عملية صياغة الدستور في تونس في ضوء القانون الدولي والمعايير الدولية

أسئلة وأجوبة

جوان/يونيو 2022

اللجنة الدولية للحقوقيين
icj

اعتمدت تونس في عام 2014، دستورًا جديداً للبلاد بأغلبية ساحقة عقب عمليّة الصّياغة والتي استمرت لعامين. ولقي النّصّ ترحيبا لأنّه عزّز حماية حقوق الإنسان والدّيمقراطية في البلاد.

أعلن الرّئيس التّونسيّ قيس سعيّد في 13 ديسمبر 2021، عن "خارطة طريق" تهدف زعماً تعديل دستور 2014، وذلك من خلال "الحوار الوطني" واستفتاء يُجرى في عام 2022. ولكن أصبح من الواضح على مدار عام 2022، أنّ الهدف الحقيقيّ من العملية التي أطلقها الرئيس لم يكن تعديل دستور 2014 فحسب، بل استبداله بدستور جديد.

وقد رفض معظم أصحاب المصلحة الوطنيّين المشاركة في عمليّة صياغة هذا الدّستور الجديد، بما في ذلك الأحزاب السّياسيّة والنّقابات ومنظّمات المجتمع المدنيّ. إنّ الافتقار إلى أيّ مظهر من مظاهر الشّرعية الدّيمقراطيّة والشّمولية والمساءلة والشّفافية – وهي السّمات المميّزة لأيّة عمليّة صياغة دستور فعّالة قائمة على توافق الآراء – قد أدّى إلى دعوات لمقاطعة استفتاء 25 جويلية/تمّوز 2022 على النّصّ الدّستوريّ الجديد.

كما قام الرّئيس سعيّد بتفكيك نظام دستوريّ شرعيّ كان قد تمّ تشكيله بشكل قانونيّ. كما تقوم أفعاله على انتهاك المبادئ الأساسيّة لسيادة القانون وضمانات حقوق الإنسان المنصوص عليها في دستور 2014 والقانون الدّوليّ لحقوق الإنسان، بما في ذلك حقّ التّونسيّين في المشاركة بشكل مباشر في إدارة الشّؤون العامّة واختيار دستورهم.

وعليه، يهدف موجز الأسئلة والأجوبة هذا في ضوء القانون الدّوليّ لحقوق الإنسان ومعايير حقوق الإنسان، إلى تقديم نظرة عامّة موجزة عن العمليّة التي تهدف إلى استبدال دستور 2014، وتحديد الشواغل المتعلقة بسيادة القانون وحقوق الإنسان وكشفها. كما يقدّم مجموعة من التّوصيات للسّلطات التّونسيّة والمجتمع الدّوليّ مع بدء عمليّة استبدال الدستور، بعد التطرق إلى الأسئلة التّالية:

I. نظرة عامّة على عمليّة صياغة دستور 2022

II. هل ستلبّي هذه العمليّة معايير القانون المحلّي والدّولي لحقوق الإنسان ومعايير وضع الدّستور، بما في ذلك الحقّ في المشاركة في الشّؤون العامّة؟

1. هل تمتثل العمليّة لمبدأ الشّرعيّة؟

2. هل كانت العمليّة شاملة وتشاركيّة؟

3. هل حدثت العمليّة في إطار زمنيّ مناسب وفي ظروف تسمح بمناقشة هادفة؟

III. الاستنتاجات والتّوصيات

1 نظرة عامّة على عمليّة صياغة دستور 2022

قدّم الرّئيس التّونسيّ قيس سعيّد في 13 ديسمبر/كانون الأوّل 2021، خطّته لتعديل دستور 2014، معلنا نيّته في إخراج تونس من أزمتها السّياسيّة. وفي هذا الخطاب، وفي خطابات أخرى على مدار الأشهر التّالية، حدّد الرّئيس سعيّد عمليّة صياغة دستور تشمل أربع خطوات: "**استشارة عامّة**" – الخطوة الأولى – والتي من المفترض أن من شأنها إنارة "**حوار وطنيّ**" – الخطوة الثّانية – حول الأساس الذي سيتمّ استنادا إليه "**صياغة** دستور جديد من قبل لّجنة متخصصة" – الخطوة الثّالثة – ومن ثمّ طرح الدستور للتّصويت من خلال **استفتاء** وطنيّ – الخطوة الرّابعة. ويقدّم القسم التّالي نظرة عامّة حول كلّ خطوة من هذه الخطوات الأربع.

"استشارة وطنية"

افتتحت الاستشارة الوطنية الالكترونية عبر الإنترنت في 15 جانفي/كانون الثّاني 2022 واختتمت في 20 مارس/آذار 2022. حيث تمّت، من خلال المنصة الإلكترونيّة "e-istichara"، دعوة المواطنين التّونسيّين الذين تبلغ أعمارهم 16 عامًا فأكثر للإجابة عن 32 سؤالاً "لتحديد الإصلاحات الرّئيسيّة" و"دعم" الانتقال الدّيمقراطيّ "في تونس، وتصنيفها تحت فئات الشّؤون السّياسيّة؛ والاقتصاد؛ والشّؤون الاجتماعيّة؛ والتّنمية المستدامة؛ وجودة الحياة؛ والشّؤون التّربويّة والثّقافية. وقد شارك في الاستشارة 534915 تونسيّا فقط عبر الإنترنت، أي ما يقرب 7.5٪ من حوالي 8.9 مليون ناخب مسجّل (على الرغم من قدرتهم على المشاركة، إلا أنه من غير الواضح عدد الأطفال الذين شاركوا وتتراوح أعمارهم بين 16 و 18 عامًا). أعلن الرّئيس سعيّد في خطاب ألقاه في 31 مارس/آذار 2022، أنّ الاستشارة كانت ناجحة وستكون الأساس لدفع تونس إلى عهد جديد.

عمليّة الصّياغة

اعتمد الرّئيس سعيد في 19 ماي/أيار 2022، المرسوم 2022-30 المتعلّق بإحداث "الهيئة الوطنية الاستشارية من اجل جمهورية جديدة." وقد كان من المقرّر، بموجب الفصل الرّابع، أن تتكوّن هذه الهيئة من ثلاث لجان استشاريّة: (1) لجنة الشّؤون الاقتصاديّة والاجتماعيّة؛ و(2) اللّجنة القانونيّة؛ و(3) لجنة الحوار الوطنيّ المكوّنة من أعضاء اللّجنتين. كما كان من المقرّر بموجب المرسوم، أن تضمّ لجنة الشّؤون الاقتصاديّة والاجتماعيّة ممثّلين عن منظّمات وطنيّة مثل الاتّحاد العامّ التّونسيّ للشّغل (الفصل 7)، في حين كان من المقرّر تشكيل اللّجنة القانونيّة من عمداء كليّات الحقوق (الفصل 12). وكان من المقرّر أن تتّفق لجنة الشّؤون الاقتصاديّة والاجتماعيّة على مجموعة من المقترحات المتعلّقة بآمال

الشّعب التّونسيّ (الفصل 8)، وأن تقوم اللّجنة القانونيّة بإعداد مشروع دستور وتقرير مصاحب (الفصول 14-13). وبعد ذلك تتلقى لجنة الحوار الوطنيّ مقترحات كلتا اللّجنتين بحلول 13 جوان/حزيران وتجمعها في مشروع دستور مقترح بحلول 20 جوان/حزيران (الفصلان 2 و22). كما يوضّح الفصل 2 أنّ مشروع الدّستور يجب أن يحترم نتائج الاستشارة العامّة وأن يهدف إلى إقامة نظام ديمقراطيّ. وأوضح مرسوم منفصل، وهو مرسوم 32-2022، أنّه سيتمّ نشر مسودّة الدّستور الجديد بموجب مرسوم رئاسيّ في 30 جوان/حزيران 2022.

وبينما ورد أنّ لجنة الشّؤون الاقتصاديّة والاجتماعيّة اجتمعت في 4 و11 و12 جوان/حزيران، بالتّزامن مع اجتماعات لجنة الحوار الوطنيّ، فإنّ اللّجنة القانونيّة المسؤولة عن صياغة الدّستور بموجب الفصل 13 من المرسوم 30-2022، لم تجتمع أبدًا في الواقع وذلك إثر رفض جميع عمداء كليّات الحقوق يوم 23 ماي المشاركة في اللّجنة. ومع ذلك، قام رئيس الهيئة الوطنيّة الاستشاريّة من أجل جمهوريّة جديدة بتسليم مشروع الدّستور المقترح إلى الرّئيس في 20 جوان/حزيران، لكن من غير الواضح من الذي صاغه وما هي أحكام المرسوم 30 التي تمّ تنفيذها.

الحوار الوطنيّ

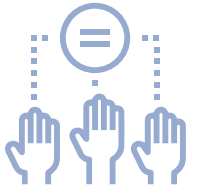
ظهرت الحاجة إلى حوار وطنيّ خلال النّصف الأوّل من عام 2022، لأسباب من بينها الاستجابة لضغوط من أصحاب المصلحة الوطنيّين والدّوليّين، على الرّغم من أنّ الرّئيس لم يتوخّ ذلك في الأصل في خطابه في ديسمبر/كانون الأوّل 2021 الذي حدّد "خارطة الطريق".

وقد عقد الرّئيس في الفترة بين أفريل/نيسان وجوان/حزيران، اجتماعات ثنائيّة مع ممثلي منظّمات الرّباعيّ الرّاعي للحوار الوطني لعام 2013 بما في ذلك الاتّحاد العامّ التّونسيّ للشّغل (UGTT)، والرابطة التونسية للدفاع عن حقوق الإنسان، والهيئة الوطنية للمحامين بتونس. وفي جوان/حزيران 2022، أنشأ المرسوم 30-2022 لجنة الحوار الوطنيّ، التي تتألّف من لجنتين تندرجان تحت الهيئة الوطنيّة الاستشاريّة من أجل جمهوريّة جديدة. وفي 25 ماي/أيار، عيّن الرّئيس أعضاء لجنة الحوار الوطنيّ بموجب المرسوم الرّئاسيّ 505-2022، وقد شملت ممثّلو الاتّحاد العامّ التّونسي للشّغل وعمداء كليّات الحقوق الذين رفضوا عضويّة اللّجنة القانونيّة سابقا.

الاستفتاء

في حين أنّه لم يكن من الواضح في البداية ما إذا كان الاستفتاء سيطلب من التّونسيّين التّصويت على دستور 2014 المعدّل أو على دستور جديد تمامًا، إلّا إنّ الفصل 2 من المرسوم الرّئاسيّ 506-2022 الصّادر في 25 ماي/أيار قد حلّ هذه النّقطة تمامًا، مشترطا أن يكون السّؤال المطروح للاستفتاء العامّ في 25 جويلية/تمّوز 2022 على النّحو التالي: "هل توافق على مشروع الدّستور الجديد للجمهوريّة التّونسيّة؟"

من جانب آخر، نظّم اعتماد العديد من المراسيم إجراءات



الاستفتاء. ففي 21 أفريل/نيسان 2022، تمّ اعتماد المرسوم بقانون 22-2022 لتغيير تشكيلة الهيئة المشرفة على الاستفتاء، أي الهيئة العليا المستقلّة للانتخابات ممّا مكّن الرّئيس من تعيين أعضائها بالكامل بموجب مرسوم رئاسيّ وبالتّالي إزالة أيّ مظهر من مظاهر الاستقلال. ثم قام الرّئيس بتعيين جميع أعضاء الهيئة العليا المستقلّة للانتخابات بموجب المرسوم الرّئاسي 459-2022 في 9 ماي/أيار.

وفي 1 جوان/حزيران، تمّ اعتماد المرسوم بقانون 34-2022 لمنح الهيئة العليا المستقلّة للانتخابات صلاحيّات جديدة لتنظيم المشاركة في حملة الاستفتاء وإدارة تسجيل النّاخبين، بما في ذلك التّسجيل الإلزاميّ للنّاخبين. وقد هدّدت الهيئة العليا المستقلة للانتخابات منذ ذلك الحين باتّخاذ إجراءات قانونيّة ضدّ أي جمعيّة أو وسيلة إعلاميّة أو منظّمة أو شخص يقوم بحملات مؤيّدة أو ضدّ الاستفتاء دون موافقة مسبقة من الهيئة. في 3 جوان/حزيران، أصدرت الهيئة العليا المستقلة للانتخابات قرار الهيئة رقم 13-2022 لتحديد حملة الاستفتاء وعمليّة التّصويت. وبحسب الفصل 11 من القرار، ستجرى حملة الاستفتاء في الفترة من 3 إلى 23 جويلية/تمّوز داخل تونس ومن 1 إلى 21 جويلية/تمّوز للمواطنين التّونسيين المقيمين بالخارج.

2 هل ستلبّي هذه العمليّة معايير القانون المحلّي والدّولي لحقوق الإنسان ومعايير وضع الدّستور، بما في ذلك الحقّ في المشاركة في الشّؤون العامّة؟

يكفل القانون الدّوليّ لحقوق الإنسان حقّ التّونسيّين في المشاركة في عمليّات وضع الدّستور، بما في ذلك المادة 25 (أ) من العهد الدّولي الخاصّ بالحقوق المدنيّة والسّياسيّة، التي تلتزم بها تونس، والتي تتطلّب من الدّول الأطراف ضمان أن يكون لكلّ مواطن الحق والفرصة:

"أن يشارك في إدارة الشؤون العامّة، إمّا مباشرة وإمّا بواسطة ممثّلين يختارون في حرّيّة."

كما أوضحت اللّجنة المعنيّة بحقوق الإنسان، وهي الهيئة المكلّفة بمراقبة تنفيذ العهد الدّوليّ الخاصّ بالحقوق المدنيّة والسّياسيّة، أنّه "يشارك المواطنون مباشرة في إدارة الشّؤون العامّة عندما يختارون دستورهم أو يعدّلونه، أو يبتّون في مسائل عامّة عن طريق الاستفتاءات الشّعبيّة [...] وبانتسابهم إلى هيئات تنشأ بالتّشاور مع الحكومة لتمثيل المواطنين." [التّعليق العامّ رقم 25، الفقرة 6].

كما يرد الحقّ في المشاركة في إدارة الشّؤون العامّة في الفصل 13 من الميثاق الأفريقيّ لحقوق الإنسان والشّعوب.

وبالإضافة إلى التّفسيرات الرّسمية للّجنة المعنيّة بحقوق الإنسان التّابعة للعهد الدّولي الخاصّ بالحقوق المدنيّة والسّياسيّة، فإنّ التّوجيهات الصّادرة عن هيئات حقوق الإنسان الدّوليّة الأخرى وهيئات الخبراء توفّر تفسيرًا إضافيّا لنطاق المعايير القانونيّة الدّوليّة المتعلّقة بالحقّ في المشاركة في عمليّات وضع الدّستور. وهي تشمل: الميثاق الأفريقيّ حول الدّيمقراطيّة والانتخابات والحكم (فيما يأتي "الميثاق الافريقيّ للدّيمقراطيّة")، ودليل مكتب المفوض السّامي لحقوق الإنسان حول حقوق الإنسان ووضع الدّستور (فيما يأتي "دليل المفوضيّة السّاميّة لحقوق الإنسان")، وتجميع قرارات لجنة البندقيّة والتّقارير المتعلّقة بالاستفتاءات (فيما يأتي "لجنة البندقيّة للاستفتاءات")، وتجميع قرارات لجنة البندقيّة بشأن الأحكام الدّستوريّة لتعديل الدّستور (فيما يأتي "لجنة البندقيّة للدّساتير").

يوضّح القانون الدّوليّ لحقوق الإنسان والمعايير المذكورة أعلاه أربع ضمانات أساسيّة تتعلّق بالحقّ في المشاركة في عمليّات صياغة الدّستور سيتمّ تحديدها في القسم التّالي، والتي تمّ تقويضها جميعا من خلال عمليّة صياغة الدّستور الحاليّة.

1. هل تمتثل العمليّة لمبدأ الشّرعيّة؟

يجب على الدّول أن تضمن امتثال عمليّات صياغة دساتيرها لمبدأ الشّرعيّة. حيث نصّت لجنة حقوق الإنسان على أنّه "يجب أن تحدّد في الدّستور والقوانين الأخرى كيفيّة توزيع السّلطات، والوسائل التي ستتاح للمواطنين الافراد كي يمارسوا حقّهم المحميّ في المادّة 25

في المشاركة في الشّؤون العامّة". [التّعليق العامّ 25، الفقرة 5. انظر أيضًا لجنة البندقيّة للدّساتير، ص.9]. وفيما يتعلّق بالاستفتاءات، تنصّ اللّجنة المعنيّة بحقوق الإنسان كذلك على أنّه "ينبغي إنشاء سلطة انتخابية مستقلّة للإشراف على عمليّة الانتخاب ولضمان إنصافها ونزاهتها وسيرها وفقًا للقوانين المعمول بها بما يطابق أحكام العهد." [التّعليق العامّ 25، الفقرة 20].

لم ينصّ الدّستور الحاليّ على عمليّة صياغة دستور 2022. وبموجب الفصلين 143 و144 من الدّستور التّونسيّ لعام 2014، فإنّه يمكن تعديل الدّستور عن طريق الاستفتاء بعد اتّخاذ خطوتين. تتمثّل الخطوة الأولى، في وجوب مراجعة المحكمة الدّستوريّة على اقتراح التعديل لإثبات أنّه "لا يتعلّق بما لا يمكن تعديله، بموجب الدّستور القائم"، والخطوة الثّانية تتمثّل في وجوب موافقة البرلمان على الاقتراح بالأغلبيّة المطلقة. لكنّ تونس لم تُنشئ بعد محكمة دستوريّة، بل وتمّ تعليق البرلمان في 25 جويلية/تمّوز 2021 ثمّ حلّه في 20 مارس 2022. وبالتّالي فإنّ العمليّة المقترحة لا تتوافق مع النّظام الدّستوريّ الحاليّ بما يعني أنّها تنتهك المادة 25 من العهد الدّوليّ الخاصّ بالحقوق المدنيّة والسّياسيّة.

من جانب آخر، لم يتمّ تأسيس عمليّة صياغة الدّستور لعام 2022 وفقا لقوانين أخرى. حيث عزّز المرسوم 117-2021 "حالة التّدابير الاستثنائيّة" في تونس ومكّن الرّئيس من إجراء "إصلاحات" سياسيّة بمساعدة لجنة، وطرح هذه الإصلاحات للاستفتاء (الفصل 22). كما تمّ اعتماد المرسوم بقانون رقم 22-2022 الذي يعدّل تشكيل الهيئة العليا المستقلّة للانتخابات والمرسوم بقانون 35-2022 الذي ينشئ الهيئة الوطنيّة الاستشاريّة من أجل جمهوريّة جديدة في إطار المرسوم 117-2021. وترى اللّجنة الدّوليّة للحقوقيّين أنّ المرسوم 117-2021 يفتقر إلى أساس قانونيّ لأنّ حالة التّدابير الاستثنائيّة التي يتمّ الاحتجاج بها كمبرّر متأصّل لها لا تتّفق مع الفصل 80 من دستور 2014. فبموجب هذه الفصل، لا يجوز فرض حالة التّدابير الاستثنائيّة إلّا إذا كان البرلمان منعقدًا وتوجد محكمة دستوريّة. وعلى هذا النّحو، يعتبر المرسوم 117-2021 والمراسيم اللّاحقة له، بما في ذلك تلك التي تدعم عمليّة صياغة دستور 2022، لاغية وباطلة وليس لها أيّ أثر قانونيّ.

إضافة إلى ذلك، تتعارض هذه المراسيم مع التزامات تونس بموجب دستور 2014 والقانون الدّوليّ لحقوق الإنسان. وعلى سبيل المثال، فإنّ المرسوم 22-2022 الذي يعدّل قانون الهيئة العليا المستقلّة للانتخابات لا يفتقر إلى أيّ أساس دستوريّ أو قانونيّ فحسب، بل إنّه يخلق أيضًا وضعًا لا تفي فيه الهيئة العليا المستقلّة للانتخابات بالمعيار المطلوب لتكون "هيئة انتخابات مستقلة"، على النّحو المنصوص عليه في المادة 25 من العهد الدّوليّ الخاصّ بالحقوق المدنيّة والسّياسيّة (انظر أعلاه، الصّفحة 3). [انظر الملاحظات الختاميّة للّجنة المعنيّة بحقوق الإنسان في الكاميرون، الفقرة 43] والذي يشترط أن تكون الهيئة المسؤولة عن الاستفتاءات مستقلّة عن السّلطة التّنفيذيّة. وكما أكّدت لجنة البندقيّة، فإنّ المرسوم بقانون 22-2022 "يُخضع الهيئة العليا المستقلّة للانتخابات للسّلطة التّنفيذيّة" بطريقة "تعرّض استقلالها وحيادها للخطر".

2. هل كانت العمليّة شاملة وتشاركيّة؟

تتطلّب أحكام العهد الدّوليّ الخاصّ بالحقوق المدنيّة والسّياسيّة والميثاق الأفريقيّ والمعايير الدّوليّة الأخرى لحقوق الإنسان أن تكون

الوسائل التي يشارك بها المواطنون في عمليّات وضع الدستور شاملة وتشاركيّة.

أوّلاً، يجب على تونس، بموجب المادة 25 من العهد الدّوليّ الخاصّ بالحقوق المدنيّة والسّياسيّة، أن تضمن لكلّ مواطن الحقّ والفرصة للمشاركة في عمليّات وضع الدّستور "دون أيّ من الفروق المذكورة في المادة 2 ودون أيّة قيود غير معقولة". كما تحظر المادة 2 (أ) التّمييز في التّمتع بحقوق المعاهدات على أساس قائمة مفتوحة من الأسباب، بما في ذلك العرق أو اللّغة أو الرّأي السّياسيّ أو غيره. وقد تمّ وصف القيود غير المعقولة على الحقّ في المشاركة في الشّؤون العامة، بما في ذلك عمليّات صياغة الدستور، من قبل اللّجنة المعنيّة بحقوق الإنسان على أنّها تلك التي تستند إلى أيّ شيء آخر غير "المعايير الموضوعيّة والمعقولة" [التّعليق العامّ 25، الفقرة 4 ,GC 25]. وفي هذا السّياق، وجدت اللّجنة المعنيّة بحقوق الإنسان أنّ القيود المفروضة على الحقوق بموجب المادة 25 على أساس العضويّة في الأحزاب السّياسيّة ترقى إلى مرتبة القيود غير المعقولة [تشيكو بواليا ضدّ زمبيا، الفقرة 6.6، وبيتراريا ضدّ الأوروغواي، الفقرة 16].

وعليه، فإنّ إدارة تونس للحوار الوطنيّ أدنى بكثير من هذه المعايير. حيث استبعد الرّئيس سعيّد من المشاركة في الحوار الوطنيّ أيّ شخص أو منظمة أو حزب سياسيّ يرفض شرعيّة 25 جويلية/تمّوز 2021 (وهو التّاريخ الذي أقال فيه الرئيس سعيّد الحكومة، وأعلن نفسه رئيسًا للسّلطة التنفيذيّة، وعلق عمل البرلمان، وغير النّظام القانونيّ والسّياسي في تونس)، بما في ذلك الأحزاب السّياسيّة، مثل حزب النّهضة. وأفضى على هذا الإستبعاد قوة القانون من خلال المرسوم 2022-30، الذي استبعد عمداً الأحزاب السّياسيّة من عضويّة لجنة "الحوار الوطنيّ" أو اللّجان الأخرى التّابعة للهيئة الوطنيّة الاستشاريّة من أجل جمهوريّة جديدة.

وبموجب القرارات المذكور أعلاه للجنة المعنيّة بحقوق الإنسان، فإنّ إقصاء الرّئيس سعيّد المتعمّد للأفراد والأحزاب السّياسيّة الذين رفضوا استيلاءه على السّلطة في 25 جويلية/تمّوز 2021 يرقى إلى تقييد غير معقول على حقوق المادة 25 في المشاركة في إدارة الشّؤون العامّة بموجب العهد الدّوليّ الخاصّ بالحقوق المدنيّة والسّياسيّة، وربّما التّمييز على أسباب الرّأي السّياسي، بما يخالف المادة 2 (1) في سياق المادة 25 من العهد.

ثانيًا، تتطلّب المعايير الدّوليّة من الدّول تبنّي إجراءات إيجابيّة لضمان المشاركة الواسعة في عمليّات وضع الدّستور لضمان الملكيّة الوطنيّة لصياغة الدّستور واعتماده. حيث ذكرت اللّجنة المعنيّة بحقوق الإنسان إنّ على الدّول "كفالة مشاركة جميع الأطراف الفاعلة المعنيّة مشاركة فعّالة وهادفة، بما فيها ممثّلو أحزاب المعارضة ومؤسّسات المجتمع المدنيّ بأكملها" [الملاحظات الختاميّة بشأن التّقرير الدّوري الرّابع للسّودان، الفقرة 6، CO Sudan]. ويوضّح مكتب المفوّض السّامي لحقوق الإنسان، مستشهداً بالمذكرة التّوجيهيّة للأمين العام للأمم المتّحدة بشأن مساعدة الأمم المتّحدة في وضع الدّستور، ما يلي:

"يجب أن تشمل الملكيّة الوطنيّة الجهات الفاعلة الرّسميّة والأحزاب السّياسيّة والمجتمع المدنيّ والجمهور العامّ"، و"المدافعين عن حقوق الإنسان وجمعيّات المهنيّين القانونيّين ووسائل الإعلام ومنظّمات المجتمع المدنيّ الأخرى، بما في ذلك ممثّلي النّساء والأطفال والأقليّات والشّعوب الأصليّة واللّاجئين وعديمي الجنسيّة والنّازحين،

والعمّال وأصحاب الأعمال وينبغي أن يكون لهم "صوت في عمليّات وضع دستور شاملة وتشاركيّة." [الصّفحة 15].

على هذا الأساس، لم تستوف عمليّة صياغة دستور 2022 في تونس هذه المعايير. فأوّلاً، فشلت الاستشارة الوطنيّة الإلكترونيّة (كما هو موضّح أعلاه في الصّفحة 2)، والتي زُعم أنّها تهدف لقياس إرادة الشّعب قبل عملية الصّياغة، في تأمين مشاركة واسعة، حيث شارك فيها 5.9٪ فقط من النّاخبين المسجّلين. كما لم يشرك "الحوار الوطنيّ" في حدّ ذاته الفاعلين السّياسيّين، كما هو موضّح أعلاه، أو مجموعة واسعة من الفاعلين في المجتمع المدنيّ باستثناء الأطراف التي شاركت في اللّجنة الأصليّة للرّباعيّ الرّاعي للحوار لعام 2013 (الرّابطة التّونسيّة لحقوق الإنسان). وقد تمّ إثبات هذا الفشل من خلال المعارضة الصّاخبة لعمليّة الاستفتاء والحوار الوطنيّ منذ أفريل/نيسان 2022، بما في ذلك رفض أحد أعضاء الرّباعيّ – الاتّحاد العامّ التّونسي للشّغل – المشاركة.

3. هل حدثت العمليّة في إطار زمنيّ مناسب وفي ظروف تسمح بمناقشة هادفة؟

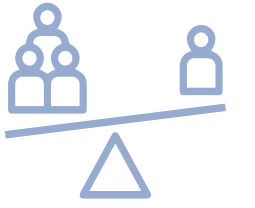
يوصي القانون الدّوليّ لحقوق الإنسان والمعايير بأن توفّر السّلطات التّونسيّة الوقت الكافي والإجراءات الشّفافة والفعّالة للاستشارات العامّة والحوار طوال عمليّة صياغة ووضع الدّستور. وفيما يتعلّق بالإطار الزّمنيّ الفعّال لصياغة الدستور، فإنّ التّوجيه المقدّم من الأمين العام للأمم المتّحدة ينصح بتوفير سنة واحدة على الأقلّ من بداية عمليّة صياغة الدّستور حتى تاريخ الاستفتاء نفسه [UNSG, p. 8]. وتشمل الشّروط التي تسمح بإجراء نقاش هادف الشّفافيّة حول العمليّات والنّتائج، والضّمانات المتعلّقة بحرّية التّعبير.

وعليه، ترى اللّجنة الدّوليّة للحقوقيّين أن العمليّة الجارية في تونس فشلت في تلبية هذه المعايير. حيث أعطى الرّئيس سعيد للهيئة الوطنيّة الاستشاريّة من أجل جمهوريّة جديدة شهرًا واحدًا فقط من تاريخ إنشائها (20 ماي/أيار 2022) لوضع مسودّة دستور. وكان من المقرّر نشر مسودّة الدّستور الذي سيُطرح للاستفتاء في 30 جوان/حزيران بعد المراجعة الرّئاسيّة، قبل 25 يومًا فقط من الاستفتاء على اعتماده. كما لم تضع الحكومة أيّ نصّ بشأن نشر المسودّة قبل الانتهاء من صياغتها للأفراد وأصحاب المصلحة لمناقشتها، وتقديم تعليقات عليها، والنّظر في مدخلاتهم بشكل هادف من قبل لجنة الصّياغة. وبالإضافة إلى ذلك، لم يترك الجدول الزّمنيّ الضّيّق مجالًا لفترة تشاور أوسع مع الأطراف الفاعلة الرّئيسيّة، مثل الأحزاب السّياسيّة والمجتمع المدنيّ والصّحفيّين قبل وبعد الانتهاء من المسودّة. وعلى هذا النّحو، فقد فشلت هذه العمليّة في توفير الوقت والفرصة للشّعب التونسيّ للمشاركة بشكل هادف في صياغة محتوى الدّستور.

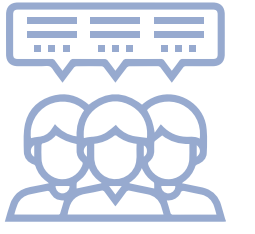
من جانب آخر، تتعارض القيود التي تسبق الاستفتاء مع الحقّ في حرّية التّعبير والمشاركة في الشّؤون العامّة. فبموجب الصّلاحيّات الجديدة الممنوحة لها بموجب الفصل 4 من المرسوم 22-2022، تتمتّع الهيئة العليا المستقلّة للانتخابات بصلاحيّة تنظيم من يمكنه القيام بالحملات المؤيّدة للاستفتاء وتلك المعارضة له، وتقييد وقت الحملة على 20 يومًا (23-3 جويلية/تمّوز). وتتشابه هذه القيود مع تلك التي وجدت اللّجنة المعنيّة بحقوق الإنسان أنّها تشكّل "قيودًا غير معقولة" على الحقّ في المشاركة في الشّؤون العامّة، والتي أشارت إلى أنّ تقييد أذربيجان للسّماح بالدّعاية للانتخابات لمدّة 22 يومًا كان "قيدًا شديدًا" [لجنة حقوق الإنسان في أذربيجان 2016، الفقرة 42].

3 الاستنتاجات والتّوصيات

إنّ الرّئيس سعيّد، من خلال تعديل الدّستور عن طريق الاستفتاء خلال حالة التّدابير الاستثنائيّة، دون رقابة برلمانيّة أو دستوريّة، أو لجنة انتخابات مستقلّة أو محكمة دستوريّة، ينتهك نصّ الفصل 144 من دستور 2014، وكذلك القانون والمعايير الدّوليّة لحقوق الإنسان بشأن الحقّ في المشاركة في الشّؤون العامّة.



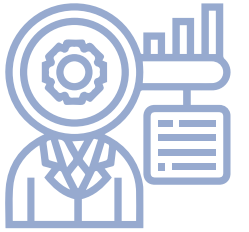
من جهة أخرى، يفتقر قرار إنشاء الهيئة الوطنيّة الاستشاريّة من أجل جمهوريّة جديدة إلى الشّرعيّة الدّيمقراطيّة، ويتّضح ذلك من خلال تشكيلها الإقصائيّ والإجراءات التي طلب من خلالها إصدار أعلى قانون في البلاد. كما لم تكن الاستشارة العامّة عبر الإنترنت و"الحوار الوطنيّ" شاملين ولا تشاركيّين، ولا يمكن وصفهما على أنّهما تمثيل دقيق لإرادة الشّعب بحيث يعكس الملكيّة الوطنيّة للعمليّة. هذا إضافة إلى أنّ الإطار الزّمنيّ المقدّم لعملية الصياغة والاعتماد كان قصيرًا بشكل لا يمكن تصديقه ولا يهيّئ الظّروف لإجراء نقاش عامّ هادف حول المسودّة قبل الاستفتاء.



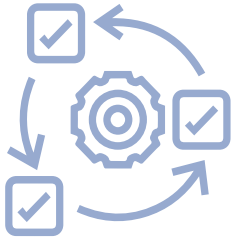
وعلى هذا النّحو، فإنّ عمليّة الرّئيس سعيّد الحاليّة لوضع الدّستور واعتماده عن طريق الاستفتاء تتعارض مع القانون الدّوليّ لحقوق الإنسان والمعايير المتعلّقة بعمليّات صياغة الدّستور القائمة على التّوافق، وهي تنتهك القانون التّونسيّ والدّوليّ والمعايير المتعلّقة بالحقّ في المشاركة في الشّؤون العامّة.

وفي ضوء هذا الاستنتاج، تدعو اللّجنة الدّوليّة للحقوقيّين السّلطات التّونسيّة إلى:

- **سحب مسودّة الدّستور وإنهاء حالة التّدابير الاستثنائيّة وإعادة العمل بالنّظام الدّستوريّ؛**
- **ضمان عدم إجراء أيّة مراجعة دستوريّة أو عمليّة صياغة للدستور إلّا إذا كان النّظام الدّستوريّ متوافقًا مع مبادئ سيادة القانون، وفصل السّلطات، واستقلال القضاء، وكذلك القانون والمعايير الدّوليّة لحقوق الإنسان؛**



- **ضمان أن تكون أيّة عمليّة من هذا القبيل شاملة وتشاركيّة وشفّافة، وتشمل جميع التّونسيّين وممثّليهم، وتسمح بإجراء نقاش عام وهادف؛**
- **ضمان إجراء أيّة عمليّة من هذا القبيل خارج إطار حالة الاستثناء، بمشاركة جميع السّلطات والهيئات الدّستوريّة الشّرعيّة والمشكّلة قانونًا، بما في ذلك لجنة انتخابيّة مستقلة؛**
- **والامتناع عن أيّة هجمات أو ترهيب أو تهديدات، بما في ذلك التّهديد باتّخاذ إجراءات قانونيّة، ضدّ أولئك الذين يعارضون عمليّة صياغة الدّستور الحاليّة، والتأكّد من قدرتهم على التّعبير عن آرائهم بحرّية، بما في ذلك من خلال المساواة في الوصول إلى وسائل الإعلام العامّة.**



كما تدعو اللّجنة الدّوليّة للحقوقيّين المجتمع الدّوليّ إلى:

- **الحثّ على سحب مشروع الدّستور والتّأكيد على ضرورة ضمان امتثال عمليّات وضع وصياغة الدّستور للإطار الإجرائيّ المنصوص عليه في الفصل 144 من الدّستور (أي مراقبة البرلمان والمحكمة الدّستوريّة للعملية) والمعايير الدّوليّة المتعلقة بمشاركة التّونسيّين في الشّؤون العامّة وعمليّات وضع وصياغة الدّستور؛**
- **ومراقبة الاستفتاء وتقييم مدى حرّيته وعدالته.**

تتألف اللجنة الدولية للحقوقيين من 60 عضواً من القضاة والمحامين البارزين حول العالم، وهي تعمل في سبيل تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها من خلال سيادة القانون. وانطلاقاً من خبرتها القانونية الفريدة من نوعها، سعياً إلى تطوير نظم العدالة الوطنية والدولية وتوطيدها. تأسست اللجنة الدولية للحقوقيين سنة 1952 ونشطت في القارات الخمس، وهي تهدف إلى ضمان التطور التدريجي والتطبيق الفعال للقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي، كما تسعى إلى ضمان إعمال الحقوق المدنية والثقافية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية والحفاظ على الفصل بين السلطات، وضمان استقلال القضاء ومهنة المحاماة.

® عملية صياغة الدستور في تونس في ضوء القانون الدولي والمعايير الدولية
أسئلة وأجوبة

® جميع الحقوق محفوظة للجنة الدولية للحقوقيين جوان/حزيران 2022

تسمح اللجنة الدولية للحقوقيين بطبع أجزاء من منشوراتها شرط الإشارة إلى حقوق الطبع وإرسال نسخة عن هذه المنشورات إلى مقرها في جنيف سويسرا على العنوان التالي:

المنظمة الدولية للحقوقيين
P.O. Box 1270
Rue des Buis 3
Geneva 1 1211
Switzerland