

Distr.: General
13 April 2022
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



مجلس حقوق الإنسان

الدورة الخمسون

13 حزيران/يونيه - 8 تموز/يوليه 2022

البند 3 من جدول الأعمال

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

حق المشردين داخلياً في المشاركة في العمليات الانتخابية، ولا سيما الحق في التصويت والترشح للانتخابات

تقرير المقررة الخاصة المعنية بحقوق الإنسان للمشردين داخلياً، سيسيليا خيمينيس - داماري

موجز

تقدم المقررة الخاصة المعنية بحقوق الإنسان للمشردين داخلياً، سيسيليا خيمينيس - داماري، في هذا التقرير عرضاً لما اضطلعت به من أنشطة عملاً بالولاية التي أسندتها إليها مجلس حقوق الإنسان في قراره 15/41.

وتدرس المقررة الخاصة، في الفرع المواضيعي من التقرير، مشاركة المشردين داخلياً في العمليات الانتخابية. وهي تحلل قدرتهم على ممارسة حقهم في التصويت والترشح للانتخابات على قدم المساواة مع السكان غير المشردين، والعقبات التي يواجهونها، والتدابير الخاصة التي يمكن اعتمادها في العمليات الانتخابية لتمكينهم من المشاركة. وتقدم المقررة الخاصة توصيات إلى الدول والمجتمع الدولي والمجتمع المدني والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان.



الرجاء إعادة الاستعمال

المحتويات

الصفحة

3	.....	أولاً - مقدمة
3	.....	ثانياً - أنشطة المقررة الخاصة
7	.....	ثالثاً - حق المشردين داخلياً في المشاركة في العمليات الانتخابية، ولا سيما الحق في التصويت والترشح للانتخابات
7	.....	ألف - مقدمة
9	.....	باء - المعايير القانونية الدولية
10	.....	جيم - العقوبات التي تحول دون المشاركة الانتخابية في سياق التشريد الداخلي
15	.....	دال - المشاركة الانتخابية والحلول الدائمة
16	.....	هاء - التدابير الخاصة لمشاركة المشردين داخلياً في الانتخابات
21	.....	رابعاً - الاستنتاجات والتوصيات

أولاً - مقدمة

1- يُقدّم هذا التقرير الذي أعدته المقررة الخاصة المعنية بحقوق الإنسان للمشردين داخلياً، سيسيليا خيمينيس - داماري، عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان 15/41. ويغطي الجزء الأول من هذا التقرير الأنشطة التي اضطلعت بها المقررة الخاصة منذ تقريرها السابق⁽¹⁾. وفي الجزء الثاني، تنظر المقررة الخاصة في المشاركة الانتخابية للمشردين داخلياً، وتدرس التحديات التي يواجهونها في ممارسة حقهم في التصويت والترشح للانتخابات، والتدابير الخاصة التي يمكن اعتمادها في العمليات الانتخابية لمعالجة تلك العقبات.

ثانياً - أنشطة المقررة الخاصة

2- منذ الفترة المشمولة بالتقرير السابق، واصلت المقررة الخاصة متابعة أنشطتها حسب التكليف الصادر عن الجمعية العامة ومجلس حقوق الإنسان في قرارين بشأن حماية المشردين داخلياً، على غرار ما أعلنته في تقريرها الأول الذي قدمته إلى مجلس حقوق الإنسان في عام 2017⁽²⁾. وفي خضم استمرار الجائحة، وعلى الرغم من القيود المفروضة على السفر، تمكنت المقررة الخاصة من التواصل مع العديد من الدول والجهات صاحبة المصلحة لتعزيز المبادئ التوجيهية بشأن التشريد الداخلي، تمثيلاً مع ولايتها، والمساهمة بشكل كبير في تعميم مراعاة حقوق المشردين داخلياً داخل الأمم المتحدة وخارجها. وعززت تعاونها مع كيانات الأمم المتحدة، ولا سيما مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، والمنظمة الدولية للهجرة، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومع المجموعة العالمية للحماية ومختلف فرق عملها وأعضائها، وكذلك مع منظمات المجتمع المدني، والمشردين داخلياً، ومجموعات السكان المتضررين. وواصلت المقررة الخاصة حواراتها مع بعض الدول، لا سيما فيما يتعلق بمسؤوليتها عن حماية حقوق الإنسان للمشردين داخلياً. وواصلت تقديم الخبرة في مجال بناء القدرات للمؤسسات الأكاديمية ومراكز التعلم ودعمت المبادرات البحثية بشأن مجموعة متنوعة من المواضيع والمواد ذات الصلة.

3- ومسألة حماية حقوق الإنسان للمشردين داخلياً مسألة محورية في ولاية المقررة الخاصة، ويركز العديد من أنشطتها على تعزيز تلك الحقوق، على أساس المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشريد الداخلي. وواصلت المقررة الخاصة مشاركتها النشطة بوصفها مدعوة دائمة إلى اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، بما في ذلك في سياق المناقشات واتخاذ القرارات بشأن الاستجابات الجماعية للمجتمع الإنساني الدولي للبلدان التي تمر بحالات طوارئ، وبشأن أطر السياسات والتوجيهات، ولا سيما فيما يتعلق باستعراض الاستجابة الإنسانية لحالات التشريد الداخلي وتنفيذ سياسات الحماية التي وضعتها اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات⁽³⁾. وساهمت المقررة الخاصة بخبرتها في صياغة جدول أعمال الأمم المتحدة للحماية⁽⁴⁾ من خلال مشاورات مختلفة، بما في ذلك خلال الحلقة الدراسية التي دامت يومين بشأن دعم جدول أعمال الأمم المتحدة بشأن الحماية برعاية جامعة ماكغيل والمعهد الدولي للسلام. وسلطت المقررة الخاصة الضوء على حقوق الإنسان للمشردين داخلياً في أحداث من قبيل المشاورة التي عقدت على نطاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا بشأن تعميم مراعاة حقوق الإنسان في العمل الإنساني، التي

(1) A/HRC/47/37.

(2) A/HRC/35/27.

(3) انظر - <https://interagencystandingcommittee.org/operational-response/terms-reference-iasc-review-implementation-iasc-protection-policy>

(4) خطتنا المشتركة - تقرير الأمين العام (منشور الأمم المتحدة، رقم المبيعات E.21.I.8، عام 2021).

نظمتها اللجنة الحكومية الدولية لحقوق الإنسان التابعة لرابطة أمم جنوب شرق آسيا؛ ومؤتمر بعنوان "مظاهر تنوع رابطة أمم جنوب شرق آسيا ومبادئها نحو التكامل (القانوني) لرابطة أمم جنوب شرق آسيا: الفرص والتحديات في عصر الجائحة"، استضافته جامعة جاكارتا والجامعة المسيحية في إندونيسيا؛ وحلقة دراسية شبكية على نطاق آسيا نظمها تحالف آسيا والمحيط الهادئ لجمعيات الشبان المسيحية حول الأطر القانونية والسياسية الدولية للمشردين داخلياً وكيفية حمايتهم؛ ومناقشة افتراضية مع الطلاب في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، برعاية منظمة سوليداري، بشأن حماية المشردين داخلياً؛ ومشاورة دولية بشأن العلاقة بين الجهات الفاعلة الإنسانية الدولية والجهات الفاعلة الدولية في سياق النزاع المسلح، بتيسير من فريق السياسات الإنسانية التابع لمعهد التنمية الخارجية والمجموعة العالمية للحماية. وعلى الصعيد القطري، قدمت المقررة الخاصة المشورة في مجال السياسة العامة بشأن الجهود المبذولة لحماية المشردين داخلياً في الجمهورية العربية السورية وجورجيا وليبيا والمكسيك وهندوراس. وأصدرت أيضاً عدة رسائل، منفردة ومشاركة مع مكلفين آخرين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة، موجهة إلى عدد من الدول وجهات فاعلة أخرى بشأن حالة المشردين داخلياً في بلدان مختلفة.

4- وفي أعقاب خطة العمل للنهوض بالوقاية والحماية وإيجاد الحلول للأشخاص المشردين داخلياً للفترة 2018-2020 (خطة العمل 2,0) التي عقدتها المقررة الخاصة في عام 2018 ورعتها أوغندا والنمسا وهندوراس، بالتنسيق مع مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، قدمت المقررة الخاصة المشورة بشأن حلول التشريد الداخلي إلى خطة العمل 2,0 المنشأة حديثاً. وتعتقد المقررة الخاصة أن إدراج حماية حقوق الإنسان للمشردين داخلياً أمر أساسي للنظر الاستراتيجية لمبادرة خطة العمل 2,0 بشأن دورها المستقبلي في تعزيز الحلول في مجال التشريد الداخلي.

5- وفيما يتعلق بتعزيز حماية المشردين داخلياً، أعربت المقررة الخاصة عن سرورها بوجه خاص لإنشائها، بالتعاون مع مفوضية شؤون اللاجئين والمجموعة العالمية للحماية، فريق خبراء معنياً بحماية المشردين داخلياً يضم في عضويته الأساسية المكلفين بالولايتين السابقتين مباشرة المعنيين بحقوق الإنسان للمشردين داخلياً؛ وينتمي أعضاء الفريق الاستشاري إلى طائفة واسعة من مجالات الخبرة المتعلقة بحماية المشردين داخلياً. ويهدف فريق الخبراء إلى تقديم الدعم في مجال الحماية حسب الطلب من خلال تحليل شامل للحماية وتوصيات ملموسة على أرض الواقع موجهة إلى فريق الأمم المتحدة القطري وفريق الأمم المتحدة الإنساني في البلد قيد النظر. وأجرى فريق الخبراء بعثته الافتتاحية إلى بوركينافاسو في عام 2021 واستفاد من أقصى قدر من التعاون والدعم من منسق الأمم المتحدة المقيم ومفوضية شؤون اللاجئين وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (ممثل الأمم المتحدة) في البلد. وتعرب المقررة الخاصة عن شكرها لحكومة بوركينافاسو على انفتاحها في إجراء البعثة وتأمل أن تزيد النتائج من تعزيز أعمال الحماية التي تضطلع بها أسرة الأمم المتحدة في البلد، دعماً لجهود الحكومة.

6- وقد استندت المقررة الخاصة إلى الأهمية المستمرة للأولويات المواضيعية التي حددتها في بداية ولايتها. ومما له أهمية خاصة العملية التي وضعها الأمين العام لإنشاء الفريق الرفيع المستوى المعني بالتشريد الداخلي، الذي استُشِيرت المقررة الخاصة بشأنه وشاركت فيه. ويسر المقررة الخاصة بصفة خاصة أن جزءاً كبيراً من مضمون تقرير الفريق الرفيع المستوى تضمن أولوياتها المواضيعية الرئيسية، بما في ذلك الطابع الأساسي لمشاركة المشردين داخلياً، وحمايتهم في جميع مراحل التشريد، ومنع التشريد التعسفي. وتتطلع المقررة الخاصة إلى مواصلة المشاركة في نتائج العملية لضمان زيادة تعزيز حماية حقوق الإنسان للمشردين داخلياً.

7- وكان تغير المناخ مسألة بارزة خلال الفترة المشمولة بالتقرير. فبمناسبة المؤتمر السادس والعشرين للأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، المعقد في غلاسكو، المملكة المتحدة، في

الفترة من 31 تشرين الأول/أكتوبر إلى 13 تشرين الثاني/نوفمبر 2021، استندت المقررة الخاصة إلى تقريرها الرائد عن التشريد الداخلي في سياق الآثار الضارة البطيئة الحدوث لتغير المناخ الذي قدمته إلى الجمعية العامة في عام 2020، وساهمت بخطب رئيسية ومقالات فكرية ومداخلات في عدد من الأحداث التي نظمتها مختلف الكيانات والجهات الفاعلة⁽⁵⁾. وكان من بين هذه الأحداث حلقة نقاش عطلتها نهاية الأسبوع الخاصة بالقانون الدولي المعنونة "اختفاء الأراضي والمشردون: تغير المناخ والقانون الدولي"؛ وحدث جانبي لقمة المناخ بشأن الآثار المناخية كدوافع للتشريد؛ والعلوم وحقوق الإنسان والاستجابة السياسية، شارك في تنظيمه الاتحاد الأوروبي ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان والشركاء. وساهمت المقررة الخاصة أيضاً في حدث جانبي لمجلس حقوق الإنسان (2021) نظمه المنبر المعني بالتشريد في حالات الكوارث والشركاء، بشأن حقوق الإنسان والتشريد والظواهر البطيئة الحدوث؛ ومقابلة فيديو مسجلة لأنشطة الدعوة التي تقوم بها مؤسسة العدالة البيئية؛ وحوارات في "نزل المفكرين"، استضافتها منظمة "حلول التشريد"، حول العبور إلى بر الأمان؛ اكتشاف بيتا المشترك؛ ومناقشة متعمقة حول التشريد وتغير المناخ مع أعضاء منصة المناخ والهجرة والتشريد. وكانت المقررة الخاصة محدثة في منتدى ديفيد بتراسيك التكراري لعام 2021، "تغير المناخ والهجرة وحقوق الإنسان والنزاعات: الترابط الحيوي"، الذي استضافته جامعة أوتاوا. وفي اليوم العالمي للعمل الإنساني 2021، أصدرت المقررة الخاصة مع منسق المجموعة العالمية للحماية بياناً مشتركاً بشأن العاملين في المجال الإنساني الذين يحمون الناس في حالة الطوارئ المتعلقة بتغير المناخ⁽⁶⁾. وبالإضافة إلى ذلك، انضمت المقررة الخاصة إلى البيان الجماعي للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات الذي يدعو قادة العالم إلى إعطاء الأولوية وتقديم الدعم للبلدان والمجتمعات المحلية الأكثر ضعفاً وعرضة للخطر خلال أزمة المناخ⁽⁷⁾. ودعت المقررة الخاصة أيضاً إلى المشاركة في الاجتماع السنوي للجمعية الأمريكية للقانون الدولي للتحدث عن هذا الموضوع.

8- وكثفت المقررة الخاصة مشاركتها بشأن حماية النساء والأطفال في سياق التشريد الداخلي. واستناداً إلى تقريرها المواضيعي المقدم إلى الجمعية العامة في عام 2019⁽⁸⁾، عززت المقررة الخاصة حقوق الأطفال المشردين داخلياً من خلال المشاركة في حوار افتراضي رفيع المستوى بشأن سد الثغرات في البيانات المتعلقة بالأطفال المتنقلين: مسؤولية مشتركة، استضافته اليونيسيف بصفتها رئيسة التحالف الدولي المعني بالبيانات المتعلقة بالأطفال المتنقلين؛ وفي الحلقة الدراسية الشبكية حول تحقيق التعليم الجيد للأطفال والشباب المشردين دولياً، التي نظمتها منظمة إنقاذ الطفولة والشبكة المشتركة بين الوكالات للتعليم في حالات الطوارئ؛ وفي المؤتمر المعني بحماية الأطفال والمراهقين في حالات التشريد الداخلي القسري، برعاية جامعة خوسيه سيميون كانياس لأمركا الوسطى في السلفادور. وساهمت المقررة الخاصة أيضاً في المناقشات المتعلقة بصياغة توجيهات للأطفال المتنقلين بسبب تغير المناخ، بتيسير من اليونيسيف وجامعة جورج تاون.

9- وفيما يتعلق بدور المنظور الجنساني في حالات التشريد الداخلي، شاركت المقررة الخاصة في أحداث على الإنترنت، بما في ذلك حلقة نقاش بشأن تغير المناخ والتشريد: الآثار المختلفة على النساء والفتيات، نظمتها محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان خلال اليوم الدولي للمرأة، واجتماع المائدة المستديرة العالمي لعام 2021 بشأن تقديم الحماية والحلول للمثليات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي

(5) A/75/207.

(6) انظر <https://www.globalprotectioncluster.org/2021/08/19/humanitarians-protecting-people-in-the-climate-change-emergency/>

(7) انظر <https://reliefweb.int/report/world/statement-principals-inter-agency-standing-committee-iasc>

(8) A/74/261 و Corr.1.

ومغاييري الهوية الجنسية وأحرار الهوية الجنسية وحاملي صفات الجنسين وأفراد الفئات الجنسية الأخرى في حالات التشريد القسري، برعاية الخبير المستقل المعني بالحماية من العنف والتمييز القائمين على أساس الميل الجنسي والهوية الجنسية ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. وفي عام 2021، واصلت المقررة الخاصة عضويتها النشطة في شبكة العمل بشأن التشريد القسري التي نظمتها الوزارة الاتحادية للتعاون الاقتصادي والتنمية في ألمانيا والوكالة الألمانية للتعاون الدولي، والتي تهدف إلى تقديم الدعم للنساء المشردين ومنظماتهم وأنشطتهن في عدد من البلدان لتمكينهن من المشاركة في مناقشات السياسات على الصعيد الدولي وفي بلدانهن. ودعمًا للمبادرات المتعلقة بالحلول الدائمة والتنمية، قدمت المقررة الخاصة مداخلات خلال دورة تدريبية نظمها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لمسؤولي حكومة الصومال بشأن المسائل الجنسية والحلول الدائمة والقدرة على الصمود في الحواضر. وشاركت أيضاً في إصدار البنك الدولي منشوراً جديداً بعنوان "الأبعاد الجنسية للتشريد القسري: توليفة من البحوث الجديدة". وأخيراً، تواصل المقررة الخاصة دعمها للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات في جهودها المتعلقة بالحماية من الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي والتحرش الجنسي في القطاع الإنساني.

10- وخلال الفترة المشمولة بالتقرير، استمر لدى العديد من الجهات الفاعلة في المجال الإنساني والمجال المتعلق بحقوق الإنسان صدى منع التشريد التعسفي في سياق النزاع المسلح والعنف المصمم، وهو التركيز المواضيعي للتقرير الذي قدمته المقررة الخاصة إلى الجمعية العامة في عام 2021⁽⁹⁾. وعقب عرض التقرير، شاركت المقررة الخاصة في حدث جانبي على الإنترنت حظي بحضور واسع النطاق برعاية النرويج وأربعة كيانات تابعة للأمم المتحدة والمجموعة العالمية للحماية. وقدمت بعد ذلك عروضاً موضوعية بشأن هذا الموضوع في حلقة دراسية شبكية خاصة عقدها معهد دراسة حقوق الإنسان التابع لجامعة كولومبيا، وساهمت في الصياغة الموضوعية لمنشور المفوضية المعنون "جعل التشريد التعسفي جريمة: القانون والممارسة" وإصداره في نهاية المطاف.

11- وتواصل المقررة الخاصة دعم الدور الهام للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في حماية حقوق الإنسان للمشردين داخلياً، على النحو المبين في تقريرها المواضيعي المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان في عام 2019⁽¹⁰⁾. وشاركت المقررة الخاصة مع مفوضية شؤون اللاجئين والتحالف العالمي للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في نشر كتاب "حماية المشردين داخلياً: دليل للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان"، وما زالت تدعم جهود المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في مختلف البلدان، ولا سيما في دعوتها إلى سن تشريعات ذات صلة وفي تعزيز برامجها لحماية المشردين داخلياً.

12- ولا تزال حقوق المشردين داخلياً في السكن والأرض والممتلكات في حالة التشريد الداخلي مسألة بارزة بشكل خاص في الاستجابات الإنسانية والاستجابات المتعلقة بحقوق الإنسان للتشريد الداخلي. وتوسعت المقررة الخاصة في تناول هذه المسألة، عقب تقريرها إلى مجلس حقوق الإنسان، من خلال إجراء مشاورات مع القطاع الإنساني ومع محامي الإسكان في بلدان مثل الجمهورية العربية السورية والمملكة المتحدة⁽¹¹⁾. وعلاوة على ذلك، ففيما يخص مسألة البيانات المتعلقة بالتشريد الداخلي، لا تزال المقررة الخاصة عضوة نشطة في اللجنة التنفيذية للدائرة المشتركة المعنية بتحديد سمات المشردين داخلياً، وهي تدعم أنشطتها وكذلك أنشطة فريق الخبراء المعني بإحصاءات اللاجئين والمشردين داخلياً التابع للجنة الإحصائية للأمم المتحدة، ومكاتبها الإحصائية الوطنية.

(9) A/76/169.

(10) A/HRC/41/40.

(11) A/HRC/47/37.

13- وترى المقررة الخاصة أن دور المؤسسات الأكاديمية ومراكز التعلم وكيانات البحوث يكتسي أهمية خاصة في توليد المعرفة وتعزيز الخبرة وإذكاء الوعي بحقوق الإنسان للمشردين داخلياً. وقد واصلت المقررة الخاصة مشاركتها في استضافة الدورة الدراسية المتعلقة بسياسات المشردين داخلياً التي ينظمها المعهد الدولي للقانون الإنساني أساساً للمسؤولين الحكوميين ووكالات الأمم المتحدة والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والمجتمع المدني. وتتقدم المقررة الخاصة بخالص شكرها للمعهد، وللدول المشاركة، ولمفوضية شؤون اللاجئين والمانحين الذين يقدمون دعماً سخياً. ومنذ الفترة المشمولة بالتقرير السابق، عقد المعهد ثلاث دورات دراسية على الإنترنت باللغات الإسبانية والإنكليزية والفرنسية، جمعت حوالي مائة مشارك من مختلف أنحاء العالم. وألفت المقررة الخاصة أيضاً محاضرات وشاركت في مناقشات في جامعات مختلفة، منها جامعة تافنس، وجامعة جنوب شرق الفلبين، وجامعة جورج تاون، والحرم الجامعي العالمي لحقوق الإنسان، وجامعة أتينيو دي مانيل، والجامعة اللبنانية الأمريكية. وساهمت المقررة الخاصة أيضاً في الجهود التي تبذلها جامعة ماهايدول وجامعة شولالونغكورن وبرنامج تعزيز حقوق الإنسان وبحوث السلام والتعليم في رابطة أمم جنوب شرق آسيا، لتشجيع مناقشة التشريد الداخلي في منطقة الرابطة. وأخيراً، تود المقررة الخاصة أن تنتهي على مبادرة قانون اللاجئين التي اتخذتها جامعة لندن لإنشاء شبكة البحث في التشريد الداخلي، وشبكاتها البحثية الإقليمية، وشبكة الصحة والتشريد الداخلي⁽¹²⁾. وهي تؤكد للمنظمين والأكاديميين والباحثين دعمها المستمر وتلتزم موارد إضافية لتعزيز البحوث المتعلقة بحالة التشريد الداخلي في جميع أنحاء العالم.

ثالثاً- حق المشردين داخلياً في المشاركة في العمليات الانتخابية، ولا سيما الحق في التصويت والترشح للانتخابات

ألف- مقدمة

14- إن حق الفرد في المشاركة في الانتخابات في بلده، بما في ذلك حقه في أن يصوت ويُنتخب، محمي بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان، وأولئك الذين يحق لهم التصويت أو الترشح للمناصب لا يفقدون هذا الحق إذا سُردوا. بيد أن المشردين داخلياً كثيراً ما يواجهون عوائق عديدة تحول دون مشاركتهم في الانتخابات على قدم المساواة مع غيرهم من المواطنين، وفي بعض الحالات يُستبعدون أو يُهملون عمداً في العمليات الانتخابية. وفي بعض السياقات، يمكن أيضاً ربط النزاعات الانتخابية والاستبعاد من المشاركة السياسية بالأسباب الجذرية للتشريد. ويؤدي الحرمان من الحقوق أيضاً إلى تفاقم التهميش الاجتماعي - الاقتصادي وحرمان المشردين داخلياً من إمكانية التأثير على القرارات التي يمكن أن يكون لها تأثير كبير على حالتهم، مما يشكل عقبات أمام الحلول الدائمة ويديم التشريد.

15- ويقع على عاتق الدول الواجب الأساسي المتمثل في حماية حقوق المشردين داخلياً، بما في ذلك حقهم في أن يصوتوا ويُنتخبوا، وضمان تمكنهم من ممارسة هذا الحق دون تمييز بسبب تشريدهم. ويعزز إعمال الحقوق الانتخابية أيضاً الحوكمة الديمقراطية وسيادة القانون والتنمية الاقتصادية، ويعزز الطابع التمثيلي للحكومات وشرعيتها. وعلى الرغم من اتخاذ عدد من البلدان تدابير لتمكين المشردين داخلياً من المشاركة في الانتخابات، فإن العوائق لا تزال قائمة في العديد من المجالات.

(12) انظر <https://researchinginternaldisplacement.org/>

16- وقد جعلت المقررة الخاصة من الأولويات الأساسية لولايتها تعزيز مشاركة المشردين داخلياً في القرارات التي تسمهم⁽¹³⁾، وهو ما كان أيضاً موضوع تقريرها الأول المقدم إلى الجمعية العامة في عام 2017.⁽¹⁴⁾ وقد لاحظت منذ ذلك الحين تغييرات ملموسة في الخطاب والممارسة، رغم أن الحاجة تدعو إلى أكثر من ذلك بكثير. وشدد تقرير الفريق الرفيع المستوى المعني بالتشريد الداخلي التابع للأمم العام، الذي صدر في أيلول/سبتمبر 2021، على أهمية مشاركة المشردين داخلياً والمجتمعات المحلية المضيفة في القرارات التي تؤثر عليهم، وأوصى بأن تتخذ الحكومات خطوات استباقية لتعزيز مشاركتهم في العمليات الانتخابية⁽¹⁵⁾. ولما كان اهتمام المجتمع الدولي مكرساً الآن لتحديد الطريق إلى الأمام لحل الأزمة العالمية للتشريد الداخلي في أعقاب نتائج الفريق الرفيع المستوى وتوصياته، فليس هناك وقت أفضل للمقررة الخاصة للتعمق أكثر في مركزية حقوق الإنسان والمشاركة الفعالة للمشردين داخلياً في حل مشكلة التشريد الداخلي.

17- واستناداً إلى العمل الذي اضطلعت به المقررة الخاصة طوال فترة ولايتها التي دامت ست سنوات لتعزيز مشاركة المشردين داخلياً، فإنها تلقي في هذا التقرير نظرة فاحصة على مشاركتهم الانتخابية، مع التركيز على حقهم في أن يصوتوا ويُنْتخَبُوا. ويتناول التقرير حالة المشردين داخلياً المؤهلين لكي يصوتوا ويُنْتخَبُوا وفقاً للقانون المحلي، مثل أولئك الذين يستوفون شرطي الجنسية والسن المعمول بهما⁽¹⁶⁾. وفي الوقت نفسه، تسلم المقررة الخاصة بأن المشاركة السياسية أوسع نطاقاً من التصويت والترشح للانتخابات، وتشدد على أهمية أشكال أخرى غير انتخابية للمشاركة في صنع القرار الذي ينبغي أن يحدث باستمرار بالإضافة إلى المشاركة الانتخابية.

18- ولدى التحضير لهذا التقرير، وجهت المقررة الخاصة نداءً للحصول على مدخلات من الدول الأعضاء وغيرها من أصحاب المصلحة، طالبة آراءهم بشأن التحديات التي يواجهها المشردون داخلياً للمشاركة في الانتخابات، والتدابير المتخذة لدعم منحهم حق التصويت، وأثر المشاركة الانتخابية على آفاق الحلول الدائمة. وتلقت المقررة الخاصة أكثر من 30 ورقة وأعربت عن خالص شكرها لجميع الدول الأعضاء والمنظمات الدولية والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ومنظمات المجتمع المدني وأصحاب المصلحة الآخرين على مدخلاتهم⁽¹⁷⁾. وهي تشكر أيضاً جميع أصحاب المصلحة الذين شاركوا في المشاورات المتعلقة بهذا التقرير، بما في ذلك شعبة المساعدة الانتخابية التابعة لإدارة الشؤون السياسية وبناء السلام في الأمانة العامة للأمم المتحدة، ومفوضية حقوق الإنسان، ومفوضية شؤون اللاجئين، والمجموعة العالمية للحماية، ومجموعات الحماية الميدانية.

(13) A/HRC/35/27، الفقرات 47-52.

(14) A/72/202.

(15) High-Level Panel on Internal Displacement, *Shining a Light on Internal Displacement: a Vision for the Future* (United Nations, 2021), pp. 21–23.

(16) غالباً ما تحتفظ القوانين الانتخابية للمواطنين بالحق في أن يصوتوا ويُنْتخَبُوا. وفي بعض البلدان، يُمنَح المقيمون الدائمون الذين ليسوا مواطنين أيضاً الحق في التصويت في انتخابات معينة، مثل الانتخابات المحلية.

(17) للاطلاع على المدخلات والورقات الواردة، انظر <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/calls-input/call-inputs-report-special-rapporteur-human-rights-internally-displaced>.

باء - المعايير القانونية الدولية

19- إن حق الفرد في المشاركة في الشؤون العامة، بما في ذلك حقه في المشاركة في انتخابات بلده إذ يصوّت ويُنتخب، حق معترف به على نطاق واسع ومحمي بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان⁽¹⁸⁾. وتنص المادة 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أن لكل مواطن، دون أي وجه من وجوه التمييز المذكورة في المادة 2 من العهد⁽¹⁹⁾ ودون قيود غير معقولة، حق وفرصة المشاركة في إدارة الشؤون العامة، إما مباشرة وإما بواسطة ممثلين يختارون بحرية، وفي أن يصوت ويُنتخب في انتخابات نزيهة تجرى دورياً بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الناخبين وبالتصويت السري، تضمن التعبير الحر عن إرادة الناخبين.

20- وتتضمن صكوك أخرى لحقوق الإنسان أيضاً أحكاماً ذات صلة⁽²⁰⁾. فتتص اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة على أن تكفل الدول للمرأة، على قدم المساواة مع الرجل، الحق في التصويت في جميع الانتخابات والاستفتاءات العامة، والأهلية للانتخاب لجميع الهيئات التي يُنتخب أعضاؤها بالاقتراع العام (المادة 7(أ)). وتتص اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة على التزام الدول بأن تكفل للأشخاص ذوي الإعاقة إمكانية المشاركة بصورة فعالة وكاملة في الحياة السياسية على قدم المساواة مع الآخرين، بما في ذلك لكي يصوتوا ويُنتخبوا (المادة 29). وعملاً بالمادة 5 من إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية، للشعوب الأصلية الحق في الحفاظ على مؤسساتها السياسية والقانونية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية المتميزة وتعزيزها، مع احتفاظها بحقها في المشاركة الكاملة، إذا اختارت ذلك، في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية للدولة⁽²¹⁾. وبموجب الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، تعهدت الدول الأطراف بحظر التمييز العنصري والقضاء عليه بكافة أشكاله، وبضمان حق كل إنسان، دون تمييز بسبب العرق أو اللون أو الأصل القومي أو الإثني، في المساواة أمام القانون، بما في ذلك في التمتع بحقوقه السياسية، ولا سيما الحق في المشاركة في الانتخابات - اقتراعاً وترشيحاً - على أساس الاقتراع العام المتساوي (المادة 5(ج)).

21- وكما أوضحت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في تعليقها العام رقم 25(1996)، فإن أي قيود تنطبق على ممارسة حق الفرد في أن يصوت ويُنتخب يجب أن ينص عليها القانون، وأن تكون غير تمييزية، وأن تستند إلى معايير موضوعية ومعقولة. وينبغي ألا تُفرض قيود على أسس تمييزية مثل العرق أو اللون أو الأصل الإثني، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي السياسي أو غير السياسي، أو الثروة، أو الإعاقة، أو الإلمام بالقراءة والكتابة أو التعليم، أو متطلبات الإقامة المفترضة، أو المتطلبات الإدارية المرهقة أو غير الملائمة ثقافياً للحصول على الوثائق اللازمة لممارسة الحقوق الانتخابية. وعلى الرغم من أن اختيار النظام الانتخابي يخضع لتقدير الدول، فإن النظم الانتخابية يجب أن تصمم في احترام كامل

(18) انظر مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، *حقوق الإنسان والانتخابات: دليل بشأن المعايير الدولية لحقوق الإنسان بشأن الانتخابات* (منشورات الأمم المتحدة، 2021)؛ ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، "المبادئ التوجيهية للدول بشأن الأعمال الفعالة للحق في المشاركة في الشؤون العامة" (جنيف، 2018).

(19) نص المادة 2 هو كما يلي: "دون أي تمييز بسبب العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي سياسياً أو غير سياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة، أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب".

(20) انظر الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادة 21. الإعلان الأمريكي لحقوق الإنسان وواجباته، المادتان العشرون والثانية والثلاثون؛ والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، المادة 23؛ والميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، المادة 13؛ والبروتوكول الأول الملحق بالاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، المادة 3؛ والميثاق العربي لحقوق الإنسان، المادة 24؛ وإعلان حقوق الإنسان لرابطة أمم جنوب شرق آسيا، المادة 25.

(21) انظر أيضاً المادتين 13(2) و20؛ واتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن الشعوب الأصلية والقبلية، 1989 (رقم 169)، المادة 6-1(ب).

للقانون الدولي، بما في ذلك القانون الدولي لحقوق الإنسان، وأن تنفذ التعبير الحر عن إرادة الشعب، مع احترام مبادئ الاقتراع العام والمتساوي وعدم التمييز. وقد تدعو الحاجة إلى اتخاذ تدابير إيجابية للتغلب على عوائق محددة تمنع الأشخاص الذين يحق لهم التصويت من ممارسة حقهم ومكافحة عدم المساواة والتمييز في العمليات الانتخابية⁽²²⁾.

22- وهناك حقوق إنسان أخرى ضرورية لتمكين المشاركة المجدية في بيئة تفضي إلى انتخابات حرة ونزيهة، مثل حرية الرأي والتعبير، والتجمع السلمي، وتكوين الجمعيات والتنقل، وعدم التعرض للتمييز، فضلاً عن الحق في التعليم والحق في الأمن الشخصي⁽²³⁾. ولا بد أيضاً من الاعتراف بكل فرد كشخص أمام القانون، حيث يُشترط إثبات الهوية لتحديد الأهلية للتصويت والترشح للمناصب.

23- ولا يفقد المشردون داخلياً حقهم في المشاركة في الانتخابات أو غيرها من حقوق الإنسان بسبب تشريدتهم. وهم يحتفظون بنفس الحقوق التي يتمتع بها السكان غير المشردين. وفي هذا الصدد، تنص المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشريد الداخلي⁽²⁴⁾، التي تعكس القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، على أنه لا يجوز التمييز ضد المشردين داخلياً نتيجة لتشريدتهم، سواء كانوا يعيشون في مخيمات أم لا، عندما يتعلق الأمر بالتمتع بحقوقهم، مثل حقهم في التصويت والمشاركة في الشؤون الحكومية والعامّة، بما في ذلك الحق في الحصول على الوسائل اللازمة لممارسة هذا الحق (المبدأ 22(د)). وتنص اتفاقية الاتحاد الأفريقي لحماية ومساعدة النازحين داخلياً في أفريقيا على أن تتخذ الدول الأطراف التدابير اللازمة لضمان تمتع المشردين داخلياً من المواطنين بحقوقهم المدنية والسياسية، ولا سيما المشاركة العامة، والحق في أن يصوتوا ويُنتخبوا للمناصب العامة (المادة (2)(ل)). والقرة على ممارسة حقهم في التصويت والترشح للانتخابات على قدم المساواة مع المواطنين الآخرين ودون تمييز بسبب تشريدتهم هي أحد المعايير الثمانية المنصوص عليها في إطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات المتعلق بالحلول الدائمة لمشكلة المشردين داخلياً لتحديد مدى التوصل إلى حل دائم⁽²⁵⁾.

24- بيد أن المشردين داخلياً كثيراً ما يواجهون عقبات تحول دون ممارسة حقهم في المشاركة في الانتخابات على قدم المساواة مع السكان غير المشردين. وتقع على عاتق الدول المسؤولية الرئيسية عن حماية حقوق المشردين داخلياً، بما في ذلك حقهم في أن يصوتوا ويُنتخبوا، وقد تحتاج إلى اتخاذ تدابير إيجابية لضمان أن يتمكن هؤلاء الأشخاص من ممارسة هذا الحق على قدم المساواة مع غيرهم من المواطنين.

جيم - العقبات التي تحول دون المشاركة الانتخابية في سياق التشريد الداخلي

25- اعتماداً على النظام الانتخابي واللوائح الانتخابية للبلد، قد يواجه المشردون داخلياً عقبات قانونية وإدارية تحول دون ممارسة حقهم في أن يصوتوا ويُنتخبوا. وحتى القوانين والسياسات التي يمكن أن تبدو غير إشكالية في السياقات العادية يمكن أن يكون لها أثر التمييز ضد المشردين داخلياً. وقد تحمي اللوائح صراحة الحقوق الانتخابية للمشردين داخلياً، ولكن العقبات العملية قد تؤدي إلى حرمانهم بحكم الواقع من حقهم في التصويت. وفي بعض الحالات، قد تكون الحواجز التي تحول دون مشاركة المشردين داخلياً في الانتخابات مرتبطة بالمصالح السياسية. والعقبات التي تحول دون مشاركة المشردين داخلياً في الانتخابات

(22) انظر OHCHR, *Human Rights and Elections* (2021), para. 113.

(23) Ibid., chap. III.A.2, "Prerequisite rights"

(24) انظر <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-internally-displaced-persons/international-standards>

(25) انظر <https://interagencystandingcommittee.org/other/iasc-framework-durable-solutions-internally-displaced-persons>

والمبدأ التوجيهي 29(1).

محددة السياق وتحتاج إلى تحليل يراعي خصوصيات كل حالة. ويسلط هذا التقرير الضوء على بعض التحديات الأكثر شيوعاً التي يتم الإبلاغ عنها عبر مجموعة متنوعة من السياقات.

متطلبات الإقامة: تحديد مكان التصويت والدائرة الانتخابية

26- من المسائل الهامة بالنسبة للمشردين داخلياً المكان الذي يمكنهم فيه الإدلاء بأصواتهم. فعادة ما تربط اللوائح الانتخابية كل ناخب بمكان تصويت معين يرتبط عادة بمكان إقامة الناخب وغالباً ما ينطوي على عملية تسجيل قبل يوم الانتخابات. ويمكن أن تكون قوائم الناخبين التي تتسبب كل ناخب إلى مركز اقتراع معين مفيدة لأسباب تشغيلية ويمكن أن تسهم في نزاهة العملية، مما يساعد على ضمان الإدلاء بصوت واحد فقط لكل ناخب. بيد أن اعتبارات خاصة تنشأ في سياق التشريد الداخلي.

27- فقد لا يتمكن المشردون داخلياً الذين سُجِّلوا للتصويت في موطنهم الأصلي من العودة للإدلاء بأصواتهم يوم الانتخابات لأن موطنهم هو المكان الذي فروا منه. وقد تكون المنطقة غير آمنة بالنسبة لهم بسبب الأعمال العدائية الجارية، أو العنف المعمم أو الاضطهاد، أو بسبب وجود ألغام وذخائر غير منفجرة، أو بسبب الأخطار الطبيعية، على سبيل المثال. وحتى عندما يكونون على استعداد للقيام بمثل هذه الرحلة، فإنهم قد لا يكونون قادرين على تحمل تكاليف السفر أو قد يواجهون حواجز عملية أخرى. وفي بعض الحالات، ربما لم يعد من الممكن إجراء الانتخابات في منطقتهم الأصلية بسبب انعدام الأمن أو لأن المنطقة لم تعد تحت سيطرة الحكومة. وإذا رغب المشردون داخلياً في تغيير مكان تصويتهم أو التسجيل للتصويت لأول مرة في مكان تشريدهم، فقد يواجهون تحديات لإكمال التسجيل بسبب متطلبات الوثائق الصارمة ومعايير الأهلية والمواعيد النهائية، على سبيل المثال.

28- وفي بعض النظم الانتخابية، تتمثل مسألة منفصلة وإن كانت ذات صلة في الدائرة الانتخابية التي يتم فرز الأصوات عنها. وتختلف النظم الانتخابية من بلد إلى آخر. فقد يشكل بلد بأكمله دائرة انتخابية واحدة، وفي هذه الحالة يتم فرز جميع الأصوات بنفس الطريقة بغض النظر عن مكان الإدلاء بها. ويمكن أن يكون بلد آخر مقسماً إلى دوائر انتخابية مختلفة، ويمكن أن يكون للطريقة التي رُسمت بها حدود الدوائر الانتخابية تأثير مباشر على نتائج الانتخابات. ومن الممكن أيضاً أن يشكل بلد ما دائرة انتخابية واحدة على الصعيد الوطني للانتخابات الرئاسية أو الاستفتاءات الوطنية ويُقسم إلى عدة دوائر انتخابية للانتخابات البرلمانية.

29- وفي الأنظمة الانتخابية ذات الدوائر الانتخابية المتعددة، عادة ما يُدلى بالأصوات في مكان إقامة الشخص عن دائرة إقامته. وغالباً ما ترتبط الانتخابات المحلية أيضاً بمتطلبات الإقامة. وعادة ما يهدف ربط الدائرة الانتخابية بمكان إقامة الشخص إلى تشجيع الحصول على نتائج تمثل بشكل أوثق إرادة السكان المعنيين واحتياجاتهم. ولكن، في سياق التشريد الداخلي، يمكن أن يكون تحديد المكان الذي سيدلى فيه بأصوات المشردين داخلياً والدائرة الانتخابية التي سيتم احتسابهم لها أمراً معقداً بشكل خاص، أي ما إذا كان يجوز لهم التصويت في مكانهم الأصلي عن دائرتهم الانتخابية الأصلية، أو في مكان تشريدهم عن دائرتهم الانتخابية الأصلية، أو في مكان تشريدهم عن الدائرة الانتخابية لمكان تشريدهم.

30- وي طرح التصويت في الموطن الأصلي تحديات واضحة على النحو المذكور أعلاه. ولذلك، فإن آليات الاقتراع الغيابي التي تسمح للمشردين داخلياً بالتصويت عن دائرتهم الانتخابية الأصلية دون الحاجة إلى العودة الفعلية يمكن أن تكون أساسية في تمكينهم من المشاركة في الانتخابات. وفي بعض الحالات، قد لا يكون التصويت عن دائرتهم الانتخابية الأصلية خياراً على الإطلاق، مثلاً إذا تم تعليق الانتخابات في منطقتهم الأصلية. وقد يواجه المشردون داخلياً أيضاً تحديات في نقل تسجيلهم الانتخابي (أو تسجيلهم المدني في البلدان التي يرتبط فيها الاثنان ببعضهما البعض) ليتمكنوا من التصويت في مكان تشريدهم عن الدائرة

الانتخابية لمكان تشريدهم. وأياً كان الخيار متاح، فإن التحديات المواجهة يمكن أن تختلف اختلافاً كبيراً تبعاً للوائح الانتخابية في كل بلد. فعلى سبيل المثال، قد لا يكون لدى المشردين داخلياً الوثائق اللازمة لإثبات هويتهم والتسجيل في أماكن تشريدهم. وفي بعض البلدان، قد يُطلب من الناخبين تقديم أدلة مستندية عن إقامتهم ليتمكنوا من التسجيل، الأمر الذي قد ينطوي على وثائق قد لا يحملها المشردون داخلياً؛ أو قد يُشترط من الناخبين أن يكونوا قد أقاموا في نفس الدائرة الانتخابية لفترة زمنية دنيا ليكونوا مؤهلين للتصويت عن تلك الدائرة الانتخابية، الأمر الذي يمكن أن يشكل تحدياً في حالة التشريد حديثاً. وقد يخضع التسجيل الانتخابي أيضاً لموعد نهائي قد لا يتمكن المشردون داخلياً من الوفاء به. وقد تنثي سياسات أخرى أيضاً المشردين داخلياً عن التسجيل من أجل التصويت عن الدائرة الانتخابية لمكان تشريدهم، وذلك مثلاً بالنص على أن نقل محل الإقامة الانتخابية يؤدي إلى الشطب من استحقاقات المساعدة.

31- وعادة ما تكون متطلبات الإقامة أعلى للترشح منها للتصويت إذ غالباً تُشترط الإقامة في منطقة انتخابية لعدة سنوات ليكون الشخص مؤهلاً للترشح في الانتخابات⁽²⁶⁾. ويمكن للشروط الأكثر صرامة للترشح فضلاً عن التحديات الأخرى أن تجعل من هذا الشكل من أشكال المشاركة الانتخابية تحدياً خاصاً للمشردين داخلياً.

عدم توافر الوثائق

32- يؤثر عدم الحصول على الوثائق المدنية على أعداد كبيرة من المشردين داخلياً ويضع عقبات أمامهم في الحصول على الخدمات الأساسية وممارسة مجموعة من الحقوق، بما في ذلك على سبيل المثال لا الحصر حقهم في المشاركة في الانتخابات. وغالباً ما يُطلب من الناخبين أو المرشحين أن يقدموا وثائق شخصية لإثبات هويتهم وأهليتهم للمشاركة في الانتخابات، مثل بطاقات الهوية أو جوازات السفر، وبطاقات الناخبين، وفي بعض البلدان إثبات الإقامة. بيد أن المشردين داخلياً كثيراً ما لا يملكون وثائقهم الشخصية، التي ربما تكون قد فُقدت أو صودرت أو أُلغيت أثناء الفرار. وقد يحمل المشردون من المناطق التي تسيطر عليها جهات فاعلة من غير الدول وثائق لا تعترف بها السلطات الوطنية. وربما لم يكن لدى المشردين الأكثر ضعفاً وثائق مدنية، حتى قبل تشريدهم.

33- وقد يكون الحصول على الوثائق أو تجديدها أمراً بالغ الصعوبة أو مستحيلاً بالنسبة للمشردين داخلياً. فقد تتطلب اللوائح منهم العودة إلى موطنهم الأصلي للقيام بذلك، الأمر الذي قد لا يستطيعون أن يفعلوه. وحيثما كان ممكناً من الناحية التقنية للمشردين داخلياً أن يحصلوا على وثائق شخصية أو يجددوها في مكاتب السجلات المدنية في أماكن تشريدهم، فإنهم قد يفتقرون إلى المعلومات اللازمة عن هذا الإجراء، وقد يواجهون تحديات في الوصول الفعلي إلى مكاتب السجلات المدنية، أو قد يكونون غير قادرين على تحمل التكاليف المرتبطة به، مثل الرسوم والنقل. وفي بعض السياقات، قد يواجه المشردون داخلياً المنتمون إلى مجموعة معينة ممارسات تمييزية تعوق حصولهم على الوثائق المدنية. وفي سياق الصراعات والكوارث، قد يواجه المشردون داخلياً أيضاً تحديات إضافية مثل الهياكل الأساسية ومكاتب السجلات المدنية المتضررة أو المتهللة أو المغلقة، والقيود المفروضة على حرية التنقل، وانعدام الأمن. وفي بعض السياقات، قد لا يتمكن المشردون داخلياً من إثبات جنسيتهم وقد يتعرضون لخطر انعدام الجنسية.

34- ويمكن أيضاً أن يكون إثبات الإقامة، عند اشتراطه، غير متاح لعدد كبير من المشردين داخلياً الذين يعيشون في مستوطنات وترتيبات أخرى غير رسمية، لأنهم قد لا يحملون أي شكل من أشكال الأدلة مثل اتفاقات الإيجار أو فواتير المرافق العامة باسمهم. وعلاوة على ذلك، قد لا يكون المشردون داخلياً الذين

Brookings Institution and University of Bern, *Protecting Internally Displaced Persons: a Manual for Law and Policymakers* (Washington, DC, 2008), p. 209 (26)

يكافحون من أجل تلبية الاحتياجات الأساسية في وضع يمكنهم من إعطاء الأولوية للمشاركة في الانتخابات، مما يقوض بدوره قدرتهم على التأثير في صنع القرار والسياسات التي يمكن أن تحدث فرقاً في وضعهم.

التحديات الأخرى

35- قد يواجه المشردون داخلياً أيضاً عدداً من التحديات الأخرى التي تحول دون مشاركتهم في الانتخابات. فعلى سبيل المثال، قد يفقدون إلى المعلومات المتعلقة بأهليتهم للتصويت، والمكان الذي يمكنهم التصويت فيه، وإجراءات التسجيل. وقد يُعزى عدم توافر المعلومات إلى عدم كفاية الجهود التي تبذلها السلطات للتواصل مع الفئات المهمشة أو إلى الحملات الإعلامية التي لا تتلاءم مع احتياجات هذه الفئات.

36- وقد يواجه المشردون داخلياً أيضاً تحديات في الوصول إلى مواقع التسجيل ومراكز الاقتراع، بما في ذلك المسافة، وانعدام الأمن، وتكاليف النقل التي لا يمكن تحملها، أو القيود المفروضة على حرية التنقل. فعلى سبيل المثال، في حالات النزاع، قد تنشئ متطلبات الوثائق أو التمييز عقبات أمام عبورهم نقاط التفتيش. وقد لا يتمكن المشردون داخلياً الذين يعيشون في أراضي محتلة أو مناطق تسيطر عليها جماعات مسلحة من غير الدول من مغادرة المنطقة للمشاركة في الانتخابات.

37- ويمكن أن يشكل انعدام الأمن تحدياً كبيراً. والاضطرار إلى العودة إلى الموطن الأصلي للمشاركة في الانتخابات يمكن أن يشكل مخاطر أمنية واضحة للأشخاص الذين اضطروا إلى الفرار من هذا المكان في المقام الأول. غير أن التصويت في مكان تشريدهم يمكن أن يشكل أيضاً مخاطر أمنية لأنهم قد يعيشون في مناطق متأثرة بالنزاع، أو يتعرضون للتمييز من قبل المجتمع المحلي المضيف، أو يكونون معرضين بشدة لخطر العنف المرتبط بالانتخابات أو غيره من أنواع العنف. وقد يتعرضون للمضايقة والترهيب، لا سيما عندما يُنظر إليهم على أنهم يدعمون حزب المعارضة. وفي ضوء انعدام الأمن، ولا سيما في حالات النزاع، قد تقرر السلطات الانتخابية إغلاق مراكز الاقتراع في مناطق معينة، مما يؤدي إلى استبعاد السكان الأكثر تضرراً من النزاع، بمن فيهم المشردون داخلياً، وقد يؤدي ذلك بدوره إلى الإحباط وزيادة التوترات.

38- وقد أنشأت جائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19) وتدبير الصحة العامة ذات الصلة تحديات إضافية أمام الخدمات اللوجستية المعقدة أصلاً للعمليات الانتخابية، ووضعت في بعض السياقات عقبات إضافية أمام مشاركة المشردين داخلياً. فعلى سبيل المثال، ربما قد تم وقف حملات التسجيل المدني والتسجيل الانتخابي التي تشمل وحدات متقلة الغرض منها الوصول إلى المجتمعات المحلية النائية أو المهمشة، بما في ذلك المشردون. وقد أُلغيت بعض الانتخابات أو أُجلت بسبب كوفيد-19، مما أثر في بعض الحالات على المناطق التي تستضيف عدداً كبيراً من المشردين داخلياً⁽²⁷⁾. وقد يشكل اشتراط تقديم بطاقات التلقيح أو نتائج الاختبارات السلبية للسفر، حيثما وجدت، عقبة إضافية، حيث قد يُطلب من العديد من المشردين داخلياً السفر ليتمكنوا من التصويت ولكن قد تكون إمكانياتهم محدودة للحصول على التلقيح والاختبار أو ربما تكون بطاقات تلقيحهم قد فُقدت أو أُتلفت أثناء تشريدهم⁽²⁸⁾.

39- وفي بعض السياقات، قد تكون المصالح والحساسيات السياسية مصدراً لبعض الحواجز التي تحول دون مشاركة المشردين داخلياً في الانتخابات. وقد تخشى السلطات والمجتمعات المحلية المضيفة أن السماح

(27) انظر <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections>

(28) انظر <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2020/04/covid-19-do-not-forget-internally-displaced-persons-un-expert-urges> و <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2020/04/leave-no-one-behind-dont-forget-your-commitments-your-response-covid-19>

للمشردين داخلياً بالتصويت في مكان تشريدهم قد يغير مخصصات الدوائر الانتخابية وجماهير الناخبين، مما قد يكون له تأثير على النتائج الانتخابية، خاصة عندما يُنظر إلى المشردين داخلياً على أنهم يدعمون في الغالب حزباً مختلفاً أو مصالح سياسية مختلفة. وعلى الرغم من أن اختيار المشردين داخلياً المشاركة في الانتخابات في أماكن تشريدهم لا ينبغي بأي حال من الأحوال أن يُفهم على أنه تخلٍ عن حقوقهم في العودة إلى موطنهم الأصلي، فقد تخشى السلطات والمجتمعات المحلية أن يُنظر إلى أي تغيير في موقع التصويت على أنه قبول بالتشريد أو حتى فقدان للأراضي. ويمكن أن تؤدي الحساسيات إلى افتقار السلطات إلى الإرادة السياسية اللازمة لاتخاذ التدابير الضرورية لمعالجة حرمان المشردين داخلياً من حقوقهم، أو تؤدي في بعض الحالات إلى استبعادهم عمداً - مثلاً عن طريق وضع إجراءات معقدة عن قصد لتغيير الدوائر الانتخابية أو عرقلة إصدار الوثائق اللازمة للتسجيل الانتخابي. وقد يواجه المشردون داخلياً الراغبون في الترشح في الانتخابات المحلية أيضاً حواجز وتمييزاً، إذ يُنظر إليهم على أنهم لا ينتمون إلى المجتمع المحلي. وعلى العكس من ذلك، قد ينظر السياسيون في الواقع إلى المشردين داخلياً على أنهم كتلة تصويتية محتملة، وقد تسعى الجهات الفاعلة الخبيثة إلى استغلال ضعفهم لتحقيق مكاسب سياسية.

أشكال التمييز المتعددة والمتداخلة

40- ليس المشردون داخلياً مجموعة متجانسة. فكثيراً ما تكون النساء والشباب والأشخاص ذوو الإعاقة والأقليات ممثلين تمثيلاً زائداً بين السكان المشردين وممثلين تمثيلاً ناقصاً كناخبين ومرشحين وممثلين منتخبين. وقد يُحرّم المشردون داخلياً أيضاً من الحصول على الوثائق المدنية لأسباب تمييزية من قبيل الاعتراف بالجنسانية أو الانتماءات أو التصورات الإثنية أو الدينية أو السياسية أو غيرها من الانتماءات أو التصورات الخاصة بهم. وكثيراً ما يواجه المشردون داخلياً أشكالاً متعددة ومتداخلة من التمييز فيما يتعلق بمشاركتهم في الانتخابات، وقد تدعو الحاجة إلى اتباع نهج مكرسة للتصدي لتلك التحديات المحددة.

41- وتشكل النساء والفتيات⁽²⁹⁾ حوالي نصف السكان المشردين داخلياً في جميع أنحاء العالم⁽³⁰⁾، ومع ذلك فإن عدم المساواة بين الجنسين المتأصل في المعايير الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية ومخاطر الحماية قد تعوق فرص مشاركتهم في الانتخابات. ولما كان من غير المرجح أن يتمكن من الحصول على الوثائق المدنية، فإنهم قد لا يستطيعون تلبية متطلبات التسجيل الانتخابي فيما يخص تحديد الهوية. وفي بعض الثقافات، قد يثيبن أيضاً عن الحصول على الوثائق والتسجيل اشتراط خلع الحجاب لانقاط صورة الهوية. وقد يشكل الوصول إلى مواقع التسجيل ومراكز الاقتراع تحدياً أيضاً للنساء، مثلاً بسبب انعدام الأمن أو العبء الأكبر الملقى على المرأة فيما يتعلق برعاية الطفل والأسرة. ونظراً لمحدودية فرص حصولهن على التعليم وسبل كسب الرزق، فقد لا يكنّ قادرات على تحمل التكاليف المرتبطة بذلك مثل رسوم السفر أو الوثائق. ويعوق العنف الجنساني أيضاً مشاركتهم كناخبات أو مرشحات. وتواجه النساء على نحو متزايد خطر التهريب والعنف أثناء قيامهن بحملاتهن، مع استخدام الوسم والمضايقة والعنف الجنساني في بعض السياقات لإسكاتهن وثيبن عن المشاركة في الحياة السياسية. وقد تُهمّش المرأة أيضاً داخل الأحزاب السياسية. وحتى في الحالات التي توجد فيها سياسات وتدابير خاصة مؤقتة لتشجيع زيادة مشاركة المرأة، أظهرت الأحزاب السياسية في بعض السياقات تردداً في تعيين مرشحات.

(29) انظر A/HRC/23/50. A/73/301 و <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2015/Inclusive-electoral-processes-en.pdf>.

(30) Internal Displacement Monitoring Centre, Impact and Plan International, "Women and girls in internal displacement" (Geneva, Internal Displacement Monitoring Centre, 2020).

42- وقد يواجه الأشخاص ذوو الإعاقة⁽³¹⁾ الذين يعيشون في حالة تشريد داخلي تحديات خاصة فيما يتعلق بالمشاركة في الانتخابات، مثلاً فيما يتعلق بإمكانية الوصول إلى المواد والمعلومات المتعلقة بالانتخابات، ومواقع التسجيل، ومراكز الاقتراع. وقد يواجهون أيضاً التمييز ويكونون أكثر عرضة لخطر العنف. وفي بعض الحالات، تستبعد تشريعات انتخابية تمييزية الحق في المشاركة الانتخابية أو تقيده على أساس إعاقة نفسية - اجتماعية أو ذهنية متصورة أو فعلية.

43- وفي بعض السياقات، قد يتعرض المشردون داخلياً المنتمون إلى أقليات للتمييز والاستبعاد من العمليات الانتخابية⁽³²⁾. وبسبب التمييز، قد يواجهون عقبات في الحصول على الوثائق المدنية، أو حتى إثبات جنسيتهم وأهليتهم للتصويت. وقد تتأثر مشاركتهم أيضاً من الافتقار إلى مواقع التسجيل ومراكز الاقتراع في المناطق التي تضم عدداً كبيراً من الأقليات. وقد يواجه المرشحون المنتمون إلى الأقليات أيضاً انخفاضاً في الدعم المالي والسياسي وزيادة في خطر العنف السياسي. وفي بعض السياقات، يؤثر تصميم النظم الانتخابية سلباً على تمثيل الأقليات. وعلى الرغم من أن الشعوب الأصلية ربما تكون قد ضمنت الحق في المشاركة في الانتخابات، فإنها قد تواجه عقبات متعددة تحول دون ممارسة هذا الحق، مثل التهميش الهيكلي، وعدم الاعتراف والتسجيل الرسمي، وعدم الوصول إلى الأماكن المناسبة⁽³³⁾. وقد تواجه الأقليات أو الشعوب الأصلية أيضاً صعوبات لكي يتم انتخابها بموجب النظام الانتخابي العام⁽³⁴⁾ نظراً لتهميشها أو انخفاض أعدادها.

دال - المشاركة الانتخابية والحلول الدائمة

44- على الرغم من أن القدرة على ممارسة الحقوق الانتخابية ليست كافية في حد ذاتها لتحقيق حل دائم، فإنها جزء لا غنى عنه من هذا الحل⁽³⁵⁾. وتمكن المشاركة الانتخابية المشردين داخلياً من تمثيل مصالحهم في عمليات صنع القرار التي تؤثر عليهم، بما في ذلك ما يتعلق بالسياسات التي قد يكون لها تأثير على آفاقهم في التوصل إلى حلول دائمة. ويؤدي الحرمان من الحقوق إلى إبعاد المشردين داخلياً عن المشهد السياسي، مما يحفز السياسيين وواضعي السياسات على عدم إعطاء الأولوية لاحتياجاتهم. ويسهم هذا الحرمان في تهميش المشردين داخلياً، ويشكل عقبة أمام إدماجهم، ويحتمل أن يزيد من حدة التوترات مع المجتمع المحلي المضيق ويعرقل الحلول الدائمة. ويفضل المشاركة الانتخابية، يصبح المشردون داخلياً جزءاً من الدائرة الانتخابية ويسلط الضوء على مسألة التشريد الداخلي، مما يؤثر على الخطاب السياسي ويوجه انتباه السياسيين والحكومات عند القيام بالحملات الانتخابية، وتحديد الأولويات، وتصميم السياسات.

45- ومن شأن إعطاء المشردين داخلياً خيار الدائرة الانتخابية التي يرغبون في التصويت عنها أن يدعمهم في تحقيق الحل الدائم الذي يختارونه. فعلى سبيل المثال، يمكن أن تكون المشاركة الانتخابية في

(31) انظر A/HRC/44/41، وA/HRC/19/36، وA/HRC/31/62؛ وشراكة الأمم المتحدة لتعزيز حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، المنظمة الدولية للإدماج وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، المشاركة السياسية للأشخاص ذوي الإعاقات الذهنية أو النفسية - الاجتماعية (نيويورك، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2021).

(32) انظر A/HRC/13/23.

(33) A/73/176، الفقرة 69. وانظر أيضاً A/74/149.

(34) انظر الاتحاد البرلماني الدولي، وآخرون، تنفيذ إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية: كتيب للبرلمانيين رقم 23 (جنيف، الاتحاد البرلماني الدولي، 2014)؛ والاتحاد البرلماني الدولي، ما وراء الأرقام: مشاركة الشعوب الأصلية في البرلمان (جنيف ونيويورك، الاتحاد البرلماني الدولي، 2014).

(35) انظر الإطار المتعلق بالحلول الدائمة لمشكلة المشردين داخلياً الصادر عن اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، الصفحة 41.

دائرتهم الانتخابية الأصلية ذات أهمية لأولئك الذين يرغبون في الحفاظ على روابطهم بموطنهم الأصلي والمساعدة في صياغة السياسات التي تمكنهم من العودة، في حين قد يفضل آخرون التصويت عن الدائرة الانتخابية لمكان تشريدهم لتعزيز اندماجهم المحلي.

46- ويُظهر منح المشردين داخلياً حق التصويت الكامل والهادف أيضاً الإرادة السياسية للحكومة لمعالجة أزمة التشريد وحلها، ويسهم في جهود المصالحة والإنعاش. وغالباً ما تكون الانتخابات جزءاً هاماً من حل النزاعات وبناء السلام، ويمكن أن يكون مستوى شموليتها عاملاً رئيسياً من عوامل النجاح. وتهيئ المشاركة الانتخابية أيضاً بيئة للمجتمعات المحلية المتضررة من النزاعات والأزمات، بما في ذلك المشردون داخلياً، للتعبير عن آرائهم، وتعزيز الاندماج والمصالحة في المجتمعات المحلية المنقسمة. ويمكن أن تساعد المشاركة السياسية للمشردين داخلياً أيضاً في صياغة السياسات المتعلقة بالتخفيف من آثار تغير المناخ والتكيف معه، والحد من مخاطر الكوارث، وجهود التعمير في المناطق الأصلية لمنع التشريد الناجم عن الكوارث والتصدي له.

هاء - التدابير الخاصة لمشاركة المشردين داخلياً في الانتخابات

47- إن المشاركة في الانتخابات حق من الحقوق، وقد تحتاج الدول إلى اعتماد تدابير خاصة لتمكين المشردين داخلياً من ممارسة هذا الحق على قدم المساواة مع غيرهم من المواطنين من خلال التصدي للعبوات المحددة التي يواجهونها نتيجة لتشريدهم. وللمشردين مصلحة مشروعة في المشاركة في حكومتهم والتأثير في عمليات صنع القرار التي ستؤثر عليهم وعلى حالة تشريدهم. وتسهم الانتخابات الشاملة أيضاً في مصداقية العملية الانتخابية وتمثيلية الحكومات وشرعيتها.

48- ويمكن اتخاذ عدد من التدابير لتمكين المشردين داخلياً وتعزيز مشاركتهم في العمليات الانتخابية. ويجب أن تصمم التدابير وفقاً للسياق المحدد، مثل نوع النظام الانتخابي ونطاق الانتخابات المعنية، والحالة المحددة للمشردين داخلياً، والتحديات الخاصة التي يواجهونها. ومن المهم أيضاً أن تتصدى التدابير للتحديات التي يواجهها المشردون داخلياً بكل تنوعهم، بمن فيهم أولئك الذين يعيشون داخل المخيمات أو خارجها، أو في المناطق الخاضعة لسيطرة الحكومة أو في المناطق التي وقعت تحت سيطرة جماعات المعارضة أو غيرها من الجهات الفاعلة، وأولئك الذين يواجهون أشكالاً متعددة ومتداخلة من التمييز.

49- وستتطلب بعض التدابير اعتماد تشريعات جديدة أو تعديل التشريعات القائمة. ويمكن تفويض تشريعي أيضاً أن يمكن هيئة إدارة الانتخابات من اعتماد التدابير اللازمة وحمايتها من الضغوط السياسية. وينبغي تصميم تدابير خاصة واعتمادها وتنفيذها من خلال عملية شاملة وشفافة تشمل مشاركة المشردين داخلياً والمجتمعات المحلية المضيفة والمجتمع المدني وأصحاب المصلحة الآخرين.

50- وقد يكون للتدابير الخاصة آثار تشغيلية وتكاليف كبيرة على العملية الانتخابية، مما يتطلب تخصيص ميزانية مناسبة. فعلى سبيل المثال، قد تتطلب أوراق اقتراع مصممة خصيصاً وترتيبات خاصة لتوزيع ونقل أوراق الاقتراع⁽³⁶⁾. وينبغي، كلما أمكن ذلك، النظر في اتخاذ تدابير واعتمادها قبل الانتخابات بوقت كافٍ، مما يتيح متسعاً من الوقت لتحليل الحالة والاحتياجات، من أجل عملية صنع قرار شاملة وتشاورية، ولتفعيل التدابير المعتمدة. ومن المهم أيضاً مراعاة أن الحالة قد تتغير في خضم الانتخابات،

(36) انظر الورقة المقدمة من شعبة المساعدة الانتخابية التابعة لإدارة الشؤون السياسية وبناء السلام نيابة عن مركز تنسيق الأمم المتحدة المعني بمسائل المساعدة الانتخابية.

حيث قد تحدث حالات تشريد جديدة أو قد يعود المشردون داخلياً أو يستوطنون من جديد، وتوفير سبل لمعالجة هذه التطورات المحتملة.

51- ويكتسي توافر بيانات وأدلة مصنفة ومحدثة عن التشريد الداخلي والمشاركة الانتخابية للمشردين داخلياً والعائدين أهمية رئيسية لتوجيه السياسات والسماح باتخاذ قرارات قائمة على الأدلة واعتماد تدابير جيدة التصميم ومحددة الأهداف. ويمكن جمع البيانات من خلال دراسات استقصائية عن التشريد الداخلي تشمل المشاركة السياسية وتعتمد نهج أخذ العينات وجمع البيانات التي تكفل التصنيف الكافي والتمثيل المتنوع للفئات المهمشة.

52- ورغم أن الأبواب الفرعية التالية ليست شاملة، فإنها تعرض عدداً من التدابير الخاصة التي يمكن اعتمادها وفقاً للسياق لتمكين المشردين داخلياً من المشاركة في الانتخابات.

موقع ودائرة المشاركة الانتخابية

53- بالنظر إلى التحديات التي كثيراً ما يواجهها المشردون داخلياً للعودة إلى موطنهم الأصلي للتصويت، من المهم اتخاذ تدابير لتمكينهم من التصويت في مكان تشريدهم، سواء كان ذلك لحساب أصواتهم عن دائرتهم الانتخابية الأصلية أو الدائرة الانتخابية لمكان تشريدهم.

54- وبالنظر إلى أن متطلبات الإقامة للمشاركة في الانتخابات تهدف عادة إلى ضمان وجود صلة مشروعة بين الناخب أو المرشح والدائرة الانتخابية، فقد يكون من المعقول في ظروف معينة للأشخاص الذين يقيمون بصفة اعتيادية في دائرة انتخابية واحدة ويكونون مؤقتاً فقط في دائرة انتخابية أخرى أن يصوتوا عن دائرتهم الأصلية. وقد يرغب المشردون داخلياً في التصويت عن دائرتهم الأصلية كوسيلة للحفاظ على الروابط وحماية مصالحهم هناك. وفي بعض الحالات، مثلاً عندما يحدث تشريدهم في سياق التطهير الإثني، قد يجتاحهم شعور قوي خاص بعدم ترك كل السلطة السياسية لأولئك الذين شردوهم. ويمكن وضع آليات اقتراع غيايبي، بما في ذلك التصويت في مركز اقتراع مختلف أو عن طريق التصويت البريدي أو الشبكي، لتمكين المشردين داخلياً من التصويت عن دائرتهم الانتخابية الأصلية دونما حاجة إلى عودة فعلية.

55- ومن المفهوم أيضاً أن المشردين داخلياً قد يرغبون في التصويت عن الدائرة الانتخابية لمكان تشريدهم، حيث يمكن أن يكون لنتائج الانتخابات تأثير مباشر على حياتهم الحالية. وقد يكون لهذا الأمر أهمية خاصة في حالات التشريد المطول، حيث يعيش المشردون داخلياً في تلك الدائرة الانتخابية لبعض الوقت. وتتسق إمكانية تسجيل المشردين داخلياً وتصويتهم في مكان تشريدهم أيضاً مع حقهم في حرية التنقل واختيار مكان إقامتهم. ولتمكين المشردين داخلياً من التصويت عن الدائرة الانتخابية لمكان تشريدهم، ينبغي إزالة الحواجز الإدارية وغيرها من الحواجز التي تحول دون تسجيلهم في تلك الدائرة الانتخابية أو نقل تسجيلهم الانتخابي إليها. وقد يكون من المناسب أيضاً تقصير مدة الإقامة المطلوبة، حيثما وجدت، لكي يصوت المشردون داخلياً ويُنتخبوا في الدائرة الانتخابية لمكان تشريدهم⁽³⁷⁾.

(37) في حالات قليلة، سبق أن أعطي المشردون داخلياً خيار التصويت في دائرة انتخابية سيقومون فيها في المستقبل. انظر المرجع التالي: A. Shujaat, H. Roberts and P. Erben, *Internally Displaced Persons and Electoral Participation: a Brief Overview*, IFES White Paper (Arlington, Virginia, United States of America, International Foundation for Electoral Systems, 2016), pp. 8–9.

56- فعلى سبيل المثال، اعتاد المواطنون الأوكرانيون ربط تسجيلهم الانتخابي بمكان إقامتهم الرسمي كما هو مسجل في نظام تسجيل مدني وطني موروث من البروبيسكا السوفياتية⁽³⁸⁾ التي كان من الصعب جداً تغييرها. وبعد دعوة مكثفة من المجتمع المدني والمدافعين عن حقوق الإنسان والمجتمع الدولي، مكن اعتماد تشريع جديد في عامي 2019 و2020⁽³⁹⁾ المشردين داخلياً من المشاركة في الانتخابات المحلية من خلال فصل عناوينهم الانتخابي عن عنوان تسجيلهم المدني وتخفيف متطلبات الوثائق لتغيير مكان تصويتهم⁽⁴⁰⁾.

57- وعندما يُعرض على المشردين داخلياً اختيار الدائرة الانتخابية التي يدلون فيها بأصواتهم، ينبغي أن يكونوا قادرين على ممارسة اختيارهم دون أي شكل من أشكال الإكراه. وإذا اختاروا المشاركة في الانتخابات في الدائرة الانتخابية لمكان تشريدهم، فإن اختيارهم لا ينبغي أن يؤدي بأي حال من الأحوال إلى شطبهم من استحقاقات المساعدة، وينبغي ألا يحول دون عودتهم الطوعية أو إعادة توطينهم في نهاية المطاف في أماكن أخرى من البلد.

58- ومن المهم أيضاً مراعاة تقضيلات المجتمع المحلي المضيف. وقد تخشى المجتمعات المحلية التي تستقبل تدفقاً كبيراً من المشردين داخلياً أن تؤدي مشاركتهم في الانتخابات إلى تغيير النتائج، ولا سيما عندما تكون هناك اختلافات ثقافية أو سياسية ملحوظة بين المشردين والمجتمعات المحلية المضيفة لهم. وفي بعض الحالات، قد يؤدي فرض مشاركة المشردين داخلياً في نفس الدائرة الانتخابية إلى زيادة التوترات والنزاع. وفي حالات أخرى، قد تعزز المشاركة الانتخابية في الواقع الحوار والتكامل. وفي هذا الصدد، يمكن أن تكون البرامج الرامية إلى تعزيز الحوار والتماسك الاجتماعي، ومكافحة خطاب الكراهية، وبناء التفاهم بشأن التدابير الخاصة أمراً أساسياً.

التسجيل الانتخابي

59- للتصدي للتحديات التي يواجهها المشردون داخلياً في الوفاء بمتطلبات الوثائق للتسجيل كناخبين أو مرشحين، يمكن للسلطات أن تيسر إصدار الوثائق المدنية وتجديدها في مكان تشريدهم عن طريق السماح بالحصول على الوثائق في مكاتب السجلات المدنية في أماكن تشريدهم، وتخفيف المتطلبات البيروقراطية للمشردين داخلياً، وتقديم المساعدة القانونية، ونقل وحدات السجل المدني المتنقلة إلى المخيمات وغيرها من المناطق التي تستضيف المشردين داخلياً.

60- ويمكن أيضاً تخفيف متطلبات الوثائق اللازمة للتسجيل في الانتخابات لتمكين من يفكرون إلى الوثائق من المشردين داخلياً من التسجيل، مثلاً عن طريق السماح لهم بتقديم أنواع أخرى من الأدلة على هويتهم وعناوينهم، والتنازل عن الرسوم لاستبدال بطاقات الناخبين المفقودة. ومن شأن منح المشردين داخلياً والعائدين تمديداً للتسجيل أن يزيد أيضاً من مستوى حقهم في التصويت، لا سيما بالنسبة للمشردين أو الذين عادوا أو أعيد توطينهم عند اقتراب موعد الانتخابات. وفي هذا الصدد، يمكن النظر في بطاقات اقتراع مؤقتة أو معلقة، مما يسمح للمشردين داخلياً والعائدين بالتصويت في مركز اقتراع ليسوا مسجلين فيه، رهنأ بإجراءات التحقق الثانوية من بطاقات الاقتراع بعد إغلاق الاقتراع.

(38) تصريح كان يخول الشخص الإقامة والعمل في مدينة أو بلدة معينة. وكان يتحكم أيضاً في الحصول على الاستحقاقات.

(39) قانون الانتخابات لعام 2019 والقرار رقم 88 لعام 2020.

(40) انظر الورقات المقدمة من حكومة أوكرانيا، والمجلس النرويجي للاجئين في أوكرانيا، والمؤسسة الدولية للنظم الانتخابية. وانظر

أيضاً <https://previous.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/RDP.aspx>.

الوصول إلى مواقع التسجيل ومراكز الاقتراع

61- ينبغي اتخاذ تدابير لضمان تمكن المرشحين داخلياً من الوصول إلى المرافق الانتخابية للتسجيل في الانتخابات والإدلاء بأصواتهم في أمن وأمان، دون أي شكل من أشكال الإكراه أو التهريب، بما في ذلك العنف الجنساني. وينبغي أن تكون مواقع التسجيل ومراكز الاقتراع موجودة في المناطق التي تستضيف المرشحين داخلياً أو بالقرب منها مثل المخيمات أو المستوطنات غير الرسمية أو المجتمعات المحلية المضيفة في المناطق الريفية والحضرية. ففي الفلبين، مثلاً، أنشأت لجنة الانتخابات مراكز اقتراع جديدة في المناطق التي تشهد تشريداً مطولاً، وأصدرت لوائح تشترط التسجيل بواسطة السوائل في المناطق التي تستضيف المرشحين داخلياً⁽⁴¹⁾. ويمكن أن تكون مواقع التسجيل ومراكز الاقتراع المتنقلة حلولاً جيدة للوصول إلى المرشحين داخلياً في المواقع النائية. وفي السياقات غير الآمنة، يمكن إنشاء طرق عبور آمنة. ويمكن أن يكون النقل المجاني المقدم بطريقة محايدة وخالية من أي شكل من أشكال الضغط السياسي أو الإكراه أداة أخرى محتملة لتسهيل الوصول. وينبغي أن يكون من الممكن أيضاً وصول الأشخاص ذوي الإعاقة إلى مواقع التسجيل ومراكز الاقتراع.

تدابير أخرى

62- مهما كان السياق، يكون الوصول إلى المعلومات أمراً بالغ الأهمية لمنح حق التصويت، الأمر الذي يتطلب التواصل بنشاط مع المرشحين داخلياً لنشر المعلومات عن الحقوق والإجراءات الانتخابية، بلغة وشكل يفهمونها. ففي جورجيا، مثلاً، تضطلع لجنة الانتخابات بانتظام بأنشطة توعية لتمكين المرشحين داخلياً من المشاركة⁽⁴²⁾. وينبغي أن تلبى الحملات الإعلامية الانتخابية احتياجات متنوعة، بما في ذلك ضمان وصول الأشخاص ذوي الإعاقة أو الأقليات اللغوية أو الأميين إلى المعلومات. وينبغي أيضاً أن تُتاح للمرشحين داخلياً إمكانية الحصول على المعلومات المتعلقة بآليات تقديم الشكاوى بشأن العملية الانتخابية، التي ينبغي أن تسمح لهم بالقيام بذلك دونما حاجة إلى العودة إلى موطنهم الأصلي.

63- وقد تحتاج الحكومات إلى اعتماد تدابير هادفة لضمان قدرة المرشحين داخلياً على المشاركة في الانتخابات بأمان، عن طريق حمايتهم من أي شكل من أشكال الإكراه أو التهريب وغير ذلك من أشكال العنف المتصل بالانتخابات، ومنع الخطاب التمييزي أو التصدي له، وضمان وصولهم الآمن إلى مواقع التسجيل وأحداث الحملات الانتخابية ومراكز الاقتراع. ويمكن للمجتمع المدني والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والمجتمع الدولي رصد الحوادث الأمنية وانتهاكات حقوق الإنسان في الفترة التي تسبق الانتخابات وفي يوم الانتخابات لحماية السكان الضعفاء. ومن المهم أيضاً ضمان ألا تتسبب الطريقة التي تحسب بها أصوات المرشحين داخلياً والنتائج المبلغ عنها في الكشف، عن غير قصد، عن أنماط تصويتهم، التي يمكن أن تشكل تهديداً أمنياً لهم.

64- وينبغي أن تستهدف التدابير أيضاً التمييز المتعدد الأوجه والمتعدد الجوانب، وأن تكفل، على سبيل المثال، إمكانية وصول الأشخاص ذوي الإعاقة إلى المعلومات والمواد والمواقع الانتخابية، وأن تسمح للأشخاص ذوي الإعاقة بالاستعانة بشخص يختارونه. ففي أوكرانيا، مثلاً، اعتمدت لجنة الانتخابات المركزية، قبل الانتخابات المحلية لعام 2020، إجراءً مبسطاً لتغيير العنوان الانتخابي ومكان التصويت، وهو إجراء يسمح للأشخاص ذوي الإعاقة بإعطاء توكيل رسمي لشخص موثوق به لإكمال هذا الإجراء.

(41) انظر https://www.globalprotectioncluster.org/wp-content/uploads/GP20_web.pdf

(42) انظر الورقة التي قدمتها إدارة الشؤون السياسية وبناء السلام.

نيابة عنهم⁽⁴³⁾. ويمكن أن تشمل النظم الانتخابية أيضاً آليات لتعزيز تمثيل الأقليات والشعوب الأصلية، مثل تخصيص المقاعد في البرلمانات الوطنية لممثليها أو اشتراط وجود قوائم مختلطة إثنياً للمرشحين⁽⁴⁴⁾. وفي المكسيك، طلبت الشعوب الأصلية التي شردها العنف في ولاية تشياباس منذ عام 2016 بنشاط عدداً من التدابير لتمكينها من التصويت في الانتخابات الرئاسية والبرلمانية والمحلية في عام 2018 في موقع تشريدها. وبناءً على أوامر من المحكمة تقضي بتلبية طلباتهم، أنشئ مركز اقتراع خاص في مخيمهم، وأعيد طبع وثائقهم الانتخابية المفقودة، وأُتيح للذين بلغوا سن الرشد بعد تشريدتهم إجراء مبسط للتسجيل⁽⁴⁵⁾. وفي بعض السياقات، يمكن دعم مشاركة المرأة بإنشاء مواقع تسجيل ومراكز اقتراع منفصلة أو طوابير منفصلة للنساء، أو توفير وسائل حساسة ثقافياً للتحقق من الهوية.

65- ويمكن أيضاً اعتماد تدابير خاصة في سياق عمليات السلام. ففي كولومبيا، مثلاً، أنشئت 16 دائرة انتخابية انتقالية خاصة من أجل السلام، بدءاً من عام 2021، لانتخاب 16 برلمانياً إضافياً للفترة 2022-2026 و2026-2030 لتمثيل السكان الأكثر ضعفاً الذين وقعوا ضحايا للنزاع المسلح، بمن فيهم المشردون داخلياً. ولا يمكن أن يسجل المرشحين سوى منظمات الضحايا أو منظمات الفلاحين أو المنظمات الاجتماعية، بما في ذلك منظمات النساء ومجموعات كبيرة من المواطنين. ويمكن التشريع العائدين على وجه التحديد من الترشح للانتخابات⁽⁴⁶⁾.

حماية نزاهة الانتخابات

66- يمكن أن تكون هناك مخاوف بشأن المخاطر المحتملة على نزاهة العملية الانتخابية التي تشكلها بعض التدابير الخاصة: فعلى سبيل المثال، قد تستغل متطلبات الوثائق أو الإقامة المرنة جهات فاعلة خبيثة تسعى إلى ارتكاب تزوير انتخابي من خلال انتحال الشخصية أو التصويت المتعدد. ويمكن التخفيف من حدة هذه المخاطر من خلال اتخاذ التدابير اللازمة لتعزيز التدقيق في العمليات الانتخابية، بسبل منها زيادة الشفافية، ورفع مستوى التدقيق من جانب المراقبين والمجتمع المدني ووسائل الإعلام، والآليات الفعالة لتسوية المنازعات الانتخابية، وإنفاذ العقوبات على الجرائم الانتخابية⁽⁴⁷⁾. ويمكن أن يساعد في منع التزوير أيضاً إشراك المشردين داخلياً أنفسهم في مراقبة الانتخابات.

(43) انظر الورقة التي قدمتها المؤسسة الدولية للنظم الانتخابية.

(44) A/73/176، الفقرة 69؛ وA/HRC/13/23، الفقرتان 74 و75؛ والاتحاد البرلماني الدولي، وآخرون، تنفيذ إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية.

(45) انظر الورقة التي قدمتها مفوضية حقوق الإنسان في المكسيك. انظر أيضاً المعهد الانتخابي الوطني في المكسيك (INE/CG518/2018)، <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/96324/>؛ CGex201806-20-ap-2.pdf؛ المحاكمة أمام الغرفة العليا للمحكمة الانتخابية التابعة للسلطة القضائية للاتحاد (SUP-JDC-)؛ المحكمة الانتخابية للقضاء الاتحادي في المكسيك (SX-JDC-497/2018)، <https://www.te.gob.mx/>؛ وsalasreg/ejecutoria/sentencias/xalapa/SX-JDC-0497-2018.pdf؛ ولجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، القرار 2018/13.

(46) الاتفاق النهائي لإنهاء النزاع وإحلال سلام مستقر ودائم (S/2017/272، المرفق الثاني)، البنود 2-3 و3-2 و6-3؛ والقانون التشريعي رقم 02 المؤرخ 25 آب/أغسطس 2021؛ والمرسوم رقم 1207 المؤرخ 5 تشرين الأول/أكتوبر 2021. انظر أيضاً الورقة التي قدمتها حكومة كولومبيا.

(47) انظر الورقة التي قدمتها إدارة الشؤون السياسية وبناء السلام؛ والمؤسسة الدولية للنظم الانتخابية، الكتاب الأبيض للمؤسسة (2016)، الصفحة 7.

رابعاً - الاستنتاجات والتوصيات

67- يكتسي التمكين من منح حق التصويت للمشردين داخلياً أهمية أساسية لمكافحة التهميش، وتعزيز المصالحة وبناء السلام، والتغلب على الأزمات، وحل مسألة التشريد. وإعمال حق المشردين داخلياً في المشاركة في الانتخابات على قدم المساواة مع المواطنين الآخرين هو المسؤولية الرئيسية للدول وقد يتطلب اعتماد تدابير إيجابية. وهناك العديد من التدابير التي يمكن اعتمادها لهذا الغرض تبعاً لخصوصيات كل سياق والتحديات الملموسة التي يواجهها المشردون داخلياً. ويمكن للمجتمع الدولي والمجتمع المدني والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أن تضطلع بدور هام.

68- توصي المقررة الخاصة الدول بما يلي:

(أ) إصلاح جميع التشريعات والسياسات التي تحد بشكل غير شرعي من حرية التعبير والتجمع السلمي لضمان بيئة مواتية للمشاركة الانتخابية، بما في ذلك للحملات الانتخابية؛

(ب) السماح للمشردين داخلياً بالتصويت في موقع تشريدهم عن دوائرهم الانتخابية الأصلية أو الدائرة الانتخابية لكان تشريدهم؛

(ج) تمكين المشردين داخلياً والعائدين من الترشح للانتخابات، بما في ذلك الانتخابات المحلية، على قدم المساواة مع المواطنين الآخرين؛

(د) تعزيز جمع وتحليل البيانات والأدلة المصنفة بشأن التشرد الداخلي والمشاركة الانتخابية للمشردين داخلياً لضمان التمثيل الكافي للتنوع في المجتمعات المحلية، عن طريق تعزيز نهج أخذ العينات وإدراج عناصر بيانات نوعية لإجراء تحليلات متعمقة وسياقية؛

(هـ) ضمان اتخاذ القرارات المتعلقة بالتدابير الخاصة لصالح المشردين داخلياً في العمليات الانتخابية من خلال عملية تداولية يشارك فيها المشردون داخلياً، بمن فيهم النساء والأشخاص ذوو الإعاقة والأقليات والشعوب الأصلية والمشردون داخلياً المنتمون إلى مجموعات أخرى قد تواجه تحديات خاصة، فضلاً عن مشاركة المجتمعات المحلية المضيفة والمجتمع المدني، في جملة أصحاب مصلحة آخرين؛

(و) ضمان أن تكون مخصصات الميزانية للتدابير الخاصة مناسبة وأن القرارات المتعلقة بالتدابير الخاصة قد اتخذت قبل الانتخابات بوقت كاف لإتاحة متسع من الوقت لاتخاذ الترتيبات التشريعية والتشغيلية اللازمة، مع المشاركة المبكرة من قبل هيئة مستقلة مزودة بالموارد الكافية لإدارة الانتخابات؛

(ز) توعية النخب ونشر المعلومات المتعلقة بالانتخابات على المشردين داخلياً، بما في ذلك عن أهليتهم للتصويت والترشح للمناصب، وعملية التسجيل ومواقع التصويت، وضمان نشر المعلومات والمواد المتعلقة بالانتخابات بلغة وشكل يفهمونها، وأنها في متناول الأشخاص ذوي الإعاقة، وتصل إلى المشردين داخلياً الذين يعيشون داخل المخيمات وخارجها، بما في ذلك الفئات الأكثر تهميشاً؛

(ح) تنظيم حملات ضد خطاب الكراهية وحملات ضد المعلومات الخاطئة والمعلومات المضللة لمكافحة التمييز، بما في ذلك أشكال التمييز المتعددة والمتداخلة؛

(ط) تسهيل حصول المشردين داخلياً على الوثائق المدنية المطلوبة للتسجيل الانتخابي من خلال السماح لهم بالحصول على الوثائق المدنية وتجديدها في أماكن تشريدهم، وتسهيل وصولهم إلى السجلات المدنية وتبسيط عملية تقديم الطلبات عليهم؛

(ي) تبسيط إجراءات تسجيل المشردين داخلياً للانتخابات أو نقل تسجيلهم وتخفيف عبء الإثبات عليهم من خلال التنازل عن متطلبات معينة أو قبول مجموعة أوسع من الوثائق وأشكال الأدلة، ومنحهم المرونة فيما يتعلق بالمواعيد النهائية للتسجيل، خاصة بالنسبة لأولئك الذين تغيرت ظروفهم مع اقتراب الانتخابات بسبب تشريدهم أو عودتهم أو إعادة توطينهم حديثاً؛

(ك) ضمان ألا تكون مشاركة المشردين داخلياً في الانتخابات مرتبطة بأي شكل من الأشكال بأهليتهم أو تسجيلهم للحصول على المساعدة الإنسانية أو غيرها من الاستحقاقات؛

(ل) اتخاذ تدابير لحماية نزاهة العمليات الانتخابية ومنع المرشحين من استغلال احتياجات المشردين داخلياً من المساعدة، وذلك مثلاً بحظر توزيع الأغذية وغيرها من المواد أثناء الحملات السياسية؛

(م) ضمان تحديد مواقع التسجيل ومراكز الاقتراع وتصميمها وإدارتها بطريقة تضمن وصول المشردين داخلياً بأمن وأمان، وتوفير أمن الناخبين وتمكينهم من حرية التنقل، وضمان وصول الأشخاص ذوي الإعاقة إلى المواقع الانتخابية؛ وحماية الناخبين والمرشحين المشردين داخلياً من التهريب والمضايقة والعنف الجنساني والعنف المرتبط بالانتخابات؛

(ن) توفير التدريب لموظفي الانتخابات وقوات الأمن حول كيفية التعامل مع المشردين داخلياً وحقوقهم والتحديات التي يواجهونها للمشاركة في الانتخابات، وكيفية تنفيذ التدابير الخاصة التي ربما تكون قد اعتُمدت.

69- توصي المقررة الخاصة المجتمع الدولي والمجتمع المدني والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بما يلي:

(أ) الدعوة إلى اتخاذ تدابير خاصة، حسب الاقتضاء، من أجل انتخابات شاملة تمكن المشردين داخلياً، بمن فيهم النساء، وأفراد الأقليات أو جماعات السكان الأصليين، والأشخاص ذوو الإعاقة، وغيرهم من مجموعات المشردين داخلياً، من ممارسة حقوقهم الانتخابية على قدم المساواة مع المواطنين الآخرين؛ وتقديم الدعم التقني لتصميم التدابير الخاصة؛ والدعوة إلى عمليات لصنع القرار قائمة على المشاركة وشاملة فيما يتعلق باعتماد التدابير الخاصة؛

(ب) المساهمة في تعزيز قدرات الجهات الفاعلة السياسية والحكومية والمجتمع المدني والجهات الفاعلة الأخرى المشاركة في العمليات الانتخابية أو في الاستجابة للتشريد الداخلي، حسب الاقتضاء، فيما يتعلق بالحقوق الانتخابية ومنح حق التصويت للمشردين داخلياً، من خلال جهود بناء القدرات والتوعية؛

(ج) المساهمة في توعية المشردين داخلياً بحقوقهم الانتخابية وأهمية المشاركة الانتخابية؛ ونشر المعلومات المتعلقة بأهليتهم للتصويت والترشح للمناصب وبكيفية التسجيل؛ وتعزيز الحوار بين المشردين داخلياً والمجتمعات المحلية المضيفة بغية بناء التماسك الاجتماعي والتفاهم بشأن أهمية إجراء انتخابات شاملة؛

(د) دعم المشردين داخلياً الذين يسعون إلى تأمين الوثائق المدنية اللازمة للتسجيل والتصويت، مثلاً من خلال التوعية وتقديم المساعدة القانونية؛

(هـ) التدقيق في العمليات الانتخابية من خلال رصد الانتخابات فيما يخص حقوق الإنسان، ومراقبة الانتخابات لزيادة شفافية العملية وشموليتها، وإدماج التشرد الداخلي في رصد الانتخابات ومراقبتها، وضمان تغطية المواقع الانتخابية للمشردين داخلياً، بما في ذلك مراكز الاقتراع

النائية، وإدراج الحوادث والقضايا المتعلقة بالانتخابات في مجال الحماية ورصد حقوق الإنسان في الفترة التي تسبق الانتخابات وفي يوم الانتخابات؛

(و) التوصية بأن تدعو الجهات الفاعلة المتخصصة التي تقدم المساعدة الانتخابية إلى منح حق التصويت للمشردين داخلياً من خلال التوعية وبناء القدرات وتقديم المساعدة التقنية بشأن التدابير الخاصة؛

(ز) التوصية بأن يقوم المانحون بتعبئة الموارد لتشجيع إجراء انتخابات شاملة وشفافة، وتعزيز قدرة هيئات إدارة الانتخابات، ودعم اعتماد وتفعيل التدابير الخاصة، حسب الاقتضاء.
