معهد تونس للسياسة
Ecole Politique de Tunis
Tunisian School of Politics

مراقبون
Mourakiboun

معهد تونس للسياسة

ورشة حوارية

26 أفريل 2022

استفتاء 25 جويلية: شروط المشروعية الديمقراطية

تتضمن أشغال هذا اليوم الدراسي ثلاثة (03) عناصر أساسية:

- **العنصر الأول**: هو منهجي بالأساس؛
- **العنصر الثاني**: هو مزج بين التشخيص وطرح الرهانات والتحديات؛
- **العنصر الثالث**: هو تقديم مجموعة من المقترحات.

العنصر الأول: المنهج، وقد تحدّد بطريقتين:

-**أولا**، بتحديد السياق ووضع هذا الاستفتاء في إطاره العام

-**ثانيا**، برسم أهداف هذه الورشة الحوارية

من جهة أولى، حتى يكون جميع المشاركين على بينة مما هو مطلوب منهم في هذه الورشة، تولت السيدة رجاء الجبري الوقوف عند مجموعة من النقاط تتعلق تحدد السياق وتضع هذا الاستفتاء في إطاره، وهي:

- تفعيل الفصل 80 والتدابير الاستثنائية المتخذة في هذا الخصوص؛
- إشكالية وضع خارطة طريق لمرحلة ما بعد 25 جويلية 2021، وخصوصا بعد إصدار الأمر الرئاسي عدد 117 لسنة 2021؛
- بعد خطاب رئيس الجمهورية في 17 ديسمبر 2021 الذي أعلن فيه عن موعدين سياسين هامين، هما استفتاء 25 جويلية 2022 (وهو أول استفتاء بعد سنة 2011) وموعد الانتخابات التشريعية في 17 ديسمبر 2022 سابقة لأوانها. ولكن دون تقديم أية معطيات أو تفاصيل أخرى. وعليه، أصبح هناك غموض كبير يحوم حول هذا الاستفتاء، وتحديدا:

استفتاء 25 جويلية: شروط المشروعية الدستورية والسياسية

معهد تونس للسياسة
TSOP
Ecole Politique de Tunis
Tunisian School of Politics
مراقبون
Mourakiboun

استفتاء 25 جويلية: شروط المشروعية الديمقراطية

يكتسي موضوع هذه الورشة الحوارية أهمية مزدوجة، من حيث التوقيت، وكذلك من حيث الطرح.

أهمية التوقيت: فمن جهة أولى، نظمت هذه الورشة ثلاثة أشهر (يوم 26 أفريل 2022) قبل تاريخ الاستفتاء المعلن عنه من قبل رئيس الجمهورية في 25 جويلية 2022. وهذا التوقيت مناسب للغاية لتناول مختلف الإشكاليات الدستورية والتشريعية المتعلقة به. ومن جهة ثانية، يعود بنا هذا القرار السياسي إلى عشرين سنة للوراء حيث عرفت تونس أول استفتاء لها في 20 ماي 2002، ولكنه كان في طرف وسياق مختلفين تماما عما هو عليه الوضع اليوم. وتعليقا على هذا الوضع الاستثنائي، أجمع الحاضرون في هذا اليوم الدراسي على:

- أنّ بلادنا اليوم تعرف أزمة سياسية ودستورية في غاية الخطورة؛
- دعوة جميع التونسيين إلى التحلي بروح المسؤولية للمرحلة القادمة.
- أهمية دور المجتمع المدني (كعادته) في مثل هذه المراحل الصعبة والدقيقة.

أهمية الطرح: تكمن أهمية طرح موضوع "استفتاء 25 جويلية 2022" من زاوية: "شروط المشروعية الديمقراطية" أساسا في موضوعيته. وبعيدا عن كل التجاذبات السياسية العقيمة، تم التركيز في هذه الورشة على البحث في مدى احترام استفتاء 25 جويلية 2022 للمعايير الديمقراطية الدولية، ومطابقتها لها.

- حول طبيعته وموضوعه (استفتاء على نص دستوري/ على مبدأ تعديل الدستور جزئيا أو كامل الدستور)؛
- حول الهيئة التي ستشرف على هذا الاستفتاء: بأي هيئة اليوم سيتم إجراء هذا الاستفتاء؟ خصوصا بعد صدور المرسوم عدد 22 لسنة 2022 الذي غيّر من تركيبة الهيئة العليا المستقلة للانتخابات: ما مدى استقلالية هذه الهيئة اليوم ومدى قدرتها على تأمين الاستفتاء في كنف الشفافية والنزاهة ومقومات الديمقراطية؟
- حول دور الأحزاب السياسية في عملية الاستفتاء، هل تشارك في حملة الاستفتاء؟ وبأية آليات؟

أكدت السيدة رجاء الجبري أنّ أهمية كل هذه النقاط التأطيرية تبرز لا فقط في كونها غامضة وإنما كذلك في كونها لا تحمل أية إجابة. ولتجاوز هذا الغموض، سيسعى المشاركون في هذه الورشة إلى الوقوف عند: تحليل النصوص الدستورية والتشريعية ومناقشتها كالنظر في العديد من التجارب المقارنة بحثا عن مقترحات قد تساعد على توضيح الرؤية أكثر في المستقبل القريب.

ومن جهة ثانية، وفيما يتعلق برسم أهداف هذه الورشة الحوارية، بيّن الأستاذ أحمد إدريس أنها ترمي إلى البحث عن أجوبة من المجتمع المدني ومن الخبراء حول مسألة شروط المشروعية الديمقراطية لاستفتاء 25 جويلية 2022. وقد أكد كذلك أن المنطلق الأساسي لتنظيم هذه الورشة هو وجود العديد من المؤشرات نحو التشكيك في مشروعية هذا المسار الجديد ككل، وخاصة هذا المسار المتعلق بالاستفتاء في ظل غياب أية ضمانة لمشروعيته.

استفتاء 25 جويلية: شروط المشروعية الديمقراطية

وهذا التخوف من غياب ضمانة المشروعية قائم على ما يلي:
هناك توجه اليوم معلن ومصرح به من طرف السلطة أن البعض سيشارك في حين لن يشارك البعض الآخر (خطورة الإقصاء ورغبة في اعتماده خلال هذه المرحلة)؛
من مظاهر التشكيك أيضا:

- -هناك رغبة في فرض سياسة الأمر الواقع، ودون أية تشاركية حول المضامين؛
- -من المفروض أن يُطرح سؤال وحيد حول نص وحيد، في حين أن النية تتجه نحو طرح رزمة من النصوص وبإجابة واحدة (إشكالية نزاهة الاستفتاء)؛
- -غياب نص قانوني واضح ينظم عملية هذا الاستفتاء بالذات لأن النظام القانوني الحالي لا يتضمن أي تنصيص لهذا الاستفتاء من هذا النوع بالذات (إشكالية الأساس التشريعي)؛
- -حملة الاستفتاء، والسؤال من له حق المشاركة فيها ومن ليس له الحق في المشاركة فيها.

وقد أكد الأستاذ أحمد إدريس كذلك على أنّ هذا اليوم الدراسي هو عبارة عن فضاء نتولى فيه التفكير والنقاش في إطار أربع ورشات وذلك:

- -بغاية إعطاء بعض الإجابات والمقترحات الواضحة التي من شأنها أن تزيل أو تقلص من كل هذا التشكيك أو بعضه.
- -حتى يكون دور كل ورشة واضحا في طرح مختلف الشروط التي من شأنها أن تبحث في المشروعية الديمقراطية لكل نقطة من هذه النقاط الغامضة المذكورة.

استفتاء 25 جويلية: مشروعية الإجراءات وشروط المشروعية الديمقراطية

العنصر الثاني: مزج التشخيص بطرح مختلف الرهانات والتحديات:

في هذا اليوم الدراسي، تمت برمجة محاضرتين اثنتين مع ما تبعهما من نقاش هام:

- الأولى للأستاذة إقبال بن موسى حول **"الوضع الراهن لمسار الاستفتاء"**،
- الثانية للأستاذ معتز القرقوري حول **"شروط مشروعية الاستفتاء"**.

لقد كان منطلق الجميع في هذا الإطار، تناول مفهوم الاستفتاء ونظامه القانوني ومقوماته ومختلف التجارب المقارنة بشكل عام. وفي المقابل، تم التركيز في خصوص استفتاء 25 جويلية 2022 على عنصرين أساسيين، أولهما خصوصية الوضعية الدستورية والتشريعية الحالية، وثانيهما خطورة الوضع السياسي اليوم في ظل ما يكتنفه من غموض ومخاوف وتساؤلات وحيرة لم يجد لها الحاضرون إجابات واضحة.

إلى جانب الإطار النظري والتاريخي، قدمت الأستاذة إقبال بن موسى قراءة نقدية للإطار القانوني المنظم للاستفتاء في تونس من خلال ما تطرحه النصوص الدستورية والتشريعية الموجودة من إشكاليات جوهرية من زاوية الرهانات والتحديات المطروحة اليوم في تونس. وانتهت الأستاذة بن موسى إلى طرح تساؤلات جوهرية حول:

- تنقيح القانون الانتخابي (هل سيكون تنقيحا تشاركيا بمشاركة مختلف مكونات المجتمع السياسي والمجتمع المادي؟ أم أنه سيكون أحادي الجانب)، ثم ما هو مضمونه؟ وهل سيتم احترام المعايير الدولية في هذا

استفتاء 25 جويلية: شروط المشروعية الدستورية

معهد تونس للسياسة
Ecole Politique de Tunis
Tunisian School of Politics

مراقبون
Mourakiboun

الخصوص؟وخاصة فيما يتعلق بالمدة التي يجب أن تفصل بيننا بين تاريخ تعديل القانون وتاريخ إجراء الاستفتاء؟

- هل يتم إقرار نسبة دنيا لاعتماد نتائج الاستفتاء؟ علما وأنه لا النص الدستوري ولا النص التشريعي الحاليين يحددان نسبة معينة في هذا الشأن حتى نضمن حد أدنى من مصداقية النتائج.
- ماهية النص الذي سيعرض على الاستفتاء؟ وشكل السؤال؟ وعلاقته بموضوع الاستفتاح ووضح الرؤية أمام الناخب ليختار القرار الذي يراه سليما من وجهة نظره.

ومن جهته، قدم الأستاذ معتز القرقوري طرحا مختلفا ركز فيه بالأساس على مسارات تفكير في ثلاثة مستويات متكاملة استنادا إلى فكرة جوهرية، وهي التالية: الخوف من أن يتحول الاستفتاء من مجرّد حلّ إلى مشكل في حد ذاته. هذه المستويات الثلاثة هي التالية:

- مشروعية اللجوء إلى الاستفتاء (سببه الأزمة الديمقراطية النيابية)؛
- الاستفتاء وظيفة إضفاء المشروعية (على بعض القرارات المصيرية)؛
- الاستفتاء ومخاطر الوهم الديمقراطي (خاصة لما يتم اللجوء إلى الاستفتاء من طرف أنظمة استبدادية).

الاستفتاء 25 جويلية: مشروعية المؤسسات وشروط الديمقراطية

معهد تونس للسياسة
T S
O P
Ecole Politique de Tunis
Tunisian School of Politics

مراقبون
Mourakiboun

العنصر الثالث: صياغة المقترحات

لقد تم تنظيم أربع (04) ورشات، وتعمل كل واحدة على موضوع مختلف. هي أربعة مواضيع في ظاهرها مختلفة، ولكنها في الأصل مواضيع متماسكة ومترابطة باعتبارها تهدف إلى معالجة مختلف الإشكاليات المطروحة حول 1) مقبولية الاستفتاء، و2) كيفية إعداد الأسئلة وطرحها؛ و3) الضمانات المتعلقة بالاقتراع؛ و4) حملة الاستفتاء. هي معالجة من زاوية واحدة، وهي شروط المشروعية الديمقراطية.

ومن هذا المنطلق، ورغم التخوفات وحالة الحيرة التي انتابت جميع المشاركين في هذا اليوم الدراسي، فقد قدمت هذه الورشات مخرجات في غاية الأهمية، تتضمن مقترحات يتعين أخذها بعين الاعتبار.

إشكاليتان مركزيتان:

لقد تمحورت جميع المداخلات والنقاشات وأعمال الورشات حول إشكاليتين رئيسيتين، أولهما البحث في مدى احترام مسار استفتاء 25 جويلية 2022 لمعايير الديمقراطية الدولية (النزاهة والشفافية). وثانيهما البحث عن ضمانات أوفر في إنجاز عملية الاستفتاء (المصداقية)، حتى تكون نتائجها حقيقية وتعكس بالفعل إرادة الشعب التونسي صاحب السيادة طبقا لأحكام الفصلين 3 و50 من دستور 2014.

نتناول هذه الإشكالية المزدوجة، انطلاقا من ثلاث (03) محاور أساسية:

1- النظام القانوني للاستفتاء: أية شرعية؟

2- النظام الإجرائي للاستفتاء: إشكالية الضمانات؟

3- موضوع الاستفتاء: غموض المقاصد؟

الجزء الأول: النظام القانوني للاستفتاء: أية شرعية؟

منذ 25 جويلية 2021، دخلت تونس في حالة الاستثناء تطبيقا لأحكام الفصل 80 من دستور 2014. وقد تبع ذلك:

إصدار عدد من النصوص في شكل أوامر رئاسية:

- الأمر الرئاسي عدد 80 لسنة 2021 المؤرخ في 29 جويلية 2021 المتعلق بتعليق اختصاصات مجلس نواب الشعب وبرفع الحصانة البرلمانية عن كل أعضائه
- الأمر الرئاسي عدد 109 لسنة 2021 المؤرخ في 24 أوت 2021 المتعلق بالتمديد في التدابير الاستثنائية المتعلقة باختصاصات مجلس نواب الشعب الذي علق هذه الاختصاصات إلى غاية إشعار آخر.
- الأمر الرئاسي عدد 117 لسنة 2021 المؤرخ في 22 سبتمبر 2021 المتعلق بتدابير استثنائية الذي علق العمل بدستور 2014 جزئيا.
- الأمر الرئاسي عدد 217 لسنة 2022 المؤرخ في 7 مارس 2022 المتعلق بتسمية أعضاء بالمجالس المؤقتة للقضاء.
- الأمر الرئاسي عدد 309 لسنة 2022 المؤرخ في 30 مارس 2022 المتعلق بحل مجلس نواب الشعب.

إصدار عدد من النصوص في شكل مراسيم:

- المرسوم عدد 4 لسنة 2022 المؤرخ في 19 جانفي 2022 المتعلق بتنقيح القانون الأساسي عدد 34 لسنة 2016 المؤرخ في 28 أفريل 2018 المتعلق بالمجلس الأعلى للقضاء.
- المرسوم عدد 11 لسنة 2022 المؤرخ في 12 فيفري 2022 المتعلق بإحداث المجلس الأعلى المؤقت للقضاء.

استفتاء 25 جويلية: شروط المشروعية الديمقراطية

المرسوم عدد 22 لسنة 2022 المؤرخ في 21 أفريل 2022 المتعلق بتنقيح بعض أحكام القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012 المؤرخ في 20 ديسمبر 2012 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات وإتمامها.

وعلى هذا الأساس، تغير الإطار القانوني العام في تونس، وأصبح الاستفتاء موضوع هذا اليوم الدراسي تنظمه أحكام الأمر الرئاسي عدد 117 لسنة 2021 المذكور، وتحديدا الفصل 22 منه الذي ينص على ما يلي: "يتولى رئيس الجمهورية إعداد مشاريع التعديلات المتعلقة بالإصلاحات السياسية بالاستعانة بلجنة يتم تنظيمها بأمر رئاسي. ويجب أن تهدف مشاريع هذه التعديلات إلى التأسيسي لنظام ديمقراطي حقيقي يكون فيه الشعب بالفعل هو صاحب السيادة ومصدر السلطات ويمارسها بواسطة نواب منتخبين أو عبر الاستفتاء ويقوم على أساس الفصل بين السلط والتوازن الفعلي بينها ويكرس دولة القانون ويضمن الحقوق والحريات العامة والفردية وتحقيق أهداف ثورة 17 ديسمبر 2010 في الشغل والحرية والكرامة الوطنية، ويعرضها رئيس الجمهورية على الاستفتاء للمصادقة عليها".

ولم يعد ينطبق من كل القواعد الدستورية المتعلقة بالاستفتاء (الفصول 3 و50 و82 و86 و126 و144) إلا الفصلين 3 و126، باعتبار ما نص عليه الفصل 20 من الأمر الرئاسي عدد 117 الذي نص على أنه "يتواصل العمل بتوطئة الدستور وبالبابين الأول والثاني منه، وبجميع الأحكام الدستورية التي لا تتعارض مع أحكام هذا الأمر الرئاسي".

وعليه، فإن استفتاء 25 جويلية 2022 لن يخضع إلى أحكام دستور 2014 إلا عرضيا (الفصلان 3 و126) بل يخضع إلى أحكام الفصل 22 من الأمر عدد 117 المذكور.

استفتاء 25 جويلية: شروط المشروعية الديمقراطية

معهد تونس للسياسة
Ecole Politique de Tunis
Tunisian School of Politics

مراقبون
Mourakiboun

استفتاء 25 جويلية: شروط المشروعية الديمقراطية

وفي هذا الإطار، طرح المشاركون إشكالية جوهرية تتعلق بشرعية النظام القانوني للاستفتاء

هل تخول حالة الاستثناء التي جاء بها الفصل 80 من الدستور لرئيس الجمهورية تعديل القواعد المتعلقة بالانتخابات وبالاستفتاء؟

وإذا كان رئيس الجمهورية قد شرع في تعديل جانب هام من النصوص الدستورية والتشريعية بموجب مراسيم وأوامر رئاسية (في انتظار تعديل البقية)، مع تزامن دعوته إلى إجراء استفتاء يوم 25 جويلية 2022 وانتخابات تشريعية يوم 17 ديسمبر 2022، فهل تغدو هذه القواعد الجديد شرعية؟ ألا تمس هذه المنظومة القانونية الجديدة من شرعية عملية الاستفتاء والعملية الانتخابية برمتها من حيث نزاهتها وشفافيتها واستقلالية الهيئة المشرفة عليها؟

إذا كانت قواعد المشروعية الديمقراطية تفرض احترام النصوص المنظمة للاستفتاء، فإنه من الأحرى التساؤل: أي نص نحترم اليوم؟

طُرحت شرعية النظام القانوني في مستويين اثنين:

- **الطرح الأول هو طرح سياسي:**

12. يقوم هذا الطرح السياسي على فكرة رفض القانون الموجود، أي رفض النظام القانوني الجديد المنبثق عن حالة الاستثناء، استنادا إلى الثوابت التالية:

- لا يمكن تغيير قواعد اللعبة في مثل هذا التوقيت.
- لا يمكن تغيير قواعد اللعبة بإرادة منفردة لجهة واحدة وبمقتضى مرسوم أو أمر رئاسي.
- رفض سياسة فرض الأمر الواقع وفرض القانون بالقوة.

وقد تم التركيز بشكل أساسي خلال هذا اليوم الدراسي على المرسوم المتعلق بتنقيح القانون الأساسي للهيئة العليا المستقلة للانتخابات قبل ثلاثة (03) أشهر تقريبا من تاريخ الاستفتاء (المرسوم عدد 22 لسنة 2022 المؤرخ في 21 أفريل 2022) والتساؤل حول مدى مقبولية هذا التنقيح ومدى تأثير ذلك سلبيا على عملية الاستفتاء (استقلالية الهيئة ونزاهة عملية الاستفتاء وشفافيتها).

الطرح الثاني هو طرح قانوني:

يقوم هذا الطرح القانوني على فكرة كيفية التعامل مع القانون الموجود على أنه قانون نافذ. وكان الموقف واضح في النقاط التالية:

- غياب كل سند دستوري لعملية الاستفتاء برمتها.
- حالة الاستثناء التي جاء بها الفصل 80 من الدستور لا تخول لرئيس الجمهورية تعديل القواعد المتعلقة بالانتخابات وبالاستفتاء تطبيقا للدستور نفسه وللقانون الانتخابي.
- لا يمكن اعتبار الأمر الرئاسي عدد 117 سندا قويا وشرعيا لإجراء الاستفتاء باعتباره نصا علق جزئيا دستور 2014 وخرقه فيما يتعلق بالصلاحيات المسندة لرئيس الجمهورية في مادة الاستفتاء والانتخابات. هذا الأمر الرئاسي في ظاهره يتعلق بتدابير استثنائية وفي باطنه هو نص يتضمن تنظيما مؤقتا للسلط العمومية في تونس.
- النصوص الجديدة جعلت من رئيس الجمهورية طرفا وحكما في عملية الاستفتاء والمستفيد الوحيد من نتائجها، في علاقة بما آلت إليه الاستشارة الإلكترونية.

معهد تونس للسياسة

معهد تونس للسياسة
Ecole Politique de Tunis
Tunisian School of Politics

مراقبون
Mourakiboun

استفتاء 25 جويلية:
شروط المشروعية الديمقراطية

معهد تونس للسياسة
Ecole Politique de Tunis
Tunisian School of Politics

مراقبون
Mourakiboun

استفتاء 25 جويلية: شروط المشروعية الديمقراطية

- الأمر الرئاسي عدد 117 يعطي سلطات كبيرة ومطلقة لرئيس الجمهورية ودون أدنى رقابة ودون أي قيود، وهذا غير مقبول، ومتناقض تماما مع مبدأ الفصل بين السلط، ومن شأنه أن يضع عملية الاستفتاء برمتها موضع شك من حيث كيفية إعمالها ومن حيث نتائجها.
- استفتاء 25 جويلية 2022 غير واضح من حيث طبيعته، إن كان استفتاء دستوريا (منحصر في سؤال حول الدستور) أو استشاريا يتعلق بمجموعة من الأسئلة، الغاية منها استشارة الشعب حول مسألة دقيقة. والملاحظ أن هذا الصنف من الاستفتاءات يطرح إشكالية أعمق تتعلق بطريقة الأخذ بنتائج هذا الاستفتاء.

وكنتيجة لما تقدم، فإن من أولى الاستنتاجات التي خرج بها المشاركون في إطار التساؤل عن شرعية النظام القانوني للاستفتاء المعلن عنه ليوم 25 جويلية 2022 هي أن تونس اليوم غير جاهزة لهذا الاستفتاء، وأن النصوص الحالية لا تسمح بإجراء هذا الاستفتاء، لعدة أسباب يمكن حصرها في ثلاث نقاط:

- **الأولى**: رفض النظام القانوني الموجود الذي فرض بسياسة الأمر الواقع.
- **الثانية**: غياب نص تشريعي خاص بعملية الاستفتاء يعطي ضمانات كافية للناخبين.
- **الثالثة**: غياب استقلالية الهيئة العليا المستقلة للانتخابات بعد التنقيح الذي أدخل على القانون الذي ينظمها بموجب مرسوم.

الجزء الثاني: النظام الإجرائي للاستفتاء: إشكالية الضمانات؟

عبر الجميع (متدخلون ومشاركون ومخرجات الورشات) عن تخوفات مشروعة في باب النظام الإجرائي لهذا الاستفتاء تتعلق أساسا بعنصرين اثنين:

- أولهما هو الانحراف بهذه الإجراءات.
- وثانيهما غياب حد أدنى من الضمانات للتصدي لهذا الانحراف.

فمن جهة أولى، وفيما يتعلق بالانحراف بالإجراءات، فإن النصوص الحالية تؤسس لانحرافات خطيرة في إعمال هذا الاستفتاء، وذلك في المستويات التالية:

- **نظام المبادرة**، اختصاص مطلق لرئيس الجمهورية لا غير: فالثابت هو أن الأمر الرئاسي عدد 117 حصر حق المبادرة في شخص رئيس الجمهورية دون سواه، باعتباره يتمتع بسلطة تقديرية واسعة ومطلقة في إعمال أي صنف من الاستفتاءات المنصوص عليها (الاستفتاء التشريعي بالفصل 15 من نفس الأمر الرئاسي) (والاستفتاء الدستوري بالفصل 22 من نفس الأمر الرئاسي). بمعنى أن حق المبادرة المطلق لرئيس الجمهورية يتعلق بتحديد زمن المبادرة وإجراء الاستفتاء، وكذلك بموضوع الاستفتاء دون أية منافسة من أية جهة سياسية أخرى ودون أية رقابة من أية جهة قضائية أو غيرها.

- **غياب الرقابة على قبول العرض على الاستفتاء**، ذلك أنّ الاستفتاءات الديمقراطية تعتبر مراقبة قبول الاستفتاءات في التحقيق من أن مبادرة الاستفتاء تحترم عددا معينا من الشروط المسبقة مسبقا. (وفي غياب المحكمة الدستورية

استفتاء 25 جويلية: شروط المشروعية الديمقراطية

التي يتم إرساؤها بعد، كان بالإمكان أن تعهد مهمة الرقابة إلى قضاة المحكمة الإدارية عن طريق الجلسة العامة التعقيبية).

- **إشكالية المبادئ الإجرائية لعملية الاستفتاء**: فقد تطرق الحاضرون إلى مختلف المبادئ الإجرائية وفقدانها في هذا الاستفتاء وما مدى تأثير ذلك على مصداقية النتائج. هذه المبادئ (في نفس سياق مضمون التقرير الصادر عن المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية حول المعايير الديمقراطية الدولية المتعلقة بتنظيم وإجراءات الاستفتاءات الدستورية والتشريعية، مارس 2022، ص 58)، هي:
  - حياد الإدارة وأماكن العبادة،
  - حياد وسائل الإعلام الوطنية،
  - شفافية الحملة من حيث مصادر تمويلها وطرق صرف الأموال المرصودة لها،
  - المساواة وضمان تكافؤ الفرص بين جميع المترشحين،
  - احترام الحرمة الجسدية للمترشحين والناخبين وأعراضهم وكرامتهم،
  - عدم المساس بحرمة الحياة الخاصة والمعطيات الشخصية للمترشحين،
  - هدم الدعوة إلى الكراهية والعنف والتعصب والتمييز.

وفي هذا السياق، طرحت تساؤلات في غاية الأهمية حول:
- مدى ضمان حياد إدارة الدولة وأجهزتها ووسائل الإعلام الوطنية في عملية الاستفتاء؟ أي عدم تدخلها في التأثير على الناخبين بأي طريقة كانت.

استفتاء 25 جويلية: شروط المشروعية الديمقراطية

- دور الأحزاب السياسية في حملة الاستفتاء: بين أحزاب داعمة للمشروع وأحزاب رافضة للمشروع. أية ضمانات لهذه الأحزاب في مشاركة شفافة في الحملة المذكورة وعلى قدم المساواة حتى نضمن للمترشح حرية الاختيار بناء على قناعاته.

فمن جهة ثانية، وفيما يتعلق بغياب حد أدنى من الضمانات للتصدي لهذا الانحراف، فقد تم التركيز -بالخصوص- في هذه الورشات على أربعة مسائل جوهرية تعكس جملة من التخوفات لدى جميع المشاركين والمتدخلين:

- **المسألة الأولى تتعلق بالنص التشريعي الذي سينظم عملية الاستفتاء:** هل سيتم الإبقاء على القانون الانتخابي الحالي، أم أنه سيتم تعديله بموجب مرسوم.

النص الحالي يتضمن عديد العيوب والنقائص، فما بالك لو تم التدخل بموجب مرسوم لتعديل هذا النص التشريعي، فأية ضمانات سيوفرها للناخب؟ الطريقة التي سيتم بها تعديل القانون الانتخابي (إرادة منفردة/ مرسوم..).

- **المسألة الثانية تتعلق بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات:** هل أصبحت مجرّد هيئة تابعة لرئيس الجمهورية؟ ولأعضائها لهم صفة الممثلين لرئيس الجمهورية؟

إن المرسوم الجديد عدد 22 لسنة 2022 المنقح للقانون الأساسي للهيئة العليا المستقلة للانتخابات يطرح أكثر من إشكال بخصوص:

- دستورية هذا التنقيح، باعتبار وجود عديد الخروقات الدستورية للفصلين 125 و126 من دستور 2014 (مثال ذلك: تغيير تركيبة الهيئة والنزول بعدد أعضائها من تسعة إلى سبعة)

معهد تونس للسياسة
Ecole Politique de Tunis
Tunisian School of Politics

مراقبون
Mourakiboun

استفتاء 25 جويلية:
شروط المشروعية الديمقراطية

- اعتباره نصا وُضع على المقاس بمناسبة هذا الاستفتاء باعتبار تضمنه لأحكام تتعلق بإجراء هذا الاستفتاء دون غيره في ظل تغييب مجلس النواب الشعب الذي تم حله، ووجود تعديلات وقتية وأخرى جزئية ومناسبتية تعطي لرئيس الجمهورية سلطات كبيرة جدا في التعامل والإشراف على هذه الهيئة.
- طرح إشكال جوهري في هذا الخصوص: هل يمكن أن تكون الهيئة العليا المستقلة للانتخابات على النحو الذي تقدّم ضامنة لنجاح استفتاء 25 جويلية 2022؟

المسألة الثالثة: غياب أي معلومة عن تاريخ إصدار الأمر الذي يتم فيه دعوة الناخبين للاستفاء مثلما ينص على ذلك الفصل 101 (أضيف بمقتضى القانون الأساسي عدد 7 لسنة 2017 المؤرخ في 14 فيفري 2017) الذي ينص على أنه "تتم دعوة الناخبين بأمر رئاسي في أجل أدناه ثلاثة أشهر قبل يوم الاقتراع بالنسبة إلى الانتخابات التشريعية والجهوية والبلدية والرئاسية، وفي أجل أدناه شهران بالنسبة إلى الاستفتاء". وعليه، فإن آخر أجل لذلك هو شهران قبل موعد الانتخابات، أي تاريخ 25 ماي 2022.

المسألة الرابعة: أية رقابة قضائية على نتائج الاستفتاء؟ طرحت في هذا الإطار إشكاليات جوهرية حول نظام الطعن في عملية الاستفتاء في نتائجها. لأن الرقابة القضائية تمثل ضمانة أساسية في العمليات الانتخابية وفي الاستفتاء حتى نضمن نزاهتها وشفافيتها وديمقراطيتها؟ والغاية من ذلك هو ضمان عدم توظيف الاستفتاء لغايات أخرى خفية.

استفتاء 25 جويلية:
شروط المشروعية الديمقراطية

فبعد تغيير حل المجلس الأعلى للقضاء وتغيير تركيبته وتعيين أعضاء جدد وفق المرسوم الجديد، وبعد تغيير تركيبة الهيئة العليا المستقلة للانتخابات، وبعد حل مجلس نواب الشعب، يبقى السؤال: هل ستعهد للمحكمة الإدارية سلطة رقابة عملية الاستفتاء في جميع جوانبها؟ وإذا كانت الإجابة بالإيجاب فوفق أية آليات؟

الجزء الثالث: موضوع الاستفتاء: غموض المقاصد؟

الاستفتاء هو عملية سياسية بامتياز يتم من خلالها دعوة الناخبين لاتخاذ قرار فردي مباشر عن طريق الاقتراع حول:

- -نص (دستوري/ تشريعي)؛
- -أو سؤال محدد أو مشروع معين (في خطوطه العامة).

وهذا يعني بالأساس أن الاستفتاء هو طريقة تمكن أفراد الشعب من ممارسة السيادة بشكل مباشر، أي تشريكهم مباشرة في اتخاذ قرار محدد حول ما يطرح عليهم في موضوع الاستفتاء.

وفي هذا الإطار، وحتى يكون الاستفتاء مطابقا لشروط المشروعية الديمقراطية، فإنه من الواجب أن يكون موضوعه واضحا وصريحا ولا يتحمل أي تأويل في أي اتجاه آخر غير المعنى والمقاصد التي وضع من أجلها.

استفتاء 25 جويلية:
شروط المشروعية الديمقراطية

معهد تونس للسياسة
Ecole Politique de Tunis
Tunisian School of Politics

مراقبون
Mourakiboun

استفتاء 25 جويلية: شروط المشروعية الديمقراطية

الثابت اليوم هو أنه لا أحد يعلم موضوع الاستفتاء المزمع تنظيمه يوم 25 جويلية المقبل:

- هل سيكون استفتاءً دستوريا يتعلق بتعديل جزء من دستور 2014 أم أنه يتعلق بكامل الدستور؟
- أم أنه سيكون استفتاءً استشاريا لا يختلف كثيرا عن الاستشارة التي تم تنظيمها سابق وتناولت عديد الأسئلة المتنوعة؟ وبالتالي يتعلق الاستفتاء بالمصادقة على جملة من الإصلاحات السياسية معا؟

لقد طرحت كل هذه الأسئلة استنادا لما تضمنه الأمر الرئاسي عدد 117 لسنة 2021 وخصوص في فصله 22 الذي قرن اللجوء إلى الاستفتاء بإعداد مشاريع تعديلات تتعلق بالإصلاحات السياسية من طرف رئيس الجمهورية بالاستعانة بلجنة يتم تنظيمها بأمر رئاسي. ويتمتع رئيس الجمهورية في هذا الإطار بسلطة عرض هذه الإصلاحات السياسية على الشعب عبر آلية الاستفتاء:

- -ما المقصود بمشاريع التعديلات المتعلقة بالإصلاحات السياسية؟
- -هل سيتم الاكتفاء بتعديل نص الدستور أو وضع دستور جديد فقط؟
- -أم هل سيتم إرفاق الجانب الدستوري بتعديلات أخرى تشمل نصوص تشريعية مصاحبة تتعلق بالنظام الانتخابي وبقانون الأحزاب والإعلام وغيرها؟
- -لا توجد ضوابط معينة يتم إعمالها في أي من الاختيارات المذكورة لأن النص جاء عاما، وأعطى رئيس الجمهورية سلطة مطلقة في المبادرة والاختيار والتحديد.

لم تتوقف التساؤلات (التي بقيت دون أجوبة) عند هذا الحد، بل امتدت للوقوف عند مقاصد هذا الاستفتاء؟ وهي بلا شك مقاصد غامضة.

إن غموض المقاصد هو استنتاج موضوعي من غياب مضمون واضح لهذا الاستفتاء، وهو ما قد يؤدي إلى:

- **تحوّل المشروع الدستوري أو السياسي للاستفتاء إلى مشروع شخصي.**
- **أن يكون هذا الاستفتاء في خدمة صاحبه.**
- **أن تكون مقاصد هذا الاستفتاء الخروج من المسار الديمقراطي والانحراف به نحو مسار جديد استبدادي.**

قد تطرح أيضا إشكالية غموض المقاصد انطلاقا من معرفة:

- **الجهة التي ستصوغ السؤال**: ضمانات تطبيق الفصل 113 ـ "تتم دعوة الناخبين إلى الاستفتاء بأمر رئاسي يلحق به مشروع النص الذي سيعرض على الاستفتاء. وينشر هذا الأمر وملحقه بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية"؟
- **طريقة صياغة السؤال:** ضمانات تطبيق الفصل 115 ـ "تتم صياغة نص السؤال المعروض على الاستفتاء على النحو التالي: "هل توافق على مقترح تعديل الدستور أو مشروع القانون المعروض عليك؟" ولا تكون الإجابة عليه إلا بـالموافقة أو الرفض".
- **ضمانات عرضه على الهيئة العليا المستقلة للانتخابات**: ضمانات الفصل 3 من القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012

استفتاء 25 جويلية: شروط المشروعية الديمقراطية

المؤرخ في 20 ديسمبر 2012 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات:

"تتولى الهيئة العليا المستقلة للانتخابات القيام بجميع العمليات المرتبطة بتنظيم الانتخابات والاستفتاءات وإدارتها والإشراف عليها طبقا لهذا القانون والتشريع الانتخابي، وتقوم في هذا الإطار خاصة بما يلي: (...) 16- إبداء الرأي في جميع مشاريع النصوص ذات العلاقة بالانتخابات والاستفتاءات".

معهد تونس للسياسة
Ecole Politique de Tunis
Tunisian School of Politics

مراقبون
Mourakiboun

استفتاء 25 جويلية:
شروط المشروعية الديمقراطية

محاور الورشات

الورشة 1:

مقبولية الاستفتاء

الورشة 2:

كيفية اعداد وطرح الاسئلة في الاستفتاء

الورشة 3:

الضمانات المتعلقة بالاقتراع

الورشة 4:

حملة الاستفتاء

عرض مخرجات الورشات

مخرجات الورشات:

معهد تونس للسياسة
Ecole Politique de Tunis
Tunisian School of Politics

مراقبون
Mourakiboun

الورشة الأولى: مقبولية الاستفتاء

اقترح المشاركون في هذه الورشة الأولى إصدار مرسوم انتخابي يتعلق بتنظيم الاستفتاء بشكل عام أو مرسوم خاص بتنظيم استفتاء 25 جويلية دون سواه. وفي الحالتين يجب أن يتضمن هذا المرسوم قواعد تتعلق بالرقابة على مدى قبول الاستفتاء، وذلك وفق المعايير الدولية المعتمدة.

الرقابة على مدى قبول الاستفتاء من حيث الشكل والإجراءات:

يجب أن يمنح هذا المرسوم المقترح هذه الرقابة إلى الهيئة العليا المستقلة للانتخابات، وفق جملة الصلاحيات التي سيحددها في هذا المجال. وفي هذا الإطار، تم التركيز في هذه الورشة على النقاط التالية:

- -يجب أن يكون السؤال المطروح على الناخبين في الاستفتاء واضحا: أي وضوح طريقة طرح السؤال وصياغته.
- -عدد الأسئلة: سؤال واحد أو عدة أسئلة؟
- -طرح: وحدة الشكل في السؤال المطروح (ألا يكون السؤال في جهة والمشروع في جهة أخرى) كذلك وحدة المادة (لا يمكن طرح سؤال واحد يتعلق بنقطتين اثنتين مختلفتين أو ربما متعارضتين) بحيث أحيانا يكون الناخبمتفق مع نقطة ورافض للنقطة الأخرى، وألا تفرض على الناخب الإجابة عن النقطتين بسؤال واحد.

استفتاء 25 جويلية: شروط المشروعية الديمقراطية

معهد تونس للسياسة
Ecole Politique de Tunis
Tunisian School of Politics

مراقبون
Mourakiboun

استثناء 25 جويلية:
شروط المشروعية الديمقراطية

- **الرقابة من حيث المحتوى المضمون:**

تحدث المشاركون في هذه الورشة عن وجوب أن تكون هذه الرقابة قضائية بامتياز. وفي غياب المحكمة الدستورية، تم اقتراح إسناد هذا الاختصاص القضائي إلى الجلسة العامة القضائية للمحكمة الإدارية.

الورشة الثانية: كيفية إعداد وطرح الأسئلة في الاستفتاء

حصر المشاركون في الورشة نقاشهم حول معايير صياغة السؤال موضوع الاستفتاء. وانتهوا إلى أنه لا يمكن تحديد صياغة معينة لهذا السؤال إلا إذا حددنا سلفا موضوع الاستفتاء. وللإجابة عن هذه المسألة، تم وضع عديد الفرضيات (خصوصا في ظل غموض الوضعية اليوم):

هناك ثلاث فرضيات:

- **الفرضية الأولى**: أن يكون الاستفتاء متعلقا بسؤال سياسي (مثال: هل أنت مع النظام الرئاسي، وعلى الناخب الإجابة بـ"نعم" أو بـ"لا"). لكن أعضاء اللجنة، وبالرجوع إلى الفصل 22 من الأمر الرئاسي عدد 117 لسنة 2021، فإن اللجنة

مخرجات الورشات:

المكلفة بإعداد مشاريع الإصلاحات السياسية لن ينحصر عملها في إعداد سؤال سياسي، بل سيكون عملها على نصوص دستورية وتشريعية بالأساس. لذلك: يرى أعضاء هذه الورشة استبعاد فرضية طرح "سؤال سياسي".

- **الفرضية الثانية**: هو أن يكون الاستفتاء قائم على فكرة "التعديل"، أي تعديل دستور 2014.
- **الفرضية الثالثة:** هو أن يكون موضوع الاستفتاء حول "دستور جديد".

على ضوء ذلك، تتم صياغة السؤال:

- مثل ذلك صياغة الاستفتاء السابق لسنة 2002: هل توافق على مشروع تعديل الدستور الوارد بالملحق: الإجابة بـ"نعم" أو بـ"لا".
- وفقا للفصل 115 من القانون الانتخابي، فإنه لا يمكن أن يكون الاستفتاء متعلقا بسؤال وحيد.
- إمكانية أن يتم تعديل هذا الفصل أو إصدار مرسوم انتخابي جديد من شأنه أن يغير قاعدة السؤال الواحد ليكرس إمكانية طرح عدة أسئلة، وهو أمر يتناقض مع القواعد والمعايير الدولية.
- يمكن أن تكون صياغة السؤال غير بريئة: أي فيها توجيه للإجابة، ومن المهم جدا وضع ضمانات لتفادي الأسئلة الموجهة.
- الهيئة تبدي الرأي في نص السؤال موضوع الاستفتاء: لذلك من الضروري أن تكون الهيئة العليا المستقلة للانتخابات متمتعة بالاستقلالية التامة وضامنة لعملية الاستفتاء برمتها.

استفتاء 25 جويلية: شروط المشروعية الديمقراطية

مخرجات الورشات:

يعني إذا رأت الهيئة أن السؤال المطروح هو سؤال موجه، فيوكون بإمكانها رفضه على النحو المقرر بالفصل 3 (النقطة 16) من قانون الهيئة العليا المستقلة للانتخابات لسنة 2012.

الورشة الثالثة: الضمانات المتعلقة بالاقتراع

انطلق المشاركون في هذه الورشة من تشخيص للوضع العام، وانتهوا إلى الحالة التي نعيشها اليوم هي حالة انسداد عام وغموض وهواجس وتشكيك. واليوم الزمن السياسي يعيش حالة صراع وفرض لنسق سياسي يتجاوز النسق القانوني والنسق العمومي. ولتجاوز هذه الحالة، فإنه لا بد من توفر مجموعة من الضمانات، وهي:

- -ضمانات تخص المناخ العام
- -ضمانات إجرائية
- -ضمانات رقابية

ضمانات تخص المناخ العام لعملية الاستفتاء تتطلب إجراء حوار تشاركي يقوم على استمرارية النقاش العمومي وانفتاح الفضاء العمومي (تعددية داخل المشهد الإعلامي.. الخ) وتجاوز المجتمع المدني حالة الارتخاء والتطبيع.

استفتاء 25 جويلية: شروط المشروعية الديمقراطية

مخرجات الورشات:

- **الضمانات الإجرائية** تقوم على المراوحة بين المنشود والمفقود، وهي:

1) غياب النص الإجرائي ينظم الاستفتاء

2) جهة الإشراف على الاستفتاء وهي الهيئة التي أصبحت استقلاليتها في مهب الريح ومحل جدل وتشكيك وهو ما من شأنه أن يؤثر على مقبولية الاستفتاء لاحقا؛

3) تأخر صدور الامر المتعلق باستفتاء 25 جويلية، وهو ما من شأنه أن يسبب ضغطا على الروزنامة الانتخابية ويقلل فرص النقاش العمومي؛

4) فيما يتعلق بالتسجيل، فقد تمت ملاحظة ضرورة اعتماد سجل الناخبين السابق (أي الموجود/ الحالي) مع تحيينه، مع أهمية الطعن في التسجيل؛

5) ضمانات الاقتراع وهي النزاهة والشفافية، وهو ما يتطلب توفير إطار بشري يستوفي شروط الحياد والنزاهة، كذلك ضمانة مقروئية السؤال/الأسئلة.

- **الضمانات الرقابية**: فقد تم التمييز بين الضمانات غير القضائية والضمانات القضائية.

1) ففيما يتعلق بالضمانات غير القضائية، وأساسا بخصوص الملاحظين، فقد تم التأكيد على ضرورة تكريس المكتسب (رقابة المجتمع المدني والمجتمع الدولي والأحزاب) وضبط التصور الفني الذي يسمح بذلك ويسمح بتمثيل الجانبين أو الإجابتين (نعم) و(لا)، أي الرافضون والداعمون خاصة في ظل تغييب الأحزاب البرلمانية.

مراقبون
Mourakiboun

استفتاء 25 جويلية:
شروط المشروعية الديمقراطية

معهد تونس للسياسة
Ecole Politique de Tunis
Tunisian School of Politics

مراقبون
Mourakiboun

2) وفيما يتعلق بالضمانات القضائية، هناك ضمانات قبل الاستفتاء، وضمانات بعد الاستفتاء.

·بالنسبة للضمانات السابقة لعملية الاستفتاء تؤكد على ضرورة الرقابة على المضامين (رقابة من حيث المقبولية المدنية ومن حيث المقبولية الدستورية).

·بالنسبة للضمانة القضائية اللاحقة لعملية الاستفتاء، ضرورة توفير منظومة طعون قضائية خاصة بالاستفتاء وتتعلق بمصداقية العملية وتخص مصداقية النتائج.

الورشة الرابعة: حملة الاستفتاء

القواعد والمبادئ الموجودة في القانون الانتخابي الحالي تتماشى في مجملها مع المعايير المضبوطة من طرف لجنة البندقية، وهي مقبولة ويمكن اعتمادها، إلا بعض التعديلات في علاقة بتحديد الأطراف القادرة والمخولة لها المشاركة في هذه الحملة.

مخرجات الورشات:

تم التركيز في هذه الورشة على النقاط الأساسية التالية:

- **الحملة مفتوحة لمن؟** هل ستبقى للأحزاب الممثلة في البرلمان أم يقع تعميم ذلك. والمقترح هو أن تكون مفتوحة لكل الأحزاب دون استثناء، مع ضرورة إعادة النظر في مسألة تمويل هذه الحملات لفائدة الأحزاب.

- **الرقابة، والتأكيد على كل ما هو موجود بخصوص مبدأ حياد الإدارة ووسائل الإعلام ومنع استعمال وسائل الإعلام الأجنبية...** الخ، كذلك التأكيد على دور المجتمع المدني ليساهم في عملية الرقابة مع ضرورة توفير له كامل الضمانات وعدم تعطيل عمله الرقابي طيلة الحملة الانتخابية.

- **الطرف الثالث في عملية الاستفتاء**، وهو الطرف المقاطع أصلا لهذا الاستفتاء، أي من يكون ضد مبدأ الاستفتاء في حد ذاته، تعزيز مكانته في الاستفتاء وذلك بفرض حد أدنى من نسبة المشاركين/ الناخبين للأخذ بنتيجة الاستفتاء.

- **الوسائل:** خصوصا فيما يتعلق بالتمويل العمومي.

- **الرقابة على مواقع التواصل الاجتماعي وكيفية التعامل معها.**

استفتاء 25 جويلية: شروط المشروعية الديمقراطية

معهد تونس للسياسة
Ecole Politique de Tunis
Tunisian School of Politics

مراقبون
Mourakiboun

المقترحات المقدمة في النقاش:

- إقرار نسبة دنيا لاعتماد نتائج الاستفت

- الحملة الانتخابية وتكافؤ الفرص: ضمان حق الأحزاب في دعم المشروع وضمان حق الأحزاب في رفض الأحزاب.

- إرساء هيكل قضائي يراقب عملية الاستفتاء/ أو تكليف جهة قضائية معينة للقيام بهذه الرقابة.

- وضع قاعدة واضحة وجلية حول حياد الدولة وأجهزتها في عملية الاستفتاء.

استفتاء 25 جويلية:
شروط المشروعية الديمقراطية