الجمهورية التونسية

مجلس نواب الشعب

محضر جلسة
لجنة النظام الداخلي والحصانة والقوانين البرلمانية والقوانين الانتخابية
عدد 8

تاريخ الاجتماع: يوم الجمعة 14 فيفري 2020

جدول الأعمال :

- الاستماع إلى رئيس وأعضاء الهيئة العليا المستقلة للانتخابات وذلك عملا بحكام النقطة 16 من الفصل 3 من القانون الأساسي المتعلق بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات في إطار نظر اللجنة في مقترح القانون عدد2020/1 المتعلق بتنقيح وإتمام القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المؤرخ في 26 ماي 2014 المنقح والمتمم بالقانون الأساسي عدد 07 لسنة 2017 المتعلق بالانتخابات والاستفتاء.
- التصويت على مقترح القانون المعروض.

الحضور:

- الحاضرون: **12**
- المعتذرون: **02**
- الغائبون: **08**
- الحاضرون من غير أعضاء اللجنة : **06**

الحصة الصباحية:

- **ساعة افتتاح الجلسة:** التاسعة صباحا وخمسة وثلاثون دقيقة **(09.35)**
- **ساعة رفع الجلسة:** منتصف النهار وخمسة وعشرون دقيقة **(12.25)**

(تم رفع الجلسة لمدة ربع ساعة)

1. مداولات اللجنة:

عقدت لجنة النظام الداخلي والحصانة والقوانين البرلمانية والقوانين الانتخابية جلسة يوم الجمعة 14 فيفري 2020 وذلك للاستماع إلى رئيس وأعضاء الهيئة العليا المستقلة للانتخابات وذلك عملا بحكام النقطة 16 من الفصل 3 من القانون الأساسي المتعلق بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات في إطار نظر اللجنة في مقترح القانون عدد2020/1 المتعلق بتنقيح وإتمام القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المؤرخ في 26 ماي 2014 المنقح والمتمم بالقانون الأساسي عدد 07 لسنة 2017 المتعلق بالانتخابات والاستفتاء والتصويت على فصول المقترح.

الاستماع إلى رئيس وأعضاء الهيئة العليا المستقلة للانتخابات

لدى تدخّله أفاد السيد رئيس الهيئة أنّه سبق أن أبدت الهيئة العليا المستقلة للانتخابات رأيها بخصوص مقترح إدراج عتبة انتخابية بنسبة 5%،(مراسلة الهيئة إلى السيد رئيس الحكومة – مصالح مستشار القانون والتشريع- المؤرخة في **17** جويلية **2018**، ومراسلة الهيئة إلى السيد رئيس لجنة النظام الداخلي والحصانة والقوانين البرلمانية والقوانين الانتخابية المؤرخة في **31** أكتوبر **2018**، وجلسة الاستماع لممثلي الهيئة بتاريخ **1** نوفمبر **2018** (الصفحتان **10** و**11** من تقرير اللجنة النهائي حول مشروع القانون الأساسي عدد **2018/63**).وقد ورد فيه ما يلي:

- الفصول المقترحة والمتعلقة بالجوانب التقنية لاعتماد العتبة الانتخابية صحيحة وسليمة،
- يتجه الرأي إلى اعتماد عتبة 3% لما يُمكن أن تحققه من النجاعة المرجوة في وجود تمثيلية مستقرة وقاعدة على اتخاذ القرار داخل المجلس التشريعي من ناحية، وضمان التناغم مع النسبة المعتمدة في الانتخابات المحلية من ناحية أخرى، كما يُمكن أن تساهم في احترام التدرج إلى نسبة أعلى في مناسبة لاحقة.
- لا يوجد معيار دولي متفق عليه لتحديد العتبة الانتخابية وقد ورد في تقرير لجنة البندقية حول العتبة الانتخابية(دراسة عدد **2008/485** تم تبنيها في **15** مارس **2010** (الفقرة

68))أن العتبة بين 3% و5% تُعدّ مقبولة(**عتبة بين 3% إلى 5% في الديمقراطيات المستقرة مع وجود ضمانات خاصة بالنسبة لتمثيل الأقليات. وبخصوص الديمقراطيات الجديدة، بالإمكان اعتماد عتبة تتجاوز هذه النسب للتشجيع على إنشاء أحزاب سياسية فعّالة مع عدم تجاوز تلك النسبة 10% بكل الحالات، والتي تعد نسبة مرتفعة.**)[علما أن تونس الآن عضو في هذه اللجنة].

كما تمت الإشارة إلى أنه وبحسب التجارب المقارنة تتراوح نسبة العتبة الانتخابية غالبا بين 3 إلى 5%، على غرار ما يلي:

مقدار العتبة(دراسة لجنة البندقية)	الدول المعنية (معطيات سنة **2010**)
٪10	تركيا
٪7	روسيا (5٪ قبل سنة 2007)
٪5	ألمانيا، بلجيكا (على مستوى جهوي)، إستونيا، جورجيا، هنجاريا، مولدوفا، بولندا، جمهورية التشيك، سلوفاكيا
٪4	النمسا، بلغاريا، إيطاليا، النرويج، سلوفينيا، السويد
٪3	إسبانيا (على مستوى جهوي)، اليونان، رومانيا، أوكرانيا (4٪ قبل سنة 2004).
٪2	الدنمارك
٪0.67	هولندا

- في انتخابات المجلس الشعبي الوطني الجزائري سنة 2017، تم اعتماد طريقة أكبر المتوسطات مع عتبة تساوي 5% بينما تم اعتماد عتبة بنسبة 7% بالنسبة إلى الانتخابات المحلية (انتخابات المجالس الشعبية البلدية والمجالس الشعبية الولائية).
- تمهيدا لعرض نتائج المحاكاة بخصوص اعتماد العتبة، يتجه التنبيه إلى اختلاف كبير في المشهد الانتخابي والسياسي بين انتخابات 2014 وانتخابات 2019 رغم استنادهما إلى طريقة الاقتراع نفسها:

1. [عدم اعتماد العتبة يؤدي بدوره إلى عدم المساواة في طريقة توزيع المقاعد]: في انتخابات 2014 بلغت نسبة عدد المقاعد في البرلمان التي تم توزيعها على قائمات لم يبلغ عدد أصواتها الحاصل الانتخابي حوالي 26 %من مقاعد البرلمان. وفي انتخابات 2019، ارتفعت هذه النسبة إلى 76%.

2. [الأصوات الضائعة]: منذ 2011، والأصوات الضائعة في تصاعد (التي لم تؤدّ إلى تمثيل بمقعد واحد على الأقل):

- انتخابات 2011: 20%
- انتخابات 2014: 24% (تتصاعد إلى 26% باعتماد عتبة 3%، و29% باعتماد عتبة 5%)
- انتخابات 2019: 36%

ويلاحظ أن نسبة الأصوات الضائعة تزداد بنقصان عدد مقاعد الدائرة الانتخابية وبزيادة عدد القائمات المترشحة وأنها تزداد بازدياد التشتت في المشهد السياسي.

❖ انتخابات 2014

العتبة الانتخابية وانتخابات 2014:

الحالة	عدد القائمات المتحصلة على مقاعد (2014) -على مستوى الدوائر الانتخابية-
دون عتبة	125 قائمة
العتبة 3 بالمائة	97 قائمة
العتبة 5 بالمائة	85 قائمة

❖ انتخابات 2019:

العتبة الانتخابية وانتخابات 2019 (على مستوى المجلس):

الحالة	عدد القائمات المتحصلة على مقاعد (2019) -على مستوى المجلس-
دون عتبة	31 قائمة
العتبة 3 بالمائة	25 قائمة
العتبة 5 بالمائة	18 قائمة

العتبة الانتخابية وانتخابات 2019 (على مستوى الدوائر الانتخابية):

الحالة	التغيير في تمثيلية القائمات المتحصلة على مقاعد (2019) -على مستوى الدوائر الانتخابية-
دون عتبة	183 قائمة
العتبة 3 بالمائة	32 قائمة تفقد مقعدا 30 قائمة تفوز بمقعد إضافي قائمة تفوز بمقعديْن إضافيّين
العتبة 5 بالمائة	56 قائمة تفقد مقعدا 44 قائمة تفوز بمقعد إضافي 06 قائمات تفوز بمقعديْن

❖ **مقارنات**

الانتخابات	القائمات التي تحصلت على مقعد بأقل من 3% من الأصوات	القائمات التي تحصلت على مقعد ب3% إلى 5% من الأصوات
انتخابات 2014	8 قائمات	26 قائمة
انتخابات 2019	8 قائمات	51 قائمة

1. تطبيق العتبة نفسها لا يؤدي إلى نتائج متماثلة إذا اختلف المشهد السياسي:

وتبعا لذلك، تختلف نتائج اعتماد العتبة نفسها وفقا لما يلي:

الانتخابات	عتبة 3%
انتخابات 2014	+10% للحزب الأكثر تمثيلا +7% للحزب الثاني
انتخابات 2019	+34% للحزب الأكثر تمثيلا +23% للحزب الثاني

والتحليل المبدئي لمعطيات انتخابات 2011 يُشير إلى زيادة بنسبة 5.6% للحزب الأول، و6.9% للحزب الثاني عند اعتماد عتبة بنسبة 3%.

كما أكّد السيد رئيس الهيئة أنّ نتائج تطبيق العتبة، أيا كانت النسبة، تختلف من انتخابات إلى أخرى بحسب عاملين أساسيين هما تعدّد الترشحات ونسبة مشاركة المقترعين، حيث بيّن أنّ سنة 2014 شهدت تنافس 1426 قائمة مع نسبة مشاركة في حدود 65 % في حين تنافست 1502 قائمة خلال انتخابات 2019 وشهدت نسبة المشاركة تراجعا لتبلغ 45% مما أدّى إلى عدم تحصّل 1322 قائمة على أي مقعد أي 87.5% من القائمات لم تمثّل في انتخابات 2019 وهو ما يقابل مليون صوت مقترع ضائع.

وأضاف السيد رئيس الهيئة أنّ تونس عضو بلجنة البندقية التي تعتبر اعتماد عتبة من 3 إلى 5% مسألة معقولة ومقبولة وأنّ الهيئة العليا المستقلة للانتخابات تحافظ على نفس الموقف الذي قدّمته سنة 2018 من العتبة وهي تعتبرها إرادة سياسية وتشريعية بامتياز فعدم تطبيق العتبة يضمن التنوّع السياسي والتعددية الحزبية داخل البرلمان وبالمقابل اعتماد العتبة يضمن النجاعة البرلمانية والحكومية.

من جهتهم، تعدّدت تدخلات السادة النواب وتمحورت حول موقفين رئيسيين بين من يؤيّد إدراج العتبة ويتبنّى مقترح القانون المعروض وبين من يتحفظ على اعتماد العتبة في هذه المرحلة ولا يرى موجبا لمقترح التعديل إذا لم يتزامن مع مراجعة شاملة للقانون الانتخابي.

وقبل التعرّض إلى الشروح والمؤيدات التي قدّمها كلّ من الطرفين، تجدر الإشارة إلى جملة الاستيضاحات والاستفسارات التي توجّه بها أعضاء اللجنة والردود التي قدّمها ممثلو الهيئة.

حيث تساءل أحد الأعضاء عن كلفة الانتخابات السابقة لأوانها في صورة تمّ اختيار حلّ البرلمان وعن مدى استعداد الهيئة لتنظيم انتخابات تشريعية جديدة.

كما طرح أحد النواب تساؤلا حول ما إذا كانت هناك معايير دولية تحدّد كيفية تعديل أحكام القوانين الانتخابية خاصة من حيث التوقيت ذلك أنّ القانون الانتخابي الحالي لا يسمح بتعديل الأحكام الخاصة بتقسيم الدوائر الانتخابية قبل سنة من موعد إجراء الانتخابات. واستفسر أعضاء اللجنة عن مدى تأثير تطبيق العتبة على عدد الأصوات الضائعة.

ويرى الرأي الأغلبي أنّ اعتماد العتبة بنسبة 5% كما ورد بمقترح القانون هو أحد الحلول التي ستحدّ من التشتت الحزبي داخل مجلس نواب الشعب وأنّه من الصالح العام اعتماد عتبة للحصول على مقاعد حتى لا تهدر الأموال العمومية التي تصرف في الانتخابات على أصوات ضائعة كانت في حدود المليون صوت خلال انتخابات أكتوبر 2019. وهي بالتالي ستدفع الأحزاب السياسية نحو مزيد التنظّم والتكتل لتقديم ترشحات جدية.

كما يعتبر أصحاب المقترح أنّه وبناء على ما ورد بمداخلة السيد رئيس الهيئة فإنّ عدد القائمات التي ستحصل على مقاعد بمجلس نواب الشعب سيكون في حدود 18 قائمة في صورة تطبيق العتبة مقابل 31 قائمة ممثلة حاليا مما يدلّ على أنّ العتبة لن تفقد المجلس التعددية الحزبية المطلوبة معتبرين مشاركة أهمّ العائلات السياسية مضمونة وأنّ الكيانات السياسية الصغرى هي التي ستندثر مؤكدين في ذات السياق أنّ اعتماد العتبة لن يكون على حساب افتقاد التنوّع السياسي المطلوب في كلّ الديمقراطيات وأنّ المعادلة ليست بين التعددية وامتلاك النجاعة مضيفين أنّ تطبيق العتبة معمول به في أهمّ الديمقراطيات وأن مقترح التعديل منسجم مع رأي لجنة البندقية.

ويرى شق آخر ممن يؤيدون مقترح التعديل أنّ مراجعة القانون الانتخابي وملاءمته مع النظام السياسي أصبحت مسألة مهمة لتنقية المناخ الانتخابي وتوجيه أحكامه نحو مصلحة الناخب ومن بين ما يقترحه هذا الشق هو اعتماد البطاقة عدد 3 لكافة المترشحين ومزيد

تدقيق المعاملات المالية لضمان شفافية العملية الانتخابية ومراجعة تقسيم الدوائر الانتخابية طبقا للمتغيرات الديمغرافية.

وللإشارة، فإنّ أصحاب المقترح دافعوا كذلك عن ضرورة مراجعة شاملة للقانون الانتخابي على ضوء ما تمّ التعرّض إليه من إشكاليات تطبيقية في بعض النواحي ومن عدم ملائمة مع التطورات السياسية حيث اعتبروا أنّ نظام الاقتراع على القائمات مع أكبر البقايا كان لزاما اعتماده في مرحلة التأسيس لتشريك كل القوى السياسية ومنع هيمنة طرف سياسي ولم يعد مناسبا في المرحلة الحالية لما أفرزه من حرية مطلقة في خلق أحزاب سياسية متناهية الصغر غير قادرة على تقديم برامج ورؤى فكرية واستقطاب مواطنين.

وعبّر السادة الأعضاء المحتفظون بصوتهم تجاه ما جاء بمقترح القانون من عدم احتساب أصوات القائمات المتحصّلة على أقل من 5% من مجموع الأصوات ضمن الحاصل الانتخابي وبالتالي عدم إسنادها مقاعد بالبرلمان، أنّ ذلك لا يحقق الهدف المنشود من معادلة بين تحقيق إرادة الناخب والتعددية من جهة والنجاعة والمردودية في المشهد النيابي من جهة أخرى. وأنّ تحقيق هذا الهدف يتطلب تعديلا أعمق في القانون الانتخابي.

ويرى أحد الأعضاء المحتفظين أنّ الحلّ الأمثل لإصلاح العملية الانتخابية يكون باعتماد الاقتراع على الأفراد في دوائر ضيّقة على دورتين وهو ما يسمح بتجاوز الوضع الحالي الذي أدّى إلى تشتّت حزبي لغياب أحزاب قادرة على تأطير الناخبين وتنزيل برامج واقعية وإلى عدم أخلقة العملية السياسية التي أنتجت حالة عدم الثقة والبحث عن بدائل من قبل الناخبين. واستدل صاحب هذا الرأي بما أفرزته نتائج انتخابات 2014 من وجود كتل برلمانية هامة دون تطبيق عتبة ليعتبر أنّ الإشكال ليس في وجود العتبة من عدمها بقدر ما هو إشكال نظام انتخابي يحوم حول رئيس القائمة الانتخابية ويكرّس دكتاتورية زعماء الأحزاب. كما أنّ نتيجة تطبيق العتبة غير مضمونة باعتبار اعتمادها في الانتخابات البلدية لم يوفّر الحصانة الكافية ضدّ التشتت.

وفي معرض إجابته وتفاعله مع السيدات والسادة النواب، أفاد السيد رئيس الهيئة العليا المستقلة للانتخابات أنّ كلفة إعادة الانتخابات تتراوح بين 45 و50 مليون دينار مشيرا أنّ نسبة إقبال الناخبين في حال إجراء انتخابات مبكّرة يمكن أن تتأثّر سلبا.

كما أكّد أنّ تطبيق العتبة بنسبة 5% أو 3% لن ينفي التعدّد الحزبي داخل البرلمان لكن سيقلّص من عدد القائمات المشاركة والأحزاب الفائزة كما ورد ذلك بعملية المحاكاة التي أجريت على نتائج انتخابات 2019 ستؤدي العتبة إلى انخفاض الحاصل الانتخابي ومن ثم تمكين القائمات المحرزة على عدد أكبر من الأصوات من مقاعد إضافية وتدنّي عدد المقاعد المتحصلّ عليها بأكبر بالبقايا.

هذا، وأشار السيد رئيس الهيئة أنّ رأي لجنة البندقية هو رأي استشاري باعتبار تخصّصها في المادة الانتخابية وقد تمّ الاستئناس برأيها بخصوص تقسيم الدوائر الانتخابية في الفصل 106 من القانون الانتخابي الذي لا يُجيز المسّ من الدوائر الانتخابية في السنة الأخيرة من إجراء الانتخابات. وبصفة عامة، فإنّ لجنة البندقية تُصدر توصية بعدم المسّ من القواعد الانتخابية خلال السنة الأخيرة قبل الانتخابات ويبقى الاستثناء في حالة التوافق القصوى.

هذا، وأقرّ السيد رئيس الهيئة بعدم تطابق توزيع المقاعد في الدوائر الانتخابية مع المعطيات الديمغرافية الحالية للمعهد الوطني الإحصاء.

وجوابا عن تأثير العتبة على الأصوات الضائعة، أفاد السيد رئيس الهيئة أنّها سترتفع وستستفيد من ذلك القائمات التي تحصّلت على أكثر عدد من الأصوات.

وختم السيد رئيس الهيئة مداخلته بإثارة جملة الإشكاليات التي تعرّضت لها الهيئة على غرار:

- التسجيل عن بعد،
- حذف شرط التفرّغ في الهيئات الفرعية،
- إشكالية القيام بحملة انتخابية في الخارج،

ومُشيرا إلى أنّ الهيئة مستعدة لإجراء أي انتخابات وأنها سترفع جملة توصياتها ضمن تقريرها بخصوص الانتخابات التشريعية والرئاسية لسنة 2019.

التصويت على فصول المقترح:

كان التصويت على فصول مقترح القانون الأساسي المعروض على النحو التالي:

العنـــوان:بخصوص عنوان مقترح القانون المعروض، وأثناء التصويت استقرت الآراء داخل اللجنة بأغلبية النواب الحاضرين مع تسجيل تحفظ نائبين على تنقيحه ليصبح على النحو التالي:***"مقترح قانون أساسي يتعلق بتنقيح وإتمام القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المؤرخ في 26ماي 2014 المتعلق بالانتخابات والاستفتاء كما تم تنقيحه وإتمامه بمُقتضى القانون الأساسي عدد 7 لسنة 2017 المؤرخ في 14 فيفري 2017 وبالقانون الأساسي عدد 76 لسنة 2019 المؤرخ في 30 أوت 2019."***

الفصل الأول: أحرز الفصل الأول في صيغته المعروضة على أغلبية أصوات النواب الحاضرين مع تسجيل تحفظ نائبين بعد إضافة التنصيص الشكلي المتعلق بالتعديل الذي شمل القانون الانتخابي سنة 2019 والمتعلق ***بالقانون الأساسي عدد 76 لسنة 2019 المؤرخ في 30 أوت 2019.***

الفصل **2**:أحرز هذا الفصل في صيغته المعروضة على أغلبية أصوات النواب الحاضرين مع تسجيل تحفظ نائبين بعد إضافة التنصيص الشكلي المتعلق بالتعديل الذي شمل القانون الانتخابي سنة 2019 والمتعلق ***بالقانون الأساسي عدد 76 لسنة 2019 المؤرخ في 30 أوت 2019.***

وختاما وبعرض مقترح القانون برمته على التصويت، تمت الموافقة عليه بأغلبية النواب الحاضرين مع تسجيل تحفظ نائبين.

هذا وفوض في آخر الجلسة أعضاء اللجنة المصادقة على تقرير اللجنة وإحالته على مكتب المجلس.

2. قرار اللجنة

- انتهاء لجنة النظام الداخلي والحصانة والقوانين البرلمانية والقوانين الانتخابية من النظر في مقترح القانون الأساسي المتعلق بتنقيح وإتمام القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المؤرخ في 26 ماي 2014 المتعلق بالانتخابات والاستفتاء كما تمّ تنقيحه وإتمامه بالقانون الأساسي عدد 7 لسنة 2017 المؤرخ في 14 فيفري 2017 (عدد 2020/01) والمصادقة على الصيغة النهائية المعتمدة من اللجنة،
- إحالة تقرير اللجنة على مكتب مجلس نواب الشعب لإدراجه بجدول أعمال الجلسة العامة عملا بأحكام الفصل 85 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب.

رئيس اللجنة **مقـــرر اللجنة**

هيثم ابراهم **أحمد موحه**