

القانون الانتخابي التونسي لسنة 2014

تعليق على القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014
المؤرخ في 26 ماي 2014 المتعلق بالانتخابات
والاستفتاء وعلى مختلف النصوص التطبيقية

تمّ إعداد هذا التقرير التحليلي من طرف مهدي الفضيلي، دوني بيتي وجوفراي ويكسلبوم، على ضوء التعليقات التي أبدتها اهنريك أهرنز وميكاييل مايار ريسندي. وتولى كل من تيبو دولامار و كاتارينا ياوز الإشراف على أعمال النشر.

القانون الانتخابي التونسي لسنة 2014

تعليق على القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014
المؤرخ في 26 ماي 2014 المتعلق بالانتخابات
والاستفتاء وعلى مختلف النصوص التطبيقية

5.....	I. ملخص
6.....	قائمة التوصيات
11.....	II. السياق السياسي
15.....	III. ملاحظات تمهيدية لتحليل القانون الإنتخابي
17.....	IV. الإصلاح الإنتخابي
20.....	V. حقوق الإقتراع
27.....	VI. السجل الإنتخابي وقوائم الناخبين
28.....	VII. تقديم الترشحات للإنتخابات التشريعية والرئاسية
33.....	VIII. الحملة الإنتخابية
37.....	IX. تمويل الحملة الإنتخابية
38.....	X. عملية الإقتراع
39.....	XI. الجرائم الإنتخابية
40.....	XII. الملاحظون
41.....	XIII. النزاعات الإنتخابية

متناسقة ومثارة بأحكام جديدة جاءت لتوضيح بعض الجوانب وخاصة لتعزيز صلاحيات الرقابة والصلاحيات التنفيذية الراجعة للهيئة الانتخابية وفقا للقانون الدولي.

جاء القانون الانتخابي معرّزا للحقوق الأساسية للمواطنين. إذ تمّ إلغاء الأحكام التي كانت محلّ جدل سنة 2011 والتي حرمت الأشخاص الذين صُوِّدَت ممتلكاتهم بعد 14 جانفي 2011 (بن علي والبعض من أفراد عائلته ومن المقرّبين منه) من حقّ الانتخاب، وتلك التي حرمت فئة من الأشخاص من حقّ الترشح بسبب ماضيهم السياسي. ومقارنة بسنة 2011، يُعتبر هذا القانون مجدّدا بخصوص المسائل المتعلقة بتمويل الحملة الانتخابية. حيث بلغت الأحكام الخاصة بموضوع الحملة الانتخابية درجة من التطوّر لم تكن عليها في السابق. كما اعتمد مبدأ السجّل الانتخابي الدائم وعزّز الالتزام الدستوري بضمان المساواة بين الرجال والنساء عبر التنافس والتناوب في ترقية القوائم المترشحة، إضافة إلى تشجيعه على ترشّح الشباب. وهو يدعم منظومة المساعدة العمومية لتمويل الحملة الانتخابية ويعزّز شفافية العملية الانتخابية والإدارة الانتخابية ويرشد تصنيف الجرائم الانتخابية. كما وسّع حق القيام في مجال النزاعات المتعلقة بالترشحات ووضع إجراءات مبسطة بالنسبة لمختلف النزاعات المتتالية طيلة المسار الانتخابي. وهو يتّجه بشكل عام نحو إرساء مزيد من الشفافية على مختلف المستويات بما في ذلك نشر وإعلان نتائج الانتخابات.

إلاّ أنه لم يقطع سوى جزء من الطريق، وهو يظلّ إلى حدّ ما نسا انتقاليا¹. إذ هنالك بعض الجوانب الأساسية للعملية الانتخابية التي لم تتمّ معالجتها في القانون ممّا جعل الهيئة الانتخابية تتولّى، وفق سلطتها التقديرية، إصدار العديد من النصوص التطبيقية التي كانت ضرورية لسدّ الثغرات الواردة في الإطار التشريعي أو اتخاذ التدابير المستوجبة قانونا أو عمليا. لذا فمن المستحسن أن يقع في أقرب وقت ممكن ادخال مزيد من التناسق على القانون الانتخابي التونسي وتدعيمه بناء على الدروس المستخلصة من الانتخابات التشريعية والرئاسية لسنة 2014. فالمسألة متّصلة بالأمن القانوني والاستقرار والشفافية وسهولة النفاذ إلى القواعد القانونية. وفي هذا الصدد، يتطلّب إصلاح القانون الانتخابي التونسي التفكير في توزيع أفضل للاختصاصات بين المجالين الترتيبي والتشريعي. وهو ما ينبغي أن يؤوّل إلى تحويل كلّ من القانون ونصوصه التطبيقية إلى مجموعة من القواعد المتناسقة.

من حيث الموضوع، وعلى غرار النصوص السابقة و بالرغم من رفع حالات المنع المذكورة أعلاه، لازال القانون الانتخابي يتميز بمقاربتة التقييدية بشأن حقّ التصويت وحقّ الترشح. فهو على غرار سنة 2011 يحرم العسكريين و أعوان الأمن من حق الاقتراع على أساس ذلك الموقف المبدئي القائم على مخاطر محتملة ومن دون أيّ مبرر آخر. كما يمنع الناخبين الذين اكتسبوا الجنسية منذ أقلّ من 10 سنوات من الحق في الترشح للانتخابات التشريعية. وهو لا يسمح للناخبين من غير التونسيين بالولادة أو من غير المسلمين بالترشح للانتخابات الرئاسية، ويجبر الناخبين الحاملين لجنسيّتين والمترشحين للانتخابات الرئاسية على التخلي عن جنسيتهم الأخرى في حال

مثل القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المؤرخ في 26 ماي 2014 والمتعلّق بالانتخابات والاستفتاء (المسمّى فيما يلي «بالقانون الانتخابي») خطوة حاسمة في تدعيم القانون الانتخابي التونسي بالنظر إلى القواعد والمعايير الدولية ذات الصلة. حيث ألغى التدابير الاستثنائية لسنة 2011 التي قيّدت بشكل مفرط كلّ من حق التصويت والحق في الترشح. كما دُعِم صلاحيات الهيئة العليا المستقلة للانتخابات، ووضع الأسس التي من شأنها أن تؤوّل مستقبلا إلى إرساء سجل انتخابي، وعزّز وعقلن المقتضيات المتعلقة بمراقبة تمويل المصاريف الانتخابية، وبسط إجراءات التقاضي، وعزّز بصفة عامة شفافية المسار الانتخابي. لكن ظلّ هذا القانون، في بعض جوانبه، دون ما تستوجبه القواعد والمعايير الدولية. ففيما يتعلق بالحق في الترشح، فرض الدستور على المشرع تضمين القانون حالات حرمان مخالفة لهذه القواعد والمعايير: كإقصاء الناخبين الذين اكتسبوا الجنسية التونسية منذ أقلّ من 10 سنوات من الانتخابات التشريعية، أو إقصاء الناخبين الحاملين لجنسيّتين (ما لم يقع التخلي عن جنسيتهم الأخرى) وأولئك الذين هم ليسوا تونسيين بالولادة أو الذين هم من غير المسلمين، من الترشح للانتخابات الرئاسية. ومن ناحية أخرى، بقي هذا القانون نسا انتقاليا وغير مكتمل، ممّا دعى الهيئة الانتخابية إلى سدّ بعض الثغرات أو النقائص من خلال العديد من النصوص التطبيقية. ومن الضروري أن تتم إعادة صياغة هذه النصوص في شكل مجموعة متناسقة، داعمة خاصة للأحكام المتعلقة بالحملة الانتخابية في اتجاه يتلائم أكثر مع حرية تبليغ الأفكار والبرامج الانتخابية، ومكمّلة للإطار القانوني اللازم لإرساء سجل انتخابي دائم.

جاء القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المؤرخ في 26 ماي 2014 والمتعلّق بالانتخابات والاستفتاءات (المسمّى فيما يلي «بالقانون الانتخابي») داعما بشكل كبير للحقوق الانتخابية للمواطنين التونسيين في مختلف الميادين وفقا ما تقتضيه الالتزامات المنبثقة عن القانون الدولي لحقوق الإنسان، ومعزّزا لشفافية العملية الانتخابية. إلاّ أنّ هذا القانون حافظ في بعض جوانبه على توجه تقييدي، لا سيما فيما يتعلق بحرمان العسكريين وأعوان قوات الأمن من حق الاقتراع. كما أنّه تضمّن بعض الأحكام الانتقالية وهو ما ترك المجال واسعا أمام الإدارة الانتخابية لاتخاذ ترتيبات بخصوص مسائل كان ينبغي أن تتظّم بمقتضى قانون.

مثل القانون الانتخابي أحد القوانين الجوهرية في عملية الانتقال السياسي التونسي حيث تمّ سنّه بعد بضع أسابيع من المصادقة على الدستور الجديد المؤرخ في 26 جانفي 2014. وقد وُضِع هذا القانون لكي ينطبق على كلّ الانتخابات المقبلة سواء كانت انتخابات رئاسية أو تشريعية أو استفتاءات. لكن، وبالنظر إلى ضرورة تنظيم أوّل انتخابات رئاسية وتشريعية قبل موفّي سنة 2014 طبقا للأحكام الانتقالية الواردة بالدستور الجديد، كانت الأولوية تتمثّل في صياغة إطار قانوني عام. وهو ما ترك للهيئة العليا المستقلة للانتخابات (المسمّاة في ما يلي بـ «الهيئة الانتخابية») مجالا واسعا للتصرّف إلى حين تدخل المشرع في وقت لاحق بنصوص تكميلية.

مع ذلك، يمثّل القانون الانتخابي خطوة هامة نحو تدعيم الإطار القانوني الانتخابي التونسي، حيث أدخل عليه تحسينات كبرى (انظر القسم الثالث، صفحة 17) بالمقارنة مع النصوص القانونية السابقة، بما فيها المرسوم عدد 35 لسنة 2011 والنصوص ذات الصلة، التي أعاد صياغتها في شكل مجموعة

¹ كما تدلّ عليه الأحكام الإنتقالية المضمنة بالبواب السابع والتي تكرّس بعض الجوانب والمقتضيات الخاصة بانتخابات 2011 (راجع خاصة الفصول 169، 172، 173 و174).

انتخابهم. وتجد هذه الاستثناءات أصولها في الدستور، مما يجعل إلغاءها غير ممكن دون التعديل المسبق للدستور، وهو أمر غير متاح على المدى القصير. رغم ذلك ينبغي البدء في التفكير في مختلف هذه الاستثناءات حتى يتسنى حذفها مستقبلا.

تشكو الأحكام المتعلقة بالحملة الانتخابية من نقص في الوضوح والتناسق كما تتميز بنهجها التقييدي. فهي تقدّم هاجس تحقيق الانصاف بين المرشحين على حرية التعبير والاتصال وذلك بشكل مفرط ومقيّد بدرجة غير معقولة لحرية الناخبين في الاختيار، وبالرغم من أن الأحكام الجديدة المتعلقة بالنفقات الانتخابية وبمصادر التمويل قادرة على ضمان شروط تنافسية عادلة بين المرشحين وبرامجهم. لكن من ناحية أخرى لم ينص القانون على إجراءات نزاعية خاصة بحالات خرق القواعد المنظمة للحملة الانتخابية. كما أنه فرض شروطا غير معقولة على المترشحين الذين يقومون بحملتهم عبر وسائل الإعلام الأجنبية، وذلك خاصة بتحميلهم مسؤولية ضمان التزام وسائل الاعلام الأجنبية، التي لا تخضع للقانون التونسي، بواجب الحياد. وقد تكون الأحكام المتعلقة بالحملة الانتخابية في حاجة بشكل عام للمزيد من التوضيح وإعادة التنظيم.

من جهة أخرى، فإن القانون الانتخابي لم يبلغ الدرجة التي كان من المفترض أن يصل إليها على إثر الدروس المستخلصة من انتخابات سنة 2011. فهو مثلا يُقرّ مبدأ السجل الانتخابي الدائم دون أن يرتّب عليه كلّ النتائج اللازمة بحيث ظلّ في مجال المؤقت ولم يعالج جميع جوانب المسألة. كما أعاد تكريس نفس الأحكام المتعلقة بالتنافس صلب القوائم المترشحة دون أن يُدخل عليها التحسينات التي من شأنها أن تنمّي فعاليتها، كفرض نظام الحصص على مستوى رئاسة القوائم.

إن أيّ إصلاح انتخابي يجب أن يُجرى قبل فترة زمنية كافية من المواعيد الانتخابية المقبلة، على أن يكون الهدف منه، كما أشرنا أعلاه، تعزيز القانون الانتخابي وأن يتمّ هذا الإصلاح في ظروف تسمح بإجراء مشاورات واسعة بين مختلف الجهات الفاعلة في المسار الانتخابي بما فيهم منظمات المجتمع المدني.

وفيما يلي تقديم لجملة التوصيات الواردة في نصّ التحليل الراهن.

قائمة التوصيات

الإصلاح الانتخابي

1. من المستحسن أن يتمّ في أقرب وقت ممكن تدعيم القانون الانتخابي التونسي وإدخال مزيد من التناسق عليه بناء على الدروس المستخلصة من تطبيق النصوص التشريعية والترتيبية المنظمة للانتخابات التشريعية والرئاسية لسنة 2014. وينبغي أن يُمكن هذا الإصلاح من الاستجابة لمتطلبات الأمن القانوني والاستقرار والشفافية والوضوح والطابع التوقّعي، بحيث تكون كلّ الجوانب الأساسية في العملية الانتخابية منظمة بمقتضى القانون. كما ينبغي التفكير ضمن إصلاح القانون الانتخابي التونسي في توزيع أفضل للاختصاصات بين المجالين الترتيبي والتشريعي. وهو ما قد يؤوّل إلى تحويل كلّ من القانون

ونصوصه التطبيقية إلى مجموعة من القواعد المتناسقة.

2. أيّ إصلاح للقانون الانتخابي التونسي ينبغي أن يُجرى بشكل يجعله يكتمل قبل فترة زمنية كافية من تاريخ الانتخابات المقبلة حتى تتسنى استشارة مختلف الفاعلين في المجال الانتخابي ويصبح الإطار القانوني الانتخابي مألّوفا لديهم.

حقّ الانتخاب

3. تشكّل الفقرة الأولى من الفصل 6 التي تنصّ على حرمان الأشخاص المحكوم عليهم بعقوبة تكميلية (على معنى الفصل 5 من المجلة الجزائية) من حقّ الانتخاب خطوة تقدّمية بالمقارنة مع التشريع السابق، باعتبارها تضمن عرض كلّ حالة من حالات الحرمان على أنظار القاضي. لكن من الضروري أن يكون كلّ تصريح بالحرمان من التصويت مقترنا بارتكاب جرائم خطيرة، وهي مسألة لم يقع تحديدها في القانون. ينبغي أن تكون السلطة التقديرية التي يتمتّع بها القاضي مؤطرة حتى يتمّ ضمان التطبيق الموحد لهذه الأحكام مع مراعاة جسامه الجريمة المرتكبة. كما ينبغي التنصيص ضمن الفصل 6 على أن مدّة العقوبة التكميلية بحرمان الأشخاص المدانين من التصويت لا يجب أن تتجاوز مدّة العقوبة الأصلية.

4. بالإضافة إلى ذلك، ينبغي اتخاذ التدابير اللازمة لتمكين الأشخاص المتمتعين بحقّ الاقتراع، كالموقوفين الذين لم تصدر بعد في شأنهم أحكاما نهائية أو الأشخاص المقيمين في المستشفيات، من الممارسة الفعلية لحقهم في التصويت.

5. لأنه يمسّ بفئة كاملة من المواطنين بشكل عام وآليّ ومن دون تمييز، يشكّل منع العسكريين وأعوان قوات الأمن الداخلي من التصويت بموجب الفقرة الثالثة من الفصل 6 خرقا جوهريا لمبدأ الاقتراع العام كما تمّ تحديده في النصوص الدولية وكما هو معمول به اليوم في تجارب الدول. وقد يكون من المناسب الشروع في التفكير في الطريقة التي ستؤدي مستقبلا إلى الاعتراف لأعوان القوات المسلحة بالحق في التصويت، مع اتّخاذ تدابير خاصة لتمكين العسكريين من ممارسة هذا الحق بكلّ استقلالية ومن دون التعرّض للعنف أو للتهديد بالعنف وللإكراه أو تلقّي عروض مغرية أو أيّ تدخّل كان بغرض التلاعب بهم.

6. يوصى بأن يكون القانون الانتخابي خاليا من كلّ لبس بشأن تمّتع المجنّدين بالحق في التصويت، وإن استوجب الأمر اتّخاذ تدابير خاصة لتمكينهم من ممارسة هذا الحق بمعزل عن كلّ تأثير بدون موجب أو كلّ تلاعب أو إكراه من أي نوع كان، من شأنه أن يشوّه أو يعيق حرية التعبير عن إرادتهم.

7. من المستحسن أن يتمّ إدراج رفع تحجير التصويت بالنسبة لأعوان الأمن الداخلي ضمن أيّ إصلاح سيجري مستقبلا على القانون الانتخابي. لئن كان القانون الدولي لا يزال غير مستقرّ بعد بخصوص هذه المسألة فهو متّجه نحو إرساء رقابة مشدّدة على كلّ إجراء يهدف إلى الحرمان من الحق في التصويت بما في ذلك

الإجراءات الخاصة بذوي الإعاقة الذهنية أو النفسية. فبالنظر إلى هذا القانون الدولي قد يكون من المناسب جعل الحرمان من الحق في التصويت من أجل «الجنون المطبق» (الفقرة الثالثة من الفصل 6 من قانون الانتخابات) يخضع لفحص خاص تحت رقابة القضاء. ومن جهة أخرى، ينبغي على الأحكام القضائية القاضي بالحجر أن تحدد ما إذا كان فرض الحجر قد تمّ جرّاء حالة «جنون مطبق» أو حالة «جنون متقطع»، وذلك تفادياً لانسحاب الحرمان من التصويت بصفة آلية على الأشخاص الذين يشكون من «جنون متقطع».

الحق في الترشح

8. ينبغي إعادة النظر في الفصل 19 من القانون الانتخابي الذي ينصّ على أنّ الترشح للانتخابات التشريعية يقتصر فقط على الناخبين الحاملين للجنسية التونسية منذ مدة لا تقلّ عشر سنوات. فإقصاء المواطنين الذين تحصلوا على الجنسية منذ أقلّ من عشر سنوات لا يتماشى مع المادة 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية التي لا تسمح بالتمييز «بين المواطنين بالولادة والمواطنين المتجنّسين». إذ عملاً بمبدأ حرية الشعب في التعبير عن رأيه، وحدّهم الناخبون لهم الحقّ في إعطاء الأهمية لمثل هذا النوع من التمييز بين المرشحين للانتخابات.

لكن تجدر الإشارة إلى أنّ الفصل 19 من القانون الانتخابي لا يمكن أن ينقّح من دون التعديل المسبق للفصل 53 من الدستور.

9. يتعيّن مراجعة الفصل 40 الذي ينصّ على أنّ الناخبين الذين لا يحملون الجنسية التونسية منذ الولادة لا يمكنهم الترشح للانتخابات الرئاسية. فمثل هذا الإقصاء يُعدّ مخالفاً للمادة 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية كما تمّ تأويله من قبل لجنة حقوق الإنسان التي تعتبر أنّ «كلّ تمييز بين المواطنين بالولادة والمواطنين المتجنّسين يعتبر غير متلائم مع المادة 25».

لكن تجدر الإشارة إلى أنّ الفصل 40 من القانون الانتخابي لا يمكن أن ينقّح من دون التعديل المسبق للفصل 74 من الدستور.

10. من المستحسن أن يتمّ رفع المنع المفروض بموجب الفصل 40 من القانون الانتخابي على الناخبين غير المسلمين من الترشح للانتخابات الرئاسية. إذ أنّ هذا الإقصاء يتعارض مع الفقرة الثانية من المادة 18 والمادة 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية كما تمّ تأويلهما من قبل لجنة حقوق الإنسان. فعلاً بمبدأ حرية الشعب في التعبير عن رأيه، وحدّهم الناخبون لهم الحقّ في إعطاء الأهمية أو عدم إعطائها لمثل هذه المسألة.

تجدر الإشارة إلى أنّ الفصل 40 من القانون الانتخابي لا يمكن أن ينقّح من دون التعديل المسبق للفصل 74 من الدستور.

11. تنصّ الفقرة الثانية من ذات الفصل 40 على أنّ أيّ ناخب يحمل جنسية أخرى غير الجنسية التونسية يجب أن «يقدم ضمن ملف

ترشحه تعهداً بالتخلي عن الجنسية الأخرى عند التصريح بانتخابه رئيساً للجمهورية». ربّما ينبغي أن يُعاد التفكير فيما إذا كان من الأنسب حذف إلزام الناخبين الحاملين لجنسيتين بالتخلي عن جنسيتهم الثانية في حال انتخابهم لرئاسة الجمهورية، وذلك خاصّة من خلال إجراء تقييم للآثار التي قد تترتّب عن حذف هذا الإلزام مع الإستثناس بالممارسات الجارية في البلدان الأخرى.

تجدر الإشارة إلى أنّ الفصل 40 من القانون الانتخابي لا يمكن أن ينقّح من دون التعديل المسبق للفصل 74 من الدستور.

تسجيل الناخبين

12. جاءت مقتضيات القانون الانتخابي المتعلقة بمسك وتعيين السجل الانتخابي مقتضة للغاية (الفصول 7 و 8 و 9). في حين أنّه من المستحسن أن يتناول القانون الانتخابي مسألة السجل الانتخابي بأكثر تفصيل حتى وإن كان تحديد بعض المسائل التقنية سيّخذ صيغة ترتيبية. ففي ظلّ نظام تعيين مستمرّ للسجلّ الانتخابي، يكون فيه ترسيم الناخبين قائماً على تمشي إرادي على وجه الخصوص، يتعيّن أن تتولّى النصوص تحديد شروط الترسيم في السجلّ والإجراءات الواجب اتباعها لطلب إصلاح الأخطاء وأن تتناول كذلك المسائل المتعلقة بسرية المعطيات.

13. ينبغي أن يتمّ تحديد فترة نشر قائمات الناخبين صلب القانون الانتخابي وأن يكون ذلك المدة معقولة حتى تُمنح الأطراف المعنية وقتاً كافياً للإطلاع على القوائم والتثبت من البيانات الخاصة بهم أو بغيرهم من الناخبين في إطار دائرتهم الانتخابية. وفي كلّ الأحوال فإنّ تخصيص يوم واحد لتعليق القوائم يُعدّ غير كافٍ.

14. يُستحسن أن يتمّ في المستقبل القريب فسح المجال للنظر في إمكانية فرض شرط الإقامة بالنسبة للانتخابات المقبلة وخاصّة الانتخابات المحلية القادمة، على أن يكون هذا الشرط مصحوباً بالوسائل اللازمة للتثبت من صحة العناوين المصرّح بها.

تقديم الترشيحات

15. من المستحسن أن يضبط القانون الانتخابي الأجل الممنوح للقائمات المرشحة (في الانتخابات التشريعية) والمرشحين (للانتخابات الرئاسية) لتقديم مطلب الترشح وأن يحدّد كذلك بالنسبة للانتخابات التشريعية مدّة تعليق القائمات المرشحة التي يجب أن تكون مطوّلة بما فيه الكفاية حتى يتسنى للناخبين وللمترشحين التعرف عليها وحتى يتمكن المترشّحون من تقديم اعتراضاتهم المحتملة بشأنها.

16. يوصى بعدم اشتراط البطاقة عدد 3 من السجل العدلي (المستوجبة بموجب الفصل 9 من قرار الهيئة الانتخابية عدد 16 لسنة 2014 المؤرخ في غرة أوت 2014) ضمن الوثائق المضمّنة بملفّ الترشح بالنسبة للمترشحين للانتخابات التشريعية المقبلة. من المهمّ ألاّ تنقل الوسائل التي تستخدمها الهيئة الانتخابية للتثبت من مدى استجابة المترشحين للشروط المنصوص عليها بالفصل 19 من القانون

داخل القوائم في المرتبة الثانية بشكل يكاد يكون آلياً، فيفقد بذلك الالتزام بترتيب المترشحين بالتناوب حسب الجنس كل معناه.

23. بلوغ الأهداف المضمّنة في الدستور الجديد يمكن على المدى المتوسط التفكير في اتخاذ جملة من التدابير التي تتجاوز إطار التشريع الانتخابي لمعالجة أسباب عدم تمثيل أو تهميش المرأة داخل الهياكل القيادية للأحزاب السياسية.

تحجير الإشهار السياسي أثناء «الفترة الإنتخابية»

24. يُوصى بتوضيح مفهومي «الإشهار السياسي» و«الدعاية الانتخابية» كما تمّ تعريفهما على التوالي في الفصلين 3 و 59 من القانون الانتخابي، تفادياً لأيّ اختلاف في التأويل بين مختلف مستويات الإدارة الانتخابية عند تفعيلهما. فهاجس ضمان الانصاف أو المساواة بين المترشحين في النفاذ إلى وسائل إعلام الناخبين لا يجب أن يؤوّل إلى اتخاذ تدابير منع يترتب عنها حرمان المترشحين من حرية التعريف بأفكارهم وبرامجهم وحرمان الناخبين من التعرف عليها. لذا ينبغي من هذا المنطلق تعديل الفصلين 3 و 57 من القانون الانتخابي.

تحجير استعمال وسائل الإعلام الأجنبية في إطار الحملة الانتخابية للانتخابات التشريعية

25. يُستحسن أن يتمّ تنقيح الفصل 66 والأحكام الترتيبية المتصلة به (والتي تحجر استعمال وسائل الاعلام الأجنبية باستثناء القوائم المترشحة بالخارج وبشروط معينة) بحيث يصبح بإمكان القوائم المترشحة بالخارج القيام بالحملة عبر وسائل الإعلام الأجنبية دون الخضوع لشروط قد يكون احترامها خارجاً عن إرادتها. ومادام قد سُمح بإجراء الاقتراع بالخارج فلا مبرر من حيث المبدأ لوضع نظام استثنائي خاص بالقوائم المترشحة بالخارج في مجال النفاذ إلى وسائل الإعلام. كما ينبغي أن تكون كلّ الشروط المفروضة على استعمال وسائل الإعلام الأجنبية موجّهة للقوائم المعنية فحسب دون غيرها من الأطراف الفاعلة والغير خاضعة للقانون التونسي.

تحجير نشر سبر الآراء أثناء الحملة الانتخابية

26. يتعيّن التقليص من مدّة تحجير نشر نتائج سبر الآراء والتعليق الصحفية المتعلقة بها لجعلها تقتصر على «فترة الصمت» كما ورد تعريفها في الفصل 3 (أثناء يوم الاقتراع وخلال الـ 24 ساعة السابقة له). ينبغي أيضاً أن يتمّ قبل الانتخابات المقبلة سنّ القانون المنظم لسبر الآراء كما تمّ التنصيص عليه في الفصل 172 من القانون الانتخابي، وأن يسمح هذا القانون بدعم الشفافية على مستوى طرق إنتاج وبتّ ونشر نتائج سبر الآراء بشكل تزول معه التخوفات التي من أجلها تمّ فرض التحجير لمدة مطوّلة للغاية في إطار الحملة الانتخابية. وأخيراً، ينبغي أن يقع بمقتضى القانون رفع كلّ غموض حول الأوان الذي ينتهي فيه هذا التحجير، خاصة بالنسبة للانتخابات الرئاسية.

الانتخابي إلى تشكيلات إضافية غير واردة في القانون توضع على عاتق المترشحين لتصبح عائقاً غير معقول يحول دون ممارستهم لحقهم في الترشح. هذا علاوة على أنّ البطاقة عدد 3 لا تسمح بالتثبّت بشكل موثوق فيه من حالات الحرمان من الترشح المحتملة. ينبغي اتخاذ التدابير اللازمة لضمان تعاون الإدارة الماسكة للسجلّ العدلي على المستوى المركزي (المصلحة المختصة في الحالة العدلية) مع الهيئة الانتخابية لتمكينها من التثبّت من حالات الحرمان من الترشح دون تحميل المترشحين عبء تقديم الحجّة على ذلك.

«تزيكات المواطنين» للمترشحين في الانتخابات الرئاسية

17. يتعيّن تعزيز إجراءات وأساليب التثبّت من صحّة قوائم التزكية (الفصل 41). ويمكن التنصيص على عقوبات رادعة بالنسبة لحالات الاستعمال المتعمد لبيانات غير صحيحة أو مزوّرة.

18. ينبغي عدم إلزام الهيئة الانتخابية بالتثبّت من كلّ الإمضاءات المقدّمة وتمكينها من الاكتفاء فقط بالتثبّت من الإمضاءات بقدر العدد المطلوب لبلوغ العتبة المنصوص عليها في القانون.

19. ينبغي التمديد في آجال البتّ في الترشيحات المحدّدة في القانون الانتخابي بأربعة أيام (الفصل 45) باعتبارها غير كافية لتمكين الهيئة الانتخابية من القيام بجميع عمليات التثبّت اللازمة.

20. ينبغي ألاّ يمنع القانون الانتخابي الناخب من تزكية أكثر من مترشح واحد باعتبار أنّ التزكية ليست وسيلة دعم للمترشح بل هي وسيلة لدعم الفرصة المتاحة له للترشح. إضافة إلى إمكانية رفض ترشح مترشح ما رغم بلوغه العدد المطلوب من التزيكات لا لشيء إلاّ لأن بعض من زكوه من الناخبين قاموا بتزكية ترشيحات أخرى من دون علمه.

21. نظراً لارتفاع عدد الإمضاءات المطلوبة يتعيّن منح المترشحين آجالاً مطوّلة إلى حدّ معقول لتجميع التزيكات، على أن تكون هذه الآجال مضبوطة صلب القانون.

ربما يكون من الأنسب إعادة النظر في جدوى الحفاظ على إجراء «تزكية المواطن» نظراً للصعوبات العملية التي يطرحها مثل هذا الإجراء. علماً وأنّ الجمع بين هذا الشرط وشرط تأمين الضمان المالي (الذي يتمّ استرجاعه عند حصول المترشح على ما لا يقل عن 3% من عدد الأصوات المصرّح بها) يمكن اعتباره مشطاً بالنظر إلى هدف تحقيق التعددية السياسية، وذلك علاوة على عدم ثبوت مفعوله الرادع.

لكن تجدر الإشارة إلى أنّ الدستور هو الذي ينصّ على التزكية من قِبَل الناخبين المسجلين.

التنافس بين الرجال والنساء

22. لتدعيم تمثيل المرأة صلب مجلس نواب الشعب وبقية المجالس المنتخبة من المستحسن النظر مستقبلاً في إمكانية فرض حصص على مستوى رئاسة القوائم الحزبية، بحيث لا يقع ترتيب النساء

«التمويل الأجنبي» في حد ذاته) غير محدد بوضوح في القانون. وهو ما يشكّل نيلا من مبدأ الشرعية والأمان القانوني. لذا، من المستحسن أن يحتوي القانون، ولا النصوص التطبيقية التي لا يخضع وضعها لأيّ روزنامة واضحة، على كلّ التفاصيل اللازمة بشكل يجعل المترشحين قادرين على التصرف في الوقت المناسب طبق ما يقتضيه القانون.

الملاحظون

34. يُوصى بأن يقع التنصيص صلب القانون الانتخابي على أجل أقصى للبتّ في مطالب الحصول على الاعتماد من قبل الهيئة الانتخابية. من المهمّ أن تكون المنظمات التي ترغب في مراقبة كامل العملية الانتخابية على دراية بالأجال الممنوحة للهيئة الانتخابية للبتّ في مطالب الاعتماد الخاصة بهم.

35. ينبغي أن تكون حقوق الملاحظين والأماكن التي يمكنهم النفاذ إليها محدّدة في القانون. ويتعيّن على وجه الخصوص منحهم الحق في النفاذ إلى مراكز التجميع.

36. ينبغي إلزام الهيئة الانتخابية، سواء مجلس الهيئة أو هيئاتها الفرعية، بنشر قراراتها في الوقت المناسب.

37. من المستحسن أن يتمّ ضمن النصوص التطبيقية تحديد الإجراءات الخاصة بسحب الاعتماد مع وضع ضمانات والتنصيص على حلول متدرّجة بحسب خطورة الوقائع موضوع المؤاخذة.

النزاعات الانتخابية

تسجيل الناخبين

38. لضمان الفعالية، يستحسن النظر في مدى إمكانية التخفيف من مراحل التقاضي المتعلقة بتسجيل الناخبين وذلك عبر الاكتفاء بدرجة تقاض واحدة.

مع الإشارة إلى أن تنقيح القانون الانتخابي بخصوص هذه المسألة قد يتطلّب تعديلا مسبقا للفصل 108 من الدستور التونسي الذي ينصّ على مبدأ عامّ للتقاضي على درجتين.

39. للتقليل من مخاطر عدم احترام مبدأ المواجهة في الإجراءات القضائية المتعلقة بتسجيل الناخبين، من المستحسن أن يتمّ ضبط آجال للطعن واللبّ في الطعون تكون أطول بقليل.

40. ينبغي أن يقع تحديد آجال كافية لتعليق قائمات الناخبين لتمكين الناخبين من الإطلاع عليها وتقديم اعتراضاتهم المحتملة بشأنها.

41. يتعيّن أن لا يقع إلزام الطاعنين بإعلام الأطراف المعنية بالطعن. فمن المستحسن أن تكون كتابة المحكمة المختصة هي المكلفة بتبليغ الطعن للأطراف المعنية.

27. يتعيّن إدخال شيء من التناسق بين الآجال الواردة على التوالي في الفصلين 78 و 86 أو توضيحها. وهي آجال محدّدة بأسبوع واحد (الفصل 78) لتقديم ما يثبت إيداع الحسابات لدى محكمة المحاسبات (لصرف القسط الثاني من المنحة العمومية) ومدة 45 يوما، دائما انطلاقا من الإعلان عن النتائج النهائية للانتخابات، لإيداع الحسابات لدى محكمة المحاسبات ذاتها.

28. إضافة إلى ذلك، ينبغي التمديد في أجل الأسبوع الواحد الممنوح للمترشحين لتقديم ما يثبت صرف القسط الأول من المنحة بعنوان «مصاريف انتخابية» والذي من دونه لا يمكن الحصول على القسط الثاني من المنحة، نظرا لصعوبة الاستجابة إلى هذا الشرط من قبل المترشحين في مثل هذا الحيز القصير من الزمن.

29. ويُقترح النظر في مدى إمكانية تعزيز شفافية التبرعات والقروض الممنوحة للمترشحين أو للقائمات المترشحة، كأن تتمّ مطالبتهم بنشر قائمة الجهات المانحة بالإضافة إلى نشر حساباتهم المالية (كما هو مطلوب منهم بمقتضى الفصل 87).

تصويت الناخبين الحاملين لإعاقة

30. يتعيّن على الهيئة الانتخابية في المستقبل توضيح نوعية التهيئة التي من شأنها أن تسهّل أكثر ما يمكن النفاذ إلى مكاتب الاقتراع، وهو ما ينبغي تقديره ليس فقط بالنظر إلى اختيار موقع وشكل مكتب الاقتراع وإمّا أيضا إلى «إجراءات وتجهيزات ومواد الإقتراع» المستعملة.

31. ينبغي أن يكون للهيئة الانتخابية دورا تلعبه في بعث و ترويج الحملات الإعلامية والتوعوية الرامية إلى الترفيع في مشاركة الأشخاص ذوي الإعاقة في الحياة العامة. كما يتعيّن عليها اتّخاذ التدابير اللازمة لتأمين نشر أفضل للمعلومات قبل الانتخابات. ومن هذا المنطلق قد تحتاج الفقرة الأخيرة من الفصل 67 التي تنص على مراعاة «الاحتياجات الخصوصية» للمترشحين ذوي الإعاقة للمزيد من التدقيق سواء من خلال القانون أو مباشرة من طرف الهيئة الانتخابية.

الجرائم الانتخابية

32. من المستحسن ترك المجال للقاضي لتقدير العقوبة التي ستسلّط على كلّ مترشح للانتخابات الرئاسية يخرق قواعد استعمال التمويل الأجنبي وتطويعها بحسب خطورة الوقائع التي تمّت معابنتها، وذلك استنادا إلى الفصل 53 من المجلّة الجزائية أو إلى أي مقتضيات أخرى ذات صلة. فعوض تسليط عقوبة السجن لمُدّة خمس سنوات بصفة آلية يمكن التفكير في التنصيص على عقوبة تتراوح ما بين حد أدنى وحد أقصى معيّن.

33. إنّ العقوبات المشدّدة المنصوص عليها بالفصل 163 تُسلّط في حالة مخالفة قواعد يبدو أن البعض من جوانبها (خاصة مفهوم

الإدارية لتمكينها خاصة من القيام بالتبثبات اللازمة الذي تستوجبه مسألة تزكيات المواطنين.

الحملة الانتخابية

50. يُوصى بتكميل الفصول 71 إلى 74 من القانون الانتخابي لإرساء وسيلة طعن تكون مفتوحة للقائمت المترشحة والمترشحين والناخبين تمكّنهم من رفع شكاواهم المتعلقة بخرق القواعد والإجراءات المنظمة للحملة الانتخابية لدى الهيئة الانتخابية. ويمكن أن تُرفق هذه الوسيلة بألية تبثت أو تصفية للطعون غير الجدية أو تلك التي لا أساسا واضحا لها، وذلك لتجنب إغراق الهيئة الانتخابية والمحاكم بالطعون. كما ينبغي تحديد آجال الطعن والإستئناف والبث صلب القانون، على أن تكون الإجراءات خالية من الشكليات المفرطة.

نتائج الانتخابات

51. يُستحسن أن يحدّد القانون الانتخابي دور الهيئات الفرعية في نزاعات النتائج وذلك بمنحها خاصة سلطة التحقيق والتصحيح. وقد يجدر التنصيص على إمكانية إجراء التصحيحات الضرورية على مستوى الهيئات الفرعية مع إمكانية الطعن في قراراتها أمام مجلس الهيئة الانتخابية الذي يتولى الإعلان عن النتائج الأولية بعد البث في جميع المسائل الإشكالية العالقة.

52. بغض النظر عن نوع الانتخابات (انتخابات تشريعية ورئاسية واستفتاء)، يمكن في المستقبل التفكير في توسيع الحق في الطعن في نتائج الانتخابات ليشمل كلّ الناخبين باعتبار أن الحق في الاعتراض على نتائج الاقتراع يشكّل، في هذا الصنف من النزاعات، تكريسا مباشرا للحق الأساسي للمواطنين في انتخابات شفافة ونزيهة تعكس خيارهم. ويمكن أيضا في هذا الإطار التفكير في إرساء آليات لتفادي إغراق المحكمة الإدارية بالطعون.

53. من المستحسن الترفيع في آجال الطعن سواء تعلّق الأمر بالانتخابات التشريعية أو الرئاسية أو الاستفتاءات. كما ينبغي على الجلسة العامة القضائية أن تتمتع من جانبها بأجل أطول لإصدار قرارها.

54. يُوصى بتضمين القانون الانتخابي أحكاما تنصّ على النشر المفصّل للنتائج من قبل الهيئة الانتخابية، بما يفهم منه نشر نتائج مكاتب الاقتراع واحدا واحدا.

42. فيما يتعلق بنزاعات تسجيل الناخبين، ينبغي على القانون الانتخابي أن يحدد الإجراءات المنطبقة دون الإحالة إلى أحكام واردة في قوانين أخرى تفاديا لإرباك المواطنين خاصة وأنهم معفيون من إنابة المحامي في هذا الصنف من النزاعات.

الترشحات (الانتخابات التشريعية)

43. فيما يتعلق بنزاعات الترشح للانتخابات التشريعية، يُعتبر إلزام الجهة المدّعية بتبليغ العريضة إلى الهيئة الانتخابية والأطراف المشمولة بالطعن (الفصل 27) إجراء شكليا مشطّا. إذ ينبغي أن يوضع إجراء الإعلام على عاتق كتابة المحكمة المختصة ولا على عاتق المدّعي.

44. يتعيّن على القانون الانتخابي أن يعفي الجهة المدّعية من إنابة محام أمام الدوائر الإستئنافية بالمحكمة الإدارية (الفصل 29) على غرار الدعاوى الابتدائية المتعلقة بالترشح للانتخابات التشريعية.

45. ينبغي أن يلبّن القانون الانتخابي من شكليات الطعن بالاستئناف بخصوص الترشحات للانتخابات التشريعية، وذلك بحذف واجب الإعلام بالطعن بواسطة عدل تنفيذ (الفصل 29)، إذ يتعيّن أن يكون واجب الإعلام محمولا على كتابة المحكمة المختصة ولا على المدّعي.

46. في النزاعات المتعلقة بالترشح للانتخابات التشريعية، ينبغي على محاكم البداية أن لا تأوّل صمت القانون بشأن مسألة عدم القبولية لأسباب شكلية على أنه يلزمها برفض الدعاوى التي لا تحترم الشروط الإجرائية المنصوص عليها في القانون بصفة آلية. أما فيما يتعلق بإجراءات الاستئناف فيتعيّن حذف المقتضيات التي تنصّ على عدم قبول الدعاوى بسبب خرق الإجراءات (الفصل 29) من القانون الانتخابي واستبدالها بأحكام تكون أكثر مرونة وتمنح للقضاة هامشا من السلطة التقديرية في هذه المجال.

47. ينبغي على القانون الانتخابي أن يضع آجالا أطول للبث، سواء في الطور الابتدائي وفي الاستئناف، بشكل يضمن مبدأ المواجهة ويسمح خاصة للقضاة بالبث في ظروف أفضل مع احترام الضمانات المتصلة بإجراء محاكمة عادلة.

الترشحات (الانتخابات الرئاسية)

48. فيما يتعلق بنزاعات الترشح للانتخابات الرئاسية واحتراما للحق في المواجهة، من المستحسن أن يقع التمديد في أجل الطعن الذي يشكّل في حالته الراهنة - وكذلك اعتبارا لواجب التبليغ عن طريق عدل تنفيذ أثناء نفس الأجل المحدّد بـ 48 ساعة - عائقا أمام صياغة وتقديم عريضة معلّلة. كما يُوصى باعتماد إجراءات للطعن تكون أقل صرامة. وقد يتعيّن حذف واجب الإعلام بالطعن عن طريق عدل تنفيذ. فمن المستحسن تكليف كتابة المحكمة المختصة بتبليغ الطعن للأطراف المعنية.

49. من المستحسن أن يضبط القانون الانتخابي آجالا أطول للبث بالنسبة للدوائر الاستئنافية والجلسة العامة القضائية للمحكمة

أطول، لإتاحة الوقت الكافي للفاعلين السياسيين وللناخبين للتعرف على أحكام القانون.⁵

رغم سنّه في فترة وجيزة نسبياً، كان القانون الانتخابي محلّ تشاور، إلى حدّ ما، مع المنظمات الوطنية والدولية الناشطة في مجال الإصلاح الانتخابي. ولقد أدمجت فيه بعض التوصيات الصادرة عن منظمات تونسية ناشطة في مجال الانتخابات، كتلك الأحكام المتعلقة بدور منظمات المجتمع المدني في ملاحظة الانتخابات والتي تمّ إدراجها في الصيغة الأخيرة للقانون.⁶ إضافة إلى أنّ النصّ الذي تمّت مناقشته كأساس لمقترح القانون الانتخابي كان متأثراً من منطمتين من المجتمع المدني⁷ تولّت صياغته بنفسها بالتعاون مع أطراف أخرى من المجتمع المدني ومن الأوساط الأكاديمية. ويعدّ هذا التعاون إحدى خصوصيات نموذج الإصلاح القانوني لما بعد الثورة في تونس حيث كثيراً ما برهن المشرع عن انفتاحه على مقترحات المجتمع المدني.

على ما يبدو فإنّ القانون الانتخابي الذي يُفترض فيه أن يكون قانوناً دائماً وبالتالي صالحاً لتأطير الانتخابات المقبلة، وُضع بالأساس من منطلق تنظيم الانتخابات التشريعية والرئاسية الأولى. فكما سلف بيانه أعلاه، نظراً لكون الدستور الجديد نصّ ضمن أحكامه الانتقالية على إجراء هذه الانتخابات الأولى قبل موفى سنة 2014 على أقصى تقدير، كانت الأولوية بالنسبة لأعضاء المجلس الوطني التأسيسي هي التركيز على ما بدى لهم جوهرياً و بالتالي تجنّب الإطالة في النقاش وما قد ينجّر عنها من تعطيل لإجراء الانتخابات سنة 2014. كما أنّ إرادة المشرع اتّجهت نحو منح الهيئة الانتخابية أقصى ما يمكن من المرونة حتى لا يقع تعطيل عملها بسبب ثغرات تشريعية قد تتطلب مراجعة القانون الانتخابي. لكنّ هذه العوائق التي قد تبرز بعض الخيارات الواردة في القانون الانتخابي ستتطلب في المستقبل تدخّل المشرع لمراجعة واستكمال هذا النصّ بهدف تدعيم الأمان القانوني.

صلاحيات رئيس الجمهورية وصلاحيات مجلس نواب الشعب والاستفتاء

صلاحيات رئيس الجمهورية

تدرج صلاحيات رئيس الجمهورية منذ سنة 2014 في إطار نظام سياسي من صنف الأنظمة شبه الرئاسية.⁸ فرئيس الجمهورية منتخب انتخاباً عاماً ومباشراً، وهو يقسم السلطة التنفيذية مع رئيس الحكومة.

مثل القانون الانتخابي أحد القوانين الجوهرية في عملية الانتقال السياسي التونسي حيث تمّ سنّه بعد بضع أسابيع من المصادقة على الدستور الجديد المؤرخ في 26 جانفي 2014. وكانت الانتخابات الديمقراطية الأولى المجراة في أكتوبر 2011 قد آلت إلى انتخاب مجلس وطني تأسيسي تولّى طيلة سنتي 2012 و 2013 صياغة الدستور الثاني للجمهورية التونسية.

وعلى إثر دخول الدستور الجديد حيز النفاذ، انكبّت الأحزاب السياسية على صياغة قانون جديد يتعلّق بالانتخابات التشريعية والرئاسية والاستفتاءات والمصادقة عليه. ولقد تمّ تسجيل المشروع الأولي للقانون بمكتب المجلس الوطني التأسيسي بتاريخ 13 ديسمبر 2013. ثمّ وقعت مناقشته صلب لجنة التشريع العام والنظر فيه داخل لجان برلمانية أخرى² طيلة الفترة المتراوحة بين 13 فيفري و 18 مارس إلى أن تمّت المصادقة عليه بتاريخ 13 ماي 2014 بعد بضع أسابيع من النقاش في إطار الجلسة العامة.

وتأخّر ختم القانون الانتخابي إلى يوم 26 ماي جرّاء الطعن في دستورية بعض أحكامه. كما تأخّرت الأحزاب السياسية في التوصل إلى اتفاق بشأن الروزنامة الانتخابية حيث لم يتقرّر إجراء الانتخابات البرلمانية قبل الرئاسية إلاّ في أواخر شهر جوان³، ممّا ترك بضعة أشهر فقط لتنظيم العمليات الانتخابية الثلاث: الانتخابات التشريعية والانتخابات الرئاسية في دورتها.

كان بالإمكان أن يكون وضع الإطار القانوني للانتخابات ستة أشهر فقط قبل إجرائها أمراً إشكالياً. من المؤكّد أنّ للقانون الانتخابي ولمرسوم ماي 2011 نقاط تشابه عدّة سواء على مستوى مضمونها أو على مستوى هيكلتها الداخلية. ولكن حتى في غياب أيّ إرادة واضحة للتلاعب بالقانون الانتخابي لصالح أحزاب الائتلاف الحاكم، من المهمّ أن يقع تجنّب كلّ شكوك حول إمكانية وجود مثل هذا التلاعب. فحسب الممارسة التي تشجّع عليها مختلف المنظمات الدولية على غرار لجنة البندقية التابعة لمجلس أوروبا والإتحاد الأوروبي⁴، ينبغي الامتناع عن تنقيح العناصر الأساسية للقانون الانتخابي في غضون السنة السابقة للانتخابات، عدى في الحالة التي يتمّ فيها ذلك على مستوى دستوريّ أو على مستوى أعلى من القانون العادي، وهو ما حصل في تونس بصور القانون الانتخابي في شكل قانون أساسي. مع ذلك، من المستحسن مستقبلاً أن يكون إجراء أيّ إصلاح كان في أجل

² لجنة الحقوق والحريات والشؤون الخارجية ولجنة المالية والتخطيط والتنمية ولجنة الإصلاح الإداري مكافحة الفساد.

³ لم يقع إصدار القانون المحدّد لمواعيد إجراء الانتخابات التشريعية والرئاسية (القانون عدد 36 لسنة 2014) إلا بتاريخ 8 جويلية 2014.

⁴ «لا يجوز تعديل العناصر الأساسية في القانون الانتخابي، خاصّة منها نمط الإقتراع، وتشكيل اللجان الانتخابية وتقسيم الدوائر خلال السنة السابقة على الأقلّ للانتخابات، وإلاّ وجب تناول موضوع التعديل على المستوى الدستوري أو على مستوى أعلى من القانون العادي». (لجنة البندقية، مدونة حسن السلوك في مجال الانتخابية، الخطوط التوجيهية، 2، ب، والتقرير التفسيري، الفقرات 63 إلى 67). أنظر أيضاً دليل الإتحاد الأوروبي لمراقبة الانتخابات، اللجنة الأوروبية، الطبعة الثانية، 2008، صفحة 47 (النسخة الفرنسية): «تُعزّز سلامة وشفافية العملية الانتخابية عندما يقع وضع الإطار القانوني قبل فترة من الإعلان عن تاريخ الانتخابات. فالتعديلات التشريعية التي تتمّ بصفة متأخرة أو التأخير في إصدار القواعد الترتيبية المتعلقة بمسائل جوهرية يمكن أن يضعف العملية الانتخابية».

⁵ تجدر الإشارة إلى أنّ المشرّع أخذ هذه المسألة بعين الاعتبار كما يبيّنه مثلا الفصل 106 المتعلّق بتقسيم الدوائر الانتخابية والذي نصّ على أنّ التقسيم الانتخابي المقبل يجب أن يتمّ سنة على الأقلّ قبل موعد الانتخابات التشريعية القادمة.

⁶ الفصل 4 من القانون الانتخابي: «يتولى الملاحظون متابعة المسار الانتخابي وشفافيته وتنظيم الهيئة شروط اعتمادهم وإجراءاته».

⁷ جمعية «شباب بلا حدود» جمعية جمعيتي «مركز المواطن».

⁸ النظام شبه الرئاسي هو نظام سياسي مختلط يندرج ما بين النظامين الرئاسي والبرلماني. وله أشكال مختلفة عبر أنحاء العالم. لمزيد من التفاصيل راجع الورقة البحثية عدد 27 الصادرة عن المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية تحت عنوان «أنظمة الحكم: النظام شبه الرئاسي نموذجاً»،

([http://democracy-reporting.org/files/bp_27_semi_presidential_sys-\(tem_arabic-formated_1_1.pdf](http://democracy-reporting.org/files/bp_27_semi_presidential_sys-(tem_arabic-formated_1_1.pdf))

والانتخابية المحتملة لحزب النهضة الإسلامي، مَنحت السلطة التأسيسية لرئيس الجمهورية دور السلطة المضادة تحسباً لفرضية «التعايش» التي قد تكون فيها حركة النهضة أول حزب ممثل داخل البرلمان. فحسب هذا السيناريو ستكون للحكومة الائتلافية وللأغلبية التابعة لها في البرلمان سلطة مضادة متمثلة في رئيس جمهورية تابع لمجموعة سياسية مختلفة عن تلك التي تمثلها الأغلبية البرلمانية والحكومة.

وقد أثبتت نتائج الانتخابات التشريعية والرئاسية لسنة 2014 أن التكهنات حول التشكيلات السياسية خلال مرحلة انتقال سياسي تُعدّ من باب المجازفة. ففي غياب «التعايش»، وفي وجود أغلبية برلمانية مخالفة سياسياً للرئيس التونسي، أصبحت لهذا الأخير سلطة لا يستهان بها. فهو يتمتع بالصلاحيات الخاصة برئيس الجمهورية ويحظى بتأثير كبير على سياسة الحكومة باعتباره زعيماً للمجموعة السياسية المحورية داخل الائتلاف الحاكم.

في بلد مثل تونس، تميّز تاريخه السياسي منذ الاستقلال بهيمنة رئيسين كلاهما أسس لنظام استبدادي، ستكون للرئيس الجديد بموجب الدستور التونسي الجديد صلاحيات هامة. كما سيكون على المعارضة البرلمانية وغير البرلمانية وعلى السلطة القضائية وغيرها من السلط المضادة السهر على ضمان ممارسة هذه الصلاحيات وفقاً للمبادئ الديمقراطية.

صلاحيات مجلس نواب الشعب

أحدث دستور سنة 2014 برلماناً متكوّناً من غرفة واحدة سمّيت بمجلس نواب الشعب. يتمتع هذا المجلس باستقلالية مضمونة في جانب منها من خلال منحه الاستقلالية الإدارية والمالية. فهو الذي يضبط نظامه الداخلي ويصادق عليه بالأغلبية المطلقة لأعضائه. كما «تضع الدولة على ذمة المجلس الموارد البشرية والمادية اللازمة لحسن أداء النائب لمهامه» (الفصل 52 من الدستور).

ويمارس المجلس سلطته التشريعية عبر المبادرات التشريعية، أي إما مقترحات القوانين المقدمة من عشرة نواب على الأقل أو المشاريع الصادرة عن السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة).

ويميّز الدستور بين نوعين من القوانين (الفصل 64 من الدستور):

- القوانين العادية المصادق عليها بأغلبية الأعضاء الحاضرين بالمجلس (على أن لا تقل هذه الأغلبية عن ثلث أعضاء المجلس)،
- القوانين الأساسية المصادق عليها بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس، أي ما لا يقل عن 109 عضواً من أصل 217 عضو في إطار المجلس الراهن.

كما يعدّ الفصل 65 من الدستور الميادين التي تتطلب إصدار قوانين عادية وتلك التي تستوجب اتخاذ قوانين أساسية. أمّا المواد التي لا تدخل في مجال القانون فهي من اختصاص السلطة التنفيذية العامة التي تعود إلى السلطة التنفيذية.

وفي حالة حلّ المجلس يمكن لرئيس الجمهورية إصدار مراسيم بالتوافق مع

يسهر رئيس الجمهورية التونسي على احترام الدستور ويضمن استمرارية الدولة واستقلالها. وهو يتمتع بصلاحيات سيادية لتحديد السياسات العامة في مجالي الدفاع والشؤون الخارجية، ولحماية الأمن القومي من التهديدات الداخلية والخارجية وذلك بالتشاور مع رئيس الحكومة. كما له صلاحية المصادقة على المعاهدات الدولية. وهو الذي يعين ويعتمد السفراء ويتمتع بسلطة العفو الخاص.

هو قائد القوات المسلحة ويتّأس مجلس الأمن القومي. كما له اتخاذ التدابير التي تحتمها الحالات الاستثنائية. وهو الذي يعين في الوظائف العليا العسكرية بعد استشارة رئيس الحكومة. كما يتولى رئيس الجمهورية التونسي التعيين في بعض الوظائف العليا كالتعيين في وظيفة مفتي الجمهورية والتعيين في وظيفة محافظ البنك المركزي باقتراح من رئيس الحكومة وبمصادقة الأغلبية المطلقة للنواب.

ولقد حدّد الفصل 80 من الدستور الصلاحيات المتصلة بحالات الطوارئ والتي تبرزها الظروف الاستثنائية حيث يتّخذ رئيس الجمهورية التدابير التي تستوجبها هذه الظروف بعد استشارة رئيس الحكومة ورئيس مجلس نواب الشعب. كما يعلم بها رئيس المحكمة الدستورية ويتوجّه في شأنها ببيان إلى الشعب. ولا يجوز له طيلة هذه الفترة حلّ مجلس نواب الشعب أو تقديم أيّ لائحة لوم ضدّ الحكومة.

ويمكن لرئيس الجمهورية التونسية، في حالات محدّدة جداً، حلّ البرلمان إذا لم يجدد هذا الأخير ثقته في الحكومة ولم يقع التوصل إلى تكوين حكومة بديلة. إلى حين المصادقة على الدستور، كانت سلطة حلّ البرلمان من الصلاحيات التي دعت إليها غالبية الأحزاب الممثلة في المجلس الوطني التأسيسي باستثناء حزب حركة النهضة الذي كان يعتبر أن هذه الصلاحية غير متناسبة وأنها بمثابة السيف الذي ستسلطه السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.

طبقاً للدستور الجديد يمكن لرئيس الجمهورية، إن رأى ضرورة في ذلك، أن يردّ مشاريع القوانين المصادق عليها من طرف البرلمان لقراءة الثانية. في حالة ردّ وإذا تعلق الأمر بمشروع قانون أساسي، ينبغي الحصول على أغلبية خاصة تقدر بـ 3/5 أعضاء البرلمان للمصادقة على المشروع في قراءة ثانية بدلا عن الأغلبية المطلقة للأعضاء المستوجبة في القراءة الأولى. أمّا إذا تعلق الأمر بمشروع قانون عادي، فمن الضروري الحصول على الأغلبية المطلقة لأعضاء البرلمان للمصادقة عليه في قراءة ثانية عوضاً عن أغلبية الأعضاء الحاضرين المستوجبة عند المصادقة في القراءة الأولى.

إضافة إلى ذلك وكما هو مشار إليه أدناه، يمكن لرئيس الجمهورية بصفة استثنائية أن يعرض على الاستفتاء بعض مشاريع القوانين التي تُعدّ حساسة بالنظر إلى السياق التونسي: القوانين المتعلقة بالحقوق والحريات أو بالأحوال الشخصية أو مشروع لتعديل الدستور.

ويوفّر الفصل 87 حماية لرئيس الجمهورية طيلة توليه الرئاسة من خلال الحصانة. فهو غير مسؤول عن الأعمال التي يقوم بها في إطار أدائه لمهامه.

ومن المؤكّد أنّ السلطة التأسيسية التونسية قد وضعت هيكلية مؤسساتية ضامنة للتوازن بين كلّ من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية وكذلك داخل السلطة التنفيذية ذاتها. وبالنظر إلى القوة السياسية

بالنسبة للانتخابات التشريعية، وكما سبق التنصيص عليه في المرسوم عدد 35 لسنة 2011، على الناخب التصويت لفائدة قائمة انتخابية في إحدى الدوائر الانتخابية التي يبلغ عددها 33¹⁰.

وبالنظر إلى الحاجة الملحة إلى إجراء انتخابات قبل موفى 2014، أدرج المشرع ضمن الأحكام الانتقالية للقانون الانتخابي مبدأ ينص على أن «يُعتمد نفس تقسيم الدوائر وعدد المقاعد الذي اعتمد في انتخاب المجلس الوطني التأسيسي» (الفصل 173). والمشرع هو الذي سيحدد بمقتضى قانون إذا ما كان يجب إبقاء الدوائر الانتخابية على حالها أو إعادة تقسيمها أو تغييرها.

وتتضمن ورقة الاقتراع أسماء القوائم المترشحة المسجلة في الدائرة الانتخابية المعنية. وهي قوائم مغلقة، حيث لا يمكن للناخب أن يختار من بين المترشحين في القائمة أو يغير ترتيبهم. ويجب أن تتضمن القوائم عددا من مترشحين والمترشحات يكون مساويا لعدد المقاعد المتنافس عليها في الدائرة.

مقارنة بالمرسوم عدد 35 لسنة 2011، تم الحفاظ في تركيبة القوائم على مبدأ التنافس بين النساء والرجال. كما أن ترتيب المترشحين من الجنسين يجب أن يكون بالتناوب. وعلى الرغم من دعمها من قبل جزء كبير من المجتمع المدني ومن أعضاء المجلس الوطني التأسيسي، لم يقع عند وضع القانون الانتخابي التنصيص على قاعدة إلزام الأحزاب بتعيين نساء على رأس نصف قوائمهم المترشحة، أو ما يسمى أيضا «بالتنافس الأفقي». ولقد وقع الطعن أمام الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية القوانين في دستورية عدم التنصيص على هذه القاعدة¹¹. إلا أن الهيئة رفضت هذا الطعن.

باستثناء حالة العدد الفردي للمقاعد المخصصة للدائرة، لا تقبل القائمة التي لا تحترم مبدأ التنافس (الفصل 24).

كإجراء جديد بالمقارنة مع المرسوم عدد 35، ينص القانون الانتخابي على أن كل قائمة مترشحة في دائرة يساوي عدد المقاعد فيها أو يفوق أربعة يجب أن تضم من بين الأربعة الأوائل فيها «مترشحا أو مترشحة لا يزيد سنه عن خمس وثلاثين سنة» (الفصل 25). وفي حالة عدم احترام هذه الأحكام تُحرم القائمة من نصف قيمة منحة التمويل العمومي. سنة 2011، كانت الأحكام التي تحث على ترشيح الشباب أقل صرامة، حيث نصت على أن كل قائمة يجب أن تضم مترشحا واحدا على الأقل يكون سنه دون 30 عاما.

أثارت مسألة الإقصاء الآلي للأشخاص المرتبطين بالنظام السابق من حق الترشح، على غرار ما ورد بالمرسوم عدد 35، نقاشات حادة داخل المجلس الوطني التأسيسي. لكن في نهاية المطاف، لم يحظى هذا الإقصاء بموافقة الأغلبية عند التصويت على التعديلات المقترحة أثناء مناقشة مشروع القانون الانتخابي في إطار الجلسة العامة.

¹⁰ 27 دائرة انتخابية في تونس و 6 دوائر تغطي بقية دول العالم بالنسبة للتونسيين المقيمين بالخارج (الأمر عدد 1088 لسنة 2011 المؤرخ في 3 أوت 2011). تم توزيع 18 مقعدا على الدوائر الستة كالتالي: 5 مقاعد لفرنسا «1»، 5 مقاعد لفرنسا «2»، 3 مقاعد لإيطاليا، مقعد واحد لألمانيا، مقعدان للأمريكتين وبقية الدول الأوروبية، ومقعدان للدول العربية وبقية دول العالم.

¹¹ استنادا إلى الفصل 34 («... تعمل الدولة على ضمان تمثيلية المرأة في المجالس المنتخبة») والفصل 46 («... تسعى الدولة إلى تحقيق التنافس بين المرأة والرجل في المجالس المنتخبة») من الدستور التونسي.

رئيس الحكومة على أن تُعرض على مصادقة المجلس خلال الدورة البرلمانية العادية التالية (الفصل 70). كما يمكن للمجلس أن يفوض «بقانون لمدة محدودة لا تتجاوز شهرين ولغرض معين إلى رئيس الحكومة إصدار مراسيم تدخل في مجال القانون» (الفصل 70 الدستور). وكما في حالة الحل، ينبغي عرض هذه المراسيم على مصادقة المجلس. ويُستثنى «النظام الانتخابي» من مجال المراسيم (المادة 70).

كوسيلة حماية ضد حالات التعسف المحتملة من جانب السلطة التنفيذية، نص الفصل 68 على أنه «لا يمكن إجراء أيّ تتبّع مدني أو جزائي ضد عضو مجلس نواب الشعب، أو إيقافه، أو محاكمته لأجل آراء أو اقتراحات يبدئها، أو أعمال يقوم بها، في ارتباط بمهامه النيابية».

الاستفتاء

ينص الدستور التونسي الجديد على الاستفتاء الشعبي في حالتين معيّنتين: أولهما حالة عرض مشروع قانون من طرف رئيس الجمهورية (الفصل 82) وثانيهما حالة عرضه لمقترح تعديل دستوري (الفصلان 143 و 144).

الحالة الأولى من حالات اللجوء إلى الاستفتاء هي التي يقرر فيها رئيس الجمهورية أن يعرض مشروع قانون مصادق عليه من قبل البرلمان على الاستفتاء. ويجب أن تكون ممارسة هذه الصلاحية الممنوحة لرئيس الجمهورية استثنائية وألا تشمل إلا مشاريع القوانين المتعلقة بالمواضيع التالية:

- الموافقة على المعاهدات الدولية،
- حقوق الإنسان والحريات،
- الأحوال الشخصية.

أما الحالة الثانية فهي تتعلق بتنقيح الدستور. فكل مبادرة لتعديل الدستور يجب أن تحظى بمصادقة أغلبية 3/2 أعضاء مجلس نواب الشعب (الفصل 144 من الدستور)⁹. وإذا رأى ضرورة في ذلك، يمكن لرئيس الجمهورية إثرها أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي.

القانون الانتخابي: طريقة الاقتراع

حسب الفصل 5 من القانون الانتخابي، يتمتع بحق الاقتراع «كل تونسيّة وتونسي مرسوم في سجل الناخبين، بلغ ثماني عشرة سنة كاملة في اليوم السابق للاقتراع، وتمتع بحقوقه المدنيّة والسياسيّة وغير مشمول بأي صورة من صور الحرمان المنصوص عليها بهذا القانون».

الانتخابات التشريعية

⁹ تصدر المبادرة بتعديل الدستور إما عن رئيس الجمهورية أو عن ثلث أعضاء المجلس (الفصل 143). ويتعين على رئيس المجلس عرض كل مقترح تعديل على المحكمة الدستورية لإبداء الرأي. وتثبت هذه الأخيرة من كون التعديل لا يتعلق بإحدى المسائل التي لا يجوز تعديلها حسب الدستور. إثرها يصادق المجلس على مبدأ التعديل بالأغلبية المطلقة. أما التعديل في حد ذاته فتتم المصادقة عليه بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس.

يتم توزيع المقاعد في مستوى الدوائر على أساس التمثيل النسبي مع الأخذ بأكبر البقايا (الفصل 107). وتُجرى عملية الاحتساب كما يلي:

- يتم تحديد الحاصل الانتخابي (الفصل 110) بقسمة عدد الأصوات المصرّح بها على عدد المقاعد المخصصة للدائرة (ولا تحتسب الأوراق البيضاء ضمن الأصوات المصرّح بها).
- وخلال هذه المرحلة الأولى، يُسند إلى كلّ قائمة عدد من المقاعد بقدر عدد المرّات التي تحصلت فيها على الحاصل الانتخابي.
- إذا بقيت مقاعد لم تُوزّع على أساس الحاصل الانتخابي، فإنه يتمّ توزيعها في مرحلة ثانية على أساس أكبر البقايا، أي أنه سيقع اسناد مقعد/مقاعد للقائمة/القائمت المتحصلة على أكبر عدد من الأصوات المصرّح بها فيما يقلّ عن الحاصل الانتخابي.
- وإذا ما تساوت بقايا قائمتين أو أكثر يتمّ اسناد المقعد للمرّشح الأصغر سنًا.

الانتخابات الرئاسية

ينصّ الفصلان 111 و 112 من القانون الانتخابي على نفس الأحكام الواردة بال دستور والمتعلقة بطريقة انتخاب رئيس الجمهورية. فهي تنص على أن هذا الأخير ينتخب «بالأغلبية المطلقة للأصوات المصرّح بها» (الفصل 111). وإذا لم يتحصّل أيّ من المرّشحين على الأغلبية المطلقة في الدورة الأولى، «تنظّم دورة ثانية خلال الأسبوعين التاليين للإعلان عن النتائج النهائية للدورة الأولى». ويتقدم إلى الدورة الثانية المرّشحان المحرزان على أكثر عدد من الأصوات في الدورة الأولى.

ويتم التصريح في الدورة الثانية بفوز المرّشح المتحصّل على أغلبية الأصوات. وفي صورة تساوي عدد الأصوات بين مرّشحين في الدورة الأولى يتم تقديم المرّشح الأكبر سنًا. وفي صورة التساوي في الدورة الثانية يتم التصريح بفوز المرّشح الأكبر سنًا. وإذا توفي أحد المرّشحين في الدورة الأولى أو الثانية من الانتخابات الرئاسية، يعاد فتح باب الترشح ويتمّ تنظيم انتخابات جديدة في أجل لا يتجاوز خمسة وأربعين يوما (الفصل 75 من الدستور).

الاستفتاء

«تتم دعوة الناخبين إلى الاستفتاء بأمر رئاسي يلحق به مشروع النص الذي سيعرض على الاستفتاء. وينشر هذا الأمر وملحقه بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية» (الفصل 113).

رسم بياني على سبيل المثال:

ويحدّد القانون الانتخابي صياغة السؤال الذي يطرح على الناخبين، سواء في حالة الاستفتاء المتعلّق بتعديل الدستور أو في حالة الاستفتاء من أجل المصادقة على نصّ تشريعي. إذ ينصّ الفصل 115 على أن «تتم صياغة نصّ السؤال المعروض على الاستفتاء على النحو التالي: «هل توافق على مقترح تعديل الدستور أو مشروع القانون المعروض عليك؟» ولا تكون الإجابة عليه إلا بالموافقة أو الرفض».

كما ينصّ الفصل 116 على «المساواة في استعمال وسائل الدعاية بين الأحزاب النيابية المشاركة في الاستفتاء». لكن بقي القانون الانتخابي صامتا حول الضمانات المتعلقة بالحملة بالنسبة لبقية الفاعلين كالأحزاب غير الممثلة صلب المجلس أو المجموعات ذات المصالح بما في ذلك مكونات المجتمع المدني. لذا ينبغي على القانون أن يوضّح مستقبلا هذه النقطة.

كما أن القانون لم يضبط نسبة مشاركة دنيا لكي يتمّ قبول السؤال المعروض على الاستفتاء. وهو يجعل من أغلبية الأصوات المصرّح بها العنصر الوحيد المحدّد للمقترح الفائز (الفصل 117): «تُعتمد قاعدة أغلبية الأصوات المصرّح بها في الإعلان عن نتائج الاستفتاء». إنّ مسألة وضع حد أدنى لنسبة المشاركة تستحق أن تكون موضوع نقاش في المستقبل، خاصة إذا كان الأمر يتعلّق بإصلاحات دستورية هامة قد تقع نظريا المصادقة عليها بأغلبية ضعيفة من الناخبين المسجلين.

أسماء القائمت المرشحة	«أ»	«ب»	«ت»	«ث»	«ج»	«د»	المجموع
عدد الاصوات التي تحصلت عليها القائمة المرشحة	39,000	19,000	18,500	10,500	8,000	5,000	100,000
عدد المقاعد المتنافس عليها							10
الحاصل الانتخابي							10,000
الأصوات المصرّح بها / الحاصل الانتخابي	3,9	1,9	1,85	1,05	0,8	0,5	
المقاعد المسندة على أساس الحاصل الانتخابي (كلّ قائمة تفوز بعدد من المقاعد بقدر عدد المرّات التي تحصلت فيها على الحاصل الانتخابي)	3	1	1	1	0	0	6
الاصوات المتبقية أو ما يسمى بـ «البقايا»	9,000	9,000	8,500	500	8,000	5,000	
المقاعد المسندة على أساس أكبر البقايا	1	1	1	0	1	0	4
النتائج الجمالية لكلّ قائمة	4	2	2	1	1	0	10

III. ملاحظات تمهيدية لتحليل القانون الانتخابي

موضوع، نطاق وحدود الرأي الراهن

أساساً من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (وبالخصوص المادة 21 منه¹⁶)، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية¹⁷ (ولا سيما المادة 25 منه كما تمّ توضيحها من خلال التعليق العام عدد 25 وفقه قضاء لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان بشأنه)، والميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب¹⁹ (وخاصة المادة 13 منه²⁰).

كما صادقت تونس على الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة²¹ وعلى الاتفاقية المتعلقة بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة²². ومن خلال عضويتها منذ سنة 2010 في لجنة الديمقراطية من خلال القانون («لجنة البندقية») التابعة لمجلس أوروبا، أصبحت لتونس إمكانية الاستناد إلى النصوص الصادرة عنها كمدونة قواعد حسن السلوك في المجال الانتخابي²³ التي تشكّل نصّاً غير ملزم من الناحية القانونية لكنّه مرجعاً موثوقاً في هذا الشأن.

حدّدت هذه النصوص المعايير الدنيا بالأساس في شكل التزامات بنتيجة قابلة للتحقيق عبر وسائل مختلفة تُركت، إلى حد كبير، لتقدير الدول. وقد تمّ تدريجياً توضيح المبادئ المحدّدة في النصوص الدولية (كمبادئ الانتخابات الحرة والنزيهة والشفافة، التي تجرى في مواعيد منتظمة، عن طريق الاقتراع العام والسري أو ما يعادل، ووفقاً لحرية التعبير ولمبدأ عدم الميز والمساواة بين الجميع أمام القانون) من حيث معناها ونطاقها وآثارها.

¹⁶ المادة 21 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان : «إن إرادة الشعب هي مصدر سلطة الحكومة، ويعبر عن هذه الإرادة بانتخابات نزيهة دورية تجرى على أساس الاقتراع السري وعلى قدم المساواة بين الجميع أو حسب أي إجراء مماثل يضمن حرية التصويت».

¹⁷ المصادق عليه في 18 مارس 1969.

¹⁸ المادة 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية: « يكون لكل مواطن (...) الحقوق التالية، التي يجب أن تتاح له فرصة التمتع بها (...) : أ) أن يشارك في إدارة الشؤون العامة، إما مباشرة وإما بواسطة ممثلين يختارون في حرية، ب) أن ينتخب وينتخب، في انتخابات نزيهة تجرى دورياً بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الناخبين والتصويت السري، تضمن التعبير الحر عن إرادة الناخبين».

¹⁹ تمّ اعتماد هذا الميثاق بنيروبي في 27 جوان 1981 ودخل حيز النفاذ في 21 أكتوبر 1986. وصادقت عليه تونس في 16 مارس 1983.

²⁰ المادة 13: «1. لكل المواطنين الحق في المشاركة بحرية في إدارة الشؤون العامة لبلدهم سواء مباشرة أو عن طريق ممثلين يتم اختيارهم بحرية وذلك طبقاً لأحكام القانون، 2. لكل المواطنين الحق أيضاً في تولي الوظائف العمومية في بلدهم، 3. لكل شخص الحق في الاستفادة من الممتلكات والخدمات العامة وذلك في إطار المساواة التامة للجميع أمام القانون».

²¹ تمّت المصادقة على الاتفاقية في جويلية 1985 لكنّ هذه المصادقة كانت مرفقة بتحفظات بخصوص المواد 9 و 15 و 16 و 29 من الاتفاقية وإعلان عام. ووقع رفع التحفظات في 17 أبريل 2014 مع الإبقاء على الإعلان. وتمت المصادقة على البروتوكول التكميلي، الذي يسمح للأفراد بتقديم شكاوى أمام اللجنة المكلفة بمراقبة تنفيذ الاتفاقية في 2008.

²² صادقت تونس على الاتفاقية المتعلقة بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة وعلى بروتوكولها الاختياري، الذي يمكن لجنة حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة من تلقّي الشكاوى المقدمة إليها من قبل الافراد أو مجموعات الافراد والنظر فيها، بتاريخ 2 أبريل 2008.

²³ مدونة قواعد حسن السلوك في المجال الانتخابي للجنة البندقية المؤرخة في 23 ماي 2003 (CDL-AD (2003) 23 Rev. - 23 mai 2003).

تستند الملاحظات والتوصيات الواردة في هذا التقرير على تحليل لمدي مطابقة القانون الانتخابي للمعايير الدولية¹² ذات الصلة. كما أنّ بعض هذه الملاحظات والتوصيات تقوم على اعتبارات تطبيقية تتعلق خاصة بالتناسق الداخلي لنص القانون وبصياغة بعض أحكامه، مع أخذ النصوص التطبيقية الصادرة عن الهيئة الانتخابية بعين الاعتبار.

يقتصر هذا الرأي على تحليل القانون الانتخابي على ضوء الإطار الدستوري الجديد الذي ينبغي أن يتمّ تأويل وتطبيق هذا النصّ التشريعي في نطاقه. خاصة وأنّ البعض من أحكامه تعتبر مستنسخة من الدستور أو نتيجة مباشرة لمقتضياته. كما يأخذ في الاعتبار النصوص التي شكّلت الإطار القانوني لانتخاب المجلس الوطني التأسيسي سنة 2011.

إلا أنّ الرأي الراهن لا يمكن أن يكون شاملاً من دون تحليل مفصل للنصوص القانونية المتعلقة خاصة بالأحزاب السياسية، وحرية التعبير، وحرية الإعلام، وحرية التجمع، باعتبارها نصوصاً داعمة ومكمّلة للقانون الانتخابي.

وحدها الصيغة العربية للقانون الانتخابي يعتدّ بها¹³. ولا تعتبر رسمية إلاّ ترجمات النصوص الواردة في الرائد الرسمي للجمهورية التونسية¹⁴. وتستند الملاحظات والتوصيات الواردة في هذا الرأي إلى الترجمة الفرنسية للنص التي تمّ إعدادها في ماي 2014 من طرف برنامج الاتحاد الأوروبي للدعم الفني للانتخابات بتونس¹⁵، وهي بالتالي ترجمة غير رسمية.

الالتزامات الدولية لتونس في مجال الانتخابات الحرة والديمقراطية

تنبثق الالتزامات الدولية لتونس في مجال الانتخابات الحرة والديمقراطية

¹² يحيل المصطلح العام «للمعايير الدولية» إلى الالتزامات الدولية لتونس ومختلف النصوص التي تحدد مضمونها ونطاقها، والمعترف اليوم بقوة نفاذها على نطاق واسع داخل المجتمع الدولي. كما تأخذ بعين الاعتبار الوثائق التي تعكس أحدث التطورات في تجارب وممارسات الدول والمنظمات الدولية بشأن المسائل التي يشملها هذا الرأي. هذا إضافة إلى الإحالة على فقه قضاء المحاكم الدولية باعتباره يساعد على توضيح معنى ومدى الالتزامات الدولية المحمولة على الدول. صياغة الملاحظات والتوصيات الواردة في هذا الرأي تأخذ هذا التمييز بعين الاعتبار.

انظر الفقرة الواردة أسفله تحت عنوان «الالتزامات الدولية لتونس في مجال الانتخابات الحرة والديمقراطية».

¹³ طبقاً للفصل الأول من القانون عدد 64 لسنة 1993 المؤرخ في 5 جويلية 1993 المتعلّق بنشر النصوص في الرائد الرسمي للجمهورية التونسية وبنفاذها، «يكون نشر القوانين والمراسيم والأوامر والقرارات بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية باللغة العربية. ويتم كذلك نشرها بلغة أخرى وذلك على سبيل الإعلام فحسب (...)».

¹⁴ في حالة التعارض بين الصيغة العربية للنص وترجمته المنشورة في الرائد الرسمي فإنّ الصيغة العربية هي التي يعتدّ بها.

¹⁵ كان من الضروري التنبّث من هذه الترجمة وتصحيحها بخصوص بعض المسائل على ضوء الصيغة العربية للنص، خاصة فيما يتعلّق بالمسائل المتصلة بالحرمان من حق الاقتراع من أجل «جنون مطبق».

وهو ما يظهر خاصة من خلال وضع معايير تُمكن من تقييم مدى احترام ممارسات الدول في مجال الانتخابات للنصوص الدولية الملزمة قانوناً.

وهي معايير مستمدة بذاتها من ممارسات الدول وكذلك من فقه قضاء المحاكم الدولية والملاحظة الدولية للانتخابات التي قامت بها منظمات دولية مختلفة. وقد أدت في بعض الأحيان إلى محاولات لتقنينها أو على الأقل لتجميعها وتنظيمها في نصوص ذات طبيعة مختلفة كأدلة الملاحظة، أو مدونات الممارسات الجيدة، أو الخطوط التوجيهية أو التوصيات أو المبادئ التوجيهية أو الاعلانات المبدئية²⁴. ولقد أخذت الدراسة التحليلية الراهنة بعين الاعتبار جملة هذه النصوص التي من دونها تفقد المعايير الدولية درجة الدقة المطلوبة لتفعيلها على المستوى الوطني.

التقدم الذي حققه القانون الانتخابي

سنة 2011، شكّل المرسوم عدد 35 لسنة 2011 نصاً انتقالياً تمّ اعتماده بعجالة عقب التغيرات السياسية الطارئة بعد 14 جانفي، وكان صالحاً فقط لانتخابات المجلس الوطني التأسيسي التي أجريت في 23 أكتوبر 2011.

وقد كرّس المرسوم عدد 35 لسنة 2011 بذاته بعض الأحكام المنقولة من المجلة الانتخابية السابقة المؤرخة في 1969 لكن بعد تعديلها وإعادة صياغتها بشكل يضمن إجراء عملية اقتراع تستجيب لشروط الانتخابات الحرة والديمقراطية. كما اتخذت الهيئة العليا المستقلة للانتخابات جملة من القرارات الترتيبية المكتملة لنص المرسوم، ولا سيما فيما يتعلق بالحملة الانتخابية.

أما القانون الانتخابي فمجاله مختلف، فهو ينظّم الانتخابات التشريعية والرئاسية دون أن يقتصر على انتخابات سنة 2014. وهو يحتوي على 176 فصلاً، أي أكثر من ضعف عدد الفصول الواردة في المرسوم عدد 35 لسنة

2011²⁵. وهو لا يختلف جوهرياً من حيث هيكلته عن المرسوم المذكور، لكنّه يشمل الأحكام المكتملة للمرسوم والواردة في الأوامر وفي القرارات الصادرة عن الهيئة الانتخابية. كما أنه أعاد تنظيم تلك الأحكام في مجموعة أكثر تناسقاً ومثراً بمقتضيات جديدة تتعلق بمسائل تمت معالجتها بشكل مقتضب صلب المرسوم، كمسألة تمويل الحملة الانتخابية.

لذا، فإن القانون الانتخابي يشكّل تقدماً بارزاً مقارنة بالنصوص السابقة بما فيها المرسوم عدد 35 لسنة 2011 والنصوص المكتملة له. حيث أدخل تحسينات كبرى بخصوص مسائل كانت محلّ جدل سنة 2011. وأخذ بالدروس المستخلصة من انتخابات المجلس الوطني التأسيسي، تضمن هذا القانون أحكاماً أكثر تفصيلاً وهو بذلك، وبصفة عامة، يمثل خطوة هامة نحو تدعيم التشريع الانتخابي التونسي. ومن بين أبرز التحسينات والمقتضيات الجديدة التي تضمنتها نجد ما يلي:

أ- إلغاء الأحكام المتعلقة بحرمان الأشخاص الذين تمّت مصادرة ممتلكاتهم بعد 14 جانفي 2011 من الحق في التصويت.

ب- إعادة تكريس أهمّ المقتضيات الواردة في قرار الهيئة الانتخابية المؤرخ في 4 أكتوبر 2011 بخصوص مساعدة الناخبين من ذوي الإعاقة على التصويت صلب القانون.

ج- إلغاء الأحكام المتعلقة بحرمان بعض الأشخاص من الترشح بسبب ماضيهم السياسي²⁶.

د- اعتماد مبدأ السجل الانتخابي الدائم والمحيّن بشكل مستمر.

هـ- واجب تحديد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد بكلّ دائرة بمقتضى قانون يصدر وينشر قبل سنة على الأقلّ من موعد الانتخابات التشريعية²⁷.

و- تأكيد نظام الحصص لفائدة تمثيل المرأة في مجلس نواب الشعب باعتماد التركيبة المتناصفة للقائمات المترشحة (لانتخابات التشريعية).

ز- المكانة المخصصة للشباب من خلال إلزام القائمات المترشحة

²⁵ لكن ينبغي الانتباه إلى أن المرسوم عدد 35 تمّت تكملته بأوامر ترتيبية (لتحديد سقف المصاريف الانتخابية وضبط أساليب دفع المساعدة العمومية لتمويل الحملة الانتخابية، وذلك بموجب الأمر عدد 1087 لسنة 2011 المؤرخ في 3 أوت 2011، ولتحديد مجال تطبيق حالات الاقصاء المنصوص عليها في الفصل 15 من المرسوم، وذلك بمقتضى الأمر عدد 1089 لسنة 2011 المؤرخ في 3 أوت 2011) وقرارات صادرة عن الهيئة العليا المستقلة للانتخابات (لضبط إجراءات الطعن في قرارات الهيئات الفرعية بالخارج أمام الهيئة الانتخابية، وذلك بمقتضى القرار المؤرخ في 25 جوان 2011، ولتحديد قواعد وإجراءات الحملة الانتخابية والقواعد الخاصة بوسائل الاعلام السمعية والبصرية أثناء الحملة الانتخابية، وشروط إنتاج وبرمجة وبث البرامج الإذاعية والتلفزيونية المتعلقة بالحملة الانتخابية، وذلك بمقتضى ثلاثة قرارات مؤرخة في 3 سبتمبر 2011). وإذا أضفنا إلى أحكام المرسوم عدد 35 تلك الواردة في هذه النصوص، يتجاوز العدد الإجمالي المتحصّل عليه عدد أحكام القانون الانتخابي.

²⁶ الفصل 15 من المرسوم عدد 35.

²⁷ في انتظار صدور هذا القانون، يبقى التقسيم الانتخابي المعتمد في انتخابات المجلس الوطني التأسيسي ساري المفعول (الفصل 173).

²⁴ كمدونة قواعد حسن السلوك في المجال الانتخابي للجنة البندقية (CDL-AD Rev 23 (2003))، والإعلان حول معايير الانتخابات الحرة والمنتظمة (الصادر عن مجلس الاتحاد البرلماني في 26 مارس 1994)، والخطوط التوجيهية الصادرة عن مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون بأوروبا بشأن النظر في الإطار القانوني للانتخابات (الطبعة الأولى في جانفي 2001 والطبعة الثانية في 2013)، والخطوط التوجيهية للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات للنظر في الإطار القانوني المتعلق بالانتخابات (2002)، دليل مراقبة تسجيل الناخبين (مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان، منظمة الأمن والتعاون بأوروبا، 2013)، دليل الاتحاد الأوروبي لمراقبة الانتخابات (الطبعة الثانية، 2008). كما يجب أخذ فقه القضاء الدولي بعين الاعتبار، وبدرجة أولى فقه قضاء المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان نظراً لثرائه حول هذه المسائل. وتضاف إلى ذلك الآراء أو التعليقات التي تدلي بها مختلف المنظمات حول التشريعات الوطنية والتي تشكل مجموعة من النصوص التي تمّ تدريجياً على أساسها استخراج معايير تطبيق القواعد الدولية.

سنة 2011 كان بإمكان الإدارة الانتخابية رفض الترشيحات بطريقة ضمنية (من خلال عدم تسليم الوصل النهائي في أجل أربعة أيام) وبالتالي دون تعليل لرفضها.

ص- توسيع حق الطعن في القرارات المتعلقة بالترشيحات ليشمل بقية أعضاء القوائم المترشحة والممثلين القانونيين للأحزاب السياسية، في حين كان هذا الحق سنة 2011 مقتصرًا على رؤساء القوائم.

ق- الاعتراف بالحق في الطعن في قرارات قبول مطالب ترشح القوائم المنافسة، بينما في 2011 فقط قرارات الرفض كانت قابلة للطعن من طرف رؤساء القوائم المعنية بالرفض.

ر- الاعتراف صراحة للهيئة الانتخابية بصلاحيته تعديل نتائج مكاتب الاقتراع والمكاتب المركزية ومراكز الجمع، في حين أن ذلك لم يكن منصوصًا عليه صراحة في المرسوم الانتخابي لسنة 2011.

ش- منح الامكانية للهيئة الانتخابية لإلغاء النتائج حتى في الحالات التي لم تتأثر فيها النتائج بأعمال التزوير والخروقات التي تمت معابنتها، وذلك بالاستناد إلى خطورة تلك الأعمال والخروقات.

ت- توسيع الحق في الطعن في النتائج الأولية للانتخابات التشريعية ليشمل بقية أعضاء القوائم المترشحة والممثلين القانونيين للأحزاب السياسية، في حين كان هذا الحق سنة 2011 متاحًا فقط لرؤساء القوائم المترشحة.

ث- ضبط آجال للطعن في النتائج الأولية للانتخابات التشريعية أطول نسبيًا (ثلاثة أيام) من تلك التي تم اعتمادها للطعن في نتائج انتخابات المجلس الوطني التأسيسي (48 ساعة)، مما يتيح للمدعين مزيدًا من الوقت لإعداد عرائض دعاوهم بشكل أفضل.

إن التعاليق والتوصيات الواردة أدناه (القسم IV وما يليه) تركز على الجوانب التي لازالت تحتاج إلى المزيد من التحسينات.

IV. الإصلاح الانتخابي

لأسباب المذكورة أعلاه³¹، لم تقع المصادقة على الإطار القانوني للانتخابات التشريعية والرئاسية إلا قبل ستة أشهر من الانتخابات. وقد تم اعتماد هذا الإطار القانوني في شكل قانون أساسي، وهو صنف من القوانين التي تستوجب للتصويت عليها الحصول على الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس نواب الشعب³². وعلى غرار ما حصل في 2011، وقع تكميل القانون بعدد من القرارات الصادرة عن الهيئة الانتخابية.

تُلمز المادة 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الدول

للانتخابات التشريعية في الدوائر التي يساوي عدد المقاعد فيها أو يفوق أربعة بتقديم مترشح على الأقل لا يزيد سنه عن خمس وثلاثين سنة ضمن الأربعة مترشحين الأوائل في القائمة²⁸ (مع التنصيص على العقوبة المستوجبة في حالة عدم الامتثال لهذا الإلزام).

ح- التدعيم والتحسينات المدخلة على منظومة المساعدة العمومية لتمويل الحملة الانتخابية.

ط- إدراج مقتضيات لتحديد الواجبات المحمولة على المترشحين في مجال تمويل الحملات الانتخابية والتنصيص على رقابة مشددة على المصاريف الانتخابية.

ي- الصلاحيات المدعّمة للهيئة الانتخابية في مجال مراقبة مدى احترام المترشحين للقواعد الانتخابية وبالأخص تلك المتعلقة بالحملة الانتخابية وتمويلها.

ك- ترشيد تصنيف الجرائم الانتخابية والعقوبات المتعلقة بها، إضافة إلى إدراج مخالفات مالية بخصوص خرق القواعد المتعلقة بتمويل الحملة الانتخابية.

ل- تحديد سقف لعدد الناخبين في كل مكتب اقتراع لا يتجاوز 600 ناخب (الفقرة الأولى من الفصل 119)، في حين أن المرسوم عدد 35 لسنة 2011 كان يضبط حدًا أدنى يساوي 800 ناخب في كل مكتب اقتراع (بالنسبة للبلديات التي يساوي فيها عدد الناخبين أو يفوق 7000)²⁹.

م- نشر قائمة أعضاء مكاتب الاقتراع على الموقع الإلكتروني للهيئة الانتخابية (الفقرة الثانية من الفصل 121).

ن- العمل على إدخال المزيد من الشفافية على عملية الفرز، وذلك مثلًا من خلال النشر الفوري لمحاضر عمليات الفرز لمكاتب الاقتراع على الموقع الإلكتروني للهيئة الانتخابية³⁰ (في حين أنه في سنة 2011 وقع التنصيص على نشر «النتائج المفصلة للانتخابات» دون المزيد من التوضيح).

س- أحكام أكثر تفصيلاً وشفافية بشأن إجراءات الإعلان عن النتائج (كإدراج آجال قصوى للإعلان عن النتائج الأولية والنهائية، والالتزام بنشر النتائج الأولية).

ع- تضمين القانون قائمة في تعريف المصطلحات الواردة في نص القانون (وتبعًا في النصوص التطبيقية) بشكل يساهم في التطبيق الموحد لمختلف الأحكام.

ف- إلزام الهيئة الانتخابية بتعليل قرارات رفض الترشيحات، بينما في

²⁸ الفصل 25 من القانون الانتخابي.

²⁹ الفقرة الثانية من الفصل 54 من المرسوم عدد 35 لسنة 2011.

³⁰ الفقرة 3 من الفصل 140 من القانون الانتخابي، والفقرة 4 من الفصل 67 من المرسوم عدد 35 لسنة 2011.

³¹ انظر القسم II. «السياق السياسي».

³² الفصل 64 من الدستور. كما ينص الفصل 65 على ضرورة اتخاذ قانون أساسي بالنسبة للمسائل المتعلقة بـ «القانون الانتخابي».

باعتقاد التدابير التشريعية التي قد تكون ضرورية لتمكين المواطنين من ممارسة حقوقهم. ومع ذلك، فإن النصوص الدولية لا تتدخل في مسألة تحديد جوانب الإطار الانتخابي التي ينبغي أن تكون في شكل قانون وتلك التي تأخذ شكل قواعد تحت تشريعية.

إن مسألة توزيع الصلاحيات التشريعية ليست مجرد مسألة تقنية قانونية. بل هي قبل كل شيء مسألة احترام لدولة القانون وبالأخص للفصل بين السلط. فالقواعد التي يسنها النواب المنتخبون داخل البرلمان تستمد مباشرة شرعيتها الديمقراطية من كونها منبثقة عن أولئك الذين عينهم الشعب لتمثيله. ومن هذا المنطلق يصبح كل تفويض لصلاحيات سنّ القواعد القانونية لفائدة السلطة التنفيذية من قبيل الاستثناء لهذا المبدأ. وباعتبار أن القانون يستمدّ شرعيته من الانتخابات، ينبغي أن تكون هذه الاستثناءات محدودة جداً خاصة إذا تعلّق الأمر بالقواعد التي تحكم الانتخابات. إذ أن هذه القواعد تقوم على ثقة الناخبين بنفس القدر الذي تساهم به في بناء هذه الثقة.

بالتالي، من الضروري أن تكون الأحكام المنظمة للجوانب الأساسية من الإطار الانتخابي مضمّنة في الدستور أو في القانون. فهذا يمنحها درجة من الدوام أو على الأقل من الاستقرار الضروري لضمان ثقة الناخبين وتحقيق الأمان القانوني.

لكن، قليلة هي المؤسسات الدولية التي تجرأت على توضيح ما هو مقصود بـ «المكونات الأساسية» للإطار أو النظام الانتخابي. وقد رأت لجنة حقوق الإنسان أن «كيفية توزيع السلطات، والوسائل التي ستتاح للمواطنين كي يمارسوا حقوقهم المحمية بمقتضى المادة 25 في المشاركة في الشؤون العامة، يجب أن تحدّد في الدستور أو غيره من القوانين»³³. وتنصّ لجنة البندقية من جهة على أنه «باستثناء القواعد التقنية والتفاصيل - التي يمكن أن تكون ذات طابع تنظيمي - فإنّ قواعد القانون الانتخابي ينبغي أن تكون لها على الأقل مرتبة تشريعية». كما تنصّ من جهة أخرى على أنه من بين هذه القواعد تلك المتعلقة بالنظام الانتخابي (كطريقة اسناد المقاعد) وتشكيل اللجان الانتخابية وتقسيم الدوائر الانتخابية، والتي يجب «تناول موضوع تعديلها على المستوى الدستوري أو على مستوى أعلى من القانون العادي» أو أن لا يتمّ تعديلها «على الأقل في غضون السنة السابقة للانتخابات»³⁴.

جانبا ينبغي أخذهما بعين الاعتبار: أولهما الترتيب التفاضلي للقواعد الانتخابية، و ثانيهما ضمان استقرار هذه القواعد من خلال عدم المساس بها طيلة فترة معينة من الزمن قبيل الانتخابات المقبلة.

وُضِعَ الإطار القانوني للانتخابات التشريعية والرئاسية لسنة 2014 في شكل قانون أساسي، وهو نوع من القوانين يحتاج للمصادقة عليه الحصول على الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس نواب الشعب³⁵، ممّا يضمن حصول القواعد الانتخابية على توافق واسع، لاسيما داخل الطبقة السياسية الممثلة صلب مجلس نواب الشعب، لكن شريطة أن لا تهمل هذه القواعد بعض المسائل. ففي هذه الحالة تصبح الضمانة التي يشكّلها التصويت على قانون أساسي أمرا وهما. فإذا ما امتنع المشرع لأي سبب كان عن ممارسة كامل صلاحياته التشريعية، حينها يطرح سؤالان أحدهما نظري والآخر له بعد تطبيقه:

- ألا يوجد خطر، ولو محتمل، متملّ في النيل من مبدأ الفصل بين السلط (بين السلطتين التنفيذية والتشريعية)؟
- كيف يمكن بلوغ هدف ضمان استقرار الإطار الانتخابي في وجود جزء هام من الجهاز القانوني لا يرتقي إلى قيمة التشريع ممّا يجعله قابلا للتعديل في أيّ وقت من عملية انتخابية إلى أخرى (مبدئيا من دون تدخل المشرع)؟

بيد أنه من الواضح أن القانون الانتخابي قد ترك العديد من المسائل من دون تنظيم، مع منح الهيئة الانتخابية - بصفة ضمنية أو بشكل صريح - مهمة تكملة تلك الفراغات. ولا يتعلّق الأمر هنا بالتشكيك في ضرورة تدعيم صلاحيات الهيئة الانتخابية بالمقارنة مع تلك الصلاحيات المحدودة التي كانت تتمتع بها في 2011. بل بالعكس، إذ أنّ تعزيز صلاحيات الهيئة الانتخابية يعدّ تطورا إيجابيا³⁶. لكن المسألة التي تطرح إشكالا تكمن في أهمية السلطة الترتيبية الموكولة للهيئة والمستمدّة من ذلك العدد الكبير من الأحكام التشريعية التي تفوّض لها مسؤولية تحديد القواعد والاجراءات، بما فيها القواعد المتعلقة بالأجال وبالمواعيد النهائية.

فعلى الهيئة الانتخابية أن تحدد مثلا:

- الأجال المتاحة لها لضبط ونشر قائمات الناخبين ومدة

³⁵ الفصل 64 من الدستور. كما ينصّ الفصل 65 على ضرورة اتّخاذ قانون أساسي بالنسبة للمسائل المتعلقة بـ «القانون الانتخابي».

³⁶ «تتولى الهيئة العليا المستقلة للانتخابات القيام بجميع العمليات المرتبطة بتنظيم الانتخابات والاستفتاءات وإدارتها والإشراف عليها طبقا لهذا القانون وللشريع الانتخابي». فالهيئة الانتخابية هي التي تتولى «وضع روزنامة الانتخابات والاستفتاءات وإشهارها وتنفيذها بما يتفق مع المدد المقررة بالدستور والقانون الانتخابي» (الفصل 3 مطة 5 من القانون المتعلق بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات). أمّا المرسوم عدد 27 لسنة 2011 المؤرخ في 18 أبريل 2011 والمحدث للهيئة الانتخابية بمناسبة انتخاب المجلس الوطني التأسيسي، فهو لم يوكل لهذه الأخيرة إلا مهمة الاعداد للانتخابات (الفصل 4). لكن، خلافا لسنة 2011 (المرسوم عدد 27 لسنة 2011)، لم تعد صلاحيات الهيئة تشمل تقسيم الدوائر الانتخابية، وهو امر محمود. إذ ينصّ الفصل 106 على أنّ يتمّ تقسيم الدوائر الانتخابية ويضبط عدد مقاعدها بالاستناد إلى قانون يصدر سنة على الأقل قبل موعد الانتخابات التشريعية المقبلة.

³³ «مفهوم إدارة الشؤون العامة المشار إليه في الفقرة (أ) هو مفهوم واسع يتعلق بممارسة السلطة السياسية، وعلى وجه الخصوص، السلطات التشريعية والتنفيذية والإدارية؛ وهو يشمل شتى أوجه الإدارة العامة كما يخص تحديد وتنفيذ السياسة العامة التي ستتبع على الأصداء الدولية والوطنية والإقليمية والمحلية. وكيفية توزيع السلطات، والوسائل التي ستتاح للمواطنين كي يمارسوا حقوقهم المحمية بمقتضى المادة 25 في المشاركة في الشؤون العامة، يجب أن تحدّد في الدستور أو غيره من القوانين»، التعليق العام عدد 25، صادر عن لجنة حقوق الإنسان في دورتها عدد 57، 1994، فقرة 5.

³⁴ راجع: لجنة البندقية، مدونة حسن السلوك في مجال الانتخابات (2002)، «أ- باستثناء القواعد التقنية والتفاصيل - التي يمكن أن تكون ذات طابع تنظيمي - فإنّ 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 سنة على الأقل على الانتخابات، وإلا وجب تناول موضوع التعديل على المستوى الدستوري أو على مستوى أعلى من القانون العادي».

وضعها على ذمة العموم (الفصل 13)³⁷؛

والاستقرار القانوني من جهة أخرى. فينبغي أن يكون دور الهيئة الانتخابية، باعتبارها الجهة المكلفة بتنفيذ القانون، متمثلاً في تكملة وتوضيح وتدقيق هذا الأخير، بدلا من الحلول محلّ المشرع لسدّ الثغرات والنقائص الواردة بالقانون، أكان بصفة قصديّة أم لا. فإن كانت الظروف السياسية قد برّرت اعتماد إطار قانوني مرّن للغاية نتيجة للروزنامة الانتخابية، فقد صار اليوم من الممكن أخذ الوقت اللازم لإدخال إصلاحات جوهرية على كلّ من نصّ القانون وقرارات الهيئة الانتخابية لتحويلها إلى مجموعة نصوص متناسقة، توفّر كلّ ضمانات الاستقرار والوضوح والتناسق والأمان القانوني.

وهذا يعني أيضا ضرورة توفّر الوقت الكافي أو أخذ الوقت اللازم لإجراء مثل هذا الإصلاح قبل فترة من موعد الانتخابات المقبلة. فكلّ إصلاح يتطلّب وقتا، لا فقط للأعمال والتداول داخل مجلس نواب الشعب ولكن أيضا لإجراء مشاورات واسعة تسمح ببلوغ أوسع ما يمكن من التوافق. كما يستوجب أخذ الوقت لتمكين الأطراف الفاعلة في الانتخابات - الناخبين والمرشحين ووسائل الإعلام، الخ. - من التعرّف بصفة مسبقة وبكلّ التفاصيل الممكنة على حقوقهم وعلى ما سيكونون مطالبين به لممارستها وللإمتثال عموما للقانون.

وحتى في غياب أي إرادة للتلاعب وفي وجود الثقة اللازمة، من المهم تجنب أيّ شبهة في التلاعب وإن كانت ظاهريّة. لذا ينبغي في المستقبل تخصيص مزيد من وقت لإصلاح القانون الانتخابي، حتى يتسنى إجراء مشاورات على نطاق واسع ومنح الوقت الكافي للأطراف الفاعلة في مجال الانتخابات للتعوّد على الإطار القانوني الانتخابي وعلى مخلفاته العملية.

توصيات

• من المستحسن أن يتمّ في أقرب وقت ممكن تدعيم القانون الانتخابي التونسي وإدخال مزيد من التناسق عليه بناء على الدروس المستخلصة من تطبيق النصوص التشريعية والترتيبية المنظمة للانتخابات التشريعية والرئاسية لسنة 2014. وينبغي أن يُمكن هذا الإصلاح من الاستجابة لمتطلبات الأمن القانوني والاستقرار والشفافية والوضوح والطابع التوقّعي، بحيث تكون كلّ الجوانب الأساسية في العملية الانتخابية منظمة بمقتضى القانون. كما ينبغي التفكير ضمن إصلاح القانون الانتخابي التونسي في توزيع أفضل للاختصاصات بين المجالين الترتيبي والتشريعي. وهو ما قد يؤوّل إلى تحويل كلّ من القانون ونصوصه التطبيقية إلى مجموعة من القواعد المتناسقة.

• أيّ إصلاح للقانون الانتخابي التونسي ينبغي أن يُجرى بشكل يجعله يكتمل قبل فترة زمنية كافية من تاريخ الانتخابات المقبلة حتى تتسنى استشارة مختلف الفاعلين في المجال الانتخابي ويصبح الإطار القانوني الانتخابي مألوفا لديهم.

- الجهة التي يحق له تقديم طلبات تصحيح قائمات الناخبين (الفصل 14 يلتزم الصمت بشأن هذه النقطة)؛
- الآجال المتاحة للناخبين للطعن في المعطيات المضمّنة في قائمات الناخبين؛
- آجال وإجراءات تقديم مطالب الترشح وقبولها والبتّ فيها (الفصل 43)؛
- إجراءات التزكية (الفصل 41)؛
- قواعد وإجراءات تنظيم الحملة الانتخابية (الفصل 51)؛
- قواعد الحملة الانتخابية المتعلقة بوسائل الإعلام المكتوبة والإلكترونية ووسائل الإعلام السمعية البصرية (بالتشاور مع الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي والبصري) في تونس (الفصل 67) وفي الخارج (الفصل 66)؛
- قواعد وإجراءات وأساليب تمويل القوائم المترشحة في الدوائر بالخارج (الفصل 80).

ونتيجة لذلك، وجدت الهيئة الانتخابية نفسها مكلفة بسلطة تريبية واسعة، لدرجة أنّه إذا ما تركنا جانبا قرارات الهيئة فإنّ مختلف الفاعلين في العملية الانتخابية لن يتمكنوا، إذا ما اكتفوا بالإطلاع فقط على القانون الانتخابي، من استباق كل الآثار العمليّة المترتبة عن هذا القانون في مجالات هامّة كتسجيل الناخبين وتقديم الترشيحات والحملة الانتخابية. إذ يتجاوز حجم القرارات التريبية الصادرة عن الهيئة الانتخابية حجم القانون ذاته³⁸. ولئن كان تكريس شيء من المرونة أمرا مشروعا، بل ومحبّذا، فإنه لا يمكن أن يصل إلى درجة إخراج أجزاء كاملة من النظام الانتخابي من مجال القانون. فهذا قد يخلق على المستوى العملي صعوبة في فهم القانون الذي يصبح غير قابل للفصل عن الأحكام الواردة في مختلف النصوص التطبيقية، مع ما قد يترتب عن ذلك من نقص في التناسق.

لذا، هناك حاجة لتعزيز القانون الانتخابي التونسي وإدخال مزيد من التناسق عليه، تلبية لمتطلبات الأمان القانوني والاستقرار والشفافية والقدرة على التوقع. وهو ما يتطلب التفكير في توزيع أفضل للاختصاصات بين المجالين الترتيبي والتشريعي لبلوغ الموازنة بين الإطار القانوني الجامد الذي لا يسمح بإجراء التعديلات اللازمة من جهة، وكثرة المرونة التي تولّد انعدام اليقين

³⁷ تجدر الإشارة من ناحية أخرى إلى أنّ المطة 2 من الفصل 3 من القانون المتعلق بالهيئة الانتخابية ينصّ على أن ضبط وإشهار قائمات الناخبين يتمّ في آجال يحدّدها القانون الانتخابي. إلا أنّ هذه الآجال لم تُضبط في القانون الانتخابي الذي فوّض في الفصلين 12 و 13 منه مسؤولية تحديدها إلى الهيئة الانتخابية.

³⁸ كما تجدر الإشارة إلى أنّ عنوانه عدد كبير من قرارات الهيئة الانتخابية - كتلك المتعلقة بتسجيل الناخبين (عدد 7 لسنة 2014) أو اعتماد الصحفيين والملاحظين (عدد 9 وعدد 10 لسنة 2014) أو الحملة الانتخابية- تتضمّن عبارة «الانتخابات والاستفتاءات» أو «الانتخابية والاستفتاءية» دلالة على سريان هذه القرارات على كلّ الانتخابات المقبلة.

الفرع الأول: حقّ تصويت الأشخاص المحكوم عليهم

ينصّ الفصل 6 في فقرته الأولى على أنّ «الأشخاص المحكوم عليهم بعقوبة تكميلية على معنى الفصل 5 من المجلة الجزائية» يُحرّمون من حق التصويت. ومن بين العقوبات التكميلية الواردة بالفصل 5 من المجلة الجزائية عقوبة الحرمان من حق الاقتراع.

إنّ الحق في الانتخاب ليس حقا مطلقا، باعتبار أنّ مبدأ الاقتراع العام في حد ذاته ليس مبدأ مطلقا. إذ يمكن وضع قيود على هذا الحق شريطة أن تكون مؤسسة على معايير موضوعية ومعقولة، وأن يتم فرضها لأسباب مشروعة ومنصوص عليها في القانون، وأن تكون متناسبة مع تلك الأسباب.

حسب العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، تعتبر بعض القيود غير مقبولة أو غير معقولة بشكل واضح، في حين تعتبر بعض القيود الأخرى مبدئيا معقولة. وهو شأن القيود التي تقوم على أساس معيار المواطنة (الجنسية) أو السن أو الإقامة. وفي المقابل، يُعدّ غير مقبول كلّ قيد ناتج عن تمييز قائم على أساس العرق أو النسب أو اللون أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو غير السياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة أو الولادة أو غير ذلك من الأسباب³⁹. والمقصود هنا بـ «غير المقبول» هو انعدام أيّ ظرف خاص أو أيّ خصوصية وطنية يمكن أن تبرر وضع قيود على أساس مثل هذا التمييز. وقد كان للجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة أن وضحت في تعليقها العام عدد 25 المقصود بالقيود «غير المعقولة بشكل واضح». حيث اعتبرت أنه تُعدّ من قبيل القيود غير المعقولة، والمتعارضة بالتالي مع المادة 25 من العهد الدولي الخاصّ بالحقوق المدنية والسياسية، تلك القيود التي تُوضَع على حقّ الاقتراع على أساس الإعاقة الجسدية أو على أساس معيار القدرة على القراءة والكتابة، أو المستوى التعليمي أو الثروة أو الانتماء أو عدم الانتماء إلى حزب سياسي. كما يعتبر كلّ تمييز بين المواطنين الحاملين للجنسية بالولادة والمواطنين المتجنّسين متعارضا مع المادة 25 من العهد الدولي.

حق الاقتراع هو حق مرتبط بالفرد بغض النظر عن الاعتبارات المتصلة بالأحقية أو بالمبادئ الأخلاقية⁴⁰. فهو حق وليس امتيازاً أو مكافأة. وهذا هو المفهوم الذي تقوم عليه اليوم مختلف النصوص الدولية وقرارات

³⁹ هذه العبارات المستعملة في المادة 2 (1) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

⁴⁰ في هذا الإطار يعكس التعليق الذي اعتمده المحكمة العليا بكندا، في قرارها سوفي ضدّ كندا (المدير العام للانتخابات) المؤرخ في 31 أكتوبر 2002 [2002] CSC 68, 519 R.C.S. 3، بوضوح هذا المفهوم لحق الاقتراع: «حرمان المساجين من حق الاقتراع يمكن ان يعكس صورة النيل من احترام القاعدة القانونية والديمقراطية أكثر من صورة الدفاع عن هذه المبادئ. ومشروعية القانون وواجب احترامه متأثيان مباشرة من حقّ كلّ مواطن في التصويت. حرمان السجناء من حق الاقتراع يعني التخلي عن وسيلة هامة لزرع القيم الديمقراطية والشعور بالمسؤولية الاجتماعية فيهم. فالنظرية السياسية الجديدة للحكومة التي تسمح لممثلين المنتخبين بحرمان فئة من المجتمع من حقّ الاقتراع لا مكان لها في إطار نظام ديمقراطي يقوم على مبادئ الشمولية والمساواة ومشاركة المواطن».

المحاكم الدولية بخصوص حق الاقتراع⁴¹. فمن الممكن وضع قيود على هذا الحق، لكن شريطة أن يتم التنصيص عليها صلب القانون وأن تقوم على معايير موضوعية ومعقولة، وأن ترمي إلى تحقيق هدف مشروع، وأن تكون متناسبة مع ذلك الهدف. وقد قبلت لجنة حقوق الإنسان ضمنا بإمكانية الحرمان من الحق في التصويت بسبب الإدانة جراء ارتكاب جريمة⁴²، على أن تكون مدّة الحرمان «متناسبة مع خطورة الجريمة وأهمية العقوبة»⁴³. وكما بينته لجنة البندقية، عمليا، ينبغي أن يتمّ تقدير التناسب بحسب خطورة الجريمة⁴⁴، ممّا يعني أن أيّ حرمان يجب أن يكون بمقتضى «حكم قضائي خاص»⁴⁵. وفي هذا الصدد، يعدّ كلّ تحجير للتصويت بشكل آلي أو عشوائي غير معقول إذا كان من شأنه أن يشمل مجموعة أو فئة من الأشخاص. وهو نفس الموقف الذي تبنته لجنة حقوق الإنسان⁴⁶.

إنّ العقوبة التكميلية، كما وقع التنصيص عليها في الفصل 6، تختلف عن العقوبة التبعية من حيث وجوب النطق بها من قبل القاضي وعدم إلحاقها آليا بالعقوبة الأصلية. فتدخل القاضي ضمن النظر في كل حالة معيّنة على حده وعدم حرمان جميع الأشخاص المدانين من حقهم في التصويت بصفة عشوائية. وتشكل هذه المقتضيات تقدّما هامًا مقارنة بالفصل 5 من المرسوم عدد 35 لسنة 2011 الذي كان ينصّ على الحرمان الآلي من حق التصويت بالنسبة لكل شخص محكوم عليه «من أجل جنائية أو جنحة تمسّ بالشرف بعقوبة تتجاوز مدتها ستة أشهر سجنا نافذة، ولم يستردوا حقوقهم المدنية والسياسية».

لكن خلافا لأحكام الفصل 5 من مرسوم 2011، يطرح الفصل 6 من القانون الانتخابي إشكالا باعتباره لم يشترط ارتباط الحرمان من حق التصويت بارتكاب جرائم خطيرة. أمّا الفصل 5 من المجلة الجزائية فهو يكتفي بالتنصيص على فقدان الحق في الانتخاب ضمن العقوبات التكميلية دون المزيد من التفصيل. وهو ما يترك نظريا للقاضي حرية الحكم بحرمان أي شخص مدان من حقه في التصويت حتى وإن كانت الإدانة مترتبة عن

⁴¹ انظر، المحكمة الأوروبية لحقوق الانسان، هرست (2) ضدّ المملكة المتحدة، الحكم الصادر في 6 أكتوبر 2005، القضية عدد 74025/01 - فرودل ضدّ النمسا، الحكم الصادر في 8 أبريل 2010، القضية عدد 20201/04، الفقرة 25 - غرينس و م. ت. ضدّ المملكة المتحدة، الحكم الصادر في 23 نوفمبر 2010، القضايا عدد 60041/08 و 60054/08. راجع أيضا مدونة حسن السلوك في مجال الانتخابات، الخطوط التوجيهية، I.I.1.D. (سترازبورغ في 23/5/2003).

⁴² التعليق العام عدد 25 الصادر عن لجنة حقوق الانسان في دورتها عدد 57، 1994، فقرة 14.

⁴³ نفس المرجع السابق.

⁴⁴ لجنة البندقية، مدونة حسن السلوك في مجال الانتخابات، الخطوط التوجيهية (2002): يجب أن يكون الحرمان من حقّ التصويت مبرّرا بـ «(...) إدانات جزائية من أجل جنح خطيرة».

⁴⁵ المرجع السابق، التقرير التفسيري، ص. 19.

⁴⁶ كان للجنة حقوق الانسان التابعة للأمم المتحدة أن ذكّرت بأنّ كلّ حرمان عامّ وآليّ من حق التصويت للأفراد الذين تمّت إدانتهم يمكن أن يكون مخالفا للفقرة 3 من مادة 10 من العهد الدولي مقترنة بالمادة 25 من نفس العهد الدولي (CCPR/C/GBR/) p28, (2008), CO/6, Royaume Uni. وقد استندت اللجنة دعما لهذا الموقف إلى فقه قضاء المحكمة الأوروبية لحقوق الانسان وخاصة الحكم الصادر في قضية هرست ضدّ المملكة المتحدة (2005). انظر أيضا : (CCPR/CO/77/LUX, Luxembourg). انظر أيضا : (2003), page 8، حيث عبّرت اللجنة عن انشغالها بخصوص الحرمان الآلي من حقّ التصويت كعقوبة تكميلية بالنسبة لعدد كبير من الجرائم.

- بالإضافة إلى ذلك، ينبغي اتخاذ التدابير اللازمة لتمكين الأشخاص المتمتعين بحق الإقتراع، كالموقوفين الذين لم تصدر بعد في شأنهم أحكاماً نهائية أو الأشخاص المقيمين في المستشفيات، من الممارسة الفعلية لحقهم في التصويت.

الفرع 2: حق التصويت بالنسبة للعسكريين وأعوان الأمن الداخلي

جاء بالفقرة 2 من الفصل 6 أنه لا يمكن ترسيم «العسكريين كما حددهم القانون الأساسي العام للعسكريين وأعوان قوات الأمن الداخلي» بسجل الناخبين ولا يمكنهم بالتالي ممارسة الحق في التصويت.

إن مبدأ الاقتراع العام ليس مطلقاً. ولكن أي إجراء يتخذ للحد من هذا المبدأ، ولئن كان قائماً على أسباب مشروعة، ينبغي أن يستجيب لمعايير «موضوعية ومعقولة»، وأن يكون محدداً مقتضى قانون، وألا يكون مقيداً لمبدأ الحق في التصويت لدرجة إفراغه من محتواه. لذا يتعين مبدئياً اعتبار كل إجراء يحرم فئة كاملة من الأفراد من حق التصويت إجراءً مشطاً بالنظر إلى هذه المعايير. ومن الواضح أن تحجير التصويت المفروض على العسكريين وعلى أعوان الأمن الداخلي يشمل فئة لا يستهان بها من المواطنين.

فأي مبررات أخرى، بما في ذلك الصعوبات اللوجستية وغيرها من التحديات التي تطرحها بالضرورة ممارسة العسكريين لحق التصويت، تعتبر غير مقبولة⁴⁸. فالقبول بمثل هذا التبرير يعني أن ممارسة هذا الحق الأساسي المتمثل في حق الاقتراع أصبح متوقفاً على اعتبارات عملية، مع كل التجاوزات التي يمكن أن تنجر عن ذلك.

يتبين من تجارب الدول أن العسكريين محرومون من بعض الحقوق أو الحريات المعترف بها لجميع المواطنين جراء حاجيات العمل وضرورة الانضباط لدى القوات المسلحة. ففي بعض الدول، أدى الخوف من التلاعب ومن الانقلابات العسكرية في الماضي إلى جبر العسكريين على الالتزام بالحياد من خلال حرمانهم أولاً من حق التصويت. وعلى مدى عقود، تمّ على مستوى القانون الدولي قبول هذا المساس من مبدأ الاقتراع العام بسبب ظروف استثنائية متصلة بالماضي السياسي لبعض البلدان التي كانت الانقلابات العسكرية فيها تشكل خطراً حقيقياً ومحدقاً. أما في الوقت الحاضر فقد أصبح هذا النوع من التقييد يُعدّ من قبيل التقييد المفرط لعدم تناسبه مع الهدف المنشود، سواء تمثّل هذا الأخير في الحفاظ على الانضباط أو الخوف من التلاعب أو حاجيات العمل أو الالتزام بالحياد (أو كل ذلك في نفس الوقت)⁴⁹. فمجرد الخوف من احتمال حصول انقلاب لا يمكن أن يبرر، باسم الحفاظ على الديمقراطية، الحدّ من أحد الحقوق

⁴⁸ أنظر، لجنة البندقيّة التابعة لمجلس أوروبا، مدونة حسن السلوك في مجال الانتخابات، التقرير التفسيري، ص. 28.

⁴⁹ في هذا الصدد يمكن الاستشهاد بقرارين حديثين صادرين عن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان (قضية أدفدروميك Adefdromic ضد فرنسا و ماتلي Matelly ضد فرنسا بتاريخ 2 أكتوبر 2014) التي ولئن قبلت بضرورة تقييد حقوق العسكريين، فقد رفضت بالإجماع منعهم من ممارسة الحق النقابي. وهما قراران يعكسان بشكل عامّ تنامي احتراز الدول الأوروبية من القبول بإمكانية منع العسكريين من ممارسة الحريات الممنوحة لغيرهم من المواطنين لمجرد الحفاظ على النظام وعلى الانضباط في صفوف القوات المسلحة.

مخالفات بسيطة. فالزام القاضي بالنظر في مسألة الحرمان من الحق في التصويت بالنسبة لكل حالة على حده هو أمر ضروري ولكنه غير كاف وحده للوقاية من مخاطر تحجير التصويت على عدد كبير من الأفراد وبشكل يؤول إلى النيل من مبدأ الاقتراع العام. هذا بالإضافة إلى إمكانية الوقوع في عدم التناسق عند تطبيق هذا الإجراء، مع ما ينجر عنه من ميز بين الأشخاص المحكوم عليهم، في غياب ما يضمن عدم تباين مواقف القضاة بشأن الحالات التي تبرر الحرمان من تصويت. لذا ينبغي على المشرع أن يؤطر السلطة التقديرية للقاضي حتى يضمن التطبيق الموحد لهذه المقتضيات بشكل يأخذ بعين الاعتبار جسامة الجريمة المرتكبة.

و فيما يتعلّق بمدة تحجير التصويت، تجدر الإشارة إلى كون الفقرة 3 من المادة 6 تنصّ على أن الأشخاص المحرومين من الحق في التصويت بسبب «جنون مطبق» لا يسري عليهم الحرمان إلا «طيلة مدة الحجر». وقد يبدو أن هذا التفصيل فيه إشارة إلى أنه على خلاف الأشخاص المحجور عليهم «لجنون مطبق»، يمكن أن يتمّ حرمان الأشخاص المحكوم عليهم من حق التصويت لفترة تتجاوز مدة العقوبة. فالتناسب لا يعني التطابق بين مدة العقوبة ومدة المنع من التصويت. لكن، ما من شيء يمكن أن يبرر امتداد العقوبة التكميلية على فترة تتجاوز مدة العقوبة الأصلية. لذا ينبغي أن لا تتجاوز مدة تحجير التصويت مدة العقوبة المحكوم بها (مع مراعاة إمكانية التخفيف من العقوبة)⁴⁷. وقد يكون من المستحسن إزالة هذا الغموض في صياغة الفصل 6 وذلك بتنصيص على أن مدة عقوبة التكميلية – المتمثلة هنا في الحرمان من حق التصويت- لا يمكن أن يتجاوز مدة العقوبة الأصلية.

توصيات

- تشكّل الفقرة الأولى من الفصل 6 التي تنصّ على حرمان الأشخاص المحكوم عليهم بعقوبة تكميلية (على معنى الفصل 5 من المجلة الجزائية) من حق الانتخاب خطوة تقدّمية بالمقارنة مع التشريع السابق، باعتبارها تضمن عرض كل حالة من حالات الحرمان على أنظار القاضي. لكن من الضروري أن يكون كل تصريح بالحرمان من التصويت مقترناً بارتكاب جرائم خطيرة، وهي مسألة لم يقع تحديدها في القانون. ينبغي أن تكون السلطة التقديرية التي يتمتّع بها القاضي مؤطرة حتى يتمّ ضمان التطبيق الموحد لهذه الأحكام مع مراعاة جسامة الجريمة المرتكبة.
- ينبغي التنصيص ضمن الفصل 6 على أن مدة العقوبة التكميلية بحرمان الأشخاص المدانين من التصويت لا يجب أن تتجاوز مدة العقوبة الأصلية.

⁴⁷ نصّت لجنة حقوق الانسان في تعليقها العام عدد 25 على أنه «يجب أن تكون فترة الحرمان متناسبة مع خطورة الجريمة وأهمية العقوبة» (الفقرة 14). أنظر أيضاً ديسنايكي ضدّ سريلانكا (Dissanayake, Mudiyansele Sumanaweera Banda) (c. Sri Lanka, Communication No. 1373/2005, p 8.5) : كان قانون الانتخابات في سريلانكا ينصّ على منع التصويت والترشح على كل شخص مدان لمدة 7 سنوات بعد إطلاق سراحه. وقد رأت لجنة حقوق الانسان التابعة للأمم المتحدة أن هذه المقتضيات مخالفة للمادة 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

توصيات

- لأنه يمسّ بفتة كاملة من المواطنين بشكل عام وآليّ ومن دون تمييز، يشكّل منع العسكريين وأعاون قوات الأمن الداخلي من التصويت بموجب الفقرة الثالثة من الفصل 6 خرقاً جوهرياً لمبدأ الاقتراع العام كما تمّ تحديده في النصوص الدولية وكما هو معمول به اليوم في تجارب الدول. وقد يكون من المناسب الشروع في التفكير في الطريقة التي ستؤدي مستقبلاً إلى الاعتراف لأعاون القوات المسلحة بالحق في التصويت، مع اتّخاذ تدابير خاصّة لتمكين العسكريين من ممارسة هذا الحق بكلّ استقلالية ومن دون التعرّض للعنف أو للتهديد بالعنف وللإكراه أو تلقّي عروض مغرية أو أيّ تدخل كان بغرض التلاعب بهم.
- يوصى بأن يكون القانون الانتخابي خالياً من كلّ لبس بشأن تمتّع المجنّدين بالحق في التصويت، وإن استوجب الأمر اتّخاذ تدابير خاصّة لتمكينهم من ممارسة هذا الحق بمعزل عن كلّ تأثير بدون موجب أو كلّ تلاعب أو إكراه من أي نوع كان من شأنه أن يشوّه أو يعيق حرية التعبير عن إرادتهم.
- من المستحسن أن يتمّ إدراج رفع تحجير التصويت بالنسبة لأعاون الأمن الداخلي ضمن أيّ إصلاح سيجري مستقبلاً على القانون الانتخابي.

الفرع 3: حقّ التصويت بالنسبة للأشخاص المصابين «بجنون مطبق»

حرمت الفقرة 3 من الفصل 6 «الأشخاص المحجور عليهم لجنون مطبق طيلة مدّة الحجر» من حقّ التصويت⁵¹. وهو ما كان قد كرّسه الفصل 5 من المرسوم عدد 35 لسنة 2011 الذي سحب المنع على كلّ الأشخاص المحجور عليهم فجعل مجاله أوسع ممّا هو عليه حالياً بما أنّه كان يشمل لا فقط الأشخاص المصابين بجنون (مطبق أو متقطّع) بل وكذلك «ضعاف العقل» و«السفهاء»⁵².

قامت تونس بالمصادقة من دون تحفظ على الاتفاقية الدولية المتعلقة بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في 2008، وهي سنة دخولها حيز النفاذ. وتنص هذه الاتفاقية في المادة 29 منها على أن «تضمن الدول الأطراف للأشخاص ذوي الإعاقة الحقوق السياسية وفرصة التمتع بها على قدم المساواة مع الآخرين». وقد أوصت لجنة حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة

إنّ الفقرة 3 من الفصل 6 تحرم فئة كاملة من الشعب التونسي من حق الاقتراع. وهي تنال بالتالي من خلال صبغتها العامة والآلية والعشوائية من مبدأ الاقتراع العام، ولا تشكل قيوداً معقولاً. إذ وحدها الظروف الاستثنائية يمكن أن تبرر مثل هذا التقييد. ولئن كانت الانتخابات الديمقراطية الأولى التي عاشتها البلاد التونسية سنة 2011 قد اقتضت اتخاذ تدابير استثنائية، فهل من موجب لاعتماد مثل هذه التدابير سنة 2014؟ من البديهي أن تؤخذ الصعوبات اللوجستية الناجمة عن تصويت العسكريين بعين الاعتبار نظراً لمخاطر التلاعب التي قد تنجرّ عنه والتي لا يجب الاستهانة بها. إلا أنّ هذه المخاطر ليست بالأهمية الكافية مقارنة بممارسة حقّ أساسي كحقّ الاقتراع. لذا قد يكون من المناسب الشروع في التفكير في الطريقة التي ستؤدي مستقبلاً إلى الاعتراف لأعاون القوات المسلحة بالحق في التصويت، مع اتّخاذ تدابير خاصّة لتمكين العسكريين من ممارسة هذا الحق بكلّ استقلالية ومن دون التعرّض للعنف أو للتهديد بالعنف وللإكراه أو تلقّي عروض مغرية أو أيّ تدخل كان بغرض التلاعب بهم⁵⁰.

أمّا بخصوص أعاون الأمن الداخلي، فقد نصّ الفصل 4 من القانون عدد 70 لسنة 1982 المؤرخ في 6 أوت 1982 المتعلّق بالنظام الأساسي العام لقوات الأمن الداخلي، على ما يلي: «تتكون قوات الأمن الداخلي من أعاون الأمن الوطني والشرطة الوطنية وأعاون الحرس الوطني وأعاون الحماية المدنية وأعاون السجون والإصلاح». ممّا يعني أنّ هذا المنع من التصويت من شأنه أن ينسحب على عدد كبير من الناخبين المحتملين، وهو ما يزيد في صعوبة تربيته. لذا، من المستحسن أن يتمّ إدراج رفع تحجير التصويت بالنسبة لأعاون الأمن الداخلي ضمن أيّ إصلاح سيجري مستقبلاً على القانون الانتخابي.

نصّ المرسوم عدد 35 لسنة 2011 صراحة على انسحاب هذا التحجير على المجنّدين. وليس من الواضح معرفة ما إذا كان نفس هذا التحجير قد كرّس ضمناً صلب القانون الانتخابي أم أنّ تواصل العمل به كان فقط على المستوى العملي. فمن الصعب تبرير حرمان ناخبين محتملين من حقهم في التصويت لمجرد تجنيدهم، خاصّة وأنّ وضعهم تحت السلاح ليس نتاج عملية إرادية. ممّا يجعل حرمانهم من حق الاقتراع جرّاء التجنيد غير مترتّب عن اختيار وعن دراية تامّة كما هو الحال بالنسبة للعسكريين الممتنّين. لذا، من المستحسن أن يتمّ رفع كلّ لبس عن القانون الانتخابي بخصوص تمتّع المجنّدين بالحق في التصويت، وإن تطلّب ذلك اتّخاذ تدابير خاصّة لتمكينهم من ممارسة هذا الحق دون التعرّض لتأثيرات هم في غنى عنها، أو لأيّ تدخلات للتلاعب بأصواتهم أو أيّ إكراه من أي نوع كان، مما قد ينال من حرية التعبير عن إرادتهم أو يشكّل عائقاً أمام ممارستها.

⁵¹ انظر أيضاً الفصل 3 من قرار الهيئة العليا المستقلة للانتخابات عدد 7 لسنة 2014 المؤرخ في 3 جوان 2014 المتعلّق بقواعد وإجراءات تسجيل الناخبين للانتخابات والاستفتاء كما تمّ تنقيحه بالقرار عدد 11 لسنة 2014 المؤرخ في 03 جوان 2014.

⁵² يعرف الفصل 160 من مجلة الاحوال الشخصية المجنون كالاتي: «الشخص الذي فقد عقله سواء كان جنوناً مطبقاً يستغرق جميع أوقاته أو متقطعاً تعزّبه فترات يثوب اليه عقله فيها» (من هنا جاء التمييز بين الجنون المطبق والجنون المتقطع). ومن جهة أخرى عرف نفس الفصل «ضعيف العقل» بالشخص الغير كامل الوعي السوء الذي لا يعتدي إلى التصرفات الراجحة ويغيب في المباحات». أمّا الفصل 161 من نفس المجلة فقد نصّ على أنّ الحجر يتمّ بحكم قضائيّ بناء على رأي أهل المعرفة (خبراء في المجال).

⁵⁰ يجب الإشارة هنا إلى التوصيات الواردة بشأن هذه المسألة في التقرير التفسيري لمدونة حسن السلوك في مجال الانتخابات الصادرة عن لجنة البندقية (2002): «إذا لم يتمكن العسكريون من الالتحاق بمنزلهم يوم الاقتراع، فمن المرغوب فيه أن يتم تسجيلهم في مكاتب التصويت القريبة من مكانهم. وتقوم القيادة المحلية بتبليغ هوية العسكريين الحاضرين إلى السلطات البلدية التي تتولى تسجيلهم على القوائم الانتخابية. ويمكن أن يقع الاستثناء من هذه القاعدة عندما تكون بعيدة جداً عن أقرب مكتب للتصويت، ولذلك ينبغي إحداث لجان خاصة داخل الوحدات العسكرية للإشراف على الفترة السابقة للاقتراع حتى لا يتمكن الرؤساء من فرض اختيارات سياسية أو إصدار أوامر بشأنها». (الفقرة 41).

في ملاحظاتها الختامية بشأن التقرير الأولي حول تونس⁵³ «اعتماد تدابير تشريعية عاجلة لضمان تمتع الأشخاص ذوي الإعاقة، بما في ذلك الأشخاص الخاضعين حالياً لنظام الولاية أو الوصاية، وتمكينهم من ممارسة حقوقهم في التصويت وفي المشاركة في الحياة العامة على قدم المساواة مع الآخرين».

إلا أن موقف القانون الدولي بخصوص هذا الموضوع لم يستقر بعد. ففي سنة 1996، اعتبرت لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة في تعليقها العام عدد 25 أن تجسير الحق في الاقتراع (والترشح) على «من ثبتت إعاقته الذهنية» أمراً معقولاً. لكن موقفها شهد تطوراً في وقت لاحق حيث أصبحت ترى أن الإعاقة النفسية أو الذهنية لا يمكن أن تبرر الحرمان من حق التصويت إلا إذا كان ذلك قائماً على معايير موضوعية ومعقولة ومتناسبة مع حالة الإعاقة التي تمت معاينتها. وهو ما يتطلب لا فقط إجراء فحص خاص لطبيعة ودرجة الإعاقة الذهنية، ولكن أيضاً النظر بشكل منفصل فيما إذا كانت هذه الإعاقة كافية لتبرير الحرمان من الحق في التصويت⁵⁴. ويختلف هذا الرأي عن موقف لجنة حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة التي لا تقبل بأي مبرر لتقييد حق الأشخاص ذوي الإعاقة الذهنية في التصويت⁵⁵، وبالتالي بأي قيد يُوضَع على هذا الحق.

في ظل الوضع القانوني الحالي وبالنظر إلى التضارب المشار إليه أعلاه، ينبغي أخذ المعطيات التالية بعين الاعتبار: أولاً، ممارسة حق الاقتراع يعتبر من العناصر المكونة للأهلية القانونية التي لا يمكن الحد منها إلا وفق الشروط وبالطريقة المنصوص عليها في المادة 12 من اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة. ثانياً، كل إجراء تقييدي يرد في صيغة عامة وآلية وعشوائية يُعدّ غير مقبول بموجب هذه الاتفاقية. إذ ينبغي النظر في كل حالة حرمان من حق التصويت بشكل منفصل ويجب أن لا ينجّر هذا الحرمان آلياً عن الوضع تحت الوصاية أو عن أي إجراء آخر يحدّ من الأهلية القانونية للشخص. وأخيراً، من الضروري أن يكون كل تقييد لحق الاقتراع متناسباً ومتلائماً مع حالة الشخص المعني بالأمر، أن ينطبق خلال أقصر مدّة ممكنة، وأن يخضع لرقابة دورية يمارسها إما هيكل مختصّ يكون مستقلاً ومحياداً أو هيئة قضائية.

في ضوء هذه المعطيات الغير مؤكدة بعد من القانون الدولي، يشكل الفصل 6 من القانون الانتخابي خطوة متقدّمة مقارنة بالمرسوم عدد 35 لسنة 2011 باعتباره قد ضيّق من مجال تطبيق التجسير ليقصر على حالات «الجنون المطبق» دون غيرها، في حين كان هنالك أشخاص آخرون معينون بهذا المنع في 2011.

وفيما يتعلّق بالنظر في كل حالة من حالات الحرمان من حق التصويت على حده أو بعينها، تجدر الإشارة إلى أنه وفقاً للمعلومات التي قدمها الوفد التونسي إلى لجنة حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة أثناء المناقشات المتعلقة

⁵³ لجنة حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، ملاحظات ختامية بشأن التقرير الأولي حول تونس، 13 ماي 2011 (CRPD/C/TUN/CO/1, 13 mai 2011).

⁵⁴ راجع الفقرة 24 من الوثيقة التالية: (UN doc CCPR/C/BLZ/CO/1 (2013)).

⁵⁵ أنظر على سبيل المثال: ملاحظات اللجنة حول التقرير المقدم من أسبانيا (23 سبتمبر 2011). كما يمكن ملاحظة اختلاف في وجهات النظر على المستوى الأوروبي حيث اعتبرت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان (ألبوس كيس Alajos Kiss ضد المجر، 20 ماي 2010) أن الحرمان العشوائي من الحق في التصويت دون تقدير قضائي خاص (لكل حالة على حده) لا يشكل هدفاً مشروعاً لتقييد الحق في الاقتراع.

بمتابعة التقرير الذي تقدّمت به تونس⁵⁶، «قبل أن يتم تعيين الوصي على شخص من ذوي الإعاقة الذهنية، ينبغي أن يأذن القاضي بإجراء تقييم خاصّ للقدرات العقلية للشخص وأن يقرر إثر ذلك بشأن مسألة الوصاية. وكلّ المبادرات الصادرة عن الوصي تتم تحت إشراف قاض». إضافة إلى ذلك ينصّ الفصل 161 من مجلة الأحوال الشخصية على أن فقدان الأهلية القانونية (أو الحجر) يكون بقرار صادر عن قاض بناء على رأي خبراء في المجال. بالتالي فإنه لا يتمّ النظر بشكل منفصل في مسألة الحرمان من الحق في التصويت، حيث أن هذا الحرمان ينجّر آلياً عن فقدان الأهلية القانونية.

كما تطرح مسألة أخرى بخصوص التمييز بين «الجنون المطبق» و «الجنون المتقطع». إذ يبدو أن معظم الأحكام القضائية المتعلقة بالحجر من أجل جنون لا تحدد ما إذا كان قرار الحجر ناتجاً عن «جنون مطبق» أو عن «جنون متقطع». لذلك فمن المرجح أن ينسحب الحرمان من حق الاقتراع على كلتا الحالتين، وهو ما يتعارض مع مقتضيات الفصل 6 من القانون الانتخابي التي قد تطلّب حبراً على ورق ما دام القضاة لا يطالبون الخبراء المكلفين بتحديد نوعيّة الجنون.

لذا، قد يكون من المناسب تضمين كل من القانون والممارسة العملية، واجب القيام، في كل حالة على حده، بفحص خاصّ لقدرات كل شخص حرم من ممارسة حقه في التصويت من أجل «جنون مطبق». إذ أن الوضع تحت الوصاية وإن كان بسبب «جنون مطبق» لا ينبغي أن يؤدي آلياً إلى الحرمان من الحق في التصويت، فمسألة حق الاقتراع تتطلب القيام بفحص خاصّ تحت رقابة القضاء. وهذا الفحص يجب أن يتم بشكل دوري وأن يكون دائماً تحت رقابة القاضي.

توصيات

● لأن كان القانون الدولي لا يزال غير مستقرّ بعد بخصوص هذه المسألة فهو متّجه نحو إرساء رقابة مشدّدة على كل إجراء يهدف إلى الحرمان من الحق في التصويت بما في ذلك الإجراءات الخاصة بذوي الإعاقة الذهنية أو النفسية. فبالنظر إلى هذا القانون الدولي قد يكون من المناسب تطبيق الفقرة الثالثة من الفصل 6 من القانون الانتخابي، القاضي بحرمان الأشخاص المصابين «بالجنون المطبق» من حق الاقتراع، وفق احترام المبادئ التالية:

● الوضع تحت الوصاية وإن كان بسبب «جنون مطبق» لا ينبغي أن يؤدي آلياً إلى الحرمان من الحق في التصويت. فمثل هذا الحرمان يتطلب القيام بفحص خاصّ تحت رقابة القضاء، على أن يتمّ تجديد هذا الفحص بشكل دوري وداًماً تحت رقابة القاضي،

● ينبغي على الأحكام القضائية القاضيّة بالحجر أن تحدد ما إذا كان فرض الحجر قد تمّ جرّاء حالة «جنون مطبق» أو حالة «جنون متقطع»، وذلك تفادياً لانسحاب الحرمان من التصويت بصفة آلية على الأشخاص الذين يشكون من «جنون متقطع». لذا، يتعيّن على القضاة مطالبة الخبراء المكلفين بتحديد نوعيّة الجنون. وهو ما لا يحول دون النظر في مسألة حق التصويت بشكل منفصل.

فإن الحقوق المضمونة بمقتضى المادة 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية هي حقوق معترف بها «لكل مواطن»، و كل «تميز بين هؤلاء الذين يستحقون الجنسية بموجب ميلادهم وهؤلاء الذين يحصلون عليها بطلب الجنسية، (بثبر) بعض التساؤلات فيما يتعلق بمطابقة ذلك لأحكام المادة 25». ويستند عدم التلاؤم هذا إلى عدم قبول أي ميز قائم على طريقة اكتساب الجنسية. وسواء كان التمييز قائماً على طريقة اكتساب الجنسية أو على المدة الزمنية المنقضية منذ تاريخ الحصول على الجنسية فهو ليس إلا شكلاً من أشكال الممارسة التمييزية، وهو يظل بالتالي غير متلائم مع المادة 25. فالأمر هنا يتعلق بحالتين مختلفتين من حيث الدرجة ولا من حيث الطبيعة.

هذا النوع من التمييز يدعم فكرة المواطنة «ذات الدرجات»، بوجود المواطنة المكتملة المعترف بها لفئة من المواطنين والمواطنة «الدنيا» بالنسبة للبقية. فانعدام الثقة الذي يعبر عنه هذا النوع من التمييز تجاه المواطنين المتجنسين والتشكيك في «ولائهم» (والحاجة بالتالي إلى اختباره في الزمن) يجعل منه مسألة إشكالية، حتى وإن كان العمل به لا يزال دارجاً في عدد من البلدان. لكن تجدر الإشارة إلى أن هذا العدد في تقلص مستمر منذ سنة 1996، أي منذ تاريخ اعتماد التعليق العام عدد 25.

من المعقول أن تكون هنالك رغبة في التأكد من بلوغ المواطن المتجنس لدرجة ما من الدراية بمشاكل البلاد. لكن في هذه الحالة ينبغي أن يكون الإقصاء قائماً على معيار مدة الإقامة ولا على معيار المدة الزمنية المنقضية منذ الحصول على الجنسية. إلا أن ذلك لن يهّم المواطنين المتجنسين حديثاً فحسب، بل سيشمل كذلك المواطنين غير المقيمين، بما فيهم أولئك الذين ولدوا في تونس. ونظراً لأهمية عدد المواطنين المقيمين بالخارج، وأحياناً لفترات طويلة، فإن اعتماد مدة الإقامة كمعيار للإقصاء سيكون له تأثير أكبر بكثير. ومن الواضح أن هذا لم يكن هو هدف المشرع. وهو ما يدلّ، بقرارة عكسية، على أن السبب الحقيقي كان سلبياً (التخوف من عدم الولاء) وليس إيجابياً (الرغبة في التأكد من أن عملية الاختيار ستتم عن دراية).

توصيات

- ينبغي إعادة النظر في الفصل 19 من القانون الانتخابي الذي ينص على أن الترشح للانتخابات التشريعية يقتصر فقط على الناخبين الحاملين للجنسية التونسية منذ مدة لا تقلّ عشر سنوات. فإقصاء المواطنين الذين تحصلوا على الجنسية منذ أقل من عشر سنوات لا يتماشى مع المادة 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية التي لا تسمح بالتمييز «بين المواطنين بالولادة والمواطنين المتجنسين». إذ عملاً بمبدأ حرية الشعب في التعبير عن رأيه، وحدّهم الناخبون لهم الحق في إعطاء الأهمية لمثل هذا النوع من التمييز بين المرشحين للانتخابات.

تجدر الإشارة إلى أن الفصل 19 من القانون الانتخابي لا يمكن أن ينقح من دون التعديل المسبق للفصل 53 من الدستور.

الفرع 2: إقصاء الناخبين الذين هم ليسوا تونسيون بالولادة (الانتخابات الرئاسية)

الناخبون الذين هم ليسوا تونسيون بالولادة لا يمكنهم الترشح للانتخابات

يتضمّن الفصلان 19 (الانتخابات التشريعية) و 40 (الانتخابات الرئاسية) من القانون الانتخابي الأحكام المتعلقة بشروط ممارسة الحق في الترشح. وينصّ الفصل 19 بالخصوص على أنه فقط الناخبين الحاملين للجنسية التونسية منذ عشر سنوات على الأقل يمكنهم الترشح للانتخابات التشريعية. أما الفصل 40 فهو ينص على أنه فقط الناخبين الحاملين للجنسية التونسية منذ الولادة وللديانة الاسلامية يمكنهم الترشح للانتخابات الرئاسية. كما يمكن للناخبين الحاملين لجنسيتين الترشح للانتخابات الرئاسية ولكن شريطة التعهّد عند تقديم طلب الترشح بالتخلي عن الجنسية الأخرى إذا ما تمّ انتخابهم.

كالحق في التصويت، الحق في الترشح ليست مطلقاً ويمكن أن يخضع لقيود. ولئن كان للدول هامشاً واسعاً في التقدير فهو ليس مطلقاً ولا يمكن للقيود الموضوعية على هذا الحق أن تنال من جوهره وتفرغه من فعاليته. فكلّ تقييد يجب أن يقوم على معايير موضوعية ومعقولة، أن يرد صراحة في القانون وأن يرمي إلى تحقيق هدف مشروع. كما أن الوسائل المعتمدة لبلوغ هذه الغاية لا ينبغي أن تكون غير متناسبة. ويجب خاصة ألا يؤوّل أي قيد إلى منع أو عرقلة حرية الناخبين في التعبير عن الرأي. لكن عملياً يمكن القبول عموماً بإخضاع حقّ الترشح إلى قيود أكثر صرامة من تلك المتعلقة بالحق في التصويت.⁵⁷

الفرع الأول: إقصاء الناخبين الذين اكتسبوا الجنسية منذ أقل من عشر سنوات (الانتخابات التشريعية)

نصّ الفصل 19 على أنه وحدهم الناخبين الحاملين للجنسية التونسية منذ عشر سنوات على الأقل يمكنهم تقديم ترشحهم للانتخابات التشريعية، علماً وأن هذه المقتضيات ليست إلا استنساخاً لما جاء بالفصل 53 من دستور 2014.⁵⁸

هناك عدد كبير من البلدان التي اعتمدت أو مازالت تعتمد هذا النوع من الإقصاء.⁵⁹ وكما تذكّر به لجنة حقوق الإنسان في تعليقها العام عدد 25،

⁵⁷ لجنة حقوق الإنسان، التعليق العام عدد 25: « فقد يكون من المعقول، على سبيل المثال، فرض حد أدنى للسنة المطلوبة لانتخاب الفرد (...) يكون أكبر من السن المطلوبة لممارسة حق الانتخاب». كما وضّحت لجنة البندقية في مدونة حسن السلوك في مجال الانتخابات (23 ماي 2003) أنه «يمكن أن يخضع الحرمان من القابلية للانتخاب لشروط أقل صرامة من تلك المتعلقة بحق التصويت». راجع أيضاً على سبيل المثال فقه قضاء المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان (111: Adamsons, § 115; Zdanoka, § 156). (Tănase, § 156).

⁵⁸ تجدر الإشارة إلى أن الفصل 26 من مجلة الجنسية التونسية ينصّ على أن المتجنس «لا يمكن أن تسند إليه وظيفة أو نيابة بالانتخاب تستلزم مباشرة صفة التونسي» طيلة خمس (5) سنوات من تاريخ أمر التجنس. وهو فصل لا يتطابق لا مع ما جاء بالدستور التونسي (الفصل 53) ولا مع القانون الانتخابي.

⁵⁹ في فرنسا إلى حدّ سنة 1973 (منع المتجنسين من اكتساب صفة الناخب طيلة السنوات الخمس الموالية لتجنسهم)؛ في بلجيكا إلى حدّ سنة 1991؛ في الولايات المتحدة الأمريكية إلى حدّ اليوم (سواء بالنسبة للرئاسة التي يجب على المترشح لها أن يكون مواطناً أمريكياً منذ الولادة، أو بالنسبة للترشح لمجلس النواب الذي يستوجب الحصول على الجنسية الأمريكية منذ 7 سنوات على الأقل)؛ وكذلك بالنسبة للكمرون الجزائري والمغرب وغينيا والنيجر وغيرها من الدول.

الرئاسية حسب الفصل 40 الذي تضمّن نفس المقتضيات والشروط الواردة بالفصل 74 من الدستور.

وكما ذُكرت به لجنة حقوق الإنسان في تعليقها العام عدد 25، كل «تميز بين هؤلاء الذين يستحقون الجنسية بموجب ميلادهم وهؤلاء الذين يحصلون عليها بطلب الجنسية، (يثير) بعض التساؤلات فيما يتعلق بمطابقة ذلك لأحكام المادة 25». فمثل هذا الإقصاء يعكس انعدام الثقة في الناخبين المتجنسين في حين أنه مبدئياً لا مبرر لذلك. وهو ينطبق بشكل آلي ومن دون تمييز، حارماً بذلك فئة كاملة من المواطنين من حقّ يمثّل ركيزة للديمقراطية وللشعور بالانتماء للوطن. فحرمان المواطنين من أحد المكونات الأساسية للمواطنة يعادل إفراغ الحقوق المنصوص عليها في المادة 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية من محتواها وانتهاك مبدأ عدم التمييز المعلن عنه في المادة 1.2 من نفس العهد الدولي. ولئن كان بالإمكان إثبات أن هذا الإقصاء يرمي إلى تحقيق هدف مشروع، فمن غير الممكن اعتباره متناسباً مع هذا الهدف المفترض جرّاء عدم تحديده في الزمن.

توصيات

يمكن أن ينال من حق الفرد في أن تكون له أو أن يعتنق ديانة معيّنة أو معتقد معيّن)، على غرار تلك التي تقيّد [...] الحقوق المكفولة بموجب المادة 25 وغيرها من مقتضيات العهد، لا تتماشى مع أحكام الفقرة 2 من المادة 18». مما يعني أن أي إجراء يحصر حق الترشح في الناخبين الحاملين لعقيدة معيّنة دون غيرهم هو بمثابة القيد المفروض على كلّ الناخبين الحاملين لعقيدة أخرى. من المؤكّد أنّ هؤلاء ليسوا ملزمين بتغيير ديانتهن. لكن مجرد ثبوت أن ممارستهم لحقهم في الترشح متوقّف على انتمائهم لديانة مختلفة عن ديانتهن كاف وحده لاعتبارهم خاضعين لقيد واستنتاج عدم تلاؤم هذا الإجراء الإقصائي مع الفقرة 2 من المادة 18 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، ومن ثمّة مع المادة 25 من نفس النص⁶¹. كما يمكن من ناحية أخرى التشكيك في مدى إمكانية تطبيق مثل هذا الإقصاء على المستوى العملي.

- من المستحسن أن يتمّ رفع المنع المفروض بموجب الفصل 40 من القانون الانتخابي على الناخبين غير المسلمين من الترشح للانتخابات الرئاسية. إذ أنّ هذا الإقصاء يتعارض مع الفقرة الثانية من المادة 18 والمادة 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية كما تمّ تأويلهما من قبل لجنة حقوق الإنسان. فعملاً بمبدأ حرية الشعب في التعبير عن رأيه، وحدهم الناخبون لهم الحقّ في إعطاء الأهمية أو عدم إعطائها لمثل هذه المسألة.

تجدد الإشارة إلى أنّ الفصل 40 من القانون الانتخابي لا يمكن أن ينقّح من دون التعديل المسبق للفصل 74 من الدستور.

الفرع 4: إلزام الناخبين الحاملين لجنسيّة أخرى إلى جانب الجنسية التونسية بالتخلي عنها في حال انتخابهم (الانتخابات الرئاسية)

تنصّ الفقرة الثانية من الفصل 40 على أنّ كلّ ناخب حامل لجنسية أخرى غير الجنسية التونسية عليه أن «يقدمّ ضمن ملفّ ترشحه تعهداً بالتخلي عن الجنسية الأخرى عند التصريح بانتخابه رئيساً للجمهورية». وهو إقصاء وارد بنفس الصياغة ضمن الفقرة الثانية من الفصل 74 من الدستور.

إنّ الحقّ في الترشح للانتخابات ليست حقاً مطلقاً. إذ يمكن إخضاعه لقيود قد تكون أكثر صرامة من تلك المتعلقة بحقّ الاقتراع لكن بشروط معيّنة⁶². ويجب أن ترمي الشروط التي يخضع لها الحقّ في الترشح إلى تحقيق هدف مشروع، كما لا يجب أن تكون الوسائل المعتمدة لذلك غير متناسبة مع الهدف. حيث يتعيّن أن لا تؤوّل تلك الشروط إلى التقليل من

توصيات

- إقصاء المتجنسين من الترشح للانتخابات الرئاسية يُعدّ مخالفاً للمادة 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية كما تمّ تأويله من قبل لجنة حقوق الإنسان التي تعتبر أنّ كلّ تمييز بين المواطنين بالولادة والمواطنين المتجنسين يعتبر غير متلائم مع المادة 25. لذا ينبغي إعادة النظر في أساس هذا الإجراء الإقصائي. فالقانون لا يمكنه من خلال المعايير الإقصائية التي يضعها والقائمة على تقدير الولاء للوطن، أن يحلّ محلّ المعايير التي يقوم عليها خيار الناخبين من ضمن المترشحين للانتخابات. فحسب مبدأ حرية الشعب في التعبير عن الرأي، وحدهم الناخبون يملكون حقّ إعطاء أو عدم إعطاء أهمية لمسألة اكتساب المترشّح للجنسية بالولادة من عدمه.

تجدد الإشارة إلى أنّ الفصل 40 من القانون الانتخابي لا يمكن أن ينقّح من دون التعديل المسبق للفصل 74 من الدستور.

الفرع 3: إقصاء الناخبين الذين هم ليسوا من ذوي الديانة الإسلامية (الانتخابات الرئاسية)

حسب الفصل 40 وحدهم الناخبون الذين هم من ذوي الديانة الإسلامية يمكنهم الترشح للانتخابات الرئاسية. وهو إقصاء متأتّ مباشرة من الفصل 74 من الدستور مثله مثل الإقصاء الخاصّ بالناخبين المتجنسين.

إنّ استبعاد المواطنين غير المسلمين يجعل من ممارسة أحد الحقوق المضمونة في المادة 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية رهينة اعتناق المواطن لديانة معيّنة تتمثّل هنا في الديانة الإسلامية. وكما تبينته لجنة حقوق الإنسان في تعليقها العام عدد 22⁶⁰، فإنّ «السياسات أو الممارسات التي يكون لها نفس الهدف أو نفس الأثر (الإكراه الذي

⁶¹ أدّدت لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة هذا الموقف في ملاحظاتها حول مختلف التقارير الدورية التي أدلت بها الدول الأطراف في العهد. انظر مثلاً الملاحظات الختامية حول التقرير المقدّم من لبنان (23) & (1997) CCPR/C/79/Add.78.

⁶² راجع مدونة حسن السلوك في مجال الانتخابات الصادرة عن لجنة البندقيّة سنة 2002 والتي جاء ورد فيها ما يلي: «يمكن أن يخضع الحرمان من القابلية للانتخاب لشروط أقل صرامة من تلك المتعلقة بحقّ التصويت».

⁶⁰ اللجنة المعنية بالحقوق المدنية والسياسية، الدورة الثامنة والأربعون، 27 سبتمبر 1993 (CCPR/C/21/Rev.1/Add.4, 27 septembre 1993).

الحق إلى درجة المساس بجوهره وإعدام فعاليته. فلكي يكون الحق فعلياً ينبغي أن لا يتحوّل إلى مجرد حق شكلي وأن يكون قابلاً للممارسة على الوجه الأكمل.

الفعالية

إنّ الفقرة الثانية من الفصل 40 لا تمنح الناخب الحامل لجنسية أخرى إلى جانب الجنسية التونسية من الترشح للانتخابات الرئاسية، بل هي تسمح له بذلك شريطة التزامه بالتخلي عن جنسيته الأخرى في حال انتخابه. وبالتالي، في حال عدم فوزه في الانتخابات يمكنه الاحتفاظ بجنسيته الأخرى. فالحق في الترشح منفصل إذا عن الحق في تولي المنصب الانتخابي. لكنّ مبدأ فعالية الحقوق يتطلب عدم التفرقة بين شروط الترشح والشروط المتعلقة بتولي الوظيفة⁶³. فهما وجهان (الترشح وتولي المنصب الانتخابي) لنفس الحق، ولا يمكن فصلهما عن بعضهما من دون أن يترتب عن ذلك إفراغ الحق من كامل محتواه.

المشروعية والتناسب

في البلدان التي لا تسمح للناخبين ثنائيي الجنسية بالترشح، عادة ما يتم تبرير ذلك بالمساس - ضمناً من خلال حمل أكثر من جنسية واحدة - بالمبدأ الدستوري المتعلق باستقلالية النيابة البرلمانية وبسيادة الدولة وبالأمن القومي، وبمبدأ عدم الإفشاء بالمعلومات السرية. وعادة ما يقع التعلل بمخاطر تضارب المصالح باعتبار المواطن الحامل لجنسية أخرى ستكون له التزامات سياسية وقانونية تجاه دولة أخرى.

فالأمر يتعلّق في نهاية المطاف بالولاء. وهو مفهوم غامض يصعب تحديده ولكن له من الأهمية في عدد من البلدان. فهو عبارة عن شكل من أشكال التشكيك الآلي في كلّ من هو ليس مواطناً بالولادة. وهو يقوم بشكل مبتذل على حجج من المفروض أن لا تكون مبررة إلاّ بظروف تاريخية خاصّة (خطر داهم يهدّد سلامة التراب الوطني أو الاستقلال الوطني). لهذه الأسباب تزايد عدد الدول التي ترفض تقييد حقّ المواطنين ثنائيي الجنسية في الترشح وإن كان للانتخابات الرئاسية، رغم أنّ منصب رئاسة الدولة يجعل المسائل

المتعلّقة بتضارب المصالح وبالولاء للدولة أكثر حساسية⁶⁴. ولقد عبّرت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان⁶⁵، مستوحية في ذلك موقفها جزئياً من موقف لجنة البندقية التابعة لمجلس أوروبا، عن ريبتها بخصوص محتوى هذا المفهوم ومدى تناسب التقييد العام للحقوق الانتخابية، معتبرة أنه هناك طرق أخرى لحماية قوانين الدولة ومؤسساتها وأمنها القومي. كما قضت بأنّ حمل أكثر من جنسية واحدة في البلدان المسموح فيها باكتساب عدّة جنسيات، لا ينبغي أن يكون سبباً لحرمان أيّ مرشح من العضوية في البرلمان⁶⁶.

يستند المنطق الذي تعتمده المحكمة والدول التي لا تحدّد من الحقوق الانتخابية للمواطنين ثنائيي الجنسية إلى مبدأ حرية تعبير الناخبين عن خيارهم. إذ ينبغي أن يكون للناخبين وحدهم، عند تعبيرهم عن اختيارهم، الحقّ في إيلاء أهمية أو عدم إيلائها لمسألة حمل المترشّح لجنسيتين أو أكثر. فلا مجال لأنّ تحلّ المبادئ القانونية الملزمة محلّ هذا الاختيار الحرّ أو أن تقيده أكثر ممّا تستوجبه حالات الإقصاء القائمة على أسباب مشروعة (كالسن، والإقامة، وعدم الجمع المتّصل بممارسة وظائف معينة، الخ).

مع ذلك، يتعيّن الإشارة إلى وجود شيء من التسامح بشأن هذا النوع من التقييد عندما يكون مجال تطبيقه منحصراً في الانتخابات الرئاسية. ففي هذه الحالة بالذات لا شيء في القانون الدولي يسمح مبدئياً بمنع هذا النوع من الإقصاء واعتباره غير متلائم مع المادة 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. لكن في الواقع يتبنّى من ممارسة العديد من البلدان، لا سيما في أوروبا، أنّ التوجه السائد يتمثّل في عدم الثقة المتزايدة في مفهوم الولاء الذي يقوم عليه هذا النوع من الإقصاء. إذ أنّ هذه الدول تميل إلى اعتماد معايير أخرى أولها معيار مدّة الإقامة الذي يبدو معيار تقييد مشروع باعتباره يسمح بتقدير درجة معرفة الناخب بالمجتمع الذي يعيش فيه.

توصيات

• ينبغي إعادة التفكير فيما إذا كان من الأنسب حذف إلزام الناخبين الحاملين لجنسيتين بالتخلي عن جنسيتهم الثانية في حال انتخابهم لرئاسة الجمهورية، وذلك خاصّة من خلال إجراء تقييم للآثار التي قد تترتّب عن حذف هذا الإلزام مع الإستئناس بالممارسات الجارية في البلدان الأخرى.

تجدر الإشارة إلى أنّ الفصل 40 من القانون الانتخابي لا يمكن أن ينفّح من دون التعديل المسبق للفصل 74 من الدستور.

⁶⁴ في أوروبا، نادرة هي الدول التي تمنع ذوي الجنسيتين من الترشح للانتخابات التشريعية. فإلقاء نظرة عامة على ممارسات الدول الأعضاء في مجلس أوروبا يتّضح أنّه هنالك إجماع على أنّ اكتساب أكثر من جنسية واحدة، إذا كان تعدّد الجنسيات مسموحاً به، لا يمكن أن يكون سبباً في الحرمان من الترشح لعضوية البرلمان. حتى وإن كانت التركيبة السكانية تميّز بالتنوع العرقي وكان عدد النواب الحاملين لأكثر من جنسية مرجحاً للارتفاع. إذ وحدها الاعتبارات التاريخية أو السياسية الخاصة يمكن أن تبرر وجود ممارسة فيها أكثر تقييداً.

⁶⁵ راجع: تناسي (Tanase) ضدّ مولدافيا (7/08، 27 أبريل 2010).

⁶⁶ نفس المرجع السابق.

⁶³ في قضية تناسي (Tanase) ضدّ مولدافيا (7/08، 27 أبريل 2010)، واجهت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، في إطار انتخابات تشريعية، وضعية مماثلة (ناخبين ثنائيي الجنسية ملزمين بالتخلي عن جنسيتهم الأخرى في حال الفوز في الانتخابات). ورأت المحكمة أنه لا يوجد فرق بين هذه الوضعية والحالة التي يجبر فيها المواطن على التخلي عن جنسيته الأخرى منذ مرحلة تقديم مطلب الترشح، معتبرة أنّ «هذا القيد يحد من الحقوق المكفولة بموجب المادة 3 من البروتوكول عدد 1 لدرجة النيل من جوهرها وحرمانها من كل فعالية». كما تجدر الإشارة إلى أنّ لجنة البندقية اعتبرت بخصوص نفس حالة مولدافيا أنّ «تعدد الجنسيات لا ينبغي أن يدرج ضمن القيود المفروضة على الحق في الترشح للانتخابات» (تقرير حول التعديلات المدخلة على المجلة الانتخابية بمولدافيا في أبريل 2008 والمعتمد في 18-17 أكتوبر 2008 - الرأي عدد 484/2008).

الفرع الأول: الصبغة المنقوصة للأحكام المتعلقة بتسجيل الناخبين

تضع المادة 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على عاتق الدول واجب اتخاذ التدابير التشريعية أو غير التشريعية التي قد تكون ضرورية لتمكين المواطنين من ممارسة حقوقهم بصفة فعلية. ولأسباب تتعلق بالأمان القانوني وضمانا لثقة الناخبين، من الضروري أن تكون الأحكام المنظمة للجوانب الأساسية من الإطار الانتخابي، كتلك المتعلقة بممارسة حقّي الإقتراع والترشح (الذان يحميها الدستور بشكل مباشر)، مُضمّنة في القانون. فهذا من شأنه يجعلها تبلغ درجة من الدوام أو على الأقل درجة من الاستقرار لا يمكن أن يمنحها لها إلا القانون والدستور.⁶⁷ وهو ما لا يحول دون إخضاع أساليب ممارسة هذه الحقوق إلى تدابير خاصة تؤخذ في شكل تراتيب ضمن الإطار العام للقانون.

يتبيّن أنّ القسمين 2 و 3 من الباب الثاني من القانون الانتخابي المتعلّقين بالسجل الانتخابي وبقائمات الناخبين قد وردا مقتضين للغاية رغم تناولهما لمسائل أساسية بشأن ممارسة حقوق مضمونة في الدستور. وهي مسائل لا يمكن ترك مجال واسع منها للتقدير المطلق للهيئة الانتخابية.⁶⁸ وفي الواقع، فقد اتخذت الهيئة الانتخابية في شهر جوان 2014 القرار عدد 7 لسنة 2014 (الذي تمّ تعديله في شهر جويلية) الضابط لقواعد وإجراءات تسجيل الناخبين.

لم يخصّص القانون الانتخابي لسجل الناخبين سوى ثلاثة فصول (وهي الفصول 7 و 8 و 9 الواردة في القسم الثاني من الباب الثاني). إنّ الانتقال من نظام القوائم الدورية إلى نظام السجل الدائم والمحيّن باستمرار، كما سبق تكريسه بموجب قانون الهيئة الانتخابية (الفصل 3، مطّة 1)، كان يستحق المزيد من التوضيحات. وعلى الرغم من أن قرار الهيئة الانتخابية عدد 7 لسنة 2014 يوحى من خلال عنوانه («المتعلّق بقواعد وإجراءات تسجيل الناخبين للانتخابات والاستفتاء») بأن مجال تطبيقه يشمل لا فقط انتخابات سنة 2014 وإمّا أيضا كل الانتخابات المقبلة، فهو في الواقع وُضع أساسا لتنظيم عملية تسجيل الناخبين لانتخابات 2014 ولم يضيف شيئا إلى القانون في علاقة بالسجل الانتخابي في حدّ ذاته.

لكن في ظلّ نظام التحيين المستمرّ للسجل الانتخابي، وليس فقط بمناسبة كلّ عملية اقتراع، حيث يتمّ الترسيم بطريقة إرادية، من المهمّ أن يكون هناك أساس قانوني لطلبات التصحيح التي يتقدّم بها المواطنون بصفة مباشرة. فمن المفترض أن تتاح للناخبين إمكانية الإطلاع لا فقط على قائمات الناخبين قبيل الانتخابات، بل وأيضا على السجل الانتخابي وذلك في أيّ وقت ووفق إجراءات محدّدة. ومن الضروري أن يتولّى القانون أو النصوص التطبيقية ضبط شروط الإطلاع على السجل والإجراءات المتبعة لطلب

إصلاح الأخطاء. مع العلم وأنه بالإضافة إلى اتفاقات تبادل البيانات بين الهياكل الإدارية (التي تسمح بإدخال أكثر مرونة على تبادل المعطيات عبر اتفاقيات مسبقة)، يسمح التحيين المستمرّ بتجنّب بلوغ عمليات التسجيل ذروتها مع اقتراب الانتخابات. كما ينبغي على النصوص أن تعالج المسائل المتعلّقة بسرية المعطيات.

لم يحدّد القانون الانتخابي مدة نشر قائمات الناخبين، مكتفيا بإحالة مسؤولية القيام بذلك إلى الهيئة الانتخابية (الفصل 13). إلا أنّ الفصل 37 من قرار الهيئة عدد 7 لسنة 2014 اكتفى بالترار الحرفي لأحكام الفصل 13 من دون تحديد لتلك المدّة. وما يلفت الانتباه أيضا هو أنّ القانون المتعلّق بالهيئة الانتخابية نصّ في المطّة 2 من الفصل 3 منه على وجوب ضبط وإشهار قائمات الناخبين في آجال يحددها القانون الانتخابي. لكنّ هذه الآجال لم يقع تحديدها لا في القانون ولا في قرار الهيئة الانتخابية. من جهة أخرى، تمّت الإشارة ضمن قرار الهيئة الانتخابية عدد 14 لسنة 2014 المؤرخ في 18 جوان 2014 والمتعلّق برونزامة الانتخابات التشريعية والرئاسية لسنة 2014⁶⁹ إلى تاريخ وضع قائمات الناخبين على ذمّة العموم⁷⁰. لم يقع تحديد مدة نشر القوائم، ولكن تمّ في المقابل ضبط المواعيد القصوى لتقديم الاعتراضات⁷¹ والتي يمكن أن نستنتج منها أن المدّة التي خصّصت لنشر القوائم كانت تساوي يوما واحدا. ومن الواضح أنّ هي الفترة القصيرة غير كافية لتمكين الأشخاص المعنيين من الاطلاع على قائمات الناخبين والتثبّت من البيانات الواردة فيها. كما يتبيّن من مختلف الأحكام المشار إليها أعلاه أن تحديد مدّة نشر قائمات الناخبين تمّ في نهاية الأمر بقرار صادر عن الهيئة الانتخابية بالنسبة لكل حالة على حده واستنادا إلى معايير لم يقع تحديدها في أي نصّ. ممّا يجعل هذه المدّة قابلة للتغيير من عملية انتخابية إلى أخرى. لذا، من المستحسن أن يقع تحديد مدّة نشر قائمات الناخبين صلب القانون الانتخابي وأن تكون هذه المدّة معقولة حتى يتسنى للأطراف المعنية ما يكفي من الوقت للإطلاع على القوائم والتثبّت من المعطيات الخاصة بهم أو تلك الخاصة ببقية الناخبين التابعين لدايرتهم الانتخابية.

الفرع 2: شرط الإقامة

يمكن فرض شرط الإقامة لممارسة الحق في التصويت. فهو حسب لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة يندرج مبدئيّا ضمن القيود المعقولة المفروضة على حق التصويت. ويعتبر مكان إقامة الناخب معطى مهمّا لا فقط لتحديد مكتب الاقتراع الذي ينبغي التوجّه إليه للتصويت ولكن أيضا لجعل كلّ صوت يرتبط بالدائرة الانتخابية المناسبة. ففي حالة الانتخابات المحلية وكذلك الانتخابات التشريعية التي يتم فيها اسناد المقاعد بحسب الدوائر الانتخابية ويكون عدد المقاعد المخصّصة لكل دائرة انتخابية محدّدا على أساس عدد متساكينها، يكون شرط الإقامة شرطا ضروريا.

نصّ المرسوم عدد 35 لسنة 2011 في فصله 6 على توزيع الناخبين على

⁶⁷ بخصوص هذا الموضوع راجع أيضا القسم II من التقرير الراهن.

⁶⁸ يكتفي هذان القسمان بالتصيص على المبادئ الأولية دون الدخول في التفاصيل التنظيمية التي تركا - ضمنا أو صراحة - مهمة تحديدها للنصوص التطبيقية. وهو كذلك ما يستنتج من الفصل 3 من القانون المتعلّق بالهيئة الانتخابية الذي أوكل للهيئة مهمة «القيام بجميع العمليات المرتبطة بتنظيم الانتخابات والاستفتاءات وإدارتها والإشراف عليها».

⁶⁹ كما تمّ تنقيحه وإتمامه بمقتضى القرار عدد 17 لسنة 2014 المؤرخ في 1 أوت 2014.

⁷⁰ يوم 6 أوت 2014 بالنسبة لفترة التسجيل الأولى (الفصل 4) و يوم 1 سبتمبر 2014 بالنسبة لفترة التسجيل الثانية.

⁷¹ الموافقة لأيام 7 و 8 و 9 أوت فيما يتعلّق بفترة التسجيل الأولى، و أيام 2 و 3 و 4 سبتمبر فيما يخصّ الفترة الثانية للتسجيل.

VII. تقديم الترشيحات للانتخابات التشريعية

والرئاسية

الفرع الأول: إجراءات إيداع مطالب الترشح للانتخابات التشريعية والرئاسية والنظر والبتّ فيها

ضبط القانون الانتخابي إجراءات النظر في القوائم المترشحة للانتخابات التشريعية مع تحديد آجال البت في مطالب الترشح (7 أيام انطلاقاً من تاريخ انتهاء أجل تقديم الترشيحات)، وأجال الإعلام بقرارات الهيئة الانتخابية (48 ساعة انطلاقاً من تاريخ إصدار قرارها) وأجل تعليق القوائم (24 ساعة انطلاقاً من تاريخ التبليغ). إلا أنه لم يحدد الأجل الممنوح لرؤساء القوائم المترشحة لتقديم مطالب الترشح، ولا مدة تعليق القوائم. فهو يحيل إلى الهيئة الانتخابية مسؤولية تحديد هذه الآجال (الفصل 21). لكنّ القرار عدد 16 لسنة 2014 الصادر عن الهيئة الانتخابية بتاريخ 1 أوت 2014 والذي يفصل أساليب تطبيق مقتضيات القانون الانتخابي، لم يأتي بأيّ تفصيل بخصوص هاتين النقطتين. ممّا يعني أنّ مدّة تقديم مطالب الترشح سيتمّ ضبطها في كلّ حالة على حده وبمناسبة كلّ عملية انتخابية، وهو ما يشكل خرقاً جوهرياً لمبدأ الأمان القانوني الذي يجب توفيره للمترشحين. لذا فمن المستحسن أن يضبط القانون الانتخابي بنفسه الأجل الممنوح للقوائم المرشحة لتقديم مطالب الترشح، وأن يحدّد كذلك مدّة تعليق القوائم المرشحة التي يجب أن تكون مطوّلة بما فيه الكفاية حتى يتسنى للناخبين وللمترشحين التعرف عليها وحتى يتمكن المترشحون من تقديم اعتراضاتهم المحتملة بشأنها.

أمّا بخصوص الانتخابات الرئاسية، فقد أحال الفصل 43 من القانون الانتخابي إلى الهيئة الانتخابية مهمة اتخاذ القرارات المتعلقة برونزامة وإجراءات تقديم وقبول الترشيحات والنظر فيها. ومجرّد إصدار الهيئة الانتخابية لقراراتها بخصوص مطالب الترشح، يجب أن تنشر قائمة المترشحين المقبولين في مقر الهيئة وعلى موقعها الإلكتروني⁷³. أمّا إجراءات وأجال الطعن في قرارات الهيئة الانتخابية وأجال البتّ القضائي (وكذلك الإعلام بالأحكام القضائية) فقد تمّ ضبطها في القانون⁷⁴. لكن لم يقع تحديد الأجل الممنوح للمترشحين لتقديم مطالب الترشح ومدّة تعليق قائمة المترشحين لا في القانون ولا في قرار الهيئة الانتخابية. وكما سبقت الإشارة إليه أعلاه بخصوص الانتخابات التشريعية، فإنّ عدم ضبط الأجل المتاح للمترشحين لتقديم ترشيحاتهم صلب القانون أو صلب النصوص التطبيقية يشكّل خرقاً جوهرياً لمبدأ الأمان القانوني الذي يجب توفيره للمترشحين، ممّا يجعل هذه الأجل قابلة عملياً للتغيير من عملية انتخابية إلى أخرى. لذا من المستحسن أن يتولّى القانون الانتخابي نفسه تحديد تلك الآجال مع مراعاة الوقت اللازم لجمع تزيكات المواطنين.

⁷³ حدّد الفص 45 من القانون الانتخابي أجل البتّ في مطالب الترشح بأربعة أيام ابتداء من تاريخ غلق باب الترشيحات، وأجل الإعلام بـ 24 ساعة من تاريخ إصدار الهيئة للقرار.

⁷⁴ نصّ الفصل 46 من القانون على أجل 48 ساعة انطلاقاً من تاريخ تعليق القائمة أو الإعلام لتقديم الطعن ضدّ قرار الهيئة أمام المحكمة الإدارية. وأوجب تعيين جلسة مرافعة في أجل أقصاه ثلاثة أيام من تاريخ ترسيم العريضة، والتصريح بالحكم في أجل الثلاثة الموالية لجلسة المرافعة مع منح المحكمة أجل 48 ساعة لإعلام الأطراف المعنية بالحكم.

القوائم الانتخابية استناداً إلى عنوان الإقامة المصرّح به عند التسجيل. أمّا القانون الانتخابي فقد التزم الصمت بخصوص هذه المسألة. وقد كلف الفصل 3 من القانون المتعلّق بالهيئة الانتخابية هذه الأخيرة بوضع شرط للإقامة عند الاقتضاء. إلا أنّ قرار عدد 7 لسنة 2011 الصادر عن الهيئة الانتخابية اكتفى بالتنصيص على إدراج عنوان الإقامة عند القيام بالتسجيل دون اشتراط إثبات الإقامة. حيث يظلّ الناخب حرّاً في اختيار مركز الاقتراع الذي يناسبه بغضّ النظر عن مكان إقامته (النقطتان 2 و 6 من الفصل 25)⁷².

كانت الأولوية تتمثّل في السماح بتسجيل أكبر عدد ممكن من الناخبين. في حين أنّ التثبّت من الإقامة يتطلّب تقديم وثائق إثبات (عقد كراء، حجة ملكية، فاتورة كهرباء باسم الناخب تنصّ على العنوان، الخ.)، وهو ما قد كان سيصدّد عدداً كبيراً من الناخبين عن القيام بإجراءات التسجيل.

ومع ذلك، يُستحسن أن يتمّ في المستقبل القريب فسح المجال للنظر في إمكانية فرض شرط الإقامة بالنسبة للانتخابات المقبلة وخاصّة الانتخابات المحلية القادمة، على أن يكون هذا الشرط مصحوباً بالوسائل اللازمة للتثبّت من صحة العناوين المصرّح بها.

توصيات

- جاءت مقتضيات القانون الانتخابي المتعلّقة بمسك وتعيين السجل الانتخابي مقتضبة للغاية (الفصول 7 و 8 و 9). في حين أنّه من المستحسن أن يتناول القانون الانتخابي مسألة السجل الانتخابي بأكثر تفصيل حتى وإن كان تحديد بعض المسائل التقنية سيّخذ صيغة تريبية. ففي ظلّ نظام تعيين مستمرّ للسجلّ الانتخابي، يكون فيه ترسيم الناخبين قائماً على تمشي إرادي على وجه الخصوص، يتعيّن أن تتولّى النصوص تحديد شروط الترسيم في السجلّ والإجراءات الواجب اتباعها لطلب إصلاح الأخطاء وأن تتناول كذلك المسائل المتعلّقة بسرية المعطيات.
- ينبغي أن يتمّ تحديد فترة نشر قوائم الناخبين صلب القانون الانتخابي وأن يكون ذلك مدّة معقولة حتى تُمنح الأطراف المعنية وقتاً كافياً للإطلاع على القوائم والتثبّت من البيانات الخاصة بهم أو بغيرهم من الناخبين في إطار دائرتهم الانتخابية. وفي كلّ الأحوال فإنّ تخصيص يوم واحد لتعليق القوائم يُعدّ غير كافٍ.
- يُستحسن أن يتمّ في المستقبل القريب فسح المجال للنظر في إمكانية فرض شرط الإقامة بالنسبة للانتخابات المقبلة وخاصّة الانتخابات المحلية القادمة، على أن يكون هذا الشرط مصحوباً بالوسائل اللازمة للتثبّت من صحة العناوين المصرّح بها.

⁷² بالنسبة للناخبين الراغبين في التسجيل ضمن القوائم الانتخابية بالخارج ليس من الضروري تعميم الخانة المتعلّقة بـ «العنوان المصرّح به»، ويمكن للناخب أن يختار التصويت داخل الجمهورية بمجرّد تقديم بطاقة تعريفه الوطنية أو جواز سفره عند القيام بالتسجيل (الفصل 27).

الفرع 2: الوثائق الواجب إدراجها ضمن ملفّ الترشح للانتخابات التشريعية

ينصّ الفصل 21 من القانون الانتخابي على أن «يقدمّ مطلب الترشح للانتخابات التشريعية إلى الهيئة (الهيئة الانتخابية) من قبل رئيس القائمة المرشحة أو أحد أعضائها، طبق رزنامة وإجراءات تضبطها الهيئة». كما عدّد نفس الفصل مختلف الوثائق الواجب إرفاقها بمطلب الترشح.

تطبيقاً لأحكام الفصل 21 المذكور، أصدرت الهيئة الانتخابية قرارها عدد 16 لسنة 2014 المؤرخ في 1 أوت 2014 والضابط لقواعد وإجراءات الترشح للانتخابات التشريعية. وقد ورد بالفصل 9 من القرار عدد 16 أن «يرفق مطلب الترشح وجوباً بما يلي: (...) نظير من بطاقة السوابق العدلية (البطاقة عدد 3) لكل مرشح (...)»، وهي وثيقة لم يقع ذكرها ضمن المرفقات الوجوبية لملفّ الترشح كما تمّ تعدادها في الفصل 21 من القانون الانتخابي. وعلى إثر احتجاج الأحزاب السياسية على اشتراط تقديم البطاقة عدد 3 من ملف السوابق العدلية جرّاء الآجال التي يتطلبها استخراج مثل هذه الوثيقة (15 يوماً على الأقل) وبالتالي إمكانية عدم توصّل بعض القوائم إلى تقديم مطالب ترشحهم في الوقت المناسب، قامت الهيئة الانتخابية بتنقيح الفصل 9 بمقتضى القرار عدد 22 المؤرخ في 13 أوت 2014 بإضافة فقرة ثالثة تنصّ على ما يلي: «تعفى القوائم المرشحة بالنسبة لأول انتخابات تشريعية بعد المصادقة على الدستور من الإدلاء بنظير من بطاقة السوابق العدلية». لكن واجب الإدلاء بهذا نظير من بطاقة السوابق العدلية - البطاقة عدد 3 - مازال قائماً بالنسبة للانتخابات التشريعية المقبلة.

من واجب الهيئة الانتخابية أن تتثبت من استيفاء المترشحين لجميع الشروط القانونية المستوجبة للترشح للانتخابات التشريعية والمذكورة بالفصل 19 من القانون الانتخابي الذي ينصّ بالخصوص على أنّ المترشح يجب أن يكون «غير مشمول بأي صورة من صور الحرمان القانوني». لذا، على الهيئة الانتخابية أن تتثبت مثلاً من أنّ المترشح غير محكوم عليه بعقوبة تفقده الحقّ في الترشح⁷⁵. يبدو أن اشتراط الإدلاء بالبطاقة عدد 3 من السجل العدلي يهدف إلى التثبت من خلوّ المترشحين من كلّ عقوبة من شأنها حرمانهم من حقّ الترشح. لكن حسب الفصل 365 من مجلة الإجراءات الجزائية البطاقة عدد 3 من السجل العدلي لا تشمل إلاّ الأحكام القضائية الصادرة عن أيّ محكمة، والقاضية بالسجن لمدة تزيد عن ستة أشهر أو بخضية يتجاوز مقدارها ألف دينار من أجل جنائية أو جنحة.

يبدو بالتالي أنّ البطاقة عدد 3 ليست شاملة وأنه يمكن الحكم على شخص بعقوبة تحرمه من حق الترشح دون أن يتمّ تسجيلها ضمن البطاقة المذكورة. ممّا يجعل إلزام المترشحين بالإدلاء بالبطاقة عدد 3 غير كافٍ للتثبت من مدى أحقيتهم للترشح. لذا، يوصى بعدم اشتراط البطاقة عدد 3 من السجل العدلي ضمن الوثائق المرفقة بملفّ الترشح بالنسبة للمترشحين للانتخابات التشريعية المقبلة. من المهمّ أن لا تنقلب الوسائل التي تستخدمها الهيئة الانتخابية للتثبت من مدى استجابة المترشحين للشروط المنصوص عليها

بالفصل 19 من القانون الانتخابي إلى شكلية إضافية غير واردة في القانون توضع على عاتق المترشحين لتصبح عائقاً غير معقول يحول دون ممارستهم لحقهم في الترشح.

لكن ينبغي اتخاذ التدابير اللازمة لضمان تعاون الإدارة الماسكة للسجل العدلي على المستوى المركزي (المصلحة المختصة في الحالة العدلية) مع الهيئة الانتخابية، لتمكينها من التثبت من حالات الحرمان من الترشح دون تحميل المترشحين عبء تقديم الحجّة على ذلك.

توصيات

- من المستحسن أن يضبط القانون الانتخابي الأجل الممنوح للقوائم المرشحة (في الانتخابات التشريعية) والمترشحين (للانتخابات الرئاسية) لتقديم مطلب الترشح وأن يحدّد كذلك بالنسبة للانتخابات التشريعية مدّة تعليق القوائم المرشحة التي يجب أن تكون مطوّلة بما فيه الكفاية حتى يتسنى للناخبين وللمترشحين التعرف عليها وحتى يتمكن المترشحون من تقديم اعتراضاتهم المحتملة بشأنها.
- يوصى بعدم اشتراط البطاقة عدد 3 من السجل العدلي (المستوجبة بموجب الفصل 9 من قرار الهيئة الانتخابية عدد 16 لسنة 2014 المؤرخ في غرة أوت 2014) ضمن الوثائق المرفقة بملفّ الترشح بالنسبة للمترشحين للانتخابات التشريعية المقبلة. من المهمّ ألاّ تنقلب الوسائل التي تستخدمها الهيئة الانتخابية للتثبت من مدى استجابة المترشحين للشروط المنصوص عليها بالفصل 19 من القانون الانتخابي إلى شكلية إضافية غير واردة في القانون توضع على عاتق المترشحين لتصبح عائقاً غير معقول يحول دون ممارستهم لحقهم في الترشح. هذا علاوة على أنّ البطاقة عدد 3 لا تسمح بالتثبت بشكل موثوق فيه من حالات الحرمان من الترشح المحتملة. ينبغي اتخاذ التدابير اللازمة لضمان تعاون الإدارة الماسكة للسجل العدلي على المستوى المركزي (المصلحة المختصة في الحالة العدلية) مع الهيئة الانتخابية لتمكينها من التثبت من حالات الحرمان من الترشح دون تحميل المترشحين عبء تقديم الحجّة على ذلك.

الفرع 3: تزكية المواطنين للمترشحين للانتخابات الرئاسية

لا يتضمّن القانون الانتخابي أحكاماً تهدف إلى ضمان حد أدنى من التمثيلية لدى المرشحين إلاّ فيما يتعلق بالانتخابات الرئاسية، حيث جاء الفصل 41 بشروط مستوحاة من تلك الواردة في المجلة الانتخابية السابقة الصادرة سنة 1969، مع بعض الفوارق القليلة. كما أنّ إجراء تزكية المرشحين للانتخابات الرئاسية، بما في ذلك التزكية من قبل المواطنين المسجلين بقوائم الناخبين، هو إجراء مفروض بمقتضى الدستور (الفصل 74).

ينبغي تزكية كلّ مرشح للانتخابات الرئاسية من 10 نواب من مجلس نواب الشعب، أو من 40 من رؤساء مجالس الجماعات المحلية المنتخبة، أو من

⁷⁵ ورد بالفصل 78 من المرسوم عدد 35 لسنة 2014 أنّ الشخص المرتكب لجرائم انتخابية يمكن «بالإضافة إلى ذلك أن يحرم (...) من ممارسة حقوقه السياسية مدة خمس سنوات ابتداء من صدور حكم بات ضده». من ناحية أخرى، حسب الفصل 456 من المجلة التجارية، المفلس الذي لم يحصل على استعادة اعتباره «لا يكون ناخباً أو منتخبا في المجالس السياسية (...)».

10.000 من الناخبين المرشحين والموزعين على الأقل على 10 دوائر انتخابية على أن يقل عددهم عن 500 ناخب بكل دائرة منها⁷⁶.

ومن جهة أخرى، نصّ الفصل 42 على تأمين كلّ مرشح لضمان مالي قدره 10.000 دينار لا يتم استرجاعه إلا عند حصوله على 3% على الأقل من عدد الأصوات المصرح بها.

ويكمن الإجراء الجديد في منح كلّ مرشح إمكانية إضفاء الشرعية على ترشيحه من خلال جمع 10.000 توقيع من الناخبين⁷⁷. وهو إجراء يصعب تنفيذه بالنظر خاصة إلى إمكانيات التزوير وإلى صعوبة القيام بعمليات التثبت اللازمة⁷⁸. مع ذلك فإن الجانب الإيجابي في القانون الانتخابي يتمثل في إتاحة الفرصة للمرشحين لإجراء التصحيحات على قائمة تزيكاتهم حتى لا يلحقهم ضرر من الأخطاء البسيطة التي قد تؤثر على صحة قائمة المرشحين والتي لا يمكن تصحيحها بعد بلوغ أجل معين⁷⁹.

يُضبط قرار الهيئة الانتخابية عدد 18 لسنة 2014 إجراءات التزكية والتثبت من سلامة قوائم المرشحين. لكنّه، وكما تمّ ذكره أعلاه⁸⁰، لم يحدد الأجل الممنوح للمرشحين لتقديم ترشحاتهم. من الواضح أن تحديد هذا الأجل يستوجب أخذ الوقت اللازم للمرشحين لجمع الإضاءات بعين الاعتبار. وقد نصّ الفصل 9 من القرار المذكور على ضرورة إرفاق مطلب الترشح بنسخة ورقية ونسخة إلكترونية من قائمة «المرشحين» تتضمّن وجوباً «الاسم الكامل للمزكي وصفته ودائرته الانتخابية وعدد بطاقة تعريفه الوطنية وإمضاءه». كما أوجب أن «تكون النسخة الإلكترونية مطابقة للإرشادات الفنية التي تصدرها الهيئة».

أثناء الانتخابات الرئاسية لسنة 2014، تقدّم 70 مرشحاً بمطالب ترشح لدى الهيئة الانتخابية. والتجّأ أغلبية المرشحين إلى تزيكات المواطنين، حيث تقدّموا إجمالاً بأكثر من 800.000 تزيكية. فالقانون الانتخابي اشترط عدداً أدنى من الإضاءات (10.000) لكنّه لم يضع حداً أقصى لعدد الإضاءات. وقد تقدّم بعض المرشحين بعشرات الآلاف من التوقيعات، بل وبلغ بعضهم المائة ألف توقيع. وحسب الفصل 45 من القانون الانتخابي، يجب على

الهيئة الانتخابية البتّ في مطالب الترشح في أجل اقصاه أربعة أيام انطلاقاً من تاريخ غلق باب الترشيحات. لذا، مثل التثبت من هذا العدد الكبير من الإضاءات في ظرف أربعة أيام تحديداً لوجستياً هاماً بالنسبة لفرق العمل داخل الهيئة الانتخابية⁸¹. وقد لاحظ أعوان الهيئة المكلفين بالتثبت وجود عدد من الناخبين الذين زكوا أكثر من مرشح واحد - وهو ما يحجّره الفصل 41 من القانون الانتخابي - وباستعمال إضاءات مختلفة. كما يبدو أنه تمّ استعمال قواعد للمعطيات الشخصية ممّا حوّل لبعض المرشحين الإذلاء بعدد كبير من التزيكات في حيز قصير للغاية من الزمن. وهي معلومات تناقلتها وسائل الإعلام التونسية. كما وقع تقديم قوائم تحمل أسماء ناخبين مرتبة في نفس الترتيب من قبل مرشحين مختلفين⁸². إن الطريقة الوحيدة التي كانت ستمكّن الهيئة الانتخابية من تجنّب الغش تتمثل في اشتراط التعريف بالإضاءات⁸³، وهو ما كان سيعقد مهمة المرشحين بشكل كبير. إذ أنّ التعريف بـ 10.000 إضاءات، خاصة في فصل الصيف، من شأنه أن يكون أمراً صعباً للغاية، علماً وأنّ الناخبين قد يمتنعون عن التزكية خوفاً من الوقت الذي سيضيعونه في القيام بمثل هذا الإجراء (جاء الطوابير أمام المكاتب البلدية).

بالنظر إلى تجربة أوّل انتخابات رئاسية، التي اجريت في 2014، يمكن استخلاص الدروس التالية:

1. ينبغي تعزيز إجراءات وأساليب التثبت من صحة قوائم التزكية. ويمكن التنصيص على عقوبات رادعة بالنسبة لحالات الاستعمال المتعمد لبيانات غير صحيحة أو مزورة.

2. ينبغي عدم إلزام الهيئة الانتخابية بالتثبت من كلّ الإضاءات المقدّمة وتمكينها من الاكتفاء فقط بالتثبت من الإضاءات بقدر العدد المطلوب لبلوغ العتبة المنصوص عليها في القانون⁸⁴.

3. ينبغي التمديد في آجال البتّ في الترشيحات المحدّدة في

⁸¹ وقد أصبحت هذا المسألة أساسية خاصة مع تفتي إشاعات حول ارتكاب عمليات بيع غير مشروع لمعطيات شخصية لفائدة بعض المرشحين.

⁸² هذه المعلومات تناقلتها وسائل الإعلام التونسية، لكنّ الهيئة الانتخابية لم تؤكدها بصفة رسمية بل اكتفت بتأكيد وجود بعض الشكوك حول وقوع عمليات غش وأعلنت عن إحالتها لبعض الحالات على النيابة العمومية.

⁸³ ينصّ الفصل الأوّل من القانون عدد 103 لسنة 1994 المؤرخ في غرة أوت 1994 والمتعلّق بتنظيم التعريف بالإضاءات والإشهاد بمطابقة النسخ للأصل على أنّ «تختصّ السلطة التالية بالتعريف بالإضاءات الخواص:

الولاية،
رؤساء البلديات ومساعدو رؤساء البلديات وكواهي رؤساء البلديات، رؤساء الدوائر داخل المناطق البلدية،
المعتمدون خارج المناطق البلدية،
حافظ الملكية العقارية في حدود اختصاصه (...).

كما أنّ عدول الإشهاد باعتبارهم مأمورين عموميين يمكنهم جمع التزيكات والإذلاء بشهادة في صحتها.

⁸⁴ أوضحت لجنة البندقية في مدونة حسن السلوك في مجال الانتخابات (2002) أنّ عملية التثبت يجب أن تشمل مبدئياً جميع الإضاءات. ولكن بمجرد التأكد من بلوغ العدد المطلوب من الإضاءات يمكن الاستغناء عن التثبت من الإضاءات المتبقية.

⁷⁶ بالنسبة لأوّل انتخابات رئاسية بعد المصادقة على الدستور الجديد، لم يكن للمرشحين إلا الاختيار بين الخيار الأوّل والثالث (إذ وقع إقصاء التزكية من طرف رؤساء مجالس الجماعات المحلية).

⁷⁷ كانت المجلة الانتخابية لسنة 1969 التي تمّ إلغاؤها بمقتضى القانون الانتخابي تنصّ في فصلها 66 على أنّ «لا يقبل أيّ مطلب ترشح إلا إذا وقع تقدّمه بصفة فردية أو جماعية من قبل ما لا يقلّ عن ثلاثين مواطناً من بين أعضاء مجلس النواب أو من رؤساء مجالس بلدية».

⁷⁸ لجنة البندقية التابعة لمجلس أوروبا، مدونة حسن السلوك في مجال الانتخابات، الخطوط التوجيهية (2002)، 1.3 (ص.6).

⁷⁹ كما ذكّرت بذلك لجنة البندقية في عديد المناسبات «من وجهة نظر ديمقراطية، يعتبر منع شخص من تقديم ترشيحه أخطر بكثير من السماح لشخص قام بانتهاك بعض الأحكام التقنيّة الواردة في القانون من الترشح»، ملاحظات حول القانون المتعلّق بالانتخابات التشريعية في أذربيجان، 15 نوفمبر 2002 (CDL-INF(2002)17, 15 no-) vembre 2002, commentaires sur la Loi relative aux élections législatives (de l'Azerbaïjan).

⁸⁰ انظر الفرع الأول من القسم III.

القانون الانتخابي بأربعة أيام (الفصل 45) باعتبارها غير كافية لتمكين الهيئة الانتخابية من القيام بجميع عمليات التثبّت اللازمة.

4. ينبغي ألا يمنع القانون الانتخابي الناخب من تزكية أكثر من مترشح واحد باعتبار أن التزكية ليست وسيلة دعم للمترشح بل هي وسيلة لدعم الفرصة المتاحة له للترشح. إضافة إلى إمكانية رفض ترشح مترشح ما رغم بلوغه العدد المطلوب من التزكيات لا لشيء إلا لأن بعض من زكوه من الناخبين قاموا بتزكية ترشحات أخرى من دون علمه.

5. نظرا لارتفاع عدد الإمضاءات المطلوبة يتعيّن منح المترشحين آجالا مطولة إلى حدّ معقول لتجميع التزكيات، على أن تكون هذه الآجال مضبوطة صلب القانون.

ربما يكون من الأنسب إعادة النظر في جدوى الحفاظ على إجراء التزكية من قِبَل المواطن نظرا للصعوبات العملية التي يطرحها مثل هذا الإجراء. علما وأن الجمع بين هذا الشرط وشرط تأمين الضمان المالي (الذي يتمّ استرجاعه عند حصول المترشح على ما لا يقل عن 3% من عدد الأصوات المصرّح بها) يمكن اعتباره مشطا نظرا إلى هدف تحقيق التعددية السياسية⁸⁵، وذلك علاوة على عدم ثبوت مفعوله الرادع. كما تجدر الإشارة إلى أن الدستور هو الذي نصّ على التزكية من قِبَل المواطنين المسجّلين.

توصيات

- يتعيّن تعزيز إجراءات وأساليب التثبّت من صحّة قائمات التزكية ويمكن التنصيص على عقوبات رادعة بالنسبة لحالات الاستعمال المتعمد لبيانات غير صحيحة أو مزوّرة.
- ينبغي عدم إلزام الهيئة الانتخابية بالتثبّت من كلّ الإمضاءات المقدّمة وتمكينها من الاكتفاء فقط بالتثبّت من الإمضاءات بقدر العدد المطلوب لبلوغ العتبة المنصوص عليها في القانون.
- ينبغي التمديد في آجال البتّ في الترشحات المحدّدة في القانون الانتخابي بأربعة أيام (الفصل 45) باعتبارها غير كافية لتمكين الهيئة الانتخابية من القيام بجميع عمليات التثبّت اللازمة.
- ينبغي ألا يمنع القانون الانتخابي الناخب من تزكية أكثر من مترشح واحد باعتبار أن التزكية ليست وسيلة دعم للمترشح بل هي وسيلة لدعم الفرصة المتاحة له للترشح. إضافة إلى إمكانية رفض ترشح مترشح ما رغم بلوغه العدد المطلوب من التزكيات لا لشيء إلا لأن

⁸⁵ منظمة الامن والتعاون في أوروبا، مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الانسان، خطوط توجيهية من أجل تحليل الإطار القانوني المتعلّق بالانتخابات، الطبعة الثانية، 2013، القسم 9، ص. 38 (متوفر فقط باللغة الانكليزية):

the simultaneous imposition of more than one of these requirements for « ballot access should be considered as restrictive to political pluralism ».

بعض من زكوه من الناخبين قاموا بتزكية ترشحات أخرى من دون علمه.

• نظرا لارتفاع عدد الإمضاءات المطلوبة يتعيّن منح المترشحين آجالا مطولة إلى حدّ معقول لتجميع التزكيات، على أن تكون هذه الآجال مضبوطة صلب القانون.

• ربما يكون من الأنسب إعادة النظر في جدوى الحفاظ على إجراء «تزكية المواطن» نظرا للصعوبات العملية التي يطرحها مثل هذا الإجراء. علما وأن الجمع بين هذا الشرط وشرط تأمين الضمان المالي (الذي يتمّ استرجاعه عند حصول المترشح على ما لا يقل عن 3% من عدد الأصوات المصرّح بها) يمكن اعتباره مشطا بالنظر إلى هدف تحقيق التعددية السياسية، وذلك علاوة على عدم ثبوت مفعوله الرادع.

تجدر الإشارة إلى أن الدستور هو الذي ينصّ على التزكية من قِبَل الناخبين المسجّلين وبالتالي فإنّ التخلي عن «تزكية المواطن» لا يمكن أن تتمّ من دون التعديل المسبق للدستور.

الفرع 4: التناصف بين النساء والرجال (الانتخابات التشريعية)

كان المجلس الوطني التأسيسي سنة 2011 يتضمّن 49 امرأة من جملة 217 عضوا، أي نسبة 24% من جملة الأعضاء. وعلى إثر انتخابات أكتوبر الماضية أصبح مجلس نواب الشعب يتضمّن اليوم 68 امرأة من أصل 217 نائبا، أي نسبة 31,34% من مجموع الأعضاء. كما صنّفت تونس من طرف الاتحاد البرلماني الدولي في المرتبة 30 من بين 190 دولة المدرجة في التصنيف⁸⁶. وهو ما يدل على حصول ارتفاع في نسبة تمثيل النساء صلب المجلس النيابي بين عامي 2011 و 2014.

في مجال المساواة بين الرجل والمرأة، ذهب الدستور التونسي الجديد أبعد من النصوص السابقة مؤكدا رسميا على التزام الدولة بضمان «تكافؤ الفرص بين الرجل والمرأة في تحمل مختلف المسؤوليات وفي جميع المجالات»، والسعي إلى «تحقيق التناصف بين المرأة والرجل في المجالس المنتخبة» (الفصل 46)، والعمل على «ضمان تمثيلية المرأة في المجالس المنتخبة»

(الفصل 34)⁸⁷. وتعتبر أحكام الفقرة 3 من الفصل 46 التي تنص على هدف التنافس بين النساء والرجال في المجالس المنتخبة من الأحكام المبتكرة والصارمة للغاية.

وقد أدى هذا الالتزام إلى جعل القانون الانتخابي يكرس مجدداً نفس المقتضيات القانونية التي تم تطبيقها في انتخابات المجلس الوطني التأسيسي وفقاً لما جاء به الفصل 16 من المرسوم عدد 35 لسنة 2011. إذ فرض الفصل 24 من القانون الانتخابي لسنة 2014 مبدأ التركيبة المتنافسة للقوائم المترشحة. حيث أوجب على القوائم المترشحة للانتخابات التشريعية أن تتضمن عدداً متساوياً من النساء والرجال يتم ترتيبهم داخلها بالتناوب. علماً وأن القوائم التي لا تحترم هذه القاعدة يكون ترشحها عرضة للرفض (إلا في حالة الدائرة الانتخابية التي تتضمن عدداً فردياً من المقاعد).

استناداً إلى الدروس المستخلصة من انتخابات المجلس الوطني التأسيسي كان من الممكن أن يؤول ذلك الالتزام القوي الوارد في الدستور الجديد إلى مزيد تعزيز هذه المقتضيات التشريعية⁸⁸: من بين 217 مقعد تم انتخاب 49 امرأة (أي 24% من المقاعد بالمجلس الوطني التأسيسي) في حين أن أكثر من 4000 امرأة ترشحت للانتخابات (أي ما يقارب 50% من جملة المترشحين)؛ لم يقع وضع امرأة على رأس القائمة في أكثر من 7% من القوائم⁸⁹. كان هناك إذاً مجال للتقدم والاقتراب أكثر من هدف التنافس المنصوص عليه في الدستور الجديد.

إن الإجراء الأكثر بدهاءة للترفيغ في نسبة تمثيل المرأة صلب مجلس نواب الشعب كان يتمثل في اعتماد نظام الحصّة على مستوى ترأس القوائم («التنافس الأفقي») حتى لا يقع إدراج النساء بشكل آلي في المرتبة الثانية

داخل القوائم⁹⁰. خلال المناقشات التي سبقت المصادقة على القانون الانتخابي، قدمت مقترحات لفرض حصة الـ 50% أو الثلث من النساء على مستوى ترأس القوائم. إلا أنها قُوبلت بالرفض. وقد يكون من المستحسن إعادة فتح باب النقاش حول هذه المسألة، علماً وأن هذا النوع من التدابير يمكن أن تترتب عنه آثار هامة بالنظر إلى الالتزام الدستوري بـ «تحقيق التنافس بين المرأة والرجل في المجالس المنتخبة»⁹¹.

إلا أن هذا الإجراء قد لا يكون كاف وحده. فمن ناحية أولى، ينبغي أن يتم تناول مسألة التنافس على نطاق أوسع من النظام الانتخابي القائم وانطلاقاً من الآليات المنصوص عليها في القانون للحد من مخاطر التشتت الكبير لأصوات الناخبين، علماً وأن النظام الانتخابي «المنفتح» (أي الذي لا يُخضع مطالب الترشح لقيود أو يخضعها لقيود قليلة) يمكن أن يضر بتمثيل المرأة (خاصة في غياب نظام الحصص). فالقانون الانتخابي لم يتضمن، كما هو معمول به في تجارب أخرى، أحكاماً تمكن من استبعاد الترشيحات غير الجدية أو غير التمثيلية. ومع ذلك فإن نظام المساعدة العمومية لتمويل الحملة الانتخابية، الذي اعتُبر سنة 2011 نظاماً ليبرالياً للغاية، أصبح الآن محاطاً بشروط من شأنها أن تحدّ من مثل هذه الترشيحات. لذا ستكون هناك حاجة لتقدير التأثير المشترك لجميع هذه التدابير على عدد القوائم المترشحة، ومن ذلك على تمثيل المرأة، من أجل معرفة إلى أي مدى سيكون من الضروري تجاوز المقتضيات التشريعية الحالية لبلوغ هدف التنافس بين الرجال والنساء.

وفي كلّ الحالات، فإن السعي لتحقيق الأهداف المعلن عنها في الدستور يتطلب جملة من الإجراءات التي قد تتجاوز إطار التشريع الانتخابي، والتي من شأنها أن تعالج بالخصوص أسباب عدم تمثيل أو تهميش المرأة صلب الهياكل القيادية للأحزاب السياسية.

توصيات

- لتدعيم تمثيل المرأة صلب مجلس نواب الشعب وبقية المجالس المنتخبة من المستحسن النظر مستقبلاً في إمكانية فرض حصص على مستوى رئاسة القوائم الحزبية، بحيث لا يقع ترتيب النساء داخل القوائم في المرتبة الثانية بشكل يكاد يكون آلياً.
- على المدى المتوسط يمكن التفكير في اتخاذ جملة من التدابير التي تتجاوز إطار التشريع الانتخابي لمعالجة أسباب عدم تمثيل أو تهميش المرأة داخل الهياكل القيادية للأحزاب السياسية.

⁹⁰ كان غياب هذه القاعدة موضوع طعن بالادستورية أمام الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين. وقد ارتكز هذا الطعن الذي تمّ رفضه من قبل الهيئة على الفصل 34 («... تعمل الدولة على ضمان تمثيلية المرأة في المجالس المنتخبة») والفصل 46 («... تسعى الدولة إلى تحقيق التنافس بين المرأة والرجل في المجالس المنتخبة») من دستور 2014.

⁹¹ تجدر الإشارة إلى أن الدستور حمل الدولة التزاماً بوسيلة (الالتزام ببذل عناية) ولا التزاماً بتحقيق نتيجة. وهو ما ذكّرت به الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين حين تمّ الطعن امامها في دستورية القانون الانتخابي بخصوص هذه المسألة واعتبرت في قرارها عدد 02/2014 الصادر بتاريخ 19 ماي 2014 أن الفصل 24 من القانون الانتخابي جاء مطابقاً للدستور.

⁸⁷ للتذكير، تجدر الإشارة إلى أن تونس صادقت في جويلية 1985 على الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة. وهي لم تبدي أي تحفظ بخصوص المادة 7 التي تضمن للمرأة الحق في التصويت وفي شغل المناصب العامة وممارسة الوظائف العمومية، والمادة 4 التي تنص على أنه «لا يعتبر اتخاذ الدول الأطراف تدابير خاصة مؤقتة تستهدف التعجيل بالمساواة الفعلية بين الرجل والمرأة تمييزاً بالمعنى الذي تأخذ به هذه الاتفاقية». كما وقعت تونس في 30 جانفي 2015 البروتوكول الملحق بالميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، المتعلق بحقوق المرأة في أفريقيا («بروتوكول مابوتو»)، الذي تمّ اعتمده في جويلية 2003 وتوقيعه من طرف 36 دولة من الـ 54 دولة عضوة في الاتحاد الأفريقي. وينص هذا البروتوكول على التزام الدول باتخاذ «تدابير إيجابية خاصة لتعزيز الحوكمة التشاركية والمشاركة المتنافسة للنساء في الحياة السياسية في بلدانهم، من خلال العمل الإيجابي، والتشريع الوطني والتدابير الأخرى الرامية لضمان مشاركة المرأة في جميع الانتخابات دون تمييز؛ ب تمثيل النساء بالتنافس مع الرجال على جميع المستويات في إطار المسار الانتخابي» (المادة 9). لكن، طبقاً للفصل 67 من الدستور، لن تتم المصادقة على البروتوكول من قبل رئيس الجمهورية إلا بعد موافقة مجلس نواب الشعب عليه. انظر:

<http://www.tap.info.tn/fr/index.php/politique/41420-adhesion-de-la-tunisie-au-protocole-a-la-charte-africaine-relatif-aux-droits-des-femmes>

⁸⁸ لكن، وبالمقارنة مع المرسوم عدد 35، ينبغي أن نشير في هذا الاتجاه إلى التقدم الذي يشكّله إزام المترشحين بموجب الفصل 21 من القانون الانتخابي بتقديم قائمة إضافية خاضعة هي أيضاً لقاعدة التناوب المنصوص عليها بالفصل 24.

⁸⁹ تجدر الإشارة إلى أنه رغم الإبقاء على نفس المقتضيات التشريعية، سُجّل ارتفاع في نسبة النساء اللواتي تمّ وضعهنّ على رأس القوائم والتي بلغت 12% عند تقديم الترشيحات للانتخابات التشريعية لسنة 2014.

الفرع الأول: تحجير «الاشهار السياسي» أثناء الفترة الانتخابية

المساواة بين المترشحين في الوصول إلى وسائل إعلام الناخبين. فمن الضروري أن يتمتع المترشحون بظروف منصفة للنفاذ إلى هذه الوسائل الإعلامية. لذا، على السلطة التشريعية وعلى الهيئات المسؤولة عن تطبيق النصوص، البحث عن الموازنة بين الحرية (حرية التعبير والنفاذ على المعلومة وتكوين الجمعيات والاجتماع والتحرك) والانصاف أو المساواة (في النفاذ إلى المعلومة وإلى وسائل الإعلام وممارسة حريات التعبير وتكوين الجمعيات الاجتماع والتحرك).

وفي هذا الإطار، تطرح مسألة تحجير كل «إشهار سياسي» طيلة الفترة الانتخابية، كما جاء بالفصل 57، إشكالا سواء من حيث المبدأ أو من حيث مجال تطبيقه. إذ يبدو أن التعريف الوارد بالفصل 3 «للإشهار السياسي» جاء واسعا بما فيه الكفاية ليشمل كل أشكال الدعاية الانتخابية. فالفصل 57 يمنع كل «إشهار سياسي» ليس فقط أثناء الحملة الانتخابية ولكن أيضا خلال كامل الفترة الانتخابية (التي تشمل إلى جانب الحملة الانتخابية مرحلة ما قبل الحملة الانتخابية وفترة الصمت). أما الفصل 59 فهو من جانبه لم يتحدث عن «الإشهار السياسي» بل تحدّث عن «الدعاية الانتخابية»، وهو مفهوم غير معرف في الفصل 3 (الذي تضمّن تعريف أهم المصطلحات الواردة في القانون). فالدعاية الانتخابية مسموح بها أثناء الحملة الانتخابية، مما يوحي بأن الأنشطة التي تدخل في إطار الدعاية الانتخابية تشمل أنشطة مختلفة لا تندرج تحت طائلة المنع الخاص «بالإشهار السياسي» كما ورد بالفصل 57. كما يبدو أن ما هو مسموح به خلال الحملة الانتخابية هي الإعلانات والاجتماعات العمومية والاستعراضات والمواكب والتجمعات والأنشطة الإعلانية بمختلف وسائل الإعلام السمعية والبصرية والمكتوبة والإلكترونية. إلا أن القراءة المزدوجة للفصلين 3 (الذي يعرف مصطلح «الإشهار السياسي»⁹⁶) و59 لا تمكّن من معرفة أوجه الاختلاف بين الأنشطة التي تنصوي تحت هذين المفهومين. فتعريف «الإشهار السياسي» يشير إلى استخدام طرق وتقنيات التسويق التجاري من دون أن يوضّح ما إذا كان هذا المعيار يسمح وحده بالتمييز بين ما يندرج ضمن «التسويق الانتخابي» وما هو من قبيل الدعاية الانتخابية.

ولقد تأكّدت هذه الصعوبة من خلال الممارسة. ففي قرارها عدد 28 لسنة 2014 المؤرخ في 15 سبتمبر 2014، اكتفت الهيئة الانتخابية بنقل تعريف الإشهار السياسي كما جاء في الفصل 3 من القانون الانتخابي دون أي توضيح لنطاقه وحدوده⁹⁷. ومع ذلك، يبدو أن مجلس الهيئة الانتخابية قد اعتمد موقفا غير رسمي يتّسم بالمرونة بشأن هذه المسألة، مقتصرًا على تحجير الإشهار بالمعنى الضيق أو المباشر للعبارة (أي بالأساس شراء مساحات إخبارية في الصحف أو حملات عبر المعلقات الإخبارية). لكن بعض الهيئات الفرعية التابعة للهيئة الانتخابية أولت مفهوم الإشهار السياسي

جاء القانون الانتخابي بمفهوم «الفترة الانتخابية» التي عرّفها في الفصل 3 على أنها الفترة الشاملة لكل من مرحلة ما قبل الحملة الانتخابية (أو ما قبل الاستفتاء) ومرحلة الحملة ذاتها وفترة الصمت الانتخابي (يوم الصمت ويوم الاقتراع). وأما فترة ما قبل الحملة فهي تمتد على 3 أشهر وتنتهي في اليوم الأول من الحملة الانتخابية، أي 22 يوما قبل يوم الاقتراع (الفصل 50). وتنتهي الحملة الانتخابية 24 ساعة قبل يوم الاقتراع.

وقد تمّ بموجب الفصل 57 من القانون الانتخابي منع «الاشهار السياسي»، وهو مفهوم معرّف في الفصل 3، طيلة الفترة الانتخابية التي تغطي كامل مرحلة ما قبل الحملة ومرحلة الحملة نفسها ويوميّ الصمت الانتخابي⁹². وحدها الدعاية الحزبية عبر الصحف الحزبية مسموح بها أثناء الحملة الانتخابية وذلك «في شكل إعلانات إشهار لفائدة الحزب التي هي ناطقة باسمه والمترشحين أو القائمات المترشحة باسم الحزب فقط» (الفصل 57). كما سمح القانون الانتخابي للمترشحين للانتخابات الرئاسية باستعمال «الوسائط الإخبارية» دون مزيد من التوضيح، تاركا للهيئة الانتخابية مهمة ضبط شروط استعمالها.

من بين الخصائص الأساسية لأي نظام انتخابي «الضمان الفعلي لحرية الناخبين في التعبير عن خيارهم»⁹³. فمن شأن هذه الحرية أن تظلّ وهمية إذا لم تشمل، على النحو المحدد في الفقرة الثانية من المادة 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، حرية «التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى الآخرين دونما اعتبار للحدود، سواء على شكل مكتوب أو مطبوع أو في قالب فني أو بأية وسيلة أخرى يختارها».

في سياق الخاص بالحملة الانتخابية، تشكّل حرية الناخبين في الاختيار وحرية التعبير وحرية الحصول على المعلومات كلاً غير قابل للتجزئة. وكما بينته لجنة حقوق الإنسان، «من الضروري لضمان التمتع التام بالحقوق المحمية بموجب المادة 25، أن يتمكن المواطنون والمرشحون والممثلون المنتخبون من تبادل المعلومات والآراء بكل حرية حول مسائل تتعلق بالشؤون العامة والسياسية»⁹⁴. وهو ما يتطلّب «وجود صحافة حرة قادرة على التعليق على القضايا العامة دون رقابة أو تقييد، وعلى إطلاع الرأي العام»⁹⁵. كما ينبغي احترام الحقوق المكفولة بموجب المواد 19 و 21 و 22 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بالكامل.

إن حرية النفاذ إلى المعلومة ليست كافية لتهيئة الظروف اللازمة لحرية الناخبين في الاختيار. فحرية الناخبين تبقى مجرد وهم في غياب الإنصاف أو

⁹⁶ تجدر الإشارة إلى أنّ تعريف عبارة «الإشهار السياسي» الوارد بالفصل 3 يبدو منقولاً من التعريف الذي جاء بالفصل 2 من المرسوم عدد 116 لسنة 2011 المؤرخ في 2 نوفمبر 2011 والمتعلق بحرية الاتصال السمعي والبصري و بإحداث هيئة عليا مستقلة للاتصال السمعي والبصري - الهايكا - (لكنّ هذا الأخير لا يتناول إلاّ الإشهار السياسي عبر وسائل الإعلام السمعي والبصري).

⁹⁷ الفصل 7 من القرار عدد 28 لسنة 2014 المتعلّق بضبط قواعد تنظيم الحملة الانتخابية وحملة الاستفتاء وإجراءاتها: «بحجّر الإشهار السياسي خلال الحملة باستثناء الإعلانات الإخبارية للصحف الحزبية، واستعمال الوسائط الإخبارية من المترشحين للانتخابات الرئاسية. وينطبق هذا التحجير على فترة ما قبل الحملة وفترة الصمت».

⁹² يبدو أنّ الفصل 69 الذي حجّر الدعاية الانتخابية خلال فترة الصمت الانتخابي فيه شيء من التكرار بما أنّ الدعاية الانتخابية محجّرة ضمناً في الفصل 57، إلاّ إذا اعتبرنا أنّ عبارتي «الدعاية الانتخابية» و«الاشهار السياسي» لا تحملا نفس المعنى.

⁹³ لجنة حقوق الإنسان، التعليق العام عدد 25، الفقرة 21 (1/ CCPR/C/21/Rev. 1/ Add.7).

⁹⁴ نفس المرجع السابق، الفقرة 25.

⁹⁵ نفس المرجع السابق.

توصيات

- يُوصى بتوضيح مفهومي «الإشهار السياسي» و«الدعاية الانتخابية» كما تمّ تعريفهما على التوالي في الفصولين 3 و 59 من القانون الانتخابي، تفاديا لأي اختلاف في التأويل بين مختلف مستويات الإدارة الانتخابية عند تفعيلهما. فهاجس ضمان الانصاف أو المساواة بين المترشحين في النفاذ إلى وسائل إعلام الناخبين لا يجب أن يؤوّل إلى اتخاذ تدابير منع يترتب عنها حرمان المترشحين من حرية التعريف بأفكارهم وبرامجهم وحرمان الناخبين من التعرف عليها. لذا ينبغي من هذا المنطلق تعديل الفصولين 3 و 57 من القانون الانتخابي.

الفرع 2: تحجير استعمال وسائل الإعلام الأجنبية في إطار الحملة الانتخابية

أعلن الفصل 66 من القانون الانتخابي عن تحجير مبدئي لاستعمال وسائل الإعلام الأجنبية في إطار الحملة الانتخابية. كما أجاز نفس الفصل بصفة استثنائية للقائمات المترشحة بالخارج في حالة الانتخابات التشريعية استعمال وسائل الاعلام الأجنبية. وبخصوص هذه القائمات، فقد تولّت الهيئة الانتخابية بالتشاور مع الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي والبصري تحديد قواعد استعمال وسائل الإعلام السمعية والبصرية الأجنبية. أما قواعد استعمال الصحافة المكتوبة والإعلام الإلكتروني فقد تمّ ضبطها من قبل الهيئة الانتخابية بمفردها.

إنّ هذا النهج التقييدي، الذي تمّ اعتماده في التشريعات السابقة، يجد تبريره في التحوّف من تحيّل المترشحين (صلب القائمات المترشحة في تونس) على القواعد المنطبقة على وسائل الإعلام الوطنية، وذلك بالقيام بحملاتهم عبر وسائل إعلام أجنبية، علما وأن العديد من التونسيين يشاهدون قنوات أجنبية ناطقة باللغة العربية أو الفرنسية بصفة منتظمة.

سنة 2008⁹⁹، أعربت لجنة حقوق الإنسان عن قلقها إزاء تحجير استعمال وسائل الإعلام الأجنبية في إطار الحملة الانتخابية، معتبرة أنّ مثل هذا المنع المعلن عنه في الفصل 62-III من المجلة الانتخابية التونسية غير متلائم مع المادتين 19 و 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وقد دعت اللجنة إلى رفع هذا التحجير.

لأنه يسمح استثنائيا باستعمال القائمات المترشحة بالخارج لوسائل الإعلام الأجنبية، يعتبر القانون الانتخابي قد ذهب في نفس التوجه الذي دعت إليه لجنة حقوق الإنسان. إلا أنّ استعمال وسائل الإعلام الأجنبية لا يمكن أن يتم إلا بشروط معينة لم يقع توضيحها في القانون. حيث اكتفى هذا

بشكل مختلف، وذهبت إلى حدّ منع المترشحين للانتخابات التشريعية من توزيع المناشير على المواطنين فردا فردا، معتبرة هذه الوسيلة من ضمن آليات التسويق التجاري.

إنّ التوسع في تحجير كلّ أشكال «الإشهار السياسي» فيه شيء من الإفراط، باعتبار أنّ تكافؤ الفرص بين المترشحين لا ينبغي أن يؤوّل إلى إفراغ مبدأ الحرية من محتواه. فمن المؤكّد أنّ الدول تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في هذا المجال وأنه بالإمكان مثلا تبرير هذا الاجراء بالاستناد إلى اعتبارات تتعلق بالنظام العام أو بضمن احترام حقوق الغير. وهو ما سيجعل هذا الاجراء لا يتعارض مع المادة 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. لكن حين يتعلّق الأمر بتحديد ما إذا كان هذا الاجراء التقييدي ضروريا لتحقيق ذلك الهدف، فإنّ منع كلّ «إشهار سياسي» بالمعنى الموسّع طيلة «الفترة الانتخابية» سيعدّ اجراء غير متناسب. إذ هناك عدم تناسب بين الهدف المنشود والوسائل المستعملة.

توجد إذا حاجة لإعادة النظر في مدى وجاهة اعتماد هذا التمييز بين «الدعاية الانتخابية» و«الإشهار السياسي». فهو بالضرورة تمييز يتسم بعدم الوضوح أو على الأقل بالغموض، مع ما قد ينجرّ عنه من تأويلات متباينة ومن تجاوزات على مستوى تطبيقه من قبل الإدارة الانتخابية. فهاجس الانصاف بين المترشحين لا ينبغي أن يؤدي إلى حرمانهم من حرية التعريف بأفكارهم وبرامجهم وحرمان الناخبين من حقهم في النفاذ إليها.

وإذا كان من الضروري الإبقاء على هاذين المفهومين فمن المهمّ أن يتمّ تحديدهما بشكل واضح يحول دون تداخلهما، وذلك تفاديا للصعوبة التي قد تلقاها إدارة الانتخابية بمختلف مستوياتها في تأويلهما وتطبيقهما بطريقة سليمة وموحدة.

توجد تدابير أخرى قادرة على تحقيق هدف الانصاف من دون الحدّ من حرية التعبير والاتصال بهذا الشكل الغير متناسب⁹⁸، كوضع سقف للمصاريف الانتخابية. وقد نصّ الفصل 81 على مثل هذا السقف المالي. كما عرّف الفصل 3 مفهوم «المصاريف الانتخابية» باعتباره يشمل مجموع النفقات التي يتمّ التعهد بها أثناء الفترة الانتخابية بما فيها فترة ما قبل الحملة. فمن مزايا هذا النوع من التدابير أنه يساهم في ضمان سير المنافسة الانتخابية في ظروف تتسم بأكثر ما يمكن من العدالة، مع السماح للمترشحين بالقيام بحملاتهم الانتخابية أي بالتعريف بأنفسهم وبرامجهم.

⁹⁹ انظر الملاحظات الختامية حول التقرير الدوري الخامس لتونس (- CCPR/C/TUN/CO/5) 23 avril 2008، الفقرة 19: «تعرب اللجنة عن قلقها بشأن ما جاء في المجلة الانتخابية (الفصل 62-III) من منع لكل شخص من استعمال أيّ قناة إذاعية أو تلفزيونية، خاصة أو أجنبية، أو تبث من الخارج، بهدف الحثّ على التصويت أو الامتناع عن التصويت لفائدة مترشح أو قائمة مترشحين خلال الفترة الانتخابية (المادة 19 و 25 من العهد). ينبغي على الدولة الطرف إلقاء هذه القيود لجعل أحكام المجلة الانتخابية تتلاءم كليًا مع المادتين 19 و 25 من العهد».

⁹⁸ ذكرت لجنة حقوق الإنسان في تعليقها العام عدد 34 على المادة 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (CCPR/C/GC/34 - 12 septembre 2011) بأنه من الضروري توخي الحذر بخصوص هذه المسألة، خاصة وأنه مهما كانت مشروعية الأهداف المنشودة فإنها لا يمكن أن تبرر التقييد المفرط للإمكانية المتاحة للمترشحين للقيام بالحملة. وتبعا لذلك، أعربت اللجنة عن قلقها بشأن بعض القيود التي يمكن ان تفرض على الخطاب السياسي، كمنع الدعاية الانتخابية المباشرة «من باب إلى باب» أو الحدّ من عدد ونوعية المطبوعات التي يمكن توزيعها أثناء الحملة الانتخابية (الفقرة 37).

الأخير بتكليف الهيئة الانتخابية بمهمة تحديدها بالتشاور مع الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي والبصري.

لذاعة¹⁰¹.

بهذه الشروط يتحوّل السماح للقوائم المترشحة بالقيام بالحملة عبر وسائل الاعلام الأجنبية إلى منع، أو يجعلها على الأقلّ عرضة لعدم اليقين ولتعسف الهيئة الانتخابية في التأويل الذي قد تعتمده لهذه الشروط. مع كلّ النتائج السلبية التي قد تتحمّلها القوائم المترشحة جرّاء ذلك رغم أنّها لا يد لها فيها. إذا كان بالإمكان تفسير عدم ثقة المشرع بالنظر إلى السياق التونسي والانتهاكات التي ارتكبت خلال الحملات الانتخابية الأخيرة، فلا شيء يبرر إخضاع المترشحين لقيود غير متلائمة مع نظام حرية تبليغ الأفكار والمعلومات¹⁰². وبشكل خاص، لا يمكن استثناء مبدأ «تمكين المواطنين والمرشحين والممثلين المنتخبين من تبادل المعلومات والآراء بكل حرية حول مسائل تتعلق بالشؤون العامة والسياسية»¹⁰³. فهي حرية ضرورية للممارسة التامة للحقوق الأساسية المكفولة بمقتضى المادة 25 من العهد، ولا يمكن الحدّ منها إلا «بطريقة محددة وخاصة بكل حالة على حدة»، «ولا سيما بإقامة صلة مباشرة وواضحة بين التعبير والتهديد»¹⁰⁴. وبما أنّ الخيار قد تمّ بتتمكين المواطنين التونسيين المقيمين بالخارج من التصويت¹⁰⁵، مع ما يتطلبه ذلك من تنظيم للحملة الانتخابية في كنف احترام المبادئ

يوم 8 سبتمبر 2014 أصدرت الهيئة الانتخابية القرار عدد 27 لسنة 2014 الذي يضبط القواعد الخاصة باستعمال القوائم المترشحة عن الدوائر الانتخابية في الخارج لوسائل الإعلام الأجنبية. وقد عرّف هذا النص وسائل الإعلام الأجنبية على أنّها كلّ وسيلة إعلام سمعية أو بصرية أو مكتوبة أو الكترونية لا تخضع للقانون التونسي (الفصل 2). كما نصّ الفصل 2 مكرّر من هذا القرار على أن «يسمح خلال الحملة للقوائم المترشحة عن الدوائر الانتخابية في الخارج دون سواها باستعمال وسائل الإعلام الأجنبية إذا كانت: - موجهة كلياً أو جزئياً إلى الدائرة الانتخابية التي ترشحت عنها القائمة بالخارج، - تلتزم بمبدأ الحياد في تغطيتها المتعلقة بالحملة، - تلتزم باحترام الحرمة الجسدية للمترشحين والناخبين وأعراضهم وكرامتهم، وعدم المساس بحرمة الحياة الخاصّة للمترشحين ومعطيائهم الشخصية، وعدم الدعوة إلى الكراهية والعنف والتعصب والتمييز، - تحترم الحق في النفاذ إليها على أساس الإنصاف بين جميع القوائم المترشحة في الدائرة الانتخابية خلال الحملة».

يتمثّل الإشكال الذي يطرحه هذا الفصل في معرفة كيفية تثبّت القوائم المترشحة بالخارج من استجابة وسائل الإعلام التي لا تخضع للقانون التونسي للشروط التي وضعها القانون التونسي. كيف للقوائم المترشحة بالخارج أن تتحصّل على الضمان اللازم أو أن تتأكد مسبقاً من احترام وسائل الإعلام، التي تنوي القيام بالحملة من خلالها، لشروط هي ليست ملزمة بالامتثال إليها؟ إذ عملياً، يمكن أن تتمّ مؤاخذة هذه القوائم من أجل خروقات هي ليست مسؤولة عنها بأيّ شكل من الأشكال ولا تملك أيّ وسيلة لمنعها¹⁰⁰. إضافة إلى ذلك فإنّ بعض الشروط المحدّدة من قبل الهيئة الانتخابية جاءت في صياغة عامة لا تسمح لوسائل الإعلام المعنية بالتعرّف مسبقاً على كيفية الامتثال إليها لا سيما وأن ذلك يستوجب المعرفة المعمّقة لفقهاء قضاء المحاكم التونسية لتبيّن ما هو المقصود من المفاهيم الواردة بالفصل المذكور أعلاه، كمفهوم «العرض» و «الكرامة». و من البديهي أنّه من غير المعقول مطالبة وسائل إعلام أجنبية غير خاضعة للقانون التونسي بأن تكون على اطلاع لا فقط على التشريع التونسي بل وأيضاً على فقهاء قضاء المحاكم التونسية.

كما أنّه من الضروري أن لا يقع تأويل و تطبيق مفهومي «العرض» و «الكرامة» في اتجاه ضيق يحول دون التعبير عن الآراء النقدية مهما كانت

¹⁰¹ الفقرة 38 من التعليق العام عدد 34 الصادر عن لجنة حقوق الإنسان بتاريخ 12 سبتمبر 2011 (CCPR/C/GC/34): « فيما يخص محتوى الخطاب السياسي، لاحظت اللجنة أنه في حالات النقاش العام الذي يتعلق بشخصيات عامة في المجال السياسي والمؤسسات العامة، فإن العهد يولي أهمية بالغة بشكل استثنائي لكفالة التعبير غير المقيد. ولذلك، فإن مجرد اعتبار أن أشكال التعبير مهينة للشخصية العامة لا يكفي لتبرير فرض عقوبات حتى وإن كانت الشخصيات العامة مستفيدة هي أيضاً من أحكام العهد. وإضافة إلى ذلك، فإن جميع الشخصيات العامة، من فيها التي تمارس أعلى السلطات السياسية مثل رؤساء الدول والحكومات، تخضع بشكل مشروع للنقد والمعارضة السياسية. وبناء على ذلك، تعرب اللجنة عن قلقها إزاء القوانين التي تتعلق بمسائل، مثل ثلب الذات الملكية وإهانة الموظف العمومي وعدم احترام السلطات وعدم احترام العلم والرموز، والتشهير برئيس الدولة وحماية شرف الموظفين العموميين وبنبغي ألا تنص القوانين على فرض عقوبات أشد صرامة على أساس هوية الشخص المطعون فيه ليس إلا. وينبغي للدول الأطراف ألا تحظر انتقاد مؤسسات، مثل الجيش أو الجهاز الإداري». كما يمكن الإشارة إلى فقهاء قضاء المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان الذي يؤكد على أن «حدود النقد المسموح به تكون أوسع فيما يتعلق بالحكومة من الحالة المتعلقة بشخص عادي أو حتى برجل سياسي». وبخصوص الثلب، يجب أن يكون رد فعل السلطات «ملائماً وغير مفرط» وموجه فقط لحالات «الثلب التي لا أساس لها أو التي تكون عن سوء نية» (قضية كاستلز (Castells) ضد اسبانيا، 23 أفريل 1992).

¹⁰² كما تمّ التنصيص عليه في الفقرة 2 من الفصل 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، تشمل حرية التعبير حرّية «التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقاها ونقلها إلى آخرين دونها اعتبار للحدود، سواء على شكل مكتوب أو مطبوع أو في قالب فني أو بأية وسيلة أخرى يختارها».

¹⁰³ الفقرة 26 من التعليق العام عدد 25 (57) للجنة حقوق الإنسان (U.N. Doc.) (1994) (HRI/GEN/I/Rev.1).

¹⁰⁴ الفقرة 35 من التعليق العام عدد 34 للجنة حقوق الإنسان (CCPR/C/GC/34)، (12 septembre 2011).

¹⁰⁵ تجدر الإشارة إلى أنّه في هذا المجال لا القانون الدولي ولا الممارسة في عدد كبير من الدول، ينصان على واجب أو توافق في اتجاه إلزام الدول بفتح إمكانية ممارسة حقّ التصويت من قبل المواطنين المقيمين في الخارج (بخصوص هذه المسألة انظر على سبيل المثال قضية سيتاروبولوس وجياكوموبولوس (Sitaropoulos et Giakoumopoulos) ضدّ اليونان، عن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، بتاريخ 15 مارس 2012).

¹⁰⁰ إنّ العبارات الواردة في الفصل 3 من قرار الهيئة الانتخابية لذالّة على الصعوبات التي تطرحها هذه الأحكام: على القوائم المترشحة «تجنّب التعاطي» مع وسائل إعلام لا تتوفر فيها الشروط المنصوص عليها في الفصل 2 مكرّر.

«أن تحدّد»¹⁰⁷.

بقيت مسألة تحديد مدى تناسب الإجراء المتخذ مع الهدف المنشود. حيث لاحظت لجنة حقوق الإنسان في إحدى القضايا التي كانت قد بتت فيها سنة 2005 أن وقف نشر نتائج سبر الآراء لمدة 23 يوما يُعدّ مطوّلاً بشكل غير عادي. لكنها امتنعت عن التعليق على مدى التلاؤم المبدئي للمنع المفروض طيلة هذه المدّة مع المادة 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية¹⁰⁸.

ومع ذلك فإن ممارسة الدول تبين أن المنع الذي يسري طيلة فترة الحملة الانتخابية، على النحو المنصوص عليه في الفصل 70 - ومن باب أولى وأحرى عندما يمتد المنع على كامل الفترة الانتخابية (الثلاثة أشهر السابقة لانطلاق الحملة الانتخابية)¹⁰⁹ - عادة ما يعتبر مطوّلاً بشكل مفرط. ومن هنا جاء التوجه نحو عدم اللجوء إلى هذا المنع أو حصره في آخر أيام الحملة الانتخابية. ويتأكد هذا التردّد مع وجود إمكانية التحيل على المنع، خاصّة وأنّه لا يمكن تطبيقه على نتائج سبر الآراء التي تنشر في الخارج. فكلّما امتدّ المنع على مدّة أطول كلّما تقلّصت آثاره المتوقّعة. وقد ترتفع نسبة المخاطر في حالة المنع الذي يشمل التعليقات على نتائج سبر الآراء (كما ورد في الفصل 70) باعتبار أنّ لا شيء يمكن أن يحول دون تأثير نتائج سبر الآراء المنشورة بالخارج والتعليق الخاصة بها على الناخبين التونسيين أو أن يحدّ منه. فالحلّ الأقلّ خطورة يكمن في الجمع بين المنع المقصّر على فترة الصمت، كما تمّ تحديدها في الفصل 3، وتدعيم القواعد التنظيمية المتعلقة بسبر الآراء بشكل يميّن خاصّة من تعزيز الشفافية على مستوى شروط إجراء عمليات سبر الآراء وبثّ ونشر نتائجها. فعمليات سبر الآراء التي تُجرى في ظروف تتسم بالشفافية القصوى من شأنها أن تقلّص تلك المخاوف المتعلقة بالتجاوزات أو التلاعب التي عادة ما تكون سببا في اعتماد تمشي تقييدي (وبالتالي اعتماد منع يمتدّ على فترة أطول من الزمن).

إنّ القراءة المشتركة للفصول 3 و 70 و 172 من القانون الانتخابي لا تمكّن في كلّ الحالات من التعرّف بدقّة على موعد انتهاء المنع. فالفصل 172 وضع، كإجراء انتقالي، تحجيرا يسري على كامل الفترة الانتخابية. إلّا أنّ الفصل 3 أقال تمييزا بين الانتخابات الرئاسية والانتخابات التشريعية بحسب ما إذا كان الأمر يتعلّق «بالفترة الانتخابية» ذاتها أو «بفترة الصمت» بصفة خاصّة. ففي حالة الانتخابات التشريعية، ينبغي الرجوع إلى نفس الفصل 3 الذي نصّ على أن فترة الصمت تنتهي عند إغلاق آخر مكتب اقتراع. وبالنسبة للانتخابات الرئاسية، جاء بذات الفصل 3 أن الفترة الانتخابية تمتدّ إلى حين الإعلان عن النتائج النهائية للدورة الأولى. فهل هذا يعني أنه بمجرد دخول الفصل 70 حيز النفاذ، أي بمجرد صدور قانون منظم لسبر الآراء، سيصبح من الممكن، في حالة الانتخابات الرئاسية، نشر نتائج سبر الآراء في الفترة الفاصلة ما بين غلق آخر مكتب اقتراع والإعلان عن النتائج النهائية؟ إنّ هذه مسألة لم يقع توضيحها صلب قرارات الهيئة الانتخابية المذكورة

¹⁰⁷ الفقرة 37 من التعليق العام عدد 34 حول المادة 19 (12) CCPR/C/GC/34، 19 (septembre 2011).

¹⁰⁸ الفقرة 83 من القرار عدد 968/2001، كيم يونغ-شيول (Kim Jong-Cheol) ضدّ جمهورية كوريا (2005) (U.N. Doc. CCPR/C/84/D/968/2001).

¹⁰⁹ راجع الفصل 3 و الفصل 50 من القانون الانتخابي.

المذكورة أعلاه، فيجب تحمّل النتائج المترتبة عن هذا الاختيار. وإذا كان من الضروري وضع شروط فيجب أن تكون موجهة فقط للقائمات المترشحة دون وسائل الإعلام الأجنبية. ولذلك، فمن المستحسن أن يتم تعديل القانون بحيث تصبح القائمات المترشحة مطالبة بما هي قادرة على تلبيته بمفردها ومجزل عن بقية الأطراف الفاعلة والغير خاضعة للقانون التونسي.

توصيات

- يُستحسن أن يتمّ تنقيح الفصل 66 والأحكام الترتيبية المتصلة به بحيث يصبح بإمكان القائمات المترشحة بالخارج القيام بالحملة عبر وسائل الإعلام الأجنبية دون الخضوع لشروط قد يكون احترامها خارجا عن إرادتها. ومادام قد سُمح بإجراء الاقتراع بالخارج فلا مبرر من حيث المبدأ لوضع نظام استثنائي خاصّ بالقائمات المترشحة بالخارج في مجال النفاذ إلى وسائل الإعلام. كما ينبغي أن تكون كلّ الشروط المفروضة على استعمال وسائل الإعلام الأجنبية موجهة للقائمات المعنية فحسب دون غيرها من الأطراف الفاعلة والغير خاضعة للقانون التونسي.

الفرع 3: تحجير نشر نتائج سبر الآراء أثناء الحملة الانتخابية

يمنع الفصل 70 بثّ ونشر نتائج سبر الآراء والدراسات والتعليق الصحفية المتعلقة بها خلال الحملة الانتخابية (الانتخابات التشريعية والرئاسية والاستفتاءات) ويوم الصمت الانتخابي، أي مدّة تساوي 22 يوما. وإلى حين صدور قانون منظم لسبر الآراء، مدّد الفصل 172 من فترة المنع لتشمل كامل الفترة الانتخابية¹⁰⁶.

إنّ كلّ تقييد لحرية التعبير ينبغي أن يكون بموجب القانون، أن يرمي إلى تحقيق هدف مشروع، وأن يكون ضروريا لبلوغ هذا الهدف. ومنع نشر نتائج سبر الآراء طيلة فترة معينة قبل يوم الاقتراع يمكن أن تكون لها مبررات مختلفة لا يمكن نفي مشروعيتها. فبعض الدول تبرّر ذلك بالحفاظ على النظام العام أو احترام حقوق الغير، وهما مبرران يندرجان ضمن الأهداف المشروعة لتقييد الحقوق الواردة في الفقرة 3 من المادة 19. فهمّ هاته الدول هو السماح للناخبين بالتعبير عن اختيارهم بكلّ حرية ومن دون أي تأثير خارجي، باعتبار أنّ كلّ عملية سبر آراء من شأنها أن تؤثر عليهم من خلال السؤال المطروح والتوقيت المختار والعينات المعتمدة وكيفية معالجة النتائج. وعموما فإنّ منع سبر الآراء يتمّ عادة قبل الاقتراع بفترة وجيزة، نظرا لكون إمكانية التلاعب بالأصوات تكون أهمّ مع اقتراب يوم الاقتراع. ولقد رأت لجنة حقوق الإنسان أنه «من المشروع للدولة الطرف أن تحدّ من استطلاعات الرأي السياسية التي تسبق الانتخابات مباشرة حفاظاً على سلامة العملية الانتخابية»، لكن دون أن توضّح المقصود هنا بعبارة

¹⁰⁶ انظر أيضا الفصل 7 و الفصل 8 من القرارين عدد 25 لسنة 2014 وعدد 26 لسنة 2014 الصادرين عن الهيئة الانتخابية بتاريخ 8 سبتمبر 2014.

أعلاه، ولعله يتعيّن مستقبلاً رفع هذا الغموض.

الدائرة الانتخابية ولم تفرز بمقعد بالمجلس بإرجاع كامل قيمة المنحة¹¹².

هناك تناقض واضح بين الفصل 78 والفصل 86 بخصوص الآجال. فكما ذكر أعلاه، تمّ بالفصل 78 منح المترشحين أو القوائم أجل أسبوع من الإعلان عن النتائج النهائية لتقديم ما يفيد إيداع حساباتهم لدى محكمة المحاسبات. إلا أنّ الفصل 86 نصّ على منح لكل مترشح أو قائمة أجل 45 يوماً من تاريخ الإعلان عن النتائج النهائية للانتخابات لإيداع حساباتهم لدى محكمة المحاسبات. وبالإضافة إلى ذلك، فإنّه من المرجّح أن لا يكون المترشحون قادرين في أجل أسبوع واحد على الإدلاء بما يفيد إنفاق القسط الأول في مصاريف الحملة.

كما يُعتبر إلزام القوائم المترشحة للانتخابات التشريعية بالحصول على 3% على الأقل من الأصوات المصرح بها على مستوى الدائرة الانتخابية أو الفوز بمقعد واحد على الأقل بالمجلس حتى لا تكون مجبرة على إرجاع كامل المنحة العمومية، من الشروط التي تحول دون الترشيح «العشبية» أو غير الجدية.

توصيات

- يتعيّن إدخال شيء من التناسق بين الآجال الواردة على التوالي في الفصلين 78 و 86 أو توضيحها. وهي آجال محدّدة بأسبوع واحد (الفصل 78) لتقديم ما يثبت إيداع الحسابات لدى محكمة المحاسبات (لصرف القسط الثاني من المنحة العمومية) وبمدة 45 يوماً، دائماً انطلاقاً من الإعلان عن النتائج النهائية للانتخابات، لإيداع الحسابات لدى محكمة المحاسبات ذاتها.
- إضافة إلى ذلك، ينبغي التمديد في أجل الأسبوع الواحد الممنوح للمترشحين لتقديم ما يثبت صرف القسط الأول من المنحة بعنوان «مصاريف انتخابية» والذي من دونه لا يمكن الحصول على القسط الثاني من المنحة، نظراً لصعوبة الاستجابة إلى هذا الشرط من قبل المترشحين في مثل هذا الحيز القصير من الزمن.

الفرع 2: التمويلات الخاصّة (التبرعات والقروض)

من بين مصادر تمويل الحملات الانتخابية المتاحة للمترشحين، التبرعات أو القروض («التمويل الخاص») التي لا يمكن أن تتجاوز السقف الذي يتمّ احتسابه وفق الطريقة المبسّطة بالفصل 77. ويضع الفصل 87 على عاتق المترشحين أو القوائم المترشحة واجب نشر «حساباتهم المالية» بإحدى الجرائد اليومية الصادرة في البلاد التونسية وذلك في ظرف شهرين من تاريخ إعلان النتائج النهائية للانتخابات.

ويقصر هذا الواجب على «الحسابات المالية» دون أن يشمل نشر هوية الجهات المانحة. لذا، يُقترح أن تتضمن النصوص صراحة واجب نشر هوية الجهات المانحة ممّا سيساهم في تعزيز شفافية الحملة، ومنه في تعزيز ثقة

قد يكون كذلك من المهم أن يتمّ في الفصل 70 توضيح المقصود بـ «عمليات سبر الآراء التي لها صلة مباشرة أو غير مباشرة بالانتخابات والاستفتاء»، بحيث يصير من الممكن بالنسبة لمؤسسات سبر الآراء التعرّف مسبقاً على كيفية تطبيق القانون، وبالأخص معرفة ما إذا كان سبر آراء الناخبين عند خروجهم من مكاتب الاقتراع هو أيضاً مشمول بالمنع الوارد في القانون أم لا.

توصيات

- يتعيّن التقليل من مدّة تحجير نشر نتائج سبر الآراء والتعليق الصحفية المتعلقة بها لجعلها تقتصر على «فترة الصمت» كما ورد تعريفها في الفصل 3 (أثناء يوم الاقتراع وخلال الـ 24 ساعة السابقة له). ينبغي أيضاً أن يتمّ قبل الانتخابات المقبلة سنّ القانون المنظم لسبر الآراء كما تمّ التنصيص عليه في الفصل 172 من القانون الانتخابي، وأن يسمح هذا القانون بدعم الشفافية على مستوى طرق إنتاج وبثّ ونشر نتائج سبر الآراء بشكل تزول معه التخوفات التي من أجلها تمّ فرض التحجير لمدة مطوّلة للغاية في إطار الحملة الانتخابية. وأخيراً، ينبغي أن يقع بمقتضى القانون رفع كلّ غموض حول الأوان الذي ينتهي فيه هذا التحجير، خاصة بالنسبة للانتخابات الرئاسية.

XI. تمويل الحملة الانتخابية

الفرع الأول: مصادر التمويل

نصّ الفصل 75 من القانون الانتخابي على حقّ المترشحين (أو القوائم المترشحة) في تمويل حملاتهم الانتخابية عبر موارد ذاتية («تمويل ذاتي»)، أو تبرعات أو قروض («تمويل خاص») أو منح تسند إليهم بعنوان مساعدة عمومية. وتمكّن المساعدة العمومية المترشحين من الحصول على منحة تحدّد قيمتها بأمر حكومي¹¹⁰ (بعد استشارة الهيئة) وفقاً لمعايير مختلفة (حجم الدوائر الانتخابية، عدد الناخبين في الدائرة، كلفة المعيشة، إلخ)¹¹¹. ويصرف نصف مبلغ التعويض قبل انطلاق الحملة الانتخابية. أمّا القسط الثاني فيصرف في أجل أسبوع واحد بعد الإعلان عن النتائج النهائية للانتخابات، شريطة الاستظهار بما يفيد إنفاق القسط الأول في مصاريف الحملة وإيداع الحسابات لدى محكمة المحاسبات. ويُلزم كلّ مترشح متحصّل على أقل من 3% من الأصوات المصرح بها على المستوى الوطني (لانتخابات الرئاسية) أو كلّ قائمة متحصلة على أقل من 3% من الأصوات المصرّح بها على مستوى

¹¹⁰ انظر الأمر عدد 2761 لسنة 2014 المؤرخ في 1 أوت 2014 و الأمر عدد 3038 لسنة 2014 المؤرخ في 29 أوت 2014 يتعلق بتحديد السقف الجملي للإنفاق على الحملة الانتخابية وسقف التمويل الخاص وبتحديد سقف التمويل العمومي وضبط شروطه وإجراءاته بالنسبة إلى الانتخابات التشريعية والانتخابات الرئاسية لسنة 2014.

¹¹¹ انظر الفصل 81 من القانون الانتخابي.

¹¹² انظر الفصل 78 من القانون الانتخابي.

الناخبين. وينبغي على التدابير المتخذة من قبل الدول بشأن التبرع لفائدة الأحزاب السياسية، سواء في إطار الحملات الانتخابية أو خارجها، أن تتضمن قواعد خاصة لضمان شفافية التبرعات وتجنب التبرعات السرية¹¹³، وكذلك لضمان استقلالية الأحزاب السياسية¹¹⁴.

توصيات

- ويُقترح النظر في مدى إمكانية تعزيز شفافية التبرعات والقروض الممنوحة للمرشحين أو للقائمات المرشحة، كأن تتم مطالبتهم بنشر قائمة الجهات المانحة بالإضافة إلى نشر حساباتهم المالية (كما هو مطلوب منهم بمقتضى الفصل 87).

X. عملية الاقتراع

تصويت الناخبين الحاملين لإعاقة

خلال الأعمال التحضيرية لاتفاقية الأمم المتحدة المتعلقة بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة والتي صادقت عليها تونس سنة 2008، كانت مسألة مساعدة الناخبين المعوقين عند التصويت محل نقاشات حادة نظرا لما ينطوي عليه هذا النوع من الإجراءات من إمكانية تلاعب. لا توجد معايير دولية حول هذا الموضوع، لكن يمكن انطلاقا من مبدأ الاقتراع السري استخراج عدد من الضمانات المنطبقة على حالة مساعدة الناخبين المعوقين على التصويت

بشكل خاص¹¹⁵ والمعتمدة في عدد متزايد من البلدان.

طالب الفصل 48 من دستور الدولة بأن «تحمي الأشخاص ذوي الإعاقة من كل تمييز»، مع التأكيد على حق كل مواطن ذي إعاقة في «الإنتماء، حسب طبيعة إعاقته، بكل التدابير التي تضمن له الاندماج الكامل في المجتمع»، وعلى واجب الدولة في «اتخاذ جميع الإجراءات الضرورية لتحقيق ذلك». وفي هذا الإطار، نصّ الفصل 132 من القانون الانتخابي على حق الناخب الكفيف أو الحامل لإعاقة عضوية في اصطحاب مرافق تتوفر فيه صفة الناخب يختاره بنفسه على أن يكون قرينه أو من أصوله أو من فروعه. كما بين كل من الفصل 131 من القانون الانتخابي والفصل 33 من القرار عدد 30 لسنة 2014 المؤرخ في 8 سبتمبر 2014 أنه للتمتع بالحق في هذه المساعدة يجب على الناخب أن يكون حاملا لبطاقة إعاقة. وإذا لم يكن للناخب مرافقا يسطحبه، يكلف رئيس مكتب الاقتراع بطلب من هذا الأخير أحد الناخبين المتواجدين بمكتب الاقتراع لمساعدته على التصويت. ولا يمكن تعيين نفس الناخب لأكثر من مرة واحدة.

ومن جهة أخرى، أكد الفصل 131 على ضرورة أن تكون مكاتب الاقتراع مهيأة بشكل يسمح للناخبين الحاملين لإعاقة من ممارسة حقهم في التصويت. فمن الضروري أن لا يقع الاكتفاء بوضع «التدابير المناسبة» لممارسة الناخبين الحاملين لإعاقة لحقهم في التصويت، وإنما أيضا وضعهم في حالة تمكنهم من ممارسته «على قدم المساواة مع غيرهم» من الناخبين¹¹⁶.

في هذا الصدد، يمكن للهيئة الانتخابية اتخاذ تدابير إضافية لتحديد نوعية التهيئة التي من شأنها أن تسهل أكثر ما يمكن النفاذ إلى مكاتب الاقتراع، وهو ما ينبغي تقديره لا فقط بالنظر إلى اختيار موقع وشكل مكتب الاقتراع وإنما أيضا إلى «إجراءات وتجهيزات ومواد الإقتراع» التي ينبغي أن تكون «مناسبة، في المتناول و سهلة الفهم والاستعمال».

لا ينبغي أن تقتصر هذه التدابير على الإجراءات التي سيقع تطبيقها يوم الاقتراع. بل يتعين أن تشمل كذلك التدابير اللازمة لتأمين نشر أفضل للمعلومات قبل الانتخابات، مع تنظيم حملات إعلامية وتوعوية للترفيه في مشاركة الأشخاص الحاملين لإعاقة في الحياة العامة. ومن هذا المنطلق، قد تحتاج الفقرة الأخيرة من الفصل 67، التي تنص على مراعاة «الاحتياجات

¹¹⁵ تتلخص هذه الضمانات فيما يلي: على مستوى أول، ينبغي أن يكون كل ناخب حامل لإعاقة حرا في اختيار الشخص الذي سيساعده على التصويت، ولا يمكن بأي حال من الأحوال ان يقع إلزامه بالاختيار من بين أعوان مكتب الاقتراع دون غيرهم، مبدئيا، لا يجب أن يكون الشخص الذي سيرافق الناخب معينا من قبل أحد أعوان مكتب الاقتراع أو أي طرف آخر غير الناخب ذاته. وإذا لم يكن للناخب المعوق شخص حاضر يساعده، ينبغي ان يقع تمكينه من اختيار مرافق يساعده من ضمن أعضاء مكتب الاقتراع. و لا يمكن الترخيص لنفس الشخص، سواء كان عوناً بمكتب الاقتراع أم لا، في مرافقة أكثر من ناخب واحد. كما يتعين اتخاذ تدابير لحماية نزاهة تصويت الناخب الحامل لإعاقة. إذ يجب خاصة على المرافق أن يكون مستوفيا لكل الشروط المستوجبة قانونا لممارسة الحق في التصويت، او ان يكون مسجلا بنفس مكتب الاقتراع الذي صممت فيه الناخب الذي سيتولى مساعدته على التصويت. ويتعين على المرافق الالتزام باحترام خيار الناخب الذي هو مكلف بمساعدته واحترام الصبغة السرية للاقتراع. ويكون عدم احترام هذا الالتزام موجبا للعقاب بمقتضى القانون.

¹¹⁶ المادة 9 من الاتفاقية المتعلقة بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة. انظر أيضا المواد 3 و 5 و 29.

¹¹³ تجدر الإشارة إلى أن الفصل 24 من المرسوم عدد 87 لسنة 2011 المؤرخ في 24 سبتمبر 2011 المتعلق بتنظيم الأحزاب السياسية يلزم هذه الأخيرة بمسك «سجل المساعدات والتبرعات والهبات والوصايا مع التمييز بين النقدي منها والعيني وذكر قيمتها وأسماء الأشخاص الصادرة عنهم ومسك الحزب السياسي هذا السجل في مقره المركزي».

¹¹⁴ راجع بخصوص هذه المسألة التوصية 4 (2003) الصادرة عن لجنة وزراء مجلس أوروبا «حول القواعد المشتركة لمكافحة الفساد في تمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية». مع الإشارة إلى تنصيص المادة 3 من هذه القواعد على أنه «ينبغي على الدول أن تنص على نشر التبرعات التي تحصل لفائدة الأحزاب السياسية، وخاصة منها تلك التي تتجاوز سقفا محددًا».

توصيات

- يتعين على الهيئة الانتخابية في المستقبل توضيح نوعية التهيئة التي من شأنها أن تسهل أكثر ما يمكن النفاذ إلى مكاتب الاقتراع، وهو ما ينبغي تقديره ليس فقط بالنظر إلى اختيار موقع وشكل مكتب الاقتراع وإنما أيضا إلى «إجراءات وتجهيزات ومواد الإقتراع» المستعملة.
- ينبغي أن يكون للهيئة الانتخابية دورا تلعبه في بعث وترويج الحملات الإعلامية والتوعوية الرامية إلى الترفيع في مشاركة الأشخاص ذوي الإعاقة في الحياة العامة. كما يتعين عليها اتخاذ التدابير اللازمة لتأمين نشر أفضل للمعلومات قبل الانتخابات. ومن هذا المنطلق قد تحتاج الفقرة الأخيرة من الفصل 67 التي تنص على مراعاة «الاحتياجات الخصوصية» للمترشحين ذوي الإعاقة، إلى المزيد من التدقيق سواء من خلال القانون أو مباشرة من طرف الهيئة الانتخابية.

بخصوص مسألة التمويل الأجنبي للحملة الانتخابية، نصّ الفصل 163 من القانون الانتخابي، بالإضافة إلى دفع خطية مالية، على عقوبة السجن لمدة 5 سنوات بالنسبة لكلّ مترشح للانتخابات الرئاسية تتمتع بهذا النوع من التمويل. في سنة 2011 وبخصوص نفس الحالة، لكن فيما يتعلق آنذاك بالمترشحين لانتخابات المجلس الوطني التأسيسي، نصّ الفصل 77 من المرسوم عدد 35 لسنة 2011 على عقوبة بالسجن لمدة سنة واحدة من دون التنصيص على أيّ عقوبة مالية. أما الفصل 163 فهو لا ينصّ على عقوبة السجن إلا بالنسبة للانتخابات الرئاسية، في حين أنّ نفس المخالفة تؤوّل بالنسبة للمرشحين للانتخابات التشريعية إلى فقدان العضوية بالمجلس من دون تسليط أيّ عقوبة سجنية عليهم.

وعموما، فإنّ تسليط عقوبة من خلال التصويت - أو الإقصاء عبر الانتخابات- لا يعتبر وحده رادعا بما فيه الكفاية في الحالات المتعلقة بتزوير الانتخابات أو بالممارسات الرامية إلى إفساد التصويت أو ظروف تشكيل إرادة الناخبين أو التعبير عنها. وبشأن هذه المسائل، تبين ممارسة الدول تشبّتها بالجمع بين الإقصاء السياسي و الإقصاء القانوني. ومن هذا المنطلق، قد تكون العقوبة المالية بذاتها غير رادعة بما فيه الكفاية بالنظر إلى الإمكانيات المالية التي قد تكون متوفرة لدى بعض المترشحين. ومن هذا المنطلق فإنّ الحرمان من الترشح له مفعول رادع لا شكّ فيه، بالإضافة حتما إلى فقدان كلّ ثقة في المترشح المعني بالأمر. بالرغم من وجود هذين الصنفين من العقوبات اللذان يعدّان الأكثر بدهاءة والأكثر تقبّلا وتطبيقا، يمكن أن يظلّ الشكّ قائما. ففرض عقوبات مطوّلة بالسجن هو من الخطى التي يمكن أن تُعتبر، بحسب الحالة وخاصة بحسب خطورة التهمة المنسوبة، من قبيل المزايدة العقابية. وفي هذا الصدد، فإنّ عقوبة السجن مدّة خمس سنوات المنصوص عليها بالنسبة لحالة الانتخابات الرئاسية، بالإضافة إلى عقوبة الحرمان من الترشح والعقوبة المالية (التي يمكن أن تتراوح بين مبلغ أدنى ومبلغ أقصى بحسب خطورة الوقائع)، تبدو غير متناسبة.

ويمكن التساؤل عما يمكن أن يبرّر عدم إخضاع أعضاء مجلس نواب الشعب للعقاب بالسجن في حين أنّه، ولأجل نفس الأفعال، كان زملاؤهم من أعضاء المجلس الوطني التأسيسي عرضة لعقوبة السجن. كما تمّ الترفيع في هذه العقوبة بالنسبة للمترشحين للانتخابات الرئاسية لتبلغ مدّة الخمس سنوات سجنا. وباعتبار أنّ كل شيء نسبيّ، فإنّ هذه الصرامة تبقى قابلة للجدل من حيث المبدأ حتى وإن كانت مبرّرة بلا شكّ بأهميّة منصب رئاسة الجمهورية وبهاجس التنصيص على عقوبة رادعة في هذه الحالة بالذات. حيث يتّضح من مجرد قراءة القانون الانتخابي أنّ المشرّع لم يترك هنا للقاضي أيّ هامش للتقدير. فالفصل 53 من المجلة الجزائية يمكّن القاضي، في وجود ظروف مبرّرة لذلك، من تخفيف العقوبة المقررة بالنزول بها إلى ما هو دون الحد القانوني الأدنى. وإذا كانت عقوبة السجن مدّة لا تتجاوز الخمس سنوات، فإنّه يجوز التخفيض فيها لتصبح بيوم واحد أو حتى تحويلها إلى خطية مالية (الفقرة 7 من الفصل 53). ولئن كان المرسوم عدد 35 لسنة 2011 قد استبعد صراحة تطبيق الفصل 53 من المجلة الجزائية (الفصل 78 في فقرته الثانية)، فالأمر مختلف بالنسبة للقانون الانتخابي الحالي. وإن افترضنا تبعا لذلك أنّ الفصل 53 من المجلة الجزائية قابل للتطبيق، فإنّ كيفية تفعيله وتحديد الظروف التي يمكن أن تبرر التخفيف من العقوبة في الحالة الخاصّة بالمترشح لرئاسة الجمهورية بالذات، تبقى من الأمور الغير واضحة.

XI. الجرائم الانتخابية

لم يتجاوز عدد الفصول المضمّنة بالمرسوم عدد 35 لسنة 2011 والمتعلّقة بتحديد الجرائم الانتخابية والعقوبة المستوجبة عنها 5 فصول. أما القانون الانتخابي فقد وسّع ودقّق هذه الأحكام من خلال التمييز بين نوعين من الجرائم : الجرائم الانتخابية بأتمّ معنى الكلمة (الباب السادس من قانون الذي يحتوي على 19 فصلا) والمخالفات المتعلقة بتمويل الحملة الانتخابية (القسم II من الباب IV المتعلّق بتمويل الحملة الانتخابية في فرعه الرابع).

تشكل الأحكام الجديدة تقدما كبيرا مقارنة بتلك التي كانت واردة في المرسوم عدد 35 لسنة 2011. فقد تمّت مراجعة العقوبات المستوجبة في اتجاه تكريس المزيد من التناسب بين نوعية المخالفة والعقوبة المترتبة عنها، والمزيد من الدقة في تعريف الجرائم. إذ وحدها الجرائم الخطيرة المتمثلة في النيل المباشر من نزاهة العملية الانتخابية أو التي يمكن أن تؤثر عليها تأثيرا جوهريا أصبحت تستوجب عقوبة السجن لمدة قد تصل إلى 5 سنوات في حال استعمال العنف¹¹⁷. إضافة إلى ذلك، وفيما يتعلق بالعقوبة، فإنّ العديد من الأحكام أصبحت تنصّ على مجموعة متدرجة من العقوبات بدلا عن العقوبات الثابتة كما كان الحال في المرسوم عدد 35 لسنة 2011، وهو ما يسمح بملاءمة أفضل بين العقوبة والجريمة، ويشكّل بذلك تحسنا ملحوظا. ومع ذلك، فإنّ بعض أحكام القانون الانتخابي لازالت تطرح إشكالا وهي تحتاج بالتالي إلى المزيد من التحسين.

¹¹⁷ كان المرسوم عدد 35 لسنة 2011 ينصّ على عقوبة السجن مدّة 5 سنوات بالنسبة لعدد كبير من الجرائم التي يعتبر بعضها مبدئيا أقلّ خطورة من الجرائم التي أصبحت اليوم مستوجبة لمثل هذه العقوبة (راجع الفصل 76 من المرسوم والفصل 126 من القانون الانتخابي).

ويزداد الإشكال الذي تطرحه هذه الأحكام تعقيدا إذا ما أخذنا بعين الاعتبار ما جاء بالفصل 80 من تجبير مبدئي للتمويل الأجنبي للحملة الانتخابية مع الإحالة إلى النصوص التطبيقية لتوضيح شروط ومجال هذا التجبير. وقد عرّفت الهيئة «التمويل الأجنبي» في قرارها عدد 20 لسنة 2014 المؤرخ في 8 أوت 2014 والمتعلق بضبط قواعد تمويل الحملة الانتخابية وإجراءاته وطرقه¹¹⁸. من الضروري أن يتم ضبط القواعد التي يكون خرقها مستوجبا «آليا» لعقوبة بالسجن لمدة خمس سنوات، بالإضافة إلى الحرمان من الترشح، صلب القانون ولا ضمن نص صادر عن هيكل الإداري، خاصة إذا كان هذا الأخير غير خاضع لروزنامة محددة في اتّخاذ هذه القواعد. ففي خلاف ذلك، يمكن اعتبار الفصل 163 فصلا إشكاليا من منظور المادة 25 من العهد الدولي الخاصّ بالحقوق المدنية والسياسية كما تمّ تأويلها من قبل لجنة حقوق الإنسان¹¹⁹.

كما نصّ الفصل 163 على إمكانية الإعلان عن حرمان كلّ مترشح للانتخابات الرئاسية ثبت أنه تحصّل على تمويل أجنبي من الترشّح للانتخابات التشريعية والرئاسية الموالية»، دون أن يبيّن إن كان الحرمان من الترشّح يسري فقط على الانتخابات القادمة أو على كلّ الانتخابات اللاحقة. وهي مسألة ينبغي تدقيقها أو توضيحها في القانون.

وفي الختام، يستحسن أن يقع ترك المجال للقاضي لتقدير العقوبة التي ستسلط على كلّ مترشح للانتخابات الرئاسية يخرق قواعد استعمال التمويل الأجنبي وتطويعها بحسب خطورة الوقائع التي تمّت معاينتها، وذلك استنادا إلى الفصل 53 من المجلّة الجزائية أو إلى أي مقتضيات أخرى ذات صلة. إذ يمكن التنصيص على مجموعة من العقوبات المتراوحة بين حد أدنى وحد أقصى. كما ينبغي تحديد مفهوم «التمويل الأجنبي» صلب القانون.

توصيات

- من المستحسن ترك المجال للقاضي لتقدير العقوبة التي ستسلط على كلّ مترشح للانتخابات الرئاسية يخرق قواعد استعمال التمويل

¹¹⁸ الفصل 19: «يعتبر تمويلا أجنبيا الأموال النقدية أو العينية أو الدعائية المتأتية من:

- حكومات أجنبية،
- ذوات معنوية أجنبية، عمومية أو خاصة، مهما كان نشاطها، حتى وإن كانت لها فروع في تونس،
- ذوات طبيعية أجنبية حتى وإن كانت مقيمة بتونس أو كان مصدر دخلها تونسيا وفقا للتشريع الجباي،
- الهبات أو الهدايا أو المنح التي يعتبر مصدرها أجنبيا وفق التشريع الجباي مهما كانت جنسية الممول،
- تمويل التونسيين بالخارج للمتشحين في الانتخابات الرئاسية سواء تعلق الأمر بتمويل ذاتي أو تمويل خاص.

ولا يعتبر تمويل التونسيين بالخارج للقائمات المترشحة عن الدوائر الانتخابية بالخارج تمويلا أجنبيا».

¹¹⁹ لجنة حقوق الإنسان، التعليق العام عدد 25 (CCPR/C/21/Rev.1/Add.7): «يجب أن تحدد في القوانين استنادا إلى معايير موضوعية ومعقولة وحسب إجراءات منصفة الأسباب التي تجيز فصل شاغلي المناصب المنتخبين» (الفقرة 16).

الأجنبي وتطويعها بحسب خطورة الوقائع التي تمّت معاينتها، وذلك استنادا إلى الفصل 53 من المجلّة الجزائية أو إلى أي مقتضيات أخرى ذات صلة. فعوض تسليط عقوبة السجن لمدة خمس سنوات بصفة آلية يمكن التفكير في التنصيص على عقوبة تتراوح ما بين حد أدنى وحد أقصى معيّن.

• إنّ العقوبات المشدّدة المنصوص عليها بالفصل 163 تُسلط في حالة مخالفة قواعد يبدو أن البعض من جوانبها (خاصة مفهوم «التمويل الأجنبي» في حدّ ذاته) غير محدد بوضوح في القانون. وهو ما يشكل نيلا من مبدأ الشرعية والأمان القانوني. لذا، من المستحسن أن يحتوي القانون، ولا النصوص التطبيقية التي لا يخضع وضعها لأيّ روزنامة واضحة، على كلّ التفاصيل اللازمة بشكل يجعل المترشحين قادرين على التصرف في الوقت المناسب طبق ما يقتضيه القانون.

XII. الملاحظون

مراقبة الانتخابات أمر ضروري للتمكّن من معرفة ما إذا كانت العملية الانتخابية قد أُجريت وفق القانون الداخلي للدولة المعنية والالتزامات الدولية لهذه الأخيرة في مجال الانتخابية. وقد بيّن الفصل 4 من القانون الانتخابي أن الهيئة الانتخابية مطالبة بضبط شروط وإجراءات اعتماد الملاحظين «لمتابعة المسار الانتخابي»¹²⁰.

من الضروري أن يقع تحديد هذه الشروط والإجراءات في الوقت المناسب، أي منذ بداية مرحلة ما قبل حملة الانتخابية. باعتبار أنّ الملاحظة، سواء المحلية أو الدولية، لا يجب أن تُفهم بالمعنى الضيق للملاحظة المحصورة في يوم الاقتراع بل يجب أن تفهم على أنّها تغطي كامل المسار الانتخابي¹²¹. يبدو أنّ استعمال عبارة «المسار الانتخابي» في الفصل 4 يدلّ على أخذ هذا البعد بعين الاعتبار. إلّا أنّ واجب الهيئة الانتخابية في ضبط أجل لتقديم مطالب الاعتماد لم تتمّ الإشارة إليه إلّا في الفصل 123 من القسم III من الباب 7 من القانون الانتخابي المتعلق بالاقتراع والفرز وإعلان النتائج (من دون تحديد لآجال النظر في هذه المطالب). ممّا قد يوحي بأنّ الملاحظة تقتصر فقط على عمليات الاقتراع. لكنّ النصوص التطبيقية جاءت متناغمة مع روح الفصل 4 من القانون¹²² حين نصّت صراحة على حقّ الملاحظين في مراقبة عمليات تسجيل الناخبين.

¹²⁰ انظر أيضا المظّة 10 من الفصل 3 من القانون المتعلق بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات.

¹²¹ انظر الفقرات 86 إلى 91 من مدوّنة حسن السلوك في مجال الانتخابات، الصادرة عن لجنة البندقيّة (CDL-AD(2002) 23 Rev. - 23 mai 2003).

¹²² ينصّ الفصل 7 من القرار عدد 9 لسنة 2014 المؤرخ في 9 جوان 2014 على حقّ الملاحظين المحليين والأجانب في متابعة مختلف مراحل العملية الانتخابية أو عملية الاستفتاء المتعلقة بـ «التسجيل بقائمات الناخبين، الترشيحات، الفترة الانتخابية أو فترة الاستفتاء، الاقتراع، الفرز، جمع النتائج، (...)». ونصّ الفصل 21 من قرار الهيئة الانتخابية عدد 7 لسنة 2014 على تخصيص أماكن داخل مكاتب التسجيل للملاحظين الحاملين لبطاقات اعتماد لتمكينهم من متابعة عملية تسجيل الناخبين.

مطالب الاعتماد الخاصة بهم.

- ينبغي أن تكون حقوق الملاحظين والأماكن التي يمكنهم النفاذ إليها محدّدة في القانون. ويتعيّن على وجه الخصوص منحهم الحق في النفاذ إلى مراكز التجميع.
- ينبغي إلزام الهيئة الانتخابية، سواء مجلس الهيئة أو هيئاتها الفرعية، بنشر قراراتها في الوقت المناسب.
- من المستحسن أن يتمّ ضمن النصوص التطبيقية تحديد الإجراءات الخاصّة بسحب الاعتماد مع وضع ضمانات والتنصيص على حلول متدرّجة بحسب خطورة الوقائع موضوع المؤاخذة.

XIII. النزاعات الانتخابية

إنّ الاعتراف بالحقوق الانتخابية المعلن عنها في المادة 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية سيكون له أثر محدود إذا ما تمّ فصله عن الحق في وسيلة طعن فعّالة تكمن غايتها بالتحديد في ضمان احترام هذه الحقوق. فالحق في وسيلة طعن فعّالة أو ناجعة هو حق أساسي ومعترف به على هذا النحو في العديد من النصوص الدولية¹²³. وفي مجال الحقوق الانتخابية، يمكن تعريف الحق في الطعن بالحق في إضفاء حماية فعّالة على هذه الحقوق (حقوق الاقتراع، حرية تكوين الجمعيات، حرية التعبير، حرية الإعلام، حرية التجمع، الخ.) من خلال الإمكانية المتاحة للجميع للمطالبة بتعويض جرّاء انتهاكها المحتمل أمام إحدى المحاكم أو

بقيت مسألة الاعتماد. حيث نصّت الهيئة الانتخابية في قرارها عدد 9 لسنة 2014 المؤرخ في 9 جوان 2014 والمتعلق بضبط شروط وإجراءات اعتماد الملاحظين المحليين والأجانب للانتخابات والاستفتاء، على أنه يتمّ قبول مطالب الاعتماد في آجال تحددها الهيئة بالنسبة لكل انتخابات أو استفتاء، على أن يتم تقديم المطلب خلال أسبوع على الأقل قبل يوم الاقتراع أو الاستفتاء (الفصل 5). يبدو إذا أن أجل الأسبوع السابق ليوم الاقتراع المذكور في الفصل 5 يشير إلى أجل أقصى لا يمكن بعده تلقّي مطالب الاعتماد. لكن في غياب أي توضيح بشأن الأجل الممنوح للهيئة للبتّ في مطالب الاعتماد، تظل إمكانية مراقبة الملاحظين لعملية تسجيل الناخبين متوقّفة على إرادة الهيئة. وهي مسألة لم يقع تحديدها لا في القانون ولا في قرار الهيئة الانتخابية. ممّا يعني أن هذا الأجل المتروك لتقدير الهيئة الانتخابية يمكن أن يختلف من انتخابات إلى أخرى. لكن من الضروري بالنسبة للمنظمات التي ترغب في مراقبة المسار الانتخابي بأكمله أن تكون على دراية بالآجال التي سيتمّ فيها البتّ في مطالبها.

نصّ الفصل 7 من القرار السالف ذكره على حقّ الملاحظين الوطنيين والأجانب في النفاذ إلى مكاتب التسجيل ومكاتب الاقتراع والفرز. كما لهم الحق في متابعة مختلف مراحل العملية الانتخابية أو عملية الاستفتاء، بما في ذلك تجميع النتائج. لكنّ الفصل 7 لم يعترف لهم صراحة بالحق في النفاذ إلى مراكز تجميع النتائج. إذ لم يقع السماح للملاحظين «بالدخول إلى المكتب المركزي ومراكز جمع» إلا بمقتضى القرار عدد 32 لسنة 2014 الصادر عن الهيئة الانتخابية بتاريخ 14 أكتوبر 2014 والمتعلق بضبط قواعد وإجراءات احتساب النتائج والإعلان عنها (الفصل 13 من القرار). من المهمّ أن تكون حقوق الملاحظين والأماكن التي يمكنهم النفاذ إليها محدّدة في القانون. ويتعيّن على وجه الخصوص أن يتمّ الاعتراف لهم صلب القانون بالحق في النفاذ إلى مراكز التجميع.

لم يقع الاعتراف للملاحظين بحق الحضور في اجتماعات مجلس الهيئة الانتخابية والهيئات الفرعية التابعة لها لا في القانون الانتخابي ولا في القرارات التطبيقية. فالاعتراف بمثل هذا الحق لا يخلو من المخاطر. ومن المشروع أن لا يتمّ تعكير صفو المداولات داخل الهيئة الانتخابية من خلال حضور أشخاص من خارجها، علماً وأنّ ذلك من شأنه يعكس نوعاً من الشفافية الصورية أكثر من ضمانه لشفافية حقيقية. لكن في المقابل، من الضروري أن يقع نشر كلّ القرارات الصادرة عن الهيئة في الوقت المناسب. كما ينبغي تمكين الملاحظين المعتمدين من حضور جلسات المحاكم المكلفة بالبتّ في النزاعات الانتخابية.

وأخيراً، لم يتمّ تناول مسألة سحب الاعتماد لا في القانون ولا في النصوص التطبيقية. لذا، من المستحسن أن تتولى النصوص التطبيقية تحديد الإجراءات المتعلقة بسحب الاعتماد مع وضع ضمانات والتنصيص على حلول متدرّجة بحسب خطورة الوقائع موضوع المؤاخذة.

توصيات

- يُوصى بأن يقع التنصيص صلب القانون الانتخابي على أجل أقصى للبتّ في مطالب الحصول على الاعتماد من قبل الهيئة الانتخابية. من المهمّ أن تكون المنظمات التي ترغب في مراقبة كامل العملية الانتخابية على دراية بالآجال الممنوحة للهيئة الانتخابية للبتّ في

¹²³ تنصّ الفقرة 3 من الفصل 2 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على التزام الدول الأطراف في العهد «أ» بأن تكفل توفير سبيل فعال للتظلم لأي شخص انتهكت حقوقه أو حرياته المعترف بها في هذا العهد، حتى لو صدر الانتهاك عن أشخاص يتصرفون بصفتهم الرسمية، ب) بأن تكفل لكل متظلم على هذا النحو أن تبت في الحقوق التي يدعى انتهاكها سلطة قضائية أو إدارية أو تشريعية مختصة، أو أية سلطة مختصة أخرى ينص عليها نظام الدولة القانوني، وبأن تنمي إمكانيات التظلم القضائي، ج) بأن تكفل قيام السلطات المختصة بإنفاذ الأحكام الصادرة لمصالح المتظلمين». ويتميّز الطعن الناجح (أو الفعّال) بالأساس من أربعة معايير:

- هو طعن يسهل على المتقاضين النفاذ إليه.
- هو طعن قابل للتفعيل في الوقت المناسب.
- هو طعن من الأفضل أن يكون ذات صبغة قضائية.
- هو طعن يقع البتّ فيه في إطار محاكمة عادلة.

داخل الجمهورية. وهي حالة تكون فيها هذه الهيئات على مقربة نسبية من المشتكي، حتى يتمكن هذا الأخير عند الاقتضاء من تقديم اعتراضه¹²⁶.

من حيث الموضوع، نزاعات تسجيل الناخبين ليست نزاعات معقدة ويمكن أن يكون من الأنجع تكليف الإدارة الانتخابية بالنظر فيها ابتداءً. مع ذلك، من الضروري أن تتعامل الهيئات الفرعية مع هذه النزاعات بطريقة موحدة، ناجعة (أن تكون قادرة خاصة على اتخاذ قرارات معللة وفي فترة زمنية وجيزة) ومحايدة، وأن تكون مختلف الجهات الفاعلة في المسار الانتخابي على قناعة بنجاعتها وحياديتها. فلئن كانت هذه النزاعات غير معقدة من الناحية الفنية بالنسبة للقضاة، فهي يمكن أن تكون إشكالية بالنسبة لغير المختصين في القضاء خاصة إذا ما كانوا مطالبين بالبت فيها في آجال محدودة للغاية. لذا، من الضروري أن يقع أخذ كل الاحتياطات اللازمة لضمان تصرف الهيئات الفرعية بمهنية في مجال النزاعات.

وفيما يتعلق بالمرحلة القضائية، تم فتح باب الطعن ابتداءً أمام المحكمة الابتدائية المختصة ترايباً مع إمكانية الاستئناف لاحقاً لدى محكمة الاستئناف المختصة ترايباً.

توجد في تونس على مستوى كل ولاية محكمة ابتدائية، ما عدا في ولايات تونس العاصمة وسوسة و صفاقس و نابل (الأكثر كثافة سكانية) حيث نجد محكمتين ابتدائيتين بكل واحدة منها. وتشكل كل ولاية دائرة انتخابية باستثناء ولايات تونس و صفاقس و نابل التي تم تقسيم كل واحدة منها إلى دائرتين انتخابيتين. ويعتبر الطعن أمام المحاكم الابتدائية ضامناً نسبياً لتقريب القضاء من المواطنين الذين يرغبون في التقاضي.

كما توجد حالياً في تونس عشرة محاكم استئناف¹²⁷. وعلى الرغم من أن سهولة النفاذ إلى محاكم الاستئناف العشرة تختلف من محكمة إلى أخرى بحسب الولايات الراجعة لها بالنظر¹²⁸، يمكن اعتبار الحل الذي اعتمده القانون الانتخابي حلاً مرضياً، مما يشكل تقدماً واضحاً بالمقارنة مع ما كان عليه الأمر في السابق¹²⁹.

لكن تبقى مسألة الاقتصار على نشر قوائم الناخبين لمدة يوم واحد (انظر القسم VI) مسألة إشكالية. فمن الواضح أن هذه المدة القصيرة غير كافية لتمكين الناخبين من الوقت اللازم للإطلاع على القوائم وبالتالي لتقديم اعتراضاتهم.

¹²⁶ كان الفصل 15 من المجلة الانتخابية (الملغاة بموجب القانون الانتخابي) ينص على إمكانية القيام بالطعن أمام لجنة مراجعة يتم توجيهه إلى رئيس بلدية أو العمدة وهو ما يضمن مقربة أكبر بالمقارنة إلى الحجم الحالي للدوائر الانتخابية التي تشمل عدة بلديات وعمادات.

¹²⁷ تونس، بنزرت، الكاف، قفصة، قابس، مدين، صفاقس، سوسة، منستير و نابل.

¹²⁸ مثلاً، يشمل مرجع النظر الترابي لمحكمة الاستئناف بالكاف كل من ولاية الكاف وجندوبة و سليانة و القصرين، وهو ما يغطي مساحة قدرها 21.083 كم²، أي ما يساوي 13% من المساحة الجمالية للبلاد التونسية.

¹²⁹ تجدر الإشارة إلى أن المرسوم عدد 35 لسنة 2011 المتعلق بانتخاب مجلس وطني تأسيسي لم يكرس إلا درجة واحدة من التقاضي ترجع بالنظر إلى المحاكم الابتدائية. أما القانون الانتخابي فقد أضاف درجة تقاضي ثانية، وهو ما يوفر ضمانات إضافية للمتقاضين.

تنقسم النزاعات الانتخابية إلى فروع متعددة بعدد المراحل المتتالية للعملية الانتخابية، بدءاً بتسجيل الناخبين و وصولاً إلى إعلان النتائج، ومروراً بتقديم الترشيحات وبالحملة الانتخابية وبعمليات الاقتراع والفرز وتجميع الأصوات. وخلال كل مرحلة من هذه المراحل، يجب حماية الحقوق الأساسية المعترف بها في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية من الانتهاكات المحتملة. لذا، ينبغي وضع آليات طعن فعالة تمكن المواطنين (من ناخبين و مترشحين) من الاعتراض على الانتهاكات التي يمكن أن تنال إلى حقوقهم الأساسية.

الفرع الأول: نزاعات تسجيل الناخبين

سهولة اللجوء إلى التقاضي

حسب القانون الانتخابي تمر النزاعات المتعلقة بقوائم الناخبين بمرحلتين : مرحلة ما قبل قضائية تليها مرحلة قضائية تقوم على مبدأ التقاضي على درجتين.

في المرحلة ما قبل القضائية تتم معالجة النزاعات من قبل الهيئات الفرعية التابعة للهيئة الانتخابية (الفصل 14)¹²⁵. وقد جاء بالفصل 21 من القانون المتعلق بالهيئة الانتخابية أن لهذه الأخيرة «مناسبة الانتخابات أو الاستفتاءات أن تحدث هيئات فرعية تتولى مساعدتها على القيام بمهامها المبيّنة بهذا القانون». إلا أن القانون المتعلق بالهيئة الانتخابية لا يأتي بأي توضيح بشأن عدد الهيئات الفرعية التي يمكن لمجلس الهيئة إحداثها أو بشأن توزيعها الجغرافي. وقد قامت الهيئة الانتخابية بمناسبة الانتخابات التشريعية لسنة 2014، بإحداث هيئة فرعية على مستوى كل دائرة انتخابية

¹²⁴ تعترف لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة بوجود تمكين الناخبين، فيما يتعلق بمرحلة الاقتراع والفرز، من « اللجوء إلى التقاضي أمام المحاكم أو غيرها من الإجراءات المعادلة» كما اعتبر مجلس الاتحاد البرلماني، في إعلانه حول معايير الانتخابات الحرة والنزيهة (1994)، أنه من الضروري لإجراء انتخابات ديمقراطية أن تكفل الدولة «معالجة انتهاكات حقوق الإنسان والشكاوى المتعلقة بالعملية الانتخابية بشكل فعال وسريع أثناء فترة الانتخابات، من قبل هيئة مستقلة ومحايدة كالمحاكم أو اللجنة الانتخابية». وتضاف إلى هذا الإعلان المبدئي عناصر أخرى تركز على حقوق معينة، كحق «كل فرد حرّم من الحق في التصويت أو من التسجيل بصفته ناخباً» في «الطعن في مثل هذا القرار أمام محكمة مختصة للنظر فيه وتصحيح الأخطاء بشكل سريع وناجع»، أو الحق في «حماية قانونية وفي وسيلة للطعن في حال انتهاك الحقوق السياسية والانتخابية» لكل فرد ولكل حزب سياسي. كما كانت لجنة البندقية أكثر دقة، من خلال مدونة حسن السلوك في مجال الانتخابات، حين انتقلت من اشتراط الحق في الطعن الفعال إلى اشتراط الحق في نظام طعن فعال يتكوّن هو بذاته من عدة عناصر. وتنعكس كل هذه النصوص الأهمية التي يوليها المجتمع الدولي للقواعد المشتركة المتعلقة بالتسوية العادلة والفعالية والمحايدة للنازعات. كما أكد الميثاق الأفريقي للديمقراطية والانتخابات والحكم (الذي دخل حيز النفاذ في 15 فيفري 2012)، وهو أول نص قانون دولي عام يتضمّن إشارة مباشرة إلى «النزاعات الانتخابية»، على التزام الدول الأطراف بـ «إحداث وتعزيز آليات محلية للبت في النزاعات الانتخابية في أحسن الأجال» (المادة 17 (2)).

¹²⁵ نصّ الدليل الخاصّ بنزاعات تسجيل الناخبين على تكليف الهيئات الفرعية التابعة للهيئة الانتخابية بالبت في مطالب الاعتراض.

من خصوصيات النزاعات الانتخابية هو اشتراط السرعة والنجاعة في معالجة الاعتراضات. وفي شرط السرعة إشارة إلى جملة التدابير المتخذة للتمكن من البت في الاعتراضات في فترة زمنية وجيزة، بما فيها تلك التي تهدف إلى تبسيط إجراءات تقديم الشكاوى والنظر فيها¹³².

وردت إجراءات الاعتراض ما قبل القضائي لدى الهيئة الانتخابية مبسطة. فقد نصّ الفصل 14 من القانون الانتخابي على أن يتمّ الاعتراض بأي وسيلة «ترك أثراً كتابياً». كما يجب تقديم مطلب الاعتراض في أجل لا يتجاوز ثلاثة أيام من تاريخ نشر قائمات الناخبين.

ويُرفع الطعن لدى المحكمة الابتدائية في أجل لا يتجاوز ثلاثة أيام من تاريخ الإعلام بقرار الهيئة الانتخابية. ويجب على العريضة أن تتضمن عرضاً موجزاً للوقائع والأسانيد والطلبات، وأن تكون مصحوبة بنسخة من القرار المطعون فيه وبما يفيد إعلام الهيئة الانتخابية بالطعن. وإن كان لا يشترط في الإعلام بالطعن أن يكون بشكل معين، يعتبر هذا الاجراء عائقاً محمولا على كاهل المدعي من دون موجب. قد يكون من الأفضل تكليف كتابة المحكمة المختصة بمهمة تبليغ الطعن للأطراف المعنية. وهو ما يتطلب تنظيماً إدارياً محكماً داخل المحاكم المعنية وكذلك بين الإدارة الانتخابية وهذه المحاكم، لا سيما وأنّ الآجال المتعلقة بهذا الإجراء جدّ قصيرة.

من جهة أخرى، نصّ الفصل 16 من القانون الانتخابي على عدم وجوبية إنابة محام. فالنزاعات المتعلقة بتسجيل الناخبين ليست مبدئياً من النزاعات المعقدة كثيراً من الناحية التقنية. ومن المعقول هنا اعتبار إنابة المحامي، التي عادة ما ترافقها نفقات إضافية يتحملها المتقاضى، غير ضرورية.

لكن هذا قد يستوجب شيء من المرونة من جانب المحاكم المختصة بالنظر في هذه النزاعات¹³³. إذ يتعين على المحاكم أن تستخلص كل النتائج المترتبة عن الإعفاء من إنابة المحامي وألا تؤاخذ المدعين من أجل عدم احترامهم إجراءات الطعن.

ويخضع الطعن أمام محاكم الاستئناف هو أيضاً إلى إجراءات مبسطة ويتمّ من دون وجوب إنابة محام (الفصل 18)، وهو بذلك موجب لنفس الملاحظات التي تمّ إبدائها بشأن الدعوى الابتدائية.

الآجال

طبقاً للفصل 17 من القانون الانتخابي، يجب على المحكمة الابتدائية أن تبتّ في الدعوى في أجل ثلاثة أيام من تاريخ تقديم عريضة الطعن. وينصّ الفصل 18 على أن محكمة الاستئناف تبتّ في أجل ثلاثة أيام من تاريخ

على مستوى المرحلة القضائية، كرس القانون الانتخابي مبدأ التقاضي على درجتين. وهو أمر قد يبدو مبدئياً مبالغاً فيه بالنظر إلى طبيعة النزاع. كما يبدو أن أعضاء المجلس الوطني التأسيسي الذين صادقوا على القانون الانتخابي قد اعتمدوا هذا الاختيار احتراماً لأحكام الدستور التونسي الذي نصّ في الفصل 108¹³⁰ منه على مبدأ التقاضي على درجتين.

من وجهة نظر القانون الدولي، مبدأ التقاضي على درجتين لا يكون ملزماً إلا في حالة الإدانة من أجل جرائم جزائية (الفقرة 5 من المادة 14 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية). وقد بينت لجنة حقوق الإنسان في تعليقها العام عدد 32 أن الضمانات الإجرائية المنصوص عليها في الفقرات 2 إلى 5 من المادة 14 من العهد الدولي - التي تنصّ على الالتزام بإعادة النظر من قبل محكمة أعلى درجة - هي ضمانات معترف بها لكل شخص متهم بجريمة جزائية (الفقرة 3 من التعليق العام). كما أشارت اللجنة إلى أن «الفقرة 5 من المادة 14 [الالتزام بإعادة النظر من قبل محكمة أعلى درجة] لا تسري على الإجراءات المتعلقة بالحقوق والالتزامات المدنية أو تجاه أي إجراء آخر لا يشكّل عنصراً من منظومة الاستئناف الجزائي كالدعوى الدستورية» (الفقرة 46)¹³¹.

نزاعات تسجيل الناخبين ليست إذاً معنية بهذا الالتزام. لكن يبدو أن العديد من الدول أصبحت متّجهة نحو تعميم التقاضي على درجتين في المجالين المدني والجزائي، خاصة وأنّ لا شيء مبدئياً يحول دون ذلك. وهذا ليس إلا جزءاً من التوجّه العام المتمثّل في توسيع مجال الضمانات المتعلقة بالمحاكمة الجزائية لتمتدّ إلى الإجراءات المدنية. ومع ذلك، يتعيّن التساؤل عما إذا كان مبدأ التقاضي على درجتين لا يشكّل عائقاً محجفاً في إطار نزاعات تسجيل الناخبين التي تكون آجال النظر فيها موجزة بشكل خاص.

توصية

- لضمان الفعالية، يستحسن النظر في مدى إمكانية التخفيف من مراحل التقاضي المتعلقة بتسجيل الناخبين وذلك عبر الاكتفاء بدرجة تقاض واحدة.

ينبغي الإشارة إلى أنّ تنقيح القانون الانتخابي بخصوص هذه المسألة يستوجب التعديل المسبق للفصل 108 من الدستور التونسي الذي كرس مبدأ عاماً للتقاضي على درجتين.

¹³² مجلس الاتحاد البرلماني، الإعلان حول معايير الانتخابات الحرة والنزيهة، 26 مارس 1994: «لكل فرد حُرْم من الحق في التصويت أو من التسجيل بصفته ناخب الحق في الطعن في مثل هذا القرار أمام محكمة مختصة للنظر فيه وتصحيح الأخطاء بشكل سريع وناجح» (الفقرة 4). راجع أيضاً اللجنة البندقية، مدونة حسن السلوك في مجال الانتخابات، الخطوط التوجيهية، الفرع 3.3.ب. : «يجب أن تكون الإجراءات بسيطة وغير مثقلة بالشكليات، خاصة فيما يتعلق بقبول الطعون».

¹³³ كما هو الشأن في مجال نزاعات الشغل.

¹³⁰ الفصل 108 من الدستور التونسي: «حق التقاضي وحق الدفاع مضمونان، وييسر القانون اللجوء إلى القضاء و يكفل لغير القادرين ماليا الإعانة العدمية. ويضمن القانون التقاضي على درجتين (...).»

¹³¹ التعليق العام عدد 32 الصادر عن لجنة حقوق الإنسان بتاريخ 23 أوت 2007 (CCPR/C/GC/32 du 23 août 2007). راجع أيضاً موقف لجنة حقوق الإنسان كما عبّرت عنه في قضية ليونيد سنتسين (Leonid Sinitsin) ضدّ بيلاروسيا (U.N. Communication No. 1047/2002). (Doc. CCPR/C/88/D/1047/2002 (2006).

من مجلة المرافعات المدنية والتجارية¹³⁷. لكن في المادة الإجرائية تُعتبر الإحالة إلى مقتضيات واردة في نص تشريعي آخر مسألة مثير للجدل، خاصة حين يتعلّق الأمر بنزاعات لا تتطلب إنابة محام. فقد يصعب على المواطن الرجوع إلى النصوص القانونية الأخرى لفهم الإجراءات التي ستبعتها المحكمة تجاهه.

توصيات

- للتقليل من مخاطر عدم احترام مبدأ المواجهة في الإجراءات القضائية المتعلقة بتسجيل الناخبين، من المستحسن أن يتم ضبط آجال للطعن وللبتّ في الطعون تكون أطول بقليل.
- ينبغي أن يقع تحديد آجال كافية لتعليق قوائم الناخبين لتمكين الناخبين من الإطلاع عليها وتقديم اعتراضاتهم المحتملة بشأنها.
- يتعيّن أن لا يقع إلزام الطاعنين بإعلام الأطراف المعنية بالطعن. فمن المستحسن أن تكون كتابة المحكمة المختصة هي المكلفة بتبليغ الطعن للأطراف المعنية.

تقديم عريضة الاستئناف. تُعتبر هذه الآجال المحددة للبتّ مقتضبة جدًا. وإن لم تكن هنالك معايير دولية في هذا المجال، فإنّ مختلف النصوص، بما في ذلك الميثاق الأفريقي للديمقراطية والانتخابات والحكم الذي يشترط النظر في الاعتراضات «في أفضل الآجال» (المادة 17(2))، تؤكد على أهمية الإسراع عند البتّ في النزاعات. أمّا لجنة البندقية فقد بيّنت أنّ آجال تقديم الطعون والبتّ فيها ينبغي أن تكون في حدود 3 إلى 5 أيام، مذكرة بأنه «يجب أن يكون الإجراء ذات طابع قضائي بشكل يحفظ حقّ الطاعنين في المواجهة»¹³⁴. كما ذكّرت لجنة حقوق الإنسان في تعليقها عدد 32 بأنّ «مبدأ المساواة بين الأطراف ينطبق كذلك على الإجراءات المدنية وهو يستوجب في جانب منه إتاحة الفرصة لكلّ طرف للاعتراض على جميع الحجج والأدلة المقدّمة من قبل الطرف الآخر» (الفقرة 13). يُستخلص من هذه النصوص أنّه من المهمّ قبل كلّ شيء إيجاد توازن بين احترام الضمانات المتصلة بكلّ إجراء قضائي من جهة، وضرورة الفصل في النزاعات في آجال مقتضبة جدًا من جهة أخرى.

يبدو من الصعب في مثل هذا الأجل القصير ضمان فعالية مبدأ المواجهة¹³⁵ وبالتالي ضمان شروط المحاكمة العادلة. لكن رغم أنّ الأمر يتعلّق بنزاعات غير معقدة مبدئيًا بشكل كبير، تبقى إمكانية احتياج المحاكم المتعهّدة بالنظر للمزيد من الوقت للبتّ في بعض النزاعات قائمة. فالإزام المحاكم بالبتّ في مثل هذه الآجال المقتضبة قد يتسبّب في التسرّع والنيل من الضمانات المتصلة بأيّ طعن قضائي¹³⁶ أيًا كان موضوعه.

من جهة أخرى، نصّ الفصل 17 من القانون الانتخابي على تطبيق المحاكم الابتدائية لأحكام الفصول 43، 46، 47، 48 (الفقرة الأخيرة)، 49 و 50

¹³⁷ فصول مجلة المرافعات المدنية والتجارية المنطبقة على النزاعات الانتخابية المتعلقة بتسجيل الناخبين:

الفصل 43: «ترفع الدعوى لدى حاكم الناحية بعريضة كتابية يسلمها الطالب أو من يمثله لكتابة المحكمة. وتكون هذه العريضة مشتملة على اسم ولقب و مهنة ومقر كل من الطالب والمطلوب وعند الاقتضاء عدد الترسيم بالسجل التجاري و مكانه واسم من يمثله ان وجد و لقبه ومهنته و مقره. واذا كان الطالب او المطلوب شخصا معنويا يجب ان تشتمل العريضة على اسمه و مقره الاجتماعي و شكله القانوني ان كان شركة و عدد ترسيمه بالسجل التجاري و مكانه.

كما يجب ان تشتمل عريضة الدعوى على موضوع الدعوى و طلبات المدعي. و يجب على كاتب المحكمة ان يرسم بلك العريضة في يوم تلقيها بالدفتر المعد لذلك ثم يقدمها للقاضي».

الفصل 46: «يضمن بالاستدعاء اسم ولقب و حرفة ومقر الطالب والمطلوب و موضوع الدعوى و المحكمة الراجع لنظرها فصل النازلة و تاريخ اليوم المعين للحضور. و يبين بالجذر اسم المبلغ وصفته و تاريخ التبليغ و يمضي عليه المستدعي ان كان يحسن الامضاء أو ينص على عجزه أو امتناعه كما يمضي عليه المبلغ وهذا الجذر يضيفه كاتب المحكمة مملف القضية.

تنطبق أحكام الفصول 6 و 7 و 8 و 9 و 10 من هذه المجلة على الاستدعاءات لدى محكمة الناحية بقدر ما لا تتخالف مع القواعد الخاصة بهذه المحكمة».

الفصل 47: «النوازل المعروضة على حاكم الناحية تقيّد على ترتيب قبولها وتاريخها بدفتر معد لهذا الشأن و ينص بهذا الدفتر على اسماء الخصوم و موضوع الدعوى و تاريخ الحكم ونصه.»

الفصل 48 (فقرة اخيرة): «وبصورة لا يناسبها الاجل اعلاه فانه يمكن للحاكم ان يأذن بوقوع الاستدعاء للمرافعة لديه من ساعة الى اخرى و ينص على ذلك في الاستدعاء».

الفصل 49: «يحضر الخصوم بأنفسهم او بواسطة محام لدى حاكم الناحية في اليوم المعين بالاستدعاء او عليه بينهم.

واذا لم يحضر الطالب بنفسه او بواسطة محام فان النازلة تطرح وإذا لم يحضر المطلوب بعد بلوغ الاستدعاء اليه بنفسه او بواسطة محام فانه يحكم في النازلة».

الفصل 50: «تنطبق القواعد المقررة للاجراءات لدى المحاكم الابتدائية على قضايا محاكم النواحي بقدر ما لا تتخالف مع الاحكام الخاصة بها».

¹³⁴ مدونة حسن السلوك في مجال الانتخابات، التقرير التفسيري، الفقرة 100.

¹³⁵ كلّ طرف يجب أن تتاح له إمكانية مناقشة الوقائع والمستندات القانونية التي أثارها الخصم ضده.

¹³⁶ أوضحت لجنة الوزراء بمجلس أوروبا في توصيتها عدد 20 (2004) المتعلقة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، أنّ الضمانات المتمثلة مثلا في مبدأ المواجهة وتكافؤ وسائل الدفاع بين أطراف النزاع من شأنها أن تنطبق كذلك على إجراءات الرقابة على أعمال الإدارة.

- فيما يتعلق بنزاعات تسجيل الناخبين، ينبغي على القانون الانتخابي أن يحدد الإجراءات المنطبقة دون الإحالة إلى أحكام واردة في قوانين أخرى تفاديا لإرباك المواطنين خاصة وأنهم معفيون من إنابة المحامي في هذا الصنف من النزاعات.

الفرع 2: نزاعات الترشح

الترشح للانتخابات التشريعية

تتمتع الهيئة الانتخابية بموجب الفصل 26 من القانون الانتخابي بأجل أقصاه سبعة أيام من تاريخ ختم أجل تقديم مطالب الترشح للانتخابات التشريعية للبت في هذه المطالب. وينص نفس الفصل على واجب الهيئة في تعليل قرار الرفض، وهو ما يشكل تقدماً بالمقارنة مع المرسوم عدد 35 لسنة 2011 الذي كان يسمح للإدارة الانتخابية برفض الترشيحات ضمناً (من خلال عدم تسليم الوصل النهائي في غضون أربعة أيام) وبالتالي من دون تعليل. فواجب التعليل من شأنه أن يمكن المدعي من صياغة عريضة دعواه وتضمينها المطاعن التي سيعترض من خلالها على أسباب رفض ترشيحه.

حق القيام

حسب الفصل 27 من القانون الانتخابي يمكن الطعن في قرارات الهيئة بخصوص الترشيحات، من قبل رئيس القائمة أو أحد أعضائها أو الممثل القانوني للحزب أو أعضاء بقية القوائم المترشحة بنفس الدائرة الانتخابية. بالمقارنة مع انتخابات 2011، تم التوسع في الحق في الطعن. إذ حسب الفصل 29 من المرسوم عدد 35 لسنة 2011 كان هذا الحق مقتصرًا على رؤساء القوائم. أما بقية المترشحين ضمن القوائم المنافسة فلم يكن لهم الحق بموجب هذا المرسوم في الاعتراض على قبول إحدى القوائم¹³⁸.

يشكل التوسع في حق القيام من التحسينات المدخلة على الإطار القانوني والتي تدعو إليها العديد من النصوص الدولية، مُعتبرة أن منح الحق للمترشحين المنافسين في الطعن في قبول إحدى القوائم لعدم استيفائها للشروط القانونية يُعدّ أمراً مشروعاً¹³⁹.

إلا أن القانون الانتخابي لم يوسع في حق الطعن ليشمل الناخبين. وهي المسألة انقسمت حولها الآراء إلى موقفين متضارين: فمن جهة أولى، نجد الموقف الذي يعتبر أن في الديمقراطية مصلحة للجميع وبالتالي ينبغي الاعتراف للجميع بالمصلحة في القيام من أجل حمايتها. ومن جهة أخرى، نجد الموقف الكلاسيكي الذي يعتبر أن إمكانية رفع الدعوى يجب أن تقتصر فقط على الأطراف القادرين على إقامة الدليل على وجود صلة مباشرة بين الخرق الحاصل ووضعتهم. وتتجه النصوص الدولية نحو الدعوة إلى اعتماد

¹³⁸ نصّ الفصل 29 من المرسوم عدد 35 لسنة 2011 على أنه يجب تقديم الطعن في قرارات رفض الترشيحات بمقتضى عريضة كتابية «يسلمها رئيس القائمة أو من يمثله إلى كتابة المحكمة الابتدائية المختصة ترابياً (...)».

¹³⁹ على المستوى الأوروبي، تعتبر مدونة حسن السلوك في مجال الانتخابات الصادرة عن لجنة البندقية أنه «يتعين فتح الطعن أمام كل ناخب في الدائرة ولكل مرشح يتقدم فيها» (الفقرة 99 من التقرير التفسيري).

موقف وسط. إذ تدعو لجنة البندقية إلى توسيع حق القيام بالاعتراف لكل ناخب في الدائرة الانتخابية بالحق في الاعتراض على الترشيحات التي تمت على مستوى نفس تلك الدائرة¹⁴⁰. لكن بعض المنظمات الدولية الأخرى لها موقف أكثر اعتدالاً في هذا الشأن، حيث تركت للدول هامشاً واسعاً من التقدير¹⁴¹. ومن الحجج التي كثيراً ما تُثار لتبرير رفض الاعتراف بحق القيام لكل ناخب، الحجة المتمثلة في إمكانية إغراق المحاكم بالقضايا.

سهولة اللجوء إلى التقاضي

يمكن الطعن ابتدائياً أمام المحكمة الابتدائية المختصة ترابياً¹⁴² واستئنافياً أمام الدوائر الاستئنافية بالمحكمة الإدارية (الفصل 29). ويعتبر رفع الدعوى أمام المحاكم الابتدائية ضماناً نسبية لتقريب القضاء من المترشحين الذين يرغبون في تقديم دعوى قضائية.

حددت آجال تقديم دعوى الاستئناف أمام الدوائر الاستئنافية بالمحكمة الإدارية¹⁴³ بثلاثة أيام (الفصل 29). بالنظر إلى تواجد مقر المحكمة الإدارية في تونس العاصمة وعدم تنصيب القانون المتعلق بهذه المحكمة (القانون عدد 40 لسنة 1972 المؤرخ في غرة جوان 1972)، في تاريخ كتابة هذه الدراسة التحليلية، على إنشاء دوائر استئنافية في الجهات¹⁴⁴، يمكن اعتبار آجال الطعن بالاستئناف آجالاً قصيرة للغاية خاصة بالنسبة للمدعين المقيمين بعيداً عن تونس العاصمة.

آجال البت

حسب الفصل 28 من القانون الانتخابي، يجب على المحكمة الابتدائية أن تبت في الدعوى في أجل أقصاه ثلاثة أيام عمل¹⁴⁵ من تاريخ تقديم الطعن.

وفيما يتعلق بالاستئناف، فهو من اختصاص الدوائر الاستئنافية بالمحكمة الإدارية التي يجب عليها تعيين جلسة المرافعة في أجل أقصاه ثلاثة أيام من تاريخ ترسيم العريضة، والتصريح بالحكم في أجل 48 ساعة من تاريخ

¹⁴⁰ الفقرة 99 من التقرير التفسيري مدونة حسن السلوك في مجال الانتخابات.

¹⁴¹ مجلس الاتحاد البرلماني، الاعلان حول معايير الانتخابات الحرة والنزيهة، 1994، الفقرة (6).

¹⁴² تختص المحكمة الابتدائية بتونس I بالنظر في الدعاوى الموجهة ضد القرارات المتعلقة بترشح القوائم بالخارج (الفصل 27).

¹⁴³ اختيار المحكمة الإدارية كهيئة قضائية استئنافية يدل على أن المشرع التونسي يعتبر النزاعات الانتخابية من صنف النزاعات الإدارية، وأن منحه الاختصاص بالنظر في بعض النزاعات للمحاكم العدلية (كنزاعات تسجيل الناخبين) جاء لأسباب عملية تتمثل في غياب دوائر إدارية ابتدائية على المستوى الجهوي وعدم قدرة المحكمة الإدارية بتونس مادياً على النظر في كل النزاعات الانتخابية ابتدائياً واستئنافياً. إلا أن منح الاختصاص بالنظر استئنافياً في نزاعات الترشح لمحكمة واحدة يعتبر أمراً مفيداً لأنه يمكن من تفادي التأويلات القضائية المتباينة.

¹⁴⁴ ينصّ الفصل 15 من القانون عدد 40 لسنة 1972 المؤرخ في غرة جوان 1972 والمتعلق بالمحكمة الإدارية فقط على إحداث دوائر ابتدائية على مستوى الجهات. وفي تاريخ كتابة الدراسة التحليلية الراهنة لم يتم بعد إحداث الغرف الابتدائية الجهوية التابعة للمحكمة الإدارية.

¹⁴⁵ خلافاً للدعوى المتعلقة بتسجيل الناخبين، نصّ الفصل 28 من القانون الانتخابي بالنسبة لهذا الصنف من الدعاوى على أن الثلاث أيام يجب أن تكون أيام عمل.

إذا قامت الدوائر الاستئنافية بتطبيق هذه الأحكام بحذافرها، سيحق لها رفض كل طعن غير مقدّم من طرف محام. لذا، ينبغي على القانون الانتخابي أن يوضّح هذه المسألة لإزالة كل غموض من شأنه أن يؤدي إلى الرفض شكلا. وكما هو الشأن بالنسبة للدعاوى الابتدائية، ينبغي أن تكون دعوى الاستئناف معفيّة من إنابة المحامي.

أما الملاحظة الثانية فهي تتعلق بواجب تبليغ الطعن بالاستئناف بواسطة عدل تنفيذ (الفصل 29)، وذلك خلافا للإعلام بالطعن في الطور الابتدائي الذي لم يشترط فيه أن يكون في شكل معين. إذ نلاحظ وجود شكليات أكثر صرامة على مستوى الاستئناف تمّ التنصيص صراحة على أنّ عدم احترامها موجب لرفض الطعن (الفصل 29).

يبدو اشتراط الإعلام عن طريق عدل تنفيذ أمرا مجحفا. لذا، يتعيّن أن يكون هذا الإعلام محمولا على عاتق كتابة المحكمة المختصة عوضا عن المدعي.

وكما تمّ ذكره أعلاه، تدعوا النصوص الدولية بالنسبة لهذا الصنف من النزاعات إلى اعتماد آجال أقصر من تلك المعتمدة في الإجراءات العادية. حيث تعتبر لجنة البندقية التابعة لمجلس أوروبا أنه يتعيّن «أن تكون آجال الطعن وآجال اتخاذ القرار بخصوص الطعن قصيرة /من 3 إلى 5 أيام في الطور الابتدائي/»¹⁴⁶.

تعدّ الآجال المنصوص عليها في الفصلين 28 و 30 من القانون الانتخابي (في الطور الابتدائي والاستئناف) آجالا قصيرة جدا، قد يصعب خلالها ضمان فعالية مبدأ المواجهة. وعلاوة على ذلك فإنّ مثل هذه الآجال تحول واقعيًا دون تمكين القاضي من إجراء التحقيق. لذا، يتعيّن النظر في إمكانية التمديد في الآجال بشكل يضمن احترام مبادئ المحاكمة العادلة. لكن بالنظر إلى مستلزمات الدورة الانتخابية، ينبغي ألاّ تتجاوز آجال النظر والتصريح بالحكم الخمسة أيام.

الإجراءات

ينصّ الفصل 27 من القانون الانتخابي المتعلّق بالطعن أمام المحاكم الابتدائية على أنّ إنابة المحامي ليس وجوبية. وعلى غرار الأحكام المتعلّقة بنزاعات تسجيل الناخبين، هذا التنصيص يسهّل على المواطنين النفاذ إلى القضاء، وهو أمر مهمّ لضمان الحق الأساسي لكل مواطن في المشاركة في الشؤون العامة. وينبغي على المحاكم أن لا تكون شديدة الصرامة فيما يتعلق بعدم احترام الشكليات الإجرائية المبيّنة في القانون، علما وأنّ هذا الأخير لا ينص صراحة على رفض الدعاوى المرفوعة أمام المحاكم الابتدائية شكلا، مما يترك للقاضي هامشا من السلطة التقديرية في هذا المجال.

يجب على الطاعن أن يقوم خلال الأيام الثلاثة المتاحة له بتبليغ عريضة دعواه مرفوعة بالمستندات إلى الهيئة الانتخابية وإلى الأطراف المشمولة بالطعن (الفصل 27). وكما تمّ بيانه أعلاه، يعتبر هذا الإلزام مشطًا. إذ ينبغي أن يوضع إجراء الإعلام على عاتق كتابة المحكمة المختصة ولا على عاتق المدعي.

يحيل الفصل 28 إلى أحكام مجلة المرافعات المدنية والتجارية. وكما هو الشأن بالنسبة لنزاعات تسجيل الناخبين، هذه الإحالة تعقّد الأمور على الطاعن الذي، ومن دون مساعدة محامي، ينبغي أن يكون على دراية بالنصوص القانونية الأخرى لفهم الإجراءات الجارية.

وفيما يتعلق بإجراءات الاستئناف، يمكن إبداء ملاحظتين. أما الملاحظة الأولى فهي تتعلّق بمسألة إنابة المحامي التي لم يتمّ التعرّض إليها في القانون الانتخابي (الفصل 29). فهذا الصمت من جانب القانون الانتخابي يمكن أن يطرح إشكالا لأنه، بموجب الفصل 59 من القانون عدد 40 لسنة 1972 المؤرخ في غرة جوان 1972 والمتعلّق بالمحكمة الإدارية، «يرفع الاستئناف [...] لدى الدوائر الاستئنافية بالمحكمة الإدارية بمقتضى مطلب يقدم لكتابة المحكمة عن طريق بواسطة محام لدى التعقيب أو لدى الاستئناف [...]».

توصيات

- فيما يتعلق بنزاعات الترشح للانتخابات التشريعية، يُعتبر إلزام الجهة المدّعية بتبليغ العريضة إلى الهيئة الانتخابية والأطراف المشمولة بالطعن (الفصل 27) إجراء شكليا مشطًا. إذ ينبغي أن يوضع إجراء الإعلام على عاتق كتابة المحكمة المختصة ولا على عاتق المدعي.
- يتعيّن على القانون الانتخابي أن يعفي الجهة المدّعية من إنابة محام أمام الدوائر الإستئنافية بالمحكمة الإدارية (الفصل 29) على غرار الدعاوى الابتدائية المتعلّقة بالترشح للانتخابات التشريعية.
- ينبغي أن يلبّي القانون الانتخابي من شكليات الطعن بالاستئناف بخصوص الترشيحات للانتخابات التشريعية، وذلك بحذف واجب الإعلام بالطعن بواسطة عدل تنفيذ (الفصل 29). إذ يتعيّن أن يكون واجب الإعلام محمولا على كتابة المحكمة المختصة عوضا عن المدعي.
- في النزاعات المتعلّقة بالترشح للانتخابات التشريعية، ينبغي على محاكم البداية أن لا تأوّل صمت القانون بشأن مسألة عدم القبولية لأسباب شكلية على أنه يلزمها برفض الدعاوى التي لا تحترم الشروط الإجرائية المنصوص عليها في القانون بصفة آلية. أما فيما يتعلق بإجراءات الاستئناف فيتعين حذف المقتضيات التي تنصّ على عدم قبول الدعوى بسبب خرق الإجراءات (الفصل 29) من القانون الانتخابي واستبدالها بأحكام تكون أكثر مرونة وتمنح للقضاة هامشا من السلطة التقديرية في هذه المجال.
- ينبغي على القانون الانتخابي أن يضع آجالا أطول للبتّ، سواء في الطور الابتدائي وفي الاستئناف، بشكل يضمن مبدأ المواجهة ويسمح خاصّة للقضاة بالبتّ في ظروف أفضل مع احترام الضمانات المتصلة بإجراء محاكمة عادلة.

¹⁴⁶ II.3.3 و الفقرة 95 من مدونة حسن السلوك في مجال الانتخابات الصادرة عن لجنة البندقية في 2002 (95) et II.3.3 Rev., 23 (2002) CDL-AD.

المقدّمة من قبل الطرف الآخر» (الفقرة 13)¹⁴⁸. من المستحسن مراجعة القانون الانتخابي لوضع آجال أطول للنظر في القضية تسمح للأطراف بتبادل ملحوظاتهم وفقا لمبدأ المواجهة وخلال فترة زمنية معقولة. لكن بالنظر إلى مستلزمات الدورة الانتخابية لا ينبغي أن تتجاوز هذه الآجال خمسة أيام.

ينصّ الفصل 46 على منح الدوائر الاستثنائية بالمحكمة الإدارية أجل ثلاثة أيام للمفاوضة والتصريح بأحكامها. هذا الأجل قصير ويمكن أن يكون لها تأثير سلبي على جودة الأحكام، لا سيما في حالة الترشيحات للانتخابات الرئاسية. فتزكية المترشحين من قبل الناخبين المنصوص عليها بالفصل 41 من القانون الانتخابي يمكن أن تكون مصدرا للعديد من النزاعات التي تتطلب وقتا للنظر فيها من طرف المحكمة حتى يقع التثبيت من الإضاءات وإجراء التحقيق عند الاقتضاء.

من المستحسن أن يقع ضبط آجال أطول للبت، حتى يتمكن القضاة من النظر في الطعون في ظروف أفضل، خاصة إذا كانت التحريات المطلوبة تستوجب المزيد من الوقت.

تكون قرارات الدوائر الاستثنائية قابلة للطعن بالاستئناف أمام الجلسة العامة القضائية بالمحكمة الإدارية (الفصل 47). وتثير الإجراءات الواردة في القانون نفس الملاحظات التي سبق إبدائها بشأن الطعن أمام الدوائر الاستثنائية، أي آجال طعن قصير جدا (48 ساعة) يجب خلالها القيام بإجراءات صارمة (الإعلام عن طريق عدل تنفيذ). وتجدر الإشارة إلى وجوب إنابة محام بالنسبة لهذا النوع من الدعاوى. وأخيرا، فقد تمّ التنصيص صراحة على أن عدم احترام إجراءات وشروط الطعن يؤول إلى عدم القبول (الفقرة 3 من الفصل 47).

آجال البتّ ماثلة لتلك التي تمّ ضبطها بخصوص الطعن لدى الدوائر الاستثنائية بالمحكمة الإدارية، وهي تثير نفس الملاحظات والتوصيات.

¹⁴⁸ انظر أيضا التوصية عدد 20 (2004) الموجهة من لجنة وزراء إلى الدول الأعضاء حول الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، والتي تذكر فيها بالعناصر المكونة لمفهوم المحاكمة العادلة في إطار الإجراءات الخاصة بالرقابة على أعمال الإدارة. وتشير هذه التوصية خاصة إلى الجوانب التالية: «أ. ينبغي أن يكون آجال البتّ الممنوح للمحكمة أجلا معقولا بالنظر إلى تشعب القضية والأحداث وتأجيل الإجراءات الراجع للأطراف، وذلك وفقا لمبدأ المواجهة. ب. يتعين أن يكون هناك تكافؤ في وسائل الدفاع بين الطرفين الدعوى. كل طرف يجب أن تتاح إليه الفرصة لعرض موقفه من دون تفضيل. ج. مع مراعاة الاستثناءات المنصوص عليها في القانون المحلي بخصوص القضايا الهامة، يتعين على الجهة الإدارية أن تضع على ذمة المحكمة الوثائق والمعلومات المتعلقة بالقضية. د. ينبغي أن تكون الإجراءات قائمة على مبدأ المواجهة. كل وسائل الإثبات المقبولة من طرف المحكمة ينبغي مبدئيا أن وضعها على ذمة الأطراف لمناقشتها. ه. ينبغي أن تكون المحكمة قادرة على فحص جميع العناصر القانونية والواقعية التي تقدّم بها الأطراف في إطار القضية. ر. يجب أن تكون المحاكمة علنية، ما عدى في الظروف الاستثنائية. ز. يجب أن يتمّ إشهار القرار للعموم. ح. يجب أن يكون القرار معلّلا. ينبغي على المحكمة أن تبين بما يكفي من الوضوح الأسباب التي أسست عليها قرارها. وهو ليس في حاجة للإجابة على كل المطاعن المثارة، لكن عليه الإجابة صراحة وبدقّة على كل حجة قد تكون حاسمة بالنسبة لمآل القضية في حال قبولها». أمّا لجنة البندقية فقد وضّحت من جانبها أن آجال الطعن والبتّ في الطعون ينبغي أن تكون ما بين الثلاثة والخمسة أيام، مذكرة بأنه «يجب أن يكون للإجراء طابع قضائي يصون للطاعتين الحقّ في إشراكهم في المحاكمة» (مدونة حسن السلوك في مجال الانتخابات، التقرير التفسيري، الفقرة (100).

يرجع الاختصاص بالنظر في نزاعات الترشح للانتخابات الرئاسية حصريا إلى المحكمة الإدارية. حيث يتمّ الطعن من قبل المترشحين أمام الدوائر الاستثنائية التابعة لهذه المحكمة. وتكون الأحكام الصادرة عن الدوائر الاستثنائية قابلة للطعن أمام الجلسة العامة القضائية للمحكمة الإدارية¹⁴⁷.

وبالنسبة للدعاوى المرفوعة أمام الدوائر الاستثنائية فهي معفاة صراحة من إنابة محام (الفصل 46). أمّا آجال الطعن أمام هذه الدوائر فقد حدّدت بـ 48 ساعة من تاريخ تعليق الترشيحات أو من تاريخ الإعلام بقرارات الهيئة الانتخابية (الفصل 45).

إنّ أجل الطعن قصير جدا ويمكن أن يكون عائقا يحول دون صياغة عريضة معلّلة. وما يزيد الوضع تعقيدا هو اشتراط تبليغ عريضة الدعوى مصحوبة بالمؤيدات إلى الهيئة الانتخابية وإلى الأطراف المشمولة بالطعن، وذلك بواسطة عدل تنفيذ وخلال نفس أجل الـ 48 ساعة.

من المستحسن أن يقع وضع آجال أطول للقيام واعتماد إجراءات أقلّ صرامة للطعن في الترشح للانتخابات الرئاسية.

حسب الفصل 46، تُعيّن العريضة بإحدى الدوائر الاستثنائية التي تتولى بدورها تعيين موعد لجلسة المرافعة في أجل أقصاه ثلاثة أيام من تاريخ ترسيم العريضة. وتقوم الدائرة الاستثنائية باستدعاء أطراف النزاع إلى جلسة المرافعة. وينبغي على الجهة المدعى عليها تبليغ ملحوظاتها الكتابية إلى الطرف الآخر والإدلاء بها في أجل أقصاه اليومان قبل جلسة المرافعة. عملا بهذه الأحكام، وفي أحسن الأحوال، لا يتمّع الأطراف المدعى عليهم (الهيئة الانتخابية وربما مترشحين آخرين) إلا بيومين فقط لإعداد ردودهم الكتابية وتبليغها إلى الطرف الآخر وتقديمها للمحكمة. وهي ظروف قد يظلّ فيها مبدأ المواجهة مجرد مبدأ نظري. فمثل هذه الآجال القصيرة لا يمكن أن يكون لها إلا تأثير سلبي على جودة المداولات والأحكام. وكما سبق ذكره أعلاه، اعتبرت لجنة حقوق الإنسان في تعليقها عدد 32 أن «مبدأ المساواة بين الأطراف ينطبق كذلك على الإجراءات المدنية وهو يستوجب في جانب منه إتاحة الفرصة لكل طرف للاعتراض على جميع الحجج والأدلة

¹⁴⁷ حسب الفصل 20 من القانون عدد 40 لسنة 1972: «تتكوّن الجلسة العامة القضائية من:

- الرئيس الأول،
- رؤساء الدوائر التعقيبية والإستشارية والاستثنائية،
- مستشار عن كلّ دائرة تعقيبية يعيّنه الرئيس الأول طبقا للفصل 14 من هذا القانون (...).

توصيات

• فيما يتعلق بنزاعات الترشح للانتخابات الرئاسية واحتراما للحق في مواجهة، من المستحسن أن يقع التمديد في أجل الطعن الذي يشكّل في حالته الراهنة - وكذلك اعتبارا لواجب التبليغ عن طريق عدل تنفيذ أثناء نفس الأجل المحدّد بـ 48 ساعة - عائقا أمام صياغة وتقديم عريضة معلّلة. كما يُوصى باعتماد اجراءات للطعن تكون أقل صرامة. وقد يتعيّن حذف واجب الإعلام بالطعن عن طريق عدل تنفيذ. فمن المستحسن تكليف كتابة المحكمة المختصة بتبليغ الطعن للأطراف المعنية.

• من المستحسن أن يضبط القانون الانتخابي آجالا أطول للبتّ بالنسبة للدوائر الاستثنائية والجلسة العامة القضائية للمحكمة الإدارية لتمكينها خاصّة من القيام بالتحثّث اللازم الذي تستوجبه مسألة تزيكات المواطنين.

توصية

• يُوصى بتكميل الفصول 71 إلى 74 من القانون الانتخابي لإرساء وسيلة طعن تكون مفتوحة للقائّمات المترشحة والمترشحين والناخبين تمكّنهم من رفع شكاواهم المتعلقة بخرق القواعد والإجراءات المنظمة للحملة الانتخابية لدى الهيئة الانتخابية. ويمكن أن تُرفق هذه الوسيلة بألية تثبّت أو تصفية للطعون غير الجدية أو تلك التي لا أساسا واضحا لها، وذلك لتجنب إغراق الهيئة الانتخابية والمحاكم بالطعون. كما ينبغي تحديد آجال الطعن والإستئناف والبتّ صلب القانون، على أن تكون الإجراءات خالية من الشكليات المفرطة.

الفرع 4: نزاعات النتائج

الرقابة على الملاءمة وصلاحيّة التعديل

ينصّ الفصل 142 على أن الهيئة الانتخابية تراقب «قرارات مكاتب الاقتراع والمكاتب المركزية ومراكز الجمع في مجال الاقتراع والفرز، وتقوم بالتحقيق في أسباب عدم التطابق بين عدد أوراق التصويت وعدد المقترعين وإصلاح الأخطاء المادية والحسابية في محاضر الفرز إن وجدت. وللهيئة أن تعيد الفرز في مكتب اقتراع أو أكثر». وللهيئة الانتخابية «أن تلغي النتائج فيه أو في دائرة انتخابية إذا تبين لها وجود إخلالات جوهرية وحاسمة شابت عملية الاقتراع والفرز». تشكل هذه الأحكام تحسنا ملحوظا بالمقارنة مع الأحكام المماثلة لها والواردة بالمرسوم عدد 35 لسنة 2011 والتي لم تنصّ صراحة على صلاحية التصحيح¹⁵⁰.

ومن التحسينات المدخلة، تمكين الهيئة الانتخابية بمقتضى الفصل 143 من القانون الانتخابي من تعديل العقوبة في حالة خرق قواعد تمويل الحملة الانتخابية، وذلك على خلاف ما جاء بالفصل 70 من المرسوم عدد 35 لسنة 2011 الذي لم يكن يسمح لها بذلك. إذ أصبح بإمكان الهيئة الانتخابية أن «تقرّر إلغاء نتائج الفائزين إذا تبين لها أن مخالفتهم لهذه الأحكام أثّرت على نتائج الانتخابات بصفة جوهرية وحاسمة»، على أن يكون ذلك بقرار معلّل. كما سمح لها الفصل 142 بإلغاء النتائج (في مكتب اقتراع) أو في دائرة انتخابية إذا تبين لها وجود إخلالات جوهرية وحاسمة شابت عملية الاقتراع والفرز. ويمثّل هذا التنصيص تطورا ملحوظا مقارنة بالأحكام السابقة. إذ تُعدّ صياغة الفصل 142 صياغة مستحسنة بشكل خاص باعتبارها تسمح بتعديل العقوبة وعدم الاقتصار على مجرد إجراء رقابة ملاءمة. حيث يمكن بالتالي للهيئة الانتخابية أن تجد نفسها ملزمة بإلغاء النتائج حتى في الحالات التي لم تكن فيها هذه الأخيرة قد تأثرت بالمخالفات والاخلالات التي تمّت معاينتها، وذلك استنادا إلى خطورة تلك المخالفات والاخلالات. ويعكس هذا الموقف التطورات الأخيرة التي عرفتتها المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان حول هذه النقطة بالتحديد¹⁵¹.

ومع ذلك تبقى هنالك صعوبة مطروحة. فالقانون الانتخابي لم يتعرّض

الفرع 3: نزاعات الحملة الانتخابية

تخضع الحملة الانتخابية إلى رقابة الهيئة الانتخابية التي لها الحق في اتخاذ عقوبات ضد المترشحين الذين ارتكبوا مخالفات (الفصلان 71 و 72)، ورقابة الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي والبصري (الفصلان 73 و 74 للذان يحيلان إلى أحكام المرسوم عدد 116 لسنة 2011 المؤرخ في 2 نوفمبر 2011) فيما يتعلق بالدعاية الانتخابية عبر وسائل الإعلام السمعية والبصرية الأجنبية.

في 2011، كان الفصل 47 من المرسوم عدد 35 لسنة 2011 ينصّ على إمكانية الطعن أمام المحكمة الإدارية المختصة بالنظر نهائيا في القرارات الصادرة عن الهيئة الانتخابية في إطار ممارسة سلطاتها الرقابية والعقابية تجاه حالات خرق قواعد الحملة الانتخابية. وكانت الهيئة الانتخابية قد أصدرت ثلاثة قرارات نصّ أحدها على حقّ رؤساء القائّمات وممثلي المؤسسات الإعلامية في رفع دعاوى لدى الهيئة الانتخابية في أجل 24 ساعة من تاريخ معاينة المخالفة المزعومة. أمّا القانون الانتخابي فهو لا يتضمّن اجراءات معيّنة للتقاضي بشأن الحملة الانتخابية. فقط الفصل 71 نصّ على الإمكانية المتاحة «لأي جهة كانت» لمطالبة الهيئة الانتخابية بتسليط رقابة على احترام قواعد وإجراءات ومبادئ الحملة الانتخابية. وإذا كان النص القانوني لسنة 2011 منقوصا في العديد من الجوانب، فإنّ قانون 2014 جاء صامتا تماما حول هذه المسألة، كما أنّ الهيئة الانتخابية لم تتخذ أيّ قرار لسدّ هذا الفراغ.

في غياب أي مقتضيات حول هذه المسألة، تكون قرارات الهيئة الانتخابية قابلة للطعن أمام المحكمة الإدارية في إطار ولايتها العامة في مادّة النزاعات الإدارية. إلا أنّ نظر المحكمة الإدارية بشكل عادي في أصل النزاع يمكن أن يدوم عدّة أشهر أو حتى عدّة سنوات، ممّا قد يفقد الطعن كلّ فعاليته¹⁴⁹.

¹⁴⁹ تجدر الإشارة مع ذلك إلى أنه بإمكان الرئيس الأول للمحكمة الإدارية أن يأذن بوقف تنفيذ القرار إلى حين انقضاء أجل القيام بالدعوى الاصلية أو الحكم فيها، «إذا كان طلب ذلك قائما على أسباب جدية في ظاهرها وكان تنفيذ المقرر المذكور من شأنه أن يتسبّب للمدعي في نتائج يصعب تداركها». (الفصل 39 من القانون عدد 40 لسنة 1972 المؤرخ في 8 جوفيلية 2010).

¹⁵⁰ الفصلان 62 و 70 من المرسوم عدد 35.

¹⁵¹ انظر على سبيل المثال قضية نامات ألييف ضدّ أذربايجان (Namat Aliyev v. Azerbaïjan)، 8 جوفيلية 2010.

مباشرة حول مسألة ما، وهو في ذلك يختلف عن المنطق الحزبي الذي يحكم الانتخابات التشريعية على وجه الخصوص. ومن هذا المنطلق يمكن التساؤل حول مدى وجاهة حصر حق الطعن في ممثلي الأحزاب دون غيرهم.

من المستحسن التفكير في توسيع الحق في الطعن في نتائج الانتخابات ليشمل كل الناخبين وإرساء آليات حمائية، في شكل نصاب مثلاً، لتفادي إغراق المحكمة الإدارية بالطعون¹⁵³. وينبغي في ذلك أخذ الصعوبات التي يمكن أن يطرحها مثل هذا الإصلاح بعين الاعتبار وبالشكل الأكثر موضوعية، وعدم الاكتفاء بالاعتراض بصفة مبدئية استناداً إلى مجرد مخاوف افتراضية مرتبطة بالوضع السياسي الراهن.

إجراءات وآجال الطعن

حدّد أجل الطعن في النتائج الأولية للانتخابات التشريعية أو الرئاسية أو للاستفتاءات بثلاثة أيام من تاريخ تعليقها بمقرات الهيئة. وهو ما يشكّل تحسّناً في الإطار القانوني مقارنة بـ 2011 حيث كان الطعن في نتائج انتخابات المجلس الوطني التأسيسي محصوراً في أجل 48 ساعة. لكن تبقى هذه الآجال مقتضبة جداً بالنظر إلى الشكليات الإجرائية الصارمة (انظر التعليق الوارد أدناه). لذا من المستحسن التمديد فيها¹⁵⁴.

كما يخضع الطعن أمام الدوائر الاستئنافية إلى شيء من الشكلية : واجب إعلام الهيئة بعريضة الطعن ومؤيّداتها بواسطة عدل تنفيذ وواجب إنابة محام (الفصل 145). إلا أنّ القانون الانتخابي لم ينص صراحة على العقوبة المستوجبة في حال عدم احترام الإجراءات المطلوبة. وليس من الواضح إن كان هذا الصمت من قبيل السهو أم هو خيار تعمّده المشرع لتزكّ الإمكانيّة للقاضي الإداري للتعامل مع المسألة بشيء من المرونة كأن يسمح مثلاً للأطراف بتصحيح الإجراءات. لكن في المجال الانتخابي، وخاصة فيما يتعلق بنزاعات النتائج، ينبغي أن تقتصر الشكليات المتصلة بالدعوى القضائية على ما هو أساسي، أي على الإجراءات الشكلية التي من دونها لا يمكن تحقيق العدالة. فكما ذكّرت به لجنة البندقية، «يجب أن تكون الإجراءات بسيطة وغير مثقلة بالشكليات، خاصة فيما يتعلق بقبول الطعن»¹⁵⁵. لذا قد يكون من الضروري التقليل من الصبغة الشكلية لإجراءات الطعن في نتائج الانتخابات، سواء بالنسبة للانتخابات الرئاسية أو التشريعية أو الاستفتاءات.

يمكن الطعن استئنافية في الأحكام الصادرة عن الدوائر الاستئنافية أمام الجلسة العامة القضائية للمحكمة الإدارية (الفصل 146).

وحدّد أجل الطعن بـ 48 ساعة من تاريخ الإعلام بالحكم المطعون فيه. كما أنّ الطعن متوقّف على القيام بإجراءات ثقيلة تتمثّل في تبليغ العريضة

إلى دور الهيئات الفرعية التابعة للهيئة الانتخابية في مجال نزاعات نتائج. وهو لم يقدّم بذلك لسبب بسيط متمثّل في كون هذه الهيئات الفرعية غير مذكورة أصلاً في القانون الانتخابي، وأنّ الفصل 21 من قانون الهيئة الانتخابية وحده هو الذي أشار إليها حين نصّ على الامكانية المتاحة للهيئة الانتخابية لإحداث عدد من الهيئات الفرعية تحدّده بنفسها. وما ترتّب عن ذلك على مستوى نزاعات نتائج، هو إحياء القانون الانتخابي بأن مرحلة نزاعات النتائج متمركزة برمتها لدى الهيئة الانتخابية التي تتحمّل وحدها، ومن دون مساعدة الهيئات الفرعية، مسؤولية النظر في الاعتراضات المضمّنة بالمحاضر. لذا، يُستحسن أن يحدّد القانون الانتخابي دور الهيئات الفرعية في نزاعات النتائج وذلك بمنحها خاصّة سلطة التحقيق والتصحيح. وقد يجدر التنصيص على إمكانية إجراء التصحيحات الضرورية على مستوى الهيئات الفرعية مع إمكانية الطعن في قراراتها أمام مجلس الهيئة الانتخابية الذي يتولى الإعلان عن النتائج الأولية بعد البتّ في جميع المسائل الإشكالية العالقة.

حقّ القيام

حسب الفصل 144، تقوم الهيئة الانتخابية بالإعلان عن النتائج الأولية للانتخابات والاستفتاءات، وتعليقها بمقراتها وإدراجها بموقعها الإلكتروني مصحوبة بمحاضر عمليات الفرز و بالقرارات التصحيحية.

وتكون قرارات الهيئة الانتخابية المتعلقة بالنتائج قابلة للطعن أمام الدوائر الاستئنافية بالمحكمة الإدارية. كما يمكن استئناف الأحكام الصادرة عن الدوائر الاستئنافية لدى الجلسة العامة القضائية للمحكمة الإدارية.

فيما يتعلّق بالانتخابات التشريعية، يتمثّل الأشخاص الذين لهم الحق في القيام ضد قرارات الهيئة الانتخابية المتعلقة بالنتائج في رئيس القائمة المترشحة أو أعضائها أو الممثل القانوني للحزب السياسي. أمّا بالنسبة للانتخابات الرئاسية، فيمكن لكلّ مترشح الطعن في القرارات المتعلقة بالنتائج. وبالنسبة للاستفتاءات، يعود حقّ الطعن في النتائج لممثلي الأحزاب السياسية التي شاركت فيها دون غيرهم.

فيما يخصّ نتائج الانتخابات التشريعية، تمّ التوسيع في حق القيام مقارنة بالنصّ القانوني لسنة 2011، وهو ما يشكل نقطة إيجابية. إذ لم يكن المرسوم عدد 35 لسنة 2011 المتعلّق بانتخاب المجلس الوطني التأسيسي يسمح بالطعن في النتائج الأولية إلا لرؤساء القوائم.

إلا أنّ هذا المقاربة فيها تضيق للمصلحة في القيام. فالحقّ في الطعن ليس امتيازاً يعود فقط للمترشحين، بل هو مرتبط بحق الناخبين في انتخابات شفافة ونزيهة تعكس خياراتهم. وهناك اتجاه نحو اعتبار أنّ هذا الحق من شأنه أن يفقد فعاليته إذا لم يشمل حقّ كلّ الناخبين في الاعتراض على نتائج الانتخابات. لكن، تجنّباً لإغراق المحاكم بالقضايا، من المستحسن اشتراط نصاب معيّن كما دعت إليه لجنة البندقية.

ولهذه الملاحظة صدى أقوى فيما يتعلّق بالاستفتاءات. فالاستفتاء هو آلية للديمقراطية المباشرة أو شبه المباشرة¹⁵² تسمح للمواطنين بإبداء رأيهم

¹⁵³ هذا ما توصي به لجنة البندقية في شأن كلّ أصناف الانتخابات، شريطة أن يتعلّق الأمر بالطعن في نتائج الاقتراع (مدونة حسن السلوك في مجال الانتخابات، II.3.3.و، الفقرة 99: «بالإمكان فرض نصاب معقول بالنسبة لطعون الناخبين المتعلقة بنتائج الانتخابات»). لكنّها لا توضح المقصود «بالنصاب المعقول».

¹⁵⁴ أشارت لجنة البندقية إلى آجال تتراوح ما بين 3 و 5 أيام بالنسبة للطور الابتدائي (مدونة حسن السلوك في مجال الانتخابات، II.3.3.م).

¹⁵⁵ مدونة حسن السلوك في مجال الانتخابات، II.3.3.ب.

¹⁵² حسب الفقه، يتعلّق الأمر بآلية للديمقراطية شبه المباشرة.

كان الفصل 67 من المرسوم عدد 35 ينصّ على نشر «النتائج التفصيلية» على الموقع الإلكتروني للهيئة الانتخابية لكن دون المزيد من التوضيح. وهي أحكام لم يقع إدراجها في القانون الانتخابي. لذا، يُوصى بتضمين القانون الانتخابي أحكاما تنصّ على النشر المفصّل للنتائج من قبل الهيئة الانتخابية، بما يُفهم منه نشر نتائج مكاتب الاقتراع واحدا واحدا.

توصيات

- يُستحسن أن يحدّد القانون الانتخابي دور الهيئات الفرعية في نزاعات النتائج وذلك بمنحها خاصّة سلطة التحقيق والتصحيح. وقد يجدر التنصيص على إمكانية إجراء التصحيحات الضرورية على مستوى الهيئات الفرعية مع إمكانية الطعن في قراراتها أمام مجلس الهيئة الانتخابية الذي يتولى الإعلان عن النتائج الأولية بعد البتّ في جميع المسائل الإشكالية العالقة.
- بغض النظر عن نوع الانتخابات (انتخابات تشريعية أو رئاسية أو استفتاء)، يمكن في المستقبل التفكير في توسيع الحق في الطعن في نتائج الانتخابات ليشمل كلّ الناخبين باعتبار أن الحق في الاعتراض على نتائج الاقتراع يشكّل، في هذا الصنف من النزاعات، تكريسا مباشرا للحق الأساسي للمواطنين في انتخابات شفافة ونزيهة تعكس خيارهم. ويمكن أيضا في هذا الإطار التفكير في إرساء آليات لتفادي إغراق المحكمة الإدارية بالطعون.
- من المستحسن التمديد في آجال الطعن سواء تعلّق الأمر بالانتخابات التشريعية أو الرئاسية أو الاستفتاءات. كما ينبغي على الجلسة العامة القضائية أن تتمتع من جانبها بأجل أطول لإصدار قرارها.
- يُوصى بتضمين القانون الانتخابي أحكاما تنصّ على النشر المفصّل للنتائج من قبل الهيئة الانتخابية، بما يُفهم منه نشر نتائج مكاتب الاقتراع واحدا واحدا.

والمؤيّدات بواسطة عدل تنفيذ، مع ضرورة تقديم محضر الإعلام بالطعن رفقة عريضة الدعوى عند إيداعها بكتابة المحكمة، وإلا رُفض الطعن. كما يجب تقديم الطعن بواسطة محام لدى التعقيب.

آجال البتّ

يقع تعيين جلسة المرافعة أمام الجلسة العامة القضائية في أجل اقصاه ثلاثة أيام من تاريخ تقديم الطعن. ويجب على الجهة المدعى عليها الإدلاء بملاحظات الكتابية وتبليغها قبل يومين من تاريخ انعقاد جلسة المرافعة. وبالنظر إلى الصعوبات المتصلة بهذه الشكليات، تعتبر هذه الآجال مقتضبة للغاية وهي لا تسمح للأطراف بإعداد ردودهم في ظروف جيدة. لذا، يتعيّن النظر في مدى إمكانية التمديد فيها.

تتمتع الجلسة العامة القضائية بخمسة أيام لإصدار قرارها. وقد يكون هذا الأجل غير كاف في حال ارتفاع عدد الطعون، ممّا قد ينال من جودة الأحكام. كما أنّ ذلك لا يسمح للمحكمة الإدارية المكلفة بالبتّ في نزاعات النتائج بإجراء التحريات التي قد تكون ضرورية بالنظر إلى ما تمّ إدراجه بملف القضية وما تقدّم به الأطراف من إدعاءات. فهناك إمكانية للوقوع في التسرع الإجرائي وهو ما يشكّل، بالنظر إلى التحدي الهامّ التي تمثله الانتخابات، خطرا كبيرا قد تنجرّ عنه حالة من التوتر وخيبة الأمل. لذا، من الضروري منح المحكمة الإدارية الوقت الكافي والوسائل المناسبة للقيام بأعمال التثبت اللازمة للفصل في النزاع في أحسن الظروف الممكنة.

ولئن كان خيار الآجال القصيرة الرامية لعدم الإطالة في التشكيك في صحّة النتائج حلاّ يمكن تفهمه في سياق يتميّز بعدم الاستقرار وبالتوتر السياسي، تبقى الآجال المحدّدة في القانون الانتخابي آجالا مقتضبة للغاية لا تضمن جودة القضاء. لكن يمكن أن يكون لجودة الأحكام القضائية وللانطباق الذي تتركه لدى العموم تأثيرا حاسما على الاستقرار السياسي للبلاد. لا وجود لمعايير دولية بشأن هذه المسألة، لكنّ بعض النصوص تعتبر أنّ إخضاع النزاعات المتعلقة بالنتائج الأولية للانتخابات إلى آجال أطول من الآجال المنطبقة على بقية مراحل النزاعات الانتخابية أمرا مشروعاً¹⁵⁶. ولذا فمن المستحسن البدء في التفكير في مدى إمكانية اعتماد آجال أطول على ضوء الدروس المستخلصة من انتخابات سنة 2014.

نشر النتائج التفصيلية

من ناحية أخرى، تتوقّف فعالية الطعون على درجة دقة النتائج المعلنة عنها. فمن دون نتائج كاملة ومفصّلة (بحسب مكتب الاقتراع) ومدعّمة، قد يجد الأطراف أنفسهم محرومين من وسائل إثبات يقدمونها للمحكمة الإدارية لتدعيم مطاعنهم. لكنّ القانون الانتخابي (الفصل 144) كالمرسوم عدد 35 لسنة 2011 (الفصل 71) لم ينصّ على نشر النتائج التفصيلية. إذ

¹⁵⁶ انظر مثلا: منظمة الامن والتعاون بأوروبا، مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الانسان «فض النزاعات الانتخابية في منطقة منظمة الامن والتعاون بأوروبا» (باللغة الانكليزية):

OSCE ODIHR «Resolving Election Disputes in the OSCE Region: Towards a Standard Election Disputes Monitoring System», 2000: «Challenges pertaining to the preliminary results of the election within the mandate of lower level electoral bodies should be filed with the highest electoral body so as to secure a coherent and hierarchical procedure. The time-limit for filing and deciding upon such challenges should not exceed one month, so as to enable the publication of the final election results no later than this deadline (taking into account the deadline for publication of the preliminary results»

المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية ، منظمة غير ربحية ومستقلة وغير تابعة لأي حزب سياسي، يقع مقرّها ببرلين في جمهورية ألمانيا الفدرالية. ويتمثل هدف المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية في تعزيز المشاركة السياسية لدى المواطنين وتدعيم مسؤولية الأجهزة الحكومية وتنمية المؤسسات الديمقراطية. وتدعم المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية المبادرات الوطنية الرامية إلى تعزيز الحقوق الكونية لدى المواطنين ونعني بذلك حقهم في أن يشاركوا في صلب الحياة السياسية داخل بلدانهم مثلما أقرّ ذلك الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والميثاق الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

للمزيد من المعلومات:

<http://www.democracy-reporting.org>
Contact : info@democracy-reporting.org



تم إعداد هذا التقرير التحليلي بدعم الإتحاد الأوروبي في إطار برنامج "دعم منظمات المجتمع المدني و الأطراف السياسية في ميداني الانتخابات والإصلاحات المؤسساتية من أجل تقوية المسار الديمقراطي في تونس".

محتوى هذا التقرير تتحمل مسؤوليته المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية دون سواها ولا يمكن في أي حال من الأحوال اعتبار هذا المحتوى يعكس وجهة نظر الإتحاد الأوروبي.

المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية

Prinzessinnenstraße 30

10969 Berlin / Germany

T / +49 30 27 87 73 00

F / +49 30 27 87 73 00-10

info@democracy-reporting.org

www.democracy-reporting.org