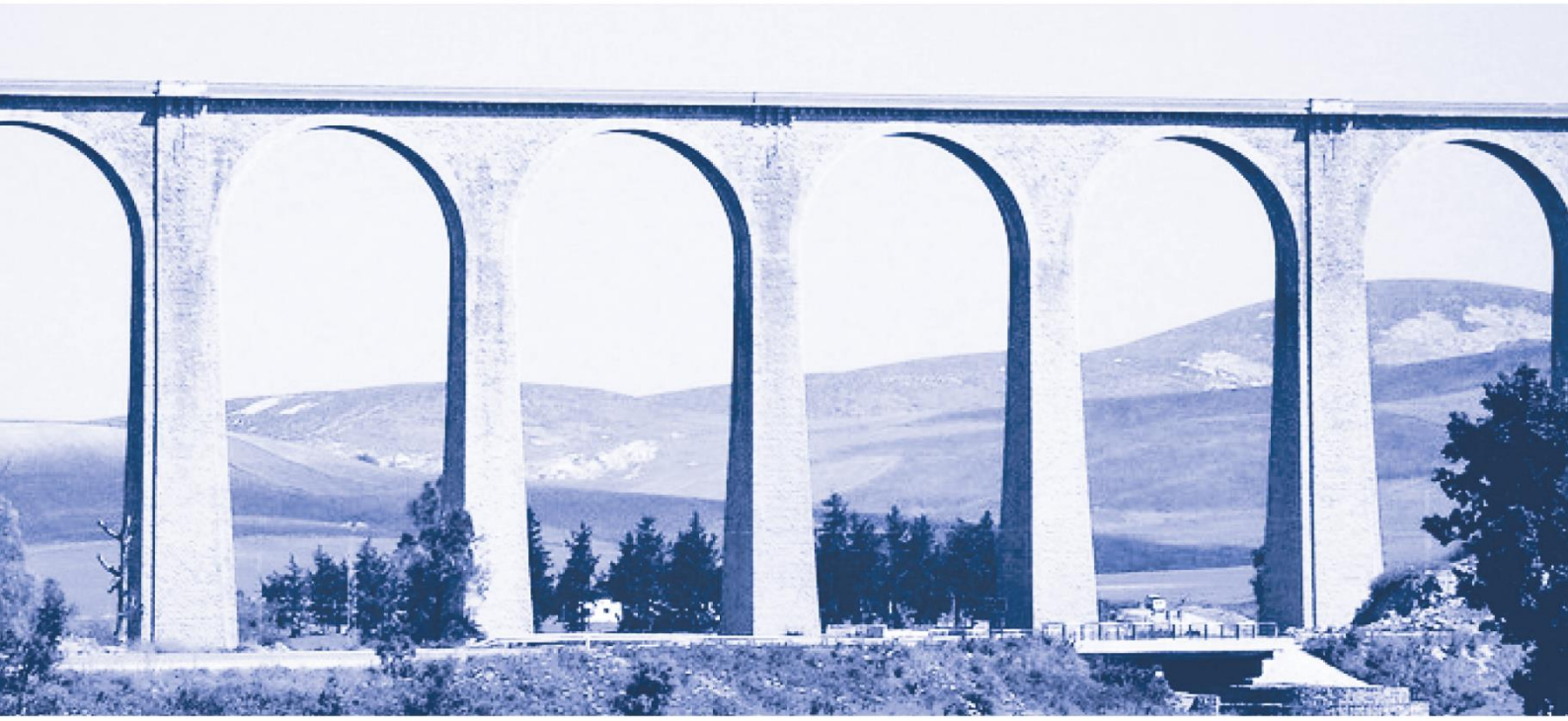
نظام النزاهة الوطني
National Integrity System



# دراسة
# نظام النزاهة الوطني
## تونس 2015

منظمة أنا يقظ
www.iwatch.tn

منظمة الشفافية الدولية

Project funded by the European Union

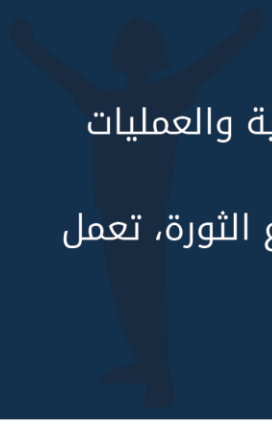
WATCH
ORGANISATION

# دراسة
# نظام النزاهة الوطني
## تونس 2015

منظمة الشفافية الدولية

Project funded by the European Union

**"أنا يقظ" هي منظمة رقابية تونسية غير ربحية ومستقلة تهدف إلى مكافحة الفساد المالي والإداري وتدعيم الشفافية وهي نقطة الاتصال الرسمية لمنظمة الشفافية الدولية بتونس منذ نوفمبر 2013.**
**تأسست المنظمة إثر الثورة التونسية في 21 مارس 2011. تضم المنظمة ثلة من الشباب والشابات النشيطين في مختلف جهات الجمهورية ويعمل جميعهم على الحفاظ على مكتسبات الثورة.**



**تهدف المنظمة إلى هدفين رئيسيين:**

**الشفافية**: تعمل أنا يقظ على ضمان شفافية التظاهرات السياسية والعمليات الانتخابية بكافة مراحلها.

**مكافحة الفساد**: إيمانا منها بأن الفساد هو من بين أسباب اندلاع الثورة، تعمل المنظمة على مكافحة الفساد حيثما وجد في أنحاء الوطن

**كما تسعى أنا يقظ إلى تسهيل عملية الانتقال الديمقراطي.**

**منظمة الشفافية الدولية، هي منظمة مجتمع مدني دولية رائدة في مجال مكافحة الفساد، وتعمل بالشراكة مع أكثر من 90 فرع لها في جميع أنحاء العالم، بالإضافة الى مقرها الأمانة الدولية في برلين. ويهدف عملها الى رفع الوعي حول آثار الفساد المدمرة على المجتمعات، من خلال تطوير وتنفيذ تدابير واجراءات فعالة للتصدي الفعال الفساد، وذلك بالتعاون والشراكة مع القطاعات الحكومية، والتجارية، والأهلية على المستوى العالمي.**

www.iwatch.tn

منظمة الشفافية الدولية
Project funded by the European Union

**تم إعداد هذه الدراسة بمساعدة من الاتحاد الاوروبي، محتويات هذه الدراسة هي من مسؤولية منظمة أنا يقظ ومنظمة الشفافية الدولية ولا تعكس أراء الاتحاد الاوروبي.**

**صورة الغلاف** : CreaWorld
**الترجمة** : وفاء قاسمي

تم إعطاء كل الاهتمام للتيقن من دقة المعلومات المقدمة في هذا التقرير . وحسب تقييمنا كل المعلومات الواردة في التقرير صحيحة إلى حد ديسمبر 2015 . إلا أن منظمة أنا يقظ لا يمكنها ضمان دقة وشمولية المعلومات الواردة في التقرير .

**جميع الحقوق محفوظة. منظمة أنا يقظ** 2016

# الفهرس

I. تقييم نظام النزاهة الوطني ..... 2
II. الملخص التنفيذي ..... 5
III. أسس نظام النزاهة الوطني التونسي ..... 7
IV. أعمدة نظام النزاهة الوطني ..... 13
1. البرلمان ..... 14
2. السلطة التنفيذية ..... 33
3. السلطة القضائية ..... 50
4. الإدارة العمومية ..... 68
5. المؤسسات المكلفة بتنفيذ القانون ..... 82
6. الهيئة العليا المستقلة للانتخابات ..... 94
7. الموفق الإداري ..... 112
8. المحاكم المالية: دائرة المحاسبات ..... 130
9. الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد ..... 150
10. الأحزاب السياسية ..... 163
11. الإعلام ..... 175
12. (جمعيات) المجتمع المدني ..... 189
13. المؤسسات ..... 198
V. المنهجية ..... 215
VI. مواقع الانترنت ..... 233



WATCH منظمة الشفافية الدولية Project funded by the European Union

# I. تقييم نظام النزاهة الوطني

## التقديم

ترمي هذه الدراسة إلى تحليل نظام النزاهة الوطني الذي يقوم على تبيّن درجة اعتماد الشفافية والنزاهة في المؤسسات الرئيسية التي تلعب دورا هاما في محاربة الفساد في تونس، معتمدين في ذلك على منهجية تقييمية تربط بين ما هو كمي ونوعي ينظّم شتاتهما روابط منطقية وقانونية منظمة تفضي إلى نتائج سائغة لزوما.

هذا وتندرج هذه الدراسة ضمن انخراط تونس في الحركة العالمية للتقييم نسب النزاهة المعتمدة في المؤسسات الرئيسية للدولة التونسية مستجيبين في ذلك لدواعي منهجية موحدة للتقييم في أكثر من 100 دولة حيث يشكل هذا التقييم جزءا منه والذي نبحث من خلاله عن النقائص التي تشوب مجموعة من المؤسسات الحيوية وتقديم التوصيات في شأنها بضبط قائمة الأولويات الملّحة لتعزيز الاصلاح المستدام والفعال صلبها.

وفي إطار هذا النهج الجديد تمّ تسليط الضوء على الأسس السياسية الاقتصادية والسوسيو ثقافية لعلاقتها الوثيقة بتحقيق مجموعة من المبادئ الأساسية والمتمثلة في الديمقراطية، التنمية الاقتصادية وحقوق الإنسان التي تمثل أعمدة نظام النزاهة الوطني والذي نستطيع من خلاله تبيّن جديّة الدول في خلق آليات لمكافحة الفساد.

وتعتبر هذه الدراسة نتيجة ملّحة خاصّة بعد صدور مؤشرات مدركات الفساد لسنة 2013 و2014 التي تبيّن استفحال هذه الآفة وتوّغلها في دواليب الدولة التونسية.

وللوقوف على ما تمّ بيانه آنفا ارتأت الحاجة تقييم الإطار القانوني، الممارسات ووسائل العمل المتوفرة لأعمدة نظام النزاهة الوطني التي يمكن من خلالها أن نستشف درجة اعتمادها للحوكمة الرشيدة واحترامها لسلطان القانون.

ولمجموع هذه الأسباب أشرفت منظمة "أنا يقظ" ومنظمة الشفافية الدولية على انجاز هذا التقييم الذي يعتبر الأول بالنسبة للدولة التونسية، في حين تعود بلورة المقاربة المتعلقة بنظام النزاهة الوطني لأواخر التسعينات التي تمّ خلالها تقييم نظام أكثر من 80 دولة من دول العالم والذي وقع اعتماده كأساس لأنشطة المناصرة لدى الحكومات ولحملات نشر الوعي في صفوف المواطنين وذلك باعتباره آلية لتحليل فاعلية المؤسسات التي تضطلع أو قد تضطلع بدور في مكافحة الفساد ومقارنتها بمثيلاتها في الدول الأخرى[1].

[1] - أُنظر "دراسة حول النظام الوطني للنزاهة "، المغرب 2014


منظمة الشفافية الدولية WATCH Project funded by the European Union

وهو ما وقع اعتماده في هذه الدراسة التي تسعى إلى تقييم نظام النزاهة الوطني صلب المؤسسات التونسية قصد تجسيد الفهم الكلّي لوضع الحكومة من خلال تحليل 13 عمودا تمثل مؤسسات تؤدي أو قد تؤدي دورا في مكافحة الفساد والتي يمكن تصنيفها على النحو التالي:

| الحكومة | القطاع العام | المؤسسات الأخرى |
|---|---|---|
| البرلمان | الإدارة العمومية | الإعلام |
| السلطة التنفيذية | المؤسسات المكلفة بتنفيذ القانون | المجتمع المدني |
| السلطة القضائية | الهيئات الانتخابية: الهيئة العليا المستقلة للانتخابات | الأحزاب السياسية |
| | الموفق الإداري | المؤسسات |
| | المحاكم المالية: دائرة المحاسبات | |
| | هيئات مكافحة الفساد: الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد | |

## توضيح:

إنّ هذا التقييم لا يمثل جردا كاملا أو إضاءة شاملة للتطور التاريخي للأعمدة التي تسند نظام النزاهة الوطني بل هو انعكاس لفترة زمنية معيّنة والتي تمسح الفترة ما بين جانفي 2014 وديسمبر 2015 كما أنّه يكتفي بالإجابة عن مجموعة من الأسئلة المنهجية التي تعطي الأولوية لمجموعة من الفئات والمعايير المتعلقة بالشفافية والموّحدة على المستوى الدولي من طرف منظمة الشفافية الدولية التي قامت بنهجها منذ أواخر التسعينات من القرن الماضي والتي وقع اعتمادها في العديد من الدراسات.


WATCH منظمة الشفافية الدولية Project funded by the European Union

وبالتالي أُعدّ هذا التقرير وفقا لمنهجية تعتمد على تقييم كل من الأعمدة الثلاثة عشر على مستوى ثلاثة من امتداده وهي كالآتي:

| البعد | المؤشرات |
|---|---|
| القدرات | الموارد |
| | الاستقلالية |
| الحوكمة | الشفافية |
| | المساءلة |
| | النزاهة |
| الدور | مراقبة السلطة التنفيذية |
| | المشاركة في جهود مكافحة الفساد |

هذا ويختبر التقييم في كلّ محور من المحاور الإطار القانوني الموجود والممارسات الفعلية له، بما يعني إلقاء الضوء على التباين والاختلاف بين الأنظمة الرسمية الموجودة على الورق ومدى تطبيقها على أرض الواقع[2].

[2] - أُنظر الملحق عدد 1


Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

# II. الملخص التنفيذي

*تعدّد ت الأسباب التي جاءت من أجلها الثورة التونسية ولعلّ من أهمّها وضع حدّ للمحسوبية وترسيخ مبدأ مكافحة الفساد في جميع الميادين، ورغم تكلّل هذا المسار ببعض التشريعات التي دعّمها صدور دستور الجمهورية الثانية لسنة 2014 إلاّ أنّ آفة الفساد عرفت انتشارا واسعا حتى أنّها استفحلت خلال هذه الفترة الانتقالية نتيجة عدّة عوامل سنتبيّنها من خلال تحليلنا لنظام النزاهة الوطني التونسي الذي يقوم على بنيات شبيهة ببنيات الدول الديمقراطية ،لكن يشوبها عاملان يعيقان سير عملها وهما متمثلان في نقص الموارد و غياب تكريس واضح لمبدأ المساءلة.

ذلك رغم توفّر نظام قانوني عصري وواضح إلاّ أنّه لا يزال عاجزا عن تسليط العقوبات على بعض الأنشطة والسلوكيات المضرّة المنتشرة والتي من شأنها أن تزعزع نظام النزاهة الوطني برمّته. فرغم وجود القانون تتعدّد التجاوزات التي تقوم بالأساس على إفراغ القانون من محتواه، تجاهله وحتى استغلاله معتمدين في ذلك على المكانة الاجتماعية التي يحظى بها المنتفع من الفساد.

هذا من جانب، ومن جانب آخر قد يمارس الفساد عن طريق القانون الذي عادة ما يقع استغلاله لتمكين أشخاص أو جماعات من تحقيق ثروة على حساب شرائح اجتماعية واسعة. وهو ما يدفعنا للقول بأن الفساد قد ضرب بجذوره في تونس وأصبح ثقافة مترسخة في البلاد.

ومن الأسباب الأساسية لذلك هو اختيار التعامل مع ملف مكافحة الفساد على أنه ملف من بين مجموعة تستوجب التعامل معها خلال الفترة الانتقالية.

في حين أنّه يجب أن يقع التعامل مع هذا الملف بأكثر جديّة وتصنيفه ضمن الملفات ذات الأهمية العالية التي تحتاج تدخلا سريعا، بإدراجه ضمن المحاور الأساسية للسياسات العامّة، وهي حاجة ملّحة بعد تمكّن تونس من الذهاب قدما في تحقيق الديمقراطية السياسية.

وعليه فهي لا تزال في حاجة إلى تحصين هذا المكسب عبر تفعيل آليات تجعل من مكافحة الفساد مفتاح عبور لتحقيق المساواة الاجتماعية والازدهار الاقتصادي.

## الخلاصات الرئيسية:

1-يعتبر نظام النزاهة الوطني في شكله الحالي غير قادر أو عاجز عن الانخراط في مسار مكافحة الفساد الذي يتوقف على أساس تفعيل بعض الآليات المرتبطة بسيادة القانون، الشفافية في التعامل والمسائلة التي من شأنها أن تضمن لنظام النزاهة النجاح.

2-غياب المناخ الملائم لإرساء نظام نزاهة وطني سليم، وذلك لتعدّد الشوائب التي تحول دون الإرساء الصحيح للديمقراطية وهو ما يمثّل حاجزا أمام تحقق النمو الاقتصادي والمساواة الجهوية التي تعتبر من الركائز الأساسية لأعمدة النظام.


WATCH منظمة الشفافية الدولية Project funded by the European Union

3- تمّ تسجيل نقص في التفاعل بين مختلف أعمدة النظام التي تعمل على نحو مشتت، ممّا شكّل عائقا أمام بلورة رؤية واضحة وتطبيق إجراءات استراتيجية لمكافحة الفساد. وهو ما يستدعينا ضرورة إلى إعادة النظر في التركيبة المؤسسية لمكافحة هذه الآفة.

-هذا كما يزال النظام التونسي يتراوح بين غياب بعض التشريعات القادرة على وضع حدّ للفساد وبين الحاجة إلى تحسين وتجديد نظم قانونية موجودة بما يتماشى مع متطلبات المرحلة. وهو ما يمثّل عائقا أمام تجريم بعض السلوكيات على غرار ما هو معتمد في جميع الديمقراطيات. وتتشدّد الحاجة إلى ذلك عند معرفة أنّ المنظومة الحالية لا زالت تبقي على بعض النصوص القانونية التي سنّت خلال فترة الحكم السابقة (قبل الثورة) والهادفة إلى تعزيز تقنين ممارسات غير نزيهة.

في ظلّ هذه الظروف تجد الأطراف غير الحكومية صعوبة في الاضطلاع بدورها على الرغم من مناخ الحرّية السائد التي تتبلّور من خلال صعوبة إنجاز مشاريعها الرامية إلى مكافحة الفساد والتي يقع التشاور فيها مع الحكومة إذ نادرا ما تتمخّض عن خطط عمل ملموسة أو وضع آليات لتنفيذها.

## التوصيات الرئيسية:

تتعدّد التوصيات في ظلّ قي: 6اس درجة التزام المؤسسات الرئيسية التونسية بتطبيق أسس نظام النزاهة الوطني والتي تحتاج أغلبها إلى تفعيل على المدى القصير وهي كالآتي:

- اعتماد استراتيجية وطنية شاملة لمكافحة الفساد تتمّ على نحو أكثر جدية معتمدين في ذلك على التشاركية الفعلية لممثلي المجتمع المدني على غرار الجمعيات والمنظمات غير الحكومية والمؤسسات الأخرى كالأحزاب السياسية والمؤسسات الخاصة وهياكل البحث، وغيرها.
- -اعتماد استراتيجية وطنية عامة لمكافحة الفساد تقوم على بُعدين: الأوّل ردعي والثاني زجري.
- -إصلاح النسيج القانوني من خلال المصادقة على قوانين جديدة ومراجعة عدد من القوانين المعمول بها على ضوء ما تقتضيه شروط النزاهة.
- -إصلاح التركيبة المؤسسية المعنية بمكافحة الفساد.
- -تخصيص الموارد المالية، اللوجستية والبشرية اللازمة للمؤسسات التي تضطلع بدور في نظام النزاهة الوطني.


WATCH منظمة الشفافية الدولية Project funded by the European Union

# III. أسس نظام النزاهة الوطني التونسي

## التأطير السياسي والاجتماعي والثقافي

عاشت الدولة التونسية بعد الثورة على وقع عدّة تحولات شملت إعادة للإطار القانوني والمؤسسي على النحو الذي تفرضه متطلبات الانتقال الديمقراطي والتي أفرزت اعتماد نظام سياسي جديد وهو النظام البرلماني الرشيد عوضا عن النظام الرئاسي فتراجعت في ظلّه مكانة رئيس الجمهورية لصالح رئيس الحكومة.

وفي خضم هذه التحولات لم تتوار السلطات السياسية عن التفاعل مع محيطها بالتعارض والتأثير في الأوساط الاجتماعية والاقتصادية ممّا جعلها تؤثر على مستقبل نظام النزاهة الوطني برمته.

إذ سارعت السلطات العمومية مباشرة بعد الثورة إلى إعطاء الأولوية لمكافحة الفساد عن طريق إنشاء لجنة وطنية لتقصي الحقائق حول الرشوة والفساد[3]، ثم عن طريق إحداث الهيئة الوطنية القارة لمكافحة الفساد[4] التي تظهر اليوم لا مبالاتها لهذه المسألة. ذلك رغم تتعدد مشاريع مكافحة الفساد التي جاءت بإيعاز من المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية، لكن وفي المقابل لم يقع اتخاذ أي إجراءات ملموسة لتنفيذها.

ويعود ذلك بالأساس إلى شحّ الموارد المخصصة لمختلف الأطراف الفاعلة في مجال مكافحة الفساد والتي تحول دون اتخاذها لأي إجراء فعلي حيث اقتصرت على أنشطة متفرقة من حين لآخر، جعلت من المشهد المؤسساتي يخلو من التجانس وعاجزا عن تحقيق فعالية في مكافحة الفساد.

كلّ ذلك لم يكن بمعزل عن المشهد السياسي في تونس الذي اتسّم بعدم الاستقرار على مستوى المؤسسات، إذ ظهر بعد الثورة مباشرة أكثر من 100 حزب سياسي. فساهم هذا الانتشار المذهل الذي ألقى بثقله على تركيبة المجلس التأسيسي في بروز ظاهرة جديدة تتمثل في ولادة أحزاب سياسية وتراجع أحزاب لها عراقة تاريخية (وفي بعض الأحيان تلاشت تماما). وبحلول الانتخابات التشريعية والرئاسية لسنة 2014، عرف الواقع السياسي استقطابا واسعا أدى إلى مواجهات (ذات تداعيات على المجتمع) بين حزب نداء تونس (العلماني) وحزب النهضة (الإسلامي). فتمخضت الانتخابات عن حلول حزب نداء تونس في المرتبة الأولى في التشريعية وذلك بفارق طفيف مقارنة بحزب النهضة، هذا العامل دفع بالحزبين إلى عقد تحالف رأى فيه معظم الشعب التونسي "تحالفا غير طبيعي". وهو ما دفع بالمواطن التونسي العادي إلى فقدان ثقته بالأحزاب السياسية وبإمكانية التغير بشكل عام.

خاصّة أمام لجوء ممثلي الأحزاب السياسية إلى الخطابات المزدوجة التي تقوم على اختلافها بين فترة الحملات الانتخابية والفترة النيابية.

---

[3] - مرسوم عدد 7 لسنة 2011 مؤرخ في 18 فيفري 2011 يتعلق بإحداث لجنة وطنية لتقصي الحقائق حول الرشوة والفساد

[4] - تم إنهاء أعمال اللجنة الوطنية لتقصي الحقائق حول الفساد والرشوة في مارس 2011، وتم تعويضها بالهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بمقتضى ال**مرسوم إطاري عدد 120 لسنة 2011 مؤرخ في 14 نوفمبر 2011 يتعلـق بمكافحـة الفسـاد**



WATCH منظمة الشفافية الدولية Project funded by the European Union

أخيرا ولاستكمال بناء المشهد العام يجب أن نتطرق إلى الوضع الاجتماعي باعتبار أنّ له تأثير على نظام النزاهة الوطني. ولتباحث هذا الوضع ارتأينا العودة إلى أهداف الثورة المتمثلة في ضرورة تفعيل العدالة الاجتماعية والجهوية، لكن وفي غضون السنوات الخمس للمرحلة الانتقالية تفاقمت ظاهرة انعدام المساواة ،التي أدت ذلك إلى فتور كلي إزاء الشأن العام. التي عمّقت أزمة الثقة بين المواطنين والزعماء السياسيين ،وانجر عن ذلك تدعيم للنزعة الفردية التي من شأنها أن تزيد من الميل إلى الفساد والرشوة بما أن الشأن العام أصبح يُنظر إليه على أنه مُستباح أكثر منه مشتركا بين المواطنين.

### الفساد في تونس:

شكّل الفساد أحد العوامل الرئيسية التي أدت إلى اندلاع الثورة التونسية خلال الفترة 17 ديسمبر 2010 ـ 14 جانفي 2011.

والتي أحدثت على إثرها، مباشرة ثلاث لجان مستقلة من بينها اللجنة المكلفة بتقصي الحقائق حول الفساد والرشوة في عهد بن علي. وأحدثت هذه اللجنة بمقتضى المرسوم عدد 7 المؤرخ في 18 فيفري 2011. وكشفت الملفات التي اشتغلت عليها اللجنة (حوالي 11 ألف ملف)[5] عن مدى استفحال ظاهرة الفساد التي عانت منها تونس لأكثر من 23 سنة تحت نظام بن علي.

لكن استفحال هذه الآفة لا يعود إلى التاريخ القريب للدولة التونسية بل تعود جذوره إلى السنوات الأولى التي تلت الاستقلال كنتيجة لتصدع العقد الاجتماعي في الدول العربية. وفي هذا المناخ، أرسى نظام بورقيبة "الدولة المتهافتة"[6] التي تمكنت من تحقيق تنمية اقتصادية نسبية على حساب التنمية الاجتماعية الشاملة وترسيخ مفهوم المواطنة. وعليه، "تنمو الدولة على ظهر شعبها فتقاس المواطنة فيها بالقدرة على استغلال الهبات المادية والرمزية إلى أقصى الحدود "[7] ممّا يجعل المواطن نفسه يتحول إلى "مواطن متهافت" لا يرى في الدولة سوى مصدر للربح.

وترسخت هذه النظرة المنقوصة للدولة وللحياة العامة المشتركة خلال فترة حكم بن علي الذي كان من خلال تمجيده للإيديولوجية الاقتصادية التنموية يدمر عن قصد التنمية الاجتماعية والأخلاقية

[5] خالد ماجري، "مكافحة الفساد من خلال تجربة اللجنة الوطنية لتقصي الحقائق حول الفساد والرشوة"، المؤتمر الرابع لجمعية الدراسات السياسية، الإسلاميون والسعي الديمقراطي نحو السلطة، سلسلة: مؤتمرات الجمعية التونسية للدراسات السياسية، تونس، 2012، الصفحات: 155ـ 174

[6] كريم بن كحلة، "الفساد وتشويه العقد الاجتماعي. تأملات في التحديات الرئيسية والمعضلات في مواجهة الاستيلاء على الدولة وعائداها في تونس"، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، منتدى تونس من أجل النزاهة، 22 مارس 2012، غير منشور.

[7] المرجع السابق



WATCH منظمة الشفافية الدولية Project funded by the European Union

والديمقراطية. والأدهى من ذلك أنه أخضع كل هذه الجوانب من الحياة المشتركة لفائدة سياسته الأمنية وحزبه المسيطر التجمع الدستوري الديمقراطي، وهو ما جعل "ضمير المواطن" يقوم على فكرة «المحسوبية" حيث تصبح الدولة مجرد مصدر للربح المادي والرمزي الذي جب استغلاله[8].

وفي الأثناء، ظهرت نوعية من الخطاب الأخلاقي الذي ذهب إلى حد إضفاء الشرعية على الفساد الذي أصبح طريقا لتحقيق الربح السهل، مشيدا في ذلك بعلوية المصلحة الخاصة وبالتحايل على القانون. وهو ما أدى إلى ظهور فساد ممنهج وراسخ ساعد على توليد حالات الفساد الصغير[9] والكبير[10] التي يصعب تمييزها. والتي ينجر عنها "شبكة هرمية" من الأطراف التي تضطلع بالفساد حيث تتأثر قاعدة الهرم بقمته ممّا يدفعها للنسج على منواله.[11]

وبعبارة أخرى، "استفحلت هذه الظاهرة على جميع المستويات، من أدنى مستوى في الدولة إلى أعلى مستوياتها، وأصبحت الدولة رمزا للفساد والرشوة وملاذا لمنتهكي القانون والفاسدين."

"فتضررت مختلف القطاعات والمصالح من هذا الأمر، كقطاع العقارات والديوانة والتجارة والإدارة وغيرها. كما لحقت هذه الآفة أيضا تنظيم الصفقات العمومية واللزمات وإجراءات الخوصصة."[12]

إذ أظهر تقرير البنك الدولي حول عائلة الرئيس بن علي[13] أن التشريعات قد ساهمت في تعزيز مصالح هذه العائلة وأن النصوص التي وقع سنها خلال هذه الفترة احتوت على شروط جديدة للترخيص المسبق في 45 قطاعا مختلفا وقيود جديدة على الاستثمارات المباشرة في 28 قطاعا. وأدى ذلك إلى تحول خُمس عائدات القطاع الخاص إلى المؤسسات المقربة من النظام.

ورغم الوعي بهذه النقائص لم يتحسن الوضع قط بعد الثورة. بل ساءت الأوضاع إذ ظهرت أشكال جديدة للنزعة الفردية والتعصب للمجموعة وأصبح مصدر الربح لا يقتصر على الدولة فحسب بل الشعب ذاته الذي وقع تحويل إرادته إلى مصدر دخل اقتصادي.[14]

وأصبحت الأوضاع أخطر من ذي قبل إذ تتفق جميع الدراسات على أن الفساد بجميع أشكاله ما انفك يترسخ ويستفحل في دواليب الدولة. وفيما يلي بعض المؤشرات التي تعكس الوضع:

---

[8] الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، الصفحة 6

[9] الجمعية التونسية للمراقبين العموميين

[10] اللجنة الوطنية لتقصي الحقائق حول الرشوة والفساد، تقرير اللجنة الوطنية لتقصي الحقائق حول الفساد والرشوة، تونس، أكتوبر 2011

[11] لجمعية التونسية للمراقبين العموميين، المرجع المشار إليه، الصفحة 25

[12] المرجع السابق

[13] البنك الدولي، "كل شيء في العائلة. الاستيلاء على تونس"، مارس 2014. دراسة لمعطيات حول أكثر من 220 مؤسسة في علاقة ببن على و25 أمرا وقع عليه ين علي في علاقة بالمؤسسات التي ربطتها لجنة المصادرة بالرئيس السابق بن علي، على امتداد 17 سنة.

[14] استراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، المرجع المشار إليه، الصفحة 6، نشير إلى أن هذه الظاهرة شبه عادية: يبين ف. موران (2001) وسونغ (2004) أن الفساد بإمكانه أن يستشري على نحو كبير خلال المراحل الانتقالية



WATCH منظمة الشفافية الدولية Project funded by the European Union

- ففيما يتعلق بالفساد الصغير وفقا للجمعية التونسية للمراقبين العموميين، يؤكد 77٪ من التونسيين أن الفساد الصغير في الإدارة ما انفك يستشري خلال السنوات الأخيرة. وأكد 27٪ من المشاركين في هذه الدراسة أنهم دفعوا رشاوي في السنة السابقة لإجراء الدراسة. والأسوأ من ذلك أن "70٪ من التونسيين يرون في الوقت ذاته أن الفساد، على الرغم مما يكتسيه من صبغة سلبية، قادر على تسهيل المعاملات اليومية."[15]

- كما يرى 9 تونسيون من 10 أن الفساد هو المظهر الأساسي لتراجع الديمقراطية في تونس ويرى 15٪ من المشاركين في الدراسة أن الحكومة قد نجحت في مكافحة هذه الظاهرة، وذلك وفقا لدراسة أجرتها منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية.[16]

- أجرت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية مسحا للنزاهة في إطار مبادرة "حوكمة نظيفة للأعمال" بالتعاون مع الحكومة. وكشفت نتائج المسح التي صدرت سنة 2013 عن غياب إطار تشريعي متجانس يضمن الشفافية والمساءلة ويمنع الفساد في القطاع العمومي. إضافة إلى ذلك، باءت محاولات تنفيذ الأحكام السارية بالفشل بسبب ضعف القيادة السياسية والكفاءات المختصة والعقوبات الكافية.

-إلى جانب ذلك تحتل تونس المرتبة 76 في تصنيف منظمة الشفافية الدولية. وتراجع مجموع نقاطها من 41 نقطة سنة 2012 إلى 38 نقطة سنة 2015.[17] وأكثر القطاعات التي ترزح تحت وطأة هذه الآفة هي قطاع الشرطة والأحزاب السياسية والسلطة القضائية ووسائل الإعلام وممثلي الإدارة المركزية.[18]

-وقد أجرى المنتدى الجامعي التونسي بالاشتراك مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي تحليلا لظاهرة الفساد في الأوساط الجامعية.[19] ووفقا لهذا التحليل، تمّ الوقوف على أسباب الفساد في الجامعات والمتمثّل بالأساس في انتشار ثقافة "الواسطة" وغياب نظام رقابي، إلى جانب تعدّد الثغرات في المنظومة الجامعية، وعدم كفاءة عدد من المسؤولين و/أو الأساتذة وغياب العقوبات وثقافة التبليغ.

- وكشف المركز التونسي لحوكمة المؤسسات[20] أن الفساد يُعتبر ثاني أكبر مشكلة يتعين على تونس أن تواجهها (تلي مشكلة انعدام الأمن وتليها مشكلة البطالة)، وما انفكت هذه الظاهرة تستفحل أمام السلوك السلبي للمواطنين بشكل عام (عدم التبليغ أو التتبع القضائي لحالات الفساد). ووفقا لهذا التقرير فإن القطاعات الأكثر تضررا هي الشرطة والأحزاب السياسية والديوانة.

---

[15] الجمعية التونسية للمراقبين العموميين، المرجع المشار إليه

[16] منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، تقييم إطار النزاهة في القطاع العام في تونس، ديسمبر 2012، الصفحة 15. وظهرت هذه الأرقام أيضا في الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، المرجع المشار إليه، الصفحة 6

[17] http://www.transparency.org/cpi2015#results-table., http://blog.transparency.org/2016/01/27/middle-east-and-north-africa-why-corruption-is-fuelling-regional-insecurity/

[18] http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=tunisia

[19] المنتدى الجامعي التونسي - برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، "تشخيص الفساد ومنعه في الأوساط الجامعية التونسية: مدركات الأطراف المعنية واقتراح استراتيجية للعمل." مارس 2014

[20] المركز التونسي لحوكمة المؤسسات، "مؤشر مدركات المواطنين للفساد"، 2011



Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

-أصدر المعهد التونسي للقدرة التنافسية والدراسات الكمية سنة 2013[21] دراسة أشار فيها إلى "عدم تراجع ظاهرة الفساد بعد الثورة. بل على العكس، إذ يرى 38٪ من المشاركين في الدراسة أنها تفاقمت، في حين يرى 44٪ منهم أنها بقيت على حالها في قطاع الأعمال والمؤسسات مقارنة بما قبل سقوط النظام السابق." ووفقا لهذه الدراسة، أُعتبرت الديوانة أكثر القطاعات تضررا.

وعليه ومن خلال تعدّد المقاربات لنسب الفساد في المنظومة الوطنية التونسية والتي وقفنا من خلالها على أرقاما خطيرة واستنتاجات محبطة، نجد أنفسنا على أثرها أمام سؤال حتمي يتعلّق بمدى نجاح الثورة في تحقيق أهدافها؟ وهو ما حاول هذا التقرير البحث فيه بالوقوف على مصادر الفشل واقتراح بعض الحلول في شكل توصيات. خاصّة بعد الوقوف على المجهودات الوطنية لمكافحة الفساد.

## جهود مكافحة الفساد في تونس

تعدّدت الجهود الوطنية لمكافحة الفساد لكنها ومن الناحية التقديرية، تعتبر غير كافية ومشتتة بين مختلف الأعمدة التي شملتها الدراسة.

فعلى الرغم من إحداث الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، وهي هيئة إدارية مستقلة مكلفة بتركيز أنشطة مكافحة الفساد إلاّ أنّها عرفت صعوبات في أداء هذا الدور بسبب افتقارها للإمكانيات إضافة إلى المنافسة التي تجدها على عدّة مستويات.

هذا إلى جانب وزارة مكافحة الفساد، التي يقع إحداثها حينا وإلغاؤها حينا آخر ممّا يجعلها تضطلع بدور غير واضح. ذلك مع الإبقاء على لجان الرقابة الإدارية التقليدية التي تؤدي دورها على النحو المعهود.

كما يبقى واقع مكافحة الفساد في تونس بين الإشكاليات القانونية والمؤسساتية والتي يمكن أن نستشفها من خلال وضعية إحداث الهيئة الدستورية للحوكمة ومكافحة الفساد وما ستحمله من تحويل لصبغة هيئة مكافحة الفساد القائمة أو سيقع تركيزها على أساس أنّها هيئة جديدة منفصلة. وإذا كان الاحتمال الثاني هو الصحيح، فكيف سيكون التعامل بين الهيئتين؟

هذا ولا تعتبر مجموع هذه التحديات حكرا على المؤسسات العمومية بل طالت منظمات المجتمع المدني، الناشطة بصفة فعلية في هذا المجال، حيث تعترضها صعوبات في تجسيد نشاطها على أرض الواقع. إذ لا يزال كم هائل من مشاريع القوانين المقترحة من طرف المنظمات غير الحكومية، والمصاغة من قبل

[21] المعهد التونسي للقدرة التنافسية والدراسات الكمية، "مناخ الأعمال وتنافسية المؤسسات: نتائج الدراسة حول التنافسية 2013، http://www.ieq.nat.tn/upload/files/dernieres_publications/rapport-enquete-2013.pdf.

خبراء وطنيين ودوليين، حبرا على ورق، وذلك على غرار المشروع المتعلّق بتضارب المصالح إلى جانب الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد التي ساهمت في وضعها تشاركيا هيئات حكومية ومنظمات من المجتمع المدني.

# 1. البرلمان

# III. أعمدة نظام النزاهة الوطني

## 1. البرلمان

يمثل البرلمان واحدة من السلطات الدستورية الثلاث العامة للدولة التونسية. وتتجسد أهميته فيما يكتسيه من طابع تمثيلي حيث يُنتخب أعضاؤه من خلال الاقتراع العام والمباشر للشعب. وعليه، فهو يتولى التعبير عن الإرادة الشعب وحماية المصلحة العامة.

وللمرة الأولى في تاريخ تونس الحديثة أُجريت الانتخابات التشريعية لانتخاب البرلمان التونسي في كنف من المصداقية ذلك بالاعتماد على الاقتراع الحرّ والعام والنزيه خاصّة في سياق سياسي يتسم بالتعددية والتنافسية، مما يجعل البرلمان مؤسسة ذات ثقل لما تحظى به من شرعية ديمقراطية.

كما يحظى البرلمان دستوريا بصلاحيات موسعة وبأهمية كبرى تتمثل بالأساس في صلاحية سن القوانين وفي مراقبة الحكومة.

وتنطوي الصلاحية الأولى في جعل هذه المؤسسة طرفا مركزيا في وضع سياسة النزاهة، بما أن القوانين تمثل أداة التدخل في الحياة العامة وإحداث تغيير في عمل الجهات العمومية والخاصة أيضا.

أما الصلاحية الثانية فتقضي بجعل البرلمان ضامنا رئيسيا لإرساء النزاهة، لما يضطلع به من دور رقابي إزاء السلطة التنفيذية والحكومة على وجه التحديد.

ولكن من جهة أخرى، يعد هذا المنظور لقدرة البرلمان على الاضطلاع بدور إرساء نظام النزاهة وضمانه أمرا نسبيا باعتبار عاملين إثنين.

أما العامل الأول فيتعلق بالموارد المتاحة للبرلمان، سواء أكانت موارد بشرية، مادية أو لوجستية. وفي الواقع تعد هذه الموارد أقل مما تستجوبه المسؤوليات الموكّلة له بموجب الدستور.

ويقضي العامل الثاني بأن البرلمان لا يزال يخطو خطواته الأولى في الحياة السياسية. فقد انتُخب أعضاؤه بتاريخ 26 أكتوبر 2014 وبالتالي لم يتسن له الوقت لسن القوانين التي تشكل عنصرا أساسيا في أي نظام للنزاهة، لاسيما وأن أمام البرلمان عدد كبير من القوانين العاجلة التي يتعين عليه النظر فيها ولا تزال تُطرح عليه باستمرار، والمتعلقة بإنشاء الهيئات الدستورية، ومن بينها هيئات يتعين إرساؤها وفقا للآجال المنصوص عليها في الدستور.

ويستمد البرلمان قوته من شرعيته الانتخابية وهو ما يخول له فرض استقلاليته مقارنة بالسلطات الأخرى. ولكن ضعف موارده يقوّض صلاحياته في الحكم وضمان إرساء نظام للنزاهة.


WATCH منظمة الشفافية الدولية Project funded by the European Union

| البرلمان<br>100/50 مجموع نقاط العمود: | | | |
|---|---|---|---|
| | المؤشر | الإطار القانوني | الممارسة |
| القدرات | الموارد | 50 | 25 |
| | الاستقلالية | 75 | 75 |
| الحوكمة | الشفافية | 75 | 50 |
| | المساءلة | 50 | 50 |
| | النزاهة | 0 | 0 |
| الدور | التحقيق | 75 | |
| | تعزيز أفضل الممارسات | 0 | |

## 1.1هيكلة البرلمان وتنظيمه

إطار القواعد القانونية المنظمة لعمل البرلمان

1ـ دستور 27 جانفي 2014

2 ـ قرار رئيس مجلس نواب الشعب المؤرخ في 16 ديسمبر 2014 المتعلق بأحكام وقتية لتنظيم أعمال مجلس نواب الشعب

3ـ النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب المؤرخ في 2 فيفري 2015

4ـ القانون عدد 16 لسنة 1985 المؤرخ في 8 مارس 1985 والمنقح بمقتضى القانون عدد 57 لسنة 1997 المؤرخ في 28 جويلية 1997 المتعلق بضبط نظام تقاعد أعضاء مجلس النواب

5ـ الأمر عدد 622 لسنة 1999 المؤرخ في 22 مارس 1999 المتعلق بضبط النظام الأساسي الخاص بالسلك الإداري لمجلس النواب

ويمثل مجلس نواب الشعب برلمان الدولة التونسية وهو يتألف من غرفة واحدة ويتولى السلطة التشريعية بمقتضى دستور 27 جانفي 2014.

ويُنتخب المجلس لولاية مدتها خمس سنوات. وبمقتضى الفصل 99 من الدستور، لرئيس الجمهورية الحق في حل مجلس نواب الشعب، في حال استقالت الحكومة لعدم حصولها على ثقة مجلس نواب الشعب بناء على طلب رئيس الجمهورية القاضي بإجراء تصويت على الثقة.[22]

[22] الفصل 99 من الدستور:" لرئيس الجمهورية أن يطلب من مجلس نواب الشعب التصويت على الثقة في مواصلة الحكومة لنشاطها، مرتين على الأكثر خلال كامل المدة الرئاسية، ويتم التصويت بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس نواب الشعب، فإن لم يجدد المجلس الثقة في الحكومة اعتبرت مستقيلة، وعندئذ يكلف رئيس الجمهورية الشخصية الأقدر لتكوين حكومة في أجل أقصاه ثلاثون يوما طبقا للفقرات الأولى والخامسة والسادسة من الفصل 89. عند تجاوز الأجل المحدد دون تكوين الحكومة، أو في حالة عدم الحصول على ثقة مجلس نواب الشعب، لرئيس الجمهورية الحق في حل مجلس نواب الشعب والدعوة إلى انتخابات تشريعية سابقة لأوانها في


Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

وانتُخب المجلس الحالي الذي يتألف من 217 مقعدا في 26 أكتوبر 2014. وفيما يلي توزيع أعضائه الذين ينتمون إلى 18 كتلة سياسية (الكتل الحزبية والمستقلة):

- 86 نائبا عن حزب نداء تونس.
- 69 نائبا عن حزب النهضة.
- 16 نائبا عن حزب الاتحاد الوطني الحر.
- 8 نواب عن حزب آفاق تونس.

وتشكل هذه الأحزاب الأربعة حكومة ائتلافية، أما بالنسبة لبقية المقاعد فتتوزع على النحو التالي:

- 15 مقعدا لحزب لجبهة الشعبية.
- 4 مقاعد لحزب المؤتمر من أجل الجمهورية.
- 4 مقاعد لحزب التيار الديمقراطي (الحركة الديمقراطية).
- 3 مقاعد لحزب المبادرة.
- 2 مقاعد لحركة الشعب.
- 2 مقاعد لحركة المحبة.

أما عن بقية المقاعد فتتوزع بمقعد واحد لكل كتلة. وبالنظر إلى هذا التوزيع يمكن أن نستنتج أن ما من كتلة سياسية تحتكر بمفردها الأغلبية التي تخول لها أن تنفرد بالحكم، بل يستوجب ذلك تشكيل حكومة توافقية.

ومن شأن ما سبق أن يشكل في حد ذاته ضمانا لعدم تركّز السلطة في يد حزب واحد، حيث تضطر الحكومة المركبة إلى الترتيب مع شركائها، فيتمخض عن ذلك قرارات موزونة. كما أن تواجد معارضة هامة يشكل ضمانا ضد سوء التصرف لما ينشأ عنها من قوى سياسية قادرة بفضل ثقلها السياسي، على إحداث التوازن ومراقبة الأحزاب في سدّة الحكم.

ولكن، على المستوى التطبيقي، تبقى فاعلية هذه المكاسب في ضمان الحوكمة الرشيدة، عشوائية ومرهونة بتركيبة الائتلاف والمعارضة. فحين يكون الائتلاف الحاكم متماسكا ومتكافلا، فقد يكوّن جبهة قادرة على الدفاع على سياساتها ومصالحها التي قد يؤدي بعضها إلى تأجيج حركات احتجاجية حقيقية في صفوف المجتمع. كما هو الحال بالنسبة للمعارضة، فإن كان يغلب عليها التشتت لن تتمكن من فرض كلمتها بشأن استراتيجية للرقابة واليقظة.

---

أجل أدناه خمسة وأربعون يوما وأقصاه تسعون يوما.

وفي حالة تجديد المجلس الثقة في الحكومة، في المرّتين، يعتبر رئيس الجمهورية مستقيلا.



Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

هذا فيما يتعلق بالتركيبة السياسية للمجلس، أما فيما يتعلق بالتنظيم الداخلي لهذه المؤسسة، فإنها تتشكل حاليا بمقتضى الفصل 59 من الدستور من تسع لجان قارة[23] وتسع لجان خاصة[24].

وتتألف كل من اللجان القارة والخاصة من 22 عضوا بمقتضى الفصل 64 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب[25].

ويُلاحظ من خلال هذه القائمة لصنفي اللجان البرلمانية، أنها تنطوي أصلا على نقطة ضعف، وتتمثل في العدد المفرط للجان مقارنة بحجم البرلمان، وهو ما قد يؤدي ليس فقط إلى تبديد الجهد والوقت، إنما أيضا إلى استنزاف الموارد المالية، بما أنه يتعين تزويد هذه اللجان بما يلزمها من الإمكانيات البشرية واللوجستية.

ولا تنطوي هذه القائمة على نقطة ضعف واحدة فقط، بل توجد نقطة ضعف أخرى تتمثل في التداخل فيما بين هذه اللجان وهو ما قد ينجر عنه احتمال تضارب الاختصاصات. ومن بين الأمثلة على ذلك، التداخل بين اللجنة القارة للصحة والشؤون الاجتماعية واللجنة الخاصة لشؤون ذوي الإعاقة والفئات الهشة أو بين لجنة التشريع العام ولجنة الحقوق والحريات وكلاهما لجنتان قارتان، ولكن الفروقات بينها مفتعلة لأن كل القوانين ستكون لها علاقة بالحقوق والحريات بشكل مباشر أو غير مباشر.

ويظهر إشكال آخر على المستوى الهيكلي فيما يتعلق بالكتل النيابية التي، وإن حُددت تركيبتها بموجب النظام الداخلي، تبقى صفتها القانونية غير واضحة المعالم. ويطرح ذلك إشكالا من حيث مراقبة التصرف في ميزانية البرلمان، لأن النظام الداخلي ينص في الفصل 37 على أن يضع مكتب المجلس تحت تصرف مختلف الكتل النيابية الفضاءات والموارد البشرية والمادية والإدارية بما يتناسب وعدد أعضائها لضمان حسن سير أعمالها. وأثبتت التجربة سهولة تشكيل الكتل النيابية وسهولة تفككها، مما يجعلنا نتساءل عن الأطراف التي تتحمل مسؤولية مصاريف هذه الكتل إذا استدعى الأمر إجراء مراقبة التصرف في الموارد؟

---

[23] وهي كالتالي:
1) لجنة التشريع العام 2) لجنة الحقوق والحريات والعلاقات الخارجية 3) لجنة المالية والتخطيط والتنمية 4) لجنة الفلاحة والأمن الغذائي والتجارة والخدمات ذات الصلة 5) لجنة الصناعة والطاقة والثروات الطبيعية والبنية الأساسية والبيئة 6) لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية 7) لجنة الشباب والشؤون الثقافية والتربية والبحث العلمي8 ) لجنة تنظيم الإدارة وشؤون القوات الحاملة للسلاح 9) لجنة النظام الداخلي والحصانة والقوانين البرلمانية والقوانين الانتخابية.

[24] وتتوزع كما يلي:
1)لجنة الامن والدفاع 2) لجنة الإصلاح الإداري والحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد ومراقبة التصرف في المال العام 3) لجنة التنمية الجهوية 4) لجنة شهداء الثورة وجرحاها وتنفيذ قانون العفو العام والعدالة الانتقالية 5) لجنة شؤون ذوي الإعاقة والفئات الهشة 6) لجنة شؤون المرأة والأسرة والطفولة والشباب والمسنين 7) لجنة شؤون التونسيين بالخارج 8) اللجنة الانتخابية 9) لجنة مراقبة عمليات التصويت وإحصاء الأصوات.

[25] الفصل 64 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب: "تتكون اللجان من إثنين وعشرين عضوا.
يتم تكوين اللجان وفق قاعدة التمثيل النسبي بين الكتل.
يسند لكل كتلة مقعد واحد باللجنة مقابل كل عشرة أعضاء بالكتلة."


Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

## 2.1 الموارد

### أ. الموارد (الإطار القانوني)

النقطة: 50

هل يخصص الدستور والنصوص التشريعية والترتيبية الموارد اللازمة ليضطلع مجلس النواب بمهامه؟

تشمل الموارد أساسا ميزانية مجلس النواب (جرايات النواب وميزانية أعماله)، ولكنها تشمل أيضا البنية الأساسية والموظفين (عددهم ومؤهلاتهم) واللوجستيات.

ينص الدستور على الاستقلالية المالية لمجلس النواب في الفصل 52[26]، كما ينص عليها النظام الداخلي في الفصل الأول[27] والفصل 48[28].

ويرمي هذان النصان إلى ضمان نوع من سيادة المؤسسة البرلمانية على مواردها، ولا يمكن لمجلس النواب أن يضطلع بمهامه على أكمل وجه دون هذه السيادة التي تعد أيضا جوهرية لتحقيق استقلاليته.

وفي حال وقع تفويض مهمة إدارة الموظفين التعيينات، الترقيات، التأديب إلى سلطة أخرى أو إلى جهة نافذة أخرى وليس إلى مجلس النواب، فمن شأن ذلك أن يعيق عمل المجلس. وينطبق الأمر ذاته إذا عاد قرار تحديد مبلغ المنح النيابية وتحرير أوامر نفقات التصرف إلى سلطة خارج مجلس النواب، سيؤثر ذلك بشكل كبير على استقلاليته.

ويجري حاليا العمل على نص قانوني آخر من شأنه أن يتضمن المزيد من التفاصيل حول طبيعة موارد المجلس ونطاقها، ويتمثل في مشروع قانون يتعلق بالاستقلالية المالية والإدارية لمجلس النواب. وقد عُرض المشروع على مكتب المجلس ولكن لم تقع إحالته إلى اللجنة المعنية للنظر فيه بعد.[29]

### ب. الموارد (الممارسة)

النقطة :25

بلغت ميزانية المجلس 29.784.000 دينارا لسنة 2015(حوالي 14.850.00دولار)، وخُصص منها مبلغ 17.499.000دينارا (حوالي 13.750.000) لنفقات التأجير العمومي و2.410.000دينارا (حوالي 1.205.000 دولار) لنفقات وسائل المصالح[30].

---

26 الفصل 52 من الدستور" يتمتع مجلس نواب الشعب بالاستقلالية الإدارية والمالية في إطار ميزانية الدولة."

27 الفصل 1 من النظام الداخلي لمجلس النواب "يتمتع مجلس نواب الشعب بالاستقلالية الإدارية والمالية في إطار ميزانية الدولية. تنظم إدارة المجلس وفقا لمبادئ الحياد والمساواة واستمرارية المرفق العام. تعمل إدارة المجلس لخدمة الصالح العام وفق قواعد الشفافية والنزاهة والنجاعة والمساءلة.

28 الفصل 48 من النظام الداخلي لمجلس النواب "رئيس المجلس هو ممثله القانوني ورئيس إدارته وآمر صرف ميزانيته...يصدر رئيس المجلس كافة القرارات والتدابير المتعلقة بالوضعيات الإدارية والمالية لأعضاء المجلس وأعوانه."

29 مشروع قانون عدد 2015/112 يتعلق باستقلالية مجلس النواب وقواعد سير عمله

30 قانون عدد 59 لسنة 2014 مؤرخ في 26 ديسمبر 2014 يتعلق بقانون المالية **لسنة 2015.**



Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

وعليه يمكن أن نلاحظ من خلال ذلك التفاوت بين المبلغ المخصص للجرايات والمبلغ المخصص لعمل المجلس. ويتركز جل اهتمام الرأي العام بالمبلغ المخصص لجرايات النواب، ولكن من جهة أخرى بالكاد يولى أي اهتمام بالموارد المخصصة لعمل المجلس في حد ذاته، على الرغم من أنها ضرورية لتحقيق فعالية أعماله.

ويمكن أن نفسر ذلك بأن الرأي العام يركز على الامتيازات التي قد يتمتع بها من يعملون لصالح الدولة أكثر منه على الحد الأدنى من المعايير التي يجب أن تتوفر لتحقيق فعالية سير أعمال الدولة. وأثارت زيادة منحة النواب في فترة عمل المجلس الوطني التأسيسي ردود فعل حادة في صفوف الرأي العام[31]، مما أدى في نهاية المطاف إلى تدخل القضاء الإداري. وتكرر ذلك خلال الولاية الحالية لمجلس نواب الشعب حيث أثيرت ردود فعل مماثلة لدى الإعلان عن تخصيص منحة للنواب لتكاليف السكن وغيرها من النفقات بمبلغ 900 دينار.

ويتلقى النواب حاليا أجورهم مؤقتا، بانتظار سن القانون المتعلق بالاستقلالية الإدارية والمالية للمجلس، على النحو التالي:

2300 دينارا صافي أجر كل نائب

2725 دينارا صافي أجر كل من نائبي رئيس المجلس

4881 دينارا صافي أجر الرئيس

ويتحمل المجلس خلال الجلسات العامة أو خلال اجتماعات اللجان تكاليف سكن النواب (مصاريف الإقامة وفطور الصباح) الذين لا يقيمون في إقليم تونس الكبرى، بانتظار تفعيل قرار الزيادة بمبلغ 900 دينار في المنح النيابية.

ولكن لا تقتصر الموارد على الميزانية فحسب بل تشمل أيضا عناصر أخرى على نفس القدر من الأهمية مثل البنية الأساسية والموارد البشرية.

ويكتسي القصر الذي يضم مقر مجلس نواب الشعب قيمة تاريخية عريقة، إلا أنه لم يُهيأ على النحو الكافي مما يحد من قيمته العملية. وباستثناء القاعات الرئيسية التي تخصص للجلسة العامة ولاجتماعات مكتب رئيس المجلس، لا يستوفي المبنى في معظمه على الإطلاق المتطلبات التي تضمن ظروف عمل مناسبة للسلطة التشريعية الحديثة.

حتى أن بعض اللجان تفتقر إلى قاعات العمل أو الاجتماعات. وهو ما اضطر رئيس المجلس في 7 أوت 2015 إلى المبادرة بضم عدد من القاعات التي كانت تتبع مقر مجلس المستشارين سابقا، حيث أصبحت امتدادا لمبنى مجلس نواب الشعب. وخُصصت هذه القاعات لعقد اجتماعات أربع لجان وخُصصت مكاتب في هذا المبنى للنواب الذين ليس لديهم مكاتب في المقر الرئيسي للمجلس، مما يصعب ظروف عملهم، لا سيما لدى استقبالهم المواطنين أو الصحفيين.

كما يحتوي مبنى المجلس على مكتبة تتوفر على قاعدة بيانات إلكترونية متاحة على الموقع الرسمي للمجلس[32]. وتضم المكتبة وثائق قيّمة ذات أهمية تاريخية على غرار مداولات المجلس الوطني التأسيسي خلال الفترة 1956

---

[31] http://www.turess.com/almasdar/10246
http://nawaat.org/portail/2013/04/20/%D9%85%D9%86%D8%AD-%D8%A7%D9%84%D9%86%D9%88%D8%A7%D8%A8-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B1%D8%B5%D8%AF-%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%88%D9%86%D8%B3%D9%8A-%D9%84%D8%A7%D8%B3%D8%AA%D9%82%D9%84%D8%A7%D9%84-%D8%A7/

[32] http://www.chambre-dep.tn/site/bib/AR/index.jsp


Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

ـ 1959. ولكن، من جهة أخرى، لا تحتوي المكتبة للأسف على روابط لموارد مكتبية برلمانية أخرى مثل مكتبة البرلمان الأمريكي التي تعد إحدى أكبر المكتبات في العالم، وتضم تشكيلة من أكبر تشكيلات المجلات والصحف في العالم ومنها العربية والتونسية، ناهيك عن كونها متاحة للجميع على موقع البرلمان الأمريكي.

علاوة على ذلك، يُسجل نقص فادح على مستوى الأدوات الإعلامية في المجلس حيث لم تُجهز جميع المكاتب بالحواسيب ولم توصل بشبكة الإنترنت، وهو ما من شأنه أن يعطل أعمال البحث والتوثيق سواء بالنسبة للنواب أو المساعدين المكلفين بمدهم بالملفات اللازمة للاضطلاع بعملهم على إعداد مبادرات القوانين ونقاش مشاريع القوانين التي تطرحها الحكومة أو مراقبة عمل الحكومة،

أما فيما يتعلق بموظفي البرلمان، فإن مجلس نواب الشعب لا يشكل فقط إحدى السلط بل هو أيضا هيكل إداري لا يستوجب فقط موارد مالية ومادية لحسن سير أعماله بل أيضا، وبالأخص، موارد بشرية.

ولا يمكن اعتبار المجلس مجهزا بما يكفي من هذه الناحية. فإذا ما نظرنا في وضع المستشارين الذين يشكلون إحدى أهم الموارد لسير عمل البرلمان، لما يحملونه من خبرة تخدم النواب في عملهم السياسي، نلاحظ أنهم لا يتمتعون بأي صفة خاصة[33]. كما يطالب موظفو المجلس منذ سنة 2011 بسن قانون يتعلق بإحداث نظام أساسي عام للوظيفة العمومية البرلماني، وفي الوقت الراهن، يعد النص الوحيد الذي يشمل الموظفين في البرلمان[34] غير كاف على الإطلاق، إذ أنه لا يعكس بأي شكل من الأشكال خصوصية العمل البرلماني. حيث لا يحتوي هذا النص على تعريف واضح أو دقيق للمسؤوليات والمهام المسندة لكل فئة من هذه المؤسسة. كما أنه لا ينص على أي ضمانات خاصة لحقوق الموظفين البرلمانيين.

ولا تقوم الإدارة على هيكل تنظيمي محين إذ تعتمد على الهيكل الوحيد المعمول به في مجلس النواب تحت النظام السابق. وهو من جهة لا يستجيب قط لمتطلبات مواجهة التحديات الجديدة التي تطرأ على عمل برلمان في ديمقراطية تعددية. ومن جهة أخرى، ليس مناسبا البتة لمواجهة التحديات المفروضة على عمل البرلمان في مناخ اجتماعي واقتصادي وثقافي يزداد تعقيدا وأكثر تقنية.

وفي الواقع، يعتبر عدد موظفي البرلمان بشكل عام ومستشارِي النّواب بشكل خاص غير كاف لضمان سير عمل المجلس على أحسن وجه، ناهيك عن كونهم تنقصهم المؤهلات والأدوات الكافية لمساعدة النواب على متابعة عمل الحكومة إلى جانب تقييم الوضع السياسي والاقتصادي والاجتماعي للبلاد، من أجل اعتماد السياسة التشريعية اللازمة لهذا الغرض. خاصّة وأنّ ممارسة السلطة اليوم تستوجب الإلمام بالمجالات الاقتصادية والصحية والبيئية والتكنولوجية، وهي معارف من النادر توفرها لدى النواب.

وفي أعرق الديمقراطيات في العالم، يحتاج النواب إلى مساعدة الخبراء من جميع المجالات، ويتم إلحاقهم بالبرلمان مباشرة كمستشارين أو يتولى النواب بأنفسهم تعيينهم وتسديد أجورهم من المنح التي يتلقونها بصفتهم أعضاء في المجلس.

---

[33] لا يحظى المستشارون ولا موظفو البرلمان عموما بمركز خاص لا في فترة المجلس التأسيسي سابقا ولا في فترة مجلس نواب الشعب اليوم

[34] الأمر عدد 622 لسنة 1999 يتعلّق بضبط النظام الأساسي الخاص بالسلك الاداري لمجلس النواب.


Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

وفي تونس، من الواضح أنه من الصعب الحديث عن تعيين النواب لمساعدين شخصيين يدفعون لهم أجورهم من مستحقاتهم الخاصة، وذلك بسبب منحهم المنخفضة نسبيا، مقارنة بمعدل جرايات الخبراء، وبالتالي، يكتفي النواب بالاستعانة بالمساعدين الملحقين مباشرة بإدارة البرلمان.

وبلغ إجمالي عدد موظفي المجلس عقب سنة 2011 حوالي 400 موظف. وارتفع هذا العدد تدريجيا ليبلغ حوالي 520 موظفا.

هذا وقد أشار موظف بالبرلمان، بأن الزيادة في عدد الموظفين، لم تتم على أساس منطقي ولا في سياق تلبية الاحتياجات الفعلية للمجلس، على صعيدي العدد والمؤهلات. ويعد هذا الارتفاع تضخما في عدد الموظفين أكثر منه تعزيزا للموارد البشرية، بما أنه ناجم عن ضم مجلس النواب لموظفين كانوا يعملون في مجلس المستشارين السابق (الغرفة العليا للبرلمان التونسي تحت نظام بن علي) الذي وقع الاستغناء عنه تماما من ساحة المؤسسات التونسية بعد التخلي عن النظام الثنائي للبرلمان. ويفتقر معظم الموظفين الجدد الذين انضموا إلى المجلس إلى المؤهلات الكافية.

ومن بين 520 موظفا لدى المجلس، يُصنف 85 منهم فقط في فئة المستشارين. ولكنهم لا يحملون جميعا المؤهلات المطلوبة للاضطلاع بهذه المهمة الاستشارية، ولم يقع تعيين مستشارين عن طريق الإجراءات المعمول بها، أي عن طريق المناظرات بالاختبارات[35]، منذ سنة 2010. ومنذ هذا التاريخ، تناقص عدد المستشارين ذوي الخبرة الأطول في المجلس إما بسبب بلوغهم سن التقاعد أو لأنهم وجدوا عملا يستهويهم أكثر، باعتبار أن ظروف العمل في البرلمان لم تكن مشجعة، سواء كان ذلك على مستوى الجرايات التي يتقاضونها أو توقعهم لعرفان أكبر على خدماتهم لا سيما من طرف النواب، وفي الأثناء لم يستقطب المجلس مستشارين بنفس الخصائص.

ومن جهة أخرى، بلغ عدد معتبر من المستشارين هذا المستوى عن طريق الترقيات الداخلية، أي بالأقدمية، والتي لا تعكس بالضرورة الكفاءة. أمّا عن الخصائص المطلوبة لتعيين المستشارين، ينص الأمر المتعلق بالوضع الخاص بهذه الفئة على شرط حصولهم على تعليم في العلوم الاقتصادية أو في الحقوق.

ويعكس ذلك تمشيا قد عفا عليه الزمن للعمل البرلماني لا يرقى لما تتطلب الحياة السياسية الحديثة التي تقتضي تنوعا أكبر على مستوى الخبرات وانفتاحا على اختصاصات أكثر تقنية، بما يخول للمستشارين تقديم مساعدة تتناسب أكثر مع مشهد سياسي محفوف بالتحديات ومدعو للنظر واتخاذ القرار في قضايا تزداد تعقيدا.

وتقتصر المساعدة التي يقدمها المستشارون للنواب في الوقت الراهن أساسا على تجميع الوثائق اللازمة لإعداد مقترحات القوانين أو لمناقشة مشاريع القوانين التي تقترحها الحكومة وتعديلها. وتتمثل هذه الوثائق بالأساس في الدراسات القانونية والتجارب المقارنة وتحديد وضع المسألة قيد النظر في التشريعات المعمول بها.

وباعتبار قلة عدد المستشارين مقارنة بعدد النواب حيث يتعذر إسناد مستشار لكل نائب، وقع تقسيم المستشارين إلى مجموعات تتألف كل منها من أربعة أو خمسة مستشارين. وتعمل هذه المجموعات أساسا في صلب اللجان حيث تُسند مجموعة لكل لجنة.

---

[35] المستوى المطلوب في المترشحين لهذا المنصب هو 4 سنوات دراسة جامعية بعد الباكالوريا، وإما الأستاذية في العلوم الاقتصادية أو العلوم القانونية، أو سنة ماجستير لمن تخرجوا من نظام أمد.


Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

وأعرب موظف بالبرلمان في إطار المقابلة الحوارية التي أُجريت معه عن أسفه لتذبذب العلاقات بين المستشارين والنواب ولافتقارها لعنصر الثقة بين الطرفين. فالنواب يصرون على أن تقتصر مساعدة المستشارين على أعمال سكرتارية، من قبيل تدوين محاضر مداولات اللجان، ولا يأخذون بعين الاعتبار نتائج الأبحاث التي يجريها المستشارون لعنايتهم ولا التوصيات التي يقترحونها. إذ أن النواب غيورون على صلاحياتهم ويرون في المساعدات الجوهرية التي يقدمها المستشارون (أي الخبرة التي يقدمونها) مصادرة لهذه الصلاحيات.

ويضاف إلى كل ما سبق صعوبة العمل في الإدارة التي ما انفكت تفتقر إلى هيكلة واضحة، إذ يُلاحظ غياب تام لأي دليل للإجراءات التي تنظم عمل الموظفين أيا كانت فئتهم، إلى جانب غياب منظومة للمعلومات وتواصل كاف بين مختلف الخدمات ومختلف الموظفين.

## 2.1 الاستقلالية

### أ. الاستقلالية (الإطار القانوني)

النقطة: 75

**هل يتمتع البرلمان باستقلالية حقيقية عن السلطات الأخرى؟**

يتمتع البرلمان بلا أدنى شك باستقلالية عن السلطات الأخرى سواء على مستوى ما ينص عليه الدستور أو النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب. فكلاهما يكرسان لاستقلاليته الإدارية والمالية.

وبمقتضى الفقرة الأولى من الفصل 52 من الدستور، يتمتع مجلس نواب الشعب بالاستقلالية الإدارية والمالية في إطار ميزانية الدولة. ويرد مبدأ الاستقلالية أيضا في الباب الأول من النظام الداخلي للمجلس. ويحتوي هذا الباب على خمسة فصول تنص على المبادئ التالية:

الاستقلالية الإدارية للمجلس التي يجب أن تتجسد من خلال سن قانون يتعلق بالنظام الأساسي العام للوظيفة العمومية البرلمانية وفقا لخصوصيات المرفق العمومي البرلماني ومتطلبات عمله. كما تتجسد هذه الاستقلالية من خلال تخويل مكتب المجلس ضبط الأنظمة الأساسية الخاصة لمختلف الأسلاك التابعة للمجلس والتنظيم الهيكلي للمصالح الإدارية.

الاستقلالية المالية للمجلس التي تتجسد من خلال تخصيص ميزانية مستقلة له تدرج ضمن الميزانية العامة للدولة. ويضبط القانون المتعلق بالاستقلالية الإدارية والمالية لمجلس نواب الشعب آليات الرقابة على تنفيذ ميزانية المجلس[36].

تعمل إدارة المجلس وفق قواعد الشفافية والنزاهة والنجاعة والمساءلة.

وبالنظر إلى هذه المعطيات حول استقلالية المجلس، يمكن الإشارة في المقام الأول إلى أن فيها تكريسا لآلية رقابة على إدارة الشؤون المالية على نحو محدد ينص عليه قانون الاستقلالية الإدارية والمالية المزمع إعداده وليس وفقا لقواعد الرقابة على المصاريف العمومية التي ينص عليها القانون العام.

[36] يوجد فعلا مشروع قانون حول الاستقلالية الإدارية والمالية للمجلس وهو معروض على المجلس


Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

ويمكن تعليل هذا الاستثناء بأن الإدارة المالية الرشيدة تستوجب اعتماد قواعد رقابية سلسة لا سيما على مستوى مراقبة النفقات وذلك لتفادي تعطيل المعاملات المالية الروتينية، ولكن أيضا الضرورية، مثل شراء الأثاث أو المواد الاستهلاكية المكتبية، ومن هذا المنطلق يصبح هذا الاستثناء علامة على الحوكمة الرشيدة. بيد أنها قد تفسح مجالا للتجاوزات أو لسوء التصرف في حال تمخض هذا الاستثناء عن وضع قواعد رقابية هشة أو منعدمة تماما.

ومن جهة أخرى، يُعد وجود لجنة قارة معنية بالنظام الداخلي والحصانة والقوانين البرلمانية علامة جيدة على التوجه نحو وضع قانون خاص بالبرلمان لتنظيم عمل المجلس ومن شأنه أن يعزز استقلاليته كمؤسسة.

## ب. الاستقلالية (الممارسة)

النقطة: 75

لطالما طُرحت مسألة استقلالية السلطة التشريعية الممثلة في البرلمان، الذي كان يتألف في فترة معينة من مجلس واحد ومن مجلسين في فترة أخرى. ويعود ذلك إلى سطوة السلطة التنفيذية التي كان ينفرد بها رئيس الجمهورية، والذي لطالما جرد البرلمان من قوته وجعل منه مجلسا يعكس إرادته.

وعليه، بدرت من المجلس إرادة قوية بعد سنة 2011 بالانعتاق من هذه السطوة وإثبات دوره وذلك منذ تشكل أول مجلس مُنتخب من خلال الاقتراع العام والمباشر في إطار عملية انتخابية حرة وسرية ونزيهة وشفافة. وتمخضت هذه العملية عن ظهور مجلس يستمد قوته من دوره كسلطة تأسيسية مُكلفة بالمصادقة على دستور تونسي جديد.

ومكنه هذا الدور من أن يحتل مكانة مميزة في صفوف مؤسسات الدولة وهو ما يعيق أي محاولة للتدخل في شؤونه أو استغلاله من قبل السلطة التنفيذية التي أصبحت أقل قوة نظرا لأن الرئيس "المؤقت" للجمهورية قد انتُخب من طرف المجلس الوطني التأسيسي ذاته[37]. ولم يطرأ تغيير كبير على مكانة السلطة التشريعية بعد المصادقة على الدستور وتنظيم الانتخابات التشريعية التي انبثق عنها البرلمان الحالي.

ويمكن تفسير تعزيز مكانة البرلمان ودوره الذين يضمنان استقلاليته عن بقية السلطات ويعرقلان العودة إلى الممارسات القديمة من تدخل في شؤون البرلمان أو هيمنة للسلطة التنفيذية بسببين اثنين:

يتعلق السبب الأول بطبيعة النظام السياسي المكرس في دستور 27 جانفي 2014. إذ أرسى نظاما مختلطا أقرب إلى النظام البرلماني منه إلى النظام الرئاسي، حيث تنشطر فيه السلطة التنفيذية من خلال تقسيمها بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، مما يمنع تركيز السلطة وشخصنتها والهيمنة عليها.

أما السبب الثاني فيكمن في تمتع البرلمان اليوم بشرعية انتخابية حقيقية بما أنه انتُخب في إطار عملية انتخابية حرة وسرية ونزيهة وشفافة تشكل مصدرا هاما يستمد منه سلطته ويمنع كل محاولة لإخضاعه، لا سيما من قبل السلطة التنفيذية.

[37] وذلك بموجب الفصلين 2 و10 من القانون المؤرخ في 16 ديسمبر 2011 المتعلق بالتنظيم المؤقت للسلطات العمومية


Project funded by the European Union منظمة الشفافية الدولية WATCH

وفيما يتعلق بدور البرلمان في اقتراح القوانين، من الجدير بالذكر حتما أن الفصل 62 من الدستور ينص على أن" تُمارَس المبادرة التشريعية بمقترحات قوانين من عشرة نواب على الأقل، أو بمشاريع قوانين من رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة. ..."

وينص الدستور صراحة على تكريس استقلالية السلطة التشريعية والحفاظ عليها، كما ينص على ذلك أيضا المجلس ذاته من خلال نظامه الداخلي. ويجري العمل على إعداد نصوص قانونية أخرى، لا سيما قانون الاستقلالية الإدارية والمالية للبرلمان، ومن شأن هذه القوانين أن تضع الآليات التي تضمن تحقيق هذه الاستقلالية على نحو تطبيقي.

## 3.1 الشفافية

### أ. الشفافية (الإطار القانوني)

النقطة: 75

**هل تضمن الأنظمة القانونية المعمول بها شفافية المؤسسة البرلمانية وعملها؟**

على مستوى الشفافية، من الملفت للنظر أن الدستور التونسي لا ينص على هذا المبدأ العام إلا في سياق الإدارة العمومية وليس في سياق الحوكمة بصفة عامة، وهو ما نتبيّنه من الدستور في فصله 15[38].

ولكن يجدر التنويه أيضا إلى أن الدستور ينص على قاعدة في غاية الأهمية في فصله الحادي عشرة القاضي بما يلي:" على كل من يتولى رئاسة الجمهورية أو رئاسة الحكومة أو عضويتها أو عضوية مجلس نواب الشعب أو عضوية الهيئات الدستورية المستقلة أو أي وظيفة عليا أن يصرح بمكاسبه وفق ما يضبطه القانون." وتُعد هذه القاعدة وسيلة فعالة يمكن الاستناد عليها في منع سوء استغلال المنافع الاجتماعية أو الإثراء غير المشروع.

وتظل المنظومة القانونية غير متطورة حين يتعلق الأمر بمبدأ شفافية البرلمان وسيكون من المستحسن توسيع نطاقها لأنها حاليا غير كافية لضمان تكريس هذا المبدأ.

### ب. الشفافية (الممارسة)

النقطة: 50

فيما يتعلق بالشفافية على مستوى عرض أشغال المجلس ومداولاته على العموم، يتعين الإشارة في المقام الأول إلى أن المجلس يتولى تقديم هذه المعلومات للعموم عن طريق مختلف الوسائل، وأهمها الموقع الإلكتروني الرسمي، الذي يمكن لأي شخص أن يطلع عليه للحصول على أهم المعلومات حول أشغال المجلس، وقد سبق طرح هذه المسألة في القسم المخصص أعلاه للموارد.

38 الفصل 15 من الدستور" الإدارة العمومية في خدمة المواطن والصالح العام. تُنظّم وتعمل وفق مبادئ الحياد والمساواة واستمرارية المرفق العام، ووفق قواعد الشفافية والنزاهة والنجاعة والمساءلة"


منظمة الشفافية الدولية WATCH Project funded by the European Union

ولكن للأسف لا يحتوي الموقع على نص المداولات وأشغال المجلس. إذ لا يحتوي حاليا إلا على تسجيلات مصورة لأشغال المجلس التأسيسي ومجلس نواب الشعب الحالي.

ونسجل نقصا مماثلا على مستوى تقارير أشغال اللجان (لكل من أعمال المجلس الوطني التأسيسي ومجلس نواب الشعب). وتعد هذه التقارير الوسيلة الوحيدة التي يمكن من خلالها التعرف على مجريات عملية إعداد القوانين والمصادقة عليها.

وثمة مشكلة أخرى تطرح على المستوى الهيكلي، وتحديدا على مستوى الكتل النيابية، حيث يحدد النظام الداخلي تركيبة هذه الكتل إلا أن صفتها القانونية ليست واضحة. ويطرح ذلك إشكالا فيما يتعلق بمراقبة التصرف في ميزانية البرلمان، إذ ينص النظام الداخلي في الفصل 37 على أن يضع مكتب المجلس تحت تصرف مختلف الكتل النيابية الفضاءات والموارد البشرية والمادية والإدارية بما يتناسب وعدد أعضائها لضمان حسن سير أعمالها. وأثبتت التجربة سهولة تشكيل الكتل النيابية وسهولة تفككها، مما يجعلنا نتساءل عن الأطراف التي تتحمل مسؤولية مصاريف هذه الكتل إذا استدعى الأمر مراقبة التصرف في الموارد؟

ولكن من الضروري الإشارة أيضا إلى نقطة إيجابية على مستوى الوسائل المعتمدة لتكريس شفافية المجلس، ألا وهي موقعه الإلكتروني[39]، إذ يعمل هذا الموقع بشكل سليم ويقع تحيينه بانتظام مما يسمح بالاطلاع على الهيكلة السياسية[40] والتشغيلية[41] للمجلس.

كما يحتوي الموقع على إحصائيات حضور النواب في الجلسات العامة وعلى تفاصيل نتائج التصويت على النصوص القانونية التي تعرض على المجلس، مما يسمح للناخبين بمتابعة عمل ممثليهم عن كثب.

كما تجدر الإشارة إلى التواصل القائم بين المجلس وعامة المواطنين وذلك من خلال صفحة المجلس على موقع فيسبوك، ويتولى مدير الصفحة نشر أهم الفعاليات في إطار أنشطة البرلمان والرد على الأسئلة.

كما تساهم التلفزة العمومية في فتح أشغال المجلس للعموم، حيث أصبحت القناة الوطنية الثانية بمثابة القناة البرلمانية إذ تبث مباشرة نقاشات المجلس أثناء الجلسات العامة، سواء خلال مناقشة مشاريع القوانين أو خلال جلسات الحوار مع أعضاء الحكومة.

وأصبحت إحدى المنظمات غير الحكومية المختصة في رصد النشاط النيابي[42] ذات حضور قار في صلب المجلس وتعمل على النشر شبه الفوري لتفاصيل التصويت على النصوص المعروضة على المجلس عبر موقعها الإلكتروني وعلى شبكات التواصل الاجتماعي (تويتر) (عدد النواب الحاضرين، عدد النواب المصوتين، عدد الأصوات "مع"، عدد الأصوات "ضد"، وعدد المحتفظين)، إلى جانب ملخص تقارير اللجان.

---

[39] http://www.chambre-dep.tn/site/main/AR/index.jsp

[40] مجموع عدد النواب وتوزيعهم حسب انتمائهم السياسي والدوائر وجنسهم، وعددهم وأسماء الكتل النيابية وتركيبتها

[41] تقديم الرئاسة والمكتب واللجان القارة والخاصة وتركيبتها واجتماع رؤساء اللجان وتركيبته. كما يمكن من خلال قائمة المحتويات النفاذ إلى نص قانون ومشاريع القوانين المعروضة على اللجان أو الجلسة العامة، والمشاريع المسجلة في مكتب المجلس، ومداولات المجلس وغيرها، ولمت للأسف لا يمكن الدخول على القائمة المتعلقة بتنظيم المصالح الإدارية لأن رابطها لا يعمل.

[42] http://majles.marsad.tn/2014/



Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

وإن كان المجلس الوطني التأسيسي قد أبدى مقاومة إزاء الحضور المستمر لمنظمة البوصلة في قاعات المجلس وإزاء تقاريرها المفصلة للغاية حول نشاط المجلس، فقد أدت ست دعاوى بتجاوز السلطة رفعتها المنظمة لدى المحكمة الإدارية إلى جانب جمعية نواة ومجموعة الحوكمة المفتوحة[43] في 24 أوت 2012 إلى كسر هذه المقاومة حيث حكمت المحكمة الإدارية لصالح أصحاب الدعوى مؤكدة على حقهم في النفاذ إلى المعلومة بمقتضى المرسوم عدد 41 المؤرخ في 26 ماي 2011 المنقح بالمرسوم المؤرخ في 11 جوان 2011 المتعلق بالنفاذ إلى الوثائق الإدارية للهياكل العمومية.

أما اليوم فيبدو أن الرصد المباشر لأعمال المجلس قد أصبح مندرجا في الأعراف المعمول بها في مجلس نواب الشعب ولم يعد يواجه أي مقاومة.

وفي الوقت الراهن، تُسجل أوجه القصور على مستوى الشفافية في موضوع الاطلاع على نقاشات اللجان أو الجلسات العامة.

وفي هذا الصدد، من الواضح أن تسجيل و/أو تدوين محاضر النقاشات النيابية شرط ضروري لتحسين عمل المجلس، حيث تسمح هذه المحاضر بالرجوع إلى هذه النقاشات للنظر فيها، إما بعين النقد أو للتحقق من مواقف بعض النواب إزاء المسائل المطروحة للنقاش. كما تشكل هذه المحاضر شرطا لفتح أشغال المجلس أمام المواطنين بما يسمح لهم بالاطلاع على النقاشات حول المواضيع التي تعنيهم مباشرة بما أنها تتعلق بطريقة تسيير شؤونهم وتخول لهم بالأخص التعرف على مواقف ممثليهم المنتخبين إزاء هذه المواضيع وطرقهم في الدفاع عنها.

وثمة أدوات يمكن الاستعانة بها لتدوين هذه النقاشات[44]، ويتعين على المجلس أن يحيط علما بها وأن يدرب موظفيه و النواب على استخدامها.

وتعد الوسائل الإعلامية وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات[45] بصفة عامة ضرورية للتدوين والتواصل وبث النقاشات النيابية وحفظها خلال الجلسات العامة واجتماعات اللجان.

كما يتيح هذا الموقع النفاذ إلى التسجيلات المصورة للجلسات العامة للمجلس من خلال صفحته الرئيسية.

---

[43] http://ostez.blogspot.com/2015/06/le-tribunal-administratif-annule-la.html
http://www.albawsala.com/pub/50475d43b197de7ce3de4def

[44] Choix technologiques pour la capture et la transcription des travaux parlementaires, Département des affaires économiques et sociales des Nations-Unies et centre mondial des TIC aux parlements, Nations-Unies, New-York, 2014. http://www.ipu.org/PDF/publications/ict14_fr.pdf

[45] تكنولوجيا المعلومات والاتصالات TIC


Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

## 4.1 المساءلة

### أ. المساءلة (الإطار القانوني)

النقطة: 50

يعد البرلمان الجهة السياسية الفاعلة التي تُعتبر مراقبتها مهمة صعبة وحساسة في الآن ذاته. فهي مهمة حساسة أولا بسبب صعوبة التسليم بمراقبة مؤسسة تتمتع بشرعية ديمقراطية مباشرة، وتضم أعضاء منتخبين عن طريق الاقتراع العام، مما يمنحها تسليما مسبقا بنزاهتها بمقتضى التقاليد النابعة من فكر روسو والراسخة في جميع الأنظمة الفرنكوفونية. تكمن صعوبة هذه المهمة في إيجاد هيئة حكومية تتمتع بالصلاحية اللازمة لممارسة الرقابة على أعلى سلطة بموجب الدستور، التي تعكس صوت الشعب وسيادته.

ولكن بغض النظر عن كل هذه الاعتبارات الإيديولوجية يتعين خاصة إيجاد آليات مناسبة وفعالة لممارسة هذا النوع من الرقابة الضرورية لتنفيذ مساءلة النواب.

إلا أن العائق الأول، الذي قد يحول دون تفعيل آلية مساءلة النواب أمام العموم هو عائق قانوني. ويتمثل هذا العائق في الحصانة التي يتمتع بها النواب بمقتضى ما ينص عليه الدستور. وتتمثل أولا في حصانة موضوعية ترد في الفصل 68 الذي ينص على أنه " لا يمكن إجراء أي تتبع قضائي مدني أو جزائي ضد عضو بمجلس نواب الشعب، أو إيقافه، أو محاكمته لأجل آراء أو اقتراحات يبديها، أو أعمال يقوم بها، في ارتباط بمهامه النيابية."

ومن ثم، ينص الدستور على حصانة إجرائية في الفصل 69 الذي ينص على أنه "إذا اعتصم النائب بالحصانة الجزائية كتابة، فإنه لا يمكن تتبعه أو إيقافه طيلة مدة نيابته في تهمة جزائية ما لم ترفع عنه الحصانة. أما في حالة التلبس بالجريمة فإنه يمكن إيقافه، ويُعلم رئيس المجلس حالا على أن ينتهي الإيقاف إذا طلب مكتب المجلس ذلك."

وبالتالي تعدّ الحصانة التي يتمتع بها النّواب بموجب الفصل 68 من الدستور معقولة بل ضرورية لتمكين كل نائب عن الشعب من أداء مهامه بمنأى عن الضغوطات والتهديدات التي قد يوجهها له خصومه السياسيون، وهو ما يفسر اعتماد هذه القاعدة على الصعيد العالمي.

لكن مع الأسف يتسع نطاق هذه الحصانة لتشمل أيضا الملاحقات الجزائية والمدنية. وهو ما فيه مبالغة لما من شأنها أن ترفع عن النائب أي مسؤولية سواء أكانت عقدية أو شبه عقدية، لا تتصل بأي حال من الأحوال بمهامه النيابية. وعليه فإنّ الحصانة الإجرائية المنصوص عليها بموجب الفصل 69 من الدستور تفتقد لأيّ مبرر، إذ تؤدي إلى تجنيب النائب، حتى ولو مؤقتا، المثول أمام القضاء الجزائي لمساءلته.

هذا بالإضافة إلى التعقيدات التي تطغى على إجراءات رفع الحصانة النيابية على النحو المنصوص عليه في الفصلين 28 و33 من النظام الداخلي. إذ يُوجه القاضي طلب رفع الحصانة إلى رئيس مجلس نواب الشعب، مرفقا بملف القضية. ويحيل رئيس المجلس الملف إلى اللجنة القارة المختصة[46]. ويتعين على هذه اللجنة أن تعد تقريرا عن طلب رفع الحصانة في غضون 15 يوما، ومن ثم تحيل هذا التقرير إلى مكتب المجلس، الذي يحيله بدوره إلى الجلسة العامة للتصويت على هذا القرار. ويتخذ أغلبية النواب الحاضرين قرار رفع الحصانة.

[46] لجنة النظام الداخلي والحصانة والقوانين البرلمانية والقوانين الانتخابية


منظمة الشفافية الدولية WATCH Project funded by the European Union

أما فيما يتعلق بآليات التشاور مع المواطنين، فإن الدستور يشير بالفعل إلى مبدأ الديمقراطية التشاركية ولكن بدرجة ضعيفة. وذلك أولا بسبب الإشارة إليه باقتضاب في توطئة الدستور، وأيضا لأن الموقع الوحيد الذي يرد فيه هذا المبدأ مجددا في الدستور هو باب السلطة المحلية في علاقة بمبدأ الحوكمة المفتوحة. وبالتالي ليس هناك تنصيص على أي آلية لممارسة هذه الديمقراطية التشاركية (سواء أكانت آليات الاقتراح أو المراقبة) التي من شأنها أن تمكن المواطنين من توسيع نطاق الرقابة على البرلمان. ويعني ذلك أن تنفيذ هذا المبدأ يبقى منوطا بالسلطة التقديرية للبرلمان على مستوى الهدف والنطاق، ومن شأن كل ذلك أن يحد من قدرة المواطن على مراقبة البرلمان بشكل مباشر في أوقات غير الفترات المتباعدة التي تجري فيها الانتخابات التشريعية.

## ب. المساءلة (الممارسة)

النقطة: 50

لم يقع اللجوء قط تقريبا إلى آلية رفع الحصانة تحت النظام البائد[47]، كما لم يحصل ذلك منذ 2011 ولا خلال ولاية المجلس الوطني التأسيسي ولا في الفترة الحالية لمجلس نواب الشعب.

ولكن، أثيرت في ماي 2015 قضية حول وجود طلب تقدم به قاضي التحقيق في المحكمة الابتدائية بالكاف إلى رئيس المجلس لرفع الحصانة على أحد النواب على خلفية شبهة تدليس واستعمال مدلس.[48] ولكن نفى كل من النائب وحزبه هذه الشبهات مؤكدين على أنها محاولة من الخصوم السياسيين لتشويه سمعة النائب وحزبه والتضييق عليهما وأفادا بأنهم لا يخشون رفع الحصانة الذي سيساهم بالأحرى في وضع حد للجدل القائم.

ولكن لم نشهد فيما بعد أي متابعة لهذه القضية وتوقفت أطوارها عند هذا الحد، مما يثبت مدى صعوبة تطبيق آلية المساءلة على نواب الشعب.

وبناء على ما سبق، يبدو أن الوسيلة الوحيدة التي يمكن للمواطن أن يستخدمها للإشراف على النواب تقتصر على الانتخابات، التي تخول للناخبين مجازاة النواب إما من خلال تجديد الثقة أو سحبها. وما عدا ذلك، لا توجد أي وسيلة جادة أخرى يحاسب بها المواطنون نوابهم.

هذا كما يشار إلى صعوبة تفعيل المسؤولية النيابية أمام العدالة وذلك راجع، كما ذُكر آنفا، إلى الحصانة التي يتمتعون بها والتي أثبتت التجربة صعوبة رفعها بسبب النزعة التضامنية التي تجمع أعضاء السلك الواحد.

---

[47] لم تضم غرفة النواب إلى سنة 1994 سوى أعضاء من الحزب الواحد الذي يرخص له التأثير في المشهد العمومي، وهو حزب يصعب التفريق بينه وبين الدولة. ولم يغير دخول بعض ممثلي المعارضة إلى المجلس في المشهد السياسي، حيث لا يملك المعارضون أي وسائل سياسية تسمح لهم بالتضييق على الحزب المهيمن بأي شكل من الأشكال. وقوضت تركيبة الحزب الحاكم ووزنه في البلاد كل محاولات رفع الحصانة سواء كانت مبررة أو تُستخدم للتخلص من معارض مزعج.

[48] http://kapitalis.com/tunisie/2015/05/26/la-levee-de-limmunite-parlementaire-dabada-kefi-est-une-intox/?upm_export=print . http://africanmanager.com/nida-tounes%C2%96arp-vers-la-levee-de-l%C2%92immunite-de-abeda-kefi/



Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

## 5.1 النزاهة

### أ. النزاهة (الإطار القانوني)

النقطة: 0

يُسجل غياب تام لأي أحكام قانونية في الدستور أو في القوانين أو في النظام الداخلي للمجلس من شأنها أن تكرّس آليات النزاهة، لا سيما فيما يتعلق بضمان حماية العمل النيابي من أي تأثير من أوساط الأعمال أو الإعلام.

### ب. النزاهة (الممارسة)

النقطة: 0

من شأن غياب قواعد النزاهة التي تضبط عمل النواب أن تفسح المجال أمام ارتكاب التجاوزات بأنواعها وتؤدي إلى ظهور حالات تضارب للمصالح، وهو ما وقع فعلا مؤخرا عند تعليق نشاط إحدى شركات الطيران الخاصة على ملك أحد نواب المجلس[49] وهو ما أدى بدوره لاندلاع أزمة دفعت بالعديد من الملاحظين بالتّنديد بالعواقب الوخيمة للجمع بين النشاط النيابي وعالم الأعمال.[50]

التحقيق على المستوى التطبيقي، نلاحظ في هذا الصدد استعادة النشاط النيابي لقيمته مقارنة بالممارسات السائدة في النظام البائد، حيث كانت المبادرة النيابية شبه منعدمة. وخلال الفترة الممتدة من مستهل عام 2014 إلى شهر جوان 2014، بلغ عدد المقترحات المعروضة على المجلس إجمالا 44 مقترحا من بينها أربعة مقترحات تقدم بها النواب[51]

## 6.1 مراقبة السلطة التنفيذية

### أ. مراقبة السلطة التنفيذية (الإطار القانوني)

النقطة: 75

تعد مراقبة السلطة التنفيذية من بين أهم الأدوار الموكلة إلى البرلمان. ولهذا الغرض، ينص الدستور على مجموعة من الأدوات الرقابية التي تجعل من رقابة البرلمان على السلطة التنفيذية تكتسي طابعا "روتيني"، ومن أهمّ هذه الأدوات الرقابية، الأسئلة المكتوبة والشفوية التي تخول لكل نائب طرحها على أعضاء الحكومة بموجب الفصل 96 من الدستور.[52]

---

[49] القضية المتعلقة بشركة الطيران سيفاكس على ملك نائب حزب النهضة محمد فريخة.

[50] http://africanmanager.com/17_tunis-laffaire-syphax-se-politise-et-al-qotb-sen-mele-et-evoque-fraude-corruption-allegeance-et-abus-de-pouvoir/ http://www.zonebourse.com/SYPHAX-AIRLINES-20707605/actualite/Syphax-Airlines--Tunis-Syphax--La-compagnie-du-depute-Frikha-ne-deposera-pas-bilan-ne-fera-pas-d-20795567/

[51] أنظر الموقع الرسمي لمجلس نواب الشعب، في قائمة "مشاريع القوانين"

[52] الفصل 96 من الدستور:" لكل عضو بمجلس نواب الشعب أن يتقدم إلى الحكومة بأسئلة كتابية أو شفاهية طبق ما يضبطه النظام الداخلي للمجلس"


Project funded by the European Union منظمة الشفافية الدولية WATCH

ولكن الأهم من ذلك دون شك، ما يحظى به البرلمان بمقتضى الدستور من مجموعة اليات مؤسساتية للاستقصاء. إذ ينص الفصل 59 من الدستور[53] على أن يشكل مجلس نواب الشعب لجانا قارة ولجانا خاصة في أول جلسة له. كما ينص نفس الفصل في الفقرة الثانية على أنه يمكن لمجلس نواب الشعب تكوين لجان تحقيق وعلى كافة السلطات مساعدتها على أداء مهامها.

كما يرد في الفصل 59 من الدستور أن تكوين وتوزيع المسؤوليات في هذه اللجان يتم على أساس التمثيل النسبي. وقد يؤدي ذلك إلى التشكيك بفاعلية هذه اللجان لدى أداء مهامها الرقابية وتحقيق توازن القوى إذ تؤدي قاعدة التمثيل النسبي إلى فسح المجال أمام الحزب أو التحالف الحاكم، الذي يحظى بالأغلبية في البرلمان، وبالتالي يدعم الحكومة التي كُلف بمراقبتها.

ولكن لا يمكن تقييم فاعلية هذه اللجان دون الاطلاع على الفصل 60 من الدستور[54] المتعلق بالمعارضة والتي باتت تحظى بمركز دستوري. حيث يؤكد هذا الفصل على المكانة الأساسية للمعارضة في مجلس نواب الشعب والتي تسند إليها وجوبا رئاسة اللّجنة المكلّفة بالماليّة وخطّة مقرّر باللّجنة المكلّفة بالعلاقات الخارجيّة.

بيد أنه من الواضح أن أحد أهم الوسائل الرقابية التي تمارسها السلطة التشريعية على الحكومة، وهي المكون الأساسي للسلطة التنفيذية، يكمن في مراقبة الميزانية سواء على مستوى توزيعها، في إطار النقاش السنوي حول مشروع قانون المالية، أو على مستوى تنفيذها. ويعد إسناد رئاسة هذه اللجنة الهامة للمعارضة معيارا دالا على فاعلية هذه الآلية الرقابية. بالإضافة إلى ذلك، ينص الفصل 60 من الدستور على حق المعارضة في تكوين لجنة تحقيق كل سنة وترأسها.

ويمكن لهذه اللجنة التي تنفرد المعارضة بتكوينها والإشراف عليها أن تشكل أداة ممتازة للتحقيق في أي مسألة ضمن أي مجال، حيث لم ترد في الفصل 60 أي تفاصيل عن مهامها أو المجال الذي يُخول لها التدخل فيه.

وبالتالي، من الممكن جدا التسليم بأنه يُسمح لهذه اللجان أن تتدخل حتى في مجالات اختصاص اللجان القارة والخاصة وأن تصبح بذلك وسيلة تستخدمها المعارضة للتحقيق عندما لا تبادر اللجان المنصوص عليها في الفصل 59 بذلك، أو يمكن لها أيضا أن تقدم تقارير مضادة لتقارير هذه اللجان تسمح بعرض وجهات نظر مختلفة لنفس المسألة قيد النظر.

هذا كما خصّص النظام الداخلي للمجلس بابا بأكمله لمراقبة العمل الحكومي. وخُصص الفصلان 145 و146 للتنصيص على الأسئلة الكتابية والشفاهية التي يمكن للنواب توجيهها لأعضاء الحكومة، بينما ينص الفصل 147 على التمشي المعتمد خلال جلسات الحوار الشهرية مع الحكومة حول توجهاتها العامّة وسياساتها القطاعية. ويمكن تنظيم هذه الجلسات كلّما دعت الحاجة بطلب من المكتب أو بأغلبية أعضاء المجلس.

---

[53] الفصل 59 من الدستور:» ينتخب مجلس نواب الشعب في أول جلسة له رئيسا من بين أعضائه. يشكل مجلس نواب الشعب لجانا قارة ولجانا خاصة تتكون وتتوزع المسؤوليات فيها على أساس التمثيل النسبي. يمكن لمجلس نواب الشعب تكوين لجان تحقيق، وعلى كافة السلطات مساعدتها على أداء مهامها."

[54] الفصل 60 من الدستور:» المعارضة مكوّن أساسي في مجلس نواب الشعب، لها حقوقها التي تمكنها من النهوض بمهامها في العمل النيابي، وتضمن لها تمثيلية مناسبة وفاعلة في كل هياكل المجلس وأنشطته الداخلية والخارجية، وتسند إليها وجوبا رئاسة اللّجنة المكلّفة بالماليّة وخطّة مقرّر باللّجنة المكلّفة بالعلاقات الخارجيّة. كما لها الحق في تكوين لجنة تحقيق كل سنة وترؤسها. ومن واجباتها الإسهام النشط والبنّاء في العمل النيابي."


Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

وبالتالي تضمن الترسانة القانونية المعمول بها وسائل المتابعة التي تمكن من مراقبة المجلس للنشاط الحكومي.

## ب التحقيق (الممارسة)

النقطة: 25

بالنظر إلى معطيين اثنين، يتكون انطباع متفاوت بشأن فعالية آليات التحقيق المذكورة آنفا على مستوى الممارسة.

فمن جهة، تُنظم بشكل منتظم وفعال نسبيا جلسات توجيه النواب للأسئلة الشفاهية والكتابية إلى أعضاء الحكومة وجلسات الاستماع التي يُدعى الأعضاء إلى المشاركة فيها وغالبا ما يقع بثها على القناة الوطنية ليحيط المواطنون علما بها. ومن جهة أخرى، تشهد آلية لجان التحقيق إلى حد الآن فشلا ذريعا.

فقد تكونت لجنة تحقيق في إطار المجلس الوطني التأسيسي عقب أحداث 9 أفريل 2012 حيث خرجت مجموعة من المواطنين للتظاهر سلميا وتعرضت للاستخدام المفرط للعنف على يد قوات الأمن. وتشكلت هذه اللجنة لتحديد المسؤولين عن استخدام العنف ومن أصدروا الأوامر باستخدامه. ولكن لم يصدر أي تقرير عن هذه اللجنة في هذا الصدد إلى يومنا هذا.

أما عن اللجنة التي تكونت للتحقيق في أحداث سليانة، حيث لجأت قوات الأمن مجددا إلى استخدام العنف بإطلاق الرش على المتظاهرين مما أسفر عن العديد من الجرحى، فإنها قدمت تقريرها إلى رئيس المجلس55، إلا أن استنتاجات هذا التقرير التي تقرّ برد الفعل المبالغ فيه لقوات الأمن إزاء المتظاهرين والأضرار التي لحقت بهم، لم تتمخض عن أي تبعات سياسية، إذ لم ينتج عنه أي مساءلة لمرتكبي هذه الأعمال من قبل المسؤولين السياسيين آنذاك.

وفي ذلك دليل على أن تقنية التحقيق هذه، لم تترسخ بعد في التقاليد السياسية وتتعرض لممانعة شديدة في صفوف المسؤولين الذين من الواضح أنهم لا يلتزمون بالواجب المنصوص عليه في الفصل 59 من الدستور الذي يلزم كافة السلطات بمساعدة لجان التحقيق على أداء مهامها.

## 7.1 النشاط النيابي المتعلق بمكافحة الفساد والحوكمة الرشيدة (الممارسة)

النقطة :25

خلال الفترة التي سبقت عرض رئيس الجمهورية لمشروع قانون حول المصالحة الاقتصادية[56] على المجلس، لم يكن قط موضوع مكافحة الفساد وآليات تنفيذها موضوعا ذا أولوية في نقاشات المجلس.

---

[55] http://www.arrakmia.com/110568/%D8%A3%D9%87%D9%85-%D9%86%D8%AA%D8%A7%D8%A6%D8%AC-%D8%AA%D9%82%D8%B1%D9%8A%D8%B1-%D9%84%D8%AC%D9%86%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%AD%D9%82%D9%8A%D9%82-%D8%AD%D9%88%D9%84-%D8%A3%D8%AD%D8%AF%D8%A7%D8%AB/

[56] يهدف مشروع القانون عدد 49 لسنة 2015 إلى إحداث آلية لمحاسبة رجال الأعمال، على نحو مغاير لما ينص عليه قانون العدالة الانتقالية في هيئة الحقيقة والكرامة



Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

ولم يقع تقديم أي مشروع قانون أو حتى الإشارة إليه فيما يتعلق بالهيئات الدستورية المستقلة ومن بينها هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد.

ولم يقع الحديث عن الفساد خلال نقاشات المجلس إلى حد الآن إلا على نحو عرضي في إطار النقاش حول مسار العدالة الانتقالية، الذي يشمل ملف محاسبة كل من ثبت تورطه في جرائم فساد في عهد النظام السابق أو جرائم الاختلاس أو إساءة استخدام المنصب أو اختلاس الأموال العمومية.

هذا وتوجد أمام المجلس حاليا ملفات ملحة أخرى في إطار سياسته التشريعية، تتمثل في إحداث هيئات وفق الآجال المحددة في الدستور، مثل المجلس الأعلى للقضاء والمحكمة الدستورية. وعليه لا تشكل حاليا المصادقة على القوانين الضرورية لمكافحة الفساد أو وضع استراتيجية لمكافحة الفساد أولوية من أولوياته.

## التوصيات:

- يتعين على السلطة التشريعية أن تعجل بالمصادقة على القانون المتعلق بالاستقلالية الإدارية والمالية لمجلس نواب الشعب
- يتعين على السلطة التشريعية تحديد أهم الموارد اللوجستية والبشرية للمجلس وتوفيرها
- ينبغي أن تصادق السلطة التشريعية على نص قانون ينظم عمل موظفي البرلمان ويراعي خصوصية عملهم.
- يجب أن تكرس السلطة التشريعية آليات النزاهة في النصوص التشريعية المتعلقة بها
- يجب أن يتلقى النواب تكوينا قانونيا بعد انتخابهم
- على البرلمان أن يدرج مكافحة الفساد ضمن أولويات نشاطه التشريعي ومهمته القاضية بمراقبة السلطة التنفيذية


WATCH منظمة الشفافية الدولية Project funded by the European Union

# 2. السلطة التنفيذية

## 2. السلطة التنفيذية

لطالما كانت السلطة التنفيذية هي الأكثر قوة مقارنة بالسلطات الأخرى على امتداد تاريخ تونس المستقلة. ويعود السبب الأساسي لذلك إلى انفرادها بالسلطة التي تتجسد في شخص واحد ألا وهو رئيس الجمهورية. الذي ينبثق نفوذه الذي يملكه الرئيس من الصلاحيات المسندة له بمقتضى الدستور كتلك التي تمتّع بها الحبيب بورقيبة والمتعلقة بالرئاسة مدى الحياة أو تلك التي وظّفها زين العابدين بن علي لتمديد فترته الانتخابية وتوسيع مجال سلطته الترتيبية، هذا إلى جانب الحصانة التي لطالما تمتع بها رئيس الجمهورية، والتي تعرقل أي إمكانية لإرساء الشفافية والمساءلة.

واليوم، بعد المصادقة على الدستور الجديد، أصبحت الأمور تختلف قليلا عما كانت عليه من قبل لدواع تتعلق بالمؤسسة في حد ذاتها إلى جانب دواع سياسية.

فعلي صعيد المؤسسة، تنقسم السلطة التنفيذية اليوم، فعليا وليس فقط شكليا، إلى قسمين، فهي تتوزع بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة.

وقد يعد هذا الهيكل الجديد خطوة إيجابية تحول دون تركز السلطة بيد شخص واحد، إلا أنه يمكن أن يطرح إشكالا على مستوى فاعلية عمل هذه السلطة، إذا ما لم توزّع الاختصاصات بشكل واضح بين رئيسي هذه السلطة أوفي حال ضعف التنسيق بينهما.

أما على الصعيد السياسي، يتعين أن نأخذ أولا بعين الاعتبار إرساء تعددية سياسية حقيقية في البلاد، تقطع مع ما عاشته فيما سبق من انفراد بالسلطة وشخصنتها، بما يشكل عائقا أمام ترسيخ مبادئ الحوكمة الرشيدة. وبالتالي تفسح هذه التعددية المجال أمام ظهور القوة المضادة التي ترسي بدورها منظومة رقابية قائمة على المساءلة.

وتبقى السلطة التنفيذية على صعيد الممارسة ذات مكانة قوية على رأس الدولة ويعود ذلك لما تتمتع به من قدرات وموارد مقارنة بالسلطات الأخرى، إلاّ أنها لا تخضع لقدر كبير من الشفافية إذ من الصعب إخضاعها للمساءلة.


WATCH منظمة الشفافية الدولية Project funded by the European Union

| السلطة التنفيذية<br>مجموع نقاط العمود:<br>100/37.66 | | | |
|---|---|---|---|
| | المؤشر | الإطار القانوني | الممارسة |
| القدرات | الموارد | 100 | 75 |
| | الاستقلالية | 50 | 50 |
| الحوكمة | الشفافية | 25 | 25 |
| | المساءلة | 25 | 00 |
| | النزاهة | 25 | 25 |
| الدور | المساهمة في جهود مكافحة الفساد | 25 | |

### هيكل السلطة التنفيذية وتنظيمها

بعد المصادقة على دستور سنة 2014، اعتمدت تونس نظاما سياسيا جديدا مختلطا، احتل فيه البرلمان مكانة مميزة، لكن ذلك دون التأثير على مكانة وأهمية السلطة التنفيذية التي تتمتع بدورها بصلاحيات لا تقل أهمية عن تلك الموكّلة للبرلمان.

وفي إطار هذا النظام الجديد، أصبحت السلطة التنفيذية الجديدة تتألف من قطبين، ألا وهما رئيس الجمهورية المنتخب بالاقتراع العام والمباشر[57] وحكومة يشرف عليها رئيس الحكومة تختاره الأغلبية البرلمانية أو ائتلاف برلماني.[58]

---

[57] الفصل 75 من الدستور، الفقرة 1:" ينتخب رئيس الجمهورية لمدة خمسة أعوام خلال الأيام الستين الأخيرة من المدة الرئاسية انتخابا عاما حرا مباشرا سريا نزيها وشفافا وبالأغلبية المطلقة للأصوات المصرح بها."

[58] الفصل 89 من الدستور، الفقرات 2-5:" في أجل أسبوع من الإعلان عن النتائج النهائية للانتخابات، يكلف رئيس الجمهورية، مرشح الحزب أو الائتلاف الانتخابي المتحصل على أكبر عدد من المقاعد بمجلس نواب الشعب، بتكوين الحكومة خلال شهر يجدد مرة واحدة. وفي صورة التساوي في عدد المقاعد يعتمد للتكليف عدد الأصوات المتحصل عليها. عند تجاوز الأجل المحدد دون تكوين الحكومة، أو في حالة عدم الحصول على ثقة مجلس نواب الشعب، يقوم رئيس الجمهورية في أجل عشرة أيام بإجراء مشاورات مع الأحزاب والائتلافات والكتل النيابية لتكليف الشخصية الأقدر من أجل تكوين حكومة في أجل أقصاه شهر. إذا مرت أربعة أشهر على التكليف الأول، ولم يمنح أعضاء مجلس نواب الشعب الثقة للحكومة، لرئيس الجمهورية الحق في حل مجلس نواب الشعب والدعوة إلى انتخابات تشريعية جديدة في أجل أدناه خمسة وأربعون يوما وأقصاه تسعون يوما. تعرض الحكومة موجز برنامج عملها على مجلس نواب الشعب لنيل ثقة المجلس بالأغلبية المطلقة لأعضائه. عند نيل الحكومة ثقة المجلس يتولى رئيس الجمهورية فورا تسمية رئيس الحكومة وأعضائها."


منظمة الشفافية الدولية WATCH Project funded by the European Union

ومن شأن هذا الهيكل الثنائي للسلطة التنفيذية بما يتضمّنه من خاصيات تميز العنصرين المكونين له، أن يُنشئ تشكيلة متغيرة حسب نتائج الانتخابات، ويمكن بذلك تصنيف النظام السياسي في تونس على أنه نظام يقوم على تركيبة متغيرة. بحيث يمكن أن تسفر نتائج الانتخابات عن رئيس جمهورية ينتمي إلى جهة أو توجه سياسي مغاير للأغلبية البرلمانية التي تتولى اختيار الحكومة والعكس صحيح، إذ يمكن أن تسفر الانتخابات عن تماثل الأغلبيتين الرئاسية والبرلمانية.

ففي كلا الحالتين، ومن الناحية التطبيقية يمكن أن يؤدي ذلك إلى توزيعا مختلفا للسلطة واستخداما مستجدا لوسائل القوة المضادة والمراقبة.

## الموارد (الأحكام القانونية)

**هل تمكّن الأحكام التشريعية والترتيبية السلطة التنفيذية من أداء مهامها على نحو فعال؟**

النقاط: 100

ينص الدستور التونسي الصادر عام 2014 في الفصل 71 من الباب المخصص للسلطة التنفيذية على أن:" يمارس السلطة التنفيذية رئيس الجمهورية وحكومة يرأسها رئيس الحكومة."

كما ينص على مجموعة من الاختصاصات الموكلة لكل منهما، ولكن تتعلق أهمها بالموارد المخصصة لهذه السلطة:

ففيما يتعلق بالموارد البشرية، ينص الفصل 78 من الدستور على أن " يتولّى رئيس الجمهورية بأوامر رئاسية التعيينات والإعفاءات في الوظائف العليا برئاسة الجمهورية والمؤسسات التابعة لها، وتضبط هذه الوظائف العليا بقانون..."

وهو ما يعني تمتّع رئيس الجمهورية بالسلطة التقديريّة في تعيين موظفي الرئاسة والأقسام والمؤسسات التابعة لها وبالتالي يحظى بمرونة واضحة في اختيار الأعوان الذين يعتبرهم ضروريين لحسن سير العمل في المؤسسة الرئاسية وذلك على مستوى العدد، الاختصاص والكفاءة.

ولكن رغم أهمية هذه السلطة التقديرية إلاّ أنه لا يمكن استعمالها تعسفيا من طرف رئيس الدولة لتحويل المؤسسة الرئاسية إلى مقر لمكافأة كل من قدم خدمات لشخصه أو لحزبه، وذلك لأن مهمة ضبط الوظائف العليا المذكورة أعلاه، بالقانون، منوطة بعهدة البرلمان الذي يعتمد هذا الإجراء كأداة لمراقبة السلطة التنفيذية.

أمّا فيما يتعلق بالموارد المتاحة حاليا لرئيس الحكومة تجدر الإشارة بالأساس إلى الفصل 92 من الدستور الذي ينص على ما يلي: يختص رئيس الحكومة بـــ:

- إحداث وتعديل وحذف الوزارات وكتابات الدولة وضبط اختصاصاتها وصلاحياتها بعد مداولة مجلس الوزراء،
- إقالة عضو أو أكثر من أعضاء الحكومة أو البت في استقالته، وذلك بالتشاور مع رئيس الجمهورية إذا تعلق الأمر بوزير الخارجية أو وزير الدفاع،
- إحداث أو تعديل أو حذف المؤسسات والمنشآت العمومية والمصالح الإدارية وضبط اختصاصاتها وصلاحياتها بعد مداولة مجلس الوزراء، باستثناء الراجعة إلى رئاسة الجمهورية فيكون إحداثها أو تعديلها أو حذفها باقتراح من رئيس الجمهورية،


Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

- إجراء التعيينات والإعفاءات في الوظائف المدنية العليا. وتضبط الوظائف المدنية العليا بقانون.
- يتصرف رئيس الحكومة في الإدارة...

وعلى ضوء هذه المجموعة من الصلاحيات، فإنه بالإمكان تحديد حجم الوسائل المتاحة لرئيس الحكومة حيث يُخول له تحديد أهمية المؤسسات والموظفين تحت تصرفه وتلاؤمهم. ويمكن تقسيم الموظفين في هذا السياق إلى فئتين وهما الفئة السياسية والفئة الإدارية:

فيما يتعلق بالفئة السياسية، فهي تشمل أعضاء الحكومة الذين يختلف عددهم من حكومة إلى أخرى حتى تحت إشراف نفس الأغلبية البرلمانية59.

ومن الجدير بالذكر أن الحكومة الحالية تضم حاليا60 إلى جانب رئيس الحكومة، 27 وزيرا و14 كاتب دولة، إضافة إلى الكاتب العام للحكومة.

أما فيما يتعلق بالفئة الإدارية، فسيتم التطرق إلى تطوراتها في إطار عمود منفصل. ولكن من المهم الإشارة إلى ما ينطوي عليه تنصيص الدستور على جعل الإدارة تحت تصرف رئيس الحكومة.

وبالتالي يمكن أن نستنج ممّا أتينا على ذكره آنفا توفّر الموارد البشرية لرئيس الحكومة بما يضمن استقلاليته على مستوى الأفكار والنشاط، باعتبار أنّ هذا المعطى الخاص به يخوّل له وضع السياسات وتحديد السياسة العامة للدولة والتي تعطيه في نهاية المطاف القدرة على تنفيذها بنفسه.

هذه الوسائل تمكّنه من الاضطلاع بدور كبير على مستوى المبادرة التشريعية. التي تمثّل عمليا نصيب الأسد من القوانين التي ينظر فيها البرلمان بالمقارنة مع مقترحات النواب.[61]

ويعود ذلك للأقسام الموجودة في الوزارات التي تشكّل "مكاتب دراسات" لإعداد هذه المشاريع بالاستناد إلى بيانات يتولى الموظفون تجميعها ثم يحررها قسم الشؤون القانونية المتمكن من تقنيات الصياغة التشريعية.

وعليه يمكن أم نلاحظ الأسبقية التي يتمتع بها نوعا ما رئيس الحكومة بالمقارنة مع رئيس الجمهورية والتي تنبثق هذه من الدور المفوض لكليهما في إطار تحديد السياسة العامة للدولة، إذ أن رئيس الدولة يشرف فقط على الدفاع والشؤون الخارجية في حين يهتم رئيس الحكومة ببقية المجالات.

وتحظى السلطة التنفيذية بمورد آخر لا يقل أهمية يتاح للرئاسة والحكومة على حد سواء ألا وهو السلطة الترتيبية. فتصنف الأوامر إلى نوعين: أوامر رئاسية وهي تلك التي تصدر عن رئيس الجمهورية، وأوامر حكومية وهي الصادرة عن رئيس الحكومة.

---

[59] كان ذلك في عهد حكم الترويكا (الأحزاب الثلاثة التي شكلت الأغلبية الحاكمة بعد انتخابات المجلس الوطني التأسيسي في 23 أكتوبر 2011 واضطلع أيضا بدور البرلمان، وبدأت حكومة حمادي الجبالي أعمالها يوم 24 ديسمبر 2011 واستمرت إلى حدود 13 مارس 2013 وتشمل إلى جانب رئيس الحكومة أربعة وزراء نواب، و25 وزيرا و12 كاتب دولة. وعقبت هذه الحكومة حكومة على العريض المدعومة من نفس الائتلاف الحكومي (الترويكا) وذلك يوم 13 مارس 2013 وتضم إلى جانب رئيس الوزراء، 15 وزيرا و10 كتاب دولة و3 وزراء معتمدين.

[60] حجم الحكومة إلى حدود تاريخ 1 سبتمبر 2015

[61] من بين المقترحات الـ 48 للقوانين الواردة على موقع المجلس 44 منها مشاريع قانون حكومية و4 فقط تقدم بها النواب


Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

وتعد السلطة الترتيبية المنصوص عليها في الفصل 94 من الدستور[62] عنصرا أساسيا في ممارسة رئيسي السلطة التنفيذية لصلاحياتهما. وتقضي هذه السلطة بسن قواعد قانونية قد تكون عامة وموضوعية وقد تكون فردية. حيث تمثل السلطة الترتيبية أداة قانونية ضرورية لتنفيذ القوانين التي لا يمكن أن تُطبق بشكل مباشر أو تلقائي ويستدعي تطبيقها أوامر تنفيذية. وتصدر هذه الأوامر عن رئيس الحكومة ويمكن له أن يستند إليها في تنفيذ السياسة العامة للدولة. أما فيما يتعلق بالأوامر الفردية فتصدر لإجراء التعيينات في الوظائف العليا للدولة.

وتعكس هذه الصلاحية الترتيبية بدورها قوة السلطة التنفيذية مقارنة بالتشريعية بما أن القوانين الصادرة عن البرلمان لا تصبح سارية إلا بصدور أوامر تنفيذها.

هذا كما يحظى الوزراء بدورهم بسلطة ترتيبية خاصة في نطاق مجالات اختصاصهم.

## الموارد (الممارسة)

**هل تمتلك السلطة التنفيذية فعليا الموارد اللازمة التي تمكنها من أداء مهامها على نحو فعال؟**

النقطة: 75

كان عدد موظفي الرئاسة يتسم بالمحدودية لدى تشكل مكتب رئيس الجمهورية بتاريخ 1 جانفي 2015[63] حيث لم يبلغ عددهم سوى سبعة أفراد آنذاك. ولكن ارتفع هذا العدد تدريجيا بسبب انضمام مستشارين آخرين في وقت لاحق لتعزيز الفريق الرئاسي.[64]

ويمكن القول بأن حجم الحكومة الحالي يتسم بالتضخم[65] باعتبار الوضع الهش الذي يخيم على تونس والذي يستوجب حكومة أصغر حجما وذات عبء أخف على الموارد المالية للدولة.

أما على مستوى فاعلية الحكومة فمن الصعب القول بأن الحكومة لا تملك الإمكانيات اللوجستية والبشرية اللازمة لحسن سير عملها.

---

62 الفصل 94:" يمارس رئيس الحكومة السلطة الترتيبية العامة، ويصدر الأوامر الفردية التي يمضيها بعد مداولة مجلس الوزراء. وتسمى الأوامر الصادرة عن رئيس الحكومة أوامر حكومية. يتم الإمضاء المجاور للأوامر ذات الصبغة الترتيبية من قبل كل وزير معني. يتولى رئيس الحكومة تأشير القرارات الترتيبية التي يتخذها الوزراء."

63 يضم مكتب الرئيس باجي قايد السبسي، الذي تقلد الحكم في 1 جانفي 2015، سبعة أعضاء: مدير المكتب الرئاسي برتبة وزير: رضا بلحاج؛ مستشار سياسي برتبة وزير: محسن مرزوق (إلى حدود 1 جويلية 2015) واستقال من منصبه إثر انتخابه على رأس حزب نداء تونس، كاتب دولة ومستشار مكلف بتنسيق الخدمات الإدارية والقانونية: سليم عزابي، كاتب دولة ومستشار مكلف بالاتصالات: معز سيناوي، كاتب دولة مستشار مكلف بالدبلوماسية: خميس جنحاوي، كاتبة دولة مستشارة مكلفة بالشؤون القانونية: روضة مشيشي، مستشار مكلف بمتابعة الأنشطة الرئاسية: رافع بن عاشور إلى حدود 1 أفريل 2015،

64 في هذا الإطار وقع تعيين السيد لزهر قروي شابي وزير العدل السابق في حكومة السبسي، وزيرا ممثلا شخصيا لرئيس الجمهورية، الأميرال كمال عكروت مستشارا عمسكريا، السيدة سعيدة بن قراش مستشارة مكلفة بالعلاقات مع المجتمع المدني والملفات الاجتماعية، السيد فراس قرفاش، مستشار مكلف بنظام المعلومات.

65 أنظر تركيبة الحكومة أعلاه


Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

فرئاسة الحكومة تضم وزيرا مكلفا بالعلاقة مع مجلس نواب الشعب ووزيرا مكلفا بالعلاقة مع الهيئات الدستورية والمجتمع المدني. كما تشمل مصالح مستشار القانون والتشريع إلى جانب الإدارة العامة للمصالح الإدارية والوظيفة العمومية.

وتضطلع الهيئتان المذكورتان أخيرا بدور محوري في مساهمة الحكومة في العملية التشريعية. وذلك عملا بما جاء في الدستور الذي يعطي حق المبادرة التشريعية لكل النوّاب والحكومة على حد سواء، مع ترسيخه لأولوية المشاريع الحكومية على مقترحات النواب.

وبالتالي تشكّل كل من مصالح مستشار القانون والتشريع والإدارة العامة للمصالح الإدارية والوظيفة العمومية، مراكزا للخبرات حيث يتم فيها إعداد مشاريع القوانين قبل عرضها على البرلمان للتداول بشأنها ثم التصويت عليها.

ويمكن أن يتدعّم هذا الامتياز من خلال تركيبة قسم الشؤون القانونية الذي يتكوّن من أشخاص ضليعين في صياغة النصوص القانونية، وهو ما من شأنه أن يعزّز قدرات السلطة التنفيذية مقارنة بالبرلمان الذي لا يضم قسما مماثلا.

ونستنتج بناءا على ما سبق أن السلطة التنفيذية تمتلك موارد بشرية ومالية كافية لأداء المهام الموكلة إليها. إلا أن هناك افتقارا للأدوات اللازمة للمراقبة وبالتالي للمساءلة.

## الاستقلالية (الإطار القانوني)

**هل يكفل الدستور أو الأحكام التشريعية أو الترتيبية استقلالية السلطة التنفيذية؟**

النقاط: 50

لا يمكن البت في استقلالية السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية دون الأخذ بعين الاعتبار خصائص النظام السياسي التونسي.

فالنظام السياسي المكرس في الدستور الجديد هو نظام مختلط، يمكن أن نطلق عليه نظاما شبه برلماني أو شبه رئاسي. وتستند هذه الصفة في المقام الأول إلى ثنائية السلطة التنفيذية التي تتألف من رئيس الدولة من جهة ورئيس الحكومة من جهة أخرى.

فبالنسبة لرئيس الجمهورية، فإن الدستور ينص على استقلاليته عن البرلمان بما أنه يتمتع بالشرعية الديمقراطية المباشرة بحكم أنه مُنتخب بالاقتراع العام والمباشر[66].

علاوة على ذلك، فهو يتمتّع بمقتضى الفصل 87 من الدستور بحصانة إجرائية، تمنع تتبعه قضائيا طيلة توليه مهام الرئاسة، كما أنه ينتفع بحصانة موضوعية تحميه من الملاحقة القضائية بسبب أعماله في إطار أداء مهامه،

[66] الفصل 75 من الدستور:" ينتخب رئيس الجمهورية لمدة خمسة أعوام خلال الأيام الستين الأخيرة من المدة الرئاسية انتخابا عاما حرا مباشرا سريا نزيها وشفافا وبالأغلبية المطلقة للأصوات المصرح بها..."


Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

وذلك حتى بعد انتهاء مهامه.[67] وهو ما يمنحه استقلالية واضحة ليس عن السلطة التشريعية فحسب بل عن السلطة القضائية أيضا.

لكن وفي المقابل يحظى مجلس نواب الشعب بإمكانية توجيه تهمة الخرق الجسيم للدستور لرئيس الجمهورية، عن طريق لائحة معللة وبعد التصويت عليها بأغلبية الثلثين من أعضائه وهو ما قد يؤدي إلى عزله من طرف المحكمة الدستورية.[68] ولا يمكن اعتبار هذه الآلية علامة على تبعية رئيس الدولة للسلطة التشريعية، إنما تدخل في إطار وسائل المراقبة المتبادلة التي تمارسها كل سلطة على الأخرى.

وعلى مستوى المكوّن الثاني للسلطة التنفيذية، فينصّ الدستور في فصله 90 على الفصل الهيكلي بين الحكومة والبرلمان، إلا أن هذا الفصل لا يكفي للحديث عن استقلالية السلطة التنفيذية عن المجلس.[69]

خاصّة بما تضمّنه الفصل 89 من الدستور الذي ينصّ على أن تكون الحكومة من الأغلبية النيابية أو الائتلاف الانتخابي الذي يمنحها ثقته ولا يمكن لها أن تؤدي مهامها أو تبقى في سدة الحكم في غياب هذه الثقة.

هذا إلى جانب تمتّع البرلمان بعدة آليات تخول له مراقبة الحكومة والتي قد تصل إلى استجواب أحد أو عدة أعضاء في الحكومة، وتحميلهم مسؤولية فعل أو عدة أفعال وسحب الثقة من أحد أعضاء الحكومة أو من الحكومة برمتها. وهو ما من شأنه أن يؤدي إلى تبعية واضحة للحكومة إزاء السلطة التشريعية.

## الاستقلالية (الممارسة)

### هل تحظى السلطة التنفيذية بالاستقلالية الفعلية عن بقية السلطات؟

النقطة: 50

بما أن الانتخابات التشريعية والرئاسية تعكس نتائج تصويت شعبي لحزب أو كتلة سياسية معينة، فإن السلطة التنفيذية، والحكومة على وجه التحديد، ليست إلا امتدادا للبرلمان وحتى الفصل بين السلطات لن يكتسي إلا قيمة ظاهرية مما يحد من قيمة دور المراقبة التي تمارسها كل سلطة على الأخرى.

ولكن، في المقابل، إذا اختلفت الأغلبية البرلمانية عن الأغلبية الرئاسية، فإن ذلك سيؤدي إلى تراجع قوة السلطة التنفيذية وسيصبح البرلمان بفضل ما يتمتع به من صلاحية مراقبة الحكومة، الحلقة الأقوى.

ولكن على صعيد الممارسة، حتى وفي ظلّ تمتع البرلمان بمكانة راسخة ناتجة عن شرعيته الانتخابية، فإنه لن يتمكن من تحقيق تبعية السلطة التنفيذية له أو إخضاعها، وتحديدا فيما يتعلق برئيس الجمهورية الذي يحظى

---

[67] الفصل 87 من الدستور:" يتمتع رئيس الجمهورية بالحصانة طيلة توليه الرئاسة، وتعلق في حقه كافة آجال التقادم والسقوط، ويمكن استئناف الإجراءات بعد انتهاء مهامه. لا يسأل رئيس الجمهورية عن الأعمال التي قام بها في إطار أدائه لمهامه."

[68] الفصل 88: يمكن لأغلبيّة أعضاء مجلس نوّاب الشّعب المبادرة بلائحة معلّلة لإعفاء رئيس الجمهوريّة من أجل الخرق الجسيم للدّستور ويوافق عليها المجلس بأغلبيّة الثّلثين من أعضاءه وفي هذه الصّورة تقع الإحالة إلى المحكمة الدّستوريّة للبتّ في ذلك بأغلبيّة الثّلثين من أعضائها. ولا يمكن للمحكمة الدّستوريّة أن تحكم في صورة الإدانة إلاّ بالعزل. ولا يعفي ذلك من التّتبّعات الجزائيّة عند الاقتضاء. ويترتّب على الحكم بالعزل فقدانه لحقّ التّرشّح لأيّ انتخابات أخرى.

[69] الفصل 90: يُمنع الجمع بين عضوية الحكومة وعضوية مجلس نواب الشعب، ويضبط القانون الانتخابي كيفية سدّ الشغور. ولا يجوز لرئيس الحكومة ولا لأعضائها ممارسة أية مهنة أخرى"


Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

بدوره بمكانة قوية نتيجة تقلّده لهذا المنصب عبر الاقتراع المباشر والعام والذي يخوّل له الصلاحية اللازمة لردع أي محاولة لهيمنة البرلمان.

وفي المقابل لم يتمكن البرلمان أيضا من ممارسة أي شكل من أشكال الهيمنة على الحكومة حتى من خلال استخدامه لوسائل الرقابة والضغط التي مُنحت له بمقتضى الدستور. وعليه، لم تُفض أعمال لجان التحقيق التي تشكلت إثر أحداث نُسبت مسؤوليتها إلى الحكومة، إلى شيء، وإن كان من المفترض أن يتوصل التحقيق إلى تأكيد أو نفي هذه المسؤولية، وعليه، إلى حمل الحكومة على تحملها. (أنظر قسم المساءلة)

## الشفافية (الإطار القانوني)

**هل يكفل الدستور أو الأحكام التشريعية أو الترتيبية المعمول بها شفافية عملية اتخاذ القرارات والأنشطة التي تضطلع بها السلطة التنفيذية؟**

النقطة: 25

عند البحث في درجة ترسيخ دستور الجمهورية الثانية لمبدأ الشفافية، نجد أن الفصل 15 منه يشير إلى هذا المبدأ فقط في علاقة مع الإدارة العمومية وليس كمبدأ عام تعتمده الحكومة أو كأساس ينبني عليه النظام الديمقراطي. كما يُلاحظ عدم التنصيص على مبدأ الشفافية باستقلالية في الفقرة الثالثة من التوطئة التي تستعرض مجموعة المبادئ التي يقوم عليها النظام الجمهوري الديمقراطي بل تمّ التنصيص على الحوكمة الرشيدة التي تعتبر الشفافية من مقوماتها.[70]

وفي هذا السياق، ومقارنة مع ما جاء في الدستور رسّخت بعض النصوص التشريعية مبدأ الشفافية وفيما يلي بعضها:

مرسوم عدد 41 لسنة 2011 مؤرخ في 26 ماي 2011 يتعلق بالنفاذ إلى الوثائق الإدارية للهياكل العمومية

مرسوم عدد 54 لسنة 2011 مؤرخ في 11 جوان 2011 يتعلق بتنقيح وإتمام المرسوم عدد 41 لسنة 2011 المؤرخ في 26 ماي 2011 المتعلق بالنفاذ إلى الوثائق الإدارية للهياكل العمومية.

المنشور عدد 25 مؤرخ في 5 ماي 2012 المتعلق بالنفاذ إلى الوثائق الإدارية للهياكل العمومية ويوضح هذا المنشور ما يلي:

- القواعد المتعلقة بالنشر المسبق للمعلومة، ولاسيما بخصوص إحداث المواقع الإلكترونية ومحتوياتها؛
- القواعد المتعلقة بآجال الرد على مطالب النفاذ، وتقديم المطالب، وصور نفاذ صاحب الطلب إلى الوثائق، وإعلام صاحب الطلب، وتحديد معاليم النفاذ ونطاقها، والطعون.
- القواعد المتعلقة بالاستثناءات التي يمكن على أساسها رفض الاستجابة لمطلب النفاذ، إلى جانب مبادئ تأويل هذه الاستثناءات

[70] " تأسيسا لنظام جمهوري ديمقراطي تشاركي، في إطار دولة مدنية السيادة فيها للشعب عبر التداول السلمي على الحكم بواسطة الانتخابات الحرة وعلى مبدأ الفصل بين السلطات والتوازن بينها، ويكون فيه حقّ التنظّم القائم على التعددية، وحيادُ الإدارة، والحكمُ الرشيد هي أساسَ التنافس السياسي، وتضمن فيه الدولة علوية القانون واحترام الحريات وحقوق الإنسان واستقلالية القضاء والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين والمواطنات والعدل بين الجهات"


Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

- الأحكام المتعلقة بالجهات المكلفة بتنفيذ القانون، ولا سيما تعيين المكلفين بالإعلام وتفاصيل المهام الموكلة إليهم؛
- القواعد المتعلقة بتسليط العقوبات عند عدم احترام القانون.
- القواعد المتعلقة بإعداد التقارير بعد كل ثلاثية حول تطبيق قانون النفاذ إلى الوثائق الإدارية. والتعليمات الخاصة بمحتوى هذه التقارير.
- أحكام تكفل حسن التصرف في هذه الوثائق.

وتشكل جميع هذه النصوص الركيزة القانونية التي تضمن حق المواطنين في النفاذ إلى الوثائق الإدارية، الخاضعة لإشراف السلطة التنفيذية، رئاسة الجمهورية والحكومة على حد سواء، بما أن هذه النصوص تشمل كافة الهياكل العمومية، وذلك بمقتضى المرسوم عدد 41 الصادر سنة 2011. الذي يعكس درجة تقدم ملحوظة في تكريس سيادة القانون مقارنة بما قبل 2011 على مستوى الشفافية في نشاط السلطات العمومية.

إلا أنه يبقى بعيدا عن تكريس المعايير الدولية التي لا يقتصر فيها حق النفاذ على الوثائق الإدارية فحسب، بل يتسع إلى إجبارية كفالة هذا الحق على الإدارة وعلى مختلف الفروع الحكومية.

وعلى ضوء ما سبق ذكره من أوجه قصور تشوب الحق في النفاذ إلى المعلومة، كشرط مسبق وضروري لإضفاء الشفافية على عمل السلطات العمومية، عُرض مشروع القانون الأساسي عدد 55/2014 المتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة على مجلس النواب الشعب بتاريخ 21 أوت 2014.

وأجرت منظمة مراسلون بلا حدود تحليلا لهذا المشروع وتقييما لمضمونه[71]، ولكن أقدمت الحكومة في وقت لاحق على سحبه من مجلس نواب الشعب[72]، حتى بعد انطلاق النظر فيه من قبل اللجنتين المختصتين أي لجنة التشريع العام ولجنة الحقوق والحريات.

وإن دلت هذه الخطوة من الحكومة على شيء فهي تدل على ارتباك السلطات العامة، والفروع الحكومية على وجه الخصوص، إزاء واجب الشفافية.

وتعهدت الحكومة التونسية بإضفاء المزيد من الشفافية والانفتاح عند إعداد القوانين في المستقبل. كما أحدثت الحكومة موقعا إلكترونيا (www.consultations-publiques.tn) لهذا الغرض بهدف جمع الاستشارات الوطنية التي تجريها مختلف الوزارات.

ولكن تتم هذه الاستشارات لأغراض محددة وتُترك لتقدير الوزارات المعنية، دون وجود إمكانية التحقق من جودة هذه الاستشارات أو تقييم العملية الاستشارية ككل.

علاوة على ذلك، لم تُقدم الحكومة بعد أي أحكام قانونية تتعلق بإضفاء الطابع المؤسسي على الاستشارات الوطنية والشفافية على العملية الاستشارية، ولا سيما على شروط المشاركة فيها.

---

[71] http://fr.rsf.org/IMG/pdf/analyse_rsf_version_fr_-_final.pdf

[72] http://directinfo.webmanagercenter.com/2015/08/18/tunisie-le-ctlp-regrette-le-retrait-du-projet-de-loi-relatif-au-droit-dacces-a-linformation/



Project funded by the European Union

## الشفافية (الممارسة)

**هل تمارس السلطة التنفيذية نشاطها وتتخذ قراراتها في ظل الشفافية على نحو فعلي؟**

النقطة: 25

بالنسبة للشفافية في التصرف في الأموال العمومية، لا ينكر أحد أن ميزانية الدولة معروضة على الرأي العام عن طريق نشرها ضمن قانون المالية في الرائد الرسمي للجمهورية التونسية.

وفي حين لم يقع تكريس حق النفاذ إلى المعلومات في القانون بعد، تخصص كل من رئاسة الجمهورية والحكومة قسما للإعلام. وفي حين يشير الموقع الإلكتروني الرسمي إلى رابط موقع رئاسة الجمهورية، إلا أن رابط هذا الموقع لا يعمل أو قد يكون حاليا قيد الإعداد. ولكن، تملك رئاسة الجمهورية صفحة على مواقع التواصل الاجتماعي (فيسبوك). أما عن الحكومة فهي تملك موقعا إلكترونيا ويعمل بشكل طبيعي[73]. وهذا الموقع متوفر بثلاث لغات (العربية، الفرنسية، الإنجليزية) ويحتوي على بيانات النصوص القانونية التي تنظم عمل الحكومة، وهيكل الحكومة، والبيانات المتعلقة بكل الوزارات، والأنشطة الحكومية، ومجموعة من الروابط التي تحيل إلى مواقع لهياكل عمومية أخرى أو إلى صفحة البيانات المفتوحة[74] وهي في الواقع صفحة مشتركة بين رئاسة الجمهورية والحكومة.

وكما يدل على ذلك اسم الموقع، فإنه يجمع أكبر عدد من البيانات المتعلقة بعمل السلطة التنفيذية لعناية الرأي العام[75]، بحيث يحتوي مثلا على رابط لقانون المالية للسنة الجارية (2015)، والرائد الرسمي للجمهورية التونسية، والمعهد الوطني للإحصاء.

ويحتوي هذا الموقع بدوره على روابط لمواقع أخرى مخصصة للمنهج التشاركي للحكومة[76]، وهي بمثابة الفضاء المفتوح للتواصل مع المواطنين وجميع من يتعامل مع الإدارة العمومية بشكل عام (ويتناول القسم المخصص لعمود الإدارة العمومية هذه المسألة)، ويُدعى مستخدمو هذه المواقع إلى المشاركة الفعلية في بلورة القرارات ذات المنفعة العامة. كما يحتوي الموقع على رابطين لمواقع مكافحة الفساد.[77] ويُعنى الموقع الأول بالتبليغ عن ممارسات الفساد ومتابعة حالات الفساد المبلغ عنها والمعلومات التكميلية بشأنها. أما الموقع الثاني، وهو حاليا لا يعمل، ويتماشى مع الموقع الأول فهو يطرح مشكلة الفاعلية والحوكمة الرشيدة، وهو مخصص لمكافحة الفساد والرشاوى والمحاباة.

ولكن وفي المقابل تغيب تماما عن هذه المنابر المختلفة لرئاسة الجمهورية والحكومة مجموع المعلومات المتعلقة بالرواتب والمنح ومختلف المزايا التي يتمتع بها أصحاب الوظائف العليا في صلب السلطة التنفيذية (رئاسة الجمهورية، رئاسة الحكومة، الوزراء، كتاب الدولة، أعضاء مكتب الرئاسة الذين يبقى عددهم مجهولا أيضا).

---

[73] http://www.pm.gov.tn/pm/content/index.php?lang=ar

[74] http://www.data.gov.tn/

[75] المعطيات مصنفة حسب المجال مثل الشغل والصحة والنقل والتنمية والتربية والتعليم العالي وغيرها

[76] www. Consultations-publiques.tn

[77] www.anticorruption-idara.gov.tn , www.anticor.tn



منظمة الشفافية الدولية WATCH Project funded by the European Union

وعلى ضوء هذا التعتيم، من المهم أن نتساءل عن جدوى الفصل 11 من الدستور الذي يلزم أصحاب الوظائف العليا في الدولة بالتصريح بمكاسبهم حال توليهم مهامهم؟ وكيف يمكن تقييم مدى نمو ثروتهم في غياب أي معلومة عن المداخيل التي يكتسبونها من الدولة؟ والأهم من ذلك، كيف يمكن التسليم بأن دفع المواطن للضرائب والمساهمة في النفقات العمومية يعد واجبا عليه دون القدرة على تحديد حجم هذه النفقات وطبيعتها؟

ضف على ذلك، لا تحتوي البوابة الإلكترونية لرئاسة الحكومة ومواقع الوزارات على تفاصيل حالة الميزانية الواردة في قانون المالية بالتزامن مع تنفيذها ولا على تفاصيل التقدم المحرز في مشاريع الحكومة باعتبار الميزانية المستخدمة.

وعلى مستوى شفافية السلطة التنفيذية من حيث حجم الموارد والكفاءات البشرية التي تستند إليها، فعلى الرغم من توفر المعلومات حول أعضاء الحكومة، إلا أنها ليست متوفرة للتعرف على جميع الأعوان الملحقين مباشرة بدواوين الوزراء أو مكتب رئيس الجمهورية. كما لم يقع الكشف عن هويات مستشاري السلطة التنفيذية ولا عن عددهم.

ولا تحتوي مواقع رئاسة الجمهورية ولا دواوين الوزارات على هيكلها التنظيمي. كما يُلاحظ نفس التعتيم أو الغموض على المعهد الوطني للدراسات الاستراتيجية الموجود تحت إشراف رئاسة الجمهورية[78]. والذي عرف تعيين مدير جديد عقب الانتخابات الرئاسية الأخيرة.

وعليه، يجرى حاليا إعادة تشكيل المعهد بما في ذلك الفريق المكلف بالأبحاث والدراسات. أما عن الموقع الإلكتروني الرسمي التابع له فهو حاليا في طور الإعداد لكّنه يحتوي الآن على بعض المعلومات حول مستجدات أنشطة المعهد وبعض إصداراته ولكن لا تتوفر أي معلومة بعد على هيكله التنظيمي أو إدارته[79]، وهو ما يطرح مجددا مشكلة عدم تحديد ميزانية هذا الهيكل، حتى وإن كان يخضع لدى مراقبة مصاريفه إلى أحكام القانون المتعلق بالمشاركة في المنشآت العمومية.

وفي ظل غياب فكرة واضحة عن حجم هذا المعهد، لا يمكن الحصول على معلومات دقيقة بشأن نفقاته من حيث جرايات موظفيه، التي لا يمكن تحديد حجمها وسط الميزانية الإجمالية لرئاسة الجمهورية.

وإذ يحدد قانون المالية بوضوح الجزء المخصص لرواتب السلطة التنفيذية في الميزانية، إلا أنه لا يوضح المقدار الذي خصص منها للرواتب والمنح التي تُمنح للوزراء وكتاب الدولة، ولا نوعية المزايا التي يتمتعون بها، لأنها لم تنشر إلى اليوم، وينطبق الأمر ذاته على المستشارين والمساعدين المقربين.

---

[78] http://www.ites.tn/

[79] كما يحتوي الموقع على قراءة في الشؤون المالية العمومية في تونس منذ 2010، ودراسة حول الجهاد، ولكن لا تحتوي على أي إشارة للفساد أو الحوكمة الرشيدة



WATCH منظمة الشفافية الدولية Project funded by the European Union

## المساءلة (الإطار القانوني)

**هل ينص الدستور والأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها على مساءلة السلطة التنفيذية حول أنشطتها وقراراتها؟**

النقطة: 25

باستثناء جلسات مساءلة الحكومة في صلب مجلس نواب الشعب وتعهدها بالمسؤولية إزاءه، بما قد يؤدي إلى زوالها (استقالتها)، فإن الدستور لا ينص سوى على عدد قليل من الآليات التي تفرض مساءلة السلطة التنفيذية على خلفية أنشطتها.

إذ ينص الدستور على آليات مراقبة البرلمان لأعمال الحكومة، ومن بينها الصلاحية المفوضة له بموجب الفصل 59[80]، التي تقضي بتكوين لجان تحقيق. وصحيح أن الدستور لا ينص صراحة على تخصيص هذه اللجان لمراقبة السلطة التنفيذية وحملها على تحمل مسؤولية أفعالها على نحو فردي أو جماعي وبالتالي فهي ليست ملزمة بذلك، ولكن يمكن أن نعتبر بحكم الطابع العام لمهام هذه اللجان، بأنها موجهة للتحقيق في تصرف أحد أو عدة أعضاء من السلطة التنفيذية سواء في إطار أداء مهامهم أو خارجه.

لكن وفي نفس السياق يمكن أن نتبيّن الضعف الذي يكتسي عددا من آليات الرقابة التي ينص عليها الدستور. من ذلك الآلية التي جاء بها الفصل 11 من الدستور الذي يقضي بأنه:" على كل من يتولى رئاسة الجمهورية أو رئاسة الحكومة أو عضويتها أو عضوية مجلس نواب الشعب أو عضوية الهيئات الدستورية المستقلة أو أي وظيفة عليا أن يصرح بمكاسبه وفق ما يضبطه القانون." وهي آلية لم تحقق أي تأثير فعال. بما أن القانون الذي ينظم تنفيذ هذه القاعدة لم يتبلور بعد ولا توجد أي عقوبات تسلط على من يخرقها.

أما رئيس الجمهورية فهو يتمتع حاليا بالحصانة الإجرائية على غرار أعضاء مجلس نواب الشعب، والتي تحميه من أي تتبع قضائي أو محاكمة طيلة توليه الرئاسة. كما أنه يتمتع بالحصانة الموضوعية التي تقضي بعدم تتبعه قضائيا حتى بعد انتهاء مهامه.[81]

ولا يعني ذلك أن رئيس الجمهورية في حل من أي مسؤولية أو مراقبة. إذ يجدر التذكير بالصلاحية التي فوضت للبرلمان بمقتضى الفصل 88 من الدستور[82]، والتي تمكنه من المبادرة بلائحة معلّلة لإعفائه من مهامه.

---

[80] الفصل 59 من الدستور:" ينتخب مجلس نواب الشعب في أول جلسة له رئيسا من بين أعضائه. يشكل مجلس نواب الشعب لجانا قارة ولجانا خاصة تتكون وتتوزع المسؤوليات فيها على أساس التمثيل النسبي. يمكن لمجلس نواب الشعب تكوين لجان تحقيق، وعلى كافة السلطات مساعدتها على أداء مهامها."

[81] الفصل 87:" يتمتع رئيس الجمهورية بالحصانة طيلة توليه الرئاسة، وتعلق في حقه كافة آجال التقادم والسقوط، ويمكن استئناف الإجراءات بعد انتهاء مهامه. لا يسأل رئيس الجمهورية عن الأعمال التي قام بها في إطار أدائه لمهامه."

[82] "يمكن لأغلبيّة أعضاء مجلس نوّاب الشّعب المبادرة بلائحة معلّلة لإعفاء رئيس الجمهوريّة من أجل الخرق الجسيم للدّستور ويوافق عليها المجلس بأغلبيّة الثّلثين من أعضاءه وفي هذه الصّورة تقع الإحالة إلى المحكمة الدّستوريّة للبتّ في ذلك بأغلبيّة الثّلثين من أعضائها. ولا يمكن للمحكمة الدّستوريّة أن تحكم في صورة الإدانة إلاّ بالعزل. ولا يعفي ذلك من التّتبّعات الجزائيّة عند الاقتضاء. ويترتّب على الحكم بالعزل فقدانه لحقّ التّرشّح لأيّ انتخابات أخرى."


منظمة الشفافية الدولية WATCH Project funded by the European Union

وتتكفل المحكمة الدستورية بالبت في هذه اللائحة، وإذا ثبتت صحة التهمة التي وجهها البرلمان تصدر المحكمة حكما يقضي بعزل رئيس الجمهورية ولا يعفيه ذلك من التتبّعات الجزائيّة عند الاقتضاء.

لكن ورغم التعقيدات التي تتسّم بها هذه الآلية والتي تستوجب أغلبية برلمانية لإجرائها، فهي تبقى ضمانا رادعا بمجرد التنصيص عليها في الدستور.

## المساءلة (الممارسة)

**هل تُطبق الأحكام التي تقضي بمراقبة السلطة التنفيذية على نحو فعال؟**

النقطة: 00

تعتبر الأحكام الدستورية والقانونية المتعلقة بمساءلة السلطة التنفيذية ضعيفة جدّا وبالتالي لن يكون تطبيقها أفضل حالا، باعتبار قلة الأحكام التي تلزم السلطات العمومية بالخضوع لمبدأ المساءلة، ما عدا واجب احترام مسؤوليتها السياسية إزاء ناخبيها الذي يؤدي بذلك إلى عدم انتخابها مجددا.

فالمحاولة الأولى تعلّقت بأحداث 9 أفريل 2012، حيث تدخلت قوات الأمن لفض مظاهرة سلمية في ذكرى عيد الشهداء مستخدمة العنف المفرط[83]. وأسفرت هذه الحادثة عن وقوع إصابات في صفوف المتظاهرين. وبناءا على ذلك، تكونت لجنة تحقيق تتألف من 20 نائبا في المجلس الوطني التأسيسي لتحديد الطرف أو الأطراف المسؤولة عن إصدار الأمر بالتهجم العنيف على الحشود المتظاهرة. ولم تتوصل هذه اللجنة إلى أي نتيجة تذكر وشهدت سلسلة استقالات في صفوف أعضائها[84]، ومن ثم لم يعد لها أثرا.

أما المحاولة الثانية فظهرت عقب أحداث سليانة، إحدى ولايات الشمال الغربي للبلاد، حيث شهدت سلسلة من الاحتجاجات التي تطالب بإقالة والي المنطقة. وتصدت القوات الأمنية لهذه الاحتجاجات باستعمال الرش مما أسفر عن إصابات خطيرة في صفوف المحتجين. فتكونت على إثر ذلك لجنة تحقيق للتوصل إلى الطرف أو الأطراف المسؤولة عن إصدار الأمر بإطلاق الرش على المتظاهرين. ولم تكن هذه اللجنة أفضل حالا من سابقتها. فعلى الرغم من أنها قدمت تقريرها لرئيس المجلس الوطني التأسيسي وأقرت استخدام القوة المفرطة على يد أعوان الأمن، إلا أن هذا التقرير لم يتمخض عن أي ملاحقة قضائية ولا حتى سياسية (من قبيل الاستقالات في الحكومة)[85].

## أحكام تكرس مبدأ النزاهة (الإطار القانوني)

**إلى اي مدى تحتوي المنظومة القانونية على أحكام تكفل نزاهة أعضاء السلطة التنفيذية؟**

النقطة: 25

يتسم الإطار القانوني لنزاهة أعضاء السلطة التنفيذية بالضعف وتشوبه عدة نقائص.

---

[83] ذكرى وطنية لأحداث 9 أفريل 1938 حيث سحقت قوات الاحتلال الفرنسية باستخدام العنف مظاهرة لمقاومين قوميين وأسفر ذلك عن سقوط عدد كبير من القتلى، ويقع إحياء هذه الذكرى سنويا.

[84] http://nawaat.org/portail/2013/04/06/tunisie-commission-9-avril-echec-ennahdha-police-impunite/

[85] http://nawaat.org/portail/2013/03/20/repression-a-siliana-le-rapport-de-la-commission-accable-les-forces-de-lordre/



Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

من ناحية أولى يتّسم النظام القانوني لنزاهة أعضاء السلطة التنفيذية بالضعف الذي يعود بالأساس إلى تشتّت بعض النصوص وتفرّقها في المجّلة الجزائية وخارجها والتي من شأنها أن تضمن درجة متوسطة من النزاهة، من أهمها الفصل 96 من مجلّة الجزائية.

من ناحية ثانية هناك غياب لنصوص قانونية تتعلق بتضارب المصالح، حيث أن القاعدة الوحيدة المنصوص عليها في هذا الصدد تتعلق بمنع الجمع بين عضوية الحكومة وعضوية مجلس النواب، دون الإشارة في المقام الأول إلى أي مناصب انتخابية أخرى على الصعيدين الجهوي والمحلي، ودون التنصيص على منع الجمع بين عضوية الحكومة والاضطلاع بمسؤوليات في قطاع الأعمال أو الإعلام.

وعليه، هناك حاجة ملحة إلى المصادقة على قانون يتعلق بتضارب المصالح ويوسع نطاقه ليشمل المصالح فيما بين هياكل القطاع العام وبين هياكل القطاع العام والخاص[86]. ويتعين أن ينص هذا القانون أيضا على الفترة الانتقالية الفاصلة بين تاريخ انتهاء مهام عضو السلطة التنفيذية (عضو في الحكومة) وتاريخ توليه مهامه في مؤسسة خاصة.

## النزاهة (الممارسة)

### إلى أي مدى تنعكس النزاهة في سلوك أعضاء السلطة التنفيذية؟

النقاط: 00

على ضوء الإطار القانوني الهش للنزاهة والذي يتسم بعدة نقائص، من الصعب مطالبة المسؤولين في السلطة التنفيذية بسلوك مثالي. ويمكن التعويل طبعا على أخلاق الأشخاص المعنيين ولكن لا يمكن الاعتماد عليها كعنصر منطقي لتحديد مدى نزاهة هذه السلطة.

وبالتالي لاحظنا الصعوبات التي غلبت على إجراء تحقيق بشأن أحد أعضاء الحكومة واتخاذ إجراءات قانونية ضده، على خلفية إساءة استغلال السلطة وعدم صدور أي حكم قضائي بحقه[87].

علاوة على ذلك، يُشار إلى آلية تصريح أعضاء الحكومة بمكاسبهم وهي إحدى الآليات الرامية إلى تكريس النزاهة، إلا أنها لا تطبق على النحو الصحيح أو أنها غير فعالة. وفي الواقع، لا يحترم هذه الآلية أي من المسؤولين الخاضعين لها، زد على ذلك عدم امتلاك دائرة المحاسبات، المكلفة بتلقي هذه التصاريح، أي وسائل قانونية أو مادية لمراقبة هذه العملية. كما تشمل هذه التصاريح الثروة فقط ولا تشمل المصالح الأخرى التي قد تحمل المعني بالأمر على إلحاق الضرر بالمنفعة العامة في إطار القانون.

---

[86] كما حدث في قضية وزير الخارجية رفيق عبد السلام في فترة حكم الترويكا في القضية المعروفة بشيراتون غايت http://www.webdo.tn/2015/02/12/affaire-sheratongate-la-cour-de-cassation-de-tunis-refuse-le-recours-de-rafik-abdessalem-bouchlaka/

[87]


Project funded by the European Union منظمة الشفافية الدولية WATCH

## دور السلطة التنفيذية في مكافحة الفساد

النقطة: 00

تضطلع السلطة التنفيذية بدور محتشم للغاية على مستوى مكافحة الفساد. فخلال السنوات الأربع الماضية، باستثناء نصين قانونيين فيهما إشارة غير مباشرة للفساد، لم تصدر عن الحكومة أي مبادرة لمشروع قانون في هذا الصدد.

ويتمثل النصان القانونيان اللذان يشيران إلى الفساد على نحو عرضي وغير مباشر في قانون العدالة الانتقالية[88] الذي يشكل أداة من شأنها مجابهة الماضي من حيث انتهاكات حقوق الإنسان وأيضا فيما يتعلق بالفساد والاختلاس وغيرها من أشكال الاعتداء على المال العام. وبالتالي فهو نص يعنى أساسا بالماضي أكثر منه بالمستقبل في ضوء استراتيجية لمكافحة الفساد. أما القانون الثاني فيتعلق بمكافحة الإرهاب ومنع غسل الأموال[89]، حيث يشار فيه إلى الفساد على أنه نشاط قد يكون الغرض منه تمويل أنشطة أو شبكات إرهابية.

وتتمثل أولوية الحكومة الحالية، على غرار الحكومات التي سبقتها، في إعادة إحلال الأمن لا سيما من خلال مكافحة الإرهاب وتحقيق التعافي الاقتصادي خاصة عن طريق التشجيع على الاستثمار.

وفي إطار حوار أجراه رئيس الحكومة مع مجموعة " أكسفورد بيزنس"، وهي مجموعة بريطانية تعنى بالتنافسية والاستشارة الاقتصادية، تحدث عن إصلاح المنظومة البنكية والمنظومة الضريبية وقطاعي الاستثمار والتعليم[90].

ومن الملفت للانتباه أن الحكومة الحالية لم تأت قط على ذكر مكافحة الفساد ولم تدرجه في برنامج عملها، على الرغم من ارتباطها الوثيق بالقطاعات التي ذكرها رئيس الحكومة.

ومن جهة أخرى تجدر الإشارة إلى أن الوثيقة التوجيهية للمخطط الاستراتيجي للتنمية تحتوي على بعض العناصر المتعلقة بالحوكمة الرشيدة والمساءلة والشفافية.

حيث وصفت وثيقة تشخيص الواقع التنموي، الحوكمة الرشيدة في البلاد التونسية بالضعف بسبب تفشي ظاهر الفساد وتنامي ظاهرة التجارة الموازية.

وفي الفقرة المتعلّقة بتطور المشروع المجتمعي نصّت الوثيقة سابقة الذكر على إرساء مبادئ الشفافية والمساءلة، المكرسة في الدستور فقط أي في العلاقة بالإدارة العمومية وليس على صعيد السلطة التنفيذية ككل أو جميع السلط العمومية.

ولكن لم تقع الإشارة مجددا إلى هذه العناصر المتعلقة بالحوكمة الرشيدة أو تجسيد تفاصيلها من خلال آليات ملموسة في الجزء المخصص لمقتضيات منوال التنمية البديل. كما لم يقع إدراجها في الدور الاستراتيجي للدولة بصفتها طرفا أساسيا في هذا المنوال البديل للتنمية.

---

[88] القانون الأساسي عدد 53 لسنة 2013 المؤرخ في 24 ديسمبر 2013 المنشور في الرائد الرسمي عدد 105 الصادر في 31 ديسمبر 2013

[89] القانون الأساسي عدد 26 لسنة 2015المؤرخ في 7 أوت 2015 يتعلق بمكافحة الإرهاب ومنع غسل الأموال

[90] http://www.businessnews.com.tn/le-gouvernement-reaffirme-sa-volonte-dadopter-des-reformes-structurelles-avant-la-fin-de-lannee,524,58916,3?utm_source=dlvr.it



Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

هذا ولا يمكن أن نمرّ دون أن نقف على الغياب الكلّي للتنصيص على استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد صلب وثيقة المخطط الاستراتيجي للتنمية للسنوات الخمس القادمة، رغم أهميتها في تحقيق الإصلاحات المعلن عنها، سواء في القطاع العام (الديوانة، الشؤون المالية، التعليم، الإدارة، وغيرها) أو في القطاع الخاص (البنوك وغيرها). وعلى ضوء ما سبق، نستنتج أن قاعدة الحكم الرشيد المنصوص عليها في توطئة الدستور باعتبارها أساسا لممارسة السلطة، لم تتجسد بعد في نصوص قانونية وترتيبية تفرض احترامها على جميع السلط العمومية أيا كان موقعها في هرم السلطة.

## التوصيات:

إن التغيير الذي طرأ على المؤسسات السياسية في تونس بمقتضى الدستور الجديد يحد دون شك من سطوة السلطة التنفيذية على غرار ما عاشته البلاد منذ الاستقلال إلى حدود سنة 2011. كما لا شك في التحسن الملحوظ على مستوى توزيع السلطات ومراقبة السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية، ولكن لا ينطبق هذا التحسن على مستوى الشفافية والمساءلة أيضا. وعليه:

- على السلطة التشريعية أن تصادق على قانون ينص على تطبيق واجب التصريح بالمكاسب على جميع أعضاء السلطة التنفيذية وأصحاب المناصب المنتخبة على الصعيدين الوطني والمحلي، إضافة إلى أعضاء الهيئات الدستورية المستقلة.
- على السلطة التشريعية أن تصادق على قانون يتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة مستبدلة به المرسوم المتعلق بالحق في النفاذ إلى الوثائق الإدارية.
- على السلطة التشريعية أن تصادق على قانون يتعلق بتضارب المصالح.
- على السلطة التشريعية المصادقة على قوانين تتعلّق بتجريم الإثراء غير المشروع وحماية المبلغين عن الفساد.


WATCH منظمة الشفافية الدولية Project funded by the European Union

# 3. السلطة القضائية

## 3. السلطة القضائية

تكفل النصوص القانونية المعمول بها في تونس عموما الاستحقاقات وظروف العمل الملائمة للعمل في السلطة القضائية. ولكن تشكو هذه السلطة نقصا فادحا في الموارد البشرية والموارد المادية.

وقد أصبح القضاء التونسي بعد الثورة يتسّم بالاستقلالية التي لم تنف تعدّد المحاولات للتدخل في نشاطه، وعليه تمّ تجهيز القضاء التونسي من جهة بترسانة من الضمانات المكرسة في الدستور والتشريعات الضامنة لحماية استقلاليته ومن جهة أخرى تدعّمت هذه الأخيرة من خلال تكريس مبدأ الشفافية على مستوى القوانين المنظّمة لهذا السلك.

هذا وتقع مساءلة السلطة القضائية بخصوص أنشطتها وأحكامها بثلاث آليات. وتقضي الآلية الأولى بحق المتقاضي في تعقيب واستئناف الحكم الابتدائي. أما الآلية الثانية فتقضي بحق المتقاضي في التماس إعادة النظر. وتتمثل الآلية الثالثة في عقوبة جريمة إنكار العدالة.

كما أُنشئت آلية ترمي إلى ضمان نزاهة السلطة القضائية، إلا أنها وإلى حدّ الآن لم يقع تفعيلها كما يجب وذلك وفقا لقراءة في الأوضاع الحالية. ولكن رغم ذلك، تمارس السلطة القضائية رقابة فعالة نسبيا على السلطة التنفيذية. وفيما يتعلق بدورها في مكافحة الفساد، يلاحظ أنه على الرغم من إحداث القطب القضائي المالي ،إلا أن النيابة العمومية لم تضطلع بدور واضح في الملاحقة الجزائية للفاسدين.

| السلطة القضائية<br>مجموع نقاط العمود<br>56.25/100: | | | |
|---|---|---|---|
| | المؤشر | الإطار القانوني | الممارسة |
| القدرات | الموارد | 75 | 25 |
| | الاستقلالية | 75 | 50 |
| الحوكمة | الشفافية | 50 | 75 |
| | المساءلة | 100 | 75 |
| | النزاهة | 100 | 50 |
| الدور | مراقبة السلطة التنفيذية | 50 | |
| | المكافحة القضائية للفساد | 25 | |

### هيكلة السلطة القضائية وتنظيمها

تشمل السلطة القضائية في تونس الهيئات التي تضطلع تحديدا بوظيفة قضائية تحت إشراف محكمة الاستئناف (المحكمة العليا في القضاء العدلي) والسلطات المكلفة بمباشرة التتبع القضائي (الوزارة العمومية). وإلى جانب القضاء العدلي، تشمل السلطة القضائية القضاء الإداري (المحكمة الإدارية) القضاء العسكري (المحكمة


Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

العسكرية) والقضاء المالي (دائرة المحاسبات)[91]. لكن وفي هذا التقرير سيقع التركيز على تحليل مدى نزاهة القضاء العدلي. وستقع الإشارة في بعض الأقسام إلى القضاء الإداري والمالي وحتى القضاء الدستوري الجاري إحداثه.

فبعد الثورة، تصدّر موضوع إصلاح القضاء النقاشات العامّة والذي تمحور حول سنّ قانون يعنى بإحداث مجلس أعلى للقضاء وهو في طور الإعداد منذ جانفي 2014 ولم يقع سنه إلى اليوم (ديسمبر 2015).

## الموارد (الإطار القانوني)

**هل يكفل الدستور أو الأحكام التشريعية أو الترتيبية الجاري بها العمل، ظروف عمل مناسبة داخل السلطة القضائية؟**

**النقطة: 75**

بشكل عام، تكفل النصوص القانونية ظروف عمل مناسبة للسلطة القضائية وهو ما تضمّنه دستور 27 جانفي 2014 في عدة أقسام منه حيث منح الفصل 104 من الدستور الحصانة القضائية للقضاة[92] وهو ما أكدّته نصوص تشريعية أخرى.

كما قدّم الدستور الجديد ضمانات للقضاة من شأنها أن تخلق مناخ عمل مناسب لهم والمتمثّلة في حق قبول النقلة أو رفضها إلى جانب تنصيصه على العقوبات التأديبية التي تسلط طبق ضمانات.[93]

هذا وتضمّنت النصوص التشريعية أيضا على أحكاما تنص على شروط العمل المناسبة صلب السلطة القضائية.

---

[91] أنظر عنوان الباب الخامس (السلطة القضائية) من دستور سنة 2014

92 الفصل 104: "يتمتع القاضي بحصانة جزائية، ولا يمكن تتبعه أو إيقافه ما لم ترفع عنه، وفي حالة التلبس بجريمة يجوز إيقافه وإعلام مجلس القضاء الراجع إليه بالنظر الذي يبت في مطلب رفع الحصانة."

93 الفصل 107: "لا ينقل القاضي دون رضاه، ولا يعزل، كما لا يمكن إيقافه عن العمل، أو إعفاؤه، أو تسليط عقوبة تأديبية عليه، إلاّ في الحالات وطبق الضمانات التي يضبطها القانون، وبموجب قرار معلّل من المجلس الأعلى للقضاء."


منظمة الشفافية الدولية WATCH Project funded by the European Union

فبموجب القانون عدد 29 لسنة 1967 المؤرخ في 14 جويلية 1967 المتعلق بنظام القضاة والمجلس الأعلىللقضاء والقانون الأساسي للقضاة[94]، يتمتع القضاة بحماية في إطار اضطلاعهم بمهامهم القضائية بمناسبة مباشرة وظائفهم.[95] ويحظى القضاة الإداريون[96] وقضاة دائرة المحاسبات[97] بهذه الحماية أيضا.
هذا ويُمثل تحديد الجرايات المناسبة عاملا هاما في حسن سير عمل السلطة القضائية.

لكنّ الدستور التونسي لم يحتو على أحكام واضحة تتعلق بهذه النقطة، على عكس القوانين والأنظمة.
إذ ينص الفصل 37 من القانون عدد 29 لسنة 1967 المؤرخ في 14 جويلية 1967 المتعلق بنظام القضاة والمجلس الأعلى للقضاء والقانون الأساسي للقضاة على أن:" يتمتع القضاة بجراية تشمل المرتب الأصلي وتوابعه. وتضبط جراية القضاة بأمر."
وتنطبق القاعدة ذاتها على القضاة الإداريين[98]وأعضاء دائرة المحاسبات[99]. وصادقت السلطة الترتيبية على نص إطاري ينطبق على جميع أصناف القضاة[100] كما أصدرت أوامر تحتوي على أحكام خاصة بكل صنف[101].

---

94 قراءة في الفصل 20 من القانون الأساسي عدد13 لسنة 2013 المؤرخ في 2 ماي 2013 يتعلق بإحداث هيئة مؤقتة للإشراف على القضاء العدلي وتبقي على سريان أحكام القانون رقم 67- 29 المؤرخ في 14 جويلية1967 المتعلق بالتنظيم القضائي، ومجلس القضاء الأعلى والقانون الأساسي للقضاء، والتي لا تتعارض.

95 الفصل 19: " بقطع النّظر عن الأحكام المسطّرة بالقانون الجنائي والقوانين الخاصّة يتمتّع القضاة بحماية من كلّ التّهديدات أو الاعتداءات التي قد تلحقهم أثناء مباشرة وظائفهم أو بمناسبتها مهما كان نوعها. وعلى الدّولة أن تعوّض لهم كلّ ضرر يلحقهم مباشرة في جميع الصّور التي لم تنصّ عليها القوانين المتعلّقة بالجرايات.

96 الفصل 4 من القانون عدد 67 لسنة 1972 المؤرخ في 1 أوت 1972، المتعلق بتسيير المحكمة الإدارية والقانون الأساسي لأعضاء دائرة المحاسبات

97 الفصل 5 من القانون عدد 6لسنة 1970 المؤرخ في 26 سبتمبر 1970، المنقح بالقانون 46 لسنة 1972 المؤرخ في 20 نوفمبر 1970المتعلق بالقانون الأساسي لأعضاء دائرة المحاسبات

98 وفقا لقراءة جامعة للفصول 18 و20 و23 من القانون عدد 67 لسنة 1972 المؤرخ في 1 أوت 1972، المتعلق بتسيير المحكمة الإدارية والقانون الأساسي لأعضاء دائرة المحاسبات

99 الفصل 29 من المرسوم عدد 6 لسنة 1970 المؤرخ في 26 سبتمبر 1970 المنقح بالقانون 46 لسنة 1970 المؤرخ في 20 نوفمبر 1970، المتعلق بضبط القانون الأساسي لأعضاء دائرة المحاسبات "تضبط جراية أعضاء دائرة المحاسبات ومندوب الحكومة بأمر"

100 الأمر عدد 980 لسنة 1985 المؤرخ في 11 أوت 1985 المتعلق بضبط قائمة العناصر القارة لمرتب أعوان الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية التي يقع على أساسها احتساب المساهمات لتكوين جراية التقاعد

101 بالنسبة لقضاة دائرة المحاسبات، ينطبق عليهم المرسوم907 لسنة 1985 المؤرخ في 1 جويلية 1985 المتعلق بمنحة القضاء المسندة لقضاة دائرة المحاسبات. وبالنسبة للقضاة الإداريين ينطبق عليهم المرسوم المرسوم907 لسنة 1985 المؤرخ في 1 جويلية 1985 المتعلق بمنحة القضاء المسندة للقضاة الإداريين. وبالنسبة للقضاة العدليين ينطبق عليهم المرسوم المرسوم 814 لسنة 1985 المؤرخ في 7 جوان 1985 المتعلق بإسناد منحة القضاء للقضاة العدليين


Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

وبعد 14 جانفي 2014، طالبت جمعية القضاة التونسيين برفع أجور القضاة. فأصدرت الحكومة أوامر تقضي بالترفيع في منحة القضاء لكل صنف.[102] وفيما يتعلق بقضاة المحكمة الدستورية، يمنح الفصل 23 من القانون الأساسي عدد 50 لسنة 2015 المؤرخ في 3 ديسمبر 2015 المتعلق بالمحكمة الدستورية لرئيس المحكمة الدستورية التأجير والامتيازات المخولة لوزير في حين ينتفع قضاة المحكمة الآخرون بالتأجير والامتيازات المخولة لكتاب الدولة.[103]

## الموارد (الممارسة)

**هل تتوفر السلطة القضائية فعلا على الموارد البشرية والمادية والمالية التي تخول لها أداء مهامها على نحو فعال؟**

**النقطة: 25**

تشكو السلطة القضائية في تونس من نقص على مستوى الموارد البشرية والمادية.

ويُعتبر عدد القضاة، في القضاء العدلي أو الإداري أو المالي، قليل بالمقارنة مع الاحتياجات الحقيقية للخدمات العمومية للعدالة. وقد أثارت أغلبية القضاة الذين حاورناهم مسألة الافتقار إلى الإمكانيات اللوجستية بوصفها المكمل الرئيسي للنقص الذي تشكو منه السلطة القضائية في تونس.[104]

هذا ولوضع حدّ على مستوى الموارد البشرية تمّ انتداب عدد كبير من الملحقين القضائيين في القضاء العدلي لتلقي تكوينهم في المعهد الأعلى للقضاء. كما أنّ الوزارة لم تكتف بالدورة العادية بل خصصت أيضا دورات استثنائية. وبالتالي رفعت من عدد الوظائف الشاغرة مقارنة بالدورات المنعقدة قبل تاريخ 14 جانفي 2011.

واقترح وزير العدل في سنة 2013، السيد نذير بن عمو، تعيين 533 قاض عدلي من بين المحامين والأساتذة الجامعيين[105] على النحو الذي يسمح به الفصل 32 من القانون عدد 29 لسنة 1967 المتعلق بنظام القضاء

---

[102] الأمر عدد 3554 لسنة 2012 المؤرخ في 28 ديسمبر 2012 المتعلق بالترفيع في منحة القضاء لفائدة القضاة من الصنف العدلي. أمر عدد 3553 لسنة 2012 مؤرخ في 28 ديسمبر 2012 يتعلق بالترفيع في مقادير منحة القضاء المخولة لفائدة قضاة دائرة المحاسبات. أمر عدد 3552 لسنة 2012 مؤرخ في 28 ديسمبر 2012 يتعلق بالترفيع في منحة القضاء المسندة لفائدة قضاة المحكمة الإدارية.

[103] بعد استقالته من منصب كاتب الدولة المكلف بالشباب سنة 2011، كشف سليم عمامو بأن كاتب الدولة يتلقى أجرا قدره 3 824, 606 دينارا، إضافة إلى 100 دينار للاتصالات الهاتفية و20 وصلا كل منها بـ 20 لترا من الوقود وسيارة يقودها سائق. المعلومات متوفرة على الرابط التالي: http://www.leaders.com.tn/article/4243-combien-gagne-un-secretaire-d-etat-dans-le-gouvernement-provisoire

[104] حاورنا 3 قضاة عدليين قبلوا بالإجابة على الجوانب الواقعية لظروف عملهم وطلبوا إخفاء هوياتهم

[105] هذه المعلومة متوفرة على الرابط التالي: http://www.investir-en-tunisie.net/?tmpl=component&print=1&option=com_content&id=24250



Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

والمجلس الأعلى للقضاء والقانون الأساسي للقضاة[106]. لكن لم يلق هذا المقترح القبول لدى الوزير الذي خلفه، السيد حافظ بن صالح[107]، وذلك على خلفية الرفض الذي قوبل به المقترح في صفوف القضاة[108] وطلبة الحقوق.

هذا كما يعود النقص المسجل في الموارد البشرية إلى ضعف تكوين القضاة في عدد من المواد كتلك المتعلّقة بالإرهاب والفساد التي تندرج ضمن اختصاص القطب القضائي لمكافحة الإرهاب والقطب القضائي المالي.

هذا إلى جانب تسجيل نقائص أخرى من حيث الموارد البشرية، التي تشمل كلّ من الموظفين والأعوان المكلفين بمعالجة الأحكام الصادرة عن القضاة والتي قد تستغرق أكثر من 6 أشهر.

كما تشكو السلطة القضائية من نقص على مستوى الموارد المادية إذ لم تعد مقرات المحاكم تتماشى ومعايير حسن تسيير شؤون العدالة[109] ،حيث لم تعد وسائل توثيق الملفات المعمول بها في المحاكم تضمن حقوق المتقاضي. خاصّة بعدما تكررت حالات سرقة الملفات التي أصبحت على إثرها رقمنة منظومة حفظ الوثائق في المحاكم ضرورة ملحة، هذا وتستمد هذه الضرورة شرعيتها ممّا شهدته المحاكم من أعمال سلب ونهب وتخريب خلال الفترة الممتدة بين ديسمبر 2010 و جانفي 2011.

## الاستقلالية (الإطار القانوني)

**هل يكفل الدستور والأحكام القانونية أو الترتيبية المعمول بها استقلالية السلطة القضائية؟**

**النقطة: 75**

يرى العميد عياض بن عاشور، أنّ خصّ كلّ سلطة من السلط الثلاثة بباب مستقل في الدستور مظهر من مظاهر تكريس مبدأ الفصل بين السلطات، التي تعكس بدورها نوعا من الاستقلالية التي يتمتّع بها ذلك الجهاز أن الأجهزة الأخرى،.وهو الحال بالنسبة للسلطة القضائية التّي خُصّت بالباب الخامس من الدستور الذي يضبط أحكام السلطة القضائية (الفصول من 102 إلى 124) .

---

[106] الفصل 32:"يمكن أن يعين في أي رتبة من رتب السلك القضائي وبدوم مناظرة:

أولا- الأساتذة والمكلفون بالتدريس بكلية الحقوق والعلوم الاقتصادية وبالمدرسة العليا للحقوق.

ثانيا- المحامون الذين قضوا في مباشرة المهنة مدة عشر سنوات على الأقل بما في ذلك مدة التربص. وتضبط بقرار من كاتب الدولة للعدل طرق تطبيق هذا الفصل.

[107] هذه المعلومة متوفرة على الرابط التالي:http://directinfo.webmanagercenter.com/2014/02/05/tunisie-le-projet-de-recrutement-de-533-juges-ne-serait-plus-a-lordre-du-jour/

[108] هذه المعلومة متوفرة على الرابط التالي:http://africanmanager.com/le-recrutement-de-533-magistrats-est-ce-une-menace-pour-l%C2%92independance-du-secteur/

L'information est confirmée par les interviews qu'on a faites.

[109] وعد رئيس الجمهورية جمعية القضاة التونسيين بتغيير مقر المحكمة الابتدائية في تونس. هذه المعلومة متوفرة على الرابط التالي: http://www.realites.com.tn/2015/07/essebsi-promet-un-nouveau-local-pour-le-tribunal-de-premiere-instance-de-tunis/



Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

هذا ويؤكد الفصل 102 منه صراحة على هذه الاستقلالية[110]. التي تترسخ بموجب حماية القضاة من أي تدخل في سير عملهم.[111]كما تتعزز استقلالية السلطة القضائية بفضل مجموعة من الواجبات المفروضة على القضاة. حيث ينص الفصل 103 من الدستور على أنه:" يشترط في القاضي الكفاءة. ويجب عليه الالتزام بالحياد والنزاهة، وكلّ إخلال منه في أدائه لواجباته موجب للمساءلة."

هذا ويذهب الدستور الجديد قدما في ترسيخ مبدأ استقلالية القضاء من خلال ضبطه للقواعد التي تحكم المجلس الأعلى للقضاء والتي فرض من خلالها تكوّنه في ثلثيه من قضاة منتخبين ويُعين الثلث الآخر بالصفة. وينطوي ذلك على القطع مع الأوضاع السائدة قبل 14 جانفي 2011 حيث كان رئيس الجمهورية هو من يتولى الإشراف على المجلس الأعلى للقضاء ويشرف عليه بدرجة ثانية وزير العدل. كما أن بقية أعضائه لا يُنتخبون.[112]

وبمقتضى الدستور الجديد، يسمى القضاة بأمر رئاسي بناء على رأي مطابق من المجلس الأعلى للقضاء.[113] وفي ذلك أيضا تكريس لمبدأ استقلالية القضاء. وينص الفصل 113 من الدستور على أن يتمتع المجلس الجديد "بالاستقلال الإداري والمالي والتسيير الذاتي، ويعدّ مشروع ميزانيته ويناقشها أمام اللجنة المختصة بمجلس نواب الشعب."،هذا من الناحية الدستورية أمّا من الناحية التشريعية فتتبنى النصوص نفس التوجّه والتي يمكن أن

[110] الفصل 102: "لقضاء سلطة مستقلة تضمن إقامة العدل، وعلوية الدستور، وسيادة القانون، وحماية الحقوق والحريات. القاضي مستقل لا سلطان عليه في قضائه لغير القانون."

[111] الفصل 109:" يحجر كل تدخل في سير القضاء."

[112] الفصل 6 من القانون عدد 29 لسنة 1967 المتعلق بنظام القضاء والمجلس الأعلى للقضاء والقانون الأساسي للقضاة

[113] الفصل 106 من دستور 27 جانفي 2014


Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

نرصدها من تركيبة المجلس الأعلى للمحكمة الإدارية[114]، وتركيبة دائرة المحاسبات [115]وتركيبة الهيئة الوقتية للإشراف على القضاء العدلي[116] استقلالية القضاة الإداريين والماليين.

---

[114] الفصل 7 من من القانون عدد 67 لسنة 1972 المؤرخ في 1 أوت 1972، المتعلق بتسيير المحكمة الإدارية والقانون الأساسي لأعضاء دائرة المحاسبات على النحو المنقح بالقانون أساسي عدد 78 لسنة 2001 مؤرخ في 24 جويلية 2001:

"يحدث لدى المحكمة الإدارية مجلس أعلى يتركب على النحو التالي:

- الوزير الأول : رئيس
- الرئيس الأول للمحكمة : نائب الرئيس

ومن الأعضاء الآتي ذكرهم: ثانيا المحامون

- رؤساء الدوائر التعقيبية والاستشارية
- رؤساء الدوائر الاستئنافية
- مندوبو الدولة العامون
- الكاتب العام
- نائبان عن المستشارين
- نائبان عن المستشارين المساعدين

يقع انتخاب نواب المستشارين والمستشارين المساعدين، فيما يخص كلا الصنفين، من قبل المستشارين والمستشارين المساعدين لمدة عامين وتضبط إجراءات الانتخاب بقرار يصدره الوزير الأول.

وللكاتب العام صفة العضو المقرر ويتولى إعداد أشغال المجلس وحفظ وثائقه."

[115] الفصل 8 من المرسوم 6 لسنة 1970 المؤرخ في 26 سبتمبر 1970 المنقح بالقانون 46 لسنة 1970 المؤرخ في 20 نوفمبر 1970المتعلق بضبط القانون الأساسي لأعضاء دائرة المحاسبات. "لدائرة المحاسبات مجلس أعلى يتألف كما يلي:

- الوزير الأول، رئيس
- رئيس دائرة المحاسبات، نائب رئيس
- مندوب الحكومة، عضو
- رؤساء الأقسام، أعضاء
- نائب عن المستشارين يقع انتخابه من طرفهم لمدة عامين، عضو
- نائب عن المستشارين المساعدين يقع انتخابه من طرفهم لمدة عامين، عضو

الكاتب العام لدائرة المحاسبات هو العضو المقرر للمجلس وهو الذي يتولى تهيئة أشغاله وحفظ وثائقه

تضبط إجراءات انتخاب النواب عن المستشارين والمستشارين المساعدين بقرار من الوزير الأول

[116] الفصل 5 من القانــون أساسي عدد 13 لسنــة 2013 مؤرخ في 2 ماي 2013 يتعلق بإحداث هيئة وقتية للإشراف على القضاء العدلي، " تتركب الهيئة من خمسة قضاة معينين بالصفة ومن عشرة قضاة منتخبين ومن خمسة أعضاء من غير القضاة، كما يلي:

*الرئيس الأول لمحكمة التعقيب، رئيسا،

*وكيل الدولة العام لدى محكمة التعقيب، عضوا،

*وكيل الدولة العام مدير المصالح العدلية، عضوا،

*المتفقد العام بوزارة العدل، عضوا،

*رئيس المحكمة العقارية، عضوا،

*أربعة قضاة منتخبين عن الرتبة الأولى، أعضاء،

*ثلاثة قضاة منتخبين عن الرتبة الثانية، أعضاء،

*ثلاثة قضاة منتخبين عن الرتبة الثالثة، أعضاء،

*خمسة أساتذة جامعيين في القانون بأقدمية لا تقل عن 15 سنة يكون من بينهم بالضرورة محاميان لدى التعقيب بأقدمية لا تقل عن 10 سنوات يجمعان بين التدريس والمحاماة، أعضاء.

ويشترط في المترشحين من غير القضاة الكفاءة والحياد والنزاهة .ويتم تقديم الترشحات للجنة الانتخابات حسب آجال وصيغ تحددها اللجنة.

وتتولى لجنة الانتخابات تقديم المترشحين من غير القضاة لمكتب المجلس الوطني التأسيسي في أجل أقصاه يوم الإعلان عن نتائج


Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

ولكن يحتفظ وزير العدل بسلطة الإشراف على النيابة العمومية[117]، وهو ما قد يشكل تهديدا لاستقلالية السلطة القضائية،[118].

## الاستقلالية (الممارسة)

**هل تضطلع السلطة القضائية بمهامها دون التعرض لتدخل من السلطة التنفيذية أو أطراف أخرى؟**

**النقطة: 50**

لطالما شكل تدخل السلطة التنفيذية وأطراف أخرى في شؤون السلطة القضائية حقيقة واقعة ندد بها القضاة أنفسهم لسنوات ،من ذلك السيد القاضي مختار اليحياوي الذي بعث برسالة مفتوحة إلى رئيس الجمهورية السابق بن علي سنة 2001 يندد فيها بغياب استقلالية القضاء التونسي[119]، وهو ما كلفه منصبه كقاض.

وبعد 14 جانفي 2011، لم تعد استقلالية القضاء تشكل موضوعا محظورا. إذ أصبحت المنابر الاعلامية تتناول هذه المسائل وتذيع نقاشات حادة أحيانا بين القضاة والمحامين والصحفيين حول استقلالية القضاة أو حول حيثيات إحدى المحاكمات الجارية...

ولكن في عدة أحيان، يشير المحامون إلى تدخل السلطة التنفيذية أو أطراف أخرى في القضايا التي توكل لهم. وفي أكثر من مرة كشف المحاميان شرف الدّين القليل وليلى حداد عن تدخل السلطة التنفيذية في ملف شهداء وجرحى الثورة.[120]

---

انتخابات القضاة.

وعلى المجلس الوطني التأسيسي أن يعقد جلسة عامة في ظرف ثلاثة أيام لانتخابهم ويتم التصويت بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس."

[117] الفصل 22 من مجلة الإجراءات الجزائية

[118] عبد اللّه الأحمدي، " النيابة العمومية بين تعليمات السلطة التنفيذية واستقلالية القضاء (1 ـ 2)، موجود على الرابط التالي http://bit.ly/2a9eFoH ، منشور بتاريخ 25 نوفمبر 2013, انظر ايضا عبد اللّه الأحمدي، " النيابة العمومية بين تعليمات السلطة التنفيذية واستقلالية القضاء (2 ـ 2)، موجود على الرابط التالي http://bit.ly/29U067tمنشور بتاريخ 26 نوفمبر 2013

[119] JAMEL Ajroud, « l'indépendance de la justice en Tunisie », *RFDC, n◦86*, 2011, p. 427.

[120] Henda Chennaoui, « La conférence de la colère et de l'indignation suite au verdict du procès des martyrs et blessés de la Révolution », [en ligne], disponible sur le lien suivant http://nawaat.org/portail/2014/04/16/la-conference-de-la-colere-et-de-lindignation-suite-au-verdict-du-proces-des-martyrs-et-blesses-de-la-revolution/ , publié le 16 avril 2014. Voir aussi Henda Chennaoui, « Les snipers ? Une rumeur selon le tribunal militaire », [en ligne], disponible sur le lien suivant http://nawaat.org/portail/2015/11/24/les-snipers-une-rumeur-selon-le-tribunal-militaire/, publié le 24 novembre 2015.



منظمة الشفافية الدولية WATCH Project funded by the European Union

كما أشار محامون آخرون مكلفون بقضايا أخرى تدخل السلطة التنفيذية أو أطراف أخرى فيها. ومن الأمثلة على ذلك، قضيتا سليم شيبوب[121] وسامي الفهري[122].

وفيما يتعلق بقضية وزير الشؤون الخارجية السابق رفيق عبد السلام والتي أطلق عليها قضية "الشيراتون غايت"، حيث اتُهم بالاختلاس وبإساءة استخدام الأموال العمومية، وهي القضية التي تمّ نقل القاضي المكلف بها وعليه أكدّ العديد من الحقوقيين على أن هذا القرار هو محاولة من السلطة التنفيذية لطمس القضية والضغط على القضاة[123].

وبالتالي تصبح مسألة تدخل السلطة التنفيذية وأطراف أخرى أشد خطورة حين يتعلق الأمر بقضايا الإرهاب. ويؤكد عدد من السياسيين ومستخدمي الإنترنت ممارسة بعض الأحزاب السياسية لأسلوب الضغط لعرقلة سير التحقيق في عدد من القضايا من بينها قضيتا الشهيدين شكري بلعيد ومحمد براهمي[124]أو للإفراج عن أشخاص متورطين في هذه القضايا.[125]

## الشفافية (الإطار القانوني)

**هل يخول الدستور أو الأحكام التشريعية أو الترتيبية المعمول بها للمواطنين الاطلاع بشكل مناسب على عملية اتخاذ القرارات في صلب السلطة القضائية؟**

**النقطة: 50**

يضمن الدستور الصادر في 27 جانفي 2014 مجموعة الحقوق والحريات بما فيها الحق في الحصول على المعلومة والحق في سرية المعطيات الشخصية وفقا للضوابط المنصوص عليها في الفصل 49.[126]

---

[121] معلومة متوفرة عل الرابط التالي: http://directinfo.webmanagercenter.com/2015/09/15/tunisie-la-chambre-daccusation-refuse-la-liberation-provisoire-de-slim-chiboub/

[122] Ridha Kefi, « Affaire Cactus Prod: Loin de tout esprit de revanche », [en ligne], disponible sur le lien suivant http://www.kapitalis.com/medias/29183-affaire-cactus-prod-loin-de-tout-esprit-de-revanche.html, publié le 3 mai 2015.

[123] معلومة متوفرة عل الرابط التالي: http://www.kapitalis.com/politique/14235-la-mysterieuse-mutation-du-juge-charge-de-l-affaire-sheraton.html

[124] أنظر المؤتمر الصحفي الذي أجراه المرحوم فوزي بن مراد حول اغتيال شكري بلعيد

[125] هذا ما أكده القاضي أحمد رحموني في عدة مرات ولا سيما في قضية وليد لغليب الإرهابي المشتبه فيه الذي وقع إيقافه على التراب التونسي، معلومة متوفرة على الرابط التالي: http://www.shemsfm.net/fr/actualite/ahmed-rahmouni-walid-leglib-a-ete-libere-suite-a-des-pressions-politiques-112804

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

كما ينص الفصل 108 من الدستور بإيجاز على الحق في الحصول على المعلومة المتعلقة بعملية اتخاذ القرارات في صلب السلطة القضائية من خلال تكريس مبدأ جلسات المحاكم العلنية. كما أنه لا يسمح بسرية جلسات المحاكم إلا إذا اقتضى القانون ذلك. وينص هذا الفصل أيضا على أنه "لا يكون التصريح بالحكم إلا في جلسة علنية".

واعتمد التشريع التونسي هذه القاعدة أيضا في مجلة الإجراءات الجزائية إذ ينص الفصل 143 من هذه المجلة على مبدأ المرافعات العامة لتعزيز شفافية السلطة القضائية ولإعمال الحق في الحصول على المعلومة.

فتتعزز الشفافية والمصداقية في عمل السلطة القضائية وذلك خاصة في القضايا التي تهم الرأي العام مثل القضايا المتعلقة بالإرهاب وبالعدالة الانتقالية التي تشهدها تونس حاليا.

لكن وفي المقابل ينصّ الفصل ذاته على استثناءات للمرافعات العلنية وذلك عندما ترتئ المحكمة من تلقاء نفسها أو بناء على طلب ممثل النيابة العمومية إجراءها سرا محافظة على النظام العام أو مراعاة للأخلاق.

ولكن من جهة أخرى، تجري أعمال التحقيق وفقا لمبدأ السرية وفق ما تقتضيه عدة فصول من مجلة الإجراءات الجزائية على غرار الفصل 72 منها. ويعدّ تطبيق هذا المبدأ خلال عمليتي التحري والتحقيق نتيجة طبيعية لفرضية براءة المظنون فيه ،كما أن ذلك يسمح لقضاة التحقيق بالكشف عن الحقائق دون عوائق من قبيل إتلاف الأدلة.

وعلى مستوى القضاء الإداري، ينص التشريع التونسي على نفس القواعد التي تنطبق على القضاء العدلي فيما يتعلق بجلسات الاستماع[127]. أما على مستوى القضاء المالي فالمرافعات تكون مغلقة وفق منصوص الفصل 13 من القانون عدد 8 لسنة 1968 المؤرخ في 8 مارس 1968 المتعلق بتنظيم دائرة المحاسبات.

## الشفافية (الممارسة)

**هل يُخول للمواطنين فعلا النفاذ إلى المعلومات المتعلقة بنشاط السلطة القضائية وأحكامها؟**

**النقطة: 75**

يحظى المواطنون حاليا بالنفاذ للمعلومات المتعلقة بنشاط السلطة القضائية وقراراتها وذلك من خلال عدة طرق، فبعد الثورة، قام وزير العدل للمرة الأولى في تونس بتعيين ناطقين رسميين باسم مختلف المحاكم في تونس. حيث تولوا في عدة مرات تقديم معلومات عن قضايا جارية أو عن أحكام صادرة وذلك للبرهنة على شفافية السلطة القضائية في تونس، لكن ذلك لم يكن على إطلاقه إذ أبدوا في بعض القضايا ترددا في الكشف عن معلومات معينة وهو ما اضطر المحامين المكلفين بهذه القضايا إلى الكشف عنها بأنفسهم على المنابر الإعلامية وصفحات التواصل الاجتماعي.

[127] الفصل 51 من القانون الأساسي عدد 40 لسنة 1972 المؤرخ في 1 جوان 1972 يتعلق بالمحكمة الإدارية ينص على:".تكون جلسات المرافعة علنية،على أن يجوز لرئيس الهيئة الحكمية بمبادرة منه أو بطلب من أحد أطراف المنازعة ،اجراؤها سرا لغاية المحافظة على النظام العام أو السرّ المهني أو مراعاة للآداب...."


منظمة الشفافية الدولية WATCH Project funded by the European Union

فعلى سبيل المثال، نشر المحامي سمير بن عمر على صفحته الشخصية على الفاسبوك تقارير الطبيب الشرعي التي تثبت تعذيب موكليه أمام إنكار السلطات لذلك.

وبعد الحكم الصادر عن المحكمة العسكرية في أفريل 2014 في قضية شهداء وجرحى الثورة، نشرت لجنة الدفاع عن جرحى الثورة وعائلات الشهداء أدلة تثبت تورط المتهمين وتؤكد شكوكهم حول القرارات الصادرة في هذا الصدد.

وتجدر الإشارة بأن المدرسة الوطنية للإدارة ووزارة العدل يتوليان سنويا نشر مجموعة القرارات الصادرة عن كليهما. وتصلح هذه المجموعة لعناية الدراسات الأكاديمية والجامعية المعنية.

## المساءلة (الإطار القانوني)

**هل ينص الدستور أو الأحكام التشريعية أو الترتيبية المعمول بها على مساءلة السلطة القضائية على خلفية نشاطه وأحكامه؟**

**النقطة: 100**

تقع مساءلة السلطة القضائية بخصوص أنشطتها وأحكامها بثلاث آليات. وتقضي الآلية الأولى بحق المتقاضي في تعقيب واستئناف الحكم الابتدائي. أما الآلية الثانية فتقضي بحق المتقاضي في التماس إعادة النظر. وتتمثل الآلية الثالثة في عقوبة جريمة إنكار العدالة.

وينص الفصل 108 من الدستور التونسي على أن القانون يكفل الحق في التقاضي على درجتين. ويضمن هذا الحق منح المتقاضي فرصة ثانية للمطالبة بحقوقه كما يسمح بمساءلة السلطة القضائية على خلفية نشاطها وأحكامها.

وتضمن عدة نصوص تشريعية الحق في استئناف وتعقيب الأحكام الابتدائية. حيث تنص مجلة الإجراءات المدنية والتجارية على إجراءات الاستئناف[128] وإجراءات التعقيب[129] في المرافعات المدنية والتجارية. وتنص مجلة الإجراءات الجزائية أيضا على قواعد الاستئناف[130] والتعقيب[131] في المرافعات الجزائية.

كما تنطبق قاعدة التقاضي على درجتين على القضاء الإداري[132] والمالي[133]. وفي عدة مناسبات، يخول المشرع للمتقاضي الطعن في الأحكام النهائية للمرافعات المدنية[134] والتجارية[135] بعد صدورها. ويُطلق على هذا الإجراء

---

[128] الفصول من 130 إلى 155 من مجلة الإجراءات المدنية والتجارية

[129] الفصول من 157 إلى 197من مجلة الإجراءات المدنية والتجارية

[130] الفصول من 207 إلى 220 من مجلة الإجراءات الجزائية

[131] الفصول من 258 إلى 276 من مجلة الإجراءات الجزائية

[132] الفصول 11 و 12 و 13 و 13 (مكرر) و 13 (ب) و 21 (ب) و 67-76 (مكرر) من القانون الأساسي للمحكمة الإدارية تنص على قواعد التعقيب الإداري، الفصول 19 و59 و66 تنص على قواعد الاستئناف الإداري

[133] الفصول من 33 إلى 37 من القانون عدد 8 لسنة 1968 المؤرخ في 8 مارس 1968 المتعلق بتنظيم دائرة المحاسبات تنص على قواعد الاستئناف المالي. الفصول 17 و39 باقتضاب، و40 إلى 42 من القانون عدد 8 لسنة 1968 المؤرخ في 8 مارس 1968 المتعلق بتنظيم دائرة المحاسبات تنص على قواعد التعقيب المالي.

[134] الفصول من 156 إلى 167من مجلة الإجراءات المدنية والتجارية

[135] الفصول من 277 إلى 283 من مجلة الإجراءات الجزائية



WATCH منظمة الشفافية الدولية Project funded by the European Union

في المجلة المدنية والتجارية الحق في التماس إعادة النظر. في حين يُطلق عليه في المجلة الجزائية الحق في تقديم مطلب إعادة النظر.

كما يوجد هذا الحق في الطعن لمراجعة حكم نهائي في القضاء الإداري، وذلك بمقتضى الفصل 77 من القانون الأساسي عدد 40 لسنة 1972 المؤرخ في 1 جوان 1972 المتعلق بالمحكمة الإدارية.

وينص الفصل 32 من القانون عدد 8 لسنة 1968 المؤرخ في 8 مارس 1968 المتعلق بتنظيم دائرة المحاسبات على الطعن بمراجعة القرار النهائي لدائرة المحاسبات.

والجدير بالذكر في هذا السياق أن كل قاض يمتنع عن البت في دعوى قضائية ما ،يُعتبر مرتكبا لجريمة إنكار العدالة المنصوص عليها في الفصل 108 من المجلة الجزائية.[136]

ولا تخضع السلطة القضائية للمساءلة فقط على خلفية أحكامها، إذ يجب على كل من المحكمة الإدارية[137] والمجلس الأعلى للقضاء[138] ومحكمة التعقيب[139] ودائرة المحاسبات[140] والمحكمة الدستورية أن تعد تقريرا سنويا لتقدمه للسلطات المختصة.

## المساءلة (الممارسة)

**هل تخضع السلطة القضائية فعلا للمساءلة على خلفية نشاطها وأحكامها؟**

**النقطة: 75**

في تونس، يقع احترام الحق في التقاضي على درجتين على مستوى القضاء العدلي والإداري والمالي. ولكن، يُضاف إلى هذا الحق إجراءات أخرى لمراجعة القرارات في تونس. لكن رغم تعدّدها ،ليس من المضمون تحقيق النتائج المرجوة من هذه الإجراءات على أرض الواقع.[141]

فبعد 14 جانفي 2011، أُحدثت لجان تقصي الحقائق في إطار العدالة الانتقالية، للنظر في الملفات المعروضة على القضاء وإعطاء لكل ذي حق حقه. وخارج إطار العدالة الانتقالية، أُحدثت الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بعد حل لجنة تقصي الحقائق عن الفساد والرشوة[142].

ومن بين مهام هذه الهيئة"... تلقي الشكاوى والإشعارات حول حالات الفساد والتحقيق فيها وإحالتها على الجهات المعنية بما في ذلك القضاء...".

وعلى الرغم من إحداثها منذ نوفمبر 2011، لم يقع تعيين رئيس هذه الهيئة إلا في أفريل 2012 بمقتضى الأمر عدد 129 لسنة 2012 المؤرخ في 5 أفريل 2012، ولم يقع تعيين بقية أعضائها إلا في جوان 2013 بموجب الأمر

---

[136] الفصل 108 من المجلة الجزائية ينص على ما يلي:" يعاقب بخطية قدرها مائتان وأربعون دينارا كل قاض من النظام العدلي يمتنع لأي سبب كان ولو لسكوت أو غموض القانون عن القضاء بين الخصوم بعد طلبهم ذلك منه ويستمرّ على امتناعه بعد إنذاره أو أمره من قبل رؤسائه."

[137] الفصل 116 من الدستور

[138] الفصل 114 من الدستور

[139] الفصل 115 من الدستور

[140] الفصل 117 من الدستور

[141] يؤيد القضاة الثلاثة الذي حاورناهم هذه الملاحظة بشدة

[142] الفصل 12 من المرسوم الإطار عدد 120 لسنة 2011 المؤرخ في 14 نوفمبر 2011 المتعلق بمكافحة الفساد


Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

عدد 2394 لسنة 2013 المؤرخ في 4 جوان 2013 المتعلق بتسمية أعضاء مجلس الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد[143].

## الأحكام التي ترمي إلى ضمان النزاهة (الإطار القانوني)

**هل توجد قواعد دستورية أو أحكام تشريعية أو ترتيبية تضمن نزاهة السلطة القضائية؟**

**النقطة: 100**

أقرت السلطة التأسيسية في الدستور التونسي للمرة الأولى بمبدأ حسن التصرف في عدة أقسام منه. ويتعرض الفصل 15 من الدستور الجديد[144] لهذا المبدأ،الذي يرتبط ارتباطا لصيقا بمجال العدالة باعتباره مرفقا عاما.

وفي هذا السياق، يجسد الفصل 103 من الدستور المنطق ذاته، حيث ينص هذا الفصل على أن:" يشترط في القاضي الكفاءة. ويجب عليه الالتزام بالحياد والنزاهة، وكلّ إخلال منه في أدائه لواجباته موجب للمساءلة"

وصدر الأمر عدد 4030 لسنة 2014 المؤرخ في 3 أكتوبر 2014 المتعلق بالمصادقة على مدونة سلوك وأخلاق العون العمومي للتنصيص على حياد ونزاهة القضاة بصفتيهما قيمتان من المطلوب توفرهما في القضاة. وتنطبق مدونة السلوك على القضاة والأعوان الذين يعملون في إطار السلطة القضائية من أجل ضمان نزاهة الإدارة في القضاء التونسي.

كما يلزم الفصل الأول من القانون عدد 17 لسنة 1987 المؤرخ في 10 أفريل 1987 المتعلق بالتصريح على الشرف بمكاسب أعضاء الحكومة وبعض الأصناف من الأعوان العموميين أصحاب المناصب العليا في الدولة، ومن بينهم القضاة، على تقديم تصاريح بالمكاسب.

إلى جانب مجموع القوانين التي تنصّ على النزاهة في أغلب المجالات بما في ذلك المرفق العام العدلي، تمّ خصّ القضاة بنصوص تشريعية تكفل نزاهة السلطة القضائية، كالقانون الأساسي المنظّم للمحاكم والقانون الأساسي للقضاة.

وفي هذا الإطار، ينص الفصل 6 من القانون عدد 67 لسنة 1972 المؤرخ في أول أوت 1972 والمتعلق بتسيير المحكمة الإدارية وضبط القانون الأساسي لأعضائها، على إلزام أعضاء المحكمة بأن يتجنبوا كل عمل أو سلوك من شأنه المس من قيمة وظائفهم. ويضع الفصل 13 شروط النزاهة التي يتعين أن تتوفر في المترشحين

[143] أنظر عمود الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

[144] الفصل 15 من الدستور:" الإدارة العمومية في خدمة المواطن والصالح العام. تُنظّم وتعمل وفق مبادئ الحياد والمساواة واستمرارية المرفق العام، ووفق قواعد الشفافية والنزاهة والنجاعة والمساءلة."



WATCH منظمة الشفافية الدولية Project funded by the European Union

لعضوية المحكمة الإدارية[145]. كما تنص الفقرة الأولى من الفصل 25 من هذا القانون على قاعدة تضارب المصالح[146]

وفي القانون عدد 29 لسنة 1967 المؤرخ 14 جويلية 1967 المتعلق بنظام القضاة والمجلس الأعلى للقضاء والقانون الأساسي للقضاة، نجد أحكاما مماثلة للأحكام التي تضبط نظام القضاة الإداريين. [147] وفيما يتعلق بقضاة دائرة المحاسبات، وضع المشرع أيضا نفس القواعد لضمان نزاهة القضاة.[148]

وعلى مستوى المحكمة الدستورية، ينص الفصلان 8 و9 من القانون الأساسي عدد 50 لسنة 2015 المؤرخ في 3 ديسمبر 2015 المتعلق بالمحكمة الدستورية على قائمة الشروط التي من شأنها أن تضمن نزاهة قضاة المحكمة الدستورية.

## الأحكام التي ترمي إلى ضمان النزاهة (الممارسة)

### إلى أي مدى تكفل نزاهة السلطة القضائية؟

**النقاط: 50**

لا تُعد نزاهة السلطة القضائية مضمونة بشكل فعال. ويشمل هذا النقص خاصة القضاء العدلي حيث يُعتبر عُرضة للفساد. وترمي الأحكام المذكورة أعلاه إلى ضمان نزاهة القضاة ولكنها لا تتسم بالفاعلية في ظل غياب إشراك المواطن في التبليغ عن حالات الفساد وغياب الإرادة السياسية لإصلاح السلطة القضائية.

---

[145] الفصل 13 من القانون عدد 67 لسنة 1972 المؤرخ في 1 أوت 1972، المتعلق بتسيير المحكمة الإدارية وبضبط القانون الأساسي لأعضائها ينص على ما يلي:" لا يمكن لأي شخص أن يعين عضوا بالمحكمة الإدارية إذا لم تتوفر فيه كافة الشروط التالية:

- أن يكون تونسي الجنسية منذ مدة لا تقل عن خمسة أعوام
- لا تقل سنه عن خمسة وعشرين عاما
- أن يكون متمتعا بجميع حقوقه المدنية
- أن يكون أهلا من الناحية البدنية للقيام بوظائفه
- أن يكون حسن السيرة والأخلاق
- أن يكون في وضع مطابق لأحكام قانون التجنيد"

[146] الفصل 25، الفقرة الأولى من القانون عدد 67 لسنة 1972 المؤرخ في 1 أوت 1972 المتعلق بتسيير المحكمة الإدارية وبضبط القانون الأساسي لأعضائها ينص على ما يلي:" تتنافى وظائف عضو بالمحكمة الإدارية مع كل نيابة انتخابية ولا يمكن الجمع بين تلك الوظيفة ومباشرة أي نشاط مهني أو مأجور عليه."

[147] الفصول 15 و16 و17 من القانون عدد 29 لسنة 1967 المؤرخ في 14 جويلية 1967، المتعلق يتعلق بنظام القضاة والمجلس الأعلى للقضاء والقانون الأساسي للقضاة

[148] الفصل 6 من المرسوم عدد 6 لسنة 1970 المؤرخ في 26 سبتمبر 1970 المنقح بالقانون عدد 46 لسنة 1970 المؤرخ في 20 نوفمبر 1970، المتعلق بالقانون الأساسي لأعضاء دائرة المحاسبات


Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

وأطلق القضاة أنفسهم مبادرات ترمي إلى الإطاحة بالقضاة الفاسدين ولكن لم تتول الحكومة متابعة هذه الملفات. ودعت جمعية القضاة التونسيين في 2011 إلى معاقبة 214 قاض متهم بالفساد ولكن لم تلق هذه المبادرة أي صدى لدى الحكومة[149].

وعلى ذلك وفي سنة 2011، نشرت جهة مجهولة قائمة القضاة الفاسدين الذين كانوا يتعاملون مع نظام بن علي. وقرر القضاة الواردة أسماؤهم في هذه القائمة اللجوء إلى العدالة.[150] وعلى ضوء هذه المبادرات، أصدر السيد نور الدين البحيري، وزير العدل في حكومة حمادي الجبالي، قرارا بإقالة 81 قاض دون إجراء أي تحقيق في هذا الصدد. واعتُبر هذا القرار تصفية للحسابات بين الوزير المحامي والقضاة.

هذا وفي إطار تكاثف الجهود لتفعيل مبدأ النزاهة فيما يتعلّق بالمرفق العام العدلي وخاصّة سلك القضاة منه، قامت منظمة "أنا يقظ" برفع دعوى أمام القضاء لإلغاء نتائج مناظرة انتداب ملحقين قضائيين بعد أن كشفت عملية تسريب الامتحانات من طرف موظفين في وزارة العدل وقضاة وذلك لفائدة مترشحين وأقاربهم[151].

## مراقبة السلطة القضائية (الإطار القانوني)

**هل تراقب السلطة القضائية السلطة التنفيذية على نحو فعال؟**

**النقاط: 50**

تمارس السلطة القضائية مراقبة فعالة نسبيا على السلطة التنفيذية. وتضطلع المحكمة الإدارية أو القضاء العدلي بهذا الدور بموجب مجموعة الاختصاصات الموكلة إليهما. حيث ينص الفصل 111 من دستور 27 جانفي 2014 على أن " تصدر الأحكام باسم الشعب وتنفذ باسم رئيس الجمهورية، ويحجر الامتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها دون موجب قانوني"

وترد هذه القاعدة مجددا في الفصل 10 من قانون المحكمة الإدارية الذي ينصّ على أنّه" يعتبر عدم التنفيذ المقصود لقرارات المحكمة الإدارية خطأ فاحشا معمرا لذمة السلطة الإدارية المعنية بالأمر."

وعلى الرغم من وضوح هذه القواعد، فإن الإدارة تواصل عدم احترام قرارات المحكمة الإدارية. وأكثر القضايا المعروفة في هذا الصدد قضية إقالة إطارات أمنية من قبل وزير الداخلية السابق فرحات الراجحي.

وفي هذا الصدد، ألغت المحكمة الإدارية قرار وزير الداخلية ولكن لم تستأنف الإطارات المقالة عملها، مثل الكولونيل جلمامي لأن الوزير لم ينفذ بعد قرار المحكمة الإدارية.

---

[149] معلومات متوفرة على الرابط التالي: http://www.tunisienumerique.com/l%E2%80%99amt-plaide-pour-des-sanctionns-contre-214-juges-%C2%ABcorrompus%C2%BB/71546

[150] معلومات متوفرة على الرابط التالي: http://www.tunisienumerique.com/liste-de-juges-dits-corrompus-les-magistrats-deposent-plainte-pour-diffamation-contre-celui-qui-la-publiee-sur-facebook/67172

[151] معلومات متوفرة على الرابط التالي: http://africanmanager.com/16_tunis-concours-des-attaches-judiciaires-i-watch-epingle-des-cas-de-fraude-et-de-nepotisme/


Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

## دور السلطة القضائية في مكافحة الفساد (الممارسة)

**كيف تعاقب السلطة القضائية حالات الفساد؟**

**النقطة: 25**

تحتل تونس المرتبة 79[152] في ترتيب الدول الأكثر فسادا الصادر عن منظمة الشفافية الدولية الذي يستند إلى معايير مدركات الفساد. ويثبت هذا الترتيب أن تونس تعد في مصاف البلدان الأكثر فسادا. وتكشف إحصائيات دراسة أعدتها الجمعية التونسية للمراقبين العموميين على أن أكثر القطاعات فسادا في تونس هي قطاع الديوانة والصحة والأمن.

وعلى ضوء هذه الأوضاع، وعلى الرغم من إنشاء قطب قضائي مالي في الأثناء، لم تثبت النيابة العمومية التزامها بالتتبع الجزائي للفاسدين.

### التوصيات

- على السلطة التشريعية أن تسن عقوبات لإجبار الإدارة على تنفيذ قرارات المحكمة الإدارية،
- على السلطة التشريعية أن تصادق على تدابير لتعزيز شفافية القضاة على غرار رفع المستوى الأدنى اللازم لإجراء مناظرة القضاة
- يتعين على الإدارة أن تنظم دورات تكوينية مستمرة للقضاة في مواد معينة مثل الإرهاب والعدالة الانتقالية والفساد.
- على السلطة التشريعية أن تعيد النظر في انتماء النيابة العمومية للإدارة (وزارة العدل) لتعزيز استقلاليتها.
- على السلطة التشريعية أن تفرض آلية استئناف الأحكام الصادرة عن المحكمة العسكرية لدى محكمة الاستئناف المدنية على النحو المنصوص عليه في مبادئ ديكو (مبادئ منظمة الأمم المتحدة حول إدارة المحاكم العسكرية).
- على السلطة التشريعية أن تلغي إمكانية مثول المدنيين أمام المحكمة العسكرية.
- على السلطة التنفيذية أن تحرص بصرامة على تنفيذ القضاة وأسرهم لمبدأ التصريح بالمكاسب.

[152] صدر الترتيب في سبتمبر 2015 حسب البلدان، متاح على الرابط التالي: http://afrique360.com/2015/06/09/classement-2015-des-pays-les-plus-corrompus_60484.html


Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

# 4 .الإدارة العمومية

## 4. الإدارة العمومية

تقوم الوظيفة العمومية في تونس على نظام المسار المهني. ويخضع الأعوان للقانون العام للوظيفة العمومية المتجسد في القانون عدد 112 لسنة 1983 ويشغل قطاع الإدارة العمومية أكثر من630 ألف موظف[153]. وتطرح مسألة أجور مجموع هؤلاء الموظفين بعض المشاكل التي تبرز بعض المفارقات في نظام الوظيفة العمومية الذي يندرج ضمنه "نظام الأجور". ويعتبر الأجر الوظيفي حقّا أساسيا لا يمكن إلغاؤه إلا من قبل المشرع. كما يقوم هذا الضمان على مبدأ المساواة. وفي الأثناء، لا يزال الجدال قائما حول القدرة الشرائية للموظف العمومي التونسي التي تبقى ضعيفة للغاية على الرغم من سياسة المفاوضات الجماعية التي انطلقت منذ سنة 1990 والتي تضطلع بموجبها الدولة بمفاوضات دورية، كل ثلاث سنوات، مع المنظمات النقابية بخصوص الأجور.

هذا ويكفل الإطار القانوني استقلالية الإدارة التونسية التي لم تنأ إلى حدّ ما عن الممارسات الرائجة للموالات.

وعليه لا يزال الإطار القانوني الذي يكفل شفافية العمل الإداري في تونس قابلا للتحسين. فقد أحرز بعض التقدم قبل الثورة في إطار مخطط تأهيل الإدارة العمومية. وبعد الثورة، ارتقى هذا المبدأ إلى مصاف المبادئ الدستورية إلا أنه لم يقع تطبيقه على مستوى النصوص القانونية إذ تزال القوانين المكرّسة لهذا المبدأ على شكل مشاريع والأمر ذاته بالنسبة لمبدأ المساءلة.

وفيما يتعلق بمكافحة الفساد، تواصل الإدارة اعتماد سياسة اللامبالاة ولا تتخذ أي إجراءات ملموسة ترمي إلى توعية الرأي العام وتثقيفه بشأن دوره في هذا المجال حيث مازلنا نشهد اختلافا بين الوعود التي تنم عن الإرادة وبين الإنجازات المتواضعة للغاية.

| الإدارة العمومية<br>مجموع نقاط العمود: 45.45 /100 | | | |
|---|---|---|---|
| | المؤشر | الإطار القانوني | الممارسة |
| القدرات | الموارد | لا ينطبق | 50 |
| | الاستقلالية | 75 | 50 |
| الحوكمة | الشفافية | 50 | 50 |
| | المساءلة | 75 | 25 |
| | النزاهة | 50 | 25 |
| الدور | توعية الرأي العام | 25 | |
| | التعاون مع السلطات العمومية والمنظمات غير الحكومية والمؤسسات الخاصة في مجال مكافحة الفساد | 25 | |

[153] تصريح السيد كمال العيادي للشارع المغاربي www.acharaa.com\ar\129173


Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

### هيكل الإدارة العمومية وتنظيمها

تقوم الإدارة العمومية في تونس على نظام المسار المهني. وقد ورثت تونس هذا النظام عن فترة نظام الحماية الفرنسية[154]، وعرف هذا النظام تطورات متتالية صاحبت تعاقب الأنظمة السياسية ،التي انطلقت منذ سنة 1959 ثم سنة 1968 وأخيرا سنة 1983 من خلال النظام الأساسي للوظيفة العمومية المعمول به حاليا والذي وقع تنقيحه سنة 1997 ولكن لم تغير التعديلات الطفيفة في المبادئ الأساسية لهذا النظام.[155] ومن بين الخصائص التي تميز النظام الأساسي العام لأعوان الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية التونسي ،نشير إلى نقطتين أساسيتين:

أ- تمحوره حول مفهوم الأعوان العموميين ولا يمثل الموظفون سوى فئة منهم، وذلك على خلاف النظام الأساسي الفرنسي الذي يقتصر على الموظفين

ب - الأعوان الخاضعون للنظام الأساسي للوظيفة العمومية في تونس هم الأعوان الذين يعملون لحساب الدولة، والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية.

ويُضبط عمل الأعوان بمقتضى القانون العام للوظيفة العمومية المنصوص عليه في القانون عدد 112 لسنة 1983 المؤرخ في 12 ديسمبر 1983. وصحيح أنه يجري العمل بعدة أنظمة أساسية خاصة[156] ولكن عموما تجتمع جميعها محققة تجانس الوظيفة العمومية في تونس ووحدة المبادئ التي تقوم عليها.

وبشكل متواز، نلاحظ أن أجهزة أخرى تخضع لأنظمة أساسية منفصلة ولا تندرج ضمن مجال تطبيق النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية[157]، وذلك على غرار القضاة والعسكريين وأعوان قوات الأمن الداخلي وأعوان المؤسسات العمومية ذات الصبغة الصناعية والتجارية ،لكن لا يعني ذلك انفصالها تماما عن النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية.[158] حيث تنص جميع هذه النصوص على إمكانية الإلحاق وتستند إلى نفس التمشي في منح الأجور لقاء الخدمات المسداة كما تعرف تطبقا على مستوى قائمة الحقوق والواجبات.

وعليه ستتمّ دراسة الوظيفة العمومية بشكل عام بالاستناد إلى النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية الذي يظل النص الجامع لكل جوانب الوظيفة العمومية وإن كان البعض يدعو إلى توحيد مجموعة النصوص المشتتة.[159]

---

[154] وقعت المصادقة على أولى القوانين الأساسية العامة للموظفين في فترة الحماية. وتتمثل في الأمر الصادر في 10 نوفمبر 1926 ثم الأمر الصادر في 7 فيفري 1963 (الرائد الرسمي الصادر في 14 فيفري، الصفحة 146)

[155] V. MOUSSA (M.L.F.), « Préface », in. BEN AISSA (M. S.) (dir.), La fonction publique aujourd'hui : le Statut général de la fonction publique vingt-cinq ans après, CPU, Tunis, 2009, p. 4.

[156] " ...فانه يمكن للأنظمة الأساسية الخاصة بهم أن تخالف بعض أحكام هذا القانون التي قد لا تتماشى وطبيعة وظائف هؤلاء الأعوان." (الفصل 2 من القانون عدد 112 لسنة 1983) ويشمل 15 سلكا منها السلك الدبلوماسي وأعوان سلك التعليم وأعوان سلك الأطباء ومن يوازيهم

[157] الفصل 1، الفقرة 2 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية

[158] BEN ROMDHANE (S.) « La structure du droit de la fonction publique en Tunisie : Statut général de la fonction publique et statuts particuliers », in. BEN AISSA (M. S.) (dir.), *La fonction publique aujourd'hui*, *op. cit.*, pp. 30-31.

[159] المرجع السابق، الصفحة 31-32



Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

## الموارد (الممارسة)

**هل تملك الإدارة فعلا الموارد المناسبة التي تخول لها أداء دورها على نحو فعال؟**

**النقطة: 50**

من الناحية القانونية، تشمل الوظيفة العمومية، المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية فقط والتي تخضع للقانون العام. وتعتمد في معاملتها مع الموظفين على "نظام الأجور"[160] الذي يُمنح لقاء خدمة وقع تقديمها. وهو نظام يبدو في الوهلة الأولى بسيطا وسهل الاستيعاب ولكن هذه البساطة "خادعة".[161] حيث تنبثق عن هذا النظام بعض المخاطر، وهي كما يلي:

لم يضبط المشرع التونسي في الفصل 13 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية مختلف العناصر التي تشكل الحق في الحصول على أجر، ويخول ذلك للإدارة صلاحية تقديرية واسعة لتحديد فحوى هذا الضمان.

كما استند النظام المعمول به حاليا للأجور منذ سنة 1997 إلى "شبكة الأجور"،ويكرس هذا النظام تطور المسار المهني بشكل تلقائي والانتقال من مستوى للأجور إلى المستوى التالي. ولكن، تجدر الإشارة إلى أن التدرج في هذا الصدد لا يزال بطيئا (سنتان لكل درجة) وليس فيه تحفيز كاف للعون المعني (لا يتجاوز بأي حال من الأحوال 1٪ من إجمالي الأجر).

هذا إلى جانب غياب تعريف واضح للأجور التكميلية (العلاوات،المنح، تعويض المصاريف...) وضعف قيمتها.[162]

وفي الأثناء، لا يزال الجدال قائما حول القدرة الشرائية للموظف العمومي التونسي التي تبقى ضعيفة للغاية على الرغم من سياسة المفاوضات الجماعية التي انطلقت منذ سنة 1990 والتي تضطلع بموجبها الدولة بمفاوضات دورية، كل ثلاث سنوات، مع المنظمات النقابية بخصوص الأجور. وأدت هذه المفاوضات إلى تحسين مستوى الأجور وفقا لنسبة بلغت 4.7٪ (نسبة ارتفاع الأجور في غضون 3 سنوات) خلال المفاوضات التي تمّ اجرائها في الفترة ما بين 2008-2010 والتي تُعد الأهم. ولكن تبقى هذه التحسينات متواضعة باعتبار نسبة التضخم التي ما انفكت ترتفع (٪5 سنة 2014 و٪5.7 سنة 2015) وأيضا باعتبار أن هذه المفاوضات لا تزال مرتبطة بالقدرات المالية للدولة ،هذا من جهة، ومن جهة أخرى تجدر الإشارة في هذا الاطار إلى ضعف جزء التأجير الذي يقابل مكافأة التميز والاجتهاد الاضافي في العمل.

وهو ما أدّى إلى بعض "الإصلاحات" ذات الصبغة السياسية "المدفوعة بالعواطف"[163] والتي أدّت إلى تجريد الإدارة من قدراتها ووضعت خدماتها موضع شكّ. حيث تعلقت الإصلاحات خاصة بالواجبات المفروضة على الإدارة بمقتضى الفصل 29 من القانون عدد 83 لسنة 2005 المؤرخ في 15 أوت 2005 المتعلق بالأشخاص المعوقين،

---

[160] الفصل 13 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية

[161] OUARDI (M.), « Le système de rémunération dans la fonction publique en Tunisie aujourd'hui », in. BEN AISSA (M. S.) (dir.), *La fonction publique aujourd'hui, op. cit.* , p. 250.

[162] المنتصر الوردي : "المرتب والمسار الوظيفي للموظف العمومي في تونس"، المشرف: السيد بن عيسى، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام بالعربية، كلية الحقوق والعلوم السياسية بتونس، 2008، الصفحة 337 وما يليها

[163] المنتصر الوردي، المرجع السابق، الصفحة 263 وما يليها



منظمة الشفافية الدولية Project funded by the European Union

بتعيين 1٪ من المعوقين في الوظيفة العمومية سنويا، وبالتمديد في السن الأدنى للتعيين في الوظيفة العمومية ليصبح 40 سنة، إلى جانب الأمر عدد 1031 لسنة 2006 المؤرخ في 13 أفريل 2006، والأولوية التي أعطيت عقب خطاب ألقاه رئيس الجمهورية السابق بتاريخ 10 ديسمبر 2006، لتعيين المترشحين للعمل في الوظيفة العمومية من الأسر المعوزة. ومن شأن هذه "الإصلاحات" ذات الطابع الاجتماعي البارز أن تضعف القدرات البشرية للإدارة من خلال إدراج معايير للتشغيل لا تمت بصلة بجدارة الأشخاص والقدرات العلمية للمترشحين.

## الاستقلالية (الإطار القانوني)

**هل يضمن الدستور أو الأحكام التشريعية والترتيبية المعمول بها استقلالية الإدارة والوظيفة العمومية؟**

**النقطة: 75**

يقوم التشغيل في الوظيفة العمومية على مبدأ المساواة. الذي يتمّ على أساسه انتداب الموظفين بطريقة المناظرة التي تُعتبر أكثر الطرق المعتمدة للتشغيل في الوظيفة العمومية.[164] لكن تستثنى من هذه الأحكام الوظائف العليا، حيث لم ينصّ القانون على إجراء مناظرات لتعيين شاغلي المناصب العليا بل تركها للسلطة التقديرية للحكومة.

ويقضي مبدأ المساواة أيضا، منع التمييز بين المترشحين للدخول للوظيفة العمومية، لاسيما إذا تعلّق ذلك بآرائهم السياسية[165]، .

ويتعين التذكير أيضا بأن عمل الموظفين العموميين يُضبط من خلال نظام أساسي يجعله في علاقة نظامية مع الإدارة التي تفرض بالتالي معاملة جميع الأعوان المنتمين إلى نفس الصنف على قدم المساواة.

هذا وتُعتبر الإدارة بموجب القانون، مستقلة إزاء متعاقديها الذين ينطبق عليهم مبدأ المساواة خاصّة عندما يتعلّق الأمر بتنظيم الصفقات العمومية أو نظام اللزمات إذ تفرض النصوص القانونية الاضطلاع بإجراءات الدعوة إلى المنافسة لاختيار متعاقديها[166] إلا في بعض الحالات استثنائية.

## الاستقلالية (الممارسة)

**هل يُخول للموظفين العمل بحرية دون تدخلات خارجية؟**

**النقطة: 50**

---

[164] الفصل 18 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، V. MRABET (M.), « L'accès à la fonction publique : le statut général 25 ans après », in. BEN AISSA (M. S.) (dir.), *La fonction publique aujourd'hui*, *op. cit.*, pp. 33-74

[165] الفصل 10 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية،

أمر عدد 3158 لسنة 2002 مؤرخ في 17 ديسمبر 2002 يتعلق بتنظيم الصفقات العمومية والقانون عدد 23 لسنة 2008 المؤرخ في 1 أفريل

[166] أمر عدد 3158 لسنة 2002 مؤرخ في 17 ديسمبر 2002 يتعلق بتنظيم الصفقات العمومية والقانون عدد 23 لسنة 2008 المؤرخ في 1 أفريل 2008 المتعلق بنظام اللزمات، الرائد الرسمي عدد 28 المؤرخ في 4 أفريل 2008، الصفحة 1124


منظمة الشفافية الدولية WATCH Project funded by the European Union

بفضل استناد نظام الوظيفة العمومية إلى نظام المسار المهني وحمايته من قبل القضاء الإداري، يُبقي هذا النظام الموظف العمومي بمنأى عن التغيرات السياسية. ولكن تبقى أيضا الموالاة ممارسة شائعة إلى حد ما في سلك الوظيفة العمومية التونسية. وتنبع هذه الموالاة من واجب ممارسة الوظيفة بالاقتران مع واجب الامتثال إلى رئيس العمل في الهرم الوظيفي.[167] ولكن ذلك لا يعني بأي حال من الأحوال الامتثال لأي أمر غير قانوني بيّن.[168] فالموالاة هي بالأساس للدولة التونسية وليس للسلطة السياسية الحاكمة. وبسبب سوء فهم واجب الموالاة على نحو متعمد ظهرت عدة ممارسات غير قانونية في صلب الإدارة التونسية ومن أهمها وضع الأعوان على الذمة.

حيث أنّ هذه الممارسات لا تندرج ضمن الفصل 58 من النظام الأساسي للوظيفة العمومية الذي يحدد الحالات القانونية للموظف، بل وقع إدراجها في قطاع الوظيفة العمومية من خلال مناشير صادرة عن الوزير الأول في التواريخ التالية: 12 ديسمبر 1979 و28 أكتوبر 1982 و8 ديسمبر 1994. وأصبحت الإدارة تلجأ بشكل مكثف إلى هذه الممارسة خلال حكم النظام السابق على الرغم من أن المناشير نفسها تؤكد على صبغتها الاستثنائية.[169] وأدانت المحكمة الإدارية هذه الممارسة التي ليس لها أثر في النظام الأساسي للوظيفة العمومية والتي وقع اعتمادها لغرض وضع بعض الأعوان في خدمة الحزب الحاكم آنذاك وهو التجمع الدستوري الديمقراطي.[170] واعتبرت المحكمة الإدارية أن وضع أعوان على ذمة حزب سياسي ليست فقط ممارسة غير قانونية ولكنها أيضا تهدد مبدأ حياد الخدمات العمومية الذي يمنع أي جمع بين عمل هذه الخدمات والأحزاب السياسية.

ويتعين على الأعوان العموميين الالتزام باحترام الواجب المهني للحياد[171] وواجب التحفظ[172] اللذين يقيدان من جهة أخرى حقهم في حرية التعبير. وباعتبار عدم توضيح فحوى هذين الواجبين، من الصعب الربط بينهما وبين حرية التعبير وحرية الرأي التي تعد حقوقا ثابتة للموظفين العموميين.[173]

وعليه تجدر الإشارة إلى أن القانون التونسي لم ينحرف عن نهجه التحرري ذلك بحمايته لحرية الرأي بالنسبة للأعوان العموميين وضمانه لحقهم في ممارسة الحقوق المدنية والسياسية، لا سيما حقهم في الانتخاب وفي الانخراط في حزب سياسي.[174] ويمكن إحالة كل إجراء تأديبي اتُّخذ على خلفية القناعات السياسية للعون إلى القاضي المعني بتجاوز السلطة والذي يقضي بدوره بإلغاء الإجراء.

---

[167] الفصل 6 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية،

[168] TA, 23 décembre 1999, *Chelbi Baraket c. ministre des finances*, *Rec. 1999*, p. 320. Sur l'obligation d'obéissance, V. FERCHICHI (W.), « L'obéissance hiérarchique : Les droits fondamentaux de l'agent à l'épreuve de l'intérêt de service », in. BEN AISSA (M. S.) (dir.), *La fonction publique aujourd'hui, op. cit.*, pp. 269-296.

[169] CHAOUACHI (N), « La mobilité dans la fonction publique », in. BEN AISSA (M. S.) (dir.), *La fonction publique aujourd'hui*, *op. cit.*, p. 398

[170] TA, 17 avril 2004, *khaled Lakhal c. ministre des finances*. V. à propos de cette décision, CHAOUACHI (N.), *op. cit.*, pp. 398-399.

[171] حافظ بن صالح، "خواطر حول مسألة حياد الموظف العمومي في تونس"، مجلة اندماج، عدد 15، جويلية 1981، الصفحات 9-19

[172] الفصل 3 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية

[173] بالنسبة لهذه الجوانب، أنظر MEJRI (Kh.) et NOURI (Z.), « L'obligation de réserve dans la jurisprudence du tribunal administratif », in. BEN AISSA (M. S.) (dir.), *La fonction publique aujourd'hui, op. cit.*, pp. 297-342

[174] أنظر، م.الجديدي، "الحقوق المدنية للموظف العمومي"، و و BEN AISSA (M. S.) (dir.), *La fonction publique aujourd'hui*, *op. cit.*, pp. 141-178.


منظمة الشفافية الدولية WATCH Project funded by the European Union

ولكن يتعين أن تتماشى حقوق الموظفين مع مصلحة الخدمات العمومية. فهذا المفهوم الذي يبقى فضفاضا في القوانين وفي الآراء القانونية من شأنه أن يفسح المجال أمام التجاوزات ويساهم في الحد بشكل كبير من حرية التعبير.

## الشفافية (الإطار القانوني)

**هل يضمن الدستور والأحكام التشريعية والترتيبية المعمول بها الشفافية على مستوى التصرف في الموارد البشرية والمالية للإدارة العمومية وعلى مستوى النفاذ إلى المعلومة؟**

**النقطة: 50**

لا يزال الإطار القانوني الذي يكفل شفافية العمل صلب الإدارة العمومية في تونس قابلا للتطور، لكّنه يبقى دائما رهن إصدار قوانين ترسّخ هذا المبدأ ،من ذلك تكريس مبدأ شفافية العمل الإداري الذي أصبح مبدأ دستوريا من خلال الفصل 15 من دستور الجمهورية الثانية. وبذلك كرّس الدستور مبدأ "مستجدا" للإدارة العمومية، لم يسبق إدراجه صراحة في أي نص قانوني. لكن وعلى الرغم من عدم ذكره بشكل مباشر ،يمكن استنباطه من عديد النصوص التشريعية والترتيبية المتعلقة بعصرنة الإدارة العمومية.[175] وأهم هذه النصوص في هذا السياق تتمثل في الأمر عدد 1880 لسنة 1993 المؤرخ في 13 سبتمبر 1993 الذي ينص على إحداث نظام للاتصال والإرشاد الإداري[176]، والأمر عدد 488 لسنة 1994 المؤرخ في 28 فيفري 1994 المتعلق بإحداث اللجنة العليا للإعلام القانوني المكلفة بإنشاء نظام للإعلام القانوني في شكل بنوك للمعطيات القانونية المحوسبة والمنشور عدد 34 المؤرخ في 26 ماي 1993 المتعلق بتطوير العلاقة بين الإدارة والمتعاملين معها. ويتعين الإشارة بشكل خاص في هذا الصدد إلى الأمر المؤرخ في 3 ماي 1993 الذي يضبط الإطار العام للعلاقة بين الإدارة والمتعاملين معها.[177]

وينص هذا الأمر على إلزام الإدارة بالرد على كل طلب للانتفاع بخدمات إما بالقبول أو الرفض ضمن أجل قانوني أو ترتيبي، وفي حال عدم تحديد هذا الأجل، يسري الأجل المنصوص عليه في القانون العام بشهرين انطلاقا من تاريخ تلقي الطلب ، وفي حال عدم تقديم الإدارة ردا في حدود الآجال، يمكن للمتعامل معها أن يقدم في غضون 7 أيام طلبا ثانيا يتعين على الإدارة أن ترد عليه في غضون الواحد وعشرين يوما منذ تلقي الطلب. وينطوي عدم حصول المتعامل مع الإدارة على رد منها حول طلبه الثاني رفضا مضمنا باستثناء الحالات التي يضبطها الأمر.[178]

---

[175] BEN CHEIKH AHMED-DELLAGI (H.), « Les principes et valeurs de la fonction publique », in. BEN AISSA (M. S.) (dir.), *La fonction publique aujourd'hui, op. cit.*, p. 100.

[176] الرائد الرسمي عدد 72 المؤرخ في 24 سبتمبر 1993، الصفحة 1579, "يحتوي نظام الاتصال والإرشاد الإداري بالنسبة لكل خدمة إدارية مدرجة به على جميع المراجع القانونية والترتيبية المنظمة لها وكذلك على الإجراءات الإدارية اللازمة للحصول عليها. (الفصل 2 من الأمر المشار إليه) لا يمكن إخضاع قائمة الخدمات الإدارية المدرجة بنظام الاتصال والإرشاد الإداري إلى أية إجراءات مغايرة" (الفصل 4 من الأمر)

[177] الأمر عدد 982 لسنة 1993 المؤرخ في 3 ماي 1993 ( الرائد الرسمي عدد 36 المؤرخ في 14 ماي 1993، الصفحة 651) المنقح بالأمر عدد 1259 لسنة 2007 المؤرخ في 21 ماي 2007 (الرائد الرسمي عدد 43 المؤرخ في 29 ماي 2007، الصفحة 1819) والأمر عدد 344 لسنة 2008 المؤرخ في 11 فيفري 2008 (الرائد الرسمي عدد 14 الصادر في 15 فيفري 2008، الصفحة 727)

[178] أمر عدد 1260 لسنة 2007 مؤرخ في 21 ماي 2007 يتعلق بضبط الحالات التي يعتبر سكوت الإدارة عنها موافقة ضمنية.


Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

علاوة على ذلك، ينص الأمر على أن كل عون عمومي يتهاون بشكاية معلومة المصدر يكون مرتكبا لخطأ مهني يعرضه إلى عقوبة تأديبية وفقا للقوانين والتراتيب الجاري بها العمل.[179]

وإضافة إلى هذه النصوص التي سُنت في إطار برنامج عصرنة الإدارة العمومية، ينبغي تعليل الممارسات الإدارية خاصة في حالات رفض المطالب[180] وفي مجال الصفقات العمومية حيث يقع التنصيص على الشفافية بصفتها مبدأ أساسيا لضبط هذه العمليات.[181]

أمّا بعد الثورة، يمكن القول بأن الإنجاز المشهود يتمثل في ارتقاء مبدأ الشفافية ليصبح مبدأ دستوريا. ولكن تبقى الصعوبات دوما على مستوى سن القوانين التي تكرس هذه النقطة. والدليل على ذلك، سحب الحكومة لمشروع القانون المتعلّق بالنفاذ إلى المعلومة ، بعد أن طرح للنقاش أمام اللجنة البرلمانية للتشريع العام.

## الشفافية (الممارسة)

**هل يقع فعلا احترام الدستور والأحكام التشريعية والترتيبية المعمول بها والرامية إلى ضمان الشفافية؟**

**النقطة: 50**

تقرر في إطار مخطط تأهيل الإدارة تخصيص مواد وفضاءات تروج للعمل الإداري: كإعداد سجل يُحتفظ به في كل إدارة عمومية، ووثائق رسمية تقدمها الأجهزة العمومية للزوار وعامة المواطنين والمنظمات الدولية وغيرها، وفضاء متحفي بمحاذاة مقرات أهم الخدمات العمومية، وشعار خاص بكل إدارة وميثاق الإدارة وميثاق المطالبين بالأداء، وميثاق أعوان الشرطة تعلق في مراكز الشرطة...

أمّا فيما يتعلّق بالشفافية على مستوى المعاليم: تمّ نشر معاليم الخدمات أو المصالح ومدة تقديمها أو الرد على المواقع الإلكترونية للإدارة التونسية «www.edara.com»

كما تتجلى الشفافية أيضا على مستوى التصرف في ميزانية الدولة التي يقع نشرها في الرائد الرسمي للجمهورية التونسية إلى جانب حسابات مختلف الصناديق الخاصة التي أصبحت أيضا تُنشر للعموم.[182]

لكن ورغم إدراج الشفافية كمبدأ دستوري إلاّ أنّها ومن الناحية العملية مازالت تواجه عديد الصعوبات كمبدأ السرية المحيط بالعمل الإداري.

---

[179] الفصل 11 من الأمر عدد 982 لسنة 1993

[180] الأمر عدد 982 لسنة 1994 المؤرخ في 3 ماي 1995 المتعلق بالقرارات الصادرة عن مختلف الوزارات التي تضبط الحالات التي تستوجب الرد على الشكاوى والمطالب التي يقدمها المواطنون، مع تقديم الدافع في حالة الرفض.

[181] أنظر المرسوم عدد 3158 لسنة 2002 المؤرخ في 17 ديسمبر 2002 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية والنصوص المكملة أو المعدلة له

[182] BEN CHEIKH AHMED-DELLAGI (H.), *op. cit.*, p. 10



WATCH منظمة الشفافية الدولية Project funded by the European Union

كما تبين على أرض الواقع صعوبة ممارسة الحق في النفاذ إلى الوثائق الإدارية في ظلّ تعنّت الإدارة التي لطالما شُبهت بالصندوق الأسود وعدم استمرارية المواطن في اتمام للإجراءات المنصوص عليها صلب المرسوم عدد 41 لسنة 2011. ولا تقتصر صعوبة التواصل على العلاقة بين المواطن والإدارة فحسب، بل تتجاوزها لتطال العلاقة بين مختلف الإدارات (الموفق الإداري على سبيل المثال) في حين أن معظمها يحظى بإمكانيات التواصل الحديثة على النحو المبين أعلاه. هذا وحتى بعد بدء العمل بالنفاذ إلى الوثائق الإدارية ،عادة ما يغلب التعقيد على المعلومات المتوفرة وصعوبة فهم صيغتها على معظم المواطنين.

وفي هذا السياق، نشير إلى مشكلة تتعلق بوضوح القوانين بشكل العام والقرارات الإدارية بشكل خاص إذ تعرف[183] "تضخما على مستوى النصوص التشريعية إلى جانب تعقيد المصطلحات القانونية وعدم اتساقها أحيانا وانتشار المناشير الإدارية على نحو خطير وغياب القوانين المتعلقة بعدة مجالات وتعاقب الإصلاحات. فلقد اجتمعت كل العوامل لكي تضمن سوء إلمام المواطن غير المطلع بالقوانين."[184] ولهذا الوضع تداعيات على القرارات الإدارية. حيث لا يزال القانون التونسي خاليا من أي نص تشريعي يُخضع الإدارة لواجب تعليل جميع قراراتها، ولكن يُلاحظ أنه يجري تعميم هذا الواجب من خلال نصوص محددة تضبط لكل إدارة قائمة بالقرارات التي تستوجب تعليلها، وعادة ما تكون هذه القرارات فردية وتقضي بالرفض وعليه، يجب التذكير بأن القرار الإداري الذي يسلط عقوبة يبقى خاضعا لواجب التعليل لارتباطه بحقوق الدفاع ويجب أن يكون تعليل القرار الإداري واضحا ودقيقا. وفي هذا الاطار تضطلع المحكمة الإدارية بصلاحية إلغاء القرارات القائمة على وقائع لم تتمكن الإدارة من عرضها بشكل واضح[185] أو التي تخفي فيها الإدارة دوافعها بالاستناد إلى السرية الإدارية.[186]

ويضاف إلى هذه العوائق العامة وجود ممارسات معينة تثبت استمرار اعتماد مبدأ السرية المحيط بالعمل الإداري والذي يكون أحيانا مبررا بحكم ضرورة حفظ بعض المصالح الأساسية إلا أنّه يحمل يتضمن عدّة تداعيات.

هذا كما يواجه مبدأ حق النفاذ صعوبة أخرى متعلّقة بالمعلومات ذات الصبغة الشخصية. حيث يمثّل حماية المعطيات الشخصية حقا أساسيا وقع تعزيزه بإحداث الهيئة الوطنية لحماية المعطيات الشخصية. والتي لا تزال تعاني عدّة تقلبات على مستوى تركيبتها وصلاحياتها، مما يمنعها من الاضطلاع بدورها على أكمل وجه.

---

183 . TAHAR (N.), « Les principes du service public : permanence et évolution », in. BEN AISSA (M. S.) (dir.), *Le service public aujourd'hui,* Tunis, 2010, pp. 33-79, pp. 70-75.

184 المرجع نفسه، الصفحة 71

185 خاصة من الناحية التأديبية، أنظر TA, appel, n◈ 24336 du 25/6/2003, *Ministre de l'intérieur c. Fathi Ben Chebil El Karkeni.*

186 TA, n◈ 3239 du 21/6/1995, A.M. c. ministre de l'éducation et des sciences, Rec., p. 274.


Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

## المساءلة (الإطار القانوني)

**هل ينص الدستور والأحكام التشريعية والترتيبية المعمول بها على مساءلة الإدارة العمومية على خلفية أعمالها وقراراتها؟**

**النقطة: 75**

بشكل عام، تمّ إحداث إطار قانوني مُرض إلى حد ما لمساءلة الإدارة، إلا أن بعض جوانبه لا تزال قابلة للتحسين.

إذ يعدّ الأعوان العموميون من حيث المبدأ مسؤولين جزائيا على أفعالهم التي يضطلعون بها في إطار ممارستهم لعملهم ،حيث ينص القانون الجزائي على مختلف الجرائم العمد التي قد يرتكبها العون العمومي، لا سيما في حالة عدم التزامه بواجب الأمانة. وتتمثل هذه الجرائم في الإرشاء والارتشاء وجني الفوائد بشكل غير قانوني، والحصول على مزايا بدون مبرر والسلب ونهب الأموال العمومية. علاوة على ذلك ،يحتوي المرسوم الإطاري عدد 120 المتعلق بمكافحة الفساد على تعريف تشريعي للفساد في القطاع العمومي واسع النطاق إلى حد ما.

كما يتعين على العون العمومي الالتزام بالواجب الأخلاقي القاضي بعدم الإفصاح عن المعلومات السرية التي اطلع عليها خلال مباشرته لمهامه أو إطلاع أطراف خارجية على وثائق أو مواد إدارية خارج الإطار المسموح به في القانون. ويخضع عدم الالتزام بهذا الواجب إلى القانون التأديبي ولكنه يمثل أيضا جنحة قد تعرض مرتكبها للعقاب الجزائي.

كما تنسحب المسؤولية المدنية للعون العمومي على الحالات التي يلحق فيها ضرر بالمرؤوس في العمل.

وفي نفس الوقت، يخضع الأعوان العموميون إلى نظام تأديبي في حال عدم التزامهم بواجبهم المهني. ويخول هذا النظام التأديبي عموما مساءلة العون المشتبه في ارتكابه خطأ مهنيا مع حماية حقه في الدفاع عن نفسه، ويكون ذلك بإشراف القاضي الإداري.[187]

ويُعتبر القاضي هو الضامن الأول لحقوق الضحايا في حال عدم التزام عون عمومي بواجباته أو في حال ارتكابه لجريمة جزائية، ولكن توجد أيضا مصالح تُعنى بالتحقيق وتمارس رقابة مالية وإدارية على الإدارة العمومية وأعوانها. وتخضع الإدارة العمومية إلى الرقابة الخارجية من قبل البرلمان والأحزاب السياسية والنقابات أو المحكمة الإدارية أو الهيئات الإدارية الأخرى غير الإدارة المعنية وذلك عن طريق الموفق الإداري، أو رقابة المواطن[188] أو الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية[189] . كما تخضع الإدارة العمومية أيضا إلى الرقابة الداخلية عن طريق الإدارة في حد ذاتها التي تستند إلى آليات الرقابة الذاتية (الرقابة في إطار التسلسل الهرمي للوظيفة العمومية على سبيل المثال) إضافة إلى إجراءات التفقد العام وهيئات الرقابة وهي الهيئة العامة لمراقبة المصاريف العمومية

---

[187] DJEDIDI (N.), « Les garanties disciplinaires des agents publics », in. BEN AISSA (M. S.) (dir.), *La fonction publique aujourd'hui*, *op. cit.*, pp. 179-222.

[188] لأمر عدد 147 لسنة 1993 المؤرخ في 18 جانفي 1993 المتعلق بإحداث فريق "المواطن الرقيب ." والمنقح بالأمر عدد 1862 لسنة 2006 المؤرخ في 3 جويلية 2006

[189] **القانون عدد 50 لسنة 1993 المتعلق بالهيئة العليا للرقابة الإدارية و المالية، الرائد الرسمي عدد 35 الصادر في 11 ماي 1993، الصفحة 628**



منظمة الشفافية الدولية Project funded by the European Union

وهيئة مراقبي الدولة والتفقديات العامة الوزارية وفيما بين الوزارات.[190] وممّا لا شك فيه أن هذه الهيئات تحتّل أهمية بالغة، لكن توسع نطاقها يستوجب التساؤل عن مدى التنسيق بين أعمالها.

## المساءلة (الممارسة)

**إلى أي مدى تخضع الإدارة العمومية للمساءلة الفعلية على خلفية أعمالها وقراراتها؟**

**النقطة: 25**

من النادر اليوم الحديث عن اتخاذ إجراءات مدنية ضد عون عمومي. وبشكل عام، يوجه الضحايا الشكوى ضد الإدارة التي يعمل فيها العون وليس ضد العون نفسه. فيقابلها امتناع الإدارة وتراخيها في تنفيذ القرارات القضائية إذ "أنّ الالتزام بواجب تنفيذ الأحكام أبعد ما يكون على "التقاليد" التي تحكم علاقة الإدارة بالمواطن. ويستدعي الكم الهائل للقرارات التي بقيت دون تنفيذ نقاشا في إطار الفقه القانوني حول الغرض من قضاء إداري جُرد من كل الوسائل التي تمكنه من تنفيذ أحكامه."[191]

## النزاهة (الإطار القانوني)

**هل يحتوي الدستور والنصوص القانونية والترتيبية على قواعد تكفل نزاهة الموظفين؟**

**النقطة: 50**

يخضع الأعوان العموميون إلى النظام الأساسي المتعلق بالوظيفة العمومية على مستوى الواجبات المهنية، وهي الحياد وعدم التحيز والنزاهة والأمانة وعدم السعي لتحقيق مصلحة شخصية.

وتُضاف إلى هذه الواجبات عدة مواثيق ومدونات للسلوك معمول بها في الإدارات العمومية على غرار ميثاق المطالب بالأداء وميثاق أعوان الشرطة التي تعلق في مراكز الشرطة. ولكن يبقى عدد هذه المدونات والمواثيق الأخلاقية محدودا ويقتصر على قطاعات دون غيرها. كما يخضع الأعوان العموميون لقواعد الجمع بين الوظائف.

ومن بين أوجه القصور المسجلة على مستوى النصوص التشريعية، نلاحظ على سبيل المثال عدم وجود أحكام تشريعية تمنع "ابتداع المناصب المربحة"، أي مغادرة العون بصفة مؤقتة أو نهائية لوظيفته العمومية للعمل في المؤسسات الخاصة. إذ أن هذه الممارسة غير ممنوعة وتخضع لإطار قانوني يفتقر للصرامة.

ولكن النظام الأساسي المتعلق بالوظيفة العمومية يفرض بعض القيود قبل شغل الوظيفة العمومية وبعده حيث ينص على طريقتين تضبطان مغادرة الوظيفة خلال المسار المهني وهما: حالة عدم المباشرة والإلحاق.

---

190 DJEDIDI (N.), « Le contrôle des services publics : Quelles mutations ? », in. BEN AISSA (M. S.) dir., *Le service public aujourd'hui*, *op. cit.*, pp. 273-305 et LAKHDHAR (M.), « Les contrôles administratifs internes des dépenses publiques », *RTAP*, 1981 (I) et 1982 (II), n◈ 27-28, p. 39.

191 NOURI (Z.), « L'exécution des décisions d'annulation : mythe ou réalité », *Annales des sciences juridiques*, 2008, pp. 191-213, p. 213.


Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

## النزاهة (الممارسة)

**إلى أي مدى يقع ضمان نزاهة الموظفين العموميين فعليا؟**

**النقطة: 25**

في ظل غياب إحصائيات في هذا الصدد وعدم وضوح حالات عدم الالتزام بواجب الأمانة، من الصعب إجراء تقييم لنزاهة الأعوان العموميين. ويعزز النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية ومجموعة الأنظمة الأساسية الخاصة والقائمة بذاتها مبدأ عدم السعي وراء المصالح الشخصية. ولكن أثبتت الممارسة أن الفساد قد بلغ مستويات خطيرة في القطاع العام ،ففي الكلمة الافتتاحية لتقرير اللجنة الوطنية لتقصي الحقائق حول الفساد والرشوة، لخص العميد عبد الفتاح عمر الوضع بهذه العبارات: «لقد تكونت هذه المنظومة (الرشوة) بصورة تدريجية وتدعمت شيئا فشيئا، فأحكمت قبضتها على الدولة والمجتمع وتجسمت عناصرها ،خاصة داخل عدد من المؤسسات السياسية والإدارية والقضائية للدولة وكذلك في عدد من الجماعات العمومية والمؤسسات والمنشآت العمومية. كما شملت تنظيمات سياسية (...) وأخرى اجتماعية وعدد من وسائل الإعلام والاتصال. (...) ونتيجة لذلك تم استبطان هذا التوجه الذي ما انفك يتعمق بين أفراد المجتمع والذي يرتكز على اعتبار الوصول إلى المصالح الشخصية والبحث عن الامتيازات والإثراء السهل وغير المشروع قادر على التحقق بكل الوسائل وذلك بتسخير القانون وتوظيفه وبالإفلات منه عند الحاجة وانتهاكه بكل الصور في كل الحالات. فكل شيء يمكن أن يُؤخذ أو يُفتك بحق أو دون حق وبالقانون أو دونه. (...) وقد شمل الأمر مختلف القطاعات والإجراءات، عقارية وديوانية وتجارية وإدارية وغيرها. كما شملت إجراءات التخصيص والصفقات العمومية واللزمات. وانتشر كل ذلك في مختلف المستويات من أدناها إلى أعلاها حتى أن رأس الدولة تحوّل إلى رمز الرشوة والفساد وملاذ المنحرفين والفاسدين." [192] فهل تحسنت الأوضاع بعد الثورة؟ الاجابة لا ويعود أساسها إلى المؤشرات التي أصدرتها منظمة الشفافية الدولية والمذكورة آنفا.

## توعية الرأي العام (الممارسة)

**هل تسعى الإدارة إلى تثقيف الرأي العام وتوعيته بدوره في مكافحة الفساد؟**

**النقطة: 25**

منذ اندلاع الثورة، واقتصارا على السنوات الأخيرة فقط، أصبح موضوع مكافحة الفساد يظهر على نحو منهجي في برامج جميع الحكومات المتعاقبة. وانطلقت جهود مكافحة الفساد في عهد حكومة محمد الغنوشي بإحداث اللجنة الوطنية لتقصي الحقائق حول الفساد والرشوة، وفي عهد حكم الترويكا كانت مكافحة الفساد مجرد شعارات سياسية رنانة وليس هدفا جديا تعمل الحكومة على تحقيقه. ففي واقع الأمر، ليس في إحداث حكومة الترويكا

[192] عبد الفتاح عمر، "كلمة رئيس اللجنة الوطنية لتقصي الحقائق حول الفساد والرشوة"، تقرير اللجنة الوطنية لتقصي الحقائق حول الفساد والرشوة، المرجع المشار إليه، الصفحة 1-2


Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

لوزارة الحوكمة ومكافحة الفساد - التي لم تخصص لها الموارد الكافية - سوى محاولة منها لتمرير رسالة سياسية أكثر من العمل على تحقيق أهداف ملموسة. كما تتداخل مهمة هذه الوزارة مع مهام الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد التي أُحدثت بمقتضى المرسوم عدد 120. واقتصرت هذه الوزارة على امتداد فترة عملها على التنافس مع الهيئة الوطنية لتحول دون جعلها مركزا لمنظومة مكافحة الفساد برمتها في البلاد، على النحو الوارد في القانون. أما عن حكومة مهدي جمعة فمن الواضح أنها جعلت مكافحة الفساد في ذيل ترتيب أولوياتها. وفيما يخص الحكومة الحالية، فبصرف النظر عن بعض المواقف التي اتخذتها للتأكيد على أهمية رهان مكافحة الفساد في الفترة الحالية، إلا أن سياستها إزاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد لا تعزز عمل الهيئة وتوحي بأنه بعد أربع سنوات من الثورة، لم يعد موضوع مكافحة الفساد - الذي لا يزال يُنظر إليه على أنه ملف من الملفات السياسة العامة والشاملة للدولة- "هدفا من أهداف الثورة". حيث بقيت الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد حبرا على ورق، على الرغم من تعدّد الأطراف المساهمة في إعدادها من ذلك الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد ووزارة الحوكمة ومكافحة الفساد بمبادرة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي واضطلع بإعدادها عدد من الخبراء قبل أن يعلن عنها وزير الحوكمة ومكافحة الفساد، السيد عبد الرحمان لدغم، في 9 مارس 2014.

ولم يكن الإعلان عن هذه الاستراتيجية سوى دعاية إعلامية للحكومة. وبعد مغادرتها ترتب عن ذلك لامبالاة تامة بهذا النص الاستراتيجي، الذي أصبحت السلطات العمومية تتجاهله كليا. وفي ظل غياب تنفيذ هذه الاستراتيجية، تفتقر سياسة مكافحة الفساد إلى التجانس وإلى رؤية استراتيجية واضحة تتجسد وتُنفذ تدريجيا عبر الزمن. ولا تزال هناك مسائل ذات أبعاد قانونية ومؤسسية وسياسية حول مكافحة الفساد، لا سيما فيما يتعلق بالدستور الجديد الذي ينص على إحداث هيئة دستورية مستقلة للحوكمة ومكافحة الفساد.

وفي هذا السياق، تستمر الإدارة العمومية في انتهاج سياسة اللامبالاة التامة إزاء هذه الآفة ولا تتخذ أي إجراءات ملموسة لتوعية عموم المواطنين بدورهم في مجال مكافحة الفساد.

## التعاون مع السلطات العمومية والمنظمات غير الحكومية والمؤسسات الخاصة في مجال مكافحة الفساد (الممارسة)

**هل تشارك الإدارة العمومية في أنشطة مكافحة الفساد التي تضطلع بها المنظمات الرقابية أو المنشآت أو المجتمع المدني عموما؟**

**النقطة: 25**

تتسم مشاركة الإدارة العمومية في أنشطة مكافحة الفساد التي تضطلع بها المنظمات الرقابية أو المنشآت أو المجتمع المدني بالتباين حيث تارة تستحسنها إمّا طوعا أو قسرا وذلك لإبراز تعاونها مع المجتمع المدني الذي يعكس نيّتها في ترسيخ ثقافة مكافحة الفساد على جميع المستويات والتي تندرج غالبا في سياسة تخدير المطالب الشعبية ،وطورا تبدي الحكومة احترازها من بعض هذه النشاطات والتي يمكن من خلالها أن نتبين الاختلاف بين الشعارات التي يتمّ رفعها والانجازات.


منظمة الشفافية الدولية WATCH Project funded by the European Union

## التوصيات

- على السلطة التشريعية أن تضبط بدقّة حقوق الموظفين العموميين وواجباتهم، وتنظّم إلى جانب ذلك اجراءات العمل داخل الإدارة بإدراجها دليل إجراءات الخدمات الإدارية متعلّق بكلّ إدارة.
- على السلطة التنفيذية أن تنشر الوعي في صفوف الأعوان العموميين حول الإشكاليات المتعلقة بالشفافية والنزاهة.
- على السلطة التشريعية أن تُحدث آلية لمنع حالات تضارب المصالح.
- على السلطة التشريعية أن تسرع في سن قانون أساسي يتعلق بالنفاذ إلى المعلومة.
- على السلطة التشريعية أن تدخل تعديلات على الأسرار المتعلّقة بالأمن القومي.
- على السلطة التشريعية أن تعزز تأطير الصفقات العمومية.
- على السلطة التشريعية أن تضع إطارا لممارسة ابتداع المناصب المربحة.
- على السلطة التشريعية أن تضمن حماية "المبلغين عن الفساد" في الإدارة.

# 5 .المؤسسات المكلفة بتنفيذ القانون

# 5. المؤسسات المكلفة بتنفيذ القانون

تعد قوات الأمن الداخلي والديوانة أكثر مؤسستين معنيتين بتنفيذ القانون.

ويتسم الوضع الحالي لهاتين المؤسستين بقلة الموارد البشرية والمالية. ولا تزال استقلاليتهما المكرسة في النصوص القانونية، تطرح إشكالا على أرض الواقع.

هذا إلى جانب عدم قدرتها على كشف الحقائق المتعلقة بأبرز قضايا الفساد وهو ما حال دون تفكيك أكبر شبكات الفساد في البلاد.

| المؤسسات المكلفة بتنفيذ القانون<br>مجموع نقاط العمود: 100/52.5 | | | |
|---|---|---|---|
| | المؤشر | الإطار القانوني | الممارسة |
| القدرات | الموارد | لا ينطبق | 25 |
| | الاستقلالية | 75 | 50 |
| الحوكمة | الشفافية | 50 | 50 |
| | المساءلة | 100 | 25 |
| | النزاهة | 75 | 50 |
| الدور | تتبع قضايا الفساد | 25 | |

### الهيكل والتنظيم

تعد قوات الأمن الداخلي[193] والديوانة[194] أكثر مؤسستين معنيتين بتنفيذ القانون.

[193] الفقرة 3 من الفصل 5 من القانون عدد 70 لسنة 1982 مؤرخ في 6 أوت 1982 يتعلق بضبط القانون الأساسي العام لقوات الأمن الداخلي تنص على أن : "...أعوان قوات الأمن الداخلي مكلفون بالخصوص بالسهر، كل حسب اختصاصات وظيفته، على احترام القانون من قبل الجميع ومعاينة المخالفات عند الاقتضاء."

[194] الفصل 2 من القانون عدد 46 لسنة 1995 مؤرخ في 15ماي 1995 يتعلّق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الديوانة ينص على أن:" يكلف أعوان الديوانة بتطبيق القوانين و التراتيب الخاصة بالديوانة و يساهمون في نطاق مهامهم في تطبيق القوانين والتراتيب المتعلقة بالصرف و التجارة الخارجية و بصفة عامة في تطبيق جميع النصوص التشريعية و الترتيبية المتعلقة بالتوريد والتصدير."


Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

## الموارد (الممارسة)

**هل تحظى المؤسسات المكلفة بتنفيذ القانون فعلا بالموارد البشرية والمادية اللازمة لتضطلع بدورها على نحو فعال؟**

**النقطة: 25**

قبل اندلاع الثورة التونسية، لم يكن عدد قوات الأمن الداخلي معروفا[195]. وكانت تقديرات المعارضة آنذاك مبالغا فيها.

فبعد أحداث 14 جانفي 2011، اكتشف الشعب التونسي عدة حقائق حول هذا السلك الذي تبيّن ضعف الامكانيات المادية والبشرية الموضوعة على ذمة هذه القوات.

والتي وقع تبيّنها عند لجوء وزارة الداخلية إلى توظيف رجال شرطة وأعوان أمن من الحرس الوطني لأكثر من 12 ساعة في اليوم في بعض الحالات.[196] ولسدّ هذه الشغورات التي أصبحت تحتلّ أهمية بالغة بعد مختلف الأعمال الإرهابية التي ظهرت في البلاد، أعلنت الحكومة على أن أولوية الانتداب في الوظيفة العمومية يعود إلى قطاع الأمن. هذا من الناحية البشرية أمّا من الناحية المادية فيفتقر هذا القطاع إلى الموارد المادية الكافية بالمقارنة مع الوضع الأمني الحساس الذي تعيشه البلاد في ظلّ التهديد الخطير للإرهاب.[197]

وعلى إثرها قررت عدة بلدان مساعدة تونس من الناحية اللوجستية من خلال هبات مالية ومعدات أمنية ودورات تكوينية للقوات العسكرية والأمنية.

كما اشترت تونس عددا من المعدات الأمنية تمثلت في المناظير الليلية والعربات والأسلحة والطائرات المروحية والسترات الواقية من الرصاص.

هذه النقائص لم تقتصر على سلك أعوان الأمن بل طالت قطاع الديوانة أيضا الذي اشتكى بدوره من النقائص على مستوى الموارد البشرية والمادية[198]التي ساهمت بدور كبير في انتشار السوق الموازية والتهريب.[199]

وهو ما دفع بوزير المالية في حكومة الحبيب الصيد ،السيد سليم شاكر،للإعلان عن مشروع تعصير قطاع الديوانة وإصلاحه وذلك بتاريخ 8 سبتمبر 2015[200] والذي تضمّن خططا من شأنها أن تضع حدّا للنقائص المادية والبشرية بهذا القطاع.

---

[195] تتكون قوات الأمن الداخلي من أعوان الأمن الوطني والشرطة الوطنية وأعوان الحرس الوطني وأعوان الحماية المدنية وأعوان السجون والإصلاح، على النحو المنصوص عليه في الفصل 4 من القانون الأساسي. وأضيف إليها سلك آخر من خلال الأمر عدد 1261 لسنة 2011 مؤرخ في 5 سبتمبر 2011 يتعلق بإلحاق إدارة المواصلات السلكية واللاسلكية التابعة لوزارة الداخلية وإدماج أعوانها بهياكل قوات الأمن الداخلي

[196] مقابلة مع السيد X إطار في قوات الأمن الداخلي، بتاريخ 2016/1/3، ويرغب الشخص المعني في إخفاء هويته

[197] المرجع السابق

198 يشاطر السيد محمد بن عبد اللّه هذا الاستنتاج، أجريت معه المقابلة بتاريخ 2016/1/5

199 International Crisis Group, La Tunisie des frontières: jihad et contrebande, Rapport Moyen-Orient/Afrique du Nord, n◈148 | 28 novembre 2013, p. 24.

200 المعلومة متوفرة على الرابط التالي:
http://www.webmanagercenter.com/actualite/economie/2015/09/09/166191/economie-slim-chaker-donne-les-grandes-lignes-de-la-modernisation-de-la-douane-tunisienne


منظمة الشفافية الدولية WATCH Project funded by the European Union

وستسمح إحدى النقاط الواردة في المشروع والتي تقضي بالتوجه نحو تحويل الإجراءات الديوانية إلى إجراءات إلكترونية بسد النقص في الموارد البشرية والمادية.[201]

## الاستقلالية (الإطار القانوني)

**هل يضمن الدستور أو الأحكام التشريعية أو الترتيبية المعمول بها استقلالية المؤسسات المكلفة بتنفيذ القانون؟**

**النقطة: 75**

ينص الدستور التونسي الصادر في 27 جانفي 2014 على التزام قوات الأمن الداخلي بمبدأ الحياد أثناء مباشرة مهامهم.[202] ويرمي عملهم إلى تحقيق المصلحة العامة.[203]

ولضمان حياد قوات الأمن الداخلي اندرج هذا السلك وفق الفصل 36 من الدستور[204]، ضمن الاستثناءات المتعلّقة بممارسة الحق في الإضراب وهو ما نصّ عليه أيضا قانونهم الداخلي [205]على الرغم من تشريع حقهم في ممارسة العمل النقابي سنة 2011 وفي القانون الأساسي العام لقوات الأمن الداخلي.[206]

ويعود منح ممارسة حق الإضراب بمقتضى الدستور إلى ظهور عدة شكوك حول حياد عدد من النقابات الأمنية التي يحيد بعضها عن مهمتها الأصلية[207]باعتبار خضوعها للتأثير من قبل الأحزاب سياسية.[208]

ولتدعيم مبدأ الحياد والاستقلالية فيما يتعلّق بهذا السلك، حجّر المشرّع انخراط قوات الأمن الداخلي، في المنظمات ذات الصبغة السياسية أو تعاطي أي نشاط مماثل وذلك وفق الفقرة 3 من الفصل 12[209] من القانون الأساسي

---

201 السيد محمد بن عبد اللّه، عون ديوانة، أجريت معه المقابلة بتاريخ 2016/1/5

202 الفصل 19 من دستور 27 جانفي 2014: " الأمن الوطني أمن جمهوري قواته مكلفة بحفظ الأمن، والنظام العام، وحماية الأفراد والمؤسسات والممتلكات، وإنفاذ القانون، في كنف احترام الحريات وفي إطار الحياد التامّ."

203 الفصل 17 من دستور 27 جانفي 2014: " تحتكر الدولة إنشاء القوات المسلحة، وقوات الأمن الوطني. ويكون ذلك بمقتضى القانون ولخدمة الصالح العام

204 أعوان الديوانة أيضا معفون من ممارسة هذا الحق بمقتضى نفس الفصل

205الفصل 11 من القانون عدد 70 لسنة 1982 مؤرخ في 6 أوت 1982 يتعلق بضبط القانون الأساسي العام لقوات الأمن الداخلي نقح بمقتضى المرسوم عدد 42 لسنة 2011 المؤرخ في 25 ماي 2011:"... يحجر على أعوان قوات الأمن الداخلي، في ممارستهم العمل النقابي، الإضراب عن العمل أو تعطيل سيره بأي وجه."

206 الفصل 11 (جديد) من القانون عدد 70 لسنة 1982 مؤرخ في 6 أوت 1982 يتعلق بضبط القانون الأساسي العام لقوات الأمن الداخلي نقح بمقتضى المرسوم عدد 42 لسنة 2011 المؤرخ في 25 ماي 2011:" لأعوان قوات الأمن الداخلي الحق في ممارسة العمل النقابي، ولهم لهذا الغرض تكوين نقابات مهنية مستقلة عن سائر النقابات المهنية واتحاداتها."

207 ائلة الحامي، "المؤسسة الأمنية في تونس عصيّة على الإصلاح"، موجود على الرابط التالي http://www.alaraby.co.uk/politics/2015/3/10/%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%A4%D8%B3%D8%B3%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%A3%D9%85%D9%86%D9%8A%D8%A9-%D9%81%D9%8A-%D8%AA%D9%88%D9%86%D8%B3-%D8%B9%D8%B5%D9%8A%D8%A9-%D8%B9%D9%84%D9%89-%D8%A7%D9%84%D8%A5%D8%B5%D9%84%D8%A7%D8%AD، منشور بتاريخ 11 مارس 2015.

208 المرجع السابق السابق.

209 الفصل 12 الفقرة 3 من القانون عدد 70 لسنة 1982 مؤرخ في 6 أوت 1982 يتعلق بضبط القانون الأساسي العام لقوات الأمن الداخلي نقح بمقتضى المرسوم عدد 42 لسنة 2011 المؤرخ في 25 ماي 2011:"... يحجر على أعوان قوات الأمن الداخلي الانخراط في منظمة ذات صبغة سياسية، أو تعاطي أي نشاط مماثل..."



Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

العام لقوات الأمن الداخلي والذي يمنعهم أيضا من نشر أي كتابات أو القيام بمحاضرات[210] أو الإدلاء بتصريحات أو الظهور عبر وسائل الإعلام[211] باستثناء التصريحات التي يدلي بها المسؤولون النقابيون فيما يتعلق بالعمل النقابي.

ومن شأن هذا المنع أن يضمن عدم تدخل أعوان الأمن الداخلي في الشؤون السياسية أو الحزبية. كما يضمن واجب الالتزام بالسر المهني[212] المكرس في الفصل 9 من القانون عدد 70 لسنة 1982 المتعلق بضبط القانون الأساسي العام لقوات الأمن الداخلي واستقلاليتهم.

وعلى غرار قوات الأمن الداخلي، يُحجر على أعوان الديوانة أيضا ممارسة حق الإضراب[213] " نشر كتابات،القيام بمحاضرات ،أخذ الكلمة أمام العموم وإعطاء تصريحات للصحافة تتعلق بمواضيع تخص أنشطتهم المهنية سواء كانت هذه التصريحات مكتوبة أو عن طريق الوسائل البصرية أو المسموعة إلا بترخيص كتابي صريح ومسبق من الوزير المكلف بالمالية"[214]. ولا يشمل هذا المنع التصريحات التي يدلي بها المسؤولون النقابيون في الديوانة والمتعلقة بالعمل النقابي. كما ينطبق عليهم أيضا مبدأ السر المهني[215] وتحجير "الانخراط في الأحزاب والمنظمات ذات الصبغة السياسية أو تعاطي أي نشاط مماثل"[216] وتضمن هذه الواجبات المفروضة على أعوان الديوانة استقلاليتهم.

كلّ هذا التحجير يبرّر منع القانون الانتخابي أعوان قوات الجيش وقوات الأمن الداخلي ممارسة حقهم في الانتخاب. وهو ما يعتبره البعض ضروريا خلال الفترة الانتقالية التي تمر بها تونس، وذلك للنأي بهذه القوات عن التجاذبات السياسية في حين يعتبره البعض الآخر خرقا للدستور.

---

[210] تحد هذه القيود من ممارسة حق البحث العلمي الذي يضمنه القانون الأساسي العام لقوات الأمن الداخلي في الفصل 18 وفي الفصل 33 من الدستور الجديد

[211] الفقرة 3 من الفصل 9 من القانون عدد 70 لسنة 1982 مؤرخ في 6 أوت 1982 يتعلق بضبط القانون الأساسي العام لقوات الأمن الداخلي

[212] الفقرة1 و2 من الفصل 9 من القانون عدد 70 لسنة 1982 مؤرخ في 6 أوت 1982 يتعلق بضبط القانون الأساسي العام لقوات الأمن الداخلي

[213] الفقرة الأخيرة من الفصل 36 من دستور 27 جانفي 2014 والفقرة 3 من الفصل 9 من قانون عدد 46 لسنة 1995 مؤرخ في 15ماي 1995 يتعلّق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الديوانة

[214] الفصل 8 من القانون عدد 46 لسنة 1995 مؤرخ في 15ماي 1995 يتعلّق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الديوانة

[215] الفصل 7 من القانون عدد 46 لسنة 1995 مؤرخ في 15ماي 1995 يتعلّق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الديوانة

[216] الفقرة 4 من الفصل 9 من القانون عدد 46 لسنة 1995 مؤرخ في 15ماي 1995 يتعلّق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الديوانة


Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

## الاستقلالية (الممارسة)

**هل تتمتع فعلا المؤسسات المكلفة بتنفيذ القانون بالاستقلالية؟**

**النقطة: 50**

تعتبر استقلالية المؤسسات المكلفة بتنفيذ القانون نسبية. فبعد تمكينها من العمل النقابي، أعربت الأطراف الموجودة على الساحة السياسية في تونس وحتى أعوان أمنيون[217] عن تشكّكهم من استقلالية النقابات الأمنية. وفي هذا الصدد أصدرت منظمة "مجموعة الأزمات الدولية" تقريرا أكدت فيه على أن عمل النقابات الأمنية لا يزيد إلا في تفاقم التفرقة في صفوف الشعب التونسي[218] وحتى في صلب المؤسسة الأمنية ذاتها.[219] وفي سنة 2011، كشف إطار أمني يدعى سمير الفرياني عن حقائق صادمة تدعو إلى التشكيك في مصداقية المؤسسة الأمنية وفيها اتهام لها بالتورط في قتل وإصابة المتظاهرين خلال فترة الاضطرابات والاحتجاجات التي اندلعت في جانفي 2011. ووقعت إحالة الإطار الأمني للمثول أمام المحكمة العسكرية ووردت تقارير بأنه تعرض للتعذيب أثناء اعتقاله، وذلك على الرغم من وجود أدلة على صحة ادعاءاته، حسب المحامين المكلفين بقضيته.

وفي المقابل، تلقى أعوان أمنيون من الإطارات التابعين للنقابات الأمنية ،معاملة مختلفة ،فقد اتهم النقابي الأمني الصحبي الجويني المؤسسة العسكرية بتورطها في جرائم إرهابية في عدة مناسبات ولجأت وزارة الدفاع إلى المحكمة العسكرية لتحميله مسؤولية تصريحاته. وعلى الرغم من صدور حكم قضائي ضدّه يقضي بسجنه لسنتين[220] إلا أنّه لا يزال يظهر عبر وسائل الإعلام.[221]

ففي أحد البرامج التلفزية التي ظهر فيها ،طلب الصحبي الجويني مقابلة رئيس الجمهورية لاطلاعه على معلومات. ولقي طلبه هذا على الفور القبول من رئيس الجمهورية عن طريق مستشارته السيدة سعيدة قراش.[222]

وبعد هذه المقابلة، وقعت إقالة كاتب الدولة المكلف بالشؤون الأمنية رفيق الشلي من منصبه. وربط مستخدمو الإنترنت هذا القرار بالمقابلة المذكورة.

---

[217] Lina Ben Mhenni , « L'impérieuse réforme de la police pour un Etat de droit en Tunisie », [en ligne], disponible sur le lien suivant http://www.opinion-internationale.com/2013/02/19/l%E2%80%99imperieuse-reforme-de-la-police-pour-un-etat-de-droit-en-tunisie_15900.html, publié le Mardi 19 février 2013

[218] International Crisis Group, Réforme et stratégie sécuritaire en Tunisie, Rapport Moyen-Orient/Afrique du Nord N◈161 | 23 juillet 2015, p.i.

[219] المرجع السابق، الصفحة 8

[220] المعلومة متوفرة على الرابط التالي: http://www.tunisienumerique.com/tunisie-sahbi-jouini-deux-ans-de-prison-ferme/240192

[221] المعلومة متوفرة على الرابط التالي: http://www.tunisienumerique.com/tunisie-non-lieu-pour-sahbi-jouini/269151

[222] المعلومة متوفرة على الرابط التالي: http://www.businessnews.com.tn/caricature/beji-caid-essebsi-accordera-une-entrevue-a-sahbi-jouini,534,60609,3



منظمة الشفافية الدولية WATCH Project funded by the European Union

وخلال جلسات قضية شهداء وجرحى الثورة، سجّل مجموعة من النقابيين والأمنيين حضورهم باستمرار وذلك لمساندة زملائهم.[223] وخلال محاكمة منصف العجيمي، انتقل أمنيون إلى المحكمة العسكرية بالكاف لمساندته وللضغط على المحكمة، وأفاد البعض بأنهم هددوا عائلات الشهداء والجرحى في قضية شهداء وجرحى الثورة في تالة.[224]

كما صدرت ردود فعل عنيفة عن قوات الأمن الداخلي إزاء إقالة إطاراتهم وزملائهم ونقلهم.[225] في حين رحب بعضهم الآخر، من مؤيدي حزب النهضة، بهذه القرارات.[226]

ووقع التشكيك في استقلالية هذه المؤسسات أيضا خلال الأحداث التي شهدها شارع الحبيب بورقيبة يوم 9 أفريل 2012. حيث استخدمت قوات الأمن العنف لتفريق الحشود التي جاءت تحيي ذكرى الشهداء، مستعينة في ذلك بأعضاء من لجان حماية الثورة المقربين من حزب النهضة والمؤتمر من أجل الجمهورية الذين كانا في سدة الحكم في تلك الفترة.

وتشكلت لجنة برلمانية للتحقيق في هذه الأحداث. ولم تكن هذه اللجنة في مستوى التوقعات التي كانت تقضي بأن تكشف عن الحقائق وأن تحمل المسؤولية لقوات الأمن الداخلي.

ويحوم شك البعض أيضا حول استقلالية الديوانة.[227] فوفقا لتقرير صادر عن الجمعية التونسية للمراقبين العموميين أصبح قطاع الديوانة من بين القطاعات الثلاث الأكثر فسادا في تونس[228] بسبب عدم استقلاليتها.[229]

---

[223] Henda Chennaoui, « Les sages bourreaux et tortionnaires de Ben Ali reviennent pour « corriger » la révolution », [en ligne], disponible sur le lien suivant http://nawaat.org/portail/2015/04/27/les-sages-bourreaux-et-tortionnaires-de-ben-ali-reviennent-pour-corriger-la-revolution/ , publié le 27 avril 2015.

[224] Houssem Hajlaoui, « Le cas Moncef Ladjimi, symbole du dysfonctionnement de la justice transitionnelle », [en ligne], disponible sur le lien suivant http://nawaat.org/portail/2012/02/14/le-cas-moncef-ladjimi-symbole-du-dysfonctionnement-de-la-justice-transitionnelle/, publié le 14 février 2012.

[225] Mahdi Zargayouna, « Les gouvernements tunisiens face à la réforme du système de sécurité », [en ligne], disponible sur le lien suivant http://cahiersdelaliberte.org/blog/?p=901 , publié le juillet 31st, 2013

[226] International Crisis Goup, Tunisie : lutter contre l'impunité, restaurer la sécurité, Rapport Moyen-Orient/Afrique du Nord, n◈123, 9 mai 2012, p.16

[227] *محمد سحتوت*، " الديوانة التونسية وسياسة الكيل بالمكيالين... أبرياء يورطون ويتفصى كبار المجرمين ..." ، موجود على الرابط التالي HTTP://ATHAWRANEWS.NET/%D8%A7%D9%84%D8%AF%D9%8A%D9%88%D8%A7%D9%86%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%88%D9%86%D8%B3%D9%8A%D8%A9-%D9%88%D8%B3%D9%8A%D8%A7%D8%B3%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D9%83%D9%8A%D9%84-%D8%A8%D8%A7%D9%84%D9%85%D9%83/ ، منشور بتاريخ 10 جوان 2014.

[228] Association tunisienne des contrôleurs publics, La petite corruption : Le danger banalisé étude exploratoire sur la perception de la petite corruption en Tunisie, Tunis, 2015, p.64. Rapport disponible aussi sur le lien suivant http://www.atcp.org.tn/petite_Corruption_Danger_Banalise_ATC_%202015.pdf

[229] Association tunisienne des contrôleurs publics, La petite corruption, p.38.


منظمة الشفافية الدولية WATCH Project funded by the European Union

## الشفافية (الإطار القانوني)

**هل يخول الدستور أو الأحكام التشريعية أو الترتيبية المعمول بها إطلاع المواطنين كما يجب على المعلومات المتعلقة بأنشطة المؤسسات المكلفة بتنفيذ القانون؟**

**النقطة: 50**

يضمن الفصل 31 من الدستور التونسي الحق في الإعلام وفي الفصل 49، ينص الدستور على أن تحدد القوانين ضوابط هذه الحرية وممارسة هذا الحق.

ولكن لم ينص الدستور على وجه التحديد على ممارسة هذا الحق في قطاعي الأمن والدفاع إلاّ أنه سمح بوضع ضوابط لهذا الحق لمقتضيات الدفاع الوطني.

وسنت الحكومة الانتقالية صلاحية رفض تقديم المعلومات المتعلقة بالدفاع والأمن من خلال المرسوم عدد 41 لسنة 2011 المتعلق بالنفاذ إلى الوثائق الإدارية للهياكل العمومية.[230] وهو ما يبدو متكاملا مع ما قضى به القانون الأساسي لقوات الأمن الداخلي والنظام الأساسي لأعوان الديوانة ،وفي نفس السياق قضى القانون الأساسي لقوات الأمن الداخلي والنظام الأساسي لأعوان الديوانة بالتحجير على الأعوان في هاتين المؤسستين على الإدلاء بتصريحات إلاّ برخصة مكتوبة من وزيري الداخلية والمالية[231].

ومن خلال هذا التحجير، سعى القانون إلى ضمان استقلالية جهازي الأمن والديوانة وأتاح من جهة أخرى إمكانية فرز المعلومات المتعلقة بالدفاع والأمن قبل تقديمها.

## الشفافية (الممارسة)

**هل ينص الدستور أو الأحكام التشريعية أو الترتيبية المعمول بها على مساءلة المؤسسات المكلفة بتنفيذ القانون على خلفية أعمالها وقراراتها؟**

**النقطة: 50**

بعد 14 جانفي 2011، شهدت الإدارة التونسية عموما، والمؤسسات المكلفة بتنفيذ القانون خصوصا، تحسنا على مستوى الإعلام. وهو ما زاد في تعزيز الشفافية صلب هذه المؤسسات بالمقارنة مع فترة حكم بن علي.

ويبرز هذا التحسّن من خلال تعيين وزارة الداخلية ناطقا رسميا باسمها، الذي كان يعقد مؤتمرات صحفية إثر وقوع أعمال إرهابية أو للكشف عن نتائج التحقيقات التي انجرت عنها حملة كبيرة من الاعتقالات أو بعد مصادرة كميات هائلة من الأسلحة ،لكن وفي المقابل وُجهت بعض الانتقادات لتمركز صلاحية تقديم المعلومات في شخص الناطق الرسمي، وذلك خاصة خلال فترة تولي محمد علي العروي لهذا المنصب وهو ما نتج عنه امتناع رؤساء مختلف الأجهزة الأمنية عن الادلاء بأي معلومات، إلا في حالات نادرة.[232]

---

[230] الفصل 17 من المرسوم عدد 41 لسنة 2011 مؤرخ في 26 ماي 2011 يتعلق بالنفاذ إلى الوثائق الإدارية للهياكل العمومية ينص على: " يجوز للهيكل العمومي أن يرفض تسليم وثيقة قد تلحق ضررا:. بالأمن العام أو الدفاع الوطني،..."

[231] الفصل 9 من القانون عدد 70 لسنة 1982 مؤرخ في 6 أوت 1982 يتعلق بضبط القانون الأساسي العام لقوات الأمن الداخلي والفصلان 7و8 من القانون عدد 46 لسنة 1995 مؤرخ في 15ماي 1995 يتعلّق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الديوانة

[232] وجه الصحفيون هذه الانتقادات خلال دورة تكوينية نظمها مركز جنيف للرقابة الديمقراطية للقوات المسلحة بالاشتراك مع المركز التونسي لدراسات الأمن الشامل لفائدة الصحفيين حول موضوع "الإعلام وخصائص التعامل مع قضايا الإرهاب" في 23 أفريل 2014


Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

وأعرب صحفيون في عدة مرات عن احتجاجهم ورفضهم لتمركز المعلومات لدى الناطق الرسمي والامتناع عن الإجابة عن أسئلة محددة يطرحها الصحفيون أثناء المؤتمرات الصحفية.

لكن علل وزير الداخلية، عن طريق الناطق الرسمي، هذا التوجه بمقتضيات حسن سير عمليات التحقيق أو بالسرية التي تكتسي الدفاع والأمن الوطنيين.

## المساءلة (الإطار القانوني)

**هل ينص الدستور أو الأحكام التشريعية أو الترتيبية المعمول بها على مساءلة المؤسسات المكلفة بتنفيذ القانون على خلفية أعمالها وقراراتها؟**

**النقطة: 100**

تعد المؤسسات المكلفة بتنفيذ القانون تابعة للإدارة العمومية، على الصعيد المادي والهيكلي والذي على أساسه تخضع إلى أحكام الفصل 15 من الدستور التونسي الذي يُخضع عمل الإدارة العمومية إلى "مبادئ الحياد والمساواة واستمرارية المرفق العام، ووفق قواعد الشفافية والنزاهة والنجاعة والمساءلة".

وتعد هذه المبادئ شروطا تضبط عمل المؤسسات المعنية، ومعيارا يستند إليه القضاء والإدارة عند اضطلاعهما بصلاحية المراقبة القضائية أو التأديبية على هذه المؤسسات. ويمثل تحقيق المصلحة العامة، على غرار المبادئ المذكورة آنفا، شرطا لعمل الإدارة ومعيارا أيضا يستند إليه القضاء لمساءلتها.[233]

وفي القانون الأساسي المتعلق بقوات الأمن الداخلي[234] وفي النظام الأساسي للديوانة[235]، وضع المشرع قواعد تأديبية تُطبق لمعاقبة عدم احترام الواجبات التي تقع على عاتق أعوان الأمن الداخلي والديوانة والتي يتولى تسليطها مجلس تأديب تابع لكلا الجهازين.

---

http://www.dcaf-tunisie.org/Fr/activite-partenaires/renforcer-le-professionnalisme-des-medias-dans-la-couverture-des-evenements-securitaires/87/10139

[233] Ghazi GHERAIRI, « L'application des notions juridiques indéterminées par le juge administratif tunisien : l'exemple de l'intérêt général », *in. Mélanges offerts au Doyen Abdelfattah Amor*, CPU, 2005, Tunis, p.473.

[234] الباب السادس (الفصول من 46 إلى 54) من القانون عدد 70 لسنة 1982 مؤرخ في 6 أوت 1982 يتعلق بضبط القانون الأساسي العام لقوات الأمن الداخلي

[235] الباب السابع (الفصول من 50 إلى 57) من القانون عدد 46 لسنة 1995 مؤرخ في 15ماي 1995 يتعلّق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الديوانة


منظمة الشفافية الدولية WATCH Project funded by the European Union

كما يخضع أعوان الجهازين إلى التتبع الجزائي. حيث ينص الفصل 82 من المجلة الجزائية[236]على إخضاع كافة الأعوان العموميين إلى التتبع الجزائي إثر ارتكاب جرائم معينة[237]عند مباشرة أنشطتهم.

ويتماشى ذلك مع أحكام الفصل 22 من القانون الأساسي لقوات الأمن الداخلي الذي يُخضع الأعوان للاختصاص القضائي للمحكمة العسكرية إثر ارتكاب جرائم معينة وللاختصاص القضائي لمحاكم الحق العام إثر ارتكاب جرائم أخرى.

كما يخضع أعوان الديوانة أيضا إلى إمكانية التتبع الجزائي إما لدى محاكم الحق العام أو المحكمة العسكرية[238].

## المساءلة (الممارسة)

**إلى أي مدى تقع المساءلة الفعلية للمؤسسات المكلفة بتنفيذ القانون على خلفية أعمالها وقراراتها؟**

**النقطة: 25**

منذ 14 جانفي 2011، تعدّدت اعتداءات قوات الأمن الداخلي على المتظاهرين والصحفيين. والتي وعلى إثرها ندّدت وزارة الداخلية بهذه الممارسات وفتحت تحقيقا في الغرض لم يلق أيّ متابعة نتج عن ذلك عم الكشف عن نتائجه. ذلك رغم تعدّد الاعتراضات من طرف مجموعة من الجمعيات الحقوقية والنقابات الصحفية التي تندّد بهذه الممارسات.

وأمام تجاهل سلطة الإشراف لهذه الممارسات، ترسّخت ظاهرة الإفلات من العقاب التي تساهم بدورها في تعزيز ارتكاب قوات الأمن الداخلي لانتهاكات حقوق الإنسان. وهو ما أكّدته "مجموعة الأزمات الدولية"، في تقريرها الذي انتهى إلى خلاصة تواصل ثقافة الإفلات من العقاب صلب الجهاز الأمني.[239]

وهو ما أكّده تعيين منصف العجيمي، المشتبه في تورطه في هذه الجرائم، مديرا عاما بديوان وزير الداخلية قبل صدور أحكام المحكمة العسكرية.[240]

مع العلم أنّ الأحكام الصادرة عن المحكمة العسكرية في تونس في قضايا شهداء وجرحى الثورة لم تكن في مستوى التوقعات خاصة بعد ما قدمته لجنة الدفاع عن أسر الشهداء والجرحى من أدلة في هذا الصدد.

---

[236]الفصل 82 من المجلة الجزائية:" يعتبر موظفا عموميا تنطبق عليه أحكام هذا القانون كل شخص تعهد إليه صلاحيات السلطة العمومية أو يعمل لدى مصلحة من مصالح الدولة أو جماعة محلية أو ديوان أو مؤسسة عمومية أو منشأة عمومية أو غيرها من الذوات التي تساهم في تسيير مرفق عمومي.

ويشبه بالموظف العمومي كل من له صفة المأمور العمومي ومن انتخب لنيابة مصلحة عمومية أو من تعيّنه العدالة للقيام بمأمورية قضائية."

[237] الفصول من 82 إلى 115 من المجلة الجزائية

[238] الفصلان 23 و24 من القانون عدد 46 لسنة 1995 مؤرخ في 15ماي 1995 يتعلّق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الديوانة

[239] International Crisis Group, Tunisie : lutter contre l'impunité, restaurer la sécurité, Rapport Moyen-Orient/Afrique du Nord Report, n◈1239 mai 2012, p.19.

[240] المرجع السابق، الصفحة 16


منظمة الشفافية الدولية WATCH Project funded by the European Union

وقد تدعمت ثقافة الافلات من العقاب بالضغوطات التي تمارسها النقابات الأمنية للأمن الداخلي لعرقلة الملاحقات التأديبية والجزائية في حق زملائهم. حيث أعربت النقابات مؤخرا في سوسة خلال اعتصامها، عن رفضها لإيقاف 5 أعوان أمن للتحقيق في الهجوم الإرهابي على نزل الإمبريال في سوسة.

## أحكام تكفل النزاهة (الإطار القانوني)

**هل يحتوي الدستور أو النصوص التشريعية أو الترتيبية على قواعد تضمن نزاهة المؤسسات المكلفة بتنفيذ القانون؟**

**النقطة: 75**

كرّس الدستور في بابه الأول مجموعة من المبادئ العامة للجمهورية التونسية، ومن بينها مبدأ النزاهة الذي يتعين على الإدارة الالتزام به في عملها.

وفي القانون الأساسي لقوات الأمن الداخلي[241] والنظام الأساسي للديوانة[242]، نص المشرع على أحكام وقائية تضمن نزاهة أعوان الجهازين مع إلزامهم بواجب التحفظ.

ويضمن هذا الواجب نزاهة العون العمومي على النحو الوارد في ديباجة مدونة سلوك وأخلاقيات العون العمومي التي وقعت المصادقة عليها بموجب الأمر عدد 4030 لسنة 2014 المؤرخ في 3 أكتوبر 2014.[243]

## أحكام تضمن النزاهة (الممارسة)

**إلى أي مدى تكفل الممارسة نزاهة المؤسسات المكلفة بتنفيذ القانون؟**

**النقطة: 50**

لا تُعتبر نزاهة قوات الأمن الداخلي مضمونة في المطلق. حيث انتشرت مقاطع فيديو على وسائل التواصل الاجتماعي يظهر فيها أعوان أمنيون متلبسين بحالات فساد، وهو ما أثار جدلا واسعا في صفوف الرأي العام.

وتحركت وزارة الداخلية تفاعلا مع هذه المقاطع من خلال إيقاف هؤلاء الأعوان عن العمل وفتح تحقيق في الغرض.

وأعلن وزير الداخلية آنذاك في حكومة حبيب الصيد قبل التحوير الوزاري السيد ناجم الغرسلي، على أن هذه

---

[241] ينص الفصل 7 من القانون الأساسي العام لقوات الأمن الداخلي على ما يلي:" يحجر على أعوان قوات الأمن الداخلي كل عمل أو قول من شأنه أن يحط من سمعة السلك أو يخل بالأمن العام. ويجب عليهم بالخصوص أن يتجنبوا التدخلات والوساطات والتأثيرات والمساعي مهما كان نوعها التي تؤدي إلى عمل من شأنه أن يكون أو يعتبر ضغطا أدبيا أو ماديا على الغير."

[242] ينص الفصل 5 من النظام الأساسي العام لأعوان الديوانة على ما يلي:" يمنع على أعوان الديوانة أثناء ممارسة وظائفهم وفي حياتهم الخاصة القيام بكل ما من شأنه إن يخل بسمعة الديوانة وهم ملزمون في كل الظروف باحترام سلطة الدولة وتمنع عليهم التدخلات والوساطات والتأثيرات والمساعي المخلة بالقانون والتي تؤدي إلى عمل من شأنه أن يكون أو يعتبر ضغطا أدبيا أو ماديا على الغير.

[243] " يمنع على أعوان الديوانة أثناء ممارسة وظائفهم وفي حياتهم الخاصة القيام بكل ما من شأنه إن يخل بسمعة الديوانة وهم ملزمون في كل الظروف باحترام سلطة الدولة وتمنع عليهم التدخلات والوساطات والتأثيرات والمساعي المخلة بالقانون والتي تؤدي إلى عمل من شأنه أن يكون أو يعتبر ضغطا أدبيا أو ماديا على الغير."


Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

الممارسات هي حالات معزولة ولا تقوض من نزاهة المؤسسة الأمنية. لكن تكررها يبعث على التشكيك في مدى التزام وزارة الداخلية بضمان نزاهة أعوانها.

وفي سلك الديوانة، لا تزال مسألة نزاهة هذه المؤسسة عائقا كبيرا يحول دون حسن سير عملها. ففي تقرير الجمعية التونسية للمراقبين العموميين المذكور آنفا، أثبت أصحاب التقرير أن ممارسات الفساد في قطاع الديوانة تظهر خلال عمليات المراقبة والتفتيش أو عمليات التصدير والتوريد حيث يطلب أعوان إدارة الديوانة مبالغ غير قانونية لقاء التسريع في هذه الإجراءات.[244]

في المقابل لم تثبت مصالح الديوانة ووزارة المالية أي التزام حقيقي لمكافحة الفساد صلب هذا الجهاز.

ولا يعود الطعن في نزاهة الديوانة إلى ما يشير إليه بعض الأعوان فقط، ولكن أثبتتها الأحداث الارهابية التي وقعت في تونس، حيث أثبتت التحقيقات إهمالا من طرف الأعوان الموجودين على عين المكان. ففي الهجوم على متحف باردو، تبين أن بعض الأعوان غادروا مواقعهم أثناء العمل لشراء القهوة. وفي حادثة سوسة، غادر أعوان الشرطة مواقعهم وبادر موظفو النزل بالتصدي لمرتكب الهجوم. ووقع فتح تحقيق قضائي في هذا الغرض.

وعليه يستدعي مثل هذا السلوك التساؤل عن مدى نزاهة المؤسسات المكلفة بتنفيذ القانون.

## التتبع القضائي لقضايا الفساد (الممارسة)

**هل تتمكن المؤسسات المكلفة بتنفيذ القانون من الكشف عن حالات الفساد في البلاد وتتبعها؟**

**النقطة: 25**

لم تتوصل المؤسسات المكلفة بتنفيذ القانون إلى اليوم إلى الكشف عن حقائق حول أكبر قضايا الفساد أو إلى حل أوسع شبكات الفساد في البلاد.

وإلى حدود تاريخ هذه الدراسة، لا يملك الرأي العام أي إجابات عن كيفية حصول مرشحين للانتخابات الرئاسية على تزكيات مزورة. واقتصر تتبع حالات الفساد على الأعوان لتلقيهم "الرشاوى الصغيرة".

وأظهر تقرير اللجنة الوطنية لتقصي الحقائق حول الفساد والرشوة أن الفساد قد استشرى في عدة قطاعات (التعليم، الصحة،). ولكن الشعب لم يتلق أي معلومات حول ملابسات التحقيق في هذه الملفات.

وساهم هذا الغموض الذي يحيط بالتحقيقات في قضايا الفساد في خلق مناخ مناسب لتفاقمهفي البلاد ممّا أدى إلى تراجع رتبة تونس في ترتيب الدول الأقل فسادا.

[244] Association tunisienne des contrôleurs publics, La petite corruption : Le danger banalisé étude exploratoire sur la perception de la petite corruption en Tunisie, p.39.

## التوصيات

- على السلطتين التشريعية والتنفيذية أن تعزز عمل الصحافة الاستقصائية لدعم عمل المؤسسات المكلفة بالتحقيق في قضايا الفساد؛
- على السلطة التشريعية أن تشدد العقوبات على جرائم الفساد التي يرتكبها أعوان الأمن الداخلي والديوانة؛
- على السلطة التشريعية تحسين الأجور والظروف الاجتماعية لأعوان المؤسستين؛
- على السلطة التشريعية أن تلغي العمل بنظام 12 ساعة للأمنيين؛
- على السلطة التنفيذية أن تدرج في قوانينها تصريح أعوان المؤسسات المكلفة بتنفيذ القانون بمكاسبهم؛
- على السلطة التنفيذية أن تحدد أهدافا معينة من الانتداب في المؤسسات المكلفة بتنفيذ القانون؛
- على السلطتين التشريعية والتنفيذية أن تعزز التفقديات المعنية بمراقبة المؤسسات المكلفة بتنفيذ القانون.


WATCH منظمة الشفافية الدولية Project funded by the European Union

# 6. الهيئة العليا المستقلة للانتخابات

## 6. الهيئة العليا المستقلة للانتخابات

تمّ إحداث الهيئة العليا المستقلة للانتخابات باعتبارها سلطة مستقلة وقارة مكلفة بتنظيم وإدارة الانتخابات بمقتضى القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012 المؤرخ في 20 ديسمبر 2012 في مرحلة أولى ، ثم في مرحلة ثانية تمّ تكريس الهيئة كجهاز دستوري مستقل بموجب دستور 27 جانفي 2014.

هذا ويمنح القانون الأساسي عدد 23 المؤرخ في 20 ديسمبر 2012 للهيئة الإمكانيات اللازمة للاضطلاع بدورها على نحو فعال وذلك عن طريق منحها صلاحيات واسعة لاتخاذ القرارات من جهة، والإمكانيات البشرية والمالية اللازمة لعملها من جهة أخرى. لكن وفي المقابل ومن الناحية التطبيقية، لا تزال الهيئة تشكو من بعض النقائص على مستوى الموارد التي تعيق أدائها لمهامها على نحو أفضل. لكن هذه النقائص لم تؤثر على ما يتميّز به هذا الهيكل من استقلالية هامّة كرّسها الدستور والذي وُضعت على إثره ترسانة من الأحكام التشريعية لضمانه.

وفي نفس السياق ذهب المشرّع نحو إرساء الشفافية في عمل الهيئة التي من شأنها أن تسمح لجموع المواطنين بالاطلاع والحصول على المعلومات اللازمة حول أنشطتها وعمليات اتخاذ القرارات صلبها، وذلك عبر ترسيخه لمجموعة الأحكام القانونية التي تؤكد على ضرورة نشر أعمال الهيئة وأنشطتها. وعموما ومن الناحية الفعلية قامت الهيئة بنشر المعلومات التي ألزمها القانون بنشرها مع وجود بعض الشوائب في هذا الصدد.

هذا وقد أرست الأحكام الدستورية والتشريعية المعمول بها نظاما لمراقبة الهيئة ومتابعة شؤونها المالية وأنشطتها مع الحفاظ على استقلاليتها وعليه تتصف الرقابة على الهيئة بالمرضية عموما لأنّها لا تزال تشكو من بعض أوجه القصور،التي لم تؤثر في نزاهة الهيئة ،حيث بيّنت المؤشرات المتعلّقة بالممارسات مدى التزام الهيئة بمبدأ النزاهة خاصّة في إدارتها لعمليات الانتخابية.

وبالتالي فإنّ الإطار القانوني ومستوى الممارسة الذي تستند إليه الهيئة يعتبر مقبولا بشكل عام ولكنه مازال بحاجة إلى تحسينات قصد ضمان حسن سير عملها في ظلّ التزامها بـ "واجب تحقيق نتيجة " الذي يشتدّ أهمية باقتراب الانتخابات البلدية.


منظمة الشفافية الدولية WATCH Project funded by the European Union

| الهيئة العليا المستقلة للانتخابات<br>مجموع نقاط العمود: 100/79 | | | |
|---|---|---|---|
| | المؤشر | الإطار القانوني | الممارسة |
| القدرات | الموارد | 75 | 75 |
| | الاستقلالية | 75 | 75 |
| الحوكمة | الشفافية | 100 | 75 |
| | المساءلة | 100 | 75 |
| | النزاهة | 100 | 50 |
| الدور | تنظيم التمويل العمومي | 75 | |
| | إدارة العملية الانتخابية | 75 | |

### هيكل الهيئة وتنظيمها

في ظل انعدام الثقة في قدرة وزارة الداخلية على تنظيم وإدارة انتخابات حرة ،شفافة ،نزيهة ومحايدة، اختارت تونس انطلاقا من سنة 2011 إحداث هيئة مستقلة[245]تُكلف بتنظيم الانتخابات وتسييرها. وأوكلت لهذه الهيئة مهمة الإشراف على انتخابات المجلس الوطني التأسيسي وتنتهي مهامها بالإعلان عن النتائج النهائية لهذه الانتخابات.

لكن وعقب انتهاء انتخابات المجلس الوطني التأسيسي تبيّنت أهمية الابقاء على هذا الجهاز ،كجهاز قار ومستقل يعنى بتنظيم الانتخابات يحمل اسم الهيئة العليا المستقلة للانتخابات، والذي وقع تفعيله بمقتضى القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012 المؤرخ في 20 ديسمبر 2012[246] .ومن ثمّة أُدرج صلب دستور 27 جانفي 2014 فأصبحت بذلك الهيئة دستورية مستقلة. [247]

هذا وتتألف الهيئة وفق القانون المحدث لها من مجلس ومن إدارة تنفيذية[248] وإدارات أخرى فرعية[249].

[245] المرسوم عدد 27 لسنة 2011 المؤرخ في 18 أفريل 2011 والمرسوم عدد 546 المؤرخ في 20 ماي 2011.

[246] على النحو المنقح والمكمل بالقانونين الأساسيين عدد 44 لسنة 2013 و52 لسنة 2013

[247] الفصل 126 من الدستور التونسي الصادر في 27 جانفي 2014

[248] الفصل 4 من القانون الأساسي عدد 23 المؤرخ في 20 ديسمبر 2012، أنظر أيضا القرار عدد 6 لسنة 2014 المؤرخ في 30 أفريل 2014 الصادر عن الهيئة العليا المستقلة للانتخابات

[249] للمزيد من المعلومات على تركيبة الهيئة العليا المستقلة للانتخابات أنظر تقرير الهيئة العليا المستقلة للانتخابات حول الانتخابات التشريعية والرئاسية لسنة 2014، تونس، مارس 2015، متاح على موقع الهيئة www.isie.tn ,الصفحات 48-59.


Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

## الموارد (الإطار القانوني)

**هل تكفل الأحكام التشريعية والترتيبية إمكانية اضطلاع الهيئة العليا المستقلة للانتخابات بمهامها على نحو فعال؟**

**النقطة: 75**

تضطلع الهيئة العليا المستقلة للانتخابات وفق القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012 المؤرخ في 20 ديسمبر 2012 بمهامها على نحو فعال، وذلك بإعطائها صلاحيات موسعة لإتخاذ القرار من جهة والإمكانيات البشرية والمالية اللازمة من جهة أخرى.

ففي إطار مهمتها القاضية بالإشراف على العملية الانتخابية ومراقبتها، تحظى الهيئة بصلاحية اتخاذ القرار، الذي يكتسي صبغة ترتيبية في بعض الأحيان وصبغة فردية أحيانا أخرى وتتخذ هذه القرارات على نطاق عام بحكم مهما الهيئة المتمثلة في تنفيذ كافة العمليات المتعلقة بالانتخابات والاستفتاءات وإدارتها والإشراف عليها، بتطبيق "آليات التنظيم والإدارة والمراقبة التي تضمن نزاهة الانتخابات والاستفتاءات وشفافيتها"، والحرص على متابعة الحملات الانتخابية والمساواة بين جميع المترشحين والأطراف المعنية وإعداد مدونات السلوك الانتخابي بما يضمن النزاهة والشفافية والحياد، إلى جانب حسن التصرف في الأموال العمومية والتأكد من عدم وجود تضارب في المصالح[250].

كما تصدر الهيئة قرارات فردية، في إطار مهامها المتعلقة بتحديد قائمات المترشحين وتلقي طلبات الترشح للانتخابات، واعتماد الملاحظين والمراقبين التونسيين في مكاتب الاقتراع والملاحظين الدوليين. وعليه تلتزم جميع الإدارات بتوفير كافة الوسائل المالية والبشرية والمعلوماتية بما في ذلك قواعد البيانات التي تحتفظ بها وذلك لتسهيل عملها وتسيير مهامها.وفي حالة رفض طلباتها، يمكن للهيئة إجبار الإدارة الممتنعة باللجوء إلى المحكمة الإدارية.[251]

وعلى مستوى الموارد البشرية، تتكوّن الهيئة من مجلس تُنتخب أعضائه من طرف السلطة التشريعية[252]ومن أعوان يقع تعيينهم أو انتدابهم أو إتاحة خدماتهم للهيئة عن طريق الإدارات التي يعملون بها[253]. كما يُمكن للهيئة أن تنتدب أعوانا متعاقدين بشكل مؤقت خلال فترة الانتخابات أو الاستفتاءات.[254]

---

[250] أنظر الفصل 3 من القانون عدد 23 المؤرخ في 20 ديسمبر 2012

[251] الفصل 22 من القانون عدد 23 المؤرخ في 20 ديسمبر 2012

[252] أنظر الباب الأول من القانون عدد 23 المؤرخ في 20 ديسمبر 2012

[253] في هذه الحالة الأخيرة ، لا يعتبر الوضع على الذمة إجراء قانونيا حيث أنه غير مذكور قط في النظام الأساسي العام لموظفي الدولة والجماعات المحلية والمنشآت العمومية ذات الصبغة الإدارية الصادر في قانون عدد 112 لسنة 1983. ولكن تنظيمها يتم بموجب أمر رئيس الحكومة عدد 3272 لسنة 2014 المؤرخ في 7 أوت 2014.

[254] الفصل 31، الفقرة 2 من القانون عدد 23 المؤرخ في 20 ديسمبر 2012



Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

وعلى مستوى الموارد المالية، تتمتع الهيئة بالاستقلالية المالية.[255] حيث تتأتى مواردها مباشرة من ميزانية الدولة التي يتولى اقتراحها مجلس الهيئة.[256] لكن ذلك لم يأت على اطلاقه إذ تمّ تسجيل بعض النقائص التي تحتاج بدورها للإشارة.

حيث عبر السيد شفيق صرصار رئيس الهيئة العليا المستقّلة للانتخابات عن استيائه من إخضاع عمليات الشراء التي تجريها الهيئة ونفقاتها إلى الأمر المنظّم للصفقات العمومية. فوفق تصريحه بيّن " أنه من المستحيل على الهيئة، أن تؤدي مهامها كما يجب في حين تخضع أنشطتها إلى قواعد صارمة "[257] وحتى وإن نجحت الهيئة في التوصل إلى إعفائها من هذه القاعدة خلال انتخابات سنة 2014، إلا أن هذا الإعفاء يبقى استثناء ويقتصر على هذه الانتخابات بالذات. " وبالتالي تبقى هذه القاعدة سارية، خاصة خلال الانتخابات التي تُجرى بشكل استثنائي (مثل الانتخابات القطاعية وغيرها) حيث يحدد القانون آجالا صارمة (لا تتخطى 90 يوما) وهو ما يتناقض مع بطئ إبرام الصفقات العمومية وتعقيدها ،والتي يمكن أن تجعل من نجاح هذه الانتخابات شبه مستحيل وبالتالي وأمام التزام الهيئة "بتحقيق نتيجة" يجب بالمقابل تسهيل مهمتها."[258] وفي نفس السياق أطلعنا السيد شفيق صرصار بأنّ الهيئة اقترحت على الحكومة حلا لهذه المسألة يقضي باستمرار إخضاعها إلى قواعد تنظيم الصفقات العمومية باستثناء فترات الانتخابات. ولكنها لم تتحصل على أي رد من الحكومة حول مقترحها.[259]

## الموارد (الممارسة)

**هل تتوفر للهيئة العليا المستقلة للانتخابات فعلا الموارد اللازمة لأداء مهامها على نحو فعال؟**

**النقطة: 75**

على المستوى التطبيقي، تعد الموارد المخصصة للهيئة العليا المستقلة للانتخابات كافية، وهو ما أشار إليه السيد شفيق صرصار. لكنها لا تزال تشكو من بعض النقائص على مستوى الموارد المتاحة والتي تحول دون أداء مهامها على نحو أفضل.

حيث انتخب المجلس الوطني التأسيسي الأعضاء التسعة للهيئة العليا المستقلة للانتخابات خلال جلسة عامة انعقدت يومي 8 و9 جانفي 2014[260]. وعُين مدير ديوان مجلس الهيئة[261]والمدير التنفيذي للهيئة[262] منذ 1 مارس 2014. ولكن منذ شهر أوت 2014، تولى شخص واحد مهام مدير ديوان مجلس الهيئة والمدير التنفيذي بالنيابة[263]. وهو ما قد ينجر عنه تداعيات سلبية على مستوى مردود الهيئة.

---

[255] الفصل 1 من عدد 23 المؤرخ في 20 ديسمبر 2012

[256] الفصل 20 من القانون عدد 23 المؤرخ في 20 ديسمبر 2012

[257] مقابلة مع السيد شفيق صرصار، رئيس الهيئة العليا المستقلة للانتخابات بتاريخ 29 سبتمبر 2015

[258] المرجع السابق

[259] المرجع السابق

[260] قرار رئيس المجلس الوطني التأسيسي المؤرخ في 31 جانفي 2014

[261] القرار عدد 4 لسنة 2014 للهيئة العليا المستقلة للانتخابات المؤرخ في 27 فيفري 2014

[262] القرار عدد 3 لسنة 2014 للهيئة العليا المستقلة للانتخابات المؤرخ في 25 فيفري 2014

[263] القرار عدد 21 لسنة 2014 للهيئة العليا المستقلة للانتخابات المؤرخ في 1 أوت 2014



Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

كما نلاحظ من جهة أخرى أن مداولات جلسة مجلس الهيئة بتاريخ 4 مارس 2014، شملت في جدول أعمالها نقطة تتعلق بتعيين مدير ديوان مجلس الهيئة. وتقرر في هذا الصدد تفويض هذه المهمة لرئيس الهيئة لاختيار بعد إعداد بطاقة الترشح لهذا المنصب. هذا ومع العلم أن المجلس لم يناقش مسألة تحديد أجر وامتيازات مدير ديوان الهيئة إلا في 17 جوان 2014.

وعلى الصعيد المالي، صادقت الهيئة على المشروع النهائي لميزانيتها خلال اجتماعها يوم 24 جوان 2014. حيث بلغ المقدار الإجمالي لهذه الميزانية732. 812 488 96. دينارا تونسيا (ما يعادل أكثر من 48.000.000 دولارا). ولكن لدى جمع المبالغ التي نُشرت في مختلف الأقسام، نجد أن المبلغ الإجمالي يصل بالأحرى إلى 100.292 742 108 دينارا تونسيا (ما يعادل أكثر من 54.000.000 دولارا) أي بفارق بين المبلغ المعلن عنه في الميزانية والمجموع المتحصل عليه ب مقدار287.560 253 12 دينارا (ما يعادل أكثر من 6.000.000 دولارا). هذا وتمثل النفقات الخاصة بالانتخابات 73٪ من مجموع هذه الميزانية.

ومن بين الأقسام المذكورة آنفا، قسم نفقات التدخل في المجال الاجتماعي، والتي تمثل 11,64٪ من الميزانية الإجمالية للهيئة. وهو ما يبعث على الحيرة إذ ليس من الواضح سبب تخصيص هذا النوع من النفقات لهيئة تعنى بالانتخابات.

هذا وإلى حد الآن[264]، لا توجد أي معلومة متاحة للعموم حول رزنامة تحويلات هذه الميزانية، الكلية أو الجزئية، خاصة وأن ميزانية الدولة لسنة 2014 لا تحتوي على أي قسم مخصص للهيئة وهو ما لا يخول لنا إصدار حكم بشأن فاعلية الموارد المالية اللازمة للهيئة في حينه.

لكن، ونظرا لعدم حدوث جدل واسع في هذا الصدد، يمكن الافتراض بأن الاجراءات تمت على نحو عادي في سنة 2014. ونشير في هذا السياق إلى أن مجلس الهيئة قد صاغ مطلبا يقضي بمنحه 30 مليون دينار كتسبقة لميزانية الهيئة وذلك منذ ثاني اجتماع له في 28 جانفي 2014. ويشمل ملخص مداولات جلسة المجلس بتاريخ 4 مارس 2014 في نقطة من نقاط جدول أعمال الجلسة التصرف في التسبقة على الميزانية المتحصل عليها ولكن مع عدم الإشارة للمبلغ المحدد.

وفيما يتعلق بسنة 2015، خصصت ميزانية الدولة مبلغا قدره 60.000.000 دينارا تونسيا كنفقات للتصرف ومبلغا قدره 10.000.000 دينارا تونسيا لنفقات التنمية المخصصة للهيئة العليا المستقلة للانتخابات.[265]

علاوة على ذلك، استفادت الهيئة من مساعدات شملت مساعدات مادية من عدد من الجهات الدولية وبعض المنظمات غير الحكومية. ولم تُقدر بعد القيمة المالية لهذه المساعدات. إلا أن السيد شفيق صرصار أكد على أهمية هذه الهبات مسلطا الضوء على المساعدات التي قدمها الاتحاد الأوروبي. ويقول في هذا الصدد:" لقد استفدنا سنة 2014 من الدعم اللازم الذي قدمته المنظمات الدولية. فقد وقع تمويل هذه الانتخابات كليا عن طريق مساعدات الاتحاد الأوروبي التي بلغت قيمتها 45 مليون أورو."[266] ولكن أشار السيد شفيق صرصار بأسف

[264] يوم 26 مارس 2015

[265] القانون عدد 59 لسنة 2014 المؤرخ في 26 ديسمبر 2014 المتعلق بقانون المالية لسنة 2015

[266] مقابلة مع السيد شفيق صرصار، المشار إليها سابقا


Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

إلى "أنه منذ ذلك الوقت سجلنا تراجعا. فبالنسبة للجهات المانحة، حققت تونس انتقالا ناجحا وبالتالي بدأت هذه الجهات في التركيز على مساعدة دول أخرى."[267]

وفيما يتعلق بالموارد البشرية، تشير الهيئة في ملخص تقريرها حول الانتخابات التشريعية والرئاسية[268]إلى أن الشروط القانونية لاختيار أعضاء الهيئات الجهوية لا تسمح بتعيين كفاءات عليا في جميع الدوائر الانتخابية (وذلك على الرغم من مستوى الأجور المسندة إليهم[269]). كما يشار أيضا إلى أن عدم وجود نظام خاص بأعوان الهيئة وضبط إمكانية إبرام العقود بفترة الانتخابات والاستفتاءات، فقط، من شأنه أن يحول دون حصول الهيئة على أعوان دائمين خارج إطار خيار الانتداب.

ويشار إلى أن مجلس الهيئة قد صادق بالإجماع على نظام الأجور الذي اقترحته الإدارة التنفيذية للهيئة خلال اجتماعها بتاريخ 22 ماي 2014. مع العلم أنه لم تقع المصادقة على نظام خاص بالأعوان لدى الهيئة قبل ذلك.

## الاستقلالية (الإطار القانوني)

**هل يضمن الدستور أو الأحكام التشريعية أو الترتيبية المعمول بها استقلالية الهيئة العليا المستقلة للانتخابات؟**

**النقطة: 75**

بشكل عام، تضمنت الأحكام التشريعية والترتيبية المعمول بها استقلالية الهيئة، وهو ما أكّده رئيس الهيئة السيد شفيق صرصار[270]. فقد تمّ تكريس هذه الاستقلالية في الدستور، صلب الباب السادس الذي جاء تحت عنوان " الهيئات الدستورية المستقلة ". وهو ما تضمّنه الفصل 125 الذي ينصّ على أن مجموع هذه الهيئات تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلالية الإدارية والمالية. هذا كما وقع تخصيص القسم الأول من هذا الباب للهيئة العليا المستقلة للانتخابات. حيث جاء في الفصل 126 منه أن الهيئة تتمتع بالسلطة الترتيبية في مجال اختصاصها وأنها تتولى ضمان نزاهة المسار الانتخابي وشفافيّته.

وعلى النحو ذاته، ينص الفصل الأول من القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012 المؤرخ في 20 ديسمبر 2012 والمتعلق بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات على أن هذه الهيئة قارة ومستقلة.

كما يرد في الفصل 4 من هذا القانون الأساسي أن الهيئة تتكون من مجلس الهيئة المسؤول عن اتخاذ القرارات ومن جهاز تنفيذي. ويضبط المجلس قواعد تنفيذ القوانين الانتخابية ويسهر على احترامها من قبل جميع الأطراف المشاركة في المسار الانتخابي. ويتولى الجهاز التنفيذي، تحت إشراف المجلس، المسائل الإدارية والمالية والتقنية. ويحضر المدير التنفيذي اجتماعات المجلس دون أن يحق له التصويت. ويعين المجلس المدير التنفيذي

---

[267] المرجع السابق

[268] متاحة على الموقع التالي: www.isie.tn/actualites/resume-du-rapport-de-lisie-pour-les-elections-2014/

[269] 2700 دينارا صافي المبلغ الشهري. مداولات مجلس الهيئة العليا المستقلة للانتخابات بتاريخ 21 جوان 2014

[270] مقابلة مع السيد شفيق صرصار، مشار إليها سابقا



Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

إثر مناظرة بالملفات وتصويت الأغلبية المطلقة لأعضائه. كما يقع إلغاء تعيينه أيضا عن طريق تصويت الأغلبية المطلقة.

ويحدد القانون الأساسي طريقة صرف أجر رئيس الهيئة وينص على تحديد أجور الأعضاء بأمر.

كما يتضمّن أحكاما تتعلّق بإجراءات إعفاء كلّ من رئيس الهيئة أو أي من أعضائها من منصبه في نطاق الحالات التالية:

- في صورة إخفاء العضو المعني عمدا وجود تضارب في المصالح
- في صورة ارتكاب العضو المعني خطأ جسيما خلال أدائه لواجباته القانونية الموكلة إليه
- في صورة الإدانة بمقتضى حكم بات من أجل جنحة قصدية أو جناية
- في صورة فقدان شرط من شروط العضوية بمجلس الهيئة العليا المستقلة للانتخابات[271]

كما يقضي القانون الأساسي بعدم امكانية تتبع أو إيقاف رئيس الهيئة العليا المستقلة للانتخابات أو أحد أعضاء مجلسها من أجل أفعال تتعلق بأعمالهم أو بممارسة مهامهم صلب الهيئة إلا بعد رفع الحصانة من قبل الجلسة العامة للمجلس التشريعي بالأغلبية المطلقة لأعضائه بطلب من العضو المعني أو من ثلثي أعضاء مجلسها أو من السلطة القضائية ،لكن تحيط بهذه المسألة بعض الشوائب. حيث أن إحالة صلاحية تحديد أجور أعضاء مجلس الهيئة إلى السلطة التنفيذية (ما عدا رئيس الهيئة الذي يُحدد أجره بموجب القانون الأساسي) تنم عن بعض الاشكاليات :

- **أولا**، ينص القانون الأساسي الذي وقع التصويت عليه قبل المصادقة على الدستور، على أن يتم تحديد أجور الأعضاء بأمر. ومن هنا قد ينشأ الإشكال بين اختصاصات رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة. فهل الأمر المقصود هنا حكومي أم رئاسي؟ ولدى المصادقة على هذا القانون، لم يكن مخولا سوى لرئيس الحكومة صلاحية إصدار أمر، ولكن الوضع يختلف الآن. وزيادة على ذلك، يقضي القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المؤرخ في 26 ماي 2014 المتعلق بالانتخابات والاستفتاءات بإعطاء كل من رئيس الجمهورية[272] ورئيس الحكومة [273]صلاحيات انتخابية.
- **ثانيا**، من شأن إعطاء السلطة التنفيذية إمكانية التدخل في شؤون هيئة من المفترض أن تكون مستقلة كليا أن يؤدي إلى المس من هذه الاستقلالية. وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى أن مجلس الهيئة قد قرر خلال اجتماعه بتاريخ 4 مارس 2014 ضبط تأجير أعضاء المجلس وفقا لمبدأ التنظير مع وضعية ومزايا وزير. ولكن يختلف الأمر عدد 1140 لسنة 2014 المتعلق بضبط نظام تأجير أعضاء مجلس الهيئة عن هذا التوجه حيث يضبط منحة جملية تصرف شهريا ويحدد المزايا العينية المسندة إليهم.

---

[271] تُضبط بمقتضى الفصل 7 من القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات.

[272] الفصل 101 من القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 ينص على أن دعوة الناخبين تتم عن طريق أمر رئاسي

[273] الفصل 81 من القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 ينص على أن السقف العام للمصاريف الانتخابية وسقف التمويل الانتخابي الخاص والعمومي وشروطه تُضبط بأمر حكومي بعد التشاور (وليس الموافقة) مع الهيئة العليا المستقلة للانتخابات.

- **وأخيرا**، قد يشكل عدم ضبط المزايا التي ينتفع بها الأعضاء بشكل واضح قبل انتخابهم حاجزا يحول دون ترشح البعض وعاملا قد يتسبب في عدم استقرار التركيبة الحالية (في صورة اعتبار أحد الأعضاء أن مستوى التأجير غير كاف واستقال بسبب ذلك). زد على ذلك، يعود الأمر المذكور آنفا إلى تاريخ 11 أفريل 2014[274]، أي أنه صدر بعد 3 أشهر من انتخاب التركيبة الحالية لمجلس الهيئة وبعد حوالي 16 شهرا من سن القانون الأساسي المتعلق بها.

وينطبق الأمر ذاته على الوضعية الخاصة بأعوان الهيئة حيث ينص القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012 على أنها تُضبط بأمر.[275] وعلى الرغم من مصادقة مجلس الهيئة نهائيا على هذه الوضعية خلال اجتماعه بتاريخ 21 جويلية 2014، فإنه لم يقع بعد إصدار الأمر.

وتوجد نقطة أخرى من شأنها أن تمس باستقلالية الهيئة العليا المستقلة للانتخابات ألا وهي عدم تنصيص القانون المتعلق بالانتخابات والاستفتاءات على ضرورة إجراء مشاورات مع الهيئة في هذا الصدد. وذلك على الرغم من أنه ورد في الفصل 3 من القانون الأساسي المتعلق بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات أنه يتعين على الهيئة أن تقدم موقفها إزاء جميع مشاريع القوانين المتعلقة بالانتخابات والاستفتاءات.

## الاستقلالية (الممارسة)

**هل تتمتع الهيئة العليا المستقلة للانتخابات بالاستقلالية الفعلية عن بقية السلطات؟**

**النقطة: 75**

إجمالا، وعلى الرغم من بعض الجدل الذي أثير حول انتخاب رئيس الهيئة وأعضائها، يمكن أن نعتبر أن هذه الهيئة مستقلة عن السلطة السياسية. ولكن، لا تزال بعض المعضلات قائمة.

بالنسبة للمعضلة الأولى فتتعلق بمسألة التصرف في الموارد البشرية. إذ تقضي النصوص التشريعية بأن تقدم الهيئة مشروع نظام أساسي يسمح لها بتعيين الأعوان بالمناظرات. وبعد ما تمّ تقديمه للحكومة منذ جويلية 2014، لا زال هذا النظام الأساسي بانتظار المصادقة عليه، وهو ما يحول دون شروع الهيئة في تعيين الأعوان عن طريق المناظرات. ممّا جعلها تستمرّ في الاعتماد على السلطات العمومية من حيث الموارد البشرية التي تحتاجها خاصّة أمام رفض المحكمة الإدارية طلب رئاسة الحكومة[276] في انتداب أعوان خارجيين بموجب قرارات. وبالتالي يعرقل هذا التحدي قدرة الهيئة على اتخاذ القرارات بحرية بشأن حاجياتها من الموارد البشرية[277].

---

[274] أمر عدد 1140 لسنة 2014 مؤرخ في 11 أفريل 2014

[275] الفصل 31 من القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012

[276] تعليقات الهيئة العليا المستقلة للانتخابات على دراسة نظام النزاهة الوطني بتاريخ 05 ماي 2016 :" إنّ الهيئة ليس لها استشارة المحكمة الإدارية مباشرة، وإنّما عبر رئاسة الحكومة التي طلبت الرأي فيما يخصّ انتداب الأعوان بينما طالبت الهيئة اسناد نظام أساسي مؤقت يسمح لها بالانتداب ،وتمّ تمكينها من الانتداب عن طريق القرارات الفردية"

[277] مقابلة مع السيد شفيق صرصار، المرجع المشار إليه سابقا. للمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع والمشاكل التي انجرت على عدم وجود نظام أساسي خلال انتخابات 2014 يرجى الاطلاع على تقرير الهيئة العليا المستقلة للانتخابات حول الانتخابات، المشار إليه سابقا، الصفحتان 58 و59


منظمة الشفافية الدولية WATCH Project funded by the European Union

أمّا المعضلة الثانية فتتعلّق بسلوك الإدارة في تعاملها مع الهيئة، على الرغم من الزامها بإتاحة إمكانياتها للهيئة خلال فترة الانتخابات، وفي هذا السياق أشار السيد شفيق صرصار أن "الإدارات عموما ترفض التعاون"[278] ويعد تطبيق هذا الواجب بمثابة الثغرة القانونية، حيث أن عبارة "في حدود الإمكان" ليست واضحة بما يكفي.

## الشفافية (الإطار القانوني)

**هل يخول الدستور أو الأحكام التشريعية أو الترتيبية المعمول بها للمواطنين الاطلاع على نحو مناسب على أنشطة الهيئة وعملية اتخاذ القرارات في صلبها؟**

**النقطة: 100**

من الواضح أنّ المشرع حرص على تمكين المواطنين من الحصول على المعلومات المناسبة حول أنشطة الهيئة وعملية اتخاذ القرارات في صلبها. وينعكس هذا الحرص في ترسانة الأحكام القانونية التي تؤكد على ضرورة نشر أعمال الهيئة وأنشطتها. حيث أتت القوانين على ذكر وسيلتين لنشرها عموما، ألا وهما الرائد الرسمي والموقع الإلكتروني للهيئة. ويُضبط عادة هذا الواجب الذي يقع على عاتق الهيئة بأجل قانوني من أجل ضمان فاعلية هذه العملية وإطلاع الرأي العام على المعلومات في حينها، وإلا فلن تتحقق الفائدة من نشر هذه المعلومات.

وينص الفصل 125 من الدستور المتعلق بالهيئات الدستورية المستقلة على أنه على كل من هذه الهيئات أن تقدم تقريرا سنويا للسلطة التشريعية تقع مناقشته أثناء الجلسة العامة للبرلمان.

كما ينص القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012 المؤرخ في 20 ديسمبر 2012 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات على ما يلي:

- تتولى الهيئة وضع رزنامة الانتخابات وإشهارها...[279]

- تتولى الهيئة فرز الأصوات والإعلان عن النتائج الأولية والنهائية للانتخابات والاستفتاءات[280]

- تتولى الهيئة إعداد تقرير خاص حول سير كل عملية انتخابية أو استفتائية في أجل أقصاه ثلاثة أشهر من تاريخ الإعلان عن النتائج النهائية. ويعرض على رئيس الجمهورية ورئيس المجلس التشريعي ورئيس الحكومة وينشر بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية وعلى الموقع الإلكتروني الخاص بالهيئة[281].

- تتولى الهيئة إعداد تقرير سنوي يحتوي على أنشطتها خلال السنة المنصرفة وبرنامج عملها للسنة المقبلة ويُعرض على الجلسة العامة للسلطة التشريعية بمناسبة التصويت على الميزانية السنوية للهيئة. ويُنشر هذا التقرير في الرائد الرسمي للجمهورية التونسية وعلى الموقع الإلكتروني للهيئة.[282]

- تنشر مداولات مجلس الهيئة على الموقع الإلكتروني للهيئة وبالرائد الرسمي للجمهورية التونسية[283].

---

[278] المرجع السابق

[279] الفصل 3 من القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012

[280] المرجع السابق

[281] المرجع السابق

[282] المرجع السابق

[283] الفصل 18 من القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012



منظمة الشفافية الدولية WATCH Project funded by the European Union

يتولى مجلس الهيئة العليا المستقلة للانتخابات وضع التراتيب اللازمة لتنفيذ التشريع الانتخابي وتنفيذ المهام الموكولة للهيئة يمضيها رئيس الهيئة وتنشر بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية[284].

- ينشر النظام الداخلي للهيئة على موقعها الإلكتروني وبالرائد الرسمي للجمهورية التونسية[285]

- يعرض تقرير مراقبي الحسابات المتعلق بالحسابات المالية السنوية للهيئة على المجلس التشريعي وينشر بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية وعلى الموقع الإلكتروني للهيئة في أجل أقصاه 30 جوان من السنة الموالية. وتُعدّ محكمة المحاسبات تقريرا خاصا حول التصرف المالي للهيئة بخصوص كل عملية انتخابية أو استفتاء وينشر بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية[286].

هذا وينص القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المؤرخ في 26 ماي 2014 المتعلق بالانتخابات والاستفتاءات على ما يلي:

- تعلّق القائمات المقبولة للانتخابات التشريعية بمقر الهيئة ويتم نشرها بموقعها الالكتروني في اليوم الموالي لانتهاء أجل البت في مطالب الترشح[287]
- تعلّق القائمات المقبولة للانتخابات الرئاسية من قبل مجلس الهيئة بمقر الهيئة ويتم نشرها بموقعها الالكتروني في أجل أقصاه أربعة أيام من تاريخ ختم أجل الترشحات[288]
- تعلن الهيئة عن قائمة المرشحين للانتخابات الرئاسية المقبولين نهائيا وتنشر هذه القائمة في الرائد الرسمي للجمهورية التونسية وبكل الوسائل التي تقرر الهيئة استخدامها.[289]
- تقوم محكمة المحاسبات بإعداد تقرير عام يتضمّن نتائج رقابتها على تمويل الحملة في أجل أقصاه ستّة أشهر من تاريخ الإعلان عن النتائج النهائية للانتخابات.
- وينشر تقرير محكمة المحاسبات مباشرة بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية وبموقعها الالكتروني[290].
- تتولى الهيئة إعلام العموم بمواعيد فتح مكاتب الاقتراع وغلقها عبر موقعها الإلكتروني أو بأي وسيلة أخرى[291].
- تتولى الهيئة الإعلان عن النتائج الأوّلية للانتخابات والاستفتاء بما فيها قرارات إلغاء نتائج الفائزين في أجل أقصاه الأيام الثلاثة التي تلي الاقتراع والانتهاء من الفرز، ويتمّ تعليق النتائج

[284] الفصل 19 من القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012
[285] الفصل 27 من القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012
[286] الفصل 30 من القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012
[287] الفصل 26 من القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014
[288] الفصل 45 من القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014
[289] الفصل 48 من القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014
[290] الفصل 97 من القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014
[291] الفصل 122 من القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014


Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

بمقرّات الهيئة وإدراجها بموقعها الالكتروني مصحوبة بنسخ من محاضر عمليات الفرز وبالقرارات التصحيحية التي اتخذتها الهيئة[292].

- تنشر الهيئة النتائج النهائية للانتخابات بقرار منها بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية وبموقعها الالكتروني[293]

## الشفافية (الممارسة)

**هل تتسم أنشطة الهيئة العليا المستقلة للانتخابات وعملياتها بالشفافية فعلا؟**

**النقطة: 75**

بشكل عام، تقوم الهيئة بنشر المعلومات التي ينص القانون على نشرها. حيث تعقد بانتظام مؤتمرات صحفية وتنشر بيانات على موقعها الإلكتروني ووسائل الإعلام الوطنية. ويتجلى ذلك خاصة خلال الفترات الانتخابية هذا كما يحتوي موقع الهيئة على كم كبير من المعلومات وهو متاح باللغتين، وخلال فترة الانتخابات، وضعت الهيئة على ذمة المواطنين والمترشحين والأحزاب السياسية مركز اتصالات هاتفية للاستعلام حول المسار الانتخابي.

لكن، وعلى صعيد الممارسة، لا زالت الهيئة تسجل بعض أوجه القصور من حيث الشفافية. من ذلك مثلا عدم نشرها للقرار الثاني الصادر عن مجلس الهيئة كما تفتقر بعض القرارات إلى أرقام وهو ما يصعب البحث عنه.

علاوة على ذلك، وعلى الرغم من أن القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012 الذي يفرض على الهيئة إعداد تقرير حول كل عملية انتخابية، إلا أن الهيئة اختارت تقديم تقرير واحد حول الانتخابات التشريعية والرئاسية لسنة 2014. وتقديمها بعد انقضاء الأجل القانوني المقدر بـ 3 أشهر من تاريخ الإعلان عن النتائج النهائية[294] ،كما لم يقع نشر سوى ملخص التقرير على الموقع الإلكتروني للهيئة.

هذا وربما تعذر على رئيس الهيئة تقديم التقرير إلى كل من رئيس الجمهورية والبرلمان ورئيس الحكومة، بسبب انشغالهم الشديد بجدول أعمالهم، على الرغم من أنه من المفترض أن يسبق هذا الاجراء عملية نشر التقرير الذي تمّ نشره على الموقع الإلكتروني بتاريخ 7 أفريل 2015.

كما يفرض القانون عدد 23 لسنة 2012 على الهيئة نشر مداولات مجلسها على الموقع الإلكتروني وفي الرائد الرسمي. إلا أن نظامها الداخلي[295] ينص في الفصل 13 على نشر ملخص للمداولات في الرائد الرسمي وعلى الموقع الإلكتروني للهيئة. وهو ما حاول توضحيه رئيس الهيئة، السيد شفيق الصرصار، بإعلانه عن رغبتهم في تحقيق التوازن اللازم بين الشفافية والاستقلالية، إذ من شأن نشر المداولات كاملة تقويض استقلالية أعضاء المجلس.[296] وعلى أساسه اعتبر نشر ملخصات المداولات حلا يسمح في الآن نفسه بالالتزام بضرورة النشر وتحقيق الشفافية وضمان احترام إخفاء هوية أعضاء المجلس لدى المداولات وتحقيق مبدأ الاستقلالية.

---

[292] الفصل 144 من القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014

[293] الفصل 148 من القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014

[294] أعلن عن النتائج النهائية للانتخابات التشريعية يوم 2014/11/21 وعن نتائج الدورة الثانية من الانتخابات الرئاسية يوم 2014/12/29

[295] صدر بمقتضى القرار عدد 5 لمجلس الهيئة العليا المستقلة للانتخابات المؤرخ في 24 أفريل 2014

[296] مقابلة مع السيد شفيق صرصار، المرجع المشار إليه سابقا



Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

لكن حتى فيما يتعلق بنشر الملخصات، فلقد سجل نشرها تأخيرا في عديد المناسبات. حيث نشر ملخص مداولات المجلس المنعقد في 16 جانفي 2014 في الرائد الرسمي عدد 73 لسنة 2014 بتاريخ 9 سبتمبر 2014. أمّ الآن فقد وقع تدارك هذا التأخير ونشر جميع الملخصات لمداولات مجلس الهيئة على موقعها.[297]

في المقابل أعطت بعض الملخصات الانطباع بأنها صيغت على عجل على غرار ملخص المجلس بتاريخ 25 فيفري 2014 الذي يحتوي على نقطتين فقط وهما الاستماع إلى المترشحين لمنصب المدير التنفيذي للهيئة وقرار اختيار الشخص الذي سيشغل هذا المنصب.

لكن لا يمكن أن نمرّ دون الوقوف على نشر الهيئة على موقعها لمحاضر مكاتب الاقتراع في انتخابات 2014 وعددها 11 ألف مكتب اقتراع. ونشرها أيضا لأسماء المترشحين لمنصب المدير التنفيذي ومديري مكاتب الاقتراع، مخولة بذلك للمواطنين إمكانية الاعتراض على المترشحين الذين يرون عدم تماشي ترشحاتهم مع القانون. ووفقا لرئيس الهيئة، تتيح هذه الممارسات مستوى من الشفافية أعلى ممّا يتيحه القانون.[298]

وفي المقابل وفيما يتعلّق بالشفافية، وخلافا للمبدأ العام لتوازي الصيغة، قرر مجلس الهيئة خلال اجتماعه يوم 5 جوان 2014 أن يغير أقساما من الهيكل التنظيمي للهيئة دون نشر أي قرار لتعديل القرار عدد 6 لسنة 2014 المؤرخ 30 أفريل 2014 والذي يتعلق بضبط طرق التنظيم الإداري والمالي والفني للهيئة العليا المستقلة للانتخابات. وفي نفس السياق، أجريت تعديلات على التنظيم الإداري خلال اجتماع مجلس الهيئة بتاريخ 24 جويلية وخلال اجتماع 21 أوت 2014.

## المساءلة (الإطار القانوني)

**هل ينص الدستور أو النصوص التشريعية أو الترتيبية المعمول بها على مساءلة الهيئة العليا المستقلة للانتخابات على خلفيات قراراتها وأنشطتها؟**

**النقطة: 100**

ينص الدستور والأحكام التشريعية المعمول بها على نظام المراقبة الهيئة العليا المستقلة للانتخابات بما يضمن المتابعة الفعالة لشؤونها المالية وأنشطتها دون المساس باستقلاليتها كسلطة إدارية مستقلة.

ولا تخضع الهيئة للرقابة السابقة على معاملاتها المالية بل تخضع للرقابة اللاحقة لدائرة المحاسبات التي تتولى نشر تقريرها حول الشؤون المالية للهيئة في الرائد الرسمي.[299]

ونظرا لطبيعة مجلس الهيئة الذي يكون منتخبا من مجلس نوّاب الشعب، تعدّ الهيئة مسؤولة أولا أمام السلطة التشريعية. وفي هذا السياق، ينص الفصل 125 من الدستور على أن ترفع الهيئات الدستورية تقريرا سنويا إلى مجلس نواب الشعب يناقش بالنسبة إلى كل هيئة في جلسة عامة مخصصة للغرض. وتتحدد الإجراءات العملية لتنظيم هذه المناقشة وفقا للفصول 159 و160 و161 و162 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب.[300]

---

[297] موقع الهيئة بتاريخ 2015/10/30 يوفر ملخصات لمجموع مداولات الهيئة، عددها حوالي 100 ملخص

[298] مقابلة مع السيد شفيق صرصار، المرجع المشار إليه سابقا

[299] الفصل 30 من القانون عدد 23المؤرخ في 20 ديسمبر 2012

[300] نُشر في الرائد الرسمي التونسي في العدد 165 لسنة 2015 الصادر في 24 فيفري 2015.



WATCH منظمة الشفافية الدولية Project funded by the European Union

علاوة على ذلك، على الهيئة أن تقدم تقريرا سنويا عن أنشطتها وخطة عملها للسنة التالية خلال النقاش حول الميزانية التي تخصص لها في إطار ميزانية الدولة. ويُنشر هذا التقرير في الرائد الرسمي وعلى موقع الهيئة.

كما يجب تقديم التقرير السنوي لمراقبي الحسابات المتعلق بالأوضاع المالية للهيئة إلى البرلمان قبل 30 جوان من السنة التالية. ويُنشر هذا التقرير في الرائد الرسمي.

ويُنشر أيضا تقرير دائرة المحاسبات حول التصرف المالي في الانتخابات في الرائد الرسمي وعلى موقع الدائرة.

ويتعين على الهيئة أن تعد تقريرا مفصلا عن كل عملية انتخابية. ثم تعرضه لاحقا على رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة ورئيس البرلمان وينشر في الرائد الرسمي وعلى موقع الهيئة.

إلى جانب ذلك يفرض الفصل 29 من القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات إرساء نظام رقابة داخلية للإجراءات المحاسبية. وتنشأ للغرض وحدة تدقيق ورقابة داخلية يترأسها خبير محاسب.

وفيما يتعلق بالانتخابات، ينص القانون عدد 16 لسنة 2014 على آليات الاعتراض على التسجيل على قائمات الناخبين[301] ،الترشحات[302] وعلى النتائج[303].

## المساءلة (الممارسة)

### إلى أي مدى تخضع الهيئة للمساءلة على خلفية أنشطتها وقراراتها؟

**النقطة: 75**

تعتبر ممارسات الهيئة عموما خاضعة للمساءلة، ولكنها تشكو من بعض النقائص من هذه الناحية.

وفقا لملخصات المداولات المتاحة، نتبيّن اجراءات عمل الهيئة حيث يتمّ التناقش بشأن قراراتها والمصادقة عليها قبل نشرها. لكن يتجسّد القصور في طريقة الهيئة في نشر مداولات المجلس والتي لا تسهل مراقبة المواطنين للأسس التي قامت عليها هذه القرارات. وبالتالي يتعين على الهيئة تحسين جودة هذه الملخصات ونشر المداولات في حينها على نحو منسق حتى تسمح للمواطنين وللمعنيين بالأمر الاطلاع وبشكل مُحيّن على مستجدات أنشطتها هذه الهيئة وقراراتها.

هذا ويمكن اعتبار تقرير الهيئة المتعلّق بالانتخابات التشريعية والرئاسية تقريرا ذا جودة عالية لما يحتويه من معلومات قيّمة، رغم الإشكال المتّعلق بتاريخ وطريقة الهيئة في نشره والذي جمعت من خلاله بين العمليتين الانتخابيتين التشريعية والرئاسية.

ولكن لا يمكن أن نعتبر أن ملخصات المداولات متاحة بسبب التأخر في نشرها، أمّا بالنسبة للتقرير فهو متاح على الموقع الإلكتروني للهيئة كما تمّ نشره في الرائد الرسمي بتاريخ 21 أفريل 2015.

---

[301] الفصول 14 و15 و16 و17 و18

[302] الفصول 27 و46

[303] الفصل 145



Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

وفي نفس السياق، يتعين الإشادة بمجهود آخر بذلته الهيئة من خلال حرصها على نشر الترجمات الرسمية للمداولات والتقارير حتى يتمكن المواطنون الذين لا يتقنون العربية إلى جانب الأطراف المعنية الأجنبية وغيرها من الجهات المهتمة بالإطلاع على المعلومة مباشرة من المصدر.

وعلى صعيد المسائلة ،يشار إلى أنّ بعض الأحزاب السياسية ومرشحين في الانتخابات التجؤا إلى القضاء احتجاجا على نتائج الانتخابات وتجدر الإشارة أنّه وفي هذا الاطار وقع اعتماد إجراءات مبسطة إلى حدّ ما ساهمت في احترام الآجال الدستورية.[304]

إلى جانب ذلك عقدت الهيئة اجتماعاتها بانتظام مع الأحزاب السياسية ،المرشحين ،الصحافة ومنظمات المجتمع المدني لإحاطتها علما بجميع جوانب المسار الانتخابي. كما التجأت إلى تكثيف هذه الاجتماعات بحلول تاريخ الانتخابات. ورحب السيد شفيق صرصار في هذا الصدد بمستوى المراقبة التي اضطلعت بها منظمات المجتمع المدني وممثلو الأحزاب السياسية بالتوازي. فقد اضطلع 60000 ألف شخص بمراقبة انتخابات 2014 عن قرب، كما تضمّنت 92٪ من محاضر مكاتب الاقتراع إمضاءات ممثلي الأحزاب[305].

## النزاهة (الإطار القانوني)

**هل توجد قواعد دستورية أو أحكام تشريعية أو ترتيبية تكرس نزاهة الهيئة العليا المستقلة للانتخابات؟**

**النقاط: 100**

تؤكد الأحكام الدستورية والقانونية على نزاهة الهيئة العليا المستقلة للانتخابات.

حيث ينص الفصل 126 من الدستور على أن الهيئة تتكون من تسعة أعضاء مستقلين ومحايدين من ذوي الكفاءة والنزاهة. ويتضمن الفصل 7 من القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012 المعايير التي يجب أن تتوفر في المترشحين لعضوية مجلس الهيئة. وتشمل هذه المعايير النزاهة والاستقلالية والحياد إلى جانب عدم الانتماء إلى حزب سياسي خلال السنوات الخمس السابقة لتاريخ فتح باب الترشحات. ويتعين على المترشحين أن يقدموا تصريحا بالشرف على احترام هذه المعايير المختلفة. وتسلط عقوبات صارمة على كل شخص تعمد الإدلاء بتصريحات خاطئة أو إخفاء مانع من موانع الترشح.[306]

كما يخضع أعضاء المجلس إلى واجب التصريح على الشرف بمكاسبهم بمقتضى القانون عدد 17 لسنة 1987.

وعلى أعضاء المجلس أن يصرحوا بكل تضارب في المصالح والامتناع عن المشاركة في أي اجتماعات أو مداولات أو قرارات إلى أن يبت المجلس في المسألة وذلك في أجل أقصاه 10 أيام انطلاقا من تاريخ التصريح. وإذا تعلق الأمر بحالة قارة من تضارب المصالح، يتعين على الشخص المعني أن يقدم استقالته لرئيس الهيئة في غضون

[304] الفقرة 3 من الفصل 148 من الدستور التونسي

[305] حوار مع السيد شفيق صرصار، المرجع المشار إليه سابقا

[306] 6 أشهر سجنا وخطية 1000 دينارا بغض النظر عن التتبعات الجزائية الأخرى



WATCH منظمة الشفافية الدولية Project funded by the European Union

48 ساعة من إعلامه بقرار المجلس. ولكن لا ينص القانون على الحالات من هذا القبيل التي قد تشمل رئيس الهيئة.

كما يقع اختيار أعضاء الهيئات الفرعية وفقا لنفس شروط اختيار أعضاء مجلس الهيئة. وينطبق الأمر ذاته على مديرها التنفيذي.

## النزاهة: (الممارسة)

### النقاط: 50

**إلى أيّ مدى تعتبر نزاهة الهيئة العليا المستقلة للانتخابات مضمونة فعليا؟**

بالإشارة إلى مجموع الالتزامات المحمولة على أعضاء الهيئة العليا المستقلّة للانتخابات كشرط الاستقلالية، الحياد ومكافحة تضارب المصالح التي ينتج عن عدم احترامها مجموعة من العقوبات التأديبية والجزائية ومع ذلك أشار السيد شفيق صرصار أنّ الهيئة تفتقد لمدونة سلوك خاصّة بموظفيها. رغم أهميتها في استكمال ترسانة القوانين الموجودة والتي تهدف لتدعيم نزاهة الهيئة العليا المستقلة للانتخابات.[307]

أمّا بالنسبة لأعضاء المجلس والهيئة التنفيذية فهم يصنفون في فئة الأعوان العموميين ويخضعون بذلك لمدونة سلوك وأخلاقيات العون العمومي.[308]

وفي إطار تبينّ درجة النزاهة صلب الهيئة العليا المستقلة للانتخابات، نأتي على الإجراء الذي اتخذه المجلس والمتعلق باستبدال بعض أعضاء الهيئات الفرعية وبعض المسؤولين عن مراكز الاقتراع وذلك من تلقاء نفسه أو بناء على معلومات قدّمتها الأحزاب السياسية أو المترشحين أو ممثلين عن المجتمع المدني الملاحظين للعملية الانتخابية. هذا ويتنزل هذا الاجراء في مصاف حرص الهيئة على ضمان نزاهة الانتخابات.[309]

## مراقبة التمويلات العمومية (الممارسة)

**هل تضطلع الهيئة بمراقبة فعالة لتمويل الأحزاب السياسية والمرشحين؟**

**النقطة: 50**

لا تندرج مهمة مراقبة تمويل الأحزاب السياسية ضمن مهام الهيئة العليا المستقلة للانتخابات. وينص المرسوم عدد 87 لسنة 2011 المتعلق بتنظيم الأحزاب السياسية على أن تخضع القوائم المالية للحزب السياسي للتدقيق السنوي. تتم مهمة مراقبة حسابات الأحزاب السياسية حسب معايير تضبطها هيئة الخبراء المحاسبين بالبلاد التونسية ويصادق عليها وزير المالية بقرار.[310] ذلك لا يحول دون دور الهيئة في مراقبة احترام مبادئ تمويل الحملات الانتخابية[311]في إطار التعاون مع مختلف الأجهزة العمومية من بينها البنك المركزي ودائرة المحاسبات

---

[307] - مقابلة مع السيد شفيق صرصار : مرجع سابق

[308] - الأمر عدد 4030 لسنة 2014 مؤرخ في 3 أكتوبر 2014 يتعلق بالمصادقة على مدونة سلوك وأخلاقيات العون العمومي

[309] - مقابلة مع السيد شفيق صرصار : مرجع سابق

[310] الفصلان 23 و26 من المرسوم عدد 87 لسنة 2011 المؤرخ في 24 سبتمبر 2011

[311] الفصل 89 من القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014



Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

ووزارة المالية. وفي هذا الإطار يندرج قرار الهيئة عدد 20 لسنة 2014 المؤرخ في 8 أوت 2014 والذي يضبط قواعد تمويل الحملات الانتخابية إجراءات وأساليب سيرها.[312]

وفيما يتعلق بالظهور في وسائل الإعلام، ينص القرار المشترك بين الهيئة العليا المستقلة للانتخابات والهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي البصري "الهايكا" المؤرخ في 5 جويلية 2015 والذي يضبط القواعد والإجراءات المتعلقة بالحملات الانتخابية والاستفتاءات، على الحق في الظهور في وسائل الإعلام البصرية لجميع قائمات المترشحين ومرشحي الأحزاب السياسية على قدم المساواة. وبموجب هذا القرار تضطلع "الهايكا" بمهمة مراقبة مبدأ المساواة في الظهور في وسائل الإعلام. ولكن لم يقع التطرق إلى مسألة الظهور على وسائل الإعلام الإلكترونية والصحافة المكتوبة، لا سيما صحف الأحزاب السياسية.

## إدارة العملية الانتخابية (الممارسة)

**هل تدير الهيئة العملية الانتخابية وتراقبها على نحو فعال بما يضمن انتخابات حرة قائمة على المساواة والنزاهة؟**

**النقطة: 75**

لقد بذلت الهيئة العليا المستقلة للانتخابات جهودا ملحوظة في إدارة العملية الانتخابية حيث وقع تمديد فترة التسجيل على القائمات الانتخابية مرتين. كما أتاحت للناخبين إمكانية التسجيل عن طريق الهاتف الجوال في المكاتب الثابتة أو المتنقلة التي حاولت الهيئة تعميمها على كامل تراب الجمهورية. كما أتيحت للجالية التونسية بالخارج عملية التسجيل عن طريق موقع إلكتروني مخصص للغرض. وفي نفس الإطار تعاونت الهيئة مع منظمات المجتمع المدني لحث أكبر عدد ممكن من المواطنين على التسجيل وممارسة حقهم في التصويت. وقامت سياسة الهيئة في مجال التواصل حول الانتخابات على بث مقاطع إعلانية تلفزيه وإذاعية لتوعية جميع الأطراف المعنية بأهمية المشاركة في العملية الانتخابية إلى جانب تعليق الملصقات بشكل مكثف واستخدام منابر التواصل الاجتماعي (فيسبوك، تويتر، يوتيوب...).[313]

وكنتيجة لهذه الجهود نشير إلى أن عدد المسجلين الجدد على القائمات الانتخابية سنة 2014 قد بلغ 293 993 شخصا (18.5٪ من مجموع المسجلين) وتعلقت 18٪ من عمليات تحديث سجل الناخبين بتغيير مكان الانتخاب (ومعظمها تغيرت إلى المدن الكبرى والمناطق الساحلية).[314]

إضافة إلى ذلك حرصت الهيئة على توفير معدات مخصصة للاقتراع تحول دون نجاح أي محاولة تزوير بتأمين نقل هذه المعدات عن طريق الجيش التونسي. وتشريك ملاحظين مستقلين وممثلي الأحزاب الذين تمكنوا عموما من ملاحظة جميع مراحل العملية الانتخابية. لكن هذه الاجراءات لم تحل دون استمرار وجود بعض العثرات في سير مراقبة الحملات الانتخابية والتي تم تسجيلها من قبل المجتمع المدني التونسي.[315]

---

[312] وضعت الهيئة العليا المستقلة للانتخابات مجلة تمويل الحملات الانتخابية، متاحة على موقعها www.isie.tn.

[313] أنظر. الهيئة العليا المستقلة للانتخابات، تقرير الهيئة حول الانتخابات...، المرجع المشار إليه سابقا، الصفحات 106-112

[314] المرجع السابق، الصفحة 110

[315] المرجع السابق، الصفحات 84- 95



Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

وعليه وفي المستقبل القريب، يجب وضع ضمانات قانونية وترتيبية لملاحظي المجتمع المدني قصد تعزيز ثقة الرأي العام في العملية الانتخابية بشكل عام وفي الهيئة بشكل خاص.

رغم ذلك لا يمكن لنا إلاّ أن نثمّن مجهود الهيئة على ضوء تصنيفها في المرتبة 25 فيما يتعلق بالانتخابات الرئاسية وفي المرتبة 34 فيما يتعلق بالتشريعية ضمن التقرير العالمي حول النزاهة الانتخابية الذي قامت بإعداده جامعة سيدني وجامعة أكسفورد، في والذي شمل تحليل 127 مسارا انتخابيا[316]. كما وقع تصنيف تونس على أنها الأولى في إفريقيا من حيث نزاهة الانتخابات وذلك وفقا للتقرير الإقليمي لمشروع نزاهة الانتخابات.[317]

### التوصيات

- إعفاء الهيئة العليا المستقلة للانتخابات من الخضوع إلى الأمر المنظم للصفقات العمومية، على الأقل خلال فترة الانتخابات
- اتخاذ إجراءات مباشرة لتعزيز الواجب القانوني الذي يفرض على الإدارات العمومية تقديم المساعدة للهيئة عند الطلب
- تسريع إجراءات تفعيل القانون الأساسي للهيئة، الذي لا يزال في صيغة مشروع
- ضرورة المصادقة صلب الهيئة، على مدونة سلوك خاصة بأعضائها.

[316] معلومات أطلعنا عليها السيد شفيق صرصار خلال مقابلة معه، المرجع المشار إليه سابقا

[317] أنظر. موقع الهيئة العليا المستقلة للانتخابات www.isie.tn


Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

# 7. الموقف الإداري

# 7. الموفق الإداري

يعتبر الموفق الإداري "نواة مؤسسة التوفيق"، لكنّه يشكو في تونس من بعض المشاكل المتعلقة بطابعه الإداري وذلك باعتباره مؤسسة عمومية ذات صبغة إدارية تعمل تحت إشراف رئاسة الجمهورية، وهو ما يحول دون منح هذه المؤسسة نفوذا حقيقيا على باقي السلطات العمومية.

ويتمتع الموفق الإداري التونسي باختصاصات محدودة مقارنة بمؤسسات التوفيق على المستوى الدولي.

إذ يحول التنظيم الإداري الحالي لمصالح الموفق الإداري والذي يشتكي من نقص الوسائل القانونية الفعالة التي من شأنها أن تمنحه نفوذًا حقيقياً على باقي السلطات العمومية دون قيامه بدوره في الدفاع عن الحقوق وتعزيز النزاهة والحوكمة الرشيدة على أكمل وجه.

وعليه تواجه مصالح الموفق الإداري حاليًا تحديات جديدة متمثّلة في توسيع المشمولات وإعادة تنظيم الجهاز خاصّة في ظلّ ظهور مؤسسات جديدة منافسة تسعى إلى تغيير المشهد المؤسساتي الجديد.

| الموفق | | | |
|---|---|---|---|
| النقطة التركيبية للعمود: 100/24.30 | | | |
| | المؤشر | الإطار القانوني | الممارسة |
| القدرات | الموارد | 25 | 25 |
| | الاستقلالية | 25 | 50 |
| الحوكمة | الشفافية | 25 | 75 |
| | المساءلة | 00 | 00 |
| | النزاهة | 00 | 00 |
| الدور | التحقيق | 50 | |
| | تعزيز الممارسات الرشيدة | 00 | |

**الهيكلة والتنظيم**

النصوص القانونية التي تحكم مؤسسة الموفق الإداري

أمر عدد 2143 لسنة 1992 الذي يتعلق بإحداث خطة الموفق الإداري [318]

[318] الرائد الرسمي للجمهورية التونسية رقم 84 المؤرخ في 18 ديسمبر 1992، الصفحتان 1587 و1588 / هذا الأمر ملغى بالأمر عدد 1126 لسنة 1996.



منظمة الشفافية الدولية Project funded by the European Union

قانون عدد 51 لسنة 1993 المؤرخ في 3 ماي 1993 الذي يتعلق بمصالح الموفق الإداري على النحو الذي استكمله قانون عدد 16 لسنة 2000 المؤرخ في 7 فيفري 2000 [319] وقانون عدد 21 لسنة 2002 المؤرخ في 14 فيفري 2002[320] .

أمر عدد 1204 لسنة 1993 المؤرخ في 25 ماي 1993 الذي يضبط قانون إطارات مصالح الموفق الإداري[321]

أمر عدد 1126 لسنة 1996 الذي يتعلق بمشمولات الموفق الإداري وطرق عمله وبضبط التنظيم الإداري والمالي لمصالح الموفق الإداري على النحو المعدل بموجب الأمر عدد 1166 لسنة 1997 المؤرخ في 9 جوان 1997[322].

أمر عدد 884 لسنة 2000 مؤرخ في 27 أفريل 2000 الذي يتعلق بضبط مشمولات الممثل الجهوي للموفق الإداري وطرق عمله والتنظيم الإداري والمالي للمصالح الجهوية للتوفيق[323].

أمر عدد 3221 لسنة 2995 المؤرخ في 12 ديسمبر 2005 الذي يتعلق بضبط الاختصاص الترابي للممثلين الجهويين للموفّق الإداري[324].

أنشئت وظيفة الموفق الإداري لدى رئاسة الجمهورية[325] بموجب الأمر عدد 2143 لسنة 1992 وتم تعزيزها وتوسيع نطاقها بموجب القانون عدد 51 لسنة 1993 المؤرخ في 3 ماي 1993 الذي تأسست بموجبه مؤسسة عمومية إدارية (EPA) تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، أطلق عليها اسم " مصالح الموفق الإداري"[326] و كلّف هذا الجهازفي حدود شروط تضبط بأمر بالنظر في الشكاوى الفردية الصادرة عن الأشخاص الطبيعيين والمتعلقة بالمسائل الإدارية التي تخصهم والتي ترجع بالنظر لمصالح الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة لإدارية والمنشآت العمومية وغيرها من الهياكل المكلفة بمهمة تسيير مرفق عام. وينظر كذلك في الشكاوى الصادرة عن الذوات المعنوية المتعلقة بالمسائل الإدارية التي تخصها[327].

ويتدخل الموفق على مستويين متكاملين:

دراسة الملف بغية حثّ الإدارة المعنية على مراجعة قرارها أو التّسريع في حل المسائل العالقة، كما يمكنه في بعض الحالات إبداء رأي محايد حول المسألة محل النزاع بين الإدارة والمواطن.

علاوة على ذلك يتمتع هذا الجهاز بمقتضى القانون، بإمكانية اقتراح توصيات بغية تعديل الممارسات الإدارية والنصوص التشريعية التي تشوبها نقائص على مستوى التنفيذ.

---

[319] الرائد الرسمي للجمهورية التونسية رقم 11 المؤرخ في 8 فيفري 2000، ص. 369

[320] الرائد الرسمي للجمهورية التونسية رقم 14 المؤرخ في 15 فيفري 2000، ص. 437

[321] الرائد الرسمي للجمهورية التونسية رقم 42 المؤرخ في 8 جوان 1993، ص. 795.

[322] أنظر اصلاح الخطأ، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية رقم 55 المؤرخ في 11 جويلية 1997، ص. 1231: الرائد الرسمي للجمهورية التونسية رقم 51 المؤرخ في 25 جوان 1996، ص. 1312-1313

[323] الرائد الرسمي للجمهورية التونسية رقم 37 المؤرخ في 9 ماي 2000، ص. 988

[324] الرائد الرسمي للجمهورية التونسية رقم 101 المؤرخ في 20 ديسمبر 2005، ص. 3717.

[325] الفصل 1 من أمر عدد 2143.

[326] الفصل 1 من قانون عدد 51 لسنة 1993.

[327] الفصل 2 من قانون عدد 51 لسنة 1993.



منظمة الشفافية الدولية WATCH Project funded by the European Union

## الموارد (الإطار القانوني)

**هل تضمن الأحكام التشريعية والترتيبية المعمول بها للموفق إمكانية الاضطلاع بدوره على أكمل وجه؟**

النقطة: 25:

سوف نبدأ بتحليل نطاق الدور الذي تسنده الأحكام التشريعية والترتيبية للموفق الإداري، ويبدو أن هذا الدور محدود إلى حدّ ما، ومن ثمة سندرس ما إذا كانت الأحكام التشريعية والترتيبية تضمن للموفق الإداري في وضعه الحالي ومقارنة بالدور المنوط به إمكانية الاضطلاع بدوره القانوني بفاعلية.

وكما ذُكر آنفًا، فالموفق الإداري مكلف في حدود شروط تضبط بأمر، بالنظر في الشكاوى الفردية الصادرة عن الأشخاص الطبيعيين والمتعلقة بالمسائل الإدارية التي تخصهم والتي ترجع بالنظر لمصالح الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة لإدارية والمنشآت العمومية وغيرها من الهياكل المكلفة بمهمة تسيير مرفق عمومي. وينظر كذلك في الشكاوى الصادرة عن الذوات المعنوية المتعلقة بالمسائل الإدارية التي تخصها[328]، على أن تقدم الشكوى من طرف شخص مادي له مصلحة مباشرة.[329]

وهكذا يبدو للوهلة الأولى أن نطاق اختصاص الموفق الإداري التونسي واسعًا نسبيًا، و لا يمكن أن ترفع للموفق الإداري شكاوى تخصّ النزاعات المتعلقة بالحياة المهنية التي تطرأ بين الهيئات المذكورة أعلاه وأعوانها بخصوص الحياة المهنية، لكن لا تنطبق هذه الأحكام على الأعوان بعد انقطاعهم عن الوظيف أو عندما يتعلق الخلاف بامتناع الهياكل المذكورة من تنفيذ حكم قضائي[330].

كما لا يجوز للموفق الإداري أن يتدخل في القضايا المنشورة أمام المحاكم ولا إعادة النظر في الأحكام القضائية و في المقابل يمكن أن يرفع توصيات إلى السلطة الإدارية ذات النظر. كما يمكنه في صورة تعذر تنفيذ حكم اتصل به القضاء أن ينظر في المسألة مع الهيكل الإداري المعني بالأمر وأن يقترح كل الحلول التي من شأنها رفع العراقيل التي حالت دون تنفيذ الحكم المعني[331].

لطالما كان اقصاء النزاعات المتعلقة بالحياة المهنية للأعوان الإداريين من نطاق اختصاص الموفق الإداري محل انتقادات. فهذه النزاعات تمثل جزءًا كبيرًا من النزاعات الإدارية في تونس ويمكن للموفق أن يساهم في تخفيف العبء على المحكمة الإدارية من خلال التدخل في حل هذا النوع من النزاعات والاستفادة من طريقته القائمة على المصالحة والانصاف[332]. وفي هذا الاطار تدعو الموفق الإداري، السيدة فاطمة الزهراء بن محمود إلى توسيع نطاق اختصاص الموفق الإداري وإلى تكريس قسم منه إلى التوفيق بين الإدارة وأعوانها[333].

---

328 الفصل 2 من قانون عدد 51 لسنة 1993.

329 الفصل 2 من قانون عدد 51 لسنة 1993.

330 الفصل 4 من أمر عدد 1126 لسنة 1996

331 الفصل 5 من أمر عدد 1126 لسنة 1996.

332 انظر في هذا الصدد TARCHOUNA (L.), "L'institution du médiateur administratif en Tunisie », *Mélanges Hareth M'zouet*, Faculté de droits et des sciences politiques de Tunis, 1994, p. 291.

333 السيدة فاطمة الزهراء بن محمود، الموفق الإداري، لقاء يوم 11 أوت 2015.



Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

وطال الانتقاد أيضًا اقصاء القضايا المطروحة امام القضاء من اختصاصات الموفق الإداري. وفي هذا الصدد، تطرح الموفق الإداري السؤال التالي: "ما المانع في وجود ملف قضائي وآخر خاص بالمصالحة أمام الموفق في نفس القضية وفي نفس الوقت دون وجود خطر التنازع؟" وتواصل قائلة: "يجب السماح بهذا الأمر، وإذا تمكن الموفق من إيجاد حل للقضية، تُبطل المساعي القضائية"[334].

غير أن اختصاص الموفق الإداري التونسي هو في الحقيقة محدود إلى حد ما مقارنة بمؤسسات التوفيق على المستوى الدولي. وهذا يبدو جليًا على عدة مستويات.

بداية، كما يعكسه اسم الجهاز، تنكب أعمال الموفق الإداري التونسي في التوفيق في إطار الإجراءات الإدارية بمعناها الدقيق. لكن تدعو السيدة فاطمة الزهراء بن محمود، في لقاء إلى توسيع مجال عمل مؤسستها [335]. وهو ما تضمنته خطة عمل الموفق الإداري التي حُررت في 2015 في إطار الإصلاحات المزمع إجراؤها على المدى القصيرو التي تهدف إلى توسيع نطاق عمل هذا الجهازوذلك باعتماد آلية التعهد الذاتي ليشمل محاربة الفساد وحماية حقوق الطفل [336].

وبالتالي يتوقف تدخل الموفق الإداري في الميادين التي تصب في اختصاصه على تلقي طلب من طرف شخص له مصلحة مباشرة في ذلك. من ثمّة ليس بإمكان الموفق أن يتعهد تلقائيا بالملفات التي تصب في نطاق اختصاصه و هو ما يضعف دوره بشكل كبير. وعلى هذا الأساس تدعو مصالح الموفق الإداري، في استراتيجية العمل لسنة 2015 ، إلى مراجعة النصوص التشريعية والترتيبية التي تنظم عمل الجهاز بحيث يُسمح للموفق بالتعهد الذاتي بالمسائل التي يرى أنها ترتبط بالمصلحة العامة مع تزويده بالوسائل اللوجستية اللازمة لاستكمال هذه المهمة كما تؤكد السيدة فاطمة الزهراء بن محمود على المنافع الأساسية من منح الموفق الإداري خاصية التعهد الذاتي بالملفات، مما "يسمح للمؤسسة بأن تضطلع على أتم وجه بدورها التوفيقي" [337]. وتذكر بأنه كان من الممكن بسهولة تجاوز المشاكل من قبيل المشكلة البيئية التي حدثت مؤخرا في جربة، لو كان بإمكان الموفق الإداري التعهد الذاتي بالملف[338].

وأخيرًا، تجدر الإشارة أنّ الموفق الإداري ليس بمؤسسة التوفيق الوحيدة في البلاد. فإلى جانبه، يوجد في تونس موفقون مصرفيون، وموفق في مجال حماية الطفولة (مندوب حماية الطفولة) إلى غير ذلك. ويترتب عن تواجد جميع هذه المؤسسات القطاعية المعنية بالوساطة التدخل في المهام الطبيعية للموفق، مما يضع حدودا أكثر

---

334 السيدة فاطمة الزهراء بن محمود، الموفق الإداري، لقاء يوم 11 أوت 2015.

335 السيدة فاطمة الزهراء بن محمود، الموفق الإداري، في لقاء حصري في جريدة "الصريح" مع منيرة المثلوثي، 29 أفريل 2015.

336 انظر "استراتيجية عمل مصالح الموفق الإداري في الجمهورية التونسية"، 29 جانفي 2015، www.mediateur.tn. وترد نفس التوصية أيضًا في تقرير الموفق الإداري حول عمله في سنة 2013 (أنظر مقتطفات من التقرير "توصيات متعلقة بتطوير عمل مؤسسة التوفيق" على الموقع الالكتروني www.mediation.tn) وكذا في التقرير الخاص بنشاطه لسنة 2014 (تقرير مصالح الموفق الإداري 2014 كما قامت بتأكيد المعلومة السيدة فاطمة الزهراء بن محمود، الموفق الإداري في اللقاء الذي أجرته يوم 11/8/2015 ).

337 السيدة فاطمة الزهراء بن محمود، الموفق الإداري، لقاء يوم 11 أوت 2015.

338 المرجع الساق


منظمة الشفافية الدولية WATCH Project funded by the European Union

لدوره. وفي هذا الصدد، تحمل مصالح الموفق الإداري تحفّظا بخصوص إنشاء الموفق الجبائي، باعتبار أنّ مخاطر التنازع مع مجال عمل الموفق الإداري عديدة ومشكلة استقلاليته عن وزارة المالية مطروحة بشدة [339].

لذا تدعو استراتيجية عمل الموفق الإداري لسنة 2105 إلى تجميع جميع المؤسسات القطاعية المعنية بالوساطة تحت راية مؤسسة وطنية واحدة للوساطة وذلك في المستقبل القريب، وهو ما من شأنه أن يمنح اللموفق الإداري صفة موفق الجمهورية على شاكلة جميع مؤسسات الوساطة في العالم [340]. وفي هذا الصدد، تصرح الموفق الإداري قائلة: "نتمنى أن يصبح الموفق الإداري موفق الجمهورية أو موفقا جمهوريا ليبين أنه يمكن الاستعاضة عن اللجوء إلى القضاء بثقافة المصالحة والوساطة. وعلى المدى البعيد، نتمنى انشاء مؤسسة أو مركز تكوين في مجال الوساطة من أجل تعزيز ثقافة المصالحة" [341]. وبالتالي، لا تؤيد مصالح الموفق الإداري تقسيم وظيفة الموفق وترى أنه يمكن تنظيم الوساطة على شاكلة التجربة الفرنسية مع التركيز على حماية الطفولة والنظام الجبائي والميادين الأخرى ذات العلاقة.

هذا وبعد دخول الدستور التونسي لسنة 2014 حيّز التنفيذ ظهرت مشكلة جديدة تتعلّق بتنازع الوظائف وضبابية العلاقة بين الموفق الإداري والهيئات الدستورية المستقلة [342]. خاصّة أنّ ترشيد العمل الإداري يقتضي تحديدا أفضل للاختصاصات ورسم رؤية أوضح لمجال عمل مختلف الأطراف المعنية.

وبالتالي يبدو مما سبق أن نطاق دور الموفق مترابط بشكل وثيق مع الصفة القانونية لهذه المؤسسة. باعتبارها مؤسسة إدارية عمومية تابعة لرئاسة الجمهورية [343]. وعليه لا تعادل مثيلتها في المؤسسة الفرنسية[344]. فتوسيع صلاحيات الموفق ونطاق عمله يتوقف على تغيير طبيعته القانونية. وهو ما دعت إليه مصالح الموفق الإداري، في التوصيات المقدمة في تقريريها لسنة 2013 و2014 كذلك في استراتيجيتها المعدّة سنة 2015 والتي تضمّنت تحويل المؤسسة إلى مؤسسة عمومية غير إدارية (EPNA) للسماح لها بتوسيع نطاق عملها وبتعزيز استقلاليتها الإدارية والمالية. ويبدو أنّه وإلى حدّ هذه الساعة لم تتجاوب الحكومة ومؤسسة رئاسة الجمهورية مع مطالب الموفق الإداري.

لذا يجدر النظر فيما إذا كانت الأحكام التشريعية والترتيبية تضمن للموفق الإداري، بصفته الحالية الامكانية القانونية للاضطلاع بدوره على أكمل وجه. هذا ولا مناص من الرد سلبا، نظرا لاعتبارين أساسيين: أوّلا سوء التنظيم الإداري لمصالح الموفق الإداري, وثانيا نقص الوسائل القانونية الفعالة التي تمنح للموفق الإداري سلطة معنوية ونفوذًا حقيقياً على باقي السلطات العمومية.

---

339 السيدة فاطمة الزهراء بن محمود، الموفق الإداري، لقاء يوم 11 أوت 2015.

340 انظر "استراتيجية عمل مصالح الموفق الإداري في الجمهورية التونسية"، 29 جانفي 2015، www.mediateur.tn.

341 السيدة فاطمة الزهراء بن محمود، الموفق الإداري، في لقاء حصري في جريدة "الصريح" مع منيرة المثلوثي، 29 أفريل 2015.

342 مؤسسات الفصل 6 من الدستور.

343 الموفق الإداري في تونس، رسالة تخرج في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية والاقتصادية بسوسة، 1994.

344 يشبه البعض دور الموفق التونسي بدور الموفق الفرنسي وهذا غير صحيح. أنظر "مركز موفق الجمهورية أو المعادل في تونس"، http://www.juriscope.org/uploads/etudes/Tunisie/Statut%20du%20Mediateur%20de%20la%20Republique%20ou%20de%20equivalent_Tunisie_1998.pdf


Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

**سوء التنظيم الإداري**

تتكون مصالح الموفق الإداري من خلايا للتوفيق، ووحدة الشؤون الإدارية والمالية، ومكتب للاستقبال والتوجيه وآخر للضبط [345]:

**خلايا التوفيق**

- خلية التوفيق مع وزارات السيادة والجماعات المحلية والمصالح والمؤسسات والمنشآت العمومية التابعة لها أو الراجعة لها بالنظر.
- خلية التوفيق مع الوزارات ذات الاختصاص الاقتصادي والمالي والمصالح والمؤسسات والمنشآت العمومية التابعة لها أو الراجعة لها بالنظر.
- خلية التوفيق مع الوزارات ذات الاختصاص الاجتماعي والثقافي والمصالح والمؤسسات والمنشآت العمومية التابعة لها أو الراجعة لها بالنظر.
- خلية التوفيق مع الوزارات ذات الاختصاص الفني والتقني والمصالح والمؤسسات والمنشآت العمومية التابعة لها أو الراجعة لها بالنظر. [346]

تتولى كل خلية توفيق مساعدة الموفق الإداري في دراسة العرائض والشكاوى وتقديم التوصيات واقتراح الحلول بشأنها ومتابعتها. كما تساهم كل خلية في إعداد التقرير السنوي للموفق الإداري[347] .

**وحدة الشؤون الإدارية والمالية**

هذه الوحدة مكلفة خاصة بالتصرف في الشؤون الإدارية والمالية لأعوان مصالح الموفق الإداري وإعداد وتنفيذ ميزانية التصرف واقتناء التجهيزات والأثاث والمعدات الإدارية كما تعمد هذه الوحدة بالمحافظة على التجهيزات والبناءات و عليها ومسك المحاسبة[348].

**مكتب الاستقبال والتوجيه**

هذا المكتب مكلف خاصة بقبول المواطنين الوافدين على مصالح الموفق الإداري وتلقي عرائضهم وتنظيم مقابلاتهم مع الموفق ومساعديه والاستماع إلى أصحاب الشكاوى الشفاهية للتثبت من وجاهة عرائضهم ومدى اندراجها ضمن اختصاص هذا الجهاز وإرشاد المواطنين وتوجيههم عند الاقتضاء إلى المصالح المختصة [349].

**مكتب الضبط**

هذا المكتب مكلف خاصة بتلقي البريد الوارد على مصالح الموفق الإداري وتجميعه وتسجيله وتنظيمه وكذلك الشأن بالنسبة للبريد الصادر عنها وحفظ وثائق مصالح الموفق الإداري وجميع المراسلات والإشراف بصفة عامة على الوثائق المحفوظة وتنظيمها وإعداد فهرسة لها ورصد وتجميع المعطيات الإعلامية ومعالجتها بالتنسيق مع مختلف خلايا مصالح الموفق الإداري[350].

---

[345] الفصل 12 من أمر عدد 1126 لسنة 1996.
[346] الفصل 13 من أمر عدد 1126 لسنة 1996.
[347] الفصل 14 من أمر عدد 1126 لسنة 1996.
[348] الفصل 15 من أمر عدد 1126 لسنة 1996.
[349] الفصل 16 من أمر عدد 1126 لسنة 1996.
[350] الفصل 17 من أمر عدد 1126 لسنة 1996.


منظمة الشفافية الدولية WATCH Project funded by the European Union

وعليه تجدر الإشارة أنّ التنظيم المذكور أعلاه مدرج بالأساس في القانون المنظم لمؤسسة الموفق الإداري لكن ذلك التنظيم وقع تجاوزه على مستوى التطبيق حيث لم تعد تعمل هذه المؤسسة وفق نظام الخلايا بل تعتمد حاليا على نظام القطاعات (اقتصادي، اجتماعي ....) وهو ما يعكس التفاوتات بين الممارسة والتطبيق.

كما يمكن إبداء عدد من الملاحظات على التنظيم الإداري الحالي لمصالح الموفق لإداري:

- المؤسسة، في شكلها الحالي، "هي مجرد نواة لمؤسسة المصالحة" [351] بالمقارنة مع نظيراتها على المستوى الدولي.
- تفتقر المؤسسة في شكلها الحالي إلى خلية للحوكمة الرشيدة التي من شأنها وفقا لما ورد في استراتيجية العمل لعام 2015 أن تؤدي دور الملاحظ وتتابع مؤشرات التقدم والتراجع فيما يخص احترام قواعد الحوكمة صلب مصالح الموفق الإداري من جهة وتقديم المساعدة في قياس مدى احترام مختلف الإدارات العمومية لقواعد الحوكمة الرشيدة من جهة أخرى [352].

- نقص الوسائل القانونية الفعالة التي تمنح للموفق الإداري سلطة معنوية ونفوذًا حقيقياً على باقي السلطات العمومية. وفي هذا الاطار ينص الفصل 6 من أمر عدد 1126 لسنة 1996 على ما يلي: "على الوزراء وكل السلطات الإدارية أن تيسر مهمة الموفق الإداري".

و تطبيقا لهذا الإلزام يفرض الفصل ذاته على السلطات انشاء آلية داخلية لضمان التواصل مع الموفق الإداري. إذ "عليهم أن يعينوا من بين الإطارات العليا الراجعة لهم بالنظر منسقا مع الموفق الإداري يتولى تعجيل البت فيما يرفع إليه من شكاوى. كما عليهم أن يأذنوا للأعوان الخاضعين إلى سلطتهم بالرد على أسئلة الموفق الإداري وعلى استدعاءاته عند الاقتضاء وبأن يأذنوا لهيئات الرقابة بالقيام في حدود مشمولاتهم بالتحقيقات والأبحاث التي يطلبها الموفق الإداري"[353].

ويمكن للموفق الإداري أن يعقد جلسات عمل دورية مع المنسقين المنصوص عليهم بالفصل 6 من هذا الأمر، لإحكام عمليات الاتصال وتوحيد المناهج المتبعة لتعجيل البت في القضايا المطروحة [354].

كما يمكن للموفق الإداري دعوة العارضين للاستماع إليهم لمزيد التحري واستكمال الملفات قبل الشروع في الدراسة وبذل المساعي التوفيقية. حيث يمكن له، وفقا للأحكام الواردة بالفصل 6، دعوة الإطارات والأعوان العموميين لنفس الغرض [355].

وفي المرحلة الأخيرة من دراسة الملف، يرفع الموفق الإداري "إلى الجهة المعنية كل التوصيات اللازمة لفض النزاع". "ويجب على هذه الجهة في جميع الحالات إعلام الموفق الإداري بمآل المساعي التي بذلها. وفي غياب الرد في الآجال التي يعينها الموفق الإداري، يمكن لهذا الأخير أن يرفع تقريرا في الغرض إلى رئيس الجمهورية

---

[351] انظر "استراتيجية عمل مصالح الموفق الإداري في الجمهورية التونسية"، 29 جانفي 2015، www.mediateur.tn.

[352] انظر "استراتيجية عمل مصالح الموفق الإداري في الجمهورية التونسية"، 29 جانفي 2015، www.mediateur.tn.

[353] تتمة ونهاية الفصل 6 من أمر عدد 1126 لسنة 1996.

[354] الفصل 10 من أمر عدد 1126 لسنة 1996.

[355] الفصل 7 من أمر عدد 1126 لسنة 1996.


Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

مشفوعا باقتراحاته"[356]. ولكن تجدر الإشارة بأن تدخل الموفق يقتصر على إبداء التوصيات، دون أي قوّة الزامية. ولا تنص القوانين على أية عقوبة في حق الإدارة التي ترفض الاستجابة لطلبات الموفق الإداري مثل ما هو الحال في بعض التجارب الأخرى (السويد، اسبانيا..).

ولا يتمتع الموفق الإداري بأية سلطة الزامية على الإدارة: فالمؤسسة ليست دستورية. لذا توصي استراتيجية عمل الموفق الإداري المذكورة آنفا بجعل مؤسسة التوفيق مؤسسة دستورية على المدى المتوسط (بالطبع بعد حل الاشكاليات المتعلقة بطابعها القانوني وبتجميع كافة المؤسسات القطاعية المعنية بالتوفيق).

## الموارد (الممارسة):

**هل يحظى الموفق بالوسائل اللازمة للاضطلاع بدوره على أكمل وجه؟**

النقطة: 25:

تتكون مصالح الموفق الإداري من إدارة مركزية مقرها تونس العاصمة (وتشمل الولايات التالية: تونس وأريانة وبن عروس ومنوبة وبنزرت وزغوان وباجة ونابل) وأربعة ممثلين جهويين [357]: الممثل الجهوي للموفق الإداري بسوسة (يشمل الولايات التالية: سوسة ومنستير ومهدية والقيروان)، والممثل الجهوي للموفق الإداري بصفاقس (يشمل الولايات التالية: صفاقس وقابس ومدنين وتطاوين) والممثل الجهوي للموفق الإداري بقفصة (يشمل الولايات التالية: قفصة وتوزر وقبلي وسيدي بوزيد والقصرين) والممثل الجهوي للموفق الإداري بالكاف (يشمل الولايات التالية: الكاف وسليانة وجندوبة).

ولا يتجاوز إجمالي عدد موظفي مصالح الموفق الإداري 45 شخصًا يُوزعون كما يلي: 30 أشخاص في الإدارة المركزية و15 ممثلا جهويا.

ويكون عدد موظفي مصالح الموفق الإداري في العموم محدودًا جدًا لا سيما الممثلون الجهويون. وهذا الأمر يبعث على القلق لأن الممثلين يتلقون عددًا كبيرًا من الزيارات[358] (1778 زائر في سنة 2013: سوسة، 222 زيارة، صفاقس 1061 زيارة، قفصة 229 زيارة، الكاف 226 زيارة) [359]

وتسلط استراتيجية عمل الموفق الإداري التي حُررت في 2015 الضوء على هذا النقص المتعلق بالموارد البشرية: حيث تعمل مصالح الموفق الإداري بمكلفين من أصل أربعة بعد إحالة 2 منهم على التقاعد خلال السنوات الثلاث الأخيرة؛

كما تفتقد الادارتين الجهويتين في الكاف وقفصة لممثل قانوني، وذلك بعد إحالة أحد الممثلين على الإلحاق و الممثل الثاني على التقاعد .

---

[356] الفصل 8 من أمر عدد 1126 لسنة 1996.

[357] أمر عدد 3221 لسنة 2005 المؤرخ في 12 ديسمبر 2005 الذي يتعلق بضبط الاختصاص الترابي للممثلين الجهويين للموفق الإداري.

[358] على الرغم من أن الخدمة المركزية في تونس تواصل تلقي العرائض المتعلقة بالإدارة المركزية على المستوى الوطني من جميع المصادر.

[359] انظر تقرير عام 2013، www.mediateur.tn



Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

لذا، وفي ظل هذه الظروف، يبدو أنه من الصعب اعتماد التوصيات الواردة في الاستراتيجية، كتعيين ممثل جهوي جديد لمنطقة الجنوب الشرقي (في قابس أو مدنين) نظرًا للخصائص العقارية للأراضي الزراعية التي تتميز بها هذه المنطقة. لكن ورغم تعدّد النقائص، يبدو من الملح اليوم تعزيز المؤسسة على المستويين المالي واللوجيستي وسد الثغرات على مستوى الاطارات والأعوان.[360]

خاصة وان أعوان مصالح الموفق الإداري لا يتمتعون بالمنح الرئاسية على خلاف أمثالهم التابعين لرئاسة الجمهورية والمؤسسات التابعة لها. وهو ما أتى على ذكره تقرير مؤسسة الموفق الإداري لسنة 2013 داعين بذلك لتسوية وضعية موظفيهم والذين يفتقرون أيضا للتكوين اللازم ، وعليه دعت استراتيجية عمل مصالح الموفق الإداري لسنة 2015 في بند "نقص آليات الاستقبال " إلى تمكين الموارد البشرية في المؤسسة من تلقي التدريب في المجالات المتصلة باختصاصاتهم مثل الاستقبال والمصالحة ومعايير آداء المصالح الإدارية والحوكمة [361].

ولذلك تدعو السيدة فاطمة الزهراء بن محمود إلى تعزيز ميزانية الموفق بغية السماح له بتوفير التدريب لأعوانه في المجالات ذات الصلة بالمصالحة والحوكمة الرشيدة والإعلام الآلي واللغة الإنجليزية [362].

هذا مع العلم أنّ ميزانية مصالح الموفق الإداري متصلة بالميزانية العامة للدولة؛ وهي تابعة لميزانية رئاسة الجمهورية. وتتكون هذه الميزانية من المقابيض المتأتية من الاعتمادات المرصودة بالميزانية العامة للدولة ومن المصاريف المتعلقة بنفقات التصرف وخاصة المرتبات والأجور والمنح لفائدة الأعوان ونفقات التسيير الإداري. والموفق هو الآمر بالصرف وله أن يفوض إمضاءه[363] .

لكن إذا ما نظرنا في الميزانية المخصصة للموفق الإداري نتبّن عجزها عن تلبية حاجيات هذا الجهاز بما يخوّل له إتمام مهمته على النحو المطلوب، إذ تقدر ميزانية مؤسسة الموفق الأداري في السنوات الثلاثة الأخيرة بـــ:

| السنة | الميزانية المخصصة للتصرّف والتسيير |
|---|---|
| **2013** | 240.500 دينار تونسي |
| **2014** | 279.000 دينار تونسي |
| **2015** | 236.000 دينار تونسي |

وفي ظل هذه المعطيات، يبدو من الغريب عدم وجود أي توصية بزيادة الميزانية المخصصة لهذه المؤسسة في التقرير الصادر عن الموفق الإداري لسنة 2013 ولا في الاستراتيجية التي أُعدّت سنة 2015 على الرغم من أن الاستراتيجية تشير تحت بند "الاحتياجات الإنسانية والمالية واللوجستية" إلى نقطتين متصلتين بالميزانية:

---

360 السيدة فاطمة الزهراء بن محمود، الموفق الإداري، لقاء يوم 11 أوت 2015.

361 انظر "استراتيجية عمل مصالح الموفق الإداري في الجمهورية التونسية"، 29 جانفي 2015، www.mediateur.tn

362 السيدة فاطمة الزهراء بن محمود، الموفق الإداري، لقاء يوم 11 أوت 2015.

363 الفصل 8 من أمر عدد 1126 لسنة 1996. انظر أيضا الفصل 4 من قانون سنة 1993.


Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

الاحتياجات على مستوى الإطارات الإدارية التي أشارت إليها المؤسسة في ميزانيتها المقترحة لسنة 2015 والنقص على مستوى المعدات الإعلامية وكذلك ضرورة تهيئة موقع مناسب للمؤسسة باعتبارها مؤسسة ذات أهمية في الدولة [364].

**العلاقة مع الإدارة:** في الواقع ونظرا لغياب السلطة الالزامية لمصالح الموفق الإداري على السلطات العمومية، فإنّ العلاقة بين الموفق والإدارة تتسم بالتغير [365].

وتقول الموفق الإداري في اللقاء، أنّ أول الصعوبات التي تواجه الموفق هو التزام الإدارة الصمت إزاء المطالب التي تتلقاها من قبل مصالح الموفق الإداري من جهة وتباطؤ الإجراءات والبيروقراطية التي تحول دون الاستجابة إلى مطالب المواطنين في آجال معقولة من جهة أخرى [366]. حتى الموفق الإداري يصطدم في الكثير من الأحيان بصمت الإدارة التي لا ترد على مطالبه. وعندما ترد الإدارة على مطالب الموفق، تعكس ردودها في بعض الأحيان عدم اهتمام وتهاون في التعامل مع الملف: فلا تلقى الأسئلة المباشرة التي يطرحها الموفق إجابات إلا نادرًا [367]. وازداد الوضع سوءًا بعد ثورة14 جانفي 2011. ويعود التراجع المسجل في معدلات الاستجابة لمطالب الموفق الإداري إلى حالة التدهور العام التي شهدتها الإدارة من جهة وإلى تراجع السلطة الالزامية لرئاسة الجمهورية التي تنتمي إليها هذه المؤسسة من جهة أخرى. ففي سنة 2013، تم تسجيل 675 ملفًا على المستوى المركزي (538 ملفاً أودع في 2013 و137 أودع منذ 2012). وبعد استبعاد 43 ملفًا لا تندرج ضمن اختصاص مصالح الموفق الإداري، تناولت هذه المصالح 331 ملفًا، وردت مصالح الموفق بالإيجاب على 99 منها. ورفضت التدخل في 150 ملفًا، مع إعطاء مبررات منطقية أحيانًا وغير منطقية أحيانًا أخرى. ولا يزال 18 ملفا من الملفات المودعة في سنة 2013 قيد الدراسة.

**الجدول [368]: احصائيات بخصوص ردود الإدارة على مطالب الموفق**

| | 2012 | 2013 |
|---|---|---|
| **الملفات التي ردت عليها الإدارة بالإيجاب** | ٪29.56 | ٪30 |
| **الملفات التي رفضت الإدارة تدخل الموفق بشأنها** | ٪35.22 | ٪45.45 |
| **الملفات قيد الدراسة** | ٪35.22 | ٪24.55 |

[364] انظر "استراتيجية عمل مصالح الموفق الإداري في الجمهورية التونسية"، 29 جانفي 2015، www.mediateur.tn

[365] السيدة فاطمة الزهراء بن محمود، الموفق الإداري، لقاء يوم 11 أوت 2015.

[366] السيدة فاطمة الزهراء بن محمود، الموفق الإداري، في لقاء حصري في جريدة "الصريح" مع منيرة المثلوثي، 29 أفريل 2015.

[367] انظر "استراتيجية عمل مصالح الموفق الإداري في الجمهورية التونسية"، 29 جانفي 2015، www.mediateur.tn

[368] المعطيات مأخوذة من تقرير سنة 2013.



Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

والوضع مشابه على المستوى الجهوي على الرغم من أنه أفضل نسبيًا. فوفقًا لإحصائيات سنة 2013، 35٪ من الملفات المسجلة تلقت ردًا ايجابيًا من قبل الإدارة، مقابل رفض لتدخل الموفق بنسبة 35٪و 28٪ من الملفات قيد الدراسة [369].

## الاستقلالية (الإطار القانوني):

**هل تضمن الأحكام التشريعية أو الترتيبية الجاري بها العمل استقلالية الموفق؟**

النقطة: 25

تجدر الإشارة في البداية أن استقلالية الموفق الإداري ستظل رهينة تغيير الصبغة القانونية للمؤسسة.

حيث يُعين الموفق الإداري بموجب أمر رئاسي [370] (الفصل 55 من دستور سنة 1959، ومن دستور سنة 2014) ويباشر خطته لدى رئيس الجمهورية [371]. ويُعيَّن ممثلوه الجهويون بموجب أمر أيضًا [372]. وهذا الوضع يفرض على المؤسسة تبعية حتمية لرئيس الجمهورية.

ولضمان البعض من الاستقلالية للموفق، أضاف قانون عدد 21 لسنة 2002 على الفصل 2 من قانون سنة 1993 الفقرة الثالثة تنص على ما يلي: "أثناء نظره في الشكاوى لا يتلقى الموفق الإداري تعليمات من أي سلطة عمومية". ويضيف نفس القانون للفصل 1 من قانون سنة 1993 الفقرة الثانية التي تنص على ما يلي: "**ويعين الموفق الإداري لمدة خمس (5) سنوات قابلة للتجديد**." وعلى الرغم من أن هذا الحكم جاء ليضمن استقلالية الموفق [373]، إلا أنه يطرح إشكاليات عديدة أولها، إمكانية تجديد التعيين التي تجعل الموفق تابعًا للسلطة التي عينته، خاصة أمام غياب التنصيص في القانون على عدد المرّات التي يمكن فيها تجديد تعيين الموفق. و عليه أشارت السيدة نجاة غربي قادري[374]، الى التوصيات التي وردت في التقرير لسنة 2014 و التي تضمنت ضرورة تحديد نهاية فترة تعيين الموفق الإداري. لما يثيره هذا الوضع من القلق خاصّة في غياب حكم تشريعي أو ترتيبي يتناول نقطة سلطة التقييم الواسعة وغير الخاضعة للرقابة. ففي بعض البلدان التي اعتمدت نظام أمين المظالم التنفيذي (فرنسا، واسبانيا، وجزر موريشيوس)، والذي تعيّنه السلطة التنفيذية، قامت بإحاطة هذا الجهاز بضمانات عدة خاصة فيما يتعلق بتعيينه وممارسة مهامه.

---

[369] المعطيات مأخوذة من تقرير سنة 2013.

[370] الفصل 1 من قانون سنة 1993 والفصل 1 من أمر عدد 1126 لسنة 1996.

[371] الفصل 1 من أمر عدد 1126 لسنة 1996.

[372] الفصل 2 مكرر من قانون عدد 51 لسنة 1993، المضاف بموجب قانون عدد 16 لسنة 2000.

[373] انظر www.mediateur.tn

[374] لقاء يوم 16 سبتمبر 2014.



Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

## الاستقلالية (الممارسة):

**هل أن الموفق الإداري مستقل فعليا عن باقي السلطات؟**

النقطة: 50

لوحظ قبل الثورة أن معظم الذين عُينوا في منصب الموفق الإداري هم من الشخصيات المعروفة بعملها النضالي والسياسي واخلاصها لنظام الحكم، لدرجة أنه لم يكن بالإمكان الحديث عن أي شكل من أشكال الاستقلالية عن السلطة التنفيذية وعن رئيس الجمهورية [375]. فإذا تناولنا فقط أول ثلاثة موفقين إداريين، نلاحظ أن جميعهم شغلوا مناصب وظيفية في الإدارة، حتى أن أحدهم كان وزيرًا للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري [376].

ويبدو أن هذا العهد قد ولى بعد اندلاع الثورة. فآخر موفقين كانا من رجال القضاء. أما الموفق الحالي، السيدة فاطمة الزهراء بن محمود، فكانت تشغل منصب رئيس المحكمة الابتدائية في تونس. وهذا يدل على أن رئيس الجمهورية، منذ الثورة، لا يتدخل أبدًا في نشاط الموفق الإداري وأن اختياره للشخص الذي يشغل هذا المنصب يبدو قائمًا على معايير موضوعية [377].

## الشفافية (الإطار القانوني):

**هل تسمح الأحكام التشريعية والترتيبية المعمول بها للمواطن بالاستعلام بشكل ملائم بخصوص أنشطة الموفق وآلية اتخاذه للقرار؟**

النقطة 25:

تتميّز الأحكام التشريعية والترتيبية المعمول بها في هذا الإطار بالصمت ممّا يحول دون استعلام المواطن عن أنشطة الموفق وآلية اتخاذه للقرار بشكل ملائم.

إذ لا ينص الأمر عدد 1126 سنة 1996 إلا على إلزام الموفق الإداري برفع تقرير سنوي إلى رئيس الجمهورية بخصوص نشاطه ويتضمن هذا التقرير حصيلة لما حققه، ومقترحات بالتدابير التي يرى أنه يجب اتخاذها لتحسين سير الإدارة والتعديلات المقترحة على القوانين والتشريعات المعمول بها التي يرى أنها ضرورية [378]. والطابع الداخلي لهذا التقرير يحول دون ابلاغ المواطن بعمل الموفق الإداري. ويوصي الموفق في تقريره لسنة 2013 بالسماح له بنشر التقرير السنوي قصد اتاحته للعامة [379]. كما تم ادراج نفس التوصية في استراتيجية العمل لسنة 2015. وفي هذا الإطار صرحت السيدة فاطمة الزهراء بن محمود، أن التصريح بنشر تقارير مصالح

---

375 منير بن عزون، الموفق الإداري، رسالة تخرج، المعهد الأعلى للقضاء، 2001، ص. 18.

376 انظر "مركز موفق الجمهورية أو المعادل في تونس "
http://www.juriscope.org/uploads/etudes/Tunisie/Statut%20du%20Mediateur%20de%20la%20Republique%20ou%20de%20l%20equivalent_Tunisie_1998.pdf.

377 السيدة فاطمة الزهراء بن محمود، الموفق الإداري، لقاء يوم 11 أوت 2015.

378 الفصل 9 من أمر عدد 1126 لسنة 1996.

379 تقرير سنة 2013، www.mediateur.tn


منظمة الشفافية الدولية Project funded by the European Union

الموفق الإداري خضعت لتوقيع رئيس الجمهورية لدى تلقيه التقرير المتعلّق بسنة 2013[380]. وتستعد مصالح الموفق الإداري، على هذا الأساس، لنشر تقاريرها السنوية كاملة على موقعها الالكتروني.

## الشفافية (الممارسة):

**هل تتسم أعمال الموفق الإداري وآليات اتخاذه للقرار بالشفافية؟**

النقطة: 75

لم ينفك الموفق الإداري عن إدراج التوصية المتعلقة بالسماح له بنشر تقريره على العامة في تقريره السنوي. حيث عُرض تقريره لسنة 2013 لأول مرة في تاريخ المؤسسة على ثلاث سلطات: أولا على رئيس الجمهورية يوم 3 أكتوبر 2014، ثم على رئيس الحكومة يوم 9 أكتوبر 2014، وأخيرًا على رئيس المجلس الوطني التأسيسي يوم 14 أكتوبر 2014. وتغير المشهد المؤسساتي بعد الثورة هو ما يبرر بشكل كبير هذا الإجراء.

ويحتوي موقع الموفق الإداري www.mediateur.tn ، الذي أُعيد إطلاقه يوم 18 ديسمبر 2014، على مقتطفات هامة من التقرير السنوي لسنة 2013، كما تضمن معلومات محدثة عن أنشطة الموفق الإداري.

فبغية تعزيز شفافية أنشطة هذه المؤسسة، نظم الموفق الإداري في مقره يوم 28 أفريل 2015 مؤتمرًا تحت عنوان "الموفق الإداري: الحاضر والمستقبل" حضر فيه ممثلون عن المجتمع المدني. حيث اندرج هذا النوع من اللقاءات في إطار التوصيات المقدمة في تقرير 2013 فيما يخص التواصل والنقاط التالية:

- نشر التقرير السنوي على العامة
- تنظيم لقاء دولي سنوي حول موضوع ذو صلة بدور مؤسسات الوساطة (في غضون شهر ديسمبر، شهر تأسيس المؤسسة والاعلان العالمي لحقوق الإنسان).
- نشر رسالة إخبارية فصلية من صفحتين لإبلاغ العامة بطبيعة العرائض التي يدرسها الموفق الإداري والإجراءات والتشريعات الجديدة ولتعزيز النقاش حول المسائل المتعلقة بالوساطة الإدارية.
- إطلاق برنامج إعلامي حول الإدارة وهيئاتها ومؤسساتها المختلفة وحول الإجراءات الإدارية والخدمات التي تقدمها الإدارة للمواطن بغية تعزيز الثقافة الإدارية في أوساط العامة.
- تطوير الخطاب الإعلامي المؤسساتي ومحتواه ليصبح أقرب للمواطن وتطلعاته.

ويبدو جليًا أن تنفيذ هذه الخطة بكامل أبعادها لا يزال أمرًا صعبًا، ولكن هذا لا يمنع أن مصالح الموفق الإداري تعمل على تفعيل استراتيجية العمل لسنة 2015 والتي تحتوي على بند يتعلق بالإصلاحات على المدى المتوسط وهي تعزيز وسائل الإعلام المؤسساتية وتوسيع نطاق الانصات والحوار من خلال التعاون مع أطياف المجتمع المدني.

[380] السيدة فاطمة الزهراء بن محمود، الموفق الإداري، لقاء يوم 11 أوت 2015.

ولكن وجب التنويه في هذا الاطار أن **المواطنين لا يزالون يجهلون مزايا اللجوء إلى الموفق الإداري على المستوى العملي** [381] أي في حال نشوب نزاع مع الإدارة، مما يستلزم، كما تقتضيه استراتيجية العمل لعام 2015، وضع خطة اتصال لتعريف المواطنين بالمؤسسة.

## المساءلة (الإطار القانوني):

### هل تنص الأحكام التشريعية والترتيبية المعمول بها على اعتبار الموفق مسؤولًا عن أعماله وقراراته؟

النقطة: 00

لا تنص الأحكام التشريعية والترتيبية صراحة على **أي شكل من أشكال الرقابة على عمل الموفق الإداري**. ولا تنص هذه الأحكام على أي أداة قانونية تعكس مسؤولية الموفق الإداري عن أعماله وقراراته.

وبما أن الموفق الإداري يمارس مهامه لدى رئيس الجمهورية وهو مكلف برفع التقارير السنوية إليه، فإن الامكانية الوحيدة الواردة لاعتباره مسؤولا عن أعماله وقراراته تندرج في ظلّ ما يمكن لرئيس الجمهورية أن يمارسه في سلطة التعيين بموجب قاعدة موازاة الأشكال والإجراءات، طالما لم تُبد النصوص أي رأي بخصوص نهاية فترة عمل الموفق و التي لا يمكن ان تنتهي الا بموجب أمر رئاسي، ويمكن وفقًا لهذا الأمر إنهاء فترة عمل الموفق الإداري مع فرض عقوبات مرتبطة بأعماله وقراراته. ولكن، عمليًا، لطالما تقررت نهاية فترة عمل الموفق الإداري لدى تعيين موفق جديد [382].

## المساءلة (الممارسة):

### إلى أي مدى يعتبر الموفق مسؤولًا فعليا عن أعماله وقراراته؟

النقطة: 00

من المعروف أن الموفق الإداري يخضع ماليًا لرئاسة الجمهورية، غير أنه يحظى بالاستقلالية الإدارية التي تجعله مسؤولا عن أعماله كما هو جاري به العمل في الإدارات العمومية والتي يتلقى على أساسها انتقادات، لكن لا ترتقي هذه الانتقادات لدرجة المساءلة إذ لا تفرض أي نوع من أنواع المساءلة على الموفق الإداري.

---

[381] MAAOUIA (Amel) « Administrateur-Administré, Quelle communication pour une médiation ? » Etude sur la fonction communication au sein du Médiateur administratif tunisien, Institut de Presse et des Sciences de l'Information, Tunis, 2002, passim.

[382] انظر "مركز موفق الجمهورية أو المعادل في تونس "
http://www.juriscope.org/uploads/etudes/Tunisie/Statut%20du%20Mediateur%20de%20la%20Republique%20ou%20de%20l%20equivalent_Tunisie_1998.pdf.


منظمة الشفافية الدولية Project funded by the European Union

## المقتضيات الرامية إلى ضمان النزاهة (الإطار القانوني):

**هل توجد قواعد تشريعية أو ترتيبية ترمي إلى ضمان نزاهة الموفق؟**

النقطة: 00

**لا تنص أي قاعدة في النصوص القانونية على ضمان نزاهة الموفق**. فلا توجد قاعدة تحدد نقاط التنازع مع وظيفة الموفق ولا قاعدة تتناول تنازع المصالح. وعليه توصي استراتيجية عمل هذا الجهاز لسنة 2015 بتحديد شروط تعيين الموفق الإداري في النصوص القانونية التي تنظم مؤسسة الموفق، مع التركيز على شرط الحياد أي التنصيص على ضرورة عدم انتماء الموفق لأي حزب سياسي إلى جانب جملة من نقاط عدم التوافق.

وتجدر الإشارة كذلك إلى أن الموفق الإداري لا يحظى بالحصانة أثناء أدائه لمهامه. وهو ليس مجبرًا على التصريح بممتلكاته الشخصية لدى تقلده المنصب. لكنه و في المقابل مجبرا بصراحة النص على الحفاظ على السر المهني فيما يخص كافة الوقائع والمعلومات التي يحصل عليها الموفق أو أعوانه أثناء ممارستهم لمهامهم، ويظل هذا الإلزام قائما حتى بعد انتهاء مهامهم [383].

## المقتضيات الرامية إلى ضمان النزاهة (الممارسة):

**إلى أي حد تعتبر نزاهة الموفق مضمونة فعليًا؟**

النقطة: 00

تظل نزاهة الموفق، على مستوى الممارسة، متعلقة بالوضع السياسي في البلد وبعلاقات القوة بين السلطات الحكومية، طالما ما زالت الضمانات القانونية غائبة.

## دور التحقيق (الممارسة):

**هل يدرس الموفق الشكاوى والعرائض الموجهة إليه بطريقة فعالة ونشطة؟**

النقطة: 50

**يمكن للمواطن أن يتواصل مباشرة مع الموفق الإداري**. وذلك بتوجيه شكاوى للموفق الإداري بعرائض موقعة من طرف أصحابها تبين بوضوح أطراف النزاع وطلبات المتظلم ومصلحته المباشرة في النزاع. ويجب أن تكون الشكاوى مؤيدة بالوثائق المثبتة للطلبات واستنفاذ المساعي الإدارية الأوّلية [384]. ولا يُشترط أي إجراء من أجل إحالة الشكوى التي تقدم بحضور صاحبها في مقر مصالح الموفق الإداري أو من خلال رسالة بريدية أو الفاكس أو البريد الالكتروني [385].

في مرحلة ثانية يمكن للموفق الإداري دعوة العارضين للاستماع إليهم لمزيد التحري واستكمال الملفات قبل الشروع في الدراسة وبذل المساعي التوفيقية [386]. ومن ثم تشرع مصالح الموفق في الفحص الأولي للملف، مع استدعاء محتمل لصاحب الطلب وتدعو الإدارة إلى تبرير موقفها في أجل تحدده مصالح الموفق بكامل حرية.

---

[383] الفصل 11 من أمر عدد 1126 لسنة 1996.

[384] الفصل 3 من أمر عدد 1126 لسنة 1996.

[385] www.mediateur.tn

[386] الفصل 7 من أمر عدد 1126 لسنة 1996.



WATCH منظمة الشفافية الدولية Project funded by the European Union

وعند رد الإدارة اعترافا بخطئها وبتقديم حجج مقنعة حول المسألة موضوع تقوم مصالح الموفق بإعلام صاحب الشكوى الذي يمكن ان يطعن في الحجج المقدمة من طرف الإدارة ، و يشرع الموفق في عملية التحقق اللازمة سواء بطرقها الخاصة أو من خلال أي هيئة رقابة متخصصة.

وفي الأخير، إذا بدت الشكوى مبررة، يقدم الموفق التوصيات التي يرى أن من شأنها أن تفض النزاع المعروض عليه.

وتدرج وظيفة الموفق في التشريع **مفهوم الإنصاف**. فعندما يبدو له خلال شكوى ما أن تطبيق الأحكام التشريعية والترتيبية يفضي إلى حل غير منصف، يمكن أن يوصي الموفق بحل منصف لمشكلة صاحب الشكوى. وفي الحالات الشائكة، يمكن أن يلجأ الموفق إلى وساطة رئيس الجمهورية.

وفي المقابل تجد مصالح الموفق الإداري نفسها في موقف حساس إزاء الإدارة اذ تتلقى عددًا كبيرًا من الملفات التي تمتنع الإدارة عن الرد بشأنها[387]. وعلى الرغم من ذلك، فإن **مصالح الموفق الإداري قد حاولت مؤخرًا تطوير أعمالها بالاستناد إلى التحقيق** والعمل الميداني بغية فض النزاعات المعروضة عليها. وقامت هذه المصالح، عند الاقتضاء، بزيارات للإدارات المعنية ونظمت لقاءات بين مختلف الأطراف بما في ذلك أصحاب الشكاوى بغية التوصل إلى أفضل النتائج [388]. "لقد لاحظنا، وفقا لاستراتيجية عمل الموفق التي أُعددت في جانفي 2015، أن بعد قرابة شهرين من هذه المساعي تمّ تسجيل تغيير إيجابي في تعامل الإدارة مع مطالب الموفق التي ازدادت اهتماما. حتى أنّ الإدارة نفسها وجدت في الموفق هيئة مساعدة في تسوية النزاعات، ونتيجة لذلك، حُل عدد كبير من الشكاوى بشكل غير قضائي. وساهم ذلك في تحسين صورة الموفق الإداري لدى المواطن" [389].

## دور تعزيز الممارسات الحسنة (الممارسة):

**هل يقوم الموفق بإذكاء الوعي في صفوف الإدارة والعامة بخصوص أهمية الممارسات الحسنة بطريقة فعالة؟**

النقطة: 00

في هذا الصدد تعتبر أعمال الموفق الإداري محدودة جدًا. فاستراتيجيته المعنية بالاتصال تركز في المقام الأول على الترويج للمؤسسة لدى العامة ولدى الإدارة في حدّ ذاتها. ويعود ذلك للصعوبات الكامنة في أعمال الموفق اليومية والمتمثّلة في نقص الوسائل التي تمكّن هذا الجهاز من إطلاق المبادرات العمومية والخاصة المتعلّقة بمجال الحوكمة الرشيدة التي تضطلع بدور هام في الإصلاح العام للنظام الإداري [390].

وتعي مصالح الموفق الإداري أهمية هذا الشرط في الأعمال الموكولة بعهدة هذا الجهاز، ولكنها ترى أنها ليست أولوية في ظل الظروف الراهنة [391].

---

387 نفس المصدر.

388 انظر "استراتيجية عمل مصالح الموفق الإداري في الجمهورية التونسية"، 29 جانفي 2015، www.mediateur.tn.

389 انظر "استراتيجية عمل مصالح الموفق الإداري في الجمهورية التونسية"، 29 جانفي 2015، www.mediateur.tn.

390 بكوش، "أفكار حول دور الموفق الإداري في إصلاح المنظومة الإدارية العامة"، المؤتمر الأول للموفق الإداري، المدرسة الوطنية للإدارة، 17 ديسمبر 1997، المطبعة الرسمية للجمهورية التونسية، 1998، ص. 37-73.

391 السيدة فاطمة الزهراء بن محمود، الموفق الإداري، لقاء يوم 11 أوت 2015.


Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

التوصيات:

- إصلاح المنظومة القانونية لمصالح الموفق الإداري وتحويلها إلى مؤسسة عمومية ذات صبغة إدارية بمهام وسلطات أوسع نطاقًا، وموارد أكثر توافرًا.
- مراجعة شروط تعيين الموفق الإداري على نحو يضمن له المزيد من النزاهة والاستقلالية.
- تعزيز قدرات موظفي الموفق الإداري.
- تحديد قواعد سلوكية لموظفي مصالح الموفق الإداري باعتماد مدونة سلوك
- تنظيم شكل من أشكال المساءلة للموفق الإداري أمام البرلمان.
- وضع استراتيجية تواصل مع المواطن ومع الإدارة.
- نشر التقرير السنوي للموفق.
- وضع استراتيجية تواصل مع المواطن ومع الإدارة.
- نشر التقرير السنوي للموفق.


WATCH منظمة الشفافية الدولية Project funded by the European Union

# 8. المحاكم المالية:

# دائرة المحاسبات

## 8. المحاكم المالية: دائرة المحاسبات

دائرة المحاسبات هي هيئة جماعية للمراقبة الخارجية ذات صفة قضائية تمارس الرقابة المالية بأثر بعدي على نفقات الدولة.

تشكو دائرة المحاسبات من نقص على مستوى الموارد البشرية والمالية إلى جانب افتقار إطارها الهيكلي للمرونة وهو ما يحول دون أدائها لمهامها بشكل كامل.

رغم ذلك شهدت دائرة المحاسبات تغيّرا على مستوى موقعها ضمن مؤسسات الدولة حيث تمّ تصنيفها كإحدى مكونات السلطة القضائية وذلك بموجب الدستور الجديد الصادر في 27 جانفي 2014 لذلك تعتبر استقلاليتها مضمونة اليوم من قبل أعلى الهيئات القانونية للدولة. غير أن الوضع الحالي للنصوص القانونية التي تنظم الدائرة تبين أن إطارها البشري مرتبط بشكل وثيق بالإدارة. كما أنّ القواعد القانونية التي تضمن نزاهتها مازالت بحاجة إلى المزيد من التحسين.

وعليه تعمل الدائرة حاليًا على إعادة النظر في النصوص القانونية والترتيبية التي تحكم عملها. وترمي هذه المراجعة إلى تعزيز المركز الجديد لها في المشهد المؤسساتي ودعم النهج التعاوني والبناء الذي تعتمده من أجل التماشي مع المعايير الدولية التي تنظم هيئات المراقبة المالية في العالم.

| دائرة المحاسبات | | | |
|---|---|---|---|
| النقطة التركيبية للعمود: 100/61 | | | |
| | المؤشر | الإطار القانوني | الممارسة |
| القدرات | الموارد | لا ينطبق | 50 |
| | الاستقلالية | 50 | 75 |
| الحوكمة | الشفافية | 75 | 75 |
| | المساءلة | 50 | 75 |
| | آليات النزاهة | 50 | 75 |
| الدور | فعالية التدقيق | 50 | |
| | تحسين الإدارة المالية | 50 | |

### الهيكلة والتنظيم

تعتبر دائرة المحاسبات المحدثة بمقتضى دستور 1 جوان 1959 الجهاز الأعلى للرقابة على المال العام. وتقوم طبقا للقانون عدد 8 لسنة 1968 المؤرخ في 8 مارس 1968 المتعلّق بتنظيمها بإجراء رقابة على حسابات وتصرّف


Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

الدولة والجماعات المحليّة في رأس مالها. كما تتولى تقدير نتائج الإعانة الاقتصادية أو المالية التي تمنحها هذه الهيئات للجمعيات والتعاونيات والمؤسسات والهيئات الخاصّة والبتّ في حساب المحاسبين العموميين والنّظر في التصرّفات بحكم الواقع وإعداد مشروع ختم الميزانية.

وعرفت دائرة المحاسبات بمقتضى دستور 2014 نقلة على مستوى تموقعها ضمن مؤسسات الدولة حيث تمّ تصنيفها كإحدى مكونات السلطة القضائية بعد أن كانت أحد فرعي مجلس الدولة الذي يرجع بالإشراف إداريا وماليا إلى السلطة التنفيذية .وفي هذا الإطار نص الفصل 117 من الدستور على "أن محكمة المحاسبات تختصّ بمراقبة حسن التصرّف في المال العام ،وفقا لمبادئ الشرعية والنجاعة والشفافية ،وتقضي في حسابات المحاسبين العموميين ،وتقيّم طرق التصرف وتزجر الأخطاء المتعلّقة به ،وتساعد السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية على رقابة تنفيذ قوانين الماليّة وغلق الميزانية"

كما يُخوّل لدائرة المحاسبات أيضا صلاحية مراقبة أموال الأحزاب السياسية، والتدقيق في حسابات المؤسسات والمنظمات الدولية.

كما تودع تصريحات أعضاء الحكومة وبعض الأصناف من الأعوان العموميين بمكاسبهم لدى الرئيس الأوّل للدائرة وذلك بموجب القانون عدد 17 لسنة 1987 المؤرخ في 10 أفريل 1987.

وطبقا للنصوص الجاري بها العمل تتركّب دائرة المحاسبات من الرئيس الأوّل للدائرة ورؤساء الغرف ورؤساء الأقسام والمستشارين والمستشارين المساعدين، ويشرف على تخطيط أعمالها وتنفيذها عدد من الهيئات يذكر من بينها أساسا الجلسة العامّة ولجنة التقرير والبرمجة والغرف (المركزية والجهوية) والأقسام.[392]

وتنظم الصكوك التالية تنظيم وسير دائرة المحاسبات حاليًا:

الفصل 117 من دستور سنة 2014؛

قانون عدد 8 لسنة 1968 يتعلق بتنظيم دائرة المحاسبات، المنقح والمتمم بقانون عدد 17 لسنة 1970 المؤرخ في 20 أفريل 1970، وقانون عدد 82 لسنة 1990 مؤرخ في 29 أكتوبر 1990 وقانون أساسي عدد 75 لسنة 2000 المؤرخ في 17 جويلية 2001 وقانون أساسي عدد 3 لسنة 2008 المؤرخ في 29 جانفي 2008؛

مرسوم عدد 6 لسنة 1970 المؤرخ في 26 سبتمبر 1970 المنقح بقانون عدد 46 لسنة 1970 مؤرخ 20 نوفمبر 1970، المتعلق بضبط القانون الأساسي لأعضاء دائرة المحاسبات المنقح والمتمم بمرسوم عدد 18 لسنة 1974 المؤرخ في 24 أكتوبر 1974، وقانون عدد 3 لسنة 1981 المؤرخ في 23 جانفي 1981، وقانون عدد 76 لسنة 1986 المؤرخ في 28 جويلية 1986 وقانون أساسي عدد 83 لسنة 1990 المؤرخ في 28 أكتوبر 1990 وقانون أساسي عدد 77 لسنة 2001 المؤرخ في 24 جويلية 2001.

[392] -ملاحظات دائرة المحاسبات -حول القسم المتعلّق بهم في تقرير نظام النزاهة الوطني- الواردة على منظمة "أنا يقظ " بتاريخ 16 ماي 2016


Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

## الموارد (الممارسة)

**هل تتوفر لدائرة المحاسبات فعليا الموارد المناسبة التي تمكنها من ممارسة دورها بشكل فعال؟**

**النقطة: 50**

تشكو دائرة المحاسبات من نقص على مستوى الموارد البشرية والمالية، ذلك رغم ارتفاع ميزانيتها ،التي كانت تقدر في سنة 2012 بـ 7.863.290 دينار تونسي (حوالي 3.931.000 يورو)، بقيمة 2.889.122 دينار تونسي (1.440.000 يورو) لتقدر في سنة 2013 بـ 10.752.412 دينار تونسي (حوالي 5.375.000 يورو)، أي ان الزيادة تقدر بنسبة ٪36.74. وطلبت دائرة المحاسبات في تقريرها السنوي الثامن والعشرين الإذن باستخدام ما تبقى من الميزانية خلال السنة المالية 2014 لتغطية النفقات الجديدة المترتبة عن إحداث غرف مركزية جديدة وإنشاء نظام الإنترنت [393]. ولكن يجدر الذكر أن مرتبات أعضاء الدائرة تمثل 85٪ من نفقاتها [394].

وعليه، تعاني دائرة المحاسبات على الدوام من نقص في الوسائل اللوجستية. وتقول السيدة فضيلة القرقوري، رئيسة قسم في دائرة المحاسبات، إن هذا النقص يظهر بشكل أكبر على مستوى السيارات الإدارية التي تحتاجها الدائرة للقيام بمهمات المراقبة. فأثناء مهمات مراقبة الحملة الانتخابية، واجهت الدائرة مشكلة في نقص السيارات. وهو ما استوجب تدخلا من رئاسة الحكومة التي أمنت للدائرة بعض السيارات كي تستطيع إنجاز مهمتها [395].

ولقد عرفت الموارد البشرية لدائرة المحاسبات تطورًا كبيرًا خلال السنوات الأخيرة. فبعد الثورة، تم تعديل القانون الأساسي المتعلّق بتنظيم دائرة المحاسبات، لفتح المجال أمام مجموعة من الكفاءات من اختصاصات متنوّعة للمشاركة في مناظرة انتداب. " وقد تمّ تدعيم أعضاء الدّائرة بـ 13 مستشارا مساعدا جديدا خلال سنة واحدة وهي أهمّ حملة انتدابات عرفتها هذه المحكمة منذ انبعاثها" [396]. وأعلمتنا السيدة فضيلة القرقوري أنه خلال الفترة 2014-2015 سُجلت عدّة إحالات على التقاعد، ولكن في المقابل تم تعيين عدد كبير من الموظفين لا سيما من طلبة المدرسة العليا للإدارة. فيقدر عدد قضاة الدائرة حاليا بـ 150 قاضيًا [397]. ويساعد الجدول التالي على تقييم هذا التطور.

---

[393] دائرة المحاسبات، التقرير الثامن والعشرين، 2012-2013.

[394] نفس المصدر.

[396] لقاء مع السيدة فضيلة القرقوري، رئيسة قسم في دائرة المحاسبات، 2015/10/30
www.courdescomptes.nat.tn.

[397] لقاء مع السيدة فضيلة القرقوري، رئيسة قسم في دائرة المحاسبات، 2015/10/30


منظمة الشفافية الدولية WATCH Project funded by the European Union

| | 2011 | 2012 | 2013 | نهاية 2015 |
|---|---|---|---|---|
| القضاة | 96 | 105 | 143 | 150398 |
| الأعوان | 111 | 111 | 127 | |

**جدول: تزايد عدد موظفي دائرة المحاسبات 2011-2013. المصدر: (للسنوات 2011 و2012 و2013): التقرير السنوي الثامن والعشرون لدائرة المحاسبات**

هذا ورغم ارتفاع عدد موظفي دائرة المحاسبات إلاّ أنّه لا يزال غير كاف لتلبية احتياجات الدائرة التي لا تنفك في ازدياد وذلك وفق ما صرّحت به السيدة فضيلة القرقوري [399].

كما يتلقى موظفو دائرة المحاسبات تدريبًا مكثفًا ومتواصلًا. فقد نظمت الدائرة في سنة 2013، في إطار برنامج التدريب المتنوع، 60 دورة إعلامية، خُصصت 43 منها للقضاة و17 لأعوان الإدارة. وحظي 174 موظفا في الدائرة بهذه الدورات التي دامت على مدار 102 يومًا.

وتمحورت الدورات الموجهة للقضاة حول مواضيع مختلفة منها دراسة المخاطر ونظام الرقابة الداخلي وتخصيص الخدمات العمومية وطرق فرض الرقابة عليها ودور دائرة المحاسبات في محاربة الفساد ومعايير الرقابة الدولية ومراقبة نظم المعلومات. كما تلقى 30 موظفًا في دائرة المحاسبات في سنة 2013 دورات تدريب في فرنسا وبريطانيا العظمى والبرتغال [400].

وعلى الرغم من التطورات التي شهدتها الموارد المالية والبشرية، إلا أن الإطار الهيكلي لدائرة المحاسبات لا يزال يفتقر للمرونة، مما يصعب عمل الدائرة.

حيث يقع ضبط عدد غرف الدائرة بأمر ويتولى الرئيس الأوّل تعيين القضاة بمختلف تشكيلات دائرة المحاسبات[401] . فبالنسبة لأقسام الدائرة فهي تتكون من قضاة من فئات مختلفة، لا تبدو متجانسة التركيب [402]. حيث يتّسمّ عملها لمدة طويلة بـ "تقسيم بين (...) نوعين من الرقابة"، يمارس كل نوع منها وفقًا لطبيعة الهيئة المراقبة، من قبل عدد من الأقسام بشكل حصري [403]. ولسدّ هذه الثغرة، قُسمت الاختصاصات على الأقسام اليوم بشكل قطاعي. وتحتوي الخطة الاستراتيجية للدائرة للفترة 2008-2012 المُحدثة والمجددة إلى غاية سنة 2014 مشروع مراجعة مهام الغرف المركزية قصد تقسيم الاختصاصات بينها بشكل عادل.

ومع تراكم المهام الذي عرفته دائرة المحاسبات خلال السنوات الماضية، باتت المراقبة الفعالة للأموال العامة مهمة أصعب. وهو ما أدى إلى انشاء ثلاث غرف مركزية جديدة تسمح بمواجهة تزايد مهام المراقبة التي تقوم بها الدائرة. ومع زيادة عدد الغرف المركزية أصبحت مسألة الحصول على مقرّ واسع وعصري من أولويات الدائرة وهو ما أتت على ذكره دائرة المحاسبات في تقريرها السنوي الثامن والعشرين. حيث يتسم الوضع الحالي للدائرة بتفتت

---

398 - ملاحظات دائرة المحاسبات الواردة على منظمة "أنا يقظ " بتاريخ 16 ماي 2016

399 لقاء مع السيدة فضيلة القرقوري، رئيسة قسم في دائرة المحاسبات، 2015/10/30.

400 معلومات مستمدة من التقرير السنوي الثامن والعشرين لدائرة المحاسبات.

401 - ملاحظات دائرة المحاسبات الواردة على منظمة "أنا يقظ " بتاريخ 16 ماي 2016 : مرجع سابق

402 MAHBOULI (A.), « La cour des comptes : situation et perspectives », *R.T.D.*, 1985, p. 135.

403 نفس المصدر.


Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

الهيئات المركزية وضيق المقرات التي لم تعد قادرة على استقبال موظفي الدائرة. وعليه أعلمتنا السيدة فضيلة القرقوري أن للدائرة حاليًا أربعة مقرات منفصلة وأن كل مكتب في كل من المقرات يشغله أربعة قضاة [404].

هذا وتتفرع الغرف الجهوية عن دائرة المحاسبات لتحقق بذلك لامركزية مراقبة نفقات الدولة [405] [406]. ، لكنها تشهد العديد من المشاكل التي تتجلى على مستوى التنظيم والاختصاص. فعلى مستوى التنظيم، يتسم هيكل هذه الغرف بعدم الاكتمال، كما أنّها تعاني من طريقة تسيير غير مناسبة. أما على مستوى الاختصاص، فإن النطاق الواسع لتدخل هذه الغرف يتباين مع الطابع المتواضع للمراقبة التي تمارسها. ويدعو هذا الوضع إلى إعادة صياغة الإطار التشريعي المنظم لهذه الهياكل بما يخوّل لها إنجاز مهمتها بأفضل الطرق [407]. هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى تتكون الجلسة العامة لدائرة المحاسبات من أغلبية أعضاء الدائرة عدا المستشارين المساعدين، مما يجعل وتيرة عملها بطيئة. وبسبب هذا العدد الكبير من الأعضاء، تختلف اختصاصات أعضائها اختلافا كبيرا ما بين اختصاصات الإدارة وأنشطة المراقبة.

فيتباين التكوين المكثف الذي يفتقر بدوره للمرونة مع النطاق الواسع للأنشطة التي تُسند لهذه المحكمة التي تمارس نوعين من المراقبة: مراقبة قضائية تفضي إلى اصدار قرارات قضائية ومراقبة إدارية تفضي إلى توصيات.

ولا تمارس المراقبة القضائية على المحاسبين المعينين بموجب القانون، لشغل هذا المنصب فحسب (المحاسب بحكم القانون) بل تمارس أيضًا على المحاسبين الذين لا يتمتعون بهذه الصفة والمتدخلين بالتصرف في الأموال العامة (المحاسب بحكم الواقع) [408]. وهو ما يُعقّد مهمة دائرة المحاسبات.

فالمراقبة التي تتم خارج سياق الإجراءات القضائية لا تشمل فقط الأشخاص الخاضعين لقواعد المحاسبة العامة كمسيري الأموال العامة: المحاسبون العموميون وآمرو الصرف العموميون بل تشمل كذلك بعض الأشخاص الذين يخضعون لقواعد المحاسبة الخاصة (المؤسسات العمومية والمؤسسات الخاصة التي تتلقى مساعدة من الدولة والأحزاب السياسية، كما يمكن لرئيس الحكومة أن يقرر إخضاع هيئات أخرى لمراقبة الدائرة).

وعلى خلاف المراقبة القضائية التي تفضي إلى إصدار القرارات، فإنّ المراقبة غير القضائية يترتب عنها إعداد تقارير غير إلزامية وعلى الرغم من أنّها تتخذ شكل توصيات فإنّها لا تخلو من أهمية [409].

---

[404] لقاء مع السيدة فضيلة القرقوري، رئيسة قسم في دائرة المحاسبات، 2015/10/30.

[405] - ملاحظات دائرة المحاسبات الواردة على منظمة "أنا يقظ " بتاريخ 16 ماي 2016 : مرجع سابق

[406] ينص الفصل 9 محدث من قانون عدد 8 لسنة 1968 على النحو المعدل بموجب قانون أساسي عدد 75 لسنة 2001 المؤرخ في 17 جويلية 2001 على ما يلي: " ويمكن إحداث غرف جهوية متفرعة عن دائرة المحاسبات". وأُحدثت أربعة غرف جهوية منذ ذلك الحين: الغرفة الجهوية في سوسة (أمر عدد 2304 لسنة 2001 المؤرخ في 2 أكتوبر 2001) والغرفة الجهوية في صفاقس (أمر عدد 2635 لسنة 2003 المؤرخ في 23 ديسمبر 2003) والغرفة الجهوية في قفصة (أمر عدد 1594 لسنة 2005 المؤرخ في 23 ماي 2005) والغرفة الجهوية في جندوبة (أمر عدد 2722 لسنة 2007 المؤرخ في 31 أكتوبر 2007).

[407] V. BEN SAID (F.), *Les chambres régionales de la cour des comptes*, Mémoire, Faculté de droit de Sfax, 2008-2009.

[408] الفصل 4 مكرر المضاف بموجب قانون عدد 17 لسنة 1970 المؤرخ في 20 أفريل 1970 لقانون عدد 8 لسنة 1968.

[409] EL ARBI (A.), *La Cour des comptes en Tunisie*, Mémoire de DEA, FDS, Tunisie, 2002-2003, p. 126.



WATCH منظمة الشفافية الدولية Project funded by the European Union

ويحتوي التقرير السنوي العام على ملاحظات الدائرة بخصوص السنة المالية المعنية والإصلاحات المقترح إدراجها لتحسين إدارة الأموال العامة. هذا ويمكن أن تعدّ دائرة المحاسبات عند الاقتضاء تقارير خصوصية يمكن نشرها كما أنّها تعدّ تقريرا عن مشروع قانون غلق ميزانية الدولة تضمّنه خاصّة تحليلا لتطوّر الوضعية المالية للدولة خلال السنة المعنية ويشفع هذا التقرير بالتصريح العام بمطابقة حسابات تصرف المحاسبين العموميين للحساب العام للإدارة المالية ويرفق بمشروع القانون المذكور[410].وبالتالي يمثل التقرير بشأن تسوية الميزانية وسيلة للدائرة تمكنها من مساعدة البرلمان في مراقبة تنفيذ قوانين المالية [411].

هذا كما تصدر دائرة المحاسبات نشرات وهي وثائق داخلية تستخدمها الدائرة للتواصل مع الهيئات الخاضعة للمراقبة أو الوزارات التابعة لها. وهذه النشرات هي أذون استعجالية وملاحظات للنيابة العمومية. وتصدر الأذون الاستعجالية عن رئيس الحكومة عندما يتعلق الأمر بالمسائل التي توليها الدائرة أهمية كبرى وتوجه لأعلى السلطات الإدارية (الوزراء حصرا) التي لديها الاختصاص اللازم لتصحيح الخلل الوارد في الإذن الاستعجالي. ويُرسل الإذن كذلك إلى وزير المالية. وهنالك من يدعو إلى ارسال هذه الأذون إلى اللجان البرلمانية المختصة [412]. ويعتبر الإذن الاستعجالي وسيلة عامة لزيادة فاعلية عمل الدائرة، ولا يحكمه إطار قانوني خاص به كما هو الحال في فرنسا مثلا.

أما ملاحظات النيابة العمومية فتضعها دائرة المحاسبات خلال مهام التحقيق التي تؤديها باسم الوزارة. وذلك لجلب انتباه السلطات الإدارية بخصوص الأخطاء المخالفة للتشريعات، أو لبدء تحقيقات إدارية بخصوص حقائق خطيرة أو للمطالبة بوثائق لم يتمكن المقررون من الحصول عليها أثناء التحقيق. هذا ويُعدّ ملاحظات النيابة العمومية مقررون مكلفون بالتحقيق والتي تعرض لاحقا على المفوض العام للحكومة الذي يقرر بدوره الخطوات المستوجب اتباعها. وترسل على إثرها هذه الملاحظات إلى الوزراء والأمناء العموميين والمصالح الخارجية لوزارة المالية.

## الاستقلالية (الإطار القانوني)

**هل يضمن الدستور أو الأحكام التشريعية المعمول بها استقلالية دائرة المحاسبات وموظفيه؟**

**النقطة: 50**

من الواضح أن دائرة المحاسبات التونسية تنتمي إلى الهيئات القضائية التي تحافظ على استقلاليتها في الجانب النظري تجاه البرلمان والحكومة[413].

---

[410] الفصل 79 من أمر عدد 218 لسنة 1971.

[411] BEN AISSA (M. S.), « Rapport introductif à la conférence sur le contrôle parlementaire de l'exécution des lois de finance avec l'assistance de la cour des comptes », p. 9

[412] نفس المصدر. ص. 140.

[413] المرجع السابق صفحة 6



منظمة الشفافية الدولية WATCH Project funded by the European Union

في الواقع، تتسّم العلاقة بين هذه السلطات بالتعاون. هذا وقد جاء الدستور الجديد ليعزز الطبيعة القضائية لدائرة المحاسبات أولا بتغيير تسميتها من الدائرة إلى محكمة واندرجت الإجراءات المتعلقة بها صلب الباب الخامس من الدستور المتعلّق بالسلطة القضائية مساهما في ذلك بتعزيز استقلاليتها[414].

حيث يعرف الدستور دائرة المحاسبات في الفصل 117 منه والذي ينص على أنّه " يتكون القضاء المالي من دائرة المحاسبات بمختلف هيئاتها. تختصّ دائرة المحاسبات بمراقبة حسن التصرّف في المال العام، وفقا لمبادئ الشرعية والنجاعة والشفافية، وتقضي في حسابات المحاسبين العموميين، وتقيّم طرق التصرف وتزجر الأخطاء المتعلقة به، وتساعد السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية على رقابة تنفيذ قوانين المالية وغلق الميزانية. تعدّ دائرة المحاسبات تقريرا سنويا عاما تحيله إلى كل من رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس نواب الشعب، ورئيس الحكومة، ورئيس المجلس الأعلى للقضاء، ويتم نشره. كما تعد محكمة المحاسبات عند الاقتضاء تقارير خصوصية يمكن نشرها.

يضبط القانون تنظيم دائرة المحاسبات، اختصاصاتها، والإجراءات المتبعة لديها، والنظام الأساسي الخاص بقضاتها."

لكن، يشير الوضع الحالي للنصوص القانونية التي تنظّم الدائرة إلى أن إطارها البشري مرتبط بقوة بالإدارة، وهذا على مستويات متعددة.

على مستوى التوظيف والتعيين ,يتوزع أعضاء هيئة دائرة المحاسبات إلى رتب، تتعلق أساسا بالمستشارين والمستشارين المساعدين القارين. تم إنشاء رتبة مستشارين استثنائيين سنة 1986 (يتم توظيفهم لمدة لا تتجاوز 4 سنوات). يُشكل توظيف أعضاء دائرة المحاسبات عامل في ارتباطهم بالإدارة.

---

[414] في دستور 1959، لم يرغب واضعو الدستور في إدراج دائرة المحاسبات (والمحكمة الإدارية) في الباب الخامس "السلطة القضائية". وخصص لهما الباب السادس "مجلس الدولة". وينبع هذا الخيار من رغبة في إسناد اختصاصات قضائية خاصة بالإدارة لعدم تعطيل عملها, ولم يمنع ذلك السيد م. مهبولي من أن يكتب قائلا أن "دائرة المحاسبات تمثل قضاء ماليا مستقلا ونظاا قضائيا ثالثا وهو القضاء المالي المنفصل عن القضاء الإداري والقضاء العدلي" (مهبولي (أ)) المرجع المشار إليه سابقا، الصفحة 124، أنظر أيضا ; V. aussi, BEN AISSA (M. S.), « La cour des comptes en Tunisie », in. *La CC d'hier à demain*, LGDJ, Paris, 1979, pp. 25-47).

تتبع دائرة المحاسبات إلى مجلس الدولة، وعلى الرغم من ذكره في الدستور إلا أنه ليس له وجود ملموس: "فهو موجود تارة وغير موجود تارة أخرى" (محمد صالح بن عيسى)، "القضاء الإداري: بين الواقع والآفاق"، *R.T.D*، *1994*، *الصفحة 51*

ونص المشرع على أن مجلس الدولة هو مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المدنية والاستقلال المالي (الفصل 18 من قانون المالية 1973). وألحق المجلس بالوزارة الأولى وقسمت ميزانيته إلى قسمين (المحكمة الإدارية ودائرة المحاسبات) وألحقت ترتيبيا بميزانية الدولة. ويعتبر الوزير الأول الآذن بالقبض والصرف بالنسبة لميزانية مجلس الدولة (الفصل 18 من قانون المالية 1973). فهل يخول ذلك استقلالية مالية حقيقية؟ إن المجلس يتبع الدولة وهو مجمع عمومي. وبالتالي فإن هذه الاستقلالية ليست إلا واجهة شكلية" (ل.مشيشي)، ميزانية الدولة التونسية. (MECHICHI (L.), *Le budget de l'Etat en Tunisie*, Thèse, FDSPT, 1993, vol. 1, p. 53).

ومن شأن هذا الوضع أن يزيد في تفاقم تبعية المجلس، وعليه المحكمة، للوزارة الأولى" (العربي (أ.)، المرجع المشار إليه سابقا، الصفحة 13). إن القول بأن هيئة دستورية هي مؤسسة عمومية يجعلها في وضع غير مناسب ولا يساعد على تحقيق استقلاليتها (عياض بن عاشور، القانون الإداري، CPU، النسخة الثانية، تونس، 200، الصفحة 333).


منظمة الشفافية الدولية WATCH Project funded by the European Union

يتم توظيف المستشارين المساعدين أولا عن طريق التعيين المباشر من بين طلبة المرحلة العليا بالمدرسة الوطنية للإدارة[415], يتم استيعابهم مع موظفين مكونين بدورهم بنفس المعهد الذي تكونت فيه الإطارات العليا للإدارة مما يخلق " إحساس بالانتماء والتبعية لديهم تجاه الإدارة". [416]

ثم يمكن توظيفهم عن طريق التعيين المباشر من بين الطلبة الذين أنهوا دراساتهم بالمعهد العالي للتصرف في إطار المرحلة المتخصصة [417]والذي منحهم المُشرع صفة الإداري. من ناحية أخرى، يمكن انتدابهم من بين الموظفين الذين استوفوا شروطا معينة وذلك عن طريق مناظرة. [418]

في الأخير، وبعد تعديل سنة **2001**, يمكن توظيفهم من بين الطلبة الذين استوفوا 6 سنوات من الدراسات في المالية العمومية والمحاسبة التجارية والتصرف والعلوم التجارية أو الحقوق. ويمكن اعتبار هذه الفئة من المستشارين المساعدين فئة مستقلة استقلالا كاملة تجاه الإدارة. [419]

هذا وتمّ تخصيص 75٪ من المناصب لطلبة المدرسة الوطنية للإدارة و25٪ للتوظيف الخارجي قبل تعديل سنة 2001. الذي ألغى هذه النسب. وعليه تكشف اجراءات الدائرة مؤخرا انقلابا في الوضعية ،حيث تم توظيف 31 مستشارا مساعد جديد سنة 2013 عن طريق مناظرة انتداب و12 آخرين من بين طلبة المدرسة الوطنية للإدارة. أما بالنسبة للمستشارين، فيشكلون الرتبة الاولى في هيئة قضاة دائرة المحاسبات. يتم توظيفهم من بين المستشارين المساعدين المتمتعين بـــ 6 سنوات أقدمية والمسجلين في قائمة السلوك المحددة سنويا من طرف المجلس الأعلى[420]. مما يجعل لهم نفس الأصل الاداري للمستشارين المساعدين.

يتم توظيف المستشارين العاملين استثنائيا من بين الموظفين أصحاب التجربة الطويلة في المجال الاداري أو المالي أو المجال التقني[421]. حيث انهم اداريون ويحافظون على هذه الميزة طيلة مدة وجودهم في الدائرة. بالرغم من أنها تمنح أفضلية امتلاك الدائرة لخبرات في ميادين متنوعة إلا أنها تسمح لأشخاص من الادارة العاملة بدخولها والذي يمكن لهم الانتصار لإداراتهم الأصلية[422] طيلة مدة مزاولتهم لمهامهم بها.

وعليه تجدر الإشارة هنا أن اللجوء لهذا الصنف من العاملين ليس بالمتكرر في ممارسات الدائرة فمنذ تأسيسها وإلى غاية سنة 2003 تم توظيف مستشار استثنائي واحد من طرف الدائرة لمزاولة مهام ادارية (تقني سامي في البرمجة ).[423]

---

[415] الفصل 22 من المرسوم 6-1970 بتاريخ 1970/9/26 المعدل بالقانون عدد 77-2001 بتاريخ 2001/7/24

[416] العربي م س صفحة 19

[417] الفصل 22 المرسوم 6-1970

[418] المرجع السابق

[419] العربي م س صفحة 22

[420] الفصل 20 من المرسوم 6- 70المعدل بالقانون 86-76

[421] الفصل 24 مكرر من المرسوم 6-1970

[422] العربي صفحة 23

[423] المرجع السابق صفحة 58



Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

هذا وقد عرفت المنظومة القانونية لدائرة المحاسبات فيما يتعلّق بتعيين وترسيم القضاة تغيرا وذلك وفق نصّ الفصل 106 من الدستور الذي ينصّ على تسمية القضاة بأمر رئاسي بناء على رأي مطابق من المجلس الأعلى للقضاء، ويسمى القضاة السامون بأمر رئاسي بالتشاور مع رئيس الحكومة بناء على ترشيح حصري من المجلس الأعلى للقضاء. ويضبط القانون الوظائف القضائية السامية.

وبالنسبة للمستشارين، يتم تعيينهم عن طريق أمر صادر عن رئيس الجمهورية ويساعده في هذه المهمة رئيس الحكومة والرئيس الأول لدائرة المحاسبات. حيث يقوم رئيس الحكومة باقتراحهم بعد تقديم الرئيس الأول لقائمة المستشارين المساعدين الذين استحقوا ترقية من بين المسجلين في قائمة الكفاءات.

لكن الجدير بالذكر ان اشتراط خضوع المستشارين لفترة تكوين، يؤثر في استقلاليتهم بالإضافة إلى أن تسجيلهم في قائمة الكفاءات مرهون بإشعارات جيدة من طرف رؤساء السلم الاداري. وعليه تبدو هذه الاجراءات من النظرة الأولى عادية لكن الإشكال يعود إلى الذي يقع على عاتق السلطة التنفيذية[424]. حيث يتم تقديم قائمة الكفاءات من طرف الرئيس الأول الى رئيس الحكومة والذي يقترح على رئيس الجمهورية أسماء القضاة التي يمكن ترقيتها. يقر هذا الأخير بالقانون التعيينات في المناصب الجديدة.

تلعب الادارة دورا فاصلا على مستوى التعيين والترسيم في حين ينحصر دور المجلس الأعلى في مهمة استشارية محضة. فبالرغم من سلبيات عملية التعيين في المهام الوظيفية، إلا أنه يقع تطبيقه في تونس اليوم في المهام القضائية. وهو ما يمكّن من تعيين بعض أعضاء الدائرة من طرف الجهاز التنفيذي في وظائف مماثلة على مستوى المكتب الرئيسي أو على مستوى النيابة العامة. فعلى مستوى المكتب الرئيسي، يتم وضع بعض الأعضاء الحاصلين على مهام وظيفية جنبا الى جنب مع المستشارين والمستشارين المساعدين.

أمّا على مستوى قمة السلم الإداري، يتم تعيين الرئيس الاول بأمر من رئيس الجمهورية بعد اختياره من بين الموظفين السامين في الدولة[425]. لكن غالبا ما يتم تعيين عضو سابق في الحكومة، إذا تتمتع السلطة الإدارية بصلاحية تقديرية في منح والاعفاء من هذه المنصب.

ووفق الهرم الإداري لدائرة المحاسبات فإنّها تتضمّن من بين أعضائها اعوان معينين تقديريا من طرف الجهاز التنفيذي من ذلك رؤساء الغرف ورؤساء القطاعات الذين يتم تعيينهم بأمر رئاسي باقتراح من رئيس الحكومة وتقديم من الرئيس الاول بعد استشارة المجلس الاعلى ويخضعون لسلطة العزل التقديرية. وبالتالي لا يمكن لإجراء سيء كهذا إلا أن يضعهم في موقع تبعية تجاه الجهاز التنفيذي. خاصة وان المجلس الأعلى لا يتدخل في الموضوع الا بصورة استشارية وعليه يجب منح المجلس الاعلى سلطة تقريرية والتقليص قانونا من دور الجهاز التنفيذي.[426]

---

[424] العربي صفحة 48

[425] االفصل 15 من المرسوم 6-1970

[426] فلاح " المهام الوظيفية" 1994



Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

على مستوى النيابة العامة، يتشكل كل أعضائها من قضاة يزاولون مهام وظيفية يتم تعيينهم تقديريا من طرف الحكومة من أجل ضمان تمثيلها لدى الدائرة. هذا وتتضمن النيابة العامة من بين أعضائها المندوب العام للحكومة وأربع مندوبين حكوميين لدى الغرف المركزية ومندوبا حكوميا واحد لدى كل غرفة جهوية.[427] يتم تعيينهم بأمر وباقتراح من رئيس الحكومة وتقديم من الرئيس الاول. [428]

على مستوى المسار المهني لهؤلاء العاملين، تبدو ضمانات الاستقلالية محدودة جدا. حيث لا تتضمن وضعية أعضاء الدائرة الا على بعض الضمانات والتي تبقى غير كافية. هذه الوضعية تضمن لأعضاء الدائرة حماية خاصة ضد التهديدات والهجمات التي قد تستهدفهم اثناء أداءهم لمهامهم[429] حيث تُمنح لهم حصانة قضائية ضد أي متابعة أو توقيف ضد جرائم أو جنح. وتعتبر موافقة المجلس الأعلى لرفع الحصانة أساسية إلا في حالة التلبس بالجريمة.[430] وينشأ بعض التنازع بين مهام قاضي المحاسبات وبين بعض المسؤوليات السياسية (الولايات الانتخابية، نوعية أعضاء الحكومة)[431]. كما تم تجسيد تنازع اخر بمقتضى القانون الأساسي عدد 30 الصادر بتاريخ 3 ماي 1988 المتعلق بتنظيم الاحزاب السياسية والذي منع في فصله 4 انضمام القضاة الى الأحزاب. وتنازع آخر متعلّق بفصل المهمة القضائية عن مهام اخرى قد تؤثر فيها: كل وظيفة عمومية أو كل نشاط مهني للعاملين باستثناء وظائف التعليم والابحاث ووظائف المراقبين الماليين أو مراجعي الحسابات لدى المكاتب أو المؤسسات الوطنية أو المؤسسات التي تمتلك فيها الدولة أو الجماعات المحلية مشاركة في رأس المال بصورة مباشرة أو غير مباشرة. لكن تبقى هذه الضمانات غير كافية أمام غياب ضمانات جوهرية اخرى لقضاة دائرة المحاسبات. كتلك المتعلقة بالأمن الوظيفي للقضاة والتي ستشتد تعقيدا مع استحداث الدوائر الجهوية للدائرة.

يمكن أن يشمل الأمن الوظيفي المهام الوظيفية وتوزيع القضاة داخل الغرف بقرار داخلي من الرئيس الأول[432]والذي يمكنه نقل أي قاض لا يمتثل لتعليماته. [433]

فلا يحاط العزل والتوقيف والإحالة على التقاعد بضمانات كافية فعلى سبيل المثال، يحدّد سن الاحالة على التقاعد ب 60 سنة مع امكانية تمديده الى 65 سنة بمقتضى أمر رئاسي مبني على أساس تقرير معد من طرف رئيس الحكومة[434]. وبالتالي ترسخ هذه الوضعية بوضوح تبعية القضاة إلى الجهاز التنفيذي. فحتى عند تقديم الاستقالة بهدف مزاولة مهمة انتخابية أو مهمة عضو في الحكومة تعود بالأساس إلى قرار الجهاز التنفيذي لأنه صادر بقرار من رئيس الحكومة. ويستبعد المجلس الاعلى من هذا الإجراء.

---

427 الفصل 1 الامر 2303-2001 بتاريخ 2001/10/2

428 الفصل 27 و 27 مكرر

429 الفصل 5 من المرسوم 6-1970

430 الفصل 4 من االمرسوم 6-70

431 الفصل 28 من المرسوم 6-70

432 الفصل 14 من المرسوم 6-70

433 العربي م س صفحة 38

434 الفصل 44 من المرسوم 6-70



Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

هذا كما تتعارض بعض الوضعيات مثل تلك المتعلقة بالانتداب مع المهام المنوطة بالقاضي. وتلك التي تمكن أعضاء دائرة المحاسبات من مغادرة الدائرة لمدة محددة نحو الادارات العمومية فعلى الرغم ممّا تمنحه للقاضي من خبرة إلا أن هذا المنصب قد يمس من استقلاليته.

" خلال فترة الانتداب، يمكن للعضو المنتدب أن يكتسب احساسا بالولاء تجاه الادارة المنتدب بها" [435]

تعتبر استقلالية دائرة المحاسبات مبدأ مضمونا من الناحية الدستورية وهو ما ينمّ عن درجت التطّور الهامّة التي طالت هذا المجال. إذ لم تتّعلق الاستقلالية المذكورة في دستور 1959 سوى بقضاة الاختصاص في حين أن دستور 2014 أدرج دائرة المحاسبات في الفصل المتعلق بالسلطة القضائية مما يغير كليا من الوضعية ويجعل من كل الأحكام العامة المتعلقة بالسلطة القضائية بما فيها ضمان الشفافية تنطبق تلقائيا على الاختصاص المالي.

## الاستقلالية (الممارسات)

### هل يمكن لموظفي الدائرة التصرف بحرية وبدون تدخلات خارجية؟

**النقطة: 75**

تنفي السيدة فضيلة القرقوري أي تدخل سياسي مباشر في عمل الدائرة سواء قبل أو بعد الثورة[436]. وتعتبر تقارير الدائرة قبل الثورة والتي لم يتم نشرها اثباتا على ذلك، حيث وبحسبها أن الدائرة لم تتردد في كشف الممارسات المشبوهة للنظام. ووفقا لها، فان تدخل النظام في مهام الدائرة مازال غير ممكن" لأن برمجتها وتنفيذ مهامها لا يسمح بمثل هذه التدخل. حيث توكل لهياكل الدائرة واجب ضمان مستوى واستقلالية مهماتها"[437]

في الواقع تتم برمجة مهام الدائرة على أساس آليات داخلية وفق المخطط التالي: يطلب رئيس كل غرفة من المستشارين تقديم اقتراحات مهام، ثم تقوم كل غرفة بإقرار اقتراحين لمهمتين عموديتين (مراجعة حسابات الهيئة) واقتراحين لمهمتين افقيتين (مراجعة حسابات موضوعية) في إطار برنامج عمله وتقديم تقرير على أساس تشخيص قبلي.

تنظر لجنة التقرير والبرمجة (المسماة الان بمجموعة ال 17) في مشاريع البرمجة للغرف ال 13 وتعد مشروع برنامج نهائي (الذي يمتد حاليا على 3 سنوات) والذي يجب المصادقة عليه من طرف الجلسة العامة للدائرة. كما يتم تنفيذ المهام بنفس المنطق. ترسل الغرفة التقرير بعد تحضيره الى الهيئة الخاضعة للرقابة والتي تتقيّد بأجل شهرين للإجابة لتحيله من جديد أمام الغرفة، وعلى أساس ملاحظات الهيئة المعنية تقوم بإعداد مشروع موجز للمهمة الذي يتم احالته الى مجموعة ال 17 لتقوم بدورها بإرساله الى الهيئة الخاضعة للرقابة. لكن تجدر الاشارة أنه ليس لهذه الأخيرة التعليق على تقرير الرقابة لكن لها حق ارسال اجابة مختصرة الى الدائرة التي سترفق بالتقرير.

---

[435] العربي م س صفحة 51

[436] لقاء مع السيدة فضيلة القرقوري

[437] المرجع السابق



Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

بالنسبة لمسألة الأمن الوظيفي لأعضاء الدائرة، تعلمنا السيدة فضيلة قرقوري أنه وبالرغم من الاشكال النظري الذي تتضمنه هذه الوضعية إلا أن الممارسة أظهرت أن القضاة ابعد من أن يكونوا قلقين من غياب الأمن الوظيفي. فلقد ظهر هذا الاشكال عند انشاء الغرف الجهوية ثم اقرار الحركات على ضوء حاجة الادارة التي تستوجب ارسال قضاة اصحاب خبرة الى المناطق الداخلية. منذئذ، يُرسل توزيع الاحتياجات الخاص بكل غرفة الى المترشحين بمجرد توظيفهم والمحددة بمعايير موضوعية مقررة مسبقا. " أي أنّ كل موظف يعلم بمقرّ عمله، بمجرد توظيفه"[438]. وبالتالي ومن طبيعة هذا الامر الضمان الفعلي للأمن الوظيفي لقضاة الدائرة والذين لا يمكن المساس بهم إلا على اساس معايير موضوعية مستندة بالأساس لاحتياجات الادارة.

هذا وفي إطار مجموعة من الملاحظات التي توجهّت بها دائرة المحاسبات لمنظمة "أنا يقظ «حول هذا التقرير ارتأت إضافة بعض النقاط المتعلقة باستقلاليتها وهي كالآتي:

"تتمتّع الدائرة بصلاحيات واسعة في اختيار مواضيع الرقابة وتنفيذها وباستقلالية أعضائها طبقا لأحكام المرسوم عدد 6 لسنة 1970 المؤرخ في 26 سبتمبر 1970 والمتعلق بالقانون الأساسي لأعضاء دائرة المحاسبات والقانون عدد 8 لسنة 1968 المؤرخ في 8 مارس 1968، وقد تمّ تدعيم ذلك بمقتضى أحكام الفصل 107 من الدستور الجديد.

إلاّ أنّه تبيّن وجود فجوات بين معايير الإنتوساي ووضعية الدائرة حاليا تمثّلت في:

-أنّ الأحكام الجاري بها العمل لا تنصّ الأحكام الجاري بها العمل على شروط تعيين وإنهاء مهام رئيس الدائرة وضبط مدّة محددة سلفا لممارسة مهامه.

-أنّ الدائرة لا تتمتع باستقلالية مالية من حيث رصد الموارد الكافية وكيفية التثرف فيها.

-كما لا تتمتّع الدائرة بحريّة تخصيص الموارد الضرورية لها بل تتصرّف في الموارد المرصودة لها.

وتجدر الإشارة إلى أنّ ميزانية الدائرة هي حاليا ملحقة ترتيبيا بميزانية رئاسة الحكومة ويتمّ مناقشتها مع مصالح وزارة المالية. كما تخضع الدائرة في تصرفها الإداري والمالي إلى قواعد المحاسبة العمومية وإلى الرقابة المسبقة على المصاريف وهو ما يحدّ من استقلاليتها ومرونة تصرفها ويجعلها في وضعية تبعية للسلطة التنفيذية

-هذا ويقتضي تكريس الأحكام الدستورية الجديدة واحترام المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة تمكين الدائرة من إعداد ميزانيتها وفق احتياجاتها ومناقشتها مباشرة مع اللجنة المختصة لمجلس نواب الشعب لاعتمادها وفي هذا الإطار أعدت الدائرة مشروعا لقانونها الأساسي المتعلق بضبط اختصاصها وتنظيمها والإجراءات المتبعة لديها ضمنته أحكاما تكرس استقلاليتها المالية والإدارية وهو محل نظر الحكومة قبل إحالته إلى مجلس نواب الشعب." [439]

[438] لقاء مع السيدة فضيلة القرقوري

[439] - ملاحظات دائرة المحاسبات الواردة على منظمة "أنا يقظ " بتاريخ 16 ماي 2016: مرجع سابق


Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

## الشفافية (الإطار القانوني)

**هل يضمن الدستور والأحكام القانونية والترتيبية المعمول بها الشفافية فيما يخص التسيير المالي والبشري لدائرة المحاسبات؟**

**النقطة: 75**

تُضمن شفافية أعمال الدائرة بطريقة إعداد التقارير والتي يمكن تقسيمها الى صنفين: التقرير السنوي والتقرير العام للقطاعات

تم انشاء التقرير السنوي العمومي بمقتضى الفصل 23 من القانون عدد 8 لسنة 1968 والمعدل بالقانون عدد 17 لسنة 1970. بمقتضى هذه المادة تُكلف الدائرة بإعداد تقرير عام سنويا حول تنفيذ العمليات المالية وتتبع الطعون التي أجرتها الاختصاصات القانونية واقتراح الاصلاحات التي يمكن ادخالها. فمن الناحية العملية، يتم تحضير هذا التقرير على مدار السنة من طرف لجنة مختصة. وأثناء مهمات التدقيق، يقترح المقررون للغرف الملاحظات التي يمكن تضمينها في التقرير. تعرض الغرف المشروع على اللجنة التي تقرر ادراج هذه الملاحظات في التقرير وعليه تضبط الجلسة العامة النص النهائي للتقرير.

يعد تقرير دائرة المحاسبات بالغ الأهمية نظرا لاحتوائه على ملاحظات الدائرة في جوانب مختلفة من تصريف التمويل العام ومقترحات الاصلاحات التي يمكن ادراجها. هذا وبالإضافة الى التقرير السنوي، تعد الدائرة تقارير أخرى مثل تقارير الأعمال الرقابية وتقارير غلق الميزانية وتقارير خصوصية ..إلخ

تقرير غلق الميزانية: تقوم دائرة المحاسبات بإعداد تقرير حول تنفيذ قانون المالية وهو عبارة عن وثيقة فنية ذات محتوى ثري جدا تتضمن معلومات قيمة تسمح بتسليط الضوء على الطريقة التي تمت بها تنفيذ الميزانية[440] لمجلس نواب الشعب. تلاحظ الدائرة في هذا التقرير التباينات بين تقديرات النفقات وما تحقق من المداخيل والمصاريف وتستعرض اسباب هذه التباينات. كما تحلل تطور الموارد والنفقات حسب طبيعتها من سنة الى أخرى وذلك من أجل التحكم في مستوى تقديرات الأهداف الاقتصادية مع العلم أنّه لم يحدد أي نصّ قانوني محتوى هذا التقرير حيث استوحت الدائرة في هذا الصدد بنظيرتها الفرنسية.[441]

يرفق هذا التقرير بإعلان عام بالتطابق[442], تتأكد الدائرة في هذه الوثيقة من تطابق بين الحساب العام لإدارة المالية وبين حسابات تصريف المحاسبين العامين. وقد تمّ انتقاد هذه الرقابة لأنها تقتصر على جانب واحد من الانتظام القانوني والمحاسبية. [443]غير أن تقرير غلق الميزانية يشكل وسيلة للدائرة لإشراك مجلس نواب الشعب

---

[440] العربي م س ص [440]136

[441] المرجع السابق ص 137

[442] الفصل 79 من الأمر 71-[442]218

[443] "إن هذه الرقابة الشكلية كليا أصبحت غير كافية... ويستوجب ارتفاع حجم المصاريف العمومية تجاوزا للرقابة التقليدية القائمة على إجراءات قانونية ومحاسبية بسيطة نحو تقييم اقتصادي للتصرف العمومي."


WATCH منظمة الشفافية الدولية Project funded by the European Union

في مراقبة تنفيذ قوانين المالية[444]. ولتحقيق هذا الهدف يجب أن يصل هذا التقرير الى نواب البرلمان قبل تداول قانون المالية التالي. خلافا لذلك تعد دائرة المحاسبات تقريرها حول قانون اغلاق الميزانية بتأخر مفرط[445] يصل في بعض الأحيان الى ثلاث سنوات حيث تم إصدار تقريرها حول التصرف لسنة 1991 سنة 1994

وعليه وبعد تبني دستور 2014 أصبح التقرير السنوي للدائرة يُرسل الى كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس نواب الشعب ورئيس الحكومة ورئيس المجلس الأعلى للقضاء (كان هذا التقرير يُقدم حصرا لرئيس الجمهورية ولمجلس نواب الشعب). إذ أصبح وصول العامة لأعمال الدائرة من خلال التقرير السنوي والتقارير الخصوصية حقا دستوريا.

## الشفافية (الممارسات)

**هل يتم فعلا احترام الدستور والإجراءات التشريعية والترتيبية المعمول بها الهادفة الى ضمان الشفافية؟**

النقطة: 75

تنشر دائر المحاسبات تقارير مختلفة تعزز بشكل كامل نتائج المراقبة خارج الإجراءات القضائية ومنذ نشر تقرير سنة 2001,[446] الذي يعد التقرير الأول لدائرة المحاسبات، يتم نشر التقرير السنوي دوريا في الرائد الرسمي وفي موقع الدائرة مع تقارير الأعمال، الخصوصية أو تقرير اغلاق الميزانية.

قامت دائرة المحاسبات خلال نشاط 2012-2013 بنوع جديد من المراقبة، والتي تتعلق بمراقبة العملية الانتخابية والذي جعلها تنشر تقريرين خاصين متوفرين في موقع الدائرة حيث يتعلق التقرير الأول بتمويل الحملة الانتخابية للمجلس الوطني التأسيسي والثاني بالإجراءات المالية للهيئة العليا المستقلة للانتخابات. وبالتالي أصبح امكانية الوصول الى التقارير سهلا للمواطنين عبر الموقع الالكتروني للدائرة.www.courdescomptes.nat.tn/

فضلا على ذلك، واستنادا لتقريرها الثامن والعشرين، قامت دائرة المحاسبات بوضع قاعد بيانات وانشاء استراتيجية اتصال التي من شأنها أن ترسّخ العمل بمبدأ الشفافية وضمان حق المواطن في الوصول إلى المعلومة المتعلقة بالتصرف في الاموال العمومية. ومازالت نتائج هذه الاجراءات التي أُطلقت سنة 2013 غير قابلة للقياس.

---

BEN AISSA (M. S.), « Rapport introductif à la conférence sur le contrôle parlementaire de l'exécution des lois de finance avec l'assistance de la cour des comptes », p. 9.

[444] المرجع السابق

[445] العربي مرجع سابق ص 139

[446] الرائد الرسمي للجمهورية المؤرخ في 2 جانفي 2002 ص 44-56



منظمة الشفافية الدولية Project funded by the European Union

## المساءلة (الإطار القانوني)

**هل ينص الدستور والاجراءات التشريعية والترتيبية المعمول بها على قيام دائرة المحاسبات بالإجابة على أعمالها وقراراتها؟**

النقطة: 50

في إطار المسائلة تنشر دائرة المحاسبات تقريرا عموميا سنويا ،يسمح لمواطنين بمتابعة أعمال الدائرة وذلك باعتبارها مؤسسة عليا للمراقبة المستقلة ،تخضع للرقابة المالية من طرف مجلس نواب الشعب كما ترتبط ميزانيتها برئاسة الحكومة.

وعليه ينادي أعضاء الدائرة اليوم بتجاوز هذه التبعية المالية والسماح لها بمناقشة ميزانيتها أمام مجلس نواب الشعب. [447]هذا من ناحية ومن ناحية أخرى ووفق الدستور الجديد، أصبحت قرارات الدائرة قابلة للطعن، حيث تصدر الدائرة قرارات وقتية ثمّ نهائية. وتكون القرارات النهائية قابلة للطعن بالاستئناف والتعقيب.

## المساءلة (الممارسة)

**إلى أي مدى تعتبر دائرة المحاسبات مسؤولة عن أعمالها وقراراتها؟**

**النقطة: 75**

تنشر الدائرة تقرير أعمالها سنويا وهو متوفر في الموقع الالكتروني الخاص بها. يتكون تقرير أعمالها الأخير للسنة المالية 2012-2013 من 680 صفحة حيث يتضمن معلومات محددة حول مجمل أعمالها الممتدة في الفترة المعنية وكذلك معلومات حول تصرف الهيئات الحكومية في الاموال العمومية.

ويتمحور التقرير الأخير حول المجالات التالية: التصرف في الميزانية وتشجيع الاستثمار والنهوض بالشغل وتطوير الموارد البشرية وحماية البيئة والنهوض بالمجتمع والمحافظة على التراث الثقافي وقطاع الخدمات وقطاع العلاقات الدبلوماسية والتعاون الدولي والجماعات المحلية وأعمال دائرة المحاسبات.

تسمح المقاربة القطاعية المتبناة من طرف الدائرة في تقديم تقريرها بجعل توصياتها أكثر وضوحا إذ أنّها تفتح المجال لفهم التصرف المالي للدولة في إطار نظرة شاملة ،فتسهل بذلك للسلطات العمومية إطلاق برامج اصلاحية.

هذا وتطبيقا للأحكام الجاري بها العمل تتولى دائرة المحاسبات إخضاع تصرفها المالي والإداري إلى أعمال تدقيق ومراجعة يتولى انجازها قضاة من الدائرة بناء على تكليف من الرئيس الأوّل.

[447] لقاء مع السيدة فضيلة القرقوري


WATCH منظمة الشفافية الدولية Project funded by the European Union

## النزاهة (الإطار القانوني)

**هل هناك قوانين دستورية أو اجراءات قانونية أو ترتيبية تهدف الى ضمان نزاهة دائرة المحاسبات؟**

**النقطة: 50**

إنّ نزاهة الأعضاء مضمونة بلوائح مختلفة، والتي تلزمهم بالامتناع عن القيام بأي عمل من شأنه أن يمس بنزاهة التزاماتهم[448]. حتى أن نظام التعارض على النحو المبين اعلاه يساهم ايضا في ضمان نزاهة أعضاء الدائرة ذلك على الرغم من تدخل الجهاز التنفيذي في المسار المهني للعاملين بالدائرة. بالإضافة إلى الجوانب المشار إليها في إطار تحليل استقلاليتهم، يظهر تدخل الجهاز التنفيذي في نظم العقوبات التأديبية الواردة ضدهم. حتى إنّ الفصل 37 من المرسوم عدد 06- لسنة 1970 لم يأت على ضبط قائمة محدد ة من الأخطاء التأديبية مما يفتح المجال أمام السلطة التقديرية لرئيس الدائرة بمعاقبة القضاة. فبالرغم من أن سلطة الإيقاف عن العمل التي يمتلكها تقتصر على ضرورة اللجوء الى مجلس التأديب في غضون شهر واحد ويحق تسوية وضعية القاضي الموقوف، لكن تبقى هذه الوضعية تشكل خطرا حقيقيا بالنسبة للقضاة. حيث يعدد الفصل 35 , العقوبات دون تحديد تطابقها مع الأخطاء.

تعتبر هذه الوضعية أكثر خطورة مما توقعته هيئة الضمان ففي الحقيقة يشكو المجلس الأعلى لدائرة المحاسبات في تركيبته من هيمنة الجهاز التنفيذي وبتدخله في مهامه. حيث يترأس المجلس الاعلى رئيس الحكومة ويتكون في معظمه من أعضاء تم تعيينهم على أساس وظائفهم وأقلية من الأعضاء منتخبة. إن تدخل الجهاز التنفيذي في أعماله يترجم في الدور المهم الذي يلعبه ممثلو الجهاز التنفيذي داخل الدائرة. [449]

## النزاهة (الممارسات)

**على أي أساس تُضمن بشكل فعال نزاهة دائرة المحاسبات؟**

**النقطة: 75**

قامت دائرة المحاسبات بإعداد ميثاق أخلاقيات للعاملين بها من أجل تجسيد نزاهتها، يتعلق الأمر بـ " ميثاق أخلاقيات المهنة لقضاة محكمة المحاسبات وأعوانها" المصادق عليه من طرف الجمعية العامة للدائرة المنعقدة بتاريخ 13 جويلية 2010 والمتاح على الموقع الالكتروني الخاص بها. وهذا الميثاق بمثابة الإطار القانوني الوطني الذي يشمل قضاة وأعوان الدائرة كما يحتوي الميثاق على المعايير الدولية في مجال نزاهة موظفي هيئات الرقابة. وعليه بموجب هذه المرجعيات يقوم قضاة وأعوان الدائرة بإظهار ارتباطهم بالقيم الاساسية التالية:

النزاهة – الاستقلالية – الموضوعية والانصاف – الحياد السياسي – تجنب تضارب المصالح – السرية المهنية – الكفاءة – الحرص على أداء المهام بالاهتمام المطلوب والحرص على الوظيفة وتطويرها – تبني مقاربة بناءة.

مع ذلك تستمر الاشكالية على هذا المستوى ويتعلق الأمر بالقضاة المنتدبين اين يجدوا أنفسهم عند عودتهم للدائرة مجبرين على مراقبة الهيئات التي انتدبوا بها، حيث يمكن لهذه الوضعية أن تمس بنزاهتهم.

---

[448] الفصل 7 من المرسوم 6-70

[449] العربي مرجع سابق ص 44-45



Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

## فعالية عمليات التدقيق

**هل تنجز دائرة المحاسبات عمليات تدقيقية فعالة خاصة بالمالية العمومية؟**

**النقطة: 50**

اضافة الى الأحكام التي تصدرها دائرة المحاسبات، تضمن الدائرة عملية تدقيق مالية، عملية تدقيق حول المطابقة وأخرى حول الأداء على حد سواء. أجرت الدائرة في الفترة الممتدة من 2012 الى غاية 2013 مهام الرقابة والتدقيق على المستويين المركزي والجهوي كما كُلفت في نفس المرحلة بمهام جديدة متعلقة برقابة تمويل الحملات الانتخابية[450] والمراقبة المالية للهيئة العليا المستقلة للانتخابات التي لها حق الاستئناف أمام تركيبة جديدة لدائرة المحسابات. وفي هذا الخصوص نشرت الدائرة تقريرين اللذان يشهدان على نوعية وفعالية رقابتها. وعندما تكتشف مخالفات إبان الرقابة ترسل ملاحظاتها إلى السلطة المعنية.

## تطوير التصريف المالي:

**هل تستطيع دائرة المحاسبات تطوير التسيير المالي للإدارة؟**

**النقطة 50:**

تمتلك الدائرة الأدوات القانونية التي تساعدها على تطوير التصرف المالي للإدارة. إذ تعتبر صياغة التوصيات في تقريرها السنوي أو في تقاريرها المخصصة أحد تلك الأدوات من ناحية أخرى تعتبر متابعة هذه التوصيات وسيلة مهمة للدائرة من أجل المساهمة في تطوير التصرّف المالي للإدارة، حيث تحولت الدائرة مؤخرا من البرمجة السنوية لاعمالها الى برمجتها لثلاث سنوات. وهو ما سيمكنها من متابعة توصياتها داخل الهيئات تحت الرقابة.[451]خاصّة وأنها تمتلك وسائل أكثر فنية التي تساعدها على إتمام هذه المهمة مثل النشرات.

على مستوى الرقابة القضائية، تبدو الوضعية أقل تشجيعا. فأهمية الوثائق المنبثقة عن الرقابة القضائية للدائرة نفسها قليلة بسبب بعض الإجراءات: كسرية نتائج الرقابة القضائية من جهة، ومن جهة أخرى تدخل الإدارة لتعديل قرارات الدائرة عن طريق إجراءات الإعفاء أو الإفراج.

فالطابع السري لنتائج الرقابة القضائية منبثق بالأساس عن طابع الأحكام القضائية للدائرة، حيث تعتبر نتائج الرقابة القضائية سرية للغاية ولا يتم إعلامها الا للمرسل إليهم.

إضافة إلى ذلك يمثل تدخل الإدارة لتعديل آثار قرارات الدائرة من خلال تبرئة الذمة والإفراج (الإعفاء)، عقبة مهمة في هذا المجال حيث أعطى المشرع من خلال المواد 40 و41 من أمر عدد 218/71 آليتين تسمح للإدارة بتعديل أحكام الدائرة. وجاء الفصل 22 من قانون المحاسبات العمومية لاحقا لتنظيم الفصل حيث نص أن للمحاسبين العموميين والخَزنة والوكلاء العامين الحق في طلب تبرئة ذمتهم جزئيا أو كليا في صورة وجود قوة قاهرة، كما

---

[450] حول تمويل الحملات الانتخابية لانتخابات سنة 2014 (ف-جدلي) "دور دائرة المحاسبات في مراقبة تمويل الحملات الانتخابية"، تأليف مشترك، *Le contrôle du financement politique en période de campagnes électorales. L'expérience des élections de 2014*, Al-Kawakibi Democracy Transition Center, Tunis, 2015, pp. 57-63.

[451] التقرير السنوي ال 28 لدائرة المحاسبات 2012-2013 ص 3-4



Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

يمكن لهم الحصول على إعفاء بصفة خاصة من دفع ما حمل عليهم. وفي كلتا الصورتين يقع البت في المطالب من طرف الوزير الأول بعد اطلاعه على تقرير وزير المالية.

وبالتالي فإنّ تبرئة الذمة هي آلية تتيح للسلطة الإدارية الممثّلة في رئيس الحكومة من إعفاء المحاسب من خلاص الدين المحكوم ضده في حالة اعتبار هذا الأخير ناتج عن حالات القوة القاهرة.

فالإعفاء هو إجراء يتيح للسلطة الإدارية منح خدمة أو عفو متمثل في إعفاء المحاسب من دفع العقوبة المالية. ولا يوضح المشرع الأسباب وراء منح الاعفاء.

ويعتبر رئيس الحكومة هو المخول في البت في طلبات الإعفاء بالإضافة إلى تبرئة الذمة وهذا بناء على تقرير وزير المالية.[452] هذان الإجراءان لهما تأثير معتبر على قرارات الدائرة ويطرحان، من خلال آلية الإعفاء التي تعفي المحاسب من تسديد دينه، مشكلة المساس بسلطة المقضي به. [453]

وبالتوازي مع ذلك تلتزم حاليا الدائرة بمقاربة تشاركية في اعمالها. هذه المقاربة مبنية على هدف المراقبة التي تتولاها. والتي تهدف إلى تجريم أقل للممارسات ومساعدة الهيئات العمومية على ضمان التصريف الجيد للأموال العمومية وبالتالي." تحمل الدائرة المسير مسؤولياته ولا تعاقبه[454] " وحسب السيدة فضيلة القرقوري، على المتصرف استغلال المرونة المعتمدة من طرف دائرة المحاسبات من أجل تحقيق القيمة المضافة.[455] بالتالي تصبح عملية مراقبة الدائرة " وسيلة لتحسين التصريف وليس فقط لتحديد النقائص"[456]. كما تعتزم الدائرة حاليا إدخال آليات جديدة صلب القوانين المتعلقة بها التي من شأنها ضمان متابعة توصياتها بنفسها.

فالخبرة التي اكتسبتها الدائرة في الفترة ما بين 2011 و2014 والتطور الذي شهده قانون الانتخابات بعد هذه الاقتراحات لا يمكنها الا تعزيز مهمتها وكسب الثقة في قدرتها على تطوير التصرّف في الموارد المالية للدولة على كل المستويات وخلال كل المراحل المتصلة بها.

---

[452] العربي مرجع سابق صفحة 147

[453] المرجع السابق

[454] لقاء مع السيد شفيق صرصار، مرجع مشار إليه سابقا

[455] المرجع السابق

[456] المرجع السابق



WATCH منظمة الشفافية الدولية Project funded by the European Union

**التوصيات:**

- يجب على السلطة التشريعية التسريع في إصلاح الإطار القانوني للدائرة من أجل مواكبة متطلبات موقعها الجديد في المناخ التأسيسي.
- يجب على السلطة التنفيذية أن تمنح للدائرة مقرّا يمكنها من استيعاب العدد المتزايد للموظفين.
- يجب على السلطة التشريعية تعزيز استقلالية ونزاهة مندوبي الدائرة.
- يجب على السلط التشريعية والتنفيذية أن تمنحا الدائرة وسائل عمل أكثر فاعلية من أجل ضمان متابعة تنفيذ توصياتها من طرف الهيئات الخاضعة للرقابة.
- يجب على الدائرة أن تفكر في سياسة إعلامية أكثر فاعلية.


WATCH منظمة الشفافية الدولية Project funded by the European Union

# 9. الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

# 9. الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

تمّ تأسيس الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بمقتضى المرسوم الإداري 120 المؤرخ في 14 نوفمبر 2011، والتي أصبحت على أساسه سلطة عمومية مستقلة مكلفة بمكافحة الفساد في الأبعاد الوقائية والعملية والبيداغوجية. هذا وقد أُسندت لها صلاحيات بمقتضى النصّ المنشئ لها لكنها لم تجد فرصة إلى اليوم لتجسيدها حتى أنّ تركيبتها لم تكتمل بعد. تباشر الهيئة أعمالها في مناخ غير جيّد إذ أنّها تعاني من غياب كامل للهيكلية ونقص الموارد البشرية والمالية إضافة إلى ذلك محاولات الحكومات المتعاقبة لتعطيل عملها.

هذا وتحتاج الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد (INLLCC)، إلى تحديد مهامها بالتوازي مع الدستور الجديد الذي ينص على إنشاء هيئة دستورية معنية بالحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد، هو ما يفسّر عدم اهتمام السلطات بهذا الجهاز.

**الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد**

| النقطة التركيبية للعمود: 37.5 / 100 | | | |
|---|---|---|---|
| | المؤشر | الإطار القانوني | الممارسة |
| القدرات | الموارد | 75 | 00 |
| | الاستقلالية | 75 | 50 |
| الحوكمة | الشفافية | 50 | 00 |
| | المساءلة | 50 | 00 |
| | النزاهة | 75 | 00 |
| الدور | التحقيق | 25 | |
| | النشاط البيداغوجي والممارسات الرشيدة | 50 | |

**تقديم:**

بعد ثورة 14 جانفي وتزامنا مع تشكيل حكومة محمد الغنوشي تم الإعلان عن إحداث ثلاث[457] لجان وطنية مستقلة مكلفة بمتابعة العملية الانتقالية للبلاد التونسية. الأولى برئاسة العميد عياض بن عاشور والتي أسندت إليها مهمة الإصلاح السياسي وارساء الديمقراطية[458] من خلال إعادة صياغة الترسانة القانونية. اللجنة الثانية برئاسة المحامي توفيق بودربالة والتي كُلفت بتحديد المسؤولية عن التجاوزات والخروقات المرتكبة في حق المواطنين

[457] تم في وقت لاحق إحداث لجنة رابعة مكلفة بإصلاح قطاع المعلومات والاتصالات (برئاسة السيد كمال العبيدي): المرسوم عدد 10 لسنة 2011 المؤرخ في 2 مارس 2011، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 14، 4 مارس 2011، الصفحتان: 221ـ 222

[458] المرسوم عدد 6 لسنة 2011 المؤرخ في 8 فيفري 2011، المتعلق بإحداث الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة والإصلاح السياسي والانتقال الديمقراطي


Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

إبان أحداث الثورة،[459] اللجنة الثالثة برئاسة عبد الفتاح عمر التي تعتزم على ضرورة مكافحة احدى الآفات الأكثر خطورة التي تجسدت في عهد بن علي، أي الفساد المؤسساتي.[460]

تم انشاء اللجنة الوطنية لتقصي الحقائق حول الرشوة والفساد (CNICM) على غرار مثيلاتها طبقا لنموذج سلطة عمومية[461] مستقلة بمقتضى المرسوم عدد 7 المؤرخ في 18 فيفري 2011 [462]حيث تم تكليفها بالكشف عن الحقائق عن حالات الفساد والرشوة التي قام بها أو استفاد منها أي شخص طبيعي أو معنوي عمومي أو خاص أو مجموعة أشخاص بفعل وظيفته في الدولة أو الإدارة أو بفعل قرابته أو مصاهرته أو أي علاقة أخرى مهما كانت طبيعتها مع مسؤول أو مجموعة مسؤولين في الدولة خاصة خلال الفترة الممتدة ما بين 07 نوفمبر 1987 إلى 14 جانفي 2011 [463]عن طريقة لجنتها الفنية وكذلك النظر في التوجهات الأساسية لعمل اللجنة ووضع التصورات المستقبلية للتصدي لمظاهر الرشوة والفساد .[464]

من خلال الجلسة العامة لشهر أكتوبر 2011، نشرت اللجنة تقريرها النهائي.[465] والذي يوضح حجم العمل الذي تكفلت به خلال ثمانية أشهر من وجودها. و من بين الانجازات الملحوظة لهذه اللجنة إحالتها لعدّة ملفات[466] على النيابة العمومية إلى جانب إعدادها لمشروع قانون حول مكافحة الفساد والذي أعطى النواة الأولى للمرسوم الإطاري الحالي عدد 120[467] المتعلق بإنشاء هيئة وطنية لمكافحة الفساد (INLLCC). وهي سلطة عمومية مستقلة[468] مكلفة بمكافحة الفساد على جميع الـأصعدة.[469]

وتتكون هذه الهيئة بحسب نص إنشائها من ثلاثة أجهزة[470] :

---

[459] مرسوم عدد 6- 2011بتاريخ 18-2-2011 المتضمن انشاء الهيئة العليا لتحقيق اهداف الثورة والاصلاح السياسي

[460] مرسوم عدد 8- 2011بتاريخ 18-2-2011 المتضمن انشاء الهيئة الوطنية لتقصي حول التجاوزات في الفترة الممتدة الى 2011/12/17 حتى تحقيق اهدافها

[461] أنظر MEJRI (Kh.) « Les institutions *sui generis* de la transition, ou nouvel essor des autorités publiques indépendantes en Tunisie », in. *Le droit public à l'épreuve de la transition démocratique. Mélanges en l'honneur du professeur Mohamed Salah Ben Aissa*, à paraître

[462] أنظر الفصل 1 من هذا المرسوم

[463] الفصل 3 من المرسوم 7

[464] الفصل 5 من المرسوم 7

[465] تقرير للجنة الوطنية للتقصي حول الفساد والرشوة , تونس أكتوبر 2011

[466] "تدفقت الملفات بأعداد هائلة على اللجنة من أشخاص طبيعيين ومعنويين.ويشير تقرير اللجنة إلى توافد 10 آلاف شكوى. ولكن من الجدير بالذكر أنه منذ صدور هذا التقرير، تلقت اللجنة حوالي 1000 شكوى إضافية وبالتالي يصل العدد الإجمالي إلى حوالي 11 ألف ملف. كما شرعت اللجنة بمبادرة خاصة منها في فتح الملفات الهامة استنادا إلى الوثائق التي تمكنت من الحصول عليها إثر زيارتها الشهيرة للقصر الرئاسي وأرشيفه. ومن بين هذه الملفات البالغ عددها 11 ألف، عاينت اللجنة خلال الفترة القصيرة منذ إحداثها أكثر من 5 آلاف ملف من بينها حوالي 2500 ملف غير مشمول باختصاصها الموضوعي والزمني. وفيما يتعلق بالملفات التي يشملها اختصاص اللجنة فقد وقعت إحالة 420 منها إلى القضاء." خالد ماجري، "مكافحة الفساد من خلال تجربة اللجنة الوطنية لتقصي الحقائق حول الفساد والرشوة"، المؤتمر الرابع لجمعية الدراسات السياسية، الإسلاميون والسعي الديمقراطي نحو السلطة، سلسلة: مؤتمرات الجمعية التونسية للدراسات السياسية، تونس، 2012، الصفحات: 155ـ 174

[467] المرسوم الاطاري 120 المنشور بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية, رقم 88, بتاريخ 18-11-2011 ص 2746-2750

[468] الفصل 12 من المرسوم الإطاري 120

[469] أنظر الفصل 13 من المرسوم الإطاري 120

[470] الفصل 18 من المرسوم الإطاري 120 الإطاري



Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

ا - مجلس الهيئة والذي يتكلف بالنظر في التوجهات الأساسية لعملها.[471]

ب - جهاز الوقاية والتقصي، تتولاه إدارة الهيئة وله مهام متعلقة بدراسة الملفات والتقصي حول جرائم الفساد.[472]

ج الكتابة العامة، تتولى مهام التسيير الاداري تحت إشراف رئيس الهيئة. [473]

## الموارد (الإطار القانوني)

**هل تضمن الإجراءات القانونية والترتيبية الحالية للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد إمكانية الاضطلاع بدورها بصورة فعالة؟**

**النقطة:75**

تمارس الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد سلطة رقابية موسعة تمتد إلى كل ما يدخل في مجالها القانوني الذي يسمح لها بالكشف عن مواطن الفساد ليس فقط في القطاع العام بل حتى القطاع الخاص.[474]

تمتلك الهيئة سلطة التقرير والتعاون حيث يُسمح لها بتنسيق الأعمال لجميع الشركاء في شتى القطاعات من أجل مكافحة الفساد. كما تتولى اقتراح سياسات مكافحة الفساد ومتابعة تنفيذها مع الجهات المعنية.[475] هذه السلطات مدعمة بإلزام المصالح والهياكل العمومية على مساعدة الهيئة[476]. وفي علاقة بهذه المهمة تعمل الهيئة على التعاون مع نظيراتها بالدول الأجنبية.[477]

يتولى الجهاز في هذا الإطار تجميع المعلومات والوثائق والشهادات التي من شأنها أن تمكن من تقصي الحقيقة بخصوص شبهة ارتكاب جرائم فساد من قبل أي شخص طبيعي أو معنوي عام أو خاص أو أي تنظيم أو جمعية أو هيئة مهما كانت طبيعتها والتثبت في المعلومات والوثائق المجمعة ومدى صحتها قبل إحالتها على السلطة القضائية المختصة قصد تتبع مرتكبي هذه الجرائم. ولها أن تقوم بأعمال التفتيش وحجز الوثائق والمنقولات بكل المحلات المهنية والخاصة التي ترى ضرورة تفتيشها. وتعتمد المحاضر والتقارير التي يحررها جهاز الوقاية والتقصي عند مباشرة أعمال التقصي في جرائم الفساد حججا لا يمكن الطعن فيها [478] يمكن لرئيس الهيئة بناءا على مداولة لجهاز الوقاية والتقصي وعند وجود أدلة جدية حول اقتراف جرائم فساد أن يطلب من السلطة المختصة اتخاذ الإجراءات التحفظية المناسبة ضد المشتبه في ارتكابهم تلك الجرائم لمنع إحالة الأموال والممتلكات موضوع الجريمة أو تبديلها أو التصرف فيها أو نقلها أو إتلافها.[479]

---

[471] الفصل 21 من المرسوم الإطاري 120

[472] الفصل 23 من المرسوم الإطاري 120

[473] الفصل 19 من المرسوم الإطاري 120

[474] الفصل 13 مطه 5 من المرسوم الإطاري 120

[475] الفصل 13 رقم 1 من المرسوم الإطاري 120

[476] الفصل 15 من المرسوم الإطاري 120

[477] الفصل 14 من المرسوم الإطاري 120

[478] الفصل 31 من المرسوم الإطاري 120

[479] الفصل 33 من المرسوم الاطاري 120



Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

هذا ويرى السيد سمير عنابي رئيس الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد أن الإطار القانوني المذكور أعلاه " كاف بصورة عامة "[480] لكن من الناحية التشريعية لا تزال هناك نقائص[481] حيث يلاحظ عدم وجود نص حول الحصول على المعلومة و/أو الوثائق ونص حول الإثراء غير المشروع وحول تضارب المصالح وجماعات الضغط. وأردف قائلا «يجب إضافة هذه النصوص لدعم المرسوم الإطاري عدد 120 " [482]

## الموارد: (الممارسة)

### هل تتوفر للهيئة فعيا الموارد المناسبة التي تمكّنهامن ممارسة دورها بشكل فعّال؟

### النقطة:00

تعارضا مع الإطار القانوني الذي ينظم عملها، تعاني الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد من نقص كبير في الوسائل الضرورية لمزاولة عملها بفاعلية. هذه الوضعية تبطئ إن لم نقل إنها تجمد[483] أعمال الهيئة كما صرّح به السيد سمير عنابي.

وعليه يمكن تلخيص نقص الوسائل الضرورية لضمان عمل الهيئة في عدة مستويات.

تجدر الإشارة بأن الهيئة لا تملك إلى حدّ الآن جهاز الوقاية والتقصي، والذي من المفترض أن يجمع على الأقل عشرة مختصين في محاربة الفساد " في بداية الأمر قامت حكومة الترويكا بكل شيء من أجل تعطيل الأمور ومع الدستور الجديد صرّح السيد سمير العنابي أنه ليس بالوقت المناسب لتعيين أعضاء جهاز الوقاية والتقصي "[484].

ويشرح في هذا الإطار قائلا "وصلت مكافحة الفساد حاليا إلى مستوى فني عالي لكن لا تمتلك الإدارة التونسية أشخاصا من ذوي الكفاءة في هذا المجال[485] ونظرا لهذه الوضعية يمكننا القول أنّ بناء الهيئة لم يتمّ بعد بالرغم من مرور ثلاث سنوات على وجودها فافتقادها للسلطة، الآليات والأدوات الضرورية _من أجل إتمام مهمتها مثل تلك المتعلقة بسلطة الضابطة العدلية وإمكانية الحجز الموكولة لجهاز الوقاية والتقصي_ دفع بالبعض للقول إن الهيئة حاليا في " سبات ".[486]

إضافة إلى ذلك تفتقر الهيئة بشكل خطير إلى الموارد البشرية والمالية. حيث بيّن السيد سمير العنابي في هذا الإطار قائلا: " أستطيع أن أقول إن الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد تمتلك الوسائل الضرورية من أجل ضمان فعالية مهامها، إنما لا يتوقف هذا على التدابير القانونية والترتيبية، بل تتوقف على النقص الكبير في الوسائل بما في ذلك الموارد البشرية والمالية " [487]

---

480 لقاء مع السيد سمير العنابي رئيس الهيئة الوطنية لمحاربة الفساد

481 المرجع السابق

482 المرجع السابق

483 المرجع السابق

484 المرجع السابق

485 المرجع السابق

486 تصريح ابراهيم ميساوي رئيس الجمعية التونسية لمكافحة الفساد

487 لقاء مع السيد سمير العنابي


Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

فبالنسبة للموارد البشرية للهيئة فهي ضئيلة للغاية حيث ينحصر عددهم في خمسة موظفين، وهم الذين وضعوا تحت تصرف الهيئة من طرف وزاراتهم.

وقد صرّح لنا رئيس الهيئة، بأنّ الهيئة تضمّ مجموعة من الموظفين تم استبعادهم من وزاراتهم الأصلية، فوضعهم تحت تصرف الهيئة لا يمنحهم أي مزايا، بل بالعكس فهي بالنسبة لهم نوع من العقوبة الإدارية.[488] زيادة على ذلك لم يحصل هؤلاء الموظفين على أي تكوين خاص في مجال مكافحة الفساد ولا في المجالات المتعلقة بها[489]

على مستوى الموارد المالية، تعتبر ميزانية الهيئة ضعيفة فخلال سنة 2015 حصلت الهيئة على ميزانية قدرها 350.000 دينار تونسي، أي ما يعادل حوالي (195.000) دولار، في حين أن تكاليف الإيجار تصل إلى 220.000 دينار تونسي أي حوالي 110.000 دولار والذي لا يترك للهيئة ميزانية عمل إلا ما قدره (170.000) دينار تونسي (حوالي 85000) دولار. وهو ما يعتبر مبلغا ضئيلا، حتى وإن علمنا أن الرواتب تصرف من طرف رئاسة الحكومة وليست مدرجة في ميزانية الهيئة

يواصل السيد سمير عنابي قائلا: لهذا السبب "ليس لدينا الآن متحدث رسمي ولا سائق...الخ" [490]

## الاستقلالية (الإطار القانوني)

**هل تضمن الإجراءات التشريعية والترتيبية المعمول بها استقلالية الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد؟**

**النقطة :75**

بامتلاكها للشخصية المعنوية وللاستقلالية الإدارية والمالية،[491] تستفيد الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد من خدماتها الإدارية[492] فتكون للهيئة ميزانية مستقلة[493] تأتي مواردها أساسا من تمويل الدولة والتبرعات والمنح التي تحصل عليها.[494] ويشغل رئيس الهيئة مهمة آمر الصرف.[495]

ولا تخضع قواعد الصرف بالنسبة للهيئة إلى قواعد المحاسبة العمومية[496] وتخضع لمراقبة حساباتها بأثر بعدي من قبل خبير في المحاسبة ودائرة المحاسبات،[497]

ومع ذلك فحقيقة أن الهيئة معفاة من رقابة الوصاية لا تكفي لضمان استقلاليتها. فغياب وصاية الدولة على الأشخاص الذين يكونون هذه الأجهزة يعتبر مؤشر استقلالية بدلا عن اعفائها من الوصاية على أفعالها.

من هذا المنظور، تقدم الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد ضمانات استقلالية تقنية شبه مثالية.

---

488 المرجع السابق

489 المرجع السابق

490 المرجع السابق

491 الفصل 17 من المرسوم الاطاري 120

492 الفصل 12 من المرسوم الاطاري 120

493 الفصل 17 من المرسوم الاطاري 120

494 الفصل 23 من المرسوم الاطاري 120

495 الفصل 24 من المرسوم الاطاري 120

496 الفصل 17 /2 من المرسوم الاطاري 120

497 الفصل 17 من المرسوم الاطاري 120



WATCH منظمة الشفافية الدولية Project funded by the European Union

لدى الهيئة إمكانية توظيف أعوان عموميين أو خبراء باستقلالية، يُضاف إلى ذلك التركيبة الجماعية لهذه الهيئة وضمانات الاستقلالية والحياد التي يتمتع بها أعضاءها.

تتكون الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد من جهازين وهما مجلس الهيئة الذي يضم 30 عضوا على الأكثر، وجهاز الوقاية والتقصي والذي يضم 10 أعضاء على الأقل. يتم تعيين أعضاء الجهازين بأمر.[498] لا تقوم أوامر تعيينات هؤلاء الأعضاء إلا بتأييد الاختيارات الخارجية.

إن الحرص على التمثيل يتحكم في اختيار أعضاء مجلس الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد والذين يتم اختيارهم كالآتي:

- 7 أعضاء على الأقل من بين الإطارات السامية وممثلي هيئات المراقبة والتدقيق والتقييم.
- 7 عضاء على الأقل يمثلون منظمات المجتمع المدني و المجالات المهنية ذات الكفاءة و الخبرة في مجال أعمال الهيئة.
- 3 أعضاء : قاضي تحقيق، قاضي إداري وقاضي عن دائرة المحاسبات.
- 2 أعضاء من قطاع الإعلام والاتصال

وتجري مداولات المجلس بحضور نصف أعضائه على الأقل ويتخذ قراراته بالتوافق وعند الاقتضاء بأغلبية الحاضرين ويكون صوت الرئيس مرجحا عند التساوي .

وفي صورة عدم اكتمال النصاب تقع الدعوة لجلسة ثانية تنعقد حتى بحضور عدد يقل عن نصف الاعضاء.[499].

يستفيد أعضاء هذا الجهاز من مجموعة من الضمانات المتعلّقة بالاستقلالية والحياد. منظمة من الناحية التشريعية من ذلك أولا التعارضات التي ينصّ عليها الفصل 28 من المرسوم الإطاري عدد 120 لسنة 2011. والذي ينصّ بعد ذلك على عدم جواز عزل أعضاء هذه الهيئة إلا في الحالات المذكورة في نفس المرسوم والمقررة من نفس السلطة الخاضعة لرقابة القاضي.

من ذلك ما يشير إليه المرسوم الإطاري عدد 120 صلب فصله 30 والذي ينصّ على أنّه " يمكن لأي شخص مادي أو معنوي له مصلحة في ذلك أن يقدح في أي عضو من أعضاء جهاز الوقاية والتقصي وذلك بمكتوب معلل يوجه إلى رئيس الهيئة."[500]. وهو إجراء يوحي إلى أن رئيس الهيئة هو من يقرر بالأساس مصير العضو المقدوح فيه بعد مداولات مجلس الهيئة. وقراره بالتالي قابل للطعن بتجاوز السلطة تطبيقا للمبادئ العامة للنزاعات الإدارية.

إن حياد واستقلالية أعضاء الهيئة مضمونة وتمتدّ مدة نيابتهم في مجلس الهيئة والمقدرة بثلاث سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة في حين أن عهدة أعضاء لجنة الوقاية والتقصي وكذلك عهدة رئيس الهيئة تمتد إلى ست سنوات غير قابلة للتجديد.

---

498 الفصل 20 والفصل 22 من المرسوم الاطاري 120

499 الفصل 20 من المرسوم الاطاري 120

500 م الفصل 13 من المرسوم عدد 7



WATCH منظمة الشفافية الدولية Project funded by the European Union

وفي هذا الإطار وكنقطة أخيرة سنتناول القانون المتعلّق بالحصانة. فالحصانة هي الضمانة الممنوحة لرئيس الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد وأعضاء جهازها للوقاية والتقصي وذلك وفقا للفصل 26 من المرسوم الإطاري عدد120. فالحصانة تمثّل امتيازا لأعضاء الهيئة تحرّر أعمالهم وتساعدهم على إتمام مهامهم الحساسة دون خوف.

ومنح أعضاء هذا الجهاز هذا النوع من الضمانات يسهل اتمام مهامهم على أحسن وجه دون أن يصبحوا هدفا للهجمات والملاحقات الناتجة عن ثغرات في القانون.

## الاستقلالية (الممارسة)

**هل تعتبر الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد مستقلة فعلا عن باقي السلطات؟**

**النقطة: 50**

إجابة على السؤال المتعلق بالاستقلالية الفعلية للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، يؤكد السيد سمير العنابي رئيسها قائلا: لقد استطعنا على الاقل أن نفرض هذه الاستقلالية "[501]. مذكرا بالمناخ الهجومي الذي مرت به الهيئة طيلة السنوات الثلاث خاصّة أنّ "التنظيم الإداري التونسي لم يشهد من قبل تفعيلا لمبدأ الاستقلالية إذ تمثّل مصدر إحراج للسلطات"

فالاستقلالية القانونية للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد والسلطات الإدارية المستقّلة الأخرى تتناقض مع سياسة الحكومة التي تسعى إلى تهميش هذا المبدأ من خلال العمل على الحدّ من ميزانيتها الخاصة، حيث بدون وسائل لا يمكنها أن تعمل وبالتالي تبقى استقلالية هذه الهيئات مجرّد وهم.

"فمن أجل ضمان استقلالية أكثر يجب المرور إلى الصيغة الدستورية للهيئة المستقلة "وفي هذا السياق صرّح رئيس الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بأنّ مصالح الهيئة بدأت تقوم بردة فعل جدية حول هذا الموضوع.

## الشفافية (الإطار القانوني)

**هل تسمح الإجراءات القانونية والترتيبية المعمول بها بإعلام المواطنين بخصوص نشاطات وآليات القرار لدى الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد؟**

**نقطة:50**

فيما يخص موضوع الإعلام بنشاطات الهيئة الوطنية لمحاربة الفساد، لا يتضمن المرسوم الإطاري عدد 120 إلا إجراء واحدا ووحيدا.[502] والمنصوص عليه صلب فصله 40 الذي ينص على أنّه " تعد الهيئة تقريرا سنويا عن نشاطها يتضمّن خاصة اقتراحاتها وتوصياتها .تنشر الهيئة تقريرها السنوي للعموم وتحيله على رئيس الجمهورية وعلى السلطة التشريعية. كما يمكن للهيئة إصدار بلاغات أو تقارير خاصة حول نشاطها . ".

[501] لقاء مع السيد سمير العنابي


Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

تخضع الهيئة لإجبارية قانونية بلزوم تحضير التقرير السنوي، ينشر هذا التقرير أولا للعامة ثم يرسل إلى رئيس الجمهورية وإلى السلط التشريعية.

يمكن للهيئة من جانب آخر نشر تقارير خاصة والتي لا يمكن تتناول الجوانب العامة لأعمالها، هذا وتجدر الإشارة أنّ أعضاء الهيئة ملزمون بالسرّ المهني حول كل الوثائق والمعلومات التي تصلهم والمتعلقة بمجال اختصاص الهيئة وهو ما يقتضيه الفصل 29 من المرسوم الإطاري عدد 120 لسنة 2011.

## الشفافية (الممارسات)

**هل أعمال وآليات القرار للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد شفافة فعليا؟**

**النقطة:00**

يتم ضمان شفافية أعمال الهيئة طبق القانون من خلال نشر تقريرها السنوي لكن " لم يكن بالإمكان إعداد تقرير الهيئة" [503] كما صرّح السيد سمير العنابي أنّه يود كتابة تقرير شخصي، ويضيف": لقد حضرنا الكثير من النصوص على أساس أنها ستنشر وقد قمنا بإعداد استراتيجية الهيئة ومخطط عمل وكتيب إرشادات للتصرف الإداري للملفات ونصوص كثيرة أخرى التي يجب نشرها "[504]

لكن بسبب غياب الجانب الإعلامي، تبقى الهيئة غير معروفة. وفقا للمعهد الوطني للإحصاء 57 ٪ من التونسيين سمعوا عن الهيئة.[505] مع ذلك يجهل التونسيون دور الهيئة وأولوياتها وحتى حقل تخصصها «وهو ما يفسّر تصريح السيد سمير العنابي بقوله "دائما ما نستقبل ملفات ليست لها علاقة بالفساد " [506].

## المساءلة (الإطار القانوني)

**هل تسمح الإجراءات التشريعية والترتيبية المعمول بها للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بتبرير أعمالها وقراراتها؟**

**النقطة:50**

تعتبر القوانين المتعلقة بمساءلة الهيئة ايجابية حيث يعفي المرسوم عدد 120 الهيئة المنطوية تحت إطار هيئة إدارية مستقلة من قوانين مجلة المحاسبة العمومية والرقابة. يتم مراقبة مصاريفها بصورة رجعية من طرف محاسب معتمد ومن طرف دائرة المحاسبات.[507] نوع آخر من الرقابة موجود من خلال إجبارية نشر التقرير السنوي من طرف الهيئة للعامة والذي يجب أيضا أن يرسل إلى رئيس الجمهورية والسلطة التشريعية [508]. نلاحظ أيضا أن هذا التقرير غير قابل للمناقشة في مجلس نواب الشعب.

---

[503] لقاء مع السيد سمير العنابي

[504] المرجع السابق

[505] المرجع السابق

[506] المرجع السابق

[507] الفصل 17 من المرسوم الإطاري عدد 120

[508] الفصل 40 من المرسوم الإطاري عدد 120



Project funded by the European Union

## المساءلة (الممارسات)

**النقطة:00**

بعد أربع سنوات من الوجود تبقى الرقابة الممارسة على الهيئة ضئيلة، حيث لم تقم بنشر أي تقرير يسمح للعامة أو السلط العمومية بمراقبة عملها.

## الإجراءات الهادفة إلى ضمان النزاهة (الإطار القانوني)

**هل هناك قوانين أو تنظيمات تهدف إلى ضمان نزاهة الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد؟**

**النقطة:75**

يتضمن المرسوم الإطاري عدد 120 مجموعة من الإجراءات الهادفة إلى ضمان نزاهة موظفي الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، وتتصل هذه الإجراءات بطريقة التعيين من جهة وحقوق وواجبات موظفيهم من جهة أخرى.

بالنسبة لطريقة التعيين يقدم المرسوم الإطاري شروطا مختلفة سواء تعلق الأمر برئيس الهيئة، بأعضائها ومجلسها أو بجهاز الوقاية والتقصي.

بالنسبة للرئيس يعين بأمر بعد اقتراح من الحكومة من بين الشخصيات الوطنية المستقلة ذات الخبرة القضائية المثبتة.[509] وبالنسبة لأعضاء مجلس الهيئة يتم تعيينهم بأمر وباقتراح من الحكومة بعد التشاور مع الأطراف المعنية.[510] تمتد عهدتهم إلى 3 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة.[511] أما بالنسبة لأعضاء لجنة الوقاية والتقصي يتم تعيينهم بأمر وباقتراح من الحكومة من بين الخبراء المشهود لهم بالنزاهة والكفاءة. تمتد عهدة الرئيس وأعضاء جهاز الوقاية والتقصي إلى ست سنوات غير قابلة للتجديد. يتم تجديد نصف أعضائهم كل ثلاث سنوات.[512] وعليه يعتبر تعيين أعضاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بأوامر تقدمّا مهما في القانون التونسي[513] حيث أن تعيينات أعضاء السلطات الإدارية المستقلة كانت تُجرى باختيار حصري من طرف رئيس الهيئة التنفيذية.[514]

أما بالنسبة لحقوق وواجبات موظفي الهيئة، فلقد تم إعدادها وتنظيمها بما يتماشى مع هدف واضح وهو مواجهة تضارب المصالح. حيث يشترط الفصل 24 من المرسوم الإطاري عدد 120 على رئيس الهيئة وعلى أعضاء جهاز

---

[509] الفصل 19 /1/ من المرسوم الإطاري عدد 120

[510] الفصل 20 /3/ من المرسوم الإطاري عدد 120

[511] الفصل 20 /5/ من المرسوم الإطاري عدد 120

[512] الفصل 22 /1/ من المرسوم الإطاري عدد 120

[513] MEJRI (Kh.) « Les institutions *sui generis* de la transition, ou nouvel essor des autorités publiques indépendantes en Tunisie », *op. cit.*

[514] GADDES (Ch.), « Les autorités administratives indépendantes à travers les avis du Conseil constitutionnel. Analyse critique des avis 50 et 83 de 2007 », in. *Constitution et administration*, Actes du colloque de commémoration du cinquantenaire de la promulgation de la Constitution tunisienne du 1er juin 1959, Sousse, 27-28 février 2009, Faculté de droit et des sciences économiques et politiques de Sousse et Association Tunisienne de Droit Constitutionnel, Tunis, 2010, pp. 113-141., p. 134. V. art. 183 du code des assurances pour le comité général des assurances et art. 64 du code des télécommunications pour l'instance nationale des télécommunications.



منظمة الشفافية الدولية WATCH Project funded by the European Union

الوقاية والتقصي بالعمل بها بتفرّغ. هذا ويلزم الفصل 27 من نفس المرسوم الإطار ي على أنّه " يخضع رئيس الهيئة وأعضاء جهاز الوقاية والتصدي إلى واجب التصريح على الشرف بالمكاسب طبقا للتشريع الجاري به العمل" كما يمنحهم الفصل 26 من نفس المرسوم الإطاري الحصانة ضد أي متابعات.

بصفة عامة حمّل الفصل 27 على عاتق أعضاء الهيئة ضرورة الإعلام بـالوظائف التي شغلوها قبل انتمائهم للهيئة حيث ينصّ على أنّه"يتعين على كل عضو بالهيئة إعلام رئيسها كتابيا بما يلي:

المهام التي باشرها قبل ثلاث سنوات من تسميته بالهيئة،

كل نيابة باشرها لدى شخص مادي أو معنوي قبل ثلاث سنوات من تسميته بهذه الهيئة".

هذا وفي إطار الالتزام بتجنّب تضارب المصالح يمنع الفصل 28 كل عضو في الهيئة من المشاركة في المداولات المتعلقة بمسألة مرتبطة بكلّ شخص مادي أو معنوي تربطه به علاقة، مصلحة شخصية أو رابط قرابة أو رابط مصاهرة أو أي نوع من الالتزامات أو عقود.

كما يمنع على عضو الهيئة المشاركة في مداولاتها إذا تعلقت بشخص تكون له معه مصلحة أو قرابة خلال الفترة اللاحقة لإحالة الملف على السلطة القضائية. لكن تجدر الإشارة إلى أنّ هذا الإجراء لا يشمل سوى أعضاء جهاز الوقاية والتقصي في حين لا يوجد أي شكل من أشكال الإقصاء ضد رئيس الهيئة[515] .

## الإجراءات الهادفة لضمان النزاهة (الممارسات)

**النقطة: 00**

لا يمكن للإجراءات القانونية الهادفة إلى ضمان النزاهة المتعلقة بأعضاء لجنة الوقاية والتقصي أن تطبق في الوضعية الحالية للهيئة والتي تشهد عدم وجود هذه اللجنة اساسا.

مع ذلك يعلمنا السيد سمير عنابي أن "أجهزة الهيئة وضعت قانون أخلاقيات الهيئة الذي من شأنه ضمان نزاهة مندوبيه "[516]

## دور التقصي (الممارسات)

**النقطة:25**

قد عملت الهيئة على حسب رئيسها في مناخ تجاذبي سلبي [517].وذلك في ظلّ حكومة الترويكا التي ساهمت من جهتها في إضعافها حينما أنشأت هيكل منافسة للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، وهي كتابة الدولة المكلفة بالحوكمة الرشيدة ومحاربة الفساد.[518]

وفي نفس السياق صرّح السيد سمير عنابي، أنّ الحكومة الحالية تواصل ممارساتها في نفس الاتجاه. وذلك بتوجه إرادتها نحو السيطرة على مهام الهيئة ومنح اختصاص دراسة ملفات الفساد إلى هيئة الحقيقة والكرامة وقد أردف

---

[515] الفصل 30 من المرسوم الإطاري عدد 120

[516] لقاء مع السيد سمير العنابي

[517] المرجع السابق

[518] تصريحات السيد سمير العنابي مجمعة من طرف ايمن غربي مقالة بعنوان " محاربة الفساد في تونس- سمير عنابي يحمل الحكومات المتعاقبة المسؤولية"


Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

قائلا" هذا الفعل هو تصرف مدبر يهدف إلى خلق صراع صلاحيات بين الهيئتين وهو سبب الخلاف الموجود بيني وبين سهام بن سدرين رئيسة هيئة الحقيقة والكرامة ".[519]

هذا كما توجد علاقة تنافرية بين الهيئة والإدارة "إذ طالما عرقلت الإدارة عمل الهيئة، إذ أنّ الفساد مستوطن بها، خاصة فيما يتعلق بالصفقات العمومية[520]،إلى جانب ذلك تساهم السلطة القضائية في كبح أعمال الهيئة، حيث قدمت الهيئة للعدالة أكثر من 400 ملف لكنها لم تدرس إلا عدد ضئيل منها ".[521]

وبالتالي صرّح رئيس الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد أنّ "أهمّ الملفات تم ارسالها "[522] "لا نمتلك أي ملفات حاليا، نحن بصدد إطلاق تحريات والتي تعتبر معرقلة حاليا بسبب نقص الموظفين والوسائل".[523]

## دور الأعمال البيداغوجية وتطوير الممارسات الجيدة (الممارسات)

### هل تقوم الهيئة بدور فعّال في تحسيس الإدارة والمواطنين بأهميّة الممارسات الجيّدة والأخلاقية؟

**نقطة 50**

تتولى الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد مهمة بيداغوجية والمتمثلة في إصدار مبادئ توجيهية في مجال محاربة الفساد[524]، لترقية الوعي الاجتماعي حول أخطار الفساد عن طريق حملات تحسيسية وتنظيم ملتقيات ولقاءات ونشر إرشادات ومنشورات وتنظيم دورات تدريبية وبرامج تكوين[525] وإعداد دراسات وأبحاث متعلقة بمحاربة الفساد والمساعدة في إعدادها.[526]

في الجانب العملي، تركز نشاط الهيئة خلال ثلاث سنوات الماضية حول هذا الجانب البيداغوجي في صلاحياته والتي تمحورت حول جانبين مهمين:

تمّ التركيز على كيفية الانتقال إلى صيغة الهيئة الدستورية المستقلة من جهة، والتكوين في مجال مكافحة الفساد من جهة أخرى.

بالنسبة للانتقال إلى الهيئة الدستورية المستقلة:

يمثل هذا الانتقال هاجسا كبيرا بالنسبة لهذه المرحلة وذلك بدخول الدستور الجديد حيّز التنفيذ الذي تبنى في فصله 130 إنشاء " هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد ". وعليه عقدت الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد ملتقى حول هذه المسألة حيث تم تحرير الأعمال والتوصيات في محضر.

---

[519] لقاء مع السيد سمير العنابي

[520] تصريحات السيد سمير العنابي مجمعة من طرف ايمن غربي مقالة بعنوان " محاربة الفساد في تونس- سمير عنابي يحمل الحكومات المتعاقبة المسؤولية"

[521] مقال بعنوان " تونس- الهيئة الوطنية لمحاربة الفساد – 400 ملف أمام العدالة"

[522] لقاء مع السيد سمير العنابي

[523] المرجع السابق

[524] الفصل 13 - 2 من المرسوم الإطاري عدد 120

[525] الفصل 13 -8 من المرسوم الإطاري عدد 120

[526] الفصل 13 - 9 من المرسوم الإطاري عدد 120



WATCH منظمة الشفافية الدولية Project funded by the European Union

إضافة إلى ذلك يعلمنا السيد سمير عنابي أن أجهزة الهيئة على وشك الانتهاء من مشروع قانون متعلق بالهيئة الدستورية لمكافحة الفساد.[527] وهي تستعد الآن للإعداد ملتقى نهاية سبتمبر 2015 لمناقشته. [528]

بالنسبة للتكوين في مجال محاربة الفساد:

تعدّدت نشاطات الهيئة خلال سنوات الثلاثة الأخيرة والتي اتخذت شكل ملتقيات أو دورات تدريبية حيث بادرت الهيئة منذ سنة 2014 في تنظيمها، في إطار اتفاق تعاون مع الحكومة السويدية والممتدة على خمس سنوات، ويتضمّن هذا الاتفاق ثلاث دورات تكوينية عامة سنوية متبوعة بمجموعة من الدورات المتخصصة (الفساد في الانتخابات – الفساد في الصفقات العمومية – المحاسبة القانونية). وفي نفس السياق يشير، السيد سمير عنابي قائلا " لقد طرحت مسألة ضرورة التوجه نحو تكوين تدريجي أو البقاء في العموميات وفضلنا في الوضعية الحالية البقاء في العموميات والتحسيس " [529]

علاوة على ذلك تحتفل الهيئة سنويا باليوم العالمي لمكافحة الفساد وتشارك بصورة منتظمة في مؤتمر الدول العضو في الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد.من جهة أخرى ساهمت الهيئة في إعداد " ماستر كلاس" التي أطلقت في سبتمبر 2015 من طرف كلية العلوم القانونية والسياسية والاجتماعية بالعاصمة تونس. بالتعاون مع معهد الاقتصاد بباريس وكلية العلوم السياسية بباريس والبنك الدولي.

أمّا بالنسبة للنشاطات المرتقبة في نهاية السنة الحالية 2015،يعلمنا السيد سمير عنابي أنه تمت برمجة ملتقيات في الثلاثي الأخير من سنة 2015 ودورات تكوين وجلسات حول مواضيع مثل: الرخص الإدارية، الفساد في المجال الرياضي، الفساد والجبائية، الفساد في المجال التعليمي، الفساد والصحة، الفساد والبيئة .... الخ [530]

ويستنتج مما سبق أنه وبالرغم من أهمية النشاط الأساسي للهيئة في المجال الوقائي والتربوي يستحق الجمهور ذات الصلة أن يكون مُوسَعا ومُتنوعا.

**التوصيات:**

- على الحكومة أن تساعد الهيئة على استكمال تشكيلتها؛ وذلك فيما يتعلّق بجهاز الوقاية والتقصي
- على الحكومة أن تزود الهيئة بالإمكانيات البشرية والمالية التي تمكنها من الاضطلاع بمهامها؛
- يتعين التنصيص على الرقابة البرلمانية لنشاط الهيئة من خلال تنقيح مرسوم إنشائها؛
- إطلاق مشاورات جدية حول مستقبل الهيئة وتجسيده مع الأطراف المعنية الأخرى في المشهد الجديد على صعيد المؤسسات والذي سيتبلور بعد تشكيل الهيئة الدستورية للحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد.

---

[527] لقاء مع السيد سمير العنابي

[528] المرجع السابق

[529] المرجع السابق

[530] المرجع السابق



WATCH منظمة الشفافية الدولية Project funded by the European Union

# 10. الأحزاب السياسية

# 10. الأحزاب السياسية

تجسد أحكام المرسوم عدد 87 لسنة 2011 المؤرخ في 24 سبتمبر 2011 المتعلّق بتنظيم الأحزاب السياسية أي المنظم لحرية تأسيس الأحزاب السياسية وحرية تسييرها وفق مبادئ الديمقراطية. وفي هذه الاحكام قطع مع الممارسات التي كانت سائدة تحت النظام القديم والرامية إلى تعطيل عمل الأحزاب السياسية، خاصة عند حلول الانتخابات.

وتعمل الأحزاب السياسية في ظل الاستقلالية التامة عن السلطة التنفيذية، ولكن سُجلت نقائص فادحة من حيث النزاهة والشفافية والحوكمة الديمقراطية. وعلى الرغم من تنوع الموارد للأحزاب السياسية إلا أنها غير كافية لمجابهة نفقات الحملات الانتخابية وذلك لأن الموارد تختلف من حزب لآخر.

وبشكل عام، لا تعكس الأحزاب السياسية تمثيلا مناسبا للمصالح الاجتماعية والاقتصادية للبلاد. وعادة لا تلتزم هذه الأحزاب بتعهداتها بمكافحة الفساد التي تتهاطل باقتراب موعد الانتخابات.

| الأحزاب السياسية<br>النقطة التركيبية للعمود:50 / 100 | | | |
|---|---|---|---|
| | المؤشر | الإطار القانوني | الممارسة |
| القدرات | الموارد | لا ينطبق | 50 |
| | الاستقلالية | 100 | 100 |
| الحوكمة | الشفافية | 100 | 25 |
| | المساءلة | 50 | 25 |
| | النزاهة | 25 | 25 |
| الدور | تمثيل المجتمع | 25 | |
| | المشاركة في مكافحة الفساد | 25 | |

### هيكل الأحزاب السياسية

كانت تونس خلال فترة الحكم السابق تخضع لسيطرة الحزب الواحد: التجمع الدستوري الديمقراطي[531]. وحينها لم يكن في الساحة السياسية سوى نوعان من الأحزاب: أحزاب المعارضة الحقيقية المناضلة التي كانت تتعرض للاضطهاد وأحزاب المعارضة الصورية التي كانت بمثابة الواجهة الدعائية للتعددية المزعومة.

وبعد الثورة، شهدت الساحة السياسة تغيرا جذريا في الأطراف الفاعلة فيها. فقد ارتفع عدد الأحزاب السياسية على نحو مذهل وبلغ عددها بحلول انتخابات المجلس الوطني التأسيسي أكثر من 110 حزب سياسي.، وقد انسحب الكثيرون منهم من المشهد العام فيما بعد.

[531] Hatem M'RAD, « Le parti ultra-dominant », *in Mélanges Abdelfattah Amor*, CPU, 2005, pp. 725-755.


Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

وتتوزع أكثر الاحزاب تأثيرا اليوم على مجموعتين وهما الاحزاب الموجودة في مجلس نواب الشعب والاحزاب التي لا تحظى بنواب في البرلمان ولكن تبقى ذات تأثير على الساحة السياسية.

وأسفرت انتخابات مجلس نواب الشعب عن حصول حزب نداء تونس، الذي كونه الباجي قايد السبسي سنة 2013، على الأغلبية البسيطة في البرلمان مما اضطره إلى تكوين تحالفات لتشكيل الحكومة مع حزب ذا صبغة ليبرالية وعلمانية (آفاق تونس والاتحاد الوطني الحر) وحزب النهضة الإسلامي، القوة البرلمانية الثانية في الانتخابات.

## الموارد (الممارسة)

**هل تملك الأحزاب السياسية الموارد المالية الكافية للمشاركة في المنافسة الانتخابية؟**

النقطة: 50

ينص الفصل 17 من المرسوم عدد 87 لسنة 2011 المؤرخ في 24 سبتمبر 2011 المتعلق بتنظيم الأحزاب السياسية على أن موارد الأحزاب تتأتى من موارد مختلفة وهي المساعدات والتبرعات والهبات والوصايا والعائدات الناتجة عن ممتلكات الحزب السياسي ونشاطاته والقروض.

ووفقا للفصل 21 من نفس المرسوم، تتمتع الأحزاب السياسية بالتمويل العمومي. وتمول هذه الموارد أنشطة الأحزاب السياسية، واجتماعاتها والفعاليات والتظاهرات التي تنظمها إلى جانب تمويل حملاتها الانتخابية.

وتعد مصاريف الأحزاب التي تُنفق خلال الحملات الانتخابية أهم المصاريف للأحزاب السياسية[532] على النحو المبين في الفصل 75 من القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المؤرخ في 26 ماي 2014 المتعلق بالانتخابات والاستفتاء.

وعليه، فمن المناسب معرفة إن كانت هذه المصادر المتنوعة كافية لتمويل الحملات الانتخابية للأحزاب السياسية. ولا يضمن تنوع موارد الأحزاب السياسية كفايتها لتسديد مصاريف الحملات الانتخابية حيث تختلف الموارد من حزب لآخر.

وفيما يتعلق بالأحزاب السياسية الكبرى، وهي تلك التي تضم أكبر عدد من المنخرطين، على غرار حزب نداء تونس وحزب حركة النهضة والاتحاد الوطني الحر فإنها تتلقى معاليم اشتراكات المنخرطين فيها كما يمكن لها أن تنتفع بمبالغ متأتية من المساعدات والتبرعات والهبات والوصايا. وهو ما مكنها من المشاركة في الانتخابات التشريعية لسنة 2014 بقائمات انتخابية في جميع الدوائر والتأثير على السلوك الانتخابي.

وتثبت نتائج الانتخابات أن أكبر حزبين سياسيين حصلا على أكثر من 71٪ من المقاعد في البرلمان (217/155 مقعدا) وأن ثلاث قائمات مستقلة حصلت على مقعد واحد في مجلس نواب الشعب.[533]

---

[532] محمّد الحبّاسي، الحملة الانتخابيّة لانتخابات المجلس الوطني التأسيسي 2011، مذكّرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلّية الحـــــقوق و العلوم السّياسيّة بسوسة، السّنة الجامعيّة 2011-2012، الصّفحة 19.

[533] « La Tunisie postélectorale : un paysage politique recompose », Ecole politique de Tunis, متاحة على http://www.cemi-tunis.org/medias/files/etude-la-tunisie-postelectorale-un-paysage-politique-recompose.pdf، مركز الدراسات المتوسطية والدولية، s.d.



Project funded by the European Union منظمة الشفافية الدولية WATCH

أما بالنسبة للأحزاب الأقل حجما، يمكن أن تعتمد على التمويل العمومي لتسديد مصاريف حملتها الانتخابية. ويتم هذا التمويل، بمقتضى الفصل 78 من القانون عدد 16 لسنة 2014، عن طريق منحة يُصرف القسط الأول منها قبل انطلاق الحملة الانتخابية والقسط الثاني بعد الإعلان عن النتائج.

ويرى البعض في تقديم المساعدات للأحزاب السياسية سوء تصرف في الأموال العمومية، وتؤكد بعض الحوادث الانتخابية المؤسفة هذا الرأي. وخلال انتخابات سنة 2011، صُرف مبلغ 42 مليون دينارا تونسيا لفائدة 300 قائمة انتخابية اكتشفت السلطات فيما بعد أنها قائمات عائلية لم تنظم حملات انتخابية ولم تُرجع أي مليم للدولة.

ومن بين الأمثلة الأخرى أيضا، فرار رئيس قائمة حزب اللقاء الدستوري، محمد الظاهري، بسيدي بوزيد عشية انطلاق الحملة الانتخابية للانتخابات التشريعية بمبلغ 4 آلاف دينار تونسي من القسط الأول من التمويل العمومي للحملات الانتخابية.[534]

## الاستقلالية (الإطار القانوني)

**هل يضمن الدستور أو الأحكام التشريعية والترتيبية المعمول بها حرية تأسيس الأحزاب السياسية وحرية تسييرها؟**

النقطة: 100

بعد الثورة، وقع اعتماد إطار قانوني جديد للأحزاب السياسية لضمان حرية تأسيس الأحزاب السياسية وحرية تسيير عملها.

وفيما يتعلق بحرية تأسيس الأحزاب، يضمن الفصل 35 من دستور 27 جانفي 2014 حق التنظيم بشكل عام وحق تكوين الأحزاب السياسية بصفة خاصة.

كما أدرجت ضمانات حرية تأسيس الأحزاب السياسية في الأحكام التشريعية.

وصادقت الحكومة بعد الثورة على مرسوم يضمن التنظيم الجديد للأحزاب السياسية، وهو المرسوم عدد 87 لسنة 2011 المؤرخ في 24 سبتمبر 2011 والمتعلق بتنظيم الأحزاب السياسية.

وألغى هذا النص القانون الأساسي عدد 32 لسنة 1988 المؤرخ في 3 ماي 1988 المتعلق بتنظيم الأحزاب السياسية والقانون عدد 48 لسنة 1997 المؤرخ في 21 جويلية 1997 المتعلق بالتمويل العمومي للأحزاب السياسية.

ويحتوي النص الجديد على أحكام تكفل حرية تأسيس الأحزاب السياسية. حيث ينص الفصل الأول من هذا المرسوم على "حرية تأسيس الأحزاب السياسية والانضمام إليها والنشاط في إطارها ويهدف إلى تكريس حرية التنظيم السياسي".

---

[534] حسّان العيّادي ، "التّمويل العمومي للانتخابات التّونسيّة: فرصة للكسب السّهل"، موجود على الرّابط التّالي http://www.al-akhbar.com/node/218398، منشور بتاريخ 26 اكتوبر 2014.


منظمة الشفافية الدولية WATCH Project funded by the European Union

"الحزب جمعية تتكون بالاتفاق بين مواطنين تونسيين"[535] ويبرز الامتثال لهذا الاتفاق من خلال الأحكام المنصوص عليها صلب الفقرتين الأخيرتين من الفصل 10 من المرسوم عدد 87 الصادر سنة 2011 والطي ينصّ:"

من الفصل 10 احترام هذا الاتفاق حيث تنص على أن:"... تنشر المطبعة الرسمية للجمهورية التونسية الإعلان في الرائد الرسمي وجوبا في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما انطلاقا من يوم إيداعه لديها.

يعتبر عدم رجوع بطاقة الإعلام بالبلوغ في أجل ستين (60) يوما من إرسال المكتوب المشار إليه بالفصل 9 قرارا ضمنيا بعدم الاعتراض على تأسيس الحزب".

أما بالنسبة لحرية تسيير الأحزاب، فإن الفصل 5 من المرسوم عدد 87 لسنة 2011 يحجر على السلطات العمومية عرقلة نشاط الأحزاب السياسية أو تعطيله بصفة مباشرة أو غير مباشرة. وتجسد هذه الأحكام الضامنة لحرية تأسيس الأحزاب السياسية وحرية تسيير عملها خصائص الديمقراطية.[536] وفي هذه الأحكام قطع مع ممارسات النظام السابق الرامية إلى تعطيل عمل الأحزاب السياسية، خاصة عند حلول الانتخابات. [537]

## الاستقلالية (الممارسة)

**هل تعتبر الأحزاب السياسية قادرة على التكون والعمل في ظل الاستقلالية التامة؟**

النقطة: 100

بمقتضى التنظيم الجديد للأحزاب السياسية في تونس، تعتبر الأحزاب السياسية قادرة فعلا على التكون والعمل. حتى أن هناك من يرى أن تونس قد شهدت ممارسة مفرطة لحرية تكوين الأحزاب السياسية. وفي مقابلة جماعية مع ممثلين لأحزاب سياسية، أشار المشاركون إلى وجود عدد كبير من الأحزاب التي لا تحمل رؤية واضحة حول مشاريعها السياسية والمشكوك في مدى تمثيليتها وبالتالي في شرعيتها.

وتشكل حوالي مائة حزب سياسي منذ 14 جانفي 2011 إلى حدود تاريخ سن المرسوم الجديد لتنظيم الأحزاب السياسية.

وتشترك عدة أحزاب سياسية في الأسس الإيديولوجية التي تقوم عليها وعلى مستوى الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها.[538] ولكن على الرغم من ذلك لم ترفض الحكومة تكوين أي حزب سياسي بالاستناد إلى الفصل 6 من القانون الأساسي عدد 32 لسنة 1988 المؤرخ في 3 ماي 1988 المتعلق بتنظيم الأحزاب السياسية.

---

[535] الفصل 2

[536] L'Institut Démocratique National pour les Affaires Internationales, les partis politiques et la transition vers la démocratie : une Introduction en création démocratique de parti pour les leaders, les Organisateurs et les Militants, متاح على الرابط التالي https://www.ndi.org/files/Political-parties-transition-democracy-FRE.pdf sur، سبتمبر 1997، الصفحة 5

[537] L'Institut Démocratique National pour les Affaires Internationales, les partis politiques et la transition vers la démocratie : une Introduction en création démocratique de parti pour les leaders, les Organisateurs et les Militants، متاح على https://www.ndi.org/files/Political-parties-transition-democracy-FRE.pdf، 2009، الصفحة 15

[538] Sami EL GOUDDI et Abdeljaoued KACEM, « Idéologie et dilemme des partis politiques tunisiens : Vers une gouvernance pragmatique », متاحة على sur http://www.kapitalis.com/afkar-2/29476-ideologie-et-dilemme-des-partis-politiques-tunisiens-vers-une-gouvernance-pragmatique.html، منشور بتاريخ 18 ماي 2015


Project funded by the European Union منظمة الشفافية الدولية WATCH

وفي إطار التنظيم الجديد، حصل حزب التحرير على رخصة ولم تشهد أنشطته أي عرقلة، وذلك على الرغم مما قد ينجر عن توجهاته من تهديد للنظام الجمهوري ولمكاسب الديمقراطية في تونس.[539]

## الشفافية (الإطار القانوني)

### هل توجد أحكام تجبر الأحزاب السياسية على نشر حساباتها؟

النقطة: 100

تنص الفقرة 2 من الفصل 35 من الدستور الجديد على أن:" تلتزم الأحزاب والنقابات والجمعيات في أنظمتها الأساسية وفي أنشطتها بأحكام الدستور والقانون وبالشفافية المالية ونبذ العنف." ويتخذ احترام الأحزاب السياسية لمبدأ الشفافية المالية عدة أشكال وهي الإمساك بالسجلات على النحو المبين في الفصل 24[540]، وتقديم تقارير سنوية لدائرة المحاسبات، والاحتفاظ بالوثائق المالية والتقارير والسجلات على امتداد عشر سنوات[541] ونشر الحسابات، وغيرها.

ويعكس شرط نشر الحسابات، احترام الأحزاب السياسية لمبدأ الشفافية وتحملها المسؤولية إزاء الناخبين باعتبار أنها ستتيح لعامة المواطنين المجال لإطلاع عليها وليس فقط السلطات كما هو الحال بالنسبة للتقارير السنوية والسجلات المنصوص عليها في الفصل 24 من المرسوم.

ويشير باقتضاب الفصل 26 من المرسوم عدد 87 لسنة 2011 والمؤرخ في 24 سبتمبر 2011 المتعلق بتنظيم الأحزاب السياسية، إلى ما يلي:" ينشر الحزب السياسي قوائمه المالية مرفقة بتقرير مراقب الحسابات بإحدى الجرائد اليومية الصادرة بالبلاد التونسية وبالموقع الإلكتروني للحزب إن وجد في ظرف شهر من تاريخ المصادقة على هذه القوائم المالية."

---

[539] أنظر www.hizb-ut-tahrir.org/arabic

[540] الفصل 24 من مرسوم عدد 87 لسنة 2011 مؤرخ في 24 سبتمبر 2011 يتعلق بتنظيم الأحزاب السياسية ينص على ما يلي:" يمسك الحزب السياسي كذلك السجلات التالية:

-سجل الانخراطات.

-سجل مداولات هياكل تسيير الحزب.

-سجل المساعدات والتبرعات والهبات والوصايا مع التمييز بين النقدي منها والعيني وذكر قيمتها وأسماء الأشخاص الصادرة عنهم ويمسك الحزب السياسي هذا السجل في مقره المركزي."

[541] الفصل 25 من مرسوم عدد 87 لسنة 2011 مؤرخ في 24 سبتمبر 2011


منظمة الشفافية الدولية Project funded by the European Union

## الشفافية (الممارسة)

### هل تنشر الأحزاب السياسية فعلا حساباتها؟

النقطة: 25

لا تحترم جميع الأحزاب السياسية واجب نشر حساباتها. وأكدت دائرة المحاسبات في تقريرها حول الانتخابات التشريعية لسنة 2014، أن معظم الأحزاب السياسية لم تعرض حساباتها على دائرة المحاسبات.[542]

وفسرت السيدة فضيلة قرقوري، رئيسة الغرفة بدائرة المحاسبات، بأن ذلك يعود إلى غياب نصوص تخول تطبيق المرسوم عدد 87 لسنة 2011 المؤرخ في 24 سبتمبر 2011، خاصة الفصل 27 منه.[543]

وينص الفصل 26 من هذا المرسوم على هذه النصوص التطبيقية، ففي الفقرة الأولى من هذا الفصل، تضبط هيئة الخبراء المحاسبين معايير مراقبة حسابات الأحزاب السياسية. وفي نظر السيدة فضيلة قرقوري، أدى عدم ضبط هذه المعايير إلى تعطيل تنفيذ الباب الرابع برمته المعنون بـ "السجلات والتثبت من الحسابات"، من المرسوم عدد 87 لسنة 2011.[544]

ولم يحدد المرسوم عدد 87 لسنة 2011 طريقة نشر حسابات الأحزاب السياسية. وعلى سبيل المثال نشر حزب التيار الديمقراطي برئاسة السيد محمد عبو حساباته على موقعه الرسمي منذ نشأة الحزب.[545]وتبرر عدة أحزاب امتناعها عن نشر حساباتها بأن الأحزاب الأخرى لم تنشر بدورها حساباتها.

## المساءلة (الإطار القانوني)

### هل توجد أحكام تقضي بمراقبة تمويل الأحزاب السياسية؟

النقطة: 50

تمارس دائرة المحاسبات صلاحية مراقبة تمويل الأحزاب السياسية إلى جانب لجنة يترأسها الرئيس الأول للمحكمة الإدارية بمشاركة الرئيس الأول لمحكمة الاستئناف بتونس ورئيس هيئة الخبراء المحاسبين.

وتضطلع دائرة المحاسبات بالرقابة على تمويل الأحزاب السياسية بمقتضى الفصل 27 من المرسوم عدد 87 لسنة 2011 المؤرخ في 24 سبتمبر 2011، المتعلق بتنظيم الأحزاب السياسية، وبمقتضى الفصول من 63 إلى 65 من القانون الأساسي عدد 8 لسنة 1986 المؤرخ في 8 مارس 1968 المتعلق بتنظيم دائرة المحاسبات.

و تلتزم هذه الأحكام الأحزاب السياسية بتقديم حساباتها السنوية إلى العدل المنفذ لدى دائرة المحاسبات. وبعد معاينة حزب ما، تعد دائرة المحاسبات تقريرا سنويا سريا موجه إلى رئيس الجمهورية والمسؤول الأول في الحزب

---

542 تقرير دائرة المحاسبات، متاح على الرابط التالي: http://www.courdescomptes.nat.tn/Fr/publications_59_3_0_0_0_0000_0000_le-rapport-general-sur-les-resultats-des-controle-du-financement-de-la-compagne-electorale-des-legislatives-2014_44#

543 كريمة الماجري، " دائرة المحاسبات: غالبية الأحزاب لم تقدم تقريرا مفصلا عن مصادر تمويلها ونفقاتها"، منشور بجريدة المغرب بتاريخ 8 سبتمبر 2014.

544 المرجع السابق

545 تنشر حسابات حزب التيار الديمقراطي على هذا الموقع: http://www.attayar.tn/web/detail_actualite/683



Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

قيد النظر وذلك بمقتضى الفصل 65 من القانون الأساسي عدد 8 لسنة 1986 المؤرخ في 8 مارس 1968 المتعلق بتنظيم دائرة المحاسبات.

وفيما يتعلق باللجنة التي يترأسها الرئيس الأول للمحكمة الإدارية وبمشاركة كل من الرئيس الأول لمحكمة الاستئناف بتونس ورئيس هيئة الخبراء المحاسبين بالبلاد التونسية، لا تعتبر مراقبتها قضائية على الرغم من أنها تضم قضاة في تركيبتها. وعلى ضوء تقرير مراقب الحسابات تصادق اللجنة المذكورة أعلاه على القوائم المالية للحزب أو ترفض المصادقة عليها.

وترفع اللجنة تقارير مراقبي الحسابات إلى رئيس الحكومة في أجل شهر ابتداء من تاريخ تسليم مراقبي الحسابات للتقارير.

ومن الجدير بالذكر أنه قد تم إحداث إدارة عامة للجمعيات والأحزاب صلب رئاسة الحكومة، إلا أن صلاحية متابعة الوضع المالي لا تدخل ضمن الصلاحيات المسندة المتعلقة بالأحزاب السياسية.[546]

## المساءلة (الممارسة)

**هل تقع مراقبة تمويل الأحزاب السياسية على نحو فعال؟**

النقطة: 25

كما ذُكر آنفا، لا تمارس دائرة المحاسبات واللجنة الواردة في الفصل 26 من المرسوم عدد 87 لسنة 2011 رقابة فعالة على تمويل الأحزاب السياسية.

ويعود ذلك إلى سببين اثنين: غياب النصوص التطبيقية للفصلين 26 و27 من المرسوم وعدم احترام قواعد الشفافية من قبل الأغلبية الساحقة للأحزاب السياسية. وصرح ممثلو الأحزاب الذين التقينا بهم بأن جميع الأوضاع المالية لأحزابهم تخضع لهياكل الحزب حسب القواعد والأصول واعتبر معظمهم أن نشر هذه الحسابات إجراء شكلي يمكن تنفيذه في أي وقت. وبالتالي، يبدو أن الأحزاب السياسية لا تدرك الواجبات التي عليها في هذا الصدد، وهو ما يستدعي إجراء حملة تحسيسية بشأن هذا الموضوع.

## النزاهة (الإطار القانوني)

**هل توجد قواعد دستورية أو أحكام تشريعية أو ترتيبية ترمي إلى ضمان حوكمة ديمقراطية للأحزاب السياسية؟**

النقطة: 25

تعتبر القواعد القانونية المتعلقة بحوكمة الأحزاب السياسية فضفاضة ولا تفرض قواعد محددة في هذا الصدد.

وتُعرف الحوكمة على أنها "مجموعة القواعد والإجراءات الجماعية، الرسمية وغير الرسمية، التي تشارك من خلالها الأطراف المعنية في القرارات وفي تنفيذ النشاط العمومي. وتنتج هذه القواعد والإجراءات، على غرار القرارات المنبثقة عنها، عن مشاورات متواصلة بين الأطراف المشاركة المتعددة. وإلى جانب ووضعياتها المالية طبقا لأحكام الفصل الأول من هذا الأمر." وينص الفصل 1 من نفس الأمر على صلاحيات هذه الإدارة ذات الصلة بالأحزاب

[546] الفصل 2 (ثالثا) من أمر عدد 641 لسنة 2012 مؤرخ في 25 جوان 2012 يتعلق بإحداث وتنظيم الإدارة العامة للجمعيات والأحزاب، أضيف بمقتضى الأمر عدد 4573 لسنة 2013 المؤرخ في 8 نوفمبر 2013 – "تكلف إدارة متابعة الجمعيات بمتابعة شؤون الجمعيات


منظمة الشفافية الدولية Project funded by the European Union

السياسية وهي: متابعة إجراءات التصريح بتأسيس الأحزاب السياسية وعند الاقتضاء الاعتراض على تأسيسها، متابعة إجراءات التنبيه عند ارتكاب المخالفات أو طلب تعليق النشاط، متابعة النزاعات الناشئة عن قرارات رفض قبول التصريح بالتأسيس وفق التشريع المتعلق بالأحزاب السياسية، تقديم الاقتراحات والتصورات المتعلقة بتطوير التشريع المتعلق بالأحزاب السياسية. دور هذه المشاورات في توجيه القرارات والأنشطة فهي تسهل تشاطر المسؤولية بين مجموعة الأطراف المعنية، حيث يضطلع كل منها بسلطة معينة."[547]

ولا يمكن إرساء هذه الحوكمة في بلد ما دون اعتماد ها من طرف الأحزاب السياسية في تسيير شؤونها الداخلية.[548] وتبقى حوكمة الأحزاب السياسية من شؤونها الداخلية. ولكن في سياق الثورات العربية، وجدت الأحزاب السياسية في المنطقة نفسها أمام ضرورة "مراجعة أساليب عملها ورؤيتها، لكيلا تبقى متأخرة مقارنة بالحركات الاجتماعية التي تمكنت من استنفار المجتمع وإحداث تغييرات جذرية في عدد كبير من بلدان المنطقة"[549]

وفي تونس، يجسد الدستور الجديد هذا التوجه. حيث يفرض الفصل 35 من الدستور التونسي على الأحزاب السياسية "الالتزام بأحكام الدستور..."، وفي توطئة الدستور، نجد تنصيصا واضحا على "تأسيس نظام جمهوري ديمقراطي وتشاركي".[550]

وتجانسا مع روح الدستور الجديد، يعرف الفصل 2 من المرسوم عدد 87 لسنة 2011 الحزب السياسي وفقا لمساهمته في ترسيخ قيم المواطنة. ومن بين القيم التي تقوم عليها المواطنة، مشاركة الفئات المهمشة في اتخاذ القرارات.[551] وفي هذا الإطار، يتعين أن يشرك الحزب منخرطين من المناطق المهمشة أو الفئات المستضعفة مثل الأشخاص المعوقين.

كما يفرض الفصل 3 من المرسوم على الأحزاب السياسية "تحترم الأحزاب السياسية في نظامها الأساسي وفي نشاطها وتمويلها مبادئ الجمهورية وعلوية القانون والديمقراطية والتعددية والتداول السلمي على السلطة والشفافية والمساواة وحياد الإدارة ودور العبادة والمرافق العامة واستقلال القضاء وحقوق الإنسان كما ضبطت بالاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها الجمهورية التونسية..."

---

547 Isabelle LACROIX et Pier-Olivier ST-ARNAUD, « La gouvernance : tenter une définition », Cahiers de recherche en politique appliquée, Vol. IV, n◈3, 2012, p.26.

إيزابيل لاكروا وبيير أوليفيي سانت أرنو، "الحوكمة: محاولة تعريفها"، كراسات الأبحاث في السياسة التطبيقية: الجزء الرابع، عدد 3، سنة 2012، الصفحة 26

548 المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، المرجع السابق، ص 7

549 Farid EL BACHA, « partis politiques et démocratie », [en ligne], disponible sur http://www.kas.de/wf/doc/kas_31332-1522-1-30.pdf?120614175119, Konrad Adenauer Stiftung, 2012, p.1

فريد الباشا، "الأحزاب السياسية والديمقراطية"، متاحة على الرابط التالي http://www.kas.de/wf/doc/kas_31332-1522-1-30.pdf?120614175119، كونراد أدناور شتيفونغ، 2012، الصفحة 1

550 الفقرة الثالثة من الدستور التونسي الصادر في 27 جانفي 2014

551 Sandra CAVALIERE avec la collaboration d'Isabelle HILLENKAMP et Sabine HOFFMANN, *La citoyenneté : un outil analytique pour l'étude de la gouvernance*, Itinéraires, Notes et travaux n◈79, Institut Universitaire d'Etudes du Développement, Genève, 2007, p.7.

صاندرا كافاليير بالتعاون مع إيزابيل هيلنكامب وسابين هوفمان، المواطنة: أداة تحليل لدراسة الحوكمة، مسارات، ملاحظات وأشغال عدد 79، المعهد الجامعي لدراسات التنمية، جنيف 2007، الصفحة 7


منظمة الشفافية الدولية WATCH Project funded by the European Union

الفصل 4 " يحجر على الأحزاب السياسية أن تعتمد في نظامها الأساسي أو في بياناتها أو في برامجها أو في نشاطها الدعوة إلى العنف والكراهية والتعصب والتمييز على أسس دينية أو فئوية أو جنسية أو جهوية.". وفي هذه الممارسات انتهاك لأسس الديمقراطية حيث لا مكان للاعتبارات العرقية أو الدينية.

## النزاهة (الممارسة)

**هل يعتبر الحكم على المستوى الداخلي للأحزاب ديمقراطيا بالفعل؟**

النقطة: 25

لا تقوم الأحزاب السياسية دائما على حكم ديمقراطي. وخلال انتخابات المجلس الوطني التأسيسي سنة 2011، أقصى الحزب الديمقراطي التقدمي مرشحه على رأس قائمة بنزرت، عشية انطلاق الحملة الانتخابية وعُوض بمهدي بن غربية، رئيس النادي الرياضي البنزرتي وهو ورجل أعمال معروف في المنطقة. ورأى البعض في ذلك ممارسة تنأى عن مبادئ الديمقراطية والمشروع الديمقراطي الذي أعلن عنه هذا الحزب.

وقبل انتخابات سنة 2014، عرف حزب نداء تونس بدوره ممارسات غير ديمقراطية. فعند وضع القائمات الانتخابية لهذا الحزب لدخول الانتخابات التشريعية لسنة 2014، ظهر خلاف بين "شق" محسن مرزوق و"شق" حافظ قايد السبسي.

وتواصل هذا الخلاف حتى بعد انتخابات سنة 2014، بينما كان الحزب على مشارف تنظيم مؤتمره التأسيسي.

وسُلطت عقوبات على عضوين من حزب نداء تونس، السيد محمد لزهر عكرمي والسيد عمر صحابو، على خلفية تصريحاتهما. وعاب الحزب على هذين العضوين عدم احترام مبدأ التضامن الحزبي على الرغم من أن هذا الحزب يدافع عن حرية التعبير.

ويوم انطلاق اعتصام الرحيل ببارادو سنة 2013، سُلطت عقوبات على إحدى نائبات حزب المبادرة بسبب حضورها في الجلسة العامة للمجلس التأسيسي لأن حزبها قرر تعليق مشاركته في أشغال الجلسة العامة للمجلس الوطني التأسيسي. ومن الجدير بالذكر هنا، أن النائب حال انتخابه، يصبح ممثلا للوطن ككل وليس لحزبه.

وفيما يتعلق بحضور العنصر النسائي في القوائم الانتخابية، يشار إلى أن هناك احتراما لمبدأ التناصف. ولكن يشار أيضا إلى أنه من النادر على رأس القائمة. والأمر سيان للشباب. فخلال مقابلة أجريناها مع ممثلي الأحزاب السياسية، أكد أحد الشباب الناشطين أنه "انضم إلى أحد الأحزاب مباشرة بعد الثورة على أمل تبليغ صوته وإشراكه في أنشطة الحزب، ولكنه سرعان ما أدرك أن الشباب لم يكونوا إلا عنصرا صوريا وكانت تُسند إليهم في أفضل الأحوال مهام لوجستية التي يتفاداها الأكبر سنا." ويضيف قائلا: "كان يُقال لنا أن النشاط السياسي يخضع لقواعد صارمة تضمن فعالية العمل الحزبي، ومن بين هذه القواعد توزيع المهام بين الشباب والأكبر سنا. وبالتالي، يتعين على الشباب أن يمروا بمرحلة الأعمال الثانوية. ودفعني هذا الوضع إلى ترك الحزب."


منظمة الشفافية الدولية WATCH Project funded by the European Union

## مدى تمثيل الأحزاب السياسية للمجتمع

**هل تضمن الأحزاب السياسية تمثيلا كافيا لمختلف المصالح الاجتماعية والاقتصادية للبلاد؟**

النقطة: 25

لا تضمن الأحزاب السياسية بصورة عامة تمثيلا كافيا لمختلف المصالح الاجتماعية والاقتصادية للبلاد.

ومنذ 14 جانفي 2011، ما انفكت الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية بالبلاد التونسية تتدهور، حيث يستمر تراجع القدرة الشرائية للمواطن التونسي، وبلغ معدل النمو الاقتصادي ـ 0,5٪ وأصبح أكثر من نصف الاقتصاد التونسي خاضعا للاقتصاد الموازي، كما أنّ تونس سجلت تراجعا في ترتيب مؤشر مكافحة الفساد.

وفي ظل هذه الأوضاع، قطعت الأحزاب السياسية وابلا من الوعود في إطار حملاتها الانتخابية، متعهدة بتغيير هذا الواقع. ولم تتوان بعض الأحزاب السياسية عن الوفاء بوعودها، فقد طالب حزب الجبهة الشعبية على سبيل المثال بالقطع مع المديونية لإخراج الدولة من هذا الوضع الاقتصادي الصعب.

ولكن، خلال الخلافات القائمة بين الاتحاد العام التونسي للشغل والاتحاد التونسي للصناعة والتجارة والصناعات التقليدية حول الترفيع في الأجور، لم يتدخل أي حزب لإيجاد حل وسط بين الطرفين المتنازعين وللوفاء على نحو غير مباشر بالوعود التي قطعتها الأحزاب لناخبيها.

## المشاركة في جهود مكافحة الفساد

**هل تولي الأحزاب السياسية الاهتمام الكافي للمسائل المتعلقة بالمسؤولية العامة ومكافحة الفساد؟**

النقطة: 25

خلال الحملات الانتخابية، رفعت معظم الأحزاب شعار مكافحة الفساد.

ووعد حزب نداء تونس في برنامجه الانتخابي باتخاذ تدابير رقابية وأخرى وقائية ومانعة من أجل مكافحة الفساد والرشوة والتهريب.[552] ولكن لم يقع تقديم أي مقترح أو مشروع قانون من قبل مرشح الحزب للرئاسة، أي الرئيس الحالي للجمهورية، ولا من قبل نواب الحزب.

وفي المقابل، وقع اقتراح مشروع قانون للمصالحة الاقتصادية والذي يرسي مناخ الإفلات من العقاب على الجرائم الاقتصادية للنظام السابق. وأبدت لجنة البندقية رأيا سلبيا إزاء هذا المشروع.[553]

---

[552] البرنامج الانتخابي لحزب نداء تونس، متاح على الرابط التالي http://nidaa-tounes.org/elections/wp-content/uploads/2014/10/٪D8٪A7٪D9٪84٪D9٪84٪D8٪AC٪D9٪86٪D8٪A9-٪D8٪A7٪D9٪84٪D8٪A5٪D9٪82٪D8٪AA٪D8٪B5٪D8٪A7٪D8٪AF٪D9٪8A٪D8٪A9-٪D9٪88٪D8٪A7٪D9٪84٪D8٪A7٪D8٪AC٪D8٪AA٪D9٪85٪D8٪A7٪D8٪B9٪D9٪8A٪D8٪A9.pdf، الصفحة 53

[553] رأي لجنة الفندقية متاح على الرابط التالي: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD٪282015٪29032-f، الصفحة 8 و9 و10



WATCH منظمة الشفافية الدولية Project funded by the European Union

ورفع حزب النهضة هو الآخر خلال حملته الانتخابية شعار مكافحة الإرهاب والرشوة. إلا أنه لم يقدم أي مقترح قانون من خلال نوابه. كما غلب الغموض على موقف نواب الحزب من مشروع المصالحة الاقتصادية على عكس موقف الجبهة الشعبية التي أعلنت عن رفضها القاطع لهذا المشروع.[554]

### التوصيات

- على السلطة التشريعية والحكومة أن تعملا على تحسين آليات الرقابة على حسابات الأحزاب السياسية.
- على السلطة التشريعية والحكومة أن يفرضا على الأحزاب السياسية نشر حساباتها.
- على السلطة التشريعية والحكومة أن تعزز الحكم الديمقراطي على المستوى الداخلي للأحزاب السياسية.

[554] Seif SOUDANI, « Le projet de loi de réconciliation économique isolera la présidence de la République », disponible sur le lien suivant, http://nawaat.org/portail/2015/07/20/le-projet-de-loi-de-reconciliation-economique-isolera-la-presidence-de-la-republique/, publié le 20 juillet 2015

سيف سوداني، "مشروع المصالحة الاقتصادية سيعزل رئاسة الجمهورية"، متاح على الرابط التالي , http://nawaat.org/portail/2015/07/20/le-projet-de-loi-de-reconciliation-economique-isolera-la-presidence-de-la-republique/، منشور بتاريخ 20 جويلية 2015


Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

# 11. الإعلام

## 11. الإعلام

أرسى الدستور التونسي الجديد الصادر في 27 جانفي 2014 مناخا قانونيا مناسبا لعمل وسائل الإعلام في ظل ممارسة فعلية لحرية الصحافة. ويضمن الفصل الأول555 من المرسوم عدد 115 لسنة 2011 المؤرّخ في 2 نوفمبر 2011 المتعلق بحرية الصحافة والطباعة والنشر حرية التعبير. ويضع هذا المرسوم مجموعة من القواعد التي من شأنها أن تضمن استقلالية الصحفيين ووسائل الإعلام. و يُسند الإطار القانوني الجديد للهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي والبصري (الهايكا)، وهي سلطة إدارية مستقلة، دور "ضمان تعددية الإعلام وتنوعه خلال الحملة الانتخابية وعلى إزالة كل العراقيل القانونية والإدارية التي تتعارض مع مبدأ النفاذ إلى وسائل الإعلام على أساس الإنصاف بين جميع المترشحين أو القائمات المترشحة".

ويتسم المشهد الإعلامي اليوم بتعددية الصحف، والإذاعات، والقنوات التلفزيّة. وتتمتع وسائل الإعلام في تونس باستقلالية حقيقية. كما أن السلطات التونسية تحترم حرية التعبير وحرية الصحافة. بالإضافة إلى ذلك، يتسم عمل وسائل الإعلام بالشفافية باستثناء بعض الحالات. ويمكن القول أن وسائل الإعلام القائمة تتعرض عموما للمساءلة الفعلية على خلفية أنشطتها.

ولكن، لا يمكن القول بأن وسائل الإعلام في تونس تضطلع بدور ناشط وفعال في مجال الاستقصاء والكشف عن قضايا الفساد. ونشير إلى نسبية فعالية وسائل الإعلام ونشاطها من حيث إعلام الرأي العام بموضوع الفساد وتداعياته. فعادة ما يكون الدافع وراء تغطيتها لهذا الموضوع ذا منحى سياسي.

---

555 الفصل الأول من المرسوم عدد 115 لسنة 2011، المتعلق بحرية الصحافة والطباعة والنشر حرية التعبير،: الحق في حرّية التعبير مضمون ويمارس وفقا لبنود العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية وبقية المواثيق الدولية ذات العلاقة المصادق عليها من قبل الجمهورية التونسية وأحكام هذا المرسوم .

يشمل الحق في حرية التعبير حرية تداول ونشر وتلقي الأخبار والآراء والأفكار مهما كان نوعها.

لا يمكن التقييد من حرّية التعبير إلا بمقتضى نص تشريعي وبشرط:

-أن تكون الغاية منه تحقيق مصلحة مشروعة تتمثل في احترام حقوق وكرامة الآخرين أو حفظ النظام العام أو حماية الدفاع والأمن الوطني.

-وأن تكون ضرورية ومتناسبة مع ما يلزم اتخاذه من إجراءات في مجتمع ديمقراطي ودون أن تمثل خطرا على جوهر الحق في حرية التعبير والإعلام."


منظمة الشفافية الدولية WATCH Project funded by the European Union

| الإعلام<br>مجموع نقاط العمود<br>100 / 62.5 | | | |
|---|---|---|---|
| | المؤشر | الإطار القانوني | الممارسة |
| القدرات | الموارد | 100 | 50 |
| | الاستقلالية | 100 | 50 |
| الحوكمة | الشفافية | 75 | 75 |
| | المساءلة | 75 | 50 |
| | النزاهة | 75 | 50 |
| الدور | الاستقصاء حول قضايا الفساد | 25 | |
| | إعلام الرأي العام بقضايا الفساد وتداعياتها | 25 | |

## الموارد (الإطار القانوني)

**هل يتيح الدستور أو الأحكام التشريعية أو الترتيبية المعمول بها المناخ المناسب لإعلام مستقل ومتنوع؟**

النقطة: 100

قبل الثورة، كان من المستحيل القول بأن وسائل الإعلام تتمتع بأي درجة من الاستقلالية. وعلى الرغم من وجود إطار قانوني ملائم نسبيا (الفصل الأول من القانون عدد 32 لسنة 1975 المؤرخ في 28 أفريل 1975، المتعلق بإصدار مجلة الصحافة[556] والفصل 8 من الدستور التونسي لسنة 1959[557]).

ويعود ذلك إلى الرقابة التي كانت تمارسها السلطات في السابق والمنصوص عليها في الأمر عدد 536 لسنة 1977 المؤرخ في 8 جوان 1977 يتعلق بضبط الطرق العامة لتطبيق القانون عدد32 لسنة 1975 المؤرخ في 28 أفريل 1975 المتعلق بإصدار مجلة الصحافة.

وأرسى الدستور التونسي الصادر في 27 جانفي 2014 مناخا قانونيا ملائما لعمل وسائل الإعلام في ظل ممارسة فعلية لحرية الصحافة. كما ألغى الفصل 31 من الدستور الجديد الرقابة المسبقة على هذه الحرّية.

[556] الفصل الأول من مجلة الصحافة:" حرية الصحافة والنشر والطباعة وتوزيع الكتب والنشريات وبيعها مضمونة، وتمارس حسبما تضبطه أحكام هذه المجلة"

[557] الفقرة الأولى من الفصل 8 من دستور 1959: " حرية الفكر والتعبير والصحافة والنشر والاجتماع وتأسيس الجمعيات مضمونة وتمارس حسبما يضبطه القانون..."



منظمة الشفافية الدولية WATCH Project funded by the European Union

وينص هذا الفصل على أن:" حرية الرأي والفكر والتعبير والإعلام والنشر مضمونة. لا يمكن ممارسة رقابة مسبقة على هذه الحريات."[558] .كما تتضمن القوانين أيضا أحكاما تضمن استقلالية وسائل الإعلام. ويضمن الفصل الأول[559] من المرسوم عدد 115 لسنة 2011 المؤرّخ في 2 نوفمبر 2011 المتعلق بحرية الصحافة والطباعة والنشر حرية التعبير.

ويضع هذا المرسوم مجموعة من القواعد التي من شأنها أن تضمن استقلالية الصحفيين ووسائل الإعلام. ويتمتع الصحفيون بمقتضى هذه القواعد بالحق في المعلومة.[560]

كما يتمتع الصحفيون أيضا بالحماية أثناء مباشرة مهامهم[561] وبحماية مصادر معلوماتهم.[562] كما لا يجوز الضغط أو الاعتداء اللفظي والمعنوي عليهم[563] أو تتبعهم جزائيا أو بأي شكل آخر بسبب عملهم الصحفي[564].

ويندرج في نفس هذا الإطار المرسوم عدد 116 المؤرخ في 2 نوفمبر 2011 المتعلق بحرية الاتصال السمعي والبصري وبإحداث الهيئة (الهيكا).

ويضمن الفصل الثالث من هذا النص حرية الاتصال السمعي والبصري والتي وقع تنظيمها صلب الفصل الخامس الذي ينصّ على أنّ هذه الحرية تمارس على أساس احترام المعاهدات والمواثيق الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان والحريات العامة، وحرية التعبير، والمساواة، والتعددية في التعبير عن الأفكار والآراء بموضوعية وشفافية.

---

[558] كما ينص على ذلك الفصل 15 من المرسوم عدد 115 لسنة 2011 المؤرخ في 2 نوفمبر 2011 المتعلق بحرية الصحافة والطباعة والنشر

559 وينص الفصل الأول من المرسوم عدد 115 لسنة 2011 المؤرخ في 2 نوفمبر 2011 المتعلق بحرية الصحافة والطباعة والنشر على أن" الحق في حرّية التعبير مضمون ويمارس وفقا لبنود العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية وبقية المواثيق الدولية ذات العلاقة المصادق عليها من قبل الجمهورية التونسية وأحكام هذا المرسوم .

يشمل الحق في حرية التعبير حرية تداول ونشر وتلقي الأخبار والآراء والأفكار مهما كان نوعها.

لا يمكن التقييد من حرّية التعبير إلا بمقتضى نص تشريعي وبشرط:

-أن تكون الغاية منه تحقيق مصلحة مشروعة تتمثل في احترام حقوق وكرامة الآخرين أو حفظ النظام العام أو حماية الدفاع والأمن الوطني.

-وأن تكون ضرورية ومتناسبة مع ما يلزم اتخاذه من إجراءات في مجتمع ديمقراطي ودون أن تمثل خطرا على جوهر الحق في حرية التعبير والإعلام."

560 الفصلان 9 و10 من المرسوم عدد 115 لسنة 2011 المؤرخ في 2 نوفمبر 2011 المتعلق بحرية الصحافة والطباعة والنشر

[561] الفقرة الأخيرة من الفصل 11 والفصل 12

[562] الفصل 11

[563] الفصل 14

[564] الفصل 13


Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
TI WATCH

وضمانا للتعددية في قطاع الإعلام، يضيف الفصل 33 من نص المرسوم عدد 115 لسنة على 2011 ما يلي:" يمكن للشخص الواحد، سواء كان ماديا أو معنويا، أن يملك أو يدير أو يتحكم أو يصدر، على أقصى تقدير، في دوريتين ذات صبغة إخبارية سياسية وجامعة تختلف من حيث لغة التحرير وتكون لها نفس دورية الصدور. ولا يمكن أن يتجاوز السحب الجملي للدوريات ذات الصبغة الإخبارية السياسية والجامعة التي يمتلكها أو يديرها أو يتحكم فيها أو يصدرها شخص واحد 30٪ من السحب الجملي لهذا الصنف من الدوريات المنشورة بالبلاد التونسية."

كما يُسند الفصل 43 من المرسوم عدد 116 لسنة 2011 للهايكا، دورا هاما حيث ينصّ على "تسهر الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي والبصري على ضمان تعددية الإعلام وتنوعه خلال الحملة الانتخابية وعلى إزالة كل العراقيل القانونية والإدارية التي تتعارض مع مبدا النفاذ إلى وسائل الإعلام على أساس الإنصاف بين جميع المترشحين أو القائمات المترشحة. ولا يمكن الحد من حرية التعبير إلا في حالات استثنائية قصوى وعلى أساس معايير دقيقة تتعلق باحترام حقوق الغير وكرامته أو بالأمن الوطني أو بالنظام العام أو بالصحة.
وتحدد الهيئة العليا القواعد والشروط الخاصة بإنتاج البرامج والتقارير والفقرات المتعلقة بالحملات الانتخابية وبرمجتها وبثها التي يتعين على منشآت الإعلام والاتصال بالقطاعين العمومي والخاص التقيد بها"

## الموارد (الممارسة)

**هل يتسم الإعلام بالاستقلالية والتنوع ويقدم وجهات نظر متنوعة؟**

النقطة: 50

يتسم المشهد الإعلامي اليوم بتعددية الصحف، والإذاعات، والقنوات التلفزية. وعملا بمبدأ المساواة في المصالح العمومية، يتعين على وسائل الإعلام أن تعرض طائفة متنوعة من وجهات النظر.

وفي تقرير الهايكا حول تغطية انتخابات سنة 2014 في وسائل الإعلام البصرية وتقرير الهيئة العليا المستقلة للانتخابات حول نفس الانتخابات،[565] ركزت الهايكا على احترام قاعدة المساواة في ظهور المرشحين في وسائل الإعلام أثناء الحملات الانتخابية السابقة للانتخابات التشريعية والرئاسية لسنة 2014 وذلك في القنوات التلفازية والموجات الإذاعية وأشارت إلى أنها لم تحترم مبدأ المساواة بين جميع المرشحين وبالتالي لم تعرض طائفة متنوعة من وجهات النظر للناخبين.[566]

وحتى خارج فترة الحملات الانتخابية، لم تقع دعوة عدة أحزاب وتيارات سياسية إلى البرامج السياسية التلفازية والإذاعية.

[565] التقرير متاح على الرابط التالي: http://www.isie.tn/wp-content/uploads/2015/04/rapport-isie-2014.pdf. :

[566] الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي والبصري، تغطية المسار الانتخابي لسنة 2014 في وسائل الإعلام السمعية والبصرية التونسية، الصفحتان 13 ز41


منظمة الشفافية الدولية WATCH Project funded by the European Union

حتى أن بعض القنوات التلفازية انتهجت "استقطابا صارخا"[567] على النحو المبين في تقرير الهايكا حول التغطية الإعلامية في وسائل الإعلام البصرية والسمعية. وصرّح أحد نواب حزب نداء تونس معترفا بأن قناة نسمة كانت محور حملة نداء تونس خلال الانتخابات التشريعية والرئاسية.[568]

وخصصت قنوات تلفزيه أخرى على غرار الزيتونة والمتوسط عددا أكبر من الساعات للمرشح الرئاسي محمد منصف المرزوقي على حساب بقية المرشحين.[569]

وفيما يتعلق بالصحافة المكتوبة والإلكترونية، كشف تقرير الهيئة العليا المستقلة للانتخابات حول الانتخابات التشريعية والرئاسية لسنة 2014 أن الهيئة قد سجلت 363 مخالفة ارتكبتها وسائل الإعلام المكتوبة والإلكترونية منتهكة بذلك قاعدتا الأخلاق الصحفية وهما الموضوعية والحياد. ومن بينها 168 مخالفة في شكل تصريحات الصحفيين مما ينتهك كذلك مبدأي الموضوعية والحياد.[570]

وكشف نفس التقرير أيضا على أن التركيز الإعلامي كان موجها أكثر لحزبي نداء تونس والنهضة في الصحافة المكتوبة والإلكترونية.[571]

وبالنسبة للصحافة الإلكترونية، انتهجت عدة صحف إلكترونية خطا تحريريا سلبيا في تغطيتها لحزب المؤتمر من أجل الجمهورية.

وتأكدت هذه الاستنتاجات خلال مقابلة جماعية أجريناها مع صحفيين في مقر نقابة الصحفيين ودعا مختلف المشاركين في هذا اللقاء خاصة إلى تطبيق القواعد المتعلقة بالفصل بين التوجه السياسي والعمل الإعلامي، مشددين على أن عددا من المترشحين الرئاسيين كانوا يملكون قنوات تلفزيه تبجلهم على المترشحين الآخرين.

ونستنتج أن التغطية الإعلامية للانتخابات التشريعية والرئاسية قد احترمت نسبيا قواعد الاستقلالية والحياد. ومن جهة أخرى، لم تعرض وسائل الإعلام، لا سيما الخاصة منها، فئات متنوعة من وجهات النظر وهو ما يشكل خرقا لمبدأ المساواة ويحرم الناخبين من فرصة التعرف على جميع الآراء.

## الاستقلالية (الإطار القانوني)

**هل يضمن الدستور أو الأحكام التشريعية أو الترتيبية المعمول بها عمل وسائل الإعلام المستقلة عن الدولة؟**

النقطة: 100

ألغى الدستور التونسي الجديد الصادر في 27 جانفي 2014 الرقابة المسبقة التي كان يمارسها النظام السابق على وسائل الإعلام.[572] وبمقتضى الدستور الجديد، أصبح تنظيم وسائل الإعلام البصرية والمسموعة من

---

[567] المرجع السابق، الصفحة 50

[568] الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي والبصري تتحرى في استقلالية بعض التلفزات والإذاعات

[569] الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي والبصري، تغطية المسار الانتخابي لسنة 2014 في وسائل الإعلام السمعية والبصرية التونسية، الصفحات من 53 إلى 55

[570] تقرير الهيئة العليا المستقلة للانتخابات حول الانتخابات التشريعية والرئاسية لسنة 2014، الصفحة 179

[571] المرجع السابق، الصفحة 180

[572] الفقرة 2 من الفصل 31 من دستور 27 جانفي 2014



WATCH منظمة الشفافية الدولية Project funded by the European Union

صلاحيات سلطة إدارية مستقلة. وينص الفصل 127 من الدستور على أن الهايكا هيئة دستورية. وتعد هذه الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتولى إدارة القطاع الإعلامي السمعي البصري في إطار الاستقلالية الكاملة من أجل "ضمان حرية التعبير والمعلومة" و"ضمان تعدد المعلومات ونزاهتها". وفي ذلك ضمان لعمل وسائل الإعلام السمعية البصرية المستقلة عن الدولة. ويمنع المرسوم عدد 115 لسنة 2011 المؤرّخ في 2 نوفمبر 2011 المتعلق بحرية الصحافة والطباعة والنشر تقييد حرية التعبير إلا بمقتضى نص تشريعي تكون الغاية منه تحقيق مصلحة مشروعة وأن تتماشى مع قاعدة التناسب.

وفي هذا السياق، يمنع الفصل 9 من المرسوم" يمنع فرض أي قيود تعوق حرّية تداول المعلومات أو تحول دون تكافؤ الفرص بين مختلف مؤسّسات الإعلام في الحصول على المعلومات أو يكون من شأنها تعطيل حق المواطن في إعلام حرّ وتعدّدي وشفاف."

ولم تكن وسائل الإعلام خلال حكم النظام السابق مستقلة وهو ما دفعها إلى "المساهمة في إضفاء الشرعية على هذا النظام وتقويته"[573].

واليوم، سعيا لضمان الاستقلالية «يمنع على كل دورية ذات صبغة إخبارية جامعة عدا الصحف الحزبيّة القيام بالدعاية في شكل إعلانات إشهار لفائدة أحد الأحزاب السياسية أو الأشخاص المترشحين للانتخابات العامة..."[574]

وفي نفس الإطار، يمنع الفصل 10 من المرسوم عدد 116 لسنة 2011 أعضاء الهايكا من الجمع بين مهام العضوية في الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي والبصري وبين أية مسؤولية حزبية أو مهمة انتخابية أو وظيفة عمومية أو أي نشاط مهني قار من شأنه أن يحد من استقلالية أعضاء الهيئة باستثناء مهام عرضية في التدريس والبحث. كما لا يجوز أن تكون لأي عضو، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، مساهمات أو مصالح مالية في مؤسسات إعلامية واتصالية.

## الاستقلالية (الممارسة)

### هل تعتبر وسائل الإعلام مستقلة فعلا عن بقية السلطات؟

النقطة: 50

تُعتبر وسائل الإعلام في تونس مستقلة بالفعل. وتحترم السلطات التونسية حرية التعبير وحرية الصحافة. ولم تحاول أي سلطة أن تقيد أو تعرقل عمل وسائل الإعلام. وعموما، يتشاطر هذا الاستنتاج معظم الصحفيين الذين أجرينا معهم مقابلة جماعية في مقر نقابة الصحفيين، ولكن سُجلت تجاوزات فردية ارتكبها بعض أعوان الأمن إزاء الصحفيين منذ 14 جانفي 2011 إلى حدود هذه الفترة.

---

[573] Mohamed Hamdane, « La réforme de l'audiovisuel les axes du débat », *Médias publics arabes et transitions démocratiques*, Institut de Presse et des Sciences de l'Information / Konrad-Adenauer-Stiftung, *Tunis, 2013, p.49*

محمد حمدان "إصلاح الإعلام السمعي والبصري: محاور النقاش"، وسائل الإعلام العمومية العربية والانتقالات الديمقراطية، معهد الصحافة وعلوم الأخبار /كونراد ـ أدناور شتيفونغ، تونس، 2013، الصفحة 49

[574] الفصل 31 من المرسوم عدد 115 لسنة 2011 المؤرخ في 2 نوفمبر 2011 المتعلق بحرية الصحافة والنشر والطباعة.


Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

ومؤخرا، اعتدى أمنيون على صحفيين إثر التفجير الذي حصل في شارع محمد الخامس. وتفاعل وزير الداخلية آنذاك، السيد ناجم الغرسلي، مع هذه الاعتداءات الذي أمر بفتح تحقيق في الغرض للكشف عن المسؤولين عن هذه الاعتداءات ومساءلتهم.

كما سُجلت بعض العوائق في عمل وسائل الإعلام، ولكن لا يمكن القول بأنها كافية للتشكيك في استقلالية وسائل الإعلام.

وخلال الحفل الذي نظمته رئاسة الجمهورية، مُنحت قناة نسمة فقط وهي قناة خاصّة، حق تأمين النقل المباشر والحصري لحفل تكريم الرباعي الراعي للحوار لفوزهم بجائزة نوبل للسلام. وعلى الرغم مما قدمه الناطق الرسمي باسم رئاسة الجمهورية، معز سيناوي من توضيحات، صدرت احتجاجات عن نقابة الصحفيين والهايكا[575].

وباعتبار أن الهايكا الهيئة الضامنة لاستقلالية وسائل الإعلام، فإنها اتخذت قرارا رفضت بموجبه قرار إقالة الرئيس المدير العام لمؤسسة التلفزة الوطنية[576] واعتبرت قرار الإقالة انتهاكا لحرية التعبير.[577]

وفي بيان آخر، عبرت الهايكا عن رفضها قطع البث عن قناة حنبعل في غرة أكتوبر 2015، معتبرة أن في ذلك مساسا بحرية التعبير نظرا لعدم وجود هذه العقوبة في الحكم القضائي الصادر بحق هذه القناة.

---

[575] بيان حول اسناد رئاسة الجمهورية لقناة تلفزيّة خاصة تأمين النقل المباشر والحصري لوقائع حفل تكريم الرباعي الفائز بجائزة نوبل للسلام بتاريخ 9 نوفمبر 2015 منشور على الرابط التالي http://haica.tn/2015/11/%D8%A8%D9%8A%D8%A7%D9%86-%D8%AD%D9%88%D9%84-%D8%A7%D8%B3%D9%86%D8%A7%D8%AF-%D8%B1%D8%A6%D8%A7%D8%B3%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%AC%D9%85%D9%87%D9%88%D8%B1%D9%8A%D8%A9-%D9%84%D9%82%D9%86%D8%A7%D8%A9-%D8%AA/

[576] قرار الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي والبصري، الصادر في 15 نوفمبر 2015 والمنشور على الرابط التالي: http://haica.tn/2015/11/%D8%A7%D9%84%D9%87%D9%8A%D8%A6%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D9%84%D9%8A%D8%A7-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B3%D8%AA%D9%82%D9%84%D8%A9-%D9%84%D9%84%D8%A7%D8%AA%D8%B5%D8%A7%D9%84-%D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%85%D8%B9-9/

[577] " تعلن الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي والبصري موقفها الرافض للتفرد باتخاذ القرارات في شأن الإعلام العمومي وتحتفظ بحقها في اللجوء للقضاء للحد من هذا التراجع الواضح على مستوى الضمانات الأساسية لحرية التعبير."

[577] بيان الهيئة بتاريخ 2 أكتوبر 2015 موجود على الرابط التالي

http://haica.tn/2015/10/%D8%A7%D9%84%D9%87%D9%8A%D8%A6%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D9%84%D9%8A%D8%A7-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B3%D8%AA%D9%82%D9%84%D8%A9-%D9%84%D9%84%D8%A7%D8%AA%D8%B5%D8%A7%D9%84-%D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%85%D8%B9-8/



WATCH منظمة الشفافية الدولية Project funded by the European Union

## الشفافية (الإطار القانوني)

**هل يكرس الدستور أو الأحكام التشريعية أو الترتيبية المعمول بها شفافية عمل وسائل الإعلام؟**

النقطة: 75

وضعت الحكومة الانتقالية قواعد الشفافية في المرسوم عدد 115 لسنة 2011 المؤرّخ في 2 نوفمبر 2011 المتعلق بحرية الصحافة والطباعة والنشر. وتنقسم هذه القواعد إلى قواعد الشفافية الإدارية[578] وقواعد الشفافية المالية[579].

ويفرض الفصل 5 من المرسوم عدد 116 المؤرخ في 2 نوفمبر 2011 احترام مبدأ الشفافية.

وفيما يتعلق بوسائل الإعلام المسموعة والبصرية، تضطلع الهايكا بدور هام في تنظيم قطاع الإعلام ومراقبته وهو ما اقتضاه دستور 27 جانفي 2014 والمرسوم عدد 116 المؤرخ في 2 نوفمبر 2011 المتعلق بحرية الاتصال السمعي والبصري.

ويتمتّع هذا الجهاز بامتيازات وصلاحيات ترتيبية تمكنه من أداء دوره. وفي هذا الصدد، وضعت الهايكا[580] كراس شروط اعتمدت فيه قواعد تتعلق بالشفافية.

ولضمان احترام هذه القواعد يحق للهايكا أن تطالب بأي وثيقة أو معلومة تتعلق بالنظام الأساسي أو الوضعية الإدارية والمالية للمؤسسة المعنية.[581]

## الشفافية (الممارسة)

**هل تعمل وسائل الإعلام حقا في ظل الشفافية؟**

النقطة: 75

تعمل وسائل الإعلام بالفعل في ظل الشفافية ماعدا بعض الاستثناءات. ففي سنة 2013، طلبت الهايكا من شركة كاكتوس أن تمدها بالوثائق المتعلقة بوضعيتها المالية سنتي 2011 و2013، وخطها التحريري وعقود المناولة مع المؤسسات الأخرى التي تتعامل معها.

كما أنها طلبت من مؤسسات سمعية بصرية غير حاصلة على رخصة مدها بوثائق حول الوضعية المالية لهذه المؤسسات ومواردها المالية وخطها التحريري والمعطيات الشخصية لمالكيها والوثائق حول الموارد البشرية لهذه

---

[578] الفصل 18

[579] الفصول من 23 إلى 32

[580] كراسات الشروط متاحة على الرابط التالي: http://haica.tn/fr/espace-professionnels/cahiers-de-charges/

[581] الفصل 45 من قرار الهيئة عدد 1 لسنة 2014، المؤرخ في 5 مارس 2014، المتعلق بإصدار كراس الشروط للحصول على إجازة إحداث واستغلال قناة إذاعية خاصة بالجمهورية التونسية. الفصل 46 من قرار الهيئة عدد 2 لسنة 2014، المؤرخ في 5 مارس 2014، المتعلق بإصدار كراس الشروط للحصول على إجازة إحداث واستغلال قناة إذاعية خاصة بالجمهورية التونسية. الفصل 46 من قرار الهيئة عدد 3 لسنة 2014، المؤرخ في 5 مارس 2014، المتعلق بإصدار كراس الشروط للحصول على إجازة إحداث واستغلال قناة إذاعية جمعياتية بالجمهورية التونسية. الفصل 45 من قرار الهيئة عدد 4 لسنة 2014، المؤرخ في 5 مارس 2014، المتعلق بإصدار كراس الشروط للحصول على إجازة إحداث واستغلال قناة إذاعية جمعياتية بالجمهورية التونسية


منظمة الشفافية الدولية Project funded by the European Union

المؤسسات.[582] وعموما، تستجيب المؤسسات لهذه المطالب وهو ما أكده لنا المشاركون في المقابلة الجماعية التي أجريناها مع الصحفيين في مقر نقابة الصحفيين.

## المساءلة (الإطار القانوني)

**هل ينص الدستور أو الأحكام التشريعية أو الترتيبية المعمول بها على مساءلة وسائل الإعلام؟**

النقطة: 75

لا يحتوي الدستور الجديد الصادر في 27 جانفي 2014 على أحكام واضحة تتعلق بمساءلة الإعلام. ولكن هذه الأحكام موجودة في نصوص تشريعية أخرى.

ففي المجلة الجزائية، وضع المشرع عقوبات على كل من ينسب لموظف عمومي أو شبهه بخطب لدى العموم أو عن طريق الصحافة أو غير ذلك من وسائل الإشهار أمورا غير قانونية متعلقة بوظيفته دون أن يدلي بما يثبت صحة ذلك[583].

كما تنص المجلة الجزائية أيضا على عقوبات لدى ارتكاب تهمة القذف بكل ادعاء أو نسبة أمر لدى العموم فيه هتك شرف أو اعتبار شخص أو هيئة رسمية.

وينص المرسوم عدد 116 المؤرخ في 2 نوفمبر 2011 المتعلق بحرية الاتصال السمعي والبصري وبإحداث هيئة عليا مستقلة للاتصال السمعي والبصري على أحكام تتعلق بتحمل وسائل الإعلام مسؤولية أفعالها. وتشمل هذه الأحكام أفعال وسائل الإعلام أثناء الحملات الانتخابية.[584] وقواعد تنطبق على الأنشطة اليومية لوسائل الإعلام.[585] ووضعت الهايكا في كراس الشروط الخاص بها قواعد حول مسؤولية وسائل الإعلام إزاء أفعالها عند انتهاكها لأحكام كراسات الشروط.

ويحتوي المرسوم عدد 115 لسنة 2011 المؤرّخ في 2 نوفمبر 2011 المتعلق بحرية الصحافة والطباعة والنشر على قواعد تتعلق أيضا بمسؤولية وسائل الإعلام إزاء أفعالها.[586]وتشمل هذه القواعد الجرائم والمخالفات وعقوباتها وإجراءات مساءلة وسائل الإعلام.

كما نصّ القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المؤرخ في 26 ماي 2014 المتعلق بالانتخابات والاستفتاءات، على عقوبات تسلّط على وسائل الإعلام لارتكاب مخالفات انتخابية.[587]

---

[582] بيان الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي والبصري، المؤرخ في 9 جويلية 2013، متاح على الرابط التالي http://haica.tn/2013/07/%D8%A8%D9%84%D8%A7%D8%BA-%D8%A8%D8%AA%D8%A7%D8%B1%D9%8A%D8%AE-9-%D8%AC%D9%88%D9%8A%D9%84%D9%8A%D8%A9-2013/

[583] الفصل 128 من المجلة الجزائية

[584] الفصول من 42 إلى 46 من المرسوم عدد 116 لسنة 2011 مؤرخ في 2 نوفمبر 2011 يتعلق بحرية الاتصال السمعي والبصري وبإحداث هيئة عليا مستقلة للاتصال السمعي والبصري

[585] الفصول من 27 إلى 41 من المرسوم عدد 116 لسنة 2011 مؤرخ في 2 نوفمبر 2011 يتعلق بحرية الاتصال السمعي والبصري وبإحداث هيئة عليا مستقلة للاتصال السمعي والبصري

[586] الفقرة الأخيرة 19 من الفصل 6، الفقرة 20 الأخيرة، القرة 20 الأخيرة، الفقرتان 21 و23 الأخيرتان، الفقرات 25 ، 27، 28، 29، 30، 31، 32، 36، 43،41، الفقرة الأخيرة، 49، 50، إلى 77

[587] الفصل 172: تحجير بثّ ونشر نتائج الانتخابات أو سبر الآراء قبل إعلان الهيئة العليا المستقلة للانتخابات عنها، الفصل 57 و154: تحجير الإشهار السياسي


Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

## المساءلة (الممارسة)

**هل تتم مساءلة وسائل الإعلام فعلا على خلفية أفعالها؟**

النقطة:50

تقع مساءلة وسائل الإعلام فعلا على خلفية أنشطتها. وقد مارست الهايكا في عدة مناسبات صلاحياتها لتحميلهم مسؤولية إزاء أفعالهم. كما سلطت خطايا على بعض وسائل الإعلام التي انتهكت من خلال أنشطتها واجباتها المنوطة بها. ولنا في ذلك مثل، الخطية المالية التي فرضتها الهايكا على قناة الزيتونة[588] وقناة نسمة[589] لعدم احترامهما القانون الانتخابي. كما أنها فرضت أيضا خطية مالية على قناة نسمة بسبب ارتكاب مخالفة الدعاية السياسية.[590]علاوة على ذلك، أصدرت الهايكا قرارات بتعليق بث عدد من البرامج التلفزية لفترات معينة.[591]

ويبقى السؤال مطروحا عن مدى التزام المؤسسات الإعلامية السمعية والبصرية بهذه القرارات. ويتسم الرد على هذا السؤال بالتباين. حيث ما فعلته قناة نسمة هو أنها دفعت ما عليها من خطية مالية فرضتها عليها الهايكا، لكن وفي نفس الوقت، واصلت في خروقاتها للقانون الانتخابي. كما أقدم أحد مقدمي البرامج على قناة الزيتونة على تحدي الهايكا أثناء بث برنامجه من خلال تمزيق قرار الهيئة على المباشر.

علاوة على ذلك، عمد برنامجان تلفزيان على قناة الحوار التونسي إلى مراوغة القانون وقرار الهايكا من خلال تغيير عنوان البرنامجين والديكور مع المحافظة على نفس مقدمي البرنامجين المعنيين بقرار الهايكا ومحتوياتهما. ويرى الصحفيون الذين شاركوا في المقابلة في هذا السلوك تحايلا على قواعد اللعبة ويرون أنها تفرغ قرارات الهايكا من محتواها. حتى أن البعض يرى أن هذه التجربة أثبتت أنه يتعين استبدال هذا النوع من العقوبات، الذي يمكن التحايل عليه بسهولة، بالعقوبات المالية فقط.

## الأحكام التي ترمي إلى ضمان النزاهة (الإطار القانوني)

**هل توجد قواعد دستورية أو أحكام تشريعية أو ترتيبية ترمي إلى ضمان نزاهة موظفي وسائل الإعلام؟**

النقطة: 75

لا يحتوي الدستور الجديد على أي قواعد خاصة ترمي إلى ضمان نزاهة موظفي وسائل الإعلام. ولكن يسند الفصل 127 من الدستور إلى الهايكا دور ضمان إعلام نزيه.

ويضع المرسوم عدد 115 لسنة 2011 المؤرّخ في 2 نوفمبر 2011 المتعلق بحرية الصحافة والطباعة والنشر شروطا تقضي بأن يكون الصحفي المحترف حاملا للإجازة أو ما يعادلها من الشهائد العلمية وفي ذلك سعي إلى ضمان مستوى ثقافي معين من شأنه أن يؤثر إيجابيا على نزاهة الصحفي.[592]

---

[588] قرار الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي والبصري، المؤرخ في 8 أكتوبر 2014

[589] قرار الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي والبصري، المؤرخ في 14 نوفمبر 2014

[590] قرار الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي والبصري، المؤرخ في 11 نوفمبر 2014

[591] قرار الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي والبصري، المؤرخ في 20 ماي 2015 حول برنامج تلفزي على قناة الحوار التونسي وقراران للهيئة بتاريخ 15 ديسمبر 2015 حول برنامجين آخرين تبثهما قناة الحوار التونسي أيضا

[592] الفقرة الأولى من الفصل 7 من مرسوم عدد 115 لسنة 2011 المؤرخ في 2 نوفمبر 2011 المتعلق بحرية الصحافة والطباعة والنشر



WATCH منظمة الشفافية الدولية Project funded by the European Union

ويضمن المرسوم أيضا نزاهة الصحفيين المحترفين من خلال إسناد البطاقة الوطنية للصحفي المحترف من طرف لجنة مستقلة.[593] التي تعكس تركيبتها قدرتها على ضمان نزاهة الصحفيين.

كما ينص الفصل 16 على أنه يجب أن يكون لكل دورية وطنية مديرا مسؤولا يتمتع بحقوقه المدنية والسياسية.

وفيما يتعلق بالمؤسسات الإعلامية السمعية البصرية، تحتوي كراسات الشروط التي وضعتها الهايكا على قواعد من شأنها أن تضمن نزاهة موظفي وسائل الإعلام السمعي البصري. وفي كراس الشروط المتعلق بالحصول على إجازة إحداث واستغلال قناة إذاعية جمعياتية بالجمهورية التونسية، يتعين أن يحتوي ملف الترشح للحصول على الإجازة على قائمة بمؤسسي الجمعية وأعضاء الهيئة المديرة للجمعية والتنصيص على أسمائهم وألقابهم ووظائفهم ومذكرة تبين ارتباط الجمعية وأعضائها مع جمعيات أو مؤسسات أخرى متدخلة في قطاع الإعلام أو الاتصال أو الإشهار أو الصحافة[594].وترد أحكام مماثلة في كراسات الشروط الأخرى.

وفيما يتعلق بالصحفيين لدى المؤسسات الإعلامية الحكومية، فتنطبق عليهم أحكام مدونة سلوك وأخلاقيات العون العمومي الصادرة بمقتضى الأمر عدد 4030 لسنة 2014 مؤرخ في 3 أكتوبر 2014 المتعلق بالمصادقة على مدونة سلوك وأخلاقيات العون العمومي. وذلك لأن عملهم في مؤسسة حكومية يجعل منهم أعوانا عموميين.

## الأحكام الرامية إلى ضمان النزاهة (الممارسة)

### إلى أي مدى يقع ضمان نزاهة موظفي وسائل الإعلام؟

النقطة: 50

تضمن الأحكام المنصوص عليها في النصوص المعمول بها نزاهة موظفي وسائل الإعلام بدرجة نسبية.

وفي الواقع، من أجل ضمان النزاهة لا يكفي اشتراط مستوى ثقافي عال أو وضع قاعدة بيانات تتعلق بكل العاملين في القطاع الإعلامي. فالنزاهة تعتمد فقط على سلوك الشخص المعني.

مثلا، عينت التلفزة الوطنية الصحفي هيثم المكي لتقديم برنامج سياسي مع إلياس الغربي سنة 2012. ولكن، بعد بضعة أسابيع أنهت العقد مع الصحفي بسبب انتهاكه لمبدأ الحياد والموضوعية. وفي هذه الحالة، لم يكن المستوى الثقافي الذي تشترطه النصوص المعمول بها ضامنا لنزاهة هذا الصحفي. وفي حالة أخرى، أوقفت الهايكا بث برنامج على قناة الحوار التونسي بتهمة الثلب على خلفية عرضه لشريط فيديو مفبرك عن رئيس الجمهورية السابق محمد منصف المرزوقي.

ويتمحور الخط التحريري لقنوات أخرى، من قبيل قناة الزيتونة، على مهاجمة حزب نداء تونس وقد سقطت هذه القنوات عدة مرات في الثلب والتشكيك في مصداقية السلطات عقب كل هجوم إرهابي.

وتضمن المدونة الأخلاقية للصحفيين التي أعدتها النقابة مستوى معينا من النزاهة، ولكن من الواضح أن الصحفيون يفسرون هذه الأحكام بأشكال مختلفة وكذلك هو الحال بالنسبة لتطبيقها. وعند إجرائنا لمقابلة جماعية مع الصحفيين في مقر نقابتهم، شهدنا نقاشا حول فحوى مفهومي حياد الصحفي وموضوعيته.

---

[593] الفصل 8 من المرسوم عدد 115 لسنة 2011 المؤرخ في 2 نوفمبر 2011 المتعلق بحرية الصحافة والطباعة والنشر

[594] الفصل 5 من كراس الشروط للحصول على إجازة إحداث واستغلال قناة إذاعية جمعياتية بالجمهورية التونسية.



WATCH منظمة الشفافية الدولية Project funded by the European Union

## الاستقصاء والكشف عن قضايا الفساد (الممارسة)

**هل تخوض وسائل الإعلام بشكل عام في العمل الاستقصائي حول قضايا الفساد والكشف عنها وما مدى فعاليتها في هذا الصدد؟**

النقطة: 25

عموما، لا تخوض وسائل الإعلام التونسية في العمل الاستقصائي الفعال حول قضايا الفساد والكشف عنها. فمنذ 14 جانفي إلى اليوم لم يُجرِ الإعلام أعمال استقصائية سوى بدوافع سياسية بحتة. فقبل انتخابات سنة 2014، أجرت قناة نسمة عملا استقصائيا حول رجل الأعمال وقائد حزب الاتحاد الوطني الحر، سليم الرياحي، لدوافع سياسية.

وفي هذا التحقيق قامت القناة بثلب هذا الشخص كما أكد ذلك مقدم هذا البرنامج، حتى أنه اعتذر فيما بعد لرجل الأعمال.

وهدد الصحفي معز بن غربية أثناء تواجده في سويسرا بنشر معلومات انبثق عنها عمله الاستقصائي. وقال إنه يملك حقائق صادمة ومن شأنها أن تقلب المشهد السياسي رأسا على عقب وتعيد توزيع الأدوار بين أصحاب القرارات على الساحة السياسية. ولكن لدى عودته إلى تونس قدم شهادة طبية إلى قاضي التحقيق تقضي بأن حالته النفسية ليست مستقرة للامتناع عن كشف أي معلومات.

## سياسة إعلام عامة المواطنين حول موضوع الفساد وتداعياته (الممارسة)

**هل تضطلع وسائل الإعلام بدور فعلي وفعال في إعلام عامة المواطنين حول موضوع الفساد وتداعياته؟**

النقطة: 25

يعد اضطلاع وسائل الإعلام بدور فعلي وفعال في إعلام عامة المواطنين حول موضوع الفساد وتداعياته أمرا نسبيا. فعادة ما يكون الدافع الوحيد وراء الخوض في هذا العمل دافع سياسي.

وفي الواقع، تغير نشاط وسائل الإعلام بعد الانتخابات التشريعية والرئاسية لسنة 2014 مقارنة بفترة حكم الترويكا، وذلك على الرغم من تدهور الوضع الاقتصادي في تونس وتجاوز نسبة الاقتصاد الموازي 50٪ من الاقتصاد التونسي.


منظمة الشفافية الدولية WATCH Project funded by the European Union

**التوصيات:**

- على السلطة التشريعية أن تحدث هيئة ترتيبية، على غرار الهايكا، لتنظيم قطاع الإعلام المكتوب والإلكتروني؛
- على وزير التعليم العالي ومختلف الأطراف المعنية عصرنة تكوين طلبة الصحافة في معهد الصحافة وعلوم الأخبار لضمان تحسين العمل الصحفي؛
- على السلطة التشريعية أن تشترط الحصول على تكوين صحفي لتسيير مؤسسة سمعية بصرية أو صحفية مكتوبة أو إلكترونية؛
- على السلطة التشريعية أن تشدد عقوبة المس من حياد وسائل الإعلام وموضوعيتها؛
- على السلطة التشريعية والسلطات الترتيبية في القطاع الإعلامي أن تشترط إحداث التوازن بين دعوة السياسيين على المنابر التلفزية والإذاعية.


WATCH منظمة الشفافية الدولية Project funded by the European Union

# 12. (جمعيات) المجتمع المدني

# 12. (جمعيات) المجتمع المدني

بعد الثورة، استفادت الجمعيات في تونس من إطار عمل جديد ألا وهو المرسوم عدد 88 لسنة 2011 المؤرخ في 24 سبتمبر 2011، الذي خول لها العمل في كنف الحرية التامة. كما ضمن دستور 27 جانفي 2014 حرية تكوين الجمعيات وذلك بتكريسه للأحكام الواردة صلب المرسوم عدد 88 لسنة 2011 الذي ساهم بدوره في حثّ المواطنين على تأسيس شبكة جمعيات.

وبالتالي يتيح الإطار القانوني الجديد مناخا ملائما للغاية لعمل الجمعيات التي لا تزال تشكو من بعض النقائص على مستوى الموارد البشرية والمالية وهو ما يمنعها من أداء دورها على أكمل وجه فيما يتعلق بمراقبة النشاط العمومي. ولكن على الرغم من هذه النقائص التي تشوب معظم منظمات المجتمع المدني، تمكن عدد من الجمعيات من تخطي هذه الصعوبات وباتت اليوم تحظى بالإمكانيات والموارد اللازمة لتضطلع بأنشطتها على نحو فعال ومستدام، خاصّة في إطار ضعف القيود المفروضة التي تسمح للمنظمات بالعمل بمنأى عن أي تدخلات من الدولة. لكن ذلك لا يحول دون تعدّد أوجه القصور داخل الجمعيات خاصّة على مستوى حوكمتها وفيما يتعلق بالمسائلة .

ويحتوي المشهد الجمعياتي اليوم على عدد من جمعيات المجتمع المدني القادرة على مساءلة الحكومة أو بعض ممثليها. ولكن يبقى عدد الجمعيات التي تخوض معركة التصدي للفساد ومكافحته محدودا. وقد تمكن بعضها من اكتساب خبرة ومكانة واضحة في هذا المجال، في حين بقي البعض الآخر في مرحلة الجمعيات المبتدئة.

| (جمعيات) المجتمع المدني<br>مجموع نقاط العمود<br>100 / 55.55: | | | |
|---|---|---|---|
| | المؤشر | الإطار القانوني | الممارسة |
| القدرات | الموارد | 100 | 25 |
| | الاستقلالية | 100 | 100 |
| الحوكمة | الشفافية | لا ينطبق | 50 |
| | المساءلة | لا ينطبق | 50 |
| | النزاهة | لا ينطبق | 00 |
| الدور | القدرة على التشكيك في مسؤولية الحكومة | 50 | |
| | الدعوة إلى الإصلاحات السياسية | 25 | |

**هيكل المجتمع المدني وتنظيمه**


Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

تتخذ منظمات المجتمع المدني في تونس هياكل عدة كالجمعيات والمنظمات غير الحكومية والنقابات والمجمعات المهنية والمجموعات غير الرسمية وغيرها. ولتعذر الإلمام بكافة الهياكل والحركات في صلب المجتمع المدني، يستثني هذا التقرير المجمعات المهنية والحركات غير المنظمة، دون استنقاص من تأثيرها في المجتمع، ويقتصر على تحليل أكثر الهياكل حضورا في المجتمع المدني، أي الجمعيات.

فقبل اندلاع الثورة، كانت الجمعيات في تونس تخضع للقانون 1959 الذي كان يفرض عليها أساليب رقابة صارمة قد تصل إلى عقوبات جزائية وممارسات خانقة للحريات. وباستثناء بعض الجمعيات المناضلة (الرابطة التونسية للدفاع عن حقوق الإنسان، الجمعية التونسية للنساء الديمقراطيات) وبعض الجمعيات العلمية، فإن منظمات المجتمع المدني كانت تلعب دور "المكلف بالخدمات العمومية للدولة".[595]

وبعد الثورة، استفادت الجمعيات في تونس من إطار عمل جديد ألا وهو المرسوم عدد 88 لسنة 2011 المؤرخ في 24 سبتمبر 2011، وساهمت هذه الحرية في ظهور عدد كبير من الجمعيات التي بلغ عددها 18025 جمعية حسب إحصائيات مارس 2015، موزعة على كامل التراب التونسي.[596]

## الموارد (الإطار القانوني)

**هل يوفر الدستور أو الأحكام التشريعية أو الترتيبية المعمول بها مناخا ملائما لعمل الجمعيات؟**

**النقطة: 100**

يُقدم الإطار القانوني المعمول به حاليا مناخا ملائما للغاية لعمل الجمعيات. حيث يكرس الفصل 35 من دستور 27 جانفي 2014 حرية تكوين الجمعيات. كما يضمن المرسوم عدد 88 لسنة 2011 لكل فرد حق تأسيس جمعية دون إذن مسبق. وجاء هذا المرسوم لإرساء تنظيم قانوني للجمعيات الذي يختلف في كل نقطة من نقاطه مع القانون عدد 154 لسنة 1959 المؤرخ في 7 نوفمبر 1959 وهو ما أحدث ثورة في الحياة الجمعياتية في البلاد. وشكل ذلك "نقلة سياسية نوعية"[597] تتيح اليوم مناخا ملائما لكي تمارس الجمعيات أنشطتها.

وفيما يتعلق بتأسيس الجمعيات، عوض المرسوم الحالي وزير الداخلية بالكاتب العام للحكومة بصفته السلطة المسؤولة عن تأسيس الجمعيات. كما ألغى ضرورة الحصول على تأشيرة وآجال انتظار الحصول عليها. وأصبح تأسيس الجمعيات يخضع إلى نظام التصريح.[598] ويُنشر الإعلان في الرائد الرسمي بعد أسبوع من تسلم بطاقة الإعلام ببلوغ إعلان التأسيس.[599]ولم ينص المرسوم عن أي تصنيف لعمل الجمعيات أو تقييد لمجال اختصاصها.

---

[595] *Tunisie-Feuille de route de l'UE pour l'engagement envers la société civile*, disponible sur : capacity4dev.ec.europa.eu/public-governance-civilsociety/tunisie-feuille-de-route-pour-lengagement-avec-la-société-civile, p. 5.

تونس ـ خارطة طريق الاتحاد الأوروبي عن الالتزام مع المجتمع المدني، متاحة على الرابط أعلاه، الصفحة 5

[596] http://www.ifeda.org.tn/fr/presentation/ifeda/statistiques.

[597] Fondation For the Future (F.F.F.), *Etude sur les organisations de la société civile en Tunisie*, Janvier 2013, p. 17.

مؤسسة المستقبل، دراسة حول منظمات المجتمع المدني في تونس، جانفي 2013، الصفحة 17

[598] الفصل 10 من المرسوم عدد 88

[599] الفصل 11 من المرسوم عدد 88



Project funded by the European Union

فلكل شخص طبيعي، تونسي أو أجنبي مقيم في تونس، حق تأسيس جمعية أو الانتماء إليها.[600] ووقع إلغاء كل عقوبة ذات طابع جزائي أو إداري تُسلط على أعضاء الجمعيات.وتقتصر القيود المفروضة على نشاط الجمعيات على تحجير انتهاك مبادئ دولة القانون[601] والدعوة إلى العنف والكراهية، واختلاس أموال الجمعية أو استغلال الجمعية لخدمة أهداف سياسية، لكن ذلك لا يمنع الجمعية من حرية التعبير عن آرائها السياسية.[602] وفي صورة خرق الجمعية لهذه الالتزامات، يمكن أن تواصل الجمعية نشاطها إلى أن تعترض الهيئة القضائية على ذلك.

أما فيما يتعلق بتمويل الجمعيات، فإن المرسوم يتيح للجمعيات سبل التمويل العمومي والخاص.[603] وأصبح من المسموح حصول الجمعيات التونسية على التمويل الأجنبي. ويقضي الشرط الوحيد في هذا الصدد بالتحجير على الجمعيات قبول تمويل صادر عن دول لا تربطها بتونس علاقات ديبلوماسية أو عن منظمات تدافع عن مصالح وسياسات تلك الدول[604]. وينص المرسوم الجديد على تعيين مراقب لحسابات الجمعية في حال تجاوزت مواردها السنوية 100 ألف دينار (أي حوالي 50 ألف أورو).

ويتعين الإشارة إلى أن المرسوم يشمل كذلك المنظمات غير الحكومية والتي أسند إليها تسهيلات هامة[605] كما أنه ينص على تأسيس شبكات تجمع منظمات المجتمع المدني.[606]

## الموارد (الممارسة)

**هل تملك الجمعيات الموارد المالية والبشرية الكافية لأداء مهامها على نحو فعال؟**

**النقطة: 25**

تعتبر الموارد المالية المتاحة للجمعيات ضئيلة. وهي تحظى عادة بنوعين من التمويلات: التمويل العمومي والتمويل الخاص. ويمكن أن يكون التمويل وطني أو أجنبي.

وعلى الرغم من التسهيلات المتعلقة بالتمويل المنصوص عليها في المرسوم، فإن الجمعيات تعاني من نقص في الموارد المالية. وفي دراسة أعدها المعهد العربي لحقوق الإنسان، أشار الباحثون إلى أنه من بين أسباب هذا النقص، صعوبة جمع معاليم العضوية، وضعف التمويل العمومي، والانعدام شبه التام للهبات التي يقدمها الأشخاص المعنويون في تونس.[607] ويُضاف إلى ذلك صعوبة الحصول على التبرعات من الخارج، خاصة بالنسبة للجمعيات حديثة التكوين التي لا تستند إلى الهياكل والقدرات اللازمة للتجاوب مع طلبات العروض للجهات المانحة الأجنبية.[608] وينعكس ضعف الموارد المالية أساسا وفي المقام الأوّل في عدم توفر مقرات لعدد هام من الجمعيات

---

[600] الفصل 8 من المرسوم عدد 88

[601] الفصل 3 من المرسوم عدد 88

[602] الفصل 4 والفصل 9 من المرسوم عدد 88

[603] الفصل 43 من المرسوم عدد 88

[604] الفصل 35 من المرسوم عدد 88

[605] الباب الثالث من المرسوم عدد 88

[606] المرجع السابق، الباب الرابع

[607] و. فرشيشي (مدير الدراسة)، خ. ماجري وهـ. بن عبدة (مساعدان)، مؤشر سريع عن المجتمع المدني التونسي بعد 14 جانفي، CIVICUSوالمعهد العربي لحقوق الإنسان، 2014

[608] المرجع السابق



Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
TI WATCH

،حيث تمثّل الجمعيات التي تملك مقرّات خاصّة بها (1٪)[609] ذلك إلى جانب تعدّد النقائص على مستوى المعدات،[610]، وضعف الإمكانيات المالية لإنجاز المشاريع وتجهيز الجمعيات وتغطية مصاريف عملها وطابعها غير المستدام،[611] وبالتالي يحمل هذا النقص المادي تداعيات على قدرة الجمعيات على إطلاق مشاريع معتبرة ومستدامة. والتي تبقى عموما مقتصرة على بعض الجمعيات ذات التاريخ العريق.

كما تستند الجمعيات التونسية إلى العنصر البشري الذي لا يعد كافيا على الرغم من نشاطه وتفانيه ، حيث كشفت دراسات أجريت على المجتمع المدني التونسي سلسلة من النقائص الموجودة في الوقت الراهن:

- نقص في عدد المنخرطين[612]
- ضعف تمثيلية مختلف الشرائح وفئاته[613]
- الطابع الشكلي للانخراطات، التي لا تنطوي على مشاركة فعلية للمنخرطين في أنشطة الجمعية
- ضعف الإرادة في الانخراط في العمل التطوعي[614]
- نقص في عدد الأعضاء الأُجراء في هياكل الجمعيات[615]
- ضعف مستويات التكوين والمعارف التقنية للأعضاء في مجال اختصاص جمعيتهم[616]
- ضعف خبرة الأعضاء في مجال العمل الجمعياتي والعمل ضمن فريق[617]
- ضعف تمثيل العنصر النسائي (باستثناء الجمعيات النسائية)[618]

وتحول هذه النقائص على مستوى الموارد البشرية والمالية دون اضطلاع الجمعيات بدورها على أكمل وجه في مراقبة النشاط العمومي. ولكن على الرغم من هذه النقائص التي تشوب معظم منظمات المجتمع المدني، تمكن عدد من الجمعيات من تخطي هذه الصعوبات وباتت اليوم تحظى بالإمكانيات والموارد اللازمة لتضطلع بأنشطتها على نحو فعال ومستدام.

---

[609] BLIBECH (F.) (dir.), Etude de terrain sur les associations tunisiennes créées après 14 janvier 2011 et œuvrant dans les domaines de développement économique et social, des droits de l'Homme et de la transparence (Gouvernorats de Tunis, Nabeul, Sfax, Kef et Médenine), Institut arabe des droits de l'Homme, Janvier 2014, pp.
فاضل. بليبش (مدير الدراسة)، دراسة ميدانية حول الجمعيات التونسية التي أحدثت بعد 14 جانفي 2011 والتي تعمل في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية وحقوق الإنسان والشفافية (ولايات تونس، نابل، صفاقس، الكاف، مدنين)، المعهد العربي لحقوق الإنسان، جانفي ، 2014 ، الصفحة 29 وما يليها

[610] المرجع السابق

[611] الاتحاد الأوروبي 2012: http://europa.eu/index_fr.htm

[612]: http://www.civicus.org/index.php/en/63-uncategorised/593-civicus-en-francais

[613] http://www.aihr-iadh.net/index.php?lang=ar

[614] http://www.civicus.org/index.php/en/63-uncategorised/593-civicus-en-francais

[615] ، أنظر Civicus و المعهد العربي .

[616] الاتحاد الأوروبي 2012 : http://europa.eu/index_fr.htm

[617] المعهد العربي : http://www.aihr-iadh.net/index.php?lang=ar

[618] الاتحاد الأوروبي 2012، الصفحة 22، المعهد العربي


منظمة الشفافية الدولية WATCH Project funded by the European Union

## الاستقلالية (الإطار القانوني)

**هل يخول الدستور أو الأحكام التشريعية أو الترتيبية المعمول بها للجمعيات العمل بمنأى عن تدخل الدولة؟**

**النقطة: 100**

تعد القيود المفروضة على العمل الجمعياتي قليلة جدا وتسمح للمنظمات بالعمل بمنأى عن أي تدخلات من الدولة. إذ لا تخضع لرقابة الدولة إلاّ بقدر ضعيف والتي تشمل مراقبة مدى احترام هذه الجمعيات للقانون. ولا يمكن حل أي جمعية إلا بمقتضى حكم قضائي[619]. وتتدخل الإدارة في صورة انتهكت الجمعية أحكام المرسوم وذلك بعد اتباع المراحل الإجرائية التي تبدأ بتنبيه يرسله الكاتب العام للحكومة إلى الجمعية، ثم تعليق نشاط الجمعية بحكم قضائي وبطلب من الكاتب العام للحكومة، ثم في حالة تمادي الجمعية في المخالفة يقع حل الجمعية بحكم قضائي.[620]

هذا ولا تخوّل أي من النصوص القانونية للدولة الحضور في اجتماعات الجمعيات وفي المقابل يمكن للجمعيات أن تنقد الحكومة بكل حرية وبالتالي يُتاح للمواطنين المشاركة بمطلق الحرية في أنشطة الجمعيات لتعزيز الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد دون أي اعتبارات تتعلق بانتمائهم السياسي أو الديني.

## الاستقلالية (الممارسة)

**هل تتمكن الجمعيات فعلا من التكون والعمل في كنف الاستقلالية التامة؟**

**النقطة: 100**

يمكن للجمعيات فعلا ممارسة نشاطها في كنف الاستقلالية التامة. حيث تؤكد السيدة عزة بن مصباح، رئيسة "الجمعية التونسية لتفعيل الحق في الاختلاف" هذا الاستنتاج. وهي تصرّح في هذا الإطار بأنّ "جمعيتنا تمارس نشاطها بكل استقلالية. حيث لم نسجل أي تدخل في مشاريعنا منذ الثورة. ونصوغ بياناتنا في كنف الحرية المطلقة. بل حتى أن السلطات الحكومية قد ساعدتنا في عدة مرات على تنظيم عدد من الفعاليات التي تستوجب تسهيلات لوجستية هامة."[621] وقليلة هي الحالات التي تدخلت فيها الدولة في النشاط الجمعياتي. وقد سُجل تدخلها في حالات الجمعيات الخيرية التي تضطلع بتمويل الإرهاب. إذ وقع ومؤخرا تعليق نشاط أكثر من 700 جمعية بسبب شبهات تمويلها للإرهاب.

## الشفافية (الممارسة)

**هل تمارس الجمعيات نشاطها في كنف الشفافية؟**

**النقطة: 50**

عموما تفتقر متطلبات الشفافية نسبيا إلى الطابع الإلزامي.

---

[619] الفصل 33 من المرسوم عدد 88

[620] الفصل 45 من المرسوم عدد 88

[621] مقابلة مع السيدة عزة بن مصباح، رئيسة جمعية تفعيل الحق في الاختلاف، بتاريخ 30 نوفمبر 2015



WATCH منظمة الشفافية الدولية Project funded by the European Union

حيث تخضع الجمعيات لشروط مساءلة منقولة عن الشروط التي تنطبق على الأجهزة الخاضعة للقانون عدد 112 المؤرخ في 30 ديسمبر 1996.[622] فتمتلك بذلك عدة سجلات وهي: سجل الأعضاء وسجل محاضر الاجتماعات وسجل المشاريع وسجل التبرعات والموارد المالية العمومية والخاصة والوطنية والأجنبية.[623]

وتلزم الجمعية بنشر مواردها المتأتية من مصادر أجنبية[624]. كما ينصّ المرسوم عدد 88 على ضرورة تعيين مراقب لحسابات الجمعية في حال تجاوزت مواردها السنوية 100 ألف دينار (أي حوالي 50 ألف أورو)[625].

وبشكل عام، تحرص الجمعيات على احترام قواعد التصرف المذكورة، ومن بين الجمعيات التي تمكنا من التواصل معها للتحقق من درجة احترامها لهذه الشروط نذكر الجمعيات التالية: الجمعية التونسية للدراسات السياسية، الجمعية التونسية للعلوم الإدارية، الجمعية التونسية للقانون الدستوري (جمعية علمية)، جمعية الدفاع عن الحريات الفردية، جمعية الحق في الاختلاف (جمعية حقوقية)، بوصلة (جمعية رقابية) وغيرها. ولكن لا تزال بعض الجمعيات غير قادرة على احترام هذا الإطار القانوني، إما لنقص في الأعضاء المؤهلين أو لنقص في الموارد.

## المساءلة (الممارسة)

**هل تُساءل الجمعيات على خلفية حساباتها وتُحاسب على أفعالها أمام منخرطيها؟**

**النقطة: 50**

حرصا من الجمعيات على احترام شروط الحوكمة الرشيدة في ممارستها لأنشطتها، تحترم الجمعيات في معظم الحالات القواعد المتعلقة بتنظيم جلساتها العامة ومكاتبها التنفيذية، وفقا لأنظمتها الداخلية.

ولكن تفتقر عدة جمعيات للشفافية على صعيد المساءلة. وعموما، تعرض التقارير المالية بشكل عام عل الجلسات العامة ولا تحتوي على معلومات مفصلة حول مصدر الموارد وتقلباتها. ويعود ذلك إلى أن طبيعة المكلفين بإعداد هذه التقارير الذين يكونون عادة أعضاء غير ملمين بمفاهيم المحاسبات.

ومن بين الشروط الأخرى التي قلّما أُحترمت، هو شرط نشر التبرعات والتمويلات الأجنبية. فعلى الرغم من المبالغ الهامة التي ترد من جهات مانحة أجنبية على جمعيات من المجتمع المدني منذ الثورة، فإن هذه الجمعيات لا تعمد، ولا حتى نادرا، إلى نشر المبالغ التي تتلقاها من الخارج. ولا تضطلع الحكومة برقابة صارمة في هذا الصدد.

## النزاهة (الممارسة)

**النقطة: 00**

يبقى من الصعب استيعاب موضوع نزاهة الجمعيات في السياق الحالي. وبعيدا عن مسألة التمويل، فإن تحليل نزاهة المجتمع المدني يتم على الأغلب من زاوية الانتماءات الإيديولوجية للجمعيات. حيث يسمح القانون للجمعيات بالتعبير عن آرائها السياسية والإيديولوجية، ولا يُمنع النشاط السياسي للجمعيات إلا في حال أدى ذلك إلى ارتكاب أعمال عنف أو دعوة للكراهية. ولا يمكن لأحد أن ينكر اليوم أنّ الجمعيات تخضع لاستقطاب وفقا لثنائية الحداثية

[622] الفصل 39من المرسوم عدد 88

[623] الفصل 40 من المرسوم عدد 88

[624] الفصل 41 من المرسوم عدد 88

[625] الفصل 43 من المرسوم عدد 88



Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

والإسلامية. ولا يُعتبر هذا الأمر مشكلة في حد ذاته، ولكن تجدر الإشارة إلى أن عددا من الجمعيات تستخدم كواجهة لبعض الأحزاب أو الحركات السياسية والإيديولوجية. ويُعد تعليق نشاط أكثر من 700 جمعية مؤخرا بسبب الاشتباه في تمويلها للإرهاب مؤشرا صارخا على ضرورة وضع أحكام قانونية تسمح بمراقبة نزاهة الجمعيات.

علاوة على ذلك، أشار مختلف من حاورناهم من المجتمع المدني بأسف إلى أن الجمعيات عامة لا تسعى إلى وضع هيكل مكلّف بالحوكمة صلب هياكلها ولا تعمل على وضع مدونة سلوك تنطبق على المجتمع المدني.[626]

## القدرة على التشكيك في مسؤولية الحكومة

### هل تتمكن الجمعيات من العمل على نحو يدفع إلى مساءلة الحكومة ومحاسبتها على خلفية أعمالها وقراراتها؟

**النقطة: 50**

يضمّ المجتمع المدني عددا من الجمعيات التي تدفع إلى مساءلة الحكومة ومحاسبتها على خلفية أعمالها وقراراتها. وتؤدي بعض الجمعيات ذات التاريخ العريق،مثل الرابطة التونسية للدفاع عن حقوق الإنسان، هذا الدور على أكمل وجه.

وتضطلع أيضا بعض الجمعيات التي انطلقت أنشطتها بعد الثورة بهذه المهمة حيث اختار بعضها التركيز في نشاطه على مكافحة الفساد. ومن أكثر الجمعيات التي سجّلت حضورها في هذا الصدد، جمعية بوصلة ومنظمة أنا يقظ والجمعية التونسية للشفافية المالية. وتحظى أنشطة هذه الجمعيات بتغطية إعلامية جيدة وعادة ما تدفع الحكومة إلى التفاعل أو على الأقل الرد على الادعاءات والمطالب التي تقدمها، لكن تبقى هذه القدرة امتيازا مقتصرا على قلة قليلة من الجمعيات.

هذا كما تضطلع الجمعيات اليوم بدورها في تحقيق رقابة المواطن حرصا على أن لا تخون القرارات السياسية والعمومية المصلحة العامة ،حتى أنّه وفي سياق مكافحة الفساد تلعب الجمعيات دورا هامّا عبر إمكانية رفعها لدعوى مدنية أمام القضاء وهو أمر خُوّل لها تماما وفق المرسوم عدد 88 لسنة 2011. وعليه نجحت بعض مبادرات المجتمع المدني في خلق حركات اجتماعية وحملات إعلامية هامة. كما ساهمت بعضها في ضمان إرساء السلم الاجتماعي في البلاد جنبا إلى جنب مع الهياكل الحكومية. وخير مثال على ذلك، الحوار الوطني الذي أشرف عليه الرباعي الراعي للحوار المتكون من أربعة أطراف فاعلة في المجتمع المدني وهي الاتحاد العام التونسي للشغل (نقابة عمالية) والاتحاد التونسي للصناعة والتجارة والصناعات التقليدية(نقابة الأعراف) والرابطة التونسية للدفاع عن حقوق الإنسان (جمعية) والهيئة الوطنية للمحامين بتونس.

## الدعوة إلى الإصلاحات السياسية

### هل تضطلع الجمعيات بأنشطة تدعو إلى إصلاحات ترمي إلى مكافحة الفساد؟

**النقطة: 25**

[626] مهدي بن يوسف، كاتب عام منظمة بوصلة، أجريت معه المقابلة بتاريخ 1 ديسمبر 2015


Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

حضرت مجموعة من الجمعيات في اللجنة العامة للهيئة الوطنية لتقصي الحقائق حول الفساد والرشوة وهي كالآتي: جمعية وسطاء البورصة، مركز الكواكبي للتحول الديمقراطي، الهيئة الوطنية لعمادة المهندسين، المؤسسة الوطنية لمكافحة الفساد، الهيئة الوطنية للمهندسين المعماريين في المناطق الحضرية، الجمعية التونسية للعلوم الإدارية، جمعية الاقتصاديين التونسيين، الاتحاد التونسي للفلاحة والصيد البحري، معهد التدقيق والمالية، الجمعية التونسية للشفافية المالية، مركز العدالة الانتقالية، ATDES، الجمعية التونسية لمدققي حسابات الشركات، الشبكة الوطنية لمكافحة الفساد.هذا كما يقع تمثيل الجمعيات في الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.

لكن يبقى عدد الجمعيات التي تخوض معركة التصدي للفساد ومكافحته محدودا. وقد تمكن بعضها من اكتساب خبرة ومكانة واضحة في هذا المجال، في حين بقي البعض الآخر في مرحلة الجمعيات المبتدئة.

هذا ويعمل ممثلو عدد من الجمعيات التي تخوض هذه المعركة على الدعوة إلى مجموعة من المشاريع والحلول التي وعلى أساسها يقع الاستماع إلى آرائهم من طرف السلطات العمومية في إطار مشاريع الإصلاحات الجاري العمل عليها. ولكن يبقى السؤال مطروحا عما إذا كانت هذه المبادرات مضمونة الوصول إلى السلطات العمومية.

وعلى الرغم من صعوبة تقييم أثر مطالب الجمعيات، فإنه يتعين الإشارة إلى عدة تطورات إيجابية.

وتعمل بعض الجمعيات في مجال استرجاع الأموال المنهوبة خارج البلاد التونسية، ومن بينها جمعية الشفافية المالية.. كما تضطلع هذه الجمعية بدور هام على مستوى دبلوماسية المواطنة، ففي المنتدى العربي الرابع لاسترجاع الأموال المنهوبة والذي انعقد في تونس يومي 12 و13 ديسمبر 2015، عرض السيد سامي الرمادي، رئيس هذه الجمعية، مختلف تدخلات جمعيته لدى الحكومة السويسرية لتسهيل استرجاع أموال تونس بسويسرا. ولكنه أشار أيضا إلى مجموع العوائق والحدود التي عرفتها نشاطات الجمعية في هذا الصدد لكونها جمعية من المجتمع المدني يظهر تأثيرها أكثر على مستوى الرأي العام منه على الحكومات.

**التوصيات:**

- على الحكومة والجهات المانحة أن توجه عناية بعض الجمعيات إلى المناصرة من أجل مكافحة الفساد
- على الحكومة والجهات المانحة أن تعزز قدرات بعض الجمعيات الناشطة في مجال مكافحة الفساد
- على الحكومة والجهات المانحة أن تروج لآلية تأسيس الشبكات فيما بين الجمعيات التي تعمل في مجال مكافحة الفساد
- على الحكومات والجهات المانحة أن تعطي مكانة أكبر لأنشطة الجمعيات الناشطة في مجال مكافحة الفساد
- على برامج وآليات دعم المجتمع المدني التي لا تشمل عادة هذا المجال أن تعزز بشكل أكبر الأنشطة المتعلقة بمكافحة الفساد


WATCH منظمة الشفافية الدولية Project funded by the European Union

# 13. المؤسسات

باستثناء بعض التحسينات الضرورية، خاصة على المستوى الضريبي، يُعتبر الإطار القانوني للاستثمار في تونس ملائما لتحريك النشاط الاقتصادي وازدهاره. ولكن تتجلى عدة نقائص على المستوى التطبيقي فيما يتعلق بعدم تنفيذ القانون. فقد انتشرت أعمال التهريب والتجارة الموازية في ظل إفلات تام من العقاب، وهو ما أثنى عزيمة البعض عن الاضطلاع بأي نشاط أو مبادرة في بعث المشاريع.

وعلى الرغم من أن القانون يخول للمؤسسات العمل في كنف الاستقلالية. إلا أنها لطالما كانت عرضة لتدخلات السلطات العمومية تحت حكم النظام السابق.

ويتسم مناخ بعث المشاريع في تونس بانتشار الفساد وانعدام الشفافية وعدم المساءلة، وهو مناخ لا يخول للإدارة والمجتمع المدني التصدي لهذه الآفات.

| المؤسسات<br>مجموع نقاط العمود<br>100 / 29.44: | | | |
|---|---|---|---|
| | المؤشر | الإطار القانوني | الممارسة |
| القدرات | الموارد | 75 | 25 |
| | الاستقلالية | 50 | 25 |
| الحوكمة | الشفافية | 25 | 25 |
| | المساءلة | 25 | 00 |
| | النزاهة | لا ينطبق | 25 |
| الدور | المشاركة في جهود مكافحة الفساد | 25 | |
| | دعم المجتمع المدني | 25 | |

## الموارد (الإطار القانوني)

**هل يوفر الدستور والأحكام التشريعية أو الترتيبية المعمول بها للمؤسسات الخاصة المناخ الملائم لبعث مشاريعها وتطويرها؟**

النقطة: 75

توفر القوانين المتعلقة بإحداث المؤسسات إطارا مناسبا لها لكي تتشكل وتتطور. ويكتسي قانون الشركات التجارية صبغة ليبرالية وينص على إجراءات مبسطة لإحداث الشركات خاصة منها "الشركات ذات المسؤولية المحدودة" أو "شركات الشخص الواحد ذات المسؤولية المحدودة". وتختلف الوثائق التي يتعين تقديمها والنظام الاجتماعي من شركة إلى أخرى ولكن تجمع بينها قواعد مشتركة تنم جميعها عن تسهيلات مخولة لممارسة الحق في بعث الشركات. وينص الفصل 4 من القانون عدد 93 لسنة 2000 والمؤرخ في 3 نوفمبر 2000 المتعلق بإصدار مجلة الشركات التجارية على ما يلي:" تنشأ عن كل شركة تجارية شخصية معنوية مستقلة عن شخصية كل شريك فيها وذلك بداية من تاريخ ترسيم الشركة بالسجل التجاري، باستثناء شركة المحاصة. على أن تغيير شكل

الشركة أو التمديد في مدتها لا يترتب عنهما إنشاء شخصية معنوية جديدة .وتسمى الشركة حسب اسمها الاجتماعي أو تسميتها الاجتماعية."

كما يكفل الدستور التونسي حق الملكية ويعطيه قيمة دستورية المكرسة في صلب الفصل 41 من دستور سنة 2014 الذي ينص صراحة في فقرته الثانية على توسع نطاق هذا الحق ليشمل حق الملكية الفكرية، وهي المرة الأولى التي يكرس فيها هذا الحق في الدستور. وبالتالي، لم يعد نطاق حق الملكية يقتصر على ملكية المنقولات والعقارات ليشمل حقوق المؤلف والحقوق المرتبطة بها. وتوجد نصوص قانونية تحمي الملكية الفكرية والصناعية إلى جانب وجود هيئات مختصة في الغرض.

وتعود التشريعات المتعلقة بحماية العلامات إلى الأمر العلي الصادر سنة 1889 المتعلق بالمصادقة على اتفاقية باريس حول حماية الملكية الصناعية المؤرخة في 20 مارس 1883، وتنبثق خاصة من القانون عدد 36 لسنة 2011 المؤرخ في 17 أفريل 2001، المتعلق بحماية علامات الصنع والتجارة والخدمات، المنقح سنة 2007 لتمكين أعوان الإدارة والديوانة من التعرف على حالات التقليد. وأحدث سنة 1982 المعهد الوطني للمواصفات والملكية الصناعية، تحت إشراف وزارة الصناعة والطاقة والمناجم.[627]

كما أودعت تونس في جويلية 2013 وثيقة انضمامها إلى بروتوكول مدريد وهو ما من شأنه أن يشجع الاستثمارات الخارجية من خلال تبسيط إجراءات حماية العلامات الأجنبية؛ وسيسمح في نفس الوقت بحماية علامات المؤسسات التونسية التي تصدر منتجاتها إلى أكثر من 89 بلدا. ودخل بروتوكول مدريد حيز التنفيذ في تونس انطلاقا من 16 أكتوبر 2013.

وأنشئت المؤسسة التونسية لحقوق المؤلف والحقوق المجاورة بصفتها مؤسسة عمومية ذات صبغة إدارية وذلك بمقتضى الأمر الصادر في 1 جويلية 2013 ووُضعت تحت إشراف وزارة الثقافة. وكُلفت هذه المؤسسة برعاية حقوق المؤلف والحقوق المجاورة وحمايتها. كما تُعنى هذه المؤسسة أيضا بتحديد نسب ومبالغ المستحقات الراجعة للمؤلفين ولأصحاب الحقوق المجاورة ومستغلي المؤلفات على الصعيدين الوطني والدولي.

وأُحدث المجلس الوطني لمكافحة التقليد سنة 2009 بوصفه هيئة ذات صبغة استشارية تمارس نشاطها تحت إشراف وزير التجارة وتهدف إلى تعزيز الأجهزة الوطنية لمكافحة التقليد وتوفير إطار للنظر في مختلف المسائل المتعلقة بالتقليد وإتاحة منبر لتقديم المقترحات والتعاون.

ويوفر الإطار التشريعي الحالي، خاصة بعد وضع مشروع جديد لتنقيح مجلة الاستثمارات، إطارا مناسبا لعمل المؤسسات الخاصة ويسمح لها بالانتصاب في البلاد التونسية والتطور على نحو ثابت وسريع.[628]

---

[627] أنظر موقع المعهد الوطني للمواصفات والملكية الصناعية، www.innorpi.org.tn

[628] حمدي الخليفي، المعهد العربي لرؤساء المؤسسات، أجريت معه المقابلة بتاريخ 6 جانفي 2016



WATCH منظمة الشفافية الدولية Project funded by the European Union

## الموارد (الممارسة)

**هل تتمتع المؤسسات الخاصة فعلا بمناخ يسمح لها بالتشكل والتطور؟**

النقطة: 25

لم يكن المناخ الاجتماعي والاقتصادي للبلاد عاملا يجذب المؤسسات الأجنبية، لا قبل الثورة ولا بعدها، ولم يوفر أبدا إطارا يتلاءم مع المؤسسات الوطنية.[629]

وأجرى المعهد التونسي للقدرة التنافسية والدراسات الكمية بين 23 جوان و24 أوت 2012 دراسة شملت عينة متكونة من 1050 مؤسسة خاصة متوزعة على جميع مناطق البلاد وتعمل في قطاع الصناعة والخدمات. وتوصلت هذه الدراسة إلى وجود ثلاثة عوامل يتسم بها مناخ بعث المشاريع في تونس وتمثل عائقا أمام تطوره، وهي انعدام الأمن والفساد وانعدام الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي.

وعلى مستوى انعدام الأمن، فيما يلي أهم المؤشرات المعبرة عن الوضع: 41٪ من المؤسسات أفادت بأن انعدام الأمن هو أكثر العوامل التي يشتكي منها رؤساء المؤسسات. واضطرت 6.3٪ إلى وقف نشاطها خلال السداسي الأول من سنة 2012. كما أكدت 53٪ من المؤسسات أن انعدام الأمن هو أكثر العوامل المضرة بالتنافسية.

وفيما يتعلق بالفساد، كشفت الدراسة أن 61٪ من المؤسسات رفضت الرد على السؤال المتعلق بالفساد. ويجعلنا ذلك نتساءل عما إذا كان هذا الموضوع لا يزال في مصاف المواضيع المحظورة. ولكن من بين بعض من قبلوا الإجابة عن السؤال، 34٪ نددوا بهذه الممارسات واعتبروها عائقا هاما أمام تقدمهم. وأشارت 22٪ من المؤسسات إلى أنها تضطر "للتصرف لتسهيل أعمالها" واللجوء من أجل ذلك إلى "دفع الرشاوى"، في حين أشار 17٪ منها إلى أنها لا تلجأ لمثل هذه الممارسات. وتنتشر آفة الفساد حسب هذه الدراسة على نحو متفاوت بين القطاعات المؤسسية التي تعمل في مجال الاستثمارات: ويعد قطاع الديوانة أكثر القطاعات التي تنتشر فيها ظاهرة الفساد يليها قطاع الشرطة والجهاز القضائي والنظام الضريبي والجماعات المحلية والقطاع المالي والخدمات العمومية.

ومما يزيد في تراجع المناخ الاستثماري، ظهور المطالب الاجتماعية التي عطلت 59٪ من المؤسسات عن تحقيق استثماراتها سنة 2012، ويرى 70٪ من أصحاب المؤسسات ان الاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي عوامل حاسمة لضمان الاستثمار.

علاوة على ذلك، زاد في تفاقم الوضع عدم احترام الملكية الفكرية والصناعية بسبب توسع الأسواق الموازية وانتشار التقليد في جميع مجالات النشاط الاقتصادي، وكل ذلك في إطار الإفلات التام من العقاب.

وفي التصنيف الصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي، وعلى مستوى عمود المؤسسات، حلت تونس في المرتبة 137 عالميا فيما يتعلق بتأثير الإرهاب على مناخ الأعمال، وفي المرتبة 117 فيما يتعلق بتأثير الجرائم والعنف وفي المرتبة 110 فيما يتعلق بتأثير الجريمة المنظمة.[630]

وصنفت صحيفة الإيكونوميست تونس في المرتبة 67 من بين 82 دولة بمؤشر 5.47، واعتبرتها دولة ليبرالية.[631]

---

[629] حمدي الخليفي، المعهد العربي لرؤساء المؤسسات، أجريت معه المقابلة بتاريخ 6 جانفي 2016

[630] أنظر www.iace.tn/articles/la-tunisie-entre-crise-politique-et-terrorisme-le-cout-economique-2/

[631] صحيفة الإيكونوميست، ترتيب مناخ الأعمال، 2014-2018



Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

وعليه، تعمل المؤسسات في مناخ غير ملائم لنشاطها وهو ما استدعى إعادة النظر في مجلة الاستثمارات للتخلي عن التعقيدات الإدارية، هذا ولا تزال التنقيحات المقترحة في شأنها تتخذ شكل مشروع. هذا كما استدعى المناخ الإقتصادي للبلاد التونسية إعادة صياغة الإطار الضريبي وجهاز المساعدة على بعث المؤسسات. "مع وجود معايير وضوابط محاسبية ومالية راسخة، فاليوم يمكن أن نحصي عدد 15 إلى 20 مؤسسة عمومية ترزح تحت الصعوبات وأخرى على مشارف الإفلاس."[632]

## الاستقلالية (الإطار القانوني)

**هل يخول الدستور أو الأحكام التشريعية أو الترتيبية المعمول بها للمؤسسات إمكانية العمل على نحو مستقل؟**

ملاحظة:

لا يضمن الدستور في أي من أحكامه استقلالية المؤسسات الخاصة. ويشار إلى أن الدستور قد أغفل عنصرا هاما حيث لم يدرج حرية بعث المشاريع ضمن حقوق الإنسان المنصوص عليها في الباب الثاني من الدستور.[633]

هذا ولا تتدخل الدولة بلا مبرر في تأسيس المؤسسات وعملها ولكنها تحاول في المقابل أن تدعم نشاطها عن طريق المنح أو الرعاية.

ولم تكن حرية العمل في تونس مكرسة في دستور 1959. وإن كان قد كرس الحق النقابي، إلا أنه لم يكرس الأساس الذي يستند إليه هذا الحق وهو حرية الشغل ولا تداعياته الأساسية المتمثّلة في الحق في الإضراب. ولكن كرست مجلة الشغل الصادرة في 30 أفريل 1966 هذه الحرية. وتنظم هذه المجلة العلاقات في الشغل وحقوق الموظفين وأرباب العمل وواجباتهم وتمنع تشغيل الأطفال الأقل من 16 سنة. وتنص هذه المجلة على أن الاتفاقيات المشتركة هي الإطار الأساسي الذي يضبط ظروف الشغل والأجور وجوانب أخرى من حياة العمال، تحت إشراف السلطات العمومية. وتكرس هذه المجلة حق الإضراب للعمال. كما تكرسه أيضا الفقرة الأولى من الفصل 36 من الدستور الصادر سنة 2014 في قائمة الحقوق الدستورية.

ولكن يمثل وضع "حرية بعث المشاريع" معضلة في القانون التونسي. فقد كانت هذه الحرية من أولى الحريات التي كرسها دستور 1861. ولكن لا أثر لهذه الحرية في كل من دستور 1959 و2014. وعلى الرغم من عدم تكريسها في الدستور، إلا أنها تمثل إحدى أعمدة النظام القانوني التونسي. وتكفي الإشارة إلى نصين يتمتعان بأهمية في القانون التونسي لتفسير ذلك. حيث يكرس النص الأول وهو الأمر الصادر في 17 ديسمبر 2002 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية مبادئ المساواة في العروض العمومية ومبدأي التنافسية والشفافية. وتطبيقا لهذه المبادئ، ينص الفصل 30 من هذا الأمر على طلب العروض بصفته الإجراء الأساسي لإبرام الصفقات

---

[632] JOUDI (M.), « Alerte : la mauvaise gouvernance des entreprises publiques tunisiennes ! », http://www.businessnews.com.tn/alerte--la-mauvaise-gouvernance-des-entreprises-publiques-tunisiennes,526,39341,4

معز الجودي، :"تحذير: سوء حوكمة المؤسسات العمومية!"، http://www.businessnews.com.tn/alerte--la-mauvaise-gouvernance-des-entreprises-publiques-tunisiennes، 526، 39341، 4

[633] حمدي الخليفي، المعهد العربي لرؤساء المؤسسات، أجريت معه المقابلة بتاريخ 6 جانفي 2016



Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

العمومية. أما عن النص الثاني، فيتمثل في الأمر عدد 1753 المؤرخ في جويلية 2010 المتعلق بضبط شروط وإجراءات منح الأزمات الذي يكرس مبادئ المساواة والشفافية وحياد الإدارة والتنافسية.[634]

## الاستقلالية (الممارسة)

**هل بإمكان المؤسسات أن تعمل فعلا على نحو مستقل؟**

النقطة: 25

تعرضت الشركات إلى تدخل السلطات العمومية طوال فترة حكم بن علي.[635] ولم تختف هذه الممارسات بعد الثورة.[636] ففي مقال نُشر على الصحيفة الإلكترونية بيزنيس نيوز، أشار السيد معز الجودي، رئيس الجمعية التونسية للحوكمة، إلى مثال المؤسسات العمومية للنقل التي يرى أن "رؤساءها المديرين يسيرون المؤسسات وفقا لسياسة "بونابرتية" والأكثر من ذلك "حزبية" تصب في مصلحة الأحزاب السياسية المهيمنة التي يكنون لها الولاء." كما أنه يعرض القرارات الخطيرة والمخالفة للمنطق واستراتيجيات التعيين المكثف التي تصب في مصلحة الحزب الحاكم.[637]

## الشفافية (الإطار القانوني)

**هل يضمن الدستور أو الأحكام التشريعية أو الترتيبية المعمول بها شفافية أنشطة المؤسسات؟**

النقطة: 25

لا تحتوي النصوص القانونية الحالية على أي إشارة إلى الشفافية على مستوى المؤسسات الخاصة. وهذا أمر متوقع. فمن شأن هذا التدبير أن يثني المؤسسات الخاصة بدل تشجيعها. وفي مجال تغلب عليه المنافسة الشديدة، تفضل الأطراف فيه ألا تكشف معلومات عن أنشطتها.[638]

ولكن تبقى الشركات ملزمة بعرض حساباتها من خلال الواجبات المحاسبية والضريبية التي تُفرض عليهم وتلزمهم بالخضوع لقواعد التنافس الشريف بإشراف مجلس المنافسة.

---

[634] أنظر أيضا، الفصل 2 من هذا الأمر

[635] V. RIJKERS (B.), BAGHDADI (L.) et RABALLAND (G.), Réseaux politiques et fraude douanière, Données tirées de l'expérience tunisienne, 19 juin 2015, disponible en fichier pdf sur internet.

أنظر روكرز (ب)، بغدادي (ل) ورابالاند (ج)، الشبكات السياسية والتحيل في الديوانة، بيانات مستخلصة من التجربة التونسية، 19 جوان، 2015، متاح على الانترنت في شكل pdf

[636] حمدي الخليفي، المعهد العربي لرؤساء المؤسسات، أجريت معه المقابلة بتاريخ 6 جانفي 2016

[637] JOUDI (M.), « Alerte : la mauvaise gouvernance des entreprises publiques tunisiennes ! », http://www.businessnews.com.tn/alerte--la-mauvaise-gouvernance-des-entreprises-publiques-tunisiennes,526,39341,4

معز الجودي، :"تحذير: سوء حوكمة المؤسسات العمومية!"، http://www.businessnews.com.tn/alerte--la-mauvaise-gouvernance-des-entreprises-publiques-tunisiennes، 526، 39341، 4

[638] حمدي الخليفي، المعهد العربي لرؤساء المؤسسات، أجريت معه المقابلة بتاريخ 6 جانفي 2016



WATCH منظمة الشفافية الدولية Project funded by the European Union

## الشفافية (الممارسة)

### هل تعمل المؤسسات فعلا في إطار الشفافية؟

النقطة: 25

تتغاضى المؤسسات في تونس عن مطلب الشفافية. ومن النادر أن تعمد منشآت عمومية أو خاصة إلى عرض حساباتها أو أنشطتها. وصدر تقرير عن البنك الإفريقي للتنمية بعنوان "تونس: تحديات اقتصادية واجتماعية ما بعد الثورة"، ودعا في استنتاجاته إلى "إرساء قواعد واضحة وشفافة في أوساط الأعمال وتعزيز مسؤولية الجهاز القضائي والسلطات المضادة الأخرى."[639] ويؤيد السيد خليفي من المعهد العربي لرؤساء المؤسسات هذه الاستنتاجات ويدعو إلى اعتماد نفس الحلول، وذلك خلال مقابلة أجريناها معه.

## المساءلة (الإطار القانوني)

### هل توجد أحكام قانونية تضبط حوكمة المؤسسات الخاصة؟

النقطة: 25

لا يجرم القانون التونسي الفساد في القطاع الخاص ولا ينص على المسؤولية الجزائية للأشخاص المعنويين بصفته مبدأ عاما ولكنه ينص عليه فقط في القوانين الخاصة المتعلقة بحالات معينة. وتحديدا يوجد نص واحد في هذا الصدد وهو القانون عدد 75 المؤرخ في 10 ديسمبر 2003 فيما يتعلق بغسل الأموال. ووقع التنصيص على هذه الجريمة ومسؤولية الشخص المعنوي الذي يرتكبها في القانون الجديد المتعلق بمكافحة الإرهاب وغسل الأموال. ويحتوي المرسوم عدد 120 المؤرخ في 14 نوفمبر 2011 المتعلق بمكافحة الفساد على مبدأ عام ينص على إخضاع كل شخص مادي أو معنوي للتتبع الجزائي في حال ارتكابه جريمة الفساد.[640] كما ينص الفصل 32 من نفس المرسوم على إمكانية تتبع الأشخاص المعنويين إذا ثبتت إدانتهم بارتكاب جرائم فساد. ولا يتعارض تتبع الأشخاص المعنويين مع عقوبة رؤسائهم أو ممثليهم أو شركائهم.

## المساءلة (الممارسة)

### هل يقع فعلا احترام القواعد التي تضبط الحوكمة في المؤسسات؟

النقطة: 00

تجدر الإشارة إلى أن المؤسسات التونسية تعاني من مشاكل عديدة على مستوى الحوكمة. ومن بينها، غياب مسؤول عن برنامج مكافحة الفساد، وغياب الأدوات التي تسمح بتحديد مخاطر الفساد، وغياب البرامج التكوينية في صلب المؤسسات حول مكافحة الفساد وعدم وجود سياسة أخلاقية تحكم الموارد البشرية. إضافة إلى ذلك، من المعروف أن المؤسسات بصورة عامة تحجم عن وضع سياسة للشفافية إزاء مموليها.[641]

---

[639] Banque africaine de développement, Tunisie : défis économiques et sociaux post-révolution, 2012, P. 51.

البنك الافريقي للتنمية، تونس: التحديات الاقتصادية والاجتماعية في فترة ما بعد الثورة، 2012، الصفحة 51

[640] الفصل 2 من المرسوم عدد 120

[641] حمدي الخليفي، المعهد العربي لرؤساء المؤسسات، أجريت معه المقابلة بتاريخ 6 جانفي 2016



منظمة الشفافية الدولية WATCH Project funded by the European Union

ومن بين الأمثلة على ذلك، مثال البنوك العمومية، حيث أشار الخبراء إلى عدة مشاكل تتعلق بالحوكمة في هذه المؤسسات ومن بينها التركيبة غير الموفقة لمجالس إدارتها وتعثر عمل لجان التدقيق الحسابي وغياب أنظمة موثوقة لإعداد التقارير وسوء إدارة المخاطر وتمركز السلطة. ووفقا لأحد الخبراء المتبصرين، تبقى مجالس إدارة هذه المؤسسات بمثابة "غرف التسجيل": حيث أنها لا تتمتع بأي سلطة حقيقية أو دور في تجنب المخاطر وإدارتها، ولا تشارك بأي شكل فعلي في رسم الاستراتيجيات.[642]

وخلال لقاءات التفكر الاستراتيجي التي نظمها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في إطار إعداد الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد في نوفمبر 2013، أكد نائب رئيس المركز التونسي لحوكمة المؤسسات على أن الممارسة التطبيقية أثبتت أنه من النادر أن تتحرك المؤسسات في تونس ضد مديريها أو حتى موظفيها في حالة ممارستهم للفساد. ويفسر ذلك بالخوف من تشويه صورة المؤسسة. وبالتالي، سعيا للحفاظ على سمعتها، تكتفي المؤسسات في حالات الفساد بأن تطلب من مرتكبيها تقديم الاستقالة.[643] ولا يمكن اعتبار هذه الممارسة عقوبة خاصة في هذا القطاع الذي يتسم بسهولة التنقل وبفترات عمل مؤقتة للمبتدئين.

وبذل المعهد العربي لرؤساء المؤسسات بعض الجهود في هذا الصدد. وعرض المستشار التنفيذي للمعهد وممثله خلال لقاءات التفكر الاستراتيجي، السيد مجدي حسن، لمحة عن هذه الجهود. حيث أفاد بأن المعهد يعمل على وضع نظام للنزاهة في صلب المؤسسات التونسية. ويرى أن هذه الممارسة بدأت تتسرب شيئا فشيئا إلى المؤسسات التونسية: إذ أقدم بنك تونسي واحد فقط على تعيين مسؤول عن الامتثال. وقدم المعهد للمؤسسات سلسلة من المواد البيداغوجية التي يمكن أن تستعين بها: مجموعة الأدوات للتبليغ عن الفساد، ومجموعة أدوات واجب الرعاية لتمكين المؤسسة بأن تحدد مجالات خطر الفساد ومدونة للسلوك الأخلاقي. كما يعتمد المعهد على خطة عمل ثرية ترمي إلى إعلام المؤسسات وتكوينها لتتمكن من وضع أنظمة للنزاهة وتحسين مناخ عالم الأعمال.[644] ونادرا ما تستخدم المؤسسات التونسية هذه الموارد والمواد.

---

[642] JOUDI (M.), « Alerte : la mauvaise gouvernance des entreprises publiques tunisiennes ! », http://www.businessnews.com.tn/alerte--la-mauvaise-gouvernance-des-entreprises-publiques-tunisiennes,526,39341,4

معز الجودي، :"تحذير: سوء حوكمة المؤسسات العمومية!"، http://www.businessnews.com.tn/alerte--la-mauvaise-gouvernance-des-entreprises-publiques-tunisiennes، 526، 39341، 4

[643] PNUD, Rapport, Retraite stratégique, Stratégie nationale de lutte contre la corruption, 28-29 novembre 2013, Hotel Carthage Thalasso, Tunisie

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، لقاءات التفكير الاستراتيجي، الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، 28-29 نوفمبر 2013، نزل قرطاج تالاسو، تونس

[644] المرجع السابق


منظمة الشفافية الدولية WATCH Project funded by the European Union

## النزاهة (الممارسة)

### هل يقع تكريس نزاهة مديري المؤسسات وموظفيها على أرض الواقع؟

النقطة: 25

ردا على سؤالنا عما إذا كانت المؤسسات تحث بالفعل الإدارة على التصدي للفساد، أفاد السيد حمدي الخليفي بأن ذلك صحيح، ولكنه أشار إلى ضعف انخراط الأطراف العمومية في هذا الصدد.[645]

## دعم المجتمع المدني

### هل تدعم المؤسسات المجتمع المدني في جهوده لمكافحة الفساد؟

النقطة: 25

يشهد مجال ريادة الأعمال الاجتماعية تطورا في تونس وذلك على الرغم من اقتصاره على أنشطة متفرقة وذات هدف دعائي تسويقي بشكل عام. ولكن تختار عموما المؤسسات التي ترغب في الاضطلاع بهذه الأنشطة، مواضيع تتعلق بالبيئة والعمل الاجتماعي[646] و تبعد كل البعد عن الأنشطة المرتبطة بمكافحة الفساد.

فبعد الثورة مباشرة، أصبحت خطابات الاتحاد التونسي للصناعة والتجارة والصناعات التقليدية تتناول موضوع مكافحة الفساد كما أصبح له حضور في خطط عمله. ويُلاحظ أن جميع تصريحات أعضاء الاتحاد التي يذكرون فيها مكافحة الفساد قد ظهرت خلال الفترة الانتقالية من مسيرة هذا المركز النقابي، أي حين انتقل من المكتب السابق للاتحاد إلى الهيئة الوطنية لإنقاذ الاتحاد التونسي للصناعة والتجارة والصناعات التقليدية. واستخدمت هذه الهيئة حجة مكافحة الفساد لإضفاء الشرعية على وجودها. حيث صرحت خلال اجتماعها، بتاريخ 27 سبتمبر 2011 حول موضوع العدالة القائمة على المساواة والشفافية لاستعادة المصداقية، بأن الاتحاد في مواجهة فساد مستفحل على نطاق واسع ومستمر حتى بعد الثورة، ومن مرتكبيه من هم لا يزالون حاضرين في صلب المؤسسة وذلك للحيلولة دون مساءلة البعض. [647] وبعد أن مرّت الأزمة، أدار الاتحاد ظهره كليا لهذا الموضوع، حيث لم يقع وضع أي مبادرة واضحة أو استراتيجية أو أنشطة هيكلية لمكافحة الفساد.[648] واقتصر برنامج الاتحاد في هذا مجال على بضع مداخلات لأعضائه في مبادرات تتعلق بهذا الموضوع والتي تنظمها جهات أخرى على غرار المعهد العربي لأصحاب المؤسسات.

و يبقى السؤال مطروحا أين الاتحاد اليوم في الاضطلاع بأنشطة مكافحة الفساد ؟

---

[645] حمدي الخليفي، المعهد العربي لرؤساء المؤسسات، أجريت معه المقابلة بتاريخ 6 جانفي 2016[645]

[646] حمدي الخليفي، المعهد العربي لرؤساء المؤسسات، أجريت معه المقابلة بتاريخ 6 جانفي 2016

[647] أنظر على سبيل المثال: « Gabès — Société chimique «Al Kimia» : Une entreprise citoyenne » http://www.lequotidien.tn/93291-tunisie-societe-gabes-societe-chimique-al-kimia.html, 12 septembre 2012.

[648] www.tunisienumerique.com/le-comite-national-pour-le-sauvetage-de-l'utica-lutte-contre-la-corruption/76162.



WATCH منظمة الشفافية الدولية Project funded by the European Union

## التوصيات

- على السلطة التشريعية أن تسن نصوصا قانونية تتعلق بابتداع المناصب المربحة لمنع هذه الممارسة
- على السلطة التشريعية أن تضع إطارا قانونيا لممارسات اللوبيات
- على السلطة التشريعية أن تجرم الموظفين الفاسدين في القطاع الخاص
- على المؤسسات أن تشارك علنيا في مكافحة الفساد
- على المؤسسات أن تعين مسؤولا عن برنامج لمكافحة الفساد
- على المؤسسات أن تحدد مخاطر الفساد
- على السلطة التشريعية أن تضمن حماية المبلغين عن الفساد
- على المؤسسات أن تتعاون مع السلطات العمومية لوضع برامج تكوينية حول مكافحة الفساد
- على المؤسسات أن تعتمد سياسة أخلاقية في إدارة الموارد البشرية


WATCH منظمة الشفافية الدولية Project funded by the European Union

# الخاتمة

كشفت الدراسة حول الإطار المؤسسي التونسي وعلاقته بالفساد عن جملة من المشاكل (1) ومكننا ذلك من صياغة سلسلة من التوصيات التي نعرضها في المقام الأول في كل عمود على حدة (2) ثم نعرضها في مجملها (3). ولا ندعي أن هذه توصيات تشمل كل الجوانب باعتبار الإطار المنهجي الذي استند إليه البحث (4)، إلا أنها تشكل شرطا سابقا لاتخاذ إجراء يرمي إلى تعزيز نظام النزاهة الوطني التونسي وتحقيق تماسكه.

أهم المشاكل المرصودة

### 1) إطار قانوني قابل للتحسين

تستند تونس إلى منظومة قانونية عصرية ومصاغة على نحو جيد إلى حد ما. ولكن لم يقع التركيز على مكافحة الفساد بصفتها أولوية أو محورا مركزيا. وعليه، لا يقع التنصيص على مبادئ النزاهة والشفافية والمساءلة إلا بوصفها مبادئ عامة لا تستند إلى آليات تضمن تطبيقها على نحو فعال. ويبقى القانون عاجزا عن معاقبة بعض التحركات والسلوكيات المضرة والتي تحولت إلى ممارسات منتشرة ومن شأنها أن تنخر في نظام النزاهة الوطني برمته.

إضافة إلى ذلك، من الواضح أنه يتعين إجراء إصلاحات ملحة في عدد من المجالات:

على مستوى القانون المادي، يشوب الإطار التشريعي غياب تجريم فساد الموظفين الأجانب وبعض السلوكيات الخطيرة على غرار ابتداع الوظائف المربحة والإثراء غير المشروع. كما أن القانون لا يجرم الفساد في القطاع الخاص، وقد يكون لذلك تداعيات وخيمة أكبر في إطار التقريب المزمع إحداثه بين القطاع العام والقطاع الخاص من خلال قانون الشراكة بين القطاعين.

وعلى مستوى القانون الإجرائي، من أهم أوجه القصور المسجلة في هذه المنظومة القانونية، غياب نظام يحمي الشهود والمبلغين عن الفساد.

أما على مستوى المؤسسات، فإن مختلف الأطراف في هذا الميدان تعمل بشكل مشتت. والأسوأ من ذلك أن الإطار القانوني يتسبب على عدة أصعدة في خلق تضارب بين الاختصاصات فيما بين مختلف الأجهزة وهو ما يحول دون التصدي بفعالية لآفة الفساد. ويستدعي ذلك إعادة تنظيم الإطار المؤسسي وصياغته من جديد في ضوء ما تستجوبه فعالية مكافحة الفساد.

عدم تطبيق القانون

حتى في ظل وجود القانون، فإنه يُفرغ من محتواه ويقع استغلاله أو تجاهله بكل بساطة. فالفساد في تونس يُمارس عن طريق انتهاك القانون بتجاهله حسب المركز الاجتماعي الذي يحظى به المنتفع من الفساد. ويعد هذا النوع من الفساد الأسهل من حيث رصده ومكافحته. ولكن الفساد قد يُمارس أيضا عن طريق القانون الذي عادة ما يقع استغلاله لتمكين أشخاص أو جماعات من تحقيق ثروة على حساب شرائح اجتماعية واسعة. ولا يمكن محاربة هذا النوع من الفساد إلا عن طريق إجراء تشخيص للممارسات والمؤسسات و"المؤسسات الإجرامية" لرصد هذه العمليات التي قد تبدو قانونية في حين أنها وبالأساس تحايل على روح القانون. ولا يمكن محاربة هذا النوع من الفساد إلا عن طريق إعادة صياغة ترسانة النصوص القانونية ووضع قوانين جديدة لوضع حد لهذه الإجراءات.


Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

ترسخ الفساد كثقافة

لقد ترسخ الفساد في تونس بصفته ثقافة. ويتبين ذلك من خلال تحليل الفساد الصغير. ولكنه أيضا يتجلى على مستوى الفساد الكبير.

ويُنظر إلى بعض الإجراءات والممارسات التي تنم عن الفساد على أنها شرعية من قبل الموظفين ومستخدمي الخدمات العمومية والأعوان في المجال الاقتصادي ممن لهم علاقات تعاقدية مع الإدارة. وبالتالي، لا يمكن الاقتصار على المستوى القانوني لمكافحة الفساد. إذ يتعين مكافحته أيضا على المستوى الأخلاقي. وفي هذا الصدد، ينبغي الترويج لثقافة الشفافية والمساءلة والمدونات الأخلاقية في جميع القطاعات. وتبقى الجهود الحالية وقتية ومشتتة، لذا يجب أن تصبح ممنهجة وأن تُدرج في إطار استراتيجية وطنية شاملة لمكافحة الفساد.

وقد وقع التعامل مع مكافحة الفساد على أنه ملف من بين الملفات التي يتعين التعامل معها خلال الفترة الانتقالية، ولكن يجب أن يُنظر إلى هذا الملف اليوم على أنه المحور الأساسي للسياسات العامة. والآن وقد تمكنت تونس بعد 14 جانفي من تحقيق ديمقراطية سياسية، فإن عليها أن تحافظ على هذا المكسب بجعل مكافحة الفساد مفتاح العبور إلى تحقيق المساواة الاجتماعية والازدهار الاقتصادي.

### 2) التوصيات لكل عمود

| البرلمان |
| --- |
| يتعين على السلطة التشريعية أن تعجل بالمصادقة على القانون المتعلق بالاستقلالية الإدارية والمالية لمجلس نواب الشعب.<br>يتعين على السلطة التشريعية تحديد أهم الموارد اللوجستية والبشرية للمجلس وتوفيرها.<br>ينبغي أن تصادق السلطة التشريعية على نص قانون ينظم عمل موظفي البرلمان ويراعي خصوصية عملهم.<br>يجب أن تكرس السلطة التشريعية آليات النزاهة في النصوص التشريعية المتعلقة بها.<br>يجب أن يتلقى النواب تكوينا قانونيا بعد انتخابهم.<br>على البرلمان أن يدرج مكافحة الفساد ضمن أولويات نشاطه التشريعي ومهمته القاضية بمراقبة السلطة التنفيذية. |
| **السلطة التنفيذية** |
| على السلطة التشريعية أن تصادق على قانون ينص على تطبيق واجب التصريح بالمكاسب على جميع أعضاء السلطة التنفيذية وأصحاب المناصب المنتخبة على الصعيدين الوطني والمحلي، إضافة إلى أعضاء الهيئات الدستورية المستقلة.<br>على السلطة التشريعية أن تصادق على قانون يتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة مستبدلة به المرسوم المتعلق بالحق في النفاذ إلى الوثائق الإدارية.<br>على السلطة التشريعية أن تصادق على قانون يتعلق بتضارب المصالح.<br>على السلطة التشريعية المصادقة على قوانين تتعلّق بتجريم الإثراء غير المشروع وحماية المبلغين عن الفساد. |

| السلطة القضائية |
| --- |
| على السلطة التشريعية أن تضبط بدقّة حقوق الموظفين العموميين وواجباتهم، وتنظّم إلى جانب ذلك اجراءات العمل داخل الإدارة بإدراجها دليل إجراءات الخدمات الإدارية متعلّق بكلّ إدارة.<br>على السلطة التنفيذية أن تنشر الوعي في صفوف الأعوان العموميين حول الإشكاليات المتعلقة بالشفافية والنزاهة؛<br>على السلطة التشريعية أن تُحدث آلية لمنع حالات تضارب المصالح.<br>على السلطة التشريعية أن تسرع في سن قانون أساسي يتعلق بالنفاذ إلى المعلومة.<br>على السلطة التشريعية أن تدخل تعديلات على الأسرار المتعلّقة بالأمن القومي.<br>على السلطة التشريعية أن تعزز تأطير الصفقات العمومية.<br>على السلطة التشريعية أن تضع إطارا لممارسة ابتداع المناصب المربحة.<br>على السلطة التشريعية أن تضمن حماية "المبلغين عن الفساد" في الإدارة. |
| **الإدارة العمومية** |
| على السلطة التشريعية أن تضبط بدقّة حقوق الموظفين العموميين وواجباتهم، وتنظّم إلى جانب ذلك اجراءات العمل داخل الإدارة بإدراجها دليل إجراءات الخدمات الإدارية متعلّق بكلّ إدارة.<br>على السلطة التنفيذية أن تنشر الوعي في صفوف الأعوان العموميين حول الإشكاليات المتعلقة بالشفافية والنزاهة؛<br>على السلطة التشريعية أن تُحدث آلية لمنع حالات تضارب المصالح.<br>على السلطة التشريعية أن تسرع في سن قانون أساسي يتعلق بالنفاذ إلى المعلومة.<br>على السلطة التشريعية أن تدخل تعديلات على الأسرار المتعلّقة بالأمن القومي.<br>على السلطة التشريعية أن تعزز تأطير الصفقات العمومية.<br>على السلطة التشريعية أن تضع إطارا لممارسة ابتداع المناصب المربحة.<br>على السلطة التشريعية أن تضمن حماية "المبلغين عن الفساد" في الإدارة. |
| **المؤسسات المكلفة بتنفيذ القانون** |
| على السلطتين التشريعية والتنفيذية أن تعزز عمل الصحافة الاستقصائية لدعم عمل المؤسسات المكلفة بالتحقيق في قضايا الفساد؛<br>على السلطة التشريعية أن تشدد العقوبات على جرائم الفساد التي يرتكبها أعوان الأمن الداخلي والديوانة.<br>على السلطة التشريعية تحسين الأجور والظروف الاجتماعية لأعوان المؤسستين.<br>على السلطة التشريعية أن تلغي العمل بنظام 12 ساعة للأمنيين.<br>على السلطة التنفيذية أن تدرج في قوانينها تصريح أعوان المؤسسات المكلفة بتنفيذ القانون بمكاسبهم.<br>على السلطة التنفيذية أن تحدد أهدافا معينة من الانتداب في المؤسسات المكلفة بتنفيذ القانون. |


Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

على السلطتين التشريعية والتنفيذية أن تعزز التفقديات المعنية بمراقبة المؤسسات المكلفة بتنفيذ القانون.

## الهيئة العليا المستقلة للانتخابات

إعفاء الهيئة العليا المستقلة للانتخابات من الخضوع إلى الأمر المنظم للصفقات العمومية، على الأقل خلال فترة الانتخابات.

اتخاذ إجراءات مباشرة لتعزيز الواجب القانوني الذي يفرض على الإدارات العمومية تقديم المساعدة للهيئة عند الطلب.

تسريع إجراءات تفعيل القانون الأساسي للهيئة، الذي لا يزال في صيغة مشروع.

ضرورة المصادقة صلب الهيئة، على مدونة سلوك خاصة بأعضائها.

## الموفق

إصلاح المنظومة القانونية لمصالح الموفق الإداري وتحويلها إلى مؤسسة عمومية ذات صبغة إدارية بمهام وسلطات أوسع نطاقًا، وموارد أكثر توافرًا.

مراجعة شروط تعيين الموفق الإداري على نحو يضمن له المزيد من النزاهة والاستقلالية.

تعزيز قدرات موظفي الموفق الإداري.

تحديد قواعد سلوكية لموظفي مصالح الموفق الإداري باعتماد مدونة سلوك

تنظيم شكل من أشكال المساءلة للموفق الإداري أمام البرلمان.

وضع استراتيجية تواصل مع المواطن ومع الإدارة.

نشر التقرير السنوي للموفق.

## القضاء المالي (دائرة المحاسبات)

- يجب على السلطة التشريعية التسريع في إصلاح الإطار القانوني للدائرة من أجل مواكبة متطلبات موقعها الجديد في المناخ التأسيسي.
- يجب على السلطة التنفيذية أن تمنح للدائرة مقر يمكنه من استيعاب العدد المتزايد للموظفين.
- يجب على السلطة التشريعية تعزيز استقلالية ونزاهة مندوبي الدائرة.
-يجب على السلط التشريعية والتنفيذية أن تمنحا الدائرة وسائل عمل أكثر فاعلية من أجل ضمان متابعة تنفيذ توصياتها من طرف الهيئات الخاضعة للرقابة.
- يجب على الدائرة أن تفكر في سياسة إعلامية أكثر فاعلية.

## الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

لى الحكومة أن تساعد الهيئة على استكمال تشكيلتها؛ وذلك فيما يتعلّق بجهاز الوقاية والتقصي.

على الحكومة أن تزود الهيئة بالإمكانيات البشرية والمالية التي تمكنها من الاضطلاع بمهامها.

يتعين التنصيص على الرقابة البرلمانية لنشاط الهيئة من خلال تنقيح مرسوم إنشائها.

إطلاق مشاورات جدية حول مستقبل الهيئة وتجسيده مع الأطراف المعنية الأخرى في المشهد الجديد على صعيد المؤسسات الذي سيتبلور بعد تشكيل الهيئة الدستورية للحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد.

## الأحزاب السياسية

على السلطة التشريعية والحكومة أن تعملا على تحسين آليات الرقابة على حسابات الأحزاب السياسية؛

على السلطة التشريعية والحكومة أن يفرضا على الأحزاب السياسية نشر حساباتها؛

على السلطة التشريعية والحكومة أن تعزز الحكم الديمقراطي على المستوى الداخلي للأحزاب السياسية.

## الإعلام

على السلطة التشريعية أن تحدث هيئة ترتيبية، على غرار الهايكا، لتنظيم قطاع الإعلام المكتوب والإلكتروني؛

على وزير التعليم العالي ومختلف الأطراف المعنية عصرنة تكوين طلبة الصحافة في معهد الصحافة وعلوم الأخبار لضمان تحسين العمل الصحفي؛

على السلطة التشريعية أن تشترط الحصول على تكوين صحفي لتسيير مؤسسة سمعية بصرية أو صحفية مكتوبة أو إلكترونية؛

على السلطة التشريعية أن تشدد عقوبة المس من حياد وسائل الإعلام وموضوعيتها؛

على السلطة التشريعية والسلطات الترتيبية في القطاع الإعلامي أن تشترط إحداث التوازن بين دعوة السياسيين على المنابر التلفزية والإذاعية.

## المجتمع المدني

على الحكومة والجهات المانحة أن توجه عناية بعض الجمعيات إلى المناصرة من أجل مكافحة الفساد.

على الحكومة والجهات المانحة أن تعزز قدرات بعض الجمعيات الناشطة في مجال مكافحة الفساد.

على الحكومة والجهات المانحة أن تروج لآلية تأسيس الشبكات فيما بين الجمعيات التي تعمل في مجال مكافحة الفساد.

على الحكومات والجهات المانحة أن تعطي مكانة أكبر لأنشطة الجمعيات الناشطة في مجال مكافحة الفساد.

على برامج وآليات دعم المجتمع المدني التي لا تشمل عادة هذا المجال أن تعزز بشكل أكبر الأنشطة المتعلقة بمكافحة الفساد.

## المؤسسات



WATCH منظمة الشفافية الدولية Project funded by the European Union

على السلطة التشريعية أن تسن نصوصا قانونية تتعلق بابتداع المناصب المربحة لمنع هذه الممارسة.

على السلطة التشريعية أن تضع إطارا قانونيا لممارسات اللوبيات.

على السلطة التشريعية أن تجرم الموظفين الفاسدين في القطاع الخاص.

على المؤسسات أن تشارك علنيا في مكافحة الفساد.

على المؤسسات أن تعين مسؤولا عن برنامج لمكافحة الفساد.

على المؤسسات أن تحدد مخاطر الفساد.

على السلطة التشريعية أن تضمن حماية المبلغين عن الفساد.

على المؤسسات أن تتعاون مع السلطات العمومية لوضع برامج تكوينية حول مكافحة الفساد.

على المؤسسات أن تعتمد سياسة أخلاقية في إدارة الموارد البشرية.

### 3) توصيات عامة

المصادقة على استراتيجية وطنية شاملة لمكافحة الفساد وتشرك على نحو أكثر جدية مكونات المجتمع المدني على غرار الجمعيات والمنظمات غير الحكومية والأحزاب السياسية والمؤسسات الخاصة وهياكل البحث وغيرها.

المصادقة على استراتيجية وطنية شاملة لمكافحة الفساد تقوم على بعدين: البعد الردعي والبعد الزجري

إصلاح المنظومة القانونية عن طريق المصادقة على قوانين جديدة ومراجعة القوانين المعمول بها التي لا تستوفي شروط النزاهة.

إصلاح الهيكل المؤسسي لمنظومة مكافحة الفساد

تخصيص الموارد المالية واللوجستية والبشرية اللازمة للمؤسسات التي تضطلع بدور في نظام النزاهة الوطني

### 4) ملاحظات ختامية حول المنهجية

أُعد هذا التقرير باتباع المنهجية التي وضعتها منظمة الشفافية الدولية وهي نفس المنهجية المعتمدة في تقييم 100 بلد شارك في هذا المشروع. ولهذا، لم تشمل هذه الدراسة بعض الجوانب التي قد تكون ذات أهمية في السياق التونسي.

حيث،

إن المنهجية القائمة على تقييم مؤسسي غير قادرة بطبيعتها على أن تشمل جميع الجوانب والرهانات والتحديات التي يتسم بها مجال ما. كما أن معايير التقييم وإسناد النقاط لما أطلق عليه في هذا التقرير "الأعمدة"، وعلى الرغم من العمل الجدي للباحثين، قد تترك تبعث القارئين على التشكيك نوعا ما. ولكن هذا التقرير يقوم بالأساس على استعادة نفس إطار التحليل في تقييم أنظمة النزاهة الوطنية الأخرى، من حيث شلكها (الأعمدة والمعايير) ومنهجيتها (منهجية التقييم المؤسسي)، والتي لا شك أنها لا تخلو من النقائص كحال كل المنهجيات، وذلك للتمكن في وقت لاحق من إجراء قراءة متقاطعة،

يتوقف تحليل بعض الأعمدة في مستوى معين وإن كان من الممكن مواصلة التعمق. فبالنسبة للإدارة العمومية على سبيل المثال، يرتكز هذا العمود على الإدارة المركزية في هيكلها العام. كان من الممكن تخصيص جزء أكبر لسلك الرقابة ولجان متابعة الصفقات العمومية والرقابة. وكان من الممكن أن يشمل التحليل السلطات المحلية.

ولكن يتعين التذكير بأن هذه المستويات المتعمقة من التحليل تتجاوز منهجية المقارنة التي وضعتها منظمة الشفافية الدولية واستندت إليها الدول في هذا النوع من التقارير.

على الرغم من تحفظنا على بعض المصطلحات المستخدمة في التقرير باللغة الفرنسية (مثل مصطلح «redevabilité» في حين نفضل بالأحرى استخدام مصطلح «reddition des comptes» أو الأفضل من ذلك «accountability») فقد خيرنا أن نبقي عليها لتسهيل قراءة التقرير.

إن السياق الانتقالي الذي تعيشه تونس يتسم بالحركية المتواصلة وهو ما يجعل بطبيعة الحال من استنتاجاتنا حول كل عمود ذات صبغة مؤقتة. حتى أننا نخشى أن بعض المعطيات الخاصة بنقاط معينة قد تتغير في الفترة الفاصلة بين تحرير هذا التقرير ونشره. لذا فإن العمل على هذا التقرير يتوقف بتاريخ 15 جانفي 2016 على أمل أن تكون التغيرات التي ستطرأ على ملاحظاتنا واستنتاجاتنا ستعود بالنفع على تونس ونظامها الوطني للنزاهة.


WATCH منظمة الشفافية الدولية Project funded by the European Union

# IV. المنهجية

يركز تقرير نظام النزاهة الوطني التونسي على 13 عمودا أو مؤسسة تضطلع بدور في مكافحة الفساد، وتتوزع على 3 فئات: الحكومة والقطاع العمومي والقطاع غير الحكومي.

| الحكومة | القطاع العمومي | القطاع غير الحكومي |
|---|---|---|
| **البرلمان** | الإدارة | وسائل الإعلام |
| **السلطة التنفيذية** | المؤسسات المكلفة بتنفيذ القانون (الشرطة والديوانة) | المجتمع المدني |
| **السلطة القضائية** | الهيئة العليا المستقلة للانتخابات | الأحزاب السياسية |
| | الموفق الإداري | المؤسسات |
| | دائرة الحسابات | |
| | الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد | |

ويُقيم كل عمود وفقا لثلاثة أبعاد:

1. القدرة العامة للمؤسسة على التسيير
2. قواعدها الداخلية للحوكمة
3. دورها في نظام النزاهة الوطني

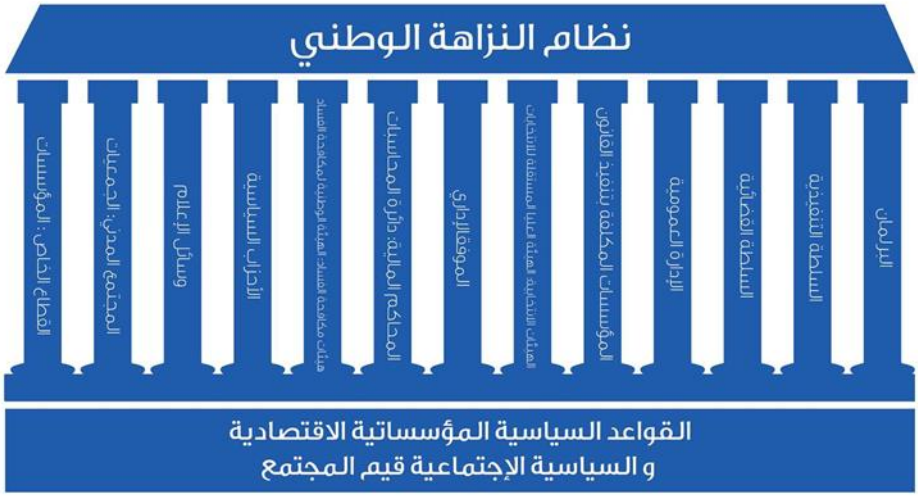
ويُقيم البعد الأول والثاني وفقا لمؤشرات مشتركة بين جميع الأعمدة، في حين أن البعد الثالث يستند إلى مؤشرات خاصة بكل عمود على حدة. كما تمّ التطرّق إلى المؤشرات من زاويتين فبالنسبة للزاوية الأولى فقد تعلّقت بـ "الإطار القانوني" الذي ينطبق على المؤسسات المعنية أمّا الزاوية الثانية فتعلّقت بـ"الممارسة" الفعالة وسلوك الأطراف المنتمية إلى هذه المؤسسات، وهو ما يسمح بتحليل الفوارق بين الإطار القانوني والممارسة وبالتالي تُحلل معظم المؤشرات وفقا لمحورين: الإطار القانوني والممارسة.

| | | | |
|---|---|---|---|
| العمود | **القدرات** | الموارد | الإطار القانوني/الممارسة |
| | | الاستقلالية | الإطار القانوني/الممارسة |
| | **الحوكمة** | الشفافية | الإطار القانوني/الممارسة |
| | | المساءلة | الإطار القانوني/الممارسة |
| | | النزاهة | الإطار القانوني/الممارسة |
| | **الدور** | مراقبة السلطة التنفيذية | الإطار القانوني/الممارسة |
| | | المشاركة في جهود مكافحة الفساد | الإطار القانوني/الممارسة |


Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

ويستند تقييم نظام النزاهة الوطني على منهج شامل لمكافحة الفساد يراعي طائفة واسعة من المؤسسات. وتحلل هذه المؤسسات استنادا إلى مجمل أنشطتها.

ونرى عموما أن متانة الأعمدة التي يقوم عليها نظام النزاهة الوطني تعتمد مباشرة على الأسس التي تكون السياق الاجتماعي والسياسي والاقتصادي والثقافي للبلاد.




## إطار دراسة نظام النزاهة الوطني

يشكل تقييم نظام النزاهة الوطني أداة للبحث النوعي تجمع بين البحث الوثائقي والمقابلات الحوارية مع المصادر الرئيسية للمعلومات. وتتلخص المرحلة الأخيرة من هذا العمل في التثبت من محتواه عن طريق أطراف خارجية إلى جانب إشراك الأطراف المعنية وذلك قصد، التأكد من صحة الاستنتاجات التي خلصت إليها الدراسة قبل نشرها.

وتعتمد هذه الدراسة على سلسلة من المؤشرات التي وضعتها أمانة منظمة الشفافية الدولية. حيث يقع تخصيص سؤال لكلّ مؤشر وذلك لتسهيل عملية إسناد النقاط وفسح "مجالات للبحث" بالاستناد إلى مبادئ توجيهية.

هذا ويبلغ العدد الجملي للمؤشرات في هذه الدراسة التقييمية 150 مؤشرا،أي بما يعادل 12 مؤشرا لكل عمود.

وعليه قامت هذه الدراسة على البحث والتعمّق في المجالات التابعة لكلّ مؤشر بالاستناد إلى أفضل الممارسات الدولية وأدوات التقييم المعمول بها من قِبل في مختلف الأعمدة وتجربة منظمة الشفافية الدولية في هذا المجال إلى جانب الاعتماد على مشاركة الخبراء الدوليين.

وللإجابة عن الأسئلة المتعلقة بمجالات البحث، استخدم الباحث الرئيسي، النصوص التشريعية والترتيبية والوثائق العمومية والإصدارات الجامعية أو السياسية ومقابلات حوارية مع المصادر الرئيسية للمعلومات. حيث سعى المشرفون على هذه الدراسة إلى إجراء ما لا يقل عن مقابلتين حواريتين لكل عمود إحداهما مع شخص من


منظمة الشفافية الدولية Project funded by the European Union

أصحاب الخبرة المهنية ويتقلد مسؤوليات رفيعة في إطار العمود قيد النظر، والثانية مع خبير من خارج الوسط (الأوساط الجامعية، المجتمع المدني). كما وقع الاستناد في بعض الأحيان على منهجية المقابلات الحوارية الجماعية أو مجموعات بؤرية.

وترد في الملحق الثاني قائمة بالأشخاص الذين أُجريت معهم مقابلات حوارية وقبلوا بأن تذكر أسماؤهم في التقرير.

## نظام إسناد النقاط

يشكل تقرير نظام النزاهة الوطني تقييما نوعيا لكنه يقوم على إسناد النقاط من أجل الحصول على منظور شامل لنقاط القوة والضعف الموجودة في نظام النزاهة حيث أسندت النقاط على أساس البيانات والمعلومات الواردة في التقرير والتي تشكل بدورها أداة تحليل كمي لهذا النظام.

أسند المشرف على البحث نقاطا لكل مؤشر على مقياس يتراوح بين 0 و100 نقطة، حسب الإجابة المقدمة على السؤال الرئيسي:

0=ضعيف جدا

25 = ضعيف

50= متوسط

75 = قوي إلى حد كبير

100= قوي جدا

ويقع التثبت في الأعداد الممنوحة من طرف لجنة توجيهية فرنسية تمثّل الأعمدة الثلاثة عشر، والتي تقوم على إثرها منظمة الشفافية الدولية بالمصادقة عليها.

وعلى الرغم من أنّ منهجية إسناد النقاط تستند إلى أفضل الممارسات والمعايير الدولية، إلا أنها تفتقد للجنة دولية معنية بنظام النزاهة الوطني تحرص على تطابق كلي في طريقة إسناد النقاط بين مختلف البلدان التي تخضع إلى هذا التقييم. وبالتالي، لايمكن إجراء أي ترتيب للبلدان التي خضعت لهذا التقييم ونشدّد في هذا الإطار على ضرورة عدم استخدام هذه النقاط فقط لتقييم نظم النزاهة الوطنية دون الرجوع إلى التحليل الذي يليها للمقارنة بين أداء مختلف البلدان.

## المنهج

اعتمدت الدراسة على منهج استشاري تشاركي حيث أشركت لجنة الإشراف في أبحاثها الأطراف الرئيسية في مكافحة الفساد من جميع المؤسسات.كما أحالت عملها لعناية لجنة رفيعة المستوى ومجموعة الأطراف المعنية.

## أعضاء لجنة الإشراف

السيد **شاكر المزوغي**

السيد **خالد الماجري**


Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

السيدة **سلسبيل القليبي**

**أعضاء مجموعة الأطراف المعنية**

السيد سمير العنابي، رئيس الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

السيدة فضيلة قرقوري، قاضية بدائرة المحاسبات

السيد خالد بن علي، قاضي بدائرة المحاسبات

السيد بلال الزغلامي ، مستشار مساعد بدائرة المحاسبات

السيد محمد ضياء الهمّامي ، مساعد انتاج بالإذاعة الوطنية

السيد سهيل العلويني، ممثل عن مجلس نواب الشعب

السيدة سلوى اللّافي ،محقق بالهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

السيدة امنة يحياوي، محقق بالهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

السيدة ريم قماتي ، محقق بالهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

السيد مهاب قروي، المدير التنفيذي بمنظمة انا يقظ

السيدة انتصار العرفاوي، مستشار قانوني بمنظمة انا يقظ

السيدة منال بن عاشور، مديرة قسم الحوكمة و مكافحة الفساد بمنظمة انا يقظ

السيد محرز حفصي، ممثل من رئاسة الحكومة

اجتمعت لجنة الإشراف مرتين وفق تاريخين وقع تحديدهما من طرف منظمة أنا يقظ. وفي الفترة الفاصلة بين هذين الاجتماعين، وقعت مراجعة الأعمدة والتفاعل بشأنها في عدة مناسبات. وخصص الاجتماع الثاني للجنة كليا لمناقشة استنتاجات الدراسة. وأدرجت إثره تعديلات على الاستنتاجات النهائية والاستنتاجات الخاصة بكل عمود. وفي نهاية المطاف، أحيل التقرير النهائي للمعاينة الخارجية ومن ثمّة صادقت عليه أمانة منظمة الشفافية الدولية.

**معلومات أساسية حول منهج نظام النزاهة الوطنية وتاريخه**

بلورت منظمة الشفافية الدولية مفهوم نظام النزاهة الوطني وروجت له في إطار مساعيها العالمية لمكافحة الفساد. وللمزيد من التفاصيل، يمكن الاطلاع على "الكتاب المرجعي لمنظمة الشفافية الدولية" لسنتي 1997و 2008 وعلى "دليل منظمة الشفافية الدولية لمكافحة الفساد" المتوفر على موقع المنظمة (www.transparency.org/nis). هذا وتجدر الإشارة أنّه تمّ تعديل الإطار المنهجي لهذه الآلية وتعميق محتوياتها لجعلها أكثر فعالية من أجل تعزيز الحوكمة ومكافحة الفساد.

فمنذ ظهور هذه المنهجية في التسعينات، قامت أكثر من 80 دولة بتقييم نظام النزاهة الوطني الخاص بها وأحيانا لأكثر من مرة. وتجدون على هذا الرابط تقارير البلدان التي سبق وأن أجرت تقييما لنظام النزاهة الوطني الخاص بها: http://transparency.org/policy_research/nis/

هذا ووقع الاستلهام من هذه التقارير لتنظيم حملات نشر الوعي في صفوف المواطنين ولتعزيز التوجه نحو إجراء إصلاحات والمساهمة في التفطن لنقاط الضعف التي تشوب الحوكمة على المستوى الوطني.



Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

## المشاركون في المقابلات الحوارية

السيد سمير العنابي، رئيس الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

السيد شفيق الصرصار، رئيس الهيئة العليا المستقلة للانتخابات

السيدة فاطمة الزهراء بن محمود، الموفق الإداري

السيدة فضيلة قرقوري، قاضية بدائرة المحاسبات

السيدة عزة بن مصباح، رئيسة الجمعية التونسية لتفعيل الحق في الاختلاف

السيدة أحلام الضيف، أستاذة جامعية

السيد حمدي خليفي، المعهد العربي لرؤساء المؤسسات

السيد محمد بن عبد اللّه، سلك الديوانة

ملاحظة 1 : بعض الأشخاص الذين شاركوا في مقابلة حوارية فضلوا عدم الكشف عن هويتهم .

ملاحظة 2: أعدت بعض الأعمدة بالاعتماد على المجموعات البؤرية التي تضم الأشخاص المعنيين والخبراء.



WATCH منظمة الشفافية الدولية Project funded by the European Union

# المراجع


* المراجع العامة

ن. بكوش، "أفكار حول دور الموفق الإداري في إصلاح المنظومة الإدارية العامة"، *المؤتمر الأول للموفق الإداري*، المدرسة الوطنية للإدارة، 17 ديسمبر 1997، المطبعة الرسمية للجمهورية التونسية، 1998، ص. 37-73.

ش. جدلي، "دور دائرة المحاسبات في مراقبة تمويل الحملات الانتخابية"، من مؤلف جماعي بعنوان "مراقبة التمويل السياسي في فترة الحملات الانتخابية. تجربة انتخابات 2014، مركز الكواكبي للانتقال الديمقراطي، تونس، 2015، ص 57-63

les ouvrages généraux

BEN ACHOUR (Y.), *Droit administratif*, CPU, 2ème éd., Tunis, **2000**.

BEN AISSA (M. S.) (dir.), *La fonction publique aujourd'hui : le Statut général de la fonction publique vingt-cinq ans après*, CPU, Tunis, **2009**.

DJEDIDI (N.), « Le contrôle des services publics : Quelles mutations ? », in. BEN AISSA (M. S.) dir., *Le service public aujourd'hui*, ATSA, Tunis, **2010**

HAMDANE (M.), « La réforme de l'audiovisuel les axes du débat », *Médias publics arabes et transitions démocratiques,* Institut de Presse et des Sciences de l'Information / Konrad-Adenauer-Stiftung, Tunis, **2013**.

LACROIX (I.) et ST-ARNAUD (P. O.), « La gouvernance : tenter une définition », *Cahiers de recherche en politique appliquée*, Vol. IV, n◈3, **2012**

MAAOUIA (Amel), *Administrateur-Administré, Quelle communication pour une médiation ? Etude sur la fonction communication au sein du Médiateur administratif tunisien*, Institut de Presse et des Sciences de l'Information, Tunis, **2002**.

مقالات

ش. جدلي، "دور دائرة المحاسبات في مراقبة تمويل الحملات الانتخابية"، من مؤلف جماعي بعنوان "مراقبة التمويل السياسي في فترة الحملات الانتخابية. تجربة انتخابات 2014، مركز الكواكبي للانتقال الديمقراطي، تونس، 2015، ص 57-63

articles

BEN SALAH (H.), « Réflexions sur la question de neutralité du fonctionnaire public en Tunisie » *Revue intégration*, n◈ 15, juillet 1981.

AJROUD (J.), « l'indépendance de la justice en Tunisie », *RFDC, n◈86*, 2011.

AL AHMADI (A.), « Le ministère public entre les directives du pouvoir exécutif et l'indépendance de la justice (1/2 et 2/2) », www.alchourouk.com, 25 novembre 2013 et 26 novembre 2013.

BEN AISSA (M. S.), « La cour des comptes en Tunisie », in. *La CC d'hier à demain*, LGDJ, Paris, 1979, pp. 25-47.

BEN SAID (F.), *Les chambres régionales de la cour des comptes*, Mémoire, Faculté de droit de Sfax, 2008-2009.

CAVALIERE (S.) avec la collaboration de HILLENKAMP (I.) et HOFFMANN (S.), *La citoyenneté : un outil analytique pour l'étude de la gouvernance*, Itinéraires, Notes et travaux n◈79, Institut Universitaire d'Etudes du Développement, Genève, 2007.

GHERAIRI (G.), « L'application des notions juridiques indéterminées par le juge administratif tunisien : l'exemple de l'intérêt général », *in. Mélanges offerts au Doyen Abdelfattah Amor*, CPU, Tunis, 2005.

LAKHDHAR (M.), « Les contrôles administratifs internes des dépenses publiques », *RTAP*, 1981 (I) et 1982 (II), n◈ 27-28.

MAHBOULI (A.), « La cour des comptes : situation et perspectives », *R.T.D.*, 1985.

MEJRI (Kh.) « Les institutions *sui generis* de la transition, ou nouvel essor des autorités publiques indépendantes en Tunisie », in. *Le droit public à l'épreuve de la transition démocratique. Mélanges en l'honneur du professeur Mohamed Salah Ben Aissa*, à paraître.

NOURI (Z.), « L'exécution des décisions d'annulation : mythe ou réalité », *Annales des sciences juridiques*, 2008, pp. 191-213.

TARCHOUNA (L.), "L'institution du médiateur administratif en Tunisie », *Mélanges Hareth M'zouet*, Faculté de droits et des sciences politiques de Tunis, 1994.

« Le statut du médiateur de la République ou l'équivalent en Tunisie », http://www.juriscope.org/uploads/etudes/Tunisie/Statut%20du%20Mediateur%20de%20la%20Republique%20ou%20de%20l%20equivalent_Tunisie_1998.pdf

مذكرات

م. حباسي، "الحملات الانتخابية خلال انتخابات المجلس الوطني التأسيسي لسنة 2011، رسالة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية والسياسية بسوسة، 2011-2012

Mémoires

BEN AISSA (M. S.), « La justice administrative : actualité et perspective » (en arabe), *R.T.D.*, 1994. BEN AZZOUN (M.), *Le médiateur administratif,* Mémoire de fin d'études, Ecole supérieure de la magistrature, 2001

CHAKER (A.), *Le médiateur administratif de Tunisie*, Mémoire de D.E.A. en droit public, Faculté de droits et des sciences politiques et économiques de Sousse, 1994.

EL ARBI (A.), *La Cour des comptes en Tunisie*, Mémoire de DEA, FDS, Tunisie, 2002-2003.

FELLAH (N.), *Les emplois fonctionnels*, Mémoire de DEA, FSJPST, 1994.

طروحات:

المنتصر الوردي، "المرتب والمسار الوظيفي للموظف العمومي التونسي"، أطروحة، كلية الحقوق والعلوم السياسية بتونس، 2008

thèses :

MECHICHI (L.), *Le budget de l'Etat en Tunisie*, Thèse, FDSPT, 1993.

الندوات

ن. بكوش، "أفكار حول دور الموفق الإداري في إصلاح المنظومة الإدارية العامة"، *المؤتمر الأول للموفق الإداري*، المدرسة الوطنية للإدارة، 17 ديسمبر 1997، المطبعة الرسمية للجمهورية التونسية، 1998،

les conférences

BEN KAHLA (K.), « Corruption et perversion du contrat social. Réflexion sur les principaux défis et dilemmes pour faire face à la capture de l'Etat et à la capture de la rente en Tunisie », PNUD, 2ème forum de Tunisie pour l'intégrité, 22 mars 2012, inédit.

EL BACHA (F.), « partis politiques et démocratie », [en ligne], disponible sur http://www.kas.de/wf/doc/kas_31332-1522-1-30.pdf?120614175119, Konrad Adenauer Stiftung, 2012.

GADDES (Ch.), « Les autorités administratives indépendantes à travers les avis du Conseil constitutionnel. Analyse critique des avis 50 et 83 de 2007 », in. *Constitution et administration*, Actes du colloque de commémoration du cinquantenaire de la promulgation de la Constitution tunisienne du 1er juin 1959, Sousse, 27-28 février 2009, Faculté de droit et des sciences économiques et politiques de Sousse et Association Tunisienne de Droit Constitutionnel, Tunis, 2010.

MEJRI (Kh.), « La lutte contre la corruption à travers l'expérience de la commission nationale d'investigation sur la corruption et la malversation », in. Les IVèmes conférences de l'ATEP, Les islamistes et la conquête démocratique du pouvoir, série : les conférences de l'ATEP, Tunis, 2012,

## التقارير

- تونس، الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، أفريل 2014
- تقرير اللجنة الوطنية لتقصي الحقائق حول الفساد والرشوة، تونس، أكتوبر 2011
- البنك الدولي، "كل شيء في العائلة. الاستيلاء على تونس"، مارس 2014.
- منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، تقييم إطار النزاهة في القطاع العام في تونس، ديسمبر 2012
- المنتدى الجامعي التونسي - برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، "تشخيص الفساد ومنعه في الأوساط الجامعية التونسية: مدركات الأطراف المعنية واقتراح استراتيجية للعمل." مارس 2014
- المركز التونسي لحوكمة المؤسسات، "مؤشر مدركات المواطنين للفساد"، 2011
- المعهد التونسي للقدرة التنافسية والدراسات الكمية، "مناخ الأعمال وتنافسية المؤسسات : نتائج الدراسة حول التنافسية 2013،
http://www.ieq.nat.tn/upload/files/dernieres_publications/rapport-enquete-2013.pdf.
- الخيارات التكنولوجية لرصد الإجراءات البرلمانية وإعداد التقارير بشأنها، قسم الشؤون القانونية والاجتماعية للأمم المتحدة والمركز العالمي لتكنولوجيا المعلومات والاتصال في البرلمانات، الأمم المتحدة، نيويورك، 2014

- مجموعة الأزمات الدولية، الحدود التونسية: بين الجهاد والتهريب، تقرير عن الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، رقم 28/148 نوفمبر 2013
- مجموعة الأزمات الدولية، الإصلاح والاستراتيجية الأمنية في تونس، تقرير عن الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، رقم 161، 23 جويلية 2015
- مجموعة الأزمات الدولية، تونس: مكافحة الإفلات من العقاب واستعادة الأمن، تقرير عن الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، رقم 123، 9 ماي 2012

- الهيئة العليا المستقلة للانتخابات، تقرير الهيئة حول الانتخابات التشريعية والرئاسية لسنة 2014، تونس، مارس 2015، متاح على موقع الهيئة www.isie.tn
- "الإعلام وخصائص التعامل مع قضايا الإرهاب" في 23 أفريل 2014

http://www.dcaf-tunisie.org/Fr/activite-partenaires/renforcer-le-professionnalisme-des-medias-dans-la-couverture-des-evenements-securitaires/87/10139

- جمعية التونسية للمراقبين العموميين، الفساد الصغير: خطر يُستهان به، دراسة استكشافية حول منظور الفساد الصغير في تونس، الصفحة 64. التقرير متاح أيضا على الرابط التالي:

http://www.atcp.org.tn/petite_Corruption_Danger_Banalise_ATC_%202015.pdf

- استراتيجية عمل مصالح الموفق الإداري للجمهورية التونسية، 29 جانفي 2015، www.mediateur.tn
- تقرير سنة 2013، www.mediateur.tn
- المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، الأحزاب السياسية والانتقال إلى الديمقراطية: مدخل إلى إنشاء الأحزاب الديمقراطية موجه للقادة والمنظمين والمناضلين، سبتمبر 1997، متاح على الرابط التالي: https://www.ndi.org/files/Political-parties-transition-democracy-FRE.pdf
- لجامعة الدولية لرابطات حقوق الإنسان والمجلس الوطني للحريات في تونس، الانتخابات الرئاسية والتشريعية، مناخ الحملة الانتخابية، 2009، متاح على الرابط التالي:

https://www.fidh.org/IMG/pdf/Notelectiontunisie531f.pdf

- معهد تونس للسياسة، "تونس في مرحلة ما بعد الانتخابات: إعادة تشكيل المشهد السياسي" متاح على الرابط التالي: http ://www.cemi-tunis.org/medias/files/etude-la-tunisie-postelectorale-un-paysage-politique-recompose.pdf

مركز الدراسات المتوسطية والدولية، دون تاريخ

- رأي لجنة البندقية متاح على الرابط التالي:

http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282015%29032-f

- تونس ـ خارطة طريق الاتحاد الأوروبي عن الالتزام مع المجتمع المدني، ص 5، متاحة على الرابط التالي:

مؤسسة المستقبل، دراسة حول منظمات المجتمع المدني في تونس، جانفي 2013، الصفحة 17

- و. فرشيشي (مدير الدراسة)، خ. ماجري وهـ. بن عبدة (مساعدان)، مؤشر سريع عن المجتمع المدني التونسي بعد 14 جانفي، CIVICUS والمعهد العربي لحقوق الإنسان، 2014



WATCH منظمة الشفافية الدولية Project funded by the European Union

- ف. بليبش (مدير الدراسة)، دراسة ميدانية حول الجمعيات التونسية التي أحدثت بعد 14 جانفي 2011 والتي تعمل في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية وحقوق الإنسان والشفافية (ولايات تونس، نابل، صفاقس، الكاف، مدنين)، المعهد العربي لحقوق الإنسان، جانفي ، 2014
- ذي إيكونوميست، تصنيف عالم الأعمال 2014-2018
- روكرز (ب)، بغدادي (ل) ورابالاند (ج)، الشبكات السياسية والتحيل في الديوانة، بيانات مستخلصة من التجربة التونسية، 19 جوان، 2015، متاح على الانترنت في شكل pdf
- البنك الإفريقي للتنمية، تونس: التحديات الاقتصادية والاجتماعية في مرحلة ما بعد الثورة، 2012
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، لقاءات التفكير الاستراتيجي، الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، 28-29 نوفمبر 2013، نزل قرطاج تالاسو، تونس
- دائرة المحاسبات، التقرير الثامن والعشرين لدائرة المحاسبات، 2012-2013

## الصحافة والصحافة الإلكترونية

http://kapitalis.com/tunisie/2015/05/26/la-levee-de-limmunite-parlementaire-dabada-kefi-est-une-intox/?upm_export=print . http://africanmanager.com/nida-tounes%C2%96arp-vers-la-levee-de-l%C2%92immunite-de-abeda-kefi/

http://africanmanager.com/17_tunis-laffaire-syphax-se-politise-et-al-qotb-sen-mele-et-evoque-fraude-corruption-allegeance-et-abus-de-pouvoir/

http://www.zonebourse.com/SYPHAX-AIRLINES-20707605/actualite/Syphax-Airlines--Tunis-Syphax--La-compagnie-du-depute-Frikha-ne-deposera-pas-bilan-ne-fera-pas-d-20795567/

http://nawaat.org/portail/2013/04/06/tunisie-commission-9-avril-echec-ennahdha-police-impunite/

http://nawaat.org/portail/2013/03/20/repression-a-siliana-le-rapport-de-la-commission-accable-les-forces-de-lordre/

http://www.webdo.tn/2015/02/12/affaire-sheratongate-la-cour-de-cassation-de-tunis-refuse-le-recours-de-rafik-abdessalem-bouchlaka/



WATCH منظمة الشفافية الدولية Project funded by the European Union

http://www.businessnews.com.tn/le-gouvernement-reaffirme-sa-volonte-dadopter-des-reformes-structurelles-avant-la-fin-de-lannee,524,58916,3?utm_source=dlvr.it

http://www.realites.com.tn/2015/07/essebsi-promet-un-nouveau-local-pour-le-tribunal-de-premiere-instance-de-tunis/

http://www.leaders.com.tn/article/4243-combien-gagne-un-secretaire-d-etat-dans-le-gouvernement-provisoire

http://directinfo.webmanagercenter.com/2014/02/05/tunisie-le-projet-de-recrutement-de-533-juges-ne-serait-plus-a-lordre-du-jour/

http://africanmanager.com/le-recrutement-de-533-magistrats-est-ce-une-menace-pour-l%C2%92independance-du-secteur/

http://ostez.blogspot.com/2015/06/le-tribunal-administratif-annule-la.html

هندة شناوي، "مؤتمر الغضب والتنديد بالحكم الصادر في قضية شهداء وجرحى الثورة"، مقال نُشر بتاريخ 16 أفريل 2014.

http://nawaat.org/portail/2014/04/16/la-conference-de-la-colere-et-de-lindignation-suite-au-verdict-du-proces-des-martyrs-et-blesses-de-la-revolution/

هندة شناوي :"القناصة؟ إشاعة حسب المحكمة العسكرية"، مقال نُشر بتاريخ 24 نوفمبر 2015

http://directinfo.webmanagercenter.com/2015/09/15/tunisie-la-chambre-daccusation-refuse-la-liberation-provisoire-de-slim-chiboub/

رضا كافي، "قضية كاكتوس للانتاج: بعيدا عن أي نزعة انتقامية"، متوفر على الرابط أدناه نُشر بتاريخ 3 ماي 2015

http://www.kapitalis.com/medias/29183-affaire-cactus-prod-loin-de-tout-esprit-de-revanche.html,

http://www.shemsfm.net/fr/actualite/ahmed-rahmouni-walid-leglib-a-ete-libere-suite-a-des-pressions-politiques-112804

http://www.tunisienumerique.com/l%E2%80%99amt-plaide-pour-des-sanctionns-contre-214-juges-%C2%ABcorrompus%C2%BB/71546

http://www.tunisienumerique.com/liste-de-juges-dits-corrompus-les-magistrats-deposent-plainte-pour-diffamation-contre-celui-qui-la-publiee-sur-facebook/67172

http://africanmanager.com/16_tunis-concours-des-attaches-judiciaires-i-watch-epingle-des-cas-de-fraude-et-de-nepotisme/

http://afrique360.com/2015/06/09/classement-2015-des-pays-les-plus-corrompus_60484.html

http://www.webmanagercenter.com/actualite/economie/2015/09/09/166191/economie-slim-chaker-donne-les-grandes-lignes-de-la-modernisation-de-la-douane-tunisienne

نائلة الحامي، "المؤسسة الأمنية في تونس عصيّة على الإصلاح"، موجود على الرابط التالي ، منشور بتاريخ 11 مارس 2015

http://www.alaraby.co.uk/politics/2015/3/10/%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%A4%D8%B3%D8%B3%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%A3%D9%85%D9%86%D9%8A%D8%A9-%D9%81%D9%8A-%D8%AA%D9%88%D9%86%D8%B3-%D8%B9%D8%B5%D9%8A%D8%A9-%D8%B9%D9%84%D9%89-%D8%A7%D9%84%D8%A5%D8%B5%D9%84%D8%A7%D8%AD

http://www.tunisienumerique.com/tunisie-sahbi-jouini-deux-ans-de-prison-ferme/240192

http://www.tunisienumerique.com/tunisie-non-lieu-pour-sahbi-jouini/269151

http://www.businessnews.com.tn/caricature/beji-caid-essebsi-accordera-une-entrevue-a-sahbi-jouini,534,60609,3

هندة شناوي، "الجلادون والمعذبون الحكماء في عهد بن علي يعودون "لإصلاح" مسار الثورة، منشور بتاريخ 27 أفريل 2015، متوفر على الرابط أدناه

http://nawaat.org/portail/2015/04/27/les-sages-bourreaux-et-tortionnaires-de-ben-ali-reviennent-pour-corriger-la-revolution/

حسام حجلاوي، "قضية منصف لعجيمي، علامة على اختلال العدالة الانتقالية"، منشور بتاريخ 14 فيفري 2012، على الرابط أدناه:

http://nawaat.org/portail/2012/02/14/le-cas-moncef-ladjimi-symbole-du-dysfonctionnement-de-la-justice-transitionnelle/.

مهدي زرق عيونة، "الحكومات التونسية وإصلاح النظام الأمني"، منشور بتاريخ 31 جويلية 2013، على الرابط أدناه

http://cahiersdelaliberte.org/blog/?p=901

*محمد سحتوت*، " الديوانة التونسية وسياسة الكيل بالمكيالين... أبرياء يورطون ويتفصى كبار المجرمين ..." موجود على الرابط التالي

HTTP://ATHAWRANEWS.NET/%D8%A7%D9%84%D8%AF%D9%8A%D9%88%D8%A7%D9%86%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%88%D9%86%D8%B3%D9%8A%D8%A9-%D9%88%D8%B3%D9%8A%D8%A7%D8%B3%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D9%83%D9%8A%D9%84-%D8%A8%D8%A7%D9%84%D9%85%D9%83/ ، منشور بتاريخ 10 جوان 2014

السيدة فاطمة الزهراء بن محمود، الموفق الإداري، في لقاء حصري في جريدة "الصريح" مع منيرة المثلوثي، 29 أفريل 2015.

"الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد في سبات عميق"

http://www.leconomistemaghrebin.com/2015/09/07/atlc-linstance-nationale-de-lutte-contre-la-corruption-en-pleine-lethargie

"مكافحة الفساد في تونس: سمير العنابي يحمل الحكومات المتعاقبة المسؤولية"

http://www.huffpostmaghreb.com/2014/12/09/corruption-tunisie-gouvernement_n_6293260.html. »,

" تونس- الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد – 400 ملف أمام العدالة"

http://businessflood.com/tunisie-instance-nationale-de-lutte-contre-la-corruption-400-dossiers-traduits-devant-la-justice/#sthash.EokJCVVA.dpuf

حسّان العيّادي ، "التمويل العمومي للانتخابات التونسيّة: فرصة للكسب السّهل"، موجود على الرّابط التّالي http://www.al-akhbar.com/node/218398، منشور بتاريخ 26 اكتوبر 2014.

سامي القودي وعبد الجواد قاسم، "إيديولوجيات الأحزاب التونسية وتمزقها: نحو حكومة براغماتية"، منشور بتاريخ 18 ماي 2015، على الرابط أدناه:


Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

http://www.kapitalis.com/afkar-2/29476-ideologie-et-dilemme-des-partis-politiques-tunisiens-vers-une-gouvernance-pragmatique.html

كريمة الماجري، " دائرة المحاسبات: غالبية الأحزاب لـم تقدم تقريرا مفصلا عن مصادر تمويلها ونفقاتها"، منشور بجريدة المغرب بتاريخ 8 سبتمبر 2014.

سيف سوداني، "مشروع المصالحة الاقتصادية سيعزل رئاسة الجمهورية"، متاح على الرابط التالي ,
http://nawaat.org/portail/2015/07/20/le-projet-de-loi-de-reconciliation-economique-isolera-la-presidence-de-la-republique/، منشور بتاريخ 20 جويلية 2015

"قابس – الشركة الكيميائية "الكيميا": شركة من أجل المواطن"، منشور بتاريخ 12 سبتمبر 2012، على الرابط أدناه ,http://www.lequotidien.tn/93291-tunisie-societe-gabes-societe-chimique-al-kimia.html

www.tunisienumerique.com/le-comite-national-pour-le-sauvetage-de-l'utica-lutte-contre-la-corruption/76162

www.iace.tn/articles/la-tunisie-entre-crise-politique-et-terrorisme-le-cout-economique-2/

معز الجودي، :"تحذير: سوء حوكمة المؤسسات العمومية!"http://www.businessnews.com.tn/alerte--la-mauvaise-gouvernance-des-entreprises-publiques-tunisiennes,526,39341,4

## النصوص القانونية

### القوانين:

قانون عدد 59 لسنة 2014 مؤرخ في 26 ديسمبر 2014 يتعلق بقانون المالية لسنة 2015.

القانون المؤرخ في 16 ديسمبر 2011 المتعلق بالتنظيم المؤقت للسطات العمومية

القانون الأساسي عدد 53 لسنة 2013 المؤرخ في 24 ديسمبر 2013 المنشور في الرائد الرسمي عدد 105 الصادر في 31 ديسمبر 2013

القانون الأساسي عدد 50 لسنة 2015 المؤرخ 3 جانفي 2015 المتعلق بالمحكمة الدستورية

القانون رقم 67-29 من 14 جويلية 1967 على تنظيم القضاء، والمجلس الأعلى للقضاء والقانون الأساسي القضاة.

القانون الأساسي عدد13 لسنة 2013 المؤرخ في 2 ماي 2013 يتعلق بإحداث هيئة مؤقتة للإشراف على القضاء العدلي

القانون عدد 6لسنة 1970 المؤرخ في 26 سبتمبر 1970، المنقح بالقانون 46 لسنة 1972 المؤرخ في 20 نوفمبر 1970المتعلق بالقانون الأساسي لأعضاء دائرة المحاسبات

القانون الأساسي عدد 26 لسنة 2015المؤرخ في 7 أوت 2015 يتعلق بمكافحة الإرهاب ومنع غسل الأموال

القانون عدد 67 لسنة 1972 المؤرخ في 1 أوت 1972، يتعلق بتسييرالمحكمة الإدارية وبضبط القانون الأساسي لأعضائها

القانون عدد 67 لسنة 1972 المؤرخ في 1 أوت 1972، المتعلق بتسيير المحكمة الإدارية والقانون الأساسي لأعضاء دائرة المحاسبات على النحو المنقح بالقانون أساسي عدد 78 لسنة 2001 مؤرخ في 24 جويلية 2001

القانـــون أساسي عدد 13 لسنـــة 2013 مؤرخ في 2 ماي 2013 يتعلق بإحداث هيئة وقتية للإشراف على القضاء العدلي

القانون الأساسي عدد 40 لسنة 1972 المؤرخ في 1 جوان 1972 يتعلق بالمحكمة الإدارية

القانون عدد 8 لسنة 1968 المؤرخ في 8 مارس 1968 المتعلق بتنظيم دائرة المحاسبات تنص على قواعد الاستئناف المالي

القانون عدد 8 لسنة 1968 المؤرخ في 8 مارس 1968 المتعلق بتنظيم دائرة المحاسبات

القانون عدد 23 لسنة 2008 المؤرخ في 1 أفريل 2008 المتعلق بنظام اللزمات

القانون عدد 50 لسنة 1993 المتعلق *بالهيئة العليا* للرقابة *الإدارية و المالية*

القانون عدد 46 لسنة 1995 مؤرخ في 15ماي 1995 يتعلّق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الديوانة

القانون عدد 70 لسنة 1982 مؤرخ في 6 أوت 1982 يتعلق بضبط القانون الأساسي العام لقوات الأمن الداخلي

**نقح بمقتضى المرسوم عدد 42 لسنة 2011 المؤرخ في 25 ماي 2011**

القانون عدد 59 لسنة 2014 المؤرخ في 26 ديسمبر 2014 المتعلق بقانون المالية لسنة 2015

القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2013 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات

قانون عدد 51 لسنة 1993 المؤرخ في 3 ماي 1993 الذي يتعلق بمصالح الموفق الإداري على النحو الذي استكمله قانون عدد 16 لسنة 2000 المؤرخ في 7 فيفري 2000 وقانون عدد 21 لسنة 2002 المؤرخ في 14 فيفري 2002

**الأوامر**

الأمر عدد 622 لسنة 1999 المؤرخ في 22 مارس 1999 المتعلق بضبط النظام الأساسي الخاص بالسلك الإداري لمجلس النواب

الأمر عدد 980 لسنة 1985 المؤرخ في 11 أوت 1985 المتعلق بضبط قائمة العناصر القارة لمرتب أعوان الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية التي يقع على أساسها احتساب المساهمات لتكوين جراية التقاعد

الأمر عدد 3554 لسنة 2012 المؤرخ في 28 ديسمبر 2012 المتعلق بالترفيع في منحة القضاء لفائدة القضاة من الصنف العدلي

أمر عدد 3553 لسنة 2012 مؤرخ في 28 ديسمبر 2012 يتعلق بالترفيع في مقادير منحة القضاء المخولة لفائدة قضاة دائرة المحاسبات

أمر عدد 3552 لسنة 2012 مؤرخ في 28 ديسمبر 2012 يتعلق بالترفيع في منحة القضاء المسندة لفائدة قضاة المحكمة الإدارية.


Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

أمر عدد 3158 لسنة 2002 مؤرخ في 17 ديسمبر 2002 يتعلق بتنظيم الصفقات العمومية

الأمر عدد 982 لسنة 1993 المؤرخ في 3 ماي 1993 المنقح بالأمر عدد 1259 لسنة 2007 المؤرخ في 21 ماي 2007 والأمر عدد 344 لسنة 2008 المؤرخ في 11 فيفري 2008

أمر عدد 1260 لسنة 2007 مؤرخ في 21 ماي 2007 يتعلق بضبط الحالات التي يعتبر سكوت الإدارة عنها موافقة ضمنية

الأمر عدد 982 لسنة 1995 المؤرخ في 3 ماي 1995 المتعلق بالقرارات الصادرة عن مختلف الوزارات التي تضبط 18 جانفي 1993 المتعلق بإحداث فريق "المواطن الرقيب ." والمنقح بالأمر عدد 1862 لسنة 2006 المؤرخ في 3 جويلية 2006

الأمر عدد 1261 لسنة 2011 مؤرخ في 5 سبتمبر 2011 يتعلق بإلحاق إدارة المواصلات السلكية واللاسلكية التابعة لوزارة الداخلية وإدماج أعوانها بهياكل قوات الأمن الداخلي

أمر عدد 2143 لسنة 1992 الذي يتعلق بإحداث خطة الموفق الإداري: المؤرخ في 10 ديسمبر 1992 ملغى بالأمر عدد 1126 لسنة 1996.

أمر عدد 1204 لسنة 1993 المؤرخ في 25 ماي 1993 الذي يضبط قانون إطارات مصالح الموفق الإداري

أمر عدد 1126 لسنة 1996 الذي يتعلق بمشمولات الموفق الإداري وطرق عمله وبضبط التنظيم الإداري والمالي

أمر عدد 884 لسنة 2000 مؤرخ 27 أفريل 2000 الذي يتعلق بضبط مشمولات الممثل الجهوي للموفق الإداري وطرق عمله والتنظيم الإداري والمالي للمصالح الجهوية للتوفيق

أمر عدد 3221 لسنة 2995 المؤرخ في 12 ديسمبر 2005 الذي يتعلق بضبط الاختصاص الترابي للممثلين الجهويين للموفّق الإداري

الأمر عدد 1549 لسنة 1993 المتعلق بإحداث مكاتب العلاقات مع المواطن

أمر عدد 218 لسنة 1971 المؤرخ في 29 ماي 1971 يتعلق بتسيير دائرة المحاسبات

أمر عدد 528 لسنة 1982 المؤرخ في 17 مارس 1982يتعلق بتنظيم دائرة المشاريع العمومية لدائرة المحاسبات وطرق سيرها

**المراسيم**

المرسوم عدد 6 لسنة 1970 المؤرخ في 26 سبتمبر 1970 المنقح بالقانون عدد 46 لسنة 1970 المؤرخ في 20 نوفمبر 1970 المتعلق بالقانون الأساسي لأعضاء دائرة المحاسبات

لمرسوم عدد907 لسنة 1985 المؤرخ في 1 جويلية 1985 المتعلق بمنحة القضاء المسندة لقضاة دائرة المحاسبات

المرسوم عدد 814 لسنة 1985 المؤرخ في 7 جوان 1985 المتعلق بإسناد منحة القضاء للقضاة العدليين

المرسوم عدد 6 لسنة 1970 المؤرخ في 26 سبتمبر 1970 المنقح بالقانون 46 لسنة 1970 المؤرخ في 20 نوفمبر 1970المتعلق بضبط القانون الأساسي لأعضاء دائرة المحاسبات

المرسوم الإطار عدد 120 لسنة 2011 المؤرخ في 14 نوفمبر 2011 المتعلق بمكافحة الفساد


Project funded by the European Union
منظمة الشفافية الدولية
WATCH

المرسوم عدد 3158 لسنة 2002 المؤرخ في 17 ديسمبر 2002 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية

المرسوم عدد 41 لسنة 2011 مؤرخ في 26 ماي 2011 يتعلق بالنفاذ إلى الوثائق الإدارية للهياكل العمومية لمصالح الموفق الإداري على النحو المعدل بموجب الأمر عدد 1166 لسنة 1997 المؤرخ في 9 جوان 1997

المرسوم عدد 6 لسنة 2011 المؤرخ في 8 فيفري 2011، المتعلق بإحداث الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة والإصلاح السياسي والانتقال الديمقراطي

مرسوم عدد 7 لسنة 2011 مؤرخ في 18 فيفري 2011 يتعلق بإحداث لجنة وطنية لتقصي الحقائق حول الرشوة والفساد.

المرسوم عدد 115 لسنة 2011 المؤرخ في 2 نوفمبر 2011، المتعلق بحرية الصحافة والطباعة والنشر حرية التعبير

## نصوص أخرى

النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب

مشروع قانون عدد 2015/112 يتعلق باستقلالية مجلس النواب وقواعد سير عمله

النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية

## المجلات القانونية

الدستور التونسي الصادر في 27 جانفي 2014

مجلة الإجراءات المدنية والتجارية

مجلة الإجراءات الجزائية

المجلة الجزائية



Project funded by the European Union

# ٧. مواقع الانترنت

http://transparency.org

www.isie.tn

/http://www.turess.com/almasdar

http://www.chambre-dep.tn/

http://majles.marsad.tn/

/http:/www.albawsala.com

/http://www.arrakmia.com

www.Consultations-publiques.tn

http://www.anticorruption-idara.gov.tn

www.anticor.tn

/http://www.ites.tn

/http://www.investir-en-tunisie.net

http://www.mediateur.tn

http://www.courdescomptes.nat.tn

http://www.ifeda.org.tn

www.innorpi.org.tn

http://www.hizb-ut-tahrir.org

http://www.attayar.tn/

http://nidaa-tounes.org/



WATCH منظمة الشفافية الدولية Project funded by the European Union

# شكر

تتوجه منظمة أنا يقظ بالشكر والتقدير إلى المؤسسات التي شملتها الدراسة، ممثلة بالأشخاص القائمين عليها، على تعاونهم وتوفيرهم المعلومات اللازمة لإنجاز هذا العمل.

كما نخص بالشكر اللجنة التوجيهية التي ناقشت الدراسة، والتي شملت ممثلين عن كل من الفئات التالية: السلطة التنفيذية، السلطة التشريعية، السلطة القضائية، المؤسسات غير الحكومية، مؤسسات المجتمع المدني، الأحزاب السياسية، القطاع الخاص، وشخصيات أكاديمية ومثقفون مستقلون.

## أعضاء لجنة الإشراف

- السيد شاكر المزوغي
- السيد خالد الماجري
- السيدة سلسبيل القليبي

## مراجعة وتقييم

- السيد احمد الورفلي



WATCH منظمة الشفافية الدولية Project funded by the European Union

www.iwatch.tn

I.WATCH.Organization IwatchTn

**Engaging and Innovating Against Corruption**

**منظمة أنا يقظ**

**I WATCH ORGANIZATION**

14 rue de l'Iraq, Lafayette
1002 Tunis, Tunisia

Phone: +216 71 844 226
Fax: +216 71 845 118

Email: contact@iwatch-organisation.org
Website: www.iwatch.tn