



رأي قانوني صادر عن مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا بشأن مشروع قانون "إنشاء هيئة مستقلة لإدارة الانتخابات بالجمهورية التونسية"*

4 ديسمبر 2012

أولاً - مقدمة

- 1- تستعرض هذا الرأي قانوني مشروع قانون إنشاء هيئة مستقلة لإدارة الانتخابات بالجمهورية التونسية (يشار إليه فيما بعد باسم "مشروع القانون") وتطرح تعليقات بشأنها. وقد أعد هذا الرأي قانوني بناءً على دعوة تلقاها مكتب منظمة الأمن والتعاون للمؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان من السفارة التونسية في فيينا في 29 أكتوبر 2012. ويعتبر هذا الرأي قانوني جزءاً من مشروع تعزيز الهياكل الديمقراطية بين دول البحر المتوسط الشريكة مع منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، وهو أول رأي قانوني يقدمه المكتب تعليقاً على مسودة تشريع أو نسخة نهائية منه فيما يتصل بالانتخابات التشريعات في تونس.
- 2- وقد زار وفدٌ من المكتب تونس في الفترة من 27 إلى 31 أغسطس 2012، واجتمع بمسؤولي مؤسسات الدولة، وممثلي الجهات السياسية والانتخابية المعنية، وممثلي المجتمع الدولي. ويود المكتب أن يتوجه بالشكر إلى وزارة الشؤون الخارجية على ما أبدته من عون وتعاون في تنظيم الزيارة. ويود المكتب كذلك أن يشكر جميع من اقتطعوا من وقتهم الثمين للاجتماع بوفد المكتب والتحاور معه.
- 3- ويستند هذا الرأي القانوني إلى مشروع القانون الذي قدمته السفارة التونسية في فيينا في 29 أكتوبر 2012. وقد اضطلع مُترجم خارجي بترجمة مشروع القانون إلى اللغة الإنجليزية بتكليف من المكتب، ومن ثمّ، تجدر الإشارة إلى أن أي استعراض قانوني يستند إلى قوانين مترجمة يُحتمل أن يتأثر بمشكلات تأويل ناجمة عن عملية الترجمة.
- 4- ويستند مشروع القانون إلى الفصل 25 من القانون التأسيسي عدد 6 لسنة 2011 المؤرخ 16 كانون أول/ديسمبر 2011، الذي ينص على إقرار قانون بإنشاء هيئة عامة مستقلة دائمة تتولى مسؤولية إدارة الانتخابات والاستفتاءات وتنظيمها والإشراف عليها. ويرمي هذا القانون إلى تحديد تشكيل مثل هذه الهيئة وتنظيمها.
- 5- ولا يقدم الرأي القانوني تعليقات على العملية التي أثمرت عن مشروع القانون. غير أنه يُحتمل إقرار مثل هذه التشريعات من خلال عملية علنية تسبقها مناقشات عامة بشأنها وحشد ما يكفي من الدعم لضمان الثقة في العمليات الانتخابية والأطمئنان لمصادقيتها، وهو مبدأ راسخ في إعداد التشريعات المتعلقة بالحقوق الأساسية ومن بينها الحق في انتخابات حقيقية. ومن المهم إيجاد توافق عريض على القواعد الرئيسية لهذه العملية، نظراً لأن التشريعات الانتخابية لا يجوز لها تفضيل مصالح حزب سياسي معين أو مجموعة أحزاب.

* النسخة الإنكليزية من هذا التقرير هي الوثيقة الرسمية الوحيدة. وتتاح نسخة غير رسمية باللغة العربية.

6- وفي 14 أكتوبر 2012، اقترح الائتلاف الحاكم تاريخ 23 يونيو 2013 موعداً لإجراء الانتخابات الرئاسية والتشريعية وحدد 7 يوليو موعداً لإجراء جولة الإعادة المُحتملة للانتخابات الرئاسية. ومع وضع الظروف الاستثنائية الراهنة في تونس في الاعتبار، تجدر الإشارة إلى أن تغيير الإطار القانوني الخاص بالانتخابات قبل موعد إجرائها بأقل من سنة يخالف الممارسة الانتخابية الرشيدة، وقد يؤثر على إمكانية تنفيذ القانون في التوقيتات المحددة وبشكل متسق¹.

7- وحتى وقت كتابة هذا التقرير، يبدو أن مشروع القانون هذا سوف يتم إقراره قبل الدستور التونسي الجديد الذي يُعدّ بمثابة أعلى قاعدة قانونية في الدولة. وطبقاً لقواعد الممارسة الانتخابية الرشيدة، لا يتضمن الدستور سوى الأحكام التي تحدد أسس النظام الانتخابي وأسس ضمان الحقوق الأساسية، ومع ذلك ينبغي توخي ما يكفي من الحرص لضمان اتساق مشروع القانون الحالي مع مشروع الدستور الذي سوف يُقرّ مستقبلاً.

8- ويُعرب المكتب عن ترحيبه باستعداد السلطات التونسية لإدخال تحسينات على الإطار القانوني للانتخابات، ويُقدّم لها التعليقات الواردة أدناه مساهمةً منه في مواصلة تعزيز هذا الإطار. ويُودّ المكتب أن يُعرب عن استعداده التام لتقديم رأي قانوني بشأن النسخة النهائية من مشروع قانون هيئة إدارة الانتخابات، وبشأن غيره من القوانين المتصلة بالانتخابات والتي سوف تُعدّ مستقبلاً.

ثانياً- ملخص واف

9- يتعين إنشاء هيئة مستقلة ومحيدة لإدارة العملية الانتخابية لكي يتسنى إجراء انتخابات ديمقراطية حقيقية على نحو فعال، ويتعين أن تعمل هذه الهيئة بشفافية تحت مظلة القانون². كما أن وجود هيئة نزيهة وفعالة إدارياً لإدارة الانتخابية لا غني عنه في سبيل بناء الثقة في العملية الانتخابية والاطمئنان لمصادقية النتائج ودقتها.

10- ويتناول مشروع القانون عدة مسائل رئيسية مُتعلّقة بإنشاء وتشغيل هيئة دائمة ومستقلة ومحيدة لإدارة الانتخابات، من بينها:

- ضبط تركيبة هيئة إدارة الانتخابات (الهيئة)، بما في ذلك تشكيل مجلس الهيئة من تسعة أعضاء ومدير تنفيذي يترأس الأمانة العامة.
- تأسيس عملية شفافة لترشيح أعضاء مجلس الهيئة وتعيينهم، بما في ذلك رئيس الهيئة والمدير التنفيذي للأمانة العامة.
- ضبط نظام التجديد المرحلي لعضوية مجلس الهيئة، وهو ما يُعزز ثقة الجمهور في نزاهة الهيئة وفي حفظ ذاكرتها المؤسسية.
- اعتماد ميزانية مستقلة للهيئة وتأكيد استقلالها المالي، ومن ثمّ ضمان تعزيز استقلاليتها.
- ضبط عملية الانتقال من هيئة إدارة الانتخابات السابقة إلى الهيئة حديثة الإنشاء، وهو ما يساهم أيضاً في تعزيز الذاكرة المؤسسية للهيئة.

¹ مدونة قواعد الممارسات الجيدة الصادرة في المسائل الانتخابية، عن لجنة فينيسيا في 2002 (بشار إليها فيما بعد بالوثيقة "CDL") II.2.b. AD(2002)023rev): وتنص على أنه "لا يجوز طرح العناصر الأساسية للقانون الانتخابي للتعديل قبل أقل من عام على إجراء الانتخابات، خاصة النظام الانتخابي وعضوية المجالس الانتخابية وترسيم حدود الدوائر الانتخابية".

² المادة 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (بشار إليه فيما يلي "العهد الدولي للحقوق")؛ الفقرة 20 من التعليق العام رقم 25 الصادر عن لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان بشأن المادة 25 من العهد (فيما يلي "التعليق العام")؛ "ينبغي إنشاء سلطة انتخابية مستقلة للإشراف على العملية الانتخابية وضمان الإنصاف والنزاهة في إدارتها وضمان التزامها بالقوانين السارية التي تتماشى مع العهد الدولي".

- ضبط سبل حماية البيانات الشخصية، وهو ما يتماشى مع الممارسات الدولية الجيدة.
- 11- ومع ذلك، يُقترح توضيح بعض جوانب هذا المشروع والنظر في إضافة مجموعة أحكام لتشجيع استقلال الهيئة ونزاهتها وتعزيز ثقة الجمهور. وينبغي العلم بأن التعليقات الواردة فيما بعد لا تلغي إمكانية توضيح بعض المسائل في قوانين منفصلة أو لوائح إضافية أو في كليهما. وتتمحور تعليقات الرأي القانوني حول تركيبة الهيئة وواجباتها ومسؤولياتها وتشكيلها ونظام الشكاوى والطعون بها. وعلى وجه التحديد، ينبغي إعادة النظر في المسائل التالية:
 - تحديد تركيبة المستويات المحلية للهيئة في القانون وإضافة المزيد من التفاصيل بشأن تركيبة الأمانة العامة، من أجل تعزيز فعالية عملية إدارة الانتخابات.
 - النص في القانون على آليات مماثلة لاختيار جميع أعضاء مجلس الهيئة، بمن فيهم رئيس الهيئة، من أجل تعزيز ثقة الجمهور في استقلال الهيئة وحيادها.
 - مراجعة إجراءات انتخاب وإقالة أعضاء مجلس الهيئة وإجراءات رفع الحصانة عنهم. وينبغي النظر في تضمين شرط التصويت بالأغلبية المؤهلة، إذ إن هذا من شأنه أن يمنح أعوان الهيئة قدراً أكبر من الاستقلال والحماية ويحمي أعضاء مجلس الهيئة من خطر الفصل التعسفي لأسباب سياسية.
 - إلغاء البند الذي يقضي بتعليق حق رؤساء هيئات إدارة الانتخابات السابقة وأعضائها ومديريها التنفيذيين في الترشح لمدة خمس سنوات بعد انتهاء ولايتهم، وذلك لضمان توافق هذا القانون مع المادة 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.
 - توسيع نطاق الشرط القاضي بالألا يكون موظفو الهيئة الرئيسيون أعضاء في أي حزب سياسي قبل ترشيحهم لمناصبهم بثلاث سنوات بحيث يغطي مدة خدمتهم بالكامل.
 - تعزيز التوازن بين الجنسين داخل الهيئة، وذلك تمثيلاً مع الالتزامات الدولية التي فرضتها اتفاقية القضاء على التمييز ضد المرأة.
 - توضيح ما إذا كانت مسؤوليات الهيئة مباشرة أم إشرافية، وتوضيح آليات التعاون مع باقي مؤسسات الدولة في سبيل تعزيز شفافية إدارة الانتخابات وفعاليتها.
 - توضيح أن المراقبة غير الحزبية المحلية والدولية للانتخابات مسموح بها، حيث تُشكل مراقبة المنظمات المستقلة وغير المتحيزة عنصراً أساسياً في ضمان الشفافية.
 - تكليف الهيئة بمسؤولية إضافية لتدريب جميع أعوان الانتخابات لتعزيز كفاءتهم المهنية.
 - النص على وجوب نشر قرارات الهيئة وباقي المعلومات المتصلة بعملها في التوقيت الملائم وبطريقة تضمن سهولة الإطلاع عليها، بغية تعظيم الشفافية.
 - تضمين المزيد من التفاصيل بشأن إجراءات الشكاوى والطعون التي تُرفع إلى الهيئة والتي تُحال إلى المحاكم.

ثالثاً- تعليقات على مشروع القانون

تركيبة هيئة إدارة الانتخابات

- 12- ينص مشروع القانون إنشاء هيئة دائمة لإدارة الانتخابات تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي مُكلفة بالمسؤولية الكليّة عن إجراء الانتخابات والاستفتاءات. وتتألف الهيئة من مجلس يضم تسعة أعضاء يترأسه رئيس الهيئة، وأمانة عامة يترأسها مدير تنفيذي.

13- ولا ينص مشروع القانون على تحديد هياكل المستوى الأدنى التي تشارك في إدارة الانتخابات، ويشير الفصل 20 من المشروع إلى أن إنشاء مستويات محلية للهيئة هو أمر اختياري يخضع للسلطة التقديرية لمجلس الهيئة. وفي ضوء الممارسات الجيدة المعمول بها في ضمان فعالية إدارة الانتخابات، يلزم وجود فروع محلية لإدارة الانتخابات لكي تضطلع بتنفيذ الإجراءات الانتخابية على مستوى الدائرة الانتخابية وعلى مستوى لجنة الاقتراع. وبينما ينبغي أن تتوافق الصيغة النهائية لهذه الهياكل المحلية مع النظام الانتخابي (الذي لم يُقر بعد)، فإنه يُستحسن أن يتضمن مشروع القانون أحكاماً عامة تقضي بإنشائها. كما ينبغي أن يقضي مشروع القانون بإنشاء مثل هذه الكيانات قبل الانتخابات بوقتٍ كافٍ ويضمن تخصيص التمويل الكافي لها.

14- ورغم أن مشروع القانون ينص تفصيلاً على دور المدير التنفيذي الذي يتأسس الأمانة العامة، فإنه يخلو من أي أحكام إضافية تُحدد تركيبة الأمانة العامة. لذا، يُقترح أن يُحدد مشروع القانون تركيبة الأمانة العامة ودورها في دعم المدير التنفيذي.

15- وينص مشروع القانون على عملية الانتقال من هيئة إدارة الانتخابات السابقة إلى هيئة إدارة الانتخابات المنشأة حديثاً³، وهو ما يُعدّ أمراً إيجابياً، حيث يضمن استمرار حفظ الذاكرة المؤسسية ويتفادى التعطيل الناجم عن تغيير جميع الأعضاء مرة واحدة.

تركيبة الهيئة

ترشيح أعضاء الهيئة وتعيينهم

16- ينص مشروع القانون على إجراءات ترشيح أعضاء مجلس الهيئة وتعيينهم. وتتولى لجنة خاصة من المجلس المسؤول عن السلطة التشريعية تسمية ستة عشر مرشحاً، يُنتخب منهم ثمانية مرشحين بأغلبية الأصوات في المجلس المسؤول عن السلطة التشريعية عبر ثلاث جولات تصويت كحدٍ أقصى. غير أن الفصل 5 من مشروع القانون لا يحدد نوع الأغلبية المعمول بها في الجولتين الأولى والثانية عند ترشيح الأعضاء وعند انتخابهم. ويُقترح النظر في أن تكون الأغلبية المؤهلة في انتخاب مجلس الهيئة هي أغلبية ثلثي الأعضاء، من أجل تعزيز استقلال المجلس عن التركيبة السياسية للمجلس التشريعي.

17- وتختلف طريقة ترشيح وانتخاب رئيس الهيئة، وهو العضو التاسع في مجلس الهيئة، عن الطريقة المتبعة مع باقي الأعضاء. فوفقاً للفصل 5 من مشروع القانون، يشترك رئيس الجمهورية التونسية ورئيس المجلس المسؤول عن السلطة التشريعية والوزير الأول في اختيار رئيس هيئة إدارة الانتخابات، ثم يوافق المجلس المسؤول عن السلطة التشريعية على المرشح بالأغلبية المطلقة. ويحتمل أن تتأثر نظرة الجمهور إلى حيادية رئيس مجلس الهيئة نتيجة للتباين بين إجراءات ترشيحه وإجراءات ترشيح باقي الأعضاء، ومن ثم، يُقترح النظر في ترشيح رئيس الهيئة وفقاً لنفس إجراءات ترشيح أعضائها. ويُقترح أن يُنتخب رئيس الهيئة إما من المجلس المسؤول عن السلطة التشريعية مباشرة، أو من أعضاء مجلس الهيئة في جلسته الأولى بالتوافق أو بنفس إجراء الأغلبية المشروطة المحدد بموجب الفصل 7 بشأن انتخاب نائب رئيس الهيئة.

18- ويتولى رئيس الهيئة تعيين المدير التنفيذي للأمانة العامة بعد موافقة مجلس الهيئة بالأغلبية المطلقة. غير أنه من الممكن أن تتحسن الصورة العامة للنزاهة والاستقلال إذا اختير المدير التنفيذي بناءً على تصويت الأغلبية المؤهلة، كما هو الحال في باقي تعيينات الهيئة.

19- والتزاماً بقواعد الممارسة الانتخابية الرشيدة، ينص مشروع القانون على تجديد مدة مجلس الهيئة من خلال عملية إحلال مرحلية، وهو ما يعزز استقلالية الهيئة وذاكرتها المؤسسية. وعلى وجه التحديد، من

³ أنشئت الإدارة الانتخابية السابقة بمرسوم تشريعي رقم 2011-27 المؤرخ 18 أبريل 2011، وانتهى عملها رسمياً في 18 مايو 2012.

الإيجابي ألا يتم استبدال أعضاء المجلس بأكملهم سواء قبل الانتخابات بفترة قصيرة أو بعدها مباشرة، وذلك لتجنب التصور بأن ثمة أفراد يتم تعيينهم لضمان التوصل إلى نتيجة معينة خلال الانتخابات المقبلة أو تعيينهم باعتبار ذلك مغنماً للمنتصر في الانتخابات الأخيرة. ويقضي الفصل 10 بوجوب تحديد إجراءات التجديد الجزئي لمجلس الهيئة "قبل اليوم الأخير للفترة الانتخابية بثلاثة أشهر". ولا يوضح مشروع القانون ما هو "اليوم الأخير في الفترة الانتخابية"، لذلك يُقترح النظر في تخصيص موعد محدد لهذه الإجراءات في القانون. وليس من المستصوب تجديد المجلس خلال السنة السابقة على الانتخابات أو قبل موعدها بوقت قصير.

20- ويتضمن الفصلان 6 و 25 شروط ترشيح رئيس الهيئة وأعضائها مجلسها والمدير التنفيذي لأمانتها. ويُمكن تحديد الشرطين الثالث والرابع بدقة بإدراج معايير التمتع بالنزاهة والاستقلال والحياد، أما شرط الكفاءة الانتخابية، فيُمكن تحديده بإدراج معايير الخبرة والتدريب أو التعليم أو كليهما⁴. كذلك، يبدو من المبالغ فيه اشتراط أن يكون الحد الأدنى لسن المرشح 40 عاماً، وربما يلزم إعادة النظر في هذا السن.

21- ولا يتضمن مشروع القانون أي أحكام تكفل تعزيز التوازن بين الجنسين. وتلبيةً للالتزامات تونس الدولية بموجب اتفاقية القضاء على التمييز ضد المرأة (سيداو)، ينبغي النظر في إضافة حكم عام يكفل هذا التوازن و/أو أحكام محددة بشأن ترشيح موظفي الهيئة وتعيينهم⁵.

وضع أعضاء هيئة إدارة الانتخابات

22- يُقترح تعميم العديد من الأحكام التي تحدد اختصاصات رئيس الهيئة وأعضائها والمدير التنفيذي والمساعدين في الفصلين 11 و 30، بحيث تسري هذه الأحكام على جميع أعوان الانتخابات. بالإضافة إلى ذلك، فإن شرط ألا يكون رئيس الهيئة وأعضائها ومديريها التنفيذي سبق لهم عضوية أي حزب سياسي في السنوات الثلاث السابقة على الترشح لعضوية الهيئة ينبغي تمديده ليسري على مدة ولايتهم بالكامل.

23- ويقضي الفصلان 11 و 30 بحرمان رئيس الهيئة وأعضائها ومديريها التنفيذي من حق الترشح في الانتخابات لمدة خمس سنوات من انقضاء ولايتهم بالهيئة. وتنص المادة 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على كفالة الحق في الترشح باعتباره حقاً أساسياً. ويُمكن قبول تعليق حق الأعضاء في الترشح خلال فترة ولايتهم بالهيئة باعتبار أن المُشرّح يتوخى إبعاد أعضاء الهيئة عن المنافسة السياسية، لكنّ الحكم باستمرار تعليق الحق في الترشح بعد انتهاء ولايتهم يتنافى بشدة مع معايير الموضوعية والمعقولة⁶.

24- وينص الفصل 16 من مشروع القانون على أن مجلس الهيئة يقترح بنفسه الأجرور الخاصة بأعضائه، على أن تخصم من ميزانية الهيئة. ويُقترح النظر في تحديد المكافآت التي يحصل عليها أعضاء مجلس الهيئة عن طريق تعيين كل عضو في الهيئة على درجة وظيفية مناسبة من درجات الوظائف العمومية التي يُعين عليها باقي مسؤولي الدولة.

25- ويجب تحديد الوضع القانوني والتكليف الوظيفي لمنصبي "المشرفين" و"المساعدين" المنصوص عليهما في الفصلين 3 (10) و 30 على التوالي.

إنهاء تكليف أعضاء هيئة إدارة الانتخابات

⁴ الفقرة 83 من الوثيقة CDL-AD(2002)023rev, II.3.1: "ينبغي اختيار أعضاء اللجنة الانتخابية المركزية من خبراء القانون وعلماء السياسة وعلماء الرياضيات أو غيرهم من الأشخاص الذين يتمتعون بفهم جيد للمسائل الانتخابية".

⁵ الفقرة 2 (ب) و(ز) و(2) من اتفاقية الأمم المتحدة للقضاء على التمييز ضد المرأة (سيداو).

⁶ الفقرة 4 من التعليق العام رقم 25 الصادر عن لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان بشأن هذه المادة 25 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية.

26- يحدد الفصلان 13 و 14 من مشروع القانون إجراءات رفع الحصانة عن أعضاء مجلس الهيئة و/أو فصلهم. سواءً في حالة رفع الحصانة أو حالة الفصل، ويتم ذلك بناءً على طلب يتقدم به رئيس الهيئة أو نصف أعضاء مجلس الهيئة على الأقل، ثم يُطرح الطلب للتصويت في المجلس المُسؤول عن السلطة التشريعية ويُقر إذا حاز أغلبية الأصوات. لكن السهولة النسبية التي يمكن بها اتخاذ هذه الإجراءات تُثير القلق بشأن درجة الحماية المكفولة لأعضاء مجلس الهيئة وبشأن إمكانية تعرض هؤلاء الأعضاء للفصل التعسفي لدوافع يحتمل أن تكون سياسية. ومن ثم، يُقترح النظر في تطبيق شرط موافقة الأغلبية المؤهلة على طلبات رفع الحصانة عن الأعضاء أو فصلهم والنظر في تطبيق نفس الشرط عند التصويت على الطلب.

27- وقد توسّعت الفقرة 2 من الفصل 12 في تحديد حالات التضارب المحتمل في مصالح أعضاء مجلس الهيئة. كما أن هذا الفصل يقضي بعقوبات تبدو غير متناسبة في حالات التصريح بتضارب المصالح، وبالمثل فإن المبررات التي تجيز توقيع هذه العقوبات تبدو غير متناسبة. ويُقترح النظر في استبعاد العضو الذين صرّح بوجود هذا التضارب من المشاركة في جلسات المجلس ومداويلاته و/أو قراراته ذات الصلة بالتضارب فقط، وهي ليست بالضرورة جميع جلسات والمداويلات والقرارات. وتقضي الفقرتان 4 و 5 من الفصل 12 بتخلي العضو عن عضويته، أو تنحيته، بمجرد إثبات تضارب المصالح، أو التأكد من نية إخفاء هذا التضارب. لذا، يمكن النظر في استبعاد العضو المعني من الجلسات والمداويلات و/ أو القرارات ذات الصلة بهذا التضارب فقط، وذلك في الحالات التي يكون فيها التضارب مؤقتاً أو طفيفاً. أما في الحالات التي يبدو فيها تضارب المصالح دائماً أو خطيراً، يجوز تنحية العضو المعني وفقاً للإجراءات المبينة في الفصل 14 على سبيل الاستثناء. وفي جميع الأحوال، ينبغي أن تمتثل الهيئة لقواعد الإجراءات القانونية الصحيحة، وأن تضطلع بالتحقيق في المسألة قبل اتخاذ أي قرار ينطوي على تعليق العضوية أو التنحية.

28- وينص الفصل 15 من مشروع القانون على أن العجز يُعتبر سبباً من أسباب استبدال عضو مجلس الهيئة. ويُقترح أن يُحدد النص الظروف المحددة للإعاقة المقصودة في هذا الفصل و/أو يُحدد وثائق قانونية تُنظّم هذه المسألة، بحيث يتمشى مع المادة 27 من اتفاقية الأمم المتحدة لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة التي صادقت عليها تونس.

واجبات الهيئة ومسؤولياتها

29- يعرض الفصل 3 من مشروع القانون واجبات الهيئة ومسؤولياتها، ويتناول الفصل 21 مسائل التعاون والتنسيق مع باقي مؤسسات الدولة. ويُقترح النظر في أن يُحدد القانون بشكل أدق الأنشطة التي تنظمها الهيئة مباشرةً وتلك التي تُشرف عليها فقط. ويُقترح على وجه التحديد توضيح المسائل المرتبطة بتسجيل الناخبين وإعادة تقسيم الدوائر، وتنظيم الحملة الانتخابية، وإدارة تمويل الحملات العامة. فعلى سبيل المثال، أنط الفصل 3 (2) بالهيئة دون غيرها مهمة إعادة ترسيم الدوائر الانتخابية، بينما يفضل أن تضطلع بهذه المهمة لجنة مشتركة تضم ممثلين عن باقي مؤسسات الدولة المعنية.

30- وينص الفصل 21 كذلك على أن يتولى مكتب الوزير الأول تسهيل جميع أنشطة التعاون بين الدولة والهيئة. ورغم الاعتراف بأن هذا التعاون لا غنى عنه، ينبغي توضيح أن الهيئة ليست كياناً تابعاً للحكومة. وفي ضوء قواعد الممارسة الانتخابية الرشيدة، يُقترح أن يتضمن مشروع القانون حكماً يلزم السلطات بتلبية مطالب الهيئة واحتياجاتها⁷. فمن شأن تحري الدقة والوضوح في تحديد مسؤوليات الهيئة وواجباتها أن يُعزز شفافية العملية الانتخابية.

⁷ الفقرة 85 من الوثيقة CDL-AD(2002)023rev, II.3.1.

31- وينص الفصل 3 (8) على أن الهيئة هي المسؤولة عن إعداد مدونات قواعد السلوك الانتخابي الرشيد من أجل "ضمان مبادئ النزاهة والشفافية والحياد، وحسن توظيف المال العام وعدم تضارب المصالح". ويُقترح النظر في توضيح من تستهدفهم الهيئة بمدونات حسن السلوك التي تُعدّها.

32- ويشير الفصل 3 (9) إلى "الضيوف الدوليين" بعد أن أشار إلى المراقبين. ورغم أنها ربما كانت مشكلة في الترجمة، ينبغي أن ينص الحكم بوضوح على وجود مراقبين غير حزبيين محليين ودوليين بالطريقة نفسها التي ينص بها على وجود "صحفيين محليين وأجانب". فتمثل المراقبة المحلية والدولية المستقلة وغير المتحيزة للانتخابات عنصراً جوهرياً في تعزيز الشفافية والثقة في العملية الانتخابية⁸.

33- وتمشيا مع الممارسة الانتخابية الجيدة، ينص الفصل 3 (11) على أن تنظم الهيئة برامج لتشجيع الناخبين وتنقيفهم. وهذا نص مهم وينبغي للهيئة العمل بهمة على تنقيف الناخبين وإعلامهم بإجراءات التصويت، والمرشحين، والأحزاب السياسية، وإجراءات تقديم الشكاوى والمظالم، كي يتسنى للأشخاص التعبير عن إرادتهم تعبيراً حقيقياً في الانتخابات. وينص الفصل 3 (11) أيضاً على تعاون الهيئة مع المجتمع المدني. ويُمكن تعزيز هذا التعاون من خلال السماح للجمهور بحضور جميع جلسات المجلس⁹.

34- وفي ضوء القواعد الدولية للممارسات الانتخابية الرشيدة، يقضي الفصل 22 بحظر استخدام البيانات الشخصية لأي غرض لا علاقة له بالعملية الانتخابية.

35- وتعزيزاً للمهنية والكفاءة في إدارة الانتخابات، ينبغي إدراج نص يقضي بتكليف الهيئة بتدريب جميع أعوان الانتخابات¹⁰.

36- ويقضي الفصل 18 من مشروع القانون بوجوب نشر قرارات الهيئة في الرائد الرسمي. ومن أجل تعزيز شفافية العملية الانتخابية ونزاهتها، ينبغي أيضاً أن تنشر الهيئة قراراتها على موقعها الرسمي على الإنترنت بنفس الطريقة التي تنشر بها التقارير الخاصة والسنوية والمالية حسب ما يقتضيه الفصل 3 (16) و(17)، والفصل 29. وينبغي كذلك أن تتيح الهيئة على موقعها جميع القرارات واللوائح التنظيمية والمدونات وغيرها من الوثائق والبيانات ذات الصلة في التوقيت الملائم.

37- ويقضي الفصل 3 (7) من مشروع القانون الهيئة بإعلان النتائج الأولية والنهائية للانتخابات. ومن أجل تعزيز شفافية الانتخابات والثقة في نتائجها، ينبغي النظر في أن ينص القانون على وجوب نشر النتائج الأولية والنهائية في التوقيت الملائم على موقع الهيئة مصحوباً ببيانات تفصيلية عن نتائج التصويت في كل دائرة انتخابية وكل لجنة اقتراع، بما في ذلك عدد بطاقات الاقتراع المتلقاة والموزعة والصحيحة/غير الصحيحة.

الشكاوى والطعون

38- ينص الفصل 18 من مشروع القانون على الحق في الطعن في القرارات الهيئة أمام "محاكم خاصة". ويكفل هذا الفصل الحق في الطعن على قرارات أعلى هيئة انتخابية أمام المحاكم وهو ما يتمشى مع قواعد الممارسة الرشيدة، غير أنه من الممكن تعزيزه بتحديد أسماء "المحاكم الخاصة" التي يمكن الطعن على قرارات الهيئة أمامها.

⁸ الوثيقة CDL-AD(2002)023rev, II.3.2.a: "ينبغي أن يحظى المراقبين الوطنيين الدوليين بأوسع فرصة ممكنة لممارسة مهامهم في الرقابة على الانتخابات."
⁹ الفقرة 81 من الوثيقة CDL-AD(2002)023rev, II.3.1: "ينبغي إتاحة الإطلاع على اجتماعات لجنة الانتخابات المركزية للجميع، بما في ذلك وسائل الإعلام."
¹⁰ الفقرة 84 من الوثيقة CDL-AD(2002)023rev, II.3.1: "يتعين على أعضاء اللجان الانتخابية أن يحصلوا على تدريب معياري على جميع مستويات إدارة الانتخابات."

39- ويخلو مشروع القانون من تحديد إجراءات تفصيلية لتقديم الشكاوى والطعون إلى الهيئة. لذا، ينبغي النظر في استحداث لوائح تضبط هذه الإجراءات، وتُحدِّد المهل النهائية، من أجل ضمان الانتصاف الفعال في الوقت المناسب في حالة انتهاك الحقوق الانتخابية.

40- وفي حالة إنشاء مستويات محلية لإدارة الانتخابات، يصبح من المستحسن أيضاً تضمين أحكام تفصيلية توضح آلية معالجة الشكاوى والطعون المعمول بها في هذه الكيانات.