

إعادة بناء المنظومة التشريعية في إطار من الشراكة: التجربة التونسية ما بعد الثورة

أ. نور الدين البحيري *

الملخص:

تؤدي السلطة التشريعية دوراً أساسياً في اقتراح و سن القوانين، لأنها سلطة تبني القوانين، وهي في الدول ذات النظام البرلماني السلطة العليا التي لها صلاحية تعيين السلطة التنفيذية بواسطة منح الثقة للحكومة، ولها أن تعزلها من خلال آلية سحب الثقة، وحتى مشاريع القوانين التي تقترحها الحكومة لها أن تعدل فيها وأن تصوت لصالحها أو ضدها. إذا تمثلت السلطة التشريعية العمود الأساسي والمنبع الأصلي لكل القوانين، ولذلك تتجسد أهمية دراسة كيفية سن القوانين وإصدارها خاصة في ظل مؤسسة تجمع أحزاب متعددة لكل منها مبادئ وأسس مختلفة، وهي تمثل بالأساس الشعب الذي انتخبهم ونصّبهم مكانه لتحقيق نهضته وازدهاره. ولذلك تسعى هذه الورقة البحثية لدراسة مراحل العمل البرلماني في إصدار القوانين، بدءاً بتقديمها ومروراً بمناقشتها والتصويت المبدئي عليها في اللجان ووصولاً لمزيد من مناقشتها والمصادقة عليها في الجلسة العامة.

وإن كانت السلطة التشريعية هي المنبع الأساسي للقوانين، إلا أن تطبيق هذه القوانين من قبل السلطة التنفيذية يجعل لهذه الأخيرة دوراً أساسياً كذلك، فلها أن تقدم مشاريع قوانين لمسائل لم يضع القانون يده عليها، إذ قد لا يحقق القانون الأهداف المرجوة من وضعه ليظل جامداً دون نتيجة. ولذلك تعطي بعض الدول العربية الأولوية للسلطة التنفيذية في حالة تزامن تقديمها لمشروع قانون حول مسألة قدمت فيها أحد الكتل البرلمانية مبادرة تشريعية وذلك لإمامها بصعوبات وعراقيل التطبيق.

وذلك سيتضمن بحثنا التطرق للمحاور التالية بسبب أهميتها في الموضوع محل الدراسة:

* رئيس كتلة النهضة في مجلس نواب الشعب التونسي الحالي
وزير عدل سابق وعضو في المجلس التأسيسي

- (1) دراسة العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية في إطار إصدار وتقديم القوانين.
- (2) دراسة دور المجتمع المدني في الدفع نحو اعتماد تشريعات وقوانين جديدة تعكس علاقات الأفراد الفاعلين بالدولة ومؤسساتها، فهؤلاء الأفراد يمارسون سلطة من خلال نشاطهم في الجمعيات أو من خلال كتاباتهم أو أفكارهم إذا كانوا صحافيين أو إعلاميين أو باحثين وفقهاء في مجالات تخصصهم. وبحكم طبيعتها، فإن البرلمانات الديمقراطية تقوم بالاستماع إلى الهيئات التي تمثل المجتمع المدني من خلال الاجتماع بهم في إطار اللجان البرلمانية قبل الشروع في مناقشة مشاريع القوانين، ومن الطبيعي بل من المؤكد أن لهذه الجمعيات والهيئات قدرةً ونفوذاً في التأثير على توجهات أعضاء المجالس التشريعية. كما أن للصحافة والإعلام دوراً وتأثيراً على أعضاء السلطتين التشريعية والتنفيذية في تبني مشاريع القوانين، وذلك من خلال تسليط الأضواء على قضايا معينة.
- (3) تشكل الأحزاب السياسية حجر الأساس في المجتمعات الديمقراطية، إذ تعبّر عن إرادة الشعب ومشاغله، فللأحزاب السياسية دور فاعل ومباشر في عملية تفنين بعض المسائل وذلك عندما تكون جزءاً من السلطة التشريعية من خلال كتلتها البرلمانية أو عندما لا تكون جزءاً من السلطة من خلال أنشطتها وحملاتها الشعبية والإعلامية.
- (4) تتمثل اللوائح التنفيذية والقرارات الوزارية جزءاً من الهرم القانوني أي عند إصدارها تلبس السلطة التنفيذية ثوب السلطة التشريعية وتكمل بذلك القوانين.
- (5) في إطار الفصل النسبي بين السلط (نظرية مونتيكيو)، نجد بأن هناك اختصاصات تشريعية لرؤساء الدول لسد الثغرات القانونية وتحقيق السياسة القانونية للدولة من خلال تقديمهم لمبادرات تشريعية والتصديق على القوانين أو كذلك عرض مشاريع القوانين ومن بينها تلك المتعلقة بالموافقة على المعاهدات مع الدول الأجنبية.

المقدمة:

تحتاج المجتمعات البشرية بحسب مستوى تطورها وتَعَدُّ حاجاتها إلى الإحاطة القانونية بكل جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وذلك لتطويرها وتجاوز المشاكل والصعوبات والانحرافات التي تواجهها. وللأهمية التي تكتسبها القوانين في تأطير الحياة داخل المجتمع، فقد اخترنا التطرق إلى (دور وآليات مؤسسات القوانين: ما بين الجمود والتحديث) وذلك باعتبارها محورا مهما من محاور المؤتمر السنوي الرابع لكلية القانون الكويتية العالمية. وعلى الرغم من أن مصطلح «مؤسسات القانون» ليس متداولاً في القانون التونسي، إلا أنه يُفهم منه المؤسسات التي تسهم في سن القوانين.

لقد اعتمدنا التجربة التونسية كمحور لدراستنا لهذا الموضوع، وهو أمر نابغ من أن هذه التجربة منذ الاستقلال وحتى قبله، ثم بعد الثورة قطعت أشواطاً نحو تحديث منظومتها القانونية، إذ تعيش البلاد فترة انتقال ديمقراطي استوجبت تجميع جهود كل الأطراف السياسية والمدنية لإعادة بناء المنظومة التشريعية من أجل تنزيل أحكام الدستور الجديد وإلغاء وتعديل القوانين التي لا تنسجم مع أحكامه.

بعد ثورة 14 جانفي (يناير)، بدأت البلاد مسيرتها نحو الديمقراطية، فقد تجسدت خطواتها الأولى بتكوين الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة والانتقال الديمقراطي والإصلاح السياسي، التي تكفلت بإعداد الأرضية القانونية لإجراء أول انتخابات تشريعية ورئاسية تعددية من خلال مصادقتها على قوانين تنظيم الانتخابات والمجال السلمي - البصري (اللجنة الوطنية لكشف الفساد والهيئة المستقلة للانتخابات وهيئة الاتصال السلمي والبصري). وبعد انتخاب المجلس الوطني التأسيسي في 23 أكتوبر 2011، تمت المصادقة على دستور مؤقت (التنظيم المؤقت للسلطات العمومية) نظم السلطات والعلاقة بينها في المرحلة المؤقتة، لتتوج بالبلاد بدستور جديد⁽¹⁾ وهو دستور 2014⁽²⁾

(1) يحتل الدستور أعلى سلم القواعد القانونية ويستمد أهميته من أهمية المواضيع التي ينظمها المتعلقة أولاً بتحديد سلطات الدولة والعلاقات فيما بينها، وطرق ممارسة السلطة، وانتقالها، وضمان الحقوق والحريات.

(2) في 3 مارس 2011 تم الإعلان عن انتخاب مجلس تأسيسي لكتابة دستور جديد للجمهورية التونسية، وتمت المصادقة على هذا الدستور في 26 جانفي/يناير 2014، بعد 3 سنوات من

كما تواصلت مسيرة التحديث بسن كم هائل من القوانين من طرف مجلس نواب الشعب، إذ تَمَّت المصادقة على 187 قانوناً في الفترة من سنة 2014 إلى سنة 2017. ففي الدورة الأولى لمجلس نواب الشعب (2015 - 2014) تمت المصادقة على 43 قانوناً، وفي الدورة الثانية (2016 - 2015) تَمَّت المصادقة على 82 قانوناً، وفي الدورة الثالثة (2017 - 2016) تَمَّت المصادقة على 42 قانوناً. وهذا الكمُّ الهائل من القوانين جاء نتيجة تضافر جهود كل من السلطتين: التشريعية والتنفيذية (حكومة ورئاسة جمهورية) والمجتمع المدني.

فكيف تبلور التعاون والتفاعل بين هذه الأطراف (سلطات دستورية وهيئات ومؤسسات من خارجها) لسنِّ القوانين التي تنظِّم الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في البلاد التونسية؟ وما هو الدور الذي قامت به هذه الأطراف لسنِّ القوانين وتجديد المنظومة التشريعية؟

للإجابة على هذه الإشكالية سنتطرق أولاً إلى دور السلطات الدستورية في سنِّ القوانين (المبحث الأول)، ثم إلى دور الأطراف غير الممارسة للسلطات الدستورية (المبحث الثاني).

= سقوط النظام السابق.

وقد تم تعليق العمل بالدستور التونسي السابق الذي تم إقراره في الأول من جوان / يونيو 1959، وذلك بمقتضى الفصل 27 من القانون التأسيسي عدد 6 لسنة 2011 المؤرخ في 16 ديسمبر 2011 المتعلق بالتنظيم المؤقت للسلطات العمومية. وفي توطئة دستور 2014 ورد ما يلي: «نحن نواب الشعب التونسي، أعضاء المجلس الوطني التأسيسي... تحقيقاً لأهداف ثورة الحرية والكرامة، ثورة 17 ديسمبر 2010 - 14 جانفي 2011، ووفاءً لدماء شهدائنا الأبرار ولتضحيات التونسيين والتونسيات على مرِّ الأجيال، وقطعاً مع الظلم والحيث والفساد... فإننا باسم الشعب نرسم على بركة الله هذا الدستور».

المبحث الأول

دور السلطات الدستورية في سن القوانين

تقوم السلطات الدستورية بدور مهم ومركزي في سنِّ القوانين، وفي إطار مبدأ الفصل بين السلطات من الشرعي التساؤل: كيف لسلطة أخرى غير السلطة التشريعية أن يكون لها دور في سن القوانين؟

وللإجابة عن هذا السؤال نرى التطرق أولاً إلى مبدأ الفصل بين السلطات (المطلب الأول)، وثانياً إلى دور السلطتين التشريعية والتنفيذية في سنِّ القوانين (المطلب الثاني).

المطلب الأول

مبدأ الفصل بين السلطات

لقد قام الدستور التونسي الصادر في العام 2014 بتوزيع الاختصاصات بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية. كما أكد الدستور في فقرته الرابعة من التوطئة على عدد من المبادئ التي تشكل أسساً للنظام السياسي الجديد للبلاد، إذ نصَّ على ما يلي: «تأسيساً لنظام جمهوري ديمقراطي تشاركي، في إطار دولة مدنية، السيادة فيها للشعب عبر التداول السلمي على الحكم بواسطة انتخابات حرة، وعلى مبدأ الفصل بين السلطات والتوازن بينها، ويكون فيه حق التنظيم القائم على التعددية، وحياد الإدارة والحكم الرشيد هي أساس التنافس السياسي، وتضمن فيه الدولة علوية القانون واحترام الحريات واستقلالية القضاء والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين والمواطنات والعدل بين الجهات».

وبذلك يقوم النظام السياسي كما هو في البلاد التونسية على فصل مرن يؤسس⁽³⁾ لوجود تدخلات وظيفية لممارسة إحدى السلطتين التنفيذية أو التشريعية⁽⁴⁾ لبعض

(3) يجمع النظام المختلط بين النظام الرئاسي وبعض خصائص النظام البرلماني، وتقوم العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية على التعاون والتبادل والفصل المرن بينهما.

عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الجمهورية في النظام المختلط / (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، الإسكندرية، دار النهضة العربية، 1996، ص 9.

(4) تُعرف السلطة التشريعية بعدة تسميات منها: البرلمان، الكونغرس، الجمعية الوطنية، وتختلف اختصاصات السلطة التشريعية حسب دساتير الدول.

وظائف السلطة الأخرى بشروط معينة وطرق محدّدة. وهذا على عكس ما يقوم عليه النظام الرئاسي من فصل جامد بين السلطتين، كما يضمن هذا الخيار علاقة تكامل وانسجام بين كل السلطات بما يحقق قيم الدستور.

إن مبدأ فصل السلطات مبدأ قديم قدم الحضارة الإنسانية، ومما وصل إليه علم الإنسان وتجربته، وتعود جذوره إلى المؤسس الأول الفيلسوف أرسطو، الذي قسّم وظائف الدولة إلى ثلاث: المداولة، الأمر، العدالة، مؤكداً في الوقت نفسه على ضرورة أن تتولى كل هيئة مهامها بشكل مستقل عن الأخرى بالتعاون بينها جميعاً لتحقيق قدرة الدولة على ضبط مسارات المجتمع. في حين عدّ أفلاطون أن وظائف الدولة يجب أن تتوزع بين هيئات متعددة ومختلفة مع ضرورة إقامة التوازن في الوظائف بين هذه الهيئات حتى لا تنفرد إحداها بالحكم، ليضيف مونتسكيو أنه يجب بحكم الأشياء أن توقف السلطة السلطة، كي لا يكون هناك تعسف في استعمال السلطة، إذ دلت التجربة أن كل من يملك السلطة يميل إلى إساءة استعمالها⁽⁵⁾.

ومنذ الثورة الفرنسية أصبح مبدأ الفصل بين السلطات أحد المبادئ الدستورية الأساسية التي تقوم عليها النظم الديمقراطية الغربية بوجه عام، إلا أن فهم هذا المبدأ قد اختلف بين فقيه وآخر، فالبعض من الفقهاء فهمه على أنه يعني الفصل المطلق بين السلطات لتحقيق غاية المبدأ الأساسية المتمثلة في منع التعسف والاستبداد بالسلطة، إلا أن الغالبية العظمى من الفقهاء قد فهمت هذا المبدأ على نحو آخر، وذلك باعتباره دعوة للفصل المرن بين السلطات، أي فصل مع التعاون بين السلطات، ومع تبادل الرقابة فيما بينها.

وفي هذا الصدد انتهى المفكر التونسي الأستاذ راشد الغنوشي إلى ما يلي: «... ويبقى القول في مسألة الفصل بين السلطات مفتوحاً لأكثر من خيار بحسب المصلحة المقدّرة من أهل الرأي في كل مرحلة من المراحل التي تمر بها الدولة، على أن يظل مقصد استبعاد الانفراد بالسلطة، أي الاستبداد بالأمر مقصداً مرعياً كمقصد وحدة الأمة، فإذا لزم من استبعاد الاستبداد الأخذ بمبدأ الفصل فليكن مخففاً، كما هو الأمر في النظام البرلماني، حيث تشكل الحكومة ورئيسها جزءاً من البرلمان، ونحن نرجّح، لاسيما في ظروف الاستبداد التي اكتوت وتكتوي الأمة

(5) عبد العزيز براء، التداول على السلطة والفصل بين السلطات - مقارنة مقصدية، الشركة التونسية للنشر وتنمية فنون الرسم، تونس، 2013، ص 57.

بنارها مثل هذا الفصل، حدّاً من سلطان الحاكم، ودعماً لسلطة الأمة»⁽⁶⁾.

وإذا كانت تونس عرفت محاولات مبكرة لتنظيم السلطات وضبط صلاحياتها من خلال الفصل المبكر منذ ما قبل الدولة الأغلبية (القرن الثامن الميلادي) بين السلطة السياسية والقضاء، وبعدها من خلال دستور عهد الأمان 1861⁽⁷⁾، وإصلاحات الوزير خير الدين باشا، وبعدها دستور 1959 لتستمر البلاد على نفس الخيار حتى الثورة والتنظيم المؤقت للسلطات العمومية سنة 2011⁽⁸⁾ ومن بعده دستور 2014.

وفي إطار تنظيم السلطات أسهم الدستور الجديد في تحديد النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب، وقطع مع الدستور السابق (دستور 1959) الذي أقرّ التركيبة الثنائية للسلطة التشريعية ممثلة في مجلس النواب ومجلس المستشارين.

ويمارس مجلس نواب الشعب وظيفته الرئيسية التشريعية ليعيد بناء المنظومة التشريعية للبلاد، إذ أقرّ الفصل 50 من دستور 2014 ما يلي: «يمارس الشعب السلطة التشريعية عبر ممثليه بمجلس نواب الشعب أو عن طريق الاستفتاء».

وفي إطار مبدأ الفصل بين السلطات، تقوم كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية دوراً مهماً في سن القوانين، ونبين ذلك على الشكل التالي:

الفرع الأول

دور السلطتين التشريعية والتنفيذية في سن القوانين

نظم الدستور التونسي أحكام السلطة التشريعية في بابه الثالث، مباشرة بعد بابي المبادئ العامة والحقوق والحريات، وهو ما يؤكد الأهمية التي يوليها لها. وقد أوضح في الفقرة الثانية من الفصل 62 دور السلطتين فيما يتعلق بالتشريع، عندما نص على ما يلي: «تمارس المبادرة التشريعية بمقترحات قوانين من عشرة نواب على الأقل، أو بمشاريع قوانين من رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة. ويختص

(6) راشد الغنوشي، الحريات العامة في الدولة الإسلامية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ط 1، 1993، ص 218.

(7) انظر الملحق عدد (2).

(8) انظر الملحق عدد (3).

رئيس الحكومة بتقديم مشاريع قوانين الموافقة على المعاهدات ومشاريع قوانين المالية. ولمشاريع القوانين أولوية النظر».

وفي ضوء ذلك، نعرض لدور السلطة التشريعية (أولاً)، ثم لدور السلطة التنفيذية (ثانياً)، وذلك على الشكل التالي:

أولاً - دور السلطة التشريعية:

تؤدي السلطة التشريعية دوراً أساسياً في اقتراح و سن القوانين⁽⁹⁾، المتمثلة في مجموعة القواعد القانونية الملزمة والعامّة والمجردة، فالسلطة التشريعية هي سلطة تبني القوانين⁽¹⁰⁾. وبالنسبة للدول ذات النظام البرلماني أو ما يشابهها، فإن السلطة التشريعية تعد هي السلطة العليا التي تتعهد بتعيين السلطة التنفيذية بواسطة منح الثقة للحكومة، ولها أن تعزلها من خلال آلية سحب الثقة، وحتى مشاريع القوانين التي تقترحها السلطة التنفيذية، فإن لها (أي السلطة التشريعية) أن تعدّل فيها وأن تصوت لصالحها أو حتى تسقطها، وذلك وفق الآلية التالية:

1- تعديل مشروعات القوانين وإجراءاته:

لقد نظم هذه المسألة النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب، إذ نصت المادة 121 في فقرتها الأولى على ما يلي: «تقدم مقترحات التعديل المتعلقة بمشروع قانون إلى مكتب اللجنة المعنية، في أجل أقصاه أربعة أيام من نشر المشروع والتقرير على الموقع الإلكتروني للمجلس دون اعتبار يوم النشر، ويكون تقديم مقترحات التعديل من قبل خمسة أعضاء على الأقل، ولا يمكن لأي منهم المشاركة في تقديم أكثر من

(9) تعود كلمة قانون إلى اللاتينية (Kanon) والمقصود منها «المسطرة أو القاعدة». أما في اللغة الإنجليزية فقد أطلقت على القانون الكنسي (Canon Law)، أما في اللغة الفرنسية فقد اقتبست كلمة (Canon) وأطلقتها على قرارات المجامع الكنسية.

(10) تقوم السلطة التشريعية «بوضع التشريعات والقوانين والخطط في رسم سياسة معينة أو مواجهة مشكل معين»، د. مها عبد اللطيف الحديثي، د. محمد عدنان الخفاجي، النظام السياسي والسياسة العامة، مركز الفرات للتنمية والدراسات الإستراتيجية، العراق، 2006، ص 11.

وكما عرفها الدكتور ضو مفتاح: «يعنى بالسلطة التشريعية الأعضاء أو الهيئات التي يحق لها سن القواعد والقوانين التي يلتزم بمراعاتها، وبمعنى أقرب هو من يتولى مهمة التشريع الملزم للناس». د. ضو مفتاح غماق، السلطة التشريعية في نظام الحكم الإسلامي والنظم المعاصرة (الوضعية)، منشورات اتحاد مكنتبات الجامعات المصرية (Elga)، القاهرة، 2002، ص 17.

مقترح واحد يشمل كل التعديلات في ذات الفصل. ويشترط في مقترح التعديل أن يكون في صيغة مضبوطة ومكتوبة، ويحدد ورقة المقترح من سيتناول الكلمة دفاعاً عنه أو من ينوبه عند الاقتضاء. ولا يصح شكلاً تقديم مقترح في حذف فصل».

ثم نصت الفقرة الثانية من الفصل 121 على أن: «يتولى مكتب اللجنة ترتيب مقترحات التعديل وتبويبها في أجل لا يتجاوز ثمانية أيام من تاريخ نشر المشروع والتقارير على الموقع الإلكتروني للمجلس دون اعتبار يوم النشر، وتنشر حصيلة مقترحات التعديل على الموقع الإلكتروني للمجلس، ويفتح أجل يومين لتقديم طلبات التدخل ضد أي مقترح تعديل، ولا يحق في هذه الحالة أن تتقدم الكتلة الواحدة بأكثر من طلب، ويتم تحديد من سيتولى التدخل في كل موضوع على أساس أن تكون الكلمة من حق من انفرد بطلبها في الموضوع، أو بمنح الأولوية لمن لم يسبق تعيينه للتدخل في موضوع قبل ذلك، فإن تعددوا يتم التحديد بالقرعة بينهم. وتجري القرعة بينهم من قبل مكتب اللجنة وبحضور مساعد الرئيس المكلف بشؤون التشريع. لا يتناول الكلمة حول موضوع التصويت إلا عضو مساند وعضو معارض له ولا تتجاوز مدة أي تدخل ثلاث دقائق».

وتضيف بأنه: إذا كان مشروع القانون موضوع طلب استعجال نظر المقرر بالدستور، يقدر مكتب المجلس إما احترام الأجل المقرر بالفصل 33 أو اعتماد آجال مختصرة، فإن رأى اعتماد آجال مختصرة فيمكن في تلك الحالة الإذن بتقديم مقترحات التعديل حتى ختم النقاش. بانقضاء الأجل المحددة لتقديم مقترحات التعديل لا يجوز بعد ذلك تقديمها إلا من قبل ممثل جهة المبادرة، وتعرض هذه التعديلات على التصويت دون نقاش. يجري التصويت على مضمون التعديل بنفس الأغلبية المطلوبة للتصويت على الفصل المراد تعديله⁽¹¹⁾.

2- التقديم الجماعي للمبادرة التشريعية:

لأعضاء مجلس نواب الشعب في إطار دورهم التشريعي حق تقديم مبادرات تشريعية والتي تسمى دستورياً «مقترحات القوانين». ولا يمكن لنائب واحد تقديم مبادرة تشريعية، إذ اشترط الدستور تقديمها من قبل عشرة نواب على الأقل⁽¹²⁾، مما يقوده

(11) الفصل (121) من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب.

(12) «تُمارَس المبادرة التشريعية بمقترحات قوانين من عشرة نواب على الأقل» الفصل (62) من دستور 2014.

للبحث عن تسعة نواب آخرين لتأييده في مبادرته. ويمكن تبرير هذا الشرط بتفادي المبادرات غير الجديّة وغير المكتملة، فأغلب النواب غير مختصين في المجال القانوني، إذ يعسر على بعض النواب أحياناً الإلمام بشروط الصياغة القانونية.

3- قيود على المبادرة التشريعية:

قيد الدستور التونسي مجال تقديم المبادرات التشريعية النيابية ليستثني منها بعض المجالات من بينها المعاهدات وقوانين المالية ليعطي الاختصاص فيها لرئيس الحكومة⁽¹³⁾، فإمكانيات ومجالات عمل الحكومة تمكنها من تقديم مشروع شامل لميزانية الدولة نظراً لإلمامها بكل المعطيات اللازمة بطبيعة عملها، وهو نفس الحل المعتمد في فرنسا والذي على أساسه يختص رئيس الحكومة دون غيره بتقديم مشاريع قوانين الموافقة على المعاهدات. ويقتصر دور مجلس نواب الشعب على المناقشة والمصادقة، فالفصل 66 من الدستور في فقرته الثالث نصّ على ما يلي: «يقدم مشروع قانون المالية للمجلس في أجل أقصاه 10 ديسمبر».

أما فيما يخص المعاهدات فيجد تبريره في السياسات التي تنتهجها الحكومة في العلاقات الدولية، ويعد تصويت مجلس نواب الشعب شرطاً جوهرياً لا يتم دون مصادقة رئيس الجمهورية كمرحلة أخيرة. كما اشترط الفصل (63) من الدستور عدم إخلال المبادرات التشريعية النيابية بالتوازنات المالية للدولة وذلك لتفادي تحميل ميزانية الدولة ما لا تتحملة لتثقلها بمصاريف جديدة أو حذف بعض مواردها.

4- أولوية مشاريع السلطة التنفيذية:

إن تقييد مجال المبادرات التشريعية النيابية لم يكن وحده مرجحاً لكفة السلطة التنفيذية، إذ لهذه الأخيرة أسبقية النظر في حال وجود مبادرتين صدرت الأولى من السلطة التشريعية، والثانية من السلطة التنفيذية، وسجلت بمكتب الضبط البرلماني وتشارك في نفس الموضوع كما نصّ عليه الفصل 62 في فقرته الثالثة، والتي جاء فيها بأنه: «لمشاريع القوانين أولوية النظر».

(13) «يختص رئيس الحكومة بتقديم مشاريع قوانين الموافقة على المعاهدات ومشاريع قوانين المالية» الفصل (62) من دستور 2014.

5- مقترحات القوانين وإجراءات إقرارها:

لا تسحب أولوية مناقشة مشاريع السلطة التنفيذية البساط من تحت أقدام أعضاء السلطة التشريعية ولا يحول دون تقديم النواب مبادراتهم بعد الانتهاء من المناقشة والمصادقة على المبادرات التشريعية التنفيذية في حالة إصرار النواب على تقديمها لتدرس والتصويت عليها. ويسمى الدستور المبادرات التشريعية النيابية «مقترحات القوانين».

أ - مناقشة المقترحات باللجان:

وتحال المبادرات التشريعية فيما بعد للجان القارّة المختصة⁽¹⁴⁾ لدراستها والإعداد الجيد لها، حتى تعرض فيما بعد على الجلسة العامة، حيث تعتمد البلاد التونسية مثلها مثل كل البرلمانات الديمقراطية⁽¹⁵⁾ تقريباً على اللجان⁽¹⁶⁾ للنظر في مشاريع القوانين والمبادرات التشريعية. وتتكون هذه اللجان من مجموعة من النواب من مختلف الكتل والنواب المستقلين، مع اعتماد النسبية، يتولون النظر في مشاريع القوانين والمبادرات التشريعية المعروضة عليها. كما قد يسهم عمل نواب من كتل

(14) ترك الدستور تحديد تركيبة اللجان البرلمانية القارة والخاصة وعددها وتسميتها وتنظيمها للنظام الداخلي لمجلس نواب الشعب، واكتفى بالإشارة لتكوينها احترام أساس التمثيل النسبي، إذ نصّ الفصل (59) منه على ما يلي: «يشكل مجلس نواب الشعب لجاناً قارّةً ولجاناً خاصةً تتكون وتتوزع المسؤوليات فيها على أساس التمثيل النسبي».

(15) علق النائب الأمريكي السابق جايمس شانون خلال مؤتمر عقد سنة 1995 حول دور اللجان في هيئة ملاوي التشريعية كالآتي: «تشهد مختلف أنحاء العالم ميلاً نحو مزيد من الاعتماد على اللجان لإدارة عمل البرلمان، ولعل السبب الأهم لهذا الميل هو السعي إلى تحقيق أكبر قدر من الفعالية. فالمطالب الملقاة على عاتق البرلمان الحديث عديدة جداً، ولا يمكن للمجلس بأكمله أن يدرس كافة التفاصيل اللازمة لأداء وظيفة الهيئة التشريعية».

National Democratic Institute For International Affairs. Parliament's Organisation: The Role of Committees and Party Whips-NDI Workshop in Mangochi. Malawi. June 1995 (Washington National Democratic Institute For International Affairs. 1995) p 12.

(16) وصف العالم السياسي وودرو ويلسن، الكونغرس بأنه مجموعة من تكتل اللجان، والحكومة الخاصة به، كحكومة عاملة من خلال لجان الكونغرس الدائمة. تمت الإشارة لوصف وودرو ويلسن الكونغرس الأمريكي كمجموعة تكتل اللجان في:

Ronald Peters. ed. the Speaker. (Washington: Congressional Quarterly, 1994) p 11

وقد أخذ الاقتباس من:

Gerhard Loewenberg and Samuel C. Patterson. Comparing Legislatures (Lanhan. MD: University Press of America. 1979) p130.

مختلفة في لجنة واحدة في توطيد علاقاتهم مع زملائهم من الأحزاب الأخرى. وتتولى كل لجنة قارة «دراسة ما يحيله عليها مكتب المجلس من مشاريع أو مقترحات قوانين ومواضيع تدخل في نطاق اختصاصها، كما تنظر في المسائل التي قررت الجلسة العامة إحالتها عليها»⁽¹⁷⁾.

ب - مشاركة الخبراء ومنظمات المجتمع المدني:

تقوم اللجان القارّة خلال دراسة المبادرات التشريعية المقدم من النواب بالاستماع أولاً إلى من اقترحها من النواب أو ممثلي الحكومة والخبراء ومنظمات المجتمع المدني. ويصوّت النواب أعضاء اللجان القارة على فصول المبادرات لإلغائها أو تعديلها أو قبولها، ثم على المبادرة برمتها كما تمّ التصويت عليها. وتقدم المبادرات كما صوّت عليها مصحوبة بتقرير اللجنة الذي يتضمن أعمالها وتوصياتها، والذي له تأثير كبير لتحديد مواقف النواب في الجلسة العامة للمصادقة عليها، ولذلك يمكن الدستور النواب غير الأعضاء في اللجنة التي قامت بدراسة المبادرة التشريعية من فترة خمسة عشر يوماً بالنسبة لمشروع القانون الأساسي للتدقيق فيه، حتى تتبنّى موقفاً سليماً قبل مداولة الجلسة العامة، وتسهم هذه الآجال في ضمان جودة المادة التشريعية وعدم التسرع في إصدارها، وهو ما نصّ عليه الفصل 64 من الدستور الجديد: «لا يعرض مشروع القانون الأساسي على مداولة الجلسة العامة لمجلس نواب الشعب إلا بعد مضي خمسة عشر يوماً من إحالته على اللجنة المختصة»، وبذلك يتبيّن لنا الدور العام للجان التشريعية التي توصف بأنها الغرف المحركة للبرلمانات.

ج - تركيبة اللجان ضمانة للديمقراطية:

وتمثل تركيبة اللجان ضمانة الديمقراطية، إذ تتكوّن اللجان حسب النظام الداخلي: «من اثنين وعشرين عضواً يتم تكوين اللجان وفق قاعدة التمثيل النسبي بين الكتل. يسند لكل كتلة مقعد واحد باللجنة مقابل كل عشرة أعضاء بالكتلة. توزع المقاعد المتبقية على أساس أكبر البقايا. لمكتب المجلس أن يقرر استثنائياً النزول بعدد الأعضاء دون اثنين وعشرين، ويكون قراره هذا معللاً وبأغلبية الثلثين من

(17) الفصل (88) من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب.

أعضائه في خصوص كل لجنة يقرر النزول بعدد أعضائها،

ويراعى في هذه الحالة احترام مقتضيات الفقرتين الثانية والرابعة من هذا الفصل في حين تتعدل قاعدة الإسناد المقررة بالفقرة الثالثة تناسباً مع العدد الجديد لأعضاء اللجنة. يستثنى في مجال انطباق هذا الفصل لجنة مراقبة عمليات التصويت وإحصاء الأصوات موضوع الفصل 9 من النظام الداخلي. ويضبط مكتب المجلس بحضور رؤساء الكتل حصّة كل كتلة نيابية من مقاعد اللجان⁽¹⁸⁾.

د - إحداث لجنة التوافقات:

وإذا كانت هذه التركيبة تضمن تمثيل كل الكتل والنواب المستقلين، ومن خلال مراعاة التمثيل الشعبي (اعتماد النسبية في التركيبة)، إلا أن ذلك لا يمنع من الدعوة كلما ظهر خلاف حول بعض الفصول أو كلها لاجتماع لجنة سميت لجنة التوافقات التي تنعقد برئاسة رئيس المجلس وحضور رئيس اللجنة المعنية وممثلين عن جهة المبادرة، حكومة أو رئاسة جمهورية أو نواباً، وعن كل الكتل والنواب المستقلين الذين لا ينتمون لكتل، وتكون قراراتها ملزمة أخلاقياً للجميع،

ودورها يتمثل في حسم بعض الخلافات جماعياً وبتنازلات متبادلة قبل المرور للتصويت في الجلسة العامة. كما أقر النظام الداخلي الحق في طلب التعديل للمشاريع المصادق عليها في اللجان وفتح آجال ذلك بما يسمح للجميع بالمشاركة الفعلية في إعداد مشروع القانون وتطويره.

هـ- المصادقة وإجراءاتها:

تمثّل المصادقة آخر مرحلة تمر بها المبادرة التشريعية لتصبح فيما بعد قانوناً. وأول الأعمال التي تفتح بها الجلسة العامة للمصادقة على المبادرة تكون قراءة تقرير اللجنة ويمر النواب فيما بعدها إلى مرحلة النقاش العام، ثم نقاش المبادرة والتصويت على الفصول فصلاً فصلاً، ثم التصويت عليها برمتها بالأغلبية المحددة بالدستور، وذلك على أساس صنف المبادرة المعروضة.

(18) الفصل (64) من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب.

• التمييز بين القوانين العادية والقوانين الأساسية:

تختلف إجراءات وضع القوانين الأساسية عن القوانين العادية نظراً لأهميتها، ونجد هذا التمييز في كل من الدستور الفرنسي⁽¹⁹⁾، والإسباني⁽²⁰⁾، والإيطالي⁽²¹⁾. ويتضح التمييز بين القوانين الأساسية والقوانين العادية على مستوى الموضوع والإجراءات، وبالرجوع إلى فصل (64) من الدستور التونسي الذي ينص على إنه: «يصادق مجلس نواب الشعب بالأغلبية المطلقة لأعضائه على مشاريع القوانين الأساسية⁽²²⁾ وبأغلبية أعضائه الحاضرين على مشاريع القوانين العادية، على

(19) الفصل (46) من دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة الصادر في 4 أكتوبر 1958 ينص على ما يلي: «القوانين التي يضيف عليها الدستور صفة القوانين الأساسية، يتم التصويت عليها وتعديلها وفقاً للشروط التالية: لا يطرح المشروع أو الاقتراح للمناقشة أو الاقتراح عليه داخل أول مجلس أحيل عليه إلا بعد مضي خمسة عشر يوماً على إيداعه. لا يمكن إصدار القوانين الأساسية إلا بعد أن يعلن المجلس الدستوري مطابقتها للدستور».

(20) Les lois organiques en Espagne sont conformément à l'article (81) de la constitution du 27 décembre 1978, 23 celles qui « se réfèrent au développement des droits fondamentaux et des libertés publiques, celles qui approuvent les statuts d'autonomie et le régime électoral général, ainsi que les autres lois prévues dans la constitution. Les lois organiques seront adoptées, modifiées ou abrogées à la majorité absolue du congrès, par un vote final sur l'ensemble du projet ».

(21) La constitution italienne du 27 décembre 1947 prévoit que « les lois, sans être des lois de révision de la constitution portent sur une matière constitutionnelle sont adoptées selon une procédure distincte de celle suivie par les lois ordinaires ».

(22) عرّف القانون التونسي هذا الصنف من القوانين منذ التعديل الدستوري لسنة 1976 لدستور 1959. ويحدد الدستور الجديد قائمة القوانين الأساسية وهي القوانين المكتملة والمتمة للدستور على خلاف القوانين العادية التي تهتم بمسائل ليست لها هذه الصبغة «تتخذ شكل قوانين أساسية النصوص المتعلقة بالمسائل التالية:

- الموافقة على المعاهدات
- تنظيم القضاء والعدالة.
- تنظيم الإعلام والصحافة والنشر.
- تنظيم الأحزاب والنقابات والجمعيات والمنظمات والهيئات المهنية وتمويلها.
- تنظيم الجيش الوطني.
- تنظيم قوات الأمن الداخلي والديوانة.
- القانون الانتخابي.
- التمديد في مدة مجلس نواب الشعب وفق أحكام الفصل (56).
- التمديد في مدة الرئاسة وفق أحكام الفصل (57).
- الحريات وحقوق الإنسان.
- الأحوال الشخصية.
- الواجبات الأساسية للمواطنة.
- السلطة المحلية.
- تنظيم الهيئات الدستورية.
- القانون الأساسي للميزانية، الفصل (65) من دستور 2014.

أن لا تقل هذه الأغلبية عن ثلث أعضاء المجلس». وتتمثل الأغلبية المطلقة في توفر نسبة 50 بالمائة من العدد الجملي للنواب زائد واحد على الأقل حتى يتمكن النواب الحاضرين من المصادقة على المبادرة، أما بالنسبة للقوانين العادية⁽²³⁾ فيتمثل النصاب المطلوب في حضور ثلث الأعضاء على الأقل، ويجب أن يكون التصويت إثرها بأغلبية أصوات الحاضرين مهما كانت نسبتها للمصادقة على المبادرة.

• الاستشارة الوجيهة لهيئات دستورية:

ولضمان جودة بعض القوانين ينص دستور 2014 على الاستشارة الوجيهة لبعض الهيئات الدستورية في سن القوانين الأساسية، منها المجلس الأعلى للقضاء وهيئة الاتصال السمعي والبصري وحرية التعبير والإعلام، وهيئة حقوق الإنسان في مشاريع القوانين المتعلقة بمجال اختصاصها. كما تخضع أيضاً القوانين العادية في مسارها الإجرائي إلى الاستشارة الوجيهة لبعض الهيئات الدستورية كهيئة التنمية المستدامة وحقوق الأجيال القادمة في مشاريع القوانين التي تخص المسائل الاقتصادية والاجتماعية والبيئية.

(23) «تتخذ شكل قوانين عادية النصوص المتعلقة بـ:

- إحداث أصناف المؤسسات والمؤسسات العمومية والإجراءات المنظمة للتفويت فيها.
 - الجنسية.
 - الالتزامات المدنية والتجارية.
 - الإجراءات أمام مختلف أصناف المحاكم.
 - ضبط الجنايات والجرح والعقوبات عليها، وكذلك المخالفات المستوجبة لعقوبة سلب للحرية.
 - العفو العام.
 - ضبط قاعدة الإداءات والمساهمات ونسبها وإجراءات استخلاصها.
 - نظام إصدار العملة.
 - القروض والتعهدات المالية للدولة.
 - ضبط الوظائف العليا.
 - التصريح بالمكاسب.
 - الضمانات الأساسية الممنوحة للموظفين المدنيين والعسكريين.
 - تنظيم المصادقة على المعاهدات.
 - قوانين المالية وخلق الميزانية والمصادقة على مخططات التنمية.
 - المبادئ الأساسية لنظام الملكية والحقوق العينية والتعليم والبحث العلمي والثقافة والصحة العمومية والبيئة والتهيئة الترابية والعمرانية والطاقة وقانون الشغل والضمان الاجتماعي»
- فصل (65) من دستور 2014.

وإن كانت السلطة التشريعية هي المنبع الأساسي للقوانين، إلا أن تطبيقها من قبل السلطة التنفيذية يجعل لهذه الأخيرة دوراً أساسياً كذلك.

ثانياً- دور السلطة التنفيذية في سن القوانين:

تتكون السلطة التنفيذية في النظام الدستوري التونسي الجديد من رئيس الحكومة ومن رئيس الجمهورية، وقد منحهما الدستور والقانون اختصاصات تشريعية نعرض لها على الشكل التالي:

1- الدور التشريعي لرئيس الحكومة:

لرئيس الحكومة في حالتين حددهما الدستور أن يصدر مراسيم بقوانين، واستثنى الدستور النظام الانتخابي من مجال المراسيم. ويمكن تعريف هذه الأخيرة بأنها نصوص قانونية تدخل في مجال القانون، (Décret - Lois) وصادرة عن السلطة التنفيذية، بحكم التنظيم الجديد فإنها لم تعد بعد دستور 2014 بيد رئيس الجمهورية، كما كان الأمر في ظل دستور 1959، بل أصبحت تصدر عن رئيس الحكومة.

تُمثل المراسيم والقرارات الوزارية جزءاً من الهرم القانوني، أي أنه عند إصدارها فإن السلطة التنفيذية تلبس ثوب السلطة التشريعية، وتُكمل بذلك القوانين.

والمراسيم كما كرسها دستور 2014 تسند لرئيس الحكومة إما بموجب تفويض من مجلس نواب الشعب، أو بموجب الدستور، ونفصل ذلك على الشكل التالي:

أ- إصدار مراسيم بموجب التفويض بقانون:

بمقتضى الفصل 70 من دستور 2014: «يمكن لمجلس نواب الشعب بثلاثة أخماس أعضائه أن يفوض بقانون لمدة لا تتجاوز الشهرين ولغرض معين إلى رئيس الحكومة إصدار المراسيم التي تدخل في مجال القانون، وتعرض حال أنقضاء المدة المذكورة على مصادقة المجلس»⁽²⁴⁾، إلا أنه في حالة رفض مجلس نواب الشعب المصادقة فيما بعد على هذه المراسيم تسقط آثارها القانونية، وفي هذه الحالة ينبع التفويض عن الإرادة الحرة للمشرع، مما لا يمس بمبدأ الفصل بين السلطات، فلا

(24) الفقرة الثانية من الفصل 70.

تتدخل بذلك السلطة التنفيذية في عمل السلطة التشريعية بصفة عشوائية. ولا يمكن للسلطة التنفيذية أن تجبر السلطة التشريعية على اتخاذ قرار التفويض، وهو ما يفسر أن المراسيم أخذت مجال القوانين، لذلك يتطلب تحولها بعد مدة الشهرين المذكورة إلى قوانين. ويكون التفويض لمدة محدودة حيث: «لا تتجاوز الشهرين»، غير قابلة للتجديد لا بصفة صريحة ولا آلية، وهو ما يستوجب في حالة وجود رغبة ثلاثة أخصام أعضاء المجلس في المصادقة على القانون القيام بتفويض جديد يمارسه المجلس بنفس الشروط الدستورية المذكورة. ولا يتجاوز التفويض موضوعاً محدداً ولا يمنح في المادة الانتخابية، وذلك نظراً لحساسية المسألة كما أقرّ الفصل 70 من الدستور الحالي في فقرته الثالثة "يستثنى النظام الانتخابي في مجال المراسيم".

ب- إصدار مراسيم في حالة حل مجلس نواب الشعب:

كما أنه يجوز لرئيس الحكومة بالرجوع إلى دستور 2014 وعلى غرار دستور 1959، في حالة حل مجلس نواب الشعب أن يصدر مراسيم بالتوافق مع رئيس الجمهورية لضمان استمرارية الدولة. واشترط الدستور أن تعرض هذه المراسيم على مجلس نواب الشعب الجديد في الدورة العادية التالية، وبالمقارنة مع المراسيم الصادرة بناء على تفويض مجلس نواب الشعب يتميز هذا الصنف من المراسيم بمرونة إجراءاته نتيجة الوضع الحساس الذي قد تمر به البلاد في حالة حل المجلس ليكون الشرط الوحيد وجود توافق بين رئيس الحكومة ورئيس الجمهورية⁽²⁵⁾.

2- الدور التشريعي لرئيس الجمهورية:

منح الدستور التونسي الجديد اختصاصات تشريعية أيضاً لرئيس الجمهورية، ونبينها على الشكل التالي:

أ- مراسيم لسد الفراغ التشريعي:

منح الدستور الجديد لرئيس الجمهورية حرية إصدار مراسيم من عدمها كلما رأى ضرورة، وذلك لسد فراغ تشريعي في الفترة الفاصلة بين حل المجلس وانتخاب

(25) الفصل (70) من فقرته الأولى من الدستور

مجلس نواب.

ب- إصدار القوانين:

يوظف رئيس الجمهورية بدور مهم في دخول القوانين حيز التنفيذ، فبالرجوع إلى الفصل (81) من الدستور نجد بأنه ينص على ما يلي: «يختم رئيس الجمهورية القوانين ويأذن بنشرها في الرائد الرسمي للجمهورية التونسية⁽²⁶⁾ في أجل لا يتجاوز أربعة أيام من تاريخ:

- انقضاء آجال الطعن بعدم الدستورية والرد دون حصول أي منهما.
 - انقضاء أجل الرد دون ممارسته بعد صدور قرار بالدستورية أو الإحالة الوجيهة لمشروع القانون إلى رئيس الجمهورية وفق أحكام الفقرة الثالثة من الفصل (121).
 - انقضاء أجل الطعن بعدم الدستورية في مشروع قانون وقع رده من رئيس الجمهورية والمصادقة عليه من قبل المجلس في صيغة معدلة.
 - مصادقة المجلس ثانية دون تعديل على مشروع قانون تبعاً لرده، ولم يطعن فيه بعدم الدستورية إثر المصادقة الأولى أو صدور قرار بدستوريته أو أحيل وجوباً إلى رئيس الجمهورية وفق أحكام الفقرة الثالثة من الفصل (121).
 - صدور قرار المحكمة الدستورية أو الإحالة الوجيهة لمشروع القانون إلى رئيس الجمهورية وفق أحكام الفقرة الثالثة من الفصل (121)، إن سبق رده من رئيس الجمهورية وصادق عليه المجلس في صيغة معدلة.
- باستثناء مشاريع القوانين الدستورية، لرئيس الجمهورية الحق في رد المشروع مع التعليق إلى المجلس للتداول ثانية، وذلك خلال أجل خمسة أيام من تاريخ:
- انقضاء أجل الطعن بعدم الدستورية دون حصوله وفق أحكام المطة الأولى من الفصل (121).
 - صدور قرار بالدستورية أو الإحالة الوجيهة لمشروع القانون إلى رئيس الجمهورية، وفق أحكام الفقرة الثالثة من الفصل (121)، في حالة الطعن على

(26) الموقع الرسمي للمطبعة الرسمية التونسية الذي تنشر فيه كل النصوص التشريعية والترتيبية:

<http://www.iort.gov.tn/WD120AWP/WD120Awp.exe/CONNECT/SITEIORT>

معنى أحكام المطة الأولى من الفصل (121).

وتكون المصادقة، إثر الرد، بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس على مشاريع القوانين العادية، وبأغلبية ثلاثة أخماس أعضاء المجلس على مشاريع القوانين الأساسية». ويتوقف دخول القانون حيز التنفيذ على إجرائي الختم والنشر الموكلين لرئيس الجمهورية.

ج- رد مشاريع القوانين:

لرئيس الجمهورية أيضاً الحق في رد مشاريع القوانين مع التعليل إلى المجلس للتداول ثانية، وضبط الدستور الحق في الرد وآجاله وهو ما يعبر عنه ب(حق الفيتو). وبمقتضى الدستور يكون لرئيس الجمهورية حق رفض ختم القانون حتى يحول دون دخوله حيز النفاذ. وقد يفجر ذلك أزمة بين رئيس الجمهورية وبين المشرع، ويضغط رئيس الجمهورية بذلك على مجلس نواب الشعب من أجل تعديل مشروع القانون، وبالتالي فإن إقراره يحتاج إلى أغلبية أقوى من الأولى للمصادقة الثانية، إذ تكون المصادقة بالرجوع إلى الفصل (81): «بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس على مشاريع القوانين العادية، وبأغلبية ثلاثة أخماس أعضاء المجلس على مشاريع القوانين الأساسية»، وهي نسبة يصعب توفرها في مجلس نواب الشعب، الذي يجمع أحزاباً وأطرافاً ذات مرجعيات مختلفة غالباً ما تكون في خلاف مستمر بينها، وهو ما يؤدي إلى وجود عائق للأغلبية التي صادقت بالتلثين على مشروع قانون. وقد يبرر تمكين إسناد المشرع التأسيسي لرئيس الجمهورية لهذا الحق ضمان التوازن وتمكين الحق لرئيس الجمهورية في ممارسة اختصاصاته لحفظ مصالح الأمة، وهو ما يؤدي أيضاً إلى ضمان جودة النصوص التشريعية، فبوجود أغلبية قوية، نجد الرد دليلاً على جودة النص ونجاعته فيما بعد.

أما فيما يخص مشروع قانون المالية، فلرئيس الجمهورية أن: «يرد المشروع إلى المجلس لقراءة ثانية خلال اليومين المواليين لمصادقة المجلس عليه، وفي صورة الرد، يجتمع المجلس للتداول ثانية خلال الأيام الثلاثة الموالية لممارسة حق الرد». يجوز للأطراف المشار إليهم بالمطة الأولى من الفصل (129) (27)، خلال الأيام الثلاثة الموالية لمصادقة المجلس للمرة الثانية بعد الرد أو بعد انقضاء آجال ممارسة

(27) أي كل من رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة أو ثلاثين عضواً من أعضاء مجلس نواب الشعب.

حق الرد دون حصوله، الطعن بعدم الدستورية في أحكام قانون المالية أمام المحكمة الدستورية التي تبت في أجل لا يتجاوز الأيام الخمسة الموالية للطعن. إذا قضت المحكمة بعدم الدستورية، تحيل قرارها إلى رئيس الجمهورية الذي يحيله إلى رئيس مجلس نواب الشعب، كل ذلك في أجل لا يتجاوز يومين من تاريخ قرار المحكمة. ويُصدّق المجلس على المشروع خلال الأيام الثلاث الموالية لتوصله بقرار المحكمة الدستورية. عند إقرار دستورية المشروع أو عند المصادقة عليه ثانية إثر الرد، أو عند انقضاء آجال الرد والطعن بعدم الدستورية دون حصول أي منهما، يختم رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية في أجل يومين، وفي كل الحالات يتم الختم في أجل لا يتعدى 31 ديسمبر⁽²⁸⁾.

د- الأوامر الرئاسية بالنسبة لعدم المصادقة على قانون المالية:

يتدخل رئيس الجمهورية أيضاً بسبب وجود فراغ تشريعي في حالة عدم مصادقة مجلس نواب الشعب على مشروع قانون المالية في أجل 31 ديسمبر، إذ يُمكن الدستور رئيس الجمهورية بأمر صادر عنه (أمر رئاسي) من تنفيذ المشروع فيما يخص النفقات بأقساط ذات ثلاثة أشهر قابلة للتجديد، وتستخلص الموارد طبقاً للقوانين الجاري العمل بها⁽²⁹⁾، وبذلك يتقادم رئيس الجمهورية الفراغ التشريعي والمالي الذي يمكن أن يدخل البلاد في أزمة اقتصادية وسياسية كبيرة.

ويتبين لنا مزج النظام التونسي بين خصائص النظام البرلماني والرئاسي رغم ميله للنظام البرلماني القائم على فصل مرن بين السلطات.

هـ- الدعوة للاستفتاء الشعبي:

يتصدّر رئيس الجمهورية مرحلة مهمة في تبني القوانين، تتجاوز سلطة مجلس نواب الشعب عندما يلجأ إلى الاستفتاء الشعبي معتمداً في ذلك على إحدى صلاحياته التي مكّنه منها الدستور في الفصل 82 منه، والذي جاء فيه أنه: «لرئيس الجمهورية، استثنائياً، خلال أجل الرد، أن يقرر العرض على الاستفتاء

(28) فصل (66) من الدستور.

(29) «إذا لم تتم المصادقة على مشروع قانون المالية في أجل 31 ديسمبر، يمكن تنفيذ المشروع فيما يتعلق بالنفقات، بأقساط ذات ثلاثة أشهر قابلة للتجديد بمقتضى أمر رئاسي، وتستخلص الموارد طبقاً للقوانين الجاري بها العمل»، الفصل (66) من الدستور.

مشاريع القوانين المتعلقة بالموافقة على المعاهدات، أو بالحريات وحقوق الإنسان، أو بالأحوال الشخصية، والمُصدَّق عليها من قبل مجلس نواب الشعب، ويعد العرض على الاستفتاء تخلياً عن حق الرد. وإذا أفضى الاستفتاء إلى قبول المشروع، فإن رئيس الجمهورية يختمه ويأذن بنشره في أجل لا يتجاوز عشرة أيام من تاريخ الإعلان عن نتائج الاستفتاء».

ويضبط القانون الانتخابي صيغ إجراء الاستفتاء أو الإعلان عن نتائجه، ويكون بذلك الاستفتاء تجسيدا لرغبة رئيس الجمهورية في العودة لصاحب السيادة الأصلي ألا وهو الشعب، وإن أمكن اعتباره تعطيلاً للعمل التشريعي لمجلس نواب الشعب وتجاوزاً لدوره، إلا أنه في هذه الحالة ستكون الكلمة الأخيرة لصاحب السيادة الأصلي على الرغم من مصادقة مجلس نواب الشعب عليه. ولن يكون أمام رئيس الجمهورية إلا ختم القانون والإذن بنشره في الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، في حالة تأييد الشعب للقانون، ولكنه في حالة رفضه فإن من شأن ذلك أن يسهم في ارتفاع القاعدة الشعبية لرئيس الجمهورية، وقد يستعمل هذا الأخير هذا الحق كوسيلة ضغط على مجلس نواب الشعب.

و- حق المبادرة التشريعية:

منح الدستور التونسي بشكل واضح وصريح في فصله 62⁽³⁰⁾ رئيس الجمهورية صلاحية التقدم بمبادرات تشريعية، إذ له أن يسهم في سد الثغرات القانونية وتحقيق السياسة القانونية للدولة، كما منح مشاريع القوانين الصادرة عنه أولوية النظر.

3- السلطة الترتيبية العامة:

كما تضطلع السلطة التنفيذية عن طريق رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة بدور مهم في تنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية عن طريق السلطة الترتيبية العامة، من خلال إصدار أوامر ترتيبية (Décrets) وتحمل الأوامر المرتبة العليا في سلم القواعد الترتيبية، ويمكن تعريفها بأنها جملة القرارات الصادرة عن الإدارة، وتصنف الأوامر حسب معيار السلطة الصادرة عنها والإجراءات المتبعة

(30) ينص الفصل 62 من الدستور على ما يلي: «تمارس المبادرة التشريعية بمقترحات قوانين عشرة نواب على الأقل، أو مشاريع من رئيس الجمهورية، أو رئيس الحكومة».

لإصدارها ترتيباً تفضلياً.

وفي إطار توزيع الصلاحيات داخل السلطة التنفيذية كرسّ دستور 2014 صنفين من الأوامر: الأوامر الرئاسية الصادرة عن رئيس الجمهورية والأوامر الحكومية الصادرة عن رئيس الحكومة.

ونعرض لهما على الشكل التالي:

أ- الأوامر الحكومية:

بالرجوع إلى الفصل (94) من الدستور، نجد بأنه ينص على أن: «يمارس رئيس الحكومة السلطة الترتيبية العامة، ويصدر الأوامر الفردية التي يمضيها بعد مداولة مجلس الوزراء. يتم الإمضاء المجاور للأوامر ذات الصبغة الترتيبية من قبل كل وزير معني، يتولى رئيس الحكومة تأشير القرارات الترتيبية التي يتخذها الوزراء». إذاً الأوامر الترتيبية هي النصوص التي يتخذها رئيس الحكومة في مجال السلطة الترتيبية العامة التي منحها له الدستور.

ففي إطار هذه السلطة يقوم رئيس الحكومة بتنظيم بعض الميادين بإصدار قواعد قانونية عامة ومجردة، وتشمل هذه القواعد كل المجالات التي تخرج عن مجال القوانين الأساسية والعادية. كما أن للأوامر الصادرة عن رئيس الحكومة أن تتمم وتوضح بعض القوانين لتصبح أوامر تطبيقية.

واشترط الدستور مداولة مجلس الوزراء فيما يخص الأوامر الفردية التي يمضيها رئيس الحكومة فيما بعد. ويتأسس رئيس الجمهورية حينها مجلس الوزراء، «وجوباً في مجالات الدفاع، والعلاقات الخارجية، والأمن القومي المتعلق بحماية الدولة والتراب الوطني من التهديدات الداخلية والخارجية، وله أن يحضر ما عداها من مجالس الوزراء، وعند حضوره يرأس المجلس. يتم التداول في كل مشاريع القوانين بمجلس الوزراء»⁽³¹⁾.

(31) تعطي المادة (13) من الدستور الفرنسي رئيس الجمهورية حق التوقيع على الأوامر، مما يجعله رقيباً على أعمال الحكومة.

Pierre Avril. Le régime Politique de la 5^e République. Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence. 1967, p 26.

ب- الأوامر الرئاسية:

ضبط الفصل (78) من الدستور مجالات الأوامر الرئاسية وذلك على الشكل التالي:
«يتولى رئيس الجمهورية بأوامر رئاسية:

- تعيين مفتي الجمهورية التونسية وإعفائه.
- التعيينات والإعفاءات في الوظائف العليا العسكرية والدبلوماسية والمتعلقة بالأمن القومي بعد استشارة رئيس الحكومة، وتضبط هذه الوظائف العليا بقانون.
- تعيين محافظ البنك المركزي باقتراح من رئيس الحكومة، وبعد مصادقة الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس نواب الشعب، ويتم إعفاؤه بنفس الطريقة، أو بطلب من ثلث أعضاء مجلس نواب الشعب ومصادقة الأغلبية المطلقة من الأعضاء».

وبالإضافة إلى السلطات الدستورية المشار إليها سابق، تقوم بعض الأطراف غير الممارسة للسلطات الدستورية بدور هام في سن القوانين، وهو ما سنعرض له في المبحث الثاني.

المبحث الثاني

دور الأطراف غير الممارسة للسلطات الدستورية في سن القوانين

من بين الأطراف غير الممارسة للسلطات الدستورية، أي على خلاف السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، تقوم الأحزاب السياسية (المطلب الأول)، إلى جانب منظمات المجتمع المدني (المطلب الثاني) بأدوار مهمة في سن القوانين، ونعرض لذلك على الشكل التالي:

المطلب الأول

دور الأحزاب السياسية في التشريع

تؤدي الأحزاب السياسية دوراً مهماً في المجال التشريعي والقانوني في تونس، مثلما هو الحال في معظم دول العالم، وفي مجال اقتراح ووضع القوانين. فللأحزاب السياسية أن تساعد كلا من السلطتين التشريعية والتنفيذية في مسيرتهما نحو الديمقراطية، إذ تشكل الأحزاب السياسية حجر الأساس في المجتمعات الديمقراطية، وتعبّر عن إرادة الشعب ومشاغله، وللأحزاب السياسية دور فاعل ومباشر في عملية تقنين بعض المسائل عندما تكون جزءاً من السلطة التشريعية من خلال كتلتها النيابية. وبالرجوع إلى الدستور في فصله 34 نجد بأنه ينص على ما يلي: «لكل سبعة أعضاء أو أكثر حق تكوين كتلة نيابية، ولا يجوز لنفس الحزب أو الائتلاف أن يكون له أكثر من كتلة نيابية واحدة. يمكن لكل عضو من أعضاء المجلس الانتماء للكتلة التي يختارها. ولا يمكن للعضو الانتماء إلى أكثر من كتلة نيابية واحدة». ونعرض فيما يلي لتركيب الكتل واختصاصاتها (الفرع الأول) وللتمييز الإيجابي لفائدة المعارضة (الفرع الثاني) وضغوط الأحزاب غير الممثلة في البرلمان (الفرع الثالث)

الفرع الأول

تركيب الكتل واختصاصاتها

تسهم الكتل النيابية في تجديد قواعد التعامل بين النواب وتنظيم عمل مجلس نواب

الشعب عن طريق سن النظام للمجلس. وتمثل كل كتلة نيابية حزباً أو أكثر من حزب (ائتلاف أحزاب)، كما يمكن أن تضم مستقلين، وحتى تتكوّن الكتل النيابية، اشترط النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب ألا تتكون من أقل من 7 نواب. وتحدد الكتل النيابية طريقة تعامل النواب داخلها وتنظيم عملها⁽³²⁾، كما هو حال كتلة حركة النهضة، ويؤثر حسن سير الكتل البرلمانية على قدرة المؤسسة التشريعية على القيام بمهامها والصياغة الجيدة للقوانين.

ولقد شهد مجلس نواب الشعب تطوراً للكتل ونشاطها وهيكلتها، من ذلك كتلة حركة النهضة التي توصلت إلى سن نظام داخلي لها ينظم نشاطها وحقوق وواجبات أعضائها وآليات المساءلة والتأديب وغيرها.

كما تؤدي الأحزاب السياسية عن طريق رؤساء كتلتها النيابية دوراً مهماً في «اقتراح برنامج العمل التشريعي والنيابي عموماً خلال مدة العمل التي يضبطها مكتب المجلس، ويشمل ذلك:

- إبداء الرأي في مشروع ميزانية المجلس.
 - اقتراح مشروع جدول أعمال الجلسات العامة ولمشاريع رئيس الحكومة ورئيس الجمهورية أولوية النظر.
 - اقتراح تنظيم النقاش بالجلسة العامة من حيث ضبط الحصة الزمنية الإجمالية وتوزيعها بين الكتل النيابية، مع مراعاة غير المنتمين لكتل.
 - مساعدة المكتب في متابعة أعمال اللجان.
 - دراسة المواضيع التي يحيلها عليها رئيس المجلس ومكتبه.
 - مناقشة الوسائل المتعلقة بتأمين نشاط الكتل»⁽³³⁾.
- وإذا كانت إرادة الأحزاب الحاكمة، أي الأحزاب التي تتوفر على الأغلبية في مجلس

(32) يختلف الأمر في كولومبيا مثلاً، فقانون الكتل الحزبية الكولومبي يشترط أن تخصص الأحزاب السياسية قواعد في أنظمتها الداخلية، تنظم أساس عمل الكتل البرلمانية. ومن بين هذه القواعد نجد أحكاماً تنظم آليات النقاش واتخاذ القرار والانضباط الداخلي، وقد اشترط هذا القانون على الكتل أن تعقد اجتماعاً مرة في الشهر على الأقل.

Congress of Colombia. Ley 130 de 1994: Political Party Law, as adopted. 1994.

(33) الفصل 61 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب.

نواب الشعب، هي التي تنصّب الحكومة⁽³⁴⁾، إلا أن تمتع هذه الأخيرة بأغلبية مريحة داخل مجلس نواب الشعب لا يعني قبول الكتل، التي منحتها ثقته، آلية مشاريع القوانين المعروضة على اللجان القارّة، فلنواب هذه الكتل الأعضاء في اللجان التي تتكوّن من نواب حسب قاعدة التمثيل النسبي أن تقبل مشروع القانون الذي قدمته الحكومة، كما لها أن تُعدّل فيه أو أن ترفضه.

وتعرف تونس جدلاً بين من يرى أن الدستور اقتضى ألا تمس تعديلات النواب جوهر المشروع الذي قدمته الحكومة، حتى لا يُحرّف المشرّع إرادة السلطة التنفيذية وبرنامجها وسن قانون لا علاقة له بفلسفة مشروع قانون الحكومة وتسند لها، وبين من يرى أن للسلطة التشريعية المعبرة عن سيادة الشعب، إحداث ما تراه من تعديلات دون قيد ولا شرط (رأي هيئة مراقبة دستورية القوانين بمناسبة قانون المجلس الأعلى للقضاء ورأي أعضاء المجلس وبعض فقهاء القانون).

وتسهم قاعدة التمثيل النسبي في وجود تمثيل واسع لمختلف الأحزاب والمستقلين مع اعتماد النسبية مما يضمن تمثيلاً للجميع في كل المواقع واللجان، مع مراعاة الوزن الانتخابي لكل طرف بحثاً عن عدل الصيغ، مما يسهم في إثراء النقاشات داخل اللجان وفي الجلسة العامة. ويتجسد بذلك تكريس الديمقراطية، كما يسهم تمثيل الكتل النيابية والمستقلين داخل اللجان القارة في ضمان جودة القوانين،

(34) ينص الفصل 89 من الدستور على أن: «تتكوّن الحكومة من رئيس ووزراء وكتّاب دولة يختارهم رئيس الحكومة، وبالتشاور مع رئيس الجمهورية بالنسبة لوزارتي الخارجية والدفاع. في أجل أسبوع من الإعلان عن النتائج النهائية للانتخابات، يكلف رئيس الجمهورية، مرشح الحزب أو الائتلاف الانتخابي المتحصل على أكبر عدد من المقاعد بمجلس نواب الشعب بتكوين الحكومة خلال شهر يُحدّد مرة واحدة. وفي صورة التساوي في عدد المقاعد يعتمد للتكليف عدد الأصوات المتحصل عليها. عند تجاوز الأجل المحدد دون تكوين الحكومة، أو في حالة عدم الحصول على ثقة مجلس نواب الشعب، يقوم رئيس الجمهورية في أجل عشرة أيام بإجراء مشاورات مع الأحزاب والائتلافات والكتل النيابية لتكليف الشخصية الأقدر من أجل تكوين حكومة في أجل أقصاه شهر.

إذا مرت أربعة أشهر على التكليف الأول ولم يمنح أعضاء مجلس نواب الشعب الثقة للحكومة، لرئيس الجمهورية الحق في حل مجلس نواب الشعب والدعوة إلى انتخابات تشريعية جديدة في أجل أدناه خمسة وأربعون يوماً وأقصاه تسعون يوماً.

تعرض الحكومة موجز برنامج عملها على مجلس نواب الشعب لنيل ثقة المجلس بالأغلبية المطلقة لأعضائه، عند نيل الحكومة ثقة المجلس يتولى رئيس الجمهورية فوراً تسمية رئيس الحكومة وأعضائه».

فالكتل النيابية تمثل أحزاباً متناسقة تسعى كل منها إلى تقديم ما هو أفضل، وكذلك شأن غير المنتمين لكتل.

كما تنتخب كل كتلة نيابية رئيساً لها للتحديث باسمها، ويؤدي رؤساء الكتل دوراً مهماً في المؤسسة التشريعية، إذ يتولى رؤساء الكتل إلى جانب نائبي رئيس المجلس، ومساعدَي الرئيس، ورؤساء اللجان القارّة والخاصة في ندوة الرؤساء التالي:

- اقتراح برنامج العمل التشريعي والنيابي عموماً خلال مدة العمل التي يضبطها المكتب.
 - إبداء الرأي في مشروع ميزانية المجلس.
 - اقتراح مشروع جدول أعمال الجلسات العامة ولمشاريع رئيس الحكومة ورئيس الجمهورية أولوية النظر.
 - اقتراح تنظيم النقاش بالجلسة العامة من حيث ضبط الحصة الزمنية الاجمالية وتوزيعها بين الكتل النيابية مع مراعاة النواب غير المنتمين لكتل.
 - مساعدة المكتب في متابعة أعمال اللجان.
 - دراسة المواضيع التي يحيلها عليها رئيس المجلس ومكتبه.
 - مناقشة الوسائل المتعلقة بتأمين نشاط الكتل»⁽³⁵⁾.
- وتناقش الكتل النيابية مشاريع القوانين ذات الأهمية مع قيادات أحزابها السياسية، لتعكس بعد ذلك نقاشاتها داخل اللجان وفي جلسة التوافقات وفي الجلسة العامة توجهات ومواقف الحزب السياسي الذي تمثله كل كتلة. وبما أن توافر الإجماع داخل الكتل النيابية حول موضوع معين أو مشروع قانون كثيراً ما يكون أمراً صعباً، فإن حسم الأمور يتم من خلال التصويت داخل الكتل، حيث عادة ما يحترم الجميع رأي الأغلبية في الكتلة ويسانده فيما بعد.

إلا أن هذا لا يحول دون إمكانية تصويت بعض نواب الكتلة عكس ما صوتت عليه الأغلبية داخلها، ولذلك اشترط الدستور لحماية إرادة كل نائب والتكريس الفعلي لها أن يكون: «التصويت في مجلس نواب الشعب شخصي ولا يمكن تفويضه»⁽³⁶⁾.

(35) الفصل 61 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب.

(36) الفصل 61 من الدستور.

وقد يؤدي وجود رأيين متضاربين يمثلان صفتين متساويين تقريباً في نفس الكتلة إلى حدوث انشقاق داخلها أو أن يؤول إلى ولادة كتلة نيابية جديدة، وقد يدفع ذلك إلى حصول انشقاق حزبي كبير.

الفرع الثاني

التمييز الإيجابي للمعارضة

من جانب آخر، ضَمِنَ الدستور الجديد، تكريساً منه للممارسة الديمقراطية، مكانة للمعارضة في مجلس نواب الشعب، إذ نص الفصل 60 منه على ما يلي: «المعارضة مكوّن أساسي في مجلس نواب الشعب، لها حقوقها التي تمكنها من النهوض بمهامها في العمل النيابي، وتضمن لها تمثيلية مناسبة وفاعلة في كل هيكل المجلس وأنشطته الداخلية والخارجية.

وتسند إليها وجوباً برئاسة اللجنة المكلفة بالمالية وخطة مقرر باللجنة المكلفة بالعلاقات الخارجية، كما لها الحق في تكوين لجنة تحقيق كل سنة وترؤسها. ومن واجباتها الإسهام النشط والبناء في العمل النيابي».

وأصبحت بذلك للمعارضة مكانة دستورية، ويتعزز دورها في ترؤسها وجوبا للجنة المالية والتخطيط والتنمية ومهمة المقرر في لجنة الحقوق والحريات والعلاقات الخارجية، وذلك بالرجوع إلى الدستور الجديد الذي أراد بذلك تكريس الشفافية.

إن وجود المعارضة يُعزّز مشروعية النصوص المصادق عليها من قبل مجلس نواب الشعب، وهو يُعدُّ مكسباً مهماً من مكاسب دستور الثورة. كما أن للمعارضة في حالة إصرار أغلبية مجلس نواب الشعب على تمرير مشروع قانون ترى أنه غير دستوري، أن تطعن بذلك أمام المحكمة الدستورية في أجل أقصاه سبعة أيام من تاريخ مصادقة مجلس نواب الشعب، بشرط حصولها على تأييد 30 عضواً من أعضاء المجلس.

وبذلك يكون المشرّع التأسيسي قد سعى إلى ضمان جودة النصوص القانونية الصادرة عن المشرّع، حتى لا تخرق أحكامه، وحتى تحول دون تعسفه وانحرافه بالسلطة.

الفرع الثالث

ضغوط الأحزاب الغير ممثلة في البرلمان

إن عدم تمثيل حزب سياسي في البرلمان لا يؤدي إلى حرمانه من دوره في المسار التشريعي، فالأحزاب السياسية هي المحرك الأساسي للحياة السياسية للبلاد، ولها إذاً أن تكون جزءاً من السلطة بطريقة غير مباشرة، وذلك بممارستها وسائل الضغط على السلطة التشريعية بواسطة أنشطتها ولقاءاتها الشعبية والإعلامية لتطرح مواضيع تهم الرأي العام، حتى تستقطب الرأي العام حول موقفها، ولتجد بعد ذلك هذه الأحزاب تأييداً من القاعدة الشعبية بما لا يعطي السلطة التشريعية أي خيار سوى التطرق إلى ذلك الموضوع الذي طرحته تلك الأحزاب.

وإلى جانب الأحزاب تؤدي منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام دوراً هاماً في سن القوانين، وهو ما سنعرضه في المطلب الثاني.

المطلب الثاني

دور منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام

تؤدي منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام دوراً مهماً في التأثير على موقف المشرع عند إعداد مشروع القانون والنقاش في اللجان والتصويت، وذلك نتيجة فتح أبواب اللجان للعامة، أي الصحافة والمواطنين والمختصين لتمكينهم من مواكبة أعمالها⁽³⁷⁾.

الفرع الأول

المشاركة بجلسات اللجان وبالجلسات العامة

وبالرجوع إلى الفصل 76 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب يتضح أن: «جلسات اللجان علنية، وللجنة أن تقرر سرية جلساتها بأغلبية أعضائها، ولها

(37) على عكس تونس والأرجنتين والمجر والولايات المتحدة الأمريكية والهند والسنغال، نجد بعض الدول الأخرى (إما بحكم القانون أو الممارسة) تمنع العامة من حضور اجتماعات اللجان البرلمانية مثل ألمانيا.

استثنائياً أن تقرر اقتصار الحضور على أعضائها فقط فيما يتعلق أولاً باللجنة الانتخابية إذا تعلقت أعمالها بانتخاب أعضاء الهيئات الدستورية والمحكمة الدستورية والهيئات الأخرى التي يسند القانون تكوينها وانتخابها إلى المجلس، وثانياً بلجنة الأمن والدفاع إذا طلبت الجهة التنفيذية وذلك بعد موافقة ثلثي أعضاء اللجنة.

وتعلن اللجنة عن مواعيد اجتماعها وجدول أعمالها على الموقع الإلكتروني لمجلس نواب الشعب، كما تتولى نشر قوائم الحضور».

كما أن الجلسات العامة أيضاً علنية، ويحرص مكتب المجلس على تسهيل متابعتها من قبل الصحافة والمجتمع المدني، إذ: «تجري مداوات مجلس نواب الشعب باللغة العربية، ويسهر مكتب المجلس على توفير الوسائل والآليات الضرورية لتيسير مشاركة الأعضاء الذين لا يتقنون اللغة العربية في أعمال اللجان والجلسة العامة بما في ذلك تسهيل تمكنهم من اللغة العربية»⁽³⁸⁾.

كما للمجلس: «أن يعقد جلسة مغلقة بطلب من رئيسه أو من رئيس كتلة أو من سبعة أعضاء على الأقل أو من عضو الحكومة وذلك بموافقة ثلاثة أخصاس الأعضاء. ولا يحضر الجلسة العامة المغلقة إلا الأعضاء والكتاب العام للمجلس أو من ينوب عنه ومن يأذن لهم مكتب المجلس بذلك.

وفي هذه الحالة، لا يجوز لغير الأعضاء الاطلاع على محضر الجلسة إلا بإذن من رئيس المجلس. وتستثنى من طلب الجلسات مغلقة الجلسات المتعلقة بالمصادقة على مشاريع القوانين، ويلتزم أعضاء المجلس والحاضرون بحفظ سرية المداوات»⁽³⁹⁾.

إن المبدأ هو فتح أبواب مجلس نواب الشعب للمواطنين والإعلام والاستثناء هو الجلسات المغلقة أو السرية، وذلك وفق إجراءات خاصة، كما أن الجلسات المخصصة للمصادقة على مشاريع القوانين لا يمكن أن تكون مغلقة أي سرية، وذلك بغرض اطلاع الجمهور والرأي العام على بنود مشروع القانون وعلى أداء ممثليه من النواب خلال مناقشته والتصويت عليه.

(38) الفصل (104) من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب.

(39) الفصل (105) من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب.

الفرع الثاني

مشاركة الخبراء والمعنيين من المنظمات والجمعيات

من جهة أخرى، يفتح مجلس نواب الشعب في اجتماعات لجانه المجال أمام الخبراء في المجالات الأكاديمية والعلمية وغير الحكومية لعرض وجهات نظرهم، كما يُمكنهم من تقديم معلومات قيّمة، مما يجعلهم يوفرون دعماً موثقاً به لقرارات اللجان وخياراتها. كما للجان في إطار «تعميق النظر في المواضيع المعروضة عليها أن تستشير بمن ترى الاستفادة برأيه، وذلك إما عن طريق طلب تقارير كتابية في نقاط محددة، أو بدعوتهم لحضور جلسات استماع بمقر المجلس»⁽⁴⁰⁾. ومن بين الجهات التي قد تطلب اللجان الاستنارة بأرائها نذكر: ممثلي المصالح المهنية، والنقابات العمالية، والمنظمات غير الحكومية، والمواطنين الذين يعينهم الأمر المطروح أمام اللجنة. كما قد يتيح النواب المجال لنقاش مبادرات صادرة عن المجتمع المدني.

ولمزيد من التفاعل مع المجتمع المدني، ينظم مجلس نواب الشعب منتديات لتبادل الآراء حول مواضيع ذات أهمية، ففي الهيئات التشريعية الديمقراطية الحديثة يجب تشريك المجتمع المدني والمنظمات المهنية والمختصين والإعلام والمواطنين في نقاش المواضيع العامة حتى يتسنى التعمُّق في إيجابيات وسلبيات مشاريع القوانين المعروضة على المجلس لتستفيد اللجان من الخلاصات فيما بعد. وفي هذا الإطار، يصف عضو في برلمان ملاوي السيد / جاي. باي. كوبالو اللجان بأنها «نقطة وصول» المواطنين للمشاركة في العمل التشريعي، وبذلك يؤكد هذا النائب على أهمية فتح باب اللجان أمام العموم.

كما يقبل مجلس نواب الشعب المبادرات الفعّالة والناجعة التي تقدمها أطراف من المجتمع المدني، وعلى سبيل المثال تقدمت جمعية (أنا يقظ)⁽⁴¹⁾ بمبادرتين تشريعتين

(40) الفصل (81) من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب.

(41) «أنا يقظ» هي منظمة رقابية تونسية غير ربحية ومستقلة تهدف إلى مكافحة الفساد المالي والإداري وتدعيم الشفافية. أصبحت أنا يقظ نقطة الاتصال الرسمية لمنظمة الشفافية الدولية بتونس في نوفمبر 2013 وهي منذ 29 جانفي/يناير 2017 الفرع تحت التأسيس لمنظمة الشفافية الدولية بتونس. تأسست المنظمة اثر الثورة التونسية في 21 مارس 2011. تضم المنظمة ثلة من الشباب والشابات النشيطين في مختلف جهات الجمهورية ويعمل جميعهم على الحفاظ على مكتسبات الثورة. (<https://www.iwatch.tn/ar/about>)

في مجال نشاطها بعد جمع إمضاءات أعضاء من مجلس نواب الشعب، كما تقدمت نفس المنظمة بمبادرة أخرى تتعلق «بحماية المبلغين عن الفساد»، وذلك بالتعاون مع كل من الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد ووزارة الوظيفة العمومية والحوكمة ومكافحة الفساد، وقد وُفِّقَت هذه الأطراف في تقديم قانون يتماشى والمعايير الدولية لحماية المبلغين عن الفساد.

كما يتعاون مجلس نواب الشعب مع العديد من المنظمات الدولية والوطنية والجمعيات التونسية⁽⁴²⁾ التي تقدم توصيات ومقترحات تعديل لهذه القوانين

- (42) ومن بين المنظمات الدولية التي دأب مجلس نواب الشعب على التعاون معها نذكر:
- برنامج الأمم المتحدة للتنمية PNUD: ويسعى إلى إرساء قواعد التنمية البشرية المستدامة في البلدان النامية.
 - لجنة البندقية: اللجنة الأوروبية للديمقراطية عن طريق القانون. تسمية البندقية ترجع إلى المدينة التي تعقد اللجنة اجتماعاتها فيها، ومن بين الحالات التي تنشط فيها نذكر:
 - المساعدة الدستورية.
 - الانتخابات والاستفتاءات.
 - الأحزاب السياسية.
 - إعداد تقارير ودراسات وتنظيم مؤتمرات دولية.
 - الفدرالية الدولية لحقوق الإنسان، وهي منظمة دولية غير حكومية تعنى بحقوق الإنسان المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية بالاستناد إلى ما ورد في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.
 - لجنة الحقوقيين الدوليين: وهي منظمة دولية غير حكومية تسعى إلى تحقيق سيادة القانون الدولي وتكوين المبادئ المتعلقة بحقوق الإنسان.
 - المعهد الديمقراطي الوطني: وهو منظمة دولية غير حكومية تعمل على دعم الديمقراطية ونشرها على نطاق واسع في العالم.
 - أما بالنسبة للمنظمات التونسية نذكر:
 - أنا يقظ (تم تعريفها سابقاً).
 - بوصلة: منظمة غير حكومية تأسست سنة 2012، نشاطها رقابي وسياسي وحقوقى في الوسط السياسي التونسي، تعمل على ثلاثة مشاريع:
 - نرصد مجلس وهو مرصد لمراقبة المجالس التشريعية التونسية.
 - مرصد بلدية وهو مرصد لمراقبة المجالس البلدية التونسية.
 - مرصد ميزانية وهو مرصد لمراقبة ومتابعة ميزانية الدولة التونسية.
 - ومن بين جمعيات ومنظمات المجتمع المدني التي دأب مجلس نواب الشعب على التعامل معها نذكر: الاتحاد العام التونسي للشغل، اتحاد الفلاحين، اتحاد الصناعة والتجارة، هيئة الخبراء المحاسبين، هيئة الأطباء، هيئة الصيادلة، الاتحاد التونسي للصناعات التقليدية، جمعية القضاة التونسيين، نقابة القضاة، جمعية المحامين الشباب، هيئة المحامين، كواكبي، مراقبون، أصوات نساء، صوت المرأة الحرة، اتحاد المرأة، المنتدى الوطني للمرأة والديمقراطية، جمعية النساء الديمقراطيات، مساواة، تونسيات، شاهد وجمعيتي.

ومساهمة في نقاشها داخل المجلس وخارجه.

إن من شأن مواكبة الإعلام أعمال اللجان وللجلسة العامة أن تتيح للرأي العام مواكبة العمل التشريعي عبر التقارير الإخبارية، وتسلب بذلك نوعاً من الرقابة على أعمال السلطة التشريعية، كما أن بعض المنظمات الوطنية والدولية تقوم بمتابعة أنشطة المجلس بما في ذلك حضور وغياب النواب عن الجلسات وأنشطة المجلس الأخرى، وتسهم مثل هذه الرقابة في حث النواب على الحضور وإبداء الرأي الفعال حتى لا يخسروا ثقة من انتخبوهم. إلا أن هذه الإيجابيات لا تنفي وجود بعض السلبيات، فوجود الإعلام قد يحول أحياناً دون تدخل النواب بحرية، ودون توصلهم لتوافقات، وتتحول أروقة المجلس ومكاتب الكتل أحياناً إلى ساحات لإجراءات مناقشات مع أعضاء اللجان حول الموضوع الذي يجدون حرجاً في التداول حوله بوجود الإعلام.

ويمكن للصحافة والإعلام عندما تُسلط أضواءها على مسألة معينة أن تؤثر على سياسة السلطتين التشريعية والتنفيذية في تبني مشاريع قوانين حولها واتخاذ موقف معين حول مشروع قانون مطروح أمامها.

الخاتمة:

لقد أثبتت كل مكونات المجتمع التونسي قدرتها على المسير نحو الأمام وتحدي الصعوبات السياسية والأمنية والاجتماعية، ويعكس العمل التشريعي تلك القدرة ويؤكد أن القوانين أهم آليات الانتقال الديمقراطي. بدأت مسيرة البلاد خطواتها نحو تحديث المنظومة التشريعية بتحديث أعلى الهرم القانوني وهو الدستور، إذ أنجبت الثورة التونسية دستورا جديداً يمثل مكسباً مهماً للبلاد ومنظومتها التشريعية. وفي ظل هذا الدستور عملت السلطان التشريعية والتنفيذية على تحديث القوانين، إن لا يمكن تطوير المجتمع في ظل قوانين عاجزة عن مواكبة تطوراته وتغييراته وبالأخص صعوباته.

وقد كان للأحزاب أيضاً دور مهم في المضي نحو تحديث المنظومة التشريعية، سواء عبر موقعها في السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية أو حتى عند انتهاج رؤية سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية معينة في سنّها للقوانين. ولوسائل الإعلام أيضاً دور فعال تمارسه من موقعها كسلطة رابعة لها أن تؤثر على الرأي العام وعلى السلطات الدستورية عند التطرق لمشاريع قوانين معروضة أمام السلطتين التشريعية أو التنفيذية وفي كل المراحل.

ولم تنعزل منظمات المجتمع المدني عن هذا المسار لتشارك بدورها في تقديم دراسات ومقترحات وتوصيات للسلطتين التشريعية أو التنفيذية عند مناقشتها للقوانين، سواء عبر بوابة الإعلام أو عبر حضورها في جلسات استماع لجان مجلس نواب الشعب، الذي لا يغلق له باب في وجه مكونات المجتمع المدني، أو عبر ما تمارسه من ضغوطات وما تكوّنه من مجموعات ضغط داخل المجلس وخارجه.

وعلى الرغم مما تواجهه المسيرة التونسية نحو تحديث المنظومة التشريعية من صعوبات مسّت كل المجالات، وعلى الرغم من هشاشة الوضع الاقتصادي للبلاد، إلا أن التجربة التونسية أثبتت قدرتها على العطاء والعمل في سبيل الرقي بالبلاد نحو الأمام في إطار المزج بين الشرعية الانتخابية وشرعية المشاركة والتوافق بما يُمكن من إبداع صيغ وآليات تضمن استيعاب الجميع وإشراكهم دون استثناء ودون توقف عند شكليات الشرعية المعروفة دستورياً وقانونياً، وتحت رقابة

شعبية من خلال إقرار علنية الجلسات، والبت التلفزيوني المباشر ونشر القوانين وملخص الأنشطة على موقع المجلس الإلكتروني، ونشرها بالرائد الرسمي (المجلة الرسمية لنشر القوانين والقرارات). في هذا المزج والإبداع سرُّ أنفراد التجربة التونسية ومراعاتها لخصوصية البلاد والمرحلة الاستثنائية التي تعيشها، وسر نجاحها في تجاوز الكثير من العقبات.

المراجع:

أولاً – باللغة العربية:

- الحبيب خضر،
- الوجيز في شرح الدستور، مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2017.
- نصوص مركزية للدولة التونسية، مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2015.
- محمد هاشم بلخوجة، مشروع نص دستور من أجل جمهورية ثانية بتونس، المغاربية لطباعة وإشهار الكتاب، تونس، 2011.
- مها عبد اللطيف الحديثي، د. محمد عدنان الخفاجي، النظام السياسي والسياسة العامة، مركز الفرات للتنمية والدراسات الإستراتيجية، تونس 2006.
- راشد الغنوشي، الحريات العامة في الدولة الإسلامية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت ط1، 1993.
- عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الجمهورية في النظم المختلطة (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، الإسكندرية، دار النهضة العربية، 1996.
- عبد النور براً، التداول على السلطة والفصل بين السلطات «مقاربة مقصدية»، الشركة التونسية للنشر وتنمية فنون الرسم، تونس، 2013.

ثانياً – باللغة الفرنسية:

- Congress of Colombia. Ley 130 de 1994: Political Party Law, as adopted. 1994.
- Gerhard Loewenberg and Samuel C. Patterson. Comparing Legislatures. Lanhan. MD: University Press of America. 1979.
- Pierre Avril. Le régime Politique de la Vème République. Paris. Librairie générale de droit et de jurisprudence. 1967.
- National Democratic Institute For International Affairs. Parliament's Organisation: The Role of Committees and Party Whips– NDI Workshop in Mangochi. Malawi. June 1995 (Washington: National Democratic Institute for

International Affairs, 1995).

- Ronald Peters, ed. The Speaker, (Washington: Congressional Quarterly, 1994).

نصوص قانونية باللغة العربية:

- النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب.
- النظام الداخلي لكتلة نواب حركة النهضة.
- دستور عهد الأمان للجمهورية التونسية 1861.
- دستور 1959.
- دستور 2014.

نصوص قانونية باللغة الفرنسية:

- الدستور الفرنسي لسنة 1958.
- الدستور الإيطالي لسنة 1974.
- الدستور الإسباني لسنة 1978.

المحتوى:

الصفحة	الموضوع
143	الملخص
145	المقدمة
147	المبحث الأول- دور السلطات الدستورية في سن القوانين
147	المطلب الأول- مبدأ الفصل بين السلطات
149	الفرع الأول- دور السلطتين التشريعية والتنفيذية في سن القوانين
150	أولاً- دور السلطة التشريعية
150	1- تعديل مشروعات القوانين وإجراءاته
151	2- التقديم الجماعي للمبادرة التشريعية
152	3- قيود على المبادرة التشريعية
152	4- أولوية مشاريع السلطة التنفيذية
153	5- مقترحات القوانين وإجراءات إقرارها
153	أ - مناقشة المقترحات باللجان
154	ب - مشاركة الخبراء ومنظمات المجتمع المدني
154	ج - تركيبة اللجان ضماناً للديمقراطية
155	د - إحداث لجنة التوافقات
155	هـ - المصادقة وإجراءاتها
156	■ التمييز بين القوانين العادية والقوانين الأساسية
157	■ الاستشارة الوجوبية لهيئات دستورية
158	ثانياً- دور السلطة التنفيذية في سن القوانين
158	1- الدور التشريعي لرئيس الحكومة
158	أ- إصدار مراسيم بموجب التفويض بقانون

159	ب- إصدار مراسيم في حالة حل مجلس نواب الشعب
159	2- الدور التشريعي لرئيس الجمهورية
159	أ- مراسيم لسد الفراغ التشريعي
160	ب- إصدار القوانين
161	ج- رد مشاريع القوانين
162	د- الأوامر الرئاسية بالنسبة لعدم المصادقة على قانون المالية
162	هـ- الدعوة للاستفتاء الشعبي
163	و- حق المبادرة التشريعية
163	3- السلطة الترتيبية العامة
164	أ- الأوامر الحكومية
165	ب- الأوامر الرئاسية
166	المبحث الثاني- دور الأطراف غير الممارسة للسلطات الدستورية في سن القوانين
166	المطلب الأول- دور الأحزاب السياسية في التشريع
166	الفرع الأول- تركيبة الكتل واختصاصاتها
170	الفرع الثاني- التمييز الايجابي للمعارضة
171	الفرع الثالث- ضغوط الأحزاب الغير ممثلة في البرلمان
171	المطلب الثاني- دور منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام
171	الفرع الأول- المشاركة بجلسات اللجان وبالجلسة العامة
173	الفرع الثاني- مشاركة الخبراء والمعنيين من المنظمات والجمعيات
176	الخاتمة
178	المراجع

