



## أحكام الانتخاب في الدستور

### ملخص تنفيذي

الدول أن تضمن "حرية تعبير الناخبين عن إرادتهم". وتستلزم الحماية الأخرى المزيد من الموجبات، على سبيل المثال ضمان تكافؤ فرص التصويت للجماعات الهشة مثل الأقليات الإثنية أو الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة أو حصة تمثيل للجماعات الأقل حظوة.

وتشمل العديد من الدساتير ترتيبات مؤسسية لضمان انتخابات صحيحة على غرار هيئات إدارة الانتخاب المستقل والانتخابات العادلة وآليات فضّ النزاعات أو الحقّ في مراقبة شفافة للانتخابات.

وتجسّد دساتير أخرى موجب الانتخابات "الأصيلة" الوارد في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية عبر وضع مبادئ عامة مثل الشفافية والدقة والمحاسبة والأمن وقدرة التحقق والنزاهة. وتكون مبادئ مماثلة مفيدة كمصدر للاسترشاد بالنسبة إلى المشرعين ومديري الانتخابات. كما أنها تفيد في تفسير القوانين وتمكين مديري الانتخابات لملء الفراغات في التشريعات بطريقة تحترم روح الدستور.

تحمي معظم الدساتير في العالم حق التصويت والانتخاب. وتتضمن العديد من الدساتير الديمقراطية الحديثة موادًا مفصلةً حول كيفية ضمان حق التصويت وتحديدًا في الدول الناشئة بعد عقود من الممارسات الانتخابية التي نفذتها حكومات غير ديمقراطية.

وتشمل موجبات القانون الدولي وتحديدًا المادة 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية<sup>1</sup> ضمانات انتخابية مهمة وينعكس العديد من هذه الضمانات في الدساتير الديمقراطية.

يندرج عادةً حقا الانتخاب والترشح في قائمة حقوق الإنسان. وفي معظم الأحيان، توجد عناصر مهمة مذكورة في المادة 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في اللغة الدستورية بما في ذلك الاقتراع العام والمتساوي وسرية التصويت والانتخابات "الدورية" وموجب توفير "فرصة" التصويت والترشح كما يتعين على

<sup>1</sup> اعتمده الجمعية العمومية بالقرار 2200 أ (21) في 16 كانون الأول/ديسمبر 1966 ودخل حيز التنفيذ في 23 آذار/مارس 1976 بموجب المادة 49.

أشكال التمييز ضد المرأة واتفاقية مكافحة الفساد أو اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة.

ويتضمن حق التصويت والترشح مجموعة من الموجبات المفصلة المنصوص عليها في المادة 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية:

يجب أن يتمتع كل مواطن بالحق والفرصة من دون أي تمييز من أنواع التمييز المذكورة في المادة 2 ومن دون قيود غير منطقية:

- أ. المشاركة في إدارة الأشغال العامة مباشرة أو من خلال الممثلين المختارين بحرية،
- ب. التصويت والترشح في انتخابات دورية نزيهة تكون عامة بالإضافة إلى المساواة في التصويت والاقتراع السري مع ضمان حرية تعبير الناخبين عن إرادتهم،
- ت. القدرة على الوصول إلى الخدمات العامة في البلد بموجب أحكام المساواة العامة.

يلخص القسم أدناه كيفية تطبيق الدساتير لمعايير الانتخابات الرئيسية وخصوصًا تلك المنصوص عليها في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

يجب أن تسترشد الدساتير من الموجبات المذكورة في هذه المعاهدات والتفسيرات لحماية حق الاقتراع. وكون الدستور القانون الأساسي للدولة، يمكنه أن يقدم ضمانًا بأن تعكس التشريعات المهمة الأخرى كقانون الانتخاب المعايير الدولية.

## 2. التصويت كحق من حقوق الإنسان في الدستور

تتعاطى الدساتير في أنحاء العالم مع الانتخابات بطريقة مختلفة فبعض أقدم الدساتير مثل الدستور الأمريكي تتضمن ذكر قليل للانتخابات، في حين تغطي القوانين والتنظيمات العادية المسائل الانتخابية. أما الدساتير الأحدث، مثل الدستور الكيني فتشمل تعليمات خاصة حول كيفية حماية الدولة للحقوق الانتخابية وكيفية فرز الأصوات. وغالبًا ما تتحدث الدساتير الأحدث وتحديداً في

تهدف عمليات صناعة الدستور وخصوصًا تلك التي تخدم كمرحلة انتقالية لانتهاج من الدكتاتورية إلى النص على مبادئ الديمقراطية ومحاسبة صانعي القرار المستقبلين. ويتوجب على صانعي الدستور أن يتحملوا مسؤوليتهم بجدية لتفادي العودة إلى الدكتاتورية عبر توفير ضمانات للانتخابات النزيهة.<sup>2</sup> ويشكل القانون الدولي والممارسة الحسنة مخططاً لكيفية القيام بذلك.

## 1. المقدمة

وتتضمن تقريباً كل دساتير العالم موادًا تتعامل مع الانتخابات وتتمحور أطر الضمانات في هذه الدساتير حول حق الفرد في التصويت والترشح في انتخابات نزيهة ودورية. وفي ظل الديمقراطية، ينطوي حق التصويت على ترتيبات مؤسسية على غرار إدارة مستقلة للانتخابات وموجب أن تتحلّى المؤسسات المنتخبة بسلطة فعلية.

يوفر القانون الدولي لغةً مفصلةً حول التصويت والحقوق المرتبطة به وكيفية تطبيقها. يتعين على صانعي الدساتير أن يسترشدوا من القانون الدولي لفهم الموجبات التي على الدول أن تخضع لها في إجراء الانتخابات والاستفادة من الممارسات الحسنة في إدارة الانتخابات. وتُعتبر المادة 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية المرجع الأهم في القانون الدولي من حيث الانتخابات وقد تم اعتماد هذه المادة في العام 1966 وانضم إليها 167 دولة طرف ابتداءً من العام 2013.<sup>3</sup> ترصد لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان تطبيق المعاهدة ونشرت مجموعة من التعليقات العامة تخدم كتفسير موثوق للعهد. كما تتضمن معاهدات أخرى أحكامًا ذات صلة بالانتخابات مثل اتفاقية القضاء على جميع

<sup>2</sup> راجع "تفادي الدكتاتورية: ضمانات دستورية ضد تدعيم مناهضة الديمقراطية في السلطة" المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، في تموز/يوليو 2012. متوفر على الرابط: [http://www.democracy-reporting.org/files/bp\\_29\\_safeguards\\_1.pdf](http://www.democracy-reporting.org/files/bp_29_safeguards_1.pdf)

<sup>3</sup> يستخدم في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لغةً مماثلةً للمادة 21 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. وتُعتبر أجزاء من هذا الإعلان كالقانون الدولي العرفي ما يجمع الدول التي لم تصادق بعد على العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

الدول التي شهدت تاريخاً من ممارسات الانتخابات المثيرة للجدل بشكل أكثر تفصيلاً.

يُعتبر ذكر الحقوق والضمانات الانتخابية في الدستور مفيداً لعدة أسباب. أولاً، ترشد الدساتير المشرعين ومدبري الانتخابات في عملية صياغة القوانين والتنظيمات الانتخابية. وتضمن الدساتير، من خلال تطلبها الامتثال، أن يُضاف الإطار القضائي للانتخابات إلى مجموعة من الحقوق الانتخابية. ثانياً، يمكن للدساتير أن تدعم تفسيراً للقوانين الانتخابية يكون قائماً على الحقوق. عندما يكون هناك مجال لعدة تفسيرات لقانون معين، تقترح الضمانات الدستورية اللجوء إلى تفسير يتلاءم مع الحقوق. ثالثاً، يمكن للدساتير أن تسد الثغرة عندما تُسقط التشريعات الانتخابية حماية حقوق مهمة. رابعاً، توضح الدساتير للمواطنين ما هي الحقوق التي يجب أن يتوقعوها في سياق الانتخابات وتوفر أساساً دستوريةً تخولهم اللجوء إلى المحكمة في حال تم انتهاك هذه الحقوق.

في سياق تعداد الحقوق الانتخابية، يتوجب على الدساتير أن تُرسي الحق وتحدد عند الضرورة أي هيئة حكومية مسؤولة عن حماية هذا الحق. يمكن لمجرد إرساء المبدأ أن يجعل التطبيق غير واضح في حين أن إدارة هيئة واحدة يترك مجالاً للضباب حول ما إذا كان المبدأ ينطبق على هيئات أخرى. يوجد أمثلة على ذلك في ما يلي. يتمحور هذا القسم على المبادئ الأساسية للقانون الدولي كما هي مذكورة في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. ثمة أمثلة حول كيفية إرسائها في الدساتير من أنحاء العالم.

## 2.1 حق التصويت والترشح والافتراع العمومي

جاء في التعليق العام رقم 25 الصادر عن لجنة حقوق الإنسان: "يجب أن يرسى القانون الحق في التصويت في الانتخابات والاستفتاءات." كما يحدد هذا التعليق العام الحق في الترشح ليس كحق فردي فقط بل كحق ضروري لتحقيق حق التصويت الأوسع من خلال التصويت "مع حرية اختيار المرشح". ويعني موجب

الافتراع العام المذكور في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية أن حق التصويت لا بد أن يكون متوفراً لكل المواطنين.

نظرياً، تحمي كل الدساتير الديمقراطية حق التصويت من خلال انتخابات دورية نزيهة أو من خلال ضمان الحق بحدث انتخابي محدد (برلماني أو رئاسي أو محلي أو استفتاء إلخ).

وينص التعليق العام رقم 25 على أن وحدها "القيود المنطقية" تمنع ممارسة حق التصويت كمتطلبات السن. ولا بد أن تركز هذه القيود إلى "معايير موضوعية ومنطقية." كما جاء في التعليق "لا تُعتبر معرفة الكتابة والقراءة والمتطلبات التعليمية والملكية" أسباباً منطقية ولا يمكن تقييد حق التصويت على أساس السكن أو الأصول أو الإعاقة الجسدية أو العقلية أو الانتماء إلى حزب سياسي.

يضمن ما يزيد عن 125 دستور الافتراع العام وكما هو مسموح في القانون الشرط الوحيد المقيد لممارسة حق التصويت الأكثر شيوعاً هو سن المقترح، بحيث تحدد الأغلبية الساحقة من الدساتير سن الافتراع بـ18.

من ناحية أخرى، تضع الدساتير شروطاً على حق الترشح، والعمر أكثرها شيوعاً. تحدد الدساتير العمر للترشح على مجلس النواب كما يلي:

عدد الدساتير التي تعتمد هذه السن	السن الأدنى للترشح
1	17 سنة
20	18 سنة
1	19 سنة
1	20 سنة
54	21 سنة
3	23 سنة
42	25 سنة
7	30 سنة
1	35 سنة

يلزم 15 دستوراً في العالم على التصويت الأشخاص المؤهلين وهذا يُسمى التصويت الإلزامي أو الإجباري.

## 2.2 المساواة في التصويت والإجراءات الخاصة

في حين يرتبط الاقتراع العام بهؤلاء المؤهلين للتصويت، تعني المساواة في التصويت التساوي في القوة التصويتية. يجب أن يمثل كل مقعد عددًا مماثلًا من الناخبين أو السكان. ينص التعليق العام رقم 25 على ما يلي: " يجب أن يتساوى صوت ناخب بصوت ناخب آخر." ويعترف التعليق العام أن لهذا تداعيات على تعيين الدوائر الانتخابية وطريقة "تخصيص الأصوات"، وهذا يجب ألا يفسد توزيع الأصوات أو يؤدي إلى تمييز تجاه أي مجموعة كما لا ينبغي أن يقصي حق المواطنين باختيار ممثلهم بحرية أو يحده بشكر غير منطقي."

غالبًا ما يتم تحديد الحدود الانتخابية وتخصيص المقاعد بموجب تشريعات لاحقة، إلا أن الدساتير عادة ما تحدد المعايير أو الإجراءات المستخدمة لتعيين حدود الدوائر الانتخابية ومقاعدتها. يتطلب الدستور الفنلندي (القسم 25) أن توزع المقاعد في البرلمان بالتساوي بين الدوائر الانتخابية "على أساس عدد المواطنين الفنلنديين بين ما لا يقل على 12 دائرة انتخابية وما لا يزيد على 18 دائرة انتخابية." وهناك استثناء لجزر الأولند التي "تشكل دائرة بحد ذاتها تنتخب ممثلًا واحدًا."

تحدد المادة 161 من دستور زمبابوي المقاعد لكل دائرة "قدر المستطاع" على أساس متساوي. (3) يحق للجنة الانتخابية أن تزيد عدد المقاعد بنسبة 20 في المئة بحسب السكان بعد الأخذ في الاعتبار الخصائص المحددة لدائرة ما مثل عدد السكان الصغير أو الانعزال الجغرافي. (6)

تعتبر لجنة البندقية الأوروبية لمدونة الممارسات الحسنة في المسائل الانتخابية أن التغيير بنسبة 10 في المئة من حيث القوة التصويتية مقبول ولكن يجب ألا تتخطى الـ15 في المئة البتة إلا في ظروف استثنائية مثل منطقة قليلة السكان أو حماية أقلية كثيفة. يعني هذا على أرض الواقع أن المقعد يجب أن يمثل عدد الناخبين أو السكان عينه مع هامش 10 في المئة.<sup>4</sup> يتطلب 45 دستورًا تعداد سكان

<sup>4</sup> لجنة البندقية الأوروبية لمدونة الممارسات الحسنة في المسائل الانتخابية "23 أيار/مايو 2003، الصفحة 7 متوفر على الرابط التالي:

لحساب عدد السكان في الدائرة الانتخابية. وتتص المادة 82 من الدستور الهندي على إعادة تعديل المقاعد لكل دائرة بعد كل تعداد.

في بعض الأنظمة الفدرالية على غرار الولايات المتحدة يحدد القانون الفدرالي عدد ممثلي كل ولاية إلا أن الولاية هي التي تعين حدود الدائرة الانتخابية التي ستنتخب مجموع عدد الممثلين.

يمكن القانون الدولي الدول اعتماد إجراءات خاصة لتعزيز تمثيل المرأة والأقليات وغيرها من المجموعات المهمشة تاريخيًا.<sup>5</sup> كما يمكن القانون الدولي الدول تحديدًا اعتماد الحصص لضمان مساواة أكبر للمرأة مع العلم أن هذه الإجراءات لا تشكل مخالفة لمبدأ المساواة.<sup>6</sup> فهناك بعض الطرق لتعزيز تمثيل المرأة كاللوائح المختلطة التي لا تخالف مبدأ المساواة. تُلزم المادة 46 من الدستور التونسي الصادر عام 2014 الدولة بأن تسعى إلى "التكافؤ بين المرأة والرجل في كل الهيئات المنتخبة."

تتضمن بعض الدساتير حصصًا للمجموعات المهمشة فالمادة 62 من الدستور الروماني تنص على أنه يحق بنائب عن كل مجموعة من مجموعات المواطنين الذين "ينتمون إلى أقليات وطنية غير قادرة على الحصول على عدد من الأصوات لتأمين التمثيل البرلماني." كما تؤمن المادة 80 من الدستور السلوفيني ضمانًا مماثلة بإعطاء نائب لكل من "المجتمعات المحلية الوطنية" الإيطالية والهنغارية.

تحمل اللوائح الانتخابية المنفصلة الخاصة بمجموعات اجتماعية معينة خطر الاستقطاب أو التمييز من خلال التصنيف المنفصل للمواطنين. يتطرق دستور بنغلادش إلى هذا الخطر في المادة 121 التي تقول: "لا يتم تحضير لائحة انتخابية تصنف الناخبين وفقًا للدين أو العرق أو الجنس."

<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD%282002%29023rev-e.aspx>

<sup>5</sup> المادة 1 من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري والمادة 4 من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة والمادة 5 من اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة

<sup>6</sup> لجنة اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، التعليق العام رقم 23 القسم 15، لجنة حقوق الإنسان، ملاحظات ختامية، بوسنيا والهرسك، القسم 11.

ينص القانون الدولي بما في ذلك في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية و اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، أن الأشخاص ذوي الإعاقة يتمتعون بحقوق سياسية متساوية. وتستلزم المادة 29 من اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة "أن تكون إجراءات التصويت ومنشأته ومواده مناسبة وفي متناول اليد وسهلة الفهم والاستخدام" وأن الأشخاص ذوي الإعاقة أحرار في "الانتخاب عبر الاقتراع السري في الانتخابات والاستفتاءات العامة من دون أي تخويف كما يحق لهم الترشح وإشغال المراكز وتأدية كل الوظائف الحكومية على كل المستويات الحكومية"، بما في ذلك "السماح لهم بالحصول على مساعدة شخص ما للتصويت يختارونه بأنفسهم". وجاء في التعليق العام رقم 25: "يجب اتخاذ إجراءات إيجابية لتخطي الصعوبات المحددة مثل الأمية وعقبات اللغة والفقر وعقبات تواجه حرية التنقل التي تمنع الأشخاص المؤهلين للتصويت من ممارسة حقوقهم بشكل فعال." كما يُجبر التعليق العام عينه الدول على توفير معلومات ومواد على شكل صور أو إشارات يسهل فهمها لدى الناخبين الأميين.

ومن الضروري تأمين الحصول على سجل الناخب ومعلومات حول الانتخابات وعلى مقصورة التصويت وعلى المكتب العام لضمان المساواة الحقيقية و"فرصة" التصويت كما هو منصوص عليه في المادة 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. تحمي 58 مؤسسة المساواة مع الأشخاص ذوي الإعاقة بموجب القانون، كما يؤمن دستور البرازيل والباراغواي هذه الحميات أيضاً للأشخاص الأميين. وتشير هذه الحميات إلى الحاجة إلى بذل جهود محددة لملاءمة حاجات الناخبين الأميين وذوي الإعاقة.

يمكن لليوم الذي يتم تحديده لإجراء الانتخابات أن يؤثر على قدرة الحصول هذه، من هنا يعلن الدستور الأسترالي (المادة 26 القسم 3) يوم الانتخابات يوم عطلة وطنية كما أن 14 دستوراً في العالم ينص على إجراء الانتخابات في عطلة نهاية الأسبوع.

## 2.3 سرية الاقتراع

تُلزم المادة 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بسرية الاقتراع. ويضيف التعليق العام رقم 25 أن على الدول أن "تتخذ إجراءات لضمان سرية الاقتراع خلال الانتخابات بما في ذلك التصويت في الخارج في حال تواجد هذا النظام. وهذا يعني أنه ينبغي حماية الناخبين من القسر أو الإكراه للإفصاح عن كيفية تصويتهم ومن أي تدخل غير قانوني أو عشوائي في عملية التصويت."

يحمي ما يزيد على 150 دستوراً في العالم سرية الاقتراع صراحةً. تنص المادة 15 من الدستور الياباني على ما يلي: "يجب عدم انتهاك سرية الاقتراع في كل الانتخابات. لا يمكن سؤال الناخب عن الخيار الذي اتخذه لا علناً ولا بالسري." وفي موازاة ذلك، جاء في المادة 68 (1) من الدستور الأوغندي "بموجب أحكام الدستور، يكون التصويت في الانتخابات والاستفتاءات سرّياً باستخدام صندوق اقتراع واحد في كل محطة اقتراع لكل الناخبين في انتخابات ما وكل الأطراف المشاركة في اقتراع ما."

## 2.4 "الانتخابات الدورية": مسائل التوقيت

لا ينص القانون الدولي على كم مرة يجب انعقاد الانتخابات إلا أن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية يُلزم بأن تكون دوريةً. وجاء في التعليقات العامة: "يجب أن تُعقد الانتخابات خلال فترات لا تكون طويلةً كثيراً وتضمن استمرار سلطة الحكومة وأن تكون قائمةً على حرية تعبير الناخب عن إرادته."

تنظم الدساتير عادةً الفترة التي تفصل بين الانتخابات البرلمانية وانتخابات السلطة التنفيذية. تتغير فترة الولاية بين المجالس النيابية المنتخبة مباشرةً من الشعب كما يلي:

عدد الدساتير التي تعتمد هذه الفترة	فترة الولاية
1 (الولايات المتحدة)	سنتان
5	3 سنوات
64	4 سنوات
77	5 سنوات
2	6 سنوات
1 (إيرلندا)	7 سنوات

في مجالس الشيوخ المنتخبة مباشرةً من الشعب، يكون التوزيع كما يلي:

عدد الدساتير التي تعتمد هذه الفترة	فترة الولاية
9	4 سنوات
7	5 سنوات
10	6 سنوات
2 (البرازيل وتشيلي)	8 سنوات
1 (ليبيريا)	9 سنوات

في التشريعات التي تعتمد فترات ولاية أطول يكون هدف الانتخابات تأمين التجديد المنتظم بحيث تكون نسبة من المقاعد فقط خاضعة للمنافسة في أي انتخابات. في الولايات المتحدة يتم انتخاب مجلس النواب كل سنتين فيما فقط ثلث مجلس الشيوخ يتم انتخابهم كل سنتين.

تكون الولايات لدى رؤساء الدول المنتخبين بشكل مباشر كما يلي:

عدد الدساتير التي تعتمد هذه الفترة	فترة الولاية
17	4 سنوات
60	5 سنوات
11	6 سنوات
10	7 سنوات

ثمة 133 دستوراً يدعو إلى الانتخابات الرئاسية من بينها ستة دساتير تنص على انعقاد الانتخابات البرلمانية والرئاسية في اليوم عينه وسبعة تنص على قيامهما في يومين مختلفين و110 دساتير لا تحدد الأمر.

تحدد فترة الولاية للسلطة التنفيذية والبرلمانيين دورية الانتخابات وكيفية تزامنها. إن كانت فترة ولاية الرئاسة أربع سنوات والنواب سنتين فتتعدد الانتخابات الرئاسية/البرلمانية كل أربع سنوات أما النواب فتتعدد انتخاباتهم كل سنتين. وفي حال كان الرئيس يُنتخب كل خمس سنوات والبرلمان كل سنتين تتعدد الانتخابات

البرلمانية/الرئاسية مرة كل عشر سنوات ويواجه الرئيس انتخابات تشريعية في فترات زمنية غير منتظمة.

وهناك دساتير أخرى تعين الظروف التي تفضي إلى عقد انتخابات برلمانية جديدة على غرار عدم منح الثقة للحكومة خلال جلسة التصويت. وتمكن الدساتير أيضاً مختلف السلطات السياسية الدعوة إلى عقد انتخابات. في غواتيمالا تنحصر صلاحية الدعوة إلى الانتخابات بالكونغرس (المادة 169) وفي المكسيك، تنحصر هذه الصلاحية بالرئيس وفي باراغواي هي في يد المحكمة العليا للانتخابات (المادة 289).

## 2.5 سلطات انتخابات مستقلة

ويتطلب إيفاء الموجبات الأخرى للانتخابات إدارة انتخاب مؤهلة ينبغي أن تكون مستقلةً بموجب التعليق العام رقم 25 الذي يحدد مسؤولية ضمان "عقد الانتخابات بشكل عادل ومن دون انحياز وتماشياً مع القوانين المعتمدة" بـ"سلطة انتخابية مستقلة" يجب إرساؤها للإشراف على عملية الانتخاب". يلخص عدد من الوثائق الدولية مبادئ ضمان الاستقلالية المؤسسية. وتقدم المبادئ الأساسية لاستقلال السلطة القضائية<sup>7</sup> بعض الإرشادات (مع أنها تستهدف المحاكم) متطرفةً إلى مسائل مثل الاستقلالية المالية والتنظيمية وتسمية الأعضاء واختيارهم والأتعاب والترويج والحصانة والإزاحة.

ثمة نماذج عديدة للسلطات الانتخابية المستقلة والأكثر شيوعاً لجنة الانتخابات الوطنية التي هي نموذج متواجد في أكثر من 80 دستوراً. وهناك نموذجان لحكومة لجنة الانتخابات: الأول نموذج ما بين الأحزاب حيث يكون الأعضاء من مختلف الأحزاب السياسية الكبرى في البلد والثاني هيئة خبراء مؤلفة من خبراء حياديين. وتتص المادة 264 من الدستور الكولومبي على أن يتألف المجلس الوطني

<sup>7</sup> تم اعتمادها خلال مؤتمر الأمم المتحدة السابع لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين في 26 آب/أغسطس 1985 والتي يدعمها قرار الجمعية العمومية 32/40 الصادر في 29 تشرين الثاني/نوفمبر 1985 والقرار 164/40 الصادر في 13 كانون الأول/ديسمبر 1985 القسم

للانتخابات من سبعة أعضاء من "اللوائح التي تحضرها الأحزاب والحركات السياسية ... ما يعكس تشكيلة الكونغرس السياسية"، كما تنص على أن يكون الأعضاء "متمتعين بالمؤهلات المطلوبة بموجب الدستور لقضاة محكمة العدل العليا". في المقابل، تُشئ المادة 126 من الدستور التونسي 2014 لجنة من النوع الثاني: "تتألف اللجنة من تسعة أعضاء مستقلين وحياديين يتصفون بالنزاهة ويقومون بعملهم لفترة ست سنوات فقط". وتضمن مادة أخرى من الدستور "الشخصية القانونية والمالية والإدارية المستقلة" للجنة.

بالإضافة إلى ذلك، هناك نموذج المحكمة الانتخابية الموجود في العديد من دساتير أمريكا الوسطى والجنوبية. وتتشكل المحكمة من قضاة وتشبه وظائفها وظائف اللجان الانتخابية. وفي بعض الأنظمة الديمقراطية الأقدم حيث ثمة ثقة بحيادية الخدمة المدنية وحيث ما من سوابق غش انتخابي تدير وزارة الداخلية أو غيرها من الوكالات الحكومية الانتخابات.

## 2.6 التعويض الفعال

ويُلزم التعليق العام رقم 25 بأن يتمكن الأفراد من الحصول على "التعويض الفعال" في حال شعروا أنّ حقوقهم انتهكت، وهذا أيضاً حقّ محميّ بفحواه العام في المادة 2 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. كما ينص التعليق العام عيه على "إمكانية الوصول إلى المراجعة القضائية أو أي عملية موازية بحيث يتحلى الناخبون بالثقة في أمن صناديق الاقتراع وفرز الأصوات".

وتؤمن الدساتير عادةً آليات للفصل في النزاعات الانتخابية سواء عن طريق إدارة انتخابية أو القضاء أو مزيج من الاثنين. وفي بعض الدول، يتدخل القضاء فقط في حال الطعن بقرار لجنة الانتخابات. ويوجد الدستور المكسيكي محكمة انتخابات منفصلة للاستماع إلى الطعون بعملية الانتخابات. وتحيل دساتير أخرى الطعون الانتخابية إلى المحكمة الإدارية أو الدستورية أو المحكمة العليا.

## 2.7 التدقيق المستقل

يُدخل التعليق العام رقم 25 معيار "التدقيق المستقل في عملة التصويت والفرز". وبشكل هذا المعيار انعكاساً لموجب تحقيق الشفافية الأوسع. وحددت الجمعية العمومية الشفافية في القرار 201/59 (2004) على أنها "عنصر جوهري في الديمقراطية"، ولكن من دون الإشارة تحديداً إلى الانتخابات. وبالإضافة إلى ذلك، تُلزم المواد 10 و13 من اتفاقية مكافحة الفساد الدول الأطراف تعزيز الشفافية في القطاع العام ما له آثار على إدارة الانتخابات وشؤون المالية العامة.<sup>8</sup>

وتُعتبر مراقبة الانتخابات طريقةً فعالةً ومهنيةً لضمان الشفافية في الانتخابات. ويربط الدستور المغربي صراحةً معيار التدقيق المستقل بمراقبة الانتخابات الداخلية والدولية. جاء في المادة 11 ما يلي:

وتشكل الانتخابات الحرة والنزيهة والشفافة أساساً شرعية التمثيل الديمقراطي... يحدد القانون شروط المراقبة المستقلة والحيادية في الانتخابات وأشكالها بموجب المعايير الدولية المعتمدة.

## 2.8 الأنظمة الانتخابية

يترك القانون الدولي الحرية للدول من حيث اعتماد النظام الانتخابي الخاص بها، إلا أنه، وبموجب التعليق العام رقم 25، على النظام أن "يضمن حرية التعبير عن إرادة الناخبين وتنفيذها".

يمكن أن تؤثر تغييرات بسيطة في نظام الانتخاب إلى حد كبير على نتائج الانتخابات. من هذا المنطلق، يُعتبر الإطار القانوني لإرساء نظام معين حساساً على المستوى السياسي. تُدرج بعض الدساتير إشارةً إلى نوع النظام الانتخابي الذي يجب اللجوء إليه خلال الانتخابات البرلمانية أو الرئاسية. وفي جميع الأحوال، تُفصل الأحكام الدستورية هذه بشكل أوسع في القانون الانتخابي، كما هناك العديد من الدساتير الديمقراطية التي لا تشير البتة إلى نوع النظام الانتخابي الذي يجب اعتماده.

<sup>8</sup> راجع "المعايير الدولية للشفافية والمساءلة"، المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية ومركز القانون والديمقراطية، شباط/فبراير 2014.

تُفيد مبادئ مماثلة لأنها تطبق كل أوجه إدارة الانتخابات ويمكن أن يلجأ إليها المواطنون للدفاع عن حقوقهم الانتخابية. تعطي المادة 81 من الدستور الكيني لمحةً عن "المبادئ العامة للنظام الانتخابي" بما في ذلك الانتخابات الخالية من العنف والتخويف والتأثير غير الملائم أو الفساد والانتخابات الشفافة والتي تتم إدارتها بحيادية ومن دون انحياز وبطريقة فعالة ودقيقة وقابلة للمساءلة".

تعيّن بعض الدساتير، ومن بينها الكيني، تطبيق بعض الممارسات الانتخابية الفُضلى لبعض المؤسسات المحددة. يتوجب على الدساتير أن تضمن أنّ المبادئ الانتخابية تُطبق على كامل النظام، لكن يمكن لتعيين هيئات مخصصة لإنفاذ التطبيق أن يعزز المساءلة.

توجه العديد من الدساتير لجنة الانتخابات نحو اعتماد بعض المبادئ. المادة 156 من دستور زمبابواي ينص على أن تضمن لجنة زمبابواي الانتخابية أنه "مهما كانت طريقة التصويت المعتمدة يجب أن تكون بسيطة ودقيقة وقابلة للتحقق وأمنة وشفافة". وينص دستور جمهورية الدومينيكان في مادته 211 أن اللجنة الانتخابية المركزية تنظم الانتخابات وتديرها وتشرف عليها. كما أن متطلبات الدستورية للانتخابات وتحديدًا الشفافية شائعة في أمريكا الوسطى والجنوبية.

توجه دساتير أخرى المحاكم لضمان أن تعتمد الانتخابات بعض المبادئ. وتتص المادة 152 من دستور بوركينا فاسو على أن المجلس الدستوري "يراقب الانتظام والشفافية وصدق الاستفتاءات والانتخابات الرئاسية والتشريعية ويكون هو الحاكم في النزاعات الانتخابية. كما أنه يعلن النتائج النهائية للاستفتاءات ولانتخابات الرئاسية والتشريعية". ويتضمن دستور النيجر حكمًا مشابهًا.

ويشكل تعداد الأصوات وفرزها جزءًا حساسًا وحاسمًا من العملية الانتخابية وهما دائمًا مصدر الاحتياك في الانتخابات.<sup>10</sup> يقدم

يوجب ما يزيد على 70 دستورًا في العالم اللجوء إلى شكل من أشكال النظام النسبي. تفرض المادة 26 من الدستور الأسترالي على القانون الانتخابي اتباع "مبادئ التمثيل النسبي". في حين أن الدستور الهندي أكثر تحديدًا في مادتيه 55 و80 اللتين بموجبهما تفترض الانتخابات الرئاسية والبرلمانية اعتماد النظام النسبي "من خلال اقتراح فردي قابل للتجسير". وتدعو المادة 6 (القسم 5 (2)) من الدستور الفلبيني إلى انتهاج نظام انتخابي مختلط: "تشكل لائحة الحزب 20 في المئة من إجمالي عدد الممثلين".

يعطي الدستور الدنماركي البرلمان بصراحة صلاحية القيام بخيارات محددة حول نظام الانتخاب. فتتص المادة 31 (2) على أنّ القانون الانتخابي "يحدد طريقة الانتخاب ويقرر ما إذا التمثيل النسبي سيُعتمد مع انتخابات دوائر الانتخاب الفردي أو من دونها".

## 2.9 الانتخابات النزهاء، حرية الاختيار لدى الناخبين

### والمبادئ العامة

يعني موجب الانتخابات "النزهاء" المنصوص عليه في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية أنه يتوجب على الدول أن تؤمن منافسة انتخابية حقيقية ونزهاء فلا يمكن لمناسبة الانتخابات أن تكون مجرد شكليات. وتقدم بعض الدساتير مبادئ تعبّر عن فكرة الانتخابات الحرة والنزهاء على غرار الشفافية والدقة والمساءلة والأمن وقدرة التحقق والصحة. كما تشكل سرية الاقتراع المذكورة أعلاه عنصرًا جوهريًا للانتخابات الحرة. إلا أن حرية تعبير الناخبين عن خيارهم لا ترتبط فقط بالاقتراع بل أيضًا بفترة الحملة ليتمكن الناخبون من تكوين آراء مستقلة "بعيدًا عن العنف والتهديدات العنيفة والإكراه والتحرّيش والتلاعب".<sup>9</sup> من هنا، فإنّ الانتخابات ترتبط بشكل وثيق بغيرها من الحقوق السياسية الواردة في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

<sup>10</sup> راجع "التصويت الشفاف ينقذ الحياة Transparent voting saves lives مجلة ذو غاردين، 2 آب/أغسطس 2009 المتوفر على الرابط التالي: <http://www.theguardian.com/commentisfree/2009/aug/02/transparen-t-voting-election-count>

<sup>9</sup> منافرد نواك، تعليق حول العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (كيهل: إي. بي. إنغل، 2005) الصفحة 584

التعليق العام رقم 25 بعض الإرشادات حول تفادي الاحتيال خلال الفرز: "لا بد من ضمان أمن صناديق الاقتراع ويجب فرز الأصوات بحضور المرشحين أو من ينوب عنهم." ويتضمن الدستور الكيني أحكاماً مفصلة حول فرز الأصوات وتعدادها كوسيلة لتفادي الغش. وتحت المادة 86 لجنة الانتخابات المستقلة والحدود على ضمان ما يلي:

- أ- مهما كانت وسيلة التصويت المستعملة يجب أن تكون بسيطة ودقيقة وقابلة للتحقق وأمنة وشفافة،
- ب- يتم فرز الأصوات وتبويبها وعلان الضابط المسؤول عن كل محطة انتخابية النتائج فوراً،
- ت- يتم جمع النتائج من كل محطة انتخابية بكل صراحة و فوراً،
- ث- إرساء بنى وآليات ملائمة للحد من سوء الممارسات الانتخابية، بما في ذلك، المحافظة على مواد الانتخابات.

### 2.10 الحقوق السياسية ذات الصلة

يُلزم العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الدول على حماية الحقوق ذات الصلة ولكن ليس خصيصاً تلك المتعلقة بالانتخابات. تحمي المادة 19 حرية التعبير والإعلام والمادتان 21 و 22 تحميان حق تكوين الجمعيات والتجمع السلمي. ويربط التعليق العام رقم 25 هذه الحقوق بالتصويت: "تعتبر حريات التعبير وتكوين الجمعيات والتجمع من الشروط الضرورية لممارسة حق الانتخاب على نحو فعال ولا بد من حمايتها إلى أقصى الحدود." وبموجب التعليق العام رقم 25 تمتد هذه الحقوق بصراحة لتطال تنفيذ الحملة وتشكيل الحزب السياسي والعضوية. تحمي كل الدساتير تقريباً هذه الحقوق ضمن قائمة حقوق الإنسان.

### 3. خاتمة

تتشابك مؤسسات الانتخابات والدساتير في الدولة الديمقراطية كون أنّ الانتخابات هي التي تحدد من يحكم والدساتير تنص على قيود طريقة الحكم وقواعدها. في دولة سيادة القانون، ينظم الدستور

العناصر الرئيسية للانتخابات. وتبرز الضمانات الدستورية أنّ القواعد الانتخابية أساسية للعملية السياسية. يجب ألا يكون تغييرها سهلاً بالنسبة إلى أكثر من اليوم. كما من الضروري إرساء قواعد ومبادئ واضحة لإجراء انتخابات جديرة بالثقة وخصوصاً عندما لا يتمتع البلد بخبرة في هذا المجال.

يقدم القانون الدولي مبادئ أساسية يجب أن تنطبق على الدساتير، بما في ذلك:

- الحق في التصويت والترشح وفرصة ذلك،
- المساواة في التصويت
- الاقتراع العام
- سرية الاقتراع
- الانتخابات الدورية
- حرية تعبير الناخبين عن إرادتهم
- التعويض الفعال في النزاعات الانتخابية
- إدارة مستقلة للانتخابات
- انتخابات نزيهة

ترجم العديد من الدساتير "الانتخابات النزيهة" في مبادئ عامة بما في ذلك، الشفافية والدقة والمساءلة والسلامة والصحة في إجراء الانتخابات.

تختلف الدساتير من حيث مستوى تقديم إرشاد محدد لتطبيق هذه القواعد والمبادئ. وفي جميع الأحوال، تُوضّح أكثر في القانون الانتخابي وتنظيمات مديري الانتخابات. إلا أنّ إدراج هذه المبادئ في الدستور مهم جداً لإرشاد مديري الانتخابات في تفسيرهم للإطار القضائي للانتخابات وللملاء الثغرات في الإطار القضائي وتوفير أساس للمواطنين للسعي إلى تعويض عندما يشعرون أنّ حقوقهم قد انتهكت. وهكذا، يمكن للدستور أن يكون ضامناً للعملية الانتخابية الجديرة بالثقة.

## حول المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية



تم إنتاج هذا المنشور بمساعدة الاتحاد الأوروبي. تكون المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية ومنظمة إلكتروال ريفورم إنترناشيونال سيرفيسز وحدهما مسؤولتان عن محتوى هذا المنشور ولا يمكن اعتباره انعكاساً لآراء الجهات المانحة.

إن المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية هي منظمة غير حزبية ومستقلة وغير هادفة للربح ومسجلة في برلين، ألمانيا. تعزز هذه المنظمة المشاركة السياسية للمواطنين، ومساءلة مؤسسات الدولة وتطوير مؤسسات الديمقراطية في جميع أنحاء العالم. وتساعد المنظمة على إيجاد سبل محلية لتعزيز الحق العالمي لمشاركة المواطنين في الحياة السياسية لبلدهم، على النحو المنصوص عليه في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

<http://www.democracy-reporting.org>

أو التواصل عبر: [info@democracy-reporting.org](mailto:info@democracy-reporting.org)