



الشبكة
العربية
لديمقراطية
الانتخابات

"التقرير التقييمي لبعثة الشبكة العربية

حول الإنتخابات البلدية التونسية 2018"

تونس – أيار/ماي 2018

الشبكة العربية لديمقراطية الإنتخابات
التقرير التقييمي حول الإنتخابات البلدية التونسية
تونس – أيار/ماي 2018

مقدمة

استمراراً لدور الشبكة العربية لديمقراطية الإنتخابات في متابعة الإنتخابات في العالم العربي، تم تنظيم بعثة من ثمانية خبراء من كل من الأردن، البحرين، الكويت، لبنان، المغرب، الجزائر وفلسطين، لمواكبة الإنتخابات البلدية التونسية 2018، وذلك بالتعاون مع شريكين وطنيين هما مركز الكواكبي للتحويلات الديمقراطية وشبكة مراقبون.

وصلت البعثة إلى تونس في الأول من أيار/ماي ثم استهلّت مهمّتها بقاء الشريكين الوطنيين، اللذين قدما لبعثة الشبكة مراجعة للمرحلة التي سبقت انطلاق العملية الإنتخابية. بعد ذلك التقت البعثة بمجموعة من الأطراف المعنية بالعملية الإنتخابية التي شملت الهيئة العليا المستقلة للإنتخابات والهيئة العليا المستقلة للإتصال السمعي والبصري ودائرة المحاسبات. وقد التقت الشبكة أيضاً بحركة النهضة ومجموعة من القوائم المستقلة، بالإضافة إلى منظمات المجتمع المدني المهتمة بالشأن الإنتخابي كـ "عتيد" و"أنا يقظ" و"رابطة الناخبات التونسيات".

وفي يوم الإنتخابات الموافق 2018/5/6، قسّم الفريق إلى أربع مجموعات ضمّت كلّ منها شخصين، بحيث توزعت هذه المجموعات على عدة ولايات. وقد زارت هذه الفرق (38) مركز إقتراع خلال اليوم الإنتخابي، وراقبت افتتاح (8) مكاتب إقتراع، ومن ثم انطلقت في جولاتها الميدانية لمراقبة الإنتخابات في المناطق المختلفة، وأنهت اليوم بالعودة إلى نفس المراكز التي افتتحت فيها عملية المراقبة، لمواكبة إغلاق المكاتب ومن ثم الفرز. وقد تابع فريق الشبكة أيضاً عملية التجميع اليدوي والآلي في تونس العاصمة.

التقرير التقييمي

أولاً: المناخ السياسي والإقتصادي والإجتماعي العام

منذ نجاح ثورة الياسمين في تونس حتى عام 2018 والتزاماً بأهداف الثورة وبالدستور التونسي، نُظمت ثلاث إنتخابات هي التالية: إنتخابات المجلس الوطني التأسيسي عام 2011، ومن ثم الإنتخابات البرلمانية عام 2014، فالإنتخابات الرئاسية على جولتين في عام 2014. وفي كل محطة إنتخابية أظهر الشعب التونسي تطلّعه إلى بناء نموذج ديمقراطي مميّز يتماشى وأهداف الثورة التي وضعها لنفسه.

ومن خلال استعراض رزمة التشريعات التي أقرّت منذ المجلس الوطني التأسيسي، بدءاً من الدستور وليس انتهاءً بمجلة الجماعات المحلية 2018، تجدر الإشارة إلى أن تونس تسير باتجاه ترسيخ النظام السياسي الديمقراطي أفقياً وعمودياً، من خلال ثلاث سلطات في قمة هرم الحكم وكذلك الأمر بالاتجاه نحو تعزيز اللامركزية السياسية والإدارية على المستوى المحلي.

وعلى الرغم من التحديات العديدة التي واجهتها تونس في سعيها نحو بناء الدولة الديمقراطية، من محاولات الاستهداف عبر عمليات إرهابية، والصعوبات الإقتصادية التي واجهتها، وعدم تلبية المجتمع الدولي لمتطلبات بناء النموذج الديمقراطي عبر توفير الدعم الدولي المطلوب لمجابهة التحديات التي تواجهها تونس في المجال الإقتصادي بالأساس، فقد استمرت في ترسيخ حلمها بالدولة الديمقراطية الضامنة للحريات والمبنية على أساس شرعية الإنتخابات على الصعيدين الوطني والمحلي.

الإنتخابات المحلية

أصدر الرئيس التونسي أمراً رئاسياً عدد 254 لسنة 2017 مؤرخاً في 19 ديسمبر 2017، يدعو فيه الناخبين للإنتخابات البلدية لسنة 2018، حيث يبلغ عدد البلديات في تونس 350 بلدية. وبناءً عليه باشرت الهيئة العليا المستقلة للإنتخابات وضع رزنامة الإنتخابات البلدية لسنة 2018، فحدّدت فترة استكمال تسجيل الناخبين من 19 كانون الأول 2017 لغاية 6 كانون الثاني 2018.

وقد بلغ عدد المسجلين 5,369,892 ناخباً وناخبة، وفتح باب التسجيل للقوائم الإنتخابية بتاريخ 15 شباط 2018 لغاية 22 من الشهر نفسه. ومع نهاية مرحلة التسجيل تقدمت 2,173 قائمة بترشيحها، منها 1,099 قائمة حزبية و897 مستقلة و177 ائتلافية.

ثانياً: الإطار القانوني الناظم للانتخابات المحلية

يشكل القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 والمتعلق بالانتخابات والإستفتاء كما تم تنقيحه بمقتضى القانون الأساسي عدد 7 لسنة 2017 المنظومة القانونية الأساسية للانتخابات في تونس.

المنطلق العام

تضمن القانون الأساسي والقانون الأساسي المنقح مجموعة من الفصول التي يجب الإشادة بها كون تونس تتفوق فيها على بلدان عديدة، ومنها:

- تثبيت إستقلالية الهيئة العليا المستقلة للانتخابات كجسم منظم يتمتع بالصلاحيات الواسعة التي تجعلها بعيدة عن أي تأثير سياسي.
- توافق المعايير المنصوص عليها في القانون مع المعايير الدولية لحرية ونزاهة الانتخابات.
- الإرتقاء بتمثيل المرأة في الحياة السياسية عبر تبني المناصفة العامودية والأفقية في تشكيل القوائم المترشحة.
- العمل الحثيث على دمج الشباب في الحياة السياسية من خلال اعتماد سن الإقتراع في الانتخابات البلدية كسن الترشح (18 سنة) وضمان التوزيع الأفقي للشباب.
- التطور في وضع الأسس الخاصة بتنظيم المال السياسي وآلية متابعته.
- الإلتزام بالمعايير الدولية بما يتعلق بالإعلام الانتخابي.

القضايا القانونية التي تحتاج إلى تطوير

- التأخر في إقرار مجلة الجماعات المحلية لما قبل الانتخابات بأيام أتر، ولو بشكل نسبي، على العملية الانتخابية، مما يتعارض مع الانتخابات المحلية التي تتطلب أن تكون مجلة الجماعات المحلية والقانون الأساسي المحين للانتخابات متزامنين.
- تحيين القانون الأساسي للانتخابات في أول تجربة إنتخابية بعد الثورة للبلديات أربك بعض القوائم خصوصاً المستقلة منها كونه جمع كافة الانتخابات في قانون أساسي واحد.

ملاحظات على القانون الأساسي المحين

- بخصوص الفصل 12 من القانون والخاص بضبط قوائم الناخبين وفق رزنامة تعدّها الهيئة يفضّل أن تتم إضافة عبارة "بشكل دوري" إلى النص، حيث يصبح الفصل على الشكل التالي:
"الفصل 12: يتم ضبط قوائم الناخبين بشكل دوري وفق رزنامة تعدّها الهيئة..."

- في الفصل 121 الخاص بتعيين رؤساء مكاتب الإقتراع يجب أن يضاف إلى جانب النزاهة والحياد والإستقلالية "خبرته بالإنتخابات السابقة".
- بخصوص سجل الناخبين وبما أن الهيئة تعتمد سجل الناخبين لتنظيم يوم الإقتراع، فإنها إذاً قادرة على تحديد الناخبين في المراكز مسبقاً، وبالتالي يمكنها عند نشر سجل الناخبين يوم الإنتخابات أن تحدد مكاتب الإقتراع الخاصة بهم مع أرقامهم في الجدول المنشور.
- لم ينص القانون على المرحلة التي يتم فيها دمج الإصبع بالحبر مع إعطاء صلاحية تحديد ذلك للهيئة، ورغم أن الشبكة تجد أن الحبر في حال وجود سجل ناخبين محيّن ومدقق لا لزوم له، إلا أنها ترى بأن يتم الدمع بعد وضع ورقة الإقتراع في الصندوق لتجنب آثار الأصابع التي من الممكن أن تبقى على ورقة الإقتراع.
- في الفصل 132 لم يحدد القانون كيف يتم التأكد من أن الناخب الذي ساعد أمياً لن يكرّر ذلك
- بخصوص إعلان النتائج الأولية في الفصل 144، وبما أن الإنتخابات نسبية وعملية الفرز لا تستهلك وقتاً طويلاً، فيمكن إعلان نتائج الإنتخابات بشكل أولي في اليوم التالي استمراراً لتعزيز الشفافية الإنتخابية.
- بخصوص الأجال الخاصة بالطعون الإنتخابية فإن مسألة الثلاثة أيام لم تحدد أي أيام من الأسبوع وعليه يجب أن تكون ثلاثة أيام عمل لضمان فعالية العملية.
- مسألة الحد الأدنى لعدد أفراد القائمة المترشحة: تشير المادة القانونية الخاصة بعدد مرشحي القائمة إلى أن تكون القائمة مساوية لعدد أعضاء البلدية، وبما أننا نتحدث عن نظام نسبي فإن قدرة قائمة واحدة على حسم كافة المقاعد أمر شبه مستحيل، لذلك ندعو إلى مراجعة هذه المادة للتأكد من أن الإنتخابات وخصوصاً عملية الترشح في متناول الجميع، أحزاباً كبيرة وصغيرة وقوائم مستقلة.
- عند التعامل مع النظام الإنتخابي النسبي وخصوصاً القائمة المغلقة يصبح أمر قبول أو إسقاط القائمة مرتبطاً أساساً ببرنامجه، ومدى التزامها بالقانون كوحدة واحدة، لذا لا بد من التفريق في مسألة إسقاط القائمة فيما لو كان أحد المترشحين لا تنطبق عليه الشروط، كون هذا الامر مرتبط أكثر بالنظام الأغلي وليس النسبي.

تبديل الثلث في الهيئة العليا المستقلة للإنتخابات

تشيد الشبكة العربية بآليات إنتخاب أعضاء الهيئة العليا المستقلة للإنتخابات، وتعتبر أن تونس قطعت شوطاً طويلاً في سبيل وجود هيئة مستقلة حيادية ونزيهة وشفافة. وترى الشبكة ان مسألة التبدل الثلثي يجب ان يتم وضع معايير لها بما يتعلق بالمدة الزمنية التي يجب ان يتم فيها التبدل قبل الإنتخابات، وكذلك الارتقاء بالمعايير التي تساهم في ضمان عدم التأثير على رئيس وأعضاء الهيئة الذي ينعكس على عمل الهيئة ككل.

ثالثاً: في يوم الإقتراع

توزعت فرق الشبكة الأربعة في مناطق مختلفة واستطاعت أن تزور ما مجموعه 38 مركز إقتراع في عدة مناطق شملت زغوان، سليانة، الفحص، باجه، تستور، مجاز الباب، تونس العاصمة، اريانة، بن عروس، منوبة، بنزرت، نابل، الحمامات الشرقية، منارة الحمامات، سوسة في وادي الخروب وبوفيشة. تجدر الإشارة إلى أن الملاحظات الواردة أدناه هي بناءً على ما تم رصده في المراكز التي زارتها فرق الشبكة العربية.

سير عملية المتابعة

بدأت الفرق الأربعة بالوصول الى مراكز الإقتراع الساعة السابعة صباحاً وشهدت افتتاح ثمانية مكاتب إنتخابية، ولاحظت الفرق بينها إذ إن بعض المراكز جرى العمل على تهيئتها لاستقبال الناخبين صباح يوم الإقتراع، الأمر الذي أدى إلى تأخير طفيف في مكثبين بسبب استمرار تجهيز المكاتب. أمّا بالنسبة للوصول إلى مراكز الإقتراع فلم تكن اللوحات الإرشادية التي تدل على موقع المركز موجودة بشكل كافٍ.

وقد لاحظت الفرق، في المراكز التي زارتها، توفر كافة مواد الإنتخابات في المكاتب الإنتخابية دون نقص، وكذلك كافة طواقم مكاتب الإقتراع بشكل كامل، مع تسجيلها ملاحظة أنّ سجلات الناخبين لم تكن معلقة في كافة المراكز التي تواجدت فيها. وقد سجّلت الفرق الأربعة ملاحظات إيجابية تتعلّق بعدم وجود مظاهر دعاية إنتخابية خارج أو داخل المراكز أو المكاتب التي زارتها خلال يوم الإقتراع.

بالإضافة الى ذلك، فقد سهّلت طواقم مكاتب الإقتراع التي وصلت إليها الفرق دخول الملاحظين المحليين والدوليين بالإضافة إلى وكلاء القوائم الإنتخابية.

خلال افتتاح المكاتب الثمانية التي تواجد فيها أعضاء الفرق التزمت طواقم المكاتب بدليل إجراءات الإقتراع والفرز للهيئة العليا المستقلة للإنتخابات، بدءاً من تحضير كافة مواد الإقتراع ومن ثم تفرغ وعرض الصندوق الفارغ على الوكلاء والملاحظين، ومن ثم إقفاله بالأقفال الأربعة وعرض أرقامها على الوكلاء والملاحظين. كما تم ترتيب المكاتب بشكل يضمن سير عملية الإقتراع بكل سهولة من حيث تخصيص مكان لسجل الناخبين والتأكد من صحة المعلومات وهوية الناخب، ومن ثم ختم ورقة الإقتراع والحبر والخوة ومكان الصندوق.

الملاحظة الأساسية في الإقتراع كانت الصعوبة التي واجهها أعضاء لجنة مكاتب الإقتراع في تعبئة محاضر الإقتراع، والإستعانة أكثر من مرة بمدير المركز لمساعدتهم في ذلك.

لوحظ في المراكز التي تم تعليق سجل الناخبين فيها أن السجل المعلق لا يشبه السجل المستعمل داخل المكاتب، وكان من الأجدى أن يتم تجهيز نسخة من السجل تحدد للناخبين مكاتبهم وتسهّل عليهم إيجادها. وإذ ندرك ونشيد بجهود طواقم مراكز الإقتراع في محاولة مساعدة الناخبين عبر استخدام الهاتف للرسائل النصية لكن وجود نسخة من السجل تحدد الناخبين ومكاتبهم تساعد في كسب الوقت وجعل العملية أكثر يسراً.

بعد الإفتتاح، بدأت الفرق بزيارة مراكز الإقتراع المحددة سلفاً ولاحظت ان العملية تسير ببطء وسلاسة كون الإقبال لم يكن كبيراً، فلم تسجل أي مشاهدة لطوابير المقترعين أسوة بالانتخابات التونسية السابقة، ولم تلحظ أي محاولة لثني الناخبين عن الإدلاء بأصواتهم أو التعرض لهم. وكذلك لم تلحظ الفرق أي محاولات للتأثير في قرارات الناخبين أو استمالتهم بالمال أو بأي طريقة أخرى.

إغلاق مراكز الإقتراع

- تم إقفال مراكز الإقتراع التي تمت فيها المراقبة في تمام الساعة السادسة مساءً.
- لم يسمح بدخول أي شخص من خارج المركز خلال عملية الفرز.
- تم السماح لجميع الموجودين داخل المركز بالإقتراع بعد إغلاق المركز.
- لم نشهد أي محاولة لإعاقة عملية الإغلاق عند السادسة.
- بعد التأكد من عدم وجود أي ناخب في المركز تم تحرير محضر اختتام عملية الإقتراع وشهدت أربعة مكاتب من أصل ثمانية تواجد فيها مراقبو الشبكة صعوبة لدى الطاقم بعملية الإغلاق وتحرير المحضر الخاص، واستخدام القفل الخامس. وقد تدخل مدراء المراكز في هذه الحالات الأربعة لمساعدة الطاقم في تحرير المحضر.

عملية الفرز

كما أسلفنا فإن الفرق الأربعة عادت الى المكاتب التي شهدت افتتاح الإقتراع فيها من أجل ملاحظة الإغلاق والفرز، وتمت العملية بناءً على دليل إجراءات الإقتراع والفرز الخاص بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات البلدية. ابتدأت العملية بتحديد عدد الناخبين الذين أدلوا بأصواتهم عبر التأكد من السجل الانتخابي الذي استخدم حيث وقع كل ناخب في الخانة المحددة له. ومن ثم تم تحديد عدد أوراق الإقتراع المتبقية، والنظر في الأوراق التالفة، ومن ثم التأكد من ان عدد الأوراق المستعملة يساوي عدد الناخبين الذين أدلوا بأصواتهم، وكذلك تحديد عدد الأوراق المتبقية.

تمت قراءة أرقام الأقفال أمام الحضور للتأكد من أنها الأرقام التي ابتدأت عملية الإقتراع بها، ومن ثم تم ترتيب المكتب للبدء بعملية الفرز بعد تعليق أوراق الفرز المخصصة، ومن بعدها بدأت عملية الفرز. وقد شهد مكتب إقتراع واحد عدد الأوراق أكثر من مرة بسبب خطأ في الجمع.

رابعاً: الإستنتاجات والخلاصات

جرت الانتخابات في جو من الهدوء وسارت بشكل شفاف ونزيه، وساهمت إجراءات الهيئة العليا المستقلة للانتخابات في إخراج إنتخابات حرة ونزيهة وشفافة.

وتود الشبكة الإشارة إلى الخلاصات التالية:

1. يجب أن تنظر كافة الأطراف الفاعلة في العملية الانتخابية إلى نسب المشاركة غير المرضية مقارنة بالانتخابات العامة السابقة، والجهد الذي بذل في التحضير للانتخابات يحتاج إلى مضاعفة من أجل ضمان مشاركة أوسع في الانتخابات.
2. يجب أن تعمل أطراف العملية الانتخابية على الانتباه إلى عدم تكرار مسألة تأجيل الانتخابات أكثر من مرة كون ذلك يضر بمصداقيتها ويحبط جمهور الناخبين.
3. يجب الانتباه إلى أهمية انطلاق العمل في مسألة رفع نسب المشاركة منذ مرحلة تسجيل الناخبين بحيث تعمل الهيئة العليا المستقلة للانتخابات على البدء بعملية التحسيس مبكراً لضمان وصول المعلومة الى المواطنين ولتحفيز كافة شرائح المجتمع التونسي.
4. مسألة تحفيز المواطنين على تسجيل أنفسهم في السجل الانتخابي ليست مسؤولية الهيئة وحدها إنما هي مسؤولية جماعية للأطراف الفاعلة في العملية الانتخابية بما في ذلك الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام.
5. يجب الالتفات إلى الاحتياجات البيروقراطية في ما يتعلق بالعطاءات (المنح العمومية) خلال إعداد الرزنامة الانتخابية مما يساهم في الانطلاق بالعملية الانتخابية بعد توفر كافة الموارد المالية والبشرية لجميع المرشحين على قدم المساواة.
6. تعديل موعد تغيير ثلث أعضاء الهيئة العليا المستقلة للانتخابات إلى قبل ما لا يقل عن تسعة أشهر من موعد الانتخابات.
7. تطوير دور الجهاز التنفيذي للهيئة العليا المستقلة للانتخابات.
8. تدريب طواقم مراكز الاقتراع يحتاج إلى وقت أطول وينصح باعتماد رؤساء المراكز ممن شارك في الانتخابات العامة السابقة، وتوفير وقت تدريب أطول لموظفي مكاتب الاقتراع بما يؤهلهم للتعامل مع كافة مراحل العملية يوم الاقتراع والفرز.
9. يتيح القانون الأساسي للهيئة الإعلان عن النتائج الأولية خلال ثلاثة أيام وينصح بأن يتم الإعلان الأولي بما لا يتجاوز اليوم الثاني لانتهاء عملية الاقتراع.

خامساً: التوصيات

في الإطار القانوني

أهمية تقويم النصوص القانونية بعد تجربة الانتخابات البلدية والتركيز على:

1. الترشح: بما أن النظام النسبي هو النظام المعتمد فإن شرط مساواة عدد مرشحي القائمة مع عدد المقاعد ليس ضرورياً، ويمكن باعتماد ثلث العدد إتاحة الفرصة للأحزاب الصغيرة والقوائم المستقلة للترشح في الانتخابات البلدية بصورة أوسع.

2. في ما يتعلق بسجل الناخبين، فاعتماد الدورية في تحيينه وتنقيحه مهم جداً للحفاظ عليه، بحيث يبقى جاهزاً لأي حدث إنتخابي، ويمكن الإستعانة بتجارب إقليمية بما يتعلق بالتسجيل الإلكتروني لزيادة عدد المسجلين (فلسطين والأردن على سبيل المثال)
3. إعادة النظر في مسألة الأيام الثلاثة للطعون الإنتخابية وإضافة "أيام عمل" إلى المادة القانونية للتأكد من توفر الأيام الثلاثة للنظر بالطعون.
4. إعادة النظر بشطب القائمة إذا ما كان أحد المترشحين لديه خلل معين في الالتزام بشروط الترشح، فإسقاط القائمة هو لعدم التزامها كوحدة بأحد هذه الشروط وليس كأفراد.

للهيئة المستقلة للإنتخابات

1. العمل على بناء فريق عمل في ما بين أعضاء الهيئة للعمل كوحدة واحدة من جهة، وفي ما بينهم وبين الطاقم التنفيذي من جهة أخرى.
2. تطوير وسائل التكوين للعاملين في مراكز الإقتراع بما يتيح لهم امتلاك المعرفة النظرية والعملية للقيام بعملهم بشكل مهني وفعال.
3. نشر نسخة من سجل الناخبين المعتمد داخل مكاتب الإقتراع وخارجه لكي يساعد في تنظيم العملية الإنتخابية والتقليل من الوقت المهدور في الرسائل النصية.
4. إلغاء الحبر الإنتخابي لا يؤثر على نزاهة العملية الإنتخابية في ظل وجود سجل ناخبين محين ومنقح.
5. التأكد من توفر المصادر المالية من قبل الهيئة قبل وضع الرزنامة الإنتخابية بما يمكّنها من المباشرة بعملها استناداً إلى رزنامتها الإنتخابية.
6. تطوير وسائل التحسيس سواءً لتحفيز الناخبين لتسجيل أسمائهم في سجل الناخبين أو للمشاركة يوم الإقتراع.

للأحزاب السياسية

1. التخفيف من الوعودات الإنتخابية التي يصعب تطبيقها والتي تساهم في زيادة حالة الإحباط لدى الناخبين التونسيين.
2. لعب دور أكبر لتشجيع وتحفيز الشباب والمواطنين التونسيين لتسجيل أنفسهم والتأكد من معلوماتهم في سجل الناخبين قبل العمليات الإنتخابية.
3. تأهيل كوادرها الخاصة بيوم الإقتراع بما ينسجم ودور وكلاء القوائم.

لمؤسسات المجتمع المدني

1. العمل الدائم على تحفيز المشاركة في الإنتخابات وعدم الإقتصار على فترة الإنتخابات فقط.
2. توسيع آليات العمل التي من شأنها تعزيز مشاركة الشباب في الحياة العامة والإنتخابات بصورة خاصة.
3. تطوير قدرات أعضائها وطواقمها بما يساهم في الوصول إلى أكبر عدد من الناخبين.

لوسائل الإعلام

1. مع الإقرار من قبل الشبكة بالتطور الهائل في قدرات الصحفيين التونسيين على مستوى التغطية الإعلامية خلال العملية الإنتخابية، فإنها ترى أنه من الجدير أن تهتم المؤسسات الصحافية بتأهيل كادر إعلامي إنتخابي تكون لديه القدرة على التعامل مع التفاصيل الدقيقة في العملية الإنتخابية.
2. دعم العمليات الإنتخابية ونشر التوعية من لحظة انطلاق العملية الإنتخابية ككل وعدم التركيز فقط على يوم الإقتراع.

تونس في 9 ماي 2018

فريق الشبكة العربية لديمقراطية الإنتخابات