

دراسة حالة: تونس
دستور ٢٧ يناير ٢٠١٤ : من الريادة
الى الأزمة

جنان لمام

تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٢١

ملاحظة: إن مضمون هذه الورقة
لا يعكس بالضرورة الرأي الرسمي
لمؤسسة كونراد آديناور. وعليه، فإن
مسؤولية المعلومات والآراء الواردة فيها
تقع على عاتق الكاتب وحده.

دراسة حالة: تونس

دستور ٢٧ يناير ٢٠١٤ : من الريادة الى الأزمة

التقديم العام

عاشت تونس بعد ثورة ١٧ ديسمبر ٢٠١٠ - ١٤ يناير/كانون الثاني ٢٠١١، مسارا انتقاليا سلميا أفضى الى اصدار دستور ٢٧ يناير ٢٠١٤ الذي يتضمن المقومات الأساسية للحكم الديمقراطي. والعتبر الدستور الجديد هو أحد أهم عناصر ريادة التجربة التونسية في مجال الانتقال الديمقراطي في المنطقة، بالاضافة الى التداول السلمي للسلطة عن طريق الانتخابات الحرة ومنظومة الحقوق والحريات العامة والفردية والدور الفعال للمجتمع المدني بصفته قوة مبادرة وضغط وتأطير.

وتواجه اليوم المنظومة التي أفرزها دستور ٢٠١٤ تحديا حقيقيا بعد اعلان رئيس الجمهورية حالة الاستثناء يوم ٢٥ يوليو/تموز ٢٠٢١، بناء على تأويل موسع للفصل ٨٠ من الدستور، مكنه من إقالة رئيس الحكومة وعدد من الوزراء وتعليق أعمال البرلمان وتجميع السلطتين التنفيذية والتشريعية في يديه لمدة لم يتم تحديدها. كما مثل الأمر الرئاسي الرقم ١١٧ الصادر بتاريخ ٢٢ سبتمبر/أيلول ٢٠٢١ والمتعلق بتنظيم حالة الاستثناء خطوة جديدة نحو القطع مع منظومة دستور ٢٠١٤ باعتبار أنه يتولى تعليق الدستور، باستثناء التوطئة والباب الأول حول المبادئ الأساسية والباب الثاني المتعلق بالحقوق والحريات والمواد الدستورية الأخرى التي لا تتعارض مع الأمر الرقم ١١٧، في حرق واضح لعلوية الدستور وهرمية المنظومة القانونية. ويؤسس الأمر لنظام سياسي بديل بما أنه يحتوي على تنظيم موقت للسلطات العمومية يمثل فيه رئيس الجمهورية مركز الثقل الوحيد في النظام السياسي الجديد مع تغييب كل الآليات الكفيلة بمساءلته ومحاسبته، بالاضافة الى أن الأمر لم ينص على مدة العمل بهذا التنظيم الموقت

الموجه لحوكمة مرحلة الاستثناء.

وفق السردية الرئاسية، تعتبر هذه الخطوة ضرورية لإنقاذ كيان الدولة التونسية من الأزمة المتعددة المستويات التي تجبّط فيها البلاد في الأشهر الأخيرة، كما أنّها تُعتبر تجسيدا للإرادة الشعبية بالنظر إلى التحركات الاحتجاجية التي سبقت الاعلان عن حالة الطوارئ. وهي تستدعي إصلاحا شاملا ينطلق بتفكيك «منظومة دستور ٢٠١٤» وإرساء منظومة بديلة تعتمد ديمقراطية قاعدية تكون قادرة على إفراز نخب سياسية جديدة. في المقابل، يمكن اعتبار أن الأمر الرقم ١١٧ يفتح الباب أمام إرساء نظام رئاسوي قد يكون من تبعاته الخطيرة النزح بالبلاد في مغامرة غير محمودة العواقب، خصوصا في ظل غموض المشروع السياسي البديل لرئيس الجمهورية والتمطيط الزمني لحالة الاستثناء مع غياب للمشاورات مع الأجسام الوسيطة المؤثرة من أحزاب وجمعيات ونقابات حول خارطة طريق للخروج من المرحلة الحالية.

وتضع كل هذه التطورات دستور ٢٠١٤ والمنظومة السياسية التي تولدت عنه على المحك حيث يبرز موقفان أساسيان:

الموقف الأول يساند عملية وضع دستور جديد بسبب ضعف دستور ٢٠١٤ ومساهمته في خلق مناخ سياسي متوتر ونظام سياسي معطل ومأزوم. كما يعتبر دستور ٢٠١٤ نتيجة رديئة لتوافقات سياسية هجينة تشكلت خلال المرحلة التأسيسية ٢٠١١ - ٢٠١٤ وتسببت باختلال بنيتها العامة، وهو ما يجعل من التعديل الجزئي أمرا غير ممكن لما يحتاجه من اصلاحات عميقة تشمل أغلب أبوابه وفصوله. ويعتبر بالتالي تغيير الدستور ضرورة تماشى مع تغير المرحلة السياسية في البلاد وتواكب تطوراتها. وتجدر الإشارة إلى أن الانتقادات الموجهة للدستور وتعدد الدعوات لتعديله ليست وليدة منعرج ٢٥ يوليو بل تسبقه، إذ حمل البعض دستور ٢٠١٤ مسؤولية الأزمة السياسية التي واجهتها البلاد بعد الانتخابات التشريعية لسنة

٢٠١٤ وما رافقها من عدم استقرار حكومي.

أما الموقف الثاني، فهو يرفض وضع دستور جديد لأن ذلك سيفتح الباب للتلاعب بأحد الأعمدة الأساسية للدولة في ظرف استثنائي وسيقوض الطابع الديمقراطي لنظام الحكم، علاوة على الكلفة التي ستتكبدها المجموعة الوطنية من جديد وما سترتب على العملية من طمس للمشاكل الحقيقية في البلاد وهي بالأساس مشاكل اقتصادية واجتماعية.

وفي كلتا الحالتين، يعتبر تنقيح قانون الانتخابات ومرسوم الأحزاب من المطالب المشتركة من أجل إصلاح النظام السياسي.

بالنظر الى الجدال الدائر حالياً، يتعين تقييم التجربة الدستورية للجمهورية الثانية وفهم الديناميات التي حولتها من تجربة رائدة للانتقال الديمقراطي الى تجربة فاشلة. فلئن مكن دستور ٢٠١٤، من تحقيق بعض مقومات الدولة الديمقراطية القائمة على الفصل بين السلطات والانتخابات الدورية وضمن حقوق الإنسان والتعددية في المجال السياسي والإعلامي والجمعياتي والنقابي، فإن العديد من أحكامه بقي حبراً على ورق، إذ أن مؤسسات رئيسية من المفروض ان تؤمن توازن المنظومة السياسية واحترام حقوق الانسان، لم توجد بعد، مثل المحكمة الدستورية وجل الهيئات الدستورية المستقلة. كما تزامن دخول الدستور حيز النفاذ وبداية تركيز المؤسسات الدستورية الدائمة مع بروز أزمات عديدة على مستوى النظام السياسي وتردي الوضع الاقتصادي واهتزاز ثقة المواطنين بالطبقة السياسية وبالمسار الديمقراطي ككل. فقد كشفت الأزمة الاقتصادية والاجتماعية في تونس عمق عجز الدولة عن تقديم الخدمات الأساسية، خصوصاً منها الصحية أثناء جائحة «كوفيد ١٩»، وعن تحقيق التنمية والتوزيع العادل للثروة مع انتشار الفساد المالي والإداري وضعف سلطة القانون واستفحال ظاهرة الإفلات من العقاب. كل هذه العوامل عمّقت تدني منسوب الثقة بمؤسسات الدولة وآليات الديمقراطية

التمثيلية والمشاركة السياسية التقليدية. وهو ما ساهم الى حد كبير في الوصول الى منعرج ٢٥ يوليو ٢٠٢١.

تمثل هذه الورقة البحثية فرصة لتحليل التجربة الدستورية في تونس وتقييمها والوقوف أولاً على الأسباب التي جعلت منها تجربة رائدة (الجزء الأول) ثم التعرض الى مواطن الضعف والتأزيم التي أنهكتها (الجزء الثاني).

الجزء الأول: دستور ٢٠١٤ و التأسيس لتجربة دستورية رائدة

يحتلّ الدستور مكانة محوريّة في المنظومة القانونية إذ تُبنى عليه كلّ مؤسسات الدولة وقوانينها، وهو الضامن لحقوق الأفراد وحرّياتهم. وفي المراحل الانتقالية بالذات، حيث تكون الدول حديثة في طور الخروج من حكم استبدادي، تحظى عملية صياغة مشروع الدستور الجديد للبلاد برمزية خاصة، كما إنّها تكون مطالبة بتحقيق استحقاقات عديدة. وقد كرس دستور ٢٠١٤ خيارات تعكس تطوّر الفكر الدستوري، في إطار «المدرسة الدستورية الجديدة»، بحيث يميّز الدستور الجديد بتضمّنه مقومات دولة القانون والديمقراطية، الأمر الذي نتج عنه توسّع في مجال المواد الدستورية وتعدّد في المسائل الدستورية المتناولة ضمنه -٢-.

ولتأمين نجاح عملية وضع الدستور في سياق انتقالي يقطع مع الانفراد بالرأي واحتكار السلطة، كان من المهم وضع مشروع الدستور وفق مسار تفاوضي وتشاركي واسع، وهو ما عمل على تحقيقه المجلس التأسيسي خلال المسار التأسيسي -١-.

١. على مستوى المنهج

مثلت المصادقة على الدستور لحظة مهمة في مسار معقد وملء بالتحديات انطلق بانتخاب

أعضاء المجلس الوطني التأسيسي الـ ٢١٧ يوم ٢٣ أكتوبر/تشرين الأول ٢٠١١ في إطار انتخابات حرة وسلمية أشرفت عليها الهيئة العليا المستقلة للانتخابات، وانتهى بنشر نص الدستور المصادق عليه في ٢٦ يناير ٢٠١٤ في «الرائد الرسمي» للجمهورية التونسية في ١٠ فبراير/شباط ٢٠١٤. وقد عمل المجلس الوطني التأسيسي خلال فترة وجوده على الاضطلاع بمهمته الأساسية المتمثلة في وضع دستور الجمهورية الثانية، بالإضافة الى اضطلاع بصلاحيات تشريعية ورقابية على العمل الحكومي أوجبتها الفترة الانتقالية وحثّهما الفراغ القانوني والمؤسسي الذي نتج عن حل المؤسسات السياسية السابقة وتعليق ثم الغاء دستور ١ يونيو/حزيران ١٩٥٩. و لم يتمكن المجلس التأسيسي من احترام الآجال المتمثلة في إتمام عملية وضع الدستور في عام واحد، بل استمرّت العملية ضعفيّ المدة المتوقعة.

ولئن تمثل خيار المجلس التأسيسي في عملية إعداد مشروع الدستور في الانطلاق من ورقة بيضاء، فإن عمله عند صياغة المضامين الدستورية كان مركّزا على الحوار والنقاش وتميز بالبحث عن التوافق و اعتماد المنهج التشاركي. وبالتالي لم تقتصر عملية إعداد الدستور على أعضاء المجلس الوطني التأسيسي بل تجاوز هذا النقاش أسوار المجلس ليشمل المواطنين وخبراء في القانون ومختلف مكوّنات المجتمع المدني وشخصيات وطنية ومنظمات دولية. فخلال المسار التأسيسي (٢٠١١-٢٠١٤) حاول المجلس الوطني التأسيسي الجمع بين مقوّمات النظام التمثيلي، وما يفترضه من تفويض سلطة القرار للمجلس المنتخب، والمنهج التشاركي بانفتاحه على المجتمع المدني والشخصيات الوطنية والخبراء. وقد تعددت أوجه التفاعل بين الداخل والخارج، ففي هذا السياق تعددت المقترحات الصادرة عن المجتمع المدني والأحزاب، وقد أحيلت على اللجان التأسيسية. وعقدت اللجان التأسيسية عدة جلسات استماع لتمكين مختلف الفاعلين من بسط آرائهم وتقديم مقترحاتهم. كما نظم المجلس حوارا مفتوحا مع المجتمع المدني يومي ١٤ و ١٥ سبتمبر (أيلول) ٢٠١٢ لتقديم الملاحظات والمقترحات حول مسودة ٨ أغسطس (آب) ٢٠١٢. وقد أخذت مسودة ١٤ ديسمبر ٢٠١٢ بعين الاعتبار المقترحات

المقدمة أثناء الحوار المفتوح. كما تم تنظيم حوارات مفتوحة حول الدستور خارج مقر المجلس التأسيسي إذ تنقل أعضاء المجلس التأسيسي بين المناطق وخارج الوطن بين ديسمبر ٢٠١٢ ومارس (آذار) ٢٠١٣ لأخذ آراء المواطنين والمواطنات في مسودة الدستور. وكان الهدف من اعتماد المنهج التشاركي إضفاء مشروعية أكثر على الدستور حتى لا يكون دستور حزب أو بعض الأحزاب، بل دستوراً لكل التونسيين والتونسيات وصورة صادقة للمجتمع التونسي بكل تياراته وحساسياته، وهو ما من شأنه التأسيس لتقاليد جديدة في التشاور مع مختلف فعاليات المجتمع وحساسياته وجعل الدستور أداة لتوحيد التونسيين حول المبادئ الأساسية الناظمة لقواعد العيش المشترك في إطار عقد مجتمعي جديد.

ولكن لم يخلُ المسار التأسيسي من الصراعات والأزمات حيث احتد الجدل أثناء العملية التأسيسية بين رؤى وخيارات متناقضة ومتضاربة خصوصاً حول دور الإسلام في النظام السياسي والمنظومة القانونية و شكل نظام الحكم - برلماني أو رئاسي - ومسألة الحقوق والحريات وسبل ضمانها.

كما أثر الاغتيالان السياسيان للقيادي اليساري شكري بلعيد في فبراير ٢٠١٣ و للنائب محمد البراهمي في ٢٥ يوليو من السنة نفسها على الأجواء التي عمل فيها المجلس حيث تعطلت أشغاله ولم يتم استئنافها الا بواسطة الرباعي الراعي للحوار الوطني، المؤلف من الاتحاد العام التونسي للشغل واتحاد الصناعة والتجارة والصناعات التقليدية والهيئة الوطنية للمحامين والرابطة التونسية للدفاع عن حقوق الانسان. وفي خريف سنة ٢٠١٣، شاركت مختلف الأطراف السياسية في الحوار الوطني ولعبت دوراً مهماً في حل الأزمة السياسية. كما تمت تسوية النقاط الخلافية في مسودة الدستور، وهو ما مكن من المصادقة على الدستور في يناير ٢٠١٤ عبر تصويت قارب الإجماع (٢٠٠ من ٢١٧ صوتاً). وقد حتم السياق السياسي الذي تم فيه وضع دستور ٢٠١٤ اعتماد منهج توافقي. ولئن كان التوافق ضرورياً لتجاوز

المسائل الخلافية والأزمات التي حفت بالمسار التأسيسي، فان مرحلة تطبيق الدستور كشفت حدود هذا المنهج.

وقد أسست تجربة المجلس التأسيسي لثقافة مؤسسية جديدة تقوم على الحوكمة المفتوحة والتشاركية، تواصلت على مستوى مجلس نواب الشعب حيث يتضمن النظام الداخلي للمجلس عددا من المواد التي تتيح التواصل بين المجلس ومحيطه: المجتمع المدني، الدوائر الانتخابية والإعلام. كما يضمن الفصل ٥ من المرسوم الرقم ٨٨ المؤرخ في ٢٤ سبتمبر ٢٠١١ المتعلق بتنظيم الجمعيات، حق هذه في الحصول على المعلومات وحق تقييم دور مؤسسات الدولة وتقديم مقترحات لتحسين أدائها وحق نشر التقارير والمعلومات وطبع المنشورات واستطلاع الرأي. كما يحجر الفصل ٦ على السلطات العمومية عرقلة نشاط الجمعيات أو تعطيله بصفة مباشرة أو غير مباشرة. ويضمن الدستور في الفصل ٣٢ والقانون الأساسي عدد ٢٢ لسنة ٢٠١٦ حق المواطنين في النفاذ إلى المعلومة وهي حقوق أساسية لمتابعة العمل النيابي وإمكان التأثير.

٢. على مستوى المضامين الدستورية

تبين دراسة الدساتير المقارنة، أن كل الدول التي قامت بإصلاحات دستورية في إطار مسار انتقال ديمقراطي، اتجهت نحو تطوير المواضيع الدستورية المنصوص عليها في دساتيرها القديمة وتعزيزها، قصد القطع مع الاستبداد وتعزيز الضمانات لعدم عودته. وقد كرس دستور ٢٠١٤ خيارات تدرج ضمن "المدرسة الدستورية الجديدة"، إذ تطرّق إلى مسائل ومواضيع لم تكن واردة في الدستور السابق. فمضمون الدستور، أصبح اليوم يعكس أكثر من ذي قبل مستلزمات دولة القانون، الأمر الذي نتج عنه توسّع في مجال المواد الدستورية وتعدّد في المسائل الدستورية المتناولة بتفصيل ودقة أكبر.

ويقوم النظام السياسي الذي أقره دستور ٢٠١٤ على الجمهورية -الفصل ١- وسيادة الشعب -الفصل ٣- ومدنية الدولة -الفصل ٢-.

وسعياً للقطع مع النظام الرئاسوي المركزي، تم اعتماد نظام لا يقوم على مركزة السلطة بل على فصل السلطات وتوازنها من خلال توزيع الاختصاصات أفقياً بين السلطات الثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية، وعمودياً بين السلطة المركزية والجماعات المحلية في إطار اللامركزية.

ويمكن وصف النظام السياسي بأنه نظام سياسي مختلط حيث يمزج مقومات النظام البرلماني مع بعض خصائص النظام الرئاسي. فهو يقوم على حكومة تنبثق من البرلمان وتتولى أهم اختصاصات السلطة التنفيذية كما تدعمت صلاحيات رئيس الحكومة بمقتضى دستور ٢٠١٤ مما جعل منه محور السلطة التنفيذية. فحسب الفصل ٧١ من الدستور «بممارسة السلطة التنفيذية رئيس الجمهورية وحكومة يرأسها رئيس الحكومة». ويختصّ رئيس الحكومة بضبط السياسة العامة للدولة، ويسهر على تنفيذها وذلك وفق الفصل ٩١ من الدستور ولكن مع مراعاة مقتضيات الفصل ٧٧ من الدستور، علماً بأن الفصل ٧٧ يقضي بأن يرسم رئيس الجمهورية السياسات العامة في مجالات الدفاع والعلاقات الخارجية والأمن القومي المتعلق بحماية الدولة والتراب الوطني من التهديدات الداخلية والخارجية وذلك بعد استشارة رئيس الحكومة. ويثير توزيع الاختصاصات في السلطة التنفيذية تساؤلات حول كيفية ضمان تناسقها وتجانسها وبالتالي ستكون نجاعة العمل رهينة قدرة رئيسي السلطة التنفيذية على التعاون وتفادي النزاعات المتعلقة باختصاصاتهما. كما توجد آليات رقابة متبادلة بين مجلس نواب الشعب والحكومة قد تؤدي إلى إقالة الحكومة من قبل البرلمان وحل البرلمان من جانب رئيس الجمهورية. واحتفظ رئيس الجمهورية بانتخابه انتخاباً مباشراً مع تراجع دوره بوصفه سلطة سياسية وإدارية. وبالرجوع إلى الفصل ٧٢ من الدستور فإن رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة، ورمز وحدتها، يضمن استقلالها واستمراريتها، ويسهر على احترام الدستور.

كما يتولى رئيس الجمهورية تطبيقاً لاحكام الفصل ٧٧ من الدستور تمثيل الدولة ويختص برسم السياسات العامة في مجالات الدفاع والعلاقات الخارجية والأمن القومي المتعلق بحماية الدولة والتراب الوطني من التهديدات الداخلية والخارجية وذلك بعد استشارة رئيس الحكومة.

ويعدّ وجود برلمان فاعل ومنتخب بشكل مباشر عنصراً رئيسياً للحكم الديمقراطي، وهو يؤدي وظائف رئيسية ثلاثاً: الوظيفة التشريعية، الرقابة على السلطة التنفيذية، والوظيفة التمثيلية. ويعترف الدستور في الفصل ٦٠ بأهمية دور المعارضة البرلمانية باعتبارها مكوناً أساسياً في مجلس نواب الشعب. وتم خصها بحقوق تمكنها من النهوض بمهامها في العمل النيابي وتضمن لها تمثيلية مناسبة وفاعلة في كل هياكل المجلس وأنشطته الداخلية والخارجية.

وقد تم اعتماد نظام الاقتراع على القوائم بالتمثيل النسبي مع أكبر البقايا ولكن دون العتبة في المرسوم الرقم ٦ لسنة ٢٠١١ المنظم لانتخابات المجلس الوطني التأسيسي ثم في القانون الانتخابي عدد ١٦ لسنة ٢٠١٤ المؤرخ في ٢٦ مايو (أيار) ٢٠١٤ المتعلق بالانتخابات التشريعية. ويجسد هذا الخيار إرادة القطع مع نظام الاقتراع بالأغلبية الذي اعتمده تونس منذ الاستقلال والذي مكن الحزب الحاكم من الفوز بأغلب المقاعد في المجالس المنتخبة وساهم الى حد كبير في تهميش أحزاب المعارضة على مستوى التمثيل السياسي وطنياً ومحلياً^١.

بالنسبة للانتخابات المحلية، أبقى القانون الأساسي الرقم ٧ لسنة ٢٠١٧ المؤرخ في ١٤ فبراير ٢٠١٧ المعدل للقانون الانتخابي الرقم ١٦ لسنة ٢٠١٤ المؤرخ في ٢٦ مايو ٢٠١٤ والمتعلق بالانتخابات البلدية والجهوية (المناطقية)، على نظام التمثيل النسبي مع أكبر البقايا ولكن

١. لم تتمكن أحزاب المعارضة من الدخول إلى مجلس النواب إلا في ١٩٩٤ بعد أن تم تقطيع المجلة الانتخابية بإدراج جرعة من النسبية على نظام الاقتراع بالأغلبية.

٢. بالنسبة للانتخابات البلدية، تم تقطيع المجلة الانتخابية الصادرة بتاريخ ٨-٤-١٩٦٩ مرات عدة اخرها في ٢٠٠٩ قصد التخفيف من طريقة الاقتراع بالأغلبية وذلك باعتماد طريقة التمثيل النسبي مع الأفضلية للقائمة التي حصلت على أكثر الاصوات مع اعتماد ٧٥ بالمائة كسقف لا يمكن تجاوزه للقائمة المحرزة أكثر الاصوات.

بإضافة عتبة تقدر بـ ٣٪ بهدف ضمان تعددية معقلنة للمجالس المنتخبة ضماناً لتماسكها واستقرارها. من جهة أخرى يعد اعتماد الاقتراع على القوائم من الثوابت التي ميزت نظام الاقتراع في تونس منذ الاستقلال إلى غاية اليوم، مع استبعاد نظام الاقتراع على الأفراد خوفاً من العروضية والقبلية، وهو ما يعبر أيضاً عن إرادة النخبة السياسية في هيكلة الحياة السياسية وتركيز أطر مشاركة سياسية عصرية تكون من خلال الأحزاب - أو بالأحرى الحزب الواحد - الحزب المهيمن. و يكون الاقتراع على قوائم مغلقة دون شطب أو تغيير لترتيب المترشحين، كما يشترط أن يكون عدد المترشحين في كلّ قائمة مساوياً لعدد المقاعد المخصصة للدائرة المعنية.

بالإضافة إلى ذلك، عمل الدستور على تدعيم الحقوق والحريات المضمونة دستورياً تماشياً مع تطوّر المنظومة الدولية لحقوق الإنسان لتشمل إلى جانب الحقوق المدنية والسياسية عدداً من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية مع بيان الحدود الممكن وضعها على ممارسة هذه الحقوق والحريات وشروط تعديل الدستور الجديد (الفصل ٤٩). على هذا الأساس، تخضع عملية تحديد الحقوق والحريات إلى جملة من الضوابط والضمانات تتمثل في التثبيت من: وجود نص تشريعي، المساس بجوهر الحق من عدمه، الضرورة والتناسب.

كما لا يمكن أن تفسر التعديلات المدخلة على نص الدستور من الحقوق والحريات المضمنة فيه وذلك تحت رقابة القاضي الدستوري.

كما يضمن دستور ٢٠١٤ والمرسوم الرقم ٨٧ الصادر في ٢٤ سبتمبر ٢٠١١ حرية تشكيل الأحزاب السياسية. فمنذ العام ٢٠١١، كان هناك ارتفاع حاد في إنشاء الأحزاب السياسية التي يبلغ عددها حالياً ٢٢٨. وتعتبر هذه الظاهرة رد فعل طبيعياً على سنوات من الحرمان من المشاركة الديمقراطية في النشاط السياسي.

ويعتبر النصّ على إحداث محكمة دستورية ضمن الباب الخامس والهيئات الدستورية ضمن الباب السادس خطوة مهمة نحو تشييد دولة القانون. وتتولى المحكمة الدستورية مراقبة دستورية عدد من مشاريع القواعد القانونية^٣ وهي رقابة وقائية تسبق دخول هذه النصوص حيز النفاذ، كما أنّها تتعهد بالرقابة اللاحقة عن طريق الدفع بعدم الدستورية. وتعتبر المحاكم العدلية والإدارية والمالية غير مخوّلة مراقبة دستورية القوانين.

وللمحكمة الدستورية بصفتها هيئة دستورية رقابية عليا، مهمّات أخرى تتعلق بضمان سير السلطات العامة إذ إنّ لها جملة من الاختصاصات المتعلقة بتنظيم العلاقة بين السلطات في الدولة ومتابعتها وبضمان حسن سيرها بهدف حماية النظام الجمهوري الديمقراطي، وذلك من خلال التأطير القانوني للحالات الاستثنائية^٤، إقرار الشغور الموقت أو الشغور النهائي لمنصب رئيس الجمهورية^٥، بتّ طلب إعفاء رئيس الجمهورية^٦ وبتّ النزاعات المتعلقة باختصاص كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة بناء على طلب أحدهما^٧.

خلال المدة النيابية الأولى ٢٠١٤-٢٠١٩، عملت الحكومة والبرلمان على تطبيق دستور ٢٠١٤ حيث تقدمت الحكومة بمشاريع قوانين أساسية تمت المصادقة عليها، وهي تتعلق بإصلاحات مهمة تهدف إلى تعزيز منظومة حقوق الانسان والحريات وتركيز نظام الحوكمة الرشيدة وإطلاق مسار اللامركزية. وأهم هذه الإصلاحات قانون المحكمة الدستورية ٢٠١٥، قانون المجلس الأعلى للقضاء وقانون النفاذ الى المعلومة وقانون القضاء على الإتجار بالبشر (٢٠١٦)، قانون العنف ضد المرأة وقانون مكافحة الفساد (٢٠١٧)، قانون مكافحة التمييز العنصري (٢٠١٨)، قانون الأحكام المشتركة للهيئات الدستورية وقانون هيئة حقوق الانسان

٣ حسب الفصل ١٢٠ من الدستور.

٤ الفصل ٨٠ من الدستور.

٥ الفصلان ٨٤ و ٨٥ من الدستور.

٦ الفصل ٨٨ من الدستور.

٧ الفصل ١٠١ من الدستور.

(٢٠١٨)، مجلة الجماعات المحلية ٢٠١٨ قانون التصريح بالملكاسب والمصالح (٢٠١٨)،
قانون إنشاء هيئة مستقلة لمكافحة الفساد، القانون الأساسي للميزانية ٢٠١٩...

الجزء الثاني: دستور ٢٠١٤ ومازق الإنفاذ

يمكن تفسير الأزمة التي عصفت بالتجربة الدستورية في تونس بعدة عوامل أهمها تعطيل تطبيق أحكام الدستور -١- وضعف اداء الفاعلين السياسيين وهو ما أثر سلبا على ادائهم -٢-.

١- تعطيل تطبيق أحكام الدستور

من المفارقات تحميل الدستور مسؤولية الأزمة السياسية، والحال أن عملية إنفاذه وتركيز المؤسسات الدستورية لم تستكمل بعد وهو ما يزيد حدة الاختلافات حول تقييم هذا الدستور وتحميل مسؤولية عدم تطبيق أحكامه أو إنشاء مؤسساته.

ففي ما يتعلق بالقضاء، وبالرجوع الى الفصل ١٠٢ من الدستور، لا مجال لدولة القانون بدون قضاء مستقل. وقد أقر الدستور في باب الأحكام الانتقالية، التدرج في تطبيق القواعد المتصلة بالمنظومة القضائية. في هذا السياق، أورد الدستور ثلاثة آجال قضائية تتعلق بالهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين^٨ وبالمجلس الأعلى للقضاء وبالحكمة الدستورية. ولئن تم إصدار جميع القوانين المتعلقة بمختلف هذه الهيئات وتركيز أغلبها، فإنه الى غاية الآن لم يقع

٨ الفصل ١٤٨ - ٧ في باب الأحكام الانتقالية على انه يحدد المجلس الوطني التأسيسي بقانون أساسي، خلال الأشهر الثلاثة التي تلي ختم الدستور، هيئة وقتية تختص بمراقبة دستورية مشاريع القوانين وتنتهي مهامها عند إرساء المحكمة الدستورية وقد تم تنظيمها بموجب القانون عدد ١٤ لسنة ٢٠١٤ للمؤرخ في ١٨ أفريل ٢٠١٤. وتتكون من:

- الرئيس الأول لمحكمة التعقيب رئيسا،
- الرئيس الأول للمحكمة الإدارية عضوا،
- الرئيس الأول لدائرة المحاسبات عضوا،
- ثلاثة أعضاء من ذوي الاختصاص القانوني يعينهم تباعا وبالتساوي بينهم كل من رئيس المجلس الوطني التأسيسي ورئيس الجمهورية ورئيس الحكومة. لكن الى حين إرساء المحكمة الدستورية تم إحداث هيئة وقتية تختص بمراقبة دستورية مشاريع القوانين تسمح نسبيا بضمان علوية الدستور نظرا لمحدودية صلاحياتها ووضعيتها الموقفة.

تركيز المحكمة الدستورية بسبب خلافات بين الكتل البرلمانية داخل مجلس نواب الشعب حول اختيار الأعضاء الأربعة الذين يرجعون بالنظر للمجلس. ومن الواضح أن العائق الأساسي أمام تركيز القضاء الدستوري لم يكن قانونيا بل سياسيا يتمثل في إرادة تشكيل محكمة دستورية على مقياس الأغلبية البرلمانية.

ويذكر أن عدم إنشاء آلية رقابية لحماية علوية الدستور ولضمان الحقوق والحريات الدستورية في تونس خلال العقود السابقة هو من أهم العوامل التي أدت إلى تركيز نظام حكم استبدادي تميز بانتهاك حقوق الإنسان من خلال وجود قوانين^٩ وممارسات تقمع الحريات، بالإضافة إلى اختلال التوازن بين السلطات لمصلحة رئيس الجمهورية بفعل التعديلات الدستورية المتتالية^{١٠}.

ويذكر أن تعطل تركيز المحكمة الدستورية على الرغم من وجود آجال دستورية لإرسائها (الفصل ١٤٨ فقرة ٥ من الدستور ضمن الأحكام الانتقالية) والمصادقة على القانون الأساسي عدد ٢٠١٥-٥٠ المؤرخ في ٣ ديسمبر ٢٠١٥ المنظم لها أضعف بشكل كبير تطبيق الدستور وحمايته من الانتهاكات، وذلك بالنظر إلى أهمية الوظائف الموكلة اليها. وي طرح غياب المحكمة الدستورية إشكالا حقيقيا في ظل الوضع المتصل بإعلان حالة الطوارئ في تونس في صيف ٢٠٢١ وتميدها، خصوصا أن باب الأحكام الانتقالية لم يتضمن بدائل مؤقتة لمجابهة هذا الوضع، كما أن القانون المنظم للهيئة الوقتية لمراقبة دستورية القوانين لم يسند إليها أي اختصاص في هذا المجال.

وتعتبر حالة الاستثناء حالة قانونية قصوى يتم إقرارها في وضع غير عادي تكون فيه الدولة

٩ على سبيل المثال القانون عدد ١٥٤ لسنة ١٩٥٩ المؤرخ في ٧ نوفمبر ١٩٥٩ المتعلق بالجمعيات، القانون عدد ٤ لسنة ١٩٦٩ المؤرخ في ٢٤ يناير ١٩٦٩ والمتعلق بالاجتماعات العامة والمواكب والاستعراضات والتظاهرات.

١٠ على سبيل المثال تعديل الفصل ٤٠ من الدستور في ٢١ مارس ١٩٧٥ وذلك باسناد رئاسة الجمهورية مدى الحياة إلى الرئيس الحبيب بورقيبة، وتعديل غرة يونيو ٢٠٠٢ والذي حذف من الفصل ٣٩ الشرط المتعلق بعدم تجديد الترشح لرئاسة الجمهورية أكثر من مرتين متتاليتين بعد ان كان قد ادرج هذا الشرط بمقتضى تنقيح الدستور في ٢٥ يوليو ١٩٨٨ مباشرة بعد تغيير نظام الحكم في ٧ نوفمبر ١٩٨٧ كرمز للقطع مع الفترة السابقة، ولكن سرعان ما تم التراجع عن هذا الخيار.

في حالة خطر داهم مهدد لكيان الوطن أو أمن البلاد أو استقلالها، وينتج عن هذا الخطر تعذر السير العادي لعجلات الدولة. في ظل هذا الوضع، تتجمع السلطات بيد رئيس الجمهورية الذي يمكنه أن يتخذ التدابير لمجابهة هذا الخطر واعادة الحالة الى وضعها العادي. بعبارة أخرى، يحصل استثناء على مستوى التوزيع الأصلي للسلطات لتميل الكفة لمصلحة رئيس الجمهورية متحولاً بذلك الى مركز سلطة القرار، ومستأثراً بمطلق الصلاحيات التي تخول له، حسب سلطته التقديرية. وتخرج هذه الحالة بالتالي عن المنظومة الدستورية العادية التي تتميز بتنظيم السلطات وفق مبدأ الفصل بينها والرقابة المتبادلة في ما بينها والضمانات المتعلقة بالحقوق والحريات. ولكن يجب ألا تفضي ثنائية الحالة العادية والحالة الاستثنائية، التي تستند إليها حالات الطوارئ، الى التصادم بين مقتضيات مجابهة الأزمات بنجاعة ومقومات دولة القانون. كما أنها يجب ألا تؤدي الى التضارب بين واجب الحفاظ على الأمن من جهة وحماية الحرية من جهة أخرى. وبالنظر إلى خطورة إعلان حالة الطوارئ وما له من تبعات قانونية على التوازن بين السلطات وعلى ممارسة الحقوق والحريات إما بالتقييد أو المنع التام، تولى دساتير الدول الديمقراطية أهمية كبرى للتأطير الدقيق لـ«شرعية الاستثناء» من خلال وضع جملة من الشروط لإعلان حالة الطوارئ، وذلك تجنباً للانحراف بالسلطة والتعسف في استعمالها.

أما بالنسبة إلى المحاكم العسكرية، فقد حافظ الدستور على القضاء العسكري، ولكن تجدر الإشارة الى أنه ولغاية ٢٥ يوليو ٢٠٢١ لم يتم إعداد مشروع القانون المشار إليه في الفصل ١٢٠ من الدستور. وفي جميع الحالات يعتبر التأخير ناتجاً عن إخفاق الإرادة السياسية وليس عن الدستور في حد ذاته.

في ما يتعلق بالحقوق والحريات، وعلى الرغم من تحقيق مكاسب على مستوى الحقوق والحريات منذ ٢٠١١: حق تكوين الأحزاب والجمعيات، حرية التنظّم والتظاهر، حرية الصحافة والإعلام والحريات النقابية، التناسف في القانون الانتخابي، قانون القضاء على

العنف ضد المرأة، قانون منع الاتجار بالبشر، منع التمييز العنصري... لا يخلو السياق الوطني من النقائص القانونية والتهديدات على مستوى الواقع بالنسبة إلى الحريات الفردية والمساواة بين الجنسين باسم حماية انسجام (مفترض او متخيّل) لثقافة الأغلبية أو الثقافة المهيمنة، وهو ما يتعارض مع فكرة تأسيس حقوق الإنسان على الاختلاف والتنوع.

ولا يزال النص الدستوري متعايشا مع منظومة تشريعية وترتيبية سابقة تتسم بمعاداتها للحقوق والحريات وتعارضها مع منطوق الدستور، وهو ما يضرب في الصميم الأمان القانوني الذي يعدّ عنصرا أساسيا لتحقيق دولة القانون وبعث الثقة لدى المواطنين في القاعدة القانونية. إذ يجب أن تكون القواعد القانونية مرتّبة بشكل يضمن احترام علوية الدستور وتناسق المنظومة القانونية بأكملها على هذا الأساس.

مثال: مجلّة الأحوال الشخصية الصادرة سنة ١٩٥٦ ومجلّة الالتزامات والعقود الصادرة سنة ١٩٥٦، ومجلّة الإجراءات الجزائية والقانون المنظم للحالة المدنية الصادر سنة ١٩٥٧، المجلّة الجزائية الصادرة في ١٩١٣.

عندما قدمت الجمهورية التونسية في ٢ مايو ٢٠١٧ تقريرها الدوري الشامل أمام مجلس حقوق الإنسان في جنيف، وجه مجلس حقوق الإنسان ٢٤٨ توصية تعلق عدد كبير منها بحريّة الضمير وممارسة الشعائر الدينية والتمييز على أساس المعتقد والجنس والعرق وعلى أساس الميل الجنسي والهوية الجندرية وعقوبة الإعدام...

تعددت في تونس المحاولات المتعلقة بملاءمة المنظومة التشريعية مع الدستور الجديد والاتفاقيات الدولية في مجال حقوق الإنسان، من بينها إحداث لجنة الحريات الفردية والمساواة من جانب رئيس الجمهورية سنة ٢٠١٧ لإعداد تقرير حول الإصلاحات المرتبطة بالحريات الفردية والمساواة استنادا إلى مقتضيات دستور ٢٧ يناير ٢٠١٤، والمعايير الدولية لحقوق الإنسان

والتوجهات المعاصرة في مجال الحريات والمساواة. وقد أصدرت اللجنة تقريرها سنة ٢٠١٨ ولكن لم يتم تجسيد التوصيات الواردة في نصوص تشريعية.

كما تم إحداث لجنة وطنية لملاءمة النصوص القانونية ذات العلاقة بحقوق الإنسان مع أحكام الدستور ومع الاتفاقيات الدولية المصادق عليها، وضبط مشمولاتها وتركيباتها وطرق سير عملها بمقتضى الأمر الحكومي الرقم ١١٩٦ لسنة ٢٠١٩ مؤرخ في ٢٤ ديسمبر ٢٠١٩ على مستوى مصالح حقوق الإنسان والعلاقة مع الهيئات الدستورية والمجتمع المدني، وهي تعمل على مراجعة المنظومة القانونية النافذة لملاءمتها مع مقتضيات الدستور والمعايير الدولية.

٢- نجاعة مفقودة على مستوى المؤسسات السياسية

مثل اختيار النظام السياسي مسألة خلافية خلال صياغة الدستور. وللحسم في هذه المسائل اعتمد المجلس المقياس الأساسي للديمقراطية أنظمة الحكم والمتمثل في طبيعة التوازن القائم بين السلطات، خصوصاً منها السلطتين التشريعية والتنفيذية ومدى نجاعة آليات الرقابة (استقلال القضاء/ تركيز محكمة دستورية...) و السلطات المضادة (الهيئات الدستورية المستقلة/ حرية الصحافة والإعلام / قوة المجتمع المدني...) و هي كلها ضمانات للديمقراطية. ولكل هذه الاعتبارات وقع الاختيار على نظام شبه برلماني، وهو نظام مختلط أو مزدوج يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات والتعاون بينها مع تركيز سلطة تشريعية متسعة للصلاحيات وسلطة تنفيذية ثنائية التركيبية، تخضع الى حد كبير لمجلس نواب الشعب مع تقليص واضح لصلاحيات رئيس الجمهورية، وذلك في اطار القطع مع النظام الرئاسوي الذي طبق في تونس على امتداد عقود. لكن بقي الغموض يشوب بعض النقاط وخصوصا تلك المتعلقة بالصلاحيات التي تمارس بشكل مشترك بين رأسي السلطة التنفيذية وتتطلب تنسيقا بينهما، وهو ما مثل صعوبة كبرى على مستوى التطبيق وأفضى الى أزمات سياسية متواترة، في ظل غياب المحكمة

الدستورية التي أوكل إليها الدستور دورا تحكيميا في حال تنازع الاختصاص بين رأسي السلطة التنفيذية.

اثر الانتخابات التشريعية لسنة ٢٠١٤، تميز مجلس نواب الشعب بوجود أغلبية برلمانية كبيرة -كتلة نداء تونس- مرتبطة بشكل وثيق بالسلطة التنفيذية. وكان بإمكان الأغلبية تمرير أي مشروع قانون تقدمه الحكومة بأغلبية مريحة في البرلمان. إلا أن الصراعات داخل نداء تونس والانقسام الذي تلاه أدت إلى إضعاف الدعم السياسي للائتلاف الحاكم، واكتفى كل حزب بدعم وزرائه وانتقاد الوزراء من الأحزاب الأخرى. خلال المدة البرلمانية الحالية (٢٠١٩-٢٠٢٤)، واجه مجلس نواب الشعب انقسامًا سياسيًا حادًا ومواجهات مستمرة بين الحزب الحر الدستوري من جهة وحركة النهضة وائتلاف الكرامة من جهة أخرى، وصلت الى حد العنف اللفظي والمادي داخل المجلس. وقد غلّبت الكتل البرلمانية المتصارعة أهدافها السياسية الضيقة وتسجيل نقاط على خصومها على نجاعة العمل النيابي. وكان لهذه الأجواء المشحونة أثرٌ سلبيّ على سير العمل النيابي وعلى منسوب الثقة في المجلس.

علاوة عن هذه العوامل الظرفية، اتسم مجلس نواب الشعب بفعالية محدودة في أداء وظائفه التشريعية والرقابية والتمثيلية لأسباب عدة، من بينها نقص الموارد البشرية والمادية وتغيب النواب خلال الجلسات العامة واجتماعات اللجان الدائمة. وتشير المعطيات الإحصائية الى أن مجلس نواب الشعب صادق في ٢٠١٥ على ٥٣ قانونًا، وعلى ٧٨ قانونًا في ٢٠١٦، و٦٦ في ٢٠١٧، و٤٩ في ٢٠١٨. و خلال الدورة النيابية ٢٠١٩-٢٠٢٠ صادق المجلس على ٤٢ قانونًا تعلق أغلبها بالقروض والاتفاقيات المالية الدولية.

القانون الانتخابي على المحك

لئن تلتقي أغلب الآراء حول أن الدستور التونسي لم يختَر أبسط الحلول سواء في ما يتعلق بتنظيم المؤسسات أو بعلاقتها في ما بينها، فإنه يمكن ارجاع أزمة النظام السياسي إلى القانون الانتخابي، وتحديدًا طريقة الاقتراع التي تم اعتمادها منذ سنة ٢٠١١: الاقتراع حسب التمثيل النسبي مع الأخذ بأكثر البقايا دون عتبة. وهي طريقة تؤمن أكبر مقدار من التعددية وأوسع تمثيل للألوان السياسية بما فيها القوائم المستقلة والأحزاب الصغرى والراديكالية، لكنها لا تفضي إلى وجود أغلبية واضحة في البرلمان تكون قادرة على تشكيل حكومة مستقرة. وقد أفضى هذا النظام في كل الانتخابات التي نظمتها تونس بعد الثورة إلى عدم حصول أي من الأحزاب على الأغلبية المطلقة، وبالتالي لم يكن أي من الأحزاب قادرًا على تشكيل حكومة بمفرده وهو ما أدى إلى تشكيل حكومات ائتلافية غير مستقرة وعاجزة عن تحقيق الإصلاحات الهيكلية المأمولة. كما يتعارض هذا الوضع مع تضمين الدستور لبعض الأحكام التي تبدو غير متسقة مع بقية مكونات المنظومة، وخاصة عند اشتراط أغليات معززة تتطلب توافقًا كبيرًا بين أغلب مكونات المجلس المنتخب - على سبيل المثال كان هذا من أسباب فشل المجلس التشريعي في انتخاب الأعضاء الأربعة للمحكمة الدستورية.

قبل الانتخابات التشريعية في ٢٠١٩، حاول مجلس نواب الشعب عقلنة طريقة الاقتراع فصادق على القانون رقم ٢٠١٩-٦٣ لتعديل قانون الانتخابات باعتماد عتبة ٣٪. ولكن لم يوقع الرئيس الراحل الباجي قايد السبسي هذا المشروع وبالتالي لم يصبح قانونًا نافذًا.

وقد عاشت تونس في السنوات الأخيرة جدلاً بين الأوساط السياسية ولدى بعض خبراء القانون الدستوري حول تغيير النظام الانتخابي من التمثيل النسبي إلى الاقتراع بالأغلبية، كما طرح البعض فكرة تعويض الاقتراع على القوائم بالاقتراع على الأفراد لاستعادة الثقة بالمؤسسات السياسية. وينسحب هذا الجدل على النقاش الدائر حول أزمة منظومة الحكم التي ولّدها دستور ٢٠١٤. فقد تم تحميل النظام الانتخابي مسؤولية عدم استقرار الحكومات

وضعها. وبعد منحرج ٢٥ يوليو ٢٠٢١، تأكد التوجه نحو تعديل النظام الانتخابي. ولكن لا بد أن يُطرح الموضوع بعيدا عن التسرع والارتجال وبشكل يضمن المحافظة على تعددية الانتخابات وتنافسيتها. فأي خطوة لتعديل النظام الانتخابي يجب ألا تكون على مقياس السلطة الحالية وحساباتها الزرفية والانتخابية الضيقة.

المنظومة الحزبية

ترتبط الأزمة السياسية في تونس بمشكلة أصلية، وهي اختلال منظومة الأحزاب السياسية التي برزت منذ ٢٠١١. إن معظم الأحزاب السياسية في تونس حديثة النشأة وهي بالتالي تتميز بالهشاشة التي تبرز على مستويات عديدة من بينها محدودية عدد المنخرطين فيها وتمركزها في العاصمة مع ضعف شديد على مستوى عمقها الميداني داخل المناطق، مع اعتمادها على هياكل تنظيمية ضعيفة وارتباط نشاطها عادة بالمواعيد الانتخابية، بالإضافة الى محدودية مواردها المالية. ويتسم تمويل الأحزاب بالعديد من أوجه القصور بما في ذلك الوصول إلى التمويل الخاص، وغياب التمويل العام في ظل عدم صدور الأمر المشار اليه في المرسوم الرقم ٨٧ لسنة ٢٠١١ المتعلق بضبط شروط التمويل مع عدم وجود نظام فعال لمراقبة تمويل الأحزاب خارج فترة الانتخابات، وكذلك الأمر بالنسبة إلى الكتل البرلمانية. وقد أدى هذا الوضع الى اختلال واضح في التوازن بين مكونات المنظومة الحزبية حيث استغلت أحزاب الأغلبية الحاكمة هذه الثغرات لضخ التمويل الداخلي والخارجي-رغم حظر التمويل الخارجي بالنسبة إلى الأحزاب - وإرساء نظام يقوم على شبكات المصالح والزبائنية، وهو ما ولد شعورا عند فئات عريضة من الشعب بأن مصالحها لا تؤخذ بجديّة من جانب الأحزاب السياسية وبأن هذه الأخيرة هي بالأساس قنوات لتحقيق المنفعة الفردية.

كما أن تأثير المواطن / الناخب على قرارات الحزب ضعيف بسبب قلة الأحزاب السياسية

التي تجري انتخابات داخلية لاختيار المرشحين، وضعف التواصل بين أنصار الحزب وقياداتهم وممثلهم في المجلس التشريعي، وهو ما يضعف الوظيفة التأسيسية والتمثيلية للأحزاب التي كانت عاجزة في أغلب الأحيان عن إفراز نخب سياسية جديدة تتمتع بالكفاءة والنزاهة.

كل هذه العوامل تساهم في تعميق أزمة ثقة المواطن بالأحزاب، وهي أزمة تنعكس في بعض المؤشرات مثل انخفاض معدلات المشاركة في الأنشطة الحزبية ومقاطعة العمليات السياسية الرسمية كالانتخابات. بالإضافة إلى ذلك، تبرز الانتخابات البلدية لعام ٢٠١٨^{١١} والانتخابات التشريعية والرئاسية لسنة ٢٠١٩ أهمية المرشحين المستقلين عن الأحزاب، خصوصا مع فوز السيد قيس سعيد برئاسة الجمهورية دون أن يكون له حزب سياسي يسانده. وهي كلها تدعم التوجه نحو إيجاد قنوات بديلة للنقاش العام والنشاط السياسي تكون منبثقة من المواطنين ومكونات المجتمع المدني ومشاركتهم المباشرة في صنع القرار السياسي. وقد تعزز هذا التوجه منذ منعرج ٢٥ يوليو ٢٠٢١ حيث يبرز تحييد الأجسام الوسيطة من أحزاب وجمعيات ونقابات من أهم النقاط التي يراهن عليها الرئيس قيس سعيد في مشروعه السياسي.

ويفتح تعطل الوسائط التقليدية للمشاركة في الحياة السياسية المجال أمام بروز فاعلين سياسيين غير مهيكليين وغير منظمين يمكن ان ينساقوا للعنف في أي لحظة، مع إمكان أن يملأ الفراغ الولاءات والانتماءات العائدة إلى ما قبل الدولة الوطنية مثل القبيلة والجهة والدين.

وتتمثل الأولوية بعد الخروج من حالة الاستثناء في وضع قانون جديد ينظم الأحزاب السياسية يعزز طابعها الديمقراطي وشفافيتها من خلال إحكام المراقبة على تمويلها مع ضمان التمويل العمومي لها على أساس معايير واضحة.

١١ بالنسبة للانتخابات البلدية، ترشحت ٢١٧٣ قائمة من بينها ١٧٧ قائمة ائتلافية و٨٩٧ قائمة مستقلة و١٠٩٩ قائمة حزبية. وأبرزت نتائج الانتخابات في يوم ٦ مايو ٢٠١٨ عمق أزمة الأحزاب السياسية بعدما فازت القوائم المستقلة بأغلب المقاعد.

أما بالنسبة إلى اللامركزية، فكان إصدار مجلة الجماعات المحلية وإنجاز الانتخابات البلدية في ٢٠١٨ حدثين مهمين في إطار تطبيق أحكام الباب السابع من دستور ٢٧ يناير ٢٠١٤ الذي يتعلق بالسلطة المحلية والانطلاق في إصلاحات هيكلية واسعة النطاق تتعلق بالتأسيس لتصور جديد لإدارة الشأن المحلي يقوم على لامركزية فعلية. ومن الواضح أن مسار الانتقال نحو السلطة المحلية لن يكون عملية سهلة إذ إنه يقتضي التدرج والمرحلية نظرا لحجم التغييرات الجذرية وكلفة هذه الإصلاحات وما يستتبعه من تركيز للقضاء المالي والإداري على المستوى الجهوي (المناطقي) ونقل للسلطات وتدعيم الموارد البشرية والمالية للجماعات المحلية بما من شأنه أن يكفل استقلاليتها ويضمن التصرف الناجع والحوكمة الرشيدة ويعزز دولة القانون. في المقابل، تواجه المجالس البلدية المنتخبة في ٦ مايو ٢٠١٨ تحديات عديدة ومتنوعة، فقد كانت مدعوة لحل مشكلات متراكمة على امتداد السنوات الماضية، 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 وتفاوت التنمية بين الجهات وضباية الرؤية بخصوص تنفيذ مسار اللامركزية. وقد زادت الوضع تعقيدا الأزمات المتواترة داخل العديد من المجالس البلدية، وهو ما أدى إلى حلها وتنظيم انتخابات جزئية، بالإضافة إلى بعض القرارات والتصريحات الصادرة عن بعض رؤساء البلديات والتي فيها تهديد لوحدة المنظومة القانونية.

يغلب على الخطاب السياسي بخصوص اللامركزية الاستقطاب الثنائي بين مؤيد لها ومشكك فيها، وهو جدل لم يحصل بالشكل الكافي خلال مرحلة إعداد الدستور، بلبرز لاحقا على خلفية الانتخابات البلدية. ففي نظر البعض، تمثل اللامركزية خطرا يهدد كيان الدولة المهش أو مجرد مشروع طوباوي محكوم عليه بالفشل منذ البداية أو غنيمية ستمكن حركة النهضة الإسلامية من التغلغل والسيطرة على مفاصل الدولة والمجتمع المحلي في إطار ما يُعرف بـ«الأسلمة الناعمة». في المقابل، يعتبر المدافعون عن اللامركزية أن هذا الخيار المبدئي

للجمهورية الثانية هو حل للمشكلات المتراكمة وليس ورطة وجب التخلص منها إذ إنها تعتبر، متى توافرت شروط نجاحها، عنصراً أساسياً من عناصر الإصلاح الديمقراطي والحوكمة المحلية لأنها تعزز التوزيع العمودي للسلطات بين المركز والمستوى المحلي وتسمح بمشاركة أوسع للمواطنين في إدارة الشؤون المحلية وبمساءلة فعلية للمجالس المنتخبة. كما إنها تتيح دفع التنمية وتحسين الخدمات والمرافق المحلية. وقد أثر هذا الجدل بشكل كبير على نسق إنفاذ اللامركزية بحيث لم يتم إصدار العديد من النصوص التنظيمية، ولم يتم انتخاب المجالس الجهوية، وهو ما يعني استمرار العمل بالنصوص القانونية السابقة لمنظومة دستور ٢٠١٤ وهو ما أسبغ الكثير من الارتباك على مسار اللامركزية.

جينان الإمام

جينان الإمام حاصلة على دكتوراه في القانون العام وهي أستاذة مساعدة في القانون العام بكلية العلوم القانونية والسياسية والاجتماعية بتونس. قامت بتدريس دورات وأشرفت على أطروحات الطالبات لمدة عشرين عامًا مما يمنحها إتقان الإطار القانوني والسياسي للمؤسسات السياسية في تونس، لا سيما خلال سياق التحول الديمقراطي، مع مجموعة شاملة من المعايير لعملية وضع الدستور.

تركز اهتماماتها وأبحاثها الرئيسية على القانون الدستوري والقانون الدستوري المقارن وقانون التقاضي الدستوري والحكم المحلي وقانون حقوق الإنسان وقانون الاتحاد الأوروبي.

لديها أيضًا عشر سنوات من الخبرة كمستشارة أولى في القانون الدستوري وحقوق الإنسان مع المنظمات الدولية في تونس وخارجها (منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا / إفريقيا). اكتسبت خبرة واسعة في عملية وضع الدستور حيث تم استدعاؤها منذ عام ١١٠٢ للقيام بمهام متخصصة في العديد من مشاريع المساعدة الانتقالية، لا سيما في تونس وليبيا وجمهورية إفريقيا الوسطى.

لديها أيضا العديد من الأعمال المنشورة

جينان ليمام حاصلة على دكتوراه في القانون العام وهي أستاذة مساعدة في القانون العام بكلية العلوم القانونية والسياسية والاجتماعية بتونس. قامت بتدريس دورات وأشرفت على أطروحات الطالبات لمدة عشرين عامًا مما يمنحها إتقان الإطار القانوني والسياسي للمؤسسات السياسية في تونس، لا سيما خلال سياق التحول الديمقراطي، مع مجموعة شاملة من المعايير لعملية وضع الدستور.

تركز اهتماماتها وأبحاثها الرئيسية على القانون الدستوري والقانون الدستوري المقارن وقانون التقاضي الدستوري والحكم المحلي وقانون حقوق الإنسان وقانون الاتحاد الأوروبي.

لديها أيضًا عشر سنوات من الخبرة كمستشارة أولى في القانون الدستوري وحقوق الإنسان مع المنظمات الدولية في تونس وخارجها (منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا / إفريقيا). اكتسبت خبرة واسعة في عملية وضع الدستور حيث تم استدعاؤها منذ عام ١١٠٢ للقيام بمهام متخصصة في العديد من مشاريع المساعدة الانتقالية، لا سيما في تونس وليبيا وجمهورية إفريقيا الوسطى.

لديها أيضا العديد من الأعمال المنشورة