



التصويت من الخارج

دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

التصويت من الخارج

دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

المساهمون

لويس أرياس نونيث
مانويل كاريو
مارينا كوستا لوبو
نادا هادزيميهيتش
نوياس سيلفا
نيديا ريستريبو دي أكوستا
أوزياس تونغوارارا
باسكوالي لوبولي
باتريك مولوتسي
فيل غرين
ريچينولد أوستن
ريشارد فينغروف
سيمون-بيير نانيتيلاميو
ستينا لارسرود

ألان وول
آرلاندا شانتر
بريت ليسبي
كاتينكا سلافو
ديتر نولين
إپ ماتن
فلوريان غروتس
جراهام هاسال
خاكوبو إرنانديث كروث
جيف فيشر
يون فرنكل
چودي تومبسون
كوري فولان
ليتيثيا كالديرون
ليندا إدجوورث

الكتاب الرئيسيون

أندرو إليس
كارلوس نافارو
إيزابيل موراليس
ماريا غراتستشيف
ناديا براون

تهدف سلسلة الأدلة التي تقوم المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات بتطويرها ونشرها إلى توفير الدراسات المقارنة والتحليل المعمق للقضايا المتعلقة بالعمليات الديمقراطية ومؤسساتها. وتستهدف هذه الأدلة واضعي السياسات العامة، والعاملين بالسياسة، وناشطي المجتمع المدني والمتخصصين في هذه المجالات، بالإضافة إلى كونها مرجعاً للباحثين الأكاديميين والجهات الداعمة للديمقراطية وغيرهم. كما لا تمثل منشورات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات أية مصالح قومية أو سياسية أياً كانت. كما لا تعبر الآراء الواردة في هذا المنشور بالضرورة عن آراء المؤسسة أو مجلس إدارتها أو الأعضاء في هيئتها العامة.

© جميع حقوق الطبع محفوظة للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات 2012

© جميع حقوق الطبع محفوظة للمعهد الانتخابي الاتحادي المكسيكي 2012

تشجع المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات نشر أعمالها وتستجيب فوراً لطلبات الترخيص لإعادة إنتاج أو ترجمة مطبوعاتها ولا يجوز نقل أو ترجمة هذا الدليل أو أي جزء منه بأية وسيلة كانت دون الحصول على إذن مسبق من:

International Institute for Democracy and Electoral Assistance
SE -103 34 Stockholm
Sweden

Federal Electoral Institute of Mexico
Viaducto Tlalpan No. 100, Arenal Tepepan
14610 Mexico City
Mexico

This Arabic version of this Handbook has been produced with the financial assistance of the European Union. The contents of this Handbook are the sole responsibility of the International Institute for Democracy and Electoral Assistance and can under no circumstances be regarded as reflecting the position of the European Union.

تم إعداد هذه النسخة العربية من الدليل بتمويل من الاتحاد الأوروبي. وتحمل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات كامل المسؤولية عن محتوياته والتي لا تعكس بأي حال من الأحوال مواقف الاتحاد الأوروبي.

التصميم: Trydells Form

تصميم الغلاف: © Helena Lunding

الخريطة: © Kristina Schollin-Borg

تصميم النسخة العربية والغلاف: محمد صلاح محمد



التجهيزات الفنية و الطباعة :

الرقم الدولي المعياري للكتاب : ISBN: 978-91-86565-73-2

IV	المحتويات
X	تصدير
XII	تمهيد
XIII	شكر وتقدير
XV	قائمة المختصرات
١	مقدمة
	ناديا براون وماريا غراتشيف
١	١- خلفية
٤	٢- في أي نوع من أنواع الانتخابات ينطبق التصويت الخارجي؟
٥	٣- فئات الناخبين الخارجيين: من يحق له التصويت من الخارج؟
٦	٣-١ القيود
٦	٤- طرق التصويت من الخارج: ما هي إجراءات الإدلاء بالصوت الخارجي؟
٨	٥- استشراف المستقبل
٩	٦- المصطلحات
١١	الفصل الأول: التصويت الخارجي: لمحة عامة شاملة
	كارلوس نافارو فييرو، وإيزابيل مورالس، وماريا غراتشيف
١١	١- مقدمة
١٢	٢- البلدان التي تكفل التصويت الخارجي حالياً
١٣	٢-١ البلدان التي تكفل التصويت الخارجي ولكن أحكامه لا تزال بانتظار التنفيذ
١٥	٣- أنواع الانتخابات التي ينطبق عليها التصويت الخارجي
١٨	٤- الأشخاص المؤهلون للتصويت من الخارج
٢٢	٥- إجراءات التصويت المستخدمة في التصويت الخارجي
٢٧	٦- التمثيل السياسي للناخبين من الخارج
٣٠	٧- التصويت الخارجي والمشاركة في الاقتراع
٣١	٧-١ عينة من المعلومات المتوفرة عن نسبة إقبال الناخبين في الخارج
٣٢	٧-٢ أسباب انخفاض نسبة الإقبال بين صفوف الناخبين في الخارج
٣٣	٧-٣ المشاكل الناجمة عن تدني نسبة الإقبال من قبل الناخبين في الخارج
١٢	جدول ١-١: البلدان والأقاليم التي تكفل التصويت الخارجي حالياً
١٣	جدول ١-٢: البلدان التي تكفل التصويت الخارجي ولكن أحكامه لا تزال بانتظار التنفيذ
١٧	جدول ١-٣: أنواع الانتخابات التي ينطبق عليها التصويت الخارجي
	جدول ١-٤: البلدان والأقاليم التي قصرت حق التصويت الخارجي
١٩	حسب النشاط في الخارج (وعددها ١٤)
	جدول ١-٥: بعض الأمثلة من البلدان والأقاليم التي تقيد الحق في الحصول على التصويت الخارجي
٢٠	وفقاً لطول مدة البقاء في الخارج
٢٣	جدول ١-٦: إجراءات التصويت الخارجي

٢٥	جدول ١- ٧: البلدان التي تكفل إجراءات مختلطة للتصويت الخارجي
٢٨	جدول ١- ٨: التمثيل السياسي للناخبين من الخارج في الهيئات التشريعية الوطنية
	دراسة حالة:
٣٦	بوتسوانا: تصويت خارجي نتائج مخيبة للآمال
	باتريك مولوتسي
٤١	الفصل الثاني: تاريخ التصويت الخارجي وسياسته
	أندرو إليس
٤١	١- استعراض لتاريخ التصويت الخارجي
٤٤	٢- التصويت الخارجي في التحولات الديمقراطية
٤٥	٣- التصويت الخارجي وتصميم النظام الانتخابي
٤٥	١-٣ التصويت الشخصي وتصميم النظام الانتخابي
٤٧	٢-٣ التصويت عن بعد وتصميم النظام الانتخابي
٤٧	٣-٣ التصويت بالوكالة وتصميم النظام الانتخابي
٤٨	٤-٣ قضايا التوقيت
	دراسة حالة:
٥٠	جزر كوك: إلغاء مقعد الناخبين في الخارج
	جراهام هامال
٥٣	إندونيسيا: نظام وطيد للتصويت الخارجي في مقار البعثات الدبلوماسية
	آلان وول
٥٦	زمبابوي: أحكام مقيدة للغاية
	أوزياس تونغوارارا
٥٩	موزمبيق: نظام موغل في اللاموضوعية؟
	سيمون-بيير نانيتيلامبو
٦٥	الفصل الثالث: الإطار القانوني ولمحة عامة عن التشريع الانتخابي
	ديتر نولين وفلوريان غروتس
٦٥	١- التصويت الخارجي: تحدٍ تواجهه الديمقراطيات في القرن الحادي والعشرين؟
٦٧	٢- مفهوم التصويت الخارجي وأحكامه: السمات الأساسية والخيارات المؤسسية
٦٧	١-٢ مفهوم التصويت الخارجي
٦٧	٢-٢ المصادر القانونية للتصويت الخارجي
٦٧	٣-٢ أهلية التصويت الخارجي واشتراطات تسجيل الناخبين من الخارج
٦٨	٤-٢ إجراءات التصويت الخارجي
٦٨	٥-٢ تعيين الأصوات الخارجية على الدوائر الانتخابية
٧٠	٣- ثلاث مشاكل بنيوية في التصويت الخارجي
٧١	١-٣ التصويت الخارجي: مشكلة التمثيل
٧٢	٢-٣ التصويت الخارجي: التحدي المتمثل في تنظيم الانتخابات

٧٣	٣-٣ التصويت الخارجي وتسوية النزاعات الانتخابية
٧٣	٤-٣ خلاصة أولية للمشاكل الهيكلية
٧٣	٤- الخلاصة
٧٤	جدول ٣- ١: لمحة عامة عن الحجج المؤيدة والمعارضة لاستحداث التصويت الخارجي
	دراسة حالة:

٧٦	كولومبيا: تمثيل المهاجرين في الكونغرس
	نيديا ريستريبو دي أكوستا
٨١	البرتغال: امتداد مظلة حقوق التصويت وتدني المشاركة
	مارينا كوستا لوبو

الفصل الرابع: الأهلية للتصويت

فيل غرين

٨٧	١- مقدمة
٨٨	٢- أنواع الانتخابات
٨٨	٣- شروط الأهلية للتصويت
٨٩	٣-١ المواطنة
٩٠	٣-٢ مكان الإقامة
٩٣	٣-٣ التصويت الإلزامي والتصويت الخارجي
٩٣	٤- مؤهلات الترشح في الانتخابات
٩٤	٥- تسجيل الناخبين الخارجيين
٩٦	٦- أمثلة على مؤهلات التصويت الخارجي
٩٩	٧- الخلاصة
٩٧	إطار ٤- ١: أمثلة من مؤهلات التصويت الخارجي
	دراسة حالة:

١٠٢	السنغال: جالية انتخابية هامة
	ريتشارد فينغروف
١٠٦	جزر مارشال: نسبة عالية من الناخبين الخارجيين
	يون فرنكل

الفصل الخامس: تنفيذ التصويت الخارجي

جودي تومبسون

١١١	١- مقدمة
١١٢	٢- إجراءات التصويت الخارجي
١١٣	٣- حسن التوقيت
١١٥	٤- تقدير التكاليف ووضع الميزانيات
١١٨	٥- اللوجستيات

١٢٠	٦- أمن المواد الانتخابية
١٢٠	٧- تسجيل الناخبين
١٢٢	٨- التصويت الخارجي والاقتراع السري
١٢٤	٩- التعاقد الخارجي لإجراء التصويت الخارجي
١٢٤	١٠- الخلاصة
١١٣	جدول ٥- ١: مزايا وعيوب إجراءات التصويت الخارجي
١١٤	جدول ٥- ٢: نماذج من الجداول الزمنية للتصويت في الانتخابات من خارج البلاد وفي داخلها
١١٧	جدول ٥- ٣: أمثلة من تكلفة برامج التصويت الخارجي
١٢٣	شكل ٥- ١: المغلفات المستخدمة للتصويت الخارجي
	دراسة حالة:
١٢٦	البرازيل: التصويت الإلزامي وتجدد الاهتمام في أوساط الناخبين من الخارج
	ليتيثيا كالديرون- تشيلوس
١٣٠	هندوراس: قرار مبني على حسابات سياسية
	خاكوبو إرنانديث كروث
١٣٥	الفصل السادس: قضايا البلدان المضيفة
	بريت ليسبي
١٣٦	١- التفاوض مع البلدان المضيفة
١٣٧	٢- أدوار ومسؤوليات البلدان المضيفة
١٤٢	٣- اتفاقات البلدان المضيفة
١٤٢	٣-١ دور الأطراف الثالثة
١٤٣	٣-٢ إرشادات عامة لاتفاقات البلد المضيف
١٤٤	٣-٣ التصويت الخارجي في القنصليات والسفارات أو عن طريق البريد
١٤٤	٤- التكاليف
١٤٥	٥- الخلاصة
١٤٩	الفصل السابع: الحقوق السياسية للاجئين والنازحين: منح حق التصويت والمشاركة
	جيف فيشر
١٤٩	١- مقدمة
١٤٩	١-١ من هو "اللاجئ"؟
١٥١	٢- العقوبات التي تحول دون منح اللاجئين حق التصويت
١٥٢	٣- الإطار التنظيمي
١٥٢	٣-١ الأهمية
١٥٣	٣-٢ الدورة الانتخابية
١٥٣	٣-٣ نظم التمثيل
١٥٣	٣-٤ الأمن

١٥٣	٤- المتطلبات السياسية واللوجستية الخاصة
١٥٣	٤-١ مجموعات البلدان والمنظمات
١٥٤	٤-٢ الإعلام
١٥٤	٤-٣ سياسة التهجير
١٥٥	٥- الخلاصة
١٥٠	جدول ٧-١: السكان اللاجئون والأحداث الانتخابية
	دراسة حالة:
١٥٦	انتخابات أفغانستان الرئاسية عام ٢٠٠٤: التصويت الخارجي لعدد غفير من السكان النازحين
	كاتينكا سلافو
١٦١	البوسنة والهرسك: اتجاهات التصويت الخارجي في مرحلة ما بعد الحرب
	ليندا إيجورث ونادا هادزيميهنش
١٦٦	العراق: الشتات الكبير والمخاوف الأمنية
	چودي توميسون
١٧١	الفصل الثامن: الحقوق السياسية للعمال المهاجرين والتصويت الخارجي
	كارلوس نافارو
١٧١	١ مقدمة
١٧٢	٢- الوعي بالحقوق السياسية للعمال المهاجرين
١٧٣	٣- التحديات التي تواجه تصميم آلية تصويت خارجي تشمل العمال المهاجرين
١٧٦	٤- بدائل للتصميم والتنفيذ
١٧٨	٥- التعليقات الختامية
	دراسة حالة:
	جمهورية الدومينيكان: الاتفاق السياسي استجابة لمطالب الحصول
١٨٠	على حق التصويت من الخارج
	لويس أرياس نونييث
١٨٥	المكسيك: المحافظة على سلامة العملية الانتخابية
	كارلوس نافارو ومانويل كارييو
١٨٩	الفلبين: التجربة الأولى للتصويت الخارجي
	اللجنة الفلبينية للتصويت الغيابي من الخارج
١٩٨	القرن الأخضر: نسبة شتات كبيرة، ونسبة إقبال قليلة، لدى النازحين في الخارج
	نوباس سيلفا وآرلندا شانتز
٢٠٣	الفصل التاسع: مراقبة عملية التصويت الخارجي
	كوري فولان
٢٠٣	١- مراقبة الانتخابات: خلفية عامة
٢٠٤	٢- أنواع المراقبة والغرض منها

٢٠٥	٣- التقييم السابق للمراقبة
٢٠٥	٤- متى يجب مراقبة التصويت الخارجي؟
٢٠٦	٥- التصويت الخارجي: البيئات المحكمة وغير المحكمة
٢٠٧	٦- جمع البيانات
٢٠٨	٧- عملية المراقبة: الإمكانيات والقيود
٢٠٩	٧-١ البيئة السياسية
٢٠٩	٧-٢ التصويت الشخصي في بيئة محكمة
٢٠٩	٧-٣ التصويت بالبريد
٢٠٩	٧-٤ التصويت الإلكتروني
٢١٠	٨- الخلاصة
٢١٣	الفصل العاشر: التصويت الإلكتروني والتصويت الخارجي
	ناديا براون
٢١٣	١- مقدمة
٢١٤	٢- التصويت الإلكتروني عن بعد والتصويت الخارجي
٢١٧	٣- الحجج الداعمة والمناوئة للتصويت الإلكتروني عن بعد للناخبين من الخارج
٢١٧	٣-١ الحجج الداعمة
٢١٧	٣-٢ الحجج المناوئة
٢١٨	٤- بعض التحديات الأمنية للتصويت الإلكتروني عن بعد والحلول الممكنة لها
٢٢٠	٥- وسائل دعم أخرى من خلال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات
٢٢١	٦- الخلاصة
٢١٩	جدول ١٠ - ١: التحديات الأمنية للتصويت الإلكتروني عن بعد
	دراسة حالة:
٢٢٢	إستونيا: المزيد من خيارات التصويت الخارجي
	إب مائن
٢٢٦	سويسرا: التصويت الخارجي في دولة اتحادية ذات ديمقراطية مباشرة
	ناديا براون
٢٣٠	ملحق (أ). التصويت الخارجي: مسح عالمي من ٢١٤ دولة وإقليم
٢٤٦	ملحق (ب). قائمة المصطلحات
٢٥٢	ملحق (ج). المراجع والقراءات الإضافية
٢٦٢	ملحق (د). تكلفة التصويت الخارجي: بعض الأمثلة
٢٦٧	ملحق (هـ). المساهمون
٢٧٦	المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات
٢٧٨	المعهد الانتخابي الاتحادي المكسيكي

تمكين النازحين والمفترين من التصويت ودور المجتمع الدولي

قبل نحو مئة وخمسين عام، وبعد أن أصدرت ولاية ويسكونسن الأمريكية أول قانون يتيح التصويت من خارج البلاد، ما مكن جنودها المقاتلين في الحرب الأهلية الأمريكية من الإدلاء بأصواتهم في الانتخابات، عمدت العديد من الديمقراطيات إلى تقديم خيار التصويت الخارجي لمواطنيها المقيمين في الخارج. واستجابة للنتائج المتحققة من دفع عجلة التحول الديمقراطي وسرعة تنامي العولمة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في جميع أنحاء العالم، فإن عدداً متزايداً من البلدان الأقل نمواً أخذت، اليوم أيضاً، في السعي لإتاحة التصويت الخارجي لمواطنيها، ممن تقيم نسبة كبيرة منهم عادة في الخارج. وبالإضافة إلى ذلك، ففي المجتمعات الخارجة لتوها من أتون الحروب والصراعات، حيث توجد أعداد غفيرة من اللاجئين والنازحين، يجري تنظيم عمليات التصويت الخارجي على نطاق واسع، بهدف السماح لإدراج هؤلاء الناس في العمليات الانتخابية والسياسية في داخل البلاد، والتي تم تصميمها لتؤدي إلى مصلحة وطنية وتقضي لسلام دائم. وفي الوقت ذاته، فإن التقدم التكنولوجي (بما في ذلك التصويت الإلكتروني دون حصر)، يمكنه في بعض الأحيان توفير وسائل متزايدة الفعالية والكفاءة لتغذو الانتخابات حرة ونزيهة، حتى لو كانت هناك نسبة كبيرة من الناخبين خارج أوطانهم الأصلية.

وقد لعبت المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات دوراً هاماً ومتزامناً في وضع هذا الدليل العملي بشأن التصويت الخارجي. وكانت مختلف المنظمات الدولية، بما في ذلك المؤسسة الدولية للنظم الانتخابية، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، والمجلس الأوروبي، وشعبة المساعدة الانتخابية في الأمم المتحدة، والبرلمان الأوروبي، والمنظمة الدولية للهجرة، تعتبر في طليعة الجهات التي تدرج السكان المهاجرين في العمليات الانتخابية الديمقراطية التي تجري في بلدانهم الأصلية. وفي حالة المنظمة الدولية للهجرة، فقد عمل تفويضها لتشجيع الهجرة الإنسانية المنظمة كوسيلة تعود بالنفع على المهاجرين والمجتمع من خلال عمليات التصويت الخارجية على تهيئة وتحسين الظروف المواتية لعودة اللاجئين وغيرهم من النازحين مؤخراً، خاصة في البوسنة والهرسك، وكوسوفو (صربيا ومونتينيغرو)، وتيمور الشرقية، وأفغانستان، والعراق.

ومع ذلك، فإن عمليات التصويت الخارجي معقدة وتطرح تحديات كبيرة. وفي الديمقراطيات التي تجري انتخابات منتظمة في زمن السلم، فإن شروط وأحكام التصويت الخارجي يمكن إدراجها في التشريعات الانتخابية وتنفيذها في كل مناسبة انتخابية، من خلال استخدام جداول زمنية ومواعيد نهائية مخطط لها مسبقاً بصورة جيدة وعملية. ومع ذلك، فإنه في معظم الحالات الانتقالية، فإن برامج التصويت الخارجي يتعين إعدادها من نقطة الصفر، حيث لا تتوفر كوادر الموظفين ولا الهياكل التنظيمية اللازمة للتمكين من القيام بأنشطة متعددة بصورة متوازية ومتزامنة بسرعة كبيرة. وحيث أن جميع خطوات التخطيط والمعايير التشغيلية تؤدي في نهاية المطاف إلى هدف محدد في يوم الانتخابات، فإن المواعيد النهائية لكل خطوة تكون في المعتاد شديدة وغير مرنة. ويعتبر التخطيط لتعبئة الموارد الكافية وحشدها بصورة سريعة أمراً بالغ الأهمية، وفي نفس الوقت فإنه يتعين موازنة الحسابات السياسية في أية عملية انتخابية - والتي عادة ما تحدث في حالات وأوضاع ما بعد الانتخابات. ولذلك فإن من المبرر في مثل تلك الأوضاع التعامل مع عمليات التصويت

الخارجي كحالات طوارئ، كما يتعين إعداد المشاركين فيها للعمل لساعات طويلة وسلوك "الطرق المختصرة" والالتزام باتباع الإجراءات القياسية المقررة. ويعتبر اتباع القواعد التشغيلية الأساسية والقواعد واللوائح الانتخابية في غاية الأهمية، حتى لا يؤدي اتخاذ الطرق المختصرة إلى تعريض الأمن والمساءلة الشاملة في العملية الانتخابية إلى الخطر.

ومن خلال التجربة الشخصية في عملية التصويت الخارجي، فإن مسألة العمل تحت مستويات ضغط شديد، مع وجود مئات أو آلاف مؤلفة من الموظفين المؤقتين، والعاملين في الغالب في مناطق جغرافية نائية ومتناثرة في شتى أنحاء العالم، وفي بيئات اجتماعية وثقافية صعبة، فهي تعتبر عملية بالغة الصعوبة وتتطوي على تحديات كبيرة، ولكنها في الوقت ذاته تعتبر مجزية للغاية. ولا يمكن الاستغناء عن بذل أقصى درجات المرونة وممارسة الإبداع لتحقيق النجاح في عمليات التصويت الخارجي، كما يستفاد من وحي الممارسة والتجربة أن الإعداد الجيد المرتكز على المعرفة وأصحاب الخبرة، من شأنه الإسهام بشكل كبير في ضمان نجاح أية عملية طارئة.

وعند الحكم على نتائج أية عملية انتخابية، فإن هناك عوامل حاسمة أخرى مثل المناخ السياسي العام، وتوفر فرص متكافئة في التنافس والسباق في الانتخاب، ومستوى إقبال الناخبين على التصويت في يوم الانتخاب، وعملية فرز وعدّ الأصوات، طبعاً، حيث لا يمكن استبعاد مثل هذه الأمور، لما لها، جميعها، من تأثير مباشر في محصلة النتيجة الفعلية. وعلى أية حال، فإنه من خلال توفير الوسيلة للمواطنين المتواجدين خارج أوطانهم، فإن المجتمع الدولي يعمل دون شك على الإسهام في تعزيز حق الفرد في التصويت، ونشر المبادئ الديمقراطية والتنمية السلمية.

وسوف تجد المنظمة الدولية للهجرة وغيرها من الجهات التي عملت على تنفيذ عمليات تصويت خارجي على نطاق عالمي، أن خبراتها المتراكمة ملخصة في هذا الدليل. ولذلك، فإنني على ثقة أن كل أولئك المشاركين حالياً أو ممن سيشاركون مستقبلاً في عمليات تصويت من الخارج، سيجدون أن الأفكار الواردة في هذا الدليل ذات فائدة وقيمة عملية بالغة.

باسكوالي لوبولي

الممثل الإقليمي للشرق الأوسط

المنظمة الدولية للهجرة

تعتبر قدرة المتواجدين خارج أوطانهم على ممارسة حقهم في التصويت عند إجراء الانتخاب، وعلى الدوام، قضية شائكة في عملية تصميم وإدارة الانتخابات. ومع ذلك، فإنه نظراً لازدياد عدد البلدان التي تقوم بإجراء انتخابات ديمقراطية، فإن هذه القضية قد أصبحت أكثر بروزاً وإلحاحاً. ولا يقتصر الأمر على أن الكثير من الناس أصبحوا اليوم يسافرون ويعملون في شتى أنحاء العالم أكثر من أي وقت مضى، بل إنه عند إجراء الانتخابات في الأقطار المتحوّلة إلى النظام الديمقراطي بعد رزوحها تحت نير الاستبداد، أو الخارجة لتوها من أتون صراع عنيف، تتزايد أهمية حقوق اللاجئين والناس المقيمين خارج أوطانهم بالمشاركة في بناء مستقبل البلاد. وفي نفس الوقت، تبرز تساؤلات مبدئية، ومنها: مَنْ له الحق في انتخاب من يمثله؟ وكيف يتم ذلك بالضبط؟

إن عملية تصميم وتنفيذ التصويت الخارجي ليست سهلة دائماً، حيث أنها تستدعي إثارة قضايا التكلفة والإدارة العملية إلى جانب الاعتبارات السياسية وقضايا التمثيل الانتخابي. وقد تَمَّ تَبَيُّنُ العديد من المناهج والأساليب. وحيثما أسفرت هذه المناهج عن تحقيق النجاح، فإنها قد تسهم في كثير من الأحيان في إضفاء المزيد من المصداقية والشرعية على الفعاليات الانتخابية.

وقد عملت المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، سوياً، مع المعهد الانتخابي الاتحادي المكسيكي على إعداد هذا الدليل، الذي يعتبر أحد الإصدارات في سلسلة مواضيع الأشكال الانتخابية التي كان للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات السبق في ريادةها. وتجمع هذه الشراكة في طياتها بين خبرة المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات في إنتاج المعارف العالمية بشأن المسائل الانتخابية بشكل عملي لبناء الديمقراطية على أرض الواقع، وعمل المعهد الانتخابي الاتحادي المكسيكي في مجال استحداث التصويت الخارجي في الانتخابات الرئاسية في المكسيك. ويعمل هذا الدليل على وضع خرائط التصويت الخارجي وشرحه ومقارنته في شتى أنحاء العالم. كما يعد هذا الدليل بمثابة منتج مقارن فريد من نوعه لكل شخص يعمل في مجال تحسين الهياكل الانتخابية الحالية، أو في التخطيط لعمليات انتخاب خارجي، أو المشاركة في أي نقاش ذي صلة بالموضوع.

أخيراً، فإننا نود الإعراب عن بالغ شكرنا وتقديرنا لجميع الكتاب الذين ساهموا في تأليف هذا الدليل، والشكر موصول للعديد من الأشخاص الذين ساعدوا في سياق عملية التجميع والإصدار، وخاصة أولئك الأشخاص المدرجة أسماؤهم في قائمة الشكر والتقدير.

د. لويس كارلوس أوغالدي
الرئيس
المعهد الانتخابي الاتحادي المكسيكي

فَيدار هيلجيسين
الأمين العام
المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

لقد شارك العديد من الأفراد والمنظمات في إنتاج هذا الدليل، ونحن ندين لهؤلاء بوافر العرفان والامتنان. وقد أثّرت فكرة إصدار الدليل بشأن التصويت الخارجي في عام ١٩٩٨، عندما أخذ المشروع شكله الأول، تحت إشراف د. ريجينولد أوستن، الذي كان وقتذاك رئيساً لقسم القواعد والمبادئ التوجيهية في المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات؛ وفيچاي پاتيدار، الذي كان نائباً لرئيس القسم المذكور في ذلك الوقت. ومنذئذ، شارك كثير من الناس في المساهمة بالأفكار والعمل الملموس. وتحت إشراف أندرو إليس، الذي كان وقتها رئيس فريق العمليات الانتخابية بالمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، تبلور الدليل في عامي ٢٠٠٤ و ٢٠٠٥.

وهذا الدليل عبارة عن منشور مشترك، تم إنتاجه بصورة مشتركة مع المعهد الانتخابي الاتحادي المكسيكي. وبفضل التوجيه المنتظم من مانويل كاريو، والدائرة الدولية بالمعهد، فقد شهد الدليل المزيد من التطوير بإعطاء لمحة عامة عن نظم التصويت الخارجي وممارساته، التي عكف على دراستها الدكتور كارلوس نافارو فييرو من القسم الدولي بالمعهد. وقد قدمت زميلته إيزابيل موراليس أيضاً مساعدة قيمة في أعمال البحث وجمع البيانات. كما نود الإعراب عن شكرنا وتقديرنا للمعهد الانتخابي الاتحادي المكسيكي، وكافة الزملاء هناك على لطفهم، وعلى الاجتماعات المعدة إعداداً لانتقاء لفريق التحرير. كما تفضلت المحكمة الانتخابية التابعة للقضاء الفيدرالي بالمكسيك مشكورة بتقديم خبرتها لهذا المشروع، تحت التوجيهات الكريمة لكل من إلوي فوينتيس، وفيرناندو أوكستو، وليونيل كاستييو.

وكان المديران المسؤولان عن مشروع الدليل هما ماريّا غراتشيف من فريق تصميم المؤسسات والعمليات الديمقراطية بالمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، وكارلوس نافارو. ويحدونا الأمل في أنّ تفانيهم وتكريس جل جهودهم في تقديم هذا الدليل وإخراجه إلى حيز الواقع، قد أثمر في توفير منتج سهل الاستخدام، يحتوي على كل من المناقشة النظرية والنصائح العملية للمشاركين في مجال العمل والنقاش حول التصويت الخارجي.

وكان الكُتّاب الرئيسيون ومجموعة التحرير لهذا الدليل هم إيزابيل موراليس، وكارلوس نافارو فييرو، وناديا براون، وماريا غراتشيف، وأندرو إليس.

ونحن ممتنون بصفة خاصة للمستشارية الاتحادية السويسرية، وقسم الحقوق السياسية في المستشارية، برئاسة هانس-أورس فيلي، لتكرمهم بتقديم الخبرة المتميزة من جانب ناديا براون المعارة خدماتها للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، إبان عام ٢٠٠٤. كما لا يمكننا تجاهل الإسهامات المقدمة في أوقات مبكرة من قبل العديد من الأفراد، عندما كان المشروع يدار من قبل مسؤول البرنامج بروس هنري لدى المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات. وكان كل من دانييلا كاباتشيو، ومارك دوقيل، وجيف لافوغيّس، وشون أوبراين، وريّنا تارديولي، وأمّاري تّكلي من بين المساهمين الأوائل بالاقتراحات والأفكار والعمل على قضايا التصويت الخارجي. كما جرى توفير البيانات والمعلومات من قبل بيتر إيربن، وجيف چونسون، وكريستينا ليمون، وچيرالد ميتشيل، وچورام روكامي، ودومينيكو توتشيناردي، وقاديم چدانوفيتش. كما "نشكر كلاً من: هانا بيرهايم، وليندا إيربريرج، وصامويل چونز، ويوهان ليندروت، على جهودهم في تقديم بحوث تفصيلية بشأن عرض المقارنة، فضلاً عن الاقتراحات الأخرى بشأن المحتويات، وستينا لاريسرود لمواصلة العمل، مؤخراً،

في عام ٢٠٠٥. كما نعرب عن تقديرنا لجهود أتي كابايتان ر. جوينهاوا قالمونتي من لجنة الانتخابات في جمهورية الفلبين، ونتوجه بشكرنا الخاص إلى إرين ثيسين لمدخلاتها المفيدة للغاية بشأن نسبة مشاركة الناخبين من الخارج، وبريت ليسبي للمساعدة الممتازة في أعمال البحث، وتوماس باكسباوم بشأن البحث في موضوع التصويت الخارجي لانتخابات البرلمان الأوروبي.

كما نجزي شكرنا الإضافي إلى كل من: بير آلشتروم، وماغالي أمييفا، وأيمن أيوب، ألاسوم بيدوم، وفرانشيسكا بيندا، وأوسا بيوركولوند، وأنتوني بوير، وثيوفيلوس دوتين، نيومي إيفا، والمكتب الانتخابي والمركز الانتخابي لتسجيل الناخبين في نيوزيلندا، وميليدي فوغستيدت، ومالين فريك، ولورديس غونثاليث، ومارغوت غولد، وجيريمي غريس، وأسامة كامل، ودومينغوس ماغالهايس، وزوي ميلز، وستيفان دو مول، ورشدي ناكردين، وسيمون-بيير نانيتيلاميو، وكونراد أولشيفسكي، وتيريز لانيلا بيرس، وميغيل بينتو، وأنطونيو سبينيلي، ومارتن تيتي، وعماد يوسف.

ونود أن نعرب عن شكرنا الخاص لنصر سلامين وحسان شمس على ترجمة النسخة العربية ومراجعتها لغوياً.

وفي نهاية المطاف، فإننا نتقدم بوافر الشكر وعظيم الامتنان إلى ناديا حنظل زاندر، وفلورنسيا إنجل، وليسا هاغمان، وأن دونغ نعوين من فريق المطبوعات بالمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات الدولية، وخوسيه-لويس إيسكوتيا من الدائرة الدولية بالمعهد الانتخابي الاتحادي المكسيكي، على عملهم الدؤوب وجهدهم الصبور، بالإضافة للمحررة إيف يوهانسون على اهتمامها الدقيق بالتفاصيل.

قائمة المختصرات

الاتحاد الأفريقي	African Union	AU
البوسنة والهرسك	Bosnia and Herzegovina	BiH
القانون الاتحادي السويسري بشأن الحقوق السياسية للمواطنين السويسريين المقيمين أو المتواجدين في خارج البلاد (سويسرا)	Bundesgesetz über die politischen Rechte der Auslandschweizer (Switzerland) i. e. The federal law on the political rights of Swiss citizens resident or staying abroad	BPRAS
المجلس المركزي للانتخابات (جمهورية الدومينيكان)	Central Electoral Board (Dominican Republic)	CEB
حزب جزر كوك	Cook Islands Party	CIP
لجنة التصويت الغيابي خارج البلاد (الفلبين)	Committee on Overseas Absentee Voting (Philippines)	COAV
لجنة الانتخابات (الفلبين)	Commission on Elections (Philippines)	COMELEC
المجلس الأعلى للمواطنين الفرنسيين في الخارج	Conseil supérieur des Français de l'étranger (Council of French Citizens Abroad)	CSFE
وزارة الشؤون الخارجية (الفلبين)	Department of Foreign Affairs (Philippines)	DFA
الأمانة العامة للتصويت الغيابي من الخارج، وزارة الشؤون الخارجية (الفلبين)	Overseas Absentee Voting Secretariat, Department of Foreign Affairs (Philippines)	DFA-OAVS
الحزب الديمقراطي (جزر كوك)	Democratic Party (Cook Islands)	DP
مجلس النواب الإقليمي (إندونيسيا)	Regional Representatives Council (Indonesia)	DPD
مجلس نواب الشعب (إندونيسيا)	People's Representative Council (Indonesia)	DPR
وزارة الشؤون الخارجية (الفلبين)	Department of Foreign Affairs (Philippines)	DFA
مجلس النواب الإقليمي (إندونيسيا)	Regional Representative Council (Indonesia)	DPRD
هيئة الإدارة الانتخابية	Electoral management body	EMB
مكتب السجل الانتخابي في الخارج (جمهورية الدومينيكان)	Electoral Registry Abroad Office (Dominican Republic)	ERAO
مجلس التسجيل الانتخابي (الفلبين)	Election Registration Board (Philippines)	ERB
الاتحاد الأوروبي	European Union	EU

جبهة التحرير الموزمبيقية	Frente de Libertação de Moçambique (Mozambican Liberation Front)	Frelimo
الفائز الأول (نظام انتخابي)	First Past The Post (electoral system)	FPTP
جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية	Federal Republic of Yugoslavia	FRY
بطاقة الهوية	identification document	ID
المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات	International Institute for Democracy and Electoral Assistance	IDEA
شخص نازح داخلياً	internally displaced person	IDP
اللجنة الانتخابية المستقلة (بوتسوانا)	Independent Electoral Commission (Botswana)	IEC
المفوضية المستقلة للانتخابات بالعراق	Independent Electoral Commission of Iraq	IECI
المعهد الانتخابي الاتحادي (المكسيك)	Instituto Federal Electoral (Federal Electoral Institute) (Mexico)	IFE
المؤسسة الدولية للنظم الانتخابية	International Foundation for Election Systems	IFES
المنظمة الدولية للهجرة	International Organization for Migration	IOM
هيئة الإدارة الانتخابية المشتركة (أفغانستان)	Joint Electoral Management Body (Afghanistan)	JEMB
فريق العمل المشترك للتسجيلات (كوسوفو)	Joint Registration Taskforce (Kosovo)	JRT
لجنة الانتخابات الوطنية (اندونيسيا)	National Election Commission (Indonesia)	KPU
مكتب تنسيق الإمدادات اللوجستية (جمهورية الدومينيكان)	Logistic Coordination Office (Dominican Republic)	LCO
مكتب مانيلا الاقتصادي والثقافي (الفلبين)	Manila Economic and Cultural Office (Philippines)	MECO
نظام تناسب العضوية المختلطة (نظام انتخابي)	Mixed Member Proportional (electoral system)	MMP
مذكرة تفاهم	memorandum of understanding	MOU
عضو في البرلمان	member of parliament	MP
اللجنة الانتخابية الوطنية (موزمبيق)	National Electoral Commission (Mozambique)	NEC
المجلس الانتخابي الوطني (كولومبيا)	National Electoral Council (Colombia)	NEC
منظمة غير حكومية	non-governmental organization	NGO

السجل الوطني للأحوال المدنية (كولومبيا)	National Registry of the Civil State (Registraduria Nacional del Estado Civil) (Colombia)	NRCS
دولار نيوزيلندي	New Zealand dollar	NZD
ناخب غائب في الخارج (الفلبين)	overseas absentee voter (Philippines)	OAV
التصويت من خارج البلاد (العراق)	out-of-country voting (Iraq)	OCV
مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان	Office for Democratic Institutions and Human Rights	ODIHR
المرصد الوطني للانتخابات (السنغال)	Observatoire National des Elections (Senegal)	ONEL
منظمة الأمن والتعاون في أوروبا	Organization for Security and Co- operation in Europe	OSCE
حاسب شخصي	personal computer	PC
مساعد رقمي شخصي	personal digital assistant	PDA
بيسو فلبيني	Philippines peso	PHP
لجنة تصويت في الخارج (إندونيسيا)	overseas voting committee (Indonesia)	PPLN
تمثيل نسبي	proportional representation	PR
المقاومة الوطنية الموزمبيقية	Resistência Nacional Moçambicana (Mozambican National Resistance)	Renamo
المجموعة التوجيهية لانتخابات اللاجئين (لانتخابات عام ١٩٩٦ في البوسنة والهرسك)	Refugee Elections Steering Group (for the 1996 elections in Bosnia and Herzegovina)	RESG
(جمهورية صربيا) (البوسنة والهرسك)	Republika Srpska (Serb Republic) (Bosnia and Herzegovina)	RS
الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي	Southern African Development Community	SADC
المجلس الخاص لمفتشي الانتخابات (الفلبين)	Special Board of Election Inspectors (Philippines)	SBEI
الصوت الواحد غير المتحول (نظام انتخابي)	Single Non-Transferable Vote (electoral system)	SNTV
قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية	Law of Administration for the State of Iraq for the Transitional Period	TAL
نظام الجولتين (نظام انتخابي)	Two-Round System (electoral system)	TRS
المحكمة الانتخابية العليا (البرازيل)	Tribunal Electoral Superior (Superior Electoral Tribunal) (Brazil)	TSE
المملكة المتحدة	United Kingdom	UK
الأمم المتحدة	United Nations	UN

بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة في أفغانستان	UN Assistance Mission in Afghanistan	UNAMA
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	United Nations Development Programme	UNDP
شعبة المساعدة الانتخابية لدى الأمم المتحدة	United Nations Electoral Assistance Division	UNEAD
مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين	United Nations High Commissioner for Refugees	UNHCR
الدولار الأمريكي	US dollar	USD

مقدمة

مقدمة

مقدمة

ناديا براون وماريا غراتشيف

١- خلفية

لقد أدت جميع عوامل عولمة الحياة السياسية والشخصية والمهنية، وانتشار الديمقراطية في جميع أنحاء العالم، والزيادة في الهجرة، لأسباب عديدة، إلى نشوء اهتمام متزايد بحقوق التصويت بالنسبة للاجئين، والدبلوماسيين، وأفراد القوات المسلحة العاملة خارج الأوطان وغيرهم من الغائبين، بصورة مؤقتة أو دائمة، عن بلدهم. وفي حين أن دساتير العديد من الدول تضمن حق التصويت لجميع المواطنين، فإن واقع الأمر أن الناخبين المتواجدين خارج وطنهم عند إجراء الانتخابات محرومون من حقوقهم في كثير من الأحيان، بسبب عدم وجود إجراءات تمكنهم من ممارسة هذا الحق. وتعمل الفصول التالية على دراسة القضايا النظرية والعملية المحيطة بالتصويت الخارجي، ومطالعة الأحكام الموجودة بهذا الصدد في شتى أنحاء العالم، كما تعمل على إعطاء أمثلة على كيفية تطبيق التصويت الخارجي في مختلف البلدان.

وتعتبر المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات بمثابة الجهة الملائمة تماماً لتولي مهمة إصدار هذا الدليل. ونظراً لكونها مصدراً عالمياً قيماً للمعارف الانتخابية والمؤسسية المقارنة، فقد سعت من خلال إصدار هذا الدليل، الذي طال انتظاره، إلى الجمع بين المعرفة والخبرات الموجودة في مجال التصويت الخارجي وجعلها بمتناول أصحاب المصلحة في العملية الانتخابية، بهدف تمكينهم من الاستفادة منها ومعرفة المزيد عما إذا كان لقراراتهم تأثير، وكيفية وقع ذلك التأثير على الناخبين في الخارج والداخل. ويعمل هذا الدليل في ثنائه على الجمع بين النهج النظري والنهج العملي معاً. وتبرز أهمية وقيمة إصدار هذا الدليل من حقيقة أن أصحاب العلاقة في مجال الانتخابات، مثل المشرعين، ومسؤولي الانتخابات، والسياسيين، والمسؤولين الحكوميين، والأكاديميين، ووسائل الإعلام، ومراقبي الانتخابات، وغيرهم ممن تتاط بهم مهام تقييم أو تصميم عمليات التصويت الخارجي، لا تتوفر لديهم ولا يمكنهم الحصول إلا على موارد قليلة جداً أو غير كافية لإرشادهم في عملهم. ونظراً لعدم وجود أي احتمال في الوقت الحالي لوضع وتوفير معايير ومبادئ انتخابية إرشادية عالمية بصورة مشتركة، فإن عملية جمع المعارف القائمة وتقاسم الموارد وتبادل الخبرات والمعلومات بين مختلف هيئات الإدارة الانتخابية، على الصعيد العالمي، تصبح عاملاً رئيسياً في تعزيز أنشطة التصويت الخارجي في المستقبل.

والهدف من ذلك يتمثل في أن هذا الدليل يعمل على إشراك أصحاب العلاقة في النقاش والمزيد من الدراسة حول هذا الموضوع، من أجل تحسين الهياكل الحالية، والاستعداد للمستقبل والممارسة في مجال التصويت الخارجي. وعلى الصعيدين النظري والعمل، فإن هذا الدليل يهدف إلى المساهمة في مناقشة المبدأ الأساسي المتعلق بالتمثيل وكيفية تحقيق التوازن بين معايير مثل الشمولية والفعالية. كما تأمل المؤسسة أن تعمل أيضاً على خلق أكبر قدر من التفهم العام لقضايا التصميم الانتخابي والمؤسسي من جانب المشرعين، وهيئات الإدارة الانتخابية، والأحزاب السياسية وغيرهم من المشاركين المنخرطين في مناقشة التغيير. ويعتبر توفير الممارسات الجيدة للتصويت الخارجي بمثابة التحدي الكبير الذي يواجه عملية الديمقراطية في المستقبل - ومفهوم الديمقراطية لدى الناخبين المهاجرين على وجه الخصوص.

وفي عام ٢٠٠٠، كان هناك ١٧٥ مليون مهاجر دولي في العالم، بمعدل مهاجر دولي واحد من بين كل ٣٥ شخصاً في العالم. ويمثل هذا المجموع زيادة بمقدار أكثر من الضعف لعدد ٧٦ مليون مهاجر في عام ١٩٦٠. وعند المقارنة، فإن عدد سكان العالم قد تضاعف فقط من ٣ مليار نسمة في عام ١٩٦٠ ليصل إلى ٦ مليارات نسمة في العام ٢٠٠٠. ومن المثير للاهتمام، أن الإحصاءات تدل على زيادة تركيز المهاجرين في العالم المتقدم، وفي عدد قليل من البلدان. كما تبيّن الاتجاهات أيضاً، أن هناك تحولاً في هجرة الأيدي العاملة إلى الشرق وجنوب شرق آسيا، وكانت الهجرة مسؤولة أيضاً عن الزيادة في النمو السكاني في البلدان المضيفة، حيث كانت مستويات الخصوبة فيها، سابقاً، منخفضة.

وعلى الرغم من صعوبة جمع إحصاءات دقيقة عن الهجرة، فإن التقديرات تشير إلى أن إجمالي عدد المهاجرين في العالم قد وصل إلى ١٩٠ مليون في أوائل عام ٢٠٠٥، حيث بلغ العدد أكثر من الضعف منذ فترة السبعينيات. وقد عمل انهيار الاتحاد السوفييتي على إفراز نسبة عالية من هؤلاء المهاجرين في أواخر فترة الثمانينيات وأوائل التسعينيات. كما أصبح اليوم عدد المهاجرين الذين يعيشون في البلدان المتقدمة أعلى من عدد الذين يعيشون في البلدان النامية، وأخذ هذا العدد في التزايد منذ فترة السبعينيات. وقد زاد ذلك بشكل رئيسي في أمريكا الشمالية وفي مناطق الاتحاد السوفييتي السابق، في حين أنه انخفض بشكل خاص في آسيا وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي. وفي عام ٢٠٠٠، وصل عدد البلدان التي يمثل المهاجرون فيها نحو ١٠ بالمئة من مجمل عدد سكانها إلى ٧٠ دولة. وثمة ستة بلدان أو مناطق في العالم يشكل المهاجرون فيها أكثر من ٦٠ بالمئة من مجموع سكانها.

وقد ازدادت أعداد الجماعات المهنية والطلاب والسياح وغيرهم من الناخبين الخارجيين المحتملين أيضاً منذ الحرب العالمية الثانية. ولا يتوقف الأمر على ازدياد أعداد الناخبين الخارجيين المحتملين في شتى أنحاء العالم فحسب، بل إنهم أيضاً قد أصبحوا أكثر قدرة على الحركة والانتقال أو السفر بشكل أسرع، ما يزيد من الطلب على ضرورة توفير إجراءات تصويت خارجي لتعمل في ظروف وأوضاع مختلفة.

وعلاوة على ذلك، فقد شهد العقد الماضي عدداً من الحالات التي عمل فيها المجتمع الدولي على المساعدة في تنظيم الانتخابات، باعتبارها عنصراً هاماً في الاتفاقات الرامية إلى وضع حد للصراعات الكبرى التي كانت تجري داخل العديد من الدول. وفي كل واحدة من تلك الانتخابات، بما فيها تلك التي تم إجراؤها في كمبوديا، والبوسنة والهرسك (انظر دراسة الحالة)، وكرواتيا، وموزمبيق (انظر دراسة الحالة)، وأنغولا، وهاييتي، فإن مشاركة اللاجئين و/أو غيرهم من المواطنين المقيمين خارج البلاد خلال موعد الانتخابات كانت قضية رئيسية تهم كل الأطراف والجهات المعنية بالأمر. وفي بعض الحالات، كانت أعداد كبيرة من السكان النازحين بسبب النزاع قادرة على التصويت في مثل

تلك الانتخابات، وفي حالات أخرى فإنه لم يكن في الإمكان ضمان مشاركتهم. وفي حين أن كل حالة من هذه الحالات تثير قضايا خاصة بها، فإن هناك العديد من الظروف المشتركة التي يتعين تحليلها من أجل الحصول على الدروس المستفادة منها، والتي قد تقيد في تسوية صراعات مماثلة في المستقبل.

وهذا هو الحال أيضاً مع حقيقة تشكيل المهاجرين الدوليين قوة سياسية هامة للغاية، ومن المحتمل أن تكون الأصوات التي يدلون بها قد تؤثر في كثير من الحالات تأثيراً كبيراً على النتائج التي تسفر عنها الانتخابات. ولذلك، فإن من المرجح أن الأحزاب السياسية والحكومات القابعة في سدة الحكم وسائر أطراف المعارضة ستكون لها وجهات نظر مختلفة بشأن مشاركة هؤلاء المهاجرين في الانتخابات. وإذا كانت هناك مجموعات كبيرة من المواطنين قد غادرت البلاد لأسباب سياسية، فإنه يمكن الافتراض بأن الحزب الحاكم لن يؤيد توسيع حقوق التصويت لتلك الجماعات في خارج البلاد.

وتعتبر الأحكام والتشريعات الانتخابية الخاصة التي تسنها بعض البلدان لتمكين الدبلوماسيين وأفراد القوات المسلحة من التصويت خارج البلاد غير مثيرة لجدل كبير. كما تعتبر أقل إثارة للجدل تلك الأحكام والقوانين الانتخابية التي تسمح لجميع مواطني الدولة، ممن يعيشون في الخارج، بالتصويت من الخارج. كما ينبغي أيضاً النظر إلى حقوق التصويت لهؤلاء الناس بالاقتران مع آليات لتسهيل التصويت من قبل أولئك الذين يقيمون عادة في البلاد بصورة دائمة ولكنهم يتغيّبون خارجها في بعض الأحيان بشكل مؤقت، مثل السياح والطلاب أو المسافرين في مهام وأعمال تجارية.

ويعتبر التصويت الخارجي حالياً مدرجاً على جدول الأعمال السياسي في كثير من البلدان. ومن الناحية التاريخية، فإنه يعتبر ظاهرة حديثة جداً. ولكن هناك بعض الاستثناءات، حيث أن عدداً قليلاً من البلدان تمارس هذا النوع من التصويت منذ سنوات خلت - على سبيل المثال، فقد سمحت أيسلندا للبحارة والصيادين الأيسلنديين بالتصويت من الخارج في وقت مبكر من بداية القرن العشرين - ولكن حتى المواطنين في بعض الديمقراطيات الراسخة ممن يقيمون في بلدان أخرى لم يحصلوا على حق التصويت الخارجي حتى فترة الثمانينيات والتسعينيات من القرن الماضي. وقد تم مؤخراً تقديم التصويت الخارجي في المكسيك (انظر دراسة حالة)، حيث تم توسيعه ليشمل جميع الناخبين المقيمين في الخارج لأول مرة في الانتخابات الرئاسية التي أجريت إبان شهر تموز/يوليو عام ٢٠٠٦، كما جرى استحداث التصويت الخارجي أيضاً في غانا، حيث تم تطبيقه هناك لأول مرة في الانتخابات الوطنية عام ٢٠٠٨، كما جرى مثل ذلك في بنما. ويعمل أندرو إليس على تلخيص التاريخ المبكر لاعتماد الأخذ بالتصويت الخارجي في الفصل الثاني، في حين يشير ديتير نولند وفلوريان غروتس في الفصل الثالث، أن مثل هذا الاستحداث المفاجئ في مناطق مختلفة من العالم يستمد أهميته بوضوح من التغييرات السياسية الحادثة في جميع أنحاء العالم خلال حقبة التسعينيات من القرن الماضي.

ويجري حالياً السماح بالتصويت الخارجي من قبل ١١٥ بلداً وإقليماً في العالم. ويسمح نحو ثلثي هذه البلدان لجميع مواطنيهم بالتصويت من الخارج، في حين يعمل ثلث هذا العدد على التقييد الجزئي للحق في التصويت الخارجي. وهناك حالياً نحو مئة وخمسة عشر بلداً، أي أكثر من ٥٠ بالمئة من الديمقراطيات الموجودة في العالم، تسمح بالتصويت الخارجي، ويمكن لهذا الغرض، أخذ ذلك كمعيار لاعتبار دولة ما أنها ديمقراطية حقاً وحقيقية، من خلال اعتماد «القاسم المشترك» الأدنى المتمثل في قيام الدولة الديمقراطية بإجراء انتخابات متعددة الأحزاب، وضمان حق الاقتراع العام الشامل. وتنتج ٢٨ بلداً أفريقياً و١٦ بلداً في الأمريكتين حق التصويت الخارجي لمواطنيها. وهناك عدد مرتفع نسبياً من البلدان الأوروبية التي تسمح بذلك الحق، حيث يقدر مجموعها بنحو ٤١ بلداً، بالإضافة إلى عشر بلدان في أوقيانوسيا و٢٠ بلداً في آسيا (انظر الجدول ١-١ للحصول على لمحة كاملة).

ومع ذلك، فإن مجرد وجود أحكام التصويت الخارجي أو غيابها التام يعتبر مقياساً شديداً للتبسيط. ولعل من الأجدر والأكثر إيجابية العمل على تحليل أحكام التصويت الخارجي بصورة تفصيلية، لأن هناك مجموعة متنوعة من النظم المستخدمة. وهناك اختلاف كبير عندما يتعلق الأمر بمجموعات الأشخاص الذين يحق لهم التصويت في الخارج، وتحت أي ظرف من الظروف يسمح لهم بذلك، والمطلوب منهم، وكيف يمكن لهم التصويت وأين، وكيف يتم فرز الأصوات وعدها. وبعض البلدان، على سبيل المثال، تسمح بالتصويت الخارجي لمجموعات معينة فقط من المتواجدين في الخارج، أو إذا توفر الحد الأدنى لعدد معين من الناخبين ممن يسجلون أنفسهم للتصويت من الخارج في بلد واحد، والبعض الآخر يسمح بالتصويت الخارجي فقط في حال إجراء انتخابات معينة، أو السماح بذلك في عدد قليل جداً من البلدان في الخارج.

وهناك خمس بلدان لديها أحكام تشريعية تسمح بالتصويت الخارجي، ولكنها لم تعمل، بعد، على تنفيذ تلك الأحكام لأسباب مختلفة. وتشمل هذه الدول أنغولا، وبوليفيا، واليونان، ونيكاراغوا، وبنما. وكمثال واحد أخير على هذه الدول، فإن موزمبيق، حتى وقت قريب، كان لديها أحكام بالسماح بالتصويت الخارجي منذ أوائل فترة التسعينيات، ولكنها لم تعتمد إلى وضع تلك التشريعات موضع التنفيذ إلا في الانتخابات التي جرت في كانون الأول/ديسمبر عام ٢٠٠٤. وتتفاوت الأسباب في وجود أحكام موضوعية للتصويت الخارجي من جهة، وعدم تنفيذها من جهة أخرى، وتختلف هذه الأسباب فيما بينها، حيث أن ذلك قد يعود لأسباب سياسية أو مالية أو إدارية أو لوجستية. وفي حالة موزمبيق (انظر دراسة الحالة)، فإنه يشترط في كل عملية انتخاب عدم إجراء التصويت الخارجي، ما لم تقرر هيئة الإدارة الانتخابية في البلاد أنه قد تم استيفاء بعض الشروط المادية والتنظيمية اللازمة لذلك الغرض. وقد تم تطبيق التصويت الخارجي في موزمبيق لأول مرة في عام ٢٠٠٤، وذلك بعد مضي عشر سنوات على صدور القانون الخاص بذلك الغرض.

ويبين الجدول ١-١ والملحق «أ» قائمة بأسماء ١١٥ بلد لديها أحكام وتشريعات تسمح بالتصويت الخارجي، وأسماء ١٠٠ بلد وإقليم لا تسمح بذلك. كما يبين الجدول ٢-١ قائمة البلدان التي لديها ترتيبات تصويت خارجي مدرجة في التشريعات، ولكنها لم تعمل على تطبيقها حتى الآن لأن آليات تنفيذها معلقة لأسباب مختلفة.

وثمة عدد من العوامل التي تعيق، وتعقد، التنفيذ العملي للتصويت الخارجي مثل عدد الناخبين، ومواقع تواجدهم، والمسافات، وتكلفة التصويت الخارجي، وتعقيد نظام التصويت. وكما تورد جودي تومبسون في الفصل الخامس، فإن التصويت الخارجي يجعل عملية تخطيط الانتخابات أكثر تعقيداً. كما أن تخطيط عمليات التصويت الخارجي يتطلب أيضاً ضرورة وضع قضايا منع التصويت المزدوج بعين الاعتبار، مثل الناخبين الذين يدلون بأصواتهم في كل من وطنهم الأم وفي الخارج أيضاً.

٢- في أي نوع من أنواع الانتخابات ينطبق التصويت الخارجي؟

يمكن تطبيق التصويت الخارجي في الانتخابات الوطنية أو المحلية أو كليهما، على حد سواء. كما يمكن استخدامه أيضاً للاستفتاءات والانتخابات دون الوطنية. ولعل أكثر استخداماته شيوعاً في البلدان هي المتعلقة بالسماح بالتصويت الخارجي للانتخابات الوطنية فقط، والتي تشمل الانتخابات الرئاسية أو التشريعية. وفي بعض البلدان، مثل أيرلندا وروسيا، يسمح بالتصويت الخارجي لجميع هذه الأنواع من الانتخابات، بما في ذلك الاستفتاءات والانتخابات دون الوطنية. ويقدم الجدول ٣-١ والملحق «أ» تفاصيل عن أنواع الانتخابات التي يتم فيها تطبيق التصويت الخارجي في الدول التي تسمح بهذا النوع من التصويت والانتخاب.

٣- فئات الناخبين الخارجيين: من يحق له التصويت من الخارج؟

ثمة عدة فئات من الناخبين الخارجيين في العالم، وعدة مناهج مختلفة لتصنيفهم. وتؤدي الأوضاع الاجتماعية، أو السياسية، أو الثقافية، أو العرقية إلى دفع الناس إلى الهجرة، مما يتسبب في توليد مجموعات من الناخبين المحتملين للتصويت من الخارج. وهذا الدليل الذي بين أيدينا يشير إلى أن ثمة أربع مجموعات رئيسية من الناس المقيمين أو المتواجدين في الخارج ويحق لهم المشاركة في التصويت من الخارج. وتشمل هذه الفئات ما يلي: (أ) العمال المهاجرين؛ و(ب) اللاجئين؛ ولأغراض هذا الدليل، النازحين داخلياً؛ و(ج) أفراد في مجموعات مهنية معينة، مثل العسكريين، أو الموظفين العموميين، أو موظفي السلك الدبلوماسي وأفراد أسرهم؛ و(د) جميع مواطني الدولة ممن يعيشون أو يقيمون في الخارج، بصفة مؤقتة أو دائمة، (مع الخضوع لبعض القيود في بعض الأحيان: انظر القسم ٣-١). وناقش فيل غرين هذه المجموعات ومستحقاتهم الانتخابية بمزيد من التفصيل في الفصل الرابع).

- وتشمل المجموعة الأولى العمال المهاجرين. ومن بين المئة وتسعين مليون المذكورين أعلاه، هناك ما لا يقل عن ٥٠ بالمئة منهم من العمال المهاجرين. وهناك نسبة عالية، بحدود ٣٠-٤٠ مليون نسمة من هؤلاء، من العمال غير الشرعيين، أي من دون وثائق رسمية صحيحة، وكلا الأمرين يجعل من الصعب عليهم التسجيل والتصويت كناخبين من الخارج، مما يؤدي إلى شعورهم بعدم الأمان وخشية تعرضهم للعقاب، إن أقدموا على فعل ذلك. ويتحدث كارلوس نافارو عن هذه القضايا بإسهاب في الفصل الثامن، ويسلط الضوء على الأعداد الغفيرة من العمال المكسيكيين المهاجرين في الولايات المتحدة.

- وبالإضافة إلى العمال المهاجرين الدوليين، فإن المنظمة الدولية للهجرة، تشير إلى أن ما يقرب من ٨,٥ مليون نسمة هم من اللاجئين في العالم، وحوالي ٢٤ مليون شخص نازح داخلي. ويعرّف اللاجئون بأنهم أولئك الأشخاص الذين هاجروا من موطنهم الأصلي إلى بلد ثان بسبب الظروف السياسية أو الاجتماعية أو الثقافية، وتوضح بالتالي إمكانية تأهلهم كناخبين خارجيين. ويمكن اعتبار النازحين داخلياً مهاجرين أو لاجئين داخل بلدهم، ولكن يتم النظر إليهم، جنباً إلى جنب، مع اللاجئين في هذا الدليل، لأنهم يعانون من مشاكل مماثلة، ويمكن أن يشكلوا مجموعة كبيرة من الناس، ممن يصبح حقهم في التصويت مهدداً. وقد تكون عملية تنظيم التصويت الخارجي للنازحين أو اللاجئين معقدة للغاية، حيث تتطلب الحاجة قدراً كبيراً من المعلومات قبل الشروع في مثل تلك الأنشطة. وكما يشير جيف فيشر في الفصل السابع، فإنه يجب أخذ العديد من القضايا بعين الاعتبار، بما في ذلك الحقيقة المتمثلة في أن البلد الذي يقوم بإجراء الانتخابات في حاجة لمعرفة أماكن تواجد ناخبيه، وحقيقة أنه قد تكون هناك مشاكل أمنية في عملية تنظيم الانتخابات في منطقة معينة أو بلد ما، وضرورة معرفة فيما إذا كان هناك حاجة للتوصل إلى اتفاقات مع البلد المضيف. وبالإضافة إلى ذلك، فإن هذه الانتخابات قد تنطوي على تكاليف باهظة، كما أن إجراءات التخطيط الدقيق لها وإجرائها في الوقت المناسب قد تكون مسائل حاسمة في العملية الانتخابية نفسها. ومع ذلك، فإن الدروس المستفادة تبين لنا أن الوقت غالباً ما يكون أحد الموارد الرئيسية المفقودة في مثل هذه العملية. وقد تنطوي مسألة منح حق التصويت للاجئين على بعض الآثار السياسية الصعبة، ولكنها في الوقت ذاته تساعد أيضاً على حل الصراعات، حيث أن الدوافع السياسية لتهجير الناس من قبل الأنظمة «المستبدة» قد تقل عندما ترفض مجموعات اللاجئين التخلي عن حقوقها السياسية، واستمرارها في طرح وإعلاء صوتها، بغض النظر عن تهجيرها المؤقت. وعادة ما تتعاون المنظمة التي تقوم بإجراء التصويت الخارجي لصالح اللاجئين مع منظمات دولية أخرى.

● إن أعضاء المجموعات المهنية هم أولئك الأشخاص المقيمون بحكم عملهم في بلد آخر غير البلد الذي يمنحهم حق الانتخاب، وعادة ما تكون إقامتهم الخارجية كشكل من أشكال خدمة البلد الأم لهم. وبعض البلدان، مثل، الهند وزمبابوي وبلدان أخرى عديدة من جميع الأقاليم، تسمح لفئات معينة فقط بالتسجيل والتصويت من الخارج (انظر الفصل الأول). ويناقش ديتير نولين وفلوريان غروتس في الفصل الثالث ما إذا كان ينبغي اعتبار التصويت حقاً أساسياً للجميع، بغض النظر عن مكان وجود الأشخاص، أو إذا كان ينبغي قصر التصويت وحصره في الحصول على الجنسية، أو الإقامة، أو المكان.

● أما الفئة الأخيرة فهي جميع مواطني بلد ما المتواجدين في الخارج. وتسمح النمسا وروسيا والسويد، على سبيل المثال، بالتصويت الخارجي من قبل جميع ناخبهم المتواجدين في الخارج.

٣-١ القيود

كما يشير ديتير نولين وفلوريان غروتس في الفصل الثالث إلى أن هناك بعض القيود المفروضة على منح حق التصويت في الخارج، ويجري تطبيقها من قبل بعض البلدان. وتعزى هذه القيود عادة إلى مدة بقاء الناخب في الخارج، أو إلى الأنشطة التي يقوم بها هناك. وهناك حوالي ٣٠ بلداً في العالم تفرض قيوداً على الناخبين للتصويت من الخارج.

ولأسباب عملية، فإن بلداً ما قد يحصر حق التصويت الخارجي لمواطني البلد الذين يعيشون أو يقيمون في بعض البلدان المحددة (كالبلدان المجاورة في بعض الحالات). وفي بعض البلدان، مثل السنغال (انظر دراسة الحالة)، فإنها تتيح خيار التصويت الخارجي فقط عندما يتم تسجيل عدد معين كحد أدنى للناخبين من الخارج في البلد المضيف.

ويقتصر في بعض الأحيان الحق في التصويت من الخارج على نوع معين من الانتخابات أو الاستفتاءات (انظر القسم ٢ أعلاه).

كما يقتصر في بعض الأحيان الحق في التصويت من الخارج على الناخبين الذين يفترض أن يكون لديهم اتصال بوطنهم الأم. وقد يتعين على الناخبين إظهار النية للعودة إلى موطنهم الأصلي، كما هو الحال بالنسبة للفلبين (انظر دراسة الحالة).

وقد تكون هناك متطلبات إضافية، مثل، عدم تواجد الناخبين في الخارج لمدة تزيد عن عدد معين من السنوات. وهذا هو الحال، على سبيل المثال، في المملكة المتحدة (انظر الفصل الأول).

٤- طرق التصويت من الخارج: ما هي إجراءات الإدلاء بالصوت الخارجي؟

هناك العديد من الطرق التي يمكن للناخبين أن يدلوا بأصواتهم من خلالها من الخارج. وفي بعض البلدان، مثل جزر كوك (انظر دراسة الحالة)، وإندونيسيا (انظر دراسة الحالة)، والهند، وسلوفينيا، تتاح وسائل بديلة للتصويت من الخارج، في حين أن بعض البلدان الأخرى تفرض خياراً واحداً فقط، سواء لأسباب لوجستية أو مالية. وبعض الخيارات المتاحة هي أكثر كلفة من غيرها، في حين أن البعض الآخر منها يتيح عرض قنوات للتصويت أكثر أمناً أو أسرع من غيرها. وفيما يلي استعراض لأربعة خيارات رئيسية للتصويت الخارجي (وهي أيضاً موضوع البحث في الفصلين الأول والخامس):

- التصويت الشخصي: يتعين على الناخب التوجه إلى مكان معين والإدلاء بصوته هناك بصورة شخصية. وقد يكون هذا المكان إحدى البعثات الدبلوماسية أو مكان مقام خصباً للاقتراع الخارجي. وهذا هو الإجراء الأكثر استخداماً للإدلاء بالأصوات من الخارج، كما يعتبر هذا هو الأسلوب الوحيد المحدد للتصويت من الخارج، كما هو الحال في كل من أفغانستان (انظر دراسة الحالة)، والأرجنتين، والمجر، وجنوب أفريقيا.
 - التصويت بالبريد: يقوم الناخب بملء ورقة الاقتراع في المكان الذي يختاره بنفسه، ويجري بعد ذلك نقل الصوت عن طريق البريد العادي إلى الوطن. وفي بعض الأحيان، فإنه قد يطلب وجود شهود للتأكد من هوية الناخب والشهادة أن الناخب قام بملء ورقة الاقتراع بحرية ودون تدخل من الغير. ويعتبر التصويت بالبريد طريقة التصويت الوحيدة المقررة، مثلاً، في كل من كندا، وجيرزي، والنرويج، والمكسيك (انظر دراسة الحالة)، وسويسرا (انظر دراسة الحالة).
 - التصويت بالوكالة: قد يتم تمكين المواطن الذي يعيش أو يقيم في الخارج من التصويت باختيار وكيل ما للتصويت نيابة عنه في مكان الاقتراع المحدد له، في البلد الأم أو في الخارج. وجميع البلدان (باستثناء أربعة منها) التي تجيز التصويت بالوكالة، تتيح هذه الطريقة مع طريقة التصويت الشخصي، أو التصويت بالبريد.
 - الوسائل الإلكترونية: يجوز للناخب استخدام الإنترنت، أو أجهزة المساعدة الرقمية الشخصية، أو الهواتف الأرضية الثابتة أو المحمولة للتصويت بواسطتها. وغالباً ما يشار إلى هذا النوع من التصويت الإلكتروني بعبارة "التصويت الإلكتروني عن بعد أو التصويت الإلكتروني"، وقد يصبح استخدامه أكثر شيوعاً في المستقبل. وتعمل دراسة الحالة عن إستونيا، والفصل العاشر، على مناقشة ارتياد هذا النوع من خيارات التصويت.
- وهناك أيضاً أساليب تصويت أخرى، حيث أن بلدين وهما أستراليا ونيوزيلندا، يسمحان للناخبين الخارجيين بالتصويت عن طريق الفاكس، في ظروف معينة، وإذا تطلب الأمر ذلك بصورة خاصة.
- وبيين الجدولان ٦-١ و ٧-١، والملحق «أ» قائمة الإجراءات المستخدمة في بلدان مختلفة أو إجراءات التصويت المختلطة. ولعل الخيار الأكثر شيوعاً، من بين مختلف الخيارات التي وفرتها معظم البلدان التي تمارس التصويت الخارجي، هو التصويت الشخصي. وغالباً ما يتم إجراء هذا التصويت في مقر البعثات الدبلوماسية أو المرافق الرسمية الأخرى. ويجري استخدام هذا الخيار من قبل ٥٥ بلداً. وتتمثل المزايا الرئيسية في هذا الخيار في أنه يوفر سرية الاقتراع، كما بضمن وصول خيار الناخب في نهاية المطاف إلى ورقة الاقتراع. والخيار الثاني الأكثر شيوعاً في التصويت الفردي، هو التصويت بالبريد. ومن مزايا هذا الخيار أنه يمكن ممارسته وإجراؤه من معظم البلدان في العالم، في حين أن سلبياته تنطوي على ارتفاع التكلفة وبطء الخدمات البريادية. ومع ذلك، فإن النظم الانتخابية المختلطة، التي تتيح للناخبين الخارجيين أكثر من خيار واحد للتصويت، ليست نادرة الشروع؛ حيث أنها مطبقة في ٢٧ بلداً، ويمكن للنظم المختلطة، على سبيل المثال، أن تتيح التصويت الشخصي مع التصويت بالبريد، أو التصويت بالوكالة مع التصويت بالبريد.

وقد شرعت بلدان قليلة جداً في استخدام التصويت الإلكتروني للناخبين الخارجيين، وذلك على الرغم من إجراء عدة اختبارات بهذا الصدد وارتياح تجربة النظم المستخدمة لهذا الغرض. ولم تعمل على تقديم هذا الخيار للناخبين من الخارج، من بين مختلف بلدان العالم حتى الآن، سوى إستونيا وفرنسا وهولندا. ولعل الانتشار الأخير لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات الجديدة، وخصوصاً الهواتف النقالة والإنترنت، قد يعمل على توفير قنوات تصويت جديدة من شأنها أن تسهل عملية التصويت

الخارجي بصفة خاصة في المستقبل القريب. وكما تشير ناديا براون في الفصل العاشر، فإن القضايا الأمنية المرتبطة بالتصويت الإلكتروني، وخاصة التصويت الإلكتروني عن بُعد، تنطوي على بعض التحديات التي يتعين مواجهتها قبل استحداث قناة تصويت جديدة. كما تعتبر التكلفة مسألة أخرى مثيرة للاهتمام، وينبغي معالجتها قبل التحول إلى استخدام واسع في عملية التصويت الإلكتروني. وبينما جرى اختيار وتنفيذ التصويت الإلكتروني في مناسبات محدودة، فإن هناك تجارب وخبرات متوفرة، عندما يتعلق الأمر باستخدام الوسائل الإلكترونية في إجراءات تنسيق أجزاء معينة من عملية التصويت الخارجي، مثل توفير المعلومات عن الأحزاب والمرشحين وتسجيل الناخبين.

0- استشراف المستقبل

في كثير من البلدان، فإن حق المواطنين من المقيمين في الخارج، أو من السياح أو رجال الأعمال المسافرين للخارج، بشكل مؤقت أو بشكل دائم، يوم الانتخابات، في مسألة المشاركة في الانتخابات هو تطور حديث نسبياً، ولا يعتبر شائعاً كلياً بصورة عالمية، حتى الآن، في أي جزء من العالم. ومع ذلك، فإن حق التصويت الخارجي العالمي، بمعنى غير المقيد وغير المشروط، يعتبره الكثيرون جزءاً من حقوق المواطن في عالم اليوم، حيث أصبح العيش أو الإقامة في الخارج يشكل جزءاً من حياة الملايين من الناس، وحيث أصبحت ممارسة الحقوق وإنفاذ القوانين عابرة للحدود الوطنية كل يوم. وبخصوص الحقوق والواجبات السياسية، فإنه من المثير للاهتمام أيضاً ضرورة مناقشة ما إذا كان يتوجب على البلدان أو لا يتوجب عليها السماح للمقيمين على أراضيها من غير مواطنيها بالتصويت لصالح المؤسسات القائمة في بلدانهم الأم، مثل الهيئات التشريعية الوطنية، أو في الاستفتاءات، أو في الانتخابات الرئاسية. وإذا لم تكن تفعل ذلك، ولم يكن هناك أي تشريع قانوني للتصويت الخارجي في بلد المنشأ، فإن ذلك يمثل خسارة كبيرة للحقوق السياسية بالنسبة للمقيمين في الخارج. وفي بعض البلدان، مثل السويد، يسمح بذلك على المستوى المحلي أو الإقليمي. ويتناول الفصل الثالث طرح هذه المسألة ومناقشتها.

وتجري حالياً في بعض البلدان إعادة النظر في الأحكام التشريعية لديها بشأن السماح بالتصويت الخارجي، وفي سياق هذه العملية فإنها قد تقرر إلغاء تطبيق حق التصويت الخارجي أو مواصلته. ويبدو أن السبب الرئيسي لإلغاء التصويت الخارجي يعود للتكلفة العالية التي ينطوي عليها، وخاصة تكلفة التصويت لكل ناخب، ولكن مناقشة مبادئ المساواة في الحقوق، وتكافؤ الفرص للمشاركة في التصويت، تقدم الحجج المناوئة لتطبيق معايير الفعالية من حيث تكلفة هذا الحق السياسي الأساسي للمواطن. وتجري حالياً مناقشات حول إدخال التصويت الخارجي في عدة بلدان بأمريكا اللاتينية، في حين يجري النظر أيضاً في إمكانية إلغاء التصويت الخارجي في بعض البلدان الأخرى.

ويعمل هذا الدليل أيضاً على تقديم أمثلة بشأن تكلفة التصويت الخارجي؛ بما فيها التقديرات التقريبية والتكلفة الفعلية (انظر دراسات الحالات والمرفق «د»). وتقوم معظم البلدان التي لديها أحكام تشريعية لتنظيم التصويت الخارجي بتنظيمه من خلال أجهزتها الإدارية، مع الاستعانة بالخدمات البريدية، ووزارة الخارجية، وما إلى ذلك. وعلى كلٍّ، فإن عدداً أقل من البلدان، وعادة تلك الخارجة لتوها من أتون الصراع والحروب، يعتمد لتنظيم التصويت الخارجي بمساعدة من المنظمات الدولية، أو غيرها من البلدان، أو الشركاء. وقد يكون طلب المساعدة من الشركاء الدوليين ضرورياً في بعض الحالات لأسباب متنوعة، بما في ذلك القضايا المتصلة بمسائل الثقة أو الأمن أو الترتيبات التنظيمية. ومع ذلك، فإن المرفق «د» وبعض دراسات الحالات، تشير إلى أن العمل على التصويت الخارجي، من خلال شركاء دوليين، قد يكون باهظ التكاليف للغاية.

وأخيراً، يعرض هذا الدليل نماذج من معدلات المشاركة المخيبة للآمال في صفوف الناخبين من الخارج، كما هو الحال، في بوتسوانا والمكسيك (انظر دراسة كل حالة والفصل الأول). وثمة أسباب عديدة لإحجام الناخبين في الخارج عن الإقدام على التسجيل أو التصويت من الخارج. وقد تعود تلك الأسباب إلى خوف الأشخاص من معرفة تواجدهم في أماكن لا يرتقب منهم أن يكونوا فيها، بحكم الأسباب المتعلقة بقوانين العمل أو السياسة. وقد تشمل الأسباب الأخرى أن الأشخاص قد ابتعدوا عن القضايا السياسية في بلادهم، أو أن الجهود اللوجستية التي يتعين عليهم المرور فيها حتى يتمكنوا من التسجيل أولاً والتصويت بعد ذلك أحياناً ما تكون معقدة أو باهظة التكاليف. ويعمل القسم الأخير من الفصل الأول على مناقشة أهمية المشاركة، والنظر في الدوافع والأسباب التي تحمل بعض الدول على عدم السماح بالتصويت الخارجي، أو التخطيط لإلغائه.

٦- المصطلحات

لأجل أغراض هذا الدليل، فإن التصويت الخارجي يعني الإجراءات التي تمكّن بعض أو كل الناخبين في بلد ما، من المقيمين بصفة مؤقتة أو دائمة في الخارج، من ممارسة حقهم في التصويت من خارج موطنهم الأصلي. والمصطلح المستخدم في هذا الدليل للدلالة على ذلك هو «التصويت الخارجي»، كما أن عبارات مثل «التصويت الغيابي» أو «التصويت من الخارج» التي يشيع استخدامها في الدليل، عادة ما تعني نفس الشيء. ويعمل المرفق «ب» على عرض مسرد بالمصطلحات الأخرى المستخدمة في هذا الدليل.

الفصل الأول

الفصل الأول

١. التصويت الخارجي: لمحة عامة شاملة

كارلوس نافارو فييرو، وإيزابيل مورالس، وماريا غراتشيف ١

١. التصويت الخارجي: لمحة عامة شاملة

١- مقدمة

يقدم هذا الفصل لمحة مقارنة لممارسات التصويت الخارجي في جميع أنحاء العالم. وتستند هذه المقارنة على دراسة ٢١٤ بلد وإقليم ذا صلة بالموضوع. وتشمل هذه جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، فضلاً عن الأقاليم التي على الرغم من أن لديها أوضاعاً قانونية مختلفة، فإنها تشترك في سمة عامة: فهي تنتخب سلطاتها الخاصة بها، كما أنها غير ممثلة في البرلمان أو الهيئة التشريعية للدولة التي تنتمي إليها. ويورد الملحق «أ» من هذا الدليل قائمة كاملة بأسماء هذه البلدان والأقاليم، وأحكام التصويت الخارجي لدى كل منها.

ويظهر البحث أن ١١٥ دولة ومنطقة في العالم لديها أحكام قانونية تجيز لناخبها الحق في التصويت من الخارج (اعتباراً من شهر أيار/مايو عام ٢٠٠٧). ويشمل هذا الرقم الدول الخمس التي لديها أحكام قانونية نافذة وتسمح بالتصويت الخارجي ولكنها، لأسباب مختلفة، لم تشرع في تنفيذ ذلك حتى الآن.

ويشتمل الملحق «أ» والمعلومات الواردة في هذا الفصل على الإشارة فقط إلى البلدان والأقاليم التي يتاح فيها التصويت الخارجي في الانتخابات أو الاستفتاءات الوطنية. ولكن لم يتم إدراج البلدان والأقاليم التي تحتوي على تشريعات لا تجيز التصويت الخارجي إلا على المستوى المحلي.

وهناك عدد قليل من البلدان التي تحوز على نصوص قانونية متعلقة بالتصويت الخارجي، ولكنها لم تطبقها إلا بشكل استثنائي، مرة في تاريخها. كما أن هناك حالات تم فيها استخدام التصويت الخارجي لمرة واحدة فقط في تاريخ البلد أو الإقليم، ولكن لم يتم الاستمرار في مواصلة ذلك الإجراء، كما لم يكن لديها تشريعات أو نصوص في الإطار القانوني لذلك الغرض. وتعتبر إريتريا وتيمور الشرقية

١ ساهمت برييت ليسبي بالمساعدة في البحث بشأن هذه اللوحة المقارنة والملحق «أ».

أمثلة على هذه الحالات، حيث تم السماح بالاقتراع الخارجي في الاستفتاءات المتعلقة باستقلال كل منهما، في عامي ١٩٩٣ و ١٩٩٩، على التوالي. وهناك مثال آخر على استخدام التصويت الخارجي في وقت سابق، ولكن على أساس تقييدي للغاية، ويتمثل ذلك في كمبوديا، التي سمحت بالاقتراع الخارجي لانتخابات الجمعية التأسيسية لديها في عام ١٩٩٣، شريطة قيام الناخبين الراغبين في الاقتراع بالسفر أولاً إلى كمبوديا لتسجيل أنفسهم لعملية التصويت في الخارج. ويندرج إقليم توكيلاو أيضاً ضمن هذه الفئة: حيث جرى هناك استخدام التصويت الخارجي على أساس محدود في الاستفتاء على الاستقلال عام ٢٠٠٦ فقط.

وتحاول هذه اللمحة العامة بيان الممارسات المختلفة بشأن التصويت الخارجي، وتوصيف بعضها ووضعها في مجموعات. كما تجدر الإشارة إلى أن عملية تصنيف هذه الفئات مبنية على ١١٥ حالة من حالات التصويت الخارجي، وفي حين أنها تهدف إلى وصف جميع الممارسات، فإن البعض منها قد يبدو مبسطاً أو قد لا يكون ممثلاً بصورة مطولة. ويعمل الملحق «أ» على إعطاء معلومات أكثر تفصيلاً لكل بلد بعد الآخر.

٢- البلدان التي تكفل التصويت الخارجي حالياً

كما يبين الجدول ١-١، فإن أحكام التصويت الخارجي موجودة على نطاق واسع في جميع أنحاء العالم. وهو أمر كثير الشبوع في أوروبا، ولكنه موجود أيضاً في كل مناطق العالم. وتشترك جميع المناطق في أن غالبية البلدان والأقاليم فيها لديها قوانين للتصويت الخارجي.

وتبين الدراسة المتفحصة لأنواع من البلدان التي لديها تصويت خارجي أيضاً أنها متفاوتة عن بعضها البعض ومختلفة جداً في مستوى التنمية الاجتماعية والاقتصادية: وهي تشمل كلاً من البلدان الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، ودولاً من المناطق الأقل نمواً في العالم. وفي حين أنه لا يوجد رابط واضح بين أحكام التصويت الخارجي والخصائص الاجتماعية الاقتصادية أو السياسية، تظل هذه العوامل هامة في المناقشات واتخاذ القرارات المتعلقة بأحكام التصويت الخارجي وممارساته، وغالباً ما تنعكس في التحديات أو التعقيدات التي تتم مواجهتها. كما تختلف هذه الدول أيضاً في طول الفترة الزمنية التي رست فيها ديمقراطياتها، وجذورها، ومدى الاستقرار فيها، وتعزيز المؤسسات الممارسات الديمقراطية وترسيخها. كما تشمل هذه دولاً ذات ديمقراطيات راسخة، جنباً إلى جنب، مع دول ذات ديمقراطيات ناشئة أو مستعادة، وحتى بعض البلدان التي يشك في تصنيفها بأنها ديمقراطية.

الجدول ١-١: البلدان والأقاليم التي تكفل التصويت الخارجي حالياً

المنطقة	البلد
أفريقيا (٢٨)	الجزائر، أنغولا، بنين، بوتسوانا، القرن الأخضر، جمهورية أفريقيا الوسطى، تشاد، ساحل العاج، جيبوتي، غينيا الاستوائية، الغابون، غانا، غينيا، غينيا بيساو، ليسوتو، مالي، موريشيوس، موزمبيق، ناميبيا، النيجر، رواندا، وساو تومي وبرينسيبي، السنغال، جنوب أفريقيا، السودان، توغو، تونس، زيمبابوي.
الأمريكتان (١٦)	الأرجنتين، بوليفيا، البرازيل، كندا، كولومبيا، جمهورية الدومينيكان، الإكوادور، جزر فوكلاند، غيانا، هندوراس، المكسيك، نيكاراغوا، بنما، بيرو، الولايات المتحدة، فنزويلا.

آسيا (٢٠)	أفغانستان، بنغلاديش، الهند، إندونيسيا، إيران، العراق، إسرائيل، اليابان، كازاخستان، قيرغيزستان، لاوس، ماليزيا، عمان، الفلبين، سنغافورة، سوريا، طاجيكستان، تايلاند، أوزبكستان، اليمن.
أوروبا الغربية والوسطى والشرقية (٤١)	النمسا، أذربيجان، بيلاروس، بلجيكا، البوسنة والهرسك، بلغاريا، كرواتيا، جمهورية التشيك، الدنمارك، إستونيا، فنلندا، فرنسا، جورجيا، ألمانيا، جبل طارق، اليونان، غيرنزي، المجر، آيسلندا، أيرلندا، إيطاليا، جيرزي، لاتفيا، ليختنشتاين، ليتوانيا، لوكسمبورغ، جزيرة مان، مولدوفا، هولندا، النرويج، بولندا، البرتغال، رومانيا، روسيا، سلوفينيا، إسبانيا، السويد، سويسرا، تركيا، أوكرانيا، المملكة المتحدة.
المحيط الهادئ (١٠)	أستراليا، جزر كوك، فيجي، جزر مارشال، ميكرونيزيا، ناورو، نيوزيلندا، بالاو، جزر بيتكيرن، فانواتو.
المجموع (١١٥)	

٢-١: البلدان التي تكفل التصويت الخارجي ولكن أحكامه لا تزال بانتظار التنفيذ

هناك خمس حالات معروفة (انظر الجدول ٢-١)، حيث أنه، بالرغم من وجود نوع من الأحكام الدستورية أو القانونية التي تجعل من التصويت من الخارج ممكناً، إلا أنه لم يتبلور بعد، بسبب عدم وجود اتفاق سياسي، أو تشريعي، أو مالي، أو إداري لازم لتشريعه أو تنظيمه (باستثناء غانا، حيث كان من المقرر تمديد التصويت الخارجي ليشمل جميع الناخبين في الخارج في انتخابات عام ٢٠٠٨). ويعمل هذا على تقديم الدليل على مدى تزايد أهمية التصويت الخارجي على جدول الأعمال السياسي والانتخابي في عدة مناطق من العالم، وكذلك مهاترات الجدول حول أهميته وجواه والتعقيدات المتنوعة في اتخاذ القرار بشأنه.

الجدول ٢-١: البلدان التي تكفل التصويت الخارجي ولكن أحكامه لا تزال بانتظار التنفيذ

البلد	الوضع
أنغولا	يجيز التشريع الانتخابي منذ عام ١٩٩٢ للمواطنين الذين يعيشون في الخارج المشاركة في انتخابات المجلس التشريعي، كما ينص على إنشاء سجل انتخابي في كل من البعثات الدبلوماسية للدولة، حيث يتم التصويت فيها بصورة شخصية. كما ينص القانون على أن يتم اعتبار جاليات الدولة المقيمة في الخارج دائرة انتخابية واحدة، بحيث يتم انتخاب ثلاثة ممثلين لها في الجمعية الوطنية. ويتوقف تطبيقها على مدى توفر الظروف المادية اللازمة، واتخاذ قرار لذلك الغرض من اللجنة الوطنية للانتخابات، التي لم تصدر قرارها بعد.
بوليفيا	يقضي التشريع الانتخابي منذ عام ١٩٩١ بضرورة تنظيم قانون (المادة ٩٧ حالياً) ينص على تمكن المواطنين البوليفيين الذين يعيشون في الخارج، ممن يحق لهم التصويت، من التصويت لانتخاب الرئيس ونائب الرئيس، وعلى تحديد تنظيم هذا الحق بواسطة قانون محدد لذلك الغرض. وقد تم تمرير القانون في الغرفة الأدنى بالبرلمان في كانون الأول/ديسمبر عام ٢٠٠٥. والقانون الآن موضوع قيد المناقشة في مجلس الشيوخ للبرلمان، ولكنه لم يتم سن وتفعيل القانون الناضم لذلك التشريع حتى الآن.
اليونان	ينص الدستور على إمكانية التصويت من الخارج في الانتخابات الوطنية عن طريق البريد أو "أي وسيلة أخرى مناسبة"، ولكن القانون اللازم لتطبيق هذا القرار لم يتم تمريره بعد.

ينص القانون الانتخابي الصادر عام ٢٠٠٠ (كما في القانون الانتخابي السابق لعام ١٩٩٦) على أن المواطنين المقيمين بصورة مؤقتة أو دائمة خارج البلاد، يمكنهم التصويت في الانتخابات الرئاسية والتشريعية. وقد تم تحديد هذا الاحتمال بالحقائق التالية: (أ) توافر "نفس الظروف المتعلقة بالنزاهة، والمساواة، والشفافية، والسلامة، والإشراف، والرقابة، والتحقق، كما هي مطبقة داخل الأراضي الوطنية" (المادة ١٢٢)؛ و(ب) وجوب اتخاذ السلطة الانتخابية قرارها قبل ستة أشهر من بداية العملية الانتخابية فيما إذا كان من الممكن تحقيق تلك الإشرافات، والتصرف على ذلك النحو، بعد التشاور مع الأحزاب السياسية. وليس هناك أي دليل على أن السلطة الانتخابية ستعمل على تطبيقه في الانتخابات المقبلة، كما ليس ثمة خطة ملموسة لتحقيق ذلك.	نيكاراغوا
لقد تم فيها تقديم التصويت الخارجي بموجب القانون في عام ٢٠٠٧. وكان من المقرر تنفيذ ذلك في الانتخابات الرئاسية المقبلة عام ٢٠٠٨.	بنما

وبقدر ما تعتبر حالة الإكوادور هنا تمثيلية إلا أنها متناقضة في ذات الوقت، حيث أن الكونغرس قرر في أواخر عام ٢٠٠٢، بصورة نهائية، ضرورة وضع تشريع خاص بالتصويت الخارجي، ليتم تطبيق ذلك خلال الانتخابات الرئاسية لعام ٢٠٠٦؛ ومع ذلك، فإنه قبل سنوات، وتحديداً في شهر نيسان/أبريل عام ١٩٨٧، كان مجلس الكونغرس قد قرّر سحب التشريعات المتعلقة بذلك من الدستور، والتي تمت الموافقة عليها قبل ثلاثة أشهر سابقة، على أساس أن تلك الأحكام لم تكن دستورية. وكان من المزمع أن تنفيذ التصويت الخارجي في بنما، سيتم للمرة الأولى، في عام ٢٠٠٨، بعد صدور بعض التشريعات والمناقشات الأخيرة في عام ٢٠٠٧.

وهناك بلدان أخرى، مثل تشيلي، والسلفادور، وغواتيمالا في أمريكا اللاتينية، حيث أنه على الرغم من عدم الموافقة على صدور أي نص قانوني بشأن التصويت الخارجي، فإن المسألة قد أصبحت ذات صلة وثيقة؛ بحيث أن التصويت الخارجي قد تم إدراجه على جدول أعمال الحوار السياسي والتشريعي، وتمت مناصرة اعتبار الموضوع كأولوية على جدول الأعمال المذكور. وفي تشيلي، فقد جرى طرح اقتراح بتطبيق التصويت الخارجي في الانتخابات الرئاسية وأدوات الاستفتاء. وقد أشارت المنظمات الإقليمية إلى أهمية التصويت الخارجي، فيما يتعلق بالانتخابات التي جرت في أوقات سابقة في غواتيمالا. وقد تلقى مجلس النواب في البرلمان الكوستاريكي مشروع قانون انتخابي جديد يتضمن أحكاماً للتصويت الخارجي. وقد ناقشت اللجان البرلمانية في بنما مشاريع القوانين لكفالة التصويت الخارجي والأساليب المحتملة. وقد تم اتخاذ قرار من قبل الكونغرس، عام ٢٠٠٦، وفي المحكمة الانتخابية في عام ٢٠٠٧، للسماح بالتصويت الخارجي، وكان من المزمع تنفيذ ذلك في عام ٢٠٠٨.

وبالنسبة لمناطق أخرى من العالم، فإن هناك على سبيل المثال مشروع لإصلاح القانون الانتخابي مطروح أمام الكونغرس في جزر القمر بشأن المادة ٤، التي من شأنها أن تجيز إمكانية التصويت في الاستفتاءات من الخارج. وفي بعض البلدان، مثل مصر، فإنه يتم النظر إلى مسألة إدخال التصويت الخارجي باعتبارها مسألة إجراءات إدارية بحتة، وسيجري العمل على وضعها موضع التنفيذ قريباً. وقد أدت المناقشات التي تم إجراؤها في نيجيريا أيضاً إلى زيادة الاهتمام بالتصويت الخارجي.

وبالنسبة للعديد من البلدان التي تشتمل على أحكام سارية بشأن التصويت الخارجي، ولديها في بعض الحالات تاريخ طويل في إجراء هذا النوع من التصويت، فإنها تفكر حالياً في توسعة أو تحسين عملية التصويت الخارجي، من خلال توسيع حقوق التصويت، لتشمل أنواعاً إضافية من الانتخابات أو إتاحتها لأكثر مجموعة من الناخبين، أو من خلال تزويد الناخبين في الخارج بأساليب تصويت إضافية، علاوة على تلك المتوفرة حالياً. وكمثال واحد على ذلك، فإن الناخبين الإيستونيين قد تمكنوا من تجربة التصويت الإلكتروني من الخارج، بالإضافة إلى التصويت الشخصي والبريدي.

وتعتبر أرمينيا بمثابة مثال آخر على بلد يعتزم اتخاذ قرار بإلغاء التصويت الخارجي. ولا يتضمن القانون الانتخابي الجديد الذي دخل حيز التنفيذ في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧ في سياق السماح بازدواج الجنسية أية أحكام بشأن التصويت الخارجي. وقد قيل إن الأرمن المتواجدين في الخارج لا يجب أن يكون لهم الحق في اتخاذ القرار الرئيسية بشأن قيادة البلاد ومصيرها في أرمينيا، وإنه ينبغي أن يكون هذا الحق الحصري مقصوراً على الأرمن الذين يعيشون في داخل أرمينيا فقط. ومن المثير للاهتمام أنه على الرغم من كبر حجم الشتات الأرمني، فإن عدداً قليلاً جداً منهم يستخدمون حقوقهم في التصويت الخارجي. وكانت نسبة الإقبال بين الناخبين من الخارج منخفضة للغاية، وليس هناك أية دلائل تشير إلى أن هؤلاء الناخبين كان لهم أي تأثير بارز في نتائج الانتخابات التي جرت في فترات سابقة.

وتركز الأجزاء التالية من هذه اللمحة الشاملة على ثلاث قضايا رئيسية هي:

- أنواع الانتخابات التي ينطبق عليها التصويت الخارجي؛
- الحق في التصويت الخارجي؛
- أساليب الاقتراع للتصويت من الخارج.

ولا تغطي هذه الأجزاء سوى البلدان المئة وخمسة عشر التي تكفل التصويت الخارجي حالياً. وتشتمل خريطة العالم المرفقة مع هذا الدليل على بيان تفصيلي لكيفية توزيع هذه البلدان والأقاليم المئة وخمسة عشر، وتمييز كل نوع من الانتخابات وإجراءات التصويت (انظر أدناه). كما تظهر الخارطة أيضاً الدول الخمس التي جرى فيها استخدام التصويت الخارجي في الماضي، والدول الخمس التي تم فيها سن قوانين للتصويت الخارجي، ولكن لم يتم تنفيذها بعد.

ولا تتطرق هذه اللمحة العامة لمناقشة الجوانب التفصيلية لهذه الأفكار، حيث أن مواضيع النقاش حول هذه الأفكار مدرجة في الفصول من الثاني إلى العاشر من هذا الدليل.

ويختتم الفصل بإعطاء وصف موجز لإحدى عشرة دولة، حيث أن الاعتراف بالحقوق السياسية للمواطنين المقيمين في الخارج قد وصل إلى نقطة حيز بعض المقاعد لهم في الهيئة التشريعية الوطنية أو البرلمان، من أجل ضمان حصة من التمثيل السياسي لهم.

٣- أنواع الانتخابات التي ينطبق عليها التصويت الخارجي

إن القرار المتعلق بأنواع الانتخابات التي سيتم تطبيق التصويت الخارجي عليها هو في غاية الأهمية. وهذا الأمر لا يعود فقط إلى اعتبارات سياسية ومؤسسية (وما هي المؤسسات والمستويات الحكومية التي ستأثر جراء أصوات الناخبين في الخارج؟)؛ لكنه يعود أيضاً لاعتبارات فنية ولوجستية، كما أن الأمر مرتبط في الغالب بنوع النظام المستخدم في انتخاب الهيئة التشريعية أو الرئيس، وبالإجراءات التي سيتم استخدامها للتصويت الخارجي (انظر الجدول ١-٦).

وتبين لنا اللمحة العامة أن التصويت الخارجي يمكن تطبيقه في أربعة أنواع مختلفة من الانتخابات، وهي:

- الانتخابات التشريعية؛
- الانتخابات الرئاسية؛
- الاستفتاءات؛
- الانتخابات دون الوطنية.

وقد ينطبق التصويت الخارجي على نوع واحد فقط من الانتخابات، أو على خليط من عدة أنواع من الانتخابات. ويتعلق أول نوعين بانتخاب وتجديد أعضاء أجهزة التمثيل الوطني، مثل الهيئات التشريعية والرئاسة، في حين أن المجموعة الثالثة تتعلق بالاستفتاءات. ونحن نعتبر أن هذه الأنواع تتعلق بالمستوى الوطني فقط، رغم أنه في بعض الدول الاتحادية، فإن الكيانات التأسيسية لها الحق في تبني الوسائل الخاصة بها لممارسة الديمقراطية المباشرة على الصعيد المحلي.

وتشمل مجموعة الانتخابات دون الوطنية، على الصعيد المحلي، كل انتخابات الهيئات التشريعية أو التنفيذية على المستويات السياسية والإدارية الحكومية فيما دون المستوى الوطني، ولكن هذه قد تختلف من بلد إلى آخر، وفقاً للشكل الخاص للدولة أو للحكومة. والمعيار الأساسي هنا هو أن يتم اختيار الممثلين عن طريق التصويت الشعبي. وقد جرت دراسة هذه المجموعة فقط مع تركيبة مع أنواع أخرى من الانتخابات لأغراض متعلقة بهذا الدليل.

ولا ينبغي نسيان مسألة التصويت الخارجي للهيئات التمثيلية فوق الوطنية. ومع ذلك، فإنه لا يوجد حتى الآن سوى مثال لحالة واحدة على التصويت والانتخاب فوق وطنية - ألا وهي الانتخابات المتعلقة بالبرلمان الأوروبي.

وفي بعض الحالات، فإن مواطني إحدى دول الاتحاد الأوروبي أو المجلس الأوروبي المقيمين، بصفة مؤقتة أو دائمة، في بلد آخر من بلدان الاتحاد الأوروبي أو من دولة عضو في المجلس الأوروبي، يتمكنون من التصويت في الانتخابات دون الوطنية في البلد الذي يقيمون فيه.

ويمكن تصنيف الحالات الوطنية المئة وخمس عشرة التي تم فيها تأسيس التصويت الخارجي، وفقاً لأنواع مختلفة من الانتخابات أو وفقاً لمجموعات من الانتخابات التي ينطبق عليها التصويت الخارجي نفسه (انظر الجدول ١-٣).

وحيثما يُسمح بالتصويت الخارجي لنوع واحد فقط من الانتخابات، فإن الممارسة الأكثر شيوعاً هي السماح بالتصويت الخارجي في الانتخابات التشريعية، كما هو الحال في ٣١ بلداً. وتسمح ١٤ بلداً بالتصويت الخارجي للانتخابات الرئاسية فقط. ولا توجد حالات معروفة بالسماح بالتصويت الخارجي في الاستفتاءات فقط.

وبعض الدول التي تجري الانتخابات التشريعية والرئاسية معاً لا تسمح بالتصويت الخارجي لكلتا الانتخابات. وعلى سبيل المثال، فإن أفغانستان عملت على تطبيق التصويت الخارجي في انتخاباتها الرئاسية في عام ٢٠٠٤، ولكن لم يتم تطبيقها في الانتخابات التشريعية التي أجريت في العام التالي ٢٠٠٥. كما تسمح أذربيجان بالتصويت الخارجي في الانتخابات التشريعية فقط، على الرغم من أن انتخاب الرئيس فيها يتم بصورة مباشرة.

الجدول ٣-١: أنواع الانتخابات التي ينطبق عليها التصويت الخارجي

نوع الانتخاب	عدد الحالات	البلدان
الانتخابات التشريعية فقط	٣١	أنغولا، أستراليا، أذربيجان، بنغلاديش، بلجيكا، بوتسوانا، جمهورية التشيك، فيجي، ألمانيا، جبل طارق، اليونان، جيرنزي، غينيا بيساو، غيانا، الهند، العراق، اليابان، جيرزي، لاوس، ليسوتو، لوكسمبورغ، جزر مارشال، ناورو، هولندا، سلطنة عمان، جزر بيتكيرن، جنوب أفريقيا، تايلاند، تركيا، المملكة المتحدة، زمبابوي.
الانتخابات الرئاسية فقط	١٤	أفغانستان، بنين، بوليفيا، البرازيل، جمهورية أفريقيا الوسطى، تشاد، ساحل العاج، جمهورية الدومينيكان، الإكوادور، هندوراس، المكسيك، بنما، تونس، فنزويلا (في جولة الإعادة للانتخابات الرئاسية فقط).
الانتخابات التشريعية والرئاسية معاً	٢٠	الأرجنتين، بلغاريا، القرن الأخضر، كرواتيا، جيبوتي، غينيا الاستوائية، جورجيا، غانا، غينيا، إندونيسيا، إسرائيل، موزمبيق، ناميبيا، نيكاراغوا، الفلبين، رومانيا، ساو تومي وبرينسيبي، سنغافورة، السنغال، سوريا.
الانتخابات التشريعية والرئاسية والاستفتاءات	١١	النمسا، كولومبيا، مولدوفا، بيرو، بولندا، البرتغال، رواندا، سلوفينيا، طاجيكستان، أوكرانيا، أوزبكستان.
الانتخابات التشريعية والرئاسية ودون الوطنية والاستفتاءات	٦	الجزائر، بيلاروس، أيرلندا، روسيا، توغو، الولايات المتحدة.
الانتخابات التشريعية والاستفتاءات	٧	كندا، جزر كوك، إستونيا، المجر، إيطاليا، لاغويا، السويد.
الانتخابات الرئاسية والاستفتاءات	٧	فرنسا، الغابون، قيرغيزستان، ليتوانيا، مالي، النيجر، اليمن.
تركيبات أخرى	١٩	البوسنة والهرسك، الدنمارك، جزر فوكلاند، فنلندا، آيسلندا، إيران، جزيرة مان، كازاخستان، ليختنشتاين، ماليزيا، موريشيوس، ميكرونيزيا، نيوزيلندا، النرويج، بالاو، إسبانيا، السودان، سويسرا، فانواتو.
الاستفتاءات فقط	صفر	—
المجموع	١١٥	

ومن بين المئة وخمسة عشر بلداً وإقليماً التي تكفل التصويت الخارجي، يعمل خمسة وأربعون منها على تطبيق التصويت الخارجي في نوع واحد من الانتخابات فقط. ولكن عدداً منها يسمح بتطبيقه في نوعين أو أكثر من أنواع الانتخابات. ولعل الممارسة الأكثر شيوعاً هي السماح بتطبيقه في نوعين من الانتخابات - وغالباً ما تكون هذه في الانتخابات الرئاسية والانتخابات التشريعية الموجودة في ٢١ بلداً. وهناك ما يزيد قليلاً على ٢٠ بلداً وإقليماً تعمل على استخدام خليط من ثلاثة أنواع من الانتخابات أو أكثر. ومع ذلك، فإن الأرقام الواردة في الجدول ٣-١ لا تدل على الحقيقة كاملة. ويبدو لأول وهلة أن السماح بالتصويت الخارجي في أكبر عدد من أنواع الانتخابات هو الترتيب الذي يعد الأكثر شمولاً للناخبين الخارجيين. ومع ذلك، فإن الدرجة الحقيقية لمدى تغطية عملية التصويت

الخارجي وشموليتها تعتمد في جزء منها على الترتيبات الفنية والإدارية، والتي قد تفرض قيوداً فعلية أو مؤثرة. وعلى سبيل المثال، فإن بعض البلدان تجيز التصويت الخارجي لنوع انتخابي واحد فقط، وفي بلد واحد، أو في قلة قليلة من البلدان التي قد لا تجتذب بالضرورة عدداً كبيراً من الناخبين الخارجيين (انظر أيضاً القسم ٤).

ومن وجهة نظر مختلفة، فإن المعلومات المتوفرة تتيح لنا تحديد فيما إذا كان لدى الناخب خيار التصويت على نوع من السلطة التي تقوم بمهام واجبات الحكومة، على سبيل المثال، وفيما إذا كان لدى الناخب الخارجي الفرصة في النظام الرئاسي للتصويت على انتخاب الرئيس، بينما يكون لدى الناخب الخارجي في النظام البرلماني فرصة التصويت لاختيار أعضاء البرلمان.

٤- الأشخاص المؤهلون للتصويت من الخارج

يرتبط المؤشر الرئيسي الأول لدرجة التغطية أو الشمولية في التصويت الخارجي باشتراطات - الجنسية، والإقامة، وتسجيل الناخبين، وغيرها - يجب الوفاء بها قبل أن يصبح من حق أي شخص الاقتراع في التصويت الخارجي. وقد تتغير هذه الاشتراطات وتتفاوت بشكل كبير من سياق إلى آخر. وفي كثير من الحالات لا تعيد هذه الاشتراطات إنتاج مجرد الاشتراطات العادية اللازمة للفرد لممارسة حقوقه السياسية في داخل البلاد، ولكنها تشمل أيضاً بعض الاشتراطات الخاصة أو الإضافية المتصلة بموقف الناخب الخارجي المحتمل.

وعندما لا تكون هناك اشتراطات خاصة أو إضافية مرتبطة بالظروف أو الوضع الشخصي للناخب الخارجي المحتمل، فإنه يمكن افتراض ضمان حق الوصول الشامل، بمعنى أن التصويت الخارجي هو في متناول جميع المواطنين سواء، على سبيل المثال من كانوا متواجدين في الخارج بشكل دائم أو بصورة مؤقتة. ولعل الشرط الأكثر شيوعاً وانتشاراً، وإن لم يكن الوحيد، هو شرط المواطنة، وإن كانت هناك بعض الاستثناءات لهذا الشرط. وتعترف نيوزيلندا، على سبيل المثال، بمواطني البلدان الأخرى كناخبين يحق لهم التصويت الخارجي إذا كانوا مقيمين بصفة دائمة في نيوزيلندا: حيث أنهم لا يحتاجون أن يكونوا من مواطني نيوزيلندا من أجل التأهل لأن يصبحوا ناخبين خارجيين. ومن هذا المنظور، فإن نيوزيلندا قد تعتبر بمثابة الحالة الأكثر شمولية على الإطلاق. ويتناول الفصل الرابع مسائل المواطنة والحق في التصويت الخارجي بمزيد من التفصيل.

وفي غالبية البلدان والأقاليم المئة وخمسة عشر، فإن التشريع المتعلق بالتصويت الخارجي لا يتضمن أية شروط أو قيود خاصة على الأفراد، حتى يكونوا مؤهلين للحصول على حق التصويت الخارجي. وفي حالات أخرى، فإن هناك قيوداً رسمية بشأن الأهلية للتصويت للخارجي، وتتعلق هذه القيود في معظمها، إما بأوضاع الإقامة في الخارج (القيود المتعلقة بالنشاط)، أو بطول الوقت الذي قضاه المواطن خارج البلاد (القيود المتعلقة بمدة المكوث في الخارج).

ويوجد النوع الأول من الاشتراطات في ١٤ بلداً (انظر الجدول ١-٤). وتنتمي جنوب أفريقيا إلى هذه المجموعة ولكن لديها ميزات خاصة جداً؛ فقد عملت على إتاحة التصويت الخارجي لشتى المواطنين المقيمين في الخارج خلال الانتخابات التاريخية لها في عام ١٩٩٤ بشروط شاملة جداً، ولكن منذ ذلك الحين، تم تقييد التصويت الخارجي بصورة منهجية. وفي الانتخابات العامة في شهر نيسان/أبريل عام ٢٠٠٤، عملت جنوب أفريقيا على فرض قيود شديدة لقصر التصويت الخارجي على أعضاء السلك الدبلوماسي والناخبين الذين تم تسجيلهم، بالفعل، في داخل البلاد، والمحمّل تواجدهم في الخارج لفترة مؤقتة فقط. ومن المثير للاهتمام، أن القانون لا يحدد الوقت الذي يشمل الغياب المؤقت من جنوب أفريقيا، ولكنه عمل على وضع المعالم والحدود بشأن وقت وكيفية التسجيل والتقدم للحصول على حق

التصويت الخارجي. ويعتبر قصر حق التصويت الخارجي على الموظفين الدبلوماسيين أو العاملين في سلك الحكومة نوعاً شائعاً من أنواع القيود المتصلة بالنشاط. وهذه القيود موجودة، على سبيل المثال، في كل من بنغلاديش، وأيرلندا، وإسرائيل، ولاوس، وزمبابوي. ومن الشائع أيضاً السماح بالتصويت من الخارج لأفراد القوات المسلحة، أو الطلاب، أو المواطنين المرتبطين بأعمال رسمية أو مهام دولية أخرى. وكان من المرجح أن يتم تمديد التصويت الخارجي في غانا في انتخابات عام ٢٠٠٨ لتشمل كافة الناخبين المقيمين في الخارج.

الجدول ١-٤: البلدان والأقاليم التي قصرت حق التصويت الخارجي حسب النشاط في الخارج (وعدها ١٤)

البلد/الإقليم	الناخبون
بنغلاديش	موظفو الحكومة في المهام الرسمية فقط
فيجي	المواطنون المتواجدون في الخارج ممن يقومون بمهام أو وظائف رسمية أو عسكرية، أو يعملون لصالح منظمة دولية تنتمي إليها الدولة، أو يدرسون، أو يعملون لصالح شركة مسجلة في فيجي فقط.
غانا	الدبلوماسيون وموظفو الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الأخرى، وأفراد الشرطة والجيش العاملون في بعثات حفظ السلام، والطلاب الحاصلون على منح دراسية حكومية للدراسة في الخارج فقط.
غيانا	الموظفون في الحكومة أو أية مؤسسة عامة في مهام بالخارج، والطلاب المنتظمون بالدراسة في دورات بدوام كامل في أي مؤسسة تعليمية أجنبية فقط.
الهند	أعضاء القوات المسلحة وموظفو الحكومة الموزعون في الخارج فقط.
أيرلندا	المواطنون المبعوثون في بعثات رسمية خارج البلاد ذات طبيعة دبلوماسية أو عسكرية فقط.
إسرائيل	المواطنون المبعوثون في بعثات رسمية خارج البلاد ذات طبيعة دبلوماسية أو عسكرية فقط.
لاوس	العاملون في الدولة فقط.
ليسوتو	المواطنون المبعوثون في بعثات رسمية خارج البلاد ذات طبيعة دبلوماسية أو عسكرية فقط.
ماليزيا	الموظفون الدبلوماسيون والطلاب في الخارج فقط.
موريشيوس	موظفو السلك الدبلوماسي فقط.
سنغافورة	العاملون في سلك الحكومة بعقود ثابتة فقط.
جنوب أفريقيا	الموظفون الدبلوماسيون والناخبون المسجلون ممن هم في الخارج بصورة مؤقتة فقط.
زمبابوي	المواطنون المبعوثون في بعثات رسمية خارج البلاد ذات طبيعة دبلوماسية أو عسكرية فقط.

وبين الجدول ١-٥ بعض الأمثلة على النوع الثاني من القيود على التصويت الخارجي، بشأن طول مدة الإقامة. وقد يتخذ هذا التقييد أشكالاً مختلفة. وفي معظم هذه البلدان، فإن هناك حداً أعلى للوقت الذي يسمح للناخب أن يبقى فيه في الخارج قبل أن يفقد حقه في التصويت الخارجي. والحد الأقصى للوقت المسموح به في الخارج في غينيا، على سبيل المثال، هو ١٩ سنة، في حين أن الحد الأقصى لأستراليا هو ست سنوات، على الرغم من أنه يمكن طلب التمديد في تلك الحالة. وفي جزر فوكلاند، فإنه يتاح للناخب التصويت من الخارج إذا كان تواجد في الخارج مؤقتاً، وكان يقيم في المملكة المتحدة (بريطانيا) فقط، وليس في أي مكان آخر. ويتعين على حاكم جزر فوكلاند وضع سلسلة من الترتيبات الإدارية اللازمة لإجراء الاقتراع في الخارج. والحد الأقصى لطول مدة البقاء في الخارج للألمان هو ٢٥ عاماً، و ١٥ عاماً في المملكة المتحدة، وخمس سنوات في كندا، وستة أشهر في تركيا.

وقد يعمل التقييد المتعلق بطول مدة الإقامة في الخارج أيضاً في الاتجاه المعاكس، ما يعني أن الناخب يجب عليه أن يظل بعيداً عن بلده لفترة معينة من الزمن، حتى يكون قادراً على التصويت من الخارج. وهذا هو الحال بالنسبة للناخبين من تشاد، على سبيل المثال، الذين يتعين عليهم التسجيل في السجل القنصلي قبل ستة أشهر على الأقل من موعد الانتخابات. والناخبون الخارجيون من مواطني موزمبيق بحاجة إلى إقامة في الخارج لمدة سنة، على الأقل، قبل أن تبدأ عملية تسجيل الناخبين هناك. وأما إذا ظل الناخب في الخارج لمدة ستة أشهر على الأقل، وكان مسجلاً في البعثة الدبلوماسية للدولة، فإنه يمكنه التصويت عن طريق تعيين وكيل له. وفي جبل طارق، وغيروزي، وجزيرة مان، وجيرزي، فإنها تسمح بالتصويت الخارجي فقط في حال البقاء المؤقت في الخارج، والتسجيل للانتخابات لا يتم إلا داخل الإقليم أو الدائرة الانتخابية. كما يتعين على الناخبين السنغاليين المقيمين في الخارج المكوث خارج بلدهم لمدة لا تقل عن ستة أشهر حتى يتاح لهم حق التصويت الخارجي، ولا يجوز لهم إجراء التصويت الخارجي والتسجيل له إلا في البلدان التي تتوفر فيها بعثة دبلوماسية للسنغال.

الجدول ٥-١: بعض الأمثلة من البلدان والأقاليم التي تقيد الحق في الحصول على التصويت الخارجي وفقاً لطول مدة البقاء في الخارج

البلد	اشتراطات طول فترة الإقامة في الخارج
أستراليا	إقامة في الخارج لمدة أقصاها ست سنوات (ويمكن طلب التمديد)
كندا	إقامة في الخارج لمدة أقصاها ثلاث سنوات
تشاد	يجب تسجيل الناخب في السجل القنصلي قبل ستة أشهر من بداية العملية الانتخابية.
جزر كوك	إقامة في الخارج لمدة أقصاها أربع سنوات، باستثناء فترات الإقامة في الخارج لأسباب طبية أو دراسية
جزر فوكلاند	لا يسمح إلا بالإقامة المؤقتة في المملكة المتحدة فقط للناخبين من الخارج
جبل طارق	إقامة مؤقتة في الخارج فقط
غيروزي	إقامة مؤقتة في الخارج فقط
غينيا	إقامة في الخارج لمدة أقصاها ١٩ سنة
جزيرة مان	إقامة مؤقتة في الخارج فقط
جيرزي	إقامة مؤقتة في الخارج فقط
موزمبيق	إقامة في الخارج لمدة لا تقل عن سنة واحدة قبل البدء في التسجيل كناخب من الخارج
نيوزيلندا	إقامة في الخارج لمدة أقصاها ثلاث سنوات
السنغال	إقامة لمدة ستة أشهر على الأقل بمكان فيه تمثيل دبلوماسي سنغالي
المملكة المتحدة	مدة أقصاها ٥١ عاماً للإقامة في الخارج

تعتبر الحالات التي يقتصر فيها التصويت الخارجي، قانونياً أو عملياً، على الناخبين الذين هم خارج الأراضي الوطنية قليلة للغاية. وفي كثير من الأحيان، فإنه بسبب قيود فنية أو إدارية أكثر منها لأسباب قانونية بحتة، فإن من المعتاد والأكثر شيوعاً عدم منح حق التصويت الخارجي للأشخاص المتواجدين خارج بلدانهم بشكل مؤقت، سواء للعمل، أو لممارسة أنشطة الأعمال، أو للدراسة، أو لأسباب طبية أو ترفيهية. وتعتبر أستراليا، وكندا، والدنمارك، ونيوزيلندا، والنرويج من بين البلدان القليلة التي تقدم تسهيلات للناخبين فيها من المسافرين كعابرين، أو المقيمين في الخارج بصفة مؤقتة. وإذا لم يكن مطلوباً من ناخبهم تسجيل أنفسهم كناخبين من الخارج على وجه التحديد، فإنه يمكنهم تسجيل أنفسهم على هذا النحو، حتى قبل بضعة أيام من المدة المحددة للتصويت.

ومع ذلك، فإن هناك أيضاً بعض الأشكال الأخرى من القيود المفروضة على التصويت الخارجي. وحتى بالنسبة لما يقارب الثمانين بلداً وإقليماً التي لا تقيد، على وجه التحديد، الحق في الحصول على التصويت الخارجي، فإنه ليس هناك ما يضمن حق التصويت من الخارج لجميع الناخبين المؤهلين للتصويت. ومن الممكن إعاقة أو قصر ممارسة هذا الحق بأنواع أخرى من الاشتراطات القانونية، مثل تلك التي يتعين على أي شخص استيفائها قبل تسجيل نفسه كناخب، أو من خلال الأحكام الفنية والإدارية والتنفيذية المتعلقة بتسجيل الناخبين أو التصويت نفسه. وقد تنطوي العقوبات الإدارية، مثلاً، على خلق صعوبات أمام الحصول على بطاقات الاقتراع أو عند محاولة إصدارها، وتجري مناقشة بعض القيود الأخرى أدناه.

وتستحق حالة الفلبين اهتماماً من نوع خاص، لأنها هي البلد الوحيد الذي يشترط متطلبات خاصة لأهلية التصويت من فئات معينة من المواطنين في الخارج، على الرغم من أن هذه المتطلبات لا تنطبق على المواطنين العاديين في الخارج. وهناك متطلبات خاصة من الفلبينيين المولودين في الفلبين والذين أصبحوا مواطنين بالجنس لدى بلد آخر، ولكنهم يرغبون في إعادة اكتساب جنسيتهم الفلبينية وفقاً لقانون عام ٢٠٠٣ بشأن الاحتفاظ بالمواطنة وإعادة اكتساب الجنسية، بما في ذلك الإقامة لمدة عام في البلاد. وبالإضافة إلى ذلك، فإن هناك متطلبات خاصة بشأن الفلبينيين في الخارج الذين يعتبرون مهاجرين أو مقيمين دائمين لدى بلد آخر. ويطلب من هؤلاء الأفراد توقيع إفادة خطية للإعراب عن نيتهم في العودة واستئناف الإقامة الفعلية في الفلبين، في موعد لا يتجاوز ثلاث سنوات من تاريخ الموافقة على طلباتهم للتسجيل من قبل الناخبين في الخارج.

وهناك متطلبات أو شروط إدارية وتكنولوجية أخرى، والتي، على الرغم من أنها لا تقيد رسمياً الحق في الحصول على التصويت الخارجي، فإنه قد يكون لها تأثير كبير وحاسم في القدرة على ممارسة حق التصويت من الخارج أو في إتاحة فرصة ممارسته. والمتطلبات والشروط اللازمة لإثبات الهوية لتسجيل الناخب الخارجي تعتبر ذات أهمية خاصة في هذا السياق (انظر أيضاً الفصل الرابع). وكلما كانت متطلبات التحقق من الهوية الشخصية والتسجيل كناخب في الخارج أكثر صرامة، وكلما زادت صعوبة عمل ذلك أو قصرت الفترة الزمنية المسموح بها للقيام بذلك، فإن تغطية الناخبين المحتملين للتصويت من الخارج تصبح أكثر تقييداً وتحديداً. وعلى سبيل المثال، فإنه عندما سمحت سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا بالتصويت الخارجي لانتخابات الجمعية التأسيسية في كمبوديا عام ١٩٩٣، فإنها قد وضعت شرطاً على الناخبين من الخارج بضرورة التسجيل لذلك الغرض في داخل البلد، ولكنها في النهاية عمدت لإقامة مجموعة مراكز اقتراع في كل من باريس ونيويورك وسيدني فقط، مما عمل على الحد من شمولية التغطية بشكل كبير للغاية.

وقد تصبح الوثائق اللازمة لإثبات أن الشخص يلبي شروط الأهلية التي تمكنه بالتالي من التسجيل كناخب خارجي ذات أهمية خاصة بالنسبة للناخبين المحتملين، الذين بسبب وضعهم كمهاجرين أو أطول فترة إقامتهم في البلد المضيف، قد لا تتوفر لديهم تلك الوثائق، أو قد يواجهون صعوبات جمة في الحصول عليها (انظر بصورة خاصة الفصلين السابع والثامن). وعند شروعها لأول مرة في تطبيق التصويت من الخارج في عام ٢٠٠٦، سمحت المكسيك فقط للمواطنين الذين صدرت لهم بطاقة تصويت خارجي (مجانياً) من قبل الهيئة الانتخابية، من داخل البلاد، للتصويت من الخارج. تشترط بعض الدول على الناخبين في الخارج ضرورة إبراز تأشيرة دخول سارية المفعول قبل أن يسمح لهم بالتصويت.

وفي سياق مماثل، إذا كان الإجراء اللازم للتسجيل كناخب خارجي يجب أن يتم تنفيذه في سفارة أو قنصلية، فإن مدى بعد المدى والتوزيع الجغرافي لشبكة البعثات الدبلوماسية للبلاد في الخارج،

والمسافة بين مقر البعثات الدبلوماسية والأقاليم أو المناطق التي يقيم أو يعمل فيها الناخبون المحتملون، قد يكون لها تأثير سلبي بالفعل على آلية تغطية التصويت الخارجي.

وعلى سبيل المقارنة، فإنه إذا كانت متطلبات التحقق من أهلية الناخب والتسجيل كناخب خارجي معقولة لأي مواطن، وإذا توفر لدى المواطن مرافق مادية وافية أو وقت كافٍ للتسجيل (مثلاً، لطلب استبدال أو تحديث الوثائق المطلوبة في البعثات الدبلوماسية الوطنية في الخارج أو عن طريق البريد، أو ربما عن طريق الوسائل الإلكترونية)، فإن ذلك، دون شك، سيعمل بصورة محببة على زيادة المشاركة في التصويت الخارجي في كثير من الحالات.

وتبين عملية التسجيل للانتخابات الرئاسية الأفغانية في عام ٢٠٠٤ حالة مثيرة للاهتمام، حيث أن التصويت الخارجي قد جرى في بلدين مجاورين، فقد كان معظم اللاجئين الأفغان متواجدين في كل من إيران وباكستان. ولم يتم تسجيل عدد كبير من الناخبين الأفغان المقيمين في إيران من قبل ممثلي السلطات الانتخابية الأفغانية، ولكنه كان يحق لهم التصويت بالرجوع أو الإشارة إلى البطاقات الصادرة من إيران التي تفيد تسجيلهم كلاجئين (انظر دراسة الحالة).

٥- إجراءات التصويت المستخدمة في التصويت الخارجي

إن البلدان التي تسمح بالتصويت الخارجي بحاجة إلى ضمان إجراء ذلك بطريقة تلبى كافة متطلبات الشفافية والأمن والسرية. ومن المستحسن أيضاً، قدر الإمكان، أن تتاح لكل الناخبين نفس الفرصة للتصويت. ومع ذلك، فإن البلدان والأقاليم بحاجة أيضاً إلى إجراء تعديلات وابتكارات لمواجهة التحديات الخاصة بالتصويت الخارجي، مثل الموقع الجغرافي للناخبين، ومدى توفر الأمن في نقل بطاقات الاقتراع، وارتفاع تكاليف التصويت الخارجية، والمسائل الإدارية الأخرى المذكورة أعلاه. لذلك، فإن من المثير للاهتمام، ومن غير المستغرب، أن نرى بشكل عام، أن إجراءات التصويت من الخارج هي مساوية لتلك التي تطبق في الداخل. كما ليس من المستغرب أن يجري اعتماد إجراءات استثنائية في بعض الحالات، وخصوصاً لإتاحة مجموعة واسعة من المرافق والتسهيلات وجعلها في متناول جميع الناخبين من الخارج، لتمكينهم من ممارسة حقهم في التصويت من أماكن بعيدة أو متعذر الوصول إليها. وعند تطبيق كل من إجراءات التصويت في الخارج، فإنه يترك آثاراً من حيث مدى تغطية الناخبين المحتملين وتوفير الفرصة لهم للإدلاء بأصواتهم. ويتناول الفصل الخامس بمزيد من التعمق دراسة هذه الجوانب والإجراءات المختلفة مثل البريد، والتصويت الشخصي أو بالوكالة، ومزايا وعيوب كل منها.

وهناك خمس طرق مختلفة، تستخدم في عملية التصويت الخارجي في شتى أنحاء العالم، وهي:

- التصويت الشخصي في مقر البعثات الدبلوماسية أو غيرها من الأماكن المقررة؛
- التصويت بالبريد؛
- التصويت بالوكالة؛
- التصويت الإلكتروني؛
- التصويت عن طريق الفاكس.

ويوضح الجدول ١-٦ إجراءات التصويت الخارجي المجمعة في أربع فئات عريضة، وهي: التصويت الشخصي، التصويت بالبريد، التصويت بالوكالة، وطرق مختلطة. ويعمل الجدول ١-٧ بعد ذلك على مزيد من التقسيم والتوزيع للبلدان التي لديها إجراءات تصويت مختلطة.

وفي نحو ٨٣ حالة، فإن هناك طريقة وحيدة متاحة لتصويت الناخب الخارجي. ومن بين هذه الحالات، هناك ٥٤ دولة تختار اعتماد التصويت الشخصي التقليدي في مركز للاقتراع يقام خصيصاً لذلك الغرض، مثل إحدى البعثات الدبلوماسية أو أي مكان آخر معين. وهذه هي الطريقة الأكثر شيوعاً، حتى الآن، لإجراء التصويت الخارجي. وتعتمد ٢٥ بلداً استخدام التصويت بالبريد فقط، في حين أن التصويت بالوكالة هو أسلوب التصويت الوحيد المستخدم في أربعة بلدان. وفي الحالات السبعة والعشرين المتبقية، فإنه يجري استخدام خليط من أساليب التصويت، مؤلف من أسلوبين اثنين أو أكثر، بما في ذلك استخدام التصويت بواسطة الفاكس والبريد الإلكتروني بصورة استثنائية.

الجدول ١-٦: إجراءات التصويت الخارجي

الإجراءات	عدد الحالات	البلدان
التصويت الشخصي فقط	٥٤	أفغانستان، أنغولا، الأرجنتين، أذربيجان، بيلاروس، بوتسوانا، البرازيل، بلغاريا، القرن الأخضر، جمهورية أفريقيا الوسطى، كولومبيا، ساحل العاج، كرواتيا، جمهورية التشيك، جيبوتي، جمهورية الدومينيكان، الإكوادور، غينيا الاستوائية، فنلندا، جورجيا، غانا، غينيا بيساو، غيانا، هندوراس، المجر، آيسلندا، إيران، العراق، إسرائيل، كازاخستان، قيرغيزستان، لاوس، مولدوفا، موزمبيق، ناميبيا، النيجر، بيرو، جزر بيتكيرن، بولندا، رومانيا، روسيا، رواندا، ساو تومي وبرينسيبي، السنغال، سنغافورة، جنوب أفريقيا، السودان، سوريا، تونس، تركيا، أوكرانيا، أوزبكستان، فنزويلا، اليمن.
التصويت بالبريد فقط	٢٥	النمسا، بنغلاديش، البوسنة والهرسك، كندا، الدنمارك، جزر فوكلاند، فيجي، ألمانيا، جبل طارق، غيرنزي، أيرلندا، إيطاليا، جيرزي، ليسوتو، ليختنشتاين، لوكسمبورغ، ماليزيا، جزيرة مان، جزر مارشال، المكسيك، النرويج، بنما، سويسرا، طاجيكستان زمبابوي.
التصويت بالوكالة فقط	٤	موريشيوس، ناورو، توغو، فانواتو.
إجراءات مختلطة	٢٧	الجزائر، أستراليا، بلجيكا، بنين، تشاد، جزر كوك، إستونيا، فرنسا، الغابون، غينيا، الهند، إندونيسيا، اليابان، لاوس، ليتوانيا، مالي، ميكرونيزيا، هولندا، نيوزيلندا، بالاو، الفلبين، البرتغال، سلوفينيا، إسبانيا، السويد، تايلاند، المملكة المتحدة.
غير مطبق بعد، أو غير متوفر حتى الآن	٤	بوليفيا، اليونان، نيكاراغوا، وعمان.
المجموع	١١٤	

ملاحظة: لم يتم إدراج الولايات المتحدة في هذا الجدول، نظراً لأن إجراءات التصويت الخارجي هناك تختلف من ولاية لأخرى.

وعندما يتم استخدام التصويت الشخصي، فإن من السهل علينا أن نتصور أن مشاركة الناخبين من الخارج تعتمد على مدى أو نطاق انتشار البعثات الدبلوماسية أو القنصلية للبلد الأصلي في مختلف أنحاء العالم. وتعتبر الفوارق والاختلافات في هذا المجال بين الدول كبيرة. على سبيل المثال، فإن لدى روسيا بعثات دبلوماسية أو قنصلية في أكثر من ١٤٠ بلد أو إقليم، في حين أن بيرو لديها فقط ممثلات دبلوماسية فعالة (حيث أنها لا تفكر في القنصليات الفخرية) في نحو ٥٥ بلداً، ولدى الغابون بعثات دبلوماسية في ما يزيد قليلاً عن ٣٠ بلداً، كما لدى أذربيجان بعثات دبلوماسية في ٢٠ بلداً، ولجمهورية أفريقيا الوسطى بعثات دبلوماسية في نحو ١٠ بلدان. ومع ذلك، فإن الارتباط بين عدد البعثات الرسمية في الخارج ومدى تغطية الناخبين المحتملين في الخارج ليس خطياً، حيث أن التوزع

الجغرافي للناخبين المحتملين في الخارج يعتبر عاملاً مهماً أيضاً. وفي بعض الأحيان، فإنه يتم وضع أحكام قانونية محددة لإقامة مراكز الاقتراع في الخارج على أساس الاعتبارات الفنية أو اللوجستية، مثل العدد التقديري للناخبين المحتملين ومدى تركّزهم في الخارج، أو عدد الناخبين المسجلين بالفعل في ولاية انتخابية معينة.

ولأسباب مالية أو لوجستية، فإن من المألوف للبلدان التي تكفل التصويت الخارجي أن تعمل على حصر ترتيبات التسجيل والتصويت في مجموعة معينة من السلطات القضائية ذات الصلاحية في الخارج، حيث يعتقد أن أعداداً كبيرة من الناخبين المحتملين يقيمون هناك. وقد اختارت جمهورية الدومينيكان مجموعة من المدن تقع في خمس دول هي كندا، وإسبانيا، وبورتوريكو، والولايات المتحدة، وفنزويلا لإجراء التصويت الخارجي للانتخابات الرئاسية فيها عام ٢٠٠٤، والتي كانت بمثابة تجربتها الأولى في مجال التصويت الخارجي. كما عملت موزمبيق على قصر أول عملية تصويت خارجي لها خلال الانتخابات الرئاسية والتشريعية لعام ٢٠٠٤ في تسعة بلدان فقط، من بينها سبعة بلدان في أفريقيا، واثنان في أوروبا هما ألمانيا والبرتغال. وقد جرت تغطية عملية الاقتراع الخارجي لانتخابات السنغال في عام ٢٠٠٠ على نطاق أوسع قليلاً، حيث تم تطبيقها في ١٥ بلداً، بما في ذلك بعض البلدان من خارج دول المنطقة، وشملت أربعة بلدان من دول المنطقة الأوروبية وكندا والولايات المتحدة.

وقد يعتبر الاستفتاء على الاستقلال الذي أجري عام ٢٠٠٦ في توكيلاو بمثابة الحالة الأكثر تطرفاً في مجال هذه الممارسة، وكان ذلك مثاراً للجدل. وقد عملت المقترحات الأولية على قصر التصويت الخارجي للتوكيلاويين في جزيرة ساموا. ومع ذلك، أدت الاعتراضات التي أثارها عدد كبير من التوكيلاويين المقيمين في أستراليا ونيوزيلندا إلى تأجيل التصويت الخارجي، الذي كان من المقرر إجراؤه، مبدئياً، في أواخر عام ٢٠٠٥. وكانت القيود في حالتي أفغانستان وهندوراس كبيرة جداً أيضاً. وعند إجرائها عملية التصويت الخارجي للمرة الأولى في الانتخابات الرئاسية لعام ٢٠٠٢، قررت هندوراس حصر تسجيل الناخبين والتصويت الخارجي في مجموعة صغيرة من ست مدن في الولايات المتحدة، حيث كان لها فصليات تمثيلية في تلك المدن، كما حافظت على نفس المستوى من التغطية للتصويت من الخارج في انتخاباتها الرئاسية عام ٢٠٠٦. وكما تقدم ذكره أعلاه، فقد عملت أفغانستان على حصر إجراء التصويت الخارجي للانتخابات الرئاسية في عام ٢ٰ٠٤ في بلدين مجاورين، حيث كان معظم سكانها النازحين يقيمون فيهما، وهما إيران وباكستان.

ولنأخذ مثلاً ذا صلة بالموضوع، فإن هناك بعض الدول التي فكرت في البداية بالسماح للتصويت الخارجي في جميع البلدان التي لديها فيها تمثيل رسمي، ولكنها جعلت الإقامة الفعلية لمراكز الاقتراع مشروطة بضرورة وجود حد أدنى من عدد الناخبين المسجلين للاقتراع. ويتفاوت الحد الأدنى المطلوب بصورة كبيرة بين بلد وآخر: ففي حين أن بلغاريا تطلب ضرورة توفر ما لا يقل عن ٢٠ ناخباً مسجلاً، فإن البرازيل تشترط وجود ما لا يقل عن ٣٠ ناخباً في الخارج، بينما تعتبر عتبة السنغال مرتفعة جداً، حيث تشترط ضرورة وجود ٥٠٠ ناخب مسجل كحد أدنى. وفي بعض الحالات، فإن مثل هذه الأحكام والشروط أيضاً تتحكم في إنشاء مراكز الاقتراع على متن السفن في عرض البحر.

كما يمكن أيضاً طرح الأصوات المدلى بها في الخارج في مراكز الاقتراع المقامة في مقار المكاتب الرئيسية أو مباني المنظمات الدولية أو الإقليمية، أو في أماكن تقام أو يتم استئجارها خصيصاً لذا الغرض في البلد المضيف، مثل المنشآت الرياضية والمدارس. وخلال التحولات في مرحلة ما بعد الصراع، حيث يلعب المجتمع الدولي فيها دوراً رئيسياً، مثل تلك الحاصلة في أفغانستان والعراق في عام ٢٠٠٤، أو كما كان حال كمبوديا، أو إريتريا، أو تيمور الشرقية، أو البوسنة والهرسك في فترة

التسعينيات من القرن الماضي، فإن عمليات التصويت الخارجي قد تقوم المنظمات الدولية بالمساعدة فيها أو حتى بإجرائها، كما توضح ذلك دراسات الحالة الواردة في هذا الدليل.

ويتمثل الإجراء الرئيسي الآخر للتصويت الخارجي في طريقة التصويت بالبريد حصراً. ولا تستخدم طريقة التصويت بالبريد سوى ٢٥ بلداً في العالم، وهو يعتبر الأكثر شيوعاً في أوروبا الغربية. وقد يكون التصويت بالبريد وسيلة فعالة ومنخفضة التكلفة إذا كانت الخدمات البريدية تعمل بصورة جيدة وبكفاءة وأمان. ومع ذلك، فإن الخدمات البريدية التي لا ترقى إلى مستوى هذه المعايير، فإنها تلحق ضرراً بالغاً بالعملية الانتخابية للناخبين المقترعين من الخارج.

وكما هو مذكور أعلاه، فإن نحو ٢٧ دولة تعتمد العمل بنظام التصويت المختلط، باستخدام اثنين أو أكثر من إجراءات الإقتراع المختلفة للتصويت الخارجي. وهذا لا يعني بالضرورة، أن الناخب لديه الحرية في اختيار الإجراء الذي يرى أنه الأكثر راحة أو المناسب له؛ حيث أن طرق التصويت المختلفة قد تكون متاحة ومتوفرة للناخبين من الخارج تبعاً للمكان الذي يقيمون فيه في العالم، ونوعية قنوات التصويت الموثوق بها في مواقع إقامتهم. ويمكن تصنيف البلدان السبعة والعشرين وفقاً لخمس مجموعات من طرق التصويت (انظر الجدول ١-٧). ويعتبر مزج التصويت الشخصي والتصويت بالبريد هو الغالب الأعم والشائع في الاستخدام لدى ١٢ دولة من بين الدول السبع والعشرين المذكورة. كما يمكن اختيار مجموعة من الإجراءات لتشجيع المشاركة في الانتخابات أو للتعويض عن أوجه المحدودية أو القصور التي قد تنشأ من استخدام نظام واحد فقط، من ناحية التغطية أو اليقين أو الموثوقية في العملية برمتها. وعلى سبيل المثال، فإن التصويت الشخصي يعمل على تحقيق أفضل للمبادئ والمقتضيات المتعلقة بالسرية والأمن والموثوقية في عملية طرح ونقل الأصوات، ولكن تغطيتها من الناخبين المحتملين قد تكون أكثر محدودية من التصويت بالبريد. وليس ثمة شك في ذلك، على الأقل بالمعنى الجغرافي الدقيق، في أن توفر مجموعة واسعة من البدائل يعني تغطية أفضل للناخبين المحتملين للتصويت في الخارج. ومع ذلك، فإن الاستيعاب لا يزال يعتمد، إلى حد كبير، على طبيعة وملامح الخيارات المتاحة، مثل الموقع الجغرافي الدقيق للناخبين.

وفي بعض الحالات فإن الناخب قد يكون قادراً على العمل بحرية في اختيار الأسلوب الذي يناسبه، وفي حالات أخرى، فإن الموقع الجغرافي للناخب قد يقيد وصوله إلى إجراء واحد فقط.

الجدول ١-٧: البلدان التي تكفل إجراءات مختلطة للتصويت الخارجي

إجراءات التصويت المختلطة	عدد الحالات	البلدان
التصويت الشخصي والتصويت بالبريد	١٢	جزر كوك، إندونيسيا، اليابان، لايتفيا، ليتوانيا، ميكرونيزيا، بالاو، الفلبين، البرتغال، سلوفينيا، إسبانيا، تايلاند
التصويت الشخصي وبالوكالة	٧	الجزائر، بنين، تشاد، فرنسا، الغابون، غينيا، مالي
التصويت بالبريد وبالوكالة	٢	الهند والمملكة المتحدة
التصويت الشخصي والتصويت بالبريد وبالوكالة	٢	بلجيكا والسويد
أساليب أخرى بالإضافة لأي طريقة تصويت مذكورة أعلاه	٤	أستراليا (التصويت الشخصي، والبريد، وبالفاكس)، إستونيا (التصويت الشخصي، والبريد، والإلكتروني)، هولندا (التصويت بالبريد، وبالوكالة، والإلكتروني)، نيوزيلندا (التصويت الشخصي، والبريد، وبالفاكس)

وهناك ستة بلدان هي أستراليا، وبلجيكا، وإستونيا، وهولندا، ونيوزيلندا، والسويد، تتبنى موقفاً مختلفاً عن بقية الدول، نظراً لأنها توفر للناخب في الخارج ثلاثاً أو أكثر من الطرق البديلة لطرح أصوات الناخبين من خلالها. كما يشترك هذا الموقف مع حقيقة أن هذه الدول لا تفرض أية اشتراطات إضافية، مثل ضرورة قضاء الناخب لفترة معينة من الزمن في الخارج، أو توفر عدد محدد من الناخبين في الخارج في نفس الوقت والمكان، مما يعكس بوضوح نية هذه الدول الست لتحقيق أكبر تغطية ممكنة للناخبين المحتملين للاقتراع من الخارج. ومع ذلك، فإن الترتيبات الخاصة بهذه الدول مختلفة جداً.

وحتى وقت قريب، فإن بلجيكا، التي عملت على تطبيق الإصلاحات فيها عام ٢٠٠١ بشكل كبير، ما عمل على زيادة عدد الخيارات المتاحة للتصويت من الخارج، والسويد، التي أدخلت إصلاحات على نظامها الانتخابي في عام ٢٠٠٢ مما جعل التصويت بالبريد خياراً متاحاً بالفعل لبعض الناخبين وفي متناول الجميع، قد كانا البلدين الوحيدين اللذين أتاحا للناخبين في الخارج إمكانية الاختيار «بحرية» من بين ثلاثة إجراءات للتصويت الخارجي، رغم وجود اختلافات بينهما. وقد انضمت إستونيا وهولندا منذ ذلك الوقت لهذه المجموعة أيضاً. وتتوفر في بلجيكا الخيارات التالية: (أ) التصويت الشخصي في البعثات الدبلوماسية التي يجرى فيها تسجيل الناخب الخارجي؛ (ب) التصويت من خلال ممثل أو وكيل في نفس البعثة أو في البلدية الوطنية المعنية (ولكن فقط بشرط أن يكون الممثل أو الوكيل مقيماً في المنطقة التي تغطيها البعثة الدبلوماسية أو في نطاق البلدية البلجيكية، على التوالي)؛ (ج) التصويت بالبريد. وفي السويد، فإن من الممكن التصويت من الخارج عن طريق البريد، أو شخصياً في مقر البعثات الدبلوماسية السويدية. (وقد كان التصويت بالبريد في السابق متاحاً فقط للناخبين السويديين المقيمين في ألمانيا وسويسرا فقط، ولكن هاتين الدولتين أوقفنا التصويت الخارجي المقرر عقده في السفارات الأجنبية على أراضيها ولم تعودا تسمحان به) (انظر الحالة الدراسية عن سويسرا للحصول على مزيد من المعلومات). كما تشمل السويد أيضاً على إجراء فريد من نوعه، يدعى التصويت بواسطة «رسول»: حيث يحتاج الناخب إلى مغلف خارجي خاص يمكنه الحصول عليه من أي إدارة انتخابات أو التقاطه من أي مكان تصويت متاح. وبالإضافة إلى الناخب، فإنه يشترط حضور شاهد ورسول عند قيام الناخب بالاقتراع. ويتعين على الناخب الاقتراع بصورة شخصية، كما يتعين على الشاهد الإفادة الخطية بتوقيعه مع بيان رقم التعريف بهويته الشخصية بأن التصويت قد جرى بشكل صحيح. كما يتعين على الرسول أيضاً التوقيع على المغلف الخارجي، ونقل وتسليم المغلف الذي يحتوي على وثائق التصويت إلى إحدى البعثات الدبلوماسية في الخارج أو لمركز الاقتراع في البلاد. ولا يجوز أن يكون الشاهد والرسول نفس الشخص. ويختلف هذا الإجراء في نوعيته عن إجراء التصويت بالوكالة، من حيث أن الناخب يقوم بنفسه بالتأشير خطأً على ورقة الاقتراع.

وتعرض إستونيا وهولندا التصويت بالبريد، وبالإضافة إلى ذلك فإن إستونيا تتيح التصويت الشخصي، في حين أن هولندا تتيح التصويت بالوكالة. ولكن كلا البلدين يشتركان في استخدام وسيلة ثالثة للتصويت عن بعد، ألا وهي التصويت الإلكتروني التي تم اعتمادها في الآونة الأخيرة فقط.

كما عملت أستراليا ونيوزيلندا على توفير التصويت الشخصي والتصويت عبر البريد بشكل عام للناخبين في الخارج. وبالإضافة إلى ذلك، فإن التصويت عن طريق الفاكس يعتبر ممكناً ومتاحاً لمجموعات محدودة من الناخبين، الذين خلافاً لتوفر هذا التسهيل، قد يسهل حرمانهم من فرصة الاقتراع عن بعد، نظراً لأنهم يعيشون في مناطق ببنية قاسية وناحية، أو قد يصعب الوصول إليها، مثل المناطق القطبية. وتعطي هذا إمكانية الأولوية لمبدأ التغطية والشمولية للناخبين قبل الاعتبارات المتعلقة بالسرية في عملية إرسال وإعادة بطاقات الاقتراع. ويتطلب التصويت الانتخابي بالفاكس التقدم بطلب خاص، ولا يستخدم هذا الإجراء إلا في حالات الضرورة القصوى.

وتعمل الولايات المتحدة، وهي دولة اتحادية ولا مركزية إلى حد كبير حيث تحوز الولايات المختلفة فيها على درجة كبيرة من الحكم الذاتي والاستقلالية في تبني وتطوير قوانينها الانتخابية وإجراءاتها، أيضاً على تقديم ما يصل إلى ثلاث وسائل للإدلاء بالأصوات الانتخابية من الخارج. وبالإضافة إلى التصويت بالبريد المسموح به من قبل جميع الولايات الأمريكية، فإن عدداً قليلاً من الولايات يتيح إمكانية التصويت بواسطة الفاكس أو التصويت الإلكتروني، وإن كان ذلك بطريقة مقيدة للغاية؛ حيث أن عدداً قليلاً فقط من الناخبين في الخارج يمكنهم الوصول إلى هذه الإجراءات الانتخابية والحصول على وسائل القيام بها. وفي الانتخابات الرئاسية لعام ٢٠٠٠، كانت الولايات المتحدة أول دولة تعمل بطريقة انتقائية ومضبوطة للغاية على اختبار آلية للتصويت الخارجي باستخدام التصويت الإلكتروني، الذي لا يمثل طريقة إلكترونية فحسب، بل إنه عبارة عن تصويت عن بعد بصورة حقيقية أيضاً. وعلى الرغم من عدم وجود أي شك في أن الآثار المترتبة على استخدام التكنولوجيات الجديدة لنقل الأصوات ستكون واعدة ومبشرة للغاية في المستقبل القريب، وأن العديد من الدول تقوم بالفعل بتصميم أو اختبار برامج ريادية لاستخدامها، فإن تطبيقها في مجال التصويت الخارجي لا يزال يخضع، بالضرورة، لمرحلة التجربة والاختبار لها (انظر الفصل العاشر).

وفي مجموعة البلدان الواحدة والعشرين التي تسمح بتطبيق طريقتين من بين مختلف إجراءات التصويت الخارجي، فإن من الجدير الإشارة إلى أن مدى التغطية المحتملة والشمولية في عملية التصويت الخارجي تعتمد على طبيعة الخصائص والاشتراطات، أو الأحكام النازمة لتطبيق كل طريقة منهما، والأسلوب المحدد الذي يجمع بينهما. ففي إندونيسيا واليابان، يستطيع الناخب الخارجي الاختيار بين التصويت الشخصي في البعثات الدبلوماسية وعملية التصويت عبر البريد. وفي فرنسا وعدد من بلدان أفريقيا الفرنكوفونية، فإن التصويت الشخصي متاح للناخبين المسجلين في السفارات والقنصليات لتلك الدول الناطقة بالفرنسية، وغالباً ما يقتصر ذلك على الانتخابات الرئاسية، وربما الاستفتاءات أيضاً، في حين أنه يجري استخدام التصويت بالوكالة من قبل المبعوثين في خدمات حكومية أو عسكرية مؤقتة في بعثات مهنية في الخارج. وقد قررت الفلبين عند شروعها لأول مرة في تطبيق التصويت الخارجي في عام ٢٠٠٤ بأنه يمكن تحقيق أكبر قدر من التغطية للناخبين من خلال التصويت الشخصي في البعثات الدبلوماسية والمقار الرسمية الأخرى، وأصبحت تطبق هذه الطريقة في ٨٠ بلداً، في حين كان التصويت بالبريد هو الطريقة الوحيدة المتاحة للناخبين من الخارج في ثلاثة بلدان (كندا واليابان والمملكة المتحدة)، على اعتبار أنها كانت تتمتع بخدمات بريدية فعالة وموثوق بها. كما تعتبر البرتغال حالة خاصة أيضاً، حيث لا يمكن للناخبين من الخارج التصويت في الانتخابات البرلمانية إلا عن طريق البريد، في حين أنه يتعين عليهم التصويت بصورة شخصية في الانتخابات الرئاسية.

٦- التمثيل السياسي للناخبين من الخارج

هناك أحد عشر بلداً، منها أربعة بلدان في أوروبا (كرواتيا، وفرنسا، وإيطاليا، والبرتغال)، وأربعة بلدان في أفريقيا (الجزائر، وأنغولا، والقرن الأخضر، وموزمبيق) وثلاثة في الأمريكيتين (كولومبيا والإكوادور وبنما)، لا تتيح لمواطنيها في الخارج المشاركة الفعالة في بعض العمليات الانتخابية فحسب، بل إنها تعمل أيضاً على تمكينهم من انتخاب ممثلهم في الهيئة التشريعية الوطنية (انظر الجدول ٨-١). ولقد كان هذا أيضاً هو الحال سابقاً في جزر كوك، ولكن جرى إلغاء «المقعد الخارجي» فيها في عام ٢٠٠٣. وتهدف هذه الممارسة بشكل واضح إلى تعزيز الارتباط الخارجي للناخبين مع المجتمع السياسي الوطني، مما يتيح تعزيز أجندتها التشريعية الخاصة بها والتدخل المباشر، من وجهة نظر خارجية، في المناقشات وعمليات صنع القرارات السياسية حول الموضوعات ذات الاهتمام الوطني. وتشتمل كل حالة من هذه الحالات على سماتها الخاصة.

الجدول ٨-١: التمثيل السياسي للناخبين من الخارج في الهيئات التشريعية الوطنية

البلد	عدد المقاعد (النسبة المئوية من مجمل عدد المقاعد في البرلمان، ومجمل عدد المقاعد)
الجزائر	٨ (بنسبة ٢,٠٪ من أصل ٣٨٩ مقعد)
أنغولا	٣ (بنسبة ١,٤٪ من أصل ٢٢٠ مقعد). التصويت الخارجي لم يتم الشروع في تطبيقه بعد
القرن الأخضر	٦ (بنسبة ٨,٣٪ من أصل ٧٢ مقعداً). وقد خصص مقعدان لكل من الأمريكيتين وأفريقيا وأوروبا وبقية أنحاء العالم
كولومبيا	١ (بنسبة ٠,٦٪ من أصل ١٦٦ مقعد)
كرواتيا	٦ (بنسبة ٣,٩٪ من أصل ١٥٢ مقعد) بحد أقصى ٦ مقاعد (انظر أدناه)
الإكوادور	٦ مقاعد (بنسبة ٤,٦٪، من أصل ١٣٠ مقعد).
فرنسا	١٢ (بنسبة ٣,٦٪ من أصل ٣٣١ مقعد). مجلس الشيوخ فقط (ينتخب من قبل المجلس الأعلى للمواطنين الفرنسيين في الخارج)
إيطاليا	١٢ (بنسبة ١,٩٪ من أصل ٦٣٠ مقعد). عبارة عن دائرة انتخابية واحدة للإيطاليين المغتربين في الخارج، وتمثل أربع مجموعات جغرافية هي: (أ) أوروبا، بما في ذلك روسيا وتركيا؛ (ب) أمريكا الجنوبية؛ (ج) أمريكا الشمالية والوسطى؛ (د) أفريقيا وآسيا وأوقيانوسيا والقارة القطبية الجنوبية.
موزمبيق	٢ (بنسبة ٠,٨٪ من أصل ٢٥٠ مقعد). عبارة عن دائرتين انتخابيتين بمقعد واحد فقط لكل منهما، إحداهما مخصصة لأفريقيا، والأخرى لبقية أنحاء العالم.
بنما	٦ (بنسبة ٤,٦٪ من أصل ١٣٠ مقعد). التصويت الخارجي لم يتم الشروع في تطبيقه بعد
البرتغال	٤ (بنسبة ١,٧٪ من أصل ٢٣٠ مقعد)

ولقد نص الدستور الذي تبناه القرن الأخضر في عام ١٩٩٢ على إنشاء ثلاث دوائر انتخابية في الخارج، يمثل كلاً منها ممثلان منتخبان في الجمعية الوطنية - بواقع دائرة للناخبين المقيمين في أفريقيا، ودائرة ثانية للمقيمين في الأمريكيتين، ودائرة ثالثة للذين يعيشون في أوروبا وبقية أنحاء العالم. وقد جرى تطبيق هذه القاعدة للمرة الأولى خلال الانتخابات التشريعية في شهر كانون الأول/ديسمبر عام ١٩٩٥، ومرة أخرى في انتخابات عام ٢٠٠١ وعام ٢٠٠٦. وفي كولومبيا، نص الدستور الذي تمت الموافقة عليه في عام ١٩٩١ على إنشاء دائرة انتخابية خاصة من شأنها ضمان تمثيل الأقليات السياسية والجماعات العرقية والمواطنين المغتربين في الخارج. وبعد عقد من الزمان، وافق الكونغرس على قانون لإنشاء هذه الدائرة الخاصة، والتي تتكون من خمسة مقاعد في مجلس النواب. وقد تقرر تخصيص واحد من تلك المقاعد لتمثيل الكولومبيين المقيمين في الخارج، وتم شغل ذلك المقعد للمرة الأولى في أعقاب الانتخابات التشريعية لعام ٢٠٠٢ (انظر دراسات الحالة المعنية).

كما نص القانون الجديد للانتخابات البرلمانية الذي تم تبنيه في كرواتيا عام ١٩٩٥ على تشكيل دائرة انتخابية خاصة في مجلس النواب، المؤلف من غرفة تمثيلية واحدة، لتمثيل العدد الهائل من الشتات الكرواتي (والذي كان من المقرر آنذاك أن أكثر من ٤٠٠ ألف شخص منه كانوا في أعمار تسمح لهم بالتصويت في الانتخاب). وقد تم تعيين ١٢ مقعداً لتلك الدائرة الانتخابية - وهو نفس عدد المقاعد المخصصة لكل دائرة انتخابية تعددية من الدوائر العشر الموزعة في البلاد. ونتيجة للانتقادات من الزيادة الكبيرة في عدد المقاعد المخصصة للكروات المغتربين في الخارج، فقد تم تعديل القانون. وأصبح القانون الانتخابي يخصص ستة مقاعد تمثيلية كحد أقصى للمغتربين في الخارج، ولكن القانون يشير إلى أن عدد المقاعد الدقيق سيتم تحديده بعد كل دورة انتخابات باستخدام صيغة احتسابية

تأخذ في الاعتبار عدد الأصوات المدلى بها في الخارج، ومتوسط عدد الأصوات اللازمة للحصول على مقعد نيابي واحد داخل البلد. وفي انتخابات عام ٢٠٠٣، تم إعطاء الكروات المقيمين في الخارج أربعة مقاعد فقط.

وفي فرنسا، فإنه يجري منذ عام ١٩٤٨ كفالة تمثيل المواطنين المقيمين في الخارج في مجلس الشيوخ، وفي عام ١٩٨٣ وصل عدد المقاعد التمثيلية لهم إلى ١٢ مقعداً في المجلس المذكور. ومع ذلك، فإن من المهم التأكيد على أن هؤلاء الأعضاء الإثني عشر في مجلس الشيوخ لا يتم اختيارهم بأي وسيلة مباشرة من قبل الفرنسيين المغتربين في الخارج، بل يتم اختيارهم من قبل جمعية انتخابية مؤلفة من ١٥٠ عضواً منتخباً من أصل ١٨٣ عضواً يشكلون المجلس الأعلى للمواطنين الفرنسيين في الخارج، والذي تأسس أيضاً في عام ١٩٤٨ ويمثل أمام الحكومة الفرنسية نحو مليوني مواطن فرنسي مقيم في الخارج. ويتم انتخاب الأعضاء المئة والخمسين لهذا المجلس بصورة مباشرة من قبل الناخبين الفرنسيين المغتربين في الخارج.

وفي الجزائر، هناك ثمانية مقاعد محجوزة في البرلمان للناخبين المقيمين في الخارج، وتشكل هذه ما نسبته ٢ في المئة من جميع النواب.

وبالإضافة إلى النص على التصويت الخارجي في انتخابات المجلس التشريعي والاستفتاءات، أشارت الإصلاحات الدستورية التي تمت الموافقة عليها في إيطاليا عام ٢٠٠٠ إلى ضرورة توفير تمثيل للمواطنين في الخارج في مجلسي البرلمان كليهما، بحيث تم تخصيص ١٢ مقعداً في مجلس النواب وستة في مجلس الشيوخ. وقد تم تنظيم هذه الترتيبات الدستورية بموجب قانون خاص جرى سنّه في أوائل عام ٢٠٠٢، بعد أشهر قليلة من الانتخابات في شهر أيار/مايو عام ٢٠٠١، بحيث يكون للإيطاليين المغتربين تمثيل سياسي بعد الانتخابات التشريعية اللاحقة. ولهذا الغرض، فقد ارتأى القانون إنشاء أربع دوائر انتخابية للمغتربين: إحداهما لأوروبا، والثانية لأمريكا الجنوبية، والثالثة لأمريكا الشمالية وأمريكا الوسطى، والأخيرة لأفريقيا وآسيا وأوقيانوسيا والقارة القطبية الجنوبية، لكلا المجلسين، مع تخصيص مقعد نيابي واحد ومقعد واحد بمجلس الشيوخ، على الأقل، لكل من هذه الدوائر الانتخابية، وتوزيع ما تبقى منها وفقاً لعدد الناخبين المقترعين من الخارج. وقد تم التصويت الخارجي لأول مرة في استفتاء أجري في شهر أيار/مايو عام ٢٠٠٣.

وينص الدستور الذي تبنته موزمبيق في عام ١٩٩٠، بالإضافة إلى اعتماد التصويت الخارجي في الانتخابات التشريعية، على أن مقعدين من المنتخبين والخمسين مقعد التي تتألف منها الجمعية الوطنية للجمهورية يخصصان للدائرتين الانتخابيتين المشكلتين للناخبين في الخارج، إحداهما لأفريقيا والأخرى لبقية أنحاء العالم. وعلى الرغم من أن القوانين الانتخابية المتتالية التي تمت الموافقة عليها منذ ذلك الحين قد اشتملت على بعض الإجراءات في هذا الاتجاه، إلا أن هذه النصوص الدستورية لم تتحقق أخيراً إلا بعد إصدار القانون والترتيبات التي اتخذتها السلطة الانتخابية لتنظيم الانتخابات العامة في شهر كانون الأول/ديسمبر عام ٢٠٠٤. ووفقاً لذلك، فقد عمل الموزمبيقيون الذين يعيشون في سبع دول من القارة الأفريقية على تشكيل الدائرة الانتخابية لأفريقيا، بينما شكل أولئك الذين يعيشون في بلدين أوروبيين (وهما ألمانيا والبرتغال) دائرة انتخابية ثانية وجرى انتخاب ممثل واحد لكل دائرة (انظر دراسة الحالة).

كما جرى تمثيل البرتغاليين المغتربين في مجلس النواب منذ عام ١٩٧٦. ولهذا الغرض، فإن الناخبين في الخارج أيضاً يشكلون دائرتين انتخابيتين، إحداهما لأوروبا والأخرى لبقية أنحاء العالم. ويتم انتخاب نائبين في كل من هذه الدوائر، شريطة إدلاء ما لا يقل عن ٥٥ ألف ناخب بأصواتهم في

الدائرة الواحدة. وأما إذا كان الناخبون المقترعون أقل من الرقم المطلوب، فإنه يتم تعيين مقعد واحد فقط للدائرة المعنية. وفي الانتخابات البرلمانية التي أجريت في شهر شباط/فبراير من عام ٢٠٠٥، استطاع كل من الدائرتين الانتخابيتين الحصول على المقعدين المخصصين لكل منهما.

وأخيراً، فإن أنغولا وبنيما لم تطبقا بعد التصويت الخارجي حتى تاريخه. وعندما يحدث ذلك بالفعل، فإنه سيتم انتخاب ثلاثة مقاعد برلمانية بصورة مباشرة بواسطة الأنغوليين المغتربين بهدف تمثيلهم وفقاً للتشريعات المتعلقة بالتصويت الخارجي.

١- التصويت الخارجي والمشاركة في الاقتراع^١

يرتبط التصويت الخارجي، في الأساس، بهدف زيادة المشاركة السياسية والإسهام في شرعية ومساءلة الحكومات الديمقراطية. وكما يستفاد من الفصول الواردة في سياق هذا الدليل، وبغض النظر عن الإشكالية التي قد تثيرها، سواء من الناحية العملية أو النظرية، فإن الحصول على حق التصويت الخارجي يعتبر أيضاً عنصراً أساسياً وجوهرياً من الحقوق السياسية للمواطن؛ ولكن عملية التصويت الخارجي تثير بالفعل سلسلة من القضايا المتعلقة بالمشاركة، والتي يتعين مواجهتها والتعامل معها.

وحتى الآن، فإن التركيز على المسائل المتعلقة بمستويات المشاركة بين الناخبين في الخارج أقل بكثير من التركيز على مستويات مشاركة الناخبين في داخل البلاد.

وفي معظم الحالات التي يسمح فيها بالتصويت الخارجي، فإن الناخبين من الخارج لا يمثلون سوى نسبة صغيرة، نسبياً، من معدل الإقبال على الانتخاب بشكل عام. ومع ذلك، فإن جمهور الناخبين الخارجيين قد يكون له تأثير كبير على نتائج الانتخابات. ومن الأمثلة على ذلك، الانتخابات التشريعية في إيطاليا عام ٢٠٠٦، التي شهدت البلاد خلالها تصويتاً خارجياً لأول مرة. ولم تكن نتائج الانتخابات معروفة حتى تم احتساب جميع الأصوات الخارجية، وحصول هذه المجموعة الصغيرة، نسبياً، على تأثير سياسي كبير، يرجع إلى حقيقة أن النظام الانتخابي يسمح بمكافأة الحزب أو الائتلاف الذي يحوز على أكبر عدد من الأصوات في الانتخابات. وفي بعض الحالات، فإن الأصوات الخارجية كانت تعمل على ترجيح كفة الميزان في الانتخابات؛ وكان يجري عادة فرزها وعدها في نهاية المطاف. وقد يكون، أو لا يكون، هذا الأثر ملموساً بصورة أوضح في البلدان التي شهدت تحركات سكانية ضخمة بفعل النزاعات أو هجرة الأيدي العاملة. وقد شهدت انتخابات عام ٢٠٠٤ في أفغانستان نحو ١٠ في المئة من مجموع الهيئة الناحية من المتواجدين بالخارج في باكستان وإيران، ويرجع ذلك، جزئياً، إلى القيام بحملات شاملة لتثقيف الناخبين، وتولد رغبة كبيرة في أول انتخابات ديمقراطية تجرى في البلاد (انظر دراسة الحالة). ويعد العراق من الأمثلة الأخيرة على بلد يشتمل على عدد سكان كبير من الناخبين المؤهلين الذين يقيمون خارج الحدود الوطنية، ممن قد يكون لهم أثر محتمل على نتائج الانتخابات.

وقد أجرت كل من أفغانستان والعراق عمليات تصويت خارجية وحملات توعية للناخبين على نطاق واسع في الانتخابات التي جرت في الأونة الأخيرة. ولا يستطيع المرء أن يتصور مدى ردود فعل السكان المقيمين في الخارج لو لم يتم تنظيم عمليات التصويت الخارجية لتلك الجماعات. وكانت نسبة الإقبال والمشاركة في الانتخابات العراقية في كانون الثاني/يناير عام ٢٠٠٥ عالية، (وكان عدد الناخبين المسجلين ٢٦٥ ألف ناخب، مع أنه كان من المتوقع ارتفاع معدلات التسجيل). وكانت أعداد كبيرة من العراقيين في الخارج من اللاجئين غير الشرعيين، وقد أدت المخاوف من خطر الإعادة إلى الوطن أو الطرد إلى منطقة حرب على إبقاء أرقام التسجيل متدنية في بعض البلدان. وكانت بعض الأسباب

١ * ساهمت إرين ثيبين في كتابة هذا القسم مع المؤلفين.

الأخرى لانخفاض معدلات المشاركة في الانتخابات الخارجية تعود إلى المخاوف الأمنية، وعدم اهتمام الناخبين، وصعوبة الوصول إلى مرافق التسجيل والتصويت، وقضايا التوثيق. وفي انتخابات شهر كانون الأول/ديسمبر، عندما جرى تنظيم التصويت الخارجي من قبل المفوضية المختصة بانتخابات اللاجئين والمهجرين في العراق، فقد عمل نحو ٣٢ ألف ناخب على تسجيل أنفسهم للتصويت من الخارج.

٧-١: عينة من المعلومات المتوفرة عن نسبة إقبال الناخبين في الخارج

حيثما كان التصويت الخارجي متاحاً ومسموحاً به، فإن معدلات التسجيل والإقبال بين الناخبين من الخارج تكاد تكون دوماً أقل مما هي عليه في داخل البلاد. وفي العديد من البلدان التي تتوفر لديها ممارسات قائمة وفعالة للتصويت الخارجي، فإن نسبة الإقبال عليها تكون منخفضة، بالمقارنة مع نسبة الإقبال على التصويت الداخلي في البلاد. وتشمل هذه، على سبيل المثال، البرازيل، هندوراس، إيطاليا، الفلبين، السنغال، إسبانيا، السويد، وفنزويلا. وقد كان إقبال الناخبين الإسبان المغتربين في الخارج أقل من ٣٠ في المئة في الانتخابات التشريعية لعام ٢٠٠٤، مقارنة بنحو ٧٥ في المئة بين الناخبين في داخل البلد. وحتى في البرازيل، حيث يعتبر نظام التصويت إلزامياً للمواطنين المقيمين في الخارج، بصورة مؤقتة أو دائمة، فإن حوالي ٥٠ بالمئة من الناخبين المؤهلين شاركوا في الانتخابات الخارجية. كما عملت المكسيك مؤخراً على إطلاق برنامج للتصويت الخارجي في انتخابات شهر تموز/يوليو عام ٢٠٠٦، وقد شهد البرنامج المذكور إقبالاً ضعيفاً على التسجيل بشكل غير متوقع، في ضوء العدد الكبير من المكسيكيين الذين يعيشون في الولايات المتحدة. وفي الانتخابات الرئاسية الأفغانية في عام ٢٠٠٤، شارك ٨٠ بالمئة من الناخبين المسجلين في باكستان في الاقتراع، وحوالي ٥٠ بالمئة من مثل هؤلاء في إيران.

وعلى النقيض من ذلك، فقد وجدت بعض الدول، أنه على الرغم من الانخفاض المتواصل في أعداد الناخبين من الخارج، فإن النسبة المئوية للناخبين المسجلين في الخارج ممن يقومون بالتصويت، بالفعل، لا تزال مرتفعة جداً. وفي البوسنة والهرسك، على سبيل المثال، فإنه على الرغم من أن العدد الأساسي للناخبين من الخارج كان في تناقص مستمر بسبب توالي عودة المواطنين إلى البلاد، فإن نسبة الإقبال من الناخبين المسجلين في الخارج قد ظلت في حدود ٨٠ بالمئة منذ أوائل فترة القرن الحالي (انظر دراسة الحالة).

وفي انتخابات البرلمان الأوروبي في عام ٢٠٠٤، فإن نحو ٨.٩ بالمئة من الناخبين الفنلنديين المقيمين في الخارج، عملوا على ممارسة حقهم في التصويت من الخارج في انتخابات البرلمان الأوروبي. وقد شاركت النساء والرجال بنفس النسبة تقريباً في تلك الانتخابات الخارجية. وقد أدى انخفاض نسبة الإقبال بين الناخبين الفنلنديين من الخارج إلى مناقشة إدخال التصويت بالبريد من الخارج، بحيث لا يضطر الناخبون في الخارج إلى السفر إلى بعثة دبلوماسية من أجل التصويت، وكذلك التقدم باقتراح لتخصيص مقاعد معينة للناخبين المغتربين بما يضمن معنى على التصويت الخارجي.

ومعظم الدول التي تمارس التصويت الإلزامي في داخل البلاد لا تفرض ذلك على ناخبها المغتربين في الخارج. ومن جهة ثانية، فإن بلجيكا تفرض هذه القاعدة على الناخبين المقيمين في الخارج، ولكن هذه القاعدة، في الوقت ذاته، تكاد تكون نظرية تماماً؛ حيث أنه من المستحيل تقريباً فرض عقوبات على الناخبين المغتربين ممن لا يدلون بأصواتهم. وتعتبر نسبة الإقبال على التصويت بين الناخبين البلجيكيين المقيمين في الخارج أقل مما هي عليه بين صفوف البلجيكيين المقيمين في بلجيكا.

وتحرص ناميبيا، التي تسمح بالتصويت الشخصي فقط للناخبين المغتربين، على تنظيم الانتخابات في ٢٤ مركزاً من مراكز الاقتراع المختلفة في الخارج، في حين لم يتجاوز عدد الناخبين المشاركين في انتخابات عام ٢٠٠٤ البرلمانية والرئاسية ١٩٠٠ ناخب، أي بمعدل نحو ٨٠ ناخباً في كل مركز من

مراكز الاقتراع المقامة. ونظراً لحجم الاستعدادات والأعمال المطلوبة أثناء وبعد عملية التصويت، فإنه يتم بذل جهود كبيرة مقابل إقبال عدد قليل جداً من الناخبين. وتعتبر نسبة الإقبال بين الناخبين الناميبيين المقيمين في الخارج منخفضة للغاية، ولا تمثل سوى ٠,٠٩ بالمئة من إجمالي نسبة الإقبال في البلاد.

٧-٢: أسباب انخفاض نسبة الإقبال بين صفوف الناخبين في الخارج

تعود الأسباب التي تؤثر في انخفاض نسبة إقبال الناخبين المقيمين في الخارج إلى جملة من العوامل السياسية والإدارية والمؤسسية والمالية. وتتفاوت أسباب تدني نسبة الإقبال بين الناخبين في الخارج، تماماً كما يحدث في صفوف الناخبين في داخل البلاد، ولكن بعض العوامل قد تكون مؤثرة بصورة خاصة في التصويت من خارج البلاد، مثل الموقع الجغرافي لمراكز الاقتراع في الخارج، والحصول على المعلومات، والترتيبات اللوجستية المتوفرة لتسجيل الناخبين.

إن تحديد مراكز الاقتراع وحصرها في مقار السفارات أو البعثات القنصلية فقط يخلق العقبات التي تحول دون تصويت بعض الناخبين في الخارج. على سبيل المثال، إذا كانت أعداد مراكز الاقتراع قليلة أو يصعب الوصول إليها، فإنها قد تسهم في تدني مستويات الإقبال. وفي المقابل، فإن السويد قد وضعت عدداً أقل من مراكز الاقتراع في الخارج خلال الانتخابات البرلمانية لعام ٢٠٠٦، ولكنه جرى آنذاك الإدلاء بأصوات أكثر من الأصوات المدلى بها في مناسبات انتخابية لاحقة، حيث تم خلالها زيادة أعداد مراكز الاقتراع في الخارج. وقد تؤثر ساعات فتح أبواب البعثات الدبلوماسية أيضاً على عدد الناخبين الذين ينتهزون تلك الفرصة للتصويت في الخارج.

كما أن متطلبات التسجيل كناخب تعتبر أيضاً من الأمور الأساسية لتحديد مستوى الإقبال؛ لأنها في معظم الحالات تمثل الخطوة الأولى للإقبال على المشاركة. ومن أمثلة الترتيبات المؤسفة محاولة المكسيك أثناء الاقتراع الخارجي في عام ٢٠٠٦ الطلب من الناخبين الحصول على بطاقة اقتراع بصورة فوتوغرافية لم تكن متاحة إلا من خلال الذهاب شخصياً إلى المكسيك. وفي حين أن التقديرات كانت تشير إلى أن نحو ٢. ٤ مليون من بين ١١ مليون مكسيكي مغتربين في الخارج كان لديهم بطاقات تصويت بصورة فوتوغرافية، فإنه لم يسجل سوى ٤٠,٦٦٥ مكسيكي للتصويت من الخارج. وبصورة مماثلة، فقد حصل في انتخابات الجمعية التأسيسية عام ١٩٩٣ في كمبوديا أن التصويت الخارجي لم يتم إلا في مواقع قليلة جداً في الولايات المتحدة، وما كان ذلك ممكناً إلا إذا سافر الناخبون أولاً إلى كمبوديا لتسجيل أنفسهم للتصويت في الخارج.

وقد تعمل المتطلبات المفروضة كحد أدنى أو أقصى لعدد الناخبين المؤهلين للتصويت كعامل مثبط في وجه من يسجلون أنفسهم كناخبين من الخارج، ولكنه لن يتم إدراج أصواتهم ما لم تتراكم الأصوات المدلى بها وتصل إلى الحد المطلوب. وعلى سبيل المثال، فإن السنغال لا تعتمد لتنظيم التصويت الخارجي، ما لم يكن عدد الناخبين المسجلين للتصويت في بلد ما ٥٠٠ ناخب أو أكثر. كما أن القيود أو الشروط المسبقة المفروضة في البلد المضيف (مثل المكسيك) أو الإفصاح عن النية للعودة للبلاد (مثل الفلبين)، قد تعمل أيضاً على جعل المشاركة أقل جاذبية مما يتعين أن يكون عليه الوضع.

وتبعاً للكيفية التي يجرى بها تنظيم الحملات الانتخابية، وتوقيتاتها وأماكنها، فإن الناخبين قد يشعرون بالميل نوعاً ما للمشاركة في التصويت. وبالإضافة إلى ذلك، فإن بعض المرشحين أو الأحزاب قد لا يكونون ممثلين في الحملات الانتخابية في الخارج، ويعود ذلك بشكل رئيسي إما لأسباب سياسية أو مالية. وقد قررت بعض البلدان (مثل المكسيك)، في محاولة سعيها لتوفير فرص أكثر تكافؤاً بين الأحزاب السياسية المشاركة، أن تفرض حظراً على أي نوع من أنشطة الحملات الانتخابية في الخارج، مما كان يعني أن المعلومات المتاحة للناخبين لم تكن تتوقف على مكان عزم الأحزاب على

عقد حملات انتخابية عالمية، جنباً إلى جنب مع الحملات الوطنية التي تقيمها في داخل البلاد. وعلاوة على ذلك، فإن المعلومات المتعلقة بالانتخاب والحملات الدعائية لا تكون عادة متوفرة بسهولة، مما يضع عبء المسؤولية على عاتق الناخب للاطلاع وإعلام ذاته بذاته، مما قد يشكل صعوبة تقل أو تكثر تبعاً للظروف. وحتى عند القيام بإجراء حملات إعلامية وإعلانية على نطاق واسع - كما حدث في الولايات المتحدة، عندما كانت الحملات تستهدف الجالية المكسيكية في الانتخابات الرئاسية عام ٢٠٠٦ - فإن عمليات التسجيل ومعدلات الإقبال سوف تتأثر سلباً أيضاً.

كما أن عدم توفر التعاون الكافي من جانب بعض الدول الأخرى، قد يجعل من عملية التصويت الخارجي صعبة، أو حتى مستحيلة، بسبب القضايا القانونية أو الدبلوماسية. على سبيل المثال، فقد سمحت ليبيريا بالتصويت من الخارج عام ١٩٨٦، ولكنها عمدت لإلغائه، نظراً لعدم قدرة هيئة الإدارة الانتخابية على التعامل مع اللاجئين في البلدان المجاورة، نظراً لأن بعضاً منها قد اعترض على إجراء حملات انتخابية على أراضيها. وكمثال آخر على بلد تعمد تقييد الخيارات المتعلقة بأساليب تصويت الناخبين الأجانب، ظلت سويسرا حتى عام ١٩٨٩ لا تسمح بإجراء أي عمليات تصويت في انتخابات أجنبية فوق أراضيها لأسباب سيادية.

وتعود بعض الأسباب الأخرى التي يعزى إليها تدني نسبة الإقبال على الانتخاب بصورة مباشرة إلى الناخبين أنفسهم. فالمهاجرون غير الشرعيين والمعارضون لنظام الحكم في بلدانهم الأم قد لا يكونون على استعداد لتسجيل أنفسهم للتصويت، خوفاً من الانتقام منهم من جانب النظام. وقد أظهرت الانتخابات العراقية، أن الحساسيات والهواجس الأمنية المحيطة بالتسجيل وتداول المعلومات الشخصية قد تضعف الحماسة المحتملة لدى الناخبين للتسجيل والتصويت في الانتخابات الخارجية، خاصة إذا كان الوضع السياسي غير مستقر. والناخبون في الخارج، خاصة إذا كانوا مقيمين بصورة دائمة في الخارج و/أو كانوا يحملون جنسيات مزدوجة، فإنهم قد يشعرون بالانفصال واللامبالاة بشأن الأحداث السياسية الجارية في بلدهم الأم. وقد تتفاقم هذه المسائل وتتعاظم إذا كانت القرارات التي تتخذها تلك الدولة لها تأثير ضئيل أو معدوم على الحياة اليومية للناخب أو أفراد أسرته.

ومن جهة أخرى، فقد عملت العديد من الدول الأوروبية على تحسين إمكانية تمكين الناخبين المقيمين في الخارج من المشاركة في انتخابات البرلمان الأوروبي، من خلال السماح للمواطنين المقيمين، بصفة دائمة ويحملون جنسية أجنبية، بالتصويت في الانتخابات دون الوطنية أو في الانتخابات الخاصة بالبرلمان الأوروبي في البلد الذي يقيمون فيه.

٧-٣: المشاكل الناجمة عن تدني نسبة الإقبال من قبل الناخبين في الخارج

كما هو مذكور أعلاه، فإن الناخبين في الخارج قد يكون لهم في بعض الأحيان تأثير غير متناسب على العملية الانتخابية. على سبيل المثال، فقد عملت تسعة بلدان على حجز مقاعد في المجلس التشريعي للدوائر الانتخابية الخارجية (انظر القسم ٦ أعلاه). وحيثما كان الوضع كذلك، فإنه إذا كان الإقبال على الانتخاب منخفضاً، فإن قلة عدد الأصوات المدلى بها في الخارج سيكون لها تأثير قليل على نتيجة الانتخاب للحصول على مقعد برلماني بالمقارنة مع الدوائر الانتخابية الداخلية، مما يعمل بالتالي على إعطاء الأصوات الخارجية وزناً غير متلائم. وتعمل بعض الدول (مثل كرواتيا) على موازنة عدد الأصوات المدلى بها في الخارج مع عدد أصوات الناخبين في الداخل، من أجل تحديد عدد المقاعد التمثيلية التي يمكن اعتماد تخصيصها للناخبين من الخارج بصورة تناسبية.

كما يمكن النظر إلى انخفاض نسبة إقبال الناخبين في الخارج على ضوء التكاليف المرتبطة بها. وغالباً ما تكون تكلفة تنظيم الانتخاب الخارجي أكثر من كلفة تنظيم الانتخاب في داخل البلاد (انظر

الملحق «د» للاطلاع على بعض الأمثلة). وقد يرى البعض بأن المشاركة في الانتخاب هي حق لازم، بغض النظر عن تكلفتها من الناحية المالية أو السياسية، بينما يرى البعض الآخر أن درجة الجهود السياسية والتكاليف المالية في الانتخابات الخارجية ينبغي أن تكون مبررة بمستويات إقبال ملائمة في الانتخاب من جانب الناخبين في الخارج. وتدرس بوتسوانا - على سبيل المثال - العمل على إلغاء أحكام التصويت الخارجي لديها، نتيجة لانخفاض معدلات الإقبال على الانتخاب في صفوف الناخبين من الخارج وارتفاع التكاليف المرتبطة بالترتيبات اللازمة بشأنها. وقد تم تقديم التصويت الخارجي للانتخابات التشريعية هناك في عام ١٩٩٧، وجرى تطبيقه في انتخابات عامي ١٩٩٩ و ٢٠٠٤، ولكن نسبة المشاركة فيها لم تكن مؤثرة، بل بالأحرى مثيرة للاستغراب، على الرغم من زيادة عدد البلدان التي يتاح فيها إجراء التصويت مع زيادة عدد مراكز الاقتراع هناك. وقد فتح هذا الجدل نقاشاً مستمراً فيما إذا كان ينبغي إلغاء التصويت الخارجي نظراً لارتفاع تكلفة هذا التصويت للناخب الواحد، خاصة عند مقارنة ذلك مع الانتخابات الداخلية في البلاد (انظر دراسة الحالة). وفي فرنسا، فإنه ينظر إلى التصويت الخارجي على أنه مكلف للغاية من زاوية الكلفة التقديرية لكل ناخب.

وعند النظر إلى مثل هذه الأمثلة، فإنه لا بد من طرح سؤال عملي فيما إذا كان انخفاض نسبة الإقبال على الاقتراع في الخارج قد يبرر إلغاء التصويت الخارجي برمته، أو حتى عدم الشروع في إتاحتها في المقام الأول، بغض النظر عن المناقشات النظرية والمعيارية المناوئة للحجج المحيطة بمسألة الجنسية. وقد تؤثر مستويات المشاركة على عمليات صنع القرار فيما يتعلق بإتاحة التصويت الخارجي أو إلغائه.

بوتسوانا: تصويت خارجي نتائجه مخيبة للآمال

باتريك مولوتسي

لقد تم إتاحة التصويت الخارجي في بوتسوانا في الآونة الأخيرة نسبياً، وذلك كجزء من حزمة من الإصلاحات الدستورية والانتخابية في عام ١٩٩٧. وقد عمل قانون التعديل الدستوري لعام ١٩٩٧، البند ٤، البند الفرعي (أ) على تخفيض سن الاقتراع من ٢١ إلى ١٨ سنة، في حين أن البند ٥(٣) من قانون الانتخاب لسنة ١٩٩٧ يسمح للمواطنين المقيمين خارج البلاد بالتصويت في الخارج. كما شملت الإصلاحات الرئيسية الأخرى المقدمة في ذلك الوقت إنشاء اللجنة الانتخابية المستقلة وإدخال حد أقصى لمدة ولاية الرئيس، بقصرها على ولايتين مدة الواحدة منهما خمس سنوات. وكانت هذه الإصلاحات الانتخابية الكبرى هي الأولى من نوعها منذ أن نالت بوتسوانا استقلالها عن المملكة المتحدة في عام ١٩٦٦. وفي وقت سابق، كانت تجرى بعض التعديلات الطفيفة في بعض الأحيان على القانون الانتخابي، على سبيل المثال، فيما يتعلق بإجراءات عملية فرز بطاقات الاقتراع، ونوع ورقة أو أقرص الاقتراع، أو إدخال التعديلات على حدود الإنفاق في حملات المرشحين والأحزاب السياسية.

وقد اتخذت إصلاحات عام ١٩٩٧ شكلين. ونظراً لأنها كانت تنطوي على تغيير بعض بنود الدستور، فإن الإصلاحات المتعلقة بسن الاقتراع، وإنشاء اللجنة الانتخابية المستقلة، قد سبقها إجراء استفتاء وطني، في حين أن الإصلاحات المتعلقة بتعديل القانون الانتخابي قد جرت مناقشتها وتم تغييرها من قبل البرلمان دون اللجوء إلى استطلاع آراء الجمهور. ومع ذلك، فقد أقر مجلس النواب كل القرارات النهائية وصادق الرئيس عليها، وبذلك أصبحت قوانين نافذة.

وجاءت تلك الإصلاحات في أعقاب فترة مطولة من الدعوة لها والمطالبة بها، خاصة من قبل أحزاب المعارضة، وبعض منظمات المجتمع المدني، من ناحية، وبحكم التغييرات السياسية السريعة ذات الطبيعة المماثلة التي كانت تجري في جنوب أفريقيا خلال أواخر التسعينيات، من ناحية أخرى. وعلى وجه الخصوص، فإن التغييرات التي أجريت في ناميبيا عام ١٩٨٩، وفي زامبيا عام ١٩٩١، وملاوي وموزمبيق وجنوب أفريقيا في عام ١٩٩٤، قد عملت كلها على استحداث مفهوم اللجنة الانتخابية المستقلة، وحددت سن الاقتراع عند ١٨ عاماً، وقدمت فترة محدودة لرئاسة الجمهورية، وأقرت التصويت الخارجي، بصفتها كلها تدابير لازمة لتوسيع الحقوق الديمقراطية لقطاعات أوسع من السكان. وكدولة ذات ديمقراطية راسخة في المنطقة، كانت بوتسوانا لتبدو وكأنها رجعية في سياق تلك التغييرات التي تحدثت من حولها. ومع ذلك، فإن الحكومة كانت انتقائية في موقفها نحو الاصطفاف

تجاه الإصلاحات الانتخابية الجارية في المنطقة آنذاك. على سبيل المثال، فإن الحكومة والحزب الحاكم لم يوافقا على مقترحين آخرين، بشأن تمويل الأحزاب السياسية وتغيير النظام الانتخابي من الفائز الأول إلى نظام القائمة النسبية الذي كانت أحزاب المعارضة تدعو له، وكان يجري اعتماده وتطبيقه من قبل ناميبيا وموزمبيق وجنوب أفريقيا في ذلك الوقت.

وكانت أحكام التصويت الخارجي في بوتسوانا تسمح للمواطنين الذين تبلغ أعمارهم ١٨ عاماً فما فوق، من المقيمين في الخارج، بممارسة حق التصويت مرة كل خمس سنوات. وكان يحق للناخبين التصويت الخارجي لانتخاب أعضاء البرلمان فقط، وليس أعضاء المجالس المحلية. (علماً بأن الانتخابات الرئاسية تجرى بصورة غير مباشرة في بوتسوانا: حيث يتم انتخاب الرئيس من قبل البرلمان). وقد تمت إتاحة التصويت الخارجي في الأساس بسبب المخاوف التي أثارها آنذاك أحزاب المعارضة. وقد ساد شعور بأن المواطنين خارج بوتسوانا محرومون من حقهم الديمقراطي في التصويت لحكومتهم. ومع تخفيض سن الاقتراع إلى ١٨ عاماً بدلاً من ٢١ عاماً، فقد ازداد عدد المقيمين في الخارج ممن هم في سن الاقتراع، وأصبحت هناك حاجة لإشراكهم في عملية التصويت الخارجي.

إجراء التصويت الخارجي

تتبع إجراءات التصويت الخارجي عادة الإجراءات المطبقة على عمليات التسجيل والتصويت في داخل البلاد. وعادة ما تكون هناك فترتان رئيسيتان لأنشطة التسجيل المركزة، وتليها فترة تسجيل متواصل حتى قبل نحو ستة أسابيع من موعد الانتخابات. ويعمل الناخبون من الخارج على تسجيل أسمائهم للمشاركة في الانتخاب في مفار السفارات والمفوضيات العليا البوتسوانية في الخارج، وفي المدن والمراكز الكبرى في البلدان التي يتوقع فيها وجود عدد كافٍ من الناخبين المؤهلين. وحتى تاريخه، فإنه لم يكن هناك أكثر من مركز اقتراع واحد فقط، باستثناء أستراليا، وجنوب أفريقيا، والمملكة المتحدة، والولايات المتحدة، وزمبابوي. أما مراكز الاقتراع الإضافية، فقد كانت مقامة في المدن والمؤسسات خارج مفار البعثات الدبلوماسية الرسمية البوتسوانية. وعادة ما تجرى إدارة التسجيل الخارجي للانتخاب من قبل موظفي البعثات الدبلوماسية البوتسوانية تحت إشراف اللجنة الانتخابية المستقلة. وفي انتخابات عام ٢٠٠٤، تم توظيف العديد من الطلاب الدارسين في الخارج كموظفين لإجراء التسجيل والاقتراع في حين يبقى سجل الناخبين في الخارج لدى رئيس البعثة البوتسوانية، الذي يقوم بتحديثه عندما يحضر الناس للتسجيل.

وفي العادة، فإنه يجري القيام بالتصويت الخارجي قبل أسبوعين من الانتخابات العامة في داخل البلاد. ويتم بعد ذلك إحضار أوراق الاقتراع إلى اللجنة الانتخابية المستقلة في غضون أربعة أيام بعد التصويت. وعند وصول بطاقات الاقتراع، فإنه يتم فرزها وعدها وتخصيصها للدوائر على أساس اختيارات الناخبين، في حضور المرشحين والأحزاب السياسية (أو الممثلين عنهم). وهذا يعني أن نتائج التصويت الخارجي تصبح معروفة من قبل الجهات المعنية قبل أيام قليلة من الشروع في عملية التصويت الرئيسي، ولكنها تظل سرية، ولا يتم أبداً الإفصاح عنها قبل الإعلان عن بقية النتائج.

ولا يوجد تصويت بريدي للناخبين المقيمين في الخارج. وحيثما لا توجد مراكز اقتراع، فإنه يتم استبعاد الناخبين المقيمين في الخارج من حق التصويت. والحجة المُساقفة بصدد ذلك هي أن عدد الناخبين يعتبر قليلاً للغاية لتبرير التكلفة. ومع ذلك، فإن المقيمين في الخارج أحرار في العودة أولاً إلى بوتسوانا للتسجيل والتصويت في وقت لاحق. وكثير من البوتسوانيين الذين يعيشون في جنوب أفريقيا يفضلون استخدام هذه الطريقة.

مشاركة الناخبين الخارجيين

لقد تم منح المواطنين البوتسوانيين المقيمين خارج البلاد الفرصة لممارسة حقهم الدستوري في التصويت، للمرة الأولى، في الانتخابات التشريعية والمحلية عام ١٩٩٩. وكانت المرة الثانية التي شهدوا فيها التصويت الخارجي في عام ٢٠٠٤. وبالتالي، فإن خبرة بوتسوانا في مجال التصويت الخارجي للانتخابات محصورة في أحدث دورتين انتخابيتين متتاليتين، وناجحتين، خلال الفترة الأخيرة. وعندما جرت إتاحة التصويت الخارجي من خلال عملية الإصلاح في عام ١٩٩٧، كانت هناك أعداد كبيرة من المواطنين البوتسوانيين تقيم خارج البلاد. وكان معظمهم من العمال المهاجرين الذين يعيشون في جنوب أفريقيا المجاورة والطلاب الذين يدرسون في الخارج.

وقد تناقصت أعداد الناخبين المؤهلين الذين يعيشون في الخارج بشكل كبير منذ بدء العمل بالتصويت الخارجي. ومن إحصائيات السكان في عام ٢٠٠٤ يقدر أن ما مجموعه ٢٥,٤٥٠ مواطن كانوا يعيشون في الخارج، (بما في ذلك من هم تحت سن ١٨ عاماً)، مقابل ٣٨,٦٠٦ مواطن في عام ١٩٩١. وبين عامي ١٩٧١ و٢٠٠٤، تشير التقديرات إلى تناقص عدد المغتربين بنسبة أكثر من ٢٠ ألفاً. وقد كان هذا نتيجة لانخفاض فرص العمل في مناجم جنوب أفريقيا وغيرها من الصناعات، ابتداءً من أوائل فترة الثمانينيات من القرن الماضي.

وكما يبين الجدول، فإن المشاركة في الانتخابات من جانب المواطنين البوتسوانيين الذين يعيشون في الخارج لم تكن مؤثرة. وفي عام ١٩٩٩، فإنه من بين ١٣٦٣ ناخب مسجل في الخارج لم يتقدم للاقتراع منهم سوى نحو ٢٣,٣ بالمئة، مقارنة مع نسبة إقبال الناخبين في البلد بمعدل ٧٧,١ بالمئة. وفي ذلك الوقت، عملت اللجنة الانتخابية المستقلة على قصر التصويت الخارجي وحصره في ست دول فقط، حيث كانت هناك تجمعات كبيرة بصورة كافية من المؤهلين للانتخاب وكانت تلك الدول هي ناميبيا، وجنوب أفريقيا، وسوازيلاند، والمملكة المتحدة، والولايات المتحدة، وزمبابوي، كما كان هناك ما مجموعه ٢٤ مركزاً من مراكز الاقتراع في تلك البلدان. وفي محاولة لزيادة المشاركة، خلال انتخابات عام ٢٠٠٤، جرت زيادة عدد البلدان التي يشملها التصويت الخارجي إلى ١٤ بلداً، كما أن عدد مراكز الاقتراع التي كانت مقامة أساساً في سفارات والمفوضيات العليا لبوتسوانا أو في المدن الكبرى، أو في مؤسسات التعليم العالي في البلدان المختارة قد ارتفع أيضاً من ٢٤ مركز اقتراع في عام ١٩٩٩ ليصل إلى ٤٤ مركزاً في عام ٢٠٠٤. ومع ذلك، فإن نتائج التسجيل ومستوى الإقبال، على السواء، قد كانت دون التوقعات. ومن بين ٢٤٣٦ ناخب مسجل للتصويت في الخارج، فإن نسبة الاقتراع الفعلي لهم لم تتجاوز ٤٩,٥ بالمئة، وكان هذا لا يزال أقل بكثير من نسبة الإقبال التي بلغت ٧٦,٢ بالمئة في صفوف المسجلين للتصويت في داخل البلاد، على الرغم من أن الزيادة الكبيرة جداً في الإقبال على الانتخاب منذ عام ١٩٩٩ تعتبر جديرة بالملاحظة. ومع ذلك، فإنه مع وجود ٢٤٣٦ ناخب مسجل، من أصل ٢٥,٤٥٠ مواطن ممن كانوا يعيشون في الخارج في عام ٢٠٠٤، فإن معدل التسجيل للانتخاب قد يصبح قضية أكبر من قضية الإقبال على المشاركة في الاقتراع.

جدول: مشاركة الناخبين في الخارج خلال انتخابات بوتسوانا في عامي ١٩٩٩ و٢٠٠٤

١٩٩٩	٢٠٠٤	
١٣٦٣	٢٤٣٦	عدد الناخبين المسجلين في الخارج
٣٣٣	١٢١٤	عدد المقترعين
٪٢٣,٣٠	٪٤٩,٥٤	نسبة الإقبال

المصدر: اللجنة الانتخابية المستقلة، تقرير بشأن الانتخابات العامة (غابورون: المطبعة الحكومية، ٢٠٠٤).

ومن الواضح أن لجنة الانتخابات المستقلة لم ترَ مستوى مشاركة الناخبين في الخارج مؤثرة عند مقارنتها مع التكلفة التي تنطوي عليها. وقد أوصت التقارير الرسمية بشأن الانتخابات العامة لعامي ١٩٩٩ و٢٠٠٤ بإعادة النظر في البند القانوني المتعلق بالتصويت الخارجي. ومن المرجح ألا يطول العمل بالتصويت الخارجي في بوتسوانا، خاصة وأن تأثيره العام على النتائج يبدو أنه قد فتر في نظر مؤيديه الرئيسيين - أحزاب المعارضة. وقد كان مثار القلق في التقرير الرسمي حول انتخابات عام ١٩٩٩ أنه على الرغم من أن إتاحة التصويت الخارجي كانت بمثابة محاولة هامة لتوسيع نطاق العملية الديمقراطية، فقد أثبتت قيمتها الضئيلة أنها مخيبة للآمال، وأنها قد تتطلب مراجعة دقيقة. كما أعرب التقرير الرسمي في انتخابات عام ٢٠٠٤ عن القلق ذاته. وجاء في التقرير أن اللجنة الانتخابية المستقلة تستشعر أنه نظراً لحجم التحضيرات اللوجستية ذات الصلة، فإنه يتعين إعادة النظر، إما في القانون المتعلق بالتصويت الخارجي، أو ينبغي توفير المزيد من الأموال لذلك الغرض.

تكلفة التصويت الخارجي

ليس لدى اللجنة الانتخابية المستقلة ميزانية مستقلة للتصويت الخارجي. وفي وقت كتابة هذا التقرير، فإن اللجنة ما زالت تنتظر من السفارات والمفوضيات العليا موافاتها بالبيانات المتعلقة بتكاليف إدارة التصويت في البلدان ذات الصلة. لذلك، فقد كان من غير الممكن عزل تكاليف التصويت الخارجي عن مجموع تكاليف الانتخابات. ومع ذلك، فإنه وفقاً للجنة الانتخابات المستقلة، فإن من الواضح أن ميزانياتها المخصصة للسفر وتكاليف الإشراف على الانتخابات في الخارج التي تدفع للطلاب وغيرهم تعتبر مرتفعة جداً. وفي انتخابات عام ٢٠٠٤، كانت تكلفة السفر الخارجي ٦٤٧,٩٥٠ بولا بوتسوانية، أي ما يعادل ٤٦٠,١٦١ دولار أمريكي. وهذا الرقم لا يشمل تكاليف الرواتب، والإدارة، واللوازم. ومع ذلك، فإن التكلفة الإجمالية للانتخابات قد زادت بنسبة طفيفة فقط، من ١٩ مليون بولا في عام ١٩٩٩ لتصل في عام ٢٠٠٤ إلى ٢١ مليون بولا.

الخلاصة

إن آفاق التصويت الخارجي في بوتسوانا غير مشرقة. وقد أوصت اللجنة الانتخابية المستقلة بضرورة القيام بمراجعة للقانون، في الماضي، بهدف إيقاف هذه الممارسة. ويبدو أن الهواجس الرئيسية تتمثل في التكلفة العالية للناخب الواحد، وانخفاض مستوى المشاركة. كما يبدو أن أحزاب المعارضة، التي كانت القوة المحركة لإتاحة نظام التصويت الخارجي، أصبحت أقل حماساً من ذي قبل للدفاع عن هذا النظام.

الفصل الثاني

الفصل الثاني

٢. تاريخ التصويت الخارجي وسياسته

أندرو إليس

يجري عادة طرح قضية التصويت الخارجي بوصفها مسألة مبدأ، على أساس شمولية الحق في التصويت. ومع ذلك، في الواقع، فإن استحداث التصويت الخارجي يتم من خلال سنه أو إتاحته من قبل التشريعات الصادرة عن سياسيين منتخبين. ورغم أن هناك مجموعة متنوعة من الأسباب التي أدت إلى سن أحكام التصويت الخارجي، فقد جاءت، كلها تقريباً، نتيجة الزخم السياسي، وكان العديد منها مثيراً للجدل وينم عن التحزب بشكل سافر.

١- استعراض لتاريخ التصويت الخارجي

يبدو أن أول استخدام للتصويت الخارجي قد تم وضعه من قبل الإمبراطور الروماني أغسطس، الذي يقال إنه اخترع نوعاً جديداً من حق الانتخاب، يقوم بموجبه أعضاء مجلس الشيوخ المحلي في ٢٨ مستعمرة من المستعمرات التي أنشئت حديثاً بالتصويت لصالح مرشحين لشغل المناصب بمدينة روما، ويرسلون أصواتهم مختومة إلى روما من أجل يوم الانتخابات – وهو قانون مبني، دون شك، على دوافع سياسية بدلاً منها ديمقراطية. وفي الآونة الأخيرة، فإن أول استخدام معروف للتصويت الخارجي كان في عام ١٨٦٢، عندما أصبحت ويسكونسن الولاية الأولى في عدد من الولايات الأمريكية التي تسن أحكاماً للسماح بالتصويت الغيابي من قبل الجنود المقاتلين في صفوف الجيش الاتحادي خلال الحرب الأهلية الأمريكية (وكان حق الانتخاب يعرف على مستوى كل ولاية في الولايات المتحدة). كما كان الخلاف السياسي منذ البداية عاملاً رئيسياً: حيث دعم الجمهوريون تشريع التصويت الخارجي، لاعتقادهم أن الجنود كانوا على الأرجح سيدعمون الرئيس الجمهوري أبراهام لينكولن، في حين أن الديمقراطيين المتعاطفين مع حركات السلام وقضية الكونفيدرالية قد عارضوها. وفي خارج السياق العسكري، استحدثت نيوزيلندا التصويت الغيابي للبحارة في عام ١٨٩٠، كما تبنته أستراليا في عام ١٩٠٢، على الرغم من أن الترتيبات التنفيذية قد جعلت من المستحيل عملياً استخدامه خارج أستراليا.

وقد تم تجنيد المزيد من الناس في صفوف القوات المسلحة خلال الحرب العالمية الأولى (١٩١٤-١٩١٨) أكثر مما كانت عليه في النزاعات السابقة. وفي المملكة المتحدة، أدت المطالب السياسية لإعطاء أولئك المقاتلين حقهم في التصويت في عام ١٩١٨ إلى إدخال التصويت الغيابي بالوكالة للعسكريين. وقد أعطت نيوزيلندا حق التصويت لجميع العسكريين، دون استثناء، حتى من كانوا دون سن الاقتراع الذي كان ٢١ سنة آنذاك، خلال فترة الحرب.

كما تقدم كندا كثيراً من الأمثلة الباكورة لتأثير العوامل السياسية في استحداث التصويت الخارجي وشكله. وقد تم الاتفاق على التصويت بالبريد للناخبين العسكريين ممن هم في الخدمة الفعلية على المستوى الفيدرالي في عام ١٩١٥، وكانت الحكومة الاتحادية تعتقد أن الكنديين ممن هم في الخدمة العسكرية سيكونون من الأنصار المحتملين. وقبل الانتخابات الاتحادية التالية في عام ١٩١٧، تم استحداث حق الانتخاب العسكري. وبالإضافة إلى ذلك، فقد كان للناخب العسكري الحق في اختيار الدائرة الانتخابية التي يرغب أن يتم فيها فرز صوته - وفي حالة عدم الاختيار، فإن الحزب السياسي الذي يختاره الناخب يمكنه أن يفعل ذلك بعد أن تصبح نتائج تصويت المدنيين في البلد معروفة!

وهناك مثال كندي آخر بشأن تأثير العوامل السياسية، حيث تمكن مشاهدته في مقاطعة كولومبيا البريطانية، ما عمل على تمكين العسكريين في الخارج من التصويت في عام ١٩١٦ في استفتاءي منح المرأة حق التصويت، واستحداث حظر المشروبات الكحولية. وفي حين أن الاستفتاء على حق المرأة في التصويت قد تم تمريره بسهولة، فإن نتيجة الاستفتاء على حظر المشروبات الكحولية كانت متقاربة للغاية، وكانت أصوات الجنود في الخارج حاسمة في ترجيح الكفة لصالح رفض الاقتراح. وبعد إثارة مزاعم عن سوء التصرف من قبل أنصار الحظر، أوصت لجنة تشريعية موكلة بالتحقيق بمنع معظم الأصوات من خارج البلاد وعدم السماح بقبولها. وقد تم في وقت لاحق تمرير تلك التوصية التي أصبحت قانوناً، وجرى تغيير نتيجة الاستفتاء، وتم بعد ذلك سن قانون حظر الخمر.

كما استحدثت فرنسا التصويت الخارجي في عام ١٩٢٤ تلبية لاحتياجات جمهور مختلف من الناخبين: فقد تم تمكين المسؤولين الفرنسيين المعيّنين في منطقة الراين المحتلة من التصويت عن طريق البريد. كما أفرزت الحرب العالمية الثانية (١٩٣٩-١٩٤٥) مزيداً من الزخم للتصويت الخارجي من قبل الجنود العاملين في الخدمة العسكرية. وبالإضافة إلى التصويت بالبريد من قبل أفراد الجيش، فقد استحدثت كندا التصويت بالوكالة نيابة عن أسرى الحرب من قبل الأقارب المقربين في الانتخابات العامة عام ١٩٤٥، ومدت التصويت بالبريد لعائلات العسكريين في عام ١٩٥٥. وقد جرى استخدام التصويت بالبريد للعسكريين، وبحارة السفن التجارية، وغيرهم من العاملين في الخارج في المسائل ذات الأهمية الوطنية في المملكة المتحدة في عام ١٩٤٥، مع تأخير لمدة ثلاثة أسابيع بين الاقتراع والفرز المحلي، لإتاحة المجال لإعادة بطاقات الاقتراع. كما استحدثت فرنسا التصويت بالوكالة للجنود في ١٩٤٦، وبحلول عام ١٩٥١، كانت أساليب التصويت بالبريد و/أو بالوكالة متاحة للناخبين في مجموعة من الفئات المحددة، بما فيهم من كانوا في الخدمة الحكومية أو العسكرية أو في الأعمال المهنية بعيداً عن وطنهم.

وقد تم تمرير ضمانات بأن موظفي الخدمة في الولايات المتحدة يمكنهم التسجيل من أجل التصويت عبر البريد في عام ١٩٤٢، على الرغم من خفض ذلك في عام ١٩٤٤ إلى توصية للولايات (التي تعتبر سلطات التسجيل) لتمكين عملية التسجيل من أجل التصويت بالبريد. وقد جرى تمديد التصويت بالبريد بصورة تدريجية للتصويت من الخارج، لتغطية الأفراد غير العسكريين العاملين في الخارج (في عام ١٩٥٥) وجميع المواطنين الأمريكيين في الخارج (في عام ١٩٦٨). وأخيراً، وتحت ضغط سياسي من مواطني الولايات المتحدة في الخارج، أصبحت إتاحة التسجيل إلزامية للولايات في عام ١٩٧٥.

ومن القواسم المشتركة مع العديد من الجوانب الأخرى للتقاليد الإدارية الانتخابية، فإن أحكام التصويت الخارجي قد انتقلت في كثير من الأحيان من تشريعات القوى الاستعمارية إلى تشريعات الدول المستقلة حديثاً. فوجود التصويت الخارجي في ماليزيا وشكله اتبعاً نفس نمطه في مالايا الاستعمارية، والتي استقته بدورها في خمسينيات القرن الماضي من التشريعات البريطانية التي كانت نافذة آنذاك. وكان التصويت عن طريق البريد متاحاً للعاملين في سلك الخدمة العسكرية في الخارج، ولموظفي

القطاع العام في الخارج والطلاب الدارسين في الخارج، ولأزواج وزوجات هؤلاء. ومع ذلك، فإن التصويت الخارجي لم يتم استحداثه في جميع المستعمرات البريطانية قبل الاستقلال، بل إن بعض الأقاليم الخارجية والمستعمرات البريطانية السابقة لا تزال تقتصر إلى التصويت من الخارج.

وقد احتفظت العديد من المستعمرات الفرنسية بنظام التصويت الفرنسي بالوكالة عند الاستقلال. كما استحدثت فرنسا التصويت الشخصي في السفارات والقنصليات في عام ١٩٧٥ للانتخابات الرئاسية والاستفتاءات، وهي مبادرة إدارية تنفيذية، لأن نسخة واحدة من ورقة الاقتراع كانت مطلوبة - كما أن عدداً من المستعمرات الفرنسية السابقة، مثل الجابون وغينيا (كوناكري)، لديها الآن أنظمة مشابهة.

وقد سنّت الهند نواة القانون الانتخابي في عامي ١٩٥٠ و١٩٥١، مما عمل على خلق نموذج جرت دراسته على نطاق واسع في البلدان الأخرى الحاصلة على الاستقلال. وقد عملت الهند في البداية على استبعاد التصويت بالوكالة على وجه التحديد، ومنحت حق التصويت من الخارج إلى الأفراد العاملين في سلك الخدمة العسكرية بواسطة التصويت بالبريد. ومع ذلك، فإن العسكريين يحق لهم الآن التصويت، إما بواسطة البريد أو عن طريق وكيل، كما يحق للناخبين في الدوائر الحكومية خارج الهند التصويت عن طريق البريد.

كما سنّت إندونيسيا في عام ١٩٥٣، ولأول مرة، تشريعاً لإقامة انتخابات عامة ديمقراطية فيها. وفي حين أن البعض قد وصف القانون الموضوع بأنه بالغ التعقيد، ويمثل عملية بحث عن الكمال الديمقراطي، فإن مبدأ حق الاقتراع لجميع المواطنين، وخصوصاً العمال المهاجرين والطلاب، قد أدى إلى استحداث الاقتراع من الخارج عن طريق السفارات الإندونيسية في الخارج، وإنشاء آلية ظلت قائمة منذ فترة انتخابات الحكم الاستبدادي، ولا تزال قيد الاستخدام في عهد الديمقراطية السائدة حالياً. كما جرى استحداث تأهيل مماثل بصورة واسعة في كولومبيا في عام ١٩٦١ (انظر دراسة الحالة).

وتختلف أسباب استحداث التصويت الخارجي، أيضاً، وفقاً للسياقات التاريخية والسياسية. وهكذا، فإن استحداث حق التصويت للمواطنين في الخارج كان لدى العديد من البلدان بمثابة تقدير لمشاركتهم الفعلية في الحرب العالمية الأولى أو الثانية. ففي إسبانيا، جرى استحداث التصويت الخارجي عام ١٩٧٨ كطابع رمزي بقدر رمزية إدراجه في الدستور الديمقراطي، ما كان يعني الإقرار بحكم الأمر الواقع، إيذاناً بنزوح الجمهوريين بعد الحرب الأهلية عن الحكم. وفي الأرجنتين (عام ١٩٩٣) عمل ذلك على عكس نية الحكومة السياسية/البراغماتية في الحفاظ على أواصر الروابط بين المغتربين والوطن الأم وتعزيزها. وفي النمسا، جرى استحداث نظام التصويت الخارجي (عام ١٩٩٠) إثر قرار من المحكمة الدستورية. وتعتبر الولايات المتحدة مثلاً نادراً، حيث جرى أخيراً إقرار التصويت الخارجي استجابة لمطالب المواطنين المقيمين في الخارج (عام ١٩٧٥). وفي حين أن المواطنين السويسريين كانوا قادرين على السفر إلى سويسرا للتصويت لبعض السنوات، فإن حجة السيادة السويسرية التي حالت دون السماح للأجانب من التصويت في سويسرا عملت، بالتالي، على منع السويسريين من السعي للحصول على اتفاق مماثل للتصويت الخارجي أيضاً، ولكنه تم التغلب في نهاية المطاف على تلك المشكلة في عام ١٩٨٩ (انظر دراسة الحالة).

وتستطيع الأحزاب السياسية والجهات الفاعلة أن تلعب دوراً بارزاً في استحداث التصويت الخارجي. ففي هندوراس، مثلاً، فقد جرى تفعيل حكم قضائي بعد أن ظل متوقفاً لفترة مطولة من قبل حزب ارتأى تحقيق مكاسب سياسية عبر القيام بذلك (انظر دراسة الحالة). وفي المملكة المتحدة، خلال فترة ثمانينيات القرن المنصرم، رأت حكومة المحافظين فائدة في منح حق التصويت العام للمواطنين البريطانيين الذين يعيشون في الخارج، وسنت قانوناً يجيز ذلك، معتبرة أن العديد من المغتربين

سيكونون من أنصارها، ولكنها أصيبت بخيبة أمل جراء النسبة المتدنية في الإقبال على التسجيل للتصويت في الخارج. وحتى بعد تمديد الحد الأقصى للإقامة في الخارج من خمس سنوات إلى ٢٥ سنة، فإن ذلك لم يجلب لحزب المحافظين الفوائد السياسية التي كان يتأملها ويتوقعها.

ومع ذلك، فإن الجاليات الأجنبية كثيراً ما تسعى إلى التدخل في سياسات بلدانها الأصلية، سواء كانوا من العمال المهاجرين الذين يسعون للحفاظ على الروابط مع وطنهم، أو أعضاء جاليات المهاجرين على المدى الطويل من المعارضين لنظام الحكم الحالي أو السابق، أو المغتربين الذين يعملون على تحويل المبالغ المالية إلى أقاربهم في البلاد. وفي وسع هذه المجتمعات نفسها أن تكون مؤثرة في الضغط من أجل استحداث التصويت الخارجي، كما تظهر دراسة حالة جمهورية الدومينيكان.

وكان للخوف من التزوير ما يبرره، بعض الأحيان، في تفعيل أحكام عملية التصويت الخارجي. فقد ألغت فرنسا التصويت بالبريد في عام ١٩٧٥ بسبب حدوث تزوير في ذلك. كما أجازت الأحكام والقوانين الفرنسية للتصويت بالوكالة قبل عام ١٩٨٢ تسجيل التوكيلات في أية دائرة انتخابية، ما أدى للتنافس في الانتخابات التشريعية لتسجيل التوكيلات في الدوائر الانتخابية الهامشية. ومنذ عام ١٩٨٢، فإنه لم يعد يسمح بتسجيل التوكيلات إلا في الدوائر الانتخابية التي لدى الناخب معها صلات اتصال، وفقاً لقائمة محددة في القانون الانتخابي.

ولم يثبت أن أحكام التصويت الخارجي تظل دوماً مستدامة على حالها. ففي جزر كوك (انظر دراسة الحالة)، فإن الآثار غير المستحبة في التنافس بين الأحزاب السياسية لنقل الناخبين جواً من الخارج للتصويت في داخل البلاد أدت إلى استحداث دائرة انتخابية مستقلة لسكان جزر كوك المغتربين في الخارج. وعلى الرغم من أن انتخابات جزر كوك قد احتفظت بقدرتها على المنافسة، فقد تراجع الدعم السياسي لاستحداث مقعد نيابي لدائرة المغتربين في الخارج، وتم إلغاء ذلك في انتخابات عام ٢٠٠٤.

٢- التصويت الخارجي في التحولات الديمقراطية

برزت أهمية العوامل السياسية في تبني وتصميم أحكام التصويت الخارجي خلال التحولات الديمقراطية في تسعينيات القرن الماضي. وغالباً ما ينظر إلى عملية تضمين المواطنين في الخارج بوصفها عنصراً رئيسياً في عملية بناء الأمة، كما كان الحال على سبيل المثال، في ناميبيا عام ١٩٨٩ وفي جنوب أفريقيا عام ١٩٩٤.

وقد تكون مجتمعات الشتات نشطة في البحث عن دور لها في المرحلة ما بعد الانتقالية، كما أنها قد تكون مؤثرة، خاصة عندما تلعب دوراً في السياسة الداخلية للبلدان المانحة الرئيسية. ومع ذلك، فإن هذه الضغوط ليست دائماً ناجحة. فقد جرت الانتخابات في فلسطين عام ١٩٩٦ بموجب شروط اتفاق أوسلو لعام ١٩٩٣، والاتفاق الإسرائيلي الفلسطيني المؤقت لعام ١٩٩٥. وبموجب تلك الاتفاقات، جرى ترك حق العودة للفلسطينيين النازحين وعائلاتهم للنظر فيه خلال مفاوضات الوضع النهائي. وعلى الرغم من وجود ضغط كبير من جانب الشتات الفلسطيني للحصول على حقوق التصويت، فإنه لم يتم استحداث أية أحكام بشأن التصويت الخارجي.

وغالباً ما يلعب المجتمع الدولي، في كثير من الأحيان، دوراً رائداً أو كبيراً في التوسط في الحالات الانتقالية، وحتى في تنفيذ الانتخابات الانتقالية. لذلك، فإن الاتفاقات الانتقالية قد تحتوي على أحكام تصويت خارجي هامة، ومثيرة للجدل في بعض الأحيان. وقد أدى الاتفاق الإطاري العام للسلام الموقع في دايتون عام ١٩٩٥ إلى الاستخدام الأعقد على الإطلاق للتصويت الخارجي حتى ذاك الحين في انتخابات عام ١٩٩٦ في البوسنة والهرسك. وكانت القضية الموضوعية على المحك هي محاولة

معرفة إلى أي مدى يمكن الإقرار والتسليم في الانتخابات بأعمال "التطهير العرقي" التي وقعت خلال الصراع. فهل يتمكن الذين تم تشريدهم أو أصبحوا لاجئين، سواء كمسألة مبدأ أو من الناحية العملية، على التصويت في المركز المحلي الذي غادروا منه، أم في المركز المحلي الذي يقيمون فيه الآن، أم في المركز المحلي الذي يعتزمون جعله موطنهم في المستقبل؟ وقد نص الاتفاق على إقرار كلا الخيارين (انظر دراسة الحالة). وفي حين أن منظمة الأمن والتعاون في أوروبا قد سعت إلى تنفيذ بنود الاتفاق، فإن القوى السياسية في البوسنة - التي كان الكثير منها طرفاً رئيسياً مشاركاً في الحرب - قد سعت إلى تشجيع الأخذ ببعض النماذج من التصويت الخارجي، وتثبيط البعض الآخر منها.

وفي السياق الانتقالي، فإن السؤال المتعلق بمن ينفذ التصويت الخارجي قد يكون حساساً للغاية من الناحية السياسية. وقد عملت المنظمة الدولية للهجرة على تنظيم التصويت الخارجي للبوسنة والهرسك في مجموعة متنوعة من البلدان لعدة أنواع من الانتخابات. وعندما كان العمل يجري على التخطيط للتصويت الخارجي لانتخابات عام ٢٠٠٤ في أفغانستان، عرضت باكستان تنظيم مراكز الاقتراع لذلك الغرض بنفسها، وقد كان ذلك الاقتراح مثيراً للجدل من الناحية السياسية، ولم يتم قبوله في نهاية المطاف. ومع ذلك، فإن نفس الترتيب قد يكون مقبولاً تماماً في ظروف أخرى. وتعمل السلطة الانتخابية لإقليم غوام الأمريكي على تنظيم الاقتراع للمواطنين في العديد من ولايات "ميكرونيزيا" الاتحادية ومقرها في غوام، وهو ترتيب يلقي كل الدعم والترحيب بصفة دائمة.

٣- التصويت الخارجي وتصميم النظام الانتخابي

تُعد الاعتبارات السياسية في غاية الأهمية لتحديد قابلية إجراء التصويت الخارجي من عدمها، وليس ذلك فحسب، بل أنها ذات أثر كبير في تحديد شكل التصويت نفسه. وترتبط العديد من القرارات المتعلقة بالتصويت الخارجي بطريقة تصميم النظام الانتخابي الذي يمثل أيضاً جانباً سياسياً كبيراً من الإصلاح الديمقراطي والانتقال نحو الديمقراطية. ويعتبر تصميم النظام الانتخابي أحد أهم العناصر في الإطار المؤسسي لأي بلد، وله تأثير حقيقي في نظام الأحزاب السياسية. وقد يجري وضع إصلاح النظام الانتخابي على جدول الأعمال نتيجة لرؤية أو كدافع لتحسين الديمقراطية، أو لأسباب أخرى قصيرة الأمد، أو فئوية أو حتى متعلقة بالرشوة من جانب بعض المشاركين في العملية السياسية. وينعكس هذا من خلال التصويت الخارجي الذي سيجري وضعه على جدول الأعمال الديمقراطي من قبل ذوي الاعتقاد القوي في تساوي جميع المواطنين في حق المشاركة، أو من قبل بعض القوى السياسية التي ترى في ذلك ميزة محتملة لها.

وقد تعمل الرغبة في تشجيع التصويت الخارجي على الحد من الخيارات المتاحة لتصميم النظام الانتخابي. وعلى العكس، فإن تبني نظام انتخابي معين قد يحدّ من الخيارات المتاحة لآليات التصويت الخارجي. ويمكن توضيح ذلك من خلال النظر في الخيارات الأساسية الثلاثة للتصويت، وهي: التصويت الشخصي الخارجي في موقع اقتراع خارجي بمقر بعثة دبلوماسية، على سبيل المثال؛ والتصويت عن بعد عن طريق البريد أو الفاكس أو أي من أشكال التصويت الإلكتروني؛ والتصويت بالوكالة. ويبيّن الفصل الخامس بمزيد من التفصيل الجوانب الإدارية والعملية لمسألة التنفيذ؛ كما تتناول المناقشة أدناه مدى صلة هذه المسائل بالجوانب الرئيسية المتعلقة باختيار طريقة التصويت الخارجي.

٣-١ التصويت الشخصي وتصميم النظام الانتخابي

إن التصويت الشخصي بمركز اقتراع في داخل البلد لهو عملية سهلة، حيث أن جميع الناخبين في مركز الاقتراع عادة ما يصوتون في نفس الدائرة الانتخابية وفي نفس الانتخابات، وبالتالي

فإنهم يحتاجون إلى مجرد الحصول على نفس النوع من بطاقة الاقتراع. كما يمكن حينها استيعاب الاستثناءات البسيطة (مثل حالة العدد القليل من أعضاء مجلس اللوردات في المملكة المتحدة الذين قد لا يصوتون في الانتخابات التشريعية، ولكن يحق لهم التصويت في الانتخابات المحلية).

ومع ذلك، فإن الأمر نفسه لا ينطبق بالضرورة على التصويت بموقع اقتراع آخر مثل مقر إحدى البعثات الدبلوماسية؛ فقد يكون منشأ الناخبين من أي مكان في البلاد التي تعمل على إجراء الانتخابات. وعندما يجري استخدام ورقة الاقتراع نفسها في جميع أنحاء البلاد، فإن ذلك لن يمثل أية مشكلة؛ على سبيل المثال، فإن كل شخص يحصل على ورقة الاقتراع نفسها في الانتخابات الأكثرية أو الأغلبية لمنصب الرئيس. وينطبق الشيء نفسه عند انتخاب المرشحين في ظل نظام قائمة التمثيل النسبي الذي يسمح بأن يشكل فيه كل البلد دائرة انتخابية واحدة، وهذا هو الحل عند اعتماد التصويت بقائمة التمثيل النسبي المغلقة في الدوائر الانتخابية الأصغر، باستخدام بطاقات الاقتراع التي لا تحمل سوى أسماء الأحزاب وشعاراتها.

لكن الموقف يصبح مختلفاً بصورة كبيرة جداً عند استخدام نظم قائمة على المرشحين أو نظم ذات دوائر انتخابية أصغر لانتخاب أعضاء الهيئة التشريعية، ولا تكون أوراق الاقتراع المستخدمة هي نفسها في جميع أنحاء البلاد. فبدائية، يتعين على السلطات الانتخابية أن تحدد عدد أوراق الاقتراع التي يجب أن ترسلها إلى كل بعثة من البعثات الدبلوماسية. وبعد ذلك، فإن على موظفي البعثة الدبلوماسية أن يرسلوا ورقة الاقتراع الصحيحة إلى كل ناخب خارجي.

وتحت نظم الأكثرية/الأغلبية؛ على سبيل المثال، نظام الفائز الأول، ونظام الجولتين، ونظام التصويت البديل، ونظام تصويت الكتلة، ونظام الصوت الواحد غير المتحول، فإن مسؤولي موقع الاقتراع يكونون في حاجة إلى معرفة الدائرة التي يحق للناخب التصويت فيها. وينطبق الشيء نفسه على التصويت بنظام الصوت الواحد المتحول.

وإذا جرى استخدام قائمة التمثيل النسبي المفتوحة أو الحرة، فإن قوائم المرشحين الأفراد تكون مختلفة في كل دائرة، حتى لو جرى اختيار نفس الأحزاب للسباق والتنافس في نفس الدائرة. وينطبق نفس الشيء في حالة قوائم التمثيل النسبي المغلقة، خاصة إذا كان يُعتقد أن الناخب لديه الحق عند التصويت في معرفة هوية المرشحين المدرجين على قائمة كل حزب. وأما النظم المختلطة، سواء كانت نظام النسبية المختلطة أو النظام المتوازي، فإنها تعتبر الأنظمة الأكثر تعقيداً، حيث أن كلا النظامين يملكان تحديات تركيبات عناصرهما بصورة متزامنة. ومن المرجح أن يزداد تضخم المشاكل إذا تم اتخاذ قرار استخدام التصويت الخارجي في الانتخابات الإقليمية والمحلية.

وعليه، فإن مهمة تحديد أي ورقة اقتراع يتعين تسليمها لكل ناخب لن تكون بسيطة، خاصة إذا كان الناخب قد غادر وطنه قبل وقت طويل جداً. وقد لا يكون متوقعاً، لا من الناخبين ولا من مسؤولي مركز الاقتراع معرفة حدود الدوائر الانتخابية بصورة تفصيلية دقيقة. وقد يكون من الممكن استخدام عملية التسجيل لتحديد الموقع الصحيح لكل ناخب، وتسجيل ذلك في شكل نموذج يسهل الوصول إليه في مراكز الاقتراع، على الرغم من أن هذه المهمة قد تتطلب قدراً كبيراً من الوقت والموارد. وبدلاً من ذلك، فإنه يمكن لمصممي النظام الانتخابي أن يعملوا على تصميم نماذج من النظام الذي يختارونه، ويتم فيها تشكيل دائرة انتخابية خارجية معينة بعدد من المقاعد المحجوزة لها، كما هو الحال في كرواتيا. وثمة خيار آخر، يتمثل في توزيع جميع الناخبين الخارجيين على عدد قليل من الدوائر الانتخابية - كما هو الحال في إندونيسيا، حيث يتم إدراج الأصوات الخارجية المطروحة في

ماليزيا وسنغافورة في واحدة من دائرتين من الدوائر الانتخابية في العاصمة جاكرتا، في حين يتم إدراج جميع الأصوات الخارجية الأخرى في دائرة ثانية بالعاصمة جاكرتا (انظر دراسة الحالة عن إندونيسيا).

وحتى عندما يكون آخر مكان إقامة في البلد الأم لكل ناخب معروفاً، فإن التحديات اللوجستية تظل قائمة. ويحتاج مركز الاقتراع إلى تلقي أوراق الاقتراع في كل دائرة من إدارة الانتخابات المركزية، كما يحتاج مسؤولو مركز الاقتراع بعد ذلك إلى التأكد من إصدار ورقة الاقتراع الصحيحة إلى كل ناخب. وقد تكون إمكانية حدوث الخطأ والارتباك كبيرة. كما قد تذهب قيم التضمين الانتخابي، ومدى استدامة النظام الانتخابي، والنزاهة الانتخابية في اتجاهات مختلفة، وعندها فإنه لا بد من العمل على تحقيق التوازن.

٣-٢ التصويت عن بعد وتصميم النظام الانتخابي

في حين أن التحديات التي تواجه تصميم النظام الانتخابي للتصويت الخارجي باستخدام آليات تعمل عن بعد قد لا تكون من الصعوبة مثل تلك التي تستخدم آليات التصويت الشخصي، فإن هناك قضايا جوهرية لا تزال قائمة. وفي حين أن أعمال التعبئة والتغليف وشحن بطاقات الاقتراع الصحيحة يتم القيام بها تحت ضغط زمني أقل نسبياً، كما أن موظفي الإدارة المركزية للانتخابات المعنيين قد يكونوا أفضل تدريباً وأقل عرضة للوقوع في الأخطاء من أولئك المسؤولين في مراكز الاقتراع القائمة خارج البلاد، فإن احتمالات الخطأ والارتباك تظل أيضاً قائمة. كما أن الموثوقية في الخدمات البريدية في بعض أجزاء من العالم تمثل بكل وضوح قضية أخرى بالغة الأهمية.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن الجدول الزمني للانتخابات قد يصبح عاملاً ذا صلة وثيقة بالموضوع. فلا يمكن القيام بطباعة بطاقات الاقتراع وإرسالها حتى يتم إغلاق باب الترشيح والتحقق منها. ومن ثم تظهر الحاجة لعامل الوقت لعمل الخدمات البريدية الدولية في كلا الاتجاهين. وإذا تم تعيين الموعد النهائي لإعادة بطاقات الاقتراع البريدي ليتزامن مع يوم الاقتراع، فإن ذلك قد لا يكون متسقاً مع طول فترة الحملة الانتخابية. وإذا تم تعيين الموعد النهائي في وقت لاحق من يوم الاقتراع، فقد تنشأ مشاكل في مصداقية النتائج الجزئية، وخاصة في الانتخابات المتقاربة، حيث قد يصبح التصويت الخارجي فيها عاملاً حاسماً. كما أن قضايا الجدول الزمني قد تكون صعبة للغاية، وخاصة عند وضع نظام التصويت المؤلف من جولتين قيد الاستخدام، حيث لا يمكن طباعة بطاقات الاقتراع للجولة الثانية وإرسالها قبل إصدار ومعرفة نتيجة الجولة الأولى.

٣-٣ التصويت بالوكالة وتصميم النظام الانتخابي

من بين المقاربات الثلاثة لآليات التصويت الخارجي، يتسبب التصويت بالوكالة في أقل قدر من المشاكل لمصممي النظام الانتخابي. ولكن مشاكل توزيع الناخبين من الخارج على الدوائر الانتخابية تظل قائمة، ولكن إذا تم تحقيق ذلك، فإنه يمكن اعتبار الوكلاء بمثابة الناخبين أنفسهم. ويفترض أن يختار الناخبون الوكلاء من الأشخاص المقيمين في داخل البلد، ممن هم قادرين على التصويت في نفس مراكز الاقتراع التي يرغب الناخبون المقيمون في الخارج التصويت فيها. وفي كل الأحوال، فإن اختيار وكيل التصويت هو من مسؤولية الناخب وحده. وقد ينطوي نظام التصويت بالوكالة أيضاً على بعض المساوئ الأخرى، وليس أقلها تلك القضايا التي قد يثيرها هذا النظام بشأن نزاهة الانتخابات.

٣-٤ قضايا التوقيت

إن التصويت الخارجي قد يكون معقداً ويستغرق دوماً وقتاً طويلاً نسبياً. ومع ذلك، فإنه عند إنشاء ترتيبات انتخابية جديدة، فإن من المعروف جيداً، من واقع التجربة، أن الأطراف السياسية تستغرق كل الوقت متاح للتفاوض على شكل القانون الانتخابي الجديد. ولا يحدث ذلك إلا بعد استنفاد كل من ممارسات التفاوض المتعارف عليها للحصول على أقصى التنازلات، عن طريق الإقرار والتسليم بها، فقط عندما يكون هناك ضغط زمني للتوصل إلى اتفاق. وهذا يعني، أن مديري الانتخابات يكادون يتيقنون من عملهم في ظل وقت غير كافٍ لإصدار النسخة المثالية، أو حتى المرغوب فيها، للانتخابات. وعندما تحتاج بعض الزوايا إلى الاختصار، فإن النظم البسيطة التي قد تعمل بصورة مرضية تحت الضغط تعتبر قيمة ومجدية للغاية. وهذا قد يؤثر على اختيار طريقة التصويت الخارجي المتبناة.

جزر كوك: إلغاء مقعد الناخبين في الخارج

جراهام هاسال *

إن جزر كوك هي دولة تتمتع بالحكم الذاتي وقد أنشأت ارتباطاً حراً مع نيوزيلندا عام ١٩٦٥. وكان حق الاقتراع بالنسبة لمواطني جزر كوك ممن يعيشون خارجها قضية مهمة في سياسة جزر كوك الانتخابية.

وفي عام ١٩٦٥، عندما تم وضع الدستور والقوانين الانتخابية، لم يكن التصويت الخارجي قضية واردة على البال أو ذات أهمية، ولم يجز التفكير فيها آنذاك، وعاش بعض سكان جزر كوك في الخارج، خاصة في نيوزيلندا وتاهيتي، كما لم تكن هناك أية خدمات نقل جوي دولية، وكان النقل البحري غير منتظم ومكلفاً، كما كان مبدأ جزر كوك «rangatira ki te ara» يوحي بأن الذين رحلوا بعيداً يجب ألا يتدخلوا فيما يجري داخل البلاد. ومع ذلك، فإنه في عام ١٩٧٤، تم بناء مطار دولي، وجرى إدخال الرحلات الدولية العادية بأسعار رخيصة نسبياً، وفي الوقت نفسه، احتدمت المنافسة بين الأحزاب السياسية.

وقد اشتمل النظام الانتخابي في جزر كوك على نص يقضي بتخصيص مقعد نيابي خارجي منذ عام ١٩٨١ حتى عام ٢٠٠٣. وبالتالي، جرى انتخاب عضو من الخارج في الانتخابات العامة التي تمت في الأعوام ١٩٨٣، ١٩٨٩، ١٩٩٤ و ١٩٩٩. (انظر Hassall ٢٠٠١؛ Crocombe ١٩٧٩). وكان عدد أعضاء الجمعية التشريعية ٢٢ عضواً في عام ١٩٦٥، وقد رُفِعَ عدد المقاعد النيابية في وقت لاحق إلى ٢٤ مقعداً في عام ١٩٨١ (مع تعديل دستوري تم بموجبه تغيير اسم الجمعية إلى «برلمان») وارتفع عدد المقاعد النيابية إلى ٢٥ مقعداً في عام ١٩٩١.

وقد تم إرساء التصويت الخارجي في عام ١٩٨١، من خلال إجراء تعديل على القانون الانتخابي لعام ١٩٦٦ (قانون تعديل الدستور رقم ٩)، بحيث أصبحت هناك دائرة انتخابية واحدة في الخارج تمثل مقعداً واحداً من ٢٤ مقعداً مخصصة للهيئة التشريعية. وينص القانون الانتخابي لعام ١٩٦٦، مع تعديلاته اعتباراً من ٦ أيار/مايو ١٩٨٩، في الباب الثاني بشأن الدوائر الانتخابية، المادة ٥ (خ)، على ما يلي: «إن دائرة المغتربين في المهجر تتألف من الجزر التي تشمل نيوزيلندا، وجميع المناطق الأخرى خارج جزر كوك». وهذا يعني العالم كله ما عدا جزر كوك. وفي ذلك الوقت، كانت الغالبية العظمى من سكان جزر كوك في الخارج تقيم في نيوزيلندا.

وقد نصت المادة ٢٨ ج من الدستور على انتخاب عضو عن دائرة المهجر بحيث يكون العضو «مقيماً في نيوزيلندا أو في أي مكان آخر خارج جزر كوك»، ومواطناً في جزر كوك، ومسجلاً كناخب في

* يعرب المؤلف عن بالغ شكره وتقديره للأستاذ الفخري رون كروكومبي لتقديمه معلومات قيمة بشأن هذه الدراسة.

دائرة المهجر. كما كفلت المادة ٢٨ ب انتخاب العضو «عن طريق التصويت عبر البريد، أو بتصويت خاص، أو بالتصويت في مركز اقتراع واحد أو أكثر خارج جزر كوك». ولم يكن التصويت إلزامياً، بينما كان التسجيل إلزامياً، وكان الامتناع عن التسجيل يعتبر جريمة يعاقب عليها بغرامة لا تتجاوز ١٠٠ دولار نيوزيلندي، وهو العملة المستخدمة في جزر كوك، في حالة الإدانة الأولى (على الرغم من عدم وجود أي دليل على فرض هذه الغرامة في أي وقت مضى على الإطلاق).

وقد تم تخصيص ذلك المقعد في سياق تزايد أعداد مواطني جزر كوك الذين يعيشون في الخارج، ولكن أحكام التصويت الخاصة قد عملت على تقييد عدد مواطني الجزيرة الذين يحق لهم التصويت، حيث أن أحكام التصويت لم تكن تنطبق إلا على أولئك الذين عاشوا في الخارج لمدة تقل عن ثلاث سنوات، والذين يعتزمون العودة للوطن للعيش والإقامة فيه بشكل دائم. ولم تكن أحكام التصويت المقررة إلا على جزء صغير من إجمالي عدد سكان جزر كوك المقيمين في المهجر. وكانت تلك الخطوة نتيجة لحركة من جانب الحزب الديمقراطي الذي كان قابلاً في السلطة آنذاك للحد في المستقبل من نفوذ أولئك الذين اعتبروهم أشد الموالين لحزب جزر كوك. وقد تم تمرير هذا التشريع بعد بذل جهود من قبل الأحزاب السياسية لحشد ناخبين من الخارج في الانتخابات العامة في عامي ١٩٧٤ و ١٩٧٨، والتي قد وجدت محاكم جزر كوك فيما بعد أنها لم تكن قانونية. وفي تلك الانتخابات، فإن الأحزاب السياسية الرئيسية قامت باستئجار طائرة لنقل أولئك الذين كانوا مسجلين بصفتهم "ناخبين غائبين" وفي انتخابات عام ١٩٧٤، استأجر الحزب الديمقراطي طائرات لنقل ما يقرب من ٧٥ ناخباً إلى "راروتونغا"، وفي انتخابات ١٩٧٨، استأجر كل من الحزب الديمقراطي وحزب جزر كوك طائرات خاصة لنقل الناخبين لصالح كل حزب منهما من الخارج.

وقد أدرك كل من الحزبين أن تزايد أعداد الناخبين الغائبين المحتملين قد يعمل على ترجيح كفة نتائج الانتخابات، وقاما، بالتالي، ببذل جهود هائلة لتسجيل ناخبين مقيمين في نيوزيلندا. وقد دفع ناخبو الحزب الديمقراطي ثمن تذاكر سفرهم في رحلات الطائرات المستأجرة، في حين قيل لأعضاء حزب جزر كوك، إن رحلاتهم ستكون مجانية. وبعد فوز حزب جزر كوك، تقدم الحزب الديمقراطي في عام ١٩٧٨ بطعون في الانتخابات، التي كانت أصوات الناخبين المنقولين جواً من الخارج عاملاً حاسماً في نتيجتها، وطعن الحزب الديمقراطي، من بين جوانب أخرى، في شرعية الأصوات التي نالها الناخبون المنقولون جواً من الخارج، مجاناً بدون أي تكلفة من جانبهم، أو التي كانت مدعومة بصورة كبيرة من قبل حزب جزر كوك باستخدام أموال حكومية. وفي ٢٤ تموز/يوليو عام ١٩٧٨، قضت المحكمة العليا أن ثمانية من أصل ١٥ مقعداً قد تم الحصول عليها من خلال "سلوك غير قانوني" لحزب جزر كوك عبر إحضار ناخبين لهم في رحلات طيران مجانية؛ ما جعل تلك الأصوات مشوبة بالرشوة والفساد. وقد تم منح تلك المقاعد للحزب الديمقراطي، وبالتالي خسر حزب جزر كوك الانتخابات. (المحكمة العليا لجزر كوك، متفرقات أرقام ٢١، ٢٢، ٢٣، ٢٤، ٢٥، ٢٦، ٢٧، ٢٨، ٢٩، ٣٠، ٣١، ٣٢، ٧٨، في شأن انتخابات أعضاء الجمعية التشريعية في جزر كوك، غير مبلغ عنها. انظر أيضاً Henry ٢٠٠٣).

وقد أمكن استخدام "الناخبين المحمولين جواً" بسبب الغموض في تعريف «الإقامة العادية» في الدستور، ولكن لم يكن هناك نص دستوري للتصويت من خارج جزر كوك، لأنه عند صياغة الدستور في عام ١٩٦٤، كان هناك عدد قليل من سكان جزر كوك في نيوزيلندا، ولم تكن هناك أية خدمات جوية.

وبعد إنشاء المقعد الخارجي في عام ١٩٨١، ثار نقاش حول أحقية سكان جزر كوك الذين يختارون العيش في مكان آخر في أن يكون لهم تمثيل كامل في المجلس التشريعي بجزر كوك، كما أن التكلفة العالية التي يتكبدها القطاع العام، بصورة عامة، (لا سيما في سياق اقتصاد جزر كوك الصغير والضعيف)، قد شككت في جدوى تكلفة المقعد الخارجي. ولم يتم الإفصاح في السابق عن تكلفة إدارة المقعد الخارجي، كما لم تكن أبداً مذاكرة على الملأ. وكانت لجنة عام ١٩٩٨ المشكلة للمراجعة السياسية غير قادرة على تحديد التكاليف بالضبط، ولكنها قدرت أن تكاليف التصويت الخارجي - التي

تشمل تكاليف المرتبات وأجور السفر، وتكاليف المعيشة، ونحوها، لفريق المسؤولين المرسلين من جزر كوك لزيارة المجتمعات المحلية لمواطني جزر كوك المقيمين في نيوزيلندا وأستراليا، لتقديم المشورة لهم حول الأحكام المتعلقة بالانتخابات - كانت عالية جداً، مقارنة بأعداد الناخبين المعنيين، ما يجعل الجهود المبذولة لذلك الغرض غير جدية بكل تلك التكلفة. حتى أن مسؤولي الأحزاب السياسية أقرّوا بقلّة وعدم اهتمام سكان جزر كوك المغتربين بعملية الانتخاب، ما يجعل الجهود المبذولة فيها لا تستحق العناء. وعلاوة على ذلك، فإنه وفقاً لأحكام ترتيب الارتباط الحر بين جزر كوك ونيوزيلندا، فإن جميع مواطني جزر كوك يعتبرون مواطنين نيوزيلنديين، ويحق لهم بالتالي التصويت في انتخابات نيوزيلندا؛ وبصورة مماثلة، فإن مواطني نيوزيلندا يمكنهم الانتقال إلى أستراليا بسهولة والحصول على حقوق المواطنة والجنسية في ذلك البلد.

وفي الانتخابات العامة التي جرت في شهر آذار/مارس عام ١٩٩٤، طلب من الناخبين في استفتاء خاص ما إذا كان من اللازم إلغاء الدائرة الانتخابية في الخارج. وقد صوّت ما يقرب من ٥٥٪ من السكان لصالح الحفاظ على المقعد، وبالتالي فإن الحكومة لم تتخذ أي إجراء لإلغائه. لكن على الرغم من موافقة الناخبين على استمرار بقاء ذلك المقعد، فإن دعم الجمهور له قد تراجع في غضون بضعة سنوات.

وعلى صعيد الممارسة العملية، فإنه في حين أن هناك سكاناً من جزر كوك يعيشون في الخارج أكثر من أولئك المقيمين في داخل بلدهم، فإن أعداداً قليلة منهم تبدو متحمسة وتدفع للتسجيل والتصويت في الانتخابات العامة لجزر كوك. ومن أصل حوالي ٦٠ ألف مواطن من جزر كوك مقيمين في نيوزيلندا و٤٥ ألفاً آخرين مقيمين في أستراليا، فإن ٧٣٧ مواطناً فقط سجلوا للتصويت في الانتخابات العامة عام ١٩٩٤، ولم يتقدم للتصويت منهم بالفعل سوى ٥٦٩ شخص (المصدر: نشرة أخبار جزر كوك وشبكة ABC News، بتاريخ ١٨ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢). (وفي عام ١٩٩٤، كان هناك أربعة مرشحين لمقعد المهجر). وترجع أسباب انخفاض أرقام التسجيل إلى وجود توجه ورغبة لدى مواطني جزر كوك لوصف أنفسهم على الاستثمارات الرسمية كمواطنين نيوزيلنديين أو ماوربيين، خشية في بعض الأحيان من ترحيلهم من تلك البلاد بنفس الطريقة التي عومل بها مواطنو جزيرتي ساموا وتونغا (على الرغم من أن هذا التصور كان خاطئاً وقائماً على أساس من الجهل بالقانون، وذلك لأن حق سكان ساموا وتونغا في الدخول إلى نيوزيلندا أقل من حق جزر كوك).

وفي عام ١٩٩٨، أوصت لجنة المراجعة السياسية بعدد من التعديلات على دستور جزر كوك، بما في ذلك خفض عدد المقاعد البرلمانية إلى ١٧ مقعداً - ولم تشمل تلك الصيغة على تخصيص مقعد للمهجر (لجنة المراجعة السياسية عام ١٩٩٨). وأصبح مستقبل مقعد المهجر، تدريجياً، موضع تكهّنات مكثفة. وأثناء الانتخابات العامة في عام ١٩٩٩، قامت ثلاثة من الأحزاب السياسية الأربعة بطرح مرشحين لمقعد المهجر، على الرغم من التحقيق الذي أشار إلى أن تكلفة المقعد في الخارج تبلغ نحو ١٠٠ ألف دولار نيوزيلندي كل عام، مما كان عاملاً في تفضيل نسبة كبيرة من سكان جزر كوك بإلغائه. وفي عام ١٩٩١، قضت المحكمة العليا أيضاً بأن المرشحين المقيمين عادة في الخارج غير مؤهلين لتمثيل جزر كوك في البرلمان.

وفي عام ٢٠٠٠، كان هناك نحو ٥٥ ألف مواطن من جزر كوك مقيمين في نيوزيلندا، ونحو ٣٠ ألفاً في أستراليا. ومع ذلك، لم يكن بين هؤلاء سوى ٦ آلاف ممن يحق لهم التصويت، كونهم كانوا في الخارج لمدة تقلّ عن ثلاث سنوات.

وفي عام ٢٠٠٣، وقع نحو ألفي ناخب على عريضة التماس تطالب بإلغاء مقعد المهجر، بالإضافة إلى تخفيض مدة الدورة البرلمانية من خمس سنوات إلى ثلاث سنوات، وخفض عدد النواب والحد من التمويل للدعم الوزاري. وعندما جرى تصويت المجلس التشريعي في عام ٢٠٠٣ على مشروع إلغاء المقعد الخارجي، أقر المجلس ذلك الاقتراح، حتى أن شاغل ذلك المقعد آنذاك، وهو د. جو ويليامز، قد وافق أيضاً على إلغائه.

إندونيسيا: نظام وطيد للتصويت الخارجي في مقار البعثات الدبلوماسية

آلان وول

في عام ٢٠٠٤، شارك الإندونيسيون في سلسلة تاريخية من الانتخابات التي جرت في شهر نيسان/أبريل فيما يعتبر على نطاق واسع الانتخابات الأكثر ديمقراطية من بين كافة الانتخابات المجراة للمجلس التشريعي منذ عهد سوكارنو عام ١٩٥٥، وفي شهري تموز/يوليو وأيلول/سبتمبر في الانتخابات المباشرة لأول مرة لرئاسة الجمهورية. وقد صوت ما بين ٢٠٠ - ٢٥٠ ألف ناخب (حوالي ٠,٢٪ من إجمالي نسبة الإقبال) من خارج إندونيسيا في تلك الانتخابات. وقد كان التصويت من خارج إندونيسيا للهيئات البرلمانية الوطنية سمة ثابتة من سمات الانتخابات الإندونيسية منذ أول انتخاب مباشر عام بعد مرحلة الاستقلال - وذلك لانتخاب مجلس نواب الشعب الوطني في شهر أيلول/سبتمبر عام ١٩٥٥.

وقد أدى القلق بشأن الحفاظ على حقوق التصويت لعدد كبير من السكان المغتربين في الخارج، وأكثرهم من العمال المهاجرين والطلاب المقيمين في الخارج لفترات قصيرة نسبياً، إلى إدراج أحكام التصويت الخارجي في قانون الانتخاب لعام ١٩٥٣. وقد كان التصويت الخارجي يدار من قبل وزارة الخارجية. وكان في وسع الإندونيسيين المؤهلين للتصويت من الخارج والمقيمين في مدن تشمل على تمثيل دبلوماسي إندونيسي فيها أن يسجلوا للاقتراع في انتخابات الهيئة التشريعية الوطنية في السفارة المعنية. وقد تم تسجيل هؤلاء للتصويت لصالح الدائرة الانتخابية التي يقوم فيها مقر وزارة الخارجية - في مقاطعة جاكارتا. كما جرى تشكيل لجان التصويت في الخارج في كل من مقار البعثات الدبلوماسية الإندونيسية من قبل السفير المعني لإدارة تسجيل الناخبين، والتصويت، وفرز بطاقات الاقتراع.

كما جرت مواصلة ترتيبات مماثلة وفقاً للقانون الانتخابي لعام ١٩٦٩ الذي كان يحكم «الانتخابات» الستة التي أجريت في عهد سوهارتو لانتخاب مجلس نواب الشعب الوطني خلال الفترة بين عامي ١٩٧١ و١٩٩٧. كما تمت مواصلة تلك الترتيبات في أول انتخابات أجريت في عام ١٩٩٩، ما بعد حقبة سوهارتو. كما ظلت تلك الترتيبات قائمة، على الرغم من أن لجان التصويت في الخارج المكونة من ممثلين عن الأحزاب قد حلت آنذاك محل البيروقراطيين في وزارتي الداخلية والخارجية في عهد سوهارتو. وكان الناخبون ما زالوا يقترعون من الخارج فقط لصالح مجلس نواب الشعب، وكانت الأصوات المدلى بها في الخارج تضاف إلى التصويت لصالح مقاطعة جاكارتا.

وقد عملت التعديلات الدستورية بين عامي ١٩٩٩ و٢٠٠٢ على إحداث تغيير هائل في هيكل أجهزة الدولة الإندونيسية. كما أسفرت التغييرات عن إجراء إصلاح كبير في إدارة الانتخابات

- ومنها تشكيل لجنة الانتخابات الوطنية المستقلة، والشروع في عامي ٢٠٠٢ و ٢٠٠٣ في تبني قوانين انتخابية جديدة. وكان من المقرر حينها في انتخابات مجلس نواب الشعب الوطني ومجالس التمثيل الإقليمية أن يتم استخدام نظام القائمة المفتوحة للتمثيل النسبي. وكان النظام المعتمد يتطلب من الناخبين أن يصوتوا لحزبهم السياسي المفضل، كما كان في وسعهم أيضاً التصويت لمرشحهم المفضل من قائمة مرشحي ذلك الحزب. (وكان يجري في السابق استخدام نظام قائمة التمثيل النسبي المغلقة، حيث كان يجري بموجبها إظهار أسماء/رموز الأحزاب فقط على بطاقات الاقتراع). كما كان على لجنة الانتخابات الوطنية المستقلة في حينها تقسيم كل منطقة من مناطق المجلس إلى دوائر انتخابية، بحيث تفرز كل واحدة منها ما بين ثلاثة إلى ١٢ ممثلاً. كما كان يجري في السابق انتخاب لجنة الانتخابات الوطنية المستقلة على أساس تقسيم المحافظات كمقاطعات أو دوائر انتخابية، في حين كانت تجرى انتخابات مجالس النواب الإقليمية باستخدام نظام الصوت الواحد غير المنحول باستخدام كل محافظة كدائرة انتخابية واحدة. وكان من المفروض إجراء جميع هذه الانتخابات في نفس اليوم. وكانت تتم إقامة الانتخابات الرئاسية التي تجرى لاحقاً باستخدام نظام الجولتين.

وقد عمل تعقيد الترتيبات الانتخابية الجديدة على جعل أي تغييرات كبيرة في ترتيبات التصويت الخارجي صعبة المنال. كما أن الزيادة الكبيرة في عدد الدوائر الانتخابية خلقت صعوبات إدارية أكبر في توفير تسهيلات التصويت الخارجي لانتخابات مجالس النواب الإقليمية في المحافظات والمحليات. وخلال الانتخابات التي أجريت قبل عام ٢٠٠٤، كان عدد الدوائر الانتخابية لمجلس نواب الشعب الوطني ومجالس النواب الإقليمية في المحافظات مساوياً لعدد المحافظات (٢٧ في عام ١٩٩٩)، وبالنسبة لمجالس التمثيل الإقليمية في المحليات، فقد كانت مساوية لعدد من المقاطعات/البلديات (نحو ٢٦٠ في عام ١٩٩٩). وفي انتخابات عام ٢٠٠٤، كان هناك ٦٩ دائرة انتخابية لمجلس نواب الشعب الوطني، و ٣٢ لمجلس النواب الإقليمي، و ٢١١ لمجالس التمثيل الإقليمية في المحافظات، و ١٧٤٥ لمجالس التمثيل الإقليمية في المحليات. وكانت القوانين الانتخابية ذات الصلة (قانون رقم ١٢ لعام ٢٠٠٣ بشأن الانتخابات، والقانون رقم ٢٣ لسنة ٢٠٠٣ بشأن انتخاب الرئيس ونائب الرئيس)، قد بينت أنه في وسع الناخبين من الخارج أن يصوتوا فقط في انتخابات مجلس النواب الوطني والرئاسة.

وكانت الزيادة في عدد الدوائر الانتخابية الوطنية واعتماد نظام القائمة المفتوحة في التصويت حاسمة أيضاً في تقييد تغيير الإطار الخارجي للتصويت في انتخابات مجلس النواب الوطني. وقد نجح الرأي القائل إنه لم يكن من الممكن لمراكز الاقتراع الخارجية التعامل مع المواد الإدارية للدوائر الانتخابية الوطنية وعددها ٦٩ دائرة، كما أنه لم يكن في وسع الأحزاب السياسية ولا مديري الانتخابات القدرة على تقديم معلومات في جميع مراكز التصويت الخارجي عن المرشحين المدرجين على قوائم الحزب في كل هذه الدوائر. ولتبسيط الإدارة، قررت لجنة الانتخابات العامة في انتخابات عام ٢٠٠٤ أن الأصوات التي يدلي بها الناخبون في الخارج سوف يستمر دمجها مع الأصوات في محافظة جاكركتا. ومع ذلك، فقد تم تقسيم محافظة جاكركتا، لاحقاً، إلى قسمين من الدوائر الانتخابية لانتخابات مجلس النواب الوطني. وقدمت الحجج لمواصلة العمل بهذا الترتيب التاريخي من أجل دمج جميع الأصوات الخارجية في التصويت لصالح الدائرة الانتخابية، حيث يقع مقر وزارة الخارجية، ولكن لم يتم قبول الاقتراح المطروح. وبدلاً من ذلك، تم تقسيم الأصوات الخارجية إلى ما اعتقدت لجنة الانتخابات العامة أنه سيكون بحصص متساوية نسبياً. وقد تم دمج أصوات انتخابات مجلس النواب الوطني الواردة من الناخبين الخارجيين في ماليزيا وسنغافورة مع أصوات دائرة انتخابية واحدة في جاكركتا، وتم دمج عدد من أصوات الناخبين الخارجيين في جميع المواقع الأخرى مع أصوات الدائرة الثانية في جاكركتا.

وكانت الترتيبات الإدارية للتصويت الخارجي لانتخابات عام ٢٠٠٤ مشابهة لتلك الانتخابات السابقة. وقد تمت إدارة هذه العملية من قبل لجنة الانتخابات العامة، وذلك بالتنسيق مع وزارة الخارجية. وتقع مرافق التصويت في البعثات الدبلوماسية الخارجية الإندونيسية، وكانت تدار في كل موقع من قبل لجنة التصويت الخارجي المستقلة المعينة من قبل لجنة الانتخابات العامة. كما أنشئت لجان

الإشراف على الانتخابات في كل موقع تصويت خارجي. وتعتبر لجان الإشراف على الانتخاب مؤسسة إندونيسية فريدة من نوعها، وهي مشكلة في كل موقع إدارة انتخابات، وتعتبر مسؤولة أمام لجنة الانتخابات العامة ومنوطة بالإشراف على العمليات الانتخابية، والتعامل مع الشكاوى، وتسوية النزاعات التي لا تنطوي على خرق للقانون، والإبلاغ عن الانتهاكات المزعومة للقانون إلى السلطة المختصة.

وكان في وسع الإندونيسيين في الخارج، ممن يحوزون على المؤهلات العادية للتصويت، أن يسجلوا في البعثة الدبلوماسية الإندونيسية في المدينة التي يقيمون فيها. وكانت لجان التصويت الخارجي المستقلة لدى كل بعثة مسؤولة عن تسجيلهم، كما كان من الممكن لأي شخص التسجيل بصورة شخصية، أو بواسطة البريد، أو عن طريق البريد الإلكتروني. ولم يكن الناخبون المسجلون في الخارج مدرجين في سجلات تعداد السكان المستخدمة لتحديد عدد المقاعد في مجلس النواب المخصصة لمحافظة جاكارتا، أو المخصصة لدوائر داخل المحافظة. وقد تم إنشاء وحدة تسجيل انتخابي واحدة لدى كل بعثة، من أجل تقسيمها في وقت لاحق إلى قوائم، ليتم استخدامها في كل مركز اقتراع داخل البعثة (وقد حدد القانون الانتخابي الحد الأقصى بنحو ٣٠٠ ناخب في كل مركز اقتراع).

وقد كان التصويت، بصورة شخصية، في البعثات الدبلوماسية، يجري بصورة متزامنة مع التصويت في إندونيسيا. وكان المراقبون ووكلاء الأحزاب وأعضاء لجان الإشراف على الانتخابات يتمتعون بنفس الحقوق لمراقبة العمليات الانتخابية في مواقع التصويت الخارجية مثل نظرائهم في إندونيسيا. وفي انتخابات عام ٢٠٠٤، كان في وسع الناخبين المقترعين من الخارج أيضاً أن يقترعوا عن طريق البريد، بحيث تصل إلى البعثة ذات الصلة في غضون عشرة أيام من يوم الانتخاب. وكانت الأصوات المودعة بصورة شخصية وعن طريق البريد في أماكن اقتراع خارجية يتم فرزها وعدها في مواقع الاقتراع الخارجي، ومن ثم يجري إرسال النتائج بالفاكس، أو بالبريد الإلكتروني، إلى مقر لجنة الانتخابات العامة في جاكارتا.

وخلال عمليات الانتخاب الثلاثة التي جرت عام ٢٠٠٤، كان هناك ما بين ٤٠٥ آلاف و ٤٦٠ ألف شخص مسجلين كناخبين خارجيين من الإندونيسيين المقيمين في الخارج، والمُقدَّر عددهم بنحو مليوني شخص. وكان الإقبال على التصويت في الخارج خلال تلك الانتخابات بنسبة ما بين ٥٥-٦٠٪، الأمر الذي يُعتبر أقل بكثير من نسبة المشاركة في داخل إندونيسيا.

وتعتبر احتياجات التمويل الخارجي للتصويت مقرر ومدرجة، على وجه التحديد، في ميزانية لجنة الانتخابات العامة. على سبيل المثال، سعت لجنة الانتخابات العامة في مقترحاتها لميزانية انتخابات عام ٢٠٠٤، للحصول على موافقة البرلمان على مخصصات بأكثر من ٥٧,٥ مليار روبية إندونيسية (ما يعادل ٦ ملايين دولار أمريكي)، أي بمعدل ١٣ دولاراً لكل ناخب خارجي مسجل) لتغطية تكاليف إدارة التصويت الخارجي للانتخابات التشريعية في شهر نيسان/أبريل عام ٢٠٠٤، إلا أن تلك المقترحات لم تتضمن تكاليف تقديم المعلومات للناخبين، وطبع بطاقات الاقتراع، والإدارة المركزية للتصويت الخارجي، حيث أن تكاليفها الفعلية ليست معروفة.

وخلال الفترة التي جرى فيها تطوير قوانين انتخابية جديدة لانتخابات عام ٢٠٠٤، كانت هناك بعض المناقشات التي أطلقتها منظمات المجتمع المدني حول ما إذا كان للناخبين الخارجيين الحق في التصويت في أي انتخابات أخرى غير انتخابات مجلس النواب الوطني والانتخابات الرئاسية، ولكن تلك المقترحات لم تناقش عن كثب، ولم تؤخذ على محمل الجد. وقد اعتبرت إدارة التصويت الخارجي لحوالي ٢٠٥٠ دائرة انتخابية من الدوائر الحكومية على المستوى الوطني وعلى مستوى المحافظات والمحليات صعبة للغاية. كما قيل أيضاً إنه على الرغم من أن الناخبين الخارجيين يحرصون على الحفاظ على تواصلهم مع الشؤون الوطنية في إندونيسيا، فإن ذلك لا يمكن أن يقال إنه صحيح بالنسبة للشؤون المتعلقة بمحافظة معينة أو منطقة حكم محلي. ومنذ انتخابات عام ٢٠٠٤، لم يتم إجراء المزيد من النقاش العام حول تغيير الترتيبات القائمة آنذاك للتصويت الخارجي.

زمبابوي: أحكام مقيدة للغاية

أوزياس تونغوارارا

كان التصويت الخارجي عن طريق البريد جزءاً من القوانين الانتخابية التي جرى استحداثها في زمبابوي بعد عام ١٩٨٠، عقب نيل البلاد استقلالها السياسي. ويقتصر حق التصويت الخارجي على الناخبين المتغيّبين عن زمبابوي أثناء عملهم في السلك الحكومي، مثل الدبلوماسيين، وموظفي الخدمة المدنية، وأفراد القوات المسلحة والشرطة. ومن المقدّر وجود نحو ٣,٥ مليون مواطن زمبابوي يعيشون حالياً خارج البلاد، ويرجع ذلك في الأساس إلى الضائقة الاقتصادية والسياسية التي كانت تعصف بالبلاد، كما أن نحو ثلثي هؤلاء، هم على الأرجح، في سن الاقتراع. وقد أدى هذا الوضع إلى ازدياد المطالبة من قبل المتواجدين في الخارج بضرورة وضع ترتيبات لشمّهم أيضاً بحق التصويت الخارجي، علماً بأن قوانين زمبابوي تحظر ازدواج الجنسية.

وقد ورد النص التشريعي على التصويت الخارجي في الجزء الرابع عشر من القانون الانتخابي (القانون رقم ٢٥/٢٠٠٥) الذي يتناول موضوع التصويت بالبريد. ويشير القانون إلى التصويت بالبريد، لكنه لم ينص على التصويت في البعثات الدبلوماسية. وتقتصر أهلية التصويت عن طريق البريد على الأشخاص المقيمين عادة في زمبابوي من المتواجدين في الدائرة الانتخابية التي من المقرر إجراء الانتخابات فيها، أو التي كانوا يقيمون فيها قبل مدة ١٢ شهراً سابقة من يوم الاقتراع، ولديهم سبب وجيه يدعو للاعتقاد بأنهم سيغيّبون عن الدائرة الانتخابية، أو أنهم غير قادرين على الحضور إلى مراكز الاقتراع، بسبب كونهم "متغيّبين عن زمبابوي في مهام لخدمة حكومة زمبابوي" (القسم ٧١ (١) (ب)). كما أن أزواج (أو زوجات) الأشخاص المتغيّبين عن زمبابوي في خدمة الحكومة، يحق لهم التصويت عن طريق البريد.

وتبين الأقسام ٧١-٨١ من القانون الانتخابي وصفاً تفصيلياً لإجراءات التقدم بطلب الحصول على بطاقات الاقتراع البريدي، وإصدار بطاقات الاقتراع البريدي، والتصويت بالبريد، ومداولة صناديق الاقتراع البريدي، والجرائن المتصلة بأصوات الاقتراع البريدي. ويجوز للشخص الذي يحق له التصويت بالبريد أن يتقدم إلى كبير مسؤولي الانتخابات للحصول على ورقة الاقتراع البريدي. ويتعين أن يتلقى كبير مسؤولي الانتخابات الطلب قبل عشرة أيام من يوم الاقتراع، كما يتعين تقديم الطلب على النموذج المعد لذلك الغرض، وعلى مقدم الطلب توقيعه أمام أحد الشهود الأكفاء. ويقوم كبير مسؤولي الانتخابات بترقيم كل طلب يتلقاه بصورة متوالية، وإبقاء كل طلب يتلقاه متاحاً لاطّلاع الجمهور عليه، حتى يتم إعلان النتيجة النهائية للانتخابات.

وعند افتتاح كبير مسؤولي الانتخابات باستيفاء الطلب للشروط القانونية، فإنه يقوم بإرسال بطاقة الاقتراع لمقدم الطلب بالبريد المسجل، أو باليد، مرفقة مع الوثائق الأخرى المنصوص عليها في القانون. ويتعين ترقيم ورقة الاقتراع، وعدم تمييزها عن بطاقات الاقتراع في مراكز الاقتراع الأخرى. وعند استلام بطاقة الاقتراع البريدي، فإنه يتعين على الناخب إخراج ورقة الاقتراع المرقمة أمام أحد الشهود الثقات. كما يترتب على كل من الناخب والشاهد المختص التوقيع للإفصاح عن الهوية الشخصية لكل منهما. بعدها، يترتب على الناخب التأشير بوضع علامة على ورقة الاقتراع ليبين فيها اسم المرشح الذي يفضل، في حضور أحد الشهود المؤهلين، ولكن دون الكشف عن المرشح أو الجهة التي يصوت لها. ويقوم الناخب بعد ذلك بوضع بطاقة الاقتراع المؤشر عليها داخل مغلف مشار عليه بعبارة "بطاقة اقتراع"، ثم يضعها مع إعلان الإفصاح عن الهوية الشخصية في داخل ظرف خارجي آخر، وإرساله بواسطة البريد المسجل، أو تسليمه باليد، مباشرة إلى المسؤول الانتخابي بالدائرة.

ويتعين على المسؤول الانتخابي بالدائرة، في موعد لا يتجاوز ثلاثة أيام بعد يوم الترشيح، إخطار كل مرشح عن الوقت والمكان الذي سيقوم فيه بإغلاق صناديق الاقتراع البريدي. وفي الوقت والمكان المحددين، يقوم المسؤول الانتخابي بالدائرة بإبراز صناديق الاقتراع البريدية مفتوحة وفارغة، ثم يضع عليها خاتمه وأختام أي من المرشحين الذين يرغبون في وضع أختامهم الخاصة عليها. ويجري طرح جميع الأصوات البريدية الواردة قبل انتهاء الاقتراع، غير مفتوحة في صناديق الاقتراع. ويقوم المسؤول الانتخابي بالدائرة بإشعار كل مرشح بمهلة ٢٤ ساعة عن المكان والوقت الذي سيتم فيهما فتح صناديق الاقتراع البريدية والمغلفات التي تحتوي على بطاقات الاقتراع.

وقد حرصت السلطات الانتخابية على بذل أكبر اهتمام لضمان الشفافية والمصداقية والأمن في عملية التصويت الخارجي، من خلال الأحكام المذكورة أعلاه. ولكن، بالرغم من الطلبات المتزايدة، فإن الحكومة ترى أن ليس لديها أي التزام لإدخال ترتيبات التصويت الخارجية للسماح للعدد المتزايد من الزمبابويين الذين يعيشون خارج البلاد بالتصويت.

وفي موقف حدث مؤخراً، سعت مجموعة من المواطنين في زمبابوي، ممن يعيشون في المملكة المتحدة، لاستصدار أمر إلزامي يفرض على الحكومة ضرورة اتخاذ الترتيبات اللازمة للسماح لهم بالتصويت من الخارج. وقد قضت المحكمة العليا في زمبابوي (القضية رقم SC ٢٢/٠٥) بأن القضية ليست ذات أساس. وأشار الحكم الصادر يوم ١٨ آذار/مارس عام ٢٠٠٥ إلى أنه سيجري تبيان الأسباب الكاملة للحكم في وقت لاحق. ولكن حتى وقت كتابة هذا الموضوع، فإن قرار الحكم الكامل لا يزال بانتظار بيانه والإفصاح عنه.

وقد جادل المتقدمون بالطلب، الذين لا يعملون لدى الحكومة ولكنهم يقيمون بصورة قانونية في المملكة المتحدة، بأنه من حقهم ممارسة حقهم في التصويت بموجب أحكام الدستور في زمبابوي، وأن استبعادهم من التصويت كان تمييزياً وغير دستوري. كما ادعوا أيضاً أن الاستبعاد من التصويت بحق أولئك الذين يعيشون خارج زمبابوي يعني تقليص حقوقهم في حرية التعبير إلى حد غير مقبول في مجتمع ديمقراطي، وأضافوا أن حكومة زمبابوي كانت ملزمة بالسماح بالمشاركة الكاملة في الحياة السياسية والعمليات الانتخابية من قبل مواطنيها، بحكم كونها طرفاً في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، والمبادئ التوجيهية للجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي، وكلها تحكم الانتخابات الديمقراطية. كما أشاروا إلى أن هناك تمييزاً وفارقاً بين الأهلية للتسجيل كناخب، والأهلية للتصويت. ولذلك، فإن القانون الانتخابي كان تمييزياً إلى الحد الذي يسمح فيه لبعض المواطنين بالتصويت من الخارج، مع استبعاد آخرين من ذلك الحق.

وفي معرض الرد على ذلك، أعرب وزير العدل والشؤون القانونية والبرلمانية في زمبابوي، الذي ورد أنه المدعى عليه الأول في القضية، عن رفضه مقولة التمييز ضد الزمبابويين الذين يعيشون في الخارج بسبب عدم توفر ترتيبات التصويت الخارجي. وأورد أن القانون الانتخابي ينص على تحية الناخبين المتغيبين عن زمبابوي لمدة ١٢ شهراً أو أكثر. واعتبر أن المفاهيم والمبادئ التوجيهية للجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي هي وثيقة سياسية لرسم خريطة طريق للمنطقة التي يجب أن تتبعها بلدان الجماعة نحو مستقبل مثالي ديمقراطي، إلا أنها ليست وثيقة قانونية ملزمة للدول الأعضاء. واحتج أيضاً بأنه في حين أن الحكومة الزمبابوية تقر بأن المواطنين في زمبابوي لهم الحق في حرية التعبير والتجمع وتكوين الجمعيات، فإن الحكومة لا تمارس التمييز ضد أي شخص. ولكن في ظل الوضع السياسي والاقتصادي الحالي، فإن زمبابوي غير قادرة على السماح للناخبين في الشتات بالتصويت من الخارج بسبب مشاكل لوجستية وعملية. كما دفع بالقول إن معظم البلدان التي كان يعيش فيها زمبابويون قد اتخذت تدابير وعقوبات تحظر على المسؤولين الحكوميين دخول تلك البلدان. (وقد تم اعتماد العقوبات أساساً من قبل بلدان الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة). كما أضاف، أن هذا الأمر من شأنه خلق تفاوت في ساحة الملعب السياسي، حيث أن الحزب الحاكم لن تتاح له إمكانية الوصول والتواصل مع الناخبين المحتملين، في حين أن المعارضة سيكون لها إمكانية الوصول بسهولة.

ومن الواضح أن أحكام التصويت الخارجي في زمبابوي مفصلة، ولكنها تقييدية، من حيث أنها كانت كثيرة التفاصيل، ولكنها شديدة التعقيد. وليس هناك ثمة شك في أنه في ضوء العدد المتزايد للمواطنين الذين يعيشون خارج البلاد، فسوف تزداد المطالب للحصول على ترتيبات مماثلة لتشمل المواطنين في الخارج ممن هم ليسوا في الخدمة الحكومية. كما تثير القضية المشار إليها أعلاه قضية أساسية تتمثل في اتباع نهج قائم على الحقوق في إدارة الانتخابات، وعلى مساءلة الحكومات عن الاعتراف بحق المواطنين في التصويت.

موزمبيق: نظام موغل في الامنموضوعية؟

سيمون-بيير ناتييلاميو

وفقاً لدستور جمهورية موزمبيق (المادة ١٧٠، البند ٢)، فإن البرلمان (جمعية الجمهورية) يتألف من ٢٥٠ مقعد موزع على النحو التالي: تخصيص ٢٤٨ مقعد إلى ١١ دائرة انتخابية داخلية في موزمبيق، وتخصيص مقعدين إلى الدائرتين الانتخابيتين في الخارج (وهما "أفريقيا" و"بقية أنحاء العالم"). والأساس المنطقي من وراء إنشاء دوائر انتخابية خارج الحدود الوطنية هو الحفاظ على حقوق التصويت للمهاجرين. وتسمح أحكام دستور عام ١٩٩٠، الذي تمت مراجعته في عام ٢٠٠٤، للمواطنين الذين يعيشون في خارج موزمبيق بالتصويت في البلدان التي يقيمون فيها، ليس فقط عند انتخاب ممثليهم في جمعية الجمهورية، ولكن في الانتخابات الرئاسية أيضاً. ومع ذلك، فإن ممارسة حقوق التصويت الخاصة بهم تتوقف على توفر بعض الشروط الأساسية.

ويؤكد كل من قانون تسجيل الناخبين وقانون الانتخابات العامة على أن مواطني موزمبيق الذين يعيشون في الخارج لهم الحق في التسجيل كناخبين، والتصويت، إذا ما كانت اللجنة الانتخابية الوطنية ترتأي أن ذلك ممكن (منذ عام ٢٠٠٢، تتألف لجنة الانتخابات الوطنية من ٢٠ عضواً، منهم ١٨ عضواً يتم تعيينهم من قبل الأحزاب السياسية الممثلة في البرلمان، بصورة متناسبة مع عدد المقاعد التي فازت بها في آخر جولة انتخابية عام ١٩٩٩. ويتم تعيين عشرة من هؤلاء من قبل الحزب الحاكم، وهو جبهة التحرير الموزمبيقية (فريليمو)، وتعيين ثمانية من قبل حركة المقاومة الوطنية الموزمبيقية (رينامو)، وهما يشكلان ائتلاف الاتحاد الانتخابي. كما يتم تعيين عضو واحد من قبل الحكومة والرئيس، في حين يتم تعيين العضو العشرين من قبل منظمات المجتمع المدني. وكان العمل جارياً على وضع إصلاح للنظام الانتخابي، ما قد يؤدي إلى تغيير تشكيل اللجنة الانتخابية الوطنية في المستقبل).

وتنص المادة ٩ من القانون رقم ٢٠٠٢/١٨ المؤرخ في ١٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٢ بشأن مؤسسة عملية تسجيل الناخبين بصورة منهجية للانتخابات والاستفتاءات في موزمبيق على ما يلي: (أ) أن يتم تسجيل الناخبين في داخل الأراضي الوطنية وفي الخارج، و(ب) أن الحدود والمواقع الجغرافية لتسجيل الناخبين هي (أولاً) في الأراضي الوطنية: وتشمل المقاطعات ومدينة ماپوتو، العاصمة، و(ثانياً) في الخارج: في البعثات الدبلوماسية أو القنصلية. ويتم التسجيل الانتخابي المشار إليه في النقطة (ثانياً) إذا كانت اللجنة الانتخابية الوطنية، دون سواها، ترى أن ما يلزم من «الأوضاع المادية وآليات الرقابة والمراجعة والتفتيش متوفرة وجاهرة» في جميع المناطق.

وتنص المادة ١٠ من قانون الانتخابات العامة، القانون رقم ٢٠٠٤/٧، المؤرخ في ١٧ حزيران/يونيو ٢٠٠٤، على أن «مواطني موزمبيق المسجلين في الخارج هم وحدهم المؤهلون للانتخابات المنصوص عليها في هذا القانون». ويتم استكمال ذلك بأحكام المادة ١١ (بشأن المواطنين الذين يعيشون خارج موزمبيق) من نفس القانون، على النحو التالي:

١. يتعين على المواطنين المغتربين في الخارج والمسجلين للانتخاب الخارجي الإدلاء بأصواتهم في البعثة الدبلوماسية أو القنصلية المختصة لدى جمهورية موزمبيق.

٢. لا تجرى الأعمال الانتخابية في الخارج إلا بعد تدقيق اللجنة الانتخابية الوطنية وتأكيدها من أن الشروط الضرورية بشأن المتطلبات المادية، وآليات الرقابة والمراجعة والتفتيش متوفرة وجاهزة في المنطقة (أو المناطق) التي تشكل دائرة انتخابية للجاليات الموزمبيقية المقيمة في الخارج.

٣. إذا لم يكن توفر الأنشطة الانتخابية الواردة في النقطة المشار إليها أعلاه ممكناً، فإنه يتعين على اللجنة الانتخابية الوطنية إعادة توزيع المقاعد النيابية المخصصة للدوائر الانتخابية الخارجية على الدوائر الانتخابية الداخلية، وفقاً للمعايير المحددة في قانون الانتخابات العامة الحالي.

وكانت هذه الأحكام موجودة أيضاً في سائر القوانين الانتخابية السابقة - وهي قانون الانتخابات العامة رقم ٩٣/٤، الصادر بتاريخ ٢٨ كانون الأول/ديسمبر عام ١٩٩٣؛ وقانون تسجيل الناخبين رقم ٩٧/٥ المؤرخ في ٢٨ أيار/مايو ١٩٩٧؛ وقانون الانتخابات العامة رقم ٩٩/٣ بتاريخ ٢ شباط/فبراير ١٩٩٩؛ وقانون تسجيل الناخبين رقم ٩٩/٩ المؤرخ في ١٤ نيسان/أبريل ١٩٩٩. وهناك ميزة من بين الخواص الملحوظة في مجال الممارسة الانتخابية في موزمبيق منذ تطبيق نظام تعدد الأحزاب تتمثل في أن إصدار حزمة من التشريعات الانتخابية الجديدة (التي تشمل قانون التسجيل الانتخابي، وقانون هيئات الإدارة الانتخابية، والقانون المتعلق بنوع الانتخابات - البلدية أو العامة) كان يتم إجراؤه في كل مرة كانت تجرى فيها انتخابات في البلاد - وكانت تلك صادرة في عام ١٩٩٣ بشأن الانتخابات العامة في عام ١٩٩٤؛ وفي عام ١٩٩٧ للانتخابات البلدية في عام ١٩٩٨؛ وفي عام ١٩٩٩ للانتخابات العامة لعام ١٩٩٩؛ وفي عام ٢٠٠٢ للانتخابات البلدية عام ٢٠٠٣؛ وفي عام ٢٠٠٤ للانتخابات العامة عام ٢٠٠٤. ويعمل القانون الانتخابي الجديد عادة على تعديل و/أو تكملة أحكام بعض المواد الواردة في القانون السابق. ومرة أخرى، فإنه قد جرى إنشاء لجنة برلمانية مخصصة للعمل على إصلاح النظام الانتخابي في آذار/مارس ٢٠٠٥ فور الانتهاء من العملية الانتخابية لعام ٢٠٠٤، وذلك بهدف مراجعة وتعديل حزمة التشريعات الانتخابية الحالية تحسباً للعمليات الانتخابية المقبلة في المستقبل، فقد كان من المتوقع تمرير وإصدار حزمة التشريعات الانتخابية الجديدة في الدورة البرلمانية الأولى من عام ٢٠٠٦.

وهكذا، فإنه حتى يتم السماح بتسجيل الناخبين وإجراء الانتخابات في الخارج، فإنه يتعين على اللجنة الوطنية للانتخابات أن تؤكد أن الظروف المادية والرقابية، وآليات المتابعة والرصد، متوفرة وجاهزة في الدوائر الانتخابية الخارجية. ومع ذلك، فإن القرار بشأن ما إذا كانت مثل تلك الشروط متوفرة قد يكون مسألة شخصية للغاية، وقد يصبح مثار خلاف حقيقي بين أصحاب الشأن الانتخابي. وفي الواقع، فإن قضية التصويت الخارجي في موزمبيق قد جرت إثارتها بانتظام منذ التحضيرات للانتخابات الديمقراطية الأولى التعددية (التي عقدت إبان شهر تشرين الأول/أكتوبر عام ١٩٩٤)، بعد فترة طويلة من هيمنة نظام الحزب الواحد منذ حصول البلاد على الاستقلال. وحتى بالرغم من إدراجه في القانون الانتخابي الحالي، فإن التصويت الخارجي لم يحدث بالفعل إلا في الانتخابات العامة التي أجريت في كانون الأول/ديسمبر عام ٢٠٠٤.

وقد جرت أول محاولة لتنفيذ التسجيل في الدوائر الانتخابية الخارجية في عام ١٩٩٧ في سبعة بلدان شملت: ملاوي، وجنوب أفريقيا، وسوازيلاند، وتنزانيا، وزامبيا، وزمبابوي، بشأن الدائرة الانتخابية الأفريقية، وفي البرتغال بالنسبة للدائرة الانتخابية المخصصة لبقية أنحاء العالم. وقد فشلت التحضيرات والاستعدادات لتلك الانتخابات الخارجية، وكانت محاولة إجرائها بمثابة وبال كبير ونكسة وخيمة: حيث أن ما مجموعه ١٦٩٤ مواطن موزمبيقي فقط قد أقبلوا على التسجيل للانتخاب الخارجي من أصل نحو ٢٠٠ ألف مواطن موزمبيقي مغترب. ونظراً لعدم تحقق الظروف والاستعدادات اللازمة، فإن اللجنة الوطنية للانتخابات لم تعد تكرر العملية في عام ١٩٩٩ تأهباً للانتخابات العامة التي تجرى في البلاد للمرة الثانية.

وفي عام ٢٠٠٤، وفي غمرة الاستعدادات للسباق في الانتخابات العامة الثالثة، والتي كان من المقرر إجراؤها بتاريخ ١ و٢ كانون الأول/ديسمبر من ذلك العام، أثارت مسألة التصويت الخارجي مرة أخرى. وقد دارت مناقشات ساخنة في داخل اللجنة الانتخابية الوطنية بشأن ما إذا كان من اللازم أن تضطلع الإدارة الانتخابية بتسجيل الناخبين من المواطنين الموزمبيين الذين يعيشون خارج البلاد. وقد أعربت جبهة تحرير موزمبيق، التي كانت تمثل الحزب الحاكم آنذاك، عن تأييدها الشديد للفكرة، في حين أن جميع أحزاب المعارضة السياسية، تقريباً، بقيادة حزب حركة المقاومة الموزمبيقية الوطنية (رينامو)، قد أبدت مقاومة شرسة ضدها نظراً لما يلي: (أ) أن الشروط المسبقة (وهي الظروف المادية وآليات الرقابة والتفتيش) لم يتم تحقيقها، و(ب) كان الإطار الزمني القانوني قد انقضى بالفعل (بحجة أن التسجيل الانتخابي كان من المفترض إجراؤه في وقت واحد، في داخل موزمبيق، وفي الخارج، خلال الفترة من ٢٨ حزيران/يونيو إلى ١٥ تموز/يوليو عام ٢٠٠٤. وفي حالة غياب التوافق في الآراء، فقد تم تنظيم تصويت خلال الجلسة العمومية للجنة الانتخابية الوطنية في ٢١ تموز/يوليو عام ٢٠٠٤. ومع ثمانية أصوات منوثة للفكرة، وعشرة محبذة لها، فقد جرى اتخاذ القرار بصورة رسمية بضرورة اضطلاع اللجنة المذكورة بتسجيل الناخبين في الخارج.

وباعتماد ميزانية مستقلة بمبلغ ٤٠٠ ألف دولار أمريكي، وممولة بالكامل من قبل حكومة موزمبيق، فقد جرت عملية تسجيل الناخبين في الفترة من ٦-٢٥ أيلول/سبتمبر عام ٢٠٠٤، كما هو مبين في الجدول رقم ١، في تسع بلدان منها سبع بلدان في أفريقيا، واثنين في أوروبا.

الجدول ١: المواطنون الموزمبيقيون المقيمون في الخارج، وعدد الناخبين الخارجيين المسجلين، عام ٢٠٠٤

بلد الإقامة	العدد التقديري للمواطنين الموزمبيين	عدد الناخبين الموزمبيين المسجلين	عدد المقاعد البرلمانية المخصصة
كينيا	٢,٥٧١	٦٩٩	
ملاوي	١,٧٢٤	٦٧٦	
تنزانيا	٨,٦١٨	٣,٨٠٧	
جنوب أفريقيا	١٥٦,٩٣٩	٣٢,١٨٦	
سوازيلاند	٣٠,٠٠٠	٢,٩٢١	
زامبيا	١,٠٠٠	٧٦٤	
زمبابوي	١٤,٥٧٥	٤,٨١٢	
ألمانيا	٢,٨١١	١٩٠	
البرتغال	٧,٨٦٠	٩١١	
المجموع	٢٢٦,٠٩٨	٤٦,٩٦٦	٢

وكان المعيار الوحيد لاختيار البلدان التي سيجري فيها التسجيل الخارجي يقوم على أساس ديموغرافي - بحيث يشترط كحد أدنى وجود ألف مواطن موزمبيقي مسجل بصورة قانونية في كل بلد مرشح لإجراء الانتخابات الخارجية فيه. والأرقام (المستقاة من تقديرات عدد السكان)، كانت مقدمة إلى اللجنة الانتخابية الوطنية من قبل البعثات الدبلوماسية في تلك البلدان عن طريق وزارة الخارجية والتعاون الخارجي.

وفي ١١ تشرين الأول/أكتوبر من عام ٢٠٠٤، وبالرغم من تصويت سلبي آخر من جانب أعضاء اللجنة الانتخابية الوطنية المعينين من قبل حزب حركة المقاومة الموزمبيقية الوطنية، فقد صوتت اللجنة الانتخابية الوطنية لصالح إجراء انتخابات عامة في الدائرتين الانتخابيتين الخارجيتين، وذلك بفضل أغلبية الأصوات المؤيدة لذلك من جميع أعضاء اللجنة المعينين من جانب حزب جبهة تحرير موزمبيق. وبالإضافة إلى أعضاء حركة المقاومة الموزمبيقية الوطنية، فقد اختلف العديد من أحزاب المعارضة السياسية الأخرى مع فكرة عقد عملية التصويت الخارجي، بحجة أن عدداً قليلاً من الناخبين المسجلين (٥,٠٪ من أصل الناخبين المسجلين بما مجموعه ٩,١٤٢,١٥١ ناخب) لا تبرر التكاليف الباهظة المرتبطة بالعملية، كما أن آليات الإشراف والرقابة الملائمة لم تكن متوفرة في حينها ولا في أماكنها المحددة. ومع ذلك، يبدو أن مقاومة أحزاب المعارضة السياسية كانت، على الأرجح، مرتبطة بحقيقة النظرة إلى الدوائر الانتخابية الخارجية بأنها، على الأغلب، تعتبر معاقل للحزب الحاكم، بالإضافة إلى حقيقة النظرة إلى البعثات الدبلوماسية والقنصلية، حيث ستجرى الانتخابات فيها، بأنها غير محايدة سياسياً أيضاً.

وفي جنوب أفريقيا، جرى تحديد التسجيل والتصويت الخارجي في المناطق التي يتركز فيها المواطنون الموزمبيقيون المهاجرون، وهي مناطق التعدين في المناجم. وأما في البلدان الثمانية الأخرى، فقد تم قصر عمليات التسجيل والتصويت على مقار البعثات الدبلوماسية والقنصلية الموزمبيقية في كل بلد.

ولم يتم الإفصاح عن أية ميزانية رسمية لعمليات التصويت في الخارج، على الرغم من إدراج جزء منها في الميزانية الإجمالية للانتخابات في العام ٢٠٠٤، حيث أن جميع مواد الاقتراع اللازمة للتصويت الداخلي والخارجي يتم إنتاجها في نفس الوقت من قبل نفس الشركة في جنوب أفريقيا.

كما أن نفس شروط وإجراءات التصويت المطبقة في الأراضي الوطنية مطبقة أيضاً في التصويت الخارجي. وكانت ممارسة حق التصويت الشخصي تجرى في مراكز الاقتراع حيث يتم تسجيل الناخب. ولم يسمح بالتصويت بالبريد أو التصويت عن بعد. كما عملت اللجنة الانتخابية الوطنية والأمانة الفنية للإدارة الانتخابية، وهي الهيئة التنفيذية بها، على إرسال فرق رقابة لعدد مختار من البلدان. وقد تم تصميم برامج تدريبية لموظفي التسجيل ومراكز الاقتراع، فضلاً عن عقد حملات توعية للناخبين من قبل لجان إدارة الانتخابات على المستوى المركزي والقومي، وتم إجراؤها تحت إشراف وثيق من جانبها. وقد جرى التصويت الخارجي على مدار يومين متتاليين (١-٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤)، وذلك في وقت متزامن مع إجراء التصويت في داخل موزمبيق.

وحتى يتمكن الناخبون من الاقتراع والإدلاء بأصواتهم، فإنه يجب أن تكون أسماؤهم مدرجة في السجل الانتخابي، كما يتعين على موظفي مراكز الاقتراع التحقق من هويات الناخبين المقترعين. وعند إغلاق مراكز الاقتراع، فإن المسؤول المناوب يشرع على الفور في عملية الفرز وعد الأصوات الجزئية، ويجري عرض النتائج في مراكز الاقتراع. كما يقوم مسؤول الانتخاب المناوب فوراً بإبلاغ الممثل الدبلوماسي أو القنصلي بجميع عناصر الفرز الجزئية الواردة في سجل محصلة النتائج. وعندها، تعمل فرق اللجنة الانتخابية الوطنية الإشرافية المتواجدة في كل بعثة دبلوماسية أو قنصلية، بدورها، على إبلاغ مقر اللجنة الانتخابية الوطنية الرئيسي في موزمبيق بتلك المعلومات. (وفي حالة التصويت في داخل البلد، فإن المسؤول المناوب في كل مركز اقتراع يقوم على الفور بإخطار

المجلس الانتخابي في كل منطقة أو مدينة عن جميع عناصر الفرز الجزئية الواردة في جدول حصيلة النتائج، ويقوم المجلس الانتخابي في كل منطقة أو مدينة بدوره بإبلاغ اللجنة الانتخابية المحلية، التي يجب عليها أن تبلغ اللجنة الانتخابية الوطنية مباشرة). وتقوم اللجنة الانتخابية الوطنية بتجميع ونشر النتائج التي حصل عليها كل مرشح أو حزب سياسي في كل دائرة انتخابية، فضلاً عن توزيع المقاعد البرلمانية التي فاز بها كل حزب. كما تظل نتائج التصويت الخارجي أيضاً خاضعة للتحقق من صحتها ودقتها من قبل المجلس الدستوري، قبل الاعلان عنها جنباً إلى جنب مع نتائج الانتخابات التي تجرى في داخل البلاد.

ويبين الجدولان ٢ و٣ نتائج التصويت الخارجي في انتخابات عام ٢٠٠٤ الرئاسية والتشريعية، كما جرى التحقق من صحتها، والإعلان عنها، من قبل المجلس الدستوري بتاريخ ٢١ كانون الثاني/يناير عام ٢٠٠٥.

الجدول ٢: عدد الأصوات الخارجية في انتخابات موزمبيق الرئاسية عام ٢٠٠٤

الوصف	أفريقيا	بقية أنحاء العالم
عدد مراكز الاقتراع	٦٢	٣
عدد الناخبين المسجلين	٤٥,٨٦٥	١,١٠١
عدد الأصوات المدلى بها	٢٧,٢٣٧	٧٣٢
عدد الأصوات الصحيحة	٢٦,٧٤٨	٦٩٩
عدد الأصوات الباطلة	١٧١	٢٤
عدد الأصوات الملغاة	٣١٨	٩

الجدول ٣: عدد الأصوات الخارجية في انتخابات موزمبيق التشريعية عام ٢٠٠٤

الوصف	أفريقيا	بقية أنحاء العالم
عدد مراكز الاقتراع	٦٢	٣
عدد الناخبين المسجلين	٤٥,٨٦٥	١,١٠١
عدد الأصوات المدلى بها	٢٦,١٢٨	٧٣٢
عدد الأصوات الصحيحة	٢٥,٦٣٨	٧٠٤
عدد الأصوات الباطلة	٢٥٣	٢٣
عدد الأصوات الملغاة	٢٣٧	٥

وربما كان العدد الضئيل للناخبين المسجلين في الخارج يمثل إحدى الحجج المستخدمة من قبل أصحاب الشأن ممن كانوا يعارضون عملية التصويت الخارجي في عام ٢٠٠٤. ولكن نسبة إقبال الناخبين في الخارج على الاقتراع (بمعدل ٥٧٪ في أفريقيا، و ٦٤٪ في بقية دول العالم، بالمقارنة مع نسبة الإقبال على الاقتراع في داخل البلاد بمعدل ٣٦٪)، تظهر مدى رغبة المغتربين في المشاركة في النقاش السياسي من خلال انتخاب ممثليهم، مما يعزز القناعة لدى أصحاب الشأن الذين دافعوا عن فكرة عدم جواز حرمان الموزمبيقيين المقيمين في خارج بلادهم من حقهم في التصويت أثناء الانتخابات الوطنية.

الفصل الثالث

الفصل الثالث

٣. الإطار القانوني ولمحة عامة عن التشريع الانتخابي

ديتر نولين وفلوريان غروتس *

١- التصويت الخارجي: تحدّي تواجهه الديمقراطيات في القرن الحادي والعشرين؟

من الناحية التاريخية، يعتبر التصويت الخارجي، إلى حد ما، ظاهرة حديثة. وحتى في بعض الديمقراطيات الراسخة، فإن المواطنين الذين كانوا يقيمون في بلدان أخرى لم يمنحوا حق التصويت حتى فترة الثمانينيات، مثل جمهورية ألمانيا الاتحادية، والمملكة المتحدة، أو فترة التسعينيات، مثل اليابان. ولكن حالياً، أصبح هناك ١١٥ بلد لديه أحكام قانونية تسمح لمواطنيه بالتصويت بينما هم في الخارج، (انظر الفصل الأول، والملحق «أ»). ولكن، على الرغم من هذا العدد المرتفع نسبياً، فإنه لم يكن هناك تقريباً أي نقاش دولي حول التصويت الخارجي حتى وقت قريب.

وعلى الرغم من ذلك، فإن التصويت الخارجي قد أصبح الآن على جدول الأعمال السياسي في كثير من المحافل والبلدان. وتتبع الأهمية المفاجئة للتصويت الخارجي، بصورة جلية، من التغييرات الحادثة في العالم خلال فترة التسعينيات: أولاً، نتيجة للزيادة السريعة في عدد الديمقراطيات عقب تفكك الكتلة الشيوعية، فقد لقي تصميم القواعد الانتخابية الديمقراطية مزيداً من الاهتمام؛ وثانياً، فإن التصويت الخارجي قد اكتسب مزيداً من الأهمية في مواجهة الهجرة المتزايدة.

وفي ضوء هذه الخلفية، تبرز مشكلة كبيرة هي كيفية تمكن من يعيشون خارج بلدانهم الأصلية من ضمان حقوقهم السياسية؟ والإجابة على هذا السؤال، الذي غالباً ما يتردد على أسماعنا، تكمن في أن لدينا اليوم في عالمنا «المعولم» حقاً عالمياً في الاقتراع لا يمكن تحقيقه بصورة تامة إلا إذا كان يحق للمواطنين الذين يعيشون في الخارج التصويت في الانتخابات الوطنية في أوطانهم الأصلية. وتستند هذه الحجة، في الأساس، على مختلف الإعلانات الدولية التي تقضي باعتبار حق الاقتراع القائم على الشمول، والمساواة، والحرية، والسرية جزءاً من حقوق الإنسان الثابتة (على سبيل المثال، الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨، المادة ٢١؛ والإعلان الأمريكي لحقوق الإنسان وواجباته لعام ١٩٤٨، المادة ٢٠؛ والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لعام ١٩٦٩، المادة ٢٣). ولا تذكر هذه الوثائق التصويت الخارجي باعتباره جزءاً لا يتجزأ من حق الاقتراع العام. ومع ذلك، فإن الاتفاقية الدولية لعام ١٩٩٠ بشأن حماية حقوق جميع العمال المهاجرين، تنص صراحة كالتالي:

* يعرب المؤلفان عن شكرهما وتقديرهما البالغين على المساعدة القيمة في أعمال البحث التي قدمها كل من: ماتياس كيتون، إميليا كورنيخو، جوليا لاينينغر، وستيفاني ريختر.

يحق للعمال المهاجرين وأفراد أسرهم المشاركة في الشؤون العامة لدولة منشأهم، وأن يدلوا بأصواتهم وأن يترشحوا في الانتخابات التي تجرى في تلك الدولة، وفقاً لتشريعاتها.

كما يجب على الدول المعنية، حسب الاقتضاء ووفقاً لتشريعاتها، العمل على تيسير ممارسة هذه الحقوق (الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، وثيقة الأمم المتحدة رقم ١٥٨/٤٥/A/RES، ١٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٠، المادة ٤١).

إن فكرة التصويت الخارجي، كجزء من حق الاقتراع العام، ليست واضحة من ذاتها؛ ولا هي غير مثيرة للجدل والمشاكل. وهذا المفهوم يتعارض مع إحدى المتطلبات التقليدية لحقوق التصويت - ألا وهي الإقامة في داخل أراضي الدولة. وعلاوة على ذلك، فإن تنفيذ عملية التصويت الخارجي ينطوي على عدد من المشاكل الرئيسية الفنية والإدارية التي قد تتداخل مع مسائل حاسمة أخرى من ميزات حق الانتخاب، وخاصة مبدأ الانتخابات الحرة.

ومع ذلك، فإن فكرة التصويت الخارجي في الوقت الحالي تعتبر جذابة للغاية. وحتى في الديمقراطيات الجديدة التي لها خبرات قليلة في مجال الانتخابات الحرة ولديها مشاكل عديدة في الإدارة الانتخابية، فإن التصويت الخارجي، إما أنه قد تم بالفعل استحداثه لديها، أو أنه في الطريق إلى إنفاذه وتنفيذه هناك. وثمة حالة بارزة في هذا الصدد، ألا وهي المكسيك، حيث تم تأسيس الانتخابات الحرة فيها مؤخراً فقط.

وعلى الرغم من أن هذا الأمر يعتبر مسألة موضوعية، فإن المناقشات ذات الصلة بالموضوع لا تزال على مستوى الحدس والتخمين. كما أن النخب السياسية ليست على دراية وعلم بشكل عام بمسائل الحجج المعيارية المطروحة، سواء لصالح موضوع التصويت الخارجي أو ضده. كما أنهم لا ينظرون في المشاكل المحتملة التي قد تنشأ عن منح هذا الحق من حقوق التصويت. ونتيجة لذلك، فإن ثمة طلباً كبيراً على أهل الخبرة في مجال التصويت الخارجي، وفي عملية خيارات إضفاء الطابع المؤسسي عليها، ولكن ليس هناك أي اتفاق، حتى الآن، على المفاهيم الأساسية المتعلقة بذلك. وبعض المصطلحات مثل "المجتمع السياسي" و"المواطنة"، يجري استخدامها، عادة، بصور مختلفة في سياقات مختلفة؛ حيث أن روابط العلاقات المتبادلة فيما بينها لا تزال غير واضحة، وغير محددة المفاهيم.

وقد تم إجراء القليل البحوث المقارنة حول موضوع التصويت الخارجي. ويمكن الاطلاع على بعض المقالات حول هذا الموضوع في المؤلفات القانونية لبلدان معينة، ولكنه لا يوجد أي شيء تقريباً في مجال العلوم الاجتماعية (انظر الملحق «ج»). كما أن هناك غياباً عاماً للمعلومات المنتظمة حول الأحكام القانونية، ذات الصلة، لدى كل بلد على أفراد. وعلاوة على ذلك، فإن ثمة حاجة إلى مجموعة من المعايير التي يمكن من خلالها تقييم أداء بعض الترتيبات المؤسسية المرتبطة بشأن التصويت الخارجي. وهذا الأمر يعتبر أكثر أهمية، لأن عدداً من البلدان قد قرر بالفعل اعتماد إدخال التصويت الخارجي في الانتخابات المقبلة، ولكنه ما زال يفكر إلى اللوائح المتعلقة بتنفيذ ذلك.

والهدف من هذا الفصل هو عرض مسألة التصويت الخارجي بطريقة ممنهجة مقارنة. وسيجري تنفيذ ذلك في ثلاث خطوات. يعمل القسم ٢ على دراسة المعنى الدقيق للتصويت الخارجي، وإعطاء لمحة عامة ممنهجة عن الإطار القانوني للتصويت الخارجي. ويناقش هذا القسم ثلاثة أبعاد مختلفة للأحكام القانونية للتصويت الخارجي، ويحدد البدائل الأساسية المؤسسية فيما يتعلق بتلك الأبعاد. (ويعمل الفصلان الرابع والخامس على تقديم المزيد من التفاصيل). كما يعمل القسم ٣ على طرح ثلاث مشكلات هيكلية رئيسية نمطية في مجال التصويت الخارجي، ولذلك فإنه ينبغي إمعان النظر فيها خلال المناقشات السياسية عند عرضها. وهذه المشكلات هي: (أ) التمثيل السياسي للمواطنين الذين يعيشون في الخارج؛ (ب) تنظيم الانتخابات الحرة النزيفة، والشفافية في إجراءات التصويت

الخارجي، وحرية المنافسة الحزبية ونزاهتها؛ (ج) المراجعة القضائية للانتخابات التي تجرى في الخارج. وأخيراً، فإن القسم ٤ يقدم موجزاً وخلاصة مفادها أنه لا يمكن استحداث التصويت الخارجي بصورة منطقية ما لم يتم أخذ السياق الخاص لكل بلد بعين الاعتبار. وبالمثل، فإن الأحكام القانونية والإدارية المقررة ينبغي أن تعتمد على أهم العوامل المتعلقة بالسياق. ويتناول هذا الفصل بعض التوصيات الجديرة بالاهتمام عند النظر في استحداث عملية التصويت الخارجي أو إصلاحها.

٢- مفهوم التصويت الخارجي وأحكامه: السمات الأساسية والخيارات المؤسسية

٢-١ مفهوم التصويت الخارجي

وفقاً للتعريف المستخدم في هذا الدليل، فإن التصويت الخارجي يفهم منه أنه بمثابة «الأحكام والإجراءات التي تمكن بعض أو كل الناخبين في بلد ما، ممن يقيمون بصفة مؤقتة أو دائمة خارج البلاد، من ممارسة حقوقهم في التصويت من خارج أراضي البلد».

ويجب تمييز التصويت الخارجي عن نوعين آخرين من أنواع التصويت التي يتم خلطهما معه بسهولة: الأول، هو حق الانتخاب للأجانب في البلد المضيف، والذي يتم تطبيقه، على سبيل المثال، في داخل الاتحاد الأوروبي على مستوى الانتخابات البلدية، مما يسمح للناس من غير مواطني البلد المضيف بالتصويت في انتخابات معينة في ذلك البلد. وهذا في الواقع هو عكس التصويت الخارجي، وهو غير مشمول في هذا الدليل. والثاني، هو أن القوانين الانتخابية لبعض الدول تسمح للمواطنين المقيمين في الخارج بالتصويت في وطنهم بعد دخولهم فيه. وهذا الشرط مطبق منذ أمد طويل في إيطاليا، كما يجري تطبيقه في الوقت الحاضر في بعض الديمقراطيات الجديدة الناشئة في أوروبا الشرقية، مثل ألبانيا أو سلوفاكيا. ومع ذلك، فإن حق المواطنين المقيمين بالخارج في التصويت في بلدانهم يختلف عن التصويت الخارجي. والنقطة الرئيسية هنا، تتعلق في مكان وجود الناخب المقيم في الخارج عند الإدلاء بصوته أثناء عملية الاقتراع. وحيث أن هذه الانتخابات يتم إجراؤها حصراً داخل أراضي البلد، فإنه لا يمكن اعتبار ذلك بمثابة إحدى حالات التصويت الخارجي.

٢-٢ المحادر القانونية للتصويت الخارجي

هناك ثلاثة أنواع رئيسية من المصادر التي تحتوي على أحكام قانونية للتصويت الخارجي، وهي كالتالي:

- الدساتير؛
- القوانين الانتخابية،
- اللوائح الإدارية.

وفي الواقع، فإن من النادر أن يتم النص على التصويت الخارجي بوضوح في الدساتير. وتشمل الاستثناءات البارزة هنا البرتغال (المادة ١٧٢ من الدستور) وإسبانيا (المادة ٥/٦٨ من الدستور). وتعمل معظم البلدان على إتاحة التصويت الخارجي من خلال الأحكام العامة في القوانين الانتخابية. كما يتم في كثير من الأحيان وضع لوائح إضافية تنفيذية للتصويت الخارجي من قبل المجالس التشريعية أو اللجان الانتخابية.

٢-٣ أهلية التصويت الخارجي واشتراطات تسجيل الناخبين من الخارج

قد يقتصر حق التصويت من الخارج على أنواع معينة من الانتخابات.

وتعتمد الترتيبات المؤسسية للتصويت الخارجي في المقام الأول على من يمكن تسجيله كناخب خارجي. وهناك عدة خيارات ممكنة:

- قد يسمح لجميع المواطنين الذين يعيشون خارج أراضي الدولة بالتصويت في الانتخابات الوطنية؛
 - قد تحدد بعض القيود القانونية المواطنين الذين يمكن تسجيلهم كناخبين خارجيين؛
 - المواطنون الذين يعيشون في الخارج قد يصبح لهم الحق في التصويت الخارجي إذا تم تسجيل عدد محدد منهم كحد أدنى لدى البعثات الدبلوماسية في البلد الأجنبي؛
 - قد يكون الحق في التصويت الخارجي محدوداً زمنياً.
- وتجري مناقشة الحق في التصويت الخارجي في الفصل الرابع.

٢-٤ إجراءات التصويت الخارجي

هناك ثلاثة خيارات أساسية لإجراء التصويت الخارجي:

- التصويت بالبريد؛
- التصويت في البعثات الدبلوماسية أو القواعد العسكرية، أو غيرها من الأماكن المعينة للتصويت؛
- التصويت بالوكالة.

ويتناول الفصل الخامس هذه الخيارات بتفصيل أكبر. وفي المستقبل، سوف يتزايد دور التصويت الإلكتروني كخيار إضافي؛ وتجري مناقشة هذا الخيار في الفصل العاشر.

ومن الممكن التشكيك في صحة ما إذا كان من المحتمل معاملة التصويت بالوكالة، بالمعنى الدقيق للكلمة، بوصفه إحدى حالات التصويت الخارجي، حيث أن عملية التصويت نفسها تحدث فعلاً داخل أراضي الدولة. وبصورة مماثلة، فإن القنصليات أو القواعد العسكرية هي عادة مناطق خاضعة لسيادة الدولة المعنية. ومع ذلك، فإن التصويت بالوكالة والتصويت في البعثات الدبلوماسية أو القواعد العسكرية يعتبر هنا نوعاً من أنواع التصويت الخارجي، لأن الناخبين المعنيين لا يحتاجون بالضرورة إلى الدخول إلى أراضي بلدانهم من أجل التصويت، ولكن يمكنهم القيام بذلك من مكان إقامتهم الذي هم فيه آنذاك.

وينبغي النظر إلى هذه البدائل في سياق المبدأ الأساسي لمفهوم الاقتراع على أساس الحرية والمساواة والسرية والأمان. وقد يمثل التصويت بالوكالة مشكلة من منظور النظرية الديمقراطية، لأنه لا توجد هناك ضمانات بأن الاقتراع المدلى به بواسطة الوكيل - ومن ثم نتيجة الاقتراع - يعكس إرادة الناخب الأصلي. وقد يسيء الوكيل المفوض بالتصويت استخدام هذا الإجراء ويستغله لصالحه في الحصول على صوت إضافي، مما يمثل بالتالي انتهاكاً لمبدأ الاقتراع القائم على المساواة. كما أن التصويت في البعثات الدبلوماسية قد ينكر على بعض الناخبين الخارجيين حقهم في التصويت إذا لم يتمكنوا من السفر إلى مراكز الاقتراع. وقد لا يكون التصويت عن طريق البريد شفافاً بقدر ما قد يكون عليه الأمر عند الاقتراع في مقر بعثة دبلوماسية، وفي حضور مسؤولي الدولة. كما أن التصويت في بعثة دبلوماسية يعتمد أيضاً على مدى النزاهة والحيادية المتصورة لدى هؤلاء المسؤولين في الدولة. وبالتالي، فإنه ليس هناك شيء اسمه «الإجراءات الفضلى» للتصويت الخارجي. ويعتمد الكثير من هذه المسائل على السياق العام، مثل البنية التحتية لتلك البلدان الأجنبية التي يجري فيها التصويت الخارجي. كما يتوقف قرار مدى الاستدامة على المسائل المتعلقة بالتكاليف، والجوانب العملية لمختلف إجراءات التصويت الخارجي، والتي جرت مناقشتها في الفصل الخامس.

٢-٥ تعيين الأصوات الخارجية على الدوائر الانتخابية

يتمثل الجانب المؤسسي الأخير للتصويت الخارجي في مهمة تعيين الناخبين الخارجيين على الدوائر الانتخابية. وتعتبر الأحكام المؤسسية المتعلقة بمهمة تعيين الأصوات الخارجية بالغة الأهمية من

الناحية السياسية، لأنها توضح كيفية ترجمة الأصوات الخارجية إلى مقاعد برلمانية. وبعبارة أخرى، فإن هذه اللوائح ستقرر بدرجة كبرى إلى أي مدى يمكن أن يؤثر الناخبون الخارجيون في السياسة الداخلية للبلاد.

وتتمثل صلاحية المرجعية الرئيسية في عملية التصنيف الممنهج المنظم لأحكام وشروط التعيين في هيكل الدوائر الانتخابية. ويمكن هنا التمييز بين خيارين أساسيين:

- إنشاء دوائر انتخابية تتجاوز الحدود الإقليمية للناخبين الخارجيين.
- تعيين الأصوات الخارجية على دوائر انتخابية قائمة داخل البلاد، مثل الدائرة الانتخابية التي كان الناخب الخارجي مسجلاً فيها آخر مرة.

ويشتمل كل بديل من هذين البديلين على منطقته الخاص به. وفي حين أن البديل الأول يشدد على الطابع الخاص الذي يتجاوز الحدود الإقليمية للأصوات الخارجية، فإن البديل الثاني يشدد على العلاقة والارتباط بين المواطنين في الخارج مع الأراضي الإقليمية داخل الدولة، ما يعكس بالتالي الاشتراط القانوني التقليدي لشرط الإقامة. ولا يتوقف تأثير التصويت الخارجي في السياسة الداخلية، فقط، على الاختيار بين البدائل الأساسية، وإنما يتعداه ليشمل أيضاً مدى «الصقل المؤسسي» داخل هذه النماذج. وحيثما كانت هناك دائرة أو دوائر انتخابية خارج الحدود الإقليمية للدولة، فإن الأهمية السياسية للناخبين تتحدد بشكل رئيسي من خلال التمثيل الخارجي المرتبط بتلك الدائرة أو الدوائر في الإطار المؤسسي. وهذا صحيح، بشكل خاص، عندما تخصص القوانين الانتخابية عدداً محدداً من المقاعد للدوائر التي تتجاوز الحدود الإقليمية للبلاد، وتكون عادة معتمدة لمناطق العالم التي يعيش فيها مواطنون من البلد. والمثال التقليدي على ذلك هو في البرتغال، حيث يتم حجز مقعدين في البرلمان للمواطنين الذين يعيشون في الخارج، أحدهما مخصص لمنطقة الدول الأوروبية، والآخر لبقية أنحاء العالم. (انظر دراسة الحالة). وقد تم هذا الترتيب المؤسسي من قبل عدد من المستعمرات البرتغالية السابقة في أفريقيا (أنغولا، والقرن الأخضر (انظر دراسة الحالة)، وغينيا بيساو). كما عملت كرواتيا على تقديم نموذج مختلف خارج الأراضي الإقليمية في عام ١٩٩٩. وقد عمل القانون الانتخابي الجديد على إنشاء دوائر انتخابية منفصلة للكروات الذين يعيشون في الخارج. ومع ذلك، فإن عدد المقاعد الخارجية، لم تتم تسويته بدهاء، ولكنه كان يُحتسب بقسمة مجموع عدد الأصوات الخارجية على عدد الأصوات المدلى بها في داخل البلاد، من أجل التوصل إلى ما يعرف بحصة هير^١. وبعبارة أخرى، فإن عدد المقاعد النيابية الخارجية في كرواتيا يعتمد على العدد الفعلي لأصوات الناخبين في الخارج وعدد الأصوات الصحيحة المدلى بها في داخل البلاد. وبالمقارنة مع «النموذج البرتغالي»، فإن هذا الإطار المؤسسي يعتبر أكثر حساسية للمستويات الفعلية من المشاركة الانتخابية والمنافسة السياسية.

وفي الواقع، فإن عدداً قليلاً من البلدان لديه دوائر انتخابية تتجاوز حدودها الإقليمية وتكون مخصصة لمواطنيها في الخارج. وفي معظم الحالات، فإنه يتم تخصيص واحتساب الأصوات الخارجية لصالح دوائر انتخابية محلية، ويتم إدراجها في توزيع المقاعد على الدائرة أو الدوائر الانتخابية المعنية. ومن الواضح، أن من الصعب تقدير الأهمية السياسية للناخبين في الخارج في مثل تلك الحالات أكثر من الترتيبات المرتبطة بعدد محدد من المقاعد التي تتجاوز الحدود الإقليمية. وعلاوة على ذلك، فإن التغيرات والفوارق المؤسسية تعتبر أيضاً ذات أهمية في هذا النموذج. وهناك فرق بين النظم الانتخابية التي تشتمل على دائرة انتخابية واحدة على الصعيد الوطني، والنظم الانتخابية التي تعتمد استخدام دوائر انتخابية متعددة دون المستوى الوطني. ونظراً لأن كل شيء يجري على قدم المساواة، فإن النفوذ السياسي للناخبين في الخارج يميل بحيث يصبح أكبر قوة عند استخدام دوائر انتخابية متعددة دون المستوى الوطني، وذلك لأن الأصوات الخارجية قد تتركز في بعض الدوائر الانتخابية،

١ حصة هير، وهي المستخدمة في نظم التمثيل النسبي، تقضي بقسمة مجموع الأصوات الصحيحة على عدد مقاعد الدائرة الانتخابية.

كما أنها قد تشكل أكثرية في تلك الدوائر، على الرغم من أن مجمل حصتها على المستوى الوطني من بين إجمالي عدد الناخبين الكلي قد يكون ضئيلاً. وبالتالي، فإن التأثير الفعلي سوف يعتمد مجدداً على الأحكام المؤسسية المقررة بالفعل. وأما إذا جرى تعيين الناخبين في الخارج في دوائر انتخابية وفقاً لأماكن إقامتهم السابقة، كما يحدث في معظم الحالات (على سبيل المثال، في كندا، وإستونيا، والمملكة المتحدة)، فإن من غير المحتمل حدوث تركيز إقليمي للأصوات الخارجية. ولكن الوزن السياسي للأصوات الخارجية يصبح أكثر أهمية إذا تم تخصيصها إلى دائرة أو دوائر انتخابية في مناطق بالعاصمة، كما هو الحال في إندونيسيا (انظر دراسة الحالة)، وكازاخستان، ولاتفيا، وبولندا. وهناك حل أبسط من الناحية الإدارية: حيث يمكن تجميع الأصوات في وزارة الخارجية، وتحويلها مباشرة إلى الدائرة أو الدوائر الانتخابية المحلية. ومع ذلك، فإن هذا الخيار، من الناحية السياسية، قد يجتذب انتقادات شديدة؛ لأن الأصوات الخارجية قد تفرز نتيجة مختلفة للانتخابات في الدائرة الانتخابية للعاصمة عن تلك التي قد تنتج في حال عدم وجود الأصوات الخارجية، حتى في البلدان التي يشكل مواطنوها، ممن يقيمون في الخارج، عدداً صغيراً نسبياً. وفي مثل تلك الحالات، فإن شرعية التصويت الخارجي - وربما مبدأ الانتخابات الديمقراطية على ذلك المنوال - قد تصبح مثار شك الرأي العام المحلي.

وعلى هذه الخلفية، فإن لائحة القانون الانتخابي الروسي لعام ١٩٩٩ تعتبر مثلاً مفيداً. أولاً، لإنها تعين الناخبين الخارجيين على دوائر انتخابية محلية بعضو واحد، وفقاً لمكان إقامتهم السابقة، وثانياً، لأنها توفر حصة قصوى للمواطنين في الخارج (بمعدل ١٠٪ من الناخبين المسجلين الذين يقيمون في الدوائر الانتخابية المعنية). وبالتالي، فإنها تقلل من خطر حسم نتائج الانتخابات خشية وتقريرها من الخارج. كما أن بيلاروس، من ناحية أخرى، تقدم ترتيباً استثنائياً، ومشكوكاً فيه للغاية، حيث أنها تعتمد تخصيص الأصوات الخارجية لصالح الدوائر الانتخابية التي يبلغ عدد الناخبين المسجلين فيها أقل من المتوسط. وفي الواقع، فإن هذا القانون يتيح للنخبة الحاكمة تخصيص الأصوات الخارجية بصورة تعسفية، وفقاً لمصلحتهم السياسية الخاصة، كما أن من شأن مثل هذه الممارسة، في حالة غياب المقاييس المعيارية الصارمة، بكل وضوح، ألا تعزز متطلبات الشفافية والشرعية في العملية الانتخابية.

٣- ثلاث مشاكل بنوية في التصويت الخارجي

الأحكام المحددة لتسجيل الناخبين، وإجراءات التصويت، وطرق تعيين الأصوات الخارجية على الدوائر الانتخابية يمكن الجمع بينها بطرق عديدة. وهناك نقطتان ينبغي تبيانها فيما يتعلق بهذه المجموعة الواسعة للغاية من الترتيبات المؤسسية: أولاً، لقد وضعت بعض البلدان، كل على حدة، أحكاماً محددة للغاية، وثانياً، فإنه يتعين على صناع القرار السياسي اختيار "التصميم الصحيح" للتصويت الخارجي من مجموعة تكاد تكون لانهائية من الإمكانيات المؤسسية. وعند هذه النقطة، فإن هناك سؤالاً واحداً يظهر بصورة جلية، وهو: ما هي المعايير التي يتعين النظر فيها قبل اتخاذ القرار لصالح التصويت الخارجي أو ضده، أو لشكل معين من التصويت الخارجي؟

وللإجابة على هذا السؤال، فإننا سننظر الآن في ثلاثة تحديات تواجه التصويت الخارجي، وتعتبر عناصر أساسية عند صياغة الإطار القانوني والمقاييس المعيارية التي يمكن أن تتصل بها. وهذه التحديات هي كالتالي:

- التمثيل السياسي للمواطنين غير المقيمين أو غير المتواجدين في وطنهم الأصلي؛
- تنظيم الانتخابات خارج الحدود الوطنية، الأمر الذي يولد مشاكل تنظيمية جمة، ومسائل تتعلق بالشفافية في إجراءات التصويت، ومسألة المساواة في المنافسة الحزبية، والشفافية في كشف تزوير الانتخابات؛

- تسوية النزاعات في حالة الطعن في نتائج الانتخابات التي تجرى على أرض أجنبية، خارج إقليم الولاية القضائية.

٣-١ التصويت الخارجي: مشكلة التمثيل

تتعلق الحجج المساقفة لصالح التصويت الخارجي بالمبدأ الديمقراطي في حق الاقتراع العام. والفكرة الأساسية هي أن كل مواطن له الحق في المشاركة في كل الانتخابات المباشرة للأجهزة التمثيلية بالدولة، لأن المساواة الرسمية القانونية لجميع المواطنين مضمونة بموجب القانون أو الدستور.

ويعمل أحد المقاييس المعيارية على تأكيد هذه الحجة - بدعوى أن الحقوق السياسية هي حقوق إنسانية، ويعتبر الحق في التصويت واحداً منها. ويرى هذا المنظور أن حق الاقتراع العام حق فردي حصراً. ومع ذلك، فإن هناك بعدين وظيفيين هما: (أ) إن التصويت الشعبي يسهم في إنشاء مؤسسات الدولة؛ (ب) أهمية المشاركة الانتخابية بالنسبة لشرعية المؤسسات المنتخبة.

ويترتب على ذلك أن من المرغوب فيه ضمان الحق في التصويت، حتى في حالة وجود ظروف خاصة، مثل المرض، والعجز، وما شابه ذلك، ما يجعل من الصعب على المواطن التصويت. كما تعتبر الإقامة المؤقتة أو القسرية في الخارج بمثابة ظرف خاص آخر.

وتعتبر الإقامة في البلد، أو حتى في الدائرة الانتخابية أحد شروط الاقتراع العام التقليدية المنصوص عليها في الدساتير الوطنية والقوانين الانتخابية، وفي بعض الإعلانات الدولية لحقوق الإنسان. ووفقاً للاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لعام ١٩٦٩ (المادة ٢٣، ٢)، على سبيل المثال، فإن الإقامة هي إحدى الشروط التي قد تقيد ممارسة الحقوق السياسية. ومع ذلك، فإنه يبدو في النقاش الدائر حالياً حول التصويت الخارجي، أن شرط الإقامة قد أصبح، على ما يبدو، غير ذي صلة. (ولمطالعة المفاهيم المتعلقة بالإقامة والمواطنة كاشتراطات لأحقية التصويت، انظر أيضاً الفصل الرابع).

وتظهر هناك مشكلة صعبة في حالات طول مدة الإقامة في الخارج. فهل ينبغي للمواطنين الذين يعيشون خارج البلاد الاحتفاظ بحقهم في التأثير على تكوين هيئات تمثيلية قراراتها ملزمة، فقط، للمواطنين المقيمين داخل أراضي الدولة؟ ومن زاوية مفهوم نظرية التمثيل السياسي، فإنه يمكن القول، إن أولئك الأفراد الذين يتحملون تبعات قراراتهم الانتخابية هم فقط من يحق لهم التصويت.

وتعتبر مشكلة التمثيل ذات أهمية خاصة في البلدان التي لديها عدد كبير من المواطنين الذين يعيشون في الخارج (مثل السلفادور، والمكسيك، وروسيا). وفي هذا السياق، فإن من المرجح أن تصبح الأصوات الخارجية ذات تأثير كبير أو حاسم في نتائج الانتخابات العامة (في حالة المكسيك، انظر أيضاً الفصل الثامن ودراسة الحالة). ونظراً لأن العواقب السياسية لإجراء انتخابات وطنية تتعلق بشكل رئيسي بالمواطنين الذين يعيشون في داخل البلاد، فإن الجمهور المحلي قد ينظر إلى مشاركة النخب من الخارج بأنها غير شرعية. وتقدم جزر كوك مثالاً تقليدياً على مثل هذه الحالة، حيث أن عدد المواطنين الذين يعيشون خارج البلاد أكثر ممن يعيشون في داخلها. وقبل عام ١٩٨١، كان من حق جميع سكان جزر كوك، بغض النظر عن مكان إقامتهم، المشاركة في الانتخابات الوطنية داخل أراضي الدولة. وبموجب هذا الإطار القانوني، فإن المواطنين الذين يعيشون في الخارج، قد عملوا بالفعل على تحديد النتيجة الاجمالية لانتخابات المجلس التشريعي عام ١٩٧٨، خاصة عندما عمل حزب جزيرة كوك ومرشحه ألبرت هنري على نقل أعداد حاسمة من الناخبين من نيوزيلندا بالطنائرات. وعلى أثر تقديم طعن إلى المحاكم، بحجة أن ذلك الإجراء غير دستوري، فقد تم استبعاد تلك الأصوات وإبطالها من قبل المحكمة. وعلاوة على ذلك، فإن البرلمان قد عدل القانون الانتخابي، بحيث جرى منذ ذلك الوقت تخصيص دائرة انتخابية واحدة للمواطنين في الخارج. ومنذ ذلك الحين، أصبح تأثير المواطنين في الخارج محدوداً للغاية، كما جرى أيضاً في عام ٢٠٠٤ إلغاء الدائرة الانتخابية الوحيدة المخصصة للتصويت في الخارج (انظر دراسة الحالة).

وقد تنشأ مشاكل تمثيلية مماثلة في الدول الأكبر من الناحية الإقليمية، خاصة إذا كان نمط الدعم السياسي بين الناخبين الخارجيين يختلف اختلافاً كبيراً عن دعم الناخبين المحليين. وفي تلك الحالات، فإن المواطنين في الخارج قد يصبحون عاملاً قوياً في السياسة الداخلية إذا تم منحهم حق التصويت. كما أن القوى السياسية التي قد تستفيد من التصويت الخارجي، سوف تعتبره مشروعاً، في حين أن المتضررين من التصويت الخارجي سوف يتبنون وجهة نظر مغايرة. وفي ظل تلك الظروف، فإن شرعية النظام السياسي قد تصبح موضع شك وتساؤل لدى إحام التصويت الخارجي في السياق السياسي. وكان هذا هو الحال في كرواتيا، إبان الحروب اليوغسلافية في فترة التسعينيات من القرن الماضي. وفي تلك الفترة، قررت حكومة فرانيو توديمان الاستفادة من الميول الوطنية للكروات المقيمين في الخارج. وقد مرت أحزاب الحكومة قانوناً انتخابياً ينص على تخصيص ١٢ مقعداً للكروات المقيمين في الخارج من أصل ١٢٧ مقعد في البرلمان. وكما كان متوقعاً، في انتخابات عام ١٩٩٥، فقد ذهبت جميع تلك المقاعد الاثني عشر إلى حزب الاتحاد الديمقراطي الكرواتي بزعامة توديمان. وقد عملت البنية المؤسسية للتصويت الخارجي على مساعدة الحكومة آنذاك للفوز بالأغلبية، وكانت هناك شكاوى قوية من كل من المحامين والرأي العام. وفي القانون الانتخابي الجديد لعام ١٩٩٩، والذي تم إعداده بصورة مشتركة من قبل الحكومة والمعارضة، فقد اختفى الرقم الثابت لعدد المقاعد المخصصة للكروات المقيمين خارج الحدود الإقليمية للبلاد. وبدلاً من ذلك، فقد تم إجراء توزيع جديد لعدد المقاعد الخارجية، بالاعتماد على نسبة عدد الأصوات الصحيحة الخارجية، مقارنة مع إجمالي عدد الأصوات الصحيحة المحلية. وقد ساهم ذلك الإصلاح المؤسسي بشأن المقاعد الخارجية في زيادة إضفاء الشرعية على الانتخابات في كرواتيا.

وفي السياقات المضطربة بصورة ملحوظة، فإن من الضروري إجراء تحليل شامل وعميق للوقوف على حقيقة الآثار السياسية للتصويت الخارجي، بصفة خاصة. والسؤال الذي يتعين الإجابة عليه هو ما إذا كان استحداث التصويت الخارجي سيعمل على زيادة شرعية النظام الديمقراطي، أم سيؤدي إلى انهياره، من خلال النظر إلى التصويت الخارجي بوصفه أداة لتحقيق مصالح سياسية معينة؟ وعلى أية حال، فإن الشكل المؤسسي للتصويت الخارجي - إذا كان مناسباً للغاية - يتعين العمل على تطويره بمشاركة أصحاب العلاقة الرئيسيين في العملية الانتخابية، وبالتالي من أجل وضع سياق محدد، حيث أنه ليس هناك نهج ثابت يتناسب مع كل الأوضاع مهما اختلفت.

٣-٢ التصويت الخارجي: التحدي المتمثل في تنظيم الانتخابات

بغض النظر عن الصعوبات الشكلية والقانونية المذكورة أعلاه، فإن قبول التصويت الخارجي يثير مشكلة خطيرة بشأن تنظيم الانتخابات، حيث أن الانتخابات التي تجرى خارج حدود البلد عادة ما تنطوي على مشاكل تنظيمية، وزيادة في التكاليف المالية والشخصية، وتتطلب جهوداً لوجستية أكبر للناخب الواحد، أكثر من تلك اللازمة للناخب الواحد في الانتخابات التي تجري داخل البلاد. (انظر بصفة خاصة الفصل الخامس). وفي ضوء هذه المعطيات والصعوبات العملية، تتولد هناك مشكلة خطيرة، وتتمثل في كيفية ضمان الحفاظ على مبادئ الاقتراع العام العالمية، على قدم التكافؤ والمساواة، وبالمحافظة على العدالة والنزاهة في المنافسة الانتخابية، ومنع مخالفات القانون الانتخابي.

ويجب على البلدان التي تتبنى نظام التصويت الخارجي التوصل إلى تفاهم وتوافق مع الحقيقة التي مفادها أن حرية أصوات مواطنيها في الخارج وأمنها لن يكونا مضمونين بنفس الدرجة من الضمان الذي تلاقيه الأصوات المدلى بها داخل البلاد. كما أن هيئات الإدارة الانتخابية لا يمكنها القيام بأداء وظائفها بصورة مستقلة في البلدان الخارجية المضيفة. كما يتعين على هذه الهيئات التعاون مع المؤسسات في البلد المضيف (انظر الفصل السادس)، وربما أيضاً مع فروع الهيئة التنفيذية في البلد الأصلي (وهي عادة وزارة الخارجية ووزارة الداخلية). فكيف يتعين القيام بتنظيم عملية التسجيل في الخارج؟ وكيف يمكن منع الازدواجية في التسجيل والتصويت، استناداً إلى وثائق مختلفة؟ وماذا عن الحقوق السياسية للأشخاص الذين يعيشون بصورة غير قانونية في البلد المضيف؟

وقد يمثل التأكد من أن الإجراءات الانتخابية خالية من أي تأثير من جانب المصالح الحزبية مشكلة بالنسبة للبلدان التي تواجه تحديات في تنظيم انتخابات شرعية في الداخل، خاصة إذا كان هناك عدد كبير من المواطنين الذين لا يعيشون فقط في الخارج، ولكنهم قد يتركزون أيضاً في بلد واحد فقط. كما أن الحملات الانتخابية قد تجري في صفوف الناخبين الخارجيين دون وجود رقابة فعالة من قبل الهيئات الإدارية في الوطن. كما أن احتمال التدخل من جانب جهات سياسية لا تخضع لتشريعات البلد الأم، قد يزيد من تفاقم خطر انتهاك المساواة بين المنافسة الحزبية الانتخابية.

ويفرض إدخال التصويت الخارجي في الأماكن التي تكون فيها نسبة عالية من السكان تحديات خاصة في الديمقراطيات الجديدة. وفي المكسيك، البلد الذي ظل فيه تزوير الانتخابات النمط السائد على مدى عقود عديدة، فإن هيئة الإدارة الانتخابية، وهي المعهد الانتخابي الاتحادي، قد بذلت جهوداً هائلة وفاعلة في أوقات مبكرة منذ فترة التسعينيات لتحقيق أعلى درجات الشفافية في تنظيم الانتخابات. ولكن أوجه القصور في تنظيم عملية التصويت الخارجي قد تشكل خطراً يهدد سمعة المعهد الانتخابي الاتحادي الجيدة التي أقامها على مدار حقبة طويلة كهيئة فاعلة ومستقلة.

٣-٣ التصويت الخارجي وتسوية النزاعات الانتخابية

إن الجوانب العملية لتسوية النزاعات الانتخابية قد تنطوي على مشاكل تنظيمية مماثلة لتلك التي يمكن مشاهدتها في الجوانب العملية لتنظيم عملية التصويت الخارجي. وعندما يتم الادعاء بحصول مخالفات، فإن الوثائق قد لا تكون متاحة بسهولة. كما قد تكون هناك مشاكل ملموسة في عقد جلسات استماع واستدعاء للشهود. ونتيجة لذلك، فإن نوعية القرارات القضائية قد تكون الأكثر إثارة للجدل، كما قد يكون تنفيذها أكثر صعوبة.

٣-٤ خلاصة أولية للمشاكل الميكانيكية

إن درجة الشفافية والنزاهة والعدالة الانتخابية في التصويت الخارجي تنعكس على العملية الانتخابية برمتها، خاصة إذا كانت نتائج الانتخابات في الخارج منحرفة إلى حد كبير عن نتائج الانتخاب داخل البلد. وعند مناقشة مقترحات لاستحداث التصويت الخارجي أو لاستبقائه، فإن القضايا الانتخابية مثل العدالة والشفافية في تسجيل الناخبين، والمساواة في المنافسة الانتخابية، والسير القانوني في إجراءات عملية التصويت، وآليات الرقابة لضمان كل هذه الأمور، تعتبر أساسية في اتخاذ قرارات على أساس من البيئة المعرفية. وعندما يطالب المواطنون الذين يعيشون في الخارج بالحق في التصويت، فإن حرمانهم من ذلك الحق قد يؤدي إلى فقدان بعض الشرعية. ولكن من المهم، بصورة مماثلة، الأخذ بالحسبان أن عملية الاقتراع الخارجية يعتقد أو ينظر إليها على اعتبار أنها منحازة لصالح جهات سياسية معينة أو أنها فوضوية، وبالتالي فإنها قد تتسبب في فقدان الشرعية في الأحداث الانتخابية في نظر الرأي العام المحلي.

٤- الخلاصة

إن الإصلاحات المؤسسية لا تنطوي أبداً على مجرد هدف واحد، وإنما تشمل عدة أهداف في وقت واحد. وبالنسبة للتصويت الخارجي، فإن هذه الأهداف تشمل ما يلي:

- تحقيق مبدأ الاقتراع العام المرتبط مع غيره من مبادئ حقوق التصويت الديمقراطي؛
- الحفاظ على سيادة القانون؛
- تحقيق زيادة حقيقية في المشاركة السياسية (مما يبرر الجهود السياسية والتكاليف المالية التي ينطوي عليها التصويت الخارجي)؛
- تعزيز شرعية النظام الديمقراطي؛

● مساهمة فعالة في تعزيز وترسيخ الديمقراطية.

وفي هذه المرحلة، تبرز هناك أسئلة أخرى أيضاً: هل يتعين تمديد التصويت الخارجي ليشمل كل الهيئات التمثيلية والاستفتاءات، أم ينبغي قصره على نوع واحد من الفعاليات الانتخابية، مثل الانتخاب المباشر للرئاسة؟ وفي حالة التصويت الخارجي لانتخابات الهيئة التشريعية، هل من الملائم تحديد عتبة تمثيل ثابتة للمواطنين الذين يعيشون في الخارج، أم هل يتعين ترتيب هذه العتبة وفقاً للمشاركة الفعلية في الانتخابات من قبل الناخبين الخارجيين (ربما عن طريق تحديد حد أدنى وحد أقصى «للمقاعد الخارجية»؟)

الجدول ٣-١: لمحة عامة عن الحجج المؤيدة والمعارضة لاستحداث التصويت الخارجي

المؤيدة	المعارضة
الحجج النظرية	التنفيذ الكامل للاقتراع العام كجزء من حقوق الإنسان
زيادة المشاركة السياسية	الإقامة كمعيار محوري للاقتراع والتمثيل السياسي
إشكالية التسوية النزاعات في التصويت الخارجي	إشكالية الشفافية في عملية الانتخاب الخارجي
عدد قليل من الناخبين الدائمين مقارنة مع الناخبين المحليين	إشكالية تسوية النزاعات في التصويت الخارجي
عدد كبير من الناخبين الخارجيين الدائمين مقارنة مع الناخبين المحليين	عدد كبير من الناخبين الخارجيين الدائمين مقارنة مع الناخبين المحليين
المساواة في توزيع الأفضليات السياسية للناخبين الخارجيين	توجه أيديولوجي موحد للناخبين الخارجيين
ديمقراطيات ذات خبرة طويلة في الانتخابات والتنظيم الانتخابي الراسخ	ديمقراطيات جديدة ذات مشاكل في الإدارة الانتخابية و/أو تاريخ طويل من تزوير الانتخابات

يمكن استخلاص ثلاثة استنتاجات رئيسية عند النظر في الإصلاحات المتعلقة بالتصويت الخارجي، وهي كالتالي:

١. من المرجح أن استحداث التصويت الخارجي سيعمل على إثارة الجدل السياسي. وهناك حجج نظرية قوية، سواء في صالح التصويت الخارجي أو ضده. فمن جهة، يعتبر الاعتراف بالاقتراع العام حقاً من الحقوق المدنية التي يمكن تحقيقها عن طريق توسيع نطاق المشاركة السياسية. ومن جهة أخرى، فإن التصويت الخارجي ينطوي على المشاركة في الانتخابات من قبل الأفراد الذين قد لا يتأثرون مباشرة بأية نتائج قد تترتب على إجرائها.

ويشير الاتجاه التاريخي، بوضوح، نحو فهم حق التصويت كحق فردي لكل مواطن، بغض النظر عن مكان إقامته. ولكن الخطوة في اتجاه اعتماد أو توسيع نطاق التصويت الخارجي من جانب أي دولة، تتطلب، بصورة خاصة، العمل على ضمان مشاركة جميع أصحاب الشأن في عملية صنع القرار، ويترتب على ذلك، أن المقايضات أو العيوب اللاحقة، مثل، القيود المفروضة على حرية الانتخاب وعدم المساواة في الحقوق السياسية التي يتمتع بها مختلف الناس، يجري النظر فيها وتدارسها، وبالتالي فإنها تصبح أقل عرضة للتشكيك بشأنها في دستورية العملية الانتخابية أو شرعيتها.

كما يعتبر من حسن الممارسة أن تأخذ عملية صنع القرار مضمون مقترحات الإصلاح بعين الاعتبار، مع الأخذ بالحسبان لتصور المقترحات من منظور الناخبين، ومن قبل وسائل الإعلام أيضاً. وكما هو الحال مع الجوانب الأخرى من إصلاح العملية الانتخابية، والقوانين واللوائح المتعلقة بها، فإن نجاح التغيير فيها، لا يتوقف فقط على مضمون ما قد يتم الاتفاق عليه، بل على

مدى الفعالية في الأنشطة المتعلقة بتنقيف الناس عامة والناخبين خاصة، لشرح سائر التغييرات المقترحة لجمهور الناخبين في داخل البلاد وخارجها.

وكما هو الحال مع أي اقتراح للإصلاح الانتخابي، فإن التصويت الخارجي سيكون مثاراً للنقاش والجدل، سيما إذا كانت الأصوات المدلى بها في الخارج تؤثر في النتيجة بصورة حاسمة وتعمل على تحديد الفائز. وسوف تكون نتائج تلك الانتخابات مثيرة للجدل بين مختلف الأطراف والأحزاب السياسية ذات الصلة.

٢. إن النقاش حول التصويت الخارجي ينبغي ألا يسمح بإلقاء الظلال على النظر في التضمين السياسي للمواطنين الأجانب في البلد الذي يقيمون فيه. وقد جرى التحرك نحو هذا المبدأ من خلال التضمين السياسي لدى العديد من الدول الأوروبية الأعضاء في الاتحاد الأوروبي لحق التصويت لمواطني الدول الأعضاء الأخرى في الاتحاد. ومن شأن إدخال وزيادة الانتشار لحق التصويت في بلد الإقامة أن يعمل على تمكين الأفراد من ذوي الجنسيات الأجنبية للمشاركة في القرارات التي تؤثر على مصالحهم الشخصية، مما يعمل بالتالي على خلق وتوليد سياق من المسؤولية، وذلك على الرغم من أن مثل هذه الخطوة قد تولد أيضاً جدلاً سياسياً، خصوصاً إذا كان هناك اعتقاد سائد أن المواطنين الأجانب قد يقدمون الدعم لمجموعة سياسية واحدة، بصورة غير متكافئة، أو إذا كانت أصواتهم حاسمة في تحديد النتيجة في التصويت.

٣. ليس هناك تصميم مؤسسي مثالي للتصويت الخارجي. وبمجرد اتخاذ قرار لصالح استحداث التصويت الخارجي، فإنه يجب العمل على تصميم الأحكام القانونية النازمة لذلك القرار، بحيث تكون متناسبة مع سياق معين في البلاد. وفوق كل ذلك، فإنه يجب إيلاء الاهتمام لتقليل احتمالات المقايضة والآثار الجانبية السلبية غير مقصودة.

كولومبيا: تمثيل المهاجرين في الكونغرس

نيديا ريستريبو دي أكوستا

صدر أول تشريع انتخابي في كولومبيا (قانون رقم ٣٩) في عام ١٩٦١. وقد نص التشريع على أن الكولومبيين المتمتعين بإقامة دائمة في الخارج يمكنهم التصويت في الانتخابات الرئاسية. وقد تعزز هذا الاتفاق في ظل النزوح الكبير للسكان الناجم عن عدم الاستقرار السياسي والنظام الدكتاتوري (١٩٥٣-١٩٥٧). وقد تم أول تطبيق للقانون في انتخابات عام ١٩٦٢، عندما كان هناك ٣,٢٢٧ ناخب مسجل للانتخاب من خارج كولومبيا. وفي عام ١٩٨٦، عندما صدر مرسوم قانون الانتخاب القائم آنذاك، أكدت المادة ١١٦ على إمكانية التصويت من الخارج في الانتخابات الرئاسية.

وعلى الرغم من عدم ذكر ذلك، صراحة، في التشريعات الانتخابية، فقد جرى في شهر تشرين الثاني/نوفمبر عام ١٩٩٠ توجيه الدعوة إلى الكولومبيين المقيمين في الخارج للمشاركة في انتخاب أعضاء الجمعية التأسيسية الوطنية التي عملت على وضع نص جديد للدستور. وقد نصت المادة ١٧١ من الدستور الجديد لعام ١٩٩١ على أنه، بالإضافة إلى الكولومبيين المقيمين بصورة دائمة في الخارج، فإنه حتى أولئك المتواجدين بصفة مؤقتة في خارج البلاد يمكنهم أيضاً المشاركة في التصويت والانتخاب. كما سمحت المادة لسائر الكولومبيين المقيمين في الخارج بالتصويت في انتخابات مجلس الشيوخ التي جرت للمرة الأولى في عام ١٩٩٤.

كما عملت المادة ١٧٦ من الدستور أيضاً على تأسيس دائرة انتخابية خاصة في مجلس النواب من أجل ضمان مشاركة الجماعات العرقية، والأقليات السياسية، والكولومبيين المقيمين في الخارج. ولكن ذلك لم يدخل حيز التنفيذ حتى عام ٢٠٠١، عندما نص القانون رقم ٦٤٩ على أن الدائرة الانتخابية الخاصة سيخصص لها ما مجموعه خمسة مقاعد، بحيث يخصص منها مقعد واحد لممثل الكولومبيين المقيمين في الخارج، ومقعدان لمجتمعات السود، ومقعد واحد للمجتمعات الأصلية، ومقعد آخر للأقليات السياسية. وكان أول تطبيق لذلك القرار في عام ٢٠٠٢. وتجدر الإشارة إلى أن تلك الانتخابات كانت مثيرة للجدل نتيجة لصدور حكم من المحكمة الدستورية يمنح الناخبين داخل البلد خيار التصويت في الانتخابات على المقعد المخصص للناخبين في الخارج. وكانت نتيجة ذلك الحكم، في واقع الأمر، أنه لم يتم الإدلاء سوى بثلاثة آلاف صوت من قبل الكولومبيين الذين يعيشون في الخارج من مجمل تسعة آلاف صوت مُدلى بها لصالح المرشح الفائز بذلك المقعد. وفي وقت لاحق، في شهر كانون الأول/ديسمبر من عام ٢٠٠٥، جرى تنظيم الدائرة الانتخابية الدولية، على وجه التحديد، بموجب مرسوم يقضي بأن الأصوات التي يدلي بها المواطنون الكولومبيون المقيمون في الخارج، هي فقط التي سيجري احتسابها لتحديد من سيكون الممثل الخاص للكولومبيين في الخارج في مجلس النواب. وقد تم تطبيق ذلك في الانتخابات التشريعية لشهر آذار/مارس عام ٢٠٠٦.

وعلى الرغم من أن التشريعات الانتخابية لا تشير بصورة محددة إلى مشاركة الكولومبيين في الخارج في آليات الديمقراطية المباشرة، فقد حصل ذلك مرتين هما: (أ) في انتخاب أعضاء الجمعية التأسيسية الوطنية في عام ١٩٩١، و(ب) في الاستفتاء بشأن الفساد والممارسات السياسية السيئة، الذي دعا إليه الرئيس وجرى عقده في عام ٢٠٠٣، وعمل على تقديم إصلاحات دستورية واسعة النطاق للشعب الكولومبي للاستفتاء عليها، وقد صوت عليه نحو ٤١,٣٩٨ مواطن كولومبي من المقيمين في الخارج.

وفي ٢٨ آب/أغسطس ٢٠٠٦، عمد المجلس الانتخابي الوطني لتسليم مجلس الشيوخ مسودة مشروع مقترح لإصلاح القانون الانتخابي. وكان الاقتراح يتضمن إضافة فقرة واحدة تسرد جميع أنواع الانتخابات التي يسمح بالتصويت الخارجي فيها. وعلى الرغم من ذلك، فإن ترتيبات التصويت الخارجي في الانتخابات الرئاسية كانت مدرجة في القانون الانتخابي، في حين أن الفقرة الواردة في الدستور، تشير إلى أن الترتيبات للانتخابات التشريعية مدرجة في الدستور، وأنه يتعين أن تشمل أيضاً جميع الممارسات الديمقراطية المباشرة على الصعيد الوطني.

التسجيل للانتخابات وإجراؤها

فيما يتعلق بالإجراءات والمتطلبات اللازمة من الناخبين في الخارج، فإن الحكومة الوطنية تعمل على إصدار مرسوم قبل كل عملية انتخاب للسماح باستخدام مقار السفارات والقنصليات الكولومبية كمراكز اقتراع للناخبين الخارجيين. وفي وقت لاحق، فإن السجل الوطني للأحوال المدنية، الذي يعتبر السلطة المخولة بتنظيم وإدارة الانتخابات في داخل البلاد وخارجها على حد سواء، يقوم بإصدار القرار الذي يحدد فيه الفترة التي سيتم فيها إصدار وثائق الهويات في الخارج، وهي لا تقل عن ١٥ يوماً قبل موعد الانتخابات. (وهناك هيتان لإدارة الانتخابات، هما المجلس الانتخابي الوطني، وهو المسؤول عن ضمان نزاهة وشفافية العملية الانتخابية والتدقيق العام، والفصل في الطعون المقدمة من جانب المرشحين، أو وكلائهم أو الشهود المراقبين في العملية الانتخابية، وفقاً للمواد ذات الصلة في القانون الانتخابي؛ والسجل الوطني للأحوال المدنية الذي يتم تعيين رئيسه من قبل المجلس الانتخابي الوطني، وهو المسؤول عن السجلات الانتخابية وتنظيم الانتخابات، كما يحدد أيضاً أماكن التصويت، ويعين موظفي مراكز الاقتراع. ويمكن الناخب من تسجيل نفسه، ببساطة، عن طريق إبراز شهادة المواطنة أو جواز سفر سار، ولكن عند التصويت الفعلي، فإنه يتعين بصورة إلزامية إبراز الوثيقة الأخيرة، والتي تصدر عن السجل الوطني للأحوال المدنية.

وتقوم مديرية الإحصاء الانتخابية التابعة للسجل الوطني للأحوال المدنية بمقارنة شهادات المواطنين الذين تم تسجيلهم كناخبين في الخارج مع تلك الوثائق التي تم التسجيل بها في البلاد. وإذا تبين أن الناخب مسجل مرتين، فإنه يتم إلغاء التسجيل الأول. وفي يوم الانتخاب، يتم عرض السجل الانتخابي في مكان عام بالقرب من الدائرة الانتخابية، وتعطى نسخة منه إلى لجنة إدارة مكان الاقتراع، في حين تعطى نسخة ثالثة إلى السفارة أو القنصلية.

ويقوم كبير الدبلوماسيين في السفارة أو القنصلية بتعيين أربعة مواطنين كولومبيين من المقيمين محلياً كموظفين بمركز الاقتراع - بحيث يكون اثنان منهم موظفين أصليين واثنان بدليين، ممن يجب أن يكونوا منتظمين إلى أحزاب سياسية مختلفة ولها تمثيل في مجلس النواب، بحيث لا يكون في تلك الطريقة أية هيمنة لأي تجمع سياسي. ويتم وضع لائحة موظفي مركز الاقتراع قبل يوم الانتخابات بخمسة عشر يوماً، كما يتم تعليقها في مكان بارز في السفارة أو القنصلية قبل موعد الانتخابات بعشرة أيام.

ويتعين على المرشحين لشغل المقعد النيابي عن الكولومبيين المقيمين في الخارج أن يبرزوا في الدائرة الانتخابية الخاصة استمارة تسجيل في السفارة أو القنصلية الكولومبية المناسبة في أماكن

إقامتهم، كما يجب عليهم الالتزام بالمتطلبات التالية: أن يكون عمر المرشح أكثر من ٢٥ عاماً في تاريخ الانتخاب، كما يجب أن يبرز للسلطات الانتخابية إثباتاً أنه كان مقيماً في الخارج لمدة لا تقل عن خمس سنوات متصلة، كما يجب أن تتم المصادقة على ترشيحه من قبل حزب سياسي أو حركة سياسية معترف بها من قبل المجلس الوطني للانتخابات، أو من قبل حركة اجتماعية أو مجموعة بارزة من المواطنين.

ويظل عضو مجلس النواب الذي يشغل المقعد النيابي عن هذه الدائرة الانتخابية الخاصة خاضعاً للقواعد العامة المتعلقة بعجز أعضاء الكونغرس وتضارب المصالح، كما يجب أن يظل مقيماً داخل أراضي البلد طوال توليه للمنصب.

ويتم التصويت في الخارج على شاكلة التصويت الذي يجري في داخل البلاد، وذلك بواسطة الاقتراع العام الشامل المباشر القائم على المساواة والسرية. كما تنص المادة ٢٥٨ من الدستور على إلزام السلطات الانتخابية بتزويد الناخبين بوسائل لضمان ممارسة حقهم في التصويت بواسطة ورقة اقتراع مطبوعة أو جهاز إلكتروني. (وفي عام ٢٠٠٤، تمت الموافقة على مشروع قانون يخلو السلطات الانتخابية مسؤولية تنفيذ التسجيل والتصويت الإلكتروني، في كل من كولومبيا والخارج، في غضون خمس سنوات، أي في موعد لا يتجاوز عام ٢٠٠٩. ويجري النظر في هذا القرار كجزء من مشروع قانون إصلاح القانون الانتخابي المعروض حالياً على أعضاء الكونغرس بمبادرة من اللجنة الوطنية للانتخابات).

ولتنظيم انتخابات الخارج حالياً، فإن السجل الوطني للأحوال المدنية يعمل على توفير العناصر الضرورية في «حزمة الانتخابات» التي تتألف من أوراق الاقتراع وشهادات انتخابية (كدليل على التصويت أو إفادة خطية أن الناخب قد صوت بالفعل)، والسجل الانتخابي، ومطارييف خاصة، واستمارات لتسجيل النتائج وصناديق الاقتراع. ويتم إرسال هذه الحزمة قبل عشرة أيام من الموعد المحدد للانتخاب، ما يؤدي بالتالي إلى ضمان تسليمها إلى وجهتها المقصودة قبل يومين من موعد الانتخاب المقرر.

وبالنسبة للتدقيق في صحة الأصوات المدلى بها في الخارج، فإنها تعتبر من مسؤولية المجلس الانتخابي الوطني، الذي يمثل السلطة المسؤولة عن مهام التدقيق في جميع الانتخابات الوطنية، وإعلان نتائج الانتخابات، وإصدار وثائق التفويض ذات الصلة (الشهادات الممنوحة للمرشحين المختارين).

وأما بالنسبة لمسائل الاتصال والتواصل المتعلقة بوسائل الإعلام، والدعاية الانتخابية، وتمويل الأحزاب السياسية في الخارج، فإنه لا توجد هناك شروط محددة: فالحملات والدعاية الانتخابية تخضع لأحكام الدستور وشروط الإصلاح السياسي من عام ٢٠٠٣، والنظام الأساسي بشأن الأحزاب والحركات السياسية (القانون رقم ١٣٠ لعام ١٩٩٤). ويتم تفسير القواعد المنصوص عليها في هذا القانون والدستور وتطبيقها على أنشطة المرشحين في الخارج. ولا يجوز الشروع في مباشرة الحملة إلا قبل ستة أشهر فقط من يوم الانتخاب، وهناك تحديد زمني للدعاية الانتخابية بمدة ثلاثة أشهر قبل يوم الانتخابات.

ويتم تمويل الحملات الانتخابية للأحزاب والحركات السياسية، بالإضافة إلى مجموعات كبيرة من المواطنين التي يمثلها المرشحون، من موارد الدولة بصورة متناسبة مع عدد الأصوات الصحيحة التي تحصل عليها كل قائمة، وذلك وفقاً لصيغة محددة سلفاً من قبل اللجنة الوطنية للمجلس الانتخابي. وتنص اللجنة الوطنية للانتخابات أيضاً على القيود المفروضة على مستويات إنفاق الحملات الانتخابية، وأعمال التدقيق والتحقق من أن موارد الأحزاب والحركات السياسية المتلقاة قانونية، وأنها ملتزمة بمراعاة الحد الأقصى المقرر في نفقات الحملة الانتخابية؛ ولضمان ذلك، فإنه يجب على

الأحزاب والحركات السياسية العمل على نشر هذه المعلومات في غضون شهر من يوم الانتخابات. وهناك عقوبات صارمة جداً على انتهاك الحد الأقصى للإنفاق في الحملة الانتخابية، بما في ذلك فقدان الحقوق لتسديد النفقات، وفقدان المقعد الذي فاز به مرشح ما. وفي الحالة الأخيرة، فإنه إذا سجلت الأحزاب للانتخاب بقوائم لدوائر انتخابية متعددة، وحدث أن تجاوز السقف المحدد للإنفاق مجرد عضو واحد من المرشحين في القائمة، فإن الحزب يفقد جميع المقاعد التي حصل عليها في تلك الدائرة الانتخابية.

إن تنفيذ التصويت في الخارج يولد صعوبات جمة ذات طبيعة فنية وإدارية وتنفيذية. وبسبب بعد المسكن والمسافة، والافتقار إلى التكنولوجيات الملائمة، وقصر المدة بين إنهاء تسجيل الناخبين والشروع في الاقتراع الفعلي للانتخابات، فإن الصعوبة الرئيسية تكمن في تنفيذ الإحصائيات الانتخابية في الخارج من أجل التأكد من صحة قوائم الأشخاص الذين يحق لهم التصويت؛ ومع ذلك، فإنه في انتخابات عام ٢٠٠٢ كان من الممكن، وللمرة الأولى، إقامة تبادل يومي للمعلومات مع البعثات الدبلوماسية عن طريق البريد الإلكتروني. وقد ساعد هذا في دمج وتوحيد وتنسيق القوائم الانتخابية للكولومبيين المقيمين في الخارج بسرعة وسلاسة، كما عمل على تقديم المساعدة بشأن المقارنة والمطابقة مع الملف الوطني لتحديد الهويات، وأعمال الحذف اللاحقة للأسماء المتكررة لتجنب إصدار بطاقات اقتراع مزدوجة.

وفي يوم الاقتراع نفسه، فإنه قد تظهر هناك مشاكل فنية متعلقة بنقل البيانات، مما يحول دون إرسال المواد الانتخابية الإلكترونية وتوزيعها في آن واحد. ولكن بفضل التقدم التكنولوجي، فإن التغلب على هذه المشاكل بات وشيكاً.

التكلفة

في انتخابات مجلس الشيوخ عام ٢٠٠٢، جرت إقامة ٣٦٥ مركز اقتراع في الخارج. وقد كلف إنتاج الحزم الانتخابية ٢٢,٦٠٠ دولار أمريكي؛ في حين أن كلفة شحنها وإقامة مراكز الاقتراع في ٦٦ بلداً جرى التصويت فيها قد بلغت نحو ١٦١,٩٣٠ دولار أمريكي، مما جعل الكلفة تصل إلى ما مجموعه ١٨٤,٥٣٠ دولار أمريكي، أي ما يقارب من دولارين أمريكيين لكل ناخب مسجل. ويأتي هذا التمويل من ميزانية الانتخابات في إدارة السجل الوطني للأحوال المدنية.

معدل الإقبال

في انتخابات مجلس الشيوخ عام ١٩٩٨، أدلى الناخبون في الخارج بنحو ١٧,٠٤٩ صوت. وفي عام ٢٠٠٢، ارتفع هذا العدد إلى ٤٠,٦٨٨ صوت. وفي الانتخابات التشريعية المقامة في شهر آذار/مارس عام ٢٠٠٦، كان من المتوقع ازدياد نسبة مشاركة الناخبين في الخارج إلى حد كبير، حيث أنه ابتداء من عام ٢٠٠٥ لوحظ من خلال الإحصائيات الانتخابية زيادة في عدد الناخبين في الخارج، ولكن نسبة المشاركة بقيت تقريباً على حالها، كما كانت عليه في عام ٢٠٠٢، مع إقبال على الاقتراع بمعدل ١٥٪ تقريباً من الناخبين المسجلين في الخارج (انظر الجدول).

وعادة ما تكون نسبة الإقبال في الانتخابات الرئاسية أعلى مما هي عليه في الانتخابات التشريعية. وفي الانتخابات الرئاسية في شهر أيار/مايو عام ٢٠٠٢، فإن مشاركة الناخبين من الخارج كانت تمثل أكثر من ٦٤٪ من أصل ١٦٥,٦٣١ ناخب مسجل في الخارج. وفي الانتخابات الرئاسية التي جرت في شهر أيار/مايو عام ٢٠٠٦، صوّت خلالها نحو ٣٨٪ من الناخبين المسجلين في الخارج. وفي العادة، فإن عدداً من الناخبين المحتملين يسجلون أسماءهم للتصويت في الانتخابات الرئاسية أكثر من عدد من يسجلون أنفسهم للمشاركة في الانتخابات الأخرى. وتعود الأسباب الرئيسية في ذلك إلى أن الناخبين في الخارج، على عكس الناخبين داخل البلاد، يجب أن يسجلوا أنفسهم للمشاركة

التصويت من الخارج

في أي نوع من الانتخابات، ولكن الاهتمام في الانتخابات الرئاسية هو عادة أعلى من الاهتمام في الانتخابات التشريعية.

الجدول ١: مشاركة الكولومبيين من الخارج في انتخابات عام ٢٠٠٢

نوع الانتخابات	عدد الناخبين المسجلين في الخارج	عدد مراكز الاقتراع المقامة	مجموع عدد الأصوات المدلى بها	عدد الأصوات الصحيحة	النسبة المئوية للمشاركة
رئاسية (جولة واحدة، مايو/أيار)	١٦٥,٦٣١	٥٣٤	١٠٦,٩٣١	١٠٦,٣٧٥	٪٦٤,٥٦
مجلس الشيوخ (١٠ مارس/آذار)	٩٤,٢٩٦	٣٦٥	٤٠,٦٨٨	٣٨,٩١٨	٪٤٣,١٤٩
ممثل خاص في مجلس النواب (١٠ مارس/آذار)	٩٤,٢٩٦	٣٦٥	٣٩,٩٨٣	٣٧,٦٧٢	٪٤٢,٤٠٢

المصدر: حسابات بيانات السجل القومي للأحوال المدنية في كولومبيا؛

الموقع الإلكتروني: <http://www.registraduria.gov.co/elecciones2002/e/vsenadoi.htm?1>

الجدول ٢- مشاركة الكولومبيين من الخارج في انتخابات عام ٢٠٠٦

نوع الانتخابات	عدد الناخبين المسجلين في الخارج	مجموع عدد الأصوات المدلى بها	عدد الأصوات الصحيحة	النسبة المئوية للمشاركة
الرئاسية (٢٨ مايو/أيار)	٣١٩,٠٤٥	١٢١,١٥٥	١٢٠,٥٤٠	٪٣٧,٩٧
مجلس الشيوخ (مارس/آذار)	٢٧٣,٣٨٥	٤٢,٥٨٨	٣٨,٧٦٧	٪١٥,٥٧
ممثل خاص في مجلس النواب (مارس/آذار)	٢٧٣,٣٨٥	٤١,١٦٥	٣٧,١٧٦	٪١٥,٠٥

المصدر: بيانات السجل الوطني للأحوال المدنية في كولومبيا؛

الموقع الإلكتروني: <http://www.registraduria.gov.co/elecciones2002/e/vsenadoi.htm?1>

البرتغال: امتداد مظلة حقوق التصويت وتدني المشاركة

مارينا كوستا لوبو

عملت البرتغال على إجراء انتخابات حرة منذ سقوط النظام الدكتاتوري في عام ١٩٧٤، ومنذ ذلك الوقت، سار العمل قدماً على مد مظلة حقوق التصويت للمواطنين البرتغاليين الذين يعيشون في الخارج بشكل كبير. وقد جرى منح حقوق التصويت الخارجي منذ البداية، ولكن ذلك قد كان لانتخابات البرلمان الوطني فقط. وبعد انضمام البرتغال إلى الاتحاد الأوروبي في عام ١٩٨٦، تم منح حق التصويت للمواطنين البرتغاليين في الخارج في التصويت للقوائم الوطنية لانتخابات البرلمان الأوروبي.

ولاحقاً، شهد عام ١٩٩٧ تغييراً كبيراً في عملية التصويت الخارجي في البرتغال. وقد تم تنقيح الدستور للمرة الرابعة، وكان من بين المواضيع المحددة للإصلاح القواعد التي تحكم الانتخابات. وقد تم إدخال تغييرات طفيفة فيها فقط، ولكن كان في تلك الحزمة الدستورية، التي وافق عليها الحزبان الكبيران، الحزب الاشتراكي، من تيار يسار الوسط، والحزب الاشتراكي الديمقراطي، من تيار يمين الوسط، أن أصبح من حق المواطنين البرتغاليين المقيمين في الخارج التصويت في كل من الانتخابات الرئاسية، والاستفتاءات الوطنية، والانتخابات التشريعية على حد سواء. وقد تم الترويج لذلك، على وجه الخصوص، من قبل الحزب الاشتراكي الديمقراطي في المفاوضات الدستورية. (وقد أظهرت تجربة الانتخابات التشريعية منذ عام ١٩٧٦ أن الحزب الاشتراكي الديمقراطي كان على الدوام يحصد أغلبية الأصوات بين الناخبين من الخارج؛ ما يساعد على تفسير لماذا كان ذلك الحزب يسعى دوماً لتمديد حق التصويت للمهاجرين).

وقد عملت هذه التغييرات على معادلة الحقوق الانتخابية للمواطنين البرتغاليين في داخل البرتغال وخارجه، في جميع الانتخابات على المستوى الوطني، وذلك على الرغم من عدم مد التصويت الخارجي ليشمل الانتخابات المحلية. وقد تمكن المواطنون، من الحاصلين لتوهم على حق التصويت الخارجي لأول مرة من ممارسة حقهم في التصويت على انتخاب رئيس الجمهورية في عام ٢٠٠١. ومن المفارقات، أن مد مظلة حقوق التصويت قد تزامن مع تدني ملحوظ في المشاركة بالتصويت الخارجي الذي يقاس بنسبة الإقبال على المشاركة في الانتخابات التشريعية.

وفي الانتخابات التشريعية، فإن النظام الانتخابي الذي تم اعتماده هو نظام التمثيل النسبي الذي يستخدم صيغة دونت، نسبة للعالم الرياضي البرتغالي، فيكتور دي هوندت، واضع هذه الصيغة، والتي تعمل بقوائم مغلقة في الدوائر الانتخابية التعددية. وقد تم توزيع المواطنين البرتغاليين الذين يعيشون في الخارج في دائرتين انتخابيتين، بحيث تنتخب كل دائرة اثنين من أعضاء مجلس النواب. وتغطي

دائرة انتخابية واحدة جميع البرتغاليين المقيمين في الدول الأوروبية، في حين تم تخصيص الدائرة الثانية لبقية دول العالم (خارج أوروبا). لذلك، فإن مبدأ التناسب لم يراعى تماماً في التصويت الخارجي للانتخابات التشريعية، وذلك لأنه في عام ١٩٧٦ كانت هناك مخاوف من أن مجتمع الشتات البرتغالي كبير، وأنه قد ينتخب نسبة عالية من أعضاء البرلمان، مما يعتبر أمراً غير عادل؛ بحكم أن المغتربين لا يعيشون في داخل البرتغال.

الأهلية للتصويت الخارجي

لا يحق ممارسة التصويت الخارجي إلا إذا سجل المواطنون أنفسهم لذلك الغرض، على الرغم من أنه (خلافًا للمواطنين المقيمين في الأراضي البرتغالية) فإن التسجيل الخارجي ليس إلزامياً (المادة ٣، رقم ٣، القانون رقم ٩٩/١٣، ٢٢ آذار/مارس عام ١٩٩٩). ويمكن أن يتم التسجيل في أي وقت خلال مدة تصل إلى ٦٠ يوماً قبل يوم الانتخابات. كما يمكن لأولئك الأشخاص الذين يصادف تاريخ ميلادهم الثامن عشر بين يوم التسجيل ويوم الانتخابات، القيام بالتسجيل للانتخاب في غضون فترة ٥٥ يوماً قبل موعد الانتخابات.

وغالباً ما يتم التصويت الخارجي في مقر القنصليات البرتغالية. وإذا لم تكن هناك قنصلية في بلد معين، فإن التسجيل يجري عادة في السفارة أو في مركز آخر محدد للتسجيل. وهناك نحو ٢٠٠ مركز تسجيل في الخارج، والبعض منها يغطي أكثر من بلد واحد. وهناك أيضاً عدد قليل من البلدان التي يوجد فيها أكثر من مركز تسجيل واحد، نظراً لوجود عدد كبير من المواطنين البرتغاليين في تلك البلدان.

وتتفاوت معايير الأهلية وتختلف وفقاً لنوع الانتخاب. والمعايير للانتخابات التشريعية هي نفس المعايير المقررة للناخبين من الداخل (وينبغي أن يكون فيها عمر الناخب ١٨ سنة فأكثر). وبالنسبة لانتخابات البرلمان الأوروبي، وحتى وقت قريب، فإن المواطنين البرتغاليين في الخارج، ممن كانوا يعيشون في بلد آخر من بلدان الاتحاد الأوروبي، هم فقط الذين تمكنوا من التصويت، ما أدى إلى استبعاد أولئك المواطنين البرتغاليين الذين كانوا يعيشون خارج الاتحاد الأوروبي. ومع ذلك، فإن هذا الشرط قد تم تغييره مؤخراً، حيث أن قانون العضوية رقم ٢٠٠٥/١ بالاتحاد الصادر في شهر كانون الثاني/يناير عام ٢٠٠٥ يسمح لجميع الناخبين المقيمين في الخارج بالتصويت في انتخابات البرلمان الأوروبي. وقد تغيرت معايير الأهلية للتصويت الخارجي في الانتخابات الرئاسية، حيث أنه تم تمديد حقوق التصويت. ويمكن لجميع الذين سجلوا أسماءهم للتصويت في الانتخابات التشريعية قبل تاريخ ٣١ كانون الأول/ديسمبر عام ١٩٩٦ أن يصوتوا أيضاً في الانتخابات الرئاسية. وكانت معايير أهلية التصويت لكافة المواطنين البرتغاليين الآخرين، من المقيمين في الخارج، يتم توضيحها وفقاً لمواد القانون العادي، الذي «يأخذ بعين الاعتبار ضرورة وجود روابط وعلاقات فعالة مع المجتمع الوطني». (دستور الجمهورية، المادة ١٢١، رقم ٢). ومع ذلك، فإنه نظراً لأن تلك المعايير لم تكن محددة وقت الانتخابات الرئاسية المقبلة التي جرت في عام ٢٠٠١، فإن كل المسجلين للتصويت في الانتخابات التشريعية، سواء قبل عام ١٩٩٦ أو بعده، كان لهم الحق في التصويت في تلك الانتخابات. وقد جرى مؤخراً تبني معايير لتحديد مفهوم «العلاقات الفعالة»: حيث أصبح من المترتب على المواطنين (أ) أن يكونوا قد عاشوا في إحدى دول الاتحاد الأوروبي، أو في بلد ناطق باللغة البرتغالية لمدة أكثر من ١٥ سنة؛ أو (ب) أن يكونوا قد عاشوا في أي بلد آخر لمدة لا تزيد عن عشر سنوات؛ أو (ج) أن يكونوا قد سافروا إلى البرتغال، وأقاموا هناك لفترة ٣٠ يوماً على الأقل في السنوات الخمس السابقة، وأن يثبتوا أنهم قادرون على التحدث باللغة البرتغالية (القانون رقم ٢٠٠٥/٥ الصادر في ٨ أيلول/سبتمبر عام ٢٠٠٥).

وأخيراً، فإن القانون رقم ٢٠٠٥/٥ ينص كذلك على أن معايير أهلية المواطنين البرتغاليين المقيمين في الخارج للتصويت في الاستفتاءات تتطابق مع المعايير المطبقة على هؤلاء المواطنين في الانتخابات الرئاسية. ومع ذلك، فإنه ينبغي تفسير هذا بحذر شديد، حيث أن المواطنين البرتغاليين المقيمين في الخارج لم يسبق بالفعل أن جرت دعوتهم إلى التصويت في أي استفتاء، وأنه ليس من الواضح تماماً ما إذا كانت هذه القواعد ستطبق بالفعل في أي استفتاء وطني في المستقبل (انظر أيضاً أدناه).

إجراء التصويت الخارجي

وهنا أيضاً اختلافات بين سائر أنواع الانتخابات. ويحدد مرسوم القانون رقم ٩٥/ج٧٦ الصادر في ٣٠ كانون الثاني/يناير عام ١٩٧٦ مختلف الجوانب الإجرائية للتصويت الخارجي في الانتخابات التشريعية. وفي هذه الانتخابات، وكذا في انتخابات البرلمان الأوروبي، فإن حق التصويت الخارجي تجري ممارسته عن طريق البريد. ومع ذلك، فإن قانون العضوية رقم ٢٠٠٥/١ قد غير إجراءات التصويت لانتخابات البرلمان الأوروبي، حيث أن التصويت الآن قد أصبح بصورة شخصية في مراكز الاقتراع المحددة.

وبالنسبة لانتخابات البرلمان الوطني والبرلمان الأوروبي (من عام ١٩٨٧ إلى عام ٢٠٠٤)، فإن وزارة الإدارة الداخلية في البرتغال كانت تقوم بإرسال بطاقات اقتراع مع مغلفين اثنين إلى جميع المواطنين المسجلين في السجلات الانتخابية في الخارج، خلال فترة تمتد بين أسبوعين وثلاثة أسابيع قبل يوم الاقتراع. ويقوم الناخب بتعبئة ورقة الاقتراع بنفسه، ثم يطويها ويدخلها في أحد الطرفين ويغلف الطرف، ويعدها يضع الطرف مع صورة من بطاقته الانتخابية في داخل الطرف الثاني. ويجب أن يعيد إرسالها جميعاً بالبريد إلى نقطة الاستقبال المخصصة في البرتغال، ويمكن إرسالها بالبريد في أي وقت لغاية يوم الانتخابات أيضاً. وبعد عشرة أيام من موعد الانتخاب المقرر، فإنه يتم فتح أوراق الاقتراع الخارجية وعدها. وفي الانتخابات التشريعية، فإنه يتم تخصيص وحجز أربعة مقاعد برلمانية للناخبين الخارجيين. وفي انتخابات البرلمان الأوروبي، فإنه يجري إضافة الأصوات الخارجية إلى مجاميع الأصوات الوطنية الداخلية (مرسوم القانون رقم ٩٥/ج٧٦).

وفي الانتخابات الرئاسية والاستفتاءات، فإن على المواطنين البرتغاليين المقيمين في الخارج التصويت بصورة شخصية. وفي تلك الحالات، فإن التصويت الخارجي يقام على مدار ثلاثة أيام، بما فيها يوم الانتخاب أيضاً. ويمكن للناخبين المسجلين التوجه إلى مركز الاقتراع الأقرب إلى مكان إقامتهم للإدلاء بأصواتهم، والتي يتم فتحها وعدها بعد ذلك.

أنماط التسجيل والمشاركة في أنواع مختلفة من الانتخابات

يبين الجدول ١ عدد الناخبين الخارجيين المسجلين ونسبة الإقبال في كل انتخاب تشريعي منذ عام ١٩٧٦. وقد ارتفع عدد الناخبين حتى عام ١٩٩٩، لكن مذاك، انخفض المعدل بعدها قليلاً. وهذا قد يكون بسبب محاولة تنقية السجلات الانتخابية من المتوفين، أو ممن انتقلوا للإقامة في مكان آخر، وهي نفس العملية التي أجريت أيضاً على السجل الوطني في أواخر فترة التسعينيات من القرن المنصرم. وقد كان الانخفاض في نسبة الإقبال لافتاً للنظر، من ٨٦,٧٪ في عام ١٩٧٦ إلى ٢٥,٢٪ في عام ٢٠٠٥. وفي حين أن المشاركة في الانتخابات في البرتغال قد انخفضت بشكل كبير، فإن نسبة المشاركة في صفوف الناخبين الخارجيين قد تدنت حتى أكثر من ذلك. (وتجدر الإشارة إلى أن هناك أنماطاً مختلفة من الإقبال في داخل أوروبا وخارجها، مع أن نسبة الإقبال كانت أعلى في داخل أوروبا).

الجدول ١: التصويت الخارجي في الانتخابات التشريعية البرتغالية

سنة الانتخاب	عدد الناخبين المسجلين	عدد الأصوات المدلى بها	معدل الإقبال (%)
١٩٧٦	١٠٥,٧٠٩	٩١,٧٤٠	٪٨٦,٧
١٩٧٩	١٣٢,٢٧٣	٨٨,٣٧٩	٪٦٦,٨
١٩٨٠	١٧٥,٥٧٧	١٠٨,٠٩٦	٪٦١,٦
١٩٨٣	١٥٩,١٨٨	٨٣,٩٨٤	٪٤٥,٣
١٩٨٥	١٩٠,٨١٨	٥٧,٥٣١	٪٣٠,١
١٩٨٧	١٨٧,٥٨١	٤٩,٨٤٩	٪٢٦,٥
١٩٩١	١٨٧,٥٩٨	٦١,١٢٨	٪٣٢,٦
١٩٩٥	١٨٣,٣٥١	٤٣,٠٤٠	٪٢٣,٥
١٩٩٩	٣٢٩,١٩٢	٤٥,٨٥٢	٪٢٣,٨
٢٠٠٢	١٦٢,٤١٢	٣٩,٧١١	٪٢٤,٤
٢٠٠٥	١٤٦,٣٥٤	٣٦,٩٣٨	٪٢٥,٢

المصدر: المجلس الوطني للانتخابات؛ الموقع الإلكتروني: <http://www.cne.pt>

وفي انتخابات البرلمان الأوروبي، فإن النظام الانتخابي مطابق للانتخابات التشريعية، مع استثناء هام، هو عدم وجود سوى دائرة انتخابية واحدة. ويتم، ببساطة، إضافة التصويت الخارجي للتصويت الوطني. ويبين الجدول ٢ التصويت الخارجي في تلك الانتخابات. وكانت نسبة الإقبال عليها منخفضة جداً منذ البداية.

الجدول ٢: التصويت الخارجي في انتخابات البرلمان الأوروبي في البرتغال

سنة الانتخاب	عدد الناخبين المسجلين	عدد الأصوات المدلى بها	معدل الإقبال (%)
١٩٨٧	٧١,٨٨٠	١٤,٥٧٢	٪٢٠,٣
١٩٨٩	٥٤,٥٢٦	١٩,٣٦٠	٪٣٥,٥
١٩٩٤	٨٤,٦٤٣	٢٠,٧٢٢	٪٢٤,٥
١٩٩٩	٨٤,٠٧٣	١٦,٠٧٩	٪١٩,١
٢٠٠٤	٧٠,٥٠٤	١٣,٢٦٩	٪١٨,٨

المصدر: المجلس الوطني للانتخابات؛ الموقع الإلكتروني: <http://www.cne.pt>

ويجري استخدام نفس الإجراء في الانتخابات الرئاسية، التي تُجرى باستخدام نظام الجولتين. ومرة أخرى، فإن هناك دائرة انتخابية واحدة تضم كل الناخبين، الداخليين والخارجيين، على حد سواء. وتضاف الأصوات الخارجية إلى الأصوات الداخلية. وفي أول انتخابات رئاسية بعد أن سمح بالتصويت الخارجي، فإن المشاركة فيها كانت متدنية للغاية، حتى في ضوء معايير التصويت الخارجي في البرتغال. وفي الانتخابات الرئاسية الأخيرة، في شهر كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥، ارتفع معدل التسجيل الانتخابي كما ازدادت نسبة الإقبال على الاقتراع قليلاً، ولكن مشاركة المواطنين البرتغاليين الذين يعيشون في الخارج قد ظلت منخفضة.

الجدول ٣: التصويت الخارجي في الانتخابات الرئاسية في البرتغال

سنة الانتخاب	عدد الناخبين المسجلين	عدد الأصوات المدلى بها	معدل الإقبال (%)
٢٠٠١	١٨٥,٢٢٣	١٥,٤٣١	٨,٣٣%
٢٠٠٥	١٨٧,١٠٩	١٨,٨٤٠	١٠,٠٧%

المصدر: الأمانة العامة الفنية للمسائل الانتخابية؛ الموقع الإلكتروني: <http://www.stape.pt>

الاستفتاءات

لم تكن هناك أحكام تشريعية للاستفتاءات في دستور عام ١٩٧٦. ولم يكن يسمح حينها بإجراء استفتاء وطني إلا بعد عملية المراجعة والتنقيح الثالثة للدستور في عام ١٩٨٩، وبموجب شروط خاصة. ولكن احتمال وجود تصويت خارجي لم يكن منظوراً أو متوقعاً آنذاك. لكن المراجعة الدستورية في عام ١٩٩٧، عملت على استحداث عدد من التعديلات على قانون الاستفتاء، حيث أنها أتاحت للمواطنين البرتغاليين المقيمين في الخارج التصويت في الاستفتاءات، شريطة أن يكونوا مسجلين بشكل صحيح، وكلما كانت الاستفتاءات تتعلق بقضايا تهمهم بشكل خاص. ويعتبر هذا الحكم الأخير غامضاً، ويفتح الباب على مصراعيه أمام إثارة جدل سياسي كبير بشأن أي استفتاء يمكن للمواطنين البرتغاليين المقيمين في الخارج أن يشاركوا فيه. وفي الواقع، فإنه كان هناك استفتاءان في البرتغال: الأول جرى في العام ١٩٩٨ بشأن موضوع الإجهاض، والآخر في عام ١٩٩٩ بشأن موضوع الأقلية. وفي كلتا الحالتين، وبعد صدور قرار المحكمة الدستورية (القرار ٩٨/٢٨٨ والقرار ٩٨/٥٣٢)، فإنه لم يعد يسمح بالتصويت الخارجي.

الفصل الرابع

الفصل الرابع

٤. الأهلية للتصويت

فيل غرين

١- مقدمة

تتيح العديد من البلدان لمواطنيها حق التصويت في الانتخابات عندما يكونون متغيبين عن أوطانهم. ويتناول هذا الفصل البحث في الطرق التي قد تحدد فيها البلدان من يحق له التصويت أثناء تغيبه خارج البلاد.

وترتبط الأهلية للتصويت الخارجي، عادة، بالأهلية العامة للتصويت التي تنطبق على جميع الناخبين المؤهلين في البلاد. ومع ذلك، فإن هناك بعض المتطلبات الإضافية التي قد تفرض في بعض الأحيان على الناخبين المتواجدين في الخارج، مثل فرض حد أدنى من الإقامة السابقة أو نية العودة إلى البلاد. وفي بعض الحالات، فإن مجموعات محدودة فقط من الناخبين تكون مؤهلة للتصويت من الخارج، مثل الدبلوماسيين وغيرهم من الموظفين العموميين وأفراد القوات المسلحة، وعائلاتهم. وبعض البلدان تعمل على مد نطاق حق التصويت لجميع مواطنيها الذين يعيشون في الخارج، بغض النظر عن طول الفترة الزمنية التي يقضونها في خارج أوطانهم، بينما البعض الآخر يفرض قيوداً زمنية أو يتطلب أدلة لإثبات النية والرغبة في العودة للوطن الأم.

وترتبط عادة الأهلية للتصويت بالحصول على الجنسية أو المواطنة. كما قد يؤثر تعريف المواطنة الذي يتم تطبيقه على فئات الناس الذين يحق لهم التصويت من الخارج. ويناقش هذا الفصل مفهوم المواطنة في هذا السياق.

وبعض البلدان، مثل نيوزيلندا والسويد، تعمل على مد حق التصويت الخارجي ليشمل أيضاً المقيمين في البلاد من غير المواطنين، حيث يشار إلى هذا الحق بعبارة «حق تصويت الأجانب». وفي تلك الحالات، فإن الأمر يتطلب بعض القواعد التي تختلف عن تلك التي تنطبق على المواطنين، من أجل تحديد ما إذا كان السكان، غير المواطنين، مؤهلين للإدلاء بأصواتهم من الخارج.

وفي بعض البلدان، فإن عدد الأشخاص المؤهلين للتصويت الخارجي قليل نسبياً، في حين أن دولاً أخرى لا تسمح لأي شخص أبداً أن يصوت إذا كان خارج الوطن. وفي بعض الحالات، على سبيل المثال، بعد الاضطرابات المدنية أو السياسية الكبرى، أو في حالة تغير الحدود الوطنية، أو لدى تواجد أعداد كبيرة من العمال المهاجرين في الشتات، فإن أعداداً صغيرة من الناس قد يكونون مقيمين خارج

البلاد، ويكون لهم حق مشروع في التصويت. وفي تلك الحالات، فإن السؤال المتعلق بمن يحق له التصويت يصبح قضية رئيسية، كما قد يغدو تحديد الأهلية مسألة حاسمة في حسم نتائج الانتخابات.

وفور تحديد أهلية الشخص للتصويت من الخارج، فإن هناك عادة متطلبات أخرى يتعين الوفاء بها - مثل ضرورة إدراج اسم الناخب في السجل الانتخابي من أجل إظهار أن لذلك الشخص الحق في التصويت. وقد تكون هناك متطلبات خاصة بشأن تسجيل الناخبين للتصويت الخارجي، أو قد تكون هناك حاجة لتسجيل الناخبين في الخارج بنفس الطريقة المقررة لكل الناخبين الآخرين. وعليه، فإن شروط التسجيل تمثل مرحلة ثانية في عملية الاستحقاق للتصويت الخارجي، وربما تعمل على الحد من عدد الأشخاص المؤهلين للتصويت من الخارج.

وثمة جانب آخر لمسألة استحقاق التصويت من الخارج، خاصة في الأماكن التي يجري فيها تقسيم البلاد إلى دوائر انتخابية، ويتمثل ذلك في الدائرة الانتخابية التي يحق للناخب التصويت لصالحها. ويمكن تحديد ذلك بالرجوع إلى العنوان الذي كان الناخب يقيم فيه آخر مرة، قبل مغادرة البلاد، أو بالرجوع إلى مكان ولادة الشخص، إذا لم يُقم الشخص في البلاد، أو بالرجوع إلى عنوان الوالدين أو الجدين. وثمة خيار آخر يتمثل في توفير دوائر خاصة مؤلفة كلياً من الناخبين الخارجيين، وخاصة عندما يتعلق الأمر بأعداد غفيرة من الناخبين. وفي بعض الحالات، فإن بعض البلدان تعمل أيضاً على تحديد نوع الاقتراع الذي يحق للناخبين الخارجيين المشاركة فيه. على سبيل المثال، فإنه قد يسمح للناخبين بالتصويت من الخارج في انتخابات وطنية رئاسية أو برلمانية، ولكنه لا يسمح لهم بالإدلاء بأصوات خارجية في انتخابات الحكومات المحلية (في سويسرا، فإنه يجري تطبيق قواعد مختلفة في كانتونات مختلفة - انظر دراسة الحالة).

ويختم الفصل هذا البحث بالنظر فيما إذا كان من الممكن تحديد مبادئ «الممارسة الفضلى» لإرشاد الجهات التي تفكر في تبني أو تعديل معايير الأهلية للتصويت الخارجي.

٢- أنواع الانتخابات

يقتصر الحق في التصويت في بعض الأحيان على أنواع معينة من الانتخابات. وعلى سبيل المثال، فإنه قد يسمح للناخبين الخارجيين بالتصويت في انتخابات وطنية رئاسية أو برلمانية، ولكن لا يسمح لهم بالتصويت في انتخابات الحكومة المحلية. وفي بعض الأنظمة الرئاسية، في أفريقيا وآسيا، فإن للمواطنين الذين يعيشون في الخارج الحق في التصويت لاختيار رئيس الدولة، ولكن لا يسمح لهم بالتصويت في انتخابات الهيئة التشريعية. وبحكم بُعدهم عن وطنهم الأم، فإنه يُسمح للمواطنين الذين يعيشون في الخارج بالتأثير على السياسة الداخلية، فقط، وعلى نطاق محدود، وبالتالي فإنه لا يتم منحهم سوى بعض الحقوق بصورة انتقائية في الانتخابات الوطنية والاستفتاءات فقط.

٣- شروط الأهلية للتصويت

حتى يحق للشخص الإدلاء بصوته من الخارج، فإنه يترتب عليه أولاً، الوفاء ببعض المؤهلات العامة اللازمة لتسجيل الناخبين والتصويت المطبقة في وطنه.

ويرتبط الحق في التصويت عموماً بمسائل العمر والمواطنة والإقامة. فعلى سبيل المثال، فإن بعض البلدان لا تسمح للشخص بالتصويت إلا إذا كان في سن ١٨ سنة فما فوق، وأن يكون قد أقام داخل البلد لمدة لا تقل عن ١٢ شهراً. وتصبح عملية تحديد إن كان الشخص يلبي هذه المؤهلات عادة واضحة عندما يقيم الشخص في موطنه الأصلي. ولكن، عندما يكون الشخص غير مقيم في البلاد، إما مؤقتاً أو بشكل دائم، فإن عملية تحديد أهليته للتصويت الخارجي عموماً تتطلب تطبيق اختبارات أكثر تعقيداً لمسألة الأهلية.

ولكن عملية تحديد جنسية الشخص الذي غاب عن وطنه، لا سيما عند حصوله على جنسية بلد آخر، تنطوي على ضرورة تفسير القوانين المتعلقة بالجنسية. وتجري مناقشة هذه القضية في القسم ١-٣.

وقد تثير مسألة تحديد عمر الشخص صعوبات جمة، إذا كانت عملية التسجيل تتطلب من الشخص تقديم إثبات بشأن السن. وفي بعض الحالات، خاصة عند اللاجئين، فإن الشخص قد لا يمتلك وثائق للدلالة على العمر. وحتى لو كان الشخص يمتلك دليلاً على عمره، وكان يرغب في التسجيل للانتخاب من خارج الوطن، فإن تقديم ذلك الدليل إلى سلطة التسجيل قد يصبح أمراً صعباً. وهذه القضية تتطلب معالجة خاصة عندما يتم تحديد كيفية التسجيل للتصويت الخارجي بصورة دقيقة (وتجري مناقشة هذه المسألة بمزيد من التفصيل في القسم ٥ أدناه).

كما قد تعتبر عملية تطبيق اختبار لمعرفة مكان إقامة شخص ما غير مقيم في وطنه بمثابة أصعب الجوانب في تحديد الأهلية للتصويت من الخارج. وتتعامل بعض الدول مع هذه القضية من خلال السماح لجميع مواطنيها بالتصويت في كل الانتخابات التي تجرى في البلد، بغض النظر عما إذا أقاموا أو لم يقيموا في أي وقت داخل البلد الأم. وتعمل بلدان أخرى على تطبيق القواعد المتعلقة بطول الفترة الزمنية التي يقضيها المواطن في وطنه، و/أو الوقت الذي يقضيه بعيداً عن الوطن. وتجري مناقشة هذه القضية في القسم ٢-٣.

وقد تفرض بعض الدول المزيد من القيود على عملية الأهلية، ما يؤدي إلى قصر عملية التصويت من الخارج على فئات معينة من الناس فقط. على سبيل المثال، فإن بعض الدول تحصر الحق في التصويت من الخارج في بعض المواطنين الذين يعملون في مهن معينة، مثل الدبلوماسيين وأفراد القوات المسلحة (انظر الجدول ١-٤)، في حين أن بلداناً أخرى تقصر التصويت على أولئك الذين يقيمون في أماكن معينة، مثل الأماكن التي يتوفر فيها الحد الأدنى من عدد الناخبين المسجلين للتصويت من الخارج، أو في مواقع تحتوي على بعثات دبلوماسية لبلد المنشأ. ويتناول القسم ٢-٣ هذا الموضوع بمزيد من التفصيل.

١-٣ المواطنة

يمكن تعريف المواطنة بأنها وضع المواطن. كما يمكن تعريف المواطن بوصفه عضواً في دولة أو أمة. وتحمل المواطنة في طياتها مجموعة من الحقوق والواجبات. ويعتبر حق التصويت أحد الحقوق الأساسية للمواطن الذي هو في سن التصويت.

ويمكن أن تمنح الجنسية لشخص ما بعدة طرق. كما يمكن لأي شخص أن يصبح مواطناً بحكم الأصل أو النسل، أو حسب مكان الميلاد، أو عن طريق التجنس.

والجنسية عن طريق تسلسل النسب (حق الدم) تكون بأحد مبدئين قانونيين معترف بهما دولياً لتحديد جنسية الفرد عند الولادة. وحيث يتم تطبيق هذا المبدأ، فإنه إذا كان أحد الوالدين أو كلاهما من مواطني بلد ما، فإن نسلهما يعطى تلك الجنسية بصورة آلية عند الولادة. وفي إطار هذا المبدأ، فإن من الممكن لشخص ما الحصول على جنسية بلد ما لم يكن أبداً فيها، أو تحقيق المواطنة لأكثر من دولة واحدة، إذا كان الوالدان من جنسيتين مختلفتين.

وتعتبر المواطنة أو الجنسية حسب مكان الولادة (حق الأرض) بمثابة المبدأ القانوني الآخر المعترف به دولياً لتحديد بلد جنسية الفرد عند الولادة. وحيثما ينطبق هذا المبدأ، فإن الشخص يحمل جنسية البلد المولود فيه. وفي بعض الحالات، فإن كلاً من حق الدم وحق الأرض يجري تطبيقهما معاً. وهذه طريقة أخرى لحصول الشخص على جنسية أكثر من بلد واحد.

وأخيراً، فإنه يجوز لأي شخص الحصول على جنسية مختلفة عن طريق التجنس. وفي حين أن هناك العديد من الطرق التي يمكن التجنس بها، فعادة ما تمنح الجنسية إلى المهاجرين بعد فترة محددة من الإقامة.

كما يمكن أيضاً أن يتم فقدان المواطنة أو الجنسية. وفي بعض الحالات، فإن عملية التجنس قد تتطوي على التخلي عن أي جنسية سابقة. وفي حالات أخرى، فإنه يمكن للشخص أن يفقد جنسيته بصورة تلقائية عندما يحمل جنسية بلد آخر.

وفي حالات أخرى، فإنه يسمح للمتجنس بالاحتفاظ بجنسيات أخرى. ولا تسمح بعض الدول (مثل اليونان والمملكة المتحدة) لمواطنيها بالتخلي عن جنسيتهم. وبهذه الطرق، فإن كثيراً من الناس يحملون جنسية مزدوجة أو متعددة.

ولتحديد ما إذا كان الشخص مؤهلاً للتصويت من الخارج، فإن معرفة فهم قوانين الجنسية ذات الصلة تعتبر مسألة ضرورية لذلك الغرض. وتتفاوت قوانين الجنسية وتختلف باختلاف البلدان. وبينما يعتبر وضع شخص متواجد حالياً في خارج أراضيه بأنه مواطن في ذلك البلد قبل أن يغادر من هناك، فإنه قد يفقد حق المواطنة في ذلك البلد في حال حصوله على جنسية بلد آخر.

وحيث أن هناك العديد من الطرق التي يمكن لأي شخص أن يحصل من خلالها على جنسية مزدوجة أو متعددة، فإن ازدواج الجنسية أو تعددها يعتبر مسألة شائعة جداً. ولكن لا تعتبر هذه المسألة عادة سبباً لحرمان أي شخص من الحق في التصويت في أي من البلدان التي يحمل جنسيتها. ومع ذلك، فإن واضعي السياسات قد يرغبون في النظر فيما إذا كان لدى حملة الجنسية المزدوجة تضارب في المصالح في بعض الظروف.

وعندما يعيش شخص خارج بلده ويعمل على تغيير جنسيته الأصلية عن طريق التجنس، ويتخلى في سياق ذلك عن جنسيته السابقة، فإن هذا الشخص لا يحتفظ بالحق في التصويت في البلاد التي تخلى عن جنسيتها.

وحيث أن الحق في التصويت، أثناء وجود الشخص في الخارج، يستند على أساس الجنسية، فإن من المهم في أي شكل من أشكال النماذج المستخدمة لتسجيل الناخبين والتصويت من الخارج، أن يطلب من الناخب ما إذا كان يحمل جنسية البلد المعني. وفي الحالة المستبعدة من كون الجنسية المزدوجة أو المتعددة ذات صلة بحق الانتخاب، فإنه يتعين أن يسأل الناخب في تلك النماذج فيما إذا كان يحمل أية جنسية أخرى.

وفي جميع الحالات تقريباً، فإن الحق في التصويت الخارجي يمنح فقط لمواطني البلد الأم. ولذلك، فإن المواطنة أو الجنسية تعتبر بمثابة الحد الأدنى المطلوب لتحديد الأهلية للتصويت من الخارج. ومع ذلك، فإن بعض البلدان، مثل نيوزيلندا والسويد (لانتخابات البرلمان الأوروبي) تجيز تمديد حق التصويت في الخارج ليشمل أيضاً المقيمين فيها من غير مواطني تلك البلدان. وفي تلك الحالة، فإن الأمر يتطلب وجود قواعد مختلفة عن تلك المطبقة على المواطنين، لتحديد ما إذا كان يحق لأولئك السكان غير المواطنين الإدلاء بأصواتهم الخارجية.

٣-٢ مكان الإقامة

ربما يعتبر تطبيق تجربة الإقامة لشخص غير مقيم في وطنه بمثابة الجانب الأصعب في تحديد الأهلية للتصويت الخارجي.

ويمكن تصنيف الناخبين الخارجيين وفقاً لمجموعة من الظروف السكانية النموذجية. وتشمل الفئات الأكثر شيوعاً من هذه الفئات ما يلي:

- المواطنون المقيمون خارج وطنهم ممن ليس لديهم النية الوطيدة في العودة إلى ذلك البلد؛
- المواطنون المقيمون مؤقتاً خارج وطنهم ممن ينوون العودة للعيش في ذلك البلد؛
- المواطنون العاملون في مهن محددة، مثل الأفراد العسكريين، والموظفين العموميين أو موظفي السلك الدبلوماسي (وأفراد أسرهم)؛
- المواطنون المقيمون خارج وطنهم الذين يعيشون في بلدان محددة، ويخضعون لظروف قاهرة خاصة، مثل اللاجئين والعمال المهاجرين،
- غير المواطنين الذين منحوا حق التصويت في بلد ما، بحكم الإقامة فيه، ولكنهم حالياً خارج ذلك البلد بصورة مؤقتة.

كما يمكن زيادة توضيح هذه الفئات من خلال الحد من حق التصويت في الخارج بواسطة فرض قيود زمنية على طول فترة الغياب عن الوطن.

ولعل أوسع فئة من الأهلية للتصويت الخارجي بحكم السكن والإقامة، هي الأولى - التي تقدم هذا الحق للمواطنين المقيمين خارج وطنهم دون النظر إلى عزمهم على العودة. وتعمل العديد من البلدان على توسيع نطاق هذا الحق لمواطنيها. كما تسمح بعض البلدان لأي من المواطنين الذين يعيشون في الخارج بالحصول على الحق في التسجيل والتصويت، بغض النظر عن طول الوقت الذي يمضونه بعيداً عن البلاد، في حين تعمل بعض البلدان الأخرى على وضع سقف زمني للسماح بممارسة ذلك الحق.

وعلى سبيل المثال، فإن بيلاروس، والبوسنة والهرسك، وإستونيا، والنرويج، وبولندا، وجنوب أفريقيا، والسويد، والولايات المتحدة الأمريكية، تمنح جميع مواطنيها الذين يعيشون في الخارج الحق في التسجيل للتصويت، بغض النظر عن طول الوقت الذي يقضونه بعيداً عن البلاد. وتشمل البلدان التي تفرض قيوداً على ممارسة هذا الحق ألمانيا (٢٥ سنة بالنسبة للأشخاص المقيمين في البلدان غير الأعضاء في المجلس الأوروبي) ونيوزيلندا (ثلاث سنوات بالنسبة للمواطنين، و١٢ شهراً للمقيمين إقامة دائمة) والمملكة المتحدة (١٥ عاماً).

ومن إحدى المبررات لفرض حدود زمنية على حق التصويت هو أنه كلما طالت فترة غياب المواطنين بعيداً عن وطنهم، كلما زاد فقدانهم لصلتهم به. كما لا يمكن القول إن أولئك الذين يبقون بعيداً عن الوطن لفترة طويلة يطمحون لاتخاذ قرارات فيما يتعلق بالسياسة الداخلية في أوطانهم. وبالطبع، فإن من الصعب قياس مدى تعلق المواطن الغائب بوطنه. وقد يتوقف الأمر على أكثر من مجرد طول فترة الغياب عن الوطن، كما يوضح التشريع الألماني. ويعود الأساس المنطقي وراء التشريع الألماني إلى السياق الثقافي، حيث أن المواطنين الألمان الذين يعيشون في دول المجلس الأوروبي هم أكثر المغتربين الذين يظلون مرتبطين ببلدهم الأصلي. وبالإضافة إلى ذلك، فإن قربهم الجغرافي يتيح لهم سهولة الحصول على المعلومات السياسية الجارية في وطنهم أكثر مما لو كانوا في مناطق أخرى من العالم (Schriber ١٩٨٥).

وفي بعض هذه الحالات، فإنه لا يجوز للمواطنين أن يسجلوا أنفسهم كناخبين من الخارج إلا بعد استيفائهم لشرط الحد الأدنى من الإقامة في البلد الذي يحملون جنسيته (كما هو الحال في ألمانيا، ونيوزيلندا، والمملكة المتحدة). وفي حالات أخرى، فإن من الممكن للشخص الذي يحصل على جنسيته عن طريق النسب أن يكون أهلاً للتصويت في انتخابات بلد مواطنته، على الرغم من أنه قد لا يكون من المقيمين في ذلك البلد على الإطلاق في أي وقت من الأوقات.

ومع ذلك، فإن منح حق التصويت للمواطنين الذين يعيشون في الخارج، بغض النظر عن نيتهم في العودة، قد يؤدي إلى أن المواطنين الذين ليست لديهم صلات وثيقة مع بلد جنسيتهم، باستثناء جنسيتها،

قد يعملون على ممارسة تأثير كبير على نتائج الانتخابات في ذلك البلد. وكلما زاد عدد المواطنين الذين يعيشون في الخارج، كلما زاد تأثيرهم. أما إن كان هذا الأمر مرغوباً فيه، فإن ذلك يعتمد على الظروف الخاصة بالبلد نفسه. كما قد يكون من المرغوب فيه توسيع نطاق حقوق التصويت للمواطنين الذين يعيشون في الخارج، حيث أن أعداداً كبيرة من المواطنين قد غادروا البلاد كلاجئين أو نتيجة لاضطرابات مدنية أو سياسية. وفي حالة الانتخابات العامة لعام ١٩٩٤ في جنوب أفريقيا مثال على هذا الوضع. وفي حالات أخرى، فقد تم تبني مثل هذا النهج كجزء من التحول الديمقراطي بعد مرحلة الصراع، كما كان الحال في كمبوديا في عام ١٩٩٣، والبوسنة والهرسك في عام ١٩٩٦.

أما الفئة الثانية من أصحاب حق التصويت الخارجي - والتي تتمثل في تمديد حق التصويت الخارجي للمواطنين المقيمين في الخارج بصفة دائمة أو بشكل مؤقت وينوون العودة إلى وطنهم الأم - وهي تعتبر ثاني أكبر الفئات لهذا النوع من التصويت، فتشمل أستراليا (بخصوص الناخبين المسجلين الذين يقيمون في الخارج لمدة ست سنوات أو أقل، على الرغم من أنه يجوز تمديد الإقامة لهم في الخارج) وكندا (بالنسبة للمواطنين الذين أقاموا في الخارج لمدة خمس سنوات أو أقل).

إن منح الحق في التصويت الخارجي للأشخاص المتغيبيين مؤقتاً عن وطنهم يهدف إلى خدمة أولئك المتغيبيين لقضاء عطلة أو الذين هم خارج بلادهم للدراسة أو العمل أو لأسباب شخصية لفترات قصيرة نسبياً من الزمن. ويتميز هذا النموذج بميزة الاحتفاظ بالحق في التصويت بالنسبة للأشخاص الذين لديهم علاقات واضحة بوطنهم، مع ضمان أن الذين قد لا يكون لهم علاقات وثيقة من ذلك القبيل لن يكون لديهم الفرصة للتأثير على الانتخابات التي ليس لهم فيها أية مصلحة شخصية.

وثالثاً، فإن العديد من البلدان لديها أحكام خاصة تعطي حق التصويت من الخارج للمواطنين العاملين في مهن محددة، مثل العسكريين، أو الموظفين العموميين أو موظفي السلك الدبلوماسي، وأسرهم. وعادة ما ينطوي ذلك الحق على التغاضي عن القيود الزمنية و/أو توفير التسجيل التلقائي. وبالنسبة لبعض الدول التي لا تسمح بحق عام للمواطنين في التصويت من الخارج، فإن لديها أحكاماً خاصة تنطبق فقط على المواطنين العاملين في مهن محددة. على سبيل المثال، فإن ليسوتو تكفل التصويت الخارجي فقط للمسؤولين العموميين العاملين في البعثات الدبلوماسية وعائلاتهم وموظفيهم، وجمهورية أيرلندا تسمح بالتصويت الخارجي للمسؤولين العاملين في البعثات الدبلوماسية وأفراد القوات المسلحة فقط. والمواطنون الهنود الذين يعملون في حكومة الهند في وظيفة خارج الهند (بما فيها الجيش)، هم وحدهم المؤهلون للتسجيل كناخبين من الخارج. وفي معظم الحالات التي يتم فيها منح أحكام أهلية خاصة للمواطنين العاملين في مهن محددة، فإن تلك الأهلية تمنح حق التصويت الخارجي أيضاً إلى أفراد أسرهم من المقيمين معهم، والذين لا يحق لهم مثل هذا التصويت لو كانوا في وضع آخر بخلاف ذلك.

ورابعاً، فإنه يمكن ربط حق التصويت من الخارج مع الإقامة في دول محددة و/أو قد يكون مقصوراً على الناخبين الخاضعين لظروف خاصة، مثل اللاجئين والعمال المهاجرين.

وربما تكون هذه القيود على حق التصويت من الخارج بمثابة حلول عملية للحد من عدد الأشخاص المؤهلين للحصول على حق التصويت الخارجي. وقد يشكل السماح لجميع المواطنين بالتصويت، في حال كونهم في الخارج، إضافة كبيرة في تكاليف الانتخابات، حسب أعداد المشاركين فيها آنذاك، (انظر الفصل الخامس، والملحق "د"). وتظل المسألة مفتوحة للتقدير والحكم فيما إذا كان لتلك النفقات الإضافية ما يبررها. وهناك مثال مثير للاهتمام في السنغال، حيث ينص القانون الانتخابي هناك على أن المواطنين الذين يعيشون في الخارج لهم الحق في التصويت، إذا كان هناك ما لا يقل عن ٥٠٠ منهم مسجلين للتصويت لدى البعثات الدبلوماسية للسنغال في البلد الأجنبي الذي يقيم فيه أولئك المواطنون السنغاليون. والسبب الكامن وراء هذا القيد هو سبب عملي حصراً، وهو أن التكاليف المالية والإدارية المترتبة على تنفيذ التصويت الخارجي للجانبات المقيمة في الخارج بأعداد ضئيلة

جداً لا تتناسب مع التكاليف الزائدة والنتائج الضئيلة للمشاركة في الانتخابات من قبل تلك الجاليات (انظر دراسة الحالة). ومع ذلك، فإن مثل هذه القيود قد تشكل انتهاكاً لمبدأ المساواة الانتخابية. ويعتمد مدى الخطر المحتمل في نطاق هذا التقييد على عدد الناخبين المعنيين في الخارج، ومدى التوزيع الجغرافي لأفراد هذه الجاليات المقيمة خارج أوطانها الأصلية.

وبصورة مماثلة، فإن هناك منهج عملي آخر يهدف للحد من التصويت في الخارج، وقصر ذلك الحق على الأشخاص القادرين على الحضور للتصويت في مكان معين. على سبيل المثال، فإنه في انتخابات أوكرانيا خلال شهر كانون الأول/ديسمبر عام ٢٠٠٤، فقد نص القانون الانتخابي على إنشاء مراكز اقتراع في "مقار البعثات الدبلوماسية والقنصلية وغيرها من المكاتب الرسمية لأوكرانيا في الخارج، وفي وحدات عسكرية قائمة خارج الحدود الأوكرانية". وبناء على ذلك، فقد تم إنشاء ١١٣ مركز اقتراع أوكراني في الخارج، وكانت جميعها مقامة في مقار المكاتب الدبلوماسية والقنصلية. وفي الانتخابات العراقية عام ٢٠٠٥، فإن "برنامج الاقتراع من خارج العراق" قد عمل على تسهيل الاقتراع في ٣٦ مدينة من ١٤ بلداً. وكان في وسع العراقيين القادرين على الحضور لأي من مراكز الاقتراع هذه فقط التصويت من خارج العراق (انظر دراسة الحالة).

ويتناول الفصل الثامن مناقشة الظروف الخاصة التي قد تنطبق على العمال المهاجرين.

وأخيراً، فإن بعض البلدان توسع نطاق حق التصويت من الخارج لغير المواطنين المقيمين فيها بصفة دائمة. ويشار أحياناً إلى هذا الحق باسم «حق التصويت للأجانب». ونظراً لأنه يحق لغير المواطنين المقيمين بصفة دائمة التصويت في داخل البلد ما داموا يقيمون فيها بصورة دائمة، فإنه قد يسمح لهؤلاء الناس بالتصويت أيضاً إذا كانوا متواجدين في الخارج بشكل مؤقت (ولكن ليس دائماً). ففي السويد، على سبيل المثال، فإنه يحق لمواطني أي دولة من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي ومن آيسلندا والنرويج التصويت في الانتخابات البلدية والإقليمية، إذا كان قد تم تسجيلهم كمقيمين في السويد لمدة ثلاث سنوات متتالية قبل يوم الانتخابات. ولكن في بعض الحالات، فإن القواعد التي تنطبق على المواطنين وغير المواطنين المقيمين بصورة دائمة قد تكون مختلفة. على سبيل المثال، فإن مواطني نيوزيلندا في الخارج مؤهلون للتسجيل والتصويت إذا كانوا متواجدين في نيوزيلندا خلال السنوات الثلاث الماضية، في حين أن غير المواطنين المقيمين في البلاد بصورة دائمة مؤهلون للتسجيل والتصويت إذا كانوا متواجدين في نيوزيلندا خلال الإثني عشر شهراً السابقة على الانتخابات فقط.

٣-٣ التصويت الإلزامي والتصويت الخارجي

تعمل البلدان التي لديها قوانين تصويت إلزامي على إضافة طبقة أخرى من التعقيد إلى مسألة تحديد الأهلية للتصويت من الخارج. وبشكل عام، فإن البلدان التي لديها تصويت إلزامي تسمح للناخبين المسجلين بالإفلات من دفع غرامة عدم التصويت، حال توفّر سبب وجيه للتخلف عن التصويت. ومن المتوقع اعتبار التغيب عن البلد الأم بمثابة عذر مقبول لعدم التصويت. وفي أستراليا، فإن القانون الانتخابي ينص تحديداً على أن التغيب عن أستراليا في يوم الاقتراع هو عذر كافٍ لعدم التصويت. ومع ذلك، فإنه في ظل نظام التصويت الإلزامي، فإن عدم التصويت أثناء تغيب المواطن عن وطنه قد يؤثر على حق الشخص في بقاء اسمه مدرجاً في سجل من له حق التصويت من الخارج. فعلى سبيل المثال، فإن أستراليا تعمل على شطب اسم الشخص من سجل الناخبين في الخارج إذا لم يقيم بالتصويت من الخارج أو بالتقدم للحصول على طلب تصويت عبر البريد في انتخابات عامة وطنية.

٤- مؤهلات الترشح في الانتخابات

في تحديد قواعد الأهلية للناخبين من الخارج، فإن من المهم النظر فيما إذا كانت قواعد الأهلية نفسها ينبغي تطبيقها أيضاً على المرشحين للانتخابات. وبشكل خاص، فإنه عندما تتم إتاحة حق التصويت

لجميع المواطنين المقيمين في الخارج، بغض النظر عن مسالة النية في العودة، فإنه قد يكون من المستحسن وجود قواعد أكثر صرامة بشأن أهلية المرشحين. وعادة ما تأخذ هذه القواعد شكل الشروط المتعلقة بالإقامة.

وفي بعض الحالات التي يكون فيها اللاعبون السياسيون في المنفى بعيداً عن وطنهم، فإنه قد يكون من المستحسن السماح لبعض الأشخاص المقيمين خارج البلاد بالترشح. وقد يكون ذلك مناسباً لبلد يخضع لعملية تحول إلى شكل حكم ديمقراطي جديد، كما كان الحال في جنوب أفريقيا عام ١٩٩٤.

وقد تكون اعتبارات ازدواج أو تعدد الجنسية أكثر أهمية بالنسبة للمرشحين من الناخبين. كما قد يكون من المستحسن منع حاملي الجنسية المزدوجة من الترشح للانتخابات. وعلى سبيل المثال، فإن الدستور الأسترالي لا يسمح لأي «مواطن من دولة أجنبية» بالجلوس في البرلمان الوطني. ويهدف هذا التشريع إلى ضمان ألا يكون العضو المنتخب منقسماً في ولاءاته، ما قد يؤدي إلى تضارب في المصالح. وفي الممارسة العملية، فإن الجنسية المزدوجة أمر شائع جداً، حيث أن هذا النوع من الحكم يمكن أن يؤدي إلى الإقرار بأن المرشحين والأعضاء المنتخبين يصبحون غير مؤهلين لشغل مناصبهم، بسبب ما يمكن القول، جدلاً، إنه راجع لأسباب فنية.

٥- تسجيل الناخبين الخارجيين

فور تقرير أهلية الشخص للإدلاء بصوته من الخارج، فإن هناك عادة شرطاً ثانياً يتعين الوفاء به يتمثل في ضرورة أن يكون اسم الشخص مدرجاً في السجل الانتخابي لبيان صحة حقه في التصويت. وقد تكون هناك متطلبات تسجيل خاصة بالنسبة للناخبين المقترعين من الخارج، أو قد يكون التسجيل مطلوباً بنفس الطريقة المقررة لسائر الناخبين الآخرين. بالتالي، فإن شروط التسجيل تقدم مرحلة ثانية في عملية الأهلية للتصويت، وربما تعمل على الحد من عدد الأشخاص المؤهلين للإدلاء بأصواتهم من الخارج.

وفي معظم البلدان، فإنه يجري تسجيل الناخبين العاديين في جداول حسب مواقع معينة، عادة ما تكون أماكن إقامة الناخبين، حتى يتمكنوا من ممارسة حقهم في التصويت في دوائر انتخابية معينة وعلى المستويات الإقليمية للحكومة. ونظراً لأنه قد يكون من الصعب أو المستحيل تخصيص صوت ناخب خارجي لمكان معين في البلد الأصلي، فإن من المفضل في بعض الأحيان استخدام عملية تسجيل خاصة للناخبين المقترعين من خارج البلاد.

وحيث أن شروط الأهلية و/أو حقوق التصويت للناخبين من الخارج تختلف عن تلك الخاصة بالناخبين داخل البلد، فإن من الضروري أن تسجيل الناخبين في الخارج في عملية منفصلة. وعلى سبيل المثال، فإنه عندما يحق للناخبين من الخارج التصويت في انتخابات وطنية بينما لا يحق لهم ذلك في الانتخابات المحلية، فإن السجل الانتخابي يجب أي يميز بكل وضوح الناخبين من الخارج.

وسواء كان من المفترض إدراج الناخبين المقترعين من الخارج في سجل خاص بالناخبين الخارجيين أو في السجل الانتخابي العادي، فإن ذلك يعتمد على الظروف المحلية. وأحد العوامل ذات الصلة هو ما إذا كان لدى البلد سجل انتخابي وطني واحد أم سجلات مختلفة للمستويات المختلفة في الدولة. وهناك عامل آخر يتمثل في مستوى التطور التكنولوجي في السجل الانتخابي. فعلى سبيل المثال، فإن أستراليا تحتفظ بالسجل الانتخابي الوطني في شكل محوسب ليتم استخدامه لإجراء الانتخابات على جميع المستويات الحكومية. وفي حين أن لديها استمارة تسجيل منفصلة خاصة بالناخبين الخارجيين، فإنه يتم تخزين أسماء الناخبين من الخارج في السجل الانتخابي الوطني مع جميع الناخبين المسجلين الآخرين، مع وضع إشارة حاشية إلى أنهم قد سجلوا كناخبين من الخارج. وفي بعض البلدان الأخرى، لا سيما تلك التي لديها سجلات انتخابية مختلفة في مناطق مختلفة و/أو لمستويات مختلفة للحكومة، فإنها قد تكون أكثر عرضة للاحتفاظ بسجلات انتخابية منفصلة خاصة بالناخبين الخارجيين. وعندما

يتم الاحتفاظ بالسجلات الانتخابية من قبل السلطات المختلفة لمستويات مختلفة من الحكومة أو لمناطق مختلفة، مثل الولايات المختلفة في الولايات المتحدة، فإن عملية التسجيل كناخب خارجي قد تختلف بين ولاية قضائية وأخرى، أو من مكان إلى آخر.

وفي بعض الحالات، قد تكفي إشارة تسجيلية بسيطة في السجل الانتخابي العادي لاحتفاظ ناخب خارجي بحقه في التصويت الغيابي، من دون الحاجة إلى القيام بإجراء تسجيل خاص كناخب خارجي. وعلى سبيل المثال، فإن السكان السويديين الذين يعيشون في الخارج يظلون مدرجين في السجل الانتخابي الغيابي لمدة عشر سنوات. وأما من يتغيّبون عن البلاد لمدة أكثر من عشر سنوات، فإنهم سيكونون في حاجة للتسجيل، لإبقاء أسمائهم مدرجة في السجل الانتخابي.

وأما الأشخاص المتغيّبون لفترات قصيرة، مثل أولئك الذين هم في عطلات، فإنهم بشكل عام، لا يحتاجون إلى طلب الحصول على وضع خاص كناخبين من الخارج، إذا كانوا مدرجين في السجل الانتخابي العادي.

ولكن عندما يغيب الشخص لفترة أطول، فإن العديد من البلدان تحتاج إلى تسجيل خاص كناخب خارجي. وهذا المطلب هام، بشكل خاص، عندما تجري مراجعة السجل الانتخابي بصورة منتظمة، ويتم شطب أسماء الأشخاص ممن يتبين أنهم غير مقيمين في أماكن عناوينهم المسجلة.

وعادة ما يتطلب التسجيل كناخب خارجي، ضرورة قيام الناخب بتعبئة استمارة يتم تنسيقها، بعد ذلك، من قبل السلطة المسؤولة عن حفظ السجل الانتخابي. وفي بعض الحالات، فإنه قد يطلب من الشخص تقديم دليل وثائقي على الأهلية، مثل إثبات السن، أو الجنسية، أو الإقامة. وعند النظر فيما إذا كان ينبغي طلب مثل تلك الأدلة، فإنه ينبغي الاهتمام لجدوى ذلك المطلب. وإذا طلب شخص التسجيل وهو خارج الوطن، فإن اشتراط تقديم وثيقة الهوية الشخصية يصبح غير عملي أو غير معقول. وعندما يمر بلد ما بمرحلة انتقالية أو يخضع لحالة من عدم الاستقرار المدني، فإن العديد من المواطنين، وخاصة اللاجئين، قد لا تتوفر لديهم بطاقات هوية شخصية صالحة (انظر الفصل السابع، ودراسات الحالة في أفغانستان، والبوسنة والهرسك، والعراق). وفي تلك الحالات، فإن عملية التسجيل قد تحتاج إلى الاعتماد على بيان موقع من مقدم الطلب و/أو بيان موقع من أحد الشهود.

وفي معظم الحالات، فإنه قد يكون من الملائم أن يتم تطبيق نفس المستوى من متطلبات التصديق والتوثيق للتسجيل كناخب خارجي، كما هي مطبقة في عملية التسجيل كناخب عادي طبيعي.

وعندما تكون هناك حاجة لتعبئة نموذج استمارة تسجيل كناخب خارجي، فإنه ينبغي بذل الحرص لضمان أن النموذج يسعى للحصول على معلومات كافية لإثبات أنه يحق للطالب أن يكون مسجلاً. ويمكن لنموذج التسجيل، على سبيل المثال، أن يطلب من مقدم الطلب بيان كيفية حصوله على الجنسية، ومتى كان يقيم في بلده آخر مرة، ومتى يعتزم العودة إلى وطنه الأصلي (حسب الاقتضاء)، وتاريخ ميلاده.

وتعتبر عملية تحديث وحفظ سجل الناخبين من الخارج مهمة شاقة. وقد تكون سلطات تسجيل الناخبين غير قادرة على مراجعة حالة أوضاع الناخبين المسجلين الخارجيين الذين يقيمون في الخارج. وفي الممارسة العملية، فإن النهج الأكثر جدوى، هو الاعتماد على الناخبين الخارجيين لتحديث المعلومات الخاصة بهم عند تقدمهم بطلب للتسجيل أو عند التصويت الفعلي. ومن بين إحدى الطرق للحفاظ على السجل الانتخابي خالياً من البيانات التي عفا عليها الزمن هي شطب أسماء الناخبين الذين، على سبيل المثال، لا يصوتون لمرة واحدة أو مرتين متتاليتين في الانتخابات الوطنية.

٦- أمثلة على مؤهلات التصويت الخارجي

في حين أن المؤهلات التي تتطلبها معظم البلدان للتصويت الخارجي تقع ضمن الفئات العريضة المذكورة أعلاه، فإن التفاصيل تختلف عادة من حالة إلى أخرى. ويبين الإطار ٤-١ أمثلة من مختلف المؤهلات اللازمة للاقتراع الخارجي. وفي معظم الحالات، فإن المؤهلات المذكورة تتصل بالانتخابات الوطنية. وقد تطبق قواعد مختلفة لانتخابات الحكومة الإقليمية والمحلية. وقائمة الأمثلة هذه، بالطبع، ليست كاملة. وهناك بلدان أخرى أيضاً تسمح لمواطنيها بالتصويت بينما هم في الخارج.

الإطار ٤-١: أمثلة من مؤهلات التصويت خارجي

أستراليا: يتعين على الناخبين المتواجدين في الخارج أن يستوفوا الشروط المعتادة لتسجيل الناخبين في أستراليا، الأمر الذي يعني أنهم يجب أن يكونوا مواطنين أستراليين (أو رعايا بريطانيين ممن كانوا في السجل الانتخابي في أستراليا في تاريخ ٢٥ كانون الثاني/يناير عام ١٩٨٤). كما يمكن للناخبين المسجلين الذين يغادرون أستراليا وينوون العودة في غضون ست سنوات التقدم بطلب تسجيل باعتبارهم "ناخبين خارجيين مؤهلين"، استبقاء أسمائهم في السجل الانتخابي وحققهم في التصويت بينما هم في الخارج؛ ويمكن للناخبين الخارجيين المؤهلين من المقيمين في الخارج لمدة تزيد عن ست سنوات طلب الحصول على تمديد لمدة ١٢ شهراً لأجل غير مسمى. كما يمكن لأزواج أو أطفال الناخبين الخارجيين المؤهلين ممن يصبح لهم الحق في التسجيل للتصويت من الخارج إثر بلوغهم سن ١٨ سنة أو إذا أصبحوا مواطنين أستراليين، أن يعملوا على تطبيق التسجيل كناخبين في الخارج ممن يحق لهم التصويت. كما أن الناخبين المؤهلين في الخارج قد يفقدون حقهم في التسجيل والتصويت، إذا لم يحاولوا التصويت في الانتخابات العامة الوطنية التي قد تجرى أثناء وجودهم في الخارج. كما أن الناخبين المسجلين الذين يذهبون إلى الخارج، ولكن لديهم نية في العودة للعيش في نفس العنوان، فإنهم يستطيعون البقاء في السجل الانتخابي، ويحق لهم التصويت من دون الحاجة إلى تسجيل كناخبين في الخارج ممن يحق لهم التصويت. وفي هذه الحالة فإنه ليس هناك أي حد زمني.

بيلاروس: إن المواطنين الذين يعيشون خارج بيلاروس يمكنهم المشاركة في الانتخابات من خلال التقدم لذلك الغرض لدى البعثات الدبلوماسية البيلاروسية المحددة.

البوسنة والهرسك: يمكن للمواطنين الذين يعيشون خارج البوسنة والهرسك التسجيل للتصويت.

كندا: إن المواطنين الذين عاشوا في الخارج لمدة تقل عن خمس سنوات متتالية منذ آخر إقامة سابقة لهم في كندا، والذين يعتزمون استئناف إقامتهم في كندا، يحق لهم التقدم للتسجيل في سجل الكنديين غير المقيمين، وبالتالي يصبح لهم حق التصويت في الخارج. كما يحق لأعضاء القوات المسلحة الكندية، أو موظفي القطاع العام أو موظفي بعض المنظمات المعنية الأخرى، وأفراد عائلاتهم، أن يتقدموا بطلب التسجيل في سجل الكنديين غير المقيمين، بغض النظر عن طول فترة تغيبهم عن كندا.

إستونيا: إن المواطنين الإستونيين المقيمين بصفة مؤقتة أو دائمة خارج إستونيا يمكنهم طلب التسجيل للتصويت لدى أقرب بعثة دبلوماسية إستونية.

ألمانيا: تشتمل ألمانيا على ثلاث فئات من الناخبين الخارجيين المؤهلين للتقدم بطلب لإدخالهم في سجل الناخبين الألمان، وهذه الفئات هي: المواطنون الألمان الذين هم موظفون مدنيون أو أفراد بالقوات المسلحة، وغيرهم من موظفي القطاع العام بمرتبات ورواتب دائمة، وأفراد أسرهم؛ والمواطنون الألمان المقيمون في دولة أخرى من الدول الأعضاء في المجلس الأوروبي، شريطة أن يكونوا في الفترة ما بعد تاريخ ٢٣ أيار/مايو ١٩٤٩ وقبل رحيلهم إلى خارج ألمانيا في عداد المقيمين بشكل دائم في ألمانيا لفترة متواصلة لمدة ثلاثة أشهر على الأقل؛ والمواطنون الألمان المقيمون خارج الدول الأعضاء في المجلس الأوروبي، ممن كانوا قبل رحيلهم مقيمين بصفة دائمة في ألمانيا لفترة متواصلة مدتها ثلاثة أشهر على الأقل، ولم يمض أكثر من ٢٥ عاماً منذ تاريخ مغادرتهم.

الهند: إن المواطنين الهنود غير المقيمين ممن يعملون في حكومة الهند في وظيفة خارج الهند، بما في ذلك العسكريين، هم وحدهم المؤهلون لإجراء تسجيلهم كناخبين.

العراق: بالنسبة للانتخابات العراقية في عام ٢٠٠٥، فإن برنامج العراق للتصويت من خارج البلاد قد عمل على تنسيق وتحديد عمليات الاقتراع في ٣٦ مدينة لدى ١٤ دولة. ولم يتمكن من التصويت في خارج العراق سوى الناخبين العراقيين الذين أمكنهم الوصول إلى أحد مراكز الاقتراع المحددة للتصويت في خارج العراق.

أيرلندا: إن الموظفين العموميين العاملين في البعثات الدبلوماسية وأفراد القوات المسلحة هم فقط فئات الناخبين الذين يسمح لهم بالتصويت، إذا كانوا في الخارج.

ناميبيا: جميع حاملي بطاقات تسجيل الناخبين الصالحة، يحق لهم التصويت، بما في ذلك المواطنون المقيمون في الخارج.

نيوزيلندا: المواطنون النيوزيلنديون في الخارج مؤهلون للتسجيل والتصويت إذا كانوا متواجدين في نيوزيلندا خلال السنوات الثلاثة السابقة للانتخاب؛ ويحق للمقيمين الدائمين التسجيل والتصويت إذا كانوا متواجدين في نيوزيلندا خلال الأشهر الاثني عشر السابقة للانتخاب؛ كما يحق لموظفي نيوزيلندا العموميين وأفراد قوات الدفاع وأزواجهم وأولادهم ممن هم فوق سن ١٨ سنة من العمر، طلب التسجيل والتصويت، بغض النظر عن طول مدة إقامتهم في الخارج.

النرويج: يحق للمواطنين النرويجيين المقيمين في الخارج الاحتفاظ بحقهم في التصويت، إذا جرى تسجيلهم في أي وقت سابق في سجل السكان المقيمين في النرويج. كما يحق لجميع موظفي الخدمة العامة ممن يعملون كموظفين في السلك الدبلوماسي أو القنصلي وعائلاتهم التصويت، حتى لو لم يتم تسجيلهم في سجل السكان.

بولندا: يحق للمواطنين البولنديين الذين يعيشون في الخارج ويحملون جواز سفر بولندياً ساري المفعول التقدم بطلب لإدراجهم في سجل الناخبين.

السويد: إن المواطنين السويديين المقيمين في الخارج مدرجون في السجل الانتخابي، ويبقى لهم حق التصويت إذا غادروا السويد في غضون السنوات العشر السابقة للانتخاب؛ وبعد الغياب خارج البلاد لفترة أكثر من عشر سنوات، فإنه يجب عليهم إخطار السلطة المختصة، إذا كانوا يرغبون في إبقاء أسمائهم مدرجة في السجل الانتخابي.

المملكة المتحدة: يحق للمواطنين البريطانيين الذين يعيشون في الخارج التسجيل والتصويت كناخبين في الخارج، إذا كانت أسمائهم مدرجة سابقاً في السجل الانتخابي، بعنوان، في المملكة المتحدة؛ على ألا تزيد الفترة الواقعة بين تاريخ التأهل لذلك السجل وتاريخ طلب التسجيل كناخبين في الخارج عن أكثر من ١٥ سنة، أو إذا بلغ الشخص سن ١٨ سنة، وظل يعيش في الخارج وكان أصغر من أن يدرج في السجل الانتخابي قبل مغادرته المملكة المتحدة، وكان أحد الوالدين أو الوصي على القاصر مدرجاً في السجل الانتخابي بالعنوان الذي كانوا يعيشون فيه في ذلك التاريخ.

الولايات المتحدة الأمريكية: إن قانون التصويت الغيابي للمواطنين النظاميين في الخارج (UOCAVA) يضمن لمواطني الولايات المتحدة في الخارج حق التصويت في الانتخابات الاتحادية في الولايات المتحدة (وتشمل الانتخابات الاتحادية الانتخابات التمهيدية والانتخابات العامة والانتخابات الخاصة لاختيار الرئيس ونائب الرئيس، وأعضاء مجلسي الشيوخ والنواب في الكونغرس). وينطبق هذا القانون على الانتخابات الاتحادية فقط. ومع ذلك، فقد سنت العديد من الولايات تشريعات يحق بموجبها لفئات معينة من المواطنين المقيمين في الخارج أن يصوتوا عن طريق الاقتراع الغيابي لشؤون الولاية أو للشؤون المحلية. ويجري استخدام نفس إجراءات الحصول على بطاقات الاقتراع في الانتخابات المحلية لطلب الحصول على البطاقات الانتخابية الاتحادية.

ومن أجل التصويت في الانتخابات الاتحادية أو في أي من الولايات، فإن معظم الولايات تتطلب من المواطنين المقيمين في الخارج للتسجيل في ولاية "مقر التصويت" الخاص بهم. ويعتبر مقر التصويت بمثابة مقر الإقامة القانوني أو مكان السكن الذي قد يصوت فيه الناخب، إذا كان موجوداً في تلك الولاية. ويحق لأعضاء القوات العسكرية والبحرية التجارية، وزوجاتهم وعائلاتهم، أن يسجلوا للتصويت بولاية مقر الإقامة التي يعتبرونها مقر إقامته. كما أن موظفي الحكومة الأمريكية المدنيين في الخارج، وأزواجهم والمُعاليين من قبلهم، يسجلون للانتخاب في الولاية التي يزعمون أنها مقر إقامتهم القانونية. وطبقاً لقانون التصويت الغيابي للمواطنين النظاميين في الخارج، فإنه يتوجب على المواطنين في الخارج (من غير التابعين لحكومة الولايات المتحدة) التصويت في ولاية مقر إقامتهم مباشرة قبل المغادرة من الولايات المتحدة. وينطبق هذا حتى لو انقضت سنوات عديدة، وكان الشخص لا يحتفظ بمقر سكن، ولم تكن لديه النية في العودة إلى تلك الولاية.

ملاحظة: يمكن الحصول على بيانات أوفي وأشمل مما هو متاح هنا من خلال الرجوع إلى الموقع الإلكتروني لشبكة المعرفة الانتخابية

- ACE Electoral Knowledge Network (واختار موضوع بيانات المقارنة - Comparative Data: <http://www.aceproject.org>)

٧- الخلاصة

إن منح حق التصويت للمواطنين خارج وطنهم يختلف بشكل كبير من بلد إلى آخر. ولا تسمح بعض البلدان لأي كان بالتصويت ما لم يكن موجوداً، فعلياً، في داخل البلاد. كما تسمح بلدان أخرى لأي من مواطنيها بالتصويت من أي مكان في العالم، بغض النظر فيما إذا أقام مواطنوها في أي وقت مضى في البلد الذي يحملون جنسيته. وفيما بين هذين النقيضين، هناك العديد من الاختلافات التي تسمح لفئات معينة من المواطنين على التصويت.

وكما هو الحال مع جوانب أخرى عديدة من العملية الانتخابية، فإنه ليس هناك «طريقة صحيحة» واحدة لتحديد من له الحق في التصويت في الخارج. والنموذج الذي يلائم بلداً ما، قد لا يلائم بلداً آخر على الإطلاق. وعلى سبيل المثال، فإنه قد يكون من الممكن السماح لأي مواطن من أي بلد بالتصويت من الخارج، بغض النظر عن نيته في العودة إلى موطنه، حيث عدد السكان في الوطن كبير، ولن يتفوق تأثير تصويت المغتربين على آثار تصويت السكان في داخل البلاد. ومن ناحية أخرى، فإنه يمكن لبلد عدد سكانه قليل ولديه عدد كبير نسبياً من المواطنين المغتربين، أن يكون حذراً من تسليم النفوذ الانتخابي لمجموعة من الأشخاص الذين ربما لم تعد لهم مصلحة مباشرة في وطنهم.

وفي محاولة لتحديد مبادئ «الممارسات الفضلى» لتوجيه أولئك الذين يفكرون في اعتماد أو تعديل معايير الأهلية للتصويت الخارجي، فقد يكون من المفيد النظر في الغرض من حق التصويت. ويناقش الفصل الثالث التصويت الخارجي فيما يتعلق بالحق في التمثيل. ويعتبر حق الانتخاب الدستوري بمثابة الحق في التصويت لاختيار الممثلين المنتخبين. والغرض من ذلك، يتمثل في السماح لأشخاص بانتخاب ممثلين في البرلمان و/أو السلطة التنفيذية، وتحديد وإدارة القوانين نيابة عنهم. لذا، يبدو من المعقول حصر حق التصويت بأولئك الذين لديهم مصلحة مباشرة في تصميم وإدارة تلك القوانين نيابة عنهم. ومع ذلك، فإنه في حال القبول، فإنه ينبغي، فقط حصر منح الامتياز لأولئك الذين لهم مصلحة مباشرة في تلك العملية، ويترتب على ذلك توسيع نطاق حق الانتخاب للمواطنين الغائبين ممن ليس لديهم نية للعودة إلى بلدهم الأصلي - أو إلى الأشخاص الذين يحملون جنسية مزدوجة ويقومون بصفة دائمة في بلد آخر، إذ أنهم هناك أيضاً مواطنون - ما يمكن اعتباره سخاء مفرطاً. وفي الواقع، فإنه يمكن القول، إن سيادة البلد قد تصبح في خطر إذا ما جرى انتخاب بعض ممثليه من قبل ناخبين مقيمين في الخارج. وهذا يترتب عليه أيضاً، أنه ينبغي تمديد حق التصويت للمواطنين الغائبين عن البلاد، ممن ينوون العودة للوطن في المستقبل المنظور، لأنهم أيضاً ستكون لهم مصلحة مباشرة في الحكومة بوطنهم. وهذه الحجة تنطبق، بشكل خاص، على أولئك الذين يغيبون بصورة مؤقتة خدمة لبلدهم، مثل الدبلوماسيين وأفراد القوات المسلحة.

ومع ذلك، فإنه في حين أن من السهولة الأخذ بالتبرير، فإن استخدام مبدأ «نية العودة» باعتباره عاملاً حاسماً في منح حقوق التصويت للمواطنين في الخارج، قد تكون إدارته وتطبيقه أكثر صعوبة من إتاحة الفرصة لجميع المواطنين للتصويت في الخارج. وتتطلب المسألة، على الأقل، شكلاً من أشكال الإعلام من المواطنين الذين هم في الخارج (أو المتوجهين إلى الخارج) بأن غيابهم سيكون مؤقتاً، وأنهم ينوون العودة إلى الوطن. والسؤال الذي يطرح نفسه بعد ذلك هو ما إذا كان الإشعار بالنية في العودة قد يجوز قبوله على علته، أو إذا كان ينبغي وضع وتطبيق اختبار موضوعي للتأكد من صحته. وقد يكون من الصعب وضع اختبار موضوعي غير تمييزي ولا يتعارض مع مبادئ حق الاقتراع العام. وعلى سبيل المثال، فإن طلب الدليل على امتلاك منزل أو عقار، قد ينطوي على تمييز واضح ضد أولئك الذين لا يملكون مثل ذلك، كما يمكن النظر إليه باعتباره عودة إلى تحديد حق التصويت على أساس الملكية. وإذا كان ذلك ضرورياً، فإنه يتوقف على ظروف كل بلد، وخاصة إذا كان هناك عدد كبير من الناخبين من المرجح أن يسجلوا للتصويت بينما هم في الخارج.

وأخيراً، ما هي حقوق التصويت التي يتعين أن يحصل عليها المقيمون بصفة دائمة ممن هم ليسوا مواطنين؟ يمكن القول، جـدلاً، بأنه في الاقتصاد العالمي، اليوم، المتزامن مع تنقّل السكان على نحو متزايد، فإن مفهوم المواطنة قد يفقد قيمته كعامل تحديدي لتقرير منح حق التصويت. وفي المستقبل، فإنه يتعين على البلدان أن تنظر إلى معايير أخرى لتحديد ما إذا كان الشخص المقيم في الخارج يحق له التصويت في الانتخابات لدى ذلك البلد. وفي الوقت الحاضر، فإن معظم البلدان مستمرة في استخدام المواطنة كعامل تحديد رئيسي لمنح حق التصويت، ما يحمل العديد من البلدان على منح حق التصويت لمواطنيها في الخارج، بغضّ النظر عن نيّتهم في العودة إلى بلدانهم. ولا شك في أن مسألة تمديد الأهلية للتصويت من الخارج سوف تستمر وتظل تأخذ في التطور بطرق مختلفة في أماكن مختلفة.

السنغال: جالية انتخابية هامة

ريتشارد فينغروف

في الفترة التي سبقت الانتخابات الرئاسية لعام ١٩٩٣ في السنغال، وتحت وطأة ضغط المجتمع الدولي والمعارضة الداخلية، عقدت الحكومة السنغالية مؤتمراً للإصلاح والتحول الديمقراطي في العمليات الانتخابية. ومع إشراك جميع الأحزاب السياسية، فقد تمخض المؤتمر عن مجموعة هامة من الإصلاحات السياسية شملت: وضع قانون انتخابي جديد؛ وإتاحة الفرصة لجميع الأحزاب السياسية كي تكون ممثلة في مراكز الاقتراع؛ وضمان الاقتراع السري؛ وتخفيض سن التصويت (إلى ١٨ سنة بدلاً من ٢١ سنة)؛ ووضع نظام أسهل وأوسع نطاقاً لتسجيل الناخبين؛ وضمان وصول جميع الأحزاب إلى وسائل الإعلام الحكومي؛ وقبول المراقبة الأجنبية للانتخابات؛ وتغيير التوازن في توزيع المقاعد؛ وزيادة عدد مقاعد التمثيل النسبي المقررة بقائمة وطنية من ٦٠ إلى ٧٠ مقعداً؛ وتقليص عدد مقاعد الأكثرية بمقدار ١٠ مقاعد لتصبح ٥٠ مقعداً؛ وإقرار نظام التصويت الخارجي، لأول مرة، لكلا الانتخابات الرئاسية والتشريعية. وقد تمت الموافقة على هذا النظام الجديد، وتم تأييده بقوة من قبل جميع الأحزاب السياسية. وعلى الرغم من أن العديد من زعماء المعارضة قد ساورتهم بعض الشكوك بشأن وضع تلك الإصلاحات موضع التنفيذ والتطبيق، فقد تم اعتبار السياسة نفسها بمثابة قاعدة سليمة لإجراء انتخابات حرة ونزيهة. وقد تأسست لجنة انتخابات وطنية مستقلة تدعى المرصد الوطني للانتخابات للتأكد من أن القواعد الجديدة يتم تنفيذها بالفعل، ولرصد النتائج، سواء في داخل السنغال وفي الدوائر الانتخابية الخارجية. (وفي عام ٢٠٠٥، تم استبدالها بلجنة الانتخابات الوطنية المستقلة، والتي أصبحت مسؤولة عن الرقابة والإشراف على التسجيل وإجراء العمليات الانتخابية).

وقد كانت هناك ثلاثة عوامل أساسية مترابطة من وراء الرغبة في تضمين الإصلاحات آلية التصويت الخارجي التي بوشر العمل فيها خلال عام ١٩٩٣ وتم إدخالها في جميع التشريعات الانتخابية اللاحقة. وقد تمثلت هذه العوامل فيما يلي: (أ) العوامل الديموغرافية؛ (ب) العوامل الاقتصادية؛ (ج) العوامل الاجتماعية. وكان العامل الديموغرافي مرتبطاً بالعدد السريع التزايد من السنغاليين المنتشرين في الخارج وبتحسن أوضاعهم. وقد اكتسب الكثير من هؤلاء الأفراد، ومعظمهم من العاملين في القطاع غير الرسمي سابقاً، «نفوذاً» اقتصادياً، وتزايد اشتراكهم في القطاع الرسمي. وقد حصلوا مع الجبل الذي تلاهم على نصيب أوفر من التعليم، وكانوا أكثر استنارة من الناحية السياسية، وفي وضع أفضل للتأثير على الشؤون العامة في الوطن. وسرعان ما تحولوا هدفاً كبيراً للأحزاب السياسية التي كانت تسعى إلى توسيع قاعدتها، من ناحية الدعم وعدد الأصوات وزيادة قوائمها التي يعتمد عليها كجهات ممولة.

ومن وجهة النظر الاقتصادية، فإن القوة المالية التي توفرت لدى السنغاليين في الشتات في مواجهة أقاربهم الذين بقوا في السنغال قد كانت ذات أهمية كبيرة. وكان السنغاليون في الخارج، كما هو الحال في العديد من البلدان النامية، يقومون بتحويل مبالغ مالية كبيرة للاقتصاد الوطني. كما تعلم كثير من السنغاليين الاعتماد عليها للحصول على المساعدة المالية، وبناء وتحسين المنازل، ومواجهة تكاليف الرعاية الصحية، والمناسبات الخاصة مثل التعميد، والزواج، والجنائزات، وغيرها من الاحتياجات. وغدت المشاريع في المجتمعات الريفية التي لم تكن الحكومة السنغالية تقوى على تمويلها تقام وتزدهر وتؤتي ثمرها بفضل تلك التحويلات المالية من الخارج. وعندما أصبح السنغاليون المغتربون أكثر وعياً وإدراكاً لقيمة طاقتهم، فقد أصبح من الصعب على السلطات السنغالية تجاهلهم.

ومن منظور اجتماعي، فإن المجلس السنغالي للمغتربين، وهو منظمة كانت ترعاها الحكومة بهدف تقديم المساعدة للسنغاليين في الشتات، قد بدأ بلعب أدوار جديدة. وعلى نحو متزايد، أعرب أعضاء المجلس المذكور عن الرغبة في إسماع صوتهم، والمشاركة في اتخاذ الخيارات التي تؤثر في تداول الشؤون العامة في الوطن الأم. وكان معظم السنغاليين في الخارج يستخدمون وسائل التكنولوجيا الحديثة مثل شبكة الإنترنت للبقاء على اتصال وثيق مع أسرهم الممتدة، مما مكّنهم بالتالي من ممارسة تأثير قوي على شبكات علاقاتهم في السنغال. وقد شعرت الحكومة آنذاك أن فتح نافذة لهم على الساحة السياسية الانتخابية سيكون بمثابة صمام الأمان، ولن يترتب على ذلك سوى تكاليف زهيدة ومخاطر محدودة بالنسبة للنظام. وقد رأت أحزاب المعارضة في إدراج الأصوات الخارجية باعتبارها فرصة مواتية لها لتوسيع نفوذها وزيادة مصادر دخلها. وعليه، فقد كان من مصلحة جميع الأطراف والأحزاب الإقرار بحق السنغاليين في الخارج بالتصويت.

الأحكام القانونية

يجري وضع وتعديل التشريع القانوني الرسمي للتصويت الخارجي، كجزء من القانون الانتخابي، من قبل الهيئة التشريعية (مجلس النواب) بدلاً من النص على ذلك بصورة دستورية. كما أن جميع الرعايا السنغاليين المقيمين في الخارج، والبالغين من العمر ١٨ سنة أو أكثر (اعتباراً من تاريخ يوم التصويت)، ممن هم ليسوا أعضاء عاملين في القوات المسلحة أو الشرطة أو الخدمة العامة (وظائف محددة فقط) يعتبرون مؤهلين فنياً لإدراجهم في قائمة الناخبين المسجلين للانتخاب من الخارج. ومع ذلك، فإنه لأغراض عملية بحتة، فقد تم فرض ثلاثة قيود إضافية هي: أولاً، يجب أن يكون هناك تمثيل دبلوماسي رسمي في بلد إقامة المغتربين. وثانياً، يجب إجراء التصويت في البلدان التي يصل فيها عدد المسجلين في السجل الرسمي للاقتراع في الانتخابات من الخارج إلى ٥٠٠ شخص على الأقل عند إغلاق التسجيل رسمياً (وقد تأهلت لهذا الشرط خمسة عشر بلداً مختلفاً خلال الانتخابات الرئاسية لعام ٢٠٠٠ في السنغال، وكان منها تسعة في أفريقيا (بوركينا فاسو، وساحل العاج، والغابون، وغامبيا، وغينيا، ومالي، وموريتانيا، والمغرب، ونيجيريا)، وأربعة في أوروبا (بلجيكا، وفرنسا، وألمانيا، وإيطاليا)، إضافة إلى الولايات المتحدة وكندا في أمريكا الشمالية). وثالثاً، يتعين الحصول على الموافقة الرسمية من الدولة المضيفة لتلك الانتخابات التي ستجرى على أراضيها. وكان هناك بعض المطالبات المحدودة لتوفير فرص التصويت الخارجي في بلدان أخرى، ولكن ذلك كان بعد نمو عدد السنغاليين المسجلين للانتخاب إلى مستوى ٥٠٠ شخص، كما هو الحال الآن في كندا. ويجري استخدام سجل منفصل للناخبين في كل بلد في الخارج بدلاً من وجود قائمة شاملة للناخبين المسجلين في الخارج.

ويتم الإشراف فنياً على الانتخابات نفسها من قبل لجنة مستقلة للانتخابات في السنغال، تسمى المرصد الوطني للانتخابات، بمشاركة كاملة من ممثلي مختلف الأحزاب السياسية والمرشحين، ووجود تمثيل فيها للبلد المضيف. وعند تحقيق شرط الحد الأدنى بتسجيل ٥٠٠ ناخب أسماءهم للاقتراع في مكان

ما، فإن رئيس البعثة الدبلوماسية، وبالتعاون مع ممثلي وزارة الخارجية، يعملون على إنشاء مواقع الاقتراع اللازمة في جميع أنحاء البلد المضيف. ويتولى رئاسة مراكز الاقتراع رئيس معين كممثل من قبل رئيس البعثة الدبلوماسية. ويجري وضع الترتيبات الملائمة لعملية الاقتراع الفعلية بكل دقة، بما في ذلك استخدام بطاقة الاقتراع على الطريقة الفرنسية، وتركيب أكشاك التصويت الخاصة، وتوفير مراقبين للانتخابات، ووضع إجراءات دقيقة لعدّ الأصوات والتحقق منها، والسيطرة على عملية التصويت. وتتوزع المواقع الانتخابية في المناطق الرئيسية في البلدان المضيضة التي تتوفر فيها تجمعات كبيرة من السنغاليين. وفي فرنسا، على سبيل المثال، كان هناك ٣٢ مركز اقتراع مقاماً لمشاركة أكثر من ١٦ ألف شخص من الناخبين المسجلين في انتخابات عام ٢٠٠٠.

ونظام الانتخابات الرئاسية هو نظام الأغلبية بجولتين، وتجرى فيه الجولة الثانية للتنافس بين المرشحين الاثنين الرئيسيين، وذلك في حال عدم تمكن مرشح واحد من الحصول على الأغلبية المطلقة من الأصوات المدلى بها في الجولة الأولى من الاقتراع. وبحق للسنغاليين في الخارج التصويت في كلتا الجولتين، وتساهم أصواتهم بصورة مباشرة في مجموع الأصوات الوطنية في الانتخابات الرئاسية. وأما في الانتخابات التشريعية، فإن السنغاليين يستخدمون نظام تناسب العضوية المختلطة، مع تخصيص بعض المقاعد على أساس نظام الكتلة على مستوى الأقاليم (وعدها ٣١ إقليماً) مع حجم يتراوح بين مقعد واحد وخمسة مقاعد للدائرة الانتخابية. ويتم توزيع المقاعد المتبقية بنظام التمثيل النسبي باستخدام حصة هير بقسمة عدد الأصوات على عدد المقاعد المقررة في دائرة وطنية واحدة (في انتخابات عام ٢٠٠٢، كان توزيع مقاعد الإقليم ٦٥ مقعداً، و٥٥ مقعداً للقائمة الوطنية). ويستخدم الناخبون ورقة اقتراع واحدة (التصويت لصالح الحزب فقط)، مع تراكم أصوات الحزب لصالح الدائرة (الإقليم) والقائمة الوطنية على السواء. ومع ذلك، فإن الأصوات المدلى بها من الخارج لا تحتسب إلا في التخصيص المتعلق بمقاعد القائمة الوطنية. ولا يوجد لهؤلاء دائرة أغلبية مستقلة، كما أن أصوات الناخبين من الخارج لا يتم تخصيصها على ذلك المستوى. ونظراً للطبيعة النسبية العالية في توزيع مقاعد القوائم، فإن أصوات السنغاليين في الخارج سيكون لها، على الأرجح، الأثر الأكبر في هوامش تحديد التوزيع النهائي للمقاعد بين الأحزاب.

التأثير الانتخابي

لتقييم أهمية التصويت الخارجي، فإنه ليس علينا سوى النظر إلى العديد من الانتخابات التي جرت مؤخراً. ونظراً لصعوبة الحصول على العدد المحدد للمسجلين في كل مركز من مراكز الاقتراع، ومتطلبات العمل، ونقص المعلومات، وتدني مستوى تنظيم الحملات وضعف الرغبة في إجرائها، فإن إقبال الناخبين على الانتخاب في الخارج كان يميل إلى أنْ مستواه أقل بكثير مما هو عليه مستوى الإقبال في داخل البلد. وفي الانتخابات الرئاسية الحاسمة لعام ٢٠٠٠، والتي أسفرت عن تحول ديمقراطي هائل، فقد كانت نسبة الإقبال على التصويت، على الصعيد الوطني، حوالي ٦٠٪ في كل جولة من الجولتين، بينما لم يشارك سوى ما نسبته ٤١٪ و ٣٧٪ من السنغاليين المغتربين المسجلين للاقتراع في كلا الجولتين، على التوالي. وكان هناك تفاوت كبير في نسبة الإقبال لدى البلدان المضيضة، حيث تراوحت مستوياتها من ٨٠٪ في مالي، و ٥٩٪ في المغرب وبوركينا فاسو وغينيا، إلى أدنى المستويات بنسبة ١٦٪ في إيطاليا، و ٢٥٪ في نيجيريا، و ٣٠٪ في غامبيا. وقد كان العدد الأكبر من الأصوات المدلى بها خارج البلاد في ساحل العاج وغامبيا (مع ما يزيد على ٨,٣٠٠ صوت لكل منهما في عام ٢٠٠٠)، ومالي (٧,٤١٧ صوت) وفرنسا (٥,٥٢٢ صوت)، في حين كان هناك عدد قليل بما مجموعه ١٨٩ صوت من الخارج في بلجيكا، تليها نيجيريا (٣٢٧ صوت). وقد سارت النتائج في نفس الاتجاه في انتخابات الهيئة التشريعية أيضاً.

ومن الأمور التي تعتبر مدعاة للقلق دوماً، هي الفوارق في التصويت التفضيلي بين الناخبين الخارجيين والمحليين. وفي حالة الأحزاب الكبيرة في السنغال، وخاصة الحزب الحاكم، فقد كان لديها ميزة واضحة في القدرة على حشد وتعبئة أنصار لها في الخارج. وأما في بعض الأحزاب الأصغر حجماً، فإنها تفتقر إلى الإمكانات المالية والموارد البشرية المحلية لتنظيم حملات انتخابية في العديد من البلدان، وكان التركيز عندها بدلاً من ذلك منصّباً على المراكز الانتخابية الأقرب إلى البلاد، مثل مالي وغامبيا. وفي الانتخابات الرئاسية لعام ٢٠٠٠، أعطى مجموع الأصوات الوطنية الرئيس الحاكم آنذاك، عبده ضيوف، ما نسبته ٤١,٣٪ من الأصوات، بينما قدم الناخبون في الخارج دعماً لعبده ضيوف بما نسبته ٤٨٪ من الأصوات في الجولة الأولى. وفي الجولة الثانية من الانتخابات، تجلّى التصويت التفضيلي مرة أخرى لصالح الرئيس القابع في كرسي الحكم آنذاك. وفي حين حصل ضيوف في الدور الثاني على ما نسبته ٤١,٥٪ فقط من الأصوات المدلى بها على الصعيد الوطني، فقد ارتفعت حصته من الأصوات المدلى بها في الخارج إلى ٥٥,٥٪ عندما استخدم الحزب الحاكم (الحزب السنغالي الاشتراكي) نفوذه السياسي والتنظيمي والمالي لتحقيق ميزة جيدة في محاولة يائسة لحشد مؤيدين خارجيين بما فيه الكفاية لإنقاذ الوضع في ذلك اليوم. وحيث أن نسبة الناخبين الخارجيين تتراوح بين ٤ و ٥ بالمئة من مجموع الأصوات الكلية، فإنه سيكون لهم تأثير بارز على الانتخابات الرئاسية مقارنة بالنتائج، في جولة واحدة، أو في كلتا الجولتين الانتخابيتين.

وعلى المستوى التشريعي، فإن هذه الأرقام يمكن أن تترجم مباشرة إلى حوالي ثلاثة مقاعد في الجمعية الوطنية. (وهذا قد يكون له أيضاً تأثير هام في حالة السباق المتقارب من أجل السيطرة على السلطة التشريعية، خاصة إذا كانت الأصوات الخارجية لا تعكس التصويت المحلي). وقد تكون قوة التصويت الخارجي، بالطبع، أكثر أهمية بصورة كبيرة، إذا كانت تلك الأصوات المكتسبة على مستوى الدائرة الانتخابية، حيث أن فوزاً بأغلبية بسيطة هناك قد يترجم إلى كتلة قد تصل إلى خمسة مقاعد.

خلاصة القول، إن التصويت الخارجي من شأنه تعزيز شرعية النظام، وإبراز صورته الديمقراطية، كما أنه يعمل، ولو بصورة رمزية، على دمج مجموعة اقتصادية رئيسية وإشراكها في الشؤون العامة للأمة. وفي حين أن التصويت الخارجي يميل إلى تقديم وتعزيز الدعم لأكبر الأحزاب، فإن تأثيره السياسي العام، حتى الآن، لا يزال محدوداً. كما أن التكلفة التي تتكبدها الأمة في سبيل ذلك لا يستهان بها، ولكن المكاسب العليا من ناحية إبراز الصورة الحضارية والديمقراطية للبلاد يُنظر إليها بكل وضوح على أنها تستحق كل تلك التكلفة.

جزر مارشال: نسبة عالية من الناخبين الخارجيين

يون فرنكل

في جمهورية جزر مارشال، فإن غالبية السكان يصوتون من أماكن غير مقرر إقامتهم الأصلية. ولا يقتصر حق التصويت في الخارج على أولئك الذين يقيمون أو يعملون في الخارج بصورة مؤقتة، ولكنه يشمل أيضاً شتات المهاجرين بين الجزر والناخبين من الجزر المرجانية الحلقية التي تأثرت بالتجارب النووية الأمريكية، حيث يحق لكل هؤلاء التصويت في الدائرة الانتخابية الواقعة في جزييرتهم الأم. ونظراً لأن تصويت الناخبين المتغيبيين خارج دوائرهم الانتخابية يساعد في تحديد نتائج الانتخابات، فإن وكلاء الأحزاب يقومون بالسفر على نطاق واسع في الخارج لاجتذاب تأييد ودعم الناخبين، كما يعمدون لإجراء الحملات الانتخابية في جزر هاواي، وفي ولاية كاليفورنيا، وفي صفوف الموظفين المارشاليين العاملين في مصنع تايسون فودز للأغذية والدواجن في ولاية أركنسو.

وتشمل جزر مارشال سلسلتين متوازيتين من الجزر، وهما مجموعة جزر راتاك التي تعني «الشروق» ومجموعة جزر راليك التي تعني «الغروب». وتتوزع هذه الجزر على امتداد مساحة مليوني كيلومتر مربع في المحيط الهادئ. وفي الاتجاه الشمالي، فإن شعوب البيكيني، الذين يعيشون في الجزر المرجانية رونجياب، وإنيويتاك وأوتريك، قد تشرّدوا من جراء التجارب النووية السبعة والسنتين التي أجرتها الولايات المتحدة بين عامي ١٩٤٦ و١٩٥٨.

وفي الجهة الجنوبية من جزر مارشال تقع جزيرة كواجالين المرجانية التي تعتبر مقراً لقاعدة عسكرية أمريكية كبيرة، ومرفقاً للتجارب والاختبارات الصاروخية. وتحتوي على أكبر بحيرة مرجانية في العالم، والتي كانت تستخدم كهدف للصواريخ التي تطلق من ولاية كاليفورنيا في إطار برنامج حرب النجوم الثاني. ويعيش ما يقارب من نصف السكان المحليين البالغ عددهم ٥٠,٨٥٠ (٤٦,٦٪) في جزيرة ماجورو التي تقع فيها عاصمة جزر مارشال، في حين يعيش نحو ٢١,٤٪ من السكان في جزيرة كواجالين، معظمهم في الجزيرة الصغيرة إيببي بالقرب من قاعدة أمريكية (مكتب التخطيط والإحصاء، ١٩٩٩: ١٦، الجدول ٣-٢).

ويعيش أكثر من ٢٠٪ من السكان في خارج البلاد. ويفضل اتفاقية الارتباط الحر مع الولايات المتحدة الأمريكية، فإن مواطني جزر مارشال يستطيعون دخول الولايات المتحدة بدون الحاجة للحصول إلى تأشيرة مسبقة للدخول أو الإقامة أو العمل، ولكنهم ليسوا مؤهلين تلقائياً للحصول على الجنسية

الأمريكية. وهناك نحو ١٤ ألفاً منهم يعيشون حالياً في أراضي الولايات المتحدة، في هاواي أو في المناطق القريبة من الولايات المتحدة مثل جزيرة غوام ورابطة كومونولث جزر ماريانا الشمالية.

وينص دستور عام ١٩٧٩ على إنشاء برلمان بمجلس واحد يدعى نيتيجيلا ويضم ٣٣ عضواً، من بينهم ما لا يقل عن عضو واحد عن كل جزيرة مأهولة بالسكان من الجزر الصغيرة والجزر المرجانية، ويتم انتخاب الأعضاء على أساس الفائز الأول (أحد نظم الأغلبية) (المادة الرابعة، القسم ٢ (١) من الدستور). وتشتمل الجزر المأهولة بكثافة سكانية أكبر على دوائر انتخابية متعددة، ويجري هناك انتخاب الأعضاء بنظام تصويت الكتلة. ويجري انتخاب خمسة أعضاء من جزيرة ماجورو، وثلاثة من جزيرة كواجالين، واثنين من كل من جزر أرنو، وإيلغلابلاب، وجاليوت. كما يتم تخصيص ممثل واحد لكل جزيرة من الجزر المأهولة بالسكان، وغيرها من الجزر المرجانية. وعلى الرغم من ازدياد عدد السكان في البلاد بنسبة ٦٥٪ خلال الفترة بين عامي ١٩٨٠ و١٩٩٩، فإنه لم تطرأ هناك أية تغييرات في توزيع مقاعد برلمان النيتيجيلا. وقد أدت الأعداد الكبيرة من الهجرة والنزوح بين الجزر باتجاه جزيرتي ماجورو وكواجالين إلى ترك بقية الجزر الخارجية بكثافة سكانية ضئيلة. ولو حصل أن تم تسجيل الناخبين على أساس الإقامة، فإن النتيجة لا بد وأن تكون أسفرت عن عدم مساواة كبير: وينص دستور عام ١٩٧٩ (المادة ٤، القسم ٢ [٤]) على أن «كل عضو في برلمان النيتيجيلا يجب أن يمثل ما يقرب من نفس العدد من الناخبين، ولكن يتعين أن تؤخذ بعين الاعتبار المسائل المتعلقة بالمعالم الجغرافية، ومصالح المجتمع، وحدود المناطق الإدارية التقليدية القائمة والمعترف بها، ووسائل الاتصال، وكثافة وحركة تنقلات السكان». ومع ذلك، فقد تم تقادي احتمال تدني التمثيل النيابي في الجزر المرجانية الأكثر تحضرًا التي تستقبل المهاجرين بطريقتين: (أ) من خلال السماح للناخبين بالاستمرار في التسجيل بمناطق جزر أسلافهم في الجزر الخارجية؛ (ب) من خلال عملية إعادة ترسيم الدوائر الانتخابية بطريقة تلقائية.

ويعطي دستور عام ١٩٧٩ الحق للناخبين بالتسجيل، إما حيث يقيمون أو حيثما تكون لهم حقوق ملكية في الأرض. ويحق لكل شخص مؤهل للتصويت ممارسة حقه في التصويت في دائرة انتخابية واحدة فقط، على اعتبار أنها بمثابة الدائرة الانتخابية التي يقيم فيها، أو لديه فيها حق ملكية لأرض ما، ولكن الشخص الذي لديه خيار بين الدوائر الانتخابية، وفقاً لهذه الفقرة، يتعين عليه ممارسة هذا الخيار بأي شكل من الأشكال المنصوص عليها في القانون (دستور عام ١٩٧٩، المادة ٤، الفقرة ٣-٣). ونظراً لأن معظم سكان جزر مارشال يحوزون على حقوق ملكية أراضي في الجزر المرجانية أو في عدة جزر أخرى هناك، فإن احتمال توفر دوائر انتخابية متعددة لهم يصبح متاحاً أمامهم، حيث يمكنهم اختيار واحدة لهم من بينها والتسجيل فيها كناخبين. ويستند مجتمع جزر مارشال على نظام عشائري يقوم على زواج الأبعاد والنسب الأمومي. وتنتشر العشائر عادة عبر العديد من الجزر المرجانية، وغالباً ما يشيع التزاوج بين الناس من مختلف الجزر. ومع ذلك، فإن الوراثة الأمومية لا تستنفذ سلسلة الأنساب والأراضي المرتبطة بها من ناحية أي حق ملكية لأي فرد فيها. وبشكل خاص، فإنه في الجهات الجنوبية من مجموعة هذه الجزر، فإن الثنائية المشتركة في الميراث، وحتى في النظم الأكثر أمومية، فإن الأولاد قد يدعون بحقوق استخدام الأراضي القائمة على النسب الأبوي بما لا يقل عن خمسة أجيال سابقة. ويبقى كثير من الناس الذين ينتقلون إلى مراكز حضرية في جزيرتي ماجورو وكواجالين مدرجين في السجل الانتخابي في جزر أصولهم ومنابتهم المتسلسلين منها. ويعد العديد من المواطنين إلى التنقل والتحول أيضاً بانتظام فيما بين الدوائر الانتخابية، سواء لمرافقة المرشحين المفضلين لديهم، أو لتجنب «إضاعة» الصوت على مرشح خاسر، أو للتصويت في الدوائر الانتخابية الصغرى، حيث يكون عدد الأصوات فيها ذا أهمية وقيمة. كما أن استراتيجية إعادة تسجيل الناخبين من المناطق الحضرية وتحولهم إلى جمهور الناخبين في جزر خارجية أو نائية، من شأنها تسوية عدم المساواة الناجمة عن سوء توزيع المقاعد في جميع أنحاء البلاد.

وقد تبين من إحدى الدراسات التي أجريت في عام ١٩٩٩ بشأن البيانات الانتخابية أن ٥٧,١٪ من الناخبين المسجلين في الجزر الخارجية (التي تشمل كل الجزر في مجموعة جزر مارشال ما عدا جزيرتي ماجورو وكواجالين) قد كانوا في الواقع من المقيمين في جزيرتي ماجورو وكواجالين نفسيهما. وقد شكل الناخبون المتغيبون الذين يعيشون فوق جزيرتي ماجورو وكواجالين ما نسبته ٤٣,٦٪ و ١٣,٥٪ من الأصوات المدلى بها في الجزر الخارجية، على التوالي، مع إضافة نسبة ٤,٤٪ من الأصوات القادمة من الخارج ونسبة ٦,٧٪ من الأصوات المدلى بها كأصوات غيابية من جزيرة خارجية إلى جزيرة أخرى. وفي الدوائر الانتخابية القائمة في الجزر الخارجية، كانت النسبة الانتخابية من الأصوات المدلى بها من قبل الأشخاص الذين يعيشون بالفعل هناك (بمعنى التصويت فوق الجزيرة نفسها) في المعدل المتوسط أقل من ثلث العدد الإجمالي للأصوات، على الرغم من الفوارق الكبيرة بين الجزر المرجانية المختلفة. وبالنسبة لجزيرة رونجيلاب المتضررة جراء التفجيرات النووية، فإن ما نسبته ١٤,٩٪ من الناخبين المبيين أنهم من المقيمين فوق الجزيرة المذكورة، قد كانوا في الحقيقة من الناس الذين جرت إعادة توطينهم في جزيرة ميجاتو، في الجزء الشمالي من جزيرة كواجالين. وبصورة مماثلة، فإن الناخبين المدرجين على أنهم من الناخبين في دائرة البيكينى الانتخابية، كانوا في واقع الأمر من الناس الذين يعيشون حالياً فوق جزيرة كيل، حيث جرى نقل السكان إليها بعد عملية برافو وتجارب نووية أخرى.

وبالنسبة لمعظم الجزر الخارجية، فإن التصويت في الخارج كان أكبر من التصويت في الجزر، ويكفي ذلك لتحديد نتائج الانتخابات. وعندما تسلمت إدارة الإصلاح كيسي نوت مهامها الموكلة إليها في عام ١٩٩٩، فإن العديد من انتصاراتها الحاسمة في الدوائر الانتخابية قد حصلت بفضل إضافة أصوات الناس المقيمين في جزيرة ماجورو.

ووفقاً لدستور عام ١٩٧٩، فإن جميع مواطني جزر مارشال ممن هم فوق سن ١٨ سنة من العمر، ما عدا أولئك الذين سُجنوا أو من شُهد لهم بالجنون، يحق لهم التصويت. ويبين القانون الانتخابي لعام ١٩٩٣ أحكام التصويت الغيابي. ومن أجل التأهل للتسجيل للتصويت الغيابي على أساس حقوق ملكية الأرض، فإن على المواطنين الحصول على إفادة من الزعماء التقليديين، أو من مسؤولين حكوميين محليين، في حالة التأهل للتصويت على أساس الإقامة. وفي الممارسة العملية، فإنه يتم منح معظم طلبات التسجيل من دون تقديم أية إفادات أو شهادات. ومن الناحية النظرية، فإن حقوق التسجيل يمكن الطعن فيها أمام المحكمة العليا، ولكن هذا نادراً ما يحدث. وإجراءات تسجيل الناخبين للتصويت والانتخاب من الخارج هي نفسها تماماً كما هي في التسجيل للاقتراع في الدائرة الانتخابية الأم. كما أن طلبات الحصول على بطاقات التصويت بالبريد تتطلب "شهادة خطية تحت القسم أمام كاتب العدل في موطن الإقامة". (أنظمة الانتخابات والاستفتاءات، ١٩٩٣، القسم ١١٨ (٦)).

ولا توجد أية قيود جغرافية على البلدان التي يمكن للناخبين أن يدلوا منها بأصوات خارجية.

ويتم التصويت الخارجي، على وجه التحديد، عن طريق البريد. ولا توجد أية شروط أو أحكام بشأن مراكز التصويت من خارج الجمهورية. ويستطيع الأشخاص المقيمون بصفة مؤقتة أو دائمة خارج الجمهورية الإدلاء بأصواتهم بمجرد إرسال ورقة الاقتراع البريدي إلى مركز الاقتراع المخصص (أنظمة الانتخابات والاستفتاءات، عام ١٩٩٣، القسم ١١٨ (١) (ب)). ومن الناحية التاريخية، فإن بطاقات الاقتراع يتم إرسالها بالبريد إلى المكتب الانتخابي، شريطة أن تلبي المتطلبات المختلفة، ويتم عادة قبولها بغض النظر عن مصدرها.

وفي عام ٢٠٠٣، عمدت الحكومة إلى إرسال فرق انتخابية لتوزيع بطاقات اقتراع للناخبين المسجلين في الولايات المتحدة، ما أسفر عن ارتفاع في نسبة الإقبال على التصويت الغيابي عن طريق البريد.

وفي أعقاب انتخابات عام ١٩٩٩، عملت حكومة جزر مارشال على تقييد نطاق إعادة تسجيل الناخبين بين الدوائر الانتخابية. وطلب من المواطنين ضرورة تقديم طلبات قبل عام، على الأقل، من موعد انتخابات عام ٢٠٠٣ المقبلة. ومع ذلك، فإنه في ضوء اشتداد المنافسة السياسية المصاحبة لظهور نظام سياسي قائم على أساس حزبي، فقد واصل عدد كبير من الناخبين التحول لنقل تسجيلهم إلى دوائرهم الانتخابية المفضلة.

الفصل الخامس

الفصل الخامس

0. تنفيذ التصويت الخارجي

چودي تومبسون

أ- مقدمة

إن التنفيذ العملي للتصويت الخارجي معقد بحكم عدد من العوامل، مثل عدد الناخبين، وأماكنهم، وبعد المسافات الفاصلة، وتعقيد نظام التصويت المتبع. وتصبح عملية التخطيط للانتخابات عملية مؤلفة من شقين، حيث أن المهام المتعلقة بتنظيم الانتخابات في داخل البلد، تصبح مزدوجة، في ظل ظروف مختلفة جداً، من أجل التصويت الخارجي.

وفي كل مرحلة من مراحل تنفيذ العملية الانتخابية الخارجية، فإنه لا بد من التشديد على تطبيق الإجراءات والعمليات التي تعتبر مطابقة تماماً مع القانون والتشريعات، وتكون أقرب ما يمكن من تلك الإجراءات والعمليات المطبقة على الناخبين في داخل البلد الأصلي الذي تجرى فيه الانتخابات. كما يتعين أن يتمكن جميع الناخبين من التسجيل واقتراع، بغض النظر عن المكان الذي يتواجدون فيه. وهناك حاجة إلى الابتكار والمرونة الإدارية، ولكن يجب أن تجرى العملية، دوماً، طبقاً للقانون.

وتتفاوت مشكلات التنفيذ وتختلف فيما بينها تبعاً لطرق التسجيل والتصويت، والتوزع الجغرافي للمغتربين، والوضع السياسي (مثل الفترة الانتقالية بعد صراع عنيف). وفي جميع الحالات، فإن الأمن والخصوصية هما محور هذه العملية، سواء كان التصويت يتم بصورة شخصية، أو بالبريد، أو بالوكالة (أساساً بشكل داخلي) أو عن طريق الوسائل الإلكترونية. وقد تكون مجموعات كثيرة من الناخبين الخارجيين (مثل اللاجئين) عرضة للترهيب أو التهديد، وتحتاج إلى تأكيدات وضمانات بأنها ستظل تحت الحماية من خلال طريقة السرية المطبقة في العملية. وهناك مجموعات أخرى من الناخبين (مثل أفراد القوات المسلحة الذين يؤدون خدمتهم خارج الوطن، وأعضاء السلك الدبلوماسي) ستكون لديهم ثقة أكبر في النظام، ولكنهم يتطلعون إلى الحصول على نفس الحماية.

وفي أول عملية انتخابات، أو في الانتخابات الانتقالية، فإن اللاعبين السياسيين سوف يرقبون عملية التصويت الخارجي بعين من الريبة والشك. وإذا كانت أي قوة سياسية تسعى لإيجاد سبب للطعن في نتائج الانتخابات، فإن الحالات الشاذة في عملية التصويت الخارجي يمكن، في كثير من الأحيان، الإشارة إليها وتبيانها بوضوح لتبرير أية شكاوى. ولهذا السبب، فإن التخطيط للتصويت الخارجي يتطلب اتباع نهج متكامل بعناية فائقة، من أجل ضمان بقاء العملية شفافة وصحيحة، من الناحية الإدارية، كما هو الحال في عملية التصويت الداخلي.

وكثيراً ما ينظر إلى بعض المشاكل الإدارية أو التأخير في التصويت الخارجي على اعتبار أنها أعمال تحايل مفتعلة ومتعمدة من جانب الحكومة الحالية، أو حتى من جانب هيئة الإدارة الانتخابية. "ينبغي أن ينظر إلى انتخابات المرحلة الانتقالية على اعتبار أنها فعاليات في انتظار حدوثها عند مفترق طرق بين الشك السياسي والعجز الإداري. ويتم عادة تفسير كل مشكلة إدارية من جانب ما بأنها مصممة من قبل الطرف المنافس لإلحاق الضرر بالطرف الآخر". (Pastor 1999). وهذا صحيح بصفة خاصة في التصويت الخارجي. ومن المهم العمل على استبعاد أي سبب محتمل لنشوء الريبة والشك عند التخطيط لتنفيذ عملية التصويت الخارجي.

وأخيراً، فإن الخلافات والشكاوى تحتاج إلى حل سريع وعادل. ويتعين أن يكون لدى جميع المشاركين في العملية الانتخابية الحق في الطعن والاستئناف أمام هيئة مستقلة ومحيدة. كما يتعين وضع إجراءات الطعن لضمان إتاحتها لجميع الناخبين الخارجيين، وضمن الجدول الزمني المقرر للانتخابات. وتتطلب جميع الشكاوى التعامل معها بطريقة عادلة وفي الوقت المناسب لها.

٢- إجراءات التصويت الخارجي

هناك أربعة خيارات أساسية لإجراء التصويت الخارجي:

- التصويت بالوكالة؛
- التصويت الشخصي - التصويت الشخصي في البعثات الدبلوماسية أو في قواعد عسكرية؛
- التصويت بالبريد،
- التصويت الإلكتروني.

ومن مزايا التصويت بالوكالة، هو أنه بسيط من الناحية الفنية، ولا ينطوي على تكاليف مالية باهظة أو متطلبات إدارية زائدة، كما هي العادة في الانتخابات التي تجرى خارج أراضي الدولة. ومع ذلك، فإنه ينطوي على مشكلة واحدة تكمن في أن الوكيل قد يلجأ لاستخدام هذا الإجراء للحصول على صوت إضافي لنفسه، وينتهك بالتالي مبدأ الاقتراع العام المتساوي، في حين أن السلطات الانتخابية تكون غير قادرة على التدخل في ذلك الشأن.

ولعل الميزة الرئيسية للتصويت في البعثات الدبلوماسية أنها تعتبر بمثابة عملية انتخابية شفافة للغاية، ويتم الإشراف عليها من قبل الموظفين الدبلوماسيين. ومع ذلك، فإنه يجب أن تكون، وأن ينظر إليها، باعتبارها عملية مستقلة وغير منحازة. وعلاوة على ذلك، فإنه قد يحدث في بعض البلدان أن يشكل الوصول إلى أقرب سفارة أو قنصلية مشكلة عويصة، خاصة بالنسبة للمواطنين المقترعين من خارج بلدان لها بعثات دبلوماسية قليلة لدى البلدان الأجنبية التي يجري فيها التصويت الخارجي، أو التي تكون فيها البنية التحتية فقيرة. كما أن مسائل الإشراف والرقابة ينبغي إمعان النظر فيها عند إجراء التصويت في قواعد عسكرية خارجية.

ومن الواضح أن تنظيم التصويت بالبريد أسهل من إنشاء مراكز اقتراع في جميع البعثات الدبلوماسية في شتى أنحاء العالم، ولكن الشفافية في التصويت بالبريد ليست عالية جداً كما هو الحال عندما يتم طرح ورقة الاقتراع من قبل الناخب نفسه في قنصلية ما، وتحت نظر ومراقبة بعض المسؤولين في الدولة (من المعروف هنا نشوء مشاكل «التصويت العائلي»، على سبيل المثال). وعلاوة على ذلك، فإن الخدمات البريدية قد تكون بطيئة وغير موثوق بها. ولمعرفة فيما إذا كان التصويت بالبريد أكثر، أو أقل، ملائمة من التصويت في البعثات الدبلوماسية، فإن الأمر يتوقف إلى حد كبير على السياق العام القائم هناك، مثل البنية التحتية لتلك البلدان الأجنبية المقرر إجراء التصويت الخارجي فيها. وعادة ما تكون التكاليف المرتبطة بالتصويت بالبريد أقل من تلك المتعلقة بالتصويت الشخصي، لأن الهيكل الإداري يصبح محصوراً بصورة مركزية في التصويت بالبريد. ولكن في ضوء الجداول

الزمنية المحددة، فإنه قد يكون من الضروري استخدام خدمات البريد الشخصي لنقل بطاقات الاقتراع إلى نقطة مركزية في كل بلد، ثم إعادة إرسالها للفرز والعد والإحصاء. ورغم أن تكاليف هذه الخدمات البريدية الخاصة مرتفعة، فإنها تعمل على ضمان تسليم أوراق الاقتراع في الوقت المناسب. كما أن تكاليف البريد المحلية مرتفعة أيضاً، لأن الحزمة تحتوي على بطاقات الاقتراع، وسلسلة من المغلفات والتعليمات وقوائم المرشحين وهلم جرأً.

وسيجري تناول التصويت بواسطة الوسائل الإلكترونية في الفصل العاشر.

وبالتالي فإنه ليس هناك "أمثل الإجراءات" للتصويت الخارجي. ويتعين على الإدارة الانتخابية أن تنظر في اعتماد أفضل إجراء يلي احتياجات جمهور الناخبين لديها.

الجدول ١-٥: مزايا وعيوب إجراءات التصويت الخارجي

المساوئ المرتقبة	الفوائد المرتقبة	
مشكلة في شفافية إجراءات الانتخاب. تتوقف على مدى السرعة والموثوقية في الخدمة البريدية.	تكاليف مالية وإدارية أقل. متاحة لوصول معظم الناخبين المؤهلين إليها.	التصويت بالبريد
تكاليف مالية وتنظيمية أعلى. كثير من الناخبين لا يعيشون بالقرب من مقر البعثة الدبلوماسية.	شفافية عالية في إجراء التصويت.	التصويت في البعثات الدبلوماسية
مبدأ المساواة الانتخابية غير مضمونة بصورة كافية.	بدون تكاليف إضافية تقريباً.	التصويت بالوكالة
مخاوف أمنية. تكاليف مالية في التنفيذ.	بدون أي تأخير. متاح في شتى أنحاء العالم، مما يسهل فرز وعد أصوات الاقتراع.	التصويت الإلكتروني

٣- حسن التوقيت

تصبح عملية التخطيط صعبة بسبب المميزات الخاصة للتصويت الخارجي. ومع ذلك، فإنه إذا كان هناك تخطيط مبكر وإعداد دقيق، فإن من الطبيعي أن تجرى العملية بصورة موازية للانتخابات التي تجرى في داخل البلد. ومع ذلك، فإن التصويت الخارجي، يتطلب وقتاً إضافياً في مراحل التسجيل والاقتراع، وخاصة إذا كان الناخبون موزعين على نطاق واسع من الناحية الجغرافية، كما يبين الجدول ٢-٥. وتعمل فترة الانتخاب القصيرة على استبعاد التصويت الخارجي، وقد تستخدم بالفعل لهذا الغرض (على سبيل المثال، فإن قصر الفترة الزمنية في سيراليون عام ٢٠٠٢ قد كان أحد الأسباب في استبعاد التصويت الخارجي).

ومن بين المهام قبل الانتخابات التي قد تتسبب في ضياع الوقت، التفاوض والتوقيع على مذكرة تفاهم مع كل من البلدان التي سيجري فيها التسجيل والتصويت الخارجي (انظر الفصل السادس). وتعتبر مذكرة التفاهم بمثابة أساس لجميع الترتيبات والمساعدات والاحتياجات اللازمة لهيئة الإدارة الانتخابية من البلد أو البلدان في الخارج. وعندما يشارك العديد من البلدان، فإن تأخر إصدار مذكرة تفاهم مع بلد واحد أو أكثر، قد يعرض العملية الانتخابية إلى الخطر. وهذا ما حدث في انتخابات عام ٢٠٠٥ العراقية، حيث لم يتم توقيع مذكرة التفاهم إلا قبل أربعة أسابيع فقط من بدء الانتخابات.

ويتعين على مديري التصويت الخارجي أن يشكلوا جزءاً لا يتجزأ من فريق الإدارة والتخطيط التابع لهيئة الإدارة الانتخابية، حتى يتسنى لجميع اللاعبين أن يكونوا على بينة بالمشاكل الخاصة التي

ينبغي مواجهتها والجدول الزمنية التي يتعين عليهم الالتزام بها. وهذا أمر مهم، خاصة إذا كانت إدارة عملية التصويت الخارجي يتم القيام بها من جانب وكالة من خارج هيئة الإدارة الانتخابية التي تجري الانتخابات لصالحها. وفي الحقيقة، فإن هناك تأثيرات خارجية على التصويت في كل خطوة من العملية - بدءاً من عمليات الشراء والطباعة وحتى توزيع بطاقات الاقتراع، ومن تدريب العاملين في مجال الانتخابات وتثقيف وإعلام الناخبين بشأن الإجراءات. وفي غياب التعاون الوثيق والتنسيق الدقيق، فإن أنشطة التصويت الداخلي والخارجي لن تمضي قدماً بشكل جيد وفعال.

وتحتاج فترة الحملة الانتخابية لعناية خاصة، لأن المرشحين والأحزاب السياسية قد لا يملكون الموارد اللازمة للوصول إلى الناخبين في الخارج. وقد يتعين على الإدارة الانتخابية تولي مهمة طباعة وتوزيع المعلومات عن المرشحين والأحزاب السياسية للناخبين في الخارج، خاصة إذا كان التصويت عن طريق البريد. وعلى الرغم من أن الفترة الزمنية للحملة الانتخابية في الخارج ستكون مدتها كما هي مقررّة للحملة الانتخابية في داخل البلد، فإنه يتعين النظر بعناية في مسألة الوقت اللازم لإعداد المواد المطلوبة للاقتراع. وسوف تتأثر المواعيد الزمنية بأشكال مختلفة تبعاً لمواقع الناخبين في الخارج، ووفقاً لطريقة التسجيل، وعملية الاقتراع والتصويت. وتقدم التكنولوجيا الحديثة خيارات جديدة وأساليب تصويت إلكترونية (وتجري مناقشة ذلك في الفصل العاشر).

الجدول ٢-٥: نماذج من الجداول الزمنية للتصويت في الانتخابات من خارج البلاد وفي داخلها

التصويت الخارجي	العدد التنازلي	التصويت في داخل البلاد
توقيع مذكرة التفاهم مع كل حكومة وضع الترتيبات للتعاون مع المنظمات غير الحكومية	٨- أشهر	طلب مواد التسجيل
تعيين موظفي التسجيل		
تحديد عدد/وأماكن الناخبين في الخارج	٦- أشهر	تحديد مركز الاقتراع
مباشرة الحملة الانتخابية		
اختيار مراكز التسجيل/التصويت و/أو المراكز البريدية		
استلام مواد التسجيل	٥- أشهر	توزيع المواد على مراكز الاقتراع
تدريب موظفي التسجيل		الشروع في الحملات الانتخابية تعيين وتدريب موظفي التسجيل
تسجيل الناخبين (التصويت الشخصي أو بالبريد)	٤- أشهر	تسجيل الناخبين (التصويت الشخصي أو بالبريد)
نقل معلومات التسجيل إلى لجنة الانتخاب عرض/تعديلات القائمة (إذا كانت منفصلة عن القائمة الداخلية)	٣- أشهر	طلب معدات/مواد الانتخاب تسميات المرشحين طلب أوراق الاقتراع إعداد السجل الانتخابي
ترتيب معدات وتجهيزات التصويت	- شهرين	التسجيل الأولي للناخبين
فترة الحملة الانتخابية: طباعة وتوزيع المعلومات على الأحزاب/المرشحين للناخبين المقترعين من الخارج		التحديات والمشكلات في الطعون التصحيحات في السجل الانتخابي
استقطاب وتدريب موظفي التصويت		فترة الحملة الانتخابية

استلام بطاقات الاقتراع والمواد الأخرى - شهر	طباعة السجل الانتخابي النهائي. استقطاب وتدريب موظفي التصويت
وصول مراقبي الانتخابات	
التصويت (إذا كان بالبريد) - ٣ أسابيع	تسليم المواد غير المؤمنة إلى مراكز الاقتراع
نقل بطاقات الاقتراع إلى لجنة الانتخابات (التصويت بالبريد) - أسبوعين	تسليم بطاقات الاقتراع والمواد المؤمنة لمراكز الاقتراع
- أسبوع	وصول مراقبي الانتخابات
التصويت (إذا كان شخصياً) والفرز (أو نقل بطاقات الاقتراع إلى هيئة الإدارة الانتخابية لإجراء الفرز والعد)	يوم الانتخاب
	الاقتراع وفرز وعد الأصوات
+٧ يوم	التحديات والمشكلات في عمليات التصويت والفرز
+٤ أسبوع	التحقيق من الشكاوى/إعادة العد
+٣ أسابيع	الإعلان الرسمي عن النتائج

ويفترض هذا الجدول الزمني، تسجيل جميع الناخبين المؤهلين خصيصاً للحدث الانتخابي موضوع الانتخابات قبل يوم الانتخاب. وقد تصبح المدة الزمنية أقصر بكثير إذا تم استخدام أساليب تسجيل أخرى. وعلى سبيل المثال، فإن الاحتفاظ بسجل دائم يتضمن أسماء أولئك الأشخاص ممن هم خارج البلاد لا يحتاج إلا لفترة تحديث، والتي عادة ما تكون أقصر من الفترة التي تستغرقها عملية التسجيل الكاملة. كما يمكن استخدام القوائم المتوفرة، مثل سجلات اللاجئين، والسجلات العسكرية، وقوائم الموظفين الدبلوماسيين لحفض فترة التسجيل، إذا كانت هناك وسيلة للتحقق من أهلية الأشخاص المعنيين للتصويت. وقد استخدمت البوسنة والهرسك في عام ١٩٩٦ قوائم تعداد السكان في فترة ما قبل الحرب كأساس لعملية التصويت، كما استخدم العراق عام ٢٠٠٥ قوائم توزيع المواد الغذائية. كما يمكن استخدام السجلات الانتخابية المعدة في وقت سابق بنفس الطريقة عند الضرورة.

٤- تقدير التكاليف ووضع الميزانيات *

قد يشكل التصويت الخارجي إضافة كبيرة في تكاليف الانتخابات. وتختلف تكاليف التصويت الخارجي حسب الظروف السائدة. وعند اتخاذ القرار بإجراء التصويت في الخارج، فإن من الضروري أن يكون المسؤولون على بينة من النواحي التي ستتطلب أموالاً إضافية، وكم ستكون التكاليف الفعلية. وفي الانتخابات الانتقالية، التي قد تكون الجهات المانحة الدولية أحد أطرافها، فإنها تتطلب الإشراف على بيان مفصل للتكاليف والميزانيات. كما يجب الإلمام بجميع عوامل التكلفة في وقت مبكر من العملية، بحيث يمكن تقديم ميزانية واقعية إلى الحكومات والجهات المانحة. وعندما يتم وضع برامج في وقت مبكر ضمن الإطار المقرر، فإن من المحتمل أن تكون أقل تكلفة.

وقد تكون التكاليف الإضافية سبباً وجيهاً في الحد من حجم التصويت الخارجي. وعلى سبيل المثال، فإنه قد لا يتم طرح خيار التصويت الخارجي إلا عندما يتخطى عدد الناخبين المسجلين عتبة حد التأهيل المقررة (مثل أوكرانيا في عام ٢٠٠٤)، أو فقط في البلدان التي تحتوي على سفارات أو قنصليات للدولة التي تجرى لصالحها الانتخابات الخارجية. وفي بعض الحالات، فإن صناع القرار قد يقررون أن تحديات التصويت الخارجي تنطوي على ثمن باهظ للغاية وجدول زمنية ضيقة ولا يمكن التغلب عليها والوفاء بها. وقد كان هذا هو الحال في عدد من الانتخابات، خاصة في

* ساهمت برييت ليسبي مشكورة في أجزاء من هذا القسم.

أوقات ما بعد الصراعات. وفي الواقع، فإنه في انتخابات عام ٢٠٠٥ العراقية، فإن الأمم المتحدة قد نصحت بادئ الأمر بعدم إجراء التصويت الخارجي، نظراً لتعقيد مثل تلك العملية. ومع ذلك، فإن الأطراف السياسية العراقية قد أبدت بقوة إجراء التصويت الخارجي، وفي نهاية المطاف، قررت اللجنة الانتخابية المستقلة بالعراق في شهر تشرين الثاني/نوفمبر عام ٢٠٠٤ دمج التصويت الخارجي في البرنامج الانتخابي.

وقد تشمل تكاليف برنامج التصويت الخارجي على ما يلي:

- الأمن – للأشخاص، والأماكن، والمواد، والفعاليات. وقد يتطلب الأمر اتخاذ ترتيبات أمنية، خاصة إذا كان هناك خطر ينتظر الناخبين و/أو بطاقات الاقتراع خلال العملية؛
- تعبئة الموظفين – بما في ذلك التعيين والرواتب والتدريب؛
- المساحة المكتبية (قد يكون من الضروري لإدارة عملية التصويت الخارجي توفير مكتب في خارج البلاد، إذا كانت هناك مشاكل في وسائل الاتصالات أو في البنية التحتية الأخرى في داخل البلاد)؛
- السفر والتنقلات – لموظفي المراقبة والإدارة؛
- التدريب – ستكون هناك حاجة لمواد تدريب وبرامج خاصة لكل من عملية التسجيل الخارجي وعملية التصويت الخارجي نفسها؛
- برنامج التسجيل الانتخابي؛
- مواد الانتخاب – طبع بطاقات الاقتراع، وإقامة وتركيب مراكز الاقتراع، ونحو ذلك؛
- نقل المواد – وقد ينطوي هذا البند على تكلفة عالية، اعتماداً على عدد البلدان المرتبطة بالعملية. وفي كثير من الأحيان، فإن من الضروري استخدام خدمات البريد السريع لتلبية متطلبات حسن التوقيت (مثلاً، لإعادة بطاقات الاقتراع من التصويت الخارجي إذا كان من المفروض فرزها وعدها في داخل البلاد)؛
- تكلفة الاقتراع والتسجيل ومواقع المكاتب؛
- المواد الإعلامية والتوزيع/وسائل الإعلام. قد تكون هناك حاجة لبرامج اتصال خاصة للتواصل مع الناخبين في الخارج، مع تقديم المعلومات اللازمة، والتوعية بشأن إجراءات التسجيل والتصويت، وهذه الأنشطة قد تنطوي على تكاليف لاستخدام وسائل الإعلام في عدة بلدان؛
- الاتصالات – هناك حاجة للتواصل الدائم بين الإدارة الانتخابية وعملياتها الخارجية؛
- المراقبة – قد ترغب هيئة الإدارة الانتخابية في توفير مراقبين خاصين بها لأنشطة التسجيل والتصويت الخارجية، كما أنها قد ترغب في مساعدة ممثلي الأحزاب السياسية لحضور هذه الفعاليات،
- تنفيذ تكاليف المنظمات المشاركة.

وسيم إدراج الكثير من تكاليف الانتخابات الأساسية، مثل بنود الشراء والطباعة في الميزانية العامة للانتخابات (مثلاً، يجب أن يشمل عدد أوراق الاقتراع التي يتعين طباعتها الناخبين في داخل البلاد وخارجها).

وإذا تم إشراك عدد كبير من البلدان، وعدد كبير من الناخبين، فقد يكون من المفضل الشروع في المفاوضات في وقت مبكر لإشراك أعضاء السلك الدبلوماسي، وهيئات الإدارة الانتخابية الوطنية، والوكالات الدولية المعنية في تلك البلدان. وقد يكون من الممكن استعارة الكثير من المعدات اللازمة لمحطات الاقتراع محلياً، كما أن مسؤولي الانتخابات المحليين قد يساعدون في الأعمال التحضيرية التي تجرى في كل بلد، ولكن من الضروري التوصل إلى اتفاق مع هيئة الإدارة الانتخابية المحلية

أو هيئة الإدارة الانتخابية الوطنية المعنية (انظر الفصل السادس). وتختلف مثل هذه المساعدات اختلافاً كبيراً من بلد إلى آخر، ويتعين التفاوض بشأن كل منها على أفراد. ففي اليوسنة والهرسك، فقد كان الدعم الدولي حاسماً للغاية. "وقد كانت معظم البلدان التي تستضيف اللاجئين البوسنيين ثرية ومستقرة سياسياً بما فيه الكفاية للسماح بإجراء، وحتى بتمويل، أنشطة الانتخابات اللازمة للبوسنيين فوق أراضيها. ولكن لا يمكن توقع نفس الشيء من البلدان المضيفة في مناطق أخرى" (منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، مجموعة اللجنة التوجيهية لانتخابات اللاجئين عام ١٩٩٧: ٦١). وعندما يكون عدد الناخبين في الخارج قليلاً (مثل الدبلوماسيين، والعمال، والمسافرين)، فإن سفارة البلد المعني قد تكون عادة قادرة على التعامل مع الترتيبات اللازمة دون الحاجة لمساهمة من جانب الهيئات المحلية لإدارة الانتخابات.

الجدول ٥-٣: يعطي بعض الأمثلة على تكاليف برامج التصويت الخارجي. ومع ذلك، فإنه من غير الممكن دوماً التأكد مما هو مدرج في مختلف الأرقام، كما لا يمكن التعامل مع الأرقام الواردة هنا على أنها قابلة للمقارنة بصورة مباشرة.

الجدول ٥-٣: أمثلة من تكلفة برامج التصويت الخارجي

التكاليف التقديرية لبرنامج التصويت الخارجي (بالمليون دولار أمريكي)	الكلفة لكل ناخب مسجل بالدولار الأمريكي	
٩٢	٤٠٠-٣٠٠	العراق (كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥)
١٧	٤٥	إيران (كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥)
٢٤	٢٠ في إيران/ ٣٢ في باكستان	أفغانستان (٢٠٠٤)
٦	*١٣	إندونيسيا (٢٠٠٤)
١	**١٦١	تيمور الشرقية (١٩٩٩)

* تمثل هذه الأرقام المخصصات التي تمت الموافقة عليها. ولكن النفقات الفعلية غير معروفة. وفي النهاية، فإنه لم يتم احتساب سوى نحو ٠,٢٪ فقط من كمعدل إقبال للناخبين للخارجيين (انظر دراسة الحالة لإندونيسيا).
** المصدر: المنظمة الدولية للهجرة، «دراسة حالات تصويت خارجي: تيمور الشرقية».

لقد كان برنامج التصويت العراقي الخارجي هو الأعلى كلفة في التاريخ. ويمكن إرجاع الكثير من التكاليف في كل من العراق وأفغانستان، وخاصة في العراق، إلى المتطلبات الأمنية، على الرغم من أن هناك عاملاً آخر يتصل مباشرة بتلك القضية في العراق يعود إلى الترتيبات المؤسسية التي تم وضعها لتنظيم وإدارة برنامج التصويت في الخارج خلال فترة زمنية قصيرة جداً، فقد تم التعاقد على كامل برنامج التصويت الخارجي للعراق مع المنظمة الدولية للهجرة، ما أدى إلى تحميل النفقات التنظيمية العامة على تكاليف للبرنامج ككل. وكانت تكلفة التصويت الخارجي للعراق في انتخابات شهر كانون الأول/ديسمبر عام ٢٠٠٥، والتي تم تنظيمها بصورة رئيسية من قبل مفوضية المنظمة الدولية للهجرة والموظفين العراقيين، أقل بكثير مما كانت عليه في انتخابات كانون الثاني/يناير، التي جرى تنظيمها بمساعدة الشركاء الدوليين. ولم تمثل تكلفة برنامج التصويت الخارجي في تيمور الشرقية بشأن الاستفتاء على الاستقلال عام ١٩٩٩ سوى جزء بسيط للغاية من تكاليف برنامج التصويت الخارجي في كل من العراق وأفغانستان. وقد أمكن خلالها تسجيل حوالي ٦,٢٢٠ ناخب من تيمور الشرقية في ست دول، وكان الإقبال على التصويت الخارجي منقطع النظير؛ حيث وصلت نسبته ٩٦,٥ بالمئة من المسجلين أصلاً للتصويت.

وقد تؤدي عملية تحليل برامج التصويت الخارجي إلى أجزاء صغيرة، مع تولي هيئة الإدارة الانتخابية بذاتها، في بلد المنشأ نفسه، للتعاقد مباشرة على إجراء الأجزاء الصغيرة اللازمة في

العملية، مثل طباعة بطاقات الاقتراع، إلى الحد من تكلفة النفقات العامة. وسوف تصبح التكاليف أعلى إلى حد كبير عند العمل على وضع برنامج تصويت خارجي لأول مرة، أو عند محاولة إعادة تشكيل برنامج سابق حافل بالعيوب والنواقص. وهناك طرق أخرى شتى لخفض التكاليف، تشمل استبعاد تكاليف استخراج وثائق هوية جديدة.

ويتم تحمل معظم التكاليف بالاشتراك بين بلد المنشأ والمجتمع الدولي، وبطريقة محدودة من قبل الدول المضيفة، ولكن بعض التكاليف الأخرى يتحملها الناخبون أنفسهم، حيث أن الناخبين في كثير من الأحيان يدفعون أجور سفرهم وتنقلهم من أجل إجراءات التسجيل والتصويت. وحسب الجدول الزمني للانتخابات، فإن الناخبين يحتاجون إلى القيام برحلتين، الأولى للتسجيل، والثانية للاقتراع والإدلاء بأصواتهم. وقد تشكل تكاليف السفر عقبة في وجه المشاركة، خاصة إذا كان الناخبون المؤهلون مضطرين إلى قطع مسافات كبيرة، كما قد يؤدي ذلك إلى تدني وخفض نسبة مشاركة الناخبين في الخارج. وخلال الانتخابات العراقية في كانون الثاني/يناير عام ٢٠٠٥، كانت تكاليف السفر للناخبين من أجل التسجيل، ومرة ثانية للتصويت، باهظة لدرجة الإحباط، خاصة في دول مثل السويد والولايات المتحدة (حيث كانت نسبة الاقتراع بحدود ١٠٪ فقط من الأصوات الخارجية)، ولم يكن هناك سوى عدد محدود من مواقع الاقتراع والتسجيل. وقد عملت الحكومة الدانمركية على دعم تكاليف أجور سفر الناخبين للمشاركة في برنامج التصويت الخارجي العراقي، ولكن معظم البلدان المضيفة الأخرى قد أجمعت عن تقديم مثل ذلك الدعم.

وقد تعمل القضايا المتعلقة بالميزانية على إنتاج حلول خلاقة ومبتكرة لبعض المشاكل التي تعترض سبيل التصويت الخارجي. وفي المناطق التي تكون فيها أعداد كبيرة من اللاجئين ممن يعيشون على مقربة من أماكن التصويت، فإنه يمكن الاستعانة بمتطوعين من مجموعات اللاجئين هناك وغيرهم من جماعات المجتمع المدني، ممن يتمتعون بالمهارات اللغوية اللازمة للتعامل مع كثير من أنشطة التوعية والتدريب. وفي بعض الحالات، فإن من الممكن الاعتماد على تلك الجماعات لتوفير المسؤولين عن إجراء الانتخابات. كما تستطيع الجاليات، عادة، الإحياء بمقترحات وتدابير لتوفير التكاليف (على الرغم من خطر احتمالات الانحياز في تلك الاقتراحات).

وبطبيعة الحال، فإنه ينبغي النظر في التكاليف المالية والتكاليف غير المالية التي ينطوي عليها عدم إجراء التصويت الخارجي، مثل الآثار المترتبة على توطيد السلام وترسيخ الديمقراطية وإشاعة الأمن والاستقرار، أو تحقيق المصالحة الوطنية، خاصة في المجتمعات الخارجة لتوها من صراعات. وفي بعض الحالات، فإن التكاليف المترتبة على عدم إجراء تصويت في خارج البلاد، قد تتجاوز بكثير تكلفة وضع وتنفيذ برنامج تصويت خارجي واحد في المدى البعيد.

٥- اللوجستيات

إن عملية شراء وتوزيع المواد الانتخابية والمعدات قد تتخذ أبعاداً إضافية عند إجراء التصويت الخارجي. وإذا كان الناخبون في الخارج يعيشون في عدة دول مختلفة، فإن مشاكل توصيل المواد الانتخابية، لينتازم وصولها مع توريد العناصر والمواد نفسها في داخل البلاد، سوف تزداد وتتفاقم بنسبة كبيرة.

وقد يتطلب الأمر ضرورة وضع ترتيبات خاصة مع مقدمي الخدمات، مثل أصحاب المطابع والمصنعين لتوريد الخدمات اللازمة في مواقع محددة في داخل البلاد وخارجها. وهذا الأمر قد يثير تساؤلات بشأن المسائل الأمنية والتوقيات الزمنية، والتي يتعين ضبطها والتحكم فيها بدقة وعناية. كما يتعين دوماً أخذ مشاكل البنى التحتية لأمر النقل والاتصالات بعين الاعتبار عند التخطيط لتلك التوريدات. وقد تكون إجراءات نقل أوراق الاقتراع معقدة من قبل النظام الانتخابي المستخدم. وفي الانتخابات التي يستخدم فيها نظام التمثيل النسبي على الصعيد الوطني، فإنه يجري استخدام بطاقة

الاقتراع نفسها في كل مركز تصويت. ومع ذلك، فإنه في حالة وجود نظام انتخابي حيث تستخدم كل دائرة انتخابية ورقة اقتراع فريدة وخاصة بها، فإن عملية توزيع البطاقات تصبح أكثر تعقيداً. كما يتعين تحديد الناخبين حسب الدوائر الانتخابية، ما يضيف أعباء لخطوة أخرى في العملية، ما لم يتم استخدام بطاقات اقتراع بريدية. وهذه بالطبع تشتمل على تعقيداتها الخاصة بها، لأن كل ناخب آنذاك، يحتاج إلى قائمة المرشحين أو الأحزاب المتنافسة في الدائرة الانتخابية المعنية.

وفي حالة تعطل توريد المواد، فإنه ذلك قد يؤدي إلى خلق حالة من التوتر، كما حدث في انتخابات الجمعية الوطنية لجمهورية أفريقيا الوسطى في عام ١٩٩٨:

كانت هناك مرارة في كل من الغابون المجاورة، وفرنسا، حيث حاصرت جموع الناخبين المهاجرين الغاضبة بعثاتها الدبلوماسية؛ في إصرار منها على التصويت. وخاطب متظاهر في مدينة ليبرفيل، عاصمة الغابون، الصحفيين المتواجدين هناك قائلاً: "لم نكن قادرين على التصويت هنا في ليبرفيل، لأن القنصلية لم تحصل على المواد اللازمة لتمكينها من تنظيم الانتخابات. وهذا هو السبب في احتجاجنا على الانتهاك الصارخ للدستور، من خلال منع مواطني أفريقيا الوسطى في الغابون من ممارسة واجباتهم المدنية بحرية. نحن نحتج هنا بكل طاقتنا". (Tumanjong: ١٩٩٩: ٤١-٤٢).

وحتى البلدان التي تتمتع بوجود بنى تحتية وشبكة اتصالات ممتازة، فإنها قد تواجه صعوبات أيضاً. فقد حدث أن بعض الناخبين الكنديين العاملين في كوسوفو في وقت الانتخابات الكندية في عام ٢٠٠٠، كانوا غير قادرين على التصويت، عندما لم تصل العديد من بطاقات الاقتراع إلى "مكتب التنسيق الكندي" للتصويت الخارجي في كوسوفو، في الوقت المحدد لها.

كما أن هناك جانباً هاماً من جوانب الخطط اللوجستية يتمثل في تعيين وتدريب الموظفين للتصويت الخارجي. وسواء كانوا مستخدمين بصورة مباشرة، أم معينين من قبل وكالة وطنية أو دولية في كل بلد، فإن المسؤولين عن الانتخابات يحتاجون إلى تدريبات محددة ومفصلة. وعلى الرغم من أن كتيبات ونشرات التسجيل والتصويت المعدة للتدريب في داخل البلد تعتبر مفيدة، فإن هناك أيضاً بعض المسائل المحددة التي يتعين معالجتها لموظفي إدارة عملية التصويت الخارجي. وقد يشمل ذلك السياق العام بشأن (اتفاقات السلام، وخلفية البلاد، على سبيل المثال)، وبعض التحديات الخاصة (مثل الوصول إلى الناخبين في مخيمات اللاجئين، ومعرفة كيفية الوصول إلى الأشخاص المتفرقين)، وتعليمات خاصة لطريقة إعادة مواد التسجيل وبطاقات الاقتراع إلى الإدارة الانتخابية.

ويعتبر تثقيف الناخبين والتواصل مع الناخبين المحتملين أيضاً بمثابة جزءاً هاماً من التحضيرات اللوجستية. وقد تحتاج المواد المصممة للتصويت الداخلي إلى بعض التعديلات لاستخدامها في خارج البلاد (بما في ذلك اللغة). كما ستكون هناك حاجة للتعاون الوثيق مع المنظمات الدولية والوطنية للوصول إلى الناخبين المحتملين، وإجراء برامج التوعية والتثقيف بين صفوفهم. كما أن استخدام وسائل الإعلام الجماهيري ينبغي أن يظل موضوعاً في أدنى الحدود الممكنة، من أجل الحفاظ على خفض التكاليف، ما لم يكن هناك عدد كبير من الناخبين الخارجيين في بلد معين. وينبغي أيضاً التحقق من الأنظمة المفروضة على وسائل الإعلام في البلد المضيف. ويجب توجيه الإعلانات والمعلومات بدقة من أجل الوصول إلى الناخبين المؤهلين في مختلف المواقع. ومن الممكن أيضاً للمسؤولين عن الانتخابات أن يشاركوا في حملة توزيع المعلومات، إذا كانت الأحزاب السياسية لا تملك الوسائل والإمكانات للقيام بذلك في خارج البلاد. وقد تكون هناك حاجة لوجود خطوط هواتف مجانية للرد على الاستفسارات، إذا كانت هناك أعداد كبيرة من الناخبين الذين يعيشون في بلد معين في الخارج.

وكما هو الحال في عملية التخطيط، فإن التحضيرات اللوجستية يتعين رصدها وتنفيذها بعناية فائقة، وذلك لضمان توفير الاستعدادات والاحتياطات لجميع الاحتمالات من الحالات الطارئة بشأن الأمور المتعلقة بالمواعيد والجدول الزمنية للتسجيل والتصويت.

٦- أمن المواد الانتخابية

تتطلب المسائل المتعلقة بالأمن والرقابة على مواد التسجيل والتصويت اهتماماً خاصاً في التصويت الخارجي. ويعتبر الأمن أمراً ضرورياً خارجياً كما هو داخلياً، ولكن ثمة تحديات إضافية في مجال تأمين المواد الحساسة أثناء نقلها من العديد من البلدان وإليها. وعندما يتم إرجاع بطاقات الاقتراع إلى هيئة الإدارة الانتخابية، فإنها قد تتطلب أيضاً نقلها مرة أخرى إلى أماكن على مستوى المقاطعة أو البلدية، وفقاً لترتيبات الفرز والمطابقة المقررة. وتتطلب كل خطوة في الخطة أمنية ضمان منع الغش والتلاعب أو الاحتيال.

وغالباً ما يرغب المراقبون وممثلو الأحزاب السياسية في تتبع مسار بطاقات الاقتراع والمواد الانتخابية الأخرى، من المنشأ وحتى الوجهة النهائية المقصودة لها. كما يلزم توفير وسائل نقل آمنة، مثل البريد الشخصي المضمون، أو الحقيبة الدبلوماسية، لطمأنة المراقبين والمرشحين والناخبين، على السواء، بأن بطاقات الاقتراع لا يمكن العبث بها، بأي شكل من الأشكال.

كما يعتبر الأمن أيضاً قضية جوهرية في عملية التسجيل. وفي بعض الأوضاع، فإن تقديم البيانات اللازمة لتسجيل الأسماء للتصويت قد يشكل خطورة بالنسبة لبعض الأفراد، حيث يتوجس اللاجون ويشعرون بالقلق خشية فقدان وضعهم كلاجئين، أو إجبارهم على العودة مبكراً إلى بلدانهم الأصلية. ولهذا السبب، فإنهم قد يتطلبون التأكد من أن بيانات التسجيل التي يقدمونها ستظل سرية لدى الإدارة الانتخابية. وقد يتعارض مثل هذا المطلب مع المثل الأعلى للانتخاب بنظام القائمة المفتوحة؛ حيث تستطيع الأحزاب السياسية الوصول والإطلاع على معلومات التسجيل والاقتراع. كما يمكن وضع تدابير احترازية لحماية المعلومات الخاصة بموقع ما، أو وضع الناخب من خلال العمل بدقة على تحديد المعلومات التي ستنم طباعتها في السجلات الانتخابية. وهذا النوع من المشكلات، يتطلب النظر بحرص للموازنة بين احتياجات المواطنين النازحين مع متطلبات واشتراطات النظام الانتخابي المطبق.

٧- تسجيل الناخبين

يحدد مشروع القانون من يحق له التصويت؛ في حين أن هيئة الإدارة الانتخابية تحدد إجراءات تسجيل الناخبين المؤهلين، وطرق منع الغش والتحايل. وعادة ما تكون السجلات الانتخابية مسألة تسجيل عام، وهو ما يعني أن البيانات التي تنتشر في القوائم يجب أن يتم الاتفاق عليها، وأن البيانات التي يتم جمعها يجب أن تظل سرية.

ويجوز تسجيل الناخبين الخارجيين في السجل الانتخابي الخاص بالدائرة الانتخابية لمكان الإقامة السابق للناخب المتواجد آنذاك في الخارج، أو في قائمة وطنية أخرى (مثلاً، إذا كان البلد المعني يحتوي على سجل انتخابي واحد وموحد)، أو قد يكون هناك سجل خاص للناخبين الخارجيين من الخارج. وفي الحالة الأخيرة، فإنه يمكن تصنيف القوائم حسب البلد الذي يتواجد فيه الناخبون في الخارج، أو وفقاً لنوع وطبيعة الإقامة هناك (دائمة أو مؤقتة)، أو حسب فئات الناخبين (مثل اللاجئين، والعمالة الوافدة وغيرها)، أو من خلال أي مزيج من هؤلاء. وقد يكون هناك سجل دائم للناخبين، ويتعين تحديثه بانتظام، أو تسجيل منتظم بطريقة آلية، أو يتعين على الناخبين التسجيل قبل كل عملية انتخاب.

ويتعين على الناخبين الخارجيين العاملين أو المسافرين في بلد آخر التأكد من أن أسماءهم مدرجة في السجل الانتخابي. ويقع عبء التأكد من إدراج الاسم في السجل الانتخابي، عن طريق البريد أو عن طريق شبكة الإنترنت، على عاتق الناخب وحده. وفي حالة وجود عدد غفير من النازحين، فإنه عادة

ما يكون من الضروري إجراء تسجيل جديد، لأن أيًا من السجلات الانتخابية الموجودة آنذاك، تكون عادة قد عفا عليها الزمن. وقد تكون مسألة تنظيم وإدارة هذه العملية مكلفة للغاية. وفي تلك الحالات، فإن المسؤولية تقع على عاتق الهيئة الإدارية للانتخابات لضمان تحقيق تلك المهمة. كما ينبغي تصميم عملية التسجيل، بحيث يلبي سجل الناخبين الخارجيين سائر الشروط المنصوص عليها في القانون، فضلاً عن مواجهة أية مشاكل أو متطلبات محددة في الدول المضيفة. كما يمكن إجراء التسجيل من قبل المسؤولين المحليين المدربين، أو من قبل العاملين في السفارة أو عن طريق البريد. وفي كل خطوة من عملية التسجيل، فإن هناك حاجة إلى وضع ضوابط فاعلة لمنع الغش وردع الاحتيال. كما يجب أن تظل بطاقات التسجيل والبيانات مصانة ومحفوظة بطرق آمنة، من أجل تجنب الازدواجية في الاقتراع أو فقدان بطاقة الاقتراع نفسها. كما يجب أيضاً وضع وممارسة الرقابة المشددة في توزيع البطاقات وغيرها من المواد، وضمان إعادتها بصورة صحيحة، بحيث يتحمل الأشخاص الذين يتداولونها المسؤولية عنها، ويظلون خاضعين للمساءلة عن كل بند أو مادة من موادها.

وقبل الشروع في عملية تسجيل الناخبين في الخارج، فإنه يتعين تحديد واستهداف مواقع الناخبين المحتملين، قدر الإمكان. كما يجب أن تكون خطة الاتصالات للتمكن من الوصول إلى الناخبين المؤهلين وتقديم المعلومات عن عملية التسجيل موضوعة بصورة محكمة ومعقولة. كما يمكن توجيه تلك المعلومات من خلال المنظمات الدولية، والمنظمات المحلية غير الحكومية، ومنظمات المجتمع المحلي، فضلاً عن مواقع الإنترنت.

والناخبون الخارجيون، واللاجئون خاصة، غالباً ما لا يملكون وثائق رسمية أو هويات شخصية. ويتعين في تلك الحالات تبني الإجراءات الواجب اعتمادها، لتمكين الناخبين المؤهلين للتسجيل باستخدام بعض الوسائل الأخرى لتحديد الهوية (مثل سجلات المفوض السامي للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أو عن طريق القسم وحلف اليمين). وفي الوقت ذاته، فإن الإجراءات يجب أن تحول دون تسجيل الأشخاص غير المؤهلين عن طريق الاحتيال. كما يجب أن تتيح إجراءات التسجيل الفرص المتساوية لجميع الناخبين المؤهلين في الخارج، بغض النظر عن العرق أو الدين. وغالباً ما تجد أفراد الأقليات الأمر أكثر صعوبة من بين أمور أخرى لتحديد هويتها، وجنسيتها، وقد يحتاجون للمزيد من الاهتمام والانتباه أثناء عملية التسجيل.

ويجب أن تظل أي إجراءات خاصة في حدود نص وروح التشريعات القائمة، وربما تتطلب تعديلات على القانون. وإن حدث أن عمد مسؤولو الانتخابات في كل بلد مضيف لاتخاذ قراراتهم الخاصة بشأن من هم المؤهلون للتصويت، أو أي شكل من أشكال تحديد الهوية قد يكون مقبولاً لديهم، فإن ذلك قد تكون له عواقب وخيمة، وتداعيات خطيرة، وتشعبات وانعكاسات هائلة بشأن قبول نتائج الانتخابات.

وقد أصبح التسجيل الدقيق للناخبين الخارجيين قضية سياسية، كما حصل في غيانا بعد شمل حق الانتخاب للناخبين غير المقيمين بعد عام ١٩٦٨:

ظلت هناك ادعاءات قائمة بصورة متواصلة بأن قوائم الناخبين في الخارج لم تكن دقيقة في كثير من الأحيان، وتم إعدادها من دون معرفة مسبقة أو مشاركة من جانب لجنة الانتخابات. كما قيل إن القوائم كانت مشوشة للغاية بناخبين وهميين، وغير مؤهلين للتصويت، وكانت نسبة انعدام الدقة في الإدخالات بحدود ٧٥٪. وقد تم العثور على ناخبين يعيشون في عناوين غير موجودة، أو في أماكن شاغرة، أو في مراعى مفتوحة وأماكن مهجورة. وكان هناك انتقاد آخر موجه للتصويت في الخارج، مفاده أن نسبة ٩٥٪ من تلك الأصوات قد ذهبت لصالح الحزب الحاكم... [وقد جرت محاولة إدخال تعديل في عام ١٩٨٥ لتغيير نظام التصويت في الخارج، ولكن الخطة الأساسية بقيت على حالها وظلت معيبة، لأنها كانت عرضة لتلاعبات خطيرة في عملية الانتخابات]. (Dundas ١٩٩٣: ٦١-٦٤).

كما يتعين وضع أساليب قانونية للاعتراض على تسجيل اسم ما، أو تصحيح إدخال معين، في سجل الناخبين الخارجيين، إذا لم تكن القائمة مدمجة في السجل الانتخابي الداخلي للبلاد. كما يجب وضع حد أدنى من المعايير اللازمة، بصورة مشابهة لتلك المطبقة في التسجيل للانتخاب الداخلي، وذلك لضمان سلامة السجلات الانتخابية.

٨- التصويت الخارجي والاقتراع السري

إن جميع التدابير المستخدمة لحماية سرية التصويت والاقتراع داخلياً يتعين تكرارها في الإعداد للتصويت الخارجي. ويعتبر تدريب العاملين في الانتخابات، بما في ذلك أي دبلوماسيين أو أعضاء عسكريين مشاركون في إنشاء مراكز اقتراع، بمثابة خطوة أساسية في ضمان نزاهة التصويت. وفي معظم الحالات، فإن من الممكن تكرار الإجراءات بمراكز الاقتراع وإجراءات التصويت في الانتخابات الخارجية. وفي حالات أخرى، فإن تلك الأمور قد تكون غير عملية، مثل الحالة التي لا يتواجد فيها سوى عدد قليل من الناخبين. وعند استخدام نظام إعادة الطرود أو الرسائل البريدية، فإن هناك حاجة إلى خطوات إضافية لضمان السرية. وقد يكون ذلك صعباً عندما يتلقى الناخب ورقة الاقتراع عن طريق البريد، ويقوم باستكمالها بواسطة التأشير عليها في المنزل. كما قد يكون من الضروري الطلب من الناخبين التوجه إلى سفارة أو مؤسسة عامة للتأشير على ورقة الاقتراع بصورة سرية. كما يجب إرفاق بطاقة الاقتراع بورقة تحتوي على تعليمات لإطلاع الناخب أن عليه وضع علامة أو التأشير على ورقة الاقتراع بصورة خصوصية، وأن أي تدخل من أي طرف آخر يمثل خرقاً للقانون.

ويستند اختيار مواقع مراكز الاقتراع للتصويت الشخصي على معلومات التسجيل. ومع ذلك، فإنه يجب أن تكون هناك خطط احترازية للطوارئ بشأن التغييرات في أوضاع الناخبين. وقد تؤثر عودة واسعة النطاق للاجئين قبل يوم التصويت على أعداد ومواقع مراكز الاقتراع. كما قد تكون هناك أيضاً أعداد من الناخبين المسجلين للتصويت في الخارج، ولكنهم يختارون العودة للبلاد في يوم التصويت، والرغبة للتقدم بالاقتراع من داخل البلاد.

وتتطلب بطاقات الاقتراع المؤشر عليها من قبل الناخبين الخارجيين عموماً استخدام مجموعة من المظاريف أو المغلفات بهدف الحفاظ على سرية ورقة الاقتراع، وهوية الناخب، في كل خطوة - بدءاً من الاقتراع، وعند إعادة بطاقة الاقتراع إلى هيئة الإدارة الانتخابية، وعند الفرز وعد الأصوات، في نهاية المطاف. (انظر الشكل ٥-١). ويتم تبيان هوية الناخب على الغلاف الخارجي، ليتمكن إجراء تدقيق مزدوج في السجل الانتخابي للتحقق من أهلية الناخب، ومنعه من التصويت أكثر من مرة. وإذا كان الاقتراع يجري عن طريق البريد، فإن هذا الطرف يكون مطبوعاً مسبقاً بعنوان الإدارة الانتخابية (أو الهيئة التي تدير التصويت). كما يكون هناك أيضاً مغلف آخر داخلي، يبين عنوان الهيئة أو الجهة الانتخابية التي يتعين توجيه بطاقة الاقتراع لها لفرزها هناك، وإتاحة المجال لتوزيع بطاقات الاقتراع على المستوى الوطني أو الإقليمي أو البلدي المناسب. وأخيراً، هناك مغلف داخلي آخر لا يحمل أية علامات ويحتوي فقط على ورقة الاقتراع الفعلية، ويتم طرح ذلك المغلف في داخل أحد صناديق الاقتراع المناسبة لعملية العد. ويتيح استخدام مزيج من اثنين أو ثلاثة مغلفات التأكد من أهلية الناخب، وتوريد بطاقة الاقتراع بشكل صحيح، وفرز واحتساب الصوت المدلى به في بطاقة الاقتراع، من دون العودة للتعقيب على الناخب الذي أدلى بصوته في تلك الورقة. وتعتبر هذه العملية من التصويت هامة للغاية، وتدعو الحاجة إلى ضرورة وضع تعليمات دقيقة، حتى يتسنى للناخبين وموظفي الانتخابات فهم النظام بدقة، والثقة التامة فيه.

الشكل ١-٥: المغلفات المستخدمة للتصويت الخارجي

الاسم: _____	الدائرة (أو المقاطعة، إلخ): _____
العنوان: _____	
رقم الناخب: _____	
(مغلف ورقة الاقتراع)	

وتشكل القرارات المتعلقة بكيفية احتساب أوراق الاقتراع، أيضاً، جزءاً هاماً من سرية التصويت. وإذا لم يكن هناك سوى عدد قليل من بطاقات الاقتراع الخارجية، فإنها قد تتطلب خطتها مع أوراق الاقتراع الداخلية لمنع الإفصاح عن المعلومات. وعلى سبيل المثال، فقد حصل في ليسوتو في عام ١٩٩٨ أن كان نصيب بعض المحافظات مجرد ورقة اقتراع خارجية واحدة، كانت مختلطة مع بطاقات الاقتراع الأخرى في انتخاب محدد. وعندما تكون هناك أعداد كبيرة جداً من الأصوات الخارجية، فإنه، غالباً، ما يتم اتخاذ القرار لفرزها وعدها مركزياً، إما في مراكز الاقتراع (كما كان الحال في كرواتيا عام ١٩٩٧)، أو بعد إعادة إرسالها إلى هيئة الإدارة الانتخابية، (كما كان الحال في جنوب أفريقيا عام ١٩٩٤، وفي كوسوفو عام ٢٠٠٠). ثم تضاف الأرقام إلى المجاميع. ولكن للأسف، فإنه في حالات ما بعد الصراع، فقد يحصل انهيار عملية المصالحة، ويعترض أحياناً ممثلو الأحزاب السياسية على جميع أوراق الاقتراع الخارجي في عملية العد. وقد حدث مثل ذلك بالفعل في ليسوتو عام ١٩٩٨.

وتندرج في كثير من الأحيان مهام الأمن في مراكز التسجيل والاقتراع الخارجي عن طريق السفارة أو القنصلية التي يقع فيها مركز الاقتراع. ويمكن الاستعانة بالشرطة المحلية لتعزيز الأمن، إن لزم الأمر مثل ذلك. وأما إذا كان تهديد محدد يندرج بمخاطر أمنية، كما حصل إبان انتخابات عام ٢٠٠٥ العراقية، فإنه يتم اتخاذ ترتيبات خاصة لتوفير إجراءات أمنية إضافية. وهذا يتطلب وضع ذلك في الاعتبار في العناصر المتعلقة بعملية الميزانية. ويعتبر المراقبون وممثلو الأحزاب السياسية جزءاً آخر لا يتجزأ من سرية التصويت. ويعمل هؤلاء المشاركون على ضمان اتباع الإجراءات والمحافظة على سرية التصويت في كل خطوة من خطوات العملية الانتخابية. وغالباً ما يكون من الصعب على الأحزاب السياسية إيفاد ممثلين عنهم في الخارج، ولذلك فإنه يتم الاعتماد على المراقبين الدوليين لتنفيذ مهام الرقابة على التصويت الخارجي.

وقد جرى نشر مراقبين دوليين لمراقبة الانتخابات الخارجية في بعض الانتخابات. ومع ذلك، فإن التكاليف التي تتكبدها المنظمات الدولية لإرسال مراقبين إلى دول عدة في الانتخابات الخارجية تمخّضت عن حلول أخرى. وقد أصبح من الممكن في الغالب تجنيد الموظفين الدبلوماسيين وغيرهم من الموظفين الدوليين (مثل المنظمات غير الحكومية) في كل بلد للقيام بمهمة المراقبة، نيابة عن المنظمة أو المنظمات الدولية المعنية بالأمر. ويتم تدريب هؤلاء المراقبين للإشراف على الانتخابات وتقديم تقاريرهم إلى المنظمة، التي تعمل بدورها على إعداد تقرير شامل. كما تقوم هيئة الإدارة الانتخابية أيضاً، بإيفاد موظفيها إلى كل موقع للتأكد من اتباع الإجراءات المقررة في الانتخابات.

٩- التعاقد الخارجي لإجراء التصويت الخارجي

تستطيع هيئة الإدارة الانتخابية إجراء الانتخاب بنفسها أو التعاقد مع أطراف خارجية للقيام بذلك. ومن غير المعتاد اللجوء لهذا الخيار الأخير، عندما تتولى هيئة الإدارة الانتخابية مهمة مراقبة العملية الانتخابية، ولكن هذا الخيار يجري استخدامه بشكل متكرر في الانتخابات الانتقالية، مع مساهمة مباشرة كبيرة من جانب المجتمع الدولي. وعندها، فإن الإدارة الانتخابية، بالتعاون مع المقاول الفرعي أيضاً، سيكونون في حاجة إلى التفاعل مع مختلف الإدارات الحكومية (مثل وزارة الخارجية).

وقبل عام ١٩٩٦، كان التصويت الخارجي حيثما وجد، يمثل جزءاً من التخطيط الشامل للعملية الانتخابية. وعلى سبيل المثال، كانت عملية التسجيل والتصويت للاجئين في كمبوديا في عام ١٩٩٣ جزءاً لا يتجزأ من وظائف المكوّن الانتخابي التابع لسلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا. ومع ذلك، فإنه في انتخابات عام ١٩٩٦ في البوسنة والهرسك، وبحكم حجم التصويت الخارجي، فقد تم اعتماد مناهج أخرى. وقد كان اللاجئون من البوسنة والهرسك منتشرين في أكثر من ٥٠ بلداً، ولكن العدد الأكبر منهم كان في الدول المجاورة. وقد عملت منظمة الأمن والتعاون في أوروبا على تشكيل مجموعة توجيهية لتنسيق تلك المهمة. كما عملت المجموعة المذكورة مع المركز الدولي لتطوير سياسات الهجرة والمنظمة الدولية للهجرة. وقد تم إنشاء عمليات التسجيل والتصويت على السواء عن طريق البريد (في معظم البلدان)، وبصورة شخصية (في الدول المجاورة). وبعد ذلك، تم التعاقد مع المنظمة الدولية للهجرة للمشاركة في إدارة الانتخابات البلدية في البوسنة والهرسك، وبعدها للتصويت الخارجي في كوسوفو (عام ٢٠٠٠) وعدة بلدان أخرى. (انظر أيضاً الفصل السابع، ودراسات الحالة عن أفغانستان والبوسنة والهرسك، والعراق).

وكان المقاول يقوم بالتنسيق مع هيئة الإدارة الانتخابية، ويعتبر مسؤولاً عن ترتيبات البنية التحتية والمعلومات والتسجيل، وإعداد قاعدة بيانات (في بعض الحالات)، والاقتراع، والتحديات التي تواجه إدراج الأسماء في السجلات الانتخابية. كما كان المقاول مسؤولاً أيضاً عن الأرشفة والوثائق.

١- الخلاصة

كما هو الحال في العملية الانتخابية الداخلية، فإن النظام المستخدم في التصويت الخارجي يحتاج إلى تخطيط دقيق وتنفيذ سليم. كما يتطلب أيضاً التنسيق المنهجي لضمان معاملة جميع الناخبين على قدم المساواة بموجب أحكام القانون الانتخابي ذات الصلة. وتكون التكلفة لكل ناخب في التصويت الخارجي أعلى من تكلفة التصويت في الانتخابات الداخلية في البلاد، ولكن الأمر يتطلب دمج الميزانية لكلا النوعين من التصويت الانتخابي، حتى لا يكون هناك أي تمييز ضد الناخب الخارجي.

ويضيف التصويت الخارجي تعقيداً للعملية، ولكنه يعتبر جزءاً ضرورياً لتوسيع نطاق حق الانتخاب لجميع الناخبين المؤهلين. "لقد وصلنا اليوم، إلى افتراض وتصور، بأن الديمقراطية يجب أن تضمن بالفعل، لكل مواطن بالغ، الحق في التصويت" (Dahl ١٩٩٨: ٣).

وعلى الرغم من أن المرونة أمر مهم من أجل مواجهة التحديات، فإن جميع القرارات يجب أن تكون وفقاً للقانون. ومن شأن التصويت الخارجي، عند إدارته وتنفيذه بصورة صحيحة، أن يساعد في تسهيل العملية الديمقراطية، وفي حالة اللاجئين، فإنه سيعمل على تشجيع الوحدة والمصالحة.

البرازيل: التصويت الإلزامي وتجدد الاهتمام في أوساط النخب من الخارج

ليثيا كالديرون-تشيليوس *

من المفارقات الغريبة، أنه في عام ١٩٦٥، وفي بداية الحكم العسكري الذي استمر حتى فترة الثمانينيات، جرى استحداث هذا الترتيب بموجب تشريع البرازيل الانتخابي لتمكين المواطنين الذين يعيشون في الخارج من التصويت في انتخابات الرئيس ونائبيه، للمرة الأولى. ومع ذلك، فإن التصويت الخارجي لم يحدث حتى عودة البلاد إلى أحضان الديمقراطية، بدءاً من عام ١٩٨٥ وبشكل أكثر تحديداً، في إطار الدستور الجديد الذي تم تبنيه في عام ١٩٨٨ - حيث تم التصديق على القانون وتنظيم وتهيئة الظروف الملائمة لإنفاذ قانون التصويت الخارجي بالفعل. وبما أن قانون التصويت الخارجي هو جزء من عملية التحول الديمقراطي في النظام السياسي البرازيلي، فإن الحق في التصويت الخارجي لم يكن موضع تساؤل آنذاك. وقد اعتقد السياسيون الذين ناقشوا هذا الموضوع، أن البرازيليين الذين غادروا البلاد من قبل، فعلوا ذلك بحكم الظروف السياسية التي كانت سائدة في ظل الديكتاتورية، ولذلك فقد كانت هناك حاجة للديمقراطية، بغية الاعتراف بحقوقهم السياسية وضمائهم.

وقد تم تنفيذ التصويت الخارجي في الانتخابات الرئاسية الأولى بعد عودة الديمقراطية، في عام ١٩٨٩، ومنذ ذلك الوقت، تمكن المهاجرون البرازيليون من ممارسة حقهم في التصويت في الانتخابات الرئاسية اللاحقة في الأعوام ١٩٩٤، ١٩٩٨، ٢٠٠٢، و٢٠٠٦ بما في ذلك، خلال الجولات الانتخابية الثانية في إطار نظام الانتخاب الرئاسي المؤلف من جولتين انتخابيتين.

وينص القانون على قصر الحق في التصويت الخارجي على انتخابات الرئيس ونائبيه. وبالإضافة إلى ذلك، فإنه على أثر الاستفتاء الذي أجري في ٢١ نيسان/أبريل عام ١٩٩٣، عندما وجهت الدعوة للمواطنين لتحديد نظام الحكم الذي يود الشعب في تبنيه (رئاسي أم برلماني)، والاختيار بين النظام الجمهوري أو النظام الملكي، فقد تمت الموافقة على وضع ترتيبات استثنائية، بحيث يتمكن البرازيليون الذين يعيشون في الخارج من المشاركة في ذلك النوع من الاستفتاء. وعلى الرغم من أنه لم تكن هناك أي تجربة أخرى من ذلك القبيل، فقد شكل ذلك الحدث سابقة، بحيث يمكن السماح بالتصويت الخارجي في أنواع أخرى من الفعاليات الانتخابية.

الحق في التصويت الخارجي

إن الحق في التصويت من الخارج يمتد إلى كل ناخب في الخارج ممن يحمل الجنسية البرازيلية، بما في ذلك أولئك الذين حصلوا على جنسية أخرى، ولكن شريطة أنهم قد فعلوا ذلك كشرط للبقاء

* ساهمت إيزابيل موراليس في تحديث دراسة الحالة هذه.

في البلد الأجنبي، أو بحكم ممارسة حقوقهم المدنية، وذلك لأن هذه هي الحالة الوحيدة التي يعترف فيها التشريع البرازيلي بالجنسية مزدوجة. وبالتالي، فإن كل مواطن برازيلي، بحكم الولادة أو بفعل التجنس، ومن يحمل جنسية مزدوجة، يحتفظون بالحق والالتزام بالمشاركة في الانتخابات الرئاسية.

ووفقاً للتشريعات الانتخابية، فإن الحق في الحصول على تصويت خارجي، لا يمتد إلى أولئك الأشخاص ممن هم خارج البلاد بصفة مؤقتة، أو لغير المقيمين بصورة رسمية في الخارج، مثل العمال والطلاب أو السياح. ومع ذلك، فإنه لا بد من القول إن التشريع لا يحدد معايير دقيقة لتطبيق هذه القاعدة، بل إن ديناميكيات الهجرة الدولية تجعل من المستحيل التحديد بوضوح من يُعتبر رسمياً ونهائياً أنه مهاجر. وعليه، فإن جميع المواطنين البرازيليين الذين يسجلون في الوقت المحدد كناخبين من الخارج، في سفارة أو قنصلية برازيلية، يعتبرون مؤهلين للتصويت.

إلزامية التصويت والصوت الخارجي

يعتبر التصويت في البرازيل إلزامياً، وهذا يمتد إلى الناخبين في الخارج. ويتعين على الناخبين الخارجيين الذين لا يصوتون تبرير امتناعهم عن التصويت؛ وإذا لم يفعلوا ذلك، فإنهم سوف يجبرون على دفع غرامة حالما يعودون إلى البلاد. وإذا لم يبادروا إلى دفع الغرامة، فإنهم يخضعون لسلسلة من العقوبات التي تدخل حيز التنفيذ بعد شهرين من عودتهم إلى البلاد. ومن بين هذه العقوبات ما يلي:

- لا يحق لهم التقدم بطلب للحصول على أي منصب أو وظيفة عامة.
- لا يحق لهم الحصول على أية مكافأة أو راتب من وظيفة عامة.
- يتم فرض قيود عليهم من ناحية بعض أنواع القروض التي يمكن الحصول عليها من مصادر في الحكومة الاتحادية أو المحلية، أو من أي مؤسسة ائتمانية تدار كلياً أو جزئياً، من قبل الحكومة.
- هناك قيود على حصولهم على جواز سفر أو بطاقة هوية.
- هناك قيود على تجديد تراخيص تعليمهم وتدريبهم في المؤسسات التعليمية العامة، أو الخاضعة لسيطرة الحكومة.

آلية التصويت الخارجي

تنص التشريعات الحالية، على أن التصويت الخارجي يتم إجراؤه بصورة شخصية في السفارات والقنصليات البرازيلية في جميع أنحاء العالم، حيث يجري تسجيل الناخبين وفقاً لعناوينهم في البلد الأجنبي. وتعتبر جميع إجراءات التسجيل والتصويت من مسؤولية البعثة الدبلوماسية، التي تعتبر مسؤولة أيضاً عن تجميع وإرسال قوائم الناخبين المسجلين في كل مناسبة انتخابية إلى وزارة الخارجية في برازيليا. ويقوم قاضي انتخابي من الدائرة الأولى لمنطقة العاصمة الاتحادية بالموافقة على السجلات الانتخابية الجديدة، ويلغي السجلات السابقة ويصدر بطاقات الاقتراع. وبعدها يجري إرسال هذه المواد إلى البعثة الدبلوماسية المعنية، التي تعتبر مسؤولة عن إبلاغ الناخبين بموعد الانتخاب، والمكان المحدد لهم للتصويت فيه.

وفي حين أن المسؤولية عن القضايا التشريعية المتعلقة بالتصويت الخارجي منوطة أساساً بالمحكمة الانتخابية العليا، فإن التنفيذ تشارك فيه وزارة الشؤون الخارجية والمحكمة الانتخابية الإقليمية لمنطقة العاصمة الاتحادية.

وللحصول على اعتماد لمركز انتخابي في الخارج، فإنه يجب أن يكون هناك ما لا يقل عن ٣٠ ناخباً برازيليّاً مسجلاً في الخارج. وإذا كان هناك أكثر من ٤٠٠ ناخب، فإن يتم إنشاء مركز انتخابي جديد في بعض المباني الرسمية المملوكة للحكومة البرازيلية. وتقوم المحكمة الإقليمية الانتخابية التابعة لمنطقة العاصمة الاتحادية بتعيين الموظفين في مراكز الاقتراع في الجولة الأولى، وكذلك في الجولة الثانية للانتخابات، مع الأخذ بعين الاعتبار اقتراحات وتوصيات القائمين على البعثات الدبلوماسية المعنية.

ويتم توفير جميع المواد المستخدمة في العملية الانتخابية بأكملها، مثل بطاقات الاقتراع، وغيرها، من قبل المحكمة الانتخابية العليا، والتي يتعين عليها إرسال تلك المواد، ما لا يقل عن ٧٢ ساعة قبل موعد الانتخاب المقرر. ويتعين فتح مراكز الاقتراع في نفس الأوقات التي تكون فيها مفتوحة في داخل البلاد، مع السماح لفارق التوقيتات في المناطق الزمنية المختلفة. وبعد فرز الأصوات، يتم إرسال النتائج إلى المحكمة الانتخابية الإقليمية لمنطقة العاصمة الاتحادية بواسطة التلكس الدبلوماسي. ويتيح هذا الإجراء إدراج نتائج التصويت الخارجي مع النتائج العامة على الفور. ثم توضع أوراق الاقتراع في مغلف خاص ويجري إرسالها بواسطة الحقيبة الدبلوماسية إلى المحكمة الانتخابية العليا في برازيليا.

وقد ظل هذا الإجراء للتصويت الخارجي على ما هو عليه منذ أول تجربة له في عام ١٩٨٩. ومن خلال الانتخابات المختلفة، فقد تم إدخال بعض التعديلات على القانون الانتخابي (التي حددتها المحكمة الانتخابية العليا في شكل قرارات) بهدف تجديد وتكييف الإجراءات، كلما كانت ترى أن الحاجة مناسبة. وعلى سبيل المثال، فإنه خلال الانتخابات الرئاسية عام ١٩٩٨ تم تركيب أجهزة كمبيوتر في داخل البرازيل نفسها للسماح بالتصويت الإلكتروني، ولكنه لم يكن من الممكن استخدام نفس الطريقة في الخارج بسبب ارتفاع التكاليف. وتستخدم الآن أجهزة إلكترونية للتصويت في جميع أنحاء البلاد، وقد ظل التصويت الخارجي بواسطة ورقة الاقتراع التقليدية قيد الاستخدام حتى الانتخابات الرئاسية عام ٢٠٠٦؛ وبعدها سمحت المحكمة الانتخابية العليا بإرسال ٢٤٠ حاسوباً أطلق عليها تسمية "الجرار" إلى ٣٠ دولة، حيث يتركز البرازيليون في الخارج بكثافة (أكثر من ٩١ برازيليّاً في كل مكان). وتتركز أكبر جالية برازيلية في الولايات المتحدة، حيث تم تسجيل ٣٢ ألف ناخب محتمل من أصل ٨٦,٣٦٠ ناخب مدرج في مجمل السجل الانتخابي للمواطنين في الخارج. وهناك أيضاً مجموعات كبيرة من المهاجرين البرازيليين في كل من كندا، وألمانيا، وإيطاليا، والبرتغال، والمملكة المتحدة.

معدل الإقبال

على الرغم من أن أرقام التسجيل والمشاركة في الخارج غير مرتفعة، فإنها توضح بعض الاتجاهات المثيرة للاهتمام. ففي انتخابات عام ١٩٩٤ الرئاسية كان هناك ٣٩,٣٦٧ ناخب مسجل في الخارج، منهم ٢٧,٨٣١ ناخب أدلوا بأصواتهم، مما كان يمثل نسبة مشاركة بمعدل ٧٠٪. وفي عام ١٩٩٨، فإن عدد الناخبين المسجلين في الخارج قد ازداد بنسبة ٢٠٪ تقريباً، ليصل إلى ما مجموعه ٤٧,٩٦١ ناخب مسجل، ولكن لم يصوّت منهم سوى ٢١,٨٤٤ ناخب فقط (أي بنسبة ٤٥,٥٪). وفي الانتخابات الرئاسية لعام ٢٠٠٢، ارتفع العدد إلى ٦٩,٩٣٧ ناخب مسجل، أي ما يقرب من ٤٥٪ أكثر من الانتخابات التي جرت قبل أربع سنوات. وكان من المفترض حسم الانتخابات الرئاسية خلال الجولة الثانية من التصويت، وقد صوت في الجولة الأولى لتلك الانتخابات ما نسبته ٥٥,٥٪ من بين ٣٨,٦١٨ ناخب مسجل في الخارج، وأما في الجولة الثانية، فقد صوّت ما نسبته ٥١,٧٪ من أصل ٣٦,٠٤٣ ناخب مسجل في الخارج. وتشير هذه الأرقام إلى زيادة مضطربة في تسجيل الناخبين في الخارج، واستقرار نسبة الإقبال عليها إلى حد ما. وفي الانتخابات الرئاسية في شهر تشرين الأول/أكتوبر عام ٢٠٠٦، صوّت ما يقرب من ٥٠٪ من البرازيليين المسجلين في الخارج في الجولتين الأولى والثانية، عندما أعيد انتخاب الرئيس لولا دا سيلفا.

التحديات

ثمة نوعان من التحديات الرئيسية في تنفيذ عملية التصويت الخارجي للمواطنين البرازيليين.

النوع الأول يتمثل في أنه لم يتم تحديد الفترة المسموح بها لتسجيل الناخبين على وجه الدقة. وعادة ما يتم تعديل ذلك من انتخاب إلى آخر، وبصفة عامة، فإنها تعتبر فترة قصيرة (ما بين شهر وشهرين ونصف قبل موعد الانتخابات). وقد سبب هذا إرباكاً، وترك بعض الناخبين المحتملين مستبعدين من

العملية الانتخابية. وللتخفيف من حدة هذه المشكلة، فإن فترة تسجيل الناخبين في الخارج تحتاج إلى تعريف واضح، والميل إلى الاستمرار في تمديد فترة تسجيل الناخبين.

والتحدي الثاني يكمن في حقيقة أن السلطات الانتخابية ليس لديها برنامج لتشجيع التسجيل بين صفوف المواطنين البرازيليين المقيمين في الخارج، وكانت النتيجة أن الدعوة للتسجيل كناخبين في الخارج لم تنجح إلا في أوساط المغتربين المرتبطين بالسياسة، ولم تنجح، بصورة متواصلة، حتى في أوساط الذين لا يشاركون باستمرار في جمعيات أو جماعات مرتبطة بالحياة السياسية في البرازيل. وهذا التحدي يمثل نقطة الضعف الفاتلة في نظام التصويت الخارجي البرازيلي. ومع ذلك، فإن هذا الوضع نفسه قد أدى إلى الاهتمام المتزايد من جانب نشطاء الأحزاب السياسية للمشاركة في الحياة السياسية لبلدهم الأصلي، ولا سيما من الحزب الحاكم في السلطة حالياً، وهو حزب العمال. وفي هذا السياق، فإن البرازيل تشهد حالياً تحركاً جديداً، حيث يقوم المرشحون بترويج حملات دعائية لأنفسهم في الخارج. وخلال حملة الانتخابات الرئاسية لعام ٢٠٠٢، في مدينتين، حيث تقيم أكبر جاليات من المواطنين البرازيليين في الخارج، وهما مدينة بوسطن في الولايات المتحدة، ولشبونة في البرتغال. وقد طالبت جماعات المغتربين من المرشحين، وتحديدًا مرشح حزب العمال، لويس ايناسيو لولا دا سيلفا أن يدرجوا في جداول أعمالهم السياسية قسماً خاصاً يتعلق بأوضاع المهاجرين البرازيليين. وكان لهذا تأثير مباشر على تصورات الناس البرازيليين حول أوضاع هجرة زملائهم المواطنين، وفي إعادة تحديد مفهوم سياسة الهجرة في البرازيل، خلال الفترة الأولى من حكم الرئيس لولا دا سيلفا. وتبين هذه الحقيقة، وحدها، أهمية الأصوات الخارجية في البرازيل.

وحتى لو أن نسبة صغيرة، نسبياً، من الناخبين المؤهلين للتصويت في الخارج قد تقدم على التصويت والاقتراع، فإن قوة قانون التصويت الخارجي تكمن في الحقائق التالية: (أ) إنه يضمن الحقوق السياسية للمواطنين؛ (ب) إنه يشمل جميع المواطنين على اختلاف مواقعهم الجغرافية، ممن يقررون الإبقاء على الارتباط الوثيق مع بلدهم.

وأخيراً، فإنه ينبغي التأكيد على أن التكاليف المرتبطة بتنفيذ عملية التصويت الخارجي تمثل جزءاً لا ينطوي إلا على حصة صغيرة من النفقات التشغيلية لهيئة الإدارة الانتخابية، كما لا تعتبر موضع جدل على الإطلاق.

هندوراس: قرار مبني على حسابات سياسية

خاكوبو إرنانديز كروث

كجزء أساسي من عملية التغيير الديمقراطي في هندوراس، التي جرت عندما تم نقل السلطة من العسكريين إلى حكومة مدنية، فقد تمت الموافقة على قانون المنظمات الانتخابية والسياسية في شهر تشرين الثاني/نوفمبر عام ١٩٧٩. وكان هذا القانون يهدف إلى تنظيم انتخاب أعضاء الجمعية الوطنية التأسيسية من الموثوق فيهم لكتابة نص دستوري جديد.

وقد نصت المادة ١٠ من هذا القانون، على وجه التحديد، على أن مواطني هندوراس المقيمين في الخارج ستنح لهم فرصة التصويت في انتخابات النواب في الجمعية الوطنية التأسيسية، طالما كانوا في البلاد في يوم الانتخابات، وسجلوا أسماءهم للانتخابات في السجل الوطني للإحصاءات الانتخابية - وهو ما لا يمكن اعتباره كتصويت خارجي بالمعنى الدقيق للعبارة.

ومع ذلك، فقد تم استحداث التصويت الخارجي بالمعنى الحقيقي بعد عامين. وقد عملت الجمعية الوطنية التأسيسية، التي تم تشكيلها في شهر حزيران/يونيو عام ١٩٨٠، على كتابة النص الدستوري الجديد، الذي صدر في شهر كانون الثاني/يناير عام ١٩٨٢، إلى جانب إصدارها لقانون جديد بشأن المنظمات الانتخابية والسياسية، بغرض دعوة الشعب الهندوراسي إلى إجراء انتخابات عامة لرئاسة الجمهورية، والتي كان مقرراً إجراؤها في شهر تشرين الثاني/نوفمبر عام ١٩٨١. وفي التشريع الانتخابي الجديد، جرت إعادة النظر في تصويت مواطني هندوراس المقيمين خارج التراب الوطني مرة أخرى، وذلك للتصويت من الخارج على وجه التحديد. ولكن، تم وقف تنفيذ ذلك في انتظار تنفيذ الظروف المناسبة لتنظيم الشؤون الانتخابية (المادة ١١)، وحتى تصبح هيئة الإدارة الانتخابية (المحكمة الانتخابية الوطنية) قادرة على اتخاذ قرار بشأن نظام مفصل للتصويت الخارجي بإجماع أصوات كامل أعضائها.

وقد ظل ذلك التشريع في واقع الأمر دون تنفيذ لمدة نحو ٢٠ عاماً، لأن الظروف الملائمة لم تتوفر لدى السلطة الانتخابية (المحكمة الانتخابية الوطنية التي أصبحت المحكمة الانتخابية العليا في عام ٢٠٠٤) للشروع في إجراء التقييم الفعال ووضع النظام. وبمبادرة من الحزب الحاكم بعد ذلك، وافق الحزب الليبرالي من هندوراس، والكونغرس، في نهاية عام ٢٠٠٠، على إصدار مرسوم أعطى المحكمة، وفقاً لأحكام المادة ١١ من القانون الانتخابي، مدة ثلاثة أشهر لتنظيم عملية التصويت للهندوراسيين في الخارج. ونص المرسوم على أنه في حالة عدم وفاء الهيئة الانتخابية بتلك الولاية ضمن الإطار الزمني المحدد، فإن الأمر سيصار إلى مجلس الكونغرس لتطوير نظام لذلك الغرض واتخاذ القرار بشأنه.

ولم يتوصل أعضاء المحكمة الانتخابية الوطنية إلى اتفاق بالإجماع في الوقت المحدد، وتم بالفعل نقل مسؤولية إعداد النظام إلى مجلس الكونغرس. ووفقاً لذلك، فقد أصبح الأمر متروكاً إلى رئيس مجلس الكونغرس (الذي كان آنذاك تقريباً مرشحاً لتولي رئاسة الجمهورية، كمرشح عن الحزب الوطني)، والذي عمل على أخذ زمام المبادرة لوضع نظام التصويت الخارجي الذي كان من المقرر وضعه، في حالة الموافقة عليه، موضع التطبيق في الانتخابات الرئاسية التي كان من المزمع عقدها في أواخر عام ٢٠٠١.

وعلى الرغم من الاعتراضات من جانب المعارضة، والحجج المضادة المتعلقة بالكلفة المالية العالية لعملية التصويت الخارجي، وبسبب عدم التشاور مع القطاعات المعنية الأخرى، فقد تم في نهاية شهر أيار/مايو عام ٢٠٠١ الحصول على موافقة أغلبية أعضاء الكونغرس على القانون الخاص لممارسة حق الاقتراع الخارجي لمواطني هندوراس، بما فيه من فائدة مرتقبة لما يقرب من ٦٠٠ ألف مواطن هندوراسي، كانوا مقيمين بصفة دائمة في الخارج.

وكان هذا واضحاً نتيجة لحسابات وتقديرات سياسية من قبل الحزب الحاكم. كما لم يكن هناك أي شك في أن مبالغ التحويلات المالية لهندوراس من قبل المواطنين الهندوراسيين المقيمين في الخارج (والتي كانت تعرف بعبارة "المرتبة الاقتصادية"، والمقدرة في ذلك الوقت بقيمة مليار دولار أمريكي في السنة)، قد كان لها أبلغ الأثر في قرار الموافقة على ذلك القانون.

وقد نص القانون الخاص الذي تم إنشاؤه للتصويت الخارجي على أن مواطني هندوراس المقيمين في الخارج يمكنهم التصويت في الانتخابات الرئاسية فقط؛ كما نص على اعتبار المكاتب القنصلية كهيئات انتخابية مساعدة أو ثانوية، ما كان يعني أن التصويت سيكون بصورة شخصية في تلك الدوائر الانتخابية (والتصويت بالبريد من الخارج لم يكن ممكناً)، وأن الأمر متروك للسلطة الانتخابية لاختيار المدن التي يكون فيها الناخبون قادرين على التصويت. وعلى الرغم من كل ما تقدم، فقد تقرر أن التصويت الخارجي في الانتخابات الرئاسية لعام ٢٠٠١، سيجري فقط في ست مدن بالولايات المتحدة، وهي: نيو أورليانز، وميامي، وواشنطن، ونيويورك، ولوس أنجلوس، وهيوستن. وقد تم اختيار هذه المدن، لأنه كان من المقدر أن الغالبية العظمى من مواطني هندوراس في الخارج يعيشون في المدن المختارة. كما جرى اختيار تلك المدن نفسها لتنظيم التصويت الخارجي في الانتخابات الرئاسية في عام ٢٠٠٥، رغم أنه لم يكن ممكناً تنظيم إجراء الانتخابات في كل مدينة فيها.

تسجيل الناخبين واللوجستيات الانتخابية في الخارج

من أجل تنفيذ التصويت الخارجي لصالح الهندوراسيين المغتربين في الخارج في الانتخابات الرئاسية في عام ٢٠٠١ وعام ٢٠٠٥، فقد تم إنشاء مجلس محلي للانتخابات في كل مكتب من المكاتب القنصلية في المدن الأمريكية الست المختارة. وتم تشكيل هذه المجالس من قبل ممثل عن مكتب القنصلية، بالإضافة إلى ممثل عن كل حزب سياسي معترف به، قانوناً (ولم يكن هناك سوى خمسة أحزاب في ذلك الوقت)، وأنيطت بتلك المجالس الانتخابية المحلية مهمة الإدارة والإشراف على العملية الانتخابية برمتها، بما في ذلك إنشاء السجل الانتخابي.

وينص القانون على أن التصويت من خارج الأراضي الوطنية يتطلب من مواطني هندوراس المقيمين في الخارج أن يكونوا مدرجين في السجل الوطني للتعديد في هندوراس. ولتحقيق ذلك، فإنه يجب عليهم أن يحضروا شخصياً إلى القنصلية المختصة بهم، وتسجيل أنفسهم في القائمة الأولية، وإعطاء المعلومات العامة عنهم، بما في ذلك العنوان الحالي ورقم بطاقة الهوية الشخصية. ومن المهم، ملاحظة أن الناخبين المحتملين، يجب أن يمتلكوا بطاقة هوية من أجل التسجيل والتصويت في الخارج.

ولأجل الانتخابات الرئاسية في عام ٢٠٠١، كان على سكان هندوراس في الخارج من المقيمين في تلك الولايات القضائية خلال فترة أكثر من شهر، من ١ تموز/يوليو وإلى ٥ آب/أغسطس، أن يتقدموا بطلب تسجيل في السجل الانتخابي الأولي. وفي انتخابات عام ٢٠٠٥، جرى إقفال فترة التسجيل أيضاً في أوائل شهر آب/أغسطس، نظراً لأن القانون الخاص لممارسة حق الاقتراع للهندوراسيين في الخارج، ينص على أن جميع القنصليات يجب أن تصدر القائمة الأولية للناخبين في الخارج قبل ٢٥ آب/أغسطس من عام الانتخاب. وفي انتخابات عام ٢٠٠١ وعام ٢٠٠٥ على السواء، أثبتت هناك شكاوى من قصر المدة المسموح فيها بالتسجيل للانتخابات. ولا يحوز العديد من مواطني هندوراس في الخارج على بطاقات هوية من هندوراس؛ ولذلك، فإنه وفقاً للقانون الخاص، فإن مكتب الهيئة الانتخابية الذي كان مسؤولاً عن إصدار بطاقات الهوية المتميزة من نوعها، عمل على إرسال عدد من الكوادر الفنية إلى المدن الست المختارة لإجراء التصويت الخارجي فيها، من أجل التعامل مع جميع طلبات إصدار، أو تجديد، أو استبدال بطاقات الهوية. ويجري إرسال جميع الطلبات إلى السجل الوطني الذي يصدر بطاقات الهوية، ثم يعيدها إلى القنصليات في شهري أيلول/سبتمبر وتشرين الأول/أكتوبر، ليجري تسليمها في نهاية المطاف إلى المواطنين المعنيين.

ولكن المواطنين من أصل هندوراسي، من المتجنسين بجنسية الولايات المتحدة أو بجنسية أي بلد آخر، ولم يستردوا جنسيتهم الهندوراسية، وفقاً لأحكام الدستور، فإنه لا يمكنهم المشاركة في هذه العملية.

وتعتبر المحكمة الانتخابية الوطنية مسؤولة عن دمج وتكامل القائمة النهائية للناخبين في الخارج وإرسالها، مع جميع المواد والوثائق الانتخابية، عن طريق وزارة الخارجية، إلى تلك المكاتب القنصلية المؤهلة للعمل كهيئات انتخابية مساعدة أو ثانوية، وذلك قبل شهر واحد من يوم الاقتراع. ويقضي القانون، أنه إذا كان اسم الناخب غير مدرج في القائمة النهائية التي تعدها السلطة الانتخابية المعنية، فإن ذلك الشخص لا يحق له الاقتراع والإدلاء بصوته في الانتخابات من الخارج.

ووفقاً للقانون الخاص المشار إليه، فإن الاقتراع في الخارج يجب أن يجري في نفس يوم الانتخابات العامة في هندوراس.

ولا يتضمن القانون أحكاماً محددة بشأن أنشطة الحملات الانتخابية في الخارج، ولكن هذه تجري عن طريق الاتصالات الشخصية، وتوزيع مواد دعائية مطبوعة، وبث بعض البرامج باللغة الإسبانية.

معدل الإقبال

اشتمل السجل النهائي للناخبين المسجلين في الخارج للتصويت في انتخابات عام ٢٠٠١ على ما مجموعه ١٠,٨٢٦ مواطن هندوراسي، ولكن لم يصوت منهم سوى ٤,٥٤١ ناخب فقط، أو ما نسبته ٤٢٪. ويبين الجدول التالي كيف تم توزيعهم.

الجدول رقم ١: تصويت الهندوراسيين في الخارج في الانتخابات الرئاسية عام ٢٠٠١

المدنية	عدد الناخبين المسجلين	عدد الأصوات المدلى بها
ميامي	٣,٥٩٠	١,٧٧٠
هيوسطن	١,٥٩٩	٥١٩
واشنطن	٩٨٢	٣٩٩
نيو يورك	٢,١٩٦	٦٧٦
لوس أنجلوس	١,٦٦٥	٦٧٨
نيو أورليانز	٧٩٤	٤٩٩
المجموع	١٠,٨٢٦	٣,٩٣١

وفي الانتخابات الرئاسية عام ٢٠٠٥، أشارت التقديرات إلى أن ما مجموعه مليون هندوراسي يعيشون في الولايات المتحدة، معظمهم يحملون بطاقات هوية. وقد بلغ عدد الناخبين المسجلين للتصويت الخارجي ١١,٥٩٠، ولم يكن عددهم أكبر بكثير من مجموع الناخبين المسجلين في عام ٢٠٠١. وعلاوة على ذلك، فإنه حتى عندما علمت السلطة الانتخابية بالامبالاة أو عدم اهتمام الهندوراسيين المقيمين في الخارج بشأن التصويت، فإنها لم تتوقع نسبة المشاركة المتدنية جداً التي تم الحصول عليها في هذه التجربة الثانية.

وفي تلك المناسبة، فإنه لم يرد من الخارج سوى ٣٣٦ صوت صالح فقط. وقد كان وراء هذا الوضع أكثر من عامل واحد. ومنها، أولاً، أنه تم إلغاء التصويت الخارجي في نيو أورليانز بسبب إعصار كاترينا في شهر آب/أغسطس ٢٠٠٥. وفي نيويورك، شهد مسؤول الانتخابات في مراكز الاقتراع مشكلتين وقرر تعليق الانتخابات. وبعدها، لم يتم اعتماد بطاقات الاقتراع في ميامي وواشنطن، ولم يتم التمكن من نقلها إلى مركز معالجة البيانات. وكان عدد من الأصوات المدلى بها في هذه المدن حوالي ٤٠٠ صوت. ومن بين صندوقي الاقتراع المثبتين في هيوستن، لم يعتبر صالحاً منهما سوى «جرة» واحدة، وجرى احتسابها في النهاية، كما تم احتساب بطاقات الاقتراع الواردة من لوس أنجلوس.

الجدول رقم ٢: تصويت الهندوراسيين في الخارج في الانتخابات الرئاسية عام ٢٠٠٥

الحزب السياسي	هيوستن	لوس أنجلوس
حزب الإبداع والوحدة	٥	٢
الحزب الوطني	٥٠	١١٥
الحزب الليبرالي	٥٨	٩٢
حزب الوحدة الديمقراطي	١	٤
الحزب المسيحي الديمقراطي	٢	٧
المجموع	١١٦	٢٢٠
		٣٣٦

تكاليف التصويت الخارجي

بلغت تكاليف تنفيذ التصويت الأول في الخارج في عام ٢٠٠١ حوالي ١٠ مليون لمبيرا (أي حوالي ٦٠٠ ألف دولار أمريكي). ونظراً لارتفاع التكاليف، وانخفاض معدلات التسجيل والمشاركة، والخلاف الظاهري أو الاستقطاب السياسي في المجتمعات الهندوراسية في الخارج نتيجة للمنافسة الانتخابية، فقد برزت هناك انتقادات مختلفة ومطالبات بإعادة النظر في هذا النظام وإلغائه. وقد أقرت المحكمة العليا للانتخابات بأن التجربة الثانية من التصويت الخارجي كانت فاشلة. وتمثل محاولة تحسين هذه الآلية تحدياً كبيراً بالنسبة للسلطة الانتخابية. ومع ذلك، وعلى الرغم من أن هناك حديثاً عن إلغاء القانون الخاص لممارسة حق الاقتراع من هندوراس في الخارج، فإن اعتماد الأخذ بالتصويت الخارجي عن طريق البريد للانتخابات المقبلة لا يزال قيد النظر والدراسة.

الفصل السادس

الفصل السادس

٦ - قضايا البلدان المضيفة

بريت ليسبي

يستكشف هذا الفصل الجوانب السياسية لتنظيم الانتخابات في بلد آخر. كما يتناول القضايا المتعلقة بأدوار ومسؤوليات الدول المضيفة تجاه المواطنين الأجانب الذين يدلون بأصواتهم في انتخابات بلدانهم الأصلية، بما في ذلك القضايا المتعلقة بالأمن، ومنع الغش، وتسجيل الناخبين، والحملات الانتخابية، والمعلومات المتعلقة بتوعية وتنقيب الناخبين، وتكاليف استضافة برامج التصويت الخارجي. وأخيراً، فإن هذا الفصل يقدم بعض المبادئ التوجيهية للترتيبات المؤسسية التي تعالج هذه القضايا وغيرها. وعلى كل، فإنه نظراً لأن سياق كل برنامج تصويت خارجي مختلف عن سياق غيره من البرامج، وقد يتطلب وضع إجراءات وعمليات مختلفة أيضاً، فإنه ينبغي اعتبار المبادئ الواردة في هذا الفصل بمثابة مبادئ توجيهية عامة فقط.

ويهدف التصويت الخارجي إلى تحقيق غرضين رئيسيين، هما: استخدامه كوسيلة لضمان تحقيق الحقوق السياسية للأشخاص الذين يعيشون خارج بلدانهم، كما يعتبر وسيلة لزيادة المشاركة في الحياة السياسية، وبالتالي فإنه يعمل على بناء الثقة والاطمئنان في العمليات الانتخابية، والحكومات الديمقراطية التي أسفرت عنها تلك الانتخابات. وقد تمخضت الهجرات المتزايدة عبر الحدود بين الدول، عن توليد مجموعات سكانية يتم عادة استبعادها عن المشاركة في معترك الحياة السياسية في كل من بلدانهم الأصلية والبلدان المضيفة التي يفدون إليها، ويقيمون فيها. وإذا تم استبعاد قسم من السكان من المشاركة في العملية الانتخابية، فإن نظام الحكم الناجم عن ذلك سوف يعاني من فقدان الشرعية وانعدام المسؤولية، وعدم الاستدامة، وخاصة في الديمقراطيات الهشة أو بيئات ما بعد انتهاء الصراعات.

وعلى الرغم من تقديم التصويت الخارجي لإسهامات قيمة في عمليات التحول الديمقراطي، فإنه لم يتم استخدام هذا النوع من التصويت على نطاق واسع - ويرجع ذلك، جزئياً إلى النظر لهذه العملية على أنها تضعف الموارد المالية، والأمنية، والبشرية، وبسبب تعقيدات المفاوضات مع الحكومات التي قد تكون مؤهلة لإفراز ناخبين من الخارج، خاصة عندما يكون أولئك الناخبون من اللاجئين أو العمال المهاجرين غير الشرعيين. ويعمل إجراء التصويت الخارجي على توليد عدد من القضايا التنظيمية والسياسية، والتي يمكن معالجة الكثير منها من خلال وضع ترتيبات مؤسسية معينة، بالتنسيق مع الدول المضيفة.

١- التفاوض مع البلدان المضيفة

تعتبر مسألة التفاوض مع الحكومات المضيفة بمثابة إحدى التحديات الرئيسية في عملية وضع وتطوير نظام تصويت خارجي ملائم. وغالباً ما يتم اتخاذ القرارات المتعلقة بالتصويت الخارجي، بما في ذلك أدوار ومسؤوليات البلدان المضيفة، بصورة متعجلة، وفي مواجهة جداول زمنية ضيقة. وعلاوة على ذلك، فإن هناك وضوحاً قليلاً داخل المجتمع الدولي فيما يتعلق بمن له حق الولاية في توجيه الدعوة، وتسهيل إجراء وتقييم التصويت الخارجي. كما لا توجد سياسات منسقة، ولا ممارسات أو معايير توجيهية وإرشادية للحكومات المضيفة، بشأن الأنشطة الانتخابية الأجنبية التي تجري فوق أراضيها، ولا مسؤوليات الحكومات المضيفة على أدنى تقدير. وتعتمد العمليات المختارة في هذا السياق على مزيج من حالات السوابق، والعلاقات، والفرص المتاحة لهذا الغرض.

ويمكن اختيار البلدان المضيفة للتصويت الخارجي على أساس عدد من المعايير، بما في ذلك تاريخ العلاقات الثنائية والإقليمية والدولية. وقد تشمل المعايير الأخرى على مدى توافر الموارد، والبنى التحتية، وإمكانات الدعم، والتكاليف المتوقعة. ولعل الأهم من ذلك، يكمن في عدد الأرقام التقديرية للناخبين المحتملين ممن ستجري استضافتهم. وتتراوح البلدان المضيفة لناخبين من الخارج، بين تلك التي تستضيف لاجئين من بلد مجاور أو من ساحات نزاع إقليمي، إلى بلدان تعمل على استضافة أشخاص في الشتات، أو بلدان تستضيف عمالة أجنبية. وتتفاوت هذه البلدان فيما بينها، وتختلف في الحجم واللغة والثقافة والبنية التحتية، فضلاً عن مستوى التطور والتنمية، ونوع الحكومة، والعلاقات الخارجية، ومعايير حقوق الإنسان، ودرجة التحول الديمقراطي.

وعلى رغم هذه الاختلافات، فإن الحكومات المضيفة عادة ما تتقاسم نفس الاهتمامات والمخاوف، مثل المسائل المتعلقة بالأمن والاستقرار والسيادة. وتسهم كل واحدة من هذه الاهتمامات في مقاومة فكرة النشاط السياسي لدولة أجنبية فوق أراضي البلد المضيف لناخبين أجانب. لكن الدول، تبدي عادة استعداداً أكبر لهذه الفكرة، عندما يكون هناك حافز ودافع قوي لذلك الغرض، مثل الدعوة والضغط الدولية، ودعم قضية سياسية محددة لدى الناخبين المؤهلين الذين تجري استضافتهم، أو التعاطف مع جماعة دينية أو عرقية معينة (Newland ٢٠٠١). ورغم أن هذا التعاطف قد يكون أحياناً أحد المحفزات الإيجابية، فإن مثل هذه "الأمثلة" السياسية، قد تعرقل التحقيق الشامل لحق الإنسان في المشاركة السياسية، ما يهدد توطيد أسس الديمقراطية ويقوض، في النهاية، الأمن والسلم الدوليين.

وعندما يكون الناخبون في الخارج عبارة عن تجمعات من اللاجئين، فإن وضعهم تحت الحماية الدولية يستدعي مشاركة الحكومات المضيفة في تبني أدوار المناصرة والتسهيل واتخاذ القرار. ومع ذلك، فإن المصالح الوطنية لهذه الحكومات، خاصة في السياقات الإقليمية المعقدة، تؤثر عادة في دفعها للمشاركة وفي مدى الدعم الدولي للتصويت الخارجي.

وعادة ما تكون العلاقات الخارجية والمسائل المتعلقة بالمفاوضات خارج نطاق مسؤوليات اللجان الانتخابية، وتتجاوز قدراتها. وللتفاوض بشأن اتفاقات التصويت الخارجي مع البلدان المضيفة، فإن البلدان توظف عادة بعثاتها الدبلوماسية لذلك الغرض. وفي إستونيا وإندونيسيا، على سبيل المثال، فإن وزارة الشؤون الخارجية في كلا البلدين، لا تعمل للتفاوض على اتفاقات مع البلدان المضيفة فحسب، بل إنها تعتبر أيضاً مسؤولة عن تنسيق برامج التصويت الخارجي.

وقد رفضت بعض الحكومات السماح بإجراء أي أنشطة انتخابية أجنبية داخل حدودها. فسويسرا، على سبيل المثال، لم تسمح للأجانب بالتصويت في انتخابات أجنبية فوق أراضيها حتى عام ١٩٨٩ (انظر دراسة الحالة). كما لم تسمح الحكومات التي استضافت لاجئين ليبيريين (١٩٩٧-٢٠٠٥)،

وكمبوديين (١٩٩٣) بإجراء الأنشطة الانتخابية الأجنبية فوق أراضيها، مما أجبر اللاجئين على العودة إلى وطنهم من أجل ممارسة حقهم في المشاركة السياسية وتهديد مصداقية العملية الانتخابية، واستدامة الأمن والسلام. وفي حالة البوسنة والهرسك (١٩٩٦)، فإن بعض الدول الأوروبية قد رفضت السماح بإجراء التصويت الخارجي لهم فوق أراضيها، وجرى التسجيل والتصويت للانتخابات من تلك البلدان بواسطة البريد فقط. وبعض البلدان التي لم تسمح بإجراء أي نشاط انتخابي أجنبي فوق أراضيها، قد تكون لديها قوانين تمنع مثل ذلك النشاط، في حين أن البعض الآخر منها، رفض الاستجابة لتلك الالتماسات لأسباب تتراوح بين السيادة والأمن. وعندما لا يعارض البلد المضيف فكرة إجراء نشاط انتخابي خارجي فوق أرضه، فإن الخوف من انتهاك سيادته غالباً ما يكون الهاجس الرئيسي لديه. ويعمل كثير من العلماء والباحثين اليوم على إعادة صياغة مفهوم السيادة باعتبارها مسألة غير إقليمية، وإنما تقوم على أسس أخلاقية من حقوق والتزامات للسكان، ما قد يتجاوز الحدود الجغرافية الثابتة (انظر الفصل-٣). ويستفاد من هذا المفهوم المرتكز على أساس أخلاقي وليس على أساس إقليمي؛ بأن السيادة تشير إلى أن التصويت الخارجي لا يشكل انتهاكاً لسيادة البلد المضيف، بل يمثل وسيلة من بلد المنشأ للوفاء بالتزاماته، باعتبارها ذات سيادة لشعبها، من خلال توسيع نطاق حقوق المشاركة السياسية لجميع مواطنيها، أينما كانوا، وأينما أقاموا، وأينما حلوا.

وتعتبر كندا إحدى البلدان التي تسمح بإجراء التصويت الخارجي من داخل حدودها، لكن شريطة أن يتم ذلك عن طريق البريد، أو في داخل القنصليات والسفارات الأجنبية. ولكن في حالة العراق، ونظراً لعدم توفر بعثات دبلوماسية آنذاك، وبحكم الإطار الزمني الضيق، ودعم كندا الشامل لإرساء الديمقراطية في العراق، والضغط الدولي الكبيرة التي (من المتصور أنها) قد مورست عليها، فإن كندا قد عملت على منح استثناء فريد من نوعه، في انتخابات الجمعية الوطنية في العراق إبان شهر كانون الثاني/يناير عام ٢٠٠٥، عندما أجازت إجراء انتخابات خارجية في أماكن أخرى داخل أراضيها. ومع ذلك، فقد ظلت السياسات الكندية الأخرى، مثل فرض الحظر على الحملات الانتخابية، سارية كلياً.

٢- أدوار ومسؤوليات البلدان المضيفة

تتفاوت أدوار ومسؤوليات البلدان المضيفة في برامج التصويت الخارجي، اعتماداً على نطاق واسع من السياقات، والموارد المتاحة، ومدى الاهتمام والدعم الدوليين. وفي معظم الحالات، فإن واجبات ومسؤوليات البلدان المضيفة للنشاط الانتخابي الأجنبي على أراضيها تكاد تكون معدومة، وتتحصر في دور الميسر أو المساعد بدلاً من المنظم أو المنفذ. وفي حين أن البلدان المضيفة يمكنها المساعدة في عملية الاقتراع الخارجية، فإن دورها ينبغي ألا يهدد السرية أو الحيادية أو الشفافية اللازمة في البرنامج. ومن الأهمية بمكان، تنفيذ برامج التصويت الخارجي بدون أي تأثير سياسي أو تدخل حكومي من جانبها.

وفيما يلي بعض المجالات التي تستطيع البلدان المضيفة لعب دور فيها عند تنفيذ برامج التصويت الخارجي:

- توفير وحماية البيانات، بما في ذلك المعلومات الديموغرافية؛
- توفير أماكن ومساحات مكتبية مناسبة؛
- ضمان حرية الحركة (لكل من موظفي الانتخابات، والمراقبين ومسؤولي الأحزاب والناخبين)؛
- توفير التخليص الجمركي لمواد الانتخابات، بما في ذلك بطاقات الاقتراع؛
- تقديم التصاريح اللازمة؛

- توفير وثائق السفر، بما في ذلك الحصول على التأشيرات؛
- التنازل عن أي ضرائب أو رسوم أخرى؛
- المساعدة في تعيين الموظفين؛
- توفير الأمن الكافي؛
- تسهيل نشر مراقبي الانتخابات، والمشرفين، وكلاء الأحزاب السياسية.

توفير البيانات. ثمة دور أساسي للبلدان المضيفة في برامج التصويت الخارجي لتوفير مجموعة من البيانات والمعلومات اللازمة لتسهيل هذه العملية. وقد تساعد البيانات الديموغرافية في تقدير عدد الناخبين المؤهلين والتعرف على الأماكن التي يقيمون فيها داخل البلد المضيف، كما يمكنها المساهمة في تحديد أماكن التسجيل، وإجراء التصويت. كما أن توفير البيانات عن البنية التحتية في البلدان المضيفة أيضاً، قد يساعد برنامج التصويت الخارجي.

حماية البيانات. من الضروري حماية البيانات التي يتم جمعها كجزء من برنامج التصويت الخارجي. ويعتبر ضمان حماية البيانات بمثابة عنصر أساسي من البرنامج الشامل، وعدم توفر حماية كافية للبيانات قد يؤثر بصورة مباشرة على مستوى الإقبال. وينبغي أن يحرص استخدام أية معلومات عن الأفراد المؤهلين للمشاركة في الانتخابات، والتي قد تقع في يد البلد المضيف نتيجة لبرنامج التصويت الخارجي، فقط في خدمة برنامج التصويت الخارجي. وينبغي أن تمتد هذه الالتزامات وتظل سارية بشكل دائم بعد انتهاء مذكرات التفاهم، أو الاتفاقيات، التي يتم توقيعها من قبل البلد المضيف.

تحديد المواقع. بالإضافة إلى توفير البيانات والمعلومات، فإن البلدان المضيفة يمكنها تقديم المساعدة من خلال جعل المرافق العامة والمباني المماثلة متاحة كمراكز للتسجيل ومقار للاقتراع، أو تحديد الأماكن المناسبة للأنشطة الانتخابية أو كمساحات مكتبية مؤقتة حسب الحاجة. ومع ذلك، فإنه في حين أن البلدان المضيفة قد تساعد من خلال توفير المعلومات، فمن الأهمية بمكان أن يكون البلد الذي يجري الانتخابات هو الذي يتخذ القرارات بشأن مراكز التسجيل وأماكن الاقتراع (وفي حالة العراق خلال شهر كانون الثاني/يناير عام ٢٠٠٥، أكدت الولايات المتحدة أن دورها كان ببساطة التيسير، وليس لديها أية سلطة في اتخاذ قرار بشأن مقار التسجيل ومراكز الاقتراع). كما أن عدد ومواقع التسجيل والاقتراع قد تؤثر في نسبة الإقبال، وربما تنعكس على نتائج الانتخابات، خاصة إذا كانت تكاليف السفر عالية، وكان الناخبون يتحملونها بأنفسهم.

حرية الحركة والتنقل. تستطيع البلدان المضيفة المساعدة عن طريق تسهيل ودعم حرية التنقل لموظفي الانتخابات، والمراقبين، والملاحظين، ومسؤولي الأحزاب السياسية، والناخبين المرتقبين. كما قد تشمل هذه المساعدات منح تأشيرات دخول متعددة المرات، أو إصدار تصاريح السفر في الأوقات المناسبة. وبالإضافة إلى ذلك، تستطيع البلدان المضيفة ضمان أي إجراءات تخليص أو تراخيص جوية أو برية أو بحرية لازمة لنقل أشخاص أو مواد متعلقة ببرنامج التصويت الخارجي. كما يمكن للبلدان المضيفة أيضاً دعم تكاليف السفر أو تسهيل سفر الناخبين للتسجيل والانتخاب.

الجمارك. يمكن للبلدان المضيفة ضمان تقديم جميع تصاريح التخليص الجمركي اللازمة لأية معدات أو مواد قد تدعو الحاجة لإدخالها إلى البلاد، من أجل إجراء برنامج التصويت الخارجي. وقد يشمل هذا التنازل عن الضرائب أو غيرها من الرسوم. ومع ذلك، فإنه في حالة برنامج التصويت الخارجي العراقي في كندا، فإن كندا لم تعترف بأي وضع قانوني خاص على أراضيها للمنظمة المشرفة على تسهيل عملية الانتخاب، وهي المنظمة الدولية للهجرة، وبالتالي فإنها لم تعتبر المنظمة الدولية للهجرة بأنها مؤهلة لأية إعفاءات في مجال التأشيرات، أو متمتعة بأية حصانات أو معاملات إعفاء

من الرسوم الجمركية. وفي الواقع، فإن كندا قد قررت، على وجه التحديد، أن أي مادة مستوردة للانتخابات تعتبر خاضعة للمرور عبر إجراءات التخليص الجمركي العادية، دون أي استثناء.

مشروعية الإقامة والوثائق. في بعض الحالات، قد يكون هناك ناخبون مؤهلون ممن لا يحملون وثائق أو لا يقيمون بصورة شرعية في البلد المضيف. وحيث أن مشروعية إقامة المرء في مكان ما لا تؤثر على حق الفرد المعني في المشاركة السياسية، وذلك لأن السكان الذين لا يحملون وثائق خاصة بهم، أو يقيمون بشكل غير قانوني في البلدان المضيفة، يعتبرون مواطنين بصفة قانونية في بلدانهم الأصلية، ويتمتعون بالحقوق والمسؤوليات المترتبة على صفة المواطنة، بما في ذلك الحق في التصويت. ومع ذلك، فإن الحكومة التي تجري الانتخابات، قد ترغب في التفاوض مع البلد المضيف للتأكد من أن المشاركة في الانتخاب لا تؤدي إلى الترحيل أو غير ذلك من تداعيات قد تكون ضارة بالأفراد الناخبين. وقد تؤثر تلك المخاطر تأثيراً كبيراً على مستويات المشاركة، كما قد تتسبب في تفاوت مستويات الإقبال بين مختلف القطاعات من السكان، مما يهدد شرعية الانتخابات في نظر بعض المواطنين.

نقاط الاتصال. قد تشتمل مسؤوليات البلد المضيف على تعيين نقاط اتصال في المكاتب الحكومية ذات الصلة، للمساعدة في إصدار التأشيرات أو التصاريح، وبيانات التخليص الجمركي، وتوفير الأمن، وغيرها من المسائل.

الموظفون. إن استقطاب وتوظيف وتدريب الموظفين اللازمين لتسيير الأنشطة المتصلة بالانتخابات في البلدان المضيفة، بما في ذلك أنشطة تسجيل الناخبين والاقتراع، يعتبر بمثابة تحديات لوجستية ومالية. وفي حين أن البلدان المضيفة تعمل على تقديم مساعدة قيمة، من خلال توفير البيانات التي تساعد في توصيف وتحديد الموظفين المحتملين، فإن استقطاب، وتوظيف، وتدريب الموظفين، عموماً، ينبغي أن يجري تحت الإشراف المباشر لبلد المنشأ أو المندوبين المعيّنين من جانبها.

وفي حالة انتخابات أفغانستان عام ٢٠٠٤، عندما جرى التصويت الخارجي في باكستان وإيران المجاورين له، فإن المنظمة الدولية للهجرة، مع ولاية تفويضية من هيئة الإدارة الانتخابية المشتركة، عملت على القيام بأنشطة تعاقدية دولية ومحلية بشأن استقطاب وتدريب الموظفين الأساسيين، ونشطاء التعبئة المجتمعية، وموظفي مراكز التسجيل والاقتراع. وبشكل عام، فقد تم استقطاب وتجديد الآلاف من الموظفين، غالبيةهم العظمى (نحو ٩٥٪) كانوا من الرعايا الأفغان، مع الحفاظ على التوازن العرقي بين الجنسين في جميع مستويات التوظيف. وقد تم القيام بالتدريب في أقل من أسبوع واحد. وفي حالة انتخابات العراق عام ٢٠٠٥، أبدى عدد من البلدان المضيفة اهتماماً خاصاً بقضايا التوظيف. وقد اشترطت تركيا، على سبيل المثال، على أن أيّاً من الموظفين المعيّنين محلياً، يجب أن يكون من أصحاب السجلات القضائية النظيفة. كما اشترطت ألمانيا، على وجه التحديد، أن أي موظف يجب أن يخضع لقوانين العمل المحلية.

الأمن. يعتبر ضمان الأمن، من حيث السلامة الجسدية وتوفير الأمن للمشاركين، والموظفين والمواد، ونزاهة العملية الانتخابية نفسها، ذا أهمية حاسمة. ويفرض التصويت الخارجي تحديات فريدة من نوعها في هذه المجالات أيضاً. وعليه، فإن التعاون بين البلدان المضيفة وبلد المنشأ، أمر أساسي لضمان إجراء برنامج التصويت الخارجي في جو خال من العنف أو التخويف أو الإكراه.

وبينما لا توجد معايير واضحة أو ممارسات مثلى في هذا المجال الحساس للغاية، فإن الأمر الأكثر ملاءمة، بصفة عامة، من حيث التكلفة والفعالية بالنسبة للبلد المضيف، هو العمل على توفير الأمن خلال الحدث الانتخابي. وقد تكون هناك بدائل أخرى مثل التوجه للاستعانة بقوات حفظ السلام الدولية (في الحالات المناسبة)، أو استخدام شركات الأمن الخاصة. ولعل من أهم الأسئلة التي تبرز عند

النظر في المسائل الأمنية، هو فيما إذا كان من الممكن ضمان الحرية والأمن في برامج التصويت الخارجي بنفس المستوى الذي يوفر لها في بلد المنشأ.

وتشمل الاتفاقات مع البلدان المضيفة، عموماً، شروطاً أمنية محددة، خاصة فيما يتعلق بمراكز التسجيل والاقتراع، ونقل المواد الانتخابية. ويمكن للاتفاقات تحديد مستوى الدعم اللازم من جانب قوات الشرطة المحلية والوطنية ورجال الأمن، كما يمكن إنشاء هياكل وتشكيلات للاتصالات بين الدولة المضيفة والقائمين على إدارة الانتخابات. وقد تكون هناك حاجة لتوفير تدريب إضافي للقوات العاملة على حفظ الأمن، وقد يعمل مسؤولو الانتخابات والإداريون على تقديم توصياتهم بشأن التدريب ومراقبة سير العملية الانتخابية.

وخلال برامج التصويت الخارجي في أفغانستان عام ٢٠٠٤، وبرنامج انتخابات العراق في شهر كانون الثاني/يناير عام ٢٠٠٥، عملت البلدان المضيفة في أغلب الحالات على توفير متطلبات الأمن في مواقع التسجيل والاقتراع، كما أسهمت في توفير الأمن لحركة مرور المواد الانتخابية. وفي عملية تصويت العراقيين في الولايات المتحدة، جرى وضع المسؤولية (والتكاليف) على عاتق وكالات إنفاذ القانون المحلية. وقد عملت حكومة الولايات المتحدة على تسهيل توفير الأمن الكافي، من خلال إعلام وتشجيع السلطات الحكومية والمحلية على التعامل مع المنظمة الدولية للهجرة، التي كانت تدبر برنامج التصويت الخارجي. وفي ألمانيا، كانت المنظمة الدولية للهجرة هي المسؤولة الأولى والأخيرة عن حفظ النظام في داخل مواقع التسجيل والتصويت، في حين عملت قوات الأمن الألماني ووكالات حفظ النظام على توفير الأمن في المحيط الخارجي لأماكن التسجيل والاقتراع.

منع الغش. لعل أخطر العقبات التي تعترض مسار التصويت الخارجي، تتمثل في الرأي القائل إنها تفتح آفاقاً إضافية للتزوير، ما قد يقوّض العملية الانتخابية برمتها. ويقول بعض المراقبين، إن إدخال التصويت الخارجي في البلدان التي لها تاريخ في تزوير الانتخابات، من شأنه أن يقوّض ثقة الجمهور في العملية الانتخابية، ويهدد استقرار وترسيخ الديمقراطية.

ومع أن ضمان نزاهة العملية الانتخابية نفسها، ومنع الغش عادة ما تعتبر من مسؤولية الدولة التي تُجري الانتخاب في الخارج، فإن البلدان المضيفة قد تساعد في ذلك من خلال توفير بعض الضوابط للحماية من الاحتيال. كما تستطيع البلدان المضيفة تقديم مساعدة قيمة في ذلك الصدد، خاصة من خلال تبادل المعلومات والبيانات.

التسجيل الانتخابي. يعتبر إجراء التسجيل الانتخابي بمثابة عنصر هام في برامج التصويت الخارجي. كما يعتبر دور الدول المضيفة في عملية التسجيل في غاية الحساسية والأهمية السياسية، وخاصة إذا كان للدول المضيفة مصلحة في نتائج الانتخابات، أو عندما تكون لها روابط عرقية أو دينية أو غيرها مع ذلك البلد الذي يُجري الانتخابات. وفي حين أن البلدان المضيفة قد يكون لها دور بارز في عملية التسجيل، وذلك من خلال توفير البيانات الديموغرافية، فإن من المهم للغاية أن يتم وضع ضوابط وقاية وحماية لمنع الحكومات الأجنبية من التأثير على نتائج الانتخابات، عن طريق مسح ومعاينة عملية التسجيل والعمل على «ضبط» الإقبال عليها حسب مصلحتها في ذلك.

وحتى لو لم تكن الانتخابات جارية على أرض أجنبية، فإن الجداول الزمنية قد تفرض ضرورة إجراء تسجيل الناخبين أو أي أنشطة أخرى في خارج البلاد، خاصة إذا كان عامل الوقت لا يسمح بالعودة الكاملة لمجتمعات اللاجئين قبل إجراء التسجيل للاقتراع. وفي حالة انتخابات عام ١٩٩٣ في كمبوديا، فإن القوانين الكمبودية كانت تحظر إجراء أي نشاط انتخابي على أرض أجنبية. ونتيجة لذلك، فقد أُجبر اللاجئين على العودة من أجل المشاركة في الانتخابات. ومع ذلك، سارت عودة الكمبوديين من تايلاند ببطء أكثر مما كان متوقعاً، مما أثر على الجداول الزمنية لتسجيل الناخبين وتعرض نزاهة

العملية الانتخابية للخطر. ومن أجل تسجيل العائدين في الوقت المناسب، فقد تم التوصل بين الأمم المتحدة والحكومة التايلندية إلى اتفاق للسماح بإجراء معظم عملية التسجيل في تايلاند. ومع ذلك، فإنه نظراً لأن القانون الانتخابي في كمبوديا لا يسمح للناخبين بالتسجيل فوق أرض أجنبية، فإن الناخبين لم يتلقوا بطاقات التسجيل حتى وصلوا إلى كمبوديا (للمطالعة الإضافية، راجع Gallagher and Schowengerdt, October ١٩٩٧ and ١٩٩٨: ٢٠٥)، وفي تلك الحالة، جرى وضع مزيج من النشاط الانتخابي، في داخل ومن خارج البلاد، لتوفير ضمان حق الاقتراع.

نشر المعلومات: الحملات الانتخابية وإعلام الناخبين وتوعية المجتمع المدني. إن تعاون الحكومات المضيفة، ودعم وتسهيل نشر المعلومات، بما في ذلك مواد الحملات الانتخابية، فضلاً عن تثقيف الناخبين والمجتمع المدني، هو أمر بالغ الأهمية والحيوية لإنجاح أي برنامج تصويت خارجي. وفي الاستفتاء الإريتري لعام ١٩٩١، على سبيل المثال، كان تعاون ومبادرة السودان من الأمور الأساسية لتثقيف وتوعية الناخبين في مخيمات اللاجئين.

وتستطيع الحكومات المضيفة المساعدة في الحملات الإعلامية من جميع الأنواع، من خلال توفير مختلف الأشكال المحلية والوطنية من وسائل الإعلام الإلكترونية والمطبوعة، بما في ذلك التلفزيون والإذاعة، لأغراض العملية الانتخابية. وعندما يجري التصويت الخارجي في مخيمات اللاجئين، فإنه يتعين ربط معلومات توعية الناخبين مع نظم الاتصالات القائمة، خاصة تلك المرتبطة بأولويات اللاجئين مثل الطعام والمأوى.

ويطرح التصويت الخارجي أيضاً تساؤلات حول ما إذا كان الناخبون في الخارج سيحصلون على معلومات أقل من، أو مثل، أو أكثر من، المعلومات التي يحصل عليها نظراؤهم في بلد المنشأ. وعلى سبيل المثال، فإن اللاجئين البوسنيين عام ١٩٩٦ قد تواصلوا مع وسائل الصحافة الدولية وغيرها من مصادر المعلومات، في حين كان تواصل الناخبين في داخل البوسنة والهرسك مع وسائل الإعلام محدوداً وأكثر تقييداً. ويتعين على مديري برامج التصويت الخارجي أن ينظروا ويدققوا فيما إذا كان الاختلاف في مدى الوصول إلى المعلومات والتواصل مع وسائل الإعلام قد يؤثر على السلامة والنزاهة الشاملة للعملية الانتخابية، أو في نتيجة الانتخابات نفسها. وتصبح هذه الفوارق والاختلافات ذات أهمية خاصة عندما يكون وصول مجموعة معينة من الناخبين للمعلومات مقصوراً على وسائل الإعلام التي تسيطر عليها الحكومة، أو التي قد تكون منحازة وغير متوازنة.

وتعتبر فترة الحملة الانتخابية حاسمة بالنسبة للعملية الانتخابية، حيث أنها تعمل على إمداد الناخبين المحتملين بمعلومات أساسية حول الخيارات المتاحة أمامهم. وعندما يُسمح بإجراء الحملات الانتخابية، فإن الحكومات المضيفة قد تساعد من خلال السماح للمرشحين بإجراء حملاتهم في إطار الإرشادات التوجيهية المحددة بشأن قواعد السلوك التي قد تكون قائمة هناك. وفي حين أن معظم البلدان تسمح حقيقة بالقيام بأنشطة توعية وتثقيف للناخبين المرتقبين، فإنه ليس من المستبعد لبلد ما أن يفرض حظراً على الرعايا الأجانب لإجراء أي دعاية انتخابية فوق أراضيها. وفي انتخابات شهر كانون الثاني/يناير عام ٢٠٠٥ في العراق، لم تسمح تركيا، كما لم تسمح كندا، لأي أحزاب سياسية أجنبية لإجراء حملات انتخابية فوق أراضيها.

وتعتبر الحملة الانتخابية وتوزيع المعلومات السياسية العامة مسألة في غاية الحساسية. وفي حالة انتخابات ليبيريا عام ١٩٩٧، فإن الحكومات المضيفة لم تكتف برفض إجراء التصويت الخارجي على أراضيها، بل إنها منعت أيضاً نشر المعلومات ذات الصلة بالانتخابات داخل حدودها. وبخصوص الناخبين البوسنيين في كرواتيا، فإن مذكرة التفاهم بين كرواتيا والمجموعة التوجيهية لانتخابات اللاجئين، وهي منظمة معنية وكانت مكلفة بتنسيق تصويت البوسنة خارج البلاد، قد عملت على منع

الأحزاب السياسية البوسنية من إجراء أي حملات انتخابية على الأراضي الكرواتية، وقصرت أنواع مواد التوعية والإعلام التي يمكن توزيعها على مجرد كتيبات صغيرة باللغتين الكرواتية والصربية، بغية عدم استفزاز مشاعر القوميات الأخرى (Gallagher and Schowengerdt 1998: ٢٠٢).

٣- اتفاقات البلدان المضيفة

يتفاوت الفاعلون الذين يساعدون في تنفيذ برامج التصويت خارج البلاد والأطراف التي توقع اتفاقات رسمية مع الدولة التي تجري الانتخابات، ويختلفون في تنوعهم. ويمكن توقيع الاتفاقات مع الحكومات المضيفة، وبعثات الأمم المتحدة، والمنظمات المحلية غير الحكومية، أو الأطراف الثالثة.

وعند إجراء التصويت الخارجي في بلدان متعددة، فإن الاتفاقات مع البلدان المضيفة، غالباً ما تختلف من بلد إلى آخر. ويعتبر توفير مستوى معين من التوحيد بين الاتفاقات أمراً بالغ الأهمية لضمان الشفافية والنزاهة في العملية الانتخابية، خاصة فيما يتعلق بالقضايا الحساسة مثل أهلية الناخب وقضايا التسجيل. ومع ذلك، فإنه عندما يتم إجراء الانتخابات في العديد من البلدان التي تكون على مستويات متفاوتة من التطور والتنمية، فإن بعض الفوارق الإجرائية واللوجستية قد تكون لازمة ولا مفر منها.

ومن بين الأمثلة على اتفاقات البلد المضيف، كانت هناك الاتفاقية الموقعة بشأن الانتخابات الرئاسية الأفغانية عام ٢٠٠٤، التي تعتبر أكبر برنامج تصويت خارجي، حتى الآن، من حيث عدد الناخبين المسجلين ونسبة الإقبال الخارجي. وقد وقعت الحكومة الأفغانية وبعثة الأمم المتحدة لمساعدة أفغانستان على مذكرتي تفاهم مع حكومتي إيران وباكستان، على التوالي. وتنص تلك المذكرات بأنه يتعين على الحكومتين المضيفتين توفير دعم واسع النطاق لبرنامج التصويت الخارجي الأفغاني، بما في ذلك توفير الأمن في مراكز التسجيل والاقتراع، وحراسة نقل المواد الانتخابية، وتقديم الدعم للتوعية المدنية والحملات الإعلامية.

٣-١ دور الأطراف الثالثة

في كثير من الأحيان، فإنه يمكن ترتيب إجراءات التصويت الخارجي من خلال اتفاقات مباشرة بين البلد المضيف وهيئة إدارة الانتخابات التي تجري الانتخابات. ومع ذلك، فإنه في الحالات التي لا يكون فيها لدى بلد المنشأ سوى عدد قليل من الانتخابات الديمقراطية، أو لا تتوفر لديه بنية تحتية كافية، فإنه يمكن التعاقد مع أطراف ثالثة للمساعدة في تنفيذ برنامج التصويت الخارجي. وقد لعبت المنظمة الدولية للهجرة هذا الدور في البوسنة والهرسك وتيمور الشرقية وكوسوفو، ومؤخراً في أفغانستان، والعراق. وعندما يكون هناك طرف ثالث مرتبط بالعملية، فإن الاتفاق مع البلد المضيف يجب أن ينص صراحة على تلك المشاركة. وبالإضافة إلى العمل على سد الفجوات التي قد تكون في البنية التحتية، خاصة عندما تكون فترة الجدول الزمني للانتخابات قصيرة، فإن الأطراف الثالثة قد تشكل ضماناً هاماً ضد أي نفوذ سياسي أو حكومي محتمل من جانب أي بلد مضيف. كما يتعين على الأطراف الثالثة أن يعملوا كمنفذين فقط، والحرص على ترك جميع المسائل ذات الطابع السياسي للحكومات المعنية. كما أن استخدام طرف ثالث يعمل على خلق إضافة كبيرة في تكاليف برامج التصويت الخارجي.

٣-٢ إرشادات عامة لاتفاقات البلد المضيف

عند التفاوض على وضع اتفاقات بلدان مضيضة لتسهيل برامج التصويت الخارجي، هناك عدد من المعايير الهامة التي يجب التنبه لها وحمايتها.

أولاً، وقبل كل شيء، يتعين على جميع الأطراف أن تتعهد بضمان السرية والحيادية والشفافية في برنامج التصويت الخارجي، من دون أي نفوذ أو تدخل سياسي محلي أو حكومي. كما يجب أن تعمل اتفاقات البلد المضيف أيضاً على حماية سلامة الدستور والقوانين الانتخابية في البلاد التي تجري الانتخاب. وينبغي تصميم برامج التصويت الخارجي، بحيث تعكس الأنشطة الإدارية لدى بلد المنشأ بقدر الإمكان.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن اتفاقات البلد المضيف، يجب أن تبين وتضمن أن مشاركة الأشخاص في التصويت الخارجي لن يكون لها أي تأثير، بأي حال من الأحوال، على انخراط المشاركين في المجالات السياسية أو الاجتماعية أو الاقتصادية داخل البلد الذي يقيمون فيه. ونصّت بعض الاتفاقات مع البلدان المضيضة في الانتخابات العراقية في شهر كانون الثاني/يناير عام ٢٠٠٥، بكل وضوح، على أن أهلية الفرد الذي يعيش خارج العراق للتصويت، أو في ممارسة ذلك الحق، لن تؤثر بأي وسيلة على الوضع القانوني للفرد في البلد المضيف.

وكما هو مذكور أعلاه، فإنه قد يكون من المفيد والضروري أيضاً بالنسبة لبعض مكونات الاتفاق مع البلد المضيف، خاصة ما يتعلق منها بحماية البيانات التي يتم جمعها خلال تلك العملية، بحيث تظل سارية المفعول بعد انقضاء فترة أي اتفاق أو مذكرة تفاهم. ويعتبر مثل هذا الشرط ملائماً؛ خاصة للحماية ضد احتمال حدوث أي تبادل للمعلومات التي يتم جمعها خلال برنامج التصويت الخارجي، لأغراض أخرى غير تيسير التصويت.

وعندما يكون النخبون في الخارج من اللاجئين، فإنه يتعين النصّ في الاتفاقات والتأكيد فيها، على أن المشاركة في الانتخابات لن تصبح وسيلة لفرض الترحيل القسري أو السابق لأوانه لأي من أولئك الأشخاص المقترعين في الخارج قبل تهيو الظروف المواتية لدعم وتعزيز عودتهم بشكل صحيح. كما يمكن أن تشير تلك الاتفاقات إلى أن برنامج التصويت الخارجي لن يمنع ولن يؤخر العودة الطوعية للاجئين المقيمين في البلد المضيف. وقد اشتمل عدد من مذكرات التفاهم بين المنظمة الدولية للهجرة والدول المضيضة للاجئين العراقيين، فيما بين السطور، على هذا المعنى، للتأكيد على أن عدم إعادة القسرية هو مبدأ منصوص عليه في اتفاقية عام ١٩٥١ الخاصة بوضع اللاجئين، التي لا تجيز لأي دولة طرد أو إعادة اللاجئين إلى إقليم كانت فيه حياتهم أو حريتهم عرضة للتهديد بسبب المعتقد، أو الدين، أو الجنسية، أو الآراء السياسية. وفي المقابل، فإنه في حالة البوسنة والهرسك، حيث كان التصويت الخارجي بواسطة البريد إلى حد كبير، فقد نص اتفاق دايتون على إعادة اللاجئين للوطن خلال فترة الانتخابات، موضحاً «أن ممارسة اللاجئ لحق التصويت ينبغي تفسيرها على أنها بمثابة تأكيد لنية اللاجئ في العودة إلى البوسنة والهرسك. وقبل حلول يوم الانتخابات، فإن عودة اللاجئين يجب أن تكون جارية على قدم وساق بالفعل، مما يتيح المجال للعديد منهم بالمشاركة في التصويت شخصياً». وعندما تعمل عملية انتخابية على تحديد نهاية لاتفاقية سلام (ووضع حد لبرامج المساعدة الإنسانية وغوث اللاجئين)، فإن هناك خطراً يتمثل في أن إرغام اللاجئين على العودة إلى بلدانهم الأصلية من أجل التصويت سوف يشكل انتهاكاً لمبدأ عدم إعادة القسرية المقرر في اتفاقية عام ١٩٥١.

٣-٣ التصويت الخارجي في القنصليات والسفارات أو عن طريق البريد

تسمح بعض البلدان المضيضة، مثل كندا وبعض الدول الأوروبية، بالتصويت الخارجي في السفارات أو القنصليات، أو عن طريق البريد فقط. وفي حالة إجراء التصويت الخارجي في قنصليات أو سفارات بلد ما، فإن الاتفاقات مع البلدان المضيضة، غالباً ما تكون غير ضرورية. وبالمثل، فإنه عندما يجري الاقتراع الخارجي من خلال التسجيل والتصويت بواسطة البريد، فإن الحاجة إلى عقد اتفاقات مع البلدان المضيضة تكون أقل إلحاحاً. ومع ذلك، فإن عقد الاتفاقات قد لا يزال يعتبر ضرورياً لضمان الحصول على دعم حاسم من جانب البلد المضيف.

وفي حالة انتخابات البوسنة والهرسك عام ١٩٩٦، فإن التسجيل للتصويت الخارجي قد تم القيام به بصورة حصرية تقريباً عن طريق البريد، في حين جرى التصويت من خلال مزيج من الاقتراع البريدي والشخصي معاً، وذلك اعتماداً على عدد اللاجئين في كل بلد مضيف. وقد تم إنشاء مكاتب تنسيقية في ١٧ بلداً، للعمل على نشر المعلومات وتسهيل التسجيل والتصويت. كما تم إنشاء تلك المكاتب من خلال وضع مذكرات تفاهم جدية بين المجموعة التوجيهية لانتخابات اللاجئين والحكومات المضيضة الرئيسية. وتختلف طبيعة هذه الاتفاقات فيما بينها، كما تختلف الأدوار والمسؤوليات المنوطة بكل بلد مضيف، إلى حد كبير. وفي المملكة المتحدة، فقد جرى استخدام وكالات اللاجئين لنشر المعلومات، كما جرى استخدام إحدى المنظمات غير الحكومية، وهي رابطة صندوق توعية النساء الناخبات، (Gallagher and Schowengerdt ١٩٩٨: ٢٠٦-٧). وفي ألمانيا، فإن الحكومة قد عملت على تمويل وإدارة مكتب خاص لتسهيل إجراء عمليات التسجيل والتصويت.

٤- التكاليف

لقد تم تمويل برامج التصويت الخارجي في الماضي، ولا سيما في حالات ما بعد الحروب والصراعات، من خلال آليات مختلفة على نطاق واسع. ويناقش الفصل الخامس الجوانب العامة لموضوع تكلفة التصويت الخارجي، ولكن هذه التكاليف تثير مشاكل معينة، خاصة في بعض البلدان المضيضة التي ترى أنها معنية بالموضوع. ويرى كثيرون، أن من الضروري إبقاء التكاليف التي تتحملها الدول المضيضة في أدنى الحدود الممكنة، وذلك لعدد من الأسباب، ومنها: أولاً، إن تقليل التكاليف التي تتحملها الدول المضيضة سوف يساعد في ضمان أن التكلفة ليست عاملاً في اتخاذ القرارات في البلدان المضيضة، بشأن السماح للأجانب أو منعهم من التصويت فوق أراضيها. وثانياً، فإن تقليل التكاليف سوف يساعد على حماية العملية الانتخابية، نفسها، من أي تدخل محتمل من قبل الآخرين الذين قد تكون لهم مصلحة في نتيجة الانتخابات.

وبصورة عامة، فإن البلدان الحافلة بتاريخ طويل من الانتخابات الديمقراطية، وتتمتع بتجربة انتخابية راسخة، فإنها تميل أكثر من غيرها لتمويل برامج التصويت الخارجي. وفي حالات المجتمعات الخارجة لتوها من أتون الحروب والصراعات، فإن تكاليف التصويت الخارجي عادة ما يتم تحملها من قبل المجتمع الدولي، سواء عن طريق تقديم المساعدة المباشرة إلى لجنة الانتخابات أو الحكومة لإجراء الانتخابات، أو من خلال وسائل أخرى. وخلال التصويت في الانتخابات البوسنية الخارجية، على سبيل المثال، فإن البلدان المضيضة عملت على تمويل وإدارة الأنشطة الانتخابية على السواء. ولغرض هذه الانتخابات في الولايات المتحدة، فإن وزارة الخارجية الأمريكية، قدمت منحة لرابطة صندوق توعية النساء الناخبات لتسهيل التصويت الغيابي.

ويتم تحمل معظم التكاليف عن طريق بلد المنشأ أو من المجتمع الدولي. وهناك استثناء هام، يتمثل في أن الدول المضيضة تتحمل عادة تكاليف توفير الأمن في أنشطة التسجيل والاقتراع. وهناك

تكلفة ثانية تتحملها عادة البلدان المضيفة، وتتمثل هذه في توفير أو إعارة مواد انتخابية معينة، مثل صناديق الاقتراع، لاستخدامها في الانتخابات. ويمكن لبرامج التصويت الخارجي زيادة جاذبيتها للبلدان المضيفة، عندما يوافق الشركاء المنفذون على شراء أي مواد أو معدات لازمة للانتخاب من الأسواق المحلية، حيثما كان ذلك ممكناً. وكان هذا عنصراً من عناصر مذكرة التفاهم بين سوريا والمنظمة الدولية للهجرة خلال انتخابات الجمعية الوطنية العراقية عام ٢٠٠٥.

ولأجل الانتخابات العراقية في شهر كانون الثاني/يناير عام ٢٠٠٥، قدمت بعض البلدان المضيفة الأمن على نفقتها الخاصة، في حين أن دولاً أخرى لم تفعل ذلك إلا من خلال الدعم المالي المقدم من المنظمة الدولية للهجرة. وعلى سبيل المثال، فإن تركيا في مذكرة التفاهم لها مع المنظمة الدولية للهجرة بخصوص برنامج التصويت العراقي الخارجي، قد أشارت إلى أن حكومة تركيا سوف تعمل على توفير الأماكن المناسبة لإنشاء مراكز للانتخابات، ولكن تكاليف تلك المواقع سوف تتحملها المنظمة الدولية للهجرة. وأوضحت المذكرة أيضاً، أن المنظمة الدولية للهجرة سوف تدفع، مقدماً، مبلغاً محدداً لكل مركز انتخاب، وذلك بقيمة ٦٥,٠٠٠ دولار أمريكي لتوفير الأمن، وإصدار سلفة إضافية لنقل المواد الانتخابية بقيمة ١٠,٠٠٠ دولار أمريكي.

وعندما يكون الناخبون في الخارج عبارة عن لاجئين موضوعين تحت الحماية الدولية، فإن القانون الدولي يعمل على توفير بعض التوجيهات بشأن تكاليف تقديم المساعدة للاجئين. وتعمل هذه التوجيهات على تجسيد مبدأ «تكافؤ تقاسم الأعباء»، وذلك من منطلق الإقرار والاعتراف بأن جميع الدول يتعين عليها واجب تقديم المساعدة للاجئين. وهذا المبدأ، مصمم بهدف منع «عبء» اللاجئين من السقوط بشكل غير متناسب على الدول المجاورة لمناطق الصراع، ما قد يدفعها لإغلاق حدودها. كما يهدف مبدأ «المساواة في تقاسم الأعباء» لمنع اللاجئين من أن يصبحوا مصدراً للتوتر بين الدول (إن استخدام تعبير «تقاسم الأعباء» غير موفق للأسف، حيث أن هناك توجهاً متزايداً في استكشاف المساهمات الضرورية للاجئين لدى البلدان المضيفة لهم، ولكن المبدأ الأساسي لتقاسم المسؤوليات من قبل المجتمع الدولي بهدف تقليل حدة التوتر هو مبدأ هام أيضاً. انظر See Bouchet-Saulnier ٢٠٠٢: ٣٣٨-٩).

وفي رأي المؤلف الحالي، فإنه ينبغي النظر إلى تكاليف تقديم المساعدة للاجئين، بحيث تشمل تسهيل المشاركة في الحياة السياسية، على اعتبار أن تطبيق هذا المبدأ يمنع تكاليف منح حق التصويت من السقوط بشكل غير متكافئ على كاهل الدول الأقل نمواً، التي تميل لكونها تلك الدول التي تستضيف أعداداً كبيرة من اللاجئين الذين يمثلون الناخبين الخارجيين المرتقبين. كما أن تطبيق تكافؤ تقاسم الأعباء داخل المجتمع الدولي، يمنع التكلفة من أن تصبح مصدراً للحرمان من حق الانتخاب، مما يساعد في الإسهام في زيادة المشاركة السياسية عموماً، والعمل على إزالة عبء مالي ثقل عن كاهل بعض الدول الأقل نمواً.

٥- الخلاصة

إن قضايا البلدان المضيفة صعبة ومعقدة ومشحونة للغاية. ولتعزيز الأمور، فإنه غالباً ما يجرى وضع الكثير من برامج التصويت الخارجي على عجل، وفقاً لجدول زمني ضيق. وليس هناك وضوح بشأن من يتولى صلاحية التفويض بعقد وتسهيل إجراء، وتقييم التصويت الخارجي. وليست هناك سياسات منسقة، كما لا توجد ممارسات أو معايير توجيهية لمواقف ومسؤوليات الحكومات المضيفة. ويجب أن تؤخذ الاختلافات في الثقافة السياسية، والهياكل الإدارية، والبنى التحتية، والأطر القانونية بعين الاعتبار. ومع ذلك، فإن هناك عدداً قليلاً من العناصر في برامج التصويت الخارجية التي بدأت تتجه نحو التوحد.

- إن أي معلومات قد تقع في يد البلد المضيف عن الأفراد نتيجة لبرنامج التصويت الخارجي، ينبغي استخدامها حصراً لبرنامج التصويت الخارجي.
- إن مشروعية إقامة الفرد، بما في ذلك عدم وجود وثائق لديه، ليس لها أي تأثير على أحقية الفرد في ممارسة حقه في المشاركة السياسية.
- إن المشاركة في برنامج التصويت الخارجي لن يؤثر في إسهامات الأفراد السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية داخل البلد المضيف، بأي شكل من الأشكال.
- بينما قد يكون للبلدان المضيضة دور في عملية التسجيل، من خلال توفير البيانات الديموغرافية، في العادة، فإن من المهم وضع وسائل حماية احترازية لمنع الحكومات الأجنبية من التأثير على نتائج الانتخابات، من خلال هندسة الإقبال عليها عن طريق مسح وتفحص عملية التسجيل.
- من الأهمية بمكان أن تعمل البلدان المضيضة على تسهيل ودعم ونشر المعلومات، بما في ذلك توعية الناخبين والتثقيف المدني، فضلاً عن الحملات السياسية.
- إن المشاركة في برنامج التصويت الخارجي لا تمنع ولا تؤخر العودة الطوعية للاجئين الذين يعيشون في البلد المضيف.
- ينبغي تناول العقبات السياسية والمالية واللوجستية لبرامج التصويت الخارجي بهدف التغلب عليها. وقد تصبح تكاليف عدم إجراء التصويت الخارجي، في المدى البعيد، أكبر من ذلك بكثير.

الفصل السابع

الفصل السابع

١. الحقوق السياسية للاجئين والنازحين: منح حق التصويت والمشاركة

جيف فيشر

١- مقدمة

يتناول هذا الفصل، بالوصف، عمليات منح حق التصويت للاجئين والنازحين داخلياً والسماح لهم بالمشاركة في العملية السياسية لبلدانهم. ويعرض كذلك، القضايا ذات الصلة، والدروس والمبادئ التي تشكل الأساس لوضع إطار للسياسة الدولية بشأن هذه القضايا. ويعتبر إشراك اللاجئين في العمليات الانتخابية ذا أهمية خاصة في الانتخابات التي تجرى تحت إشراف دولي، كجزء من العملية الانتقالية بعد انتهاء الصراع والتحول إلى السلم والديمقراطية. وفي مثل هذه الحالات، فإن العمليات الانتخابية والسياسية يجب أن تكون تعددية وشاملة؛ إذا أريد لها أن تكون ذات جدوى ومصداقية. وبالقدر الذي يتم به حرمان اللاجئين من حقوقهم السياسية، بقدر ما يجب النظر إلى العملية الانتخابية بأنها قاصرة ومعيبة.

وفي إطار التعريف المستخدم بهذا الدليل، فإن النازحين داخلياً ليسوا ناخبين خارجيين، ولكن يتم إيلاءهم الاعتبار مع اللاجئين في هذا الفصل لأنهم يعانون من مشاكل مماثلة، كما أنهم في الواقع يشكلون مجموعة كبيرة من الناخبين الخارجيين. ويجري هنا استخدام مصطلح "اللاجئ" ليعني، ضمناً، كلا النوعين من النزوح.

١-١ من هو "اللاجئ"؟

يعترف القانون الدولي بأربعة أشكال من اللجوء الفردي المتعلق بأنواع الانتخابات والعملية السياسية قيد المناقشة.

وأول هذه الأشكال هو اللاجئ، والمعرف بموجب اتفاقية الأمم المتحدة لعام ١٩٥١ الخاصة بوضع اللاجئين، وبروتوكول عام ١٩٦٧ المقترن بالاتفاقية، بأنه شخص يوجد «بسبب خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة اجتماعية معينة أو أرائه السياسية، خارج بلد جنسيته، ولا يستطيع، أو لا يريد بسبب ذلك الخوف، أن يستظل بحماية ذلك البلد». وتعطي اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية لعام ١٩٦٧ التي تحكم الجوانب المختلفة لمشاكل اللاجئين في أفريقيا تعريفاً أوسع، حيث تفيد أن هذا المصطلح «ينطبق أيضاً على كل شخص يجبر على ترك محل إقامته المعتادة بسبب اعتداء خارجي، أو احتلال، أو هيمنة أجنبية، أو أحداث تعكر

النظام العام بشكل خطير في كل أو جزء من بلد منشأه أو جنسيته من أجل البحث عن ملجأ في مكان آخر خارج بلد منشأه أو جنسيته“.

والنموذج الثاني هو طالب اللجوء، وهو الفرد الذي يطلب اللجوء أو الاعتراف به كلاجئ، بموجب الاتفاقيات، ويظل طلبه معلقاً، ويخشى الاضطهاد إذا عاد إلى دياره في بلده. والثالث، هو الأشخاص النازحين داخلياً ممن يعتبرون بمثابة لاجئين داخل حدود بلدهم. والرابع هو العائد، سواء من النازحين داخلياً أو اللاجئين الذين عادوا إلى ديارهم، ولكنه يتطلب استمرار مساعدته لفترة من الزمن. ولأغراض هذا الفصل، فإن اللاجئ وطالب اللجوء السياسي هو محور الاهتمام في هذا الموضوع بسبب الهجرة القسرية لكل منهما. وتعتبر المعايير والممارسات المثلى لمنح حق التصويت للاجئين قابلة للتطبيق إلى حد كبير على الأشخاص النازحين والعائدين على السواء.

وفي نهاية عام ٢٠٠٤، أفاد مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين بأن التقديرات إلى أن مجموع عدد السكان الذي يدعو للقلق قد بلغ ١٩,٢ مليون نسمة. ويمثل اللاجئون أكبر مكون من هذا الرقم (بنسبة ٤٨٪)، منهم نحو ٩,٢ مليون شخص يصنفون في هذه الفئة. وكان ٩٣٪ من اللاجئين في آسيا وأفريقيا وأوروبا، بالترتيب حسب عدد السكان اللاجئين. ولم يشكل نصف الكرة الأرضية الغربي سوى جزء بسيط من نسبة السبعة بالمئة المتبقية. وشكل طالبو اللجوء السياسي نسبة ٣٥٪ في أمريكا الشمالية، و٣٢٪ أيضاً في أوروبا. وتشير تقديرات المفوضية إلى أن النساء يشكلن ٤٩٪ تقريباً من مجموع السكان موضع الدرس والاهتمام (مكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين عام ٢٠٠٤).

وفي تقرير لعام ١٩٩٧، قدمت "مجموعة سياسات اللاجئين" الأرقام التي تدل على وجود تجمعات لاجئين في بعض هذه البلدان خلال سنوات الانتخابات (انظر الجدول ٧-١).

وبغض النظر عن العوامل الديموغرافية والتركيبات السكانية، فإن ظروف اللاجئين تجبر على دراسة حقوقهم السياسية، لأن هذه الحقوق في كثير من الأحيان هي القضية الداخلة في صلب الموضوع. وقد تم تعريف الحقوق السياسية للاجئين في العديد من الاتفاقيات الدولية والإقليمية. وتشمل هذه الوثائق الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (١٩٤٨)؛ واتفاقية الأمم المتحدة الخاصة بوضع اللاجئين (١٩٥١)، دخلت حيز التنفيذ عام ١٩٥٤)؛ والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (١٩٦٦)؛ دخل حيز التنفيذ عام ١٩٧٦)؛ والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان (١٩٦٩)، دخلت حيز التنفيذ عام ١٩٧٨)؛ والميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب (١٩٨١)، دخل حيز التنفيذ عام ١٩٨٦).

وتظهر هذه الوثائق بوضوح أن اللاجئين يمنحون حقوق المواطنة الكاملة والمشاركة السياسية، بما في ذلك عضوية الأحزاب السياسية، والحق في الترشح للانتخابات، والحصول على المعلومات الانتخابية، ومنح حق التصويت.

الجدول ٧-١: السكان اللاجئون والأحداث الانتخابية

البلد	العام	نوع الانتخابات	العدد التقديري للاجئين عند توقيع اتفاقية السلام	النسبة المئوية لمجموع السكان
أنغولا	١٩٩٢	الرئاسية	٣٥٠,٠٠٠	٣,٥٪
البوسنة والهرسك	١٩٩٦	الرئاسية	١,٢ مليون	٢٧٪
كمبوديا	١٩٩٣	الجمعية التأسيسية	٣٦٠,٠٠٠	٤٪
إريتريا	١٩٩٣	الرئاسية	٩٠٠,٠٠٠	٢٨٪

ليبيريا	١٩٩٧	الرئاسية	٧٥٠,٠٠٠	٢٥٪
موزمبيق	١٩٩٤	الرئاسية	١,٧ مليون	١٠٪
ناميبيا	١٩٨٩	الرئاسية	٤١,٠٠٠	٢٧٪
سيراليون	١٩٩٦	الرئاسية	٣٦٠,٠٠٠	٨٪

المصدر: Gallagher, Dennis and Schowengerdt, Anna, 'Refugees in Elections: A Separate Peace', ..Refugee Policy Group, October 1997

وفي حالات ما بعد الصراع، فإن الانتخابات كثيراً ما تُستخدم كطرق لتسهيل عودة اللاجئين وإعادة إدماجهم في البلد الذي يعاني من الصراع. وتعمل العملية الانتخابية على إعادة توحيد البلد الذي تمزقه الصراعات بحيث يتكون من مؤسسات مشتركة، وتتضمن هذه العملية إدراج الخصوم السابقين في ساحة المعركة ضمن الساحة السياسية. ويعتبر التسجيل للتصويت أيضاً بمثابة الخطوة الأولى في إعادة تأسيس الهوية السياسية الفردية. ونظراً لأن الكثير من اللاجئين يصلون إلى البلاد دون وثائق هوية بحوزتهم، فإن أنشطة تسجيل الناخبين التي تحدد أهلية الفرد سوف تؤدي إلى إعادة تأسيس الهوية من خلال توفير نظام للاعتراف بإقامة اللاجئين الحقيقية وحقوقهم في الإقامة في وطنهم، على حد سواء. وفي الواقع، فإنه يمكن النظر إلى عملية تسجيل الناخبين باعتبارها أحد الحقوق السياسية الأولى الممنوحة للاجئين.

٢- العقوبات التي تحول دون منح اللاجئين حق التصويت

على الرغم من هذه المواثيق والعهود، فإن اللاجئين يواجهون مجموعة من العقوبات التي يتعين التغلب عليها قبل التمكن من تحقيق الحقوق السياسية بالكامل. وتشمل هذه العقوبات التهريب، ويتضح ذلك من بين أمور أخرى عن طريق استخدام المساعدات الغذائية كأداة لكسب التعاون السياسي لمجموعات اللاجئين، والعوائق المادية مثل الجسور المدمرة أو المعابر الحدودية النائية أو التي لا يمكن اختراقها، وصعوبة الحصول على المعلومات الخاصة بالانتخابات، وكذا التقارير عن أوضاع الحياة المدنية في داخل البلاد بصفة أعم.

ويعتبر اللاجئين، تقليدياً، في عداد آخر الفئات المُهمَّشة التي يتم تمكينها من ممارسة الحق في الانتخاب. ولم يتم حتى الآن توحيد الممارسات الدولية بشأن ترسيخ وتعزيز الحقوق السياسية للاجئين. وهناك نقص واضح في التناقص من منطقة إلى أخرى، من ناحية تخصيص الموارد والإجراءات والقيادة المؤسسية. ويتضح نطاق الخلافات السياسية عن طريق المقارنة بين نماذج من البوسنة والهرسك في عام ١٩٩٦، حيث جرى النص على منح حق التصويت للاجئين في اتفاق عام ١٩٩٥ بشأن الإطار العام للسلام في البوسنة والهرسك (اتفاق دايتون)، وتم الاقتراح لشؤون اللاجئين في ٥٥ بلداً (انظر دراسة الحالة)، وليبيريا في عام ١٩٩٧، حيث لم تكن هناك فرص لمنح حق التصويت من خارج البلاد، كما لم تكن هناك عودة منظمة.

وكما تشير دراسة مجموعة سياسات اللاجئين (Gallagher and Schowengerdt October ١٩٩٧)، فإن هناك أربعة نماذج من المشاركة السياسية التي يمكن تحديدها في الممارسة الدولية. وهذه النماذج هي:

- إعادة للوطن بصورة تلقائية ومحدودة؛
- إجراء انتخابات في أماكن اللجوء؛
- إعادة كاملة للوطن بطريقة منظمة،
- إعادة للوطن بصورة تلقائية ومحدودة ومسهلة.

ويتخذ تطبيق المعايير الدولية بصورة منسقة ومبدئية أهمية خاصة في قضية اللاجئين، لأنه بحكم التعريف، فإن الجهود الرامية لمنح حق التصويت تعتبر دولية، إذ تشتمل على اتفاقات عابرة للحدود ومبرمة بين الدول والمنظمات الدولية المكلفة بالمسؤوليات الإدارية أو تنفيذ اتفاقات السلام (انظر أيضاً القسم ٤ أدناه). كما يعتبر الاعتراف بالمبادئ الدولية الثابتة القائمة على أساس مبدأ منح حق التصويت للاجئين، والمشاركة في الحياة السياسية، أيضاً، أنه بمثابة إحباط لتكتيك «تطهير» منطقة أو مجتمع ما بهدف طرد السكان من هناك والقضاء على مصالحهم السياسية. ومن الممكن خفض الدوافع السياسية لتهجير الناس إذا لم تفقد تجمعات اللاجئين التي أفرزتها الأنظمة المارقة حقوقهم السياسية ولم تتخلَّ عنها، بل احتفظت بها واستمرت في إعلاء صوتها، وشاركت في التصويت والانتخاب، بغض النظر عن تهجيرها المؤقت.

وبالإضافة إلى العقوبات التي يواجهها اللاجئون، ويتعين عليهم التغلب عليها، من أجل تحقيق حقوقهم السياسية، فإن المنظمات الدولية المكلفة بتنفيذ برامج منح حق التصويت، وتشجيع مشاركة اللاجئين في الحياة السياسية، أيضاً تواجه عقبات خاصة بها. وتشمل هذه العقوبات الخيارات السياسية المتنافسة، وضيق الأوقات المتاحة، ومحدودية الموارد المتوفرة.

٣- الإطار التنظيمي

لكي تدار برامج منح حق التصويت للاجئين، ووضع خطة لمشاركتهم في الحياة السياسية، فإنه يجب وضع إطار تنظيمي. كما يجب العمل على إبرام اتفاقات ثنائية للمنظمات الدولية من أجل تنفيذ برامج تسجيل الناخبين في البلدان المضيفة. ومن شأن هذا الإطار أن يعمل على هيكلة العملية السياسية التي تؤهل الأفراد للتصويت، وتفرز الهيئات التمثيلية المنتخبة، وتساهم في تأسيس الحكومات في مرحلة ما بعد الصراع. وهناك عدة قضايا سياسية يتعين حلها في سياق تطوير هذا الإطار التنظيمي.

٣-١ الأهمية

يتعين على الإطار التنظيمي إرساء قواعد الأهمية أو المؤهلات التي يجب أن يمتلكها الشخص ليصبح مؤهلاً للمشاركة. وتشمل المعايير التي يتعين النظر فيها لدى تأسيس أهمية المشاركة، العمر؛ ونية العودة؛ وتاريخ الإبعاد من مكان الإقامة الأخير في بلد المنشأ، وإثبات الهوية والأهمية.

النية في العودة

على الرغم من أنه يجب تطبيق معايير متناسقة وثابتة على أسس مبدئية، فإنه لا بد من النظر إلى منح حق التصويت للاجئين على اعتبار أنه تنظيم مؤقت على أساس كل انتخاب على حدة. ونظراً لأن خلق وتهيئة الظروف المناسبة التي تمكّن اللاجئين من العودة يجب أن يكون الهدف النهائي لمبادرة السلام، فإنه يترتب على المنظمين الافتراض الضمني بوجود نية للعودة من جانب اللاجئين. وتعمل النية الضمنية للعودة على توفير رابط واضح بأن الفرد اللاجئ يحافظ على الارتباط مع المجتمع المحلي السابق، وتشكل أساساً لافتراض وجود الحق في التصويت.

خيار الإقامة

في الأحداث الانتخابية الأخيرة، عرض على اللاجئين ثلاثة خيارات بشأن الأماكن التي يمكن منها ممارسة حقوقهم السياسية:

- من أماكن إقامتهم الأصلية؛
- إذا كانوا نازحين داخلياً، من مكان إقامتهم الحالية،
- من مكان إقامة مقصود مستقبلاً.

إثبات الهوية والأهلية

إن الإجراءات التي يتم من خلالها إثبات الهوية الشخصية والأهلية للتصويت قد تعمل على تحديد المصادقية العامة للانتخابات. ويجب أن تحدد الإجراءات المطبقة الوثائق التي يتعين الاعتراف بها، وتعمل على منع التزوير. وفي الحالات التي قد يفتقر فيها اللاجئون إلى الوثائق بسبب ضياعها أو مصادرتها منهم، فإنه يمكن النظر في شكل من أشكال "التوثيق الاجتماعي" الذي يتم فيه إجراء بعض الاستفسارات، كما يمكن لبعض الأشخاص أن يشهدوا على صحة هوية أفراد آخرين، وأماكن إقامتهم. ولكن، على الرغم من أنه لا يمكن تجنب هذا الإجراء في كثير من الحالات، فإن عمليات التوثيق الاجتماعي تصعب السيطرة عليها وضبطها، كما تعتبر معقدة في مسألة إدارتها والإشراف عليها.

٣-٢ الدورة الانتخابية

إن نوع الانتخاب الذي يحق للاجئين أو النازحين التصويت فيه ومتابعة التصويت المتسلسل له ينبغي وضعه ضمن الإطار التنظيمي. وقد يختلف توقيت التصويت للاجئين عن التصويت الذي يجري في داخل بلدانهم الأصلية. كما قد يعتبر الفارق في توقيت التصويت مفيداً لأغراض التعجيل في جدولة مراحل الاقتراع وإعلان النتائج.

٣-٣ نظم التمثيل

غالباً ما يتم بناء نظم التمثيل التي تشتمل من الناحية الشكلية على لاجئين على أساس أنماط السكان قبل نشوب الصراع. وينبغي أن يسمح النظام للاجئين أيضاً بالترشح في الانتخابات.

٣-٤ الأمن

يجب أن يشعر اللاجئون بالأمن عند التصويت في مكان اللجوء. وفي حال إجراء الانتخاب أو الاستفتاء في جو من الإرهاب، فإن ذلك سوف ينتقص من شرعية النتيجة. وينبغي أن يشمل التخطيط الأمني كلاً من الأشخاص والأشياء. وبالنسبة للأشخاص، فإن الأمن ينبغي أن يشمل الناجحين، والمرشحين، والمراقبين، ووسائل الإعلام. وبالنسبة للأشياء، فإنه يجب أن يشمل المرافق والمواد. كما يجب التفاوض على هذه الترتيبات الأمنية مع قوات الشرطة والأمن لدى البلد المضيف.

٤- المتطلبات السياسية واللوجستية الخاصة

تطرح المتطلبات السياسية واللوجستية لمثل هذه الالتزامات أسئلة معقدة تتعلق بالسياسة العامة لمنظمي الانتخابات. كما أنها تؤدي إلى بروز مجموعات من البلدان والمنظمات مجتمعة بطريقة فريدة لكل حدث من هذا القبيل.

٤-١ مجموعات البلدان والمنظمات

إن كل جهد أو برنامج لتوفير حق التصويت للاجئين، ينطوي بطبيعة الحال على كوكبة من البلدان، سواء البلدان التي فرّ منها اللاجئون، أو البلدان المضيفة لتجمعات اللاجئين. وعلى كلا الجانبين، فإن هناك حاجة لإجراء مفاوضات واسعة النطاق (انظر أيضاً الفصل السادس بشأن قضايا البلد المضيف). وتشمل المواضيع المطروحة للتفاوض اتفاقات النقل لتسهيل السفر بدون تأشيرة (إذا كان تصويت اللاجئين سيجري في بلد المنشأ)، ووضع الحماية المؤقتة، وعقد اتفاقات بشأن ازدواج الجنسية. وعلى الرغم من إمكانية وضع معايير في هذا الشأن، فإنه لا يوجد نموذج واحد يمكن استخدامه للحصول على المساعدة والتعاون من جانب البلد المضيف. وهناك بعض المقاييس التي يتم تحديدها بواسطة القانون الوطني، ولكنها تختلف من بلد إلى آخر.

وعلى الرغم من أن عمليات تسجيل الناخبين، والحملات السياسية، والاقتراع تجري كلها داخل حدود دولة أخرى، فإنه يجب ألا يكون هناك أي انتهاك لسيادة البلد المضيف. وقد تكون هذه الأحداث والفعاليات مكلفة بالنسبة للحكومات المضيضة. وتعتبر مذكرات التفاهم بمثابة أدوات مفيدة لبيان دور كل شريك في مبادرة منح حق التصويت.

كما يمكن أيضاً تحديد هذه الكوكبة لتشمل مجموعة المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية التي تشارك في هذه العملية. وعلى سبيل المثال، فإن المنظمة الدولية للهجرة عملت على إدارة عملية تصويت اللاجئين في الانتخابات التي جرت في البوسنة والهرسك عامي ١٩٩٦-١٩٩٧، كما قدمت المشورة الشعبية لتيمور الشرقية في عام ١٩٩٩، والتصويت الخارجي في انتخابات كوسوفو عام ٢٠٠٠، كما أجرت رابطة النساء الناخبات الاقتراع الخاص باللاجئين البوسنيين المقيمين في الولايات المتحدة في عام ١٩٩٦.

وفي بعض الحالات، فإنه لا بد من إنشاء هياكل إدارية خاصة. وعلى سبيل المثال، فقد جرى في البوسنة والهرسك، وفقاً لأحكام اتفاق دايتون، أن منح اللاجئين حق التصويت في البلدية، حيث كانوا يقيمون في عام ١٩٩١، أو في بعض البلديات التي من المزمع إقامة اللاجئين فيها في المستقبل. كما جرى منح اللاجئين المقيمين في أي مكان في العالم حق التصويت، وقد عملت منظمة الأمن والتعاون في أوروبا على إنشاء اللجنة التوجيهية لانتخابات اللاجئين للإشراف على التصويت من خارج البلاد. ومن أجل تنفيذ اتفاق دايتون، فقد تم إنشاء اللجنة الفرعية لانتخابات البلديات المقررة مستقبلاً في عام ١٩٩٧، والتي عملت على الفصل في جميع مطالب التسجيل المقصودة للبلديات. وفي كوسوفو، قام فريق العمل المشترك للتسجيل المؤلف من الأمم المتحدة ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا بتشكيل وحدة مكرسة لتسجيل الناخبين للتصويت من خارج كوسوفو. وتشتمل المنظمة الدولية للهجرة على اثنين من مسؤولي الاتصال الذين يعملون في منشأة فريق العمل المشترك للتسجيل.

٤-٢ الإعلام

من ضمن التحديات التي تواجه برنامج إعلام اللاجئين العثور على موارد كافية للوصول إلى مجموعات السكان المنعزلة من المقيمين في المناطق النائية. وتصبح السياسة متعددة الأبعاد المرتبطة بتصويت اللاجئين، على الفور، في نطاق محلي أو إقليمي أو دولي. وينبغي أن تكون الحملة الإعلامية في هذا النطاق الترتيبي. ويجب أن تستند إلى قاعدة عريضة من أجل الوصول إلى جميع الفئات المختلفة من حيث الجنس، والعمر، واللغة، والجنسيات السكانية الإقليمية أو العرقية الفرعية التي تتألف منها مجموعات اللاجئين.

٤-٣ سياسة التهجير

من الممكن تطوير تكتيكات جديدة في سياسة التهجير. وكان هذا هو الحال مع نزوح الناس خلال المشورة الشعبية التي رعتها الأمم المتحدة عام ١٩٩٩ لتيمور الشرقية. وفي ظل السيناريو المعتاد، فإن السكان قد يجبرون على ترك بيوتهم نتيجة للصراع. وبعد أن يتم حل النزاع، يتم إجراء انتخابات مصالحة، ويتم فيها وضع قواعد منح حق التصويت المتعلقة بهم. ومع ذلك، فإنه في حالة تيمور الشرقية، فقد كان هؤلاء الأفراد نازحين لأغراض الاقتراع المتعلقة بالمشورة الشعبية، وقد تم نقلهم كرهاً من منازلهم أو جرى اعتقالهم من قبل الميليشيات وطردهم. وتراوحت تقديرات عدد الناس النازحين داخلياً بين ٣٠,٠٠٠ و ٥٠,٠٠٠ شخص. وعلى أساس وجود نحو ٤٥٠,٠٠٠ ناخب مسجل، فإن ذلك يعني أنه تم تشريد حوالي ١٠٪ من مجموع الناخبين المسجلين للتصويت. ومن الواضح أن منح حق التصويت لتلك النسبة من الناخبين تعتبر هدفاً هاماً وأساسياً لمصادقية نتائج الانتخابات.

0- الخلاصة

سوف تستمر الانتخابات في أن تلي الصراعات باعتبارها وسيلة لإعادة تشكيل الحكومات بعد انتهاء الصراعات. وسوف يكون اللاجئون عاملاً بارزاً في كل من هذه المناسبات الانتخابية. وعلى الرغم من أن بعض المنظمات مثل مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين قد عملت باستمرار على دعم حقوق اللاجئين السياسية، فإن ردود الفعل الدولية خلال فترة التسعينيات لم تكن متناسقة؛ سواء من ناحية الإرادة السياسية، والموارد اللازمة لفرض منح حق الاقتراع للاجئين، وكانت هذه الردود متفاوتة من حال إلى حال، ومن منطقة إلى أخرى. وينبغي أن ينطوي تحقيق التناسق في ردود الأفعال أيضاً على ضرورة تخصيص الموارد والإطار التنظيمي والإجراءات في البلدان المضيفة.

وبصورة متناسبة مع تطبيق مثل هذه المعايير المتناسقة، فإن على المجتمع الدولي أن يعمل على توفير الطاقة والقدرة لرصد عملية تطبيقها، ويجب تحديد المسؤولية للقيام بذلك. كما ينبغي اعتماد برنامج للمراقبة المركزة على العمليات السياسية التي تنطوي على أعداد غفيرة من اللاجئين وإحالاته إلى مجموعة دولية للنظر فيه.

وأخيراً، فإن أحد أبرز وأهم الدوافع الرئيسية لطرد السكان - وهو حرمانهم من حق التصويت والانتخاب والمشاركة في الحياة السياسية - يمكن استبعاده من خلال المواظبة على الاستجابات الدولية المتناسقة في الحفاظ على ضمان حق اللاجئين في المشاركة الكاملة في الحياة السياسية.

انتخابات أفغانستان الرئاسية عام ٢٠٠٤: التصويت الخارجي لعدد غفير من السكان النازحين

كاتينكا سلافو

اضطر قطاع كبير من السكان الأفغان للهجرة إلى الدول المجاورة نتيجة لتاريخ أفغانستان الطويل من الأزمات الإنسانية والسياسية. ووفقاً لبيانات مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين ومصادر الحكومات المضيفة، فإن التقديرات كانت تشير إلى أن نحو ٢,٥ مليون أفغاني كانوا لا يزالون خارج البلاد في باكستان وإيران في وقت التحضير والاستعدادات لإجراء انتخابات عام ٢٠٠٤، وقد تعهدت دولة أفغانستان الإسلامية الانتقالية بإشراك أولئك اللاجئين في عملية بناء الأمة.

وقد سبق أن أُنِحت الفرصة للأفغان في باكستان وإيران للتصويت في المرحلة الانتقالية ما بعد الصراع في أفغانستان، والمشاركة في انتخابات مجلس النواب المسمى "لويا جيرغا" الطارئ في حزيران/يونيو عام ٢٠٠٢، والتي تلتها انتخابات مجلس "اللويا جيرغا" الدستوري في كانون الثاني/يناير عام ٢٠٠٣ (مجلس "اللويا جيرغا" أو "المجلس الكبير" في لغة الباشتون، هو عبارة عن منتدى فريد من نوعه للتشاور في أفغانستان، حيث يتم فيه عادة عقد اجتماع لشيوخ القبائل لتسوية شؤون البلاد أو الاصطفاف وراء قضية ما). وقد تم انتخاب مجلس اللويا جيرغا الطارئ لتشكيل حكومة انتقالية، في حين جرى انتخاب مجلس اللويا جيرغا الدستوري لاعتماد أول دستور أفغاني بعد انتهاء الصراع هناك. وقد تم استخدام ترتيبات وإجراءات خاصة في كلتا الجولتين الانتخابيتين، وكانت الانتخابات في كل جولة غير مباشرة ودون السماح بحق الاقتراع العام.

الإطار القانوني والإداري

جرى تنظيم حق التصويت في الانتخابات الرئاسية عام ٢٠٠٤ عن طريق الدستور الأفغاني؛ وبواسطة القانون الانتخابي (الفصل الرابع)، وعن طريق قرارات هيئة الإدارة الانتخابية الأفغانية المشتركة (الإدارة الانتخابية المشتركة)، وذلك بالتشاور مع بعثة الأمم المتحدة للمساعدة في أفغانستان وحكومة أفغانستان؛ ومن خلال مذكرات التفاهم الفردية بشأن سير الانتخابات من خارج البلاد التي وقعتها الحكومة الأفغانية مع حكومة كل من باكستان وإيران. وقد تم اتخاذ قرار إتاحة حق التصويت من خارج أفغانستان من قبل الإدارة الانتخابية المشتركة بعد تقييم قامت به بالاشتراك مع بعثة الأمم المتحدة ومفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين، وذلك بالتشاور مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وكان تحديد موقع وتوقيت التصويت الخارجي من مسؤولية الإدارة الانتخابية المشتركة. وكان قد تم تهجير جاليات أفغانية كبيرة إلى طاجيكستان والولايات المتحدة وبعض الدول الأوروبية. وقد تم اتخاذ قرار الإدارة الانتخابية المشتركة بمنح حق الاقتراع للنازحين إلى باكستان وإيران فقط وذلك لأسباب لوجستية، ولأن الغالبية العظمى من الأفغان المغتربين كانوا في هذين البلدين.

وقد أصبح القرار الذي ينص على التصويت الخارجي لأولئك الذين نزحوا إلى باكستان وإيران قراراً سياسياً إلى حد كبير، وكان من المتوقع أن يسير التصويت في اتجاهات على أسس عرقية، حيث أن الجزء الأكبر من اللاجئين في باكستان من قبائل الباشتون، في حين أن النازحين في إيران كانوا من قبائل الطاجيك والهزارة. وعلى ضوء قدرة القرار في تسييس العملية، فقد تم تأجيل قرار إجراء التصويت الخارجي عدة مرات؛ ولم تتمكن الإدارة الانتخابية المشتركة من المضي قدماً في تفعيل القرار، في نهاية المطاف، إلا بعد أن أصبح واضحاً أن كلا الدولتين المضيفتين قد وافقتا على السماح بإتاحة هذا الحق، وتعهدهما بتوفير الدعم الخارجي له على أراضيها، شريطة أن يكون متوافقاً مع المعايير الدولية المتعارف عليها.

ونظراً لاتخاذ القرار في وقت متأخر جداً، فقد كان الوقت المتاح للإعداد للانتخاب، بما في ذلك المفاوضات التفصيلية مع الحكومات المضيفة بشأن توفير الدعم، أيضاً محدوداً للغاية. وأخيراً، جرى التعاقد مع المنظمة الدولية للهجرة للشروع في تنفيذ الانتخاب قبل موعد الاقتراع بمدة ٦٩ يوماً فقط، وذلك على الرغم من التفكير المطول، في وقت سابق، بأنه سيتم اختيار المنظمة لتلك المهمة. وكان من المترتب التعاقد مع مصادر خارجية لإجراء العملية الانتخابية، حيث أن الأمانة العامة لجهاز إدارة الانتخابات لم يكن لديها الوسائل اللوجستية ولا السلطة القانونية للعمل في خارج أفغانستان. وقد تم اختيار المنظمة الدولية للهجرة، بسبب خبرتها السابقة في تنفيذ عمليات التصويت الخارجية في كل من البوسنة والهرسك وتيمور الشرقية وكوسوفو. وقد قامت المنظمة الدولية للهجرة بالتعاقد مع المؤسسة الدولية للنظم الانتخابية لتوفير الإدارة التكنولوجية بشأن برنامج التسجيل والتصويت من الخارج.

وكان عامل ضيق الوقت، بدوره، يعني أن من المستحيل إنشاء مرافق الانتخابات (مراكز التسجيل و/أو الاقتراع) في جميع الأماكن، حيث كانت هناك مجموعات من الجاليات الأفغانية. ولذلك، فقد اقتصرت العملية على المراكز الرئيسية التي يتركز فيها السكان الأفغان، ولكن الأماكن التي تتطلب الاهتمام الأمني المشدد في باكستان، ومخيمات اللاجئين المعزولة بأماكن نائية في كل من باكستان وإيران، لم يكن الوصول إليها ممكناً.

وبالنسبة لعمليات التصويت الخارجي من خارج مقر السفارة (التي تعتبر أراضي البلد الذي يجري الانتخاب عن طريق ممثلين له)، فإنها تتطلب وضع اتفاقات قانونية مع حكومتي البلدين المضيفين، وهما اللتان تضعان المعايير العامة للتعاون بين جهاز إدارة الانتخابات أو المؤسسة المتعاقد معها من طرف المنظمة الدولية للهجرة، بهدف تنفيذ العملية نيابة عن الجهاز المذكور. وفي حالة إجراء الانتخابات عقب حالات الصراع، أو في الأماكن التي تكون فيها مخاوف ومحاذير أمنية بصورة تدعو للقلق والحذر، فإن هناك حاجة في كثير من الأحيان للحصول على مساعدة خاصة من الحكومة المضيفة لضمان نقل المواد الانتخابية دون أي تأخير أو حوادث أمنية، وتوفير الأمن في مرافق الانتخابات، والسماح للاجئين للتحرك بحرية، وهلم جرا. ونظراً للمخاوف الأمنية المرتبطة بالانتخابات الأفغانية، فقد طال أمد المفاوضات مع حكومات كل من باكستان وإيران في البداية. ومع ذلك، فإنه فور الحصول على الموافقة لضمان التعاون، بذلت كلتا الحكومتين كل الجهود الممكنة من أجل تسهيل مهمة المنظمة الدولية للهجرة. وقد تم تمديد هذه الجهود بصفة خاصة لتوفير الأمن الرسمي للعمليات، والذي بدوره ما كان من الممكن أن يتم التسجيل و/أو التصويت للانتخابات الأفغانية الخارجية.

وعلى الرغم من أن حكومة باكستان قد عرضت الانغماس في العملية بعمق والمشاركة في العملية الانتخابية، عبر تقديم المساعدة في تنظيم الانتخابات في المناطق التي لا تستطيع المنظمة الدولية للهجرة أن تصل إليها، فإن ذلك العرض قد رفض؛ على اعتبار أنه غير مناسب. وكانت النقطة المثيرة في تلك القضية، أن توقعات النخب من ناحية الثقة في العملية الانتخابية قد فاقت القيمة غير المشكوك فيها تجاه البنية التحتية في باكستان لإدارة الانتخابات.

الأهلية

وفقاً للإطار القانوني، فإنه يحق للأفغان الذين يعيشون في باكستان وإيران المشاركة في الانتخابات، شريطة أن يكون عمر الناخب منهم ١٨ عاماً بحلول اليوم المقرر للاقتراع، ويمكنهم أن يثبتوا جنسيتهم الأفغانية.

وأما في داخل أفغانستان، وحيث أنه لم يكن متوفراً هناك أي سجل للناخبين في الانتخابات الرئاسية عام ٢٠٠٤، فقد تم تنظيم عملية تسجيل للناخبين قبل الانتخابات. كما جرى إنشاء مراكز للتسجيل تمت فيها مراعاة الفصل بين الجنسين (كما حدث بعد ذلك عند إنشاء مراكز الاقتراع أيضاً) في جميع أنحاء البلاد في الفترة من ١ كانون الأول/ديسمبر عام ٢٠٠٣ إلى ٢٠ آب/أغسطس عام ٢٠٠٤. وبخصوص إجراءات التسجيل للانتخاب، فقد تقرر أنه عند تقديم وثائق تثبت الأهلية، وفقاً للشروط الموضوعية من قبل هيئة الإدارة الانتخابية (الهوية والعمر والجنسية الأفغانية)، فإنه سيتم تسجيل الأفغان. وبعد ذلك، يجري تزويد كل ناخب مسجل ببطاقة تسجيل تحتوي على عنوان وبيانات الهوية الشخصية لحاملها، بما في ذلك صورة فوتوغرافية للناخب يتم التقاطها في مركز التسجيل نفسه.

وفي باكستان، فإنه وفقاً للمعايير المحددة من قبل الإدارة الانتخابية المشتركة، فإن جميع المواطنين الأفغان الذين تزيد أعمارهم عن ١٨ عاماً في وقت الانتخاب، والذين وفدوا إلى باكستان بعد عام ١٩٧٩ يحق لهم تسجيل أسمائهم للتصويت. ومن أجل التصويت أو الاقتراع، فإن على جميع الناخبين المؤهلين الخضوع لعملية التسجيل المحددة. وفي بعض الحالات الاستثنائية التي لا يحوز فيها طالب التسجيل على أوراق ثبوتية رسمية، فإنه كان يخضع لإجراء مقابلة خاصة لاستجوابه بطريقة صارمة، وكان يجري تطبيق نفس الأسلوب مع الشخص عند تقديمه للتصويت. وكانت عملية التسجيل للتصويت تجري على نفس النسق المتبع في داخل البلاد، حيث كان من الضروري في الشخص التسجيل بصفة شخصية، وإصدار بطاقة تسجيل للشخص، لكن بدون صورة عليها في تلك الحالة، وعرض قوائم التسجيل للانتخاب في مكان عام لمدة محددة قبل موعد الانتخاب، وإقامة مرافق تسجيل، مع مراعاة الفصل فيها بين الجنسين.

وفي إيران، فإن الإدارة الانتخابية المشتركة قرّرت الاستغناء عن مطلب التسجيل المسبق؛ لأن السلطات الحكومية كانت قادرة على توفير قاعدة بيانات اللاجئين المتاحة لأغراض انتخابية. وكانت وزارة الداخلية الإيرانية قد وضعت نظاماً متطوراً للوثائق منذ بداية تدفق اللاجئين عليها، واستخدمت ذلك النظام كقاعدة بيانات للوثائق، من دون الحاجة لمزيد من الأدلة على الجنسية الأفغانية. وقد قررت الإدارة الانتخابية المشتركة الأفغانية قبول بطاقة اللاجئين الصادرة من إيران، كوسيلة لإثبات الهوية والأهلية للتصويت في الانتخابات الإيرانية من الخارج. ولكن المنظمة الدولية للهجرة قامت بالتفاوض مع السلطات الإيرانية لتوفير معايير الأهلية، فقط للأفغان المقيمين بصورة شرعية في إيران، ممن شاركوا في عملية تسجيل اللاجئين هناك عام ٢٠٠٣. وقد تم إنشاء مخطط للسجل الانتخابي في نفس يوم الانتخابات.

وبالإضافة إلى ذلك، فقد سُمح للأفغان المدرجين في السجلات في أفغانستان بالتصويت من الخارج في الانتخابات. وكان استحداث هذا الإجراء الخاص بمثابة استجابة للمخاوف الأمنية، المتعلقة في معظمها بمناطق جغرافية على الحدود مع باكستان وإيران. وكان مستوى التهديد هناك أعلى من ذلك، في سياق الهجرة عبر الحدود على نطاق واسع بين أفغانستان وجارتها اثنتين، وخاصة باكستان.

وقد تم اختيار التسجيل والاقتراع بالطريقة الشخصية، نظراً لأن البنية التحتية البريدية في البلدين المضيفين كانت غير قادرة على دعم خيار التصويت بالبريد. كما لم يتم اعتماد التسجيل بالوكالة ولا التصويت بالوكالة في ضوء السياق الثقافي الذي تجرى فيه الانتخابات وسهولة تزوير الوثائق هناك.

التنفيذ ومعدل الإقبال

لتنفيذ برنامج التسجيل والتصويت من خارج الدولة، وضعت المنظمة الدولية للهجرة مقر البرنامج بمدينة إسلام آباد في باكستان، واثنين من المكاتب الإقليمية في مدينة إسلام آباد ومدينة طهران بإيران. كما جرى إنشاء ثمانية مكاتب ميدانية في باكستان وسبعة في إيران لتنسيق عمليات التسجيل والاقتراع، والتوعية الانتخابية وأنشطة الفرز.

وقد تم تنظيم تسجيل الناخبين على مدى أربعة أيام بدءاً من ١ تشرين الأول/أكتوبر وانتهاء في ٤ تشرين الأول/أكتوبر (وكان من المقرر في البداية إجراء العملية خلال ثلاثة أيام. ومع ذلك، فقد تقرر التمديد بيوم واحد لضمان مشاركة أكبر عدد ممكن). وقد تم إنشاء ما مجموعه ١,٦٥٧ محطة تسجيل في ٦٣٠ مركز، بعدد متساوٍ من المراكز للنساء والرجال، في ثماني مجموعات حضرية ومخيمات لاجئين بمختلف أنحاء باكستان. وعلى مدى أربعة أيام من فترة التسجيل، تم تسجيل ٧٣٧,٩٧٦ أفغاني في باكستان، من بينهم ٢٨٪ من النساء. وكان من المتوقع انخفاض معدل إقبال النساء، نظراً لقصر الفترة المقررة لتثقيف الناخبين وتسجيلهم. وكان معدل إقبال النساء هناك متقارباً، بالمقارنة مع معدل إقبال النساء بمعدل ٣٣٪ في داخل أفغانستان نفسها.

وفي ضوء عدم توفر الوقت الكافي لإجراء التسجيل للانتخاب بطريقة ملائمة، فإن عدم توفر الوثائق الثبوتية الملائمة في حوزة اللاجئين الأفغان قد شكل التحدي الأكبر لإقامة انتخابات تخلو من الاحتيال والتزوير. وحيث أن الناخبين لم يكونوا قادرين على الحصول على بطاقات تسجيل بصور شخصية فوتوغرافية، فقد كان الوضع يتطلب وضع آلية لمكافحة الغش في وقت التسجيل. وعليه، فإنه من أجل منع تكرار الأسماء في السجل الانتخابي، فقد تم اتخاذ قرار لتطبيق استخدام الحبر الخاص بالانتخابات في وقت التسجيل، وفي وقت الاقتراع أيضاً.

وجرت الانتخابات في يوم ٩ تشرين الأول/أكتوبر عام ٢٠٠٤ في داخل البلد وخارجها، على السواء. كما جرى إنشاء ما مجموعه ٢,٧٨٧ محطة للاقتراع في باكستان وإيران. وفي باكستان، جرى تعديل عدد المحطات من ١,٦٥٧ محطة مستخدمة خلال التسجيل إلى ١,٦٦١ محطة كانت موزعة على ٦٣٠ مركز. وفي إيران، جرت إقامة ١,٠٩٣ محطة اقتراع في ١٢٥ مركز اقتراع، وشارك ٨١٨,١٨٩ أفغاني في الانتخابات من الخارج (منهم ٥٧٧,٧٧٦ في باكستان و٢٤٠,٤١٣ في إيران)، مما كان يمثل نحو ١٠,٠٦٪ من مجموع جمهور الناخبين البالغ عددهم (٨,١٢٨,٩٤٠ ناخب).

وفي باكستان، شارك ٨٠٪ من الناخبين المسجلين في الانتخابات، بينما في إيران كان إقبال الناخبين على الاقتراع يمثل نصف الناخبين المؤهلين وعددهم التقديري ما بين ٤٠٠,٠٠٠ و ٦٠٠,٠٠٠ نسمة. وقد تحققت نسبة المشاركة الإجمالية العالية في كل من باكستان وإيران بفضل حملات تثقيف الناخبين الواسعة النطاق، التي أجرتها المنظمة الدولية للهجرة، من خلال برنامج التسجيل والتصويت من خارج البلاد، والرغبة الكبيرة لدى المجتمع الأفغاني في المشاركة في الانتخابات الديمقراطية التي تجرى لأول مرة. وقد بلغ معدل الإقبال في أوساط النساء ٣٢٪ من مجموع الناخبين - ٢٩٪ في باكستان و ٤٠٪ في إيران. وفي إيران، كانت مشاركة المرأة متناسبة مع حصتها في عدد السكان، ويرجع ذلك بصورة كبيرة إلى المستويات العالية من معرفة القراءة والكتابة وتأثير المجتمع الإيراني على النساء الأفغانيات. ووفقاً للبيانات الحكومية، فإن النساء يشكلن نسبة ٤٠٪ تقريباً من مجموع السكان الأفغان المقيمين في إيران.

التمويل

لم تكن هناك قيود مالية على عملية صنع القرار. وفور اتخاذ القرار السياسي، جرى توفير التمويل اللازم لتسجيل الناخبين والاقتراع في الخارج، من خلال ميزانية مشروع التبرعات الطوعية. وقد

تم تأسيس الصندوق الائتماني لإعادة إعمار أفغانستان المتعددة الأطراف في أيار/مايو عام ٢٠٠٢، لتوفير وتقديم الدعم لأفغانستان في مجال التكاليف الحكومية المتكررة مع بعض الأمور الأخرى. وبالإضافة إلى الولايات المتحدة، فقد تعهدت ٢١ جهة مانحة بتقديم ٤٣٠ مليون دولار أمريكي للصندوق المذكور. وتقوم دولة أفغانستان الإسلامية الانتقالية بالمحافظة على إجراء جرد للأنشطة التي تمولها الجهات المانحة من خلال وحدة تنسيق المساعدة الأفغانية، التابعة لوزارة المالية. ويدار الصندوق بشكل مشترك من قبل كل من البنك الآسيوي للتنمية، والبنك الإسلامي للتنمية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والبنك الدولي، الذي يشرف أيضاً على إدارة الصندوق. وقد تم ترتيب تنسيق تمويل خارجي بشأن الانتخابات، من قبل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، حيث تم توفير ٢٦,٧ مليون دولار أمريكي للمنظمة الدولية للهجرة على أساس تقدير التكاليف الواردة في اقتراحها الذي وضعته هيئة الإدارة الانتخابية. وقد بلغت التكلفة الإجمالية لبرنامج التسجيل والتصويت من خارج البلاد نحو ٩١٪ من التقدير الأولي للبرنامج بمبلغ ٢٤,٢٨٩,٣٢٢ دولار أمريكي، أو ما يقرب من ٢٠ دولاراً لكل ناخب في إيران، و ٣٢ دولاراً لكل ناخب في باكستان، حيث أسفر التسجيل المسبق عن زيادة التكلفة لكل ناخب بالمقارنة مع الناخب المقترح من إيران.

مستقبل التصويت الخارجي في أفغانستان

على الرغم من أن ممارسات الإعادة للوطن ظلت تجري، على قدم وساق، في كل من إيران وباكستان منذ فترة طويلة، فقد ظل أكثر من نصف مليون أفغاني نازحاً في باكستان في أواخر عام ٢٠٠٥. وإذا تم اتخاذ قرار سياسي لمواصلة إجراء التصويت الخارجي، فإنه يمكن تمويل عمليات مماثلة في المستقبل خلال الفترة الانتقالية من نفس المصادر، ومن خلال آليات مماثلة لتلك المستخدمة في الانتخابات الرئاسية عام ٢٠٠٤.

وبالنسبة للانتخابات الأفغانية لأعضاء السلطة التشريعية في أيلول/سبتمبر عام ٢٠٠٥، فإن نظام الصوت الواحد غير المتحول المرتكز على أساس مرشح واحد كان يعني ضرورة استخدام ورقة اقتراع مختلفة في كل دائرة انتخابية، وبالتالي فإن حصول كل ناخب خارجي على ورقة الاقتراع الصحيحة له قد يكون معقداً ومكلفاً للغاية. وقد تم اتخاذ القرار السياسي بعدم إتاحة هذا الحق في الخارج لهذا النوع من الانتخابات بسبب ارتفاع تكلفتها، ولعدم وجود توافق في الآراء حول استخدام ذلك النظام.

ومع ذلك، فقد جرت إقامة مراكز تسجيل واقتراع خاصة، وظلت مفتوحة حتى وقت متأخر جداً من يوم الانتخابات، على مقربة من الحدود الأفغانية، للسماح للمهاجرين في الدول المجاورة لأفغانستان بالدخول إلى أفغانستان والتصويت في داخل البلاد. وقد ينظر إلى هذا الإجراء، على أنه "نصف تدبير" مصمم لتحقيق أقصى قدر ممكن من تمديد حق الاقتراع للمواطنين الذين كانوا خارج البلاد في وقت الانتخابات، مع أنه أقل من تقديم التصويت الخارجي الحقيقي. وإذا تقرر في المستقبل ضرورة تقديم خيار التصويت الخارجي للانتخابات البرلمانية، فإن التغييرات في الإطار القانوني الذي يحكم التصويت الخارجي يجب القيام بها لتحديد الطريقة التي يتعين بها ترجمة مجمل الأصوات الخارجية إلى عدد في المقاعد النيابية. وكما هو الحال في بعض الدول الأخرى، فإن أفغانستان قد تقرر السماح بالتصويت الخارجي في الانتخابات الرئاسية فقط.

البوسنة والهرسك: اتجاهات التصويت الخارجي في مرحلة ما بعد الحرب

ليندا إدجورث ونادا هادزيميهيتش

إن الحرب المدمرة التي مزقت البوسنة والهرسك في أوائل التسعينيات، وأدت إلى تقسيم الشعوب الثلاثة المكونة للبلاد، قد وضعت أوزارها عقب التوقيع على الاتفاق الإطارى العام للسلام في البوسنة والهرسك (اتفاق دايتون) في باريس بتاريخ ١٤ كانون الأول/ديسمبر عام ١٩٩٥. وقبل الحرب، كانت الجماعات العرقية البوسنية والكرواتية والصربية تعيش بدون تركيز معين من أي مجموعة في أي جزء محدد من البلاد (وقد تم استخدام مصطلح «البوشناق»، عموماً، منذ بداية الحرب، لوصف السكان المسلمين المقيمين في البوسنة والهرسك). وقد أدت الحرب إلى تغيير نمط تعدد الأعراق المتكاملة في البلاد إلى غير رجعة. وفي النهاية، كان الغرض من اتفاق دايتون ضمان بقاء البوسنة والهرسك دولة واحدة، ولكن في ظل شروط تحقيق السلام، فقد جرى تقسيم البلاد إلى «كيانين»، أحدهما مسلم كرواتي، يُعرف باسم اتحاد البوسنة والهرسك، والثاني صربي صرف، يُعرف باسم جمهورية صربيا. كما أوجز الاتفاق دستوراً وطنياً حدد أساساً لتقاسم السلطة بين الجماعات العرقية الثلاث لتعريف المؤسسات الاتحادية، بما في ذلك رئاسة ثلاثية، وسلطة تشريعية مركزية مشتركة، وهياكل حكومية مستقلة للكيانين. ولمباشرة إعادة الهيكلة، كان أحد الشروط الرئيسية لاتفاق دايتون إجراء الانتخابات في جميع أنحاء البلاد في وقت لاحق لا يتجاوز تسعة أشهر بعد التوقيع على الاتفاق. وقد تم إجراء أول انتخابات بعد الحرب في أيلول/سبتمبر عام ١٩٩٦. وكانت تتضمن انتخاب مسؤولين على جميع المستويات الحكومية، بما في ذلك الانتخابات البلدية، مع الأخذ في الاعتبار التغيرات الحاصلة في الحدود البلدية المتضررة من رسم الخط الحدودي الفاصل بين الاتحاد وجمهورية صربيا.

وعلى الرغم من أن الإحصاءات التي يمكن التحقق منها لم تكن متاحة بسهولة، فإن التقديرات تشير إلى أن الحرب قد أسفرت عن تشريد ما يقرب من مليوني شخص، أي نحو نصف مجموع السكان، ونزوح حوالي ربع السكان إلى خارج البلاد. كما تفاقمت الهجرة الجماعية التي سببتها الحرب، نفسها، بسبب الظروف الاقتصادية الحادة التي عانت منها البلاد بعد ذلك. وقد أدت الأعداد الهائلة من اللاجئين، والاهتمام الدولي في رؤية عودتهم للبلاد في أسرع وقت ممكن، بصورة معقولة، إلى أن تجعل من الضروري منحهم حق التصويت والاقتراع الكامل كمشاركين في الانتخابات التي من شأنها أن تؤثر بشكل كبير على مستقبلهم، واستقرار بلادهم تحت المؤسسات الحكومية والهياكل الجديدة، وإمكانات عودتهم الأمانة والمضمونة.

وقد عملت ثلاثة من العوامل التي تطورت في وقت واحد على تشكيل عملية التصويت الخارجي للبوسنة والهرسك منذ انتهاء الحرب، وكان لها تأثير كبير على الإجراءات كما هي اليوم. الأول، هو الانتقال من نظام تسجيل الناخبين السلبي والتحول لنظام التسجيل الانتخابي الإيجابي، حيث أصبح على كل مواطن أن يطلب شخصياً التسجيل كناخب. والثاني، هو التحول التدريجي من نقل المسؤولية من المشرفين الدوليين ووضعها مرة أخرى في أيدي السلطات الانتخابية في البوسنة والهرسك. وأخيراً، فإن الإجراءات المنصوص عليها في نهاية عام ٢٠٠٥، أخذت تتأثر بشكل كبير بالانخفاض الحاد في المشاركة بالانتخابات من قبل الناخبين الذين يعيشون في الخارج، كما لوحظ ذلك في كل الانتخابات المتعاقبة منذ عام ١٩٩٧.

وقبل الحرب، لم يكن هناك أي إجراء مطلوب من جانب الناخب لإدراج اسمه في السجلات الانتخابية. وكان المسؤولون المحليون يعملون على تجميع السجلات على أساس عناوين الإقامة التي تحتفظ بها البلدية. ولكن نظراً لأن الكثير من السجلات البلدية قد فقدت أو دمرت أثناء الحرب، فقد أعلن اتفاق دايتون، أن السجل المدرج في التعداد السكاني فيما قبل حرب عام ١٩٩١، والذي حدد أن العنوان البلدي لمكان إقامة كل شخص، سيكون الأساس لتحديد أهلية الشخص للمشاركة في الانتخابات. وعلاوة على ذلك، فقد نص الاتفاق على أن الأشخاص الذين لم يعودوا يعيشون داخل حدود البلدية التي كانوا يقيمون فيها في وقت التعداد بصفة عامة، فإن من المتوقع أن يصوتوا للانتخابات في حدود البلديات التي كانوا يعيشون فيها خلال فترة ما قبل الحرب. وكان هناك استثناء لتلك القاعدة شمل الناس الذين انتقلوا في الفترة ما بين إحصاء عام ١٩٩١ وبداية الحرب في نيسان/أبريل ١٩٩٢، والذين يمكنهم إثبات ذلك الانتقال بالوثائق المناسبة. وكانت هذه هي القواعد العامة المطبقة على جميع المواطنين في الخارج، بمن فيهم اللاجئين (الاتفاق الإطاري العام، الملحق (٣)، المادة ٤).

وقد جرى وضع ثغرة صغيرة، حيث أن الشخص يمكن أن يطلب من اللجنة المؤقتة للانتخابات بغرض "التصويت في مكان آخر". وفي نهاية الأمر، فإنه وفقاً للقواعد واللوائح التي اعتمدها اللجنة المؤقتة للانتخابات التي تعمل تحت إشراف منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، فإن ذلك قد فُسر على أنه يعني أن أي شخص لاجئ يمكن أن يطلب التصويت في البلدية التي يقيم فيها حالياً، أو في حالة وجود ناخب خارج البلاد في "بلدية في المستقبل"، بحيث يفصح عن نيته في العودة إليها. وفي هذه الحالة الأخيرة، فقد كان هناك مجموعة من القواعد الصارمة التي تعتمد تحديد ماهية الوثائق التي تعتبر ضرورية لإثبات صحة إعلان النية نفسه. وقد تتضمن الوثائق، على سبيل المثال، تأكيد وجود عرض فرصة عمل، أو الإقامة مع أفراد عائلة مقيمين بالفعل في نقطة البلدية المزمعة للإقامة في حدودها في المستقبل.

ومن المعقول أن عدداً غيراً من اللاجئين كان من المتوقع أن يستفيدوا من خيار "بلدية المستقبل"، نظراً لأنه في بيئة ما بعد الحرب، فإن الجماعات العرقية الثلاث قد أصبحت أكثر تركيزاً بشكل واضح في مناطق منفصلة. وتشير التقديرات، على سبيل المثال، أن ما يقارب ٣٠٠,٠٠٠ شخص ممن كانوا يعيشون سابقاً في أراضي منطقة الاتحاد اليوم أصبحوا يعيشون الآن على جانب الخط الحدودي الفاصل المشترك مع جمهورية صربيا؛ وبالمثل، فإن نحو ٢٠٠,٠٠٠ شخص ممن كانوا يعيشون في منطقة جمهورية صربيا الحالية، غدوا يقيمون الآن على جانب الخط الحدودي المشترك مع منطقة الاتحاد (رابطة مسؤولي الانتخابات في البوسنة والهرسك عام ٢٠٠٣). ومع ذلك، فإن الطبيعة الصارمة في متطلبات التوثيق والتحقيق والتحقق قد وضعت خيار بلدية المستقبل بعيد المنال بالنسبة للغالبية العظمى من اللاجئين الذين كانوا راغبين في ممارسة هذا الخيار.

إن استخدام إحصاء التعداد السكاني لعام ١٩٩١ كأساس للسجل الانتخابي في انتخابات عام ١٩٩٦، والذي كان وسيلة ملائمة، أخفق في توفير أساس سليم لإقامة عدد من الناخبين المسجلين قابل للتحقق والمقارنة مع نتيجة انتخابات قابلة للتدقيق بشكل نهائي وصحيح. وبالإضافة إلى ذلك، كان يشتبه في

حصول حوادث تزوير في الانتخابات، حيث كانت المجموعات العرقية تسعى لتعبئة الناخبين بشكل غير صحيح، لاستخدام صناديق الاقتراع لاسترداد الأراضي التي خسرتها في الحرب، أو لتعزيز النفوذ السياسي على الأراضي المكتسبة في الحرب. ونظراً للمخاوف من التأثيرات السلبية لمثل هذه الحالات على الانتخابات المحلية، فقد تم إرجاء وتأجيل الانتخابات البلدية كلياً، ولم تجر حتى عام ١٩٩٧.

وخلال التحضير لهذه الانتخابات البلدية، فقد حصل تحوّل كامل لإنشاء نظام تسجيل مؤكد، حيث أصبح من المترتب على كل مواطن التقدم بطلب لتسجيله كناخب، مع ضرورة تقديم وثائق داعمة لتأسيس هوية ومكان إقامة للتصويت في الانتخابات. وقد وضع هذا التحول عبئاً ثقيلاً على كاهل الناخبين اللاجئين، بسبب ضيق الوقت للمشاركة في عملية بريدية ذات اتجاهين، وكان الحصول على الوثائق المطلوبة محدوداً، بالفعل، في كثير من الأحيان.

كما أن إجراءات التصويت الخارجي تأثرت كثيراً جراء عملية الانتقال التدريجية، خطوة بخطوة، من عملية الانتخابات التي كانت موضوعاً كلياً تحت إشراف المجتمع الدولي، في ظل رعاية مكتب الممثل السامي للأمم المتحدة، وتدار من قبل منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، إلى واحدة تدار كلياً من قبل السلطات الوطنية، وتحديدًا لجنة الانتخابات في البوسنة والهرسك وأمانتها العامة. وقد تم هذا التحول في شهر آب/أغسطس عام ٢٠٠١.

ومن العوامل الأخرى التي تؤثر بشكل خطير على النهج الحالي في عملية التصويت من خارج البلاد في البوسنة والهرسك، هو الانخفاض المستمر في كل من عدد الناخبين المحتملين المتبقين في خارج البلاد واهتمامهم بالمشاركة في انتخابات البوسنة والهرسك. وقد كان لكل من هذه الظروف أثر كبير على تسهيل التسجيل والتصويت من قبل الناخبين الذين عاشوا خارج البوسنة والهرسك منذ أن بدأت جهود التصويت الخارجي عام ١٩٩٦.

وفي عام ١٩٩٦، فإن عملية الوصول، بصورة فعالة، إلى ما يزيد عن ٨٠٠ ألف مواطن يعيشون في الخارج، حسب التقديرات، قد أرهقت القدرات اللوجستية والبشرية لعمليات منظمة الأمن والتعاون الجارية في سراييفو آنذاك. كما أعيقت أيضاً مهمة تشغيل البرنامج داخل البوسنة والهرسك، بسبب عدم وجود خدمات بريدية يمكن الاعتماد عليها داخل البلاد. وفي إطار التحضير للانتخابات الأولى في مرحلة ما بعد الحرب عام ١٩٩٦، أنشأت منظمة الأمن والتعاون "المجموعة التوجيهية لانتخابات اللاجئين" بصورة طارئة للإشراف على أنشطة التسجيل والتصويت للناخبين المؤهلين خارج البلاد. كما أبرمت منظمة الأمن والتعاون مذكرة تفاهم مع المنظمة الدولية للهجرة، لتكون بمثابة الذراع التنفيذية للمجموعة التوجيهية لانتخابات اللاجئين انطلاقاً من قاعدتها في فيينا بالنمسا. وقد تحقق التواصل مع الناخبين المحتملين من خلال الاتصالات والتنسيق مع منظمات اللاجئين، ومكاتب الهجرة، والبعثات الدبلوماسية والمكاتب القنصلية، فضلاً عن الأندية البوسنية الاجتماعية التي برزت في البلدان التي تستضيف أعداداً كبيرة من اللاجئين، وعن طريق الإعلان في المنشورات التي استهدفت أولئك اللاجئين. وفي نهاية المطاف، تم تسجيل ٦٣٠,٢٧٥ ناخب من خارج البوسنة والهرسك، من بينهم ما يقرب من ٤٠٠,٠٠٠ ناخب قد صوتوا بالفعل في انتخابات عام ١٩٩٦ (المنظمة الدولية للهجرة، مصدر غير مؤرخ). وكان الناخبون من الخارج يرسلون بطاقات الاقتراع الخاصة بهم إلى مكتب عمليات المنظمة الدولية للهجرة في فيينا. وعند الانتهاء من التحقق والتدقيق في تلك البطاقات، فإنه كان يجري شحنها إلى مركز الفرز في سراييفو، حيث يتم عدها هناك، ودمجها في نتائج الانتخابات في مختلف أنحاء البلاد.

وقد تم حل المجموعة التوجيهية لانتخابات اللاجئين في انتخابات عام ١٩٩٧، ولكن تم الحفاظ على ترتيب مماثل بين منظمة الأمن والتعاون والمنظمة الدولية للهجرة. وبالإضافة إلى الخدمات البريدية المقدمة لتصويت الناخبين المنتشرين في ٨٠ بلداً حول العالم، فقد تم إنشاء مراكز تسجيل ومراكز

للاقتراع بصورة شخصية في جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية السابقة، وكرواتيا، لخدمة ١٥٦,٠٠٠ لاجئ من المقيمين في كلا البلدين، بنسب متساوية تقريباً. وبغض النظر فيما إذا كان الناخب قد شارك في انتخابات عام ١٩٩٦ أم لا، فقد كان مطلوباً من كل ناخب خارجي التسجيل من جديد وتقديم نسخة من وثيقة هوية معتمدة. وقد شملت الوثائق المعتمدة أو المقبولة وثائق الهوية الصادرة عن سلطات البوسنة والهرسك في أي من الكيانات القائمين هناك، أو من قبل السلطات اليوغوسلافية السابقة في الدولة، أو وثيقة لاجئ صادرة عن الحكومة المضيفة، أو الوكالة الدولية للاجئين. كما كان مقبولا من الناخب تقديم نسخة عن جواز السفر الممنوح من إحدى الحكومات المضيفة التي تسمح بازواج الجنسية. وعند الانتهاء من إجراء التسجيل السليم، كان يرسل إلى كل ناخب نموذج تأكيد التسجيل قبل إرسال رزم النماذج وبطاقات الاقتراع. وكان ينبغي إعادة نموذج تأكيد التسجيل مع أوراق بطاقات الاقتراع بعد الانتهاء من تعبئتها، والتي يجب تغليفها بإحكام داخل ظرف خاص للحفاظ على سرية التصويت. وفي حالة عودة ناخب من الخارج إلى البوسنة والهرسك، قبل بدء التصويت كناخب خارجي، فإنه نتاح له فرصة لتقديم نموذج تأكيد التسجيل من أجل تحديد أحد مراكز الاقتراع له في البوسنة والهرسك.

وفي عام ١٩٩٧ انخفض عدد طلبات التصويت من خارج البلاد إلى أقل من نصف مليون طلب، ولكن الإقبال على الاقتراع كان بنسبة أكثر من ٨٠٪.

وخلال انتخابات عام ١٩٩٨، ظلت قواعد وإجراءات تقديم الطلبات للتصويت في الانتخابات هي نفسها بالنسبة للمسجلين الجدد. ومع ذلك، فإن الناخبين الذين سجلوا بنجاح في عام ١٩٩٧ لم يكونوا في حاجة لإعادة إجراء عملية التسجيل. وبدلاً من ذلك، فقد كان يجري إرسال نموذج تأكيد للإعراب عن استمرار رغبة الناخب في التصويت، وتسجيل أي تغييرات حاصلة في الأحوال الشخصية أو العنوان لديه، أو لطلب تغيير خيار "التصويت البلدي" له، المحدد في عام ١٩٩١، إلى خيار انتخاب جديد في حدود بلدية مختارة للإقامة في منطقتها مستقبلاً. وكان التغيير الكبير الحاصل في العملية عام ١٩٩٨ يتمثل في إنشاء دائرة التصويت الخارجي ضمن بعثة منظمة الأمن والتعاون في سراييفو. وقد اعتبر نقل العمليات إلى سراييفو خطوة حاسمة في التحضير للتحويل، نهاية المطاف، لنقل مسؤولية إجراء الانتخابات إلى هيئة الانتخابات في البوسنة والهرسك، وسحب المشرفين الدوليين الذي لا مناص منه. وقد أشرف على إدارة القسم المذكور موظفون دوليون، ولكن جميع العاملين الآخرين فيه كانوا من الموظفين المحليين من كل من كيان الاتحاد وجمهورية صربيا. وقد تم الاحتفاظ أيضاً بالمنظمة الدولية للهجرة، ولكن في نطاق طاقة محدودة أكثر من ذي قبل، حيث استمرت المنظمة في اتخاذ الترتيبات اللازمة لإجراءات لتسجيل الشخصي، ومواقع التصويت في جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية السابقة، وكرواتيا، ولتكون بمثابة مستودع لتلقي الطلبات والأصوات التي يدلي بها الناخبون عن طريق البريد، قبل نقلها إلى سراييفو لتنسيقها وفرزها.

ومرة أخرى، انخفض عدد الناخبين في الخارج. وقد تلقى ما يقرب من ٣٥٠,٠٠٠ ناخب خارجي بطاقات اقتراع. كما ظلت نسبة المشاركة البريدية أكثر من ٨٠٪، على الرغم من انخفاض نسبة المشاركة من جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية وكرواتيا بشكل ملحوظ. ويعزى الانخفاض في هذين البلدين بصورة كبيرة إلى خيبة أمل الناخبين من الخيارات الواردة في بطاقات الاقتراع، حيث استمرت الأحزاب في إبقاء الترشيحات لديها على أساس عرقي. وكان الناخب الكرواتي الذي يقيم في كرواتيا والذي كان يعيش سابقاً فيما أصبح الآن أراضي جمهورية صربيا لا يجد على ورقة الاقتراع للانتخابات البلدية لعام ١٩٩١ سوى مرشحين من أحزاب صربية فقط، والناخب الصربي الذين كان يقيم سابقاً في أراضي الاتحاد لم يكن يجد على ورقة الاقتراع، في الغالب، سوى مرشحين من الأحزاب الكرواتية والبوسنية للاختيار من بينهم للانتخابات البلدية.

وقد جرى تنفيذ اثنين من التغييرات الرئيسية في إجراءات التصويت الخارجي للانتخابات في عام ٢٠٠٠. وقد أصبحت العمليات تدار انطلاقاً من سرايفو فقط، ودون مساعدة من المنظمة الدولية للهجرة. وبالإضافة إلى ذلك، فقد تم التخلي عن إنشاء مراكز الاقتراع الشخصي في جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية أو كرواتيا، وأصبح من المترتب على ناخبي البوسنة والهرسك الذين اختاروا المشاركة في الانتخابات من كلا البلدين المذكورين للقيام بذلك عن طريق البريد.

وبحلول انتخابات عام ٢٠٠٠، أصبح من الواضح أن عدد الناخبين المسجلين الخارجيين كان أخذاً في التضاؤل والتناقص مع كل انتخاب. وفي عام ٢٠٠٠ انخفض هذا العدد إلى ٢٢٢,٠٠٠ ناخب فقط.

وفي شهر آب/أغسطس عام ٢٠٠١، صدر القانون الانتخابي في البوسنة والهرسك، حيث تم أخيراً نقل المسؤولية عن تنظيم الانتخابات من بعثة منظمة الأمن والتعاون إلى لجنة الانتخابات في البوسنة والهرسك. وقد تمت المحافظة، بشكل عام، على إجراءات التسجيل والتصويت من قبل الناخبين الخارجيين التي تم وضعها من قبل منظمة الأمن والتعاون في أوروبا. ومع ذلك، فإنه بموجب القانون الجديد، لم يعد تأكيد أهلية مواطني البوسنة والهرسك للتسجيل مبنياً على أساس إدراجها في إحصاء التعداد السكاني في عام ١٩٩١. وأصبح من المترتب عليهم إثبات ادعائهم بحق المواطنة بتقديم نسخة من شهادة الجنسية أو نسخة من بطاقة الهوية الوطنية الصادرة حديثاً.

وبحلول عام ٢٠٠٢، انخفض مجموع عدد الناخبين الذين تمكنوا من التسجيل في الخارج بنجاح إلى ٥٨,٠٠٠ شخص. ويعزى ذلك التراجع الكبير في التصويت الخارجي لعاملين مهمين. يعود السبب الأول منهما إلى تدني الرغبة في المشاركة في انتخابات البوسنة والهرسك، نظراً لأن اللاجئين الذين ما زالوا يعيشون في الخارج قد سعوا وحصلوا على جنسية البلدان المضيفة لهم. وبالإضافة إلى ذلك، فإن زيادة الصرامة في تطبيق متطلبات الوثائق لا تزال تعيق الناخبين المحتملين في عملية الحصول على الوثائق اللازمة، والتي لا تزال مرهقة للغاية. وفي انتخابات عام ٢٠٠٤، بلغ العدد الإجمالي للمسجلين بنجاح من الخارج ٢٧,٠٠٠ شخص، في حين تم رفض ٣٠,٠٠٠ طلب إضافي، نظراً لعدم توفر الوثائق التعزيزية المقبولة.

وعلى كل، فقد ظل معدل الإقبال بين الناخبين المسجلين الخارجيين مرتفعاً بحدود ٨٠٪، أي أعلى بكثير من نسبة الإقبال عليها في أوساط الناخبين من داخل البلاد عام ٢٠٠٤، والتي كانت بحدود ٥٢٪. ومع ذلك، فإن حوالي ٢٠٪ من بطاقات الاقتراع المعادة من الناخبين في الخارج لم يتم احتسابها، لأن المسجلين للتصويت لم يلتزموا باتتباع التعليمات المرسلة مع البطاقات. وكانت تلك التعليمات تشير إلى ضرورة وضع نسخة من وثيقة الهوية الشخصية، وورقة تأكيد استمارة التسجيل، في داخل الظرف البريدي الخارجي، جنباً إلى جنب مع الظرف الآخر الذي يحتوي على بطاقة الاقتراع السري المشار عليها بخيار الناخب التفضيلي في التصويت.

ونظراً للانخفاض الكبير في مستوى المشاركة من جانب البوسنيين الذين يعيشون في الخارج، فإن من المتوقع أن تعمل لجنة الانتخابات في البوسنة والهرسك، عما قريب، على الاتصال بالمجلس النيابي وتزويده بتعديلات مقترحة لإدخالها في القانون الانتخابي، بهدف الحد من التصويت الخارجي وقصره على التصويت الشخصي في مقر المكاتب الدبلوماسية لدى البوسنة والهرسك في الخارج فقط.

العراق: الشتات الكبير والمخاوف الأمنية

جودي تومبسون

الخلفية

نص قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، على وجه التحديد، أن الانتخابات يجب أن تجرى في موعد أقصاه ٣١ كانون الثاني/يناير عام ٢٠٠٥. وقد تم تحديد تاريخ ٣٠ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥ لإجراء انتخابات الجمعية الوطنية ومجالس المحافظات، والجمعية الوطنية الكردستانية. كما أصدرت سلطة التحالف المؤقتة القرار ٩٢ القاضي بتأسيس هيئة انتخابية، وهي مفوضية الانتخابات المستقلة بالعراق، لتكون السلطة الحصرية للانتخابات في العراق. وقد تم تشكيل المفوضية بطريقة معينة لضمان استقلالها.

وقد طلبت المفوضية تقييماً للتصويت الخارجي، وجرى القيام بذلك في شهر تشرين الأول/أكتوبر عام ٢٠٠٤ من قبل المنظمة الدولية للهجرة. وكان الهدف من ذلك إعطاء لمحة عامة عن الخيارات المتاحة، والتأكد من أعداد العراقيين الذين يعيشون في الشتات. وكانت البيانات الديموغرافية غير متوفرة تقريباً. وقد جرى تقديم تقرير التقييم إلى المفوضية في نهاية شهر تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٤. كما جرى تحديد خيارين، أحدهما نظام يمكن تنفيذه في انتخابات كانون الثاني/يناير عام ٢٠٠٥ مع الأخذ بعين الاعتبار ضيق الحدود الزمنية المتاحة، ونظام أكثر تطوراً لتنفيذه في الانتخابات المقبلة. وإذا كان من اللازم تنفيذ برنامج التصويت الخارجي لانتخابات كانون الثاني/يناير عام ٢٠٠٥، فقد تمت التوصية بضرورة تحويل إدارة البرنامج إلى منظمة ذات خبرة مثل المنظمة الدولية للهجرة.

قرارات المفوضية والأحكام القانونية

وقد أقرت مفوضية الانتخابات المستقلة بالعراق بالمشاكل والمخاطر المترتبة جراء ضيق الوقت المتاح آنذاك، ولكنها قررت أن من المهم أن تعطي الشتات الفرصة للمشاركة، كما قررت أن التصويت من خارج البلد ينبغي تطبيقه في انتخابات الجمعية الوطنية فقط، لأن الناخبين في الخارج لا يعيشون في ولاية قضائية محلية. والنظام الانتخابي العراقي في انتخابات الجمعية الوطنية، والذي بموجبه يعتبر العراق دائرة انتخابية واحدة (بنظام التمثيل النسبي)، قد جعل من الممكن استخدام ورقة اقتراع واحدة للناخبين المقترعين من خارج البلاد. وكانت عتبة التأهيل المقترحة لأعداد الناخبين المحتملين في الشتات من بلد واحد عشرة آلاف ناخب. ومع ذلك، فإن معظم البلدان الأربعة عشر التي اقترحتها المفوضية لاستضافة برنامج التصويت في الخارج كان يستضيف أكثر من ١٥ ألف عراقي. وقد أدرجت المفوضية فرنسا (مع أن عدد الناخبين العراقيين المقدرين فيها كان بحدود

٦٠٠٠ عراقي)، في حين أنها استبعدت النرويج (التي كانت تستضيف ٢٣ ألف عراقي). ونظراً لأن الأرقام كانت مجرد تقديرات تقريبية، فقد كان من الصعب وضع عتبة تأهيلية ثابتة. وكان من المقرر إجراء التصويت من الخارج في أستراليا، وكندا، والدنمارك، وفرنسا، وألمانيا، وإيران، والأردن، وهولندا، والسويد، وسوريا، وتركيا، والإمارات العربية المتحدة، والمملكة المتحدة، والولايات المتحدة الأمريكية. وكان العدد التقديري لمجموع العراقيين الذين يحق لهم التصويت في هذه البلدان حوالي ١,٢ مليون نسمة. وتراوحت التقديرات لمجموع العراقيين في الشتات نحو مليوني عراقي أو أكثر، ولكن لم تكن هناك أية وسيلة لتأكيد هذا الرقم، أو حتى لوضع تقدير معقول للمجموع في جميع أنحاء العالم. (وكان العدد التقديري للناخبين في العراق ١٤,٢ مليون ناخب).

وقد تم التوقيع على مذكرة تفاهم بين المفوضية والمنظمة الدولية للهجرة بتاريخ ١١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٤، تم بموجبها تحويل المنظمة الدولية للهجرة لتنفيذ برنامج التصويت من الخارج في ١٤ بلداً. وقد أعطيت المنظمة مهلة بمدة أكثر من شهرين بقليل لإكمال المهمة. وقد شرعت المنظمة الدولية للهجرة على الفور في التفاوض حول مذكرات التفاهم للبرنامج مع مختلف الحكومات. كما عملت المنظمة على تأسيس التعاون مع البلدان المضيفة، وتعبئة المراكز بالموظفين اللازمين، وتحديد المكاتب، وتطوير المواد، وإقامة محطات الاقتراع ومراكز التسجيل، في وقت قصير للغاية. وبحلول يوم ٢٦ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٤، كانت ١١ دولة قد وقعت الاتفاقات، مع توقيع الدول الثلاث الأخرى عليها بعد فترة وجيزة. وكان هاجس القلق من العامل الأمني وارداً ومنظوراً في كل واحدة من الاتفاقات الأربعة عشر.

وقد عملت لاحتثان من جانب مفوضية الانتخابات العراقية على توفير الأساس القانوني لبرنامج التصويت من الخارج، وهما اللائحة رقم ٢٠٠٤/١٠ بشأن التصويت والانتخاب من خارج البلاد واللائحة رقم ٢٠٠٥/١٦ بشأن الاقتراع وفرز الأصوات خارج العراق. وقد أوجزت اللائحتان الإجراءات وأوضحت عملية فرز الأصوات.

الأهلية للتصويت

خاض العراق سلسلة من الحروب، مما يعني أن النزوح والهجرات قد وقعت على مدى فترات مطولة، بدءاً من وقت مبكر في عام ١٩٦٨. وكان من الصعب بالتالي تحديد الأهلية للتصويت حسب الفترة الزمنية أو أي وضع آخر للعراقيين المغتربين، بيد أن معظم العراقيين النازحين حافظوا على وثائقهم الشخصية.

وينص القانون الانتخابي وقانون إدارة الدولة العراقية في المرحلة الانتقالية، على تحديد الأحكام المتعلقة بالأهلية والمواطنة التي تعتبر واسعة، بما فيه الكفاية، لتشمل الناخبين من الخارج. ومن أجل الحصول على حق التصويت، فإن الشخص يجب أن يكون مواطناً عراقياً، أو يحق له المطالبة باسترداد جنسيته، أو يكون مؤهلاً للحصول على الجنسية العراقية (والتي لا تنشأ إلا من خلال الصلة من الأب، وليس من خلال الصلة بالأم)، ويجب أن يكون مولوداً في، أو قبل ٣١ كانون الأول/ديسمبر عام ١٩٨٦؛ كما يجب أن يكون مسجلاً للتصويت. ووفقاً لقانون إدارة الدولة، يعتبر أي شخص يحمل الجنسية العراقية بأنه مواطن عراقي؛ كما يجوز للعراقي أن يحمل أكثر من جنسية واحدة، ولا يجوز سحب الجنسية العراقية من العراقي. وقد كان هذا التعريف واسعاً جداً لدرجة أن تقديرات أعداد العراقيين المغتربين المؤهلين للتصويت من الخارج، شملت تقريباً كل الذين غادروا البلاد، في أي وقت ولأي سبب.

إجراءات التسجيل

لم تكن هناك قواعد بيانات للعراقيين المؤهلين للحصول على حق التصويت من الخارج، ولذلك كان من المترتب على كل ناخب خارجي أن يقدم دليلاً على أهليته. ولم يكن ذلك مطلوباً في داخل البلد، لأن قاعدة بيانات نظام التوزيع العام للغذاء كانت مستخدمة كأساس للقوائم الانتخابية، ولم تتطلب سوى إضافة الأسماء كإثبات مطلوب.

وكانت السفارات العراقية غير كافية لعدد الأشخاص الذين من المتوقع تسجيلهم، وعلاوة على ذلك، فإنه لم تكن هناك سفارة أو بعثة دبلوماسية عراقية في كل بلد من البلدان المختارة للتصويت من الخارج، وعوضاً عن ذلك، فإن موظفي المنظمة الدولية للهجرة، عملوا على تحديد أماكن ومقار عمل مناسبة. وكان موضوع الأمن قضية بارزة، وقد تم وضع الإجراءات الأمنية الملائمة في كل بلد من البلدان المختارة.

وكانت فترة التسجيل قريبة جداً من تاريخ التصويت (١٧-٢٥ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥). وللتمكن من استيعاب المسجلين، فقد جرى تمديد ساعات العمل، وأضيف يومان أيضاً على فترة التسجيل الأصلية. وقد تم تسجيل ما مجموعه ٢٧٩,٧٨٥ عراقي للإدلاء بأصواتهم في ٧٤ مركز تسجيل في ٣٦ مدينة (في ١٤ بلداً). وكان هذا العدد يمثل ٢٥٪ من العدد التقديري الذي وضعت المنظمة الدولية للهجرة كطاقة تسجيلية.

وقد تطلبت إجراءات التسجيل من المتقدمين إبراز وثيقتين لإثبات الأهلية: وكان هذا لمحاولة لمنع الغش، وذلك بصرف النظر عما إذا كانت وثيقة واحدة، مثل جواز السفر، على سبيل المثال، قد تكون كافية للوفاء بهذه المعايير. ومع ذلك، فإنه بعد بدء التسجيل، أصبح من الواضح في بعض الحالات أن كثيراً من العراقيين كانت في حوزتهم مجرد وثيقة واحدة فقط. وعندها، التمسّت المنظمة الدولية للهجرة من المفوضية العليا للانتخابات للحصول على إذن لقبول وثيقة قانونية واحدة بدلاً من وثيقتين اثنتين. وقد تمت الموافقة على ذلك الالتماس. وكان هناك عدد قليل جداً من المخالفات وحالات سوء التصرف من قبل موظفي التسجيل، بما في ذلك التسجيل بواسطة وكيل، أو من دون وثائق سليمة، أو بالترهيب. وقد تم تحديد هذه الحالات، والتعامل معها من قبل المشرفين.

وعند تمديد فترة التسجيل بمدة يومين، تزامن اليوم الثاني منهما مع فترة عرض القوائم، حيث يمكن خلالها تقديم الطعون على القوائم الانتخابية. ونظراً لأن الكثير من العراقيين كانوا مضطرين للسفر وقطع مسافات طويلة للوصول إلى مراكز التسجيل والاقتراع، وخصوصاً في وقت كان فيه العديد منهم يتحضرون لأداء فريضة الحج، فقد طلب العديد من العراقيين في الشتات السماح بالتسجيل والتصويت في نفس اليوم. ومع ذلك، فقد قررت المفوضية، بناء على توصية من المنظمة الدولية للهجرة، بالسماح لبقاء فترة العرض بين موعد التسجيل والاقتراع، ومنع إجراء أي تسجيل خلال فترة الاقتراع من أجل الحد من احتمالات التزوير.

كما جرت حملة إعلامية مكثفة باستخدام مختلف وسائل الإعلام (الإذاعة والتلفزيون والصحافة المطبوعة)، وتوزيع الملصقات والنشرات، واجتماعات المجتمع المحلي، ومركز المعلومات العالمي، وموقع على شبكة الإنترنت، ورسائل البريد الإلكتروني، والرسائل النصية. وبفضل الدعم الذي تقدمه الحكومات المضيفة، فإنه لم تحدث هناك أي حوادث أمنية خطيرة.

إجراءات الاقتراع

وقد انتهت فترة التصويت في مدة ثلاثة أيام، ٢٨-٣٠ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٤، بتسجيل ما مجموعه ٢٦٥,١٤٨ عراقي للتصويت من خارج البلاد. وكان هذا العدد يمثل ما نسبته ٩٤,٨٪ من المسجلين للتصويت في الخارج، أو ٢٢٪ من العدد التقديري للمغتربين، في ١٤ بلداً. وقد تم إجراء التصويت في ٣٥٨ محطة اقتراع في ٧٥ مركز تصويت مقام في ٣٦ مدينة من ١٤ بلد.

وقد تم اختيار التصويت الشخصي، على اعتبار أنه أكثر مصداقية من الأساليب الأخرى، (مثل التصويت بالبريد). وكانت إجراءات الاقتراع في الخارج مماثلة لإجراءات الاقتراع في داخل البلد، بما في ذلك استخدام الحبر الخاص بالانتخاب لمنع التصويت المزدوج. ولم تحدث مشاكل خطيرة، لكن وردت تقارير عن حوادث بسيطة، مثل إجراء حملات دعائية قرب مراكز الاقتراع. كما وقعت حادثتان تتعلقان بمظاهرات ضد الانتخابات. وفي مدينة "أويبرن" في أستراليا، كان هناك انقطاع قصير في عملية الاقتراع (لمدة ساعة واحدة)، في حين فرقت الشرطة المتظاهرين المشاغبين. وكان

هناك نجاح ملحوظ في مركز الاقتراع بمدينة مانشستر، في المملكة المتحدة، حيث لم يحصل هناك أي خلل في سير عملية الاقتراع.

وقد كان من المقرر في البداية، أن تجري إعادة جميع أوراق الاقتراع المتعلقة بالتصويت من الخارج إلى العراق، من أجل عدها في موقع مركزي هناك، ولكنه تم تبني طريقة أكثر عملية، حيث أنشئت مراكز فرز في كل مدينة جرى فيها تصويت خارجي. وكان الاستثناء لذلك الترتيب في هولندا؛ حيث طلبت الحكومة لأسباب أمنية، أن يجري الفرز والعد في مدينة واحدة فقط من بين المدن الثلاث التي جرى فيها التصويت من الخارج.

وقد كان المتابعون (ومراقبو المفوضية) متواجدين في جميع مراحل سير البرنامج، من التسجيل إلى الاقتراع وفرز الأصوات، في مختلف المواقع.

التمويل

لقد كان من المقرر أن برنامج التصويت خارج العراق يعتبر العملية الأعلى والأكثر كلفة من أي عملية مماثلة جرى القيام بها، في أي وقت مضى بأي مكان بالعالم، نظراً للمخاطر الأمنية المرتبطة بها وتكاليف معالجتها. وقد كانت الأرقام التي اقترحتها تقرير التقييم (بما في ذلك تكاليف الأمن) في نطاق ٦٧-٩٢ مليون دولار أمريكي، في المجموع. وكانت النفقات الفعلية قريبة من الحد الأعلى لهذا النطاق. وقد دفعت اللجنة للمنظمة الدولية للهجرة التكاليف على دفعات، وفقاً للترتيبات الواردة في مذكرة التفاهم.

الخلاصة

عند النظر إلى قصر الوقت المتاح وتعقيد الترتيبات الموضوعية، فإن من المتفق عليه بشكل عام، أن المنظمة الدولية للهجرة قامت بإجراء برنامج انتخابي ناجح؛ حقاً وحقيقة. وقد أفادت المنظمة أنها قد حددت المغتربين الملتزمين - الذين أرادوا المشاركة، وكانوا مهتمين في العملية الديمقراطية في العراق. وكان من بين الأسباب المقترحة لإحجام أعداد غفيرة من المغتربين عن التسجيل للانتخاب، المخاوف الأمنية، والقلق بشأن عدم الحفاظ على سرية المعلومات عن الناخبين، وعدم الاهتمام بالعملية برمتها، نظراً لطول الفترة الزمنية التي مرت على خروجهم من العراق، والافتقار إلى الوثائق الرسمية، وشدة الضيق والمشقة التي يتحملها الناخبون الذين يعيشون بعيداً عن مراكز الاقتراع. ونظراً لأن التسجيل والتصويت كانا يتطلبان القيام بزيارتين إلى الموقع، فقد كانت المشاركة بمثابة قرار مكلف للغاية بالنسبة لأولئك الذين يعيشون على مسافات بعيدة عن المدن المحددة (وكانت تقديرات المنظمة الدولية للهجرة تشير إلى أن المدن المختارة كانت قريبة من ٦٠-٧٠ بالمئة من الشتات في كل بلد). وقد كانت الحكومة الدنماركية متميزة بالفعل في المساعدة بشأن مواجهة تكاليف النقل.

وكانت تكاليف برنامج التصويت في الخارج عالية جداً، كما أثّرت تساؤلات عديدة حول مدى قيمته وجدواه في ظل عدد المسجلين. ومع ذلك، فقد كان من الضروري الاستعداد لاحتمال إقبال أكثر من مليون عراقي مغترب على التسجيل والتصويت، واتخاذ تدابير الحيلة والحذر للتهديدات الأمنية المحتملة هناك.

ونتيجة لتدني أرقام التسجيل نسبياً، فإنه يترتب على المفوضية أن تعيد النظر في معايير برامج التصويت في الانتخابات العراقية من الخارج مستقبلاً. وتحتاج الأنشطة الانتخابية المقبلة إلى تقييم المسائل المتعلقة بالأوضاع الأمنية وضرورة وجود برنامج تصويت خارجي شامل. كما يتعين على المفوضية أن تأخذ بعين الاعتبار توسيع نطاق عملية التصويت من الخارج لتشمل بلداناً أخرى، واحتمال العمل على تغيير نظام التسجيل الشخصي والتحول في نظام التصويت الشخصي إلى النظام البريدي، على الأقل في البلدان التي تتيح فيها البنية التحتية البريدية إمكانية القيام بذلك.

الفصل الثامن

الفصل الثامن

٨. الحقوق السياسية للعمال المهاجرين والتصويت الخارجي

كارلوس نافارو

١- مقدمة

وفقاً لتقديرات دراسة المنظمة الدولية للهجرة في عام ٢٠٠٥، هناك حوالي ١٩٠ مليون شخص (أكثر من ٣٪ من سكان العالم) يعيشون في بلدان مختلفة عن تلك التي ولدوا فيها. وهذا الرقم، بالكاد، يلمح إلى حجم وتعقيد ظاهرة الهجرة الدولية. وكانت هذه الظاهرة موجودة عبر مختلف عصور تاريخ البشرية، ولكن ما من شك هناك في أنها في العقود الأخيرة قد وصلت إلى مستويات لم يسبق لها مثيل من قبل، كما أنها أصبحت أيضاً تمثل تحديات غير مسبقة. وبالمعنى نفسه، أفادت دراسة نشرت في عام ١٩٩٩ من قبل منظمة العمل الدولية أن ما لا يقل عن ٥٠٪ من بين ١٧٠ مليون شخص من المشاركين في تدفقات الهجرة الدولية ينتمون إلى فئة العمال الناشطين اقتصادياً.

ويعتقد الخبراء أن الأسباب الرئيسية والدوافع الحقيقية الكامنة من وراء معظم الهجرات الدولية، على نطاق واسع، لا تزال اقتصادية بصورة جوهرية. ويمكن تفسير هذا، إلى حد كبير، من خلال حقيقة أن الأنماط السائدة والمتنامية من التنمية العالمية قد أبرزت بوضوح الاختلالات الإقليمية وعمليات الاستقطاب الاجتماعي والاقتصادي في معظم البلدان. وفي ظل هذا النمط السائد، فإنه ليس من المستغرب أن عدداً متزايداً من الناس ينظرون إلى الهجرة الدولية، باعتبارها وسيلة للانعقاد من الفقر والبطالة وغيرها من الضغوط الاجتماعية والاقتصادية.

وفي هذا السياق، فإن تخصيص فصل للحقوق السياسية للعمال المهاجرين الدوليين، بحيث يتناول بشكل أكثر تحديداً الملامح الأساسية لآلية التصويت الخارجي التي تهدف لإفادتهم من ذلك، يُعتبر ذا أهمية خاصة وصلة وثيقة بهذا الدليل.

وهناك عاملان من العوامل التي تعمل على نطاق عالمي لخلق وإنشاء إطار إيجابي للدفاع عن الحقوق السياسية للمهاجرين الدوليين بشكل خاص، والعمال المهاجرين بشكل عام. ويتعلق أحد هذه العوامل بالتوسع غير المسبوق، وإعادة التقييم للمؤسسات والقوانين والممارسات الديمقراطية، والتي يسود فيها مطالب بحق الاقتراع، خاصة وأن المهاجرين الدوليين بصفة عامة، والعمال المهاجرين بصفة خاصة كانوا مستبعدين من هذا الحق حتى وقت قريب. ويتعلق العامل الآخر بوجود سلسلة من الأدوات القانونية الدولية التي تعترف صراحة بالحقوق السياسية للعمال المهاجرين، وبالتالي فإنها

توفر الأسس والقواعد التي يمكنهم بموجبها المطالبة بهذه الحقوق السياسية بما فيها، على أقل تقدير، الحق في المشاركة الفعالة، والحق في الاقتراع والإدلاء بأصواتهم.

وتشير الأدلة المتوفرة إلى أنه في كثير من الحالات، وخصوصاً في البلدان النامية التي تعتبر بمثابة ديمقراطيات ناشئة أو مستردة، فإن الغالبية العظمى من أولئك المستفيدين المحتملين من التصويت الخارجي هم العمال المهاجرون الذين يعيشون في الخارج، مؤقتاً أو بشكل دائم. ويمثل هؤلاء العمال المهاجرون غالبية الناس المرتحلين عن أوطانهم والمشتتين في الغربية. وفي بعض الحالات، فإن غالبية النخبين الخارجيين قد يكونون من فئات أخرى من الناس، مثل اللاجئين أو النازحين أو أناس يعيشون في المنفى، ولكن يبدو أن ليس هناك أي شك في أن النمط المتكرر والسائد في معظم الحالات يتمثل في العمال المهاجرين الدوليين الذين ينتقلون من البلدان النامية، ويتوجهون إلى المناطق والبلدان الأعلى في معدلات النمو الاقتصادي والأرقى في مستويات التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ووفقاً لذلك، فإن هذا الفصل يعمل على تحليل ودراسة بعض الأسئلة الأساسية لتصميم وتنفيذ وتقييم آليات التصويت الخارجي، التي تواجه تحدياً كبيراً نحو التطلع لتحقيق الاندماج والمشاركة الفعالة للعمال المهاجرين بصفتهم ناخبين محتملين.

٢- الوعي بالحقوق السياسية للعمال المهاجرين

في السنوات الخمسين الأخيرة اعتمد المجتمع الدولي تبني العديد من الوثائق والصكوك القانونية التي تقرر وتعزز مجموعة من الحقوق القانونية ذات الصلة، والموجهة بصفة خاصة في بعض الحالات، للأشخاص المرتبطين بحركات الهجرة الدولية. ومع ذلك، فإن من المثير للاهتمام والجدير بالملاحظة، بصورة فعلية، أنه حتى فترة السبعينيات من القرن الماضي، فإن الحقوق السياسية للمهاجرين في أوطانهم الأصلية، وخاصة حقوق العمال المهاجرين، وممارسة تلك الحقوق، لم تكن موجودة على أرض الواقع، ولم تدرج في قائمة الأولويات في أدبيات الدراسة والبحث، أو في الأجندات السياسية الدولية. وحتى ذلك الوقت، لم تكن هناك أية مبادرات أو سياسات دولية ملموسة وموجهة نحو العمال المهاجرين.

وجاء أول تغيير هام في أواخر فترة السبعينيات الأخيرة، وذلك نتيجة للنقاش الدائر آنذاك بشأن المبادرة المنبثقة من تجدد الاهتمام داخل البلدان الأعضاء في المجلس الأوروبي. وفي عام ١٩٧٧، انضمت البلدان الأعضاء إلى الاتفاقية الأوروبية بشأن الوضع القانوني للعمال المهاجرين، والتي كانت أول صك قانوني دولي، على وجه التحديد، للاعتراف بالحقوق السياسية للعمال المهاجرين وحقوقهم في التصويت والترشح في الانتخابات في بلدانهم الأصلية. وقد اقتصر تلك القواعد على مواطني البلدان الأعضاء في المجلس الأوروبي، وكانت مشروطة بمبدأ الحفاظ على المعاملة بالمثل. وقد جرى وضع الاتفاقية موضع التنفيذ في عام ١٩٨٣، وكانت تهدف إلى تحفيز بعض الدول في المنطقة للبدء في الاعتراف بالحقوق السياسية لبعض الأجانب أو المهاجرين. وفوق ذلك كله، فإن مسألة الحقوق السياسية للمهاجرين بدأت تأخذ أهمية متزايدة، وتصبح أكثر وضوحاً على جداول الأعمال السياسية الدولية، وفي ندوات المناقشة المتعلقة بذلك.

وكان أعظم إنجاز في هذا المجال هو "الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم"، التي تم اعتمادها وتبنيها في شهر كانون الأول/ديسمبر عام ١٩٩٠ من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة. وتمثل هذه الاتفاقية، التي دخلت حيز التنفيذ في شهر تموز/يوليو عام ٢٠٠٣، جهداً أكثر صرامة لإنشاء وثيقة قانونية دولية موجهة صراحة نحو العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، واحترام حقوقهم الإنسانية. ومع ذلك، فإن من المهم التأكيد على مسألتين، أولاهما هي نص الاتفاقية على أنه لا بد من الاعتراف بمجموعة من الحقوق المدنية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية للعمال المهاجرين غير الموثقين حسب القانون على مستوى دولي، وذلك على الرغم من أنه لم يتم إدراج حق

التصويت والترشح للانتخابات في الوثيقة المذكورة. والثانية، من ناحية أخرى، فإن الاتفاقية تعترف بسلسلة من الحقوق الإضافية، فقط للعمال المهاجرين وعائلاتهم، «أو من هم في وضع قانوني نظامي في دولة التوظيف» (المادتان ٣٥ و ٤١). ومن بين هذه الحقوق، تلك التي تتعلق بالحقوق المشاركة في الشؤون العامة في بلد المنشأ، بما في ذلك حق التصويت والترشح للانتخابات في بلد المنشأ، ولكنها تشمل أيضاً ممارسة الحقوق السياسية في بلد التوظيف، إذا كان ذلك البلد يمنح لهم ذلك الحق في نطاق ممارستها لسيادتها.

ومن وجهة نظر القانون الدولي، ووجهة نظر بعض البلدان المضيفة، فإنه قد يكون ذا صلة ومن الضروري التمييز بين العمال المهاجرين الموثقين أو القانونيين، وأولئك الذين ليس لديهم وثائق صحيحة، أو المهاجرين غير الشرعيين. ومع ذلك، فإنه من وجهة نظر البلدان التي ترغب في تعزيز مبادرات التصويت الخارجي لإفادة جميع مواطنيها الذين يعيشون في الخارج، فإن هذا التمييز لا ينبغي أن يتحكم في تصور المفهوم والتصميم الرسمي لآلية التصويت الخارجي.

ومن المهم أن يوضع في الاعتبار أن الهدف من هذه الصكوك القانونية الدولية هو تعزيز الحقوق السياسية للعمال المهاجرين على مستويين مختلفين من الناحية النوعية، ومتناقضين أيضاً. وفي الوقت الذي تُوَازر فيه هذه الصكوك الاعتراف بالحقوق السياسية من قبل البلدان المضيفة (والتي من الواضح أن لا علاقة لها بالتصويت الخارجي، كما هو موضح في هذا الدليل)، وبلدان المنشأ (مما يضع المسألة بوضوح في صلب المناقشات الدائرة في مجال التصويت الخارجي). وبينما يرمي الاتجاه الأول نحو تشجيع وتسهيل عملية إدماج العمال المهاجرين في مجتمعاتهم السياسية الجديدة، فإن الاتجاه الآخر يهدف إلى استعادة علاقات العمال مع المجتمع السياسي في بلدانهم الأصلية. ومع ذلك، فإن هذا الجانب المزدوج يؤكد الغموض الكامن من وراء القضية الحالية المتعلقة بحقوق العمال المهاجرين، ويبين مدى هشاشة الوضع في تلك الحقوق، والتي في بعض الأحيان لا يتم الاعتراف بها من جانب البلد المضيف، ولا تتم حمايتها في بلد المنشأ.

٣- التحديات التي تواجه تصميم آلية تصويت خارجي تشمل العمال المهاجرين

تقريباً، من حيث التعريف، فإن المعضلات ومستويات التعقيد التي يواجهها العاملون على تصميم وتنفيذ آلية التصويت الخارجي تختلف، على نطاق واسع، من سياق إلى آخر، وهي تعتمد على الشروط المحددة، والمطالب والتوقعات لدى كل بلد، كما ترتبط بالعوامل القانونية والمؤسسية والاجتماعية والسياسية، فضلاً عن القضايا المالية والتكنولوجية والتنشغيلية. وعليه، فإن محاولة تطوير نموذج يسعى إلى إدماج العمال المهاجرين المقيمين في الخارج سوف يؤدي دون شك إلى خلق بعض التحديات والتعقيدات الإضافية.

ويجب أن يوضع في الاعتبار أنه على الرغم من أن مفهوم العمال المهاجرين يشير إلى ظاهرة حقيقية تمثل في نهاية المطاف فئة تحليلية، من الصعب جداً أن نترجم حرفياً عند تصميم تفاصيل آلية التصويت الخارجي. وأنسب وسيلة لتحديد المدى الذي تستطيع الآلية أن تستوعب فيه العمال المهاجرين هي العمل أولاً على تحديد بعض العناصر المشتركة لظاهرة الهجرة الدولية لأغراض العمل، وفي ضوء تلك العناصر يتم تحديد متطلبات آلية التصويت الخارجي التي يلزم الوفاء بها من أجل تعزيز أو ضمان إدراج العمال المهاجرين.

ومن هذا المنظور، وبعبارة عامة، فإنه يمكننا القول إن هناك أربعة عوامل تميز ظاهرة الهجرة الدولية لأسباب اقتصادية أو للعمل.

١- الأول، هو الحجم الهائل لها، والذي ينطوي بالفعل على نسبة كبيرة من سكان بلدان المنشأ التي يتدفق منها العمال. وهذا يعني عادة، أن نسبة السكان الذين يحق لهم التصويت، ولكنهم يقيمون في خارج البلاد، يمثلون نسبة مئوية كبيرة من مجمل عدد السكان في الدولة. وبالتالي، فإن

عدد المواطنين في الشتات سوف يؤدي إلى عدد من التحديات في مجال النقل والإمداد وتنظيم الانتخابات، إذا كان جزء مهم من الناخبين المحتملين سيمنح حق الاشتراك في التصويت والانتخاب من الخارج، كما يعني أيضاً أن المرشحين سيكتفون بشأن التأثير المحتمل للناخبين في الشتات على نتيجة الانتخابات. وحتى لو أن إحصاءات المقارنة كانت متوفرة وأشارت إلى العكس، فإن من المعتاد في البلدان التي تناقش أو تحاول إقرار التصويت الخارجي لأول مرة أن تميل القوى السياسية المختلفة فيها إلى الاعتقاد أن مجمل السكان المقيمين خارج البلاد والمؤهلين للتصويت سوف يعملون، في الواقع، على تلبية الشروط والمتطلبات اللازمة للتسجيل كناخبين، وسوف يدلون بأصواتهم عند الاقتراع.

٢- تشمل هذه الظاهرة، عادة، البلدان الأقل نمواً. وقد تفرض المشاكل المستمرة أو المتكررة المتصلة بالنمو الاقتصادي قيوداً معينة في الميزانية بشأن اختيار آلية للتصويت الخارجي، أو على الأقل تحد من النطاق المحتمل للخيارات المتاحة.

٣- وحتى لو كانت الوجهات الطبيعية لتدفقات الهجرة الدولية من أكثر المناطق والبلدان المتقدمة اقتصادياً، فإن ديناميكيات التدفق قد تجمع بسهولة بين أنماط من التركيز والتشتت الجغرافي. وعلى الرغم من وجود حالات من الهجرة الدولية العالية جداً في مستوى التركيز لها (مثل العمال المكسيكيين الذين يهاجرون إلى الولايات المتحدة، حيث يتركز فيها أكثر من ٩٥٪ من العمال المهاجرين من المكسيك)، وكانت هناك بعض المعازل التي تتمتع بكثافة عالية (على سبيل المثال، نسبة كبيرة من العمال المهاجرين من جمهورية الدومينيكان تتركز في نيويورك)، فإن تلك المناطق أو البلدان المضيفة تكون أكثر أو أقل تنوعاً. ومرة أخرى، فإن هذا العامل قد يشكل تحديات مالية، وتنظيمية، ولوجستية، فيما يتعلق بتصميم ومدى تغطية آلية التصويت الخارجي.

٤- ونظراً لأن سياسات الهجرة تظل سائدة وقائمة في بلدان الوجهات المقصودة الرئيسية، فإن نسبة متزايدة من العمال المهاجرين تظل غير قانونية (أو غير موثقة). وتتطلب هذه المشكلة توضيحين هامين، وهما: أولاً، على الرغم من أن التمييز بين المهاجرين الشرعيين وغير الشرعيين يعتبر أمراً هاماً من وجهة نظر البلد المضيف، فإنه من وجهة نظر بلد المنشأ الذي يهيم تعزيز مبادرة التصويت الخارجي بما يعود على جميع مواطنيه بالفائدة، فإن مثل هذا التمييز لا ينبغي أن يطبق على مفهوم وتصميم آلية التصويت الخارجي، لأن ذلك من شأنه أن يضع الدولة المصدرة للعمالة في موقف غير مقبول من التمييز ضد مواطنيها، وفقاً لوضع هجرتهم في الخارج. وثانياً، من زاوية أخرى، فإنه إذا كانت هناك حقيقة نسبة عالية من الناخبين المحتملين في الخارج وكانت تتألف من العمال المهاجرين غير الشرعيين، فإنه لا يمكن تجاهل تلك الفئة من العمال في الخارج، عند تصميم وتشغيل آلية تصويت خارجي تهدف إلى دمجهم ومنحهم حق التصويت والانتخاب. وقد يكون لحالة العمال المهاجرين غير الموثقين تأثير هام على قدرتهم للوفاء بمتطلبات التسجيل كناخبين أو القدرة على التصويت. وقد يجعل الوضع غير القانوني هؤلاء الناس الذين يعيشون في البلد المضيف مترددين في التدخل لدى سلطات من بلدهم الأصلي من أجل متابعة أي إجراءات رسمية لهم، حتى تلك التي تتعلق بحماية حقوقهم الأساسية والدفاع عنها، لأنهم يخشون من انكشاف وضعهم، ما قد يؤدي إلى فرض عقوبات عليهم أو أعمال انتقامية تجاههم. ومن غير المعقول بأي حال من الأحوال أن يشكل مجرد وجود الفرصة أمام هؤلاء العمال لممارسة حقوقهم في التصويت حافزاً كافياً في حد ذاته للتغلب على خوفهم وترددهم من ذلك القبيل.

وفي ظل هذه الظروف، فإن من الواضح أن آلية التصويت الخارجي التي تهدف بصورة رئيسية إلى العمل بفعالية على إدراج وإدخال العمال المهاجرين الذين يعيشون، بصورة مؤقتة أو دائمة، خارج بلدانهم الأصلية وإشراكهم في العملية الانتخابية والحياة السياسية في بلدانهم الأم، من شأنها أن تفرض تحديات، وتتطلب بذل جهود إضافية من ناحية التصميم المبدئي والخصائص التشغيلية. ومن وجهة النظر المثالية، فإنه يجب توفير آلية تغطية أكبر عدد ممكن من الناخبين في الخارج، مع مراعاة وجود عدد كبير من هؤلاء الناخبين في الشتات، ممن يجمعون بين أنماط متباينة من التركيز والتشتت الجغرافي. كما ينبغي أن تعمل هذه الآلية على توفير خيارات مرنة وسهلة المنال لتسجيل الناخبين

والإدلاء بالأصوات، مع الأخذ بعين الاعتبار لمختلف الظروف والأوضاع القائمة آنذاك، فضلاً عن تصورات وتوقعات المهاجرين غير الشرعيين. ويستفاد من القانون والتجارب المقارنة أن هناك نماذج ومتغيرات يمكن تعديلها بصورة عملية لمواجهة أي مقتضيات أو احتياجات.

وفي هذا المعنى، فإن المشكلة الأولى تتمثل في أنه إذا كانت هناك احتياجات أو متطلبات خاصة يتعين مواجهتها وحلها، فإن الخيارات المتاحة عادة ما تتحكم فيها القيود المتعلقة بالميزانية. ومما لا شك فيه أن النماذج القائمة والخيارات التكنولوجية المتوفرة اليوم، قد تجعل من الممكن تصميم آليات تصويت خارجي، تكون قادرة على استيعاب ودمج عشرات أو مئات الآلاف من الناخبين المرتقبين في المناطق أو البلدان المعنية، (دون الحاجة أن يكونوا دوماً متركزين في المناطق الحضرية الرئيسية)، وتقدم لهؤلاء الناخبين تسهيلات واسعة وخيارات متعددة للتسجيل والتصويت. ومع ذلك، فإن من الواضح أن تصميم وتشغيل مثل هذه الآليات قد يكون مكلفاً للغاية، كما قد يكون خارج قدرات وإمكانات كثير من الديمقراطيات الناشئة أو المستردة.

وثمة عامل تحديدي آخر، يتعلق بالقدرة على إصلاح أو تجديد النظام الانتخابي المطبق في داخل البلاد عند القيام بإجراء تشكيل لآلية التصويت الخارجي. وهذه القدرة على الإصلاح أو التجديد، لا تعني المسائل المتعلقة بالميزانية بشأن تصميم أو تشغيل آلية التصويت الخارجي، ولكنها تتمثل في القدرة السياسية على تمرير التغييرات القانونية اللازمة لدعم وتوفير الأساس القانوني لتلك الآلية. وعلاوة على ذلك، فإنه من المستحيل عملياً تكرار الإجراءات الانتخابية والآليات المستخدمة عادة في داخل البلاد عند العمل على تشكيل آلية التصويت الخارجي. ويرتبط هذا جزئياً بمبادئ القانون الدولي بشأن إنفاذ القانون خارج الحدود الإقليمية، كما يرتبط جزئياً أيضاً بالقيود المفروضة على العملية. وعليه، فإن تصميم آلية التصويت الخارجي نفسه يجب أن يأخذ بعين الاعتبار الحاجة إلى مراجعة وتعديل وإصلاح الآليات الانتخابية والإجراءات المستخدمة حالياً في البلاد.

وإذا كان النظام الانتخابي الحالي يتمتع بمستوى عالٍ من الثقة من جانب القوى السياسية والرأي العام، وكانت له مصداقية، فإنه قد يكون من الأسهل آنذاك إدخال الإصلاحات اللازمة للتصويت الخارجي، وعلى أساس أن ذلك سيشمل دوماً نوعاً من التغييرات، مثل ما يتعلق بالقواعد والإجراءات والجدول الزمني. ومن ناحية أخرى، فإنه إذا كان النظام الداخلي للانتخابات مثاراً للجدل أو كان يفتقر إلى المصداقية، فإن النقاش حول التصويت الخارجي سيكون مصدراً جديداً للجدل والخلاف، وبالتالي فإنه سيعقد العملية المطلوبة للتفاوض حول الإصلاحات المطلوبة وتمريرها وإقرارها.

وأخيراً، تجدر الإشارة إلى أن القانون الدولي يعترف بحق الدول في اعتماد المعايير القانونية التي تتجاوز الحدود الإقليمية، شريطة أن تعمل تلك القواعد القانونية على تنظيم الأعمال التي تجري في داخل أراضيها. ومن هذا المنظور، فإن القدرة على تنظيم المسائل المتعلقة بالتصويت الخارجي، بشكل واضح، محددة. ويمكن لبلد ما تنظيم التصويت الخارجي ما دام أن قوانينه لن يكون لها أي آثار خارج نطاق حدوده الإقليمية، وتخضع للقيود التي تفرضها قوانين البلدان المضيفة.

وعلى الرغم من أن هذا المبدأ جائز وصالح عموماً، فإنه يتعين تحديده وتفصيله بدقة، خاصة عندما يتم النظر إليه في إطار العلاقات بين الدول التي ترتبط بشكل كبير في ظاهرة الهجرة الدولية، حيث أن مبادرة التصويت الخارجي قد يكون لها تأثير عملي على تلك العلاقات، وإن لم يكن ذلك بالضرورة على المستوى الرسمي، ولكن بصفة خاصة وأساسية فيما يتعلق بوضع السياق الإيجابي لضمان قدرتها على البقاء والفعالية. وفي هذا الصدد، فإنه قد يكون من الضروري أن تؤخذ بعين الاعتبار تصورات ومواقف الرأي العام في البلد المضيف تجاه المهاجرين بصفة عامة، وخاصة تجاه العمال المهاجرين. وإذا كان من الراجح أن العمال المهاجرين هم المجموعة التي يمكنها الاستفادة من الفرصة للتصويت من الخارج، فإن المسألة قد تصبح معقدة للغاية، خاصة إذا صادف أن هناك قطاعاً بارزاً أو أغلبية من العمال المهاجرين في أوضاع غير قانونية أو غير موثقة. وهناك فرق كبير بين المبادرة

التي لا تستهدف صراحة العمال المهاجرين، أو التي تتعامل معهم بشكل هامشي فقط، ومبادرة أخرى تهدف صراحة لإفادتهم منها، وخاصة إذا كان ينظر إليهم على أنهم يمثلون مشكلة، بحد ذاتها، من قبل قطاعات هامة من الرأي العام في البلدان المضيفة. ومهما كانت أسباب ذلك (والأسباب قد تختلف وتختلف فيما بينها بصورة كبيرة جداً)، فإن التحامل من جانب الرأي العام ضد السكان المهاجرين (وليس فقط ضد العمال المهاجرين أو الأشخاص المخالفين لقوانين البلد وفي أوضاع غير نظامية)، من شأنه أن يحد بشكل كبير من استعداد البلد المضيف لتقديم الدعم اللازم والمرافق المطلوبة. وفي الوقت ذاته، فإن ذلك قد يؤثر تأثيراً خطيراً أيضاً على تشجيع المستفيدين المحتملين للإقبال على المشاركة في الانتخابات بسبب الخوف من الانتقام.

كما يتعين الأخذ بعين الاعتبار لجوانب أخرى بشأن طبيعة النظام القانوني والسياسي للبلد المضيف، والتي قد تعيق أو تساعد في إجراء مبادرة التصويت الخارجي. وكقاعدة عامة، فإنه كلما كان النظام السياسي في البلد المضيف أكثر ديمقراطية وأكثر انفتاحاً وتعددية، كلما قلت العقبات وهانت الصعوبات تجاه السماح بإجرائها، وربما يعمل ذلك النظام على مد يد العون والمساعدة في تنظيم انتخابات بلدان أخرى داخل أراضيه الوطنية.

٤- بدائل للتصميم والتنفيذ

من الواضح أن من المستحيل مجرد التفكير في احتمال وجود نموذج مثالي للتصويت الخارجي، من شأنه أن يضمن الإدراج الفعال للعمال المهاجرين في الانتخابات. كما لا يوجد معيار ثابت لتدقيق العمال المهاجرين ولا آليات موحدة للإدلاء بالأصوات الانتخابية من الخارج. وفي هذه الحالة كما في أي حالة أخرى، فإن النموذج الأمثل هو الذي يلائم الظروف السائدة ويحقق المتطلبات المحددة في سياق معين.

ومع ذلك، فإن هذا لا يستبعد إمكانية الإطلاع على بعض المناهج والخبرات المتنوعة وتقييمها، بحيث يمكن الاستفادة منها في تصميم آلية تأخذ في الاعتبار طبيعة جمهور الناخبين في الخارج الذي يتألف معظمه، عادة، من العمال المهاجرين، مما يمثل تحدياً ينطوي على بعض التعقيدات. ومع وضع هذا الهدف في الأذهان، فإن هذا الفصل يعمل بإيجاز على تحليل تجارب سلسلة من البلدان التي يشكل العمال المهاجرون فيها العنصر الغالب في نمط الهجرة الدولية، والتي هي بالتالي قادرة على احتمال استخدام آلية تصويت خارجي، بهدف دمج العمال المهاجرين في العمليات الانتخابية لديها. وعلى الرغم من عدم وجود معايير تقليدية للتعرف بوضوح على البلدان التي لديها مثل هذه الصفات والمميزات، فإننا من بين ١٤ بلد وإقليم تسمح حالياً لمواطنيها في الخارج بالتصويت في الانتخابات، قد اخترنا أربعة بلدان تمتاز، وفقاً للمؤشرات الأساسية، بمعدلات هجرة دولية عالية سعياً وراء فرص العمل، وهي الفلبين، والهند، والمكسيك، وجمهورية الدومينيكان.

وطبقاً للتقديرات المتاحة، فإن سكان هذه البلدان المقيمين في الخارج ممن يحق لهم التصويت هم في معظمهم (وأفراد أسرهم) من العمال المهاجرين، كما أنهم يمثلون نسبة عالية من إجمالي عدد المواطنين المسجلين للانتخاب في داخل بلدانهم. وعلى سبيل المثال (ومع الأخذ في الاعتبار حقيقة أن البيانات الدقيقة ليست متاحة في جميع الحالات)، فإن السكان الذين يحق لهم التصويت في جمهورية الدومينيكان ويقيمون خارج بلادهم يمثلون ما نسبته ٢٥٪ من مجمل الخمسة ملايين مواطن المدرجين في سجلات الانتخاب في البلاد، في حين أن المكسيكيين المغتربين في الخارج يمثلون نحو ١٥٪ من السبعين مليون مواطن المسجلين في جداول الانتخابات هناك في بداية عام ٢٠٠٦.

ولتوضيح طريقة عمل هذه الآليات المحددة للتصويت الخارجي في هذه المجموعة من البلدان، وكيف أنها قادرة على استيعاب المهاجرين الذين يعملون في الخارج، فإننا سوف نقوم بتحليل ومقارنة ثلاثة من عناصرها الرئيسية، وهي (أ) الحصول على حق التصويت الخارجي في الانتخابات؛ (ب)

المتطلبات والإجراءات الموضوعية لتسجيل الناخبين في الخارج؛ (ج) الإجراءات المستخدمة في التصويت الفعلي. وعلى ضوء تحليل العوامل المتقدم ذكرها، فإن مستوى الشمولية في تغطية هذه المكونات الثلاثة، تظهر مدى فعالية الآليات المعتمدة في البلدان الأربعة في دمج العمال المهاجرين في الخارج في العملية الانتخابية. وتعمل هذه العناصر الثلاثة على تقديم إطار لتحديد وتقييم التوقعات والتحديات التي قد تواجه البلدان الأخرى، التي قد تفكر في وضع تشريعات لاعتماد التصويت الخارجي للعمال المهاجرين في الشتات.

ولا تسمح الآلية المعتمدة في الهند بإمكانية الحصول العام والمطلق للمهاجرين على حق التصويت في الخارج، حيث أنها لا تعترف إلا بالأشخاص الذين يؤدون مهام رسمية والعسكريين كناخبين من الخارج، في حين أن الفلبين، والمكسيك وجمهورية الدومينيكان لا تملّي أي نوع من القيود في هذا الصدد، وبالتالي فإنها على استعداد لإدراج العمال المهاجرين في التصويت والانتخاب من الخارج. وتشارك هذه الدول الثلاث أيضاً في اثنتين من الميزات الهامة التي يتعين ذكرها في هذا السياق، وهي: (أ) أنها لم تعتمد آليات التصويت الخارجي إلا في فترات متأخرة فقط (حيث تم تطبيق هذه الآلية للمرة الأولى في الفلبين وجمهورية الدومينيكان في عام ٢٠٠٤، وفي المكسيك في عام ٢٠٠٦)؛ (ب) لقد جاء اعتمادها لهذا النوع من الانتخاب، إلى حد كبير، نتيجة للضغوط المنسقة التي مارسها جماعات المهاجرين المقيمين في الخارج.

وتكشف دراسة متطلبات وإجراءات التسجيل في هذه الدول الثلاث عن بعض المرشحات التي قد تحد من قدرة حصول العمال المهاجرين على حق التصويت في الخارج، خاصة بالنسبة لمن تكون إقامتهم في البلد المضيف غير منتظمة. ولأغراض هذه الدراسة، فإننا سنتناول العائق الأكثر وضوحاً في المكسيك وجمهورية الدومينيكان، حيث تشترط الدولتان من أجل تأهل الفرد للتسجيل كناخب، أن يحصل الشخص المعني على وثيقة هوية لا يمكن الحصول عليها إلا في بلد المنشأ. وأما إذا كان المواطن لا يملك تلك الوثيقة، وغير قادر على السفر إلى أرض الوطن من أجل الحصول عليها، ضمن الفترات الزمنية المحددة لعملية التسجيل (وهو شرط لا يمكن مواجهته والوفاء به في بعض الأحيان)، فإن قدرته على ممارسة التصويت من الخارج تصبح من الناحية العملية لاغية وباطلة وغير ممكنة.

ومن المهم أيضاً النظر في إجراءات التسجيل والاقتراع، وهي غالباً ما تكون مترابطة: حيث أن التصويت الشخصي يقلل من خيارات التسجيل كناخب، في حين أن التصويت عن بعد أو الخيارات المختلطة توسع الخيارات. ويتضح من خلال تحليل هذه الدول الثلاث بشكل واضح أن هناك مجموعة من الفوارق والمتغيرات. وفي جمهورية الدومينيكان، فإن الخيار الممنوح هو التصويت الشخصي، ولكن شريطة تطبيقه في الخارج في خمس دول فقط (كندا، والولايات المتحدة الأمريكية، وإسبانيا، وبورتوريكو، وفنزويلا) يتركز فيها مواطنو جمهورية الدومينيكان المقيمون في الخارج. وفي هذه الحالة، فإننا قد نتحدث عن نهج انتقائي فيما يتعلق بالتغطية الجغرافية للتصويت الخارجي. ومن الناحية التطبيقية أو العملية، فإن معظم المهاجرين من جمهورية الدومينيكان، ولا سيما فئة العمال منهم، لا يقيمون في المدن والحوضر الكبيرة ولا تتاح لهم سهولة الوصول إلى المراكز الحضرية. ومن أجل تعزيز عملية تسجيل المواطنين في تلك الدول الخمس التي يسمح فيها بالتصويت من الخارج، كانت إدارة السجل الانتخابي في جمهورية الدومينيكان تقوم بإرسال بعض موظفيها إلى مناطق الضواحي حول المدن المختارة للوصول إلى العمال المهاجرين هناك.

وفي المكسيك، التي كانت على وشك تدوين خبرة البلاد الأولى في التصويت الخارجي خلال الانتخابات الرئاسية في شهر تموز/يوليو عام ٢٠٠٦، فإنها عمدت بصورة مستغربة إلى اختيار التصويت بالبريد. ومن حيث المبدأ، فإن هذا الاختيار قد يوسع من إمكانات التغطية والوصول إلى جميع الناخبين المحتملين، بغض النظر عن أماكن إقامتهم أو مواقعهم. ومع ذلك، وكما أشرنا أعلاه،

فإن مطلب إبراز وثيقة الهوية الرسمية التي لا يمكن الحصول عليها إلا بصورة شخصية من داخل البلاد فقط قد أسهم بالفعل في الحد من التغطية المحتملة، ما أدى بالتالي إلى استبعاد بعض العمال المهاجرين في الخارج من حق المشاركة في التصويت والانتخاب.

وقد عمدت الفلبين، عن حكمة ويُعد نظر، إلى الأخذ بالنظام المختلط. وفي البداية، جرت إقامة مراكز تسجيل في جميع البلدان التي لها فيها تمثيل دبلوماسي أو قنصلي بالفعل، وفي بعض الحالات استخدمت السلطات الفلبينية وحدات متنقلة لتعزيز وتسهيل تسجيل المواطنين الراغبين في التسجيل. وفي وقت لاحق، كانت القاعدة العامة المتبعة هي التصويت الشخصي في نفس المرافق والتسهيلات المتاحة، ولكنه تم السماح للمواطنين الفلبينيين المقيمين في البلدان التي لديها كفاءة في الخدمات البريدية بالتصويت بالبريد أيضاً. ويجسد نظام التصويت الخارجي في الفلبين أكثر العناصر المناسبة التي يجب أخذها بعين الاعتبار، عندما يكون الناخبون المتواجدون في بلد خارجي من العمال المهاجرين بشكل رئيسي.

0- التعليقات الختامية

في السنوات القلائل الأخيرة، بدأت القضايا المتعلقة بالحقوق السياسية للمهاجرين الدوليين، بصفة عامة، والعمال المهاجرين، بصفة خاصة، تكتسب أهمية على جداول الأعمال الأكاديمية، وفي جداول الأعمال والمحافل السياسية الدولية. وقد تمت ترجمة هذا التطور إلى تبني واعتماد مختلف الصكوك القانونية الدولية التي تنص بصورة خاصة على هذا النوع من الحق، كما هو وارد في الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم.

وعلى الرغم من أن النقاشات والتشريعات بشأن التصويت الخارجي لا تتعلق بالضرورة، وعلى وجه الخصوص، بالمسائل المرتبطة بالحقوق السياسية للعمال المهاجرين فقط، فإنه ليس ثمة شك في أن تطابق حدوث عمليات العولمة والتحول الديمقراطي في ذات الوقت الذي تتزايد فيه الهجرات الدولية قد عمل على خلق طلب واضح للإقرار الكامل بالحقوق السياسية للمهاجرين في العديد من البلدان النامية. ولعل التعبير الأعم والأوضح لهذا الطلب، يتمثل في ضمانه حقهم في التصويت. ومن خلال ممارسة هذا الحق، فإن العمال المهاجرين لا يسعون فقط للحفاظ على تعزيز شعورهم بالانتماء إلى مجتمعهم السياسي الوطني الأصلي، وإنما لإعادة توضيح علاقاتهم مع بلدانهم الأم التي يشعرون أنها خاصة بهم أيضاً.

وقد تواجه عمليات تصميم وتجهيز آليات التصويت الخارجي في البلدان التي لديها أعداد غفيرة من العمال المهاجرين في الخارج ثلاثة تحديات أساسية.

أولاً، من الصعب أن تتم ترجمة فئة العمال المهاجرين إلى آلية للتصويت الخارجي. وفوق ذلك، كيف يصبح من المعقول أو الملائم عزل أو تمييز فئة العمال المهاجرين عن الفئات الأخرى من المهاجرين؟ وإذا كان ذلك الأمر معقولاً أو ممكناً من الناحية العملية، كيف يمكن تمييز العمال المهاجرين أو تحديد فئتهم بطريقة قانونية وإجرائية داخل مجتمعات المهاجرين قاطبة في الخارج؟ وبالمقارنة مع الآليات التي قد تكون مصممة خصيصاً لنوع معين من النخبين أو المقيمين في الخارج (على سبيل المثال، قصر حق الانتخاب في الخارج على الموظفين الذين يؤديون مهام رسمية، أو الطلاب، أو اللاجئين)، فإنه من غير المرجح أن يلاقي تمييز العمال المهاجرين عن فئات أخرى من النخبين المحتملين دعماً قوياً.

أما التحدي الكبير الثاني، فإنه يتمثل في أن الهجرة الدولية للعمل غالباً ما تكون ظاهرة تجري على نطاق واسع للغاية، وتعكس أنماطاً متعددة من التوزيع الجغرافي، بمعنى أنها تنطوي باستمرار وانتظام على آلاف الأشخاص (النخبين المحتملين) الموزعين وفقاً لأنماط غير متجانسة (حيث

تكون متركزة، في بعض الأحيان، ومبعثرة، في أحيان أخرى)، لا في داخل بلد واحد أو عدة بلدان مقصودة، بل في داخل كل بلد من البلدان المضيفة أيضاً. وهذا يعني أنه يتعين علينا ضرورة القيام بإجراء تقييم دقيق للخيارات الأمثل والأكثر ملاءمة لتسجيل المهاجرين وإجراء عملية التصويت، فضلاً عن تسيير الحملات الإعلامية الانتخابية. كما يجب أن يأخذ هذا التقييم في الاعتبار مختلف المزايا والعيوب التي تقدمها مختلف النماذج، والقدرات الإدارية والمالية المتاحة للبلد أو السلطة الانتخابية المعنية.

ويمكن التحدي الثالث في جعل اللوائح والإجراءات الانتخابية أكثر مرونة، وقادرة على الابتكار والإبداع، أو تعديلها، حتى تشمل العمال المهاجرين بصورة صادقة وإيجابية. وفي هذا الموضوع بالذات، فإن من المهم أيضاً الأخذ في الاعتبار أن طريقة تنظيم ومراقبة أنشطة الحملة الانتخابية وتوفير العدالة في الإدارة الانتخابية عادة ما تكون مواضيع بالغة الحساسية، خاصة في الديمقراطيات النامية، في حين أن الفرصة للعمل في الخارج لمحاولة تكرار ضمانات معينة أو سمات مميزة للنظام الداخلي للانتخابات، سوف تكون محدودة للغاية. ومن الواضح أنه في حالة انعدام الثقة الكاملة في المساءلة والنزاهة في النظام الانتخابي المحلي، فإنه يصبح من الصعب جداً قبول التعديلات أو الابتكارات في الخارج، كقاعدة عامة، خاصة وأن آليات الرقابة والأمن من المحتمل أن تكون أضعف في التصويت الخارجي.

وفي ظروف مواتية، فإنه يمكن إنشاء آلية التصويت الخارجي بحيث تسعى لتشمل العمال المهاجرين وتوفر فرصة جيدة لتقديم الابتكارات المفيدة في العديد من مكونات النظام الانتخابي، وحتى محاولة وضع أساليب مختلفة لتسجيل الناخبين، فضلاً عن وضع إجراءات مختلفة لإجراء عملية التصويت الفعلي. ومع ذلك، فإنه حتى في الظروف غير المواتية، فإن تصميم الآلية قد يصبح مشكلة بالنسبة لجميع المعنيين، وخصوصاً بالنسبة للسلطات المسؤولة عن تنظيم وإجراء الانتخابات والإشراف عليها. وعلى أية حال، حتى لو كانت آلية التصويت الخارجي مرنة بما فيه الكفاية وتنطوي على حسن النية في محاولة إدراج العمال المهاجرين في الخارج، فإن أوضاع المهاجرين القانونية والاجتماعية والاقتصادية، والظروف السياسية والثقافية السائدة قد تعمل على الأرجح ضد سائر النوايا الحسنة والتوقعات الأولية.

ويمكننا في هذه المرحلة استنتاج خلاصة محددة مفادها أن أية آلية للتصويت الخارجي تحمل في طياتها مجموعة من البدائل والمتغيرات التي يمكن تكييفها مع الظروف والمتطلبات المحددة. وعندما يكون عالم الناخبين المحتملين في الخارج مؤلفاً بشكل أساسي من العمال المهاجرين، فإنه ذلك سوف يعرض سلسلة من التحديات والتعقيدات التي تمكن معالجتها بعدد محدود من الخيارات. ومن الواضح أنه من وجهة نظر مبدئية وقانونية، فإنه من غير الممكن وغير المستحب وضع آلية تصويت خارجي تستهدف حصراً العمال المهاجرين، ولكن من الصحيح أيضاً أن الخيارات القانونية والإجرائية بشأن اختيار مجموعة من الجوانب الأساسية والخصائص والتوصل إلى آلية تصويت خارجي تتناول القضايا الجوهرية (مثل من يحق له التصويت؟ وما هي متطلبات وإجراءات التسجيل والتصويت؟) ستعمل إلى حد كبير على تحديد وتوضيح قدرتها على نحو فعال لتشمل العمال المهاجرين.

جمهورية الدومينيكان: الاتفاق السياسي استجابة لمطالب الحصول على حق التصويت من الخارج

لويس أرياس نونيث

نتيجة لاتفاق واسع النطاق، تم التوصل إليه بين القوى السياسية الرئيسية والاجتماعية على إصلاح شامل للنظام السياسي والانتخابي، وتصحيح الأوضاع الناجمة عن التزوير الذي كان يعتقد حصوله، على نطاق واسع، خلال الانتخابات العامة لعام ١٩٩٤، فقد صدر القانون الانتخابي في جمهورية الدومينيكان، قانون رقم ٩٧-٢٧٥، في كانون الأول/ديسمبر عام ١٩٩٧. وقد ضم القانون تغييرات كبيرة وعدداً من الابتكارات، وقد نصت المادة ٨٢ على أن من الممكن لمواطني جمهورية الدومينيكان المقيمين في الخارج الحصول على الحق في التصويت في الانتخابات على الرغم من حصر ذلك في انتخابات الرئيس ونائيه.

وقد ساعد اثنان من العوامل الرئيسية في الاعتراف بحق التصويت من الخارج: أولهما، لم يتطلب تأسيسه في التشريعات الانتخابية أي إصلاح دستوري، حيث أن القواعد الدستورية المتعلقة باكتساب وممارسة الحقوق السياسية لا تتطلب إجراء التصويت بشأنها داخل الأراضي الوطنية أو في أي دائرة انتخابية محددة. وثانيهما، أن الطلب كان له ما يبرره، وقد تقدمت به مجموعات منظمة مختلفة من سكان جمهورية الدومينيكان المقيمين في الخارج، والتي كانت القوى السياسية الرئيسية في البلاد حساسة جداً تجاهها.

ولإحقاق هذا الحق، فقد أجازت المادة ٨٣ من القانون رقم ٢٧٥ لعام ١٩٩٧ لسلطة الانتخابات (مجلس الانتخابات المركزي)، وضع التدابير اللازمة لضمان تنفيذ عملية التصويت الخارجي، كما عملت المادة ٨٤ على تنظيم شكله والإجراءات المتصلة به. وقد نص القانون على أنه سيجري النظر في تنفيذه للانتخابات الرئاسية لعام ٢٠٠٠، ولكن الأمر لم يترك إلى السلطة الانتخابية لتحديد متى سيتم دخوله في حيز التنفيذ. وقد قرر مجلس الانتخابات المركزي أنه لن يكون في وضع يسمح له بتنظيم وضمان تطبيق الحق في التصويت من الخارج في الوقت المناسب بشأن الانتخابات الرئاسية لعام ٢٠٠٠، ولكنه سيعمل كل ما هو ضروري لضمان تنفيذه خلال الانتخابات الرئاسية لسنة ٢٠٠٤.

ومع انتهاء العملية الانتخابية لعام ٢٠٠٠، كان من بين المبادرات الرئيسية الأولى التي اتخذها مجلس الانتخابات المركزي للوفاء بالتزامه، هو التوجيه بتشكيل لجنة لدراسة تصويت مواطني الدومينيكان من الخارج. وقد تم تكليف اللجنة بدراسة هذا الموضوع بإسهاب، بما في ذلك تنظيم مننديات للنقاش وعمليات مشاور مع الأحزاب السياسية والقطاعات المهمة وهلم جرا، بالإضافة إلى وضع آليات التنسيق والمشاركة مع الأجهزة التنفيذية التي لا غنى عنها في تفعيل وتنفيذ التصويت الخارجي، خاصة مع وزارة العلاقات الخارجية ومكاتبها القنصلية.

ومن الآراء المختلفة التي تم الإعراب عنها في هذه المحافل وعمليات التشاور، كان من الواضح أنه من أجل ضمان مشاركة واسعة من الناخبين المحتملين في الخارج وجلبهم تقريباً كانوا من العمال المهاجرين فقد كان من الضروري أن يشمل النظام القانوني ثلاثة مبادئ أساسية وهي ضمان أمن التصويت بالكامل، وحرية التصويت، والاحترام الكامل لسلامة الناخبين في الخارج.

وعلى هذا الأساس، وفي شهر حزيران/يونيو عام ٢٠٠١، وافق مجلس الانتخابات المركزي على لائحة تسجيل الناخبين المقيمين في الخارج، والتي نصت على ضرورة إنشاء مراكز للتسجيل في الدول التي كان يقيم فيها مواطنون دومينيكيون، وتكون فيها هناك قنصلية أو مكاتب دبلوماسية تابعة لوزارة الخارجية، مع التشاور المسبق مع الأحزاب السياسية المعترف بها قانوناً. ووفقاً لذلك النظام، وفي ضوء نتائج عملية التشاور مع الأحزاب السياسية والمعلومات المتاحة عن أعداد ومواقع سكان جمهورية الدومينيكان في الخارج، جرى بالتدريج تحديد البلدان والمدن التي سيتم تركيز الجهود فيها لإجراء التسجيل والتصويت في الخارج، على أساس أن التصويت هناك سيكون بصورة شخصية فقط.

وعلى الرغم من أن التشريع أكد على أن جميع الناخبين لديهم الحق في التصويت في الانتخابات الرئاسية لعام ٢٠٠٤، فقد كان من الضروري إبراز الاستثناءات لذلك التأكيد أيضاً. وقد شملت الاستثناءات، على سبيل المثال، مواطني الدومينيكان المدانين بجريمة جنائية في بلد الإقامة الحالية ما لم يتم رد الاعتبار لهم. ومن المهم أيضاً ملاحظة أن اللائحة نصت، على وجه التحديد، بشأن الأشخاص الذين يحملون جنسية مزدوجة، بحيث يسمح للمواطن الدومينيكاني الحاصل على جنسية بلد آخر بممارسة حقه في التصويت في انتخابات جمهورية الدومينيكان من الخارج، طالما أنه قد استوفى الشروط القانونية المطلوبة، وطالما أن البلد الأجنبي الذي حمل جنسيته لا يحظر على وجه الخصوص ممارسة هذا الحق داخل أراضيها.

وأخيراً، في شهر كانون الثاني/يناير عام ٢٠٠٤، أصدر مجلس الانتخابات المركزي لائحة بشأن حق الاقتراع للدومينيكيين من الخارج، كما أكد على المتطلبات اللازمة من الناخبين في الخارج، فضلاً عن الترتيبات الدقيقة للتنظيم وتوفير الخدمات اللوجستية للعملية الانتخابية في الخارج.

تسجيل الناخبين وتنفيذ عملية التصويت من الخارج

كان من المقرر في الأساس، أنه لتمكين المواطن من التصويت من الخارج، يجب عليه ما يلي: (أ) أن تكون في حوزته آنذاك بطاقة هوية شخصية، وبطاقة انتخابية (التي يتم إصدارها من قبل الهيئة الانتخابية، من داخل الأراضي الوطنية فقط، رغم أنه يمكن طلب تجديدها أو استبدالها من الخارج)؛ (ب) التسجيل للانتخاب خلال الفترة الزمنية المقررة لتسجيل الناخبين في الخارج، حيث جرى إنشاء مكاتب خارجية للتسجيلات الانتخابية.

وفي تشرين الأول/أكتوبر من عام ٢٠٠١، جرى افتتاح أول مكتب خارجي للتسجيل الانتخابي في مدينة نيويورك، باعتبارها كبرى المدن الأجنبية التي تحتوي على أكبر جالية من مواطني جمهورية الدومينيكان. وخلال العام ٢٠٠٢، جرى افتتاح مكاتب تسجيل في مدينتين أمريكيتين أخريين (ميامي وبوسطن)، وفي كندا (مونترال)، وإسبانيا (برشلونة ومدريد)، وبورتوريكو (سان خوان)، وفنزويلا (كاراكاس)، وفي عام ٢٠٠٣ تم افتتاح آخر مكتبين في الولايات المتحدة (نيو جيرسي ولورانس). وقد أصبحت آنذاك معظم البلدان والمدن التي تقيم فيها جاليات كبيرة من مواطني جمهورية الدومينيكان في الخارج مغطاة بمرافق التسجيل. وفي الوقت نفسه، وسعياً لتوجيه وتنسيق ومتابعة الخطط والبرامج اللازمة لتنفيذ التصويت الخارجي، فقد استحدث المجلس المركزي للانتخابات في تشرين الأول/أكتوبر عام ٢٠٠٢ شعبة خاصة للتصويت في جمهورية الدومينيكان في الخارج. وعلى الرغم من أن المجلس المركزي للانتخابات توقع من حيث المبدأ انتهاء الفترة المحددة للتسجيل في الخارج في

منتصف شهر كانون الأول/ديسمبر عام ٢٠٠٣، فإنه قرر في النهاية تمديدتها حتى تاريخ ٢٦ كانون الثاني/يناير عام ٢٠٠٤، أي أقل من أربعة أشهر قبل الموعد المحدد للانتخابات، وذلك بهدف إعطاء فرصة أكبر لمواطني الدومينيكان في الخارج للتسجيل. وفي نهاية هذه الفترة المقررة، فقد تم تسجيل ٥٢,٤٣١ ناخب في الخارج.

وقد تم استبعاد مواطني جمهورية الدومينيكان الذين كانوا مسجلين في السجل النهائي للناخبين المقيمين في الخارج من التصويت داخل جمهورية الدومينيكان في الانتخابات الرئاسية عام ٢٠٠٤، ولكن فور انتهاء تلك الانتخابات، أصبحوا مرة ثانية مؤهلين للتصويت في الانتخابات التشريعية والبلدية المقرر إجراؤها في عام ٢٠٠٦، ولكن التصويت فيها من الخارج لم يكن مسموحاً به.

ومن ناحية أخرى، أكدت لائحة عام ٢٠٠٤ المتعلقة بحق الاقتراع في الخارج لمواطني جمهورية الدومينيكان على أن حق المشاركة في الانتخابات الرئاسية مقصور فقط على مواطني جمهورية الدومينيكان الذين سجلوا في مكتب تسجيل انتخابي في خارج البلاد في الوقت المناسب، وتظهر أسماؤهم في السجل النهائي للناخبين المقيمين في الخارج.

ولتنظيم عملية التصويت في الخارج، فقد نص التشريع القانوني على إنشاء مكاتب التنسيق اللوجستي، والتي كانت مسؤولة، جنباً إلى جنب مع شعبة التصويت من خارج جمهورية الدومينيكان، وبعد التشاور مع الأحزاب السياسية، عن تحديد مقدار العمل التي سيتم فيها تنفيذ الخطة اللوجستية الخارجية، وحفظ وإرسال مواد الانتخابات مثل بطاقات وصناديق الاقتراع، فضلاً عن تلك التي قد تكون موجودة في مراكز الاقتراع. كما كانت الشعبة المذكورة مسؤولة عن تحديد وتعيين وتدريب واختيار الأشخاص الذين سيديرون بالفعل محطات الاقتراع.

وتجدر الملاحظة، أنه بموجب الاتفاق بين السلطة الانتخابية والأحزاب السياسية، فإنه لم يتم تركيب مراكز الاقتراع في الخارج في مقر البعثات الدبلوماسية والقنصلية إنما في مواقع قريبة منها؛ بحيث يمكن الوصول إليها بسهولة. وكانت مراكز الاقتراع مرتبة ومنظمة بنفس النسق والطريقة كما هي عليه في داخل البلد، وكان من المترتب على موظفيها تلبية الاحتياجات نفسها المطلوبة في داخل جمهورية الدومينيكان، ولكن بالإضافة إلى ذلك، كان من المشترط أن تكون أسماؤهم مدرجة في سجل الدائرة الانتخابية التي كانوا سيمارسون فيها مهامهم. وبالنسبة للمهام الترويجية والإعلامية لعملية التسجيل، وعمليات التحديد والتفاوض بشأن المواقع لمراكز التسجيل ومراكز الاقتراع المقرر إنشاؤها، فقد كان الدعم المقدم من قبل مجموعات منظمة من مواطني الدومينيكان في الخارج هاماً للغاية.

وفي يوم الانتخابات، في ١٦ أيار/مايو عام ٢٠٠٤، أصدر المجلس قراراً بشأن الجداول الزمنية المحددة لعملية التصويت من الخارج. وبعد التشاور مع الأحزاب السياسية، قرر المجلس تحديد جدول زمني للتصويت الخاص لمدينتي برشلونة ومريد، بحيث تفتح مراكز الاقتراع في الساعة التاسعة صباحاً وتغلق في الساعة الثامنة مساءً بالتوقيت المحلي. وفي البلدان والمدن الأخرى، تقرر إجراء التصويت وفقاً للجدول نفسه المقرر في داخل جمهورية الدومينيكان، من الساعة السادسة صباحاً وحتى الساعة الرابعة مساءً (بالتوقيت المحلي دائماً). وباستثناء هذا الاختلاف، فقد سار التصويت في الخارج وفقاً لنفس المبادئ، وعلى نفس النسق التنظيمي القائم في أرض الوطن، حيث كان من المترتب على الدومينيكانيين المقيمين في الخارج والمفوضين للمشاركة في الانتخابات الرئاسية الانتقال إلى محطات الاقتراع المقررة لهم، والتأشير على ورقة الاقتراع بأفضليتهم الانتخابية عن طريق الاقتراع الحر والسري. وعند الانتهاء من التصويت، فإن موظفي مراكز الاقتراع، وفي حضور مندوبين عن الأحزاب السياسية، يقومون بتنفيذ عملية فرز وعد بطاقات الاقتراع، ثم يجري إدراج النتائج في محاضر جلسات رسمية، ترسل بعدها إلى مكاتب التنسيق اللوجستي. ويقوم كل مكتب تنسيق لوجستي يتلقى محاضر جلسات من مراكز الاقتراع المدرجة تحت ولايته بإحصاء

النتائج التي يتلقاها، ثم يحيلها إلى مكاتب مجلس الانتخابات المركزي في جمهورية الدومينيكان، حيث تتم عمليات الفرز والعد النهائية.

وبالتالي، فإنه بالنسبة للانتخابات الرئاسية يوم ١٦ أيار/مايو عام ٢٠٠٤، فقد تم تركيب ١٠١ مركز اقتراع في ١١ مدينة، سبعة منها في الولايات المتحدة، وصوت ٣٥,٠٤٢ ناخب مسجل من أصل ٥٢,٤٣١ ناخب، أي بنسبة مشاركة ٦٦,٨٪، كما يبين الجدول التالي.

جدول: التصويت الخارجي في الانتخابات الرئاسية في جمهورية الدومينيكان يوم ١٦ أيار/مايو عام ٢٠٠٤

المدينة	عدد المواطنين المسجلين	عدد الأصوات الصحيحة	عدد الأصوات المدلى بها	معدل الإقبال (%)
برشلونة	٢,٩٨٩	١,٣٢٩	١,٣٣٦	٤٤,٧٠٪
بوسطن	٤,٢٠٢	٣,٤٩١	٣,٥٣٦	٨٤,١٥٪
مدريد	٥,٩٤٤	٢,٩١٣	٢,٩١٣	٤٩,٠١٪
ميامي	٢,٣٩٩	١,٧٥	١,٧٧٦	٧٤,٠٣٪
مونتريل	٤٠٤	٣٠٣	٣٠٦	٧٥,٧٤٪
نيو جيرزي	٦,٤١٨	٤,٤٣٩	٤,٥٠٢	٧٠,١٥٪
نيو يورك	٢٤,٣٤٣	١٦,٣٩٦	١٦,٦٠٨	٦٨,٢٢٪
أورلاندو	٢٨٢	١٩٠	١٩١	٦٧,٧٣٪
بورتو ريكو	٤,٦٢٢	٣,٢٢٥	٣,٣٠٠	٧١,٤٠٪
تامبا	٢٦١	٢٠٣	٢٠٥	٧٨,٥٤٪
كاراكاس	٥٦٧	٣٦٩	٣٦٩	٦٤,٠٦٪
المجموع	٥٢,٤٣١	٣٤,٥٧٦	٣٥,٠٤٢	٦٦,٨٣٪

المصدر: الموقع الإلكتروني.

<http://www.jce.do/stor/boletines/2004/Boletines2004/BExterior.asp>

ولمواجهة النفقات التي تضمنتها تلك العملية الانتخابية في الخارج، أصدر مجلس الانتخابات المركزي ميزانية، قدمت للنظر فيها والموافقة عليها، إلى السلطة التنفيذية ومجلسي النواب والشيوخ. وكانت الميزانية المعتمدة للانتخابات في الخارج ١٤,٥٨١,١١٥ بيسو دومينيكاني (حوالي ٢,٦ مليون دولار أمريكي).

وفي هذه الخبرة الأولى للبلاد في عملية التصويت من الخارج، شملت الصعوبات الرئيسية في تنظيم عملية تصويت المواطنين من الخارج على الجوانب اللوجستية، وعلى وجه التحديد نقل وتوزيع المواد الانتخابية على جميع مراكز التسجيل ومواقع التصويت. وارتبطت صعوبة أخرى بضرورة النظر في التشريعات القائمة في البلدان التي جرى فيها التصويت في الخارج، وإدخال التعديلات اللازمة في العملية لتسهيل وتنظيم التصويت من الخارج.

وبعد تجربة ٢٠٠٤ في التصويت الخارجي، ظلّ الدومينيكيون في الخارج، والأحزاب السياسية يرغبون في تحسين هذه الآلية من أجل السماح للمزيد من المواطنين بالمشاركة في الانتخابات الرئاسية، التي كان يزعم إجراؤها عام ٢٠٠٨. حيث واصلت مكاتب تسجيل الناخبين المقيمين في الخارج مهامها المنوطة بها، ولكن هناك العديد من المواطنين الراغبين في التصويت، لكن ليس لديهم بطاقات الهوية الشخصية والبطاقات الانتخابية اللازمة، والتي، كما أسلفنا، لا يمكن الحصول عليها أول مرة إلا في داخل الوطن. وكإجراء تعويضي، فإنه كان يمكن للدومينيكيين في الخارج التسجيل في ذلك الوقت داخل الوطن والحصول على صور فوتوغرافية لإثبات الهوية يمكن أخذها إلى مكتب التسجيل للانتخابات الخارجية في المدينة التي يقيمون فيها للحصول على بطاقة الهوية

الشخصية والبطاقة الانتخابية. ومع ذلك، فإن هذا الموضوع كان لا يزال موضع نقاش، وقد شرعت السلطة الانتخابية وقتها، في العمل على مشروع جديد يقترح تعديل إجراءات الحصول على بطاقة الهوية. وكان من شأن هذا المشروع الذي يتعين الموافقة عليه في الجلسة العامة لمجلس الانتخابات المركزي أن يعمل على زيادة إجمالي عدد المواطنين المسجلين إلى نحو ٣٠٠,٠٠٠ مواطن بحلول عام ٢٠٠٨. وبعد انتخابات عام ٢٠٠٤، واعتباراً من تاريخ ٤ كانون الأول/ديسمبر عام ٢٠٠٦، فقد تم تسجيل ٧,٠٢٧ مواطن إضافي في قوائم الناخبين الدومينيكانيين في الخارج.

وأخيراً، فإن من المهم ملاحظة أنه لم تجرِ حتى تاريخه أية مناقشات في جدول الأعمال السياسي حول تعديل أو تحسين الترتيبات التي كانت جارية للانتخابات الخارجية.

المكسيك: المحافظة على سلامة العملية الانتخابية

كارلوس نافارو وماتويل كارييو

في شهر حزيران/يونيو عام ٢٠٠٥، وبعد جدل ونقاش محتدم استمر لنحو عشر سنوات، وافق الكونغرس المكسيكي في نهاية المطاف على إجراء إصلاح للقانون الانتخابي يسمح للمكسيكيين بالتصويت من الخارج. وقد أصبح ذلك ممكناً لأول مرة خلال الانتخابات الوطنية في شهر تموز/يوليو عام ٢٠٠٦. وكان التصويت الخارجي لا يطبق إلا في الانتخابات الرئاسية، وبواسطة البريد فقط.

الخلفية التاريخية

إن الحاجة للسماح للمواطنين بممارسة حقهم في التصويت من الخارج، وتمكينهم من عمل ذلك، لا يمكن تفسيرها دون الأخذ بعين الاعتبار لوجود إحدى كبرى حركات الهجرة وأكثرها رسوخاً وتركيزاً في العالم والمتمثلة في ملايين المكسيكيين الذين يذهبون إلى الولايات المتحدة، وذلك للعمل بشكل رئيسي. ومن المؤكد أنه ليس كل المهاجرين المكسيكيين المقيمين في الخارج بشكل دائم أو مؤقت قد هاجروا للعمل، كما أنهم ليسوا متمركزين في الولايات المتحدة فقط. وليس من المستغرب أن أحد الدوافع الرئيسية لتحقيق الحق في التصويت في الخارج كان متمثلاً في تنظيم وحشد الطاقة المؤلفة من عدة مجموعات من المكسيكيين الذين يعيشون في الولايات المتحدة الأمريكية، والذين انضم إليهم، تدريجياً، عدد من القوى السياسية والحركات الاجتماعية وقادة الرأي في المكسيك.

ولسنوات عديدة خلت، كانت هناك أصوات مختلفة تطالب بإجراء نقاش لأجل إدخال قانون لمنح المكسيكيين الذين يعيشون في الخارج الحق في التصويت الخارجي، ولكن ذلك الطلب ظل معلقاً حتى عام ١٩٩٦ عندما قوبل بالإيجاب بالفعل، وجرى اتخاذ الخطوات الأولى القانونية والتأسيسية، التي أتاحت المجال لهذا الاحتمال بأن يتحقق. وفي تلك السنة، وكجزء من حزمة كبيرة من الإصلاحات الانتخابية، جرت إزالة حكم من الدستور ينص على منع التصويت من الخارج، ووضعت سلسلة من المتطلبات كي يبيت مجلس الشيوخ بصورة نهائية في تلك المسألة. وقد استغرق تحديد ترتيبات التصويت الخارجي قرابة عقد من الزمن.

موضوع النقاش المحتدم

كانت عملية صنع القرار معقدة للغاية ومطولة. وعلى الرغم من أن السلطة الانتخابية ومختلف أصحاب العلاقة والشأن قد عملوا بكل كدٍّ وجدٍّ من أجل تعزيز الحوار المستنير، والقائم على أساس من الحقائق والأرقام الصحيحة (بما في ذلك عقد الندوات الدولية الأولى لتقييم هذه القضية من منظور

مقارن)، فإنه لم يكن من السهل بالنسبة للأحزاب السياسية الممثلة في البرلمان التوصل إلى التوافق اللازم لتمرير مشروع قانون في ذلك الصدد. وقد ظل النقاش يتطور عبر مراحل مختلفة. وفي البداية، كان النقاش الدائر حول مدى ملائمة وإمكانية السماح للمواطنين بالتصويت عندما لا يكونون مقيمين في البلاد مثار جدل كبير. وحالما تم التغلب على الاعتراضات الرئيسية في ذلك الصدد، فإن المناقشة قد أخذت تركز على تقييم الآليات البديلة المتاحة، وتحديد أنسب طريقة لضمان أن التصويت من الخارج يحافظ على الصفات الأساسية للنظام الانتخابي الذي تم تطويره وتعزيزه في المكسيك خلال السنوات الأخيرة. وفي نهاية المطاف، أخذت التقييمات تتركز على مدى الفعالية في التكلفة التشغيلية للخيارات المتاحة.

وقد كان الجدل الدائر حول الحفاظ على السمات الرئيسية للنظام الانتخابي عند تصميم أية آلية للتصويت الخارجي حاسماً للغاية. كما أجريت عملية إصلاح جوهرية في المكسيك أواخر فترة الثمانينيات من أجل التعامل مع التدني الحاد لثقة الجمهور في الانتخابات ومصادقيتها. وقد أدى ذلك الإصلاح إلى إحداث تغيير جذري، إلى حد كبير، سواء في خصائص التنظيم الانتخابي أو في شروط السباق الانتخابي. وقد تم بصورة تدريجية إدراج العديد من الوسائل والأدوات ضمن التشريعات لضمان النزاهة والشفافية في تنظيم وإدارة العملية الانتخابية، فضلاً عن الإنصاف والمساءلة في السباق الانتخابي. وخلال المناقشات التي دارت حول التصويت الخارجي، تم الاتفاق على أن من الصعب للغاية إعادة تكرار واستنساخ السمات الأساسية للنظام الانتخابي المكسيكي في الخارج.

وكان هناك أيضاً سؤال يتكرر حول أعداد المكسيكيين المقيمين في الخارج ممن قد يحق لهم الحصول على حق التصويت الخارجي. وفي أواخر عام ١٩٩٨، عملت لجنة من الخبراء شكلها المعهد الانتخابي الاتحادي (المنظمة المستقلة المسؤولة عن إدارة الانتخابات الفيدرالية) على تقديم تقرير عن هذه القضية، ضمّنته مقترحات للتصويت الخارجي من قبل المكسيكيين. وقد أشار التقرير إلى نحو ٩,٩ مليون مكسيكي من المقيمين لهم الحق في التصويت من الخارج بما يعادل في ذلك الوقت نسبة ١٥٪ من إجمالي عدد المواطنين المسجلين في قوائم التصويت في البلاد. ومن بين ٩,٩ مليون شخص، كان هناك ٩٨,٧٪، أي ما يقارب ٩,٨ مليون شخص، يقيمون في الولايات المتحدة. وقد أظهرت تلك التقديرات بوضوح مدى التحدي الماثل هناك، والذي حتى تلك النقطة كان موضع الكثير من التكهنات. ولكنها عملت أيضاً على إمداد بعض المرشحين بشيء من الدعم للتكهنات حول الآثار المحتملة للأصوات الخارجية على نتائج الانتخابات الداخلية.

وعلى الرغم من أن الإصلاحات المتعلقة بالتصويت الخارجي في عام ١٩٩٦ كانت مقدمة بنية تطبيق التصويت الخارجي في الانتخابات الرئاسية لعام ٢٠٠٠، فقد حال عدم وجود اتفاق بين القوى السياسية الرئيسية التي لها تمثيل نيابي في الكونغرس دون اتخاذ أي قرار بشأن تنظيم وتنفيذ التصويت الخارجي في تلك الانتخابات. ومع ذلك، فقد تمت تسوية تلك المسألة بوصفها بنّاءاً ذا أولوية قصوى على جدول أعمال الحوار السياسي والتشريعي. وخلال الفترة بين عامي ١٩٩٨ و ٢٠٠٤، قدمت السلطة التنفيذية، جنباً إلى جنب مع مشرعين من مجموعات برلمانية مختلفة، ما يقرب من ٢٠ مشروع قانون بشأن التصويت الخارجي إلى الكونغرس. وقد عملت بعض مشاريع القوانين هذه على تقديم إطار لانتخابات التجديد النصفى لعام ٢٠٠٣ دعا إلى تمديد التصويت الخارجي في انتخابات مجلسي النواب والشيوخ وفي الانتخابات الرئاسية، كما طالبت بإنشاء دائرة انتخابية خاصة من شأنها ضمان التمثيل البرلماني للمواطنين المقيمين في الخارج. ومرة أخرى، حال عدم وجود اتفاق بين القوى البرلمانية المختلفة دون وجود أي تعريف نهائي، كما تم إرجاء التاريخ المستهدف للتنفيذ إلى الانتخابات الاتحادية في شهر تموز/يوليو ٢٠٠٦.

وبحلول نهاية شهر حزيران/يونيو عام ٢٠٠٥، وقبل الموعد النهائي للموافقة على الإصلاحات القانونية التي كان مقرراً تنفيذها خلال الانتخابات الاتحادية في شهر تموز/يوليو عام ٢٠٠٦، وافق

الكونغرس أخيراً على إيجاد آلية لتمكين المكسيكيين المقيمين في الخارج في التصويت، ولكن في الانتخابات الرئاسية فقط. وبعد تدارس وتقييم البدائل المختلفة، اختار الكونغرس التصويت بالبريد، وهو تحول وابتكار رئيسي للنظام الانتخابي المكسيكي، حيث أن كل الانتخابات التي تجري في داخل البلاد كانت تنطوي على حضور الناخب شخصياً في موقع الاقتراع.

تسجيل الناخبين

من أجل تمكين المواطنين المكسيكيين من الإدلاء بأصواتهم في الانتخابات من الخارج، فإنه يجب أن يكون لدى المواطن المكسيكي المقيم في بلد أجنبي بطاقة انتخاب فوتوغرافية، تصدر مجاناً من قبل المعهد الانتخابي الاتحادي في المكسيك، ومن ثم يقوم بإرسال طلب خطي بالبريد المسجل ليتم إدراج اسمه في السجل الخاص بالناخبين المكسيكيين في الخارج. وقد أصبح شرط بطاقة التصويت الفوتوغرافية هدفاً لكل الانتقادات الموجهة لترتيبات التصويت الخارجي، حيث أن كثيراً من المكسيكيين المقيمين في الخارج لم يكن لديهم مثل تلك البطاقة، وأن الإمكانية الوحيدة للحصول على تلك البطاقة لا تتاح إلا للشخص المتواجد في داخل الوطن. وبالنسبة للمواطنين الذين أمكنهم الوفاء بهذا الشرط، فقد كان أمامهم مدة ثلاثة أشهر ونصف الشهر، حيث يمكنهم خلالها التقدم بطلب التسجيل عن طريق البريد، وذلك باستخدام الاستمارات الرسمية التي صممها المعهد الانتخابي الاتحادي (وبخصوص انتخابات تموز/يوليو ٢٠٠٦، كانت تلك الفترة محددة من ١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥ ولغاية ١٥ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦). كما تقرر منح فترة إضافية لشهر واحد (حتى ١٥ شباط/فبراير قبل إغلاق باب التسجيل أمام الناخبين من الخارج، وذلك من أجل إفراح المجال لتلقي جميع الطلبات الجارية عبر البريد، أو السماح للأطراف المعنية بتصحيح أي سهو أو خطأ وارد في الطلبات التي تم إرسالها في الوقت المناسب.

ولتشجيع التصويت الخارجي، عمل المعهد الانتخابي الاتحادي، بالتعاون مع الأمانة العامة لوزارة الشؤون الخارجية، عن طريق الممثلات الدبلوماسية البالغ عددها ١٣٩، أيضاً بمساعدة من مجموعة واسعة من المنظمات الاجتماعية من المكسيكيين في الخارج، لإطلاع المواطنين في الخارج على حقهم في التصويت من الخارج، وآليات التسجيل والاقتراع. وتتم عادة إزالة أسماء جميع الناخبين المسجلين، مؤقتاً، في الخارج من السجل الوطني للانتخابات، ولكن تتم تلقائياً إعادة إدراج أسمائهم عند انتهاء الانتخابات ذات الصلة.

التصويت والحملة الانتخابية

كان التصويت الخارجي يتم عن طريق البريد فقط. وكان المعهد الانتخابي الاتحادي يقوم (عبر البريد المسجل) بإرسال المستندات المطلوبة لتصويت جميع المواطنين، ممن تمكنوا من الوفاء بمتطلبات التسجيل كناخبين في الخارج، في موعد أقصاه ٢٠ أيار/مايو من عام الانتخابات.

ويتم فرز كل الأصوات في الخارج في مركز وطني واحد في المكسيك، وفي وقت واحد مع عملية فرز الأصوات داخل البلد، وذلك ابتداء من الساعة السادسة مساءً من يوم الاقتراع. وحتى يتم تضمين الأصوات البريدية المدلى بها من الخارج في مركز العد، فإنه كان على السلطة الانتخابية استقبال تلك الأصوات في يوم واحد قبل بدء الاقتراع.

ولضمان العدالة والمساواة في العملية الانتخابية وحماية آليات المراقبة بشأن مراقبة التمويل للأحزاب السياسية والحملات الانتخابية، فإن الآلية التي وافق عليها الكونغرس تحظر أي نوع من أنشطة الحملات الدعائية في الخارج من قبل الأحزاب والمرشحين. ولذلك، فقد وافق المعهد الانتخابي الاتحادي ومختلف الأحزاب، من أجل تمكين الناخبين في الخارج للإدلاء بأصوات واعية وعقلانية، على وضع "مجموعة مواد إعلامية" أو "رزمة معلومات" انتخابية شاملة تتضمن بيانات مفصلة عن

خطط وبرامج مختلفة عن المرشحين المتسابقين في الانتخابات للرئاسة، وكان يجري توزيع هذه المعلومات على جميع الناخبين المسجلين في الخارج، جنباً إلى جنب، مع الوثائق الرسمية لإجراء التصويت.

متابعة وتحمل تكاليف التصويت الخارجي

من أجل اتخاذ الترتيبات الأولية والإعداد الأولي لآلية التصويت الخارجي، استثمر المعهد الانتخابي الاتحادي حوالي ١١٩,٣ مليون بيسو مكسيكي (تعادل ١٠,٨ مليون دولار أمريكي، بسعر صرف ١١ بيسو مكسيكي مقابل كل دولار أمريكي واحد خلال عام ٢٠٠٥). وبالنسبة لمرحلة التنفيذ طوال عام ٢٠٠٦، تم تخصيص مبلغ ١٨٦ مليون بيسو أي ما يعادل ١٦,٩ مليون دولار أمريكي، مما يجعل التكلفة التقديرية الإجمالية ٣٠٥ ملايين بيسو مكسيكي، بما يعادل ٢٧,٧ مليون دولار أمريكي.

وحسب التقديرات الموثوق بها، فإن عدد السكان في سن التصويت من المكسيكيين المقيمين في الخارج بصورة دائمة في الأوقات الراهنة، يصل إلى ١١ مليون نسمة. وعلاوة على ذلك، فإن المعهد الانتخابي الاتحادي يقدر أن نحو ٤,٢ مليون مكسيكي مقيم في الخارج لديهم بطاقة اقتراع فوتوغرافية صالحة. وقد عمل هذا الخلط بين هذين العاملين على خلق توقعات كبيرة بأن سجل الناخبين من الخارج سيكون واسع النطاق. ومع ذلك، فإن نحو ٤٠,٨٦٧ مواطن مكسيكي فقط قد سجلوا للتصويت من الخارج في انتخابات تموز/يوليو ٢٠٠٦. ومن هذا العدد، عمل ٣٢,٦٣٢ شخص فقط (٨٠٪ من المسجلين) على إعادة المغلفات مع أوراقهم الاقتراعية المؤشر عليها باختيارات الناخبين، في الوقت المناسب، ليتم إدراجها وتضمينها في حصيلة الأصوات الرسمية الواردة من الخارج. ومن المؤكد، أن ضيق الوقت، وصعوبة تمتع جميع المكسيكيين في الخارج بحقوقهم في التصويت، والحصول على المعلومات اللازمة في الأوقات المحددة لها، والمناهج المبتكرة في التسجيل والتصويت من الخارج، والمعايير الصارمة المقررة للتأهل للتصويت من الخارج، قد عملت جميعها على توليد الأسباب التي تفسر المستوى المتدني والأرقام المتواضعة في مجال التصويت من الخارج.

ووفقاً لذلك، فإنه نظراً لأن آليات التصويت الخارجي لا بد من مراجعتها وتحسينها، فإن التجربة المكسيكية الأولى في التصويت الخارجي، مثلها في ذلك مثل العديد من البلدان الأخرى، تشير إلى الحاجة لإجراء بحوث أكثر تفصيلاً، ووضع تقييمات أكثر تكاملاً من أجل تحديد العوامل التي تشكل ثقافته السياسية، والتي قد تفيد بدورها في الجهود الرامية إلى تشجيع إقبال المواطنين المغتربين على الانتخابات والمشاركة في الاقتراع والتصويت من الخارج.

الفلبين: التجربة الأولى للتصويت الخارجي

اللجنة الفلبينية للتصويت الغيابي من الخارج

في الفلبين، تحقق ممارسة حق الاقتراع العام «من قبل جميع المواطنين في الفلبين ما لم يكونوا مستبعدين من ذلك، بحكم القانون، وعلى ألا يقل عمر الشخص عن ١٨ سنة، ويكون قد أقام في الفلبين لمدة سنة، على الأقل، مع الإقامة في المكان المقترح للتصويت فيه لمدة ستة أشهر، على الأقل، مباشرة قبل الانتخابات» (دستور الفلبين، عام ١٩٨٧، المادة ٥: حق الاقتراع، القسم ١، الفقرة ١). وفي الوقت نفسه، فقد أسست إحدى السوابق القضائية أن «نية العودة» للمكان، عند الشخص، وليس وجوده المادي الفعلي تحتاج إلى تحديدها، لتلبية مطلب الإقامة بحسب الدستور.

وقد عمل سن قانون التصويت الغيابي من الخارج (قانون الجمهورية رقم ٩١٨٩ الصادر بتاريخ ١٧ شباط/فبراير ٢٠٠٣) على إحياء المادة ٥، القسم ٢ من الدستور، حيث كلفت المادة المشار إليها مجلس الشيوخ بتوفير نظام «تصويت الفلبينيين الغائبين المؤهلين في الخارج». وكان الهدف الأساسي للنظام، هو ضمان تكافؤ الفرص لجميع المواطنين الفلبينيين، الذين يعيشون أو يقيمون، خارج البلاد لممارسة حقهم الأساسي في التصويت. وقد أقر هذا النص من الدستور، على وجه التحديد، بالدور الهام الذي يلعبه الفلبينيون العاملون في الخارج في بناء الأمة، سواء المتواجدين منهم في المناطق البرية أو البحرية، والذين اضطروا لمغادرة البلاد بشكل أساسي لسبب اقتصادي، من أجل توفير حياة أفضل لعائلاتهم في داخل الوطن. وقد نص القانون نفسه أيضاً على أن المواطنين الفلبينيين المهاجرين أو المقيمين بصورة دائمة في البلدان الأخرى لهم الحق في ممارسة الاقتراع بشرط توقيعهم على إفادة خطية يعربون فيها عن نيتهم في العودة للبلاد في غضون ثلاث سنوات من الموافقة على اعتمادهم كناخبين متغيبين في الخارج. ويجب أن تحتوي الإفادة أو الشهادة الخطية على إعلان أو تصريح من الناخبين المتغيبين بأنهم لا يعتزمون تقديم طلب للحصول على الجنسية في البلد المضيف لهم.

كما يتعين على المهاجر أو المقيم الدائم الذي صوت في الانتخابات الوطنية عام ٢٠٠٤، العودة إلى الفلبين في غضون ثلاث سنوات بعد الموافقة على طلبه للتصويت الغيابي. وفي حالة عدم العودة إلى الفلبين خلال تلك الفترة، والإقدام على التصويت مرة ثانية في الانتخابات الوطنية المقبلة، فإنه سيتم منعه بصورة نهائية من التصويت غيابياً، كما قد يعاقب بالسجن لمدة سنة واحدة.

وقد تلا ذلك موجة عارمة من الحراك والنشاط، شهدت شراكة بين لجنة الانتخابات ووزارة الشؤون الخارجية. وقد تم إنشاء لجنة التصويت الغيابي من الخارج ضمن لجنة الانتخابات، في حين تم تشكيل الأمانة العامة للتصويت الغيابي من الخارج في وزارة الخارجية. ومن الناحية الجوهرية، فإن مهام لجنة الانتخابات تتعلق بالإشراف على كامل عملية الاقتراع في الخارج، في حين أن السفارات

والفصليات والبعثات الدبلوماسية الأخرى، تقوم بإدارة وإجراء عمليات الانتخاب نفسها. وتقوم لجنة الانتخابات بصياغة اللوائح التنفيذية والأنظمة المتعلقة بالتسجيل والتصويت والفرز وجدولة العد. وفي حين أن مختلف المراكز في الخارج كان من المزمع أن تشهد تنفيذ هذه الأنشطة في الانتخابات القومية عام ٢٠٠٤، فإنها، والحالة هذه، قد تقوم بفعل مثل ذلك في الانتخابات المقبلة. وقد تم إعداد وحدات تدريبية لأعضاء هيئة خدمات وزارة الخارجية والتعامل معها، في نهاية المطاف، من قبل لجنة الانتخابات.

وفي تاريخ ١٧ أيلول/سبتمبر عام ٢٠٠٣، صدر قانون الجنسية وإعادة اكتسابها رقم ٩٢٢٥. وقد منح القانون مواطني الفلبين المولودين في داخل الفلبين حق استرجاع جنسيتهم الفلبينية والاحتفاظ بها، شرط أداء قسم الولاء ودون اشتراط تخليهم عن جنسيتهم التي يحصلون عليها بالتجنس. وينص هذا القانون أيضاً على استعادة كامل حقوقهم المدنية والسياسية؛ على سبيل المثال لا الحصر، ممارسة حقهم في الانتخاب، شريطة التوقيع أيضاً على الإفادة بنية العودة للبلاد. ونظراً لأن الانتخابات الوطنية القادمة كانت ستعقد في أيار/مايو ٢٠٠٤، فإن شرط الإقامة لمدة سنة لم يتم الوفاء به من قبل أولئك الذين استفادوا من قانون الجنسية وإعادة اكتسابها رقم ٩٢٢٥. وبالتالي، فإنه حتى لو أن الشخص المتجنس كان قادراً على إعادة اكتساب جنسيته أو الاحتفاظ بجنسيته الفلبينية، وحتى لو تم إدراج أسماء الأشخاص المعتمدين للتسجيل في السجل الوطني للناخبين المتغيبين في الخارج، فإن لجنة الانتخابات لم تسمح لهم بالتصويت.

ووفقاً للسجلات الحكومية وأرقام بيانات المنظمة الدولية للهجرة، فإن العدد التقديري للفلبينيين المقيمين في الخارج يبلغ حوالي ٧ ملايين نسمة، من بينهم أكثر من مليون نسمة يعيشون في الولايات المتحدة وكندا.

التسجيل للانتخابات

لأول مرة في تاريخ الفلبين، أصبح الفلبينيون في الخارج قادرين على التصويت في انتخابات الرئيس ونائبه، وأعضاء مجلس الشيوخ، وأعضاء القوائم الحزبية في مجلس النواب في الانتخابات الوطنية عام ٢٠٠٤. وقد كانت فترة التسجيل قصيرة، من ١ آب/أغسطس إلى ٣٠ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣. وكانت لجنة الانتخابات تقوم بتوزيع طلب تسجيل قياسي موحد.

كما كان هناك نوعان من التسجيل. وكان المتقدمون يطلبون التسجيل إذا لم يتم تسجيلهم كناخبين في أي مكان في الفلبين، في حين أن الأشخاص المسجلين بالفعل كناخبين في الفلبين، فإنه كان يمكنهم طلب الحصول على شهادات كناخبين متغيبين في الخارج.

وكما هو مطلوب بموجب قانون التصويت الغيابي من الخارج، فقد كان من المتعين على طالبي التسجيل التوجه شخصياً إلى مختلف مراكز التسجيل، مصطحبين معهم جوازات سفرهم الفلبينية وغيرها من الوثائق التي تثبت هوياتهم، حيث يجري هناك أخذ بيانات التحقق من هوياتهم، وكان يجري النقاط صورهم، وبصمات أصابع الإبهام والتوقيعات لهؤلاء الأشخاص بطريقة رقمية. ومن تلك المعطيات، كانت لجنة الانتخابات تقوم بوضع وإصدار السجل الوطني للناخبين المتغيبين في الخارج، وقائمة معتمدة للناخبين المتغيبين في الخارج لكل مقر دبلوماسي، مع وثيقة هوية الشخص طالب التسجيل.

كما كان يتم القيام بإجراءات تسجيل ميداني خارج مقر البعثات الدبلوماسية الفلبينية، حيث أن جميع الفلبينيين في الخارج لا يتمركزون في أماكن توجد فيها بعثات دبلوماسية لدولتهم. وفي داخل الفلبين، كان التسجيل يتم في مكاتب ضباط الانتخابات في مختلف البلديات والمدن في جميع أنحاء جزر الأرخبيل الفلبيني. وكان البحارة يقدمون طلباتهم أيضاً إلى لجنة الانتخابات. وكانت عملية تسجيل

الفلبينيين في البلدان التي لا توجد فيها بعثات دبلوماسية فلبينية ينبغي القيام بها، بصورة شخصية، في السفارة أو القنصلية التي تتولى رعاية المصالح القنصلية للفلبينيين في تلك المناطق.

وبعد التحقق والتدقيق الأولي من قبل المراكز الدبلوماسية، كانت ترسل جميع نماذج طلبات التسجيل إلى لجنة التصويت الغيابي من الخارج في مانيل، ثم يجري تسليمها إلى مجالس تسجيل الانتخابات المحلية في مختلف المدن والبلديات في جميع أنحاء الفلبين للتثبت والتحقق من العناوين التي قدمها طالبو التسجيل. وطلبات التسجيل/الشهادات الواردة من طالبي التسجيل، إما أن يوافق عليها مجلس تسجيل الانتخابات المحلي على أساس أن ادعاء طالب التسجيل، حقاً، كان من المقيمين في ذلك المكان قبل مغادرته متوجهاً إلى الخارج، أو قد ترفض. وبعد ذلك، تجري إعادة النماذج المنسقة في المجالس المحلية إلى لجنة التصويت الغيابي من الخارج في مانيل، حيث يوجد المقر الرئيسي للمكتب المركزي للجنة الانتخابات. وعندها تصبح تلك النماذج المعتمدة بمثابة الأساس للقائمة الموثقة للناخبين المتغيّبين في الخارج.

ولسوء الحظ، فإن هذا الإجراء المرهق والممل قد أثبت أنه عقبة كأداء في تنفيذ قانون التصويت الغيابي من الخارج. وأخيراً، عمدت لجنة التصويت الغيابي في الخارج بوزارة الخارجية، واللجنة الرئيسية للتصويت الغيابي في الخارج في مانيل إلى إنتاج إحصاءات مختلفة عن العدد الفعلي للناخبين الفلبينيين المسجلين في الخارج.

ومن مراكزها الخارجية في شتى أنحاء العالم، أصدرت وزارة الشؤون الخارجية، نحو ٣٦٤,١٨٧ ناخب مسجل، منهم ٣٦١,٨٨٤ كانوا مصنفين باعتبارهم ناخبين متغيّبين حقيقيين في الخارج. وهذا الرقم يمثل ما لا يقل عن ثلث العدد التقديري للمسجلين المقدمين من وزارة الشؤون الخارجية قبل بداية فترة التسجيل. ومن بين الطلبات المتلقاة، جاء ٢,٠٢٠ طلب من أشخاص يحملون جنسية مزدوجة، في حين أن ٥٦٧ طلب كان يلتمس نقل التسجيل الخارجي للتصويت مرة أخرى إلى داخل الفلبين. ومن هذه الطلبات الأخيرة، تمت الموافقة على ٥٢٠ طلباً، في حين جرى رفض ٤٧ طلباً. وعليه فإن الرقم النهائي في القائمة الموثقة للناخبين المتغيّبين في الخارج قد أصبح ٣٥٩,٢٩٧ ناخب مسجل، منهم ٢,٣٠٢ فقط من البحارة.

وقد رفضت مجالس تسجيل الانتخابات المحلية ٣٩٧ طلب من طلبات التسجيل، على أساس أن الطالب لم يكن مقيماً في المدينة أو البلدية المبيّنة في طلبه، أو أن مقدّم الطلب قد انتحل اسماً مستعاراً، أو أنه لم يكن معروفاً في المدينة أو البلدية المشار إليها في طلب التسجيل. ونظراً لضيق الوقت، فإنه لم يتم إبلاغ هؤلاء المتقدمين برفض طلباتهم، كي يتمكنوا من تقديم التماسات لإدراجهم في القائمة المعتمدة للناخبين المتغيّبين في الخارج.

وتفيد التقارير الواردة من البعثات الدبلوماسية أن عدد طالبي التسجيل خلال الأسبوع الأول من فترة التسجيل (١-١٠ آب/أغسطس ٢٠٠٤) قد قفز لزيادة بمعدل ٦٤٣٪ بالمقارنة مع عدد المتقدمين بطلبات التسجيل في الأسبوع الأخير (٢١-٣٠ أيلول/سبتمبر عام ٢٠٠٤)، مما يدل على ميل الفلبينيين للعمل في اللحظة الأخيرة.

ومن منظور المناطق الجغرافية، فقد شكلت منطقة آسيا والمحيط الهادئ والشرق الأوسط ما نسبته ٨٦٪ من إجمالي عدد الفلبينيين المسجلين للانتخابات في الخارج، مع عدد متساو تقريباً من المسجلين في كل من هذه المناطق. كما شكلت أوروبا نحو ١٠٪، في حين شكلت الأمريكتان نسبة متواضعة بمعدل ٤٪ فقط. ويبدو من استعراض الملف الشخصي للمسجلين للانتخابات في الخارج أن معظمهم من العمال الفلبينيين المغتربين المستخدمين كخدم بالمنزل في منطقة آسيا والمحيط الهادئ، أو كعمالة ماهرة في منطقة الشرق الأوسط.

وقد تم نشر القائمة المعتمدة للناخبين المتغيّبين في الخارج على الموقع الإلكتروني لكل من لجنة الانتخابات والأمانة العامة للناخبين المتغيّبين في الخارج التابعة لوزارة الخارجية الفلسطينية، في أوقات ما من شهر شباط/فبراير ٢٠٠٤، كما تم إرسال نسخة ورقية وأخرى إلكترونية منها إلى المراكز الدبلوماسية الفلسطينية في الخارج.

التصويت

لقد تم إجراء التصويت الخارجي في ٨١ سفارة وقنصلية فلسطينية، وثلاثة مكاتب اقتصادية وثقافية خارج مانبلا في تايوان، وثلاثة مراكز للتصويت الشخصي عن بعد، و١٨ ساحة تصويت ميداني. وبالنسبة لمقار الهيئات الدبلوماسية التي تشتمل على أسماء بحارة مسجلين للانتخاب، فقد جرى التصويت فيها على مدار ٦٠ يوماً، ابتداء من يوم ١٢ آذار/مارس ٢٠٠٤، في حين أن المقار الدبلوماسية التي لديها ناخبين سيدلون بأصواتهم برّاً، فقد بدأ التصويت فيها في ١١ نيسان/أبريل عام ٢٠٠٤. وكان الموعد النهائي للتصويت بتاريخ ١٠ أيار/مايو ٢٠٠٤ الساعة الثالثة عصراً بتوقيت الفلبين، كما هو مقرر في قانون التصويت الغيابي من الخارج (الذي كان أيضاً يصادف انتهاء التصويت الممتد ليوم واحد في الفلبين).

وينص قانون التصويت الغيابي من الخارج على أن يصوت الناخبون الغائبون في الخارج بطريقتين. الأولى، هي التصويت الشخصي: حيث يتعين على الناخب المسجل الحضور أمام المجلس الخاص للمفتشين الانتخابيين في البعثة الدبلوماسية المسجل اسمه فيها بصفته ناخب لكي يدي بصوته. وفي عام ٢٠٠٤، تقاطر الناخبون إلى المراكز الانتخابية المقررة لهم للإدلاء بأصواتهم بصورة شخصية، عن طريق كتابة أسماء المرشحين الذين يختارونهم ويفضلونهم في المساحات المخصصة في بطاقات الاقتراع المعدة والمرسلة من قبل لجنة الانتخابات. وفي كل يوم من فترة التصويت، فإن كل مركز من مراكز الاقتراع يجري تزويده بصندوق اقتراع من الورق المقوى، والذي يتم إغلاقه وتغليفه بإحكام في نهاية كل يوم، بغض النظر عما إذا كان الصندوق يحتوي على أوراق اقتراع أم لا (وهذا يعني وجود ٦٠ صندوق اقتراع في البعثات الدبلوماسية التي لديها بحارة مسجلين كناخبين و ٣٠ صندوق اقتراع في البعثات الدبلوماسية التي لديها ناخبين مسجلين للانتخاب برّاً). والأسلوب الآخر، هو التصويت بالبريد، حيث يتلقى الناخب المسجل مغلفاً يحتوي على بطاقة الاقتراع التي يتعين عليه تعبئتها حسب الأصول والتعليمات المقررة، وإعادتها عن طريق البريد إلى المركز المسجل اسمه فيه كناخب. وقد اعتمدت هذه الطريقة كل من كندا واليابان والمملكة المتحدة، حيث تتمتع هذه الدول بنظم بريدية فعالة وموثوق بها.

ولم يغطّ التصويت بالبريد سوى ٤٪ من المسجلين للتصويت في الخارج عن طريق الاقتراع البريدي. ومن ناحية أخرى، فقد تم إجراء التصويت الشخصي في ٧٠ بلداً، وغطى نحو ٢٤٥,٦٢٧ من الناخبين المتغيّبين في الخارج.

عملية فرز الأصوات وعدها

من بين ما مجموعه ٢٤٥,٦٢٧ شخص مسجل ومعتمد للتصويت الغيابي في الخارج، صوت ٢٣٣,٠٩٢ ناخب (أي بنسبة ٦٥٪) في الانتخابات الوطنية والمحلية في شهر أيار/مايو ٢٠٠٤. وتعتبر هذه النسبة بمثابة إقبال كبير في ظل الظروف القائمة هناك، وعلى غرار نسبة الإقبال في الانتخابات الوطنية السابقة.

وكانت السفارة الفلسطينية في هافانا في كوبا هي الأولى في إنجاز مهمة فرز الأصوات وعدها، في حين استغرق الأمر لدى القنصلية العامة في هونغ كونغ قرابة ١٠٠ ساعة، أو أربعة أيام، للانتهاء من العدّ، حيث قام كل مجلس خاص للمفتشين الانتخابيين أو كل دائرة انتخابية بعد أكثر من ٨٠٠

ورقة اقتراع. وكان يجري عد وفرز الأصوات يدوياً، مع قراءة محتويات بطاقات الاقتراع بصوت عال، وجدولة احتسابها على حدة. وبعدها تقوم كل دائرة انتخابية بجدولة النتيجة في حصيلة نتائج الانتخابات التي تقدمها لجنة الانتخابات. وقد استغرقت عملية جدولة وتلخيص نتائج الانتخابات، على أساس كل بلد، مدة أطول من ستة أيام في السفارة الفلبينية في الرياض، حيث كان من المنتظر احتساب محصلة الانتخابات القادمة من قنصلية الفلبين العامة في مدينة جدة ومكتب العمالة الفلبينية في الخارج في مدينة الخبر.

ومن الناحية الجغرافية، فقد سجلت منطقة آسيا والمحيط الهادئ ودول الشرق الأوسط أعلى نسبة إقبال على الاقتراع من قبل الناخبين المتغيبين في الخارج. وأما في الشرق الأوسط، فإن الإقبال كان من الممكن أن يكون أكثر من ذلك؛ لولا المشاكل الأمنية التي ابتليت بها المنطقة خلال فترة التصويت. وقد صوت معظم الناخبين المتغيبين في الخارج خلال عطلة نهاية الأسبوع في آسيا والمحيط الهادئ، وأوروبا والأمريكتين، بينما في بلدان الشرق الأوسط صوت معظم الناخبين في يومي الخميس والجمعة، باعتبارهما عطلة نهاية الأسبوع لدى معظم المسلمين.

وفي البلدان التي اعتمدت التصويت بالبريد، كانت نسبة المشاركة ٤٨٪ فقط. وكان من بين العوامل التي أثرت على تدني نسبة الإقبال على التصويت بالبريد إعادة البريد إلى المرسل، نظراً لأن العناوين المقدمة من قبل الناخبين لم تكن كافية، كما أن العناوين المشفرة من قبل لجنة التصويت الغيبي في الخارج كانت تحتوي على أخطاء إملائية، وبالتالي غير صحيحة، وكذلك إضراب عمال مصلحة البريد في المملكة المتحدة. وفي بعض الحالات، كان البريد المخصص توجيهه إلى مقر بعثة دبلوماسية معينة يتم إرساله، عن طريق الخطأ، إلى لجنة التصويت الغيبي في الخارج.

كما قام رؤساء جميع رؤساء التدقيق في الانتخابات في كل بلد بالتوجه إلى الفلبين، في الوقت المحدد، ليتم تضمين الأصوات من الخارج في المحصلة الوطنية للأصوات.

أكثر المشاكل تكراراً

لقي تنفيذ قانون التصويت الغيبي من الخارج نجاحاً بطرق مختلفة ولكن، كما هو الحال في كثير من الأحيان عندما يجري تنفيذ ترتيبات جديدة لأول مرة، فإن إجراء عملية التصويت وتنفيذ قانون التصويت الغيبي من الخارج لم تخلُ من المشاكل.

١- كانت المهام الملقاة على عاتق أعضاء السلك الدبلوماسي الخارجي، بموجب قانون التصويت الغيبي في الخارج هي فوق كل المهام القنصلية المنوطة بهم، وتحتاج إلى تدريب خاص. وكان التسجيل مطلوباً بصورة عاجلة، كما كان الوقت المتاح للتسجيل قصيراً جداً لتمكين البعثات للتحضير الكامل لتلك المهمة الجديدة. وبالتالي، فإن الوقت الذي بذلوه على العملية الانتخابية برمتها كان يعني وقتاً أقل لأداء مهامهم الأساسية في وظائفهم.

٢- لم تخصص مجالس تسجيل الانتخابات وقتاً كافياً لإبلاغها عن عملية التصويت الغيبي في الخارج. وقد أدى هذا إلى أن تكون قراراتهم بشأن تقديم الطلبات متأخرة، أو إلى عدم تقديمها على الإطلاق في بعض الحالات. ولعل هذا يفسر السبب في أن لجنة التصويت الغيبي في الخارج قد أبلغت عن انخفاض عدد المسجلين مقارنة بالرقم المقدم من الأمانة العامة للتصويت الغيبي التابعة لوزارة الخارجية.

٣- تعزى كثير من الأخطاء في التهجئة الكتابية أو في إدخال بيانات خاطئة في سجلات الناخبين وبطاقات الهوية إلى التعقيد في نموذج طلب التسجيل للناخبين المتغيبين في الخارج. وقد اشتكى معظم طالبي التسجيل من العديد من البنود التي يتعين تعبئتها في النموذج، ونتيجة لذلك، فإن الشكاوى تراوحت ما بين إصدار بطاقات هوية شخصية تالفة، إلى عدم ظهور الأسماء في القوائم

المعتمدة للتصويت الغيابي من الخارج، على الرغم من أن لجنة التصويت الغيابي في الخارج لم يكن لديها أي سجل يفيد أن الطلبات المعنية لديها قد رفضت.

٤- إن شهادة الإفادة الخطية للإعراب عن نية العودة إلى الوطن، والتي تسمى أيضاً "الشرط القاتل"، عملت على تثبيط المهاجرين، والمقيمين الدائمين في الخارج، والأشخاص الذين يحملون جنسية مزدوجة، وجعلتهم يحجمون عن التسجيل كناخبين متغيبين في الخارج، فهم غير قادرين على التأكد من موعد عودتهم إلى الفلبين، ولذلك فإن من الصعب عليهم الإفادة بأنهم سيعودون في غضون ثلاث سنوات من الموافقة على طلبات التسجيل في الانتخاب. وعلاوة على ذلك، فإنهم لن يخاطروا، وفقاً للقانون، بتعريض أنفسهم لعقوبة السجن إذا ما لم يعودوا إلى الفلبين، وصوتوا مرة أخرى في الانتخابات الوطنية المقبلة كناخبين متغيبين في الخارج. وفقاً لقانون التصويت الغيابي من الخارج، فإن من المترتب على لجنة الانتخابات وضع آلية رصد ومراقبة لتنفيذ هذا البند من القانون. ومع ذلك، فإنه حتى تاريخه، فإن الهيئة كانت لا تزال تحاول وضع اللمسات الأخيرة على القواعد الإجرائية لتنفيذ هذا البند من قانون التسجيل رقم ٩١٨٩، لأن القواعد والأنظمة في عام ٢٠٠٣ تعاملت في المقام الأول مع متطلبات وإجراءات التسجيل والتصويت، ووفرز الأصوات، وجدولتها.

٥- كانت فترة التصويت طويلة جداً. وبعض مراكز التصويت التي افتتحت للتصويت في وقت مبكر من ١٢ آذار/مارس ٢٠٠٤ لم يطرق أبوابها للاقتراع أي ناخب واحد حتى اليوم الأول من موعد التصويت من الناخبين الذين سيدلون بأصواتهم برا، حيث أنه ليس كل من سجل نفسه سيقرر التصويت. كما أن فترة التصويت لمدة ٣٠ يوماً كانت تعتبر طويلة للغاية.

٦- كانت عملية توعية وتثقيف الناخبين مصدر قلق خاص للعاملين في المراكز الدبلوماسية. وكان معظم الناخبين المعتمدين للتصويت الغيابي من الخارج، بما في ذلك أعضاء من السلك الخارجي، بعيدين عن البلاد لعدة سنوات بالفعل. ولهذا، كانوا يواجهون مشاكل في تحديد واختيار الأنسب من المرشحين، حيث أن بعضهم لم يكونوا معروفين لديهم. وقد أدى ذلك إلى تصويت الناس حسب ما يتذكرون من أسماء للمرشحين، أو التصويت لمرشحين كانت أسماءهم مألوفاً، لأن عدداً قليلاً من الناخبين قاموا بحملات انتخابية في مراكز مختلفة بسبب القيود المتعلقة بالتكلفة في تلك الحملات. كما كانت انتخابات القوائم الحزبية مصدر إرباك آخر. وكان معظم الناخبين يتساءلون فيما إذا كان عليهم التصويت لصالح فئة معينة من المرشحين (أي المهاجرين أو العمال) أو لصالح قائمة حزبية معينة.

٧- كانت نسبة المشاركة المتدنية في بعض المراكز تعزى إلى حقيقة أن التسجيل الميداني لا يترجم بالفعل إلى تصويت ميداني. ولذلك، فإن الذين سجلوا في الميدان لم يقدموا على التصويت بسبب بُعد المسافة والتكلفة المرتبطة بذلك.

٨- لقد كانت إجراءات التصويت والفرز والجدولة والنماذج ذات الصلة بتصويت الغائبين في الخارج معتمدة، بالغالب، في إجراءات العملية الانتخابية المحلية أو الداخلية. وقد وجدت معظم هيئات الإدارة الانتخابية أن معظم تلك النماذج مملة ومكررة وغير عملية.

٩- حيث أن معظم الناخبين يشعرون بالإثارة في ممارسة حقهم في الاقتراع العام، فإن بطاقات الاقتراع عادة ما يتعين تعبئتها حتى البند الأخير فيها. وقد أضيف إلى ذلك مشكلة فهم الناخبين لبطاقات الاقتراع (وقد وردت عبارة "التقدير" في القانون الانتخابي بدلاً من كلمة "فهم")، حيث كانت ترد العبارات المتقاربة في المعنى أو المتشابهة لفظاً في حين أن مسؤولي الانتخابات قد يفسرونها ويقررون أنها تالفة أو غير صالحة. وعلى الرغم من أن أعضاء المجالس الخاصة للمفتشين الانتخابيين يتم تدريبهم ويدرسون كيفية "تقدير" بطاقات الاقتراع، فإنهم عادة يظلون

متوجسين ومتخوفين عند ورود بطاقات الاقتراع للفرز. ومن هنا، فإن عملية الفرز قد أخذت وقتاً مطولاً، خاصة وأنه يخصص لكل عضو بمجلس التفتيش الانتخابي ما يزيد عن ٥٠٠ بطاقة اقتراع لفرزها وتدقيقها.

تكلفة التصويت الخارجي

لقد تم تخصيص مبلغ ٦٠٠ مليون بيسو، بما يعادل ١١ مليون دولار أمريكي، للجنة الانتخابات لتنفيذ قانون التصويت الغيابي من الخارج، في حين تم اعتماد مبلغ ٢٠٠ مليون بيسو (بما يعادل ٣,٧ مليون دولار أمريكي) لوزارة الشؤون الخارجية لعام ٢٠٠٣، وخلال إجراء الانتخابات الوطنية في عام ٢٠٠٤. ولتغطية نفقات التسجيلات الانتخابية المقبلة، فإن كلتا هاتين الوكالتين الحكوميتين ستعملان على تغطية نفقاتهما المرتقبة في العام المقبل من أرصدة الأموال الفائضة عن الحاجة من العام السابق.

وكان متوسط التكلفة التقديرية لكل ناخب مسجل يبلغ ٨٤٧,٨٩ بيسو، (أي ما يعادل ١٥,٤٢ دولاراً أمريكياً)، في حين أن متوسط التكلفة التقديرية للناخب الواحد يبلغ ١٣٠٦,٩٦ بيزو فليبيني، (أي ما يعادل ٢٣,٧٧ دولاراً أمريكياً). وهذا الفرق في التكلفة مفهوم وواضح لأن نحو ٦٥٪ فقط من المسجلين يدلون بأصواتهم بالفعل. وكانت أعلى تكلفة للتصويت في الخارج في هافانا، كوبا، في حين أن أدنى تكلفة تقديرية لتسجيل الناخب قد كانت لدى المكتب الاقتصادي والثقافي خارج مانابا في مدينة كاوهسيونغ، تايلان، بمعدل ١١,٢٩ دولاراً أمريكياً، في حين سجلت السفارة الفلبينية في مسقط، سلطنة عمان، أدنى مستوى تكلفة تقديرية للناخب الواحد (١٤,٩٢ دولاراً أمريكياً).

توصيات لتحسين القانون

نظراً للمشاكل والقضايا التي واجهت لجنة الانتخابات في تنفيذ أول قانون للناخبين المتغيبيين في الخارج، فقد تم بالفعل تقييم توصيات لتحسين هذا القانون إلى كل من مجلس الشيوخ ومجلس النواب، على السواء.

وينبغي أن تكون التعديلات المدخلة على قانون التصويت الغيابي من الخارج منسجمة مع التعديلات المقترحة بشأن المتطلبات الدستورية المتعلقة بالإقامة وقوانين الانتخابات المُحدّثة للبلاد.

وإذا كان من الممكن تخفيف أو حتى إلغاء متطلبات الدستور بشأن شرط الإقامة، لأنه بحكم مجرد كون الناخبين المتغيبيين في الخارج يعيشون ويعملون في الخارج، فإن الأحكام المتعلقة بشأن الإقامة الخطية للإعراب عن نية الناخب الغائب في العودة إلى البلاد والحصول على موافقة مجلس التسجيل الانتخابي لن يكون ضرورياً أبداً. وإذا أمكن تخفيف شرط الإقامة للناخبين المتغيبيين في الخارج، فإنه ينبغي أن تكون قوانين الانتخابات أيضاً قادرة على التعرف على خصوصيات وتعقيدات عملية المشاركة في التصويت في الخارج، بحيث لا تكون مرتبطة بسيناريو العملية الانتخابية المحلية في داخل البلاد.

وحتى الآن، فإن لجنة الانتخابات قد قدمت تعديلات شتى على قانون الانتخاب الشامل لعام ١٩٨٥ لمناظرة المجلس التشريعي فيها. وتتضمن الاقتراحات المقدمة بالفعل من جهات أصحاب الشأن أتمّة التسجيل واعتماد التصويت الإلكتروني، ولكن القوانين الانتخابية الحالية لا تسمح بذلك. وثمة بديل أكثر واقعية بالتوسع في استخدام التصويت بالبريد. وقد كان السبب في تدني نسبة المشاركة من البحارة الذين يشكلون بسهولة أكثر من ٢٠٠ ألف عامل في الخارج، يعود إلى اشتراط ضرورة التسجيل والتصويت بصورة شخصية لهم. ومن المفهوم أيضاً أنه ليس كل الفلبينيين في الخارج يعيشون بالقرب من سفارة أو قنصلية لبلادهم. وما دام أن القانون يشترط أن تكون بطاقات الاقتراع ورقية وورقة «تعقب مسار» لتجنب الشكوك والمخاوف من عمليات الغش خلال الانتخابات، فإن

التصويت الخارجي في الفلبين ما زال ينطوي على التسجيل والتصويت الشخصي.

التسجيل في عام ٢٠٠٥

في وقت كتابة هذا التقرير، وحيث أن التعديلات المدخلة على القانون لم تكن جاهزة، فإن لجنة الانتخابات كانت تنتهي للإعلان عن تقديم تسجيل جديد متواصل للناخبين المتغيبين في الخارج، ابتداء من ١ تشرين الأول/أكتوبر عام ٢٠٠٥، بشكل متواصل، حتى ٣١ آب/أغسطس عام ٢٠٠٦، أي لمدة ١١ شهراً متواصلاً. وقد جاء هذا الترتيب استجابة للمطالبة بزيادة مدة فترة التسجيل لأكثر من مجرد شهرين فقط، كما كانت المدة المقررة في آخر مرة.

ولمعالجة حالة ضرورة إرسال نماذج الطلبات إلى مجالس التسجيلات الانتخابية المحلية، فإن لجنة الانتخابات تعمل على تأسيس مجلس تسجيلات انتخابية مقيم، من شأنه تنسيق وإجراء كافة طلبات التسجيل في مقر المكتب المركزي لهيئة الإشراف على الانتخابات في مانिला.

وإدراكاً منها لطبيعة عمل البحارة، فإن لجنة الانتخابات فكّرت في السماح لهم بالتسجيل في أي سفارة أو قنصلية فلبينية في الخارج. وبعد ذلك فإن لجنة الانتخابات قد تعمل على استكشاف إمكانية توسيع نطاق التغطية بالتصويت بالبريد لتشمل دولاً أخرى، حيث يكون فيها تركيز الفلبينيين محدوداً.

وقد كانت الطلبات الموافق عليها للتسجيل/التوثيق، تعتبر بمثابة طلبات للتصويت الغيابي، بحيث لا يحتاج الناخبون المتغيبون في الخارج لتقديم الطلبات من جديد. وتفترض لجنة الانتخابات أنه طالما أن الناخبين لا يطلبون نقل سجلات تسجيلاتهم الانتخابية من مراكز التسجيل الأصلية لهم، إلى مراكز أخرى، سواء في الفلبين أو في أي بلد آخر، فهم يعتبرون أنهم لا يزالون مقيمين في نفس المكان السابق.

ونظراً لأن نسبة متواضعة للغاية من الشعب ممن كان لهم الحق في التسجيل للانتخاب من الخارج قد قاموا فعلاً بالتسجيل كناخبين متغيبين في الخارج خلال فترة التسجيل عام ٢٠٠٣، فإن ردة الفعل الطبيعية سوف تكون إما الإلغاء أو وقف تنفيذ القانون. وقد عزى بعض المراقبين انخفاض وتدني معدل التسجيل إلى حالة اللامبالاة المنظورة لدى الفلبينيين في الخارج ممن قطعوا جميع العلاقات السياسية مع بلدهم الأصلي منذ فترة طويلة. ومع ذلك، فإن لا أحداً قد ينكر أهمية المساهمة الاقتصادية القيمة التي يقدمونها لبلادهم عن طريق التحويلات المالية التي يرسلونها إلى أهلهم وذويهم في الفلبين. وتتمثل المهمة المطلوبة، في العمل على تحويل حالة اللامبالاة هذه إلى أصوات ذكية ومستنيرة. كما أن إنكار حق الاقتراع الذي ناضل الناس لتحقيقه بكل بسالة وضراوة، لا يبدو أنه الاستجابة الصحيحة. وبالتالي، فإنه إذا أمكن جعل الفلبينيين في الخارج على وعي تام بحقوقهم والتأثير المحتمل للصوت القوي الموحد على الوضع الاجتماعي والسياسي في البلاد، فإن إسهامهم في الحياة السياسية للبلد يصبح، حقاً وحقيقة، أكبر من مساهمتهم الاقتصادية في بناء الأمة والوطن.

القرن الأخضر: نسبة شتات كبيرة، ونسبة إقبال قليلة، لدى الناهيين في الخارج

نوباس سيلفا وآرلندا شانتر

إن جمهورية القرن الأخضر (Cape Verde) هي عبارة عن بلد قائم فوق جزيرة صغيرة لها تقاليد قوية في الهجرة تعود إلى القرن التاسع عشر، نتيجة للظروف المعيشية الصعبة في داخل البلاد. وعلى الرغم من حاجة المواطنين إلى الهجرة، إلا أنهم لم يتخلوا قط عن روابطهم مع وطنهم، وتمثل التحويلات المالية للمهاجرين مصدراً هاماً لدعم الاقتصاد الوطني.

وفي ضوء هذه البيئة، فإنه عند إجراء أول انتخابات ديمقراطية في القرن الأخضر، في عام ١٩٩١، جرت على الفور دعوة مواطني القرن الأخضر المقيمين في الخارج إلى المشاركة فيها. وفي عام ١٩٩٢، عندما تم تبني الدستور الجديد، تقرر منح حق التصويت لمواطني القرن الأخضر المقيمين في الخارج. ومع ذلك، فإنه يمكن لهم أن يشاركوا فقط في انتخابات المجلس التشريعي، في ظل أي من الظروف التالية:

- (أ) ألا يكون الراغب في المشاركة في التصويت من الخارج قد هاجر من جزيرة القرن الأخضر قبل أكثر من خمس سنوات من بداية تسجيل الناهيين،
- (ب) أن يعمل الناخب على إعالة طفل أو أطفال لديه ممن تقل أعمارهم عن ١٨ سنة أو معاقين، أو زوج أو زوجة أو قريب مسن مقيم بصورة اعتيادية في الأراضي الوطنية، في تاريخ بداية تسجيل الناهيين،
- (ج) أن يعمل الناخب في بعثة حكومية أو كموظف بخدمة عامة معترف بها على هذا النحو من قبل السلطة المختصة، أو مقيم خارج الأراضي الوطنية كزوج لشخص في هذا المنصب،
- (د) إذا كان الناخب قد أقام في الخارج، لأكثر من خمس سنوات، فإنه يتعين عليه أن يكون قد قام بزيارة القرن الأخضر في غضون السنوات الثلاث الماضية.

وينبغي التأكيد، على أن القانون الانتخابي لم يتضمن أي شرط إضافي للمواطنين لإثبات روابطهم مع التراب الوطني. وتعتبر جنسية القرن الأخضر كافية، ولا تتأثر الأهلية للتصويت بما إذا كان الشخص يحمل جنسية مزدوجة أو جنسيات متعددة، حتى لو كانت الجنسية الأخرى هي من بلد يقيم فيه المواطن آنذاك. ومع ذلك، فإن من الملاحظ أن المرشحين كانوا مهتمين بإعطاء حق التصويت والانتخاب فقط للمواطنين الذين يعيشون في خارج القرن الأخضر وما زالوا يحتفظون ببعض الروابط مع ذلك البلد.

وتم تقسيم المواطنين المقيمين في الخارج في ثلاث دوائر انتخابية، وفقاً لأماكن إقامتهم وهي أفريقيا، الأمريكتان، وأوروبا وبقية العالم وتنتخب كل دائرة ممثلاً واحداً من الخارج فقط.

ويحق للذين يعيشون في الخارج التصويت في الانتخابات الرئاسية، بالإضافة إلى الانتخابات التشريعية. ومع ذلك، فإنه نظراً لأن هناك العديد من مواطني القرن الأخضر الذين يعيشون في الخارج يماثل عدد المواطنين المقيمين فوق الأراضي الوطنية في ذلك الوقت، فقد تم الركون إلى حل؛ بحيث لا يمس الاستقلال الوطني، وإلا فإن أصوات المواطنين المقيمين في الخارج قد تقرر انتخاب الرئيس، مهما كان الخيار للسكان في الأراضي الوطنية. وكان نظام التسوية يتمثل في حل على أساس الموازنة، كالتالي. فقد كان يحق لكل مواطن مقيم في الخارج صوت واحد، ولكن هذه الأصوات يجب ألا تصل إلى أكثر من خمس مجموع الأصوات المدلى بها في داخل الأراضي الوطنية. وإذا كان مجموع عدد أصوات الناخبين المسجلين في الخارج يتجاوز هذا الحد، فإنه يتم تحويلها إلى عدد مساوٍ لذلك الحد، ويتم تعديل الأصوات المدلى بها من الخارج لكل مرشح بصورة تناسبية.

ويحق للمواطنين المقيمين في الخارج الترشُّح للانتخابات في الجمعية الوطنية (البرلمان)، ولكن لا يحق لهم الترشح لانتخابات الرئاسة. ويجب أن يكون المرشح للرئاسة مقيماً فوق الأراضي الوطنية لمدة ثلاث سنوات قبل الانتخابات، ولا يمتلك جنسية مزدوجة أو متعددة.

وبالنسبة لانتخابات الجمعية الوطنية، فإن الشروط والأحكام القانونية السارية التي كانت قائمة في عام ١٩٩١ ظلت سارية في دستور عام ١٩٩٢، ولكن جرت زيادة عدد النواب المنتخبين من قبل المواطنين المقيمين في الخارج، حيث سُمح للمواطنين المقيمين في الخارج انتخاب ستة ممثلين. وقد تُرك تعريف الدوائر الانتخابية في الخارج وتوزيع عدد المقاعد بين الدوائر الانتخابية كي يحددها المجلس التشريعي، وكان قد تم تحديد ذلك عن طريق القانون الانتخابي لانتخاب الرئيس والقانون الانتخابي لانتخابات الجمعية الوطنية، على حد سواء في عام ١٩٩٤. وقد حافظ القانون رقم ٩٤/٤/١١٦ بتاريخ ٣٠ كانون الأول/ديسمبر عام ١٩٩٤ على بقاء تعريف الدوائر الانتخابية في الخارج كما هو منصوص عليها في التشريع الانتخابي لعام ١٩٩١ وهي أفريقيا؛ الأمريكتان؛ وأوروبا وبقية العالم. وأصبحت الآن كل دائرة انتخابية في الخارج تنتخب نائبين، من أصل ٧٢ نائباً، وأصبحت مدينة برايا عاصمة القرن الأخضر مقراً رئيسياً لها.

كما حافظت المراجعة الدستورية الاستثنائية لعام ١٩٩٥ والمراجعة العادية لعام ١٩٩٩ على بقاء المبادئ المقررة من قبل دون تغيير.

وبعد توضيح مفهوم الإطار الدستوري الحالي، دعونا نحل كيف يعمل ذلك في الواقع العملي.

التسجيل

يجب أن يكون المواطن مدرجاً في السجلات الانتخابية حتى يحق له التصويت، ويحدد القانون الانتخابي ترتيبات معينة للمواطنين المقيمين في الخارج. وخلال فترة التسجيل السنوي (التي تكون في الخارج من شهر نيسان/أبريل إلى حزيران/يونيو، بينما تكون هذه الفترة في داخل الأراضي الوطنية من حزيران/يونيو وحتى تموز/يوليو)، يتم إجراء التسجيل لدى لجان تسجيل الناخبين التي تعمل في قنصليات وسفارات البلاد أو البعثات الدبلوماسية. وتجدر الإشارة إلى أنه خلال فترة التسجيل، فإن لجان تسجيل الناخبين، كما يحدث في الأراضي الوطنية، تقوم بإنشاء فرق متنقلة للترويج لتسجيل المواطنين في أماكن قريبة من مقر إقامتهم. وفي خارج فترة التسجيل المحددة، فإن السفارات والقنصليات أو البعثات الدبلوماسية تعمل على تشجيع تسجيل كل ناخب مقيم داخل الوحدة الجغرافية، عندما يسعى للحصول على أي خدمات قنصلية أخرى غير التسجيل. ويمكن القول إن المواطن المقيم في الخارج هو في وضع متميز ومحظوظ بالمقارنة مع المواطن المقيم في الأراضي الوطنية، حيث أن المواطن في الخارج يمكنه أن يسجل للانتخاب على مدار السنة، في حين أن المواطن المقيم داخل الأراضي الوطنية لا يستطيع فعل ذلك إلا خلال الفترة بين شهر حزيران/يونيو وحتى شهر تموز/يوليو من كل عام.

إدارة التصويت الخارجي

يبين التشريع الانتخابي أيضاً قواعد محددة لتنظيم وسير العملية الانتخابية في الخارج.

كما يتم تنظيم العديد من مراكز الاقتراع حسب الضرورة اللازمة، بحيث لا يتجاوز عدد الناخبين في كل مركز اقتراع أكثر من ٨٠٠ ناخب. ولا تقتصر مراكز الاقتراع على القنصليات والسفارات، ويتم تحديد عدد ومواقع مراكز التصويت من قبل الفرد المسؤول عن الخدمات القنصلية، وفقاً لقانون الجوار الأقرب لأماكن الناخبين.

وتعتبر عملية التصويت مشابهة في جميع جوانبها لعملية التصويت التي تجرى فوق الأراضي الوطنية.

ولا يوجد تصويت بالبريد للناخبين من الخارج.

وبعد إغلاق صناديق الاقتراع، فإن كلاً من مجالس مراكز الاقتراع بشرع في تحديد النتائج الجزئية. ويتم إرسال تلك النتائج، مع المواد الانتخابية الأخرى، إلى الخدمات القنصلية المعنية، التي تعنى بجمع كل المواد الانتخابية من مراكز الاقتراع الخاضعة لولاية صلاحياتها. وبعد ذلك، يقوم الموظفون المسؤولون عن الخدمات القنصلية بإرسال جميع المواد التي تلقوها إلى مقر اللجنة الوطنية للانتخابات في القرن الأخضر، حتى تتمكن من المضي قدماً في تحديد النتائج في الدوائر الانتخابية الثلاث الخارجية.

ولا توجد هناك ميزانية منفصلة للتصويت الخارجي.

نسبة المشاركة

على الرغم من كل الجهود التي تبذل لإشراك كل مواطن في الخارج في اتخاذ القرارات الرئيسية التي تؤثر على البلاد، فإن عدداً قليلاً من مواطني القرن الأخضر المقيمين في الخارج قد سجلوا أنفسهم للتصويت، وعدداً قليلاً من هؤلاء شاركوا في الانتخابات التشريعية والرئاسية التي جرت في عام ٢٠٠١. وفي عام ٢٠٠١، تقدم نحو ٢٨,٠٢٢ مواطن مقيم من الخارج لتسجيل أنفسهم للتصويت، وكانوا موزعين على الدوائر الانتخابية الثلاثة كالتالي: أفريقيا ٥,٧٢٠، والأمريكتان ٨,١٢٠، وأوروبا وبقية العالم ١٤,١٨٢. ولم يتقدم للتصويت من بين هؤلاء المواطنين المسجلين في الخارج إلا نحو ٧,٥٥٨ مواطن، أي بنسبة ٢٧٪ فقط، وكانوا موزعين على النحو التالي: أفريقيا ٢,٤٨٦، والأمريكتين ٢,٨١٢، وأوروبا وبقية العالم ٢,٢٦٠ ناخب.

وطبقاً للبيانات المتاحة من عام ٢٠٠٤، فإن نحو ٣٣,٩٩٨ شخص من المواطنين المقيمين في الخارج مسجلون بصورة صحيحة كالتالي: ٥,٦٩٤ في أفريقيا، و٨,١٥٢ في الأمريكتين، و٢٠,١٥٢ في أوروبا وبقية العالم. وكان عدد السكان في الأراضي الوطنية ٤٣٤,٦٢٥ وفقاً لأحدث تعداد للسكان (عام ٢٠٠٠)، وتشير التوقعات إلى أن العدد قد ارتفع إلى ٤٧٥,٩٤٧ في عام ٢٠٠٥. ويقدر حجم الشتات بنحو نصف مليون نسمة، منهم نحو ٢٦٥,٠٠٠ في الولايات المتحدة الأمريكية، و٨٠,٠٠٠ في البرتغال، و٤٥,٠٠٠ في أنغولا، و٢٥,٠٠٠ في السنغال، و٢٥,٠٠٠ في فرنسا، و٥,٠٠٠ في الأرجنتين. ومن بين هؤلاء، هناك ما نسبته ٥٠-٦٠ بالمئة مؤهلون للتسجيل كناخبين. ولذلك، فإن التحديات الرئيسية التي تواجه هيئات الإدارة الانتخابية في القرن الأخضر تكمن في تحقيق نسبة أعلى لمعدلات التسجيل والإقبال على الانتخاب.

الفصل التاسع

الفصل التاسع

٩. مراقبة عملية التصويت الخارجي

كوري فولان

١- مراقبة الانتخابات: خلفية عامة

أصبحت مراقبة الانتخابات في الديمقراطيات الانتقالية أو في مرحلة التحول للسلم بعد انتهاء الصراع شائعة بشكل متزايد خلال فترة التسعينيات من القرن الماضي. وفي أوائل فترة التسعينيات، كان طابعها يشبه "جولة سياحية بقيادة مرشد" وليس تقييماً منظماً وفقاً لمعايير متعارف عليها ومتبعاً منهجية راسخة. ومع ذلك، فقد جرى خلال فترة التسعينيات، وضع معايير أكثر دقة للانتخابات من قبل المنظمات الإقليمية، بما في ذلك مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، والاتحاد الأوروبي، والمنتدى البرلماني للمجموعة الإنمائية للجنوب الأفريقي، والاتحاد الأفريقي - وذلك استناداً إلى تفسيرات المواثيق والإعلانات الدولية، كما جرى وضع مناهج مراقبة من قبل المنظمات الإقليمية والأمم المتحدة. وأما بخصوص المبادئ والإرشادات التوجيهية المتعلقة بمراقبة الانتخابات، فقد عملت المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات مع الأمم المتحدة وبناء على المعايير الإقليمية، على وضع مدونات قواعد السلوك في أواسط التسعينيات. وفي الأونة الأخيرة، عمل مركز كارتر لمراقبة الانتخابات، وشعبة المساعدة الانتخابية بمنظمة الأمم المتحدة والمعهد الديمقراطي الوطني، ومقره في الولايات المتحدة، على تجميع عدد من المنظمات العالمية والإقليمية في لقاء مشترك توج بالتوقيع على إعلان مبادئ المراقبة الدولية للانتخابات، ومدونة قواعد السلوك الدولية لمراقبي الانتخابات في تشرين الأول/أكتوبر عام ٢٠٠٥.

وقد جرى النظر في البداية إلى مسألة المراقبة الدولية للانتخابات، على اعتبار أنها ضرورية لفترة انتقالية، حتى تزداد وتنوّد الثقة العامة في العملية الانتخابية ولا تعود هناك أية حاجة للمراقبة. ومع ذلك، فإنه خلال فترة السنوات الخمسة المنصرمة، أصبح من الشائع أكثر من قبل، التوجه إلى إرسال فرق دولية لتقييم أو مراقبة الانتخابات، حتى في الديمقراطيات "القديمة". وقد عملت هذه البلدان على وضع عمليات وتشريعات على مدى فترات طويلة من الزمن، كانت إلى حد كبير وليدة التقليد أكثر من كونها محاولة لتلبية معايير موضوعية. وفي الوقت الذي لا توجد فيه معايير عالمية رسمية للعمليات الانتخابية، فإن هناك فهماً مشتركاً واسعاً لما يشكل انتخاباً مقبولاً. ومع ذلك، فإن هذا الفهم قد تم تطويره على أساس احتياجات الديمقراطيات الجديدة، ما يعني ضمناً أنها المعايير التي من شأنها خلق الثقة بين الأطراف التي لم يكن لديها أي سبب وجيه للثقة في بعضها البعض في الماضي. ولذلك، فإن تقييم العمليات الانتخابية في الديمقراطيات التقليدية وفقاً لمعايير جديدة من شأنه إضافة قيمة وجدوى

في العملية الانتخابية، وتوفير المزيد من بيانات المقارنة، وإعداد حتى الديمقراطيات القديمة لمواجهة التحديات الجديدة، سواء في بيئتها السياسية أو بشأن التكنولوجيا الانتخابية الجديدة.

ويجري تنفيذ التصويت الخارجي في العديد من الأنظمة الديمقراطية الراسخة في القدم، ولم يتم الحفاظ على الجوانب الأمنية والسرية بنفس الدرجة، كما كان يحدث في التصويت الشخصي في مراكز الاقتراع داخل الأقطار. وكان نظام التصويت بالبريد المستخدم في المملكة المتحدة في عام ٢٠٠٤ لا يهدف لاستيعاب الناخبين من الخارج وإنما هو نظام قائم على الثقة، ولم يكن مصمماً بطريقة من شأنها أن تمنع الغش المتعمد، أو تصور التزوير المقصود. وفي عام ٢٠٠٥ أطلق مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا بعثة تقييم الانتخابات في المملكة المتحدة، حيث تم وضع كل شيء، حتى التصويت بالبريد، قيد التدقيق والتحريض.

ومع ذلك، فإنه على الرغم من وضع الانتخابات في الديمقراطيات الراسخة في بعض الأحيان كهدف لبعثات مراقبة الانتخابات، فإن البلدان في مرحلة ما بعد الصراع، والديمقراطيات الناشئة، لا تزال تتلقى جلّ الاهتمام من المراقبين. وترتبط العديد من التحديات المتمثلة في مراقبة عمليات التصويت الخارجية بالانتخابات في هذه البلدان. وغالباً ما يكون هناك ضغط، في تلك الحالات لمراقبة العمليات، بسبب النظرة إلى أن معايير الأهلية يتم التلاعب فيها بسهولة، أو بطرق ملتوية من خارج البلد المضيف للانتخاب.

٢- أنواع المراقبة والفرص منها

إن الغرض من مراقبة الانتخابات هو لأجل هدفين رئيسيين هما: تقييم الانتخابات وفقاً للمعايير المتعارف عليها أو المقبولة، وإتاحة الوجود والمشاركة بما يوفر فرصاً أقل للغش وردع المخالفات. ويمكن تحقيق الغرض الأول من خلال تواجد عدد محدود من المراقبين، حيث يمكن استخلاص الاستنتاجات من العينات. ولكن الهدف الثاني قد يتطلب، على الأغلب، وجوداً أكبر من ذلك بكثير.

ويمكن إجراء مراقبة الانتخابات من قبل المنظمات المحلية غير الحكومية، أو بواسطة المنظمات الدولية، أو المنظمات غير الحكومية الدولية. وفي حين أن كلاً من المراقبة المحلية والدولية يمكن أن تنتج تقييمات فعالة للانتخابات، فإن المراقبة المحلية عادة ما تكون الطريقة العملية الوحيدة لتحقيق حضور واسع النطاق ورؤية واضحة لما يجري هناك. وبالتالي، فإن المراقبة المحلية بجانب مشاركة الأحزاب ومراجعة الصحافة الدقيقة تعتبر بمثابة الأداة الرئيسية لتحقيق وتعزيز الشفافية في العمليات الانتخابية. وحتى لو كانت المصادقية في العملية الانتخابية ضئيلة أو معدومة في أوساط الجمهور في البلد المعني، فإن المراقبة المحلية من شأنها المشاركة في عملية طويلة الأجل لتحسين الانتخابات. وبالإضافة إلى ذلك، فإن مثل هذه الملاحظة والمراقبة، قد تضمن إجراء عملية انتخابية جيدة أبعد من مجرد اكتساب الانتخابات المصادقية والثقة العامة فيها.

وترمي تقارير المراقبة إلى عدد من الأهداف. وتشمل هذه جمهور الناخبين المحليين، وأصحاب الشأن الرئيسيين المحليين بما فيهم المشرعين، وهيئة الإدارة الانتخابية، والأحزاب السياسية، ووسائل الإعلام، والمعلقين. وفي ذات الوقت، فإن الجهات المانحة، والمنظمات الحكومية الدولية، والرأي العام الدولي أيضاً يأتي في عداد الجمهور الهام المستهدف.

ويتم الاهتمام عادة بمسائل الضوابط والتوازنات في الديمقراطيات الأقدم، إما من خلال تعيين ممثلين عن الأحزاب السياسية أو المرشحين (وكلاء الأحزاب)، ممن لهم الحق في مراقبة جميع أجزاء العملية الانتخابية (التي يتم تنفيذها عادة من قبل موظفين بيروقراطيين مستقلين)، أو عن طريق ضمان أن موظفي الهيئات الانتخابية على جميع المستويات غير حزبيين، أو على الأقل يمثلون توازناً في انتمائهم لمختلف الأحزاب السياسية المتنافسة في الانتخاب. وقد أصبح من المعتاد في

الديمقراطيات الجديدة السماح لأعضاء ومنظمات المجتمع المدني بمراقبة الانتخابات على أساس غير حزبي وأكثر حيادية، وهذه الممارسة قد تكون مفيدة، حتى في الديمقراطيات الراسخة في القدم والاستقرار. وبالإضافة إلى ذلك، فإنه قد يتم دعوة المنظمات الدولية مثل الأمم المتحدة، والجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، والمجلس الأوروبي، والاتحاد الأفريقي، والاتحاد الأوروبي، فضلاً عن الحكومات والمنظمات غير الحكومية الدولية، من أجل مراقبة الانتخابات.

٣- التقييم السابق للمراقبة

لقد أصبح الآن مفهوماً بشكل أفضل أنه لم يعد من المجدي في جميع الانتخابات أن تجري مراقبتها من قبل المنظمات الدولية، والمنظمات الحكومية الدولية، على وجه الخصوص. وقد تكون الحالة، أن الانتخابات تدار في ظل ظروف تكون الاستنتاجات العامة للمراقبة فيها أمراً لا مفر منه منذ البداية. وإذا حصل، على سبيل المثال، أن شروط الترشح للانتخابات موضوعة بصورة حصرية، بحيث يتم التخلص من كثير من أو من كل المعارضة الحقيقية قبل بدء الانتخابات، فإن ما يتبقى من العملية الانتخابية يصبح ذا أهمية محدودة، كما كان هو الحال في الانتخابات الرئاسية في إيران عام ٢٠٠٥. كما تعتبر إيران أيضاً مثالاً نموذجياً على حالة طمس الهياكل الانتخابية ووضعها في دائرة الظل بفعل صلاحيات مجلس الأوصياء غير المنتخبين، وحيث تصبح المراقبة الدولية، إن حدثت، بمثابة مجرد تصديق شكلي لنتيجة الوضع؛ حتى لو سارت بشكل صحيح، فإنها لا تدعم مفهوم الديمقراطية التعددية بأي حال من الأحوال.

ومع ذلك، فإنه حتى في الأوضاع التي يكون فيها تقييم الإطار القانوني كافياً للاستنتاج منذ البداية أنه لن تكون هناك نزاهة ولا مساواة في السباق الانتخابي، فإنه يمكن مع ذلك تنظيم أنشطة الملاحظة، على الأقل، من أجل إظهار أنه كان هناك تركيز وتسليط للأنظار على الانتخابات أمام المجتمع المدني في البلد المعني، كما يمكن أن يكون هناك هدف طويل الأجل لبناء القدرات من أجل إجراء انتخابات نزيهة في البلاد. ولذلك فقد اتفق على مسألة صوابية مراقبة الانتخابات في بيلاروس، أو باكستان أو زيمبابوي، على الرغم من أن تقييم الشروط المقررة منذ البداية ستكون كافية للحكم على الانتخابات أنها بعيدة كل البعد عن المثالية والنزاهة.

٤- متى تجب مراقبة التصويت الخارجي؟

غالباً ما يكون التصويت الخارجي مثاراً للجدل. على سبيل المثال، فإن أحزاب المعارضة قد تزعم أنه يتم استخدام التصويت الخارجي من قبل من هم في الحكم لدعم الأحزاب الحاكمة، سواء من خلال السماح (أو عدم السماح) بإجراء التصويت الخارجي، أو من خلال الطريقة التي يتم بها تنفيذ العملية نفسها، والتي قد ينظر إليها أنها غير شفافة بصورة كافية.

وإذا كانت الانتخابات خاضعة للملاحظة والمراقبة، فإن تقييم التصويت الخارجي يمثل جزءاً لا يتجزأ من تلك العملية. ومع ذلك، فإن هذا لا يعني أن العملية لا تحتاج إلى تقييم من قبل مراقبين في كل خطوة منها، حتى لو كان هذا ممكناً من الناحية العملية. ولعل من أبرز الأمثلة على ذلك التصويت الخارجي في كرواتيا. فقد حدث قبل وقت قصير من الانتخابات التشريعية في عام ١٩٩٥ أن تم تعديل القانون الانتخابي ليشمل ١٢ عضواً في مجلس النواب من بين الكروات الذين يعيشون في الخارج. وقد سمح قانون الجنسية لأي كرواتي بالحصول على الجنسية الكرواتية دون وجود أي صلة قرابة أو صلة إقليمية تربطه مع جمهورية كرواتيا، ودون وجود أية نية لديه للانتقال إلى كرواتيا. وكان الشرط الوحيد المطلوب هو أن على الشخص الراغب في التجنس إصدار بيان مكتوب يزعم فيه "أن ذلك الشخص يعتبر نفسه مواطناً كرواتياً". وكانت النتيجة والقصد من تلك القاعدة اكتساب أكثر من ٣٠٠,٠٠٠ كرواتي من البوسنة والهرسك المجاورتين الجنسية الكرواتية ومنحهم حق التصويت.

وقد ادعت المعارضة أن شاغلي المناصب الحكومية آنذاك قد عملوا من خلال تلك الثقة على السماح للكروات في الهرسك بالتصويت لصالح الأحزاب القومية. وكانت الظروف السياسية والقانونية لعملية التصويت الخارجي لذلك أكثر أهمية من الإجراء الفني للانتخابات.

وخلال الانتخابات الرئاسية الكرواتية في عام ١٩٩٧، قرر مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا عدم مراقبة عملية التصويت الخارجي. وقد تم إجراء التصويت في مراكز الاقتراع في جميع أنحاء الهرسك، وفي بعض المدن الأخرى في البوسنة والهرسك، في الوقت الذي كان فيه وجود بعثة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا راسخاً ومتوطداً بقوة في البوسنة والهرسك، وكان من الممكن تنظيم عملية مراقبة ذات جودة عالية. وفي ضوء الإطار الهيكلي والقوانين غير العادية للحصول على الجنسية (التي ينظر إليها من جانب مواطني البوسنة والهرسك على أنها غير ودية)، فإن القضية الرئيسية لم تعد في كيفية إجراء الانتخابات، وإنما كانت في السماح بإجرائها من أساسها.

وفي الانتخابات التشريعية الكرواتية في عام ٢٠٠٠، جرت مراقبة التصويت الخارجي من قبل مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، ويرجع ذلك جزئياً إلى أنه كان هناك شيء من التطور في المحادثات بين كرواتيا والبوسنة والهرسك فيما يتعلق بقضية المواطنة، ولسبب جزئي آخر يتمثل في أن الأحزاب والأطراف التي كانت منخرطة في المناقشات أرادت مراقبة هذا الجزء من العملية أيضاً.

وحتى لو كان هناك اتفاق عام على السماح بالتصويت الخارجي، فإنه قد يكون من الصعب مراقبة العملية نفسها. وغالباً ما لا يتم الاقتراع والإدلاء بالأصوات الخارجية بصورة شخصية، كما أن الترتيبات الموضوعية قد تغطي منطقة جغرافية واسعة. ولذلك، فإن الاعتبارات التي تتعلق بمراقبة عملية التصويت الخارجي تنطوي على مسائل لوجستية وعملية. وفي النهاية، فإن من المهم ألا تعمل بعثة المراقبة على استخلاص أية نتائج لا يمكنها إثباتها من خلال الأدلة التي يتم جمعها في تلك العملية.

٥- التصويت الخارجي: البيئات المحكمة وغير المحكمة

في الديمقراطيات الانتقالية، حيث تكون الثقة في العمليات الانتخابية منخفضة، كان هناك بعض التردد في السماح للمواطنين الذين يعيشون في الخارج بالتصويت من دون العودة إلى البلاد للإدلاء بأصواتهم بصورة شخصية. وعلى كل، فقد تم استثناء البلدان الخارجة لتوها من الصراع من تلك القاعدة، كما كان الحال في كثير من الأحيان، حيث يصبح من المهم السماح للذين فروا من ويلات الحروب أن يحصلوا على الحق في التصويت. وتتمثل الفكرة في أن الذين فروا من البلاد من شأنهم أن تكون لديهم النية في العودة إلى البلاد، وينبغي أن يعطى لهم الحق للمشاركة في العملية الديمقراطية لإعادة البناء في البلاد. وقد نص اتفاق دايتون عام ١٩٩٥ الذي أنهى الحرب في البوسنة والهرسك على حق اللاجئين في التصويت (انظر دراسة الحالة).

وفي أول انتخابات في البوسنة والهرسك عام ١٩٩٦، كان التصويت الخارجي يتم بصورة شخصية. وجرى مراقبة التصويت الخارجي في ٢٣ بلداً من قبل منظمة الأمن والتعاون في أوروبا. وفي الانتخابات التي جرت في وقت لاحق، كان التصويت الخارجي عن طريق البريد، واقتصرت المراقبة على ملاحظة عملية عد الأصوات في مراكز الفرز في داخل البلاد. وفي الانتخابات الرئاسية الأولى التي جرت في أفغانستان عام ٢٠٠٤، سمح للاجئين في باكستان وإيران بالتصويت فيها (على الرغم من أنه لم يسمح لهم بذلك في الانتخابات التشريعية في عام ٢٠٠٥)، وخلال أول انتخابات في العراق عام ٢٠٠٥ بعد حرب عام ٢٠٠٣، جرى وضع ترتيبات واسعة النطاق للتصويت الخارجي (انظر دراسة الحالة). ومع ذلك، فإنه من أجل الانتخابات التشريعية الفلسطينية في عامي ١٩٩٦ و ٢٠٠٥،

لم يكن مسموحاً لفلسطينيي الشتات بالتصويت، وذلك لأسباب عملية من جهة، ولعدم توفر إثبات الجنسية الفلسطينية، وغياب الوثائق التي تظهر بوضوح من هو "الفلسطيني" من جهة ثانية.

وتشمل أنواع التصويت الخارجي التي يتعين على المراقبين تقييمها ما يلي:

- التصويت في بيئة محكمة، وهذا يعني التصويت في مكان يتم فيه ضمان سرية الاقتراع من خلال وجود موظفي الانتخابات، ويتم فيه الاقتراع من دون أي تأثير غير مسوّغ، أو إرهاب، أو تخويف. وهذا يعني "التصويت الشخصي" في السفارات أو البعثات الدبلوماسية التابعة للوطن في الخارج،
- التصويت في بيئة غير محكمة، دون رقابة من قبل موظفي الانتخابات، حيث لا يمكن ضمان سرية الاقتراع والأمن في التصويت. ويمكن إجراء هذا النوع من التصويت بأي من الطرق الثلاث التالية: (أ) التصويت بالبريد، حيث يجري إرسال بطاقة الاقتراع والوثائق المرفقة بها إلى الناخب الذي يتعين عليه تعبئتها وإعادة إرسالها بالبريد إلى الجهة المحددة؛ (ب) التصويت الإلكتروني، مثل استخدام شبكة الإنترنت، بعد التحقق من هوية الشخص والتأكد من حقه في التصويت الإلكتروني، ويتم التصويت من خلال برنامج حاسوبي إلى جهاز حاسوبي مركزي للإحصاء؛ (ج) التصويت بالوكالة.

ويعتبر التصويت بالبريد هو الأسلوب الأكثر شيوعاً للتصويت غير المحكم، على الرغم من أن التصويت عبر الإنترنت قد يصبح شائعاً في المستقبل (انظر الفصل العاشر)، علماً بأنه غير مستخدم في التصويت الخارجي حتى الآن في أي مكان. وقد يكون التصويت في بيئة غير محكمة عرضة للتخويف، وانتحال الشخصية، والغش، وتتطلب مراقبة العملية أخذ هذه المحاذير والاحتمالات بعين الاعتبار. ويستخدم التصويت بالوكالة في بعض البلدان، مثل المملكة المتحدة. ومع ذلك، فإن معظم البلدان تعتبر التصويت مسألة شخصية. وتثير جميع الأصوات المدلى بها في بيئة غير محكمة قضايا مهمة ومثيرة للجدل فيما يتعلق بالسرية والأمن للتصويت (انظر الفصل الثالث للاطلاع على مناقشة أوسع).

وإذا تم الإدلاء بالأصوات الخارجية بصورة شخصية، فإلى أي مدى يمكن ملاحظة أن التصويت هو في الأساس مسألة موارد؟ إذا تم إجراء التصويت عن طريق البريد أو إلكترونياً عبر الإنترنت، فإن عملية المراقبة تصبح أكثر صعوبة.

٦- جمع البيانات

تعمل أساليب ومنهجيات مراقبة الانتخابات على وصف كيفية جمع المعلومات، وكيفية تحليلها وتقييمها في ضوء عدد من المعايير المتعارف عليها. ويشمل جمع البيانات ما يلي:

- الإطار القانوني؛
- الإجراءات والتعليمات؛
- مقابلات مع أصحاب الشأن الرئيسيين، مثل الإدارة الانتخابية ومندوبي المرشحين والمجتمع المدني؛
- معلومات مباشرة بصورة أولية من العمليات الفعلية.

ويمكن دوماً تغطية أول ثلاث نقاط، شريطة أن تكون هناك حرية في تدفق المعلومات وإمكانية مقابلة جميع المعنيين. ويعتمد جمع المعلومات المباشرة على مدى شفافية العملية والطريقة التي تجري بها عملية التصويت. والغرض من ذلك، هو تقييم ما إذا كان تنفيذ العمليات يجري وفقاً للمواصفات والأهداف المقصودة لها. وحتى تصبح المراقبة المباشرة موثوقاً بها، فإنه يتعين جمع الأدلة وفقاً لخطة معينة، يتعين فيها توفر عينة تمثيلية من المعلومات التي تغطي جميع أنحاء العمليات.

لا- عملية المراقبة: الإمكانيات والقيود

قد تكون مراقبة التصويت الخارجي صعبة، نتيجة لانخفاض شفافية العملية والتكاليف المترتبة على ذلك. كما يكون من المستحيل جمع الأدلة المباشرة عن جميع خطوات العملية. ومن حيث المبدأ، فإن عملية المراقبة يجب أن تشمل الخطوات التالية:

- إجراء تقييم للبيئة السياسية التي يتم فيها تنفيذ التصويت الخارجي. هل هناك اتفاق عام على شروط التصويت الخارجي؟ وهل هناك ثقة عامة في العملية؟
- عمل تقييم للإطار القانوني والضوابط والتوازنات في النظام؛
- تقييم الحملة قبل الانتخابات. ولا ينطبق ذلك على قوانين الانتخابات في البلاد، ولكن قد يكون من المستحب والمربوب فيه تقييم ما تم القيام به لمساعدة الناخبين في اتخاذ قرارات مستنيرة من الخارج؛
- إذا تم التصويت بصورة شخصية، فإنه يتعين مراقبة عملية التصويت، والمطابقة، والتغليف وختم مواد التصويت على أساس عينة معقولة. ويعتمد تقييم مدى حجم العينة اللازمة على ما إذا كان أحدهم يريد استخلاص استنتاجات حول التصويت الخارجي كعملية منفصلة في حد ذاتها تتطلب تغطية جيدة، أو ما إذا كان التصويت الخارجي لا يمثل سوى جزء صغير من التقييم العام الشامل للانتخابات؛
- إذا تم التصويت عن طريق البريد، فإن الأمر يتطلب مراقبة التحقق من قوائم الناخبين الخارجية، وتوزيع مواد التصويت، وتسلمها والتدقيق فيها، وعملية فرز وعد الأصوات،
- إذا كان التصويت إلكترونياً، فإن الأمر يتطلب تقييم عملية أداء النظام الإلكتروني نفسه، بما في ذلك القواعد اللازمة للتحقق من هوية الناخبين، وعمليات تدقيق الحسابات، والمصادقة التي تقوم بها الإدارة الانتخابية.

ويشكل كل تصويت خارجي تحدياً من زاوية المراقبة. وتستند المراقبة المحلية في كثير من الأحيان على أساس تغطية واسعة بدلاً من أخذ العينات، كما قد تتطلب المنظمات غير الحكومية المحلية تغطية كل مراكز الاقتراع. ومع ذلك، فإن منظمات المراقبة المحلية قد لا تمتلك الموارد اللازمة لإجراء مراقبة ملائمة للتصويت من السفارات والمكاتب القنصلية (على الرغم من وجود شبكة عالمية من الإندونيسيين، غالبيتهم كانت من الطلاب، نجحت في تحقيق تغطية واسعة النطاق للتصويت من السفارات الإندونيسية في انتخابات عام ١٩٩٩ الانتقالية). ويعتبر الوضع أسهل على البعثات الدولية من ناحية الموارد اللازمة لمراقبة التصويت الخارجي إذا وقعت في بيئة محكمة، لأسباب ليس أقلها أن العينة اللازمة قد تكون أكثر محدودة.

وعادة ما يكون التصويت بالبريد والتصويت الإلكتروني بالإنترنت أكثر تعقيداً وأصعب على المراقبة. وتتمثل المشكلة الأولى في هوية الناخب. وفي عامي ١٩٩٨ و٢٠٠٠ في البوسنة والهرسك، تم اكتشاف عدة محاولات جرت لانتحال شخصية ناخبين عن طريق البريد من أشخاص يعيشون في الخارج. وفي حالة التصويت عن طريق الإنترنت، فإنه يمكن حل بعض المشاكل الأمنية في المستقبل، ولكن بطاقة الاقتراع التي تمثل وسيلة التعقب الأساسية سوف تعتبر في عداد المفقودات. وفي التصويت الذي يعتمد على ورقة الاقتراع، فإنه يمكن دوماً طلب إعادة فرز الأصوات، وعندها فإن المراقبين ووكلاء الأحزاب سوف يتمكنون من مسار التصويت الحقيقي.

ولعل أهم شرط للتصويت الموثوق فيه في بيئة غير محكمة هو الثقة العامة في هيئة الإدارة الانتخابية. كما أن التصويت الخارجي في بيئة محكمة يتطلب مثل هذه الثقة، حيث أن الرصد الكامل يعتبر أمراً صعباً على الأحزاب والمنظمات غير الحكومية.

٧-١ البيئة السياسية

- يعتبر التصويت الخارجي في الديمقراطيات الانتقالية، في كثير من الأحيان مثاراً للجدل، إما لأسباب سياسية أو لأسباب فنية، كما تمت مناقشة ذلك أعلاه فيما يتعلق بكرواتيا. وفي زمبابوي، سعت المعارضة للحصول على تشريع أكثر ليبرالية بشأن التصويت الخارجي، ظناً منها أن الرئيس روبرت موغابي قد يلاقي دعماً أقل بين الذين غادروا البلاد. ومن جهة أخرى، انتقدت المعارضة نفسها تنفيذ عملية التصويت الخارجي، المحدودة نوعاً ما، بسبب افتقارها إلى الشفافية والرقابة.
- وتتمثل القضايا الرئيسية التي يتعين على المراقبين تقييمها في البيئة السياسية التي تجري فيها، في عمليات التصويت الخارجي ومدى استقلالية ونزاهة الإدارة الانتخابية. وعلى وجه الخصوص، فإن ترتيبات التصويت الخارجي يجب إخضاعها لدرجة عالية من الإجماع، حيث أن شفافية التصويت الخارجي ستكون، لا محالة، أقل من تلك التي تكون عادة في عملية التصويت في داخل البلاد. كما أن أي إملاءات من الأغلبية السياسية، ستؤدي على الأرجح إلى إثارة الاتهامات بالتزوير والتلاعب، ما لم تكن نزاهة مسؤولي الإدارة الانتخابية فوق الشبهات.

٧-٢ التصويت الشخصي في بيئة محكمة

قد يكون من الصعب مراقبة التصويت الخارجي في جميع مراحلها. وإذا جرى التصويت الشخصي في بيئة محكمة (مثل السفارات أو المكاتب القنصلية)، فإن عملية المراقبة تكون ممكنة، ولكنها مكلفة. وإذا كانت الموارد متوفرة، فإن مراقبة هذا النوع من التصويت تكون مشابهة إلى حد ما بمراقبة التصويت داخل البلاد، حيث يتم اختيار عينة لجمع أدلة مباشرة منها، ومراقبة العملية، بدءاً من فتح باب التصويت وحتى إغلاق صناديق الاقتراع، مروراً بعملية المطابقة وإحكام تغليف مواد الاقتراع. ومع ذلك، فقد تكون هناك اختلافات كبيرة عن مراقبة التصويت التي تجري في داخل البلاد. وقد يترتب على المراقبين البقاء في مركز الاقتراع نفسه طوال عملية التصويت، بدلاً من الانتقال من مركز اقتراع إلى آخر خلال يوم الانتخابات. وإذا كان فرز وعد الأصوات لا يتم في مركز الاقتراع، إنما في مراكز الفرز في داخل البلد نفسه، فإن سلامة الأصوات في مسار عبورها حتى وصولها قد تصبح مثاراً للتساؤل. وفي مثل تلك الحالات، فإن مهمة المراقبين تصبح في ضرورة متابعة عمليات التعبئة، والتغليف، والمطابقة، والاستلام في مراكز الفرز، فضلاً عن عملية العد نفسها.

٧-٣ التصويت بالبريد

إذا تم التصويت عن طريق البريد، فإن التصويت الفعلي قد لا يخضع للمراقبة، ولكن العمليات الأخرى مثل الحفاظ على سجلات الناخبين الخارجية، ونماذج الرسائل المرسلّة إلى الناخبين، والوثائق المطلوب إرفاقها مع بطاقة الاقتراع عند إعادتها، والتحقق من كون بطاقات الاقتراع حقيقية وعملية العد يمكن مراقبتها والتثبت منها. ومع ذلك، فإن هذه العملية قد تمتد على مدار فترة من الزمن وقد يكون من الصعب مراقبتها طوال الوقت.

٧-٤ التصويت الإلكتروني

إذا تم إجراء التصويت الخارجي إلكترونياً، مثلاً عن طريق استخدام شبكة الإنترنت، فإن التحدي يصبح أكبر بكثير لمراقبة جميع خطوات العملية. وتعتمد الثقة في العملية على مستوى الثقة في نظام تكنولوجيا المعلومات، والتي تعتمد بدورها إلى حد كبير على مدى الثقة في هيئة الإدارة الانتخابية.

ويتعين في نظم تكنولوجيا المعلومات تلبية عدد من المعايير، مثل أن تكون موضع ثقة وسهلة وصداقة وأمنة في الاستخدام (بمعنى أنها تكون قادرة على مقاومة الهجمات المتعمدة من الخارج والداخل

في جميع الأوقات)، وقابلة للتحقق منها (بمعنى أنه يمكن فحصها). ومن الممكن التلاعب في نظم تكنولوجيا المعلومات من الداخل ومن الخارج. وقد يعمل الخبراء المطلعون على بناء برامج وظيفية يمكنها التحكم في البرامج والأجهزة، بحيث تعمل على تغيير النتيجة في اتجاه معين. ومن الناحية النظرية، فإن مثل هذا التلاعب قد يتم إجراؤه من قبل الإدارة الانتخابية نفسها. وفي الديمقراطيات الانتقالية، خاصة إذا كانت الثقة العامة في إدارة الانتخابات منخفضة، فإن نظام التصويت الإلكتروني سيزيد من مستوى انعدام الثقة في العملية الانتخابية.

وعملية التحقق من صحة الأجهزة والبيانات قد تكون شبه مستحيلة بالنسبة لأي مهمة مراقبة أو تقييم. وينبغي للمرء أن يكون في غاية الحذر والحرص على عدم إعطاء انطباع بأنه قد تم إجراء عملية مستقلة من جهة خارجية للتحقق من صحة النظام الحاسوبي المستخدم في التصويت، حتى لو أن خبراء تكنولوجيا المعلومات قد عملوا على تقييم بعض الأجزاء من تلك العملية. وقد يؤدي إقحام مثل هؤلاء الخبراء، إلى إعطاء انطباع خاطئ بأنه قد تم التحقق من صحة النظام الحاسوبي المستخدم من خلال مطابقته مع مقاييس دولية.

وعلى وجه الخصوص، فإن التلاعب من الداخل في النظم الإلكترونية هو في الواقع أمر من المستحيل مراقبته وتقييمه من قبل بعثة المراقبة. وحتى لو كان من بين بعثة المراقبة أفراد يتمتعون بخبرات في مجال تكنولوجيا المعلومات، فإنه ينبغي على الخبراء التركيز على العملية التي نفذتها الإدارة الانتخابية عند حصولها على الأنظمة الإلكترونية في بادئ الأمر، بدلاً من التظاهر بإجراء عملية تحقق من صحة النظام الإلكتروني المستخدم. وينبغي أن يشمل التقييم في هذه العملية ما يلي:

- اختيار المورد، بما في ذلك متطلبات الحصول على شهادة مطابقة وفقاً للمعايير والمقاييس المعترف بها للحصول على ضمان الجودة والأمن في النظام؛
- المصادقة على مواصفات المتطلبات والتصميم العام؛
- استخدام تدقيق الجودة أثناء التنفيذ؛
- استراتيجيات لاختبار النظام.

وبالإضافة إلى ذلك، فإنه يجب القيام بعمليات المراجعة والنظر في جميع الاحتمالات للتأكد من التمكن من استرداد البيانات في حالة حصول أية أعطال. ومع ذلك، فإن وسيلة التعقب الرئيسية في الانتخابات التقليدية، وهي ورقة الاقتراع، تعتبر في هذه الحالة في عداد المفقودات. ولذلك فإنه لن يكون ممكناً إعادة بناء النتائج على أساس "مسار ورقة الاقتراع". وهذا هو السبب في أن المراقبين في حاجة إلى التركيز كثيراً على تقييم ما إذا كان هناك توافق عام على إدخال شبكة الإنترنت في التصويت، وعلى نزاهة الإدارة الانتخابية نفسها. وقد يحدث أن يكون النموذج الأولي لنظام تكنولوجيا المعلومات مصادقاً عليه من قبل الإدارة الانتخابية نفسها، وأن الإدارة الانتخابية تظل بمثابة الجهة الوحيدة التي يمكنها أن تضمن أن النظام المستخدم في الانتخابات هو في الواقع النظام الذي جرى التحقق من صحته، وبدون أي تلاعب من مسؤولي ومديري الانتخابات.

٨- الخلاصة

إن مراقبة التصويت الخارجي قد تكون صعبة، سواء بسبب غياب الشفافية في هذه العملية، أو بسبب نقص الموارد اللازمة للتمكن من جمع معلومات أولية بصورة مباشرة من منطقة جغرافية واسعة. ولذلك فإن عملية الرصد والمراقبة في بعض الحالات، قد تقتصر على إجراء تقييم شامل لشروط التصويت الخارجي، أو لأجزاء معينة من العمليات المرتبطة بالتصويت الخارجي.

وينبغي دوماً تقييم الظروف السياسية للتصويت الخارجي. وإذا كان التصويت الخارجي المسموح باستخدامه مثيراً للجدل في الحقيقة، فإن من المرجح أن الثقة العامة في تطبيقه ستكون منخفضة.

وسوف يظل التصويت الخارجي دوماً أقل شفافية من التصويت الشخصي في مراكز الاقتراع. وسوف يكون التصويت خارج بيئة محكمة أصعب على المراقبة من التصويت في بيئات محكمة، والتصويت الإلكتروني سوف ينتج عدداً أقل من وسائل التتبع ومسارات التدقيق (مثل أوراق الاقتراع). ولذلك فإن مدى الثقة العامة في هيئة الإدارة الانتخابية ومسؤولي الإدارة الانتخابية هو المعيار الأول الذي يتعين على المراقبين تقييمه عند مراقبة أنشطة التصويت الخارجي.

وفي حالة عدم وجود مثل هذه الثقة، فإن من الصعب خلقها عبر مراقبة الانتخابات. وحتى لو أمكن التحقق من جزء من العملية، فإن من الصعب ضمان أن العملية لا يمكن التلاعب بها من قبل المطلعين الملمين ببواطن الأمور من الداخل. ومع ذلك، فإنه إذا كانت هناك ثقة عامة في نوايا مسؤولي الإدارة الانتخابية، فإن من الممكن تفقد بعض أجزاء العملية، والتمكن من مراقبتها. وهي تشمل:

- سجلات الناخبين من الخارج؛
 - المصادقة على الناخبين؛
 - مضمون مواد الاقتراع المستخدمة في التصويت عن طريق البريد، والطريقة التي يتم من خلالها التحقق من صحة مواد التصويت المرتجعة وعدم انتحال الشخصية؛
 - طريقة شراء نظام التصويت الإلكتروني والمصادقة عليه من قبل الإدارة الانتخابية؛
 - مسارات المراجعة والتدقيق المتاحة،
 - التدابير الأمنية المتخذة ضد الهجمات من الخارج وضد الأعطال الفنية في حالة التصويت الإلكتروني.
- وبالإضافة إلى ذلك، فإنه ينبغي تقييم القضايا المتعلقة بسرية الاقتراع والتصويت، واحتمالات التخويف الممنهج للناخبين.

الفصل العاشر

الفصل العاشر

١. التصويت الإلكتروني والتصويت الخارجي *

ناديا براون

١- مقدمة

إن التصويت الإلكتروني «e-voting» هو خيار استخدام الوسائل الإلكترونية للتصويت في الاستفتاء والانتخابات. وهناك أنظمة مختلفة، مثل آلات تسجيل الأصوات الإلكترونية المباشرة التي تسجل التصويت مباشرة من دون أن يجري نقل الصوت عبر الإنترنت أو أية شبكة أخرى: على سبيل المثال، جهاز التسجيل المباشر للتصويت الإلكتروني قد يكون عبارة عن شاشة تعمل بمجرد اللمس، أو أن الناخب يستطيع تعبئة ورقة الاقتراع ثم يقوم بمسحها ضوئياً في النظام. الأكثر شيوعاً هو أن التصويت الإلكتروني يشير إلى التصويت عبر الإنترنت باستخدام أجهزة الحاسوب الشخصية المتصلة بالإنترنت. وهناك أيضاً وسائل أخرى، مثل المساعدات الرقمية الشخصية، والهواتف الأرضية الثابتة أو الهواتف الخلوية النقالة أو المتحركة، والتي يمكن استخدامها في التصويت إلكترونياً.

ومن المفيد أن نميز بين مفهومين من التصويت الإلكتروني: "التصويت الإلكتروني في مركز الاقتراع"، و"التصويت الإلكتروني عن بعد". ويشير "التصويت الإلكتروني في مركز الاقتراع" إلى نظم إلكترونية يدلي الناخب من خلالها بصوته في داخل أحد مراكز الاقتراع أو أماكن مماثلة يعمل على ضبطها ومراقبتها موظفو الانتخابات؛ وتستخدم عبارة "التصويت الإلكتروني عن بعد" لوصف النظم التي يدلي الناخب فيها بصوته من أي مكان خارج مركز الاقتراع. وقد يكون هذان النظامان متصلين بالأغراض المتعلقة بهذا الدليل. وهناك طرق مختلفة قد تستخدم وسائل إلكترونية لتسهيل التصويت الخارجي. ولعل التحدي الأكبر يتمثل في السماح للناخبين المتواجدين في الخارج بالتصويت باستخدام وسائل إلكترونية، مثل، الإدلاء بالصوت بواسطة جهاز حاسوب شخصي، والإدلاء بالصوت في صناديق الاقتراع الإلكترونية عبر الإنترنت. ويمكن أيضاً تنفيذ التصويت الإلكتروني في بيئة محكمة تحت إشراف البعثة الدبلوماسية أو القنصلية. ومع ذلك، فإنه في سياق موضوع البحث هنا، فإنه لم يتم العثور على حالات مماثلة مطبقة للحل الأخير أنف الذكر. ويبدو أن التصويت الإلكتروني عن بعد هو مجرد خيار محتمل للتصويت الخارجي.

* الآراء الواردة في هذا الفصل هي آراء المؤلف ولا تعكس بالضرورة آراء المستشارية الاتحادية السويسرية

ويتناول القسم ٢ من هذا الفصل أمثلة، حيث يمكن النظر حينها في استخدام التصويت الإلكتروني عن بعد، كقناة للتصويت الخارجي. ويعمل القسم ٣ على تحليل الحجج المؤيدة والعارضة لاعتماد استخدام التصويت الإلكتروني عن بعد في تنفيذ التصويت للناخبين من الخارج. ويقدم القسم ٤ لمحة عامة عن التحديات الأمنية الأكثر أهمية والأساليب الممكنة لتوفير حلول لها. وبصرف النظر عن استخدام الوسائل الإلكترونية للتصويت في الاستفتاءات والانتخابات، فإنه يمكن أيضاً استخدام الوسائل الإلكترونية لدعم خطوة واحدة من خطوات عملية الاقتراع الخارجية. ويوفر القسم ٥ بعض الأمثلة عن كيفية الحصول على معلومات جديدة، وتكنولوجيا الاتصالات، ولا سيما شبكة الإنترنت، والتي من شأنها أن تساعد الناخب في الخارج. وأخيراً، فإن القسم ٦ يعمل على استخلاص الاستنتاجات من هذه البحوث.

وتستند هذه الدراسة على بعض الأمثلة التي جرى القيام بها في مجال التصويت الإلكتروني والتصويت الخارجي، والتي تم جمعها من قبل المُستشارية الاتحادية السويسرية. ولا يعتبر هذا البحث بأي حال من الأحوال شاملاً أو كاملاً، كما أنه لا يأخذ في الاعتبار كل بلد يمارس التصويت الإلكتروني أو يفكر في تطبيقه. كما لا يتناول هذا الفصل بالنقاش إيجابيات وسلبيات التصويت الإلكتروني بشكل عام. وتوفّر قائمة المراجع والمطالعة الإضافية في الملحق «ج» بعض المؤشرات إلى بعض المصادر التي يمكن الحصول عن طريقها على مزيد من المعلومات حول التصويت الإلكتروني بشكل عام، والمناقشات حول إيجابيات وسلبيات هذا النوع من التصويت.

وهناك عدد قليل جداً من الاستعراضات والمراجعات لمشاريع التصويت الإلكتروني في جميع أنحاء العالم. وهناك استعراض يعود تاريخه إلى صيف عام ٢٠٠٤، وهو متاح على الموقع الإلكتروني لشبكة المعرفة الانتخابية ACE على الرابط التالي: <http://aceproject.org/ace-en/focus/e-voting>. وانظر أيضاً Buchsbaum ٢٠٠٥.

٢- التصويت الإلكتروني عن بعد والتصويت الخارجي

تقوم بعض الدول باختبار ودراسة تقديم التصويت الإلكتروني من بعيد، بصورة خاصة، أو حتى بصورة حصرية في بعض الأحيان، لتطبيقه لمواطنيها الذين يعيشون أو يقيمون في الخارج. ومع ذلك، فإن عدداً قليلاً من البلدان تسمح للناخبين الخارجيين بالإدلاء بأصواتهم إلكترونياً. وعلاوة على ذلك، فإن هناك بعض التجارب في استخدام التصويت الإلكتروني عن بعد للناخبين الخارجيين، وأحياناً يتم الإعراب عن النوايا السياسية للنظر في استخدام التصويت الإلكتروني للناخبين في الخارج. ويسلط هذا القسم الضوء على بعض الأمثلة من الدول التي تفكر في استخدام التصويت الإلكتروني عن بعد لمواطنيها في الخارج.

النمسا

في النمسا، لا يعتبر التصويت الإلكتروني أولوية قصوى بالنسبة للحكومة. ومع ذلك، فقد وافق مجلس الوزراء الاتحادي النمساوي على استراتيجية الحكومة الإلكترونية في شهر أيار/مايو ٢٠٠٣، والتي يتم فيها إدراج التصويت الإلكتروني كمشروع في الملحق، وفي ربيع عام ٢٠٠٤ عملت وزارة الداخلية الاتحادية على تشكيل فريق عمل للقيام بدراسة وتقديم تقرير بشأن مختلف جوانب التصويت الإلكتروني (المستشارية الاتحادية، ٢٠٠٣؛ و http://www.bmaa.gv.at/view.php3?f_id=6016&LNG=de&version).

وعلى كل، فإن فريق العمل المكلف لم يكن يتعامل مع مسألة التصويت الإلكتروني للناخبين الخارجيين. ومع ذلك، فإن المذكرة التفسيرية للقانون الاتحادي النمساوي في الأحكام المتعلقة بتسهيل الاتصالات الإلكترونية مع الهيئات العامة (قانون الحكومة الإلكترونية، متوفر باللغة الإنجليزية على الموقع التالي: http://www.ris.bka.gv.at/erv/erv_2004_1_10.pdf) الذي دخل حيز

التنفيذ في ١ آذار/مارس ٢٠٠٤، ما يفسر اعتماد إنشاء سجل تكميلي إلكتروني بمثابة "خطوة أولى نحو تمكين المغتربين النمساويين في المستقبل، على سبيل المثال، لمنحهم إمكانية الإدلاء بأصواتهم في الانتخابات النمساوية بطريقة إلكترونية" (المذكرة التفسيرية لهذا القانون، باللغة الألمانية). وفي أوائل عام ٢٠٠٧، أكد مجلس الوزراء الاتحادي استعداده للنظر في استخدام التصويت الإلكتروني عن بعد، كوسيلة إضافية للتصويت وكجزء من عملية أكبر للإصلاح الديمقراطي (انظر <http://www.wienerzeitung.at/DesktopDefault.aspx?TabID=3858&Alias=wzo&c> (`<ob=274850`

إستونيا

بدأت المناقشات حول التصويت الإلكتروني عن بعد في إستونيا عام ٢٠٠١. وبعد عام واحد، تم وضع الأحكام القانونية لذلك الموضوع. وخلال صيف عام ٢٠٠٣، بدأت اللجنة الانتخابية الوطنية في مشروع التصويت الإلكتروني. ويتضمن النظام استخدام البطاقات الذكية والتوقيعات الإلكترونية (انظر اللجنة الوطنية للانتخابات عام ٢٠٠٥). وقد تم إجراء الاختبارات الأولى لنظام التصويت الإلكتروني عن بعد في أواخر عام ٢٠٠٤، وفي عام ٢٠٠٥، خلال الاستفتاءات والانتخابات المحلية التي جرت هناك. وفي شهر آذار/مارس عام ٢٠٠٧، عقدت إستونيا، ولأول مرة في العالم، أول انتخابات وطنية لها بالإنترنت. وقد استخدم نحو ٣٠,٢٧٥ مواطن (٣,٤٪) عملية التصويت الإلكتروني عن بعد، والتي كانت متاحة أمام الناخبين الإستونيين في داخل وخارج إستونيا على السواء، (انظر اللجنة الوطنية للانتخابات، التصويت الإلكتروني عن بعد).

فرنسا

في الأول من حزيران/يونيو ٢٠٠٣، جرى منح المواطنين الفرنسيين المقيمين في الولايات المتحدة إمكانية انتخاب ممثليهم في المجلس التمثيلي للمواطنين الفرنسيين في الخارج (المجلس الأعلى للمواطنين الفرنسيين في الخارج)؛ ومنذ العام ٢٠٠٤، لانتخاب ممثليهم أيضاً في جمعية المواطنين الفرنسيين في الخارج، وذلك عن طريق التصويت الإلكتروني عن بعد. وجمعية المواطنين الفرنسيين في الخارج هي عبارة عن هيئة قانونية عامة يسمح لها بانتخاب ١٢ عضواً في المجلس الأعلى في البرلمان الفرنسي، أي في مجلس الشيوخ. وفي عام ٢٠٠٣، عمل منتدى حقوق الإنترنت، وهو هيئة خاصة مدعومة من الحكومة الفرنسية، على نشر توصيات بشأن مستقبل عملية التصويت الإلكتروني في فرنسا. وقد أوصى المنتدى بأنه لا ينبغي تقديم التصويت الإلكتروني، إلا للمواطنين الفرنسيين في الخارج ممن يكونون قادرين على انتخاب أعضاء المجلس الأعلى للمواطنين الفرنسيين في الخارج من خلال التصويت عبر الإنترنت (انظر منتدى حقوق الإنترنت ٢٠٠٣). وفي انتخابات ١٨ حزيران/يونيو عام ٢٠٠٦ كان جميع المواطنين الفرنسيين في الخارج قادرين على الاختيار من بين ثلاثة قنوات للتصويت، وهي: التصويت الشخصي، أو التصويت بالبريد، أو التصويت الإلكتروني (المصدر: وزارة الخارجية الفرنسية، آذار/مارس ٢٠٠٦).

هولندا

في معظم المقاطعات في هولندا، يتم التصويت إلكترونياً في مراكز الاقتراع. وتدرس الحكومة الهولندية أيضاً اختبار التصويت الإلكتروني عن بعد (http://www.minbzk.nl/uk/different_government/remote_e-voting_in; Caarls ٢٠٠٤). ويحق للمواطنين الهولنديين المقيمين في الخارج التصويت في الانتخابات لمجلس النواب والبرلمان الأوروبي (Hupkes ٢٠٠٥). ويتعين عليهم التسجيل في بلدية لاهاي لكل من الانتخابات التشريعية أو الانتخابات الأوروبية. ويعتبر الناخبون الهولنديون المقيمون في الخارج بمثابة مجموعة اختبار مثالية لتجربة التصويت الإلكتروني والتصويت الهاتفي، حيث يسمح لهم بالفعل بالتصويت عن طريق البريد. وكان الغرض من مشروع التصويت الإلكتروني تسهيل عملية وصول الناخبين من الخارج وتشجيع مشاركتهم في الانتخابات.

وقد أظهرت عملية التقييم لاستخدام التصويت الإلكتروني في الانتخابات للبرلمان الأوروبي في شهر حزيران/يونيو عام ٢٠٠٤ أن التصويت الإلكتروني عن بعد كان له قيمة مضافة، وجعل عملية التصويت، نفسها، أكثر سهولة. وفي وقت لاحق، وخلال الانتخابات التشريعية في شهر تشرين الأول/أكتوبر عام ٢٠٠٦، تم توفير التصويت بالإنترنت مرة أخرى، على سبيل التجربة، وكبديل للتصويت البريدي للناخبين الهولنديين في الخارج. وقد تم الإدلاء بنحو ١٩,٨١٥ صوتاً صحيحاً بهذه الطريقة (انظر الموقع التالي: <http://www.minbzk.nl/bzk2006uk/subjects/>> <constitution_and/internet_elections>)

إسبانيا

منذ عام ١٩٩٥، عملت حكومة مقاطعة كتالونيا، وهي حكومة منطقة الحكم الذاتي في كتالونيا بشمال شرق إسبانيا، على إجراء عدة مشاريع تجريبية بالتوازي مع الانتخابات العامة، باستخدام آلات التصويت الإلكترونية داخل مراكز الاقتراع. وفي شهر تشرين الثاني/نوفمبر عام ٢٠٠٣، تم عقد اتفاق غير ملزم لتجربة التصويت الإلكتروني بالتزامن مع انتخابات البرلمان الكتالوني. وقد تمت دعوة أكثر من ٢٣,٠٠٠ كتالوني مقيم في الأرجنتين، وبلجيكا، والولايات المتحدة، والمكسيك، وتشيلي للمشاركة باستخدام أي جهاز حاسوب متصل بشبكة الإنترنت. وقد رعت حكومة مقاطعة كتالونيا هذه التجربة الريادية لدراسة استخدام التصويت الإلكتروني الآمن في المستقبل (انظر الموقع الإلكتروني التالي: [<http://www.gencat.net/governacio-ap/eleccions/e-votacio.htm>](http://www.gencat.net/governacio-ap/eleccions/e-votacio.htm))

سويسرا

في شهر آب/أغسطس عام ٢٠٠٠ أعطت الحكومة السويسرية الضوء الأخضر للمستشارية الاتحادية للقيام بمهمة دراسة جدوى عملية التصويت الإلكتروني عن بعد. وقد اعتبر تقرير مؤقت من المستشارية الاتحادية السويسرية بشأن التصويت الإلكتروني عن بعد أن السويسريين الذين يعيشون أو يقيمون في الخارج "يمثلون المجموعة الأكثر ملاءمة لاستهدافها بتجربة التصويت الإلكتروني، حيث أن ذلك قد يوفر لهم الوقت، وزيادة الفعالية وخفض التكاليف (المستشارية الاتحادية آب/أغسطس عام ٢٠٠٤). ومنذ عام ٢٠٠٢، جرى تنفيذ مجموعة متنوعة من الاختبارات ملزمة قانوناً للتصويت الإلكتروني في كل من الكانتونات التالية: جنيف (<<http://www.ge.ch/evoting>>); نيوشاتيل (<<http://www.>>); زيوريخ، (<<http://www.statistik.zh.ch/produkte/evoting/>>); (<<http://www.guichetunique.ch/index.php?p=5>>)، وذلك بالإضافة إلى القيام خلال الفترة بين عام ٢٠٠٤-٢٠٠٦، بإجراء سبع تجارب تصويت إلكتروني عن بعد في مناسبات استفتاءات وطنية. وقد تم تقييم المشاريع التجريبية في عام ٢٠٠٥، بشأن عدد من الجوانب، بما في ذلك احتمال أن التصويت الإلكتروني سيعمل على زيادة نسبة الإقبال على الانتخاب، والأخطار الأمنية، والفعالية في النظام الإلكتروني. وقد أظهر التقييم أن التصويت الإلكتروني مناسب لسويسرا (انظر موقع المستشارية الاتحادية على الموقع الإلكتروني التالي: <<http://www.bk.admin.ch/themen/pore/evoting/00776>>) وفي شهر آذار/مارس عام ٢٠٠٧، تبنى البرلمان السويسري الأساس القانوني لتنسيق وتوحيد سجلات الانتخابات بالنسبة للناخبين المتواجدين في الخارج. وكانت تلك هي الخطوة الأولى لمنح السويسريين جواز استخدام التصويت الإلكتروني عن بعد، والذي يزداد عليه الطلب (انظر الموقع التالي: [>http://www.aso.ch](http://www.aso.ch)).

الولايات المتحدة الأمريكية

عملت الولايات المتحدة على وضع نظام تصويت إلكتروني باستخدام الإنترنت لصالح وزارة الدفاع الأمريكية، من خلال برنامج المساعدة للتصويت الاتحادي. وكان هذا البرنامج يسمى نظام تجربة التسجيل والتصويت الإلكتروني الآمن. وكان من المخطط له وضعه موضع التجربة والتشغيل في

الانتخابات الرئاسية الأولية والعامة عام ٢٠٠٤. وكان من المرتقب فيه السماح للناخبين في الخارج والعسكريين بالتصويت بصورة إلكترونية بالكامل، عبر الإنترنت من أي مكان في العالم. كما كان من المتوقع تلقي نحو ١٠٠,٠٠٠ صوت إلكتروني. ومع ذلك، فقد تم إيقاف تلك الخدمة في ربيع عام ٢٠٠٤ إثر صدور تقرير من قبل أربعة أعضاء لمجموعة مراجعة مشكّلة بتمويل من وزارة الدفاع، حيث أوصت المجموعة بإغلاق تجربة التسجيل والتصويت الإلكتروني على الفور، لأنهم رأوا أن الإنترنت والحاسب الآلي لا يمثلان وسائل آمنة بما فيه الكفاية (Jefferson et al. ٢٠٠٤).

٣- الحجج الداعمة والمناوئة للتصويت الإلكتروني عن بعد للناخبين من الخارج

٣-١ الحجج الداعمة

إن القاسم المشترك بين الدول السبع المذكورة أعلاه هو رغبتها في التسهيل على مواطنيها في الخارج المشاركة في الانتخابات والاستفتاءات الوطنية. وفي هذا الصدد، فقد تم اعتبار الناخبين من الخارج أنسب الفئات المستهدفة لتجربة التصويت الإلكتروني عن بعد، حيث لا يوجد أية قناة تصويت مقارنة متاحة ومريحة لهم تماماً وفي متناول أيديهم بسهولة. كما أن التصويت بالبريد، الذي يعتبر بمثابة القناة الأكثر مماثلة ومقارنة مع التصويت الإلكتروني عن بعد، ولكن التصويت بالبريد لا يوفر نفس المزايا والفوائد، خاصة وأن الخدمات البريدية تكون في بعض الأحيان بطيئة للغاية، مما يؤدي إلى تأخير تسليم بطاقات الاقتراع في الموعد المناسب قبل يوم التصويت، وبالتالي فإن بعض الناخبين يحرمون من التصويت الخارجي. كما تعتبر قنوات التصويت الأخرى، مثل التصويت في سفارة أو بعثة دبلوماسية، غير مريحة بالنسبة للناخب، لأن العملية تتطلب الذهاب شخصياً إلى مكان معين خلال ساعات معينة. وترمي الفكرة العامة من وراء التسهيل على الناخبين الخارجيين التصويت في الانتخابات والاستفتاءات، بطبيعة الحال، إلى العمل على زيادة مشاركة الناخبين، وبالتالي تعزيز الشرعية الديمقراطية.

وبصرف النظر عن راحة الناخبين الخارجيين، فإن هناك أسباباً أخرى عديدة لصالح التصويت الإلكتروني عن بعد، مثل ما يلي:

- ١- في بعض الحالات، يعتبر المواطنون الذين يعيشون أو يقيمون في الخارج مجموعة اختبار مثالية للتصويت الإلكتروني عن بعد، في حين أن القصد والهدف الحقيقي من وراء ذلك هو تقديم هذه الطريقة الجديدة للناخبين في داخل البلاد أيضاً.
- ٢- في بعض الحالات، فإن المواطنين في الخارج قد يكونون أفضل تنظيمًا من جماعات أصحاب المصالح داخل البلاد، وقادرين على صياغة احتياجاتهم، ووضعها على جدول الأعمال.
- ٣- وتبعاً للظروف والقنوات الأخرى المتاحة لتصويت الناخبين من الخارج، فإن التصويت الإلكتروني عن بعد قد يوفر في النفقات والتكاليف.

٣-٢ الحجج المناوئة

نظراً لأن البلدان الوحيدة التي تفكر في إدخال التصويت الإلكتروني عن بعد، بصورة عامة، هي التي تقدم معلومات عن هذا الموضوع، فإنه لا يوجد سوى القليل من الحجج التي يمكن العثور عليها ضد إدخال التصويت الإلكتروني للناخبين من الخارج. ومن بين هذه الأسباب ما يلي:

- ١- الهواجس الأمنية. بشكل عام، فإنه لا توجد هناك أية مخاوف أمنية خاصة تتعلق بصفة محددة بالتصويت الإلكتروني للناخبين من الخارج. ولعل المأخذ الوحيد على التصويت الإلكتروني عن بعد، هو الخوف من احتمال كونه بأنه على هذا النحو، غير آمن. وتشمل المخاوف الأمنية الشكوك التي تثار حول الإنترنت كوسيلة لنقل المعلومات السرية، والخوف عليها من هجمات

القرصنة، سواء من الداخل (ميرمجي الكمبيوتر، على سبيل المثال) والخارج (مثل، الأحزاب السياسية، أو الإرهابيين، أو دول أخرى)، والقلق من احتمال التأثير غير المسوّغ على الناخبين خلال عملية التصويت (التصويت العائلي، على سبيل المثال).

٢- الجوانب المالية. قد يكون من المكلف محاولة إنشاء البنية التحتية لتوفير التصويت الإلكتروني عن بعد لعدد محدود فقط من الناخبين. وقد تكون بعض المواد اللازمة باهظة الثمن في مجال إنشاء سجل رقمي وموحد للناخبين من الخارج، أو الحفاظ على سلامة وأمن النظام الإلكتروني.

٣- المساواة في المعاملة لجميع الناخبين (الخارجيين والداخليين). في سويسرا، على سبيل المثال، ترى الحكومة أنه إذا تم استحداث التصويت الإلكتروني، فإنه يجب أن يتم ذلك تدريجياً. وينبغي استحداثه للناخبين الداخليين أولاً، وبعد ذلك فقط يجري تقديمه للناخبين الخارجيين. والسبب الكامن من وراء ذلك، هو أنه لا يوجد سجل انتخابات مركزي للناخبين الخارجيين (انظر دراسة الحالة). كما لا يجوز للناخبين الخارجيين من كانتون معين أن يستخدموا التصويت الإلكتروني عن بعد، بينما لا يستطيع الناخبون الخارجيون من كانتون آخر القيام بذلك ولا متاح لهم مثل تلك الفرصة.

وفي معرض ردها على السؤال: "هل يمكنني التصويت عن طريق الإنترنت؟"، أوردت لجنة الانتخابات الأسترالية في موقعها الإلكتروني http://www.aec.gov.au/_content/What/enrolment/faq_os.htm رداً على السؤال المذكور على النحو التالي:

إن تقديم وإدخال التصويت بالإنترنت أو بالحواسيب الآلية هو اقتراح غير قابل للتنفيذ في الأوقات الحالية، لأنه لا بد من حلّ عدد من القضايا الأمنية والمالية والتكنولوجية، وقضايا الإتاحة والإنصاف، قبل أن يصبح التصويت الإلكتروني حقيقة من حقائق الحياة الانتخابية

- لا توجد تكنولوجيا برمجيات مناسبة للاستخدام في نظام تصويت يقوم على أساس تفضيلي كامل.
- قد يجد الكثير من الناخبين، وخصوصاً المسنون والأميون وغير الملمين بالمهارات الحاسوبية، صعوبة كبيرة في استخدام الإنترنت.
- هناك خطر الغش والأخطاء التي تحدث في البرنامج من دون ضمانات لوجود بطاقات اقتراع ورقية من أجل إعادة فرز الأصوات.
- التكاليف قبل مباشرة تشغيل النظام سوف تكون كبيرة.
- سيترتب على لجنة الانتخابات الأسترالية الاستمرار في تقديم تسهيلات التصويت التقليدي لأولئك الأشخاص الذين لا يمكنهم الوصول إلى الإنترنت.

ومع ذلك، فقد كان الناخبون الأستراليون في أستراليا قادرون على استخدام صناديق الاقتراع الإلكترونية في التصويت لانتخابات المجلس التشريعي لإقليم العاصمة الأسترالية. وفي عامي ٢٠٠١ و٢٠٠٤، كان التصويت الإلكتروني متاحاً في أربعة مراكز التصويت قبل الاقتراع على مدى فترة ما بين أسبوعين وثلاثة أسابيع، وفي ثمانية مراكز في يوم الاقتراع نفسه (انظر الموقع الإلكتروني <http://www.elections.act.gov.au/Elecvote.html>).

٤- بعض التحديات الأمنية للتصويت الإلكتروني عن بعد والحلول الممكنة لها

قبل إدخال التصويت الإلكتروني عن بعد، فإنه لا بد من مواجهة عدد من التحديات الأمنية. ويعطي الجدول ١٠-١ فكرة أولية عن أهم هذه العوامل. ومع ذلك، فإن لدى كل بلد شروطاً قانونية مختلفة، وبُنى تكنولوجيا أساسية مختلفة في مدى تنوعها وتوافرها. وينبغي أخذ هذه الحقائق أيضاً بعين الاعتبار.

الجدول ١٠-١: التحديات الأمنية للتصويت الإلكتروني عن بعد

التحديات	الحلول الممكنة
تحديد واضح بدون أي غموض ضرورة تحديد وتفويض المشارك في التصويت أو الانتخاب بوضوح	• شفرة فردية للدخول إلى النظام • بيان تاريخ ومكان الميلاد من أجل التفويض ومنع التحايل المنظم • استخدام التوقيع الرقمي • أي بيانات شخصية أخرى قد تكون مطلوبة
أصالة خوادم التصويت الإلكتروني ضرورة ضمان المواطنين لتوصيل أصواتهم إلى أجهزة الخوادم الرسمية	• يجب أن تكون شهادة أصالة الجهاز الخادم قابلة للتدقيق من قبل المواطنين (مراقبة البصمة) • يمكن بيان الصلاحية أيضاً عن طريق شفرة إجابة أو رمز (صورة) يمكن التحقق منها، مثلاً على بطاقة اقتراع مرسلة إلى الناخب بالبريد
تصويت مميز وموحد يحق لكل مواطن الإدلاء بصوت واحد. كما يجب منع الإدلاء بصوتين أو أكثر.	• فور الإدلاء بصوت متقدم (بريدي أو إلكتروني)، فإنه يمكن التأشير على اسم الناخب في السجل الانتخابي الإلكتروني • السمات الواضحة دون أي لبس في بطاقة الاقتراع (مثلاً، أي عبث بالمجال الممغنط أو الختم الذي يغطي رموز هوية الشخصية للفرد) قد تدل على احتمال أن المواطن قد أدلى بصوته من قبل.
حماية سرية التصويت/حماية الخصوصية يجب أن تبقى نية المواطنين في التصويت سرية، ولا يجوز مشاهدتها أو الإطلاع عليها من قبل أي طرف ثالث	• تخزين منفصل ومستقل للبيانات الشخصية والتصويت • خلط عشوائي للأصوات في صندوق الاقتراع الإلكتروني، بحيث يستحيل معرفة كيفية تصويت شخص ما، من خلال مقارنة تسلسل طرح الأصوات وإشارات الوقت في السجل الانتخابي الإلكتروني
هجمات القرصنة على: (أ) أجهزة التصويت (الحواسيب الشخصية، إلخ): احتمال الاعتراض وتحويل الأصوات، مثلاً بواسطة "فيروسات خيول طروادة" (أضعف نقطة في أي نظام تصويت) (ب) عملية التصويت من العميل إلى الجهاز الخادم: عرضة لاحتمال اعتراضها وتحويل الأصوات (مثلاً، هجوم شخص في الوسط، قرصنة خادم اسم المجال) (ت) منصة الجهاز الخادم المركزي (قلب نظام التصويت الإلكتروني) مثلاً، هجمة رفض الخدمة	• وقاية الجدار الناري • التصويت الشفري • مسوحات الفيروسات • ترميز الصوت • التحقق من قبل الناخب: إرسال الصوت في صيغة صورة وليس معلومات نصية • في حوار المعاملة، ينبغي اختبار جميع الحزم من ناحية المجموع (رمز البيانات التفصيلية) للتأكد من دقتها • أجهزة خوادم زائدة متكررة • التعاون مع مزودي الخدمة الرئيسيين
القوى القاهرة العواصف الرعدية، الزلازل، هجمات الإرهابيين، إلخ	• توزيع أجهزة الخوادم المتعددة في أماكن مختلفة • وضعها في غرف محصنة أمنياً بدرجة عالية (ضبط الدخول، وقاية من الحريق، إمدادات الطاقة في حالات الطوارئ)

• إمكانية التتبع وإعادة العد • يجب إعادة عد الأصوات الإلكترونية في حالة الطعن فيها	• يحصل الناخب على إيصال عند الإدلاء بصوته • توفيق سجل مسار التدقيق للأصوات التقليدية والإلكترونية من قبل الموظفين العموميين والمسؤولين المعنيين • تخزين منفصل ومستقل (على قرص مضغوط) للأصوات الإلكترونية وملفات السجلات (مرمزة)
• الثقة • يجب أن يكون النظام ومكوناته موضع ثقة تامة. وينبغي أن يتمكن الخبراء الخارجيون من المراجعة والتدقيق في شفرات المصدر.	• تدريب المسؤولين • استخدام برامج مفتوحة المصدر (نظام التشغيل) • الإفصاح عن التطبيقات ذات الملكية

0- وسائل دعم أخرى من خلال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات

هناك أيضاً طرق مختصرة أخرى يمكن فيها استخدام الوسائل الإلكترونية، ومن بينها شبكة الإنترنت، لتسهيل عملية التصويت من الخارج. وتتراوح هذه السلسلة من توفير المعلومات إلى تسهيل خطوات عملية التصويت، بدون الانتقال لمسافة بعيدة للسماح للناخبين للإدلاء بأصواتهم. ويعمل هذا الباب على تسليط الضوء على بعض الأمثلة.

أستراليا

يمكن للناخبين الأستراليين في الخارج القيام بعدة أشياء مختلفة عن طريق الفاكس، مثل: التسجيل للتصويت؛ طلب التسجيل كناخب مؤهل خارج البلاد؛ التسجيل كزوج أو زوجة أو ابن أو ابنة لناخب مؤهل للتصويت في الخارج، أو كناخب جوال؛ أو طلب السماح للتصويت عن طريق البريد.

نيوزيلندا

يمكن للناخبين النيوزيلنديين في الخارج تحميل وسحب أوراق الاقتراع، والتصاريح والوثائق الداعمة من الإنترنت، قبل يوم الانتخابات بمدة ثلاثة أسابيع. ومع ذلك، فإنه لا يمكنهم إعادة إرجاع بطاقات الاقتراع أو التصويت إلكترونياً أو التصويت عن طريق البريد الإلكتروني، كما يؤكد على ذلك الموقع الإلكتروني لانتخابات نيوزيلندا: http://www.elections.org.nz/voting/how_>vote_overseas.html.

ويسمح للناخبين في الخارج فقط بتنزيل وسحب بطاقات الاقتراع بطريقة إلكترونية. كما يمكن إعادة أوراق الاقتراع بعد الانتهاء من تعبئتها عن طريق الفاكس أو بالبريد العادي. ولا يسمح إلا للناخبين من الخارج فقط أن يرسلوا بالفاكس أوراق الاقتراع الخاصة بهم؛ وإذا جرى إرسال ورقة الاقتراع بالفاكس من داخل نيوزيلندا، فإن الصوت المدلى به، يعتبر باطلاً ولاغياً، ولا يُحتسب.

سنغافورة

تتيح سنغافورة للناخبين في الخارج الفرصة لتعبئة استمارة التسجيل على الإنترنت. ومع ذلك، فإنه لا يجوز إرسال النموذج المستكمل عن طريق الإنترنت، ولكن لا بد من طباعتها، وتوقيعها وإرسالها إلى وزارة الانتخابات أو أي مركز تسجيل في الخارج بواسطة البريد المسجل. ويتم تعيين الناخبين المسجلين في قوائم التصويت في الخارج للانتخاب في أحد مراكز الاقتراع في الخارج (التي تقع ضمن مفوضيات سنغافورة العليا، أو في السفارات أو القنصليات السنغافورية). وإذا كان الناخب لا يتذكر أي محطة اقتراح مقررة لتصويته فيها، فإن بإمكانه معرفة ذلك عن طريق الموقع الإلكتروني: <http://www.elections.gov.sg/overseasvoting.htm>.

٦- الخلاصة

يتضح أن الناخبين في الخارج بمثابة مجموعة استقطاب للتركيز، الذي هو موضع اهتمام خاص بالنسبة للبلدان التي تنظر في إدخال التصويت الإلكتروني بصورة عامة. وفي نفس الوقت، فإنهم يعتبرون بمثابة مجموعة مستهدفة، يمكن أن يكون من الصعب إدراجها في عملية التصويت الإلكتروني لأسباب عملية. وفي بلدان أخرى، فإنها ترى أن ثمة حاجة للتصويت الإلكتروني لناخبها في الخارج، ولكنها لا ترى أن هناك حاجة للإسراع في إدخال التصويت الإلكتروني للناخبين في داخل الوطن. وعلى كل، فإنه لا يوجد هناك اتجاه واضح نحو الأخذ بالتصويت الإلكتروني عن بعد، ولا حتى في الدول التي اتخذت الخطوات الأولى للتحرك نحو ذلك الاتجاه.

إستونيا: المزيد من خيارات التصويت الخارجي

إب مانتن

أعادت جمهورية إستونيا تأسيس استقلالها في ٢٠ آب/أغسطس عام ١٩٩١ على أساس من الاستمرارية القانونية لكيان الدولة فيها. والهيئة التشريعية التي تتاط السلطة العليا للدولة فيها هو البرلمان الذي ينتخب على أساس التمثيل النسبي. وقد تم إجراء أول انتخابات ديمقراطية وحرّة، بالكامل، في انتخابات المجلس الوطني التشريعي والانتخابات الرئاسية في ٢٠ أيلول/سبتمبر عام ١٩٩٢.

ووفقاً للدستور، فإن كل مواطن بلغ من العمر ١٨ عاماً، له الحق في التصويت. ويجوز تقييد المشاركة في التصويت للمواطنين الفاقدين للأهلية القانونية، أو المدانين بأحكام من قبل المحكمة، أو من يخضعون لفترات عقوبة بالسجن في المؤسسات العقابية. وفي الانتخابات التشريعية، فإن كل مواطن إستوني له الحق في التصويت، وبلغ من العمر ٢١ عاماً، له الحق في الترشح للانتخابات (الفقرات ٥٦-٥٨ و ٦٠ من الدستور).

ويجري انتخاب البرلمان في انتخابات حرة وعامة وموحدة ومباشرة على أساس مبدأ التناسبية.

أحقية الناخبين في الخارج

منذ استعادتها لاستقلالها، فقد تم منح مواطني إستونيا ممن يملكون تأشيرات إقامة في الخارج، الحق في التصويت في الانتخابات التشريعية والاستفتاءات. ومع ذلك، فإن التصويت الخارجي لا يُسمح به في الانتخابات لمجالس الحكم المحلي. وقد جرت ممارسة التصويت الخارجي للمرة الأولى خلال الاستفتاء على الدستور في حزيران/يونيو عام ١٩٩٢.

وفي الانتخابات التشريعية، فإن الناخبين الذين يقيمون في الخارج بصورة دائمة، فإنه يحق لهم التصويت في الدائرة الانتخابية في داخل إستونيا حيث كانوا هم أنفسهم، أو أبائهم أو أجدادهم يقيمون، فيها آخر مرة بشكل دائم. وأما المواطنون الذين يقيمون في الخارج بصورة مؤقتة، فإنهم يصوتون في الدائرة الانتخابية التي تم إدراجهم فيها في السجل الانتخابي، وفقاً لمكان إقامتهم (الفقرات ٥٠ و ٥٤ من قانون الانتخاب النيابي عام ٢٠٠٢). وبالنسبة للناخبين في الخارج، سواء المقيمين منهم بشكل دائم أو مؤقت، يحق لهم اختيار التصويت إما في بعثة أجنبية بصورة شخصية، أو عن طريق البريد.

تنظيم التصويت الخارجي

تعكف البعثات الدبلوماسية الإستونية في الخارج على تنظيم التصويت الخارجي. ويتعين على رئيس كل بعثة دبلوماسية تعيين أحد المسؤولين الذين يعملون لديه لتنظيم عملية التصويت. ويتم تنسيق عمل هؤلاء المسؤولين من قبل وزارة الشؤون الخارجية، التي تعتبر هي أيضاً مسؤولة عن أنشطة التدريب وتوريد مواد التصويت مثل السجلات الانتخابية، وأوراق الاقتراع والمغلقات.

ومنذ أواخر فترة التسعينيات من القرن الماضي، ومع تزايد حجم السفر والهجرة، أصبح التصويت الخارجي أكثر أهمية. وقد طرأت هناك تغييرات كبيرة على القانون الانتخابي بشأن التصويت الخارجي في عام ١٩٩٨. وحيث أن إستونيا بلد صغير، فإنه ليس لديه العديد من البعثات الدبلوماسية (كان لديه ٣٥ بعثة وقت انتخابات عام ٢٠٠٤). وفي الانتخابات التي جرت في وقت سابق، كان العديد من الإستونيين غير قادرين على التصويت في الخارج، خاصة إذا كانوا يعيشون على مسافة بعيدة عن مقر البعثة الدبلوماسية. وللتغلب على تلك المشكلة، فقد تم إدخال إجراء التصويت بالبريد في عام ١٩٩٩، كما ظل خيار التصويت الشخصي في البعثات الدبلوماسية قائماً.

ومنذ عام ١٩٩٩، فإن المواطنين الذين يقيمون في الخارج بصورة مؤقتة، كانوا أيضاً قادرين على التصويت في الخارج، سواء في البعثات الدبلوماسية الإستونية أو بواسطة البريد. ووفقاً لقوانين الانتخابات المعدلة، فإن الناخبين المقيمين بشكل دائم في الخارج، والذين لم يدلوا بأصواتهم في انتخابات بلد الإقامة، كان لهم حق الخيار بالتصويت في انتخابات إستونيا.

ولضمان مبدأ شخص واحد وصوت واحد، فإن التصويت الخارجي يقام في وقت مبكر. ويجري في البعثات الدبلوماسية تنظيم التصويت على مدار يومين، على الأقل، في الفترة ما بين ١٥ يوماً و ١٠ أيام قبل يوم الانتخابات. ويجب تسليم جميع أوراق التصويت والاقتراع الخارجي من قبل اللجنة الوطنية للانتخابات في موعد لا يتجاوز اليوم الرابع قبل يوم الانتخابات. وتقوم اللجنة الوطنية للانتخابات بفرز بطاقات الاقتراع، وتسليمها إلى الدائرة الانتخابية المخصصة للناخب. ويتم التأكد من الحق في التصويت مرة أخرى في الدائرة الانتخابية للناخب، لضمان عدم تمكين أي شخص من التصويت أكثر من مرة. ويتم فرز الأصوات في يوم الانتخابات نفسه.

ولتحسين عملية التحقق من أهلية الناخبين، فإنه يجري تسجيل كل الناخبين، بما فيهم أولئك الذين يعيشون في الخارج بصورة دائمة، في السجل السكاني المركزي. وقبل بداية فترة التصويت الخارجي، ترسل قوائم الناخبين إلى البعثات الدبلوماسية. ويجوز في حالات معينة تعديل هذه القوائم من قبل البعثات الدبلوماسية.

ولضمان سرية الاقتراع، فإن بطاقات الاقتراع ترسل داخل مظروفين. ويكون الطرف الداخلي مجهولاً، بينما يُظهر الغلاف الخارجي اسم الناخب ورقم الدائرة الانتخابية. وعندما يتم التحقق من أهلية الناخب بمطابقة السجلات الانتخابية، تتم إزالة الغلاف الخارجي، ويتم طرح ورقة الاقتراع في المغلف الداخلي المجهول في صندوق الاقتراع.

وفي التصويت بالبريد، يقوم الناخب بتقديم طلب إلى البعثة الدبلوماسية الإستونية في البلد الذي يقيم فيه. وإذا لم تكن هناك بعثة إستونية في بلد إقامة الناخب، فإن الناخب يقدم الطلب إلى أقرب بعثة متوفرة. ويجب أن يتم ذلك في موعد لا يتجاوز ٤٥ يوماً قبل يوم الانتخابات. وفي موعد لا يتجاوز ٣٥ يوماً قبل يوم الانتخابات، ترسل البعثة الدبلوماسية إلى الناخب ورقة الاقتراع، وقائمة المرشحين، ومغلفي بريد اثنين. ويقوم الناخب بتعبئة ورقة الاقتراع ويضعها داخل الظرفين المرسلين له. ويكتب الناخب على الظرف الخارجي اسمه ورقم الدائرة الانتخابية التي ينتمي إليها. وعلى الناخب المقيم في الخارج مؤقتاً، أن يشير أيضاً إلى عنوانه في إستونيا. ويقوم الناخب بإعادة المغلف

إلى البعثة الدبلوماسية المختصة، وتعمل البعثة المعنية بتجميع كل بطاقات الاقتراع، وتحيلها إلى لجنة الانتخابات الوطنية (الفقرات ٥٠-٥٢ من قانون انتخاب مجلس النواب لعام ٢٠٠٢).

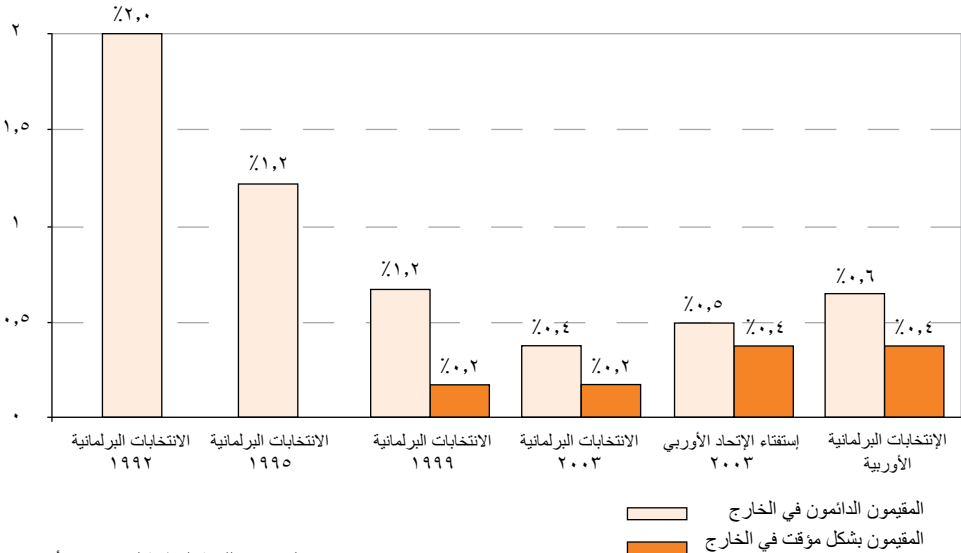
اتجاهات الإقبال على التصويت

أدت الحرب العالمية الثانية والأحداث المتصلة بها إلى تشتت الإستونيين؛ ما أدى إلى انتشارهم في جميع أنحاء العالم. وبعد نيل الاستقلال، حصل مواطنو إستونيا السابقون وأحفادهم الذين يعيشون في الخارج على الحق في الجنسية الإستونية تلقائياً، وكثير من هؤلاء الناس حصلوا على المواطنة من ذاك القليل. وقد شكل هؤلاء الغالبية العظمى من الناخبين الذين يعيشون في الخارج بشكل دائم. وفي الوقت الحالي، هناك نحو ١٦٠,٠٠٠ إستوني (ما يعادل ١٤٪ من مجموع السكان الإستونيين) يقيمون في خارج البلاد (Kulu ١٩٩٧). ولكن عدد الناخبين في الخارج كان أقل من ذلك بكثير. وفي انتخابات عام ٢٠٠٤، ووفقاً لسجلات تعداد السكان، كان حوالي ١٥,٠٠٠ إستوني من المقيمين في الخارج بشكل دائم لهم الحق في التصويت من الخارج.

وفي الانتخابات التشريعية الأولى، في عامي ١٩٩٢ و ١٩٩٥، كان التصويت الخارجي موضع تقدير وترحيب كبيرين لدى جلّ المواطنين الإستونيين الذين يعيشون في الخارج بشكل دائم، وربما كان ذلك لأن تلك الانتخابات كانت المرة الأولى، منذ سنوات عديدة، التي تتاح فيها لهم فرصة المشاركة في الحياة السياسية في إستونيا المستقلة حديثاً. ومع ذلك، توالى انخفاض عدد المشاركين في الانتخابات من المقيمين في الخارج بشكل مضطرد (على الرغم من زيادة حصة الناخبين المقيمين في الخارج بصورة دائمة، مقارنة مع بقية السكان المشاركين في الانتخابات الأخيرة). وكان الاستثناء لهذا الاتجاه العام في الاستفتاء الذي جرى على الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي، في عام ٢٠٠٣، عندما كان مجمل نسبة الإقبال مرتفعاً نسبياً، كما زادت نسبة الإقبال عليها من جانب الناخبين الذين يعيشون بشكل دائم في الخارج أيضاً.

معدلات التصويت من الخارج في إستونيا

نسبة المصوتين في الخارج مقارنة مع العدد الكلي للمشاركين في الانتخابات



وفي المقابل، فإن نسبة الإقبال من المواطنين المقيمين في الخارج بصورة مؤقتة قد ارتفعت خلال الفترة بين الأعوام ١٩٩٩-٢٠٠٣.

وبشكل استثنائي، كانت نسبة الإقبال في إستونيا على الانتخابات للبرلمان الأوروبي عام ٢٠٠٤ منخفضة جداً، كما كان الحال في كثير من بلدان الاتحاد الأوروبي الأخرى.

إقبال الناخبين الإستونيين على التصويت الخارجي، ١٩٩٢-٢٠٠٤

النسبة المئوية للناخبين من الخارج من بين جميع الناخبين المشاركين

التصويت الإلكتروني والتصويت الخارجي

في عام ٢٠٠٢، تم وضع الأساس التشريعي للتصويت الإلكتروني. وقد عمل على تغطية التصويت الإلكتروني كل من قانون الانتخاب النيابي، وقانون انتخاب المجالس الحكومية المحلية، وقانون الاستفتاءات، وقانون انتخاب البرلمان الأوروبي على السواء. وكان الهدف الرئيسي من التصويت الإلكتروني منح الناخبين خياراً إضافياً للإدلاء بأصواتهم، وبالتالي تحقيق زيادة المشاركة. وكان يُسمح للمواطنين بالتصويت عبر الإنترنت باستخدام التوقيع الرقمي وبطاقات الهوية "الذكية" لأغراض تحديد هوية الناخب. وقد تم إجراء أول تجربتين في التصويت الإلكتروني في عامي ٢٠٠٤ و ٢٠٠٥ خلال الاستفتاءات والانتخابات المحلية. وفي شهر آذار/مارس عام ٢٠٠٧، ولدى القيام بأول انتخاب وطني عن طريق الإنترنت في العالم، كان التصويت الإلكتروني متاحاً للناخبين الإستونيين في الخارج، وفي داخل إستونيا أيضاً. (انظر لجنة الانتخابات الوطنية، مشروع التصويت الإلكتروني).

ولكن ظل هناك قلق، حيث أن المقيمين بشكل دائم في الخارج في حاجة إلى نوع جديد من الوثائق، وهي بطاقة الهوية، وذلك من أجل التصويت بصورة إلكترونية. وتعتبر بطاقة الهوية وثيقة محلية إلزامية للتعريف على الشخصية، ولكن لم يتقدم الكثير من المواطنين المقيمين في الخارج بطلب الحصول على بطاقة الهوية. ومن جهة أخرى، بالنسبة للناخبين المتواجدين في الخارج بصورة مؤقتة، فإن عملية التصويت تصبح سهلة حتى التصويت في الانتخابات المحلية (والتي كان من غير المتوقع تنظيمها في الخارج من قبل البعثات الدبلوماسية).

وفي حالة نجاح التصويت الإلكتروني، واعتياد الناس على هذه الطريقة في التصويت، فإنها قد تؤثر على التصويت الخارجي. ويعتبر التصويت الشخصي في البعثات الدبلوماسية في الدول الأجنبية والتصويت بالبريد من أعلى نماذج التصويت. وعليه، فإن من المرتقب في المستقبل إعادة النظر لاستبدال بعض إجراءات الاقتراع الورقية ببطاقات الاقتراع الإلكترونية، وخاصة فيما يتعلق بالتصويت الخارجي.

سويسرا: التصويت الخارجي في دولة اتحادية ذات ديمقراطية مباشرة

ناديا براون

تشتهر سويسرا بعقافة الديمقراطية المباشرة فيها والهيكل الاتحادي المتميز لها. ويحق لجميع المواطنين السويسريين الذين تزيد أعمارهم عن ١٨ عاماً، ما عدا الفاقدين للأهلية بسبب مرض عقلي أو إعاقة ذهنية (المادة ١٣٦، البند ١ من الدستور الاتحادي) المشاركة في انتخابات المجلس الوطني (وهو المجلس الرئيسي للبرلمان الاتحادي) من خلال التصويت أو الترشح للانتخابات. كما يمكنهم أيضاً التصويت في الاقتراحات والاستفتاءات الشعبية (المادة ١٣٦، البند ٢ من الدستور الاتحادي). ويعتبر الاستفتاء إلزامياً بشأن جميع التعديلات التي تدخل على الدستور ولعضوية بعض المنظمات الدولية (المادة ١٤٠ من الدستور الاتحادي). وبالإضافة إلى ذلك، فإن للناخبين الحق في المبادرة والاستفتاء، بمعنى أنه يحق لأي فرد منهم أن يطلب إجراء تصويت شعبي من خلال جمع العدد المطلوب من التوقيعات اللازمة (المواد ١٣٨ و ١٣٩ و ١٤١). وفي الوقت الحاضر، فإن الناخبين السويسريين يتوجهون عادة إلى صناديق الاقتراع في عطلة نهاية الأسبوع. وفي كثير من الأماكن، ووفقاً للأنظمة المحلية القائمة هناك، فإن بإمكانهم طرح الأصوات عبر البريد، حيث يقوم الناخب بتعبئة ورقة الاقتراع الخاصة به قبل نهاية الأسبوع وطرحها من أي مكان خارج مركز الاقتراع، بإرسالها عن طريق البريد العادي. وليست هناك أية شروط مسبقة للتصويت البريدي، فكل ناخب يختار بكل حرية إما أن يدلي بصوته عن طريق صندوق البريد، أو يتوجه إلى مركز الانتخاب ويدلي هناك بصوته في صندوق الاقتراع في اليوم المقرر للانتخاب.

وسويسرا دولة اتحادية تتكون من ٢٦ كانتوناً ونحو ثلاث آلاف بلدية محلي. وتعد هناك في كل سنة ما لا يقل عن أربعة انتخابات شهيرة على المستوى الوطني أو الإقليمي أو المحلي. وتعتبر مناسبات عطل نهاية الأسبوع الأربع للانتخابات، وما تشهده من اجتماعات وتحركات ومناقشات مكثفة حول القضايا السياسية التي يتم طرحها للتصويت، من أبرز السمات المميزة للتقاليد السويسرية السياسية والانتخابية.

الخلفية التاريخية (المستوى الوطني)

سمح للناخبين السويسريين المقيمين في الخارج بممارسة حقوقهم السياسية منذ عام ١٩٧٧. وفي البداية، فإنه لم يكن يسمح للسويسريين بالإدلاء بأصواتهم إلا في داخل الأراضي السويسرية، حيث كان الناخب مضطراً للسفر إلى سويسرا لمجرد غرض التصويت. وينبغي النظر إلى هذا الشرط من زاوية طريقة ممارسة المجلس الاتحادي (الحكومة) فيما يتعلق بالسلوك المرتبط بالمسائل السياسية لدى الأجانب المقيمين في داخل سويسرا، حيث لم يكن يسمح للأجانب بالتصويت في الانتخابات

الوطنية أو الاستفتاءات الخاصة ببلدانهم الأصلية، بينما هم متواجدون داخل الأراضي السويسرية، بسبب القضايا المنسوبة لمسألة السيادة السويسرية. وفي ظل هذا الواقع، فإن سويسرا قد تتوقع المعاملة بالمثل، حيث لن تسمح أي دولة أخرى، بتمكين المواطنين السويسريين في الخارج من الإدلاء بأصواتهم من فوق أراضيها. وفي الواقع، فإن سويسرا لم تطلب، وحتى أنها لو طلبت للسماح بذلك، وتمت الموافقة على طلبها، فإنه سيتعين عليها آنذاك المعاملة بالمثل، ويصبح لزاماً عليها أن تمنح حقوقاً مماثلة للأجانب المقيمين في سويسرا. ومع ذلك، فإنه في عام ١٩٨٩، قرر المجلس الاتحادي (الحكومة) تغيير تلك الممارسة التي كان يتبعها في الماضي. ومنذ ذلك الحين، فقد تم السماح للأجانب للمشاركة في الانتخابات والاستفتاءات الخاصة ببلدانهم من الأراضي السويسرية. وفي نفس الوقت، جرى تقديم التصويت بالبريد للناخبين السويسريين من الخارج.

ويمكن للسويسريين إجراء التصويت بالبريد من أي مكان في العالم، حيث لا توجد على ذلك أية قيود على الإطلاق، باستثناء الخدمات البريدية البطيئة في بعض البلدان.

حقوق تصويت المواطنين السويسريين المقيمين بصفة دائمة أو مؤقتة في الخارج (المستوى الوطني)

يمكن للمواطنين السويسريين المقيمين بصورة دائمة أو بصفة مؤقتة في الخارج ممن لهم الحق في التصويت المشاركة في الاستفتاءات والانتخابات التي تجرى على المستوى الوطني، كما يستطيعون منح توقيعاتهم على المبادرات والاستفتاءات المطروحة (المادة ٣، البند ١ من القانون الاتحادي بشأن الحقوق السياسية للمواطنين السويسريين المقيمين أو المتواجدين في الخارج). وبالإضافة إلى حقهم في التصويت في انتخابات المجلس الوطني (حق «التصويت الفعلي»)، فإن لهم أيضاً الحق في الترشح في نفس الانتخابات للمجلس الوطني، والمجلس الاتحادي أو المحكمة الاتحادية. ومع ذلك، فإنه قد يحق لهم المشاركة في الانتخابات لمجلس الولايات (الغرفة العليا، أي مجلس الشيوخ، في البرلمان الفيدرالي)، إذا كان قانون الكانتون الذي يتبعونه يقضي بحق التصويت للمواطنين السويسريين المقيمين أو المتواجدين في الخارج.

وفي النظام الفيدرالي السويسري، فإن هؤلاء المواطنين المقيمين بصورة دائمة أو المتواجدين مؤقتاً في الخارج لا يشكلون دائرة انتخابية واضحة؛ وبدلاً من ذلك، فإن عليهم اختيار إحدى البلديات المحلية لتعتبر «بلدية تصويت» خاصة بهم. وقد يكون ذلك في البلدية التي ولدوا فيها، أو التي كانوا مقيمين فيها سابقاً (المادة ٥، البند ١ من القانون الاتحادي بشأن الحقوق السياسية للمواطنين السويسريين المقيمين أو المتواجدين في الخارج). ويتعين على المغتربين المؤهلين الذين يرغبون في ممارسة حقوقهم السياسية إخطار المكتب الانتخابي المحلي في بلدية التصويت المختارة من قبلهم، عن المكان الذي يرغبون للتصويت فيه. كما يجب تجديد الإخطار كل أربع سنوات (المادة ٥ أ) من مواد القانون الاتحادي بشأن الحقوق السياسية للمواطنين السويسريين المقيمين أو المتواجدين في الخارج). ويستطيع كل سويسري مؤهل ومقيم أو متواجد مؤقتاً في الخارج أن يدلي بصوته، إما شخصياً في بلدية الاقتراع في سويسرا (طبقاً لنفس القواعد المقررة للناخبين السويسريين المقيمين في داخل سويسرا) أو عن طريق البريد (المادة ١ من القانون الاتحادي بشأن الحقوق السياسية للمواطنين السويسريين المقيمين أو المتواجدين في الخارج).

وهذان هما الخياران الاثنان المتاحان حالياً للسويسريين في الخارج. ولا ينص القانون على السماح بالتصويت في الممثلات الدبلوماسية السويسرية في الخارج.

وعكفت سويسرا لاحقاً على دراسة تقديم التصويت الإلكتروني من الخارج. وفي حال تم إقراره وتقديمه للمواطنين السويسريين في داخل سويسرا، فإن الخطوة التالية تتمثل في جعله متاحاً لتصويت الناخبين من الخارج أيضاً. وحتى تاريخه كان هناك بعض الأحكام المتوافرة التي تسمح فقط بتجربة

اختبار التصويت الإلكتروني على الناخبين السويسريين في الخارج (المادة ١ من القانون الاتحادي بشأن الحقوق السياسية للمواطنين السويسريين المقيمين أو المتواجدين في الخارج) (انظر أيضاً الفصل العاشر).

حقوق تصويت المواطنين السويسريين المقيمين بصفة دائمة أو مؤقتة في الخارج (مستوى الكانتونات)

بسبب الهيكل الاتحادي القائم في سويسرا، فإن حقوق التصويت على مستوى الكانتونات قد تختلف عن حقوق التصويت على المستوى الوطني. وعلى الصعيد الوطني، فإن الناخبين السويسريين يمارسون نفس الحقوق السياسية كأى ناخبين سويسريين آخرين في داخل سويسرا، ولكن الصورة تختلف على مستوى الكانتونات. ويسمح ١١ كانتوناً فقط من أصل ٢٦ كانتوناً (اعتباراً من ١ تشرين الأول/أكتوبر عام ٢٠٠٤ تشمل هذه كانتونات: بازل-لاند، وبيرن، وفريبورغ، وجنيف، وغراوبوندن، وجورا، ونوشاتيل، وشفيتس، وسولوتورن، وتيتشينو وزوريخ) للناخبين في الخارج المسجلين في الكانتون الخاص بهم من هذه الكانتونات الأحد عشر بممارسة الحقوق السياسية للناخب على مستوى الكانتون. ومع ذلك، فإن عدد الكانتونات التي تسمح بالتصويت الخارجي ينمو ويزداد ببطء، ولكن بثبات. وفي العادة، فإن الأسباب من وراء إدخال التصويت الخارجي تنقسم بطابع سياسي صرف. وإذا كان هناك حزب سياسي يعتقد أن الناخبين في الخارج سوف يدعمون سياسة حزبه، فإن الحزب سيقف مؤيداً لإدخال التصويت الخارجي في الكانتون المعني.

بعض الأرقام

في نهاية عام ٢٠٠٦ كان هناك نحو ٦٤٥,٠١٠ مواطن سويسري مقيم في الخارج، وكان من بينهم حوالي ٤٩٤,٨٠٢ مواطن مؤهل للتصويت (أي أنهم كانوا في سن ١٨ عاماً أو أكثر، ولم يتم استبعادهم بسبب مرض عقلي). وفي نهاية شهر كانون الأول/ديسمبر عام ٢٠٠٦، تم إدخال حوالي ١٠٧,٦٠٠ مواطن في السجل الانتخابي البلدي السويسري، وكان يحق لهم بالتالي التصويت. ويمثل هؤلاء الناخبين البالغ عددهم حوالي ١٠٧,٦٠٠ نحو ٢,٢٪ من جميع الناخبين السويسريين (ويبلغ مجمل عددهم الكلي نحو ٤,٩ مليون نسمة، وذلك حتى نهاية شهر تشرين الثاني/نوفمبر عام ٢٠٠٦).

تكاليف التصويت الخارجي

لا توجد بيانات محددة بصورة متاحة حالياً عن تكاليف التصويت الخارجي. ومع ذلك، فإن من الممكن إجراء تقدير تقريبي للتكاليف الإضافية المترتبة على التصويت الخارجي بالمقارنة مع التصويت في داخل سويسرا. وعلى اعتبار أن هناك نحو ١١٠,٠٠٠ ناخب في الخارج، ونحو ٨٠٪ منهم يعيشون في أوروبا، فإنه يمكن تقدير التكاليف الإضافية للتصويت الخارجي على النحو التالي.

الجدول- ١: تكاليف الاقتراع الخارجي في سويسرا

بند الإنفاق	التكلفة لكل ناخب بالفرنك السويسري	عدد الناخبين	المجموع بالفرنك السويسري	المجموع باليورو
التكاليف البريدية داخل أوروبا (بريد ممتاز، ١٠١ - ٢٥٠ غم)	٦,٥٠	٨٨٠٠٠	٥٧٢٠٠٠	٣٨١٣٠٠
التكاليف البريدية خارج أوروبا (بريد ممتاز، ١٠١ - ٢٥٠ غم)	٨,٨٠	٢٢٠٠٠	١٩٣٦٠٠	١٢٩٠٠٠
تكاليف الموظفين (التغليف والشحن الباكر للمواد)	٢,٠٠		٢٢٠٠٠٠	١٤٦٧٠٠
المجموع		١١٠٠٠٠	٩٨٥٦٠٠	٦٥٧٠٠٠

السلوك الانتخابي للمواطنين السويسريين المقيمين في الخارج بصورة دائمة أو مؤقتة

كشفت دراسة استقصائية أجريت في عام ٢٠٠٣ من قبل منظمة السويسريين في الخارج وسويسنفو التابعة لإذاعة سويسرا العالمية (انظر GfS Forschungsinstitut June ٢٠٠٣) أن المواطنين السويسريين المقيمين في الخارج يمتازون بسلوك انتخابي متميز للغاية، ويتشكل هذا السلوك بمعزل عن آرائهم السياسية من القيم التي يعتنقونها مثل حداثة المنظر، والعالمية، والانفتاح على التغير، والتسامح تجاه الأجانب، والاعتقاد في السوق الحرة.

تمثيل السويسريين المقيمين في الخارج داخل البرلمان

في انتخابات المجلس الوطني بتاريخ ١٩ تشرين الأول/أكتوبر عام ٢٠٠٣، تقدم حزب الشعب السويسري في كانتون زيوريخ بقائمة بأسماء مرشحين للناخبين السويسريين المقيمين في الخارج (القائمة ٢١: حزب الشعب السويسري واتحاد السويسريين في الخارج). وحتى الآن، فإنه لم يتم انتخاب أي مرشح من الخارج في البرلمان الاتحادي. ويمكن السبب من وراء ذلك في حقيقة أن الطاقة الانتخابية السويسرية في الخارج مشتتة ومبعثرة. ونظراً لأنها لا تشكل دائرة انتخابية خاصة بهم، فإنه يتم توزيع أصواتهم لتنتشت وتضيع بين الكانتونات الستة والعشرين. ومع ذلك، فإن الانتخاب الذي جرى في ربيع عام ٢٠٠٤ للملحق العسكري السويسري في ستوكهولم، بيت إيبيرلي، لعضوية برلمان كانتون سانت غال، يدلّ على أن من الممكن انتخاب مواطنين سويسريين من المقيمين في الخارج.

التصويت الخارجي: مسح عالمي من ٢١٤ دولة وإقليم *

☐	بلدان بها أحكام للتصويت الخارجي	☐	بلدان في مرحلة انتقالية
☐	بلدان ليس بها أحكام للتصويت الخارجي	☐	بلدان ليس بها أحكام للانتخابات المباشرة

	الدولة أو الإقليم	نوع الانتخاب	طريقة التصويت	أول سنة يتم فيها تطبيق التصويت الخارجي	ملاحظات / تعقيبات
١	الاتحاد الروسي	تشريعية، رئاسية، ما دون الوطني، استفتاءات	شخصياً	غير متوفرة	
٢	إثيوبيا	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
٣	أذربيجان	تشريعية	شخصياً	٢٠٠٠	
٤	الأرجنتين	رئاسية، تشريعية	شخصياً	١٩٩٣	
٥	الأردن	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
٦	أرمينيا	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي	لا ينطبق	جرى إلغاء التصويت الخارجي في عام ٢٠٠٧.
٧	أروبا	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
٨	إريتريا	البلد في مرحلة تحول	البلد في مرحلة تحول		سمح بالتصويت الخارجي في الاستفتاء على الاستقلال عام ١٩٩٣. استفتاء إعلان الاستقلال الإريتري رقم ١٩٩٢/٢٢.

* يعود تاريخ هذا المسح إلى أيار/مايو 2007

الدولة أو الإقليم	نوع الانتخاب	طريقة التصويت	أول سنة يتم فيها تطبيق التصويت الخارجي	ملاحظات / تعقيبات
٩ إسبانيا	تشريعية، دون الوطنية، استفتاءات	مختلطة (شخصياً، بالبريد)	١٩٨٥	
١٠ أستراليا	تشريعية	مختلطة، (شخصياً، بالبريد، بالفاكس)	١٩٩٢	
١١ إستونيا	تشريعية، استفتاءات	مختلطة (شخصياً، بالبريد، إلكترونياً)	١٩٩٢	
١٢ إسرائيل	رئاسية، تشريعية	شخصياً	غير متوفرة	
١٣ أفغانستان	رئاسية	شخصي	٢٠٠٤	تم تطبيقه لانتخابات مجلس اللويا جيرغا والمجلس الأعلى الدستوري في عامي ٢٠٠٢ و ٢٠٠٣، وبعدها في الانتخابات الرئاسية عام ٢٠٠٤، ولكن لم ينفذ في الانتخابات التشريعية في عام ٢٠٠٥.
١٤ الإكوادور	رئاسية	شخصياً	٢٠٠٦	
١٥ ألبانيا	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
١٦ ألمانيا	تشريعية	بالبريد	١٩٨٥	
١٧ الإمارات العربية المتحدة	لا توجد تشريعات لانتخابات مباشرة	لا توجد تشريعات لانتخابات مباشرة		
١٨ أنتيغوا وباربودا	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
١٩ أندورا	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
٢٠ إندونيسيا	رئاسية، تشريعية	مختلطة (بالبريد، بالوكالة)	١٩٥٥	
٢١ أنغولا	تشريعية	شخصياً	لا ينطبق	التصويت الخارجي لم يطبق بعد، ويحتاج لقرار من هيئة الإدارة الانتخابية، يتفق ضمن أشياء على أن الظروف والأوضاع المادية قد تمت تلبيتها. وعند حدوث ذلك، فإن الناخبين في الخارج سوف يشكلون دائرة انتخابية واحدة، وسوف ينتخبون ثلاثة نواب.

التصويت من الخارج

الدولة أو الإقليم	نوع الانتخاب	طريقة التصويت	أول سنة يتم فيها تطبيق التصويت الخارجي	ملاحظات / تعقيبات
٢٢ أنغويلا	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
٢٣ أوروغواي	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
٢٤ أوزبكستان	رئاسية، تشريعية، استفتاءات	شخصياً	١٩٩٤	
٢٥ أوغندا	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
٢٦ أوكرانيا	رئاسية، تشريعية، استفتاءات	شخصياً	١٩٩٤	
٢٧ أيرلندا	رئاسية، تشريعية، دون الوطنية، استفتاءات	بالبريد	١٩٩٢	
٢٨ آيسلندا	رئاسية، تشريعية، دون الوطنية	شخصياً	١٩٤٩	
٢٩ إيطاليا	تشريعية، استفتاءات	شخصياً	٢٠٠٣	
٣٠ بابوا غينيا الجديدة	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
٣١ باراغواي	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
٣٢ باكستان	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
٣٣ بالاو	تشريعية، وطنية، استفتاءات	شخصياً، بالبريد	١٩٨١	
٣٤ البرازيل	رئاسية	شخصياً	١٩٨٩	
٣٥ بربادوس	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		

الدولة أو الإقليم	نوع الانتخاب	طريقة التصويت	أول سنة يتم فيها تطبيق التصويت الخارجي	ملاحظات / تعقيبات
٣٦ البرتغال	رئاسية، تشريعية، استفتاءات	مختلطة (شخصياً، بالبريد)	١٩٧٦	
٣٧ بروناي دار السلام	لا تشريعات لانتخابات مباشرة	لا تشريعات لانتخابات مباشرة		
٣٨ بلجيكا	تشريعية	مختلط، (شخصياً، بالبريد، بالوكالة)	١٩٩٩	
٣٩ بلغاريا	رئاسية، تشريعية	شخصياً	١٩٩٠	
٤٠ بنغلاديش	تشريعية	بالبريد	غير متوفر	
٤١ بنما	رئاسية	بالبريد		إن قرار الكونغرس البنمي في عام ٢٠٠٦، وقرار لاحق من قبل المحكمة الانتخابية في عام ٢٠٠٧ من شأنهما السماح بالتصويت الخارجي.
٤٢ بنين	رئاسية	مختلط، (شخصياً، بالوكالة)	غير متوفر	
٤٣ بوتان	لا تشريعات لانتخابات مباشرة	لا تشريعات لانتخابات مباشرة		
٤٤ بوتسوانا	تشريعية	شخصياً	١٩٩٧	
٤٥ بوركينا فاسو	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
٤٦ بورما ^١	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
٤٧ بوروندي	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
٤٨ البوسنة والهرسك	رئاسية، تشريعية، ودون الوطنية	بالبريد	١٩٩٦	
٤٩ بولندا	رئاسية، تشريعية، استفتاءات	شخصياً	١٩٩٠	

الدولة أو الإقليم	نوع الانتخاب	طريقة التصويت	أول سنة يتم فيها تطبيق التصويت الخارجي	ملاحظات / تعقيبات
٥٠ بوليفيا	رئاسية	غير مقرر بعد	غير متوفر	غير مطبق بعد. تم تمرير قانون لشروط التصويت الخارجي من قبل المجلس التشريعي الأول في ٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥. وتجري حالياً مناقشته في المجلس النيابي الأعلى.
٥١ بيرو	رئاسية، تشريعية، استفتاءات	شخصياً	١٩٨٠	
٥٢ بيلاروس	رئاسية، تشريعية، دون الوطنية	بالبريد	١٩٩٤	
٥٣ بيليز	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
٥٤ تايلاند	تشريعية	مختلطة (شخصياً، بالبريد)	٢٠٠٠	
٥٥ تايوان	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
٥٦ تركمانستان	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
٥٧ تركيا	تشريعية	شخصياً	غير متوفرة	
٥٨ تشاد	رئاسية	مختلط (شخصياً، بالوكالة)	٢٠٠١	
٥٩ تشيلي	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		تجري مناقشة اقتراح تشريعي، وتمت الموافقة عليه من قبل إحدى اللجان في الدائرة القانونية في ٤ تشرين الأول/أكتوبر في لجنة حقوق الإنسان، والجنسية والمواطنة. ومن المقترح تطبيق التصويت الخارجي للانتخابات الرئاسية والاستفتاءات في الانتخابات الرئاسية المقبلة في عام ٢٠١٠.
٦٠ توغو	رئاسية، تشريعية، الوطنية، استفتاءات	بالوكالة	غير متوفرة	
٦١ توفالو	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		

الدولة أو الإقليم	نوع الانتخاب	طريقة التصويت	أول سنة يتم فيها تطبيق التصويت الخارجي	ملاحظات / تعقيبات
٦٢ توكيلاو	البلد في مرحلة انتقالية	البلد في مرحلة انتقالية		تم استخدام التصويت الخارجي في استفتاء عام ٢٠٠٦ في يوم الاستقلال.
٦٣ تونس	رئاسية	شخصياً	٢٠٠٤	
٦٤ تونغغا	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
٦٥ تيمور الشرقية	انظر الملاحظات	انظر الملاحظات		تم استخدام التصويت الخارجي في استفتاء عام ١٩٩٩ فقط.
٦٦ جامايكا	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
٦٧ جبل طارق	تشريعية	بالبريد	غير متوفرة	
٦٨ الجزائر	رئاسية، تشريعية، دون الوطنية، الاستفتاءات	مختلطة (شخصياً وبالوكالة)	١٩٧٦	تم تنفيذها في استفتاء عام ١٩٧٦، وفي الانتخابات التشريعية عام ١٩٧٧.
٦٩ جزر الأنتيل الهولندية	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
٧٠ جزر البهاما	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
٧١ الجزر العذراء البريطانية	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
٧٢ جزر القمر	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		هناك مشروع قانون لإصلاح الانتخابات مطروح أمام الكونغرس، وتنص المادة ٤ منه على إمكانية توفير التصويت في الاستفتاءات من الخارج.
٧٣ جزر المالديف	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
٧٤ جزر برمودا	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
٧٥ جزر بيتكيرن	تشريعية	شخصياً	٢٠٠١	
٧٦ جزر ترينيداد وتوباغو	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		

	الدولة أو الإقليم	نوع الانتخاب	طريقة التصويت	أول سنة يتم فيها تطبيق التصويت الخارجي	ملاحظات / تعقيبات
٧٧	جزر توركس وكايكوس	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
٧٨	جزر سليمان	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
٧٩	جزر سيشيل	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
٨٠	جزر فوكلاند	تشريعية، دون الوطنية	بالبريد	غير متوفرة	
٨١	جزر فيجي	تشريعية	بالبريد	غير متوفرة	
٨٢	جزر كايمان	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
٨٣	جزر كوك	تشريعية واستفتاءات	مختلط (شخصياً، بالبريد)	١٩٨١	تم إلغاء المقعد المخصص للناخبين من الخارج في عام ٢٠٠٤.
٨٤	جزر مارشال	تشريعية	بالبريد	غير متوفرة	
٨٥	جزيرة مان	تشريعية، دون الوطنية	بالبريد	١٩٧٦	
٨٦	جمهورية كوريا	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		كانت المناقشات دائمة حول إمكانية إدخال التصويت الخارجي.
٨٧	جمهورية أفريقيا الوسطى	رئاسية	شخصياً	غير متوفر	
٨٨	جمهورية التشيك	تشريعية	شخصياً	٢٠٠٢	
٨٩	جمهورية الدومينيكان	رئاسية	شخصياً	٢٠٠٤	تم تشريع القانون في عام ١٩٩٧. والمناقشات جارية حول كيفية حصول الناخبين من خارج جمهورية الدومينيكان على بطاقة الهوية/بطاقة التصويت.
٩٠	الجمهورية العربية السورية	رئاسية، تشريعية	شخصياً	غير متوفرة	

الدولة أو الإقليم	نوع الانتخاب	طريقة التصويت	أول سنة يتم فيها تطبيق التصويت الخارجي	ملاحظات / تعقيبات
٩١ جمهورية الكونغو الديمقراطية (كينشاسا)	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
٩٢ جمهورية إيران الإسلامية	رئاسية، استفتاءات، دون الوطنية	شخصياً	١٩٨٠	
٩٣ جمهورية تنزانيا	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
٩٤ جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
٩٥ جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية	تشريعية	شخصياً	٢٠٠٦	
٩٦ جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
٩٧ جمهورية مولدوفا	رئاسية، تشريعية، استفتاءات	شخصياً	١٩٩٣	
٩٨ جنوب أفريقيا	تشريعية	شخصياً	١٩٩٤	
٩٩ جورجيا	رئاسية، تشريعية	شخصياً	١٩٩٥	
١٠٠ جيبوتي	رئاسية، تشريعية	شخصياً	غير متوفرة	
١٠١ جبرزي	تشريعية	بالبريد	غير متوفرة	
١٠٢ الدنمارك	تشريعية، دون الوطنية، استفتاءات	بالبريد	١٩٨٠	
١٠٣ دومينيكا	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
١٠٤ الرأس الأخضر	رئاسية، تشريعية	شخصياً	١٩٩١	

الدولة أو الإقليم	نوع الانتخاب	طريقة التصويت	أول سنة يتم فيها تطبيق التصويت الخارجي	ملاحظات / تعقيبات
١٠٥ رواندا	رئاسية، تشريعية، استفتاءات	شخصياً	٢٠٠٣	
١٠٦ رومانيا	رئاسية، تشريعية	شخصياً	١٩٩٠	
١٠٧ زامبيا	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
١٠٨ زمبابوي	تشريعية	بالبريد	١٩٨٠	
١٠٩ ساحل العاج	رئاسية	شخصياً	١٩٩٥	
١١٠ ساموا	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
١١١ سان مارينو	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
١١٢ سانت فنسينت والغرينادينز	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
١١٣ سانت كيتس ونيفيس	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
١١٤ سانت لوسيا	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
١١٥ سانت هيلينا	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
١١٦ ساو تومي وبرينسيبي	رئاسية، تشريعية،	شخصياً	غير متوفرة	
١١٧ سريلانكا	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
١١٨ السلفادور	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
١١٩ سلوفاكيا	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي	لا تنطبق	

الدولة أو الإقليم	نوع الانتخاب	طريقة التصويت	أول سنة يتم فيها تطبيق التصويت الخارجي	ملاحظات / تعقيبات
١٢٠ سلوفينيا	رئاسية، تشريعية، استفتاءات	مختلطة (شخصياً، بالبريد)	١٩٩٢	
١٢١ سنغافورة	رئاسية، تشريعية	شخصياً	٢٠٠٦	
١٢٢ السنغال	رئاسية، تشريعية	شخصياً	١٩٩٣	
١٢٣ سوازيلاند	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
١٢٤ السودان	رئاسية، استفتاءات	شخصياً	١٩٨٦	
١٢٥ سورينام	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
١٢٦ السويد	رئاسية، استفتاءات	مختلطة (شخصياً، بالبريد، بالوكالة)	١٩٦٨	
١٢٧ سويسرا	تشريعية، دون الوطنية، استفتاءات	شخصياً	١٩٧٧	
١٢٨ سيراليون	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		يحق للناخبين التسجيل، على ألا يكون ذلك من بلد آخر.
١٢٩ صربيا	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
١٣٠ الصومال	انتقالية	انتقالية		
١٣١ الصين	لا توجد قوانين للتصويت الخارجي	لا توجد قوانين للتصويت الخارجي		
١٣٢ طاجيكستان	رئاسية، تشريعية، استفتاءات	بالبريد	١٩٩٤	
١٣٣ العراق	تشريعية	شخصياً	٢٠٠٤	
١٣٤ عمان	تشريعية	لا ينطبق	غير متوفرة	
١٣٥ الغابون	رئاسية، استفتاءات	مختلط (شخصياً، بالوكالة)	غير متوفرة	

الدولة أو الإقليم	نوع الانتخاب	طريقة التصويت	أول سنة يتم فيها تطبيق التصويت الخارجي	ملاحظات / تعقيبات
١٣٦ غامبيا	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
١٣٧ غانا	رئاسية، تشريعية	شخصياً	٢٠٠٨	
١٣٨ غرينادا	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
١٣٩ غواتيمالا	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
١٤٠ غيرنزي	تشريعية	بالبريد	غير متوفرة	
١٤١ غيانا	تشريعية	شخصياً	١٩٩٣	
١٤٢ غينيا	رئاسية، تشريعية	مختلط (شخصياً، بالوكالة)	١٩٩٣	
١٤٣ غينيا الاستوائية	رئاسية، تشريعية	شخصياً	غير متوفرة	
١٤٤ غينيا-بيساو	تشريعية	شخصياً	غير متوفرة	
١٤٥ فانواتو	تشريعية، دون الوطنية	بالوكالة	١٩٨٠	
١٤٦ فرنسا	رئاسية، استفتاءات (١٢ مقعداً في مجلس الشيوخ)	مختلطة (شخصياً، بالوكالة)	١٩٧٦	تم تنفيذ التصويت الخارجي لأول مرة عام ١٩٢٤ بشأن المسؤولين الفرنسيين المشرفين على أراضي حوض نهر الراين المحتلة. وكان التصويت بالبريد.
١٤٧ الفلبين	رئاسية، تشريعية	مختلطة (شخصياً، بالبريد)	٢٠٠٤	
١٤٨ فلسطين	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
١٤٩ فنزويلا	رئاسية	شخصياً	١٩٩٨	ينطبق التصويت الخارجي على الاستفتاءات في جولة الإعادة للانتخابات الرئاسية.
١٥٠ فنلندا	رئاسية، تشريعية، دون الوطنية	شخصياً	١٩٥٨	
١٥١ فييتنام	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		

الدولة أو الإقليم	نوع الانتخاب	طريقة التصويت	أول سنة يتم فيها تطبيق التصويت الخارجي	ملاحظات / تعقيبات
١٥٢ قبرص	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
١٥٣ قبرص (الشمال)	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
١٥٤ قطر	لا توجد تشريعات لانتخابات مباشرة	لا توجد تشريعات لانتخابات مباشرة		
١٥٥ فيرغيزستان	رئاسية، استفتاءات	شخصياً	٢٠٠٠	
١٥٦ كازاخستان	رئاسية، تشريعية، دون الوطنية	شخصياً	١٩٩٤	
١٥٧ الكامبيرون	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
١٥٨ الكرسي الرسولي (دولة الفاتيكان)	لا توجد تشريعات لانتخابات مباشرة	لا توجد تشريعات لانتخابات مباشرة		
١٥٩ كرواتيا	رئاسية، تشريعية	شخصياً	١٩٩٢	
١٦٠ كمبوديا	انظر الملاحظات	انظر الملاحظات		إجراء خاص في الانتخابات للجمعية التأسيسية عام ١٩٩٣.
١٦١ كندا	تشريعية، استفتاءات	بالبريد	١٩٤٤	
١٦٢ كوبا	لا توجد قوانين للتصويت الخارجي	لا توجد قوانين للتصويت الخارجي		

الدولة أو الإقليم	نوع الانتخاب	طريقة التصويت	أول سنة يتم فيها تطبيق التصويت الخارجي	ملاحظات / تعقيبات
١٦٣ كوستاريكا	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		تم تسليم مشروع القانون الانتخابي إلى الكونغرس. وتشير الخطوط العريضة للقانون إلى احتمال إدخال التصويت الخارجي. كما تم تسليم مجلس النواب مسودة لفصل عن التصويت الخارجي في أيار/مايو ٢٠٠٦ بهدف إضافته إلى القانون الانتخابي. ويشير الفصل المقترح إلى أن المواطنين في الخارج يمكنهم التصويت للانتخابات الرئاسية والتشريعية في المكاتب الدبلوماسية، ويكون التصويت شخصياً. وإذا تمت الموافقة على مشروع التصويت الخارجي، فإنه كان مقرراً أن يجري تنفيذه في الانتخابات الوطنية عام ٢٠١٠.
١٦٤ كولومبيا	رئاسية، تشريعية	شخصياً	١٩٦٢	في الانتخابات الرئاسية الأخيرة (شهر آذار/مارس عام ٢٠٠٦)، شارك الكولومبيون في الخارج أيضاً في الانتخابات التمهيدية لمرشحي الرئاسة من الحزبين السياسيين، الحزب الليبرالي، والقطب الديمقراطي البديل.
١٦٥ الكونغو (برازافيل)	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
١٦٦ الكويت	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
١٦٧ كيريباتي	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
١٦٨ كينيا	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
١٦٩ لاوس	تشريعية، استفتاءات	مختلطة (شخصياً، بالبريد)	١٩٩٢	
١٧٠ لبنان	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
١٧١ لوكسمبورغ	تشريعية	بالبريد	١٩٨٤	
١٧٢ ليبيا	لا توجد تشريعات لانتخابات مباشرة	لا توجد تشريعات لانتخابات مباشرة		

الدولة أو الإقليم	نوع الانتخاب	طريقة التصويت	أول سنة يتم فيها تطبيق التصويت الخارجي	ملاحظات / تعقيبات
١٧٣ ليبيريا	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
١٧٤ ليتوانيا	رئاسية، استفتاءات	مختلطة (شخصياً، بالبريد)	١٩٩٢	
١٧٥ ليختنشتاين	تشريعية، دون الوطنية، استفتاءات	بالبريد	٢٠٠٤	
١٧٦ ليسوتو	تشريعية	بالبريد	غير متوفرة	
١٧٧ مالطا	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
١٧٨ مالي	رئاسية، استفتاءات	مختلطة (شخصياً، بريدي)	١٩٩٢	
١٧٩ ماليزيا	تشريعية، دون الوطنية	بالبريد	غير متوفرة	
١٨٠ المجر	تشريعية، استفتاءات	شخصياً	٢٠٠٤	
١٨١ مدغشقر	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
١٨٢ مصر	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		المناقشات جارية على قدم وساق نحو إمكانية إدخال التصويت الخارجي.
١٨٣ المغرب	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
١٨٤ المكسيك	رئاسية	بالبريد	٢٠٠٦	
١٨٥ ملاوي	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
١٨٦ مملكة البحرين	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
١٨٧ المملكة العربية السعودية	لا توجد تشريعات لانتخابات مباشرة	لا توجد تشريعات لانتخابات مباشرة		

التصويت من الخارج

الدولة أو الإقليم	نوع الانتخاب	طريقة التصويت	أول سنة يتم فيها تطبيق التصويت الخارجي	ملاحظات / تعقيبات
١٨٨ المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية	تشريعية	مختلطة (بالبريد، وبالوكالة)	١٩١٨	
١٨٩ منغوليا	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
١٩٠ موريتانيا	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
١٩١ موريشيوس	تشريعية، دون الوطنية	بالوكالة	غير متوفرة	
١٩٢ موزمبيق	رئاسية، تشريعية	شخصياً	٢٠٠٤	
١٩٣ موناكو	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي	٢٠٠٧	
١٩٤ مونتسرات	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
١٩٥ مونتينيغرو	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
١٩٦ ناميبيا	رئاسية، تشريعية	شخصياً	١٩٩٤	
١٩٧ ناورو	تشريعية	بالوكالة	٢٠٠٤	
١٩٨ النرويج	تشريعية، دون الوطنية	بالبريد	١٩٢١	
١٩٩ النمسا	رئاسية، تشريعية، استفتاءات	بالبريد	١٩٩٠	
٢٠٠ نيبال	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
٢٠١ النيجر	رئاسية، استفتاءات	شخصياً	غير متوفرة	

الدولة أو الإقليم	نوع الانتخاب	طريقة التصويت	أول سنة يتم فيها تطبيق التصويت الخارجي	ملاحظات / تعقيبات
٢٠٢ نيجيريا	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		كانت المناقشات جارية حول احتمال تقديم التصويت الخارجي.
٢٠٣ نيكاراغوا	رئاسية، تشريعية	غير متوفرة، من المرجح أنها شخصياً	غير متوفرة	هناك قانون، ولكن بتعين أن تقرر الإدارة الانتخابية قبل ستة أشهر من الانتخابات أن التصويت الخارجي سيجري. وهذا لم يحدث حتى تاريخه.
٢٠٤ نيوزيلندا	تشريعية، دون الوطنية، استفتاءات	مختلطة (شخصياً، بالبريد، بالفاكس)	١٩٩٧	
٢٠٥ نيوي	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
٢٠٦ هايتي	لا يوجد تصويت خارجي	لا يوجد تصويت خارجي		
٢٠٧ الهند	تشريعية	مختلطة (بالبريد، بالوكالة)	٢٠٠٤	
٢٠٨ هندوراس	رئاسية	شخصياً	٢٠٠١	
٢٠٩ هولندا	تشريعية	مختلطة (شخصياً، بالبريد، إلكترونياً)	١٩٨٩	
٢١٠ الولايات المتحدة الأمريكية	رئاسية، تشريعية، دون الوطنية، استفتاءات	بالبريد	١٩٤٢	يتفاوت أسلوب التصويت في الولايات المتحدة بين ولاية وأخرى، حيث أن عمليات التصويت الخارجي تدار بشكل رئيسي من قبل الولاية نفسها.
٢١١ ولايات ميكرونيزيا الاتحادية	تشريعية، دون الوطنية	مختلطة (شخصياً، بالبريد)	غير متوفرة	
٢١٢ اليابان	تشريعية	مختلطة (شخصياً، بالبريد)	٢٠٠٢	
٢١٣ اليمن	رئاسية، استفتاءات	شخصياً	غير متوفرة	
٢١٤ اليونان	تشريعية	لم يطبق بعد	غير متوفرة	

قائمة المصطلحات

يوضح هذا المسرد تعريف استخدام بعض الكلمات أو العبارات الواردة ضمن هذا الدليل. وقد يكون لبعض الكلمات تعريفات محددة في إطار التشريعات والأنظمة في بلد معين (لاحظ بشكل خاص في هذا السياق مفهوم عبارات: جنسية/مواطنة، مهاجر، جنس، مقيم).

تصويت مسبق (Advance voting) - فرصة تعطى للناخبين للإدلاء بأصواتهم قبل يوم الانتخابات. وهناك العديد من الطرق المتنوعة التي يمكن من خلالها القيام بذلك، بما في ذلك التصويت بالبريد والتصويت في مراكز اقتراع محددة.

طالب لجوء (Asylum seeker) - الشخص الذي يقدم طلباً للجوء، أو للاعتراف به بصفته لاجئ، لدى دولة هو من غير مواطنيها، ويظل طلبه معلقاً، ويدّعي خشية الاضطهاد إذا عاد إلى وطنه.

التصويت الحضور (Attendance voting) - انظر التصويت الشخصي.

ترسيم الحدود (Boundary delimitation) - العملية التي يتم من خلالها تقسيم بلد، أو منطقة سلطة محلية، أو منطقة خاضعة لمؤسسة فوق وطنية، إلى دوائر انتخابية.

حملة انتخابية (Campaign) - نشاط سياسي، بما في ذلك الاجتماعات، والمسيرات، والخطابات، والمظاهرات، والاستعراضات، والفعاليات الأخرى، واستخدام وسائل الإعلام، بهدف إعلام الناخبين عن برنامج مرشح معين أو حزب سياسي، وحشد التأييد لهم.

مواطنة/جنسية (Citizenship) - حالة كون الشخص مواطناً لبلد ما، يرافقها مجموعة من الحقوق والالتزامات المحددة عادة في الدستور أو قانون أساسي أو عضوي. وتختلف متطلبات الحصول على الجنسية، وقد يشمل أن يكون الشخص مولوداً في نفس البلد، ويكون أحد الوالدين أو كلاهما من ذلك البلد، أو التجنس.

قائمة مغلقة (Closed list) - شكل من أشكال قائمة التمثيل النسبي التي يتم فيها قصر اختيار الناخبين للتصويت على حزب ما أو تجمع سياسي، ولا يمكنهم الإعراب عن تفضيل ما لصالح أي مرشح ضمن قائمة حزبية ما. (انظر أيضاً القائمة المفتوحة).

سجل طائفي (Communal roll) - سجل للناخبين يكون فيه التأهل للتسجيل حسب معايير محددة مثل الدين، أو اللغة، أو العرق، أو الجنس. وقد يتم إدخال جميع الناخبين الذين تتوافر فيهم المعايير في سجل الطائفة بصورة تلقائية، أو قد يكون كل ناخب قادراً على اختيار إدخاله أو عدم إدخاله في السجل. ويستخدم هذا السجل لانتخاب ممثلين للمجموعة أو الطائفة المحددة حسب المعايير الموضوعية من الدوائر الانتخابية المحددة لذلك الغرض.

شتات (Diaspora) - سكان بلد ما ممن هاجروا للخارج، وظلوا محتفظين بروابط هوية قوية مع الوطن الأم.

بعثة دبلوماسية (Diplomatic mission) - هيئة تمثيلية رسمية لدولة ما لدى دولة أخرى معترف بها وفقاً لاتفاقية فيينا، مثل سفارة أو مفوضية عليا أو قنصلية.

تصويت عن بعد (Distance voting) - انظر التصويت عن بعد (Remote voting).

تصويت إلكتروني (E-voting) - صيغة مختصرة لعبارة التصويت الإلكتروني (electronic voting). وهو أي طريقة تصويت باستخدام الوسائل الإلكترونية. ومن الأمثلة على ذلك طرح الصوت من خلال شبكة الإنترنت، أو بواسطة مساعد رقمي شخصي، أو هاتف أرضي ثابت أو هاتف محمول، أو جهاز تلفاز رقمي.

ناخب (Elector) - الشخص المؤهل والمسجل على السواء للتصويت في انتخاب ما.

دائرة انتخابية (Electoral district) - إحدى المناطق الجغرافية الناجمة عن إمكانية تقسيم بلد ما، أو سلطة محلية، أو مؤسسة فوق وطنية، لأغراض انتخابية. ويجوز للدائرة الانتخابية انتخاب ممثل واحد أو أكثر لعضوية هيئة منتخبة. انظر دائرة انتخابية تعددية (Multi-member district)، ودائرة انتخابية فردية (Single-member district).

قانون انتخابي (Electoral law) - تشريع أو أكثر يحكم جميع جوانب عملية انتخاب أعضاء المؤسسات السياسية المحددة في الدستور أو الإطار المؤسسي لبلد ما.

الإدارة الانتخابية (Electoral management body) - المنظمة المكلفة بموجب القانون الانتخابي بتولي مسؤولية إجراء الانتخابات. وتتألف الإدارة الانتخابية في معظم البلدان، إما من هيئة مستقلة يتم تعيينها لهذا الغرض، أو من قسم من إحدى الدوائر الحكومية المحددة.

سجل انتخابي (Electoral register) - قائمة بالأشخاص المسجلين كأشخاص مؤهلين للتصويت.

لوائح انتخابية (Electoral regulations) - القواعد المتفرعة من التشريعات الرئيسية، والتي يتم وضعها في كثير من الأحيان من قبل الإدارة الانتخابية، بموجب الصلاحيات المخولة لها في القانون الانتخابي الذي ينظم جوانب تنظيم وإدارة الانتخابات.

نظام انتخابي (Electoral system) - ذلك الجزء من القانون الانتخابي واللوائح التي تحدد كيفية انتخاب الأحزاب والمرشحين لعضوية هيئة تمثيلية. وأهم ثلاثة مكونات رئيسية للنظام الانتخابي هي الصيغة الانتخابية، وبنية ورقة الاقتراع، وحجم الدائرة الانتخابية.

جمهور الناخبين (Electorate) - قد يكون لهذه العبارة معنى واحد، أو معنيان متميزان: (أ) مجموع الناخبين المسجلين في قوائم التصويت في دائرة انتخابية؛ (ب) مرادف لعبارة دائرة انتخابية مستخدمة في الغالب في بعض البلدان الناطقة باللغة الانجليزية. انظر الدائرة الانتخابية.

تصويت إلكتروني (Electronic voting) - انظر التصويت الإلكتروني (e-voting).

قيود الأحقية (Entitlement restrictions) - الأحكام الواردة في القانون الانتخابي ولوائح البلد التي تنظم المتطلبات العملية للناخب للإدلاء بصوته. وقد تكون القيود من نوعين، قانونية وإدارية.

دوائر خارجية (External districts) - الدوائر الانتخابية التي يتكون الناخبون فيها من ناخبين خارجيين، حيث يتم انتخاب ممثلين من بينهم لشغل المقاعد المحجوزة لتلك الدوائر.

ناخب خارجي (External elector) - ناخب مسجل كمقيم خارج بلد يحمل جنسيتها، أو في حالة كونه غير متواجد في بلد جنسيته.

تصويت خارجي (External voting) - تضمين القانون الانتخابي واللوائح في بلد ما بمجموعة من الأحكام والإجراءات التي تمكن بعض أو كل المواطنين الناخبين في بلد ما، ممن يقيمون بصفة مؤقتة أو دائمة خارج بلادهم من ممارسة حقوقهم في التصويت من خارج أراضي بلدانهم.

تصويت بالفاكس (Fax voting) - آلية تصويت انتخابي يتمكن الناخب بموجبها من تلقي وإعادة مواد وأوراق الاقتراع عن طريق الفاكس.

جيريماندرية (Gerrymandering) - التلاعب المتعمد في حدود دائرة انتخابية، وذلك لغرض الإفادة أو الحرمان من مصلحة أو ميزة سياسية معينة.

بلد مضيف (Host country) - البلد الذي يسمح بإجراء تصويت خارجي على أراضيهِ من قبل ناخبين من بلد آخر.

مهاجر (Immigrant) - الشخص الذي يتم قبوله كمقيم من قبل بلد آخر غير بلد موطنته.

نية العودة (Intention to return) - التزام محدد من شخص يعيش خارج بلد جنسيته في العودة إلى ذلك البلد في غضون مدة محددة، من أجل ضمان منحه بعض الحقوق المحددة.

التصويت الداخلي (Internal voting) - التصويت في داخل البلد الذي يجري الانتخاب.

شخص نازح داخلياً (IDP [Internally displaced person]) - لاجئ ضمن حدود بلده.

قائمة التمثيل النسبي (List PR [List proportional representation]) - نظام انتخابي يقوم فيه كل حزب أو تجمع مشارك بتقديم قائمة مرشحين لدائرة انتخابية، ويصوت الناخبون للحزب، وتحصل الأحزاب على مقاعد بصورة متناسبة مع حصتها الإجمالية من عدد الأصوات. ويتم اختيار المرشحين الفائزين من القوائم. وتشتمل قائمة التمثيل النسبي على قوائم مغلقة وقوائم مفتوحة.

عامل مهاجر (Migrant worker) - شخص يهاجر إلى الخارج لغرض رئيسي يتمثل في الحصول على عمل يدرّ عليه أجراً، ولا تتطلب طبيعة العمل منه مؤهلات عالية، وغالباً ما تكون الهجرة لغرض إرسال تحويلات مالية إلى أهله وذويه في بلد موطنته.

دائرة انتخابية تعددية (Multi-member district) - دائرة انتخابية يتم فيها انتخاب أكثر من ممثل واحد لعضوية مجلس تشريعي أو هيئة منتخبة. انظر أيضاً دائرة انتخابية فردية.

تعدد الجنسية (Multiple citizenship) - اكتساب شخص لجنسية ما، وما يترتب على اكتسابها من حقوق والتزامات، لأكثر من بلد واحد.

تجنس (Naturalization) - حصول مهاجر على جنسية البلد الذي يقيم فيه حالياً.

عدم الإعادة القسرية (Non-refoulement) - ينص المبدأ الوارد في اتفاقية عام ١٩٥١ الخاصة بوضع اللاجئين على أنه «لا يحق لأي دولة متعاقدة طرد أو إعادة لاجئ ما، بأي شكل من الأشكال، إلى حدود الأقاليم التي قد تتعرض حياته أو حريته فيها للخطر، بسبب عرقه أو دينه، أو جنسيته، أو عضويته في فئة اجتماعية معينة، أو آرائه السياسية».

مسؤول مندوب للخدمة في الخارج (Officer on duty abroad) - أي موظف عمومي يقوم بمهام أو واجبات في الخارج، مثل تمثيل حكومته أو أي منظمة إقليمية أو دولية رسمية.

مركز اقتراع رسمي خارجي (Official external polling site) - مقر بعثة دبلوماسية أو أي موقع رسمي آخر لبلد ما يقوم بإجراء انتخابات، داخل بلد آخر، هو البلد المضيف، حيث تمت فيه إقامة مركز الاقتراع.

قائمة مفتوحة (Open list) - شكل من أشكال قوائم التمثيل النسبي، يستطيع الناخبون فيها الإعراب عن تفضيلهم لحزب أو تجمع معين، بالإضافة لاختيار مرشح أو أكثر من مرشح واحد من المدرجين في قائمة الحزب أو التجمع. انظر قائمة مغلقة أيضاً.

تصويت خارج البلاد (Out-of-country voting) - انظر تصويت خارجي.

مقيم في الخارج بصفة دائمة (Permanent resident abroad) - شخص يتخذ لنفسه مقراً دائماً في بلد آخر غير بلد جنسيته، وفقاً لقوانين ذلك البلد الذي تحول للإقامة فيه.

تصويت شخصي (Personal voting) - آلية للتصويت يستطيع بموجبها الناخب الحضور بنفسه شخصياً إلى مركز أو محطة اقتراع للإدلاء بصوته هناك.

نظم التعددية/الأغلبية (Plurality/majority systems) - نظم انتخابية قائمة على مبدأ أن المرشح/المرشحين أو الحزب الذي يحصل على أعلى الأصوات (أي أكثر من غيره)، أو على أغلبية الأصوات (أي بنسبة ٥٠٪ + ١ - أي الأغلبية) يجرى الإعلان عن فوزه. وقد يستخدم هذا النظام دوائر انتخابية فردية، مثل، الفائز الأول، أو الصوت البديل، أو الجولتين؛ أو دوائر انتخابية تعددية يخصص لها أكثر من مقعد انتخابي واحد، مثل، الكتلة، والكتلة الحزبية.

نظم التصويت التفضيلي (Preferential voting systems) - نظم انتخابية يقوم الناخبون فيها بترتيب الأحزاب أو المرشحين على ورقة الاقتراع بالتسلسل الذي يختارونه.

حزب سياسي (Political party) - مجموعة من الأشخاص لديهم أهداف سياسية وآراء متماثلة، نظموا صفوفهم عادة لخوض الانتخابات على أمل الفوز بتشكيل الحكومة.

مركز اقتراع (Polling site) - مكان، مثل مكتب بريد أو مقر بعثة دبلوماسية، يقصده الناخب لممارسة حق التصويت عن بعد للإدلاء بصوته فيه.

محطة اقتراع (Polling station) - مكان مقام لغرض الاقتراع، ويتم ضبطه والرقابة عليه من قبل موظفين من الإدارة الانتخابية.

تصويت بالبريد (Postal voting) - آلية للتصويت يمكن للناخب من خلالها أن يستكمل بطاقة الاقتراع المخصصة له، ويعيدها بالبريد إلى مسؤول معين لإجراء الانتخاب.

تمثيل نسبي (PR [Proportional representation]) - نظام انتخابي يقوم على مبدأ ترجمة واعية لمجمل الأصوات التي يحصل حزب أو تجمع إلى نسبة مقابلة من المقاعد في الهيئة المنتخبة. وعلى سبيل المثال، فإن الحزب الذي يفوز بنسبة ٣٠٪ من الأصوات يتلقى حوالي ٣٠٪ من المقاعد. وتقتضي جميع نظم التمثيل النسبي استخدام دوائر انتخابية متعددة. وهناك نوعان رئيسيان من نظام التمثيل النسبي، وهما قائمة التمثيل النسبي والصوت الواحد المتحول.

تصويت بالوكالة (Proxy voting) - آلية للتصويت يقوم بموجبها ناخب مؤهل رسمياً للتصويت بتعيين شخص آخر للتصويت نيابة عنه.

لاجئ (Refugee) - الشخص الذي يهاجر من منزله وبلده نتيجة لصراعات سياسية، أو دينية، أو عرقية، أو اجتماعية، أو ثقافية، تؤثر عليه مباشرة.

تصويت عن بعد (Remote voting) - آلية للتصويت يستطيع الناخبون بواسطتها الإدلاء بأصواتهم دون أن تشتمل على الحضور إلى محطة اقتراع في يوم أو أيام التصويت. وتشمل أساليب التصويت عن بعد التصويت بالبريد، والتصويت بالفاكس، والتصويت الإلكتروني عن بعد.

تصويت إلكتروني عن بعد (Remote e-voting) - آلية للتصويت يستطيع الناخب من خلالها الإدلاء بصوته بواسطة وسيلة إلكترونية (مثل الهاتف أو الإنترنت) من أي مكان خارج محطة الاقتراع المخصصة له للتصويت فيها.

مقاعد محجوزة (Reserved seats) - عدد المقاعد التي يقررها عامل معياري تحديدي، مثل الدين، أو العرق، أو الجنس، أو اللغة، أو تسجيل خارجي، مطلوب كشرط للترشيح أو الانتخاب. انظر دوائر انتخابية خارجية.

مقيم (Resident) - شخص يعيش بشكل قانوني في بلد ما على أساس طويل الأجل.

عائد (Returnee) - شخص نازح داخلياً أو لاجئ إلى دياره، ولكنه يتطلب استمرار تقديم المساعدة له لفترة من الزمن.

دائرة انتخابية فردية (Single-member district) - دائرة انتخابية يتم فيها انتخاب مرشح واحد فقط لعضوية مجلس تشريعي أو هيئة منتخبة. انظر أيضاً دائرة انتخابية متعددة.

محطة اقتراع خارجية خاصة (Special external polling station) - مكان عام أو خاص يقع داخل بلد مضيف، ويسمح فيه بإنشاء محطة اقتراع لبلد آخر يجري الانتخاب.

المراجع والقراءات الإضافية

الاتفاقات العامة والدولية

الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب (منظمة الوحدة الأفريقية، ١٩٨١، دخل حيز التنفيذ عام ١٩٨٦)

الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان (منظمة الدول الأمريكية، ١٩٦٩، دخلت حيز التنفيذ عام ١٩٧٨)
الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين (منظمة الأمم المتحدة، ٢٨ كانون الثاني/يناير ١٩٥١، دخلت حيز التنفيذ في نيسان/أبريل عام ١٩٥٤) والبروتوكول الخاص بوضع اللاجئين (منظمة الأمم المتحدة، ١٦ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٦، دخل حيز التنفيذ في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٦٧)

الاتفاقية الأوروبية بشأن الوضع القانوني للعمال المهاجرين (مجلس أوروبا، ١٩٧٧، دخلت حيز التنفيذ في أيار/مايو ١٩٨٣)

الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، وثيقة الأمم المتحدة رقم A/RES/٤٥/١٥٨، ١٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٠ (دخلت حيز التنفيذ في تموز/يوليو ٢٠٠٣)

العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وثيقة الأمم المتحدة رقم A/٦٣١٦، ١٦ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٦ (دخلت حيز التنفيذ عام ١٩٧٦)

الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (١٩٤٨)

أدبيات ثانوية

ACE Electoral Knowledge Network 'Focus on E-Voting', <<http://aceproject.org/aceen/focus/e-voting/>>

Alvarez, R. Michael and Hall, Thad E., Point, Click and Vote: The Future of Internet Voting (Washington, DC: Brookings Institution Press, 2004)

Bouchet-Saulnier, Françoise, The Practical Guide to Humanitarian Law, ed. and transl. by Laura Brav (Boulder, Colo., New York, Oxford and Lanham, Md.: Rowman & Littlefield, 2002)

Buchsbaum, Thomas, 'E-Voting: Lessons Learnt from Recent Pilots', Presentation

at the International Conference on Electronic Voting and Electronic Democracy: Present and the Future, Seoul, March 2005, <<http://www.hallym.ac.kr/~icat/e-voting2005/korean/81ppt/buchsbaum.doc>>

Caarls, Susanne, 'Remote e-Voting in the Netherlands', Presentation at the 2nd Vienna Election Seminar, December 2004, <http://www.gv.at/view.php3?f_id=7466&LNG=de&version=>

Calderón Chelius, Leticia (ed.), Votar en la distancia. La extensión de los derechos políticos a migrantes: Experiencias comparadas [Remote voting. The extension of political rights to migrants: comparative experiences] (Mexico: Instituto Mora, 2003)

Carpizo, Jorge and Valadés, Diego, El Voto de los Mexicanos en el Extranjero [External voting for Mexicans], Serie E: Varios, no. 99 (Mexico: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998)

Council of Europe, Committee of Ministers, 'Recommendation on Legal and Operational Standards and Technical Requirements for e-Voting (Adopted by the Committee of Ministers in September 2004)', Rec (2004)11, 2004 and Explanatory Memorandum on Rec (2004)11, 2004, <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=778189&Lang=en>>

Dahl, Robert A., On Democracy (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1998)

Dundas, Carl W., Organising Free and Fair Elections at Cost-Effective Levels (London: Commonwealth Secretariat, June 1993)

Gallagher, Dennis and Schowengerdt, Anna, 'Refugees in Elections: A Separate Peace', Refugee Policy Group, October 1997

Gallagher, Dennis and Schowengerdt, Anna, 'Participation of Refugees in Postconflict Elections', in Krishna Kumar (ed.), Postconflict Elections, Democratization, and International Assistance (Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers, 1998)

Grace, Jeremy, 'Challenging the Norms and Standards of Election Administration', in IFES, Challenging the Norms and Standards of Election Administration, 2007, pp. 35–58, <<http://www.ifes.org/arc-project.html?projectid=electionstandards>>

— 'The Electoral Rights of Conflict Forced Migrants: A Review of Relevant Legal Norms and Instruments', International Organization for Migration, Participatory Elections Project, Discussion Paper no. 1, 2003, <<http://www.geneseo.edu/~iompress/>>

— and Fischer, Jeff, 'Enfranchising Conflict Forced Migrants: Issues, Standards, and Best Practices', Discussion Paper no. 2, International Organization for Migration, Participatory Elections Project, September 2003, <<http://www>.

geneseo.edu/~iompress/Archive/Outputs/Standards_Final.pdf>

Gritzalis, Dimitris A. (ed.), *Secure Electronic Voting* (Boston, Dordrecht and London: Kluwer, 2003)

Hupkes, Sebastiaan, 'Remote E-Voting in the Netherlands', Presentation at the International Conference on Electronic Voting and Electronic Democracy: Present and the Future, Seoul, March 2005, <<http://www.hallym.ac.kr/~icat/e-voting2005/81ppt/Sebastiaan%20Hupkes.doc>>

Independent Commission on Alternative Voting Methods, *Elections in the 21st Century: From Paper Ballot to E-Voting* (London: Electoral Reform Society, January 2002)

International Foundation for Election Systems (IFES) et al. (eds), 'Conferencia Trilateral: Canadá, Estados Unidos, México. Sobre el voto en extranjero' [Trilateral conference: Canada, United States, Mexico. On external voting], Mexico, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1998

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) et al. (eds), 'Seminario Internacional sobre el voto en el extranjero' [International seminar on voting from abroad], Mexico, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1998

International Labour Organization, 'General Study on Migrant Workers', 1999

International Organization for Migration (IOM), 'Current Dynamics of International Labour Organization: Globalization and Regional Integration', 2002

— International Migration Trends, 2005

Jefferson, David, Rubin, Aviel D., Simons, Barbara and Wagner, David, 'A Security Analysis of the Secure Electronic Registration and Voting Experiment (SERVE)', 2004, <<http://www.servesecurityreport.org>>

Kersting, Norbert and Baldersheim, Harald (eds), *Electronic Voting and Democracy: A Comparative Analysis* (New York: Palgrave Macmillan, 2004)

Kilic, Mehmet, 'Das Wahlrecht der Auslandstürken' ['The electoral rights of the Turkish expatriate'], *Zeitschrift für Türkeistudien*, 9 (1996), pp. 207–25

Kumar, Krishna (ed.), *Postconflict Elections, Democratization, and International Assistance* (Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers, 1998)

Navarro Fierro, Carlos, 'El voto en el extranjero' [External voting], in Dieter Nohlen et al. (eds), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* [On the comparative election law of Latin America] (Mexico: Fondo de Cultura Económica, 2007)

Newland, Kathleen, 'Refugee Protection and Assistance', in P. J. Simmons and

Chantal de Jonge Oudraat (eds), *Managing Global Issues: Lessons Learned* (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2001)

Nohlen, Dieter (ed.), *Elections in the Americas: A Data Handbook*, 2 vols (Oxford: Oxford University Press, 2005)

— and Kasapovic, Mirjana, *Wahlsysteme und Systemwechsel in Osteuropa* [Electoral systems and system change in Eastern Europe] (Opladen: Leske & Budrich, 1996)

—, Grotz, Florian and Hartmann, Christof (eds), *Elections in Asia and the Pacific: A Data Handbook*, 2 vols (Oxford: Oxford University Press, 2001)

—, Krennerich, Michael and Thibaut, Bernhard (eds), *Elections in Africa: A Data Handbook* (Oxford: Oxford University Press, 1999)

Pastor, Robert A., 'The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy and Research', *Democratization*, 6/4 (winter 1999)

Pratchett, Lawrence et al., 'The Implementation of Electronic Voting in the UK', *Local Government Association*, London, 2002

Prosser, Alexander and Krimmer, Robert (eds), *Electronic Voting in Europe: Technology, Law, Politics and Society*, *Lecture Notes in Informatics*, P-47 (Bonn: Gesellschaft für Informatik, 2004)

Trechsel, Alexander H. and Mendez, Fernando (eds), *The European Union and e-Voting* (London/New York: Routledge, 2004)

Tumanjong, Emmanuel, 'Fallen Empire', *Africa Today*, November 1999, pp. 41–2

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), *2004 Global Refugee Trends*

بلدان ومراجع منفردة في دراسات الحالة

جميع البلدان

<http://www.aceproject.org>. ACE شبكة المعرفة الانتخابية

أستراليا

Australian Electoral Commission (AEC), 'Can I Vote via the Internet?', <http://www.aec.gov.au/_content/What/enrolment/faq_os.htm>

<<http://www.elections.act.gov.au/Elecvote.html>>

النمسا

Federal Chancellery, 'e-Government in Österreich' [e-Government in Austria], 2003, <http://www.cio.gv.at/service/conferences/graz_2003/e-Gov_Broschuere.pdf>

البوسنة والهرسك

Association of Election Officials of Bosnia and Herzegovina, 'Retrospective on Elections', 2003

Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Refugee Election Steering Group, 'The Relationship between Large-scale Forced Migration and the Electoral Process: The Case of Bosnia and Herzegovina', Vienna, International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), June 1997

بوتسوانا

Independent Electoral Commission (IEC), Report on the General Election (Gaborone: Government Printer, 2004)

— Report on the General Election (Gaborone: Government Printer, 1999)

البرازيل

Regional Electoral Tribunal of the Federal District (TRE-DF), external voting legal resolutions for the 2006 presidential election: the Tribunal approved the implementation of electronic ballot boxes in some countries. Lei 22.155 y Resolução TRE-DF-5989, <http://www.tre-df.gov.br/eleicoes_exterior/legislacao.html>

On voting from abroad, explanation for traditional and electronic ballot boxes, <http://www.tre-df.gov.br/eleicoes2006/arquivos/cartilha_elei06_exterior.pdf>

On Brazilians voting from abroad electronically: USA, Portugal, Italy, etc., <http://www.senado.gov.br/agencia/internacional/es/not_76.aspx>

On the use of electronic ballot boxes by Brazilians residing in Ecuador: HOY-Noticias, <http://www.hoy.com.ec/NoticiaNue.asp?row_id=249295>

On the presidential election results, October 2006: first round (TRE-DF), <http://www.tre-df.gov.br/eleicoes2006/resultados/Comparecimento_abstencao_validos_branco_nulos_Exterior.pdf>, and <<http://www.justicaeleitoral.gov.br/resultado/index.html>>; second round: <<http://www.justicaeleitoral.gov.br/resultado/>>

On Brazilians living abroad, <http://www.tre-df.gov.br/eleicoes_exterior/legislacao.html>

كولومبيا

Ley estatutaria por la que se expide el Código Electoral y se dictan otras disposiciones agosto de 2006: <http://www.cne.gov.co/noticias/BP_30_AGO_2006.htm>

On the results of the 2006 elections, presidential, legislative and primary (Liberal Party and POLO): <<http://www.registraduria.gov.co/reselec2006/0312/index.htm>>;

<<http://www.eluniverso.com/2006/10/03/0001/8/3F03FAE349C649F6B99C23DDF486E8A5.aspx>>;

<<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=21837>>;

<http://www.terra.com.co/elecciones_2006/reportaje/26-05-2006/nota286007.html>;

<<http://www.elnuevodiario.com.ni/2006/05/29/internacionales/20538>>;

<<http://www.colombianosenelexterior.com/index.php?idcategoria=86&ts=d5fe3e800f7aac48ff1a42fa7f1b73ea&PHPSESSID=eca64e2d4253bf19a67713a3dd360a3d>>; and

<http://es.wikipedia.org/wiki/Gustavo_Rojas_Pinilla>

جزر كوك

Commission of Political Review, Report, 1998, Appendix: Draft Constitutional Amendments

Cook Islands News and ABC News, 18 September 2002, cited at <<http://www.angelfire.com/wa3/hri/cook.html>> on 22 March 2005

Crocombe, R. (ed.), Cook Islands Politics: The Inside Story (Auckland: Polynesian Press, 1979)

Ghai, Yash, 'Systems of Government I', in Y. Ghai (ed.), Law, Government and Politics in the Pacific Island States (Suva: University of the South Pacific, Institute of Pacific Studies, 1988), pp. 54–75

Hassall, G., 'Cook Islands', in Dieter Nohlen, Florian Grotz and Christof Hartmann (eds), Elections in Asia and the Pacific: A Data Handbook (Oxford: Oxford University Press, 2001)

Henry, G., The Criminal Convictions of Albert Henry: Political Bribery, Corruption, Deception and Dishonour in the Cook Islands 1978–79 (Auckland: Sovereign Pacific Publishing Company, 2003)

جمهورية الدومينيكان

On IDs and the electoral card: <http://www.ayudatotal.com/servicios_publicos/111206_ayuda_total_documentos.htm>

On new possibilities for the 2008 election: <<http://www.jce.do/app/do/Voto%20en%20el%20Exterior.swf>>

On the results of external voting in 2004: <<http://www.jce.do/stor/boletines/2004/Boletines2004/BExterior.asp>>;

<[http://www.pciudadana.com/Publicaciones/download/01.pe/\(2000\)01.Exp_Regionales_DE.pdf](http://www.pciudadana.com/Publicaciones/download/01.pe/(2000)01.Exp_Regionales_DE.pdf)>;

<http://www.upd.oas.org/lab/MOE/2004/rca_dominicana/report_first_spa.pdf>; and

<<http://www.elnuevodiario.com.do/app/article.aspx?id=40565>>

إستونيا

Kulu, H., 'The Estonian Diaspora', TRAMES: A Journal of the Humanities and Social Sciences, 1/3 (1997)

National Election Committee, 'E-voting Project', <<http://www.vvk.ee/engindex.html>>

— 'E-voting System: Overview', Tallinn, 2005, <<http://www.vvk.ee/elektr/docs/Yldkirjeldus-eng.pdf>>

فرنسا

Internet Rights Forum, 'Recommendation: What is the Future of Electronic Voting in France?', 26 September 2003, <<http://www.foruminternet.org/telechargement/documents/reco-evote-en-20030926.pdf>>

Ministry of Foreign Affairs (Ministère des Affaires Étrangères), 'Election de l'Assemblée des Français de l'étranger, le 18 juin 2006: Votez!' [Elections to the Assembly of French Citizens Abroad, 18 June 2006: vote!], 9 March 2006, <http://www.assemblee-afe.fr/IMG/File/Notice_generale.pdf>

— 'Election au Conseil Supérieur des Français de l'étranger' [Elections to the Council of French Citizens Abroad, results 2003], <<http://www.assemblee-afe.fr/IMG/File/RESULTATS-2003.xls>>

ألمانيا

Schreiber, Wolfgang, 'Novellierung des Bundestagswahlrechts' [The legislative reform of the electoral law to the Bundestag], Neue Juristische Wochenschrift, 25 (1985), pp. 1433–40

هندوراس

On external voting in the 2005 presidential election, 'Hondureños en el extranjero podrán votar' [Hondurans overseas will be able to vote], [no date], <<http://www.terra.com.hn/noticias/elecciones/articulo/html/nac43121.htm>>

On the failure of external voting in 2005, La Prensa, 18 December 2005, <http://www.laprensa.hn.com/pais_notas.php?id04962=2764&t=1134968400>; and El Heraldo, 19 December 2005, <<http://www.elheraldo.hn/nota.php?id=42759&sec=12&fecha=2005-12-19>>

العراق

International Organisation for Migration, Iraq Out-of-Country Voting Program, Final Report, March 31, 2005

Independent Electoral Commission of Iraq (IECI), Final Report to Parliament (English version)

جزر مارشال

Fraenkel, Jon, 'Strategic Registration from Metropolis to Periphery in the Republic of the Marshall Islands', Journal of Pacific History, 37(3), 2002

Ghai, Yash, 'Systems of Government I', in Y. Ghai (ed.), Law, Government and Politics in the Pacific Island States (Suva: University of the South Pacific, Institute of Pacific Studies, 1988), pp. 54–75

Office of Planning and Statistics, 1999 Census of Population and Housing: Final Report (Majuro, 1999)

هولندا

Caarls, Susanne, 'Remote e-Voting in the Netherlands', Presentation at the 2nd Vienna Election Seminar, December 2004, <http://www.gv.at/view.php3?f_id=7466&LNG=de&version=>

Hupkes, Sebastiaan, 'Remote E-Voting in the Netherlands', Presentation at the International Conference on Electronic Voting and Electronic Democracy: Present and the Future, Seoul, March 2005, <<http://www.hallym.ac.kr/~icat/e-voting2005/81ppt/Sebastiaan%20Hupkes.doc>>

نيوزيلندا

Elections New Zealand, <http://www.elections.org.nz/voting/how_vote_overseas.html>

— 'How to Enrol from Overseas', <http://www.elections.org.nz/enrolment/how_to_enrol_overseas.html>

البرتغال

Araújo, A., A revisão Constitucional de 1997 [The constitutional revision of 1997], Coimbra Editora National Electoral Commission (Comissão Nacional de Eleições (CNE), <<http://www.cne.pt>>

Technical Secretariat for Electoral Processes Matters (Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral, STAPE), <<http://www.stape.pt>>

'Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die politischen Rechte der Auslandschweizer vom 3. März 1975' [Message of the Federal Assembly on the Political Rights of Swiss abroad, 3 March 1975], Bundesblatt (BBl) 1975 I 1285ss. The Bundesblatt (the official gazette) is available at <<http://www.admin.ch/ch/d/ff/index.html>> (in French, German and Italian)

'Botschaft über die Revision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte der Auslandschweizer vom 15 August 1990' [Message on the revision of the Federal Law on the Political Rights of Swiss abroad, 15 August 1990], Bundesblatt 1990 III 445ss Bundesblatt 1975 I 1292ss

Bundesblatt 1990 III 448 (change of practice)

Burckhardt, Walther, Schweizerisches Bundesrecht, Frauenfeld 1930–1931 [Public law of the Swiss Confederation], 1/23; 2/388

Federal Law of 19 December 1975 (SR 161.5) on the Political Rights of Swiss Citizens Resident or Staying Abroad, <http://www.admin.ch/ch/d/sr/c161_5.html> (in French, German and Italian)

Federal Chancellery, <<http://www.bk.admin.ch/themen/pore/evoting/00776>>

Federal Chancellery, 'Der Vote électronique in der Pilotphase' [E-voting in the pilot stage], Zwischenbericht, Bern, August 2004 (in German and French), <<http://www.admin.ch/ch/d/egov/ve/dokumente/Zwischenbericht.pdf>>

GfS Forschungsinstitut, Internationale SchweizerInnen [Final report of the study carried out for the Organisation of the Swiss Abroad (ASO) and swissinfo/Swiss Radio International on the voting behaviour of Swiss abroad], Bern, June 2003, <<http://www.aso.ch/pdf/ASO-Bericht%20berdef.pdf>>

Kaufmann, Bruno et al., Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond (Amsterdam: Initiative & Referendum Institute Europe, 2005)

Linder, Wolf, Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies, 2nd edn (New York: St Martin's Press, 1998)

Organisation of the Swiss Abroad (ASO), <<http://www.aso.ch>>

Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), 'Ukraine Presidential Election 31 October,

21 November and 26 December 2004: OSCE/ODIHR Election Observation Mission

Final Report', Warsaw, 11 May 2005, ODIHR.GAL/33/05, <http://www.osce.org/documents/odihr/2005/05/14224_en.pdf>

المملكة المتحدة

British Electoral Commission, 'The Shape of Elections to Come: A Strategic Evaluation of the 2003 Electoral Pilot Schemes', London, 2003, <<http://www.electoralcommission.org.uk/templates/search/document.cfm/8346>>

Royal Borough of Kingston upon Thames (UK), 'Overseas Electors', <http://www.kingston.gov.uk/council_and_democracy/elections/overseas_electors.htm>

'Votes in the Bag', The Economist, 9 April 2005

الولايات المتحدة الأمريكية

US Embassy London, Consular Section, 'Absentee Voting for US Citizens', <http://www.usembassy.org.uk/cons_web/acs/scs/voting.htm>

تكلفة التصويت الخارجي: بعض الأمثلة

تتطوي عمليات التصويت الخارجي على ترتيبات لوجستية عادة ما تكلف للناخب الواحد، أكثر من تكلفة الناخب الواحد في الانتخابات التي تنظم في داخل البلد الأم. ويقدم هذا الباب بعض الأمثلة عن التكاليف المرتبطة بالتصويت الخارجي في الدول التي تمثل مثل هذا الانتخاب. والأرقام المبينة هنا ليست كاملة أو قابلة للمقارنة بصورة مباشرة، ولكنها مقدمة هنا لمجرد إعطاء فكرة عن مدى تكاليف الاقتراع الخارجي في بعض البلدان.

ومن الصعب تقدير حجم تكاليف التصويت الخارجي، لأسباب عديدة ومختلفة. وتعتمد الموارد اللازمة بصورة جزئية على الإجراءات المعمول بها للتصويت الخارجي، حيث أن البعض منها يتطلب تكاليف إضافية في حين البعض الآخر يعتمد على استخدام بعض الموظفين الحاليين، وأماكن العمل أو المواد المتوفرة. وقد تتم تغطية التكاليف من ميزانيات مختلفة، حيث قد لا تكون جميعها مدفوعة من ميزانية هيئة الإدارة الانتخابية، وعليه فإن من الصعب تتبع كل التكاليف المتعلقة بالتصويت الخارجي في عملية انتخاب واحدة. ولهذه الأسباب أيضاً، فإن من الصعب مقارنة التكاليف بين البلدان التي تعتمد تنظيم التصويت الخارجي. وللحصول على أمثلة إضافية عن تكلفة التصويت الخارجي، (انظر الفصل الخامس).

وتغطي بعض البيانات المجموعة هنا تكاليف الاقتراع الخارجي في انتخابات البرلمان الأوروبي، الذي لم يتم تناوله بالمزيد من الدراسة والتحليل في هذا الدليل.

أفغانستان

تتحمل ميزانية مشروع التبرع الطوعي في الصندوق الائتماني لإعادة إعمار أفغانستان نفقات تسجيل الناخبين وإجراء الانتخابات. وقد تم إنشاء الصندوق الائتماني لإعادة إعمار أفغانستان في مايو ٢٠٠٢ لتوفير الدعم لأفغانستان في مجال التكاليف المتكررة للحكومة بجانب بعض الأمور الأخرى. وقد تعهدت إحدى وعشرين جهة من الجهات المانحة، بالإضافة إلى الولايات المتحدة، للعمل بصورة جماعية لتقديم مبلغ ٤٣٠ مليون دولار أمريكي لهذا الصندوق. وقد تمت عملية التنسيق الخارجي لجمع الأموال للانتخابات بصورة محددة من قبل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وقد تم اعتماد مبلغ ٢٦,٧ مليون دولار أمريكي للمنظمة الدولية للهجرة، على أساس التكلفة التقديرية من قبل المنظمة الدولية للهجرة، كجزء من اقتراحها الذي قدمته المنظمة إلى الهيئة المشتركة لإدارة الانتخابات في أفغانستان. وقد بلغت التكاليف الإجمالية للبرنامج نحو ٩١ في المئة من قيمة التقدير الأولي للمشروع

بمبلغ (٢٤,٢٨٩,٣٢٢ دولار أمريكي)، أي ما يقرب من ٢٠ دولاراً لكل ناخب في إيران و ٣٢ دولاراً لكل ناخب في باكستان، (حيث تسبب مطلب التسجيل المسبق في باكستان بزيادة التكلفة لكل ناخب مقارنة مع الكلفة للناخب الواحد في إيران). انظر أيضاً دراسة الحالة في أفغانستان.

أستراليا

في انتخابات عام ٢٠٠٤، كان هناك نحو ١٦,٠٠٠ ناخب مسجل في الخارج. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الأشخاص المتواجدين آنذاك في الخارج، بصورة مؤقتة، والسياح كانوا أيضاً قادرين على استخدام مرافق التصويت في الخارج دون أن يكونوا من المسجلين كناخبين في الخارج. وقد صوت ما مجموعه ٦٣,٠٠٠ من الخارج في انتخابات عام ٢٠٠٤. ويمكن تقدير تكاليف الاقتراع الخارجي بحدود ١,٢١ مليون دولار أسترالي - أي بحدود ٨٩١ ألف دولار أمريكي على أساس سعر الصرف السائد في ذلك الوقت، وكانت موزعة على النحو التالي: ٣٢ ألف دولار أسترالي لتغطية تكاليف الموظفين الدائمين؛ ٧٣٠,٠٠٠ دولار أسترالي لشحن ونقل البضائع والمواد من مراكز في الخارج؛ ٨١,٠٠٠ دولار أسترالي لأجور طباعة نماذج التصويت بالبريد وبطاقات الاقتراع؛ ٣٢٢,٠٠٠ ألف دولار أسترالي لسداد نفقات وزارة الشؤون الخارجية وتكاليف التداول في المراكز الخارجية، بما في ذلك أجور العمل الإضافي، والموظفين المؤقتين، والإعلانات، والأمن والبريد في البلد؛ و ٤٥,٠٠٠ دولار أسترالي لتوزيع المواد المعادة إلى الدوائر الصحيحة أو (الدائرة الانتخابية) في أستراليا. ولا يُنظر إلى تكلفة التصويت الخارجي بأنها باهظة التكلفة، حيث أنها تشكل مجرد جزء بسيط فقط من تكاليف الانتخابات الكلية في البلاد بمبلغ ٧٥ مليون دولار أسترالي. وكان متوسط كلفة الانتخابات لكل ناخب داخل البلاد في عام ٢٠٠٤، نحو ٥,٢٩ دولار أسترالي، في حين كانت تكلفة التصويت الخارجي للناخب الواحد، نحو ١٩,٢١ دولار أسترالي.

بوتسوانا

قدّرت اللجنة الانتخابية المستقلة أن التصويت الخارجي في عام ١٩٩٩ وفي عام ٢٠٠٤، قد كان مكلفاً للغاية عند مقارنة التكلفة الفعلية لإجرائها مع الإقبال المتدني جداً على التصويت من قبل الناخبين المسجلين للتصويت في الخارج. وفي عام ١٩٩٩، فإنه من بين ١٣٦٣ شخص كانوا مسجلين في الخارج، لم يتقدم سوى ٢٣,٣٪ منهم للتصويت، وفي عام ٢٠٠٤، كان هناك ٤,٤٣٦ ناخباً مسجلين للاقتراع في الخارج، ولم يصوت سوى منهم ٤٩,٥٪. وتعتبر نفقات السفر الخارجي وتكاليف الموظفين للإشراف على الانتخابات في الخارج من بين الأعباء الرئيسية التي تنقل كاهل الموازنة العامة للجنة الانتخابية المستقلة. ولذلك فإن اللجنة الانتخابية المستقلة ترى ضرورة إعادة النظر، إما في الأحكام المتعلقة بالتصويت الخارجي من أجل خفض كلفة التحضيرات اللوجستية، أو العمل على توفير أموال إضافية لتغطية تكاليفها المرتفعة. وفي انتخابات عام ٢٠٠٤، كانت تكلفة السفر الخارجي لغرض إجراء الانتخابات الخارجية نحو ٦٤٧,٩٥٠ بولا بوتسوانية (أي حوالي ١٦١,٤٦٠ دولار أمريكي) وذلك عدا تكاليف الإدارة، والرواتب واللوازم الأخرى. وتقدر التكلفة الإجمالية للانتخابات في عام ١٩٩٩ بمبلغ ١٩ مليون بولا بوتسوانية، ومبلغ ٢١ مليون بولا بوتسوانية في عام ٢٠٠٤. (انظر أيضاً دراسة الحالة).

كندا

يتم إجراء التصويت الخارجي حصراً عن طريق البريد، ويمكن القيام بذلك عن طريق استخدام «رزمة وثائق اقتراع»، يتم إرسالها إلى أقرب مكتب قنصلي، أو سفارة، أو مفوضية عليا كندية. ولا تجرى إقامة أية مراكز اقتراع في خارج البلاد. وفي الانتخابات العامة لعام ٢٠٠٤، جرى إرسال ما مجموعه ١٣,٨٣٠ رزمة أوراق اقتراع للناخبين في الخارج، حيث تمت تعبئة وإعادة إرسال نحو ٨,١٢٧ بطاقة اقتراع منها مستكملة حسب الأصول، من قبل المواطنين المقيمين في خارج

كندا، و٣٦٨،١ بطاقة من قبل الناخبين الذين كانوا متواجدين في خارج كندا بصورة مؤقتة في يوم التصويت. وقد بلغت التكاليف الإجمالية لبرنامج التصويت الخارجي لانتخابات عام ٢٠٠٤ نحو ٢٧٤,٠٢٤ دولار كندي (أي نحو ٢١١ ألف دولار أمريكي)، منها ٧٦,٠٠٠ ألف دولار كندي تم إنفاقها على الاستعدادات الأولية والتكاليف المادية في الفترة الفاصلة بين أحداث التصويت، ونحو مبلغ ١٩٨,٠٢٤ دولار كندي للنفقات خلال الفعالية الانتخابية نفسها. وقد توزعت تكاليف النفقات خلال الفعالية الانتخابية كالتالي: ١١٥,٠٠٠ دولار كندي لتغطية تكاليف الموارد البشرية، ومبلغ ٣,٠٢٤ دولار كندي للأجور البريدية، وحوالي ٨٠ ألف دولار كندي لخدمات البريد السريع من كل سفارة.

إستونيا

من الصعب فصل تكاليف التصويت الخارجي عن إجمالي ميزانية الانتخابات، لأن هناك عدة سلطات مرتبطة بالعملية، كما أن مبلغ الأموال المصروفة في هذا المجال صغير نوعاً ما. وتجري إدارة السجل الانتخابي من قبل وزارة الداخلية، التي ترى أنها غير قادرة على فصل تكاليف التصويت الخارجي عن التكاليف الإجمالية للانتخابات. وتأتي جميع المواد المطبوعة للانتخابات من اللجنة الوطنية للانتخابات، ولكن نظراً لأن كمية المواد اللازمة للتصويت الخارجي قليلة، فإنه لا يتم احتساب تكاليفها بصورة مستقلة. ويتم القيام بقسم كبير من أعمال التصويت الخارجي اللازمة (مثل الموظفين، نقل المواد، والبريد، وغيرها) من قبل وزارة الشؤون الخارجية. وكمثال على ذلك، فإنه خلال انتخابات البرلمان الأوروبي في عام ٢٠٠٤، خصصت اللجنة الوطنية للانتخابات مبلغ ٤٥٠ ألف كرونة إستونية (أي نحو ٢٩,٠٠٠ يورو أوروبي أو ٣٥,٠٠٠ دولار أمريكي لصالح الوزارة). وقد غطت تلك المبالغ معظم تكاليف تنفيذ عملية التصويت الخارجي.

فنلندا

تشير التقديرات، أن تكلفة التصويت الخارجي لانتخابات البرلمان الأوروبي في عام ٢٠٠٤ قد بلغت نحو ١١٠,٠٠٠ يورو (حوالي ١٣٧,٥٠٠ دولار أمريكي بسعر الصرف السائد آنذاك). وقد صوت حوالي ٩,٠٠٠ ناخب في الخارج. (ويقدر مجمل عدد جمهور الناخبين الفنلنديين في داخل وخارج فنلندا حوالي ٤,١ مليون نسمة). وكانت التكلفة الإجمالية لكل ناخب خارجي واحد، ما يقارب ١٢ يورو (أي حوال ١٥ دولاراً أمريكياً). ولكن، لم يتم تفصيل الداخل في، أو المستثنى من، تلك التكلفة الإجمالية للفرد الناخب من الخارج.

فرنسا

وفقاً لهيئة الإدارة الانتخابية الفرنسية، فإن التكاليف المتعلقة بالتصويت الخارجي في فرنسا تعتبر مرتفعة للغاية. وعلى سبيل المثال، فإنه في استفتاء شهر مايو عام ٢٠٠٥، كان الناخبون في الخارج يمثلون نسبة ١,٠٩٪ من مجموع الناخبين الفرنسيين، ولكن كلفة التصويت لهم قد كانت أكثر من ١,٣٦٪ من الكلفة الإجمالية للاستفتاء بأكمله. وبصورة خاصة، فإن تكلفة إرسال المعلومات للناخبين إلى القنصليات والبعثات الدبلوماسية الفرنسية المقدرة بقيمة (٧٠٥,٧٨٦ يورو، أي نحو ٤,١ مليون دولار أمريكي) قد أسهمت في رفع نفقات الاستفتاء من الخارج. وقد بلغت التكاليف المتصلة بتنظيم التصويت الخارجي للاستفتاء (عدا عن تكلفة إرسال مواد المعلومات للناخبين) كالتالي: ٩,٠٠٠ يورو لصناديق وأكشاك الاقتراع؛ ٦٧٨,٠٠٠ يورو للرسم البريدية؛ ألف يورو لمراقب التصويت بالوكالة؛ ٨,٨٠٠ يورو للحقيبة الدبلوماسية؛ ٦٦ يورو للمواد الكتابية والمطبوعات؛ ٧٨,٠٠٠ يورو للموظفين. وكان مجمل تكاليف التصويت الخارجي للمشاركة في الاستفتاء حوالي مليون و١,٦٣١,٠٠٠ يورو. ونظراً لضعف إقبال الناخبين على الاستفتاء من الخارج (حيث كانت نسبة الإحجام والامتناع عن التصويت بحدود ٦٧ بالمئة)، فإن التصويت الخارجي يعتبر مكلفاً للغاية في فرنسا.

ألمانيا

لا يمكن تحديد التكاليف الإجمالية لأنشطة التصويت الخارجي في ألمانيا بشكل منفصل. ولا يُسمح بالانتخاب الخارجي إلا عن طريق التصويت بالبريد، ولا يتاح إلا للمتقدمين بطلبات لإدراجهم في السجل الانتخابي الخاص بالدائرة الانتخابية التي كانوا يقيمون فيها سابقاً. كما يتعين على الناخبين من الخارج أن يدفعوا بأنفسهم ثمن الطوابع البريدية لأوراق الاقتراع الخاصة بهم. وتتنحصر التكاليف التي تتحملها الحكومة الفيدرالية بشأن التصويت الخارجي في نفقات المواد وأجور البريد لإرسال مواد الاقتراع إلى البلدان الأجنبية. وقد كان هناك نحو ٥٥,٠٠٠ مواطن ألماني يعيشون في الخارج بشكل مؤقت أو دائم، وكانوا مسجلين للتصويت البريدي في انتخابات عام ٢٠٠٥ للبرلمان الألماني (البوندستاغ). ولا تتوفر أية أرقام عن نسبة الإقبال في ذلك الانتخاب من قبل الناخبين الخارجيين آنذاك.

اليونان

يبين الجدول أدناه التكاليف المرتبطة بالتصويت الخارجي في انتخابات البرلمان الأوروبي عام ٢٠٠٤. وتقدر هيئة الإدارة الانتخابية اليونانية أن تكاليف تنظيم التصويت الخارجي في تلك الفعالية الانتخابية كانت حوالي ١,١٠٨,٩٠٥ يورو (حوالي مليون)، على الرغم من صعوبة تقدير تلك التكاليف. وكان عدد الناخبين الذين أدلوا بأصواتهم من خارج البلاد ٢٥,٥٤٦ ناخب، بكلفة ٤٣ يورو للناخب الخارجي الواحد. وكانت نسبة الإقبال على الاقتراع من مجموع الناخبين اليونانيين المسجلين للتصويت من الخارج في تلك المناسبة ٧٤,٩٪.

جدول: النفقات الرئيسية للتصويت اليوناني الخارجي في انتخابات البرلمان الأوروبي عام ٢٠٠٤

أبواب وأغراض النفقات	التكلفة باليورو
تسديدات النفقات للموظفين والمشرفين والأمناء القاتمين على الانتخاب	٣٨٣,٠٧٠
تسديدات لموظفي وزارة الداخلية	٣٦٧,٢٠٠
مشتريات القنصليات	٢٦٠,٠٠٠
إنشاء برامج حاسوبية لمعالجة الطلبات عبر الإنترنت من الناخبين في الخارج	٣١,٢٧٠
دار الطباعة الوطنية	٣٥٣
تسديدات لموظفي الخدمات الحكومية الأخرى	٤٤,١٠٠
المجموع: مليون، وخمسة وثمانون ألفاً، وتسعمئة وثلاثة وتسعون، يورو	١,٠٨٥,٩٩٣

العراق

لقد تم تنظيم التصويت الخارجي للعراقيين في الخارج في انتخابات شهر كانون الثاني/يناير وشهر كانون الأول/ديسمبر من عام ٢٠٠٥. وكانت فعالية شهر كانون الثاني/يناير تمثل المناسبة الأولى من نوعها في التصويت الخارجي في البلاد، وقد تم تصميمها وتنفيذها بمساعدة الشركاء الدوليين (انظر دراسة حالة العراق). وقد بلغت تكلفة الناخب الواحد نسبة عالية تقدر بنحو ٩٢ دولاراً أمريكياً، ما يمثل أعلى برنامج تصويت خارجي معروف حتى وقته في التاريخ. وتعزى نسبة ٢٥٪ من تلك الكلفة إلى تكاليف الأمن، و٣٥٪ لتكاليف الموظفين. وقد تم تنظيم انتخابات كانون الأول/ديسمبر بصورة رئيسية من قبل مفوضية الانتخابات المستقلة بالعراق (المفوضية العليا) وشركاء العراقيين والموظفين، وقد بلغت كلفتها ١٧ مليون دولار أمريكي. ويمكن الاطلاع على معلومات مفصلة في التقرير النهائي للانتخابات في شهر كانون الثاني/يناير من قبل المنظمة الدولية للهجرة، وتقرير انتخابات كانون الأول/ديسمبر من قبل مفوضية الانتخابات المستقلة بالعراق (المفوضية العليا). (انظر الملحق «ج»).

المكسيك

من أجل الترتيبات والاستعدادات الأولية لآلية التصويت الخارجي، عمل المعهد الانتخابي الاتحادي على استثمار ما يقرب من ١١٩,٣ مليون بيسو مكسيكي، أي حوالي ١٠,٨ مليون دولار أمريكي، بسعر الصرف السائد، خلال عام ٢٠٠٥. ولمرحلة التنفيذ خلال عام ٢٠٠٦، فقد تم تخصيص مبلغ آخر بقيمة ١٨٦ مليون بيسو مكسيكي (حوالي ١٦,٩ مليون دولار أمريكي)، مما أوصل التكلفة التقديرية الإجمالية إلى ٣٠٥ ملايين بيسو مكسيكي (نحو ٢٧,٧ مليون دولار أمريكي).

السويد

هناك نحو ١١٥,٠٠٠ ناخب سويدي يحق لهم التصويت من الخارج في الانتخابات الوطنية. ولكن نسبة المشاركة متدنية في صفوف الناخبين من الخارج: وفي الانتخابات العامة عام ٢٠٠٢، لم يصوت سوى ما نسبته ٢٧,٧٪ من الناخبين المسجلين للتصويت من الخارج. وقد كانت تكاليف التصويت الخارجي، على سبيل المثال، في انتخابات عام ٢٠٠٤ للبرلمان الأوروبي، أقل بكثير مما كان مقدراً لها بسبب تدني نسبة المشاركة. وينطبق هذا بشكل رئيسي على نفقات التصويت بالبريد. وفي انتخابات عام ٢٠٠٤ للبرلمان الأوروبي، فقد تم تسجيل ٤٧,٧٧٦ شخص كناخبين خارجيين، ولكن لم يتم الإدلاء إلا بنحو ١٢,٧٨٧ صوت خارجي، بما في ذلك التصويت بالبريد والتصويت الشخصي. وثمة سبب آخر لانخفاض التكاليف، حيث أن بعض مواد التصويت المشتراة لاستفتاءات عامي ٢٠٠٢ و ٢٠٠٣ لم تستخدم في حينها، وقد تمت الاستفادة منها باستخدامها في العام ٢٠٠٤. ويتم تحمّل تكاليف التصويت الخارجي بشكل رئيسي من قبل البعثات الدبلوماسية والسلطات السويدية في الخارج، المفوضة في إجراء عملية التصويت الخارجي، والتي تتحمل أيضاً تكاليف إعادة إرسال بطاقات الاقتراع مرة أخرى إلى السويد بعد تعبئتها من قبل الناخبين في الخارج. وأما في التصويت بالبريد من الخارج، فإن على الناخب تحمل التكاليف البريدية. والبيانات الوحيدة المتوفرة حول تكاليف الاقتراع الخارجي في الإدارة الانتخابية السويدية، هي بيانات التكاليف المادية بشأن "إيراد" بطاقات الاقتراع لنحو ٣٠٠ بعثة دبلوماسية وسلطة سويدية في الخارج.

سويسرا

لا تتوفر بيانات محددة عن تكاليف التصويت الخارجي في سويسرا، ولكن يمكن تقدير تكلفة التصويت بالبريد على أساس المعلومات التالية. هناك حوالي ١١٠,٠٠٠ ناخب خارجي، منهم نحو ٨٨,٠٠٠ يعيشون داخل أوروبا و ٢٢,٠٠٠ خارج أوروبا. وتستند تكاليف الأصوات الخارجية من داخل أوروبا على البيانات المتعلقة بالرسوم البريدية الخاصة بالبريد المستعجل المرسل بصورة أولوية في داخل أوروبا، وتقدر هذه بنحو ٣٨١,٣٠٠ يورو. وتقدر تكاليف الأصوات الخارجية الواردة من السويسريين المقيمين خارج أوروبا بحوالي ١٢٩,٠٠٠ يورو. كما يتعين إضافة مبلغ ١٤٦,٧٠٠ يورو لتغطية تكاليف الموظفين بشأن تعبئة وتغليف وإرسال مواد التصويت بالبريد قبل عملية التصويت نفسها. ويبلغ المجموع الكلي للنفقات الشاملة نحو ٦٥٧,٠٠٠ يورو.

المساهمون

لويس أرياس نونييث (Luis Arias Núñez) هو رئيس الهيئة العامة لمجلس الانتخابات المركزي في جمهورية الدومينيكان وقاض سابق. وقد كانت لديه خبرة طويلة كأستاذ جامعي وباحث، وألف العديد من الكتب والمنشورات ونشر أكثر من ٤٠٠ مقالة في مجالات القانون والسياسة الدولية في المجلات الوطنية والدولية المتخصصة، وفي صحف جمهورية الدومينيكان. وهو حاصل على شهادة الدكتوراه في الفقه القانوني من جامعة وارسو، وعلى درجة الماجستير في الشؤون الدولية، وعلى درجة الدكتوراه في القانون من الجامعة المستقلة في سانتو دومينغو.

ريجينولد أوستن (Reginald Austin) رجل ذو باع طويل، وصاحب خبرة واسعة في إدارة الانتخابات. وخلال فترة الستينيات والسبعينيات من القرن الماضي، كان منخرطاً بأنشطة النضال السياسي والمسلح مع الحركة القومية في زمبابوي، المسماة فيما بعد روديسيا الجنوبية. وكان المستشار القانوني للجبهة الوطنية - اتحاد زمبابوي للشعوب الأفريقية - خلال المفاوضات الدستورية ووقف إطلاق النار في الفترة ما بين الأعوام ١٩٧٦-١٩٧٩، وفي المجلس الانتخابي ولجنة وقف إطلاق النار خلال انتخابات الاستقلال عام ١٩٨٠. وخلال الفترة الممتدة بين الأعوام ١٩٨٢ إلى ١٩٩٢، عمل في لجنة ترسيم الحدود الانتخابية في زمبابوي، ومنظمة الصليب الأحمر في زمبابوي وفي مركز الموارد القانونية في زمبابوي. وخلال فترة الثمانينيات، عمل في مجلس ناميبيا، والأمانة العامة لدول الكومنولث ومركز الأبحاث والتوثيق لجنوب أفريقيا، حيث كان يعمل على تقديم المشورة خلال المرحلة الانتقالية والانتخابات متعددة الأحزاب في مرحلة ما بعد الصراع في موزمبيق وأنغولا. وفي عام ١٩٩٢، عمل في الأمم المتحدة على صياغة مسودة قانون انتخابي للمرحلة الانتقالية في كمبوديا، وعيّن بمنصب المدير التنفيذي للانتخابات في سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا. وفي عام ١٩٩٤ ترأس بعثة مراقبي الأمم المتحدة للعملية الانتخابية في جنوب أفريقيا، كما قام بمهمة مماثلة في عامي ٢٠٠٣-٢٠٠٤ مع بعثة الأمم المتحدة للمساعدة في أفغانستان في الانتخابات الرئاسية هناك. وبين عامي ١٩٩٤ و١٩٩٨، تولى مهام مدير الشعبة الدستورية والقانونية في الأمانة العامة لدول اتحاد الكومنولث، وخلال الفترة بين ١٩٩٨ إلى ٢٠٠٣، تولى منصب مدير المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات. ومنذ عام ٢٠٠٥ تحول للعمل بمهام استشارية مستقلة.

ناديا براون (Nadja Braun) كانت تعمل حتى تاريخه كمستشارة قانونية في قسم الحقوق السياسية للمستشارية الاتحادية السويسرية (هيئة الإدارة الانتخابية الاتحادية السويسرية). ولديها خبرة واسعة في مجال التصويت الإلكتروني، والديمقراطية المباشرة. كما شغلت منصب الخبير القانوني السويسري

في مجموعة من الخبراء في عملية التصويت الإلكتروني بالمجلس الأوروبي. كما تولت مهام عضوية مجموعة الخبراء بشأن الديمقراطية المباشرة في المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات. وقد حصلت على شهادة الدكتوراة في القانون من جامعة بيرن. وتشمل المنشورات التي أصدرتها مؤخراً *Reihe: Abhandlungen zum schweizerischen Stimmgeheimnis* [سريّة التصويت]؛ (Bern, ٢٠٠٨, ٢٠٠٥)، بناء على أطروحة الدكتوراة، بعنوان: دليل الديمقراطية المباشرة في سويسرا، وما بعدها (وقد شارك معها في التأليف والتحرير كل من برونو كوفمان كوفمان، ورولف بوشني، وبول كارلين (نسخة عام ٢٠٠٥)؛ و"التصويت الإلكتروني: مشاريع سويسرا وأطرها القانونية في السياق الأوروبي"؛ و"التصويت الإلكتروني في أوروبا: التكنولوجيا والقانون والسياسة والمجتمع (٢٠٠٤)، ص ٤٣-٥٢".

ليثيا كالديرون-تشيليوس (Leticia Calderón-Chelius) هي باحثة وأستاذة في معهد خوسيه ماري مورا في مكسيكو سيتي وعضوة في المنظمة الوطنية للباحثين في المكسيك. وقد كانت المنسقة لموضوع [التصويت على بعد: تمديد الحقوق السياسية للمهاجرين، وخبرات المقارنة] (عام ٢٠٠٤) والمؤلفة المشاركة مع خيسوس مارتينيز [البعد السياسي لهجرة المكسيكيين] (٢٠٠٣). وهي حاصلة على درجة الدكتوراه في العلوم الاجتماعية من كلية أمريكا اللاتينية للعلوم الاجتماعية، في المكسيك.

مانويل كاريو (Manuel Carrillo) عمل بوظيفة كبير الموظفين للشؤون الدولية في المعهد الانتخابي الاتحادي المكسيكي منذ عام ١٩٩٣. وقد عمل على برنامج تدريبي للموظفين العموميين، في المعهد الوطني للإدارة العامة، وعدد من الوكالات والهيئات الحكومية المكسيكية، وشارك في عدة بعثات لمراقبة الانتخابات، ومشاريع المساعدة التكنولوجية في تنظيم الانتخابات في بلدان أخرى، كما كتب عدة مقالات حول القضايا الانتخابية. ويحوز على شهادة البكالوريوس في العلوم السياسية والإدارة العامة من كلية العلوم الاجتماعية والسياسية في الجامعة الوطنية المستقلة في المكسيك، ودرجة الماجستير من كلية العلوم السياسية من مركز الدراسات الدولية من جامعة المكسيك.

أرلندا شانتر (Arlinda Chantre) انضمت إلى المديرية البرتغالية العامة لإدارة الانتخابات في عام ٢٠٠٣، حيث تعمل بصورة رئيسية في مجال الأسس القانونية لتسجيل الناخبين والانتخابات، وتعمل على تقديم المشورة القانونية إلى كل من الأحزاب السياسية ولجان السجلات الانتخابية، وفي مجال إدارة تسجيل الناخبين وإدارة الانتخابات. وهي حائزة على شهادة في القانون من جامعة البرتغال الكاثوليكية، وكانت طالبة دراسات عليا في المعهد العالي في العلوم السياسية والاجتماعية (مع التخصص في العلاقات الدولية)، وفي كلية الحقوق بجامعة لشبونة (للتخصص في الدراسات السياسية والدولية).

ليندا إدجورث (Linda Edgeworth) عملت كمستشارة متخصصة في القانون الدولي، وإدارة الانتخابات لمدة ١٦ عاماً، وترتبط في العمل مع منظمات مثل المؤسسة الدولية للنظم الانتخابية، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، ومكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة. وفي ذلك الوقت، عملت في ٣١ دولة، بما فيها العديد من بلدان القوقاز والبلقان وآسيا الوسطى وأوروبا الوسطى والشرقية، وأفريقيا، وكذلك في بنغلاديش، واليمن، والفلبين. ومن عام ١٩٩٧ وحتى عام ١٩٩٩، عملت بوظيفة مديرة في منظمة الأمن والتعاون في الانتخابات التي جرت في البوسنة والهرسك، حيث عملت على وضع وتنفيذ عملية تسجيل الناخبين في أول برنامج ما بعد الحرب، والانتخابات التي أجريت في جميع المستويات الحكومية، وشرعت في وضع برامج لضمان التحول والانتقال السلس من المراقبة الدولية إلى المراقبة الوطنية الداخلية في المهام الانتخابية. وفي عام ٢٠٠١، عملت على تصميم إجراءات التصويت، ومحطات الاقتراع، وفرز الأصوات والتدقيق لإقليم كوسوفو. كما أنها تشارك في المشاريع المتعلقة بنهضة المرأة في الحياة السياسية والقيادية، ووضع المعايير الدولية لإجراء الانتخابات الديمقراطية. وفي الآونة الأخيرة، عملت على تقديم

المشورة لدى العديد من الولايات الأمريكية بشأن إصلاح النظم الانتخابية وتنفيذ قانون ساعدوا أمريكا على التصويت. وقبل توليها مهام العمل الدولية، عملت الأنسة إدجورث إدارية الانتخابات في ولاية ألاسكا الأمريكية.

أندرو إليس (Andrew Ellis) عمل حتى تاريخه بوظيفة مدير العمليات في المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات في ستوكهولم. وبين عامي ٢٠٠٣ و ٢٠٠٦، شغل منصب رئيس فريق العمليات الانتخابية في المؤسسة المذكورة. ولديه خبرة واسعة كمستشار فني في المسائل الانتخابية والمؤسسية في مجالات التحولات الديمقراطية. كما شغل منصب كبير المستشارين بالمعهد الوطني الديمقراطي في إندونيسيا في الفترة من ١٩٩٩ إلى ٢٠٠٣، وعمل مع أعضاء السلطة التشريعية الإندونيسية في إجراء التعديلات الدستورية وإصلاح القوانين الانتخابية والسياسية، والمنظمات غير الحكومية والمعلقين السياسيين. وقد شملت المهام التي تولاها مؤخراً وظيفة رئيس المستشارين الفنيين في لجنة الانتخابات الفلسطينية، في ظل الدعم الذي تقدمه المفوضية الأوروبية لاتخاذ جميع جوانب الإعداد والتحضير للانتخابات الفلسطينية الأولى في عام ١٩٩٦، والتصميم والتخطيط لبرنامج لجنة المساعدة الانتخابية في كمبوديا للانتخابات عام ١٩٩٨.

جيف فيشر (Jeff Fischer) هو قائد فريق العمل لبرمجة الانتخابات والعملية السياسية، في مؤسسة اتحاد المبدعين الدولية، حيث يتولى قيادة المبادرات الرامية إلى وضع وتنفيذ برامج لتطوير العمليات الديمقراطية والثقافية. وقد شغل ثلاث وظائف على الصعيد الدولي في مراحل ما بعد الصراعات والتحولات الديمقراطية. وفي عام ١٩٩٦، تم تعيينه من قبل منظمة الأمن والتعاون في منصب المدير العام للانتخابات بعد انتهاء الصراع الأولي في البوسنة والهرسك. وفي عام ١٩٩٩، تم تعيينه من قبل الأمم المتحدة في منصب كبير موظفي شؤون الانتخابات لتقديم المشورة الشعبية لتيمور الشرقية، وفي عام ٢٠٠٠ حصل على تعيين مشترك من الأمم المتحدة ومنظمة الأمن والتعاون لقيادة فريق عمل أنشطة التسجيل للانتخابات في كوسوفو، وشغل منصب مدير منظمة الأمن والتعاون في العمليات الانتخابية في كوسوفو. وبالإضافة إلى ذلك، عمل السيد فيشر كأحد كبار مستشاري الأمم المتحدة واللجنة الانتخابية المستقلة في العراق خلال دورة الانتخابات في عام ٢٠٠٥. ومنذ عام ١٩٨٧، عمل فيشر على تقديم المساعدة الانتخابية وأعمال المراقبة والخدمات للمؤتمرات في أكثر من ٥٠ بلداً وإقليماً في الأمريكتين، وأوروبا، والشرق الأوسط، وأفريقيا، وآسيا. وفي الولايات المتحدة، عمل بوظيفة مسؤول انتخابي، وعضو في لجنة الانتخابات في مدينة كانزاس سيتي بولاية ميزوري ومجلس مراجعة الحملة الانتخابية بولاية ميسوري خلال الفترة ١٩٨٥-١٩٨٩. وقد أصدر السيد فيشر العديد من المقالات حول العمليات الانتخابية، وفي خريف عام ٢٠٠٦، عمل بوظيفة أستاذ زائر في الشؤون الدولية في كلية وودرو ويلسون في جامعة برينستون الأمريكية لتقديم دورة حول إدارة الانتخابات في الدول الهشة، ومحاضر في كلية القديسة أنا للدراسات العالية بمدينة بيزا، في إيطاليا.

يون فرنكل (Jon Fraenkel) هو كبير الزملاء الباحثين في موضوع الحوكمة بمعهد المحيط الهادي للدراسات العليا في التنمية والحكم الرشيد في جامعة جنوب المحيط الهادئ. وهو مؤلف "المناورة في العادات: من الانتفاضة إلى التدخل في جزر سليمان" (٢٠٠٤). وتركز أبحاثه والمنشورات التي يصدرها على التاريخ الاقتصادي لأوقيانوسيا، والنظم الانتخابية والسياسية المعاصرة في المحيط الهادئ، ويعمل بانتظام على تغطية قضايا المحيط الهادئ في الصحافة ووسائل الإعلام الدولية.

ماريا غراتشيف (Maria Gratschew) انضمت ماريا غراتشيف إلى المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات في عام ١٩٩٩ كمديرة مشروع ومسؤولة عن موضوع إقبال الناخبين على الانتخاب، ويمكن الاطلاع على المشروع من الموقع <http://www.idea.int/turnout>، وتعمل بشكل رئيسي على مشاركة الناخبين والتوعية وتنقيف المجتمع المدني، وإدارة الانتخابات، والتصويت الخارجي وقضايا التصويت الإلزامي في برنامج مؤسسة الدولية لتصميم المؤسسات

والعمليات الديمقراطية (الذي كان يدعى سابقاً فريق الانتخابات). وهي خريجة من جامعة أوبسالا في السويد. وبالإشتراك مع رافائيل لوبيز بينتور (Rafael López Pintor) فقد عملت بوظيفة رئيسة قسم التأليف والتحرير لدى المؤسسة الولية للديمقراطية والانتخابات لمشاريع مشاركة الناخبين في الانتخابات منذ عام ١٩٤٥: تقرير عالمي (٢٠٠٢)؛ وإقبال الناخبين على الانتخابات في أوروبا الغربية: تقرير إقليمي (٢٠٠٤)؛ وإشراك الناخبين: المبادرات الهادفة إلى تشجيع مشاركة الناخبين في الانتخابات من جميع أنحاء العالم (٢٠٠٦).

فيل غرين (Phil Green) عمل بمهمة كبير مسؤولي الانتخابات لإقليم العاصمة الأسترالية منذ عام ١٩٩٤، بعد أن عمل في السابق في اللجنة الانتخابية الأسترالية بالفترة ١٩٨٢-١٩٩٢ في مجموعة متنوعة من الأدوار، بما في ذلك مديراً للمعلومات ومديراً للتشريعات والبحوث. وهو متخصص في نظام نظام الصوت الواحد المتحول باستخدام صيغة هير-كلارك والمستخدم في إقليم العاصمة الأسترالية، كما عمل على تقديم واستخدام التكنولوجيا على نطاق واسع في القانون الانتخابي. ومن أبرز إنجازاته، أنه كان مسؤولاً عن أول استخدام لأجهزة الكمبيوتر للتصويت الإلكتروني في انتخاب تشريعي في أستراليا، وذلك باستخدام أجهزة الكمبيوتر في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠١، وتشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٤ في انتخابات الجمعية التشريعية للإدلاء بالأصوات وتوزيع الأفضليات (انظر <<http://www.elections.act.gov.au>>). وكان هو الكاتب الرئيس لموضوع الانتخابات والتكنولوجيا بشأن مشروع الإدارة وتكاليف الانتخابات ACE. انظر: <http://www.aceproject.org>.

فلوريان غروتس (Florian Grotz) هو أستاذ مساعد للعلوم السياسية في جامعة برلين الحرة. وقد ركز أبحاثه في مجال السياسة الألمانية، والمؤسسات السياسية في أوروبا والنظم الانتخابية من منظور مقارن. ومن بين مؤلفاته كتاب "المؤسسات السياسية والنظم الحزبية في مرحلة ما بعد الاشتراكية في شرق ووسط أوروبا" (٢٠٠٠)؛ "الانتخابات في آسيا والمحيط الهادئ"؛ (٢ مجلد، عام ٢٠٠١، شارك في تحريرها مع ديتير نولين وكريستوف هارتمان)؛ "إضفاء الطابع المهني على أوروبا: نظام الكفاءات والمؤسسية الإصلاح داخل الاتحاد الأوروبي" (٢٠٠٥، مع جي. جي. هيس)؛ و"الأوربية وتنظيم الدولة الوطنية في دول الاتحاد الأوروبي: السياسات المؤسسية في الدول الأوروبية الاتحادية والوحدية" (٢٠٠٧)؛ و"الموسوعة الشاملة للعلوم السياسية" (الطبعة الرابعة عام ٢٠٠٧، شارك في تحريرها ديتير نولين).

نادا هادزيمييتش (Nada Hadzimehic) شاركت في إجراء الانتخابات منذ عام ١٩٩٦، عندما كانت موظفة مع بعثة منظمة الأمن والتعاون في البوسنة والهرسك لإجراء الانتخابات الأولى في البلاد في مرحلة ما بعد الحرب. وفي عام ١٩٩٨، أصبحت أول بوسنية وطنية ترأس قسماً في منظمة الأمن والتعاون لإدارة الانتخابات، حيث كانت مسؤولة مباشرة عن الإشراف على تسجيل جميع الأحزاب السياسية والمرشحين للانتخابات على جميع المستويات الحكومية. وبعد اعتماد القانون الانتخابي في البوسنة والهرسك، ونقل المسؤوليات الانتخابية إلى لجنة الانتخابات المركزية، واصلت تقديم هذه الخدمات إلى الأمانة العامة للجنة الانتخابات. كما شغلت منصب مدير المشروع لرابطة مسؤولي الانتخابات في البوسنة والهرسك. ومنذ أن غادرت الأمانة، وسّعت مشاركتها في الانتخابات على نطاق أوسع في الساحة الدولية، حيث تولت منصب مدير مشروع المال والسياسة، الذي نظّمته المؤسسة الدولية للنظم الانتخابية. وفي الآونة الأخيرة، عملت مع المنظمة الدولية للهجرة على برامج التصويت من خارج البلاد للانتخابات في أفغانستان والعراق.

جراهام هاسال (Graham Hassall) هو أستاذ لمادة الحوكمة في معهد المحيط الهادي للدراسات المتقدمة في التنمية والحكم، وفي جامعة جنوب المحيط الهادئ. وقد حصل على شهادة البكالوريوس بمرتبة الشرف من جامعة سيدني، ودرس بالمراسلة في جامعة نيو ساوث ويلز، وفي الجامعة الوطنية الأسترالية، حيث حصل من الأخيرة على شهادة الدكتوراه في تاريخ منطقة المحيط الهادئ

الآسيوية قبل الشروع في التدريس في جامعة ملبورن وجامعة غينيا بابوا الجديدة. وقد نشرت له بعض المؤلفات في النظم الانتخابية، والشؤون البرلمانية، وحل النزاعات، والمجتمع المدني. وتشمل المنشورات التي أصدرها مؤخراً، الأنظمة الدستورية في آسيا والمحيط الهادئ (عام ٢٠٠٢)، وتشمل مشاريعه الحالية تنسيق التقرير الثالث للتنمية البشرية في المحيط الهادئ.

خاكوبو إيرنانديث كروث (Jacobo Hernández Cruz) هو محام وكاتب عدل متخرج من جامعة هندوراس المستقلة. وهو قاض بالمحكمة الانتخابية العليا في هندوراس، التي ترأسها في السابق، وهو أيضاً عضو في نقابة المحامين في هندوراس. كان أستاذاً في معهد التحقيقات القضائية في كلية الحقوق والعلوم الاجتماعية في جامعة هندوراس المستقلة. كما تولى عدة مناصب عامة مختلفة، بما في ذلك نائب الجمعية التأسيسية الوطنية، وهو نائب في مجلس الشيوخ الوطني، وأحد ثلاثة نواب منتخبين لرئيس الجمهورية. وبصفته كقاض، فقد قام بتمثيل المحكمة الانتخابية العليا في مختلف بعثات مراقبة الانتخابات في بلدان مثل السلفادور وكولومبيا وإسبانيا.

بريت ليسبي (Brett Lacy) منذ عام ٢٠٠٦، عملت بريت لاسبي كمسؤولة في برنامج المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية في الولايات المتحدة، حيث كانت تساهم في برامج الديمقراطية والحكم الرشيد في وسط وغرب أفريقيا. وفي السابق، عملت بمنصب المراقب على المدى الطويل، ثم نائبة لمدير مركز كارتر في برنامج المراقبة الدولية للانتخابات في ليبيريا، وقد نظمت برنامجاً طويل الأجل للمراقبة والإبلاغ عن الانتخابات الرئاسية والتشريعية في عام ٢٠٠٥ بعد فترة الحرب في ذلك البلد. كما عملت أيضاً بوظيفة مساعد منسق مشروع برنامج الديمقراطية بمركز كارتر، وساهمت في مراقبة الانتخابات وأنشطة المجتمع المدني وسيادة القانون في برامج تيمور الشرقية، وزامبيا، ونيكاراغوا، وغيانا، وإندونيسيا. وفي عام ٢٠٠٤، عملت بريت في برامج دراسات الديمقراطية في المؤسسة الدولية للنظم الانتخابية، حيث أنها أصدرت ورقة بحث في السياسة العامة حول قضايا اللاجئين والنازحين داخلياً، والحق في المشاركة السياسية. وهي حاصلة على شهادة بكالوريوس في العلوم السياسية من جامعة ديوك، في عام ١٩٩٩، ودرجة الماجستير في الإدارة الدولية مع التركيز على حقوق الإنسان من كلية الدراسات العليا للدراسات الدولية في جامعة دنفر بالولايات المتحدة.

ستينا لارسيرود (Stina Larserud) التحقت بالمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات في عام ٢٠٠٣ وعملت كمديرة لمشروع تصميم النظام الانتخابي: تصميم النظام الانتخابي: الدليل الجديد للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (عام ٢٠٠٥). وعضو في فريق الانتخابات بالمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات الدولية، عملت على القضايا المتعلقة بالتشريعات الانتخابية وإدارة الانتخابات مع التركيز على النظم الانتخابية والمشاركة. ومنذ أواخر عام ٢٠٠٦، أصبحت إحدى الميسرين لإجراء مواضيع شبكة المعلومات الانتخابية الإلكترونية. وهي حاصلة على درجة الماجستير في العلوم السياسية والسياسة المقارنة، والتصميم المؤسسي، من جامعة أوبسالا في السويد.

مارينا كوستا لوبو (Marina Costa Lobo) هي باحثة في العلوم السياسية بمعهد العلوم السياسية والاجتماعية في جامعة لشبونة، وقد شاركت في توجيه مشروع بشأن السلوك الانتخابي البرتغالي والمواقف السياسية. وتنصب اهتماماتها البحثية على السلوك الانتخابي البرتغالي، والأحزاب السياسية، ومواقفها السياسية تجاه أوروبا. وقد نشرت مقالات حول هذه المواضيع في عدد من المجلات الدولية، بما فيها مجلة "السياسة الحزبية"، وهي المجلة الأوروبية للبحوث السياسية والمجتمعية والسياسية في جنوب أوروبا، وبعض المنشورات باللغة البرتغالية. كما شاركت في تأليف كتاب بعنوان "البرتغال في الانتخابات" كان (تحت الطبع في عام ٢٠٠٧). وهي حاصلة على شهادة الدكتوراة من جامعة أوكسفورد عام ٢٠٠١.

باسكوالي لوبولي (Pasquale Lupoli) هو رئيس قسم دعم العمليات في المنظمة الدولية للهجرة.

إب ماتن (Epp Maaten) مستشارة في دائرة الانتخابات بمستشارية البرلمان الإستوني، وتعلق المهمة الرئيسية للدائرة المذكورة، بتقديم الدعم التشغيلي للجنة الانتخابات الوطنية الإستونية. وهي مسؤولة عن الترتيبات التكنولوجية والعملية للانتخابات، لا سيما في مجال تكنولوجيا المعلومات الانتخابية. ومن بين المهام التي أسندت إليها مؤخراً، العمل على مشروع التصويت الإستوني الإلكتروني، وإعداد تجارب ومشاريع ارتيادية في ذلك الشأن. كما عملت على إعداد تقارير حول الترتيبات الانتخابية الإستونية للمؤسسات الدولية، وكانت مراقبة انتخابات بمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا.

باتريك مالوتسي (Patrick Molutsi) كان باتريك يشغل، حتى تاريخه، منصب الأمين التنفيذي للتعليم العالي في بوتسوانا. وقد عمل في السابق بوظيفة رئيس برنامج المشاركة السياسية والديمقراطية في منهجية تقييم المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات بالفترة من ١٩٩٦ إلى ١٩٩٩. وكان عميداً لكلية العلوم الاجتماعية في جامعة بوتسوانا، وقبل أن ينضم إلى المعهد في عام ١٩٩٩، عمل كزميل باحث في المعهد الإقليمي للدراسات السياسية للجنوب الأفريقي/جنوب أفريقيا سلسلة الاقتصاد السياسي لجنوب أفريقيا، وكان مسؤولاً عن التقرير الإقليمي حول الحوكمة والتنمية البشرية في جنوب أفريقيا. وقد نشط في الكتابة وتقديم مشورات حول الديمقراطية، والمجتمع المدني، وقضايا الحكم والأحزاب السياسية في بوتسوانا وجنوب أفريقيا. وهو حاصل على شهادة البكالوريوس من جامعة بوتسوانا، وعلى دبلوم الدراسات العليا في الدراسات السكانية من جامعة غانا، والمجستير والدكتوراة في علم الاجتماع من جامعة أوكسفورد.

إيزابيل موراليس (Isabel Morales) انضمت لوحدة الشؤون الدولية في المؤسسة الدولية للانتخابات في المكسيك عام ٢٠٠٢، حيث عملت في البداية مع وزارة العلاقات الخارجية والشؤون السياسية. وكانت تعمل حتى تاريخه في قسم الدراسات الانتخابية الدولية، وخاصة في مجال الدراسات المقارنة لهيئات ونظم إدارة الانتخابات، فضلاً عن كونها مساعدة في التحرير. ومن بين إسهاماتها الرئيسية، كانت تتمثل في التعاون مع مشروع (جمع المعلومات عن العمليات الانتخابية وفي طبعة النسخة الإسبانية لدليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات- لتصميم النظام الانتخابي. كما عملت في المعهد الانتخابي التابع لمنطقة العاصمة الاتحادية في مكسيكو سيتي، مع فريق الإسناد اللوجستي المسؤول عن تنظيم العمليات الانتخابية المحلية. وهي حاصلة على درجة البكالوريوس في العلاقات الدولية من كلية العلوم السياسية والاجتماعية في جامعة المكسيك الوطنية المستقلة، وتخرجت بتقديم أطروحة بعنوان "إعادة تقييم الديمقراطية في النظام العالمي الجديد والأنشطة الدولية للمعهد الاتحادي للانتخابات في المكسيك، بالفترة ١٩٩٣ - ٢٠٠٣".

سيمون-بيير نانيتيلاميو (Simon-Pierre Nanitelamio) هو خبير انتخابي من جمهورية الكونغو (الكونغو برازافيل)، شغل حتى تاريخه منصب كبير المستشارين الفنيين لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بمشروع المساعدة التكنولوجية للعملية الانتخابية في موزمبيق. ومنذ الانتخابات التي أجرتها الأمم المتحدة في كمبوديا عام ١٩٩٢، اكتسب خبرة واسعة كمستشار فني في المسائل الانتخابية في التحول الديمقراطي في أفريقيا (موزمبيق وملاوي وجمهورية أفريقيا الوسطى، غينيا بيساو، وساحل العاج، وتشاد، وساو تومي وبرينسيبي)، وفي آسيا (كمبوديا وتيمور الشرقية) وأوروبا (البوسنة والهرسك). وقد اشتملت المهام المسندة إليه مؤخراً على أخرى تتمثل في المشاركة في شعبة المساعدة الانتخابية للأمم المتحدة في بعثة استشارية للانتخابات في أنغولا (مارس ٢٠٠٥) وبعثات لتقييم الاحتياجات الانتخابية في ساحل العاج (مارس ٢٠٠٠) وتشاد (أكتوبر ٢٠٠٠). كما عمل كميسر أو مسهل معتمد لإجراء برنامج "بريدج" لدى المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات بشأن موضوع (بناء الموارد في الحكم والديمقراطية والانتخابات)، كما قاد أيضاً دورات الإدارة الانتخابية في موزمبيق (٢٠٠٢) وبوركينا فاسو (٢٠٠٣) المقدمة من جانب المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات. كما عمل بانتظام كمستشار فني لهيئات الإدارة الانتخابية في موزمبيق (في فترات

السنوات ١٩٩٧-١٩٩٨، ١٩٩٤-١٩٩٥ و ٢٠٠٣-٢٠٠٥).

كارلوس نافارو (Carlos Navarro Fierro) هو أحد المسؤولين في المعهد الانتخابي الاتحادي المكسيكي منذ عام ١٩٩٣، وظل يشغل حتى تاريخه منصب مدير دائرة الدراسات الانتخابية والشؤون السياسية في المعهد الانتخابي المكسيكي. وقد عمل على تأليف المنشورات التي أعدها المعهد الانتخابي المكسيكي لصالح المجتمع الدولي، فضلاً عن العديد من دراسات المقارنة الدولية بشأن القضايا السياسية والانتخابية. ويحمل شهادة البكالوريوس في العلاقات الدولية، وكان مرشحاً للحصول على درجة الماجستير في الدراسات الأمريكية اللاتينية من كلية العلوم السياسية والاجتماعية في جامعة المكسيك الوطنية المستقلة.

ديتر نولن (Dieter Nohlen)، هو أستاذ فخري للعلوم السياسية في جامعة هايدلبرغ، وخبير معروف في النظم الانتخابية، والتنمية السياسية والتحول الديمقراطي، مع التركيز على أمريكا اللاتينية. حصل على جائزة ماكس بلانك للبحوث المتميزة دولياً في عام ١٩٩١، وجائزة جامعة أوغسبورغ للبحوث في إسبانيا وأمريكا اللاتينية في عام ٢٠٠٠، وميدالية من جامعة هايدلبرغ في عام ٢٠٠٥. وتشمل مؤلفاته العديدة ما يلي: النظم الانتخابية في العالم (١٩٧٨؛ الطبعة الإسبانية عام ١٩٨١)؛ الانتخابات والنظم الانتخابية (١٩٩٦)؛ القانون الانتخابي والأنظمة الحزبية (الطبعة الرابعة، عام ٢٠٠٤)؛ ائتلاف الأحزاب السياسية؛ النظم الانتخابية والحزبية (الطبعة الثالثة عام ٢٠٠٤). وهو رئيس تحرير سبعة مجلدات لموسوعة "معجم السياسة" (١٩٩٢-١٩٩٨)؛ ومحرر مشارك في "القوانين الانتخابية المقارنة في أمريكا اللاتينية" (١٩٩٨؛ الطبعة الثانية عام ٢٠٠٥)؛ بالإضافة إلى "دليل العالم الثالث" الوارد في ثمانية مجلدات (الطبعة الثالثة، ١٩٩١-١٩٩٤)؛ وموسوعة العلوم السياسية في مجلدين؛ ومعجم العلوم السياسية (الطبعة الثالثة عام ٢٠٠٥، الطبعة الإسبانية عام ٢٠٠٥). وظل يعمل حتى تاريخه على إصدار الانتخابات في أوروبا، وهو المجلد الأخير من سلسلة الانتخابات في جميع أنحاء العالم، وقد تم نشر ثلاثة مجلدات من هذه السلسلة بالفعل، وهي: الانتخابات الفرعية في أفريقيا (١٩٩٩)، الانتخابات في آسيا والمحيط الهادئ (٢٠٠١)، والانتخابات في الأمريكيتين (٢٠٠٥)].

نيديا ريستريبو دي أكوستا (Nydia Restrepo de Acosta) هي قاضية ورئيسة سابقة للمجلس الوطني الانتخابي في كولومبيا. ولها خبرة مهنية واسعة النطاق في المواقف القانونية في مجال الخدمة العامة في كولومبيا، وعملت برتبة أستاذ في جامعة "غواخيرا". تخرجت من كلية القانون في جامعة أنتيوكيا، وهي حاصلة على درجة الماجستير في العلوم السياسية من جامعة «جافيريانا» من بوجوتا.

نوياس سيلفا (Nuias Silva) ظل يشغل حتى تاريخه منصب المدير العام لهيئة الإدارة الانتخابية في القرن الأخضر، في جنوب أفريقيا. ومنذ عام ٢٠٠٤، كان عضواً في مجلس إدارة الاتحاد الوطني بالقرن الأخضر، حيث كان مسؤولاً عن دائرة التكنولوجيات الحديثة. حصل على درجة الماجستير في إدارة نظم المعلومات من معهد الاقتصاد والإدارة في جامعة لشبونة، وعلى دبلوم الدراسات العليا في نظم وتكنولوجيا المعلومات، وعلى شهادة البكالوريوس في الهندسة والإدارة الصناعية من جامعة أفييرو في البرتغال. وقد عمل في السابق في مجال نظم المدفوعات بين المصارف في جنوب أفريقيا.

كاتينكا سلافو (Catinca Slavu) هي مستشارة انتخابية عملت على تنفيذ مهمة مع المؤسسة الدولية للنظم الانتخابية بوظيفة نائبة المدير التنفيذي لبرنامج التصويت من خارج البلاد بالعراق في انتخابات الجمعية الوطنية الانتقالية، التي أجرتها المنظمة الدولية للهجرة عام ٢٠٠٥. وقبل ذلك، عملت بوظيفة كبيرة المستشارين لتسجيل الخروج من البلاد، وبرنامج التصويت للانتخابات الرئاسية في أفغانستان عام ٢٠٠٤، والتي تم إجراؤها من قبل المنظمة الدولية للهجرة. وكانت قد بدأت العمل في المجال الانتخابي عام ١٩٩٢، عندما انضمت إلى منظمة غير حكومية لحقوق الإنسان لمراقبة الانتخابات الرومانية، واستمرت في العمل معها حتى عام ٢٠٠٠. وفي تلك الأثناء، انضمت إلى منظمة الأمن

والتعاون في بعثات الإشراف على الانتخابات في البوسنة والهرسك (١٩٩٧-٢٠٠٠). وفي شهر تموز/يوليو عام ٢٠٠٠، انتقلت إلى كوسوفو للعمل مع منظمة الأمن والتعاون في تنظيم عمليتين عن الانتخابات البلدية (٢٠٠٠ و ٢٠٠٢) وعملية انتخابات الجمعية التشريعية (٢٠٠١). وخلال عملها في كوسوفو، تخصصت في إدارة السجلات الانتخابية، وعملت على إدارة برنامجين لتصويت ذوي الاحتياجات الخاصة. وبعد انتخابات عام ٢٠٠٢، عملت على تنسيق عملية النقل التكنولوجي للمسؤولية من منظمة الأمن والتعاون وتحويلها إلى إدارة الهيئة الانتخابية في كوسوفو. وقد واصلت بناء قدراتها في العمل كمستشارة فنية للانتخابات في مرحلة ما بعد تولي شيفرناذر لرئاسة جورجيا في الانتخابات الرئاسية والتشريعية هناك لعام ٢٠٠٤، ومع منظمة الأمن والتعاون. وفي عام ٢٠٠٤، بدأت التعاون مع المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات في مجال تطوير مناهج بريدج (BRIDGE)، وهي مستشارة لبرامج بريدج (BRIDGE) على الصعيد الإقليمي في منطقة جنوب القوقاز.

جودي تومبسون (Judy Thompson) هي نائبة سابقة لكبير مسؤولي الانتخابات في مقاطعة مانيتوبا، في كندا. عملت في لجنة وطنية لتطوير برامج تثقيف الناخبين لأول مرة، بما في ذلك الناخبين الكنديين المستجدين، وظلت تعمل حتى تاريخه مستشارة للانتخابات على الصعيد الدولي. وشملت المهام التي تولتها: إدارة الانتخابات، والتصويت الخارجي والتدريب، فضلاً عن الديمقراطية وتثقيف الناخبين، وكانت آخر مهامها في كوسوفو وسيراليون وليسوتو. كما عملت بوظيفة مراقبة للانتخابات لدى الأمانة العامة لدول اتحاد الكومنولث.

أوزياس تونغوارارا (Ozias Tungwarara) كان يعمل حتى تاريخه كنائب مدير لبرنامج خارطة أفريقيا، وهو برنامج من "معهد المجتمع المفتوح" الذي يسعى إلى تعزيز قدرات المجتمع المدني لمراقبة الحكومات الأفريقية ودعوتها للالتزام بحقوق الإنسان والتزامات الحكم الرشيد. وهو محام لحقوق الإنسان بالخبرة والممارسة، وله خبرة واسعة النطاق في إنفاذ حقوق الإنسان والديمقراطية وبرامج الحكم، وكان يعمل في السابق بوظيفة كبير مسؤولي البرنامج لدى المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، حيث كان مسؤولاً عن القضايا الشاملة مثل تحليل وتقييم الديمقراطية. كما ترأس أيضاً البرنامج الممول من برنامج المساعدة الأمريكية لصندوق الديمقراطية الإقليمي بمنطقة جنوب أفريقيا، بشأن تعزيز العمليات الديمقراطية في منطقة الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي. وكان قد عمل بوظيفة المدير التنفيذي لمنظمة ZimRights، إحدى المنظمات غير الحكومية الرائدة في مجال حقوق الإنسان في زمبابوي.

ريتشارد فينغروف (Richard Vengroff) يحمل شهادة الدكتوراه، وأستاذ في العلوم السياسية في جامعة كونيتيكت، ومتخصص في إدارة التنمية، والسياسة المقارنة (أفريقيا وكندا/مقاطعة كيبيك)، والنظم الانتخابية المقارنة. وهو خبير إداري، وكان آخر مهامه، منصب العميد المؤسس لقسم الشؤون الدولية في جامعة كونيتيكت، حيث شغل هذا المنصب لمدة ست سنوات. وهو مؤلف أو محرر لسبعة كتب، وأكثر من ٧٥ مقالة وموضوعاً في المجلات العلمية والدوريات المطبوعة، بجانب سلسلة من المواد التدريبية في مجال إدارة المشاريع. وتختص أبحاثه التي عكف عليها مؤخراً، بقضايا إصلاح الانتخابات، وعمليات التنظيم والإصلاح في مجال البلديات، والحكم الديمقراطي واللامركزية.

كوري فولان (Kåre Vollen) هو استشاري خاص يجمع بين الاستشارات الإدارية وتقديم الخدمات الاستشارية في النظم الانتخابية والعمليات الانتخابية. وقد قدم استشاراته بشأن النظم الانتخابية في عدد من البلدان والأقاليم، بما في ذلك نيبال، العراق، فلسطين، والبوسنة والهرسك، وكان رئيساً لبعثة مراقبة الانتخابات النرويجية في زمبابوي في شهر آذار/مارس ٢٠٠٢. وفي الفترة من أيار/مايو ١٩٩٩ إلى تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠، كان نائباً لرئيس بعثة منظمة الأمن والتعاون في البوسنة والهرسك ومسؤولاً عن تنظيم الانتخابات في عام ٢٠٠٠. وفي عام ١٩٩٩ قدم مشوراته بشأن القضايا الانتخابية والمواطنة لبعثة منظمة الأمن والتعاون في كرواتيا. وخلال الفترة ١٩٩٦-١٩٩٨،

كان رئيساً لعشر بعثات مراقبة انتخابات أجراها مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان منظمة الأمن والتعاون في أوروبا. وخلال الفترة ١٩٩٥-١٩٩٦، عمل على قيادة بعثة المراقبة النرويجية للانتخابات الفلسطينية. وخلال الفترة بين ٢٠٠٢ و ٢٠٠٦، شارك في عدد من البعثات لمراقبة سير الانتخابات في فلسطين، كما عمل بالاشتراك مع نيلس بوتشون على إصدار تقرير عن العمليات الانتخابية في فلسطين خلال تلك الفترة. ومنذ عام ٢٠٠٣، عمل على تقديم وجهات النظر حول قوانين الانتخاب لمفوضية البندقية في المجلس الأوروبي، وقد غطت استشاراته المقدمة كلاً من مولدوفا، وأوكرانيا، وألبانيا، ومقدونيا. وهو في الأصل عالم رياضيات من حيث المهنة.

ألان وول (Alan Wall) هو مستشار انتخابي. وخلال الفترة بين عام ٢٠٠٠ إلى ٢٠٠٤، كان مديراً لأنشطة المؤسسة الدولية للنظم الانتخابية في إندونيسيا، وقد اشتملت تلك الأنشطة على برامج شامل للمساعدة القانونية والانتخابية، ووسائل الإعلام، والإصلاح البرلماني، وتطوير المجتمع المدني. وقبل توليه لذلك المنصب، عمل على إدارة مشاريع المساعدة الانتخابية للمؤسسة الدولية للنظم الانتخابية في الانتخابات المحلية الحكومية في أذربيجان عام ١٩٩٩. ومن مهامه الأخيرة، توليه منصب كبير المستشارين الفنيين للأمم المتحدة لدى لجنة الانتخابات النيجيرية في عام ١٩٩٨؛ ومنصب نائب كبير مسؤولي الانتخابات لإدارة الأمم المتحدة الانتقالية في سلافونيا الشرقية في عام ١٩٩٦؛ وكمستشار لحكومة جنوب أفريقيا في الانتخابات الحكومية المحلية في عام ١٩٩٥. وكان أحد الكتاب الرئيسيين في مشروع كتاب إلكتروني عن الإدارة والتكلفة في الانتخابات، (انظر الموقع: <http://www.aceproject.org>)، وقد تم تطوير الكتاب الإلكتروني بالاشتراك مع منظمة الأمم المتحدة، والمؤسسة الدولية للنظم الانتخابية، والمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات. كما عمل بصفة الكاتب الأول لموضوع "أشكال الإدارة الانتخابية": دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات.

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

تعمل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA) كمنظمة دولية لإرساء الديمقراطية المستدامة حول العالم، حيث تتمثل أهدافها في دعم المؤسسات والعمليات الديمقراطية.

نشاطات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

تضطلع المؤسسة بدور هام في التحفيز على بناء النظم الديمقراطية، وذلك من خلال توفير مصادر المعرفة والخبرة، وتطوير السياسات المنهجية، بالإضافة إلى مساندة مبادرات الإصلاح الديمقراطي استجابة لدعوات محددة من البلدان المعنية. وتعمل المؤسسة مع القائمين على رسم السياسات، والحكومات، والمؤسسات التابعة لمنظمة الأمم المتحدة، والمنظمات الإقليمية الناشطة في مجالات البناء الديمقراطي.

تعمل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات جادةً على توفير ما يلي:

- المساعدة في تنفيذ برامج الإصلاح الديمقراطي، استجابة لدعوات محددة من البلدان المعنية؛
- إعداد وتوفير مصادر المعرفة، كالأدلة، وقواعد البيانات، والمراجع المتخصصة عبر الإنترنت وشبكات الخبراء المتخصصين؛
- تطوير وتقديم المقترحات المتعلقة برسم السياسات، والهادفة لتحفيز الحوار حول مسائل الديمقراطية والعمل عليها.

مجالات اختصاص المؤسسة

تختص المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات في المجالات التالية:

- العمليات الانتخابية: لتصميم النظم الانتخابية وإدارة الانتخابات تأثير كبير على النظام السياسي برمته. لذا تهدف المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات للإسهام في استقلالية الإدارة الانتخابية وإدارة الانتخابات بشكل مهني، ولمواءمة النظم الانتخابية للظروف القائمة في كل حالة، بالإضافة إلى بناء وتدعيم ثقة المواطنين بالعملية الانتخابية ككل.
- الأحزاب السياسية: تشكل الأحزاب السياسية حلقة الوصل الرئيسية بين الناخبين والحكومات. وعلى الرغم من ذلك، تظهر استطلاعات الرأي حول العالم تدنياً في مستويات الثقة بالأحزاب السياسية. لذا تبحث المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات في طريقة عمل الأحزاب

السياسية، وفي كيفية إشراك طواقمها في العمل الحزبي وأفضل السبل لتمثيل مؤيديها من الناخبين، بالإضافة إلى مسائل تتعلق بالتمويل العام للأحزاب السياسية ووسائل إدارة علاقاتها بجمهور المواطنين.

- بناء النظام الدستوري: قد تسهم العملية الدستورية في وضع الأسس لتحقيق السلم الاجتماعي والتنمية، كما يمكن لها في نفس الوقت أن تزرع بذور الشقاق والصراع. وتعمل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات على توفير مصادر المعرفة وتطوير اقتراحات محددة لتحقيق نظم دستورية وطنية، تنبع من داخل المجتمع وتتفاعل مع الاحتياجات الوطنية الخاصة بكل حالة، في الوقت الذي تقوم فيه على مبادئ المساواة بين الرجل والمرأة والحد من النزاعات الداخلية.
- الديمقراطية والنوع الاجتماعي (الجنس): تبقى العملية الديمقراطية مبتورة ما لم يتحقق إشراك المرأة على قدم المساواة مع الرجل، خاصة وأن المرأة تشكل ما يربو على نصف سكان العالم. وتعمل المؤسسة على تطوير المراجع والدراسات المقارنة، والأدوات المصممة خصيصاً لرفع مستويات تمثيل المرأة ومشاركتها في الحياة السياسية.
- تقييم العملية الديمقراطية: يجب التعامل مع عملية بناء النظام الديمقراطي على أنها مسألة وطنية بالدرجة الأولى. وتسهم المنهجية التي طورتها المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات لتقييم واقع النظام الديمقراطي في تمكين المعنيين لتقييم أنظمتهم وترتيباتهم الديمقراطية، بدلاً من الاعتماد على المؤشرات والتقييمات الخارجية لتلك الأنظمة.

أماكن عمل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

تعمل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات في كافة أرجاء العالم، وذلك من خلال مقرها العام في العاصمة السويدية، ستوكهولم، ومكاتبها الإقليمية في كل من أمريكا اللاتينية، وأفريقيا وآسيا.

الدول الأعضاء في المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

تتألف عضوية المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات من مجموعة من الدول الديمقراطية التي توفر لها الدعم السياسي والمادي للقيام بمهامها. أما هذه الدول فهي: إسبانيا، وأستراليا، وألمانيا، والأوروغواي، وباربادوس، والبرتغال، وبلجيكا، وبوتسوانا، وبيرو، وتشيلي، وجنوب أفريقيا، والدنمارك، وجمهورية الدومينيكان، والسويد، وسويسرا، وغانا، وفنلندا، والقرن الأخضر، وكندا، وكوستاريكا، والمكسيك، ومنغوليا، وموريشيوس، وناميبيا، والنرويج، والهند، وهولندا.

International IDEA

Strömsborg

S-103 34 Stockholm

Sweden

<http://www.idea.int>

المعهد الانتخابي الاتحادي المكسيكي

المعهد الانتخابي الاتحادي المكسيكي (Instituto Federal Electoral, IFE) هو هيئة عامة دائمة مستقلة ذاتياً في قراراتها ووظائفها، ومسؤولة عن تنظيم الانتخابات الاتحادية في المكسيك – أي الانتخابات الرئاسية ونواب وشيوخ الكونغرس. وقد أنشئ المعهد في تشرين الأول/أكتوبر عام ١٩٩٠ بموجب تكليف دستوري، ويجب أن يراعي خمس مبادئ رئيسية في عملياته، هي اليقينية، والقانونية، والاستقلالية، والحيادية، والموضوعية. وتتكون أعلى هيئة توجيهية به – المجلس العام – من تسعة أعضاء يجوز لهم التحدث والتصويت (رئيس المجلس وثمانية مستشارين انتخابيين، ينتخبون لمدة سبع سنوات من قبل مجلس النواب) فضلاً عن مستشارين من السلطة التشريعية، وممثلين للأحزاب السياسية الوطنية، والأمين التنفيذي، وجميعهم تجوز لهم المشاركة في المناقشات ما عدا التصويت، لا يجوز لهم المشاركة فيه.

وبدءاً من عام ١٩٩٣، ومن خلال دائرته الدولية المتخصصة، أنشأ المعهد شبكة منهجية للتواصل، وذلك من أجل التبادل والتعاون مع مؤسسات ومنظمات المجتمع الدولي المساهمة أو المتخصصة في الديمقراطية والمساعدة الانتخابية الفنية. ومنذ ذلك الوقت، شارك مسؤولون وخبراء من المعهد في ما يربو على ٥٠ بعثة للمساعدة الانتخابية في ٢٦ بلداً حول العالم.

ومنذ عام ١٩٩٨، بدأ المعهد علاقة تعاون مثمر مع المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات.

Federal Electoral Institute

Viaducto Tlalpan No. 100, Arenal Tepepan

14610 Mexico City, Mexico

Telephone: (5255) 5449 0450

Fax: (5255) 5449 0457

Website: <<http://www.ife.org.mx>>

