



دراسة حول واقع تطبيق الإطار القانوني المتعلق بمكافحة الفساد في تونس



منظمة أنا يقظ

دراسة حول واقع تطبيق الإطار
القانوني المتعلق بمكافحة الفساد
في تونس

مارس 2022

منظمة أنا يقظ

"أنا يقظ" هي منظمة رقابية تونسية غير ربحية ومستقلة تهدف إلى مكافحة الفساد وتدعيم الشفافية، تأسست المنظمة في 21 مارس 2011 وهي، منذ سبتمبر 2019، فرع منظمة الشفافية الدولية بتونس. تضم المنظمة ثلة من الشباب والشابات النشيطين في مختلف جهات الجمهورية ويعمل جميعهم على الحفاظ على مكتسبات الثورة. تركز المنظمة على مبدئين أساسيين:

- لا للإقصاء: المنظمة لا تقصي أي شخص بناء على خلفية دينية أو سياسية أو إيديولوجية أو جهوية
- لا للوصاية: تؤمن أنا يقظ بالطاقات الشبابية التي تترعرع بها تونس. الشباب الذي قام بالثورة يملك مؤهلات تجعله جديرا بالثقة. تعمل المنظمة على إدراج الشباب في منظومة اتخاذ القرارات وترفض الوصاية بأي شكل من الأشكال بتعلة نقص الخبرة.

تهدف المنظمة إلى هدفين رئيسيين: الشفافية ومحاربة الفساد:

- الشفافية: تعمل أنا يقظ على ضمان شفافية التظاهرات السياسية والعمليات الانتخابية بكافة مراحلها.
- مكافحة الفساد: إيماننا منها بأن الفساد هو من بين أسباب اندلاع الثورة. تعمل المنظمة على مكافحة الفساد حيثما وجد في أنحاء الوطن.

منظمة الشفافية الدولية

هي منظمة مجتمع مدني دولية رائدة في مجال مكافحة الفساد. وتعمل بالشراكة مع أكثر من 100 فرع لها في جميع أنحاء العالم، بالإضافة إلى مقرها الأمانة الدولية في برلين. يهدف عمل المنظمة إلى رفع الوعي حول آثار الفساد المدمرة على المجتمعات من خلال تطوير وتنفيذ تدابير وإجراءات فعّالة للتصدي من أفعال الفساد، وذلك بالتعاون والشراكة مع القطاعات الحكومية والتجارية، والأهلية على المستوى العالمي.

تمّ إعداد هذه الدراسة في إطار مشروع يهدف إلى مناصرة الإصلاحات التشريعية المتعلقة بمكافحة الفساد، وذلك بدعم من "الندوق الوطني للديمقراطية" National Endowment for Democracy.

جميع الحقوق محفوظة لمنظمة أنا يقظ - 2022

5	تمهيد
7	المحور الأول: الشفافية وحوكمة القطاع العام
9	ا. على المستوى التشريعي
14	اا. على مستوى الهياكل والضمانات
19	ااا. على المستوى الإجرائي
22	المحور الثاني: نزاهة الحياة السياسية
24	ا. تنظيم الأحزاب السياسية والجمعيات
27	اا. تقييم نزاهة الحياة السياسية بناء على مميزات النشاط السياسي
42	المحور الثالث: نجاعة عمل الهيئات الرقابية
43	ا. الهياكل الرقابية ذات الوظيفة الواحدة
50	اا. الهياكل الرقابية ذات الوظيفة المزدوجة
60	المحور الرابع: منظومة العدالة
61	ا. مبدأ استقلالية القضاء
65	اا. الحق في المحاكمة العادلة
66	ااا. السياسة الجزائية للدولة والإطار الإجرائي
67	ااا. المحاماة شريكة في إقامة العدل
69	اااا. التوصيات
72	المنهجية
73	قائمة المراجع

احتفلت البلاد التونسية بحلول شهر جانفي 2022 بالذكرى الحادية عشر لاندلاع الثورة التونسية والذكرى الثامنة لختم دستور الجمهورية الثانية لسنة 2014 الذي أسس لنواة "دائمة" لقطع مع منظومة الفساد البائدة ولمرحلة ديمقراطية جديدة تحكمها قاعدة التعددية ومبادئ الشفافية والنزاهة والمساءلة. وقد انخرطت الدولة التونسية، حتى قبل الحراك الثوري الذي امتدّ من 17 ديسمبر 2010 إلى 14 جانفي 2011، في المبادرات الدولية والإقليمية والوطنية لمكافحة الفساد ودعم الحوكمة الرشيدة والتي ترجمت من خلالها أصحاب السلطة نيّتهم في الوقاية من آفة الفساد ومكافحتها، اقتناعا بتأثيراتها السلبية المتواصلة على نجاعة مؤسسات الدولة ونزاهتها واستمراريتها وعلى المجتمع عامّة. وقد لعبت مختلف مكونات المجتمع المدني دورا جوهريا في البناء الديمقراطي الجديد وفي السهر على احترام أصحاب السلطة لمقتضيات الحوكمة الرشيدة ومساءلتهم.

وغنيّ عن التذكير اليوم بأن الدولة التونسية لا تزال تعاني من استنشاء ظواهر الفساد في المجالين العام والخاص وتبعات ما كُشف منها بفضل جهود المبلّغين عن الفساد وكذلك جهود الهياكل الرقابية، الأمر الذي قاد مختلف السلط إلى السعي نحو وضع الأطر والوسائل القانونية اللازمة لتحقيق هدف مكافحة الفساد. إلاّ أن الاكتفاء بسن النصوص القانونية، في ظلّ تعثر تطبيقها على أرض الواقع وفي ظلّ الامتناع عن الانصياع لمسار المساءلة والمحاسبة على حساب التطبيع مع ثقافة الإفلات من العقاب والتحصين، فضلا عن غياب الإرادة السياسية الصادقة للحكومات المتعاقبة لتجفيف منابع الفساد، قد أدى إلى تعثر وضع سياسة فعلية وواقعية لمكافحة الفساد في تونس.

تمهيد

من هنا، جاءت أهمية البحث في واقع مكافحة الفساد في تونس بين النص والتطبيق. حيث تقترح هذه الدراسة تقييمًا للأطر القانونية ذات العلاقة بمكافحة الفساد ودعم الحوكمة الرشيدة في تونس ومقارنتها بواقع التطبيق انطلاقًا من الإيمان بأن القانون، بما يميّزه من احتوائه على قواعد أمرة زاجرة، يسهم بشكل كبير في مكافحة الفساد إذا ما صحبه تطبيق فعلي من أصحاب السلطة ومحاسبة لمخالفيه، ومراجعة إذا ما أثبتت التجربة عدم توافقه مع الواقع.

في إطار هذه الدراسة، تقوم منظمة أنا يقظ برصد مختلف النصوص التشريعية والترتيبية المرتبطة بصورة مباشرة أو غير مباشرة بمكافحة الفساد التي يجب مراجعتها في اتجاه تنقيحها أو إلغائها بغية تطوير الترسنة القانونية بما يتماشى مع تحديات الواقع وتشعب وتعقيد المسائل المتعلقة بالفساد وبلورة لجملة التوصيات المهمة المتعلقة بها. وتجدر الإشارة إلى أن هذه الدراسة تندرج ضمن مشروع المنظمة الذي يهدف إلى تحسين جودة التشريعات القانونية و الترتيبية كإحدى الخطوات الهامة ضمن استراتيجيتها الشاملة لدعم الشفافية في تونس.

المحور الأول: الشفافية وحوكمة القطاع العام

تتعدد تعريفات الحوكمة، إذ يُعرفها البنك العالمي مثلًا بكونها "الطريقة التي تمارس بمقتضاها السلطة لإدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية الوطنية المخصصة للتنمية".

أمّا في القانون التونسي، فنجد تعريفاً للحوكمة باعتبارها «نظام للرقابة والتوجيه على المستوى المؤسسي، يحدد المسؤوليات والحقوق والعلاقات مع جميع الفئات المعنية ويوضح القواعد والإجراءات اللازمة لصنع القرارات الرشيدة المتعلقة بعمل الهيكل. وهو نظام يدعم العدالة والشفافية والمساءلة ويعزز الثقة والمصداقية في بيئة العمل»¹. والحوكمة، باللغة الفرنسيّة La Gouvernance، تعود جذورها إلى اللاتينية «gubernare» وهو ما يفيد التوجيه والتسيير. إلا أن تعريفاً موحداً للحوكمة لا يزال منشوداً نظراً لتعدد استخداماتها. فقد عرّفت الأمم المتحدة الحوكمة بكونها عملية اتخاذ القرارات وتنفيذها² مما يساهم في تمكين الأفراد من الاطلاع على المعلومات ومساءلة الحكومات عن كيفية استخدام الموارد.

غني عن التذكير بأنّ الحوكمة الرشيدة، بارتكازها الأساسي على مبادئ التشاركيّة والمساءلة والشفافية، تفضي إلى تطويق مظاهر الفساد وحصرها والتقليل من فرص تفتّشها داخل الإدارة. فكلما زادت سبل المواطنين في التأثير والمساهمة في القرار السياسي، من خلال تكريس مبادئ الشفافية والتشاركيّة، قلّت "الإجراءات" السياسية وتقلّص بدوره نطاق الفساد.

علوة على ذلك، فإنّ ارتكاز الحوكمة على مبدأ الشفافية³ أسس لحق الأفراد في معرفة أعمال الحكومة. فكان بذلك الحق في الإعلام والنفوذ إلى المعلومة أحد أهمّ الأسلحة المعدّة لمحاربة مظاهر الفساد. وهو ما تضمّنته اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003. حيث تلزم الاتفاقية

1 أمر عدد 4030 لسنة 2014 مؤرخ في 3 أكتوبر 2014 يتعلق بالمصادقة على مدونة سلوك وأخلاقيات العموم العمومي.

2 اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لاسيا والمحيط الهادئ 2009

3 الشفافية هي الوضوح داخل الهيكل العمومي وفي العلاقة مع المواطنين (المتنفعين من الخدمة أو مموليها) وعننية الإجراءات والفايات والأهداف.

"كل دولة وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي ومع مراعاة ضرورة مكافحة الفساد باتخاذ ما يلزم من تدابير لتعزيز الشفافية في إداراتها العمومية"⁴ ومن تدابير تشريعية أخرى لتجريم الفساد ومكافحته.

إلا أنّ الخوض في التدابير القانونية المتخذة من قبل الدولة التونسية يقتضي، من باب موضوعية البحث وصوابية التقييم، التطرق إلى أسباب تفشي الفساد في تونس حتى نتمكن من معرفة مدى نجاعة التدابير في معالجة هذه الآفة، التي رغم انتشارها بعد الثورة، ظلت ظاهرة مرفوضة من قبل أغلب التونسيين⁵ إذ أنّ جانبا من الفساد، وهو الفساد الإداري الذي يعرّفه الدكتور إياد الدوري كونه "البيروقراطية العاملة في القطاع العام والخاص والمختلط، وتحقيق المصالح الخاصة على حساب المصلحة العامة"، يعزى إلى طول الإجراءات الإدارية والبيروقراطية المفرطة وغياب الرقابة الناجعة واتساع سلطة التقدير واتخاذ القرار لدى الإدارة التونسية.

وعلى الرغم من أنّ جل التونسيين يرفضون تقديم رشوة أو مخالفة القوانين والإجراءات فإنهم أكدوا اضطرارهم للقيام بذلك خشية فوات فرصة أو طمعا في الحصول على منفعة. كما يرجع قبول الموظف العمومي للرشى لغياب الشفافية والإحساس بالعدالة والصعوبات المالية والاقتصادية التي يعيشها والحال أنّه يعود بالأساس إلى عدم احترام القانون⁶ ومن هذا المنطلق يمكن تقييم مدى نجاعة الأطر القانونية المتبناة بعد الثورة في القضاء على آفة الفساد.

4 المادة 10 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.
5 بين 70 و80 بالمئة من التونسيين يرفضون دفع رشوات مقابل الحصول على خدمات حسب تقرير مؤشر الفساد الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد والتعاون الألماني 2020
6 تقرير مؤشر الفساد الصادر عن الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد والتعاون الألماني ديسمبر 2019.

إن المقاربة القانونية التي اعتمدها الدولة التونسية منذ الثورة في مكافحة الفساد تميزت بالتعدد، إن لم نقل بالتشتت، ذلك أن المتابع لما قامت به الحكومات المتعاقبة يستنتج غياب خيط ناظم أو رؤية استراتيجية موحدة وطويلة الأمد لمواجهة الظاهرة التي تجتاح ثلثي دول العالم⁷ الأمر الذي يدفعنا إلى تقييم السياسة المتبعة لتحقيق الحوكمة والشفافية في القطاع العام.

سننظر في هذا القسم من الدراسة إلى تقييم التشريعات في مرحلة أولى ثم الهياكل والإجراءات في مرحلة تالية.

1. على المستوى التشريعي

اعتمد القانون التونسي، منذ الثورة، تعريفاً للفساد بكونه " كل تصرف مخالف للقانون والتراتب الجاري بها العمل يضر أو من شأنه الإضرار بالمصلحة العامة وسوء استخدام السلطة أو النفوذ أو الوظيفة للحصول على منفعة شخصية"⁸ وقد حُصّ القانون الأساسي عدد 10 لسنة 2017 لضبط صيغ وإجراءات الإبلاغ عن الفساد وآليات حماية المبلغين كخطوة أولى للمساهمة في تكريس مبادئ الشفافية والنزاهة والمساءلة والحوكمة الرشيدة ومنع الفساد. لكن الأسئلة المطروحة في هذا المستوى هي التالية: هل ارتقى هذا النص إلى تجريم كل أفعال الفساد؟ وإلى أي مدى يسهل تطبيق هذا التعريف قضائياً؟

7 مؤشر مدركات الفساد لمنظمة الشفافية الدولية – جانفي 2022
8 القانون الأساسي عدد 10 لسنة 2017 المتعلق بالإبلاغ عن الفساد وحماية المبلغين

تشريعيا، قد تخرج بعض الأفعال عن نطاق التجريم إذ لا تتم إحالة الملفات من قبل الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد مثلا للنيابة العمومية إلا إذا كانت الأفعال المرتكبة يعاقب عليها جزائيا⁹ في الوقت الذي يكون فيه الفساد أوسع نطاقا من نطاق التجريم في التشريع التونسي وقد يشمل أفعالا مرفوضة أخلاقيا واجتماعيا ولكن غير مجرّمة بالقانون ولا يمكن أن يعاقب مرتكبوها عملا بمبدأ شرعية الجرائم والعقوبات الذي يحتم وجود نص صريح يجرم الفعل ويرتب عنه عقوبة. ويكون فساد التشريعات على مستويين:

● أما المستوى الأوّل فيتعلّق بصياغة القوانين:

في هذا المستوى تطرح العديد من الإشكاليات في علاقة بمجموعات الضغط (lobbying) غير النظامية وتمويل الأحزاب والفاعلين السياسيين وهو ما سيتم التطرّق إليه في جزء متقدّم من هذه الدراسة.

● وأما المستوى الثاني فيتعلّق بالفساد في تطبيق القوانين:

من أبرز تجليات ذلك العزوف عن إصدار الأوامر التطبيقية لعديد النصوص ذات الارتباط الوثيق بمكافحة الفساد مما يجعلها غير ناجعة وأحيانا يفرغها من فحواها ويعدم الفائدة من وجودها. وقد سبق لمنظمة أنا يقظ أن أشارت وأكّدت على أهميّة واستعجالية إصدار الأوامر التطبيقية للقوانين. ولعل أبرز مثال لذلك يتجلى في الأمر الحكومي المتعلّق بنشر مضمون التصاريح تطبيقا للقانون عدد 46 لسنة 2018 مؤرخ في 01 أوت 2018 يتعلّق بالتصريح بالمكاسب والمصالح وبمكافحة الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح. إذ أنّ عدم إصدار هذا الأمر يجعل عملية التصريح غير مجدية ولا تسمح بتسليط الرقابة على منظوري القانون ولا بالمساءلة والمتابعة وتقصي وضعيات تضارب المصالح والإثراء غير المشروع. وأبرز مثال على ذلك هو قضية رئيس الحكومة السابق السيّد إلياس الفخفاخ التي كشفت خلالها وضعيات تضارب المصالح المتعلقة به بالصدفة، فلو كان مضمون تصريحه بمكاسبه منشورا لساهم ذلك في تفادي عديد التجاوزات.

من مواضع الضعف التشريعي في مادّة الرشوة، مثلا، نجد أنّها مجرّمة بمقتضى الفصول من 83 إلى 94 من باب الجرائم المرتكبة من الموظفين العموميين أو أشباههم حال مباشرة أو بمناسبة مباشرة وظائفهم من المجلّة الجزائيّة (1913) نستنتج منه أن تجريم الرشوة هو بالنسبة للموظّفين العموميين وأشباههم فقط كما عرفهم الفصل 82 من نفس المجلّة¹⁰ لكن في المقابل لا نجد تجريما لنفس الأفعال بالنسبة للموظّفين الأجانب أو موظفي المنظمات الدولية¹¹.

يطفو إشكال الأوامر التطبيقية مجددا على السطح وذلك في علاقة بالأمر الذي يعين بمقتضاه جهاز التقيّي طلب الهيئة الوطنيّة لمكافحة الفساد وهيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد، وهو الجهاز الموكل إليه تسيير الهيئة وضمان الرقابة.

على مستوى تطبيق التشريعات كذلك، تطرح مسألة حماية المبلغين عن الفساد عديد التحديات. فمنذ دخول القانون عدد 10 لسنة 2017 حيّز التنفيذ، يواجه المبلّغون صعوبات جمّة في سبيل التمتع بالحماية ضدّ كل الاجراءات الانتقامية التي قد تعترضه. تتملّل إشكاليات الحماية في عدم احترام آجال البت في المطالب التي تقدّم إلى الهيئة مما يبذل الطابع الاستعجالي ويفرغ الإجراء من نجاعته تماما، فالمطلب الذي من المفترض أن يبت فيه خلال 48 ساعة يمكث لأشهر و أحيانا لسنوات دون نتيجة. في الأثناء، يواجه المبلغون شتى أنواع الانتقام والترهيب والتهديد دون أي ضمانات.

وقد ازداد الحال سوء منذ قرار المكلف بتسيير وزارة الداخليّة بغلق المقرّات المركزيّة للهيئة الوطنيّة لمكافحة الفساد منذ تاريخ 20 أوت 2021. وقد تقدّمت منظمة أنا يقظ بدعوى تجاوز السلطة أمام المحكمة الإداريّة بتاريخ 24 سبتمبر 2021 طالبة إلغاء القرار لما فيه من مس بالحقوق ومن تهديد سلامة المبلغين عن الفساد.

10 الفصل 91 من المجلّة الجزائية.

11 تقرير محكمة المحاسبات: الرطار المؤسسي لمكافحة الفساد.

إلى جانب ذلك، وسعيا لضمان حق الأفراد ومنظمات المجتمع المدني في الحصول على المعلومات تعزيزا لمشاركتهم النشطة في مكافحة الفساد، كرّس الفصل 32 من دستور 27 جانفي 2014 الحق في الإعلام والنفّاذ إلى المعلومة بما شكّله من قطع مع إرث الإدارة من تعتيم وتقوقع. ثمّ جاء القانون الأساسي عدد 22 لسنة 2016 المتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة بعد جهود وضغط كبيرين من المنظمات الحقوقية. ومن أبرزها منظمة أنا يقظ التي ساهمت في اقتراح وتعديل مشروع القانون أمام البرلمان التونسي. قانون قدّم مزيدا من الضمانات على مرسوم 2011 المتعلق بالنفاذ إلى الوثائق الإدارية والمتمثلة بالأساس في:

- توسيع التعريف التشريعي للحق في النفاذ إلى المعلومة ومجال تطبيقه ليشمل كل المعلومات عوضا عن الوثائق الإدارية¹².
- تقديم ضمانات هيكلية وإجرائية شملت الفصول المتعلقة بالمكلف بالنفاذ إلى المعلومة ومنظومة الاستثناءات إلى جانب أحداث هيئة عمومية مستقلة ومنتخبة من قبل المجلس النيابي، مختصة حكما في البت في نزاعات النفاذ إلى المعلومة.

في المقابل، وعلى الرغم من إيجابيات القانون المتعلّق بالحق في النفاذ إلى المعلومة إلّا أنّه لا يخلو من النقائص والهنات على مستوى الصياغة والتطبيق على حد السواء.

12 مرسوم عدد 41 لسنة 2011 مؤرخ في 26 ماي 2011 يتعلّق بالنفاذ إلى الوثائق الإدارية للمياكل العمومية.

أولاً على مستوى النصّ:

رصدنا اشكالا يتعلّق بأجال التقاضي في مادّة النفاذ إلى المعلومة. حيث أنّ طبيعة هذا الحق وأهميته في تسليط الرقابة الحيثيّة والليقمة. تستوجب اختصار آجال الاستجابة للمطالب من جهة وأجال التقاضي بدرجة من جهة أخرى.

فجاءت الفصول من 29 إلى 31 من القانون عدد 22 لسنة 2016 المتعلقة بالطعن في قرارات النفاذ إلى المعلومة ووضعت أجلا للتظلم 20 يوما وأجلا للطعن أمام هيئة النفاذ إلى المعلومة 20 يوما وتكون الهيئة ملزمة بالبت في أجل 45 يوما من توصلها بمطلب الطعن. إلا أنّ هذه الآجال لا يتم احترامها باعتبارها استثنائية ولا تراعي الإمكانيات الضعيفة للهيئة من حيث الموارد البشرية على وجه الخصوص.

ويتعمق الإشكال عند بلوغ المتقاضي مرحلة الاستئناف. ففي هذه المرحلة من التقاضي يفقد النفاذ إلى المعلومة خصوصيته وطبيعته الاستعجالية ويخضع لآجال واجراءات وتقاليد المحكمة الإداريّة بما تعرفه من طول آجال البت وتأخر تليخيص الأحكام.

ثانياً على مستوى التطبيق:

تطبيقاً، يركز الحق في النفاذ إلى المعلومة في جانب منه على ممارسته عن طريق الطلب الذي يقدم للهيكل المعني خدمة لهدف ترسيخ ثقافة الشفافية داخل الإدارة بشكل يعوّد على "النشر التلقائي" للمعلومة وتوفيرها للمواطن دون أن يحتاج لطلبها. وذلك من خلال تكريس مبدأ الإفصاح ونشر المعلومات بطريقة استباقية والذي يؤمّر على الإدارة الدخول في نزاعات قانونية أخرى تثقل كاهلها.

غنيّ عن القول أنّ التطبيق الجيّد والرّشيد لأحكام قانون النفاذ إلى المعلومة على هناته سيمكّن من تدعيم الشفافيّة وتخليص الإدارة التونسيّة من إرث مثقل بالانغلاق والسرية والتحفّظ. الأمر الذي يستدعي التخلّي عن الأحكام الترتيبية المتعارضة مع قانون النفاذ إلى المعلومة، فضلا عن تدعيم إلزامية النشر الاستباقي على الهياكل الخاضعة له من خلال توفير ما يلزم على المستوى التقني وكذلك على مستوى التكوين.

و من جانب آخر فقد طرح القاضي الإداري السابق عصام الصغير مسائل تهم فقه قضاء الهيئة والدور الذي لعبته في سد ثغرات القانون وتعويض النص في حالات الفراغ التشريعي، وقد ضرب مثلا لذلك تعلق بالاستثناءات في القطاعات التنافسية، فمحافظة على مصالح أشخاص القانون الخاص وعقلنة الحق فيما تعلق بالأسرار التجارية، كرّست الهيئة في قراراتها استثناء جديدا للحق في النفاذ إلى المعلومة رغم عدم تضمينه في القانون، حماية للمعلومات الممتازة وذات العلاقة بالمنافسة.

عديدة هي القوانين ذات العلاقة بالحوكمة والشفافيّة في القطاع العام، لكننا اخترنا في إطار دراستنا التطرّق إلى قانون النفاذ إلى المعلومة كعنوان للشفافيّة في النظام القانوني التونسي. كما تطرقنا لأهم النصوص المرتبطة بمكافحة الفساد كونه العدوّ الأوّل للحوكمة الرشيدة، فإذا توّغل الفساد في هياكل الدولة شلّ عملها وعطلّ المطلحة العامّة وقضى على كل الحقوق.

11. على مستوى الهياكل والضمانات

بتاريخ 14 نوفمبر 2011، أصدر رئيس الجمهورية المؤقت آنذاك السيد فؤاد المبرز المرسوم الإطاري عدد 120 لسنة 2022 المتعلق بمكافحة الفساد في القطاعين العام والخاص وذلك بغية تطوير جهود الوقاية منه وتيسير كشفه وضمان تتبع مرتكبيه وردعهم ودعم المجهود الدولي للحد منه وتقليص آثاره والعمل على استرجاع عائداته.¹³

- 1 مهمة اقتراح سياسات مكافحة الفساد ومتابعة تنفيذها باتصال مع الجهات المعنية.
- 2 إصدار المبادئ التوجيهية العامة باتصال مع الجهات المعنية لمنع الفساد ووضع نظم ملائمة لكشفه.
- 3 الكشف عن مواطن الفساد في القطاعين العام والخاص.
- 4 تلقي الشكاوى والإشعارات حول حالات الفساد والتحقيق فيها وإحالتها على الجهات المعنية بما في ذلك القضاء.
- 5 إبداء الرأي في مشاريع النصوص القانونية والترتيبية ذات العلاقة بمكافحة الفساد.
- 6 تيسير الاتصال بين مختلف المصالح والجهات المعنية بمكافحة الفساد وتدعيم التفاعل فيما بينها.
- 7 جمع المعطيات والبيانات والإحصائيات المتعلقة بالفساد لإحداث قاعدة بيانات بهدف استغلالها في إنجاز المهام الموكلة إليها.
- 8 نشر الوعي الاجتماعي بمخاطر الفساد عن طريق الحملات التحسيسية وإقامة الندوات واللقاءات وإصدار النشرات والأدلة وتنظيم الدورات التدريبية والإشراف على برامج التكوين.
- 9 إنجاز البحوث والدراسات ذات العلاقة بمكافحة الفساد أو المساعدة على إنجازها.¹⁴

أما فيما يتعلق بتعيين رئيس الهيئة، فيتمّ بأمر. وذلك باقتراح من الحكومة من بين الشخصيات الوطنية المستقلة ذات الخبرة القانونية المتميزة لمدة نيابة قدرها 6 سنوات غير قابلة للتמיד. فآلية التعيين تجعل من الهيئة الرقابية تخضع لأهواء الجهاز التنفيذي وهو ما يهدد استقلالية الشخصية المختارة للرئاسة. كما نص المرسوم المذكور على أن يعين جهاز الوقاية والتقصي بأمر بناء على اقتراح من الحكومة من بين الخبراء المشهود لهم بالنزاهة والكفاءة وذلك لمدة نيابة قدرها 6 سنوات غير قابلة للتמיד. إلا أنه لم يتم إلى حدود كتابة هذه الأسطر تركيز جهاز الوقاية والتقصي، بالرغم من أهميته، كآلية لتكريس الصلاحيات الموكلة إلى الهيئة في الكشف عن الفساد وتلقي الشكاوى حوله والتحقيق فيها وإحالتها على الجهات المعنية.

وقد أدى كل ذلك، حسب محكمة المحاسبات، إلى تركّز الصلاحيات لدى رئيس الهيئة في حين أن الفصل 23 نص على تولي الجهاز إدارة الهيئة (اقتراح التنظيم والموافقة على مشروع الميزانية...).

ورغم إصدار قانون خاص لهيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد وهي الهيئة الدستورية المعهود لها مهمة الإسهام في "سياسات الحوكمة الرشيدة ومنع الفساد ومكافحته ومتابعة تنفيذها ونشر ثقافتها، وتعزيز مبادئ الشفافية والنزاهة والمساءلة"¹⁵، لا تزال الهيئة المحدثة بمقتضى المرسوم الإطاري عدد 120 لسنة 2011 متعهدة استثنائيا بالمهام المسندة بمقتضى القانون لهيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد¹⁶، ولا تزال هذه الأحكام الانتقالية سارية منذ 2011. ويعود ذلك إلى فشل البرلمان في تفعيل الباب السادس من دستور 2014 والمتعلّق بالهيئات الدستورية.

15 الفصل 130 من دستور 2014.
16 الفصل 40 احكام التقالية من قانون حماية المبلغين لسنة 2017.

فضلا عن ذلك، فقد أحدث القانون الأساسي عدد 22 لسنة 2016 هيئة النفاذ إلى المعلومة والتي أوكلت إليها مهام البت ابتدائيا في الطعون المرفوعة ضد قرارات الإدارة المتعلقة بمطالب النفاذ إلى المعلومة. حيث أنّ لها مهمة قضائية وتنتصب "كمحكمة درجة أولى" في النزاعات التي تعرض عليها. هذا إلى جانب المهام الأخرى التي تتولاها، فهي هيئة استشارية تبدي الرأي وجوبا في مشاريع القوانين والنصوص الترتيبية ذات العلاقة بمجال النفاذ إلى المعلومة، وتعدّ تقاريرها السنوية.

إلى جانب ذلك، فيعهد إلى الهيئة القيام بدور توعويّ في نشر ثقافة النفاذ إلى المعلومة من خلال القيام بأنشطة تحسيسية وتكوينية لفائدة العموم. لكنّها عاجزة عن القيام بهذه المهام على أكمل وجه. إذ تعاني هيئة النفاذ إلى المعلومة، حسب رئيسها بالنيابة السيد عدنان الأسود، من ضعف الإمكانيات. فلا تزال تفتقر إلى نص يتعلق بتنظيمها وهيكلتها، إلى جانب عدم تمتعها بإمكانية الانتداب واقتنارها على آلية اللاحق التي تجعلها مضطرة للتفريط في الكفاءات التي تكوّنها وهو ما يكلف الهيئة الخبرة والرصيد البشري في ذات الوقت.

وهذا ما اعتبره القاضي السابق في الهيئة عصام الصغّير قرارا سياسيا بالتأخير في إصدار تلك النصوص المتعلقة لا بالهيئة فقط بل بكل الهيئات العمومية المستقلة التي لا تعتبر أولوية بالنسبة للحكومات المتعاقبة.

وعلى المستوى المالي، لم يمنح النظام القانوني التونسي للهيئات المستقلة أو العمومية على حد السواء أي استقلالية مالية فميزانياتها تقترح على وزير المالية وتناقش في إطار وحدة الميزانية التي تعدها الإدارة و لا موارد خارجية تضمن استقلالية الهيئات عن الجهاز الحكومي رغم أن المجتمع المدني قد اقترح الاستئناس ببعض التجارب المقارنة لتمويل الهيئات دون اللجوء إلى ترخيص من الجهاز التنفيذي. إلا أن الحكومات المتعاقبة ومن ورائها الائتلافات البرلمانية الحاكمة لطالما تعلت بوحدة ميزانية الدولة وصعوبات التمويل.

وعليه، راوحت مهمة مكافحة الفساد هيكلية في الحكومات المتعاقبة بين إسنادها إلى وزارة "مستقلة" وإسنادها إلى وزير معتمد لدى رئاسة الحكومة ثم إلى كتابة دولة وصولاً إلى إلحاقها بوزارة للوظيفة العمومية في حكومة السيد مهدي جمعة لينتهي بها الأمر في 2020 كإدارة عامة للحكومة والتوقي من الفساد في حكومة السيد هشام المشيشي. واليوم، لم تخصص السيدة نجلء بودن في تركيبها الحكوميّة مكانا لوزير أو مستشار أو إدارة تعنى بمكافحة الفساد.

أمّا على مستوى التخطيط والإشراف على مسار مكافحة الفساد، أحدث القانون المتعلق بالمجالس الاستشارية العليا، إثر تنقيحه، المجلس الأعلى للتصدي للفساد واسترداد أموال وممتلكات الدولة يضم تواليا حسب الفصل 25 من أمر إحدائه:

- الوزير المكلف بالحكومة ومكافحة الفساد
- وزراء العدل والداخلية والشؤون الخارجية والمالية
- الوزير المكلف بأملك الدولة والشؤون العقارية
- رئيس الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد
- رئيس اللجنة الوطنية لاسترجاع الأموال الموجودة بالخارج والمكتسبة بصورة غير شرعية
- رئيس اللجنة الوطنية لمصادرة أموال وممتلكات منقولة وعقارية
- رئيس اللجنة الوطنية للتصرف في الأموال والممتلكات المعنية بالمصادرة أو الاسترجاع لفائدة الدولة
- خمسة نواب عن المجلس المكلف بالسلطة التشريعية يتم تعيينهم باقتراح منه.

وعُهدت إلى هذا المجلس متابعة وتنسيق أعمال اللجان والهيكل الوطنية المكلفة بمصادرة واسترجاع الأملاك والأموال المنهوبة ومتابعة نتائج أعمال الهيئة الوطنية لمقاومة الفساد واقتراح الآليات القانونية الكفيلة بتسيير مهامها وتقديم التوصيات والتوجيهات اللازمة¹⁷ لم يعقد سوى اجتماعين منذ إحدائه ولم تصدر عنه أي مخرجات أو تقارير.

بالإضافة إلى ما أشرنا إليه، نذكر بما نصت عليه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد «تقوم كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بمنح الهيئة أو الهيئات المشار إليها في الفقرة 1 من هذه المادة ما يلزم من الاستقلالية، لتمكين تلك الهيئة أو الهيئات من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة وبمناى عن أي تأثير لا مسوّغ له. وينبغي توفير ما يلزم من موارد مادية وموظفين متخصصين وكذلك ما قد يحتاج إليه هؤلاء الموظفون من تدريب للاضطلاع بوظائفهم»¹⁸. لكنّ في ظل الوضع الحالي للدولة وبالتأمّل في المسار الذي تم اتباعه منذ الثورة نتبيّن أنّ المساعي والجهود لم تتركس لإنجاح سياسة الدولة العاقمة لمكافحة الفساد بل لم تسفر عن وضع سياسة واضحة للدولة في علاقة بمكافحة الفساد والحوكمة وتدعيم الشفافية بل ظلّت شعارات ترفع قبل وأثناء كلّ استحقاق انتخابي، والحال أنّ تبني سياسة وطنية تعنى بمكافحة الفساد يتطلّب مجهودات كبيرة من منظمات المجتمع المدني والأجسام الوسيطة لتغيير القرار السياسي الثابت على إضعاف منظومة الحقوق رغم تغير الحكومات والقيادات السياسية.

III. على المستوى الإجمالي

لم تلتزم الهيكل العمومية كما ينبغي بالقوانين المتعلقة بمكافحة الفساد حيث أنّ عدد الهيكل الإدارية المختصة بتلقي البلاغات عن شبهات الفساد المحالة من قبل الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد التي ألزم القانون بإحداثها طلب الإدارات المركزية والجهوية والتي لم يتجاوز 91 هيكل من جملة 1200 هيكل عمومي، حسب إحصائيات الهيئة إلى حدود سنة 2020.

17 أمر عدد 1425 لسنة 2012 مؤرخ في 31 أوت 2012 متعلق بتنقيح الامر عدد 3080 لسنة 2010 المؤرخ في 1 ديسمبر 2010 المتعلق بإحداث مجالس عليا استشارية.
18 المادة السادسة من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

على مستوى التطبيق، لا زالت عديد الهياكل والإدارات الخاضعة للقانون تفتقر إلى مواقع الكترونية رسمية تقوم من خلالها بالنشر الاستباقي للمعلومات فضلا عن أن عديد الإدارات، حسب أرقام هيئة النفاذ إلى المعلومة، لا تزال تخلو من مكلفين بالنفاذ إلى المعلومة. وهو ما ينم عن غياب الإرادة السياسية الحقيقية من قبل الحكومات المتعاقبة من أجل دعم و تمكين قدرات الهيئات العمومية المستقلة ليكون آخر شاهد على ذلك قرار السيد رئيس الجمهورية قيس سعيد المتعلق بخلق المقر المركزي للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.

ولازالت مؤشرات التزام الإدارة بتطبيق مقتضيات القانون الأساسي عدد 22 دون المأمول في ظل تجاوز الإدارات لجال الرد على مطالب النفاذ وانخفاض أعداد الهياكل الخاضعة المحترمة للنشر الاستباقي وارتفاع الحالات التي تلجأ فيها الإدارة إلى الطعن أمام المحكمة الإدارية في قرارات هيئة النفاذ إلى المعلومة في محاولة منها إلى إطالة إجراءات التقاضي على درجتين وتعطيل الحق في النفاذ إلى المعلومة دون أن ننسى أنّ الجانب الرديء الجزائي في قانون النفاذ إلى المعلومة لا يزال مهملا في صمت النص عن الإجراءات المتخذة في ذلك.

أما فيما تعلق بالرقابة المالية فيعين مجلس الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد مراقب حسابات لمدة ثلاث سنوات يقع اختياره من بين الخبراء المحاسبين وعلى أن تخضع الهيئة إلى مراقبة محكمة المحاسبات. إلا أنه لم يتضمن أحكاما تفرض مصادقة مجلس الهيئة على حساباتها المالية. كما لم يتضمن ما يفيد وجوب نشر القوائم المالية وتقارير مراقب الحسابات بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية وبموقع الهيئة.¹⁹

ولتحقيق نجاعة أفضل يجب على الإدارة دعم استخدام الحلول الالكترونية لتدعيم شفافية الخدمات العمومية إلى جانب التخفيف في الاجراءات الإدارية والبيروقراطية المعقدة لمكافحة الفساد إذ أن القانون لا يستدعي أي تنقيح في الوقت الحالي حسب الخبير في النفاذ إلى المعلومة كريم الحاج عيسى²⁰. حيث يرى المسؤول الإقليمي في منظمة الفصل 19 أن الحق في النفاذ إلى المعلومة في تونس منذ صدوره بقي حبيس النص وأن ما يحتاج التفعيل هو سلوك الإدارة وثقافتها والعمل على وعي المواطنين أكثر. إذ يتفق الخبراء على أن الإدارة التونسية لا تزال رافضة لهذه النصوص وهذه الثقافة الغربية عنها ليس فقط التنفيذية منها بل وحتى القضائية.

ففي قضية رفعتها منظمة أنا يقظ ضد رئيس المحكمة الإدارية رفضا لقراره بعدم مدها بالتقارير السنوية للمحكمة الإدارية نتبين أن ثقافة النفاذ إلى المعلومة ليست اشكالا قانونيا وإن كانت كذلك لما غابت عن ذهن القاضي الأبرز في التنظيم القضائي الإداري العام و هو رئيس المحكمة الإدارية بل هي فلسفة وسلوك يتطلب مرونة و انفتاحا لا زالا غائبين عن كثير من الفاعلين في الدولة سواء كان جهازا تنفيذيا أو قضائيا. وقد أقرت الهيئة في هذا القرار بعدم شرعية رفض رئيس المحكمة الإدارية لطلب النفاذ إلى المعلومة وإلزامه بتأمينها من المعلومات المطلوبة²¹.

وفي ظل غياب الهيئة الدستورية للحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد يبقى المسار بعيدا عن المتابعة والتقييم الشامل في ظل نقص تشريعي وتراخٍ هيكلي واجرائي وغياب إرادة حقيقية لوضع أسس للحوكمة والشفافية في الحياة العامة في تونس.

المحور الثاني: نزاهة الحياة السياسية

مثل تاريخ 14 جانفي 2011 حقبة جديدة في التاريخ السياسي التونسي بأن أُعلن عن نهاية عهد طغى عليه التفرد بالحكم واستغلال النفوذ والسلطة بطريقة جعلت الحياة السياسية حكرا على المقرّبين من البلاط.

ولئن انبنى الحراك الشعبي على انتظارات اجتماعية واقتصادية بالأساس، فإن التفكير في الشأن السياسي لم يكن غائبا باعتباره يرتبط بالتعطّش إلى ممارسة الحقوق والحريات المكرّسة دستوريا (في دستور 1959) والمهضومة واقعا. وكان تاريخ 17 جانفي 2011 ترجمة لهذا التعطّش بأن تمّ إرساء هيئة عمومية مستقلة لها صلاحيات "شبه تشريعية" أطلق عليها اسم الهيئة العليا المستقلة لتحقيق أهداف الثورة والإصلاح السياسي والانتقال الديمقراطي بموجب المرسوم عدد 6 لسنة 2011 مؤرخ في 18 فيفري 2011. وأسندت لهذه الهيئة مهمة أساسية تتمثل في إعداد ودراسة النصوص القانونية التي ستؤسس للإصلاحات السياسية والاجتماعية والاقتصادية المنتظرة.

وجاء المرسوم عدد 35 لسنة 2011 مؤرخ في 10 ماي 2011 يتعلق بانتخاب المجلس الوطني التأسيسي حاملا لتصورات جديدة للحياة السياسية في تونس بأن جعل من انتخاب السلطة التأسيسية الأصلية مبنيا على مبادئ الديمقراطية والتعددية والنزاهة والشفافية. كما كان لزاما أن يتم الإعداد للتغيرات المرغوبة للمشهد السياسي في تونس من خلال توضيح الإطار القانوني لأهم المتداخلين فيه على غرار الأحزاب السياسية والجمعيات. وفي هذا الصدد صدر في 24 سبتمبر 2011 المرسوم عدد 87 يتعلق بتنظيم الأحزاب السياسية والمرسوم عدد 88 يتعلق بتنظيم الجمعيات ضمانا لحرية التنظيم وتفصيلا لسبل التنظيم والرقابة عليها وتكريسا لقواعد النزاهة والشفافية والتعددية.

ثمّ تواصل تدعيم هذا التوجّه ضمن دستور 27 جانفي 2014 الذي جاء "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 وحياد الإدارة والحكم الرشيد هو أساس التنافس السياسي، وتضمن فيه الدولة علوية القانون واحترام الحريات وحقوق الانسان واستقلالية القضاء والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين والمواطنات والعدل بين الجهات"²².

من جهته، جاء القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 مؤرخ في 26 ماي 2014 يتعلق بالانتخابات والاستفتاء وبقية النصوص المتممة والمنقّحة له ترجمة لفلسفة الدستور المؤسس لمشهد سياسي يتّسم بالتعددية وتدعيم مبادئ وحقوق كونية لصيقة بالذات البشرية على غرار المساواة وحرية النشر والتعبير.

إن نزاهة الحياة السياسية، وإن كانت ترتبط ارتباطا وثيقا بجودة النصوص التشريعية والترتيبية ذات التأثير على المشهد السياسي، تبقى رهينة نجاعة أعمال الهيئات الرقابية الإدارية والقضائية منها وسرعة استجابتها وتلاؤم زمنها مع الزمن الانتخابي. وعموما، يمكن أن نعرّف النزاهة بكونها "مجموعة القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص في العمل والالتزام بالسلوك القويم، مبدأ تجنب تضارب المصالح والاهتمام بالمصلحة العامة وحرص الذين يتولون مناصب عامة على الإعلان عن أي نوع من تضارب المصالح قد ينشأ بين مصالحهم الخاصّة والمصالح العامة التي تقع في إطار مناصبهم كأن يجمع بين الوظيفة الحكومية ومصالح في القطاع الخاص"²³.

22 الفقرة الثالثة من توطئة دستور 2014
23 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة-أمان، "النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد" الطبعة الرابعة 2016، ص 53
pdf.https://www.aman-palestine.org/cached_uploads/download/migrated-files/itemfiles/a3c017f867420a33612e724d8a4bd640

في بحثنا عن تقييم نزاهة الحياة السياسية في تونس، يبدو من الضروري أن نتعرّض، في مرحلة أولى، إلى الإطار القانوني الخاص بتكوين الأحزاب السياسية والجمعيات وصولاً إلى تقييم الأطر القانونية الضامنة لمختلف المسارات التي تشهدها الحياة السياسية خاصة المتعلقة منها بالطريق نحو السلطة وممارستها والدور الرئيسي لمكونات المجتمع المدني في الحرص على تدعيم واحترام مبادئ النزاهة والشفافية والمساءلة.

1. تنظيم الأحزاب السياسية والجمعيات

أعاد الحراك الثوري لسنة 2011 الحياة إلى حرية التنظّم في أحزاب سياسية وجمعيات بعد سنوات أحكمت خلالها السلطة قبضتها عليها بل وجعلتها، في كثير من الأحيان، وسيلة للمناشدة والتغطية على ممارسات سلطوية. وكان لزاماً أن يكون هذا الحراك متبوعاً بوضع الإطار القانوني الذي يكرّس حرية التنظّم من جهة، ويضع الآليات والوسائل التي من شأنها أن تجنّب الوقوع في أخطاء الماضي.

بلغ عدد الأحزاب السياسية، حسب آخر تقرير حكومي صادر خلال سنة 2020، 244 حزبا وهو ما يمثّل "انفجاراً" تعددياً على مستوى تكوين الأحزاب خصوصاً إذا ما تمت المقارنة بين الوضعية الحزبية قبل وبعد الثورة التونسية في 2011، من بلغ عدد الأحزاب السياسية، حسب آخر تقرير حكومي صادر خلال سنة 2020، 244 حزبا وهو ما يمثّل "انفجاراً" تعددياً على مستوى تكوين الأحزاب خصوصاً إذا ما تمت المقارنة بين الوضعية الحزبية قبل وبعد الثورة التونسية في 2011، من جهة، وبين عدد الأحزاب السياسية المشاركة فعلياً في المشهد السياسي ومدى وجود نشاط حقيقي لها تسعى من خلاله إلى التأطير السياسي للمواطنين والمشاركة في الانتخابات قصد ممارسة السلطة، من جهة أخرى.

ومن المهمّ التذكير بما عرفه المشهد السياسي التونسي منذ الاستقلال حيث شهدت وقتها الساحة الحزبية هيمنة للحزب الحر الدستوري ثمّ التجمع الدستوري الديمقراطي مع بعض الأحزاب القليلة المعارضة. وفسّر خبراء السياسة والقانون هذا الواقع بطبيعة النظام السياسي المعتمد. فقد ساهم القانون الأساسي عدد 32 لسنة 1988 المؤرخ في 3 ماي 1988 المتعلق بتنظيم الأحزاب السياسية في تعميق الأزمة من خلال اعتماده لنظام الترخيص في تكوين الأحزاب. حيث نصّ الفصل 8 من القانون المشار إليه إلى أنه لا يمكن أن ينشأ الحزب ويمارس نشاطه إلا بعد الحصول على ترخيص صادر بقرار من وزير الداخلية ولا يكتسب الأهلية القانونية إلا بعد نشر المضمون بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية.

إبان الثورة، وفي محاولة لتلافي ما رسّخه النظام السابق من عزلة سياسية، تمّ الترخيص لعدد الأحزاب والاعتراف بها رسمياً على غرار حزب حركة النهضة وحركة الشعب. ثمّ جاء المرسوم عدد 87 لسنة 2011 مؤرخ في 24 سبتمبر 2011 يتعلق بتنظيم الأحزاب السياسية ضامناً لـ"حرية تأسيس الأحزاب السياسية والانضمام إليها والنشاط في إطارها ويهدف إلى تكريس حرية التنظيم السياسي ودعم التعددية السياسية وتطويرها وإلى ترسيخ مبدأ الشفافية في تسيير الأحزاب السياسية". واعتمد هذا المرسوم نظام التصريح بديلاً عن الترخيص لتكوين الأحزاب السياسية.

رغم اعتباره ترجمة لإحدى أهم المطالب التي تلت الحراك الثوري والمتعلقة باحترام الحقوق والحريات وإطلاق العنان لكل التونسيين - بمختلف انتماءاتهم - لممارسة حرية التنظّم والاجتماع، لم يؤسس المرسوم عدد 87 لسنة 2011 لمشهد حزبي محكم التنظيم خاصة كلّما تعلق الأمر بمسألة التمويل وضمان شفافية التسيير ونزاهة المسيرين. وهنا، يمكن الإشارة إلى ما لُوّظ في كل المحطات الانتخابية التي شهدتها البلاد منذ سنة 2011 من مخالفات وجرائم انتخابية تعلّقت في غالب الأحيان بوجود شبهات جدية مرتبطة بغموض مصادر تمويل عدد من الأحزاب السياسية.

ولعلّ أبرز الدلائل على ذلك، هو ما شهدته السنوات العشر الأخيرة من خرق مستمر للفصلين 26 و27 من المرسوم عدد 87 المتعلقين بتقديم التقارير المالية سنويا إلى الجهات المعنية ونشر القوائم المالية. ففي سنة 2020، أعلنت وزارة العلاقة مع الهيئات الدستورية والمجتمع المدني عن توجيه دعوات لـ 190 حزبا سياسيا لرفع المخالفات المتعلقة بالشفافية المالية، فضلا عن توجيه قرابة 29 ملف في حل الأحزاب للقضاء في انتظار صدور الأحكام القضائية الباتة في شأنها. كما يمكن الإشارة في هذا الصدد إلى أنه في إطار دورها المتمثل في البحث والكشف عن شبكات الفساد في مختلف الهياكل والمؤسسات ومختلف أوجه التصرف في المال العام وشفافية ونزاهة الحياة العامة، تولت منظمة أنا يقظ تقديم شكاية جزائية ضدّ حزب حركة النهضة في شخص ممثله القانوني من أجل الحصول على تمويل مجهول المصدر على معنى الفصلين 29 و30 من المرسوم عدد 87 لسنة 2011 في علاقة بعقود اللوبيينغ، خاصة وأنّ الفصل 19 من ذات المرسوم قد حجّر على الأحزاب السياسية الحصول على تمويلات مباشرة أو غير مباشرة صادرة عن جهة أجنبية أو مجهولة المصدر.

من ناحية أخرى، كان من الطبيعي أن يكون لتكوين الجمعيات نصيب من الضمانات التي تبعت الحراك الثوري لسنة 2011. وجاء المرسوم عدد 88 لسنة 2011 مؤرخ في 24 سبتمبر 2011 يتعلق بتنظيم الجمعيات ضامنا لـ "حرية تأسيس الجمعيات والانضمام إليها والنشاط في إطارها وإلى تدعيم دور منظمات المجتمع المدني وتطويرها والحفاظ على استقلاليتها". وقطع هذا المرسوم مع نظام الترخيص المعتمد سابقا بأن جعل من تأسيس الجمعيات، سواء وطنية أو أجنبية، مبنيا على نظام التصريح مع ضرورة احترام جملة من المبادئ والأهداف.

وجاء لاحقا التكريس الدستوري لحق التنظيم في الفصل 35 من دستور 2014 الذي نصّ على أن "حرية تكوين الأحزاب والنقابات والجمعيات مضمونة. تلتزم الأحزاب والنقابات والجمعيات في أنظمتها الأساسية وفي أنشطتها بأحكام الدستور والقانون وبالشفافية المالية ونبذ العنف". ومن جهته، أدرج الفصل 65 من الدستور تنظيم الجمعيات والأحزاب السياسية في مجال القانون، وتحديد القوانين الأساسية، مما أثار الجدل طيلة سنوات حول ضرورة استكمال البناء القانوني للجمعيات والأحزاب خاصة مع عدم قدرة مرسومي 2011 على الإحاطة بكل الجوانب التي يمكن أن تجعل من الانضمام إلى الأحزاب السياسية والجمعيات ضربا لقواعد الشفافية والنزاهة.

11. تقييم نزاهة الحياة السياسية بناء على مميزات النشاط السياسي

يمثل النشاط السياسي جملة من المراحل أو الأفعال المرتبطة بالسلطة. ولا يفترض النشاط السياسي الارتباط التام بالأحزاب السياسية التي تبقى المكوّن الرئيسي للمشهد السياسي التونسي. إلا أن هذا النشاط يرتبط مباشرة بالمسار السياسي الذي يمرّ عبر مرحلتين بالأساس: التنظيم فالسعي نحو السلطة والمشاركة في اتخاذ القرار أو ممارسة المعارضة.

1 دور النظام الانتخابي في تعزيز النزاهة

يكن أساس اللعبة الديمقراطية في ثنائية السلطة والمعارضة التي تتجسد من خلال التداول على السلطة عبر الانتخابات. ولذلك لا يمكن الحديث عن نزاهة الحياة السياسية دون المرور عبر المرحلة الأهم إلا وهي الطريق نحو ممارسة السلطة.

إن نزاهة الانتخابات محدد أساسي لمصير الحياة السياسية في الفترة التي تليها، من خلال التأثير على مدى تمثيلية الأشخاص المنتخبين بطريقة مزدوجة. أولا، لأن عدم نزاهة الانتخابات قد تؤثر على النتائج المعلنة عن طريق نسب الإقبال او عدد ومصير الأصوات المصرح بها.

ثانياً، لأن من ينتهج طريقاً للحكم غير مشبع بقيم النزاهة لا يمكن أن يؤسس لحياة سياسية نزيهة. ولذلك لم يتوان دستور 27 جانفي 2014 على التنصيص على ضرورة احترام قاعدة النزاهة عند كل ذكر للانتخابات.²⁴

بداية، وجب على العملية الانتخابية احترام شروط وإجراءات دقيقة تضمن نزاهتها وتحد من محاولات التلاعب بنتائجها، وذلك في مختلف مراحلها بداية من تسجيل الناخبين وصولاً إلى الإعلان عن النتائج النهائية و مروراً بتقديم الترشيحات وفترة الحملة الانتخابية ويوم الاقتراع. وهو ما ورد في القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 مؤرخ في 26 ماي 2014 المتعلق بالانتخابات والاستفتاء كما تم تنقيحه بالقانون الأساسي عدد 76 لسنة 2019 المؤرخ في 30 أوت 2019 والمتعلق بتنقيح وإتمام القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المؤرخ في 26 ماي 2014 المتعلق بالانتخابات والاستفتاء الذي حدد نظام الاقتراع في تونس. ويبقى السؤال المحوري، حسب رأي منظمة أنا يقظ، في مدى ضمان نظام الاقتراع في تونس لنزاهة الحياة السياسية. إن تقييم مدى قدرة نظام الاقتراع على ضمان نزاهة الحياة السياسية يمر أساساً عبر دراسة دور مختلف الأطراف المتداخلة، والتركيز على مدى نزاهة الحملة الانتخابية خاصة فيما يتعلق بجانبها المالي.

■ نزاهة الحملات الانتخابية:

لأن أمكن اعتبار الهيئة العليا المستقلة للانتخابات مسؤولة عن تنظيم وضمان نزاهة الانتخابات، غير أن الانتخابات تبقى عملية معقدة تنبني على تنظيم تشاركي يعتمد على تضافر عديد الجهود من أجل ضمان نزاهتها، لذلك تعمل الهيئة طيلة فترة الحملة الانتخابية وقبلها على حسن تطبيق الضوابط والشروط التي حددها القانون الانتخابي ولعل أبرزها:

تجدير الإشهار السياسي خلال فترة الحملات الانتخابية²⁵ وذلك ضمانا لتكافؤ الفرص بين المترشحين ولضمان مناخ سياسي نزيه يكون بمنأى عن تأثير رؤوس الأموال السياسية وتدخل لوبيات الإشهار. وفي نفس الإطار، تم بتاريخ 14 فيفري 2018 إصدار قرار مشترك بين هيئة الانتخابات والهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي والبصري، يضبط قواعد تغطية الحملة الانتخابية في وسائل الإعلام والاتصال السمعي والبصري وإجراءاتها. وينطبق هذا القرار على وسائل الإعلام والاتصال السمعي والبصري الوطنية العمومية والخاصة والجمعيات ومواقع الواب وصفحات التواصل الاجتماعي التابعة لها، إذ تتم مراقبة الخطاب الانتخابي الذي يتم تسويقه وتحرص الهيئة على تكافؤ الفرص بين جميع المترشحين.

تحديد طرق تمويل الحملة الانتخابية وسقف أقصى للإنفاق وحصصها في التمويل الذاتي، التمويل العمومي والتمويل الخاص مع تحديد حد أقصى للتمويل الخاص²⁶ وإقرار أحقية القوائم المترشحة الفائزة بأكثر من 3% من مجموع الأصوات بالتعويض عن نسبة معينة من مصاريف الحملة تحددها محكمة المحاسبات، هذا ولا يمكن في أي حال أن تتجاوز المنحة العمومية قيمة التمويل الذاتي للقائمة الانتخابية. وتجدر الإشارة هنا إلى ان اضطلاع محكمة المحاسبات بدور تحديد قيمة المنحة العمومية يدخل في إطار مهمتها الأساسية طيلة فترة الانتخابات والمتمثلة أساسا في ممارسة الرقابة على المال الانتخابي. حيث نص القانون الانتخابي في الفصل 91 على أنه " تتولى محكمة المحاسبات إنجاز رقابتها على موارد ومصاريف كل قائمة مترشحة أو مترشح أو حزب، والمخصصة للحملة، والتثبت من الالتزام بوحدة الحساب وإنجاز رقابتها على موارد الحساب البنكي الوحيد ومصاريفه.

25 الفصل 57 من القانون الانتخابي لسنة 2014.
26 الفصل 75 من القانون الانتخابي لسنة 2014.

وتكون هذه الرقابة حسب الفصل 92 من القانون الانتخابي ميدانية وشاملة أو انتقائية ولاحقة أو متزامنة مع الحملة ووجوبية بالنسبة إلى المترشحين والقوائم المترشحة التي تفوز في الانتخابات وتتجز هذه الرقابة بالتزامن مع الرقابة المالية للحزب بالنسبة إلى الأحزاب والقوائم الفائزة. غير أن تأخر إصدار التقارير المتعلقة بالانتخابات من قبل محكمة المحاسبات قد يجعلها أحيانا فاقدة لجودتها. فمثلا، لم يصدر التقرير العام حول نتائج مراقبة تمويل الحملة الانتخابية للانتخابات الرئاسية السابقة لأوانها والانتخابات التشريعية لسنة 2019 ومراقبة مصاريف الأحزاب إلا خلال شهر أكتوبر 2020، أي بعد مرور سنة تقريبا من الإعلان النهائي عن نتائج الانتخابات. الأمر الذي من شأنه عرقلة التدخل القضائي في بعض المخالفات الانتخابية، إذ لم تتم إحالة الملفات المتعلقة بالمخالفات المرتكبة في الانتخابات التشريعية والانتخابات الرئاسية السابقة لأوانها في 2019 إلا يوم 5 جانفي 2022. أي تقريبا في منتصف المدة النيابة. وهو ما يدعونا إلى التساؤل حول جدية تعامل مختلف الأطراف مع خطورة ما قد تتضمنه تقارير محكمة المحاسبات من معطيات تفيد بارتكاب جرائم ومخالفات انتخابية، فضلا عن التساؤل عن فاعلية القواعد القانونية الموضوعية إذا كان مألها "الخرق الآلي".

■ منع التمويل الأجنبي:

نص الفصل 80 من القانون الانتخابي على أنه " يُمنع تمويل الحملة بمصادر أجنبية بما فيها الحكومات والأفراد والذوات المعنوية. ويُعتبر تمويلا أجنبيا المال الذي يتخذ شكل هبة أو هدية أو منحة نقدية أو عينية أو دعائية مصدرها أجنبي وفق التشريع الجبائي، مهما كانت جنسية الممول". ويعتبر ذلك تحصينا للانتخابات من التدخل الأجنبي بغاية التأثير على سير العملية الانتخابية أو التلاعب بنتائجها سواء كان ذلك بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، وهو ما يتماشى وفلسفة قاعدة النزاهة التي تفترض انقطاع كل رابطة من شأنها أن تؤدي إلى اختلال التصرف والتعامل الموضوعي لصاحب السلطة المستقبلي.

■ الرقابة على الحسابات البنكية للقائمتات والأحزاب:

نص الفصل 83 على ضرورة أن تفتح القائمة المترشحة حساباً انتخابياً وحيداً تمتد هيئة الانتخابات برقمه البنكي وهويّة الوكيل الذي يتحمّل مسؤولية صرف المبالغ المودعة بالحساب البنكي الوحيد باسم القائمة المترشحة أو المترشّح أو الحزب. ليكون هذا الإجراء وسيلة لضمان "السيطرة" على مراقبة تمويل الحملات الانتخابية وتجنّب ما قد ينجّر عن التجاوزات من مساس بشفافية ونزاهة الحياة السياسية.

■ الرقابة الميدانية على نزاهة الحملة الانتخابية:

تمسك كل قائمة انتخابية سجلاً مرّقماً ومختوماً من قبل هيئة الانتخابات لتسجيل كلّ المدخيل والنفقات بصفة متسلسلة حسب تاريخ إنجازها دون شطب أو تغيير مع التنصيص على مرجع وثيقة الإثبات، وقائمة في التظاهرات والأنشطة والملاقات المنجزة مؤشّر عليها من قبل الهيئة²⁷ التي تقوم من خلال أعوانها بمراقبة الحملة الانتخابية المحلفين بمراقبة ميدانية لمدي شفافية ومصداقية السجلات، إذ يمكن لأعوان الهيئة رفع تقارير وتحرير محاضر مخالفات وتجاوزات تنجر عنها عديد الإجراءات التي يمكن أن تتخذها الهيئة والتي قد تصل إلى حدّ تعليق النشاط.

■ دور المجتمع المدني في ضمان نزاهة الحملة الانتخابية:

عزّز المجتمع المدني الرقابة على شفافية ونزاهة الانتخابات خاصة في علاقة بالحملة الانتخابية. إذ اضطلعت عديد المنظمات والجمعيات، على غرار منظمة أنا يقظ ومراقبون وعتيد، بمهمة الرقابة من خلال ممثليها في الدوائر البلدية وفي مراكز الاقتراع وحاولت قدر الإمكان رفع المخالفات المرصودة للهيئة وتضمينها في تقارير صدرت إثر انقضاء العملية الانتخابية وثقت ملاحظات ممثلي المنظمات وتوجيهاتها من أجل تطوير العملية الانتخابية وتحسين ما شهدته العمليات من نقائص من شأنها المساس بنزاهة وشفافية المسار الانتخابي.

وعلاوة عن الحملة الانتخابية، يمكن أن يشهد المسار الانتخابي عديد الخروقات التي تؤثر على مدى نزاهة العملية الانتخابية. وتتعلق أبرز هذه الخروقات بالمال السياسي الموظف طيلة الحملة الانتخابية (وقبلها) والذي يؤكده ما ورد في تقرير محكمة المحاسبات عدد 32 الصادر خلال سنة 2021. إلا أن عديد الخروقات الأخرى من شأنها التأثير على نتائج الانتخابات ولعل أبرزها خرق الصمت الانتخابي والتأثير المباشر على رأي الناخبين. وقد لوحظت هذه الخروقات من طرف عديد المتدخلين وأساسا مختلف مكونات المجتمع المدني التي لعبت دورا أساسيا في كشفها والحد منها وذلك من خلال ما قدمته من تقارير دورية وتقارير نهائية وما تم رصده من مخالفات وخروقات لم تستطع هيئة الانتخابات في بعض الأحيان ملاحظتها أو الحد منها بسبب الضعف اللوجستي لهذه الهيئة أحيانا و بسبب ضعف الإطار القانوني أحيانا أخرى. وبذلك يمكن أن نخلص إلى القول بأن أية مراجعة للقانون الانتخابي يجب أن تشمل مراجعة لصلاحيات وإمكانات الهيئة، كما أنها يجب أن تسعى إلى مزيد تطوير سبل ضمان نزاهة الانتخابات وإجراءات الحد من محاولات العبث بالمسار الانتخابي وذلك ضمانا لحياء انتخابية نزيهة ومستقرة.

2 ضمان النزاهة خلال ممارسة السلطة أو المعارضة

جاء دستور 27 جانفي 2014 وفيما لتطور مونتسكيو للسلطة السياسية داخل الدولة، فاصلا عضويا ووظيفيا بين مختلف قواها وحريصا على التوازن بينها، تحقيقا للعدالة وضمانا للحرية كحجر أساس للدولة الحديثة، وقاطعا مع فلسفة الحكم القديمة التي أسسها دستور غرة جوان 1959. وكان حتميا أن يتضمن الدستور الجديد آليات جديدة تبين كيفية توزيع السلط وقطع الطريق بشكل جذري أمام عودة الاستبداد ومركزية القرار بيد سلطة أو فرد ما.

تتوزع وظائف الحكم الرئيسية داخل الدولة على ثلاث سلطات: السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والسلطة القضائية تعمل كل واحدة منها باستقلالية عضوية ووظيفية. إذ أن الفكرة الأساسية من وراء هذا التصور هو النأي عن حكم الفرد الواحد والحكومات المطلقة التي تجمع كل السلطات بين يديها وتستبدّ بها. وهو ما جعل المشرع الدستوري من خلال دستور الجمهورية الثانية يعيد تشكيل قواعد اللعبة السياسية ويبني تصوّرا جديدا للنظام السياسي في تونس ولكيفية توزيع مراكز القوة والنفوذ بين السلطات.

والأسئلة المطروح هنا، كيف تمارس السلطة حسب الدستور الجديد؟ وأي دور تلعبه المعارضة فيه؟ وإلى أي مدى يعزز هذا التصور نزاهة الحياة السياسية ويدعم ثقافة المساءلة والمحاسبة؟

جاء الباب الثالث من الدستور المخصص للسلطة التشريعية في فصله الخمسين بالتنصيص على أنه "يمارس الشعب السلطة التشريعية عبر ممثليه بمجلس نواب الشعب المنتخبين انتخابا عاما، حرا، مباشرا، سريرا، نزيها وشفافا، أو عن طريق الاستفتاء". وخصّ الباب الرابع للسلطة التنفيذية التي يمارسها رئيس الجمهورية الذي يُنتخب لمدة خمسة أعوام خلال الأيام الستين الأخيرة من المدة الرئاسية انتخابا عاما، حرا، مباشرا، سريرا، نزيها، وشفافا، وبالأغلبية المطلقة للأصوات المصرح بها"، وكذلك من قبل الحكومة التي تتكوّن من رئيس ووزراء وكتاب دولة يختارهم رئيس الحكومة وبالتشاور مع رئيس الجمهورية بالنسبة لوزارتي الخارجية والدفاع.

أما بالنسبة إلى آليات ممارسة السلطة وطبيعتها ووظائفها، حدّد الدستور جملة من الوسائل الضامنة لديمقراطية ونزاهة الحياة السياسية. فالسلطة التنفيذية برأسيها تسهر بصفة عامة على صياغة وتنفيذ السياسات العامة للدولة في كافة المجالات وعلى حسن إدارة وحوكمة المجال العام بطريقة شفافة ونزيهة.

أما السلطة التشريعية ممثلة في مجلس نواب الشعب فتلعب دورا محوريا في مجال تعزيز نزاهة الحياة السياسية من خلال وظيفتها الرقابية على السلطة التنفيذية المسؤولة أمامها كما نص عليه الفصل 95 من الدستور. إذ لكل عضو من أعضاء مجلس نواب الشعب الحق في أن يتقدم للفريق الحكومي بأسئلة كتابية وشفاهية طبق ما ضبطه النظام الداخلي للمجلس، كما يمكن للمجلس تكوين لجان تحقيق يكون على باقي السلطات (التنفيذية والقضائية) مساعدتها في أداء مهامها وتوفير الأدوات والإمكانات اللازمة لها، ومن خلال وظيفتها التشريعية كذلك المتمثلة في سن القوانين والتشريعات والتي تجعل منها فاعلا مركزيا في تنفيذ سياسة النزاهة، طالما أن القوانين تشكل أداة للتدخل في المجال العام والتأثير على عمل الجهات الفاعلة العامة والخاصة أيضا.

ولكن غياب أي آلية دستورية أو قانونية أو أي إجراء ينص عليه الدستور أو القانون أو النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب لفرض مبدأ النزاهة ووضع أدوات حقيقية لضمانها، لا سيّما فيما يتعلّق بحماية العمل النيابي من أي تأثير وتدخل من طرف دوائر الإعلام والأعمال، يفتح الباب واسعا أمام جميع أنواع الانتهاكات والصفوفات ويضرب استقلالية أعضاء المؤسسة البرلمانية ونزاهتهم. فضلا عن ذلك، يجدر بنا القول بأن العقبة الأولى التي يمكن أن تعرقل فاعلية مساءلة أعضاء البرلمان أمام الشعب هي عقبة قانونية بالأساس. ذلك أن الحصانة التي يمنحها الدستور لأعضاء مجلس نواب الشعب هي حصانة "شبه مطلقة" فيما يتعلق بالفصل 68 منه الذي ينص على أنه "لا يجوز رفع دعوى مدنية أو جزائية ضد عضو في مجلس نواب الشعب ولا يتم القبض على هؤلاء أو محاكمتهم بسبب آراء أو مقترحات أو أعمال تم تنفيذها فيما يتعلق بوظائفهم البرلمانية".

كذلك الحصانة الإجرائية المنصوص عليها في الفصل 69 من الدستور التي تنص على ما يلي: " 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."

هنا، وجب التوضيح أنه إذا كان النوع الأول من الحصانة (الفصل 68) مطلوباً تماماً بل وضرورياً لإنجاز أي نائب لمهامه بعيداً عن الضغوط والتهديدات التي قد تسلط عليه من قبل الأطراف التي تكون ضمن دوائر الرقابة والمساءلة التي يمارسها عليهم هذا النائب بحكم القانون، فإنّ الحصانة الإجرائية (الفصل 69) تبدو أقلّ معقولة حيث يمكن أن تؤدي إلى إعفاء النائب، ولو بصفة وقتية، من المساءلة أمام القاضي الجزائري. فمن المسيء لنجاعة آليات ضمان النزاهة أن تمتد هذه الحصانة لتشمل الإجراءات الجزائية فهذا ما أثبتته الممارسة من تعسف أعضاء البرلمان في التخصّي وراء الحصانة البرلمانية من أجل الإفلات من العقاب، فضلا عن تماهي السلطة القضائية، في عديد الحالات، مع اعتبار هذه الحصانة مطلقة طيلة الفترة النيابية.

فالحصانة البرلمانية في أصلها مرتبطة أساساً بأعمال النائب داخل المجلس ولا علاقة لها بجرائم الحق العام والجرائم الجزائية التي يرتكبها النائب بعيداً عن مهامه النيابية. وهنا تطفو على السطح مرة أخرى مسألة انسجام أحكام الدستور عند تنفيذها، فضلا عن ضرب مبدأ مساواة بين جميع المواطنين وتحديدًا في قضايا الحق العام سواء كانوا قضاة أو مسؤولين أو مواطنين لا يملكون أي حصانة أو حماية على الإطلاق كما أقرّ بذلك الدستور في باب الحقوق والحريات حينما نصّ في الفصل 21 على أنّ " المواطنون والمواطنات متساوون في الحقوق والواجبات، وهم سواء أمام القانون من غير تمييز"، المبدأ الذي يبدو أن أساسه قد نسف بمسألة الحصانة البرلمانية.

وما يزيد الأمر سوء هو التعقيد الذي يشوب إجراءات رفع الحصانة البرلمانية على النحو المنصوص عليه في الفصول 29 و30 و31 و32 و33 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب. إذ يتم النظر في رفع الحصانة على أساس الطلب المقدم من السلطة القضائية مرفقا بملف القضية إلى رئيس مجلس نواب الشعب ليتولى هذا الأخير بدوره إعلام العضو المعني وإحالة الطلب المبيّن أعلاه ومرفقاته إلى لجنة النظام الداخلي والحصانة والقوانين البرلمانية والقوانين الانتخابية التي تتولى دراسته والاستماع إلى العضو المعني الذي يمكنه إنابة أحد زملائه من الأعضاء لإبلاغ رأيه أمام اللجنة. تتولى لجنة النظام الداخلي والحصانة والقوانين البرلمانية والقوانين الانتخابية النظر فيما يعرض عليها من ملفات وإعداد تقارير في شأنها في أجل أقصاه خمسة عشر يوما من تاريخ الإحالة ثم ترفع تقريرها إلى مكتب المجلس الذي يحيله إلى الجلسة العامة. وعلى سبيل المثال، في جلسة للجنة النظام الداخلي والحصانة يوم الأربعاء 8 جانفي 2020 دعا أعضاء من المجلس الأعلى للقضاء وبعض أعضاء اللجنة إلى ضرورة تنقيح النظام الداخلي للبرلمان وتنقيح مجلة الإجراءات الجزائية في اتجاه توضيح مسألة تحصين النائب من مسؤوليته أمام القضاء وقد أفادت في نفس الإطار السيدة هناء بن عبدة أستاذة القانون العام في الجامعة التونسية وعضو الجمعية التونسية للقانون الدستوري "أن الحصانة البرلمانية ليست مطلقة وهي منظمة ولها شروطها حيث يتمتع النائب بالحصانة ولا يؤاخذ على الأعمال التي يمارسها في علاقة بعمله النيابي لكن لا يعني ذلك أن له حصانة في جرائم الحق العام أو جرائم ضد الأشخاص" و هو ما لم يتم احترامه من قبل مجلس نواب الشعب. ومثال ذلك، تمسك النائب السابق غازي القروي بالحصانة البرلمانية، وعدم إقرار رفعها من قبل لجنة النظام الداخلي بالبرلمان، في حين أن التتبعات القضائية في شأنه لا تتعلق في أصلها بعمله النيابي أو آرائه السياسية وإنما بجرائم مالية سابقة حتى لانتخابه بمجلس نواب الشعب.

فلئن أقر المجلس بتلقيه مطالب رفع الحصانة عن بعض من النواب فإن ملف الحصانة استخدم لأغراض سياسية. ففي جلسة استماع عقدتها لجنة النظام الداخلي والحصانة البرلمانية والقوانين الانتخابية يوم الأربعاء 2 جوان 2021 خصتها للاستماع إلى السيدة وزيرة العدل بالنيابة حول هذا الموضوع، أمادت الوزيرة بأن 9 مطالب رفع حصانة تهم 5 نواب عالق في مكتب المجلس. فضلا عن ذلك، خلال الدورة البرلمانية 2019/2020 تمسك عشرون نائبا من بين خمسة وعشرين بالحصانة للإفلات من العدالة.

"العدل أساس العمران والظلم مؤذن بخراب العمران"، هي قاعدة عامة تسري في كل مكان وزمان. إذ أنه غني اليوم عن التذكير والتفسير أن القضاء العادل هو ضمان للأمن الاجتماعي وبالتالي لاستمرارية الدولة. فمتى كان النظام عادلا، حاميا لحقوق الناس وممتلكاتهم، ضامنا لمساواة الجميع أمام القانون، مقاوما للمفسدين ساد السلم الاجتماعي والعمران البشري والعكس يبقى صحيحا. لهذا جاء دستور 2014 في الباب الخامس المخصص للسلطة القضائية بأن "القضاء سلطة مستقلة تضمن إقامة العدل وعلوية الدستور وسيادة القانون وحماية الحقوق والحريات. القاضي مستقل لا سلطان عليه في قضاؤه لغير القانون." و "يشترط في القاضي الكفاءة. ويجب عليه الالتزام بالحياد والنزاهة، وكل إخلال منه في أدائه لواجباته موجب للمساءلة."

وأما عن المعارضة، فيجدر القول بأن وجودها يبقى محورياً لضمان توازن المشهد السياسي ولعب دورها في الإشارة إلى أوجه مخالفة القانون والانحراف عن المبادئ والقواعد الضامنة للشفافية والنزاهة.

فكما عبرت عنه الدكتورة عائشة عباس في كتابها "جدلية السلطة والمعارضة السياسية في تونس" بقولها إن "جدوى الصراع الديمقراطي بين السلطة والمعارضة قائم على تبادل الأدوار دون أن يقص طرف منهم من الحياة السياسية

ومن المستحيل أن يكون هناك تداول سلمي على السلطة ما لم يكن هناك وحدة جدلية بين السلطة والمعارضة²⁸ اعترف دستور 2014 ضمينا بوجود المعارضة في توطئته حينما أسس لنظام جمهوري ديمقراطي تشاركي "يكون فيه حق التنظيم قائم على التعددية"، وصراحة في فصله الستين حينما نصّ على أن "المعارضة مكوّن أساسي في مجلس نواب الشعب، لها حقوقها التي تمكّنها من النهوض بمهامها في العمل النيابي وتضمن لها تمثيلية مناسبة وفاعلة في كل هياكل المجلس وأنشطته الداخلية والخارجية. وتسنّد إليها وجوبا رئاسة اللجنة المكلفة بالمالية وخطة مقرر باللجنة المكلفة بالعلاقات الخارجية، كما لها الحق في تكوين لجنة تحقيق كل سنة وترؤسها. ومن واجباتها الإسهام النشط والبناء في العمل النيابي." قاطعا بذلك مع النظام القديم الذي تجاهل المعارضة على مستوى النص الدستوري وعلى مستوى الواقع بقمع كل المحاولات لتكوين سلطة مضادّة. ويقصد بالمعارضة على معنى النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب:

كل كتلة غير مشاركة في الحكومة ولم تمنح بأغلبية أعضائها ثقتها للحكومة أو لم تصوت بأغلبية أعضائها على الثقة في مواصلة الحكومة لنشاطها

النواب غير المنتمين لكتل الذين لم يصوتوا لمنح الثقة للحكومة أو الثقة في مواصلة الحكومة لنشاطها. ويعدّ الاحتفاظ بالصوت رفضا لمنح الثقة للحكومة ولا يصحّ التصنيف في المعارضة إلا بتقديم تصريح كتابي لرئاسة المجلس من الكتلة أو النائب المعني. يفقد النائب أو الكتلة التي خرجت من المعارضة أليا المهمة المسندة إليها بصفتها تلك. ينشر التصريح المتعلق بالانتماء إلى المعارضة أو سحب الانتماء منها في الرائد الرسمي للجمهورية التونسية المتعلقة بمداولات مجلس نواب الشعب."

28 د. عائشة عيّاس، جدلية السلطة والمعارضة السياسية في تونس، الطبعة الأولى 2020. دار الخليج للنشر والتوزيع، ص. 11.

عموما، ولئن كانت لا تملك مقاليد الحكم وسلطة اتخاذ القرار والفعل على أرض الواقع لتنفيذ سياساتها وتصوراتها ورؤاها، فإن المعارضة السياسية بوعيا بأهمية دورها وطبيعته ولعبها لدورها السياسي في "تصدي" أخطاء الحكومات للإيقاع بها بكافة الآليات الدستورية والقانونية كترجمة واقعية للصراع الديمقراطي تجعل الفاعلين السياسيين على أقصى درجات اليقظة والحذر من ارتكاب أخطاء من بينها المساس من نزاهة الحياة السياسية لأنها ستجد معارضة قوية تتصدى لها.

ورغم مختلف النقائص القانونية والصعوبات الواقعية التي يطرحها المشهد السياسي التونسي، مثل القانون عدد 46 لسنة 2018 مؤرخ في 01 أوت 2018 يتعلق بالتصريح بالمكاسب والمصالح وبمكافحة الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح خطوة حقيقية نحو تدعيم الآليات والوسائل التي تهدف إلى التأكيد من خلوّ أصحاب السلطة من أية "شوائب" تهدد نزاهة الحياة السياسية وتؤثر على كيفية ممارسة السلطة أو المعارضة. إلا أن هذا القانون، كسابقه، سرعان ما اصطدم بصعوبات واقعية وقانونية - متوقّعة - ارتبطت غالبا بعدم إصدار النصوص التطبيقية المنصوص عليها في عدد من فصوله، فضلا عن عدم حرص وتمكّن الهيئات الرقابية، على غرار الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، من القيام بالمهام المسندة إليها بمقتضى هذا القانون.

3 دور المجتمع المدني في تعزيز قيم النزاهة والمساءلة

أسّس دستور 27 جانفي 2014 لنظام جمهوري ديمقراطي تشاركي تضمن فيه الدولة علوية القانون واحترام الحريات وحقوق الإنسان. ولم يكن غريبا أن يُتبع الحراك الثوري لسنة 2011 بانفراج أزمة حرية التنظّم والاجتماع. فتضاعف عدد الأحزاب السياسية وتضاعف عدد الجمعيات وصارت مشاركا في مسار اتخاذ القرار ورقيا على كيفية ممارسة السلطة ومُساءلة لأصحاب السلطة عن أدائهم وإيوائهم بوعودهم واحترامهم لقواعد النزاهة والشفافية.

حيث لعبت مختلف مكونات المجتمع المدني من خلال التحرك الفردي (المواطن) أو الجماعي (ضمن الجمعيات) في تعزيز قيم النزاهة والمساءلة. وتعدّ آلية المساءلة أحد أهمّ الأدوات المعتمدة في الرقابة على الشأن العام، وهي تعدّ ضابطاً للأداء الحكومي/ الإداري ووسيلة تقييم للأشخاص العاملين في مختلف مؤسسات الدولة أو من يعتمدون وسائلها.

وتمثل المساءلة المجتمعية طريقة بديلة وحديثة من صيغ المساءلة المتعارف عليها. تتمحور بالأساس على مشاركة المواطن/ المجتمع المدني في الشأن العام محلياً أو وطنياً وقيامهم بمساءلة أصحاب القرار عن القرارات التي يتخذونها والنتائج المترتبة عنها. يتميز هذا النوع من المساءلة عن مجالات المساءلة الأخرى بالمشاركة المدنية التي تكون الضمانة الأساسية لالتزام أصحاب القرار بتحمل المسؤوليات عن قراراتهم.

كان من الضروري أن يُصاحب هذا التحوّل، إصدار نصوص قانونية تضمن، كما سبق أن بيّنا، حرية تكوين الجمعيات على غرار المرسوم عدد 88 لسنة 2011 وتدعيم الوسائل القانونية والعملية التي تمكّن مختلف مكونات المجتمع المدني من ممارسة دور فعلي في مساءلة أصحاب السلطة وفي أن تكون سلطة مضادّة تراقب، تُسألُ وتطرح البدائل والحلول. ولئن لم يتضمّن دستور 2014 سوى إشارة صريحة إلى المجتمع المدني في الفصل 139 منه الذي نصّ على أنه " تعتمد الجماعات المحلية آليات الديمقراطية التشاركية، ومبادئ الحوكمة المفتوحة لضمان إسهام أوسع للمواطنين والمجتمع المدني في إعداد برامج التنمية والتهيئة الترابية ومتابعة تنفيذها طبقاً لما يضبّه القانون". فقد كانت مجلة الجماعات المحلية لسنة 2018 مخصصة لفلسفة الدستور بأن جعلت من مشاركة المواطنين في مسار اتخاذ القرار على المستوى البلدي شرطاً من شروط صحّة مسار اتخاذ القرار البلدي.²⁹

29 تطبيقاً للفصل 29 من مجلة الجماعات المحلية، تكون قرارات الجماعة المحلية التي لا تعتمد آليات الديمقراطية التشاركية قابلة للطعن عن طريق دعوى تجاوز السلطة.

من ناحية أخرى، لعبت الجمعيات، بناء على حقها المكفول بمقتضى الفصل 5 من المرسوم عدد 88 لسنة 2011، دورا هاما في تقييم أداء مؤسسات الدولة وأصحاب السلطة عموما حتى صارت "مشروعية" قرارات السلطة مرتبطة، أحيانا، بمدى مشاركة مكونات المجتمع المدني في كل مراحل اتخاذها. وتبقى بذلك، مختلف مكونات المجتمع المدني عنصرا أساسيا من عناصر مسار المساءلة وضامنا رئيسيا لاحترام القانون وقواعد الشفافية والنزاهة والحياد وعموما، يمكن الإقرار بأن فلسفة الحكم الرشيد يجب أن تبني، بالإضافة إلى وجود الأطر القانونية الملائمة التي تتماشى والسياقات المتغيرة للمجتمعات، على أن تقرّ صراحة بضرورة اعتماد مبادئ النزاهة والحياد والشفافية والمساءلة وقواعد النجاعة والاستمرارية كمنهج لممارسة السلطة. إلا أن وجود الوسائل والهيكل الرقابية يبقى أمرا محوريا في ضمان الوقاية من كل المخاطر التي تهدد الحكم الرشيد.

المحور الثالث: نجاعة عمل الهيئات الرقابية

ينبغي العمل الرقابي على حسن سير الهياكل التابعة للدولة، أو تلك الخاضعة لإشرافها، على وجود هياكل رقابية تتولى تقييم ومتابعة عمل هياكل الدولة بناء على معايير علمية وقانونية سابقة الوضع تمكّن من التحقق من حسن تسيير المرافق العامة ونجاعتها. في هذا الصدد، يجب الإشارة إلى أن وجود الهياكل الرقابية هو دلالة على التزام الدولة، وخصوصاً أصحاب السلطة، بمبادئ الشفافية والمساءلة. ذلك أن عمل هذه الهياكل وتدخلها إنما ينطوي في نهاية الأمر على مساءلة أصحاب السلطة وتقييم أدائهم وتدعيم الحكم الرشيد.

في تونس، صاحب تركيز مؤسسات الدولة، بُعيد الاستقلال، توجه جليّ بإرساء عدد من الهياكل المكلفة بإجراء الرقابة على تسيير هذه المؤسسات ونجاعة عملها. إلا أنّ الانحرافات التي شهدتها المؤسسات السياسية للدولة وانخراطها في منظومة حكم فردي أثّرت على سير هياكل الرقابة حتى صارت هي ذاتها محلّ تساؤل حول مصداقية نشاطها. ثمّ كان للثورة التونسية 17 ديسمبر 2010 – 14 جانفي 2011، التي أنهت حكم بن علي وأفراد عائلته، نصيب في تعزيز مكانة الهياكل الرقابية داخل الدولة وصولاً إلى وضع مؤسسات جديدة تكون مهمتها الأولى والأساسية البحث والتدقيق في عمل هياكل الدولة، متابعتها وتقييم أدائها وحتى زجر أخطائها.

جاءت السنوات التي تلت الثورة بعدد من النصوص القانونية الداعمة لتوجّه القطع مع أوجه الفساد والمحاباة والمحسوبية التي غزت مؤسسات الدولة لعشرات السنين وأثّرت بشكل كبير على عمل الهياكل الرقابية، وصولاً إلى إصدار الدستور الجديد في 27 جانفي 2014. حيث مثّل هذا الدستور ميثاقاً جديداً يلتزم بموجبه أصحاب السلطة، باختلاف مواقعهم، بجملة من المبادئ والقواعد وبأنّ تلتزم الدولة بمكافحة الفساد وتدعيم الشفافية.

في هذا الصدد، وباعتبارها محور سير أجهزة الدولة، خُصت السلطة التأسيسية الأتلية الإدارة العمومية بالفصل 15 من الدستور الذي نصّ على أنها "في خدمة المواطن والصالح العام، تنظّم وتعمل وفق مبادئ الحياد والمساواة واستمرارية المرفق العام، ووفق قواعد الشفافية والنزاهة والنجاعة والمساءلة".

إن تطوّر دور الدولة ومراوحتها بين التدخل في النشاط الاقتصادي والاكتفاء بدورها التعديلي، فضلا عن تغيّر السياقات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية أدّت جميعها إلى التأثير على مشهد وبنية الهياكل الرقابية داخل الدولة من جهة، وعلى نجاعة عملها والصلاحات المسندة إليها من جهة أخرى. وبالتالي يحيلنا البحث عن نجاعة عمل الهيئات والهياكل الرقابية إلى التعرّض في مرحلة أولى إلى تصنيفها ثمّ إلى متابعة أعمالها ومختلف المتدخلين في نشاطها. تختلف مهام الهيئات والهياكل الرقابية حسب مجال تدخلها، الأمر الذي يودّي إلى تباين الوسائل المعتمدة من قبلها حتى تتولى القيام بعملية المتابعة والتقييم والزرر إذا ما منحتها النصوص المنظمة لها صلاحية مماثلة. وفي هذا الصدد، واعتمادا على معيار امتداد السلطات الممنوحة للهيئات والهياكل الرقابية، يمكن أن نميّز بين صنفين: هياكل رقابية ذات وظيفة واحدة وهياكل رقابية ذات وظيفة مزدوجة.

1 الهياكل الرقابية ذات الوظيفة الواحدة

يقصد بالهياكل الرقابية ذات الوظيفة الواحدة، الهياكل التي يقتصر عملها ونشاطها على متابعة عمل هياكل ومؤسسات الدولة والإشارة ضمن مخرجات أعمالها إلى النقائص والإخلالات التي يمكن أن تكون قد شابت عمل أصحاب السلطة أو مسار اتخاذ القرار. بالتالي، فإن هذه الهياكل الرقابية لا تُمنح، بناء على النصوص القانونية المنظمة لها، صلاحيات زجرية أو عقابية أو حتى تعديلية في مجال نشاطها أو تدخلها.

إن تطوّر دور الدولة أدّى، كما بيّنا ذلك، إلى تضاعف عدد الهياكل الرقابية وتوسيع مجالات تدخّلها. إلا أن الهياكل الرقابية ذات الطابع الإداري، أي تلك التي تعمل تحت الإشراف المباشر للسلطة الإدارية، حافظت على أسبقيتها التاريخية وحافظت كذلك بـ"الأولوية" على مستوى الموارد البشرية العاملة فيها بما يتماشى وحجم العمل الموكول إليها.

نتعرّض من خلال هذه الدراسة إلى عيّنة من الهياكل الرقابية والمتمثلة أساساً في هيئة الرقابة العامة للمصالح العمومية التابعة لرئاسة الحكومة، هيئة الرقابة العامة للمالية التابعة لوزارة المالية والهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية التابعة لرئاسة الجمهورية.

أحدثت هذه الهيئة بمقتضى الأمر عدد 3232 لسنة 2013 المؤرخ في 12 أوت 2013 يتعلق بتنظيم مشمولات هيئة الرقابة العامة للمصالح العمومية وبضبط النظام الأساسي الخاص بأعضائها. وقد أوكل هذا الأمر للهيئة عددا هاما من المشمولات الرّامية إلى "دعم الحوكمة والشفافية والمساءلة وتكريس مبادئ حسن التصرف العمومي والحفاظ على المال العام"³⁰

ويشمل مجال تدخّل هيئة الرقابة العامة للمالية، إجراء الرقابة على مصالح الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والمنشآت العمومية وبصورة عامة كلّ الهياكل والذّوات والمنظمات بمختلف أنواعها التي تنتفع بدعم أو بمساهمة عمومية مباشرة أو غير مباشرة مهما كان شكلها فضلا عن كل ذات تتولى تأمين مرفق عام، وساهم مجال التدخل الواسع المضمون للهيئة في تمكينها من بسط رقابتها على مختلف مجالات تدخّل الدولة بطريقة تجعلها قادرة على توفير صورة متكاملة لنشاط مؤسسات الدولة أو حتى المؤسسات الخاصة في وضعيات محددة تماهيا مع دورها المتعلق بتقييم البرامج الوطنية والسياسات العمومية.

من ناحية أخرى، وإضافة إلى دورها الرقابي، عُهد لهيئة الرقابة العامة للمصالح العمومية دور استشاري يتمثل أساسا في إبداء رأيها في "مشاريع النصوص القانونية والترتيبية التي تهدف إلى تنظيم أو تحسين أساليب العمل بالهياكل العمومية وكذلك الإجراءات الهادفة إلى الرفع من جودة التصرف العمومي وتكريس مبادئ الحوكمة"³¹

عند ختام أعمالها الرقابية والأبحاث التي أجرتها، تعدّ الهيئة تقريرا سنويا ترفعه إلى رئيس الحكومة يتضمّن حوصلة لأهم النقائص والإخلالات والنتائج التي توصلت إليها، فضلا عن توصياتها وتدابير الإصلاح التي تقترحها بخصوص الهياكل والذّوات المعنية بأعمال الرقابة خلال السنة المنقضية.

1 هيئة الرقابة العامة للمالية

جاء الأمر 2886 لسنة 2000 مؤرخ في 7 ديسمبر 2000 منظمًا لهيئة الرقابة العامة للمالية وطرق تسييرها. حيث أوكل هذا الأمر للهيئة، تحت الإشراف المباشر لوزير المالية، إجراء مهمات التفقد والمراقبة على تصرف وحسابات مختلف المصالح والجماعات والمؤسسات العمومية والمنشآت العمومية أو ذات المساهمة العمومية، فضلا عن الجمعيات والمجمعات المهنية والتعاضديات والتعاونيات والهيكل الأخرى التي تنتفع بمساعدة أو دعم من الدولة أو الجماعات الجهوية والمحلية بطريقة مباشرة أو غير مباشرة.

ويتم إنجاز مهمات التفقد والرقابة بناء على برنامج سنوي يتم إعداده من قبل وزير المالية بالتنسيق مع الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية، وهو ما يعني أن نشاط هيئة الرقابة العامة للمالية هو ترجمة لتصورات يحملها وزير المالية ويسعى إلى تطبيقها عبر الهيئة وصولا إلى تعزيز الحوكمة وتكريس مبادئ النزاهة والمساءلة.

وفي ختام عمليات الرقابة أو التفقد، يتولى الفريق المكلف بالمهمة إعداد تقرير كتابي أولي ثم نهائي يمكنهم أن يقدموا ضمنه إلى وزير المالية كل المقترحات التي من شأنها تحسين تنظيم وسير المصالح الخاضعة للرقابة.

2 الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية

خلفا لبقية الهيئات الرقابية، تعدّ الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية المنضوية تحت إشراف رئاسة الجمهورية هيئة رقابية جامعة ينصبّ عملها بالأساس على متابعة أعمال الهيئات الرقابية الأخرى خاصة منها هيئة الرقابة العامة للمصالح العمومية وهيئة الرقابة العامة للمالية، وتمثل هذه الهيئة مؤسسة عمومية ذات صبغة إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، أحدثت بموجب القانون عدد 50 لسنة 1993 المؤرخ في 3 ماي 1993 يتعلق بالهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية.

تتولى هذه الهيئة القيام بتنسيق برامج تدخل هياكل المراقبة العامة لمصالح الدولة والمنشآت العمومية ودراسة واستغلال تقاريرها واقتراح ما تراه مناسبة من إجراءات عمليّة كفيلة بتلافي النقائص وتحسين طرق التصرف ومتابعة تنفيذها.

ومن ناحية أخرى، يمكن أن تطلع الهيئة بمهام استشارية وأكاديمية من خلال إبداء رأيها فيما يقع عرضه عليها من مشاريع نصوص تشريعية أو ترتيبية تهدف إلى تطوير طرق التصرف وأساليبه أو تحسين مردود هياكل المراقبة الإدارية والمالية، فضلا عن المساهمة في الدراسات والندوات والملتقيات ذات الصلة بمهامها.

في حوار أجراه فريق منظمة أنا يقظ مع رئيس الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية بتاريخ 14 ديسمبر 2021 حول تقييم عمل الهيئة، بيّن الرئيس أن دور الهيئة يبقى محوريًا باعتبارها المؤسسة الوحيدة التي تتولى القيام بمتابعة "مخرجات" التقارير الرقابية أي أخذ التوصيات الواردة ضمنها بعين الاعتبار وتنفيذ الإصلاحات المقترحة لتلافي الإخلالات والنقائص التي توصلت إليها الهياكل الرقابية. وإضافة إلى ذلك، انبنى عمل الهيئة العليا للرقابة الإدارية لفترة طويلة على المتابعة المستندية أي تلك التي تتم عبر المراسلات الرسمية بين الهياكل المعنية والهيئة. إلا أنه تم منذ سنة 2017 الاعتماد تدريجيا على متابعة القرب («Suivi de proximité») التي تركز أساسا على اللقاءات والاجتماعات المباشرة بين ممثلي الهيئة وبقية الهياكل الرقابية العامة يكون محورها متابعة تنفيذ الإصلاحات وتلافي النقائص وكيفية تجاوز الصعوبات التي تعترض مسار تفعيل توصيات الهيئات الرقابية.

وفي علاقة بفاعلية ونجاعة عملها التنسيقي، بين رئيس الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية أن عملها التنسيقي يبقى دون المأمول³³، خاصة وأنه لا يمثل نشاطا استراتيجيا يمكن أن يؤدي إلى ضمان نجاعة العمليات الرقابية في ظل الافتقار إلى خارطة مخاطر (Cartographie des risques) على المستوى الوطني.

أما على مستوى التحديات التي تواجهها الهيئة، ميّز رئيسها خلال الحوار مع فريق منظمة أنا يقظ بين:

- التحديات القانونية: النصوص المنظمة لنشاط ومهام الهيئات الرقابية العامة وكذلك قانون الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية تعتبر نصوصا قديمة لا تتلاءم والتطورات التي شهدها الوضع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي وتطور دور مؤسسات الدولة.
- التحديات العمليّة: وتتمثل أساسا في محدودية الإمكانيات البشرية والمادّية الموضوعة على ذمّة الهيئة.

عموما، ورغم الدور المحوري الذي تلعبه الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية سواء على مستوى التنسيق ومتابعة أعمال الهيئات الرقابية العامة أو على مستوى تدعيم الحوكمة الرشيدة ومبادئ الشفافية والمساءلة، إلا أنها تبقى مقيدة من حيث التعامل مع الجهات القضائية إذ لا يمكن للهيئة أن تحيل تقاريرها إلى محكمة المحاسبات في صورة ملاحظة أخطاء تصرّف أو إحالة أي ملف آخر إلى السلطة القضائية رغم احتمالية وجود شبهات جدية أو قرائن أولية لارتكاب أفعال مجرّمة.

33 تقوم الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية بعمل تنسيقي بسيط في تقدير رئيسها، حيث تقدم كل هيئة رقابية برنامج عملها الرقابي ويفتقر دور الهيئة في هذه الوظيفة على التثبت والنظر في ما إذا كان هناك نفس الميكل موضوع أكثر من مهمة رقابية في نفس الوقت.

ملحوظات حول عمل الهيئات الرقابية ذات الوظيفة الواحدة

من خلال التّمعن في طبيعة المهام الموكولة إلى الهيئات الرقابية المبيّنة أعلاه والتعرّض إلى مختلف أنشطتها، يمكن أن نخلص إلى تقديم بعض الملحوظات حول الصعوبات التي تعترض نشاط هذه الهياكل بطريقة تحدّ من نجاعة عملها:

الارتباط الوثيق بالسلطة التنفيذية:

لئن كشف التنظيم الإداري التونسي عن تطوّر وسائل وأطراف الرقابة على هياكل ومؤسسات الدولة ضمانا لوجود عملية متابعة وتقييم متواصلة، فإن انزواء الهياكل الرقابية ضمن الترتيب الهرمي لرؤساء الإدارة – ممثلي السلطة التنفيذية – وأساسا رئيس الحكومة ورئاسة الجمهورية يؤدّي في غالب الأحيان إلى الحدّ من مردودية ونجاعة عمل الهيئات الرقابية العامة وهذا ما يمكن أن نتبيّنه على مستويات عدّة:

■ برمجة المهام الرقابية والإذن بها: رغم منح النصوص المنظمة للهيئات الرقابية مهمّة إعداد البرنامج السنوي لكل هيئة، إلا أن هذا الأخير يبقى رهين إرادة سلطة الإشراف (مثلا وزير المالية بالنسبة لهيئة الرقابة العامة للمالية، رئيس الحكومة بالنسبة لهيئة الرقابة العامة للمصالح العمومية...).

■ خلال إجراء مهمات التفقد والرقابة: " أكدت التجربة أنّ عملية الرقابة تبقى مقيدة في بعض الحالات من خلال حصر مجالات تدخل المراقبين أثناء إنجاز المهام على مستوى الهيكل الخاضع للرقابة كأن يطلب الوزير التركيز على ملف دون سواه أو عدم فتح الملفات المتعلقة بشخصيات معيّنة أو التي تخصّ فترة زمنية معيّنة أو منطقة معيّنة، وذلك لاعتبارات غير موضوعية، وهو ما أثر سلباً على نجاعة عمل المراقبين"³⁴.

34 شرف الدين البعقوبي (رئيس الجمعية التونسية للمراقبين العموميين). "منظومة الرقابة العامة في تونس والإصلاح الذي لم يتحقق"، صدر في العدد 00 للمفكرة القانونية، ديسمبر 2014، ص. 14.

عزلة الهيئات الرقابية العامة عن "العالم الخارجي"

إن عدم تمكين الهيئات الرقابية من تبليغ مخبرات أعمالها ومهامها الرقابية، بما قد تتضمنه من إخلالات وتجاوزات تمسّ بمقومات الحوكمة الرشيدة، إلى السلطة القضائية ينطوي على ضرب لنجاعة عمل هذه الهيئات اعتباراً وأنّ مآل عمل هذه الهيئات يظلّ رهين استجابة أصحاب السلطة و"رغبتهم" في الأخذ بتوصيات ورأي الهيئات الرقابية ومدى حرصهم على تنفيذ هذه التوصيات.

وفي مقابل ذلك، تبدو العزلة متأتية في بعض الأحيان من الهيئات الرقابية ذاتها. هذا ما يمكن أن نتبينه مثلاً من خلال ضعف أداء الهياكل الرقابية في مادة النفاذ إلى المعلومة وفي التفاعل مع بقية مكونات المجتمع المدني، كطرف أساسي في مسار المساءلة. فعلى سبيل المثال، عمل فريق منظمة أنا يقظ، خلال إعداد هذه الدراسة، على عقد سلسلة من اللقاءات مع ممثلي الهيئات الرقابية، على غرار رئيس هيئة الرقابة العامة للمالية الذي عبّر عن الرفض الضمني لعقد لقاء يكون موضوعه تقييم هيئة الرقابة العامة للمالية للنقائص والتحديات التي أثّرت على سياسة الدولة التونسية في مكافحة الفساد معلاً ذلك بأن الهيئة لا تتدخل في سياسة الدولة في مكافحة الفساد وأنه يتعين "مراعاة سلطة الإشراف في الغرض". وبالتالي، فإن هذا يقوم دليلاً على "خطورة" ترسيخ ثقافة تبعية الهياكل الرقابية، حتى تلك المرتبطة إدارياً وهرمياً بالسلطة التنفيذية، ورضوخها إلى إرادة السلطة الحاكمة.

1. الهياكل الرقابية ذات الوظيفة المزدوجة:

خلافاً للهياكل الرقابية ذات الوظيفة الواحدة أي تلك التي يقتصر نشاطها على إجراء الرقابة على مؤسسات وهياكل الدولة، يُقصد بالهياكل الرقابية ذات الوظيفة المزدوجة الهياكل التي تمارس صلاحيات تعديلية وسلطات زجرية بالإضافة إلى دورها الرقابي. ويعود بروز هذه الهياكل وتطوّر دورها التعديلي والرقابي إلى تطوّر دور الدولة وتدخلها في قطاعات محددة

بما يستوجبه من منح الهياكل الرقابية أكبر قدر من الصلاحيات التي تمكّنها من تدعيم الحوكمة الرشيدة وتعزيز مبادئ النزاهة والشفافية والمساءلة. تتعرّض من خلال هذه الدراسة إلى عيّنة من الهياكل الرقابية ذات الوظيفة المزدوجة والمتمثلة أساسا في محكمة المحاسبات والهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي البصري.

1 الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي والبصري

عانى المشهد الإعلامي في تونس خلال السنوات التي سبقت ثورة 17 ديسمبر 2010 – 14 جانفي 2011 من هيمنة أصحاب السلطة عليه حتى تحوّل إلى أداة بيد السلطة الحاكمة للتأثير على الرأي العام وتزييف الحقائق وتشويه الخصوم. وقد ساهم "غياب" التأطير القانوني لهذا القطاع في مزيد تهميشه وجعله وسيلة لقمع حرية التعبير بالرغم من تكريس الفصل 8 من دستور غرّة جوان 1959 لحرية الصحافة والتعبير.

جاءت الثورة حتى تعلن بداية عهد جديد لقطاع الاتصال السمعي البصري بأن أطلقت العنان لإثراء المشهد كمياً وكيفياً. ولم يكن من الغريب أن "تتهافت" الإطلاحات القانونية بأن تنطلق بإصدار المرسوم عدد 115 لسنة 2011 المؤرخ في 2 نوفمبر 2011 المتعلق بحرية الصحافة والطباعة والنشر. ثم كانت الحاجة لإرساء هيئة رقابية تعديلية للقطاع السمعي البصري، فأحدثت الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي والبصري في 3 ماي 2013 تطبيقاً للمرسوم عدد 116 لسنة 2011 المؤرخ في 2 نوفمبر 2011 المتعلق بحرية الاتصال السمعي البصري وبإحداث هيئة عليا مستقلة للاتصال السمعي البصري.

تتولى هذه الهيئة الإشراف على تنظيم قطاع الإعلام السمعي البصري وتعديله وضمان تعدده وتنوعه وتوازنه واستقلالية وسائله. وتسهر على ضمان حرية التعبير في إطار احترام الضوابط القانونية. كما تسهر الهيئة على دعم الديمقراطية وحقوق الانسان وسيادة القانون. وإضافة إلى ذلك، تلعب الهيئة دورا محوريا في دعم الديمقراطية من خلال السهر على ضمان التعددية السياسية خلال الفترات الانتخابية ورصد التجاوزات التي قد تُرتكب على مستوى مضامين القنوات التلفزية والإذاعية والحرص على احترام المعايير المهنية والأخلاقية كما جاءت في الدستور والمواثيق الدولية وعلى أساس المبادئ التي عدّها المرسوم عدد 116 لسنة 2011.

ومن هنا، يمكن أن نستنتج ازدواجية الوظيفة الموكلة إلى الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي والبصري فتميّز بين وظيفتها الرقابية والتعددية ووظيفتها الاستشارية الاستراتيجية.

أما الوظيفة الرقابية والتعددية، فهي تركز بالأساس على ما أسند للهيئة من وسائل وصلاحيات تمكّنها من تنظيم قطاع الإعلام السمعي البصري من خلال إشرافها على "الترخيص" في إنشاء المؤسسات الإعلامية بمختلف أصنافها ومتابعة أعمالها ورصد المضامين الإعلامية وتسييل العقوبات على مخالفات قواعد النزاهة والحياد. وفي هذا الصدد تتولّى الهيئة:

- السهر على فرض احترام جميع السلطات والمؤسسات والأطراف المتداخلة للقواعد والأنظمة المنطبقة على قطاع الاتصال السمعي و البصري والتنسيق مع كل الهياكل المتداخلة على غرار الوكالة الوطنية للترددات
- البتّ في مطالب منح الإجازات المتعلقة بإحداث واستغلال منشآت الاتصال السمعي والبصري.
- البتّ في مطالب منح الإجازات المتعلقة بإحداث واستغلال قنوات إذاعية أو تلفزية جمعياتية لغاية غير ربحية لفائدة الجمعيات التونسية المحدثة وفقا للتشريع الجاري به العمل وذلك استثناء لأحكام الفصل 2 من المجلة التجارية

- التنسيق مع الوكالة الوطنية للترددات لتخصيص الترددات اللازمة ضمن النطاقات الخاصة بخدمات الاتصال السمعي والبصري.
- ضبط كراسات الشروط واتفاقيات الإجازة الخاصة بمنشآت الاتصال السمعي والبصري وإبرامها ومراقبة احترامها.
- مراقبة تقييد منشآت الاتصال السمعي والبصري بمضمون كراسات الشروط وبصفة عامة احترامها للمبادئ والقواعد السلوكية المنطبقة على القطاع.
- السهر على ضمان حرية التعبير والتعددية في الفكر والرأي، خاصة فيما يتعلق بالإعلام السياسي، سواء من قبل القطاع الخاص أو من قبل القطاع العمومي للاتصال السمعي والبصري.
- السهر على احترام النصوص التشريعية والترتيبية التي تحدد القواعد والشروط الخاصة بإنتاج و برمجة و بث الفقرات المتعلقة بالحملات الانتخابية التي يتعين التقييد بها من قبل منشآت الاتصال السمعي والبصري بالقطاعين العمومي والخاص.
- وضع القواعد السلوكية المتعلقة بالإشهار ومراقبة تقييد أجهزة الاتصال السمعي والبصري بها.
- العمل على سن المعايير ذات الطابع القانوني أو التقني لقياس عدد المتابعين لبرامج منشآت الاتصال السمعي والبصري ومراقبة التقييد بها.
- البت في النزاعات المتعلقة بتشغيل القنوات الاتصالية السمعية والبصرية واستغلالها.
- معاقبة المخالفات المرتكبة من قبل منشآت الإعلام السمعي والبصري، وفقاً للتشريع ولكراسات الشروط واتفاقيات الإجازة ذات الصلة.

وأما فيما يتعلق بوظيفتها الاستشارية الاستراتيجية، يتمحور عمل الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي والبصري في "التدخل" في مسار الإطلاحات المتعلقة بالقطاع الإعلامي خاصة منها تلك المتعلقة بالإطار القانوني الخاص بالقطاع، فتتولى في هذا الإطار:

- إبداء الرأي وجوبا للسلطة التشريعية وللحكومة حول مشاريع القوانين أو مشاريع المراسيم أو مشاريع الأوامر ذات الصبغة الترتيبية المتعلقة بقطاع الاتصال السمعي والبصري، وعموما، في كل مسألة تتعلق بالقطاع تُحال عليها من السلطين التشريعية والتنفيذية.
- اقتراح مختلف الإجراءات التي من شأنها ضمان التقيد بالمبادئ المنصوص عليها بالدستور وبالنصوص التشريعية والترتيبية ذات الصلة.
- تقديم الاقتراحات المتعلقة بالتغييرات ذات الطبيعة التشريعية والترتيبية التي يقتضيها التطور التكنولوجي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي لأنشطة قطاع الاتصال السمعي والبصري.
- إبداء الرأي المطابق فيما يتعلق بتسمية الرؤساء المديرين العاملين للمؤسسات العمومية للاتصال السمعي والبصري.

من خلال كل ما سبق، يخلص القول بالإقرار بأهمية الإطار القانوني الحالي المنظم لقطاع الإعلام السمعي والبصري ومختلف التحسينات التي أدرجها لتنقية الحياة العامة من خلال وضع آليات تعديل ورقابة تمارسها هيئة مستقلة تعمل، بمنأى عن رغبات السلطة السياسية الحاكمة، على تدعيم مبادئ الحياد والنزاهة والمساواة وضمن الاحترام والتطبيق الأمثل لمبادئ وأخلاقيات العمل الصحفي والإعلامي عموماً.

ومن ناحية أخرى، جاء الفصل 127 من دستور 27 جانفي 2014 منبئاً بتحوّلات جذرية مستقبلية ستطرأ على المنظومة القانونية للقطاع الإعلامي. حيث "أرسي" هذا الفصل هيئة الاتصال السمعي البصري وكلفها بـ"تعديل قطاع الاتصال السمعي البصري وتطويره، والسهر على ضمان حرية التعبير والإعلام وعلى ضمان إعلام تعددي ونزيه". إلا أن هذه الأحكام الدستورية بقيت إلى اليوم مجّدة، فلم يصدر قانون جديد ليكون بديلاً للمرسوم عدد 116 لسنة 2011 ولإرساء الهيئة الدستورية. في انتظار ذلك، أشار رئيس الهيئة في عديد المناسبات، على غرار كلمته في جلسة الحوار بمجلس نواب الشعب في 19 مارس 2021، إلى أهمية تطوير المنظومة القانونية للقطاع الإعلامي وضرورة إصدار القانون المنظم للقطاع خاصة وأن الهيئة قد اقترحت مشروعاً متكاملًا على الوزارة المكلفة بالعلاقة مع الهيئات الدستورية وأن مشروع القانون الذي تمّ إيداعه في جويلية 2020 قد تولت رئاسة الحكومة سحبه دون معرفة مآل هذا المشروع.

تُعرّف محكمة المحاسبات بكونها جزء من السلطة القضائية وتمثل تحديدا القضاء المالي ضمن البناء القضائي المعتمد ضمن دستور 27 جانفي 2014. ومن المؤكّد أنّ اندراج محكمة المحاسبات ضمن السلطة القضائية لا ينفي عنها طبيعتها كهيكل رقابي ذي وظيفة مزدوجة يجمع بين المهام الرقابية الرّامية إلى التثبّت من احترام قواعد التصرف الأمثل في المال العام ومتابعة تصرف مؤسسات وهيكل الدولة و"المهام" الرّديعية كلّما تعلق الأمر بالفصل في الحسابات العمومية.

في هذا الصدد، نصّ الفصل 117 من دستور 2014 على أنه " تختص محكمة المحاسبات بمراقبة حسن التصرف في المال العام وفقا لمبادئ الشرعية والنجاعة والشفافية. وتقضي في حسابات المحاسبين العموميين، وتقيّم طرق التصرف وترجز الأخطاء المتعلقة به. وتساعد السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية على رقابة تنفيذ قوانين المالية وغلق الميزانية".

ثمّ جاء القانون الأساسي عدد 41 لسنة 2019 مؤرخ في 30 أفريل 2019 يتعلق بمحكمة المحاسبات ليدعّم صلاحيات محكمة المحاسبات ويفضّل دورها الرقابي والإجري. ويبرز الدور الرقابي للمحكمة من خلال الفصل 7 وما يليه من قانون سنة 2019 الذي بيّن، من جهة، المؤسسات والهيكل التي يمكن أن تشملها أعمال المحكمة ومختلف الآليات والصلاحيات الممنوحة إليها من جهة أخرى.

وإضافة إلى دورها القضائي³⁵، تتولى المحكمة – بمناسبة الرقابة التي تجريها على الهيئات والهيكل الخاضعة لرقابتها، الكشف عن المخالفات والإذن بالتصحيح اللازم وتقييم طرق التصرف وتقديم التوصيات. فمثلا، يمكن للمحكمة، في صورة توّفر معلومات جديّة في وجود شبهة سوء تصرف أو فساد إجراء العمليات الرقابية الضرورية التي من شأنها الكشف عن الإخلالات واتخاذ ما يناسب من إجراءات في شأنها.

35 تقضي محكمة المحاسبات في حسابات المحاسبين العموميين وترجز أخطاء التصرف فضلا عن القضاء في الدعاوى التي تتعلق بالتصرفات الفعلية (الفصل 8 من القانون الأساسي عدد 41 لسنة 2019).

و في هذا الصدد، يجب التذكير بأن النيابة العمومية لدى محكمة المحاسبات هي الجهاز المحوري طلب المحكمة الذي يتولى السهر على تطبيق القانون و تأمين العلاقات بين المحكمة من جهة والهيئات والمؤسسات الخاضعة لقضائها أو مراقبتها أو تقديرها من جهة أخرى. وبناء على ذلك، يمكننا التوصل إلى الإقرار بالدور المحوري الذي تلعبه محكمة المحاسبات في تعزيز مبادئ المساءلة والشفافية من خلال المهام الرقابية الموكولة إليها باعتبارها الضامن لحسن التصرف في المال العام بما يتماشى وقواعد النجاعة والمردودية خاصة كلما تعلق الأمر بتقييم السياسات العمومية ومساعدة السلطتين التشريعية والتنفيذية في مراقبة تنفيذ قوانين المالية وغلق الميزانية.

عموماً، أحدث الفصل 117 من دستور 2014 قطيعة مع اعتبار دائرة المحاسبات (محكمة المحاسبات) مجرد هيكل رقابي تنتفي عن أعماله النجاعة الضرورية التي من شأنها تدعيم قواعد الحكم الرشيد بأن جعلها جزء من السلطة القضائية تكتسي أعمالها الصبغة الإلزامية. وجاء القانون الأساسي عدد 41 لسنة 2019 ترجمة وتدعيماً لهذا التوجه بأن أوجب على كل جهة عمومية أو خاصة مد محكمة المحاسبات دون تأخير بكل المعلومات أو الوثائق التي تتعلق بالتصرف في الأموال العمومية، فضلا عن التنصيص صراحة بأنه لا يمكن معارضة محكمة المحاسبات بالسرد المهني أو البنكي.

ملحوظات حول عمل الهيئات الرقابية ذات الوظيفة المزدوجة

بيّن الإطار القانوني الحالي للعينة المختارة من الهيئات الرقابية ذات الوظيفة المزدوجة جملة من الهنات التي تؤثر على نجاعة عمل هذه الهيئات التي، ولئن تمّعت بالاستقلالية الإدارية والمالية، لا تزال "تستعدّ" للقيام بالمستويات الدنيا للمهام التي أوكلت إليها بموجب النصوص التشريعية والترتيبية المنظمة لها. وتلخّص أبرز الصعوبات فيما يلي:

- ضعف الموارد المالية والبشرية التي تؤثر على مردودية عمل الهيئات الرقابية خاصة وأنها ترتبط بطريقة غير مباشرة بإرادة السلطة السياسية، الحكومة بالأساس من خلال إعدادها ومصادقتها على مشاريع الميزانيات.
- عدم استبطان عديد المتعاملين مع الهيئات الرقابية لفكرة وجود هيئات تعديلية "مستقلة" عن الدولة، بل أن وظيفتها الأساسية هي مراقبة سير أجهزة الدولة وتقييمها وتقديم التوصيات التي من شأنها أن تؤدي إلى تلافى جملة النقائص والإخلالات المرتكبة.
- غموض القيمة القانونية لأعمال بعض الهيئات الرقابية، على غرار تقارير محكمة المحاسبات، بطريقة لا تمكّن من تحديد مدى إمكانية اعتبار هذه التقارير وسيلة إثبات للمخالفات والجرائم الموجبة للعقوبات.

III. التوصيات

بناء على ما بيّناه بخصوص العوامل المؤثرة على عمل الهيئات الرقابية، خاصة منها المرتبطة بالإطار القانوني، وتأثيراتها الحالية والمحتملة على القدرة على الإيفاء بالتزام الدولة وتعهداتها بمقاومة الفساد و التوقي منه واحترام مبادئ النجاعة والنزاهة والشفافية والمساءلة. يتعين التوجه نحو مراجعة وتحيين النصوص القانونية المنظمة لهذه المؤسسات وإصدار المنقوص منها على أن تتضمن:

✓ تمكين الهيئات الرقابية ذات الوظيفة الواحدة من فك الارتباط الهيكلي والوظيفي، ولو جزئياً، بسلطة الإشراف ومنحها، بالتالي، القدرة على وضع برامج تدخلها ومهامها الرقابية وتبليغ مخرجات أعمالها إلى الهياكل المعنية والسلطة القضائية.

✓ آليات حماية حقيقية لأجهزة الرقابة الموجودة وأعضائها من خلال تحصينهم ضدّ كل المخاطر التي تهدد نزاهتهم وحيادهم.

✓ التخلي عن كل ما تتضمنه النصوص القانونية الخاصة بالهياكل الرقابية من "موانع" لنشر تقاريرها الرقابية خاصة في ظلّ وجود القانون الأساسي عدد 22 لسنة 2016 المتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة.

✓ تمكين الهياكل الرقابية، في حدود مجال نظرها، من التعهّد التلقائي بالتحقيق في التجاوزات وتوسيع دائرة الأشخاص، على غرار منظمات المجتمع المدني أو المواطنين، المعنيين بإمكانية تقديم طلبات تعهد للهياكل الرقابية.

المحور الرابع: منظومة العدالة

لا يستقيم الحديث عن مكافحة الفساد في ظلّ منظومة عدالة هشة إذ لا يمكن لأي مسار إصلاح أن يؤدي ثماره دون المرور بضرورة بمسار المحاسبة والعقاب. ولئن تم في السنوات الموالية للثورة القيام بجملة من الخطوات لإصلاح القضاء كأهم حلقة في سلسلة العدالة من خلال منحه المقومات القانونية والدستورية الضامنة لاستقلاليتهم على الأمل على المستوى النظري، فإنّ عمليّة الإصلاح ظلّت رهينة نزع غطاء الظلام عن هذه السلطة وكشف مواطن الفساد فيها.

حيث أنه لا يمكن لدولة أن تكافح الفساد بقضاء فاسد وغير مستقل. وهذا ما جعل المشرّع يتبنى جمل من النصوص القانونية في هذين الاتجاهين فتم ارساء المجلس الأعلى للقضاء بمقتضى القانون عدد 34 لسنة 2016 وكذلك تم احداث القطب القضائي الاقتصادي والمالي بواسطة القانون الأساسي عدد 77 المؤرخ في 6 ديسمبر 2016.

حيث يختص القطب حسب الفصل الأول من القانون المذكور³⁶ بالبحث والتتبع والتحقيق والحكم في الجرائم الاقتصادية والمالية المتشعبة على معنى هذا القانون و في الجرائم المرتبطة بها وذلك بالطورين الابتدائي والاستئنافي". ويعرف القانون الجريمة المتشعبة بكونها "الجريمة الاقتصادية و المالية التي تتطلب إجراء أعمال استقرائية معمقة ودقيقة باستعمال وسائل تحري خاصة أو فنية تقتضي الاستعانة بخبرات متخصصة أو هياكل متعددة الاختصاصات أو اللجوء إلى تعاون قضائي دولي، وذلك بالنظر خاصة لتعدد المظنون فيهم أو المتضررين أو أماكن ارتكابها أو لامتداد أثارها أو حجم الأضرار المترتبة عنها أو لصيغتها المنظمة أو العابرة للحدود الوطنية"³⁶. ويتركب القطب القضائي الاقتصادي والمالي من قسم فني و قسم قضائي. يتكون القطب القضائي الاقتصادي والمالي من :

قسم فني و قسم قضائي. يتكون القطب القضائي الاقتصادي والمالي من ممثلين للنيابة العمومية و قضاة تحقيق و قضاة بدوائر الاتهام و قضاة بالدوائر الجنائية و الجنائية في الطورين الابتدائي و الاستئنافي. أما القسم الفني فيضم مساعدين فنيين مختصين. وقد بدأ القسم القضائي العمل خلافاً للقسم الفني.

ولكن وبالرغم من إرساء المؤسسات و وضع النصوص تبقى منظومة العدالة معتلة تعاني من عدة مشاكل تحول دون تحقيق منشود القضاة والمتقاضين.

ونحن في هذا المستوى من الدراسة نناقش مشاكل العدالة من منظور القضاة فننترق إلى مسألة استقلالية القضاء كما نرمقها من وجهة نظر المتقاضين و ما يقتضيه حقه في المحاكمة العادلة. هذا بالإضافة إلى التعرض إلى دور بقتة المتدخلين في تحقيق العدل في جزء آخر.

1. مبدأ استقلالية القضاء:

جاء في الفصل 102 من دستور 27 جانفي 2014 المعلقة أحكامه بمقتضى الأمر الرئاسي عدد 117 لسنة 2021 مؤرخ في 22 سبتمبر 2021 يتعلق بتدابير استثنائية ما يلي:

" القضاء سلطة مستقلة تضمن إقامة العدل، وعلوية الدستور، وسيادة القانون، وحماية الحقوق والحريات." حيث عرّف هذا الفصل القضاء كسلطة ووصفها بالمستقلة وأسند لها مهمة ضمان إقامة العدل. واستقلالية القضاء تعتبر من أهم ركائز الأنظمة الديمقراطية التي تكرّس الفصل بين السلطات الثلاث فقد كرّسها الدستور " القاضي مستقل لا سلطان عليه في قضاة لغير القانون." إلى جانب العديد من المواثيق الدولية من ذلك الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي أكد على استقلالية القضاء في المادة 10 : " لكل متهم الحق في أن تنظر في قضيته محكمة مستقلة ومحايدة. ، نظرا منصفاً وعلنياً"

وكذلك العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في المادة 14 منه التي جاء فيها أن "من حق كل فرد، لدى الفصل في أية تهمة جزائية توجه إليه أو في حقوقه والتزاماته في أية دعوى مدنية، أن تكون قضيته محل نظر منصف وعلمي من قبل محكمة مختصة مستقلة حيادية، منشأة بحكم القانون".

حيث أن المعاهدات الدولية المذكورة تفرض على الدول الأعضاء توفير الحد الأدنى من الضمانات المحققة لمبادئ استقلالية القضاء من ذلك بديهيًا احترام السلطتين التنفيذية والتشريعية لهذا المبدأ وعدم تدخلهما بأي شكل من الأشكال سواء كان ذلك من خلال الإخضاع بالقوة أو الضغط الناعم بالتأثير. وللسلطة القضائية في تونس تاريخ مع التوظيف والإخضاع والضغط السياسي قبل الثورة فقد انتهج النظام نهج الترغيب والترهيب مع القضاة ومنهم من انخرط في المنظومة وتمعّش واستفاد منها ومنهم من أبي الخضوع وكلفه ذلك الكثير.

ولعل أمثلة الضغط اليوم تتكرر من قبل ممثلي السلطة التنفيذية من جهة وممثلي السلطة التشريعية من جهة أخرى ومثال ذلك الاحتجاجات التي قام بها نواب مجلس نواب الشعب أمام القطب القضائي الاقتصادي والمالي إثر قرار السيد قاضي التحقيق بتمديد إيقاف رئيس حزب قلب تونس السيد نبيل القروي حيث أصدر المجلس الأعلى للقضاء بيانًا بتاريخ 08 جوان 2021 للتعبير عن رفضه لتدخل النواب ممثلي السلطة التشريعية في قرارات القضاء واعتبر احتجاجهم محاولة للضغط على القضاء بل "اعتداء صارخا على مبدأ الفصل بين السلطات ومسًا من استقلالية السلطة القضائية برمتها".³⁷

ومن جانبه قام السيد رئيس الجمهورية بإصدار المرسوم عدد 4 لسنة 2022 المؤرخ في 19 جانفي 2022 نَقَّح من خلاله قانون المجلس الأعلى للقضاء من خلال إلغاء المنح والامتيازات المسندة لأعضاء المجلس حيث اعتبر المجلس هذا المرسوم "تهديدا للمنظومة القانونية للسلطة القضائية"³⁸

وسبق أن انتقد مرارا وتكرارا القضاء والقضاة وأشار في عديد المناسبات إلى فساد هذه السلطة. وفي بيان صادر بتاريخ 21 جانفي 2022 أكد فيه المجلس من جديد على استقلالية القضاء والأمان الوظيفي³⁹ للقضاة المكرّس بالفصل 107 من الدستور³⁹ الذي يجعل المجلس الأعلى للقضاء مكلفا بالبت في المسار المهني للقضاة من تسمية وترقية ونقله ورفع حصانة واستقالة. ولكن نستشف من البيان أنّهم وجدوا إخراجا في ذكر مبدأ "الأمان المالي للقضاة" كأحد أعمدة الاستقلالية حتى لا يخيّل للمنظورين أنّهم يسعون وراء المنح والامتيازات⁴⁰. إلاّ أنّ في الواقع ركيزة هامة وهو يقتضي إخضاع القضاة لنظام تأجير خاص ومختلف عن باقي الموظّفين العموميين. ولا يمكن تكريس ذلك إلاّ إذا أحييت إدارة القضاء إلى هيكل منه وإليه غير مرتبط لا هيكليا ولا ماديا بالسلط الأخرى والمجلس الأعلى للقضاء المنظّم بمقتضى القانون عدد 34 لسنة 2016 مؤرخ في 28 أفريل 2016 هو "مؤسسة دستورية" تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي كما لها سلطة ترشيحية في مجالها للقيام بهذه المهمة. ولكنّ الواقع يتعارض مع المنشود. فالיום توكل جوانب عدّة في عمليّة الالتحاق بسلك القضاء إلى وزارة العدل التي تعد المناظرة ولا تتقلد هذه المهمة مؤسسة المجلس الأعلى للقضاء التي يقتصر دورها على إبداء الرأي في برنامج الانتداب والحال أنّها المؤسسة التي اعتبرها القانون "ضامنة في نطاق صلاحيتها لحسن سير القضاء واستقلالية السلطة القضائية طبق أحكام الدستور والمعاهدات الدولية المصادق عليها"⁴¹. ولعلّ الإشارة إلى المعاهدات الدولية تحيلنا لما ذكرناه سابقا من انعكاسات تكريس استقلالية القضاء فإنّ أوّل ما تقتضيه المصادقة عليها هو دستورية مبدأ استقلالية القضاء من خلال التنصيص على ذلك في الدستور صراحة.

39 "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 يضيّمها القانون، وبموجب قرار معلّل من المجلس الأعلى للقضاء".

40 قانون أساسي عدد 34 لسنة 2016 مؤرخ في 28 أفريل 2016 يتعلق بالمجلس الأعلى للقضاء
[/https://cjaq.qc.ca/independance-de-la-justice-administrative/les-trois-piliers-du-principe-dindependance-judiciaire](https://cjaq.qc.ca/independance-de-la-justice-administrative/les-trois-piliers-du-principe-dindependance-judiciaire)

41 قانون أساسي عدد 34 لسنة 2016 مؤرخ في 28 أفريل 2016 يتعلق بالمجلس الأعلى للقضاء

إلا أنّ مسألة استقلالية القضاء لا تقتصر على التكريس القانوني والدستوري لهذا المبدأ وتبقى في كافّة الأحوال مرتبطة بالواقع السياسي للدولة. ففي تونس مثلاً نصّ دستور 1959 على استقلالية القضاء في الفصل 65 " القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون." بيد أنّ الواقع كان مغايراً تماماً وبالرغم من كون الفصل 102 من دستور 2014 يستعمل نفس العبارات ولكن في صيغة الفرد " القاضي مستقل لا سلطان عليه في قضائه لغير القانون." فإنّ التكريس الواقعي يختلف تماماً عمّا كان. اليوم على الأقلّ يخوض القضاء معركة في ظاهرها تتعلّق بالاستقلالية ولكن في باطنها محاولة للخلاص الجماعي. فكأنّ القضاء سفينة غارقة ووجب على الطاقم التخلّص من كل ما يثقلها. فتمّ تأديب القاضي الطيّب راشد (الرئيس الأول لمحكمة التعقيب سابقاً) الموقوف عن العمل والمحال ملفه على النيابة العمومية منذ شهر أوت 2021 كما تمّ اتخاذ نفس الإجراءات ضدّ القاضي بشير العكري (وكيل الجمهورية بالمحكمة الابتدائية بتونس سابقاً) بقرار من مجلس القضاء العدلي الذي ألغى من قبل المحكمة الإدارية بتاريخ 21 جانفي 2022 بسبب الأخطاء القانونية والإجرائية من ذلك تعهد المجلس تلقائياً بالملف بعد أن تراجع عنه وزارة العدل.

هذا وتلعب المحكمة الإدارية دوراً معرقلًا لضمان الحد الأدنى من الاستقلالية للقضاة ولعلّ أبرز مثال على ذلك هي أحكامها بتوقيف تنفيذ قرار مجلس القضاء العدلي بإنهاء الحاق القضاة العدليين بالوظائف التنفيذية (مستشارين بالحكومة ...) ولا ندرك هل أن ذلك عائد لمصالح القضاة أم لارتكاب قضاة مجلس القضاء العدلي لأخطاء إجرائية وقانونية استوجبت نقض القرار وهذا داع في حد ذاته إلى الاستغراب فمن أوكلت إليهم مهمة تطبيق القانون والسهر على حسن إتباع الإجراءات لا يحسنون مهمتهم.

وعلى عكس ما ذكر، يمكن اعتبار أنّ حالة القطاعيّة التي يتسم بها القضاء جعلت صوت القضاة مسموعا بل إنّ لهم من قوّة ضغط ما يجعلهم في موضع جيّد للتفاوض لا من أجل الاستقلالية ولكن من أجل الحصول على المنح فقد قام القضاة بإضراب دام شهرا كاملا منذ 16 نوفمبر 2020 إلى 18 ديسمبر 2020 انتهى بإبرام اتفاق سرّي مع الحكومة بإسناد منحة وتنقيتها من أعباء الصناديق الاجتماعية والجبائيّة.⁴² وقد قامت منظمّة أنا يقظ بالأجوع إلى المحكمة الإداريّة لإلغاء هذا الاتفاق واطعة القضاء أمام اختبار لإثبات استقلاليّة القضاء عن أهواء ومصالح القضاة ذاتهم خاصّة وإن كانت غير شرعيّة.⁴³

ا. الحق في المحاكمة العادلة

إنّ إضراب القضاة الذي استمر لشهر لم يؤثّر كثيرا لا على واقع المتقاضين ووضعيّة الحقوق ولا على ضمان علويّة القانون. فشهر من التأخير ليس بالمدة الطويلة بالنسبة لأي متقاض تونسيّ تعود طول الإجراءات وعدم احترام الأجل بتعلّة أنها استنهاضيّة. تعود المتقاضون تأخّر الزمن القضائي مقارنة بالواقع. ويبرز ذلك بمقتضيات ما يسمّى "جريان العمل" الذي صار مصدرا لابتداء الأحكام والحال أن جريان العمل ليس مصدرا من مصادر القانون مما يمس من حقوق المتقاضين و من مفهوم العدالة.

وإن كان الحق في المحاكمة العادلة حقا دستوريا⁴⁴ ساري المفعول فإنّ تجلياته لا تلتمس على أرض الواقع فالقضاء لا يحترم مبدأ الحكم في أجل معقول (في المادّة المدنيّة) بل إنّ قضاء غير ناجز بالمرّة فالتحقيق في بعض القضايا الجزائيّة يمكن أن يستمر لسنوات دون صدور قرارات في ختم البحث.

ولئن كانت الاستقلالية مطلب القضاة الأسمى فإنّ الحق في المحاكمة العادلة وكل ما يترتب عنه من حقوق أخرى تبقى منشود المتقاضين.

42 أنظر الاستبيان مع القاضي محمد كومن من القطب المالي والقضاء المالي (ملحق 2).

43 الفصل 27 "المتهم بريء إلى أن تثبت إدانته في محاكمة عادلة تكفل له فيها جميع ضمانات الدفاع في أطوار التتبع والمحاكمة"

ولعلّ التقصير عائد لضعف الحوكمة من قبل الهيكل المشرف قانونا على ضمان حسن تسيير القضاء فلم يقدّم المجلس الأعلى للقضاء بدوره في تدعيم الموارد البشريّة والماديّة بل إنّه "يفتقر لمقوّمات السلطة" على حدّ تعبير القاضي وليد المالكي عضو المجلس الأعلى للقضاء. فمنذ انتخاب أعضاء المجلس لم يتمّ إلى اليوم إعداد النّظام الداخلي ولا مدوّنات أخلاقيات القاضي⁴⁵ كما لم يقترح "الإصلاحات الضروريّة لضمان حسن سير القضاء واحترام استقلاله" على الرّغم من كونها تندرج في اختصاصات المجلس. وعلى المستوى الموضوعي، فإنّ الحق في المحاكمة العادلة لا يمكن أن يتوفّر للمتقاضين إلّا بتحقيق جملة من الشروط والمبادئ الأخرى. فضمان الأمن القضائي يعتبر حجر أساس في هذه المعادلة ولكن يصدّنا الواقع القضائي مجددا فلا يتحقق الأمن القضائي لطالبي الحقوق في ظلّ عجز الدوائر المجتمعة لمحكمة التعقيب عن توحيد النّراء القانونيّة وتراجع المحكمة الإداريّة عن فقه قضاءها المستقر. وغياب الأمن القضائي ترجمه الواقع في لقب أطلق على هذه السلطة "قضاء الكولوارات" بمعنى قضاء الأروقة المتعددة التي تؤدي إلى نتائج مختلفة تحت الطلب وبحسب الحالة. ولعلّ هذا من أخطر ما يهدد حقوق المواطنين ويحرّمهم حقهم في المساواة ويجعل نفس الأسباب ونفس الظروف لا تؤدي ضرورة إلى نفس النتائج.

III. السياسة الجزائية للدولة والإطار الإجرائي

نتطرّق لهذه النقطة من هذا الجزء من الدّراسة ونحن في وضعيّة من الفصام القانوني تعيّن الدولة منذ مدّة بعد أن تقررت مراجعة عديد النصوص القانونيّة خاصّة الإجرائيّة منها وتحديد مشروع مجلّة الإجراءات الجزائيّة ومشروع مجلّة القضاء الإداري.

حيث زاد الحديث عن نجاعة المنظومة القانونية خاصة الجزائرية في تونس، إلا أنّ السؤال الأجدر بالطرح يكون حول السياسة الجزائرية التي تتبناها الدولة والمجتمع. كيف سيكون دور الدولة في التعاطي مع المجرمين؟ كيف ستحقق العقوبة أهدافها الثلاث من زجر وردع وإصلاح من خلال النصوص القانونية الحالية؟ إلى أي مدى سجوننا قادرة على تحقيق هدفي الردع والإصلاح وكيف انتهى بها الحال إلى أن تصبح بدورها منتجا للجرام؟

لعلنا في هذا الجزء سنكتفي بطرح الأسئلة طالما أننا لا نمتلك أي جواب ولكن بإمكاننا تحليل واقع النظام الإجمالي التونسي بين ما هو على الورق ومن هم على المحك.

على سبيل المثال، لم يتم تطويع المنظومة الجزائرية لتستوعب الإشكاليات القانونية الجديدة كما دة مكافحة الفساد بجرائمها المتشعبة وقواعدها الاستثنائية التي تستوجب نظاما إجرائيا خاصا وأجالا استثنائية وهيكل مختصة. وهذا راجع من جانب إلى المراجعات غير الجذرية ومن جانب آخر إلى غياب التشاركية.

نذكر في هذا الصدد مشروع مجلة القضاء الإداري الذي عرضه الرئيس الأوّل للمحكمة الإدارية على رئيس الجمهورية ولكن تبين أنها مسودة لم يتم بعد إنهاء التشاور فيها بين قضاة المحكمة⁴⁶ وهذا وقد لقيت المسودة رضا كبيرا في صفوف القضاة لما في هذا المشروع من مساس بتقاليد المحكمة وانحراف عن مبادئها، وتركيز للسلطة في يد الرئيس الأوّل.

١٧. المحاماة شريكة في إقامة العدل

إنّ مهنة المحاماة شريكة بالدستور في إقامة العدل بل إنّها الضامن لحق المتقاضين في المحاكمة العادلة والمساند الأشرس للقضاء في معركة الاستقلالية ولعلّ خصوصية هذه المهنة جعلتها من أكثر المهن تأثيرا في تاريخ تونس الحديث منذ بناء الدولة الوطنية.

46 حسب ما جاء في بيان جمعية القضاة الصادر بتاريخ 10 جانفي 2022.

ولكنّ علاقة المحاماة لا تقتصر على كونها شريك للسلطة القضائية بل هي مهنة اكتسحت السلط الثلاث. شهدنا الرؤساء المحامين والوزراء المحامين وكذلك ظاهرة النواب المحامين وهي الأشد تعقيدا. فالمشرّع المحامي في وضعيّة تضارب مصالح بالشّكل فهي ليست كسائر المهن الحرّة الأخرى فكلّ نص قانونيّ يشارك النائب المحامي في وضعه يؤثّر أو من شأنه أن يؤثّر على عمله الأصليّ، خاصّة وكونها قوانين تصبّ في طلب اهتمامه كمحامي ومن الممكن أن يكون لها تأثير مباشر أو غير مباشر على نشاطه المهني الخاص الذي يستمر في ممارسته بالتوازي مع مهامه النيابية.

وقد جاء الفصل 24 من المرسوم عدد 79 لسنة 2011 مؤرّخ في 20 أوت 2011 المتعلّق بتنظيم مهنة المحاماة، للحد من مجال تضارب المصالح المتعلق بالنواب المحامين إذ " لا يمكن لمحام عضو بمجلس تشريعي أن ينوب أو يترافع لدى سائر المحاكم أو أن يقدم استشارات ضد الدولة"، وجاء هذا المنع أيضا تكريسا لمبدأ الفصل بين السلط فمن العبث أن يقف محام نائب مترافعا أمام القاضي ممثلا كل منهما سلطة مستقلّة عن الأخرى.

كما أنّ منع المحامين النّوّاب من تقديم استشارات ضد الدولة يجب أن يشمل كل قضايا الحقّ العام وتلك التي يمكن للدولة القيام فيها بالحق الشخصي. بل أن الجمع بين مهنتي النائب والمحامي فيه خرق لمبدأ المساواة بين المحامين ذاتهم، فإن تقديم السادة النواب لأنفسهم كنواب محامين تحت قبة المجلس وفي البرامج الإذاعية والتلفزيونية وعلى مواقع الواب والتواصل الاجتماعي، هو إشهار غير قانوني طيلة المدة النيابيّة، وأكثر من ذلك فإن الجمع بين الصفتين يكرّس لعدم المساواة بين المتقاضين بين من يدافع عنه محام ذي حصانة وبين من لا يملك حتى الإمكانيات لضمان حقه في الدفاع.

بل إن القانون عدد 46 لسنة 2018 المتعلق بالتصريح بالمكاسب والمصالح ومكافحة الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح استثنى النواب من تحجير الجمع بين مهامهم كنواب وأي مهنة أخرى،

وهنا نتساءل أ هذا مراد واضع التشريع أم تجلّ لتضارب مصالح النواب الواضعين للنص؟ فلئن كان القانون لا يمنح بصفة قطعيّة الجمع بين صفة النائب والمحامي إلا أنّه في المقابل لا يضع آليات رقابة جادّة ولا يكرّس للشفافيّة الأمر الذي يفسح المجال لتضارب مصالح غير محدود.

٧. التوصيات

- ✓ القطع مع مفهوم "مرفق القضاء" الذي يحيل لكون القضاء مرفق عمومي يحتاج "الإدارة" لتسييره بكل ما يحيل إليه مصطلح إدارة من ارتباط بالجهاز التنفيذي. إنّ القضاء سلطة واستعمال لفظ سلطة يسهم في ترسيخ استقلاليته.
- ✓ البت في كل مطالب رفع الحصانة المقدمة ضد قضاة والبت في كل القضايا المتعلقة بالقضاة على المستوى التأديبي في مرحلة أولى.
- ✓ تصريح جميع القضاة بجميع الأصناف بمكاسبهم ومصالحهم والقضاة غير المصرحين يجرمون من حقهم في الترشح لعضوية المجلس الأعلى للقضاء في المدة النيابيّة الموالية.
- ✓ قضاة الدرجة الثالثة يصبحون معينين بنشر مضمون تصاريحهم.
- ✓ إحداث خلايا فصل سريع في كل المحاكم للبت في قضايا الإضرار بالإدارة والقضايا المرفوعة ضد القضاة والسياسيين والنواب والوزراء (Personnes politiquement exposées).
- ✓ رقمنة الخدمات القضائيّة: توفير امكانية ايداع القضايا عن بعد وتوزيع القضايا على الدوائر يتم بصفة آليّة دون تدخل رؤساء المحاكم.
- ✓ ارجاع الاختصاصات ذات الطابع الإداري إلى المحكمة الإداريّة مثال: النزاعات الجبائيّة ونزاعات الضمان الاجتماعي ونزاعات الانتزاع من أجل المصلحة العامة للتخلص من ظاهرة تكدّس الملفات.

- ✓ تحديد مؤسّر العدالة (قاضي على كل عدد محدد من الملفات).
- ✓ تنقيح قانون المجلس الأعلى القضاء لإدراج أكثر ضمانات وشروط للترشح.
- ✓ القضايا التي تحال على "القطب" هي نزاعات تتجاوز قيمتها مبلغا معيّنا ويغير اسمه ليصبح "محكمة مكافحة الفساد" محاكم مكافحة الفساد يمكن أن تتخذ أي شكل مثلا: قاض فردي (قاضي مكافحة الفساد مثل قاضي الأسرة أو قاضي السجل التجاري ...) أو دائرة قضائية مختصة أو محكمة بدرجتين للتقاضي.⁴⁷
- ✓ رئاسة محكمة التعقيب والمحكمة الإدارية تكون ذات رأسين Bicéphale (في صورة تعارض النزاع يستعان برأي المستشار الأكثر خبرة وأقدمية) وذلك لتجنب حالات الفساد فكلّ من يحتكر سلطة اتخاذ القرار ويتمتع في نفس الوقت بسلطة تقديرية في اتخاذها. في ظل غياب آليات مساءلة ناجعة. يميل بالضرورة إلى خطر الوقوع في الفساد (C=M+D-R).⁴⁸
- ✓ إعداد النظام الداخلي للمجلس الأعلى للقضاء ومدونة أخلاقيات القاضي.
- ✓ تشديد القواعد التأديبية للأسلاك المرتبطة بالقضاء من عدول تنفيذ وعدول اشهاد وخبراء ومحامين وكتبة المحاكم وأعاون الضابطة العدلية من خلال اعداد "ميثاق أخلاقيات مهن العدالة " Un code déontologique commun .
- ✓ تحجير مباشرة مهنة المحاماة وعضوية المجالس النيابية التشريعية بالنصوص الإطارية على غرار القانون الانتخابي وكذلك في قانون تضارب المصالح والنظام الداخلي للمجلس.
- ✓ تبني قانون يتعلّق باستعادة ثقة المواطنين في منظومة العدالة يؤسس إلى تكريس قيم الشفافية والنزاهة الحقيقية من خلال القطع مع سياسة التعتيم مثلا تسجيل وعرض المحاكمات مع ضمان الحق في الصورة والحق في النسيان وحماية المعطيات الشخصية.
- ✓ وضع قواعد إجرائية خاصة تتماشى مع خصوصيات قضايا الفساد (في التحقيق ووسائل الإثبات)

47 أمثلة المحاكم المختصة في مكافحة الفساد موجودة في عدد الدول مثل اندونيسيا وكينيا والفلبين وسلوفاكيا وأوغندا.
 48 University of California Press, 1988, R.KLITGAARD, Controlling corruption
 Corruption = Monopole + Discretion – Redevabilité

- ✓ اعتماد نظام قانوني خاص يتعلق بآليات استرجاع الأملاك المصادرة والمنهوبة.
- ✓ وضع الأطر القانونية الضامنة لتشريك المجتمع المدني في مكافحة الفساد.
- ✓ الحرص على حسن تطبيق القانون من خلال إصدار الأوامر التطبيقية للنصوص التشريعية النافذة.

المنهجية

تولّى فريق العمل في مرحلة أولى البحث في مختلف النصوص التشريعية والترتيبية المعنية بمكافحة الفساد فضلا عن الهيئات والهيكل المكلفة بتطبيق هذه القوانين من جهة ومراقبة حسن التطبيق من جهة أخرى في محاولة لإيجاد الخيط الرابط بينها ثم تبويبها ضمن محاور كبرى شاملة. ارتأى فريق العمل تبويب الدراسة ضمن المحاور الآتي ذكرها:

1 الشفافية والحوكمة في القطاع العام

2 نزاهة الحياة السياسية

3 نجاعة عمل الهياكل الرقابية

4 منظومة العدالة

فمن المهم الإشارة إلى أن شفافية وحوكمة مؤسسات الدولة والقطاع العام إنما هي مرتبطة ارتباطا وثيقا بخّو الحياة السياسية وأصحاب السلطة من كل الشوائب التي تنال من نزاهتهم، الأمر الذي يؤكّد أهمية عمل الهياكل الرقابية ومختلف مكونات منظومة العدالة في ضمان حسن تطبيق كل الأطر القانونية المتعلقة لمكافحة الفساد والتوقي منه. ومن ناحية أخرى، تولّى فريق الباحثين تنظيم مقابلات مع بعض الأطراف المتداخلة في مجال مكافحة الفساد ودعم الشفافية في تونس فضلا عن الأساتذة الجامعيين.

قائمة المشاركين في المقابلات الحوارية:

- السيّد عماد الحزقي، رئيس الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية والرئيس السابق لهيئة النفاذ إلى المعلومة.
- السيّد نجيب القطاري، الرئيس الأول لمحكمة المحاسبات.
- السيّد عصام الصغير، محام، قاضي إداري سابقا وعضو سابق بهيئة النفاذ إلى المعلومة.
- العميد محمد صالح بن عيسى، أستاذ جامعي.
- الأستاذ حاتم العشي محام ووزير سابق لأملك الدولة والشؤون العقارية وقاضي سابق.

قائمة المراجع

ا. مراجع عامة

- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة-أمان، "النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد"، الطبعة الرابعة 2016.
- د. عائشة عباس، جدلية السلطة والمعارضة السياسية في تونس، الطبعة الأولى 2020، دار الخليج للنشر والتوزيع.
- University of R.KLITGAARD, Controlling corruption - 1988, California Press.

ا. مقالات

- شرف الدين اليعقوبي (رئيس الجمعية التونسية للمراقبين العموميين)، "منظومة الرقابة العامة في تونس والإصلاح الذي لم يتحقق"، صدر في العدد 00 للمفكرة القانونية، ديسمبر 2014، ص 14.

ا. تقارير ودراسات

- تقرير مؤشر الفساد الصادر عن الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد والتعاون الألماني ديسمبر 2019.
- مؤشر مدركات الفساد لمنظمة الشفافية الدولية – جانفي 2022.
- تقرير محكمة المحاسبات: الإطار المؤسسي لمكافحة الفساد.

ا. النصوص القانونية

- الدساتير
- دستور 1 جوان 1959
- دستور 27 جانفي 2014
- المعاهدات الدولية
- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية 1966
- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد 2003

القوانين

- قانون أساسي عدد 22 لسنة 2016 مؤرخ في 24 مارس 2016 يتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة.
- قانون أساسي عدد 59 لسنة 2017 مؤرخ في 24 أوت 2017 يتعلق بهيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد.
- قانون أساسي عدد 47 لسنة 2018 مؤرخ في 7 أوت 2018 يتعلق بالأحكام المشتركة بين الهيئات الدستورية المستقلة.
- قانون أساسي عدد 10 لسنة 2017 مؤرخ في 7 مارس 2017 يتعلق بالإبلاغ عن الفساد وحماية المبلغين.
- القانون عدد 35 لسنة 2016 مؤرخ في 25 أبريل 2016 يتعلق بضبط النظام الأساسي للبنك المركزي التونسي.
- القانون عدد 51 لسنة 1993 مؤرخ في 3 ماي 1993 المتعلق بمصالح الموفق الإداري.
- قانون عدد 83 لسنة 2000 مؤرخ في 9 أوت 2000 يتعلق بالمبادلات والتجارة الالكترونية.
- قانون أساسي عدد 41 لسنة 2019 مؤرخ في 30 أبريل 2019 يتعلق بمحكمة المحاسبات.
- قانون أساسي عدد 26 لسنة 2015 مؤرخ في 7 أوت 2015 يتعلق بمكافحة الإرهاب ومنع غسل الأموال.
- قانون أساسي عدد 34 لسنة 2016 مؤرخ في 28 أبريل 2016 يتعلق بالمجلس الأعلى للقضاء.
- قانون أساسي عدد 77 لسنة 2016 مؤرخ في 6 ديسمبر 2016 يتعلق بالقطب القضائي الاقتصادي والمالي.
- القانون عدد 40 لسنة 1972 مؤرخ في 1 جوان 1972 يتعلق بالمحكمة الإدارية.

- قانون عدد 46 لسنة 2018 مؤرخ في 1 أوت 2018 يتعلق بالتصريح بالمكاسب والمصالح وبمكافحة الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح.
- قانون أساسي عدد 16 لسنة 2014 مؤرخ في 26 ماي 2014 يتعلق بالانتخابات والاستفتاءات.
- القانون عدد 50 لسنة 1993 مؤرخ في 3 ماي 1993 يتعلق بالهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية.
- المجلة الجزائرية.
- مجلة الجماعات المحلية.
- مجلة الصرف والتجارة الخارجية.
- مجلة الديوانة.
- مجلة الإجراءات الجزائرية.
- مجلة المرافعات المدنية والتجارية.
- مجلة المحاسبة العمومية.
- مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية.
- مجلة الضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين والضريبة على الشركات.

المراسيم

- المرسوم عدد 116 مؤرخ في 2 نوفمبر 2011 يتعلق بحرية الاتصال السمعي البصري وبإحداث هيئة عليا مستقلة للاتصال السمعي والبصري.
- المرسوم عدد 87 لسنة 2011 مؤرخ في 24 سبتمبر 2011 يتعلق بتنظيم الأحزاب السياسية.
- المرسوم عدد 88 لسنة 2011 مؤرخ في 24 سبتمبر 2011 يتعلق بتنظيم الجمعيات.
- المرسوم الإطاري عدد 120 لسنة 2011 مؤرخ في 14 نوفمبر 2011 يتعلق بمكافحة الفساد.

- الأمر عدد 1039 لسنة 2014 مؤرخ في 13 مارس 2014 يتعلق بتنظيم الصفقات العمومية.
- الأمر عدد 2878 لسنة 2012 مؤرخ في 19 نوفمبر 2012 مؤرخ في 19 نوفمبر 2012 يتعلق بمراقبة المصاريف العمومية.
- الأمر عدد 4030 لسنة 2014 مؤرخ في 3 أكتوبر 2014 يتعلق بالمصادقة على مدونة سلوك وأخلاقيات العون العمومي.
- الأمر عدد 5183 لسنة 2013 مؤرخ في 18 نوفمبر 2013 يتعلق بضبط معايير وإجراءات وشروط إسناد التمويل العمومي للجمعيات.
- الأمر عدد 375 لسنة 2020 المؤرخ في 20 جوان 2020 المتعلق بتنظيم عملية نشر تقارير هيئات الرقابة وتقارير المتابعة الصادرة عنها.
- الأمر عدد 2886 لسنة 2000 مؤرخ في 7 ديسمبر 2000 يتعلق بضبط تنظيم هيئة الرقابة العامة للمالية وطرق تسييرها.
- الأمر عدد 3232 لسنة 2013 المؤرخ في 12 أوت 2013 يتعلق بتنظيم ومشمولات هيئة الرقابة العامة للمصالح العمومية وبضبط النظام الأساسي الخاص بأعضائها.
- الأمر عدد 5096 لسنة 2013 المؤرخ في 22 نوفمبر 2013 المتعلق بإحداث الهيئة العليا للطلب العمومي وبضبط النظام الأساسي الخاص بأعوان سلك مراقبي ومراجعي الطلي العمومي برئاسة الحكومة.



Engaging and Innovating | منظمة أنا يقظ
Against **Corruption** | IWATCH ORGANIZATION

f I.WATCH.Organization @IWatchTN @iwatchTN

