



بيان مركز كارتر حول التشريع الانتخابي بتونس و الانتخابات البلدية والجهوية

أقر الدستور التونسي الجديد، المصادق عليه سنة 2014، مكانة مرموقة للديمقراطية المحلية. وينص الباب السابع من الدستور، المتعلق بالسلطة المحلية، على وجود مؤسسات محلية منتخبة ذات سلطة إدارية ويبحث على مشاركة المجتمع المدني والمواطنين في الحوكمة. ونظرا لأهميتها في توثيق الصلة بين المواطنين التونسيين والمسؤولين المنتخبين والصبغة الحيوية لتنمية الجهات تلبية الإنتظارات المواطنين، ينبغي أن تعقد الانتخابات البلدية والجهوية في أقرب الآجال. ومع ذلك، يبدو أن هناك نقصا جليًا فيما يخص الاهتمام بتنظيم الانتخابات الجهوية.

كما يحتاج الإطار القانوني إلى تعديل يخول إجراء الانتخابات البلدية و الجهوية ، ذلك أن القانون الحالي لا يقنن سوى الانتخابات الوطنية.¹ ولكن يلاحظ أن عملية تعديل القانون الانتخابي في مجلس نواب الشعب بطيئة ومخيبة للأمال. فبعدما اودعت الحكومة مشروع قانون أساسي لتعديل القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 في 11 جانفي 2016، استغرقت مناقشته في إطار لجنة النظام الداخلي و الحصانة والقوانين البرلمانية والانتخابية ثلاثة أشهر (3 فيفري - 3 ماي) قبل عرضه على الجلسة العامة للمجلس يوم 1 جوان 2016. ولقد مر أكثر من 100 يوم منذ ذلك الحين، ولكن لم يتم بعد التصويت النهائي على القانون.²

وقد أدى تأخير صدور التشريع الجديد إلى التأجيل المتكرر للانتخابات البلدية والجهوية في تونس. ورغم وجود توافق سياسي على تاريخي 30 أكتوبر 2016 و 26 مارس 2017 لإجراء الإقتراع، تمّ التخلي عنهما

¹ القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المتعلق بالانتخابات والاستفتاء.

² وقد تم نقاش عام حول نص مشروع القانون في الجلسة العامة ليوم 1 جوان. و لكن علق عمل الجلسة قبل الشروع في التصويت على فصوله. وشهد يوم 2 جوان جلسة عامة قصيرة جدا نظرا لتعذر تقدم الأشغال بسبب عدم وجود اتفاق بين الكتل البرلمانية على حل النقاط الخصوصية (المجالس البلدية المؤقتة)، وهو أمر رأى فيه البعض شرطا مسبقا لضمان حياد الإدارة. وفي يوم 14 جوان، تم التوصل إلى اتفاق على حلها، بما سمح بالتصويت على عدة مواد من مشروع القانون. ومع ذلك، علقت أشغال الجلسة العامة في 15 جوان إلى أجل غير مسمى بسبب الخلاف حول مسألة التنصيص على منح الحق في التصويت للجيش ولقوات الأمن الداخلي.

بصورة اضطرارية وبالتالي عدم اعتماد الرزنامتين المتفرعتين عن خارطتي الطريق الانتخابية اللتين تم اقتراحهما من قبل الهيئة العليا المستقلة للانتخابات.

وعلى الرغم من فترة التداول المطولة حول مشروع قانون الانتخابات، فإن التعديلات المقترحة قيد النظر حاليا في المجلس أدخلت تحسينات جوهرية من شأنها أن تزيد من شمولية الانتخابات ودعم حق الفئات المهمشة تقليديا في المشاركة فيها.

ويخول مشروع القانون المزيد من الفرص لمشاركة الشباب في الانتخابات بفضل التخفيض في الحد الأدنى لسن الترشح في الانتخابات البلدية و الجهوية من 20 إلى 18 سنة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن مشروع القانون يفرض أن تشمل القوائم الانتخابية الجهوية والبلدية مرشحا دون سن 35 سنة من بين المرشحين الثلاثة الأوائل ، إضافة إلى مرشح من بين كل ستة مترشحين تباعا في بقية القائمة وتعتبر هذه الإجراءات مساعدة على دعم مشاركة مرشحين أصغر سنا.

كما يلغي مشروع القانون التمييز في شروط الترشح لخوض الانتخابات البلدية والجهوية بين حاملي الجنسية التونسية عند الولادة والمواطنين المتجنسين. و هو ما يمثل تحسنا كبيرا مقارنة باشتراط انقضاء مدة خمس سنوات على التجنس و الذي كان قد اقترح من قبل الحكومة. حيث يضمن هذا التعديل الامتثال للأحكام ذات الصلة في الدستور والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

وتماشيا مع الأهداف الطموحة للدستور الرامية إلى تكريس المساواة بين الجنسين ضمن المجالس المنتخبة، فإن مشروع القانون يدعم مفهوم المساواة بين الرجل والمرأة. حيث لا يتعين على قوائم المرشحين للانتخابات البلدية و الجهوية احترام قاعدة التناسف العمودي فحسب (حيث يتناوب المرشحون من الجنسين في ترتيب أعضاء القائمة)، ولكن أيضا التناسف الأفقي (أين تسند رئاسة قوائم المرشحين من نفس الحزب أو التحالف إلى عدد متساو من الرجال والنساء). كما يعتبر مشروع القانون ميسرا نسبيا لإدراج الأشخاص من ذوي الإعاقة³.

ووفقا لمحتوى مشروع القانون، فإن المجالس البلدية والجهوية ستتولى انتخاب رؤسائها من بين أعضائها. وهذا يعدّ تحسنا قياسا بالصيغة المعروضة من الحكومة التي منحت رئاسة المجلس آليا لرئيس القائمة الحائزة على أعلى عدد من الأصوات. وكان هذا الخيار منطويا على عييين أولهما تعزيز هيمنة الأحزاب السياسية الرئيسية وثانيهما إسناد إدارة السلطة المحلية لمرشح قد لا يتسنى له الحصول على أغلبية كافية لتسيير المجلس.

³ يفرض مشروع القانون على قوائم المرشحين أن تشمل مرشحا من ذوي الإعاقة الجسدية من بين المرشحين الخمسة الأوائل في ترتيب القائمة، بيد أن هذا التنصيص لن يمتّع هؤلاء المترشحين باحتمال كبير للفوز بمقعد.

ورغم أن العناصر الإيجابية المذكورة أعلاه تحتوي على تحسينات واضحة، إلا أن الإطار القانوني للانتخابات على النحو الذي قد يكون عليه، إذا ما اعتمد مشروع القانون دون تعديل، لا يتناول جميع جوانب القصور في القانون الانتخابي لعام 2014، كما أن بعض الأحكام الجديدة التي يتضمنها تنطوي هي أيضا على نقاط ضعف أخرى.

ويعد من عيوب القانون الانتخابي ما يتعلق بالصلاحيات المخولة للهيئة العليا المستقلة للانتخابات في تعديل النتائج الأولية للانتخابات قبل أن يصدر حكم نهائي عن محكمة مختصة في النزاعات الانتخابية.⁴

ومن النقائص الرئيسية الأخرى نذكر استمرار فرض القيود على حق القوات العسكرية و قوات الأمن الداخلي في التصويت، ويشمل هذا الحرمان ما يناهز الـ 100,000 مواطن. ويتعارض هذا التقييد مع المادتين 21 و34 من الدستور، وكذلك مع الإلتزامات الدولية لتونس بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.⁵ وبالإضافة إلى ذلك، فإن الحق في المشاركة لم يشهد تحسنا لا سيما بسبب غياب أية تدابير لتيسير ممارسة حق التصويت للفئات الهشة، ولا خصوصا منهم الناخبين المقيمين في المستشفيات أو النزلاء في السجون.

وتتعلق إحدى نقاط الضعف الأخرى التي يتضمنها مشروع القانون بالنطاق الترابي لاحتساب تكريس التنافس الأفقي لقوائم المرشحين في الانتخابات البلدية وطريقة معاقبة عدم احترامه. حيث يتوجب احترام التنافس الأفقي على المستوى الوطني، وليس على المستوى الجهوي، وهو ما يرجح الحدّ من عدد النساء المنتخبات. حيث يمكن أن تقوم الأحزاب السياسية بإسناد رئاسات القوائم للرجال في الجهات التي تضم الدوائر التي لديهم فيها فرص كبيرة للفوز، في حين قد توضع النساء على رأس القوائم في المناطق التي تكون فيها حظوظهم ضئيلة. كما أن معيار اختيار قوائم المرشحين التي سيتم ابطالها كجزء لعدم احترام قاعدة التنافس الأفقي يعتبر عشوائيا ويمكن أن يفضي إلى مزيد الحد من عدد القوائم التي ترأسها نساء.⁶

وتخص إحدى النقائص الأخرى في مشروع القانون مسألة تمويل الحملات الانتخابية. فبالرغم من ضرورة اتخاذ تدابير فعالة لاسترداد الأموال من المستفيدين الذين لم يحظوا بالحد الأدنى من دعم الناخبين فلا بد من

⁴ وهذا لا يتعلق بصلاحيات تعديل النتائج الأولية المترتبة عن إصلاح أخطاء متعلقة بعمليات الفرز ولكنه يستند إلى أحكام الفصل 143 من القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المتعلقة بالانتخابات والاستفتاء والتي تنص على ما يلي: " تتثبت الهيئة من احترام الفائزين لأحكام الفترة الانتخابية وتمويلها. ويمكن أن تقرر إلغاء نتائج الفائزين إذا تبين لها أن مخالفتهم لهذه الأحكام أثرت على نتائج الانتخابات بصفة جوهرية وحاسمة... "

⁵ المادة 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية: " يكون لكل مواطن، دون أي وجه من وجوه التمييز المذكور في المادة 2، الحقوق التالية، التي يجب أن تتاح له فرصة التمتع بها دون قيود غير معقولة :

(ب) أن ينتخب وينتخب، في انتخابات نزيهة تجرى دوريا ... "

وبالنسبة للقوات العسكرية، فإن التقييد المعقول يمكن أن يتجسّم في حرمانهم من الحق في الترشح، وليس من حق التصويت.

⁶ حيث أن الطريقة التي صوتت لصالحها الجلسة العامة للمجلس تعاقب القوائم بغض النظر عن جنس من يرأسها بما أنها تبطل مشاركة آخر القوائم التي قدمت ترشحها، دون أخذ مسألة التكافؤ بين الجنسين في عدد القوائم بعين الاعتبار.

الإشارة إلى أن الأحكام الواردة في النص المذكور قد تضرّ بحظوظ المترشحين المستقلين أو المنتمين للأحزاب السياسية الصغيرة والذين ليست لديهم الامكانيات اللازمة للقيام بحملة فعالة.

كما أن تعريف مشروع القانون للـ"العنوان الفعلي" للناخبين يشكل بدوره شاغلا إضافيا، حيث أنه قد تكون له انعكاسات سلبية على مشاركة الفئات التي تمارس بعض المهن التي تجعلهم يقومون بهجرات موسمية. كما أن "العنوان الفعلي"، الذي يستند إثباته إلى العنوان المهني للناخب، يمكن التلاعب به من قبل أرباب العمل بالسعي إلى تسجيل منظوريهم وقيامهم بالاقتراع في الدوائر التي تشمل أماكن عملهم، مما يجعلهم عرضة للضغوط التي قد تحملهم على التصويت بطريقة معينة.

وبهدف التأكيد على مواطن القصور المحتملة، وبروح من الاحترام والدعم، يوجه مركز كارتر التوصيات التالية إلى مجلس نواب الشعب لغاية تجويد محتوى مشروع القانون الأساسي المتعلق بتعديل القانون الأساسي للانتخابات وتعزيز مشاركة أوسع في العملية الانتخابية:

• تبني مشروع القانون الأساسي المتعلق بتعديل القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 في أقرب الآجال، للتمكن من وضع جدول زمني جديد و خارطة طريق لإجراء الانتخابات البلدية والجهوية في أقرب فرصة ممكنة.

• إقرار حق التصويت للجيش وقوات الأمن الداخلي.

• تكريس احترام التناسف الأفقي بين الرجال والنساء في قوائم المرشحين للانتخابات البلدية على الصعيد الجهوي.

• اعتماد معايير لإبطال قوائم المرشحين التي لا تحترم متطلبات التناسف الأفقي بحيث لا تفضي إلى زيادة خفض عدد القوائم التي ترأسها نساء.

• اعتماد تعريف "للـعنوان الفعلي" للناخب يسهل مشاركة الفئات المهنية الخاضعة للهجرات الموسمية ولا يسمح بإمكانية التلاعب بكثل من الناخبين بناء على انتماءاتهم المهنية.

• تسهيل ممارسة حق التصويت للفئات الهشة من الناخبين ، ولا سيما منهم أولئك المقيمين في المستشفيات أو النزلاء في السجون.

• تعزيز مشاركة المرشحين المستقلين والأحزاب السياسية الصغيرة من خلال اعتماد أنظمة تمويل الحملات الانتخابية التي تشمل آليات فعالة لاسترداد الأموال من المنتفعين الذين لم يحرزوا على الحد الأدنى من دعم الناخبين.

• عدم السماح بتغيير النتائج الاولية للانتخابات إلا بعد صدور حكم نهائي من المحكمة المختصة في النزاعات الانتخابية.

مركز كارتر في تونس

أنشأ مركز كارتر مكتب ميدانيا في تونس في شهر جويلية 2011 لمراقبة الانتخابات الديمقراطية الأولى في أعقاب الربيع العربي، ومراقبة عملية صياغة الدستور ووضع الإطار القانوني للانتخابات، وتعزيز إدراج المعايير الدولية للانتخابات الديمقراطية، وحقوق الإنسان في الدستور الجديد. وفي سنوات 2012 و 2013 و 2016، نظم المركز دورات تدريبية لشركائه من منظمات المجتمع المدني العاملة في مجال ملاحظة الانتخابات، وفي عام 2014 تولى المركز ملاحظة سير الانتخابات التشريعية والرئاسية، وقدم للسلطات التونسية، وكافة المتدخلين في المجال الانتخابي، والجهات الدولية الفاعلة توصيات ترمي لتحسين إدارة الانتخابات وإطارها القانوني.

ومنذ ذلك الحين واصل المركز دعم التقدم في تكريس الإطار التشريعي الجديد في تونس من خلال متابعة عمل البرلمان، وعقد لقاءات مع صنّاع القرار الرئيسيين للمشاركة وتقديم المشورة بشأن القضايا، وإصدار البيانات العلنية المشفوعة بتوصيات بشأن المسائل التشريعية الرئيسية. وقد تولى المركز أيضا تنظيم لقاءات دورية مع منظمات المجتمع المدني ترمي إلى دعم حملات المناصرة المشتركة الهادفة إلى تطوير النصوص القانونية ذات الاهتمام المشترك. ويقدم المركز بانتظام المساعدة التقنية فيما يتعلق بمعايير الانتخابات، ويدعم شركاءه التونسيين من منظمات المجتمع المدني فيما يتعلق بتحديد مجالات التوافق وصياغة توصيات مشتركة بشأن التشريعات الأساسية التي تنظم الانتخابات والحكم الديمقراطي في تونس.