



## رأي منظمة البوصلة

حول مشروع القانون الأساسي المتعلقين بتنقيح وإتمام  
القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المؤرخ في 26 ماي 2014  
المتعلق بالانتخابات والاستفتاء

### ملخص تنفيذي

- لا يجوز المساس بتقسيم الدوائر الانتخابية قبل أقل من سنة من الانتخابات، وبالتالي يجب إرجاء النظر في مشروع القانون عدد 64/2018
- نظام الاقتراع الحالي ليس مسؤولاً عن أزمة الحكم وتفتت المشهد السياسي والبرلماني
- إذا ما أعدنا توزيع المقاعد في انتخابات 2014 باحتساب عتبة ب5، لانتقل 34 مقعداً من القوائم الصغرى إلى الحزبين الأكبر، نداء تونس وحركة النهضة، ولحزمت أحزاب عديدة من أي تمثيل برلماني
- إدراج عتبة بهذا المستوى يكون له أيضاً تأثير نفسي على استراتيجيات الأحزاب وعلى اختيارات الناخبين :
- تؤدي العتبة (في توزيع المقاعد والتمويل العمومي) إلى التقليل من عدد القوائم المترشحة
- الائتلافات التي ستضطر القوائم الصغرى إلى عقدها تكون ناتجة عن ضرورة انتخابية، لا عن تقارب سياسي، وبالتالي تكون عامل تفتت وعدم استقرار في المشهد البرلماني
- عادة ما تدفع العتبة الناخبين إلى اختيار الأحزاب الأكثر قدرة على تحصيل مقاعد ("التصويت المفيد").
- في ظل العزوف الذي أظهرته الانتخابات البلدية على انتخاب حزبي النهضة والنداء، سيدفع إدراج العتبة على الأرجح إلى الترفيع في نسبة العزوف عن الانتخابات.

## تقديم:

تمثل القوانين الانتخابية مادة على غاية من الحساسية، خاصة في ظروف الانتقال الديمقراطي، إذ أن الخيارات التي يتم اتخاذها في هذا المجال قد تكون لها نتائج على تركيبة المجالس البرلمانية، وعلى المشهد السياسي بصفة عامة، وعلى تمثيلية الحساسيات الفكرية والسياسية.

ونظرا لأن منظمة البوصلة تضع الديمقراطية على رأس القيم التي تدافع عنها، وتعمل ما بوسعها لحماية المسار الديمقراطي لتونس من كل انحراف ممكن، وللدفع إلى احترام وتطبيق الدستور، كما أن متابعتها للعمل البرلماني تجعلها في موقع يسمح لها الادلاء برأيها حول الحجج التي قد تبني عليها مقترحات تعديل النظام الانتخابي، فإننا نتقدم إليكم برأينا الكتابي حول مشروع القانون الأساسي المعدل النظام الانتخابي، فإننا لجننتكم، وهما على التوالي مشروع القانون عدد 2018/64 يتعلق بضبط مقاييس تقسيم الدوائر الانتخابية وتحديد عدد مقاعدها (1)، ومشروع القانون عدد 2018/63 يتعلق بتنقيح وإتمام القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المؤرخ في 26 ماي 2014 المتعلق بالانتخابات والاستفتاء، والذي يقترح إضافة عتبة انتخابية ب5% (2).

### **1. مشروع القانون عدد 2018/64 يتعلق بضبط مقاييس تقسيم الدوائر الانتخابية وتحديد عدد مقاعدها :**

يحتوي مشروع القانون، مثلما يدل عنوانه، على قواعد تقسيم الدوائر الانتخابية وتحديد مقاعدها، ويحيل إلى أمر ترتيبه لتطبيق ذلك. وتندرج أحكام مشروع القانون عدد 2018/64 تحت طائلة الفصل 106 من القانون الانتخابي، الذي نصّ على أنّ:

**” يتم تقسيم الدوائر الانتخابية ويضبط عدد مقاعدها بالاستناد إلى قانون يصدر سنة على الأقل قبل الموعد الدوري للانتخابات التشريعية.“**

وقد جاء في شرح الأسباب المرافق لأحكام مشروع القانون أن آخر اجل للمصادقة عليه هو آخر أكتوبر 2018، نظرا لأن الانتخابات التشريعية القادمة ستتم في أكتوبر 2019. وحيث أن الأجل الذي ضبطه الفصل 106 من القانون الانتخابي ملزم لمجلس نواب الشعب، ولا يمكن بأي حال من الأحوال اعتباره أجلا ”استنهازيا“، كما أن عدم احترامه يحتوي على عيب عدم الدستورية، إذ أن القانون الانتخابي، الذي أحال عليه الدستور مباشرة في فصوله 54 و55، يرتقي (مثل القانون الأساسي للميزانية) إلى مرتبة *normes de référence* في رقابة دستورية القوانين.

وحيث أن تطبيق قواعد تقسيم الدوائر الانتخابية التي ينصّ عليها مشروع القانون، بعد الأخذ بعين الاعتبار التعداد السكاني لسنة 2014، سيؤدي إلى تقسيم الولايات التي يتجاوز عدد مقاعدها 10 إلى دائرتين انتخابيتين، وبالتالي فإن العملية لن تقتصر على تحيين لعدد مقاعد الدوائر الموجودة، بل تقتضي تغييرا في التقسيم الترابي للدوائر، وهم ما يمكن أن يتم استغلاله لحسابات انتخابية، مثلما يحصل في تجارب مقارنة (وهو ما يعرف بـ gerrymandering).

وحيث أن مشروع القانون لا يثير فقط إشكالا قانونيا ودستوريا، بل أن المسّ بالتقسيم الترابي قبل أشهر من الانتخابات من شأنه أن يثير إشكالا سياسيا كذلك، قد يؤدي إلى التشكيك من نزاهة العملية الانتخابية، ويبعث برسالة سيئة إلى المشاركين فيه، من ناخبين ومترشحين.

فإن منظمة البوصلة تدعو لجنة النظام الداخلي ومجلس نواب الشعب إلى عدم النظر في مشروع القانون، وإرجاء النظر في الأمر إلى ما بعد انتخابات 2019.

## **2. مشروع القانون عدد 63/2018 يتعلق بتنقيح وإتمام القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المؤرخ في 26 ماي 2014 المتعلق بالانتخابات والاستفتاء :**

تتعدد أنظمة الاقتراع، حسب البلدان والتجارب، دون أن يكون هنالك نظام اقتراع مثالي. إذ يخضع اختيار نظام الاقتراع إلى موازنة للأهداف المطلوبة منه، كالعادلة والتمثيلية والاستقرار.

ومن هنا يفهم اختيار نظام النسبية مع أكبر البقايا للانتخابات التأسيسية سنة 2011 من خلال خصائص المرحلة، التي كانت تقتضي إتاحة فرصة التمثيل لأكثر عدد ممكن من القوى السياسية. وقد تقرر المواصلة في اعتماد نفس النظام بالنسبة للانتخابات التشريعية. ويفسّر الحفاظ على نظام الاقتراع بعدم استقرار المشهد السياسي والحزبي، حيث أن نظام الاقتراع الحالي، الذي يرمي إلى أوسع تمثيلية ممكنة، يفتح الباب أمام امكانية بروز قوى سياسية جديدة.

وقد اقترن اعتماد النسبية مع أكبر البقايا، في أحيان كثيرة، بعتبة انتخابية، إما وطنية، أو حسب الدائرة الانتخابية، بغية التقليل من الأفضلية التي يمنحها إلى القوائم والأحزاب الصغرى، وهو ما يهدف إليه المقترح الحكومي. ولئن كانت الحجج التي قام عليها المقترح الحكومي قابلة للنقد (i)، فإنه من الواضح أن إضافة عتبة انتخابية سيؤثر على نتائج الانتخابات. تأثير آلي، مثلما ظهره محاكاة نتائج انتخابات 2014 في حال اعتمدت العتبة في توزيع المقاعد، ولكن أيضا تأثيرات ببيولوجية، إن على المترشحين، أو على الناخبين، مثلما ظهره التجارب المقارنة (ii). كذلك، فإن توقيت المسّ بنظام الاقتراع، أشهرها قبل الانتخابات، يطرح بذاته إشكالا (iii).

## ا. في ضعف حجج جهة المبادرة :

رغم عدم دقة الحجج الواردة بشرح الأسباب المرافق لمشروع القانون، فإن المنطق الذي انبنت عليه يتمثل في أن نظام الاقتراع النسبي مع أكثر البقايا هو السبب الرئيسي لأزمة الحكم، حيث يصعب إيجاد أغليات قادرة على الحكم. ورغم أنه ما من جدل في أن نظام الاقتراع النسبي مع أكبر البقايا هو الأكثر تمثيلية، إذ يعطي أفضلية للقوائم والأحزاب الصغرى، إلا أنه، على عكس ما يقال، لم يؤدي إلى تفتت المشهد الحزبي أو البرلماني. فتفتت المشهد الحزبي نتيجة عادية لظرف الانتقال الديمقراطي، ومآله التعقّل، من انتخابات إلى أخرى، وبعامل الزمن والتمرس الانتخابي. أما المشهد البرلماني، فإنه لم يكن مفتتا بعد انتخابات 2014، حيث كان مبنيا على كتلتين كبيرتين، يحتكران لوحدهما أكثر من 70% من المقاعد. أما تفتت الكتلة الأكبر، فإن أسبابه لا تتعلق بنظام الاقتراع، وإنما بمشاكل سياسية وهيكلية في الحزب نفسه. أما حجة أن أغلبية الأنظمة التي تعتمد النسبية مع أكبر البقايا تفرض عتبة تصل أحيانا إلى 10%، فإن فيها مغالطة، إذ أن المثال الوحيد على عتبة بهذا المستوى هو تركيا، وهو ينبنى على أسباب سياسية واثنية، ولا يمكن أن يكون نموذجا. فاختيار العتبة، إذا ما تم إقرار المبدأ، يخضع لمعطيات المشهد السياسي الوطني، وخاصة إلى العتبة الطبيعية (seuil naturel)، أي أقل نسبة من الأصوات للحصول على مقعد، في كل دائرة، في غياب العتبة). وهو ما لم تقم به الحكومة، إذ كلما ابتعدت العتبة القانونية عن العتبة الطبيعية، خلق ذلك إشكالا في التمثيلية.

## ا. تأثير العتبة الانتخابية :

### أ- تأثير آلي:

يتمثل التأثير الآلي للعتبة الانتخابية في إقصاء القوائم التي تتحصل على أقل من العتبة الانتخابية من التمثيل. وهو ما يؤدي إلى التقليل في عدد المقاعد للأحزاب الأقلية، والزيادة في عدد مقاعد الأحزاب الأغلبية.

**وقد قمنا بمحاكاة لنتائج انتخابات 2014 مع عتبة انتخابية ب5%. وأظهرت النتائج :**

← انتقال 34 مقعد من قوائم صغرى إلى قوائم نداء تونس وحركة النهضة، وهو ما يمثل 16% من مقاعد البرلمان

← فقدان الجبهة الشعبية ل10 مقاعد، إذ لا تتحصل سوى على 5 مقاعد، **ما لا يكفي لتكوين كتلة.**

← فقدان الاتحاد الوطني الحر ل6 مقاعد من أصل 16

← فقدان حزب آفاق تونس ل5 مقاعد من أصل 8

← فقدان كل من التيار الديمقراطي وحزب المبادرة ل3 مقاعد، وبالتالي عدم تمثيلهم في المجلس.

← فقدان المؤتمر من أجل الجمهورية لمقعدين من أصل 4

← فقدان حركة الشعب لمقعد من أصل 3

← فقدان كل من تيار المحبة وحركة الديمقراطيين الاشتراكيين والجبهة الوطنية للانقاذ لمقعد، وبالتالي عدم تمثيلهم في المجلس.

وبالتالي، وحدها أحزاب نداء تونس والنهضة والاتحاد الوطني الحر تتمكن من تشكيل كتل مستقلة.

وهو ما كان يؤدي إلى مشهد برلماني ثنائي، يتقاسم فيه حزبا نداء تونس والنهضة قرابة 90% من المقاعد، ويتم إقصاء عدد كبير من المنافسين الانتخابيين. هذه النتائج هي أقرب ما يكون إلى النسبية مع أكبر المتوسطات، بل وحتى إلى أنظمة الاقتراع الأغلبية. وبالتالي، فإن نتائج اعتماد عتبة ب5% هي في الواقع تغيير جذري لنظام الاقتراع، في تناقض تام مع فلسفته القائمة على التعددية وتوسيع التمثيلية.

على سبيل المثال، فإن المقاعد المخصصة لدائرتي القصرين والقيروان تتوزع كالتالي :

محاكاة لنتائج 2014 مع عتبة ب5%

### دائرة القصرين

توزعت المقاعد في 2014 كالتالي

نداء تونس 3 حركة النهضة 2 الجبهة الشعبية 1 الاتحاد الوطني الحر 1 المؤتمر من أجل الجمهورية 1

إذا أعدنا توزيع المقاعد مع الأخذ بعتبة 5% فإن توزيع المقاعد يكون

نداء تونس 4 حركة النهضة 4

وهكذا، فإن تمثيل دائرة القصرين ينحصر في الحزبين الأكبرين، الذين حصلوا على أقل من نصف الأصوات.

وهو ما يعني أن أكثر من نصف الأصوات لا تتمثل.

محاكاة لنتائج 2014 مع عتبة ب5 %

## دائرة القيروان

توزعت المقاعد في 2014 كالتالي



وهكذا، فإن تمثيل دائرة القيروان ينحصر كذلك في الحزبين الأكبرين، الذين حصلوا معاً على 60% من الأصوات.

هذه المحاكاة تعطي نتائج مجردة، لكن استفادة الأحزاب الكبرى تكون في الواقع أكثر حتى من هذا، حيث أن تأثير العتبة لا يقتصر على لحظة احتساب النتائج، وإنما أيضاً على استراتيجيات واختيارات المترشحين والناخبين قبل الاقتراع.

### ب- تأثير نفسي (بسيكولوجي):

#### • على المترشحين:

يؤدي اعتماد عتبة انتخابية في توزيع المقاعد ولكن كذلك في الحق في التمويل العمومي للحملة الانتخابية، إلى التقليل في عدد القوائم المترشحة. إذ أن الأحزاب التي ليس لها أمل كبير في تحصيل عدد من الأصوات أكبر من العتبة الانتخابية قد تلجأ إلى عدم الترشح، أو إلى تشكيل قوائم ائتلافية. ولئن كان ترشيح عدد الترشحات، مبدئياً، مفيداً للعملية الانتخابية، إلا أنه يجب الانتباه إلى عدد من الإشكاليات التي سيخلقها :

← قد يكون العرض الانتخابي في دوائر انتخابية عديدة أقل تعددية، ولا يتوفر على سياسيات سياسية مهمة

← إدراج عتبة ب5% للحصول على التمويل العمومي سيؤدي كذلك إلى إعطاء الأفضلية للأحزاب الكبيرة، ولكن أيضاً للأحزاب والقوائم التي لديها موارد مالية تسمح لها بتحمل خسارة التمويل العمومي،

← عادة ما تخضع الائتلافات التي تنتج على إدراج عتبة إلى ضرورة انتخابية، بدلا من أن تنتج عن تقارب سياسي حقيقي، ويؤدي هذا في كثير من الأحيان إلى انحلال وتفكك الائتلاف بعد الانتخابات، وهو ما لمسناه في بلجيكا، حيث دفع إدخال عتبة ب5% أحزابا

صغرى إلى عدم التقدم بقوائم خاصة بها، وخيرت التحالف مع حزب كبير، إلا أن التحالف لم يصمد كثيرا وتفرقت الأحزاب مرة أخرى.

وهكذا، فإن تفتت المشهد الحزبي والبرلماني والانشقاقات داخل القوى السياسية ستزيد، على عكس الهدف من وراء إدراج العتبة.

#### • على الناخبين :

في العادة، يؤدي ادراج عتبة انتخابية، أو الترفيع في عتبة موجودة، إلى توجيه الناخبين نحو انتخاب الأحزاب الكبيرة، مخافة أن يضع صوتهم. وبصرف النظر عن مدى وجهة هذا الهدف وملائمته لوضعية الانتقال الديمقراطي، فإن هذه النتيجة قد لا تتحقق في الواقع السياسي التونسي.

فقد أظهرت نتائج الانتخابات البلدية عزوفا عن انتخاب الأحزاب الكبرى، وهو ما تجسّد في خسارتهما لأكثر من 400000 صوت بالنسبة لحركة النهضة وأكثر من 900000 صوت بالنسبة لنداء تونس، وكما تجسّد ذلك في حجم الأصوات التي نالتها القوائم المستقلة. وبالتالي، فإن إدراج عتبة انتخابية، وما ينتج عنه من تقليل للعرض الانتخابي، ومن دفع الناخبين إلى عدم التصويت إلى القوائم الصغرى مخافة أن تضع أصواتهم، فإن من شأنه أن يؤدي إلى الترفيع في نسبة العزوف عن التصويت.

#### III. توقيت المسّ بنظام الاقتراع :

لئن كانت النسبية مع أفضل البقايا، كغيرها من نظم الاقتراع، قابلة للنقد والمراجعة، إلا أن المسّ بنظام الاقتراع أشهرا قبل الانتخابات يطرح إشكالا كبيرا. فإذا كان المسّ من تقسيم الدوائر الانتخابية غير جائز، وفق القانون الانتخابي، فإن ذلك يفسّر بضرورة تفادي استعمال ذلك من قبل أغلبية حاکمة للتأثير في نتائج الانتخابات القادمة. نفس هذا المبدأ ينطبق على المسّ بنظام الاقتراع، ولو بإضافة عتبة انتخابية، حيث أن أثارها، إن المباشرة على النتائج، أو غير المباشرة عن طريق التأثير على اختيارات الناخبين، من شأنها توجيه نتائج الانتخابات خدمة لمصالح أطراف بعينها.

ونظرا لأزمة الثقة في الطبقة السياسية، ولهشاشة المسار الديمقراطي، وللأزمات التي مرت بها هيئة الانتخابات، فإن أي مسّ من نظام الاقتراع لخدمة الأحزاب الكبرى، أشهرا قبل العملية الانتخابية، من شأنه أن يؤدي إلى نوع من الريبة والتشكيك في العملية الانتخابية، نحن في غنى عنها. وبالتالي، تدعو البوصلة نواب الشعب إلى تأجيل النظر في القانون الانتخابي، إلى ما بعد الانتخابات القادمة، على أن يتم فيما بعد التفكير في إصلاح يأخذ بعين الاعتبار سلبات وإشكاليات القانون الانتخابي، التي لا تتعلق حصرا بنظام الاقتراع، كمسائل التمويل الانتخابي والعقوبات الانتخابية وتنظيم الحملة وغيرها، في آجال معقولة، وفي مناخ توافقي، وليس أشهرا قبل الاستحقاق الانتخابي القادم.