

البرلمان في الدستور

بقلم جان رفائيل جيولياني

كلمة واحدة التفت حولها الثورة التونسية التي أدت إلى فرار الرئيس السابق زين العابدين بن علي في 14 جانفي/يناير 2011 وأفرزت بعد ذلك تحولاً عميقاً في النظام المؤسساتي التونسي. هذه الكلمة هي استرجاع "الكرامة". فالاحتجاج الشعبي كان نابعاً من اعتبارات اقتصادية واجتماعية ووضع نصب عينيه إعادة النظر في النموذج الذي يقوم عليه المجتمع، بما يحمله من فوارق جغرافية واقتصادية واجتماعية عميقة واختلافات بين الأجيال. غير أن تلك المطالب سرعان ما تحولت إلى مطالب مؤسساتية والشعب التونسي، ممثلاً بفئة الشباب خاصة، عيّز عن رفضه البقاء بعيداً عن القرارات التي تؤثر عليه مباشرة. كان الشعب يرغب بالمساهمة في قيادة البلاد ولاسيما عبر امتلاك الأدوات التي تتيح له إعادة النظر في عمل السلطة السياسية، بطريقة تجعل من غير الممكن أن تخضع هذه السلطة السياسية لسيطرة شخص واحد أو نخبة ما بمنأى عن أية رقابة شعبية.

وبالتالي ارتكزت المناقشات المتعلقة بتعديل المؤسسات التونسية في بداية عام 2011، على ضمان استئصال نظام الفساد المستشري والتخلص من هيمنة عدد قليل من المحظوظين على خيارات واقتصاد البلاد، وليس ذلك فقط بل وأيضاً إقامة نظام متوازن يتيح وجود ضوابط وموازنين فعالة، ووضع آليات تفرض على مؤسسات الدولة الخضوع لمساءلة الشعب.

هذا الدستور التونسي الصادر في 27 جانفي/يناير 2014 بطابعه الحداثي والديمقراطي المعترف به خارجياً، أعاد الشعب التونسي إلى مكانته كمصدر شرعية وحيد لممارسة أية سلطة سياسية. كيف يتم ذلك؟ بواسطة ممثلي الشعب أولاً. لقد عبرت تونس عن تمسكها العميق بمبدأ الديمقراطية التمثيلية رغم بروز بعض لمسات الديمقراطية المباشرة هنا وهناك تماشياً مع روح العصر. فتسمية "مجلس نواب الشعب" التي يحملها البرلمان المؤسس ذو الغرفة الواحدة تحيلُ مراراً إلى هذا المبدأ. كما يؤكد الفصل 3 من الدستور أن "الشعب هو صاحب السيادة ومصدر السلطات، يمارسها بواسطة ممثليه المنتخبين أو عبر الاستفتاء". و حتى ترتيب أبواب الدستور يذكّر أن المؤسس أراد الإلحاح على أسبقية البرلمان، حيث يأتي الباب الثالث المتعلق بالسلطة التشريعية مباشرة بعد الأبواب المكرّسة لـ "المبادئ العامة" و"الحقوق والحريات"، وقبل الأبواب المتعلقة بالسلطات الأخرى، ولاسيما السلطة التنفيذية.

ما هو إذاً التفويض الذي حصل عليه هذا البرلمان الجديد المُستحدث بموجب دستور 2014؟ وما هي بالضبط مهامه والأدوات المتاحة له وفقاً للنص القانوني الأسمى؟ وكيف يجب أن يعمل البرلمان لتطبيق هذا القانون؟

يعد الدستور أداةً ديناميكية للغاية وغالباً ما ينعدم المغزى من تحليله دون قراءة الطريقة التي يمارسه بها الفاعلون الرئيسيون داخل المؤسسات في البلاد. غير أن الجمهورية التونسية الثانية تبقى جمهورية قتيبة وتطبيق الدستور يشهد بها تطوراً سريعاً. ولذلك سيتطور فهم النص الدستوري التونسي ودور البرلمان مع مرور الوقت. يهدف هذا المقال أولاً وقبل كل شيء إلى تقديم عرض عن كيفية تعريف النص الدستوري للبرلمان والمبادئ المنبثقة عنه. وبالتالي سيتم التغاضي بشكل واسع عن الممارسات المسجلة إلى حد الآن على مستوى مجلس نواب الشعب، ولاسيما مضمون أحكام النظام الداخلي لهذه الغرفة، وأيضاً الطريقة التي ستعتمد عليها مختلف الهيئات القضائية لتأويل الدستور الخاضع بدوره للتطور مستقبلاً.

أما فيما يخص مختلف مراحل مسار إعداد النص الدستوري الضرورية لفهم المسار ككل، ولاسيما الأزمات السياسية وطرق حلّها، فإن تناولها سيكون لأغراض الشرح لا غير. وأخيراً يتطرق هذا المقال إلى "المحتوى العام" للدستور وتحليل السلطات الأخرى التي تم تأسيسها من الناحية البرلمانية فقط، علماً أن هنالك مقالات أخرى خصصت لها ضمن مجموعة المقالات الحالية.

وبالتالي سنرى أولاً كيف كرّس المسار الدستوري البرلمان كمؤسسة مركزية في ديمقراطية الجمهورية التونسية الثانية (1)، ثم كيف أسس دستور 2014 مجلس نواب قوي ومستقل بذاته مزوداً إياه بالوسائل الضرورية (2) لممارسة صلاحياته، وأخيراً كيف أتاح الدستور للبرلمان تمثيل المواطنين كما ينبغي ومراقبة السلطة التنفيذية والتشريع والتصويت على الميزانية (3).

I. المسار الدستوري يكرّس المجلس كمحور مؤسساتي للديمقراطية في تونس

أتاح عمل المجلس الوطني التأسيسي بين 2011 و2014 (أ) والنقاش الذي دار بداخله حول طبيعة النظام ودور البرلمان (ب)، إقامة برلمان قوي في قلب النظام المؤسسي التونسي.

أ- تطوير ممارسة برلمانية ديمقراطية وحديثة: عمل المجلس الوطني التأسيسي (2011-2014)

عندما طُرحت مسألة تحديد تفاصيل المسار الدستوري ابتداءً من الأشهر الأولى من عام 2011، تم التفكير حينها في خيارين إجرائيين وهما: الاكتفاء بتعديل دستور 1959 أو إعداد دستور جديد بواسطة مجموعة من الخبراء. غير أن الأخذ بهذا السيناريو أو ذلك لم يكن ليرمز بصورة كافية إلى التغيير الذي كان ينتظره التونسيون. وبفعل الضغط الشعبي، خاصة بعد اعتصام "القصة"¹، باتت مطلب إعداد دستور جديد تماماً بواسطة مجلس وطني تأسيسي مُنتخب بالاقتراع العام المباشر، الخيار المفروض الأوحده الذي من شأنه تحقيق أهداف الثورة.

وبنهاية فيفري/فبراير 2011، أي بضع أيام قبل استقالة حكومة محمد الغنوشي وتشكيل حكومة الباجي قايد السبسي الأولى، تمت المصادقة على نسخة أولية من السيناريو الانتقالي. وبناءً على ذلك تقرر انتخاب مجلس تأسيسي في جويلية/يوليو من ذات السنة لكي تسند له مهمة تمكين البلاد من دستور جديد. غير أن هذه الانتخابات أُجّلت إلى غاية أكتوبر 2011 من أجل ضمان تنظيمها كما ينبغي من الناخبين التقنية واللوجستية².

صحيح أن المجلس الوطني التأسيسي المُنتخب في 23 أكتوبر 2011 كُلف أولاً وقبل كل شيء بصياغة دستور جديد، غير أنه كان يمثل أيضاً برلمان الفترة الانتقالية في تونس بموجب القانون التأسيسي عدد 6 لسنة 2011 الصادر في 16 ديسمبر 2011³. وينص الفصل الثاني من هذا القانون على أن المجلس الوطني التأسيسي "يتولى أيضاً بالخصوص مهام ممارسة السلطة التشريعية (...) الرقابة على عمل الحكومة".

فهذه المهمة المزدوجة أثناء فترة نشاط المجلس الوطني التأسيسي تركت أثراً واضحاً على عمل البرلمان، خاصة فيما يتعلق بإدارة جدول الأعمال. لقد كان لكل مهمة من المهمتين ثغلاً هائلاً وهذا التراكم ساهم جزئياً في تمديد المسار الدستوري الذي تجاوز مهلة العام المحددة له سلفاً⁴. كما أن عمل المجلس الوطني التأسيسي كبرلمان قائم بذاته أدى إلى تطوير ممارسة برلمانية ديمقراطية جديدة في تونس، ساهمت بدورها في إقامة النظام المؤسسي الجديد.

فمن الناحية السياسية، تسبب اختيار انتخاب المجلس الوطني التأسيسي بالاعتماد على نمط الاقتراع النسبي، في تشتيت التمثيل السياسي داخل المجلس الوطني التأسيسي واستدعى الأمر تشكيل ائتلافٍ لدعم تشكيل حكومة من شأنها نيل ثقة المجلس⁵. هذه الظاهرة ساهمت في تباؤ الكتل البرلمانية لدور هام. وقد قامت ثلاثة أحزاب من بين الأربعة الأولى في انتخابات 23 أكتوبر 2011، وهي النهضة والمؤتمر من أجل الجمهورية والتكتل، بتشكيل ائتلاف حكومي أطلق عليه اسم "الترويكا"، وحصل كل حزب منها على رئاسة إحدى المؤسسات الرئيسية الثلاث في الفترة الانتقالية. وبناءً على ذلك أسندت رئاسة الجمهورية إلى رئيس حزب المؤتمر من أجل الجمهورية المنصف المرزوقي، ورئاسة الحكومة إلى الأمين العام لحركة النهضة حمادي الجبالي، ورئاسة المجلس الوطني التأسيسي إلى رئيس حزب التكتل مصطفى بن جعفر. ونظراً لتوزيع الأدوار بهذه الطريقة والاختلافات السياسية والأيدولوجية بين الأحزاب المكونة للترويكا، أي التحالف بين حزب إسلامي (النهضة) وحزب يساري وسطي ينتمي إلى الاشتراكية الدولية (التكتل) وحزب يضم خليطاً من الأعضاء وينتسب معظمهم إلى اليسار القومي العربي (المؤتمر من أجل الجمهورية)، ظهرت ثلاثة أقطاب مؤسسية كان عليها العمل سوياً ومراقبة بعضها مما جعلها عرضةً للشلل في حال وقوع أزمة مؤسسية. أدى هذا النظام الذي وُصف على أنه

¹ للاطلاع أكثر على تحركات القصة ومطالبها، راجع: Éric Gobe, "Tunisie an I: les chantiers de la transition", *L'année du Maghreb*, VIII, 2012, 433-454.

² للاطلاع على تحليل مرحلة الفترة الانتقالية التي سبقت المجلس الوطني التأسيسي، راجع "الثورة التونسية في تجلياتها الدستورية"، عياض بن عاشور، في نفس المؤلف.

³ قانون متعلق بالتنظيم المؤقت للسلطات العمومية.

⁴ لقراءة عرض موجز عن النقاش الذي دار حول شرعية مدة ولاية المجلس الوطني التأسيسي نظراً لأهميته طيلة المسار الدستوري، راجع Jean-Philippe Bras, "Le peuple est-il soluble dans la constitution? Leçon tunisiennes", *L'année du Maghreb*, VIII, 2012, 103-119.

⁵ تطلب الأمر من الحكومة نيل ثقة أغلبية أعضاء المجلس الوطني التأسيسي بموجب الفصل 15 من القانون التأسيسي المتعلق بالتنظيم المؤقت للسلطات العمومية الصادر في 16 ديسمبر 2011.

نظام "الرئاسات الثلاث" إلى تعزيز دور وأهمية البرلمان تجاه "قطبي" السلطة التنفيذية الآخرين وبالتالي نشأت ظاهرة جديدة تماما في تونس.

أما من الناحيتين المؤسسية والإدارية، فقد شكّل تنصيب المجلس الوطني التأسيسي بقصر باردو اختيارا طبيعيا، لأن هذا القصر السابق للباي كان مقرا لأول مجلس تأسيسي تونسي من 1956 إلى 1959، وليس ذلك فحسب بل وأيضا مقرا للمجلس الوطني ثم لمجلس النواب من 1959 إلى 2011، وإلحاق إدارة المجلس به أدى إلى ضمان نوع من الاستمرارية المؤسسية في عمل البرلمان. وتطلب هذا الوضع التغلب على التحدي المتمثل في استرجاع الثقة بين المؤسسات وموظفي الإدارة - علما أن أغلب هؤلاء شغلوا نفس الوظائف في عهد النظام السابق - غير أنه سمح أيضا لهذه المؤسسة أن تتفادى أي "وقت ضائع" نظرا لوجود هيكل إداري قائم وقادر على دعم عمل المجلس من الجوانب القانونية والفنية واللوجستية. كما أن أمانة المجلس وخاصة "مستشاري اللجان" قدموا مساهمة كبيرة في الأعمال المنجزة حول النظام المؤسساتي، ولاسيما فيما يتعلق بصلاحيات البرلمان، مما أتاح للبرلمان أن يكون جاهزا منذ الأيام الأولى التي تم فيها تشكيل مجلس نواب الشعب، أي البرلمان الجديد للجمهورية الثانية.

ب- النقاش الدستوري حول طبيعة النظام ودور البرلمان

من بين أبعاد عمل المجلس الوطني التأسيسي التي أثرت تأثيرا مباشرا على مكانة البرلمان في الدستور الجديد، نجد طبيعة الحال البُعد المتمثل في النقاش الذي شهده المجلس حول طبيعة النظام والصلاحيات الدستورية لمختلف المؤسسات. هذه المسائل كانت في قلب المناقشات بسبب اختلاف المفاهيم بين الفاعلين السياسيين الممثلين في المجلس الوطني التأسيسي، بما في ذلك بين مكونات الائتلاف الحكومي. وشكّلت مختلف المواقف المعبر عنها نتاجاً معقداً لمجموعة من العوامل التي تجمع بين الاعتبارات الأيديولوجية والتموقع تجاه النظام المؤسسي للجمهورية الأولى، إضافة إلى اعتبارات أكثر سطحية أخرى تتعلق بالتوازن السياسي للبلاد أثناء فترة كتابة الدستور.

فبعض الفاعلين السياسيين وفي مقدمتهم حركة النهضة، عبّروا مبكرا عن دعمهم لفكرة اعتماد نظام برلماني محض في الدستور، تكون فيه الشرعية السياسية نابعة حصراً عن المجلس الذي تبنّى منه أيضا السلطة التنفيذية. ويجب أن نعود إلى تاريخ الحزب لكي نفهم هذا الموقف المتخذ في وقت مبكر للغاية⁶، ولاسيما حذر المتجذر تجاه نظام الجمهورية الأولى الذي حاربه وأتاح لرئيس الجمهورية منذ نشأته، سيطرة شبه تامة على السلطة. كما تجدر الإشارة إلى أن بعض قيادات الحركة وفي مقدمتهم راشد الغنوشي، أمضوا فترة لا يستهان بها من مفاهيم ببريطانيا وبالتالي تشكل لديهم إعجاب حقيقي بالنموذج المؤسسي لويستمنستر.

أما الأحزاب الأخرى، فقد نأت بنفسها بصورة واضحة عن النزعة الرئاسوية للجمهورية الأولى، وأيدت في نفس الوقت تطبيق نظام مختلط غالبا ما تُطلق عليه تسمية نظام "رئاسي"، وتكون فيه الشرعية الانتخابية مشتركة بين البرلمان ورئيس الجمهورية بعد أن يتم انتخابهما بالاقتراع العام. يتحقق التوازن بين السلطات في هذه الحالة بفضل نظام ضوابط وموازن يضمن استقرار وفعالية النظام البرلماني مقابل النظام الرئاسي. ويمكن أن نرى من خلال ذلك نوعا من الاستلهام من الأنظمة المؤسسية المعمول بها في أوروبا، ولاسيما النظام البرتغالي أو الفرنسي في الجمهورية الخامسة.

وأخيرا لعب السياق السياسي والحزبي في تونس دورا هاما أثناء مسار كتابة الدستور، وكان كل واحد يعمل على تحقيق أهدافه الخاصة. فالنهضة التي رأت أنه بإمكانها الحصول على تأييد شعبي واسع في الانتخابات التشريعية⁷، لم تهتم بالانتخابات الرئاسية بصورة مباشرة، فيما أنّ الأحزاب الأخرى مثل المؤتمر من أجل الجمهورية والتكتل والحزب الجمهوري، شيدت نفسها كقوى سياسية تحمل أهدافا معلنة من بينها دعم ترشح قائدها لمنصب رئيس الجمهورية⁸.

ولتجاوز الاختلافات والحفاظ على الطابع السلمي لمسار الانتقال الديمقراطي، اعتمد الفاعلون السياسيون التونسيون على التوافق طيلة فترة كتابة الدستور. شكّل هذا الأمر بالنسبة لعدة ملاحظين ميزة من المميزات الأساسية للتجربة التونسية وواحدا من أبهر نجاحاتها⁹. ولذلك يعتبر النظام الذي أقامه دستور 2014، أي الحل الوسط القائم على تجسيد مطالب

⁶ البرنامج السياسي لحركة النهضة الذي تم عرضه في قصر المؤتمرات بتونس العاصمة في 14 سبتمبر 2011.

⁷ حصلت حركة النهضة على نسبة 37,04% من الأصوات في انتخابات المجلس الوطني التأسيسي لعام 2011، بينما حصل الحزب الثاني في الترتيب، أي المؤتمر من أجل الجمهورية، على نسبة 8,71% من الأصوات. معطيات الهيئة العليا المستقلة للانتخابات في عام 2011.

⁸ تقدم كل حزب من هذه الأحزاب الثلاثة (المؤتمر من أجل الجمهورية والتكتل والحزب الجمهوري) بمرشح في الانتخابات الرئاسية التي أجريت في ديسمبر 2014، بينما لم تقم النهضة بذلك.

⁹ راجع Éric Gobe - Larbi Chouikha "La Tunisie politique en 2013: de la bipolarisation idéologique au "consensus constitutionnel"?", L'année du Maghreb, 11, 2014, 301-322

، أو أيضا مركز كارتر "عملية صياغة الدستور في تونس - التقرير النهائي، 2011-2014" ص.12.

هؤلاء وأولئك الفاعلين، نظاماً متميزاً إلى حد كبير. وتلبيةً للرغبة الثورية التي كانت لا تريد رؤية نظام مؤسسي يبتعد بسرعة وأكثر مما ينبغي عن الرقابة الشعبية، تم إسناد الدور المركزي إلى برلمان مكون من غرفة واحدة ومُنْتخِبٍ بواسطة الاقتراع العام المباشر القائم على التمثيل النسبي. أما السلطة التنفيذية الثنائي فيتوقّف على أدوات محدودة فقط لمراقبة البرلمان، ويقوم بذلك أساساً في حال عدم توصل البرلمان إلى اتفاق حول منح الثقة للحكومة. فأدوات هذه الرقابة موجودة فعلاً رغم أنها تخضع لضوابط مشدّدة. وفضلاً عن ذلك يتعين على مجلس نواب الشعب أن يتقاسم مع الرئيس الشرعية الديمقراطية النابعة من الانتخاب بالاقتراع العام: فالنظام في هذه الحالة ليس رئاسياً ولا برلمانياً، وهو يقوم على أنماط عمل خاصة بهذين النظامين: إنه نظام "مختلط" بكل تأكيد.

*

يكون مركز الجاذبية المؤسساتية في الدستور التونسي الصادر في عام 2014 أقرب بصورة واضحة إلى البرلمان بعد عشرات السنوات من القيود المفروضة على دوره لصالح السلطة التنفيذية، وهذا ما تبيّنه دراسة الوسائل التي وضعها الدستور تحت تصرف مجلس النواب.

*

II - مجلس نواب الشعب: مجلس قوى وفي حوزته وسائل العمل

يعتبر مجلس نواب الشعب في الجمهورية التونسية الثانية مجلساً قوياً بفضل الوسائل التي زوّده بها المؤسّس لممارسة التفويض المخول له في ظل احترام مبدأ الفصل بين السلطات. وبالتالي يتعين أن يستمر مجلس نواب الشعب على نفس منوال المجلس الوطني التأسيسي من ناحية الممارسة، مع الابتعاد تماماً عن نموذج البرلمان المكون من مجلسين في الجمهورية الأولى، الذي انحصر دوره في العمل "كغرفة تسجيل" للقرارات المتخذة خارجه.

أ - ممثل مستقل ونزيه للشعب

يحدد الدستور أولاً القواعد المتعلقة بانتخاب وتفويض ممثلي الشعب، ويضمن لهم الاستقلالية والحرية نظراً لضرورة هذين العنصرين في العمل السياسي، مع مطالبتهم في نفس الوقت بسلوك مثالي.

تبلغ مدة الولاية البرلمانية خمس سنوات (الفصل 56). ويُشترط في المرشّح لعضوية البرلمان أن يكون مواطناً تونسياً منذ عشر سنوات على الأقل، وأن يبلغ عمره ثلاثاً وعشرين عاماً على الأقل، وأن يتمتع بكافة حقوقه المدنية (الفصل 53). وبالتالي يسمح الدستور للمتجنّسين بالتقدم إلى الانتخابات التشريعية بعد أن يثبتوا نية الاندماج الدائم في البلاد. ويُنتخب النواب "انتخاباً عاماً، حراً، مباشراً، سرياً، نزيهاً، وشفافاً". كما يكون الناخبون من كافة المواطنين البالغة أعمارهم 18 عاماً فما فوق (الفصل 54). وفضلاً عن ذلك لم يغفل الدستور عن ذكر الجالية التونسية في الخارج وضمن لها حق الانتخاب والتمثيل. فهو يجبر الدولة على الاحتفاظ بالدوائر الانتخابية في كافة أنحاء العالم.

ويضمن هذا الدستور الوفي لتصور كلاسيكي قائم على الفصل بين السلطات، حصانةً قضائيةً مطلقةً للنائب التونسي في الفصل 68 فيم يخص أي موقف يتخذه أو رأي أو اقتراح يصدر عنه، أو حتى أي عمل يقوم به في إطار ممارسته لمهامه البرلمانية. غير أن الدستور يقيّد حصانة النائب الجنائية¹⁰ بصرامة بالنسبة لنشاطاته الأخرى، ويتعين عليه أن يطلب الاستفادة من الحصانة الجنائية كتابياً إن أراد ذلك. يمثل المجلس الجهة الوحيدة التي بإمكانها رفع هذه الحصانة. كما يمكن القبض على برلماني في حال ضبطه متلبساً بالجريمة. ويتم إبلاغ رئيس المجلس فوراً في هذه الحالة ويمكن أن يطلب مكتب المجلس إطلاق سراحه. ففي هذا الإجراء العكسي يكون البرلماني هو من يطلب رفع الحصانة وليس القاضي وقد يقوم المجلس بذلك في آخر الأحوال، ولذلك يبدو الأمر مفاجئاً نظراً لوجود إرادة رامية إلى ضمان استقلالية النائب وخاصة في ظل التحول من نظام بوليسي إلى انتقال ديمقراطي. غير أنه يجب وضع هذا الإجراء في السياق الذي شهدته تونس ما بعد الثورة، حيث كانت هنالك إرادة قوية لمنع حامل أي تفويض سياسي أن يستغل هذا التفويض لمخالفة القانون. هذه النية الرامية إلى إضفاء طابع مثالي على الطاقم السياسي نجدها مرة أخرى في الفصل 11 من الدستور الذي ينص

¹⁰ الفصل 69: "إذا اعتصم النائب بالحصانة الجزائية كتابية، فإنه لا يمكن تنبيهه أو إيقافه طيلة مدة نيابته في تهمة جزائية ما لم ترفع عنه الحصانة. أما في حالة التلبس بالجريمة فإنه يمكن إيقافه. ويُعلم رئيس المجلس حالاً على أن ينتهي الإيقاف إذا طلب مكتب المجلس ذلك." "

على ضرورة أن يقوم النائب أو أي شخص يشغل "وظيفة عليا" بالتصريح عن كافة أملاكه عند استلام المهام. وهكذا تتم حماية البرلمان كما ينبغي دون أن يكون معقياً من احترام قواعد النزاهة المفروضة على الجميع.

وبعد انتخاب النائب وتأديته لليمين¹¹ سيكون عليه الذهاب بانتظام إلى العاصمة كون الدستور ينص على الطابع الشخصي لتصويت النائب في البرلمان وعدم إمكانية تفويض شخص آخر للقيام بذلك (الفصل 60).

ب- مجلس مستقل بذاته ومزوّد بوسائل العمل

يتمتع المجلس باستقلال ذاتي من الناحيتين الإدارية والمالية، وقد حرص مؤسس الدستور على التأكيد أن هذا الاستقلال الذاتي يتم التعبير عنه "في إطار ميزانية الدولة"، وأن هذه الأخيرة عليها أن تضع "على ذمة المجلس الموارد البشرية والمادية اللازمة لحسن أداء النائب لمهامه" (الفصل 52). يمثل هذا الاستقلال الذاتي المعتمد دستورياً تقدماً كبيراً، وهو يضمن هنا أيضاً عدم خضوع هذه المؤسسة للجهاز التنفيذي في إدارة عملها الداخلي وأنها ستحصل على الوسائل الضرورية لممارسة صلاحياتها، خاصة الموارد المادية والفنية التي يجب أن تتوفر لدى البرلمانين والمجموعات البرلمانية التي يشكلونها. فهنا أيضاً يتعلق الأمر بمهمة برلمانية عامة قائمة بذاتها، لم تكن موجودة في الجمهورية الأولى ويعتبر تطويرها الضامن الوحيد لعدم رضوخ إدارة هذه الغرفة لنفوذ السلطة التنفيذية الذي يسيطر على الوظيفة العامة للدولة.

كما يحدد مجلس نواب الشعب نظامه الداخلي بنفسه بالأغلبية المطلقة ويخضع هذا النظام إجبارياً لرقابة المحكمة الدستورية (الفصل 120). هذه الغرفة تتمتع إذاً بهامش مناورة واسع لتنظيم شئونها (مكتب، نواب الرئيس، ندوة الرؤساء، كتل برلمانية)، غير أن الدستور يضع بعض القواعد الإلزامية.

فانتخاب الرئيس يجب أن يتم إجبارياً أثناء الجلسة العامة الأولى (الفصل 59)، علماً أن هذا الرئيس يلعب دوراً مميزاً في البناء المؤسساتي الذي وضعه الدستور. ومن جهة أخرى يذكر الفصل 69 "مكتب المجلس" عند تناوله مسألة الحصانة الجنائية للنواب، دون أن يتضمن الدستور أية إشارة إلى تركيبته أو طبيعة التفويض المخول له. فيما أن الفصل 59 يطالب بإنشاء لجان دائمة ولجان خاصة ويحرص في نفس الوقت على الإشارة إلى أن تركيبتها وتقاسم المسؤوليات داخلها يكون على أساس مبدأ التمثيل النسبي. هذه الأحكام ينبغي أن توضح في النظام الداخلي وهي تعكس الدور الهام المخول للمجموعات البرلمانية التي تعبر بصورة ملموسة عن التنوع السياسي داخل غرفة البرلمان.

وإذا كان على النظام الداخلي تحديد عدد اللجان البرلمانية الدائمة والخاصة بصلاحيات كل واحدة منها، فإن الدستور قد سبقه إلى ذكر بعض اللجان ومنها "اللجنة المكلفة بالمالية" و"اللجنة المكلفة بالعلاقات الخارجية"، حيث تعود رئاسة الأولى ومهمة المقرر في الثانية وجوباً للمعارضة البرلمانية (الفصل 60)، إضافة إلى "اللجنة المختصة" المكلفة بعقود الاستثمار المتعلقة بالموارد الطبيعية (الفصل 13 من الدستور)، و"اللجنة المختصة" المكلفة بمناقشة ميزانية المجلس الأعلى للقضاء (الفصل 113).

كما يعقد مجلس نواب الشعب سنوياً دورة عادية واحدة من أكتوبر إلى جويلية/يوليو (الفصل 57)، غير أن المجلس هو الذي يحدد تفاصيل الجدول الزمني. ويمكن أن يجتمع المجلس في دورة استثنائية بطلب من رئيس الدولة أو رئيس الحكومة أو ثلث أعضائه. ويجتمع مجلس نواب الشعب بالعاصمة تونس ما عدا في الحالات الاستثنائية (الفصل 51).

ت- معارضة برلمانية مكرسة في الدستور

يكرس الدستور دور المعارضة البرلمانية حرصاً منه على الابتعاد عما شهدته الماضي من ممارسات سلطوية. ويتعلق الأمر بأحد أكبر المكتسبات التي حققها مسار الانتقال الديمقراطي في تونس، بعد أن دارت حوله مناقشات حادة وطالب به التونسيون أثناء المسار الدستوري¹². فالمعارضة هي إذاً "مكون أساسي في مجلس نواب الشعب" بموجب الفصل 60 من الدستور الذي يضمن لها أيضاً تمثيلية "مناسبة وفاعلة في كل هيكل المجلس وأنشطته الداخلية والخارجية"، مما يفرض ضم نائب واحد من المعارضة على الأقل في كل هيكل من هيكل مجلس نواب الشعب وفي أي وفد برلماني يتم إرساله

¹¹ الفصل 58 من الدستور: "يؤدي كل عضو بمجلس نواب الشعب في بداية مباشرته لمهامه اليمين التالية: "أقسم بالله العظيم أن أخدم الوطن بإخلاص، وأن ألتزم بأحكام الدستور وبالولاء التام لتونس".

¹² راجع على وجه خاص التقارير الصادرة عن الاجتماعات اللامركزية المنعقدة في إطار الحوار الوطني حول مشروع الدستور بين ديسمبر 2012 ومارس 2013، "الحوار الوطني حول مشروع الدستور: تقرير عام"، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مارس 2013، ص. 35.

داخل تونس أو خارجها. كما ستكون للمعارضة إمكانية تشكيل وتروؤس لجنة تحقيق واحدة سنوياً، ويخصص لها أيضا منصبَي رئيس لجنة المالية ومقرر لجنة العلاقات الخارجية.

غير أنّ الدستور لم يضع تعريفاً محدداً للمعارضة، وترك ذلك للنظام الداخلي. فالمسألة قد تكون معقدة عندما يتعلق الأمر ببرلمان متنوع إلى حد ما ومنتخب بنمط الاقتراع النسبي، أي خالٍ من أي استقطاب حزبي ثنائي. هل تتكون المعارضة من نواب لا ينتمون لأية مجموعة برلمانية لها الأغلبية في الحكومة؟ ماذا عن النواب المستقلين أو البرلمانيين المنتخبين في قوائم حزب التحق بالحكومة ولكنهم أعضاء في مجموعة برلمانية أخرى؟ أم أن النائب يستمد صفة المعارض عند تصويته ضد منح الثقة للحكومة؟ طبعاً يتطلب الأمر هنا إيجاد حل وسط بين تعريف ضيق جداً يحصّر المعارضة في زاوية معينة وتعريف آخر فضفاض جداً يجمع بين برلمانيين ينتمون لأفاق سياسية مختلفة وليس لديهم أي هدف مشترك داخل قبة البرلمان.

فدور المعارضة البرلمانية يعتبر أساسياً في حال وجود "أغلبية متوافقة"، أي عندما يكون حزب رئيس الجمهورية هو أيضاً الحزب المسيطر على أغلبية مقاعد البرلمان. في هذه الحالة يجب أن تضمن المعارضة البرلمانية مراقبة فعالة للجهاز التنفيذي عبر المساءلة البرلمانية وجلسات الاستماع ولجان التحقيق. وعندئذ يمكن للمعارضة أن تعتمد على مكانتها الدستورية والحقوق المخولة لها لكي تقف كحصن منيع ضد عودة الاستبداد. ومن بين هذه الحقوق نجد إمكانية الإحالة إلى المحكمة الدستورية التي يتيحها الفصل 120 من الدستور لثلاثين نائباً من مجلس نواب الشعب، وذلك للفصل في دستورية مشروع قانون في أجل لا يتجاوز سبعة أيام بعد اعتماده في مجلس نواب الشعب.

ث- مجلس في قلب التوازن المؤسساتي

يعدّ مجلس نواب الشعب المؤسسة الوحيدة التي تكون فيها المعارضة السياسية ممثلةً إجبارياً ولذلك فإنه يقع في قلب البناء المؤسساتي. وباعتباره ضماناً ديمقراطية، يشارك المجلس في مسارات مؤسسية عديدة وتكون صلاحيات السلطة التنفيذية تجاهه محدودة.

1- البرلمان. الضمانة الديمقراطية للنظام المؤسساتي.

يشارك مجلس نواب الشعب مباشرة في تشكيل مؤسسات الدولة وتركيبها بصورة تضمن وجود التعددية بها. يصادق مجلس نواب الشعب بالأغلبية المطلقة لأعضائه على محافظ البنك المركزي الذي يعينه رئيس الجمهورية، ويمكنه أيضاً وضع حد لمهامه بطلب من ثلث أعضائه، بعد تصويت أعضائه بالأغلبية المطلقة (الفصل 78). ومن جهة أخرى ينتخب مجلس نواب الشعب بالأغلبية المؤهلة أربعة أعضاء (أي الثلث) في المحكمة الدستورية (الفصل 120)، وكذلك كافة أعضاء الهيئات الدستورية المستقلة الخمس المقررة في الباب السادس (الفصل 125). وأخيراً يمكن لأعضاء مجلس نواب الشعب تزكية المرشحين للانتخابات الرئاسية (الفصل 74).

2- رئيس مجلس نواب الشعب: دور المنسق

يمنح الدستور التونسي دوراً مميزاً لرئيس مجلس نواب الشعب ويذكره أكثر من عشرين مرة. وإضافةً إلى المهام التي يبينها ويضبطها له النظام الداخلي داخل غرفة البرلمان، تُخول لرئيس مجلس نواب الشعب "الأول بين أقرانه" مهام أخرى يمارسها نيابة عن المجلس، وهي تتعلق بأعمال "التنسيق" التي تضمن نوعاً من السلاسة في العلاقات بين المؤسسات.

فرئيس المجلس هو الذي يقوم بنقل المعلومات المؤسسية بين البرلمان والسلطات الأخرى. كما أن رئيس الجمهورية ينقل إليه القرار الصادر عن المحكمة الدستورية عندما يكون مشروع قانون ما مخالفاً للدستور (الفصل 66)، ويكلف هو بدوره بإحالة النظام الداخلي الخاص بمجلس نواب الشعب إلى المحكمة الدستورية للتحقق إن كان موافقاً للدستور (الفصل 120). ويتم إبلاغه أيضاً في حال القبض على عضو من مجلس نواب الشعب متلبساً بالجريمة (الفصل 69)، وعندما يقوم رئيس الجمهورية بتفويض سلطاته مؤقتاً إلى رئيس الحكومة (الفصل 83) أو عندما يستقيل رئيس الحكومة (الفصل 98)، وتُحال إليه أيضاً التقارير السنوية الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء (الفصل 114) ومحكمة التعقيب (النقض) (الفصل 115) والمحكمة الإدارية (الفصل 116) ومحكمة المحاسبات (الفصل 117). وعلى رئيس مجلس نواب الشعب أن يقوم بإحالة اقتراحات مراجعة الدستور إلى المحكمة الدستورية لكي تتحقق إن كانت تلك الاقتراحات لا تشمل ما لا يجوز تعديله بموجب الدستور (الفصل 144). وأخيراً يتم إيداع لائحة حجب الثقة عن الحكومة أو سحب الثقة من أحد أعضاء الحكومة لدى رئيس مجلس نواب الشعب (الفصل 97).

وإضافة إلى هذا الدور، تدخل بعض المهام المخولة له في إطار نشاطٍ يرمي إلى ضمان التوازن بين السلطات. فبعد تجاوز "الحالة الاستثنائية" المقررة في الفصل 80 من الدستور لفترة ثلاثين يوماً، وهي الفترة التي يكون فيها المجلس في حالة اجتماع دائمة، يمكن لرئيس مجلس نواب الشعب أن يطلب تدخل المحكمة الدستورية للتحقق من استمرار أو توقف الحالة الاستثنائية. كما أنه يتقاسم هذه الكفاءة مع أعضاء المجلس الآخرين على أن يبدي ثلثاً الأعضاء رغبتهم بذلك.

يكون رئيس مجلس نواب الشعب أيضاً عضواً بحكم المنصب في مجلس الأمن القومي ويجب أن يمنح موافقته (على غرار رئيس الحكومة) عندما يقرر رئيس الجمهورية إرسال قوات عسكرية خارج البلاد (الفصل 77). وإن كان من الضروري أن يصادق ثلاثة أخماس النواب على قرار إعلان الحرب، فإن هذه الأحكام تأخذ مغزى خاصاً في السياق الحالي الذي تتم فيه التدخلات العسكرية بصورة سريعة ومحدودة، بناءً على قرارات متخذة خارج قبة البرلمان في أغلب الأحيان. ونظراً لما سبق لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يتخذ هذا القرار دون موافقة رئيس البرلمان.

من جهة أخرى تُحال مهام رئيس الجمهورية إلى رئيس مجلس نواب الشعب فوراً وبشكل مؤقت، في حال شغور هذا المنصب نهائياً، وذلك بموجب الفصل 84 من الدستور. وأخيراً يتوجب على رئيس مجلس النواب المُعادر لمنصبه أن يستدعي أول اجتماع للمجلس الجديد في أجلٍ لا يتجاوز الخمسة عشر يوماً التي تلي الإعلان النهائي عن نتائج الانتخابات التشريعية (الفصل 57).

3- القيود التي تمنع السلطة التنفيذية من بسط نفوذها على البرلمان

يقوم الدستور بتنظيم حماية صلاحيات البرلمان من أجل الحفاظ على دوره المركزي وفي نفس الوقت الحدّ من النفوذ الذي يمكن أن يمارسه السلطة التنفيذية عليه. وبناءً على ذلك تخضع إمكانية قيام رئيس الجمهورية بحلّ المجلس وفقاً للفصلين 89 و 99 من الدستور لضوابط صارمة، وتنحصر في حالة عدم تمكن البرلمان من منح الثقة لحكومة جديدة. كما يكون حل المجلس مستحيلًا في السنة أشهر التي تلي تصويت الثقة لصالح أول حكومة نابعة من انتخابات تشريعية أو في السنة أشهر الأخيرة من الفترة التشريعية أو الولاية الرئاسية (الفصل 66)، إضافةً إلى الحالات الاستثنائية المذكورة في الفصل 80. وفي الواقع لن تتوفر شروط حل المجلس ما عدا في حالات نادرة. وأخيراً حتى الإمكانية المتاحة للسلطة التنفيذية بالاعتماد على الفصل 65 لإصدار مراسيم استثنائية تتضمن قواعد تهم المجال المخصص للقانون، تخضع أيضاً لضوابط مشددة. فهناك شروط صارمة زمنياً ومادياً و تخضع لرقابة بعدية من المُشرّع ذاته.

*

تبعاً لذلك يعتبر مجلس نواب الشعب مجلساً قوياً للغاية، بحيث تكون استقلالية النائب مضمونة والاستقلالية الإدارية والمالية لهذه المؤسسة مقررة في الدستور. كما يضمن الدستور مشاركة تامة وكاملة لهذه الغرفة في النظام المؤسساتي ويحميها في نفس الوقت من ضغوط السلطة التنفيذية. فالبرلمان يملك الأدوات الضرورية لممارسة صلاحياته وهذا ما سيتم توضيحه أدناه.

*

III- تفويض مجلس نواب الشعب

مجلس نواب الشعب هو برلمان الجمهورية التونسية الثانية، وتكمن مهامه في تمثيل المواطنين ومراقبة السلطة التنفيذية وإعداد القوانين. كما أنه يتمتع بسلطة ضبط الميزانية.

أ- مجلس نواب يمثل المواطنين

يعبّر دستور الجمهورية الثانية عن تمسك مؤسسه العميق بالديمقراطية التمثيلية. هذا المبدأ نجده ابتداءً من الفصل 3 الذي يوضح أن "الشعب هو صاحب السيادة ومصدر السلطات"، مذكراً في نفس الوقت أنه "يمارسها بواسطة ممثليه المنتخبين". ولذلك تكون مهمة التمثيل مصدراً للشرعية وأساساً لوجود مختلف المهام البرلمانية في آن واحد، وينطبق هذا الأمر على السلطات الأخرى التي يتم تأسيسها. وفي هذا السياق تشترك فكرة التمثيل في جوهرها مع فكرة وجود البرلمان، إلى حد أن الدستور لا يكتفي بذكرها مرة واحدة فقط. فالنص الدستوري يذكرها كثيراً.

وتتمحور العلاقة بين المواطنين والبرلمان حول مهمة التمثيل هذه: "تستمد البرلمانات سلطاتها من الجمهور. ويستلزم الحفاظ على هذه السلطات من البرلمانات أن تتطور باستمرار وأن تساير تطورات الجمهور"¹³. لقد ابتعد التصور الحديث للنظام البرلماني بصورة واضحة عن فكرة التفويض الإلزامي. ولذلك حرص مؤسس دستور 2014 على ضبط بعض القواعد التي تضمن استقلالية البرلمانين، ولاسيما عبر اختيار التصويت الشخصي للنائب الذي لا يمكنه تعيين من يقوم بذلك نيابة عنه، إضافة إلى تكريس حصانة النائب المدنية والجنائية بالنسبة للمواقف التي يتخذها في إطار التفويض المخول له. غير أنه من الضروري أن يحرص النائب الذي يمارس تفويضه باسم الشعب على إقامة وتطوير روابط مستمرة مع المواطنين حتى بعد أن تنتهي فترة التبادل والنقاش الخاصة بالحملة الانتخابية.

ويمكن تصور تمثيل المواطنين وفقا لمنظورين: المنظور الشخصي للنائب والمنظور الجماعي لمؤسسة البرلمان في جانبها الشامل.

فمن الجانب الشخصي، يتفاعل البرلماني مع المواطنين ولاسيما داخل دائرته الانتخابية، وهو يذهب إليها بانتظام ويشارك في حياة الجماعة ويستطلع آراء وشكاوى المواطنين فيما يخص سياسة الحكومة. كما أنه يحيط المواطنين علماً بتوجهات المؤسسات. ومن جهة أخرى باتت هذه اللقاءات المميزة تشكل فرصة للنائب لعرض عمله الشخصي داخل البرلمان بعدما أتاحتها النظام الداخلي للمجلس بفضل "أسابيع الدائرة الانتخابية".

أما على صعيد المؤسسات، فيكون لتمثيل المواطنين أوجها مختلفة وهي تكتسي نفس القدر من الأهمية بالنسبة لعمل البرلمان. ولتعزير الروابط بين هذه المؤسسة والمواطنين، يجب أن يفهم هؤلاء دورها قبل أي شيء آخر. إن تقديم معلومات واضحة ودقيقة وموجزة حول الدور المؤسسي للبرلمان وطريقة عمله، إضافة إلى نشاطه اليومي، سيكون عاملاً حاسماً في كسب ثقة المواطنين بهذه المؤسسة. ويجب أن تعتمد هذه المعلومات على مجموعة من الأدوات التي تشمل حملات التوعية، واستخدام تقنيات المعلومات والاتصال (توفير موقع إلكتروني والتواجد على شبكات التواصل الاجتماعي) وأدوات الاتصال التقليدية (بيانات وندوات صحفية)، وفتح مقر البرلمان للجمهور بطريقة دائمة (مشاركة المواطنين في الجلسات العامة ولساعات اللجان) أو محددة زمنياً (زيارات وأيام الأبواب المفتوحة)، إلى غير ذلك. فالبرلمان يعد مؤسسة من مؤسسات الدولة وهو يخضع لواجب الشفافية وإتاحة النفاذ إلى المعلومة، المقرر في الدستور والمطبق على كافة الأجهزة الإدارية للدولة وفقاً للفصلين 15 و32 من الدستور. ومن جهة أخرى يسهر النظام الداخلي للمجلس على وضع الآليات التي تتيح التحاور مع المواطنين والمجتمع المدني من أجل إجراء تبادلات منتظمة وإثراء العمل البرلماني بأفكار وتطلعات المجتمع التونسي بمختلف مكوناته. هذه الآليات يمكنها أن تتخذ شكل مشاورات حول مواضيع عامة أو مشاريع قوانين معينة، أو حتى جلسات استماع يتم تنظيمها مثلاً في إطار نشاط اللجان البرلمانية.

وأخيراً نجد في النص الدستوري بعداً ثابتاً ابتداءً من الفقرة الرابعة من توطئة الدستور¹⁴، ويتعلق الأمر بتمثيل المجلس لتعددية الشعب التونسي وبالتالي تنوعه السياسي. وستكون قدرة البرلمان على هيكلية تمثيل مختلف التيارات السياسية داخله بصورة دائمة، شرطاً من شروط نيل مؤسسة البرلمان لثقة الشعب، خاصة بعد انتقال ديمقراطي أطاح بنظام سلطوي قائم على الهيمنة المطلقة للحزب الواحد. فالدستور يرسى قواعد هذا المبدأ عندما يكرس مكانة المعارضة (الفصل 60) ويفرض توزيع العضوية والمسؤوليات داخل اللجان البرلمانية بناءً على التمثيل النسبي (الفصل 59). ولذلك تتمثل الوظيفة الأساسية للنظام الداخلي الخاص بمجلس نواب الشعب في تحديد مكانة ودور وعمل الكتل البرلمانية التي تجسد هيكلية التنوع السياسي داخل المجلس.

ب- مجلس يراقب السلطة التنفيذية

إذا كانت مهمة التمثيل تعتمد على إقامة علاقات بين المواطنين والبرلمان، فإنها تنطوي على لازمة تعتمد بدورها على إقامة علاقات بين البرلمان والسلطة التنفيذية، ويتعلق الأمر هنا بالرقابة البرلمانية. فالمجلس الذي يعتبر مكاناً مميزاً لنقل تطلعات المواطنين، يمارس الرقابة على عمل السلطة التنفيذية وإدارتها والسياسات التي تضعها. وينص الدستور التونسي على خضوع "رأسي" السلطة التنفيذية الثنائية أي رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة لهذه الرقابة.

¹³ راجع "التقرير البرلماني العالمي: طبيعة التمثيل البرلماني المتغيرة"، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والاتحاد البرلماني الدولي، أبريل/أبريل 2012، ص. 25.

¹⁴ الفقرة الرابعة من توطئة الدستور: "وتأسيساً لنظام جمهوري ديمقراطي تشاركي، في إطار دولة مدنية سيادة فيها للشعب عبر التداول السلمي على الحكم بواسطة الانتخابات الحرة وعلى مبدأ الفصل بين السلطات والتوازن بينها، ويكون فيه حق التنظيم القائم على التعددية، وحياد الإدارة، والحكم الرشيد هي أساس التنافس السياسي"، [...].

1. تشكيل الحكومة ومراقبة البرلمان لعملها

تنتخب الحكومة مباشرة من الأغلبية البرلمانية: فموجب الفصل 89 من الدستور " يكلف رئيس الجمهورية، مرشح الحزب أو الائتلاف الانتخابي المتحصل على أكبر عدد من المقاعد بمجلس نواب الشعب، بتكوين الحكومة".

غير أن الحكومة تفصل عضواً عن المجلس بعد تشكيلها. صحيح أن الحكومة مطالبة بعرض "موجز برنامج عملها" على البرلمان والحصول على ثقة أغلبية أعضاء هذا المجلس، إلا أنها تؤدي اليمين أمام رئيس الجمهورية (الفصل 89) ولا يمكن الجمع بين مهام عضو في الحكومة ونائب في البرلمان، مما يحد نظرياً تبادل الطواقم السياسية بين المؤسستين. فهذه الأحكام تضمن علاقات وثيقة بين الحكومة والبرلمان وتبعد النظام الذي أرساه الدستور التونسي الصادر في 2014 عن النظام البرلماني "الخالص"، إذ هو نظام يحتفظ بعلاقة عضوية قوية بين البرلمان والحكومة.

تكون الحكومة مسؤولة أمام مجلس نواب الشعب بعد تشكيلها وطيلة فترة عملها (الفصل 95). ويتم التعبير عن هذه المسؤولية السياسية في إطار المحاسبة من خلال ممارسة البرلمانين لحقهم الدستوري في مساءلة الحكومة (الفصل 96) حول توجه سياساتها والوسائل التي وضعتها لتنفيذها. فإن تجاهلت الحكومة أو إدارتها أسئلة واستجابات وتوجهات النواب، يمكن لهؤلاء الإطاحة بالحكومة برمتها، ويتعلق الأمر هنا ب"لائحة اللوم"، كما يمكنهم دفع عضو من الحكومة إلى تقديم استقالته بالجموع إلى "سحب الثقة". ويمكن لثلث نواب البرلمان رفع لائحة معللة لرئيس المجلس مع إبراز الدوافع، وذلك اعتماداً على أحد الإجراءين المذكورين (الفصل 97).

كما يمكن لرئيس الحكومة بنفسه أن يطلب من مجلس نواب الشعب تجديد الثقة بحكومته من أجل تأكيد شرعيته لدى البرلمان. وتعتبر الحكومة مستقيلة عند فشل تصويت الثقة الذي تمارسه أيضاً الأغلبية المطلقة للمجلس. ويمكن لرئيس الجمهورية أيضاً أن يطلب من مجلس نواب الشعب تجديد ثقته بالحكومة وفقاً للشروط التي سنتناولها لاحقاً.

2. عزل البرلمان لرئيس الجمهورية

رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة، يضمن استمراريتها و"يسهر على احترام الدستور" (الفصل 72 من الدستور). وتجمعه بمجلس نواب الشعب علاقة مميزة تساهم بقوة في توازن السلطات المقرر في أعلى الهرم القانوني. يؤدي رئيس الجمهورية اليمين الدستورية أمام المجلس بعد انتخابه¹⁵. ويمكنه من جهة أخرى مخاطبة هذه الغرفة أثناء ولايته بموجب الفصل 79، دون أن يتم التوضيح إن كانت هذه التدخلات شفاهية أم كتابية.

لا يعتبر رئيس الجمهورية التونسية الثانية رئيس دولة ضعيف في ظل النظام البرلماني: فالدستور يعطيه عدداً من الصلاحيات بصورة مباشرة. ويتعلق الأمر على وجه خاص بإعلان "الحالة الاستثنائية" بناءً على الفصل 80، مما يتيح لرئيس الجمهورية مخالفة الوضع الدستوري الطبيعي ويمنح صلاحيات هامة للسلطة التنفيذية.

غير أن الدستور يتضمن عدداً من الأحكام التي تتيح للبرلمان مراقبة رئيس الدولة. وإذا كان الدستور ينص قطعاً على أن رئيس الجمهورية لا يمكنه تبرير الأعمال التي يقوم بها في إطار مهامه سياسياً أمام المجلس، إلا أنه يتضمن إجراء العزل في الحالات القصوى المتمثلة في "الخرق الجسيم للدستور" (الفصل 88): عندها تقوم أغلبية أعضاء المجلس بتقديم لائحة معللة ويجب أن يصادق عليها ثلثا الأعضاء. وفي حال المصادقة على اللائحة، يعود القرار النهائي لعزل الرئيس إلى المحكمة الدستورية التي تفصل في ذلك بأغلبية ثلثي أعضائها.

هذا الإجراء القريب من مفهوم "المحاكمة البرلمانية" المعمول به في النظام الرئاسي بالولايات المتحدة الأمريكية، يعد شكلاً من أشكال المقايضة مع حصانة الرئيس المضمونة بموجب الفصل 87 من الدستور. مما يشكل، بصورة ما، حاجز أمان قانوني وضعه مؤسس الدستور الذي مازالت ذاكرته محتفظة بالانحرافات الرئاسية للجمهورية الأولى.

3. الأدوات الدستورية لعقلنة النظام البرلماني

لقد تم وضع مجموعة من الأحكام الدستورية لضبط عمل البرلمان وتقييد أي استخدام مفرط للأدوات التي بحوزته بما قد ينجم عن ذلك من عدم استقرار حكومي هام، وهي تُرسي نظاماً متوازناً تملك فيه كل سلطة وسائل لمراقبة السلطة الأخرى.

¹⁵ الفصل 76 من الدستور: يؤدي رئيس الجمهورية المنتخب أمام مجلس نواب الشعب اليمين التالية: "أقسم بالله العظيم أن أحافظ على استقلال تونس وسلامة ترابها، وأن أحترم دستورها وتشريعها، وأن أرى مصالحها، وأن ألتزم بالولاء لها".

ففي المقام الأول لا يمكن لهذا المجلس المصادقة على لائحة اللوم ضد الحكومة إلا عندما يتفق أعضاؤه على اسم رئيس الحكومة الجديد أثناء نفس التصويت. وبالتالي يرسي الدستور التونسي نظام حجب ثقة "بِنَاء" ومماثل لذلك المعمول به في دستور جمهورية ألمانيا الفيدرالية. لا يمكن إذاً أن تبقى تونس دون حكومة بسبب حجب ثقة البرلمان عن الحكومة. وفضلاً عن ذلك لا يمكن تقديم أية لائحة لوم خلال السنة أشهر التي تلي فشل اللائحة الأولى (الفصل 97) أو طيلة فترة رئاسة الجمهورية المؤقتة (الفصل 86) التي تعتبر فترة خاصة جداً يجب أن يتم فيها الحفاظ على استقرار المؤسسات.

ومن جهة أخرى يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس تجديد ثقته بالحكومة مرتين لا غير أثناء ولايته. وإن لم تحصل الحكومة على ثقة المجلس، ولم تحصل الحكومة الجديدة التي شكلتها شخصية عينها رئيس الجمهورية على ثقة البرلمان في فترة لا تتجاوز الثلاثين يوماً التالية، يقوم رئيس الدولة حينئذ بحل مجلس نواب الشعب ويدعو إلى انتخابات تشريعية مسبقة. يتيح هذا الإجراء للجهاز التنفيذي الاحتفاظ بوسيلة ضغط على البرلمان، ولاسيما في الحالات التي يمكن أن يميل فيها البرلمان إلى إعاقه العمل الحكومي دون أن يصل به الأمر إلى إصدار لائحة لوم. ويمكن للرئيس في هذه الحالة إجبار مجلس نواب الشعب على اتخاذ موقف سياسي، إما بتأكيد دعمه للحكومة الحالية أو دفعها إلى الاستقالة وبالتالي قبول تشكيل حكومة جديدة. غير أن هذه الأدوات التي وُضعت تحت تصرف رئيس الجمهورية تعتبر سلاحاً ذو حدين وعلى الرئيس أن يستخدمها بعقلانية. ففي حال تجديد المجلس ثقته بالحكومة مرتين وفقاً لهذه الترتيبات، سيكون رئيس الجمهورية مجبراً على الاستقالة (الفصل 99 من الدستور).

ت- مجلسٌ يشرع ويصادق على المعاهدات

"يمارس الشعب السلطة التشريعية عبر ممثليه بمجلس نواب الشعب أو عن طريق الاستفتاء" (الفصل 50 من الدستور). يشغل النقاش والتصويت على القوانين مكانة مركزية في عمل مجلس نواب الشعب كونهما يدخلان في صميم الوظيفة البرلمانية الكلاسيكية إن صح وصفها هكذا. فالدستور يميز بين اقتراحات مشاريع القوانين التي يتقدم بها عشرة نواب على الأقل وبين مشاريع القوانين الصادرة عن رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة (الفصل 62). ورغم أن مشاريع القوانين الصادرة عن رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة تحظى بالأولوية، إلا أن المجلس يحتفظ بصلاحيات ضبط جدول أعماله وفقاً للقواعد المحددة في النظام الداخلي. وأخيراً يمثل رئيس الحكومة الجهة المختصة الوحيدة التي يمكنها تقديم مشاريع قوانين للمصادقة على المعاهدات الدولية أو مشاريع قوانين الميزانية.

1. القوانين العادية والقوانين الأساسية: مجال تدخل القانون

يميز الدستور بين القوانين العادية التي يتم التصويت عليها بأغلبية أعضاء مجلس نواب الشعب الحاضرين، شرط ألا يقل عددهم عن ثلث أعضاء المجلس، وبين القوانين الأساسية التي تتطلب تصويت أغلبية أعضاء المجلس المطلقة (الفصل 64). فهذه الأحكام تضمن حصول المواضيع الأكثر حساسية بنظر الدستور على دعم واسع في البرلمان، وأيضاً خلوها من أي شيء يؤدي إلى الطعن في شرعيتها، مما يتيح للبرلمان الاجتماع بالأغلبية البسيطة في إطار نشاطه المتعلق بالقوانين العادية، حتى في حال تسجيل تعييب برلماني.

يقدم الفصل 65 من الدستور قائمة من المواد ذات الصلة بمجال القانون ويبين في نفس الوقت المواد التي تأخذ شكل قوانين عادية وتلك التي يجب أن تتم المصادقة عليها كقوانين أساسية. أما المواد غير المذكورة فهي تخضع للسلطة الترتيبية. وإذا كان اللجوء إلى هذه الطريقة قد يساهم نظرياً في تقييد المجال التشريعي (بما أن القائمة مغلقة)، فإن شكل التعداد في القائمة يبدو موسعاً نوعاً ما وبالتالي يمكن أن يساهم عملياً في الحد من تدخل المجال الترتيبية. ونجد في هذه القائمة إضافة إلى الأحكام الكلاسيكية - المتعلقة بالحريات العامة والشخصية، والجنسية، وضبط الجرائم والجنح والعقوبات المتصلة بها، والضرائب والميزانية، وتنظيم المؤسسات، واللامركزية، وتنظيم الجيش- عدداً من المواد الفضاضة الأخرى التي يمكن أن تساهم في توسيع حقل عمل المشرع¹⁶.

¹⁶ الفصل 65 - تتخذ شكل قوانين عادية النصوص المتعلقة بـ:

- إحداث أصناف المؤسسات والمنشآت العمومية والإجراءات المنظمة للتقويت فيها،
- الجنسية،
- الالتزامات المدنية والتجارية،
- الإجراءات أمام مختلف أصناف المحاكم،
- ضبط الجنايات والجنح والعقوبات المنطبقة عليها وكذلك المخالفات المستوجبة لعقوبة سالية للحرية،
- العفو العام،
- ضبط قاعدة الأداءات والمساهمات ونسبها وإجراءات استخلاصها.
- نظام إصدار العملة،
- الفروض والتعهدات المالية للدولة،
- ضبط الوظائف العليا،
- التصريح بالمكاسب،