

CDL-AD (2002) 23

or.fr

ستراسبورغ في 2003/5/23

رأي رقم 2002/190

اللجنة الأوروبية للديموقراطية من خلال القانون
(لجنة البندقية)

مدونة حسن السلوك في مجال الانتخابات

الخطوط التوجيهية والتقرير التفسيري

اعتمدها لجنة البندقية في دورتها 52

(البندقية، 2002/10/19-18)

المغرب

فهرس المحتويات

4	.....المقدمة.
.....	الخطوط التوجيهية المعتمدة من قبل اللجنة في دورتها العامة 51 (البندقية 5-2002/7/6)
6	.....
.....	التقرير التفسيري المعتمدة من قبل اللجنة خلال دورتها العامة 52 (البندقية 18-2002/10/19)...
16	.....ملاحظات عامة.
16	.....
16	.....1- مبادئ الموروث الانتخابي الأوروبي.
16	.....مقدمة المبادئ ومرجعيتها القانونية.
17	.....1. الاقتراع العام.
17	.....1.1. القاعدة والاستثناءات.
19	.....2.1. اللوائح الانتخابية.
20	.....3.1. تقديم الترشيحات.
21	.....2. الاقتراع المتساوي.
21	.....1.2. المساواة في احتساب الأصوات.
21	.....2.2. المساواة في القوة الانتخابية.
22	.....3.2. تكافؤ الفرص.
23	.....4.2. المساواة والأقليات الوطنية.
24	.....5.2. المساواة والتساوي بين الجنسين.
24	.....3. الاقتراع الحر.
25	.....1.3. حرية الناخب في تشكيل إرادته.
25	.....2.3. التعبير الحر عن إرادة الناخب ومكافحة الغش الانتخابي.
25	.....1.2.3. من الناحية العامة.
26	.....2.2.3. مساطر التصويت.
27	.....1.2.2.3 التصويت بالمراسلة أو بالتوكيل في بعض الأحوال.

28	.....2.2.2.3 تصويت العسكريين
28	.....3.2.2.3 التصويت الآلي والإلكتروني
28	.....4.2.2.3 الفرز
29	.....5.2.2.3 نقل النتائج
30	.....4. الاقتراع السري
30	.....5. الاقتراع المباشر
31	.....6. دورية الانتخابات
31	.....II- شروط تطبيق المبادئ
31	.....1. احترام الحقوق الأساسية
32	.....2. مستوى القواعد واستقرار القانون الانتخابي
33	.....3. الضمانات المسطرية
33	.....1.3 تنظيم التصويت من قبل هيئة محايدة
36	.....2.3 ملاحظة الانتخابات
37	.....3.3 وجود نظام طعن فعال
39	.....4.3 تنظيم واشتغال مكاتب التصويت
40	.....5.3 التمويل
40	.....6.3 الأمن
41	.....الخاتمة

مقدمة

باسم الجمعية البرلمانية، اعتمدت اللجنة الدائمة لهذه الجمعية في 2001/11/18، القرار 1264

(2001)، داعية من خلاله لجنة البندقية⁽¹⁾ إلى ما يلي:

1- إحداث فريق عمل في إطارها يشارك فيه ممثلون عن الجمعية البرلمانية، ومؤتمر السلطات المحلية والجهوية لأوروبا، وأيضاً، عند الاقتضاء، منظمات أخرى لها خبرة في هذا المجال، بهدف التفكير بشكل منظم في القضايا الانتخابية؛

2- صياغة مدونة لحسن السلوك في المجال الانتخابي، يكون من بين أهدافها استحضار الخطوط التوجيهية الموجودة في الملحق بعرض أهداف التقرير الذي شكل أساس القرار الحالي (وثيقة 9267)، علماً بأن مدونة كهذه ينبغي أن تتضمن في نفس الوقت قواعد تغطي فترات ما قبل الاقتراع وأثناءه، فضلاً عن الفترات التي تلي التصويت مباشرة؛

3- إحصاء، مبادئ التراث الانتخابي الأوروبي، وذلك في حدود إمكانياتها مع القيام بتنسيق وتنظيم وتنمية الملاحظات والأنشطة الجارية منها والمرتبقة. كما يتعين في الأمد المتوسط جمع المعطيات المتعلقة بالانتخابات في أوروبا في قاعدة بيانات، مع القيام بتحليلها ونشرها من طرف وحدة متخصصة.

وتجسد الخطوط التوجيهية التي سيأتي ذكرها الجوانب الثلاثة لهذا القرار، وقد تمت المصادقة عليها من قبل مجلس الانتخابات الديمقراطية — وهو مجموعة عمل مشتركة منصوص عليها في قرار الجمعية البرلمانية — خلال اجتماعه الثاني (في 3 يوليوز 2002)، ولجنة البندقية خلال دورتها الواحدة والخمسين (في 5 و6 يوليوز 2002)؛ وتقوم هذه الخطوط على مبادئ التراث الانتخابي الأوروبي، وتشكل أخيراً، وبصفة خاصة، نواة مدونة حسن السلوك في المجال الانتخابي.

أما التقرير التفسيري فييسط المبادئ الواردة في الخطوط التوجيهية. إلى جانب تعريفها وتدقيقها، كما يدمج فيها عند الحاجة، توصيات تتعلق ببعض الجزئيات. وقد تمت المصادقة عليه من طرف مجلس الانتخابات الديمقراطية خلال اجتماعه الثالث (في 16 أكتوبر 2002)، ولجنة البندقية خلال دورتها الثانية والخمسين (في 18 و19 أكتوبر 2002).

(1) النقطة 6، أنظر الوثيقة 9267، تقرير لجنة القضايا السياسية، المقرر. السيد Clerfayt.

وقد صادقت الجمعية البرلمانية للمجلس الأوروبي على مدونة حسن السلوك في المجال الانتخابي، في جزئها الأول، خلال دورتها لسنة 2003، كما صادق عليها مؤتمر السلطات المحلية و الجهوية لأوروبا في دورته الربيعية لسنة 2003.

و وفقا لتوجيهات قرار الجمعية البرلمانية فإن هذه الوثيقة تستوحي الخطوط التوجيهية الموجودة في الملحق في بيان أسباب التقرير الذي شكل أساس قرار الجمعية (الوثيقة 9267)، كما أنهما تستحضر أعمال لجنة البندقية في المجال الانتخابي، كما هي موجزة في الوثيقة 7 (2007).C.D.L.

الخطوط التوجيهية

المصادق عليها من طرف اللجنة في دورتها العامة 51

(البندقية 5-6 يوليو 2002)

أ- مبادئ التراث الانتخابي الأوروبي

المبادئ الخمسة للتراث الانتخابي الأوروبي هي: الاقتراع العام و المتساوي والحر والسري والمباشر، (إضافة إلى وجوب إجراء الانتخابات بشكل دوري).

1. الاقتراع العام

1.1 القاعدة والاستثناءات

يعني الاقتراع العام من حيث المبدأ، بأن لكل إنسان الحق في التصويت والترشح. ومع ذلك فإنه يمكن أو يجب التنصيص على بعض الشروط التي تقيد هذا الحق:

أ- شرط السن:

- 1- وجوب خضوع الأهلية المدنية إلى سن أدنى؛
- 2- وجوب الحصول على حق التصويت عند بلوغ الرشد القانوني على أبعد تقدير؛
- 3- من الأفضل الإقرار بالقابلية للانتخاب في نفس السن المشروط لحق التصويت، وعلى أبعد تقدير في سن 25 سنة، ماعدا إذا تعلق الأمر بوظائف ذات خصوصية (كعضو في مجلس الشيوخ، أو رئيس الدولة).

ب - شرط الجنسية

- 1- يمكن النص على شرط الجنسية؛
- 2- يكون من المحبذ، بعد فترة معينة من الإقامة، أن يمنح الأجانب حق التصويت في الانتخابات المحلية؛

ج - شرط الإقامة

- 1- يمكن فرض شرط الإقامة؛
- 2- الإقامة تعني الإقامة الاعتيادية؛

- 3- لا يمكن اشتراط مدة إقامة، بالنسبة للمواطنين، إلا بخصوص الانتخابات المحلية و الإقليمية؛
 - 4- لا ينبغي أن تتجاوز هذه المدة ستة أشهر؛ ويمكن القبول بـمدة أطول فقط من أجل ضمان حماية الأقليات الوطنية؛
 - 5- يمكن إعطاء حقي التصويت والترشح للمواطنين المقيمين في الخارج.
- د- الحرمان من حق التصويت والقبالية للانتخاب
- 1- يمكن النص على الحرمان من حق التصويت والقبالية للانتخاب، لكن مع الخضوع للشروط التالية معا:
 - 2- يجب أن ينص على الحرمان من هذين الحقين في القانون؛
 - 3- يجب أن يحترم مبدأ النسبية؛ ويمكن أن يخضع الحرمان من القبالية للانتخاب لشروط أقل صرامة من تلك المتعلقة بحق التصويت؛
 - 4- يجب أن يكون مبررا بأسباب ترتبط بالصحة العقلية أو إدانات نتيجة ارتكاب جنح خطيرة؛
 - 5- و بالإضافة إلى ذلك، لا يتم النطق بالحرمان من الحقوق السياسية أو المنع لأسباب تتعلق بالصحة العقلية إلا بحكم قضائي خاص؛

2.1. اللوائح الانتخابية

يتعين لزوما تطبيق الشروط التالية حتى تصح اللوائح الانتخابية.

- 1- يجب وضع لوائح انتخابية دائمة؛
- 2- يجب تحيينها بطريقة منتظمة، و يتعين أن يتم ذلك على الأقل سنويا، و عندما لا يتم ذلك بشكل تلقائي، يجب أن يكون تسجيل الناخبين ممكنا، خلال فترة زمنية كافية نسبيا؛
- 3- يجب نشر اللوائح الانتخابية؛
- 4- يجب توفر مسطرة إدارية - خاضعة للرقابة القضائية - أو مسطرة قضائية تمكن من تسجيل الناخب غير المسجل؛ و ينبغي أن لا يتم التسجيل في مكاتب التصويت يوم الاقتراع؛
- 5- من اللازم أن تتوفر مسطرة مشاهمة تسمح للناخب بطلب تصحيح التسجيلات الخاطئة؛
- 6- من الممكن وضع لائحة إضافية تسمح بالتصويت للأشخاص الذين غيروا مقر سكنهم أو بلغوا سن التصويت القانوني بعد النشر النهائي للائحة.

3.1. تقديم الترشيحات

- 1- من الممكن تقييد تقديم الترشيحات الفردية أو لوائح المرشحين بشرط الحصول على عدد من التوقيعات؛
- 2- يجب أن لا يشترط القانون توقيع أكثر من 1 % من ناخبي الدائرة؛
- 3- يجب أن تخضع مسطرة التحقق من التوقيعات لقواعد واضحة، خاصة فيما يتعلق بالآجال؛
- 4- يجب أن يتعلق التحقق من حيث المبدأ بكل التوقيعات، إلا أنه إذا تم بلوغ عدد كاف من التوقيعات، أمكن التخلي عن مسطرة التحقق بشأن التوقيعات الباقية؛
- 5- يتعين الانتهاء من تسجيل الترشيحات عند بداية الحملة الانتخابية؛
- 6- إذا كانت الضمانة مقررة، فإنه يتعين إرجاعها إذا تجاوز المرشح أو الحزب عددا من الأصوات؛ و يجب أن لا تكون قيمة هذه الضمانة ولا عدد الأصوات المطلوبة لإرجاعها مبالغاً فيهما.

2. الاقتراع المتساوي

يشمل الاقتراع المتساوي.

- 1.2. المساواة في احتساب الأصوات: لكل ناخب صوت واحد، وفي حالة ما إذا ما كان النظام الانتخابي يمنح للناخبين أكثر من صوت فإن لكل ناخب نفس عدد الأصوات؛

2.2. المساواة في القوة الانتخابية. يجب توزيع المقاعد بطريقة متساوية بين الدوائر؛

بالنسبة للمساواة في القوة الانتخابية.

- 1- يجب تطبيقها في كل الحالات، على المجالس الأولى في البرلمانات وعلى الانتخابات الإقليمية والمحلية؛
- 2- يجب أن تتضمن توزيعاً متساوياً وواضحاً للمقاعد على أساس أحد مقاييس التوزيع التالية. السكان، عدد الأشخاص المقيمين (بمن فيهم القاصرون)، عدد الناخبين المسجلين، و عند الاقتضاء، عدد المصوتين. ويمكن اللجوء إلى المزج بين هذه المقاييس؛
- 3- يمكن أن يؤخذ بعين الاعتبار مقياس الحدود الجغرافية والإدارية وحتى التاريخية؛
- 4- يجب أن لا يتجاوز الفارق الأقصى المقبول بالنسبة لمفتاح التوزيع 10 %، وفي كل الحالات 15 %، ماعدا في ظروف خاصة (حماية أقلية مركزية، أو وحدة إدارية ذات كثافة سكانية ضعيفة)؛

- 5- يجب، بهدف تأمين المساواة في القوة الانتخابية، تجديد توزيع المقاعد كل عشر سنوات، ومن الأفضل أن يتم ذلك خارج الفترات الانتخابية؛
- 6- في حالة دوائر إسمية تعددية، يجذب القيام بالتوزيع الجديد من غير إعادة تقطيع الدوائر، وتكون الدوائر، إن أمكن، موافقة لوحدة إدارية؛
- 7- عند التنصيب على تقطيع جديد — وهو ما يلزم في نظام أحادي أسمى - يجب.
- أن يكون محايدا؛
 - أن لا يضر بالأقليات الوطنية؛
 - أن يأخذ بعين الاعتبار رأيا صادرا عن لجنة يكون أغلب أعضائها مستقلين، ومن المحبذ أن تضم مختصا في الجغرافيا وآخر في علم الاجتماع وتمثيلا متوازنا للأحزاب، وعند الاقتضاء، ممثلين عن الأقليات الوطنية.

3.2. تكافؤ الفرص

- أ - يجب ضمان تكافؤ الفرص بين كل من الأحزاب و المرشحين. وهذا يتطلب حياد السلطات العامة، خاصة فيما يتعلق ب:
- 1- الحملة الانتخابية؛
 - 2- التغطية من قبل وسائل الإعلام، وبخاصة وسائل الإعلام العمومية؛
 - 3- التمويل العمومي للأحزاب والحملة.
- ب- يمكن للمساواة أن تكون تبعا للمواضيع التي تنصب عليها إما عامة أو نسبية، فإذا كانت عامة، تتم معاملة الأحزاب بغض النظر عن وزنها الحالي في البرلمان أو لدى الناخبين. أما إذا كانت نسبية، فيجب معاملة الأحزاب السياسية تبعا لنتائجها الانتخابية. تنصب المساواة في الفرص بصفة خاصة بوقت التدخلات في الإذاعة و التلفزة، والمساعدات المالية العمومية وأشكال الدعم الأخرى.
- ج - احتراماً لحرية التعبير، يجب أن ينص القانون على أن وسائل الإعلام السمعية-البصرية الخاصة تضمن لمختلف المشاركين في الانتخابات حدا أدنى من الولوج إليها للقيام بالحملة الانتخابية والدعاية.
- د - يجب أن يتصف تمويل الأحزاب، والمرشحين، والحملة الانتخابية بالشفافية؛
- هـ - يمكن أن يقود مبدأ تكافؤ الفرص في بعض الحالات إلى الحد من مصاريف الأحزاب، خاصة في مجال الدعاية.

4.2. المساواة والأقليات الوطنية

- أ - يجب أن تستفيد أحزاب الأقليات الوطنية من الترخيص؛
- ب - لا يعد مناقضا، من حيث المبدأ، للمساواة الانتخابية، اعتماد قواعد تضمن تخصيص مقاعد للأقليات الوطنية أو تنص على استثناء من القواعد العادية المتعلقة بإسناد المقاعد (كإلغاء قاعدة العتبة) بالنسبة لأحزاب الأقليات الوطنية؛
- ج - يجب أن لا يرغم المرشحون والناخبون على الإشارة إلى انتمائهم إلى أقلية وطنية؛

5.2. المساواة والتساوي بين الجنسين

- يجب عدم اعتبار القواعد القانونية التي تفرض أدنى نسبة من الأشخاص بالنسبة للجنسين ضمن المرشحين مخالفة للمساواة الانتخابية إذا كانت تعتمد على قاعدة دستورية.

3. الاقتراع الحر

1.3. التشكيل الحر لإرادة الناخب:

- أ - تلتزم السلطات العمومية بواجب الحياد خاصة فيما يتعلق ب:
- 1- وسائل الاتصال؛
 - 2- الملصقات؛
 - 3- حق التظاهر في الشارع العمومي؛
 - 4- تمويل الأحزاب والمرشحين؛
- ب - تخضع السلطات العمومية للالتزامات إيجابية و هي مطالبة على الخصوص بما يلي:
- 1- إخضاع الترشيحات المودعة لاختيار الناخبين؛
 - 2- تمكين الناخب، أثناء الانتخابات، من معرفة اللوائح و المرشحين، على سبيل المثال عن طريق ملصقات مناسبة؛
 - 3- ضرورة جعل المعلومات المذكورة في النقاط السابقة متاحة أيضا في لغات الأقليات الوطنية؛
- ج - يجب معاقبة الأفعال التي تمس بواجب الحياد والتشكيل الحر لإرادة الناخب.

2.3. التعبير الحر عن إرادة الناخب ومكافحة الغش الانتخابي

- أ- يجب أن تكون مسطرة التصويت بسيطة؛
- ب- في كل الأحوال، ينبغي أن يكون التصويت ممكناً في مكتب للتصويت، غير أنه يمكن قبول طرق أخرى للتصويت حسب الشروط التالية:
1. لا يمكن قبول التصويت بالمراسلة إلا إذا كانت الخدمة البريدية مضمونة وموثوقاً بها؛ ويمكن إقتصار هذا الحق على المرضى بالمستشفيات و المساجين، وعلى الأشخاص محدودي التنقل، والناخبين المقيمين في الخارج؛ فضلاً عن ضرورة إنتفاء إمكانية الغش والترهيب؛
 2. لا يقبل العمل بالتصويت الإلكتروني إلا إذا كان مضموناً و موثقاً به؛ و بصفة خاصة يجب أن يحصل الناخب على تأكيد لتصويته وأن يكون بإمكانه عند الضرورة، القيام بتصحيحه، و ذلك في إطار احترام سرية التصويت و ضمان شفافيته؛
 3. لا يكون التصويت بالتوكيل مسموحاً به إلا إذا خضع لقواعد صارمة؛ ويجب أن يكون عدد التوكيلات المسندة إلى الناخب محدودة؛
 4. لا يجوز القبول بصندوق الاقتراع المتنقل إلا بشروط صارمة تساعد على تجنب الغش؛
 5. يجب استخدام معيارين على الأقل للحكم على صحة الانتخاب: أولهما عدد الناخبين الذين شاركوا في التصويت، و ثانيهما عدد الأوراق التي وضعت في الصندوق؛
 6. يجب عدم التلاعب بأوراق التصويت، أو كتابة تعاليق عليها من قبل أعضاء مكاتب التصويت؛
 7. يجب الاحتفاظ بشكل دائم في مكاتب التصويت بأوراق التصويت التي لم يتم استعمالها؛
 8. يجب أن يضم مكتب التصويت أعضاء يمثلون عدة أحزاب كما يجب أن يحضر فيه الملاحظون المعينون من طرف المرشحين لتتبع عملية التصويت؛
 9. يصوت العسكريون في أماكن إقامتهم كلما كان ذلك ممكناً، وإلا فيستحسن أن يكونوا مسجلين في مكاتب التصويت القريبة من ثكناتهم؛
 10. من الأفضل أن يتم الفرز في مكاتب التصويت؛

11. يجب أن يكون الفرز شفافاً؛ ويجب أن يقبل حضور الملاحظين وممثلي المرشحين والإعلام وأن تكون المحاضر في متناولهم؛

12. يجب نقل النتائج إلى المستويات المشرفة العليا بشكل شفاف؛

13. يجب أن تعاقب الدولة كل غش انتخابي.

4. الاقتراع السري

- أ - سرية التصويت بالنسبة للناخب ليست فقط حقاً له، ولكنها أيضاً واجب عليه يؤدي إلى بطلان أوراق التصويت عند كشف مضمونها؛
- ب - يجب أن يكون التصويت فردياً، ويجب منع التصويت العائلي، وكذلك كل شكل من أشكال مراقبة ناخب لتصويت ناخب آخر؛
- ج - يجب عدم الكشف عن قائمة الناخبين؛
- د - يجب معاقبة انتهاك سرية التصويت.

5. الاقتراع المباشر.

يتم وجوباً الالتجاء إلى الانتخاب المباشر بالنسبة:

- 1- مجلس واحد على الأقل من البرلمان الوطني؛
- 2- للهيئات التشريعية الأدنى من المستوى الوطني؛
- 3- للمجالس المحلية.

6. دورية الانتخابات:

يجب أن تجري الانتخابات بشكل دوري؛ ويجب أن لا تتجاوز ولاية المجالس التشريعية خمس

سنوات.

II- شروط تطبيق المبادئ

1. احترام الحقوق الأساسية

- أ - لا يمكن للانتخابات أن تكون ديمقراطية من دون احترام حقوق الانسان، خاصة ما يتعلق منها بحرية التعبير و حرية الصحافة، وحرية التنقل داخل البلد، وكذلك حرية الاجتماع و الانتماء إلى جمعيات لها أهداف سياسية، ومن بينها حرية تأسيس الأحزاب السياسية.
- ب - يجب أن يراعى في الحد من هذه الحريات احترام مبادئ المشروعية والمصلحة العامة والنسبية.

2. مستوى القواعد واستقرار القانون الانتخابي:

- أ- باستثناء القواعد التقنية والتفصيلية — التي يمكن أن تكون ذات طابع تنظيمي — فإن قواعد القانون الانتخابي ينبغي أن تكون لها على الأقل مرتبة تشريعية.
- ب - لا يجوز تعديل العناصر الأساسية في القانون الانتخابي، خاصة منها نمط الاقتراع، وتشكيل اللجان الانتخابية وتقسيم الدوائر قبل مرور سنة على الأقل على الانتخابات، وإلا وجب تناول موضوع التعديل على المستوى الدستوري أو على مستوى أعلى من القانون العادي.

3. الضمانات المسطرية

1.3. تنظيم التصويت من قبل هيئة محايدة

- أ - يجب أن يكون تطبيق القانون الانتخابي من اختصاص هيئة محايدة.
- ب- ينبغي عند انعدام تقليد مألوف لاستقلال الإدارة تجاه السلطة السياسية، إقامة لجان انتخابية مستقلة و محايدة انطلاقاً من المستوى الوطني إلى مستوى مكتب التصويت.
- ج- يجب أن تكون اللجنة الانتخابية المركزية دائمة.
- د - يجب أن تضم اللجنة الانتخابية المركزية:
- 1- قاضيا واحدا على الأقل؛
 - 2- مندوبين عن الأحزاب الممثلة في البرلمان أو التي حصلت على الأقل على عدد من الأصوات؛ ويجب أن يكون هؤلاء الأشخاص دراية بالجمال الانتخابي؛ ويمكن أن تضم بالإضافة إلى ذلك:
 - 3- ممثلا عن وزير الداخلية؛
 - 4- وممثلين عن الأقليات الوطنية.

هـ - يجب أن يكون تمثيل الأحزاب السياسية في اللجان الانتخابية بشكل متساو و إلا وجب تمكينها من معاينة عمل الهيئة المحايدة. ويمكن أن يتم اعتبار المساواة بشكل عام أو نسبي (أنظر النقاط 1، 2-3 ب).

- و - لا يجوز عزل أعضاء اللجان الانتخابية من قبل الهيئات التي عينتهم.
- ز- يجب ضمان تأهيل موحد لأعضاء اللجان الانتخابية؛
- ح - من المبدأ أن تتخذ قرارات اللجان الانتخابية بالأغلبية الموصوفة أو بالتراضي.

2.3. ملاحظة الانتخابات

- أ - يجب أن تكون إمكانية المشاركة في ملاحظة الانتخابات متاحة إلى أقصى حد ممكن سواء تعلق الأمر بملاحظين وطنيين أو دوليين.
- ب - ينبغي أن لا تقتصر المراقبة على يوم الاقتراع، إذ لا بد أن تشمل أيضا فترة تسجيل المرشحين و عند الاقتضاء الناخبين، وكذلك الحملة الانتخابية. و يجب أن تسمح هذه الملاحظة بتسجيل المخالفات في حالة حدوثها سواء قبل الاقتراع أو أثناءه أو بعده. كما ينبغي أن تكون متاحة بصفة خاصة أثناء عملية الفرز.
- ج - يجب أن يبين القانون بوضوح تام الأماكن التي لا يمكن للملاحظين زيارتها.
- د - يجب أن تشمل الملاحظة احترام السلطات لواجب الحياد.

3.3. وجود نظام طعن فعال

- أ - يجب أن تكون هيئة الطعن في المجال الانتخابي إما لجنة انتخابية أو محكمة، ويمكن السماح بالطعن ابتداءيا أمام البرلمان فيما يتعلق بالانتخابات البرلمانية. غير انه يجب، في كل الأحوال، إتاحة إمكانية الطعن نهائيا أمام محكمة.
- ب - يجب أن تكون المسطرة بسيطة و غير مثقلة بالشكليات، خاصة فيما يتعلق بقبول الطعون.
- ج - يجب أن ينظم القانون بوضوح مقتضيات الطعن، خاصة تلك المتعلقة باختصاصات ومسؤوليات الهيئات المختلفة، وذلك تجنباً لكل تنازع إيجابي أو سلبي في الاختصاصات. و ينبغي أن لا يكون هناك ما يتيح للطاعنين أو السلطات على السواء إمكانية اختيار هيئة الطعن.

د - يجب أن تكون هيئة الطعن مختصة أساسا بما يتعلق بحق التصويت - بما في ذلك اللوائح الانتخابية- و بالقابلية للانتخاب، وصحة الترشيحات، واحترام قواعد الحملة الانتخابية ونتيجة الاقتراع.

هـ - يجب أن تكون هيئة الطعن سلطة إلغاء الاقتراع إذا أثرت مخالفة ما على النتيجة. ويجب أن يكون الإلغاء ممكنا سواء بالنسبة لمجموع الانتخاب أو بالنسبة لدائرة أو مكتب للتصويت. وفي حالة الإلغاء، يجري اقتراع جديد في المكان الذي أُلغي فيه الانتخاب.

و - لكل مرشح أو ناخب في دائرة ما الصفة للتقدم بالطعن. ويمكن فرض نسبة معقولة لطفون الناخبين المتعلقة بنتائج الانتخابات.

م - يجب أن تكون آجال الطعن وآجال اتخاذ القرار بشأنه قصيرة (من ثلاثة إلى خمسة أيام ابتدائيا).

ز- يجب صون حق الطاعنين عن طريق إشراكهم في المسطرة.

ح- عندما تكون اللجان الانتخابية العليا هيئات للطعن، يجب أن تكون لها سلطة التعديل أو الإلغاء المباشر لقرارات اللجان الدنيا.

4. النظام الانتخابي

يعد اختيار النظام الانتخابي حرا، بشرط احترام المبادئ المبينة أعلاه.

تقرير تفسيري

مصادق عليه من طرف اللجنة في دورتها العامة الثانية والخمسون

(البندقية، 18-19 أكتوبر 2002)

ملاحظات عامة

- 1- تشكل الديمقراطية، مع حقوق الإنسان وسيادة القانون، إحدى الركائز الثلاث للتراث الدستوري الأوروبي، وكذلك بالنسبة لمجلس أوروبا. ولا يمكن تصور الديمقراطية من دون انتخابات يتم فيها احترام عدد من المبادئ التي على أساسها يمكن اعتبار هذه الانتخابات ديمقراطية.
- 2- تشكل هذه المبادئ مظهرا خاصا للتراث الدستوري الأوروبي، ويحق تسميتها بالتراث الانتخابي الأوروبي. ويشمل هذا التراث جانبين. الجانب الأول يتعلق بالنواة الصلبة لهذا التراث، أي بالمبادئ الدستورية للقانون الانتخابي كالاقتراع العام المتساوي و الحر والسري و المباشر، و الجانب الثاني يتعلق بانتخابات ذات طابع ديمقراطي أكيد لا يمكن أن تتم بدون احترام عدد من الشروط المؤطرة في دولة ديمقراطية تقوم على سيادة القانون، من بينها الحقوق الأساسية، واستقرار القانون الانتخابي والضمانات المسطرية الفعلية. و على هذا الأساس، فإن النص الموالي — كما هو حال الخطوط التوجيهية المذكورة أعلاه — يتضمن فيما يخص شروط تطبيق مبادئ التراث الأوروبي قسمين: في القسم الأول يتم تقديم تعريف للتراث الانتخابي الأوروبي و في القسم الثاني يتم التطرق إلى مضامينه.

أ- مبادئ التراث الانتخابي الأوروبي

مقدمة. المبادئ وأسسها القانونية

- 3- تتطلب الانتخابات المطابقة للمبادئ المشتركة للتراث الدستوري الأوروبي -التي تشكل أساس المجتمع الديمقراطي الحقيقي-، احترام القواعد الأساسية التالية: يجب أن يكون الاقتراع عاما، وحرًا، و متساويا، و سريا، و مباشرا. و يجب، علاوة على ذلك أن يتم تنظيم الانتخابات بشكل دوري. و هذه المبادئ تشكل في مجموعها التراث الانتخابي الأوروبي.

- 4- وبالرغم من الصبغة التقليدية لهذه المبادئ، فإن تطبيقها يطرح عددا من القضايا التي يتعين فحصها بإمعان، من ذلك تحديد نواتها الصلبة التي تشكل مرجعا لا مندوحة عنه بالنسبة للدول الأوروبية.

5- تشكل أساسا النواة الصلبة للتراث الانتخابي الأوروبي من قواعد دولية. ويتعلق الأمر على المستوى العالمي بالمادة 25 (1) و(ب) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، التي تنص صراحة على مجموع المبادئ، ماعدا الاقتراع العام الذي يترتب عنها ضمينا⁽¹⁾. أما على المستوى الأوروبي، فإن القاعدة المشتركة هي المادة 3 من الاتفاقية الإضافية للميثاق الأوروبي لحقوق الإنسان، التي تنادي صراحة بالحق في انتخابات دورية بالاقتراع الحر والسري⁽²⁾؛ وقد تم الاعتراف كنتيجة لذلك بالمبادئ الأخرى من طرف الاجتهاد القضائي⁽³⁾. وقد تم أيضا، ولو بشكل ضمني، قبول الحق في الانتخابات المباشرة من طرف محكمة ستراسبورغ⁽⁴⁾. إلا أن المبادئ الدستورية المشتركة في القارة الأوروبية لا توجد فقط في النصوص الدولية، ولكن غالبا ما يتم ذكرها بشكل مفصل في الدساتير الوطنية⁽⁵⁾. ويسمح تظافر التشريعات والممارسات الوطنية من تحديد أدق لمضمونها.

1. الاقتراع العام

1.1. القاعدة و الاستثناءات

6- يتضمن الاقتراع العام كلا من أهلية الناخب (حق التصويت) وأهلية المرشح (القابلية للانتخاب). ويمكن بشكل حصري أن يتم تقييد حقي التصويت و الترشح بعدد من الشروط التي سيأتي تفصيلها فيما بعد. ويعد شرط السن والجنسية من الشروط الأكثر اعتيادا.

أ- لا بد من توفر سن أدنى لممارسة حقي التصويت والترشح؛ إلا أن بلوغ سن الرشد المدني الذي تترتب عنه ليس فقط بعض الحقوق، ولكن أيضا بعض الواجبات من الناحية المدنية، يجب أن يؤهل في الأدنى لحق التصويت. أما فيما يخص القابلية للانتخاب، فمن المقبول أن يتم التنصيب على سن أعلى؛ وماعدا بعض الوظائف الخاصة التي تقتضي عادة سنا معينة (عضو في مجلس الشيوخ أو رئيس الدولة)، فإنه ينبغي عدم اشتراط أكثر من 25 سنة.

(1) انظر المادة 21 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.
(2) المادة 3. الحق في انتخابات حرة. " تتعهد الأطراف العليا المتعاقدة بأن تنظم، في فترات معقولة، انتخابات حرة باقتراع سري وفي شروط تضمن للشعب حرية التعبير عن رأيه في اختيار الهيئة التشريعية ".
(3) انظر على سبيل المثال، بخصوص العالمية، المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، رقم 9267/81، قرار Mathieu Mohin et Clerfayt ضد بلجيكا، بتاريخ 2 مارس 1987، سلسلة A رقم 113، ص 13؛ وقرار Gitonas ضد اليونان بتاريخ 1/7/1997، أرقام 91/18747، 91/19376/92، 28208/95، و95/27755 مجموعة الأحكام وقرارات 1997، الجزء الرابع، ص 1233؛ وبخصوص المساواة، انظر على سبيل المثال قرار Mathieu-Mohin و Clerfayt، المذكور أعلاه ص 23.
(4) انظر المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، رقم 24833/94، قرار Matthews ضد المملكة المتحدة، بتاريخ 18 فبراير 1999
(5) أنظر على سبيل المثال، المادة 38 (1) من الدستور الألماني، والمادتين 68 (1)، و 69 (2) من الدستور الإسباني، والمادة 59 (1) من الدستور الروماني.

ب- تنص معظم التشريعات على شرط الجنسية. غير أن الملاحظ وجود بعض التطور لصالح حصول الأجانب المقيمين على الحقوق السياسية على المستوى المحلي، تطبيقاً لاتفاقية مجلس أوروبا حول مشاركة الأجانب محلياً في الحياة العامة⁽⁶⁾. ولهذا السبب، يوصى بإعطاء حق التصويت على المستوى المحلي بعد فترة محددة من الإقامة. و علاوة على ذلك، فقد سمح الاندماج الأوروبي بإعطاء المواطنين الأوروبيين الحق في التصويت والترشح في الانتخابات البلدية، وانتخابات البرلمان الأوروبي في الدولة العضو التي يقيمون فيها⁽⁷⁾. ومن جانب آخر يمكن أن يطرح مقياس الجنسية بعض المشاكل في حالة ما إذا رفضت دولة ما إعطاء صفة مواطن لأشخاص مقيمين فيها منذ عدة أجيال، بالاعتماد مثلاً على اعتبارات لغوية. هذا، و يجب، أن يتوفر مزدوجو الجنسية على نفس الحقوق الانتخابية إسوة بالمواطنين الآخرين⁽⁹⁾، و ذلك تبعاً للمعاهدة الأوروبية حول الجنسية⁽⁸⁾.

ج- يمكن فرض شروط للإقامة بالنسبة لكل من حق التصويت وأهلية الترشح.⁽¹⁰⁾ ويقصد بكلمة إقامة الإقامة الاعتيادية. وبالنسبة للانتخابات المحلية والجهوية، فإن اشتراط إقامة لمدة معينة، لا يعتبر متنافياً مع مبدأ الاقتراع العام إذا لم تتعد هذه المدة بعض الشهور؛ ولا يمكن القبول بأجل أطول إلا من أجل حماية الأقليات الوطنية⁽¹¹⁾. وخلافاً لهذا، يمنح عدد لا بأس به من الدول ليس فقط حق التصويت، وإنما حق الترشح، لمواطنيها المقيمين في الخارج. ويمكن أن تكون هذه الممارسة مبالغاً فيها في بعض الحالات الخاصة، عندما يتم منح الجنسية مثلاً على أساس عرقي. ومن الممكن التنصيص على التسجيل في المكان الذي يتوفر فيه الناخب على إقامة ثانوية، إذا كانت هذه الإقامة منتظمة وتتجلى، على سبيل المثال، في أداء الضرائب المحلية؛ ومن المسلم به في هذه الحالة، أن لا يكون الناخب مسجلاً في مكان إقامته الرئيسية.

تعد حرية تنقل المواطنين داخل البلد و حق الدخول إليه في كل وقت من الحقوق الأساسية والضرورية لإجراء انتخابات ديموقراطية⁽¹²⁾. و في حالة ما إذا تم بصفة استثنائية نقل أشخاص ضداً على إرادتهم، فإنه من المناسب أن يترك لهم، بصفة انتقالية، إمكانية اعتبارهم مقيمين في مكان إقامتهم السابق.

د- يمكن التنصيص على بعض البنود القاضية بالحرمان من الحقوق السياسية. و يجب أن تتناسب هذه القيود مع الشروط المألوفة حين يتم الحد من الحقوق الأساسية، وبشكل خاص يجب مراعاة مايلي.⁽¹³⁾ :

(6) سلسلة الاتفاقيات الأوروبية (STE)، رقم 144
(7) المادة 19 من الاتفاقية التي أنشأت المجموعة الأوروبية
(9) تقف المعاهدة الأوروبية لحقوق الإنسان دون ذلك. اللجنة الأوروبية لحقوق الإنسان - رقم 28858/95، قرار 96/11/25 Gantchev ضد بلغاريا، DR-87 ص 130.
(8) سلسلة الاتفاقيات الأوروبية، المادة 166، المادة 17.
(10) انظر في المرحلة الأخيرة، المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، رقم 31981/96، قرار 1999/9/7، قضية Hilba ضد ليشتينشتاين.
(11) انظر اللجنة الأوروبية لحقوق الإنسان، رقم 23450/94، قرار 15/9/97، قضية Garofalo و Polacco ضد إيطاليا.
(12) انظر فيما بعد I-II.

- أن ينص عليها القانون؛
- أن يتم فيها احترام التناسب؛
- أن يكون الحرمان معللا بأسباب تتعلق بالصحة العقلية أو بإدانات جنائية من أجل جنح خطيرة.

ويجب، علاوة على ذلك، أن يكون الحرمان من الحقوق السياسية متخذاً من طرف محكمة بواسطة قرار خاص، إلا أنه في حالة الحرمان لأسباب مرتبطة بالصحة العقلية، فإنه من الممكن أن يترتب عن هذا القرار الحرمان من الحقوق المدنية.

ويمكن إخضاع الحرمان من أهلية الترشح لشروط أقل صرامة من تلك الخاصة بحق التصويت، لأن الأمر يتعلق هنا بمزاولة وظيفة عامة، ويكون إذ ذاك من المشروع أن يبعد عنها الأشخاص الذين يكون نشاطهم في هذه المهمة معارضا لمصلحة عامة راجحة.

2.1. اللوائح الانتخابية

7. يعتبر التدبير السليم للوائح الانتخابية صفة أساسية لضمان الاقتراع العام. ومع ذلك، قد يحدث أن لا يتم تسجيل الناخب إلا بطلب منه. ومن الملاحظ عمليا أن عدم دقة اللوائح الانتخابية، ينتج عنه في الغالب تقديم اعتراضات وترجع صعوبة صياغة اللوائح إلى النقصان في الممارسة الإدارية، وتنقلات السكان، وعدم اكتراث المواطنين بما فيه الكفاية بالتحقق من اللوائح الانتخابية عندما تعرض عليهم، وحتى تكون اللوائح ذات مصداقية ينبغي توفر عدد من الشروط:

- 1- يجب توفر لوائح انتخابية دائمة؛
- 2- يجب أن تخضع للتحيين المنتظم، على الأقل كل سنة، بالشكل الذي يجعل الإدارة البلدية (المحلية) معتادة، في نفس الوقت من كل سنة، على إنجاز المهام المرتبطة بالتحيين. وإذا كان تسجيل الناخبين لا يتم تلقائيا، فينبغي أن يكون هذا التسجيل ممكنا لمدة من الوقت طويلة نسبيا؛
- 3- يجب نشر اللوائح الانتخابية. ويتعين إرسال التحيين النهائي لهذه اللوائح إلى إدارة أعلى، تحت مراقبة هيئة محايدة ومختصة في تطبيق القانون الانتخابي؛
- 4- يجب توفر مسطرة إدارية - خاضعة للمراقبة القضائية - أو مسطرة قضائية، تمكن الناخب من طلب التسجيل إذا لم يرد اسمه في اللوائح الانتخابية. ويمكن، في بعض البلدان، أن يتم التسجيل في اللائحة الإضافية 15 يوما قبل الانتخاب، أو حتى يوم الاقتراع. وتدل هذه الإمكانيات الأخيرة على عقلية

(13) انظر على سبيل المثال المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، رقم 26772/95، قرار Labita ضد إيطاليا بتاريخ 6 أبريل 2002، النقطة 201 وما يليها.

ليبرالية قوية، ولكنها تتطلب قراراً من محكمة تكون ملزمة بالانعقاد يوم الاقتراع، ولا توافق مستلزمات التنظيم التي تقوم عليها الأنظمة الديمقراطية. و يجب في كل الأحوال استبعاد الإمكانية المتروكة لكل مكتب تصويت كي يسجل الناخبين يوم الاقتراع نفسه؛

5- علاوة على ذلك، تتخذ عدم الدقة في اللوائح الانتخابية إما شكل التسجيلات غير قانونية وإما عدم تسجيل بعض الناخبين. وينبغي أن تكون هناك مسطرة موافقة للمسطرة الواردة في الفقرة السابقة، تسمح للناخبين بأن يطلبوا تصحيح التسجيلات الخاطئة. ويمكن أن يقتصر حق طلب هذا التصحيح على الناخبين في نفس الدائرة أو في نفس مكتب التصويت؛

6- يمكن لقائمة إضافية أن تمكن من التصويت الأشخاص الذين غيروا إقامتهم أو بلغوا السن القانوني للتصويت منذ نشر اللائحة النهائية.

3.1. تقديم الترشيحات

8- ليس هناك من الناحية المبدئية أي تعارض بين ضرورة جمع عدد من التوقيعات لتقديم الترشيح ومبدأ الاقتراع العام. يبدو من الناحية العملية أن كل الأحزاب، خارج التنظيمات الوهمية، تحصل بسهولة على عدد التوقيعات المطلوبة، عندما لا يتم استعمال التقنيات الموافقة، للحيلولة دون تقديم الترشيحات. ويكون من الأفضل، لتجنب مثل هذه المناورات، أن لا يشترط القانون توقيع أكثر من 1% من الناخبين⁽¹⁴⁾. كما يجب أن تخضع مسطرة التحقق من التوقيعات لقواعد واضحة، خاصة إذا تعلق الأمر بالسلطات المسؤولة والآجال ومجموع التوقيعات بدل عينة منها فقط¹⁵؛ إلا أنه، عندما يظهر من عملية التحقق بأن مجموعة من التوقيعات الكافية قد تم بلوغها، فإنه يمكن التخلي عن التحقق من التوقيعات الأخرى. وفي كل الأحوال، فإنه يتعين الإتيان من إثبات الترشيحات في بداية الحملة الانتخابية، لأن الإثباتات المتأخرة تمس بالمساواة بين الأحزاب وبين المرشحين فيما يخص إمكانات القيام بالحملة الانتخابية.

9- يمكن أن تكون هناك مسطرة أخرى تقوم على طلب كفالة يمكن استردادها فقط إذا كان المرشح أو الحزب قد حصل على نسبة معينة من الأصوات. وتبدو هذه الطريقة أكثر فعالية من جمع التوقيعات. إلا أن مبلغ الكفالة وعدد الأصوات المطلوب لاستردادها ينبغي أن لا يكونا مبالغاً فيهما.

2. الاقتراع المتساوي

10- تتضمن المساواة في المجال الانتخابي عدة جوانب، يتعلق البعض منها بالمساواة في الاقتراع كقيمة أوروبية مشتركة، والبعض الآخر يتجاوز هذا المستوى، إذ لا يمكن اعتبارها مجرد ترجمة

(14) CDL (99) 66, p. 9, ص 9.

لقاعدة عامة. وفي كل الأحوال فإن المبادئ التي يتعين احترامها هي المساواة في احتساب التصويت، والقوة الانتخابية، و تكافؤ الفرص. و على العكس من ذلك، فإن المساواة في النتائج، عن طريق التمثيلية النسبية فيما يخص الأحزاب والجنس مثلا، لا يمكن أن يتم فرضها.

1.2. المساواة في احتساب التصويت

11- تعني المساواة في احتساب الأصوات أن لكل ناخب الحق عادة في صوت واحد فقط ليس أكثر . يتم استبعاد التصويت المتعدد، الذي يشكل مخالفة مازالت قائمة في الديمقراطيات الفتية، سواء إذا تعلق الأمر بتمكين الناخب من التصويت المتكرر في نفس المكان أو تعلق الأمر بتمكين الناخب من التصويت في آن واحد في أماكن مختلفة، كالتصويت في محل الإقامة الحالية والإقامة السابقة.

12- إلا أنه في بعض الأنظمة الانتخابية يحق للناخب الحصول على أكثر من صوت. ويمكن أن يتعلق الأمر مثلا - كما في النظام الذي يسمح بقاعدة المزج - بصوت عن كل مقعد يتعين ملؤه؛ أو الإدلاء بصوت في دائرة محدودة، ثم بالإدلاء بصوت آخر في دائرة أكبر، كما هو الحال غالبا في الأنظمة التي تجمع بين النظامين الأغليبي الأحادي والتمثيلية النسبية على المستوى الوطني أو الجهوي⁽¹⁶⁾. وفي هذه الحالة، يكون لكل ناخب نفس عدد الأصوات بمقتضى المساواة في احتساب التصويت.

2.2. المساواة في القوة الانتخابية

13- تقوم القوة الانتخابية، طالما أن الاقتراع لا يجري في دائرة موحدة، على أن التقسيم الترابي يجب أن يكون منظما بطريقة تسمح بتوزيع المقاعد في المجالس الأولى التي تمثل الشعب، بشكل متساو بين الدوائر، وذلك حسب مقياس محدد يتمثل في عدد المواطنين المقيمين في الدائرة (بمن فيهم القاصرون)، أو عدد الناخبين المسجلين أو عند الإقتضاء، عدد المصوتين. ومن الممكن اللجوء إلى مزج هذه المقاييس في التوزيع. ويتم تطبيق نفس القواعد على الانتخابات الجهوية والمحلية. وإذا لم يقع احترام هذا المبدأ فإن الأمر يتعلق آنذاك بهندسة انتخابية.

تكون الهندسة الانتخابية فاعلة عندما يترتب عن توزيع المقاعد، تفاوتات في التمثيلية عند تطبيقه لأول مرة، وتكون غير فاعلة عندما يكون التفاوت ناجما عن الإبقاء على التوزيع الترابي لمدة طويلة بدون تغيير. وعلاوة على ذلك هناك نمط آخر من المناورة يبدو فيما يسمى بالتجزئ الانتخابي (gerrymandering)،

(16) انظر على سبيل المثال المادة 64 من الدستور الألباني، والمادة 1 من القانون الاتحادي الانتخابي الألماني.

يتم اللجوء إليه أحيانا في الأنظمة التي لا تكون نسبية على الوجه الأكمل، خاصة منها أنظمة الاقتراع الأغلبية؛ ويقوم هذا النمط على تقطيع اعتباري للدوائر الانتخابية لصالح حزب معين.

14- من الممكن أيضا أن يأخذ تقسيم الدوائر بعين الاعتبار المقياس الجغرافي والتقسيمات الإدارية وحتى التاريخية التي غالبا ما تتم على أساس الجغرافيا.

15- يتوقف الفارق الأقصى الذي يمكن قبوله بالنظر إلى مقياس التوزيع على كل حالة على حدة، ولا يمكن أن يتجاوز نسبة 10 %، وفي كل الحالات يجب أن لا يتجاوز 15 % ، ماعدا إذا تعلق الأمر بظرف خاص (كوجود وحدة إدارية قليلة السكان، تكون مع ذلك في مستوى وحدات أخرى ممثلة على الأقل بنائب واحد، أو كوجود أقلية وطنية مركزية)⁽¹⁷⁾ .

16- لتجنب الهندسة الانتخابية غير الفاعلة، لا بد من تجديد التوزيع كل عشر سنوات على الأقل، ومن الأفضل أن تكون عملية التجديد خارج الفترات الانتخابية، وهو ما يحد من المناورات السياسية⁽¹⁸⁾ .

17- في حال وجود دوائر اسمية تعددية، يكون من السهل تجنب الهندسة الانتخابية عن طريق إسناد المقاعد بشكل منتظم إلى الدوائر طبقا لمقياس التوزيع. و يتعين بالتالي أن تكون الدوائر متطابقة مع وحدات إدارية، ولن تكون هناك حاجة لإعادة عملية التقطيع. أما عندما يتم تطبيق نظام أغلبية اسمي أحادي، فإن كل توزيع جديد للمقاعد يقتضي إعادة تقطيع للدوائر. ولما كانت الآثار السياسية لتقطيع الدوائر لها وقع كبير، فمن الضروري ألا يكون هذا التقطيع في صالح طرف دون آخر وألا يضر بالأقليات الوطنية. و تواجه الديمقراطيات العتيقة هذا المشكل بطرق مختلفة وتشتغل عليه على أسس مختلفة هي الأخرى. ومن المناسب للديمقراطيات الفتية أن تتبنى مقاييس بسيطة ومساطر يسهل تطبيقها. وقد يكون الحل الأفضل هو إخضاع المشكل في بادئ الأمر للجنة تتكون غالبيتها من أعضاء مستقلين من بينهم بصفة خاصة مختص في الجغرافيا وآخر في علم الاجتماع، وتضم تمثيلية متوازنة للأحزاب، وإن اقتضى الحال، ممثلين عن الأقليات الوطنية. وبعد ذلك، يتولى البرلمان البت في الموضوع باعتماد مقترحات اللجنة، مع إمكانية وحيدة للطعن.

(17) انظر CDL (98) 45، ص 3؛ CDL (99) 51، ص 8؛ CDL (2000) 2، ص 5؛ CDL-AD (2002) 9، فقرة 22؛

(18) CDL-AD (2002) 9، فقرة 23

3.2. المساواة في الفرص

18- يتعين ضمان المساواة بين الأحزاب وبين المرشحين، كما يتعين أن تكون الدولة محايدة تجاه هؤلاء، وأن تطبق عليهم نفس القانون بشكل متساو. ويتعين بصفة خاصة مراعاة الحياد بالنسبة للحملة الانتخابية و التغطية الإعلامية، خاصة ذات الطابع العمومي منها، و التمويل العمومي للأحزاب والحملات.

يمكن أن تكتسي المساواة معنيين: مساواة "تامة" ومساواة "نسبية". فالمساواة التامة تعني معاملة الأحزاب دون اعتبار لأهميتها الحالية في البرلمان أو لدى الناخبين. ويتعين تطبيق هذه المساواة على استعمال البنى التحتية لأغراض دعائية (كتعليق الإعلانات، والخدمات البريدية وما شابهها، والتظاهرات العمومية، واستعمال القاعات العمومية للاجتماعات). أما المساواة النسبية، فتعني معاملة الأحزاب باعتبار ما حصلت عليه من أصوات. كما أن المساواة في الفرص (تامة كانت أم نسبية) تتعلق بالمدة المخصصة للحديث في الإذاعة و التلفزة، وبالإعانات المالية العمومية و أشكال الدعم الأخرى. ويمكن أن تخضع بعض إجراءات الدعم في جزء منها للمساواة التامة وفي الجزء الآخر للمساواة النسبية.

19- يكون الهدف الأساسي هو تمكين القوى السياسية الرئيسية من إسماع صوتها في كبرى وسائل إعلام البلد، وأن كل القوى السياسية يمكن لها تنظيم اجتماعاتها حتى في الشارع العمومي، ومن توزيع وثائقها، و تعليق إعلاناتها في إطار احترام حرية التعبير. يجب أن تخضع هذه الحقوق لتقنين واضح، وأن يكون أي مس بها من طرف السلطات والمشاركين في الحملة على حد سواء، موضوع عقوبات ملائمة. و يجب أن تكون هناك طرق سريعة للطعن من شأنها معالجة هذا الأمر قبل إجراء الاقتراع. إلا أن عجز وسائل الإعلام على تقديم أخبار محايدة عن الحملة الانتخابية والمرشحين يشكل أحد المشاكل المتكررة أثناء الانتخابات. وإن أهم موضوع هو القيام، بالنسبة لكل بلد، بجرد لحصيلة وسائل الإعلام والحرص على أن يتوفر للمرشحين كما للأحزاب وقت للحديث أو مساحات إخبارية بشكل متوازن، بما في ذلك في القنوات الإذاعية والتلفزية العمومية.

20- احتراماً لحرية التعبير، يجب أن ينص القانون على أن وسائل الإعلام السمعية-البصرية الخاصة تضمن لمختلف المشاركين في الانتخابات حداً من الولوج إليها أثناء القيام بالحملة الانتخابية والدعاية.

21- سيتم التطرق لاحقاً⁽¹⁹⁾ لموضوع التمويل، و بشكل خاص لضرورة شفافيته. أما فيما يخص مصاريف الأحزاب السياسية، فإنه بالإمكان أيضاً، ضمناً لتكافؤ الفرص، الحد منها، خاصة في مجال الدعاية.

(19) انظر الفصل II 5.3.

4.2. المساواة والأقليات الوطنية

22- طبقا لمبادئ معترف بها في القانون الدولي، يجب أن يضمن القانون الانتخابي المساواة فيما يخص الأشخاص المنتمين لأقليات وطنية، لذا، يجب أن يتضمن بصفة خاصة منع كل تمييز تجاههم.⁽²⁰⁾ وعلى هذا الأساس، يجب بصفة خاصة الترخيص لأحزاب الأقليات الوطنية.⁽²¹⁾ كما يجب ألا يترتب عن تقطيع الدوائر أو القواعد المتعلقة بالنصاب جعل شروط وجود الأشخاص المنتمين لأقليات في الهيئة المنتخبة أكثر صعوبة.

23- لا تشكل مخالفة لمبدأ المساواة، الإجراءات التي يتم اتخاذها قصد ضمان تمثيلية دنيا للأقليات، وذلك بتخصيص مقاعد لها،⁽²²⁾ أو بالتنصيص على استثناءات للقواعد المعمول بها في توزيع المقاعد، كالاستغناء عن النصاب بالنسبة لأحزاب الأقليات الوطنية⁽²³⁾. كما يمكن التنصيص أيضا على أن للأشخاص المنتمين لأقليات وطنية الحق في التصويت، على السواء، لصالح اللوائح العامة ولوائح الأقليات الوطنية. شريطة ألا يلزم المرشحون والناخبون بالإشارة إلى انتمائهم إلى أقلية وطنية⁽²⁴⁾ ⁽²⁵⁾.

5.2. المساواة والتساوي بين الجنسين

24- من الممكن، إذا توفر الأساس الدستوري لذلك⁽²⁶⁾، أن يتم تبني قواعد تضمن بعض التوازن بين الجنسين في الأجهزة المنتخبة، قد يذهب إلى حد التمثيلية المتساوية. وفي غياب هذا الأساس، فإنه يمكن اعتبار هذه المقتضيات مناقضة لمبدأ المساواة والحرية المتعلقة بالجمعيات.

25- تتوقف أهمية هذه القواعد على النظام الانتخابي القائم. ففي نظام اللوائح المحصورة، يكون التساوي بين الجنسين مفروضا إذا كان عدد كل من الرجال والنساء في وضعية القابلية للانتخاب هو نفس العدد. وعلى العكس من ذلك، إذا كان مسموحا بتصويت الأفضلية وقاعدة المزج، فليس

(20) المادة 1.4 من الاتفاقية - الإطار لحماية الأقليات الوطنية (STE 157)

(21) انظر بخصوص منع الأحزاب السياسية والإجراءات المماثلة CDL-INF (2000)1

(22) كما هو معمول به في سلوفينيا وكرواتيا.

(23) كما هو معمول به في ألمانيا وبولونيا. بل إن القانون الروماني ينص تمثيل منظمات الأقليات التي نالت عددا من الأصوات يساوي 5 % من العدد المتوسط للأصوات المعبر عنها بطريقة صحيحة في مجموع البلد من أجل انتخاب نائب.

(24) المادة 3 من الاتفاقية - الإطار لحماية الأقليات الوطنية.

(25) انظر بخصوص القانون الانتخابي والأقليات الوطنية. 4 (2000) CDL-INF

(26) انظر على سبيل المثال المادة 3 (2) من الدستور الفرنسي، وأنظر القرار الصادر في 1982/11/18، مجموعة قرارات المجلس الدستوري،

1982، ص 66 وما بعدها.

مؤكداً أن يختار الناخب مرشحين من الجنسين، بل من الممكن أن يؤدي ذلك و بإرادة من الناخب، إلى تركيبة غير متوازنة للهيئة المنتخبة.

3. الاقتراع الحر

26- يتضمن الاقتراع الحر جانبين. حرية الناخب في تشكيل إرادته؛ والتعبير الحر عن هذه الإرادة، أي الطابع الحر لمسطرة التصويت وحقيقة النتائج المعلن عنها.

1.3. حرية الناخب في تشكيل إرادته

أ- تتطابق حرية الناخب في تشكيل إرادته نسبياً، مع تساوي الفرص. وهي تقوم على إلزام الدولة - والسلطات العامة بشكل عام - بالتقيد بواجب الحياد خاصة فيما يتعلق باستخدام وسائل الإعلام، وتعليق الإعلانات وحق التظاهر في الشارع العمومي أو تمويل الأحزاب والمرشحين.

ب- يقع على عاتق السلطات العمومية أيضاً بعض الواجبات الإيجابية. إذ تكون مطالبة بإخضاع الترشيحات المقدمة إليها بصفة قانونية لتصويت المواطنين. ولا يمكن منع البعض منها إلا استثناء عندما تفرض ذلك مصلحة عامة أساسية. كما أن السلطات العمومية تكون مطالبة بتمكين الناخب من معرفة اللوائح والمرشحين عن طريق تعليق إعلانات مناسبة. ويجب أن يكون هذا الإخبار في متناول الأقليات الوطنية باستعمال لغاتها، إذا كانت هذه الأقليات تمثل نسبة معينة من السكان.

و من الممكن أيضاً أن يقع المس بخرية الناخب في تشكيل إرادته بسبب ما يقوم به بعض الأشخاص من شراء أصوات الناخبين، وهو ما يجب على الدولة استباقه أو زجره بكامل الحزم.

ج- وحتى يتم الضمان الفعلي للقواعد الخاصة بهذه الحرية، يجب معاقبة انتهاكات القواعد السابقة.

2.3. التعبير الحر عن إرادة الناخب ومكافحة الغش الانتخابي

1.2.3. من الناحية العامة

27- تقتضي حرية الناخب في التعبير عن إرادته بالدرجة الأولى أن يتم احترام المسطرة المنصوص عليها في القانون. من الناحية العملية يجب أن يتمكن الناخب من الإدلاء بصوته فيما يخص اللوائح والمرشحين المسجلين، وهو ما يتطلب أن تكون في متناوله أوراق التصويت الحاملة لأسماء المرشحين وأن يكون ممكناً وضع هذه الأوراق في صناديق الاقتراع. ويتعين على الدولة أن تهيب الأماكن

الضرورية لإجراء العمليات الانتخابية. و ينبغي أن لا يتعرض الناخب لتهديدات أو ضغوطات سواء كانت صادرة عن السلطات أو عن الأشخاص، تمنعه من التصويت أو من التصويت حسب رغبته. ومن واجب الدولة أن تحول دون وقوع هذه الممارسات وأن تعاقب عليها.

28- علاوة على ذلك، للناخب الحق في معرفة حقيقة النتائج المعلنة، ويجب على الدولة أن تعاقب كل غش محتمل.

2.2.3 مساطر التصويت

29- تلعب مساطر التصويت دورا أساسيا طيلة المسلسل الانتخابي، لأن فترة التصويت هي التي تكون أكثر عرضة لعمليات الغش.

30- يتطلب تطبيق الممارسات الديمقراطية، في بعض الدول، تغييرا جذريا في العقلية. ويعود للسلطات أن تشجع على مثل هذا التغيير واتخاذ الإجراءات التي تضع حدا لبعض ردود الأفعال أو العادات التي لها تأثير سلبي على الانتخابات. وكما هو الشأن بالنسبة "للتصويت العائلي" (27)، تحدث معظم هذه المخالفات أثناء مسطرة التصويت.

31- تؤدي كل هذه الملاحظات إلى الاستنتاج التالي. يجب أن تكون مسطرة التصويت بسيطة. ولذلك توصي هذه الورقة باحترام المقاييس المحددة في الفقرات التالية.

32- إذا كانت مختلف الحساسيات السياسية ممثلة بشكل منصف في مكتب التصويت، فإنه من الصعب وقوع الغش المادي؛ وعليه، هناك محددان رئيسيان يتعين استعمالهما للحكم على صحة التصويت هما: عدد الناخبين المشاركين في التصويت، مع مقارنته بعدد أوراق التصويت الموضوعة في صندوق الاقتراع. ويمكن الإحاطة بالمحدد الأول بالرجوع إلى عدد التوقعات الموجودة في السجل الانتخابي. ولما كانت الطبيعة البشرية هي ما هي عليه (وبغض النظر عن كل إرادة في الغش)، فإنه من الصعب الوصول إلى تطابق كامل بين المحددين المذكورين؛ ومن الممكن أن يتوفر نوع من القيمة الدالة عند القيام بمراقبة إضافية كما هو الشأن بالنسبة لأرومات أوراق التصويت المرقمة، أو لمقارنة مجموع الأوراق الصحيحة والملغاة و غير المستعملة قياسا مع عدد الأوراق الموضوعة رهنا إشارة مكتب التصويت، إلا أنه لا يجب المرهنة على قيام تطابق كامل بين مختلف المحددات. بل إن ما هو غير مرغوب فيه عند تعدد هذه المحددات هو أن لا تؤخذ مأخذ الجد الفروق بين هذا المجموع وذاك وبالتالي المخالفات الحقيقية. من الأفضل إذن القيام بمراقبة صارمة لمحددتين اثنتين بدل مراقبة رخوة وعديمة الفائدة لمتغيرات متعددة.

33- يجب الإبقاء باستمرار على أوراق التصويت غير المستعملة في مكتب التصويت، و ينبغي أن لا توضع أو تحفظ في مكان آخر. و يجب، عند افتتاح مكاتب التصويت، أن تكون كل الأوراق التي لم تستعمل بعد بارزة للعيان، على طاولة الرئيس مثلا. و لا يمكن الاحتفاظ بأي ورقة تصويت في خزانة أو في مكان آخر.

34- لا يجوز توقيع أوراق التصويت أو ختمها حين يتم تسليمها للناخب لأن الشخص المكلف بتوقيع الأوراق أو ختمها قد يضع عليها علامة تسمح بتحديد هوية الناخب عندما يتم فرز الأصوات، وهو ما يعد مخالفا لسرية التصويت.

35- لا يجوز لأحد أن يمس ورقة التصويت اعتبارا من اللحظة التي يأخذ فيها الناخب هذه الورقة.

36- من الضروري أن يضم مكتب التصويت ممثلين عن عدة أحزاب وأن يحضر عملية التصويت ملاحظون يعينهم المرشحون.

37- يجب أن يكون التصويت متاحا، في كل الأحوال، في مكتب للتصويت. و يمكن القبول بطرق أخرى للتصويت بشروط كما هو مبين في النقط الموالية.

1.2.2.3 التصويت بالمراسلة أو بالتوكيل في بعض الأحوال

38- في البلدان الغربية، يكون ممكنا في غالب الأحيان التصويت بالمراسلة أو بالتوكيل، علما بأن الأساليب تختلف كثيرا من بلد إلى آخر. و هكذا، يمكن أن يكون التصويت بالمراسلة منتشرًا في بلد وممنوعا في بلد آخر بسبب قيام إمكانيات الغش. و يجب عدم السماح بهذا التصويت إلا إذا كانت خدمات البريد مضمونة— أي بعيدة عن التلاعب المقصود— وموثوقا بما بحيث أنها تعمل بشكل صحيح. و لا يجوز السماح بالتصويت عن طريق التوكيل إلا إذا خضع لقواعد صارمة، من أجل تجنب الغش أيضا؛ و يجب أن يكون عدد التوكيلات التي يحصل عليها الناخب محدودا.

39- ينبغي عدم التشجيع على هذه الممارسات إذا كانت مشاكل تنظيم الخدمات البريدية تنضاف إلى الصعوبات اللصيقة بهذا النوع من التصويت، خاصة خطر "التصويت العائلي" المتزايد. إلا أنه بالإمكان، مع بعض الاحتياطات، استعمال التصويت بالتوكيل قصد تمكين نزلاء المستشفيات، والسجناء، والأشخاص ذوي الحركة المحدودة، والناخبين المقيمين في الخارج من التصويت، وذلك عندما تكون أسباب الغش والتخويف منعدمة. و من شأن هذا الحل أن يغني عن عملية نقل صناديق الاقتراع التي ترافقها مشاكل وإمكانيات الغش. و بإمكان التصويت عن طريق المراسلة أن يتم، بضعة أيام قبل الاقتراع، حسب مسطرة خاصة.

40- وبالفعل ليس محبذا اللجوء إلى الصندوق المتنقل، نظرا لمخاطر الغش الكبرى التي ينطوي عليها. وإذا تم مع ذلك الأخذ به، فيجب أن يخضع لشروط صارمة، تسمح بتجنب الغش، خاصة إذا تواجد قرب الصندوق المتنقل عدة أعضاء من اللجنة الانتخابية في مكتب التصويت، يمثلون اتجاهات سياسية مختلفة.

2.2.2.3 تصويت العسكريين

41- إذا لم يتمكن العسكريون من الالتحاق بمنازلهم يوم الاقتراع، فمن المرغوب فيه أن يتم تسجيلهم في مكاتب التصويت القريبة من ثكناتهم. وتقوم القيادة المحلية بتبليغ هوية العسكريين الحاضرين إلى السلطات البلدية التي تتولى تسجيلهم في اللوائح الانتخابية. ويمكن أن يقع الاستثناء من هذه القاعدة عندما تكون الثكنة بعيدة جدا عن أقرب مكتب للتصويت، ولذلك ينبغي إحداث لجان خاصة داخل الوحدات العسكرية للإشراف على الفترة السابقة على الاقتراع حتى لا يتمكن الرؤساء من فرض اختيارات سياسية أو إصدار أوامر في شأنها.

3.2.2.3 التصويت الآلي والإلكتروني

42- تستعمل عدة بلدان أو توشك أن تستعمل تقنيات التصويت الآلي أو الإلكتروني. وتشكل هذه التقنيات مزية واضحة عندما يتم تنظيم عدة انتخابات في نفس الوقت، ولو أن بعض الاحتياطات تكون واجبة للحد من مخاطر الغش، كأن يسمح للناخب بأن يراقب في الحين تسجيل تصويته. وبكل تأكيد يكون من المهم التحقق من أن شكل أوراق التصويت لا يسمح بوقوع أي خلط. ومن الممكن أيضا، قصد القيام بعمليات التأكد وإعادة الحساب في حالة تقديم شكاية، توفير آلة تطبع تلقائيا ورقة تضم التصويت المعبر عنه وتجمع بنفس الطريقة أوراق التصويت في علبة مغلقة، وذلك من أجل إبعادها عن العيون. يجب إذن أن تسمح كل الوسائل المستعملة بالتأكد من سرية التصويت.

43- يجب أن يكون التصويت الإلكتروني مضمونا وموثوقا به. يكون مضمونا إذا كان بإمكان المنظومة المعتمدة أن تقاوم الهجمات المتعمدة؛ ويكون موثوقا به إذا كان، في حد ذاته، يشتغل مهما كانت نقائص المعدات وبرنامجهما المعلوماتي. وعلاوة على ذلك، يجب أن يكون في متناول الناخب إذا كان ذلك ضروريا، التأكد من تصويته وإمكانية تصحيحه، في احترام لسرية التصويت.

44- في المقابل، يجب ضمان شفافية المنظومة المعتمدة بأن يكون التحقق من اشتغالها الصحيح ممكنا.

4.2.2.3 الفرز

- 45- يبدو من الأفضل أن يتم فرز الأصوات مباشرة في مكاتب التصويت بدل القيام به في مراكز خاصة، فأعضاء هذه المكاتب قادرون تماما على هذه العملية، مما يحول دون نقل صناديق الاقتراع وما يرافقها من وثائق، ويجد بالتالي من مخاطر إسناد هذه المهمة إلى الغير.
- 46- يجب أن يكون فرز الأصوات شفافا. و من المقبول أن يحضره الناخبون المسجلون في مكتب التصويت المعني، كما ينبغي أن يسمح بحضور ملاحظين وطنيين ودوليين. و يتعين، بالنسبة للمحاضر، أن تحرر في عدد كاف من النسخ حتى يتسنى تسليم نسخة لكل واحد منهم؛ وتعلق واحدة من هذه النسخ في الحين، ويحتفظ بأخرى في مكتب التصويت، بينما ترسل ثالث نسخة إلى اللجنة أو الجهاز المشرف المختص.
- 47- من اللازم أن يتم التنصيص في النصوص التنظيمية على بعض الاحتياطات العملية. و هكذا ينبغي مثلا أن تتم كتابة المحاضر بالحبر الجاف وليس بقلم رصاص، لأن ما يكتب بهذا الأخير يكون معرضا للمسح.
- 48- يتوقف عمليا الوقت الضروري لفرز الأصوات على فعالية رئيس مكتب التصويت، مما يجعله مختلفا بشكل ملموس من مكتب إلى آخر. و لذلك، فإن المقتضيات التشريعية أو التنظيمية الموجودة في الكتيب الخاص بتكوين أعضاء مكاتب التصويت يجب أن تنص على مسطرة بسيطة جرى اختبارها فيما قبل.
- 49- يجب ما أمكن تجنب التصريح بعدد كبير من الأوراق اللاغية أو غير الصحيحة. وفي حالة الشك، يجب العمل على معرفة نوايا الناخب المصوت.

5.2.2.3 نقل النتائج

- 50- هناك نوعان من النتائج. النتائج المؤقتة والنتائج النهائية (قبل استنفاد كل طرق الطعن المتاحة). و الملاحظ أن وسائل الإعلام تنتظر بفارغ الصبر، كما هو شأن البلد كله، النتائج المؤقتة الأولى. و تتوقف سرعة الإعلان عن النتائج المؤقتة الأولى على نظام الاتصال القائم في البلد المعني. ويمكن، على سبيل المثال، تسليم نتائج مكتب التصويت إلى الدائرة من طرف رئيس المكتب، مرفوقا بعضوين من هذا المكتب يكونان ممثلين لأحزاب المعارضة، أحيانا تحت مراقبة قوات الأمن التي تحمل المحاضر، وصندوق الاقتراع الخ...
- 51- كيفما كانت الصرامة التي جرت بها عمليات التصويت وفرز الأصوات، فإن نقل النتائج يكتسي أهمية قصوى، رغم الإهمال الذي يمكن أن يطاله. لذا يتعين أن يتم بطريقة شفافة. ويمكن

أن يكون نقل النتائج من الدائرة إلى اللجنة الانتخابية الأعلى، ثم إلى اللجنة الانتخابية المركزية— أو إلى الأجهزة العليا المختصة— عن طريق الفاكس. وفي هذه الحالة يتم نسخ المحضر بالحاسوب وتعليق النتائج حسب التوصل بها، أو بثها تلفزيونيا. إلا أنه في هذه الحالة أيضا يمكن أن تكون المبالغة في الشفافية لها خطورتها، خاصة إذا كان الجمهور غير معتاد على تلقي أخبار متقطعة. و بالفعل، فإن النتائج الأولى تأتي عادة من الحواضر حيث يختلف التصويت عما هو عليه في المناطق القروية. يجب إذن أن يتم إخبار الجمهور بكل وضوح بأن النتيجة النهائية يمكن أن تكون مختلفة كثيرا عن النتائج المؤقتة. بل من الممكن أن يحدث انقلاب تام في التوجه، خارج أية مناورات.

4. الاقتراع السري

52- تهدف سرية التصويت كمظهر من مظاهر حرية التصويت إلى إبعاد الناخب عن كل الضغوط التي قد تنتج عن تعرف الآخرين على اختياره، وهي لازمة في كل مراحل المسطرة وخاصة أثناء الاقتراع نفسه وخلال فرز الأصوات. فالأمر لا يتعلق فقط بحق الناخب ولكن أيضا بالتزام يقع عليه، يؤدي وجوبا إلى بطلان الأوراق التي تم الكشف عن مضمونها⁽²⁸⁾.

53- يجب أن يكون التصويت فرديا. و يعد التصويت العائلي— الذي يسمح لعضو من العائلة بمراقبة تصويت أعضائها الآخرين— مخالفا لسرية التصويت؛ وهذا يعتبر انتهاكا للقانون الانتخابي غالبا ما تتم معانيته، لذا يتعين منع كل شكل آخر من أشكال المراقبة التي يمارسها ناخب على تصويت ناخب آخر. ويبقى التصويت بالتوكيل حقا محفوظا مع خضوعه لشروط صارمة⁽²⁹⁾.

54- علاوة على ذلك، بما أن الإمساك عن التصويت يمكن أن ينطوي على اختيار سياسي، فإنه يجب عدم الكشف للعموم عن لائحة المصوتين.

55- يجب معاقبة انتهاك سرية التصويت ككل انتهاك للجوانب الأخرى من حرية التصويت.

5. الاقتراع المباشر

56- يشكل الانتخاب المباشر لأحد مجلسي البرلمان عنصرا من التراث الدستوري المشترك في مجموع القارة الأوروبية. و مع مراعاة القواعد الخاصة المطبقة على المجلس الآخر الذي قد يتم التنصيب عليه، فإن الاقتراع المباشر لا بد أن يعنى الهيئات التشريعية الأخرى التي تطبق عليها المادة 3

(28) انظر 2 (2000) CDL، ص 9

(29) انظر أعلاه الفصل I فقرة 1.2.2.3

من البروتوكول الإضافي للاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، كما هو شأن برلمانات الدول الاتحادية.⁽³⁰⁾ كما لا يمكن تصور الحكم الذاتي المحلي كعنصر أساسي في الديمقراطية بدون أجهزة منتخبة محليا.⁽³¹⁾ و يقصد هنا بالمجالس المحلية تلك التي تضم مبدئيا مجموع الأجهزة التداولية دون المستوى الوطني⁽³²⁾ وعلى العكس من ذلك، فإن الانتخاب المباشر لرئيس الجمهورية يعد، رغم طابعه المتكرر، اختيارا دستوريا لكل دولة.

6. دورية الانتخابات

57- ينص كل من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية⁽³³⁾ والبروتوكول الإضافي للاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان⁽³⁴⁾ على الطابع الدوري للانتخابات. و هكذا تجري الانتخابات التشريعية عموما كل أربع أو خمس سنوات؛ ومن الممكن التنصيب على ولاية أطول بالنسبة للانتخابات الرئاسية، إلا أن ولاية من سبع سنوات ينبغي عدم تجاوزها.

II - شروط تطبيق المبادئ

58- لا يمكن ضمان مبادئ التراث الانتخابي الأوروبي إلا إذا أطرهما شروط معينة.

■ أول شرط، وهو ذو طابع عام، يقتضي احترام حقوق الإنسان الأساسية، خاصة منها حرية التعبير والاجتماع وتلك المتعلقة بالجمعيات، وإلا تعذر قيام ديمقراطية حقيقية؛

■ ثاني شرط يفرض الاستقرار النسبي للقانون الانتخابي، حتى لا يتحول إلى موضوع للمناورات الحزبية؛

■ وأخيرا، يقتضي ثالث شرط توفر عدد من الضمانات المسطرية، تتعلق خاصة بتنظيم الاقتراع.

59- علاوة على ذلك، لا تجري الانتخابات في المطلق، ولكن ضمن نظام انتخابي ونظام حزبي محددتين وسيتم اختتام هذا الجزء الثاني بعدد من الأفكار في هذا المجال، خاصة حول العلاقات بين النظامين الانتخابي والحزبي.

⁽³⁰⁾ انظر المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، عدد 9267/81، القرار Mathieu-Moulin et Clerfayt ضد بلجيكا، بتاريخ 2 مارس 1987 المجموعة A رقم 113، ص 23، اللجنة الأوروبية لحقوق الإنسان، رقم 27311/95، Timkc 11.9.97، ضد ألمانيا، 82 D.R.، ص 15، رقم

7008/75 ؛ 12 - 76.7 ، x ضد النمسا، 6 DR ، ص 120

⁽³¹⁾ المادة 3 من الميثاق الأوروبي للحكم الذاتي المحلي (STE 122)

⁽³²⁾ المادة 13 من الميثاق الأوروبي للحكم الذاتي المحلي

⁽³³⁾ المادة 25 (ب)

⁽³⁴⁾ المادة 3

1. احترام الحقوق الأساسية

60- لا يمكن إجراء انتخابات ديمقراطية والقول بوجود ديمقراطية بدون احترام حقوق الإنسان، خاصة منها حرية التعبير والصحافة، وأيضا تلك المتعلقة بالجمعيات وعقد الاجتماعات لأغراض سياسية، بما في ذلك تأسيس أحزاب سياسية. ويكون احترام هذه الحريات ضروريا خاصة أثناء الحملات الانتخابية. ويجب أن يكون الحد من هذه الحقوق الأساسية مطابقا للاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، وبصفة أعم، لشروط خاضعة للقانون والمصلحة العامة والنسبية.

61- ومع ذلك، فإن التشريعات الوطنية غالبا ما تحتوي على قواعد تحد من حرية التعبير، قد يكون من الممكن تقبلها لو تم تأويلها بطريقة ضيقة، ولكنها قد تقود إلى تجاوزات في دول تنعدم فيها التقاليد الليبرالية و الديمقراطية. في الظاهر، يكون الهدف من هذه القواعد هو استباق الإفراط في حرية التعبير، كحماية شرف المرشحين والسلطات وحتى النظام الدستوري نفسه. أما في الواقع، فإنها يمكن أن تؤدي إلى الرقابة على الخطاب السياسي الموجه إلى السلطات أو الهادف إلى تعديل الدستور، والحالة هذه أن ذلك يشكل جوهر النقاش الديمقراطي نفسه. وهكذا فإن القانون الانتخابي يكون غير مطابق للمعايير الأوروبية عندما يمنع تضمين وثائق الحملة الانتخابية عبارات السب والقذف في حق شخصيات رسمية أو مرشحين آخرين، ويسمح بمتابعة نشر أخبار مزيفة تقذف في حق مرشح، ويجعل المرشحين مسؤولين عن بعض الانتهاكات القانونية المقترفة من طرف مناصريهم. إن الإلزام بإخضاع المعدات الخاصة بالحملة الانتخابية - مع ذكر الجهة التي طلبت إتاحتها وتلك التي قامت بإتاحتها، وعدد النسخ وتاريخ النشر - للجان الانتخابية يعد شكلا من الرقابة لا يمكن قبوله، خاصة إذا كانت هذه اللجان ملزمة باتخاذ إجراءات ضد المنشورات المخالفة للقانون أو الحاملة لمضمون مزيف. ويكون هذا صحيحا كلما كانت القواعد المانعة لتجاوزات الوسائط الإعلامية أثناء الحملة الانتخابية ذات طابع عام بارز.

62- حق أساسي آخر هام جدا في الديمقراطيات هو حرية التنقل داخل البلد، وكذلك حق المواطنين في العودة إلى بلدانهم متى شاؤوا.

2. مستوى القواعد واستقرار القانون الانتخابي

63- يعد استقرار القانون عاملاً هاماً لمصادقية المسلسل الانتخابي التي تعد في حد ذاتها ضرورة لتوطيد الديمقراطية⁽³⁵⁾. وبالفعل إذا كانت القوانين تعدل باستمرار، فإن الناخب يمكن أن يتيه ويتعذر عليه فهمها، خاصة إذا كان لها طابع معقد؛ ومن الممكن بصفة خاصة أن نعتبر، عن خطأ أو صواب، أن القانون الانتخابي بمثابة أداة يستعملها من يمارس السلطة لصالحه، وأن تصويت الناخب ليس هو العنصر الذي يقرر نتيجة الانتخاب.

64- من الناحية العملية، لا يتعلق ضمان الاستقرار بالمبادئ الأساسية التي يكون من الصعب تصور الطعن فيها، بقدر ما يتعلق ببعض القواعد الأكثر دقة في القانون الانتخابي، خاصة منها نمط الاقتراع في حد ذاته، وتشكيل اللجان الانتخابية، وتقطيع الدوائر. فهي عناصر غالباً ما تبدو - عن خطأ أو صواب - حاسمة بالنسبة لنتيجة الاقتراع، ولذلك، من اللائق في شأنها تجنب المناورات لصالح الحزب الحاكم، بل وأيضاً حتى ما يشبه المناورات.

65- ما يتعين تجنبه، ليس هو تعديل نمط الاقتراع، لأن بالإمكان دائماً تحسينه، وإنما تعديله المتكرر أو التعديل الذي يتم قبيل الاقتراع (أقل من سنة). وحتى في غياب إرادة المناورة، فإن ذلك قد يظهر مرتبطاً بمصالح حزبية ظرفية.

66- لتجنب المناورات، يمكن أن يتم في الدستور أو في قانون أسمى من القانون العادي تعريف العناصر الأكثر حساسية (مثل نمط الاقتراع، وتشكيل اللجان الانتخابية، والدوائر والقواعد المتعلقة بتقطيعها). وهناك حل آخر أقل صرامة، وهو التنصيص في الدستور، في حالة تغيير القانون الانتخابي، على أن النمط القديم يبقى مطبقاً على الاقتراع المقبل - إذا كان سيجرى في السنة المقبلة - وأن النمط الجديد لن يسري إلا على الانتخابات الموالية.

67- أما فيما تبقى، فإن القانون الانتخابي يجب أن تكون له، مبدئياً، مرتبة تشريعية. ويمكن، فيما يتعلق بقواعد التنفيذ، خاصة منها القواعد التقنية والجزئية، أن يتم الاقتصار على اتخاذها في شكل تنظيمي.

⁽³⁵⁾ انظر على سبيل المثال حول أهمية مصادقية المسلسل الانتخابي CDL (99) 67، ص 11؛ وحول ضرورة استقرار القانون. CDL (99) 41ص.

3. الضمانات المسطرية

1.3. تنظيم الاقتراع من قبل هيئة محايدة

- 68- وحدها عناصر الشفافية والحياد والاستقلال عن كل مناورة سياسية بإمكانها ضمان التدبير الجيد للمسلسل الانتخابي، انطلاقاً من الفترة السابقة على الاقتراع إلى نهاية معالجة النتائج.
- 69- في الدول التي تكرر فيها منذ مدة طويلة تقليد استقلال الإدارة عن السلطة السياسية، تطبق الوظيفة العمومية القانون الانتخابي باستقلال عن ضغوطات هذه السلطة. ولذلك يكون من المعتاد والمقبول أن يتم تنظيم العمليات الانتخابية من طرف الإدارة، وأن تكون هذه العمليات تحت إشراف وزارة الداخلية بصفة خاصة.
- 70- وعلى العكس من ذلك، يكون خطر تأثير السلطة على الإدارة كبيراً، بأن يجعلها تعمل في الاتجاه الذي يرضيها، وذلك عندما تكون الدول حديثة العهد بتنظيم انتخابات متعددة. ولا يصح هذا فقط بالنسبة للسلطة المركزية ولكن أيضاً بالنسبة للسلطات المحلية، حتى في الحالة التي تكون فيها المعارضة الوطنية هي التي تدبر هذه السلطات.
- 71- ولذلك، يكون من الضروري إحداث لجان انتخابية مستقلة ومحايدة، من المستوى الوطني إلى مستوى مكتب التصويت، لضمان صحة الانتخابات، أو على الأقل حتى لا يكون المسلسل الانتخابي محط شكوك بوقوع مخالفات.
- 72- تم في تقارير مكتب الجمعية (الأوروبية) حول ملاحظة الانتخابات، رصد المخالفات التي عرفتتها اللجان الانتخابية في عدد من الدول الأعضاء ويتعلق الأمر بنقص الشفافية في أشغال اللجنة الانتخابية المركزية؛ اختلافات في تأويل مسطرة الفرز؛ إدارة انتخابية مستقطبة سياسياً؛ مجادلات حول تعيين أعضاء اللجنة الانتخابية المركزية؛ تعيين أعضاء من هذه اللجنة من طرف مؤسسة تابعة للدولة؛ سيطرة الحزب الحاكم على إدارة الانتخابات.
- 73- يتعين أن تكون اللجنة الانتخابية المركزية بنية إدارية دائمة، مكلفة بالحفاظ على العلاقة مع السلطات المحلية واللجان الدنيا الأخرى، كما هو الأمر بالنسبة لوضع وتدبير اللوائح الانتخابية.
- 74- يمكن أن يكون تشكيل لجنة انتخابية مركزية موضوع مناقشة وأن يتحول إلى رهان سياسي جوهري عند صياغة القانون الانتخابي. و من المفروض أن تتمكن الخطوط التوجيهية التالية، ما أمكن ذلك، من ضمان حياد وكفاءة اللجنة المذكورة.

75- بصفة عامة، يجب أن تتضمن اللجنة.

- قاضياً: وفي حالة ما إذا كانت هيئة قضائية مكلفة بتدبير الانتخابات، فإن استقلالها يجب أن يكون مضموناً من خلال مسطرة شفافة؛ و ينبغي أن لا يكون القضاة المعينون تابعين للأشخاص المرشحين؛

- مندوبين عن الأحزاب الممثلة في البرلمان أو التي حصلت على الأقل على نسبة معينة من الأصوات. يجب أن تكون الأحزاب ممثلة بالتساوي في اللجنة الانتخابية المركزية؛ ويمكن أن تكون هذه المساواة بالمعنى الضيق أو النسبي، أي قائمة أو غير قائمة على ما للأحزاب من أهمية انتخابية خاصة بكل واحد منها⁽³⁶⁾ وعلاوة على ذلك، فإنه يجب أن تتوفر لمندوبي الأحزاب مؤهلات في المادة الانتخابية وأن يمنح عليهم القيام بالحملة الانتخابية.

76- يمكن، بالإضافة إلى ما سبق، أن تضم اللجنة الانتخابية المركزية.

- ممثلين للأقليات الوطنية؛ ومن الحبد وجود هؤلاء الممثلين عندما تكون للأقلية الوطنية أهمية داخل التراب المعني بهذا الأمر؛

- ممثلاً عن وزارة الداخلية. إلا أن وجود ممثل عن هذه الوزارة داخل اللجنة لا يكون دائماً مرغوباً فيه لأسباب تاريخية خاصة بالبلد. ولقد صرحت الجمعية الأوروبية خلال مهامها في الملاحظة الانتخابية، بانشغالها لعدة مرات، بنقل المسؤوليات التي كانت مسندة فيما قبل بقوة القانون للجان الانتخابية متعددة الأطراف إلى مؤسسة خاضعة للسلطة التنفيذية. إلا أن التعاون يبقى ممكناً بين اللجنة الانتخابية المركزية ووزارة الداخلية، ولو على الأقل لأسباب عملية، كما هو شأن نقل وتخزين أوراق التصويت ومعدات أخرى. و ينبغي، بالنسبة للباقي، أن لا يتمكن الجهاز التنفيذي من التأثير على تشكيل اللجان الانتخابية⁽³⁷⁾

77- يجب، بشكل عام، تجنب عزل أعضاء اللجان الانتخابية من قبل الهيئات التي عينتهم، لأن ذلك يقطع في استقلالهم. و بخلاف العزل الذي يصدر عن سلطة تقديرية، فإن العزل لخطأ وظيفي، أو حتى بسبب عدم الكفاءة يعد مقبولاً. إلا أنه في هذه الحالة يتعين أن ينص القانون على أسباب العزل بشكل واضح ومحدد (فمثلاً يكون من غير المقبول الإشارة المبهمة إلى " أعمال من شأنها المس بسمعة اللجنة ").

78- في الديمقراطيات العريقة حيث لا توجد لجان انتخابية، نظراً لقيام هيئة أخرى محايدة تكون مختصة في المجال الانتخابي، يجب أن تكون للأحزاب سلطة ملاحظة عمل هذه الهيئة.

79- من المؤكد أن تركيبة اللجنة الانتخابية المركزية لها أهميتها، ولكن ليس أكثر أهمية من طريقة اشتغال هذه اللجنة لذا، يتعين أن يكون نظامها الداخلي دقيقاً لأن الرؤساء غالباً ما

(36) انظر سابقاً I، الفقرة 3.2

(37) انظر: 7، CDL-AD (2002) فقرات 5، 7 و ما بعدها و 54.

يسمحون للأعضاء بالحديث المتواصل وهو ما يفرض فيه هؤولاء. لا بد أن ينص النظام المذكور على جدول أعمال وعلى تحديد مدة تناول الكلمة من طرف كل عضو، في ربع ساعة مثلاً. وإلا فإن من شأن المناقشات اللامتناهية أن تحجب القضايا الأساسية.

80- تتعدد طرق اتخاذ القرار، لذا، من المحبذ أن يتم اتخاذ القرارات بالأغلبية الموصوفة (كأغلبية الثلثين مثلاً)، وذلك لتشجيع النقاش بين الأغلبية وأحزاب الأقلية ولو مع واحد منها. ويعد اللجوء إلى التراضي أمراً محموداً.

81- يجب أن تكون اجتماعات اللجنة الانتخابية المركزية مفتوحة للجميع. بما في ذلك وسائل الإعلام، (ولهذا السبب يتعين تحديد مدة تناول الكلمة). كما يجب أن يكون بالإمكان زيارة قاعات الإعلاميات والاتصالات عن طريق الهاتف والفاكس وآلات النسخ الإلكتروني.

82- يجب أن تكون للجان، سواء على مستوى الجهات أو الدوائر، نفس تركيبة اللجنة الانتخابية المركزية. وتلعب لجان الدوائر، في حالة الاقتراع الأغلي الإسمي الأحادي، دوراً مهماً لأنها تحدد الفائز في الانتخابات التشريعية. وتلعب اللجان الجهوية دوراً لا يقل أهمية في نقل النتائج إلى اللجنة الانتخابية المركزية.

83- يتطلب إجراء الانتخابات وجود فريق مؤهل من الموظفين، يكون متوفراً على صلاحيات خاصة⁽³⁸⁾. ويتعين أن يكون أعضاء اللجنة الانتخابية المركزية مختصين في القانون وعلم السياسة والرياضيات، أو ممن لهم دراية بالقضايا الانتخابية.

84- يجب أن يحصل أعضاء اللجان الانتخابية، على كل مستويات الإدارة الانتخابية، على تكوين موحد. ويجب أن يكون هذا التكوين متاحاً لأعضاء اللجان الذين اختارهم الأحزاب. وفي هذا الإطار، تبين، في كثير من الحالات، انعدام موظفين مكونين ومؤهلين.

85- يجب أن يتضمن القانون الانتخابي مادة تنص على أنه يرجع إلى السلطات (على كافة المستويات) تلبية طلبات وحاجيات اللجنة الانتخابية. ومن الممكن إصدار تعليمات لوزارات مختلفة ولأجهزة أخرى من الإدارة العمومية، ولعمداء المدن وموظفي البلديات قصد مساعدة الإدارة الانتخابية عن طريق القيام بالعمليات الإدارية والمالية الخاصة بإعداد وإجراء الانتخابات. وهكذا، بإمكان الجميع التكفل بوضع وتوزيع السجلات الانتخابية، وأوراق التصويت، وصناديق الاقتراع، والأختام الرسمية، وكل المعدات الأخرى الضرورية، وأيضاً باتخاذ الإجراءات اللازمة لعمليات التخزين والتوزيع والأمن.

(38) انظر على سبيل المثال. 10 (98) CDL ص 5،

2.3. ملاحظة الانتخابات

86- تلعب ملاحظة الانتخابات دورا هاما بمعاينة مدى جريان المسلسل الانتخابي حسب القواعد المعمول بها.

87- يمكن التمييز بين ثلاثة أصناف من الملاحظين. الملاحظون الوطنيون التابعون للأحزاب، والملاحظون الوطنيون غير التابعين لها والملاحظون الدوليون (بدون انتماء حزبي). وفي واقع الأمر فإن التمييز بين الصنفين الأولين ليس بديهيا. و لذلك، من الأفضل أن تكون الملاحظة مفتوحة إلى أقصى حد على كل من المستويين الوطني والدولي.

88- لا تتعلق الملاحظة بيوم الاقتراع فقط، ولكنها تهدف إلى التأكد من وقوع مخالفات سواء قبل الاقتراع (كالتدبير الخاطئ للوائح الانتخابية، أو وجود عقبات تحول دون تسجيل المرشحين، أو إجراءات تحد من حرية التعبير، أو انتهاكات للقواعد الخاصة بولوج وسائل الإعلام أو بالتمويل العمومي للحملات الانتخابية)، أو أثناء الاقتراع (كالضغوطات على الناخبين، والتصويت المتعدد، وانتهاك سرية التصويت، إلخ..)، أو بعده (خاصة أثناء الفرز وإعلان النتائج). ويتعين، بصفة خاصة أن تكون الملاحظة منصبة على مدى احترام السلطات لواجب الحياد.

89- الملاحظة الدولية ضرورية حيث تنعدم تقاليد المراقبة المحايدة لصحة الانتخابات.

90- يجب بشكل عام، تمكين المراقبين وطنيين كانوا أم دوليين من استجواب كل الأشخاص الحاضرين، وتدوين ملاحظاتهم، وتقديم تقارير لمنظمتهم؛ إلا أنهم ملزمون بالإمسك عن كل تعليق.

91- يجب أن يحدد القانون بوضوح الأماكن التي يمنع على الملاحظين زيارتها، وذلك حتى لا يتعرض عملهم للإعاقة المفرطة. وهكذا قد يكون القانون الذي يسمح للملاحظين بأن لا يزوروا إلا الأماكن التي يجري فيها الاقتراع (أو التصويت) محط تأويل ضيق خاطئ من طرف بعض مكاتب التصويت.⁽³⁹⁾

3.3. وجود نظام طعن فعال

92- حتى لا تبقى قواعد القانون الانتخابي حبرا على ورق، من الواجب أن يكون من الممكن الطعن في عدم التقيد بها أمام هيئة مختصة. وينطبق هذا خاصة على نتيجة الاقتراع، حيث يسمح الطعن فيها من إثارة المخالفات التي قد تعرفها مسطرة التصويت؛ كما ينطبق أيضا على القرارات المتخذة قبل الاقتراع، خاصة ما تعلق منها بحق التصويت، واللوائح الانتخابية، والقابلية للانتخاب،

⁽³⁹⁾ أنظر بخصوص ملاحظة الانتخابات، دليل ملاحظي الانتخابات، المجلس الأوروبي، 1996.

وصحة الترشيحات، والتقييد بقواعد الحملة الانتخابية والولوج إلى وسائل الإعلام والتمويل العمومي للأحزاب.

93- لمعالجة المخالفات التي تثيرها الطعون يمكن تصور حلين:

- معالجة الطعون من طرف المحاكم، سواء كانت هذه المحاكم عادية أو خاصة، أو دستورية؛

- معالجة الطعون من طرف هيئات مختصة هي اللجان الانتخابية. ويمكن هذا النظام من امتيازات حقيقية، بالنظر إلى التخصص الكبير لهذه اللجان والتي تكون على دراية أكبر بالمسائل الانتخابية مقارنة بالمحاكم. ومع ذلك، فمن المحبذ، من باب الاحتياط، أن يتم إقامة نوع من المراقبة القضائية. وعليه، ستكون اللجنة الانتخابية المركزية بمثابة الدرجة الأولى في الطعن، والمحكمة المختصة بمثابة الدرجة الثانية.

94- يتم التنصيب أحيانا على الطعن أمام البرلمان الذي يقضي بشأن الاقتراع الخاص به. إلا أنه من الممكن أن تترتب عن هذه الطريقة قرارات سياسية. من المقبول أن يتم ذلك ابتدائيا كما هو معروف منذ مدة بعيدة، وإلا فإن إمكانية الطعن القضائي يجب أن تكون قائمة.

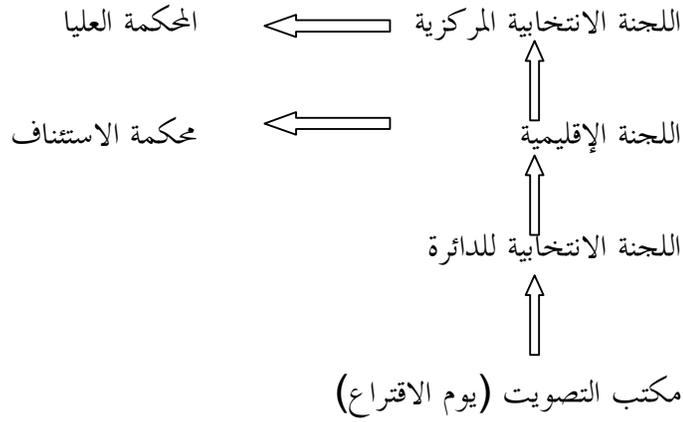
95- يجب أن تكون مسطرة الطعن مختصرة قدر الإمكان، خاصة عندما يتعلق الأمر بالقرارات المتخذة قبل الاقتراع. ويتعين، فيما يخص هذه النقطة، تجنب عقبتين. من جهة، أن لا تؤدي مسطرة الطعن إلى تأخير المسلسل الانتخابي؛ ومن جهة ثانية، ونظرا لانعدام أثر التعليق، أن لا يتم اتخاذ قرارات الطعن بعد الانتخابات، والحالة هذه أنه كان بالإمكان اتخاذها قبل ذلك. وعلاوة على ذلك، فإن القرارات المتعلقة بنتائج الاقتراع يجب أن لا تأتي متأخرة، خاصة عندما يكون المناخ السياسي مشحونا. مما يقتضي في آن أن تكون آجال الطعن قصيرة جدا وأن تكون هيئة الطعن ملزمة بالبت في أقرب وقت ممكن. ومع ذلك، فإنه يتعين أن تكون الآجال كافية لتسمح بالطعن، من أجل ضمان ممارسة حقوق الدفاع والخروج بقرار حكيم. ويبدو أجل ثلاثة إلى خمسة أيام ابتدائيا (بالنسبة لكل من الطعن وإصدار الحكم) أجلا معقولا بالنسبة للقرارات المتخذة قبل الانتخابات. ومع ذلك، فمن المقبول أن تتوفر الهيئات العليا (من مجالس عليا ومحاكم دستورية) على وقت أطول قصد البت.

96- بالإضافة إلى هذا، ينبغي أن تكون المسطرة بسيطة. وهكذا، فإن تمكين الناخبين

الراغبين في التقدم بطعون من مطبوعات خاصة، يساهم في تبسيط المسطرة⁽⁴⁰⁾. وحتى يتم تجنب قرارات عدم القبول، خاصة عندما تثار القضايا السياسية الحساسة، فإنه من الضروري الابتعاد عن التمسك بالشكليات.

(40) انظر 45 (98) CDL، ص 11.

97- علاوة على ذلك، ينبغي قطعاً أن يتم البت بوضوح من طرف القانون في قواعد الطعن، خاصة قواعد الاختصاص والمسؤوليات الراجعة إلى مختلف الهيئات، وذلك من أجل تجنب كل نزاع إيجابي أو سلبي حول الاختصاصات. و هكذا، ينبغي أن لا يكون ممكناً، لا للطاعنين ولا للسلطات على حد سواء، اختيار هيئة الطعن. و بالفعل، فإن خطر الإعراض عن إصدار الأحكام يكبر إذا كان الطعن ممكناً بالتعاقب أمام المحاكم واللجان الانتخابية، أو في غياب تحديد واضح للاختصاصات بين محاكم متعددة كما هو الشأن فيما يخص المحاكم العادية والمحكمة الدستورية، مثال.



98- يمكن الفصل من طرف المحاكم الابتدائية في النزاعات المرتبطة باللوائح الانتخابية التي ترجع مثلاً إلى اختصاص الإدارة المحلية العامة تحت مراقبة اللجان الانتخابية أو بتعاون معها.

99- يجب الاعتراف على نطاق واسع بأهلية الطعن. و هكذا يتعين فتح الطعن أمام كل ناخب في الدائرة وكل مرشح يتقدم فيها. إلا أنه بالإمكان فرض نصاب معقول بالنسبة لاطعون الناخبين المتعلقة بنتائج الانتخابات.

100- يجب أن يكون للمسطرة طابع قضائي يصون للطاعنين الحق في إشراكهم في المحاكمة.

101- تكتسي سلطات هيئة الطعن أهميتها لذا، يجب أن يكون بإمكانها إلغاء الاقتراع إذا أثرت مخالفة معينة على النتيجة، أي تعديل توزيع المقاعد. ويجب تدقيق هذا المبدأ العام، بحيث لا يكون حتماً من اللازم أن يشمل قضاء الإلغاء مجموع التراب، ولا مجموع الدائرة نفسها؛ بل على العكس من ذلك، يجب أن يهتم الإلغاء مكتب من مكاتب التصويت على حدة. وهذا سيكون من شأنه تجنب وضعيتين قصويتين. إلغاء مجموع الاقتراع في الوقت الذي تكون فيه المخالفات محدودة جغرافياً؛ رفض إلغاء الاقتراع عندما تكون الرقعة الجغرافية للمخالفات غير كافية. فإلغاء الانتخاب يجب أن يؤدي إلى إعادة الانتخاب في النطاق الذي تم فيه الإلغاء.

- 102- عندما تكون اللجان الانتخابية العليا هيئات طعن، يجب أن تملك سلطة تعديل القرارات الصادرة عن اللجان الانتخابية العليا، أو إلغاؤها تلقائياً.
- 103- نقاط أخرى تستحق الاستعراض.

4.3. تنظيم واشتغال مكاتب التصويت

- 104- تتوقف جودة نظام التصويت وعملية الفرز وكذلك احترام المساطر الانتخابية على تنظيم واشتغال مكاتب التصويت. و تبرز تقارير مكتب الجمعية الأوروبية بشأن ملاحظة الانتخابات في عدة دول، عددا من المخالفات المتعلقة بالجوانب المادية للاقتراع. و هكذا تم إبراز اختلافات مهمة بين مكاتب التصويت في جهات مختلفة داخل نفس الدولة.
- 105- أظهرت أيضا، في حالات متعددة، فرق الملاحظة للجمعية مخالفات تقنية كما هو شأن صناديق الاقتراع التي لا تحمل طابعا واضحا أو غير محتومة أو كتبت عليها معلومات خاطئة، أو أوراق التصويت المعقدة، أو عدم ملائمة أوراق التصويت أو الصناديق، أو الاستعمال السيئ للصناديق، أو النقص في تحديد هوية المصوتين، أو غياب ملاحظين محليين.
- 106- من الممكن أن تمس هذه المخالفات والنقائص في مجموعها، إضافة إلى الدعاية السياسية داخل مكاتب التصويت وكذلك مضايقات الشرطة، بصحة المسلسل الانتخابي، بل وأن تفسد نزاهته.

5.3. التمويل

- 107- يعد تقنين تمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية عاملا هاما لضمان صحة المسلسل الانتخابي.
- 108- يجب، في الدرجة الأولى ضمان الشفافية المالية التي تعد ضرورية، مهما كان مستوى تطور الدولة السياسي والاقتصادي.
- 109- تتجلى الشفافية في مستويين. المستوى الأول يهتم الحسابات المالية للحملات والإزامية كشفها في محاسبة خاصة ومضبوطة. وهكذا بالإمكان أن تؤدي مخالفة للقواعد أو وجود فرق بالقياس مع السقف القانوني للمصاريف إلى إلغاء الاقتراع. أما المستوى الثاني فيهم مراقبة وضعية المنتخب المالية قبل وبعد ولايته. و يكون للجنة مكلفة بالشفافية المالية أن تأخذ علما بتصريحات المنتخبين، وهي تصريحات تخضع للسرية؛ إلا أن ملف المعني يمكن أن يحول عند الاقتضاء إلى النيابة.
- 110- في الدول الأحادية، ينبغي مبدئيا أن تتحمل الدولة النفقات المترتبة على السلطات المحلية والمتعلقة بإجراء اقتراع وطني، وتسديد أجور أعضاء اللجان الانتخابية، وطبع أوراق التصويت إلخ...

111- للتذكير، من المناسب، فيما يخص التمويل العمومي للأحزاب والحملات، احترام مبدأ تكافؤ الفرص (بالمعنيين "الضيق" أو "النسي").⁽⁴¹⁾ و على أي حال، فإن التمويل العمومي يجب أن يهتم كل الأحزاب الممثلة في البرلمان. إلا أنه من أجل ضمان هذا التكافؤ بين مختلف القوات السياسية، يمكن أن يشمل التمويل العمومي أيضا التشكيلات السياسية التي تمثل نسبة مهمة من الهيئة الناخبة وتتقدم بمرشحين للانتخابات. و يجب اشتراط تمويل الأحزاب بالمال العمومي بمراقبة لمحاسبة الأحزاب السياسية من طرف أجهزة عمومية خاصة (كمجالس الحسابات). ويتعين إذن على الدول أن تشجع سياسة الشفافية بالنسبة للأحزاب السياسية التي تستفيد من تمويل عمومي.⁽⁴²⁾

6.3. الأمن

112- يتعين التنصيص في كل قانون انتخابي على تدخل قوات الأمن عند وقوع ما يستدعي ذلك. ينبغي، عند الاقتضاء، تمكين رئيس مكتب التصويت أو من ينوب عنه من كامل السلطة لاستدعاء الشرطة. و من المهم أن لا يشمل هذا الحق مجموع أعضاء المكتب، لأنه يتعلق بوضعية تقتضي اتخاذ قرار فوري، بدون مناقشة.

113- في بعض الدول، يشكل حضور أفراد الشرطة في مكاتب التصويت تقليدا لا تترتب عنه بالضرورة، حسب تقارير الملاحظين، اضطرابات أو ضغوطات على الناخبين. و الملاحظ أن وجود الشرطة في مكاتب التصويت يكون منصوبا عليه في القوانين الانتخابية لبعض الدول الغربية، ولو أن هذه الممارسة عرفت التغيير مع مرور الوقت.

الخاتمة

114- يعتبر ضروريا للديموقراطية احترام المبادئ الخمسة للتراث الانتخابي الأوروبي (الاقتراع العام، المتساوي، الحر، السري والمباشر). وفي هذا الإطار، تتخذ الديموقراطية أشكالا متنوعة، مع قيام بعض الحدود. تتعلق هذه الحدود بداية بتأويل المبادئ؛ ويشير هذا النص إلى القواعد الدنيا التي يتعين اتباعها لاحترام المبادئ المذكورة. و لا يكون كافيا، ثانيا، أن يتضمن القانون الانتخابي بمعناه الضيق قواعد مطابقة للتراث الانتخابي الأوروبي، بل ينبغي وضع هذه القواعد في محيطها، وذلك بضمان مصداقية المسلسل الانتخابي. يجب قبل كل شيء احترام الحقوق الأساسية؛ ثم إنه من شأن

(41) انظر ما سبق I-3.2

(42) انظر بخصوص تمويل الأحزاب السياسية. 8 (2001) CDL-INF

استقرار القواعد أن يبعد الشك في وجود مناورات؛ وأخيرا، ينبغي أن يسمح الإطار المسطري من تطبيق القواعد المعلنة تطبيقا فعليا.