



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

مركز الكواكبي  
للتحولات الديمقراطية



Kawakibi Democracy  
Transition Center

# تقييم الانتقال الديمقراطي في تونس بعد 3 سنوات — مجموعة دراسات —

تقديم

أمين الغالي

إعداد

غازي الغرايري

مصطفى بن لطيف

منية العابد

نايلة شعبان

وحيد الفرشيشي

وسيلة كعبي

أمين الغالي



Auswärtiges Amt

UN PROJET DANS LE CADRE DU PARTENARIAT  
TUNISO-ALLEMAND POUR LA TRANSITION DÉMOCRATIQUE



# تقييم الانتقال الديمقراطي في تونس بعد 3 سنوات - مجموعة دراسات -

تقديم

أمين الغالي

إعداد

غازي الغرايري  
مصطفى بن لطيف  
منية العابد  
نايلة شعبان  
وحيد الفرشيشي  
وسيلة كعبي  
أمين الغالي

منشورات مركز الكواكبي للتحوّلات الديمقراطية

[www.kawakibi.org](http://www.kawakibi.org)

تونس • 2014

بالتعاون مع



Auswärtiges Amt

UN PROJET DANS LE CADRE DU PARTENARIAT  
TUNISO-ALLEMAND POUR LA TRANSITION DÉMOCRATIQUE



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

## إصدار

مركز الكواكبي للتحوّلات الديمقراطيّة

تقييم الإنتقال الديمقراطي في تونس بعد 3 سنوات : مجموعة دراسات

## إعداد

غازي الغرايري - مصطفى بن لطيف - منية العابد - نائلة شعبان  
وحيد الفرشيشي - وسيلة الكعبي - أمين الغالي

## تقديم

أمين الغالي

مركز الكواكبي للتحوّلات الديمقراطيّة

تونس • مركز الكواكبي للتحوّلات الديمقراطيّة - جانفي / يناير 2014

الحجم : صفحة 15/21 صم

الورق : 90 غ (الداخلي) + 350 غ (الغلاف) - Couché

عدد الصفحات : 160 صفحة

الطبعة : الأولى

تصميم الغلاف و الإعداد الفتي : أنيس المنزلي

ALPHAWIN STUDIO / anismenzli@hotmail.fr

تمّ إعداد هذه الدراسة في إطار شراكة بين مركز الكواكبي للتحوّلات الديمقراطيّة KADEM

و مؤسسة كونراد أدنور KAS

سُحب من هذا الكتاب 200 نسخة في طبعته الأولى.

ISBN : 978-9938-12-348-7

© جميع الحقوق محفوظة لمركز الكواكبي للتحوّلات الديمقراطيّة - تونس

تونس • جانفي / يناير 2014

[www.kawakibi.org](http://www.kawakibi.org)

تقييم الانتقال الديمقراطي  
في تونس بعد 3 سنوات  
مجموعة دراسات

7

الأستاذ أمين الغالي مدير البرامج بمركز الكواكبي للتحولات الديمقراطية

11

مؤسسات الإنتقال السياسي في تونس • غازي الغرايري

ملخص الدراسة

تعريف الكاتب

الدراسة

29

حرية الإعلام • مصطفى بن لطيف

ملخص الدراسة

تعريف الكاتب

الدراسة

53

المسار الإنتخابي بعد 14 جانفي 2011 • منية العابد

ملخص الدراسة

تعريف الكاتب

الدراسة

5

67

مكافحة الفساد و الرشوة و مسار الإنتقال الديمقراطي في تونس من خلال تجربة اللجنة الوطنية لتقصي الحقائق حول الفساد و الرشوة • نائلة شعبان

ملخص الدراسة

تعريف الكاتب

الدراسة

85

قراءة نقدية لواقع حقوق الإنسان في تونس • وحيد الفرشيشي

ملخص الدراسة

تعريف الكاتب

الدراسة

127

إستقلال القضاء • وسيلة الكعبي

ملخص الدراسة

تعريف الكاتب

الدراسة

141

مسار العدالة الإنتقالية في تونس • أمين الغالي

ملخص الدراسة

تعريف الكاتب

الدراسة

منذ أحداث جانفي 2011، انخرطت تونس في مسار انتقال ديمقراطي من المنتظر أن يصل إلى بناء دولة ديمقراطية تحترم حقوق الانسان. و يعتمد الفاعلون في هذا المسار وصناع القرار على المواثيق والمعايير الدولية و أفضل الممارسات التي أنجزتها دول مرت بمسارات انتقالية مماثلة. كما يعتمد هؤلاء الفاعلون على الواقع التونسي و متطلبات الثورة – و ان تعددت تأويلاتها- لتحديد الأولويات في هذا البناء الديمقراطي لكن دون الحياذ عن هذه المعايير الدولية و الدروس المستخلصة.

و بالرجوع إلى بعض الخبراء في مجال الانتقال الديمقراطي، يمكن الاقرار أن الفترة الزمنية اللازمة لإتمام هذا المسار تتراوح بين 6 و 8 سنوات والتي تتزامن مع الانتخابات التشريعية العادية الثانية أي بعد مرور الفترة الانتقالية الأولى (مهما كان شكلها، و التي عادة ما تشهد عدم الاستقرار و كذلك أعلى وتيرة للقرارات و التحولات) و بعد مرور فترة برلمانية كاملة (والتي عادة ما تشهد نوعا من الاستقرار السياسي و انخفاض وتيرة التحولات). و بالرجوع إلى قراءة في تجارب مماثلة، خلص الخبراء إلى أفضل ممارسات دول شرق أوروبا و جنوب آسيا، تكمن في انتهاج هذه الدول خيار الحد من السلطة التنفيذية بنزع بعض صلاحياتها المطلقة و اسنادها إلى هيئات و هياكل مستقلة و محايدة يتولى الاشراف عليا و عضويتها شخصيات مستقلة و ذات انتماء حزبي و ايديولوجي و إثني/عربي/ديني غير جلي أو متوازن بين كافة الأعضاء

و بالرجوع إلى تونس، نلاحظ أننا في نهاية الفترة الانتقالية الأولى - التي اتخذت شكل مجلس تأسيسي بعد مساهمة الهيئة العليا للانتقال الديمقراطي 1- و أننا لم نصل بعد إلى الانتخابات التشريعية الأولى؛ أي أننا لم نصل بعد إلى منتصف المدة الزمنية لكننا ربما في منتصف طريق التغييرات التي يمكن أن تشهدها البلاد. كما نلاحظ أننا في تونس، قبلنا فكرة انشاء هيئات و هياكل مستقلة، حسب معايير دولية و مستجيبة

<sup>1</sup> الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة والإصلاح السياسي، والانتقال الديمقراطي

للمواقع التونسي - بعضها ابان الثورة و بعضها في طور الانشاء و التركيز و بعضها مزعم انشاءه حسب الدستور- يمكن أن تساهم في الحد من السلطة التنفيذية و بذلك المساهمة في مسار الانتقالي في تونس شريطة اعتماد المعايير الدولية.

و في هذا السياق وبعد مرور 3 سنوات عن بداية الانتقال الديمقراطي في تونس، ينشر مركز الكواكبي للتحويلات الديمقراطية بدعم من مؤسسة كونراد أدناور (Fondation Konrad Adenaur)، هذا الكتاب و الذي يتضمن مجموعة من المساهمات تحاول تقييم المسار الانتقالي في تونس. و نظرا لتعدد المجالات و تعدد الرؤى التقييمية، ومحاولة من مركز الكواكبي اعتماد مقاربة محايدة لهذا المسار، تم التوجه نحو فكرة تقييم المسار و اختيار المجالات حسب الهيئات و الهياكل التي تم انشاءها للمساهمة في هذه الجهود الوطنية للنجاح في مسار الانتقال الديمقراطي. على هذا الأساس تم اختيار المجالات التالية : المسار الدستوري، مسار العدالة الانتقالية، مكافحة الرشوة و الفساد، استقلال القضاء، حرية الاعلام، نزاهة الانتخابات، حماية حقوق الانسان.

و كمساهمين في الدراسة، تم اختيار صناع قرار في هذه المسارات، من الصف الأول للفاعلين في الانتقال الديمقراطي، أي أعضاء (سابقين أو حاليين) في هذه الهيئات و الهياكل، القائمة أو الناشئة أو التي تم حلها بعد أداء مهامها و هم حسب ترتيب الهيئات السالف ذكرهم : السيد غازي الغرايري عضو سابق بلجنة الخبراء بالهيئة العليا للانتقال الديمقراطي؛ شخصي المتواضع، أمين الغالي، عضو سابق باللجنة الفنية للحوار الوطني حول العدالة الانتقالية؛ السيدة نايلة شعبان، عضوة سابقة في اللجنة الوطنية لتقصي الحقائق حول الرشوة و الفساد؛ القاضية وسيلة كعبي عضوة منتخبة بالهيئة الوقتية للقضاء العدلي؛ السيد مصطفى بن لطيف، عضو سابق بلجنة الخبراء بالهيئة العليا للانتقال الديمقراطي مهتم بإصلاح قطاع الإعلام و الاتصال السمعي و البصري؛ الأستاذة منية العابد، عضوة سابقة بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات؛ و السيد وحيد الفرشيشي خبير في مجال حقوق الانسان.

و تمثلت الدراسات الواردة في هذا الكتاب في تقييم المسار الانتقالي في كل



من المجالات المذكورة من منطلق عمل الهيئة ذات الصلة و من منطلق خبرة و ممارسة الخبراء الذين تم اختيارهم. كما تناولت الدراسات تقييم عمل الهيئات ذاتها و تعامل باقي الأطراف السياسية و الحكومية و المدنية معها (قدر الامكان) و تقييما لمخرجات عمل هذه الهيئات. و أخيرا خلصت بعض الدراسات إلى تقديم نظرة استشرافية حول الانتقال الديمقراطي في كل من المجالات المذكورة.

نأمل أن يساهم هذا العمل في تقييم المسار الانتقالي في تونس و أن يساهم في توثيق و ترصيد التجربة التونسية بصفة عامة و كذلك تجربة مختلف الفاعلين و الخبراء كل من ناحيته بصفة خاصة و من منطلق عمله في لجان ساهمت في مسار الانتقال الديمقراطي. كما نأمل أن يساهم هذا العمل في استدراك بعض النقائص و التقصيرات التي شابته بعض جوانب الانتقال الديمقراطي في تونس.

أخيرا يجدد مركز الكواكبي للتحويلات الديمقراطية شكره لمؤسسة كونراد أدناور (Fondation Konrad Adenaur) التي دعمت هذه المبادرة، و لكل الخبراء الذين ساهموا في هذا العمل رغم واجب التحفظ لبعض منهم و رغم ضغط الوقت خلال هذه الفترة التي تشهد تغيرات ذات نسق مرتفع.

أمين الغالي

مدير البرامج

مركز الكواكبي للتحويلات الديمقراطية



في مؤسسات الانتقال السياسي في تونس :  
الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة  
والإصلاح السياسي والانتقال الديمقراطي

غازي الغرايري

## ملخص الدراسة

لقد شكلت الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة تجربة فريدة في تجارب الانتقال الديمقراطي فلم تعرف دول أخرى مثل هذه المؤسسة ولا مثل هذه الأدوار وعلى الرغم من صعوبة بداياتها و تعثر بعض مراحل عملها فإنها كانت مدخل التونسيين الى التوصل إلى الأشكال الأولى للقطيعة مع المنظومة القانونية والمؤسساتية السابقة وكذلك في صناعة التوافق السياسي الواسع.

تتناول الدراسة التالية أهم الخصوصيات التنظيمية و الاجرائية من ناحية، و السياسية و القانونية التي اتسمت بها تجربة الهيئة العليا خلال السنة الأولى الموالية للثورة.

غازي الغرايري يدرس القانون العام بكلية العلوم القانونية بتونس. أمين عام الأكاديمية الدولية للقانون الدستوري والناطق الرسمي للهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة والإصلاح السياسي والانتقال الديمقراطي. و هو المنسق العام لمؤسسة ابن رشد للديمقراطية و التقدم.

## في مؤسسات الانتقال السياسي في تونس :

الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة والإصلاح السياسي والانتقال

الديمقراطي

غازي الغرايري

وجدت الطبقة السياسية التونسية ومن ورائها كامل المجتمع التونسي نفسها عشية يوم 14 جانفي 2011 أمام أسئلة محيرة وغير متوقعة :

ما هي أدوات و مراحل الانتقال من نظام كلياني إلى نظام ديمقراطي ؟

كيف السبيل إلى الوصول إلى منظومة قانون تقطع مع المنظومة السابقة وفي توافق مع تواصل الدولة التونسية ؟

كيف نمر مؤسساتنا من نظام قرار فردي إلى نظام قرار تشاركي ؟

كانت الخطوات المبكرة للجواب عن هذه الأسئلة الأساسية والمعقدة باعتماد إحداث لجان ثلاث في مرحلة أولى وهي :

- اللجنة العليا للإصلاح السياسي

- لجنة تقصي الحقائق في الفساد والرشوة

- اللجنة الوطنية لاستقصاء الحقائق في التجاوزات والانتهاكات الحاصلة إبان

الثورة.

وكان من البديهي أن تعود للأولى هندسة هذا الانتقال وتحديد ملامحه في ظرف غابت فيه كل مؤسسات تشاورية أو تمثلية أخرى بحكم سقوط المنظومة<sup>1</sup> السابقة وعدم قيام منظومة بديلة بعد.

<sup>1</sup> ويقصد بالأساس زوال كل من غرفتي البرلمان والمجلس الدستوري والمجلس الاقتصادي والاجتماعي وتعطيل العمل بالدستور بداية من شهر مارس 2011.

لقد كان من الواضح أن البلاد لم يكن بوسعها الذهاب إلى مرحلة سياسية ومؤسسية ودستورية<sup>2</sup> جديدة في ظل الموروث القانوني والدستوري القائم.

فدستور غرة جوان 1959 الذي ولد لليبراليا وقائما على فكرة الدولة القومية القوية وذات القائد المحوري عرف ما لا يقل عن خمس عشر تعديلا جعلوا من نسخته الأخيرة بعيدة عن تحقيق أي إمكانية تنظيم أي حياة سياسية قوامها التعددية و التنوع و التداول السلمي على السلطة و التوازن بين السلط.

هذا المعطى الطارئ على الساحة التونسية منتصف شهر جانفي 2011 جاء ليدعم عوائق مؤسسية وقانونية أخرى فلقد كانت كل القوانين "السياسية" الكبرى من قانون انتخابي وقانون جمعيات وقانون أحزاب وغيرها قائمة على فكرة محورية السلطة بين أيدي رئيس الجمهورية والمنع الموضوعي لأي معارضة جدية و كذلك تمكين الحزب الحاكم من السيطرة على كامل ملامح الحياة العامة جاعلة منه حزبا مهيمنا إن لم يكن في نهاية الأمر حزبا وأحدا بالفعل لا بالقانون<sup>3</sup>.

وقد أخذت في ذلك الخضم اللجنة العليا للإصلاح السياسي برئاسة الأستاذ عياض بن عاشور في محاولة تحديد ملامح وجودها الفعلي في مشهد متجاذب على المستويين السياسي والأمني وفي رسم حدود تدخلها التقني في غياب أي تكليف واضح و لا اختصاص متفق عليه.

انطلقت اللجنة العليا للإصلاح السياسي في عملها الفعلي أسبوع تقريبا بعد تعيين رئيسها من قبل الوزير الأول وقد اختار الأستاذ عياض ابن عاشور أن تكون اللجنة مكونة من خبراء فحسب ومن المختصين في القانون العام دون غيرهم.

<sup>2</sup> BEN MRAD(H), « La problématique constitutionnelle de la transition » in La transition démocratique en Tunisie. Etat des lieux, volume 2 les thématiques, Observatoire tunisien de la transition démocratique, p.7 et s. BEN ACHOUR S(S), « Le cadre juridique de la transition : entre légalité constitutionnelle et légitimité révolutionnaire » in <http://www.nachaz.org/index.php/fr/textes-a-l-appui/politique/34-sana1.html>

عياض ابن عاشور. «الثورة التونسية في تجلياتها الدستورية» [http://yadhba.blogspot.com/2012\\_10\\_01\\_archive.html](http://yadhba.blogspot.com/2012_10_01_archive.html)

<sup>3</sup> MRAD (H), « Le système de parti ultra-dominant en Tunisie », in Mélanges en l'honneur de Abdelfattah AMOR, Tunis, CPU, 2005, p725 et s.

وأثار هذا الخيار جدلاً لدى جزء من الرأي العام الذي كان ينقد هذه المؤسسات المنبثقة عن حكومة السيد محمد الغنوشي الأولى على أساس غياب مشروعية هذه الأخيرة والارتباط الواضح لعدد من وزرائها بالنظام السابق وهو ما كان يقصدها في نظرهم من أهلية تكليف أي كان لقيادة الانتقال المؤسساتي والدستوري.

إلا أن هذا النقد لم يثن اللجنة على التكوين وقد اختار رئيسها فريقاً من الخبراء ناهز عددهم الخمس عشرة وكانوا أساساً من بين الجامعيين المنتمين إلى مختلف كليات الحقوق التونسية إلى جانب قضاة ومحامين.

وقد حاولت اللجنة أخذ عنصر المشروعية بعين الاعتبار على أساس أنها كانت شاعرة بأن تكوينها القائم على تعيين الرئيس وعضويتها على تعيين من قبل رئيسها المعيين لم يكن ليكسبها مشروعية تمثيلية كافية إلا أن الظرف السياسي والأمني والمؤسساتي عموماً لم يكن يسمح بغير ذلك التمشي.

وقد أبدت المحكمة الإدارية رأياً استشارياً في 19 فيفري 2011 داعمة فيه الموقف الراض لأحداث هذه اللجنة على أساس صبغتها الإصلاحية في ظرف ثوري وعدم استجابة هذا الخيار للمقتضيات الدنيا للمرحلة.

حيث أكدت بمناسبة عرض مشروع أمر إحداث الهيئة على أنظار المحكمة في إطار اختصاصها الاستشاري بأن السؤال المطروح عليها: "يتعلق مشروع الأمر المعروض بإحداث لجنة إصلاح سياسي. وقد ورد هذا المشروع في إطار مرحلة سياسية انتقالية دقيقة تمر بها البلاد إثر ثورة شعبية أسقطت النظام السياسي القائم وقطعت نهائياً مع مرحلة نظام استبدادي. وبما أن اختصاص هذه المحكمة في المادة الاستشارية يشمل رقابة مشروعية النصوص القانونية المعروضة عليها وباعتبار أن الثورة التي مرت بها البلاد أرسيت مشروعية جديدة فإن من الواجب على هذه المحكمة الاحتكام إلى تلك المشروعية الجديدة والالتزام بها.

ويتضح من مشروع الأمر المعروض أن مهمة اللجنة المزمع إحداثها تتمثل في إعداد النصوص القانونية ذات العلاقة بالتنظيم السياسي كتفويض المجلة الانتخابية ومجلة الصحافة وقانون تنظيم الأحزاب السياسية وقانون الجمعيات وتنظيم

المنظمات غير الحكومية وقانون دعم المجهود الدولي لمكافحة الإرهاب ومنع غسل الأموال...“ ومن الغريب أن هذه المواد التي من شأن اللجنة التدخل في إطارها إنما لم تضبط بالأمر المعروف على المحكمة وكانت في الواقع من محض استنتاج المحكمة الإدارية نفسها.

وتستجد المحكمة الإدارية في تحليلها بالتجارب المقارنة مغلبة بصفة واضحة جانب الملائمة على جانب الشرعية الشكلية مما أدى بها إلى رفض المنوال المعروف عليها حيث أكدت : “...وبالرجوع إلى الثورات المؤدية إلى سقوط الأنظمة السياسية على نحو ما وقع في تونس يتبين أن الشعوب وجدت نفسها أمام وضع قانوني مزدوج يعكس من ناحية في وجود شرعية دستورية فقدت مشروعيتها يجسدها دستور قائم لم يعد يعكس إرادة الشعب ومجالس تشريعية فقدت مصداقيتها ومشروعيتها ومن ناحية أخرى في قيام مشروعية ثورية وليدة صنعها الشعب لم تتحصل بعد على الشرعية القانونية والدستورية الشكلية. وتعتمد الشعوب عادة إثر تلك الثورات إلى بناء نظام سياسي جديد يجسد تلك المشروعية الثورية الشعبية الجديدة ويقطع نهائيا مع الماضي عن طريق وضع دستور جديد وبناء مؤسسات ديمقراطية جديدة بواسطة آليات خاصة في إطار منظومة ثورية تقطع جذريا مع المنطلق الإصلاحية وآلياته المعتادة.

وبالاحتكام إلى التجارب المقارنة والمعايير الدولية الضابطة لطرق وآليات تأمين انتقال الشعوب إلى نظام سياسي جديد...

...وباعتبار أن ما حدث في تونس هو ثورة قطعت مع مرحلة نظام استبدادي بكل المقاييس فإن اللجنة المزمع إحداثها لا يمكن أن تمثل الآلية المناسبة لإعداد المنظومة القانونية الجديدة وإعادة هيكلة التنظيم السياسي الجديد لأنها تفتقد للشرعية والمشروعية معا كما أنها تعتبر مجرد آلية عادية تستعمل في وضع عادي يفترض استمرارية مؤسسات الدولة القائمة في إطار النظام الدستوري السابق الذي سحبت منه الثورة شرعيته“.

لتخلص المحكمة في نهاية تحليلها وانطلاقا من استعراضها لمهام اللجنة كما



فهمتها وهي وعلى ضوء التجارب المقارنة التي عادت إليها دون ذكر ما هي هذه التجارب.

إذ أنه لا جدال في أن بعض تجارب الانتقال قد اعتمدت القطع الكلي الذي يبدو أن المحكمة كانت تحبذه إلا أنه لم يكن ذلك النهج الوحيد المؤدي إلى قيام مؤسسات ديمقراطية وانجاز قطيعة جذرية مع المنظومة السابقة إذ يكفي أن نستحضر التجربة الإسبانية حيث تم الانتقال من النظام الكلياني الفرنكي إلى الديمقراطية مع الإبقاء على البرلمان **CORTES** بتركيبته السابقة لموت **FRANCO** وهو الدليل على أن ذلك النهج يمكن إن توفرت له بعض الظروف أن يؤدي إلى النتائج المرجوة.

لستنتج المحكمة في الأخير أن "هذا المنطق الإصلاحي يتناقض قطعاً مع الآليات الانتقالية في المنظومة الثورية ولا مناص بالتالي من استعمال أحد النموذجين المذكورين لما يتميزان به من تمثلية واستقلالية تتيح للشعب التونسي أن يجسد ثورته ببناء نظام سياسي جديد ومؤسسات ديمقراطية.

لذا وبناء على ما سبق فإنه يتعين العدول عن اتخاذ مشروع الأمر المعروض لعدم تلاؤم إحداث لجنة إصلاح سياسي مع الوضع الدستوري الحالي الذي تمر به البلاد ولعجزها عن تحقيق الغاية من إحداثها ألا وهي إعادة هيكلة التنظيم السياسي الجديد لتونس بعد الثورة"

يكون هكذا الميلاد المتردد والعسير للجنة الإصلاح السياسي الحافز الأساسي لأعضائها على صنع واستنباط نوع من شرعية الأداء وقبولية الممارسة وهو ما سيظهر من خلال اعتماد استشارة واسعة لكامل الطيف المدني والسياسي عبر ما سمته منتديات الديمقراطية **forums démocratiques** حتى تفتح المجال أمام كل العائلات الفكرية والسياسية والادولوجية لتقديم مقترحاتها وتصوراتها لكامل المرحلة الانتقالية.

وكانت تلك المنتديات الفرصة الأولى للجنة الإصلاح السياسي للبروز على الساحة السياسية والمدنية وكذلك الإعلامية الناشئة.

إلا أن كل تلك التدابير لن تكون كافية لمجابهة الوضع السياسي المحتقن والذي سيؤدي إلى رحيل حكومة السيد محمد الغنوشي الثانية وإعلان استقالته يوم الأحد 27 فيفري 2011 معلنا فيه في ذات الوقت عن تحويل لجنة الإصلاح السياسي إلى هيئة عليا لتحقيق أهداف الثورة وإقرار مبدأ انتخاب مجلس وطني تأسيسي. تأخذ بذلك المرحلة الانتقالية منعرجا حاسما ستكون للهيئة العليا دورا غير مسبوق في التجارب المقارنة من حيث التكوين والتركيبية والأدوار.

## الخصائص التنظيمية للهيئة العليا :

### / مسألة التركيبية /

لقد شكلت مسألة التركيبية أهم إشكال واجهته اللجنة ثم الهيئة العليا خلال كامل مدة عملها إذ أن عدم رضا بعض الأطراف عن تركيبها لأسباب مختلفة كانت أهم مداخل النقد الذي وجه إليها.

يمكن من هذه الناحية حوصلت مسألة التركيبية في المحطات الثلاث التالية :

### • المحطة الأولى :

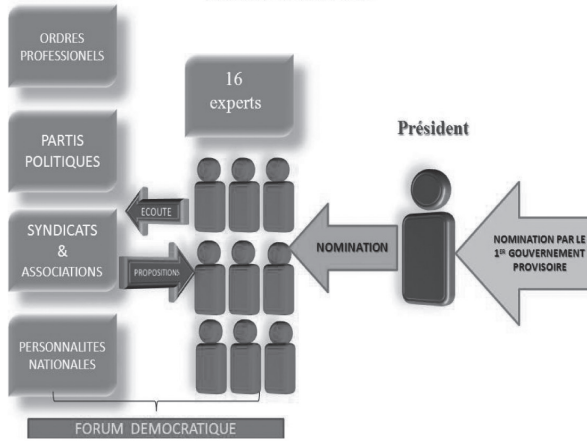
تشكل هذه المحطة التجربة القصيرة التي عرفتها لجنة الإصلاح السياسي والتي امتدت من أواخر جانفي 2011 إلى بداية مارس 2011.

وقد كانت اللجنة فيها مكونة من خبراء في القانون فحسب وذات بنية إدارية مبسطة حيث كانت متركبة من رئيس وناطق رسمي وأعضاء لم يتجاوز عددهم الستة عشر (16).

ولم تعرف هذه التركيبية نقدا كبيرا سوى من بعض الأطراف الذين نازعوا مبدأ أن تؤول مهمة بهذه الدقة إلى أهل القانون فحسب حيث كان من الضروري في نظرهم أن يعاضدهم خبراء في الاقتصاد وأهل فكر كالفلاسفة وعلماء الاجتماع الخ...

من ناحية أخرى وجه بعض النقد عبر وسائل الإعلام المكتوبة أساسا لتركيبية اللجنة من حيث سيطرة كليتا الحقوق بتونس وكلية العلوم القانونية بتونس على تركيبتها على حساب تمثيل كليتا الحقوق الأخرى الموجودة بمدن أخرى في البلاد.

## Haut comité de réforme politique Janvier-Mars 2011



### • المحطة الثانية :

نقصد بالمحطة الثانية المرحلة الأولى التي مرت بها الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة والتي انطلقت باجتماعها الأول بمقر المجلس الاقتصادي والاجتماعي يوم 17 مارس 2011 والذي افتتحه رئيس الجمهورية المؤقت وحيث كانت يومها مكونة من هيكليين وذلك عملا بمقتضيات المرسوم عدد 6 لسنة 2011 المتعلق بإحداث الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة والمؤرخ في 18 فيفري 2011<sup>4</sup> لجنة الخبراء من ناحية ومجلس الهيئة من ناحية أخرى.

ففي ما يتعلق بلجنة الخبراء فإن تسميتهم بأمر لم تُغير في الواقع بشيء إذ بقي الفريق المكون للجنة الإصلاح السياسي تقريبا على حاله برئاسة الأستاذ عياض

<sup>4</sup> الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 13 المؤرخ في 1 مارس 2011 ص 200 وما بعدها.

ابن عاشور وتضم نفس الأسماء مع تطعيمها ببعض خبراء القانون الآخرين لتمثل بعض الكليات الأخرى التي لم تكن ممثلة بشكل مقبول وهكذا أصبح عددهم يناهز العشرين خبير.

أما فيما يتعلق بمجلس الهيئة العليا فقد اختار مصالح رئاسة الحكومة تركيبة ضمت 77 عضوا يمثلون الأحزاب (عضو عن كل حزب) وجمعيات ذات ثقل وتاريخ نضالي لتمثيل المجتمع المدني (على غرار الرابطة التونسية للدفاع عن حقوق الإنسان والإتحاد العام التونسي للشغل وهيئة المحامين وجمعية النساء الديمقراطيات وبعض جمعيات التونسيين بالمهجر الخ) هذا إلى جانب بعض الوجوه الفكرية والسياسية والثقافية المعروفة والتي يشير لها المرسوم بتسمية الشخصيات الوطنية.

إلا أن الاجتماع الأول للهيئة كان فرصة لكي يقر الجميع بعدم قبولهم بهذه التركيبة نظر لعدم تمثيليتها الكافية لكل القوى الحية في التمشي الديمقراطي للبلاد غياب الشباب والجهات وعائلات الشهداء والمدونين<sup>5</sup> ولسوء تمثيلها للأحزاب ووضعها في نفس تمثيل بعض الأفراد.

انطلاقاً من هذا الإقرار أجمع أعضاء الهيئة بما فيهم الخبراء على إعادة النظر في تركيبتها.

---

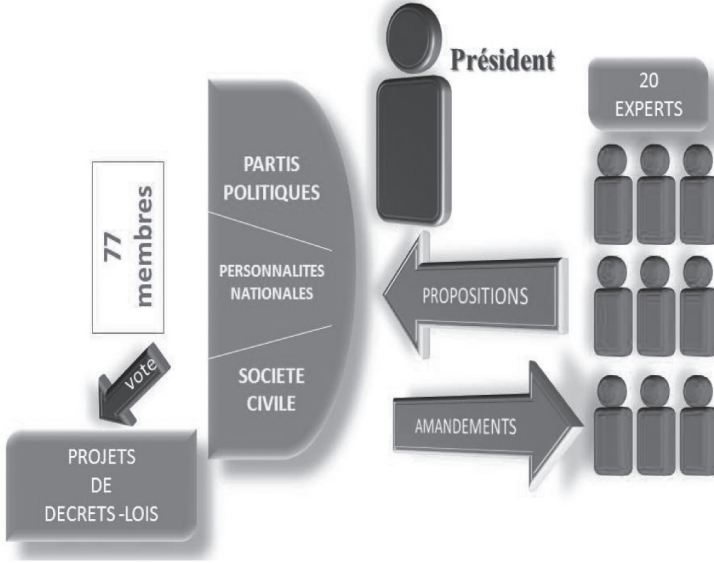
<sup>5</sup> REZGUI (A), « Les jeunes facebookeurs et la révolution du 14 janvier » in *La transition démocratique en Tunisie*.

Etat des lieux, volume 1 les acteurs, Observatoire tunisien de la transition démocratique, p.235 et s. ROMDHANI (N), « Les blogueurs », in *La transition démocratique en Tunisie*. Etat des lieux, volume

1 les acteurs, Observatoire tunisien de la transition démocratique, p.259 et s.

## Haute instance de réalisation des objectifs de la révolution de réforme politique et de transition démocratique

Mars 2011



21

### • المحطة الثالثة :

تشكل هذه المرحلة الطور الأخير الذي عرفته الهيئة وهو إعادة النظر في التركيبة الأولى وتطعيمها وتدعيمها كي تلتصق أكثر بانتظارات المرحلة.

وقد تطورت هذه التركيبة إلى أن وصلت إلى 155 عضواً يكونون مجلس الهيئة حيث كان التوسيع إلى تمثيل أكبر للأحزاب الإثنا عشر التي كانت تجلس به بأن أصبح كل حزب ممثل بثلاثة أعضاء بإضافة إمراة وشباب إلى جانب العضو السابق.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> بقي الحزب الديمقراطي التقدمي وحده ممثلاً بثلاثة رجال وهم السادة منجي اللوز وعصام الشابي وماهر حنين على عكس ما تم الاتفاق عليه مع بقية مكونات مجلس الهيئة العليا.

كما تم تدعيم تمثيل الجمعيات واصطفاء ممثل عن كل جهة وكذلك ممثلين عن عائلات الشهداء<sup>7</sup>.

ولقد شكلت هذه التركيبة الجديدة نقلة هامة في اتجاه تحسين تمثلية الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة دون أن تنال طبعاً رضاء جميع الأطراف وبقي على الرغم من ذلك مأخذ التمثيلية أحد أهم المداخل لنقد الهيئة إلى حين انتهاءها من مهامها.

ولقد حمل هذا التوسيع في تمثليتها على نقل مقرها من مقر المجلس الاقتصادي والاجتماعي إلى مقر الغرفة الثانية للبرلمان السابق أي مجلس المستشارين لتتنقل هكذا وسائل الإعلام صورة عن هيكل يشتغل على شاكلة الهياكل النيابية دون أن ننسى أنه كان غير منتخب وأن سلطته اقتراحية بحتة لا اقرارية.

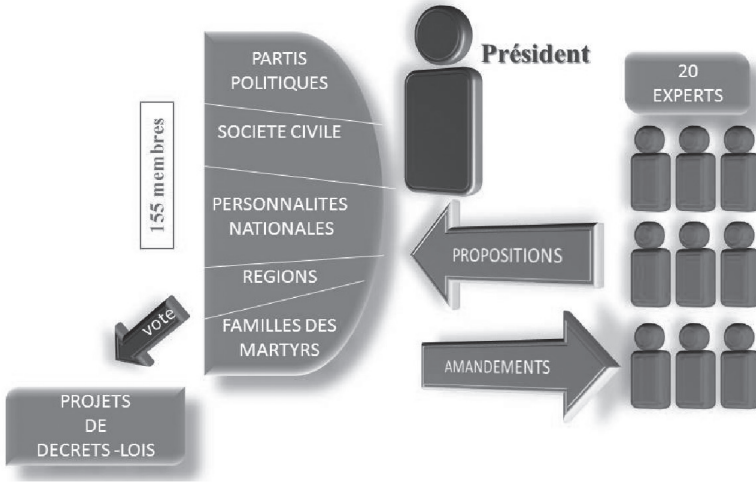
---

<sup>7</sup> KERROU(M), « les nouveaux acteurs de la révolution et de la transition » in La transition démocratique en Tunisie. Etat des lieux, volume 1 les acteurs, Observatoire tunisien de la transition démocratique, p.218 et s.

JEBLAOUI (E), « le rôle de la société civile dans la transition démocratique », in La transition démocratique en Tunisie. Etat des lieux, volume 1 les acteurs, Observatoire tunisien de la transition démocratique, p.335 et s.

## Haute instance de réalisation des objectifs de la révolution de réforme politique et de transition démocratique

Avril - Octobre 2011



23

### في أدوار الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة: صناعة النص الديمقراطي توافقيا

لقد مكن المرسوم عدد 6 الهيئة العليا من وظيفتان أساسيتان تتمثل الأولى في مساهلة ومراقبة أعضاء الحكومة<sup>9</sup> والثانية في اقتراح النصوص القانونية الكفيلة بتأمين الانتقال الديمقراطي.

#### المهمة الأولى :

لقد شكلت الوظيفة الأولى إحدى أهم مظاهر القطع مع الممارسة السياسية المؤسساتية السابقة حيث لم تعرف البلاد طوال فترة الجمهورية الأولى و حتى من قبلها مشهد وممارسة رقابة جدية وصارمة من قبل هيكل جماعية على أعضاء الحكومة بصفتهم أصحاب الولاية التنفيذية في البلاد.

<sup>9</sup> SARSAR (M C) « Les gouvernements de transition », in La transition démocratique en Tunisie. Etat des lieux, volume 1 les acteurs, Observatoire tunisien de la transition démocratique, p.15 et s.

وتؤكد هذه الندرة وهذا القطع الصعوبة التي وجدها أعضاء الحكومة في القبول بالمثل أمام الهيئة العليا «للمسائلة» خاصة وأن الطرف السياسي كان متسما وقتها بحدة الصراع وقوة المآخذ من قبل جل مكونات الطيف السياسي لبعضها البعض. ولقد كان حضور رئيس الحكومة المؤقتة السيد الباجي قائد السبسي لحظة مشهودة طرحت فيها عليه الأسئلة كما وجهت عديد المآخذ وعديد الاحترازات لتسييره للشأن العام من قبل أعضاء مجلس الهيئة.

وقد تلاه فيما بعد السيد محمد الناصر وزير الشؤون الاجتماعية

وقد امتنع عديد الوزراء من الحضور مما حدى بالهيئة العليا إرسال فريق من أعضاء المجلس للتباحث والمسائلة مع كل وزير العدل والداخلية. كما أن مجلس الهيئة العليا استمع في جلسات مماثلة إلى كل من السيد عبد الفتاح عمر رئيس اللجنة الوطنية لتقصي الحقائق حول الفساد والرشوة.

والسيد توفيق بودرباله رئيس «اللجنة الوطنية لاستقصاء الحقائق في التجاوزات المسجلة خلال الفترة الممتدة من 17 ديسمبر 2010 إلى حين زوال موجبها» وكذلك أعضاء الهيئة العليا المستقلة للانتخابات يتقدمهم السيد كمال الجندوبي.

حيث كانت هذه اللقاءات فرصة لتعبير أعضاء مجلس الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة عن آرائهم وتقديم مآخذهم ومقترحاتهم حول أداء هذه المؤسسات المحورية في عملية الانتقال الأولى وهو ما يجعلنا نفتتح بأن الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة فهمت وأولت دورها السياسي على معنى واسع وشمولي بأسطة هكذا ولايتها على مفاصل من الحياة المؤسساتية للبلاد لم ينوي بالضرورة نصها المحدث أن تبسطها عليها.

إلا أن المسائل لم تكن عندها تقاس فقط بمنطق احترام النصوص فحسب بل وكذلك بمنطق غياب شرعية الجهات المصدرة للمراسيم أي رئيس الجمهورية المؤقت ثم وبعد تفويض له لجزء من اختصاصه «التشريعي» رئيس الحكومة و



اعتبار أعضاء الهيئة العليا أنفسهم أقرب للتعبير عن روح الثورة من بقية مكونات مؤسسات الدولة.

كما أن الهيئة العليا توسعت في فهم دورها السياسي بأن أصبحت في عدد من الصور تصدر البيانات وتتخذ لها مواقف رسمية من أهم الأحداث التي كانت تعرفها البلاد سواء تعلقت بمسائل أمنية أو سياسية مختلفة، فلم تكن الهيئة العليا تترك فرصة حدث هام تعرفه البلاد حتى تعبر عن موقفها منه نذكر من ذلك على سبيل المثال البيانات التالية :

- بيان حول الإعلام والانفلات الأمني، 02-05-2011
  - بيان حول الوضع الأمني في البلاد، 11-05-2011
  - بيان حول حادثة أفريقيا وقصر العدالة يومي الأحد 26 جوان 2011 والثلاثاء 28 جوان 2011
  - بيان حول انتهاك حرمة التراب التونسي من قبل كتائب القذافي في منطقة الذهبية، 29-04-2011
  - بيان حول انتصار الثورة الليبية.
- وهو ما يؤكد اتساع مدار الدور السياسي الذي أرادت الهيئة العليا أن تلعبه إلا أن ذلك لا يجب أن يحجب أهمية دورها شبه «التشريعي»

## المهمة الثانية :

لعل أهم ما سيُنذكر للهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة هو دورها المحوري في التوصل على الرغم من كل الصعوبات لوضع نصوص قانونية قدمتها في شكل مقترحات للسلطة التنفيذية والتي كانت محمولة على الأخذ بها في مجملها بدون تغيير يذكر. وهو ما يُفسر بأن الثقل السياسي للهيئة العليا كان يعلو ثقل السلطة التنفيذية التي كانت في أغلب الأوقات «ملزمة» سياسيا بانتهاج النهج الذي ترسمه الهيئة العليا.

لقد كانت هذه التجربة فرصة للوقوف على قدرة المجتمع السياسي التونسي بمعناه الواسع على التوصل إلى توافق عند خيار «تشريعي» معين .

ستدخل هكذا الهيئة العليا تاريخ تونس كونها شكلت الإطار الذي حقق توافقيا خيارات تشريعية تقطع مع الممارسات السابقة فالمرسوم المتعلق بالهيئة العليا للانتخابات الذي أخرج الانتخابات من أيدي وزارة الداخلية واسندها لهيئة مستقلة فعلا و كذلك اختيار نظام الاقتراع النسبي على القوائم مع اعتماد قاعدة التناصف والتناوب بين النساء والرجال شكلت خيارات ثورية حقيقية على الرغم من صعوبة التوصل إليها.

من ناحية أخرى فالمراسيم التي وضعت أنظمة تحريرية (على نقائسها العديدة) في ميادين حساسة كتكوين الجمعيات والأحزاب السياسية وإعادة صياغة المشهد الإعلامي السمعي البصري وكذلك مجلة الصحافة شكلت كلها مظاهر الجدة في الحياة التشريعية في البلاد وإرادة جامحة لوضع شروط انتخابات حرة وديمقراطية والتأسيس لمنوال ديمقراطي حقيقي.

لم يكن التوافق سهلا ولا الحوار هينا ولا اللغة ودية إلا أن الهيئة العليا توصلت على الرغم من كل تلك الصعوبات ومناورات بعض الأطراف السياسية داخلها وخارجها من إيصال البلاد إلى وضع قانوني ومؤسسي مختلف وقاطع مع ما عرفته تونس من قبل.

ولقد واصلت الهيئة العليا على هذا النهج بأن أنجزت لزوم ما لا يلزم وهو أن عادت الطريق أمام المجلس التأسيسي بأن أعدت له لجنة خبرائها مشروع دستور ومشروع تنظيم مؤقت للسلط العمومية ومشروع نظام داخلي سيذكر تاريخ تونس أنه خير عدم اعتمادها.

أرادت كذلك الهيئة العليا أن تؤمن للانتخابات إطارا معنويا وأخلاقيا يهيئ لمناخ تنافس إيجابي وديمقراطي. فلقد أعدت لذلك الغرض عقدا جمهوريا وهو بمثابة مجموعة المبادئ العامة التي تعبر عن خيارات سياسية كبرى مرتبطة بهوية البلاد و الخيار المدني والديمقراطي لطبقته السياسية

كما أشرف رئيس الهيئة العليا على حوار للأحزاب الممثلة فيها طيلة ربيع وصائفة 2011 قصد حملها على الاتفاق على خارطة طريق للفترة الموالية للانتخابات وقد أمضى هذا الاتفاق يوم 15 سبتمبر 2011 من قبل كل الأحزاب ما عدى حزب المؤتمر من أجل الجمهورية وقد تضمن ترتيبات نقل السلطة من السلط المؤقتة القائمة إلى تلك المنتخبة كما تضمن التزام الأحزاب الممضية باحترام مدة سنة لكتابة الدستور . ويعلم قارئ هذه الأسطر أي قيمة أعارت تلك الأحزاب الموقعة لذلك الالتزام.

لقد شكلت الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة تجربة فريدة في تجارب الانتقال الديمقراطي فلم تعرف دول أخرى مثل هذه المؤسسة ولا مثل هذه الأدوار وعلى الرغم من صعوبة بداياتها و تعثر بعض مراحل عملها فإنها كانت مدخل التونسيين الى التوصل إلى الأشكال الأولى للقطيعة مع المنظومة القانونية والمؤسساتية السابقة وكذلك في صناعة التوافق السياسي الواسع.



# حرية الإعلام

مصطفى بن لطيف

حرية التعبير و الإعلام هي أهم ما تحقق منذ 14 جانفي حيث عرفت هذه الحرية خلال الثلاث سنوات الأخيرة تقدما ملحوظا و مكاسب مهمة و تدعمت بعدد من الإصلاحات القانونية و المؤسساتية التي تحققت خلال المرحلة الانتقالية الأولى أهمها المرسوم عدد 115 و 116 لسنة 2011 و إحداث الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي البصري. و غير أن هذه الحرية مازالت هشة و مهددة. فخاصة منذ انتخابات اكتوبر 2011 لم تبدو السلط العمومية الجديدة رغبة حقيقية في المضي قدما في الإصلاح و إنفاذ النصوص و احداث الهيئات الضرورية و عرف الإعلام مزيدا من الضغوطات و الاعتداءات و الفوضى و وقع تتبع و إيقاف و محاكمة عدد منهم استنادا الى المجلة الجزائية القديمة و في تجاهل للمراسيم الجديدة في أغلب الأحيان. و بالمقابل تميز مشروع الدستور الجديد بعدد من النقائص و حتى التراجع سواء في ما يتعلق بحرية الإعلام أو استقلالية و اختصاصات الهيئة التعديلية و تراجعت مرتبة تونس في مؤشر حرية الصحافة.

و يقتضي الوضع اليوم تكريسا دستوريا و اضحا لحرية الإعلام يرتقي الى مستوى المعايير المعمول بها في الأنظمة الديمقراطية و ارادة سياسية قوية في احترام هذه الحرية و تدعيم هيئات تعديلها و ضمان استقلاليتها و بقطة متواصلة من أهل القطاع و من المجتمع المدني.

**مصطفى بن لطيف** هو أستاذ جامعات مبرز في القانون. كان بعد الثورة مباشرة عضو بلجنة الخبراء بالهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة و اهتم صلبها بالخصوص بإصلاح قطاع الإعلام و الاتصال السمعي و البصري. و هو كذلك رئيس سابق لمجلس إدارة دار الصباح.

يرأس وحدة بحث أكاديمي حول القانون و الحوكمة و هو عضو الهيئة المديرة للجمعية التونسية للقانون الدستوري و عضو مؤسس للشبكة المغاربية للجامعيين الحقوقيين و له عديد البحوث و الدراسات في عديد مجالات القانون العام منها فضلا عن الإعلام و تكنولوجيات الإتصال مسائل الديمقراطية التشاركية و الحوكمة المحلية و العمرانية و القانون و الحوكمة الإقتصادية و السياسات العمومية.

## حرية الإعلام

### مصطفى بن لطيف

وصفت الثورة التونسية بأنها ثورة الحرية و يجمع الملاحظون تقريبا على أن أهم ما تحقق منذ خروج الرئيس السابق هو حرية التعبير و الإعلام و أن هذه الحرية تظل هشّة و مهددة في غياب ضمانات دستورية قانونية و مؤسساتية لحرية الإعلام و الاتصال باعتبارها الإطار الأمثل لحرية التعبير و المدخل الأساسي لبقية الحريات.

و بالفعل فقد كان أحد محركات الثورة الرئيسية التوق الى الحرية و لذلك كانت الثورة في جانب كبير منها رد فعل قوي على الخنق الممنهج للحريات و الاعتداء المكثف على حقوق المواطنين و كرامتهم من قبل نظام أكد أغلب الملاحظين في داخل البلاد و خارجها على صبغته القمعية البوليسية حتى إنه أدرج من عديد المنظمات الحقوقية الدولية ضمن القوائم السوداء للأنظمة الأشد عداء للحريات و لحقوق الإنسان و وضع في المراتب الأولى في القوائم السوداء لأعداء حرية التعبير و حرية الصحافة و الأنترنات. ففي ظل النظام السابق و خاصة في السنوات الأخيرة التي سبقت سقوطه، كان التونسيون يخشون من الخوض في أي موضوع له صلة بشكل أو بآخر بالنظام و بسياساته. و هكذا حرم المواطنون في سنوات النظام التونسي السابق من التعبير عن آرائهم و مشاغلهم و أفكارهم بشكل لم يسبق له مثيل في تاريخ تونس الحديث.

ولكن الخوف بدأ يزول تدريجيا و معه ارتفعت الاحتجاجات و المظاهرات و نشطت حركة الأنترنات متحدية سياسة التعقيم و الرقابة و التزيف و ساهمت في زعزعة ركائز النظام الاستبدادي و في تحريك الحس الثوري الى أن سقط رأسه. و بعد خروج الرئيس السابق عرف الإعلام، الذي عانى طويلا من الرقابة اللصيقة و التدجين و شراء الذمم و التوظيف في الدعاية المموجة للنظام و هناك

أعراض المعارضين حراكا غير مسبوق تخللته أخطاء و تجاوزات بلغت أحيانا ما وصفه البعض ب«الانفلات الإعلامي».

و برزت ضرورة إرساء الحرية و التعددية و النزاهة و الموضوعية و تطوير طرق التسيير و النشاط في اتجاه الديمقراطية في قطاع الإعلام و الاتصال ممثلة كهدف رئيسي من أهداف الانتقال الديمقراطي و إحدى ركائزه الأكثر حساسية.

و يقتضي مسار الخروج من الاستبداد و الانتقال الديمقراطي تفكيك ركائز المنظومة الاستبدادية و بناء أسس منظومة جديدة. ذلك أنه إلى جانب الدستور و المؤسسات السياسية من مجالس نيابية و دستورية و مؤسسات السلطة التنفيذية و القضائية و الأمنية و آلة الحزب الحاكم، كان النظام الاستبدادي السابق يعتمد على الإعلام كآلة دعاية و مغالطة و تزيف و تعميم على حقيقة الواقع الاجتماعي و الاقتصادي و السياسي. كما كان يستعمل الإعلام كأداة قوية لتشويه المعارضين و الشرفاء من المدافعين عن الحقوق و الحريات و القيم الديمقراطية.

و لذلك برز الإعلام كأحد الملفات ذات الأولوية في عملية الانتقال الديمقراطي. فحساسيته و تأثيره على نجاح هذه العملية شديدة الأهمية. و مما زاد من أهمية فتح ملف المشهد الإعلامي، بأصنافه السمعي و البصري و المكتوب و الرقمي، الإرث الثقيل من الانغلاق و التوظيف الدعائي الفج و التفجير من الكفاءات و القمع الشديد لأهل هذا القطاع.

و قد ورثت البلاد مشهدا إعلاميا يحمل بصمات هذا الإرث الاستبدادي الذي يسوده الانغلاق و الرداءة و التصحر و غياب التعددية و التنوع في المحتوى و الأفكار و الآراء رغم تزايد نسبي في المؤسسات و العناوين من الناحية الكمية.

فالصحافة المكتوبة كانت في ظل النظام السابق تخضع لمجلة الصحافة الصادرة بمقتضى القانون عدد 32 لسنة 1975 المؤرخ في 28 أفريل 1975<sup>1</sup> و التي عرفت عددا من التنقيحات انطلاقا من أواخر الثمانينات.

و رغم التنقيحات العديدة التي أدخلت عليها خلال فترة حكم الرئيس السابق

<sup>1</sup> الرائد الرسمي عدد 29 بتاريخ 29 أفريل 1975 ص 992.



سنوات 1988<sup>2</sup> و 1993<sup>3</sup> و 2001<sup>4</sup> و 2006<sup>5</sup> فإن المجلة ظلت إطارا زجريا خانقا للحريات و مثلت قانونا جنائيا للإعلام و ذلك نظرا لثقل و تعدد العقوبات البدنية و المالية المضمنة فيها<sup>6</sup> إلى جانب تحكم وزارة الداخلية في القطاع و تعاملها مع التصريح بشكل يحوله عمليا إلى ترخيص مسبق مقنع.

أما في القطاع الإعلامي السمعي و البصري فقد ترك النظام الاستبدادي مشهدا يتميز بصنفين من المؤسسات و الأجهزة:

- مؤسسات إعلام حكومي دعائي منغلق و ذو مستوى متردي تتمثل في مؤسسة التلفزة التونسية بقناتها تونس 7 و تونس 21 و مؤسسة الإذاعة التونسية و التي تضم إذاعتين مركزيين و خمس إذاعات جهوية

- مؤسسات خاصة تتمثل في قناتين تلفزيونيتين و أربعة قنوات إذاعية أسندت التراخيص في استغلالها دون معايير موضوعية و شفافة و غلبت على هذه التراخيص معايير الولاء أو القرب بل والانتماء الى العائلتين الحاكميتين. و بالرغم من ذلك فقد كان عدم الثقة سائدا حيث وضعت على هذه القنوات عديد القيود و أخضعت لرقابة مشددة و منعت من إنتاج أو بث برامج تعنى بالشأن العام و خاصة البرامج ذات الصبغة الإخبارية و السياسية.

هذا المشهد المغلق و الراكد عاش خلخلة و اضطرابا قويا مع قيام الثورة و بعد أن فقد

<sup>2</sup> بمقتضى القانون الاساسي عدد 89 لسنة 1988 المؤرخ في 2 أوت 1988

<sup>3</sup> بمقتضى القانون الاساسي عدد 85 لسنة 1993 المؤرخ في 2 أوت 1993

<sup>4</sup> بمقتضى القانون الاساسي عدد 43 لسنة 2001 المؤرخ في 3 ماي 2001

<sup>5</sup>

<sup>6</sup> Chouikha (L.), Fondement et situation de la liberté de l'information en Tunisie, in ouv coll sur «L'Information au Maghreb», Ed Cérés-Productions Tunis 1992.

كذلك يراجع :

Tunisie : la liberté d'expression assiégée

Rapport du group de l'IFEX chargé d'observation de l'état de la liberté d'expression en Tunisie Février 2005. P.22 et s.

بوصلة الدعاية و الولاء و التعظيم و المغالطة التي كانت توجهه من قبل البعض من أقوى رموز النظام الاستبدادي و بعد أن وجدت المؤسسات الإعلامية نفسها في سياق جديد أعطاها هامشا كبيرا من الحرية و فتح أمامها آفاقا جديدة لم تكن جاهزة لاستغلالها الاستغلال الأمثل نظرا لعدم تعودها على قيم الحرية و التعددية و الموضوعية و الشفافية و النزاهة . و قد أدى هذا الاهتزاز إلى الكثير من الأخطاء و التجاوزات و الإنفلاتات التي وإن كانت غير مستعربة في سياق انتقالي و إثر سقوط عدد من أركان و مؤسسات و تشريعات النظام السابق و عدم جاهزية مؤسسات القطاع و صحففيه للتعامل مع مناخ الحرية و التعددية الجديد؛ إلا أنها ابرزت بشكل ملح ضرورة القطع مع هذا الإرث الثقيل و وضع إطار قانوني جديد و إرساء إطار مؤسستي تعديلي جديد قائم على المبادئ و القيم الديمقراطية ومنها بالخصوص الحرية و التعددية و الشفافية و التوازن. و قد تميزت المرحلة الانتقالية الأولى بعدد من الإصلاحات القانونية المهمة و لكنها عانت كذلك من عراقيل عدة أهمها ضعف الإرادة السياسية (I). و قد ميز ضعف هذه الإرادة السياسية و غياب رؤيا واضحة كذلك المرحلة الانتقالية التي تميزت بالتمنع عن تطبيق النصوص القانونية التي صدرت في المرحلة الانتقالية الأولى و تفاقم الفوضى و الانفلات و المضايقات و محاولة دسترة تطورت تدريجيا (II). هذه الملامح تجعل الآفاق مفتوحة على كل الاحتمالات في مشهد يجمع بين عناصر سلبية تتمثل بالخصوص في تنامي التهديدات و المخاطر و عناصر ايجابية أهمها بعض أحكام مشروع الدستور و النضالية العالية التي برهنت عليها المنظمات النقابية للإعلاميين و المساندة الهامة لجانب هام من المجتمع المدني.

## (I) إصلاحات المرحلة الانتقالية الأولى

14 جانفي - 2011 - 23 اكتوبر 2011 :

### / إصلاحات واعدة /

تمثلت هذه الإصلاحات في احداث هيئات و سن لتشريعات جديدة.

## أ - مسارات الإصلاح :

منذ أواخر جانفي احدثت لجنة للإصلاح السياسي تضمنت لجنة فرعية لإصلاح الإعلام و بعد احداث الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة و الإصلاح السياسي و الانتقال الديمقراطي تحولت لجنة الإصلاح الى لجنة الخبراء ضمن الهيئة و واصلت اللجنة الفرعية المكلفة بالإعلام الإنكباب على تطوير الإطار القانوني للإعلام و الاتصال. و بالتوازي وقع إحداث الهيئة الوطنية لإصلاح الإعلام و الاتصال بمقتضى المرسوم عدد 10 الصادر بتاريخ 2 مارس 2011<sup>7</sup> التي كلفت بمقتضى الفصل الثاني من المرسوم المذكور بتقديم مقترحات حول إصلاح الإعلام و الاتصال مع مراعاة المعايير الدولية في حرية التعبير، كما ورد أيضا أن من ضمن وظائف هذه الهيئة اقتراح تشريعات لتجسيم عملية الإصلاح ككل.

وقد عملت الهيئتان بالتعاون مع عدد من الأطراف المعنية و الخبرات المعروفة بإيمانها بالديمقراطية و بنضالاتها من أجل حرية الإعلام و الاتصال و بعدم تورطها في المناشدة و الولاءات للنظام السابق و بالخصوص مع النقابة الوطنية للصحفيين التونسيين و النقابة الوطنية للثقافة و الإعلام. كما وقع التشاور مع بعض المؤسسات العمومية ذات الصبغة التقنية كالوكالة الوطنية للترددات و الديوان الوطني للإرسال الإذاعي و التلفزيوني و كذلك مع بعض المنظمات غير الحكومية الدولية الرائدة في هذا المجال كمنظمة الفصل 19. و بالإضافة الى ذلك وقع الاستئناس بمختلف تجارب الانتقال الديمقراطي في المجال الإعلامي في العالم و منها تجارب إفريقيا الجنوبية و عدد من دول أوروبا الشرقية و أمريكا الجنوبية و وقعت دراسة عدد من الأنظمة التعديلية الديمقراطية و الحماينة لحرية هذا القطاع مثل النظام التعديلي البريطاني و الكندي و البلجيكي و الفرنسي. كما وقع تبادل الرأي و التشاور مع عدد من الهيئات التعديلية الأجنبية للاستئارة بتجربتها مثل المجلس الأعلى البلجيكي للاتصال السمعي و البصري و المجلس الأعلى الفرنسي للاتصال السمعي و البصري و المجلس البريطاني للاتصال (أوفكوم) و المجلس الأعلى الروماني للاتصال السمعي و البصري و الهيئة المغربية العليا للاتصال السمعي و البصري

<sup>7</sup> الرائد الرسمي عدد 14 المؤرخ في 4 مارس 2011 ص 221.

إلى جانب هيئة الإذاعة و التلفزة البريطانية BBC و عدد من صحفيتها و مسؤوليها و خبراءها.

وسعت إلى تشريك أكبر عدد ممكن من الصحفيين و المختصين و الخبراء على وضع إطار قانوني جديد للإعلام بمختلف أصنافه و خاصة المكتوب و السمعي و البصري يقطع مع سياسة القمع و التعقيم التي كانت سائدة في ظل النظام السابق من خلال التأكيد بالخصوص على أن الحق في التعبير حر و مضمون لكل إنسان و أن مؤسسات الإعلام حرة و مستقلة و أن رسالتها الرئيسية نشر الأخبار و الأفكار و الآراء و مراقبة سياسة الحكومة طبقا للمعايير و المواثيق الدولية.

## ب - نتائج و مضامين الإصلاح

و قد صدرت في هذا المجال خلال الفترة الانتقالية الأولى ثلاثة تشريعات تمثلت في :

- المرسوم عدد 115 لسنة 2011 المؤرخ في 2 نوفمبر 2011 المتعلق بمجلة الصحافة و الطباعة و النشر

- المرسوم عدد 116 لسنة 2011 المتعلق بحرية الاتصال السمعي و البصري و بإحداث هيئة عليا مستقلة للاتصال السمعي و البصري.

- المرسوم عدد 41 لسنة 2011 في 26 ماي 2011 المتعلق بالنفاذ إلى الوثائق الإدارية للهيكل العمومية و هو مرسوم أعدته الحكومة دون مشاركة الهيئتين.

**1** و يتميز المرسوم عدد 115 المتعلق بمجلة الصحافة و الطباعة و النشر بالصبغة التحريرية و تضمن إضافات مهمة ترسي لحرية حقيقية للصحافة و تؤسس لصحافة حرفية تعددية .

و تتمثل أهم إضافاته من زاوية تدعيم سيادة القانون بالخصوص في الحرص على استبعاد تدخل وزارة الداخلية في شؤون الصحافة و النشر و منح هذا الاختصاص إلى السلطة القضائية في جميع مراحل التعبير.

كما يضع النص الجديد تعريفا للصحفي من شأنه تخليص المهنة من الدخلاء

و المرتزقة و قلة المهنية و هي ظواهر كان النظام السابق يعتمدها بكثرة . و نص للغرض على إحداث لجنة إسناد بطاقة الصحفي المحترف لاتعود رئاستها الى موظف حكومي، مثلما كان يحدث في الماضي..

كما أقر حق الصحفي في النفاذ إلى الأخبار (الفصل 9) و حمايته عند قيامه بعمله (الفصول 10، 11، 12 و 13) و كذلك حماية سرية مصادره (الفصل 13). واعتبر من قبيل الاعتداء على سرية المصادر جميع التحريات وأعمال البحث والتفتيش والتصنت على المراسلات أو على الاتصالات التي قد تتولاها السلطة العامة تجاه الصحفي. كما يعاقب هذا القانون كل من يعتدي على صحفي أثناء أدائه لمهامه بعقوبة الاعتداء على شبه موظف عمومي (الفصل 14).

وتناولت الفصول من 33 إلى 38 أحكاما تتعلق بالتعددية. وسعيا لتدعيم هذه التعددية منع الفصل 34 العمليات التي تؤدي إلى التمكين من امتلاك أو السيطرة بصفة مباشرة أو غير مباشرة على دوريات ذات صبغة إخبارية سياسية جامعة يفوق عدد سحبها الجملي 30 % من العدد الجملي للسحب لهذا النوع من الدوريات.

و من جهة أخرى تولى هذا المرسوم تضيق مجال الجرائم الصحفية و حصرها في حالات محدودة و أدخل تخفيفا محسوسا للعقوبات و ألغى أغلب العقوبات السالبة للحرية.

**2) و من جهته يتميز المرسوم عدد 116 المتعلق بحرية الاتصال السمعي و البصري بنفس التوجه.**

فمن حيث الأهداف ، يسعى هذا المرسوم إلى القطع مع سياسة القمع و التعتيم و خلق الحريات الإعلامية و الاتصالية و الرقابة و التوظيف في خدمة رموز و خيارات النظام الاستبدادي و الاعتباطية و غياب الشفافية في التنظيم و التسيير التي كانت تميز قطاع الإعلام و الاتصال السمعي و البصري قبل 14 جانفي 2011.

و يجد هذا المرسوم مبرراته بالخصوص في المعطيات التالية :

- الإرث الذي ورثته البلاد من النظام البائد في مجال الإعلام و الاتصال بصورة عامة و القطاع السمعي و البصري و المتميز بالضحالة و بهيمنة اللغة الخشبية و الدعائية الفجة و بالرقابة اللصيقة و غياب التعددية في الآراء و في التعبير و الاعتباطية في التسيير و الغياب الكلي للشفافية في إسناد تراخيص البث
- غياب إطار قانوني يحمي الحريات في المجال السمعي و البصري و يرسى مبادئ و قواعد واضحة من شأنها ضمان حرية التعبير و الاتصال و الإعلام و حمايتها
- الحاجة الملحة لضمان تنظيم المشهد الإعلامي السمعي و البصري بشكل تعددي ديمقراطي و شفاف يضمن حرية التعبير و المساواة و لملى الفراغ القانوني في هذا المجال بهدف تدعيم حرية و تعددية القطاع و تجنب الإنفلاتات و الممارسات التي من شأنها المساس بحرية و كرامة الغير و حقوقه الأساسية.

و قد نص هذا المرسوم بالخصوص على إحداث هيئة عليا مستقلة للاتصال السمعي البصري تتوفر في تركيبتها ضمانات التعددية و الكفاءة و الاستقلالية و النزاهة و الشفافية من حيث طريقة و إجراءات التعيين بحيث تضمن مساهمة جميع الأطراف المعنية بالقطاع في عملية اختيار و تعيين الأعضاء (المنظمات الأكثر تمثيلا للصحفيين و للمهن السمعية البصرية غير الصحفية و لأصحاب المؤسسات الإعلامية السمعية البصرية و للسلطات العمومية الثلاث التشريعية و التنفيذية و القضائية) على أساس معايير الكفاءة و النزاهة و الاستقلالية و الحياد. كما وقع تدعيم ذلك بالتنصيص على مجموعة من حالات عدم التلاؤم (Incompatibilités) و تضارب المصالح و تحديد المدة و التنصيص على عدم القابلية لتجديدها و الحماية من إجراءات العزل الاعتباطي و من التأثير الخارجي السياسي أو المالي

## (الباب الثاني – القسم الأول).

أما على مستوى الاختصاصات فقد مكن المرسوم الهيئة التعديلية الجديدة من مجموعة من الصلاحيات الضرورية لضمان نجاعة عملها و مساهمتها في إرساء و تدعيم مشهد إعلامي سمعي بصري ديمقراطي تعددي يأخذ بعين الاعتبار المعايير الديمقراطية المعمول بها دولياً. و تنقسم هذه الاختصاصات الى اختصاصات تقريرية و اخرى رقابية فضلا عن الاختصاصات الاستشارية.

و تتمثل الاختصاصات التقريرية أساسا في :

- السهر على ضمان حرية التعبير و التعددية في الفكر والرأي خاصة فيما يتعلق بالإعلام السياسي سواء من قبل القطاع الخاص أو من قبل القطاع العام للإتصال السمعي –البصري .
- البت في مطالب الترخيص بإحداث و استغلال منشآت الإتصال السمعي - البصري ، و منح الرخص المتعلقة بذلك
- صياغة كراسات الشروط الخاصة بالمؤسسات العمومية للاتصال السمعي البصري و المصادقة عليها و مراقبة احترامها
- البت في النزاعات المتعلقة بإقامة القنوات الاتصالية السمعية و البصرية و تشغيلها و استغلالها ، مع مراعاة اختصاصات الهيئة الوطنية للاتصالات.
- معاقبة المخالفات المرتكبة من قبل مؤسسات الإعلام السمعي البصري، وفقا للتشريع و لكراسات الشروط ذات الصلة؛

أما الاختصاصات الاستشارية فتتمثل في

- اقتراح مختلف الإجراءات و بالخصوص الإجراءات ذات الطابع القانوني التي من شأنها ضمان احترام المبادئ المنصوص عليها

بالدستور وبالنصوص التشريعية و الترتيبية ذات الصلة،

- تقديم الاقتراحات المتعلقة بالتغييرات ذات الطبيعة التشريعية والترتيبية التي يقتضيها التطور التكنولوجي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي لأنشطة قطاع الاتصال السمعي و البصري،

- إبداء الرأي المطابق في ما يتعلق بتسمية الرؤساء المديرين العاميين للمؤسسات العمومية للاتصال السمعي و البصري.

- إبداء الرأي للسلطة التشريعية والحكومة في كل المسائل التي يحيلها عليها رئيس للسلطة التشريعية أو الحكومة، فيما يتعلق بقطاع الاتصال السمعي و البصري ،

و في المجال الرقابي يتضمن المرسوم بابا خصص للنزاعات التي يمكن أن تحدث و بالعقوبات التي يمكن أن تنجر عن الإخلال بالمبادئ و الحقوق و الالتزامات المنصوص عليها بالمرسوم و بكراسات الشروط و تخضع هذه النزاعات و العقوبات للمعايير المتعارف عليها دوليا و بالخصوص ضمانات احترام حقوق الدفاع و الطعن القضائي و التدرج في العقوبات و استبعاد العقوبات السالبة للحرية.

بالإضافة لهذا المرسوم و امتدادا له تولت الهيئة الوطنية لإصلاح الإعلام و الاتصال إعداد عدد من كراسات الشروط النموذجية و التي تمثل أحد العناصر التعاقدية الأساسية المكونة للإجازات التي تسند للقنوات التلفزيونية و الإذاعية الخاصة تنقسم الى عدة أصناف :

- كراس شروط نموذجي خاص بالإذاعات ذات الصبغة العامة

- كراس شروط نموذجي خاص بالإذاعات ذات الصبغة المتخصصة (ثقافة ، موسيقى، رياضة...)



- كراس شروط نموذجي خاص بالإذاعات ذات الصبغة المحلية
- كراس شروط نموذجي خاص بالإذاعات ذات الصبغة الجمعياتية
- كراس شروط نموذجي خاص بالتلفزات ذات الصبغة العامة
- كراس شروط نموذجي خاص بالتلفزات ذات الصبغة المتخصصة (ثقافة موسيقى، رياضة...)
- كراس شروط نموذجي خاص بالتلفزات ذات الصبغة المحلية
- كراس شروط نموذجي خاص بالتلفزات ذات الصبغة الجمعياتية

و أوصت الهيئة الوطنية لإصلاح الإعلام و الاتصال في جوان 2011 بالترخيص لاثنتي عشر قناة اذاعية جديدة وفي سبتمبر 2011 لخمسة قنوات تلفزيونية..

**3** أما المرسوم عدد 41 لسنة 2011 في 26 ماي 2011 المتعلق بالنفاز إلى الوثائق الإدارية للهياكل العمومية فيعتبر أحد المكاسب الإيجابية الأخرى، رغم عديد النقائص التي تحققت بعد الثورة حيث يعطي «لكل شخص طبيعي أو معنوي الحق في النفاذ إلى الوثائق الإدارية، سواء كان ذلك بإفشائها بمبادرة من الهيكل العمومي أو عند الطلب من الشخص المعني» (الفصل 3). كما يفرض هذا المرسوم على الهيكل العمومي أن ينشر بصفة منتظمة كل المعلومات حول تنظيمه الهيكلي ووظائفه الأساسية (الفصل 4). وعلى الهيكل العمومي أن ينشر بصفة منتظمة كذلك «المعطيات الإحصائية الاقتصادية والاجتماعية بما في ذلك الحسابات الوطنية والمسوحات الإحصائية التفصيلية» (الفصل الخامس). وييسر هذا المرسوم على العموم النفاذ إلى الوثائق الإدارية مع ضرورة تحيينها مرة في السنة على الأقل كما يبسط الإجراءات الإدارية المتعلقة بذلك ويدعو الأعوان المكلفين بالإعلام في الهيكل العمومي إلى مساعدة طالب الخدمة على انجاز الطلب في صورة تعذر عليه ذلك لأي سبب كان (الفصل 9).

كما يدعم المرسوم الشفافية الإدارية من خلال إلزام الهيكل العمومي بالرد على كل مطلب للنفاذ في أجل أقصاه خمسة عشر يوماً وإذا كان الرد بالرفض وجب تعليل ذلك (فصل 10). وبالإضافة إلى هذا الأجل الأقصى الوجيز نسبياً للرد على الطلب خفض الفصل 11 هذا الأجل إلى يومي عمل فعلي في حالة الاستعجال وذلك عندما يكون للنفاذ إلى الوثائق الإدارية تأثير على حياة شخص أو على حرته. وأقر الفصل 19 الحق لطالب النفاذ في صورة رفض طلبه في التظلم لدى رئيس الهيكل الذي يكون مطالباً بالرد و في حالة عدم الاستجابة يحق له الطعن أمام المحكمة الإدارية التي تنظر استعجالياً في الدعوى.

و قد وقع تنقيح هذا المرسوم بعد مدة وجيزة من صدوره بمقتضى المرسوم عدد 54 لسنة 2011 المؤرخ في 11 جوان 2011<sup>8</sup> في اتجاه تدعيم نفاذه بسرعة.

يعيب البعض على المرسوم المتعلق بالنفاذ إلى الوثائق الإدارية عدد من الاستثناءات التي قد تحد من أهمية إضافاته، من ذلك ما ورد في الفصل 16 الذي يخول للهيكل العمومي أن «يرفض تسليم وثيقة إدارية محمية بمقتضى التشريع الجاري به العمل وخاصة القانون المتعلق بحماية المعطيات الشخصية وحقوق الملكية الأدبية والفنية أو بمقتضى قرار قضائي أو إذا تعلق الأمر بوثيقة تحصل عليها الهيكل العمومي المعنى بعنوان سري» خاصة إذا ما طبق بالتوازي مع بعض التشريعات الموروثة القائمة على عدم الشفافية و التي ما تزال سارية المفعول كالقانون المتعلق بالأرشيف في فصليه 15 و 16 بالخصوص.<sup>9</sup> كما يعاب على المرسوم عدم وضع ضوابط دقيقة للوثائق المرسلة بعنوان سري بين الهياكل العمومية بحيث يخشى أن تخضع للسلطة التقديرية المسؤول الإداري.

كما يعاب عليه عدم تنصيبه على الآليات الكافية للحصول على المعلومة و غياب الدقة والوضوح في عدة فصول أهمها تحديد المعلومات التي يمكن النفاذ إليها

<sup>8</sup> الرائد الرسمي عدد 43 المؤرخ في 14 جوان 2011 ص 923.

<sup>9</sup> انظر القانون عدد 95 لسنة 88 المؤرخ في 2 أوت 1988 الرائد الرسمي عدد 52 بتاريخ 2 أوت 1988 ص 1091. ينص الفصل 15 من هذا القانون أنه «لا يمكن الإطلاع على الأرشيف العام إلا بعد انقضاء مدة ثلاثين سنة بداية من تاريخ إنشائه» و يرفع الفصل 16 هذا الأجل إلى 60 سنة بالنسبة للوثائق التي تتضمن معلومات تمس بالحياة الخاصة أو تتعلق بسلامة الوطن و إلى 100 سنة بالنسبة لوثائق أخرى كدفاتر التسجيل و دفاتر الحالة المدنية و أصول دفاتر العدول و العدول المنفذين» و يستثنى الفصل 17 من هذه الأجل الإطلاع لمقتضيات البحث العلمي لا غير.

و الجهات التي يمكن لها أن تقوم بهذه المهمة.

و لتجاوز هذه النقائص تتجه النية اليوم الى الغاء هذا المرسوم و تعويضه بقانون أساسي أعد بعد مشروعه من قبل الحكومة.

## II) المرحلة الانتقالية الثانية : تردد و صعوبات و مخاطر متزايدة

تميزت هذه المرحلة بعدة صعوبات و بمناخ ساد فيه تزايد المخاطر المهددة لحرية الإعلام عمقه ضعف الإرادة السياسية في تفعيل اصلاحات المرحلة الأولى من جهة و محاولات اصلاحية جديدة ابرزها مشروع الدستور من جهة ثانية.

### أ - صعوبات و مخاطر متزايدة

رغم تأكيدات الحكومات الجديدة المنبثقة عن انتخابات 23 أكتوبر 2011 على دعمها لحرية الإعلام فقد تميزت هذه الفترة بنوع من التردد و عدم الرغبة في انفاذ المراسيم الصادرة في الفترة السابقة و نزعة للخلط بين الإعلام الحكومي و الإعلام العمومي و مواصلة التعيينات الفوقية و الأحادية على رأس مؤسسات الإعلام العمومي. و ماطلت السلطات العمومية طويلا في ارساء الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي البصري و لم يقع تركيز لجنة اسناد بطاقة الصحفي المحترف المنصوص عليها بالمرسوم عدد 115 لسنة 2011 الى حد كتابة هذه الأسطر.

بل إن الحكومة سعت إلى الغاء المرسومين و تعويضهما و تجلى ذلك ليس فقط من خلال عدم تطبيقهما بل و كذلك من خلال تنظيم «استشارة وطنية» في أبريل 2012 دعت للمشاركة فيها بعض رموز اعلام العهد الاستبدادي و ركزت على محاولة ابراز نقائص المرسومين عدد 115 و 116 لسنة 2011 و الدعوة لتعويضهما.<sup>10</sup> لكن هذه الاستشارة التي أصرت الحكومة على تنظيمها قبل أيام قليلة من صدور التقرير العام للهيئة الوطنية لاصلاح الاعلام والاتصال حملت في طياتها بذور الفشل منذ أن قررت هذه الهيئة المستقلة والنقابة الوطنية للصحفيين التونسيين مقاطعتها.

<sup>10</sup> الاستشارة التي نظمت حول الإطار القانوني لقطاع الإعلام بتاريخ 27 و 28 أبريل 2012.

و بالتوازي عرفت هذه الفترة تزايد المضايقات والتهمات و الاعتداءات على الإعلاميين و وقع تتبع وإيقاف و محاكمة عدد منهم استنادا الى المجلة الجزائرية القديمة و في تجاهل للمراسيم الجديدة في أغلب الأحيان.<sup>11</sup>

و في الآن نفسه و في غياب انفاذ المراسيم و احداث الهيئة التعديلية برزت في المشهد عشرات القنوات خاصة التلفزيونية ذات التوجهات القريبة من السلطة و خاصة من حركة النهضة كقنوات المتوسط و الزيتونة و القلم و الشبكة الإخبارية التونسية و غيرها دون أي تقيد بالضوابط القانونية و دون أية إجازات.

و قد أدت هذه الضغوطات و المخاطر المتصاعدة على حرية الإعلام إلى ردود فعل قوية حيث دعت النقابة الوطنية للصحفيين التونسيين الى شن اضراب عام هو الأول من نوعه في تاريخ القطاع في 17 أكتوبر 2012 شارك فيه الصحفيون بكثافة و طالبوا بتطبيق النصوص القانونية الجديدة و تركيز الهيئة المستقلة للاتصال السمعي البصري و لجنة اسناد بطاقة الصحفي المحترف و حماية الصحفيين من الاعتداءات.

و من جهتها قررت الهيئة الوطنية لإصلاح الإعلام و الاتصال توقيف نشاطها في جويلية 2012 احتجاجا منها على غياب الإرادة السياسية للمضي قدما في اصلاح القطاع. و دعت في اخر ندوة صحفية عقدتها في 4 جويلية 2012 المجتمع المدني الى التحرك من أجل ضمان حرية الاعلام واصلاحه.

و قد أدت جملة هذه المعطيات الى تراجع مرتبة تونس أربع درجات سنة 2012 حيث أصبحت تحتل المرتبة 138 في مؤشر حرية الصحافة الذي تصدره سنويا منظمة «مراسلون بلا حدود»، التي وصفت وضع الإعلام في تونس بـ«الحرَج». و بعد مخاض طويل و عسير تخللته محاولات للهيمنة و المحاصصة الحزبية و تواصل سبعة عشر شهرا بعد صدور المرسوم عدد 116 لسنة 2011 وقع تركيز

<sup>11</sup> من أهمها الاعتداءات على قناة نسمة بسبب عرضها لشريط سينمائي نقدي تجاه الحكم القائم على أسس دينية ثم الإعتصامات المطولة أمام مباني التلفزيون و الإذاعة العموميتين باعتبارهما رمزا لإعلام العار الذي يجب تطهيره و كذلك إيقاف عديد الصحفيين نذكر منهم مدير صحيفة التونسية نصر الدين بن سعيدة في فيفري 2012 و المصور الصحفي مراد المحرز في أوت 2013 و الصحفي زياد الهاني في شهر سبتمبر 2013 الى جانب الاعتداءات بالعنف اللفظي و المادي على عديد الصحفيين بمختلف مناطق البلاد.

الهيئة المستقلة للاتصال السمعي البصري في 3 ماي 2013.

ومنذ انطلاق أعمالها واجهت الهيئة صعوبات جمة بعضها فني و عملي تعلق بالمقر و الإمكانيات اللوجستية و الموارد البشرية و البعض الآخر تعلق بعلاقتها بالحكومة. ففي عملية استباقية قامت الحكومة أيام معدودة قبل التنصيب الرسمي للهيئة بعدد من التعيينات على رأس عدد من المؤسسات السمعية البصرية العمومية. و رغم العراقيل و الصعوبات النادية و السياسية برهنت الهيئة الوليدة على قدر مهم من الاستقلالية و الشجاعة في المواقف. فأمام تصاعد التتبعات القضائية للصحفيين و الإعلاميين على أساس أحكام المجلة الجزائية السالبة للحرية عبرت الهيئة في بيان لها مؤرخ في 16 سبتمبر 2013 عن انشغالها الكبير و اعتبرت أن معالجة القضايا المتعلقة بحرية الإعلام و التعبير لا تكون إلا في اطار المرسومين عدد 115 و 116 لسنة 2011 و أن غير ذلك يمثل تراجعا عن مسار اصلاح الإعلام القائم على مبدأ رفع يد السلطة عن القطاع.

كما اعتبرت أن «الهدف من وجود الهيئة، (هو) مساندة حرية التعبير والتشجيع على تنوع وسائل الإعلام و تعددها في إطار احترام الأخلاقيات الصحفية والالتزام بالقواعد المهنية». و حذرت على هذا الأساس «من توظيف الإعلام للتعبئة السياسية» ملاحظة « أن بعض القنوات التلفزية والإذاعية الخاصة تبت برامج ورسائل موجهة سياسيا تحرض جهات ضد أخرى كما أنها تخلّ بمبدأ التعددية في التعبير عن الأفكار والآراء وهو ما من شأنه أن يحيد بالمنشآت الإعلامية السمعية والبصرية عن الأدوار الأساسية للإعلام وجرّها إلى التوظيف السياسي ولعب ادوار التوجيه والدعاية .» و اعتبرت «إن مثل هذه الممارسات تمثل إخلالا جسيما بأخلاقيات المهنة و الممارسات الصحفية السليمة وهو ما يتعارض مع مبادئ الإعلام النزيه الحر والمتوازن الذي يطمح إليه المواطن التونسي كبديل لإعلام التعبئة الذي ساد في عهد الديكتاتورية»<sup>12</sup>.

و في ما يتعلق بالتعيينات ، أكدت الهيئة في عدة بيانات متوالية «ضرورة مراجعة التعيينات التي أجرتها الحكومة بعد صدور المرسوم 116 لسنة 2011،

<sup>12</sup> بيان الهيئة المؤرخ في 23 أكتوبر 2013

وقبل الإعلان عن تركيبة الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي والبصري». وأكدت على «التمسك بموقف مبدئي يتمثل في ضرورة إجراء تعيينات جديدة على أساس شروط موضوعية وآليات شفافة وإعلان فتح باب الترشيحات لكل مواطنة ومواطن تونسي يستجيب للشروط المعلنة»<sup>13</sup>.

و بعد تواصل تجاهل الحكومة لمواقف الهيئة و مطالباتها خاصة في مجال التعيينات قامت الهيئة برفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية ضد الحكومة.

و من جهة أخرى و أمام الفوضى التي تسود المشهد السمعي البصري و وجود عديد القنوات التي تعمل دون اجازات و في خرق واضح للقانون سعت الهيئة انطلاقا من مشاريع كراسات الشروط التي أعدتها الهيئة الوطنية السابقة لإصلاح الإعلام و الاتصال الى صياغة كراسات شروط تعتمد في عملها المستقبلي لتنظيم القطاع. و لكن هذه المشاريع ما زالت بصدد التدقيق و القطاع ما زال يعيش فوضى كبيرة.

و يمكن القول أن مواقف الهيئة شجاعة في الجملة و لكنها ظلت مجرد بيانات تعبر عن نوع من العجز أمام تجاهل السلط العمومية لها و أمام الفوضى السائدة في القطاع و عن الهشاشة التي ما زالت تميز حرية الإعلام و الهيئات الساهرة عليه. و تبدو هذه الهيئة وقتية ينتظر أن تعوضها هيئة جديدة ذات صبغة دستورية.

## **ب) حرية الإعلام في مشروع الدستور**

تضمنت مختلف صيغ مشروع الدستور أحكاما تتعلق بحرية التعبير و الإعلام. و في هذا الإطار نص الفصل 30 من مشروع الدستور الصادر في غرة جوان 2013 على أن "حرية الرأي و الفكر و التعبير و الإعلام و النشر مضمونة. لا يمكن الحد من حرية التعبير و الإعلام و النشر إلا بموجب قانون يحمي حقوق الغير و سمعتهم و أمنهم و صحتهم. لا يمكن ممارسة رقابة مسبقة على هذه الحريات .

و ينتزل التنصيص على احداث هيئة للإعلام بالباب السادس من مسودة مشروع الدستور في هذا الإطار.

<sup>13</sup> أنظر البيانات المتعلقة بهذا الموضوع الصادرة في 19 أوت و 2 ديسمبر 2013

فتكريس هيئة مستقلة مكلفة بتعديل الإعلام في الدستور من شأنه مبدئياً أن يدعم القطع مع الإرث القمعي الثقيل جدا لقطاع الإعلام من خلال إعطاء حرية الإعلام و المؤسسات الضامنة لها مكانة رفيعة في البناء الديمقراطي المنشود و بالتالي اكساب هذه الحرية و ضماناتها المؤسساتية قيمة دستورية. كما تمكن من الارتقاء به الى مستوى السلطة الرابعة التي ينشدها اهل القطاع و الشعب التونسي و تقتضيها الديمقراطية كسلطة مضادة تساعد على توازن النظام السياسي و المجتمع و تدعيم ديمقراطيته و تعدديته و تحميه من مخاطر عودة الاستبداد.

و بالإضافة الى ذلك تبدو الدسترة ضرورية من الناحية المبدئية لأنها تخرج الهيئات المعنية من وضعية مجرد هيئات ادارية مستقلة لترتقي بها الى مستوى الهيئة الدستورية.

فالهيئات الإدارية و لو كانت موصوفة بالمستقلة ستكون ، نظرا لطبيعتها الإدارية، بالضرورة جزءا من دواليب الإدارة التي يتصرف فيها رئيس الحكومة حسب الفصل 91 من المشروع و الذي يتولى حسب الفقرة الثانية من نفس الفصل 91 «إحداث و تعديل و حذف المؤسسات و المنشآت العمومية و المصالح الإدارية و ضبط اختصاصاتها و صلاحياتها بعد مداولة مجلس الوزراء»

و تأتي الهيئة المنصوص عليها بالفصل 124 من مشروع الدستور امتدادا لما ورد بالفصل 30 سابق الذكر من نفس المشروع. فالهيئة التعديلية تمثل ضمانا مؤسساتية دستورية لهذه الحرية. و لا يمكن قراءة الفصل 124 من المشروع بمعزل عن الفصل 122 الذي يتصدر الباب السادس و الذي يحدد أهداف الهيئات الدستورية وهي العمل على دعم الديمقراطية و خصائصها و هي التمتع بالشخصية القانونية و الاستقلالية الإدارية و المالية و كيفية تعيين أعضائها الذي يكون بالانتخاب من قبل مجلس نواب الشعب .

و يجدر التأكيد في هذا الإطار على خصوصية الهيئات التعديلية في مجال الإعلام و الاتصال باعتبار خصوصية هذا القطاع البالغ الحساسية و المعرض تقليديا و في جميع بلدان العالم لعدة أصناف من الضغوطات و التأثيرات يأتي أهمها

من جهتين :

- ضغوطات اللوبيات و المصالح المالية و الاقتصادية

- و ضغوطات السلط السياسية

و كلها تحمل مخاطر كبرى على حرية الإعلام و تفتح الباب لإخضاعه و سوء توظيفه

فمهمة هيئة التعديل الرئيسية هي حماية حرية الإعلام و الحد من الضغوطات و من هذه المخاطر.

و ترتبط الحرية وثيق الارتباط بمسألة الاستقلالية. و يكمن الهدف من الدسترة عادة في السعي لتحسين حرية القطاع بإرساء استقلاليته الفعلية عن السلط السياسية (التنفيذية و التشريعية) و النأي به عن الصراعات الحزبية و السياسية الضيقة لكي يقوم بدوره بنزاهة و موضوعية و يكون سلطة مضادة ايجابية.

غير أن الصيغة الواردة في مشروع الدستور ما زالت دون المأمول الديمقراطي حيث أن الأحكام الواردة بالفصلين 122 و 124 من المشروع تتميز بمجموعة من النقائص تتعلق بالاستقلالية و بالاختصاصات.

فحرية الإعلام و ديمقراطية تعديله ترتبط بشكل وثيق بالاستقلالية الحقيقية للهيئة التعديلية.

فمن الناحية القانونية و تحديدا العضوية تعني الاستقلالية المضمونة دستوريا وضع الهيئة خارج مبدأ التبعية للحكومة و بالتالي تحصيلها من نتائج تلك التبعية و الخضوع لسلطات الحكومة و تحميها من انحرافات الرقابة الوصائية التقليدية التي تتسلط على المؤسسات الإدارية.

كما ترتبط الاستقلالية خاصة من الناحية السياسية بطريقة التعيين و التركيب و كذلك طبيعة الاختصاصات و السلطات التي تتمتع بها الهيئة.

ففي ما يتعلق بطريقة التعيين، حافظ المشروع رغم الانتقادات العديدة على نفس طريقة التعيين التي نصت عليها مسودة ديسمبر 2012 و "مشروع" أبريل 2013



والمضمنة بالفصل 122 من المشروع الحالي، و هي طريقة لا تضمن الاستقلالية رغم تنصيب الفصل 124 على أن أعضاء الهيئة التسعة سيكونون "مستقلين محايدين من ذوي الكفاءة و النزاهة". فالانتخاب من قبل مجلس نواب الشعب يعني بالضرورة تركيبة خاضعة للأغلبية البرلمانية مما يؤدي حتما إلى تسييسها وبالتالي الحد من حياديتها و موضوعيتها و مصداقية عملها و قراراتها و جعل الاستقلالية و الحياد المنصوص عليه بالفصل 124 مجرد أثره انشائية.

و بالإضافة إلى ذلك تؤدي الطريقة المقترحة في المسودة إلى تعييب المهنيين و القضاء و تعييب البعد التشاركي و هو ما يتناقض مع تأكيد المسودة منذ توطئتها على الصبغة التشاركية للديمقراطية التي يراد إرساؤها.

و لذلك يبدو من المستحسن حذف الصيغة العامة الواردة بالفصل 122 و التي تنص على أن الهيئات «تنتخب من قبل مجلس نواب الشعب» و ترك تحديد طريقة تعيين أعضاء كل هيئة للفصل الخاص بها نظرا لخصوصيات كل واحدة منها مع تكريس البعد التشاركي بوضوح في الفصل 122.

أما على مستوى الاختصاصات فقد وقعت تسمية الهيئة ب "هيئة الإعلام" و هو ما يعني بأن مجال تدخلها واسع جدا يشمل كل أصناف الإعلام المكتوب و السمعي البصري و الإلكتروني و هذا ما يخالف ما هو معمول به في الدول و الأنظمة الديمقراطية إذ لا وجود لهيئة مماثلة تشمل جميع أصناف الإعلام في الدول الديمقراطية. وقد عبرت منظمات مهنية و حقوقية، من بينها النقابة الوطنية للصحفيين التونسيين والاتلاف المدني للدفاع عن حرية التعبير الذي يضم منذ تأسيسه في أبريل 2013 سبع منظمات مهنية و حقوقية، عن خشيتها من أن تقوم «هيئة الاعلام» التي وردت في مسودات الدستور الأربع بدور وزارات الاعلام و الاتصال الخائفة لحرية الصحافة في الدول العربية. علما أنه تم الاعلان عن الغاء وزارة الاتصال بعد حوالي ثلاثة أيام من لجوء الرئيس السابق بن علي الى المملكة السعودية في جانفي 2011.

فالإعلام المكتوب في الدول ذات التقاليد الديمقراطية يقوم على التعديل الذاتي

و تتولاه عادة مجالس صحافة ذات تركيبة تكتسي صبغة تشاركية قوية لممثلين عن الصحفيين وناشري الصحف. كما تضم هذه المجالس في عدد من الدول الديمقراطية بعض الشخصيات المستقلة والمؤثرة في المجتمع المدني، الى جانب ممثلي الصحفيين وناشري الصحف.

أما الهيئات التعديلية فنجدها عموما منفصلة و منقسمة إلى صنفين أو ثلاثة :

- هيئة تختص بتعديل الاتصال السمعي و البصري

- و أخرى تعنى بالاتصالات وفي بعض الدول في نفس الوقت بالإعلام الإلكتروني

- وثالثة تعنى بضمان النفاذ للمعلومة

و هكذا يبدو الخيار الوارد بالمشروع مخالفا للمعمول به في العالم و لا يخلو من المخاطر على نجاعة و مهنية العملية التعديلية و على حرية الإعلام و الاتصال نفسه خاصة إذا لم تقع مراجعة طريقة التعيين المقترحة في المشروع.

و تجدر الإشارة الى أن لجنة التوافقات بالمجلس الوطني التأسيسي قد أخذت بعين الاعتبار بعض هذه الانتقادات و المخاوف و قامت بمراجعة تسمية الهيئة لتصبح «هيئة الاتصال السمعي البصري» مما يعني حصر اختصاصاتها في تعديل الاتصال السمعي البصري.

و لكن الملاحظ من جهة أخرى هو تواصل عدم التنصيب صراحة على تمتع الهيئة بسلطة اتخاذ القرار حيث اكتفى المشروع في الفقرة الثانية من الفصل 124 على التنصيب على وظيفتها الاستشارية الوجوبية فيما يتعلق بمشاريع القوانين ذات الصلة بمجال اختصاصها و هو ما يعني تغليب البعد الاستشاري و هو ما قد يوحي بعدم الرغبة في جعلها هيئة تعديلية بآتم معنى الكلمة بما أنها لا تتمتع صراحة بسلطة ترتيبية و لا حتى بالوظيفة الاستشارية في ما يتعلق بالنصوص الترتيبية ناهيك عن التمتع بسلطة القرار. و يخشى أن يؤدي ذلك إلى جعلها هيئة ضعيفة خاضعة و مقيدة بما تحدده لها السلطة التنفيذية من خلال السلطة الترتيبية التي تدخل من خلالها في عمل الهيئة و هو ما يعني تحجيما و إضعافا للتعديل المستقل.

و في هذا الصدد يبدو من الضروري التأكيد على أن التعديل لا معنى له بدون سلطة اتخاذ القرار و بدون سلطة ترتيبية للهيئة في مجال اختصاصها.

\* \* \* \* \*

عرفت حرية الإعلام و تعدديته خلال الثلاث سنوات الأخيرة التي تلت سقوط نظام بن علي تقدما ملحوظا و مكاسب مهمة و لكنها ما زالت تعاني من هشاشة و مخاطر جدية تهدد ما تحقق. فالإطار القانوني و المؤسساتي ما زال غير مكتمل و محدود الفاعلية نتيجة غياب الإرادة السياسية و إعادة أو محاولة إعادة السلطات الانتقالية لبعض ممارسات الضغط و التطويق و حتى الابتزاز. و بالتوازي تواصل تحكم عدد من رجال المنظومة السابقة في مفاصل القطاع الإعلامي في حين يهدد تنامي التطرف العقائدي و ضعف ثقافة الاختلاف و التعددية هذه الحرية الغضة و الطرية العود. يضاف الى ذلك ضعف المهنية و الموضوعية و ارتفاع نسبة الخطابات التي تحرض على التفرقة و الحقد و الكراهية و العنف وصولاً إلى التحريض على القتل أحيانا التي باتت متداولة في وسائل الإعلام.<sup>14</sup>

و يمكن القول أن حرية الإعلام في تونس في منزلة بين منزلتين فالقانون موجود و لكنه غير مطبق، و في ظل هذا الوضع ، يفسح المجال لتجاوزات السلطات و عودة شبح الرقابة و الرقابة الذاتية و المنع. كما تعرض للصحافيين للاعتقال. و أكثر من ذلك هو هيمنة منطق فرض الأمر الواقع بالنسبة لعدد من رجال السياسة و المال و منها النافذة في السلطة ، لشراء أو لإقامة أذرع إعلامية تخدم أهدافها الشخصية أو سياساتها دون مراعاة للمعايير المهنية و القانونية في سير تلك المؤسسات الإعلامية.

و تشكل مواقع الإنترنت و التواصل الاجتماعي رافداً موازياً يعرف انفلاتات عديدة و توظيفاً سياسياً خطيراً يساهم في تعقيد المشهد الإعلامي نظراً لاتساع تأثيره

---

<sup>14</sup> دراسة أنجزتها المجموعة العربية لرصد الإعلام سنة 2013 تحت عنوان "مشروع رصد وسائل الإعلام في تونس"، أظهرت أن نسب خطابات الكراهية في الصحف اليومية المكتوبة تصل معدلاتها 34 في المائة من مجموع ما ينشر، ويصل هذا المعدل في الأسبوعيات إلى 71 في المائة أحياناً. أما بالنسبة للمحطات الإذاعية و القنوات التلفزيونية الخاصة فإن خطابات الكراهية تتكرر فيها بنسبة تتراوح ما بين 60 إلى 30 في المائة.

و غياب ضوابط قانونية أو أخلاقية تقيد أداءه.

و يقتضي ذلك تكريسا دستوريا لحرية الإعلام يرتقي الى مستوى المعايير المعمول بها في الأنظمة الديمقراطية و ارادة سياسية قوية في احترام هذه الحرية و تدعيم هيئات تعديلها و ضمان استقلاليتها و تدعيما للإطار التشريعي و يقظة متواصلة من أهل القطاع و من المجتمع المدني و التقدم في اصلاح منظومتي القضاء و الأمن حتى تتراجع الاعتداءات و التجاوزات و لكنها تقتضي كذلك النقد الفعلي في ارساء منظومة العدالة الانتقالية حتى تقع تصفية تركة الماضي في هذا القطاع كما في غيره من القطاعات و تترسخ ثقافة الحرية و الديمقراطية نهائيا في البلاد .

و قد جاء الصدور المفاجئ في بداية شهر ديسمبر 2013 لكتاب أعدته دائرة الإعلام و التواصل برئاسة الجمهورية تحت عنوان «منظومة الدعاية تحت حكم ابن علي- الكتاب الأسود»، قبل ارساء منظومة العدالة الانتقالية ودون سابق تنسيق مع الهيئات المهنية والحقوقية والقضائية المعنية ليؤجج الجدل حول دور الإعلام التونسي في المرحلة الانتقالية الصعبة التي تجتازها البلاد بعد ثلاثة أعوام من سقوط الرئيس السابق. و أثار انتقادات عديدة و تساؤلات عن الهدف و التوقيت ومخاوف من التوظيف السياسي الانتقائي و الانتخابي و تصفية الحسابات. و ذلك رغم ماتضمنه هذا الكتاب. من معلومات مثيرة و غير مشرفة في علاقة نظام الرئيس السابق زين العابدين بن علي بالإعلام والعديد من الإعلاميين ، محليا و خارجيا .

# المسار الانتخابي بعد 14 جانفي 2011

منية العابد

## ملخص الدراسة

إن التجربة التونسية في مجال الانتخابات بعد 14 جانفي تعد تجربة حديثة العهد وفريدة من نوعها ضرورة و انه لأول مرة في تاريخ تونس تحدث هيئة للإشراف على الانتخابات في ظرف زمني قصير نسبيا و تحت ضغط سياسي و اجتماعي متحمس لفكرة القطع مع الماضي و خوض تجربة جديدة في مجال الانتخابات وفقا للمعايير الدولية و في كنف الشفافية و النزاهة

فقد عملت الهيئة و بذلت مجهودا لا يمكن الاستهانة به لإنجاح المسار الانتخابي تجربة ايجابية و لكنها في حاجة للتقييم و للتطوير

ساعد الإطار القانوني في بلورة تصورا جديد ا للهيكل المنظم للانتخابات من خلال مرسوم 27 المحدث للهيئة العليا المستقلة للانتخابات فكان انشغالنا في هذه الورقة يدور حول التسيير العملي و التنظيمي للإدارة الانتخابية من خلال النص المحدث للهيئة و من خلال النصوص التطبيقية و الترتيبية للهيئة و أبرز العراقيل و الصعوبات التي واجهتها الهيئة العليا المستقلة للانتخابات في المسار الانتخابي كتجربة أولى في حاجة للدعم و للتطوير

السيدة منية العابد هي محامية لدى التعقيب وعضوة منتخبة بمجلس الهيئة الوطنية للمحامين بتونس كما أنها شغلت الوظائف التالية: عضوة سابقة بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات مكلفة بالشؤون القانونية والعلاقات العامة و مؤسسة لجمعية التونسية للحقوقيات (تولت رئاستها سابقا).

كما تعد السيدة منية العابد من ابرز النشطاء الحقوقيون خاصة و أنها مكونة في مجال النوع الاجتماعي و حقوق النساء.

# المسار الانتخابي بعد 14 جانفي 2011 الهيئة العليا المستقلة للانتخابات ISIE 1

منية العابد

## المقدمة

أحدثت هيئة عليا مستقلة للانتخابات لأول مرة بتونس في 18 افريل 2011 بموجب مرسوم عدد 27 لسنة 2011. لم تكن فكرة إحداث هيئة مستقلة للإشراف على الانتخابات فكرة مسقطه أو وليدة الصدفة بل كانت تعبر عن حاجة ضرورية و مطلب ملح للقطع مع منظومة انتخابية فاسدة قامت على التدليس و التزوير لإرادة الشعب و هذا بشهادة كل المعنيين بالشأن الانتخابي.

لم تتخلف تونس في احترام مواعيد الانتخابات في جميع المجالات البلدية والبرلمانية والرئاسة منذ استقلال البلاد و لم تكن هذه العملية نزيهة بل تميزت بعديد الخروقات و الإخلالات و وصلت إلى حد عدم اكتراث المواطن التونسي بهذه الآلية و اعتبارها عملية مغشوشة من أساسها و إن معرفة النتيجة كانت مسبقه لفائدة حزب واحد و طرف واحد و شخص واحد.

بعد 14 جانفي و في ديناميكية جديدة تميزت بحوارات و نقاشات ثرية و اهتمامات في علاقة بالمسار الانتقالي اعتمد في بدايته على رسم خريطة طريق، احتل المسار الانتخابي القسط الأوفر لأهميته في احترام اللعبة الديمقراطية في احترام إرادة الشعب . وقد أفرزت النقاشات على ضرورة إحداث هيئة مستقلة للإشراف على الانتخابات و استبعاد وزارة الداخلية و اعتماد المعايير الدولية بعيدا عن الممارسات و عن الآليات القديمة التي تخصصت في مصادررة حق المواطنين و المواطنين في اختيار من يمثلهم. و جاءت الهيئة العليا المستقلة استجابة لذلك و للقطع مع الماضي فكان مطلبا شرعيا وواضحا

## الإطار السياسي و التاريخي لنشأة الهيئة

ان المشهد السياسي الذي عرف نشأة الهيئة العليا المستقلة للانتخابات عرف حراكا و مخاضا شمل كل القوى الديمقراطية و النقابية و النخبة و الجمعيات الحقوقية التي عبرت عن انشغالها في كيفية تنظيم انتخابات للمجلس الوطني التأسيسي و كان ذلك داخل الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة و الإصلاح السياسي و الانتقال الديمقراطي.

للتذكير بدأت هذه الهيئة أشغالها في شهر فيفري 2011 و تكونت من 155 ممثلا عن 12 حزب سياسي و عن 19 نقابة و عن منظمات من المجتمع المدني<sup>1</sup>

من بين مهام الهيئة أوكل لها مهمة إعداد النصوص القانونية لسد الفراغ المؤسساتي و السياسي الذي واكل رحيل رئيس الجمهورية السابق بن علي و تعليق العمل بالدستور و حل مجلس النواب و المستشارين و اعتماد خريطة طريق للخروج من الأزمة السياسية و التنظيمية و المؤسساتية.

تم التوافق داخل الهيئة على ضرورة تنظيم انتخابات للمجلس الوطني التأسيسي كمرحلة أولى للانتقال الديمقراطي و تم النقاش حول طريقة و آلية الإشراف على العملية الانتخابية على ضوء التجربة الفاشلة التي عاشتها البلاد التونسية.

## الإطار القانوني للهيئة العليا المستقلة للانتخابات

نص الفصل الأول من مرسوم عدد 27 لسنة 2011 المؤرخ في 18 افريل 2011 المتعلق بإحداث هيئة عليا مستقلة للانتخابات بما يلي :

« تحدث هيئة عمومية مستقلة تدعى الهيئة العليا المستقلة للانتخابات تشرف على انتخابات المجلس الوطني التأسيسي و تنتهي مهامها بالإعلان عن النتائج النهائية لهذه الانتخابات »

<sup>1</sup> الأحزاب الممثلة بالهيئة : حركة الديمقراطيين الاشتراكيين - التجديد - الحزب الديمقراطي التقدمي - التكتل من اجل العمل و الحريات - حركة النهضة - الحزب الاشتراكي - حزب العمل الوطني الديمقراطي - حزب تونس الخضراء - حزب الإصلاح و التنمية - حركة الوطنيين الديمقراطيين - المؤتمر من اجل الجمهورية -حزب الطليعة العربي الديمقراطي



هيئة وقتية و مهام محددة في الزمان و المكان و تركيبتها تنقسم إلى قسمين هيئة مركزية و هيئات فرعية

- الهيئة المركزية تضم ستة عشر عضوا (16) تم انتخابهم في الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة و الإصلاح السياسي و الانتقال الديمقراطي من ضمن مجموعة كبيرة من المرشحين و المرشحات من أصناف مهنية و جمعيات حقوقية لها علاقة بالشأن الانتخابي

- هيئات الفروع و عددها 33 هيئة عن كل دائرة انتخابية من بينهم 27 دائرة انتخابية داخل البلاد التونسية أما البقية فهي موزعة بمقرات البعثات الدبلوماسية لستة دوائر المخصصة لانتخاب التونسيين بالخارج.

تم تحديد شروط العضوية بالفصل السادس من مرسوم 27 فيما اسند المرسوم صلاحية الهيئة المركزية في ضبط تركيبة و هيكله الهيئات الفرعية و تسري نفس الشروط المتعلقة بعضوية الهيئة المركزية لعضوية الهيئات الفروع بما في ذلك صفة الناخب أو الناخبة تضاف لها الشروط التالية :

الخبرة و الكفاءة و الحياد و التفرغ النزاهة و الاستقلالية و عدم تحمل مسؤولية صلب حزب التجمع الديمقراطي او المناشدة الرئيس السابق لترشح للرئاسة لسنة 2014<sup>2</sup>.

تتولى الهيئة بالقيام بالمهام المتعلقة بتنظيم و متابعة العملية الانتخابية في جميع مراحلها و السهر على ضمان انتخابات ديمقراطية تعددية نزيهة و شفافة.

تتمتع الهيئة بالشخصية المعنوية و الاستقلال المادي و هذا يعني أن تركيز الإدارة يعد من الأولويات المتأكدة و المستعجلة لتنظيم انتخابات خاضعة لسلطتها

2 الفصل السادس من المرسوم عدد 27 يشترط لعضوية الهيئة : صفة الناخب او الناخبة -خبرة في مجال الانتخابات - الكفاءة و الحياد و الاستقلالية - التفرغ - عدم تحمل مسؤولية صلب حزب التجمع الدستوري الديمقراطي خلال العشر سنوات الاخيرة او التورط في مناشدة رئيس الجمهورية السابق لولاية رئاسية جديدة لسنة 2014

مباشرة حسب بنود المرسوم عدد 27 المذكور سابقا تنظيم الانتخابات تخضع للمعايير الدولية و للمبادئ العامة لحقوق الإنسان.

يساعد الهيئة المركزية جهازا إداريا و ماليا و فنيا يخضع لسلطتها مباشرة و هو الهيكل المكلف بتنفيذ قراراتها و سياسة الهيئة المركزية و يخضع إداريا لرئيس الهيئة العليا المستقلة للانتخابات باعتباره رئيس الإدارة.

نحن إزاء هيكل مستقل على مستوى تنظيمي ووظيفي و مالي بمعنى أن كافة الشروط متوفرة لضمان انتخابات ديمقراطية تعددية و نزيهة تعمل بشفافية و مهنية و بحيادية.

هل يضمن الإطار القانوني لإحداث الهيئة و تنظيم الانتخابات للمجلس الوطني التأسيسي آليات و إجراءات لتركيز إدارة ناجعة و قادرة على تضليل الصعوبات في علاقة بنظامها الداخلي و في علاقة بمحيطها الخارجي ؟

## **في مهام الهيئة و تنظيمها كإدارة انتخابية**

نص الفصل الرابع من مرسوم عدد 27 المؤرخ في 18 افريل 2011 على المهام الراجعة للهيئة كما رتبها بصفة مرتبطة و متتالية انطلاقا من إعداد روزنامة الانتخابات و تنتهي بإعداد التقرير النهائي حول سير الانتخابات و نشره.

كما يعتبر النظام الداخلي للهيئة المرجع الأساسي الذي يضبط البنية الهيكلية للهيئة و طريقة تنظيمها و تسير أعمالها و نشاطها و كيفية اتخاذ قراراتها و توزيع المسؤوليات و الصلاحيات.

إضافة إلى ذلك فان الهيئة مطالبة في فترة زمنية وجيزة و مؤقتة أن تسعى إلى تركيز الإدارة لتنفيذ تخطيط العملية الانتخابية وفقا للمرسوم الانتخابي و كذلك تطبيقا للمعايير الدولية و الترتيب المعمول بها.

إن تركيز الإدارة الانتخابية يتطلب انتداب العملة و الموظفين و المتعاقدين و ذلك في وقت قياسي وفقا للموعد الانتخابي المتفق عليه.

إن الانتدابات تشمل الهيكل المسير على مستوى المركزي و كذلك على مستوى الفروع التي تشمل كل الدوائر الانتخابية بمراكز الولايات و بمقرات البعثات الدبلوماسية و عدد ها 33 دائرة.

لم تتوصل الهيئة المركزية من انتداب مدير تنفيذي للإدارة الانتخابية و هذا الأمر تسبب في إرباك و في خلط في الصلاحيات و في تداخل بين المهام مما قلص من نجاعة الإدارة و مردوديتها

إن عدم تسمية مدير تنفيذي بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات الراجع لعدم حصول توافق حول مرشح مناسب يعد من النقاط السلبية لعمل الهيئة و لئن تعلت الهيئة بضغط الوقت فهذا لا يبرر مخالفتها لمقتضيات الفصل السابع من المرسوم عدد 27 المحدث للهيئة العليا المستقلة للانتخابات.

لا يمكن أن نتجاهل أهمية و دور الجهاز الادراي و المالي و الفني في تركيز إدارة انتخابية حديثة العهد خاصة وأن مهام المدير التنفيذي المكلف بتنفيذ قرارات و برامج مخططات الهيئة ليس بالهين و هو دور أساسي في حسن تسيير الادارة و في إنجاح العملية على جميع المستويات.

ان العملية الانتخابية تخضع إلى محطات و مراحل متتالية و مترابطة تستدعي التدقيق و المتابعة و تستدعي الاستعانة في كل محطة بالكفاءات و بالتجارب و بالمعرفة في مجال الانتخابي و هذا الأمر لا يقبل التهاون حتى لا يربك المسار ككل.

سعت الهيئة العليا المستقلة للانتخابات منذ البداية على توفير قاعدة تنظيمية تمثل الحد الأدنى لعمل ممنهج من خلال تبنيها لنظام داخلي<sup>3</sup>. يعد المرجع الأساسي لتنظيم كافة الهياكل و المصالح و توزيع المهام و الصلاحيات فيما بينها و تلتزم به .

تم الاتفاق على توزيع أعمال الهيئة في سبع لجان – لجنة الشؤون الإدارية و المالية – لجنة الشؤون القانونية – لجنة التكوين – لجنة التونسيين بالخارج –

<sup>3</sup> النظام الداخلي للهيئة بتاريخ 6 سبتمبر 2011

لجنة العلاقات العامة – لجنة الإعلامية و البرمجة – لجنة الإعلام و التحسيس و العلاقات الخارجية.

في تقييمنا لمرحلة تركيز الإدارة الانتخابية و تحديد مهام و صلاحيات الهياكل و المصالح المحدثة طبقا للنظام الداخلي لا بد من الإشارة إلى النقاط و إبراز الصعوبات التي واكبت التجربة و في هذا المجال يمكن الرجوع إلى المسألة التنظيمية و إعادة النظر في الجوانب المتعلقة بتحديد المهام و المسؤوليات و الربط بين مختلف الأقسام و كيفية التنسيق بينهم حسب الاختصاص حتى لا نخلط بين كافة الأعمال و الأشغال و المسؤوليات.

لا بد من التفتن لمسائل مستعجلة تتطلب التدخل السريع و المناسب في كيفية معالجتها بطريقة سليمة و هذا يرجع إلى ضرورة التنصيص عليه في النظام الداخلي بصفة صريحة

عديد المشاكل و واكبت عملية التنظيم منذ البداية من خلال تركيز الهياكل الفرعية و لئن توصلت الهيئة من اختيار الأعضاء في ضغط زمني محدود و واكبت عملية التسجيل فان العملية كانت تنقصها الشفافية و في بعض الأحيان المصادقية في اعتماد معايير ذاتية و شخصية لها تأثير مباشر في أداء الأعضاء لمهامهم خلال كافة مراحل العملية الانتخابية

تسري نفس الملاحظة على عضوية الهيئات الفرعية بالخارج التي عرفت ارتباك و عدم تنسيق بين الأعضاء

ولعب العنصر الزمني دورا هاما في سوء التنظيم و عدم معالجة المشاكل بطريقة سليمة و ناجحة

إن ضبط قائمة الناخبين تعد عملية في غاية الأهمية تتطلب تحيين البيانات في قاعدة بطاقة التعريف الوطنية و تحديد العناوين و غيرها من البيانات و قد واجهت الهيئة العليا المستقلة للانتخابات في أول محطة صعوبات و تعقيدات تقنية و فنية لأسباب عديدة بما في ذلك انعدام الربط المسبق بين قاعدة بيانات الحالة المدنية و

قاعدة بيانات بطاقة تعرف الوطنية.

إن في غياب نظام معلوماتي خاص بسجل الناخبين يكون متكاملًا و متناسقًا مع المنظومات الوطنية المتعلقة بطاقة التعريف الوطنية و المنظومة المدنية و السجلات العدلية قد يؤثر في نجاعة العملية و يمس من استقلاليتها.

## في مجال الولاية العامة للهيئة

ورد بالفصل الأول من مرسوم 35 لسنة 2011 المؤرخ في 10 ماي 2011 المتعلق بانتخاب المجلس الوطني التأسيسي مهمة التنظيم والإعداد و الإشراف و مراقبة الانتخابات و إستنادا عليه، فان الهيئة العليا المستقلة للانتخابات تولت منذ شروعا في العمل باتخاذ جملة من القرارات و الترايب و المشاريع للأوامر الترتيبية و التطبيقية المتعلقة بتنظيم الانتخابات.

حيث تولت الهيئة تقديم مقترح في مراجعة المرسوم عدد 35 المؤرخ في 10 ماي 2011 المتعلق بانتخابات المجلس الوطني التأسيسي لسد الثغرات القانونية التي وردت بالمرسوم بما يتماشى ونجاح العملية الانتخابية من خلال تنقيح المرسوم و إتمام بعض فصوله في علاقة بحقوق الناخبين وغيرها من المجالات ذات صلة بالآجال المعقولة في سحب الترشيح ا و في الترفيع في الأجل الأقصى لتقديم المطالب للحصول على الاعتماد ممثلي القوائم و في ضمان مبدء التقاضي على درجتين و ضبط الإجراءات المتعلقة بالطعن في قرارات الهيئات الفرعية في البت في مطالب الترشيح. كل هذه التتقيحات التي تقدمت بها الهيئة في إطار مراجعة المرسوم المنظم للانتخابات وردت بالمرسوم عدد 72 لسنة 2011 تنقيح و إتمام المرسوم عدد 35 لسنة 2011.

لم تتوقف أعمال الهيئة في مجال إعداد النصوص القانونية المتعلقة بالمجال الانتخابي في مستوى المراجعة المتعلقة بالمرسوم عدد 35 بل توسعت في تقديم المشاريع و النصوص التطبيقية و الترتيبية بما في ذلك الأمر المتعلق بضبط سقف الإنفاق الانتخابي و كيفية صرف منحة المساعدة في الحملة الانتخابية و كذلك

القرار المتعلق بضبط شروط إنتاج و برمجة و بث الحصص الإذاعية و التلفزيونية المتعلقة بالحملة الانتخابية كما اهتمت الهيئة بحقوق الناخبين من ذوي الاحتياجات الخصوصية و أصدرت قرارا ينص على كافة التدابير الضرورية لممارسة الناخب المعاق حقه في الاقتراع. تولت الهيئة إعداد مدونات السلوك و نماذج الوثائق المتعلقة بمختلف محطات العملية الانتخابية من إجراءات تسجيل و وثائق الخاصة بالاقتراع و الفرز و توفير للناخبين و المرشحين دليل الحملة الانتخابية للتوضيح و التمكين من كافة الإجراءات القانونية في هذا الشأن و غيرها من النصوص الترتيبية و التطبيقية و في هذا المجال تولت الهيئة تقديم تقريراً مفصلاً لجميع النصوص بتاريخ فيفري 2012 تنفيذاً لأحكام الفصل 13 من مرسوم عدد 27 لسنة 2011<sup>4</sup>

فقد تعرضت الهيئة صلب تقريرها لسرد كافة النصوص التي اعدتها و تولت بيان و توضيح مجال تدخلها كما تجاوزت النقائص و الثغرات عندما تبنت جملة من القرارات التي تمس بجوهر الحملة الانتخابية. فكان منع الإشهار السياسي محل نقاش و موضوع طعن قامت به بعض الأحزاب السياسية التي اعتبرت و إن قرار الهيئة جاء مخالفاً للقانون الانتخابي و رفضت المحكمة الإدارية الطعن معتبرة و أن القرار الهيئة قانوني استناداً للسلطة الترتيبية التي تتمتع بها الهيئة.

## في علاقة الهيئة بمحيطها الخارجي

إن مهمة الهيئة في تركيز الإدارة الانتخابية في مفهومها الواسع و الشامل من ناحية و في توفير الموارد البشرية و انتداب الكفاءات خاصة منها الموظفين و تصفية الأجور و متابعة المتعاقدين و غيرها من عمليات فنية لازمة لإنشاء وحدة تنظيمية متناسقة و عميلة فهذه المهمة لا تقل أهمية من رسم خطة شراكة مع بقية الفاعلين في المجال الانتخابي.

ان التعامل مع المؤسسات و مع الوزارات ذات صلة بالشأن الانتخابي أمر ضروري جاء بالفصل 7 من مرسوم عدد 27 المؤرخ في 18 افريل 2011 على :

<sup>4</sup> الفصل 13 تصدر الهيئة العليا المستقلة للانتخابات تقريراً مفصلاً حول سير الانتخابات ينشر حال الإعلان عن النتائج النهائية بالراند الرسمي للجمهورية التونسية و على موقع الواب الخاص بالهيئة

« تقدم كل السلط العمومية جميع التسهيلات التي تطلبها الهيئة لأداء مهامها »

عملت الهيئة على تكوين لجنة متابعة و اتصال بينها و بين الحكومة في إطار التعاون و تحديد آليات الدعم المؤسساتي و تتكون هذه اللجنة من الجانب الحكومي من وزير الداخلية و وزير الشؤون الخارجية و وزير المالية و الوزيران المعتمدان لدى الوزير الأول الكاتب العام للحكومة كاتب الدولة لدى وزير الصناعة و التكنولوجيا المكلف بالتكنولوجيا.

و بذلك تولى المركز الوطني للإعلامية الإشراف التقني على تطبيق تسجيل الناخبين و لم يقتصر التعاون المؤسساتي في عملية التسجيل فقط بل شمل خدمات أخرى كالتكوين لمختلف المتدخلين في العملية الانتخابية من أعوان التسجيل و أعضاء مكاتب الاقتراع و الفرز و غيرها.

لم تكن البرمجة و تنظيم الدورات التدريبية و التكوينية امر هين بل كان يستدعي التركيز و التدقيق و التفكير في جميع الجوانب الكمية و النوعية و لم يكن ذلك متوفر نظرا لضيق الوقت.

و يدرج هذا النقص ضمن السلبات التي تحسب على الهيئة و لا بد من تجاوزها في المرحلة المقبلة و العمل بصفة منهجية و فقا للمتطلبات المرحلة و توفير المادة و النوعية.

لعب المجتمع المدني في فترة قصيرة دورا هاما و أساسي في عملية التكوين و التحسيس و التدريب فكانت الشراكة مع المجتمع المدني متطورة من خلال تنظيم ورشات عمل و لقاءات مفتوحة.

ان اعتماد الهيئة المقاربة التشاركية مع جمعيات حقوقية و منظمات مهنية و نقابية في علاقة بالمسار الانتخابي كان من المسائل الايجابية التي بعثت الثقة و رسخت تقاليد جديدة في التعامل مع الإدارة بشفافية و مصداقية.

ان التعامل مع وسائل الإعلام تم من خلال تركيز مكتب إعلامي و انتداب

مختصين في مجال الإعلام و توفير كل التجهيزات الفنية و التقنية للمتابعة و التغطية و للمقابلات في مختلف وسائل الإعلام. كما تم تمكين الصحفيين من النفاذ للمعلومة و تأمين تدخلات على المباشر لأعضاء الهيئة للتوضيح و التفسير و إعطاء المعلومات اللازمة.

على مستوى دولي تعاملت الهيئة بكل وضوح مع منظمات دولية و أبرمت أربعة اتفاقيات مع كل من منظمة الاتحاد الأوروبي و برنامج الأمم المتحدة الإنمائي و المنظمة الدولية للفرنكوفونية في إطار التعاون الفني و ذلك عبر وزارة الشؤون الخارجية بما إن الإجراءات في مجال العلاقات الدبلوماسية تقتضي التعاقد مع الجهات الأجنبية عبر القنوات الدبلوماسية للدولة.

بذلت الهيئة مجهودات و عملت لتيسير الحملة الانتخابية و لكن هذا العمل كان منقوصا في جوانب عديدة نتيجة غياب إستراتيجية تواكب مسبقا جميع المحطات الانتخابية و هذا لم يكن ممكنا نتيجة لضيق الوقت و المطالبة بتحقيق نتيجة.

استعدادا للمرحلة الثانية من الانتقال الديمقراطي صادق المجلس الوطني التأسيسي على قانون الهيئة العليا المستقلة للانتخابات بتاريخ 20 ديسمبر 2012 احتوى على 38 فصلا و جاء شاملا. وقد انطلق من تحديد طبيعة الهيئة و عدد مهامها و صلاحيتها ليختم بنصوص انتقالية في علاقة بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات.

نتساءل هل أن هذا القانون جاء في تواصل مع مرسوم 27 المحدث للهيئة العليا المستقلة للانتخابات الأولى أم هناك تراجع نسبي لمفهوم الاستقلالية و هل هناك محاولة للحد من صلاحياتها و اعتماد نظام مختلط للإدارة الانتخابية أم هناك تمشي آخر مختلف.

جملة من التساؤلات الوجيهة التي نطرحها مقارنة بالتجربة الأولى التي كرسنا مفهوم الاستقلالية التنظيمية و الهيكلية و عملت وفقا للمرسوم المنظم لها.

يمكن تقييم هذه التجربة تقييما موضوعيا اعتمادا إلى عنصرين أساسيين العنصر



الزمني و العنصر التشريعي. فإذا ما أدركنا أهمية التشريع في التنصيب على استقلالية الهيئة و واجهنا هذه المسألة بالضغط الزمني فسوف تضلل السلبيات التي واكبت هذه المرحلة و تنسب

يبقى أن للمرحلة القادمة تحديات تطرح لتجاوز النقائص و التواصل في اتجاه تطوير آليات الرقابة و نزاهة العملية .



مكافحة الفساد و الرشوة و مسار الانتقال  
الديمقراطي في تونس من خلال تجربة اللجنة  
الوطنية لتقصي الحقائق حول الفساد و الرشوة

نائلة شعبان حرم حمودة

مثلت ارادة التصدي للفساد مطلبا أساسيا و عاملا فعالا و قويا لنزول الشعب الى الشارع للإطاحة بالنظام السابق. و للاستجابة لهذا المطلب الأساسي انشئت اللجنة الوطنية لتقصي الحقائق حول الفساد و الرشوة في ظروف يفقد فيها المواطن الثقة في المؤسسات التقليدية و يطمح الى الحرية و الى نظام ديمقراطي.

شرعت اللجنة في مباشرة أعمالها أي تلقي شكاوى و ملفات المواطنين على أساس المرسوم عدد 7 لسنة 2011 المؤرخ في 18 فيفري 2011 للنظر في ملفات فساد الفترة الممتدة بين 7 نوفمبر 1987 و جانفي 2011 خاصة أي بالضرورة كلجنة وقتية و ليست كجهاز لمكافحة الفساد أي كآلية دائمة للوقاية من الفساد و ردعه بالرغم من مساهمتها في هذه المهمة. تلقت اللجنة حوالي عشرة آلاف ملف و فتحت تلقائيا عدد لا بأس وتولت اعداد تقرير بين أن الفساد و الرشوة طالا جميع المجالات، خاصة تلك التي تتشابه فيها صلاحيات الإدارة مع المؤسسات الاقتصادية و أصحاب الثروة.

أعمال اللجنة لم تكنف بالتقصي فهي قد فكرت في مستقبل مكافحة الفساد و في تأسيس آلية دائمة لذلك و هي التي أعدت مشروع مرسوم اطارى لمكافحة الفساد و الذي بمقتضاه تم احداث الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد وهو المرسوم عدد 120 لسنة 2011 المؤرخ في 14 نوفمبر 2011 التي واصلت النظر في الملفات المتبقية و سبل مكافحة الفساد مستقبلا فهي ساهمت في التفكير في الحل الدستوري. ان مشروع الدستور ينص على هيئة دستورية للحكومة الرشيدة و مكافحة الفساد ان هذا التنصيص خطوة هامة و لكنها غير كافية اذا لم تتمتع بالاستقلالية عن السلطة و التجاذبات السياسية.

رغم أهمية مكافحة الفساد في المسار الانتقالي و التأكيد على ضرورة تركيزها فأن التطبيق لا يرقى بعد الى هذا المستوى.

**نائلة شعبان حرم حمودة** دكتوراه مبرزة في القانون العام وأستاذة محاضرة في كلية العلوم القانونية و السياسية و الاجتماعية بتونس, جامعة قرطاج.

على المستوى المهني تولت مسؤولية الماجستير المهني في القانون الجبائي و الماجستير المهني في القانون الجبائي و قانون المنازعات الإدارية 2004-2012 وكانت عضوة في المجلس العلمي للكلية من 2002-2011 وهي حاليا عضوة باللجنة الوطنية القطاعية لمنظومة أمد اختصاص قانون عام و رئيسة قسم القانون العام وتشغل كذلك خطة نائبة عميد الكلية.

وهي عضوة في الجمعية التونسية للقانون الدستوري و جمعية البحث حول التحول الديمقراطي و أمينة مال الأكاديمية الدولية للقانون الدستوري وعضوة باللجنة الوطنية لتقصي الحقائق حول الفساد و الرشوة منذ سنة 2011.

# مكافحة الفساد و الرشوة و مسار الانتقال الديمقراطي في تونس من خلال تجربة اللجنة الوطنية لتقصي الحقائق حول الفساد و الرشوة

## نائلة شعبان حرم حمودة

«الشغل استحقاق يا عصابة السراق» كان من أهم الشعارات التي رفعها الشعب في الفترة الممتدة بين اواخر و بداية 2011. هكذا مثلت ارادة التصدي للفساد مطلباً أساسياً و عاملاً فعالاً و قوياً لنزول الشعب الى الشارع للإطاحة بالنظام السابق. و للاستجابة لهذا المطلب الأساسي انشئت اللجنة الوطنية لتقصي الحقائق حول الفساد و الرشوة التي وصفها الفقيد الراحل العميد عبد الفتاح عمر « تجربة منعشة أحيانا و مريرة أحيانا أخرى» خاضها في ظروف خاصة تعرفها عديد تجارب الانتقال الديمقراطي اثر نزول الشعب الى الشارع حيث يفقد فيها المواطن الثقة في المؤسسات التقليدية و يطمح الى الحرية و الى نظام ديمقراطي.

70

## ظروف نشأة لجنة تقصي الحقائق حول الفساد و الرشوة

مباشرة بعد هروب الرئيس السابق وتشكيل حكومة جديدة تم الإعلان يوم 17 جانفي 2011 عن احداث ثلاث لجان خاصة و من بينها لجنة تقصي الحقائق حول الفساد و الرشوة التي عين رئيسها المرحوم العميد الأستاذ عبد الفتاح عمر بصفته شخصية وطنية مستقلة.

انطلق الفقيد في المشاورات للبحث عن الأعضاء الذين سيكونون اللجنة معتمدا على كفاءتهم و نزاهتهم و عدم تورطهم مع النظام السابق. فكانت مهمتهم الأساسية المعلن عنها تتمثل في تقصي ملفات الفساد الذي تورط فيها الرئيس السابق و عائلته و المقربون منه.

و لم تكن هذه العملية بسيطة اذ اعتذر العديد عن المشاركة لأسباب عديدة و من

بينها يمكن ذكر الانتقادات و في بعض الأحيان الحملات التي شنت على بعض الأشخاص بمجرد احتمال مشاركتهم. فتلك الفترة كانت فترة الشك في الجميع و فقدان الثقة في المؤسسات و في أجهزة الدولة ككل. هذا المناخ المليء بالشك و انعدام الثقة جعل من رئيس اللجنة يؤكد في كل مرة على أن اللجنة هي لجنة وطنية مستقلة عن الحكومة و أنها لا و لن تخضع في مباشرة أعمالها الى «تعليمات» أو توجيهات أو ضغوطات أي جهة كانت. و تشكلت اللجنة في تركيبها الأولى باثني عشرة عضو من مختلف الاختصاصات عملوا كمتطوعين و بصفة مجانية.

شرعت اللجنة في مباشرة أعمالها أي تلقي شكاوى و ملفات المواطنين في موفى شهر جانفي بعد أن وضعت الحكومة على ذمتها مقرا و بعض التجهيزات و عددا من الأعوان الإداريين.

كان عدد المواطنين الذين تقدموا بملفات كبيرا جدا و كان الضغط على اللجنة أكبر لأن جزء هاما منهم كان يريد اللقاء شخصا خاصة برئيس اللجنة أو بأحد الأعضاء ليبسط مشكلته. في حين كان هؤلاء يبحثون عن طريقة عمل لمعالجة الكم الهائل من الملفات و من المعلومات التي كانت تصل اللجنة و كانوا كذلك بصدد تكوين فريق العمل، اذ تبين لهم منذ الوهلة الأولى أنهم محتاجون إلى فريق من الإداريين أطلقوا عليه اسم «فريق المفتشين» و الذي كان سيساعد هذه المجموعة الصغيرة على معالجة آلاف الملفات التي وردت على اللجنة و التي لم تكن كلها ذات علاقة بالفساد.

لقد باشرت اللجنة أعمالها دون أي اطار قانوني اذ أن المرسوم المنظم لها لم يصدر الا في 18 فيفري 2011 و هو عامل ساهم في تعقيد أعمالها و فتح الباب أمام عديد من الانتقادات و الى أولى الشكاوى أمام القضاء العدلي ضد اللجنة قصد تعليق أعمالها.

ولئن كانت الفترة انتقالية الا أن المؤسسات و الإطار القانوني بقيا على ذات الحال. و ان احداث اللجنة بدون نص يحدد تركيبتها و مهامها و علاقاتها مع محيطها خاصة من ادارة و قضاء ساهم بحد كبير في عرقلة عملها و الحد منه اذ

أن أعضائها اهتموا بالدفاع عن وجود اللجنة ومشروعيتها و حتى عن أنفسهم. ففي الفترة الأولى من أعمالها واجهت اللجنة انتقادات و هجومات و قضايا من قبل أطراف عديدة شككت في مصداقيتها و أحقيتها في القيام بأعمال التقصي و النظر في الوثائق و الملفات و القيام بالسماعات.

ورغم الظروف الحرجة و تأكد الحاجة الى جهاز مستقل للقيام بالتقصي و المحافظة على الوثائق و الأدلة على ما تم اقترافه من أعمال فساد و نهب لمكتسبات البلاد فأن نشأة اللجنة و مزاوله أعمالها كان مساراً عسيراً و صعباً و كاد أن يتوقف في بعض الأحيان لولى ضعف بعض المؤسسات التقليدية للدولة آنذاك و اقتناع البعض بأن المسار الانتقالي يقتضي اللجوء الى انشاء مثل هذا الهيكل ذلك اللجنة احدثت تحت الضغط و في استعجال و هذا يفسر ربما الصعوبات التي واجهتها فيما بعد.

## تنظيم أعمال اللجنة

لقد أسند المرسوم عدد 7 لسنة 2011 المؤرخ في 18 فيفري 2011 للجنة صيغة الهيئة العمومية المستقلة دون أن يمنحها كل مقومات الاستقلالية. فلم يتمتعها لا بالشخصية القانونية و لا بالاستقلالية المالية. فهي أحدثت كلجنة تقصي الحقائق للنظر في ملفات فساد الفترة الممتدة بين 7 نوفمبر 1987 و جانفي 2011 خاصة أي بالضرورة كلجنة وقتية و ليست كجهاز لمكافحة الفساد أي كآلية دائمة للوقاية من الفساد و ردعه بالرغم من مساهمتها في هذه المهمة.

## تركيبة اللجنة

تركبت اللجنة من رئيس و من هيئة عامة و هيئة فنية، يعين رئيس اللجنة أعضائهما.

رئيس اللجنة : تم تعيينه بأمر من قبل شخصيات وطنية مستقلة مشهود له بالكفاءة في الميدان السياسي و القانوني و هو الممثل القانوني للجنة و هو الذي



يتولى ادارة أعمالها و تعيين أعضائها.

**الهيئة العامة:** تتكون من ممثلين عن الجهات المعنية بمكافحة الفساد بعد التشاور مع المنظمات المعنية لا يقل عددهم عن عشرة و لقد ضمت ممثلين عن المجتمع المدني و بعض المنظمات المهنية و تتعهد بالنظر في التوجهات الأساسية لعمل اللجنة و وضع التصورات المستقبلية للتصدي لمظاهر الرشوة و الفساد.

**الهيئة الفنية:** تتكون من خبراء في المسائل المالية و مراقبة الحسابات و المحاسبة و الجباية و خبراء في القانون و غيرها من الاختصاصات و لا يقل عددهم عن عشرة و لقد تكونت هذه الهيئة من ستة قضاة عدليين و اداريين و ماليين، من خبير محاسب، من خبير مالي، من خبير في الميدان العقاري، من محامي و ثلاث أساتذة جامعيين.

تتولى الهيئة الفنية النظر في ملفات الفساد و تجميع المعلومات و النظر و التثبت فيها و إحالتها الى القضاء الذي يتولى التتبع ان ارتأى ذلك. و هي تقوم بأعمال التفتيش و الحجز و السماع و لا يمكن مواجهتها بالسر المهني، لكن أعضائها خاضعون للسر المهني. و في هذا الإطار حجزت اللجنة الأرشيف الرئاسي الذي وجدته و فتحت بمقتضاه عديد من الملفات الهامة و لو أنها لم تعثر على كل الوثائق فجزء منها قد أتلّف أو حجب عن اللجنة. يتمتع أعضاء اللجنة حسب المرسوم بالحصانة ضد التتبعات فيما يتعلق بممارسة مهامهم و لكن هذا لم يمنع التتبعات و الاستدعاء أمام القضاء للإدلاء بالشهادة.

## **أعمال اللجنة**

تمثلت أعمال اللجنة في النظر ثم دراسة الملفات الواردة عليها من المواطنين أو الإدارات أو جهات رسمية تونسية وفي بعض الأحيان أجنبية و كذلك في النظر تلقائيا ملفات بناء على معلومات أو وثائق حصلت عليها.

وارتكزت منهجية العمل التي اعتمدها الهيئة الفنية على دراسة أولية للعرائض

من قبل رئيس اللجنة أو أحد أعضائها، و حسب موضوعها يقع توزيعها على اللجنة الفرعية المتخصصة أو على عضوين باللجنة و عضو من فريق المفتشين الإداريين. و اذا كان موضوع العريضة خارجا عن اختصاصها يتم إعلام العارض بذلك. أما اذا تعلق الأمر بموضوع فساد أو رشوة يتطلب عملا استقصائيا ففي العديد من الأحيان يتم استدعاء العارض و الإستماع إليه من قبل عضوين أو أكثر بحضور إطار من الإدارة لمزيد التدقيق أو لإفادته بما يتعين استكماله من وثائق أو إجراءات أخرى. وكلما دعت الحاجة الى ذلك استعانت اللجنة بأجهزة الرقابة اما في اطار عملية تدقيق معينة أو من خلال التقارير التي أعدتها دائرة المحاسبات والتي لم تنشر بعد انذاك وكذلك التقارير التي أعدتها أو تعدها أجهزة الرقابة المالية والإدارية التابعة للوزارة الأولى ووزارة المالية وهيئة الرقابة العامة لأملاك الدولة وغيرها من الوزارات والأجهزة كالبنك المركزي التونسي وهيئة السوق المالية. كما تمكنت اللجنة من التعامل مع عديد المسؤولين الذين يسروا عملها بموافقاتها بالوثائق والتقارير التي طلبتها، مع الملاحظة إلى أن مدى تجاوب الوزارات والمصالح كان مختلفا من جهة إلى أخرى. في حين أن بعض الجهات الإدارية أبدت تلكا وتباطأ وأحيانا تجاهلا للمطالب المقدمة من قبل اللجنة فان جهات أخرى حرصت على التعامل الإيجابي مع اللجنة. وكلما تأكدت هذه الاخيرة من أن الجهة المعنية بطلب المعلومات تعتمد للمماطلة فإنها تتولى اتخاذ الإجراءات اللازمة بما في ذلك الإحالة على النيابة العمومية قصد إجراء التتبعات.

ولقد قامت في هذا الاطار بسماع عدد كبير من المسؤولين السابقين و كذلك رجال أعمال و موظفين في مختلف الوزارات و أجهزة الدولة كما استمعت الى عدد هام من المواطنين الذين أدلوا بمعلوماتهم أو قدموا شكاوهم.

لقد استدعت اللجنة كبار المسؤولين في الدولة من وزراء ومستشاري رئيس الجمهورية السابق ومديرين عامين بالإدارات المركزية أو مسيرين للمنشآت العمومية وكذلك أصحاب الأعمال المقربين من الرئيس السابق أو الذين ترد بشأنهم معلومات تدخل في نطاق اختصاص اللجنة. واستمعت الهيئة الفنية بكافة أعضائها كلما تعلق الأمر بمسؤولين من ذوي المواقع الحساسة أو الذين تتعلق بهم أو تنسب

لهم ممارسات رشوة وفساد من خلال اختصاصهم أو أنشطتهم.

على أن اللجنة اضطرت إلى الإستماع إلى عدد من الوزراء وكبار المسؤولين ومسيري المنشآت العمومية في نطاق لجان فرعية، نظرا لكثرة الملفات ومحدودية الإمكانيات البشرية والمادية لها. ويتجاوز عدد هذه الجلسات مائة وعشرون (120).

كما تجدر الإشارة إلى أنه لم يقع الإستماع إلى الكثير منهم نظرا لضيق الوقت وتراكم الملفات. كما يتعيّن التأكيد على أن جلسات الإستماع تهدف إلى تمكين مختلف المسؤولين من حق الدفاع عن وجهة نظرهم وذلك فضلا عن مطالبتهم بإفادة اللجنة بما يكون قد حصل لعلمهم من ممارسات رشوة وفساد بحكم مسؤولياتهم. ولقد مكنت بعض جلسات الإستماع من الحصول على معلومات مفيدة تدل على حجم الفساد والرشوة الذي كان متفشيا والذي امتد إلى مختلف قطاعات الاقتصاد، وذلك بالرغم من ميل عدد كبير منهم إلى التحفظ وإعلان براءته، بل أن عددا منهم غالبا ما يقدم نفسه على أنه ضحية للنظام السابق في حين أن بعضهم قد استفاد من قرابه من النظام وأن بعضهم كان يأنمر بإمرة المقرّبين من الرئيس السابق طيلة سنوات عديدة.

و في نفس اطار التقصي و كلما تيسر ذلك قامت اللجنة بزيارات ميدانية أشهرها تلك التي توجهت فيها الى القصور الرئاسية. فلقد بادرت اللجنة منذ تسمية أعضائها بالتحول لقصر الجمهورية بقرتاج لوضع يدها على الوثائق التي يمكن أن تكشف عديد الحقائق. ولاحظت اللجنة منذ حلولها بالجناح الإداري لقصر الجمهورية وجود أكياس فضلات ببقايا ووثائق مختلفة، بما يفيد أن عملية تطهير قد تكون ساهمت في إعدام أو تغييب عديد الوثائق ذات الأهمية. ولكن وبالرغم من ذلك تولت اللجنة حجز عديد الوثائق واستبدال أفعال العديد من المكاتب التي كان يمارس فيها البعض من مستشاري الرئيس لمهامهم . وتبيّن فيما بعد أن عددا كبيرا من الوثائق والمذكرات تدل على ممارسات فساد ومحابة وسوء استعمال للسلطة وانحراف بالقانون وبالمرافق العامة. وتدل هذه الوثائق على طريقة ممارسة السلطة من قبل النظام السابق. كما مكنت من اعداد عديد الملفات التي هي اليوم تحت أنظار النيابة العمومية.

كما تحولت اللجنة إلى قصر سيدي الزريف بسيدي بوسعيد على أساس أنه قصر تابع للدولة وبناء على معلومات حول قضاء الرئيس وقتنا مطوّلا بمكاتبه بهذا القصر. واصطحب اللجنة في كل تنقلاتها عدول تنفيذ وإطارات أمنية وعسكرية. واكتشفت اللجنة بهذا القصر خزائن مصفحة تحتوي على ما يناهز 42 مليون دينار من الأوراق النقدية ووقع الإستجداد بالبنك المركزي التونسي لضبط المبالغ وتسليمها له، باعتبار أن حوالي نصف المبلغ كان في شكل عملات أجنبية.

وعثرت اللجنة على كميات كبيرة من المصوغ فتم تجنيد أعوان مختصين من وزارة المالية ومن الخبراء في المصوغ وتم حجزه وضبطه في قوائم من قبل عدلي تنفيذ وتسليمه للخزينة العامة. وأما الأثاث والسلع الموجودة بذات القصر فقد تكفل بها المؤتمرن العدلي المعين على ممتلكات الرئيس السابق. كما عثرت اللجنة على دفاتر إيداع وعلى كشوفات بنكية منها ما يتعلق بحساب رقمي موجود بلبنان ويتضمن 27 مليون دولارا مبلغ تم استرجاعه في 2013. واكتشفت كذلك قطعا أثرية وعددها (57) وقع تسليمها للمعهد الوطني للآثار. و أما ما وقع العثور عليه في القصور الأخرى فهي ليست بنفس الأهمية و لكن كل ما عثر عليه تم تسليمه للسلط المختصة و فقا لمحاضر احصاء و حجز. وزارت اللجنة كذلك بعض المناطق بناء على عرائض أو معلومات تتعلق بممارسات رشوة وفساد.

كلما تنتهي اللجنة من دراسة عريضة طبقا للطريقة العمل التي رسمتها و عندما يتوفر لديها مجموعة من المعطيات والمعلومات تتعلق بممارسة فساد أو رشوة، تتولى إعداد ملفات تتعلق بأشخاص أو مجموعة من الأشخاص الذين يشتبه ضلوعهم في استعمال السلطة والرشوة والفساد وتحيلها على النيابة العمومية قصد إجراء التتبعات القضائية طبقا للقانون.

تلقت اللجنة حوالي عشرة آلاف ملف و فتحت تلقائيا عدد لا بأس به و لكنها الى تاريخ صدور تقريرها لم تنظر الا في جزء من هذه الملفات و الأسباب عديدة. فلقد أغرقت اللجنة بعدد العرائض الموجهة من قبل المواطنين و التي لا تمت الى الفساد بصلة في احيان كثيرة و لكن اللجنة كانت تحرص على النظر فيها و التثبت من

علاقتها بقضايا فساد من عددها و رغم أنها لم تكن تتمتع بالموارد البشرية الكافية للقيام بمهمة بهذه الصعوبة و التعقيد فان اللجنة كانت تعمل تحت ضغط متواصل مارسته عديد من الجهات و من أهمها الرأي العام.

و بالتوازي مع أداء عملها كانت اللجنة تحاول تنمية قدرات أعضائها و أطاراتها في مجال مكافحة الفساد و هو مجال جديد بالنسبة لعدد كبير منهم و يحتاج الى خبرات و تقنيات و فنيات عالية. ففي هذا الإطار سعت اللجنة الى تنظيم ندوات تكوينية و كذلك مؤتمر دولي حول « مكافحة الفساد ماذا نفعل؟» بمشاركة كل أعضاء اللجنة من جلسة عامة و جهاز فني و خبراء أجانب. و رغم قصر المدة تمكنت اللجنة من اقامة علاقات مع منظمات دولية مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي و منظمة التعاون و التنمية الإقتصادية التي ساعدت على تنظيم هذه اللقاءات.

## تقرير اللجنة

ابتداء من شهر أكتوبر 2011 شرع اعضاء اللجنة في اعداد تقرير عن أعمالهم و النتائج الأولية التي توصلوا اليها ثم قدم الى رئيس الجمهورية قبل نشره الى العموم.

وقد بين التقرير أن الفساد و الرشوة طالا جميع المجالات، خاصة تلك التي تتشابك فيها صلاحيات الإدارة مع المؤسسات الاقتصادية و أصحاب الثروة. و من بين الميادين التي عرفت هاته الممارسات يمكن ذكر:

**- المجال العقاري :** من خلال تغيير صبغة الأراضي مثلا من فلاحية الى أرض صالحة للبناء أو من عقار سكني الى عقار سياحي. و كان هذا التغيير يتم من خلال القرارات الإدارية. و كانت هذه الأفعال مصدرا رئيسيا للثروة لعدد من الناس، بما في ذلك أفراد من عائلة الرئيس السابق. و يمكن ذكر كذلك التصرف في أملاك الدولة من خلال اعادة ترتيب أملاك تابعة للملك العام لا دراجها في الملك الخاص قصد التفويت فيها لاحقا الى المقربين من السلطة

- اسناد الصفقات العمومية و اللزمات : لم يكن يخضع هذا الاسناد دائما إلى النصوص و الترتيب ذلك أن دور اللجنة العليا للصفقات كان يقتصر على دراسة الملفات وتقديم المقترحات إلى رئيس الجمهورية الذي كان أحيانا و خلافا للقواعد المنظمة للصفقات العمومية يسند المشروع لشخص آخر غير الشخص الذي فاز قانونا؛ خاصة اذا كانت الصفقة موجهة من خلال مواصفات كراس الشروط حتى تسمح بفوز مرشح رئيس الجمهورية.

- الخصوصية : تم تحويل عملية الخوصصة من أهدافها، فلقد تمكن أقارب الرئيس السابق وبعض رجال الأعمال من الحصول على الشركات بثمن أقل من قيمتها. وفي بعض الحالات لاحظت اللجنة أن ضغوطات مورست على بعض المرشحين للانسحاب من المناقصة.

- التراخيص الإدارية : كان منح التراخيص الإدارية لممارسة بعض الأنشطة الاقتصادية فرصة لممارسات خاطئة مثل ما هو الحال لتسويق السيارات، والذي كاد أن ينفرد به أفراد عائلة الرئيس السابق أو إنشاء الفضاءات التجارية الكبرى أو تصدير الاسمنت و صناعة السكر والوقود والنقل، و المقاطع، وحصص تسمين التن.

- التوريد بدون دفع المعاليم الديوانية : لقد سيطرت عائلة الرئيس السابق و المقربين منها على التوريد اللاشعري و كونت للغرض شبكات منظمة و متخصصة في تهريب كل أنواع السلع مما أثر سلبا على الاقتصاد المحلي و المؤسسات الصناعية التونسية.

- المجال المالي : لقد استعملت البنوك العمومية و البنك المركزي للمحافظة على مصالح المؤسسات الاقتصادية التي كانت ملكا لأفراد من عائلة الرئيس السابق و مقربيههم. فلقد تمتعت بتخلي عن ديونها وبقروض بدون ضمانات كافية.

- الجباية : عاينت اللجنة أن المراقبة الجبائية استخدمت في بعض الأحيان لاستهداف بعض الأشخاص و بالعكس تمتع المقربون بتخفيضات هامة أو حتى

تخلي عن ديون جبائية مثقلة بتعليمات من الرئيس السابق موجهة لوزارة المالية و حتى الى القضاء.

الى جانب الفساد الكبير تفتش كذلك الفساد الصغير الذي استخدمه النظام السابق كوسيلة للحكم و الضغط على المسؤولين و الأعوان العموميين و لإرساء شبكة تقوم على المحسوبية و تبادل و تشابك المصالح كما هو الحال عند اسناد بعض التراخيص أو الوثائق الإدارية.

ان الوقوف على مكامن الفساد و ان كان أمرا ضروريا الا أن اللجنة كانت بمقتضى النص المنظم لأعمالها محمولة اذا عاينت ما يفيد وجود فساد أو رشوة على احواله نتائج أعمالها الى النيابة العمومية و عندما نشرت تقريرها كانت قد أحالت 300 ملف و لقد تجاوزت هذا العدد لتصل الى 400 في تاريخ وفاة رئيسها. لقد حرصت اللجنة على وضع قائمة الإحالات على القضاء ضمن ملاحق التقرير و لكن دون ذكر اسماء الأشخاص الطبيعيين حرصا على احترام حقوقهم و عملا بما هو معمول به في مثل هذه التقارير دوليا. ان جزءا لا يقل أهمية عن نص التقرير يكمن في الملاحق التي توثق جانبا هاما من أعمال اللجنة المتمثل في حجز الكم الهام من الأموال و المصوغ و التحف الأثرية و الوثائق التي عثر عليها في القصور الرئاسية التي زارتها اللجنة والتي سببت لها عديد المشاكل و القضايا و الإنتقادات و آلت الى تشتت جهودها و ربما هذا ما كان يبحث عنه البعض: عرقلة أعمال اللجنة من خلال تعطيلها بكل الطرق.

الى جانب المعاينة للمجالات التي طالها الفساد حاول التقرير أن يقف على أسباب تفتش هذه الظاهرة.

## أسباب انتشار الفساد

حاول التقرير أن يحدد أسباب انتشار الفساد في أغلب مجالات تدخل الدولة رغم توفر الإطار القانوني و الإجراءات الكفيلة لتتبع و معاقبة الفاسدين و المتسببين فيه. إن الأسباب لا تعود أساسا إلى ضعف في الإطار القانوني و إنما تكمن في ظروف

تطبيقه و انما السبب الرئيسي هو سبب سياسي يتمثل في تركيز كل السلطة في يد واحدة :

- التنفيذية والتشريعية،

- السلطة القضائية في تبعية للسلطة السياسية،

- حزب واحد مهيمن،

- وسائل الإعلام مكتمه

اذن ساعدت عديد العناصر على قيام هذا الوضع منها خاصة :

- الممارسة الأحادية لسلطة لا تحدّها سلطة أخرى ولا تقيدّها ضوابط و اخلاقيات، وهو ما أدى إلى التبعية والخوف والعمل على إحلال منطق الرعية محل منطق المواطنة،
- التصور الكلياني للسلطة وهو تصور يجعل من الماسك بها، أي في آخر الأمر، رئيس الدولة، يتدخل في كل المجالات العامة منها والخاصة وعدم التقيد بالأطر القانونية والإجراءات المنظمة للتصرف في الشأن العام، فضلا عن قيامه بدور المتصرف المطلق في جميع الشؤون على اختلافها.
- الانفراد بالحكم و اعتباره كغنيمة يتقاسمها الرئيس وزوجته وأفراد عائلتيهما والمقربين منهما. ويتجسم هذا التصور لدى عدد من الإداريين وحاملي لواء السلطة من عمد وأعوان أمن ومسؤولين وغيرهم ممن لهم تأثير ونفوذ.
- التحكم في القضاء وامكانية التدخل في العمل القضائي خاصة العدلي منه وبصفة أشمل فإن الرقابة الناجعة كانت مفقودة أو صورية وسخرت أحيانا لغايات ليست بغاياتها، و كل محاولة للحد من السلطة والنفوذ كانت تجابه بالقمع والردع.
- هذه أهم أسباب انتشار الفساد و هو ما يفسر أن جانبا هاما من عملية الانتقال الديمقراطي وجهت نحو تفكيك منظومة الرشوة والفساد الذي اهتمت به اللجنة و يفسر كذلك العراقيل التي اعترضت اعمالها.



## العراقيل و المعوقات

تعرضت اللجنة اثناء اداؤها لمهامها لصعوبات عديدة يعود البعض منها لأسباب داخلية و أخرى تعود الى محيطها. فقد واجهت اللجنة العديد من الإنتقاد والتشكيك في جدواها واستقلاليتها ونزاهتها بسبب إلتزامها بالسر المهني والحرفية.

فتعود الأسباب الداخلية الى ضعف الموارد البشرية و المادية مقارنة بجسامة المهام و الانتظارات فلم يتعد عدد العاملين باللجنة بين الأعضاء و الفريق الإداري الأربعين بينما فاق عدد الملفات 10.000 من بينهم أكثر من 4000 تم ايداعه في أول شهر من عمل اللجنة.

ثم ان العمل تحت ضغط الرأي العام وعامل الوقت لم يسمح للجنة بالتفكير في منهجية أنجع لتناول الملفات و تحديد الأولويات أو الى وضع برمجية اعلامية و رقمنة وثائقها و ملفاتها.

من جهة أخرى اتسمت علاقاتها بمحيطها بعدد من الصعوبات ربما يعود أهمها الى سوء فهم دور اللجنة و موقعها في المشهد المؤسسي الذي يعتني بمكافحة الفساد و أولهم القضاء. فمن أول وهلة اعتبر بعض القضاة أن اللجنة ستتعدى على صلاحيات القضاء الجزائي, و قد تم استغلال هذا الوضع من قبل بعض وسائل الاعلام مما زاد في التشكيك في ضرورة احداثها و مصداقية أعضائها و في جدية اعمالها. و ربما أكبر نقاط ضعف اللجنة كان غياب استراتيجية تواصل مع الإعلام و ذلك رغم أنها نظمت عديد الندوات الصحفية والبلاغات ولقاءات أعضاء اللجنة مع الصحافة المكتوبة الداخلية منها والخارجية كما شاركت اللجنة في البرامج الحوارية بالإذاعات و القنوات التلفزيونية العمومية منها والخاصة التونسية و الأجنبية.

ويعود جانب من هذه الصعوبات الى السرية واحترامها حقوق الأفراد الذين تم استدعائهم و الإستماع إليهم في إلتزام اللجنة بعدم الإفصاح على المعلومات الخاصة بالأفراد المشتبه في تورطهم في قضايا الرشوة و الفساد بينما كان الاعلام متعطشا لمعرفة اسماء المتورطين في قضايا الفساد و حجمه.

و لكن أعمال اللجنة لم تكتف بالتقصي فهي قد فكرت في مستقبل مكافحة الفساد و في تأسيس آلية دائمة لذلك و هي التي أعدت مشروع مرسوم اطارى لمكافحة الفساد و الذي بمقتضاه تم احداث الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد الى جانب اعداد مشاريع مراسيم تتصل بحماية المبلغين و الاثراء غير المشروع و التقادم.

ينص المرسوم عدد120 لسنة 2011 المؤرخ في 14 نوفمبر 2011 في الفصل الثاني على إنشاء هيئة دائمة ومستقلة تظم مجلسا يجمع ممثلي هيآت الرقابة والتدقيق والتفتيش والتقييم و ممثلين عن المجتمع المدني و الجمعيات المهنية من ذوي الخبرة و التجربة في هذا المجال، وكذلك قضاة ممثلين عن القضاء العدلي، و المحكمة الإدارية و دائرة المحاسبات و ممثلي قطاع المعلومات والاتصالات. و جهاز وقاية و تقصي يتكون من عدد من الخبراء في مختلف المجالات و يهتم بالتقصي في ملفات الفساد و كذلك في آليات الوقاية من الفساد و القيام بالدراسات في هذا الموضوع.

لقد وقع تعيين رئيس الهيئة سنة 2012 أما أعضاء مجلسها سنة 2013 و لكن الى اليوم لم يقع اختيار و تعيين أعضاء جهاز الوقاية و التقصي كما أن النصوص التطبيقية للمرسوم الإطاري مازالت غائبة. كل هذا التأخير و التباطؤ يؤثر حتما على جهود مكافحة الفساد و جديتها و يبعث برسالة سلبية للمحيط و لعل تأخر تونس في الترتيب الدولي حول مدركات الفساد لدليل على ذلك. وان هذا الوضع يفتح الباب الى عديد من التصورات و الحلول البديلة.

ففي مشروع الدستور تم التنصيص على هيئة دستورية للحوكمة الرشيدة و مكافحة الفساد و إن مشروع قانون العدالة الإنتقالية ينص على اخضاع ملفات فساد النظام السابق الى آلية عدالة انتقالية و في نفس الوقت تم احداث وزير مكلف بالحوكمة و مكافحة الفساد لدى رئاسة الحكومة و مجلس أعلى لاسترجاع الموجودات و مكافحة الفساد. ان هذه الهياكل المحدثة لم تؤد الى الاستغناء عن الهياكل التقليدية من قضاء و هياكل رقابة مختلفة.

## ملحوظات ختامية

رغم أهمية مكافحة الفساد في المسار الانتقالي و التأكيد على ضرورة تركيزها فأن التطبيق لا يعكس ذلك. فكأن الاتفاق على مستوى الخطاب و خاصة الخطاب السياسي سواء للأحزاب الحاكمة أو تلك الموجودة في المعارضة ساهم في تهميش البحث عن الوسائل و اتخاذ الإجراءات الكفيلة لتفعيل مكافحة الفساد و اخراجها من دائرة النوايا الحسنة و التعهدات السياسية و ان هذا التأخير فتح الباب الى مسالك جديدة للفساد تهدد المسار الانتقالي في حد ذاته و التوق نحو مجتمع ديمقراطي يضمن حقوق و حريات المواطن التونسي.



# قراءة نقدية لواقع حقوق الانسان في تونس

وحيد الفرشيشي

## ملخص الدراسة

إن واقع حقوق الانسان في الثلاث سنوات الماضية 2010-2014 تميز بتفاوت بين ما يحصل على ارض الواقع و ما تم إحداثه قانونيا و مؤسسيا.

فعلى مستوى واقع الحال نلاحظ تعدد الانتهاكات و تنوعها و التي شملت العديد من الحقوق و الحريات العامة و الفردية و كان مصدرها اي الانتهاكات إما من قبل جهات رسمية او جماعات و افراد.

على المستوى القانوني و المؤسسي فنلاحظ تفاوت بين فترة ما قبل انتخابات 2011 و ما بعدها.

حيث صدرت عدة نصوص قانونية جاءت لتعزز الحقوق و الحريات بينما تقلص حجمها بعد الانتخابات. اما على المستوى المؤسسي فباستثناء إحداث هيئة مكافحة التعذيب و إرساء الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري و صدور قانون هيئة الحقيقة و الكرامة فإن مؤسسات حقوق الإنسان الحالية هي نفسها التي كانت موجودة قبل 2011.

هذا التطور المتفاوت تعزز أخيرا بصدور دستور الجمهورية الثانية و احتوائه على عنوان كامل خصص للحقوق و الحريات.

وحيد الفرشيشي أستاذ محاضر مبرّز في القانون العام يحاضر في الجامعة التونسية منذ 1995 و يحاضر بوصفه أستاذا زائرا في مصر، لبنان، فرنسا و سويسرا. التحق بالمعهد العربي لحقوق الانسان كخبير منذ 2004 و بالمركز الدولي للعدالة الانتقالية منذ 2011, ساهم في تسيير العديد من الجمعيات أهمها :

الجمعية التونسية للعلوم الادارية منذ 2001,

الجمعية التونسية للعلوم للدفاع عن الحريات الفردية 2011

و التنسيقية الوطنية المستقلة للعدالة الانتقالية منذ 2011.

أصدر العديد من المؤلفات التي تعنى بالشأن العام أهمها :

- ”حين تجمع القضاة“ بالإشتراك مع باحثين عرب - بيروت 2008  
”عمالة الأطفال في العالم العربي“ المعهد العربي لحقوق الانسان - تونس 2008  
”الاقليات الجنسية في العالم العربي“ - بيروت 2009  
”القضاء و التعمير في القانون التونسي“ - تونس 2010  
”العدالة الانتقالية في تونس“ المعهد العربي لحقوق الانسان - تونس 2012  
”حوكمة حقوق الانسان في تونس“ مركز الكواكبي - تونس 2013  
”قانون البيئة في تونس“ - تونس 2014

ساهم في تدريب عشرات الناشطين العرب في مجال حقوق الانسان عامة و  
مجالي حقوق الطفل و الحقوق الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية خاصة.  
و يعد الان مجموعة دراسات حول ”المواطن و الامن“ مع المخبر الديمقراطي.

# قراءة نقدية لواقع حقوق الإنسان في تونس<sup>1</sup> جانفي 2011 / جانفي 2014

## وحيد الفرشيشي

إن ما عرفته تونس من أحداث بين 17 ديسمبر 2010 و14 جانفي 2011 يمكن أن ننظر إليه بوصفه هبة شعبية كانت مسألة حقوق الإنسان حاضرة فيها بامتياز تمثلت خاصة في الشعارات التي رفعت طيلة تلك الفترة و المتمثلة أساسا في «شغل حرية كرامة وطنية». وهو ما يرمز إلى التقاء الحقوق المدنية و السياسية بالحقوق الإجتماعية و الاقتصادية و الثقافية في شعار واحد.

هذه الأحداث التي أدت إلى زوال رأس نظام الحكم، الرئيس الأسبق. وهونظام حكم عرف بمعاداته لحقوق الإنسان و إرسائه لمنظومة حكم دكتاتوري حضرت فيه حقوق الإنسان في الواجهة و غابت عن الفعل. و برحيل رأس النظام دخلت البلاد في فترة إنتقالية لازلت مستمرة لحد اليوم. و من وجهة نظر حقوقية يمكن أن نقسم هذه الفترة إلى مرحلتين :

فترة أولى إمتدت من 15 جانفي إلى 23 أكتوبر 2011 وفترة ثانية بدأت مع إنتخابات 23 أكتوبر 2011 وتتواصل إلى اليوم.

و قد عرفت الفترة التي سبقت إنتخابات 23 أكتوبر 2011 تحولات هيكلية وتشريعية هامة ذات صلة مباشرة بحقوق الإنسان: حيث تم حذف وزارة الإتصال والوزارة المكلفة بحقوق الإنسان وحل جهاز أمن الدولة، وإصدار مرسوم العفو التشريعي العام، وإحداث لجان للتقصي عن الحقيقة كما تم أيضا إصدار نصوص قانونية هامة تتعلق بالأحزاب والجمعيات و الصحافة و الإتصال السمعي البصري و الإنتخابات وتمت المصادقة على عدة معاهدات و رفعت التحفظات عن أخرى...

<sup>1</sup> هذا العمل تم بمساعدة الصديق وحيد شاهد فله منا جزيل الشكر



أما الفترة الثانية فتميزت أساسا بالعمل على إنجاز الدستور(والذي لا يزال مشروعا لحد اليوم) و لذا لم نلاحظ أي مصادقة جديدة على أي معاهدة حقوقية أخرى ولم يصدر إلا القلة من النصوص القانونية ذات الصلة المباشرة بحقوق الإنسان: قانون هيئة الإنتخابات وقانون الهيئة الوقتية لمقاومة التعذيب. أما على المستوى الهيكلي فقد عادت وزارة حقوق الإنسان و تم تفعيل المرسوم 116 فيما يتعلق بهيئة الإتصال السمعي البصري وتمت إعادة تركيبة كل من الهيئة العليا لحقوق الإنسان و الحريات الأساسية وهيئة حماية المعطيات الشخصية. إلا أن هذه الإحداثيات القليلة قد تزامنت مع تعدد الإنتهاكات لحقوق الإنسان: إنتهاكات شملت كل أصناف الحقوق و كل أصناف الشرائح المستفيدة منها :

نساء، أطفال، المبدعون، صحفيون، فنانون و أكاديميون... إلى جانب التقصير في تحقيق الحقوق الإقتصادية، الإجتماعية و الثقافية.

هذا الوضع يجعلنا نتطرق أساسا وبصفة منهجية إلى :

- 1/ تحديد الواقع التشريعي و المؤسسي لحقوق الإنسان في تونس.
- 2/ بيان واقع إنتهاكات هذه الحقوق.
- 3/ محاولة قراءة آفاق هذه الحقوق على ضوء نص مشروع الدستور.

## 1. الواقع التشريعي و المؤسسي لحقوق الإنسان

بالنظر في الواقع التشريعي و المؤسسي المتعلق بحقوق الإنسان يمكن أن نقيم الوضع العام لحقوق الإنسان في مرحلة أولى إستنادا إلى ما تم إحداثه منذ جانفي 2011 إلى حدود جانفي 2014 على المستوى التشريعي (1.1) و المؤسسي(1.2)

### 1.1 المستوى التشريعي :

يمكن أن نصف الفترة إلى حدود إنتخابات 23 أكتوبر 2011 بفترة الزخم التشريعي و الشح التشريعي بعد هذا التاريخ على مستوى حقوق الإنسان.

## 1.1.1 من الزخم التشريعي :

إن ما يميز فترة 14 جانفي 23 أكتوبر 2011 هو صدور أهم النصوص القانونية الحقوقية ذلك انه ومع صدور المرسوم عدد1 لسنة 2011 و المتعلق بالعمو العام بدأت فترة هامة في التشريع الحقوقي سواء بالمصادقة على مجموعة من النصوص الدولية أو بإصدار مجموعة هامة من المراسيم الحقوقية.

### • المصادقة على مجموعة هامة من المواثيق الدولية

بموجب 4 مراسيم صدرت في 19 فيفري 2011 تمت الموافقة على المصادقة على مجموعة من المواثيق الدولية التي من شأنها أن تثري المنظومة التونسية لحقوق الإنسان وجعل الدولة ومؤسساتها مسؤولة أمام القضاء الجزائي الدولي.

وتمثل هذه الموافقة خطوة في اتجاه الإعداد لمستقبل أفضل عبر تهيئة الأرضية الملائمة لدولة القانون والتي يمثل احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية أحد مقوماتها.

وهي تمثل خاصةً محاولة للقطع مع الماضي الذي لطالما كانت تونس خلاله موضع انتقادات عديدة كبلد تنتهك فيه حقوق الإنسان وتقمع فيه الحريات<sup>2</sup> وذلك رغم تنصيب دستوري صريح على هذه الحريات صلب دستور 1959<sup>3</sup>.

و يجوز القول أن الإضافة التي أتت بها هذه النصوص ليست إضافة من الناحية الكمية، ذلك أن تونس صادقت على العديد من النصوص الدولية المتعلقة

<sup>2</sup> نذكر على سبيل المثال التقرير الصادر عن منظمة العفو الدولية حول حالة حقوق الإنسان في تونس لسنة 2008 الذي يعتبر تونس بدأ «كثيراً ما انتهكت فيه الضمانات القانونية... وواجه فيه المدافعون عن حقوق الإنسان مضايقات شتى. واستمرت القيود الشديدة على حرية التعبير وحرية تكوين الجمعيات.

ونذكر كذلك التقرير الذي نشرته الشبكة الأوروبية المتوسطية لحقوق الإنسان في سياق المفاوضات القائمة بين تونس والاتحاد الأوروبي بشأن رفع مستوى العلاقات في ما بينهما من أجل منح تونس «مرتبة الشريك المتقدم» تحت عنوان «تونس: تضارب السياسات الأوروبية تجاه انتهاكات حقوق الإنسان في تونس» الذي بين أن «السلطات التونسية قد انتهكت بشكل منهجي ومتواصل معظم الحقوق والحريات التي تشكل موضع اتفاق بين الاتحاد الأوروبي وتونس فضلاً عن تجاهلها لمبادئ الديمقراطية».

<sup>3</sup> حيث ينص مثلاً الفصل الخامس من دستور 1959 في فقرته الأولى على ما يلي: «تضمن الجمهورية التونسية الحريات الأساسية وحقوق الإنسان في كونيتها وشموليتها وتكاملها وترابطها».

بحقوق الإنسان<sup>4</sup> بقدر ما هي إضافة من الناحية النوعية حيث تتمثل خصوصية هذه النصوص في أنها تحمل على الدولة التزامات عملية تكفل حسن تطبيقها وذلك سواءً من خلال التنصيص على آليات دولية ووطنية تلزم الدولة الطرف أو من خلال جعل الدولة ومؤسساتها مسؤولة أمام القضاء الجزائي الدولي. وتتمثل النصوص التي وافقت تونس عليها في 5 :

### • الاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري<sup>6</sup>

تهدف الاتفاقية إلى حماية الأشخاص من الاختفاء القسري، و الاعتراف الدولي بما يشكله الاختفاء القسري من جريمة ضد الإنسانية، وإقرار بضرورة منع وقوعه ومساندة ضحاياه وإنصافهم.

وتتمثل خصوصية هذه الإتفاقية في تنصيصها على جملة من الآليات التي تكفل نجاعة أحكامها سواء على المستوى الوطني أو على المستوى الدولي :

- أما على المستوى الوطني فتتجسد هذه الآليات خاصةً من خلال إلزام الدول الأطراف بتجريم الاختفاء القسري وتوسيع دائرة المسؤولية الجنائية للمتورطين في هذه الجريمة و اعتبار هذه الجريمة من قبيل الجرائم الجسيمة من جرائم القانون العام والتنصيص على جملة من الآليات التشريعية والتنفيذية والإدارية والقضائية لتفعيل أهداف هذه الإتفاقية.

<sup>4</sup> مثل الإعلان العالمي لحقوق الإنسان و العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية و بروتوكول «جنيف» الخاص بتحرير الغازات الخانقة أو السامة في الحرب أو الشبيهة بها وجميع الوسائل الجرمية و البروتوكولين الأول والثاني الإضافيين لاتفاقية «جنيف» الثالثة الخاصة بمعاملة أسرى الحرب والاتفاقية الرابعة الخاصة بحماية الأشخاص المدنيين وقت الحرب.

<sup>5</sup> حسب الترتيب الذي وردت به في الرائد الرسمي لجمهورية التونسية عدد 12 بتاريخ 22 فيفري 2011.

<sup>6</sup> اعتمدت ونشرت على الملأ وفتحت للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 61/177 المؤرخ في 20 ديسمبر 2006 وقد دخلت الاتفاقية حيز التنفيذ في 23 نوفمبر 2010 عقب مصادقة جمهورية العراق عليها لتصبح بذلك الدولة العشرين التي أودعت صك مصادقتها لدى الأمين العام للأمم المتحدة.

وقد وقعت تونس على هذه الاتفاقية التي اشتركت في تقديم المشروع الخاص بها مع 102 دولة أخرى، من قبل مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة بالإجماع يوم 29 جوان 2006، في 6 فيفري 2007 لكنها لم تصادق عليها إلا في 2011 بمقتضى الأمر عدد 550 لسنة 2011 المؤرخ في 14 ماي 2011 المتعلق بالمصادقة على الاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري بعد أن وافقت على الإضمام لهذه الإتفاقية بمقتضى المرسوم عدد 2 لسنة 2011 المؤرخ في 19 فيفري 2011 المتعلق بالموافقة على الاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري.

وبالتالي تعتبر المصادقة على هذه الإتفاقية التزاما من طرف تونس بتفعيل الآليات التي جاء بها نص المصادقة على مستوى التشريع الوطني والإدارة و القضاء وكذلك تمكين اللجنة المعنية بحالات الاختفاء القسري من القيام بمهامها.

## • البروتوكول الاختياري الأول الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية<sup>7</sup>

يتعلق هذا البروتوكول بتمكين اللجنة المعنية بحقوق الإنسان من القيام وفقا لأحكام هذا البروتوكول، باستلام ونظر الرسائل المقدمة من الأفراد الذين يدعون أنهم ضحايا أي انتهاك لأي حق من الحقوق المقررة في العهد.

وتتمثل خصوصية هذا البروتوكول في التنصيص على إختصاص هذه الآلية التطبيقية الدولية وتفعيل دورها في مجال الحقوق المدنية والسياسية<sup>8</sup>.

و قد صادقت تونس على العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بمقتضى القانون عدد 30 المؤرخ في 29 نوفمبر 1968 المتعلق بالترخيص في انخراط البلاد التونسية في الميثاق الدولي المتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وفي الميثاق الدولي المتعلق بالحقوق المدنية والسياسية دون المصادقة على البروتوكول الاختياري الأول المتعلق به حتى سنة 2011.

كما يطرح كذلك التساؤل حول تبرير عدم المصادقة على البروتوكول الاختياري الثاني الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية المتعلق بمنع تنفيذ عقوبة الإعدام والعمل على إلغائها من السلم العقابي للدول الأطراف<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> أعتد وعرض للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة المؤرخ في 16 ديسمبر 1966 ودخل حيز التنفيذ في مارس 1976 بعد ثلاثة أشهر من تاريخ إيداع صك التصديق العاشر لدى الأمين العام للأمم المتحدة.

<sup>8</sup> وتعتبر اللجنة المعنية بحقوق الإنسان آية من الآليات الدولية لحماية حقوق الإنسان أنشأت ونظمت بمقتضى الجزء الرابع من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية واللجنة المذكورة تتألف من ثمانية عشر عضوا وتختص بالإشراف على مدى وفاء الدول الأطراف في كل من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية الذي عرض للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة المؤرخ في 16 ديسمبر 1966 ودخل حيز التنفيذ في مارس 1976 (نفس التاريخ بالنسبة للبروتوكول). والبروتوكول الاختياري الأول الملحق به بشأن تقديم شكاوي من قبل الأفراد، والبروتوكول الاختياري الثاني الملحق به أيضا والهادف إلى إلغاء عقوبة الإعدام.

<sup>9</sup> رغم أن مجلس الوزراء المنبثق عن الحكومة التونسية المؤقتة أعلن في 7 فيفري 2011 (في نفس الجلسة التي أقر فيها انضمام تونس إلى البروتوكول الاختياري الملحق بالاتفاقية الأممية لمناهضة التعذيب وكل أشكال المعاملة المهينة والقاسية ولمعاهدة الدولية لحماية

## • نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية واتفاق امتيازات المحكمة وحصاناتها

الذي اعتمد من قبل مؤتمر الأمم المتحدة الدبلوماسي للمفوضين المعنى بإنشاء محكمة جنائية دولية بتاريخ 17 جويلية 1998 و قد دخل النظام الأساسي حيز التنفيذ في 1 جويلية 2002. ويتعلق هذا النص بإنشاء وتنظيم إختصاص المحكمة الجنائية الدولية وأسلوب عملها. كما يتعلق خاصةً بالتنصيص على تمتع المحكمة الجنائية الدولية بولاية قضائية على جرائم الإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية وجرائم الحرب وجرائم العدوان وبدور تكميلي للولايات القضائية الجنائية الوطنية حيث تعمل هذه المحكمة على إتمام الأجهزة القضائية الموجودة، فهي لا تستطيع أن تقوم بدورها القضائي ما لم تبد المحاكم الوطنية رغبتها أو كانت غير قادرة على التحقيق أو الادعاء ضد تلك القضايا، فهي بذلك تمثل المآل الأخير.

وقد انضمت تونس إلى نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، فضلاً عن اتفاق امتيازات المحكمة وحصاناتها المعتمد بنيويورك في 9 سبتمبر 2002 بمقتضى الأمر عدد 549 لسنة 2011 المؤرخ في 14 ماي 2011 المتعلق بالمصادقة على انضمام الجمهورية التونسية إلى نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية وإلى اتفاق امتيازات المحكمة وحصاناتها بعد أن وافقت على الانضمام لهذا النظام بناء على المرسوم عدد 4 لسنة 2011 و المؤرخ في 19 فيفري 2011 المتعلق بالموافقة على انضمام الجمهورية التونسية إلى نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية المعتمد بروما في 17 جويلية 1998، وإلى اتفاق امتيازات المحكمة وحصاناتها.

وبناءً على ذلك فإن من نتائج مصادقة الحكومة التونسية المؤقتة على معاهدة روما للمحكمة الجنائية الدولية، أن تونس ستصبح لها عضوية كاملة في المعاهدة

---

جميع الأشخاص ضد الاختفاء القسري وإلى معاهدة روما المحدثتة للمحكمة الجنائية الدولية فضلاً عن البروتوكول الإختياري الأول الملحق بالعهود الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والتي صدرت المراسيم المتعلقة بالمصادقة عليها بالمراند الرسمي عد 12 بتاريخ 22 فيفري 2011)، أعلن عن إقراره «النظر في إمكانية رفع التحفظات على البروتوكول الإختياري الثاني المتعلق بالعهود الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والرامي إلى إلغاء عقوبة الإعدام.»

وبناء عليه سيعطي الأهلية للمحكمة للنظر في القضايا المتعلقة في الجرائم ضد الإنسانية وجرائم الإبادة والاعتداء.

لكن المحكمة الجنائية لا يمكن لها أن تنتصب مستقبلاً للنظر في قضايا أو جرائم تدخل في نطاق اختصاصها إلا في صورة نقاعس القضاء التونسي الداخلي على القيام بدوره كما يجب.

### • البروتوكول الاختياري الملحق باتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة

الذي اعتمده الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 18 ديسمبر 2002، و الذي بدأ نفاذه في 22 جويلية 2006، بهدف «إنشاء نظام قوامه زيارات منتظمة تضطلع بها هيئات دولية ووطنية مستقلة للأماكن التي يحرم فيها الأشخاص من حريتهم، وذلك بغية منع التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة».

- أما الآلية الدولية فتتمثل في لجنة الأمم المتحدة الفرعية لمنع التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة و هي آلية من آليات الأمم المتحدة تهدف إلى منع التعذيب وغيره من أشكال إساءة المعاملة. وقد بدأت اللجنة الفرعية عملها في فيفري 2007.

- ويعطيها البروتوكول حق زيارة جميع أماكن الاحتجاز في الدول الأطراف والوقوف على حالة معاملة الأشخاص المحتجزين فيها و ينيطها بجملة من المهام أهمها زيارة الأماكن التي يحتجز فيها الأشخاص المحرومون من حريتهم في الدول الأطراف، التعاون وإسداء المشورة وتقديم المساعدة للآليات الوقائية الوطنية المهمة بمناهضة التعذيب، التعاون لغرض منع التعذيب مع كافة المؤسسات والهيئات والمنظمات الدولية والإقليمية والوطنية المهمة.

وأما على المستوى الوطني فيلزم البروتوكول الدول بأن تنشئ آليات وقائية وطنية مستقلة لمنع التعذيب على المستوى المحلي و بناء على ذلك صدر القانون الأساسي

عدد 43-2013 المؤرخ في 23 أكتوبر 2013 و المتعلق بالهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب<sup>10</sup>.

### • اتفاقية الأمم المتحدة للقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة

اعتمدت هذه الاتفاقية من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة في 18 ديسمبر 1980 وتكمن أهميتها في أنها جعلت من قضايا المرأة جزءاً من القانون الدولي لحقوق الإنسان أكدت على العنصر الإنساني في حقوق المرأة، وتناولت التمييز بهدف إحداث تغيير في أوضاع المرأة إلى جانب وضع الحلول والإجراءات الواجب اتخاذها من قبل الدول الأطراف للقضاء على التمييز ضد المرأة في كافة الميادين؛ وهو ما لم تنص عليه الاتفاقيات التي سبقتها التي كانت كل واحدة منها تعالج جانباً محدداً من قضايا المرأة.

و قد صادقت تونس على هذه الاتفاقية في 07-12-1985<sup>11</sup> لكنها في المقابل أصدرت بياناً يتعلق بجملة من التحفظات بشأن عدة مواد مثل تلك المتعلقة بمنح اللقب العائلي للأطفال واقتناء الملكية عن طريق الوراثة على أساس مخالفتها لأحكام الدستور التونسي<sup>12</sup> و لمجلة الجنسية التونسية و مجلة الأحوال الشخصية التونسية. لكن في نوفمبر 2011 صدر أمر يتعلق بالمصادقة على سحب البيان و التحفظات<sup>13</sup> مع التنصيص على إيداع وثيقة سحب البيان والتحفظات لدى الأمين العام للأمم المتحدة.

<sup>10</sup> الرائد الرسمي عدد 85 المؤرخ في 25 أكتوبر 2013

<sup>11</sup> بمقتضى القانون عدد 68 لسنة 1985 المؤرخ في 12 جويلية 1985 المتعلق بالمصادقة على اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة في 18 ديسمبر 1980.

<sup>12</sup> دستور 1 جوان 1959.

<sup>13</sup> أمر عدد 4260 لسنة 2011 مؤرخ في 28 نوفمبر 2011 يتعلق بالمصادقة على سحب بيان و تحفظات صادرة عن حكومة الجمهورية التونسية وملحقاً بالقانون عدد 68 لسنة 1985 المؤرخ في 12 جويلية 1985 المتعلق بالمصادقة على اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة.

## إصدار مجموعة هامة من المراسيم الحقوقية

### مرسوم تنظيم الجمعيات

#### تعريف الجمعية

يعرف الفصل الأول من القانون عدد 154 لسنة 1959 الجمعية بأنها «العقد الذي يتفق بمقتضاه شخصان أو أكثر على العمل المشترك والمستمر بمعلوماتهم ونشاطهم لتحقيق غاية غير التي يرجى من ورائها توزيع أرباح» و هو ما ينص عليه أيضا المرسوم عدد 88 لسنة 2011<sup>14</sup>.

وقد فسر المختصون أن هذا النص لا يحجر على الجمعية تحقيق أرباح أو فائض مالي على مستوى حساباتها و موازاناتها بل يمنع توزيع الفوائض المالية المسجلة على أعضاء الجمعية أو لفائدة مؤسسيها.

#### تكوين الجمعية

حافظ نظام التصريح في إطار تكوين الجمعيات على وجوده في المرسوم 88 كتواصل لتوجه قانون 1959 إلا انه بدى مختلفا في جوهره حيث ينص قانون 1959 على وجوب مرور 3 أشهر من تاريخ تقديم التصريح ليصبح للجمعية الصفة القانونية التي تخول لها ممارسة نشاطها غير ان المرسوم 88 ينص على انه بإمكان الجمعية من ممارسة نشاطها إنطلاقا من تاريخ نشر الإعلان بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية و هذا الإجراء من شأنه ان يدعم إستقلالية الجمعية وذلك بالحد من تواجد الإدارة في المجال الجمعياتي.

و لعل من أبرز ما جاء به المرسوم 88 هو إلغاء تصنيف الجمعيات عند التأسيس و حق كل جمعية في التقاضي<sup>15</sup> و في نفس التوجه و نحو تكريس تطور الجمعية و الحفاظ على إستقلاليتها إكتفى المرسوم في إطار باب العقوبات بالتنبيه، تعليق

<sup>14</sup> مرسوم عدد 88 لسنة 2011 المؤرخ في 24 سبتمبر 2011 يتعلق بتنظيم الجمعيات : الرائد الرسمي عدد 74 مؤرخ في 30

سبتمبر 2011 ص 1996.

<sup>15</sup> حسب الفصل 13 من المرسوم



النشاط و في أقصى الحالات حل الجمعية<sup>16</sup> مبتعدا في ذلك عن كل العقوبات السالبة للحرية.

لكن في المقابل نجد المرسوم و قد توسع في باب التحجيرات التي على الجمعية إجتنابها<sup>17</sup> كالدعوة للكراهية و التعصب و التمييز بجميع أشكاله أو ان تقدم الدعم المالي لأحزاب سياسية.

### تمويل الجمعيات

طبقا للمرسوم 88 فإن الجمعيات تستقي مواردها من إشتراكات الأعضاء، المساعدات العمومية، التبرعات<sup>18</sup>.. و قد أثارت مسألة التمويل الأجنبي للجمعيات جدلا كبيرا و إنتقادات لذا سعى المرسوم للبت في هذا الأمر بوضع سقف لقيمة هذه التمويلات و شرط ان يكون الطرف الممول منظمة غير حكومية.

### الجمعيات الأجنبية والمنظمات غير الحكومية

ينص الفصل 16 من القانون عدد 154 لسنة 1959 المتعلق بالجمعيات على أن الجمعيات الأجنبية مهما كانت تعرف بالمنظمات التي لها نفس مميزات الجمعيات وحرصا على التمييز بين الجمعيات الأجنبية والمنظمات غير الحكومية أفرد المشرع هذه الأخيرة بالقانون الأساسي عدد 80 لسنة 1993 المؤرخ في 26/7/1993 المتعلق بانتصاب المنظمات غير الحكومية بتونس. وقد عرف هذا القانون المنظمات غير الحكومية بالجمعيات والتجمعات والمنظمات التي لا ترمي إلى غنم الأرباح مهما كان شكلها أو صبغتها أو الأهداف التي تكونت من أجلها والتي ينتمي مسيروها وأعضاؤها إلى أكثر من دولة و تمارس نشاطها على صعيد عالمي أو إقليمي.

غير ان المرسوم عدد 88 جاء ليُلغى القانون عدد 154 لسنة 1959 والقانون الأساسي عدد 80 و هذا من شأنه أن يخلق فراغا تنظيميا و يجعلنا نتساءل عن مدى إمكانية إعتبار هذا النوع من المنظمات مندرجا ضمن فئة الجمعيات الأجنبية التي

<sup>16</sup> الفصل 45 من المرسوم

<sup>17</sup> الفصل 4 من المرسوم

<sup>18</sup> الفصل 34 من المرسوم

ينظم المرسوم الأحكام الخاصة بها في الفصول من 16 إلى 21 و خاصة أنه يعرف هذه المنظمات على أنها“ فرع جمعية مؤسسة بموجب قانون دولة أخرى“.<sup>19</sup>

## المرسوم المتعلق بتنظيم الأحزاب السياسية

### تعريف الحزب

يعد حق تكوين الأحزاب من بين أهم الحقوق الأساسية التي نص عليها دستور البلاد التونسية الأول و جاء قانون الأساسي عدد 32 لسنة 1988 المؤرخ في 03 ماي 1988 لينظم الأحزاب السياسية في تكوينها لكن بعد 14 جانفي 2010 شهدت الساحة السياسية تناميا كبيرا للأحزاب السياسية وطالب العديد من السياسيين بسن مرسوم يقدم تنظيما جديدا للأحزاب وبالتالي و بمبادرة من الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة و الإصلاح السياسي و الانتقال الديمقراطي صدر المرسوم عدد 87 المؤرخ في 24 سبتمبر 2011 و الذي ألغي بمقتضاه قانون 03 ماي 1988 و الذي أهتم بتنظيم الأحزاب السياسية و جاءت أحكامه جد صارمة في كل ما تعلق بالجانب المالي خاصة. و قد عرف المرسوم الحزب السياسي بأنه ”جمعية تتكون بالاتفاق بين مواطنين تونسيين تساهم في التاطير السياسي للمواطنين و في ترسيخ قيم المواطنة و تهدف إلى المشاركة في الإنتخابات قصد ممارسة السلطة في المستوى الوطني أو الجهوي أو المحلي“<sup>20</sup>.

### تأسيس الأحزاب السياسية

وضع المرسوم عدة شروط يجب أن تتوفر في مؤسسي و مسيري و منخرطي الأحزاب ليتمكنوا من تأسيس حزب و من أهمها شرط الجنسية التونسية و التمتع بالحقوق المدنية و السياسية كاملة<sup>21</sup> غير أن شرط الجنسية ليس بالجديد حيث نص الفصل السابع من القانون الأساسي عدد 32- 1988 المؤرخ في 03 ماي 1988

<sup>19</sup> الفصل 16 من المرسوم

<sup>20</sup> الفصل الثاني من المرسوم عدد 87 المؤرخ في 24 سبتمبر 2011 المتعلق بتنظيم الأحزاب السياسية: الرائد الرسمي عدد 74 مؤرخ

في 30 سبتمبر 2011 ص 1993

<sup>21</sup> الفصل السادس من المرسوم

وجوب التمتع بالجنسية التونسية منذ عشر سنوات على الأقل. و يعتبر الحزب السياسي مكونا قانونيا و يكتسب الشخصية القانونية انطلاقا من تاريخ نشر الإعلان بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية<sup>22</sup> و يضمن المرسوم للحزب السياسي حقه في التقاضي حسب ما ورد في الفصل 12.

و قد نص الفصل التاسع من المرسوم وجوب مراسلة وزير الداخلية بمكتوب مضمون الوصول مع الإعلام بالبلوغ لمن يرغب في تأسيس حزب و الذي هو مطالب بالإجابة في فترة لا تتجاوز 30 يوما و في حال تجاوز المدة المحددة و لم يكن هنالك إعلام بالبلوغ يعتبر ذلك موافقة ضمنية.

### تمويل الأحزاب

حدد المرسوم في الفصل 17 الموارد المالية للحزب ومن بينها اشتراكات الأعضاء، المساعدات والتبرعات والهبات والوصايا، لكنه حصر عليها قبول تلك ذات المصدر الخارجي او المجهول، او تمويل من نوات معنوية خاصة كانت او عمومية باستثناء المحمول على ميزانية الدولة. ومن الموارد الأخرى للحزب العائدات الناتجة عن ممتلكات الحزب السياسي ونشاطاته.

وينص وجوبا الفصل 22 من المرسوم ان على الحزب تعيين وكيل مالي وحيد يكون مسؤولا عن إعداد القوائم المالية، وفتح حساب بنكي أو بريدي وحيد يخصص لكل معاملاته المالية. وينص المرسوم في الفصل 23 على أن يمسك الحزب نظام محاسبة طبق النظام المحاسبي للمؤسسات المنصوص عليه بقانون 1996. ويحتفظ الحزب السياسي بوثائقه المالية وتقاريره وسجلاته لمدة عشر سنوات<sup>23</sup>.

وتخضع القوائم المالية للحزب حسب الفصل 26 لتدقيق سنوي وتتم مهمة مراقبة الحسابات حسب معايير تضبطها هيئة الخبراء المحاسبين بالبلاد التونسية. ويجبر المرسوم ان كل حزب مطالب بنشر قوائمه المالية مرفقة بتقرير مراقب الحسابات بإحدى الجرائد اليومية الصادرة بتونس وبالموقع الإلكتروني للحزب.

<sup>22</sup> الفصل 11 من المرسوم

<sup>23</sup> الفصل 25 من المرسوم

يتعرض الحزب السياسي حسب الفصل 28 للعقوبات في صورة مخالفته لأحكام المرسوم تبدأ بالتنبيه من الوزير الأول بعد تحديده المخالفة المرتكبة و في هذه الحالة يكون الحزب مطالبا بضرورة إزالة المخالفة خلال مدة لا تزيد عن ثلاثين يوما(30) انطلاقا من تاريخ تبليغ التنبيه. ثم يتم تعليق نشاط الحزب السياسي إذا لم تتم إزالة المخالفة خلال المدة المنصوص عليها، ويتخذ رئيس المحكمة الابتدائية بتونس بطلب من رئيس الحكومة قرار تعليق أنشطة الحزب لمدة لا تزيد عن ثلاثين يوما، وللحزب الطعن في قرار التعليق وفق إجراءات القضاء لاستعجالي.

أما الإجراء الثالث فيتعلق بحل الحزب بحكم صادر عن المحكمة الابتدائية بتونس بطلب من الوزير الأول وذلك عند تمادي الحزب في ارتكاب المخالفة رغم التنبيه عليه وتعليق نشاطه واستنفاد طرق الطعن في شأن قرار التعليق. تنطبق أحكام مجلة المرافعات المدنية والتجارية على الإجراءات القضائية المتعلقة بحلّ الحزب وتصفية أملاكه.

### الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي البصري<sup>24</sup>

## 1.1.2 النقص التشريعي الحقوقي بعد أكتوبر 2011 :

إنطلقت فترة ما بعد 23 أكتوبر 2011 بالعمل على إنجاز مشروع الدستور و الذي صدرت أولى مسوداته في 06 أوت 2012 و الثانية في 14 ديسمبر 2012 أما المسودة الثالثة كانت بتاريخ 22 أبريل 2013 و ليكون المشروع جاهزا بتاريخ 01 جوان 2013. إلا أنه و على المستوى التشريعي لم يصدر في هذه الفترة أية نصوص تشريعية حقوقية باستثناء القانون المتعلق بالهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب الصادر

<sup>24</sup> المرسوم عدد 116 لسنة 2011 المؤرخ في 2 نوفمبر 2011 المتعلق بحرية الاتصال السمعي البصري وبإحداث هيئة عليا مستقلة للاتصال السمعي والبصري، الرائد الرسمي عدد 84 لسنة 2011 المؤرخ في 4 نوفمبر 2011، ص 2568. لمزيد من التفاصيل حول الهيئة و حرية الإعلام أنظر مساهمة الأستاذ مصطفى بن لطيف في هذا المؤلف.

في نوفمبر 2013 كما لم يتم المصادقة على أي نص دولي حقوقي في هذه الفترة إلا في ما يتعلق بالمصادقة على المرسوم المتعلق بالبروتوكول الإختياري الملحق بالمعهد الدولي للحقوق المدنية و السياسية.

## الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب :

يندرج هذا القانون في إطار تفعيل تونس للمادة 2 من البروتوكول الإختياري لاتفاقية مناهضة التعذيب الذي صادقت عليها الحكومة الانتقالية في جوان 2011، مما جعل تونس الدولة الطرف في مرتبة 60 في البروتوكول وأول بلد في العالم العربي وخامس بلد في القارة الأفريقية أحدث آلية وقائية وطنية بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان.

## تركيبة الهيئة و مهامها

تتمتع الهيئة بشخصية معنوية و استقلال إداري و مالي باعتبارها هيئة عمومية مستقلة و تتركب من ستة عشر (16) عضوا كما يلي<sup>25</sup> :

- ستة (06) أعضاء يمثلون منظمات و جمعيات المجتمع المدني المعنية بالدفاع عن حقوق الإنسان،
- أستاذان جامعيان مختصان في المجال الاجتماعي،
- عضو مختص في حماية الطفولة،
- عضوان يمثلان قطاع المحاماة،
- ثلاثة (3) أعضاء يمثلون الأطباء منبنيهم وجوبا طبيب نفسي،
- قاضيان متقاعدان.

و من مهامها القيام بزيارات دورية منتظمة و أخرى فجئية دون سابق إعلام و في أي وقت تختاره لأماكن الاحتجاز التي يوجد فيها أشخاص محرومون أو يمكن أن يكونوا محرومين من حريتهم، التأكد من توفر الحماية الخصوصية للأشخاص ذوي الإعاقة الموجودين بمراكز الإيواء المنصوص عليها بالفصل 2 من هذا القانون

<sup>25</sup> الفصل الخامس من القانون الأساسي عدد 43 لسنة 2013 مؤرخ في 21 أكتوبر 2013 يتعلق بالهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب

الأساسي، التأكد من خلو أماكن الاحتجاز من ممارسة التعذيب وغيره من المعاملات أو العقوبات القاسية أو اللإنسانية أو المهينة، ومراقبة مدى تلاؤم ظروف الاحتجاز وتنفيذ العقوبة مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان والقوانين الوطنية، تلقي البلاغات والإشعارات حول الحالات المحتملة للتعذيب أو المعاملات أو العقوبات القاسية أو اللإنسانية أو المهينة في أماكن الاحتجاز والتقصي بشأنها وإحالتها بحسب الحالة إلى السلط الإدارية أو القضائية المختصة، إبداء الرأي في مشاريع النصوص القانونية والترتيبية ذات العلاقة بالوقاية من التعذيب والممارسات المهينة والمحالة إليها من قبل السلطات المختصة، تقديم توصيات للوقاية من التعذيب والمساهمة في متابعة تنفيذها، اعتماد مبادئ توجيهية عامة بالتنسيق مع الجهات المعنية للوقاية من التعذيب وغيره من ضرور بالمعاملة أو العقوبة القاسية أو اللإنسانية أو المهينة في أماكن الاحتجاز والآليات الملائمة لكشفه و تقوم الهيئة برفع تقريرها السنوي إلى رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة ورئيس المجلس المكلف بالسلطة التشريعية ونشره بموقعها الإلكتروني وبالراند الرسمي للجمهورية التونسية<sup>26</sup>.

### طرق سير عمل الهيئة

لضمان حسن سير عمل الهيئة نص القانون الاساسي على أن أعضاء الهيئة يعتبرون سلطة إدارية و كل اعتداء على أحدهم يعاقب عليه طبق مقتضيات الفصل 82 من المجلة الجزائية 27 كما خصهم بالتمتع بالحصانة و التي لا ترفع الإاثر مداولة خاصة للهيئة بعد استدعاء المعني بالأمر لسماعه وذلك على أساس الطلب المقدم من السلطة القضائية مرفقا بملف القضية 28. من جهة أخرى ينص الفصل 13 من القانون الأساسي انه لايمكن للسلط المعنية الاعتراض على زيارة دورية أو فجنية لمكان بعينه إلا لأسباب ملحة وموجبة لها علاقة بالدفاع الوطني أو السلامة العامة والكوارث الطبيعية أو اضطراب خطير في المكان المزمع زيارته بما يحول مؤقتا دون الزيارة ويكون ذلك بقرار كتابي معلل يبلغ فوراً إلى رئيس الهيئة وينص فيه وجوباً على مدة المنع المؤقت.

<sup>26</sup> الفصل الثالث من القانون الأساسي للهيئة

<sup>27</sup> الفصل الحادي عشر من القانون الأساسي للهيئة

<sup>28</sup> الفصل الثاني عشر من القانون الأساسي للهيئة

## 1.2. واقع الهياكل الرسمية لحقوق الإنسان :

إن ما يطبع واقع الهياكل الرسمية لحقوق الإنسان في تونس اليوم هو تواجد عدد كبير من المتدخلين من وزارات ومجالس ولجان ومكاتب وخلايا وهيئات إلا أن هذا التعايش لكل هذه الأطراف يتطلب منا إبداء الملاحظات التالية :

يعود إحداث أغلبية المتدخلين في مجال حقوق الإنسان إلى فترة ما قبل 14 جانفي 2011. حيث وباستثناء وزارة حقوق الإنسان والعدالة الانتقالية المحدثة في جانفي 2012 لم يحدث أي متدخل جديد في مجال حقوق الإنسان بالمعنى الواسع بينما تم تركيز الهيئة الوطنية للاتصال السمعي البصري و إحداث الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب. كما تم التنصيص على إحداث "هيئة الحقيقة والكرامة" بموجب القانون الأساسي المتعلق بإرساء العدالة الانتقالية و تنظيمها<sup>29</sup>.

إن العدد الكبير لهؤلاء المتدخلين لا يعني أنها تنشط كلّها على مستوى الواقع : فبعض هؤلاء المتدخلين لم يعد ينشط حتى قبل 14 جانفي 2011 من ذلك « لجنة التربية على حقوق الإنسان » و«المجلس الأعلى للطفولة» الذي لم يعد يجتمع منذ 2006، إضافة إلى مجالس تم التنصيص على إحداثها في النصوص القانونية إلا انه لم يقع تشكيلها في الواقع من بينها «المجلس الأعلى للعناية بالبيئة» و«المجلس الأعلى لتنمية الموارد البشرية» و«المجلس الأعلى للتنمية الاجتماعية ورعاية حاملي الإعاقة».

إن الأحداث السياسية التي عقبها 14 جانفي 2011 أثرت بصفة متفاوتة على الهياكل الرسمية لحقوق الإنسان.

- بعض هذه الهياكل توقف عن العمل بصفة نهائية مثل خلايا حقوق الإنسان في بعض الوزارات (العدل والخارجية).
- بعض هذه الهياكل تعطل عن العمل لمدة فاقت السنة : الموفق الإداري والمواطن الرقيب.

29 انظر فيما يتعلق ببيئة الحقيقة و الكرامة مساهمة الأستاذ أمين الغالي في هذا المؤلف.

- بعض الهياكل حذفت تماما من التنظيم الإداري للوزارات مثل المنسق العام لحقوق الإنسان بوزارة العدل.
- بعض الهياكل أعيد تشكيلها وتسمية رؤساء وأعضاء جدد لها : «الهيئة العليا لحقوق الإنسان والحريات الأساسية» و«الهيئة العليا لحماية المعطيات الشخصية».

### 1.2.1. هياكل حقوق الإنسان المتواجدة اليوم تفتقد لقواعد

#### الحوكمة الرشيدة :

تعتبر أغلب الهياكل المتداخلة في حقوق الإنسان و الفاعلة اليوم في تونس هي جزء من المنظومة المؤسساتية التي سادت قبل 14 جانفي 2011 فباستثناء بعض الهياكل التي أحدثت أو فعلت بعد هذا التاريخ (هيئة الانتخابات ، الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي/البصري و الهيئة العليا لحقوق الإنسان و الحريات الأساسية ) فإن أغلب المتدخلين تم إحداثهم قبل تاريخ 14 جانفي 2011 و لذا فإن هاته الهيئات تعكس غيابا يكاد يكون كليا لمبادئ وقواعد الحوكمة الرشيدة ونظرة النظام السابق لحقوق الإنسان و هو ما يلاحظ على المستويات التالية :

- سواء من حيث تركيبته المتداخلين و التي يغلب عليها التمثيل الحكومي / الرسمي و تقصى منها مكونات المجتمع المدني أو المستقل (كالجامعات, مراكز البحث العلمي...).

- على مستوى المهام و الصلاحيات التي يغلب عليها الطابع الاستشاري المحدود: تمنح لهذه الهياكل صلاحيات تكون في أغلبها استشارية أو لمساعدة السلط على اتخاذ القرارات المتعلقة بحقوق الإنسان و لا تمنح صلاحيات تقريرية و ليس لأغلبها الحق في نشر تقاريرها .

- كما تخضع هذه الهياكل الرسمية لرقابة مشددة من قبل السلط، حيث تخضع لرقابة داخلية من خلال الأجهزة الإدارية التي تسيروها و التي تكون عادة أجهزة ملحقة بها (للكاتب العام الدور الرئيسي بها) و رقابة خارجية تمارسها عليها



سلطة الإشراف و التي تكون إحدى الوزارات أو هياكل السلطة التنفيذية الأخرى.

### 1.2.2. التشتت الذي يطبع هياكل حقوق الإنسان :

إن ما يطبع مشهد الهياكل الرسمية لحقوق الإنسان في تونس هو تعدد المتداخلين في هذا المجال. هذا التعدد لا يعكس الاهتمام الجدي بمسألة حقوق الإنسان و ذلك لأسباب التالية :

تعدّد المتداخلين لا يعني تمتعهم بصلاحيات تقريرية تمكنهم من المساهمة الفعلية في مجال حقوق الإنسان حيث أن أغلب المتداخلين هم من المجالس الاستشارية و اللجان الوزارية ( والتي ليس لها بالأساس سلطات أو صلاحيات تمكنها من أخذ القرار),

و من المعلوم أن المجالس و اللجان التي تهدف بالأساس إلى مساعدة ( إنارة) السلطات على اتخاذ القرار بوصفها هياكل للتفكير يمكن أن تستعمل أيضا "لتعويم" المسائل و عدم اتخاذ القرار بشأنها خاصة وأنه ليس للمجالس إمكانية نشر أعمالها فالمجالس هي بالأساس هياكل سياسية لها هدف تقني ولذلك نلاحظ تحول أغلبها إلى هياكل صورية تجتمع مرة في السنة و قد لا تجتمع أبدا.

تعدّد المتداخلين لا يعني تغطيتهم لكلا المسائل المتعلقة بحقوق الإنسان فبالرغم من أن الأصل في تعدد المتداخلين هو تخصص كل منها في مجال معين بالمعنى التقني للكلمة إلا أننا لاحظنا بأن عديد المجالات الحقوقية لم يعهد بها إلى هيكل رسمي يشرف عليها و تتمثل هذه المجالات خاصة في الحقوق الاقتصادية و الاجتماعية من ناحية و في الحقوق البيئية من ناحية أخرى.

إن التشتت يؤدي أيضا إلى التداخل بين الهياكل و إمكانية أن يتعهد أكثر من هيكل بنفس المسألة و هو ما نلاحظه في تداخل عمل الوزارات مثلا مع ما تقوم به المراسد و المراكز من ناحية و ما تقوم به أيضا الهيئات "المستقلة" و تحديدا التداخل بين الهيئات ذات الصلاحيات العامة (هيئة حقوق الإنسان و الحريات الأساسية) و الهيئات المتخصصة (هيئة حماية المعطيات الشخصية)

ثم إن هذا التداخل بإمكانه أن يؤدي إلى بعض التواكل من بعض الهياكل التي نعلمها أن هيكلًا آخر يهتم بنفس المسألة ، لا تهتم بتلك المسألة و مما قد يؤدي إلى أن بعض (أو عديد) المسائل المتعلقة بحقوق الإنسان تبقى بدون هيكل يعتني بها سواء بالتفكير فيها أو بدراستها أو تقديم الاقتراحات و التوصيات بشأنها.

### 1.2.3. هيمنة السلطة التنفيذية على هياكل حقوق الإنسان :

إن ما نلاحظه في الهياكل الرسمية لحقوق الإنسان في تونس هو الهيمنة المطلقة للسلطة التنفيذية على هذه الهياكل و تتمثل هذه الهيمنة في مستوى تكوين الهياكل الرسمية لحقوق الإنسان و تركيبتها و في تسييرها و الإشراف عليها و تبعيتها المالية و الإدارية.

الهيمنة على مستوى التكوين و التركيبية: إن كل الهياكل الرسمية ذات الصلة بحقوق الإنسان (سواء المجالس الاستشارية أو اللجان أو المرصد و المراكز أو الهيئات المستقلة) تتركب من ممثلين للوزارات بالأساس و هو ما يلاحظ حتى في المجالس العلمية لمراكز البحث و للمرصد و يغيب تمثيل المجتمع المدني و إن حضر يكون التمثيل مقتصرًا على ممثل أو ممثلين في أقصى الحالات عن الجمعيات أو المنظمات المدنية ذات الصلة بحقوق الإنسان.

الهيمنة على مستوى التسيير: تخضع كل هياكل حقوق الإنسان إلى تسيير يغلب عليه التسيير الإداري التقليدي الذي يجعل من السلطة التنفيذية هي الهيمنة على الهيكل و تتمثل هذه الهيمنة أساسًا في :

- إلحاق هيكل حقوق الإنسان بإشراف مباشر لإحدى الوزارات لتكون هي المشرفة على تسييره حيث تلعب وزارة الإشراف عادة دور الكتابة العامة بالنسبة للمجالس و اللجان و تكون هي المشرفة على انتداب الأعران الخاصين بالهيكل.

- عدم وجود أعران خاصين بالهيكل و منتدبين من قبله: في غالب الأحيان لا يكون لهيكل حقوق الإنسان أعرانه المتفرغين له. و إن وجد هؤلاء فإن انتدابهم لا

يكون من قبل الهيكل المعني بحقوق الإنسان بل من قبل الوزارة المشرفة عليه و يكون هؤلاء تابعين إداريا و مهنيا للوزارة التي تنتدبهم. كما يتم انتدابهم عادة بتقنية الإلحاق أو الوضع على الذمة دونما انتداب خاص بهيكل حقوق الإنسان.

- هيمنة الجهاز الإداري على هيكل حقوق الإنسان : في صورة وجود جهاز إداري خاص بهيكل حقوق الإنسان نلاحظ أنه و نظرا لتفرغ الأعران الإداريين مقارنة بأعضاء هيكل حقوق الإنسان (حيث لا يكون عادة إلا الرئيس هو المتفرغ فقط للعمل في الهيئة) فإن الجهاز الإداري هو الذي يهيمن على نشاط هيكل حقوق الإنسان نظرا لتحكمه في مواعيد الاجتماعات و إعداد الوثائق و التقارير .

- الهيمنة على ميزانية هيكل حقوق الإنسان: هذالهيمنة تلاحظ بصفة عامة مهما اختلفت طبيعة هيكل حقوق الإنسان. فبالنسبة للمجالس و اللجان فإنه لا ميزانية خاصة بها بل تعود ميزانيتها إلى ميزانية الوزارة المشرفة عليها و لا نجد أثرا لهذه الميزانية في الوثائق الرسمية ( قانون الميزانية أو غيره)،

أما بالنسبة للهيكل "المستقلة" فإن ميزانيتها تلحق صراحة بميزانية إحدى الوزارات و هو ما يجعل هذه الأخيرة المشرف الفعلي على الميزانية.

- الهيمنة على مستوى رقابة أعمال الهيكل : تتجلى هذه الهيمنة أساسا في جعل السلطة التنفيذية (سواء الوزارة المشرفة على المجلس أو اللجنة أو رئاسة الجمهورية بالنسبة للهيئات المستقلة) هي المشرف على عمل الهيكل: حيث يكون دور الهيكل أساسا مساعدة السلطة التنفيذية في اتخاذ القرارات المتعلقة بحقوق الإنسان مما يجعل هيكل حقوق الإنسان مرتبط وظيفيا بها و بها فقط : فلا يمكنه التوجه نحو نواب الشعب و لا يمكنه طبعاً التوجه مباشرة إلى الشعب عن طريق البيانات أو التقارير الدورية إلا بعد عرضها على السلطة التنفيذية.

## 1.2.4. ضعف موارد هياكل حقوق الإنسان :

يتجلى ضعف الموارد بالنسبة لكل هياكل حقوق الإنسان على المستويين البشري و المادي (بما فيه المالي).

- بالنسبة للمستوى البشري نلاحظ أن أغلب هياكل حقوق الإنسان تعمل بإدارة ضعيفة جدا على مستوى الأعوان (بعض الإدارات لا يكون فيها إلا عون واحد) هذا الضعف يتأكد أكثر فيما يتعلق بالهيئات المستقلة: المتفرغين لمهامهم الرئيس و أحيانا الكاتب العام أو عضوين فقط. و هو ما يضعف عمل الهيكل و تجعل من الأعضاء أعضاء زائرين غير قاريين.

- بالنسبة للمستوى المادي /المالي نلاحظ أن أغلب هياكل حقوق الإنسان تعمل بموارد مالية و مادية ضعيفة جدا (عدم توفر الضرورات المكتبية و الإعلامية و سيارة إدارية ..)

## 1.2.5. غياب التمثيل اللامركزي لهياكل حقوق الإنسان :

باستثناء جهاز الموفق الإداري ( الذي له أربعة مكاتب في الجهات ) نلاحظ أن هياكل حقوق الإنسان من مراصد و مراكز وهيئات مستقلة لا مكاتب جهوية لها. هذا الضعف يلاحظ في عمل كل هيئات و هياكل حقوق الإنسان التي سيكون رصدها و توثيقها و صياغة تقاريرها منقوصا جدا بالنظر إلى غياب التمثيل الجهوي لها.

## 1.2.6. غياب الشفافية في العمل :

إن غياب الشفافية يطبع كافة هياكل حقوق الإنسان و ذلك لأسباب تعود بالأساس إلى الرغبة في عزلها و عدم منحها الآليات الكفيلة بتواصلها.

و لذلك نلاحظ أن أغلب النصوص المنظمة لهذه الهياكل تنص صراحة على " سرية جلساتها و أعمالها" و على سرية تقاريرها أو "رفعها" إلى رئاسة الجمهورية ثم نشرها فيما يتعلق بتقارير الهيئة العليا لحقوق الإنسان و الحريات

الأساسية أما المرصد و مراكز البحث فلا تقوم بنشر تقاريرها أو بحوثها إلا بمرافقة سلطة الإشراف على ذلك (الوزارات المشرفة على المرصد أو مركز البحث).

### 1.2.7.. غياب آليات المتابعة و المراقبة :

لم تمنح هيكل حقوق الإنسان في تونس الآليات المناسبة لمتابعة أعمالها و توصياتها مما تجعها تكتفي بتقديم مقترحاتها أو توصياتها أو استشاراتها دونها إمكانية لمعرفة مدى الأخذ بها و مدى تنفيذها و تطبيقها.

إن ما نلاحظه من خلال هذا العرض لنتائج الدراسة هو عدم تطابق هيكل حقوق الإنسان في تونس مع معايير باريس المتعلقة بالمؤسسات الوطنية لحماية حقوق الإنسان و النهوض بها و هو ما ينعكس سلبا على واقع هذه المؤسسات من ناحية و على نجاعة عملها وواقع حقوق الإنسان من ناحية أخرى .

إن غياب نص أعلى يكرس الحقوق والحريات خاصة بعد إنهاء العمل بدستور 1959 في 16 ديسمبر 2011 و عدم صدور وثيقة الدستور الجديد و تنامي التيارات و الأفكار الدينية المعادية لمنظومة حقوق الإنسان في كونيتها أدى إلى تنامي الانتهاكات المسلطة على حقوق الإنسان بشتى أصنافها و هو ما جعل الفترة الحالية متسمة بالمعاداة للحريات.

و لذا و لتدارك هذا الوضع الذي لا يزال يعكس على المستوى القانوني و المؤسسي المنظومة و المفهوم السابقين لحقوق الإنسان (قبل 14 جانفي 2011) يكون من المهم العمل على موافقة هيكل حقوق الإنسان في تونس مع ما تتطلبه هذه المبادئ (مبادئ باريس) و ذلك لضمان حقوق الإنسان تتوافق مع هذه المعايير.

## 2. الوضع الحرج لحقوق الإنسان وموقف القضاء

### 1.2 الوضع الحرج لحقوق الإنسان

هذا الوضع الحرج له من الأسباب العديد ومن الانعكاسات الكثير على الحريات الفردية.

#### 1.1.2. أسباب تردي وضع حقوق الإنسان في تونس

هذه الأسباب نوعان : أسباب عميقة وأخرى مرتبطة بالظرفية الحالية

الأسباب العميقة لتردي وضع حقوق الإنسان :

تتمثل هذه الأسباب خاصةً في :

\* تعدد النصوص القانونية التي لا تأخذ بعين الإعتبار حقوق الإنسان وحمايتها. ونلاحظ ذلك في النصوص الجزائية خاصةً وفي الإجراءات وفي الصلاحيات الواسعة التي تتمتع بها سلطات الضابطة العدلية وقلة الضمانات الحامية للحريات الفردية. نلاحظ ذلك أيضاً في المجالات المدنية وخاصةً في الأحوال الشخصية و الإختيار الحر.

\* غياب آليات حمانية لحقوق الإنسان : بالرغم من تعدد الهياكل الرسمية المتداخلة في مجال حقوق الإنسان فإن حقوق الإنسان تبدو غائبة تماماً عن مجال تدخلها باستثناء الدور الذي تضطلع به الهيئة العليا لحقوق الإنسان والهيئة العليا لحماية المعطيات الشخصية؛ إلا أن هذه الهياكل لا تتمتع بصلاحيات تقريرية ويبقى مجال حقوق الإنسان تحت سيطرة السلطة التنفيذية والتي من حيث المبدأ لا يعول عليها لحماية هذه الحقوق.

لأسباب الآنية لتردي وضع حقوق الإنسان :

بعد 14 جانفي 2011 و خاصةً بعد إنتخابات 23 أكتوبر 2011 ووصول حركة إسلامية إلى الحكم، تصاعد الخطاب الديني المنكر لخصوصية الفرد من ناحية و المشكك في الإتفاقيات الدولية الحقوقية؛ وهو ما انعكس سلباً على واقع الحريات

الفردية وتعاضم الدعوات إلى العنف وممارسته ضد الأفراد، خاصة النساء والفنانين والمبدعين والإعلاميين وأصحاب الرأي الحر.

### 2.1.2. تعدد الانتهاكات

تعددت واختلقت الانتهاكات للحريات الفردية منذ 14 جانفي 2011 وتتنوع وتفاقت بعد انتخابات 23 أكتوبر من نفس السنة؛ هذه الانتهاكات تتم بمختلف الوسائل والأساليب تشمل كل مظاهر حقوق الإنسان.

#### تعدد وسائل الانتهاكات

تتم انتهاكات حقوق الإنسان بمختلف الوسائل وذلك بتطويع الوسائل المشروعة أو من خلال التصريحات الرسمية والسياسية أو من قبل أفراد ومجموعات.

#### تطويع الوسائل المشروعة لانتهاك حقوق الإنسان

يعتبر اللجوء إلى الوسائل المشروعة و تطويعها من أخطر وسائل الإعتداء على الحريات الفردية؛ فتجريم كل ما يمس «من النظام العام أو بالأخلاق الحميدة أو بالأمن العام والمقدسات» يعد من أخطر الوسائل المشروعة لانتهاك حقوق الإنسان، حيث يفتح ذلك الباب واسعاً أمام تدخل الضابطة العدلية ومن بعدها كل الجهاز القضائي للإيقافات والاستنطاقات والجلب وإصدار الأحكام؛ وهو ما يمكن إستعماله أيضاً كوسيلة ضغط على المبدعين والفنانين وأصحاب الرأي الحر إضافة إلى استعمالها العادية اليومية.

و يمكن في هذا الإطار الإشارة إلى قضية أمينة السبوعي و هي ناشطة تونسية في منظمة فيمن قامت في مارس 2013 بوضع في فيسبوك صورة لها عارية الصدر و ذهبت في 19 ماي 2013 إلى مدينة القيروان للاحتجاج على اجتماع لأنصار الشريعة يقام هناك منعه وزارة الداخلية و قامت بكتابة رمز منظمة فيمن على أحد جدران لمقبرة مجاورة لجامع و تم إلقاء القبض عليها وإيقافها بعد استشارة النيابة العمومية و تم تغريمها ب300 دينار و واجهت تهما تتعلق بالتجاهر بما ينافي الحياء و هتك حرمة المقابر و تكوين وفاق من أجل الاعتداء على الأشخاص.

كما يمكن الإشارة الى قضية مغني الراب علاء اليعقوبي شهر ولد ال15 الذي اصدرت ضده بطاقة إيداع بالسجن على خلفية اصداره لكليب "البوليسية كلاب" و التي استهجنتها الجهات الأمنية مما أدى الى مقاضاته بسبب الكليب في حد ذاته و اصدرت المحكمة الابتدائية بين عروس في 21 مارس 2013، أحكاما بالسجن عامين غيابيا مع النفاذ العاجل ضد كل من علاء اليعقوبي " ولد 15 " و 4 آخرين لا لشيء الا لكون اسماءهم وردت في اخر الكليب بما أنهم اصدقاء لعلاء ، كما قضت بالسجن مدة 6 أشهر مع تأجيل التنفيذ ضد كل من مثل في الكليب و كذلك الذي قام بتصويره.

### اصدار التصريحات و البيانات الرسمية

هذه التصريحات و البيانات تصدر بالأساس عن الهياكل الرسمية وخاصةً «الوزراء و المسؤولين في الدولة» فهي تصريحات ليس لها أي مفعول قانوني حيث لا تؤثر مباشرة على الحقوق والواجبات، إلا أن خطورتها تتمثل في إنتهاك الحريات عن طريق الوصم والمساهمة في التحريض ضد أصحاب الحريات ويكون على رأس هذه التصريحات ما يصدر بصفة تكاد تكون دوريةً عن وزارة الشؤون الدينية فيما يتعلق بموقفها من الأقليات الدينية أو المذهبية أو من التصرفات أو السلوكات اللادينية (كالإفطار في رمضان) إلى جانب ما يصدر عن أشخاص أو مجموعات بإمكانها التأثير في قطاعات واسعة من المجتمع مثل الجمعيات الدينية والتي تحرض ضد النساء والأقليات و المنشئيين بالحق في الاختلاف و المبدعين و أصحاب الرأي الحر.

### الإخلالات الصادرة عن وسائل الإعلام

تحتوي أغلب وسائل الإعلام التقليدية منها أو الرقمية على اخلالات واضحة بحقوق الإنسان تتمثل أساساً في نشر صور و أسماء و أحداث من شأنها أن تمس مباشرة بسمعة الأشخاص و مراكزهم و من شأنها أيضاً أن تحرض ضدهم و تعرضهم للخطر؛ و هو ما لاحظناه في مختلف المسائل المتعلقة بالحريات الفردية وخاصةً فيما يتعلق بالمسائل الأخلاقية حيث يببالغ الصحفي أحيانا في رسم ملامح



« الجريمة » أو « الحادثة » ويصف لنا وصفا دقيقا كل التفاصيل دون أن يدرك أنالحادثة فيها انتهاك لحرمة أو مس بكرامة احد الأفراد.

كما نلاحظ هذه الانتهاكات أيضا بمجرد النظر إلى عناوين المقالات فقد يسقط الصحفي في التلب و التشهير من خلال عناوين تحوي احكام مسبقة او آراء تمس بالافراد في حياتهم الشخصية او في كرامتهم إذ نجد عدة عناوين من هذا القبيل عند تغطية الموقع لأحداث العبدلية «العبدلية : معرض الفواشل» في مقال آخر نجد عنوانا أكثر حدة «رفاق إبليس في تونس» ، «رسوم الخزي و العار تسللت إلينا داخل الديار».

### الانتهاكات الصادرة عن الأفراد و المجموعات

من حيث العدد تعتبر هذه الإخلالات و الإنتهاكات الأكثر عدداً أو شيوعاً، إذ بإطلالة بسيطة على شبكات التواصل الإجتماعي نلاحظ العدد الهائل لهذه الإنتهاكات؛ إلا أن اخطرها يبقى ما يصدر عن أشخاص أو مجموعات بإمكانها التأثير في قطاعات واسعة من المجتمع وخاصةً الشباب و المراهقين. من أخطر هذه الإنتهاكات تلك التي تصدر عن عدد من أئمة المساجد و عن بعض القادة السياسيين و الحزبيين و عن بعض المجموعات الدينية و بعض المجموعات المنتظمة في إطار روابط حماية الثورة أو الجمعيات الدينية، أساساً التي تحرض ضد النساء و الأقليات و المتشبهين بالحق في الاختلاف و المبدعين و أصحاب الرأي الحر.

### الانتهاكات اليومية : العنف اليومي المسلط على حقوق الانسان

هذه الإعتداءات على الحريات الفردية تتمثل أساساً في العنف اللفظي المسلط على حرية الإختيار في اللباس و المظهر و السلوك و تعاني من هذه الإنتهاكات النساء و الأقليات و المراهقين و كل الأشخاص المختلفين عن المجموعة السائدة. هذه الأساليب في الإنتهاكات أدت إلى أن أغلب الحقوق و الحريات الفردية تم الإعتداء عليها.

مست الانتهاكات و الإخلالات كل الحريات الفردية بدون إستثناء حيث :

- تواصل إنتهاك الحق في الحياة بصدور أحكام بالإعدام مثل الحكم الصادر عن الدائرة الجنائية في محكمة الاستئناف في مدينة سوسة بتاريخ 12 فيفري 2013 بالإعدام شنقا على مجرم متورط في قضية القتل العمد بعد إقدامه على قتل مواطن يملك مركز عمومي للاتصالات و الحكم الصادر عن الدائرة الجنائية الاولى بالمحكمة الابتدائية بتونس بتاريخ 19 مارس 2012 حكما بالإعدام شنقا ضد شاب من العمر والسجن مدى الحياة ضد شاب آخر مثل إلى جانبه إثر تورطهما في قضية قتل ذهب ضحيتها تلميذ اعترضاه وافتك أحدهما منه هاتفه الجوال و طعنه بسكين ثم لاذ بالفرار على متن دراجة نارية كانت في انتظاره على مقربة من مكان الواقعة.

- تواصل الإعتداء على الحق في حرية الضمير و المعتقد و ممارسة الشعائر الدينية عن طريق كل التصريحات الرسمية و غير الرسمية ضد الأقليات الدينية و الاعتداء على أماكن العبادة بالإعتداء على الزوايا بهدمها أو حرقها أو غلقها أو تغيير استعمالها و يمكن في هذا الإطار الإشارة إلى تواتر حرق وتخريب الأضرحة في مختلف أنحاء الجمهورية، لتتجاوز عددها حوالي 52 ضريحا بعد 14 جانفي.

- الإعتداء على الحياة الخاصة و ذلك بمختلف الوسائل و ذلك بالدخول إلى المحلات بقصد التنفيس عن اخلالات (جنح أو جرائم أخلاقية) و التشهير بالأشخاص بنشر صورهم و اسمائهم و معلومات عن حياتهم المهنية و العائلية.

و نشير في هذا الإطار إلى قضية المحامي المتهم بممارسة اللواط مع شاب حيث تم القبض على المتهم داخل غرفة بنزل في ضاحية العاصمة كما قامت العديد من الجرائد و المواقع الإلكترونية بتناول القضية ولم تكتفي هذه الصحف بنشر صورة المتهم بصفة واضحة بل ذكرت إسمه ولقبه ومهنته ولمحة عن حياته الشخصية والسياسية.

- الإعتداء على حرية التعبير و ذلك بمنع الصحفيين و الصحفيات من تغطية الأحداث ومنع نشر بعض مقالاتهم ورفع الدعاوى ضدهم و التحقيق معهم.

- الإعتداءات المتكررة على حرية الإبداع وذلك بالاعتداءات الجسدية على المبدعين و منعهم من تقديم أعمالهم و رفع الدعاوى القضائية ضدهم و إيقاف بعضهم و التحقيق معهم ومحاكمة بعضهم و صدور أحكام بالسجن ضدهم. مثلما هو الحال في قضية جمعية فني رغما عني حيث تمت إحالة مجموعة من الفنانين «مجموعة فني رغما عني» أمام قضاء التحقيق بالكاف في 6 جويلية 2013 من أجل تهمة التجاهر بما ينافي الحياء وذلك لإرتداءهم زي إعتبره البعض من الأطراف المنتمة للتيار السلفي مناف للحياء وفيه استفزاز لهم .

## 2.2 جغرافية الإنتهاكات

الملاحظ أن الإنتهاكات تشمل كل مناطق البلاد سواءً المدن أو الأرياف، الأحياء الشعبية و الأحياء غير الشعبية. إلا أن الإنتهاكات المسلطة على الحق في الإختيار الحر و الإعتداء على الحياة الخاصة تبلغ درجاتها القصوى في المناطق غير الحضرية وفي الأحياء داخل المدن؛ وهو ما يلاحظ أيضاً في الإعتداء على حريات النساء والأقليات.

## 2.3 الموقف القضائي الحامي للحقوق و الحريات

بتاريخ 5 فيفري 2013، أصدرت محكمة استئناف تونس حكماً بفسخ الحكم الصادر عن المحكمة الابتدائية بتونس لتخلص الى الزام الى شركة رحلات باراجع جوازات سفر الى الجهة الطالبة. وكان يمكن لهذا الحكم أن يمرّ دونما إثارة أي إنتباه كالمئات من الأحكام التي تصدر كل يوم، لولا أن محكمة الاستئناف استندت في حكمها على حرية التنقل المضمونة بموجب الفصل 10 من دستور 1959 والذي كان تم إنهاء العمل به صراحة بمقتضى التنظيم المؤقت للسلط العمومية والصادر في 16 ديسمبر 2011. وقد بررت ذلك بأن الدستور يبقى رغم هذا الالغاء الصريح «نافذا في أحكامه الضامنة للحقوق والحريات الأساسية لكونها غير قابلة بطبيعتها

للإلغاء». ويلحظ أن المحكمة تشبّثت بإسناد حكمها على هذا الفصل رغم توفر أسناد أخرى كافية بحد ذاتها لتعليقه، كالفصل 12 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، وأيضا أحكام الفصل 3 من القانون المتعلق بجوازات السفر ووثائق السفر، والذي يعد حواز السفر «الوثيقة الشخصية الأساسية التي تمكن من التعريف بالخارج بهوية حاملها وهو ملك للدولة التونسية».

### ويستدعي هذا الحكم ملاحظات ثلاث :

**الملاحظة الأولى :** أن الحكم يؤول الى عد الغاء الدستور إلغاء شكليا لنصه، بحيث يبقى محتواه الذي لا يتعارض مع التنظيم المؤقت ساريا. وبذلك، يؤول الحكم الى سد ثغرة هامة طالما التنظيم المؤقت للسلط لا يشير مطلقا إلى ضمان الحقوق والحريات، مما يجعل الأخذ بالغاء الدستور برمته بمثابة تجريد للحقوق والحريات من النصوص العلوية الضامنة لها. والواقع أنه ليس من الموضوعي ولا من القانوني أن يتم إنهاء العمل بدستور قبل صدور الدستور الجديد، أو تعويضه بنص مؤقت من نفس القيمة القانونية واحتوائه على مختلف أحكام ومبادئ الدستور الذي أنهى العمل به، ولا سيما على نصوص ضامنة للحقوق والحريات.

**الملاحظة الثانية :** أن المحكمة ذهبت أبعد من ذلك بحيث كرست عدم قابلية الأحكام المتعلقة بالحقوق والحريات للإلغاء بطبيعتها. وبذلك، آل الحكم الى الاعلاء من شأن هذه الحقوق والحريات وجعلها حقوقا طبيعياً أزلية: فهي مبادئ لا تضعها النصوص القانونية انما تقر بها وتقننها. وقد بدا الحكم من خلال ذلك منسجما مع الفكر النابع من فكر مدرسة الحقوق الطبيعية وفي تواصل مع فقه قضاء ثابت لدى المحكمة الإدارية والذي يقر بأن «الأصل الحرية وأن التضييق منها هو الاستثناء»<sup>30</sup>. ولذا فإن الأحكام المتعلقة بها لا يمكن إلغاؤها لأنه لا يمكن إلغاء الحقوق والحريات التي هي أصل الاشياء وأصل التنظيم السياسي وأصل الدساتير التي تقوم أساسا على إعلان مجموع الحقوق والحريات والاقرار بوجودها وبوضع الآليات والمؤسسات الضامنة لها.

<sup>30</sup> قرار في مادة تجاوز السلطة، قضية عدد 3879 في 14 مارس 1995 شركة كريشان وأبناؤه / رئيس بلدية القصرين. (غير منشور)

**الملاحظة الثالثة :** أن الحكم يجعل عمليا الأحكام المتصلة بالحقوق والحريات بمثابة أحكام فوق دستورية، بحيث أنها لا تتأثر بعدم وجود دستور أو بعدم التنصيص عليها صلب الدساتير، وهو توجه يتعارض مع القائبين بأن لا شيء ولا حكم يعلو نص الدستور. والواقع أن لتوجه الحكم التمشي آثار وتجليات في نص الدستور ذاته، بحيث أن دستور 1959 كان ينص صراحة في الفصل 76 منه على أنه يحق «المطالبة بتنقيح الدستور ما لم يمس ذلك بالنظام الجمهوري للدولة». واعتبر الكثيرون أنّ هذا الحكم يدخل في باب الأحكام فوق الدستورية. كما أن مسودة مشروع الدستور في نسختها الثانية بتاريخ 14 ديسمبر 2012 تنص في الفصل 148 من الباب الثامن المتعلق بتعديل الدستور على أنه «لا يمكن لأي تعديل دستوري أن ينال من : الإسلام باعتباره دين الدولة، اللغة العربية باعتبارها اللغة الرسمية، النظام الجمهوري، الصفة المدنية للدولة، مكتسبات حقوق الإنسان وحرياته المضمونة في هذا الدستور وعدد الدورات الرئاسية». وهذه المادة أيضا تندرج في باب الأحكام الفوق دستورية، وتتوافق مع ما ذهبت إليه محكمة الاستئناف فيما يتعلق بالحقوق والحريات.

هذا الاعتبار لقيمة الحقوق والحريات جعل عديد الدساتير تدرج ضمن أبوابها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وجعله جزءا من الدستور على المستوى الشكلي ولكن جزءا لا يمكن تعديله والتراجع فيه، فهي أحكام ثابتة لا يحتاج وجودها أصلا الى نص. هذا الاعتبار لقيمة الحقوق والحريات أسس لمبدأ هام في مجال حقوق الإنسان وهو «مبدأ عدم التراجع» عن الحقوق الإنسانية التي يتم إقرارها، فلا يصح تعديلها الا في اتجاه التوسع فيها وإثرائها. ويعود للقاضي أن يذكر بذلك وأن يسهم بدوره في بناء أسس دولة القانون التي تقوم بالأساس على ما تضمنه للفرد من حقوق وحرريات هي في الأصل حقوق لصيقة بالفرد في كونيتها وشمولها وتكاملها وترابطها.

## 3. آفاق حقوق الإنسان في تونس

### 1.3 الجدل و التحسين المتواصل لمسودة مشروع الدستور

صدر مشروع الدستور في 01 جوان 2013. وبالنظر في هذا المشروع نلاحظ أنه يعكس تقدما على مستوى إدراجه للحقوق والحريات ولكنه لا يزال متضمنا عديد المسائل التي من شأنها أن تعيق تمتع المواطنين والمواطنات بحقوقهم كاملة وأن تضمن لهم حرياتهم بصفة شاملة ومتساوية.

#### التنصيص صراحة على احترام الحريات وحقوق الإنسان

منذ التوطئة تؤكد السلطة التأسيسية على أن « تضمن الدولة إحترام الحريات وحقوق الإنسان». هذا التنصيص الصريح على الحريات تدعم بصفة صريحة صلب الفصل 20 من المشروع والذي ينص على أنه : « تضمن الدولة للمواطنين الحقوق والحريات الفردية والعامّة...» هذه الإشارة الصريحة للحريات الفردية تؤشر على وعي مبدئي بقيمة الحريات الفردية كركيزة من ركائز الدستور. إلا أن هذا الإقرار وإن كان هاما إلا أنه لا يجب أن يؤخذ بمعزل عن بقية مبادئ الدستور الأخرى من ناحية ومن ناحية أخرى الضوابط التي وضعها الدستور لممارسة الحريات وحقوق الإنسان.

#### إقرار متفاوت لمجموعة من الحقوق

إن مشروع الدستور يحتوي على مجموعة هامة من الحقوق والحريات التي ترتبط بالفرد مباشرة ولا يحتاج لممارستها للمجموعة : حرية الشعائر الدينية وحماية المقدسات ( الفصل6) «حماية كرامة الذات البشرية وحرمة الجسد ومنع كل أشكال التعذيب المعنوي والمادي ( الفصل 22) حرمة المسكن والحياة الخاصة وسرية المراسلات والاتصالات والمعطيات الشخصية والحرية في اختيار مقر الإقامة وفي التنقل...» ( الفصل 23). و«الحق في النفاذ إلى المعلومة» ( الفصل 31). و«حرية الرأي والفكر والتعبير والاعلام والنشر» ( الفصل 30) و«حرية الأبداع» ( الفصل 41). هذه القائمة الهامة من الحقوق والحريات الفردية لم يتم

التنصيب عليها في مشروع الدستور بصفة متجانسة. بل تم تقديمها بصور مختلفة ومتفاوتة إلى جانب عدم التنصيب على بعضها مما يعتبر الأصل في الحريات الفردية.

إلى جانب ذلك عمد مشروع الدستور في بعض الحالات إلى إقرار الحق أو الحرية الفردية صراحة وبصفة مباشرة مثل حرية اختيار المسكن والتنقل، حرية تكوين الأحزاب والجمعيات والنقابات و الاجتماع والتظاهر السلمي، الحق في النفاذ إلى المعلومة، حرية الرأي والفكر والتعبير... إلا أنه وفي مجال حريات أخرى لم ينص المشروع مباشرة عليها بل أوكل إلى الدولة ضمانها دونما إقرار صريح ومباشر بالحرية مسبقا من ذلك ضمان الدولة لحرية المعتقد، حرمة المسكن والحياة الخاصة وسرية المراسلات والاتصالات والمعطيات الشخصية...

### الليس والغموض لازالا يطبعان بعض أحكام المشروع

#### المزج بين الكونية ومقاصد الإسلام (الخصوصية)

ان أهم لبس وغموض يطبع مشروع الدستور يتمثل في المصادر التي تنبني عليها أحكامه. فبالرجوع إلى المشروع نلاحظ أنه، ومنذ التوطئة يؤسس «على تعاليم الإسلام ومقاصده... ومبادئ حقوق الإنسان الكونية واستلهاما من رصيدنا الحضاري على تعاقب أحقاب تاريخنا.....» وهو ما يتواصل في الأحكام الفوق دستورية التي أقرها الفصل 141 من المشروع والذي يمنع تعديل الدستور إذا نال من «الإسلام باعتباره دين الدولة... ومكتسبات حقوق الإنسان وحرياته المضمنة في الدستور...»

#### موقع المعاهدات الدولية :

إن التنصيب صلب الدستور صراحة على وجوب مطابقة المعاهدات المصادق عليها لنص الدستور مسألة غير معهودة ذلك أنه من المفروغ منه أن تكون أحكام الدستور أعلى نص قانوني في الدولة. ولذلك نتساءل عن الجدوى من هذا التنصيب؟ يبدو أنها الرقابة التي ستفرض لاحقا على معاهدات حقوق الإنسان التي

تمت المصادقة عليها قبل دخول الدستور الجديد حيّز التنفيذ.

### القيود المفروضة على الحريات والحقوق :

من خلال مشروع الدستور نلاحظ وجود قيود على كل حرية فالمبدأ هو أن القانون هو المخول بالأساس لتقييد الحقوق والحريات حسب الفصل 48. الفصل 48 من مسودة الدستور: «يقرر القانون الضوابط المتعلقة بالحقوق والحريات المضمونة بهذا الدستور وممارستها بما لا ينال من جوهرها. ولا يُتخذ القانون إلا لحماية حقوق الغير أو لمقتضيات الأمن العام أو الدفاع الوطني أو الصحة العامة. وتسهر الهيئات القضائية على حماية الحقوق والحريات من أي انتهاك.»

ولكن هذه الحدود لا تقف فقط عند هذا الفصل بل لكل حرية قيدها الخاص بها «فالمساس» بالحق في الحياة بوصفه «أول الحقوق» لا يكون إلا في حالات « يضبطها القانون» (الفصل 21) كذلك الشأن بالنسبة لحرمة الحياة الخاصة وسرية المراسلات وحرمة المسكن وحماية المعطيات الشخصية وحرية اختيار مقر الإقامة والتنقل“ فلا يحد منها ” إلا في حالات يضبطها القانون“ (الفصل 23) والقانون أيضا هو الذي يضبط مدّة الإيقاف (الفصل 28) ويسرى نفس الحكم على حرية تكوين الأحزاب والنقابات والجمعيات (الفصل 34) وكذلك الشأن بالنسبة للحق في الاجتماع والتظاهر السلمي (الفصل 36) ويكون القانون هو المقيد لحرية ” الإعلام والنشر“ (الفصل 30). هذه الإحالة على نص القانون الذي سيصدر لاحقا، تذكرنا من ناحية بما كان مضمنا في دستور الأول من جوان 1959 وما آلت إليه وضعيّة الحقوق والحريات في ظل ذلك الدستور. فالإحالة على القانون لينظم الحقوق والحريات يجب ألا تكون آلية ويتوجب أيضا تقييد تدخل المشرّع لاحقا بشروط موضوعية حتى لا ينصرف عن الأصل وهو الحرية.

### 2.3 آفاق هياكل حقوق الإنسان في تونس :

إن تأثير الحراك السياسي والمجتمعي الذي تعيشه تونس منذ 14 جانفي 2011 على هياكل حقوق الإنسان يبدو محدودا جدّا وينعكس ذلك على المستويات التالية :



1. إعادة إستنساخ بعض التجارب التي كانت قائمة قبل 14 جانفي 2011 وذلك بإحداث وزارة مكلفة بحقوق الإنسان رغم كل الانتقادات التي وجهت لهذا الاختيار.

2. إعادة تفعيل بعض الهيئات القائمة «كالهيئة العليا لحقوق الإنسان» و«هيئة حماية المعطيات الشخصية» ولكن دونما أثر ملموس ومؤثر لعملها.

3. تمحورت الاحداث الجديدة خاصة في هيئات تعنى بالفترات الانتقالية طعى عليها طابع المحدودية والمؤقتة تمثلت أساسا في هيئات التقصي حول بعض انتهاكات حقوق الإنسان : الانتهاكات فيما يتعلّق بالفساد والرشوة والتقصي حول التجاوزات لحقوق الإنسان في الفترة من 17 ديسمبر 2010.

أما الاحداث الدائمة فتمحورت في «هيئة الانتخابات» و«الهيئة العليا للإعلام السمعي البصري» و الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب.

### نظام الهيئات ذات الصلة بحقوق الإنسان في مشروع الدستور

خصّص مشروع الدستور الصادر في 1 جوان 2013 بابه السادس «للهيئات الدستورية» وقد جاء الفصل 122 منه محدّدا بصفة عامة النظام القانوني لهذه الهيئات حيث بين طبيعتها القانونية وطريقة انتخابها وعلاقتها بالسلطة التشريعية.

• بالنسبة لطبيعتها القانونية واستقلاليتها الإدارية والمالية نلاحظ. أنّ الفصل 122 لم يذكر إن كانت هذه الهيئات «عمومية» أم لا حتى نكون على بينة من مدى خضوع أعمالها وقراراتها لرقابة القضاء الإداري. خاصة وأن الفصل لم يذكر إلا علاقتها بالسلطة التشريعية (مجلس نواب الشعب)

1- بالنسبة لعلاقة الهيئات الدستورية بالسلطات في الدولة نلاحظ أن الفصل 122 حدّد علاقة الهيئات بالسلطة التشريعية فقط: فالهيئات الدستورية يتم انتخابها من قبل «مجلس نواب الشعب» إلا انه لم يبين كيف سيتم هذا الانتخاب وكيف سيتم الترشيح أمام مجلس نواب الشعب وكيف سيتم الفرز الأولي والأغلبية التي يتم وفقها الانتخاب. هذه العلاقة الأولى مع المجلس تتواصل ليكون المجلس هو السلطة

المشرفة على الهيئات : فالهيئات ترفع تقاريرها إلى المجلس النيابي وتكون مسؤولة أمامه (إلا أنه لم يشر إلى وجوب نشر تقاريرها).

هذه المسؤولية لم يضبطها النص الدستوري. ممّا يترك المجال أنها ستتنظم بموجب القوانين التي سيصدرها (إمّا المجلس التأسيسي الحالي بوصفه سلطة تشريعية أو المجلس النيابي الذي سينبثق عن الدستور بعد المصادقة عليه). فكان من الأجدر أن يتعرض النص الدستوري إلى بعض هذه التفاصيل حتى يجنب النص القانوني الذي سيأتي لاحقا إمكانية الابتعاد عن مبدأ استقلالية وحياد أعضاء الهيئة.

• صدور قانون ينظم كل هيئة دستورية : هذه الطريقة المتعارف عليها لتنظيم الهياكل التي ينص عليها الدستور تثير مسألتين :

**أولا** سيكون للنص القانوني مجال تدخل واسع جدا خاصة وأن النص الدستوري اكتفى بقليل من المبادئ ولذا يتوجب توخي الحذر حتى لا تتراجع النصوص القانونية التي ستصدر لاحقا عن روح المبادئ التي تضمنها النص الدستوري.

**ثانيا** إن الهيئات الدستورية المنصوص عليها في مشروع الدستور توجد فعلا بمقتضى نصوص سابقة الوضع وهي : هيئة الإتصال السمعي البصري ، هيئة الانتخابات وهيئة حقوق الإنسان و هيئة مقاومة الفساد وهي لا تتطابق في بعض جوانبها (طبقا للنصوص المنظمة لها) مع بعض المبادئ التي تضمنها الفصل 122 من الدستور. ولذا يتوجب العمل لاحقا على ملائمة هذه الهياكل ونصوصها مع نص الدستور بعد المصادقة عليه.

بالرجوع إلى مشروع الدستور الصادر في 1 جوان 2013 نلاحظ أنه يحتوي على مجموعة من الهياكل العمومية التي لها صلة وثيقة بحقوق الإنسان يمكن أن نقسمها إلى نوعين، هياكل ذات اختصاص شامل في مجال حقوق الإنسان وهيئات ذات تخصص في هذا المجال .

## الهيكل ذات الاختصاص الشامل في مجال حقوق الإنسان :

تعتبر المؤسسات التي نصّ عليها مشروع الدستور والتي تتدخل في كلّ المجالات ذات الصلة بحقوق الإنسان هيكل ذات اختصاص شامل، ويمكن أن نضبطها في هذا المجال من خلال الهيئة الدستورية المكلفة بحقوق الإنسان (أ) والمحكمة الدستورية (ب).

## هيئة حقوق الإنسان :

خصص مشروع الدستور الفصل 122 منه لهيئة حقوق الإنسان. مكتفيا بهذه التسمية و محدداً صلاحياتها بصفة عامة كما تعرض لعضويتها ولمدة المباشرة.

### 1/ بالنسبة لصلاحيات «هيئة حقوق الإنسان» :

تعرض الفصل 125 لها بصفة عامة وموجزة ويمكن تحديدها كما يلي :

- صلاحية المراقبة : حيث تراقب الهيئة مدى احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية.

- صلاحية تعزيز حقوق الإنسان والحريات الأساسية.

- صلاحية الاقتراح حيث تقترح الهيئة تعديلات على القوانين المتعلقة بحقوق الإنسان.

- صلاحية التحقيق في حالات انتهاك حقوق الإنسان وفي هذه الحالة، للهيئة إمّا تسوية هذه الوضعيات أو إحالتها على السلطات المختصة.

### 2/ بالنسبة لتركيبية الهيئة ومدة مباشرة أعضائها :

اكتفى الفصل 125 بالتنصيص على أن الهيئة تتكوّن من شخصيات مستقلة ومحايده تباشر مهامها لفترة واحدة مدّتها ست سنوات.

هذه المعطيات الواردة في الفصل 125 تذكر بالهيئة العليا لحقوق الإنسان والحريّات الأساسية. إلا أنها تختلف معها في مسألة تركيبتها، حيث يكتفي الفصل

125 بالحديث عن تركيبة من الشخصيات المستقلة بينما تتركب الهيئة العليا الحالية من ممثلين عن المجلس النيابي ومن أعضاء يمثلون المنظمات والجمعيات. إضافة إلى ذلك لم يحدّد النص الدستوري طريقة اختيار / تعيين هؤلاء الأعضاء ممّا سيفتح الباب لاحقاً أمام تجاذبات كبيرة فيما يتعلّق بالهيئات التي ستقوم بترشيح الأعضاء خاصة وأن الفصل لم يضبط إن كانت الترشيحات ستكون فردية أم أن المنظمات والجمعيات هي التي ستقوم بالترشيح.

### المحكمة الدستورية :

تعتبر هذه المؤسسة من أهم ما جاء به مشروع الدستور وبالرغم من شموليّة دورها في رقابة دستورية القانون عامة إلا أن هذه المحكمة ستلعب دوراً مباشراً فيما يتعلّق بحقوق الإنسان وحرّياته (1) كما تسترعي تركيبتها بعض الملاحظات(2).

### دور المحكمة الدستورية في مجال حقوق الإنسان :

تختص المحكمة الدستورية بمراقبة دستورية :

- كلّ مشاريع القوانين قبل ختمها ويكون العرض من قبل رئيس الجمهورية
- مشاريع القوانين الدستورية المعروضة عليها من قبل رئيس مجلس نواب الشعب
- مشاريع القوانين الدستورية المعروضة عليها من طرف رئيس الجمهورية
- المعاهدات المعروضة عليها من طرف رئيس الجمهورية
- القوانين المحالة عليها من طرف المحاكم تبعا للدفع بعدم الدستورية بطلب من أحد الخصوم في الحالة وطبق الإجراءات التي يقرها القانون.

### تركيبة المحكمة الدستورية :

تتركب المحكمة من 12 عضوا يتمّ ترشيحهم من قبل السلط العليا في الدولة حيث يرشح رئيس الجمهورية 6 ورئيس الحكومة 6 ورئيس مجلس نواب الشعب 6 ويقترح المجلس الأعلى للسلطة القضائية 6 مرشحين وينتخب مجلس الشعب 12

عضوا باعتماد النصف من كل جهة ترشيح (الفصل 115) ويتم انتخاب الأعضاء لفترة واحدة مدتها 9 سنوات ويجدد ثلث أعضاء المحكمة كل ثلاث سنوات.

هذا الأسلوب في تركيبة المحكمة وعضويتها يثير مسألة إيجابية حيث لا تكون العضوية إلا لفترة واحدة مما يحفز على العمل بكل استقلالية داخل المحكمة وعدم ارتباطها بالتيار السياسي الحاكم حيث تفوق فترة عمل الهيئة الفترات النيابية والرئاسية من ناحية وحيث يتم التجديد بالثلث كل ثلاث سنوات مما يمكن من بعث روح جديدة في المحكمة بصفة دورية. إلا أن هذا الجانب الإيجابي لا يجب أن يحجب عنا أن طريقة الترشيح تعدّ سياسية على الأقل فيما يتعلق بثلاثي الأعضاء الذين ترشحهم هيئات السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية مما سيؤدي حتما إلى تلوين سياسي للمحكمة. وهو ما يؤثر حتما على عملها ودورها في رقابة ما تقوم به هذه السلط. ولذا يتوجب إعادة التفكير في تركيبة المحكمة وطريقة ترشيح أعضائها لجعلهم أكثر استقلالية وحيادية.



# إستقلال القضاء

وسيلة الكعبي

## ملخص الدراسة

لا يمكن للقضاة التونسيين أو المتتبعين للشأن القضائي أن ينسوا تواريخ مؤلمة في تاريخ القضاء لعل أبرزها :

- حل جمعية القضاة الشبان سنة 1985 على خلفيات إضراب قرر قياديوها تنفيذه من أجل مطالب مشروعة.

- عزل أحد القضاة التونسيين سنة 2001 بسبب نقده المجلس الأعلى للقضاء.

- تدبير انقلاب على جمعية القضاة التونسيين سنة 2005 على خلفية رفضها لمشروع تنقيح القانون الأساسي للقضاة واستماتتها في الدفاع عن استقلال القضاء والذود على حرمة المحكمة اثر اجتياحها من طرف البوليس السياسي بمناسبة إحدى محاكمات الرأي.

هذا التعسف من السلطة السياسية قابلته حركة مقاومة مقتصرة على عدد قليل من القضاة عرفوا باستقلاليتهم و ثباتهم على المبادئ.

و قد وفرت ثورة 14 جانفي 2011 فرصة لتطرح مشاكل القضاة على نطاق واسع، كما وفرت فرصة للتقييم بغاية التقويم. لقد أكدت التجربة أن محاولات الهيمنة على القضاء هي قاسم مشترك بين ماسكي السلطة قبل الثورة وبعدها وأن السبل للحد منها هو تشكيل القضاة لحركة مقاومة منظمة موحدة المواقف قادرة على تغيير الواقع وفرض سلطة قضائية مستقلة مكرّسة عبر مؤسسات و تشريعات ضامنة لتلك الاستقلالية.



**السيدة وسيلة الكعبي** قاضية رتبة ثالثة، رئيسة دائرة محكمة الاستئناف بتونس، من مواليد 1958/08/25 بمعتمدية ماطر ولاية بنزرت. زاولت تعليمها الابتدائي بمدرسة نهج أراقو ARAGO بتونس وتعليمها الثانوي بالمعهد الثانوي للفتيات بنهج الباشا بتونس. تحصلت السيدة وسيلة الكعبي على الإجازة في القانون الخاص من كلية الحقوق والعلوم السياسية بتونس ثم التحقت بالقضاء سنة 1985. وفي سنة 2004 انتخبت كعضوة بالمكتب التنفيذي لجمعية القضاة التونسيين.

قادت حملة وطنية و دولية لمقاومة انقلاب السلطة على المكتب التنفيذي لجمعية القضاة التونسيين منذ 2005 و التشهير بالنقل التعسفية التي طالتها مع عديد القضاة المتمسكين باستقلاليتهم . إذ تمّ ابعادها من العاصمة الى قابس في الجنوب التونسي كقاضي تحقيق للتنكيل بها و تشتيت شمل اسرتها و عزلها عن أبنائها الثلاثة. و لم تنتهي هذه المظلمة الا بسقوط دولة الاستبداد و الفساد في 14 جانفي 2011.

- عضوة لجنة الخبراء بهيئة تحقيق أهداف الثورة والانتقال الديمقراطي والإصلاح السياسي.
- عضوة مؤسسة لجمعية النساء الحقوقيات.
- عضوة منتخبة بالهيئة الوقتية للقضاء العدلي، عن الرتبة الثالثة، وتشغل مهمة الناطقة الرسمية للهيئة.



يحضى استقلال القضاء على توالي الحقب والعصور باهتمام بالغ إدراكا لخطورة رسالته في إعلاء سيادة القانون وحماية الشرعية وصيانة حقوق الإنسان. وصار بذلك جزء من النشيد المشترك لجميع الوثائق الدستورية في العالم كما فنتتها المواثيق الدولية في قواعد ملزمة. إذ نصّت مثلا المادة 14 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية «أنّ من حقّ كلّ شخص، عند تحديد الاتهامات الجنائية الموجهة ضده، أو حقوقه وواجباته أثناء نظر القضايا أن يخضع لجلسة عادلة وعلنية امام محكمة مؤهلة قانونا، ومستقلّة ومحيدة ومؤسسة بصورة قانونية» ويفرض ذلك بالتالي الزاما دوليا بوجود قضاء مستقلّ. اصف لذلك أنّ لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان اوضحت أن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية قدّ نصّ على استقلال القضاء بما يتجاوز مجال القانون الجنائي وبما يشمل القانون الإداري وتنظيم الدولة. وتفصّل عدد من الوثائق الدولية المبادئ والممارسات التي تميّز القضاء المستقل فعلى سبيل المثال، تتضمّن مبادئ الأمم المتحدة لاستقلال القضاء، ارشادات عملية لضمان استقلال القضاة وفترة عملهم فتنناول عددا من المسائل كالتعيين والرّواتب والترقيات والحصانة وانهاء الخدمة<sup>1</sup>.

ولقد أكّدت التجارب في عديد البلدان أنّ تحديد مدى استقلال القضاء من عدم ذلك رهين التقيد بالمعايير الدوليّة .

ولعلّ التركيز على تجربة بلدنا يستقي أهمّيته من المرحلة الانتقالية التي يعيشها والتي تهدف في مضمونها إلى بناء مؤسسات قوية في دولة تتحسّس خطاها الأولى نحو الديمقراطية وهو ما يستوجب تشخيص واقع القضاء فيه وكيف تعاطى الساسة مع الشأن القضائي وهل تمكّن القضاة من تشكيل تيار مقاومة لنظرة دونيّة للقضاء وماذا أفرز هذا الحراك في سبيل التوجّه نحو بدء إصلاح المنظومة القضائية.

وما هي العوائق التي تحول دون تحقيق الأهداف المنشودة إنتهاءا إلى تحديد إنتظارات القضاة مستقبلا؟

<sup>1</sup> قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة 40/32 29 نوفمبر 1985، 40/146 - 3 ديسمبر 1985.

## 1. علاقة السلطة السياسية مع مسألة استقلال القضاء :

لا شك أنّ استقلال القضاء يرتكز على ثلاثية أساسية. أولاها توفر إرادة سياسة تؤمن بأنّ العدل أساس الحكم وثانيها تكريس هذه الإرادة عبر نصوص تكون حامية للقاضي في أداء وظيفته وثالثها وجود قاضي مؤمن ومدافع عن استقلاله مهما كانت الضغوط المسلّطة عليه ودراسة هذه المرتكزات في بلادنا تؤكد بصفة جلية أنّ مسألة استقلال القضاء كانت مغيبة سواء عند بناء دولة الاستقلال أو بعد ذلك كما أنها كانت مؤجلة في المرحلة الانتقالية.

### أ. استقلالية القضاء مسألة مغيبة :

من بعيد الاستقلال تمّ التخلّي من طرف المجلس القومي التأسيسي في قراءة ثانية لمشروع دستور غرّة جوان 1959 على إقتراح أن تكون السلطة القضائية مستقلة تمارسها المحاكم على مختلف درجاتها طبق نظام يضبطه القانون وتحفظ بموجبه المتقاضين الضمانات اللازمة ووقعت المصادقة بأغلبية الأصوات (53/83) على أن القضاة مستقلون لا سلطان عليهم سوى القانون.

وأدت الممارسة إلى أن بات القضاء وجها من وجوه الوظيفة العمومية ذات الخصوصية وهو مجرد مرفق له وظيفتان إدارية وقضائية، ولوزير العدل بصفته ممثلا للسلطة التنفيذية هيمنة ونفوذ عليهما وتجسّد تبعا لهذه الصلاحيات المطلقة نظام وصاية على المحاكم تمارس من خلال النفوذ الواسع للوزير عبر رؤساء المحاكم وأعضاء النيابة العمومية ونظام وصاية على القضاة بحكم الصلاحيات المخوّلة له قانونا في نقلة القضاة بمذكرات عمل أثناء السنة القضائية وتأديبهم بمقتضى إنذارات توجّه إليهم خارج الإطار التأديبي المناط بعهدة المجلس الأعلى للقضاء ونظام وصاية على القضاء بصفة عامّة عبر مؤسسة المجلس الأعلى للقضاء الذي يرأسه رئيس الجمهورية وبنوبه وزير العدل. ويقع تعيين القضاة السامين فيه بمقتضى أوامر تصدر مباشرة من طرف رئيس الجمهورية بحكم ما

له من سلطة تريبية يضاف إلى ذلك قانون أساسي للقضاة متمم بانعدام المعايير الدولية لاستقلال القضاء فالنقلة الإجبارية هي المبدأ، والترقية تقع بالاختيار وكذلك إسناد الخطط الوظيفية تتمان خارج أطر الشفافية والموضوعية وغالبا ما تحدد حسب ما يبديه القاضي من ولاء وانسجام مع اطراف وكنل متنفة في وزارة الإشراف. وبهذه الطريقة وقع توظيف المجلس الأعلى للقضاء كمكافأة من يعول عليه في تنفيذ التعليمات وحتى قبول الأحكام الجاهزة مع ما يتبع ذلك من امتيازات ولمعاقبة كل من سولت له نفسه إبداء رأي معن لا يتوافق مع مصالح المتنفذين في السلطة وبذلك تم التأسيس لقضاء في حالة تبعية مثل لسنين جهازا في يد السلطة تصفي به حساباتها مع خصومها السياسيين والنقابيين والحقوقيين وكل الأصوات الحرة. وكانت ردة فعل السلطة الحاكمة تجاه كل من دافع عن استقلال القضاء هي انتهاج التعسف لذلك بأن حلت جمعية القضاة الشبان سنة 1985 وهو ما آل إلى أزمة عميقة عاشها القضاء دامت 3 سنوات. ثم إلى تنفيذها لانقلاب على جمعية القضاة التونسيين سنة 2005 وتفكيك هيكلها وتشريد أعضائها والتكيل بهم.

## **ب. استقلال القضاء مسألة مؤجلة :**

لقد كانت ثورة 14 جانفي 2010 دافعا لحراك غير معهود داخل أوساط القضاة تجلّى من خلال ظهور لافت لهم في وسائل الإعلام المرئية والمكتوبة في خطاب ناقد للسلطة وللمنظومة القضائية والتركيز على وجوب القطع مع نظام العصابة الموروث من نظام الاستبداد وضرورة تخلي وزارة العدل عن إدارة المحاكم ورئاسة النيابة العمومية واستبعاد كل المسؤولين عن الفساد في نظام العدالة وإرساء القضاء كسلطة مستقلة بفروعها العدلي والمالي والإداري وإحداث آليات لضمان استقلال القضاء وذلك عبر صدور قانون السلطة القضائية يضمن أساسا انتخاب كافة أعضاء المجالس العليا للقضاء. إلا أنّ كلّ هذه المطالب رغم أهميتها وإمكانية مساهمتها في تغيير المشهد القضائي طبقا لما تقتضيه المرحلة الانتقالية جوبهت بأحكام الفصل 17 من التنظيم المؤقت للسلط العمومية المؤرخ في ديسمبر 2011 والذي جاء به : «أنّ السلطة القضائية تمارس بمختلف أصنافها وتسيّر وتمارس

صلاحياتها وفقا للقوانين الجاري بها العمل».

مما أتاح الفرصة للسلطة التنفيذية ممثلة في وزارة العدل من إجراء حركتين قضائيتين بأساليب النظام البائد عبر إحياء المجلس الأعلى للقضاء وانفراد وزارة العدل بإصدار ما يزيد عن مائة مذكرة عمل وأولى تسميات في الوظائف القضائية والتمديد لبعض القضاة ممن بلغوا سنّ التقاعد. ممّا أثار لدى عموم القضاة حالات من الاحتقان آلت إلى ممارستهم لكل أشكال الاحتجاجات المتاحة وهو الموقف الذي تواصل في المرحلة الانتقالية الثانية التي تلت إنتخابات 23 أكتوبر 2011 لتأخّر المجلس الوطني التأسيسي في الوفاء بالالتزامات التي أقرّها بمقتضى القانون عدد 6 المؤرخ في 2011/12/16 المتعلّق بالتنظيم المؤقت للسلط العمومية والذي جاء بفصله 22 «على أنّ السلطة القضائية تمارس صلاحياتها باستقلالية تامّة. بعد التشاور مع القضاة يصدر المجلس الوطني التأسيسي قانونا أساسيا ينشئ بموجبه هيئة وقتية ممثلة للإشراف على القضاء العدلي تحلّ محلّ المجلس الأعلى للقضاء كما أنّ المجلس يتولى أساسا إصلاح المنظومة طبق المعايير الدولية لاستقلال القضاء».

فهل ساهمت الهيئة الوقتية للقضاء العدلي في تغيير المشهد القضائي وما هي العراقيل التي تعيق عملها؟

## **2. الهيئة الوقتية للقضاء العدلي بين بدء عملية تجسيد عملية الإصلاح ومواصلة عقلية الهيمنة :**

رغم طول المدّة التي استغرقها النقاش حول مشروع قانون الهيئة الذي آل إلى إسقاطه ثمّ إلى إعادة النظر فيه من جديد بعد ستة أشهر طبقا للفصل 98 من القانون المنظم للسلطة العمومية وما عرفته الساحة القضائية من تحركات مختلفة وإضرابات واعتصامات ورفع للشارات الحمراء فإنّ يوم 2013/04/24 يبقى حدثا هاما في تاريخ القضاء والقضاة التونسيين لحصول توافق بين الأطراف السياسية حول وجوب إنشاء الهيئة الوقتية للقضاء العدلي بوصفها استحقاقات دستورية.

## أ. الهيئة الوقتية مدخل للإصلاح :

نصّ الفصل الأول من القانون عدد 13 لسنة 2013 المؤرّخ في 2013/05/02 أنّه «تحدث بمقتضى هذا القانون هيئة وقتية مستقلة تتمتع بالاستقلالية الإدارية والمالية تشرف على شؤون القضاء العدلي». كما جاء بالفصل 2 منه أنّها «تنظر في المسار المهني للقضاة من تسمية وترقية ونقلة وتبدى رأيا استشاريا في مشاريع القوانين المتعلقة بسير العمل القضائي وأساليب إصلاح منظومة القضاء العدلي ولها أن تقدّم من تلقاء نفسها الاقتراحات والتوصيات التي تراها ملائمة في كلّ ما من شأنه تطوير العمل القضائي»

وهي تتركّب من عشرين عضوا : خمسة منهم معيّنين بالفقه وهم :

- الرئيس الأول لمحكمة التعقيب رئيسا
- وكيل الدولة العام لدى محكمة التعقيب
- وكيل الدولة العام مدير المصالح العدلية
- المتفقد العام بوزارة العدل ورئيس المحكمة العقارية.
- وعشرة قضاة منتخبين : أربعة منهم عن الرتبة الأولى، ثلاثة منهم عن الرتبة الثانية وثلاثة عن الرتبة الثالثة وخمسة أساتذة جامعيين في القانون بأقدمية لا تقل عن 15 سنة يكون من بينهم بالضرورة محاميان لدى التعقيب بأقدمية لا تقلّ عن عشر سنوات يجمعان بين التدريس والمحاماة ويشترط في المترشحين من غير القضاة الكفاءة والحياد والنزاهة ولعلّ العلامة البارزة لهذا القانون أنّه أوكل للجنة مستقلة تنظيم عملية انتخابات أعضاء الهيئة من القضاة تتركب من خمسة عشر عضوا تمّ اختيارهم وتعيينهم من قبل مكتب المجلس الوطني التأسيسي من بين المترشحين الراغبين في ذلك وتضمّ هذه اللجنة ضرورة تسع قضاة بحساب ثلاثة عن كلّ رتبة وستة نواب من المجلس الوطني التأسيسي والتي أنهت

أعمالها وضمّنتها صلب تقرير وبذلك تمّ القطع مع انتخاب ثلث أعضاء المجلس الأعلى للقضاء بصورة صورية وتحت إشراف مباشر من سلطة الإشراف.

ولقد تمكنت الهيئة بمناسبة باكورة أعمالها المتمثلة في الحركة القضائية لسنة 2013-2014 التقيّد بمعايير عند النظر في نقلة القضاة وترقيتهم انطلاقاً من مبادئ عامة مبناها القطع مع الحركة- عقوبة- جزاء وذلك بغاية النأي بالقضاة عن الضغوطات المسلطة عليهم سابقاً بهدف التأثير على قراراتهم إمّا ترهيباً عبر الحرمان من الترقيّة والنقل التعسّفي أو ترغيباً لمنح الامتيازات على أساس قاعدة الولاء.

اعتماد مبدأ الترقيّة حق وهو ما تمّ تفعيله من خلال اعتماد الترقيّة الآلية على أساساً الأقدمية وعدم حرمان من تتوفر فيه شروط الأقدمية من حقهم في الترقيّة باعتبار أن الحرمان من الترقيّة لا يكون إلّا على أساس قرار تأديبي طبق ما تقتضيه وما يكفله القانون من ضمانات.

اعتماد مبدأ النقلة حق وذلك بالاستجابة لطلب نقلة من قضوا فترة معينة بعيداً عن مقرات اقامتهم ووفق ما تسمح به ضرورات تحقيق توازن المحاكم والحاجة إلى تدعيمها بالإطار القضائي اللازم.

وبالتالي لا يمكن أن تكون مدخلاً لتسليط عقوبات ترجع بالنظر حصرياً إلى مجلس التأديب. حسب الهيئة فهو محاولة جديّة لتحديد المسارات المهنية للقضاة للنأي بها عن التدخل السياسي والتوظيف. وهو توجه لم يرق للسلطة التنفيذية التي أعادت إلى الأذهان طريقة التعيينات المباشرة منها.

### **ب. الهيئة في مواجهة نزعة الهيمنة :**

يوم 2013/10/14 كان لوزير العدل موعداً مع اصدار مذكرات عمل تمّ بمقتضاها إجراء حركة جزئية شملت سبعة قضاة من ضمنهم عضوا الهيئة الوقتية للقضاء العدلي وهما المتفقد العام ورئيس المحكمة العقارية وقد اتخذت هذه القرارات



خارج أي سياق قانوني ويشوبها خرق لقواعد الاختصاص واعتبرت الهيئة على ذلك الأساس أنها تنزل منزلة القرارات المعمومة (بلاغ 17/10/2013) كما أنه وبناء على المذكرات، المذكرة تولى رئيس الحكومة إصدار أمرين عدد 4451 و 4452 أمضى بمقتضاهما على تسمية قاضيين بخطة رئيس المحكمة العقارية والمتفقد العام بوزارة العدل تعويضا لعضوي الهيئة الحاملين للخطط المشار إليها. ولقد اعتبرت الهيئة أن هذا الموقف يمثل إرباكا لأعمالها وفرض للأمر الواقع بإحداث تغييرات في تركيبها وإلغاء دورها ومساهمتها في بناء سلطة قضائية مستقلة ويعدّ استهدافا لوجودها وإمعانا في تهмиشها وتعطيل تركيزها كمكسب وطني ومقوم أساسي من مقومات نظام الجمهورية وهو ما حدا بها إلى تعليق أعمالها مؤقتا.

إن إصرار السلطة التنفيذية على التمسك بأحققتها في التعيين في الوظائف القضائية السامية يتعارض مع أحكام القانون المحدث للهيئة والتي أوكل لها اختصاصا حصريا في خصوص تسمية القضاة ونقلتهم وترقيتهم بناء على رأي مطابق وتسمية القضاة بالخطط الوظيفية السامية بناء على قرار ترشيح وهو ما أكدته المحكمة الإدارية بقراريها الصادرين في 09/12/2013 تحت عدد 41646 و 41646 عند نظرها في مطلب توقيف النظر في أوامر التعيين إذ أقرت صراحة أنه يبرز من القانون الأساسي عدد 13 لسنة 2013 المؤرخ في 02/05/2013 «أنّ الصلاحيات الموكولة للهيئة الوقتية للقضاء العدلي فيما يخصّ تسمية القضاة وردت مطلقة لتشمل بذلك جميع الرتب والوظائف القضائية».

كما استبعدت المحكمة الإدارية بنفس القرارات أحكام الفصل 7 مكرّر من القانون الأساسي للقضاة عدد 29 لسنة 1967 الذي تتمسك وزارة العدل بتطبيقه لكونه يتضمّن أسلوبا مغايرا للأسلوب الذي أقرّه القانون الأساسي عدد 13 لسنة 2013 والمتمثّل في تسمية القضاة بالإشراك بين الهيئة التي ترجع لها صلاحية الترشيح ورئيس الحكومة الذي يعود له اتخاذ أمر التسمية».

رغم وضوح القرارين السالفي الذكر فقد رفضت وزارة العدل تنفيذهما في خرق واضح لما تقتضيه دولة القانون من وجوب الخضوع للأحكام القضائية وتعزّز

هذا التعنت، وفي سابقة خطيرة، برفض رئاسة الحكومة المصادقة على الحركة الجزئية المجراتي في 10 ديسمبر 2013 وتوجيه وزير العدل مكتوبا بتاريخ 26 ديسمبر 2013 إلى مسؤولي جميع المحاكم يطالبهم فيه بعدم تفعيل مشروع الحركة في ضرب لمصلحة القضاة الذين شملتهم من جهة وفي مواصلة للتعدّي على صلاحيات الهيئة الدستورية من جهة أخرى وهو الموقف الذي انتقدته جمعية القضاة التونسيين صلب بلاغها الصادر في 27 ديسمبر 2013 والذي دعت فيه «القضاة المشمولين بالحركة وكافة المشرفين على المحاكم وعلى المؤسسات القضائية إلى الالتزام بقرارات هيئة القضاء العدلي وتنفيذ الحركة الصادرة عنها دون اعتماد التعليمات الصادرة عن وزير العدل الفاقدة لكلّ شرعية احتراماً للسلطة القضائية التي يمثّلونها».

بين هيئة تحاول أن تتموقع في اتجاه الدفع نحو التأسيس لسلطة قضائية مستقلة وبين سلطة تنفيذية تتوخّى منهج التسلّط لتبقي دار لقمان على حالها تجعل مسألة استقلال القضاء مجرد شعار لمن بيده سلطة القرار السياسي.

إنّه لا يمكن المرور باستقلال القضاء من منطق التطلّعات إلى الانجاز الفعلي إلا بتضافر جهود القضاة باختلاف الهياكل التي ينتمون إليها موحدّي المواقف مدعومين بكافة القوى الديمقراطية من منظمات وأحزاب.

إنّ الإصلاح هو مسار طويل له عدّة أوجه وأولويات عاجلة وأجلة فما هي السبل الكفيلة لتحقيق مطلب قضاة امتزج مع مطلب شعب تظاهر في الشوارع وفي أروقة المحاكم رافعا شعارات مختلفة ومنها «أنّ الشعب يريد قضاء مستقلا، الشعب يريد عدالة لا تحيد، الثورة لا تكتمل إلا بقضاء مستقل؟»

### **3. ضمانات استقلال القضاء المنشود :**

لقد حصلت قناعة لدى متبوعي الشأن القضائي واستنادا إلى الفترة القصيرة التي مارست فيها الهيئة الوقتية للقضاء العدلي ما عاشته من محاولات احتوائها وحتى إضعافها، وجوب التحسّب مستقبلا لما طرح من اشكاليات في هذه المرحلة وذلك

بتضمين أحكام الباب المخصّص للسلطة القضائية من شأنها أن تضمن فعليا استقلال القضاء وتقي من تدخّل السلطة التنفيذية في سير العدالة وهو ما يفترض أساسا البتّ بصفة واضحة لا لبس فيها في مسألتين جوهريتين وهما تركيبة المجلس الأعلى للقضاء وعلاقة النيابة العمومية بالسلطة التنفيذية.

### **أ. في تركيبة المجلس المشرف على القضاء :**

إنّ تركيبة المجلس المشرف على القضاء ومدى تباعدها عن السلطة التنفيذية تتحدّد بعدد القضاة المنتخبين فيه وهو ما أقرّه الفصل 17 من الرأي عدد 10 لسنة 2007 للمجلس الاستشاري للقضاة الأوربيين إذ جاء به «عندما يكون مجلس العدالة متركّباً من قضاة فقط فإنّه يجب أن يكون كلّ هؤلاء القضاة منتخبين من زملاءهم» وأضاف الفصل 18 من نفس الرأي « أنه عندما تكون مجالس العدالة مختلطة من قضاة وغير قضاة فإنه يتعيّن أن يكون المجلس متركّب من أغلبية جوهرية من قضاة منتخبين من كلّ زملاءهم» ومثل هذا الرأي احدى توصيات الإتحاد العالمي للقضاة فاجتماعه الدوري المنعقد في 10/10/2013 أنّ الإتحاد يؤكد على أن المجلس الأعلى للقضاء لا يمكن أن يتمتّع بالمستوى المطلوب من الإستقلالية إلا إذا كان يتركّب من أغلبية جوهرية من قضاة منتخبين من قبل زملائهم يمتّلون الرّتب القضائية وعليه فإنّ مشروع الدستور المرتقب يتعيّن أن يحترم هذه التوصيات باعتبارها ضمانات من ضمانات استقلال القضاء .

### **ب. مسألة استقلال النيابة العمومية عن السلطة التنفيذية :**

لئن أقرّ مشروع دستور 01/06/2013 على أنّ قضاة النيابة العمومية هم قضاة ومن هذا المنظور يكون سحب الضمانات الدستورية للقضاة الجالسين لفائدتهم شرط أساسي لضمان استقلالهم عن السلطة التنفيذية مما يمكنهم مبدئياً من القيام بالدور الهام الموكل إليهم والمتمثّل في مقاومة مختلف مظاهر الفساد والرشوة والجريمة المنظّمة في حدود الحرّيات الأساسية للأفراد إلا أنّ هذا المنحى لا يرقى إلى الاستجابة لمطلب القضاة في وجوب الإقرار لاستقلال النيابة العمومية

عن السلطة التنفيذية خاصّة أمام ما تضمنته نتائج التوافقات الحاصلة بخصوص مشروع الدستور الواقع نشرها بالموقع الرسمي للمجلس الوطني التأسيسي بتاريخ 28/12/2013 من أن أعضاء النيابة العمومية يمارسون أعمالهم في نطاق السياسة الجنائية للحكومة في تراجع مفاجئ عمّا تضمنه الفصل 112 من أن قضاة النيابة العمومية يمارسون مهامهم في إطار السياسة الجزائية للدولة وهو ما ينم عن خلط واضح بين مفهوم السياسة العامة للدولة والبرنامج الحكومي إذ الأول يتعلّق برسم التصرّوات الاستراتيجية التي تضعها الدولة والثاني يتعلّق بجملة التدابير اليومية التي تضبطها السلطة التنفيذية وهو ما من شأنه أن يمس من استقلال النيابة العمومية<sup>2</sup>.

إنّ الضرورة تقتضي القطع مع قضاء التعليمات بوجوب التنصيب إضافة إلى أن قضاة النيابة العمومية يتمتعون بجميع الضمانات المكفولة للقضاة الجالسين كالتنصيب على أنّ النيابة تمارس مهامها وتختصّ بتمثيل الدولة وتمارس الدعوى العمومية وتحمي الشرعيّة والصالح العام تحت إشراف جهة قضائية كوكيل الدولة العام لدى محكمة التعقيب كما تقتضي : مراجعة عدّة قوانين وأوامر في اتجاه إشراف المجلس الأعلى للسلطة القضائية على التقفدية العامة وعلى مركز الدراسات القانونية والقضائية والمعهد الأعلى للقضاء وتعاونية القضاة وكذلك على إدارة المصالح العدلية في ما لها من اختصاص يتعلّق بالقضاة.

مراجعة القانون الأساسي للقضاة في اتجاه توفير ضمانات استقلال القضاء واستقلالية القضاة. وضع استراتيجية متكاملة للإصلاح بالاشتراك مع كلّ الفاعلين في منظومة العدالة بما في ذلك عدول التنفيذ و عدول الاشهاد والمحامين وغيرهم..... إنّ ارساء أسس القضاء المستقلّ بقدر ما يستوجب من اصلاحات جوهرية فإنّه يستوجب قبل ذلك عقلية جديدة في التعاطي مع القضاء وإرادة سياسية حقيقية وجدية في ارساء قضاء الدولة مقابل قضاء الإدارة تناغما مع مقومات الدولة الديمقراطية التي ننشدها جميعا.

<sup>2</sup> مضمون مکتوب موجه لجمعية القضاة التونسيين الى المثلي المنضمت الراعية للحوار الوطني وممثلي الأحزاب المشاركة فيه بتاريخ 29/12/2013.

# مسار العدالة الإنتقالية في تونس

أمين الغالي

تشهد تونس بعد الثورة انطلاق مسار عدالة انتقالية هو الأول في تاريخها و الثاني في المنطقة العربية. وجاء هذا المسار كنتيجة لجهود المجتمع المدني التونسي و المنظمات الدولية المختصة في المجال، كما جاء نتيجة قرارات سياسية اتخذت مباشرة بعد الثورة و المتمثلة في احداث لجان تقصي حقائق (حول انتهاكات حقوق الانسان و حول الرشوة و الفساد) و عدد من الاجراءات الأخرى.

و نتيجة لهذا الحراك، كان القرار السياسي -بعد الانتخابات- بالانخراط في مسار يؤسس للعدالة الانتقالية و باحداث وزارة حقوق الانسان والعدالة الانتقالية. و قد عملت هذه الوزارة مع المجتمع المدني من أجل تنظيم حوار وطني شمل عدد كبير من المهتمين بالشأن العام وذلك تحت اشراف «اللجنة الفنية للحوار الوطني حول العدالة الانتقالية». و قد نتج عن هذا الحوار مشروع قانون تبنته الحكومة لكن تم تشويبه من قبل المجلس التأسيسي عند المصادقة عليه. كما يلاحظ أن خلال الفترة التي تلت الثورة و حتى اصدار القانون، تم اتخاذ قرارات حكومية شوهدت مسار العدالة الانتقالية و أفرغتها من محتواها، تشويه يعمل المجتمع المدني على معالجته من خلال مواصلة العمل على تحسين و تصحيح مسار العدالة الانتقالية متى لزم الأمر.

يشغل السيد امين الغالي وظيفه مدير البرامج بمركز الكواكبي للتحويلات الديمقراطية والذي يعمل على مسائل تتعلق بالانتقال والاصلاح الديمقراطي في المنطقة العربية (تنظيم مبادرات ودورات تدريبية في أكثر من 10 دول عربية).

خلال السنوات الأخيرة يركز عمل امين الغالي على المساهمة في الانتقال الديمقراطي في تونس، خاصة في مواضيع الاصلاح السياسي و الانتخابات و العدالة الانتقالية.

مباشرة بعد الثورة في تونس عين السيد أمين الغالي كعضو باللجنة الوطنية لتقصي الحقائق حول الرشوة والفساد (نت مارس 2011 الى غاية فيفري 2012)، ثم كعضو باللجنة الفنية للحوار الوطني حول العدالة الانتقالية (من ماي 2012 إلى أكتوبر 2012).

وقبل ان يلتحق السيد أمين الغالي بمركز الكواكبي للتحويلات الديمقراطية ، عمل بالعديد المنضامات غير الحكومية الاقليمية والدولية من بينها نذكر ، بيت الحربية و مركز المرأة العربية للتدريب و البحوث (كوثر).

اما عن مؤهلاته العلمية، فقد تحصل السيد أمين الغالي على ماجستير في القانون التسمية الدولية من جامعة **René Decarte** سوريون، باريس.

و استاذية في التصرف الدولي من جامعة هوستن، ولاية تكساس، الولايات المتحدة. كما شارك في العديد من الدورات التدريبية في مجال حقوق الانسان و الديمقراطية في عدد من الجامعات و مراكز التدريب.

## التقديم

على غرار عدد من الدول التي مرت بمسارات انتقال ديمقراطي ناتج عن سقوط ديكتاتورية أو عن سلم يلي نزاع مسلح، اختارت تونس بعد سقوط النظام الشمولي الذي دام عقود أن تنخرط في مسار عدالة انتقالية تساهم في نجاح مسارها الانتقالي نحو الديمقراطية.

و كانت فكرة الانخراط في مسار عدالة انتقالية نتاج لحراك مجتمعي ضخم انطلق من المجتمع المدني ابان الثورة وانخرطت فيه لاحقا هيكل الدولة المستحدثة و العادية، ثم مختلف السلطات (التنفيذية و التشريعية) إلى أن أصبح حقيقة تجسمت بانطلاق المسار التمهيدي للعدالة الانتقالية في بداية الفترة الانتقالية الثانية، من أهم ملامحه الحوار الوطني حول العدالة الانتقالية، و وصولا إلى المصادقة على قانون العدالة الانتقالية في أواخر 2013. لكن هذا المسار التمهيدي الذي تواصل قرابة الثلاثة سنوات لم يخلو من العراقيل و التشعبات وحتى التجاذبات السياسية و الفئوية التي شككت في الوصول إلى قانون للعدالة الانتقالية. و لتقييم هذا المسار التمهيدي للعدالة الانتقالية لا بد من الوقوف عند انطلاق المسار، و دور المجتمع المدني و الهياكل المستحدثة و الحكومية، و مراحل الحوار الوطني و دور وزارة حقوق الانسان و العدالة الانتقالية، و أخيرا قانون العدالة الانتقالية

## انطلاق العدالة الانتقالية في تونس

يختلف المتابعون للشأن العام في تونس حول أولى المبادرات التي يمكن أن تعتبر أول خطوات العدالة الانتقالية في تونس ما بعد الثورة حيث يرى البعض أن المرسوم رقم 1، و هو أول مبادرة تشريعية اتخذتها الحكومة الانتقالية الاولى بعد حل مجلس النواب، و المتعلق بالعفو العام، هو أول خطوة في مسار العدالة الانتقالية، و ما تلاه من مراسيم نستعرضها لاحقا خاصة منها مراسيم احداث لجان التقصي. في حين يرى البعض الآخر أن أولى خطوات العدالة الانتقالية تتمثل في حراك المجتمع المدني في تونس مباشرة بعد الثورة و التي شرعت في بث الوعي حول العدالة الانتقالية. لعل الجواب يمكن في نوع من التزامن بين هذين العنصرين و التفاعل الايجابي بينهما



## دور المجتمع المدني

مباشرة بعد الثورة فتح المجال لمنظمات المجتمع المدني للمساهمة في مسار الانتقال الديمقراطي و للعمل الفعلي بعد سنوات من التضييق و التهميش و التوظيف. فبسقوط النظام الاستبدادي كان المجتمع المدني عبارة عن مخبر للأفكار الجديدة والمبتكرة و أداة لبت أفضل الممارسات التي نجحت في دول أخرى. وفي هذا السياق برزت منظمات أكثر من غيرها، خاصة تلك التي كانت تعمل على الصعيد الدولي و على صعيد المنطقة العربية في مجال الديمقراطية، نذكر منها خاصة المعهد العربي لحقوق الانسان ومركز الكواكبي للتحولات الديمقراطية و المجلس الوطني للحريات بتونس و غيرها. و بحكم هذا الدور على الصعيد العربي كان من البديهي أن تكون هذه المنظمات أولى من شرع في طرح موضوع العدالة الانتقالية، و بصفة دقيقة، كانت مبادرة مركز الكواكبي للتحولات الديمقراطية في أواخر شهر فيفري 2011 بتنظيم ندوة عنوانها «لجان تقصي الحقائق و العدالة الانتقالية»، أول ندوة حول موضوع العدالة الانتقالية بمشاركة أعضاء من اللجنة الوطنية لاستقصاء الحقائق في التجاوزات المسجلة خلال الفترة الممتدة من 17ديسمبر 2010 إلى حين زوال موجبها و اللجنة الوطنية لتقصي الحقائق حول الرشوة و الفساد و خبراء دوليين في مجال العدالة الانتقالية من كل من المغرب و إيرلندا و جنوب افريقيا. و تلت هذه الندوة، مبادرة حول موضوع العدالة الانتقالية بمبادرة واسعة من المعهد العربي لحقوق الانسان والمركز الدولي للعدالة الانتقالية. و تجدر الإشارة أن كلا المنظمتين (مركز الكواكبي و المعهد العربي كانا قد عملا على موضوع العدالة الانتقالية في المنطقة العربية منذ سنين قبل موجة سقوط الانظمة الشمولية في المنطقة العربية). و مثلت هذه الفترة (بداية 2011) دخول المنظمات الدولية العاملة في مجال العدالة الانتقالية للمساهمة في نشر ثقافة حول هذا الموضوع في تونس، نذكر منها المركز الدولي للعدالة

الانتقالية، برنامج الأمم المتحدة الانمائي، محامون بلا حدود، منظمة لا سلم بلا عدالة، بيت الحرية... وغيرها. و بانتشار ثقافة العدالة الانتقالية شهدت الساحة المدنية في تونس انخراط عدد من منظمات و مكونات المجتمع المدني في مسار العدالة الانتقالية منها هيئة المحامين، الرابطة التونسية لحقوق الانسان، جمعية التونسية للقضاة (رغم اعتراضها في المرحلة الأولى لكل مبادرة نظر إليها، عن خطأ، مساس بسلطة القضاء). كما شهد المجتمع المدني بروز جمعيات جديدة تعنى أو أعطت أولوية لموضوع العدالة الانتقالية مثل الرابطة التونسية للمواطنة و مركز تونس للعدالة الانتقالية، و الشبكة الوطنية للعدالة الانتقالية (و لو أن نشأة بعض هذه المكونات كان بعد أن رسخت فكرة العدالة الانتقالية لدى طيف كبير لمتتبعي الشأن العام). كما مثلت خطوة نشأة التنسيقية الوطنية المستقلة للعدالة الانتقالية (ماي 2011) خطوة هامة في مساهمة المجتمع المدني، حيث ضمت هذه التنسيقية أهم منظمات المجتمع المدني التي مثلت قوة ضغط على صناع القرار حول موضوع عملها في فترات متعددة من مسار العدالة الانتقالية في تونس. و نذكر من ضمن مكونات التنسيقية، و لو ان دعمها و مساهمتها كانت متفاوتة، الرابطة التونسية لحقوق الانسان، اتحاد العام التونسي للشغل، مجموعة 25 محامي، نقابة الصحفيين التونسيين... وغيرها. كما يذكر عمل مركز الكواكبي للتحويلات الديمقراطية في مجال العدالة الانتقالية الذي لم يكتفي بنشر ثقافة حول الموضوع بل عمل على نقل خبرة دقيقة و علمية تمثلت في تنظيم ما يقارب العشرة دورات تدريبية و ورشات تقنية شملت ممثلين عن المجتمع المدني و صحفيين و سياسيين و محامين و قضاة و أعضاء لجان تقصي الحقائق، و أمنيين... إلى ان بادر المركز ببعث أكاديمية العدالة الانتقالية مثلت مرجعية في التكوين و في توثيق التجربة التونسية

كما تجدر الإشارة إلى أن المجتمع المدني ساهم في نشر ثقافة العدالة

الانتقالية لا فقط عبر منظماته بل كذلك عبر شخصياته، حيث شهدت الفترة الانتقالية في تونس تولى شخصيات من المجتمع المدني مناصب حكومية و حزبية ومنظمية (نذكر منها د. طيب بكوش، د. عبد الفتاح عمر، أ سميير ديلو، أ. شوقي طيب) و بحكم دراية هذه الشخصيات بموضوع العدالة الانتقالية ساهمت في بلورة رأي مساند للعدالة الانتقالية لدى السياسيين و صناع القرار في الفترة الأولى للانتقال الديمقراطي في تونس

## لجان تقصي الحقائق

كانت أحد أهم القرارات الحكومية بعد سقوط النظام الاستبدادي، احدثت اللجنة الوطنية لاستقصاء الحقائق حول التجاوزات المسجلة خلال الفترة الممتدة من 17 ديسمبر 2010 إلى حين زوال موجبها (مرسوم عدد 8) و اللجنة الوطنية لتقصي الحقائق حول الرشوة والفساد (مرسوم عدد 7). و مثل هذا القرار أول خطوة في اتجاه التخلي عن الهياكل الرسمية و الكلاسيكية للدولة و احدثت لجان خاصة يعهد لها مهمة الكشف عن الحقيقة حول موضوع و فترة معينة. و رغم أن هتتين اللجنتين لا تمثلتا لجنة حقيقة كما يتم تعريفها في تجارب العدالة الانتقالية إلا أنها تشمل بعض عناصر التشابه و تمثل النواة الأولى في مسار العدالة الانتقالية في تونس، على غرار عدد من التجارب الدولية في العدالة الانتقالية التي انطلقت باحداث لجان تقصي.

و رغم الاعتراض الشديد، و الذي كاد أن يكون محجفا، الذي واجهته هتتين اللجنتين خاصة منها لجنة تقصي الحقائق حول الرشوة و الفساد، خاصة من طرف القضاة و السياسيين و الاعلاميين إلا أن هتتين اللجنتين نجحتا في بلوغ أهدافها في تسليط الضوء على المنظومة الاستبدادية و على منظومة الفساد. و لعل شخصية رئيسي هتي اللجنتين، أ توفيق بودربالة و د عبد الفتاح عمر ساهمتا في نجاح عملهما، و قد ساعدهما في ذلك أعضاء لجان

لم يدخروا جهدا من أجل نجاح المهمة. فرغم التشكيك و التخوين و اللجوء إلى المحاكم و رغم الظروف الأمنية الصعبة و عدم الاستقرار السياسي، نجحت كل لجنة في اصدار تقرير خاص بها، يعتبر مرجعا لا فقط في مسار العدالة الانتقالية في تونس بل كذلك في دول تحاول ارساء مسار عدالة انتقالية. و بالرجوع إلى منهجية عمل اللجنتين ( في التقصي، في احالة ملفات إلى القضاء، في محتوى تقريريهما؛ في التوصيات الختامية...) نلاحظ أنهما قد استبطنتا مقاربة و آليات العدالة الانتقالية، مساهمة بذلك في ارساءها في تونس. و لعل هذا الاستبطان يأتي من التبادل الثري الذي اتسمت به اللجنتين مع مكونات المجتمع المدني (ممثلة في أعضائها و في مبادرات عدة لدعم القدرات) التي كانت تساند بعضها في كلتا الاتجاهين.

كما تجدر الإشارة أن موضوعا عمل هتين اللجنتين : انتهاكات حقوق الانسان و مكافحة الرشوة و الفساد يعتبرا مكونات العدالة الانتقالية في تونس. في الوقت الذي تعد فيه انتهاكات الجسيمة لحقوق الانسان، خاصة منها الحقوق السياسية و المدنية، أساس العدالة الانتقالية في جل تجارب العالم، يعتبر التطرق لانتهاكات حقوق الانسان الاقتصادية و الاجتماعية (موضوع عمل لجنة تقصي الحقائق حول الرشوة و الفساد) الاضافة الموضوعية للتجربة التونسية لمفهوم العدالة الانتقالية في تعريفاتها الدولية.

## مبادرات رسمية أخرى

بالإضافة إلى دور المجتمع المدني و إلى دور لجان تقصي الحقائق، شهدت الفترة الأولى للانتقال الديمقراطي في تونس عدد من المبادرات الحكومية و التشريعية التي تقترب من مكونات العدالة الانتقالية و ان كان ادراك صناع القرار بالعدالة الانتقالية ضعيفا أو حتى منعدما. و نذكر من بين هذه المبادرات المرسوم عدد 1 و المتعلق بالعمو العام و الذي يعطي للمساجين السياسيين الفرصة في استرجاع حقوقهم السياسية و المدنية و بتعويض عن الضرر الذي نتج عنه تعسف السلطة، و هي مبادرات شبيهة بآلية جبر

الضرر، أحد أهم عناصر العدالة الانتقالية. و في سياق متصل، يمكن ذكر مرسوم 97 المتعلق بالتعويض لشهداء ومصابي الثورة و بجبر الضرر لهم كما اتفق أعضاء الهيئة العليا للإصلاح السياسي و الانتقال الديمقراطي وتحقيق أهداف الثورة في صياغة الفصل 15 من القانون الانتخابي (المرسوم عدد 35) الذي ينص على اقضاء من انتخابات المجلس التأسيسي كل من تحمل مسؤولية صلب الحكومة أو النظام السابق أو من ناشد الرئيس السابق، و هو شبيهة بآلية الغربية التي اتبعتها دول مرت بمسارات عدالة انتقالية من أجل تفادي رجوع النظام السابق للحكم.

و من ضمن هذه المبادرات يمكن كذلك ذكر عدد من المبادرات الحكومية منها احداث وزير مكلف بإصلاح الأمن من أجل الشروع في الاصلاح المؤسساتي، و أحكام قضائية كحل التجمع الدستوري الديمقراطي (الحزب الحاكم قبل الثورة) والاذن بإيقاف عدد من رموز النظام السابق و مصادرة أملاك أشخاص عرفوا بقربهم للنظام السابق وتحجير السفر على عدد من رجال الأعمال و أعضاء سابقين في الحكومات السابقة.

كل هذه المبادرات، نظرا لتشابهها مع آليات العدالة الانتقالية، ساهمت و لو بصفة غير مباشرة في ارساء خطوات للعدالة انتقالية رغم عدم وعي صانعي القرار بهذا التشابه و هذا الارساء

## **الانطلاق الرسمي : فصل 24 و انشاء وزارة حقوق الانسان و العدالة الانتقالية**

مباشرة بعد الانتخابات و بناء على الديناميكية التي شهدتها تونس حول العدالة الانتقالية، اتفق المجتمع السياسي ممثلا في المجلس الوطني التأسيسي على التنصيب على العدالة الانتقالية في القانون المنظم للسلط (أو ما يعرف بالدستور الصغير) في فصله 24 على «يسن المجلس الوطني ينظم العدالة الانتقالية و يضبط أسسها و مجال اختصاصها». و يعد هذا التنصيب خطوة مهمة في التأسيس لعدالة

انتقالية اذ تم ذكرها في أحد أهم وثائق القانونية في تونس بعد تعليق دستور 1956 تلزم السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية وتعتبر دفعا للمجتمع المدني من أجل مزيد العمل على مأسسة العدالة الانتقالية.

و تلت هذه الخطوة المهمة، مبادرة هامة و هي احداث وزارة حقوق الانسان و العدالة الانتقالية و تولى أ. سمير ديلو الاشراف على هذه الوزارة نظرا لإدراكه لأهمية العدالة الانتقالية في مسارات الانتقال الديمقراطي الذي شهدته عدد من الدول (بحكم مشاركته في عدد من مبادرات المجتمع المدني قبل و بعد الثورة). و قد شهد هذا القرار السياسي بإحداث هذه الوزارة وقفة معارضة من قبل المجتمع المدني الذي رأى فيها محاولة للسلطة التنفيذية وضع يدها على مسار يجب له أن يكون مستقلا كي يضمن نجاحه مما دفع الوزارة الجديدة إلى التأكيد على أن دورها لوجستي تحضيري في إطار التمهيد لمسار عدالة انتقالية في الفترة التي تسبق انشاء هيئة مستقلة كما تنص عليه التجارب الدولية للعدالة الانتقالية. و شرعت الوزارة في العمل على التمهيد لإرساء عدالة انتقالية خاصة من خلال الحوار الوطني، لكن كذلك من خلال عدد من المبادرات كان من شأنها ارباك الرأي العام و المساس بأسس العدالة الانتقالية.

### الحوار الوطني

نص الأمر 22 لسنة 2012 على أن وزارة حقوق الانسان و العدالة الانتقالية «...تعمل على تنظيم استشارات حول الإطار القانوني للعدالة الانتقالية و سبل ارسائها تشمل الجهات الحكومية المعنية والمجتمع المدني». و بناء عليه، شرعت الوزارة في استشارة وطنية ضيقة مع ممثلين عن أهم المنظمات الوطنية و الدولية العاملة في مجال العدالة الانتقالية و خبراء دوليين من أجل الوصول إلى تصور للاستشارة الوطنية حول العدالة الانتقالية

### الانطلاق

كان انطلاق الحوار الوطني حول عدالة الانتقالية بتنظيم وزارة حقوق الانسان و العدالة الانتقالية «ندوة وطنية لإطلاق الحوار حول العدالة الانتقالية في تونس»

بتاريخ 14 أبريل 2012 بحضور رسمي شمل الرئاسة الثلاث و مشاركة واسعة شملت الأحزاب السياسية و المجتمع المدني و بدعم من المفوضية السامية لحقوق الانسان وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي و المركز الدولي للعدالة الانتقالية، و هي كلها منظمات داعمة للحوار الوطني و المساندة ماديا و فنيا للوزارة.

و قد خلصت هذه الندوة إلى تكوين لجنة فنية تعنى بإدارة الحوار الوطني و تجمع ممثلين عن وزارة حقوق الانسان و ممثلين عن المجتمع المدني المهتم بموضوع العدالة الانتقالية

### اللجنة الفنية للحوار الوطني حول العدالة الانتقالية

تجسيما لهذا التصور و عملا بتوصيات الخبراء الدوليين و المنظمات الدولية الداعمة لوزارة حقوق الانسان و العدالة الانتقالية و حسب مقتضيات الأمر وزارى تم تكوين «اللجنة الفنية المكلفة بالإشراف على الحوار الوطني» و المتكونة من وزارة حقوق الانسان و العدالة الانتقالية، التنسيقية الوطنية المستقلة للعدالة الانتقالية، مركز الكواكبي للتحويلات الديمقراطية، مركز تونس للعدالة الانتقالية، مركز تونس لحقوق الانسان و العدالة الانتقالية، و الشبكة الوطنية للعدالة الانتقالية.

و يلاحظ أن اختيار هذه المكونات غابت عنه الموضوعية حيث تم ادراج جمعيات حديثة العهد بموضوع العدالة الانتقالية ذات مساهمة محدودة أو تكاد تكون منعدمة في مجال العدالة الانتقالية في حين تم تغييب جمعيات و منظمات أخرى ساهت بشكل جدي في المسار التمهيدى، على غرار الهيئة الوطنية للمحاميين بتونس و جمعية العدالة و رد الاعتبار.

كما تجدر الإشارة أن اللجنة عملت باستقلالية تامة عن سلطة الوزارة حيث كان دور الوزارة غالبا لوجستى أو شبيه بدور باقي الأعضاء مع اتخاذ قرارات توافقية في جل الحالات. و عملت اللجنة على التواصل مع الاعلام من أجل انارة الرأي العام حول عملها و تقدم سير الانجاز خلال مدة عملها التي لم تتجاوز الخمس أشهر حسب ما نص عليه القانون و التي تعتبر مدة قصيرة نظرا لأهمية الحوار.

و قد مثلت مساهمة المنظمات الدولية الداعمة اثناء لعمل اللجنة من حيث الموارد المادية (تبنى مشروع الأمم الانمائي تمويل جل مكونات الحوار الوطني) ومن حيث الخبرة حيث قدم خبراء المفوضية السامية و المركز الدولي للعدالة الانتقالية إضافة علمية لعمل اللجنة .

## الحوار مع المجتمع

تناولت عدد من المنظمات و وسائل الاعلام فعاليات الحوار الوطني و تم توثيقه بصفة دقيقة من قبل برنامج الأمم المتحدة الانمائي، إلا أنه تجدر الإشارة إلى النقاط التالية في الحوار الوطني:

دارت فعاليات الحوار الوطني في فترة غلب عليها تواتر المستجدات السياسية و نسق الانتقال الديمقراطي في مختلف المواضيع مما شغل لا فقط المجتمع السياسي بل أيضا المجتمع المدني و الاعلام حيث لم يولوا الأهمية المفروضة لموضوع العدالة الانتقالية كمشروع وطني.

رغم جهود اللجنة الفنية و اللجان الجهوية في محاولة تشريك جميع مكونات المجتمع بتنوعه الإيديولوجي و السياسي في مختلف اللقاءات الحوارية (على الصعيد الوطني و الجهوي) إلا أن المشاركة غلب عليها تمثيل الايديولوجيا الاسلامية و ضعفت فيها تمثيلية الايديولوجيا اليسار و المجتمع الحقوقي، و الذي يفسر بكون المنتمين إلى الايديولوجيا الاسلامية يمثلون أكبر عدد من الضحايا و عليه، كان اهتمامهم بالعدالة الانتقالية كوسيلة لإنصافهم.

نظرا لغلبة المقاربة التشاركية غلبت كذلك المقاربة التوسيعية، حيث خوفا من اقضاء مسائل أو قضايا أو ضحايا تم توسيع مفهوم الانتهاك ومفهوم الضحية و الحقبة التاريخية، مما جعل عدد من الخبراء الدوليين يرون في العدالة الانتقالية في تونس واسعة النطاق قد يصعب تنفيذها.

ساهم انخراط بعض الهيئات و المجموعات المهنية في نجاح الحوار الوطني خاصة على صعيد اللجان الفرعية التي قامت بجهد معتبر، على غرار القضاة و



المحامين و الاعلاميين والعدول. لكن لم يتواصل الاستثمار في هذه الطاقة البشرية القيمة التي يمكن أن تلعب دورا هاما في المسار الانتقالي في تونس بصفة خاصة في مسار العدالة الانتقالية.

## مشروع القانون

تجسيما لمخرجات الحوار الوطني و مراعات للمعايير الدولية للعدالة الانتقالية تمت صياغة مشروع القانون الأساسي للعدالة الانتقالية في أواخر شهر أكتوبر 2012 من قبل اللجنة الفنية للإشراف على الحوار الوطني و ذلك كما نص عليه الأمر المحدث لها. و تناولت وزارة حقوق الانسان و العدالة الانتقالية استشارة خبراء وطنيين في القانون الإداري و في التحكيم من أجل التدقيق في بعض الفصول كما دعت اللجنة لتقديم مشروع القانون في الأسابيع الموالية لكل من رئيس الحكومة و رئيس الدولة و رئيس المجلس التأسيسي و منذ تلك الفترة انتهى عمل اللجنة و تولت الحكومة مسؤولية مشروع القانون حيث أدخلت عليه بعض التحويلات التي أضعفت من جودته.

و بتاريخ 9 جانفي 2013 تم إيداع مشروع قانون العدالة الانتقالية في مكتب رئاسة المجلس الوطني التأسيسي في انتظار جدولته في عمل اللجنة التشريعية و منها في جلسة عامة.

## مبادرات افراغ العدالة الانتقالية من مضمونها

في الفترة الممتدة بين التنصيب على الفصل 24 من القانون المنظم للسلط (ديسمبر 2011) و المصادقة على قانون العدالة الانتقالية (ديسمبر 2013) تعددت المبادرات الحكومية و التشريعية (او ما اقترب منهما) التي هزت ثقة المواطن في مسار العدالة الانتقالية و أثارة انتقادات منظمات المجتمع المدني والمجتمع السياسي. من ضمن هذه المبادرات نذكر تجاهل الحكومة لعمل و مخرجات لجان تقصي الحقائق خاصة منها لجنة تقصي الحقائق حول انتهاكات حقوق الانسان و بعث لجنة تأسيسية صلب المجلس الوطني التأسيسي «لجنة شهداء و جرحى

الثورة» والتي كان مردودها ضعيف بشهادة أعضائها و شهادة عائلات و جمعيات الضحايا و المجتمع المدني. و بناء عليه تم تهميش قضية شهداء و جرحى الثورة لا فقط من قبل اللجنة المذكورة بل كذلك من قبل وزارة حقوق الانسان و العدالة الانتقالية مما زاد من احساس الظلم لدى عائلاتهم. كما نذكر مبادرة وزير العدل بإعفاء عدد من القضاة بسبب شبهة فساد مشيها الاجراء الذي أخذه بألية الغريلة في العدالة الانتقالية، مما ساهم في ادخال ارباك لدى الرأي العام حول الموضوع. كما تذكر محاولات أطراف حكومية تهديد قطاعات من المجتمع بقوائم سوداء من المحامين و الاعلاميين ضاربة بذلك أحد أبرز مكونات العدالة الانتقالية ألا وهو كشف الحقيقة بصفة محايدة بعيدا عن أي توظيف سياسي.

لكن لعل أهم المبادرات التي حاولت افراغ العدالة الانتقالية من مضمونها نذكر مسألة التعويض واسترجاع المسار الوظيفي للمنتفعين بالعمو العام. فرغم الاقرار بأنه من حق الضحايا استرجاع حقوقهم و جبر الضرر لهم إلا أنه كان من المفروض أن يتم ذلك في إطار عمل مهيك للعدالة الانتقالية يبدأ أولا بكشف الحقيقة من أجل قطع الشكوك حول أي غموض يشوب هذه العملية يمس من مصداقية الضحايا. اذ نرى اليوم تشكيك في العملية و رفض للضحايا مما لا يساهم برد الاعتبار المعنوي لهم عوضا أن يكون الهدف عكس ذلك.

و يعلل المسؤولون الحكوميون تمسيهم بورود أحكام في المرسوم عدد 1 ووجوب تطبيقه، إلا أن هذا المرسوم تم تمريره في وقت سبق مسار العدالة الانتقالية في تونس. كما أنه كان من المفروض على وزارة حقوق الانسان ، التي تصر على تطبيقه ، السعي على رفع كل غموض حول آلية التعويض والاقتصار على الحالات الاستعجالية التي لا شك يحوم حولها وحول الضحية، إما الانسياق في ما أقدمت عليه من تعويض آلي شمل خاصة الضحايا ذوي الانتماءات الاسلامية جعل عموم الناس ينظرون إليه كخطة ذات أبعاد حزبية.

و تتمثل المبادرة التشريعية التي شككت في مسار العدالة الانتقالية، مشروع تحصين الثورة الذي هو في تضارب كلي مع فلسفة العدالة الانتقالية. فقد دافعت

مجموعات سياسية منها أحزاب الأغلبية من حزب حركة النهضة والأحزاب القريبة منها على مشروع تحصين الثورة من أجل اقضاء خصوم سياسيين من اللعبة السياسية و الانتخابية. وقد سعت هذه الأحزاب على تقديم مشروعها كبديل عن مشروع قانون العدالة الانتقالية مما عطل جدولته هذا الأخير في لجنة التشريع و الجلسة العامة. و يلاحظ هنا الدور الضعيف (لا السلبي) الذي لعبته وزارة حقوق الانسان و العدالة الانتقالية في الدفاع عن مشروعها بالمواجهة مع مشروع تحصين الثورة.

و أخيرا نذكر مبادرة رئاسة الجمهورية في محاولة اصدار كتاب يكشف أرشيف الرئاسة خاصة في جانبه المتعلق بوكالة الاتصال الخارجي و علاقتها بالإعلام و الإعلاميين ضاربة بذلك عرض الحائط كل مبادئ الاطلاع و الكشف و النفاذ إلى الأرشيف حسب المعايير الدولية.

### حرك المجتمع المدني

في أثناء هذه المستجدات السلبية و التأخير في جدولة النقاش حول مشروع قانون العدالة الانتقالية و من ثمة المصادقة عليه، واصل المجتمع المدني ممثلا في المكونات السابقة اللجنة الفنية المكلفة بالإشراف على الحوار الوطني و غيرها من المنظمات المساندة للمسار العمل على حشد قوى المجتمع حول مسار العدالة الانتقالية و على بث ثقافتها. كما عملت هذه المنظمات في إطار تحالفات على اقتراح تحسينات وإضافات على المشروع المقدم للمجلس التأسيسي نذكر خاصة مبادرة التنسيق الوطنية المستقلة للعدالة الانتقالية و مركز الكواكبى للتحويلات الديمقراطية و مبادرة الشبكة الوطنية للعدالة الانتقالية و هيئة المحامين و منظمة محامون بالحدود.

تجدر الإشارة أن عددا كبيرا من منظمات المجتمع المدني عززت من عملها حول موضوع العدالة الانتقالية نظرا لتوفر الموارد المالية المقدمة من طرف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الذي قدم ما يزيد عن 14 منحة تفوق المائة ألف دينار لمبادرات و منظمات و جمعيات وطنية تهدف لدعم مسار العدالة الانتقالية .

ونظرا لبطء المجلس الوطني التأسيسي في تناول مشروع القانون و نظرا للمبادرات التي ساهمت في ارباك مسار العدالة الانتقالية (السالف ذكرها)، تم التنسيق بين مختلف مكونات المجتمع المدني العامل في الموضوع برعاية من المفوضية السامية لحقوق الانسان و بمساعدة برنامج الامم المتحدة الانمائي، من أجل الدفع بمسار العدالة الانتقالية. وفي هذا السياق عملت هذه المجموعة و اصلت جهودها مع السلطة التشريعية (كمجلس وطني تأسيسي، أو نواب أو لجان تأسيسية ذات الصلة) ومع الأحزاب السياسية من أجل دفع المصادقة على القانون و من أجل تحسين الصيغة المقدمة له و حتى مع الأطراف الراعية للحوار الوطني من أجل ادراج العدالة الانتقالية في مكونات الحوار الوطني. و في سياق كل هذه الجهود تمت صياغة رسالة رسمية موجهة إلى رئاسة المجلس تحتوي على خمس نقاط أساسية لا بد من ادراجها في مشروع القانون من أجل تحسينه بعد التغييرات التي أدرجتها لجنة التشريع العام بالمجلس الوطني التأسيسي

## المصادقة على المشروع

في تاريخ 8 نوفمبر 2013 تم الاعلان أن لجنة التوافقات صلب المجلس التأسيسي قررت جدولة نقاش مشروع العدالة الانتقالية خلال خمسة أيام أي يوم الجمعة 13 ديسمبر، بعد أن تعطل المسار التشريعي منذ شهر جويلية 2013 تاريخ تقديم لجنة التشريع العام (و لجنتي الحريات و شهداء الثورة) تقريرها حول مشروع القانون و التعديلات المدخلة عليه. وتأتي خطوة الجدولة في مفاجأة لكل متتبعي الشأن العام حتى السياسيين أنفسهم و أعضاء المجلس التأسيسي. و تفسر هذه الجدولة السريعة لمناقشة المشروع بالمستجدات السياسية ففي تلك الفترة كثر الحديث حول الكتاب الأسود حول منظومة الإعلام و الذي أصدرته رئاسة الجمهورية و تضاربه مع مسار العدالة الانتقالية. كما تميزت تلك الفترة من اقتراب نهاية الحوار الوطني الذي من شأنه تعيين رئيس حكومة جديد. و رغم هذا التسرع، وكرده فعل سريعة عمل المجتمع المدني بمختلف تحالفاته على إيصال تحفظاته حول مشروع القانون و مقترحات تحسينه و التي تمثلت في آلية فرز الترشيحات، القضاة والدوائر الخاصة

التي تنظر في الانتهاكات الجسيمة لحقوق الانسان، آلية الغرلة، آلية التحكيم و التنسيق بين مختلف مبادرات العدالة الانتقالي.

و في يوم 13 ديسمبر انطلق النقاش في جلسة عامة حول العدالة الانتقالية و بشكل سريع تمت المصادقة على قانون العدالة الانتقالية بعد يومين فقط من النقاش حول أحد أهم القوانين في هذه الفترة الانتقالية والمحتوي على 72 فصلا. و رغم كل الجهود من أجل الدفع بمسار العدالة الانتقالية، اعتبر شق هام من منظمات المجتمع المدني أن التسرع في المصادقة لم يساهم في تحسين المضمون بل هو تسرع قطع الطريق أمام كل جهود التفاعل بين المجتمع المدني و أعضاء المجلس التأسيسي. كما أن هذا التسرع لم يساهم في إعادة الحراك حول المسار و مرت المصادقة على مشروع بهذه الأهمية بتغطية ضعيفة لوسائل الإعلام و لم تثر اهتمام شعبيا واسعا كما هو مرجو.

## رؤية استشرافية

يمكن اعتبار المصادقة على قانون العدالة الانتقالية خطوة هامة في مسار الانتقال الديمقراطي في تونس خاصة أن القانون يعتبر إيجابيا إلى حد ما (رغم بعض العيوب التي لا تزال تشوبه) وتبقى التحديات أمام الانطلاق الرسمي لمسار العدالة الانتقالية في شكلها الرسمي واردة، نذكر منها :

- أهمية الوصول إلى اختيار أعضاء لهيئة الحقيقة و الكرامة بصيغة توافقية بعيد عن أي محاولة للتحزيب
- العمل من أجل بناء و دعم ثقة المجتمع في مسار العدالة الانتقالية خاصة من خلال هيئة الحقيقة و الكرامة
- العلاقة بين الهيئة التي سيتم انشاءها و الجهاز التنفيذي خاصة وزارة حقوق الانسان و العدالة الانتقالية و اقتسام المهام بينهما
- دور المجتمع المدني، خاصة الجمعيات الحقوقية و جمعيات الضحايا، في مسار العدالة الانتقالية.





## — لحة عن مركز الكواكبي للتحولات الديمقراطية —

مركز الكواكبي للتحولات الديمقراطية منظمة إقليمية غير حكومية، ذات صبغة تقنية، متخصصة في نقل و بناء و تقديم الخبرة في مجال التحول الديمقراطي، و قد تأسس على مبدأ الشراكة بين المنظمات والخبراء في المنطقة العربية و الشرق أوسطية.



### مركز الكواكبي للتحولات الديمقراطية

العنوان / ص ب 22 - 2091 المنزه 6 - تونس

الهاتف • الفاكس / + 216 71 766 227

[kawakibi.center@gmail.com](mailto:kawakibi.center@gmail.com)

[www.kawakibi.org](http://www.kawakibi.org)





جوع إلى بعض الخبراء في مجال الانتقال الديمقراطي، يمكن  
ر أن الفترة الزمنية اللازمة لإتمام هذا المسار تتراوح بين 6 و8  
ن والتي تتزامن مع الانتخابات التشريعية العادية الثانية أي بعد  
الفترة الانتقالية الأولى (مهما كان شكلها، والتي عادة ما تشهد  
لاستقرار و كذلك أعلى وتيرة للقرارات و التحولات) و بعد مرور  
رلمانية كاملة (والتي عادة ما تشهد نوعا من الاستقرار السياسي  
فاض وتيرة التحولات).

جوع إلى قراءة في تجارب مماثلة، خاصة في  
سات دول شرق أوروبا و جنوب آسيا، تكون  
الحد من السلطة التنفيذية بنزع بعض  
ها إلى هيئات و هياكل مستقلة و محايدة  
تها شخصيات مستقلة و ذات انتماء حزبي و ايدولوجي و  
عربي/ديني غير جلي أو متوازن بين كافة الأعضاء.

منشورات مركز الكواكبي للتحولات الديمقراطية

تونس 2014 | [www.kawakibi.org](http://www.kawakibi.org)