

## الفصل والتوازن بين السلطات في الدستور التونسي

لـ26 جانفي/يناير 2014

"لا توجد دولة ديمقراطية ليبرالية واحدة أجرت تغييرا دستوريا شاملا إلا وكان مرادفاً لفاجعة عظمى مثل ثورة أو حرب عالمية أو انسحاب إمبراطورية أو حرب أهلية أو خطر انفصال وشيك" بيتر روسل، الأودييسة الدستورية، تورنتو، جامعة تورنتو، 1993، ص.106.

Salsabil Kelibi,

صحيح أنه لم يوجد في تونس أي "كتاب تظلم" يرفع الشعب التونسي للملك من أجل التعبير عن تطلعاته فيما يخص مستقبله السياسي فرئيس الدولة هرب حتى قبل تصوّر محاكمته!

غير أنّ التونسيين قرّروا اللجوء إلى الشارع مباشرة "لرفع آرائهم وتطلعاتهم شعبياً بصورة لا يمكن الطعن فيها"<sup>1</sup>، وذلك قبل انتخاب المجلس الوطني التأسيسي و خلال عملها.

فبمجرد الإعلان عن تنظيم انتخابات لمجلس تأسيسي<sup>2</sup>، ارتفعت الأصوات مُطالباً بإرساء نظام برلماني. ولكن لما المطالبة بنظام برلماني؟ لأن المواطن التونسي "العادي" يعتبر أنه عاش لمدة خمسين سنة في ظل نظام رئاسي وأصبح يرى فيه نظاماً تهيمن فيه السلطة التنفيذية المتمثلة في شخص رئيس الجمهورية.

استمرت هذه المطالبة بالنظام البرلماني حتى بعد انتخابات 23 أكتوبر 2011<sup>3</sup> ومع البدء في إعداد الدستور الجديد.

وبذلك امتد النقاش حول طبيعة النظام السياسي الواجب اعتماده في الدستور الجديد إلى الهيئة التأسيسية تحت تأثير عاملين هامين، أولهما التخوف من عودة الديكتاتورية، وثانيهما حسابات مختلف القوى السياسية الممتلئة في المجلس الوطني التأسيسي، وهي حسابات كل قوة سياسية الممتلئة بالمجلس الوطني التأسيسي انطلاقاً من المكانة التي كانت تتطلع إليها بعد الانتخابات.

عند الحديث عن طبيعة النظام السياسي في الديمقراطيات العصرية لا بدّ من التطرق إلى مسألة الفصل بين السلطات. وهذا ما يفسر هيمنة مبدأ الفصل والتوازن بين السلطات على نقاشات الهيئة التأسيسية<sup>4</sup> غير أن الخلافات المتعلقة بطبيعة آليات تجسيد هذا المبدأ وخاصة تلك المتعلقة بطريقة توزيع السلطات والسلطات المضادة الذي سيبلوره تواصلت إلى غاية آخر جلسات النقاش.

ولكن كما يعرف الجميع فإن مبدأ الفصل بين السلطات اتسم باللبس و الغموض منذ ظهوره<sup>5</sup>. ويبدو أنه وقع تصوّر هذا المبدئ كمبدأ وظيفي أكثر منه كغاية بذاتها وأن الهدف من وضعه هو ممارسة السلطة بصورة معتدلة لضمان الحريات.

<sup>1</sup> استلهمنا هذه العبارة من كلام الكاتب السياسي الفرنسي مالوي في حوار مع ميرابو ومونتوران في 1789، نشر في أنتوان فرانسوا برتران دو مولفيل، تاريخ الثورة الفرنسية، باريس، دار جيغيه، عام 9 (أي 1801)، 4، ص. 179.

<sup>2</sup> خطاب رئيس الجمهورية المؤقت أو الوزير الأول الباجي قايد السبسي في مارس 2011.

<sup>3</sup> تاريخ انتخاب المجلس الوطني التأسيسي التونسي.

<sup>4</sup> يمكن أن نجد أثر هذا المبدأ في الفقرة الخامسة من توطئة مشاريع الدستور الخمسة الصادرة على التوالي في 13 أوت/أغسطس 2012، 14 ديسمبر 2012، 10 أبريل/إبريل 2013، 22 أبريل/إبريل 2013، 1 جوان/يونيو 2013. وبطبيعة الحال تضمنت النسخة الأخيرة للدستور المصادق عليها في 26 جانفي/يناير 2014 مبدأ الفصل والتوازن بين السلطات في التوطئة.

غير أنه "يمكن...تحقيق التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية عبر تنظيم التعاون فيما بينهما وتمكين الحكومة والمجالس من وسائل للتعامل بالممثل لتحقيق التوافق التام بينهما، أو في حالة فقدانه بعثه بسرعة بواسطة تعديل التركيبة السياسية لأحد الشريكين. هذا هو طريق النظام البرلماني. ومن جهة أخرى يمكن... تحقيق التوازن بين هاتين السلطتين عبر حصر عمل الهيئات التنفيذية والتشريعية في القيام بالمهام الموكولة إليها، مع ضمان بقائها في المنصب إلى غاية انتهاء فترة ولايتها، و تفادي توفير لإحداهما على الأخرى وسائل تمكنها من اتخاذ قرارات عملية حاسمة. وهذا هو طريق النظام الرئاسي"<sup>6</sup>.

وفي هذا الصدد كان حزب النهضة الذي فاز بأكثر عدد من المقاعد في المجلس الوطني التأسيسي عقب انتخابات 2011، متمسكا أشد التمسك بالنموذج البرلماني القاضي للفصل بين السلطات، وقد استطاع فرضه أثناء مسار التفاوض والمصادقة على التنظيم المؤقت للسلطات العمومية<sup>7</sup>. أما مكونات المجلس الوطني التأسيسي الأخرى، بما في ذلك حلفاء النهضة على غرار حزب التكتل، فقد دافعت عن نظام مزدوج يضم في آن واحد عناصر من النظام البرلماني وأخرى من النظام الرئاسي.

وفي آخر المطاف تم اعتماد نظام مزدوج لم يتفق الملاحظون لحد الآن حول وصفه، بما فيهم من المختصين في القانون الدستوري : هل نحن أمام نظام شبه برلماني أم شبه رئاسي أم برلماني بصيغة رئاسية...؟

لا يهمننا هنا أن نبحث عن تسمية لهذا النظام الذي أسسه الدستور التونسي الجديد ولكننا نسعى إلى تحليل تفاصيل توزيع السلطات المُكرّسة فيه مع دراسة إسقاطاتها المستقبلية. وفي هذا الصدد يمكننا القول إنَّ الدستور الجديد وضع نظاما متغير الأشكال بخلفية برلمانية مع بعض اللمسات الرئاسية، تخضع فيه لعبة الكبح و الموازن إلى علاقات القوى بين مختلف الأحزاب السياسية والمكانة التي تمنحها لها الانتخابات في مؤسسات الدولة.

## 1- نظام برلماني مع بعض اللمسات الرئاسية

انطلاقا من مسودة الدستور الثالثة أي تلك التي صدرت في أبريل/إبريل 2013، بدأت ملامح بعض النقاط الثابتة تظهر ومنها تلك المتعلقة بوضع السلطتين التشريعية والتنفيذية والأخرى المتعلقة بصلاحيات كل واحدة منهما على التوالي. أما النص النهائي للدستور فقد أفضى إلى نظام برلماني بميزات رئاسية واضحة.

## أ- وضع السلطتين التشريعية والتنفيذية

<sup>5</sup> يمكن أن نلاحظ الترددات واختلافات التأويل حول هذا الموضوع انطلاقا من القرن الثامن عشر الذي عرف مواجهة فكرية بين المدافعين عن الفصل المطلق للسلطات مثلما رآه البعض مجسدا في الدستور الفرنسي لعام 1793، وبين من أول هذا الفصل على أنه قاعدة بسيطة لعدم الجمع بين المهام على غرار وليام بلاكستون.

<sup>6</sup> بيير باكتي، فرديناند ميلان سوكرامانيان، القانون الدستوري، باريس، منشورات دالوز، 2013، ص. 134.

<sup>7</sup> قانون 16 ديسمبر 2011 المتعلق بالتنظيم المؤقت للسلطات العمومية، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 97، 20-23 ديسمبر 2011، صفحات 3111-3115. كرس هذا القانون نظاما برلمانيا مع رئيس جمهورية "مؤقت" ينتخبه المجلس الوطني التأسيسي لا بالاقتراع العام المباشر، ولاحظنا فيه هيمنة الوزير الأول على رئيس الجمهورية الذي منحت له صلاحيات رمزية فقط، ومسؤولية سياسية للحكومة أمام المجلس الذي كانت لديه إمكانية سحب الثقة منها عبر لائحة اللوم.

يمكننا أن نجزم من أول وهلة بتكريس الدستور للتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وذلك بالنظر إلى مكانة كل واحدة منهما، حيث يجعل الدستور من البرلمان المكون من غرفة واحدة و من رئيس الجمهورية مؤسستين منتخبين كل منهما بالاقتراع العام المباشر لمدة نيابية مدتها خمس سنوات<sup>8</sup>.

فهذا النمط للوصول إلى السلطة في كل من المؤسستين المذكورتين يعني استقلالية كل سلطة عن الأخرى بناءً على الشرعية الانتخابية المباشرة التي تتمتع بها كل واحدة منهما. في هذا يتجسد الفصل والتوازن بين السلطات في أن واحد.

سيجعلنا التوقف عن هذه النقطة نتوصل إلى نتيجة مفادها أن المؤسسين قد اختاروا نظاما رئاسيا لأن إسناد السلطات بهذه الطريقة يعتبر من مميزات النظام الرئاسي، إلا أن هذا الأمر غير صحيح نظرا لوقوع اختيار المؤسسين أيضا على تكريس سلطة تنفيذية ذات قطبين: رئيس الجمهورية من جهة والحكومة بقيادة رئيسها من جهة أخرى.

إلا أن هذه التركيبة الثانية المكوّنة للجهاز التنفيذي - ألا وهي الحكومة ورئيسها - لا تتمتع باستقلالية مؤسساتية تجاه السلطة التشريعية -أي البرلمان-.

فالفصل 89 من الدستور<sup>9</sup> ينص على أن رئيس الدولة يكلف مرشح الحزب أو الائتلاف السياسي الفائز بأكبر عدد من المقاعد بتشكيل الحكومة بعد الإعلان عن النتائج النهائية للانتخابات التشريعية. ثم تقوم هذه الحكومة بعرض موجز سياستها العامة على المجلس للحصول على ثقته.

هذا الأمر يعني أن تنصيب وبقاء الحكومة يتوقف على دعم البرلمان وبالتالي فهي تتبثق عنه نوعا ما و إحدى الميزات الأساسية للنظام البرلماني.

لدينا إذا ثلاث هياكل وهي رئيس الجمهورية والحكومة بقيادة رئيسها من جهة، ومن جهة أخرى مجلس نواب الشعب. فالأولى والثالثة مستقلتان عضويا عن بعضهما بينما تحتاج الثانية إلى دعم الثالثة. إذا كانت العلاقة الهرمية بين البرلمان والحكومة واضحة، فهي ليست كذلك تماما<sup>10</sup> بين قطبي الجهاز التنفيذي، وهذا ما سنحاول دراسته في القسم الثاني.

ولكن لنرى الآن كيف تم توزيع المهام التشريعية والتنفيذية بين هذه الهياكل الثلاثة.

## ب- توزيع السلطات بين الجهاز التشريعي وقطبي الجهاز التنفيذي

<sup>8</sup> الفصل 55 من الدستور: يُنتخب أعضاء مجلس نواب الشعب انتخابا عاما، حرا، مباشرا، سريا، نزيها، وشفافا، وفق القانون الانتخابي. الفصل 75: يُنتخب رئيس الجمهورية لمدة خمسة أعوام خلال الأيام الستين الأخيرة من المدة الرئاسية انتخابا عاما، حرا، مباشرا، سريا، نزيها، وشفافا، وبالأغلبية المطلقة للأصوات المصرح بها....".

<sup>9</sup> الفصل 89 من الدستور: "تتكون الحكومة من رئيس ووزراء وكتاب دولة يختارهم رئيس الحكومة وبالتشاور مع رئيس الجمهورية بالنسبة لوزارتي الخارجية والدفاع. في أجل أسبوع من الإعلان عن النتائج النهائية للانتخابات، يكلف رئيس الجمهورية، مرشح الحزب أو الائتلاف الانتخابي المتحصل على أكبر عدد من المقاعد بمجلس نواب الشعب، بتكوين الحكومة خلال شهر يجدد مرة واحدة... تعرض الحكومة موجز برنامج عملها على مجلس نواب الشعب لنيل ثقة المجلس بالأغلبية المطلقة لأعضائه. عند نيل الحكومة ثقة المجلس يتولى رئيس الجمهورية فوراً تسمية رئيس الحكومة وأعضائها".

<sup>10</sup> راجع في هذا الصدد مسألة هرمية الهياكل والسلطات، دنيس دو بيشيون، هرمية المعايير وهرمية الوظائف المشرعة/التشريعية في الدولة، باريس إيكونوميكا، 1996.

لقد ميّز مونتسكيو في تصنيفه للمهام المسندة إلى كل سلطة بين القدرة على الحسم أو على القيام بالفعل والقدرة على المنع.

سنبداً بالنظر إلى طريقة توزيع المهام بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية نستخلص متى يحيل هذا التوزيع إلى النظام البرلماني ومتى يحيل إلى النظام الرئاسي. وبعد ذلك سندرس توزيع المهام داخل الجهاز التنفيذي نفسه.

**1/ فيما يخص النقطة الأولى،** يعتبر البرلمان مسؤولاً أولاً وقبل كل شيء عن وضع القوانين سواء كان النظام برلمانياً أم رئاسياً. غير أن إجراءات التشريع تبقى معقدة وتنفيذها يمر بمراحل مختلفة باختلاف النظام المتّبع إن كان برلمانياً أو رئاسياً. وطريقة تنفيذ هذه المراحل كما جاءت في الدستور تعكس مرة أخرى الطابع المزدوج للنظام السياسي التونسي.

فإن كانت المبادرة بمشاريع القوانين متاحة لأعضاء البرلمان فقط في النظام الرئاسي وللبرلمان ورئيس الحكومة معاً في النظام البرلماني، فإن الدستور التونسي جعلها حقاً يتمتع به **على حد سواء** رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة وعشرة نواب للأمة على الأقل.

وفي آخر مرحلة من إجراءات التشريع إلى تعود صلاحية ختم القانون قبل أن يصبح ساري المفعول إلى رئيس الدولة مهما كان النظام السياسي المتّبع. غير أن ختم رئيس الدولة للقانون يبقى مجرد تصديق عليه في النظام البرلماني ولا يستطيع بموجبه ممارسة أية سلطة تقديرية. أما في النظام الرئاسي فقد يتيح ذلك لرئيس الجمهورية فرصة الاعتراض على إرادة غرفة النواب عبر استعمال حق الرّد ، وبالتالي يفرض عليها إعادة التصويت على القانون بالأغلبية المعززة مما قد يؤدي إلى تقويض المصادقة عليه إذا كان قد إن كان قد صادقت عليه أغلبية صغيرة خلال التصويت الأول.

وتتمثل المهمة الأساسية الثانية للمجلس في مراقبة الحكومة التي لا تستطيع مواصلة عملها بدون ثقة البرلمان لكونها مسؤولة أمامه.<sup>11</sup>

تتوفّر لبرلمان في مراقبة أداء الحكومة ولتطبيقها لسياسة الدولة العامة أدوات متعددة ومتنوعة تتوقف على طبيعة العلاقات بين السلطتين أي ما إذا كانت متوترة أو سلسة. فتمتدّ هذه الوسائل من أسئلة بسيطة يوجهها النواب لأعضاء الحكومة<sup>12</sup> إلى حد لائحة اللوم التي قد لتدفع الحكومة إلى الاستقالة<sup>13</sup>.

ولكن ماذا يمكن أن تفعل السلطة التنفيذية ضد السلطة التشريعية في نطاق التوازن بين السلطات؟

من بين الخصائص المتعددة للنظام السياسي التونسي إرساء لائحة الإغفاء كأداة سلطة مضادة في يد البرلمان تجاه رئيس الدولة، أي إمكانية اتهام غرفة نواب الشعب لرئيس الجمهورية بانتهاك خطير للدستور وذلك لدى المحكمة الدستورية التي تستطيع أن تقرر عزله من منصبه<sup>14</sup>. هذه الآلية مهمة جداً في دولة كان قائدها سواء كان رئيساً أو أميراً أو ملكاً أو سلطاناً... إلخ يتمتع، مثلما هو معمول

<sup>11</sup> الفصل 95 من الدستور: "الحكومة مسؤولة أمام مجلس نواب الشعب".

<sup>12</sup> الفصل 96 من الدستور: "لكل عضو بمجلس نواب الشعب أن يتقدم إلى الحكومة بأسئلة كتابية أو شفاهية طبق ما يضيئه النظام الداخلي للمجلس".

<sup>13</sup> الفصل 97: " يمكن التصويت على لائحة لوم ضد الحكومة، بعد طلب مغلّ يقدم لرئيس مجلس نواب الشعب من ثلث الأعضاء على الأقل. ولا يقع التصويت على لائحة اللوم إلا بعد مضي خمسة عشر يوماً على إيداعها لدى رئاسة المجلس. ويشترط لسحب الثقة من الحكومة موافقة الأغلبية المطلقة من أعضاء المجلس، وتقديم مرشح بديل لرئيس الحكومة يُصادق على ترشيحه في نفس التصويت، ويتمّ تكليفه من قبل رئيس الجمهورية بتكوين حكومة طبق أحكام الفصل 89 (...)."

<sup>14</sup> الفصل 88 من الدستور: "يمكن لأغلبية أعضاء مجلس نواب الشعب المبادرة بلائحة مغللة لإغفاء رئيس الجمهورية من أجل الخرق الجسيم للدستور، وبوافق عليها المجلس بأغلبية الثلثين من أعضائه، وفي هذه الصورة تقع الإحالة إلى المحكمة الدستورية للبت في ذلك بأغلبية الثلثين من أعضائها. ولا يمكن للمحكمة الدستورية أن تحكم في صورة الإدانة إلا بالعزل. ولا يُعفي ذلك من التتبعات الجزائية عند الاقتضاء. ويتربّط على الحكم بالعزل فقدانان لحق الترشح لأي انتخابات أخرى".