



تحليل النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي التونسي

بيل بروكتور
إقبال بن موسى



مصادر المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات حول بناء الدستور

تحليل النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي التونسي
The Tunisian Constituent Assembly's By-laws: A Brief Analysis

© المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ٢٠١٢

International IDEA
Strömsborg, SE-103 34, Stockholm, Sweden
Tel: +46 8 698 37 00, Fax: +46 8 20 24 22
E-mail: info@idea.int, website: www.idea.int

منشورات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات مستقلة عن أية مصالح قومية أو سياسية. ولا تعكس بالضرورة الآراء الواردة في هذه الدراسة آراء المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات أو هيئتها أو أعضاء مجلسها.

تصميم : تربو ديزاين، رام الله
صورة الغلاف: عبد الرحيم الرزقي
تمت الطباعة في الجمهورية التونسية

الرقم الدولي المعياري للكتاب: ٩٧٨-٩١-٨٦٥٦٥-٧٥-٦

تقديم

الدستور هو العقد الاجتماعي الذي يقوم من خلاله الشعب بتنظيم حياته العامة وتشكيل هيكل لإدارة الحكم خاصة به. ونتيجة لذلك، تشكل العمليات الدستورية فرصة مثالية للتعبير المباشر عن السيادة الحقيقية للشعب. لذلك تعتبر العملية التي تتم من خلالها صياغة الدستور بالغة الأهمية بحد ذاتها، حيث أن لتلك العملية تأثيرها المباشر كضامن لكون النصوص التي يشتمل عليها الدستور تتماشى مع تطلعات الشعب وقيمه بل وتأتي ترجمة لها.

من هنا ينبغي العمل على تصميم النظم الداخلية الخاصة بتنظيم عمل الهيئات التشريعية بما يضمن عملها بأسلوب متوازن، سليم، مهني ومنهجي. وهو ما ينطبق بشكل خاص على المجالس التأسيسية المكلفة بوضع التشريعات في الوقت الذي تضطلع فيه بوضع الإطار الدستوري الجديد للبلاد. وفي هذا السياق، تعطى الأولوية للتحقق من تمثيل مختلف الرؤى والتطلعات بالشكل المطلوب على امتداد العملية الدستورية، دون الابتعاد في أي وقت كان عن متطلبات المهنية والكفاءة في العملية برمتها. بهذه الطريقة فقط يمكن للنتيجة النهائية أن تعكس الرؤى والطموحات الحقيقية لعامة الشعب، في الوقت الذي تتمتع فيه بالشرعية القانونية أيضاً.

وتعتبر المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات عن فخرها بنشر هذه الدراسة الممتازة، ضمن سلسلة من الدراسات سيتم نشرها في القادم من الأيام حول العمليات الدستورية في المنطقة. وتهدف هذه الدراسة إلى الإسهام في دعم جهود المجلس الوطني التأسيسي في تونس الرامية إلى تطوير نظامه الداخلي، إضافة إلى توفير الإرشادات التي نعتقد بأنها مفيدة لبلدان أخرى تعمل على وضع وتطوير انظمتها الداخلية. ولقد قام كاتبها هذه الدراسة، بيل بروكتر وإقبال بن موسى، بدراسة كافة محاور وجوانب النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي في تونس، ووضعها مجموعة من التوصيات الناتجة عن تحليلهما الخاص للنظام المذكور.

نأمل أن تجد مختلف الجهات المعنية، سواء في تونس أو سواها، فائدة في هذا الجهد الذي تجسده هذه الدراسة، متطلعين للاستمرار في تقديم الدعم للعمليات الدستورية في المنطقة بكل حياد، وموضوعية ومهنية.

أيمن أيوب

المدير الاقليمي

غرب آسيا وشمال افريقيا

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

المحتويات

٢	..... تقديم
٦	..... ملخص تنفيذي
٨	..... السياق الدستوري في تونس
٨	..... ثورة الياسمين
٨	..... الماضي قُدمًا
١١	..... بدايات دستور جديد
١٢	..... عملية الصياغة والنص النهائي
١٢	..... منهج الصياغة
١٢	..... التأخر المفرط
١٤	..... نظرة عامة موضوعية
١٤	..... الطول والتعقيد
١٥	..... حلول لتجنب تكرار المآخذ والشكاوى
١٥	..... مقارنة مع النظام الداخلي السابق
١٦	..... الغرض المزدوج
١٨	..... العملية التشريعية
١٨	..... المبادرة التشريعية
١٩	..... الإجراءات التشريعية في اللجنة
٢٠	..... الإجراءات التشريعية في الجلسة العامة للمجلس
٢٠	..... التعديلات
٢١	..... التصديق على المعاهدات واعتماد الاتفاقيات الدولية
٢١	..... إقرار القوانين
٢٢	..... رقابة المجلس على الحكومة
٢٢	..... أساليب متابعة العمل الحكومي
٢٢	..... أسئلة كتابية وشفاهية
٢٢	..... جلسات الحوار مع الحكومة

٢٣	تحقيقات اللجان.....
٢٣	وسائل حث خلق حكومة مسؤولة.....
٢٤	لائحة اللوم.....
٢٤	الالتزام لدى إقرار مشاريع القوانين.....
٢٥	اللجان
٢٥	اللجان القارة.....
٢٦	اللجان الخاصة.....
٢٧	عملية الصياغة الدستورية
٢٧	دور اللجان.....
٢٨	الإجراء.....
٢٨	طريقة الإقرار.....
٢٩	إدارة المجلس التأسيسي
٢٩	أعضاء المجلس.....
٣١	حفظ النظام.....
٣١	الأسئلة الكتابية والشفاهية.....
٣٢	الحقوق المحدودة لأعضاء المجلس.....
٣٢	الرئيس.....
٣٦	مكتب المجلس.....
٣٦	ندوة الرؤساء.....
٣٨	الكتل البرلمانية.....
٤٠	الخلاصة
٤١	نبذة حول المؤلفين
٤٢	الهوامش
٤٣	لمحة موجزة عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

ملخص تنفيذي

استجابة لثورة الياسمين، تمر تونس بعملية وضع دستور جديد. وتُعرف المؤسسة المكلفة بصياغة هذا الدستور الجديد بالمجلس الوطني التأسيسي. وسوف تترك أعمال وعمليات هذه المؤسسة تأثيراً مباشراً على شكل الدستور الجديد، مما يمثل بالتالي إستجابة إلى المطالب الثورية وإنشاء الدولة بصورة ديمقراطية. وتعمل هذه الدراسة على وصف وتحليل النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي بغرض تحديد الموضوعات المثيرة للقلق والصعوبات التي قد تطرأ عند تطبيقه.

وتكشف معظم القواعد المنظمة للمجالس البرلمانية المتبعة في أي مكان في العالم عن مواطن ضعف معينة، وبالتالي فإنه لا يُعتبر من المستغرب أو المفاجئ وجود عدد من المجالات التي يعاني فيها النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي التونسي من مواطن ضعف محتملة، قد تسفر عن أزمات أو مآزق سياسية غير ضرورية كما هو موضح أدناه، بيد أن أخطر مواطن الضعف قد تكون تلك المتعلقة بعدم التطبيق والغموض النصي.

ولدى العديد من أعضاء المجلس الوطني والمراقبين الخارجيين الكثير من الشكاوى في خصوص طريقة عمل المجلس التي يتم نشرها على نطاق واسع في الإعلام العادي والإعلام الاجتماعي على وجه الخصوص، وثمة مأخذ متكررة بشأن عدم قدرة المجلس على نشر جداول الأعمال والمحاضر الخاصة بإجراءات المجلس وخاصة تلك المتعلقة بلجانه. كما أن هناك مأخذ حول تنفيذ النظام الداخلي وليس النظام ذاته. وتعد الحالات التي يسفر فيها عدم تطبيق النظام الداخلي عن غياب للشفافية، مثلاً للكثير من القلق خاصة عندما تأخذ عمليات الصياغة الدستورية طابعاً سياسياً قبل أي شيء آخر، كما هو مبين أدناه، فالشفافية تمثل ضغطاً سياسياً على العملية السياسية للمساعدة في تحقيق نتائج أفضل.

كما ترتبط مواطن الضعف الكبرى الأخرى بالغموض، فهناك الكثير من الأمور المتروكة للصدفة والقواعد غير المعلنة والصفقات غير الرسمية بين الأحزاب. إن ما يسميه البريطانيون "القنوات المعتادة"، تعمل بصورة جيدة في أغلب الأحيان وليس في جميعها في المؤسسات ذات التاريخ الطويل حيث تحظى العادات بنفس السلطة التي تتمتع بها القواعد المكتوبة، إلا أن هذه الممارسات غير الرسمية تُعد أقل جدارة بالثقة وأكثر عرضة لإساءة الاستخدام (أو الفشل البسيط) في المؤسسات الجديدة التي لا يتمتع أعضاؤها بتاريخ طويل أو خبرات مشتركة لفرض شرعيتهم. ولكن إن كان مقدرٌ لمجلس تونس الوطني الفشل في مهمته الرئيسية المتمثلة في صياغة دستور عملي، فإن ذلك سوف يُعتبر فشلاً سياسياً وليس نتيجة لقصور النظم الداخلية.

وفي ضوء هاتين النقطتين العامتين المثيرتين للقلق، والنقاط المقلقة الأخرى المتعلقة بكيفية سير عمليات محددة داخل المجلس الوطني التأسيسي، فقد قدّم المؤلفان الاقتراحات التالية لإجراء المزيد من المراجعات للنظام في المستقبل:

١. توفير سلسلة من العقوبات المتدرجة لرئيس الجلسة مع دعمها بالقدرة على تقديم طعن مباشر أمام المجلس بالكامل للحصول على دعمه من خلال تصويت رسمي إن لزم الأمر.
٢. إعادة النظر في إجراءات المبادرة التشريعية والسيطرة على جدول الأعمال بغرض توضيح مختلف الإجراءات التي يمكن للحكومة وأعضاء المجلس اتخاذها وخلق توازن أفضل فيما بينها.
٣. دراسة إمكانية إضافة إطار زمني لرئيس المجلس يقدم خلاله مشروعات القوانين إلى اللجنة.
٤. النظر في إضافة إجراءات لفحص المقترحات التشريعية في اللجنة.
٥. النظر في إضافة إجراءات لفحص المقترحات التشريعية في الجلسة العامة للمجلس.
٦. النظر في إضافة قاعدة تسمح للحكومة بتحديد تاريخ يتعين على اللجنة تقديم تقريرها خلاله بشأن أي نص تشريعي مقترح.
٧. النظر في وضع آلية تلقائية لضمان مناقشة التعديلات المقترحة.
٨. شرح وتوضيح سلطات الرئيس بشأن فرض الانضباط وحفظ النظام.
٩. توضيح النطاق المقبول لنقاط النظام، وطريقة إثارتها، وتقنين طبيعة الاقتراحات الإجرائية المقدمة من الحضور، وإجراءات النظر فيها.
١٠. النظر في إضافة إجراء للطعن في قرارات الرئيس على أساس تعارضها مع النظام الداخلي.
١١. دراسة إمكانية توفير فرص للأطراف غير الحكومية لمباشرة المناقشة، سواء أثناء انعقاد أية لجنة، أو في الجلسة العامة، ولممارسة بعض التأثير على جدول الأعمال.

السياق الدستوري في تونس

ثورة الياسمين

بمحض الصدفة الزمنية، فقد وجدت تونس نفسها مناط توقعات عالمية في أعقاب ما عُرف بالربيع العربي، حيث كان التونسيون أول من خرج إلى الشوارع، وأول من أسقط النظام المستبد الذي كان مسيطراً على حياتهم على مدار أكثر من ٥٠ سنة خلت، وأول من بدأ عملية تأسيس نظام حكومة جديد و”ديمقراطي“ بدلاً من ذلك النظام البائد.

ولا يعد الوصول إلى نتيجة ”ناجحة“ لعملية بناء الدستور في تونس (إذا كان النجاح يعني تأسيس نظام حكم مستقر ومدني وتمثيلي) هدفاً للقوى السياسية العلمانية في تونس نفسها فقط، بل حلاً للكثير من الأخوة والأخوات في أنحاء أخرى من بلدان المغرب وشرق البحر الأبيض المتوسط، ولكل الديمقراطيين من ذوي النوايا الحسنة في ”الغرب“ سواء كانوا من المحافظين الجدد الباحثين عن مبرر لتبنيهم سياسة شرسة في تغيير النظام، أو من الليبراليين الاشتراكيين الساعين لدعم الشخصية الديمقراطية الفطرية لشعوب العالم، أو من جانب الأمم المتحدة ومنظماتها وشركائها في القطاع الخاص المهتمين إهتماماً مؤسسياً بانتشار الأشكال الحالية اللائقة سياسياً من ”حرية الإرادة“، و”حقوق الإنسان“ و”الحريات الأساسية“.

ويمثل ذلك عبئاً ثقيلاً على المنخرطين في الأنشطة اليومية ”لرعاية“ الثورة التونسية، حيث لا يقتصر الأمر بالنسبة إليهم على التفكير في مستقبل البلاد ورفاهية المواطنين على المدى الطويل والحاجة إلى التعامل مع شكاويهم الفورية، بل إن من المتوقع منهم أيضاً أن يرسلوا إلى جماهيرهم حول العالم الإشارات المناسبة التي تفيد بأنهم سائرون على الطريق السليم والنهج القويم لتحقيق الحلم المنشود الذي لم يتحقق بعد، والمتمثل في تأسيس جمهورية احتوائية وشاملة تمثل في الوقت ذاته سائر أنواع الآراء (عربية ومسلمة على السواء)، منفتحة على الحضارة الغربية لكنها تعكس في نفس الوقت الميول الاجتماعية والدينية التقليدية في المنطقة. وإذا كان في وسع أي بلد أن يحقق هذا التحول، فإنها تونس؛ أو إذا نظرنا إلى الموضوع من زاوية أخرى، فإن لم تكن تونس قادرة على السير في هذا المضمار بثبات ونجاح، فإن الكثيرين سوف يتشككون في الأمل الذي ترنو إليه بلدان ساحل البحر الأبيض المتوسط.

المضي قدماً

تتمتع تونس بالكثير من المزايا التي تؤهلها للمضي قدماً؛ حيث أن تونس أولاً تحظى بميزة ضخمة تتمثل في تاريخ راسخ في القدم أكثر من العديد من جيرانها حول البحر الأبيض المتوسط. وفي زمن من

الأزمان، كانت تونس المنافس الجاد الوحيد لروما التي لم يكن من السهل هزيمتها، كما حفل تاريخها بأبطال وبطلات قدامى يعد بعضهم خرافياً والبعض الآخر حقيقياً جداً. كما تحفل تونس ببعض أجمل المباني والأعمال الفنية الرومانية التي بقيت حتى اليوم من الإمبراطورية البائدة. كما ظلت تونس لوقت طويل إقطاعية اسمية تابعة للقسطنطينية ثم لإسطنبول، كما وقعت بعد ذلك تحت الحماية الاستعمارية لفرنسا لردح من الزمن. وبالرغم من كل هذه الاضطرابات، فقد تمكنت تونس من الحفاظ على حدودها وهويتها وربما أيضاً على نظامها القانوني وشكل حكومتها، وهو الأمر الأكثر أهمية، إلا إن الكثير من الأمور كانت تتم بإمرة الباب العالي أو بإشارة المقيم العام الفرنسي من قصره القرطاجي الحافل بالأبهة والفخامة.

ثانياً، فإنه على الرغم من موجات الغزو والاحتلال على مدار الألفية المنصرمة، فقد تمكنت تونس من الحفاظ على تجانسها بصورة ملحوظة، إذ تعد العربية التونسية (الدارجة) هي اللغة الأولى المستخدمة على النطاق الأعم تقريباً (والتي أضيف إليها لاحقاً العربية الفصحى في المدارس لتكون لغة التدريس والتواصل الأساسية)، كما أن نحو ٩٨٪ من السكان الأصليين ينتمون إلى أصول عربية بربرية، بيد أن النسبة ذاتها تقر التزامها بإسلام معتدل.

ثالثاً، لا يبدو أن تونس تستحق أن تُصنف كإحدى بلدان العالم الثالث طبقاً لمعظم المعايير الاجتماعية والاقتصادية. وفي بعض الأحيان، فإن المحاولات التي تقوم بها الدول والمنظمات الخارجية لمعاملة البلاد على هذا الأساس، تواجه تصد يتسم بالكبرياء. وقد حققت تونس نسبة مرتفعة نسبياً من الناتج القومي الاجمالي للفرد مقارنة بجيرانها، كما أن معدل التعليم لديها أعلى من جيرانها. وقبيل وقوع الانهيار المصرفي الدولي في عام ٢٠٠٨، كان معدل الفقر الرسمي لدى تونس أقل كثيراً منه في الكثير من البلدان الأوروبية، كما حظيت بنسبة خريجي جامعات تفوق نسبة خريجي معظم تلك البلدان أيضاً. وبالرغم من أن حرية التعبير تعد في حكم الغائبة على مدار التاريخ التونسي الحديث، كما أن إحصائيات التنمية التي قدمها النظام السابق كانت تقتصر إلى الدقة، فإن تونس لا تعد بلداً من بلدان العالم الثالث بالمعنى المعتاد على الإطلاق.

رابعاً، منذ حصول تونس على استقلالها عام ١٩٥٦، فإنها قد اكتسبت شخصية مدنية معلنة. ومع أن دستورها الأول أعلن أن الإسلام هو دينها وأن الجمهورية نظامها، لكن وبفضل مبادرات رئيسها الأول، الحبيب بورقيبة، اعتمدت الدولة التونسية اجتهادات للتخلص من بقايا التشدد وخاصة فيما يتعلق بتأثير الشريعة الإسلامية والأعراف والقوانين، حيث تم على سبيل المثال إلغاء تعدد الزوجات، وجرى تعزيز حقوق المرأة على نطاق أوسع (خاصة في مجالات التعليم والزواج والطلاق والإجهاض).

خامساً، لم تقع البلاد في قبضة رجال الدين كما لم تقع تحت سيطرة الجيش، وعلى الرغم من ممارسة جهاز الشرطة الشديد للحظر على فرق المعارضة المنظمة بغض النظر عن طيفها السياسي، فقد كان القانون مرجعاً رغم أن بعضاً من تلك الحالات كانت تشهد فرض عقوبات غير قضائية. وكان المعارضون للنظام عرضة إما للنفي أو السجن، دون أن يتعرضوا لإطلاق النار في الغالب الأعم (وبالتالي فقد عاد إلى البلاد منهم الكثيرون الآن). ولم يكن الحبيب بورقيبة ولا خليفته زين العابدين بن علي محاطاً بحاشية عسكرية كبيرة أو حاصلاً على دعم من جانب أي منها؛ وبالتالي، فقد كانت المؤسسة العسكرية الصغيرة نسبياً في خدمة السلطة المدنية وليست سائدة عليها.

وعليه، فقد كانت الدولة المدنية تقليدياً حديثاً تبنته تونس التي لم تسيطر عليها قوة عسكرية قاسية (على عكس النظم البعثية في كل من العراق وسوريا)، كما لم تتعرض البلاد للتقسيم بسبب صراعات عرقية أو دينية يستحيل التغلب عليها (خلافاً لما آل إليه الحال في لبنان). وبالتالي فإن الدولة التونسية لم تعاني من حرب أهلية، أو غزو، أو صراع منتظم مع جيرانها، أي أنها لم تكن كلبنان أو سوريا أو العراق أو حتى ليبيا، التي تعد من صناعة القوى الاستعمارية الأوروبية. وعلى الرغم من أن تونس قد رزحت تحت نير الاستعمار، فإن هياكلها الاجتماعية لم تتعرض للتشويه غير القابل للإصلاح - كما هو الحال في الجزائر - بسبب المحاولات غير الطبيعية الهادفة لتحويلها إلى ملحق لدولة أوروبية. وعلى عكس المغرب التي أتمت الانتقال من ملكية إلى شكل من أشكال الحكومة التمثيلية (على الأقل ظاهرياً) بكل هدوء. وبالرغم من الأغلبية المسلمة في تونس، فإن الضغوط الدينية المتشددة لم تمثل تهديداً منذ استقلال البلاد، مع أنه في هذه الحالة يمكن القول بأن ذلك قد نجم عن السياسات التقييدية التي تبنتها أنظمة ما بعد الاستقلال.

وقد أدت كل هذه العوامل بصورة مجتمعة لتمييز الثورة في تونس قليلاً عن الثورات في أي مكان آخر في شمال أفريقيا أو في شرق البحر الأبيض المتوسط، حيث أنها قد كانت ثورة مدنية ضد نظام مدني في الأساس، وسرعان ما اتضح في أعقاب الثورة أن القوات المسلحة في تونس قد تربت على العادات الأوروبية الغربية، كما اتبعت في أغلب الأحيان أوامر من اعترفت به بصفته ممثلاً للسلطة المدنية. كما كانت الثورة التونسية ثورة غير طائفية قامت ضد نظام غير عقائدي في الأساس، وقد إدعى حزب الدستور الجديد وخليفته المعروف بالتجمع الدستوري الديمقراطي بأنهما يجسدان الهوية الوطنية التونسية ويلعبان دور السلام اللازمة لتحقيق التطور الشخصي، لكنهما لم يعلنوا عن خطة محددة للخلاص، سواء كانت خطة دينية أو علمانية. كما أنها لم تكن ثورة اندلعت بسبب ضغوط خارجية (من أعداء قريبيين أو أكثر بعداً، أو من منطلق الجهاد الأيديولوجي أو الديني) أو أنها قد تمت تحت إمرة قائد ثوري.

ونظراً لأنها عُرِفَت بـ "ثورة الياسمين"، فقد نشأ ارتباط بينها وبين أسلوب الإطاحة بأنظمة وسط أوروبا التي تمت بصورة غير دموية نسبياً. وبالرغم من أن الكثير من التونسيين يرفضون هذا التشبيه

(حيث إن الأحداث لم تكن كلها غير دموية تماماً)، فقد اشتركت في بعض الخصائص التي اتسمت بها ثورات ما بعد الإتحاد السوفيتي. وعلى سبيل المثال، فقد تحركت الأحداث بسبب حالة عامة من عدم الرضا الاقتصادي والسياسي التي فاقت أية أيديولوجية ضمنية متفق عليها (وبالتالي فإنه لم يكن هناك راية أو قائداً واضحاً للالتفاف حوله)، واستمرت أجهزة الدولة (على المستويين المحلي والوطني) في العمل، وبقيت المحاكم مفتوحة، ولم تعاني البورصة من أية خسائر كارثية، كما استأنفت حركة خدمات الطيران الدولي عملها بسرعة.

وقد تسببت هذه العوامل في حصر الخيارات المتاحة عندما ظهرت الحاجة إلى وضع آلية لترجمة الطموحات الثورية إلى إطار دستوري صالح يتمتع بفرصة الاستمرارية. ولم يكن هناك قائد يتمتع بشخصية جذابة تحوّل تونس إلى فئس جديدة، كما لم يكن هناك أي غاز خارجي يفرض إتفاقاً دستورياً، ولم يكن فيها مجلس قوات مسلحة لإنفاذ حل "غير سياسي" بإسم الأمة.

وبدلاً من ذلك، فقد حظيت تونس بألية دولة مستمرة ودستور منطبق (وديمقراطي ظاهرياً)، على الرغم من أن التطبيق قد أثبت أنه غير تمثيلي، بالإضافة إلى سياسيين تابعين للنظام القديم والمعارضة السابقة من المتمتعين بقدر كاف من الحكمة والإحساس بالمصلحة الوطنية على المدى الطويل مما ساعدهم على إدراك ضرورة استغلال النصوص القانونية المتوافرة لنقل السلطة بأسلم طريقة ممكنة إلى مؤسسات مؤقتة تتمتع بغطاء قانوني كاف حتى تعترف بها المحاكم الموروثة والمؤسسة القانونية، ولكي يتقبلها المجتمع الدولي، والأهم من ذلك المجتمع المالي الدولي، كمؤسسات شرعية. كما عكس هذا الحس العام الجماعي أهمية مفاهيم الاستقرار والاستمرارية للدولة التونسية وأكد على أنه بالرغم من ثورية هذا الموقف، فإنه يمكن التعامل معه من خلال آليات متطورة لنظام حكم ناضج.

بدايات دستور جديد

في أعقاب مُستهل الثورة التي اندلعت في كانون اول/ديسمبر ٢٠١٠ وكانون الثاني/يناير ٢٠١١، لم يكن إلغاء دستور ١٩٥٩ ووضع دستور جديد بدلاً عنه على مقربة من رأس جدول الأعمال، وهو ما كان أمراً مفاجئاً، وكانت السلطات الجديدة تخطط للدعوة لانتخابات رئاسية في بداية الأمر وفقاً للمادة ٥٧ من الدستور المطبق آنذاك. إلا أنه في حالة تنفيذ ذلك، فقد كان سينتج عنه انتخاب رئيس يتمتع بسلطات كاملة يهيمن على أجهزة الدولة وهي ما كانت عليه الحالة المتاحة للرئيس السابق، بيد أن المظاهرات الشعبية التي تزايدت في شباط/فبراير ٢٠١١ وإدراك أن نصوص المادة ٥٧ لم تعد مجدية في تلك الفترة الزمنية، قد تسببت في المغادرة النهائية لرئيس الوزراء وغيره من الوزراء الموروثين من النظام القديم. وقد أعلن الرئيس الانتقالي (أحد الباقيين من رموز النظام القديم، والرئيس السابق لمجلس النواب الذي كان واقعاً تحت سيطرة التجمع الدستوري الديمقراطي) بعد ذلك بفترة قصيرة، أن الانتخابات سيتم

عقدها لتشكيل ما عُرف بالمجلس الوطني التأسيسي. وكانت الخطة تقتضي في بادئ الأمر على إجراء الانتخابات في تموز/يوليو عام ٢٠١١ بموجب القانون الانتخابي، غير أنها تأجلت في نهاية الأمر بموجب المرسوم (المؤرخ في ٨ حزيران/يونيو ٢٠١١) حتى تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١، مما عمل على توفير فترة زمنية كافية لتشكيل سلطة انتخابية جديدة ذات كفاءة ولإجراء مراجعة جزئية (في شهر أيلول/سبتمبر) للقوانين الانتخابية. وقد تم انتخاب المجلس التأسيسي في ٢٣ تشرين الأول/أكتوبر عام ٢٠١١ بنسبة إقبال تصل إلى ٧٠ في المائة من عدد الناخبين المسجلين على القوائم الانتخابية، حيث حصل حزب النهضة - وهو حزب إسلامي معتدل - على أغلبية الأصوات (بنسبة ٤١,٧ في المائة) والمقاعد (٨٩ من أصل ٢١٧)، لكنه كان بعيداً عن الفوز بأغلبية مطلقة، مما نتج عنه حكومة مؤقتة ائتلافية تشتمل على أغلبية كبيرة تكفي لإحتكار معظم المناصب المهمة في الحكومة الجديدة والمجلس.

وفي ٢٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١، اجتمع المجلس الوطني للمرة الأولى في قصر باردو وهو قصر البايات القديم، بالإضافة إلى موقع مجلس النواب السابق للتأكيد على الاستمرارية والتغيير. وفي ١٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١، اتفق المجلس الوطني على اتخاذ ترتيبات دستورية مؤقتة وأخيراً أقرّ نظاماً داخلياً (عُرف أيضاً بالنظم الداخلية للمجلس أو القواعد) في ٢٠ كانون الثاني/يناير ٢٠١٢. وقد كان من المقرر أن تحكم هذه النظم الداخلية أنشطة المجلس التأسيسي حتى إقرار الدستور الجديد^٢.

عملية الصياغة والنص النهائي

منهج الصياغة

لم ينطبق النظام الداخلي للكيان التشريعي السابق (مجلس النواب الذي تم حله الآن) على المجلس التأسيسي، نظرًا للفارق بين طبيعة كلتا المؤسساتين، غير أن الفصول القديمة قد جرى استخدامها كنقطة بداية وإنطلاق. وفي المراحل الأولى، كان من الواضح أن المستشارين المحترفين العاملين لدى المجلس قد استخلصوا الفصول التي كانت منطبقة على نفس المجال المعني بأعمال الهيئة البرلمانية السابقة ووضعوها في نموذج عملي بعد ادخال بعض التعديلات عليها. وقد غاب عن المناقشات موضوعات كصياغة النظام الداخلي، وتنفيذ التقنيات التشاورية المناسبة وإطار قانوني فعال، مما يوضح إلى حد كبير لماذا شاب تلك المناقشات الكثير من التوترات بين أعضاء المجلس، حيث وجه أعضاء الأغلبية البرلمانية إتهامات للمعارضة بعرقله عمل المجلس وإضاعة وقته سدى، بينما إتهم أعضاء المعارضة الأغلبية البرلمانية بتبني سلوك استبدادي وبالنية المتعمدة لحرمانهم من حقوقهم في التعبير عن آرائهم.

التأخر المفرط

تعرض المجلس إلى الكثير من النقد في تونس لاستغراقه وقتاً أطول من المتوقع لانتهاء من النظام الداخلي، وقد إدعت إحدى وسائل الإعلام المحلية شديدة النشاط بوقوع تأخير مبالغ فيه بين تأسيس المجلس وإقرار نظامه. وقد اجتمع المجلس لأول مرة في ٢٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١، لكنه لم يعمل بكامل طاقته إلا عند الموافقة على قواعده الداخلية بعد مرور تسعة أسابيع في ٢٠ كانون الثاني/يناير من السنة التالية.

ويبقى موعد انتهاء المجلس من مهامه أمراً غير واضح، فقد صرح الرئيس منصف المرزوقي وراشد الغنوشي رئيس حزب النهضة في نهاية المطاف، بأنه سيتم الإعلان عن إطار زمني نهائي في ١٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢. وعلى الرغم من إمكانية تبني التزامات سياسية بجدول زمني معين، فإنه لا يوجد أي إلزام قانوني بالانتهاء من مشروع الدستور بحلول أي موعد محدد.

نظرة عامة موضوعية

ويأتي النظام الداخلي في ١١ باباً منفصلاً ويشتمل على ١٤٣ فصلاً مستقلاً يحتوي معظمها على مواد متعددة، بالرغم من عدم تفصيلها بصورة مستقلة. ويقدم هذا الباب من الدراسة، بعض الموضوعات الشاملة المتعلقة بالنص ككل. ومن الواضح جداً أن الكاتب العام للمجلس وأعلى موظفيه شأنًا، على دراية تامة بمواطن الضعف والفجوات ومواطن الغموض المذكورة، وهم على أتم استعداد للتعامل معها عند حلول الوقت المناسب.

الطول والتعقيد

كان المشروع الذي نظر فيه المجلس في بادئ الأمر يحتوي على ما يصل إلى ٣٥٠ فصلاً مستقلاً تم خفضها أخيراً إلى ١٤٠ فصلاً ولن يتم استخدام سوى ١٣٠ فصلاً منها (استفدت عشرة فصول منها مفعولها بصورة فعلية بعد الجلسة الافتتاحية للمجلس). وقد وجه المعلقون والنقاد التونسيون (من بينهم عدد من أعضاء المجلس والخبراء مثل الأستاذ عياض بن عاشور) نقداً متنوعاً للنتائج النهائي لكونه إما شديد الإيجاز وغير كاف، مما يترك مساحة عريضة للتفسيرات المختلفة، أو شديد الطول ومعقد وتثقل كاهله تفاصيل غير ضرورية للمهمة المبدئية والأهم، والمتمثلة في بناء الدستور. وينبع هذا النقد من الدور مزدوج الغرض الذي فُرض على المجلس ويعكس التوقعات المتنوعة للنقاد.

كما يتم عقد المقارنات في بعض الأحيان بين النظم الداخلية التي وضعها المجلس الوطني التأسيسي السابق في حزيران/يونيو ١٩٥٦ الذي لم يتجاوز عدد مواد ٢٨ مادة، مما يُعتبر مثالاً في استخدام مبدأ الإيجاز لإحتواء أعمال المجلس التمثيلي المعقدة تعقيداً بالغا، بيد أن المقارنة بالموقف في عام ٢٠١٢ تعد غير مجدية. وبالرغم من أن هذا الكيان قد عُرف بالمجلس التأسيسي في المقام الأول، فإن الكيان الذي تم انتخابه عام ١٩٥٦ لم يكن إلا مؤتمراً دستورياً. وبينما احتوت فصوله على بعض النصوص المناسبة لبرلمان وطني يعمل بصورة دورية (مثل احتمالية إجراء استجوابات)، فإنها قد اقتصرت على مهمة بناء الدستور.

ومن ناحية ثانية، لم يلعب مجلس عام ١٩٥٦ أي دور في تشكيل الحكومة أو إقالتها أو مراقبتها بصورة منتظمة (باستثناء ما قد تمت الإشارة إليه)، والأهم من ذلك أنه لم تكن له أية وظيفة تشريعية على الإطلاق. وقد كان رئيس الحكومة هو الشخص المنوط به التشريع في فترة ما بعد الاستقلال. ومن وجهة نظر المدافعين عن حقوق المرأة وسائر القضايا الأخرى التي تعد ليبرالية نسبياً، كان ذلك عادلاً حيث إنه من خلال ممارسة هذه السلطة التشريعية الفريدة من نوعها وغير المنظمة في السنوات الأولى من الاستقلال، فقد تمكن الرئيس الحبيب بورقيبة من التخلص من الكثير من القيود الموروثة عن البايات

ومن خلق زخم لتأسيس الدولة الحديثة التي صارت عليها تونس، وهو ما يُعدّ موقفاً غير قابل للتكرار بعد مرور ٦٠ عاماً في ظل غياب أي قائد ثوري ووطني مماثل يمكن الالتفاف حوله.

وبالتالي فإن المشكلة الآن تتمثل فيما إذا كانت الفصول التي تم التصديق عليها في كانون الثاني/يناير ٢٠١٢ تعتبر كافية لتنظيم أعمال المجلس المنوط بمهام مزدوجة ويتكون من جماعات سياسية متنوعة وفي بعض الأحيان معادية لبعضها البعض، علماً بأن تلك الفصول أقرها أفراد لا يحظون بأية خبرة برلمانية سابقة ولا يتمتعون بدعم إرشادي من أية جهة خارجية سواء كانت مجرد فرد أو جهة منافسة ساعية للسلطة المحلية (مثل الجيش) أو قوة أجنبية أو دولية. كما أنه ليس من اليسير بأي حال من الأحوال صياغة فصول تتحكم في أنشطة منظمة جديدة تماماً، خاصة إذا كانت منظمة منوطة بمزيج من المهام غير المألوفة. والنتيجة يجب أن تكون ببساطة شديدة أنه بعد مرور نصف سنة من نشاط المجلس الوطني، فقد أثبت أنه قادر على متابعة مهامه بالرغم من مواجهة نزاعات سياسية وحزبية "عادية" وطبيعية في أي مجلس نيابي سليم.

طول لتجنب تكرار المآخذ والشكاوى

لقد أثرت بعض التوترات التي نشبت خلال المناقشات التي دارت حول النظام الداخلي (الموضح أعلاه) على شكل الوثيقة النهائية، لاسيما أن بعض أسباب التوترات قد تم التعامل معها بحلول يعكسها النظام الداخلي. وعلى سبيل المثال، فقد تم تحديد مدة إلقاء الكلمة للأعضاء، كما تم وضع تعريف عام لسلطات رئيس المجلس لمنحه السلطة التي تساعد على ضمان عقد جلسات منظمة، وتم وضع شرط يمثل إلزاماً رسمياً على الرئيس كي يحترم مواقيت الصلاة عند عقد الجلسات العامة.

مقارنة مع النظام الداخلي السابق

وفيما يتعلق بالمادة والشكل، فإن من الواضح بكل جلاء أن النظام الداخلي للمجلس التأسيسي يسير على خطى النظام الداخلي السابق الخاص بمجلس النواب السابق الذي تم تعديله آخر مرة في ٢٠ تموز/يوليو ٢٠٠٤، حيث أنه قد احتوى على تفاصيل العمل المطلوبة لمباشرة مجلس جديد نشاطه. وعلى الرغم من إجراء تغييرات كبيرة على مستوى الأفراد، فقد تميز النظام القديم بقدرته على عكس تقاليد تونس الأصيلة، إلا أن هذا النظام كان موضوعاً لتشغيل برلمان قويم في بيئة يتحكم فيها حزب واحد، والأهم من ذلك أن هذا النظام قد لَوّته إرتباطه بالنظام السابق الفاقد للشرعية. ومن المتوقع أن يعكس النظام الجديد حقيقة موقف سياسي جديد تماماً مع الحفاظ على جدواه من الناحية العملية، لاسيما وأن من المتوقع له أن يحقق مهام مباشرة وليس من المُرتقب بقاء استمراره.

ومن الأمور المثيرة للاهتمام أن هذا النظام الذي أسفرت عنه المفاوضات التي تمت بين الأحزاب لم يكن مجرد إختزال للنظام السابق الخاص بمجلس النواب. كما إحتوى هذا النظام على نصوص من التقاليد البرلمانية الفرنسية العتيدة التي تعد جديدة على التجربة البرلمانية التونسية، وكان من أشدها لفتاً للانتباه ندوة الرؤساء التي تجمع رؤساء لجان المجلس - والأكثر أهمية، رؤساء الكتل - والرئيس، في دور يوصف رسمياً بأنه "استشاري" (الفصل ٢٨). ويعد تأسيس هذا الكيان الذي يتمتع عملياً بقوى أهم من تلك التي يحظى بها مكتب المجلس بمثابة إشارة جيدة تقيّد بأن أضر واضعي النظام على دراية تامة بالأهمية الشديدة لمجموعة القادة في الكيان المُنبثق مجدداً وعُرف بالمجلس متعدد الأحزاب.

ومع ذلك، فإن بعض نصوص النظام الداخلي تعد نسخة من ذلك الذي كان مطبقاً في مجلس النواب السابق، غير أن هذه الحقيقة لا تصلح إلا في دعم النقد الموجه للنظام الداخلي لتشابهه مع النظام الخاص بمجلس تشريعي بدرجة أكبر من تشابهه بذلك المطبق في مجلس تأسيسي. ولكن السبب يرجع في اتسام النظام الداخلي بهذه الخاصية إلى المزج بين المهام التشريعية والتأسيسية للمجلس الوطني التأسيسي.

الغرض المزدوج

ومن ثم، فإن النظام الداخلي الحالي للمجلس يعتبر بمثابة خليط غير واضح من النصوص المتعلقة بتجهيز الدستور الجديد والنصوص المنظمة لأنشطة المجلس باعتباره برلماناً تشريعياً، مراقباً للحكومة وهي النتيجة الحتمية للقرار الذي ظهر في الشهور التي تلت بداية العملية "الثورية" الهادفة إلى التخلص من الهياكل البرلمانية القديمة وإلى الموافقة على الدستور في الوقت ذاته. وبالتالي، فإن المجلس المنتخب في تشرين اول/ أكتوبر ٢٠١١ هو مجلس تأسيسي كما يتضح من اسمه وليس مجرد جمعية دستورية. وقد تمثلت الخيارات البديلة إما في استمرار مجلس النواب القديم الذي كان من الممكن أي يكون غير مقبول سياسياً، أو استبداله من خلال انتخابات جديدة، مع انتخاب مؤتمر منفصل يضطلع وحده بمسؤولية تحضير دستور جديد، وهو ما يعد بديلاً يبدو أن المجلس الانتقالي الوطني في ليبيا قد لجأ له. وبينما يوضح هذا الترتيب ما يقع على عاتق الكيانيين من مسؤوليات مباشرة ويسمح لهما نظرياً بالتركيز على المهام الموكلة إليهما دون غيرهما، فإنه يعد بمثابة ترتيب يخلق مساحة لنشوء نزاعات بين كيانيين منتخبين وطنياً، لكنهما مُتصارعين على الشرعية الشعبية.

ومن بين الوسائل الأخرى التي يمكن اللجوء إليها لتجنب التوترات بين دوري المجلس أو الحد منها، هو قيام المجلس بتقسيم نفسه إلى مجموعتين بحيث تكون مجموعة منوطة وحدها بصياغة الدستور بينما تحصل الأخرى على المسؤوليات البرلمانية "العادية" الخاصة بتمرير التشريعات، وتشكيل الحكومات، والاشتراك في التحقيق والمراقبة. وقد تم اقتراح هذه الاحتمالية في السياق الليبي وأماكن أخرى، بيد

أنه قد يبدو أن إبعاد أي عضو من أعضاء المجلس إلى قسم واحد دون الآخر يعتبر بمثابة تقصير في الواجبات، بالإضافة إلى أنه قد يصعب على أي عضو شرح ذلك الأمر لناخبيه، مع العلم أن أي عضو من أعضاء المجلس يجب أن يعتبر نفسه أو نفسها مسؤولاً عن القيام بكل الواجبات المتمثلين في كتابة دستور جديد، وتولي المهام التشريعية من سن القوانين ومراقبة الحكومة.

ولكن الواضح هو أن قرار السياسيين حديثي الانتخاب بتولي مسؤولية مشتركة للقيام بكلتا مهمتي المجلس قد أسفر عن إلقاء عبء كبير من العمل ووضع تحدٍّ فكري هائل على عاتقهم وكواهل أحزابهم. ولا يُعتبر المجلس التأسيسي بمثابة الجهة الوحيدة التي تتعرض للضغط من الجانبين، بل إن أعضاء المجلس أيضاً معرضون لذلك، حيث يتطلب أحد الأدوار التي يضطلع بها عضو المجلس درجة من الانفصال عن مشكلات السياسة المباشرة، وهي الميزة التي يتسم بها رجال الدولة. وبينما يتوقع الناخبون من عضو المجلس الذي يقوم بالدور الآخر الخاص بالمشروع والمحقق والناقد أن يعمل على مناصرة قضايا معينة وأن يستخدم التكتيكات الحزبية المعتادة لضمان تمريرها ونجاحها.

العملية التشريعية

تُنفذ المهمة التشريعية للمجلس الوطني التأسيسي - كسائر المجالس التشريعية - على عدة مراحل، ويحدد النظام الداخلي أحكاماً معينة لكل مرحلة من هذه المراحل التي ستجري مناقشتها أدناه.

المبادرة التشريعية

وطبقاً للشروط الواردة في الباب الرابع من القانون التأسيسي عدد ٢٠١١-٦ المؤرخ في ١٦ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١١ والخاص بالتنظيم المؤقت للسلطات العمومية (والمعروف باسم القانون التأسيسي رقم ٦ أو الدستور المؤقت) والفصل ١٠٨ من النظام الداخلي، فإنه يتعين تقديم المبادرة التشريعية من قبل الحكومة أو عشرة أعضاء من المجلس الوطني على الأقل. ويتفق اختيار الحد الأدنى من عدد الأعضاء الذين بإمكانهم تقديم مبادرة تشريعية مع العدد اللازم لتأسيس كتلة برلمانية مما يدل عملياً على الرغبة في أن تكون المبادرة التشريعية المقدمة من جانب الأعضاء إحدى الميزات التي تتمتع بها الكتل البرلمانية. وعلى سبيل المثال، عملت "كتلة المؤتمر من أجل الجمهورية" - وهي إحدى الأحزاب المكونة للائتلاف الحكومي - على تقديم مشروع قانون يرمي إلى حظر ترشح المسؤولين من الحزب الحاكم سابقاً - وهو حزب التجمع الديمقراطي - لمدة عشر سنوات.

ويتناول الفصل ١٠٨ المبادرة التشريعية المقدمة من كل من الحكومة والأعضاء، لكنه لا يبدو أنه يقيم تمييزاً بين مشروعات القوانين ومقترحات القوانين، على عكس النظام الفرنسي الذي يفرق بوضوح بين المقترحات (التي يقدمها الأعضاء)، ومشروعات القوانين (التي تقدمها الحكومة)، ومن ثم يبدو أن لأعضاء المجلس الوطني الاختيار بين تقديم مشروع قانون أو مجرد مقترح قانون، بينما يقول المنطق أنه لا يمكن للحكومة سوى تقديم مشروعات قوانين.

ويزداد هذا الغموض في الفقرة الثانية من الفصل ١٠٨ التي تنص على أن مقترحات القوانين أو تعديلاتها لا يجوز أن تؤدي إلى خفض الموارد العمومية أو إلى إضافة أعباء جديدة، وذلك دون تفرقة بين المقترحات المقدمة من الأعضاء أو الحكومة. ولا يمتد هذا الحظر ليشمل مشاريع القوانين، لذلك يبدو أن واضعي هذا الفصل قد تعمدوا عدم تمكين أعضاء المجلس إلا من تقديم مقترحات القانون وليس صياغتها، مع أن الفقرة الأولى من الفصل ١٠٨ لا تنص على مثل ذلك الأمر. وطبقاً للصياغة المحكمة للنظام الداخلي، فإنه لا يوجد ما يمنع أعضاء المجلس من التقدم بمشروعات قوانين لا تغطيها القيود المالية المذكورة أعلاه.

كما تجدر الإشارة إلى أن المبادرات الحكومية لا تتساوى بمبادرات الأعضاء؛ وكمثال على ذلك، فإن الفصل ٢٩ من النظام الداخلي الذي يحدد مسؤوليات ندوة الرؤساء ينص على أن تقترح الأخيرة مشروع جدول أعمال للجلسات العامة وأن تحظى مشاريع القوانين المقدمة من الحكومة بأولوية النظر فيها.

الإجراءات التشريعية في اللجنة

يُحيل رئيس المجلس مشروع القانون أو المقترح التشريعي - بمجرد عرضه عليه - إلى إحدى اللجان الثماني المقررة الواردة في الفصل ٦٧ من النظام الداخلي للنظر فيه، وتجدر الإشارة إلى أن النظام الداخلي لا يحدد مهلة زمنية لكي يحيل رئيس المجلس المشروعات المقترحة إلى اللجان المعنية، وينطوي غياب الدقة هنا على خطر يتمثل في احتمالية أن يؤجل الرئيس إحالة مشروع القانون أو أن يمتنع كلياً عن إحالته في حالة عدم تأييد الرئيس شخصياً أو جماعته السياسية لمشروع القانون.

وينص الفصل ٦٩ على إمكانية تدخل لجان غير اللجان الرئيسية، وبالفعل فإن النص يشير إلى أن بإمكان أية لجنة تشريعية - بموافقة رئيس المجلس أو بناء على طلبه - دراسة الجوانب المتعلقة بمجال اختصاصها بشأن موضوع مُحال إلى أية لجنة تشريعية أخرى، ثم إعداد تقرير كتابي تحيله إلى اللجنة المعنية. وبالمثل، فإن الفصل ٦٩ يُجيز لأية لجنة تشريعية طلب رأي لجنة تشريعية أخرى بخصوص موضوع معروض عليها، بعد إخطار رئيس المجلس.

وفي المجالس البرلمانية الأخرى، فإنه عادة ما تقوم اللجان، بمجرد تقديم مشروع قانون أمامها، باختيار مقرر وتكليفه بدراسة النص دراسة عميقة. وأما في النظام الداخلي هذا، فإن هذه الطريقة مطروحة على أنها مجرد بديل متاح أمامها (الفصل ٥٨). ويُعد (الفصل ٥٩) إحدى الطرق التي يمكن من خلالها التشجيع على دراسة الخيارات القانونية المختلفة حيث ينص على إمكانية استماع اللجنة إلى آراء أي شخص أو منظمة يمكنها إلقاء الضوء على الموضوعات قيد المناقشة.

ولا يذكر النظام الداخلي في (الفصل ٦٧) أي شئ بخصوص كيفية دراسة المقترح التشريعي داخل اللجنة. أما (الفصل ٦٠) فيصف طريقة التصويت داخل اللجان الذي يتم بأغلبية الحاضرين من أعضاء اللجنة وبصورة علنية. وفي الواقع، فإن دور اللجان يقتصر على الإعداد للنقاشات في الجلسات العامة ولا تتخذ اللجان أية قرارات نهائية. ويتم تسجيل كافة أعمال اللجنة في تقرير تجرى إحالته إلى مكتب المجلس بناء على موافقة اللجنة. وبمجرد الحصول على الموافقة، فإنه يتم إدراج التقرير أيضاً على جدول أعمال الجلسة العامة ويُنشر على الموقع الإلكتروني للمجلس، (الفصل ٦٢).

وتجدر الإشارة إلى أنه على خلاف الأحكام المنصوص عليها في صلب (الفصل ٤٠) من النظام الداخلي السابق لمجلس النواب، فإن الفصل ٥٤ من النظام الداخلي الحالي ينص على علنية اجتماعات اللجان، مما يشير إلى الانشغال بتحقيق الشفافية والرغبة في القطيعة مع الماضي، على الأقل فيما يتعلق بهذه المسألة.

ومن الجدير بالذكر أن الفصل ٥٧ يُلزم رئيس اللجنة بالسعي لتقريب الآراء من خلال مناقشة وجهات النظر والمقترحات والآراء المختلفة، بل إنه يذهب إلى أبعد من ذلك باشتراط تدوين وجهات النظر المختلفة - في حالة استحالة التوافق- وإتاحة فرصة للمجلس بأكمله بأن يتخذ قراراً. ويُمثل هذا إجراءً هاماً لضمان التصدي لقمع آراء الأقلية، ومن شأنه تمكين مجموعات الأقلية من طرح التعديلات التي ترغب بها أمام الجلسة العامة بمجرد رفض التصديق على إجماع اللجنة. وقلما وُجد مثل هذا الضمان في الكثير من النظم الداخلية الأخرى.

الإجراءات التشريعية في الجلسة العامة للمجلس

يتسم النظام الداخلي بالغموض فيما يتعلق بتحديد كيفية دراسة المقترحات التشريعية داخل المجلس. وفيما يتعلق بالإجراءات المتبعة في المجلس في الجلسات العامة، يبدو أن الفصل ٩١ قد صيغ أساساً للتعامل مع التعديلات المقترحة لإدراجها في مشروع الدستور (مع التأكيد على مراجعة اللجنة في حالة الاختلاف على التعديلات)، ولا يبدو أنه ينص على النظر في التعديلات المتعددة التي عادة ما تنشأ بخصوص مشروعات القوانين. كما لا يوجد بالتحديد أي نص أساسي حول الأولوية أو الأسبقية التي يجب أن نوليها للتعديلات المتعارضة. وفي الكثير من المجالس الأوروبية - على سبيل المثال - فإن أحد النظم الداخلية يقضي على أن التعديلات التي تباعد كثيراً عن النص الأصلي ينبغي أن تؤخذ بعين الاعتبار أولاً. ولكن هذا يُعتبر سلاحاً غير هيّن ولا يؤتي دوماً بأفضل النتائج، إلا أنه على أقل تقدير يُرسخ في النظام الداخلي ترتيباً واضحاً للأولويات لا يمكن الخلاف عليه إلا فيما قل، أو ما ندر.

وقد يُطلب من اللجنة أن تلتقى في جلسة عامة مرة أخرى بغية النظر في التعديلات المقدمة من الأعضاء (الفصل ٩١) ويُستدل من مسألة الإحالة مرة أخرى إلى اللجنة الرئيسية على حاجة المجلس للحصول على توضيح بخصوص النص. ويعني اللجوء لإتخاذ مثل هذا الإجراء وجوب تعليق المناقشات حتى ذلك الحين الذي تقدم فيه اللجنة تقريراً جديداً. وبما أن الإحالة إلى اللجنة مرة ثانية قد تؤدي إلى تعليق العملية التشريعية، فإنه قد ينجم عن ذلك إهدار لحق الحكومة في أولوية النظر في المشاريع التي تقدمها. ولذلك فإن النظام الداخلي ينص على ضرورة تحديد الحكومة لموعدها يتوجب فيه على اللجنة تقديم تقريرها الجديد. ولا يتيح النظام الداخلي للمجلس الوطني التونسي مثل هذه الإمكانية للحكومة مما يُعد بمثابة أحد أوجه القصور التي تشوب هذا النظام.

التعديلات

يمنح الفصل ٩١ من النظام الداخلي الأعضاء الحق في اقتراح تعديلات على مشاريع القوانين أثناء الجلسات العامة. ويرى الكثير من الخبراء أن الحق في التعديل هو أحد البدائل الحقيقية للمبادرات

البرلمانية في الأمور التشريعية؛ وبينما لا تعدو بعض التعديلات كونها مجرد شكلية صرفة، فإنه يمكن لتعديلات أخرى أن تُعتبر مشاريع قوانين صغيرة في حد ذاتها ولكنها جوهرية. وربما يفسر هذا الأمر العملية الشاقة التي تحكم الإجراءات المتبعة لتقديم مقترحات بتعديلات وفقاً للفصل ٩١. كما يجب الأخذ بعين الاعتبار أن التعديلات المقترحة - شأنها شأن مقترحات مشروعات القوانين - لا تؤدي إلى زيادة في الانفاق العام كما لا تُفضي إلى خفض مستوى الموارد العامة.

التصديق على المعاهدات واعتماد الاتفاقيات الدولية

عادة ما تشتمل مشروعات القوانين التي تخول سلطة التصديق على المعاهدات أو اعتماد الاتفاقيات الدولية على نص قصير للغاية - مثل فصل واحد فقط - يُرفق بنص الاتفاقية أو المعاهدة. وينص الفصل ١١٢ على أنه لا يمكن التصويت على فصول المعاهدات أو الاتفاقيات الدولية. كما يحظر إدراج أي تعديل من التعديلات على نص هذه المعاهدات، ولكن ربما قد كان من الأخرى أيضاً إضافة نص يمنع إدراج أي تعديل جوهرية على مشروع قانون يُحوّل التصديق على هذه الاتفاقيات. وطبقاً للفصل ١١٢، فإنه يمكن للمجلس الوطني اعتماد الاتفاقيات الدولية، أو اعتمادها مع بعض التحفظات، أو تأجيل اتخاذ القرار بشأنها، أو رفض الاتفاقية الدولية برمتها.

إقرار القوانين

يتم اعتماد مشاريع القوانين عقب إغلاق باب النقاش أثناء الجلسة العامة. ويعمل الفصل ٩٥ من النظام الداخلي بشأن الأغلبية المطلوبة لإقرار القوانين على تحديد الفرق بين مشاريع القوانين العادية ومشاريع القوانين الأساسية، حيث يتم اعتماد مشاريع القوانين العادية بأغلبية الأعضاء الحاضرين بشرط ألا تقل نسبة الأصوات المؤيدة عن ثلث أعضاء المجلس الوطني. وأما مشاريع القوانين الأساسية، فإنه يجري اعتمادها بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس. كما يحدد الفصل ٦ من الدستور المؤقت مجال القوانين الأساسية والعادية.

وأما بالنسبة لإجراءات التصويت، فإن الفصل ٩٦ ينص على أن تتم جميع أنواع أخذ الأصوات علناً، مع مراعاة أحكام الفصل ١١ المتعلقة بعمليات الانتخاب عندما يكون عدد المترشحين مساوياً لعدد المقاعد المترشح لها. ويذكر ثلاثة إجراءات مختلفة للتصويت العلني، وهي التصويت الإلكتروني، والتصويت برفع الأيدي، والتصويت بمناداة الأسماء. وقد اختار المجلس في أول جلسة عامة التصويت برفع الأيدي، وفي أثناء التصويت على مشروع القانون للميزانية التكميلية جرى أخذ الأصوات بطريقة إلكترونية.

رقابة المجلس على الحكومة

في ظل الأنظمة البرلمانية، يمكن للسلطات التشريعية مراجعة أنشطة الحكومة وتقييمها، من أجل ممارسة الضغوط على السلطة التنفيذية لكي تضمن إضطلاع الحكومة للقيام بأنشطتها بكفاءة وبطريقة مناسبة وبصورة متماشية مع القانون. ويعمل هذا القسم على مناقشة تلك الأساليب المستخدمة لمراقبة الحكومة، والواردة تحديداً في النظام الداخلي.

أساليب متابعة العمل الحكومي

أسئلة كتابية وشفاهية

يمكن للمجلس الوطني أن يمارس رقابة غير مباشرة على الحكومة وذلك بجمع معلومات حول أنشطتها. وطبقاً للنظام الداخلي، فإنه يحق لأعضاء المجلس طرح أسئلة كتابية أو شفاهية على الحكومة.

وفقاً للفصل ١١٤، فإنه يتعين أن تكون الأسئلة الكتابية محددة وموجزة وخالية من أية إشارات أو تلميحات شخصية. وفي الأنظمة الأخرى، فإنه عادة ما يطرح أحد أعضاء البرلمان الأسئلة الكتابية على وزير بعينه. إلا أن النظام الداخلي في هذه الحالة لا يقتضي مثل ذلك، حيث يجوز لعضو أو عدة أعضاء طرح أسئلة كتابية موجهة للحكومة كافة.

ويتعين على الحكومة أن تقدم إجابتها على الأسئلة الكتابية إلى رئيس المجلس خلال فترة لا تتجاوز شهراً واحداً، على أن تُنشر الأسئلة والإجابات في الرائد الرسمي (أي الجريدة الرسمية) لمداوات المجلس الوطني وعلى الموقع الإلكتروني.

كما يجب أن تكون الأسئلة الشفاهية محددة ومقتضبة وخالية من أية إشارات شخصية وفقاً للشروط المذكورة بالفصل ١١٥، حيث يفرض الفصل ١١٥ بعض الشروط على الأسئلة الشفاهية ومن بينها أن تكون مسبقة بطلب خطي موجه إلى رئيس المجلس.

وتجدر الإشارة إلى أن النظام الداخلي لا يتيح إجراء الاستجواب المتبع في الأنظمة البرلمانية الأخرى حيث تُطرح أحد الأسئلة شفاهياً لبدء المناقشة العامة يعقبه تصويت على قرار ما، حيث أن اتباع هذه الطريقة من الاستجواب قد يؤدي الي استقالة الحكومة في حالة وجود مشروع قرار لا يحظى بالتأييد. ولذلك فإن رفض المجلس الوطني التونسي لهذه الطريقة غالباً ما تبرره الرغبة في ضمان المزيد من الاستقرار الحكومي.

جلسات الحوار مع الحكومة

بالإضافة إلى الأسئلة الكتابية والشفاهية، ينص الفصل ١١٧ على عقد جلسة واحدة في الشهر يمكن للمجلس خلالها أن يناقش الحكومة بشأن التوجهات العامة والسياسات القطاعية. ويتم افتتاح جلسات الحوار هذه بعرض يقدمه أحد أعضاء الوزارة بخصوص موضوع ما، ثم بعد ذلك يبدأ في الإجابة على أسئلة الأعضاء ويحق له أن يأخذ الوقت اللازم لإعداد ردوده. وعلى الرغم من الأهمية التي تحظى بها تلك الجلسات لكل من الأعضاء - حيث يظلوا مطلعين دوماً على الأنشطة الحكومية - وللحكومة التي تتاح لها الفرصة في شرح سياساتها، فإنه لم تتم حتى الآن مراعاة دورية عقد الجلسات المقرر في الفصل ١١٧.

تحقيقات اللجان

يمكن للمجلس الوطني جمع معلومات بشأن نشاط الحكومة من خلال إطار عمل اللجان أيضاً، إذ تنص الفقرة الثانية من الفصل ٥٩ على جواز طلب اللجان التشريعية القارة إلى الاستماع إلى ممثلي الحكومة.

ويمكن للجان التحقيق الخاصة المنصوص عليها في الفصل ٧٢ أن ترسخ وسيلة فعالة لمراقبة أفعال الحكومة بشرط الحفاظ على استقلالها تجاهها ولكن بما أن اللجان - على اختلافها - أنشئت وفقاً لمبدأ التمثيل النسبي - فإنه لا يسعنا إلا أن نتشكك في مدى استقلالها. بل يبدو أن هذا الاستقلال في الحقيقة قد جرى المساس به في حالة اللجنة الخاصة التي كانت تحقق في الأحداث التي وقعت يوم ٩ نيسان/ابريل ٢٠١٢. وفي ذلك اليوم نُظمت إحدى المظاهرات في شارع الحبيب بورقيبة على الرغم من حظر وزير الداخلية لتنظيم أية مظاهرات في ذلك الشارع ومن ثم قامت قوات الحكومة بقمع المظاهرة بعنف. ورداً على ذلك - كُلفت اللجنة بإجراء تحقيق في الأحداث وتحديد المسؤولية مع التركيز بصفة خاصة على دور وزير الداخلية. إلا أن هذه اللجنة يرأسها نائب بحزب النهضة كما أن هناك ثمانية أعضاء من اللجنة ينتمون لذات الحزب - وهو نفس الحزب الذي ينتمي إليه وزير الداخلية أيضاً. وبعد انقضاء عدة أشهر، بدا وكأن اللجنة لم تكد تحرز أي تقدم في عملها.

وسائل حث خلق حكومة مسؤولة

إن محاسبة الجهاز الحكومي التنفيذي أمام البرلمان هو المبدأ الأساسي لجميع الأنظمة البرلمانية، ويضم النظام الداخلي وسائل يمكن للمجلس الوطني لحث مسؤولية الحكومة من خلال آليات المحاسبة الموضحة أدناه.

لائحة اللوم

ينظم الفصل ١٩ من الدستور المؤقت كيفية تصدي المجلس الوطني لمسؤولية الحكومة وذلك بإقرار لائحة اللوم، وطبقاً لهذا النص، يمكن للوائح اللوم أن تستهدف الحكومة بأسرها أو وزيراً بعينه.

وقد يبدو الفصل ١١٨ من النظام الداخلي غير كامل، إذ لم يتطرق لعدة نقاط جوهرية مثل الأغلبية المطلوبة لاعتماد لائحة اللوم. ولكن ما يبرر هذا هو أن الفصل ١٩ من الدستور المؤقت يتناول لوائح اللوم بالتفصيل، وبالفعل يحدد هذا الفصل أن لائحة اللوم يجب أن تكون معللة ومقدمة مما لا يقل عن ثلث أعضاء المجلس الوطني، وأن سحب الثقة من الحكومة يتطلب موافقة الأغلبية المطلقة من أعضاء المجلس الوطني. وفي حالة فشل هذه اللائحة، فإنه لا يجوز تقديم أي لائحة أخرى ضد الحكومة أو ضد نفس الوزير لمدة ثلاثة أشهر. إن هذه الشروط التي تحكم لائحة اللوم تهدف إلى تعزيز الإستقرار الحكومي وإلى الحد من لجوء المجلس إلى هذا السلاح الأخير. كما أن الفصل ٩٥ من النظام الداخلي الذي يحدد مختلف أنواع الأغلبية المطلوبة لإقرار شتى أنواع مشروعات القوانين، ينص على وجوب اعتماد لائحة اللوم بالأغلبية المطلقة من أعضاء المجلس.

الالتزام لدى إقرار مشاريع القوانين

تجدر الإشارة إلى أن كلاً من الدستور المؤقت والنظام الداخلي لم يشتملا على نص صريح يتيح استخدام إحدى الوسائل الشائعة في الأنظمة البرلمانية - ألا وهي طرح الثقة في الحكومة رسمياً عند اقرار مشروع قانون حكومي - وهي وسيلة من وسائل الضغط القسوى التي تمارسها الحكومة على البرلمان حيث لا تترك أمامه خياراً سوى اعتماد التشريع المقدم من الحكومة أو الاطاحة بالحكومة. ومثل هذه القاعدة تلزم الأغلبية للحشد لدعم الحكومة وتوفير تقنية لإنهاء الإجراءات التشريعية التي طال أمدها، لكنها سلاح هائل في أيدي أية حكومة. ونظراً إلى السيطرة الفعلية التي تتمتع بها أحزاب الأغلبية على جدول الأعمال والجدول الزمني في المجلس الوطني، فلعله أمر جيد أن هذا "السلاح" لم يُضف لباقي "الأسلحة" المتوفرة في جعبة الحكومة.

اللجان

لا يستطيع سوى عدد قليل من المجالس العمل وتأدية وظيفتها في وجود كل أعضائها ودراسة كل القضايا التي تعرض عليها دون القيام بالأعمال الأولية. وعادة ما تقوم الهياكل الموجودة داخل البرلمان على هيئة لجان بهذه الإستعدادات. ونظراً لتنوع المهام الموكلة للمجلس الوطني، فقد أسس النظام الداخلي ثلاثة أنواع من اللجان (الفصل ٤١) وهي اللجان القارة التأسيسية واللجان القارة التشريعية واللجان الخاصة.

وينص النظام الداخلي على تعيين كل من اللجان القارة واللجان الخاصة وفقاً للتمثيل النسبي للمجموعات البرلمانية والأعضاء المستقلين (الفصل ٤٢) مما يمثل إنعكاساً للتشكيل السياسي للمجلس. ويرأس كل لجنة مكتب يعكس التشكيل السياسي للمجلس الوطني، ويتألف من رئيس، ونائب رئيس، ومقرر، ومقررين مساعدين (الفصل ٤٩ والفصل ٥٠) ومن ثم فإن الأغلبية الساحقة لرؤساء المكاتب ولأعضاء المكاتب ينتمون للمجموعة التي تتمتع بالأغلبية البرلمانية فقط.

كما أن مداولات اللجان متاحة للجمهور - ما لم توجد هناك استثناءات - ويمكن نشرها (الفصل ٥٤ والفصل ٥٥) مما يعزز الشفافية والمحاسبة بالنسبة لمختلف اللجان.

ونظراً للعدد الهام من اللجان الدائمة من جميع الأنواع، وبما أن كل لجنة مكونة من ٢٢ عضواً كحد أقصى، فإن الفصل ٤٨ يقدم حلاً بحيث يمكن لكل عضو أن ينضم لأكثر من لجنة شريطة ألا تكون تلك اللجان من نفس الصنف. ولكن هذه التعددية لا تخلو من فرض بعض القيود على مواعيد اجتماعات اللجان، وبالطبع، فإنه يتعين تنسيق مواعيد الاجتماعات بحيث لا تجتمع لجنتان تضم عضواً مشتركاً في ذات الوقت، ولكن من الممكن وضع جدول اجتماعات اللجان طبقاً لصنفها. ويلقي تعدد المهام المسندة إلى أعضاء المجلس عبئاً ثقيلاً على كواهلهم كما أنها قد تؤثر على عملهم، بل - وبصورة أكثر تحديداً - فإنها قد تؤدي إلى إبطاء مهمتهم الرئيسية وهي إعداد دستور جديد.

اللجان القارة

اللجان التأسيسية - وكما يتضح من إسمها - فإنها مكلفة بصياغة مشروع الدستور، كل منها في مجال اختصاصها (الفصل ٦٥)، وينص الفصل ٦٤ على تشكيل ست لجان تأسيسية. أما اللجان التشريعية - من ناحية أخرى - فإنها منوطة بدراسة مشاريع القوانين أو المسائل الأخرى التي قد يقدمها رئيس المجلس الوطني في مجال تخصصها.

اللجان الخاصة

هناك ثلاث لجان منصوص عليها في النظام الداخلي، وهي اللجنة الخاصة للنظام الداخلي والحصانة (الفصل ٧١) ولجنتان للمراقبة والتحقيق تقومان بإجراء التحقيقات في الأمور ذات الأولوية الوطنية الملحة (فصل ٧٢) وهما، لجنة شهداء وجرحى الثورة وتفعيل العفو التشريعي العام، ولجنة الإصلاح الإداري ومكافحة الفساد.

وبالإضافة إلى ذلك، ينص الفصل ٧٣ على إمكانية إنشاء لجان خاصة إضافية "للتحقيق في القضايا الهامة" ويقتضى إجراء تشكيل أية لجنة لتقديم طلب كتابي من ثلث أعضاء المجلس الوطني وموافقة أغلبية الأعضاء عليه. وقد سُكِّلت إحدى لجان التحقيق الخاصة وفقاً للفصل ٧٣ للتحقيق في الأحداث التي وقعت في ٩ نيسان/أبريل ٢٠١٢ (المواجهة العنيفة التي وقعت بين المتظاهرين وقوات الأمن أثناء إحدى المظاهرات في شارع الحبيب بورقيبة (أنظر أعلى النص للشرح الكامل)).

وبالرغم من أن هذه اللجان الخاصة مشكلة طبقاً للنظام الداخلي، فإن ثمة بعض الخلافات حول السلطات الموكلة لها. وفي التقرير الشهري للجنة شهداء وجرحى الثورة وتفعيل العفو التشريعي العام، أكدت اللجنة على أن النظام الداخلي لا يمنحها السلطة اللازمة للعمل واقترحت مراجعة النظام الداخلي في هذا الشأن (التقرير متوافر باللغة العربية على الموقع الإلكتروني للمجلس الوطني التأسيسي). وتجدر الإشارة إلى أن هذه الفترة قد كانت مليئة بالكثير من السخط والاحتجاج من جانب جرحى الثورة الذين لا زالوا ينتظرون الحصول على الرعاية الصحية، والأشخاص الذين يزعمون أن الجناة الذين أصابوهم بالضرر لم تتم محاسبتهم في أعقاب الثورة في حين أنهم كضحايا لم تُرد لهم حقوقهم ولم يحصلوا على أية تعويضات.

عملية الصياغة الدستورية

دور اللجان

تنص المادة الثانية من الدستور المؤقت الذي يحدد مختلف السلطات التي يتمتع بها المجلس الوطني على أن المهمة الأساسية للمجلس هي صياغة دستور جديد. ويخصص النظام الداخلي بابين للمهمة الدستورية يظهران في الجزء الثاني من الباب الثالث المتعلق باللجان التأسيسية، والباب الرابع الذي يأتي تحت عنوان ”النظر في مشروع الدستور“.

وقد تم إسناد مهمة صياغة دستور جديد إلى اللجان القارة التأسيسية الست التي تتولى كل منها الدراسة ثم كتابة مشروع المواد التي تدخل ضمن محور تخصصها. ونظراً لأن من المحتمل تداخل الموضوعات الخاصة ببعض اللجان، فإن الفصل ٦٦ يسمح بعقد اجتماعات تلتقي فيها لجنتان أو أكثر من أجل النظر في الجوانب المتداخلة إما بمبادرة منها أو بطلب من الهيئة المشتركة للتنسيق والصياغة.

وتعد صياغة الدستور بمثابة إجراء يتطلب معرفة بالقانون الدستوري ومعرفة بتقنيات سن القوانين بالإضافة إلى تحديد الخيارات السياسية، وهي المعارف التي لا يحظى بها أعضاء المجلس التأسيسي بالضرورة حتى وإن كان لدى بعض منهم خلفية قانونية. وتزداد صعوبة مهمة اللجان التأسيسية بسبب البيان الذي ألقاه المقرر العام عند انتخابه قائلاً أنه على أعضاء المجلس التأسيسي البدء من الصفر وعدم الاعتماد على أي مشروع تمهيدي للدستور، إلا أن هذا البيان لم يمنع أطرافاً بعينها كلجنة الخبراء الخاصة بالهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة والاتحاد العام التونسي للشغل، من تقديم مشاريع الدستور التي عملوا على صياغتها.

وبالرغم من ذلك، فإن عملية صياغة الدستور لم تكن مجرد مقارنة تمت بين مشاريع الدستور التي تم اقتراحها، فقد استخدمت اللجان التأسيسية الفصل ٥٩ مما سمح لها ”أن تستنير بمن ترى الاستفادة برأيه“ من الأشخاص أو الجهات القادرة على إلقاء بعض الضوء على الموضوعات ذات الصلة. وبالفعل التقت اللجان التأسيسية بعدد كبير من الخبراء والسياسيين السابقين بالإضافة إلى ممثلين عن المجتمع المدني.

وأما الفصل ١٠٣ من النظام الداخلي، فإنه ينص بالتوازي مع اللجان التأسيسية على تأسيس هيئة مشتركة للتنسيق والصياغة يتولى رئاستها رئيس المجلس الوطني وتتشكل من المقرر العام للدستور ومساعديه الاثنى المنتخبين في جولتين بالأغلبية المطلقة من أعضاء المجلس الوطني التأسيسي، بالإضافة إلى رؤساء اللجان التأسيسية الستة ومقرريها. وكما يتضح من اسم هذه اللجنة، فإنها منوطة بتنسيق أعمال مختلف اللجان التأسيسية وإعداد التقرير العام بشأن مشروع الدستور قبل رفعه للمجلس

بكامل أعضائه وإعداد الصيغة النهائية لمشروع الدستور في ضوء قرارات الجلسة العامة. وقد عقدت الهيئة المشتركة للتنسيق والصياغة أول اجتماعاتها يوم الخميس الموافق ٧ حزيران/يونيو ٢٠١٢ من أجل مناقشة سير العمل بمختلف اللجان .

الإجراء

يشتمل الفصلان رقم ١٠٥ و١٠٦ على الإجراء المحدد لمناقشة مشروع الدستور أثناء الجلسة العامة، ولكن الفصول الخاصة بانعقاد الجلسة العامة (الفصول ٧٥ إلى ١٠٢) تنطبق بنفس الدرجة.

وينبغي ملاحظة أن الفصل ٧٨ من النظام الداخلي ينص على جواز عقد جلسة عامة سرية بطلب من رئيسها، أو رئيس كتلة برلمانية، أو ما لا يقل عن عشرة أعضاء من المجلس التأسيسي. ويجب أن يفوز الطلب بموافقة أغلبية مطلقة من أعضاء المجلس الوطني، إلا أن الفصل ٧٨ يستثني من ذلك الجلسات العامة المتعلقة بالدستور، وهو ما يشير إلى أهمية وخصوصية المهمة الدستورية للمجلس التأسيسي، حيث لا ينبغي أن يخفى أي أمر من أمور الدستور عن الرأي العام.

طريقة الإقرار

لا يوفر النظام الداخلي الكثير من المعطيات بشأن إجراء إقرار الدستور، حيث أن الفصل ١٠٧ يشير إلى المادة ٣ من الدستور المؤقت إلا أن الفصل ٩٥ من النظام الداخلي يتضمن بعض العناصر المرتبطة بهذا الموضوع.

وطبقاً للمادة ٣ من القانون الدستوري رقم ٦، فإن من المقرر أن تتم الموافقة على كل مادة من مواد مشروع الدستور على حدة بالأغلبية المطلقة من أعضاء المجلس الوطني، وبالتالي قبل أن تتم المصادقة على المشروع بالكامل بأغلبية الثلثين. ولكن في حالة عدم التوصل إلى هذه الأغلبية، فإن المصادقة على المشروع تتم بنفس الأغلبية المطلوبة إثر قراءة ثانية تتم خلال فترة لا تتعدى شهراً واحداً من القراءة الأولى. وإذا لم يحصل مشروع الدستور على أغلبية الثلثين إثر القراءة الثانية، فإنه يتم عرضه على الاستفتاء.

إدارة المجلس التأسيسي

أعضاء المجلس

يتم تنظيم العضوية بالمجلس الوطني بحيث تخدم هدفاً مزدوجاً يتمثل في ضمان الحفاظ على استقلالية الأعضاء في مواجهة الضغوط والتدخلات الخارجية، وتجنب تضارب المصالح بين الحياة السياسية والمصالح الخاصة. وتظهر الحاجة إلى استقلال أعضاء المجلس الوطني حتى من خلال الطبيعة النيابية لدورهم وواجباتهم تجاه مواطني تونس، حيث ينص الفصل ١١٩ على أن "كل عضو بالمجلس الوطني التأسيسي هو نائِب عن الشعب بكامله" بما يتفق والمبدأ الداعم للنظام النيابي. ومن أجل تحقيق الهدف المزدوج، فإن النظام الداخلي يفرض بعض القيود وحالات عدم الجمع والموانع على أعضاء المجلس الوطني التأسيسي ولكنه يوفر لهم في الوقت ذاته ضمانات لممارسة سلطاتهم مثل الحصانة والتعويض.

وعلى العكس من حالات حظر الترشح لعضوية المجلس، فإنه في حالات عدم الجمع يتم الرجوع إلى التقويم عند فوز المترشح في الانتخابات، إذ تقدم للعضو المنتخب فرصة الاختيار ما بين نيابته ووظيفته التي لا تتوافق مع هذه النيابة. ومن بين حالات عدم الجمع المنصوص عليها في المرسوم رقم ٣٥ الصادر في ١٠ أيار/مايو ٢٠١١ المتعلق بانتخاب أعضاء المجلس التأسيسي - التي أكد عليها الفصل ١١٩ - هي عدم الجمع بين العضوية بالمجلس الوطني التأسيسي ومباشرة الوظيفة العمومية. ولا يخوض النظام الداخلي في تفاصيل حالات الجمع حيث إن معظم حالات الجمع المعروفة في القانون المقارن قد غطاها المرسوم رقم ٣٥ المتعلق بانتخاب أعضاء المجلس التأسيسي.

ويحدد الفصل ١٢٤ الموانع. فلحماية استقلالية أعضاء المجلس الوطني وتجنب استغلال وظيفتهم لأغراض لا تتعلق بالمصلحة العامة، يُحظر على الأعضاء القيام بأنشطة معينة طوال فترة نيابتهم، حيث يمنع الأعضاء من استغلال مناصبهم في الترويج "لمشاريع مالية أو صناعية أو تجارية أو مهنية". كذلك، يُحظر على الأعضاء التعاقد بغاية المشاركة في أنشطة تجارية مع الدولة أو الجماعات العمومية المحلية أو المؤسسات أو المنشآت العمومية. إن الإستقلال عن المصالح الخاصة يفرض قيوداً محددة على أعضاء مهن معينة. وفي واقع الأمر، فإن الفصل ١٢٤ يحظر على المحامين أو عدول التنفيذ أو خبراء المحاكم الأعضاء في المجلس الوطني القيام ضمن مهامهم المهنية بأي عمل أو إجراء ضد الدولة أو الجهات الجماعات العمومية أو المؤسسات أو المنشآت العمومية.

ويتعامل الفصل ١٢٣ مع مسألة شغور مقاعد الأعضاء التي قد تحدث في حالة الوفاة أو الاستقالة أو الإغفاء، فيقع تعويض العضو المعني بالمترشح الذي يليه في الترتيب من نفس القائمة الانتخابية كما هو منصوص عليه في المرسوم رقم ٣٥ المؤرخ في ١٠ أيار/مايو ٢٠١١ المتعلق بانتخاب المجلس الوطني، وهو ما



يقدم ميزة مزدوجة تتمثل في عدم اللجوء إلى الانتخابات الجزئية من ناحية وضمان التوازن بين القوى السياسية من ناحية أخرى.

كما يحق للأعضاء الحصول على منحة شهرية طبقاً لشروط الفصل ١٢١ وتعويض أية مصاريف تكبدوها خلال ممارستهم لمهامهم النيابية. وتحمي المنحة البرلمانية أولئك الذين لا يحظون بأية ثروة شخصية من الحيد عن واجباتهم خشية فقدان كل مصادر الدخل أثناء فترة أدائهم لنيابتهم، أي أنه يسمح لأعضاء البرلمان بتكريس أنفسهم للشأن العام وبالتالي تجنب أي نوع من تضارب المصالح. وبموجب الفصل ١٢٦، فإنه يجوز الاقتطاع من المنحة في حالة التغيب، وبصورة أكثر تحديداً، في حالة الغياب دون إعلام ودون عذر على مدى ثلاث مرات متتالية، إذ يجوز لمكتب المجلس الاقتطاع من المنحة البرلمانية بما يتناسب ومدة الغياب. والمنحة يحددها الرئيس والذي يتمتع بمزايا كبيرة في هذا الصدد. وقد تسببت مسألة المنحة المرصودة لأعضاء المجلس الوطني في توجيه نقد حاد في تونس في الماضي القريب بعد عقد جلسة سرية جرت خلالها مناقشة مسألة الترفيع في المنحة البرلمانية.

وبالإضافة إلى المنحة، يحصل أعضاء المجلس الوطني على مزايا متنوعة كما يتم توفير الحماية لهم من أجل أداء مهامهم بموجب بنود الفصل ١٢٢ علاوة على ذلك فإن أعضاء المجلس الوطني يتمتعون بحصانة (الفصول ١٢٨ - ١٣٤) تحميهم من الملاحقة القضائية التي قد تقع كمحاولة تسفية لمنعهم من ممارسة نيابتهم، إلا أن هذه الحصانة لن تُطبّق للهروب من العدالة في حالة ارتكاب أفعال يجرمها القانون.

والمراد من الحصانة هو توفير غطاء للأفعال التي يأتيها النواب خارج نطاق نيابتهم ومن المرجح أن تكون أفعال يعاقب عليها القانون، وبالتالي لا تنطبق الحصانة إلا على الجنح أو الجنائيات، بينما يستثنى من ذلك الدعاوى المدنية والمخالفات. ويعد تصريح المجلس ضرورياً من أجل الملاحقة القضائية أو إلقاء القبض باستثناء حالات التلبس بالجرم. كما يحق للمجلس طلب وقف الإجراءات القانونية أو الاحتجاز في أي وقت يطلب من عضو أو أكثر مما يشكل سلاحاً فعالاً ضد حالات التلبس.

ويحدد الفصلان ١٢١ و١٢٢ الإجراءات المناسبة لطلب إسقاط الحصانة وإيقاف الاحتجاز (تقرير لجنة الحصانة، النظر في الأمر خلال جلسة عامة، أغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين). وعلى العكس من البلدان التي تُعد فيها الحصانة أمراً متعلقاً بالنظام العام، بمعنى أنه لا يمكن لأي عضو التنازل عنها، ينص الفصل ١٢٩ في فقرته الثانية على أن العضو المعني يحق له عدم الاعتصام بالحصانة. وحتى تاريخه، فقد تم رفع الحصانة عن العضو البرلماني خميس قسييله، لتورطه في حادث مروري أسفر عن وفيات.

حفظ النظام

لا يتعرض النظام الداخلي إلى مسألة عدم مسؤولية النواب عن الآراء التي يبديونها في البرلمان، حيث إن المادة ٨ من الدستور المؤقت تنظم هذه المسألة. وطبقاً لنص هذه المادة، فإنه لا يمكن ملاحقة أي عضو من أعضاء المجلس الوطني قضائياً أو القبض عليه أو محاكمته بسبب آرائه أو مقترحاته أو المهام التي قام بها أثناء ممارسة سلطاته، ويشمل ذلك الكلمات التي يتقوه بها أي عضو أثناء الجلسات العامة أو في اجتماعات اللجان أو البعثات المرسلة خارج المجلس، بالإضافة إلى الآراء التي يتم التعبير عنها في التقارير أو الأسئلة الكتابية.

إلا أن عدم المسؤولية البرلمانية المطلقة والتي تنطبق على الآراء التي يتم التعبير عنها أثناء فترة النيابة وحتى بعد انتهائها لا يوقف العقوبات ضد البرلمانيين الذين تسبب سلوكهم في تعطيل سير العمل العادي في الجلسات العامة. وفي هذا الصدد، ينص الفصل ١٠٠ من النظام الداخلي على عقوبات تتراوح ما بين الإنذار وسحب الكلمة خلال كامل الجلسة. وخلال مناقشة مشروع النظام الداخلي، وجه عدد من أعضاء المعارضة النقد لهذا النص حيث أنه قد كان موضع شك في كونه وسيلة لتكثير المعارضة. وفي واقع الأمر، فإن هذه النصوص موجودة في الفصول الخاصة بكل المجالس البرلمانية تقريباً وتعتبر ضرورية لضمان منع الأغلبية من إرهاب الأقلية، ومنع الأقلية من إرهاب الأغلبية (أو حتى منشق أو اثنين).

ومن المعروف أن رئيس المجلس قد أثار الكثير من النقد في وسائل الإعلام عندما بدأ أنه قد أساء تفسير سلطاته بإخراج نائبين من أعضاء كتلة العريضة الشعبية أثناء جلسة عامة في ١٦ نيسان/أبريل ٢٠١٢ بالرغم من أنه من الواضح أن سلطة الإخراج التي ينص عليها الفصل ١٠١ لا تمتد إلى أعضاء المجلس. ويبدو أن الرئيس عندما فعل ذلك، ربما كان يعتمد على ما يعرف أحياناً "بالسلطات الأصلية للرئيس"، إلا أن هذه الواقعة لم تكشف إلا عن عدم كمال الفصول (الفصول ٩٩ - ١٠٢) المعنية بحفظ النظام.

الأسئلة الكتابية والشفاهية

يتمتع كل عضو بحق التقدم بأسئلة كتابية وشفاهية إلى الحكومة، عن طريق رئيس المجلس (الفصلان ١١٤ و ١١٥). وتتم مراجعة هذه الأسئلة من قبل مكتب المجلس الذي يبت في مدى مطابقتها لمبادئ الإيجاز، والدقة، وتجنب الإشارات ذات الطابع الشخصي. إن اشتراط مراجعة جهة محايدة للسؤال طبقاً لقواعد شديدة الدقة تتسم بالحياد السياسي (وهو ما يعد طبيعياً جداً في النظم البرلمانية حول العالم)، يختلف عن تكليف هيئة من السياسيين يتمتع فيها ائتلاف الحكومة بأغلبية بتقييم الأسئلة طبقاً لقواعد شديدة الغموض، إذ قد يسمح ذلك بإمكانية أو إجازة ممارسة الأغلبية للرقابة على تلك الأسئلة الموجهة إلى الحكومة مما قد يسفر عن التسبب في إحراج.

الحقوق المحدودة لأعضاء المجلس

وتقييد الفصول بشكلها الحالي أعضاء المجلس على مستويات أخرى (بالرغم من إنه يجب ذكر أن هذا يمثل مسألة يشتركون فيها مع أغلبية شركائهم حول العالم). وبغض النظر عن الأسئلة، فإن حق أي عضو في التصرف الفردي ضعيف. فمقترحات مشاريع القوانين على سبيل المثال تتطلب الحصول على توقيعات ما لا يقل عن عشرة أعضاء. وبالفعل، فإن ذلك يعني أن العضو يجب أن يعمل عادة من خلال كتلته (أو كتلتها) السياسية وهو ما يعتمد بدوره على الآليات الداخلية للكتل السياسية التي لا تخضع لقواعد منظمة بالطبع. ويزداد الأمر صعوبة بالنسبة للأعضاء المستقلين غير المنتمين إلى أية كتلة سياسية. وبالمثل، فإن الحق في تقديم تعديلات على فصول المشاريع المعروضة على الجلسة العامة (الفصل ٩١) لا يتمتع بقيمة كبيرة في حالة عدم وجود آلية تلقائية لضمان مناقشة تلك التعديلات. وعلى العموم، فإن هناك القليل من النصوص المعنية بالاقترحات الإجرائية التي يتقدم بها الحاضرون، وبالرغم من أن طالبي الكلمة لإثارة نقاط النظام التي لا يستغرق طرحها الكثير من الوقت (الفصل ٨٩) يحظون بأولوية على المتحدثين الآخرين، فإنه لا يوجد أي شرح أو تفصيل لتوضيح طبيعة ومجال نقاط النظام السليمة أو ما قد يصاحبها من اقتراحات إجرائية.

الرئيس

طبقاً للنظام الداخلي، يعتبر الرئيس مسؤولاً مسؤولاً مباشرة عن تنظيم أعمال المجلس. وبالفعل، فإنه عملاً بمقتضيات الفصل ٢٤، يمثل الرئيس المجلس، ويشرف على التنفيذ السليم لنصوص النظام الداخلي، وقرارات مكتب المجلس، وتوصيات ندوة الرؤساء. وعلاوة على ذلك، فإن الرئيس هو من يضمن حفظ النظام داخل المجلس وفي محيطه.

ويعد الرئيس ركيزة المجلس حيث يمر كل شيء من خلاله، فهو يتولى عددًا من المهام الهامة (الفصلان ٢٤ و٢٥) في بعض الأحيان بصفته رئيس المجلس، وفي بعض الأحيان بصفته رئيس الجلسات العامة، وهي وظيفة يمكن أن ينوب عنه في القيام بها نواب الرئيس في حالة غيابه (الفصل ٢٦).

وباعتباره رئيس المجلس، يتلقى الرئيس تصريحات الكتل البرلمانية (الفصل ١٨)، ويعلن عن تركيبة الكتل البرلمانية أثناء الجلسات العامة (الفصل ١٩)، ويتم إعلامه بكل تغيير قد يطرأ على الكتل (الفصل ٢٠)، ويعلن عن التغييرات أثناء الجلسة العامة التالية لاستلام التصريح، ويأذن بنشرها في الرائد الرسمي (أي الجريدة الرسمية) لمداولات المجلس الوطني التأسيسي (الفصل ٢٢). كما يدعو الرئيس إلى انعقاد الجلسة العامة (الفصل ٧٩)، ويمكنه طلب عقد جلسة سرية (الفصل ٧٨)، ويستقبل طلبات التصحيح والاعتراض التي يصيغها أعضاء المجلس الوطني فيما يخص محاضر الجلسات العامة (الفصل ٩٨). كما يعد رئيس المجلس معنيًا باستلام مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة أو بمبادرة

من ما لا يقل عن عشرة أعضاء (الفصل ١٠٨)، بالإضافة إلى الأسئلة الكتابية التي يوجهها الأعضاء إلى الحكومة (الفصل ١١٤)، والطلبات الكتابية لمساءلة أحد أعضاء الحكومة شفاهياً أثناء جلسة عامة (الفصل ١١٥). كما أن مشروع لائحة لوم ضد الحكومة يقدم لرئيس المجلس، الذي تقع على عاتقه دعوة المجلس إلى الانعقاد في جلسة عامة للبت في شأن مثل ذلك الاقتراح خلال فترة لا تتعدى أسبوعين من تاريخ تقديمه (الفصل ١١٨).

كما يتمتع الرئيس بسلطات واسعة تتعلق بعقد وإجراء جلسات عامة، وبالتالي يفتح الجلسات العامة في الوقت المحدد ما أن يتم استيفاء شروط النصاب القانوني (الفصل ٨٠)، ويستطيع بموافقة أغلبية الأعضاء الحاضرين اقتراح إضافة بنود معينة لجدول الأعمال (الفصل ٨١)، كما يعمل على تسيير أعمال الجلسة، ويعلن رفعها، وينظم المناقشة، ويدير التصويت، ويعلن عن نتيجته (الفصل ٨٢). كما يتخذ المجلس قرار إنهاء المناقشة بشأن موضوع بعينه (أي غلقه) بمبادرة من الرئيس نفسه، حيث أن الفصل ٨٨ ينص على جواز اقتراح الرئيس إنهاء النقاش إذا رأى أن الموضوع قد استُوفِيَ بحثه. ويتم طرح المقترح للتصويت عليه بعد الاستماع إلى اثنين من المتحدثين يؤيد أحدهما إنهاء النقاش ويرفض الآخر إنهاءه لفترة لا تتعدى دقيقتين، بينما تتخذ أغلبية الأعضاء الحاضرين القرار إما باستمرار المناقشة أو بوضع حد لها. كما يمكن للرئيس اقتراح تمديد المدة المخصصة لمناقشة موضوع ما إذا تبين له أنها غير كافية. غير إنه لا يتم إتخاذ أي من هذه القرارات إلا بعد الحصول على أغلبية بسيطة من الحاضرين دون نقاش (الفصل ٨٦). ويتضح من خلال هذه النصوص أن الرئيس يتحكم في النقاش وسير بنود جدول الأعمال في الجلسة العامة. ومع أن تمرير أي قرار لن يتم إلا من خلال أغلبية الأعضاء الحاضرين، فإن عملية التصويت لا تتم إلا بمقتراح من الرئيس، ولا يحق لأي عضو آخر الحديث للتعبير عن الموافقة أو المعارضة.

وعلى رئيس المجلس ضمان عقد الجلسات العامة بصورة سليمة. ولهذا الغرض، فإن الرئيس يتمتع بالسلطة اللازمة لفرض عقوبات على الأعضاء الذين لا يلتزمون بالقواعد الأساسية للنقاش (مثل موضوع النقاش، والمدد الزمنية المحددة) (الفصل ٨٥) أو على أي عضو يخل بنظام الجلسات العامة (الفصل ١٠٠ وأنظر الفصل ١٠١). كما يجوز للرئيس أن يأمر بإخراج كل من (غير أعضاء المجلس) يخل بالنظام خارج القاعة من أجل أن يتمكن من ضمان سير أعمال الجلسة العامة، وهو ما يعد جزءاً من مسؤولياته، ويحظى الرئيس بسلطة إيقاف أو رفع الجلسة في حالة وقوع أي حدث قد يعرقل سيرها بصورة عادية أو يهدد حفظ النظام (الفصل ١٠٢).

ويتولى رئيس المجلس رئاسة مكتب المجلس، وندوة الرؤساء، والهيئة المشتركة للتسيير والسياسة، كما يرأس الجلسات العامة، وكل اللجان التي يحضر اجتماعاتها (الفصل ٢٥).

وأثناء صياغة الفصل ١٠٣ المتعلق بتشكيل الهيئة المشتركة للتنسيق والصياغة، نشب صراع بين الكتل البرلمانية الخاصة بكل من النهضة والتكتل من أجل العمل والحريات (مع العلم أن رئيس المجلس الوطني، مصطفى بن جعفر، ينتمي إلى الكتلة الأخيرة). ولكون الفصل ٢٥ ينص على تولي رئيس المجلس لرئاسة اللجان التي يحضر جلساتها وبالتالي يتولى رئاسة الهيئة المشتركة للتنسيق والصياغة كلما حضر جلساتها، فقد أصر حزب التكتل على تولي رئيس المجلس لرئاسة الهيئة المشتركة للتنسيق والصياغة، المسؤولة عن قيادة عملية صياغة الدستور. إلا أن حزب النهضة أراد أن تكون رئاسة هذه اللجنة من نصيب أحد أعضائه. ومن بين الحجج التي طرحها حزب النهضة أن الرئيس تقع على عاتقه بالفعل مسؤوليات جسيمة. ولكن الصراع على رئاسة الهيئة المشتركة للتنسيق والصياغة بين الكتلتين البرلمانيتين المنتميتين إلى ائتلاف الأغلبية انتهى لصالح حزب التكتل. وربما كان العنصر الذي لعب دور العامل الحاسم هو كشف عضو من جماعة المعارضة المعروفة بالعرضة الشعبية لوسائل الإعلام أن أحد أعضاء حزب النهضة قد طلب منه أن يصوت لصالح أحد أعضاء كتلة النهضة لكي يفوز برئاسة الهيئة المشتركة للتنسيق والصياغة لأن هذه هي أفضل وسيلة لحماية الهوية الإسلامية للدولة في الدستور الجديد. وبمعنى آخر، فإن تولي عضو إسلامي لرئاسة الهيئة بدلاً من مصطفى بن جعفر باعتباره علمانياً يعد ضماناً من أجل حماية الهوية العربية الإسلامية.

ويتولى رئيس المجلس مسؤوليات جسيمة، وبالرغم من تقيده في بعض الأنشطة باستشارة المكتب أو ندوة الرؤساء، يبدو أن له قدرة كبيرة على ممارسة سلطاته. وبالرغم من التشكك الشديد في مدى قدرة (أو رغبة) الرئيس عملياً على العمل بصورة مستقلة عن الجماعة السياسية التي ينتمي إليها، فإن سيطرته النظرية على المجلس شبه مطلقة، فهو لا يتولى رئاسة اللجان التنظيمية الرئيسية (المكتب وندوة الرؤساء) فحسب، بل إنه يعتبر أيضاً بحكم منصبه، رئيس الهيئة المشتركة المسؤول عن المشروع الأخير للدستور، ويتمتع بحق غير عادي (بموجب الفصل ٢٥) في تولي رئاسة أي لجنة أخرى يختار حضور جلساتها. ولا يتمتع الرئيس بسلطة السيطرة (باستشارة الندوة) على جدول أعمال المجلس فقط، بل هو أيضاً الشخص الوحيد القادر على اقتراح أفعال أساسية مثل إنهاء المناقشات (الفصل ٨٨)، التي تقع في الكثير من المجالس البرلمانية الأخرى نتيجة لإجراءات يقترحها الحاضرون.

وكما هو مذكور آنفاً، فإن رئيس المجلس يعمل أيضاً بصفته حكماً وحافظاً للنظام في الجلسة العامة، إلا أن سلطاته المتعلقة بحفظ النظام تفتقر إلى الوضوح، وهي ليست الحالة التي يحصل فيها الرئيس على الكثير من السلطات بل القليل منها. وبشكل أو آخر، فإن السلطة المحددة الوحيدة التي يحظى بها الرئيس لتأديب أعضاء المجلس بموجب المادة ١٠٠ هي سحب الكلمة من الأعضاء الذين يصرون على اتباع سلوك يخل بالنظام، حيث أنه لا يتمتع بسلطة إخراج هؤلاء الأعضاء من قاعة المجلس أو (كما هو شائع في الكثير من البرلمانات) الحق المطلق في استبعادهم استبعاداً تاماً من كافة دوائر المجلس. وبالتالي فإنه لا يتبقى للرئيس صلاحية فرض أية عقوبات لإنفاذ قراراته في حالة مقاومة الأشخاص المعنيين لها باستثناء

العقوبة المشددة (بموجب الفصل ١٠٢) المتمثلة في إيقاف أو رفع الجلسة المعنية إذا لزم الأمر مما يعني بالطبع إهداء النصر لمن أخلوا بالنظام على طبق من ذهب. وفي واقعة حظيت بالكثير من الاهتمام في ١٦ نيسان/أبريل ٢٠١٢، وجد الرئيس نفسه أنه لا يتمتع بالسلطة اللازمة لإنفاذ إرادته على المجلس، وبدلاً من ذلك أخرج اثنين من الأعضاء المعارضين بموجب سلطة (الفصل ١٠١) الموضوعة للتحكم في سلوك الموجودين في القاعة. خلال الجلسة العامة، مما نتج عنه إدعاءات بأن سلوك الرئيس قد شابته الحزبية مما شكل تهديداً حقيقياً لسلطته.

إن ما يحتاجه الرئيس (وما يحتاجه المجلس) في مثل هذا الموقف هو سلسلة من العقوبات المتدرجة تدرجاً واضحاً تدعمها القدرة على الطعن الفوري أمام المجلس ككل من أجل الحصول على دعمه من خلال تصويت رسمي إذا دعت الحاجة. ومن دون هذه الأخيرة، فإن الرئيس يبقى في موضع مكشوف بصورة خطيرة، ومن المرجح تعرضه للسخرية من أحد الأطراف لضعفه وتذبذبه وانتقاده من الطرف الآخر لتحيزه. ويقع العديد من المسؤولين عن رئاسة معظم المجالس المنتخبة في وقت أو آخر في فخ اللجوء لما يعد سلطة غير قضائية (أي "السلطات الذاتية للرئيس") من أجل الحفاظ على التطور التشريعي، أو في صياغة الدستور، أو كليهما، وبالرغم من لجوئهم في بعض الأحيان إلى ممارسة هذه السلطة دون إلحاق الكثير من الضرر بسلطتهم السياسية، ولكن سلطتهم تتعرض للضعف والوهن في نهاية المطاف.

وعليه، فإنه قد تكون هناك حاجة إلى المزيد من النصوص إذا كان الغرض هو أن يتمكن الرئيس من استعادة سلطته بعد مرحلة من هذا النوع. وقد يكون من المفيد بالنسبة إلى الأعضاء أو ربما مجموعات من الأعضاء أن يتمكنوا من تقديم اقتراح يطعن في أي حكم يصدره من يشغل مقعد الرئيس على أساس عدم توافقه مع النظام الداخلي. ومن شأن تقديم ومناقشة مثل هذا الاقتراح والتصويت عليه أن يسمح لمختلف المجموعات بالإعراب عن عدم رضاها، كما أنه سيشجع الأغلبية على الالتفاف حول الرئيس أو نائب الرئيس المعني بالأمر للتأكيد على دعمهم وتأييدهم له.

غير أن مثل هذا الإجراء قد لا يرقى إلى اقتراح إقالة الرئيس (وهو أمر أشد خطورة) والذي يشير إليه الفصل ٩٥ إشارة غير مباشرة، حيث ينص على الأغلبية المطلوبة لمختلف أنواع القرارات. وتحدد المادة ٥ من الدستور المؤقت، الفصول الحاكمة لاقتراح إعفاء الرئيس من مهامه بناءً على تصويت بأغلبية مطلقة من أعضاء المجلس الوطني التأسيسي على إثر طلب مبرر مقدم إلى مكتب المجلس من ما لا يقل عن ثلث أعضائه. وينص (الفصل ٣٠) من النظام الداخلي على نفس الاجراءات التي تحكم كذلك إعفاء نواب الرئيس أو مساعديه من مهامهم.

مكتب المجلس

وفقاً لبنود الفصل ٢٨، يتألف المكتب من رئيس المجلس، واثنين من نواب الرئيس، بالإضافة إلى سبعة مساعدين للرئيس، يتحدد مجال عملهم طبقاً للموضوع، وهذا التشكيل يأخذ بعين الاعتبار التركيبة السياسية للمجلس حيث يتم تعيين المساعدين لكامل فترة نيابة المجلس بما يتفق وقاعدة التمثيل النسبي، أي أن المجموعات التي تحظى بأكبر عدد من الأعضاء تتمتع بالأولوية (الفصل ٢٩). وبالفعل، ينتمي ثلاثة من مساعدي الرئيس السبعة لمجموعة حزب النهضة، وعلاوة على ذلك، فقد عمل انتخاب ناثنين للرئيس طبقاً للفصل ٥ على تمكين ثلاثة أحزاب من الائتلاف من السيطرة. وبالفعل، فإن رئيس المجلس عضو من أعضاء حزب التكتل، والنائب الأول للرئيس هو عضو في حزب النهضة، وأما النائب الثاني فقد كان في الأساس عضواً في حزب المؤتمر من أجل الجمهورية قبل أن يتركه عند انقسام الحزب.

ويحل نواب الرئيس محله ويمثلونه في حالة غيابه (الفصل ٢٦) كما يتولى المساعدون معاونة الرئيس كل حسب اختصاصه (الفصل ٣٥). ويتخذ المكتب قراراته بأغلبية الأعضاء الحاضرين، ولكن نظراً لأن المجلس يتألف من عدد زوجي من الأعضاء (الرئيس بالإضافة إلى تسعة أعضاء بحيث يصل العدد الإجمالي إلى عشرة)، فإن الفصل ٣٧ ينص على أنه في حالة تعادل الأصوات، يعتبر صوت الرئيس مُرَجِّحاً.

وعلى الرغم من أن الفصل ٣٧ ينص بوضوح على جواز حضور الوزير المكلف بالعلاقات مع المجلس الوطني التأسيسي أو من ينيبه لجلسات المكتب، فإن المكتب لم يلتزم بهذا الشرط عملياً في بداية الأمر بتبني الذريعة البسيطة المتمثلة في عدم التمكن من إعلام الوزير بتواريخ الجلسات. ويمكن تفسير هذه الممارسة باعتبارها علامة على أن المكتب، باعتباره جهازاً برلمانياً، فإنه يحمي محاور اختصاصه بصورة تتسم بالغيرة، ويعبر عن درجة صحية من ناحية عدم الثقة في التدخل الحكومي في أنشطته.

ندوة الرؤساء

يحدد الفصل ٢٨ من النظام الداخلي تركيبة ندوة الرؤساء، وهو الكيان الذي لا يظهر في النظم الداخلية السابقة الخاصة بمجلس النواب السابق الذي خضع للتعديل آخر مرة في ٢٠ تموز/يوليو ٢٠٠٤. ومن المرجح أن المفهوم مقتبس عن النظام القانوني الخاص بالمجلس الوطني الفرنسي وغيره من المجالس الفرانكفونية. ويشير الفصل ٢٨ إلى هذا الكيان بصفته "هيئة تسييقية استشارية" مسؤولة عن التخطيط والتنسيق العام.

وبالرغم من أن ندوة الرؤساء ليست سوى كيان استشاري بطبيعتها، فإن مجالات عملها متسعة وبارزة، حيث تشمل مهامها التخطيط للأنشطة التأسيسية والتشريعية، واقتراح جدول الأعمال المتبع في

الجلسات العامة، وتنظيم سير النقاشات العامة (مثل توزيع الوقت وضبط الحصص الزمنية المخصصة للمناقشة) (الفصل ٣٩).

غير أن الدور الهام الذي تستطيع ندوة الرؤساء لعبه في مجمل عمل المجلس الوطني ينبع من تشكيلتها التي تشمل نائب الرئيس، ومساعد الرئيس، والمقرر العام للدستور، ورؤساء اللجان، ورؤساء الكتل البرلمانية (الفصل ٣٨). إن إشراك رؤساء مختلف الكيانات والأحزاب، لا سيما رؤساء الكتل البرلمانية، من شأنه أن يجعل من ندوة الرؤساء إطاراً مناسباً للحوار وغيره من التعاملات التي قد تحد من التوترات.

ولكن السير الفعلي لندوة الرؤساء يبرز أنها واقعة تحت سيطرة الأغلبية البرلمانية وهو ما قد يعتبر مشكلة نظراً لتأثيرها الواسع. وينص الفصل ٣٩ من النظام الداخلي على تولي ندوة الرؤساء لمسؤولية اقتراح برنامج عمل المجلس، وجدول أعمال الجلسات العامة، والترتيبات اللازمة لتنظيم النقاشات و ضبط المدة الزمنية للنقاش. كما ينص بشكل قاطع على "تمتع مشاريع الحكومة بالأولوية" في الجلسة العامة للمجلس. وفي حالة اتباع النص الأخير بصورة حرفية، فإن ذلك سوف يعني أن ائتلاف الأغلبية يستطيع منع أحزاب المعارضة (أو أية أحزاب غير ائتلافية) من اقتراح أي شيء على الإطلاق، حتى إذا كانت نصوص الفصول الأخرى تسمح بمثل هذه المبادرات، مثل توجيه أسئلة شفاهية لأعضاء الحكومة. وبالرغم من نص الفصل ٤٠ على أن قرارات ندوة الرؤساء يتم اتخاذها "بالتوافق"، فإنه يبدو أن ذلك لا يلغي الأولوية الممنوحة لشؤون الحكومة في الفصل السابق.

ومن المبادئ الرئيسية في المجالس متعددة الأحزاب أنه بالرغم من أن الأغلبية قد تكون قادرة على الانتصار في نهاية المطاف، فإن الأقلية يجب أن تحصل على حق اتخاذ إجراءات، وبالتالي التحكم في جدول الأعمال ولو لبعض الوقت. وبالطبع، فإن النظام الداخلي يُمكن أحزاب المعارضة من السيطرة على السلاح الأساسي المتمثل في اقتراح تقديم لائحة لوم (الفصل ١١٨)، وهو ما يبدو أنه يأخذ أسبقية على الأمور الأخرى؛ إلا إنه سلاح لا يمكن استخدامه إلا فيما ندر (بموجب نصوص الدستور المؤقت الصادر في كانون الأول/ديسمبر عام ٢٠١١، كما لا يمكن استخدامه سوى مرة واحدة كل فترة ثلاثة أشهر)، وفي أية حالة لا يقدم جديداً للعمل الجاري للمجلس. كما إنه في إمكان أحزاب المعارضة تقديم مثل هذه المقترحات التي إما تنتظر فيها اللجان المعنية أو تستصل إلى جدول أعمال الجلسة العامة للمجلس. وبالتالي، فإن النظام الداخلي لا يقدم من حيث المبدأ أية فرص حقيقية للأحزاب غير الحكومية لبدء نقاش سواء في لجنة أو في الجلسة العامة. ومما لا شك فيه على الصعيد العملي أن مقترحات القوانين وغيرها من المبادرات سوف يتم النظر في أمر إدراجها على جدول الأعمال، لكن هذا لن يتم إلا بموافقة أحزاب الأغلبية، وبالتالي فإنه لا يعد، في الواقع، حقا آليا. وبالرغم من تلاوة جدول الأعمال في مستهل كل جلسة، فإن الجلسة العامة للمجلس لا تحصل على أية فرصة لإقتراح إضافة نقاط إلى جدول الأعمال إذ يجوز للرئيس وحده اقتراح إضافات (الفصل ٨١).

الكتل البرلمانية

تجدر الإشارة في البداية إلى أن النصوص المتعلقة بالكتل البرلمانية لا تعد جزءاً من الباب الثالث الذي يصف كيانات المجلس الوطني، وبدلاً من ذلك فقد جاء تخصيص الباب الثاني للكتل البرلمانية. ومن ثم، فإن ترتيب النظام الداخلي يشير إلى أن الكتل البرلمانية لا تعد جزءاً من التنظيم الداخلي للمجلس الوطني.

وحسب الفصلين ١٦ و١٨، فإن تشكيل كتلة برلمانية يتطلب عدداً من النواب لا يقل عن عشرة أعضاء، كما يقتضي تقديم تصريح لرئيس المجلس بذلك. وقد تعرض الحد الأدنى من عدد النواب المشروط لتكوين كتلة نيابية إلى النقد أثناء مناقشة مسودة النظام الداخلي لأن بعض الأحزاب الممثلة في المجلس تقتصر للعدد الأدنى المشروط. كما يوضح النظام الداخلي أنه لا يمكن لأي حزب سياسي تشكيل أكثر من كتلة برلمانية واحدة (الفصل ١٦) وأن العضو الواحد لا يمكنه الانتماء إلى أكثر من كتلة برلمانية (الفصل ١٦). كما يمكن لأي عضو الانتماء إلى أية كتلة برلمانية يختارها (الفصل ١٧). ويصل عدد الأعضاء المستقلين الذين يتزايد عددهم نتيجة لتعدد الحركات المنشقة عن الأحزاب السياسية إلى ٢٧ عضواً في وقت كتابة ورقة البحث هذه^٢.

وقد أثار الفصل ١٧ نقاشاً حيويًا بنصه على الإمكانية المتاحة لكل عضو من أعضاء المجلس الوطني للانضمام إلى الكتلة البرلمانية التي يختارها. ومنذ البداية، واجه هذا الاختيار الممنوح للأعضاء الكثير من المقاومة، خاصة من طرف مجموعة العريضة الشعبية التي واجهت أول موجة الاستقالات. وقد قدمت حجج عديدة للاعتراض على النص الذي يتيح هذه الإمكانية؛ فقد سيقّت حجة تفيد بأن العضو المنتخب قد حصل على الأصوات التي مكنته من الوصول إلى عضوية المجلس الوطني بفضل انتمائه الحزبي، وبالتالي فإن ترك الكتلة البرلمانية يعني إهدار أصوات الشعب. إلا أن هذا الرأي يمكن انتقاده أيضاً حيث إن التمسك بشدة بفكرة الكتل البرلمانية لا تبدو متوافقة مع مبدأ التمثيل المدرج في كُـلِّ من الدستور المؤقت والنظام الداخلي. ويصرح هذا المبدأ بأن كل عضو بالمجلس الوطني يعتبر نائباً عن "الشعب بكامله" (الفصل ١١٩) وأن عضو المجلس الوطني لا ينوب عن حزب سياسي أو جزء أو منطقة بعينها. إلا أن معظم المجالس البرلمانية حول العالم تقبل بدرجة معينة من التمسك بالانتماء الحزبي (الرسمي أو غير الرسمي)، إذ إنه قد أثبت ضرورته لسير أعمال المجالس التأسيسية والتشريعية بصورة مناسبة، لكن معظمها تسمح بإمكانية الارتداد و"تغيير الانتماءات".

وبالطبع، فإنه لم يتم إعداد العمل التشريعي بنفس الطريقة للنظر فيه خلال الجلسات العامة إلا بفضل حقيقة أن اللجان تعكس التكوين السياسي للمجلس بالكامل. وينص الفصل ٤٢ على أن اللجان تتشكل تبعاً لقاعدة التمثيل النسبي بين الكتل البرلمانية (مع أخذ المستقلين بعين الاعتبار أيضاً). وعلى الكتل

البرلمانية الانخراط في إدارة ندوة الرؤساء، وتخصيص وقت لإعطاء الكلمة، وفي تشكيل مكتب المجلس ومكاتب اللجان. وعلاوة على ذلك، فإن قاعة الجلسات مرتبة بصورة تأخذ بعين الاعتبار الكتل البرلمانية (الفصل ٨٢).

كما يضمن النظام الداخلي لرؤساء الكتل البرلمانية دوراً في أشغال ندوة الرؤساء (الفصل ٢٨)، وبالإضافة إلى ذلك، فإنه يمكن لرئيس أي كتلة برلمانية طلب انعقاد جلسة عامة وسرية للمجلس (الفصل ٧٨) وأخذ الكلمة لتناول تعديل مقترح لمشروع قانون (الفصل ٩١). كما يتمتع رؤساء الكتل بسلطة طلب رفع الجلسة العامة بقصد التشاور لمدة لا تزيد عن نصف ساعة مرة واحدة في نفس الموضوع (الفصل ١٠٢).

ونتيجة للتقلبات التي شهدتها التشكيل الأولي للكتل البرلمانية والأزمات التي مرت بها أحزاب معينة، فإن هناك حالياً سبع كتل برلمانية في داخل المجلس الوطني التأسيسي، وهي: كتلة النهضة (٨٩ عضواً)، والكتلة الديمقراطية (ائتلاف من أحزاب وأعضاء مستقلين: ٢١ عضواً)، وكتلة المؤتمر من أجل الجمهورية (في البداية، كانت هذه الكتلة مؤلفة من ٢٩ عضواً، وتضم الآن ١٧ عضواً نظراً للتصدعات السياسية)، وكتلة التكتل (التي مرت بأزمة سياسية أيضاً، ولديها ١٨ عضواً حالياً)، وكتلة الحرية والديمقراطية (١٣ عضواً)، وكتلة الحرية والكرامة (١١ عضواً)، وكتلة العريضة الشعبية (حصلت هذه المجموعة بعد الانتخابات على المركز الثالث من حيث عدد المقاعد في المجلس، لكن استقال عدد من أعضاء الكتلة للانضمام إلى حزب الاتحاد الوطني الحر، وبها الآن ١١ عضواً). وأخيراً، هناك عدد من الأعضاء المستقلين (ليس لهم انتماءات سياسية) ولا ينتمون إلى كتل برلمانية وعددهم (٢٧ عضواً).

الخلاصة

لقد قدّم هذا التقرير وصفاً وتقييماً للنظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي. ومهما كانت نقاط القوة والضعف الكامنة في هذا النظام، فإن هذه الفصول موجودة فقط لمساعدة السياسيين المنتخبين لتنفيذ مهامهم الجماعية. والنظم الداخلية لا تضعها السلطات الخارجية والحيادية بل إن السياسيين أنفسهم هم من يضعونها رغم أن العاملين في البرلمان البريطاني أو بالأمانات العامة للجمعية الوطنية الفرنسية والكثير من الهيئات البرلمانية الأوروبية، يريدوننا أن نظن عكس ذلك. كما تعتمد فاعلية النظام الداخلي عملياً على رغبة جميع الأحزاب - والأحزاب الكبرى تحديداً - في الاعتراف بسلطة النظام الداخلي والتعاون على تفعيله حتى في الأحيان التي قد يبدو هذا فيها أنه يتعارض مع المصلحة الحالية لحزب معين. ومهما كان حجم التفاصيل التي قد تضاف إليه حتى يغدو مُحكماً، فإنه لا يوجد على الأرجح نظام داخلي واحد - في أية هيئة برلمانية - بمأمن تام من الاستغلال إما من جانب أقلية أو (وهو الخطر الأكبر بكثير) من جانب أغلبية عازمة على استغلال أغلبية الأصوات التي حصلت عليها.

وليس للنظام الداخلي أية فاعلية أو قيمة إلا عند قبول جميع الفاعلين السياسيين المعنيين بصلاحيته وعند احترامه عملياً حتى في حالة إعتباره بأنه في حاجة إلى تحسين. وعلى الرغم من تصدير البريطانيين والفرنسيين للبرلمانات الجاهزة التي أحيانا ما كانت تحقق نجاحاً عقب عملية إنهاء الاستعمار، فإنه لا يوجد برلمان "بمقاس واحد يناسب الجميع" أو "حل جاهز". وعليه، فإنه لا يوجد اختبار بسيط أو معيار يمكن من خلاله تقييم مجموعة من الفصول ومن ثم الحكم عليها بالنجاح أو بالفشل. ولكن ثمة بعض المبادئ الأساسية التي أثبتت أحكامها بما يكفي عند تطبيقها وفي كثير من المجالات المختلفة، حتى إنها أصبحت تشبه المعايير. ومن ثم فإن معظم القواعد البرلمانية في أي مكان في العالم سوف تكشف عن نقاط ضعف معينة عند مقارنتها بتلك المعايير. وعليه، فإنه ليس ثمة مدعاة للدهشة عند معرفة أن هناك عدداً من المجالات في النظام الداخلي للمجلس الوطني التونسي تتطوي على نقاط ضعف من المحتمل أن تؤدي إلى نشوب صراعات أو أزمات سياسية لا داع لها كما شرحنا أعلاه، بيد أن أهم المشكلات في هذا الصدد هي تلك الناشئة عن عدم تفعيل النظام أو الناتجة عن الغموض النصي في صيغته الحالية.

وهناك الكثير من أعضاء المجلس الوطني والمراقبين ممن يرون أن لديهم كمّاً هائلاً من الشكاوى المتعلقة بنظام عمل المجلس، وتجرى إذاعتها على نطاق واسع في وسائل الإعلام، وتحديداً عبر الإعلام الإلكتروني. وهناك - على سبيل المثال - شكاوى متكررة بخصوص عدم التزام المجلس بنشر جداول الأعمال ومحاضر الاجتماعات لا سيما تلك الخاصة باللجان. وترتبط هذه الشكاوى بتطبيق النظام الداخلي وليس بالنظام نفسه. وتعد هذه الأمثلة التي يؤدي فيها عدم التفعيل إلى انعدام الشفافية بصورة مثيرة للقلق، خاصة عندما تكون عملية الصياغة الدستورية سياسية في المقام الأول في حين تضع الشفافية ضغطاً سياسياً على العملية السياسية للمساعدة في تحقيق نتائج أفضل.

وتتعلق نقطة الضعف الكبرى الأخرى بعدم الوضوح، فهناك مجال كبير متروك للتأويل وللقواعد غير المعلنة وللصفقات غير الرسمية بين الأحزاب. وما يسميه البريطانيون ”بالوسائل الودية“ قد تتجح معظم الوقت (ولكن ليس طوال الوقت) في المؤسسات العريقة التي لها عمر مديد حيث يكون للعادة فيها نفس سلطة القواعد المكتوبة، في حين تنقل إمكانية الاعتماد عليها، وتصبح أكثر عرضة للاستغلال (أو للفشل ببساطة) في المؤسسات الناشئة حديثاً. ولكن إذا فشل المجلس الوطني التونسي في مهمته الرئيسية المتمثلة في صنع دستور ناجح، فإن ذلك سوف يعتبر نتيجة للفشل السياسي، وليس لقصور يتعلق بالقواعد الداخلية غير الكافية.

نبذة حول المؤلفين

كان **بيل بروكتور** كبير كتبة (١٩٧٢ - ٨٠)، ونائب رئيس كتبة (١٩٨٠ - ٩٢) ورئيس كتبة (١٩٩٢ - ٢٠٠٤) بمجلس العموم في المملكة المتحدة. على مدار السنوات، عمل مستشاراً برلمانياً في مجموعة متنوعة من المجالات. على سبيل المثال، عمل لدى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ووزارة التنمية الدولية البريطانية على مشروعات تتعلق بالعراق وأوكرانيا بالترتيب.

إقبال بن موسى هي أستاذ مساعد بكلية القانون والعلوم السياسية في جامعة تونس. تتضمن مجالات بحثها القانون الدستوري والمسؤولية الإدارية. وتعد بن موسى مشاركة نشطة ضمن المجتمع المدني في عملية بناء الدستور التونسي. وتود الكاتبة تكريس هذه الورقة الى روح أمها الغالية.

الهوامش:

- ^١ يتقدم الكاتبان بالامتحان لأنيسة والجي (زميل بحث في المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، وتحمل درجة الماجستير في القانون (جامعة نيويورك)، ودرجة الدكتوراه في القانون (جامعة تورنتو)، ودرجة البكالوريوس (جامعة تورنتو)) لما قدمته من مساعدة لاستكمال هذه الورقة.
- ^٢ يمكن الاطلاع على ترجمة غير رسمية لنص النظام الداخلي كاملاً عن النص العربي الأصلي بزيارة الموقع التالي:
www.constitutionnet.org/files/constituent_assembly_rules_of_procedure_-_english-final.pdf
- ^٣ ان الاحصائيات الواردة في هذه الورقة والمتعلقة بتشكيل المجلس التأسيسي هي محدثة لغاية ايلول/سبتمبر ٢٠١٢.

لمحة موجزة عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

ما هي المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات؟

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA) هي منظمة دولية حكومية مهمتها دعم الديمقراطية المستدامة حول العالم.

تتمثل أهداف المؤسسة في دعم المؤسسات والعمليات الديمقراطية وإرساء ديمقراطية تتمتع بقدر أكبر من الاستدامة والفعالية والشرعية.

ما هو دور المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات؟

تعمل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات على مستويات عالمية وإقليمية وقطرية، ويتركز عملها حول المواطن كقوة دافعة نحو التغيير.

توفر المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات المعرفة المقارنة في مجالات عملها الرئيسية والتي تشمل العمليات الانتخابية، ووضع الدساتير، والمشاركة والتمثيل السياسيين، والديمقراطية والتنمية، إضافة إلى علاقة الديمقراطية بالنوع الاجتماعي والتعددية والنزاع والأمن.

وتقدم المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات هذه المعرفة للفاعلين الوطنيين والمحليين الساعين نحو الإصلاح الديمقراطي، كما أنها تعمل على تسيير الحوار الداعم للتغيير الديمقراطي.

وتهدف المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات من خلال عملها إلى تحقيق ما يلي:

- تعزيز الديمقراطية وشرعيتها ومصداقيتها.
- تعزيز المشاركة الشمولية والتمثيل الخاضع للمساءلة.
- زيادة فعالية وشرعية التعاون الديمقراطي.

أين تعمل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات؟

تعمل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات على مستوى عالمي، ويقع مقرها الرئيسي في مدينة ستوكهولم بالسويد، ولها مكاتب في أفريقيا وآسيا والمحيط الهادئ وأمريكا اللاتينية ودول بحر الكاريبي، إضافة إلى مناطق غرب آسيا وشمال أفريقيا.

