

قانون البنوك والمؤسسات المالية: نقاشات حادة وجدل دستوري

2016/08/09

sabra.chraifa@economie-tunisie.org

محللة سياسات

صبرا شرايفة

الاطار العام

اللجنة مرجع النظر: لجنة المالية والتخطيط

الموضوع: النظر في مشروع قانون عدد 09-2016 المتعلق بضبط النظام الأساسي للبنك المركزي التونسي

تاريخ إحالة المشروع على المجلس:
2016 / 03 / 02

تاريخ انطلاق أشغال اللجنة:
2016 / 04 / 14

تاريخ انتهاء أشغال اللجنة:
2016 / 05 / 09

تاريخ انطلاق نقاش الجلسة العامة:
10 ماي 2016

قائمة الاستماع:
محافظ البنك المركزي
وزير المالية

متفرقات:

* تم تقديم مشروع القانون المتعلق بالبنوك والمؤسسات المالية خلال نقاشات مشروع القانون المتعلق بالنظام الأساسي للبنك المركزي (جلسة 17 مارس 2016).
* انطلقت اللجنة في مناقشة مشروع القانون مباشرة اثر المصادقة على القانون المعدل للنظام الأساسي للبنك المركزي في سعي لتزامن نشرهما معا في الرائد الرسمي للبلاد التونسية.
* استغنت اللجنة عن عدد من الاستماعات في مناقشة مشروع القانون عن طريق تنظيم يوم دراسي حوله بتاريخ 25 أفريل 2016، تمت دعوة مختلف المتدخلين والمعنيين بالشأن الاقتصادي والمالي.
* تمت دعوة ممثلين عن البنك المركزي التونسي وعن وزارة المالية للحضور في كامل جلسات عمل لجنة المالية والتنمية والتخطيط المخصصة لمناقشة مشروع القانون.
* سارعت اللجنة ومن بعدها مجلس نواب الشعب في التصويت على مشروع القانون لارتباطه بأجل إلزامية من صندوق النقد الدولي
* شهد مشروع القانون تقديم طعون في عدم دستوريته في مناسبتين.

لم يحض مشروع قانون البنوك والمؤسسات المالية على الدعم الكافي عند المصادقة عليه في المرة الأولى حيث صوت لفائدته 115 نائبا بنعم واحتفاظ 22 نائبا من كتلة الحرة التي سجلت احترازها على عدة نقاط ودون رفض بعد أن قاطعت المعارضة اشغال جلسات مناقشة والتصويت على المشروع بعد ان لقي احتجاجها على تغيير جدول أعمال الجلسة العامة وتخصيصها للتصويت على المشروع التجاهل التام من قبل رئاسة البرلمان، وشرعت اثر المصادقة عليه في تجميع القوى المعارضة له من أجل تقديم الطعون فيه.

خرق اجرائي صريح

الفصل 138 من النظام الداخلي

يوجه رئيس المجلس الى اعضاء المجلس والحكومة بأي وسيلة تترك اثرا كتابيا وذلك قبل اسبوع على الاقل من موعد انعقاد الجلسة العامة. ويمكن في الحالات المستعجلة اختصار الاجل الى 48 ساعة.

شهدت نقاشات القانون في جولتها الاولى جدلا واسعا حول العيوب الشكلية التي اعتبرت طريقة احالة القانون على انظار الجلسة العامة المخصصة لمناقشة مشروع قانون البنوك والمؤسسات المالية ليضفي الى مقاطعة المعارضة لأشغال الجلسة العامة.
كتلة الجبهة الشعبية، المكون الابرز للمعارضة بمجلس نواب الشعب، لم تكتف بالمقاطعة منذ أول جلسة عامة للقانون، بل انطلقت حال المصادقة عليه في البحث عن تقاطعات في الآراء حوله مع كتل ونواب

آخرين من أجل الطعن فيه لدى الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين والحيولة دون ختمه ودخوله حيز النفاذ.
وشرح رئيس كتلة الجبهة الشعبية **أحمد الصديق** إن المشروع يطرح عدة إشكاليات بل خطرا كبيرا على القطاع المالي والبنكي، وأضاف **الصديق** الاعتراض على المشروع أسبابه شكلية ومضمونية، حيث عمدت رئاسة مجلس نواب الشعب إلى خرق النظام الداخلي في احترام الاجال المقررة

لتمرير مشروع القانون الى الجلسة العامة اثر انتهاء النظر فيه في اللجان وان كان في حالة استعجال النظر فيه بطلب من الحكومة، إلا أن رئاسة المجلس تعمدت أن لا ترك الوقت الكافي للنواب للإطلاع عليه وسارعت لعرضه وتمريضه في وقت قياسي. وبين **الصادق** في حديثه لأن خرق النظام الداخلي سابقة ستكرس لمنهج عمل في مجلس نواب الشعب يسارع اليه كلما كان هناك مشاريع خطيرة لا يجب أن تنال ما يكفي من الوقت للنقاش والتداول والمقترحات، معتبرا هذا الخرق الشكلي كفيلا باسقاط القانون لعدم الدستورية.

قانون البنوك والمؤسسات المالية انصاع لإملاءات الدوائر المالية العالمية

التنصيص على آليات تفليس البنوك والتي ترى الجبهة أنه لا مكان لها في النظام البنكي التونسي الذي ينص على أن الدولة تنقذ المؤسسات البنكية التي تتعرض لصعوبات اقتصادية وهو ما حصل في عدة مرات سابقة، في حين يشترع القانون الجديد إلى تفليس البنوك مع عدم ضمان التعويض، وفسر **الرحوي** "إن القانون يتضمن مطبات ومخاطر كبيرة جدا على الحرفاء والمودعين تتعلق أساسا بضمان استرجاع الودائع بالنسبة للمودعين، حيث لا يضمن استرجاع أموالهم كاملة في حال إفلاس البنوك وإنما بنسبة تصل الخمس والتسعين بالمائة مع سقف يقدر بستين ألف دينار". وأوضح **الرحوي** أن الوزارة لم تقدم الاحصائيات المتعلقة بأصناف المدخرين وتصنيفهم حسب قيمة الادخار ولمن يتم تعويض الخسائر.

المعارضة اعتبرت أن المشروع يدل على أن تونس ليست سيدة قرارها وأنها ترزح تحت ضغط المنظمات الدولية وتنصاع لمخططاتها حول إصلاحات اقتصادية ومالية تفكك البلاد نهائيا، حيث أن مشروع القانون يندرج ضمن قائمة الإصلاحات الاقتصادية التي يشترطها صندوق النقد الدولي والبنك العالمي ومرتب بتاريخ حددته الجهات المانحة كما صرح **المنجي الرحوي** النائب عن الجبهة الشعبية وعضو لجنة المالية والتخطيط والتنمية، مضيفا أن المسألة لن تنتهي بمجرد مصادقة نواب الائتلاف الحاكم على مشروع القانون وتمريضه واصفا إياهم بالمتعجلين والمتلهفين على تنفيذ سياسيات واملاءات الجهات المانحة دون مراعاة سيادة الدولة ومستقبلها الذي ارتهن لهذه المنظمات المالية العالمية. علاوة عن ذلك، تمحور رفض الجبهة الشعبية للمشروع، حول

الصيرفة الإسلامية تزيد من حدة الخلافات حول مشروع القانون

طريقة إدراج الصيرفة الإسلامية في القانون الجديد يوحي بنسف الوحدة القضائية باعتبار إدراجها في هذا القانون مطية لتأسيس منظومة مزدوجة بين ما هو مستمد من الشريعة وما هو وضعي ناضلت من أجله أجيال.

من جانبها اعتبرت حركة النهضة أن اتهامها بالوقوف وراء إدراج الصيرفة الإسلامية داخل المشروع يعتبر نوعا من الحيف معللة أن المشروع ليس من اعدادها بل قدمه وزير المالية "**سليم شاكر**" ولأن الحركة واعية بأهميته لدى المنظمات المانحة وباعتباره يفتح باب استثمار خليجي فإنها أقدمت على التصويت عليه. وبين القيادي في حركة النهضة والنائب عنها **فتحي العيادي** لوسائل إعلامية إن المشروع أعدته وزارة المالية واستوفى الوقت المخصص له في المناقشات، كما أن الأهم في الوقت الحالي هو النظر في ما سيقدمه المشروع من إفادة للاقتصاد التونسي، مبرزا أن الحركة لم تقم إلا بتبني المقترحات التي قدمها البنك المركزي ووزارة المالية وقامت بالتصويت عليها.

لم تلبث الكتلة الحرة ان التحقت بقائمة النواب المحتجين على القانون لتضم صوتها اليهم وتعرز صفوف المعارضين، معتبرة أن إدراج الصيرفة الإسلامية هو أهم مشكل يطرحه القانون، ومؤكدة أنها صوتت ضد هذه الفصول معلنة تضامن نواب الكتلة مع المعارضة حول هذه المسألة.

في نفس السياق أوضح النائب عن الكتلة وعضو لجنة المالية والتخطيط والتنمية **عبد الرؤوف الماي** أن إصلاح المنظومة البنكية مسألة مهمة جدا داعيا إلى ضرورة أن تكون هناك منظومة بنكية عصرية. وأشار إلى أن كتلة الحرة لديها مأخذ تتعلق بطريقة إدراج الصيرفة الإسلامية باعتبار أنه منتج بنكي لا أكثر لا يجب تضخيمه وتخصيص منظومة خاصة به وأنه يتعارض مع تقاليد المجتمع التونسي ما من شأنه أن يؤثر على القطاع البنكي من الناحية المالية والاقتصادية وفق تعبيره. وأضاف أن كتلة الحرة تخشى على المنظومة القانونية التي جاءت وليدة نضالات أجيال من أجل توحيد المنظومة القانونية والقضائية، إلا أن

طعن أول في دستورية مشروع القانون يحضى بالقبول

الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين قبلت الطعن الاول المقدم من ثلاثين نائبا من الجبهة الشعبية وكتلة الحرة في دستورية مشروع قانون البنوك والمؤسسات المالية من حيث الشكل، وذلك في انتظار البث في مضمونه. ورغم أن رئاسة البرلمان التونسي سارعت بتوجيه رسالة إلى رئاسة الجمهورية تضمنت مشروع القانون وطلبا بالموافقة عليه ونشره، نظرت الهيئة في الطعن المحال إليها من حيث الشكل وقبلت النظر فيه، فيما لم تبث في الأصل بعد، وهو ما يعني أن الطعن المقدم من كتلة الجبهة الشعبية وكتلة الحرة قد استوفى الشروط القانونية المنصوص عليها بالقانون المحدث للهيئة.

معارضو المشروع، ركزوا في نص الطعن، على مخالفة القانون الى مقتضيات الفصل 60 من الدستور، الذي ينص على أن المعارضة مكوّن أساسي للبرلمان، مؤكدين على عدم إتاحة الوقت الكافي لنواب المعارضة للإطلاع على المشروع ودراسته، وفق ما ينص عليه النظام الداخلي للبرلمان. وارتكزت وثيقة الطعن على عنصرين هامين في المشروع، حيث جاء فيها أن التنصيب على تأسيس هيئة شرعية تتولى اصدار معايير الصيرفة الإسلامية ومراقبة البنوك الإسلامية، تستمد قراراتها من الشريعة الإسلامية فيه مخالفة واضحة للفصل الثاني من دستور الجمهورية الثانية ومس صريح من مبدئية الدولة. وعلوية. كما ركزوا على الدفع بعدم دستورية الفصول المتعلقة بتعويض المودعين لدى البنوك إثر تصفيتها. في الجهة المقابلة، قام أعضاء لجنة المالية المدافعين عن مشروع قانون البنوك والمؤسسات، بإعداد جوابهم على الطعون في مضمون المشروع في إطار الدفاع عن دستورية الفصول المطعون فيها، وإقناع الهيئة بإحالة مشروع القانون مجددا للبرلمان من أجل إعادة النظر فيه والتصويت عليه.

○ بعد الانتصار الأول طعن آخر يرى النور

رأت كتلة الجبهة الشعبية أن المعارضة أثبتت نجاعتها في التصدي لخرق الدستور ولم تدفعها أقليتها العددية لليأس من إمكانية التغيير في مسارات وخيارات ترسمها القوى الحاكمة عن طريق كتلتها النيابية، بل أكثر من ذلك، دفعتها إلى مراجعة هذا المنطق من خلال اللجوء الى أساليب قانونية الهدف منها إجبارها على احترام الدستور وعدم مخالفته ولو أتاح لها حجمها ذلك وأنها كسرت مرة أخرى منطق الأغلبية والأقلية الذي يهيمن على العمل البرلماني، فإن كتلة الحرة من جهتها رأت أن اقتصار الهيئة على الرد على طعن وحيد كاف في حد ذاته بما أنه ضرب دستورية المشروع برمته وأعاده من جديد للمرحلة التي تغاضت عنها رئاسة البرلمان، مبرزة أن القرار أتاح للنواب مجددا التمعن في المشروع وهو ما سيمكن من اكتشاف مكامن خلل أخرى فيه وعلل دستورية أخرى حرّموا من التثبت فيها سابقا. فيما رجح مراقبون أن اكتفاء الهيئة بالنظر في طعن متعلق بالإجراءات والشكل وامتناعها عن الخوض في مسائل تتعلق بمبدئية الدولة أو التدخل في توجهات الدولة في ما يتعلق بالسياسة المالية ورؤيتها لإجراءات تفليس البنوك يعد تقاديا للدخول في قضايا بهذا الحجم لتترك الفصل في مسائل بهذا الحجم للمحكمة الدستورية كما تركت الباب مواربا تجاه طعن آخر في المضمون للراغبين في إعادة عرضه.

قبول الطعون في مشروع قانون البنوك والمؤسسات المالية وإسقاطه وإعادة إحالته مجددا للبرلمان اعتبرته المعارضة البرلمانية نجاحا في فرض احترام الدستور وإعلاءه على محاولات الخرق المتكررة للأغلبية البرلمانية للائتلاف الحاكم. حيث قضت الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين بإسقاط المشروع برمته، وإن كانت لم تبت إلا في طعن وحيد متعلق بإجراءات المصادقة على المشروع. وجاء في قرار الهيئة¹ الصادر بتاريخ 24 ماي إن المشروع غير دستوري باعتباره خرق الدستور في مناسبتين، تتمثل الأولى في خرق النظام الداخلي للبرلمان والذي ينص الدستور على أنه قانونه الداخلي الذي ينظم أشغاله واعتبرت الهيئة في هذا الصدد أن رئيس البرلمان بعرضه المشروع على التصويت دون احترام الأجل وتغييره جدول أعمال جلسة البرلمان دون اعلام مسبق للنواب بذلك، وأضافت الهيئة أن رئاسة البرلمان خرقت الفصل 60 من الدستور الذي ينص على أن المعارضة مكون أساسي بالبرلمان حيث بعدم احترامها لآجال عرضه على الجلسة العامة حرمت المعارضة من تقديم مقترحاتها والقيام بدورها كمكون أساسي بالبرلمان. وختمت الهيئة قرارها بالقول أن هذا الخرق في حد ذاته كاف لاسقاط المشروع والاكتفاء بقصر النظر فيه دون سواه. قرار ارتأت فيه الكتلتان صاحبتا الطعن انتصارا لعلوية الدستور. ولئن

○ الاغلبية الحاكمة ضمانة لتمرير القانون في كل الظروف

الجلسات المخصصة لإعادة النظر وتعديل القانون بما يتوافق ورأي الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين، كانت محكمة بقاعدة الأغلبية والأقلية، حيث لم تتغير محتويات الفصول لم تتغير وظلت بذات المقتضيات موضوع الطعن من قبل المعارضة. عملية التصويت وصفها النائب عن الجبهة الشعبية **أحمد الصديق** "بالألية" مصرّحا "إذا ما تواصل تجاهل مقترحات المعارضة في تعديل الفصول موضوع الطعن فإن الجبهة ستشرع في طور آخر من الرقابة الدستورية بتقديم طعن في مضامين الفصول المخالفة للدستور". تمش لم تستبعده كتلة الحرة مبدئية جاهزيتها لاعادة المسار مرة اخرى اذا ما لزم الامر ذلك.

محافظ البنك المركزي، في تصريحات اعلامية حول هذه المسألة، لم يبد تخوفه من إطالة إجراءات المصادقة على المشروع، مبرزا إن إعادة عرض المشروع مرة أخرى على الهيئة لن يمثل أي اشكال لتونس في ايفائها بالتزاماتها إزاء المنظمات المانحة (على اعتبار أن المشروع يندرج ضمن الإصلاحات التي اشتراطتها المنظمات المالية المانحة لتقديم ضمانات وتسهيل القروض لتونس)، مؤكدا أن المؤسسات المقرضة على علم بأن هناك تمشي ديمقراطي يتم اتباعه في المصادقة على المشاريع، ومن بينه الطعن أمام الهيئة المؤقتة للنظر في دستورية القوانين من أجل التثبت من مطابقته للدستور، علاوة عن أن هذه الأطراف على علم بوجود أغلبية داعمة للمشروع ستممره في كل الأحوال حتى وإن طالت الإجراءات.

التصويت لم ينبئ بتغيرات كبيرة في جوهر النص. ولم يدفع اسقاط المشروع نواب الائتلاف الحاكم صاحب الأغلبية النيابية على التغيير فيه والنظر في مقترحات الكتلتين صاحبتا الطعون، وأمام إعادة التصويت على المشروع دون تغيير في توجهاته، بالنظر إلى توفر الأغلبية المطلوبة لتمريه لدى الكتل الأربعة المشاركة في الائتلاف الحاكم، فإن الكتلتين وجدتا نفسيهما مرة أخرى أمام خيار وحيد ألا وهو إعادة الطعن في مضامين القانون مرة أخرى أمام الهيئة من أجل اسقاطه.

○ طعن ثانٍ ينتهي باقرار الدستورية

تلقت الهيئة طعوناً للمرة الثانية في مشروع قانون البنوك والمؤسسات المالية، في منتصف شهر جوان الماضي، يستهدف فصلين فيه، حيث تعلق المطعن الأول بالصيرفة الإسلامية وإسناد مهمة التثبيت من استجابة البنوك لمعايير الصيرفة الإسلامية لهيئة شرعية مستقلة عن البنك المركزي، وهو ما اعتبره الطاعنون من الجبهة الشعبية والكتلة الحرة مخالفاً للدستور، الذي يقر مدنية الدولة، بالإضافة إلى التأسيس لازدواجية في المنظومة القانونية بين منظومة وضعية وأخرى شرعية. في ما تعلق المطعن الثاني بإقرار صلاحية رئيس الحكومة في تحديد السقف المالي للتعويض للدائنين بالبنوك في حال إفلاسها. واعترضت الجبهة الشعبية على هذا الفصل، واعتبرته يهضم حق الدائنين بوضع سقف مالي للتعويض في صورة الإفلاس، ما سيفضي إلى تعويض مودعين لدى البنك من دون آخرين وبدون وجه حق، في حين يقر الدستور مبدأ المساواة بين المواطنين. غير أن الهيئة قبلت هذه المرة الطعن شكلاً فقط، فيما رفضته أصلاً، واعتبرت في قرارها² أنه لا موجب لإسقاطه بعدم الدستورية، حيث لم تحتو الفصول على ما يخالف نص الدستور، وتولت الهيئة إحالة المشروع إلى رئيس الجمهورية، من أجل اعتماده ونشره في الرائد الرسمية، لتكتب بذلك أول هزيمة قانونية للمعارضة، وتسدل الستار نهائياً على الجدل القانوني الدائر حول القانون.

1 قرار الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية القوانين عدد 02/2016 بتاريخ 24/05/2016 المتعلق بقانون البنوك والمؤسسات المالية
<http://www.legislation.tn/sites/default/files/news/ta201619294.pdf>

2 قرار الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية القوانين عدد 05/2016 بتاريخ 02/07/2016 المتعلق بقانون البنوك والمؤسسات المالية
<http://www.legislation.tn/sites/default/files/news/ta201629424.pdf>