

الاستفتاء الدستوري، محاولة لتصحيح مسار الانتقال الديمقراطي أم انتكاسة للتجربة الديمقراطية في تونس؟

جنان الإمام*

ملخص

تعيش تونس على وقع مرحلة انتقالية جديدة تقطع مع المنظومة السياسية التي أفرزها دستور 27 كانون الثاني/يناير 2014 وتُرسي أسس جمهورية ثالثة بدأت تتوضّح معالمها تدريجياً من خلال المصادقة على دستور جديد بمقتضى استفتاء تم إجراؤه يوم 25 تموز/يوليو 2022. وعلى الرغم من أن الاستفتاء يُعتبر مبدئياً أداة ديمقراطية تسمح بالتعبير المباشر عن الإرادة الشعبية، فإن توفّر عدد من الضمانات الديمقراطية في السياق العام وفي مختلف مراحل الاستفتاء يكون ضرورياً حتى لا يتم الانحراف بالاستفتاء وتوظيفه لخدمة اعتبارات تطغى عليها الشخصية وتهميش النقاش العام التعددي حول المضامين الدستورية. ويثير الاستفتاء الدستوري في تونس جدلاً قوياً حول صبغته الديمقراطية على اعتبار أن العملية التأسيسية بمرحلتها وهما اعداد مشروع الدستور والمصادقة عليه، كانت أثناء حالة الاستثناء التي أقرها رئيس الجمهورية منذ 25 تموز/يوليو 2021 وبناء على نصوص قانونية تمكّن رئيس الجمهورية من سلطة تقديرية وصلاحيات موسّعة مقابل حصر المشاورات عند اعداد مشروع الدستور في وقت زمني قصير ومع مجموعة مضيقّة من الخبراء كان دورهم بالأساس استشارياً.

وقد انعكس هذا السياق العام على المضامين الدستورية، إذ يُبرز التصميم المؤسّساتي في الدستور الجديد توجهاً واضحاً نحو مركزية السلطة على مستوى توزيع الصلاحيات أفقياً بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وهو ما يُفضي حتماً إلى نظام رئاسوي، وعمودياً بين السلطة المركزية والجماعات المحلية، حيث تم التراجع عن خيار السلطة المحلية الذي أقرّه دستور 2014 والاكتماء بالحد الأدنى من اللامركزية. بالتوازي، يحمل الخطاب السياسي الرسمي والقانون الانتخابي الجديد جملة من المؤشّرات المتواترة حول تحجيم دور الأجسام الوسيطة وخصوصاً الأحزاب السياسية وهو ما يؤدي حتماً إلى مزيد اضعاف هيكله الحياة السياسية وتهميش السلط المضادة بشكل يعمّق اختلال التوازن بين السلطات.

* أستاذة جامعية وباحثة في القانون العام بكلية العلوم القانونية والسياسية والاجتماعية بتونس.

وتمثل هذه الخيارات استحضاراً للتجارب الدستورية السابقة التي عرفتها تونس قبل ثورة 2011 واستنساخاً لتجربة الحكم خلال الفترة الاستثنائية التي تعيشها البلاد منذ 2021 وخصوصاً مع اصدار الأمر الرئاسي عدد 117 المؤرخ في 22 أيلول/سبتمبر 2021 والذي يتعلّق بالتنظيم المؤقت للسلط العمومية خلال فترة التدابير الاستثنائية، حيث أصبح رئيس الجمهورية مركز الثقل في النظام السياسي مع تغييب كل الآليات الكفيلة بمساءلته ومحاسبته، هذا بالإضافة الى أن الأمر لم يحدّد مدة زمنية للعمل به. وعلى الرغم من أن هذا التوجه كان نحو مركزة السلطة في مرحلة أولى مؤقتاً ومرتبّطاً بفترة التدابير الاستثنائية، فان تزامن العملية التأسيسية مع حالة الاستثناء كانت له تداعيات دائمة وهو ما يضع تجربة الانتقال الديمقراطي في تونس على المحك.

الكلمات المفتاحية: الانتقال الديمقراطي، حالة الاستثناء، الدستور، الاستفتاء الدستوري، الهيئة العليا المستقلة للانتخابات، النظام الرئاسوي، رئيس الجمهورية، الأحزاب السياسية، المحكمة الدستورية، السلطة التشريعية، الجماعات المحلية، اللامركزية.

قائمة المحتويات

8.....	مقدمة
12.....	القسم الأول: الاستفتاء الدستوري بين مطرقة المشروعية وسندان الاستثناء
13.....	أولاً: الاستفتاء الدستوري، خيار رئاسي
17.....	ثانياً: مسار تأسيسي تحت قبضة رئيس الجمهورية
20.....	القسم الثاني: مركزه السلطة، من خاصية لحالة الاستثناء الى خيار دائم في الدستور الجديد
20.....	أولاً: مركزه السلط على المستوى الأفقي
22.....	ثانياً: مركزه السلط على المستوى العمودي
24.....	ثالثاً: ضعف هيكله الحياة السياسية
26.....	الخاتمة
27.....	قائمة المراجع

مقدمة

تعيش تونس على وقع مرحلة انتقالية¹ جديدة تقطع مع المنظومة التي أفرزها دستور 27 كانون الثاني/يناير 2014 وتُرسى أسس جمهورية ثالثة² بدأت تتوضح معالمها تدريجياً من خلال المصادقة على دستور جديد بمقتضى الاستفتاء يوم 25 تموز/يوليو 2022.³ وتجدر الإشارة الى خصوصية السياق العام الذي تم فيه وضع هذا الدستور والمتمثل في حالة الاستثناء التي أقرها رئيس الجمهورية منذ 25 تموز/يوليو 2021 بناء على تأويل موسّع للفصل 80 من دستور 2014.⁴ وتُعتبر حالة الاستثناء حالة قانونية فُصوى يتم إقرارها في وضع غير عادي تكون فيه الدولة "في حالة خطر داهم مهدد لكيان الوطن أو أمن البلاد أو استقلالها، وينتج عن هذا الخطر تعذر السير العادي لدواليب الدولة".⁵ في ظل هذا الوضع، تتجمع السلطات بيد رئيس الجمهورية الذي يمكنه أن يتخذ التدابير لمجابهة هذا الخطر وإعادة الحالة الى وضعها العادي. بعبارة أخرى، يحصل استثناء على مستوى التوزيع الأصلي للسلطات لتميل الكفة لصالح رئيس الجمهورية متحولاً بذلك الى مركز سلطة القرار، مستأثراً بمطلق الصلاحيات التي تخوّل له، حسب سلطته التقديرية. وهي تخرج بالتالي عن المنظومة الدستورية العادية التي تتميز بتنظيم السلطات وفق مبدأ الفصل بينها والرقابة المتبادلة في ما بينها والضمانات المتعلقة بالحقوق والحريات. ولكن لا يجب أن نقضي ثنائية الحالة العادية والحالة الاستثنائية، التي تستند إليها حالات الاستثناء الى التصادم بين مقتضيات مجابهة الأزمات بنجاعة ومقومات دولة القانون، كما أنها لا يجب أن تؤدي الى التضارب بين واجب الحفاظ على الأمن من جهة وحماية الحرية من جهة أخرى. واعتباراً لخطورة إعلان حالة الاستثناء وما له من تبعات قانونية على التوازن بين السلطات وعلى ممارسة الحقوق والحريات اما بالتقييد أو المنع التام، تولى دساتير الدول الديمقراطية أهمية كبرى للتأطير الدقيق لشرعية "الاستثناء" من خلال وضع جملة من الشروط لإعلان حالة الاستثناء وذلك تجنباً للانحراف بالسلطة والتعسف في استعمالها.

- 1 كثرت التعريفات التي حاولت الإحاطة بمفهوم الانتقال الديمقراطي، ويمكن تعريفه بأنه المرحلة الفاصلة بين نظام سياسي وآخر، والتي يجري أثناءها تدعيم النظام الجديد وتنتهي باكتمال تأسيسه وهذا يعني أن المرحلة الانتقالية هي فترة زمنية محددة عند كل طرف بوجود نظام سياسي مستقر مقترض، وهي عملية يتم خلالها إنتاج القواعد الجديدة للعبة السياسية وقبولها قبل أن تتمكن من إنشاء نظام سياسي جديد. أنظر: Nicolas Guilhot and Philippe C. Schmitter, "De la transition à la consolidation. Une lecture rétrospective des democratization studies," *Revue française de Science politique* 50, no. 4-5 (2000).
- 2 تم تأسيس الجمهورية الأولى بمقتضى إعلان الجمهورية في 25 تموز/يوليو 1957 ودستور 1 حزيران/يونيو 1959 واستمرت الى غاية الغاء الدستور بمقتضى قانون تأسيس عدد 6 لسنة 2011 المؤرخ في 16 كانون الأول/ديسمبر 2011 والذي يتعلّق بالتنظيم المؤقت للسلط العمومية. أما الجمهورية الثانية فقد انطلقت مع دستور 27 كانون الثاني/يناير 2014 وانتهت مع الغائه في 2022.
- 3 انظر الأمر الرئاسي عدد 691 لسنة 2022 والمؤرخ في 17 آب/أغسطس 2022 المتعلّق بختم دستور الجمهورية التونسية واصداره. متاح الكترونياً باللغة الفرنسية على الرابط التالي: <https://legislation-securite.tn/law/105339>.
- 4 الفصل 80: "الرئيس الجمهورية في حالة خطر داهم مهدد لكيان الوطن وأمن البلاد واستقلالها، يتعذّر معه السير العادي لدواليب الدولة، أن يتخذ التدابير 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.
- 5 ويجب أن تهدف هذه التدابير إلى تأمين عودة السير العادي لدواليب الدولة في أقرب الآجال، ويُعتبر مجلس نواب الشعب في حالة انعقاد دائم طيلة هذه الفترة. وفي هذه الحالة لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس نواب الشعب كما لا يجوز تقديم لائحة لوم ضد الحكومة. وبعد مضي 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 البت في استمرار الحالة الاستثنائية من عدمه. وتصرح المحكمة بقرارها علانية في أجل أقصاه خمسة عشر يوماً. ويُنهى العمل بتلك التدابير بزوال أسبابها. ويوجه رئيس الجمهورية بياناً في ذلك إلى الشعب.

أما في تونس، فقد شهد اعلان رئيس الجمهورية لحالة الاستثناء عدة إخلالات على مستوى الشكل والجوهر،⁶ فخلافاً لمقتضيات النص الدستوري، تولى الرئيس إقالة الحكومة⁷ وتعيين حكومة جديدة.⁸ كما قام بتعليق أعمال مجلس نواب الشعب في مرحلة أولى⁹ قبل أن يتولى في 30 آذار/مارس 2022، حل المجلس وذلك تمهيداً للانتخابات التشريعية السابقة لأنها المزمع تنظيمها يوم 17 كانون الأول/ديسمبر من نفس السنة بناء على قانون انتخابي جديد سيتم وضعه بمقتضى مرسوم رئاسي.

ومثل الأمر الرئاسي عدد 117 الصادر بتاريخ 22 أيلول/سبتمبر 2021 والمتعلق بتنظيم حالة الاستثناء خطوة هامة نحو القطع مع منظومة دستور 2014 باعتبار أنه يتولى تعليق الدستور، باستثناء التوتئة والباب الأول حول المبادئ الأساسية والباب الثاني المتعلق بالحقوق والحريات والمواد الدستورية الأخرى التي لا تتعارض مع الأمر عدد 117، في خرق واضح لعلوية الدستور وهرمية المنظومة القانونية. كما تولى هذا الأمر اعتماد تنظيم مؤقت للسلط خاص بالحالة الاستثنائية يكون فيه رئيس الجمهورية مركز النقل الوحيد مع تغييب كلي للآليات الكفيلة بمساءلته ومحاسبته.

وبالرغم من أن هذا الخيار نحو مركزة السلطة كان مرتبطاً بتدابير مؤقتة لتنظيم حالة الاستثناء، إلا أن اعتماده بشكل دائم في الدستور الجديد الذي تمت المصادقة عليه بمقتضى الاستفتاء يوم 25 تموز/جويلية 2022 يضع على المحك تجربة الانتقال الديمقراطي في تونس.

يُعتبر هذا المنعرج، وفق السردية الرئاسية، ضرورياً لإنقاذ كيان الدولة التونسية والنظام السياسي من الأزمة المتعددة المستويات التي ضربت أغلب القطاعات، كما أنه يُعتبر تجسيدا للإرادة الشعبية بالنظر إلى التحركات الاحتجاجية التي سبقت الإعلان عن حالة الاستثناء والتي كانت موجهة ضد الحكومة والبرلمان وحركة النهضة. ويستدعي الإصلاح الشامل تفكيك "منظومة دستور 2014" ووضع دستور جديد يُرسي منظومة سياسية بديلة تكون قادرة على الاستجابة لمطالب الشعب وحكم البلاد بنجاعة.

ويُحتمل هذا الموقف دستور 2014 المسؤولية في خلق مناخ سياسي متوتر ونظام سياسي معطل ومأزوم صُمم على مقياس حركة النهضة، باعتبارها الحزب الأغلب في المجلس الوطني التأسيسي. كما تم اعتبار أن الدستور كان نتيجة رديئة لتوافقات سياسية هجينة تشكلت خلال المرحلة التأسيسية (2011-2014). وهو ما يجعل من التعديل الجزئي

6 وحيد الفرشيشي، "إعلان 25 جويلية 2021: هل فُبر دستور 27 يناير 2014؟"، المفكرة القانونية، 3 آب/أغسطس 2021.

7 قرار رئيس الجمهورية عدد 69 لسنة 2021 مؤرخ في 26 تموز/جويلية 2021 يقضي بإنهاء مهام رئيس الحكومة وأعضاء الحكومة. متاح الكترونياً باللغة الفرنسية على الرابط التالي: <https://legislation-securite.tn/law/105034>.

8 أمر رئاسي عدد 138 لسنة 2021 مؤرخ في 11 تشرين الأول/أكتوبر 2021 يتعلّق بتسمية أعضاء الحكومة. متاح الكترونياً باللغة الفرنسية على الرابط التالي: <https://legislation-securite.tn/ar/law/105070>.

9 أمر رئاسي عدد 80 لسنة 2021 مؤرخ في 29 تموز/جويلية 2021 يتعلّق بتعليق اختصاصات مجلس نواب الشعب. متاح الكترونياً على الرابط التالي: <https://legislation-securite.tn/ar/law/105038>.

أمر رئاسي عدد 109 لسنة 2021 مؤرخ في 24 أغسطس 2021 يتعلّق بالتمديد في التدابير الاستثنائية المتعلقة بتعليق اختصاصات مجلس نواب الشعب. متاح الكترونياً على الرابط التالي: <https://legislation-securite.tn/ar/law/105043>.

للدستور أمراً غير ممكن لما يحتاجه من اصلاحات عميقة تشمل أغلب أبوابه وفصوله. ويُعتبر بالتالي وضع دستور جديد ضرورة تتماشى مع تغيّر المرحلة السياسية في البلاد ومواكبة لتطوراتها. وتجدر الإشارة الى أن الانتقادات الموجهة للدستور وتعدّد الدعوات لتعديله ليست وليدة منعرج 25 تموز/يوليو 2021 بل تسبقه، حيث حمل العديدون دستور 2014 مسؤولية الأزمة السياسية التي واجهتها البلاد بعد الانتخابات التشريعية لسنة 2014 وما رافقها من هشاشة للأغلبية البرلمانية وعدم استقرار حكومي.

في المقابل، اختلفت المواقف في صفوف المعارضين لمشروع رئيس الجمهورية حيث يمكن التمييز بين الشق الراديكالي المعارض لكامل المسار منذ اعلان حالة الاستثناء وصولاً الى الاستفتاء بسبب افتقاده للشرعية وباعتبار أنه يهدد المكاسب الديمقراطية التي تحققت خلال العشرية الأخيرة، وشق ساند في فترة أولى اعلان رئيس الجمهورية حالة الاستثناء ولكنه بلور تدريجياً موقفاً معارضاً يستند الى كيفية إدارة الرئيس للفترة كالتخطيط الزمني لحالة الاستثناء وغياب المشاورات مع الأجسام الوسيطة المؤثرة من أحزاب وجمعيات ونقابات حول خارطة طريق للخروج من حالة الاستثناء واعداد النصوص القانونية الجديدة وهو ما يعبر عن إرادة واضحة في العودة الى ما قبل ثورة 2011 و استحضر للنظام الرئاسوي التسلطي. كما عبّر البعض عن مخاوفهم من الوجه الحقيقي للمشروع السياسي لرئيس الجمهورية ومن خطورة تحويل البلاد الى حقل تجارب في ما يتعلق بارساء البناء القاعدي، خصوصاً في ظل الغموض الذي يرافق هذا المشروع وتقاطعاته، لا سيما في ما يتعلق بالبناء القاعدي، مع النظام الجماهيري الذي تم اعتماده في ليبيا تحت حكم الرئيس الراحل معمر القذافي.

ومهما كانت المواقف من منعرج 25 تموز/يوليو 2021 وتبعاته السياسية والقانونية، فإنه لا يمكن تحليله بمعزل عن العوامل التي أفضت اليه. فبالرغم من أن الإصلاحات الدستورية والتشريعية لفترة الممتدة بين 2011 و 2021 قد مكّنت من تحقيق بعض مقومات النظام الديمقراطي كالتداول السلمي على السلطة عن طريق الانتخابات الحرة ومساحة للتعبير السياسي الموسع، فإن العديد من هذه الإصلاحات بقي حبراً على ورق. بالتالي من المفارقات أن يتم تحميل الدستور مسؤولية الأزمة السياسية والحال أن عملية انفاذه وتركيز المؤسسات الدستورية لم تُستكمل، فعدة مؤسسات رئيسية كان من المفروض أن تؤمّن توازن المنظومة السياسية واحترام حقوق الانسان، لم يقع تركيزها، مثل المحكمة الدستورية وجل الهيئات الدستورية المستقلة، كالهيئة العليا المستقلة للانتخابات¹⁰ أو هيئة التنمية المستدامة وحمایة حقوق الأجيال القادمة.¹¹ كما أن هذه الاصلاحات لم تفض الى إرساء نظام سياسي مستقر وذو نجاعة على مستوى الأداء وساهمت الأزمات السياسية وتردي الوضع الاقتصادي في اهتزاز ثقة المواطنين لا فقط في الطبقة السياسية بل في المسار الديمقراطي ككل، خصوصاً وأن المطالب التي قامت عليها الانتفاضة الشعبية في الفترة الممتدة بين 17 كانون الأول/ديسمبر 2010 و 14 كانون الثاني/يناير 2011 تتعلق أساساً بالتشغيل والتوزيع العادل للثورة ومكافحة الفساد.

10 الفصل 126 من دستور الجمهورية التونسية (2014).

11 الفصل 130 من دستور الجمهورية التونسية (2014).

فقد كشفت الأزمة الاقتصادية والاجتماعية في تونس مدى عجز الدولة عن تقديم الخدمات الأساسية، ومنها الصحية أثناء جائحة كوفيد 19، ومدى قصورها في تحقيق التنمية والتوزيع العادل للثروة مع انسداد الأفق أمام شرائح عريضة من الشعب وانتشار الفساد المالي والاداري وضعف سلطة القانون واستفحال ظاهرة الإفلات من العقاب.

كل هذه العوامل دعمت تدني منسوب الثقة في المؤسسات والنخب السياسية وهو ما ساهم الى حد كبير في الوصول الى منعرج 25 تموز/يوليو 2021 واضفاء قدر من المشروعية على اعلان حالة الاستثناء على الرغم من كل ما شابه من نواقص بالنسبة لشرعية هذا الإعلان وكل ما ترتب عنه من تبعات.

وتُطرح في هذا الإطار العلاقة المفترضة بين الديمقراطية من جهة والتنمية من جهة أخرى. ويعتبر بعض الاقتصاديين المعاصرين وعلى رأسهم امارتيا سن (Amartya Sen)¹² أن الديمقراطية لا تعطل مسار التنمية على اعتبار أن الديمقراطية تؤدي إلى إدارة رشيدة للموارد العامة التي تشكل وسيلة التنمية الأكثر أهمية في يد الدولة وتُسهّم الديمقراطية بتأسيسها شرعية الحكومة وبتشجيعها الشعب للمشاركة في القرارات التي تتعلق بمصيره في زيادة فاعلية سياسات واستراتيجيات التنمية.

ولكن هذا الطرح يظل قابلاً للنقاش. فبعض الدول المصنّفة غير ديمقراطية استطاعت تحقيق مؤشرات عالية للتنمية. ثم أن الدول الديمقراطية ليست جميعها متطورة اقتصادياً.. في المقابل، تُبرز دراسات إحصائية وعلمية أنه كلما كانت الدولة متقدمة اقتصادياً كانت حظوظ الديمقراطية فيها مرتفعة للبقاء والاستمرار فالتنمية هي التي تؤدي الى الديمقراطية لا العكس.¹³ وتواجه الدول التي تعيش تجارب انتقال ديمقراطي ومن بينها تونس تحديات إضافية على هذا الصعيد حيث يُعد عدم الاستقرار السياسي وضعف أجهزة الدولة في انفاذ القانون وخوف السلطات الجديدة من القيام بإصلاحات اقتصادية جذرية عناصر إضافية لتأزيم للوضع الاقتصادي.

وتأخذ الديمقراطية أشكالاً متعددة تعبر عن تنوع التجارب التاريخية والثقافية وأنه من المستحيل تطبيق نموذج واحد في كل دول العالم.¹⁴ ولكن أياً كان الشكل الذي تأخذه الديمقراطية، فإن أساسها يظل هو إرادة الشعب. وبحسب المصطلح الإغريقي فإن الديمقراطية تعني حكم الشعب وللکلمة تعريفات متعددة تتعلق عموماً بنظام سياسي يقوم على مشاركة الشعب في الحكم. ولكن السؤال المطروح يدور حول الطريقة المثلى التي يمكن من خلالها احترام هذه الإرادة.

وتجدر الملاحظة أن هنالك نوعين من الديمقراطية لا يسيران دائماً جنباً الى جنب: الديمقراطية الشكلية والديمقراطية الجوهرية. وفقاً للتعريف الشكلي للديمقراطية، يعد ديمقراطياً أي بلد يسمح لمواطنيه باختيار حكومتهم عبر انتخابات حرة

12 Amartya Sen, "Development as Freedom: An India Perspective," *Indian Journal of Industrial Relations* 42, no. 2 (2006): 157-169.

13 أنظر حول الموضوع:

Massimo Tommasoli (ed.), *Democracy and Development: The Role of the UN*, Discussion Paper (United Nations – International IDEA, 2013).

14 منصور أبو هومود الشيباني، الديمقراطية في القانون الدولي بين المشروعية والقوة (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2017)، ص 71-64.

ونزيهة قائمة على الاقتراع العام. وبالتالي تُفاس درجة انتشار الديمقراطية بمدى اتساع خريطة الانتخابات في العالم بغض النظر عن مخرجات الصندوق. ووفق هذا التصور الشكلائي، يمكن أن تكون الحكومات المنتخبة غير فعالة وفسادة وغير مسؤولة وغير قادرة على اتخاذ القرارات السياسية الضرورية للصالح العام، ولكن هذه الصفات تجعل من هذه الحكومات غير شعبية ولكنها لا تجعل منها حكومات غير ديمقراطية.¹⁵

وثبتت التجربة الديمقراطية في العديد من الدول بان الديمقراطية الشكلية لا يمكن ان تجلب الرخاء العام ما لم تكن مقترنة بالديمقراطية الجوهرية التي تضمن قيام دولة القانون وفصل السلطات، واستقلال القضاء واحترام الحقوق والحريات للأفراد بما تقتضيه من احترام للتعددية والحق في الاختلاف وبالتالي ضمان حقوق الأقلية.¹⁶

وتمثل هذه المقالة محاولة لتقديم بعض الملاحظات حول الاستفتاء الدستوري ومدى احترامه لمقومات الديمقراطية وما اذا كان وضع دستور جديد خطوة في اتجاه تصحيح مسار الانتقال الديمقراطي أم هو انتكاسة للعملية الديمقراطية في تونس. يتميز الدستور الجديد لعام 2022 بضعف الضمانات القانونية والسياسية للديمقراطية. وترتكز الضمانات القانونية على حماية الحقوق والحريات واحترام مبدأ الفصل بين السلط أي توزيع ممارسة وظائف الدولة على هياكل مختلفة وذلك للحد من التعسف في استخدام السلطة، وضمان الاعتدال في ممارستها. أما الضمانات السياسية فهي تتعلق بالتعددية الفكرية والسياسية والمنافسة النزيهة والسلمية والتداول على الحكم وضرورة احترام الحريات وضمان حق الأقلية. وسيتم التركيز في هذه المقالة على تقييم مدى توفر هذه العناصر في مسار وضع الدستور الجديد (القسم الأول) ومضمونه (القسم الثاني).

القسم الأول: الاستفتاء الدستوري بين مطرقة المشروعية وسندان الاستثناء

يُعتبر "الاستفتاء" إحدى آليات الديمقراطية المباشرة وهو إجراء يعبر بمقتضاه المواطنين عن طريق الاقتراع عن رفضهم أو قبولهم لمشروع نص قانوني (وضع دستور جديد أو تعديل بعض الفصول الدستورية أو وضع قانون جديد أو تعديله) أو لموضوع محدد ذو أهمية. ويمكن أن يكون الاستفتاء اختيارياً أو إجبارياً، كما يمكن أن يحدث على المستوى الوطني أو المحلي، كما تختلف الاستفتاءات حسب عواقبها، وهنا نميّز بين الاستفتاء الالزامي أي أن نتيجته تكون ملزمة قانوناً للسلطات العمومية والاستفتاء الاستشاري وهو يتعلق بطلب رأي الشعب حول مسألة هامة دون أن تكون له نتائج تقريرية.

Samuel Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1991), 9-10.

Jean Rivero, "Etat de droit, Etat du droit," *L'État de droit: mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, ed. Jacques Chevallier (Paris : Dalloz, 1996).

وبالرغم من أن رئيس الجمهورية اختار الاستفتاء للتصويت على الدستور الجديد، فإن الصبغة الديمقراطية للعملية محل تشكيك لأسباب عديدة، أهمها تنظيمه خلال حالة الاستثناء وهي مرحلة تتسم بمركزة السلطة عند رئيس الجمهورية مقابل غياب كلي للسلط المضادة المؤسساتية وآليات التوازن والرقابة، وهو ما ألقى بضلاله على عملية وضع الدستور حيث سيطر رئيس الجمهورية على المسار التأسيسي برمته ابتداء من اتخاذ قرار اللجوء الى الاستفتاء وصولاً الى اعداد مشروع الدستور واقراره وهو ما يجعل العملية أقرب لاستفتاء سياسي (plébiscite) وما ينطوي عليه هذا المفهوم من أبعاد سلبية تتعلق بشخصنة السلطة.

أولاً: الاستفتاء الدستوري، خيار رئاسي

يحتل الدستور مكانة محورية في المنظومة القانونية اذ تبنى عليه كل مؤسسات الدولة وقوانينها، وهو الضامن لحقوق وحريات الأفراد. وفي المراحل الانتقالية بالذات، حيث تكون الدول حديثة الخروج من حكم استبدادي، تحظى عملية صياغة دستور جديد للبلاد برمزية خاصة كما أنها تكون مطلوبة بتحقيق استحقاقات عديدة. ولتأمين نجاح عملية وضع الدستور في سياق انتقالي يقطع مع الانفراد بالرأي واحتكار السلطة، يكون من المهم أن تكون عملية وضعه وفق مسار تفاوضي وتشاركي واسع وهو ما من شأنه التأسيس لتقاليد جديدة في التشاور مع مختلف فعاليات المجتمع وحساسياته وجعل الدستور أداة لتوحيد المواطنين حول المبادئ الأساسية الناظمة لقواعد العيش المشترك.

ويجدر التذكير بأن تونس اختبرت خلال المرحلة الانتقالية الأولى التي سبقت انتخابات المجلس التأسيسي في 2011 صيغاً تشاركية للتداول في أهم النصوص الناظمة للانتقال الديمقراطي وذلك في اطار الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة والإصلاح السياسي والتحول الديمقراطي¹⁷ التي عُهدت اليها عملية اعداد ودراسة المراسيم المتعلقة بالتنظيم السياسي واقتراح الإصلاحات القادرة على تجسيد الانتقال الديمقراطي.

أما خلال المسار التأسيسي الأول (2011-2014)، فقد حاول المجلس الوطني التأسيسي¹⁸ التوفيق بين مقومات النظام التمثيلي، والمنهج التشاركي بانفتاحه على المجتمع المدني والشخصيات الوطنية والخبراء.¹⁹ ولكن لم يخلُ المسار من الصراعات

17 انظر المرسوم عدد 6-2011 المؤرخ في 18 شباط/فبراير 2011 المتعلق بإنشاء الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة والإصلاح السياسي والتحول الديمقراطي. وتتكون الهيئة من لجنة خبراء ومن مجلس يتركب من 155 عضواً ممثلين عن الأحزاب السياسية للمعارضة "التاريخية" وفاعلين في المجتمع المدني وشخصيات وطنية مستقلة وممثلين عن الجهات وأهالي الشهداء.

18 تم انتخاب أعضاء المجلس الوطني التأسيسي وعددهم 217 يوم 23 تشرين الأول/أكتوبر 2011 وكُلّل المسار التأسيسي بنشر نص الدستور المصانق عليه في 26 كانون الثاني/يناير 2014 بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية في 10 شباط/فبراير 2014. وقد عمل المجلس الوطني التأسيسي خلال فترة وجوده على الاضطلاع بمهمته الأساسية المتمثلة في وضع دستور الجمهورية الثانية، هذا بالإضافة الى اضطلاع بصلاحيات تشريعية ورقابية على العمل الحكومي استوجبها الفترة الانتقالية وحتمها الفراغ القانوني والمؤسسي الذي نتج عن حل المؤسسات السياسية السابقة وتعليق ثم الغاء دستور 1 حزيران/يونيو 1959. ولم يتمكّن المجلس التأسيسي من احترام الأجل والتمثلة في اتمام عملية وضع الدستور في عام واحد ودامت العملية ضعف المدة المتوقعة.

19 عقدت اللجان التأسيسية عدة جلسات استماع لتمكين مختلف الفاعلين من خبراء في القانون محليين ودوليين وممثلين عن أحزاب سياسية وجمعيات ونقابات من بسط آراءهم وتقديم مقترحاتهم. كما نظّم المجلس حواراً مفتوحاً مع المجتمع المدني في مقرّه يومي 14 و 15 أيلول/سبتمبر 2012 لتقديم الملاحظات والمقترحات حول مسودة 8 آب/أغسطس 2012. وقد أخذت مسودة 14 كانون الأول/ديسمبر 2012 بعين الاعتبار المقترحات المقدّمة أثناء الحوار المفتوح. كما تم تنظيم حوارات مفتوحة حول الدستور في الجهات وفي الخارج بين كانون الأول/ديسمبر 2012 وآذار/مارس 2013. وقد تمّت كل هذه العمليات بدعم من الأمم المتحدة.

والأزمات حيث احتد الجدل بين رؤى وخيارات متناقضة ومتضاربة خصوصاً حول دور الإسلام في النظام السياسي والمنظومة القانونية وشكل نظام الحكم -برلماني أو رئاسي- ومسألة الحقوق والحريات وسبل ضمانها.

وقد برزت نزعة أولى تزعمتها الأغلبية وأساساً حركة النهضة الإسلامية وحلفاؤها حاولت الانفراد بالرأي وتمير خياراتها بمنطق المغالبة. وقد واجهت الكتل المعارضة داخل المجلس هذا التوجّه بالمطالبة بانفتاح المجلس على محيطه وضرورة اعتماد المنهج التشاركي لأجل إضفاء مشروعية أكثر على الدستور حتى لا يكون دستور حزب أو بعض الأحزاب، بل دستوراً لكل التونسيين والتونسيات و يكون صورة صادقة للمجتمع التونسي بكل تياراته وحساسياته.

كما أثّرت الاغتيالات السياسية للقيادي اليساري شكري بلعيد في شباط/فبراير 2013 وللنائب بالمجلس التأسيسي محمد البراهمي في 25 تموز/يوليو من نفس السنة على الأجواء التي عمل فيها المجلس حيث تعطلت أشغاله ولم يتم استئنافها الا بوساطة الرباعي الراعي للحوار الوطني المؤلّف من الاتحاد العام التونسي للشغل واتحاد الصناعة والتجارة والصناعات التقليدية والهيئة الوطنية للمحامين والرابطة التونسية للدفاع عن حقوق الانسان. وفي خريف سنة 2013، شاركت مختلف الأطراف السياسية في الحوار الوطني ولعبت دوراً هاماً في حل الأزمة السياسية كما تمت تسوية النقاط الخلافية في مسودة الدستور، خصوصاً بفضل عمل لجنة التوافقات. وقد أفضى هذا المسار الى المصادقة على الدستور في كانون الثاني/يناير 2014 عبر تصويت قارب الإجماع (200 من جملة 217 صوتاً).

وقد حتمّ السياق السياسي اعتماد منهج توافقي. وبالرغم من أن التوافق كان ضرورياً لتجاوز المسائل الخلافية والأزمات التي حفت بالمسار التأسيسي، فإن مرحلة تنزيل الدستور كشفت حدود هذا المنهج حيث سرعان ما طفت على السطح تناقضات النص ونواقصه.

ويُعتبر اختيار رئيس الجمهورية في 2021 للاستفتاء كآلية لوضع دستور جديد محاولة للقطع مع التجارب التأسيسية السابقة وذلك بالتوجّه مباشرة الى الشعب صاحب السيادة.

شكلياً، يُعتبر الاستفتاء الدستوري أحد الطرق الديمقراطية لوضع الدساتير. وهو نظرياً لا يقل ديمقراطية عن خيار صياغة واعتماد مشروع الدستور من قبل جمعية تأسيسية منتخبة، اذ يمكّن المواطنين من المشاركة المباشرة في الحياة السياسية دون تفويض وهو ما من شأنه أن يرمّم أزمة الثقة في الديمقراطية التمثيلية. كما يُمكن الاستفتاء من حسم مسائل خلافية من خلال اعطاء الكلمة الفصل للشعب.

وتجدر الإشارة إلى أنه سبق لدول ديمقراطية استعمال هذه الطريقة لوضع دساتيرها مثل فرنسا حيث قام فريق من الخبراء غير منتخب من صياغة مشروع دستور الجمهورية الخامسة سنة 1958، وتم اقراره عن طريق الاستفتاء وهو ما أفضى على المسار وعلى مخرجاته المشروعية المطلوبة.

ولكن لا يخلو الاستفتاء من النقائص، وتتمثل أهم الحجج المعارضة للاستفتاء في الخوف من إضعاف الديمقراطية التمثيلية من خلال تقويض دور وأهمية الهيئات المنتخبة. كما لا يتمتع المقترعون دائماً بالقدرة أو المعلومات الكافية لأخذ قرارات متبصرة، وبدلاً من ذلك يمكن أن تُقضي العملية الى اتخاذ قرارات متسرعة وانفعالية تستند الى معرفة جزئية أو بسيطة بالموضوع أو الى عوامل غير ذات علاقة كالموقف من السلطة التي بادرت بتنظيم الاستفتاء. وتتفاقم هذه النزعة في حالة اجراء الاستفتاء حول مواضيع معقدة كوضع دستور جديد أو ادخال تعديلات دستورية. بالإضافة الى ذلك، يمكن للسلطة التنفيذية أن تستخدم الاستفتاء كأداة في خدمة مصالحها السياسية الضيقة بدلاً من مراعاة مصالح الديمقراطية. كما لا تُعبر نتيجة الاستفتاء دائماً عن الإرادة الحقيقية للمقترعين حيث أنها لا تسمح بالتنسيب.

في تونس، يحتل الاستفتاء في التاريخ الدستوري مكانة هامشية حيث لا يختلف دستور 27 كانون الثاني/يناير 2014 عن دستور 1 حزيران/يونيو 1959 في تغليب الديمقراطية التمثيلية على آليات الديمقراطية المباشرة اذ يمكن اللجوء إلى الاستفتاء لتعديل الدستور أو للمصادقة على بعض القوانين المهمة في حالات محدودة ووفق قيود إجرائية عديدة.²⁰ أما على مستوى الممارسة، فقد عرفت تونس استفتاءً وحيداً وقع تنظيمه سنة 2002 بدعوة من رئيس الجمهورية لأجل تنقيح 39 فصلاً من دستور 1959 أُدرجت من خلالها تعديلات جوهرية تميّزت بتناقضاتها، حيث سعت من جهة الى تدعيم مركزه السلطة بين يدي رئيس الجمهورية (التخفيف من القيود على تجديد الفترة الرئاسية، دعم حصانة الرئيس) وتدعيم دولة القانون من جهة أخرى (ضمان الحقوق والحريات "في كونيتها وشموليتها وتكاملها وترابطها"²¹). وقد رسّخت هذه العملية انطباعاً سلبياً على الاستفتاء وما يمكن أن تتطوي عليه من تلاعب بالإرادة الشعبية لأجل تدعيم سلطات رئيس الجمهورية.

ويثير الاستفتاء الدستوري الذي تم تنظيمه يوم 25 تموز/يوليو 2022 جدلاً قوياً حول صبغته الديمقراطية لأسباب عديدة من أهمها السياق السياسي العام وعمق الانقسامات بين مؤيدي ومعارضى الاستفتاء، على اعتبار أن عملي اعداد مشروع الدستور والمصادقة عليه، كانتا أثناء حالة الاستثناء وبناء على نصوص قانونية تعطي رئيس الجمهورية سلطة تقديرية وصلاحيات موسّعة مقابل حصر المشاورات عند اعداد مشروع الدستور في وقت زمني قصير وفي مجموعة مضيقّة من الخبراء كان دورهم استشاري لا غير.

وقد استند الاستفتاء الى الأمر الرئاسي عدد 117 المؤرخ في 22 أيلول/سبتمبر 2021 المتعلق بالتدابير الاستثنائية وأساساً المادة 5 التي تحدد المجالات التي يمكن للرئيس فيها إصدار مراسيم، بما في ذلك "قانون الانتخابات" و "تنظيم الهيئات الدستورية" والمادة 22 التي توكل لرئيس الجمهورية مهمة "إعداد مشاريع التعديلات المتعلقة بالإصلاحات السياسية"

20 تم ادراج الاستفتاء لأول مرة في دستور 1 حزيران/يونيو 1959 بمقتضى التنقيح الدستوري لسنة 1976 بالفصل 2 المتعلق بالمعاهدات المبرمة في نطاق الوحدة المغاربية وبالفصل 47 المتعلق بالقوانين ذات الأهمية الوطنية أو المسائل الهامة المتصلة بالمصلحة العليا للبلاد شرط ألا تكون هذه النصوص مخالفة للدستور. اثر التنقيح الدستوري لسنة 1997، توسّع مجال الاستفتاء وأضيف نوع ثالث من الاستفتاء وهو الاستفتاء الدستوري بالفصل 76. وقد تعرّض دستور 2014 بدوره الى الاستفتاء التشريعي في الفصلين 50 و82 والى الاستفتاء الدستوري في الفصل 144 وهو يتعلّق بتعديل الدستور ويشترط قبل المرور الى عرض مشروع التعديل على الشعب موافقة ثلثي أعضاء مجلس نواب الشعب. 21 الفصل 5 من دستور الجمهورية التونسية (1959).

والتي تهدف إلى "التأسيس لنظام ديمقراطي حقيقي يكون فيه الشعب بالفعل هو صاحب السيادة ومصدر السلطات... ويعرضها رئيس الجمهورية على الاستفتاء للمصادقة عليها". وطرح هذه الصياغة الفضفاضة تساؤلات عديدة حول مجال وطبيعة هذه التعديلات وسبل إنجازها عملياً، فلم يكن واضحاً في البداية ان كانت تتعلق بوضع دستور جديد أم تقتصر على تعديل دستور 2014.

وفي 13 كانون الأول/ديسمبر 2021، أعلن الرئيس عن خارطة طريق، تنص على وجه الخصوص على إجراء الانتخابات التشريعية في 17 كانون الأول/ديسمبر 2022، وتقديم مشروع تعديل الدستور (بناءً على استشارة وطنية ومقترحات لجنة) للاستفتاء في 25 تموز/يوليو 2022. وبصدور الأمر الرئاسي عدد 506، المؤرخ في 25 أيار/مايو 2022 المتعلق بدعوة الناخبين الى الاستفتاء، توضح موضوع الاستفتاء حيث أنه يتعلّق بمشروع دستور جديد. كما أصدر رئيس الجمهورية في 21 نيسان/أبريل 2022 مرسوماً يتعلّق بتتقيح بعض أحكام القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012 المؤرخ في 20 كانون الأول/ديسمبر 2012 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات وإتمامها.²² وقد أدخل المرسوم تغييرات جذرية في النظام القانوني للهيئة أثرت على استقلاليتها ايزاء رئيس الجمهورية. ويتعلّق الأمر خصوصاً بالفصل 5 الذي يضبط التركيبة الجديدة لمجلس الهيئة، حيث يتألف من سبعة أعضاء يتم تعيينهم بأمر رئاسي²³ وهو يسحب بالتالي من مجلس نواب الشعب سلطة انتخاب أعضاء مجلس الهيئة²⁴ ويمنح سلطة التعيين إلى رئيس الجمهورية. بالإضافة إلى ذلك ووفقاً للمادة 15 المعدلة بالمرسوم، يجوز إقالة أعضاء المجلس من قبل رئيس الجمهورية باقتراح من رئيس الهيئة أو خمسة أعضاء على الأقل بناء على تقرير معلّل وبعد احترام حقوق الدفاع للعضو المعني بالاجراء وهو ما يسند لرئيس الجمهورية صلاحية جديدة كان يمارسها مجلس نواب الشعب.²⁵

كما تم تعديل النظام الذي يحكم الحصانة الوظيفية لرئيس الهيئة العليا المستقلة للانتخابات وأعضاء مجلسها، حيث كانت مسؤولية رفع الحصانة تعود في السابق للمجلس التشريعي في حين أصبحت من مشمولات مجلس الهيئة. هذا بالإضافة الى تعويض جميع الإشارات الى المجلس التشريعي الواردة سابقاً في القانون برئيس الجمهورية، فالتقارير السنوية عن نشاط وبرنامج عمل الهيئة العليا المستقلة للانتخابات لم تعد تقدّم إلى المجلس التشريعي، بل إلى الرئيس (المادة 18.3 جديدة).

22 متاح الكترونياً باللغة الفرنسية على الرابط التالي: <https://legislation-securite.tn/law/105252>.

23 ويقع اختيارهم على النحو التالي:

- ثلاثة أعضاء يختارهم رئيس الجمهورية من بين أعضاء الهيئات العليا المستقلة للانتخابات السابقة.
- قاض عدلي له أقدمية عمل فعلي بعشر سنوات على الأقل من بين ثلاثة قضاة يتم اقتراحهم من قبل مجلس القضاء العدلي.
- قاض إداري له أقدمية عمل فعلي بعشر سنوات على الأقل من بين ثلاثة قضاة يتم اقتراحهم من قبل مجلس القضاء الإداري.
- قاض مالي له أقدمية عمل فعلي بعشر سنوات على الأقل من بين ثلاثة قضاة يتم اقتراحهم من قبل مجلس القضاء المالي.
- مهندس مختص في مجال المنظومات والسلامة المعلوماتية، له أقدمية فعلية بعشر سنوات على الأقل، من بين ثلاثة مهندسين مختصين يتم اقتراحهم من قبل المركز الوطني للإعلامية.

24 المادة 6 من القانون الأساسي 23-2012 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات.

25 حسب المادة 15 من القانون الأساسي 23-2012، يُقدّم طلب الاعفاء من قبل نصف أعضاء مجلس الهيئة على الأقل، ويقدم إلى المجلس التشريعي المنعقد في جلسة عامة للموافقة عليه بالأغلبية المطلقة لأعضائه.

ويوافق الرئيس على الميزانية السنوية (المادة 20 جديدة) والحساب المالي السنوي للهيئة (المادة 30 جديدة). كما تم توسيع صلاحيات رئيس هيئة الانتخابات حيث أصبح هو من يختار نائب رئيس الهيئة بدون الأخذ بعين الاعتبار رأي المجلس. كما أنه المتحكّم في الإدارة التنفيذية للهيئة من خلال تعيين المدير التنفيذي الذي يلعب دوراً حاسماً في تنظيم الانتخابات. وتجدر الإشارة إلى أن هذا المُنعرج لا يشكّل خياراً ظرفياً مرتبطاً بحالة الاستثناء، بل هو يتعلّق بخيارات دائمة حيث لم ينص باب الأحكام الانتقالية للمرسوم على الصبغة الوقتية لهذه المواد.

ثانياً: مسار تأسيسي تحت قبضة رئيس الجمهورية

تطرح العملية التأسيسية في تونس وما اتّسمت به من تضخّم لصلاحيات الرئيس، بحكم حالة الاستثناء، تساؤلات حول الطبيعة الديمقراطية لاستفتاء 25 تموز/يوليو 2022. فبالرغم من أن الاستفتاء يُعتبر أداة ديمقراطية تسمح بالتعبير عن الإرادة الشعبية، تجدر الإشارة إلى أنه يمكن التلاعب بهذه الإرادة عندما تهيمن على العملية وعلى المشروع المطروح رهانات سياسية وهو ما يُغرق الاستفتاء في اعتبارات تغطي عليها الشخصية، مقابل تهميش النصّ المعروض وغياب النقاش الديمقراطي حول المضامين.

نصت المادة 22 من الأمر الرئاسي عدد 117-2021 المؤرخ 22 أيلول/سبتمبر 2021 بشأن التدابير الاستثنائية، على قيام رئيس الجمهورية بتشكيل لجنة لمساعدته في وضع مشاريع التعديلات المتعلقة بالإصلاحات السياسية على أن تُعرض على الاستفتاء لإقرارها. وقد كلف الرئيس العميد صادق بلعيد بتأسيس اللجنة الاستشارية المكلفة بإعداد مشروع الدستور، على أن تكون خلفية أعمالها نتائج الاستشارة الإلكترونية الوطنية، التي عُقدت في الفترة الممتدة من 15 كانون الثاني/يناير إلى 20 آذار/مارس 2022 حول مقترحات الخيارات السياسية والانتخابية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية المستقبلية.²⁶ وقد اعتبرت بمثابة المرحلة التحضيرية، تم فيها ضبط المبادئ الأساسية والخلفية السياسية التي ستوجّه عملية وضع الدستور الجديد.

بيد أن اعتماد هذه الاستشارة كمرجعية لإعداد مشروع الدستور يطرح عدة اشكالات. فعلى الرغم من الصبغة المجددة والمبتكرة للاستشارة الإلكترونية على مستوى آليات المشاركة المباشرة للمواطنين في الشأن العام، فهي اتسمت بانخفاض معدلات المشاركة. فوفقاً للإحصاءات الرسمية، شارك في الاستشارة 534,915 مواطناً.²⁷ علاوة على ذلك، اختارت أغلبية المشاركين في الاستشارة بوضوح خيار تعديل دستور 2014 وليس تعويضه بدستور جديد وهو ما يُضعف مصداقية الاستشارة كإطار مرجعي للدستور الجديد.

وبالإضافة إلى ذلك، يفترق عمل اللجنة إلى الشفافية والشمولية كما قاطع مكوّن أساسي للجنة وهم عمداء كليات الحقوق الأشغال. من جهة أخرى، تربط الرئيس باللجنة علاقة هرمية إذ أن للرئيس سلطة حصرية في اتخاذ القرارات،

26 يمكن الاطلاع على نتائج المشاورة الوطنية على هذا الرابط التالي: www.e-istichara.tn/home.

27 مع اختلال واضح بين الجنسين على مستوى المشاركة حيث بلغ عدد الرجال المشاركين 366,210 مقابل و168,705 امرأة.

ولم يكن للجنة سوى دور استشاري، مما أعطى الرئيس السلطة التقديرية لتعديل مشروع الدستور الذي قدّمه إليه العميد صادق بلعيد.

تعرّض القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المؤرخ في 26 أيار/مايو 2014 المتعلّق بالانتخابات والاستفتاء الى مختلف المراحل الإجرائية المتعلّقة بالاستفتاءات وهي تشمل خصوصاً تسجيل الناخبين في السجل الانتخابي والدعوة للاستفتاء وحملة الاستفتاء والاقتراع. وطبقاً لهذا القانون تمت دعوة الناخبين في أجل أدناه شهران قبل تاريخ الاستفتاء بمقتضى الأمر الرئاسي عدد 506 بتاريخ 25 أيار/مايو 2022. ولكن خلافاً للقانون الأساسي عدد 16، لم يتضمّن الأمر الرئاسي مشروع النص الذي سيُعرض على الاستفتاء وتم تأجيل ذلك الى موفى شهر حزيران/يونيو حيث تم نشره بالرائد الرسمي بمقتضى المرسوم عدد 34 المؤرخ في 1 حزيران/يونيو 2022 لتتقيح القانون الأساسي عدد 16 المؤرخ في 26 أيار/مايو 2014 والمتعلّق بالانتخابات والاستفتاء.

ويدلّ الجدول حول مشروع الدستور الذي نُشر في الرائد الرسمي في 30 حزيران/يونيو، بسبب عيوبه الجوهرية والشكلية واختلافاته الجوهرية مع المشروع الذي وضعته اللجنة الاستشارية، على اعتماد رئيس الجمهورية لمقاربة فوقية وفردية لصياغة مشروع الدستور. وقد تم تصحيح هذا المشروع ونُشر نص جديد مُعدّل بعد أسبوع.²⁸ وعلى الرغم من أن أسباب هذا التعديل تعلّقت حسب الخطاب الرسمي، بالحرص على اصلاح بعض الأخطاء الشكلية واللغوية التي تسرّبت للنص الدستوري، فإن المتأمل في التعديلات المُدخلة سرعان ما يتقنن الى أنها طالت المضمون أيضاً بالنسبة لبعض النقاط التي كانت محل انتقاد. بيد أن عدم استقرار مشروع الدستور، وضيق الوقت المخصّص لاستيعاب رهانات النص الجديد، والاستقطاب السياسي القوي الذي ساد المرحلة أثّروا بشكل عميق على حملة الاستفتاء.

واعتُبر تنقيح القانون الأساسي عدد 16 ضرورياً لأن بعض مواده تطرح إشكالات على ضوء المستجدات السياسية منذ 2021 خاصة المتعلقة بجل مجلس نواب الشعب وانتقاء صفة الأحزاب النيابية، إضافة الى التوجه الرئاسي في تحجيم دور الأحزاب السياسية وخصوصاً تلك التي كانت تتصدّر المشهد السياسي قبل 25 تموز/يوليو 2021. اذ حسب القانون الانتخابي لسنة 2014، كانت المشاركة في حملة الاستفتاء تقتصر على الأحزاب النيابية. وقد تم الغاء هذا الشرط بمقتضى المرسوم عدد 34 لسنة 2022 حيث يكتفي الفصل 116 (جديد) باشتراط إيداع تصريح في الغرض لدى هيئة الانتخابات وفق الإجراءات التي تضبطها الهيئة للمشاركة في حملة الاستفتاء. وعلى اعتبار صياغة الفصل 116 (جديد)، أقر مجلس الهيئة قائمة موسّعة للمشاركين في حملة الاستفتاء لتشمل الأحزاب السياسية ومكونات المجتمع المدني. كما تم فتح مجال المشاركة للتيارات السياسية والمدنية المعارضة وذلك ضماناً لمنافسة متكافئة وحقيقية.

28 أمر رئاسي عدد 607 لسنة 2022 مؤرخ في 8 تموز/يوليو 2022 يتعلّق بإصلاح أخطاء تسرّبت إلى مشروع الدستور المنشور بمقتضى الأمر الرئاسي عدد 578 لسنة 2022 المؤرخ في 30 حزيران/يونيو 2022 المتعلّق بنشر مشروع الدستور الجديد للجمهورية التونسية موضوع الاستفتاء المقرّر ليوم الاثنين 25 تموز/يوليو 2022.

ولكن تُبرز المعطيات الإحصائية للهيئة العليا المستقلة للانتخابات اختلالاً واضحاً للتوازن بين المشاركين في حملة الاستفتاء إذ أن أغلب المسجلين كانوا داعمين لمشروع الدستور.²⁹ وكانت الفترة الزمنية الوجيزة الفاصلة بين نشر مشروع الدستور والتسجيل في حملة الاستفتاء محل انتقادات باعتبار أنها كانت تعجيزية كما أنها تطرح بجدية مسألة القدرة على تشكيل مواقف عميقة ومدروسة حول مختلف المسائل الدستورية.

وحسب قرار الهيئة العليا المستقلة للانتخابات عدد 22 لسنة 2022 مؤرخ في 16 آب/أغسطس 2022 المتعلق بالتصريح بالنتائج النهائية للاستفتاء في مشروع الدستور الجديد،³⁰ تحسّلت الإجابة بـ "نعم" على الأغلبية بـ 2,607,884 صوتاً بنسبة % 94.6 من عدد الأصوات المُصرّح بها. أما الإجابة بـ "لا"، فقد تحسّلت على 148,723 صوتاً بنسبة % 5.4 من الأصوات المُصرّح بها وهو ما يترتب عنه اقرار مشروع الدستور الجديد. أما في ما يتعلّق بنسبة المشاركة، فقد بلغت الأرقام النهائية التي أعلنتها الهيئة 2,830,094 أي ما نسبته % 30.5 من مجموع المسجلين وهو ما يُعتبر نسبة متواضعة للمشاركة.³¹

وتختلف الأغلبية المطلوبة لإقرار نتيجة الاستفتاء من دولة الى أخرى. فبعض البلدان تعتمد الأغلبية البسيطة فيما تُعتبر قي بلدان أخرى، نتائج الاستفتاء ملزمة فقط عند توفّر حد أدنى من المشاركة في التصويت. كما تشترط بعض التشريعات أغلبية مطلقة أو معزّزة لإقرار النص. في تونس، لا يشترط القانون الانتخابي حداً أدنى للمشاركة في الاستفتاء أو أغلبية مشدّدة للقبول بنتائج التصويت. وي طرح هذا الأمر اشكالاً بالنسبة لمشروعية الاصلاحات الجوهرية، خصوصاً في ظل تدني نسبة المشاركة في الاستفتاء وعدم وجود نقاش عام أثناء عملية صياغة الدستور وهو ما من شأنه أن يُضعف الملكية الوطنية للإصلاحات.

وقد دخل الدستور الجديد حيّز النفاذ ابتداء من تاريخ إعلان الهيئة العليا المستقلة للانتخابات عن نتيجة الاستفتاء النهائية، وبعد أن تولّى الرئيس الإذن بنشره في عددٍ خاص بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية. ولكن بالرجوع الى باب الأحكام الانتقالية في الدستور الجديد، نتبيّن وجود استثناء وحيد يتعلّق بالسلطة التشريعية حيث يستمر العمل في المجال التشريعي بأحكام الأمر الرئاسي عدد 117 لسنة 2021 المؤرخ في 22 أيلول/سبتمبر 2021 المتعلق بتدابير استثنائية إلى حين تولّي مجلس نواب الشعب وظائفه بعد تنظيم انتخابات أعضائه (الفصل 141 من الدستور (وهو ما يعني مبدئياً زوال حالة الاستثناء بالنسبة لباقي المواضيع الدستورية).

29 وحسب معطيات الهيئة، بلغ عدد الأطراف المشاركة في الحملة، والتي تبنّت موقفاً معارضاً، سبعة مشاركين مؤرّعين كالتالي: 6 أحزاب وشبكة جمعيات واحدة. أما بقية الأطراف التي أعلنت هيئة الانتخابات قبول ملفات مشاركتها في الحملة، والتي أعلنت مناصرتها للدستور المعروض خلال الحملة التي ستخوضها، فقد بلغ عددها 141 مشاركاً، مؤرّعة هي الأخرى بين أحزاب وجمعيات وأشخاص طبيعيين وانتلاف حزب وأشخاص طبيعيين.

30 متاح الكترونياً على الرابط التالي: <https://legislation-securite.tn/law/105337>.

31 وحيد الفرشيشي، "في نتائج الاستفتاء: لا أهمية للأرقام فأنا الشعب والشعب أنا.. "حدث تاريخي في غياب أكثر من ثلثي الناخبين والناخبات"، المفكرة القانونية، 27 تموز/يوليو 2022.

القسم الثاني: مركزة السلطة، من خاصية لحالة الاستثناء الى خيار دائم في الدستور الجديد

يُتضح من خلال الدستور الجديد الذي تم اقراره يوم 25 تموز/يوليو 2022 إرادة تعديل النظام السياسي بتركيز نظام رئاسي³² والقطع مع النظام الهجين الذي أقره دستور 2014. ويجدر التذكير بأن خيار دستور 2014 في اعتماد نظام لا يقوم على مركزة السلطة، كان يهدف بالأساس الى القطع مع النظام الرئاسوي الذي كان سائداً قبل ثورة 2011.

فقد أسس دستور 2014 لنظام سياسي يقوم على الفصل بين السلطات من خلال توزيع الاختصاصات أفقياً بين السلطات الثلاث، التشريعية والتنفيذية والقضائية، وعمودياً بين السلطة المركزية والجماعات المحلية في إطار لامركزية متقدمة.

في المقابل، يتميز الدستور الجديد بضعف الضمانات القانونية والسياسية للديمقراطية، خصوصاً تلك التي تتعلق باحترام مبدأ الفصل بين السلط وذلك للحد من التعسف في استخدام السلطة، وضمان الاعتدال في ممارستها. ويُرجح هذا التصميم المؤسسي أن يكون النظام السياسي رئاسوياً في استحضار للتجارب الدستورية السابقة التي عرفتها تونس قبل 2011 وفي استتساخ لتجربة الحكم خلال الفترة الاستثنائية بناء على الأمر الرئاسي عدد 117. ويبرز هذا التوجّه نحو اختلال التوازن ومركزة السلطة على مستوى التوزيع الأفقي للسلطة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية وعلى مستوى شكل الدولة أي في ما يتعلق بالتوزيع العمودي للسلطات بين المركز والجماعات المحلية، هذا بالإضافة الى ضعف هيكله الحياة السياسية وهو ما يمثل تحدياً حقيقياً لتركيبة نظام ديمقراطي في تونس.

أولاً: مركزة السلط على المستوى الأفقي

يُعتبر تركيز نظام رئاسي ضمن الخيارات الواضحة في الدستور الجديد. ويمكن تعريفه بأنه صنف من الأنظمة السياسية الديمقراطية يقوم على فصل حاد بين السلطتين السياسيتين –السلطة التنفيذية والتشريعية– حيث أن انتخاب سلطة تنفيذية وسلطة تشريعية يتم بشكل منفصل عن طريق الاقتراع العام، وبالتالي فإن منشأهما منفصل وبقاؤهما منفصل.

كما يتميز النظام الرئاسي بإحادية السلطة التنفيذية حيث يضطلع رئيس الدولة بكامل الصلاحيات التنفيذية. ويتولى الرئيس تعيين الوزراء وإقالتهم. ولا يخضع الرئيس للمساءلة السياسية أمام السلطة التشريعية ولا يعتمد على دعم حزبه للاحتفاظ بمنصبه. كما خصّه الفصل 110 بحصانة قضائية تستمر طيلة تولّيه الرئاسة وبحصانة وظيفية عن الأعمال التي قام بها في إطار أدائه لمهامه. من جهة أخرى تتميز الأحكام المتعلقة بحالة الاستثناء الواردة بالفصل 96 مقارنة بالفصل 80 في دستور 2014 بتدعيم صلاحيات رئيس الجمهورية مقابل تراجع الضمانات الكفيلة بالحيولة دون انحراف التدابير الاستثنائية عن هدفها. وبالرجوع الى دستور 25 تموز/يوليو 2022، نتبين أن توزيع السلطات المعتمد من شأنه أن يُفضي الى تركيز نظام رئاسوي يتميز باختلال التوازن بين السلطات لصالح رئيس الدولة، حيث أنه يستأثر بالسلطة التنفيذية.

32 أنظر نتائج الاستشارة الوطنية الإلكترونية حيث اختار 86.4% من المشاركين النظام الرئاسي: <https://www.e-istichara.tn/home>

فعلى الرغم من أنه تم التصييص على واجب استشارة رئيس الجمهورية لكل من رئيس الحكومة ورئيس مجلس نواب الشعب ورئيس المجلس الوطني للجهات والأقاليم قبل الإعلان عن هذه التدابير الاستثنائية، وعلى عدم إمكانية حل رئيس الجمهورية لمجلس نواب الشعب وللمجلس الوطني للجهات والأقاليم، وعلى عدم إمكانية تقديم لائحة لوم ضد الحكومة أثناء فترة الاستثناء، إلا أنه تم استبعاد المحكمة الدستورية بشكل كلي في مرحلة اعلان حالة الاستثناء وفي ما يتعلق بالرقابة على مدة التدابير الاستثنائية وهو ما يدعم انفراد الرئيس بالسلطة واطلاق سلطاته دون أي سلطة مضادة.

من جهة أخرى، تتولى الحكومة (مجلس الوزراء) التي يعينها رئيس الجمهورية، تنفيذ السياسة العامة للدولة طبق التوجيهات والاختيارات التي يضبطها الرئيس، ولكنها تواجه مسؤولية مزدوجة إذ أنها مسؤولة عن تصرفها أمام رئيس الجمهورية (الفصل 122 من دستور 2022) كما لمجلس نواب الشعب وللمجلس الوطني للجهات والأقاليم مجتمعين أن يعارضا الحكومة في مواصلة تحمل مسؤولياتها بتوجيه لائحة لوم إن تبين لهما أنها تخالف السياسة العامة للدولة والاختيارات الأساسية المنصوص عليها بالدستور (الفصل 115). وتُجسد هذه المفارقة تصوراً نفعياً لوظيفة الحكومة عادة ما يميز أنظمة الحكم الرئاسوية حيث إنها المساعد لرئيس الدولة وهي أيضاً كبش فداء تتحمل المسؤولية السياسية عوضاً عنه.

ويقطع هذا التوجه مع خيارات منظومة دستور 2014 التي قامت بالتأسيس لنظام شبه برلماني تتولى فيه الحكومة المنبثقة عن البرلمان، أهم الوظائف التنفيذية ويكون فيه رئيس الحكومة محور السلطة التنفيذية. وقد مثل اختيار النظام السياسي مسألة خلافية خلال صياغة الدستور 2014. وللحسم في هذه المسائل اعتمد المجلس التأسيسي المقياس الأساسي لديمقراطية أنظمة الحكم. وقد وقع الاختيار على نظام شبه برلماني يقوم على مبدأ الفصل بين السلط والتعاون بينها مع تركيز سلطة تشريعية ذات مجلس واحد متسعة الصلاحيات وسلطة تنفيذية ثنائية التركيبية، تخضع الى حد كبير لمجلس نواب الشعب مع تقليص واضح لصلاحيات رئيس الجمهورية وذلك في إطار القطع مع النظام الرئاسوي الذي طُبّق في تونس على امتداد عقود. ولكن بقي الغموض يلف بعض النقاط وخصوصاً تلك المتعلقة بالصلاحيات التي تمارس بشكل مشترك بين رأسي السلطة التنفيذية وتتطلب تنسيقاً بينهما وهو ما أفضى الى أزمت سياسية متواترة وهو ما أثر سلباً على الاستقرار السياسي ونجاعة السياسات الحكومية. وقد تم تحميل هذا التصميم المؤسسي مسؤولية فشل النظام السياسي خصوصاً بسبب ضعف التنسيق وتنازع الاختصاص بين رأسي السلطة التنفيذية من جهة وسطوة المجلس النيابي على الحياة السياسية من جهة أخرى، لا سيما في ظل غياب المحكمة الدستورية التي أوكل لها الدستور دوراً تحكيمياً في حال تنازع الاختصاص بين رأسي السلطة التنفيذية. فقد حالت الحسابات السياسية للأحزاب السياسية التي كانت تمثل الأغلبية في البرلمان ومحاولتهم فرض منطوق المحاصصة في عملية تشكيل المحكمة دون تركيزها.

من ناحية أخرى، حرص الدستور الجديد على تحجيم السلطة التشريعية بإحداث غرفة نيابية ثانية وهي المجلس الوطني للجهات والأقاليم تتقاسم مع مجلس نواب الشعب الوظائف التشريعية والرقابية والتمثيلية. أما على مستوى المشروعية الانتخابية، يُلاحظ أن الدستور قد رجّح الكفة الرئيس على اعتبار انتخابه المباشر مقابل انتخاب الغرفة الثانية الممثلة

للجهات والأقاليم بشكل غير مباشر، حيث يتكوّن المجلس من نواب منتخبين عن الجهات والأقاليم. وينتخب أعضاء كل مجلس جهوي ثلاثة أعضاء من بينهم لتمثيل جهتم بالمجلس الوطني للجهات والأقاليم. وينتخب الأعضاء المنتخبون في المجالس الجهوية في كل إقليم نائباً واحداً من بينهم يمثل هذا الإقليم في المجلس الوطني للجهات والأقاليم.

أما بالنسبة للمشروعية الانتخابية لمجلس نواب الشعب، فلم يتعرّض المشروع الأول للدستور المنشور في الرائد الرسمي يوم 30 حزيران/يونيو 2022 الى مبدأ الاقتراع المباشر، مما فتح المجال لتأويل هذا الصمت على أنه توجه نحو إقرار الانتخاب غير المباشر للغرفة الأولى. وتم وضع حد لهذا الجدل في النسخة الثانية لمشروع الدستور التي تم نشرها بالرائد الرسمي بعد أسبوع، والتي تنص بوضوح على "انتخاب أعضاء مجلس نواب الشعب انتخاباً عاماً حرّاً مباشراً سرياً لمدة خمس سنوات". علاوة على ذلك، سعى الدستور الى توسيع مجال الديمقراطية شبه المباشرة على حساب الديمقراطية النيابية من خلال التخصيص على آلية سحب الوكالة للنواب (الفصل 61) وتوسيع نطاق الاستفتاء التشريعي مع مرونة إجراءاته (الفصل 97). وبالرغم من أن هذا التوجه يعزّز انخراط المواطنين النشيط في الشأن السياسي، إلا أنه من المرجح الانحراف بهذه الآليات لتشديد الضغط والرقابة على السلطة التشريعية.

كما قام الدستور الجديد بتقليص دور المحكمة الدستورية والاكتفاء بوظيفتها في رقابة دستورية النصوص القانونية والمعاهدات وتنقيح الدستور.³³ وتتعلق المهام الموكولة مسبقاً للمحكمة الدستورية بمقتضى دستور 2014 بضمان سير السلطات العامة، هذا بالإضافة الى دورها الرقابي على دستورية القواعد القانونية. إذ كان لها جملة من الاختصاصات المتعلقة بتنظيم ومتابعة العلاقة بين السلطات في الدولة وبضمان حسن سيرها بهدف حماية النظام الجمهوري الديمقراطي وذلك من خلال التأطير القانوني للحالات الاستثنائية،³⁴ إقرار الشغور المؤقت أو الشغور النهائي لمنصب رئيس الجمهورية،³⁵ البت في طلب إعفاء رئيس الجمهورية،³⁶ والبت في النزاعات المتعلقة باختصاص كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة بناء على طلب أحدهما.³⁷

ثانياً: مركزة السلط على المستوى العمودي

تم تخصيص فصل وحيد في الدستور الجديد للجماعات المحلية. وقد اكتفى الفصل 133 بالتعرّض بشكل مقتضب الى مكونات الجماعات المحلية والجهوية - المجالس البلدية والمجالس الجهوية ومجالس الأقاليم والهياكل التي يمنحها القانون صفة الجماعة المحلية - والى دورها المتمثّل في ممارسة المصالح المحلية والجهوية.

33 الفصل 127 من دستور الجمهورية التونسية (2022).

34 الفصل 80 من دستور الجمهورية التونسية (2014).

35 الفصلان 84 و 85 من دستور الجمهورية التونسية (2014).

36 الفصل 88 من دستور الجمهورية التونسية (2014).

37 الفصل 101 من دستور الجمهورية التونسية (2014).

وعلى الرغم من أن الدستور الجديد قد التزم بنفس التقسيم الثلاثي لأصناف الجماعات المحلية الذي أقره دستور 2014، وهي البلديات والجهات والأقاليم، فإنه يطرح أكثر من علامة استفهام حول مدى التزام الاطار القانوني الجديد باستقلالية الجماعات المحلية، هذا بالإضافة الى النظام الانتخابي الذي سيتم اعتماده لتشكيل هذه المجالس لما لذلك من تبعات لا على المستوى المحلي فقط بل أيضاً على المستوى الوطني على اعتبار أنها ستكون ممثلة في المجلس الوطني للجهات والأقاليم وهو ما يعطيها دوراً سياسياً باعتبارها من بين مكونات السلطة التشريعية.

كما أحال الدستور الجديد عملية ضبط التفاصيل الى القانون وهو خيار يذكّرنا بالتوجه الذي اعتمده دستور 1 حزيران/يونيو 1959 حيث لم يتضمّن الفصل أي إشارة الى اللامركزية أو استقلالية الجماعات المحلية وانتخاب مجالسها وفي ذلك قطع جذري مع خيار دستور 2014 الذي سعى الى تركيز لامركزية متقدمة.. وقد مثل اصدار مجلة الجماعات المحلية وانجاز الانتخابات البلدية في 2018 حدثين هامين في إطار تنزيل أحكام الباب السابع من دستور 27 كانون الثاني/يناير 2014 الذي يتعلّق بالسلطة المحلية والانطلاق في إصلاحات هيكلية واسعة النطاق تتعلّق بالتأسيس لتصور جديد لإدارة الشأن المحلي تقوم على لامركزية فعلية. فقد شهدت قواعد توزيع الصلاحيات بين الجماعات المحلية والسلطة المركزية تغييراً جذرياً حيث أصبح تحقيق الصالح المحلي في صميم اختصاص الجماعات المحلية بما يقتضيه من إدارة للمرافق وإسداء للخدمات وتنمية محلية وتخطيط عمراني. ويُشكّل مبدأ التدبير الحر أحد الضمانات الدستورية لاستقلالية الجماعات المحلية.

ويغلب على الخطاب السياسي بخصوص اللامركزية الاستقطاب الثنائي بين مؤيد لها ومشكك فيها وهو جدل لم تقع إثارته بالشكل الكافي خلال مرحلة إعداد دستور 2014 ودستور 2022. ففي نظر البعض، تمثّل اللامركزية خطراً يهدد كيان الدولة الهش أو مجرد مشروع طوباوي محكوم عليه بالفشل منذ البداية أو غنيمية ستمكّن حركة النهضة الإسلامية من التغلغل والسيطرة على مفاصل الدولة والمجتمع المحلي في إطار ما يُعرف بـ "الأسلمة الناعمة".

في المقابل، يعتبر المدافعون عن اللامركزية بأن هذا الخيار هو حل للإشكالات المتراكمة وليس ورطة وجب التخلص منها حيث أنها تُعتبر، متى توفّرت شروط نجاحها، عنصراً أساسياً من عناصر الإصلاح الديمقراطي والحكومة المحلية لأنها تعزز التوزيع العمودي للسلطات بين المركز والمستوى المحلي وتسمح بمشاركة أوسع للمواطنين في إدارة الشؤون المحلية وبمساهلة فعلية للمجالس المنتخبة كما أنها تمكّن من دفع التنمية وتحسين الخدمات والمرافق المحلية.

ويمكن اعتبار التراجع المُسجّل في الدستور الجديد عن خيار اعطاء استقلالية أكبر للجماعات المحلية بمثابة ردة فعل عمّا شاب المسار من صعوبات وعراقيل إذ أن تركيز السلطة المحلية لم يكن عملية يسيرة حيث أن ذلك يقتضي التدرّج والمرحلية نظراً لحجم التغييرات الجذرية وكلفة هذه الإصلاحات وما تطلبه من نقل للسلطات. كما كانت المجالس البلدية مدعوة لحل إشكالات متراكمة على امتداد العشرية السابقة مثل أزمة الثقة العميقة التي تعصف بمؤسسات الحكم على المستويين الوطني والمحلي، بالإضافة إلى تدهور خدمات وتجهيزات القرب والإطار المعيشي ككل ومحدودية الموارد

المالية والبشرية للبلديات وتفاوت التنمية بين الجهات وضبابية الرؤية بخصوص تنفيذ مسار اللامركزية حيث لم يتم اصدار العديد من النصوص الترتيبية. من جهة أخرى تجدر الإشارة إلى تواتر الإشكالات المتعلقة بتطبيق القرارات البلدية بسبب عدم تعاون الأجهزة الأمنية.³⁸

كما لم يتم انتخاب المجالس الجهوية وهو ما يعني استمرار العمل بالنصوص القانونية السابقة لمنظومة دستور 2014. وقد زادت الأزمات المتواترة الوضع تعقيداً داخل العديد من المجالس البلدية وهو ما أدى إلى حُلّها وتنظيم انتخابات جزئية، هذا بالإضافة إلى بعض القرارات والتصريحات الصادرة عن بعض رؤساء البلديات والتي مثلت تحدياً لوحدة المنظومة القانونية للدولة التونسية.³⁹

ثالثاً: ضعف هيكلية الحياة السياسية

ترتبط الأزمة السياسية في تونس بمشكل أصلي باختلال منظومة الأحزاب السياسية التي برزت منذ 2011، إذ أن معظم الأحزاب السياسية حديثة النشأة وهي بالتالي تتميز بالهشاشة التي تبرز على مستويات عديدة من بينها محدودية عدد منخرطها ومواردها المالية، وضعف شديد على مستوى عمقها الترابي داخل الجهات.. ويتسم تمويل الأحزاب بالعديد من أوجه القصور بما في ذلك الوصول إلى التمويل الخاص، وغياب التمويل العام مع عدم وجود نظام رقابة فعال على تمويل الأحزاب خارج فترة الانتخابات وكذلك الأمر بالنسبة للكتل البرلمانية. وقد أدى هذا الوضع إلى اختلال واضح في التوازن بين مكونات المنظومة الحزبية حيث تحوم شبهات جدية حول استغلال بعض الأحزاب النافذة خلال الفترة الانتقالية لهذه الثغرات، للاستفادة من مصادر تمويل غير قانونية والزيونية وهو ما ولد شعوراً عند فئات عريضة من الشعب بأن مصالحها لا تؤخذ بجدية من قبل الأحزاب وبأن هذه الأخيرة هي بالأساس قنوات لتحقيق المنفعة الفردية. وتتميز الأحزاب أيضاً بضعف تأثير المواطن/الناخب على قرارات الحزب بسبب غياب الديمقراطية الداخلية ضمنها، إذ أنها لا تُجري انتخابات داخلية لاختيار مرشحها للانتخابات الوطنية والمحلية. كما أن قنوات التواصل بين أنصار الحزب وقياداتهم وممثلهم في المجلس التشريعي غير ممأسسة وهو ما يُضعف الوظيفة التأييدية والتمثيلية للأحزاب، كما أنها كانت عاجزة في أغلب الأحيان عن افراز نخب سياسية جديدة تتمتع بالكفاءة والنزاهة. هذا بالإضافة إلى استفحال ظاهرة السياحة الحزبية وهو ما أدى إلى عدم استقرار الكتل النيابية داخل المجلس. فإثر الانتخابات التشريعية لسنة 2014، تميّز مجلس نواب الشعب بوجود أغلبية برلمانية كبيرة - كتلة نداء تونس - مرتبطة بشكل وثيق بالسلطة التنفيذية. وقد

38 أنظر على سبيل المثال بيان المجلس البلدي بالمرسى الصادر بتاريخ 21 كانون الثاني/يناير 2019 بخصوص اعتداء عنصر من الأمن على رئيس دائرة المرسى الرياض وإيقافه الوقتي وذلك لمنعه من أداء مهامه في مقاومة الانتصاب الفوضوي في السوق الأسبوعية بالمرسى.

39 حول قرار رئيس بلدية الكرم أحداث صندوق زكاة: <https://www.babnet.net/cadredetail-203605.asp>. حول اشتراط بلدية الكرم عند ابرام عقود الزواج بين تونسية مسلمة وزوج أجنبي غير مسلم شهادة اعتناق الزوج للإسلام على الرغم من أنه تم الغاء المنشور الذي كان يتضمن هذا الشرط: <https://www.babnet.net/cadredetail-206731.asp>.

كان بإمكان الأغلبية تمرير أي مشروع قانون تقدمه الحكومة بأغلبية مريحة في البرلمان. ولكن أدت الصراعات داخل نداء تونس والانقسام الذي تلاه إلى إضعاف الدعم السياسي للائتلاف الحاكم. واكتفى كل حزب بدعم وزرائه وانتقاد الوزراء من الأحزاب الأخرى.

خلال المدة البرلمانية الحالية (2019-2024)، واجه مجلس نواب الشعب انقساماً سياسياً حاداً ومواجهات مستمرة بين الحزب الحر الدستوري من جهة وحركة النهضة وائتلاف الكرامة من جهة أخرى وصلت إلى حد العنف اللفظي والمادي داخل المجلس. وقد غلبت الكتل البرلمانية المتصارعة أهدافها السياسية الضيقة وتسجيل نقاط على خصومها على نجاعة العمل النيابي. علاوة عن ذلك، اتسم مجلس نواب الشعب بفعالية محدودة بسبب عدة أسباب ومن بينها نقص الموارد البشرية والمادية وتغيّب النواب خلال الجلسات العامة واجتماعات اللجان الدائمة. وتشير المعطيات الإحصائية إلى أن مجلس نواب الشعب صادق في 2015 على 53 قانوناً، وعلى 78 قانوناً في عام 2016، و 66 في عام 2017، و 49 في عام 2018. وخلال الدورة النيابية -2019 2020، صادق المجلس على 42 قانوناً تعلق أغلبها بالقروض والاتفاقيات المالية الدولية.

وقد ساهمت كل هذه العوامل في تشكيل رأي عام معادي للمجلس. كما أنها أدت إلى تعميق أزمة ثقة المواطنين في الأحزاب السياسية، وهي أزمة تنعكس في بعض المؤشرات مثل انخفاض معدلات المشاركة في الأنشطة الحزبية ومقاطعة الانتخابات. بالإضافة إلى ذلك، تُبرز الانتخابات البلدية لعام 2018⁴⁰ والانتخابات التشريعية والرئاسية لسنة 2019 أهمية المرشحين المستقلين عن الأحزاب، خصوصاً مع فوز السيد قيس سعيد برئاسة الجمهورية دون أن يكون له حزب سياسي يسنده. وهي كلها مؤشرات تدل على التوجّه نحو إيجاد قنوات بديلة للنقاش العام والنشاط السياسي تكون منبثقة عن المواطنين ومكونات المجتمع المدني ومشاركتهم المباشرة في صنع القرار السياسي. وقد تدعّم هذا التوجّه منذ منحرج 25 تموز/يوليو 2021 حيث يبرز تحييد الأجسام الوسيطة من أحزاب وجمعيات ونقابات من أهم النقاط التي يراهن عليها الرئيس قيس سعيد في مشروعه السياسي، إذ يتم التركيز على انحرافات الأحزاب وتهديدها للديمقراطية مع التأكيد على ضرورة تمكين الشعب من التعبير عن مطالبه بشكل مباشر وهو ما يُعتبر استحضاراً لأحد مكونات الخطاب الشعبي.

في هذا السياق، قام مناصرو الرئيس قيس سعيد بتشكيل "تنسيقيات" لعبت دوراً أساسياً أثناء الحملة الانتخابية للانتخابات الرئاسية لسنة 2019 وأثناء حملة الاستفتاء سنة 2022، ومن المفترض أن يشاركوا أيضاً في الانتخابات التشريعية التي سيتم إجراؤها في 17 كانون الأول/ديسمبر 2022. وتختلف هذه الكيانات عن الأحزاب السياسية في كونها غير مهيكلة وهي تجمع عدداً من الأفراد يشتركون في دعمهم للرئيس أكثر من دعمهم لمشروعه السياسي على اعتبار أن تفاصيله لم تتوضّح بعد بالشكل الكافي. ولكن تطرح هذه الكيانات المُستحدثة جملة من الإشكالات تتصل بمدى قدرتها على توفير

40 بالنسبة للانتخابات البلدية، ترشّحت 2173 قائمة من بينها 177 قائمة ائتلافية و897 قائمة مستقلة و1099 قائمة حزبية. وأبرزت نتائج الانتخابات في يوم 6 أيار/مايو 2018 عمق أزمة الأحزاب السياسية حيث فازت القوائم المستقلة بأغلب المقاعد.

حزام سياسي مستقر ودائم للرئيس من جهة ومدى احترامها للأطر القانونية للعمل والتمويل السياسي من جهة أخرى. ومن المنتظر أن يؤدي القانون الانتخابي الجديد وخصوصاً نظام الاقتراع المعتمد الى مزيد اضعاف الأحزاب السياسية من خلال جملة من الخيارات كاعتماد الاقتراع على الأفراد لا على القوائم والدوائر الانتخابية الصغيرة مع إمكانية تنصيب القانون على اقصاء بعض أو كل الأحزاب من العملية الانتخابية. وقد تساهم هذه الخيارات بتهميش الأحزاب السياسية وهو ما من شأنه أن يزيد اضعاف قدرة الفاعلين السياسيين في النقاش العام وفي التفاوض السياسي والتداول السلمي على السلطة. ويفتح تعطل هذه الوسائط للمشاركة في الحياة السياسية المجال أمام بروز فاعلين سياسيين غير مهيكليين وغير منظمين مع إمكانية أن تطفو على السطح الولاءات والانتماءات ما قبل الدولة الوطنية مثل الانتماءات القبلية والجهوية والدينية.

الخاتمة

على الرغم من أن دخول دستور 25 تموز/يوليو 2022 حيز النفاذ يُعتبر خطوة أولى للخروج من منطلق الاستثناء والعودة إلى الحياة الديمقراطية، فإن المسارعة باستبدال دستور تحمل في طياتها بذرة لمنظومة حكم رئاسوية. ومن الجلي أن وضع دستور جديد في اطار يتسم بحالة الاستثناء وباستفحال الأزمة الاقتصادية والاجتماعية لم يكن خياراً وجيهاً حيث تم تقييد النقاش العام الضروري لعملية تأسيسية ديمقراطية ووضع عقد مجتمعي جديد. وبالتالي كان من الممكن الاكتفاء بإدخال تعديلات على دستور 2014 خصوصاً في ما يتعلق بالسلطتين التشريعية والتنفيذية لضمان نجاعة أكبر. كما يُعتبر تركيز العرض السياسي على الإصلاحات الدستورية في حين أن البلاد تعيش أزمة اقتصادية خانقة، محاولة لترحيل النقاش العام حول التدابير الضرورية لمجابهة الأزمة الى موعد لاحق. وسيكون لأداء الفاعلين السياسيين سواء كانوا في الحكم أو في المعارضة ومدى مصداقيتهم دوراً حاسماً في معركة الدفاع عن الديمقراطية في تونس. كما يتعين أن تعتمد عمليات الإصلاح السياسي القادمة على ديناميكية تشاركية وتعددية تهدف إلى تعزيز فعالية النظام السياسي مع الحفاظ على المكاسب الديمقراطية. كما يتعين على أي سلطة سياسية حاكمة أن تستمد مشروعيتها لا فقط من العملية الانتخابية، بل من مدى قدرتها على مجابهة التحديات الاقتصادية والاجتماعية وهو ما يُكسبها مشروعية الإنجاز. وتُعتبر هذه المشروعية من أكثر المشروعات متانة في سياق عام يتسم باستفحال الأزمة الاقتصادية، كما أنها تُضفي مصداقية وحمايو صلبة للخيار الديمقراطي.

قائمة المراجع

- الشيباني، منصور أبو همود. *الديمقراطية في القانون الدولي بين المشروعية والقوة*. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2017.
- الفرشيشي، وحيد. "إعلان 25 جويلية 2021: هل فُبر دستور 27 يناير 2014؟". *المفكرة القانونية*. 3 آب/أغسطس 2021.
- ———. "في نتائج الاستفتاء: لا أهمية للأرقام فأنا الشعب والشعب أنا.. "حدث تاريخي في غياب أكثر من ثلثي الناخبين والناخبات". *المفكرة القانونية*، 27 تموز/يوليو 2022.
- Guilhot, Nicolas and Philippe C. Schmitter. " De la transition à la consolidation. Une lecture rétrospective des *democratization studies*. " *Revue française de Science politique* 50, no. 4-5 (2000) : 615-632.
- Huntington, Samuel. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1991.
- Rivero, Jean. " Etat de droit, Etat du droit. " In *L'État de droit : mélanges en l'honneur de Guy Braibant* edited by Chevallier, Jacques. Paris : Dalloz, 1996.
- Sen, Amartya. "Development as Freedom: An India Perspective." *Indian Journal of Industrial Relations* 42, no. 2 (2006): 157-169.
- Tommasoli, Massimo, ed. *Democracy and Development: The Role of the UN*. Discussion Paper. United Nations – International IDEA, 2013.