المجلس الوطني التأسيسي
وصياغة دستور تونس

أ. د. فاضل موسى(*)

(*) عميد كلية الحقوق-جامعة قرطاج - تونس.

مقـدمـة :

بعد ثورة 14 جانفي (يناير) 2011 في تونس التي اصطلح تسميتها بثورة الحرية والكرامة وفاتحة الربيع العربي، مثلت مسألة القطع مع النظام السابق نقطة التقاء جميع الأطياف السياسية وممثلي المجتمع المدني، فكان الخطاب في الأسابيع الأولى، التي تلت الثورة، مؤكدا على ضرورة القطع مع الممارسات السياسية والاجتماعية المنتهجة في العهد السابق، والتي أفضت إلى نفي الديمقراطية والإخلال بالتنمية الجهوية والمحلية والعدالة الاجتماعية، والتي أدت إلى قيام هذه الثورة التي لم يرفع فيها أي شعار ديني بل كانت شعاراتها مدنية: «شغل حرية كرامة وطنية».

وفي هذا الإطار برزت أهمية مسألة القطع القانوني مع النظام السابق كآلية ضرورية وحتمية للحيلولة دون العودة إلى هذه الممارسات، فكانت المطالبة بانتخاب مجلس تأسيسي يؤسس لدستور جديد للبلاد، وهو ما نجح المعتصمون أمام قصر الحكومة (فيما يسمى باعتصام القصبة 2) في فرضه، حيث تم في 3 مارس 2011 تعليق العمل بالدستور الساري، والإعلان عن إقرار مبدأ انتخاب مجلس وطني تأسيسي توكل إليه مهمة صياغة دستور جديد للبلاد.

وسيمثل الدستور الجديد حلقة جديدة تضاف إلى تاريخ البلاد في مجال الدسترة، حيث سبق لتونس أن سنّت في1857 نصا سمّي بعهد الأمان، ثم دستوراً في 1861، وهو أول دستور في العالم العربي، وتولت بعد الاستقلال سن دستور بالمعنى المعاصر للمصطلح سنة 1959 من قبل مجلس قومي تأسيسي، وشملته لاحقاً عديد التعديلات (من أهمها تعديلات سنة 1976 وسنة 2002) أخلّت بالتوازنات التي تضمّنها، وحرّفت فلسفته العامة الأصلية بإدخال مبدأ تأبيد الرئاسة، مما نسف أسس النظام الجمهوري وقيم الديمقراطية التي بُني عليها الدستور.

وبعد استكمال جميع النصوص القانونية وتركيز الهيئة المستقلة للانتخابات في هذه الفترة الأولى للتحول الديمقراطي، تم انتخاب أعضاء المجلس الوطني التأسيسي في يوم 23 أكتوبر 2011، وأفرزت عملية الانتخاب مشهداً سياسياً لم تعرفه البلاد

من قبل، أثار اهتمام جل الملاحظين باعتبار ما رافقه من تساؤل عن تأثيره على كتابة الدستور.

ففي هذا الإطار وجب التذكير بأن الانتخابات لم تفرز حزباً ذا أغلبية، بل مكّنت 217 عضواً يمثلون 18 حزباً و9 قوائم مستقلة أي 27 وحدة سياسية ذات تقاربات سياسية متباعدة وغير واضحة، دفعت بالمختصين إلى القول بأن مخاض كتابة الدستور سيكون عسيراً. غير أن أبرز ظاهرة تمثلت في حصول حزب حركة النهضة، حزب ذو مرجعية إسلامية، على 90 مقعداً أي ما يناهز 40%، مما جعله المبوب لنيل وتصدر السلطة، وهذا ما حصل باستقطابه حليفين وتكوين ائتلاف حاكم بأغلبية مريحة تناهز 70 %ضم 3 أحزاب (حزب حركة النهضة، حزب المؤتمر من أجل الجمهورية، وحزب التكتل من أجل العمل والحريات).

كما تكونت في أول اجتماعات المجلس التأسيسي معارضة فعلية، ثم هيكلية بعد أن تكوَّنت المجموعات النيابية وأبرزها الكتلة الديمقراطية المتألفة من مجموعة أحزاب (المسار الديمقراطي الاجتماعي، الجمهوري، التحالف الديمقراطي، آفاق تونس، الوطن الموحد، والتيار الشعبي ومستقلين).

غير أن هذا المشهد عرف عديد التغيرات والتقلبات التي مسّت من أغلب الأحزاب التي نالت مقاعد هامة، باستثناء حركة النهضة، على غرار أحزاب العريضة الشعبية، والمؤتمر، والتكتل والحزب الديمقراطي التقدمي.

ثم شرع في الإعداد لمرحلة كتابة الدستور التي انطلقت بسن القانون التأسيسي المتعلق بالتنظيم المؤقت للسلط العمومية، اصطلح على تسميته الدستور الصغير، وبالتوازي سن النظام الداخلي للمجلس وهما نصان تضمنا مراحل لإعداد الدستور، مكَّنت من المرور من مرحلة تصور الدستور الجديد إلى مرحلة كتابة وصياغة بنوده، وهذا ما تم في 1 جوان (يونيو) 2013 في انتظار عرضه على مصادقة الجلسة العامة للمجلس الوطني التأسيسي.

التصور

مثّل الأسبوع الثاني من شهر فيفري الشروع الفعلي في إعداد الدستور وسبق ذلك تصور الإطار القانوني والهيكلي (المبحث 1) وسجل الأسبوع الأول من شهر أوت إيداع اللجان التأسيسية مشروع مسودة أولية للدستور الجديد بعد أن كانت انطلقت من ورقة بيضاء يمكن اعتبارها اليوم بمثابة تقنية من تقنيات صياغة الدساتير (المبحث الثاني).

المبحث الأول: الإطار القانوني والهيكلي

أ – الإطار القانوني

يتمثل الإطار القانوني المستند اليه لإعداد الدستور في القانون التأسيسي المتعلق بالتنظيم المؤقت للسلط العمومية المؤرخ في 16 ديسمبر 2011 (خاصة في فصليه 2 و3)، من جهة، وفي عديد الأحكام من النظام الداخلي المصادق عليه بالتوازي.

فبالنسبة للقانون التأسيسي وبعد أن بيّنت الفقرة الأولى من فصله الثاني أن المهمة الأصلية للمجلس الوطني التأسيسي تتمثل في وضع دستور للجمهورية التونسية، تولّت أحكام الفصل الثالث بيان إجراءات المصادقة

عليه بأن أوضحت أن المجلس يصادق على مشروع الدستور فصلاً فصلاً بالأغلبية المطلقة من أعضائه، ثم تتم بعد ذلك المصادقة عليه برمته بأغلبية الثلثين من أعضاء المجلس، وإن تعذّر ذلك فبذات الأغلبية في قراءة ثانية في أجل لا يزيد عن شهر من حصول القراءة الأولى، وإن تعذّر ذلك مجدداً يتم عرض مشروع الدستور برمته على الاستفتاء العام للمصادقة الإجمالية عليه، وذلك بأغلبية المقترعين.

وفي الحقيقة، فإن الفصل الثالث المشار اليه ينظِّم آخر مرحلة من مراحل المصادقة على الدستور، باعتبار أن أحكام النظام الداخلي تضمَّنت أحكاماً عديدة تفرض بالضرورة عرض مسودة الدستور على الجلسة العامة من دون تطبيق أحكام الفصل الثالث المشار اليه.

في هذا الإطار، أوضحت أحكام الفصل 65 أن كلّ لجنة قارة تأسيسية تتولى صياغة فصول المحاور المناطة بعهدتها من مشروع الدستور قبل عرضها على الهيئة المشتركة للتنسيق، والصياغة التي يمكنها أن تعيدها إلى اللجنة المعنية لإعادة النظر في بعض المسائل قبل أن تناقشها اللجنة في الجلسة العامة.

في حين تتولى أحكام الفصول 105 و106 و107 بيان إجراءات المصادقة حين يتم بلوغ آخر مرحلة من مراحل المصادقة على الدستور أي تلك المنضوية تحت طائلة الفصل الثالث من القانون التأسيسي، والتي سيتم مزيد بيانها في الجزء الثاني من هذه المداخلة.

ب الإطار الهيكلي

لأجل إعداد الدستور، أحدث المجلس الوطني التأسيسي لجاناً تأسيسية وهيئةً مشتركةً للتنسيق والصياغة أضيفت إليها لجنة توافقات.

بالنسبة للجان التأسيسية حدّدت أحكام الفصل 64 من النظام الداخلي أن للمجلس الوطني التأسيسي ستّ لجان قارة تأسيسية، تضم كلٌّ منها اثنين وعشرين (22) عضواً على الأكثر تتولى النظر في المحور المسند إليها من مشروع الدستور وهي:

1 – لجنة التوطئة والمبادئ الأساسية وتعديل الدّستور.

2 – لجنة الحقوق والحريات.

3 – لجنة السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والعلاقة بينهما.

4 – لجنة القضاء العدلي والإداري والمالي والدستوري.

5 – لجنة الهيئات الدّستورية.

6 – لجنة الجماعات العمومية الجهوية والمحلية.

ووجبت الإشارة في هذا الباب بأن النظام الداخلي أقر مبدأ التوزيع النسبي للمقاعد صلب اللجان، بحسب تمثيلية المجموعات النيابية، الأمر الذي سمح بوجود

أغلب الأطياف السياسية داخل مختلف اللجان وفي مكاتبها، فضلاً عن إسناد رئاسة لجنة من اللجان أو نائب رئيس أو مقرر إلى نواب من غير الائتلاف الحاكم.

من جهة أخرى، أقرَّت أحكام الفصل 103 من النظام الداخلي أنه بالتوازي مع اللجان القارة التأسيسية، يشكّل المجلس الوطني التأسيسي هيئة مشتركة للتنسيق والصياغة، تتكوّن من رئيس المجلس الوطني التأسيسي رئيساً، والمقرّر العام للدّستور، نائب رئيس، ومساعد أول ومساعد ثان للمقرّر العام للدّستور، ورؤساء اللجان القارة التأسيسية ومقرّريها كأعضاء.

مع الإشارة إلى أن المقرّر العام للدّستور ومساعديه يتم انتخابهم طبقاً لأحكام النّظام الداخلي.

وقد تولت بنود النظام الداخلي تأمين التنسيق الأفقي (بين اللجان التأسيسية فيما بينها)، والعمودي (بين الهيئة المشتركة واللجان)، حيث أوضحت أحكام الفصل 66 أنه يجوز عقد جلسات مشتركة بين اللجان القارة التأسيسية بطلب منها، أو من الهيئة المشتركة للتنسيق والصياغة لغاية التباحث في الجوانب المتداخلة بين المحاور المعروضة عليها، في حين بيّن الفصل 104 أن الهيئة المشتركة للتنسيق والصياغة تتولّى التنسيق الفوري والمتواصل بين أعمال اللجان القارة التأسيسية.

المبحث الثاني: الورقة البيضاء

كان من بين الخيارات المطروحة على المجلس الوطني التأسيسي في إعداد مشروع الدستور الانطلاق من أحد المشاريع الجاهزة المقترحة من قبل عديد الأطراف (أحزاب، جمعيات، خبراء، أساتذة قانون إلخ...)، أو صياغة الدستور كلمةً كلمةً، فصلاً فصلاً، بحسب النقاش وتبادل الرأي وهو ما أصطلح على تسميته بتقنية الورقة البيضاء.

وقد حصل داخل المجلس توافق بين الجميع حول اعتماد الخيار الثاني، لكونه يمثل برهان إرادة جميع الأطياف السياسية في صياغة دستور توافقي، خاصة بعد الجدل الحاد الذي ساد جلسات المجلس خلال الأسابيع الأولى، والتي تعلقت

بالمصادقة على القانون التأسيسي والنظام الداخلي ومشروع قانون المالية، والتي تلتها تصريحات من مختلف الكتل، خاصة منها تلك المكونة للائتلاف الحاكم، من أن صياغة الدستور ستخضع لإرادة التوافق.

وبالفعل، باشرت اللجان التأسيسية عملها في الأسبوع الثاني من شهر فيفري (فبراير)، بالتشاور وتبادل الرأي، وبرزت للتو الآثار الإيجابية لاعتماد التقنية المشار إليها ونشير بوجه الذكر دون الحصر:

تحرر الأعضاء من ثقل الانتماء الحزبي، أفرز نقاشاً وتبادلاً للرأي من دون أفكار مسبقة عوض تعارض رؤى وتصادع أفكار، ساهم في تجسيم القاعدة المضمنة بالفصل 119 من النظام الداخلي من أن كلّ عضوٍ بالمجلس الوطني التأسيسي نائب عن الشعب بكامله وليس نائباً عن حزب او مجموعة سياسية.

- تحرك جميع مكونات المجتمع المدني: جمعيات وأحزاب غير ممثلة داخل المجلس، أساتذة جامعيون، مواطنون... باتجاه تقديم مقترحات تراوحت ما بين دساتير كاملة، وبنود متعلقة بمجالات محددة وصولاً إلى مجرد مقترحات وتوصيات. في هذا الإطار، وجبت الإشارة إلى الكم الهائل من المقترحات التي كانت ترد، ولا تزال، على مختلف اللجان التأسيسية، والتي ساهمت في إنارة العديد من الأعضاء وأسهمت في إثراء النقاش داخل اللجان بلورة عديد الأفكار والمقترحات.
- سعي مختلف اللجان إلى الاستماع إلى مختلف الأطراف، وتبيّن وجهات النظر التي قد تتقارب أحيانا، وتتضارب أحيانا أخرى، وهذا الذي أثرى النقاش والحوار داخل اللجان. مع الإشارة إلى أن جلسات الاستماع شملت خبراء من تونس ومن خارجها وهم من أكثرهم كفاءة وخبرة.
- قيام اللجان بزيارات متنوعة لعديد الدول الأجنبية بقصد الإطلاع على تجاربهم، والاستفادة منها حتى لا يتم الوقوع في نفس الأخطاء، من جهة، واعتماد أحدث الحلول والآليات ليكون دستوراً استشرافياً للأجيال الحاضرة والقادمة، من جهة أخرى.

وبالفعل، ساهمت كل هذه التفاعلات في إسناد عمل اللجان لصياغة دستور نطمح بأن يكون الأفضل للشعب التونسي وأجياله القادمة. ولضمان ذلك، وبإصرار المعارضة الديمقراطية تم إحداث لجنة توافقات ستتولى خلال الفترة التي تسبق المصادقة على الدستور خلال الجلسات العامة تأمين صياغة توافقية لعديد الأحكام التي تمثل موضوع نقاط خلافية قد تهدد ضمان المصادقة على المشروع بأغلبية الثلثين.

الموضـــوع	الصفحة
المقدمة	227
التصور	229
المبحث الأول: الإطار القانوني والهيكلي	229
أ- الإطار القانوني	229
ب- الأطار الهيكلي	230
المبحث الثاني: الورقة البيضاء	231