

زيد العلي\*

## دستور تونس الجديد: تحليل سياقي

” تحلل هذه الورقة جوانب متنوعة من دستور ٢٠١٤، فتناقش العلاقة بين الرئيس والحكومة والبرلمان، والمحكمة الدستورية التي أنشئت حديثاً، والمجلس الأعلى للقضاء، وفقرة الضوابط، ودور الدين، ومكانة المرأة في الدستور، واللامركزية. وتعتمد الورقة المنهج المقارن، فتضع كل واحدة من هذه القضايا في سياق تاريخي وإقليمي معاً، بغية فهم التقدم الذي أحرزته تونس في صلتها بالتاريخ الدستوري الخاص بها، وفي ما يتعلق ببلدان المنطقة. فعبّر التفاوض الناجح على اتفاق نهائي، مهّد التونسيون الطريق لإثبات أن الاختلافات الأيديولوجية لا تؤدي، بالضرورة، إلى النزاع أو الجمود. وترى الورقة أن المقاربة البراغماتية، والتي تبناها المفاوضون التونسيون، واستهدفت الوصول إلى نتيجة، قدمت مثلاً إيجابياً على عملية حل النزاعات ووضع دستور، ليس في المنطقة العربية فحسب، بل بالقياس إلى مناطق أخرى من العالم.

”

\* خبير دستوري عراقي، مستشار مؤسسة IDEA الدولية.

ساعة يشاء، ويمنح نفسه السلطات التي يريدها ولأي مدة من الزمن (الفصل 46)<sup>(١)</sup>.

منحت هذه القواعد الرئيس قَدْرًا استثنائيًا من السلطة للتأثير في مؤسسات الدولة لمصلحته؛ وتحولت الدولة إلى أداة للحفاظ على فرد واحد في الرئاسة لأطول فترة ممكنة بغض النظر عن أدائه الفعلي. نتيجة لذلك، وعقب انتفاضات 2011، اتجهت معظم بلدان المنطقة بشدة في الاتجاه المعاكس، أي نحو نظام للحكم أكثر برلمانية.

ويخضع العراق، وهو ليس من دول الربيع العربي، للديناميات نفسها. وكان أول من تخلى عن نظام رئاسي غير مقيّد لمصلحة نظام برلماني<sup>(٢)</sup>.

”

حرّكت نتائج الانتخابات في تشرين الأول / أكتوبر ٢٠١١ وإرث الانقسام السياسي بين الإسلاميين والوطنيين/ العلمانيين عددًا من الديناميات التي دفعت البلاد نحو حل وسط

”

اتبعت تونس ذلك المثال في عامي 2011 و2012، عندما وضعت خارطة طريق للعملية الانتقالية، فقد هيأت لانتخاب جمعية تأسيسية من شأنها وحدها أن تكون مسؤولة عن انتخاب الرئيس وتأليف الحكومة.

حرّكت نتائج الانتخابات في تشرين الأول / أكتوبر 2011 وإرث الانقسام السياسي بين الإسلاميين والوطنيين/ العلمانيين عددًا من الديناميات التي دفعت البلاد نحو حل وسط.

١ تحوّل الدساتير الأخرى في المنطقة سلطات مماثلة لرؤساء الدول، مع تباينات طفيفة، ومن ضمنها دساتير مصر والعراق وسورية والجزائر وليبيا والمغرب والأردن. وفي بعض الحالات، كان رئيس الدولة يُمكن من سلطات واسعة لدرجة تتيح له تعليق أحكام الدستور؛ فالدستور الأردني لعام 1952 يتيح للملك إعلان الأحكام العرفية متى يشاء، وهو ينص على ما يأتي: "عند إعلان الأحكام العرفية للملك أن يصدر بمقتضى إرادة ملكية أية تعليمات قد تقضي الضرورة بها لأغراض الدفاع عن المملكة بقطع النظر عن أحكام أي قانون معمول به ويظل جميع الأشخاص القائمين بتنفيذ تلك التعليمات عرضة للمسؤولية القانونية التي تترتب على أعمالهم إزاء أحكام القوانين إلى أن يعفوا من تلك المسؤولية بقانون خاص يوضع لهذه الغاية" (المادة 125). وبعد إعلان الأحكام العرفية، يحل الملك البرلمان ويحظر جميع الأحزاب السياسية، على الرغم من أن المادة 16 تنص على أنه "للأردنيين حق تأليف الجمعيات والأحزاب السياسية على أن تكون غايتها مشروعة ووسائلها سلمية وذات نظم لا تخالف أحكام الدستور".

٢ لم تكن تجربة العراق مع الديمقراطية البرلمانية إيجابية. وللاستزادة في الكيفية التي صُمم بها الإطار الدستوري للعراق وكيف طُبّق عمليًا منذ العام 2005، انظر: Zaid Al-Ali, *The Struggle for Iraq's Future: How Corruption, Incompetence and Sectarianism Have Undermined Democracy* (New Haven, CT: Yale University Press, 2014).

أنجز المجلس الوطني التأسيسي التونسي بنجاح دستورًا جديدًا وحديثًا، وافقت عليه الأغلبية العظمى من أعضائه في عام 2014، وذلك تحت أعين الشعب الساهرة، وعلى الرغم من وجود عددٍ من التحديات الخطيرة.

لم تكن الطبقة السياسية مهيأة بعد، في عام 2011، للتغييرات التي فرضها الشعب عبر الثورة، فقد حدثت انشقاقات مهمة بين السياسيين الإسلاميين المحافظين من جهة، والسياسيين الليبراليين والعلمانيين من جهة أخرى؛ الأمر الذي عقّد المفاوضات وزادها سوءًا مع مرور الزمن. ولبعض الوقت، لم يكن مؤكّدًا أنّ الأطراف المتفاوضة ستصل إلى اتفاق نهائي. وبالفعل انهارت المفاوضات الجارية وعملية صوغ مسودة الدستور تمامًا، في حزيران / يونيو 2013، ولم ينقذها إلا تدخل منظمات المجتمع المدني التي قادت مفاوضات غير رسمية بين الأطراف السياسية.

وفي النهاية، وعبر التفاوض الناجح على اتفاق نهائي، مهد التونسيون الطريق لإثبات أن الاختلافات الأيديولوجية لا تؤدي، بالضرورة، إلى النزاع أو الجمود، وأنها يمكن أن تبقى في إطار دولة ومجتمع عربيين حديثين. ومن ثمّ، ستكون هذه المقاربة البراغماتية، التي تستهدف الوصول إلى نتيجة، والتي تبناها المفاوضون التونسيون، مثالًا إيجابيًا على عملية وضع دستور وحل نزاعات ناجحة، ليس في المنطقة العربية فحسب، بل أيضًا في كثير من أنحاء العالم.

لا يحل هذا المقال دستور 2014 بأكمله، بل جوانب متنوعة منه، فيناقش العلاقة بين الرئيس والحكومة والبرلمان، والمحكمة الدستورية التي أنشئت حديثًا، والمجلس الأعلى للقضاء، وفقرة الضوابط، ودور الدين، ومكانة المرأة في الدستور، واللامركزية. ويعتمد المقال المنهج المقارن، فيضع كل واحدة من هذه القضايا في سياق تاريخي وإقليمي معًا، بغية فهم التقدم الذي أحرزته تونس في صلتها بالتاريخ الدستوري الخاص بها، وفي ما يتعلق ببلداننا في المنطقة.

## النظام شبه الرئاسي

كان نظام الحكم المستقبلي للبلاد إحدى القضايا الرئيسية التي واجهت الأطراف المتفاوضة. وقبل عام 2011، كانت عدة بلدان في المنطقة العربية تتبنى النظام الرئاسي، ولم تكن تونس استثناءً في هذا الصدد؛ ففي دستور 1959، كان الرئيس يُنتخب مباشرة (الفصل 39)؛ وكان مسؤولاً وحده عن تعيين رئيس الوزراء والأعضاء الآخرين في الحكومة (الفصل 50)؛ ولا يملك البرلمان أي سلطة حقيقية لسحب الثقة من الحكومة (الفصلان 62 و63)، وليست لديه السلطة لاستدعاء الرئيس أو محاسبته على أفعاله. ويستطيع الرئيس إعلان حالة الطوارئ

البرلمان والدعوة لانتخابات برلمانية جديدة (الفصل 89)<sup>(٤)</sup>. ويسحب البرلمان الثقة من أحد الوزراء على أساس الأغلبية المطلقة من الأصوات (الفصل 97). لكن ما يثير الدهشة هو أن مساعي الطرفين لتحقيق التوازن بين السلطين البرلمانية والرئاسية لم تجب عن سؤال أي فرع من الحكومة هو الذي يجب أن يسيطر على القطاع الأمني؟ ونتيجة لذلك، كانت لغة التسوية والضوابط والتوازنات التي سادت في قضايا، من قبيل تشكيل الحكومة، شبه منعدمة في ما يخص الأجهزة الأمنية. وبدلاً من ذلك، فإن معظم الصيغ المتعلقة بالجيش والشرطة منحت السلطة للرئيس بطريقة تتسق مع النوع نفسه من التقاليد السلبية التي سمحت بجميع الانتهاكات السابقة لعام 2011. ويرسخ الفصلان 18 و19 تفويض الجيش والشرطة بعبارات عامة، فهما ينصان على أن هاتين المؤسساتين يجب أن تظلاً محايدتين، لكن، من دون آلية مقنعة للتنفيذ، تضمن ألا يسيطر فرع معين من الحكومة على الأجهزة الأمنية. ويمثل الفصل 77 هذه النقطة تماماً، فهو ينص على أن الرئيس يتولى رئاسة "مجلس الأمن القومي ويُدعى إليه رئيس الحكومة ورئيس مجلس نواب الشعب". ومن بين كثير من الأمور التي تثير الدهشة أن هذه هي الإشارة الوحيدة إلى مجلس الأمن القومي في النص، فالدستور لا يحدد ولايته، ولا يقول شيئاً تقريباً عن كيفية تأليفه. ويفترض أن القانون سوف يملأ الفراغ. وهنا، بالضبط، تكمن المشكلة؛ فكل ما يلزم رئيساً ما للسيطرة على الدولة هو المتمتع بتأييد أغلبية في البرلمان. وإذا حدث أن مرّر البرلمان القادم قانوناً يمنح الرئيس سلطة ملء مجلس الأمن القومي بموظفين يعينهم بنفسه، وحتى سلطة المجلس نفسه في اتخاذ القرار في القضايا الأمنية، فإن البلاد ستكون قد سلّمت مصيرها لإرادة شخص واحد مرة أخرى، ولن توفر أحكام الدستور الهزيلة بشأن هذه المسألة أي حماية ضد هذا النوع من إساءة استخدام السلطة.

وفي الوقت نفسه، ينص الفصل 78 على أن رئيس الجمهورية هو المسؤول عن تعيين كبار الضباط العسكريين وإقالتهم، ولا يأتي على

وفي الواقع، كانت عضوية الجمعية التأسيسية متشظية للغاية؛ فلم يكن لحركة النهضة، وهي أكبر حزب حتى حينه، ما يكفي من أعضاء لتتحكم في تشكيل السياسات أو في عملية صوغ الدستور. وكان بقية الأعضاء على العموم علمانيين يفضلون نظام حكم من شأنه أن يكون سداً في وجه الإسلاميين. بالإضافة إلى ذلك، كان التوقع السائد بين الأطراف المتفاوضة ومعظم المحللين آنذاك أن النهضة ستستمر في أدائها الجيد في الانتخابات البرلمانية المقبلة، ومن ثم، سوف تمارس نفوذاً كبيراً في البرلمان. وكان ثمة توقع أيضاً بأنه إذا كان الدستور الجديد سيتبنى نظاماً من دورتين لانتخاب الرئيس، فإن المرشحين العلمانيين و/ أو القوميين سوف يتمتعون بأغلبية داعمة على حساب المرشحين الإسلاميين. وكانت النتيجة أن الأطراف المتفاوضة اتجهت نحو النظام شبه الرئاسي الذي يكون فيه لكل من الرئيس والبرلمان سلطة كبيرة على تشكيل الحكومة وعمليات الإقالة، ولا يمكن فيه للبرلمان أو للرئيس أن يسيطر بشكل كامل على الآخر<sup>(٥)</sup>.

”

ينص الفصل ٧٨ على أن رئيس الجمهورية هو المسؤول عن تعيين كبار الضباط العسكريين وإقالتهم، ولا يأتي على أي ذكر دور البرلمان في هذه المسألة

“

نص الدستور النهائي، مرة أخرى، على انتخاب الرئيس مباشرة لمدة خمس سنوات (الفصل 75). ولكن الرئيس، هذه المرة، لم تعد لديه حرية التصرف المطلقة في تشكيل الحكومة، بل ينبغي له أن يكلف مرشح أكبر تحالف انتخابي بتشكيل الحكومة في مهلة شهرين على الأكثر. ويتعين على رئيس الوزراء المكلف تشكيل حكومة وتقديم مشروع برنامج وعرض كليهما أمام البرلمان لنيل الثقة. وإذا رفض البرلمان منح الثقة لرئيس الوزراء المكلف فيجب على الرئيس اختيار شخص آخر، ولكن فقط بعد استشارة الكتل البرلمانية كافة. وإذا لم يحصل هذا الشخص الثاني على ثقة البرلمان، يجب على الرئيس حل

٣ للاستزادة حول الترتيبات الدستورية للنظام شبه الرئاسي، انظر:

Sujit Choudhry and Richard Stacey, "Semi-Presidentialism as a Form of Government: Lessons for Tunisia," in: Zaid Al-Ali and Richard Stacey (eds.), Consolidating the Arab Spring: Constitutional transitions in Egypt and Tunisia, Center for Constitutional Transitions and International IDEA, Spring 2014, at: <http://bit.ly/1TgpDbD>

٤ الدستور المصري لعام 2012 (المُلغى حالاً)، ودستور 2014 ينصان على آليات مشابهة، على الرغم من الشكليات الخاصة بكل منهما. تنص المادة 146 من دستور 2014 على ما يأتي: "يكلف رئيس الجمهورية رئيساً لمجلس الوزراء، بتشكيل الحكومة وعرض برنامجها على مجلس النواب، فإذا لم تحصل حكومته على ثقة أغلبية أعضاء مجلس النواب خلال ثلاثين يوماً على الأكثر، يكلف رئيس الجمهورية رئيساً لمجلس الوزراء بترشيح من الحزب أو الائتلاف الحائز على أكثرية مقاعد مجلس النواب، فإذا لم تحصل حكومته على ثقة أغلبية أعضاء مجلس النواب خلال ثلاثين يوماً، عُده المجلس منحلًا ويدعو رئيس الجمهورية لانتخاب مجلس نواب جديد خلال ستين يوماً من تاريخ صدور قرار الحل". كذلك تنص المادة 47 من الدستور المغربي الجديد لعام 2011 على وجوب أن يعين الملك رئيس الوزراء من الحزب السياسي الأكبر في البرلمان، ولكنه لا يذكر تحديداً أن هذا الشخص يجب أن يختاره الحزب المعني لهذا المنصب.

عن حالة الطوارئ لا تزال قائمة<sup>(٧)</sup>. ولا يذكر الدستور أيضًا على وجه التحديد الحقوق، إن وجدت، التي لا يمكن الانتقاص منها في أثناء حالة الطوارئ.

”  
ثمة بلدان أخرى في المنطقة اهتمت بشكل خاص بحالات الطوارئ وكيف ينبغي تنظيمها، ولكن يبدو أنها اعتمدت نهجًا أكثر حذرًا من تونس

ثمة بلدان أخرى في المنطقة اهتمت، أيضًا، بشكل خاص بحالات الطوارئ وكيف ينبغي تنظيمها، ولكن يبدو أنها اعتمدت نهجًا أكثر حذرًا من تونس، فالدستور المصري لعام 2012، الذي صيغ أساسًا من جانب جماعة الإخوان المسلمين التي هيمنت على الجمعية التأسيسية، يشترط أن أي إعلان لحالة الطوارئ يجب أن يُعرض على البرلمان خلال 7 أيام<sup>(٨)</sup>، ويذكر أيضًا أن الإعلان في حد ذاته لا يمكن أن يتجاوز 6 أشهر، وأن أي تمديد لا يمكن أن يكون إلا لمدة ماثلة ويمكن اعتماده فقط بعد استفتاء الشعب (المادة 148). ويتبنى الدستور المصري لعام 2014 موقفًا متسامحًا قليلًا مع حالات الطوارئ، ولكنه مع ذلك يشترط أن الإعلان الأولي لحالة الطوارئ يمكن أن يكون فقط لمدة أقصاها ثلاثة أشهر، وأن هذا الإعلان الأولي يمكن تمديده على الأكثر ثلاثة أشهر أخرى (المادة 154)<sup>(٩)</sup>.

إنّ المثير للقلق في الدستور التونسي الجديد، من خلال كل ما تقدم، هو أن هناك آلية واحدة فقط يمكن عبرها إعفاء الرئيس خلال فترة ولايته، وهي أن يُنهم أمام البرلمان بالخرق الجسيم للدستور (الفصل 88). وتكمن الصعوبة في أن نجاح هذه المبادرة يجب أن يحظى

أي ذكر دور البرلمان في هذه المسألة. وبالنظر إلى التجربة التونسية في مجال إساءة استعمال المؤسسات الأمنية من طرف الفرع التنفيذي للحكومة في ظل النظام السابق، وبالنظر إلى ما كان يمكن تحقيقه خلال عملية صوغ الدستور، جاءت هذه الأحكام بمنزلة مفاجأة كبيرة.

يقدم مشروع دستور اليمن، في كانون الثاني/يناير 2015، مثالًا جيدًا على ما يمكن تحقيقه في هذا المجال<sup>(١٠)</sup>، فالمادة 6 من المشروع مكرسة كليًا لتنظيم الأجهزة الأمنية الثلاثة، وتحتوي على عدد من الصيغ المبتكرة التي تغيب تمامًا عن الدستور التونسي، فمن بين أمور أخرى، يتضمن مشروع الدستور اليمني لغة محددة عن أجهزة المخابرات، التي كانت دائمًا الأكثر إشكالية بين الأجهزة الأمنية في تونس، فهو ينص على أن رئيس جهاز المخابرات العامة يعيّن بموافقة مجلس الاتحاد في البرلمان، وعلى أن المخابرات مسؤولة عمومًا أمام مجلس الاتحاد أيضًا، وهذا يضمن - في الأقل - بعض المشاركة والرقابة من طرف السلطة التشريعية على الحكومة (المادة 325). وينص المشروع أيضًا على أن رئيس الجمهورية مسؤول عن تعيين كبار الموظفين العسكريين، وذلك بعد الحصول على موافقة مجلس الاتحاد (المادة 191)<sup>(١١)</sup>.

ويبدو أيضًا أن واضعي مسودة الدستور التونسي اتخذوا موقفًا أكثر تساهلًا من حالات الطوارئ، على الرغم من تاريخ تونس الصادم مع هذه الحالات، وأن احتمالات إساءة استعمالها لا تزال واقعية جدًا، ولا سيما بالنظر إلى ما ورد أعلاه. ينص الفصل 80 على أنه في حالة "الخطر الداهم" قد يتخذ الرئيس "أي تدابير"، والقيود الوحيد هو أن الرئيس لا يستطيع حل البرلمان في هذه الحالة. كذلك لا يحدّد هذا الفصل، بدقة، مدة حالة الطوارئ، بل ينص فقط على أن يُعهد إلى المحكمة الدستورية بعد ثلاثين يومًا من دخول تدابير الطوارئ حيز التنفيذ البتّ في ما إذا كانت الأوضاع التي أدت إلى الإعلان الأولي

٧ في عام 2012، كان واضعو مشروع الدستور في مصر قلقين جدًا من إمكان عودة ممارسات حقبة مبارك. ولذلك، حددوا مهلاً زمنية لحالات الطوارئ، وفرضوا مطلب إجراء استفتاء للسماح باستمرار أي سلطات استثنائية بعد انقضاء المهل. كذلك ينص دستور 2014 بشكل محدد على أن حالة الطوارئ يمكن أن تمتد لفترة ستة أشهر فقط (المادة 154).

٨ للاطلاع على تحليل لدستور مصر لعام 2012 ومدى عصريته، انظر: Zaid Al-Ali, "Egypt's draft constitution: An analysis," OpenDemocracy, November 8, 2012, at: <http://bit.ly/1oAZhWA>

٩ للاستزادة حول دستور مصر لعام 2014، انظر: Zaid Al-Ali, "Egypt's missed constitutional moment," *Foreign Policy*, December 17, 2013, at: <http://atfp.co/1PKzphM>; and Zaid Al-Ali, "Egypt's third constitution in three years: A critical analysis," in Bernard Rougier and Stephane Lacroix (eds.), *Egypt's Revolutions: Politics, Religion and Social Movements* (New York: Palgrave Macmillan, 2015).

٥ مشروع دستور اليمن هو نتاج عملية انتقالية فريدة، فخلال عامي 2012 و2013، عُقد مؤتمر الحوار الوطني، ودوّنت القرارات التي اتخذها خلال مداواته، التي بلغ عددها 1800، في سلسلة يُشار إليها بـ "المُخرجات". وإبان عام 2014، كُلفت لجنة مشروع الدستور بتنظيم هذه المُخرجات وتحويلها إلى مشروع دستور. وعلى الرغم من أن المشروع اكتمل في كانون الثاني/يناير 2015، فإنه لا يزال مجرد مسودة، ذلك أن البلاد انحدرت إلى حرب أهلية بعد وقت قصير من التوقيع على النص. ومع ذلك، يبقى هذا الدستور وثيقة فريدة مقارنة بالداستير الأخرى في المنطقة، ويستحق اهتمامًا كبيرًا. وللإستزادة في مشروع الدستور، انظر: 'Four years of Arab constitutional reform' and 'International Assistance to Arab Spring transitions' and 'Christopher Roberts and Eric Alston' (forthcoming). Helen Lackner.

٦ للاستزادة حول ما أمكن تحقيقه في الدستور التونسي بشأن قطاع الأمن، انظر: Kent Roach, "Security forces reform in Tunisia," in: Al-Ali and Stacey (eds.), at: <http://bit.ly/1Xr5hNt>

للشروع في مسارٍ مختلفٍ وأكثر ديمقراطية، تقبل فيه الأحزاب أن تكون جزءًا من المعارضة، ويمكن السماح لها بلعب دور حقيقي وإيجابي في حكم البلاد وتحسين الأداء الحكومي.

”

الدستور المغربي لعام ٢٠١١ يوفر للمعارضة البرلمانية حقوقًا مهمة، ويذهب أبعد، في بعض النواحي، من الفصل ٦٠ في الدستور التونسي

“

تجدر الإشارة إلى أن الدستور المغربي لعام 2011 يوفر للمعارضة البرلمانية حقوقًا مهمة، ويذهب أبعد، في بعض النواحي، من الفصل 60 في الدستور التونسي<sup>(١٠)</sup>، فالفصل 10 من الدستور المغربي (وهي جزء من الأحكام العامة في النص) تزود المعارضة البرلمانية بعدد من الحقوق غير القابلة للتصرف، ويشمل ذلك "حرية الرأي والتعبير والاجتماع"، و"حيزًا زمنيًا في وسائل الإعلام العمومية يتناسب مع تمثيليتها"، و"الاستفادة من التمويل العمومي"، والحق في تسجيل مقترحات قوانين بجدول أعمال البرلمان، وسوى ذلك. إن جميع هذه التدابير المتفككة مع الحس المشترك سوف تؤول بطريقة تقود إلى دعم عمل المعارضة المغربية بأسلوب يتجاوز ما هو موجود في سائر دول المنطقة، بما في ذلك تونس، إلى الآن في الأقل.

وفضلاً عن ذلك، ينص الفصل 82 من الدستور المغربي على أن يخصص البرلمان يوماً واحداً على الأقل في الشهر لمراجعة مقترحات القوانين التي تطرحها المعارضة.

ومن جانب آخر، ينص الفصل 69 من الدستور المغربي على أن لجنة برلمانية "واحدة أو اثنتين" "على الأقل" يجب أن تكون برئاسة المعارضة. وقد تفضي هذه الفقرة إلى رئاسة المعارضة للجنة وحيدة وأقل شأنًا (مثل لجنة البيئية)، في حين أن الفصل 60 من الدستور التونسي يُلزم بأن يرأس اللجنة المالية نائباً من المعارضة، على نحو ما تقدم.

ومع دخول الدستورين مرحلة التنفيذ، سيكون من الضروري إجراء تحليل مقارنة مهم لمواصلة صقل هذه التدابير في السنوات المقبلة وتحسينها.

بدعم ثلثي أعضاء البرلمان، ومن الصعب جدًا التوصل إلى هذه النسبة في معظم الظروف. وهذا يعني أنه إذا كان الرئيس يسيطر في الأقل على ثلث البرلمان، فلن تكون هناك أي آلية دستورية يمكن من خلالها عزله من منصبه (بصرف النظر عن مدة ولايته)، بغض النظر عما إذا حاول إساءة استعمال سيطرته على قوى الأمن. وعلى الرغم من أن أغلبية الثلثين ليست عتبة استثنائية في حالة رؤساء منتخبين مباشرة، كان من الطبيعي توقع المزيد من الآليات للحماية من انتهاكات محتملة لقطاع الأمن، وبشكل خاص نظراً لتاريخ تونس الحديث، من قبيل تقسيم واضح للمسؤولية بين الرئيس ووزارة الدفاع، والسماح للبرلمان باستبدال الوزير عن طريق شرط أغلبية أقل من الأغلبية اللازمة لإعفاء الرئيس، وما إلى ذلك.

## دور للمعارضة

يتضمن الدستور التونسي الجديد عدداً من الابتكارات التي تعتمد على سوابق ناجحة في البلدان الأخرى. وأفضل مثال على ذلك الفصل 60 الذي ينص على وجوب أن يرأس عضو في المعارضة اللجنة المالية القوية للبرلمان (وهي اللجنة المسؤولة عن مراجعة ميزانية الدولة السنوية قبل التصويت عليها في البرلمان وتقويم إن كانت أموال الدولة تهدر أم لا). ويستند هذا، في جزء كبير منه، إلى ممارسة صحيحة اتبعت لبعض الوقت في مجلس العموم البريطاني، إذ يرأس عضو في المعارضة لجنة الحسابات العامة دومًا. والمنطق بسيط هنا: إن إحدى المهمات الأساسية للبرلمان هي ممارسة الرقابة على الفرع التنفيذي من الحكومة، وهذا لا يمكن القيام به إذا كانت الأغلبية البرلمانية، التي سوف تكون دائماً متعاطفة مع الحكومة، هي أيضاً من يسيطر على جميع اللجان التشريعية المهمة، بما في ذلك اللجنة المالية. وقد حل الدستور التونسي الجديد هذه المشكلة الآن من خلال إجراء بسيط يتفق مع الحس السليم، وسيخدم البلاد جيداً.

وما يثير الاهتمام في الفصل 60 أنه يعترف صراحة بأن المعارضة البرلمانية "مكوّن أساسي" في المجلس التشريعي. وإذا كان هذا واضحاً في الديمقراطيات الراسخة، فإنه في البلدان العربية، التي لا تهيمن عليها أسرة واحدة أو حزب واحد، يفضل معظم الأحزاب السياسية تفادي الخلافات السياسية من خلال إنشاء "حكومات وحدة وطنية" (وهي الحكومات التي تشمل جميع الأحزاب التي لها تمثيل برلماني). وقد كشفت تجربتنا العراق ولبنان أخطاء هذه الممارسة، ولا سيما غياب المساءلة الحكومية عملياً. أما تونس فإنها تبدو مستعدة

١٠ للاستزادة حول دستور المغرب، انظر:

Mohamed Madani, Driss Maghraoui and Saloua Zerhouni, "The 2011 Moroccan Constitution: A Critical Analysis," International IDEA 2012, at: <http://bit.ly/1EFEOrd>

## القضاء

فمن المستحيل التنبؤ بأمط التصويت المستقبلية، والأداء والسيطرة على مؤسسات الدولة.

قدّم دستور ١٩٥٩ سابقة هزيلة في هذه المسألة، فقد نصّ الفصل ٧٥ منه على أن المجلس الدستوري مكون من ٩ أعضاء يعيّنون مباشرة، أربعة منهم (بما في ذلك رئيس المجلس) يعيّنهم الرئيس، واثنان يعيّنهم رئيس البرلمان، وثلاثة أعضاء بحكم مناصبهم (الرئيس الأول لمحكمة التعقيب، والرئيس الأول للمحكمة الإدارية، والرئيس الأول لدائرة المحاسبات). وقد أعطى هذا الترتيب ميزة للرئيس للتأثير في قرارات المجلس، في نظام كان رئاسياً بشكل كبير. ولذلك، تحاشت الأطراف المتفاوضة على الدستور التونسي الجديد العودة إلى هذا النموذج.

يوضح الصراع في مصر كم هي مثيرة للجدل هذه المسألة، فالمحكمة الدستورية العليا في مصر - التي تعدّ الأبرز في المنطقة - خضعت لعدد من آليات التعيين منذ تأسيسها لأول مرة. كان دستور ١٩٧١ صامتاً عن آليات تشكيل المحكمة، ثم جاء القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ ليمنح رئيس الجمهورية سلطة اختيار رئيس المحكمة، وقدرًا كبيرًا من النفوذ على العضوية العامة للمحكمة. وعلى الرغم من أن الرئيس رشح دائماً العضو الأكبر في المحكمة ليكون رئيس المحكمة، جرى عكس هذه الممارسة بعد أن أصبحت آراء المحكمة في مسائل السياسة تعارض على نحو متزايد وجهة نظر الرئيس نفسه، ليعود رئيس الجمهورية فيؤكد على حقه القانوني في تعيين شخص من اختياره لشغل منصب رئيس المحكمة، وذلك عن طريق اختيار شخص معروف بولائه لإدارته؛ ما قوّض استقلال المحكمة وصدقيتها<sup>(١٢)</sup>. ولم يفعل دستور ٢٠١٢ شيئاً يُذكر لحل هذه المسألة؛ إذ أحال القضية إلى تشريعات في المستقبل فحسب. أما دستور ٢٠١٤ فمضى عكس هذا الاتجاه، عبر إعادة ترسيخ المحكمة بوصفها مستقلة تماماً عن جميع الهيئات الحكومية الأخرى، مع نص دستوري واضح لحمايتها من أي تعديلات محتملة في المستقبل، ونصّ على أن الجمعية العامة للمحكمة مسؤولة حصرياً عن اختيار رئيس المحكمة ونوابه (المادة ١٩٣). وفي هذه المقاربة نوع من الصعوبة، إذ لا توجد أية آلية يمكن من خلالها لأي من الفروع الأخرى للحكومة، أو الجمهور العام فعلياً، ممارسة أي رقابة أو

إن حماية استقلال القضاء وضمان أن يتمتع بأكبر قدر من المهنية هما، بلا ريب، من أساسيات الانتقال الديمقراطي.

كان أحد الابتكارات المهمة التي جاء بها الدستور التونسي الجديد إنشاء المحكمة الدستورية، التي ستتولى حل النزاعات الرئيسية على دستورية التشريعات. وتحل هذه المحكمة محل المجلس الدستوري، الذي سبق وأنشئ بموجب دستور 1959. هذا التغيير أتى متوافقاً مع الاتجاه السائد في المنطقة، التي شهدت إنشاء محاكم دستورية، في الأردن والمغرب وسورية، في أعقاب الربيع العربي. أما مسودات دساتير الجزائر واليمن وليبيا، التي لم تصبح - إلى حين كتابة هذا البحث - دساتير نافذة بعد، فقد نصت كذلك على إنشاء محاكم دستورية<sup>(١٣)</sup>.

”

حماية استقلال القضاء وضمان أن يتمتع بأكبر قدر من المهنية هما، بلا ريب، من أساسيات الانتقال الديمقراطي

“

في أثناء عملية كتابة الدستور، كان ثمة خلاف كبير بين واضعي المسودة على كيفية اختيار أعضاء المحكمة<sup>(١٤)</sup>. ويعود هذا الخلاف إلى فقدان الثقة بين طرفي الانقسام السياسي في أثناء عملية صوغه؛ ما دفع كلا الطرفين إلى إعطاء الأولوية لإنشاء محكمة تكون قراراتها محايدة بأكبر قدر ممكن. ولذلك، كان الجانبان قلقين جداً من أنه مهما تكن الآلية المعتمدة في تشكيل المحكمة في المستقبل، فإنها قد تفيّد - بشكل غير مقصود - منافسيهم، وهي مخاطرة واقعية جداً،

١١ للاطلاع على تحليل لمشروع الدستور الليبي في كانون الأول/ ديسمبر 2014، انظر: Joerg Fedtke, "Analysis of the Draft Constitution of Libya: Thematic Committees of the Constitution Drafting Assembly," International IDEA, March 2015, at: <http://bit.ly/1R2jspH>

١٢ للاستزادة حول هذه القضية، انظر:

Sujit Choudhry and Richard Stacey, "Constitutional courts after the Arab Spring: Appointment mechanisms and relative judicial independence," Center for Constitutional Transitions and International IDEA, Spring 2014, at: <http://bit.ly/1hQteMO>

١٣ للاستزادة، انظر:

Tamir Moustafa, *The Struggle for Constitutional Power: Law, Politics and Economic Development in Egypt* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009).

فاعلة مُكُنّت من اقتراح مرشحين أن تؤدي دورًا في تشكيل المحكمة. وذكرت المسودة، كذلك، أن القضاة يجب أن تنتخبهم أغلبية عظمى مكونة من ثلثي أعضاء مجلس النواب. وعلى الرغم من أن هذا الشرط صُمّم لتشجيع الأطراف على تقديم تنازلات بشأن المرشحين، فقد كان من المحتمل أيضًا أن يؤدي هذا إلى جمود خطير في الحدث المرّجح والمتمثل بعدم الوصول إلى أغلبية عظمى. وفي نهاية المطاف، اعتمدت المسودة النهائية نسخة مبسطة من تلك العملية، وذكرت أن على كل من الرئيس والبرلمان والمجلس الأعلى للقضاء أن يكون مسؤولًا عن تسمية أربعة قضاة (الفصل ١١٨). يتمثل الأساس المنطقي لهذه القاعدة في: منع أي مؤسسة من أن تهيمن على المحكمة لوحدها، وضمان أن جميع الفروع الرئيسية للحكومة سيكون لها حصة في نجاح المحكمة، ومن ثم، منح المحكمة الدستورية نفسها قدرًا كبيرًا من الشرعية. هذا فضلًا عن أن هذه الصيغة تزيل إمكانية الجمود، التي كانت في المسودة الثالثة، وهذا في حد ذاته تطور إيجابي.

و بموجب هذه الآلية، سيصبح دور المجلس الأعلى للقضاء حاسمًا، بالنظر إلى أن أعضائه هم الوحيدون الذين لن يعينوا من طرف جهة سياسية.

هناك عدد متزايد من البلدان في جميع أنحاء العالم (بما في ذلك المنطقة العربية) لديها مجالس قضاء تكون مسؤولة عادة عن إدارة الأعمال الداخلية للسلطة القضائية. ولكل بلد قواعد مختلفة لكيفية تشكيل مجلس القضاء وكيفية عمله. وثمة عدد متزايد من الدساتير التي تورد تفاصيل مهمة لضمان عدم العبث بالمجالس بواسطة تشريع قانوني لاحق. في تونس قبل ٢٠١١، كان المجلس الأعلى للقضاء مسؤولًا عن إدارة السلطة القضائية. وترأس الرئيس السابق هذه الهيئة، وسيطر فيها عدد من كبار المسؤولين في الحكومة، بينهم وزير العدل. وقد افتقر المجلس للصدقية، وعُدّ - على نطاق واسع - أداة بيد السلطة التنفيذية للسيطرة على المحاكم<sup>(١٥)</sup>. أما الدستور العراقي للعام ٢٠٠٥، فلا يبدو أن واضعيه تعلموا شيئًا من تلك التجربة. ولذلك، تركوا للقانون سائر الجوانب المتعلقة بمجلس القضاء الأعلى المؤسس حديثًا، بما في ذلك تشكيله وحتى ولايته (المادة ٨٧). ويشبه الدستور المغربي الجديد الترتيب

تأثير في المحكمة إطلاقيًا، وقد يخلق توترًا ملحوظًا، ولا سيما إذا لم تتفق قرارات المحكمة في المستقبل مع الرأي العام المصري، أو مع اتجاهات سياسية ناشئة ومتطورة.

ولم تكن الدساتير الأخرى التي صيغت في أعقاب الربيع العربي مفيدة نوعيًا لتكون أمودجًا لتونس، فدستور المغرب لعام ٢٠١١ محابٍ لرئيس الدولة في هذه المسألة بشكل غير منصف، فهو ينص على أنه من بين ١٢ عضوًا للمحكمة الجديدة، يعين الملك ٦، ومجلس النواب (المنتخب مباشرة) ٣، ومجلس المستشارين (المنتخب بشكل غير مباشر) ٣ (الفصل ١٣٠). أما دستور الأردن لعام ١٩٥٢، الذي عُدّل في عام ٢٠١١، فهو أكثر انجبارًا في هذا الصدد؛ إذ ينص على أن الأعضاء التسعة للمحكمة الجديدة ينبغي أن يعينهم الملك حصريًا (المادة ٥٨ / ١). أما الدستور السوري لعام ٢٠١٢ فهو صامت تمامًا، عدا القول إن رئيس المحكمة العليا يسميه الرئيس بمرسوم (المادة ١٤١)<sup>(١٤)</sup>.

”

في تونس قبل ٢٠١١، كان المجلس الأعلى للقضاء مسؤولًا عن إدارة السلطة القضائية. وترأس الرئيس السابق هذه الهيئة، وسيطر فيها عدد من كبار المسؤولين في الحكومة، بينهم وزير العدل

“

في البداية، طوّر واضعو مسودة الدستور التونسيون آلية معقدة للتعيين، مكونة من خطوتين، أُدرجت في المسودة الثالثة للدستور المؤرخة في حزيران/ يونيو ٢٠١٣ (الفصل ١١٥). في الخطوة الأولى، يُطلب من الرئيس، ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس الوزراء، والمجلس الأعلى للقضاء، إعداد قوائم منفصلة للمرشحين. وهذا الأمر يشجع الاستثمار السياسي في المحكمة من جهة مجموعة واسعة من الفاعلين السياسيين والمؤسسات السياسية. وتتطلب الخطوة الأخرى من مجلس النواب انتخاب ثلاثة قضاة من كل قائمة مكونة من ستة مرشحين. وهذا يضمن لكل جهة سياسية

١٥ انظر:

Samer Ghamroun, "In Memory of Mokhtar Yahyaoui (1952-2015): Lessons from Tunisia's rebel judge," Legal Agenda, November 30, 2015, at: <http://bit.ly/1Kib13A>

١٤ يورد مشروع الدستور اليمني لعام 2015 الصيغة الأكثر ابتكارًا، لكن صوغه انتهى بعد اكتمال الدستور التونسي، فهو ينص على أن يرشح رئيس الجمهورية نصف عدد أعضاء المحكمة الدستورية، ويرشح النصف الآخر المجلس الأعلى للقضاء ونقابة المحامين. وفي الوقت نفسه، ينص على أن جميع قضاة المحكمة يجب أن ينالوا موافقة مجلس الاتحاد (المادة 329).

حاجج بعض المحللين وجماعات الضغط بأنه لحماية استقلال القضاء ينبغي - في الأقل - لعدد القضاة المنتخبين أن يكون أغلبية أعضاء المجلس<sup>(١٦)</sup>. ومع ذلك، ليس ثمة أدلة كثيرة على أن نسبة الأغلبية سوف تُحدث فارقاً حقيقياً ملموساً في أداء المجلس<sup>(١٧)</sup>. إن حقيقة كون ١٥ عضواً يجب اختيارهم من خارج سلك القضاء سوف تسمح للمجتمع المدني بأن يؤدي دوراً أكبر في تحديد أعمال القضاء.

ولكن ثمة قلق من الأعضاء الذين يعينون بحكم مناصبهم، وجميعهم يُنتقون من كبار أعضاء السلطة القضائية (ومنهم المدعي العام للقضاء العسكري)، فقد عانت تونس طويلاً، حالها حال العديد من البلدان في المنطقة، تعديات السلطة التنفيذية وتدخلها في الشؤون القضائية. وبسبب ذلك، كثيراً ما تلطخت سمعة كبار القضاة. وهذا يعني أن أي ترتيب يقتضي تعيين كبار القضاة تلقائياً في المجلس الأعلى للقضاء سوف يشمل، بالضرورة، أشخاصاً يميلون عموماً إلى مصلحة السلطة التنفيذية ويتعدون عن حقوق الأفراد.

”

عانت تونس طويلاً، حالها حال العديد من البلدان في المنطقة، تعديات السلطة التنفيذية وتدخلها في الشؤون القضائية

“

في أعقاب انتفاضات ٢٠١١، كانت ثمة فرصة مهمة في العديد من البلدان لعكس هذا الاتجاه، ولا سيما إذا تمّ ابتكار وسائل لتنشيط الثقافة القضائية، فعلى سبيل المثال، كان يمكن لواضعي مسودة الدستور التونسي الاعتماد على بعض الجوانب الإيجابية للترتيبات الدستورية المغربية وفرض انتخاب قضاة أصغر سناً إلى مجلس القضاء، وكان بإمكانهم أيضاً أن يستمدوا الإلهام من تجربة جنوب أفريقيا (حيث أنشأت السلطات الحاكمة الجديدة، بعد انتهاء حقبة الفصل العنصري، محكمة دستورية جديدة تقدمية، لتكون نموذجاً لبقية هياكل القضاء)، أو من دستور كينيا الجديد (الذي نصّ على إنشاء لجنة تدقيق قضائية تكون مسؤولة عن التحقيق في شؤون جميع

الذي كان سارياً في دستور تونس لعام ١٩٥٩، فالملك هو الذي يرأس المجلس الأعلى للسلطة القضائية، الذي يتكون من عدد من كبار القضاة، منهم ٣ بحكم مناصبهم، و٥ يعينهم الملك (الفصل ١١٥). الابتكار الوحيد الذي جاء به الدستور المغربي هو شرط أن يُنتخب ٦ أعضاء من المجلس من بين قضاة محاكم أول درجة تحديداً (أي من طرف قضاة المحاكم الابتدائية). ويميل هذا الشرط لمصلحة تمثيل أكبر للقضاة الأصغر سناً، ولكن في سياق أن الأغلبية العظمى من أعضاء هذا المجلس القضائي ستكون دائماً تقريباً موالية لرئيس الدولة.

كان التحدي في تونس يتمثل في التأكد من أن المجلس الأعلى للقضاء الجديد سيكون مستقلاً بما يكفي لضمان ألا تخضع المحاكم لضغوط السلطة التنفيذية. وفي هذا الصدد، يحوي الدستور الجديد عدداً من الثغرات التي ولدت قلقاً بالغاً، فعلى سبيل المثال، ينص الفصل ١١٢ على أن أغلبية أعضاء المجلس منتخوبون، ولكنه لا يقول من ينتخبهم. ويذكر أيضاً أن ثلث أعضاء المجلس يجب أن يكونوا "من غير القضاة من المستقلين من ذوي الاختصاص"، لكنه لا يقول شيئاً عن المعايير التي يجب تطبيقها لاختيار هؤلاء الأفراد. وينص الفصل نفسه على أن جميع هذه القضايا يضبطها تشريع قانوني، ما يعني أنه سيتم تمكين العملية السياسية العادية من تحديد المسائل ذات الأهمية الحاسمة التي يمكن أن تؤثر في قدرة الإطار بأكمله على العمل. وأخيراً، لا يشير الفصل ١١٨ إلى كيفية اختيار المجلس الأعلى للقضاء من يعينهم في المحكمة الدستورية؛ هل من خلال عملية انتخابية داخلية، أم أن رئيس المجلس يؤدي دوراً مهماً في عملية الاختيار؟ ترك الدستور هذه القضايا كلها مفتوحة، وهذا هو ما يولد قلقاً كبيراً.

أخيراً، مرّر قانون جديد، في أيار/ مايو ٢٠١٥، يضيف بعض التفاصيل التي أغفلها الدستور. وبالتوافق مع الفصل ١١٢ من الدستور، نصت المادة ٨ من القانون الجديد على أن المجلس يتكون من أربعة هياكل، هي: مجلس القضاء العدلي، ومجلس القضاء الإداري، ومجلس القضاء المالي، والجلسة العامة للمجالس القضائية الثلاثة. وتنص المواد ٩ و ١٠ و ١١ على أن الهيئات الثلاث الأولى ينبغي أن تتألف من ١٥ عضواً لكل منها، منهم ٤ أعضاء بحكم مناصبهم (يُختارون من المراتب العليا في السلطة القضائية)، و٦ منهم قضاة ينتخبهم زملاؤهم، و٥ من غير القضاة (بما في ذلك المحامون والأكاديميون)، ينتخبهم زملاؤهم أيضاً. والنتيجة هي أنه من بين مجموع ٤٥ عضواً، يُنتخب ١٨ قاضياً فقط، وهو ما يعني أقلية واضحة من أعضاء المجلس الأعلى للقضاء. ولذلك،

16 Human Rights Watch, "Tunisia: Law falls short on judicial independence," June 2, 2015.

17 Nuno Garoupa and Tom Ginsburg, *Judicial Reputation: A Comparative Theory* (Chicago: University of Chicago Press, 2015).

نفسه مواصلة المناقشات الدستورية على قضايا أخرى. وكان هذا بالتأكيد هو مقصد الجمعية التأسيسية هنا: يكاد يكون من المؤكد تقريباً أن حل الجدل بين الإسلاميين وغير الإسلاميين لن يكون ممكناً إذا بُدلت محاولة للتوصل إلى نتيجة. ولذلك، ثمة فائدة كبيرة من الحفاظ على النمط نفسه من الصيغ الغامضة التي أُدخلت لأول مرة عام 1959، وأقل ذلك السماح لعملية صوغ الدستور أن تبلغ نهايتها، ويتم إحراز تقدم في قضايا أخرى، في الوقت نفسه.

أحد العناصر التي يمكن انتقادها هو إدراج منع دعوات التكفير في الفصل 6. وقد أُدرجت تلك الصيغة المحددة في أواخر عملية كتابة الدستور، وذلك عقب حادث بين اثنين من أعضاء الجمعية. وكان القصد منها منع الإسلاميين من اتهام خصومهم العلمانيين بالإلحاد، ومن ثم تعريضهم للتهديد بالعنف. وعلى الرغم من أن واضعي هذه الصيغة حثتهم أفضل النيات، فقد يكون ثمة نتائج مهمة سلبية وغير متوقعة؛ فمن بين أمور أخرى، قد تؤدي هذه الصيغة إلى تقليص إضافي للمساحة المتاحة للساسمة العلمانيين للمشاركة المفتوحة في العملية السياسية، فممنوع دعوات التكفير قد ينتهي إلى منع أي مناقشة للمشاعر الدينية لدى سائر الموظفين العموميين، ومن ثم إزالة هذه القضية تماماً من المناقشة العامة. وتلك ستكون نتيجة مؤسفة في حد ذاتها، نظراً لأن المناقشة المفتوحة لهذه المسألة قد تكون أفضل طريقة لإثبات أن الساسة العلمانيين ليسوا أقل حماساً لخدمة المصلحة العامة من أي مكون آخر للمجتمع. يجب أن يقتصر الفصل 6 على منع دعوات التحريض على العنف والكراهية، وهذا هو الذي كان العامل المحفز الحقيقي وراء هذه الفقرة الدستورية.

”

كانت قضية المساواة بين الجنسين مشحونة جداً منذ بداية عملية صوغ الدستور. وكانت خطوط الخلاف قابلة للتوقع؛ فالإسلاميون يرغبون في رؤية نظرتهم المحافظة إلى الحياة العائلية التقليدية مععمة على جميع أنحاء الدولة والمجتمع

”

وكذلك، كانت قضية المساواة بين الجنسين مشحونة جداً منذ بداية عملية صوغ الدستور. وكانت خطوط الخلاف قابلة للتوقع؛ فالإسلاميون يرغبون في رؤية نظرتهم المحافظة إلى الحياة العائلية التقليدية مععمة

القضاة لأغراض قطع الطريق على الفساد وعدم الكفاءة). ولكن، مع أن التونسيين خصصوا جهداً كبيراً للقضاء، فقد كان تركيزهم محصوراً بإنشاء المؤسسات بدلاً من تجديد الثقافة القضائية.

وفي الوقت نفسه، تنص المادة ١٢ من قانون المحكمة الدستورية الجديد (الذي وافق عليه البرلمان التونسي في كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١٥) على أن المجلس الأعلى للقضاء يجب أن ينتخب أعضاء المحكمة الدستورية بأغلبية الثلثين، من دون أي تدبير احتياطي بشأن ما ينبغي القيام به في حال لم يتحقق هذا المستوى من الموافقة. ولذلك، فإن الترتيب الدستوري المختار ليس له القدرة على تقويض استقلال القضاء فقط، بل يمكنه، أيضاً وببساطة، أن يؤدي إلى طريق مسدود.

## الدين والجندر

ثمة تناقضات في علاقة تونس بالدين وبالأحزاب السياسية الدينية وتأثيراتها. وقد عكست أحكام الدستور الجديد عن هذه المسألة الخاصة هذا التعقيد.

يرى العديد من المراقبين أنه لا يمكن التوفيق بين أحكام الدستور عن طبيعة الدولة وعن علاقتها بالدين، وأن ذلك قد يؤدي إلى خلافات كبيرة في المستقبل، فالعديد من الأحكام ذات الصلة بهذه المسألة كانت وضعت لأول مرة في دستور عام 1959، وقد حافظت عليها ببساطة الجمعية التأسيسية في عام 2014، على سبيل التوافق. تنص هذه الأحكام على أن الإسلام هو دين تونس (الفصل 1)، وتنص - أيضاً - على أن الشعب هو مصدر السلطات (الفصل 3). وكذلك، يورد الدستور الجديد عدداً من العناصر الجديدة التي تحافظ على التوازن الدقيق نفسه بين جانبي هذه القضية الحساسة، فالفصل 6 ينص على أن الدولة هي "راعية للدين"، وينص أيضاً على أن الدولة "كافلة لحرية الضمير والمعتقد وممارسة الشعائر الدينية، ضامنة لحياد المساجد ودور العبادة عن التوظيف الحزبي". وتنتهي تلك الفقرة نفسها بالقول: "تلتزم الدولة بنشر قيم الاعتدال والتسامح وبحماية المقدسات ومنع النيل منها، كما تلتزم بمنع دعوات التكفير والتحريض على الكراهية والعنف وبالتصدي لها".

ومع أن مجموعة من هذه الأحكام قد تكون بطبيعتها متناقضة، يبدو أن الجانبين المتفاوضين لم يكن مرجحاً أن يكونا قادرين على التوصل إلى ترتيب أفضل في هذه الظروف، ولا سيما مع اختلاف الآراء بينهما.

وغالباً ما يسعى واضعو الدساتير في جميع أنحاء العالم لتسوية الخلافات من هذا النوع، التي لا يمكن حلها، عبر الاستفادة من "الغموض البناء"، الذي يُرجى حل هذه المسألة إلى موعد لاحق، بينما يتيح في الوقت

والنساء على قدم المساواة في تطبيق القانون، ولكن هذا الالتزام لا ولن يتطلب أن يكون للرجال والنساء حقوق متساوية تمامًا في جميع الظروف، ولا سيما في تلك المجالات التي نصت فيها الشريعة الإسلامية على أن الرجال والنساء يجب أن لا يكونوا متساوين (من قبيل قواعد الميراث، وحضانة الأطفال، وما إلى ذلك).

## فقرة الضوابط

كما هو متوقع، تضمن الدستور الجديد قائمة طويلة من الحقوق والحريات، بما في ذلك الحقوق المعتادة السياسية والاجتماعية والاقتصادية. والعديد من هذه الحقوق مألوف (بما في ذلك الحق في حرية التعبير، والتجمع، وتكوين الجمعيات، والعمل، والتعليم، والصحة، وغير ذلك)، وثمة حقوق أخرى أكثر ابتكارًا، كالإشارات العديدة إلى الحق في بيئة نظيفة (الفصل 45)، وإنشاء هيئة التنمية المستدامة (الفصل 129).

يعبر الدستور عن أغلبية هذه الحقوق بضع كلمات فحسب لكل منها، ويذكر القليل جدًا عن كيفية ممارسة هذه الحقوق أو ما هي أنواع الاستثناءات التي قد توضع بشأنها. في كثير من الدول النامية، تضع الدساتير بضعة أسطر عن كل حق لتوجيه المواطنين والدولة حول المدى الذي يصل إليه كل حق.

وبدلاً من ذلك يُدخل الدستور التونسي الجديد فقرة للضوابط هي الأكثر تفصيلاً في المنطقة العربية (الفصل 49)، وقد صُممت لمنع البرلمانات من الحدّ التعسفي أو غير المنصف أو غير العادل من حقوق المواطنين. وكانت ألمانيا أول دولة تُدخل مفهوم (الضوابط)، وذلك عبر استخدام ما يعرف باسم "التناسبية"، فعلى وفق هذا المبدأ، يجب أن يكون أي إجراء حكومي خاص للحدّ من حق دستوري (مثل حرية التعبير) متناسبًا مع الهدف الذي تسعى الحكومة لتلبيته، فإذا حكمت المحاكم على وسائل الحكومة بأنها غير متناسبة (وهو ما يعني أن وسائلها تعد مفرطة عندما تُقارن بالهدف)، فإن المحاكم تُمنّ من وقف هذا الإجراء الحكومي الخاص. وقد تعلمت عشرات الدول من تجربة ألمانيا، منذ الخمسينيات، وأدخلت التناسبية في النظم الدستورية الخاصة بها. ومع مرور الوقت، تعلمت بلدان من جميع أنحاء العالم، بعضها من بعض (ولا سيما من خلال إنشاء شبكات دولية من الفقهاء القانونيين مخصصة للدراسة المقارنة للتناسبية)، وأصبحت فقرات الضوابط أكثر حدًا. وحاليًا تعدّ فقرات الضوابط عنصرًا أساسيًا، وربما المكوّن الأكثر أهمية، في حماية الحقوق في

على جميع أنحاء الدولة والمجتمع، في حين يرغب العلمانيون والليبراليون في حماية كل الحقوق المكتسبة في ظل النظام السابق أو الامتداد بها إلى أبعد من ذلك. وفي هذا الصدد، أثار مشروع الدستور الأول، الذي صدر في أواخر عام ٢٠١٢، استهجانًا كبيرًا في إشارته إلى المرأة بأنها "مكملة" للرجل. صرخ العديد من التقدميين مشتمزين آنذاك، ومارسوا ضغطًا متواصلًا في هذا الموضوع خلال ما تبقى من عملية صوغ الدستور.

ومع ذلك، يقدم الدستور عددًا من العناصر التي ستكون حاسمة من أجل حقوق المرأة في المستقبل، ففي المقام الأول، يطرح الفصل 46 مفهوم "الحقوق المكتسبة" التي يجب على الدولة الآن العمل على "دعمها وتطويرها". وبعبارة أخرى، تعد حقوق المرأة، كما هي عليه اليوم، الحد الأدنى الذي لا يمكن للدولة أن تتراجع عنه، وليس باستطاعتها سوى العمل على تحسينها.

يأخذ الدستور التونسي، أيضًا، بالمبادرة التي قُدّمت في الدستور المصري الجديد، والتي تعترف - لأول مرة - بمشكلة التمييز والعنف ضد المرأة. ولكن، في حين كان الدستور المصري غامضًا من حيث الأهداف التي من المفترض تحقيقها، ينص الفصل 46 تحديدًا من الدستور التونسي الجديد، على أن الدولة يجب أن تعمل على تحقيق "التناصف بين الرجل والمرأة في المجالس المنتخبة". هذا مع أن هذه الصيغة تجعل من غير الواضح إن كان هذا هو التزام فعلي للدولة أم مجرد طموح ينبغي لها أن تسعى نحوه.

ولعلّ الدستور التونسي الجديد هو الأول من نوعه في المنطقة الذي يقدّم صيغ تراعي الحساسيات الجندرية في ما يتعلق بالقضايا الرئيسية، فعلى سبيل المثال، وعلى الرغم من أن معظم الدساتير العربية تنص على الحق في العمل، غالبًا ما تأتي صيغ الأحكام ذات الصلة بذلك بطريقة توحى بأن هذا الحق محجوز فقط للرجال. أما الفصل 40 من الدستور التونسي الجديد، فنصّ على أن العمل هو "حق لكل مواطن ومواطنة". وكذلك، تستخدم الصيغة الحساسة جندريًا (لكل مواطن ومواطنة) في الحق في العمل في ظروف لائقة وبأجر عادل، والحق في الترشح للانتخابات. ولعلّ الأهم هو أنّ الفصل 74 نص على أن " لكل ناخبة أو ناخب تونسي" الحق في الترشح لمنصب الرئيس. وهذه الصيغة هي، بالتأكيد، الأولى في المنطقة العربية.

ومع أن هذه الأحكام هي، على الأرجح، الأكثر تقدمًا في المنطقة العربية من حيث حقوق الجنسين، لا بد من القول إنها لا ترقى إلى المساواة الواقعية، فما تركزه هو مطلب أن تعامل الدولة الرجال

القول معه إن هذه الحقوق لا وجود لها بناتاً. حصل هذا على الرغم من أن بعض الدساتير السابقة في المنطقة العربية، بما في ذلك الدستور التونسي لعام 1959، شملت صيغاً أقدم وأقل حداً لفقرات الضوابط<sup>(٣١)</sup>. وبناء على تلك التجربة، وعلى التطورات المهمة التي حدثت في جميع أنحاء العالم في هذا المجال نفسه، كان من الطبيعي أن نتوقع للمنطقة العربية الاتكال على هذه التطورات واعتماد فقرات ضوابط حاذقة خاصة بها.

كانت عملية صوغ الدستور التونسي الجديد صعبة، لأن أعضاء الجمعية التأسيسية لم يكونوا على ألفة مع مفهوم فقرات الضوابط بأي شكل من الأشكال في بداية هذه العملية. وعندما فهموا، أخيراً، ما تنطوي عليه، كانوا حذرين جداً من نوع الأثر الذي يمكن أن تتركه على قدرة أحزابهم المستقبلية على التشريع. ومع ذلك، ونتيجة لضغط كبير من جميع الجهات، نص (الفصل 49) من الدستور على أن التشريع الذي يحد من الحقوق لا يمكن تمريره إلا "لضرورة تقتضيها دولة مدنية وديمقراطية"، وعلى أن طبيعة الضوابط التي يتصورها التشريع يجب أن تكون "متناسبة" مع موجباتها من الأهداف التي يسعى التشريع إلى تحقيقها<sup>(٣٢)</sup>.

وإذا كان لا يمكننا أن نبالغ في تقدير التأثير المحتمل للفصل 49 عن حماية الحقوق في تونس، وإمكانية أن يكون أعمدجاً في سائر المنطقة، فإن واقع الحال أن هذا الفصل، منذ أن نُشر وجرى تداوله، استمدّ كل من اليمن وليبيا الإلهام من تونس، وأدرج كل منهما نسجاً منه في مسودتي دستوريهما أيضاً<sup>(٣٣)</sup>.

٢١ نص الفصل 7 من دستور 1959 على ما يأتي: "يتمتع المواطن بحقوق كاملة بالطرق والشروط المبيّنة بالقانون، ولا يحد من هذه الحقوق إلا بقانون يتخذ لاحترام حقوق الغير ولصالح الأمن العام والدفاع الوطني ولازدهار الاقتصاد وللنهوض الاجتماعي".

٢٢ نص الفصل 49 من دستور تونس على ما يأتي: "يحدد القانون الضوابط المتعلقة بالحقوق والحريات المضمونة بهذا الدستور وممارستها بما لا ينال من جوهرها. ولا توضع هذه الضوابط إلا لضرورة تقتضيها دولة مدنية ديمقراطية وبهدف حماية حقوق الغير، أو لمقتضيات الأمن العام، أو الدفاع الوطني، أو الصحة العامة، أو الآداب العامة، وذلك مع احترام التناسب بين هذه الضوابط وموجباتها. وتتكفل الهيئات القضائية بحماية الحقوق والحريات من أي انتهاك. لا يجوز لأي تعديل أن ينال من مكتسبات حقوق الإنسان وحرياته المضمونة في هذا الدستور".

٢٣ تنص المادة 134 من مسودة دستور اليمن لعام 2015 على ما يأتي: "الحقوق والحريات المقررة في هذا الدستور لا تقبل تعطيلاً ولا انتقاصاً ولا يجوز المساس بها بأي صورة من الصور وفي الأحوال التي ينص القانون فيها بوضع ضوابط لتنظيم الحقوق والحريات لا يجوز لهذه الضوابط أن تمس أصل الحق وجوهره ومضمونه. ولا تنقصر الضوابط إلا للضرورة وبهدف حماية حقوق الغير أو النظام العام أو الآداب العامة، وبالحد الأدنى اللازم لهذه الأغراض، وبما تقتضيه أسس الدولة المدنية الديمقراطية، وعلى ألا تقتصر على حالة خاصة". وتنص المادة 151 من مشروع الدستور الليبي، الذي صدر في تشرين الأول/أكتوبر 2015 على أن "أي قيد على الحقوق والحريات يجب أن يكون ضرورياً وواضحاً ومحدداً ومتناسباً مع المصلحة محل الحماية ومع خصائص المجتمع الديمقراطي وبما لا يتعارض مع أحكام المادة السابعة، ويحظر الرجوع على الضمانات المقررة قانوناً بما لا يتعارض مع أحكام هذا الدستور".

الممارسة العملية المقارنة اليوم<sup>(١٨)</sup>. وكان أحدث تجلياتها في كينيا التي اعتمدت على تجربة جنوب أفريقيا<sup>(١٩)</sup>، من ضمن تجارب أخرى<sup>(٢٠)</sup>.

أصبحت الأنظمة الديكتاتورية التي حكمت المنطقة العربية، منذ استقلالها الاسمي في الخمسينيات، خبيرة في منح الحقوق الأساسية، سخية في دساتيرها، وبعد ذلك، إزالة مضمون هذه الحقوق عبر التشريعات؛ ففي تونس، ومصر، والأردن، والعراق، وغيرها من البلدان، تقيّد التشريعات الحقوق، مثل حرية التعبير، إلى حد يمكن

١٨ للاستزادة حول فكرة التناسبية، انظر:

Aharon Barak, *Proportionality: Constitutional Rights and Their Limitations* (Cambridge: Cambridge University Press, 2012).

١٩ ينص القسم 36 من دستور جنوب أفريقيا على ما يأتي: "1. لا يجوز تقييد الحقوق الواردة في وثيقة الحقوق إلا بمقتضى قانون يطبق على الناس كافة بقدر ما يكون التقييد معقولاً وله ما يبرره في مجتمع مفتوح وديمقراطي يقوم على الكرامة الإنسانية والمساواة والحرية، مع مراعاة كل العوامل ذات الصلة، بما فيه:

طبيعة الحق،

أهمية الغرض من التقييد،

طبيعة التقييد ونطاقه،

العلاقة بين التقييد وغرضه، و

الوسائل الأقل تقييداً لتحقيق الغرض.

2. باستثناء ما ينص عليه القسم الفرعي (1) أو أي حكم آخر من أحكام الدستور، لا يقيد أي قانون أي حق منصوص عليه في وثيقة الحقوق".

٢٠ تنص (المادة 24) من الدستور الكيني على ما يأتي: "1. لا توضع حدود لأي من الحقوق أو الحريات الأساسية المنصوص عليها في ميثاق الحقوق إلا بقانون، وفي تلك الحالة وحدها توضع حدود معقولة ومبررة في مجتمع مفتوح وديمقراطي يقوم على الكرامة الإنسانية والمساواة والحرية مع مراعاة العوامل ذات الصلة التي تتضمن:

طبيعة الحق أو الحرية الأساسية،

أهمية الغرض من وضع الحدود،

طبيعة الحدود ودرجتها،

الحاجة إلى ضمان أن استمتاع أي فرد بالحقوق والحريات الأساسية لا يؤثر في الحقوق والحريات الأساسية للآخرين، و

العلاقة بين الحدود والغرض منها وإن كان هناك طرق أقل تقييداً لتحقيق الغرض.

2. بالرغم من البند (1)، أي نص في التشريع يضع حدوداً لأي حق أو حرية أساسية، يعد غير صالح في حالة سن أو تعديل نص قبل تاريخ السريان أو بعده، ما لم ينص التشريع تحديداً وصراحة على نية وضع حدود على ذلك الحق أو الحرية الأساسية وطبيعة ودرجة تلك الحدود،

لا يفسر باعتباره مقيداً للحق أو الحرية الأساسية، ما لم يكن النص واضحاً ومحدداً بشأن الحق أو الحرية المقرر فرض حدود عليها وطبيعة ودرجة تلك الحدود، و

لا يفرض قيوداً على الحق أو الحرية الأساسية بقدر يحيط من محتواه الأساسي.

3. تُثبت الدولة أو الشخص الساعي لتبرير حدود معينة للمحكمة أو أية سلطة أخرى أن شروط هذه المادة قد تم الوفاء بها.

4. إن أحكام هذا الفصل بشأن المساواة صالحة بالدرجة الضرورية لتطبيق الشريعة الإسلامية أمام محاكم القضاة على معتنقي الديانة الإسلامية، وذلك في الأمور المتعلقة بالأحوال الشخصية والزواج والطلاق والإرث.

5. على الرغم من البندين (1) و(2)، يجوز لأي حكم في التشريع فرض حدود على تطبيق الحقوق أو الحريات الأساسية في الأحكام التالية على الأفراد الذين يخدمون في قوات دفاع كينيا أو الشرطة المحلية:

المادة 31 - الخصوصية،

المادة 36 - حرية تكوين الجمعيات،

المادة 37 - التجمع والتظاهر والدعوة إلى الإضراب والتظلم،

المادة 41 - العلاقات العمالية،

المادة 43 - الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، و

المادة 49 - حقوق الأشخاص الذين تم إلقاء القبض عليهم".

بلد في المنطقة العربية تقريباً كان ثمة عدد قليل من المدن (عادة، العاصمة وعدد قليل غيرها) التي تستفيد من خدمات جيدة نسبياً، في حين تتجاهل السلطات الحكومية المركزية سائر البلاد.

وليست تونس استثناء من ذلك؛ فقد احتوى دستور ١٩٥٩ فصلاً واحداً فقط عن هذه المسألة، نصّت على ما يأتي: "تمارس المجالس المحلية والمجالس الجهوية والهيكل التي يمنحها القانون صفة الجماعة المحلية المصالح المحلية حسبما يضبطه القانون" (الفصل ٧١). وقد سُنّت سلسلة من القوانين، عبر عقود من الزمن، ضمنت بشكل فعال ألا يكون للأفراد والمجتمعات المحلية أي تأثير في تشكيل السياسات على المستوى المحلي.

كان دستور ٢٠١٤ فرصة مهمة لتصحيح هذا الوضع. وبالفعل، حُصّصت إحدى لجان الموضوعات في الجمعية التأسيسية لهذه المسألة تحديداً. وفي النتيجة، حُصّص الدستور، في صيغته النهائية ١١ فصلاً للمركزية، وضعت عدداً من المبادئ المهمة في هذا المجال، بما في ذلك أن للجماعات المحلية "مواردها الذاتية" موارد محالة إليها من السلطة المركزية، وتكون هذه الموارد ملائمة للصلاحيات المسندة إليها قانوناً (الفصل ١٣٥)؛ وأن الغرض من اللامركزية ينبغي أن يكون بلوغ "التكافؤ بين الموارد والأعباء المحلية" (الفصل ١٣٦)؛ وأن الجماعات المحلية يجب أن تكون مستقلة مالياً بحيث تكون حرة التصرف في مواردها بالطريقة التي تراها ملائمة (الفصل ١٣٧)؛ وأن الجماعات المحلية سوف تعتمد "آليات الديمقراطية التشاركية، ومبادئ الحوكمة المفتوحة، لضمان إسهام أوسع للمواطنين والمجتمع المدني" (الفصل ١٣٩)؛ وأنه يتعين إنشاء مجلس أعلى للجماعات المحلية، يكون منبراً مهماً لمناقشة القضايا المحلية (الفصل ١٤١). وهذا كان مفقوداً في سائر البلدان العربية<sup>(٢٦)</sup>. وحقبة، إذا ما جرى تطبيق هذه الأحكام، فسوف تمثل خطوة كبيرة إلى الأمام، مقارنة بما كانت عليه الحال قبل عام ٢٠١١.

ولكن، في الوقت نفسه، يترك الدستور كثيراً من القضايا مفتوحة بطريقة يمكن أن تجعل البلاد تندم لاحقاً، فالدستور - مثلاً - يصمت تماماً عن مهمات السلطات المحلية وعن ماذا ستكون مسؤولة، هل ستكون مسؤولة عن وضع السياسة الصحية على المستوى المحلي؟ وهل ستكون مسؤولة عن صيانة الطرق، وجمع النفايات، وإعادة التدوير؟ لا يورد

إن حقيقة كون الدستور هشا جداً في مجال الحقوق، وأنه - في الوقت نفسه - يحتوي على فقرة ضوابط مفصلة، ستزيد بشكل كبير من العبء على المحاكم في الإطار الدستوري التونسي الجديد، فإذا خذلت العملية السياسية الشعب وأنتجت برلماناً مطوّناً وسلطة تنفيذية طاغية عازمة على الحد من الحقوق، فسيكون اعتماد الدستور بشكل كبير على المراجعة القضائية باعتبارها الآلية الوحيدة للحد من تجاوزات فروع الحكم المنتخبة وذلك عبر تطبيق الفصل 49<sup>(٢٤)</sup>.

## اللامركزية

ربما كان أكبر تحدٍ غير معلن في عملية صوغ الدستور هو عكس اتجاه التفاوتات البالغة الأهمية في الثروة بين المناطق الساحلية وبقية أنحاء البلاد. فخلافاً للانتفاضة المصرية، التي أطلقت عمداً من ميدان التحرير في وسط القاهرة، كانت الثورة التونسية غير مخططة لها، اندلعت في سيدي بوزيد، البلدة الفقيرة في الوسط المهتمش للبلاد، هناك حيث طالما سُحق السكان بفعل ما يعدونه معاملة تمييزية وغير عادلة من طرف السلطات الحكومية المركزية.

تقليدياً، كانت الدول العربية من بين الدول الأكثر مركزية في العالم، فكل شيء تقرر في العاصمة حفنةً من كبار المسؤولين غير القابلين للمساءلة، ومعظم الاستثمارات العامة تتركز في عدد قليل من المناطق (المزدهرة نسبياً). وكانت الدساتير العربية تقليدياً إما صامتة تماماً عن كيفية تنظيم الحكومة المحلية، أو تتناول هذا الشأن في بضعة تعبيرات عامة، في حين رسّخ القانون نظاماً من شأنه أن يضمن بقاء سلطة اتخاذ القرار محصورة بيد عدد قليل من الأفراد الموجودين في العاصمة. وكان يتحقق هذا الأمر، عادة، عبر النص على أن الحكومات المحلية ينبغي أن تعينها الحكومة المركزية، أو عبر تجويع السلطات المحلية مالياً، أو ضمان أن القرارات والسياسات المحلية يمكن أن تُسقطها الحكومة المركزية في أي لحظة<sup>(٢٥)</sup>. وكانت النتيجة أنه في كل

٢٤ الاستثناء الوحيد هو "هيئة حقوق الإنسان"، التي أنشئت بواسطة الفصل 128، ولكن تأثيرها يعتمد على المحاكم.

٢٥ للاستزادة حول الترتيبات الدستورية المتعلقة باللامركزية، انظر:

Sujit Choudhry and Richard Stacey, Decentralisation in Unitary States: Constitutional Frameworks for the Arab States Region, Center for Constitutional Transitions, International IDEA and the United Nations Development Programme, Fall 2014, at: <http://bit.ly/1SpljYO>; For more on the state of decentralisation in the Arab region see: Mona Harb and Sami Atallah, "Local governments and Public Goods: Assessing Decentralisation in the Arab World," Lebanese Center for Policy Studies, September 23, 2015, at: <http://www.lcps-lebanon.org/publication.php?id=276>

٢٦ عقدت مجالس المحافظات العراقية مؤتمراً لمناقشة مختلف القضايا والتحديات، ولكن تلك المؤتمرات كانت مبادرات مرتجلة وغير منتظمة.

وفي الخلاصة، هذه المسألة في غاية الأهمية، ليس فقط لأن الثورة التونسية بدأت - إلى حد كبير - بسبب التفاوتات بين مختلف مناطق البلاد، ولكن يبدو أن تلك التفاوتات تفاقمت منذ عام 2011<sup>(٢٨)</sup>. ومع ذلك، لا يزال بإمكان قانون اللامركزية الجديد للبلاد معالجة هذه القضايا، ولكن المحبط أن يترك دستور 2014 كثيرًا من الأسئلة الحيوية من دون إجابة في المقام الأول.

## خلاصة

يتفق معظم التونسيين والتونسيين على أن الدستور الجديد خطوة متقدمة، على الرغم من الثغرات، وعلى أن الأهم هو ما سيتحقق في مرحلة التنفيذ. وهذا هو ما يشعرونه بالاطمئنان.

لقد أثبت الشعب التونسي مرارًا أنه أكثر وعيًا من السياسيين بالاتجاهات التي ينبغي للبلاد أن تسير فيها، فمن بداية الثورة، كانت التونسيات والتونسيون في حالة تأهب قصوى، صرخوا في وجه أي محاولة لإساءة استعمال السلطة من طبقة السياسيين الجديدة في البلاد.

إن الروح الديمقراطية الجديدة للشعب هي ما سيجعل تونس تنجح. وهذا هو ما سيجعلها مصدر إلهام للمنطقة العربية بأكملها.

الدستور أي إشارة على الإطلاق. وبدلاً من ذلك، هو ينص فقط على ما يأتي: "تتمتع الجماعات المحلية بصلاحيات ذاتية وصلاحيات مشتركة مع السلطة المركزية وصلاحيات منقولة منها. توزع الصلاحيات المشتركة والصلاحيات المنقولة استناداً إلى مبدأ التفريع. تتمتع الجماعات المحلية بسلطة ترتيبية في مجال ممارسة صلاحياتها، وتُنشر قراراتها الترتيبية في جريدة رسمية للجماعات المحلية" (المادة ١٣٤). وكذلك، لا يقول هذا الحكم شيئاً إن كانت السلطات المحلية حرة بالكامل في وضع سياسات من تلقاء نفسها، أم أن السلطات المركزية سيكون لديها حق النقض في نهاية المطاف. تُركت جميع التفاصيل للقانون.

وفي الواقع، سيفتح هذا الوضع، المؤسف وغير الضروري، الباب أمام إمكانية ألا تُمنح السلطات المحلية أي مسؤوليات مهمة على الإطلاق، وأن تكون جميع القرارات المهمة عن السياسات محصورة، مرة أخرى، بيد السلطات المركزية<sup>(٢٧)</sup>. وثمة سابقة، مهمة وخطيرة، في هذا الاحتمال، وهي أن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، مع أنه نص على أن جميع المحافظات يجب أن يكون لها مجالس محافظات منتخبة، فقد جرّد "قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم" لعام ٢٠٠٨ المحافظات من أي سلطات على الإطلاق.

٢٨ يبدو أن حالة العدا والانعقسات بين الشمال وسائر أنحاء البلاد تفاقمت منذ الثورة، فقد كشفت نتائج الانتخابات الرئاسية، التي جرت في تشرين الثاني/ نوفمبر 2014، أن ثمة استقطاباً عميقاً في تونس، فالشمال فضل رجل مؤسسات ثمانينياً استند في حملته الانتخابية إلى الوعد بإعادة الاستقرار، في حين دعم الجنوب - بشكل كبير - الرئيس المؤقت الثاني بعد الثورة، وهو علماني، ولكنه مدعوم من الحزب الإسلامي الرئيس في البلاد (حركة النهضة). لمزيد من المعلومات عن الانقسامات وكيف تتعمق، انظر:

"Présidentielle: Tableau interactif des votes par circonscription, la Tunisie coupée en deux, Siliana et Sidi Bouzid se démarquent," *HuffPost Tunisie*, November 26, 2014, at: <http://huff.to/1PKzfae>

وتعبّر الانقسامات الجغرافية عن نفسها بطرق مقلقة، انظر على سبيل المثال:

Eileen Byrne, "Tunisian brothers text home: we are in Libya and everything's fine," *The Guardian*, July 15, 2015, at:

<http://bit.ly/1f2oe8s>

تصف المقالة حادث عبور 33 شاباً تونسياً من بلدة صحراوية فقيرة إلى ليبيا التي تمزقها الحرب، فراراً من الفقر الذي يعيشونه. وتقتبس المقالة كلاماً لشخص تونسي من البلدة نفسها، يقول فيه: "البعض هنا سئموا تماماً من الفقر والبطالة؛ ومن تكبر الشمال [التونسي] بإزاء الجنوب؛" انظر أيضاً:

Karem Yehia, "Tunisia's Sidi Bouzid: Five years after revolution, people still suffering," *Ahramonline*, December 21, 2015, at: <http://bit.ly/1m66Tzo>

٢٧ في المقابل، نصّت المادة 156 من مشروع الدستور الليبي على ما يأتي: "تتولى البلدية، في نطاق اختصاصها، إدارة المرافق العامة المتعلقة بالشؤون التعليمية والصحية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياحية وشؤون التخطيط العمراني والبيئة والنظافة العامة وشؤون السجل المدني والحرس البلدي وأي اختصاصات أخرى وفق ما يبينه القانون".