

ثانوية الحكم في الدستور التونسي الصادر في 27 جانفي/يناير 2014

الدكتور رافع بن عاشور

رافع بن عاشور

لقد اكتسبت تونس أخيرا في 27 جانفي/يناير 2014 دستورها الثالث في تاريخها المعاصر¹. ويفترض أن يُنهي هذا الدستور الجديد الذي أطلقت عليه تسمية دستور الجمهورية الثانية، فترة انتقالية طالت كثيرا². وقد تمّت كتابة هذا الدستور الجديد انطلاقا من "ورقة بيضاء" من قبل المجلس الوطني التأسيسي الذي انتُخب في 23 أكتوبر 2011 من أجل "إعداد دستور للبلاد في أجل أقصاه سنة من تاريخ انتخابه"³. غير أن المجلس الوطني التأسيسي لم يتجاهل فقط المهلة الزمنية المحددة له بل وتجاوز المهام التأسيسية⁴ المحضة المخولة له، باسم سيادة السلطة التأسيسية.

لقد كان العمل التأسيسي شاقا وتطلب الأمر نشر أربعة نصوص تحت عناوين مختلفة⁵ قبل التوصل إلى النسخة النهائية التي تم اعتمادها في 27 جانفي/يناير 2014. كما نالت هذه النصوص الأولية الأربعة انتقادات واسعة من قبل خبراء القانون ومكونات

¹ الدستوران السابقان:

- دستور 26 أفريل/إبريل 1861 الذي وضعه باي تونس الصادق (الباي العشرون لتونس، حكم من 23 سبتمبر 1859 إلى 29 أكتوبر 1882) والذي أدى إلى تأسيس نوع من الملكية الدستورية. تم تعليق هذا الدستور سنة 1864.

- دستور 1 جوان/يونيو 1959 الذي صادق عليه المجلس الوطني التأسيسي المنتخب مباشرة بعد استقلال تونس في 1956. أسس هذا الدستور نظاما رئاسيا وتم تعديله 16 مرة دائما بهدف تعزيز صلاحيات رئيس الجمهورية. تم تعليق العمل به انطلاقا من 15 مارس 2011 بعد ثورة 14 جانفي/يناير 2011. راجع رافع بن عاشور وسناء بن عاشور. "الانتقال الديمقراطي في تونس: بين الشرعية الدستورية والمشروعية الثورية"، *المجلة الفرنسية للقانون الدستوري*، عدد 92، أكتوبر 2012، صفحات 715-732. (لغة فرنسية)

² شهدت تونس ثلاث فترات انتقالية بعد ثورة 14 جانفي/يناير 2011:

- من 15 جانفي/يناير إلى 15 مارس 2011 تحت إطار الفصل 57 من دستور 1 جوان/يونيو 1959.
- من 15 مارس إلى 15 ديسمبر 2011 تحت إطار المرسوم الصادر في 23 مارس 2011 المتعلق بالتنظيم المؤقت للسلطات العمومية.
- منذ 16 ديسمبر 2011 بموجب القانون التأسيسي المؤرخ في 16 ديسمبر 2011 والمتعلق بالتنظيم المؤقت للسلطات العمومية. غير أن الفترة الانتقالية مازالت قائمة رغم اعتماد دستور 27 جانفي/يناير 2014 وهي تبقى خاضعة لبعض أحكام القانون التأسيسي السابق ذكره وللـفصل 148 من الدستور.

³ الأمر عدد 1086 لسنة 2011 المؤرخ في 3 أوت/أغسطس 2011 والمتعلق بدعوة الناخبين لانتخاب أعضاء المجلس الوطني التأسيسي في 23 أكتوبر 2011.

راجع رافع بن عاشور. "ما هو مصير المجلس الوطني التأسيسي"، *جريدة الصحافة التونسية*، 4 سبتمبر 2012، صفحة 9. (لغة فرنسية)

⁴ استحوذ المجلس الوطني التأسيسي أيضا على مهام تشريعية.

⁵ النصوص الأولية للدستور:

- نص صادر في 8 أوت/أغسطس 2012 بعنوان "مشروع مسودة دستور الجمهورية التونسية" وكان متكونا من مجموعة أبواب قامت بإعدادها اللجان التأسيسية الست.

- نص صادر في 22 أفريل/إبريل 2013 بعنوان "مشروع الدستور"

- نص صادر في 14 ديسمبر 2012 بعنوان "مسودة مشروع الدستور"

- نص صادر في 1 جوان/يونيو 2013 بعنوان "مشروع دستور الجمهورية التونسية" قام بعرضه رئيس المجلس الوطني التأسيسي والمقرر العام المكلف بالدستور في جلسة رسمية ووقعا عليه أمام الكاميرات والصحفيين.

المجتمع المدني وأغلب الأحزاب السياسية نظرا لما تضمنته من عيوب وتناقضات قانونية فادحة. ومن جهة أخرى، رفض المجتمع المدني⁶ بشدة بعض الأحكام الرجعية ولاسيما تلك المتعلقة بالمرأة والتي وصفها بالمكتملة للرجل⁷.

ولحسن الحظ، كان النص النهائي للدستور مختلفا بشكل واضح عن المسودات و المشاريع الأربع وأدخلت عليه تحسينات هامة شكلاً ومضموناً لاسيما بفضل مقاومة المجتمع المدني والمساهمة الحاسمة للحوار الوطني الذي بادرت به مجموعة رباعية مكونة من منظمات المجتمع المدني انطلقا من 23 أكتوبر 2013⁸.

فهذا الدستور الجديد تمت المصادقة عليه بالأغلبية تقريبا⁹ في جو من البهجة و التآلف قلما شهدت قبة المجلس الوطني التأسيسي، مما يجعله بالتأكيد نصا توافقيا. و هذا ما يشكل نقطة قوته وضعفه في آن واحد.

وبصفة عامة، عند مقارنة الدستور التونسي لعام 2014 بدساتير معاصرة أخرى سواء في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا أو في أوروبا، سنجد في مرتبة ممتازة ولاشك أنه سيساهم في دعم دولة القانون واحترام الحريات الأساسية. فهو يشكل بداية عهد جديد لمجتمع قرر إحداث قطيعة تامة مع نظام متسلط والانخراط بقوة في المسار الديمقراطي. غير أن هذا الدستور يتضمن عدة جوانب غير واضحة ومبهمة وسيتوقف كل شيء على طريقة تطبيق وتأويل الأحكام المعنية.

نتناول في هذه المقالة مسألة النظام السياسي الذي جاء به الدستور الجديد ولاسيما مسألة توزيع الصلاحيات بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة. فهل يكرس هذا الدستور مفهوم الحكم الثنائي أو التنظيم المشترك للسلطة بتقاسمها بين هيكليين متساويي المرتبة¹⁰.

للإجابة عن هذه الإشكالية، ينبغي أن نسلط الضوء بإيجاز على طبيعة النظام السياسي الذي أتى به دستور 2014. وفي هذا السياق، يجدر بالذكر أن تحديد طبيعة النظام السياسي الذي جاء به دستور 27 جانفي/يناير 2014 يشكل في حد ذاته إنجازا فذاً نظرا للالتباس والغموض والتعقيد الذي تتميز به الأحكام المتصلة بهذا الموضوع وعدم خضوع تنظيم السلطات وضبط العلاقات فيما بينها لأي إطار تقليدي. فقد كان المؤسس التونسي مسكونا بهاجس واحد وهو إحداث القطيعة مع النظام الرئاسي في شكله المنحرف، أي النظام الرئاسوي الذي وضعه دستور 1959 و الذي زادت في تأكيده مختلف التعديلات التي خضع لها. قُدم النظام رسمياً، على أنه

⁶ أبدت العديد من المنظمات السياسية وجمعيات الدفاع عن حقوق الإنسان والنقابات وممثلي المجتمع المدني معارضة قوية لبعض الأحكام عبر مظاهرة عارمة بتاريخ 13 أوت/أغسطس 2012 للدفاع عن مبدأ المساواة الذي أراد الإسلاميون الرجوع فيه. فقد اعتبر منظمو المظاهرة أن هذا المشروع "ينتهك مكتسبات المرأة ويرسخ مقاربة أبوية تمنح للرجل سلطة مطلقة وفي نفس الوقت تنكر على المرأة حقها في المواطنة الكاملة". راجع أن كولت. "لا، المرأة لن تكون مكتملة للرجل"، مجلة *سلات أفريك*، blog.slateafrique.com/femmes-afrique/2012/08/14/non-la-femme-n'est-pas-et-ne-sera-pas-le-complement-de-l'homme/ (لغة فرنسية)

⁷ كان مشروع الفصل 28 ينص على ما يلي: "تقوم الدولة بحماية مكتسبات المرأة بناءً على مبدأ التكامل مع الرجل داخل الأسرة وكشريك للرجل في تنمية الوطن".
⁸ بعد اغتيال النائب محمد براهيم في 25 جويلية/يوليو 2013، طالبت حركة شعبية واسعة برحيل المجلس الوطني التأسيسي وتم تنظيم اعتصام ومظاهرات كبرى في صيف 2013. كما قام ستون نائباً تقريبا بتعليق مشاركتهم في أعمال المجلس الوطني التأسيسي. وأمام هذا الوضع، قرر رئيس المجلس الوطني التأسيسي بنفسه تعليق أعمال المجلس الوطني التأسيسي يوم 6 أوت/أغسطس 2013 إلى أجل غير مسمى. وبعدها قامت أربعة منظمات بتشكيل ائتلاف مكون من المركزية النقابية ممثلة بالاتحاد العام التونسي للشغل ومنظمة الأعراف ممثلة بالاتحاد التونسي للصناعة والتجارة والصناعات التقليدية والرابطة التونسية للدفاع عن حقوق الإنسان والهيئة الوطنية للمحاميين بتونس واقترحت هذا الرباعي ورقة طريق للخروج من الأزمة وإطلاق حوار وطني. انطلق هذا الأخير رسمياً في 23 أكتوبر 2013 بمناسبة حفل التوقيع على ورقة الطريق من قبل 21 ممثلاً عن الأحزاب السياسية.

⁹ وقعت المصادقة على مشروع الدستور بـ200 صوت موافق مقابل 12 صوت معارض و4 امتناعات.

¹⁰ <http://michel-lascombe.pagesperso-orange.fr/CDicoD-F.html#Dyarchie>

نظام مختلط شبه رئاسي وشبه برلماني، غير أنه في الواقع، لا يوجد في النظام التونسي ما يحيل إلى النموذج الرئاسي سوى انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة الاقتراع العام المباشر. فنحن أمام نظام برلماني يعتمد على لائحة اللوم البتاءة كما يحبذها الألمان ويُمارس فيه حق حلّ مجلس النواب فقط في حالة عدم قدرة المجلس على تعيين رئيس حكومة جديد.

ولا يمكن فهم الاختيارات التي كرسها النص النهائي لدستور 27 جانفي/يناير فيما يخص طبيعة النظام السياسي إلا بعد الغوص في الدوافع الخفية لمختلف القوى السياسية الممثلة في المجلس الوطني التأسيسي. فحركة النهضة كانت تؤيد نظاما برلمانيا صرفا تكون فيه لرئيس الجمهورية صلاحيات رمزية فقط، وهذا الموقف يرجع إلى أنها كانت تعول على الفوز في الانتخابات التشريعية وبالتالي تشكيل الحكومة. ولذلك لم تكن الحركة مهتمة كثيرا بالانتخابات الرئاسية إلى درجة أنها لم تتقدم بأي مرشح لهذه الأخيرة¹¹. وقد دافعت ثلاثة أحزاب أخرى (الحزب الجمهوري والتكتل والمؤتمر من أجل الجمهورية) عن فكرة انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة الاقتراع العام المباشر، وهي الفكرة التي تعني إنشاء سلطة تنفيذية ذات رأسين أي سلطة تنفيذية ثنائية. فهذه الأحزاب الثلاثة كانت تعلم أن النهضة لم تكن مهتمة برئاسة الجمهورية ولذلك دافعت كلّ منها عن حظوظ مرشحها وتطلّع قادتها إلى المنصب الأول للبلاد ظلًا منهم أنهم سيكونون محلّ إجماع وأنّ التونسيين سيطمئنون إليهم أكثر من أي مرشح إسلامي.

فطريقة تفكيرهم لم تكن إذن مرتبطة بأي حال من الأحوال بفكرة توازن النظام السياسي ولكنها كانت تعكس اعتبارات ذاتية و تضحّم "الأنا". غير أن مواقف أعضاء آخرين في المجلس الوطني التأسيسي كانت تقوم على اعتبارات قانونية وعلى أهمية وضع نظام سياسي متوازن يلعب فيه رئيس الجمهورية دور الحكم بين مختلف السلطات في حال وقوع أزمة مؤسساتية و يقيم التوازن بينها، كونه يمثل ضمانًا ضد هيمنة رئيس الحكومة وانحراف نظام "الوزير الأول" الذي لن يكون أقلّ إضرارا بالديمقراطية من الهيمنة الرئاسوية. فهذا الهدف لن يتحقق دون أن يتمتع رئيس الجمهورية بشعبية شعبية واسعة تضاهي شرعية مجلس نواب الشعب، مما يعني انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة الاقتراع العام المباشر. وقد تطلب إقناع حزب النهضة بهذا الاختيار مناقشات حادة دامت أشهرًا طويلة.

ورغم ذلك، يبقى النظام السياسي الذي جاء به دستور 2014 مطبوعا بخلل فادح في التوازن بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة من جهة، وبين الحكومة ومجلس نواب الشعب من جهة أخرى. سندرس أولاً صلاحيات رئيس الجمهورية مقابل صلاحيات رئيس الحكومة و الحكومة (I) قبل أن نتناول مسألة العلاقات بينهما وعلاقتها مع مجلس نواب الشعب (II).

1- توزيع غير متوازن للصلاحيات بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة

ينطوي توزيع الصلاحيات بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة على خلل هام. فرئيس الحكومة هو القائد الحقيقي للسلطة التنفيذية، غير أن ذلك لا يزيح رئيس الجمهورية تماما عن الساحة ولا يحصره في دور تمثيلي رمزي.

1- صلاحيات رئيس الجمهورية

¹¹ كان هذا الموقف سببا في الخلاف الذي نشأ بين رئيس الحكومة حمادي الجبالي وحزبه حركة النهضة وقد انتهى بتقديم استقالته من الحزب عادة الانتخابات الرئاسية.

رغم انتخابه عبر الاقتراع العام المباشر¹² لولاية مدتها 5 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة وحصوله بذلك على شرعية شعبية مماثلة لشرعية مجلس نواب الشعب، إلا أن رئيس الجمهورية لا يتمتع إلا بصلاحيات قليلة تتعلق خاصة بسيادة الدولة. فهو في مرتبة دنيا في السلطة التنفيذية مقارنة برئيس الحكومة. وبالإضافة إلى دوره التمثيلي¹³، يختص رئيس الجمهورية "بضبط السياسات العامة في مجالات الدفاع والعلاقات الخارجية والأمن القومي المتعلق بحماية الدولة والتراب الوطني من التهديدات الداخلية والخارجية وذلك بعد استشارة رئيس الحكومة"¹⁴. وحتى هذه الصلاحيات السيادية لم تمنح له حصرياً ويتحتم عليه أن يتقاسمها مع رئيس الحكومة وحتى مع رئيس مجلس نواب الشعب¹⁵.

كما يقوم رئيس الجمهورية بتعيين رئيس الحكومة، غير أن سلطته التقديرية تبقى محدودة جداً. فهو لا يختار رئيس الحكومة ولكنه "يكلف مرشح الحزب السياسي أو الائتلاف الانتخابي المتحصل على أكبر عدد من المقاعد في مجلس نواب الشعب بتشكيل الحكومة"¹⁶.

و فور الحصول على ثقة البرلمان، يقوم رئيس الجمهورية بتعيين رئيس الحكومة وأعضائها، غير أنه يتدخل في تعيين وزير الدفاع ووزير الشؤون الخارجية فهذا التعيين يتطلب "تשאورا" بين رأسي السلطة التنفيذية. من ناحية أخرى، إن لم يتمكن رئيس الحكومة من تشكيل حكومته في مدة شهر واحد قابل للتديد مرة واحدة، "أو في حالة عدم الحصول على ثقة مجلس نواب الشعب، يقوم رئيس الجمهورية في أجل عشرة أيام بإجراء مشاورات مع الأحزاب والائتلافات والكتل النيابية لتكليف الشخصية الأقدر من أجل تكوين حكومة في أجل أقصاه شهر"¹⁷.

كما يستطيع الرئيس إطلاق مبادرات تشريعية غير أن هذه الصلاحية ليست حصرية كذلك¹⁸.

ولرئيس الجمهورية كذلك الحق في حل مجلس نواب الشعب، غير أن ذلك يتم فقط في حالة عدم منح مجلس نواب الشعب الثقة للحكومة قبل مرور الأجل المخولة له أو في حالة عدم نيل الحكومة الجديدة ثقة المجلس¹⁹.

ومن جهة أخرى، يتمتع رئيس الجمهورية بحق إعلان الحالة الاستثنائية رغم أن صلاحياته في هذا المجال تخضع لمتطلبات صارمة: "الرئيس الجمهورية في حالة خطر داهم مهدد لكيان الوطن وأمن البلاد واستقلالها، يتعذر معه السير العادي لدواليب الدولة، أن يتخذ التدابير

¹² الفصل 75.

¹³ الفصل 72: "رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة، ورمز وحدتها، يضمن استقلالها واستمراريتها، ويسهر على احترام الدستور".

¹⁴ الفصل 77.

¹⁵ يتولى رئيس الجمهورية "رئاسة مجلس الأمن القومي ويدعى إليه رئيس الحكومة ورئيس مجلس نواب الشعب". كما يقرر "إرسال قوات إلى الخارج بموافقة رئيسي مجلس نواب الشعب والحكومة".

¹⁶ الفصل 89.

¹⁷ هناك حالات استثنائية أخرى تتيح لرئيس الجمهورية اختيار رئيس الحكومة من بين الشخصيات الأقدر. راجع الفصول: 98 و 99 و 100.

¹⁸ الفصل 62: "تُمارَس المبادرة التشريعية بمقترحات قوانين من عشرة نواب على الأقل، أو بمشاريع قوانين من رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة".

¹⁹ الفصل 99: "الرئيس الجمهورية أن يطلب من مجلس نواب الشعب التصويت على الثقة في مواصلة الحكومة لنشاطها، مرتين على الأكثر خلال كامل المدة الرئاسية، ويتم التصويت بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس نواب الشعب، فإن لم يجدد المجلس الثقة في الحكومة اعتبرت مستقيلة، وعندئذ يكلف رئيس الجمهورية الشخصية الأقدر لتكوين حكومة في أجل أقصاه ثلاثون يوماً طبقاً للفقرات الأولى والخامسة والسادسة من الفصل 89 .

عند تجاوز الأجل المحدد دون تكوين الحكومة، أو في حالة عدم الحصول على ثقة مجلس نواب الشعب، لرئيس الجمهورية الحق في حل مجلس نواب الشعب والدعوة إلى انتخابات تشريعية سابقة لأوانها في أجل أدناه خمسة وأربعون يوماً وأقصاه تسعون يوماً.

وفي حالة تجديد المجلس الثقة في الحكومة، في المرّتين، يعتبر رئيس الجمهورية مستقيلاً".

التي تحتمها تلك الحالة الاستثنائية، وذلك بعد استشارة رئيس الحكومة ورئيس مجلس نواب الشعب وإعلام رئيس المحكمة الدستورية، ويعلن عن التدابير في بيان إلى الشعب". غير أنه "بعد مضيّ ثلاثين يوماً على سريان هذه التدابير، وفي كل وقت بعد ذلك، يعهد إلى المحكمة الدستورية بطلب من رئيس مجلس نواب الشعب أو ثلاثين من أعضائه البتّ في استمرار الحالة الاستثنائية من عدمه. وتصرح المحكمة بقرارها علانية في أجل أقصاه خمسة عشر يوماً".

ويملك رئيس الجمهورية أيضاً سلطة التعيينات والإعفاءات في الوظائف العليا العسكرية والدبلوماسية والمتعلقة بالأمن القومي، غير أنه يمارس هذه السلطة "بعد استشارة رئيس الحكومة"²⁰. ومن جهة أخرى، يعين رئيس الجمهورية محافظ البنك المركزي²¹ بناءً على اقتراح من رئيس الحكومة.

2- صلاحيات رئيس الحكومة والحكومة

يتمتع رئيس الحكومة بنفوذ مطلق في الجهاز التنفيذي، فهو "بضبط السياسة العامة للدولة، [...]، ويسهر على تنفيذها"، كما يتصرف في الإدارة ويبرم الاتفاقيات الدولية ذات الصبغة الفنية، ويستطيع إطلاق مبادرات تشريعية ويمارس السلطة الترتيبية العامة، ويتّأسر مجلس الوزراء ويستدعيه ويضبط جدول أعماله، إلا إذا كانت المسائل المطروحة تخص مجالات الدفاع والعلاقات الخارجية والأمن القومي وحماية الدولة والتراب الوطني من التهديدات الداخلية والخارجية، ففي هذه الحالة يتّأسر رئيس الجمهورية "إجبارياً" اجتماع مجلس الوزراء.

تكون الحكومة مسؤولة أمام مجلس نواب الشعب²² وتخضع هذه المسؤولية الحكومية إلى لائحة لوم بناءً أو إلى سحب الثقة، إذ يتم التصويت على لائحة اللوم بناءً على طلب معلل يقدمه ثلث أعضاء مجلس نواب الشعب على الأقل. غير أن تصويت سحب الثقة يتوقف على موافقة أعضاء المجلس بالأغلبية المطلقة وتقديم مرشح يتم التصويت عليه في نفس الجلسة لخلافة رئيس الحكومة، وبعد ذلك يكلف رئيس الجمهورية رئيس الحكومة الجديد بتشكيل حكومته.

وبالإضافة إلى المسؤولية الجماعية للحكومة، يمكن لمجلس نواب الشعب مساءلة عضو أو عدة أعضاء في الحكومة، إذ يمكن سحب الثقة من أحد أعضاء الحكومة بناءً على طلب معلل من ثلث أعضاء المجلس على الأقل، على أن يكون تصويت سحب الثقة بالأغلبية المطلقة.

أما فيما يخص التصويت على الثقة، فيمكن أن يقوم بطرحه إما رئيس الحكومة أو رئيس الجمهورية. ففي الحالة الأولى، يمكن لرئيس الحكومة أن يطرح على مجلس نواب الشعب التصويت على الثقة في مواصلة الحكومة لنشاطها، ويصوّت أعضاء مجلس نواب الشعب بالأغلبية المطلقة. وتعتبر الحكومة مستقلة إن لم يجدد المجلس ثقته بها. أما في الحالة الثانية، "لرئيس الجمهورية أن يطلب من مجلس نواب الشعب التصويت على الثقة في مواصلة الحكومة لنشاطها، مرتين على الأكثر خلال كامل المدة الرئاسية، ويتم التصويت بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس نواب الشعب، فإن لم يجدد المجلس الثقة في الحكومة اعتبرت مستقلة.

²⁰ الفصل 78.

²¹ الفصل 78.

²² الفصل 95.