DEMOCRACY
REPORTING
INTERNATIONAL

المنظمة الدولية لنشر التقارير حول الديمقراطية

ملخص التقرير

تقييم قانون الاستفتاء بجنوب السودان

يوليو 2010

يشكل قانون الاستفتاء بجنوب السودان أساسا معقولا لبعض جوانب استفتاء تقرير المصير، لكنه يتميز ببعض التناقضات وتنقصه الدقة الكافية في عدد كبير من الأوجه الهامة في الاستفتاء. ومن الأمور التي تثير الانشغال: نسبة المشاركة، اتخاذ القرار بأغلبية "الأصوات المعبر عنها" عوض "الأصوات الصحيحة المعبر عنها"، الوثائق المطلوبة لتسجيل الناخبين، تنظيم غير كاف للحملة الاستفتائية، قواعد غير مكتملة حول إحصاء الأصوات وتجميعها، ضعف آليات تقديم الشكاوى والطعون، ومقتضيات غامضة حول الملاحظة الانتخابية. يتعين معالجة هذه القضايا بكل استعجال من طرف "لجنة الاستفتاء" بواسطة نصوص تنظيمية. ففي الوقت الذي تأسس فيه "اتفاق السلام الشامل" على الاستفتاء لتوفير حل نهائي لوضع الجنوب، فإن قانون الاستفتاء أدرج مقتضيات من شانها أن تؤدي إلى استفتاء باطل وغير منتج.

يعتبر الكثير من الملاحظين أن استفتاء تقرير المصير بجنوب السودان الذي سينظم يوم 9 يناير 2011 هو بمثابة الحدث الحاسم لتطبيق اتفاق السلام الشامل الموقع سنة 2005 والذي جعل حدا لعقدين من الحرب الأهلية بين الشمال والجنوب.

إن نزاهة مسلسل الاستفتاء أمر مهم لأنه من جهة سيسمح لسكان جنوب السودان بالتعبير عن إرادتهم، ومن جهة أخرى لأن كل عيوب تشوب المسلسل ستجعل من الصعب القبول بنتائجه، مما سيساهم في خلق التوتر وربما العنف.

سيتم التصويت في ظروف سياسية صعبة. إن زعماء الحركة الشعبية لتحرير السودان، القوة السياسية المهيمنة في الجنوب، يدافعون عن الانفصال، بينما حزب المؤتمر الوطني، القوة السياسية المهيمنة في الشمال، يدافع على الحفاظ على وحدة السودان. لذا فإن خطر الاستقطاب مرتفع، وإذا سار الاستفتاء وفق نموذج انتخابات أبريل 2010 فإن هناك حظوظا قليلة كي تعمل حكومتا الشمال والجنوب بشكل محايد.

Democracy Reporting International
Friedrichstraße 180
10117 Berlin / Germany
T / +49 30 25 92 19 39-5
F / +49 30 25 92 19 39-7
info@democracy-reporting.org
www.democracy-reporting.org

بمناسبة انتخابات أبريل، كانت الرهانات ضعيفة لأنه كان على الحزبين الرئيسيين أن يفوزا في الانتخابات كل في مجاله الترابي، بينما بمناسبة الاستفتاء فإن طرفا واحدا هو الذي يمكنه الفوز. وبالتالي، لن يكون من السهل خلق مناخ لحملة مفتوحة يتلقى فيها الناخبون معلومات متوازنة تسمح لهم بالقيام باختيار عن دراية.

إن نزاهة الاقتراع مسألة ذات أهمية قصوى. إن مسلسلا جيد التنظيم وذي مصداقية من شانه السماح لسودانيي الجنوب بالتعبير عن إرادتهم بكل حرية، مما سيسهل القبول السياسي لنتيجة الاقتراع. على العكس من ذلك، فإن استفتاء سيء التنظيم يمكن أن يفتح الباب للتلاعب بالنتيجة مما سيؤدي غالبا إلى نتائج مطعون فيها. يتنج عن هذا السيناريو خطر عدم الاستقرار والعنف.

تعتبر القواعد المنظمة للاستفتاء مهمة: إن وجود إطار قانوني متطابق مع الالتزامات الدولية يقلل مخاطر النزاعات التي تقع قبل وخلال وبعد مسلسل الاستفتاء وتيسر القبول بالنتائج.

بصفة عامة، ينص القانون على أساس معقول لبعض جوانب الاستفتاء. غير أنه إذا كانت بعض المسائل الانتخابية قد عولجت بالشكل المناسب، مثل مسألة الاستفتاء وبنية ودور الإدارة الانتخابية، فإن عددا من المقتضيات يبقى غامضا. بالإضافة إلى ذلك، يمنح القانون للجنة الاستفتاء صلاحية تنظيم عدد مهم من جوانب المسلسل. إلى اليوم لم تصدر هذه القواعد التنظيمية.

هناك عدد من القضايا والمسائل المثيرة للانشغال، وهي كما يلي:

1. نسبة المشاركة المطلوبة

ينص القانون على أنه ليكون الاستفتاء صحيحا، يجب أن يصوت على الأقل 60% من الناخبين المسجلين. وإذا لم تحصل نسبة التصويت هذه، يتم إعادة إجراء الاستفتاء مرة أخرى وفق نفس الشروط داخل أجل 60 يوما. لا يتحدث القانون عما يجب القيام به من إجراء إذا فشلت عملية إعادة تنظيم الاستفتاء في تحقيق نسبة المشاركة المطلوبة.

ليس من النادر أن نجد قانونا للاستفتاء ينص على ضرورة توفر نسبة معينة للمشاركة، غير أنها غالبا ما تتحدد في نسبة 50% أو أقل من عدد الناخبين المسجلين. إن استفتاءات الاستقلال القليلة التي أجريت في السنوات الأخيرة لم تنص على ضرورة توفر نسبة معينة للمشاركة. إن من شأن فرض نسبة للمشاركة أن يؤدي إلى ضعف في المشاركة لأنه يدفع الناخبين الذين يتمنون فشل اقتراح ما إلى مقاطعة الانتخاب عوض التصويت.

عندما تفرض نسبة للمشاركة كحد أدنى، فإن دقة القوائم الانتخابية تصبح أكثر أهمية لأنها هي التي تمنح عدد 100% الذي على أساسه تحتسب نسبة المشاركة. وهو الأمر الذي قد يجعل قوائم الناخبين محل نزاع أكثر مما هي عليه. من المهم أيضا أن تمنح طرق الانتخاب لكافة الناخبين المسجلين فرصة معقولة ومتساوية للتصويت.

إن السيناريو الذي يتعبأ فيه المدافعون عن عدم الانفصال لمقاطعة الاقتراع بشكل تنتج عنه نسبة للمشاركة أقل من 60%، في الوقت الذي تكون فيه الأغلبية المطلقة للناخبين المسجلين قد صوتت لفائدة الانفصال (58% مثلا)، يمكن أن يخلق شعورا عميقا بالاستياء، وبهذا سيكون من غير المحتمل جدا إنهاء مسألة استقلال الجنوب. في مثل هذا السيناريو، يمكن للبعض أن يدعي بأن فرض نسبة للمشاركة نتج عنه خرق للالتزام الدولي بضرورة توفير المساواة في التصويت.

2. اتخاذ القرار بأغلبية الأصوات المعبر عنها

بالإضافة إلى ضرورة توفر نسبة 60% من المشاركة، ينص قانون الاستفتاء (3.41)[1] على أن الاختيار المطروح للاستفتاء والذي يحصل على "الأغلبية البسيطة (50% + صوت واحد) من **مجموع** عدد الأصوات المعبر عنها هو الاختيار الذي يتم الأخذ به. تطرح هذه القاعدة إشكالا لأنها تخلق وضعية لا يمكن فيها لأي من الاختيارين المطروحين أن يبلغ 50% + صوت واحد، مثلا في حالة تقارب كبير بين المتنافسين فإن الأصوات الباطلة يمكن أن تقلص مجموع أصوات الاختيارين إلى أقل من 50%. بالرغم من عدم احتمال وقوع هذا السيناريو، فإن نتيجة غير مجدية لن تخلق استقرارا سياسيا. كان من الأفضل أن ينص القانون على ضرورة الحصول على 50% + صوت واحد من الأصوات المعبر عنها الصحيحة. بالفعل، تشير المادة 66 ("الالتزام بنتائج الاستفتاء") إلى "الأصوات الصحيحة المعبر عنها" دون أن يوضح المشرع ما يعنيه بهذه العبارة.

3. الوثاق المطلوبة لتسجيل الناخبين

من المحتمل أن يكون تسجيل الناخبين من بين المسائل الأكثر حساسية في مسلسل الاستفتاء. يسمح بالتسجيل حصريا للأشخاص المنتمين أصليا لجنوب السودان أو المقيمين به، حيث يجوز لهم التسجيل في القوائم الانتخابية للتصويت في الشمال أو بلدان أخرى وأيضا في الجنوب. قد يكون عدد الناخبين المسجلين في الجنوب وبالخارج محل منازعة، سيما وأن هذا العدد سيشكل أساس احتساب نسبة المشاركة. ومما يثير الانشغال أن الملاحظين الدوليين سجلوا ثغرات خطيرة خلال مسلسل تسجيل الناخبين الذي جرى قبل الانتخابات العامة لشهر أبريل 2010.

إن المقتضيات المتعلقة بالوثائق الواجب الإدلاء بها من أجل إثبات الهوية خلال عملية التسجيل في القوائم الانتخابية تبدو متناقضة. تفرض المادة 2.28 على الناخبين تقديم وثائق كتابية، بينما تسمح المادة 1.26.ب بتقديم شهادات شفوية من طرف الغير. قد تكون الشهادة الشفوية ضرورية في الظروف التي لا يملك فيها عدد كبير من المواطنين وثائق كتابية، غير أن المقتضيات المطبقة يجب أن تكون في هذه الحالة واضحة من أجل تأمين ممارسة موحدة لتسجيل الناخبين.

4. تنظيم غير كاف للحملة

[1] كل المواد المشار إليها في النص مأخوذة من قانون الاستفتاء، ما عدا إذا وقعت الإشارة إلى خلاف ذلك.

يلزم قانون الاستفتاء الهيآت العامة بمنح الأحزاب السياسية المسجلة الفرص المتساوية في التعبير عن أرائها حول خياري الاستفتاء. غير أن القانون لا يلزم الحكومة والموظفين والسلطات العامة بالتزام الحياد. لا توجد مقتضيات تمنع على أجهزة الدولة القيام بحملة نشطة أو استعمال وسائل الدولة لهذا الغرض. تعتبر هذه الوضعية مثيرة للقلق في سياق تعبر فيه السلطات الحكومية سواء في الشمال أو الجنوب عن آراء قوية ومتعارضة حول مسألة الاستفتاء.

5. إحصاء وتجميع النتائج

إن إجراءات إحصاء بطائق الاقتراع في "مراكز الاستفتاء" (مكاتب التصويت) وتجميع النتائج لدى أجهزة تدبير الاقتراع من المستويات الأعلى إجراءات مناسبة ويتضمن القانون مقتضيات إيجابية مثل وجود ملاحظين لمراقبة الاقتراع خلال كافة المسلسل. مع ذلك، تبقى المقتضيات القانونية غير مفصلة بالقدر الكافي، سيما ما يتعلق بالشفافية في تجميع نتائج الاقتراع. سجل الملاحظون الدوليون مشاكل هامة على هذا المستوى خلال انتخابات أبريل 2010.

6. الشكاوى والطعون

لا يعالج القانون مسألة تقديم الشكاوى والطعون بطريقة مناسبة. وإذا كانت هناك مقتضيات تسمح بالمنازعة في النتائج الفردية للاقتراع، يبدو أنه من غير الممكن الطعن في النتائج الإجمالية. يبدو أيضا عدم وجود قواعد تنظم تقديم شكوى ضد التغطية الإعلامية للحملة، مما ينقص من قيمة المقتضيات المتعلقة بالتعامل بالمساواة.

7. الملاحظة الانتخابية

إن ملاحظة دولية ومحلية فعالة للاستفتاء تعتبر أمرا جوهريا للحفاظ على الشفافية. لكن للأسف فإن المقتضيات المتعلقة بالمراقبين غامضة ويتعين تعديلها.

توصيات

بالرغم أنه من الأفضل معالجة نقائص قانون الاستفتاء بتعديل تشريعي (كمسألة الاختلاف بين المادة 2.43 و 66 حول أغلبية "الأصوات المعبر عنها" أو "الأصوات الصحيحة المعبر عنها")، يمكن للجنة الاستفتاء إصدار نصوص تنظيمية لمعالجة عدد كبير من هذه النقائص:

- توضيح ما هو مطلوب لتحديد الهوية من أجل تسجيل الناخبين ولا سيما إذا كانت الشهادة الشفوية لرئيس المقاطعة كافية.
- النص على أنه يجب على الأجهزة الحكومية والموظفين والسلطات العامة ألا تتدخل لفائدة أحد الاختيارين في حملة الاستفتاء.
- تنظيم عملية إحصاء الأصوات ومسلسل تجميع النتائج بشكل مفصل والعمل على نشر النتائج على كافة المستويات في الوقت المناسب. يجب أن يمنح بنص تنظيمي الحق للمراقبين والأعوان

في الحصول على نسخة من بطائق النتائج الرسمية واتخاذ التدابير لنشر النتائج الخاصة بكل مستوى من مستويات التصويت على شبكة الإنترنت.

- السماح بتقديم الشكاوى لدى الأجهزة الإدارية الانتخابية في جميع مراحل مسلسل الاستفتاء. يجب أن تسمح المقتضيات التنظيمية لكافة الأطراف (بمن فيها الناخبون والمراقبون المحليون والدوليون) بالتوفر على طعون فعالة في حالة خرق أي من مقتضيات قانون الاستفتاء.
- توضيح دور مراقبي الاقتراع المحليين والدوليين بالشكل الذي يتوافق مع التصريح العالمي للملاحظة الانتخابية.

يمنح قانون الاستفتاء للمنظمة الدولية للهجرة دورا قد يكون مهما جدا للمساعدة على تسجيل الناخبين في شمال السودان وفي الدول الأجنبية، وأيضا على مستوى الاقتراع وإحصاء وتجميع النتائج. يتعين على المنظمة الدولية للهجرة أن تلعب دورا نشيطا وأن تحرص على أن يتم تنظيم الاستفتاء وفق الالتزامات الدولية للسودان بشأن انتخابات واستفتاء ديمقراطيين. يجب أيضا على المنظمة الدولية للهجرة أن تحدد شروطا دنيا لمشاركتها لكي لا تمنح المشروعية لمسلسل معيب.

حول المنظمة الدولية لنشر التقارير حول الديمقراطية

تشجع المنظمة الدولية لنشر التقارير حول الديمقراطية المشاركة السياسية للمواطنين، ومسؤولية أجهزة الدولة والنهوض بالمؤسسات الديمقراطية عبر العالم.

تقوم المنظمة الدولية لنشر التقارير حول الديمقراطية بتحاليل وإنجاز تقارير وإصدار توصيات للجمهور ولأصحاب القرار السياسي حول الحكامة الديمقراطية.

عنوان المنظمة:

Democracy Reporting International
Friedrichstrasse 180

10117 Berlin - Germany

الهاتف:

+49 30 259 219 395

+ 49 30 259 219 397

العنوان الإلكتروني: info@democracy-reporting.org

الموقع الإلكتروني: www.democracy-reporting.org

يندرج هذا التقرير في إطار برنامج جهوي للمنظمة الدولية لنشر التقارير حول الديمقراطية من أجل دراسة الأنظمة الانتخابية. تم تمويل هذا التقرير من طرف المصلحة العامة الفيدرالية للشؤون الخارجية والتجارة وتنمية التعاون لمملكة بلجيكا. تم نشر الصيغة الكاملة للتقرير باللغة الإنجليزية على الموقع الإلكتروني للمنظمة الدولية لنشر التقارير حول الديمقراطية.

© المنظمة الدولية لنشر التقارير حول الديمقراطية، برلين، يوليو 2010.

جميع الحقوق محفوظة. يشجع على التوزيع لأغراض غير تجارية شريطة الإشارة للمصدر الذي هو المنظمة الدولية لنشر التقارير حول الديمقراطية وإرسال نسخ عن الترجمة.