



قراءة أولية في
دستور الرئيس



تأسيس جديد
لسلطوية قديمة

منظمة البوصلة
جويلية 2022

تمهيد

تتنزّل هذه القراءة في مشروع دستور الرئيس في سياق من عدم اليقين وعودة لمقومات النظام السلطوي ، رأت فيه منظمّة البوصلة أن دورها الذي لعبته منذ فترة التأسيس ما قبل اصدار دستور 2014 والى يومنا هذا، عبر دفاعها مع شركائها من أجل إرساء نظام ديمقراطي يحقق مطالب وتطلّعات الشعب بعد الثورة ودفاعها على حق المواطنين والمواطنات في أن يكونوا في قلب العملية السياسيّة عبر ضمان حقّهم في النفاذ للمعلومة في دولة تضمن المساواة والحقوق والحريّات لكل مواطنيها دون تمييز ، دور لا بد أن تواصله عبر تقديم هذه القراءة لقرع أجراس الخطر لما يمكن أن يؤول له الوضع بعد المسار الأحادي الذي انتهجه رئيس الجمهوريّة لوضع مشروع دستوره على الاستفتاء.

تقديم وسياق

أ- الحقوق والحريات

1- الغاء مبدأ المدنية وغياب الإشارة للمبادئ الكونية لحقوق الإنسان

2- ولادة جديدة لصراع الهوية

3- المسّ بضوابط التقييد على الحقوق والحريات

أأ- الحقوق الاقتصادية والاجتماعية

1- الفصول التي تمّ الحفاظ عليها بالصيغة التي كانت عليها في دستور 2014

2- التغييرات أو الإضافات

3- مدى إمكانية تفعيل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية على أرض الواقع

أأأ- السلطة التنفيذية في مشروع دستور الرئيس: ولادة باي تونس الجديد

1- تأرجح سلطة رئيس الجمهورية في تعيين رئيس الحكومة

2- انتهاء مهام رئيس الحكومة

3- الصلاحيات الحصرية لرئيس الجمهورية

4- الصلاحيات الحصرية لرئيس الحكومة

5- السلطة الترتيبية العاقبة

6- الصلاحيات المشتركة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة

7- اتخاذ التدابير الاستثنائية

أأأأ- المؤسسة التشريعية: من حذف السلطة إلى تهميش قيمة البرلمان

1- تداخل بين مهام المجلسين

2- الحصانة البرلمانية والسياسة الحزبية

3- إسقاط إمكانية تشكيل لجان خاصة ولجان تحقيق

4- رئيس الجمهورية ينتهك مجال السلطة التشريعية

أأأأأ- السلطة القضائية: باب مقتضب وإسقاطات متعدّدة

1- استقلالية القضاء: من سلطة لوظيفة

2- فصول مقتضبة وتجاهل متعدّد

3- المحكمة الدستورية

أأأأأأ- مسار اللامركزية

1- محاولة لدفن مسار اللامركزية في مشروع دستور الرئيس

2- تمهيد لمشروع البناء القاعدي

أأأأأأأ- إسقاط الهيئات: سعيّ يتخلّص من أبرز دعائم الديمقراطية

1- تقييم غير موضوعي ونتيجة غير مفاجئة

2- التخلي على أحد أهم ركائز التوازن والرقابة

منذ إعلان رئيس الجمهورية، يوم 25 جويلية 2021، عن حالة الاستثناء وتفعيل الفصل 80 من الدستور، انطلق مسار الخروج عن القوانين والتشريعات في نفس اليوم، عبر تجميد أعمال مجلس النواب وإقالة الحكومة، الخطوتان اللتين لا ينصّ عليهما هذا الفصل ولا يخوّل بموجبه للرئيس اتخاذ مثل هذه الإجراءات.

ومنذ هذا الإعلان دخلت البلاد في مرحلة الانفراد بالرأي والحكم الفردي لرئيس الجمهورية، وبعد قرابة الشهر من الإعلان عن الإجراءات الاستثنائية، أصدر رئيس الجمهورية يوم 22 سبتمبر 2021 الأمر الرئاسي عدد 117 والذي ألغى بموجبه الدستور باستثناء باب الحقوق والحريات الذي خرقت أحكامه بتوالي الانتهاكات والحرمان من الحق في النفاذ للمعلومة والحق في التنقل والتضييق على التظاهر السلمي. كما جاء الأمر 117 بتنظيم مؤقت للسلطات، إذ يستأثر من خلاله رئيس الجمهورية بصلاحيات واسعة جدا دون أن يوفّر في المقابل الحد الأدنى من الضمانات القانونية للتصدي لأي محاولة للانفراد بالحكم لفترة زمنية غير محددة. زد إلى ذلك عدم إمكانية الطعن في الأوامر الرئاسية بدعوى تجاوز السلطة.

يوم 13 ديسمبر 2021، أعلن رئيس الجمهورية عن خارطة طريق كانت بمثابة آلية يتجاوز بها الإجراءات القانونية ويبحث عبرها عن شرعية الإجراءات التي يريد القيام بها. وكانت الاستشارة الإلكترونية المحظية الأولى لهذه الخارطة، محظية شكلية بأسئلة موجهة تهدف لإخراج إحصاءات تدعّم غايات الرئيس في إرساء نظام سياسي رئاسوي وتمهيد الطريق أمام نظام قاعدي وتعديل القانون الانتخابي بما يخدم مآربه.

بالتزامن مع كل هذه الإجراءات شهدت البلاد تركيزاً للسلطات غير مسبوق منذ عام 2011 ترافق مع تفكيك منهجي لجميع المؤسسات والسلطات المستقلة عن الدولة كالهئية الوطنية لمكافحة الفساد والمجلس الأعلى للقضاء وتعيين هيئة انتخابات جديدة...

يوم 20 ماي 2022، صدر بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية، المرسوم عدد 30 لسنة 2022، المتعلق بإحداث "الهيئة الوطنية الاستشارية من أجل جمهورية جديدة"، وتكوّنت هذه الهيئة من اللجنة الاستشارية للشؤون الاقتصادية والاجتماعية واللجنة الاستشارية القانونية لإعداد مشروع دستور جديد، يجتمعون في لجنة للحوار الوطني.

ففي حين رفض عمداء كليات الحقوق والعلوم القانونية والسياسية الالتحاق باللجنة القانونية إلا أن هذه الهيئة واصلت أعمالها دون معرفة تركيبتها وأعدت مشروعا جديدا للدستور في سياق ضبابي وانعزالي لم يتم تشريك جُلّ القوى المدنية والسياسية فيه.

أفرز هذا المسار الأحادي مشروع دستور نشره رئيس الجمهورية بالرائد الرسمي يوم 30 جوان 2022، ولم يأخذ فيه بعين الاعتبار حتى رأي الخبراء الذين كلّفهم بالصيغة، ولم يغيّر توجّهات

الرئيس لا الحوار الذي شكّله على القياس ولا حتى نتائج الاستشارة التي شارك فيها قرابة 500 ألف. ومع ذلك لم تقرّ النتائج بتغيير الدستور، فقد حظيت هذه الفرضية فقط بنسبة 36% وأطلّ علينا رئيس الجمهوريّة في في خطوة غير متوقعة قبل حوالي أسبوعين من الاستفتاء المزمع القيام به يوم 25 جويلية 2022، ليعلن عن قيامه بجملة من التعديلات على نسخته من مشروع الدستور، شملت 46 تغييرا، مما يعكس الاستعجال غير المبرّر والنزعة الفرديّة في إعداد هذا المشروع.

وبغض النظر على المسار الأحادي الذي أفضى لوضع مشروع دستور جديد للبلاد فإن المضمين التي خطّت في هذا الدستور نسفت عديد المكتسبات التي جاء بها دستور 2014، من هذا المنطلق تقدّم منظّمة البوصلة هذه القراءة الأولى في مشروع دستور الرئيس لتبيان أهم المخاطر والوقوف على أبرز الهنّات التي من شأنها أن تفتح باب للانجراف نحو نظام سلطوي يهدّد مكتسبات البلاد من ديمقراطيّة وحقوق وحرّيات.



ارتبط تاريخ الدولة التونسية الحديثة في علاقة بحقوق الإنسان والحريات الأساسية بتكريس الحد الأدنى للحقوق والحريات بما يتناسب مع الطابع السلطوي والرئاسوي للنظام السياسي طيلة فترة دستور جوان 1959 ولم تشهد منظومة الحقوق والحريات في الدستور التونسي أي تحسن إلا بشكل عرضي ولأسباب إنتخابية بمناسبة الاستفتاء الدستوري لسنة 2002 تحت حكم الرئيس بن علي.

وإنتظرت تونس صدور دستور جانفي 2014 ليركز بابا للحقوق والحريات يغطي جزءا هاما من مختلف حقوق الإنسان بمختلف أجيالها. ورغم بعض المآخذ فإن منظومة الحريات في دستور 2014 تعتبر مقبولة ويمكن التأسيس عليها وتطويرها خاصة إذا ما توفرت البنية التحتية التشريعية والترتيبية والاعتمادات المالية اللازمة لتفعيل الحقوق والحريات وتركيزها على أرض الواقع. يمكن الجزم بأن الإجماع الحاصل حول باب الحقوق والحريات في دستور جانفي 2014، باعتبار أنه رسخ حرية الضمير والمعتقد ونص على عدم سقوط جريمة التعذيب بالتقادم وأقر صراحة بالحق في النفاذ للمعلومة الذي مثل اللبنة الأولى للحق في المحاسبة وأسس لتكفل الدولة بالقضاء على العنف ضد المرأة وضمن تمثيليتها في المجالس المنتخبة، أفضى لتبني مشروع دستور 2022 لهذا الباب مع تنقيحات وتعديلات تتضارب مع جوهر هذه الحقوق والحريات وتمس من أصلها.

1- الغاء مبدأ المدنيّة وغياب الإشارة للمبادئ الكونية لحقوق الإنسان

نشرت بتاريخ 30 جوان 2022، نسخة مشروع الدستور التي ستعرض على الاستفتاء يوم 25 جويلية 2022، وغاب على هذه النسخة مصطلح الدولة المدنيّة. وعكس هذا الغياب توجهات الرئيس الذي ما انفك يهاجم في جل خطابه، الانتقال الديمقراطي وعود فكرة الديمقراطية بفكرة مجتمع القانون

ففي حين ألغى مشروع دستور الرئيس مبدأ مدنيّة الدولة من الفصل الثاني من الدستور ومن بقيّة الفصول، أعاد استخدام مصطلح الديمقراطية في التعديل الذي أدخله على نسخته، بتاريخ 8 جويلية 2022، في الفصلين الخامس والخامس والخمسون. ولئن كان هذا التعديل شكلياً إلا أنه أكد على قناعته بعدم ادراج مبدأ مدنيّة الدولة، الأمر الذي يدعّم ما جاء به الفصل الخامس والذي يركز فيه على مقاصد الإسلام الذي يمكن أن يتحوّل الى مصدر مادي للقانون.

كما لم يتطرق مشروع دستور الرئيس في كلتا نسخته الى المبادئ الكونية لحقوق الإنسان باعتبارها مبادئ تسعى لتحقيقها كل الأمم ضمن دولة مدنيّة ديمقراطيّة بل ارتكز في توطئة المشروع على التمسك بالأبعاد الإنسانية للدين الإسلامي. إذ يحيلنا عدم ذكر هذه المبادئ الكونية وتعويضها بالحديث على حقوق الإنسان في المطلق مع غياب فكرة المدنيّة الى مرجع ثاني للحقوق والحريات أورده رئيس الجمهوريّة في مشروعه ألا وهو مقاصد الإسلام.

2- ولادة جديدة لصراع الهوية

مثل الفصل الأول من دستور 1959 و 2014 نقطة خلاف بين الفقهاء والمختصين في القانون الدستوري بدرجة أولى، حيث جاءت صياغة الفصل فيما يتعلق بعبارة "الإسلام دينها" بطريقة تقبل الكثير من التأويلات. وإن استبشر البعض حذف العبارة المذكورة في مشروع دستور 2022 تجنباً لأي توظيف سياسي أو قانوني بغاية الحد من الحريات. فإن الأسباب من وراء ذلك بعيدة كل البعد على أن يكون باعث الدستور شديد الإيمان بمدنية الدولة. وخير دليل على ذلك هو الاستغناء عن عبارات الدولة المدنية الديمقراطية التي جاء بها الفصل 49 من دستور 2014. إذ أن الاستغناء عن عبارات الإسلام دينها ليس إلا "تصحيحاً" قانونياً ولفويها طالما ناد به الأستاذ الرئيس قيس سعيد في مدارج الكلية.

ويّدعم هذا الرأي ما جاء به الفصل 5 من مشروع دستور 2022 الذي يؤكد على أن " تونس جزء من الأمة الإسلامية، وعلى الدولة وحدها أن تعمل على تحقيق مقاصد الإسلام الحنيف في الحفاظ على النفس والعرض والمال والدين والحرية."

حيث أقر الفصل بالواجب المحمول على الدولة لتحقيق مقاصد الإسلام الحنيف، إذ لا شيء يمنع إصدار قوانين تحد من الحريات العامة والفردية في سبيل تحقيق هذه الغاية. كما يوحى الفصل المذكور عن قيام جانب وصائي ولائي تمارسه الدولة تجاه الفرد أو المجموعة. إذ يحمل عليها وحدها - عملاً بمقاصد الإسلام - تحديد قواعد الحفاظ على النفس وهو ما يفتح باب التأويل أمام تشديد العقوبات السالبة للحرية فيما يخض الجرائم بدون ضحية. كما يحمل عليها بالرجوع لمقاصد الإسلام الحفاظ على العرض، وهو مفهوم يقبل عديد التأويلات التي نحن في غنى عنها، خاصة وأن مفهوم العرض يختلف من جهة لأخرى وحتى من عائلة لأخرى، الشيء الذي يمكن أن يوسّع من السلطة التقديرية للضابطة العدلية والمحاكم في تشديد العقوبات السالبة للحرية ولنا في القضايا المتعلقة بالتجاهر بما ينافي الحياء خير مثال.

كما تعمل الدولة بالإرتكاز على الفصل الخامس بالحفاظ على الحرية بما يتناسب مع مقاصد الإسلام، مما يحيلنا على تبني نظرة واحدة للحرية وإلغاء كل منظومة الحقوق والحريات الوضعية الحديثة. وقد وصف الشيخ الطاهر بن عاشور مقاصد الحرية في كتابه مقاصد الشريعة على أنها "فطرية مطلقة، والاستثناء - الذي أحدثناه نحن بأنواع الفساد التي ابتكرناها عندما تكاثرتنا في

الأرض - هو أن تقيّد هذه الحرية وتوضع عليها الصعاب والعقبات التي تمنع من الاستئثار بالثروات والاستئثار بالخيريات.

وإن كان الفصل الأول من دستور 2014 و1959 يقبل عديد التأييلات، فإن الفصل 5 جاء بصياغة في ظاهرها واضحة ولكن في باطنها فتحت الصراع الذي اعتقدنا أنه دفن منذ سنوات، ألا وهو صراع الهوية. إذ فتح الباب على مصراعيه من جديد أمام الانجراف بالمنظومة التشريعية نحو التضييق على الحريات العامة والفردية.

فقد مثّل الفصل الأول من دستوري 1959 و2014 في علاقة بمصطلح "الإسلام دينها" بمثابة الخيط الرابط بين الدولة المدنية والدولة الدينية، حيث طالما كان المخرج الآمن للمشروع التونسي حتى يوازن بين الدين كمعطى سوسيلوجي والمنظومة الكونية لحقوق الإنسان.

وفي الإصرار على عدم التنصيص على مدنية الدولة في مشروع دستور الرئيس دليل على تبنيه لمشروع دولة ثيوقراطية. الشيء الذي من شأنه أن يمّس بمفهوم المواطنة كمعطى جوهري صلب دولة مدنية، حيث ألغى دستور الرئيس الطابع الحمائي على الحقوق والحريات خاصة بحذف التنصيص على عدم إمكانية تنقيح الفصول المتعلقة "بالإسلام دينها" كما ذكرنا على أنه معطى سوسيلوجي عاري من كل إلزامية قانونية وكذلك بحذف الفصل الثاني من دستور 2014 والذي ينص صراحة على مدنية الدولة وتحجير أي تعديل قد يطرأ عليه.

3- المسّ بضوابط التقييد على الحقوق والحريات

أحدث الفصل 49 من دستور 2014 تحولا جذريا في منظومة الحقوق والحريات في تونس، حيث أصبح التقييد على الحقوق والحريات يخضع لضوابط وقواعد لا يمكن مخالفتها. ومن أهم ما جاء به الفصل 49 هو مبدأ التناسب. حيث يجب أن تتماشى التدابير أو الإجراءات المقيدة للحريات والحقوق مع مبدأ التناسب عند وضعها، وأن تكون متناسبة بغاية تحقيق الحماية المرجوة، هذا بالإضافة لكونها يجب أن تكون الوسيلة الوحيدة أو أقلها على أقصى تقدير تقييدا للحريات والحقوق بالمقارنة مع الوسائل الأخرى الممكنة. وبالتالي فإن المعيار المعتمد عند سنّ القوانين المضيق على الحقوق والحريات يجب أن يكون أساسه التناسب مع المصلحة المراد حمايتها وألا تنال من أصل الحق.

إلا أن الفصل 55 من مشروع دستور الرئيس الذي يقابل الفصل 49 ن دستور 2014 ألغى مبدأ التناسب وعرّضه بمبدأ الملائمة كما ألغى عبارات "تقتضيها دولة مدنية ديمقراطية". ويتمثل مبدأ الملائمة في التساؤل عن وجود صلة منطقية بين الإجراء الرامي لتقييد الحقوق والحريات والهدف من وراء ذلك. وبعدم ملائمة الهدف المنشود تصبح إجراءات التقييد باطلة. وبعد التعديلات التي أعلن عنها الرئيس بتاريخ 8 جويلية 2022 تم تعويض عبارة "متلائمة" بعبارة "متناسبة"، وهو ما جاء به الفصل 49 من دستور الجمهورية الثانية والضمن لعدم النيل من

الحقوق والحريات بطريقة غير متناسبة مع الضرورة. وعلى سبيل المثال، اقتضت الضرورة خلال أزمة كورونا تقييد الحق في التنقل، وقد تم الحد من هذا الحق بفرض حظر جولان في ساعات الليل المتأخرة، فلم يكن ممكن على سبيل المثال حظر الجولان كامل اليوم. حيث يصبح آنذاك الإجراء غير دستوري بمآنه ينال من جوهر الحق أو يلغيه.

II- الحقوق الاقتصادية والاجتماعية



لطالما كانت النصوص المؤسّسة والمنظمة للحياة السياسية والضامنة للحقوق والحريات تتضمن حقوقا تتعلق بالمسائل الاقتصادية والاجتماعية. انطلاقا من شريعة حمورابي، مروراً بال Magna Carta وبالإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان والمواطن لسنة 1789، وصولاً إلى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948 والعهد الدولي المتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبروتوكول الاختياري الملحق به. لم تشذّ البلاد التونسية عن هذه القاعدة إذ نجد في جلّ النصوص الدستورية الحديثة مواداً تتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية، وذلك منذ صدور دستور عهد الأمان لسنة 1857، مروراً بدستور 1861 ودستور 1959، وصولاً إلى دستور 2014 ومشروع دستور 2022 المنشور بالرائد الرسمي بتاريخ 30 جوان 2022.

1- الفصول التي تمّ الحفاظ عليها بالصيغة التي كانت عليها في دستور 2014

تم الإبقاء على الحقوق المضمّنة بباب الحقوق والحريات في دستور 2014، وتحديدًا بالفصول 21، 38، 39، 40، 41 و46 بنفس الصيغة. وهي الحقوق المتعلقة، على التّوالي، بالمساواة وضمن الحقوق والحريات العامّة والعيش الكريم (يعادله الفصل 6 من دستور 1959)، بالحقّ في الصّحة، بالحقّ في التّعليم ومجانيته، بالحقّ في العمل، بالحقّ في الملكية والملكيّة الفرديّة (يعادله الفصل 14 من دستور 1959)، وبتكافؤ الفرص بين المرأة والرّجل.

تجريم التهرّب الجبائي

أصبح التهرّب الجبائي بمقتضى الفصل 15 من مشروع دستور 2022 في منزلة الجريمة في حين اكتفى دستور 2014 باستعمال عبارة "مقاومة التهرب والغش الجبائيين" في فصله العاشر وهي عبارة يجب أن يترتب عنها تجريم لعملية التهرّب الجبائي بنصّ قانوني يحدّد معالم الجريمة وأركانها إلى جانب العقوبة أو العقوبات التي تترتب عنها. وتجدر الإشارة هنا إلى أنّ صيغة الفصل الجديد تفضت عن عبارة "الغش الجبائي" لأنها جريمة بطبعها ولا فائدة من التأكيد على ذلك.

التراجع عن مبدأ التمييز الإيجابي وتعويضه بمبدأي العدل والإنصاف

كانت الفكرة الأساسية من وراء التّنصيص على مبدأ التمييز الإيجابي في دستور 2014 أنّ بعض الجهات التي حرمت من حقّها في التنمية وفي التوزيع العادل للثروات، زمن حكم الأنظمة السابقة، لتمكينها من أن تتمتع بجملة من الامتيازات والتسهيلات فيما يخصّ عددا من الإجراءات والتراتب المعمول بها بغاية تحقيق التنمية وبالتالي خلق الثروة وتوفير مواطن الشغل والخدمات العمومية ذات الجودة فيها. ومن بين الأمثلة التي يمكن ذكرها هنا هي الامتيازات الجبائية التي تتمتع بها المؤسسات الاقتصادية التي تتخذ من المناطق الداخلية موطنا للاستثمار. تمت الإشارة في الفصل القديم (الفصل 12 من دستور 2014) إلى ضرورة اعتماد مؤشرات التنمية ومبدأ التمييز الإيجابي وهو ما لا نجد له مرادفا في الفصل الجديد: مما يعتبر تراجعا نهائيا عن الاستناد إلى مؤشرات التنمية وعن الاعتماد على مبدأ التمييز الإيجابي في بلورة السياسات العمومية.

تراجع نسبي فيما يخصّ الفصل المتعلق بالتنمية والثروات الطبيعية

تمّ التخلّي، في مشروع دستور الرئيس، كذلك عن فكرة الاستغلال الرشيد للثروات الوطنية: وهو أمر غير مفهوم بما أنّ الفكرة في حدّ ذاتها تحمل ضمنا لعدم إهدار الثروات الوطنية. حيث حذفت عبارة "تمارس الدولة السيادة عليها باسمه" وتم تعويضها بعبارة "وعلى الدولة أن تعمل على توزيع عائداتها على أساس العدل والإنصاف بين المواطنين في كل جهات الجمهورية." هذا الحذف يعدّ تراجعا عن مبدأ سيادة الشعب على ثرواته وهو ما يدعو إلى التساؤل حول مصير هاته الثروات خاصّة وأنّ رئيس الجمهورية نفسه ما انفكّ يذكّر بفكرة سيادة الشعب واستقلال البلاد في كلّ فرصة أتاحت له للحديث عن هذا الموضوع.

أمّا بالنسبة لعبارة "وعلى الدولة أن تعمل على توزيع عائداتها على أساس العدل والإنصاف بين المواطنين في كل جهات الجمهورية." التي تمّت إضافتها فهي تعتبر ضمانا أكبر فيما يخصّ

مسألة التوزيع العادل للثروات بين كل المواطنين والمواطنات وبين مختلف جهات الجمهورية. إذ أنّ الصيغة القديمة لنفس الفصل تنصّ على أنّ الدولة "تسعى" إلى تحقيق العدالة الاجتماعية. ويجب علينا هنا توضيح الفرق بين عبارتي "على الدولة" و "تسعى الدولة" على مستوى الآثار القانونية التي من شأنها أن تترتب على كل من العبارتين. فالأولى تعني أنّه من واجب الدولة تحقيق نتيجة في هذه المسألة بينما العبارة الثانية تعني أنّ على الدولة واجب بذل عناية فقط وإذا لم توفّق في ذلك فإنها غير مسؤولة.

استثناء سلك القضاء من الحق في الإضراب

ينصّ الفصل الحادي والأربعون من مشروع دستور 2022 على أنّ: "الحق النقابي بما في ذلك حق الإضراب مضمون. ولا ينطبق هذا الحق على الجيش الوطني. ولا يشمل حق الإضراب القضاة وقوات الأمن الداخلي والديوانة." تجدر الإشارة إلى أنّه لم تطرأ تغييرات كبيرة على صيغة هذا الفصل مقارنة بالفصل 36 الذي يعادله من دستور 2014 وبالتالي فإن التغيير الوحيد الذي تحمله الصيغة الجديدة هو استثناء القضاة من حق الإضراب إلى جانب الجيش والأمن والديوانة. ويأتي هذا الخيار بإدراج سلك القضاء ضمن المهن الممنوعة من ممارسة الحق في الإضراب في إطار التأسيس لقضاء خاضع للسلطة التنفيذية، خاصة في ظل التخلي على ضمانات إستقلالية القضاء.

3- مدى إمكانية تفعيل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية على أرض الواقع

إذا ما طرحنا على أنفسنا التساؤل المتعلّق بتفعيل هذه الحقوق على أرض الواقع فإنّ المسألة ترتبط بنجاح مسارين مختلفين. مسار مؤسّساتي وجب فيه تركيز البعض من المؤسسات التي تمّ التنصيب عليها في مشروع الدستور وتدعيم دور البعض الآخر. ومسار عمليّ وجب فيه ملاءمة السياسات العمومية والخيارات العامّة للدولة مع ما تنصّ عليه الحقوق الاقتصادية والاجتماعية. وفي هذا الصدد وجب علينا دراسة البعد المؤسّساتي من ناحية، والبعد العمليّ من ناحية أخرى.

التّخلي عن الهيئتين الدستوريّتين

تخلّى مشروع الدستور الجديد على هيئة التنمية المستدامة وحماية حقوق الأجيال القادمة وهيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد ويعتبر هذا الأمر من قبيل التراجع عن مكتسبات دستور 2014 حتى وإن كان التوجّه يهدف إلى تعويضها بهيئات مستقلة توضع بمقتضى قانون. إذ أنّ دسترة مثل هذه المؤسسات يعتبر حماية لها من التلاعب بها ومن المسّ من استقلاليتها

وذلك بتعديل القوانين المنظّمة لها في كلّ مرّة يتغيّر فيها "اللّون السياسي" الذي يحكم البلاد.

إنشاء المجلس الوطني للجهات والأقاليم

يضيف الفصل 84 من مشروع دستور 2022 رقابة إضافية على الرقابة المكّرسة بدستور 2014 والمضمّنة بالفصلين 78 و79 من المشروع الذين يتطابقان تطابقاً شبيهاً تاماً مع الفصلين 66 و64 من دستور 2014.

تعتمد العديد من الدول في العالم نظام المجلسين بالبرلمان، إلا أن مشروع دستور الرئيس لم يوضّح العديد من النقاط في علاقة بالمجلس الوطني للجهات والأقاليم، ومن أهم النقاط التي يسودها الغموض هي الأوامر والقوانين بصفة عامة التي سيتم إصدارها في علاقة بمهام هذا المجلس ومدى إسناده من عدمه صلاحيات اتخاذ أو رفض القرارات المتعلقة باختصاصاته. وإن كان إضفاء المزيد من الرقابة على سياسات الدولة من الممارسات الديمقراطية، إلا أن المجلسين لا يمكنهما مساءلة رئيس الجمهورية الذي يبقى فوق أي محاسبة أو رقابة بناء على ما جاء به مشروع دستور 2022.

ويشمل الغموض كذلك الآجال المحدّدة للمصادقة على قانون المالية التي يجب أن تكون أوسع ممّا هي عليه (من 15 أكتوبر إلى 10 ديسمبر) لأنّ مشروع الدستور الجديد يشترط في الفقرة الثانية من الفصل 84 أن تتمّ المصادقة على قانون المالية ومخططات التنمية "بأغلبية الأعضاء الحاضرين بكل من المجلسين على ألا تقلّ هذه الأغلبية عن ثلث أعضاء كلّ مجلس." وهو مسار من شأنه أن يكون معقّداً وممتداً في الزمن لما يقتضيه العمل التشريعي من ضرورة النقاش والتدقيق لتمرير أي مشروع قانون.

المحكمة الدستورية ودورها في مراقبة دستورية القوانين المتعلقة بالحقوق

يمكن أن نتبيّن جلياً بالنظر إلى التركيبة المقترحة في مشروع دستور 2022 أنّه لا يراود لهذه المحكمة أن تكون ذات توجّه تقدّمي، إذ يتكوّن هذا الهيكل من 9 قضاة حسب الاختصاص "ثلثهم الأول من أقدم رؤساء الدوائر بمحكمة التعقيب، والثلث الثاني من أقدم رؤساء الدوائر التّعقيبية بالمحكمة الإدارية، والثلث الثالث والأخير من أقدم أعضاء محكمة المحاسبات." كما جاء في الفصل 125 من مشروع دستور 2022.

من السهل التّوقع بأنه سوف يغلب على هذه التركيبة بالضرورة النّفس المحافظ على مستوى الحقوق والحريات الفردية كما على مستوى الحقوق الاقتصادية والاجتماعية. لذلك يخيّر العديد من الفقهاء التركيبة المتنوعة والتي تشمل اختصاصات مختلفة مثل تركيبة المحكمة الدستورية في دستور 2014 وفي القانون الأساسي المنظم لها الصادر في سنة 2015.

وبالتالي فإن المحكمة الدستورية بصيغتها التي تم تضمينها في مشروع دستور 2022 لا يمكن أن تذهب في قراراتها إلى تأويل يكون فيه نفس تقدّمي يهدف إلى تعزيز وتطوير الحقوق والحريات بشكل عامّ.



III- السلطة التنفيذية في مشروع دستور الرئيس: ولادة باي تونس الجديد

ترتكز الأنظمة الديمقراطية على مبدأ الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وذلك لتفادي تركيزها في أيدي شخص واحد. وتحدد أغلب الدساتير في العالم مهام السلطات الثلاث وإطار عملها.

على سبيل المثال جاء دستور 1861 ليكرّس مبدأ التفريق بين السلط، فقد تخلّى محمد الصادق باي عن السلطة القضائية بعد إنشاء شبكة من المحاكم تباشر القضاء. وكذلك السلطة التشريعية بإحداث المجلس الأكبر المتكون من 60 عضواً يتم تعيينهم لمدة 5 سنوات، ويعنى بسنّ القوانين ومساءلة الباي في حال خرقة لقوانين البلاد.

إثر إعلان الجمهورية تشكّل مجلس وطني تأسيسي بغاية سنّ دستور للبلاد سنة 1956. وتشكّلت ملامح النظام السياسي للجمهورية الأولى التي كان للرئيس فيها صلاحيات واسعة دون وضع آليات رقابة أو مساءلة واقعا وقانونا، مما أدى لإرساء نظام دكتاتوري قائم على حكم الفرد الواحد والحزب الواحد طيلة ستّة عقود.

انتهى المطاف بالجمهورية الأولى بعد ثورة 17 ديسمبر 2010 - 14 جانفي 2011، وتم انتخاب مجلس وطني تأسيسي من جديد قصد كتابة دستور الجمهورية الثانية. وكانت الغاية من ذلك القطع التام مع كل ما من شأنه أن يمهد الطريق أمام قيام نظام دكتاتوري جائر. حيث تبني دستور 2014 مبدأ التفريق بين السلط وذلك للقطع مع عقدة الرجل الواحد، وخصّ البرلمان بدور بارز. كما اعتمد دستور 2014 فكرة تقسيم السلطة التنفيذية بين رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة. عرفت فترة الانتقال الديمقراطي في تونس العديد من الأزمات السياسية وتعلت الأصوات المنادية بالرجوع لنظام رئاسي يعطي للرئيس صلاحيات واسعة بالمقارنة مع السلطة التشريعية. إلا أن شبح التفول والانفراد بالحكم لا يزال يطارد الأذهان.

1- تأرجح سلطة رئيس الجمهورية في تعيين رئيس الحكومة

منح دستور 1959 لرئيس الجمهورية السلطة المطلقة في تعيين أو إقالة الوزير الأول، دون الوقوف على موافقة السلطة التشريعية أي البرلمان. وبالتالي لم يكن الوزير الأول في حاجة لحزام سياسي كي يستمد مشروعياته وإنما يستمدّها من إرادة رئيس الجمهورية وحده. وهذا يحيلنا على صورية تقاسم السلطة التنفيذية في دستور 1959. حيث طالما كان تعيين الوزير الأول

بطريقة مباشرة من طرف رئيس الجمهورية ينفي التقاسم المتوازن للسلطة التنفيذية. وبتكريس ثنائية السلطة التنفيذية في دستور 2014 واستحداث منصب رئيس الحكومة، تراجعت تلك السلطة المطلقة لرئيس رئيس الجمهورية في تعيين رئيس الحكومة، وبات مجبرا على تكليف مرشح الحزب الفائز في الانتخابات التشريعية. حيث تغيّر المصطلح المستعمل من "تعيين" وزير أول إلى "تكليف" رئيس حكومة. ورغم إقرار اختصاص رئيس الجمهورية صلب دستور 2014 بتكليف رئيس الحكومة إلا أنه يبقى اختصاصا شكليا باعتباره مرتبطا أساسا بنتائج الانتخابات، وبالتالي لم يعد للرئيس الحرية المطلقة في تعيين الوزير الأول الذي يراه مناسبا حسب وجدانه. وعلى خلاف دستور 1959، يستند رئيس الحكومة على شرعية شعبية غير مباشرة يستمدّها من تصويت البرلمان الذي تعود له كلمة الحسم في منح الثقة من عدمها للحكومة المقترحة. كما يكمن التقييد المسلط على حرية رئيس الجمهورية في تعيين رئيس حكومة في صورة عدم نيل الحكومة لثقة البرلمان، وهو ما حصل سنة 2021 عندما فشلت حكومة الحبيب الجملي في الحصول على عدد الأصوات الكافية لنيل ثقة مجلس نواب الشعب. ورغم رجوع المبادرة لرئيس الجمهورية الذي يقوم في أجل 10 أيام بإجراء مشاورات مع الأحزاب والكتل النيابية لتكليف الشخصية الأقدر من أجل تكوين حكومة، إلا أنها تبقى رهينة الحصول على ثقة البرلمان. وخلافا لدستور 2014 استرد رئيس الجمهورية ممارسة الوظيفة التنفيذية بمساعدة حكومة يتولى بمفرده تعيين أعضائها بما في ذلك رئيس الحكومة. ويعتبر الفصل 87 من مشروع دستور 2022 بمثابة ولادة جديدة للفصل 37 من دستور 1959، حيث عوّضت عبارة وزير أول برئيس حكومة وتحديدا بعد تنقيح 1976.

2- إنهاء مهام رئيس الحكومة

على غرار التعيين، لم يعد يتمتع رئيس الجمهورية بصلاحيّة إعفاء رئيس الحكومة من مهامه، فقد أصبح رئيس الحكومة مسؤولا -إلى جانب حكومته- أمام مجلس نواب الشعب بما أنه الجهة التي منحتها الثقة قصد مباشرة مهامها على معنى الفصل 95 من دستور 2014. وبناء على ما سبق ذكره انتقلت صلاحيات سحب الثقة من الحكومة من يد رئيس الجمهورية إلى السلطة التشريعية التي يمكنها بعد التصويت على لائحة لوم إنهاء مهام الحكومة. أما في مشروع دستور 2022 فإن المنطق فرض استرجاع رئيس الجمهورية لصلاحيّة إنهاء مهام رئيس الحكومة باعتبار أنه يمتلك صلاحية تعيينه وذلك عملا بمبدأ توازي الصيغ والأشكال. ويبقى القاسم المشترك بين دستور 1959 ودستور 2014 ومشروع دستور 2022 هو فرضية إنهاء مهام رئيس الحكومة تبعا لصدور لائحة لوم من قبل البرلمان لكن يكمن الاختلاف بينهما في الأغلبية المطلوبة لسحب الثقة من الحكومة.

3- الصلاحيات الحصرية لرئيس الجمهورية

ساعد النظام السياسي الذي جاء به دستور 1959 على تبرع رئيس الجمهورية على عرش السلطة طيلة سّنة عقود. وقد كان الهاجس الأول للمؤسسين عند وضع دستور 2014 الحد من الصلاحيات التي كان ينفرد بها حصرًا لرئيس الجمهورية. فقد أبقى دستور الجمهورية الثانية على عدة صلاحيات لرئيس الجمهورية. حيث أنط الدستور بعهدته ضبط السياسات الخارجية، كما يمثل الدولة التونسية في الخارج.

كما يضبط رئيس الجمهورية السياسات العامة في مجال الدفاع والأمن القومي اللذان ينعقدان برئاسته. زد إلى ذلك القيادة العليا للقوات المسلحة.

ورغم تنصيب الدستور على وجوبية استشارة رئيس الحكومة في المجالات المذكورة أعلاه، يبقى رأي هذا الأخير غير ملزم لرئيس الجمهورية.

أما في مشروع دستور 2022 فإن رئيس الجمهورية استحوذ على جميع الصلاحيات الممكنة في إطار ممارسة السلطة التنفيذية، باستثناء سلطة اقتراح أعضاء الحكومة من قبل رئيس الحكومة وفيما عدى ذلك فإن رئيس الحكومة لا يشارك رئيس الجمهورية في رسم السياسات و التوجهات العامة للدولة بل يتوقف دوره على تسيير الحكومة و تنسيق أعمالها و التصرف في دواليب الإدارة و هي عبارة عن محاكات لدور الوزير الأول في الحكومة بعد 7 نوفمبر 1987 إلى غاية سقوط النظام.

4- الصلاحيات الحصرية لرئيس الحكومة

بعد سقوط النظام في 2011، انتقل مركز السلطة من قرطاج إلى القصبة مقرّ الحكومة، وأصبح لرئيس الحكومة صلاحيات واسعة بالمقارنة مع الوزير الأول في دستور 1959. إذ تحول من منفذّ لسياسات الرئيس إلى شريك فاعل ومقرّر على رأس السلطة التنفيذية. كما منح دستور 2014 اختصاص ضبط السياسات العامة ورئاسة مجلس الوزراء لرئيس الحكومة، كما يدعو لانعقاده ويضبط جدول أعماله. وهي سابقة تاريخية لم يعرفها النظام التونسي منذ نشأة الجمهورية.

أسند الفصل 89 من دستور 2014 صلاحية تشكيل الحكومة وكتاب الدولة لرئيس الحكومة. إلا أنه فيما يتعلق بوزارتي الخارجية والدفاع أرغم الفصل المذكور أعلاه رئيس الحكومة على التشاور مع رئيس الجمهورية. عدى ذلك، لرئيس الحكومة الحرية في اختيار التركيبة الوزارية التي يراها مناسبة. إلا أنه يبقى رهين منح الثقة من عدمها من طرف مجلس النواب، وبالتالي يجب أن يأخذ رئيس الحكومة بعين الاعتبار التمثيل السياسي والتوافقات الحزبية قصد ضمان تصويت الأغلبية المطلوبة لمنح الثقة.

على غرار تشكيل الفريق الحكومي، لرئيس الحكومة اختصاص إنهاء مهام أحد الوزراء. حيث نصّ الفصل 92 من دستور 2014 على أن رئيس الحكومة يختص بإقالة أحد أعضاء الحكومة أو البت في

استقالته، وذلك بالتشاور مع رئيس الجمهورية إذا تعلق الأمر بوزير الخارجية أو الدفاع. كم لا يشترط دستور 2014 المرور بمجلس نواب الشعب عند إقالة أحد الوزراء. أخيراً، حتى فيما يتعلق بإقالة وزراء الخارجية أو الدفاع، يبقى رأي رئيس الجمهورية استشاري وغير ملزم لرئيس الحكومة الذي يبقى القرار بالإقالة من عدمه من صميم اختصاصاته. لكن هناك تيار فقهي آخر يرى أن عبارة "تشاور" تفترض بالضرورة إتفاقاً بين الطرفين. وكما سبق بيانه في علاقة بالاختصاص المنفرد لرئيس الجمهورية، فإن الصلاحيات الأصلية لرئيس الحكومة عادت لقصر قرطاج ولم يبقى لرئيس الحكومة غير صلاحية الاقتراح فيما يخص التعيين أو الإقالة والتصرف في دواليب الإدارة ونيابة رئيس الجمهورية في ترأس المجالس والهيئات عند الاقتضاء كما كان عليه الحال في دستور 1959 بعد تولي زين العابدين بن علي منصب رئاسة الجمهورية.

إن هذا التآرجح في صلاحيات رئيس الحكومة له جذور تاريخية في القانون الدستوري التونسي، حيث ارتبطت صلاحيات الوزير الأول أو رئيس الحكومة بالفلسفة العامة لدور رئيس الجمهورية في الحكم. فكل ما حتمت الظروف تحويل الصلاحيات من رئيس الجمهورية إلى رئيس الحكومة إلا وأعاد رئيس الجمهورية استرجاع تلك الصلاحيات الممنوحة للوزير الأول أو لرئيس الحكومة. ولنا في تنقيح الدستور سنة 1988 خير مثال، حيث استرجع زين العابدين بن الصلاحيات التي أسندها الحبيب بورقيبة للوزير الأول بعد فشل تجربة التعاضد. ويعيد التاريخ نفسه سنة 2022 حيث عمد واضع مشروع الدستور الجديد إلى تجريد رئيس الحكومة من أغلبية صلاحيته التي جاء بها دستور 2014.

5- السلطة الترتيبية العامة

أوكل دستور الجمهورية الأولى ممارسة السلطة الترتيبية العامة لرئيس الجمهورية وذلك بناء على الفصل 53، حيث لا يمكن للوزير الأول ممارستها (السلطة الترتيبية العامة) إلا بتفويض من طرف رئيس الجمهورية. وفي إطار الحد من صلاحيات الرئيس واسعة النطاق، وبموجب دستور 2014، أصبحت السلطة الترتيبية العامة من اختصاص رئيس الحكومة الذي يصدر الأوامر الحكومية ويمضيها بعد مداوات مجلس الوزراء.

انتزع الفصل 104 من مشروع دستور 2022 صلاحية ممارسة السلطة الترتيبية العامة من رئيس الحكومة إذ يقر الفصل المذكور بأن رئيس الجمهورية يمارس السلطة الترتيبية العامة كما يمكنه تفويضها جزئياً أو كلياً لرئيس الحكومة. وهو ما يعتبر بمثابة المحاكات المطلقة لدستور 1959.

6- الصلاحيات المشتركة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة

مثلما جعل الدستور التونسي الجديد صلاحيات حصرية يمارسها رئيس الجمهورية بصفة منفردة وأخرى يمارسها رئيس الحكومة، ترك لهما مجالات يتقاسمان تنظيمها بالتعاون والتشاور والتنسيق بينهما وتمثل في صالحية التعيين في المناصب العليا وكذلك في حالة اتخاذ التدابير الاستثنائية.

إثر تقسيم المهام صلب السلطة التنفيذية بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في دستور الجمهورية الثانية، أصبحت صلاحية التعيين في المناصب العليا من مشمولات رأسي السلطة التنفيذية بعد أن كانت من أبرز صلاحيات رئيس الجمهورية في دستور 1959. إلا أن دستور 2014 أبقى على عدة مناصب سامية يستأثر بتعيينها رئيس الجمهورية، وتمثل في تعيين مفتي الجمهورية التونسية وكذلك إعفائه. كما يعين رئيس الجمهورية الوظائف العليا التابعة لمؤسسة رئاسة الجمهورية. كذلك الوظائف العسكرية العليا والدبلوماسية المتعلقة بالأمن القومي بعد استشارة رئيس الحكومة.

كما يعين رئيس الجمهورية محافظ البنك المركزي باقتراح رئيس الحكومة وبعد مصادقة الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس نواب الشعب، ويتم إعفاؤه بنفس الطريقة أو بطلب من ثلث أعضاء مجلس نواب الشعب ومصادقة الأغلبية المطلقة من النواب. ولعل طريقة تعيين محافظ البنك المركزي خير دليل على مساوئ التقسيم المجحف للسلطة التنفيذية في دستور 2014، حيث يقتضي تعيين هذا الأخير تناغم وتوافق بين السلطة التشريعية من جهة وبين رأسي السلطة التنفيذية من جهة أخرى. فقد كان من باب أولى وأحرى إسناد صلاحية تعيين محافظ البنك المركزي من طرف أحد قطبي السلطة التنفيذية، خاصة وأن رئيس الجمهورية يصدر فقط الأمر القاضي بتعيينه، أي تدخل هذا الأخير في الواقع هو مجرد شكلية إجرائية.

وإن أسند دستور 2014 صلاحيات التعيين في المناصب العليا العسكرية والدبلوماسية لرئيس الجمهورية، فإن التعيين في الوظائف المدنية العليا أصبح من صلاحيات رئيس الحكومة بوصفه رئيس الإدارة. حيث يعين رؤساء الإدارات المركزية والجهوية ومديري المؤسسات العمومية دون أن يتوقف على موافقة رئيس الجمهورية.

أما في مشروع دستور 2022 فقد عادت صلاحيات التعيين في المناصب العليا المدنية والعسكرية لرئيس الجمهورية وذلك باقتراح من رئيس الحكومة مثل ما كان عليه الحال في إطار دستور 1959. حيث أقر الفصل 55 منه إسناد نفس الاختصاص إلى رئيس الجمهورية تبعا لاقتراح من الحكومة، إلا أنه خلافا لدستور 1959 ألقى مشروع دستور 2022 إمكانية تفويض إسناد بعض تلك الوظائف لرئيس الحكومة. وبهذه الشاكلة أصبح رئيس الجمهورية المسؤول الوحيد سياسيا عن صيلة ونتائج أعمال الإطارات العليا للدولة، كما كان عليه الحال في الصيغة الأصلية لدستور غرة جوان 1959.

أقرت العديد من الدساتير في العالم إمكانية اتخاذ التدابير الاستثنائية في حالة الخطر الداهم المهدد لكيان الدولة وأمن البلاد واستقلالها. وفي هذه الحالة يخول لمن أناط الدستور بعدته هذه الصلاحية إصدار نصوص تحد من الحريات أو حتى تلغيها.

وقد أقر الفصل 46 من دستور الجمهورية الأولى إمكانية اتخاذ التدابير الاستثنائية من طرف رئيس الجمهورية في صورة وقوع خطر داهم يهدد سلامة البلاد والعباد على معنى الفصل 41 من دستور 1959 الذي أوكل لرئيس الجمهورية مهمة ضمان استمرار الدولة.

إلا أنه في دستور 2014 تم الحد من سلطة رئيس الجمهورية في اتخاذ تلك الإجراءات، حيث أصبح رئيس الجمهورية على معنى الفصل 80 مطالباً "باستشارة رئيس الحكومة ورئيس مجلس نواب الشعب وإعلام رئيس المحكمة الدستورية".

ورغم هذا التضييق على صلاحيات رئيس الجمهورية في دستور 2014، تمكن قيس سعيد من تفعيل الفصل 80 دون استيفاء الشروط القانونية الآمرة ومن بينها إعلام المحكمة الدستورية التي لم يقع تركيزها أصلاً. وانتهى مسار 25 جويلية بإصدار مشروع الدستور الجديد.

ينص مشروع دستور الرئيس في فصله السادس والتسعون على إمكانية اتخاذ تدابير استثنائية على غرار ما سبق ذكره أعلاه، إلا أن الفرق الجوهرية بين ما جاء به دستور 2014 ومشروع دستور الرئيس هو عدم تنصيب هذا الأخير على الفترة الزمنية لحالة الاستثناء خلافاً لما جاء به دستور 2014. مما يجعل رئيس الجمهورية غير مطالب بالرجوع للحالة العادية بعد فوات الأجل، وهذا ما يفتح الباب أمام اتخاذ التدابير الاستثنائية لمدة زمنية غير معقولة على غرار ما نعيشه اليوم في تونس. كما يكمن الفرق الجوهرية الآخر بين دستور الرئيس ودستور 2014 في إقصاء المحكمة الدستورية عند اتخاذ التدابير الاستثنائية، حيث لم يعد رئيس الجمهورية مطالباً باستشارة أو حتى إعلام المحكمة الدستورية بهذا القرار، الشيء الذي يفتح الباب أمام قيام نظام حكم دكتاتوري يستأثر فيه رئيس الجمهورية بجميع الآليات والصلاحيات لمحاسبة أو مساءلة الجميع، ليبقى رئيس الجمهورية وحده فوق أي مساءلة عملاً بما جاء في مشروع دستور الرئيس وحتى في صورة الخرق الجسيم للدستور على خلاف ما جاء بالفصل 88 من دستور 2014.

17- المؤسسة التشريعية: من حذف السلطة إلى تهميش البرلمان



تخلّى مشروع دستور 2022 عن نظام الغرفة الواحدة في تركيبة السلطة التشريعية كما كان

قائما في دستور 2014، مُحدثا غرفة ثانية في الفصل 56 أطلق عليها اسم "المجلس الوطني للجهات والأقاليم" يُمارس من خلالها الوظيفة التشريعية مع مجلس نواب الشعب. ويتكون هذا "المجلس الوطني للجهات والأقاليم" من النواب المنتخبين عن الجهات والأقاليم ومن مهامه النظر في مشاريع القوانين المُتعلّقة بميزانية الدولة ومخططات التنمية الجهوية والإقليمية والوطنية بهدف ضمان التوازن بين الجهات والأقاليم. كما يتقاسم مع مجلس نواب الشعب مهمة المُصادقة على قوانين الماليّة ومخططات التنمية التي لا يُمكن تمريرها إلا بأغلبية الأعضاء الحاضرين بكل من المجلسين. على ألا تقلّ هذه الأغلبية عن ثلث أعضاء كل مجلس. وهو تنقيح أُدخل في النسخة الثانية من مشروع الدستور، بعد أن كان الفصل 84 من المشروع الأوّل يستوجب الأغلبية المُطلقة لكلا المجلسين للمصادقة على قانون المالية ومخططات التنمية.

1- تداخل بين مهام المجلسين

وهنا نطرح التساؤل حول تداخل المهام بين الغرفتين حيثُ أنّه وبالرجوع إلى التجارب المقارنة التي أقرّت نظام الغرفتين نرى أنّ دور الغرفة الثانية يختلف عن الدور الموكول للغرفة الأولى. إذ تُعهد إلى الغرفة الأولى مهمة النظر في مختلف مشاريع القوانين، في حين تتولى الغرفة الثانية النظر في مشاريع القوانين المُتعلقة بالمالية والأوضاع الاجتماعية حيثُ أنّ تركيبة المجلس الثاني يكون أكثر خصوصية من مجلس نواب الشعب فيشمل مُختصين في مجالات مُعيّنة (الجباية، المالية العمومية، الشؤون الاجتماعية...) باعتبار أنّ مُناقشة بعض مشاريع القوانين ومناويل التنمية تتطلّب مُختصين في هذه المجالات.

كما تُوكل إلى الغرفة الثانية في بعض الأنظمة البرلمانية الأخرى دور تحكيمي يتمثّل في إعطاء الرأي النهائي في مسائل قانونية وتشريعية مُعيّنة خلقت حالة من التعطّل داخل المجلس التشريعي حالت دون إقرارها أو التصويت عليها.

إنّ فلسفة البناء التشريعي التي جاء بها مشروع دستور 2022 في توزيع المهام بين الغرفتين مع اشتراط مُوافقة الأغلبية المُطلقة لأعضاء المجلسين للمصادقة على قانون المالية، ستخلق حالة من الانسداد والتصدّع وهو ما سيؤثر سلبا على نجاعة الدور التشريعي.

كذلك فإنّ عرض مخططات التنمية الجهوية والإقليمية والوطنية على المجلس الوطني للجهات والأقاليم، لن يضمن التوازن الحقيقي بين الجهات والأقاليم كما عبّر عنه الفصل 84 من مشروع الدستور. وذلك لعدّة اعتبارات وروابط لعلّ أهمّها حاجة أغلب الجهات إلى منوال تنموي حقيقي يُخرجها من حالة التهميش والحرمان. وبالتالي سيصبح المجلس الثاني فضاء خصباً للمُشاحنات السياسية وتعميقا للانقسامات الجهوية و قد يؤدي إلى ضرب لوحدة الدولة. باعتبار أنّ كلّ الجهات في حاجة إلى مشاريع تنموية، وعملية عرض لأيّ مخطّط تنموي لجهة مُعيّنة سيخلق

حالة من الرفض والاحتقان لممثلي الجهات الأخرى. ما قد يؤدي إلى خلق لبؤر انفصالية وشرعنة تكوين دويلات ذات حكم انفصالي وبالتالي ضرب لوحدة الدولة. نلاحظ من خلال قراءتنا للفصول المنظمة لهيكله وصلاحيات مجلس نواب الشعب، غياب تام لدور المعارضة البرلمانية التي اعتبرها دستور 2014 في الفصل 60 مكوّنا أساسيا في البرلمان. مُسندا إليها حقوقا تُمكنها من النهوض بمهامها في العمل النيابي وضمان تمثيلية مُناسبة وفعّالة لها في مختلف هياكل المجلس وأنشطته، وذلك عبر إسنادها حصرا رئاسة اللجنة المُكلفة بالمالية وخطة مُقرّر باللجنة المُكلفة بالعلاقات الخارجية، مع الحق في تكوين لجنة تحقيق برلمانية كل سنة وترأسها.

2- الحصانة البرلمانية والسياسة الحزبية

إلى جانب حذف هذا الفصل، قام مشروع الدستور الجديد بوضع استثناءات لحصانة النواب. وبالتأقّل في الأفعال المُوجبة لرفع الحصانة والمُتمثلة حسب الفصل 66 في جرائم القذف والتلب وتبادل العنف المُرتبكة داخل المجلس وخارجه، مع تعطيل السير العادي لأعمال المجلس. أي أنّ حق المعارضة البرلمانية في الاحتجاج على مُحاولات تمرير قوانين تمسّ بمصالح الفئات الضعيفة والمُتوسطة أو قوانين تُخدم أفرادا أو مجموعة مُعيّنة يتمّ تمريرها في إطار المُغالبة السياسية للأحزاب الحاكمة تماما كما حصل مع قانون المصالحة. صار أمرا مُجرّما يُفضي إلى سحب حصانة النائب ومُحاكمته. وهو تقييد لحرية نواب المُعارضة ومزيد تعزيز للأغلبية البرلمانية لتُمارس كافة الانحرافات المُمكنة بالمجلس.

فبعد تقييده لحصانة النائب/ة، حدّ مشروع الدستور من ظاهرة السياسة البرلمانية عبر منع النواب المُنسحبين من الكتل النيابية التي ينتمون إليها عند بداية المدة، من الالتحاق بكتل أخرى. وهو قرار في ظاهره سليم لأنّه يحدّ من ظاهرة السياسة الحزبية وتزييف لإرادة الناخب الذي أعطى صوته لفائدة حزب أو ائتلاف سياسي مُعيّن.

إلا أنّ مثل هذه الأحكام تظلم النواب الذين قرّروا مغادرة كتلهم النيابية نتيجة الانحراف الحاصل فيها وعدم استجابتها لثقة ناخبيها أو كذلك لغياب الديمقراطية داخل الأحزاب.

3- إسقاط امكانية تشكيل لجان خاصة ولجان تحقيق

نلاحظ أيضا، أنّ مشروع دستور الرئيس في فصله 72 قام بالتنصيص على ضرورة انتخاب المجلس من بين أعضائه لجانا تشريعية قارة تعمل دون انقطاع حتى أثناء العطلة البرلمانية. مُتناسيا اللجان

الخاصة ولجان التحقيق، والتي ورغم تعددها وقلّة نجاعة العمل فيها في العديد من الأحيان، فإنّه من غير المنطقي إلغاؤها وتهميشها، إلا إذا كان الهدف هو تهميش الدور الرقابي للمجلس ومنعه من التحقيق في مختلف الانحرافات وشبهات الفساد التي قد تضرب إحدى الوزارات أو الهياكل والمؤسسات العمومية.

إنّ جلّ هذه الاخلالات التي تمّ بيانها، ستقود إلى حالة من العطالة المؤسساتية التي ستعكس سلبا على أداء البرلمان وقيامه بدوره ووظيفته. وهذا ما سيؤرّز التدخّل الدائم لرئيس الجمهورية في الدور التشريعي "لتصحيحه للمسار".

4- رئيس الجمهورية ينتهك مجال السلطة التشريعية

يصعب تنزيل النظام السياسي الذي أقرّه رئيس الجمهورية أثناء صياغته لفلسفة الحكم في مشروع دستوره الجديد، داخل النظم السياسية المُتعارف عليها. حيثُ ذهب البعض إلى اعتباره نظاما رئاسيًا نظرا للصلاحيات الهامة التي أسندها مشروع الدستور لوظيفة رئيس الجمهورية. في حين أنّ النظام الرئاسي يقتضي فصلا صارما بين السلط، وبالتالي عدم تدخّل رئيس الجمهورية باعتباره أحد رُاسي السلطة التنفيذية في مهام السلطة التشريعية. وهو ما تجاهله رئيس الجمهورية، مُسندا لنفسه صلاحيات مُتعدّدة تُبيح له التدخّل السافر في مجال السلطة التشريعية. وهو ما يدفعنا إلى اعتبار أنّ النظام السياسي لمشروع الدستور الجديد هو نظام رئاسويّ.

وتتجلّى سلطة رئيس الجمهورية على المؤسسة التشريعية من خلال الصلاحيات التي أقرّها مشروع الدستور الجديد. وهي صلاحيات تتعارض مع بنية النظم الديمقراطية القائمة على مبدأ الفصل بين السلط وضمان عدم تفوّل أي سلطة على حساب سلطة أخرى، حتى يتمّ ضمان فاعليّة البناء الديمقراطي.

حيث قيّد رئيس الجمهورية بشكل واضح صلاحية البرلمان في مساءلة الحكومة بتقييد الشروط التي يمكن من خلالها التقدّم بلائحة لوم للحكومة، لتتحوّل إلى أداة رقابة في يد رئيس الدولة، يُراقب مدى احترام الحكومة "لتوجيهات السيّد الرئيس" دون حقه في المساءلة السياسية لأداء الحكومة. ويبقى رئيس الجمهورية الذي قام بتشكيل الحكومة ووضع السياسات العامة للدولة بعيدا عن شتّى أنواع المساءلة، سواء بعزله من أجل الخرق الجسيم للدستور. أو الرقابة عليه لمدى تواصل الحالة الاستثنائية ومُواصلة مسكه للصلاحيات التي جمعها خلال فترة الاستثناء.

وفي حالة ذهاب البرلمان إلى تقديم لائحة لوم ثانية. يُمكن لرئيس الجمهورية هنا قبول استقالة الحكومة أو الذهاب إلى حلّ أحد المجلسين أو كلاهما. وهي الحالة الثانية التي مكنّ فيها

مشروع الدستور رئيس الجمهورية من سلطة حلّ البرلمان. بعد فرضية حدوث خطر داهم يتعدّد معه السير العادي لدواليب الدولة، فرغم التنصيص في الفصل 96 من عدم إمكانية حلّ المجلسين. إلا أنّ الفصل لم ينصّ على ضرورة عدم تجميد البرلمان. وهو ما يفتح لرئيس الجمهورية إمكانية تجميد المجلسين مع ابقاءه لحالة الاستثناء تلك لفترة طويلة من الزمن. كذلك أسند مشروع الدستور صلاحية لرئيس الجمهورية تتمثّل في الاستفتاء القانوني والاستفتاء الدستوري. وهي صلاحية تُمكن رئيس الدولة من تجاوز السلطة التشريعية والتوجّه مباشرة إلى الشعب لاستفتاءه حول مشاريع القوانين المُتعلقة بتنظيم السلط العمومية أو المعاهدات التي لها تأثير على سير المؤسسات. ورغم وجود آلية الحق في الذهاب إلى الاستفتاء في العديد من التجارب المُقارنة، إلا أن هذه التجارب تفرض العودة أوّلا إلى المجلس التشريعي قبل اتخاذ قرار استفتاء الشعب حتى لا يتمّ استغلال هذه الصلاحية لتهميش البرلمان والتفريغ من دوره.

٧- السلطة القضائية: باب مقتضب وإسقاطات متعمّدة



منذ صيغته الأصلية وحتى بعد التنقيحات المدخلة عليه اكتفى دستور 1959 بالاعتراف بالسلطة القضائية شكليا بصورة مقتضبة دون الخوض في ضمانات إستقلاليتها و نجاعة حوكمتها بشكل يرسى دعائم قضاء مستقل و مسؤول و ترك دستور 1959 أمر تفصيل الضمانات الممنوحة للقضاة و ترقية و دواليب عمل المجلس الأعلى للقضاء إلى القانون (القانون الأساسي للقضاة لسنة 1967) و هو أمر درج عليه المشرع الدستوري منذ الاستقلال لإطلاق العنان للسلطة السياسية لسنّ القوانين المتعلقة بالقضاء على مقاسها بشكل يفضي في الواقع إلى تركيز القضاء كوظيفة لا كسلطة قائمة و مستقلة.

وكان مطلب إستقلال القضاء مطلباً محوريا في إستحقاقات الثورة وبناء الدولة الديمقراطية بعد 2011 لذلك وخلافا لدستور 1959 كرس دستور 2014 ضمانات أكثر لإستقلال القضاء وترك تفصيل تدبير وتنظيم حوكمة القضاء للقانون وتم إقرار منظومة قضائية تشمل القضاء العدلي والإداري والمالي والدستوري. هذا إلى جانب إحداث مجلس أعلى للقضاء الذي يتمتّع بالاستقلال الإداري والمالي والتسيير الذاتي كما يضمن حسن سير القضاء واحترام إستقلاليته.

1- استقلالية القضاء: من سلطة لوظيفة

كرّس هذا المشروع القضاء كوظيفة داخل الدولة بحدّ أدنى من الضمانات ونزع عنها صبغة السلطة خلافا لما كانت عليه مكانة القضاء صلب دستوري جوان 1959 وجانفي 2014. إذ تثير صياغة الفصل 117 ملاحظة بخصوص وصف القضاء كوظيفة مستقلة يباشرها قضاة وهو وصف لا يخلو من التناقض إعتبارا لأن الوظيفة ليس من الدارج وصفها بالمستقلة حيث أنّ الموظّف يخضع إلى تبعية قانونية لرئيسه المباشر في العمل وتفرض عليه تنفيذ تعليمات وبالتالي لا يستقيم وصف الوظيفة بالمستقلّة لفة ومنطقا وقانونا كما لا يستقيم جمع مصطلحات قضاء ووظيفة ومستقلة في نفس الفصل.

و تجدر الإشارة إلى أنّ التمشي الرامي إلى تحجيم مكانة القضاء في مشروع دستور جوان 2022 يستشف بداية من الفصل 117 بإعتباره أوّل فصل في باب الوظيفة القضائية حيث إكتفت صيغة المشروع بالقول أن وظيفة القضاء " يباشرها " قضاة و كأنّ الأمر يتعلّق بعون تنفيذ في إدارة عمومية في حين عهد الفصل 102 من دستور جانفي 2014 للقضاء كسلطة ضمان " إقامة العدل، وعلوية الدستور، وسيادة القانون، وحماية الحقوق والحريات " وكأنّ واضع مشروع دستور 2022 إستكثر على القضاء تلك المهام السامية و نزعها عنه على خلفية موقف شخصي لرئيس الدولة من القضاء و القضاة منذ بداية العهدة الرئاسية 2019-2024.

وبالرجوع إلى الباب المتعلق بالقضاء في مشروع الدستور يتبيّن أن هناك فرق جوهري بينه وبين باب السلطة القضائية الوارد صلب دستور 2014 خصوصا فيما يتعلق بضمانات إستقلالية القضاء. مع تغييب ما يحسب لدستور 2014 من إزالة جميع أوجه التأثير المباشر للسلطة التنفيذية على القضاء وجعل جميع الضمانات المكفولة للقضاة بين أيدي القضاة أنفسهم من خلال تركيز المجلس الأعلى للقضاء والمجالس القطاعية للأقضية الثلاثة كل على حدة العدلي والإداري والمالي في حين بقيت المحكمة الدستورية أبرز الفائبين حيث لم يُكتب لها الالتئام إلى هذا التاريخ بسبب الفشل في تركيز أعضائها وإنتخابهم.

2- فصول مقتضبة وتجاهل متعمّد

بخصوص إستلهاهم أحكام مشروع الدستور من دستور 2014 تجدر الإشارة إلى أنّه وقع التقليل من حجم باب الوظيفة القضائية فجاءت أحكامه مقتضبة وشحيحة فضلا عن تجاهل عدّة محاور هامة:

ولعلّ من أبرز ما أسقطه الرئيس في مشروع دستور تعريف الأقضية الثلاثة وأهمّ اختصاصاتها وذكر النيابة العمومية والتعرّض إلى ضماناتها بالإضافة إلى تغييب قطاع المحاماة بوصفه شريكا في إقامة العدالة كما جاء في دستور 2014.

كما عوّض تعديل الرئيس لمشروعه بتاريخ 8 جويلية 2022، عبارة يضمن القانون حقّ التقاضي على درجتين بعبارة تعمل الدولة على ضمان حق التقاضي على درجتين ممّا من شأنه أن يفهم على أن هذا الحقّ لم يعد حتمياً أو قطعياً بل أصبحت الدولة مطالبة ببذل عناية للوصول لهذا الحق. كما أهمل الدستور في نسخته الأولى قبل التعديل الحق في التقاضي في آجال معقولة والإعانة العدلية والحق في محاكمة عادلة والمساواة أمام القضاء، ثم عادت هذه الحقوق بالغة الأهمية في تعديل مشروع الدستور بتاريخ 8 جويلية 2022.

ولم يتطرّق مشروع دستور 2022 بالمرّة لمسار العدالة الانتقاليّة، فبعد نصف مسار القضايا المتعلقة بالفساد المالي عقب إصدار المرسوم عدد 13 لسنة 2022 المتعلّق بالصلح الجزائي، واصل إقصاء مسار العدالة الانتقاليّة خاصة فيما يتعلّق بالانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان في تنكّر لحقوق الشهداء والجرحى الذين بقيت حقوقهم معطّلة طيلة سنوات عدّة. أمّا بخصوص المُستجدّ في الأحكام المتعلقة بالقضاء فإنّ الإضافات المدخلة بباب القضاء تتلخّص في تعرّض مشروع الدستور صلب الفصل 121 لنقلة القضاة بإطنا ب و غوص في تفاصيل تقنية وعملية وإستثناءات لا يصلح إدراجها صلب نصّ الدستور عموماً فضلاً عن أنّها أحكام من إختصاص القانون الأساسي للقضاة الذي يفترض أن يشمل تلك الأحكام وغيرها من الأمور المتعلقة بالمسار المهني للقضاة.

3- المحكمة الدستورية

فيما يخضّ المحكمة الدستورية في مشروع دستور جوان 2022 فقد جاءت تركيبتها مقتصرة على القضاة وأقصيت من عضويتها بقية مكونات القضاء والأسرة القانونية من أساتذة القانون ومحامين و غير المختصين في القانون. فقد تخلّى مشروع دستور الرئيس عن مبدئ المساواة والكفاءة والحياد والتنافس كمعيار أساسي لأعضاء المحكمة الدستورية لصالح التعيين المباشر بناء على الأقدميّة وبناء على الرتبة الوظيفيّة للقضاة، ومهّد الرئيس لنفسه المجال لتسمية الأشخاص المعنّيين بعضويّة المحكمة الدستورية.

و يعتبر معيار الأقدمية في خطة رئيس دائرة تعقيبيه عدلية و إدارية و الأقدمية في محكمة المحاسبات معياراً غير وجيه إذ أنّ الأقدمية لا تعني بالضرورة الكفاءة و النزاهة و المعرفة القانونية الاستثنائية التي تخوّل لصاحبها عضوية المحكمة الدستورية و لعلّ إختيار معيار الأقدمية جاء كحلّ جذري و متسرّع لمعضلة عدم مكانية إرساء المحكمة الدستورية حسب الصيغة الواردة بدستور 2014 بسبب إحتدام التجاذبات السياسية و الصراعات الحزبية سعت إلى الهيمنة على تركيبتها و من ثمّ أحكامها مما جعل مسار تركيزها يصل إلى طريق مسدود إلى هذا التاريخ.

وتجدر الإشارة إلى أن مشروع دستور 2022 قلّص من اختصاصات المحكمة الدستورية حيث أقصاها من دائرة من تجب إشارتهم عند إتخاذ التدابير الاستثنائية على معنى 96 الموافق للفصل 80 من دستور 2014 كما نزع عنها سلطة البت في إمكانية استمرار الحالة الاستثنائية من عدمه وهو أمر يطلق العنان لرئيس الجمهورية كما هو الحال بعد إجراءات 25 جويلية 2021 في الإبقاء على التدابير الاستثنائية لمدة غير محدّدة توضع الديمقراطية وأحكام الدستور أثنائها بين معقوفين.

٧١- مسار اللامركزية



تضمّن دستور 1959 فصلا يتيما يتعلق بالتنظيم الترابي للدولة التونسية وهو الفصل 71 إذ تمنح اللامركزية كما وردت في دستور 1959 المجالس البلدية والجهوية مهمة ممارسة المصالح المحليّة فقط وهو ما يجسد التنظيم الإداري الذي تركته الحماية الفرنسية وعقود من الحكم السلطوي المركزي المتمثلة أساسا في تنظيم شديد المركزية يتميّز باحتكار السلطة القائمة في العاصمة للقرار السياسي والاقتصادي عبر مؤسستي الوالي والمعتد. اعتبرت فكرة اللامركزية كتتنظيم إداري للدولة التونسية بمثابة الفرصة إثر 2011، لتحقيق عدة أهداف مترابطة تقطع جذريا مع خصائص التنظيم الإداري الذي كان سائدا. سعى دستور 2014 لتحقيق هدفين أساسيين عبر تكريس اللامركزية، الهدف الأول، السعي إلى تحسين الخدمات العامة المتعددة على المستوى المحلي وصولا إلى دفع التنمية المحلية المنتظرة أما الهدف الثاني يتمثل في إعادة النظر جذريا في الروابط العمودية الكلاسيكية بين الدولة ومواطنيها من خلال التأسيس إلى علاقات ديمقراطية جديدة قوامها التفاعل والبناء التدريجي المشترك لمؤسسات محلية قوية، فاعلة، مسؤولة وشفافة.

1- محاولة لدفن مسار اللامركزية في مشروع دستور الرئيس

أنعش دستور 2014 اللامركزية وعززها بعدة مبادئ جوهرية تم بلورتها في الباب السابع منه وجعل من هذا مسار فرصة تاريخية في السعي نحو تطبيق تنظيم إداري يعدل بين الجهات ويحقق أهداف تنموية نادت بها كل الأطياف. وقد تم تكريس مبدأ اللامركزية بمقتضى دستور الجماعات المحلية وذلك بتعميم البلديات التي أضحت تغطي كامل التراب الوطني.

كان إحداه بلديات جديدة وإقرار الانتخابات البلدية من الخطوات الأولى في تبني المسار اللامركزي ودعم استقلالية البلديات وقوة اقتراح مجالسها وتديرها الحر لشؤونها، وكانت التجربة حديثة العهد ثرية ومفيدة رغم عديد الشوائب والنقائص والعراقيل، خصوصا فيما يتعلق بقلّة الإمكانيات المادية والبشرية، والرقابة المسبقة والخضوع لما يسمى بسلطة الإشراف بخصوص الأحكام المالية.

إلا أن مشروع الدستور الجديد وبعد تجربة دامت 4 سنوات ودون إجراء تقييم تشاركي يشمل المتداخلين في الشأن البلدي، سرعان ما تخطى كليا عن هذه المكاسب وتمّ تبني تمشي غير واضح المعالم، من المرجح أن يقطع مع تجربة رائدة تخللتها عدة نجاحات بالرغم من الشوائب. فمن أبرز ما تم التخلي عليه في دستور الرئيس هو مبدأ التدبير الحرّ وإلغاء مبدأ الاستقلالية الإدارية و المالية مما من شأنه أن يحدّ من دور البلديات و يعزز فكرة التمهيّد لمشروع البناء القاعدي.

2- تمهيّد لمشروع البناء القاعدي

إذ تمّ التطرّق للبلديات بمشروع الدستور لسنة 2022 في فصل يتيم فيه عودة الى دستور 1959 الذي ودون شك في ظاهره يكتفي بالإحالة الى القانون وفي باطنه تبني لمشروع البناء القاعدي، الذي ذكره رئيس الجمهورية حتى قبل إعلان ترشحه للانتخابات الرئاسية، الذي بقي غامضا.

خلال الفترة اللاحقة لـ 25 جويلية 2021 لاحظنا تحامل على البلديات ونقدا غير بناء برز خصوصا من خلال حذف وزارة الجماعات المحلية وإحالة مشمولاتها وإلحاق هياكلها المركزية والجهوية بوزارة الداخلية، وأصبحت مشرفة على مختلف البلديات كما كان الحال سنة 2016 وتم إصدار منشور غريبة كمنع البلديات من توجيه مراسلات إلى الهياكل الجهوية مرجع نظرها ومركزة هذه المراسلات لدى الوالي مرجع النظر الترابي، وصولا إلى الحروب بين السادة الولاية والسادة رؤساء البلديات ومن ذلك على سبيل الذكر لا الحصر ما حصل ببلدية قابس : قرار مسقط لإعفاء رئيس البلدية وما عانته بلدية تونس من ضرورة إخضاع جميع قرارات الهدم الصادرة عنها لتأشيرة الولاية والحرب ضد فيروس الكورونا فقد تمّ إقصاء السلطة المحلية من لعب دورها الأساسي في اتخاذ قرارات ترتيبية تهم البلديات، بالإضافة الى ضعف التنسيق بين السلطة المركزية والبلديات والذي تبلور من خلال حجب المعلومات واتخاذ قرارات أحادية تحوّل من خلالها البلديات الى أدوات تنفيذ لقرارات تفتقر للبعد الاستراتيجي

إنّ التمشي المعتمد فيه تخطى شبه تام عن سلطة البلديات لدعم المعتمديات والولايات كسلط "لا محورية" بتعلّة تجاوز فوضى عمل الجماعات المحلية، والذي من شأنه تهميش مطالب المتساكنين والمتساكنات وعودة لمركزة القرار عبر مؤسستي الوالي والمعتمد واحتكار السلطة من قبل الرئيس أو من يمثله أو لتمثيله جهويا ومحليا.



٧١١- إسقاط الهيئات: التخلص من أبرز دعائم الديمقراطية

عرفت تونس منذ تسعينات القرن الماضي نشأة ثلاثة أصناف من الهيئات المستقلة، ظهر كل صنف في ظل نظام دستوري خاص به. ففي ظل دستور غرة جوان 1959، بداية من تاريخ إصداره إلى تاريخ إنهاء العمل به نهائيا سنة 2011، تم إحداث العديد من الهيئات المستقلة وصفت جميعها بالهيئات الإدارية المستقلة.

وإثر الرزم الذي خلقته ثورة 2011 في تونس، توجه أغلب الفاعلين لوضع حد للنزعات التسلطية والدكتاتورية التي شهدتها البلاد في السابق، بعد أن بينت التجارب الدستورية في البلاد وخارجها حدود مبدئي الفصل بين السلط في التصدي للانفراد بالرأي والاستبداد، باعتبار إمكانية انفراد حزب واحد بالسلطتين التنفيذية والتشريعية وبسط نفوذه على السلطة القضائية. من هنا برزت فكرة تطوير أساليب جديدة للحد من هذه النزعات عبر إنشاء هيئات مستقلة.

وقبل تعليق العمل بدستور 1959 وإصدار المرسوم المتعلق بالتنظيم المؤقت للسلطات العمومية المؤرخ في 23 مارس 2011، تم إحداث أربع هيئات عمومية مستقلة وهو ما يدل على توجه العام لخلق آليات رقابة غير تقليدية على السلطة. وإثر صدور القانون التأسيسي عدد 6 لسنة 2011 المؤرخ في 16 ديسمبر 2011 المتعلق بالتنظيم المؤقت للسلطات العمومية، شهدنا إحداث ثلاث هيئات جديدة مهدت لظهور الهيئات الدستورية في دستور 2014.

ولئن بقي في فلسفة دستور 2014 الهدف الأسمى من دسترة هذه الهيئات هو تحقيق التوازن مع السلطة السياسية وضمن تأسيس نظام ديمقراطي ومجتمع يتساوى فيه الجميع أمام القانون، إلا أن تعطيل انتخاب هذه الهيئات طيلة سنوات ساهم في خلق استنتاجات مجانية للواقع استعملها مريدو تغيير الدستور في إلغاء الباب السادس والقول بأن هذه المؤسسات لم تلعب دورها طيلة فترة ما قبل 25 جويلية 2021 وهو ما تم تأكيده بالفعل السياسي لرئيس الجمهورية الذي قام بإغلاق الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، يوم 20 أوت 2021، أي بعد أقل من شهر من الإعلان على تفعيل حالة الاستثناء.

1- تقييم غير موضوعي ونتيجة غير مفاجئة

لا يمكن أن يكون من الموضوعي اعتبار أن تجربة سبع سنوات من الهيئات الدستورية كافية للحكم على مدى فاعلية وملاءمة هذا النموذج للنظام السياسي والحياة السياسية في تونس

خاصة في سياق ما بعد الثورة التي بحث فيها أغلب الفاعلين السياسيين والمدنيين على خلق مؤسسات قادرة على مراقبة الحياة السياسيّة والإداريّة في عديد المستويات. خاصة وأن هذه الهيئات لم تنتخب وحتى الهيئة الوحيدة المنتخبة (هيئة الانتخابات) لم يتم احترام آجال تجديد ثلثها ومن هذا المنطلق فإن الأحكام المسقطة لم تكن بالغة الواجهة. ولكن كانت الخاصية التي رافقت الفترة الأولى من تركيز الهيئات هي عدم انتخابها فماذا يمكن أن يحصل لو تم التخلّي عنها وإسقاطها من الدستور؟ الأکید أن ما امتازت به الهيئات غير الدستوريّة طيلة السنوات الفارطة هو غياب الإمكانيات من ناحية ومحاولات التدخّل في عملها من ناحية أخرى ناهيك عن الإشكال الأساسي الذي يطرح في كل محطة وهي الاستقلاليّة المطلب الذي ضمّن في جل توصيات الهيئات.

2- التخلي على أحد أهم ركائز التوازن والرقابة

عقب 25 جويلية 2021، سارع مساندو رئيس الجمهوريّة وخاصة منهم الخبراء في القانون الدستوري الذين تم اختيارهم ليكونوا ضمن الهيئة الاستشارية من أجل الجمهورية الجديدة، لاعتبار نموذج الهيئات الدستوريّة نموذجاً لم يعطي أكله بل وذهب منسّق هذه الهيئة لاعتبار أنه لا يوجد حاجة لإدراج الهيئات في الدستور .

يوم 30 جوان 2022، نشر مقترح دستور الرئيس الذي سيعرض على الاستفتاء، لنكتشف الغاء الباب السادس من دستور 2014، باب الهيئات الدستوريّة، ليتمّ تعويضه بباب سابع وهو باب الهيئة العليا المستقلّة للانتخابات. واحتوى هذا الباب على فصل واحد يشرّع لهيئة الانتخابات - الفصل 134- وهو مطابق للفصل 126 من دستور جانفي 2014.

كما أُلغى مشروع دستور 2022 الفصل 125 من دستور 2014 الذي ينصّ على أن الهيئات الدستوريّة تنتخب من قبل مجلس نواب الشعب بأغلبية معزّزة ليفتح الطريق لرئيس الجمهوريّة لتعيين أعضاء هيئة الانتخابات، الهيئة الوحيدة المشار لها في مشروع الدستور.

بالمقابل استغلّ الرئيس المسار الأحادي الذي أنتج به مشروع دستوره لتمرير رأيه الشخصيّة المتمثّلة في إحداث المجلس الأعلى للتربية والتعليم الذي يبقى ضابياً باعتبار أن دوره بقي محصوراً في إبداء الرأي في مجال التربية والتعليم والبحث العلمي والتكوين المهني.

وبهذا يكون الدستور الجديد قد تخلّى على عنصر هام فرضه سياق الانتقال الديمقراطي من أجل وضع حدود للتفوّل على السلطة. لنجد اليوم دستورا يعيدنا الى نقطة البداية ويجمّع من جديد صلاحيات واسعة لرئيس الجمهوريّة دون التنصيص على هيئات هاقّة تحكّم وتعمل بمعزل على الإدارة الكلاسيكيّة

هذا المسار الانفرادي بمحطاته الشكلية المفرغة من محتواها كان الهدف الوحيد منه البحث عن إضفاء شرعية لمشروع الرئيس أحادي الجانب وهو ما تجلّى في كل مراحل ما بعد 25 جويلية 2021. وأبرز مشروع دستور يعكس في إعدادهِ وصياغته وطريقة عرضه توجّهاً أحادياً للرئيس الجمهورية واقصائياً لكل القوى المدنية والسياسية والخبراء والمختصين.

مشروع دستور الرئيس مسّ من جوهر الحقوق والحريات عبر فتح الباب من جديد لتأويلات قد تؤدي مستقبلاً إلى قوانين تحدّ من الحريات بالإضافة لتفويض أهم ضمانات الحقوق والحريات عبر تفويض الفصل بين السلط وضرب استقلالية القضاء.

مشروع دستور الرئيس يأسس لنظام سياسي رئاسوي يركّز سلطات كبيرة لدى رئيس الجمهورية ويضعه في مرتبة لا تأسس لإمكانية مساءلته حتّى في صورة خرقه الجسيم للدستور.

مشروع دستور الرئيس أضعف دور السلطة التشريعية في بعدي الرقابة والمساءلة وألغى دور المعارضة داخل هذه المؤسسة وزادها تعقيداً بإحداث المجلس الوطني للجهات والأقاليم.

مشروع دستور الرئيس اقتضب باب السلطة القضائية مما يعكس تهميش دورها ومهّد لهيمنة رئيس الجمهورية عليها عبر ضرب استقلاليتها.

مشروع دستور الرئيس يأسس لمحكمة دستورية بمقومات محافظة بتركيبية متكوّنة من قضاة فقط وتقصي بقية الاختصاصات، وستعجز على أن تلعب دوراً هاماً في مسار سيّئسم بحكم الفرد الواحد بغياب آليات الرقابة.

مشروع دستور الرئيس ألغى كل مكاسب مسار اللامركزية وذلك بتخلّيه عن فكرة قيام السلطة المحلية على أساس اللامركزية.

مشروع دستور الرئيس يلغي الهيئات الدستورية التي تعتبر من أبرز ما جاء في دستور 2014 لدعم الديمقراطية وخلق آليات للرقابة خارج الإدارة الكلاسيكية.