



البوصلة

التقرير السنوي

لأشغال مجلس نواب الشعب

منظمة البوصلة

الدورة
البرلمانية
الرابعة

الباب الاول: المؤسسات الدستورية

ا- الأداء التشريعي

اا- الاداء الانتخابي

الباب الثاني: اللامركزية

ا- مجلة الجماعات المحلية

اا- الخطوات القادمة: المصادقة على مجلة الجماعات المحلية... اما بعد؟

الباب الثالث: الحقوق والحريات

ا- الأداء التشريعي

اا- الأداء الرقابي

الباب الرابع: العدالة الانتقالية

ا- الإجراءات الأولى لتكريس العدالة الانتقالية: نحو القطع مع الماضي وإنصاف الضحايا

اا- ما بعد قانون العدالة الانتقالية: مسار محفوف بالتعطيلات

الباب الخامس: مكافحة الفساد

ا- الأداء التشريعي

اا- الأداء الرقابي

الباب السادس: المالية العمومية

ا- الأداء التشريعي

اا- الأداء الرقابي

الباب السابع: اقتصاد، استثمار وتنمية

ا- الأداء التشريعي

اا- الأداء الرقابي

الباب الثامن: سير عمل المجلس

ا- خرق النظام الداخلي وضعف الدور الرقابي

اا- غياب الاستقلالية الإدارية والمالية لمجلس نواب الشعب

المقدمة

إيماناً منها بالمكانة المحورية التي يحتلها مجلس نواب الشعب في النظام السياسي وفي تفعيل مقتضيات دستور الجمهورية الثانية وإرساء مقومات الانتقال الديمقراطي، تتشرف منظمة البوصلة بعرض تقريرها السنوي الذي حاولت من خلاله رصد نشاط المجلس وتقييم أشغاله وطريقة أداء نوابه بمختلف رؤاهم وتوجهاتهم خلال الدورة البرلمانية الرابعة التي امتدت من أكتوبر 2017 إلى جويلية 2018.

دورة برلمانية جديدة إنطلقت على أنقاض سابقتها، حاملة لنفس الرهانات التي لم يتمكن المجلس من تحقيقها في الدورات البرلمانية السابقة. أول هذه الرهانات هو التأخر الكبير الذي راكمه البرلمان في مسار تكريس دستور 27 جانفي 2014، وخاصة إرساء المؤسسات الدستورية، وسط مناخ سياسي-إعلامي كثّر فيه التخويف من استقلالية الهيئات الدستورية. هذا المناخ لم يكن بمعزل عن الإشكاليات المتعلقة بهيئة الحقيقة والكرامة، والتي لم يقم مجلس نواب الشعب بدوره فيها، ألا وهو سدّ الشغورات. انتهت الدورة البرلمانية الثالثة، كذلك، على أزمة الاستقالات في الهيئة العليا المستقلة للانتخابات. ولئن نجح مجلس نواب الشعب في سد الشغورات الثلاث في دورة استثنائية، إلا أنه فشل في انتخاب رئيس جديد للهيئة، لتتخلّ المسألة لبداية الدورة البرلمانية الرابعة.

كان إذن أمام هذه الدورة البرلمانية استحقاق سياسي ملخّ، وهو استكمال شروط إنجاح الانتخابات البلدية التي تأجلت مرّة أولى، وهو ما كان يستوجب، علاوة على انتخاب رئيس لهيئة الانتخابات، المصادقة على مجلة الجماعات المحلية في أقرب الآجال.

كما كانت أمام الدورة البرلمانية الرابعة نفس الرهانات الاقتصادية والاجتماعية لسابقتها، إن لم تكن أكثر إلحاحا، حيث تواصلت أزمة المالية العمومية والميزان التجاري، وارتفاع البطالة، وضعف التنمية في الجهات الداخلية، وغياب العدالة الجبائية والاجتماعية. ولئن كانت المبادرة تعود خاصة إلى الحكومة في وضع السياسات الاقتصادية والاجتماعية، إلا أن دور مجلس نواب الشعب، سواء التشريعي، أو حتى الرقابي، لا يقل أهمية.

ورغم تواصل التشديد على الحرب ضد الفساد، إن في الخطاب الحكومي، أوفي خطابات مجلس نواب الشعب، كتلا ورتاسة، فإن الدورة البرلمانية الرابعة بدأت بعد انتكاسة كبيرة تمثلت في المصادقة على قانون المصالحة الإدارية، في دورة استثنائية عرفت جدلا كبيرا.

ساهمت هذه العوامل، بالإضافة إلى تواصل، بل وتفاقم ظاهرة غياب النواب عن أشغال المجلس، في تراجع ثقة التونسيين في مجلس نواب الشعب، حيث جاء في سبر للآراء قام به "International republici-can Institute"، أن 75 بالمائة من المستطلعين "يعتقدون أن مجلس نواب الشعب لا يقوم بالعمل اللازم إجابة لحاجيات التونسيين".

ورغم أن الدورة البرلمانية الرابعة بدأت في إطار سياسي لم يزل يحكمه التوافق بين النهضة والنداء، إلا أن التصدعات في أطراف وثيقة قرطاج كانت قد بدأت في الظهور، خاصة مع الخلاف بين الاتحاد العام التونسي للشغل والحكومة حول سبل إصلاح الصناديق الاجتماعية، والانشقاقات الداخلية التي تواصلت في حركة نداء تونس. وكانت تركيبة مجلس نواب الشعب قد عرفت، في آخر الدورة البرلمانية الثالثة، تغييرا مع تأسيس الكتلة الوطنية، الداعمة للحكومة، من قبل مستقيلين من كتلتي نداء تونس ومشروع تونس. وإن لم تتركب هذه الكتلة، في البداية، سوى من 7 نواب، إلا أن تأسيسها كان ينبؤ بخلاف، تطور فيما بعد لصراع بين قيادة نداء تونس ورئيس الحكومة، مثل البرلمان إحدى ساحاته الرئيسية.

في هذا المناخ السياسي والاقتصادي والاجتماعي، دخل مجلس نواب الشعب في دورته البرلمانية الرابعة، وأمامه رهانات كبيرة، وتحدي استرجاع ثقة المواطنين. وتحاول البوصلة، عبر هذا التقرير، الوقوف على مختلف المحطات التي شهدتها العمل النيابي خلال هذه الدورة، مع تقييم مختلف أدوار المجلس، التشريعي والرقابي والانتخابي والتمثيلي.

وينقسم هذا التقرير إلى قسمين:

◀ القسم النوعي:

يتضمن تقييما لعمل المجلس حسب المحاور، وهي: المؤسسات الدستورية، اللامركزية، الحقوق والحريات، العدالة الانتقالية، مكافحة الفساد، المالية العمومية، والاقتصاد، الاستثمار والتنمية، فيما خص الباب الأخير من التقرير إلى تقييم سير عمل المجلس بشكل إجمالي.

◀ القسم الكمي:

يتضمن جذاذات، فيها بطاقات تقييم فردية للنائب، وللكتل النيابية، وللجان البرلمانية، وجذاذات لمشاريع القوانين، وجدولا يجمع مختلف الاتفاقيات التي وافق عليها مجلس نواب الشعب.

الباب الأول المؤسسات الدستورية

01

- ا. الأداء التشريعي
- ب. الأداء الانتخابي

مقدمة:

اقتُرنت الدورة البرلمانية الرابعة بمرور أربع سنوات على المصادقة على دستور الجمهورية الثانية. ومن أهم ميزات دستور 27 جانفي 2014، استحداثه لإطار مؤسساتي جديد، يخدم الديمقراطية ويحمي الحقوق الحريات ويقلص من هيمنة السلطة التنفيذية ويكرس علوية الدستور. ومن بين هذه المؤسسات، خصّص الدستور بابا كاملا للهيئات الدستورية المستقلة، وعددها خمس¹، تعمل كلها، على اختلاف مجالاتها، على دعم الديمقراطية. كما نصّ على مؤسسات أخرى، لا يقل دورها أهمية، كالمحكمة الدستورية، الضامنة لعلوية الدستور ولاحترام الحقوق والحريات، والمجلس الأعلى للقضاء، الضامن لاستقلال القضاء، وحتى مؤسسات قضائية كمحكمة المحاسبات والمحكمة الإدارية، التي تغيرت تسميتها، وتنظيمها ومهامها بالدستور الجديد. وتشمل المؤسسات الدستورية أيضا المجلس الأعلى للجماعات المحلية، وهو هيكلي تمثيلي للمجالس المحلية المنتخبة، وله دور هام في تكريس اللامركزية². وكذلك هيئة الحقيقة والكرامة التي، وإن لم يسمّها الدستور مباشرة، إلا أنه أشار إلى منظومة العدالة الانتقالية في أحكامه الانتقالية، وأسس التزاما دستوريا بها³.

ولعل الإشكالات والصراعات التي تعلقت بهيئة الحقيقة والكرامة استعملت لتبرير الخوف من استقلالية المؤسسات الدستورية، والسعي للحدّ منها، وهو ما تأكّد في تصريح رئيس الجمهورية في حوار مع جريدة الصحافة اليوم بتاريخ 6 سبتمبر 2017، حين اعتبر أن الهيئات المستقلة «تتغوّل» على الدولة وينطبق عليها مثل "العزري أقوى من سيدو". وبالتالي، لم يعد الرهان يتعلق فقط بإرساء المؤسسات الدستورية كشرط لتطبيق الدستور، وإنما كذلك بخطر التراجع عن الاستقلالية المضمونة دستوريا.

وما من شكّ أن مجلس نواب الشعب في قلب هته الرهانات، حيث أن دوره محوري في إرساء وتنظيم المؤسسات الدستورية، وخاصة الهيئات الدستورية المستقلة، الذي يتم بقوانين (الأداء التشريعي). كما أن دوره يشمل انتخاب أعضاء الهيئات الدستورية المستقلة، وثلاث أعضاء المحكمة الدستورية (الأداء الانتخابي).

1. الأداء التشريعي:

يكتسي الدور التشريعي لمجلس نواب الشعب بالنسبة للمؤسسات الدستورية أهمية كبرى، حيث أن إرساءها مرتبط بسنّ قوانين خاصة بها. فباستثناء الهيئة العليا المستقلة للانتخابات، التي تقرر الحفاظ عليها وعلى إطارها القانوني الحالي، فإن إرساء باقي الهيئات الدستورية المستقلة يبقى رهين سنّ قوانين تنظمها، بما في ذلك هيئة الاتصال السمعي البصري وهيئة حقوق الإنسان، التي ستعوضان هيئات مستقلة غير دستورية أحدثت بنصوص سابقة للدستور، وهيئة التنمية المستدامة وحقوق الأجيال القادمة. وقد اختارت الحكومة، وتحديدا وزارة العلاقة مع الهيئات الدستورية والمجتمع المدني وحقوق الإنسان، إضافة إلى القوانين الخاصة بكل هيئة، سنّ مشروع قانون للأحكام المشتركة بين الهيئات الدستورية المستقلة. وكان مجلس نواب الشعب قد صادق في الدورة البرلمانية الثالثة على مشروع قانون هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد، وعلى مشروع قانون الأحكام المشتركة الذي أرجعته الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين. وبالتالي، فإن مجلس نواب الشعب نظر في دورته الرابعة في

01- هيئة الانتخابات، هيئة الاتصال السمعي البصري، هيئة حقوق الإنسان، هيئة التنمية المستدامة وحقوق الأجيال القادمة، وهيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد.

02- أنظر باب "اللامركزية"، ص.

03- أنظر باب "العدالة الانتقالية"، ص.

مشروع قانون متعلقين بكل من هيئة حقوق الإنسان وهيئة الاتصال السمعي البصري، وفي الفصول غير الدستورية من مشروع قانون الأحكام المشتركة بين الهيئات الدستورية المستقلة، في حين لم يتم إيداع مشروع قانون هيئة التنمية المستدامة وحقوق الأجيال القادمة بعد.

أما بالنسبة إلى بقية المؤسسات الدستورية، فإن مجلس نواب الشعب لم يصادق، إلى حدود الدورة البرلمانية الثالثة، سوى على قوانين المجلس الأعلى للقضاء والمحكمة الدستورية. أما تنظيم المجلس الأعلى للجماعات المحلية، فقد تمّ في مجلة الجماعات المحلية، التي تمت المصادقة عليها في الدورة البرلمانية الرابعة (أنظر باب اللامركزية)، ليبقى إرساؤه مرتبطا بإجراء الانتخابات الجهوية. وبالنسبة لمحكمة المحاسبات، فإن مشروع القانون المتعلق بها معروض على أنظار مجلس نواب الشعب، منذ 2016، دون أن تبدأ مناقشته إلى غاية اليوم.

___ مشاريع قوانين مصادق عليها:

1. مسلسل مشروع قانون الأحكام المشتركة بين الهيئات الدستورية المستقلة:

اختارت الحكومة، عند الشروع في صياغة مشاريع قوانين الهيئات الدستورية، أن تخصّص مشروع قانون للأحكام المشتركة بين كل الهيئات الدستورية المستقلة، إضافة إلى مشاريع القوانين الخاصة بكل هيئة. هذا الخيار، الذي انطلق من قراءة معينة للفصل 125 من الدستور الذي تضمّن أحكاما مشتركة بين الهيئات، لقي الكثير من النقد، سواء من الهيئات الحالية نفسها، أو من العديد من النواب، وذلك نظرا للاختلاف الكبير في صلاحياتها وفي مهماتها. وإذ دافع عدد من النواب على الخيار الحكومي، فإن نوابا آخرين اعتبروا أنه قد يخلق إشكالات تطبيقية في حال التخالف بين النصين، في حين أنه من الممكن التنصيص على مضمون الأحكام المشتركة داخل مشاريع القوانين المتعلقة بكل هيئة تباعا. واقترح رأي ثالث إصدار مجلة للهيئات الدستورية المستقلة، تكون الأحكام المشتركة بابها الأول.

كما أثّرت عند نقاش مشروع هذا القانون، في أواخر الدورة البرلمانية الثالثة، إشكاليات أخرى، وعلى رأسها استقلالية الهيئات وطرق مساءلتها. حيث اقتضى مشروع القانون امكانية أن يسحب مجلس نواب الشعب الثقة من مجلس الهيئة. ورغم أن العديدين حذروا من أن هذه الآلية تمسّ من استقلالية الهيئات المكفولة بالدستور، فإن مقترح التعديل⁴ الذي يقضي بحذفها، مع الإبقاء على امكانية إعفاء عضو أو أكثر، بصفة فردية، وبطلب من أغلبية مجلس الهيئة، قد سقط في التصويت.

وهو ما أدى بمجموعة من النواب إلى الطعن في مشروع القانون أمام الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين، التي صرّحت، في 8 أوت 2017، بعدم دستورية كل من الفصل 33 والإحالة عليه في الفصولين 11 و24.

ومذاك، عرف مشروع القانون، وتحديدًا فصوله المخالفة للدستور، مخاضا تشريعيًا عسيرًا، وبطيئًا، استفرق دورة برلمانية بأكملها. فقد صادق مجلس نواب الشعب، في مرحلة أولى، على صيغة قيل أنّها "معدّلة"، أرجعها القاضي الدستوري الوقتي مرّة أخرى لعدم دستورتيتها، قبل أن ينتهي، بعد كثير من الأخذ والردّ، إلى تطبيق قرار الهيئة الوقتية، ليصدّر بعدها قانون الأحكام المشتركة بين الهيئات الدستورية المستقلة.

04-مقدّم من النواب غازي الشواشي، سامية عبو، نعمان العرش، عماد الدائمي وسالم الابيض.



صيغة ثانية غير دستورية:

بعد أن صرحت الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين، في أوت 2017، بعدم دستورية الفصل 33 وما تبعه من إحالة عليه، رجع مشروع القانون إلى لجنة التشريع العام، للخروج بصيغة معدّلة تحترم قرار الهيئة. ولئن أسست الهيئة قرارها على أن "سحب الثقة التي اقتضاها الفصل 33 من المشروع يتنافى ومبدأ استقلالية الهيئات الدستورية طالما أنه لا يحقق التناسب المطلوب بين مبدأي المساءلة والاستقلالية"، إلا أن النواب تشبثوا بإقرار رقابة برلمانية على الهيئات الدستورية. هذا التوجه أدى إلى الاكتفاء بحذف عبارة سحب الثقة، مع تعويضها بـ"إعفاء"، والتنصيص على حقوق الدفاع لأعضاء الهيئات الذين يشملهم إجراء الإعفاء.

وقد صادقت الجلسة العامة، في 27 أكتوبر 2017، على هذه الصيغة المعدّلة. وبارجاعها إلى أنظار الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين، سقط مشروع القانون مرّة أخرى في غربال الدستورية، حيث اعتبر القضاة الدستوريون الوقتيون أن ما تضمنه الفصل 33 من إمكانية إعفاء عضو أو أكثر يؤدي إلى الخلط بين إجراءات المساءلة الفردية لأعضاء مجلس الهيئة والمساءلة الجماعية للهيئة، ويمكن أن يهدد النصاب القانوني المستوجب لممارسة الهيئة مهامها. كما أن الصيغة الجديدة لم تحترم قرار الهيئة، بجمعها لسلطة المبادرة بالإعفاء والمصادقة عليه لدى مجلس نواب الشعب، وهي بالتالي، مرة أخرى، لا تحقق التناسب المطلوب بين المساءلة والاستقلالية.

“الاكتفاء بتعويض عبارة "سحب الثقة من مجلس الهيئة أو عضو أو أكثر" بعبارة "إعفاء عضو أو أكثر من أعضاء مجلس الهيئة" لا يرفع عن الفصل المذكور عيب عدم الدستورية”

قرار الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين عدد 2017/09 المؤرخ في 23 نوفمبر 2017

مماطلة وتعنت... ثم امتثال لقرار الهيئة:

بعد إرجاعها مرة أخرى لعدم الدستورية، أعادت لجنة التشريع العام النظر في الفصول 33، 11 و24 من مشروع القانون المتعلق بالأحكام المشتركة بين الهيئات الدستورية المستقلة. ورغم أن القانون المتعلق بالهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين نص على أن يتداول مجلس نواب الشعب ثانية في مشروع القانون في أجل 10 أيام من تاريخ إحالة القرار بعدم الدستورية، فإن الأمر دام لأكثر من 7 أشهر. إذ ظلت الفصول غير الدستورية موضوع أخذ وردّ بين لجنة التشريع العام والجلسة العامة، التي أرجعت مشروع القانون للجنة في ثلاث مناسبات. والسبب أن الصيغة التي توصلت إليها اللجنة بدت في كل مرة غير متناسبة مع قرار الهيئة الوقتية، ولا تزيل إشكال عدم الدستورية.

ورغم أن بعض النواب اقترحوا التخلي عن الفصل 33 تماما وحذف ما تبعه من تنصيصات في الفصول 11 و24، إلا أن هذا الرأي ظل أقليا، حيث تشبثت الأغلبية بالإبقاء على رقابة برلمانية على الهيئات، مع البحث عن ضمانات إجرائية.

وقد شهدت اجتماعات لجنة التشريع حضور جهة المبادرة، وهو ما اعتبره بعض النواب خرقا منهجيا، حيث أن دور جهة المبادرة ينتهي بمجرد المصادقة على مشروع القانون في نسخته الأولى في الجلسة العامة. كما أن نقاشات النواب داخل اللجنة كثيرا ما انحرفت إلى تقييم ونقد لقرار الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية

القوانين، بدل البحث عن أسلم السبل لتطبيقه. وقد استمعت اللجنة إلى عدد من الخبراء في القانون الدستوري⁵ وإلى وكيل الرئيس الأول للمحكمة الإدارية، واعتبر معظمهم أن الصيغة التي وصلت إليها اللجنة في ديسمبر 2017 لا تتطابق مع قرار الهيئة. وبعد أخذ وردّ، انتهت لجنة التشريع العام إلى حذف الفصل 33، وتعديل الفصولين 11 و24، تطبيقاً لقرار الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين، وهو ما كان يجدر فعله منذ البداية.

وبعد المصادقة على الصيغة الجديدة لهذه الفصول في الجلسة العامة، صرّحت الهيئة الوقتية بدستوريتها، ليتم بذلك ختم ونشر القانون الأساسي عدد 47 لسنة 2018 مؤرخ في 7 أوت 2018 يتعلق بالأحكام المشتركة بين الهيئات الدستورية المستقلة، بعد مسلسل طويل من المماطلة والأخذ والرد والتعنت.

— مشاريع قوانين مصادق عليها في اللجنة:

2. مشروع قانون أساسي عدد 2016/42 يتعلق بهيئة حقوق الإنسان:

الفصل 128 من الدستور:



تراقب هيئة حقوق الإنسان احترام الحريات وحقوق الإنسان، وتعمل على تعزيزها، وتقترح ما تراه لتطوير منظومة حقوق الإنسان، وتُستشار وجوباً في مشاريع القوانين المتصلة بمجال اختصاصها.

تحقق الهيئة في حالات انتهاك حقوق الإنسان لتسويتها أو إحالتها على الجهات المعنية.

تتكون الهيئة من أعضاء مستقلين محايدين من ذوي الكفاءة والنزاهة، يباشرون مهامهم لفترة واحدة مدتها ست سنوات.

هيئة حقوق الإنسان هي إحدى الهيئات الدستورية المستقلة التي أرساها الباب السادس من الدستور، كضمانة ضد خطر تفول السلطة التنفيذية، وفق تصور جديد للفصل بين السلط. وهي أيضاً دعامة أساسية لحماية الحقوق والحريات من الانتهاكات، أي كان مصدرها، أسوة بالسلطة القضائية، حامية الحقوق والحريات. وبغض النظر عن هذا التوجه الدستوري، فإن تخصيص مؤسسة تتمتع بقدر عالي من الاستقلالية لحماية الحقوق والحريات أصبح دارجاً في التجارب المقارنة. ولئن تم إنشاء الهيئة العليا لحقوق الإنسان والحريات الأساسية في تونس، بمقتضى قانون 16 جوان 2008، فإن هذه الهيئة لم تكن تتمتع بالاستقلالية المطلوبة، نظراً لارتباطها برئاسة الجمهورية، بدءاً بتعيين رئيسها وأعضائها، وحتى في مهامها. وهو ما جعلها مصنفة "ب" في الترتيب الدولي للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، مما يفسر أيضاً ضرورة تعويضها بهيئة دستورية مستقلة منظمة بتشريع جديد يتوافق مع مقتضيات الدستور ويضمن الاستقلالية المطلوبة.

وقد تم إيداع مشروع القانون عدد 2016/42 منذ الدورة البرلمانية الثالثة، وهو بذلك أول مشروع قانون خاص بهيئة دستورية مستقلة يصل المجلس، مباشرة بعد مشروع قانون الأحكام المشتركة.



جدول الاستماع:

عقدت لجنة الحقوق والحريات 6 جلسات استماع للنظر في مشروع القانون، كما تلقت ملاحظات كتابية من الرابطة التونسية للدفاع عن حقوق الانسان بعد تغيب ممثليها عن جلسة الاستماع التي كانت مبرمجة لهم.



النقاط الخلافية:

رغم أن التوافق طبع نقاش مشروع القانون عدد 2016/42 في لجنة الحقوق والحريات، حيث تمت المصادقة على أغلب الفصول بإجماع الحاضرين، إلا أن ذلك لم يمنع من بروز بعض النقاط الخلافية، التي حسمت بالأغلبية، وأحيانا بترجيح صوت الرئيس:

- ◀ مقترح إضافة وجوبية استشارة الهيئة حول التقارير التي ترفعها الحكومة للهيئات واللجان والمؤسسات الأممية والإقليمية فيما يتعلق بحقوق الانسان، حيث ساندت أقلية من النواب الحاضرين المقترح الوارد من مركز الكواكبي، في حين صوتت الأغلبية ضده.
- ◀ اعتبار الجهاز الإداري للهيئة جزءا لا يتجزأ منها، أو اعتباره فقط أداة تنفيذية لما تقرره الهيئة المتمثلة حصرا في مجلسها. وقد سبق وأثارت هذه النقطة جدلا عند مناقشة مشروع قانون هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد، انتهت بطعن في دستوريته، بما أنها قد تمس من استقلالية الهيئة. وقد تم التصويت بأغلبية الحاضرين على أن تتركب الهيئة من هيكل تقريبي وهو المجلس، ومن هيكل تنفيذي وهو الجهاز الإداري.
- ◀ مقترح تمثيل هيئة حقوق الإنسان في مختلف الهيئات ذات الصلة، حيث صوتت أقلية لصالحه، في حين عارضته أغلبية الحضور.

◀ صيغة القسم، حيث أيد بعض النواب الصيغة الموجودة في مشروع الحكومة، والتي تركز على مهام حماية واحترام وتعزيز حقوق الإنسان، في حين رأى آخرون إدراج نفس القسم الذي يؤديه أعضاء الهيئات الأخرى، والذي ينص على خدمة الوطن بإخلاص، ولا يشير إلى حقوق الإنسان، وقد كان صوت الرئيس مرجحاً في اتجاه تعديل الفصل وتوحيد القسم مع باقي الهيئات.

إضافات النواب:

◀ إلغاء الإشارة إلى قانون الأحكام المشتركة بين الهيئات الدستورية المستقلة، نظراً لأن مثل هذه الإشارة قد تمنع ارتقاء الهيئة إلى الصنف أ في الترتيب الدولي للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، المستند لمبادئ باريس

◀ إضافة تعريف حالة الاستضعاف (الفصل 6)، مثلما هو الشأن في قانون العنف ضد المرأة

◀ إطلاق واجب الهياكل والمؤسسات العمومية تيسير قيام الهيئة بمهامها وعدم جواز الاعتراض على زيارتها، وذلك بحذف الاستثناء المتعلق بمقتضيات الدفاع والأمن الوطنيين (الفصل 9)

◀ حصر الإشارة للمعاهدات الدولية بتلك المصادق عليها طبقاً للدستور، فيما يتعلق بدور الهيئة في اقتراح ما تراه مناسباً لتحقيق ملاءمة النصوص التشريعية مع المعاهدات (الفصل 13)، وبمهامها في حماية وتعزيز حقوق الإنسان بصفة عامة (الفصل 7)

◀ إضافة متابعة إنفاذ توصيات هيئة الحقيقة والكرامة إلى مهام الهيئة

◀ إضافة عقوبة لمن يمتنع، باسم السر المهني أو الطبي، عن مد الهيئة بالمعلومات التي تطلبها بالنسبة لقضايا التعذيب والعنف المسلط على شخص في حالة استضعاف (الفصل 20)

◀ إلغاء الفصل 25 الذي كان يفتح إمكانية الصلح في الشكاوى المرفوعة أمام الهيئة، نظراً لأنه قد يمنع المتضرر من اللجوء إلى القضاء ويخدم مصلحة منتهكي حقوق الإنسان

◀ اعتماد مبدأ الترشيح من قبل المنظمات والهياكل القطاعية، عوضاً عن الترشيحات الفردية، وذلك بالنسبة للقاضيين الإداري والعدلي، للمحامي، للطبيب (الذي تمت إضافته إلى تركيبة مجلس الهيئة)، وللعضوين الممثلين للمجتمع المدني.

مشاريع قوانين أمام اللجنة:

3. مشروع قانون أساسي عدد 2017/97 يتعلق بهيئة الاتصال السمعي البصري

الفصل 127 من الدستور:



تتولى هيئة الاتصال السمعي البصري تعديل قطاع الاتصال السمعي البصري، وتطويره، وتسهر على ضمان حرية التعبير والإعلام، وعلى ضمان إعلام تعددي نزيه.

تتمتع الهيئة بسلطة تربية في مجال اختصاصها وتُستشار وجوبا في مشاريع القوانين المتعلقة بهذا المجال.

تتكون الهيئة من تسعة أعضاء مستقلين محايدين من ذوي الكفاءة والنزاهة، يباشرون مهامهم لفترة واحدة مدتها ست سنوات، ويجدد ثلث أعضائها كل سنتين.



هيئة الاتصال السمعي البصري هي إحدى الهيئات الدستورية المستقلة، وهي من أهم المؤسسات التي جاء بها دستور 2014، وذلك بالنظر لأهمية وحساسية المهام التي تضطلع بها، حيث أنها تتولى، حسب الفصل 126 من الدستور، تعديل قطاع الاتصال السمعي البصري وتطويره، كما تسهر على ضمان حرية التعبير والإعلام، وعلى ضمان إعلام تعددي نزيه. ولذلك، فإنها تتمتع، أسوة بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات وعلى خلاف باقي الهيئات الدستورية، بسلطة تربية في مجالها. وبالتالي، ليس من قبيل المبالغة اعتبار هيئة الاتصال السمعي البصري إحدى دعائم النظام الديمقراطي للجمهورية الثانية.

وستعوض هيئة الاتصال السمعي البصري الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي البصري (الهايكا) التي أنشئت بعد الثورة بمقتضى المرسوم عدد 116 لسنة 2011. ولعل تجربة هذه الهيئة، والجدل الذي رافق قراراتها، بل ورفض تطبيقها في كثير من الأحيان، والتشكيك الذي طالها من قبل بعض وسائل الإعلام التلفزي، عوامل تؤكد على أهمية واستعجال إرساء هيئة دستورية دائمة، تتمتع بصلاحيات واسعة وفعالية، وباستقلالية كاملة، وبمشروعية دستورية.

إلا أن الحكومة، وتحديدًا وزارة العلاقة مع الهيئات الدستورية والمجتمع المدني، انتظرت الدورة البرلمانية الرابعة لتقوم بإيداع مشروع القانون الأساسي عدد 2017/97 المتعلق بهيئة الاتصال السمعي البصري. ورغم أن الوزارة شددت على أن صياغة مشروع القانون قد تمت بطريقة تشاركية، مع الأطراف المهنية وخاصة مع الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري، إلا أن هذه الأخيرة عبّرت في كثير من المناسبات عن

احترازاتها من مشروع القانون، شكلا ومضمونا. حيث أن الهيئة، أسوة بالهيكل المعنية وبالمجتمع المدني، لم توافق على خيار تخصيص مشروع قانون للاتصال السمعي البصري، بالإضافة إلى مشروع قانون ينظم الهيئة، دون أن ننسى مشروع قانون الأحكام المشتركة للهيئات الدستورية المستقلة، كما أنها اعتبرت أن مشروع القانون لا يضمن الاستقلالية الإدارية والمالية للهيئة⁶.

ولعل هذه الاحترازات، التي نقلتها كل من الهيئة الحالية والهيكل المعنية إلى أعضاء لجنة الحقوق والحريات في جلسات الاستماع التي خصت لمشروع القانون، من بين أسباب تعطل النظر فيه وعدم الشروع في مناقشته فضلا فضلا.

جدول الاستماع:

عقدت لجنة الحقوق والحريات 4 جلسات تم الاستماع خلالها إلى 8 أطراف :

- 1 وزير العلاقة مع الهيئات الدستورية والمجتمع المدني وحقوق الانسان
- 2 رئيس الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي البصري
- 3 رئيسة جمعية يقظة من أجل الديمقراطية والدولة المدنية
- 4 رئيس الجمعية الوطنية للصحافيين الشبان
- 5 النقابة الوطنية للصحفيين التونسيين
- 6 منظمة المادة 19
- 7 ممثلي النقابة التونسية للمؤسسات الإعلامية
- 8 ممثلي النقابة العامة للإعلام

ونظرا لمعارضتها لمشروع القانون المقدم من طرف الحكومة، شكلا ومضمونا، أعدت الهايكا مقترح قانون تبنته مجموعة من النواب من مختلف الكتل، وتم إيداعه في جانفي 2018. ويشمل مقترح القانون عدد 2018/01 المتعلق بحرية الاتصال السمعي البصري مختلف جوانب النظام القانوني لقطاع الاتصال السمعي البصري، ومن بينها القواعد التنظيمية للهيئة. ولم يتم الشروع في مناقشة مقترح القانون إلى غاية الدورة البرلمانية الرابعة، وقد يعود ذلك لانتظار ورود مشروع قانون الاتصال السمعي البصري الذي تعدّه الحكومة.

1. الأداء الانتخابي:



” ومن أؤكد مهامنا كذلك مواصلة إرساء الهيئات الدستورية التي نص عليها دستور 2014، على غرار المحكمة الدستورية “

محمد الناصر في كلمته بمناسبة افتتاح الدورة البرلمانية الرابعة، 17 أكتوبر 2017

06- النوري اللجمي، "الهايكا ترفض تجزئة قانون الاتصال السمعي البصري"، الصباح، 4 جانفي 2018.
<http://www.assabahnews.tn/ar-/النوري-اللجمي-الهايكا-ترفض-تجزئة-قانون-الاتصال-السمعي-البصري-ticle/170450>

يتميز مجلس نواب الشعب في ظل دستور 2014 بدور انتخابي مهم، يضاف إلى دوره التشريعي والرقابي. ورغم أن الدور الانتخابي للبرلمان لا يقتصر على المؤسسات الدستورية، إذ يشمل هيئات لم ينص عليها الدستور كالهيئة الوطنية لمكافحة التعذيب وهيئة النفاذ للمعلومة، إلا أنه يجد، بدرجة كبيرة، أساسه في الدستور. فالخيار الدستوري بإرساء هيئات دستورية مستقلة، تكون دعامة للديمقراطية، ولا تخضع لرقابة إشراف ولا لتسلسل هرمي، يقتضي أن لا يرتبط تعيين أعضائها بإرادة فردية. ولهذا السبب، نص الفصل 125 من الدستور على انتخاب أعضاء الهيئات الدستورية المستقلة من قبل مجلس نواب الشعب بأغلبية معززة. والأغلبية المعززة هي الأغلبية التي تتجاوز الأغلبية المطلقة (النصف زائد واحد). كأغلبية الثلثين التي نصت عليها قوانين الهيئات الدستورية، وكذلك قانون المحكمة الدستورية، التي يعين مجلس نواب الشعب ثلث أعضائها حسب الفصل 118 من الدستور. هذه الأغلبية المعززة ليست فقط شرطا إجرائيا، وإنما هي جزء لا يتجزأ من فلسفة المؤسسات الدستورية، القائمة على الاستقلالية، حيث أنها تسمح بإحجام أكبر عدد ممكن من النواب والكتل النيابية، بما فيها المعارضة، في عملية اختيار أعضاء الهيئات، بدل أن تخضع لمنطق الأغلبية والأقلية.

ولعل ما يميز الدورة البرلمانية الرابعة، هو أن الدور الانتخابي للمجلس اقتصر على المؤسسات الدستورية، أو بالأحرى، على بعض المؤسسات الدستورية، حيث أن معظم الهيئات الدستورية المستقلة لازالت، مثلما رأينا، في انتظار القوانين التي ترسيها. وبالتالي، فقد اقتصر جدول أعمال المجلس في هذه الدورة على انتخاب ثلث أعضاء المحكمة الدستورية (1)، سدّ الشغورات في الهيئة العليا المستقلة للانتخابات وانتخاب رئيس لها (2)، وانتخاب أعضاء هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد (3)، دون أن ينجح في أي منها.

1. المحكمة الدستورية:

ليس من المبالغة اعتبار المحكمة الدستورية أهم المؤسسات التي جاء بها دستور 2014. إذ أن الاختصاصات والمهام التي أوكلها إليها الدستور تبوؤها مكانة متميزة، فهي التي تضمن علوية الدستور، وهي بالتالي تلعب دورا حاسما في حماية الحقوق والحريات. وإذا كانت مراقبة دستورية القوانين الاختصاص الطبيعي للمحكمة الدستورية، فإن دورها لا يقتصر على ذلك. فهي:

- ◀ تنظر في دستورية مشاريع القوانين التي يصادق عليها مجلس نواب الشعب، بطلب من رئيس الجمهورية، رئيس الحكومة أو ثلاثين نائبا،
- ◀ تراقب دستورية القوانين التي دخلت حيز التنفيذ، التي تحيلها عليها المحاكم في إطار قضايا، بطلب من الخصوم،
- ◀ تراقب دستورية المعاهدات الدولية، قبل ختمها، بطلب من رئيس الجمهورية
- ◀ تنظر وجوبا في دستورية النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب
- ◀ تراقب تعديل الدستور، في إجراءاته وفي محتواه
- ◀ تبت في توائل حالة الاستثناء التي يعلنها رئيس الجمهورية
- ◀ تبت في تنازع الاختصاص بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة

◀ تبت في عزل رئيس الجمهورية، إذا ما ارتكب خرقاً جسيماً للدستور، وبعد موافقة ثلثي النواب على لائحة لإعفائه.

كذلك فإن المحكمة الدستورية، وبالخصوص تركيبها الأولى، ستدعى لحسم عدد من القضايا الحارقة في علاقة بتأويل الدستور، كالعلاقة بين الدين والدولة، وبعض الحقوق والحريات، وغيرها من المسائل. وبالتالي فإن المحكمة الدستورية هي التي ستنطق بالدستور، وتأويلاتها ملزمة لكل السلطات.

تجاوز فاضح ومستمر للآجال الدستورية:

رغم أن الدستور حدد أجلاً لإرساء المحكمة الدستورية (على عكس الهيئات الدستورية المستقلة)، وهو سنة واحدة من تاريخ الانتخابات التشريعية، فإن السلطات العمومية، وعلى رأسها مجلس نواب الشعب، لم تحترم بتاتا هذا الأجل.

ولئن تسبب، في البداية، تأخر الحكومة في إيداع مشروع قانون المحكمة الدستورية في بعض من التأخر، فإن المسؤولية الأكبر تبقى على عاتق مجلس نواب الشعب. إذ أن البطء في إرساء المجلس الأعلى للقضاء، الذي يرتبط إرساء المحكمة الدستورية به، يعود إلى مصادقة مجلس نواب الشعب على صيغة غير دستورية من مشروع القانون المتعلق به، رغم تحذير وزير العدل آنذاك، ثم إصرار الأغلبية النيابية على ذلك، مما أدى إلى إرجاع مشروع القانون مرتين من قبل الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين، وبالتالي تعطل إرساء المجلس.

بعد إرساء المجلس الأعلى للقضاء وبداية اشتغاله في 28 أبريل 2017، لم يعد هناك أي عائق أمام مجلس نواب الشعب للشروع في انتخاب أعضاء المحكمة الدستورية. وقد تم فتح باب الترشيحات في مارس 2017 والتزم رئيس مجلس نواب الشعب، محمد الناصر، بانتخاب الـ4 أعضاء قبل نهاية الدورة البرلمانية الثالثة⁷. انتهت الدورة البرلمانية الثالثة، ومضت دورة برلمانية أخرى بأكملها، تعطل فيها مسار انتخاب أعضاء المحكمة الدستورية، بين الكتل النيابية واللجنة الانتخابية والجلسة العامة، ومكتب المجلس وندوة الرؤساء.

المسار القانوني لانتخاب أعضاء المحكمة الدستورية:

لئن نصّ الدستور على أن يعين مجلس نواب الشعب ثلث أعضاء المحكمة الدستورية، أي 4 أعضاء، إلا أن تفصيل ذلك أتى مع القانون المنظم للمحكمة الدستورية⁸. حيث نص الفصل 11 منه على أن الترشيح لعضوية المحكمة الدستورية يكون من قبل الكتل النيابية، أي أن الترشيحات ليست فردية مثلما هو الشأن بالنسبة لمؤسسات دستورية أخرى. حيث ترشح كل كتلة 4 أسماء، 3 منهم من المختصين في القانون. وفي حين لم يشر القانون إلى فرز الترشيحات، إلا أنه بالرجوع إلى النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب، فإن اللجنة الانتخابية هي التي تقوم بفرز الترشيحات للتثبت من مدى توفر الشروط التي نصّ عليها الدستور والفصلين 8 و9 من قانون المحكمة الدستورية (أ). وأخيراً، يتم انتخاب الأعضاء الأربعة في الجلسة العامة بالاقتراع السري وبأغلبية الثلثين (ب).

⁰⁷ - آدم يوسف، تونس: إرساء المحكمة الدستورية ومخاوف على استقلاليتها، العربي الجديد، 23 أبريل 2017.

تونس-إرساء-المحكمة-الدستورية-ومخاوف-على-استقلاليتها/2017/4/23/https://www.alaraby.co.uk/politics/

⁰⁸ - قانون أساسي عدد 50 لسنة 2015 مؤرخ في 3 ديسمبر 2015 يتعلق بالمحكمة الدستورية



فرز الترشيحات في اللجنة الانتخابية:

شرعت اللجنة الانتخابية، في 20 جوان 2017، في النظر في ترشيحات الكتل النيابية لعضوية المحكمة الدستورية. وبعد أن اتفقت على منهجية العمل، تم تحديد الوثائق المطلوبة للترشيح للمحكمة الدستورية كالتالي:

- ◀ نسخة من بطاقة التعريف الوطنية
 - ◀ قائمة في الخدمات أو شهادة مهنية تثبت الخبرة المطلوبة
 - ◀ شهادة تفيد شرط المباشرة بالنسبة لصنفي القضاة والمحامين
 - ◀ نسخة مطابقة للأصل من الشهادة العلمية
 - ◀ سيرة ذاتية
 - ◀ تصريح على الشرف لاثبات التمتع بالحقوق المدنية والسياسية، عدم التعرض لعقوبة تأديبية، النقاوة من السوابق العدلية في الجرائم القصدية، عدم تحمل مسؤولية حزبية وعدم الترشح في حزب أو ائتلاف لانتخابات رئاسية أو تشريعية أو محلية خلال 10 سنوات.
- وبعد فتح المجال للكتل النيابية لاستكمال الوثائق المطلوبة، انتهت اللجنة، في اجتماع 12 جويلية، إلى قبول 5 ملفات توفرت فيها الشروط، وهي كل من:
- ◀ العياشي الهمامي، مختص في القانون، رشحته كتل الجبهة الشعبية والاتحاد الوطني الحر والكتلة الديمقراطية
 - ◀ روضة الورسينفي، مختصة في القانون، رشحتها كتلة نداء تونس.
 - ◀ سناء بن عاشور، مختصة في القانون، رشحتها كتلة الحرة لحركة مشروع تونس، الكتلة الوطنية والجبهة الشعبية

◀ سليم اللغماني، مختص في القانون، رشحته الكتلة الوطنية وكتلة نداء تونس وكتلة الحرة لحركة مشروع تونس.

◀ عبد اللطيف بوعزيزي، غير مختص في القانون، رشحته كتلة حركة النهضة.

في حين تم رفض ملفات 9 مرشحين، وهم كل من:

سبب رفض الملف	الكتل التي رشحته	الاختصاص	المرشح
عدم التقدم بنسخة من بطاقة التعريف الوطنية ونسخة من الشهادة العلمية	آفاق تونس	أستاذ قانون وعميد سابق	محمد صالح بن عيسى
عدم توفر شرط المباشرة	آفاق تونس	مختصة في القانون	فاطمة الزهراء
تصريح على الشرف غير مطابق للنموذج، ونسخة من بطاقة التعريف غير مكتملة	الحرة لحركة مشروع تونس	قاضي إداري	زهير بن تنفوس
عدم الإدلاء بشهادة عمل	الحرة لحركة مشروع تونس	فيلسوف و كاتب	يوسف الصديق
عدم ورود الوثائق في الآجال	الجبهة الشعبية	أستاذ جامعي، رئيس جامعة منوبة وروائي	شكري المبخوت
عدم استكمال الوثائق	الجبهة الشعبية وآفاق تونس	قاضي إداري	أحمد صواب
عدم استكمال الوثائق	النهضة	محامي	فاخر بن سالم
عدم استكمال الوثائق	نداء تونس	مختصة في القانون	نجوى الملولي
عدم استكمال الوثائق	آفاق تونس	أستاذ في الاقتصاد	عبد الرزاق الزواري

إلا أن ضلالة عدد المرشحين الذين قُبلت ملفاتهم، أي 4 مختصين في القانون و1 غير مختص في القانون، دفعت باللجنة إلى التريث وإحالة الأمر إلى ندوة الرؤساء، لتنتهي الدورة البرلمانية الثالثة دون إجراء الانتخاب في الجلسة العامة، على عكس تعهّد محمد الناصر.

انتظرت ندوة رؤساء الكتل الدورة البرلمانية الرابعة لكي تنظر في مسألة الترشيحات، وتقرر، في 23 أكتوبر 2017، تكليف اللجنة الانتخابية باستئناف فرز الملفات، والنظر في الوثائق الواردة إلى حدود 12 جويلية

2017، في حين أن اللجنة كانت قد قررت، في اجتماع 11 جويلية، عدم احتساب أي وثيقة ترد بعد اجتماعها. وبذلك، أسعفت اللجنة الانتخابية 3 ملفات سبق رفضها، وهي ملفات كل من شكري المبخوت، زهير بن تنفوس ونجوى الملولي، ليصبح عدد المرشحين المقبولين 8:

غير مختصين في القانون	مختصون في القانون		
عبد اللطيف بوعزيزي	سناء بن عاشور	روضة الورسينفي	العياشي الهمامي
شكري المبخوت	زهير بن تنفوس	نجوى الملولي	سليم اللغماني

فشل الانتخاب في الجلسة العامة:

بعد مرور 8 مرشحين من غربال اللجنة الانتخابية، في منتصف نوفمبر 2017، لم يعد هناك أي عائق أمام تنظيم جلسة عامة لانتخاب 4 أعضاء. إلا أن مجلس نواب الشعب انتظر 4 أشهر لبرمجة الجلسة المنتظرة، في 13 مارس 2018.

وفي ظل غياب التوافق بين الكتل، لم يتحصل أي مرشح/ة على أغلبية الثلثين المطلوبة، والمقدرة بـ145 صوتا، ليتم المرور إلى دور ثان في اليوم الموالي. وقبل الجلسة العامة المخصصة للدور الثاني، اجتمع رؤساء الكتل للتوافق حول 4 أسماء، وهو ما تم بالفعل. فقد أمضى رؤساء كل الكتل النيابية على قائمة من 4 أسماء، أعلنوا عنها مباشرة إثر الاجتماع في وسائل الإعلام⁹، وهي:

◀ العياشي الهمامي

◀ روضة الورسينفي

◀ سناء بن عاشور

◀ عبد اللطيف بوعزيزي

وبالمرور إلى التصويت في الجلسة العامة، مباشرة بعد التوافق، لم تتحصل سوى روضة الورسينفي، وهي مرشحة كتلة نداء تونس، على الأصوات المطلوبة بتجميعها لـ150 صوتا. في حين تحصل المرشحون الآخرون الذين تم التوافق حولهم على أقل بكثير من الـ145 صوتا المطلوبة. هذه النتيجة دفعت بالنواب من مختلف الكتل إلى اتهام بعضهم بعضا بعدم احترام التوافق، واستغلال سرية التصويت لإفشال انتخاب أعضاء المحكمة الدستورية.

ولئن كان الدور الثالث، الذي انتظم بعد أسبوع، فرصة لكل الكتل النيابية لتدارك الأمر وتحمل مسؤولياتها واحترام التوافق، إلا أن النتائج أظهرت عكس ذلك، حيث حصل المرشحون الذين تم التوافق عليهم على أصوات أقل حتى من تلك التي حصلوا عليها في الدور الثاني.

09- /وأخيرا-توافق-رؤساء-الكتل-على4--مرشحين/https://hadath.tn/2018/03/14/ /غازي-الشواشي-التوافق-على4--مرشحين-لعضوي/http://www.radionationale.tn/ http://acharaa.com/ar/306580

الدور			المرشح	الدور			المرشح
03	02	01		03	02	01	
47	68	71	سليم اللغماني	97	104	96	العياشي الهمامي
19	26	38	نجوى الملولي		150	98	روضة الورسينفي
08	20	48	زهير بن تنفوس	68	104	60	سناء بن عاشور
55	46	72	شكري المبخوت	88	116	87	عبد اللطيف بوعزيزي
التوافق على 4 مرشحين				التوافق على 4 مرشحين			

إعادة المسار، وتواصل التأخير:

ينص قانون المحكمة الدستورية، في حالة عدم نجاح المجلس في انتخاب الـ 4 أعضاء، على إعادة فتح باب الترشيحات مجدداً، والانتخاب بنفس الأغلبية المطلوبة، بالنسبة للمقاعد التي ظلت شاغرة. وبالفعل، أعاد مكتب مجلس نواب الشعب فتح باب الترشيحات، بعد مرور 50 يوماً كاملة من فشل الدور الثالث للانتخاب في الجلسة العامة، وكأن كل التأخير الذي حصل لم يكن كافياً. ومثلما حصل في المرة الأولى، نظرت اللجنة الانتخابية في الترشيحات الواردة من الكتل، التي بلغت 12 ملفاً، منها 5 ملفات قديمة (تم ترشيحها في المرة الأولى)، و7 ملفات جديدة. وتم قبول كل الملفات القديمة، باستثناء زهير بن تنفوس، لعدم تقديم تصريح جديد على الشرف. أما بالنسبة للملفات الجديدة، فقد تم رفض 5 منها وقبول 2، مثلما يتضح في هذا الجدول:

مرشدو الكتل النيابية لعضوية المحكمة الدستورية

الكتلة		الكتلة
غير مختصين في القانون	مختص في القانون	الكتلة
عبد اللطيف بوعزيزي	عبد الرزاق المختار	حركة النهضة
	محمد العادل كعنيش ❌	حركة نداء تونس
	سناء بن عاشور عبد الرحمان كريم	كتلة الحرة لحركة مشروع تونس

شكري المبخوت	سناء بن عاشور العباشي الهمامي	كتلة الجبهة الشعبية
❌ منية العلمي	سناء بن عاشور	الكتلة الوطنية
❌ محمد الفاضل الطرودي	❌ زهير بن تنفوس	كتلة الولاء للوطن
	❌ ماهر كريشان ❌ كمال العياري	كتلة الديمقراطية
	العباشي الهمامي	كتلة الاتحاد الوطني الحر
	العباشي الهمامي	
● ترشيح جديد		
● ❌ ملف مرفوض		
● ترشيح قديم أعيد ترشيحه مجدداً		

وبطلب من الكتل التي تم رفض ملفات مرشحيها لعدم استكمالهم الشروط المطلوبة، قرر مكتب مجلس نواب الشعب فتح باب الترشيح واستكمال الملفات مجدداً، ليتواصل المسلسل، وتتمطط الآجال، ويستمر التأخير. وبالتالي، اجتمعت اللجنة الانخابية مجدداً في 19 جوان لإعادة فرز الترشيحات، وانتهت إلى قبول 5 ملفات جديدة، وهي كل من:

- ◀ محمد العادل كعنيش، محامي، ونائب سابق في مجلس النواب في التسعينات، رشحته كتلة نداء تونس
- ◀ كمال العياري، قاضي، رشحته كتلة الولاء للوطن
- ◀ ماهر كريشان، قاضي، رشحته كتلة الولاء للوطن
- ◀ محمد الفاضل الطرودي، أستاذ علوم سياسية في باريس، رشحته كتلة الولاء للوطن عن غير المختصين في القانون.
- ◀ منية العلمي: أستاذة محاضرة في المعهد العالي لأصول الدين، رشحتها الكتلة الوطنية عن غير المختصين في القانون.

وهكذا، فإنه من 12 ملف ترشيح للمحكمة الدستورية في الجملة، تم قبول 11 ملفات، 7 من المختصين في القانون و4 من غير المختصين في القانون، ولم يتم رفض سوى ملف زهير بن تنفوس، نظراً لعدم احتوائه على تصريح جديد على الشرف¹⁰.

10- وقد صرّح المعني بالأمر أنه لم ينوي إعادة الترشيح، أي أن الكتلة الوطنية أعادت ترشيحه دون أخذ موافقته.

و بعد أكثر من شهر من مصادقة اللجنة الانتخابية على قائمة الترشيحات المقبولة، انتظمت جلسة عامة لانتخاب الـ 3 أعضاء الباقين، دون أن يحصل توافق حول الأسماء. ومثلما كان متوقعا، لم يتحصل أي مرشح على الأغلبية المطلوبة.



مشروع قانون خطير لتغيير الأغلبية:

بالتوازي مع إعادة المسار تطبيقا لمقتضيات القانون المنظم للمحكمة الدستورية، أودعت الحكومة مشروع قانون يتضمن تنقيحاً لقانون المحكمة الدستورية، وتحديدًا لفصليه 11 و12 المنظفين لانتخاب الأعضاء من قبل مجلس نواب الشعب والمجلس الأعلى للقضاء. بالنسبة لمجلس نواب الشعب، يتمثل التعديل في إضافة امكانية لدور ثان يتم فيه انتخاب القضاة الدستوريين بأغلبية الـ109، ودور ثالث يتم فيه تدارك النقص بالمرشحين الأوائل في التصويت، مهما كان عدد الأصوات التي تحصلوا عليها.

ولئن تم تبرير مشروع القانون باستعجالية تركيز المحكمة الدستورية، وبالتعطيل الناجم عن صعوبة توفر أغلبية الثلثين، إلا أن مقترح تغيير الأغلبية أثار جدلاً كبيراً وخوفاً أكبر من تسييس المحكمة الدستورية، حيث تصبح الأغلبية الحاكمة تتحكم في تعيين ثلثي أعضائها (4 تختارهم الأغلبية المطلقة في مجلس نواب الشعب (109)، و4 يعينهم رئيس الجمهورية). كما أن مشروع القانون أتى في وقت شرع فيه مجلس نواب الشعب في مسار انتخاب الأعضاء، أي أنه، إن صحّ التعبير، تغيير لقواعد اللعبة، خلال اللعبة.

كذلك، فإن مناقشة مشروع القانون في هذا الوقت تعني إعادة مسار الترشيح والانتخاب مع العلم المسبق بأنهم سيفشلون في تجميع أغلبية الثلثين. أي أن الأغلبية النيابية قررت سلفاً عدم التوافق، وهو ما تم بالفعل في الدور الأول، وما يدل على سوء نية فاضح. فبعد المسرحية الأولى التي تمثلت في التوافق على أسماء وعدم التصويت لها، كانت جلسة 24 جويلية مسرحية أخرى، تمثلت في تقديم ترشحات وإجراء انتخاب مع العلم (أو القرار) المسبق بعدم التوصل إلى الأغلبية المطلوبة.

ولئن تسبب عدم الحصول على أغلبية الثلثين في الجلسة العامة في بعض منه، إلا أن التعطيل في مسار انتخاب أعضاء المحكمة الدستورية يعود خاصة إلى تعامل الكتل النيابية واللجنة الانتخابية مع الترشيحات وإلى جدول الأعمال البرلماني الذي لم يولي المسألة أولويتها. إذ أنه، بين فتح الترشيحات في المرة الأولى (مارس 2017)، وإجراء أول دور انتخابي في الجلسة العامة (مارس 2018)، ضاعت سنة كاملة في إجراءات كان يمكن، لو توفرت الإرادة السياسية، أن تتم في أقل من شهر. نفس الإرادة السياسية التي لو توفرت، لطبق التوافق حول الأسماء الأربعة، ولم يتم اللجوء إلى إعادة فتح باب الترشيح مرة أخرى. إذ أن أغلبية الثلثين، وإن كانت تعسّر عملية الانتخاب، إلا أنها ضمانات استقلالية للمنتخبين، سواء كانوا قضاة دستوريين، أو أعضاء هيئات دستورية مستقلة.

انتخاب الهيئات الدستورية:

الفصل 125 من الدستور:



تعمل الهيئات الدستورية المستقلة على دعم الديمقراطية. وعلى كافة مؤسسات الدولة تيسير عملها.

تتمتع هذه الهيئات بالشخصية القانونية والاستقلالية الإدارية والمالية، وتنتخب من قبل مجلس نواب الشعب بأغلبية معززة (...)

2. الهيئة العليا المستقلة للانتخابات:

الهيئة العليا المستقلة للانتخابات هي أول الهيئات الدستورية المستقلة التي نصّ عليها الباب السادس من الدستور، وهي، مع هيئة الاتصال السمعي البصري، الوحيدة التي تتمتع بسلطة تريبية في مجالها.

كما أنها الهيئة الوحيدة التي أحال الدستور فيها، رغم أن عنوان القسم كان "هيئة الانتخابات"، على اسم الهيئة الموجودة، وهي "الهيئة العليا المستقلة للانتخابات".

هيئة الانتخابات لا تتميز دستوريا فقط عن باقي الهيئات، إذ أن القانون المنظم لها¹¹، وهو سابق للدستور، ينص على انتخاب رئيسها من قبل مجلس نواب الشعب، على خلاف باقي الهيئات، وأيضا المحكمة الدستورية، التي ينتخب رؤساءها من قبل أعضاء مجالسها. وبالتالي، فإن الدور الانتخابي لمجلس نواب الشعب مضاعف، حيث ينتخب الأعضاء، على الأقل مرة كل سنتين، نظرا للتجديد الجزئي، وينتخب كذلك الرئيس. هذا الدور الانتخابي هو أيضا من أكثر مهام المجلس حساسية، نظرا لأهمية وحساسية دور الهيئة العليا المستقلة للانتخابات، الذي يشمل تنظيم الانتخابات وإدارتها والإشراف عليها، وللمصالح الانتخابية للنواب والأحزاب.

وقد شهدت الدورة البرلمانية الرابعة مخاضا كبيرا في علاقة بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات. فبعد أن تمكّن المجلس، في دورة استثنائية، من سدّ الشغورات الناجمة عن استقالة كل من شفيق صرصار ومراد بن مولى ولمياء المرزوقي، بدأت الدورة الرابعة بأزمة انتخاب رئيس جديد للهيئة خلفا لشفيق صرصار (أ)، وانتهت، بعد أزمة إقالة/استقالة رئيسها الجديد محمد التليلي المنصري، بمحاولة انتخاب رئيس جديد للهيئة (ب)، وكان عليها أيضا سد الشغورات الحاصلة في مجلس الهيئة نتيجة للتجديد الجزئي بالقرعة (ج).

أ- انتخاب رئيس الهيئة خلفا لشفيق صرصار:

لئن برمج مجلس نواب الشعب، في سبتمبر 2017، دورة استثنائية لسدّ الشغورات الحاصلة في هيئة الانتخابات على إثر الاستقالات (ولتمرير قانون المصالحة خاصة)، إلا أن مسألة انتخاب رئيس الهيئة بقيت عالقة مع بداية الدورة البرلمانية الرابعة. ورغم أن انتخاب رئيس الهيئة لا يقتضي سوى الأغلبية المطلقة للأعضاء (109)، على عكس سد الشغور الذي يشترط أغلبية الثلثين (145)، فإن النواب نجحوا في التوافق على انتخاب الأعضاء الثلاثة الجدد، وفشلوا مرتين في انتخاب رئيس، خلال الدورة الاستثنائية. ويعود ذلك إلى تشبث كل طرف بالمرشح الذي يدعمه، حيث دعمت حركة النهضة نبيل بيفون، وتشبث نداء تونس بأئيس الجربوعي، رغم ما رافق ترشيحه من جدل حول شبهة عدم حياده خلال عمله في الهيئة، وما راجع عن مناشدته لبن علي، وهو ما نفاه الجربوعي¹². كما يجدر التذكير أن عدم حصول أي مرشح على أغلبية الـ 109 يعود أيضا إلى ظاهرة غياب النواب التي شملت حتى المواعيد الكبرى، حيث لم يشارك في التصويت سوى 159 نائبا في الدور الأول و149 في الدور الثاني.

ومع بداية الدورة البرلمانية الرابعة، تم فتح باب الترشيحات مجددا، وتقدم نفس المترشحين، باستثناء الأنور بن حسن، مع انضمام نجلاء براهيم إلى القائمة. وأفرز الدور الأول عن نتائج مفايرة، حيث لم يحز نبيل بيفون وأئيس الجربوعي سوى على صوتين لكل منهما، في حين صعد إلى الدور الثاني محمد التليلي المنصري ونجلاء براهيم. ورغم تحمله في الدور الأول على 95 صوتا، إلا أن الدور الثاني لم يسعف المنصري لتجميع أغلبية الـ 109 صوتا المطلوبة، حيث لم يشارك في التصويت سوى 170 نائبا، اختار 18 منهم الورقة البيضاء.

هذا الفشل الثاني أدى إلى فتح باب الترشيحات مرة ثالثة، وما يعنيه ذلك من تأخير، لينتهي مسلسل انتخاب رئيس لهيئة الانتخابات في 14 نوفمبر، مع حصول المنصري على 115 صوتا.

11- القانون الأساسي عدد 28 لسنة 2012 المؤرخ في 20 ديسمبر 2012 يتعلق بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات.
12- ميدني-شو-أخبار/209481/اتهمته-سامية-عبو-بالانحياز-والمناشدة-مترشح-<https://www.mosaiquefm.net/or/> لرئاسة-هيئة-الانتخابات-يرد

المرشح	أنيس الجربوعي	محمد التليلي منصري	نبيل بفون	الأنور بن حسن	فاروق بو عسكر	نبيل العيزي
25 سبتمبر 2017	الدور 1	78	03	76	0	0
26 سبتمبر 2017	الدور 2	68		73		

إعادة فتح باب الترشيحات

المرشح	أنيس الجربوعي	محمد التليلي منصري	نبيل بفون	نجلاء براهيم	فاروق بو عسكر	نبيل العيزي
14 نوفمبر 2017	الدور 1	2	95	2	48	0
30 أكتوبر 2017	الدور 2		100		51	

إعادة فتح باب الترشيحات

المرشح	أنيس الجربوعي	محمد التليلي منصري	الأنور بن حسن	فاروق بو عسكر	نجلاء براهيم
14 نوفمبر 2017	الدور 1	5	115	0	49

إخلال في التصويت:

بعد 4 جلسات انتخابية لم يتحصل فيها أي مترشح على أغلبية الـ 109، عرفت الجلسة الخامسة، يوم 14 نوفمبر، إخلالا في التصويت كاد يؤدي إلى إلغاء النتائج وإعادة الانتخاب، حيث أعلن النائب حسونة ناصفي عن كتلة الحرة عن وجود خلل في التصويت تمثل في إيداع أحد النواب أكثر من بطاقة تصويت، لتصرح النائبة ليلي اولاد علي (الكتلة الوطنية) انها قامت بالتصويت مرتين. وعلى هذا الاساس اقدم الخلاف في المواقف داخل المجلس بين من يدعو الى الغاء التصويت وبين من دافع على مواصلة عملية الفرز، لتبقى امكانية الطعن في النتائج فيما بعد.

ورغم هذا الخلل، قرر رؤساء الكتل احتساب النتائج، بعد حيازة المنصري على 115 صوتا، باستثناء كتلة الجبهة الشعبية، وكذلك النائب صلاح البرقاوي. وبذلك، تم التصريح بانتخاب محمد التليلي منصري رئيسا للهيئة العليا المستقلة للانتخابات. ولكن رئاسة المنصري للهيئة لم تدم سوى بضعة أشهر، لتدخل الهيئة في أزمة جديدة.

ب- طلب إعفاء الرئيس، فاستقالته، فالمرور إلى انتخاب رئيس جديد:

بعد ثلاث أسابيع من إجراء الانتخابات البلدية، قرر مجلس الهيئة طلب إعفاء محمد التليلي المنصري من رئاسة الهيئة، وفق الفصل 15 من القانون المنظم للهيئة.

التقرير... والتقرير المضاد:

وتقدم جميع أعضاء مجلس الهيئة، باستثناء المنصري طبعاً، بتقرير لمجلس نواب الشعب في 3 جوان 2018، اعتبروا فيه أن المنصري "تعقد عدم تنفيذ قرارات مجلس الهيئة رغم التنبيه عليه"، و"تعقد اتخاذ قرارات من اختصاص مجلس الهيئة دون الرجوع إليه"، كما قُصّر في تسيير الهيئة وفي تمثيلها.

وقد احتوى التقرير قائمة طويلة في الإخلالات التي يعيها الأعضاء على رئيس الهيئة، أجاب عليها المنصري في تقرير مضاد¹³، فيما يلي أهمها:

تقرير أعضاء الهيئة	تقرير أعضاء الهيئة
وقعت المصادقة على النتائج الأولية في جلسة 17 ديسمبر، وتمت المصادقة على النتائج النهائية عبر البريد الإلكتروني، بسبب عدم حضور الأعضاء رغم استدعائهم.	التصريح بالنتائج النهائية للانتخابات الجزئية التشريعية بألمانيا ونشرها بالرائد الرسمي دون مصادقة مجلس الهيئة في مداولة قانونية، وبافتعال محضر جلسة وهمي.
عدم استعمال الحبر الانتخابي كان يمثل خطراً حقيقياً على المسار الانتخابي للانتخابات البلدية، في صورة حدوث أي إخلال، نظراً للجدل الذي أثاره. تم اطلاع مجلس الهيئة بكل مراحل اقتناء الحبر الانتخابي	الدخول في مفاوضات مع الحكومة لاقتناء الحبر الانتخابي بعنوان هبة من الصين، دون علم المجلس، ورغم قرار المجلس في جلسة 29 جانفي 2018 بعدم استعمال الحبر الانتخابي في الانتخابات البلدية.
لا وجود لإخلالات من رئيس الهيئة الفرعية بتونس، وإنما اجتهاد في قبول وصل عوضاً عن شهادة في الإبراء، وحسم الأمر لدى المحكمة الإدارية. رئيس الهيئة الفرعية تونس 2 قدم استقالته بطريقة قانونية وعادية، ولا تجمعها علاقة صداقة خاصة	تعقد الرئيس حذف قرارين اتخذهما مجلس الهيئة، من محضر الجلسة المنشور في الرائد الرسمي. تعلق القراران بفتح تحقيق داخلي في خصوص استعمال وسائل النقل التابعة للهيئة من طرف الإطار الإداري والتنفيذي، وفتح تحقيق آخر بخصوص إخلالات شابة إدارة الترشيحات من قبل رئيس الهيئة الفرعية تونس 2 ومفادته البلاد في تلك الفترة.

13- نشرت البوصلة التقريرين على موقع مرصد مجلس:

<https://majles.marsad.tn/2014/docs/5b3e2b594f24d055b430fea6>
<https://majles.marsad.tn/2014/docs/5b3e2b724f24d055b430fea7>

تم العرض على من وجد من الأعضاء، والمسألة هي من الاختصاص المطلق للهيئات الفرعية.

عدم عرض البيانات الانتخابية الخاصة بالأحزاب والائتلافات المترشحة للانتخابات البلدية على مجلس الهيئة لتوحيد المواقف وتجنب التباين في قرارات التأشير عليها من الهيئات الفرعية، على عكس قرار مجلس الهيئة في 15 أبريل 2018، وهو ما أدى إلى حصول تضارب في قرارات الهيئات الفرعية.

التصريح كان بأن هناك من راهن على "فشل" وليس "إفشال" الانتخابات أعضاء مجلس الهيئة لم يستجيبوا لدعوة ل15 جلسة لمجلس الهيئة في ذروة المسار الانتخابي للتداول في مسائل تتعلق مباشرة بالانتخابات، مما اضطره إلى أخذ المبادرة في بعض الأحيان عدم حضور لجنة الانتداب ل60 عون من ضمن 300 مترشح جاؤوا من كامل الجمهورية، والاتفاق على إغلاق هواتفهم الجوال.

تصريح رئيس الهيئة في راديو شمس اف ام بأن أطرافا داخل الهيئة راهنت على إفشال الانتخابات البلدية، ثم عدم تطبيق قرار مجلس الهيئة (21 ماي 2018) برفع قضية جزائية ضد كل من راهن على إفشال الانتخابات ولا فتح تحقيق داخلي رغم تعدد الأخطاء في الانتخابات.

ليست مذكرة في الترسيم وانما في تفعيل أحكام الفصل 123 الذي ينص على الإدماج، بعد إخضاعهم إلى مناظرة بالملفات أو اختبارات مهنية.

الإذن للمدير التنفيذي البدء في إجراءات ترسيم جميع الألوان والموظفين في تجاوز خطير لصلاحيات مجلس الهيئة.

إصرار السيدين أنور بن حسن ورياض بوحوشي على قبول الصفقة وخلاص الشركة بدون احترام الشكليات القانونية والتأكد من سلامتها. العجز التام في خلاص المتعاملين مع الهيئة، لكثرة الأعطاب في المنظومة.

إصدار مذكرة عمل للرجوع إلى النظام القديم وإيقاف العمل بالمنظومة المعلوماتية المندمجة للتصرف الإداري والمالي ERP والتي أقر مجلس الهيئة اعتمادها، مما يمس من الحوكمة الرشيدة وشفافية ومصداقية التصرف الإداري.

استقالة المنصري تخط الأوراق:

فبعد أن قرر مكتب مجلس نواب الشعب برمجة جلسة عامة للنظر في طلب إعفاء المنصري يوم 3 جويلية 2018، يتم الاستماع فيها إلى الطرفين، وفتح النقاش العام، ومن ثم التصويت¹⁴ على طلب الإعفاء، تقرر يومها تغيير جدول الأعمال وتأجيل النظر في طلب الإعفاء. وبعد يومين، أعلن محمد التليلي المنصري عن استقالته من رئاسة الهيئة، مع الحفاظ على العضوية. هذه المستجدات أدت إلى خلاف بين الكتل النيابية، حول عقد جلسة للنظر في طلب الإعفاء من عدمه. فقد طالب ممثلو حركة النهضة في مكتب المجلس بالمرور مباشرة إلى انتخاب رئيس جديد، نظرا لاستقالة المنصري، وعملا بالطلب الوارد من مجلس الهيئة. في حين اعتبر ممثل كتلة الحرة حسونة الناصفي أن في ذلك خرق للقانون، خاصة وأن طلب الإعفاء يشمل

العضوية في مجلس الهيئة، في حين أن الاستقالة اقتضت على رئاسة الهيئة مع الحفاظ على العضوية. ولم يحسم مكتب المجلس المسألة، لا في اجتماع 5 جويلية، ولا في اجتماع 9 جويلية. وفي 12 جويلية، قرر مكتب المجلس بعد نقاش، عدم عقد جلسة عامة للإعفاء، بعد "طرح سؤال مباشر للتصويت"¹⁴. ثم قرر مكتب المجلس فتح باب الترشح لرئاسة الهيئة، من بين أعضاء مجلسها.

الفصل 15 من القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات:



فضلا عن الصورة المنصوص عليها بالفقرة الخامسة من الفصل الثالث عشر من هذا القانون يتم إعفاء رئيس الهيئة العليا المستقلة للانتخابات أو أحد أعضاء مجلسها في صورة ارتكابه لخطأ جسيم في القيام بالواجبات المحمولة عليه بمقتضى هذا القانون أو في صورة الإدانة بمقتضى حكم بات من أجل جنحة قصدية أو جنائية أو في صورة فقدانه لشرط من شروط العضوية بمجلس الهيئة العليا المستقلة للانتخابات.

يرفع طلب الإعفاء من قبل نصف أعضاء مجلس الهيئة على الأقل ويعرض على الجلسة العامة للمجلس التشريعي للمصادقة عليه بالأغلبية المطلقة لأعضائه.

لا تتم . . . جلسة عامة للانتخاب

على عكس المرة الفارطة، لم يترشح لرئاسة الهيئة سوى مرشحان، نبيل بيفون ونبيل عزيزي، قبل أن يسحب الأخير ترشحه ليبقى بيفون مرشحا وحيدا. وقد حدد مكتب مجلس نواب الشعب الجلسة العامة ليوم 27 جويلية 2018، لانتخاب رئيس جديد للهيئة. إلا أن هذه الجلسة عرفت تواجلا للجدل القانوني-السياسي، حيث هددت كتلة الحرة بمقاطعة الانتخاب، واعتبرتها أيضا كتل الاتحاد الوطني الحر والولاء للوطن غير قانونية. حيث كان يتعين على مجلس نواب الشعب عقد جلسة لمناقشة تقرير مجلس الهيئة حول طلب إعفاء الرئيس المستقيل وردّه عليه، وكذلك سدّ الشفورات على مستوى مجلس الهيئة قبل التصويت على انتخاب رئيسها.

من جهة أخرى اعتبر نواب النهضة أن الإجراءات التي اتبعتها المجلس سليمة، في حين اعتبرت الجبهة الشعبية أنّ المسار الديمقراطي مُهدّد في حال عدم التسريع بانتخاب رئيس للهيئة، خاصة مع التسريبات عن رغبة البعض في تأجيل الانتخابات، وأنّه بالإمكان في مرحلة أخرى سدّ الشفورات في مجلس الهيئة.

ترحيل مسألة سدّ الشفورات في الهيئة

ينص الفصل 126 من الدستور، وكذلك الفصل 9 من القانون المنظم للهيئة، على تجديد تركيبة مجلس الهيئة جزئيا بتجديد الثلث، أي 3 أعضاء، كل سنتين. وبالنسبة لأول تركيبة، يكون التجديد الجزئي الأول والثاني بالقرعة، حسب الأحكام الانتقالية، دون أن يكون رئيس الهيئة معنيا بالتجديد.

وبعد أن تم التجديد الجزئي الأول في 2017 (عوض 2016)، فرضت استقالة شفيق صرار ولمياء زرقوني ومراد بن مولى على مجلس نواب الشعب سدّ الشغور الطارئ وانتخاب 3 أعضاء لتعويضهم. وبالتالي، طرح التجديد الجزئي الثاني إشكالا بين أعضاء الهيئة، حيث دفع البعض إلى اعتبار سدّ الشغورات الذي حصل لتعويض الاستقالات بمثابة تجديد جزئي¹⁵، وهو ما قرره مجلس الهيئة بـ5 أصوات ضد 4 في جلسة 12 أكتوبر 2017. كما طرح السؤال حول وضعية المعوضين للمستقلين، وما إن كانوا مشمولين بالقرعة، مما استدعى استشارة المحكمة الإدارية من طرف الهيئة. وارتأت المحكمة الإدارية أن التجديد الجزئي لا يمكن أن يتحقق من خلال سدّ الشغورات الناجم عن الاستقالات الثلاث، لأن الأمر يتعلق بصورتين مختلفتين. وأوصت المحكمة بإجراء القرعة، بعد انتخاب رئيس جديد للهيئة، تشمل الأعضاء الثلاثة المتبقين من تركيبة 2014، وكذلك الأعضاء الثلاثة المعوضين للمستقلين¹⁶.

وبالتالي تم إجراء القرعة التي أفضت إلى مغادرة كل من نجلاء براهيم (التي عوضت المستقل مراد بن مولى) وأنور بن حسن ورياض بوحوش، لتراسل الهيئة مجلس نواب الشعب في 29 ديسمبر 2017 لكي يقوم بسد الشغورات.

إلا أن مجلس نواب الشعب لم يبدأ في الدورة الرابعة في مسار سدّ الشغورات، الذي قد يستغرق أشهرا نظرا لنسق عمل المجلس. كذلك، انتهت الدورة الرابعة دون النظر في طلب إعفاء المنصري، وبالتالي دون الوقوف عند تقارير مجلس الهيئة ورئيسها المستقل رغم ما احتوته من خروقات، ودون انتخاب رئيس جديد بدل المنصري، ودون البدء في إجراءات سدّ الشغورات في مجلس الهيئة. وهي كلها مسائل حارقة، رحّلت إلى الدورة البرلمانية الخامسة والأخيرة، ولا تفصلنا عن المواعيد الانتخابية التشريعية والرئاسية سوى سنة واحدة.

15- حول تجديد-ثلث-تركيبة-مجلسها-هيئة-الانتخابات-تراسل-البرلمان/170003/article/www.assabahnews.tn/http://

16- 16-10-2017-12003-item/2014-01-27-21-55-20/2014-01-27-21-41-56/www.kadhanews.com/index.php/http://

فتح باب الترشيح

- 09 ماي 2017 • استقالة شفيق مرصار
- 01 جوان 2017 • مجلس نواب الشعب يفتح باب الترشيح لسد الشفور
- 24 جويلية 2017 • انتهاء مهام رئيس الهيئة المستقلة للانتخابات
- 28 جويلية 2017 • سد الشفور في صفي قاضي إداري وأستاذ جامعي
- 25 سبتمبر 2017 • الدورة الأولى لانتخاب رئيس الهيئة في الجلسة العامة
- 26 سبتمبر 2017 • الدورة الثانية لانتخاب رئيس الهيئة في جلسة عامة ثانية
- إعادة فتح باب الترشيح
- 27 أكتوبر 2017 • الدورة الأولى لانتخاب رئيس الهيئة
- 30 أكتوبر 2017 • الدورة الثانية لانتخاب رئيس الهيئة
- 14 نوفمبر 2017 • انتخاب محمد التليلي المنصري رئيسا للهيئة
- 29 ديسمبر 2017 • مراسلة من الهيئة لمجلس نواب الشعب لتحديد الاختصاصات المعنية بسد الشفورات
- 29 أبريل 2018 • تنظيم الانتخابات البلدية
- 06 ماي 2018 • قرار مجلس الهيئة بإعفاء الرئيس من مهامه
- 03 جوان 2018 • أعضاء مجلس الهيئة العليا المستقلة للانتخابات يرسلون تقريرا للمجلس حول طلب إعفاء رئيس
- 03 جويلية 2018 • تأجيل الجلسة العامة لمطلب إعفاء الرئيس
- 05 جويلية 2018 • استقالة رئيس الهيئة محمد التليلي المنصري
- 12 جويلية 2018 • مكتب المجلس يقرر عدم عقد جلسة عامة للنظر في مطلب إعفاء الرئيس
- 19 جويلية 2018 • فتح باب الترشيح لرئاسة الهيئة من قبل مكتب المجلس
- 27 جويلية 2018 • جلسة عامة مخصصة لانتخاب رئيس للهيئة

3. هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد:

الفصل 130 من الدستور:



تسهم هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد في سياسات الحوكمة الرشيدة ومنع الفساد ومكافحته ومتابعة تنفيذها ونشر ثقافتها، وتعزز مبادئ الشفافية والنزاهة والمساءلة.

تتولى الهيئة رصد حالات الفساد في القطاعين العام والخاص، والتقصي فيها، والتحقق منها، وإحالتها على الجهات المعنية.

تستشار الهيئة وجوبا في مشاريع القوانين المتصلة بمجال اختصاصها.

للهيئة أن تبدي رأيها في النصوص الترتيبية العامة المتصلة بمجال اختصاصها.

تتكون الهيئة من أعضاء مستقلين محايدين من ذوي الكفاءة والنزاهة، يباشرون مهامهم لفترة واحدة مدتها ست سنوات، ويجدد ثلث أعضائها كل سنتين.

إذا ما استثنينا الهيئة العليا المستقلة للانتخابات، التي تشتغل بإطارها القانوني السابق للدستور، فإن هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد هي الهيئة الدستورية المستقلة الوحيدة التي صادق مجلس نواب الشعب على القانون المنظم لها، ولم يتبق لإرسائها سوى انتخاب أعضاء مجلسها، لتعوض بذلك الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد التي يرأسها شوقي الطيب. وإذا كان الإسراع التشريعي (مقارنة بباقي الهيئات) بطلب من جهة المبادرة، التي طلبت استعجال النظر في هذا القانون لكي تضيفه إلى "الترسانة التشريعية لمكافحة الفساد"، إلا أن نسق انتخاب أعضاء الهيئة مرتبط بالبرلمان وحده. ومع صدور القانون منذ صيف 2017، كانت أمام مجلس نواب الشعب دورة برلمانية بأكملها لانتخاب مجلس الهيئة، إلا أن هذه الدورة لم تكف المجلس سوى لفرز الترشيحات (أ) وترتيب المرشحين ترتيبا تفضليا (ب) من قبل اللجنة الانتخابية، دون أن تنظم جلسة عامة لانتخابهم.



أ- فرز الترشيحات:

لئن نص القانون المنظم لهيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد على شروط الترشح لعضوية الهيئة، إلا أن الفصل 37 منه أحال إلى قرار رئيس مجلس نواب الشعب الذي يضبط الوثائق المكونة لملف الترشح.

الفصل 4 من قرار رئيس مجلس نواب الشعب مؤرخ في 25 جانفي 2018 يتعلق بفتح باب الترشيحات لعضوية مجلس هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد:

وحسب الفصل 4 من قرار رئيس مجلس نواب الشعب مؤرخ في 25 جانفي 2018 يتعلق بفتح باب الترشيحات لعضوية مجلس هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد: يتضمن ملف الترشيح وجوبا الوثائق التالية:



1. الوثائق المشتركة بين جميع الأصناف :

- مطلب ترشح معرف بالإمضاء (أنموذج يتم تحميله على الموقع الإلكتروني www.arp.tn).
- تصريح على الشرف معرف بالإمضاء أنموذج يتم تحميله على الموقع الإلكتروني www.arp.tn.
- سيرة ذاتية (أنموذج يتم تحميله على الموقع الإلكتروني www.arp.tn) مدقمة بالحجج الضرورية،
- صورتان شمسيتان،
- نسخة من بطاقة التعريف الوطنية أو من جواز سفر بالنسبة للمقيمين بالخارج،
- مضمون من دفاتر الحالة المدنية لم يمض على تاريخ تسليمه أكثر من ثلاثة أشهر،
- بطاقة عدد 3 أو وصل في الإيداع شرط أن يتم تقديم البطاقة في أجل أقصاه 9 مارس 2018 بدخول الغاية،
- ما يفيد إيداع التصريح السنوي بالضريبة على الدخل للسنة المنقضية (سنة 2016).
- شهادة إبراء الذمة من الأداءات البلدية لسنة 2017،
- نسخ مطابقة للأصل من الشهادات العلمية.



2. الوثائق الخاصة بكل صنف :

- في أصناف قاضي عدلي، قاضي مالي، قاضي إداري، محامي، مختص في مراقبة الحسابات أو التدقيق، مختص في العلوم الاجتماعية، مختص في الجباية أو الرقابة الإدارية والمالية، مختص في الاتصال والإعلام:
- شهادة صادرة عن الهيكل المعني بكل صنف تثبت صفة المترشح وأقدمية عمله الفعلي.
- في صنف عضو ناشط بمنظمات وجمعيات المجتمع المدني المعنية بالحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد:
- شهادة صادرة عن إحدى هذه الجمعيات تثبت نشاط المترشح طلبها لمدة لا تقل عن ثلاث سنوات،
- النظام الأساسي للجمعية ونسخة من إعلان تكوين الجمعية بصورة قانونية،
- التقارير الأدبية والمالية للثلاث سنوات الأخيرة.
- ويعدّ لاغيا كل ملف منقوص من إحدى الوثائق المطلوبة.

وقد استغرق فرز الترشيحات، للتثبت من توفر الشروط من عدمه، 5 اجتماعات وأكثر من شهر. ورفضت عشرات الملفات، تارة لعدم توفر الشروط، وطورا لإشكال في الوثائق المطلوبة، كالتقدم بوثيقة مغايرة لشهادة إبراء الذمة من الأداءات البلدية، أو لغياب ختم الجمعية على تقاريرها بالنسبة لصنف المجتمع المدني، أو لغياب نسخة من بطاقة التعريف الوطنية (هكذا). ولعل حالة المترشح هشام الحامي، عن صنف القضاة الإداريين، أبلغ مثال على ما تؤدي إليه مثل هذه الإجراءات والتurf في اشتراط الوثائق.

حيث رفضت اللجنة، في البداية، ملفه لعدم توفره على نسخة من بطاقة التعريف الوطنية، وبالرغم من وجود مضمون ولادة. وبعد طعن المترشح في ذلك، قررت اللجنة، بعد نقاش مستفيض، قبول ترشحه نظرا لورود ملفه ممزقا، وأخذا بعين الاعتبار امكانية أن تكون النسخة من بطاقة التعريف قد سقطت منه نظرا لصغر حجمها.

وقد أسفرت عملية الفرز عن غياب أي مترشح عن صنف الإعلام والاتصال، رغم ورود 3 ملفات في البداية، وعن وجود مترشح وحيد في صنف المجتمع المدني، رغم ورود 10 ملفات

ب- ترتيب المترشحين حسب السلم التقييمي:

واجهت اللجنة الانتخابية، في بداية أعمالها، صعوبة لسّن السلم التقييمي الذي نصّ عليه الفصل 37 من قانون هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد، والذي ينشر بقرار من المجلس مع فتح الترشيحات. وقد سيطر الخوف من طعن في السلم التقييمي لدى المحكمة الإدارية، مثلما حدث منذ سنوات بالنسبة لانتخاب أعضاء الهيئة العليا المستقلة للانتخابات من طرف المجلس التأسيسي. وقد تمت الاستعانة لصياغة السلم بخبيرين، محمد القلصي وكمال بن مسعود. وأثار معيار الخبرة نقاشا طويلا وحادا بين النواب، حيث تشبث نواب النهضة برفض إدراجه، نظرا لأن "شرط الخبرة سقط عند مناقشة مشروع القانون المتعلق بالهيئة"، وحذروا من أن إدراج معيار الخبرة قد يؤدي إلى طعون لدى المحكمة الإدارية. وفي نهاية الأمر، احتوى السلم التقييمي على معيار الخبرة في كل الأصناف.

وبعد فرز الترشيحات، والنظر في الطعون الواردة على القائمة الأولية، تم ترتيبها ترتيبا تفاضليا حسب السلم التقييمي:

مفيدة بالفيث	1	محمي	محي الدين هميلة	1	قاضي عدلي
حاتم شلفوم	2		مهذب الشواشي	2	
مفتاح ميساوي	3		كمال الهذيلي	3	
آمنة يحياوي	4		هندة الكتاري	4	
ريم بالخاوي	5				
أكرم الباروني	6				
حاتم شاكر	1	قاضي مالي	محمد البشير القاضي	1	مختص في الجباية أو الرقابة الإدارية والمالية
فاطمة قرط	2		محمد المناعي	2	
محمد العيادي	1	قاضي إداري	معز القبطني	3	
هشام الحامي ¹⁷	2		الحسين دبّش	4	
صالح الرياحي	1	مختص في مراقبة الحسابات أو التدقيق	أحمد بن خضر	5	
عمر دريدي	2		رشيد دمق	6	
نور الدين السليطي	3		قيس الهلالي	7	
		مجتمع مدني	المختار بالفائز	8	
			عبد العزيز الكريم	9	
			ماهر تريمش	1	مختص في العلوم الاجتماعية
		حنان الفاسي	2		
		حسين قلايد	3		

ورغم أن اللجنة الانتخابية أنهت أعمالها في 22 جوان 2018، لم يتم استغلال الشهر المتبقي في الدورة البرلمانية لبرمجة جلسة عامة انتخابية، ليترحل الأمر إلى الدورة البرلمانية المقبلة

الخلاصة:

تأخير كبير، وتهديد للاستقلالية:

رغم أن تركيز المؤسسات الدستورية، 4 سنوات بعد الصادقة على الدستور، أضحت أولوية قصوى، ورغم تكرر التعهدات والوعود بالإسراع في ذلك، إلا أن أداء مجلس نواب الشعب، في هذا المجال، أبعد ما يكون عن المأمول. إذ أن مجلس نواب الشعب يبقى المسؤول الأول عن إرساء المؤسسات الدستورية، إن في دوره التشريعي، أو في دوره الانتخابي.

حيث اتسم الأداء التشريعي في خصوص الهيئات الدستورية المستقلة بتأخر كبير. إذ أنه، بعد رابع دورة برلمانية، لازالت معظم الهيئات الدستورية المستقلة في انتظار قوانين تنظمها لكي يقع إرساؤها. ولئن كان منتظرا أن تشهد هذه الدورة استكمال المصادقة على القوانين المنظمة للهيئات، إلا أن الحصلة التشريعية جدّ ضعيفة، حيث لم يصادق مجلس نواب الشعب على أي مشروع قانون، إذا ما استثنينا الصيغة الجديدة للفصول غير الدستورية من مشروع قانون الأحكام المشتركة.

ورغم أن لجنة الحقوق والحريات استكملت النظر في مشروع القانون المتعلق بهيئة حقوق الإنسان منذ 19 أفريل 2018، فإن عرضه على الجلسة العامة تأخر لأكثر من شهرين، ثم اقتصر على النقاش العام، إلى أن انتهت الدورة البرلمانية الرابعة دون المصادقة عليه. هذا التأخير الذي أدى إلى عدم المصادقة على مشروع القانون خلال البرلمانية الرابعة، رغم أن ذلك كان متاحا، يؤكد مرة أخرى على عدم إيلاء مسألة تركيز الهيئات الدستورية الأولوية التشريعية المطلوبة.

إلا أن الحكومة تتحمل أيضا جزءا من مسؤولية التأخير الكبير في سنّ قوانين للهيئات الدستورية المستقلة، حيث أنها لم تودع بعد مشروع القانون المتعلق بهيئة التنمية المستدامة وحقوق الأجيال القادمة، كما أنها تشبّثت بخيارات تشريعية انتقدتها الهيئات الموجودة والمجتمع المدني، كالفصل في مشروع قانونين، بين تنظيم هيئة الاتصال السمعي البصري، وتنظيم القطاع، وكذلك خيار سنّ قانون للأحكام المشتركة بين الهيئات الدستورية المستقلة بدل الاكتفاء بقوانين الهيئات.

وقد عرف مشروع قانون الأحكام المشتركة للهيئات الدستورية المستقلة مخاضا طويلا، حيث تمت المصادقة عليه مرة أولى في 5 جويلية 2017، قبل أن ترجعه الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين، لعدم دستورية الفصل 33 منه. واستغرق حلّ الإشكالات الدستورية دورة برلمانية بأكملها. هذا المخاض يكشف لا فقط ضعف حرص معظم النواب على التسريع في إرساء الهيئات، وإنما أيضا تشبّثهم بالرقابة عليها، رغم عدم دستورية ذلك لمسه باستقلاليته.

هذا المسّ بالاستقلالية في مشروع قانون الأحكام المشتركة دفع أعضاء لجنة الحقوق والحريات إلى حذف الإشارة إلى هذا القانون طلب قانون هيئة حقوق الإنسان، لكي ترتقي الهيئة إلى الصنف أ في الترتيب الدولي للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان. مما يطرح أسئلة كثيرة، هل أن هذه اللجنة تتميز عن باقي اللجان التشريعية، وبالخصوص لجنة التشريع العام، بحرص على استقلالية الهيئات؟ أم أن الأمر يتعلق أكثر بهاجس التصنيفات الدولية، وليس ضرورة بتطبيق الدستور؟

وإذا كان خيار الحدّ من استقلالية الهيئات وإرساء رقابة عليها، هو أولاً خيار حكومي، دافع عليه وتشبث به الوزير السابق المهدي بن غربية، كغيره من خياراته في الشكل والمضمون، فإن السؤال يطرح الآن، بعد استقالة بن غربية وضمّ وزارته إلى رئاسة الحكومة، عن مصير مشاريع القوانين الباقية المتعلقة بالهيئات الدستورية، ومنها ما هو في المجلس وما لم يودع بعد.

وإن تمّ، في النهاية، التراجع عن المسّ باستقلالية الهيئات في قانون الأحكام المشتركة، فإن الأمر لا يحسب للحكومة، ولا للأغلبية النيابية، الذين تشبثوا بخيار الرقابة عليها، وإنما للهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين. هذه الاستقلالية، التي تشمل المؤسسات الدستورية الأخرى، لا تتحقق فقط بالتنصيص القانوني، وإنما هي مشروطة كذلك بانتخاب أعضائها بأغلبية نيابية معززة.

وإذا اتسم الأداء التشريعي بتأخير كبير، وبتهديد لاستقلالية الهيئات، فإن الأداء الانتخابي للمجلس لم يشذ عن ذلك. حيث أن انتخاب أعضاء هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد، وثلاث أعضاء المحكمة الدستورية، وسدّ الشغورات في عضوية ورئاسة هيئة الانتخابات، عرفت كلها تأخيراً كبيراً ولم تتم إلى حدود نهاية الدورة البرلمانية الرابعة. هذا التعطّل الكبير يعود أولاً إلى ضعف الإرادة السياسية والبرلمانية، ولكن في أحيان كثيرة إلى إشكالات، نكاد نقول سخيطة، في فرز التشرحات، ناتجة عن اشتراط وثائق عديدة في الملفات، وعن تشبث غريب بالشكليات. إذ أنه كان بإمكان المجلس البحث عن حلول أخرى، كالملفات الالكترونية، وفتح المجال ألياً لاستكمال الوثائق، وعدم الإفراط في اشتراط الوثائق. فأن ترتبط تركيبة مؤسسات دستورية كالمحكمة الدستورية وهيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد، بمدى توفر نسخة من بطاقة التعريف الوطنية وبوجود ختم جمعية على تقريرها، هو من العبث.

كما أن التوافق حول أسماء أربعة مرشحين للمحكمة الدستورية، ثم عدم تطبيق ذلك في التصويت السري، هو كذلك من العبث.

والعبث الأكبر، هو تهديد استقلالية المؤسسات الدستورية، وكذلك الاستنقاص من مشروعيتها، إن بالسعي إلى تغيير الأغلبية المطلوبة بالنسبة للمحكمة الدستورية، أو ما حدث ولازال في علاقة بهيئة الانتخابات. ففي بداية الدورة البرلمانية، أعطى تشبث كل كتلة بمرشحها لرئاسة هيئة الانتخابات انطباعاً سيئاً عن محاولة للتأثير على الهيئة، وبالتالي على سير الانتخابات. كما أن عدم احترام الإجراءات القانونية بالنظر أولاً في طلب إعفاء المنصري قبل تعويضه، سيضفي جدلاً على قانونية انتخاب الرئيس الجديد، ويقيي الاتهامات المتبادلة بين أعضاء الهيئة ورئيسها المستقيل عالقة.

ولعل الدورة البرلمانية الخامسة آخر فرصة لأول برلمان بعد دستور 2014، لتدارك ما يمكن تداركه، واستكمال (فعلاً لا بالوعود) تركيز المؤسسات الدستورية، إن بسنّ القوانين الباقية، أو بالقيام بدوره الانتخابي.

الباب الثاني اللامركزية

02

- ا. نسق متذبذب في المصادقة على مجلة الجماعات المحلية
- ا. الخطوات القادمة: المصادقة على مجلة الجماعات المحلية...
اما بعد؟

تعدّ اللامركزية من أبرز الخيارات التشريعية التي أقرها دستور 27 جانفي 2014، ويتطلب تنزيلها على أرض الواقع اطارا تشريعيًا متكاملًا تعدّ فيه مجلة الجماعات المحلية العمود الفقري والذي لا يمكن بدونها، منطقيًا، اجراء الانتخابات البلدية - التي طال انتظارها - والتي تمثل بدورها محطة ضرورية لتكريس مسار اللامركزية على أرض الواقع، ست سنوات من اندلاع الثورة التونسية.

لذلك، كان على كاهل مجلس نواب الشعب خلال الدورة البرلمانية الرابعة مسؤولية كبيرة تتمثل في المساهمة في توفير الظروف الضرورية للملائمة لإنجاح الانتخابات من خلال تجاوز الأزمة التي عاشتها الهيئة المستقلة للانتخابات خلال الدورة البرلمانية الثالثة والمصادقة على مشروع مجلة الجماعات المحلية قبل انطلاق الحملة الانتخابية.

1. نسق متذبذب في المصادقة على مجلة الجماعات المحلية:

14 جلسات عامة		58 إجتماعات لجان	
مدة العمل	61س 23دق	مدة العمل	212س 43دق
نسبة الحضور	76%	مدة التأخر	74س 22دق
نسبة المشاركة في التصويت	56%	نسبة الحضور	44%

يظهر النسق غير المستقر في تناول مشروع المجلة في كل المراحل التي مر بها صلب مجلس نواب الشعب، أي اللجان التشريعية المتمثلة اساسا في اللجنة المختصة - لجنة تنظيم الادارة وشؤون القوات الحاملة للسلاح - (أ)، "لجنة التوافقات" (ب) والجلسة العامة (ج).

أ اجتماعات اللجان:

بعد إيداعه من طرف الحكومة في 5 ماي 2017، بدأت لجنة تنظيم الإدارة دراسة مشروع مجلة الجماعات المحلية في الدورة البرلمانية الثالثة، بالاستماع إلى أطراف حكومية وعير حكومية. ثم شرعت اللجنة، في شهر سبتمبر، على هامش الدورة البرلمانية الاستثنائية، نقاش الفصول. ومنذ انطلاق الدورة البرلمانية الرابعة، في 18 أكتوبر 2017 وتغيير تركيبة اللجان، تمّ عقد 42 اجتماعا بخصوص مشروع القانون، توزعت بين 37 اجتماعا للجنة تنظيم الإدارة، و5 اجتماعات للجان متفرقة.

01- من المهم التذكير أنه تقرر تأجيل الانتخابات بصفة رسمية مرتين بتاريخ 18 سبتمبر و18 ديسمبر 2017.
02- للاطلاع على الأزمة التي عاشتها الهيئة المستقلة للانتخابات خلال الدورة البرلمانية الثالثة صلب مجلس نواب الشعب، يمكن الرجوع الى التقرير السنوي لمنظمة البوصلة الخاصة بالدورة البرلمانية الثالثة، ص. 7.65.
<https://www.albawsala.com/pub/5aa8dd524f24d0760056de47>

▼ 37 اجتماع للجنة تنظيم الادارة وشؤون القوات الحاملة للسلاح :

استهلت اللجنة أشغالها في أولى جلساتها خلال الدورة البرلمانية الرابعة انطلاقا من الفصل 60 المندرج ضمن الباب الثاني الخاص بأحكام الجماعات المحلية و مرافقها من الكتاب الأول المتعلق بالأحكام المشتركة. و قد امتدت جلسات النقاش والتصويت على مختلف فصول مشروع المجلة طلب اللجنة الى غاية يوم 23 فيفري 2018، تاريخ المصادقة على مشروع القانون برمته مع تفويض مكتب اللجنة إعادة ترتيب الفصول مع امكانية حضور أي نائب. وقد انتهت بصفة رسمية مرحلة دراسة مشروع القانون طلب لجنة تنظيم الادارة وشؤون القوات الحاملة للسلاح عند المصادقة على تقريرها يوم 07 مارس 2018.

ما يمكن ملاحظته في ما يتعلق بنشاط اللجنة خلال الدورة البرلمانية الرابعة هو ارتفاع حجم العمل مقارنة بالدورة البرلمانية السابقة ; فطوال هذه الأخيرة اقتصر عمل اللجنة في مرحلة أولى على تنظيم جلسات استماع الى مختلف الأطراف الرسمية وغير الرسمية والنقاش العام حول مشروع المجلة ليتم في مرحلة ثانية مناقشة والتصويت على 48 فصلا من جملة 363 فصلا .

على خلاف ذلك، شهد عمل اللجنة خلال الدورة البرلمانية الرابعة تطورا اجماليا ملحوظا اذ درست، ناقشت وصوتت على باقي فصول المجلة أي قرابة 335 فصلا خلال الفترة الممتدة من 25 أكتوبر 2017 الى 23 فيفري 2018.

في ما يخص نسبة الحضور، فقد شهدت هي الأخرى تحسنا طفيفا بلغ 59%، في ما لم تتجاوز خلال الدورة البرلمانية السابقة 43%. إلا أن نسب الحضور لا تترجم بالضرورة مشاركة فاعلة، حيث أن عددا من أعضاء اللجنة لا يحضرون سوى مدة قصيرة من الاجتماع، وقد نوقشت بعض الفصول وصدق عليها بحضور 4 أو 5 نواب فقط من أصل 19.

منهجيا، واصلت اللجنة في اعتماد نفس طريقة العمل من خلال الحضور الدائم لجهة المبادرة ممثلة في الهيئة العامة للاستشراف ومرافقة مسار اللامركزية وبعض اطارات وزارة الشؤون المحلية والبيئة مستعينة بخبراء قانونيين (على رأسهم العميد ناجي البكوش) كل في مجال اختصاصه لتقديم الإيضاحات اللازمة للنواب كلما دعت الحاجة الى ذلك.

لكن، على الرغم من التحسن العام الملحوظ في تناول اللجنة لمشروع القانون، تبقى هناك بعض النقائص التي كان من الممكن تلافيها ضمنا لمزيد النجاح من ذلك خاصة عدم عقد اللجنة أي جلسة لمناقشة مشروع المجلة طيلة شهرين كاملين خلال الفترة الممتدة من 02 نوفمبر 2017 الى 02 جانفي 2018، مما أدى إلى تراكم ساعات التأخير. ولا يمكن لارتفاع نسق العمل خلال مناقشة مشروع قانون المالية أن يعلل التوقف عن مناقشة مشروع قانون مجلة الجماعات المحلية، والذي بالتأكيد لا يقل أهمية عن قانون المالية، خاصة وأن بعض اللجان الأخرى اجتمعت على هامش الجلسة العامة للنظر في مواضيع مختلفة.

زيادة على ذلك، فإن اللجنة نظرت خلال هذه الفترة في مشروع قانون آخر والمتمثل في مشروع القانون عدد 90 / 2017 المتعلق بالمفادرة الاختيارية للأعوان العموميين، الأمر الذي يطرح تساؤلا حول مدى اعتبار المصادقة على مشروع مجلة الجماعات المحلية أولوية قصوى خاصة مع اقتراب موعد الانتخابات البلدية.

▼ 5 اجتماعات للجان متفرقة:

ينص الفصل 90 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب على إمكانية أي لجنة قارة طلب ابداء الرأي من احدى اللجان حول موضوع داخل في اختصاصها للاستئناس به. و قد لجأت لجنة تنظيم الادارة وشؤون القوات الحاملة للسلاح الى هذه الآلية عن طريق توجيه مراسلات رسمية بتاريخ 14 جويلية 2017 الى كل من لجنة المالية والتخطيط والتنمية ولجنة الصناعة والطاقة والثروات الطبيعية والبنية الأساسية والبيئة.

وعقدت هاته اللجان 5 اجتماعات موزعة كما يلي:

◀ اجتماعين للجنة الصناعة والطاقة والثروات الطبيعية والبنية الأساسية والبيئة.

◀ اجتماعين للجنة المالية والتخطيط والتنمية.

◀ اجتماع للجنة التونسيين بالخارج.

نظريا، تمثل هذه الامكانية وسيلة لتسهيل عمل اللجان القارة من خلال الاستعانة بالرأي التقني لبعض اللجان الأخرى حسب مجالات اختصاصها. ولكن واقفيا، يمكن القول أن الالتجاء الى هذه الآلية لم يسهل عمل لجنة تنظيم الادارة ولم يقدم أي اضافة تذكر.

مثال ذلك اجتماع لجنة الصناعة والطاقة والثروات الطبيعية والبنية الأساسية والبيئة يوم 17 نوفمبر 2017 الذي كان جدول أعمالها يتضمن النظر في بعض الفصول المتعلقة بالتهيئة والتعمير في مشروع مجلة الجماعات المحلية. غير أن أغلبية النواب الحاضرين " أثاروا اشكالا يتعلق بعدم وجهة النظر في هذه الفصول في غياب اطلاعهم على الفلسفة العامة التي انبنى عليها مشروع المجلة ومختلف النقاشات التي دارت داخل لجنة تنظيم الادارة وشؤون القوات الحاملة للسلاح، اذ رأى العديد من النواب أنه لا يمكن مناقشة الجزء دون الاطلاع على الكل"⁵ ، الأمر الذي تقرر معه تأجيل الاجتماع الى وقت لاحق حتى يتسنى التنسيق بين اللجنتين.

إن غياب التنسيق بين مختلف اللجان لم يكن معطا استثنائيا، فقد اجتمعت لجنة المالية والتخطيط والتنمية بتاريخ 18 جانفي 2018 لابداء الرأي في الفصول المتعلقة بالنظام المالي للجماعات المحلية، والحال أن لجنة تنظيم الإدارة وشؤون القوات الحاملة للسلاح المتعهددة بمشروع القانون قد استوفت النقاش في هذه الفصول وصادقت عليها. نفس الشيء تكرر مع لجنة الصناعة والطاقة والثروات الطبيعية والبنية الأساسية والبيئة التي اجتمعت يوم 5 جانفي 2018 للاستماع إلى خبراء قصد ابداء الرأي في الفصول المتعلقة بالتهيئة الترابية والتعمير والتنمية المستدامة ، في حين أن لجنة تنظيم الإدارة سبق وصادقت على تلك الفصول قبل ذلك بأيام.

05- نشرة مرصد مجلس الخاصة باجتماع لجنة الصناعة والطاقة والثروات الطبيعية والبنية الأساسية والبيئة ليوم 17 نوفمبر 2017

وعليه، اعتبرت البوصلة حينها أن هذه الاخلالات المتكررة تنم عن سوء تنسيق بين مختلف اللجان، وتساهم في الإضعاف من نجاعة العمل البرلماني خاصة اذا ما تعلق الأمر بمشروع قانون ذو أهمية كبرى مثل مجلة الجماعات المحلية.

ب - " لجنة التوافقات " :

أثر الانتهاء من المصادقة على تقرير اللجنة، كان من المفترض أن تتم إحالته إلى مكتب مجلس نواب الشعب لإدراجه في جدول أعمال الجلسة العامة مثلما ينص على ذلك الفصل 85 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب. غير أنه، وكما جرت العادة، تمت ازالة مشروع القانون، اثر غلق باب تقديم مقترحات التعديل، الى ما يسمى ب " لجنة التوافقات ". وقد انتقدت البوصلة بشدة هذه "العادة"، لسبب بسيط وأساسي وهي أن "لجنة التوافقات" هيكل غير قانوني بحكم أنه غير منصوص عليه بالنظام الداخلي لمجلس نواب الشعب، بل هو عبارة عن مجلس موازي وآلية اعتمدها المجلس الوطني التأسيسي في وضع تأسيسي خاص للتوافق حول الخيارات الكبرى عند كتابة الدستور.

إضافة الى ذلك، حتى تعلقة التسريع في النقاش وتذليل الصعوبات أمام الجلسة العامة كانت محدودة في ما يخص مشروع مجلة الجماعات المحلية، حيث تعددت "الجلسات التوافقية"، وامتدت من 28 مارس الى 26 أبريل 2018، وتعطلت الجلسة العامة في كثير من الأحيان في انتظار أن تتقدم "لجنة التوافقات" في أشغالها.

و من خلال متابعتنا اليومية، لاحظنا التأخر الكبير والمتكرر في انطلاق "الجلسات التوافقية"، الى جانب عدم حضور كل الكتل. علاوة على ذلك، فقد افتقدت أشغالها الى الصرامة في منهجية التعامل مع الفصول، ففي معظم الأحيان، لم يتم الاكتفاء بأخذ رأي المدافعين عن المقترح والمعارضين له، بل تم فتح باب النقاش مطولا والخوض في جميع التفاصيل، وكأنه إعادة انتاج لجميع جلسات النقاش التي دارت صلب لجنة تنظيم الإدارة وشؤون القوات الحاملة للسلاح.

أكثر من ذلك، هناك بعض الفصول التي مرت الى الجلسة العامة على أنها توافقية، لكنها سقطت عند التصويت عليها⁹ مبينة بذلك عدم صحة الطابع التوافقي لها، الأمر الذي دفع بعض النواب، مثل نور الدين البحيري (رئيس كتلة حركة النهضة) الى المطالبة بنشر نتائج التصويت لمعرفة من "خان التوافق" من عدمه.

إن كل هذه العوامل القانونية والواقعية تؤكد لا فقط عدم شرعية هذا الهيكل الموازي بل كذلك محدودية مساهمته في تسهيل العمل التشريعي من افتراض تذليل الصعوبات والتقريب بين وجهات نظر الكتل المتعددة قبل المرور الى الجلسة العامة.

ج - الجلسة العامة :

مدة تأخر تقارب نصف ساعات العمل (!)

بالتوازي مع انطلاق أشغال "لجنة التوافقات"، شرعت الجلسة العامة في درس فصول مشروع مجلة الجماعات المحلية نقاشا وتصويتا. وقد امتدت هذه المرحلة الأخيرة من دورة مشروع القانون، مثلما تمت الاشارة اليه أعلاه:

58 جلسة عامة

مدة العمل	61س 23دق
مدة التأخر	35س 05دق
نسبة الحضور	76%
نسبة المشاركة في التصويت	56%

بداية متعثرة ونسق غير مستقر

رغم قرب موعد الانتخابات البلدية، كانت بداية النظر في مشروع مجلة الجماعات المحلية في الجلسة العامة متعثرة، حيث رفعت أولى الجلسات بتاريخ 29 مارس 2018 بسبب خلل اجرائي في الدعوة إليها⁷، إضافة الى عدم توفر الظروف الملائمة لمواصلة الجلسة، حسب تقدير رئيس الجلسة عبد الفتاح مورور⁸. وقد كان المجلس لا يزال تحت وقع التوتر الشديد الذي ساد الجلسة العامة المخصصة للنظر في قرار تمديد مدة عمل هيئة الحقيقة والكرامة⁹.

كما أن الجلسات الأولى تميزت بنسق بطيء، من ذلك مثلا أن معدل ساعات العمل اليومي خلال الخمس جلسات الأولى لم يتجاوز 4 ساعات، وأن إجمالي إضاعة الوقت قدر بحوالي 13 ساعة (بين تأخر انطلاق الجلسات ورفعها للتشاور دون موجب)، كما أن معدل المشاركة في التصويت كان ضعيفا، حيث لم يتجاوز 123 صوتا بين مؤيد ومحتفظ ومعارض والحال أن الأغلبية المطلوبة هي 109 صوتا، مما أدى إلى سقوط بعض الفصول بسبب عدم حصولها على الأغلبية المطلوبة¹⁰.

هذا النسق البطيء كان يهدد بعدم استكمال المصادقة على المجلة قبل الانتخابات البلدية، مما كان سيؤدي إلى ارتهان الفصول المتبقية، ومنها فصول خلافية كتفرغ رؤساء الجماعات المحلية، إلى حسابات نتائج الانتخابات. هذا التأخر الكبير والممنهج دفع منظمة البوصلة إلى الضغط من أجل التسريع في نسق المصادقة على المجلة، وتحميل الكتل النيابية مسؤوليتها، مثلما يظهر في هذا المنشور بتاريخ 12 أفريل.

07- حسب العديد من النواب، لم تتم الدعوة إلى الجلسة العامة الأولى الخاصة بالنظر في مشروع مجلة الجماعات المحلية إلا 24 ساعة فقط قبل انعقادها، في حين أن الفصل 48 من النظام الداخلي ينص على أنه يمكن في الحالات الاستعجالية اختصار أجل توجيه جدول الأعمال إلى النواب إلى 48 ساعة.

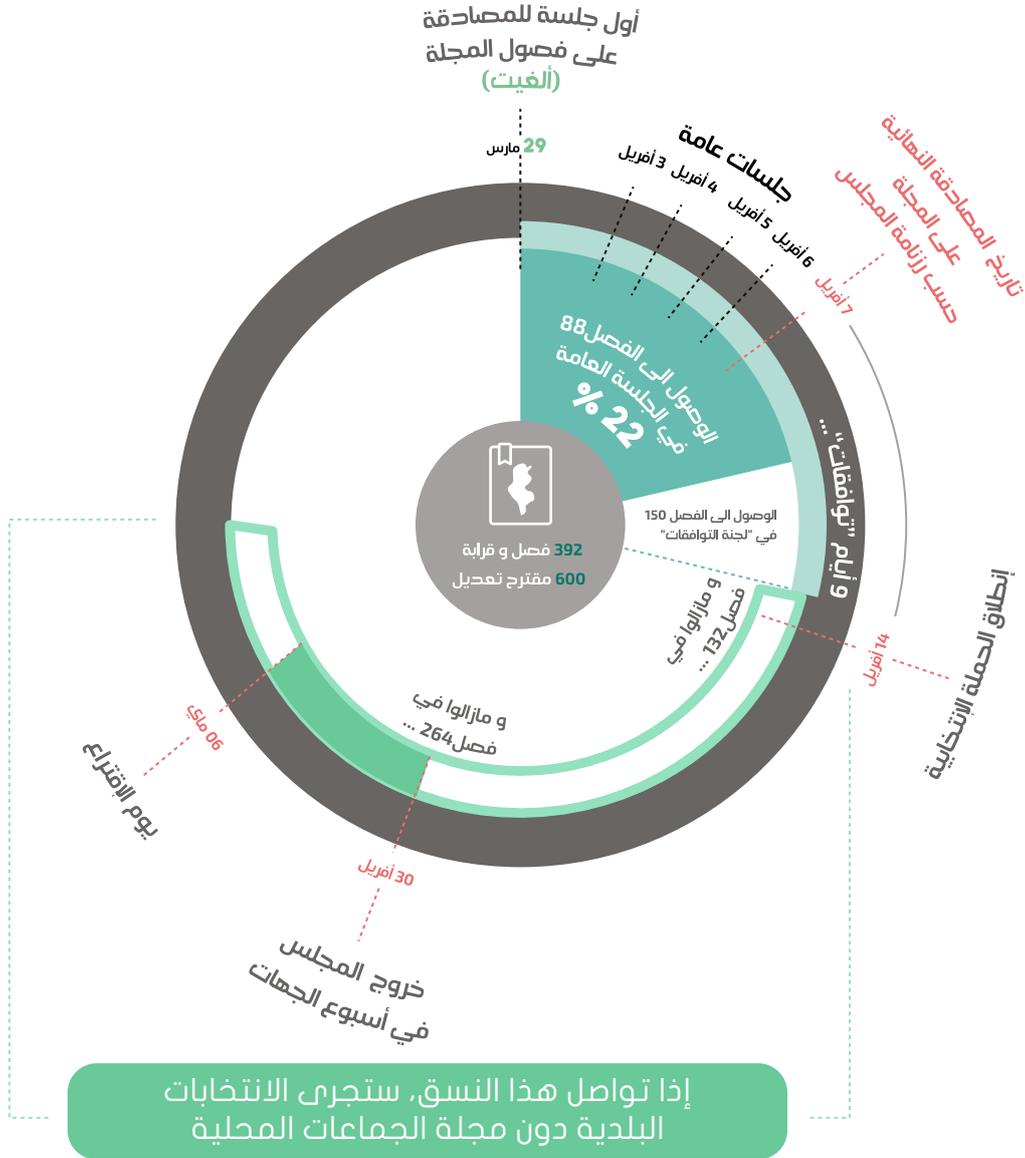
08- يمكن في هذا الاطار الرجوع إلى كافة مداخلات النواب في الجلسة الافتتاحية عبر نشرية مرصد مجلس بتاريخ 29 مارس 2018

<https://majles.marsad.tn/2014/chroniques/5abd00474f24d0075a86f9bb>

09- أنظر باب العدالة الانتقالية.

10- مثال ذلك الفصلين 9 و51.

انتخابات بلدية دون مجلة الجماعات المحلية



تكرير ممنهج من نواب الشعب

07 ساعة تأخير و إنقطاع

15 ساعة عمل في الجلسة العامة

ضعف معدل المشاركة في التصويت: 123 (57%).

مع العلم أن كل تعديل أو فصل في حاجة إلى 109 صوت "مع" كي يمر.

نسبة الغياب حسب الكتل*:

39%	نداء تونس:	30%	الحرية لحركة مشروع تونس	25%	الولاء للوطن
37%	الجبهة الشعبية	29%	أفاق تونس	20%	الكتلة الوطنية
34%	الإتحاد الوطني الحر	25%	الكتلة الديمقراطية	14%	النهضة

*دون الأخذ بعين الاعتبار الغيابات المبررة. نظرا لعدم نشرها على موقع المجلس.

و قد بدا جليا أن نسق العمل كان رهين توفر الإرادة السياسية. فمثلا، لم يصادق المجلس في جلسة 13 أفريل سوى على 15 فصلا، وسقطت 9 فصول لعدم توفر الأغلبية المطلوبة. لكن حين توفرت الإرادة السياسية للمصادقة على المجلة قبل موعد الانتخابات، تحسّن النسق كثيرا، وتمت المصادقة على 93 فصلا في جلسة 25 أفريل.

إضافة الى ذلك، رصدت البوصلة خلال الجلسة الختامية المخصصة للمصادقة على مشروع مجلة الجماعات المحلية بتاريخ 27 أفريل 2018 إخلالا يتمثل في خرق الطابع الشخصي للتصويت. فخلافا للنتائج النهائية التي صرح بها رئيس مجلس نواب الشعب (147 مع، 10 محتفظ و0 ضد)، قام النائب عبد القادر بن ضيف الله عن كتلة الاتحاد الوطني الحر بالتصويت لنفسه في مرحلة أولى ثم بالتصويت لغيره باستعمال بطاقة نائب آخر وذلك في خرق لمقتضيات الفصل 61 من الدستور والفصل 42 من النظام الداخلي للمجلس، لتصبح بذلك النتائج الحقيقية 146 مع.

أهم النقاط الخلافية:

▼ تفرغ رئيس الجماعة المحلية:

يعتبر هذا الفصل 6 أكثر الفصول الخلافية في كامل مراحل حياة مشروع القانون صلب المجلس. إذ نصّ، في نسخته المعروضة على اللجنة، على أن المبدأ العام هو تفرغ الرئيس مقابل انتفاعه بمنحة بعنوان استرجاع مصاريف يتم ضبطها بأمر حكومي، في حين تنظر مجالس الجماعات المحلية التي يقل عدد سكانها عن 30 ألف في تفرغ الرئيس من عدمه. أثارت هذه النقطة خلافا بين أعضاء لجنة تنظيم الإدارة بين موقفين¹¹:

01

موقف يدعو إلى المحافظة على فلسفة الفصل كما هي، بفتح امكانية عدم التفرغ بالنسبة لصنف من البلديات، سواء بالتمسك بالصيغة الأصلية أو باقتراح اعادة النظر في معايير التفرغ¹².

و قد قدم أصحاب هذا الموقف، وخاصة نواب النهضة، عددا من الأسباب، أهمها أن تعميم التفرغ سيؤدي الى تخصيص جزء هام من الموارد البلدية الى التأجير وليس الى الاستثمار، مما سيؤدي إلى معاناة البلديات من نفس الإشكال الذي يعاني منه المركز، وهو تضخم نفقات التأجير، إضافة إلى أن دور رئيس البلدية هو الإشراف والتأطير والمتابعة، و بالتالي ليس من الضروري أن يكون متفرغا.

11- يمكن الرجوع الى نشرتي مرصد مجلس ليوم 14 سبتمبر 2017

<https://majles.marsad.tn/2014/chroniques/59d238314f24d069e41df2f5>

و يوم 20 فيفري 2018 <https://majles.marsad.tn/2014/chroniques/5a8c179f4f24d054906a8510>

12- للاطلاع عن مواقف النواب المتعلقة بمسألة تفرغ رئيس البلدية صلب لجنة تنظيم الادارة وشؤون القوات الحاملة للسلاح، شملت مقترحات اعادة النظر في معايير التفرغ تعديل عدد السكان الذي على ضوءه يصبح التفرغ وجوبيا (هناك من اقترح التخفيض ليصبح 20 ألف ساكن ومن اقترح الترفيع ليصبح 50 ألف ساكن) أو تعديل معيار السكان وإضافة معايير

جديدة يتم على أساسها تحديد التفرغ: عدد السكان : 50 ألف فما فوق
حجم ميزانية البلدية : 10 مليون دينار
مراكز الولايات

02

موقف ثاني يطالب بتعميم واجب التفرغ على جميع رؤساء البلديات، وهو موقف نواب كتل نداء تونس والوطنية والجهة الشعبية، لاعتباره أن معيار السكان لا يمكن أن يكون محددًا لحجم العمل وأنه توجد متطلبات تنموية كبيرة للبلديات قليلة السكان تقتضي على رؤسائها وجوبية التفرغ. واعتبر المدافعون عن تعميم التفرغ أن الموقف المقابل مبني على حسابات انتخابية، نظرا لوجود عدد مهم من أصحاب المهن الحرة، المتضررين المحتملين من واجب التفرغ، بين رؤساء قوائم النهضة في الانتخابات البلدية.

وقد تم حسم هذا الجدل، مرة أولى داخل لجنة تنظيم الإدارة، من خلال إقرار مبدأ تفرغ جميع رؤساء الجماعات المحلية بفضل ترجيح صوت الرئيس (6مع، 5 ضد، 1 محتفظ)، وهي من المرات القليلة التي يتم فيها اللجوء الى تفضيل صوت رئيس اللجنة، الأمر الذي يعكس أهمية مسألة التفرغ وشدة التباينات المتعلقة بها.

ولكن اختلاف المواقف امتد إلى كل من "لجنة التوافقات" والجلسة العامة، و في كل مرة يترك النظر فيها إلى آخر الجلسات تأكيداً لحساسية المسألة وصعوبة الحسم في شأنها¹³.

لم ينته مسلسل تفرغ رئيس البلدية من عدمه إلا في الجلسة الأخيرة المخصصة لمشروع مجلة الجماعات المحلية من خلال المصادقة على مقترح مقدم من قبل جهة المبادرة يقر تعميم مبدأ التفرغ على كامل رؤساء البلديات نصه¹⁴ :

الفصل 6 من مجلة الجماعات المحلية:



يتفرغ رؤساء المجالس المحلية لممارسة مهامهم. وتسند لهم منح تحمل على ميزانية الجماعة المحلية تحدّد معاييرها وتضبط مقاديرها بأمر حكومي بناء على الرأي المطابق للمحكمة الإدارية العليا وبعد أخذ رأي المجلس الأعلى للجماعات المحلية.

يُقصد بالتفرغ عدم الجمع بين رئاسة مجالس الجماعات المحلية وممارسة أيّ وظيفة أو مهنة أخرى. ويوضع رؤساء الجماعات المحلية من الأعران العاملين بالقطاع العام في وضعية عدم مباشرة خاصة.

يعتبر كلّ رئيس مجلس جماعة محلية أخلّ بمقتضيات التفرغ معفى قانونا ويخضع للإعفاء للإجراءات المنصوص عليها بهذا القانون.

يمارس أعضاء المجالس المحلية مهامهم دون مقابل. وتسند لنواب الرئيس ومساعديه منح بعنوان استرجاع مصاريف تضبط بأمر حكومي بناء على الرأي المطابق للمحكمة الإدارية العليا وبعد أخذ رأي المجلس الأعلى للجماعات المحلية.

13- يمكن الرجوع إلى نشرية مرصد مجلس بتاريخ 3 أبريل 2018 للاطلاع على النقاشات التي دارت خلال الجلسة العامة بخصوص الفصل 6.

<https://majles.marsad.tn/2014/chroniques/5ac3bf9c4f24d0075a86f9f8>

14- تمت المصادقة على الفصل معدلا ب 116 مع، 13 محتفظ ودون معارض.

تدخل السلطة المركزية في الجماعات المحلية:

1- طول الوالي:

نص مشروع القانون في صيغته الأصلية (الفصل 13، فقرة ثالثة) على امكانية ممارسة الوالي استثنائيا لما يعرف بسلطة الطول أي ممارسته لاختصاصات هي في الأصل ذاتية للجماعات المحلية وذلك بتوفر عدة شروط تراكمية:

- ◀ تقاعس الجماعة المحلية الفادح أو عجزها الجلي عن ممارسة إحدى صلاحياتها
- ◀ الطابع الضروري للصلاحية
- ◀ وجود خطر داهم و جدي
- ◀ بعد التنبيه على الجماعة المحلية

أثار هذا الفصل اختلافات داخل اللجنة، حيث اعتبر عدد من النواب أنه يمس بمبدأ التدبير الحر ويشكل تدخلا في الصلاحيات الذاتية للجماعات المحلية. لذلك، اقترح بعض النواب التنصيص على وجوب التجاء الوالي الى القضاء الاداري بعد معاينته لتقاعس الجماعة المحلية، أو أن يكون المجلس الأعلى للجماعات المحلية هو الحكم في ذلك.

من جهتها، أكدت جهة المبادرة، بالإضافة إلى نواب حركة نداء تونس، أن هذا الفصل لا يطرح اشكالا لأنه تم وضع كل الضمانات الكفيلة بالتأكد من عدم تدخل الوالي في الاختصاصات الذاتية للجماعات المحلية إلا بصفة استثنائية وضمانا لعدم تعطل سير المرافق العمومية.

ونظرا لشدة التباينات، تقرر تأجيل النظر في هذا الفصل إلى آخر جلسات لجنة تنظيم الإدارة التي حافظت على نفس الفلسفة الأصلية للفصل من خلال عدم إدراج ضمانات تؤطر تدخل الوالي. أما الجلسة العامة، فقد حافظت هي الأخرى على إقرار امكانية تدخل الوالي لممارسة إحدى صلاحيات رئيس الجماعة المحلية (الفصل 14، الصيغة النهائية المصادق عليها من قبل الجلسة العامة) مع تفصيل شروط التدخل في الفصل 268 الذي تضمن في صيغته النهائية المصادق عليها أحد مقترحات منظمة البوصلة والمتمثلة في ضرورة أن يأخذ تنبيه الوالي على رئيس الجماعة المحلية شكلا كتابيا وينص على أجل محدد للتدخل إضافة الى ربط انتهاء التدخل بانتهاء أسبابه :

الفصل 14:



“إذا امتنع رئيس البلدية أو أهمل القيام بعمل من الأعمال التي يسندها له القانون والتراتيب، يتولى الوالي التنبيه عليه كتابيا بإتمام ما يستوجبه القانون والتراتيب. وفي صورة تقاعس رئيس البلدية أو عجزه الجلي عن إتمام المهام المستوجبة رغم وجود خطر مؤكد، للوالي أن يباشر تلك الصلاحيات بنفسه أو أن يكلف من ينوبه للفرض وذلك بمقتضى قرار مُعلّل. وينتهي تدخل الوالي بزوال الأسباب المذكورة أعلاه.”

2- حلّ وإيقاف مجلس الجماعة المحلية / إعفاء وإيقاف رئيس الجماعة المحلية أو أحد مساعديه:

تضمن مشروع المجلة اجراءين يتعلقان بتدخل السلطة المركزية في الجماعات المحلية أثارا الكثير من المخاوف والجدل. و يمثل الاجراء الأول في إمكانية حل وإيقاف المجلس المحلي، في حين يورد الاجراء الثاني امكانية اعفاء وإيقاف رئيس الجماعة المحلية أو أحد مساعديه.

في ما يخص الصورة الأولى، أقر المشروع امكانية الحل من طرف السلطة المركزية لأسباب تتعلق بإخلال خبير بالقانون أو بتعطيل واضح لمصالح المتساكنين.

كما أورد مشروع القانون امكانية ايقاف المجلس البلدي عن النشاط، في حالة التأكد، من قبل الوزير المكلف بالجماعات المحلية بناء على تقرير معلل من الوالي وبعد استشارة مكتب المجلس الأعلى للجماعات المحلية، وذلك لمدة أقصاها شهران.

أثار هذا الفصل نقاشا طويلا بين أعضاء اللجنة واختلفت الآراء بين شق يري، على غرار النائبة بسمة الجبالي عن حركة النهضة، أن هذا الاجراء يمثل "خرقا للدستور و ضربا لاستقلالية المجالس البلدية"، و بين شق آخر يعتبر، مثل النائب الناصر جبيرة رئيس لجنة تنظيم الإدارة وشؤون القوات الحاملة للسلاح (كتلة نداء تونس) " أن كل سلطة مitalة للانحراف، وكذلك السلطة المحلية، وهذا ما يفسر خيار الحل¹⁵".

لقد عرف هذا الفصل، بعد دراسته من قبل اللجنة المختصة ثم "لجنة التوافقات" فالجلسة العامة، تعديلات و اضافات مهمة تتمحور حول إقرار ضمانات قانونية وقضائية تهدف الى تحقيق توازن بين اللجوء الى حل أو ايقاف المجلس البلدي كاجراء استثنائي من جهة، وبين حفظ حقوق المجلس البلدي من جهة أخرى حتى لا تكون الصبغة الاستثنائية تعلقة لضرب مبدأ التدبير الحر.

وتتمثل هذه الضمانات في التنصيص على:

- ◀ الاستماع الى أعضاء المجلس البلدي وتمكينهم من حق الدفاع قبل اتخاذ قرار الحل أو الايقاف.
- ◀ تمكين رئيس المجلس البلدي أو ثلث أعضائه من الطعن في قرارات الحل أو الايقاف أمام القضاء الاداري باعتماد آجال مختصرة.

و على ضوء هذه التعديلات، أصبحت الصيغة النهائية للفصل 193 كما يلي:

الفصل 139:



"باستثناء الحالات المنصوص عليها بالقانون، لا يمكن حل المجلس البلدي إلا إذا استحال اعتماد طول أخرى وبمقتضى أمر حكومي معلل بعد استشارة المجلس الأعلى للجماعات المحلية وبناء على رأي المحكمة الإدارية العليا وبناء على مداولة مجلس الوزراء ولأسباب تتعلق بإخلال خطير بالقانون أو بتعطيل واضح لمصالح المتساكنين وذلك بعد الاستماع إلى أعضائه وتمكينهم من حق الدفاع.

15- من تدخلات النائبين بسمة الجبالي والناصر جبيرة في اجتماع لجنة تنظيم الإدارة وشؤون القوات الحاملة للسلاح ليوم 18 جانفي 2018. نشرية الاجتماع الخاصة بمرصد مجلس - منظمة البوطة متوفرة على <https://majles.marsad.tn/2014/chroniques/5a608b654f24d076160467b7>

وفي حالة التأكد، يمكن للوزير المكلف بالجماعات المحلية إيقاف المجلس عن النشاط بناء على تقرير معمل من الوالي وبعد استشارة مكتب المجلس الأعلى للجماعات المحلية، وذلك لمدة أقصاها شهران.

يمكن لرئيس الجماعة أو لثلاث أعضاء المجلس الطعن في قرارات الإيقاف أو الحل أمام المحكمة الإدارية الابتدائية المختصة. وللمعنيين طلب توقيف تنفيذ القرارات المذكورة في أجل خمسة أيام من تاريخ إعلامهم بالقرارات. ويبت رئيس المحكمة الإدارية المختصة بالنظر في مطلب توقيف التنفيذ في أجل لا يتجاوز عشرة أيام من تاريخ تقديم المطلب.

لا تصبح قرارات الإيقاف أو الحل سارية المفعول إلا بعد صدور قرار برفض رئيس المحكمة الإدارية المختصة لمطلب توقيف التنفيذ أو بانقضاء أجل تقديمه.

ويتولّى الكاتب العام للبلدية طيلة فترة إيقاف المجلس البلدي تسيير إدارة البلدية، وبأذن استثنائيا، بناء على تكليف من الوالي، بالنفقات التي لا تحتمل الانتظار.

وتجدر الإشارة في هذا الإطار أن نفس الضمانات التي وقع اقرارها تنسحب كذلك في حالة إعفاء وإيقاف رئيس الجماعة المحلية أو أحد مساعديه.

في باب الديمقراطية التشاركية

1- استعمال لفظ المتساكنين أو المواطنين:

بعد أن تأجل النظر فيه إلى حين انتهاء اللجنة من باقي الفصول، أثار باب الديمقراطية التشاركية نقاشا حادا في لجنة تنظيم الإدارة، حيث اختلف النواب بخصوص المستفيدين من اجراءات التشاركية، بين من دافع على مصطلح المتساكنين، ومن دفع لتعديله لصالح مصطلح "المواطنين".

◀ تمثلت حجة المدافعين عن إدراج لفظ "المواطنين"، وهم خاصة نواب حركة نداء تونس، ورئيس اللجنة محمد الناصر جبيرة، في وجوب انسجام مشروع المجلة مع الدستور الذي ذكر، عند إحالته إلى الديمقراطية التشاركية، عبارة "المواطنين".

◀ في حين اعتبر المنتصرون للرأي الآخر أن مصطلح المتساكنين يمكّن من عدم إقصاء الأجانب الذين يقطنون في البلدية ويقومون بواجبهم الضريبي، وبالتالي فلهم كامل الحق في المشاركة وإبداء الرأي في أعمال المجالس البلدية¹⁶.

و بالرجوع الى النسخة المصادق عليها من مجلة الجماعات المحلية، نتبين أنه تم اعتماد مصطلح المتساكنين. لا بد من الإشارة في هذا الصدد أنه بعد مصادقة أغلبية أعضاء لجنة تنظيم الادارة على استعمال لفظ

16- يمكن الاطلاع مواقف النواب حول استعمال لفظ المواطنين أو المتساكنين عبر نشرة مرصد مجلس - منظمة البوصلة بتاريخ 26 سبتمبر 2017

المتساكنين في الفصل 29 المتعلق باعداد برامج التنمية والتهيئة الترابية، أعاد محمد الناصر جبيرة (رئيس اللجنة) إثارة هذه النقطة من جديد من خلال اقتراح العودة الى لفظ المواطنين مرة أخرى وذلك في ما يخص الفصل 33 (الصيغة الأصلية) المتعلق بتنظيم المجالس البلدية والجهوية للقاءات علنية.

وإثر نقاش حاد مع النائبة بسمة الجبالي التي أكدت على أن اللجنة قد حسمت سابقا في هذه النقطة، تم على الرغم من ذلك المصادقة على استعمال لفظ المواطنين¹⁷.

العلاقات الخارجية للمجالس المحلية:

أثار الفصلان 37 و38 من مشروع المجلة، المتعلقين بإمكانية إبرام المجالس المحلية التونسية لاتفاقيات مع سلط محلية أجنبية، نقاشا مطولا بين النواب. إذ اختلف أعضاء اللجنة حول جملة من النقاط، تتعلق بمراحل المصادقة على الاتفاقيات، وبصلاحيات كل من المجلس المحلي ورئيسه فيها. كما اختلف النواب حول مدى حرية المجالس المحلية في إبرام هذه الاتفاقيات، ودور كل من السلطة المركزية والسلطة القضائية في ذلك.

وقد صادقت لجنة تنظيم الإدارة، بعد النقاش والنظر في عدد من مقترحات التعديل، على جمع الفصلين 37 و38 في فصل واحد مع إعادة ترتيب فقراته والحفاظ على نفس المحتوى، بأن تطعن رئاسة الحكومة، إذا ما رأت اشكالا في اتفاقية ما، لدى المحكمة الإدارية الاستئنافية، التي لها القرار. وقد تم اللجوء إلى ترجيح صوت الرئيس لتتم المصادقة:

04 مع  03 ضد  01 محتفظ  

إلا أن النقاش على هذين الفصلين لم ينتهي، حيث طلبت جهة المبادرة، في "لجنة التوافقات"، إعادة النظر فيهما، لإعطاء حق الاعتراض على الاتفاقيات لوزارة الخارجية. وذكر رياض الموخز، وزير الشؤون المحلية، في هذا الصدد، حصول عدد من التجاوزات من بعض النيابات الخصوصية، وطلب من الحاضرين في الجلسة، من غير النواب، الخروج من القاعة لكي يتسنى له الحديث فيها. واستجاب له النواب لطلبه، واستمعوا له في جلسة مغلقة.

وقد أدى إصرار الوزير إلى استجابة النواب في النهاية لمقترحه، مع إبقاء إمكانية طعن الجماعة المحلية في ذلك لدى القضاء وفق إجراءات خصوصية.

الموارد المالية:

يمثل الجانب المالي إحدى أهم التحديات الرئيسية التي ستواجه الجماعات المحلية والسلطة المركزية ستحدد بشكل كبير ملامح فشل أو نجاح مسار اللامركزية. لذلك، أخذت المسائل ذات الطابع المالي حيزا هاما من النقاش خاصة صلب لجنة تنظيم الإدارة.

و كانت مسألة ضبط الحدود الدنيا والقصوى للمعالييم بأمر حكومي من بين أهم النقاط الخلافية :

01

اعتبر عدد من النواب أن هذا الاجراء غير دستوري ويتعارض بصفة مطلقة مع مبدأ التدبير الحر للجماعات المحلية

02

في حين اعتبر موقف آخر أن هذه الاطالة تدرج ضمن احترام وحدة الدولة خاصة وأن الأمر الحكومي سيراعي خصوصية بعض المعاليم التي يجب أن يكون مقدارها موحدًا بين الجماعات المحلية وفي أقصى الحالات غير متفاوتة بدرجة كبيرة.

في الأخير، تم الاتفاق على حذف هذه الاطالة الى الأمر الحكومي.

3. أهم الإضافات:

الاستفتاء المحلي:

تباينت آراء أعضاء لجنة تنظيم الإدارة إزاء تقنية الاستفتاء المحلي.

◀ فقد اعتبر بعض النواب، مثل النائبين محمد الناصر جبيرة واکرام مولاھي، أن الاستفتاء ليس من تقنيات الديمقراطية التشاركية التي تحدث عنها الفصل 139 من الدستور، والزاميته تتعارض مع الديمقراطية التمثيلية، وبالتالي قد تتعارض مع الدستور، ومع مبدأ التدبير الحر.

◀ على خلاف ذلك، أكد بعض النواب الآخرين، على غرار النائبة بسمة الجبالي (حركة النهضة)، بصفتها نائبة مؤسسة وعضوة في اللجنة التأسيسية المختصة بباب السلطة المحلية، أن النقاشات التي دارت صلب اللجنة التأسيسية أفضت الى اعتبار الاستفتاء المحلي من بين تقنيات الديمقراطية التشاركية، الأمر الذي اتفق معه كليا العميد ناجي البكوش⁸¹.

مقارنة بالنسخة الأصلية لمشروع مجلة الجماعات المحلية الواردة على مجلس نواب الشعب، عرفت النسخة المصادفة عليها في الجلسة العامة اضافات كبيرة في ما يتعلق بالاستفتاء المحلي تم ادخالها سواء عند النقاش صلب لجنة تنظيم الادارة أو في الجلسة العامة. و تتمثل أهم هذه الاضافات في :

◀ مجال الاستفتاء المحلي :

تم التضييق من المجالات التي يمكن أن تكون موضوع الاستفتاء المحلي، ففي حين أشارت النسخة الأصلية أنه يمكن اجراء الاستفتاء حول إعداد برامج وانجاز مشاريع تتعلق باختصاصاتها، نصت النسخة النهائية أن استفتاء المتساكنين لا يمكن أن يتمحور إلا في خصوص إعداد برامج التنمية والتهيئة الترابية، وهو ما يمثل تشددا غير مبرر و تقليصا من مجال تدخل المتساكنين لإبداء رأيهم حول المشاريع الكبرى التي يمكن أن تنجز في مناطقهم البلدية.

◀ التشديد في شروط واجراءات الاستفتاء من خلال:

- تعزيز الأغلبية المطلوبة للمصادقة على اقتراح عشر الناخبين تنظيم استفتاء من أغلبية أعضاء مجلس الجماعة الى أغلبية ثلثي الأعضاء تكريسا لأهمية آلية الاستفتاء المحلي واستثنائية اللجوء اليها.
- الحط من عدد الاستفتاءات المحلية الممكنة: شهدت هذه المسألة تغيرا جذريا مقارنة بالصيغة الأصلية. فاذا أبقت هذه الأخيرة الباب مفتوحا دون أي تحديد لسقف ما لا يمكن للجماعة المحلية تجاوزه، فان لجنة تنظيم الادارة قد حددت، في مرحلة أولى، السقف الذي لا يمكن تجاوزه والمتمثل في 3 استفتاءات خلال المدة النيابية البلدية أو الجهوية، فان الجلسة العامة نزلت بهذا العدد الى الفرد حيث بات لا يمكن اجراء أكثر من استفتاء واحد. الأمر الذي معه يمكن أن نتساءل عن الفائدة التي يمكن أن تتحقق من هذه الآلية في ظل التشدد المفرط في إمكانية اللجوء اليها.
- التقليل من المدة التي يمكن فيها اجراء الاستفتاء: علاوة على ضرورة الأخذ بعين الاعتبار آجال اعداد الميزانية، نص الفصل 31 من مجلة الجماعات المحلية أنه لا يمكن كذلك اجراء الاستفتاء خلال :
السنة الأولى التي تلي انتخاب المجلس المحلي،
السنة الأخيرة من من المدة النيابية البلدية أو الجهوية.
- الجهات الواجب اعلامها: تمت إضافة فصل جديد (الفصل 32) الذي ينص على ضرورة إعلام كل من الوالي والهيئة العليا المستقلة للانتخابات بصفة فورية بقرار الجماعة المحلية تنظيم الاستفتاء مع امكانية طعن الوالي في هذا القرار.
- الزامية نتائج الاستفتاء: ربط الفصل 33 من مجلة الجماعات المحلية الزامية نتائج الاستفتاء بنسبة مشاركة لا تقل عن ثلث الناخبين المسجلين.

الجلسات التمهيدية:

قدمت كتلة الجبهة في اجتماعات "لجنة التوافقات" مقترح تعديل يقضي باضافة نوع آخر من الجلسات التي يعقدها المجلس البلدي والمتمثلة في الجلسات التمهيدية التي سكت عنها مشروع القانون في صيفته المودعة الى مجلس النواب.

و قد تضمنت النسخة النهائية للمجلة هذا النوع من الجلسات - التي تسبق انعقاد الدورات العادية للمجلس والتي تكتسي صبغة هامة نظرا لكونها مخصصة، في جزء منها، للاستماع الى آراء المتساكنين.

الفصل 216 (فقرة 3):



“ تسبق انعقاد الدورة العادية للمجلس وجوبا جلسة تمهيدية تلتئم بإشراف رئيس المجلس البلدي أو من ينوبه من بين المساعدين شهرا على الأقل قبل انعقاد الدورة، يدعى إليها متساكنو المنطقة البلدية بوسائل الإعلام المتاحة لسماع مداخلاتهم في المسائل ذات الصبغة المحلية وتعريفهم بالبرامج البلديّة.

يتمّ درس المقترحات المعروضة خلال الجلسة التمهيدية من قبل اللجان البلديّة حسب مشمولاتها وتُعرض على الدورة العادية الموالية للمجلس البلدي.

تلتئم الجلسات بالتناوب بمختلف الدوائر البلدية.”

الموارد المالية:

تتمثل أهم الإضافات في رسم ملامح صندوق دعم اللامركزية والتعديل والتضامن، الذي يعتبر من بين الهياكل والمؤسسات التي جاءت بها مجلة الجماعات المحلية، وهو عبارة عن الجسر الذي سيتم من خلاله نقل الاعتمادات المحالة من قبل الدولة إلى الجماعات المحلية تطبيقا لمبدأ التضامن وبعنوان التسوية والتعديل أو المساهمة في تمويل المشاريع الحيوية.

ولئن نصّت الصيغة الأصلية لمشروع المجلة على هذا الهيكل المهم، إلا أنها لم ترسم ملامحه. لذلك، تكفل النواب المنتميين إلى لجنة تنظيم الإدارة بهذه العملية من خلال التنصيص على موارد هذا الصندوق وتحديد كيفية توزيعها بين مختلف أصناف الجماعات المحلية، لتكون الصيغة النهائية للفصل 148 كما يلي :

الفصل 148:



تتأتى موارد صندوق دعم اللامركزية والتعديل والتضامن بين الجماعات المحلية من:

- ◀ تخصيص اعتمادات في قوانين المالية.
- ◀ تخصيص نسبة من محصول الضرائب.
- ◀ عند الاقتضاء تخصيص القانون نسبة من المداخل الدولة المتأتية من استغلال الثروات الطبيعية عملا بالفصل 136 من الدستور.

وكل مورد آخر يتمّ تخصيصه لهذا الصندوق.

يوزع مال الصندوق بين أصناف الجماعات المحلية كما يلي:

- ◀ 70% من الاعتمادات لفائدة البلديات.
- ◀ 20% من الاعتمادات لفائدة للجهات.
- ◀ 10% من الاعتمادات لفائدة للأقاليم.

11. الخطوات القادمة : المصادقة على مجلة الجماعات المحلية...

أما بعد ؟

لا ريب أن المصادقة على مجلة الجماعات المحلية تمثل شرطا أساسيا لإرساء اللامركزية في بلادنا، نظرا لما تمثله المجلة من إطار تشريعي من المنتظر أن يحسن من جودة الخدمات المحلية و يغير من واقع العلاقة بين السلطة المركزية والجماعات المحلية ويمثل رافعة للتنمية وفضاء للديمقراطية التشاركية وتكريس مبادئ الشفافية و المساءلة. غير أن المجلة لا يمكن أن تمثل بأي حال من الأحوال شرطا كافيا لتحقيق مختلف هذه التغيرات المنتظرة.

من الطبيعي والمفترض في مثل هذه التغيرات الجذرية والتحولت الكبرى أن يتم التخطيط لها باحكام وبنظرة استراتيجية محددة بأهداف طويلة، متوسطة وقصيرة المدى. و من الضروري أن تكون هذه الأهداف قابلة للتطبيق والقياس عن طريق اعتماد مؤشرات القياس...الخ. وأن تأخذ بعين الاعتبار الإمكانيات المتوفرة والمتاحة وأن تتنبه الى الصعوبات التي من الممكن أن تعترض مسار إرساء اللامركزية. باختصار، أن تكون هناك لوحة قيادة تحدد البوصلة بدقة. بالرجوع الى مسار اللامركزية منذ المصادقة على الدستور الى حد اليوم، وبعيدا عن الخطابات السياسية، توجد، على حد علمنا، وثيقة وحيدة يمكن القول بأنها تتضمن تصورا أوليا لخيار اللامركزية في تونس، وهي تحمل عنوان " السلطة المحلية : التحديات والرهانات"، صادرة عن وزارة الشؤون المحلية سنة 2016¹⁹.

و تتضمن هذه الوثيقة، في 25 صفحة، بعض الخطوط العريضة لمتطلبات النظام اللامركزي متمثلة في:

- تعميم النظام البلدي
- الإطار القانوني للجماعات المحلية: مشروع قانون الانتخابات البلدية والجهوية،
- الإطار القانوني للجماعات المحلية مشروع مجلة الجماعات المحلية، دعم الموارد المالية للجماعات المحلية،
- تكريس الديمقراطية التشاركية
- تكريس الحوكمة المفتوحة.

لئن تمثل مختلف هذه المسائل تحديات مهمة في طريق انجاح تجربة اللامركزية، إلا أنه لا يمكن القول أن هذه الوثيقة تمثل ورقة مرجعية تعكس فلسفة متكاملة لمختلف مراحل إرساء اللامركزية، وذلك لعدة أسباب:

01 أولاً: بعض العناصر المذكورة أصبحت من الماضي بحكم أنه تم إصدار كل من قانون الانتخابات البلدية والجهوية ومجلة الجماعات المحلية.

02 ثانياً: الوثيقة صادرة سنة 2016، وبالتالي لا بد من تحيينها على ضوء ما أنجز فعلياً.

03 ثالثاً: هناك العديد من الجوانب القانونية والمؤسسية المهمة التي تغفلت الوثيقة عنها، كتركيز محاكم إدارية ابتدائية و جهوية في الجهات، تركيز محكمة المحاسبات، إعادة النظر في العديد من النصوص التشريعية المتعلقة بالجماعات المحلية (مجلة التهيئة والتعمير، مجلة الجباية المحلية...).

لذلك، من الضروري أن يتم العمل على إصدار هذه الوثيقة المرجعية حتى نتبين بوضوح الفلسفة العامة التي تقوم عليها تجربة اللامركزية ونكتشف مراحل وآجال تنفيذها بشكل تفصيلي ودقيق. مع الإشارة الى أنه يقع الحديث شفوياً في أغلب الأحيان عن وجود هذا الإطار المرجعي من قبل جهة المبادرة، لكن يبقى مجرد حديث شفوي غير مترجم الى وثيقة مكتوبة، ولا يمكن إذن الاعتداد به.

في هذا الإطار، من الغريب ألا يطالب مجلس نواب الشعب طيلة فترة مناقشته لمشروع المجلة جهة المبادرة بتقديم هذه الوثيقة، خاصة وأن استكمال النظر في مشروع المجلة تطلب دوريتين برلمائيتين، أي أن المجلس كان لديه الوقت الكافي للمطالبة بذلك. و عليه، من الأهمية بمكان التفطن الى هذا النقص وتلافيه، على الأقل، في الدورة البرلمانية الأخيرة.

دور مجلس نواب الشعب:

لئن قام مجلس نواب الشعب بالمصادقة على مجلة الجماعات المحلية، إلا أن دوره لا يجب أن يتوقف هنا، حيث أنه مطالب كذلك بمتابعة تنفيذ إرساء مسار اللامركزية، وذلك مثلاً بالحرص على استكمال مختلف النصوص التطبيقية التي بدونها تفقد المجلة الكثير من معناها وقدرتها على تغيير الواقع. إضافة الى ذلك، فإن مجلس نواب المجلس مطالب بالمساهمة الفعالة في استكمال المنظومة القانونية والمؤسسية ونشر ثقافة اللامركزية من خلال:

- ◀ تسريع النظر في مشروع القانون عدد 2016/38 المتعلق بضبط اختصاصات محكمة المحاسبات وتنظيمها والاجراءات المتبعة لديه وملائمة أحكامه مع ما ورد في مجلة الجماعات المحلية.
- ◀ المبادرة بتقديم مقترحات قوانين تهتم مختلف الجوانب المتعلقة باللامركزية (خاصة مسألة علاقة اللامحورية باللامركزية، مجلة الجباية المحلية، مجلة التهيئة الترابية والتعمير) أو الضغط على الحكومة لتقديم مشاريع قوانين في هذه المجالات.
- ◀ تنظيم النواب، بالتنسيق مع أعضاء المجالس البلدية، للقاءات دورية مع المواطنين لتعريفهم بأبعاد النظام اللامركزي الجديد.
- ◀ التنسيق المستمر مع البلديات ووزارة الشؤون المحلية والبيئة لمعرفة اذا كان هناك صعوبات في تطبيق بعض فصول مجلة الجماعات المحلية، أو إن وقع التغافل عن تقنين بعض الجوانب المتعلقة بعمل الجماعات المحلية.
- علاوة على دوره العاجل، لا بد من الاشارة كذلك إلى الدور الهام الذي سيضطلع به مجلس نواب الشعب في مرافقة مسار اللامركزية، فقد نصت مجلة الجماعات المحلية خاصة على :
 - ◀ مصادقة مجلس نواب الشعب، باقتراح من الحكومة، خلال السنة الأولى من كل مدة نيابية على خطة لبرنامج دعم اللامركزية وتطويرها وذلك ضمن قانون توجيهي يحدد الأهداف والوسائل الموضوعة على ذمتها كامل المدة النيابية.
 - ◀ تولي الحكومة إعداد تقرير سنوي حول مدى تقدم تقدم انجاز اللامركزية ودعمها يقع عرضه على مجلس نواب الشعب قبل يوم 15 فيفري للسنة الموالية.
 - ◀ إحالة المجلس الأعلى للجماعات المحلية تقريره التقييمي للخطة الخماسية لدعم اللامركزية وتطويرها على مجلس نواب الشعب.
 - ◀ كما تتيح مجلة الجماعات المحلية للسلطة التشريعية امكانية طلب إعداد تقرير تقييمي من قبل محكمة المحاسبات حول حصيلة إنجاز برنامج دعم اللامركزية وتطويرها لفترة معينة.

الخاصة:

بالرجوع الى أداء مجلس نواب الشعب بمختلف هياكله - القانونية منها و غير القانونية - في ما يخص مجلة الجماعات المحلية سواء في الدورة البرلمانية الثالثة أو الرابعة، يتبين تذبذب نسق المناقشة والمصادقة على فصول المجلة، سواء في لجنة تنظيم الإدارة أو في الجلسة العامة، إضافة الى عدم استقرار نسب الحضور. هذا يبين أن المعطى الرئيسي المحدد في تغير نسق العمل - ايجابا أو سلبا - يتمثل في مدى توفر الإرادة السياسية من عدمه.

و لا يمكن بأي حال من الأحوال اعتبار، على عكس ما يمكن تصوره، مصادقة مجلس نواب الشعب على المجلة قبل إجراء الانتخابات البلدية انجازا يجب التباهي به.

لا شك أن إجراء الانتخابات البلدية في ظل إطار قانوني جديد للجماعات المحلية يعد خطوة ايجابية، لكن من المؤكد أنه كان بالإمكان أفضل مما كان لو توفرت الإرادة السياسية الفعلية انطلاقا من الحكومة في احالة مشروع القانون الى المجلس ووصولنا الى مجلس نواب الشعب عند نقاشه على مختلف الفصول. ان عدم ثبات الإرادة السياسية تسبب في تأخر المصادقة على المجلة الى ما بعد انطلاق الحملة الانتخابية، مما تسبب لا فقط في افرار مترشحين يجهلون تماما ما لهم وما عليهم، بل في ضابية المشهد لدى الناخب على حد سواء و بقيت الاسئلة الهامة من قبيل ماهي الصلاحيات الجديدة للبلديات ؟ هل ستتمكن البلديات من تغيير الواقع ؟ دون أجوبة لها مما أسهم ربما في ضعف نسبة المشاركة في الانتخابات البلدية.

كما أن عدم الحسم في قضايا حساسة مثل مسألة التفرغ كانت ربما من بين الأسباب التي دفعت بعض رؤساء البلديات الى الاستقالة من الرئاسة، مما خلق نوعا من التعثر في بداية مسار اللامركزية، تعثرا من المهم ألا يتكرر من خلال لعب كل جهة دورها واضطلاع مجلس نواب الشعب بوظائفه التشريعية والرقابية مساهمة في توفير أسباب النجاح لمسار لازال طريقه طويلا.

الباب الثالث

الحقوق و الحريات

03

■ ا. الأداء التشريعي

■ ا.ا. الأداء الرقابي

مقدمة:

تحتل السلطة التشريعية مكانة محورية في تكريس مبادئ الدستور وإرساء آليات كفيلة بضمان احترام وحماية الحقوق والحريات من كل الانتهاكات. وذلك لكونها سلطة حامية للدستور الذي قطع مع المنظومة القانونية القديمة في علاقة بمجال الحقوق والحريات، إذ أن حمايتها وتنظيمها وضبطها لا يكون إلا من خلال نص قانوني صادر عن السلطة التشريعية وهو ما نصّ عليه الفصلين 49 و65 من الدستور.

وتتجلى مكانة مجلس نواب الشعب أولاً من خلال دوره التشريعي (I) الذي لا بد أن يرتقي بالمنظومة القانونية ويجعلها مطابقة للدستور الجديد و محترمة لمبادئه، سواء كان ذلك من خلال قوانين جديدة أو من خلال تنقيح الترسانة القانونية الحالية. وثانياً من خلال دوره الرقابي على أعمال الحكومة (II) الذي يهدف إلى مراقبة ومتابعة مدى تطبيق الحكومة لهذه القوانين.

1. الأداء التشريعي:

يمكن تقييم الأداء التشريعي لمجلس نواب الشعب في مجال الحقوق والحريات بالأساس من خلال نشاط لجنة الحقوق والحريات على اعتبار أنها اللجنة المختصة بالنظر في مشاريع ومقترحات القوانين المتعلقة بالحريات العامة وحقوق الإنسان وفقاً للنظام الداخلي لمجلس نواب الشعب¹.

إلا أن مكتب المجلس يحيل أحياناً مشاريع قوانين تمسّ بصفة مباشرة بالحقوق والحريات إلى لجان أخرى، مثلما هو الشأن بالنسبة إلى مشروع قانون زجر الاعتداءات على القوات الحاملة للسلاح، المحال على أنظار لجنة التشريع العام (1). في حين ناقشت لجنة الحقوق والحريات خلال الدورة البرلمانية الرابعة أربعة مشاريع قوانين منها مشاريع قوانين موروثة عن الدورات البرلمانية السابقة على غرار مشروع قانون أساسي عدد 2016/62 يتعلّق بتنقيح وإتمام القانون عدد 27 لسنة 1993 المؤرخ في 22 مارس 1993 المتعلّق ببطاقة التعريف الوطنية (2) ومشروع قانون أساسي عدد 2016/42 يتعلّق بهيئة حقوق الإنسان (انظر الجزء المتعلق بالهيئات الدستورية) ومشاريع قوانين أخرى تمّ إيداعها خلال الدورة البرلمانية الرابعة، وهي مشروع قانون أساسي عدد 2018/25 يتعلّق بحماية المعطيات الشخصية (3) ومشروع قانون أساسي عدد 2018/11 يتعلّق بالقضاء على جميع أنواع التمييز العنصري (4).

كما صادقت على ثلاث مشاريع قوانين متعلّقة بالموافقة على انضمام الجمهورية التونسية إلى اتفاقيات في مجال حقوق الإنسان والحريات العامة (5).

1- مشروع قانون عدد 2015/25 يتعلّق بزجر الإعتداء على القوات المسلحة

بدأت المطالبة بقانون خاص لـ "زجر الإعتداءات" على الأمنيين منذ فيفري 2012، مع اعتصام نقابات أمنية في ساحة القصة. وقد شرعت وزارة الداخلية في صياغة مشروع قانون سنة 2013، وصادق عليه مجلس وزاري في أفريل 2015 برئاسة الحبيب الصيد، ليحال مباشرة على أنظار مجلس نواب الشعب. وقد لقي

هذا المشروع، منذ نشره، رفضا مجتمعيا وحقوقيا كبيرا، مثلما ظهر من تفاعلات التونسيين على مواقع التواصل الإجتماعي وكذلك من مواقف منظمات المجتمع المدني، ومنها بيان مشترك شاركت البوصلة في امضائه².

وإثر الحادثة التي جدّت يوم 22 جوان 2017 والتي توفّي خلالها عون الأمن مجدي الحجلوي متأثرا بالحروق التي أصيب بها أثناء فضّ خلاف بين قبيلتين بجهة سيدي بوزيد، نظّم اتحاد قوات الأمن وقفة احتجاجية أمام مجلس نواب الشعب للمطالبة بتعجيل النّظر في مشروع القانون المذكور. وسرعان ما استجاب مجلس نواب الشعب لمطالب الأمنيين لتشريع لجنة التشريع العامّ في النظر في مشروع القانون يوم 13 جويلية 2017، أي في آخر الدورة البرلمانية الثالثة.

وعلى أثر العملية التي استهدفت الرائد "رياض بروطة" بساحة باردو، وتجددت الوقفات الاحتجاجية للنقابات الأمنية، استأنفت لجنة التشريع العام النظر في مشروع القانون خلال الدورة البرلمانية الرابعة، بالاستماع الى الأطراف المعنية من نقابات أمنية وهيئات وممثلين عن المؤسسة الإعلامية وبعض مكونات المجتمع المدني. وقد نظمت النقابات الأمنية وقفة احتجاجية أمام مجلس نواب الشعب يوم 8 نوفمبر 2017، بالتزامن مع استماع لجنة التشريع العام إلى ممثلين عن المجتمع المدني حول مشروع هذا القانون.

جدول الاستماع:

بعد أن استمعت خلال الدورة البرلمانية الثالثة إلى الأطراف الحكومية والنقابية الممثلة للقوات الحاملة للسلاح، تمّ فتح المجال، خلال الدورة البرلمانية الرابعة، للمجتمع المدني، ثم عادت للاستماع، مرة أخرى، لوزير الداخلية بصفته جهة المبادرة.

المنتدى التونسي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية	مركز الكواكبي للتحولات الديمقراطية	جمعية مراسلون بلا حدود
الاتحاد العام التونسي للشغل	المعهد العربي لحقوق الانسان	هيومن راتس ووتش
الهيئة الوطنية للمحامين	الجمعية التونسية للمحامين الشبان	المبادرة 19
النقابة الوطنية للصحافيين التونسيين	المنظمة العالمية لمناهضة التعذيب	منظمة العفو الدولية
الجمعية التونسية للنساء الديمقراطيات	أنا يقظ	وزير الداخلية

طلب عدد كبير من المنظمات والجمعيات الاستماع لها في مناقشة مشروع هذا القانون، نظرا لخطورته على الحقوق والحريات. وقد أجمعت كلّها تقريبا على المطالبة بسحبه، باستثناء الاتحاد العام التونسي للشغل الذي طالب بتعديله.

نقاط الخلاف عند مناقشة القانون :

انعكس الجدل الكبير الذي أثاره مشروع القانون على النقاشات والاستماعات داخل لجنة التشريع العام. وقد كانت أهم نقاط الخلاف:

- ◀ مدى الحاجة إلى نصّ خاص في ظل وجود عديد الفصول ضمن المجلة الجزائية تحمي الموظفين العموميين أثناء أداء مهامهم، والعديد من القوانين الجزائية الأخرى،
- ◀ إمكانية تضارب مشروع القانون في بابه الثاني المتعلق بالاعتداء على أسرار الأمن الوطني مع حق النفاذ إلى المعلومة خاصّة فيما يتعلّق بضبايئة مفهوم "أسرار الأمن الوطني" المنصوص عليه بالفصل الرابع وتبعات ذلك على حرّية الإعلام وحرية التعبير بشكل عام،
- ◀ تجريم "تحقير" القوات المسلحة في الفصل 12 من مشروع هذا القانون، التي قد تمثّل خطرا كبيرا على حرية التعبير خاصّة مع ضبايئة وعدم دقّة المفهوم،
- ◀ إلغاء أي مسؤولية جزائية على عون الأمن في حال أدى تدخله إلى إصابة أو وفاة "معتدي"
- ◀ تركيز مشروع القانون على الجانب الجزري وإهماله لاشكالية تعويض الأمنيين عن الحوادث

وقد عبّر وزير الداخلية عن تفهّمه لوجود "تحفظات" على بعض الفصول، ودعى منظمات المجتمع المدني إلى التقدّم بمقترحات تعديل لمشروع القانون، مشدّدا على أن الوزارة ضدّ سحبه. ثم أعلنت النقابات الأمنية توّصلها إلى اتفاق مع وزارة الداخلية على تعديل مشروع القانون، وأن الوزارة "ستتقدم إلى البرلمان" بمقترحات التعديل هذه³. هذا التصريح يطرح أكثر من سؤال حول إن كانت المبادرة التشريعية تأتي من الحكومة، أو من النقابات الأمنية، خاصة وأن مناقشة مشروع القانون تعود، في كلّ مرّة، نتيجة احتجاج النقابات الأمنية. ومنذ نوفمبر 2017، لم تعاود لجنة التشريع العام النظر في مشروع القانون، الذي ظلّ معروضا أمامها، دون أن يسحب، ولا أن تطرأ عليه تعديلات، في انتظار حادثة أخرى، واحتجاجات جديدة، تتحكّم في جدول أعمال مجلس نواب الشعب.

2. مشروع قانون أساسي عدد 62/2016 يتعلّق بتنقيح وإتمام القانون عدد 27 لسنة 1993 المؤرخ في 22 مارس 1993 المتعلّق ببطاقة التعريف الوطنية



يمثل مشروع هذا القانون التنقيح الثاني⁴ المدخل على القانون عدد 27 لسنة 1993 المؤرخ في 22 مارس 1993 المتعلق ببطاقة التعريف الوطنية نظرا للتطور الهام الذي شهده المجال الإلكتروني والرقمي. ويتعلق هذا التنقيح بمراجعة أعمق للقانون قصد ملاءمته مع المعايير الدولية الخاصة بوثائق الهوية وضمانا لمواكبة التطور التكنولوجي والمتطلبات التقنية والأمنية والإدارية الحديثة.

منذ انطلاق النقاشات، طال مشروع القانون العديد من الانتقادات والنقاط الخلافية⁵ على غرار المخاطر التي يشكّلها على المستوى الأمني ولا سيما الكلفة المالية الباهضة التي يفرضها على ميزانية الدولة.

ولكن يبقى الانتقاد الخاص بظهور مشروع القانون على المعطيات الشخصية والمسّ منها واستغلالها هو الانتقاد الأكبر الذي وّجه لمشروع القانون، وهو ما عملت مختلف مكّونات المجتمع المدني على تفاديه والدفع نحو تعديله للخروج بقانون يحمي خصوصية التونسيين وخاصةً يؤمن قاعدة البيانات الخاصة بهم.

اللجنة تصادق .. والحكومة تسحب:

تمّ إيداع مشروع القانون منذ أوت 2016 أي خلال الدورة البرلمانية الثالثة وصاقت لجنة الحقوق والحريات في نهاية نفس الدورة البرلمانية على تقريرها بخصوصه دون المرور الى مناقشة فصوله والمصادقة عليها طلب الجلسة العامة.

وقد أصدرت مجموعة من الجمعيات بياناً⁶ بتاريخ 18 نوفمبر 2018 نددت من خلاله بمخاطر مشروع القانون

04- سبق أن تمّ تنقيحه في مناسبة سابقة بمقتضى القانون عدد 18 لسنة 1999 والمؤرخ في 22 مارس 1999
05- انظر الصفحة 15 من التقرير السنوي للبوصلية لأشغال مجلس نواب الشعب للدورة البرلمانية الثالثة للتعرف على النقاط الخلافية حول مشروع القانون

<https://www.albawsala.com/uploads/documents/rapport%20albawsala-2017%20final%20web.pdf>
6- رابط نحو البيان <https://www.accessnow.org/communique-sur-le-projet-de-loi-sur-la-nouvelle-cin/>

معتبرة إياه تهديدا لخصوصية المواطنين التونسيين ومدافعة على حماية البيانات الشخصية وحقوقهم الدستورية.

وقد تمّ يوم 08 جانفي 2018 عقدت جلسة توافقات لمناقشة مقترحات التعديل الواردة بخصوص مشروع القانون. واشتد النقاش بين النواب ووزير الدّاخلية بالأساس فيما يَخُص مسألة تجميع بصمات التونسيين وتخزينها في قاعدة بيانات وطنية موحّدة التي عبّر العديد من النواب على تخوّفهم منها. في حين دفعت وزارة الداخلية من أجل إقرار مشروع القانون بدون ضمانات جيّدة كفيلة بحماية المعطيات الشخصية وبيانات التونسيين في المنظومة التشريعية التونسية.

وفي ظلّ تشبّث بعض النواب بعدم تمرير مشروع القانون بالصيغة التي اقترحتها وزارة الداخلية، توجّهت وزارة الداخلية بمراسلة لمكتب المجلس مطالبة بسحب مشروع القانون. وخلال الجلسة العامة ليوم 09 جانفي 2018 المخصّصة للشروع في مناقشة والتصويت على فصول مشروع القانون تمّ الإعلان على قبول مكتب المجلس لطلب الوزارة. ولم يتم بذلك التصويت على فصوله صلب الجلسة العامة خلال الدورة البرلمانية الرابعة.

ويعتبر سحب مشروع القانون نقطة إيجابية من حيث عدم تمرير مشروع قانون تغيّب فيه ضمانات كافية لحماية المعطيات الشخصية للتونسيين ولكنّ نقطة سلبية لعدم استجابة وزارة الداخلية للتنقيحات المقدّمة من النواب -الهادفة بالأساس لحماية الحقوق والحريات- وسحبها لمشروع القانون دون تقديم أي صيغة جديدة خلال الدورة البرلمانية الرابعة.

3. مشروع قانون أساسي عدد 25/2018 يتعلق بحماية المعطيات الشخصية:



تعتبر تونس من أوّل الدول العربية التي أقرّت بدستورية حق حماية المعطيات الشخصية من خلال دسترة هذا الحق في دستور 27 جانفي 2014. كما أصدرت الدولة التونسية القانون الأساسي عدد 63 لسنة 2004 المؤرخ في 27 جويلية 2004 المتعلق بحماية المعطيات الشخصية، وهو قانون ساري المفعول حاليا. ويقّثل مشروع القانون عدد 2018/25 تنقيحا له في إطار ملاءمة التشريع التونسي الحالي مع التغيّرات والأحداث الإقليمية ولاسيما الدولية الحاصلة في مجال حماية المعطيات الشخصية. وتستدعي هذه التغيرات وضع قواعد جديدة ترتقي إلى مستوى الحماية التي يوفّرها الاتحاد الأوروبي للمعطيات الشخصية، خاصة مع انضمام تونس الى الاتفاقية رقم 108 للمجلس الأوروبي المتعلقة بحماية الأشخاص تجاه المعالجة الآلية للمعطيات الشخصية⁷. هذا إلى جانب صدور اللائحة التنظيمية الأوروبية التي سوف تفرض تدابير ومقتضيات صارمة، أوّلا في علاقة بنقل معطيات الأشخاص من وإلى أي دولة عضوة بالاتحاد الأوروبي⁸، وثانيا في علاقة بتعاملات هذه الدول مع الدول الخارجة عن الفضاء الأوروبي عند تبادل المعطيات.

تعدد الاستماع...والمؤاخذات

اكتفت لجنة الحقوق والحريات والعلاقات الخارجية خلال الدورة البرلمانية الرابعة بعقد جلسات استماع في خصوص مشروع القانون دون الشروع في مناقشة فصوله وإدخال أي تنقيحات أو إضافات عليه.

منذ انطلاق جلسات الاستماع يوم 19 أفريل 2018 أثار مشروع القانون جدلا واسعا في صفوف العديد من الأطراف خاصة منها المجتمع المدني وبعض الهيئات المستقلة وهو ما يمكن أن نستشفه من خلال جلسات الاستماع، إذ اعتبرت هيئة النفاذ إلى المعلومة أنّ مشروع القانون لا يميّز بين المعطيات الشخصية للأفراد المتصلة بحياتهم الخاصّة وبين المعطيات المتصلة بالحياة العامة أو إدارة الشأن العام، مؤكّدة على ضرورة الموازنة بين حق النفاذ إلى المعلومة وحماية المعطيات الشخصية.



” يقّثل مشروع هذا القانون ذريعة قانونية لممارسة التعتيم عن المعلومة

وبالتالي تراجعاً خطيراً عن تكريس مبدئ الشفافية والمساءلة

رئيس هيئة النفاذ إلى المعلومة

كما عبّرت أطراف أخرى كذلك على تخوّفها من مشروع القانون، إذ بيّن المجلس الوطني لعامة الأطباء أنّ الصيغة المعروضة على أنظار المجلس تشكّل تراجعاً في المكاسب التي تم تحقيقها، خاصة أمام خصوصية القطاع الصحي وما يمكن أن يؤدي إليه تطبيق النص من إخلالات وتعطيل لعمل الأطباء.

وأوضحت الجامعة التونسية لشركات التأمين واتحاد الصناعة والتجارة والصناعات التقليدية والجمعية المهنية التونسية للبنوك والمؤسسات المالية الخطر الذي يشكله هذا القانون على القطاع المالي والاقتصادي بصفة عامة.

07- بمقتضى القانون الأساسي عدد 42 لسنة 2017 المؤرخ في 30 ماي 2017

08- تدخل حيز النفاذ في المجال الأوروبي في 25 ماي 2018

هذا وبين رئيس الهيئة العامة للتأمين أن المشروع المعروض يتعارض مع القانون الأساسي عدد 26 لسنة 2015 المؤرخ في 7 أوت 2015 المتعلق بمكافحة الإرهاب ومنع غسل الأموال الذي يلزم المؤسسات المالية عند الاقتضاء بتقديم بعض المعطيات الشخصية للأفراد.

جدول جلسات الاستماع التي عقدتها لجنة الحقوق والحريات في خصوص مشروع القانون

وزارة العلاقة مع الهيئات الدستورية والمجتمع المدني وحقوق الإنسان	1
رئيس الهيئة الوطنية لحماية المعطيات الشخصية	2
النقابة الوطنية للصحفيين التونسيين	3
منظمة المادة 19	4
المنظمة التونسية لمناهضة التعذيب	5
المنظمة الدولية لدعم الإعلام	6
الجامعة التونسية لشركات التأمين والإتحاد الصناعة والتجارة والصناعات التقليدية	7
الجمعية المهنية التونسية للبنوك والمؤسسات المالية	8
الهيئة العامة للتأمين	9
المجلس الوطني لعمادة الأطباء	10
جمعية يقظة من أجل الديمقراطية والدولة المدنية	11
جمعية الدفاع عن القيم الجامعية	12
الهيئة الوطنية للنفاذ الى المعلومة	12

4. مشروع قانون أساسي عدد 11/2018 يتعلق بالقضاء على جميع أنواع التمييز العنصري:



تاريخيا تعتبر تونس متقدّمة و سبّاقه في إلغاء الرق وعتق العبيد مقارنة ببعض الدول الأخرى، إذ تمّ إلغاء الرّق نهائيا بتونس في 23 جانفي 1846، وقد سبقت فرنسا بعامين إلى ذلك. كما صادقت الجمهورية التونسية على الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري سنة 1967. أما على مستوى النصوص القانونية فنجد توطئة دستور 2014 تنصّ على مناهضة كل أشكال العنصرية. إلى جانب الفصلين 52 و 69 من المرسوم عدد 115 المتعلق بحرية الصحافة والطباعة والنشر الذي يجرم أعمال التحريض على التمييز العنصري دون بقية الأعمال التمييزية. غير أنه إلى غاية انتهاء الدورة البرلمانية الرابعة لم يكن يوجد نصّ تشريعي خاص بالقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، يحمي الضحايا ويجرم الاعتداءات والعنف المادي واللفظي المسلّط على ذوي البشرة السوداء، الأمر الذي استدعى التفكير في مشروع قانون يتعلّق بالقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري.

وتجدر الإشارة إلى أنّه خلال الدورة البرلمانية الثانية تقدّم 12 نائبا بمقترح قانون يتعلق بالقضاء على التمييز العنصري⁹. إلّا أنّه بقي في رفوف مجلس نواب الشعب ولم تتمّ مناقشته على الرغم من إعلان رئيس المجلس يوم 27 ديسمبر 2016، أي خلال نفس الدورة البرلمانية، ضرورة التسريع بالنظر في هذه المبادرة لتضاعف الاعتداءات.

وفي 22 جانفي 2018 تمّ إيداع مشروع القانون عدد 11/2018 مع طلب استعجال النظر، وتخلّى بذلك أصحاب المبادرة على مقترح القانون عدد 54/2016 لفائدته. في حين أنّه كان من الجدير أن يتمّ إثراء النقاش بخصوص مشروع القانون الذي تمّت مناقشته بالاستئناس بمقترح قانون النواب ترمينا للمبادرات التشريعية المقدّمة من قبلهم.

وقد ناقشت لجنة الحقوق والحريات مشروع القانون على امتداد ست جلسات عمل. وصادقت يوم 21 جوان 2018 على تقريرها حول هذا المشروع، لتكون تلك المصادقة آخر خطوة تقوم بها اللجنة خلال الدورة البرلمانية الرابعة بخصوصه، أي دون تمكّنها من تمرير مشروع القانون إلى الجلسة العامة لمناقشته والتصويت على فصوله.

ويجدر بالذكر أنه قد تمّت المصادقة على مشروع القانون المتعلّق بالقضاء على جميع أنواع التمييز العنصري في بداية الدورة البرلمانية الخامسة، خلال الجلسة العامة ليوم الثلاثاء 09 أكتوبر 2018.

125 مع 01 ضد 05 محتفظ

جدول جلسات الاستماع التي عقدها لجنة الحقوق والحريات في خصوص مشروع القانون

وزير العلاقة مع الهيئات الدستورية والمجتمع المدني وحقوق الإنسان

الجمعية التونسية لمساندة الأقليات

المفوضية السامية لحقوق الإنسان تونس

جمعية منامتي

تونس أرض الانسان

إضافات النواب:

ارتكزت إضافات النواب بالأساس على إثراء تعريف مصطلح التمييز العنصري الوارد بالفصل الثاني من مشروع القانون. إذ يعتبر التعريف المقدم من الوزارة تعريفا ضيقا لا يتماشى مع التعريفات الدولية، حيث أنه لا يشمل جميع أنواع أعمال العنصرية، وهو ما أفادت به رئيسة الجمعية التونسية لمساندة الأقليات في تونس. وأكدت على ضرورة أن يشمل هذا القانون جميع أنواع التمييز على غرار التمييز على أساس الدين أو التوجهات الجنسية، ومن هنا جاء مقترح إضافة معيار الدين في تعريف التمييز العنصري. وبعد نقاش مستفيض صلب لجنة الحقوق والحريات كان صوت رئيس اللجنة مرجّحا في التصويت على عدم اضافة هذا المعيار.

تعريف مصطلح التمييز العنصري الوارد بالفصل الثاني من مشروع القانون:

«كل تفرقة أو استثناء أو تقييد أو تفضيل يقوم على أساس العرق أو اللون أو الأصل القومي أو النسب أو غيره من أشكال التمييز العنصري على معنى المعاهدات الدولية المصادق عليها والذي من شأنه أن ينتج عنه تعطيل أو عرقلة أو حرمان من التمتع بالحقوق والحريات أو ممارستها على قدم المساواة، أو أن ينتج عنه تحميل واجبات وأعباء إضافية. لا يعدّ تمييزاً عنصرياً كل تفرقة أو استثناء أو تقييد أو تفضيل بين التونسيين والأجانب على ألا يستهدف ذلك جنسية معينة مع مراعاة الالتزامات الدولية للجمهورية التونسية.»

نتائج التصويت على مقترح اضافة معيار الدين

04 مع 04 ضد

نتائج التصويت على مقترح اضافة معيار الاصل القومي

07 مع 01 ضد

تمّت إضافة معيار الأصل القومي للتعريف، باقتراح من المفوضية السامية لحقوق الإنسان، تماشياً مع تعريف الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري. وهكذا شمل التعريف الذي توّصلت إليه اللجنة التمييز العنصري القائم على أساس الأصل الإثني إلى جانب الأصل القومي.

نتائج التصويت على مقترح اضافة مسالة احوالة اللجنة الوطنية لمناهضة التمييز العنصري
تقريرها على مجلس نواب الشعب

05 مع 04 ضد

أضاف النواب بالفصل 11 من مشروع القانون فقرة أخيرة متعلّقة بإحالة اللجنة الوطنية لمناهضة التمييز العنصري تقريرها السنوي إلى اللجنة المكلفة في مجلس نواب الشعب ورفض مقترح مناقشة التقرير طلب الجلسة العامة الذي تقدّمت به يمينه الزغلامي.

الفصل 11



تلحق بالوزارة المكلفة بحقوق الانسان لجنة وطنية تسمى "اللجنة الوطنية لمناهضة التمييز العنصري" تعنى بجمع ومتابعة مختلف المعطيات ذات العلاقة وبتصور واقتراح الاستراتيجيات والسياسات العمومية الكفيلة بالقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري.

وتضبط بمقتضى أمر حكومي كيفية إحداثها ومشمولاتها وتنظيمها وطرق تسييرها وإجراءات عملها وتركيبتها على أن يراعى في ذلك مبدأ التنافس وتمثيلية المجتمع المدني.

تحيل اللجنة الوطنية لمناهضة التمييز العنصري تقريرها السنوي إلى اللجنة المكلفة في مجلس نواب الشعب

النقاط الخلافية:

◀ إضافة معيار التمييز على أساس الجهة الذين أثاره عماد الدايمي عن الكتلة الديمقراطية مثل نقطة خلافية صلب اللجنة، إذ دافع بعض النواب على هذا المقترح على اعتبار أنّ القانون لا بد من أن ينبع من الواقع التونسي الذي يشهد العديد من حالات التمييز على أساس الأصل الجهوي.



” هنالك مشكل حقيقي في تونس وهو التمييز على أساس الجهوية، مثلا بين السواحلية والجنوب وغيرها. وبالتالي فمن الضروري اِقحام ذلك في تعريف التمييز العنصري

عماد الدايمي (الكتلة الديمقراطية)

في حين يرى البعض الآخر أنّه لا فائدة من التنصيص على هذا المعيار. وتمّ رفض مقترح هذا التعديل صلب اللجنة.

03 مع 06 ضد



” إقحام التمييز على أساس الجهة سيدخلنا في متاهات نحن في غنى عنها

سنا الصالحي (نداء تونس)

◀ إمكانية إثارة الدعوى العمومية من طرف الجمعيات وليس فقط الضحايا، المنصوص عليها صلب الفصل 6، أثارت تباينا في المواقف. إذ اعتبر بعض النواب أنّه ليس من الضروري إضافة الجمعيات، على اعتبار أنّ هذه الأخيرة يمكنها الاكتفاء بحدّ ودفع الضحايا على تقديم الشكاوى، وذلك تفاديا لإثقال كاهل الجهة المختصة في تلقي الشكاوى المتعلقة بالتمييز العنصري وبمتابعة الأبحاث فيها. خاصّة وأنّ المرسوم عدد 88 المتعلق بتنظيم الجمعيات يضمن لهذه الأخيرة إمكانية أن تقوم بشكاية بناء على تكليف من الضحية.



” هذا الموضوع حساس، ولست ميالا لتوسيع دائرة من لهم الصفة لتحريك الدعوى. إذ من الممكن للجمعيات أن تدفع وتحث الضحايا على التقدم بشكاوى

سمير ديلو (حركة النهضة)

في المقابل ساند البعض الآخر من النواب هذا المقترح معلّين ذلك بأنّ إضافة الجمعيات من شأنه أن يكون حافزا لتقديم الشكاوى والتشجيع على القضاء على هذه الظاهرة خاصّة في ظلّ خوف بعض الضحايا من تقديم الشكاوى.



” أنا أساند هذا المقترح، إذ أن الكثير من ضحايا التمييز ليست لهم الشجاعة للتقدم بشكاوى ومتابعتها.
لا معنى للخوف من المبالغة ومن إكثار الشكاوي لنية أو لأخرى، مادام القضاء سببت فيه

“

توفيق الجملي (الولاء للوطن)

الفصل 6



رفع الشكاوى ضد كل من ارتكب فعلا أو امتنع عن القيام بفعل أو أدلى بقول بقصد التمييز العنصري على معنى هذا القانون من قبل الضحية أو الوليّ إذا كانت الضحية قاصرا أو غير متمتع بالأهلية.

وتودع الشكاوى المذكورة لدى وكيل الجمهورية المختص ترابيا وترسّم بدفتر خاص. يكلف وكيل الجمهورية مساعدا له بتلقي الشكايات المتعلقة بالتمييز العنصري وبمتابعة الأبحاث فيها.

ويمكن أو تودع الشكاوى لدى حاكم الناحية على أن يعلم وكيل الجمهورية جوبا حال رفع الشكاية ويضمنها بدفتر خاص ويباشر أعمال البحث فيه بإذن منه.

ويتعهد وكيل الجمهورية بالقضية المرفوعة لديه حال ترسيمها ويكلف بأعمال البحث والتقصي فيها مأمورو الضابطة العدلية المكونون خصيصا للبحث في هذه الجرائم والتقصي لمختلف مظاهرها وأشكالها. وتختتم أعمال البحث وتحال على المحكمة المختصة في أجل أقصاه شهران من تاريخ رفع الشكاوى

◀ مقترح حذف الآجال الواردة بالفصل 07 و المتعلقة بأجل إصدار المحكمة المختصة ترابيا حكمها بعد النظر والبحث في الشكاوى مثل نقطة خلافية خلال النقاش. إذ انقسم النواب بين مدافعين عن مقترح حذف الآجال معتبرين أنّ آجال شهرين هي آجال خيالية ولا يمكن الالتزام بها عمل يا، وبين آخرين مدافعين عن التمديد فيها، في حين دعم آخرون مقترح الإبقاء على الفصل في صيغته الاصلية.

◀ مسألة العنصر القسدي الواردة بالفصل 8 أثار جدلا واسعا طلب اللجنة. حيث اعتُبر التنصيص على عنصر القصد فيما يتعلق بارتكاب أفعال تمييزية يمثّل تناقضا مع تعريف التمييز العنصري الوارد بالفصل 2 الذي لا يشترط توفّر عنصر القصد من عدمه. ورأى بعض النواب أنّ تسليط العقوبات على شكاوى التمييز العنصري لا يجب أن يشترط عنصر القصد.



” أنا مع حذف الركن القسدي. عقاب التمييز العنصري لا يمكن أن يشترط بالثبّت من قصد التحقير من عدمه

“

لمياء الدريدي (نداء تونس)

في المقابل ارتأى البعض الآخر ضرورة الإبقاء على هذا الشرط لكون أنّ هذا القانون يهدف إلى معاقبة الأشخاص العنصريين، وليس من يصدر عنه قول دون قصد عنصري.



” من الضروري الحفاظ على شرط القصد النيل من الكرامة. إذ كلمة أسود مثلا من الممكن أن تكون بدون أي قصد عنصري

“

محرزية العبيدي (حركة النهضة)

الفصل 8



يعاقب بالسجن من شهر إلى عام واحد وبخضية من خمسمائة إلى ألف دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من يرتكب فعلا أو يصدر عنه قول يتضمن تمييزا عنصريا على معنى الفصل 2 من هذا القانون بقصد الاحتقار أو النيل من الكرامة.

وتضاعف العقوبة في الحالات التالية:

إذا كانت الضحية طفلا.

إذا كانت الضحية في حالة استضعاف بسبب التقدم في السن أو الإعاقة أو الحمل الظاهر أو الهجرة أو اللجوء.

إذا كان لمرتكب الفعل سلطة قانونية أو فعلية على الضحية أو استغل نفوذ وظيفه.
إذا صدر الفعل عن مجموعة أشخاص سواء كفاعلين أصليين أو كمشاركين

صحيح أنّ المجلس لم يتّوصل خلال الدورة البرلمانية الرابعة إلى المصادقة على مشاريع القوانين السابق ذكرها والنظر في مشاريع قوانين أخرى مودعة لديها، على غرار مشروع القانون المتعلق بهيئة الاتصال السمعي البصري و مقترح القانون المتعلق بتجريم التطبيع، إلّا أنّه صادق في نفس الدورة على مشاريع القوانين المتعلّقة بالمصادقة على اتفاقيات في مجال الحقوق والحريات (4).

5. الاتفاقيات المصادق عليها في مجال الحريات العامة وحقوق الانسان:

- ◀ مشروع القانون الأساسي عدد 2017/63 المتعلق بالموافقة على انضمام الجمهورية التونسية إلى البروتوكول الاختياري الثالث الملحق باتفاقية حقوق الطفل المتعلق بإجراء تقديم البلاغات.
- ◀ مشروع القانون الأساسي عدد 2017/72 المتعلق بالموافقة على انضمام الجمهورية التونسية لبروتوكول الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب بشأن حقوق المرأة في إفريقيا.
- ◀ مشروع قانون أساسي عدد 2017/71 يتعلق بالموافقة على انضمام الجمهورية التونسية إلى اتفاقية مجلس أوروبا بشأن حماية الأطفال من الاستغلال والإعتداء الجنسي(لانزاروتي).

1. الأداء الرقابي:

سيتم خلال هذا الجزء دراسة وتقييم مدى تكريس وممارسة النواب لصلاحياتهم المتفقلة بمراقبة أداء الحكومة في علاقة بمجال الحقوق والحريات. وتتعدد تجليات ممارسة الدور الرقابي لمجلس نواب الشعب على العمل الحكومي، حيث يمكن للمجلس تنظيم جلسات عامة مخصصة لتوجيه الأسئلة الشفاهية وجلسات حوار مع أعضاء الحكومة (1). كما يمكن أن يتجسد هذا الدور الرقابي داخل اللجان من خلال جلسات الاستماع وتوجيه أسئلة كتابية وأداء زيارات ميدانية (2).

1. الأداء الرقابي داخل الجلسة العامة:

تجدون فيما يلي جدول تفصيلي حول الأسئلة الشفاهية المطروحة خلال الدورة البرلمانية الرابعة في مجال الحقوق والحريات:

العضو الحكومة المعني بالسؤال	فحوى السؤال	النائب
وزير النقل	وضع المهاجرين غير الشرعيين في إيطاليا	سالم لبيض (الكتلة الديمقراطية)
وزير التعليم العالي والبحث العلمي	استراتيجية وزارة التعليم العالي في علاقة بالطلبة الأفارقة والإجراءات التي قامت بها الدولة التونسية لتسهيل وتحسين استقبالهم	جميلة دبش (النهضة)
وزير النقل	الإجراءات الحدودية التي تتوخاها وزارة الداخلية وإجراءات منح وثائق السفر وجوازات السفر ودور وزارة الداخلية في الحد من الهجرة السرية وضعية المرأة العاملة في القطاع الفلاحي، خاصة على مستوى تأمين وسائل نقلها إلى مكان عملها مشروع القانون المتعلق بتنقيح الوظيفة العمومية في علاقة بمنح عطلة الأمومة وعطلة الأبوة	ماهر مذيوب (النهضة)

ما يمكن ملاحظته في جملة الأسئلة الشفاهية المطروحة في هذا المجال أوّلا تراجع عدد الأسئلة مقارنة بالدورة البرلمانية الفارطة وثانيا عدم مشاركة نواب جميع الكتل البرلمانية في توجيه الأسئلة، وعدم تفعيلهم لهذه الصلاحية بشكل جدي. إذ نجد مثلا غيابا تاما لكتلة الاتحاد الوطني الحرّ وكتلة نداء تونس. كما أنّ خلال الدورة البرلمانية الرابعة لم يتم تخصيص أيّة جلسة حوار مع أعضاء الحكومة حول التوجّهات العامة في مجال حقوق الإنسان والحريات العامة.

2. الأداء الرقابي داخل اللجان:

عقدت كل من لجنة التحقيق حول تسفير الشباب التونسي إلى بؤر التوتر ولجنة شؤون المرأة ولجنة شؤون التونسيين بالخارج خلال الدورة البرلمانية الرابعة جملة من الاستماعات حول بعض القضايا والظواهر الاجتماعية المتعلّقة بالحقوق والحريات. وقد أخذ موضوع هجرة التونسيين والاتجار بالبشر النصيب الأكبر منها.

فيما يلي جدول يبيّن مختلف هذه الاستماعات والجهات المستمع إليها :

موضوع الاستماع	الجهة المستمع إليها	اللجنة
شبكات التجنيد التي تورطت في تسفير الشباب التونسي إلى مناطق القتال	-المنظمة التونسية للأمن والمواطن -عبد الكريم العبيدي رئيس فرقة حماية الطائرات السابق -هشام المدب -كاتب الدولة لدى وزير الشؤون الخارجية -ممثلين عن نقابة الأمن الجمهوري التونسي	لجنة التحقيق حول تسفير الشباب التونسي الى بؤر الفساد
نتائج الدراسة التي أعدها المعهد حول " الإرهابيون العائدون من بؤر التوتر في السجون التونسية "	المدير العام للمعهد التونسي للدراسات الإستراتيجية	
العنف ضد المرأة و الطفل في البرامج التلفزية	ممثلي الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي البصري	لجنة شؤون المرأة والأسرة والطفولة والشباب والمسنين
ظروف المعاملة بالسجون	-الرابطة التونسية للدفاع عن حقوق الانسان -الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب	

تقديم معطيات عامة حول هجرة التونسيين ولاسيما المهاجرين المقيمين بتونس	كاتب الدولة المكلف بالهجرة والتونسيين بالخارج	لجنة شؤون التونسيين بالخارج
عقود الشغل الوهمية التي تسندها مكاتب التشغيل والهجرة والتي تسببت في تورط عدد من المهاجرين التونسيين خاصة إلى بلدان الخليج العربي	وزير التكوين المهني والتشغيل	
مشروع الاستراتيجية الوطنية للهجرة وتفعيل المجلس الوطني للتونسيين المقيمين بالخارج	كاتب الدولة لدى وزير الشؤون الاجتماعية المكلف بالهجرة والتونسيين بالخارج	
جملة من المسائل المتعلقة بالتونسيين بالخارج ومنها بطاقة عدد 3 وجوازات السفر والإتجار بالأشخاص والهجرة غير الشرعية	ممثلي وزارة الداخلية	

* الاستماع المتعلّقة بحال الحقوق والحريات خلال الدورة البرلمانية الرابعة:

كما توجّه النواب بأسئلة كتابية في علاقة بالحقوق والحريات. تجدون فيما يلي جدول تفصيلي الأسئلة الكتابية المطروحة خلال الدورة البرلمانية الرابعة:

عضو/ة الحكومة المعني/ة بالسؤال	تاريخ الاجابة عن السؤال	تاريخ السؤال	فحوى السؤال	النائب/ة
وزير الداخلية	2018/08/09	2018/06/20	وضعية الأطفال التونسيين العالقين بليبيا	خولة بن عائشة (كتلة الحررة)
	2018/08/09	2018/06/07	وضعية المواطن التونسي وحيد بن علي القابع	ياسين العياري (غير منتم)
وزيرة السياحة والصناعات التقليدية	2018/07/19	2018/06/28	إجراء تمييزي يمنع المحجبات من السباحة في برك سباحة بالنزل التونسية	ماهر المذيبوب (النهضة)
	2018/07/19	2018/05/23	تدخل بعض النزل في لباس المصطافين والمصطافات وفرض ملابس قد تختلف مع قناعاتهم الدينية والفكرية	ياسين العياري (غير منتم)

الا انّ لجنة الحقوق والحريات والعلاقات الخارجية لم تعقد وهي اللجنة المختصة مباشرة بالحريات العامة وحقوق الإنسان صلب المجلس، أيّ زيارة ميدانية خلال الدورة البرلمانية الرابعة، على عكس الدورة السابقة. في المقابل عقدت لجنة شؤون المرأة والأسرة والطفولة والشباب والمسنين زيارتين ميدانيتين، الأولى إلى لجنة الحريات الفردية والمساواة وذلك في إطار متابعة التقرير¹⁰ الصادر عن اللجنة، والثانية إلى سجن النساء بمنوبة على الرغم من برمجتها لسلسلة من الزيارات الميدانية خلال اجتماعاتها المختصة لتحديد برنامج عملها مما يدعو إلى التساؤل حول أسباب بقاء نسق عمل اللجنة و عدم تفعيلها لجدول أعمالها في علاقة بمتابعة قضايا وملفات حقوق الإنسان؟



” وتيرة عمل اللجنة بطيئة جدًا ولاسيما معقد ساعات عملها لا يسمح بالنظر في العديد من نقاط المهمة.“

ريم الثايري (الكتلة الديمقراطية)

كما عبّر العديد من النواب عن استيائهم وعدم رضاهم بنتائج وآثار الزيارات الميدانية التي تؤديها اللجنة وذلك لأنه لم تتم متابعة الزيارات ومعالجة القضايا، ولم يتم تمرير مقترحات وتوصيات عملية للمجلس وبلورتها في شكل مشاريع قوانين.

في المقابل يعتبر اليوم الدراسي البرلماني المفتوح الذي عقدته الأكاديمية البرلمانية حول متابعة برنامج الحكومة في تطبيق القانون الأساسي للقضاء على العنف ضد المرأة الذي صادق عليه المجلس خلال الدورة البرلمانية السابقة، الأول من نوعه وتمييزًا في علاقة بمتابعة الأداء الحكومي. إذ لم يتعوّد المجلس على تنظيم مثل هذه الأيام البرلمانية لمراقبة مدى تطبيق الحكومة للقوانين التي يصادق عليها.



” لا بد من التفكير حول أهمية الزيارات الميدانية التي ستقوم بها اللجنة وخاصة حول الجدوى الفعلية منها والبحث في مواضيع ومسائل فعلا يمكن للجنة تقديم اضافة بخصوصها.“

ليلي الزحاف (كتلة الحرة لمشروع تون)

الخلاصة:

يعتبر أداء مجلس نواب الشعب على امتداد الدورة البرلمانية الرابعة ضعيفا جدًا فيما يخص مجال الحقوق والحريات.

◀ عدم الانتهاء من المصادقة على أي مشروع قانون متعلق بمجال الحقوق والحريات، جميع مشاريع القوانين بقيت عالقة، سواء على مستوى لجنة الحقوق والحريات أو صلب الجلسة العامة.

◀ عدم تقديم أي مبادرة تشريعية في هذا المجال من قبل النواب فحتى مقترح قانون المتعلق بالقضاء على أشكال التمييز العنصري الذي تم اقتراحه خلال الدورة البرلمانية الثالثة تخلت جهة المبادرة عنه لصالح مشروع الوزارة وهو ما يعبر عن ضعف دور النواب في علاقة باقتراح القوانين والدفاع عنها.

◀ سحب الحكومة لمشروع قانون قبل التصويت عليه طلب الجلسة العامة على اثر عدم التوصل لاتفاق مع النواب الذين أرادوا من خلال مقترحاتهم تحسين مشروع القانون حماية للحقوق والحريات ودفاعا عنها، يعكس تعطيل الحكومة بصفة عاقبة ووزير الداخلية بصفة خاصة لأعمال مجلس النواب خاصة في ظلّ عدم تقديم الوزارة لصيغة جديد لمشروع القانون.

◀ ضعف تكريس النواب الآليات الرقابية المخوّلة إليهم لمراقبة العمل الحكومي جليّ حدًا ويعكس خاصة عدم متابعة المجلس لمشاريع القوانين التي يصادق عليها وقلّة اهتمامه بقضايا حقوق الإنسان التي تستوجب مساءلة الحكومة.

ويعكس كل ما سبق ذكره مدى أهمية حقوق الإنسان، داخل المجلس بصفة خاصة وفي السياسات العامة للدولة بصفة عامة، خاصة مع استقالة وزير العلاقة مع الهيئات الدستورية والمجتمع المدني وحقوق الإنسان وإلحاق الوزارة برئاسة الحكومة.

حري بنا إذن أن نتساءل حول أسباب ضعف الأداء التشريعي والرقابي للمجلس في مجال الحقوق والحريات من جهة، ومصير مشاريع القوانين من جهة أخرى.

لكن مع ما جاء به تقرير لجنة الحريات الفردية والمساواة من توصيات ومقترحات وجب على المجلس تكريسها في شكل مبادرات تشريعية، هل سيتدارك مجلس نواب الشعب خلال الدورة البرلمانية الخامسة نقائصه و يقوم بدوره الهام في تعزيز مكانة الحقوق و الحريات على المستوى التشريعي و الارتقاء بالقوانين لجعلها تتماشى مع دستور جانفي 2014 وتونس ما بعد الثورة؟

الباب الرابع

العدالة الانتقالية

04

- ا. الإجراءات الأولى لتكريس العدالة الانتقالية: نحو القطع مع الماضي و إنصاف الضحايا
- ب. ما بعد قانون العدالة الانتقالية: مسار محفوف بالتعطيلات

مقدمة:

يُمثل مسار العدالة الانتقالية استحقاقاً أساسياً من بين استحقاقات الثورة التي لم تتحقق بعد. وقد أكد دستور 2014 في باب الأحكام الانتقالية التزام الدولة بتطبيق منظومة العدالة الانتقالية في جميع مجالاتها والمدة الزمنية المُحددة بالتشريع المتعلق بها.

الفصل 1 من قانون العدالة الانتقالية:



تلتزم الدولة بتطبيق منظومة العدالة الانتقالية في جميع مجالاتها والمدة الزمنية المحددة بالتشريع المتعلق بها، ولا يقبل في هذا السياق الدفع بعدم رجعية القوانين أو بوجود عفو سابق أو بحجية اتصال القضاء أو بسقوط الجريمة أو العقاب بمرور الزمن

ويهدف هذا المسار إلى إنصاف ضحايا القمع والفساد والاستبداد ومساكين الرأي ومن لحقهم الأذى من عائلاتهم وأصولهم وفروعهم، من خلال كشف حقيقة هذه الانتهاكات ومحاسبة المسؤولين عنها وجبر ضرر الضحايا ورد الاعتبار لهم بما يُحقق المصالحة الوطنية¹.

ومنذ انهيار أعمدة النظام السابق، تَمّت محاسبة بعض المسؤولين الذين اشتغلوا مع نظام بن علي من خلال بعض الإجراءات منها محاكمة بعض رموز النظام السابق مثل عبد الله القلال² وعبد العزيز بن ضياء³ في قضايا تتعلق باستغلال صفة لاستخلاص فائدة لا وجه لها والإضرار بالإدارة ومخالفة الترتيب الجاري بها العمل⁴ وقضايا أخرى متعلقة بالتفويت في عقارات⁵. كما تَمّت محاكمة الرئيس السابق بن علي وزوجته بتاريخ 20 جوان 2011 دون حضور المتهمين، وقد أصدرت المحكمة آنذاك حكمها القاضي بسجنهما مدة 35 عام فيما يُعرف بقضية سيدي الطريف بتهمة الاستيلاء على أموال عمومية ومجوهرات⁶.

إلى جانب هذه المحاكمات تمّ تكريس منظومة العدالة الانتقالية عبر إجراءات أخرى منها إحداث بعض اللجان منذ بداية التحركات الاحتجاجية في ديسمبر 2010⁷ وإحداث مراسيم⁸ بهدف التعويض مادياً للضحايا وتوفير العلاج والنقل لهم ولعائلاتهم وصولاً إلى سنّ قانون العدالة الانتقالية في ديسمبر 2013 الذي ينصّ على إحداث هيئة الحقيقة والكرامة المُتعهّدة بتكريس مسار العدالة الانتقالية.

01- الفصل الأول من قانون العدالة الانتقالية: - العدالة الانتقالية على معنى هذا القانون هي مسار متكامل من الآليات والوسائل المعتمدة لفهم ومعالجة ماضي انتهاكات حقوق الإنسان بكشف حقيقتها ومساءلة ومحاسبة المسؤولين عنها وجبر ضرر الضحايا ورد الاعتبار لهم بما يحقق المصالحة الوطنية ويحفظ الذاكرة الجماعية ويوثقها ويرسي ضمانات عدم تكرار الانتهاكات والانتقال من حالة الاستبداد إلى نظام ديمقراطي يساهم في تكريس منظومة حقوق الإنسان

02- وزير الداخلية والدفاع الأسبق في عهد بن علي

03- أقرب المستشارين للرئيس السابق زين العابدين بن علي

04- <http://urlz.fr/7S0V>

05- <http://urlz.fr/7S17>

06- <http://urlz.fr/7S11>

07- اللجنة الوطنية للتحقيق في التجاوزات والانتهاكات المرتكبة منذ 17 ديسمبر 2010 واللجنة الوطنية لتقصي الحقائق حول الفساد والرشوة

08- المرسوم عدد 1 لسنة 2011 الصادر في 19 فيفري 2011 والمتعلق بالعفو التشريعي العام والمرسوم عدد 97 لسنة 2011 المؤرخ في 24 أكتوبر 2011 المتعلق بالتعويض لشهداء وجرحى ثورة 14 جانفي 2011 ومصائبها

1. الإجراءات الأولى لتكريس العدالة الانتقالية: نحو القطع مع الماضي و إنصاف الضحايا

في يوم 17 جانفي 2011، وبعد مرور 3 أيام على هروب بن علي وفي خضمّ الرّزم الثوري والتماهي مع المطالب الشعبيّة والأصوات المُنادية بالقطع مع ماضي الفساد والاستبداد، تمّ الإعلان عن تكوين ثلاث لجان هي على التّوالي:

الهيئة العليا لتحقيق الثورة والإصلاح السياسي والانتقال الديمقراطي

اللجنة الوطنيّة للتقصّي حول الفساد والرّشوة

اللجنة الوطنيّة لاستقصاء الحقائق حول التجاوزات المُسجّلة خلال الفترة المُمتدّة من 17

ديسمبر 2010 إلى حين زوال موجبها⁹

مثّلت هذه اللجان وسيلة لتكتسب السّلطة السياسيّة آنذاك شرعيّة لدى الشّعب خاصّة بعد تنامي المطالب المناهية بالقطع مع الفساد والمحاباة وضمن الحقوق والحريّات الأساسيّة ومطالبة ضحايا القمع والاستبداد باسترجاع حقوقهم الماديّة والمعنويّة وردّ الاعتبار لهم. كما مثّلت ردّة فعل مباشرة لامتناس غضب الشّعب التّأثر من كلّ حدب وصوب الذي قال كلمته الأخيرة ونادى برحيل منظومة الفساد والاستبداد.

وطبقا لمقتضيات القانون عدد 5 لسنة 2011 المؤرخ في 9 فيفري 2011 المتعلق بالتفويض إلى رئيس الجمهورية المؤقت في اتخاذ مراسيم طبقا للفصل 28 من الدستور ، تمّ إصدار المرسوم عدد 8 لسنة 2011 المتعلّق بإحداث اللجنة الوطنية لاستقصاء الحقائق في التجاوزات المسجلة خلال الفترة الممتدة من 17 ديسمبر 2010 إلى حين زوال موجبها ، والتي تُعهد إليها مهمّة جمع الوثائق والملفات المتعلّقة بالانتهاكات التي تمّ تسجيلها.

09- التقرير النهائي للجنة الوطنية لتحقيق في التجاوزات والانتهاكات المُرتكبة منذ 17 ديسمبر 2010، ص.27
رابط التقرير: http://www.justice-transitionnelle.tn/fileadmin/medias/Rapports/RAPPORT_Commission_bou-derbala_Ar.pdf

10- نص القانون عدد 5 لسنة 2011:
<http://www.legislation.tn/sites/default/files/fraction-journal-officiel/2011/2011A/010/Ta201151.pdf>

11- نصّ المرسوم عدد 8 لسنة 2011:
http://www.legislation.tn/detailtexte/D%C3%A9cret-loi-num-2011-8-du-18-02-2011-jort-2011-013__2011013000082

وقد أصدرت الهيئة في أبريل 2012 تقريرها النهائي حول نتائج أعمالها والتوصيات المنبثقة عنها. وذكرت فيه اللجنة جملة من المعطيات يمكن حصرها في ما يلي:



وعلى إثر معاينة الملفّات والتوجّه إلى المسؤولين والاستماع إلى الضحايا، خلّصت الهيئة إلى إعداد توصيات شملت الجانب التشريعي والمؤسّساتي وشملت أيضا منظومة العدالة الانتقالية.

الجانب التشريعي: قد دعت اللجنة إلى دسترة حقوق الإنسان وإلى سنّ قوانين تحمي الشهود وعائلاتهم بما يضمن سلامتهم وعدم الكشف عن هويّاتهم. كما دعت أيضا إلى تنقيح الأمر المتعلّق بتنظيم حالة الطوارئ وتنقيح القانون المتعلق بتنظيم الاجتماعات العبّقة والمواكب والاستعراضات والتجمهر بما يكفل حق التظاهر وحماية عون الأمن أثناء تأدية واجبه.

الجانب المؤسّساتي: دعت اللجنة إلى ضرورة إصلاح المنظومة القضائيّة والمؤسّسة الأمنيّة والسجنيّة والإعلاميّة.

جانب تكريس العدالة الانتقالية:

ضرورة جبر ضرر الضحايا من خلال تكوين هيئة تتكفل بدراسة التعويض المادي والمعنوي للضحايا وإحداث لجنة في الغرض صلب المجلس الوطني التأسيسي تتكوّن من 24 عضواً بشكل يضمن تمثيلية مختلف المناطق والتعويض لعائلات المتوفّين.

كما اقترحت الهيئة في هذا السياق تنظيم جلسات استماع للضحايا وإحداث يوم وطني لضحايا الانتهاكات وتسمية الشوارع بأسماء الشهداء. وأوصت اللجنة بضرورة تسريع المسؤولين في تقديم الاعتذار لعائلات الضحايا والضحايا أنفسهم. كشف الحقيقة من خلال وضع استراتيجية مُدكّمة لمكافحة كلّ أشكال الإفلات من العقاب.

ضرورة إطلاق حوار وطني حول العدالة الانتقالية وإحداث هيئة تُكرّس هذا المسار من خلال كشف الحقيقة وجبر ضرر الضحايا¹³.

كما تكوّنت لجنة تقصي الحقائق حول الفساد والرشوة بمقتضى المرسوم عدد 7 لسنة 2011 مؤرخ في 18 فيفري 2011 يتعلق بإحداث لجنة وطنية لتقصي الحقائق حول الرشوة والفساد، والتي تتكوّن من هيئتين، إحداها عامة والأخرى فنية. وتتولّى هذه اللجنة بمقتضى الفصل الثاني من المرسوم المُحدّث لها الكشف عن حالات الفساد والرشوة وإيجاد السياسات والتصورات الكفيلة بالتصدي لهذه الظاهرة.

وأصدرت اللجنة تقريرها النهائي المتكوّن من 500 صفحة وتحدّث فيه عن منهجية عملها وعن مختلف الملقات التي أودعت لديها والتي بلغ عددها 10.000 إلى غاية يوم 20 أكتوبر 2011، تمّت إحالة 3000 منها فقط على النيابة العمومية¹⁴. وقد أتى هذا التقرير على أساليب الإثراء غير المشروع ومجالات انتشار الفساد ومظاهره من خلال جلسات استماع لكبار المسؤولين ولأصحاب الأعمال المُقرّبين من الرئيس السابق، إلى جانب الاستعانة بأجهزة الرقابة ثمّ الإحالة على النيابة العمومية بالإضافة إلى إجراء الزيارات الميدانية حيث تحوّلت إلى قصر قرطاج لمعاينة بعض الوثائق¹⁵.

وأعدّدت اللجنة في خاتمة أعمالها مشروع مرسوم إداري يتعلق بمكافحة الفساد تمّ إمضاؤه من رئيس الجمهورية المؤقت فؤاد المبرّج وصدّر بالرائد الرّسمي بتاريخ 14 نوفمبر 2011¹⁶.

وبالإضافة إلى إحداث هتين اللّجنتين، تمّ إصدار مرسومين هما على التوالي المرسوم عدد 1 لسنة 2011 الصادر في 19 فيفري 2011 والمتعلق بالعفو التشريعي العامّ والمرسوم عدد 97 لسنة 2011 المؤرخ في 24 أكتوبر 2011 المتعلّق بالتعويض لشهداء وجرحى ثورة 14 جانفي 2011 ومصائبها¹⁸.

13- تقرير اللجنة، ص. 24

14- <http://urlz.fr/7ZT4>

15- تقرير اللجنة، ص. 9. الرابط: http://www.justice-transitionnelle.tn/fileadmin/medias/Rapports/Rapport-Commission_Amor_Ar.pdf

16- للاطلاع على المرسوم: <https://legislation-securite.tn/ar/node/43446>

17- للاطلاع على المرسوم: http://www.legislation.tn/detailtexte/D%C3%A9cret-loi-num-2011-1-du-10-2011-jort-2011-012_2011012000012

18- للاطلاع على المرسوم: http://www.legislation.tn/detailtexte/D%C3%A9cret-loi-num-2011-97-du-24-10-2011-jort-2011-081_2011081000972

و يهدف المرسوم الأوّل إلى العفو عن كلّ من حُكّم عليه أو من كان محلّ تتبّع قضائي قبل 14 جانفي 2011 بتهم تعلقّ بنشاط سياسي أو نقابي. فيما يتعهد المرسوم الثاني بتطبيق التوصيات المنبثقة عن اللجنة الوطنية للتحقيق في التجاوزات والانتهاكات المرتكبة منذ 17 ديسمبر وتأمين منافع مادية لعائلات الشهداء وتقدير نسبة السقوط البدني للجرحى من خلال إحداث لجنة فنيّة صلب وزارة الشؤون الاجتماعيّة.

وتأتي كلّ هذه المراسيم والإجراءات في إطار رآب الصّدع بين السّلطة السياسيّة والشّعب الثّائر في سياق خرج سقط فيه رأس النّظام وبقيت فيه عديد الشّخصيات مثل رئيس مجلس النّواب في عهد بن علي فؤاد المبرّع والوزير الأوّل محمّد الغنوشي. وهي إجراءات وجب اتّخاذها لتحقيق الانتقال الديمقراطي واستجابة للمطالب التي نادى بها الشعب.

وإثر إجراء انتخابات المجلس الوطني التأسيسي في 23 أكتوبر 2011 وتولّي حكومة الترويكا مقاليد الحُكم، تمّ إحداث وزارة حقوق الإنسان والعدالة الانتقاليّة بمقتضى الأمر عدد 22 لسنة 2012 المؤرخ في 19 جانفي 2012 المتعلق بإحداث وضبط مشمولات وزارة حقوق الإنسان والعدالة الانتقاليّة¹⁹ التي تتعهد بمعالجة الانتهاكات الحاصلة وكشف الحقيقة وجبر الضرر وتحقيق المصالحة الوطنية الشاملة وتولّي متابعة تنفيذ السياسات المتعلقة بحقوق الإنسان. وقد بادرت هذه الوزارة بإعداد مشروع القانون المتعلق بالعدالة الانتقاليّة وإيداعه لدى المجلس الوطني التأسيسي.

ولم يكن مسار العدالة الانتقاليّة بمعزل عن الصّراع السياسي والتجاذبات الحاصلة آنذاك، خاصّة وأنّ عديد القوى السياسيّة الفاعلة كانت ضدّ صعود حركة النهضة في انتخابات المجلس الوطني التأسيسي على اعتبار أنّها لا تُمثّل قوّة تقدّمية نظرا لمرجعيتها الدينيّة، فكانت مختلف الإجراءات المُتخذة في عهدها محلّ تشكيك، حتّى أصبح ملفّ العدالة الانتقاليّة بمثابة الورقة السياسيّة التي تخدم فئة دون أخرى ولم تُعدّ مسارا شاملا يهدف إلى تحقيق المصالحة الوطنيّة والقطع مع الماضي وانتهاكاته.

وممّا زاد الأمر تعقيدا وجعل مسار العدالة الانتقاليّة مُهتزّ الأركان إصدار الأمر عدد 3 لسنة 2012 المؤرخ في 20 جويلية 2012 المتعلق بضبط كيفية تطبيق أحكام القانون عدد 4 لسنة 2012 المؤرخ في 22 جوان 2012 المتعلق بأحكام استثنائية للانتداب في القطاع العمومي²⁰ في عهد حمادي الجبالي رئيس الحكومة آنذاك عن حركة النهضة. ويتحدّث المرسوم في فصله الرابع عن إحداث لجنة تابعة لرئاسة الحكومة تُعنى بالنظر في ملفات المترشحين للانتداب من أفراد عائلات شهداء وجرحى الثورة والمتمتعين بالعفو العام. ساهم إصدار هذا الأمر في تغذية المخاوف من أن تكون هذه المراسيم والأوامر رغبة في إنصاف الضحايا من الإسلاميين ومناضلي حركة النهضة دون سواهم. كما أصدرت حكومة علي العريّض الأمر عدد 2799 لسنة 2013 مؤرخ في 9 جويلية 2013 يتعلق بضبط صيغ وإجراءات النظر في مطالب التعويض ذات الصبغة الاستعجالية المقدمة من طرف الأشخاص المنتفعين بالعفو العام²¹، وهو أمر أثار تحفّظات أطراف سياسيّة وأسأل كثيرا من الحبر إعلاميا أطلق على إثره رواد شبكات التّواصل الاجتماعي وسم "بقدّاش كيلو النّضال"، معبّرين بذلك عن خيبة أملهم من استفادة المنتسبين تعاطفا أو انتماء إلى حركة النهضة بالتّعويض

19- للاطلاع على الأمر: http://www.legislation.tn/detailtexte/D%C3%A9cret-num-2012-22-du-19-01-2012-jort-2012-006__2012006000223

20- للاطلاع على الأمر: http://www.legislation.tn/detailtexte/D%C3%A9cret-num-2012-833-du-22-06-2012-jort-2012-058__2012058008333

21- للاطلاع على الأمر: http://www.legislation.tn/detailtexte/D%C3%A9cret-num-2013-2799-du-09-07-2013-jort-2013-056__2013056027993

المالي عن نضالهم الذي يفترض أن يكون من أجل تحقيق الحرية، أو من أجل الوصول إلى الحكم -وهو ما آل إليه الأمر فعلاً- لا إلى إثقال كاهل الدولة بمصاريف إضافية من خلال التعويض المادي للضحايا أو إغراق الوظيفة العمومية بالانتدابات دون مراعاة حاجيات الإدارة من الأعوان والضغط على الصناديق الاجتماعية حيث يتمتع الأجير المتمتع بالعمو في إطار إجراءات التسوية بمساهمة تعادل فترة انقطاعه. ثم أصدرت حكومة المهدي جمعة أمراً يُنقح الأمر المتعلق بالتعويض للمتفعين بالعمو التشريعي العام²²، لتتم إحالة اللجنة المتعهدة بالنظر في مطالب التعويض الاستعجالية من وزارة حقوق الإنسان والعدالة الانتقالية التي تم إلغاؤها إلى وزارة الشؤون الاجتماعية.

كل هذه العوامل مجتمعة جعلت مسار العدالة الانتقالية محفوفاً بالمخاطر، فمن ناحية موضوعية يعدّ إنصاف الضحايا أمراً بديهياً حتى لا يتم تكرار ممارسات الانتهاك والتعذيب وحتى يتم حفظ الذاكرة الوطنية ضدّ كل محاولات المسخ والتشويه. لكن تمّ مع ذلك التشكيك في هذا المسار وشموليته وعدم استثنائه لأي فئة من المناضلين وسجناء الرأي على اختلاف مشاربهم وانتماءاتهم السياسية.

وبالتوازي مع إصدار هذه الأوامر الحكومية واتخاذ هذه الإجراءات، تمّ في 14 أبريل 2012 إطلاق الحوار الوطني حول العدالة الانتقالية الذي أفضى إلى تكوين لجنة فنية مكلفة بالإشراف على الحوار الوطني حول العدالة الانتقالية²³. بالجهات وفي مختلف القطاعات، بصياغة مشروع قانون متعلق بالعدالة الانتقالية وإيداعه لدى أنظار المجلس الوطني التأسيسي.

وقد انقسمت صياغة المشروع إلى جزئين، جزء أول يهتم بالمبادئ العامة للعدالة الانتقالية وجزء آخر يهتم بتركيبة الهيئة المتعهدة بتكريس هذا المسار ومتابعة الملفات، وكيفية تسييرها وتنظيم عملها. وأنهت اللجنة صياغة المشروع وعرضته على أنظار وزارة حقوق الإنسان والعدالة الانتقالية وإلى رئاستي الحكومة والجمهورية وتمّ الأخذ بملاحظات عديد الوزارات وإعداد نسخة معدّلة أودعت لدى المجلس الوطني التأسيسي بتاريخ 22 جانفي 2013.

22- أمر حكومي عدد 446 لسنة 2016 مؤرخ في 8 أبريل 2016 يتعلق بتنقيح الأمر عدد 2799 لسنة 2013 المؤرخ في 9 جويلية 2013 المتعلق بضبط صيغ وإجراءات النظر في مطالب التعويض ذات الصبغة الاستعجالية المقدمة من طرف الأشخاص المنتفعين بالعمو العام

رابط الأمر: http://www.legislation.tn/detailtexte/D%C3%A9cret%20Gouvernemental-num-2016-446-du-08-04-2016-jort-2016-029__20160290044632

23- رابط التقرير النهائي المتعلق بالحوار الوطني حول العدالة الانتقالية في تونس: http://www.justice-transitionnelle.tn/fileadmin/medias/Rapports/Rapport_Dialogue_JT_version_finale_AR.pdf

11. ما بعد قانون العدالة الانتقالية: مسار محفوف بالتعطيلات

صادق المجلس الوطني التأسيسي بتاريخ 15 ديسمبر 2013 على القانون المتعلق بالعدالة الانتقالية:

125 مع 0 ضد 01 محتفظ



ويعطي هذا القانون تعريفا شاملا للعدالة الانتقالية في فصله الأول على النحو التالي:



العدالة الانتقالية على معنى هذا القانون هي مسار متكامل من الآليات والوسائل المعتمدة لفهم ومعالجة ماضي انتهاكات حقوق الإنسان بكشف حقيقتها ومساءلة ومحاسبة المسؤولين عنها وجبر ضرر الضحايا ورد الاعتبار لهم بما يحقق المصالحة الوطنية ويحفظ الذاكرة الجماعية ويوثقها ويرسي ضمانات عدم تكرار الانتهاكات والانتقال من حالة الاستبداد إلى نظام ديمقراطي يساهم في تكريس منظومة حقوق الإنسان.

وينص القانون في بابه الثاني على إحداث هيئة تُسمى هيئة الحقيقة والكرامة تتعهد بتكريس هذا المسار وتُغطي الفترة المُمتدّة من 1955 إلى 2013 خلال مدّة مُحدّدة بأربع سنوات قابلة للتجديد مرّة واحدة بقرار مُعلّل من الهيئة ترفعه إلى المجلس التشريعي قبل ثلاثة أشهر من نهاية مدّة عملها.

ومنذ تركيز مجلسها برئاسة سهام بن سدرين وتوليها مهامها في ماي 2014، شهدت الهيئة عديد الاستقالات، حيث استقال منها أربعة أعضاء هو على التوالي خميس الشقاري وعزّوز الشوّالي في سبتمبر 2014 ونورة البورصالي في نوفمبر 2014 ومحمد العيادي، وبذلك أصبحت الهيئة تعدّ 11 عضوا من أصل 15.

ثمّ تمّ إعفاء كلّ من مصطفى بعزاوي وليليا بوقرّة من مجلس الهيئة وفق توضيح نشرته الهيئة على موقعها الرّسمي بتاريخ 31 أكتوبر 2017 للبلاغ الصادر عنها بتاريخ 15 أكتوبر 2016 بناء على الفصل 37 من القانون الأساسي للعدالة الانتقالية على خلفيّة التّغيب دون عذر ثلاث مرات متتالية أو ست مرات متقطعة عن جلسات الهيئة في كل سنة²⁵.

علما وأنّ النصّ الأصليّ للبلاغ لا يوجد في الموقع الرّسمي للهيئة²⁶. وتداولت عديد المصادر الإعلاميّة أنّ الغُضوين المُفَقَّين كانا قد توجّها بطلب إلى رؤساء الكتل البرلمانيّة بهدف تنظيم جلسة استماع لهما حول التّجاوزات التي تطل عمل الهيئة ومنعهما من القيام بمهامهما.

24- للاطلاع على نتائج التصويت: <https://majles.marsad.tn/vote/52b1f6f312bdaa7f9b90ec24>

25- للاطلاع على بلاغ الهيئة:

<https://tinyurl.com/ycty2vvh>

26- الرابط:

<https://tinyurl.com/ycty2vvh>

كما اشتدّت حدّة التوتّر داخل مجلس الهيئة إثر إعفاء زهير مخلوف على خلفيّة المراسلة التي توجّه بها إلى مجلس نواب الشعب في أوت 2015 والتي يحتجّ فيها على طريقة تسيير أعمال الهيئة والقرارات المنفردة التي تتخذها الرئيسة سهام بن سدرين وشبهات الفساد التي تحوم حول الهيئة وإهدار المال العام. وقرّر مجلس الهيئة إعفاء مخلوف من مهامّه بتاريخ 21 ديسمبر 2015 على معنى الفصول 31 و33 و37 من القانون الأساسي للعدالة الانتقالية²⁷. وتقدّم العضو المعفى بطعن لدى المحكمة الإدارية نظرا لعدم توفر النصاب داخل مجلس الهيئة لدى اتّخاذها القرار، وقد أنصفت المحكمة في ذلك وأذنت بوقف تنفيذ قرار مجلس الهيئة ومباشرة العضو مهمّه في مجلس الهيئة إلى حين البتّ في أصل الدّعوى. وحال عودة مخلوف تمّ إبقاؤه مُجدّدا عن العمل كإجراء تحفظي وتجريده من خطّة نائب رئيس وتمتّ إحالته على مجلس التأديب على إثر ارتكابه خطأ فادحا تمثّل في إفشاء السرّ المهني وخرق واجب التحفظ والإساءة للضحايا. وأعلن زهير مخلوف فيما بعد استقالته من الهيئة في 17 ديسمبر 2017²⁸.

إنّ الاهتزازات التي عرفتها هيئة الحقيقة والكرامة منذ تركيزها قبل الشروع في مباشرة أعمالها كان لها تأثير مباشر على مردودها، كما لقيت هجمة شرسة من عديد الهياكل والمؤسّسات. وقد ذكرت رئيسة الهيئة أنّه قد تمّ منعها من النفاذ إلى أرشيف رئاسة الجمهوريّة وصدّها من قبل الأمن الرئاسي، والحال أنّ القانون المنظّم للعدالة الانتقالية يخوّل لها النفاذ إلى شتى أنواع الوثائق مثلما يبيّنه الفصل 40 من القانون.

وقد أحدثت لجنة برلمانية خاصّة غير قارّة بتاريخ 10 مارس 2016 على معنى الفصل 93 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب تُعنى بفرز الترشيحات لسدّ الشّغورات الحاصلة بمجلس هيئة الحقيقة والكرامة، وهي لجنة مُغلقة يُشرف عليها رئيس مجلس نواب الشعب بحيث لا يُمكن للمتابعين والمُهتمّين متابعة أعمال هذه اللّجنة الخاصّة. وهو ما يُعقّق الأزمة حول مآل الشّغورات صلب الهيئة، خاصّة وأنّ مجلسها يتكوّن الآن من تسعة أعضاء، من أصل خمسة عشر في غياب ستّة أعضاء آخرين إمّا بسبب الإعفاء أو الاستقالة.

دور رقابي غير مكتمل على هيئة الحقيقة والكرامة

وخلال الدّورة البرلمانية الحاليّة، استمعت لجنة شهداء الثورة وجرحاها وتنفيذ قانون العفو العام والعدالة الانتقالية بتاريخ 15 جانفي 2018 إلى خبراء في المجال القانوني وحقوق الإنسان والعدالة الانتقالية حول شرعيّة القرارات الصّادرة عن مجلس هيئة الحقيقة والكرامة في ظلّ تواصل الشّغورات صلبها وإمكانية التّמיד بسنة في عمل الهيئة وفقا للفصل 18 من قانون العدالة الانتقالية³⁰.

وذكرت عفاف النّحالي القاضية بالمحكمة الابتدائية أنّ الهيئة لم تفتح منذ أوت 2017 أيّ ملفّ بسبب التّجاذبات والصّراعات الحاصلة داخل الهيئة والتي لم تعد تخفى على أحد. وأضافت أنّه من الصّوري سدّ الشّغورات صلب مجلس الهيئة حتّى تكون قراراته صحيحة ولا يتمّ الطّعن فيها أمام المحكمة الإدارية، كما دعت إلى ضرورة التّמיד في مدّة عمل الهيئة حتّى تستكمل النّظر في الملفات المودعة لديها.

27- للاطلاع على قرار الهيئة: http://www.legislation.tn/detailtexte/Arr%C3%AAt%C3%A9-num-2015-1807-du-21-12-2015-jort-2016-003__2016003018074?shorten=00nk

28- كلّ القرارات والبلاغات المتعلقة بإعفاء زهير مخلوف واستقالته غير منشورة على الموقع الرسمي للهيئة

29- وله أن يُكوّن لجانا خاصّة أخرى عند الاقتضاء

30- للاطلاع على النشرة: <https://majles.marsad.tn/2014/chroniques/5a5c80e44f24d076160466fa>

كما أشارت إلى أنّ القضاء العسكري لم يُسلّم عديد الملفات إلى الهيئة.

أمّا أمين غالي عن مركز الكواكبي للتحوّلات الديمقراطيّة فقد ذكر أنّ التّمديد في مدّة عمل الهيئة ليس كفيلاً بإتمام إجراءات التقضي والبحث والاستماع إلى الضّحايا وغير ذلك. كما دعا إلى ضرورة تسليم أرشيف هيئة الحقيقة والكرامة إلى هيئة حقوق الإنسان الدستوريّة حال تركيزها وانتخاب أعضائها.

ومن ناحية أخرى علّق أحمد صواب القاضي السّابق بالمحكمة الإداريّة على القرارات المنبثقة عن مجلس الهيئة والتي لم يتوفّر فيها النّصاب ودعا إلى ضرورة احترام الهيئة لقرارات المحكمة الإداريّة، واعتبر أنّ لمجلس نواب الشعب الكلمة الفصل فيما يتعلّق بالتّمديد في مدّة عمل الهيئة من عدمه.

كما تمّ الاستماع إلى هيئة الحقيقة والكرامة بتاريخ 19 مارس 2018 صلب اللّجنة البرلمانيّة ذاتها، وعرضت فيها رئيسة الهيئة جملة من المعطيات يمكن تبويبها على النحو التالي:

◀ ما أنجزته الهيئة وما لم تنجزه مما في عهدها من ملفات:

بعد تركيز الإدارة فتحت الهيئة باب أعمالها بتسجيل الشّكاوي وقبولها وقد دامت هذه الفترة سنة ونصف.

عدد الملفات المودعة لدى الهيئة:

(وهذا الرقم تجاوز توقعات الهيئة مما يجعل المعالجة تفترض موارد بشرية ومالية أكبر دون توفّر الميزانيّة المناسبة لذلك)



62711 ملفاً

عدد الاستماع التي قامت بها الهيئة إلى حدود نهاية 2017:

49070
ضحية في جلسات استماع سرية



عدد جلسات الاستماع العلنيّة:



93 شهادة



دامت ساعات طويلة تمّ خلالها الاستماع إلى



13 جلسة

وذكرت رئيسة الهيئة أنه قد تمّ إحداث وحدة عناية صحيّة واجتماعيّة فورية بكلفة جمليّة بلغت 2.861 ألف دينار قامت بإصدار 4883 قراراً. وأضافت أنّ الهيئة قامت الهيئة بمسح للخارطة الأرشيفية سواء الموجودة داخل تونس أو خارجها كما قامت بإرسال بعثات للحصول على تلك الأرشيفات.

وذكرت رئيسة الهيئة أنّ الهيئة قامت بثلاث عمليّات تحكيمة أكستها الصبغة النهائية وهي ممضاة من الرئيس الأوّل لمحكمة الاستئناف بتونس، وأنها أحالت في قابس أول قضية للدوائر القضائية المختصة³¹.

◀ العراقيل والصعوبات التي تعترض عمل الهيئة

” واجهت الهيئة صعوبات كبيرة في عملها أهمها امتناع القضاء العسكري والقطب القضائي والاقتصادي والمالي عن تمكين الهيئة من الاطلاع على القضايا والملفات وفق ما يكفله لها قانون العدالة الانتقالية.

من أهم الصعوبات كذلك رفض عديد الوزارات التعاون مع الهيئة مثل امتناع وزارة أملاك الدولة عبر المكلف العام بنزاعات الدولة قبول آلية التحكيم والمصالحة



سهام بن سدرين

◀ في مسألة النصاب

” توجهنا إلى المحكمة الإدارية لمدّنا باستشارة حول النصاب الواجب توفره في مجلس الهيئة، وأجابت المحكمة الإدارية أنّ الهيئة ليست وزارة وأنه ليس بالإمكان التفاعل مع مطلبها. وسبق أن تفاعلت المحكمة الإدارية مع طلب هيئة الانتخابات.

توجّهنا على إثر ذلك إلى الأساتذة الجامعيين المختصين في القانون الإداري مثل الحبيب بلعيد وسامي فريخة اللذين حقلاً مجلس نواب الشعب عدم سدّ الشفور في مجلس الهيئة وإلى إمكانية انعقاد المجلس بعدد الأعضاء الموجودين



سهام بن سدرين

التّמיד لهيئة الحقيقة والكرامة في مجلس نواب الشعب: خلافات وإخالات بالجملة في الجلسة العامّة

أصدرت هيئة الحقيقة والكرامة بتاريخ 27 فيفري 2018 قراراً رفعته إلى مجلس نواب الشعب يقضي بالتّמיד في مدّة عمل الهيئة لمدّة سنة إضافيّة بمقتضى الفصل 18 من القانون الأساسي للعدالة الانتقالية، وتعهّدت بإنهاء أعمالها يوم 31 ديسمبر 2018 وفق روزنامة محدّدة في الغرض³². و تعود أسباب التّמיד وفق القرار ذاته إلى امتناع جزء كبير من المؤسّسات من تمكين الهيئة من النّفاذ إلى الوثائق والأرشيف والقضايا المنشورة لدى الهيئات القضائية (القطب القضائي الاقتصادي والمالي

31- قضية كمال المظمطي

32- قرار هيئة الحقيقة والكرامة الصادر بتاريخ 27 فيفري 2018: <http://www.ivd.tn/%D8%A7%D9%84%D8%AA:2018-%D9%85%D8%AF%D9%8A%D8%AF-%D9%81%D9%8A-%D9%85%D8%AF%D8%A9-%D8%B9%D9%85%D9%84-%D9%87%D9%8A%D8%A6%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%AD%D9%82%D9%8A%D9%82%D8%A9-%D9%88%D8%A7%D9%84-%D9%83%D8%B1%D8%A7-2>

والمحكمة العسكرية) بالإضافة إلى تعطيل آلية التحكيم والمصالحة بسبب التعاطي السلبي للمكلف العام بنزاعات الدولة، إلى جانب تضاعف عدد الملفات المودعة لدى الهيئة من 30 ألف ملف إلى 63 ألف ملف.

وردًا على قرار الهيئة، بادرت كتلة آفاق تونس بالظعن في قرار الهيئة بتاريخ 1 مارس 2018 لدى المحكمة الإدارية استنادًا إلى الفصل 59 من قانون لعدالة الانتقالية، على اعتبار أنّ مجلس الهيئة منقوص عددًا ولا يُخوّل له القانون أن يجتمع أو أن يتخذ قرارات إلا بحضور ثلثي الأعضاء، أي 10 من أصل 15. كما استندت إلى الفصل 18 الذي ينصّ على ضرورة الرجوع لمجلس نواب الشعب لحسم مسألة التمديد.

ولدى اجتماعه بتاريخ 15 مارس 2018، قرّر مكتب مجلس نواب الشعب عقد جلسة عامة للتصويت على قرار التمديد في مدة عمل هيئة الحقيقة والكرامة³³ بحضور رئيسة الهيئة وبالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس نواب الشعب على معنى الفصل 18 من قانون العدالة الانتقالية الذي ينصّ على ما يلي:



ددت مدة عمل الهيئة بأربع سنوات بداية من تاريخ تسمية أعضاء الهيئة قابلة للتمديد مرة واحدة لمدة سنة بقرار معلل من الهيئة يرفع إلى المجلس المكلف بالتشريع قبل ثلاثة أشهر من نهاية مدة عملها.

وقد توجّهت مجموعة من نواب الكتلة الديمقراطية³⁴ بدعوى إلى المحكمة الإدارية يوم 21 مارس 2018 موضوعها تأجيل وتوقيف قرار مكتب المجلس بالتمديد في عمل هيئة الحقيقة والكرامة³⁵ على اعتبار أنّ قرار التمديد في مدة عمل الهيئة يرجع بالأساس إلى الهيئة ولا دخل لمجلس نواب الشعب في ذلك.

وتفاعلًا مع الظعن الذي تقدّمت به كتلة آفاق تونس، أصدرت المحكمة الإدارية قرارًا يوم 26 مارس 2018 اعتبرت فيه أنّ كلاً من قرار التمديد في مدة عمل الهيئة والظعن الذي توجّه به نواب كتلة آفاق تونس يتطلان بممارسة مجلس نواب الشعب وظيفته التشريعية والنيابية علاوة على أنّهما لا يكتسيان صبغة نهائية طالما أنّ الجلسة العامة لمجلس نواب الشعب هي التي ترجع إليها صلاحية البت في مآل المسألة المعروضة على أنظارها.

33- للاطلاع على قرار مكتب مجلس نواب الشعب: http://www.arp.tn/site/main/AR/activites/fiche_act.jsp?cn=101653&type=null

34- غازي الشواشي، نعمان العشي، سامية عبو، سالم الأبيض، عماد الدائمي، مبروك الحريزي، صبري دجيل، زهير المغزاوي، رضا الدلاعي.

35- رابط الدعوى: <https://majles.marsad.tn/2014/docs/5ab6251d4f24d07f8f3c0619>

وفيما يلي قرار رئيس المحكمة الإدارية:



وحيث يتضح من أحكام الفصل 18 المذكور أعلاه أن التمديد في مدة عمل هيئة الحقيقة والكرامة يستوجب اتخاذ قرار في ذلك من مجلسها يتم رفعه لاحقا الى المجلس المكلف بالتشريع قبل ثلاثة أشهر من نهاية مدة عملها.

وحيث ترتب على ما سبق، فإن القرار المنتقد صدر في نطاق الصلاحيات المخولة إلى مجلس الهيئة ولا يشكل تعديا على إختصاص المجلس المكلف بالتشريع الذي يحتفظ بكامل صلاحياته بالنظر في قرار مجلس الهيئة التمديد في مدة عملها“

“ وحيث أن القرارين المخدوش فيهما يندرجان في إطار ممارسة مكتب المجلس للصلاحيات الموكولة إليه والمتعلقة بوضع البرنامج التشريعي والنيابي عموما للمجلس عملا بأحكام الفصل 56 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب ، وتبعا لذلك فإنهما يتصلان بممارسة مجلس نواب الشعب وظيفته التشريعية والنيابية علاوة على أنهما لا يكتسيان صبغة نهائية طالما أن الجلسة العامة لمجلس نواب الشعب هي التي ترجع إليها صلاحية البت في مآل المسألة المعروضة على أنظارها“.

وخلال انعقاد الجلسة العامة بتاريخ 24 مارس 2018 والمتعلقة بالتمديد في مدة عمل الهيئة، بدأت الإخلالات والخروقات بداية من تسجيل الحضور.

ضيق الفصل 109 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب: حيث ينص الفصل 109 منه على انعقاد الجلسة العامة في وقتها بالأغلبية المطلقة لأعضائه، وفي عدم توفر النصاب القانوني فإنها تنعقد صحيحة بعد نصف ساعة بأغلبية الأعضاء على أن لا تقل عن الثلث، أي عن 73 نائبا.

والفلاحظ في هذه الجلسة العامة أنها انطلقت بعد ساعة من الوقت المفترض دون افتتاحها. ولدى تسجيل الحضور ظهر على الشاشة حضور 56 نائب و”احتفاظ“ نائب، في حين أن الحضور بالعين المفجّدة يتجاوز هذا العدد.

وعليه فإنّ الجلسة لا تُعدّ صحيحة نظرا لأنّ عدد الحضور يقلّ عن أغلبية الثلث، إذا ما اعتبرنا أنّ الجلسة استأنفت أعمالها بعد افتتاحها بنصف ساعة.

وقد ذكر النائب مبروك الحريزي عن الكتلة الديمقراطية في نقطة نظام أنّ عدم تسجيل الحضور يُعدّ موقفا للكتلة الديمقراطية التي تعتبر أنّ تمديد مدة الهيئة من صلاحياتها الحصريّة وليست من صلاحيات مجلس نواب الشعب.

إثر ذلك تناول النواب نقاط نظام، أكد فيها نواب كتلة حركة النهضة أنّ الجلسة غير قانونية طالما أنّ عدد الحضور المُعلن عنه يقلّ عن الثلث بالاستناد إلى الفصل 109 من النظام الداخلي، فيما اعتبر ممثلو كتلة آفاق تونس أنّ الجلسة قانونية لأنّ الفصل المذكور لا يحدّد الطريقة التي يتمّ بها احتساب عدد الحضور. وعليه، فإنّ الحضور الجسدي للنواب دون رفع اليد أو التسجيل بالبطاقة يُعدّ حضوراً³⁶.

فريق الفصل 127 من النظام الداخلي: حيث يتحدّث هذا الفصل على الطّرق الثلاث المُعتَمَدة في التّصويت، إمّا بالأيدي أو بالبطاقة أو بالمناداة. وفي ظلّ سكوت النظام الداخلي عن كيفية تسجيل الحضور فإنّه من البديهي اعتماد القياس بين التصويت وتسجيل الحضور، على اعتبار أنّ العمليّتين تخضعان إلى نفس القاعدة، حيث يتمّ التّصويت أو تسجيل الحضور إلكترونياً، وفي ظلّ عدم توفّر البطاقات يتمّ التّصويت بالأيدي وفي مرحلة أخرى يتمّ اعتماد المناداة.

فريق الفصل 56 من النظام الداخلي: حيث ينصّ هذا الفصل على اختصاصات مكتب مجلس نواب الشعب ويُحدّدها في قائمة حصرية. ولم تكن من بين اختصاصات المجلس تحديد الأغلبية المطلوبة الواجب توفّرها خلال التّصويت.

الفموض على مستوى، فحوى، التّصويت: وفقاً لقرار مكتب المجلس فإنّ التّصويت سيكون حول "قرار التمديد"، ولم يُحدّد ما إذا كان التّصويت سيكون بالموافقة أو بالرّفض لقرار التمديد. وفي هذه الحالة فإنّ الجهة المُطالبه بإحراز 109 أصوات غير معلومة.

وخلال الجلسة العاقة المُنعقدة بتاريخ 24 مارس 2018، وإثر إصرار رئاسة المجلس على مواصلة أعمال الجلسة رغم عدم توفّر النّصاب، طالب عديد النواب بحقّهم في الحصول على نقاط نظام، وهو ما لم تستجب له رئاسة المجلس، وسادت حالة من الفوضى والتّشنج غير المسبوقة رُفعت خلالها الجلسة مرّتين وغادرت فيها رئيسة الهيئة الجلسة العاقة في ظلّ الاحتجاج على مواصلة عقد الجلسة رغم عدم قانونيتها، ورفض بعض الكتل الأخرى الاستماع إلى مداخلة رئيسة الهيئة التي ستعرض فيها أسباب التمديد في مدّة عملها.

واستأنفت الجلسة العاقة أعمالها يوم الاثنين دون تسجيل الحضور على اعتبار أنّها مواصلة لأعمال يوم السبت، ممّا أثار تحفّظات عديد النواب الذين طالبوا بأخذ نقاط نظام ليجدّدوا تأكيدهم أنّ جلسة يوم السبت غير قانونية لعدم توفّر النّصاب، وأنّه من غير المعقول أن تتواصل أعمالها ليوم الاثنين.

كما طالب عدد من النواب (عماد الدائمي عن الكتلة الديمقراطية والحبيب خضر عن كتلة حركة النهضة) رئيس المجلس محمد الناصر بالانسحاب من رئاسة الجلسة لما في ذلك من تضارب مصالح لأنّه "معنيّ بملفّ العدالة الانتقالية" وفق ما جاء على لسان هذين النّائبيين.

وإلى حدّ لحظة التصويت على قرار التمديد، لم يكن موضوع التصويت واضحاً، وكان فقط مقتصرًا على "قرار التمديد"، ولم يُحدّد ما إذا كان الموضوع متعلّقًا بالرّفض أو بالقبول. وقد امتنع عدد من النواب عن

التصويت احتجاجاً على طريقة طرح السؤال والأغلبية المطلوبة.
وانتهى التصويت إلى إفراس النتائج التالية:

0 مع 65 ضد 02 محتفظ



إن الناظر بتمعن في ملف العدالة الانتقالية يتضح له أن الملف سياسيّ بامتياز، تمّ توظيفه حتى لا يتم كشف الحقيقة كاملة وحتى لا يوضع كلُّ أمام مسؤولياته وحتى لا تتمّ المُحاسبة فجبر الضرر ثمّ المصالحة الوطنية الشاملة.

وليس أدلّ على هذا الأمر من تقديم مبادرات تشريعية تهدف إلى العفو عن الفاسدين من خلال قانون المصالحة في المجالين الاقتصادي والمالي والذي تمّ التخفيف من حدّته عبر تنقيحه ليصبح مقتصرًا فقط على المصالحة في المجال الإداري، والذي مرّ بقوة في المجلس رغم تحفّظات النواب والشارع وعديد مكوّنات المجتمع المدني.

كما تعقّد مجلس نواب الشعب عدم سدّ الشفورات الحاصلة داخل مجلس الهيئة إذا بسبب الإعفاء أو الاستقالة، ممّا عطلّ عمل الهيئة ومنعها من اتّخاذ القرارات داخل مجلسها وجعلها تستأنس برأي المحكمة الإدارية في مدى شرعية القرارات التي يتّخذها المجلس، وطلبت المحكمة الإدارية من الهيئة وقف تنفيذ قراراتها.

وللتذكير فإنّ مجلس نواب الشعب يضطلع بدور رقابي على مختلف المؤسسات المستقلة بمقتضى الفصل 159 من نظامه الداخلي الذي ينصّ على إجراء جلسات حوار سنوية مع الهيئات المستقلة:



يضبط مكتب المجلس جلسات عامة سنوية للحوار خاصة مع الهيئات التالية: - هيئة الانتخابات - هيئة الاتصال السمعي البصري - هيئة حقوق الانسان - هيئة التنمية المستدامة وحقوق الأجيال القادمة - هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد - هيئة الحقيقة والكرامة - الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب - المجلس الأعلى للقضاء،

حيث يكتفي مجلس نواب الشعب بمناقشة التقارير داخل اللجان الخاصة دون المرور إلى الجلسة العامة. وفي هذه الحال يُعدّ البرلمان مُقتصرًا في أداء دوريه الرقابي والانتخابي، حيث لا يُراقب أداء الهيئة سنويًا ولا يُبادر بسدّ الشفورات في مجلسها ويكتفي بتوجيه الانتقادات للهيئة وخاصة لرئيسها.

الخاتمة:

مازال مسار العدالة الانتقالية محفوفاً بالعراقيل التي تعوق كشف الحقيقة وجبر ضرر الضحايا، ويتحفل مجلس نواب الشعب جزءاً من هذه المسؤولية على مستويين:

عدم اضطلاع بدوره الرقابي من خلال مناقشة التقارير السنوية لهيئة الحقيقة والكرامة بهدف مساءلتها ووضعها أمام مسؤولياتها في حال تقصيرها، والاكتفاء بنقدها خلال مناقشة الميزانية المرصودة لها.

عدم اضطلاع بدوره الانتخابي من خلال سدّ الشفورات داخل مجلس الهيئة.

كما شابت الجلسة العامة المُخصّصة للتمديد في مدّة عمل الهيئة عديد الخروقات مثلما أشرنا إليه في هذا الجزء، إذ كان من باب أولى التأيي بملفّ العدالة الانتقالية عن التجاذبات والخلافات السياسية والحفاظ عليه من كلّ أشكال التوظيف. فهذا الملفّ يُعدّ من استحقاقات الثورة التي يجب أن تكون محلّ إجماع الطبقة السياسية في إطار القطع مع ماضي الفساد والاستبداد وحفظ الذاكرة وجبر الضرر للضحايا وعدم تكرار الانتهاكات والمحاكمات السياسية.

وفي هذا السياق تدعو البوصلة مجلس نواب الشعب وكلّ القوى السياسية إلى استكمال مسار العدالة الانتقالية ودعمه، وتدعو مجلس نواب الشعب إلى الاضطلاع بدوره الرقابي على هيئة الحقيقة والكرامة ووضعها أمام مسؤولياتها في حال تقصيرها وعدم الاكتفاء بتوجيه الانتقادات إليها.

كمت تدعو كذلك أن تكون اجتماعات اللجنة المعنية بفرز الترشيحات علنية حتى تتمكّن وسائل الإعلام ومنظمات المجتمع المدني المهتمة بالعدالة الانتقالية من متابعة أعمال اللجنة وكيفية فرز الملفات ووضع هذه اللجنة أمام مسؤولياتها في التسريع باستكمال إرساء لبنات هذا المسار.

الباب الخامس

مكافحة الفساد

05

■ ا. الأداء التشريعي

■ ب. الأداء الرقابي

في حوار تلفزيوني في قناة خاصة بتاريخ 12 أكتوبر 2018 (أسبوع قبل إنطلاق الدورة البرلمانية الرابعة) أكد رئيس الحكومة أن الدولة لاتزال ماضية في حربها على الفساد التي كانت ولاتزال أحد النقاط الرئيسية في وثيقة قرطاج (ماي 2016) كما أكد أن الدولة قامت برصد الإمكانيات اللازمة لمحاربة هذه الآفة من خلال دعم سلك القضاء بتركيز القطب القضائي الاقتصادي والمالي. كما ذكر جملة من الإيقافات شملت 14 شخص بينهم مديري بنوك في تهم متعلقة بغسيل الأموال وتفريغ الفاسدين بخطايا تجاوزت قيمتها الـ 2500 مليون دينار، لكن هذه الإجراءات لم تلقى صدى إيجابى لدى الرأي العام التونسي حيث أنه وفقاً لنتائج المسح الوطني حول "نظرة المواطن إلى الأمن والحريات والحكومة المحلية 2017" الذي يعده المعهد الوطني للإحصاء فإن الجهود التي تبذلها الدولة لمكافحة الفساد في مختلف القطاعات تبقى غير كافية لغياب نتائج فعلية على أرض الواقع.

مجلس نواب الشعب لم يكن بمعزل عن الحرب التي تشنها الحكومة لمكافحة الفساد باعتباره سلطة أصلية. لكن رغم أنه على خلاف الدورات البرلمانية السابقة فإن محاربة الفساد لم تكن من المسائل التي ذكرها رئيس مجلس نواب الشعب في الجلسة الافتتاحية للدورة البرلمانية الرابعة إلا أنّ هذه الحرب كان لها انعكاسات على المجلس بين داعم لها وبين من اعتبرها مجرد ذر رماد على العيون لأن الفساد تفاقم في مختلف القطاعات. يتجلى دور المجلس في مسألة مكافحة الفساد على مستويين الأول تشريعي والثاني رقابي.

1. الأداء التشريعي:

لئن قطع مجلس نواب الشعب، في الدورة البرلمانية الثالثة، شوطا كبيرا في دعم الترسانة التشريعية لمكافحة الفساد، وذلك بالمصادقة على قوانين حماية المبلغين عن الفساد، وتركيز القطب القضائي الاقتصادي والمالي، إلا أن هذه الترسانة بقيت منقوصة، في ظل غياب قانون يفرض على الموظفين العموميين وأصحاب القرار التصريح بمكاسبهم ومصالحهم ويجرم الإثراء غير المشروع. ولئن تعطل مجلس نواب الشعب كثيرا في إنهاء مسلسل قانون الأحكام المشتركة بين الهيئات الدستورية المستقلة (أنظر باب المؤسسات الدستورية)، ولم ينظر بتاتا في مشروع القانون المنظم لمحكمة المحاسبات، رغم إيداعه منذ 2016، فإنه نجح، في الدورة البرلمانية الرابعة، في المصادقة على مشروع القانون المتعلق بالتصريح بالمكاسب والمصالح ومكافحة الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح.

الترسانة التشريعية لمكافحة الفساد



مشروع قانون أساسي عدد 2014/55 يتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة

تاريخ التصويت عليه في الجلسة العامة 11 مارس 2016



مشروع قانون أساسي عدد 2016/57 يتعلق بالقطب القضائي الاقتصادي والمالي

تاريخ التصويت عليه في الجلسة العامة 23 نوفمبر 2016



قانون عدد 2016/41 يتعلق بالابلاغ عن الفساد وحماية المبلغين عنه

تاريخ التصويت عليه في الجلسة العامة 22 فيفري 2017



مشروع قانون أساسي عدد 2017/38 يتعلّق بهيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد

تاريخ التصويت عليه في الجلسة العامة 19 جويلية 2017



مشروع قانون عدد 2017/89 يتعلق بالتصريح بالمكاسب والمصالح وبمكافحة الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح في القطاع العام

تاريخ التصويت عليه في الجلسة العامة 17 جويلية 2018



مشروع قانون أساسي عدد 2016/30 يتعلق بالأحكام المشتركة بين الهيئات الدستورية المستقلة

تاريخ التصويت عليه في الجلسة العامة 11 جويلية 2018



مشروع قانون أساسي عدد 2016/38 يتعلق بضبط اختصاصات محكمة المحاسبات وتنظيمها والاجراءات المتبعة لديها

القانون المتعلق بالتصريح بالمكاسب والمصالح في القطاع العام ومكافحة الإثراء غير المشروع :

مسار مشروع القانون:



يهدف هذا القانون وفقا لوثيقة شرح أسبابه إلى وضع إطار عام لدعم الشفافية وتكريس مبادئ النزاهة والحياد والمساءلة في القطاع العام وذلك من خلال سن أحكام تضبط شروط وإجراءات التصريح بالمكاسب والمصالح بالنسبة لبعض أصناف أعوان القطاع العام، وتحدد كيفية التصرف في حالات تضارب المصالح وتضبط آليات مكافحة الإثراء غير المشروع ويأتي هذا القانون في إطار مطابقة التطورات التشريعية التي يعيشها العالم في إطار مكافحة الفساد إذ يعد التصريح بالمكاسب والمصالح والتوقي من الإثراء غير المشروع أحد أهم المقاييس التي تعتمدها منظمة الشفافية الدولية في ترتيب الدول الأقل أو الأكثر فسادا كما أنها تدعو في كل تقاريرها السنوية إلى ذلك¹.

هذه المبادرة التشريعية كانت بعد تقديم جملة من النواب لمقترحي قانون يتعلقان بالتصريح بالمكاسب ومكافحة الإثراء غير الشرعي وهي كالتالي :

◀ مقترح قانون أساسي عدد 2015/83 المتعلّق بالشفافية ومكافحة الإثراء غير الشرعي² :
 قُدّم هذا المقترح من قبل 12 نائب عن الكتلة الإجماعية الديمقراطية وتم إيداعه في مكتب المجلس بتاريخ 31 ديسمبر 2015. يحتوي هذا المشروع على 21 فصلا و يهدف الى تكريس الشفافية والنزاهة ومكافحة الإثراء غير الشرعي وحماية المال العام وتدعيم الرّقابة على القائمين عليه كما يمنح لدائرة المحاسبات سلطة التّحقيق في شبهات الإثراء غير المشروع.

◀ مقترح قانون عدد 35/2017 الذي يتعلق بالتصريح بالمكاسب³:
 قُدّم هذا المقترح من قبل 13 نائبا عن حركة النهضة مقترح قانون بتاريخ 15 مارس 2017 ينصّ على التصريح بالمكاسب. يتكون هذا المقترح من 24 فصلا و يهدف إلى تكريس الشفافية ومكافحة الكسب غير المشروع وتنزيل أحكام الفصل 11 من الدستور. تمّ إسناد اختصاص النظر في مقترح هذا القانون إلى لجنة تنظيم الإدارة وشؤون القوات الحاملة للسلاح لأن موضوعه الإصلاح الإداري والحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد ومراقبة التصرف في المال العام

جملة الاستماعات :

عقدت لجنة التشريع العام في خصوص مشروع القانون جملة من جلسات الاستماع للهيكل المعنية بمكافحة الفساد، و تجدون فيما يلي جدول يبين الاستماعات التي قامت بها اللجنة منذ انطلاق النقاش حول مشروع القانون.

31 أكتوبر 2017	ممثل عن رئاسة الحكومة
01 نوفمبر 2017	الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد دائرة المحاسبات لجنة التحليل المالية القطب القضائي الاقتصادي والمالي
24 جانفي 2018	البوصلة بر الامان أنا يقظ
31 جانفي 2018	أصحاب المبادرات التشريعية للتصريح بالمكاسب (مجموعة من نواب كتلة النهضة ونواب الكتلة الديمقراطية)

النقاط الخلافية :

◀ عنوان مشروع القانون :

كان عنوان مشروع القانون في صيغته المقدمة من جهة المبادرة كالتالي: مشروع القانون المتعلق بالتصريح بالمكاسب والمصالح وبمكافحة الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح بالقطاع العام ولكن هذه الصياغة لم تكن مصدر إجماع من كل النواب الحاضرين في إجتماع لجنة التشريع العام بتاريخ 21 فيفري 2018.

كان مصدر الجدل الرئيسي حول العنوان في كون مجال انطباق القانون يقتصر فقط على القطاع العام ولايشمل القطاع الخاص ولا يحقق الغاية الرئيسية منه وهي مكافحة الفساد وفي هذا السياق اعتبر كل من النواب نذير بن عمو عن كتلة الولاء للوطن وسامية عبو عن الكتلة الديمقراطية و سماح بوحوال عن كتلة الحرة أن حماية المال العام أشمل من القطاع العام لأن ذوات القطاع الخاص أيضا خاضعة لواجب حماية المال العام وما دام توجه اللجنة يسير نحو توسيع مجال انطباق القانون فإنه يصبح من غير السليم الإبقاء على الصيغة الأصلية للعنوان.

في مقابل هذا اعتبر كل من النائبين البشير الخليفي و فريدة لعبيدي عن كتلة حركة النهضة أن الغاية من مشروع هذا القانون ليست مراجعة التشريع الجنائي لمكافحة الفساد بقدر ما هو يهدف إلى سد فراغ تشريعي لموظفي القطاع العام.

من جهة أخرى اعتبر كل من النواب ابتسام الجبابلي والطيب المدني عن كتلة نداء تونس والنائبة سلاف

القسنطيني عن كتلة النهضة أنه لا يمكن تحديد صيغة نهائية لعنوان مشروع القانون قبل مناقشته فصلا فصلا وتحديد ضوابط القانون وجملة الإجراءات المتعلقة به، وهذا ما انتهت إليه اللجنة بعد التصويت بأغلبية الحاضرين إلى إرجاء النظر فيه إلى ما بعد التصويت على الفصول

بعد نقاش الفصول تقرر حذف عبارة "في القطاع العام" من مشروع القانون ويعود هذا للتوسيع من دائرة الأشخاص المعنيين بالتصريح في الفصل 5 من مشروع القانون ليشمل مسيري الجمعيات وأصحاب المؤسسات الإعلامية⁴، رغم تأكيد هيئة مكافحة الفساد على ضرورة عدم تفريقها بالتصاريح لضمان النجاعة الكافية في مختلف التحقيقات التي تقوم بها⁵.

◀ الجهة المختصة بقبول التصاريح:

ذهب أغلب أعضاء اللجنة إلى تبني ما ذهبت إليه جهة المبادرة في خصوص منح اختصاص قبول التصاريح إلى هيئة مكافحة الفساد ولكن هذه المسألة مثلت نقطة خلافية ثانية أثناء مناقشة مشروع القانون، حيث اعترض النائبان أحمد الصديق وسامية عبو على ذلك، إذ اعتبرا أنه بناء على أحكام الفصل 117 من الدستور فإن الاختصاص الحصري لمراقبة المال العمومي هو ممنوح لمحكمة المحاسبات وكان حرياً أن تكون هي من يمنح لها هذا الاختصاص. بعد ذلك تقرر إرجاء النظر في المسألة إلى غاية الانتهاء من مناقشة مشروع القانون. قبل عرض التقرير على المصادقة قامت النائبة سامية عبو بتقديم طلب منح الاختصاص إلى محكمة المحاسبات وهو مادعمته سماح بوحوال عن كتلة نداء تونس ولم تتبنى اللجنة هذا المقترح واكتفت بإلزام الهيئة بإرسال نظير من التصاريح إلى محكمة المحاسبات وهو ما صادق عليه أعضاء اللجنة بأغلبية الحاضرين

إضافات النواب :

في خصوص مشروع هذا القانون تم الاستماع إلى كل من البوصلة وأنا يقظ وبر الأمان وقد تمحورت مقترحات ممثلي المجتمع المدني في جعل مشروع القانون مواكبا لمقتضيات مكافحة الفساد وأكثر تطابقا مع المعاهدات والاتفاقيات الدولية في محاربتهم، وقد تمحورت مقترحاتهم حول مسالة نشر التصريح بالمكاسب والمصالح ونموذج التصريح.

_____ نشر التصريح بالمكاسب والمصالح :

مثل نشر التصاريح بالنسبة للعاملين في القطاع العام من المسائل الجوهرية التي وجب تكريسها في مشروع هذا القانون لاعتبارات عديدة :

04- مختلف التعديلات الواردة على الفصل 5 من مشروع القانون
05- انشورية البوصلة لجلسة الاستماع إلى الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد ودائرة المحاسبات واللجنة الوطنية للتكاليف المالية والقطب القضائي الاقتصادي والمالي

◀ حق النفاذ إلى المعلومة يمثل تكريسا لمبدأ الشفافية في الحياة العامة وهو من أهم مظهرات تشريك المواطن في الشأن العمومي ووسيلة قوية لبناء علاقة ثقة بين المواطن والإدارة وصانعي القرار.⁶

◀ إطلاع المواطنين على التصاريح يدعم الثقة بين المواطنين وأصحاب القرار.

◀ معظم التحقيقات الناجمة والفعالة تنجم عن شكاوى المواطنين والمنظمات غير الحكومية أو الصحفيين الذين لديهم معرفة بالوضعية الحقيقية لموظف عمومي أو عضو حكومي فاسد لذلك ينبغي أن تكون الإعلانات متاحة للعموم على الإنترنت.⁷

◀ بعض التجارب المقارنة أثبتت نجاعة نشر معطيات الموظفين العموميين في مكافحة الفساد على أرض الواقع وجعلت من الموظفين العموميين أقل فسادا وأصبحت هذه الدول تحتل مكانة هامة بين الدول الأقل فسادا.

◀ عدم نشر التصاريح يعرقل الرقابة والتبغات المحتملة من قبل أجهزة الدولة أو المواطنين.⁸

في مرحلة أولى وعند إيداع مشروع القانون كان أغلب نواب الشعب ضد مسألة نشر التصاريح معتبرين أن في ذلك مس بالمعطيات الشخصية للنواب وانتهاكا للحياة الخاصة ولكن هذا ماتم دحضه لاحقا بالتأكيد على أن التناسب بين حماية المعطيات الشخصية وتكريس الشفافية ومكافحة الفساد، كذلك فإن المناصب أو الوظائف التي يشترط التصريح فيها بالمكاسب والمصالح هي وظائف معلوماتها في اتصال وشيك بالحياة العامة ويعتبر من المهم إطلاع المواطنين عليها ومن شأنها تدعيم ثقتهم في المتعاملين في القطاع العام. إحتراما للتشريع المتعلق بحماية المعطيات الشخصية يمكن أن يتم حجب كل من العنوان الشخصي للمصريح بذقته المالية، اسم القرين أو الأبناء القصر للمصريح بذقته المالية، أسماء أفراد العائلة الآخرين.

بالنسبة للعقارات، لا تتاح للعموم المعلومات المضمنة بالتصاريح بالذمم المالية كالإشارات المتعلقة بمكان العقار، ما عدى الولاية الموجود بها. أسماء المالكين السابقين للعقار والمذكورين في التصريح بالذقة المالية، أسماء المالكين الآخرين على الشئاع بالنسبة للعقارات المملوكة على الشئاع. وبالنسبة للمنقولات الأرقام المنجمية.

يجدر بالإشارة أنه لم يتم التعامل بجدية مع مقترحات المجتمع المدني، أي لم يتم مناقشة نقطة نشر التصاريح على مستوى نقاشات اللجنة وتمت المصادقة على مشروع القانون وتقرير اللجنة دون الرجوع إلى هذا المقترح، رغم إلحاح جميع الجمعيات التي تم الإستماع إليها.

في مرحلة ثانية وبعد معارضة أغلب نواب مجلس نواب الشعب، تم إطلاق حملة في وسائل التواصل الاجتماعي من قبل البوصلة وبعض مكونات المجتمع المدني بغاية تحسيس المواطنين بأهمية أن تكون التصاريح بالمكاسب متاحة للعموم.⁹

06- تقرير البنك الدولي حول القوانين المتعلقة بالتصريح بالمكاسب

07- توصيات البوصلة حول القانون المتعلق بالتصريح بالمكاسب

08- تقرير بر الأمان حول قانون التصريح بالمكاسب

09- فيديو البوصلة التوضيحي لمشروع القانون

كان لهذه الحملة¹⁰ صدى إيجابي لدى المواطنين خاصة مع إطلاق حملة #مين_ليك¹¹ ولدى مختلف كتل مجلس نواب الشعب فتقدمت الكتلة الوطنية بمقترح تعديل للفصل 8 من مشروع القانون بمقتضاه يتم نشر التصريح بالمكاسب بالنسبة للوظائف المنتخبة على الموقع الرسمي لهيئة مكافحة الفساد التي أناطها المشرع بمهمة قبول التصاريح¹² تبنته جهة المبادرة فيما بعد لتكون الصيغة النهائية للفصل كالاتي :

الصيغة الأصلية للفصل 8:

يقدم التصريح بالمكاسب والمصالح مباشرة إلى الهيئة في أربعة نظائر ويسترجع القائم بالتصريح نظيرا منها مصحوبا بوصل كما يمكن أن يوجه التصريح إلى الهيئة بطريقة إلكترونية وفق الصيغ التي تضبطها. توجه الهيئة نظيرا من التصريح إلى محكمة المحاسبات.

تتولى الهيئة مسك قاعدة بيانات إلكترونية خاصة بالأشخاص الخاضعين لواجب التصريح بالمكاسب والمصالح. وتقوم بحفظ التصاريح لمدة 10 سنوات بعد مغادرة الأشخاص للوظائف والمسؤوليات الموجبة للتصريح. ويقدم أعضاء مجلس الهيئة وأعاون قسم مكافحة الفساد التابع لها المتمتعون بصلاحيات الضابطة العدلية تصاريحهم وفق نفس الصيغ والاجراءات المضبوطة بهذا القانون إلى محكمة المحاسبات التي تمارس نفس الصلاحيات المخولة إلى الهيئة في مجال التقصي في التصاريح المذكورة.



الصيغة النهائية للفصل 8:

يقدم التصريح بالمكاسب والمصالح مباشرة إلى الهيئة في أربعة نظائر ويسترجع القائم بالتصريح نظيرا منها مصحوبا بوصل كما يمكن أن يوجه التصريح إلى الهيئة بطريقة إلكترونية وفق الصيغ التي تضبطها. توجه الهيئة نظيرا من التصريح إلى محكمة المحاسبات.

تتولى الهيئة مسك قاعدة بيانات إلكترونية خاصة بالأشخاص الخاضعين لواجب التصريح بالمكاسب والمصالح. وتقوم بحفظ التصاريح لمدة 10 سنوات بعد مغادرة الأشخاص للوظائف والمسؤوليات الموجبة للتصريح. ويقدم أعضاء مجلس الهيئة وأعاون قسم مكافحة الفساد التابع لها المتمتعون بصلاحيات الضابطة العدلية تصاريحهم وفق نفس الصيغ والاجراءات المضبوطة بهذا القانون إلى محكمة المحاسبات التي تمارس نفس الصلاحيات المخولة إلى الهيئة في مجال التقصي في التصاريح المذكورة.

مع مراعاة التشريع المتعلق بحماية المعطيات الشخصية تتولى الهيئة نشر مضمون التصاريح على موقعها الإلكتروني بالنسبة للأشخاص المنصوص عليهم بالأعداد 1 و2 و3 و4 و5 و6 و7 من الفصل 5 وذلك وفق نموذج تتم المصادقة عليه بأمر حكومي باقتراح من الهيئة وبناء على رأي مطابق لهيئة حماية المعطيات الشخصية.

وتمت المصادقة على هذا الفصل في الجلسة العامة ب :

85 مع 0 ضد 1 محتفظ

10- "فيديو تحسيسي بأهمية قانون "من أين لك هذا"

<https://www.facebook.com/AlBawsala/videos/1983266571706159>

11- حملة تم إطلاقها في وسائل التواصل الاجتماعي على خلفية شبهة فساد وزيرة الشباب والرياضة بسبب ساعة فائزة

12- الصيغة النهائية لمشروع القانون مع مختلف التعديلات

<https://majles.marsad.tn/2014/lois/59f8957a4f24d033576c72de/texte>

نموذج التصريح:

نصت الصيغة الواردة من جهة المبادرة في فصلها السادس أن نموذج التصريح يتم ضبطه بمقتضى أمر حكومي بعد أخذ رأي الهيئة ولكن عارض النواب منح الحرية الزمنية المطلقة للحكومة في إصدار الأوامر الترتيبية نظرا للتأخر الكبير في إصدارها وتم اقتراح تحديد سقف زمني لإصدارها، وهذا ما قامت بتبنيه جهة المبادرة.

لئن لم يتم تقديم مقترح في خصوص المسألة في الفصل 6 إلا أن جهة المبادرة قدمت مقترح تعديل للفصل 51 :

الفصل 51 في صيغته الأصلية:

يتعين على الأشخاص المباشرين الخاضعين لواجب التصريح، في تاريخ دخول هذا القانون حيز النفاذ لإحدى الوظائف أو المهام المنصوص عليها بالفصل 5 من هذا القانون، تسوية وضعياتهم في أجل شهر من تاريخ نشر الأمر الحكومي المتعلق بضبط أنموذج التصريح بالمكاسب والمصالح والأمر الحكومي المتعلق بضبط الحد الأدنى للمكاسب المنقولة وقيمة الهدايا بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية.

تنشر الأوامر الحكومية وجوبا في ظرف ستين يوما من تاريخ نشر هذا القانون بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية.

وبمرور الأجل المذكور بالفقرة الأولى من هذا الفصل دون القيام بالتصريح.

تنطبق أحكام الفقرة الثانية من الفصل 32 من هذا القانون.



الفصل 51 في صيغته النهائية:

يتعين على الأشخاص المباشرين الخاضعين لواجب التصريح، في تاريخ دخول هذا القانون حيز النفاذ لإحدى الوظائف أو المهام المنصوص عليها بالفصل 5 من هذا القانون، تسوية وضعياتهم في أجل **شهرين** من تاريخ نشر الأمر الحكومي المتعلق بضبط أنموذج التصريح **والحد الأدنى للمكاسب والقروض والهدايا الواجب التصريح بها وتنطبق أحكام الفصولين 12 و14 م نهذا القانون على الأشخاص المنصوص عليهم بالفقرة الأولى من هذا الفصل.**

تنشر الأوامر الحكومية وجوبا في ظرف ستين يوما من تاريخ نشر هذا القانون بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية وبمرور الأجل المذكور بالفقرة الأولى من هذا الفصل دون القيام بالتصريح.

تنطبق أحكام الفقرتين الثانية والثالثة من الفصل 31 من هذا القانون.

وتمت المصادقة على هذا التعديل ب :

100 مع 0 ضد 02 محتفظ

مثلت المصادقة على مشروع القانون المتعلق بالتصريح والمكاسب والمصالح و مكافحة الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح بالقطاع العام أهم مخرجات الدورة البرلمانية الرابعة بعد المصادقة عليه في مجلس نواب الشعب في 17 جويلية 2018 وفيما يلي رسم توضيحي لمشروع القانون :

إجراءات التصريح بالمكاسب والمصالح

من هم الأشخاص المعنيون بالتصريح ؟

1



كل شخص تربطه علاقة مباشرة أو غير مباشرة بالدولة

ما هي الآجال المفولة لهذه الوظائف للتصريح بمكاسبهم ؟

3

بماذا يتم التصريح ؟

2



كيف يتم إرسال التصاريح ؟

5

لمن يتم تقديم التصريح ؟

4



ماهي الوظائف المشمولة بنشر التصاريح ؟

6

تنشر الهيئة على موقعها الرسمي تصاريح كل من



تنشر الهيئة كل 6 أشهر قائمة في القائمين بالتصريح وفي الممتنعين عنه

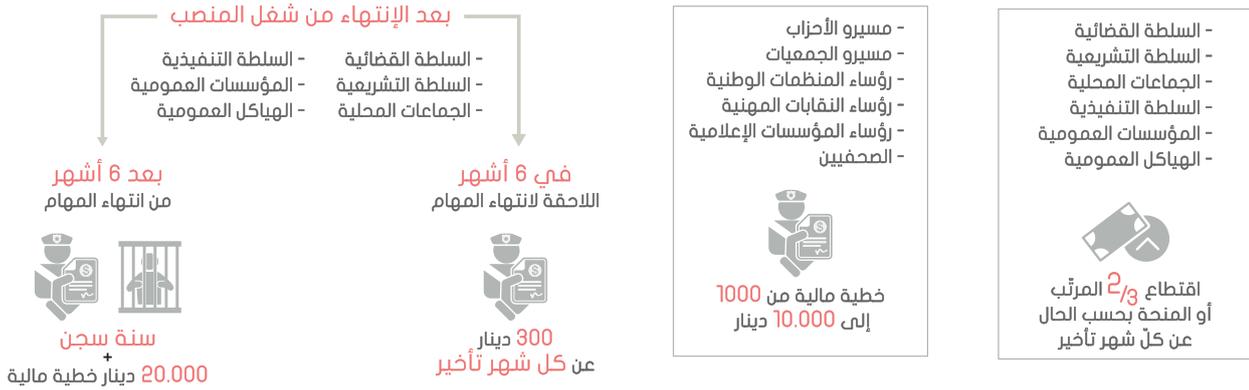
إجراءات التصريح بالمكاسب والمصالح

العقوبات

7

جزاء التأخير عند تقديم التصريح

أثناء شغل المنصب



جريمة الإثراء غير المشروع

تقديم تصريح مفلوط أو إخفاء حقيقة المكاسب



II. الأداء الرقابي:

يمارس مجلس نواب الشعب دوره الرقابي من خلال تقديم أسئلة شفاهية وأسئلة كتابية لأعضاء الحكومة عملاً بأحكام الفصل 96 من الدستور. كما تتاح لهم ممارسة ذلك الدور من خلال جلسات الحوار مع الحكومة حسب ما يذكره الفصل 147 من النظام الداخلي الذي ينص على أنه "يخصص المجلس جلسة للحوار مع أعضاء الحكومة حول التوجهات العامة مرة كل شهر وكلما دعت الحاجة بطلب من المكتب أو بأغلبية أعضاء المجلس".

فيما يلي رصد للأداء الرقابي للمجلس في علاقة بمكافحة الفساد.

الأداء الرقابي في الجلسة العامة:

خلال الدورة البرلمانية تم عقد 3 جلسات حوار مع الحكومة :



” قضية الفساد : في كل مرة يقع اتهامنا بتصفية الحسابات، في حين أنه هناك قضاء مستقل تم تدعيمه بالموارد والوسائل الضرورية. كما أرجو من سيادتكم التسريع بالمصادقة على قانون ”من أين لك هذا؟“. كما أنه تم اعادة فتح واحدة من أكبر قطاعات الفساد والمتمثلة في قضية البنك الفرنسي-التونسي

يوسف الشاهد

حوار مع الحكومة حول الوضع العام في البلاد بحضور يوسف الشاهد رئيس الحكومة بتاريخ 23 مارس 2018¹³

لم يتم التطرق إلى مسائل في علاقة بمكافحة الفساد

جلسة حوار قطاعية حول مجالات التربية والتعليم العالي والبحث العلمي والتكوين المهني والتشغيل وشؤون الشباب والرياضة والشؤون الثقافية، وذلك بحضور الوزراء المعنيين بهذه القطاعات 14 فيفري 2018¹⁴

لم يتم التطرق إلى مسائل في علاقة بمكافحة الفساد

جلسة عامة للحوار مع وزيرة الشباب والرياضة بتاريخ 06 جويلية 2018¹⁵

الأداء الرقابي داخل اللجان :

———— جلسات الاستماع :

عقدت لجنة الإصلاح الإداري والحوكمة الرشيدة ومراقبة التصرف في المال العام التي يتمثل دورها حسب الفصل 93 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب في متابعة الملفات والمسائل المتعلقة بالفساد الإداري والمالي كما تتولى متابعة ملف إسترجاع الأموال المنهوبة وملف التصرف في الأموال

<https://majles.marsad.tn/2014/chroniques/5ab4ce834f24d07f8f3c05d0> -13

<https://majles.marsad.tn/2014/chroniques/5a8479b14f24d06196759dec> -14

<https://majles.marsad.tn/2014/chroniques/5b3f31d44f24d055b430fea9> -15

والأملاك المصادرة وكذلك ملف التدقيق في البنوك العمومية والمنشآت العمومية في إطار دورها الرقابي 9 جلسات إستماع موزعة على النحو التالي :

موضوع الاستماع	طرف الاستماع	تاريخ الاستماع
التقرير السنوي للهيئة لسنة 2016 ¹⁶	رئيس الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد	18 ديسمبر 2017
الإصلاح الإداري وتحديث الوظيفة العمومية، الرقمنة والحكومة المفتوحة، والمرجعية الوطنية للحكومة	ممثلين عن رئاسة الحكومة	08 جانفي 2018
ملف التصرف في الأموال والممتلكات المصادرة	ممثلين عن دائرة المحاسبات	15 جانفي 2018
ملف الفساد	وزير الطاقة والمناجم والطاقات المتجددة	22 جانفي 2018
ملف النفايات الخطرة	ممثلين عن دائرة المحاسبات	29 جانفي 2018
حول ملف التمويل العمومي للجمعيات موضوع المحور الخامس من التقرير السنوي للهيئة لسنة 2015	ممثلين عن الهيئة العامة لمراقبة المصاريف العمومية	05 فيفري 2018
ملف النفايات الخطرة في ضوء المهمة الرقابية المضمنة بالتقرير السنوي الثلاثين لدائرة المحاسبات	وزير الصحة	12 مارس 2018
برنامج الإحاطة بالأحياء الشعبية بالمدن الكبرى وبرنامج تهذيب وإدماج الأحياء السكنية (وكالة التهذيب والتجديد العمراني) موضوع تقرير المهمة الرقابية المدرجة صلب تقرير دائرة المحاسبات السنوي العام الثلاثون	وزير التجهيز والإسكان والتهيئة الترابية	23 أفريل 2018

المسائل المتعلقة بحوكمة وإصلاح المؤسسات والمنشآت العمومية	الوزير لدى رئيس الحكومة المكلف بمتابعة الإصلاحات الكبرى	14 ماي 2018
ملف الإصلاح الإداري وتحديث الوظيفة العمومية	ممثلين عن الإتحاد العام التونسي للشغل	25 جوان 2018

_____ الزيارات الميدانية :

قامت اللجنة بزيارتين ميدانيتين إلى مقر شركة الخطوط التونسية وإلى مطار تونس قرطاج الدولي تمت المصادقة على تقريرها بتاريخ 09 جويلية 2018¹⁷.

الأسئلة الشفاهية :

التاريخ	النائب	الكتلة	الطرف الحكومي	فحوى السؤال
20/01/2018	نعمان العرش	الديمقراطية	وزير الشؤون الثقافية	شبهات فساد حول دعم الورق وسبب تقليص الميزانية المخصصة لمهرجان الحفامات
20/01/2018	عماد أولاد جبريل	نداء تونس	وزيرة الشباب والرياضة	الفساد في الجمعيات الرياضية خصوصا فيما يتعلق بالهيئة المديرة لجمعية الأولمبي الباجي والتي لم تعرض تقريرها المالي لسنتي 2015-2016/2016-2017 وشبهة الفساد التي تشوب الرئيس السابق للجمعية.

رقمنة ديوان قيس الأراضي وحفظ الأرشيف ودور الرقمنة في تكريس الشفافية والحوكمة ومكافحة الفساد	وزير التجهيز والاسكان	الحرّة	سهيل العلوييني	11/11/2017
تفعيل برامج الأمان الاجتماعي في الجهات وحصر قوائم العائلات المعوزة، تفعيل القانون المتعلق بتشغيل نسبة 2% من المعاقين في المؤسسات العمومية، انتشار ظاهرة التسول لدى الأطفال، الانقطاع المدرسي، شبهات الفساد بالوزارة، تنظيم سلك الأخصائيين الاجتماعيين، عمال الحضائر وزير الشؤون الاجتماعية	وزير الشؤون الاجتماعية	نداء تونس	عماد أولاد جبريل	06/01/2018
الوضع الكارثي لقطاع الصحة إرجاع مدير ديوان مركز الدراسات و الصيانة رغم ثبات فساده إستنادا على إثباتات تقارير دائرة المحاسبات،	وزير الصحة	نداء تونس	عماد أولاد جبريل	24/02/2018

<p>الوضعية التي يعيشها المعهد الوطني للإحصاء الذي لعب دورا هاما في توفير المعطيات و الإحصائيات من أجل وضع الخطط الإستراتيجية في مختلف الوزارات، و تطرق في مداخلتها إلى أزمة كبيرة في التصرف في المعهد اعتمادا على تقرير دائرة المحاسبات، و عرّج على شبهات الفساد و التلاعب بنتائج المناظرة الداخلية الحاصلة بالمعهد، إعترض عليها 170 عون بالمعهد من جملة 560 مترشح</p>	<p>وزير التنمية والاستثمار والتعاون الدولي</p>	<p>الجهة الشعبية</p>	<p>هيكل بالقاسم</p>	<p>24/02/2018</p>
<p>تقرير دائرة المحاسبات و المراقب الخارجي للحسابات للمدة المتراوحة بين 2010 و 2015، حيث ورد في تقريرها غياب تام لكيفية صرف الهبات المقدمة للمعهد</p>	<p>وزير التنمية والاستثمار والتعاون الدولي</p>	<p>الديمقراطية</p>	<p>سامية عبو</p>	<p>24/02/2018</p>
<p>شبهات فساد كبيرى في صفقة اقتناء حافلات مستعملة لفائدة الشركة الوطنية لنقل المدن</p>	<p>وزير النقل</p>	<p>الديمقراطية</p>	<p>عماد الدايمي</p>	<p>29/06/2018</p>

الأسئلة الكتابية :

فيما يلي قائمة الأسئلة الكتابية التي طرحها أعضاء مجلس نواب الشعب في علاقة بالفساد وإجابة الوزارات المعنية عنها خلال الدورة البرلمانية الرابعة :

- ◀ 2017/06/10 : إجابة وزير العدل على السؤالين الكتابيين للسيدة سامية عبو حول عدم تحديد الوزارة المكلفة بمتابعة مهنة المستشار الجبائي و حول القضاء الموازي في المادة الجبائية¹⁸
- ◀ 2018/01/12 : إجابة وزير الشؤون الثقافية على السؤال الكتابي للسيد فتحي الشامخي حول شبهات فساد تتمثل في تحويل وجهة موارد وكالة إحياء التراث والتنمية الثقافية¹⁹
- ◀ 2018/03/16 : إجابة وزير النقل على الأسئلة الكتابية للسيد عماد الدائمي بخصوص مكونات ملف طلب العروض الخاص بصفقة اقتناء و تركيب و تشغيل منظومة معلوماتية مندمجة للتصرف المالي و المحاسبي و بخصوص تقرير المكتب الخارجي المكلف بتبرير المبالغ العالقة و تصفيتها و بخصوص الإخلالات المسجلة في صفقة اقتناء حافلات من طرف شركة النقل بتونس²⁰
- ◀ 2018/03/26 : إجابة وزير المالية على السؤال الكتابي للسيد غازي الشواشي بخصوص ضرورة مد المطالب بالأداء بالمعلومات و الوثائق التي تحصل عليها ادارة الجباية في إطار حق الإطلاع المكرس بالفصل 16 من مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية²¹
- ◀ 2018/03/26 : إجابة وزير المالية على السؤال الكتابي للسيد فيصل التبيني بخصوص التصرف في اللزمات العمومية المتواصلة²²
- ◀ 2018/03/26 : إجابة وزير المالية على السؤال الكتابي للسيدة سامية عبو حول عدم فتح تحقيق معمق بخصوص شبهات الفساد الخطيرة المتعلقة بالقباضة المالية بباب سويقة و امانة المال الجهوية تونس 1 و الإدارة العامة للمحاسبة العمومية²³
- ◀ 2018/04/23 : إجابة وزير التكوين المهني والتشغيل على السؤال الكتابي للسيد توفيق والي حول إعفاء موظف من خطته وتغيير مكان عمله بعد تبليغه عن شبهات فساد²⁴

http://www.arp.tn/site/main/AR/docs/reponses_gov/146.pdf -18

http://www.arp.tn/site/main/AR/docs/reponses_gov/161.pdf -19

http://www.arp.tn/site/main/AR/docs/reponses_gov/169.pdf -20

http://www.arp.tn/site/main/AR/docs/reponses_gov/165.pdf -21

http://www.arp.tn/site/main/AR/docs/reponses_gov/165.pdf -22

http://www.arp.tn/site/main/AR/docs/reponses_gov/190.pdf -23

http://www.arp.tn/site/main/AR/docs/reponses_gov/121.pdf -24

الخلاصة:

لئن مثلت مواصلة الحرب على الفساد أحد أهم محاور الدورة البرلمانية الرابعة إلا أن هذا الدور يبقى منقوصا ودون الآمال في نظر التونسيين في ظل عدم إنعكاس ذلك على الواقع، لكن هذا لا يمكن أن يحجب بعض النقاط الإيجابية خاصة على المستوى التشريعي، ويمكن إعتبار المصادقة على مشروع القانون المتعلق بالتصريح بالمكاسب والمصالح ومكافحة الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح نقطة مضيئة دعما للترسانة التشريعية لمكافحة الفساد، والذي ساهمت إضافات النواب والمجهود الكبير المبذول من مختلف مكونات المجتمع المدني لجعل الصيغة النهائية تتماشى مع الواقع التونسي وفي تطابق مع المعايير الدولية والاتفاقيات المتعلقة بمكافحة الفساد، لكن ما يعاب على المجلس هو أنه رغم إيداع مشروع القانون في بداية السنة البرلمانية وأنه كان القانون الوحيد الذي شغل لجنة التشريع العام خلال الدورة البرلمانية الرابعة إلا أن عديد المقترحات لم تلقى آذانا صاغية من المجلس وحتى مقترح النشر الذي تبناه المجلس يعود الفضل فيه بصفة كبيرة للمجتمع المدني على حساب الدور الذي لعبه النواب. كما أن عدم المصادقة على القانون المتعلق بمحكمة المحاسبات الذي بقي في رفوف المجلس يعتبر من أكبر النقائص خلال هذه الدورة.

بالرغم من المصادقة على مشاريع قوانين هامة في علاقة بمكافحة الفساد في الدورتين البرلمانيتين السابقتين إلا أنها بقيت حبرا على ورق في ظل التأخر الكبير في إصدار الأوامر الترتيبية. فالأوامر التطبيقية لقانون حماية المبلغين الذي تمت المصادقة عليه بتاريخ 22 فيفري 2017 مثلا إلى حين كتابة هذه الأسطر لم تصدر بعد. هذا ما يمكن أن يبرر نسبيا عدم الثقة في مختلف هياكل الدولة في مكافحة الفساد ويبرر الخوف من أن يكون مآل مشروع القانون المتعلق بالتصريح بالمكاسب مثل قانون حماية المبلغين على الفساد في ظل إرتباط دخول القانون حيز النفاذ بصدور الأوامر الترتيبية المتعلقة بتحديد قيمة الهدية ونموذج التصريح²⁵ الذي لم تنطلق الاستشارات في خصوصه رغم تأكيد الهيئة على أنه ستم إستشارة جميع الأطراف في إعدادها. وأمام هذا يبقى دور النائب غائبا لعدم وجود آليات فعالة لحث الحكومة على إصدارها على المستوى الرقابي فإنه بالرغم من تعدد الأسئلة الشفاهية في محاور متعلقة بمكافحة الفساد والأسئلة الكتابية إلا أن أغلب الملفات بقيت دون متابعات ولم تتجاوز أسوار المجلس مما يطرح إشكالات عديدة حول جدوى هذه الأسئلة في ظل عدم قدرة النواب على ممارسة دورهم الرقابي على الحكومة.

الباب السادس

المالية العمومية

06

■ ا. الأداء التشريعي

■ ا.ا. الأداء الرقابي

تقديم:

نصّ دستور الجمهورية التونسية في فصله العاشر على أن:

أداء الضريبة وتحمل التكاليف العامة واجب وفق نظام عادل ومنصف. وأنّ الدولة تضع الآليات الكفيلة بضمان استخلاص الضريبة ومقاومة التهزّب والغش الجبائيين.

كما تحرص أيضا على حسن التصرف في المال العمومي وتتخذ التدابير اللازمة لصرفه حسب أولويات الاقتصاد الوطني وتعمل على منع الفساد وكل ما من شأنه المساس بالسيادة الوطنية.

وبناء على ما جاء في هذا الفصل، عرّف الفصل 66 من الدستور القانون الأساسي للميزانية بكونه الإطار المرجعي لقانون المالية ونصّ على أن:

يرخص القانون في موارد الدولة وتكاليفها حسب الشروط المنصوص عليها بالقانون الأساسي للميزانية.
ويصادق مجلس نواب الشعب على مشاريع قوانين المالية وغلق الميزانية طبق الشروط المنصوص عليها بالقانون الأساسي للميزانية.

وعليه يتضح أنّ الدستور أولى أهمية خاصة لقانون المالية وجعل منه نقطة التقاء سنوية ضرورية بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية للنقاش حول التوجهات التي ستتوخّاها الحكومة للوفاء بوعودها. كما يوضح الدستور أن قوانين المالية تأتي في شكل مشاريع قوانين من اختصاص الحكومة، وضبط في الغرض عدة معايير لنقاشها والآجال الدستورية لإيداعها والمصادقة عليها. كما حدّد الإطار القانوني الذي ينظم المصادقة عليها المتمثّل في القانون الأساسي للميزانية.

لا يقتصر دور مجلس نواب الشعب على النظر في القوانين التقنيّة والمحاسبتية المتعلّقة بالمالية العموميّة بل ينظر أيضا في القوانين ذات البعد الاجتماعي التي تندرج صلب مسار الإصلاح على غرار القوانين التي تعنى بإصلاح الصناديق الاجتماعيّة.

يظطلع مجلس نواب الشعب بدور تشريعي وآخر رقابي في علاقة بجملة القوانين ذات الصبغة الماليّة أو الجبائيّة، كما هو الحال بالنسبة لمختلف بقية القوانين.

1. الأداء التشريعي:

قوانين تمّت المصادقة عليها في الجلسة العامة

1. مسار المصادقة على قوانين المالية (قانون المالية، قانون المالية التكميلي، قوانين غلق الميزانية)

أ. مشروع قانون عدد 2017/87 متعلّق بقانون المالية التكميلي لسنة 2017



تمّ إيداع مشروع قانون المالية التكميلي لسنة 2017 في 13 أكتوبر 2017 بالتزامن مع إيداع مشروع قانون المالية لسنة 2018. و على عكس ما وقع خلال السنة السابقة فقد تمّت مناقشة مشروع قانون المالية التكميلي قبل الشروع في مناقشة أحكام قانون المالية الأصلي للسنة الموالية، ويجدر التذكير أنّ منظمة البوصلة سبق أن أوصت في تقريرها المتعلّق بمسار المصادقة على ميزانية الدولة لسنة 2017 بعدم المصادقة على قانون المالية قبل قانون المالية التكميلي للسنة السابقة.

قدّر حجم ميزانية الدولة لسنة 2017 ب 32325 م.د. أمام 34455 م.د. مقدّرة بقانون المالية التكميلي أي زيادة ب 2130 م.د. ويعود الفارق المسجّل بين الاعتمادات المرصودة في قانون المالية الأصلي و تلك التي جاء بها قانون المالية التكميلي إلى الفرضيات التي انبنى عليها الأول و عدم مطابقتها للواقع. يفضّل الجدول الأوّل مختلف الفرضيات التي انبنى عليها قانون المالية الأصلي والتغييرات التي طرأت عليه بمقتضى مشروع قانون المالية التكميلي.



لدى تقديمه لمشروع القانون، أكد وزير المالية:

“ قانون المالية التكميلي محطة تعديلية ضرورية وعادية ”

رضا شلفوم (وزير المالية)



وأتى على عدّة نقاط أدت لضرورة التعديل في تقديرات الميزانية ; فبخصوص ارتفاع نفقات المحروقات أفاد أنّه تمّ تحيين سعر البرميل لـ 53 دولار كمعدّل سنوي معرّجا على الارتفاع الظرفي الذي شهده سعر البرميل خلال شهر سبتمبر الراجع إلى الإعصار الأمريكي وإلى أزمة كردستان العراق. ونظرا لأنّ الزيادة بـ 1 دولار في سعر البرميل تؤدي إلى زيادة في نفقات دعم المحروقات بـ 107 م د وأنّ الزيادة بعشر مليارات في سعر صرف الدولار تؤدي إلى زيادة في نفقات دعم المحروقات بـ 27 م.د.

أما عن اعتمادات الأجور التي رفّعت بـ 600 م.د. فقد بيّن الوزير أنّ الارتفاع يعود إلى تسويات تسبقات شهر ديسمبر 2017 لعدّة وزارات من جهة، وإلى تفعيل جزء من الاتفاقيات الممضاة في بعض القطاعات.

إنّ التّضارب بين مفاوضات الزيادة في الأجر والتزامات الدولة مع صندوق النقد الدولي لم يكن بمعزل عن سياسة الحكومة الرامية إلى التحكم في الأجر والتي انطلق العمل بها منذ سنة 2013. غير أنّ هذا الأمر لم يمنع الحكومة من إصدار الإتفاق المتعلق بالزيادة في الأجر والمبرم مع الاتحاد العام التونسي للشغل سنة 2015. وقد دعا النواب إلى احترام الالتزامات التي أبرمتها الحكومة مع المنظمة الشغيلة لتجنب التوترات الاجتماعية والإضراب العام الذي كان مقرراً في 08 ديسمبر 2016 أي قبل يومين من آخر أجل للمصادقة على قانون المالية لسنة 2016 وتمّ إلغاء الإضراب بعد تنقيح الفصل المتعلق بجدول الضريبة على الدخل في الجلسة العامة.

هذا التعديل الذي أدخل على القانون، انجزّ عنه تغيير في الاعتمادات المرصودة للأجر وفي الاعتمادات المرصودة للنفقات الطارئة أين تفتت إضافة الاعتماد الجبائي الذي سيخفّض من نسبة الضريبة على الدخل المتعلقة بالأجراء و بالتالي الترفيع في دخلهم من جهة، وتحمل النفقات الطارئة المرصودة للانخفاض في موارد الضريبة على الدخل.

تجدد الإشارة هنا إلى أنه في إطار مناقشة أبواب الميزانيات طلب اللجان تفتنّ عديد من نواب المعارضة على غرار سامية عبوعن الكتلة الديمقراطية أنّ اعتمادات الأجر في بعض الوزارات تغطي فقط 10 أشهر لا جميع أشهر السنة وتمّ نفي ذلك من قبل وزير المالية الفاضل عبد الكافي آنذاك.

نقاش المشروع طلب اللجنة..تذكير بماضي ليس ببعيد

لدى نقاشهم للمشروع لم يتوان النواب عن إبداء امتعاضهم من "هذه المحطة" السنوية التي أصبحت حسب قولهم عادة سيئة تنم عن عدم دقة دراسة قوانين المالية لدى طرحها قبل المصادقة عليها.

ليس الأصل في الأشياء القيام بميزانية تكميلية ولكن هذا استثناء. سبق أن قلنا أنّ كلفة الأجر كانت ناقصة في وزارات عدّة في قانون مالية 2017 ولم تكن نزايد على الحكومة عندما قلنا أنّها كانت تجلّ قانون المالية



سامية عبو (الكتلة الديمقراطية)

في حين تساءل العديد من النواب حول المصادر التي سيتمّ بها تغطية الفارق في التقديرات معرّجين حول تفاقم نسبة المديونية التي وصلت آنذاك لأكثر نسبها 69.6%.

وقد عاب أغلب النواب في الأخير انعدام الرؤية لدى الحكومة عند وضعها لأحكام قوانين المالية التي تبين أنّ عددا كبيرا منها لم يفتّل وبان بالكاشف عدم نجاعتها على غرار خطّ التمويل المشجّع للمبادرة وخطّ تمويل المسكن الأول وطالبوا رضا شلغوم بمدّهم بتقرير انجاز الميزانية وتطبيق مختلف أحكامها.

اتّسمت مداخلات النواب، خلال كلّ من اجتماعات لجنة المالية حول مشروع قانون المالية التكميلي وخلال الجلسة العامة التي خصّصت للتصويت عليه بالحدّة. ولم تقتصر الحدّة على نواب المعارضة بل التحق بهم نواب الائتلاف الحاكم الذين عبّروا عن رفضهم لسياسة التداين التي انتهجتها حكومة يوسف الشاهد وحرّروا من المنعرج الخطير الذي تمرّ به البلاد. حدّة ونقد كانا ينبئان بطبيعة الحوار والنقاشات التي ستدور تحت قبة المجلس خلال مناقشة قانون المالية.

ب. مشروع قانون عدد 2017/86 المتعلق بقانون المالية لسنة 2018



يعتبر قانون المالية محطة سنوية سياسية واقتصادية واجتماعية في غاية من الأهمية حيث يمكّن الأحزاب الحاكمة من بلورة تصوراتها الاقتصادية والاجتماعية وتحقيق وعودها الانتخابية والإقناع ببرامجها للسنة المقبلة أمام البرلمان أولاً والشعب ثانياً.

هو أيضاً فرصة للأحزاب المعارضة لنقد سياسات الأغلبية الحاكمة وعرض البدائل البرمجية تمهيدا للمواعيد السياسية القادمة من إنتخابات محلية وجهوية وتشريعية ورئاسية، وإقناعاً بتصورات مخالفة للعرض الأغلبي المدعوم برلمانياً في أغلب الأحيان.

خلافاً لقانون المالية 2017 الذي أعدته حكومة الحبيب الصيد ودافعت عنه حكومة يوسف الشاهد أمام مجلس النواب، قانون المالية لسنة 2018 كان معدا من قبل نفس الحكومة التي دافعت عنه.

يتكون مشروع قانون المالية من 3 أجزاء:

◀ **الميزانية العامة للدولة:** والتي بدورها تتكون من تقرير حول تنفيذ الميزانية حسب ماتم إنجازه إلى موفى شهر أوت من السنة المنقضية والفرضيات التي انبنت عليها الميزانية الجديدة والتقديرات المالية التي تم وضعها في كل قسم من أقسام الميزانية

◀ **الميزانية حسب الهياكل:** وهي تقديرات للموارد والنفقات المرصودة لكل هيكل عمومي مثل الوزارات (بما في ذلك رئاسة الحكومة والهياكل التابعة لها) والهيئات الدستورية ومجلس نواب الشعب ورئاسة الجمهورية وعرض ما تم تنفيذه خلال السنة المنقضية وما تم برمجته للسنة القادمة.

◀ **أحكام قانون المالية:** وهي جملة الفصول التي تتضمن أحكاما جبائية تتعلق بمادة الأداءات المباشرة وغير المباشرة والمعالييم الديوانية ومعالييم التسجيل... كما تتضمن إجراءات أخرى تتضمن خط تمويل أو إعفاء أو توضيح لإجراء تم وضعه سابقا.

رغم أن الدستور يمنح نواب الشعب أكثر من 8 أسابيع (من 10/15 إلى 12/10) لنقاش قانون المالية فإنهم لم ينطلقوا في النقاش إلا في 31 أكتوبر أي بالتخلي عن 10 أيام عمل ممكنة.

انطلقت أعمال اللجنة المختصة بالمالية يوم 31 أكتوبر بالاستماع إلى وزير المالية رضا شلغوم² الذي طرح الإطار العام الذي يتنزل فيه مشروع قانون المالية واستجابته، على حدّ قوله، لمعادلة صعبة تتمثل في استرجاع ديناميكية الاقتصاد عبر دفع الاستثمار وخلق فرص عمل إضافية وتوفير مناخ اجتماعي ملائم يراعي القدرة الشرائية للمواطن من جهة. و من جهة أخرى التحكّم في وضعيّة المالية العموميّة والتقليص من العجز وضرورة تقاسم أعباء الميزانيّة مبرزاً أن:

” سنة 2018 هي سنة الانقلاع الاقتصادي. “
رضا شلغوم (وزير المالية)



خلال عرضه تطرّق رضا شلغوم إلى فرضيّات قانون المالية وهي سعر الصرف وسعر برميل النفط ونسبة النمو (جرافيك فرضيّات قانون المالية)، فرضيّات كانت غير واقعية خاصة سعر برميل النفط الذي حدّد بـ 54 دولار لكامل سنة 2018 على الرّغم من أنّ سعر البرميل الواحد فات الـ 55 دولارا في شهر أكتوبر من سنة 2017.

لدى النقاش تطرّق النواب لهذه النقطة فكان ردّ الوزير بأنّ البنك العالمي راسله إلكترونياً بفرضيّة سعر البرميل وأنها الفرضيّة المعتمدة من قبله. يجدر التذكير بأنّ الزيادة بـ 1 دولار في سعر البرميل تؤدي إلى الزيادة في نفقات دعم المحروقات بـ 107 م د وأنّ الزيادة بعشر مليمات في سعر صرف الدولار تؤدي إلى زيادة في نفقات دعم المحروقات بـ 27 م د وهو ما يبرّج عودة الوزارة في أواخر سنة 2018 لتطرح قانون مالية تكميلي تغطي به التبعات المالية للفرضيّات بمزيد من الاقتراض.

الفرضيات و التوقعات

3%	نمو الناتج الداخلي الخام	
4,9%	عجز الميزانية	
71,4%	مستوى التداين	
5,8%	نسبة التضخم	
54	سعر البرميل النفط	
3,05	سعر صرف اليورو	} نهاية 2018
0,023	سعر صرف الين	
2,65	سعر صرف الدولار	

فرضيات و توقعات قانون المالية لسنة 2018

منذ الجلسة الأولى تبين أنه لا يوجد اختلاف بين أعضاء الأحزاب الحاكمة والأحزاب المعارضة حول اجحاف هذا القانون وسياسة التعبئة الجبائية التي تم اعتمادها بترفيغ الضغط الجبائي دون اللجوء إلى إصلاحات عميقة تحسّن من وضع المالية العمومية على غرار دعم منظومة الاستخلاص ونظم المراقبة الجبائية.

“ أعيد التذكير بأنني عضو كتلة حركة نداء تونس، وأنا ضدّ هذا القانون كما قدّم لنا، ولن يمرّ في صيغته هذه. ”

محمد الفاضل بن عمران (نداء تونس)



الاستماع إلى مختلف الجهات : مقارنة أرادت أن تكون تشاركية

اعتمدت لجنة المالية ما سمّته “مقاربة تشاركية” لدى النظر في أحكام قانون المالية إذ استمعت في 8 اجتماعات دامت من 3 نوفمبر إلى 14 نوفمبر إلى 15 جهة من مختلف الفئات (الفلاحين، العمال، أصحاب المهن الحرّة، الأعراف...).

لم تتوانى كلّ الأطراف عن التعبير عن تقلّقها من بعض أحكام القانون مجعّين على تبعاته غير المحمودة وتأثيره المباشر على القدرة الشرائية للمواطن من جهة وعلى القدرة التنافسيّة والانتاجيّة لعدّة مؤسسات والإندار بالغلق وبالقضاء على مؤسسات عدّة من جهة أخرى.

أجمعت الجهات مثلا على أنّ الترفيع في نسبة الأداء على القيمة المضافة من 18% إلى 19% سيؤدّي حتما إلى مزيد من الضغط على المواطن الذي سيتحمل في أغلب الأحوال وحده تبعات هذا الترفيع، كما عبّرت كلّ من كنفدراليّة مؤسسات المواطنة التونسيّة والاتحاد التونسي للصناعة والتجارة والصناعات التقليدية عن قلقها من امكانيّة ارتفاع أسعار العقارات بـ11.5% نظرا لإخضاع العقارات المبنية للأداء على القيمة المضافة حسب النسبة العامّة (19% باحتساب التعديل الجديد) معرّجين على الأزمة التي يمرّ بها القطاع قبل الزيادة حتّى.

من جتها عبّرت كلّ من الجامعة التونسية للنزل والجامعة التونسية للمطاعم السياحية عن رفضهما لمعلوم الإقامة في النزل الذي قدّر في مشروع القانون بـ3 دینارات على كلّ ليلة إقامة في النزل معلّتين ذلك بأنّ كلّ العقود المبرمجة لسنة 2018 قد أمضيت من قبل متعهدي الوكالات وأنّ كلّ إضافة سيتحمّلها أصحاب النزل لا الحرفاء. كما أعربوا عن رفضهم الزيادة في معلوم الاستهلاك للمشروبات الروحيّة ليصبح 100% بعد أنّ تمّ التقليل فيه بمقتضى قانون الماليّة لسنة الفارطة من 125% إلى 50% مقرّين بأنّ التخفيض كان قد ساهم بصفة هامة في التقليل من اللجوء للسوق الموازية.

لم تمرّ الزيادة في معالم الاستهلاك والديوانة على عدّة مواد وسلع مرور الكرام حيث عبّر العديد من أصحاب المهن الحرّة عن قلقهم من هذا الترفيع الذي اعتبروه "غير مدروس" حيث قالوا أنّه على عكس ما وعد به وزير الماليّة تمّ الترفيع مثلا في معالم الديوانة لمدخلات صناعيّة ضرورية للإنتاج المحلي كما تمّ الترفيع في معالم الاستهلاك على منتجات قال الوزير بأنّها ترفيحيّة وكاملية على غرار الترفيع من معلوم الاستهلاك على قوارب النزهة (اليخوت) ليصبح 100% بعد أن كان يقدر بـ30%.

أهم الملاحظات والمقترحات

الإشكال في بناء القانون هو تقليد الخروج من النفقات والبحث على المدخيل لاحقا.
نسبة 19% الأداء على القيمة المضافة نسبة عالية جدّا يترتب عليها ارتفاع كبير في أسعار العقارات، وستمسّ القطاع العقاري الذي مازال يشكو مشاكل كبيرى،
الترفيع في خطايا التأخير عند التصريح التلقائي في مشروع قانون الماليّة مجحف جدّا إذ سنمّر من 6% إلى 18%.

الجهة المستمع إليها

كنفدرالية مؤسسات المواطنة التونسية

يجب إلغاء الديون المثقلة للفلاحين المشاركين في الحركة الإقتصادية.
قانون المالية احتوى على بعض الإيجابيات على غرار الضريبة على الزيت الغير معلب.
تمّ اعتبار الفلاح كمستهلك لا كمنتج في ما يخصّ الأداء على القيمة المضافة فهو يدفع هذا الأداء مرتين وهو ما له أن يؤثر على تكلفة المنتج.
نطالب بسحب الفصل 38 (سحب امتياز جبائي لعمليات الاكتتاب المخصصة لاقتناء الأراضي)
في ما يخصّ منظومة البكوريّات، نطالب بتوسيع منظومة الدّعم على النباتات الزيتية.
قوالب الفصة، بذور علفية، رفعت عليها الدّعم رغم حاجية صغار الفلاحين لهذا الدّعم.

النقابة التونسية
للفلاحين

الإشكاليّات التي يعيشها الإقتصاد منذ 2011 هيكلية لكن في كلّ السنوات الإجراءات المزمع القيام بها ظرفية وترقيعية.
يوجد ضرب لسيولة المؤسسة، بتجميد فائض الأداء على القيمة المضافة والترفيغ في التسبقة على الأداء، والمساهمة التضامنية التي نعتبرها ضغط جبائي إضافي ونحن لسنا ضدّ المساهمة لكن المؤسسات غير معنّية بهذا.
يجب معالجة المالية العمومية ودفع الإقتصاد والإستثمار لكن الإجراءات في هذا القانون ستضرب الإستثمار ولن تدفع به.
يجب التشجيع على التصريح الجبائي وإرساء قضاء جبائي قبل وضع شرطة جبائية.
1288 مليون دينار هم إيرادات كلّ هذه الإجراءات وهو مبلغ لا يستحقّ كلّ هذا، ويمكن تعبئتها ببندين إثنين التّبغ والبنوك.
المعاليم الدّيوانية أضيفت للعديد من المواد الأساسية للتصنيع لا للمنتجات النهائية المورّدة.
إذا تمّ الإقرار ب 19% من الأداء على القيمة المضافة سترتفع أسعار العقارات ب 11.5%

الاتحاد التونسي
للصناعة والتجارة
والصناعات التقليدية

الإسراع في تحديث ورقمنة الإدارة لتكريس العدالة الجبائية.
مشروع القانون يعمّق من الضّغط الجبائي وتوسيع القاعدة
هو الحلّ لتخفيض الضّغط الجبائي.

توسيع قاعدة الأداء: إحداث معلوم من 5% إلى 7% على مداخيل
الجمعيّات مع إستثناء الجمعيّات الخيريّة والجمعيّات التي لا ترتفع
مداخيلها لأكثر من 100 ألف دينار سنويّا.

تحسين المردوديّة الجبائية: إخضاع المنشآت الدائمة للرقابة
المحاسبية وتحديد سقف 2% من رقم المعاملات كنسبة قسوى.
التشجيع على الإستثمار: نقتراح إدراج فصل ينصّ على ضمان
إستقرار جبائي للمستثمرين بصفة عامّة والمستثمرين الجدد
بصفة خاصّة.

هيئة الخبراء المحاسبين
بالبلاد التونسية

أغلبية المهن الحرّة متعرّضة لمظلّمة لأنّ كلّ ترفيع في الأداء
على القيمة المضافة يسحب من مداخيلنا.
قانون الماليّة هذا هو الأخير قبل إنتخابات 2019, لذا نطالب بالإصلاح
الجبائي وهذه اخر فرصة للإصلاحات.

اتحاد المهن الحرّة

أين الإستثمار رغم وضع قانون الإستثمار والتشجيعات الجبائية؟
نريد تقييم الإجراءات الجبائية المتخذة سابقا المفقّلة والغير
مفقّلة.

المعرّف الإجتماعي الموّحد يجب أن يشمل جميع أفراد الشعب
ويحتوي على جميع المعلومات على الوضعية الماديّة والجبائية
لمختلف العائلات

كتلة الأجور كبيرة نظرا لضعف التّموّ.
يجب العمل على إعادة الإنتاج ودعم الإستثمار علاوة على إصلاح
التشريعات.

الاتحاد العام التونسي
للشغل

70% لا حقّ لهم في دعم المحروقات لذا نقتراح المنحة وتعميم
الدّعم بنسبة 40% في ما يخصّ المدخلات المورّدة (أسمدة,
محروقات...)

مساهمة الدّولة ضئيلة في صندوق الجوائح , نطالب بتوسيع فئات
الجوائح (جفاف..) وتوسيع مساهمة المجموعة الوطنيّة.

الاتحاد التونسي
للفلاحة والصيد البحري

تفاجئنا بهذا القانون إذ أنه تمّ وعدنا من قبل وزارة المالية أنّه لن يتم إصدار أي إجراء يمسّ القطاع.
كلّ مسّ بالعقود الممضاة سيساهم في تراجع المردوديّة
كان يجب علمنا بالإجراءات لأنّ العقود تمّ إمضاءها ولا يمكن
تغييرها بالنسبة للسنة القادمة.

الجامعة التونسية للنزل

لا بد من عودة نسبة الأداء الموحدة 6% بالنسبة للمطاعم النزل
على غرار ماهو معمول به في عديد الدول،
15 مطعم سياحي أغلق أبوابه في القنطاوي.

الجامعة التونسية
للمطاعم السياحية

511 إجراء جبائي أقرّت بعد الثورة، ساهمت في ضرب التنافسيّة
لدى المؤسسات،
نقترح أن تستثنى الشركات المصدّرة كليًا إعفاء من الضرائب ل5
سنوات للشركات المصدّرة حديثًا،
نقترح أن يعفى من الضرائب كلّ استثمار جديد من قبل شركة
مصدّرة كليًا قديمة لمدة 5 سنوات،
لماذا لا نطبّق للشركات الأجنبيّة ضريبة التدريب المهني ب2% إذ
هي معفيّة منها علما وأنّ بعد إنزلاق الدينار تراجعت كتلة التأجير
في هذه الشركات، وبهذا نتحصّل على موارد جديدة للخرينة،
المعاليم على وسائل التصنيع لقطاعي الطاقات المتجدّدة
والبرمجيّات إرتفعت من 0 إلى 30%،
تمّ الترفيع مرّتين في الأداء إذ تمّ الترفيع في الأداء على القيمة
المضافة ومعالم التسجيل،
إذا تمّ فتح الحسابات الماليّة بالعمله ستكون مصدر مهمّ للعمله.

مجلس الغرف المشتركة

25% معالم إضافية على الذهب والأحجار العاديّة والكريمة،
1.25% إضافيّة للضريبة على المورد ستقلّص أرباحنا من 2 إلى 1%
سبق أن رفّعت الضريبة على الأحجار الكريمة لذا الزيادة مجدّدا في
هذه الضريبة ستدفع للإلتجاء للسوق الموازية،

المجمع المهني
للمصوغ

30% هو معلوم الإستهلاك التي يدفعها الحرفاء على القوارب اليخوت وفي قانون الماليّة الحالي سيرفّع المعلوم إلى 100%، أي سعر القارب سينتقل من 154 ألف دينار إلى 238 ألف دينار لسعر أصلي للقارب ب 100 ألف دينار، 15 شركة في تونس مصنّعة لهذا المنتج سيتمّ القضاء عليها بالترفيغ في معلوم الإستهلاك،

الجمعيّة التونسيّة
للأنشطة البحريّة
الترفيهيّة

70% هي نسبة إرتفاع أسعار السيارات في الـ 10 سنوات الفارطة، كلّ التضييقات على هذا القطاع ستدفع المواطن إلى الشراء من السوق الموازيّة، أكثر من 30% من سعر السيّارة 5 خيول المورّدة عائد إلى الدّولة، وأكثر من 60% بالنسبة للسيّارة 6 خيول،

الغرفة الوطنيّة لصانعي
ووكلاء السيارات

نقترح إعفاء شركات الاستثمار ذات رأس مال متغير من الأداء على حصص الأسهم، أو على الأقل عدم الترفيغ فيه، نقترح التخفيض في نسبة الخصم على المورد ومدخيل وسطاء البورصة من 15% إلى 1.5% لنبذ الازدواج الضريبي فيما يخص الضريبة على المورد،

جمعيّة وسطاء البورصة

الفصل 38 الذي شخّص سحب الامتيازات على الأراضي، هو إجراء لا لزوم له من منظورنا إذ أننا لا نختار نوعيّة الإستثمار، في ما يخص الامتيازات الجبائيّة للمستثمرين الشبان نقترح ترفيغ العمر الأقصى من 30 إلى 40 سنة،

الجمعيّة التونسيّة
للمستثمرين في رأس
المال

الشروع في مناقشة أحكام القانون .. بحضور ممثلي الإدارة:

ككل سنة، يتم الاستماع لمختلف الوزارات بخصوص مشاريع ميزانياتها على مستوى مختلف لجان مجلس نواب الشعب ويتم الإستماع لوزارة المالية في لجنة المالية بخصوص الموازنة العامة للدولة وأحكام قانون المالية. لكن كذلك ككل سنة يتم نقاش الموازنة العامة وأحكام الميزانية بحضور الجهاز التنفيذي المقترح لهذه الأحكام أي بحضور إدارة وزارة المالية من مديرين عامين مركزيين ومسؤولين على مؤسسات تابعة للوزارة. يؤدي هذا الحضور المتواصل إلى هيمنة الوزارة على النقاش داخل اللجنة والتأثير على النقاش خاصة في إطار ضعف قدرة اللجنة على توفير المعلومات اللازمة لتحليل السياسات المقترحة.

يؤدي كذلك حضور الوزارة المتواصل إلى التأثير على الإرادة التشريعية من خلال التحكم في الصياغة والضغط على مسار النقاش والتشاور بين مختلف الحساسيات السياسية الممثلة داخل اللجنة.

تعود الحاجة إلى حضور الوزارة خلال نقاش لجنة المالية إلى قلة المعلومات المقدمة لنواب الشعب والتي من شأنها أن تمكنهم من تعميق النقاش في الأحكام المقترحة. من الجدير بالذكر أن العديد من النواب ولجنة المالية تقدموا في عديد المناسبات بطلب بيانات من الوزارة لكن الوزارة لم تستجب، دون أن يكون لذلك تداعيات سياسية تذكر.

كما يعود ذلك أيضاً إلى ضعف الجهد المبذول من طرف نواب الشعب في تقييم أحكام الميزانية والقيام بالدراسات اللازمة لتكوين موقف واضح من قانون المالية المقترح بمختلف أحكامه وميزانيته.

يجدر بالذكر في هذا السياق أنه مع تواصل مطالبة النواب بدراسة الأثر والجدوى من الأحكام التي تم المصادقة عليها خلال المدة البرلمانية الأولى بعد الثورة (أكثر من 500 إجراء بمقتضى قوانين المالية الأصلية والتكميلية) وخلال مناقشة أحكام القانون طلب وزير المالية رضا شلفوم أعضاء اللجنة باستدعائه دورياً لكي يمدّهم بأثر الأحكام وتطور تنفيذها.

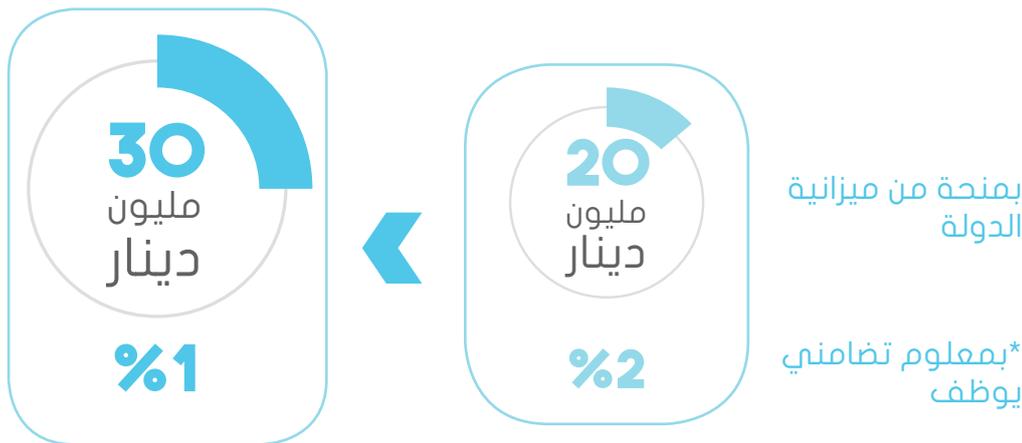
النقاط الخلافية:

- ◀ صندوق الجوائح الطبيعية : أثار هذا الصندوق جدلا حول عدّة نقاط أهمّها تعريف الجوائح الطبيعية، تحديد المتضررين، تحديد الجهات المساهمة في التمويل وخاصة حصة الدولة والفلاحين من التمويل.
- ◀ توقيف العمل بالأداء على القيمة المضافة على بعض المنتجات الفلاحيّة : أدخل هذا الفصل الرّبية لدى بعض النواب الذين اعتبروه موجّها لأشخاص دون غيرهم في حين رأى آخرون بأنّه يحمي صغار الفلاحين.
- ◀ نظام خاصّ بالمؤسسات الصغرى : جاء هذا الفصل ليعيد إدماج المؤسسات المنضوية تحت النظام التقديري في نظام خاصّ يهدف لإصلاح منظومة دفع الضرائب لتصبح أقرب للنظام الحقيقي إلا أنّ بعض النواب رأوا فيه تسرّعا حيث لم يتمّ استكمال الأربع سنوات لتقييم النظام الجديد.
- ◀ توسيع قاعدة الأداء على القيمة المضافة لتشمل المساكن دون المساكن الاجتماعيّة :

- ◀ مراجعة المعاليم الديوانية : تم بمقتضى مشروع القانون الترفيع في العديد من المعاليم الديوانية للحفاظ على القدرة التنافسية للمنتجات المحلية , إلا أن النواب اعتبروا بعض المواد مدخلات صناعية لمنتجات محلية.
- ◀ مراجعة معاليم الاستهلاك : تم الترفيع في معاليم مواد استهلاكية عدّة على غرار منتجات فاخرة (اليخوت, السيارات الفاخرة, المجوهرات, الساعات...) . اعتبر بعض النواب هذا الترفيع معقولا و موجّها لأصحاب الدخل المرتفع في حين رأى بعض آخر أنه سيحطّم التنافسية المنتجات المحلية المشغلة للعديد من العمال التونسيين.
- ◀ الترفيع في نسب الأداء على القيمة المضافة : تم الترفيع بنقطة في جميع أصناف نسب الأداء على القيمة المضافة مما خلق اختلافا بين النواب بين مساند ومعارض خاصة بالنسبة للصنف الأول المنطبق على الأدوية و الخدمات الصحية.
- ◀ معلوم الإقامة بالنزل السياحية : نصّ الفصل على فرض معلوم إقامة بالنزل حدد ب3 دينارات دون إعتبار صنف النزل و ما رآه النواب غير عادل, و لا يمكن تطبيقه خاصة و أنه تم إمضاء عقود سنة 2018 مع الوكلاء السياحيين.
- ◀ الترفيع في المعاليم الديوانية على السلع المستوردة ذات المنشأ التركي : تمّت اضافة الفصل خلال الجلسة الأخيرة في اللجنة ولم تثر الاختلاف إلا في لجنة التوافقات ثم في الجلسة العامة.

إضافات النواب³:

- ◀ الفصل 16: إحداث صندوق تعويض الأضرار الفلاحية الناجمة عن الجوائح الطبيعية :تم حذف الأحياء المائية من المنتجات المتضررة معتبرين إياها "فلاحة المترفين غير المحتاجين للدعم", تم الترفيع في تمويل الصندوق المذكور :



*بمعلوم تضامني يوظف على قائمة من المنتجات يتم ضبطها بمقتضى أمر حكومي .

- ◀ **الفصل 17:** مراجعة الأداء على القيمة المضافة والمعاليم الديوانية المستوجبة على بعض مدخلات القطاع الفلاحي: أثار هذا الفصل جدال كبيرا حيث اعتبر عدد من النواب أن هذا الإجراء غير مبرر وقد تم استثناء هذه المنتجات من توقيف العمل بالأداء على القيمة المضافة والمعاليم الديوانية المستوجبة في قانون المالية لسنة 2016 لأن ليس لها أي دور في النهوض بالقطاع الفلاحي. كما أن هذا الإجراء لا يخدم إلا مصلحة بعض الشركات المتنفذة، ومن شأنه التقليل في موارد الدولة وخاصة في ظل الإشكاليات التي تعاني منها المالية العمومية.
- ◀ **الفصل 23:** إحداث معلوم عند تصدير الزيوت الغذائية المستعملة: اقترح عدد من النواب الترفيع في المعلوم الموظف عند تصدير الزيوت الغذائية المستعملة نظرا لأهمية هذه المادة في إنتاج المحروقات الحيوية بالإضافة إلى أن هذه الزيوت هي مدعمة ويمكن تسريبها لشركات التثمين المحلية، وقررت اللجنة بأغلبية الحاضرين الترفيع في المعلوم الموظف من 400د إلى 1000د للطن الواحد، و تمّ اعتماد الفصل معدّلا في الجلسة العامة.
- ◀ **الفصل 25:** التشجيع على الادخار طويل ومتوسط المدى عن طريق حسابات الادخار للاستثمار وعقود التأمين على الحياة وتكوين الأموال: اقترح النواب إضافة الأرباح إلى هذا الإجراء ليعطي مؤسسات الصيرفة الإسلامية انسجاما مع مقتضيات قانون البنوك والمؤسسات المالية. وتم تنقيح الفصل في هذا الاتجاه.
- ◀ **الفصلان 26 و 27:** إرساء نظام خاص بالمؤسسات الصغيرة : أشار النواب أنه تمّ بمقتضى قانون المالية لسنة 2016 تحديد مدّة الانتفاع بالنظام التقديري لمدّة 3 سنوات من تاريخ إيداع التصريح بالوجود تكون قابلة للتجديد في صورة تقديم وثائق تثبت أحقيّة الانتفاع. ولاحساب مدّة 3 سنوات تمّ اعتبار المؤسسات الناشطة في غرّة جانفي 2016 كما لو تمّ احداثها في هذا التاريخ، ومن هذا المنطلق اعتبروا أنه لا يمكن تقييم هذا النظام قبل موفى سنة 2018، و اعتبروا النظام المقترح مخالف للعدالة الجبائية خاصة باعتماد تصنيف المناطق المقترح، على الرّغم من أنّ تطبيقه كان ليحلّ مشكل المؤسسات المنتفعة بالنظام التقديري و التي لا تصرّح بدخلها الحقيقي مما يحول دون انتفاع الدولة من ملايين الدنانير، فإنّ النواب اختاروا سحب الفصل لأسباب لم ترتق للاقناع.
- ◀ **الفصل 28 :** مواصلة توسيع قاعدة الأداء على القيمة المضافة : الغاية من هذا الإجراء هي مواصلة الإصلاح الجبائي القاضي بتوسيع قاعدة تطبيق الأداء على القيمة المضافة على القطاع العقاري مع استثناء المساكن الاجتماعية. غير أنّ أغلب النواب أشاروا إلى أنّ هذا الإجراء يتناقض مع الاتجاه الذي توخاه المشرع سنة 2017 في رصد مبلغ 200 مد بعنوان اقتناء المسكن الأوّل واعتبر أغلب النواب أنّ تعميم الأداء على القيمة المضافة إجراء ضروري لكن نسبة 19% مرتفعة وسيكون لها أثر كبير على أسعار المساكن. تمّ حذف هذا الفصل.
- ◀ **الفصل 29:** دعم التصريح التلقائي بالأداء: حذف الفصل لما اعتبره النواب أثقال كاهل دافعي الضرائب بخطايا التأخير وهو ما يمكن أن يعطي نتيجة عكسيّة تشيهم عن دفع ضرائبهم وتشجّع على التهزّب الضريبي.

◀ **الفصل 40:** التصدي لاستعمال منظومات أو تطبيقات معلوماتية غير الموثوق بها لمسك المحاسبة أو لتسجيل المعاملات قصد التهرب الجبائي: أكد أغلب النواب أن هذا الإجراء يمكن أن تترتب عنه عدة تجاوزات من طرف إدارة الجباية نظرا لغموض المفاهيم المدرجة صلبه كما أن التشريع الجاري به العمل يجرم المحاسبة المزدوجة. وأفادوا أن هذا الفصل تم رفضه خلال السنة الفارطة واستفسروا عن معنى منظومات غير موثوق بها وعن الجهة التي تقدر ذلك وعن كيفية تطبيق هذا الفصل؟ تم حذف الفصل نظرا لعدم وضوح آلية تطبيقه.

◀ **الفصل 42:** إجراءات تعريفية للتحكم في عجز الميزان التجاري: أثار هذا الفصل إشكالا عميقا حيث أكدت الوزارة على أن هذا الفصل تم اتخاذه ضمن جملة من الإجراءات للحد من تفاقم العجز التجاري الذي بلغ خلال الأشهر العشر الأولى 13 مليار دينار. إلا أن عددا من النواب اعتبروا أن هذا الإجراء يفلق الباب أمام منتجات بعض الدول مثل الصين بينما يترك الباب مفتوحا أمام منتجات الدول التي لنا معها اتفاقيات خاصة مثل تركيا والاتحاد الأوروبي. وطالب النواب بإعفاء مدخلات الإنتاج والتجهيزات من هذه المعاليم. تقدمت الوزارة في جلسة لاحقة بمقترح تعديل للفصل بإضافة الفقرة التالية "تنتفع بالاعفاء من المعاليم الديوانية المستوجبة عند التوريد المواد الأولية والمواد نصف المصنعة والأفصال الأخرى التي ليس لها مثيل مصنوع محليا والمعدة للتحويل أو لأن تضاف عليها أعمال أخرى أو التي تستعمل لتكوين أو صنع أفصال وتجهيزات ومنتجات أخرى وذلك وفقا لأحكام الفصل 14 من القانون عدد 80 لسنة 2003 المؤرخ في 29 ديسمبر 2003 المتعلق بقانون المالية لسنة 2004". وتمت إعادة التصويت على الفصل واعتماده معدّلا.

◀ **الفصل 45:** مراجعة نسب الأداء على القيمة المضافة: تداولت اللجنة مطوّلا في هذا الفصل حيث رأى عدد من النواب أنّ هذا الإجراء تَضْمَنِي يستهدف المقدرة الشرائية للمواطن حيث اختارت الدولة تحميله الشعب عوض تعبئة الموارد من قطاعات أخرى. واعتبروا هذا الإجراء كاجح لاستهلاك ولا يتماشى مع مخطط التنمية والميزان الاقتصادي وتم اقتراح أن لا ترفع نسبة 6% إلى 7% على المواد الأساسية بسحب الفقرة الثانية إذ أنّ مواردها ضعيفة مقارنة ببقية النسب، إلا أنّه تمّ الرجوع على هذا التعديل خلال الجلسة العامة و بمقترح من وزارة المالية.

مراجعة نسب الأداء على القيمة المضافة

يتعلق الأمر خاصة:

النقل 

السياحة 

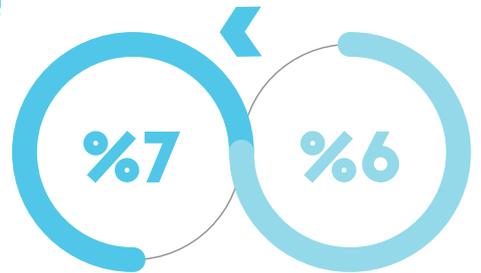
الصناعات التقليدية 

المطاعم و المقاهي و التجهيزات الموردة 

التعليم و التكوين المهني الأساسي 

الخدمات الصحية و الطبية و الأدوية المصنوعة محليا 

الخدمات البيئية و التجهيزات المستعملة للتحكم في الطاقة 



يخص هذا الإجراء:

خدمات المهن الحرة (المحامون و الخبراء و المستشارون و المحاسبون و المهندسون المعماريون...)



بعض المنتجات البترولية (الغازوال و الفيول و غاز البترول المسيل...)

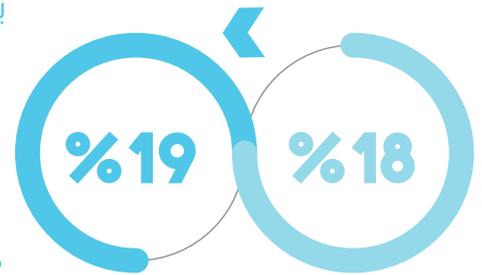


الكهرباء ذات الضغط الضعيف المعدة للإستعمال المنزلي



يخص هذا الإجراء:

النسبة العامة المطبقة على المنتجات و الخدمات غير الخاضعة لنسبة 6% أو 12%



الفصل 46 :مراجعة المعلوم على الاستهلاك: استأثر هذا الفصل بنقاش مطول حيث استعرض النواب البنود التعريفية بندا بندا وتم تعديل معالم الاستهلاك الموظفة في اتجاه دعم الصناعة الوطنية والمحافظة على القدرة الشرائية للمواطن وخاصة للفئات الضعيفة. وأشار النواب أن اللجنة استمعت إلى عديد الأطراف المعنية بهذا الإجراء وشدوا على إعفاء مدخلات وسائل الإنتاج وبعض المواد الاستهلاكية. وغيّرت اللجنة في المعالم الخاصة بالمنتجات والوسائل التالية:

مراجعة نسب المعلوم على الاستهلاك



الحجار كريمة الحجار شبه كريمة		%25	→	%0
تراب و مسحوق		%25	→	%0
ذهب		%25	→	%0
بلاطين		%25	→	%0
دراجات نارية		%80	→	%30
يخوت وسفن و زوارق		%100	→	%50
أجهزة التدليك بالماء أحواض إستحمام جاكوزي		%25	→	%50

الفصل 47: الترفيع في نسبة الضريبة المستوجبة على الأرباح الموزعة: أكد بعض النواب على أنّ إعفاء الشركات المصدّرة كلياً من الضريبة على الأرباح الموزّعة سينجّر عنه دفع هذه الضريبة في دول المنشأ واقتروا حذف الفقرة الثانية من الفصل وهو ما تمّ.

الفصل 50: إحداث معلوم إقامة بالمؤسسات السياحية: أثار هذا الفصل نقاشاً مطولاً حيث تطرق النواب إلى ملاحظات ممثلي جامعة النزل والمتمثلة في ضرورة الأخذ بعين الاعتبار السياحة الشتوية طويلة المدّة وبالتالي من الأجدى وضع سقف لهذا المعلوم بـ 7 أيام وتمّ ذلك. كما تمّ ضبط معلوم حسب تصنيف النزل السياحية بداية من 1 دينار لصنف 2 نجوم وتم تعديل الفصل في هذا الاتجاه.

الفصل 50: (معدل)

يحدث معلوم على كل مقيم بالمؤسسات بالنزل السياحية كما تم تعريفها بالتشريع الجاري به العمل يتجاوز 12 سنة وذلك بمبلغ 3 دنانير عن كل ليلة مقضاة.

ويضبط مبلغ المعلوم حسب تصنيف النزل السياحية كما يلي:



1د عن كل ليلة مقضاة بنزل سياحية من صنف 2 نجوم



2د عن كل ليلة مقضاة بنزل سياحية من صنف 3 نجوم



عن كل ليلة مقضاة بنزل سياحية من صنف 4 أو 5 نجوم  3د

و لا يمكن أن يتجاوز المعلوم المدفوع من قبل كل مقيم بنزل سياحي حد أقصى يحتسب على أساس 7 ليالي مقضاة متتالية



◀ فصل جديد : الترفيه في المعاليم الديوانية على السلع المستوردة ذات المنشأ التركي

◀ فصل جديد : الترفيه في الطرقات بعنوان الأعباء العائلية: اقترحت كتلة حركة النهضة في الجلسة العامة الترفيه في الطرقات بعنوان الأعباء العائلية كما يلي:

رئيس العائلة



من 150 دينار إلى 300 دينار

الابن الرابع



من 45 دينار إلى 100 دينار

الابن الثالث



من 60 دينار إلى 100 دينار

الابن الثاني



من 75 دينار إلى 100 دينار

الابن الأول



من 90 دينار إلى 100 دينار

◀ فصل جديد : توسيع مجال تطبيق نسبة الضريبة على الشركات المحددة بـ 35% ليشمل الأنشطة الواردة بالقائمة التالية: المستغلين لعلامة تجارية تحت العلامة الأصلية الأجنبية (contrat de franchise) باستثناء المؤسسات ذات نسبة ادماج تساوي أو تفوق 30%، وكالات بيع السيارات، المساحات التجارية الكبرى.

المصادقة على الميزانيات في مختلف اللجان التشريعية:

بالتوازي مع النظر في مختلف أحكام مشروع قانون المالية في لجنة المالية، قامت مختلف اللجان التشريعية بالنظر في أبواب/ميزانيات مختلف الوزارات. لاحظت البوصلة خلال متابعتها أنّ مختلف النواب في مختلف الكتل لم يناقشوا الميزانيات إنّما اغتنموا وجود الوزراء لطرح أسئلة لا تفت بصلة للميزانيات.

وفي إطار مناقشة أبواب الميزانيات صلب اللجان تبين من خلال جلسات الاستماع لأعضاء الحكومة، أن عددا من الهيئات على غرار هيئة الحقيقة والكرامة والمجلس الأعلى للقضاء أعلنت صراحة أو ضمنا معارضتها للميزانيات التي خصّصت لها، رغم تواجدها في اجتماعات اللجان، نظريا، للدفاع عن الميزانيات المقترحة.

و قد مثل نقاش ميزانية المجلس الأعلى للقضاء أحد أهم محاور الخلاف خلال نقاش ميزانية الدولة خلال الدورة البرلمانية الرابعة وسبب هذا الخلاف كان قانونيا بالأساس ويتعلق بالفصل 113 من الدستور.

اقتضى الفصل 113 من الدستور أن المجلس الأعلى للقضاء يتمتع بالاستقلال المالي والإداري، وأنّه يعد مشروع ميزانيته ويناقشه أمام اللجنة المختصة بمجلس نواب الشعب كما اقتضى الفصل 42 من القانون الأساسي عدد 34 لسنة 2016 مؤرخ في 28 أفريل 2016 المتعلق بالمجلس الأعلى للقضاء أنه من بين صلاحيات الجلسة العامة مناقشة مشروع الميزانية كما جاء بالمطمة 12 من الفصل نفسه وعلى هذا الأساس قام المجلس بإعداد مشروع ميزانيته وصادق عليها وقدمها إلى مجلس نواب الشعب في مراسلة بتاريخ 17 أكتوبر 2017 على أن تتم مناقشتها أمام لجنة التشريع العام.

بلغ مشروع الميزانية المقدم من المجلس 11.400.000 دينار، ميزانية مرصودة له لسنة 2018 تتوزع كالتالي :

◀ 3,06 مليون دينار كلفة أجور

◀ 2,096 مليون دينار مخولة للسلطة العمومية

◀ 0.9 مليون دينار نفقات كراء المقر

◀ 3,06 مليون دينار إقتناء سيارات

مشروع الميزانية المقدم من قبل المجلس اعتبرته وزارة المالية مشطا ولا يحترم الموازنات العامة للدولة مما جعلها تقوم بصفة احتياطية بإعداد مشروع ميزانية للمجلس الأعلى للقضاء رصدت فيه مبلغا قيمته 6.800.000 دينار. وفي ظل تباعد الرؤى عقدت لجنة التشريع العام جلسة لمناقشة الميزانية بتاريخ 16 نوفمبر 2017 خصصتها في حصة صباحية للاستماع إلى ممثلين على المجلس الأعلى للقضاء وفي جلسة مسائية للاستماع إلى وزير المالية. من جهة أولى أكد ممثلو المجلس الأعلى للقضاء احترامهم للقانون عند إعداد مشروع الميزانية:

” المجلس مؤسسة هامة، ومشروع ميزانية وزارة المالية صادر عن غير ذي صفة ولا يقبل بالتالي شكلا.

نقاش الميزانية مع وزارة المالية هو إجراء لم يقتضيه لا الدستور ولا القانون، والمجلس له إجراء خاص يقضي بإعداد الميزانية وتقديمها للسلطة التشريعية

رئيس المجلس الأعلى للقضاء

من جهة ثانية أكد وزير المالية أنه كان على المجلس الأعلى للقضاء التنسيق مع الوزارة في إعداد الميزانية باعتبار أن هذه الأخيرة هي المسؤولة على ضبط ميزانية المجلس في إطار السياق العام لميزانية الدولة، والاستقلالية التي كانت مرجع المجلس في إعداد مشروع الميزانية ليست مطلقة بل هي بالأساس استقلالية وظيفية ولا تخرج عن الموازنات العامة للميزانية .

لئن أكد أغلب النواب الحاضرين في جلسة الاستماع أن مشروع الميزانية المقدم من قبل المجلس الأعلى للقضاء فيه مغالاة خاصة في ما يتعلق بالمنح والسيارات بالإضافة إلى أنه لم يكن مرفقا بتحليل الاعتمادات وكيفية رصدها كما هو معمول به في بقية الميزانيات، إلا أنه وقع التأكيد على أن لجنة التشريع ليس من دورها لعب دور الحكم بين ما قدمته الوزارة والمجلس الأعلى للقضاء. بالرغم من تضارب المواقف بين النواب بعد ذلك وأثناء مناقشتها لمشروع الميزانية محور الجدل وُضعت الوثيقتان على طاولة النقاش، مما أثار سلسلة من نقاط الاختلاف. وأمام انسداد سبل التوافق إختارت اللجنة أن تضع حكما بين المشروعين وتم التصويت على إحالة المشروع إلى لجنة المالية والتخطيط في جلسة بتاريخ 30 نوفمبر 2017 كي يتم عقد جلسة للتحكيم بتاريخ 04 ديسمبر 2018. لكن لم تنعقد هذه الجلسة في نهاية المطاف أمام لجنة المالية وتم عقدها لدى لجنة التشريع العام بنفس التاريخ. خلال هذه الجلسة التي انعقدت بحضور جميع الأطراف قام الممثلون للمجلس الأعلى للقضاء بتقديم مقترح جديد في حدود الميزانية التي اقترحتها وزارة المالية ولكن بتبويب مختلف. خلال هذا الاجتماع أكد بعض النواب ضرورة مراعاة مبدأ وحدة الميزانية. وللخروج من الاشكال الذي أثارته ميزانية المجلس الأعلى للقضاء تم اقتراح تقديم ميزانية المجلس المذكور وفق التبويب الذي وضعها ولكن في حدود الاعتمادات التي اقترحتها اللجنة ووزارة المالية أي 6.800.000 دينار لينال هذا المقترح قبول أعضاء المجلس للقضاء وتم التصويت على ذلك بأغلبية الحاضرين.

إثر ذلك تم عرض الميزانية على الجلسة العامة يوم 05 ديسمبر 2017 ليتم المصادقة عليها بـ 90 مؤيد ومحتفظ ووحيد ودون معارضة

“لجنة التوافقات”

مرةً أخرى، يقوم مجلس نواب الشعب بتجاوز نظامه الداخلي مفرغاً اجتماعات اللجان من دورها التشريعي ويجتمع في إطار “لجنة توافقات” لا تخضع لمقومات العمل البرلماني المحترم من تمثيلية وشفافية وتسجيل كتابي للأعمال. لا يتعدى عمل “لجنة التوافقات” شكل المفايضة بين القوى السياسية الممثلة في المجلس، وتشارك المعارضة في هذه العملية دون تحفظ.

لا ينتج عن “لجنة التوافقات” محضر جلسة ولا يتم تسجيل الحضور ولا إحترام قواعد التصويت والتمثيلية. أكثر من ذلك، فقد تم منع فريق البوصلة من النقل المباشر المعتاد لنقاش مشروع قانون المالية من طرف رئيس لجنة المالية في حين عبر جزء من الحضور النواب عن قبولهم للتصوير ورفض نواب آخرين.

المصادقة على القانون

تمّ النظر في القانون في الجلسة العاظة في 3 جلسات دامت من 7 ديسمبر إلى 9 ديسمبر 2017 يوم صودق عليه. أثار القانون منذ المصادقة عليه جدلاً على الساحة السياسيّة واحتجاجاً شعبيّاً توجت بحملة “فاش تستناو” التي أطلقها مجموعة من الشباب المحتجين على اجحاف القانون والتي تمّت مساندهم من نواب شعب مرّ أمامهم القانون داخل قبة البرلمان مرور الكرام.

ج. قوانين غلق الميزانية (2013، 2014 و2015 و2016)

قانون غلق الميزانية هو أحد الأنواع الثلاث لقوانين المالية مع قانون الماليّة الأصلي وقانون الماليّة التكميلي. في نهاية كل سنة مالية، يحدد المبلغ النهائي لنفقات الحكومة وإيراداتها والنتيجة المالية الناتجة عنها. بالإضافة إلى ذلك، فإنه يصف عمليات الخزينة ويصادق على العمليات التنظيمية التي تؤثر على تنفيذ الميزانية. وقد يشمل أيضاً أحكام بشأن المعلومات والمراجعة والمحاسبة ومسؤولية الوكلاء.

على الرغم من أهميّة وضرورة المصادقة على قوانين غلق الميزانية في أسرع الآجال إضفاء للشفافية ودعماً لحسن التصرف إلا أنّ وزارة المالية لم تنطلق في إيداع غلق ميزانيات سنوات 2013 إلا بداية من سنة 2016 لتودع غلق ميزانية 2014 سنة 2017 وغلق ميزانية 2016 سنة 2018. وعلى الرغم من ضرورة الاستعجال في النظر في هته القوانين فإنّ لجنة الماليّة تركت في أدراجها 3 قوانين غلق ولم تشرع في النظر فيها إلا بعد ضغط حكوميّ ناجم على توصيات متواصلة من قبل صندوق النقد الدولي وعلى تخوّفات مستجدة من إدراج تونس في قائمة سوداء أخرى ومن انخفاض الترقيم السيادي لتونس وما ينجر عليه من تبعات. ضغط وتوصيات تجلّت نتائجها من خلال إيداع قانون غلق ميزانية 2016 والمصادقة عليه في وقت قياسي.



” تونس مهددة من أن تسحب من "شراكة الحوكمة المفتوحة"
جزء عدم احترام آجال المصادقة على غلق الميزانية

جميلة دبش (حركة النهضة)

◀ مشروع قانون عدد 2016/19 متعلق غلق الميزانية لسنة 2013 :



لدى نظرها في مشروع القانون اطلعت اللجنة على ملخص تقرير دائرة المحاسبات حول تنفيذ ميزانية الدولة لسنة 2013، وطال النقاش حول "عدم شمولية الحساب العام للسنة المالية" الواردة بالتقرير، إذ أنه بمقتضى قانون المالية التكميلي لسنة 2013 تمّ الترخيص في إجراء تحويل بمبلغ 1000 م د من الرصيد المتبقي لدى البنك المركزي التونسي بعنوان التفويت في قسط من رأس مال شركات اتصالات تونس لفائدة موارد ميزانية الدولة (العنوان الأول، وحيث اعتبرت الدائرة أنّ هذا الترخيص لا يتماشى مع أحكام الفصل 8 من القانون الأساسي للميزانية وذلك بالنظر إلى أنّ مداخل التخصيص تدرج ضمن الصنف السادس (مداخل غير اعتيادية أخرى) من موارد ميزانية الدولة.

لدى استماعهم لدائرة المحاسبات حول مشروع القانون أكد أحد القضاة أنّه طبقا للقانون الأساسي للميزانية فإنّ موارد التخصيص تدرج في البند السادس لمراد الميزانية أي في العنوان الثاني، وذلك لضمان إدراج مداخل بيع مساهمات في مؤسسات عمومية لتمويل نفقات التنمية لا نفقات التصرف وهو ما لم يتمّ العمل به في ما يتعلق بأغلب المداخل المتأتية من بيع اتصالات تونس التي وجهت مداخلها بالأساس لمجابهة مصاريف تسيير المصالح العمومية.

النقاط الخلافية:

◀ اختلف النواب مطوّلاً حول ما اعتبره نواب المعارضة "سوء تصرّف حكومة الترويكا" وشبهات فساد في ما يتعلّق بالتعيينات العشوائية وفي التصرف غير القانوني في مداخيل بيع حصة الدولة من اتصالات تونس، فيما اعتبر نواب حركة النهضة العملية محاسبية بحتة وفيها أوجه نظر عدّة ولا تمتّ بصلة للفساد.

إضافات النواب:

◀ بعد نقاش مطول حول كيفية التصرف في ميزانية الدولة لسنة 2013 أكد منجي الرحوي رئيس اللجنة أنّه من الضروري أن يتمّ التنصيص في الفصل الأوّل على أن "لا تحوّل المصادقة على هذا القانون دون القيام بالإجراءات القضائية ضدّ كل من ارتكب جريمة في حقّ المجموعة الوطنية" وهو ما تمّ اعتماده بموافقة كلّ النواب.

احتفاظ اللجنة على مشروع القانون، سابقة في مجلس نواب الشعب

تمّ التصويت على مشروع القانون برقمته ب03 مع و03 محتفظين ورجّح صوت الرئيس طبقاً لأحكام الفصل 82 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب وعليه قررت اللجنة الاحتفاظ على مشروع القانون في صيغته المعدّلة وأحالته على الجلسة العامة التي صوّتت لصالحه يوم 22 ماي 2018 ب:

109 مع 33 ضد 23 محتفظ

قوانين غلق الميزانية لسنوات 2014 و2015 و2016:

2014



2015



2016



تمّ النظر في مشاريع قوانين غلق الميزانيات سنة 2014 و 2015 دون تدقيق يذكر وتمّت المصادقة عليها في الجلسة العامة يوم 22 ماي في حين تمّت المصادقة على مشروع قانون غلق الميزانية لسنة 2016 يوم 26 جويلية 2018.

2. مشاريع قوانين ينظر فيها في اللجان:

أ. مشروع القانون عدد 2015/71 المتعلق بالقانون الأساسي للميزانية:



تم إيداع مشروع القانون الأساسي للميزانية خلال فترة حكومة الحبيب الصيد وهو من بين المحاور التي قدمها خلال جلسة منح الثقة بتاريخ 04 فيفري 2015 والتي تهدف إلى "اعتماد الإصلاحات الكفيلة بتدعيم الحوكمة الرشيدة والشفافية". وقد جاء في برنامج الحكومة المذكورة⁴ عدة إصلاحات هيكلية تهم الجانب الاجتماعي والجانب الاقتصادي. غير أنه لم يقع التطرق إلى أهمية إصلاح الميزانية لوضع حد لعجزها وملاءمة المالية العمومية مع المعايير الدولية والممارسات الفضلى. فبصفة عامة، يهدف مشروع القانون الأساسي للميزانية إلى تعويض الأحكام الحالية لإعدادها باعتبارها تقوم على هيكلية لم تعد تستجيب إلى نجاعة التصرف في المال العام ولا تتضمن أيضا آليات رقابية توضع على ذمة مجلس نواب الشعب عند تتبّع كفيّة تنفيذها وذلك نظرا لغياب أهداف واضحة وبرامج مرسومة لكل اعتماد يتم رصده في كل باب من أبواب الميزانية.

اكتسب مشروع القانون أهمية من ناحية الانعكاسات الكبرى التي ستحدث من خلال تطبيقه خاصة على مستوى وضوح البرامج والمهام المضمّنة في الميزانية بما سيسهل فهم محتوى الميزانية وتوضيح مختلف جوانبها و تدعيم دور مجلس نواب الشعب سواء في مسار إعداد قانون المالية أو خلال مناقشته في اللجنة أوفي الجلسة العامة وذلك عبر تقديم وزارة المالية لكل التقارير والمعلومات المرتبطة بالتقديرات وما تم إنجازه في السنة المنقضية.

كما يحتلّ المشروع دورا كبيرا في تكريس استقلالية المؤسسات الدستورية وخاصة الهيئات الدستورية المستقلة ومجلس نواب الشعب والمجلس الأعلى للقضاء. و على الرغم من أهمية مشروع القانون في إرساء هيكلية جديدة للميزانية التي لم يتم مراجعتها منذ إصدار القانون الأساسي للميزانية الحالية سنة 1960 فإنّ اللجنة المتعهّدة بالنظر في هذا النص لم تنطلق في مناقشته إلا في أواخر الدورة العادية الثالثة.

ضرورة المصادقة على القانون... "حرص" لم يثمر

خلال الدورة البرلمانية الرابعة وبعد المصادقة على قانون المالية أبدى أعضاء لجنة المالية في مناسبات مختلفة ضرورة إتمام النظر في مشروع القانون والمصادقة عليه نظرا لأهميته من جهة وللضغوطات الداخلية من الحكومة والخارجية من الاتحاد الأوروبي وصندوق النقد الدولي من جهة أخرى.

تمّ خلال هذه الدورة عقد 19 اجتماعا، خصّصت ثلاثة منها للاستماع، فيما تمّت مناقشة الفصول بحضور ممثلي وزارة المالية ("الإدارة") خلال الاجتماعات الأخرى. وعلى الرغم من عدد الاجتماعات المنعقدة فإنّ لجنة المالية لم تنجح في إتمام المصادقة على القانون قبل انتهاء الدورة.

حضور ممثلي الوزارة... خطوة إلى الوراء

رأى النواب ضرورة مناقشة القانون بحضور ممثلي الإدارة نظرا لما اعتبروه "فصولا تقنية لا يمكن فهمها"، وهو ما تمّ بداية من الاجتماع الثالث. إلا أنّ ممثلي وزارة المالية لم يقتصروا على توضيح بعض العبارات التقنية والإجراءات بل ذهبوا إلى الإصرار في عديد من الأحيان على ابقاء التحكم في الميزانية وتحديد داخل أسوار وزارة المالية دونها، ضاربين عرض الحائط الاستقلالية المالية للهيئات الدستورية ولمجلس نواب الشعب معتبرين إياها مهّمات خاصة تابعة للحكومة لدى تحديد ميزانياتها، معرّفين الاستقلالية بالاستقلالية في التصرف في الاعتمادات لا بالاستقلالية في تحديدها وأنّ الميزانيات يجب تحديدها في "إطار إمكانيات الدولة" التي تحددها وزارة المالية وحدها.

الاستقلالية الادارية والمالية لمجلس نواب الشعب والهيئات الدستورية:

استأثرت استقلالية الهيئات ومجلس نواب الشعب بنصيب الأسد من النقاشات، حيث أنّ الفصل 18 من مشروع القانون عرّف المهمات الخاصة والبرامج الخصوصية.

الفصل 18 من مشروع قانون الميزانية:



تعتبر مهمات خاصة كل من:

- ◀ مجلس نواب الشعب
- ◀ المجلس الأعلى للقضاء والمحكمة الدستورية
- ◀ الهيئات الدستورية المستقلة
- ◀ نفقات التمويل
- ◀ النفقات الطارئة وغير الموزعة

تحتوي المهمات الخاصة على برنامج خصوصي أو أكثر.

تمثل كل هيئة دستورية والمجلس الأعلى للقضاء والمحكمة الدستورية برنامجا خصوصيا داخل المهمة الخاصة.

تستثنى المهمات الخاصة من أحكام الفقرات الثانية والثالثة والرابعة من الفصل 17 من هذا القانون.

الفصل 38 من مشروع قانون الميزانية:



يتم تخصيص إعتمادات من ميزانية الدولة لفائدة كل من مجلس نواب الشعب والمجلس الأعلى للقضاء والمحكمة الدستورية والهيئات الدستورية المستقلة على أساس حاجياتها من التمويل في إطار توازن ميزانية الدولة.

تعد ميزانية كل من مجلس نواب الشعب والمجلس الأعلى للقضاء والمحكمة الدستورية والهيئات الدستورية المستقلة في إطار ميزانية الدولة وتضبط إجراءات التصرف فيها بمقتضى قوانين خاصة.

في حين رأى نواب كتلة نداء تونس محمد الفاضل بن عمران والمنجي حرباوي أنّ هذا التصنيف مقبول وعادي، إذ اعتبروا أنّ استقلالية الهيئات ومجلس نواب الشعب يجب أن تكون في إطار ميزانية الدولة التي تحددها وزارة المالية مع حفظ استقلالية التصرف في اعتماداتها. ومن جهة أخرى، رفض كل من منجي الرحوي ومحمد بن سالم أن ترجع هته الهيئات بالنظر لوزارة المالية لدى تحديد ميزانياتها واعتبروا أنّ الدستور منّعها بالاستقلالية في إطار المسؤولية وأنّ التخوّف من تفوّق هذه الهيئات مبالغ فيه وفيه رجوع على أحكام الدستور.

من جهتهم اقترح ممثلو الإدارة اعتبار الهيئات الدستورية مهقات عادية تخضع لوزارة المالية على أن يقع التحكيم في لجنة المالية إذا لزم ذلك في حين رفض رئيس اللجنة منجي الرحوي العودة على إستقلالية الهيئات المالية والإدارية واعتبر من غير المعقول ابقاء الهيئات الدستورية تحت نفوذ السلطة التنفيذية. تمّ في الأخير التنصيص على الاستقلالية الإدارية والمالية في الفصل 40 بإضافة الفقرة التالية "يتّمع مجلس نواب الشعب بالإستقلالية المالية والإدارية في إطار ميزانية الدولة، تعرض ميزانية مجلس نواب الشعب أمام اللجنة المختصة في المجلس وبحضور ممثل عن الوزير المكلف بالمالية"، وتمّ تنقيح الفصل 41 من مشروع القانون ليسمح للجنة المكلفة بالمالية في مجلس نواب الشعب بالتحكيم بين الهيئة المعدّة للميزانية ووزارة المالية لدى وجود اختلاف.

الفصل 41 معدّلا:



"يحيل كل من المجلس الأعلى للقضاء والمحكمة الدستورية مشروع الميزانية إلى رئيس الحكومة قبل مناقشته أمام اللجنة المكلفة بالمالية بمجلس نواب الشعب في أجل أقصاه موفى شهر ماي من كل سنة لإبداء الرأي.

يبدى رئيس الحكومة رأيه ويحيله في أجل أقصاه شهر من تاريخ تسلمه للمشروع إلى كل من المجلس الأعلى للقضاء والمحكمة الدستورية ومحكمة المحاسبات وإلى اللجنة المكلفة بالمالية بمجلس نواب الشعب.

يناقش كل من المجلس الأعلى للقضاء والمحكمة الدستورية مشروع الميزانية أمام اللجنة المختصة بمجلس نواب الشعب وبحضور ممثل عن الوزير المكلف بالمالية في أجل أقصاه موفى شهر أوت من كل سنة لإدراجها بميزانية الدولة."

للسنة الثانية على التوالي وعلى الرغم من استكمال المصادقة على جلّ الفصول، ما عدا الأحكام الانتقالية، تمّ تأجيل النظر في الفصل 17 الذي ينصّ في فقرته الأخيرة على أن "يسهر رئيس البرنامج على اعتماد مقارنة النوع الاجتماعي في تحديد الأهداف والمؤشرات". ويجدر التذكير أنّ هذا الفصل كان محل اختلاف في الدّورة الثالثة حيث رفض نواب عن كتلة حركة النهضة استعمال "مقاربة النوع الاجتماعي" نظراً ل"غموضها".

ب. مقترح قانون عدد 2016/36 متعلّق بالتدقيق في المديونية

تم إيداعه
14 جوان 2016
يوم



جهة المبادرة : 72 نائبا⁵

01 إجتماعات لجان

مدة العمل 3س 45د

مدة التأخر 20د

نسبة الحضور 45%

تمّ إيداع مقترح القانون منذ سنة 2016 ولم تشرع اللجنة النظر فيه إلا بعد سنتين من إيداعه حيث استمعت في آخر السنة البرلمانية إلى صاحب المبادرة "فتحّي الشامخي". يهدف هذا القانون إلى ضبط قواعد وإجراءات التدقيق في الديون العمومية التونسية الخارجية والداخلية وقروض الشركات العمومية والخاصة المضمونة من قبل الدولة وذلك من خلال إرساء لجنة تسمى "لجنة الحقيقة حول المديونية العمومية التونسية".

وعلى الرغم من أهميّة جوهر مقترح القانون ومن تقديمه من قبل عضو بلجنة الماليّة المرؤوسة من قبل رفيق صاحب المبادرة بالكتلة، فإنّ هذه الأخيرة لم تعره اهتماما إلا بعد سنتين من إيداعه، وهو ما يبيّن تعامل لجنة الماليّة خاصّة وبقية لجان المجلس مع مقترحات القوانين القادمة من قبل أعضائه.

11. الأداء الرقابي:

يتجلى الدور الرقابي لنواب الشعب على الحكومة من خلال آليات عدّة أهمّها، الأسئلة الشفاهية والأسئلة الشفاهية الموجهة لأعضاء الحكومة، وجلسات الحوار التي ينظمها مجلس نواب الشعب مع الحكومة. كما يمكن اعتبار الاستماع إلى ممثلي الوزارات داخل اللجان التشريعية والخاصة ولجان التحقيق دورا رقابيا على أعمال الحكومة.

إلا أنّه، ورغم أهمية المالية العمومية وضرورة مساهمة مجلس نواب الشعب في مسار اصلاحها، فإنّ دوره الرقابي كان شبه منعدم. حيث وعلى الرغم من ابداء رضا شلغوم وممثلي وزارة المالية استعدادهم للمثول أمام لجنة المالية دوريا لتقديم تقارير تنفيذ الميزانية فإنّه لم يتم استدعاؤهم للاستماع إليهم إلا بعد تصنيف تونس ملاذا ضريبيا وكان ذلك في إطار لجنة التحقيق (حول تصنيف تونس ملاذا ضريبيا) إذ استمعت اللجنة للجنة لكلّ من وزير المالية⁶ والخارجية⁷ حول التصنيف.

◀ الأسئلة الشفاهية:

لم يتم استدعاء وزير المالية لطرح أسئلة شفاهية عليه طيلة الدورة البرلمانية الرابعة.

◀ الأسئلة الكتابية:

على الرغم من المكانة المهمة التي تحتلها المالية العمومية و إصلاحها لدى رئيس الحكومة وأعضائها، إلا أنّ النواب لم يقدرُوا على تفعيل دورهم الرقابي من خلال طرح أسئلة كتابية حول هذا الموضوع. حيث يتمّ طرح 5 أسئلة فقط لوزير المالية طيلة الدورة البرلمانية الرابعة. و لإنّ يمكن أن يعود هذا لتقنيّة و حساسيّة الموضوع و عدم إلمام النواب بجميع جوانبه فإنّ قلّة الأسئلة كتابية، خاصّة من قبل أعضاء المعارضة، تنمّ عن إهمال النواب لآليات دورهم الرقابي.

06- رابط نونشرية الاستماع لوزير المالية : <https://majles.marsad.tn/2014/chroniques/5afd5c694f24d055b430fc4c>

07- رابط نونشرية الاستماع لوزير الخارجية : <https://majles.marsad.tn/2014/chroniques/5b06b6584f24d055b430fc7>

أهم الملاحظات والمقترحات	تاريخ الإجابة عن السؤال	تاريخ طرح السؤال	الكتلة	النائب
مراقبة حسابات المؤسسات العمومية وذات المساهمة العمومية ⁸	2018/07/26	2018/04/19	غير منتم	فيصل تبيني
التهرب والتحويل والسوق الموازية في المجال السياحي ⁹	2018/05/31	2018/07/11		
التصرف في اللزمات العمومية المتواصلة ¹⁰	2018/03/14	2017/07/05		
خرق القانون المنظم لقطاع النفيسة من قبل مصالح الديوانة ¹¹	2018/05/31	2018/04/25	غير منتم	ياسين العياري
عمل الإدارة العامة للديوانة ¹²	018/01/23	2018/01/13	الاتحاد الوطني الحر	ألفة الجويني

08- رابط نحو جواب وزير المالية : http://www.arp.tn/site/servlet/fichier?code_obj=103445&code_exp=1&langue=1

09- رابط نحو جواب وزير المالية : http://www.arp.tn/site/servlet/fichier?code_obj=103413&code_exp=1&langue=1

10- رابط نحو إجابة وزير المالية : http://www.arp.tn/site/servlet/fichier?code_obj=102725&code_exp=1&langue=1

11- رابط نحو إجابة الوزير المالية : http://www.arp.tn/site/servlet/fichier?code_obj=102725&code_exp=1&langue=1

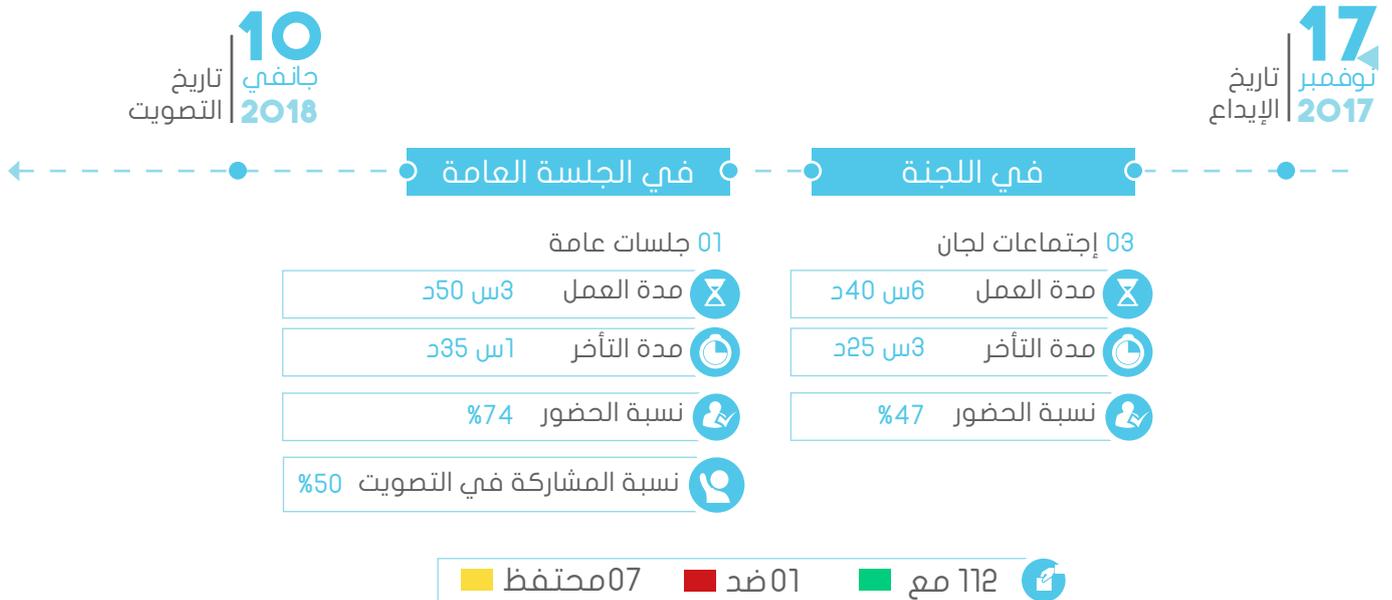
12- رابط نحو إجابة وزير المالية : http://www.arp.tn/site/servlet/fichier?code_obj=103294&code_exp=1&langue=1

المالية العمومية في بعدها الاجتماعي: إصلاحات غير مكتملة

سعى مجلس نواب الشعب إلى سنّ مشاريع قوانين تهدف إلى إصلاح المالية العمومية وتخفيف الأعباء المحمولة على الدولة من خلال ترشيد الموارد البشرية في الوظيفة العمومية والتقليص في كتلة الأجور ومراجعة منظومة الصناديق الاجتماعية حتى تكون متناغمة مع إمكانيات الدولة.

وقد بادرت الحكومة بتقديم جملة من مشاريع القوانين التي وإن بدت في ظاهرها ذات طابع اجتماعي لكنّها تهدف إلى إعادة هيكلة المالية العمومية بما يضمن ترشيد مصاريف الدولة وإصلاح الوظيفة العمومية وإصلاح الصناديق الاجتماعية.

1. مشروع القانون المتعلّق بالمغادرة الاختيارية للأعوان العموميين:



يهدف مشروع القانون المتعلّق بالمغادرة الاختيارية للأعوان العموميين وفق وثيقة شرح الأسباب إلى التخفيف من الضّغط الجبائي على ميزانية الدولة وإلى مزيد التحكم في كتلة الأجور عبر تمكين الأعوان العموميين من المغادرة بصفة اختيارية من القطاع العامّ مقابل منحة مغادرة تُعادل 36 أجرا شهريًا صافيا دون احتساب الضريبة على الدّخل والخصم من المورد.

وتّم الاستماع بخصوص مشروع هذا القانون إلى الأطراف التالية:

الطرف المُستَمع إليه	التاريخ
رئاسة الحكومة	13 ديسمبر 2017
الاتحاد العام التونسي للشغل	14 ديسمبر 2017
رئاسة الحكومة	21 ديسمبر 2017

نحو التخفيف في كتلة الأجور:

خلال الاجتماع المنعقد بتاريخ 13 ديسمبر 2017، تقدّم وزير الإصلاحات الكبرى توفيق الرّاجحي بجملة من المعطيات حول مشروع هذا القانون، موضّحاً في البداية أنّ كتلة الأجور تنقسم إلى محورين: الأجر وعدد الموظفين، وأنّ الوضعية الحالية تتمثّل في ارتفاع عدد الموظفين دون الترفيع في الأجور. وأضاف أنّه قد تمّ في 2015 إبرام اتفاقية للانتداب في القطاع العمومي سارية المفعول إلى غاية أفريل 2018 أدت إلى ارتفاع عدد الموظفين، علماً وأنه في سنة 2012 تم الترفيع في الانتداب في إطار آليات التشغيل من خلال سياسة الحكومات لحل مشاكل البطالة، حيث تنص قوانين المالية آنذاك على فتح مواطن شغل تستوعب 20.000 انتداباً.

وفي علاقة بمشروع القانون موضوع النّظر وضح توفيق الرّاجحي أنّ الدولة تسعى إلى البحث عن فضاء جبائي للاستثمار في البنية التحتيّة والصّحة والتّعليم لحلّ المشاكل العالقة والتي قامت من أجلها الثورة، حيث كان الفضاء الجبائي يُمكن من الاستثمار بنسبة 68% في سنة 2010، في حين أنّ تضخّم كتلة الأجور التي بلغت 15.8% امتصّت فضاء الاستثمار الذي أصبح يُمثّل فقط 38%.

وقد وضح الوزير أنّ التسريح الاختياري للموظفين العموميين يُعدّ جزءاً من إصلاح الوظيفة العمومية، ويندرج في إطار رؤية الحكومة الإصلاحية التي تهدف إلى إصلاح الوظيفة العمومية والتحكم في كتلة الأجور. وذكر توفيق الرّاجحي أنّ إصلاح النّظام الأساسي للوظيفة العمومية يتمّ بالتشاور مع الطرف الاجتماعي، وتعهّد بإيداع مشروع قانون يتعلّق بإحداث الوظيفة العموميّة العليا حالما يُستكمل إعدادها.

كما تعهّد بمراجعة الأنظمة الأساسية الخاصّة لعدد الأسلاك في الوظيفة العمومية، إلى جانب مراجعة النّظم الالكترونية المنظمة لها وعلى مراجعة قانون الوظيفة العمومية من خلال:

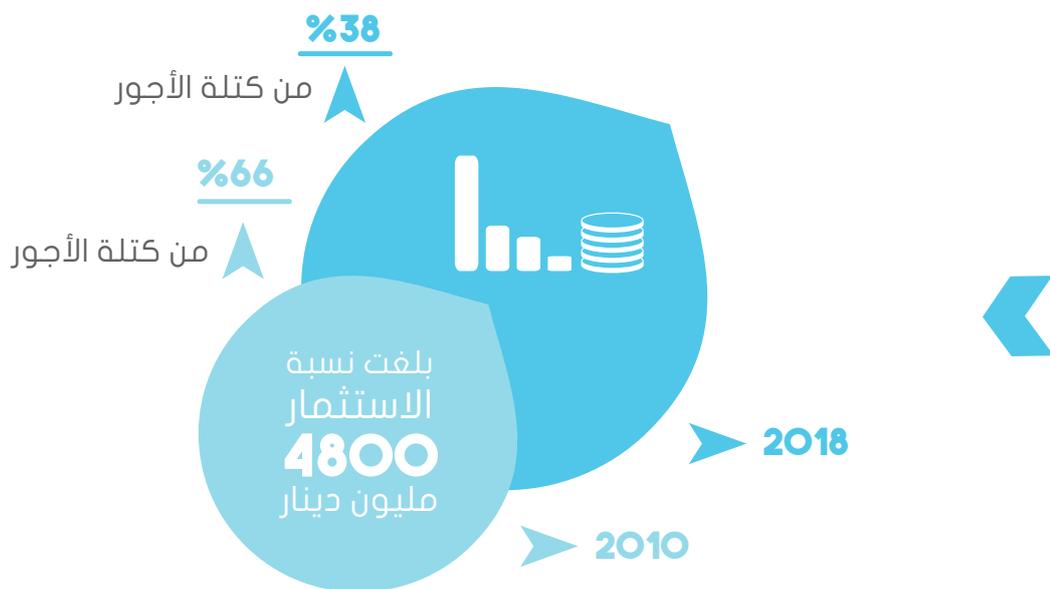
- ◀ إعادة النظر في آليات تقييم أداء الموظفين حسب المردود
- ◀ إقرار أحكام خاصة بالتفرغ النقابي
- ◀ وضع آليات جديدة لإعادة توزيع موظفين وإلحاق البعض منهم لدى القطاع الخاص،
- ◀ تطوير آلية التصرف في الموارد البشرية للوظيفة العمومية¹³

الوزير المُكلّف بالإصلاحات الكبرى تشخيصا لوضع المالية العمومية يمكن حصره في النقاط التالية، مُشيراً إلى أنّ الهدف الأساسي من إجراء المفادرة الاختيارية هو النزول بكتلة الأجور إلى 12,5% من الناتج الداخلي الخام خلال سنة 2020.

تطور كتلة الأجور في تونس:



وهي من أرفع النسب في العالم، بما يمثل:
16 مليار دينار من الناتج الداخلي الخام (6500 مليون دينار)



¹³ - نشرة مرصد مجلس بتاريخ 13 ديسمبر 2017. التفاصيل عبر الرابط التالي:
<https://majles.marsad.tn/2014/chroniques/5a30f6da4f24d0761604659f>

الطول المُقتزحة:



- ◀ ربط الزيادة في الأجور مستقبلا بالنمو والإنتاجية دون المس من مسار تقليص كتلة الأجور
- ▼ التحكم في عدد الموظفين عبر:
- ◀ سياسة انتداب تعتمد على نسبة تعويض للمتقاعدين لا تتجاوز 25 بالمائة سنة 2018
- ◀ برنامج الإحالة على التقاعد المبكر الاختياري
- ◀ برنامج المغادرة الاختيارية

وتّم الاستماع في مرحلة أخرى إلى الائتّاح العام التونسي للشغل بخصوص مشروع هذا القانون في إطار تشريك الطّرف النقابي في القوانين ذات العلاقة بإصلاح الوظيفة العموميّة.

خلال الاستماع إليهم، استنكر ممثلو الائتّاح العامّ التونسي للشغل عدم تشريك الطّرف الحكومي لهم حول مشروع هذا القانون، حيث اكتفت الحكومة بإرسال نسخة أولية من مشروع هذا القانون حسب قولهم. كما أبدوا جملة من الملاحظات حول مشروع القانون يمكن حصرها في النقاط التالية:

استنادا إلى وثيقة شرح الأسباب المتعلقة بمشروع هذا القانون، فإن هذه المبادرة الحكومية تعني أساسا أعوان الوظيفة العمومية، ولكن عنوان مشروع القانون يحيل على الأعوان العموميين الممثلين في المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة التجارية والصناعية، حيث تُصرف أجور الصنف الأول من ميزانية الدولة، والثانية تُصرف من ميزانيات المؤسسات العمومية.

فيما يخص الفصل 02 الذي يُحدّد الشروط الدنيا للانتفاع بإجراء المغادرة الاختيارية، فإنّ مشروع القانون يتحدّث عن الطابع الاختياري، ممّا يعني أنّ العون هو من يُكيف هذا الحق، ولكن بمقتضى القانون فإنّ الأمر يُعدّ امتيازاً،

فيما يخصّ المدة الدنيا للأقدمية والمقدرة بـ5 سنوات: فإنّ هذا الأمر لا ينسحب على الموظفين وأعوان مؤسسات اجتماعية على حدّ السواء، لأنّ أعوان المؤسسات منخرطون في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والموظفون تابعون للصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية، وتُقدّر الأقدمية بالنسبة إلى منظوري صندوق التقاعد والحيطة الاجتماعية CNRPS تُقدّر بـ15 سنة، في حين أنّ الأقدمية بالنسبة إلى منخرطي صندوق الضمان الاجتماعي CNSS لا تتجاوز الـ5 سنوات، ونحن نقترح في هذا الصّدّد ترفيع المدة إلى 15 سنة سواء تعلق الأمر بالمنخرطين في الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية أو الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

فيما يتعلّق بالفصل 03، لاحظ ممثلو الاتحاد أنّ هناك انعدام توازن في توزيع الأعوان العموميين صلب الوزارات، وطالبوا في هذا الصدد اعتماد شروط الكفاءة والخبرة والأقدمية في توزيعهم.

بخصوص الفصل 05، فإنّ المنحة المرصودة للأعوان المُفاديين اختياريًا تبلغ نظريًا 36 أجرة صافية. ولكن لا يُراعى في هذه المسألة الفرق بين موظفي الدولة وأعوان المؤسسات العمومية. فالدخل الصافي لموظفي الدولة يمثّل الأجر الصافي 12 شهرًا، في حين أنّ المؤسسات العمومية قد يرتفع عدد الأجر في السنة إلى 17 أو 18 شهرًا. ويوصي الاتحاد في هذا الصدد بتوحيد الأجر المرجعي بـ12 شهرًا كدخل سنوي صافٍ بالنسبة إلى الموظفين العموميين وأعوان المؤسسات العمومية.

اعتبر الاتحاد أنّه من الضروري إضفاء حوافز إذا كانت الغاية هي التقليل من الأعوان، ويقترح في هذا الصدد إضافة 50 بالمائة على الدخل السنوي في احتساب الأجر المرجعي.

بخصوص الفصل 06 والذي يتحدّث عن عدم انتداب الموظفين في القطاع العمومي فقد اعتبر ممثلو الاتحاد أنّه يتضارب مع الدستور فيما يتعلّق بالحق في العمل، إذ بإمكان المغادر الاختياري والبالغ من العمر 38 أو 40 سنة المشاركة في مناظرة وإرجاع المنحة دون الانتفاع بها. كما دعا إلى ضمان التغطية الصحية للمفاديين الاختياريين من خلال الإبقاء على التغطية الصحيّة لمدة سنة.

وتحدّث الاتحاد عن إجراء دراسة متعلّقة بتأثير هذا الإجراء في الصناديق الاجتماعية على امتداد 10 سنوات، وكانت النتيجة كالتالي:

◀ بالنسبة إلى صندوق التقاعد والحيطة الاجتماعية CNRPS فإن:

معدّل سن المفاديين سيكون: **50** سنة 

وإذا كان معدّل الأجر: **1.400** دينار 

فتكون الكلفة على الصندوق بقيمة: **512** مليار 

◀ بالنسبة إلى صندوق الضمان الاجتماعي CNSS فإن:

نسبة التغطية ستبلغ: **270** مليار

و يدعو الاتحاد في هذا السياق إلى تكفّل الدولة بتغطية المساهمات في الصناديق الاجتماعية.

النقاط الخلافية ومقترحات النواب:

وخلال النقاش العام في جلستني الاستماع، اقترح النواب اعتماد الدّخل الخام في احتساب المنحة التي سيتمّ إسنادها للمفادرين الاختياريين عوضاً عن الدّخل الصّافي، فيما دعا آخرون إلى ضمان التغطية الصحيّة لهم إلى جانب استخلاص أجورهم والقروض المتخلّدة بذمتهم بهدف تحفيزهم على المغادرة.

كما تساءل آخرون عن سبب حصول المفادرين الذين تفصلهم 3 سنوات عن التقاعد على 50% فقط من المنحة.

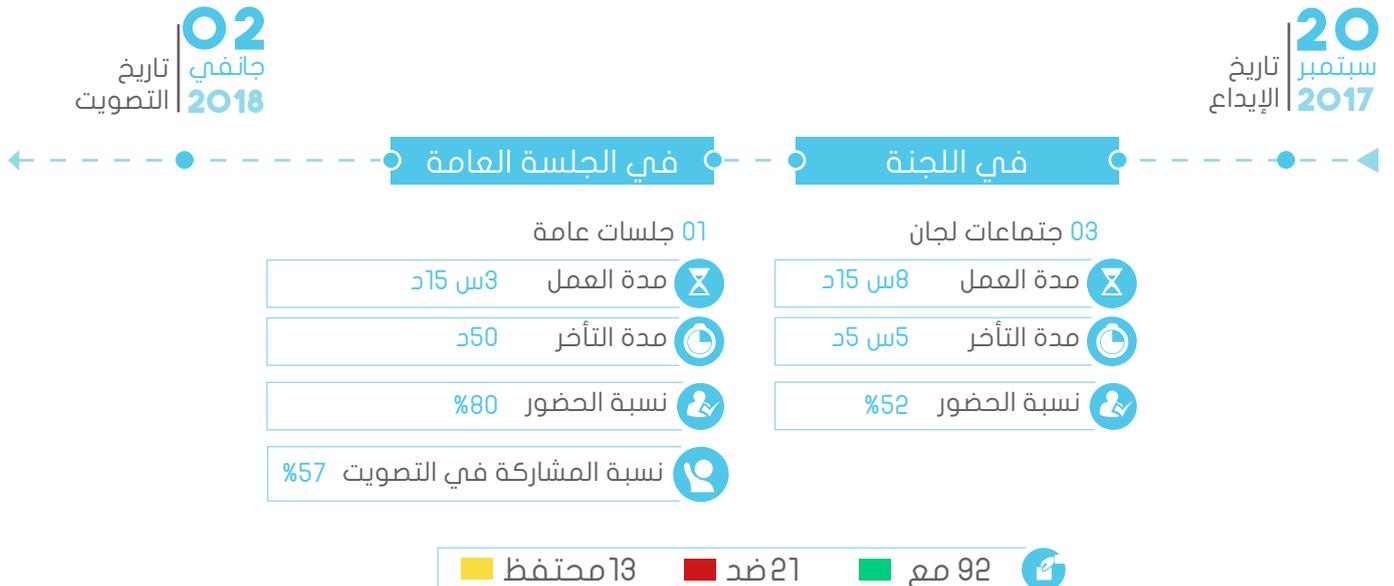
واستجابة لمقترح النواب، تمّت إضافة فصل فيما يلي نصّه:

يتمتع الأعوان العموميّون المفادرون بصفة اختيارية للوظيف بالتغطية الصحية لدى المؤسسات الصحية العمومية لمدة سنة واحدة ابتداء من تاريخ المغادرة على أن يتولى المشغل دفع المساهمات بعنوان التغطية الصحية.

ولدى عرضه على الجلسة العامّة، تمّت المصادقة على مشروع القانون بـ:

112 مع 01 ضد 07 محتفظ

2. مشروع القانون عدد 2017/78 المتعلّق بمنح عطلة استثنائية للأعوان العموميين المترشحين للانتخابات الرئاسية والتشريعية والجهوية والبلدية:



يهدف مشروع هذا القانون وفق وثيقة شرح الأسباب إلى تمكين الأعوان العموميين المُترشّحين للانتخابات الرئاسية أو التشريعية أو البلديّة من عطلة استثنائية مدفوعة الأجر لا تدخل في إطار عُطل الاستراحة المُسندة إليهم بمقتضى النّظام الأساسي العامّ لأعوان الدّولة والجماعات العمومية والمحليّة والمؤسّسات الإداريّة ذات الصّبغة الإداريّة.

وقد عقدت لجنة تنظيم الإدارة وشؤون القوات الحاملة للسلاح المتعهّدة بالنظر في مشروع هذا القانون اجتماعا بتاريخ 13 ديسمبر 2017 استمعت فيه إلى الوزير المكلف بالإصلاحات الكبرى توفيق الراجحي الذي وضح أنّ الهدف من هذه المبادرة هو منح الأعوان عطلة استثنائية حتّى يتمتّعوا بحقهم في الترشّح للانتخابات، ومن ناحية أخرى ضمان مبدأ حياد الإدارة حتّى لا يتمّ توظيفها في الحملة الانتخابية، والهدف الثاني هو تجميع النصوص القانونية المنظمة لعطل الأعوان العموميين.

النقاط الخلافية ومقترحات النّواب:

لدى عرض مشروع هذا القانون على الجلسة العاّمة اعتبر عدد من النّواب أنّ تخصيص الأعوان العموميين دون سواهم بعطلة استثنائية مدفوعة الأجر من شأنه إثقال كاهل الدّولة وضرب مبدأ المساواة بين المواطنين حيث لا يشمل الأعوان العاملين في القطاع الخاصّ. وطالب النّواب في هذا السّياق بأن تكون هذه العطلة الاستثنائية متزامنة مع العطلة السنويّة للأعوان. فيما تعتبر آخرون أنّ منح عطلة استثنائية للأعوان العموميين من شأنه تحفيزهم على الخوض في الحياة السياسيّة.

وخلال الشروع في مناقشة فصول مشروع القانون، تمّ تقديم عديد مقترحات تعديل رُفضت في مجملها ما عدا مقترح وحيد يتعلّق بالصياغة وليس بالمحتوى. وفيما يلي جدول لأهمّ المقترحات:

الفصل الأوّل:



تسند عطلة استثنائية خالصة الأجر إلى الأعوان العموميين المنصوص عليهم بالفصل 2 من هذا القانون المترشّحين للانتخابات الرئاسية والتشريعية والجهوية والبلدية وذلك بمناسبة الحملة الانتخابية.

تبدأ العطلة الاستثنائية المنصوص عليها بالفقرة الأولى من هذا الفصل من يوم انطلاق الحملة الانتخابية وتنتهي يوم الاقتراع بدخول الغاية.

وفي حالة إجراء دورة ثانية للانتخابات الرئاسية ينتفع الأعوان العموميون المترشّحون لهذه الدورة بالعطلة الاستثنائية المنصوص عليها بالفقرة الأولى من هذا الفصل طيلة الحملة الانتخابية المخصصة لها، وتبدأ العطلة الاستثنائية من يوم انطلاق الحملة الانتخابية للدورة الثانية وتنتهي يوم الاقتراع بدخول الغاية.

نتائج التصويت على مقترح التعديل	رأي ضدّ	رأي مع	مقترح التعديل
<p>34 مع 11 محتفظ 74 معترض</p>	 <p>محمد جلال غديرة عن كتلة نداء تونس : ضرورة تعميم هذه العطلة الاستثنائية لضمان مبدأ حياد الإدارة.</p>	 <p>غازي الشواشي عن الكتلة الديمقراطية: لديمقراطية ثمن عندما توزع سواسية، لكن إذا تمّعت فئة دون أخرى بعطلة خالصة الأجر فهي تعدّ رشوة.</p> <p>تجب أن تسند عطلة إستثنائية لكن غير خالصة الأجر لضمان المساواة مع القطاع الخاص. كما يجب أن يطلب المترشّحون هذه العطلة لا أن تقدّم بدون طلب.</p>	<p>التعديل الأول: إلغاء عبارة "خالصة الأجر" وتعويضها بعبارة "لمن يطلبها" بالفقرة الأولى لتصبح صياغة الفصل كالتالي:</p> <p>تسند عطلة استثنائية لمن يطلبها إلى الأعوان العموميين المنصوص عليهم بالفصل 2 من هذا القانون المترشحين للاقتخابات الرئاسية والتشريعية والجهوية والبلدية وذلك بمناسبة الحملة الانتخابية.</p>
<p>43 مع 15 محتفظ 78 ضد</p>	<p>محمد جلال غديرة: لا يمكن التصويت على إلغاء عبارة "استثنائية" لأننا سبق وأن صوّتنا على العنوان الذي ينصّ على هذه العبارة.</p>	 <p>حسونة الناصفي عن كتلة الحرة لحركة مشروع تونس: إنّ منح عطلة استثنائية خالصة الأجر فيه خرق واضح لمبدأ المساواة وإهدار لمبادئ الحوكمة في المال العام¹⁴.</p>	<p>مقترح التعديل الثاني:</p> <p>حذف عبارة "استثنائية" ليصبح الفصل الأوّل كالتالي:</p> <p>تسند عطلة خالصة الأجر إلى الأعوان العموميين المنصوص عليهم بالفصل 2 من هذا القانون.</p> <p>[إلى آخر الفصل]</p>

<p>24 مع 24 محتفظ 79 ضد</p>	<p>محمد جلال غديرة عن كتلة نداء تونس: مقترح هذا التعديل يتعارض والغاية الأساسية من سنّ هذا القانون</p>	<p>صبري دخيل، الكتلة الديمقراطية: التقليص من مدة العطلة من ثلاثة أسابيع إلى أسبوع وحيد</p>	<p>إضافة عبارة "بعد مضي خمسة عشر يوما" في الفقرة الثانية ليصبح الفصل كالتالي: — — — — — (تبدأ العطلة الاستثنائية المنصوص عليها بالفقرة الأولى من هذا الفصل بعد مضي خمسة عشر يوما من يوم انطلاق الحملة الانتخابية وتنتهي يوم الاقتراع بدخول الغاية. — — — — —</p>
-------------------------------------	--	--	---

الفصل الثاني:



ينتفع بالعطلة الاستثنائية المنصوص عليها بالفصل الأول من هذا القانون المترشحون الذين لهم صفة:

- ◀ أعوان و عملة الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية.
- ◀ أعوان المنشآت العمومية و المؤسسات العمومية التي لا تكتسي صبغة إدارية.

تم تقديم مقترح تعديل وحيد بشأن هذا الفصل يتعلّق بإلغاء عبارة "استثنائية"، ولكن تمّ سحبه والتصويت على الفصل في صيغته الأصلية.

الفصل الثالث:



لا تدخل العطلة الممنوحة على أساس أحكام هذا القانون في حساب مدة عطلة الاستراحة المسندة إلى هؤلاء الأعوان والعملة طبقا للتشريع الجاري به العمل.

نتيجة التصويت	رأي ضدّ	رأي مع	الصيغة المقترحة
<p>34 مع 16 محتفظ 58 معترض</p>	 <p>رأي ضدّ، محمّد جلال غديرة عن كتلة نداء تونس:</p> <p>مقترح هذا التعديل يبقي على العطلة الإستثنائية فلو حذفنا أنها تكون خالصة الأجر فإن هذا يتعارض مع قانون الوظيفة العمومية.</p>	 <p>حسونة الناصفي، كتلة الحرة:</p> <p>من المجحف على خزينة الدولة منح عطلة لمدة 3 أسابيع خالصة الأجر وهو ما يعدّ مسّا من مبدأ المساواة ويضر بمصالح المترشحين من القطاع الخاص.</p>	<p>تُقتطع مدة العطلة الاستثنائية الممنوحة من حساب مدة عطلة الاستراحة والعملة طبقا للتشريع الجاري به العمل. وفي صورة تعذر الاقتطاع لنفاذ عطلة الاستراحة، تُمنح العطلة الاستثنائية بدون أجر.</p> <p>حذف الحرف "لا" في بداية الفصل ليصبح كالتالي: تدخل العطلة الممنوحة على أساس أحكام هذا القانون في حساب مدة عطلة الاستراحة المسندة إلى هؤلاء الأعوان والعملة طبقا للتشريع الجاري به العمل.</p>

وتّم التّصويت على مشروع القانون برقمته خلال جلسة عامّة انعقدت بتاريخ 2 جانفي 2018 كما يلي:

29 مع 21 ضد 13 محتفظ

وقد تقدّم عدد من النواب من كتل مختلفة (كتلة الحرة لحركة مشروع تونس / الكتلة الديمقراطية / كتلة آفاق تونس ونداء التونسيين بالخارج) بعريضة طعن لدى الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين بخصوص مشروع هذا القانون يوم 8 جانفي 2018.

المطاعن:

الفصل 65 من الدستور: فمن حيث الشكل، يجب أن يكون مشروع القانون أساسيًا لأنه يدخل تحت قائمة القوانين المتعلقة بالانتخابات والاستفتاء لا أن يكون مشروع قانون عادي.

التوطئة والفصل 21 من الدستور: حيث اعتبر الطاعنون أنّ في مشروع هذا القانون ضربة لمبدأ المساواة بين المواطنين من خلال تخصيص منحة لأعوان عموميّين دون غيرهم بعطلة استثنائية خالصة الأجر

الفصل 10 من الدستور: ورد في وثيقة الطّعن أن إسناد عطلة استثنائية خالصة الأجر للأعوان العموميّين المترشّحين طوعا للانتخابات إهدارا للمال العام وسوء تصرف في موارد الدولة.

الفصل 15 من الدستور: حيث ينصّ الفصل 15 على مبدأ ضمان حياد الإدارة واستمرريّة المرفق العامّ وفق قواعد الشفافية والمساءلة والنزاهة والنجاعة. واعتبر الطّاعنون أنّ إقرار نصّ تشريعي خاصّ بالأعوان المترشّحين للانتخابات يمنحهم الحقّ في عطلة استثنائية خالصة الأجر يُعدّ مسا بهذه المبادئ حيث تتحوّل الإدارة إلى طرف مساند للأعوان المترشّحين على حساب استمراريّة المرفق العامّ والتّوازنات العاقبة للدولة.

قرار الهيئة:

وأقرّرت الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين إثر اجتماعها يوم أمس الثلاثاء 23 جانفي 2018 بعدم دستورية الفصول المطعون فيها والمتعلقة بمشروع القانون المتعلق بمنح عطلة استثنائية للأعوان العموميّين المترشّحين للانتخابات الرئاسية والتشريعية والجهوية والبلدية¹⁵.

وعقدت لجنة تنظيم الإدارة وشؤون القوات الحاملة للسلاح جلسة بتاريخ 29 جانفي 2018 استمعت خلالها إلى ممثّلين عن جهة المبادرة التي بيّنت أن تطبيق قرار الهيئة يقتضي توسيع هذا القانون ليشمل القطاع الخاص، وأن ذلك غير ممكن حاليا لأنه يستوجب مفاوضات مع المنظمات المهنية، وهو ما يتعذر في الأجل الذي ينص عليه قانون الهيئة الوقتية (10 أيام).

15- بإمكانكم الاطلاع على عريضة الطعن وقرار الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين عبر هذا الرابط: <https://majles.marsad.tn/2014/docs/5bc309064f24d00ad93d38d6>

و بينت أن إرجاء النظر في الأمر لن يؤثر في حقوق المترشحين للانتخابات البلدية القادمة، حيث يبقى بإمكانهم أن يطلبوا عطلا عادية¹⁶.

1. مشروع قانون عدد 2018/56 يتعلق بتنقيح وإتمام القانون عدد 12 لسنة 1985 المؤرخ في 5 مارس 1985 المتعلق بنظام الجرايات المدنية والعسكرية للتقاعد للباقيين على قيد الحياة في القطاع العمومي:



قدّمت وثيقة شرح الأسباب المتعلقة بمشروع هذا القانون تشخيصا مُفضّلا لوضعية الصناديق الاجتماعية التي ما انفكت تتفاقم بسبب اختلال توازنها المالية. حيث بلغت قيمة المستحقات المالية المتخلّدة بذمة الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية لدى الصندوق الوطني للتأمين على المرض 1615 مليون دينار سنة 2018، فيما ارتفع حجم التعهّدات غير الخالصة للصندوق الوطني للتأمين على المرض 1205 مليون دينار.

ولمجاوبة هذا العجز، اقترحت الحكومة مراجعة شاملة لأنظمة التقاعد عبر تنويع مصادر تمويل الصناديق الاجتماعية وإصلاحها هيكليًا وإحداث هياكل تضمن ديمومة الاستقرار المالي للصناديق الاجتماعية مثل المجلس الأعلى للحماية الاجتماعية الذي تعهّدت اللجنة الفرعية للحماية الاجتماعية المُحدثة بمقتضى العقد الاجتماعي¹⁷ بتركيزه.

كما تمّ إقرار إحداث مساهمة اجتماعية تضامنية بهدف تنويع مصادر تمويل هذه الصناديق بمقتضى قانون المالية لسنة 2018.

وخلال الاستماع إلى الطرف الحكومي في جلسة عقدها لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية بتاريخ 19 جويلية 2018، وضّح الوزير المُكلّف بالإصلاحات الكبرى توفيق الراجحي أنّ التغيير الذي قامت به الدولة بالنسبة للصناديق الاجتماعية منذ سنة 1985 يُعدّ من أهم أسباب الأزمة الحالية لأنه لم يكن ملقًا بالنمو الديمغرافي ولم يتمكن من استيعاب التغييرات المجتمعية الكبيرة في الثلاثين سنة الأخيرة. وأضاف أنّ إصلاح منظومة الصناديق الاجتماعية هو ما اقتضى تركيز المساهمة الاجتماعية التضامنية بنسبة 1 بالمائة مع إمكانية التمديد أو إيجاد إجراءات أخرى.

¹⁶- بإمكانكم الاطلاع على النشرة كاملة عبر هذا الرابط:

<https://majles.marsad.tn/2014/chroniques/5a6ef9864f24d0761604684d>

¹⁷- يتمثل العقد الاجتماعي في تشريك كل من منظمة الشغيلة ومنظمة الأعراف في صياغة استراتيجية إصلاحية لتحسين وضعية الطبقة الشغيلة وحل المشاكل العالقة خاصة ما تعلق منها بالصناديق الاجتماعية.

وأضاف قائلا:

” قمنا بتشكيل لجنة مشتركة مع المنظمة الشفيلة واتحاد الأعراف والحكومة برئاسة دورية لإعادة تشخيص مشاكل الصناديق الاجتماعية و تناولنا كل الإصلاحات الممكنة لحل معضلة الصناديق الاجتماعية مع البنك الدولي ومكتب العمل الدولي، وعملنا على تجهيز قانون للتقاعد في القطاع العام وتحقيق الصناديق الاجتماعية التوازن المالي حتى لا تثقل كاهل ميزانية الدولة



توفيق الراجحي (الوزير المكلف بالإصلاحات الكبرى)

كما تم الاستماع خلال الجلسة ذاتها إلى ممثل عن وزارة الشؤون الاجتماعية الذي قدم بعض الأرقام يمكن تلخيصها فيما يلي:

- ◀ مداخيل الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية هذه السنة بلغت 3605 مليار فيما بلغت المصاريف 4670 مليار
- ◀ ماتصرفه الدولة شهريا 75 مليار لدفع الجرايات
- ◀ احتياجات الدولة من السيولة بلغت 1200 مليار لدفع الجرايات
- ◀ من أهم أسباب اختلال الصناديق الاجتماعية التداخل بين مختلف الصناديق فالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي يصرف 40 بالمائة من أجور الصندوق الوطني للتأمين على المرض

وأضاف أنّ برنامج الإصلاحات يقتضي:

- ◀ الإحالة على التقاعد بالنسبة للأعوان الذين يمارسون وظائف مرهقة بعد قضاء 35 سنة عملا وبلوغ سن السابعة والخمسين على الأقل سيتم ضبطها بمقتضى أمر حكومي
- ◀ الإحالة على التقاعد بالنسبة للأعوان الذين يقومون بأعمال منهكة ومضلة بالصحة
- ◀ إقرار إمكانية الترفيع الاختياري في سن الإحالة على التقاعد :

سنة أو سنتين أو 3 أو 4 للمحاليين على التقاعد في 2019

سنة أو سنتين أو 3 للمحاليين على التقاعد في 2020

- ◀ وقع الترفيع في قيمة المساهمات بنسبة 3 بالمائة تكون كالاتي :
- ◀ 1.5 سيتم صرفها في الشهر الموالي لتاريخ هذا النشر تكون مقسمة كالاتي :

1 بالمائة على كاهل المشغل

0,5 على كاهل العون

1.5 سيتم صرفها في جانفي

ولئن كان مشروع هذا القانون محلّ استعجال نظر من مكتب المجلس، فإنّ اللجنة أوقفت النّظر فيه إلى حدود نهاية الدّورة البرلمانيّة الرابعة.

الأسئلة الشفاهية:

موضوع السؤال	الوزير المعني بالسؤال	الكتلة	النائب
<p>تفعيل برامج الأمان الاجتماعي في الجهات وحصص قوائم العائلات المعوزة</p> <p>تفعيل القانون المتعلق بتشغيل نسبة 2% من المعاقين في المؤسسات العمومية</p> <p>انتشار ظاهرة التسول لدى الأطفال</p> <p>الانقطاع المدرسي</p> <p>شبهات الفساد بالوزارة</p> <p>تنظيم سلك الأخصائيين الاجتماعيين</p> <p>عمال الحضائر</p>	وزير الشؤون الاجتماعية	نداء تونس	عماد أولاد جبريل
<p>تفعيل الاتفاقيات الاجتماعية المُبرمة لفائدة ولاية قبلي، خاصة مع تواتر الاحتجاجات الاجتماعية المطالبة بالتشغيل</p>	وزير الشؤون الاجتماعية	الكتلة الديمقراطية	إبراهيم بن سعيد

الخاتمة:

عقب المصادقة على قانون المالية، شهدت العديد من المواد و المنتجات نسقا سريعا في ارتفاع أسعارها مما أدى إلى ظهور احتجاجات في عدّة مناطق من البلاد، خاصّة في العاصمة¹⁸، إلا أنّها سرعان ما أضمّدت و تمّ اعتقال العديد من المحتجين على إثرها. تواصل نسق ارتفاع الأسعار مؤثرا على المقدرة الشرائية للمواطن حيث وصلت نسبة التضخم 7.5%¹⁹ في أواخر شهر أوت.

أثر ضيق الوقت المخصص لنقاش الميزانية في مجلس نواب الشعب على إمكانية نواب الشعب من التأثير على أحكام الميزانية وأبوابها مما يتلاءم وواقع الشعب، و تعود هذه الإشكاليات إلى تطبيق إطار قانوني تجاوزه الزمن، وهو القانون الأساسي للميزانية لسنة 1967، والذي تم تنقيحه في سنة 2004، والمفترض استبداله بعد تمرير مشروع قانون يعوضه، كان قد تم إيداعه من قبل الحكومة في 20 نوفمبر 2015. ورغم التأكيدات الداخليّة والخارجيّة على ضرورة التّسريع بالمصادقة على القانون الأساسي للميزانيّة تكريسا لاستقلالية المؤسسات الدستورية وخاصة الهيئات الدستورية المستقلّة ومجلس نواب الشعب والمجلس الأعلى للقضاء و تعميما للميزانيات حسب الأهداف، إلا أنّه من الملاحظ أنّ الشروع في إصلاح وضع المالية العموميّة ليس بالأمر المستعجل لدى مجلس نواب الشعب.

أمّا بخصوص التحكّم في الموازنات العامّة، لم تكن رؤية الحكومة شاملة ومكتملة، حيث لم تتقدّم بشكل واضح بمشاريع قوانين تهدف إلى إصلاح الصناديق الاجتماعيّة والتحكّم في كتلة الأجور. حيث تعهّدت في أكثر من مناسبة بتقديم مبادرات تشريعيّة لإصلاح أنظمة التقاعد وإصلاح الصناديق الاجتماعيّة في إطار العقد الاجتماعيّ المُبرم مع مختلف الأطراف الاجتماعيّة، إلا أنّ حزمة الإصلاحات المُنتظرة كانت متقطّعة ومنقوصة.

18- احتجاجات "فاش تستناو؟"

19- نسب التضخم لمختلف المواد استهلاكيّة <https://goo.gl/ufffowH> : ilBoursa.com

الباب السابع

الاقتصاد، الاستثمار والتنمية

07

■ ا. الأداء التشريعي

■ ب. الأداء الرقابي

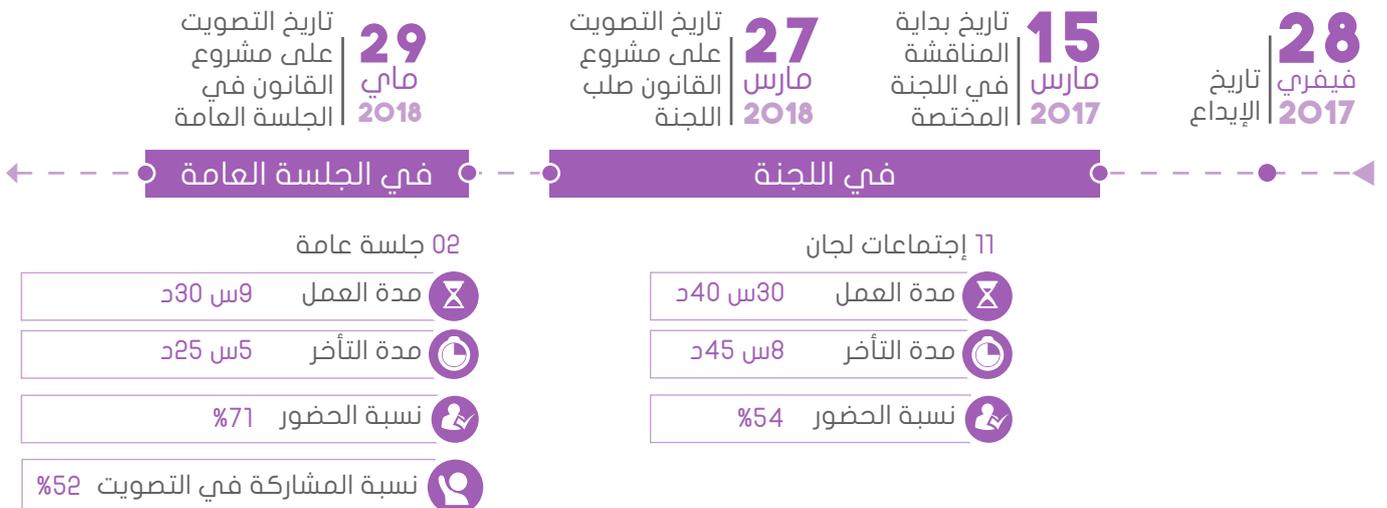
مقدمة:

لئن قامت الثورة على مطالب اقتصادية واجتماعية، فإن الصعوبات الاقتصادية ظلت تتراكم منذ سنوات. وقد أعلنت كل الحكومات المتعاقبة عن إيلاء التنمية ودفع الاستثمار الأولوية، دون نتائج كبيرة، حيث بقيت نسبة البطالة في ارتفاع، ولم يتحسن الاستثمار وزادت صعوبات المالية العمومية الوضع حدة، حيث أدى السعي للحد من عجز الميزانية إلى التقليل من نفقات التنمية. ولم يكن مجلس نواب الشعب بمنأى عن هذه الوضعية الاقتصادية والاجتماعية على الرغم من الدور الذي يضطلع به في التشجيع على الاستثمار وتفعيل الفصيلين 21 و45 من الدستور اللذان ينصّان على العدالة الاجتماعية والتنمية المستدامة والتوازن بين الجهات. إلا أنّ إضافة المجلس في المجال الاقتصادي بقيت محدودة جدًا. و يتمّظهر ذلك أولاً، من خلال دوره التشريعي (I) المتمثل في معاضدة جهود الحكومة وتمير مشاريع القوانين المتعلقة بالاقتصاد والتنمية والاستثمار. وثانياً، من خلال دوره الرقابي (II) المتمثل في مراقبة عمل الحكومة ومدى تفعيلها لوعودها وبرامجها الاقتصادية، وخاصة تنفيذها للمشاريع.

1. الأداء التشريعي

تمت خلال الدورة البرلمانية الرابعة مناقشة ثلاث مبادرات تشريعية تدرج في إطار دفع الاقتصاد والاستثمار وخلق التنمية، وهي مقترح قانون يتعلق بالمسؤولية المجتمعية للمؤسسات (1) ومشروع قانون يتعلق بالمؤسسات الناشئة (2) ومشروع قانون يتعلق بالسجل الوطني للمؤسسات (3). كما ناقشت لجنة المالية والتخطيط والتنمية من جهتها العديد من مشاريع القوانين المتعلقة بالمصادقة على اتفاقيات في هذا المجال (4).

1. مشروع قانون عدد 2017/28 يتعلق بالمسؤولية المجتمعية للمؤسسات:



أدى تدهور الوضع البيئي خاصّة في مناطق استغلال الثروات الطبيعية، كالحوض المنجمي ومواقع استخراج البترول، إلى جانب غياب التنمية في هذه الجهات إلى التفكير في مقترح قانون يتعلق بالمسؤولية المجتمعية للمؤسسات. وذلك بهدف حلّ بعض من الإشكاليات الاجتماعية والبيئية من جهة، ودفع المؤسسات إلى الانخراط في مسار التنمية المستدامة والحوكمة الرشيدة من جهة أخرى، تحسبنا لظروف العمل داخل المؤسسات وخارجها.

وتتجلى هذه المسؤولية المجتمعية في مقترح القانون من خلال حثّ المؤسسات على تخصيص نسبة من أرباحها للمساهمة في تمويل المشاريع والبرامج المتعلقة بالأساس بالتنمية المستدامة والحوكمة الرشيدة وغيرها من المجالات الأخرى التي من شأنها تهيئة مناخ ملائم للسلم الاجتماعي وتحسين جودة الحياة.

وتعتبر هذه المبادرة التشريعية نقطة إيجابية في تقييمنا للدور التشريعي للنواب لكونها مبادرة مقترحة من **28 نائبا**، إلا أنّ التأخير الحاصل في التصويت على مقترح القانون والمصادقة على فصوله يعتبر نقطة سلبية.

اصحاب المبادرة التشريعية

ليلي أولاد علي، أحمد الصديق، الزهرة ادريس، الطاهر بطيخ، الطيب المدني، المنجي حرباوي، بشرى بلحاج حميدة، لمياء الدريدي، عمار عمروسيه، عبد الرؤوف الشابي، سعاد الزوالي، سماح دمق، شاكر عيادي، عبير عبدلي، سهيل العلويني، عامر العريض، لمياء الغربي، لمياء المليح، نعمان العث، محمد الهادي قديش، محمد جلال غديرة، محمد كمال حمزاوي، ناجية بن عبد الحفيظ، نجلاء سعداوي، محمد الراشدي بوقرة، علي بالاخوة، هدى تقيّة، وفاء مخلوف

◆ 28 نائبا



فقد استغرقت المصادقة على مقترح القانون أكثر من سنة بأكملها. حيث تمّ إيداع مقترح القانون منذ فيفري 2017 أي خلال الدورة البرلمانية الثالثة ولم يتمكّن المجلس من المصادقة على فصول مقترح القانون إلاّ خلال الدورة البرلمانية الرابعة.

وما يمكن ملاحظته في مسار مناقشة مقترح القانون، خاصّة صلب لجنة الصناعة، هو الانقطاعات المتكرّرة عن النقاش. فبعد انطلاق النقاش في 13 أفريل 2017 لم تستأنف اللجنة النظر في مشروع القانون إلاّ في جانفي 2018 أي خلال الدورة البرلمانية الرابعة.

وتمّ تنظيم يوم دراسي مع المجتمع المدني في 09 فيفري 2018، ويوم برلماني¹ يوم 12 فيفري 2018 بهدف التعريف بمقترح القانون ومختلف جوانب المسؤولية المجتمعية للمؤسسات وأهميتها. كما عقدت اللجنة جملة من جلسات الاستماع في هذا الغرض.

تجدون فيما يلي جدول يبين أهم الاستماعات التي عقدتها اللجنة في خصوص مقترح القانون:

تاريخ الاستماع	الجهة المستمع إليها
13 أبريل 2017	النائبة ليلى أولاد علي (جهة المبادرة)
21 أبريل 2017	ممثلو وزارة الطاقة والمناجم والطاقات المتجددة
04 جانفي 2018	وزير الشؤون المحلية
18 جانفي 2018	وزير الطاقة والمناجم والطاقات المتجددة وكاتب الدولة المكلف بالمناجم

وصادقت اللجنة على تقريرها بخصوص مقترح القانون في أواخر شهر مارس. ورغم انتهاء عمل اللجنة، لم تنطلق الجلسة العامة في مناقشة مقترح القانون إلا في شهر ماي من نفس السنة، لتتم المصادقة عليه في 29 ماي 2018.

النقاط الخلافية:

▼ مثلت مسألة المؤسسات المعنية بالمسؤولية المجتمعية النقطة الخلافية الوحيدة في مقترح القانون، وذلك على مستويين اثنين :

◀ المستوى الأول، في علاقة بمجال نشاط المؤسسات وأي نشاط يمكن أن يندرج عنه انخراط المؤسسات في المسؤولية المجتمعية. إذ اعتبر بعض النواب أنه من الأجدر الاقتصار على المؤسسات الناشطة في مجال الصناعات الاستخراجية فقط، لكونها الأكثر تلويثا للبيئة. في المقابل يرى البعض الآخر ضرورة أن يشمل هذا القانون جميع المؤسسات العمومية والخاصة منها.

◀ المستوى الثاني من الخلاف فقد تم إثارتها بعد إبداء لجنة المالية رأيها بخصوص مقترح القانون، ويتعلق بعدم إجبارية هذه المؤسسات في الانخراط في المسؤولية المجتمعية حيث تم اعتبار أن على المؤسسات القيام بذلك بصفة تطوعية معتبرين أن إجبار المؤسسات على تخصيص نسبة من رقم معاملاتهما يمثل ضريبة إضافية مما يؤثر سلبا على الاستثمار.

إضافات النواب:

إن التّمعّن ومقارنة النسخة الأصلية لمقترح القانون بالصيغة النهائية المصادق عليها سوف يلاحظ العديد من الإضافات، فقد شملت التغييرات الطارئة على فصول مقترح القانون إعادة صياغة الفصول، إعادة ترتيبها أو إضافة فقرات جديدة، ولاسيما حذف خمس فصول منه والإبقاء على ستّ فصول فقط بعد أن كان يتضمّن احدى عشر فصلاً.

تغييرات جذرية أخرى في مقترح القانون متعلقة أساساً بمضمونه والتي تتمثّل في :

◀ تغيير الصيغة الأصلية للفصل 2 من مقترح القانون كلياً ويبرز ذلك من خلال :

01 تغيير المؤسسات المعنية بالمسؤولية المجتمعية لتصبح **”المؤسسات والمنشآت العمومية والخاصة”** عوضاً عن **”المؤسسات والمنشآت العمومية والمؤسسات الخاصة** المنتفعة بعقود لزمة“، والتي تنشط كلها في مجال التصرف في الثروات الطبيعية، وكذلك بالشركات المدرجة في بورصات الأوراق المالية” وبذلك يكون مجال انطباق هذا القانون أوسع وأشمل.

02

التنصيب على كيفية تكريس انخراط المؤسسات والمنشآت المعنية بهذا القانون في المسؤولية المجتمعية وذلك من خلال تخصيص هذه المؤسسات اعتمادات لتمويل برامج المسؤولية المجتمعية.

03

إضافة ثلاث معايير واضحة ودقيقة على أساسها يتم تحديد هذه المساهمة وهي أولاً طبيعة نشاط المؤسسة، ثانياً التأثيرات البيئية والاجتماعية للمؤسسة، وثالثاً رقم معاملات المؤسسة وقيمة أرباحها.

الصيغة النهائية للفصل 2 :

تنطبق أحكام هذا القانون على المؤسسات و **المنشآت العمومية والخاصة**.
على المؤسسات المنصوص عليها بالفقرة 1 تخصيص اعتمادات لتمويل برامج المسؤولية المجتمعية.

تحدد مساهمة المؤسسات المعنية في برامج المسؤولية المجتمعية بأمر حكومي وفق جملة من المعايير خاصة منها :

- طبيعة نشاط المؤسسة،
- التأثيرات البيئية والاجتماعية للمؤسسة،
- رقم معاملات المؤسسة وقيمة أرباحها،
- تستثنى مرابيح المؤسسات المعاد استثمارها.

◀ تغيير مجالات الأنشطة والبرامج التي تحدث في إطار المسؤولية المجتمعية الواردة بالفصل 3 لتشمل بذلك كل من :

- 01 البيئة والتنمية المستدامة
- 02 ترشيد استعمال الموارد الطبيعية واثمينها
- 03 تنمية المهارات والتشغيل
- 04 الحوكمة الرشيدة

بينما كان عدد هذه المجالات في الصيغة الأصلية 08 ، ليصبح عددها في الصيغة المصادق عليها 04 ، والتي اعتبر النواب أنها مجالات واسعة يمكن أن تشمل العديد من البرامج والأنشطة.

◀ تعويض "لجنة المسؤولية المجتمعية للمؤسسة" موضوع الصيغة الأصلية للفصل 2 بـ "لجنة قيادة جهوية للمسؤولية المجتمعية" والتي تحدد تركيبها وصلاحياتها واختصاصاتها بأمر حكومي وفق لقواعد الحياد والاستقلالية والمسؤولية، وتتولى المؤسسة المعنية بالمسؤولية المجتمعية اقتراح المشاريع و متابعتها بالتنسيق مع هذه اللجنة الجهوية ولاسيما تنفيذها بعد أخذ رأي اللجنة.

◀ التنصيص على إحداث مرصد المسؤولية المجتمعية صلب رئاسة الحكومة وتحديد صلاحيات عدّة له تتمثل في :

- متابعة برامج المسؤولية المجتمعية ومراقبة مدى تطابقها مع مبادئ الحوكمة الرشيدة والتنمية المستدامة،
- النظر في التقارير النهائية المقدمة إليه سنويًا من اللجان الجهوية،
- إعداد تقرير سنوي حول وضع المسؤولية المجتمعية يحيله إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس نواب الشعب ورئيس الحكومة،
- إسناد جائزة سنويًا لأفضل مؤسسة في إطار مبدأ المسؤولية المجتمعية،
- العمل على تحقيق التوازن بين الجهات والتميز الإيجابي في برامج المسؤولية المجتمعية وفق الفصل 12 من الدستور.
- إحداث وإدارة منصة إلكترونية للمسؤولية المجتمعية للمؤسسات

2. مشروع قانون عدد 2018/03 يتعلق بالمؤسسات الناشئة:



تعتبر مسألة تشجيع المبادرة الخاصة في صفوف الشباب من بين أهم الإجراءات التي سعت حكومة يوسف الشاهد إلى تكريسها معتبرة أنها داعمة للاقتصاد التونسي وهو ما يفسر ربما طلب استعجال النظر في مشروع هذا القانون عند إيداعه على مجلس نواب الشعب في 15 جانفي 2018.

ويندرج مشروع هذا القانون في إطار بناء مناخ ملائم لتحفيز القدرات الشابة على الابتكار و دفع المبادرة الخاصة. ويأتي هذا تناغما مع تطوّر نوعية الاستثمارات في القطاعات ذات الإضافة التكنولوجية العالية، وعملا على انتهاء منوال اقتصادي جديد. أولا، من خلال ضمان العديد من الإجراءات المبسّطة التي من شأنها أن تسرع عملية بعث الشركات الناشئة. وثانيا، من خلال توفير أرضية تشريعية لهذا الصنف من المؤسسات، مثل صدور الأمر التطبيقي لمشروع هذا القانون، وتنقيح مجلة الشركات التجارية، ومشروع قانون التوظيف الجماعي، وهو ما ينتظر مجلس نواب الشعب من عمل في الدورات البرلمانية المقبلة.

وقد استمعت لجنة الصناعة خلال مناقشتها لمشروع القانون إلى طرف وحيد، وهو وزير تكنولوجيات الاتصال والاقتصاد الرقمي الذي كان مصحوبا بممثل عن الشركات الخاصة وممثل عن صناديق الاستثمار. أي أنه لم تتم استشارة أو الاستماع إلى ممثلين عن المجتمع المدني خلال مناقشة مشروع القانون طلب اللجنة. في المقابل نظمت هذه الأخيرة يوما برلمانيا للتعريف بمشروع القانون وأهميته، كما أدّت زيارة إلى باريس للتعرف على التجارب المقارنة الناجحة في مجال المؤسسات الناشئة.

وقد استغرق نقاش مشروع القانون على إثر ذلك جلستين على التوالي يومي 08 و 09 فيفري 2018 تمّت خلالها المصادقة على مشروع القانون برقمته، وهو ما يمكن أن يفسّر غياب النقاط الخلافية في مشروع القانون.

إضافات النواب:

▶ طرأت على الفصل 07 من مشروع القانون المتعلق بالتزامات وإجراءات المؤسسة الناشئة خلال مدة صلوحية العلامة العديد من الإضافات، وتتمثل في:

◀ إضافة التزام جديد في علاقة بتحقيق أهداف نمو متعلقة بعدد الموارد البشرية ومجموع الأصول ورقم المعاملات السنوي تضبط بأمر حكومي.

◀ تحديد الوزارة المكلفة بالاقتصاد الرقمي كهيكل معني بتلقي محاسبة المؤسسات الناشئة

◀ إضافة إجراءين جديدين لإجراءات سحب العلامة يتمثلان في:

01 السحب يتم بناء على محضر معاينة في الغرض وبعد سماع الممثل القانوني للمؤسسة الناشئة أو من ينوبه عند الاقتضاء يضمن في محضر يحزر للغرض ولا يحول عدم حضوره دون مواصلة إجراءات السحب.

02 السحب يتم بقرار بمقتضى قرار من الوزير المكلف بالاقتصاد الرقمي بناء على رأي مطابق للجنة الفنية.

◀ إمكانية طلب العون العمومي أو الأجير لدى المؤسسة خاص، الذي سبق له وأن طلب عطلة لبعث مؤسسة ناشئة، أن يطلب إنهاء العطلة من تلقاء نفسه خلال سريان مدة العطلة المذكورة. تضبط إجراءات إنهاء العطلة لبعث مؤسسة ناشئة بمقتضى أمر حكومي والمتضمنة بالفصل 09 الذي يندرج في باب التشجيعات لبعث المؤسسات الناشئة.

3. مشروع قانون عدد 2018/30 متعلق بالسجل الوطني للمؤسسات:



02- عقدت لجنة الفلاحة يوم 21 سبتمبر جلسة للنظر في فصول القانون المطعون في عدم دستورتها

على الرغم من الأهمية البالغة التي تضطلع بها مؤسسة السجل التجاري في كل الدول الاقتصادية، خاصة على مستوى دفع عجلة الاستثمار والتّصدي لعمليات تبييض الأموال، فإنّ المنظومة الوطنية الحالية المتعلقة بالسجل التجاري التونسي تشكو العديد من النقائص. تتمثّل بالأساس في عدم استجابة التشريع الحالي للمعايير الدولية للتّصدي لتبييض الأموال، إلى جانب ما يفرزه تواجد السجل التجاري داخل المحاكم الابتدائية من تداخل بينها. هذا بالإضافة إلى وجود تداخل ثان بين السجل المحلي الموجود بالمحاكم والسجل المركزي الموجود بالمعهد الوطني للمواصفات والملكية الصناعية وطول الآجال في ما يتعلق بإنشاء المؤسسات.

وفي هذا السياق، يهدف مشروع القانون إلى تشجيع الناشط الاقتصادي على القيام بنشاطه في إطار شرعي، تقليصاً لظاهرة الاقتصاد الموازي وتعزيزاً لمجهودات الدولة التونسية في مكافحة تبييض الأموال والتّهرب الجبائي. إلى جانب تقريب الخدمات من المواطن عن طريق الإعلامية، وإحداث تمثيلات للمركز الذي سيهتم بالسجل التجاري، ومزيد من الانسجام مع الممارسات الدولية والتشريعات الوطنية ذات العلاقة بالنشاط الاقتصادي مثل قانون الاستثمار. كما يهدف مشروع القانون إلى تمكين المحاكم من التفرغ لمهامها الأصلية وهي فضّ النزاعات.

وعقدت لجنة الفلاحة في إطار مناقشتها لمشروع القانون سلسلة من جلسات الاستماع إلى مختلف الأطراف، الحكومية منها وغير الحكومية، المهتمين بمشروع القانون. وأتسم نسق عمل اللجنة بالسرعة، خاصّة في علاقة بالتصويت على الفصول. إذ تم التصويت على كل الفصول (وعددها 68) في 4 اجتماعات عقدتها اللجنة خلال فترة قصيرة امتدت من 11 إلى 19 جويلية 2018. وقد عبّر العديد من النّواب على رفضهم لهذا النسق الذي تواصل خاصّة عند إحالة مشروع القانون إلى الجلسة العامة، أين لم يستفرق النظر فيه إلا جلستين عامتين فقط (!). خصصت جلسة يوم 26 جويلية 2018 للنقاش العام، ليتم بعد ذلك خلال جلسة يوم 27 جويلية مناقشة الفصول ومقترحات التعديل الواردة في شأنها والتصويت عليها، في نفس اليوم.

” مشروع القانون يحتاج الى مزيد من التروّي والنقاش صلب لجنة مشتركة لا تكون ”لجنة التوافقات“ لآنها لجنة سياسية وهذا الموضوع هو موضوع تقني بامتياز “



نذير بن عمرو (كتلة الولاء الى الوطن)

جلسات الاستماع التي عقدتها لجنة الفلاحة بخصوص مشروع القانون:

الهيئات المهنية والمنظمات الوطنية ومنظمات المجتمع المدني	الوزارات والمؤسسات والادارات العمومية
الاتحاد العام التونسي للشغل	وزارة العدل
غرفة التجارة والصناعة بتونس	وزارة التجارة
المعهد الوطني للمواصفات والملكية الصناعية الاتحاد التونسي للفلاحة والصيد البحري	وزارة الصناعة وزارة تكنولوجيايات الاتصال والاقتصاد الرقمي
الاتحاد التونسي للصناعة والتجارة والصناعات التقليدية	الادارة العامة للديوانة
الهيئة الوطنية لحماية المعطيات الشخصيات	الادارة العامة للجمعيات والأحزاب السياسية برئاسة الحكومة
هيئة الخبراء المحاسبين	الادارة العامة للأداءات
المرصد الدولي للجمعيات والتنمية المستدامة	ادارة السجل التجاري المركزي
المطبعة الرسمية للجمهورية التونسية (إدارة ونقابة)	المعهد الوطني للمواصفات والملكية الصناعية

ولئن كان تسريع نسق العمل، مبدئياً، شيئاً مستحسنًا، فإن السرعة غير الاعتيادية التي تمّت بها المصادقة على مشروع القانون تبعث على التساؤل، خاصّة حول مدى تأثير ذلك على جودة مشروع القانون في حدّ ذاته.

و تجدر الإشارة إلى أنّ مشروع القانون كان مرفقا بمطلب استعجال نظر عند إحالته إلى مجلس نواب الشعب. ثم ورد على لجنة الفلاحة مطلب استعجال نظر ثان وذلك يوم 18 جويلية 2018 . أي أسبوعين قبل انتهاء الدورة البرلمانية الرابعة. ، مما دفع رئيس اللجنة زهير الرجبي إلى مطالبة أعضاء اللجنة بالتسريع في نسق العمل.

النقاط الخلافية:

مثّلت مسألة إدراج الجمعيات ضمن قائمة الأطراف التي تشملها عملية التسجيل في السجل الوطني للمؤسسات النقطة الكبرى، سواء داخل لجنة الفلاحة أو صلب الجلسة العامة. فقد اعتبر بعض النواب أنّ هذا التنصيص غير ذي معنى، مؤكدين أنه لا بدّ من تعزيز الشفافية وتنظيم المجتمع المدني، لكن في إطار قانون خاص بالجمعيات دون إقحامهم مع المؤسسات الاقتصادية، وذلك احتراماً لمبدأ التصريح³ الذي يعتبر م كسبا لا يمكن التراجع عنه. في المقابل يرى البعض الآخر من النواب المدافعين على إدخال الجمعيات في السجل الوطني للمؤسسات أنّ هذا الإجراء لن يمس بأي شكل من الأشكال بتنظيم الجمعيات، وأنّ كل الإجراءات المذكورة في هذا القانون هي إجراءات لاحقة. و أشاروا إلى أنّ عديد الجمعيات التي ما فتئت تطالب بتكريس الشفافية ودعم الرقمنة في القطاع العام يجب أن تلتزم وتحترم القانون وتنطلق من نفسها⁴. و عبّرت العديد من منظمات المجتمع المدني خلال جلسات الاستماع في بيان صحفي⁵ لها، نشر بتاريخ 26 جويلية 2018، على استنكارها لهذا الإقحام غير المبرّر.



” إدراج والحقاق الجمعيات ضمن مشروع هذا القانون هو من قبيل المهزلة خاصة في إطار روح مشروع القانون الاقتصادية البحتة “

جميلة دبش الكسيكسي (كتلة حرة النهضة)

إضافات النواب:

لتجاوز النقطة الخلافية السابق ذكرها تمّت إضافة إجراء استثنائي خاص بالجمعيات يتعلّق بـ :

◀ إشهار المركز الوطني لسجل المؤسسات بمطلب تسجيل جمعية مباشرة بجريده الرسمية في حال استوفى الوثائق المنصوص عليها بالفصل 23⁶ من هذا القانون، دون إسناد صلاحية قبول أو رفض المطلب للمركز، على عكس الإجراءات المتعلقة ببقية المؤسسات المعنية بالسجل التجاري.

03- مبدأ التصريح هو نتيجة لحرية تكوين الجمعيات، وهو من مكاسب المرسوم عدد 88 لسنة 2011، حيث لا يستلزم تكوين جمعية ترخيصاً من السلطة، وإنما الإعلام (التصريح) كاف.

04- نفس المرجع السابق.

05- <http://urlz.fr/7X9a>

06- <https://majles.marsad.tn/2014/lois/5ad492494f24d0075a86fb9f/article/23?v=2>

07- رابط نحو عريضة الطعن:

https://majles.marsad.tn/2014/uploads/documents/req%C3%AAte-ipccpl_loi-302018_registre-national-des-entreprises-2.pdf

الطعن في دستورية مشروع القانون:

بتاريخ 2 أوت 2018، تقدّم عدد من النوّاب بعريضة طعن لدى الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين في بعض أحكام مشروع القانون المتعلق بالسجلّ الوطني للمؤسسات لتعارضها مع فصول الدستور، وهي على التوالي:

◀ الفصل 65 من الدستور، نظرا لأنّ مشروع القانون يتعلّق بمجال الحريّات وتنظيم الجمعيات وتنظيم العدالة والقضاء التي يتمّ تنظيمها في شكل قانون أساسي، والحال أنّ السجلّ الوطني للمؤسسات اتّخذ شكل قانون عادي.

◀ الفطلين 35 و49، حيث اعتبر الطاعنون أنّ أحكام مشروع القانون تفرض جملة من القيود على الجمعيات من حيث إجراءات التسجيل والتنظيم، والحال أنّ الدستور ينصّ على حرية تكوين الجمعيات والأحزاب.

◀ الفصل 114 من الدّستور، نظرا لعدم استشارة المجلس الأعلى للقضاء، والحال أنّ مشروع القانون ينصّ على إحداث صنف قضائي جديد يتمثّل في "قاضي السجلات".

◀ الفطلين 21 و24 من الدستور: حيث اعتبر الطاعنون أنّ تعريف "المستفيد الحقيقي" ونشر أسماء المستفيدين مع كلّ عمليّة تسجيل للمؤسسة المعنية بأحكام مشروع هذا القانون يتضارب مع مبدأ حماية المعطيات الشخصية.

في ردّها على عريضة الدعوى، رفضت الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية القوانين كافة المطاعن، باستثناء المطعن الأخير.

إذ اعتبرت أنّ وجوب تضمين السجل الوطني للمؤسسات، في الفصل 10 من مشروع القانون، كل البيانات المحددة لهوية الأشخاص المذكورين به قد ورد على قدر واسع من العموم. الأمر الذي يقتضي مزيد التدقيق تجنباً للتعارض مع الحق في حماية المعطيات الشخصية المكرس في الفصل 24 من الدستور وتحققاً لمبدأ التناسب بين مقتضيات النظام العام ووجوب الاضطلاع بهذه الحماية المنصوص عليها بالفصل 49 من الدستور.

فيما اعتبرت، بالنسبة لحرية تكوين الجمعيات، أنّ:



"المشروع المائل لا يتضمن أحكاماً جديدة تمس من القواعد التي تنظم تكوين الجمعيات أو إجراءات تنظيمها أو تسييرها ولا يمكن الاعتداد بما اقتضاه المشروع المائل بخصوص التصريح أو الاشهار والذي يهدف إلى إعلام الغير بالوضعية القانونية للجمعيات للدعاء بوجود أشكال يشوب الحماية التي يضمنها الدستور للجمعيات في ما يتعلق بتكوينها أو تسييرها أو حرية نشاطها "

وأنّ الإشكاليات العملية التي يمكن أن تحصل في ما يخص الإدلاء ببطاقة الإعلام بالبلوغ هي من المسائل الواقعية التي لا يمكن أن ترتقي إلى سند للطعن بعدم الدستورية.

وتجدر الإشارة إلى أنّ لجنة الفلاحة قد اجتمعت خارج الدورة البرلمانية يوم 21 سبتمبر 2018 لإعادة النظر في الفصل 10 من مشروع القانون موضوع الطعن بعدم الدستورية، وإحالة تقريرها ومقترح تعديل الفصل إلى الجلسة العامة ليتمّ النظر فيها خلال الدورة البرلمانية الخامسة.

3. الاتفاقيات المصادق عليها في علاقة بالاقتصاد، الاستثمار والتنمية:

الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالاقتصاد، الاستثمار والتنمية المصادق عليها خلال الدورة البرلمانية الرابعة:

تاريخ المصادقة عليه	قيمة القرض	مشروع القانون
10 أفريل 2018	مائة وستة وستون مليون (166,000,000) أورو	مشروع قانون عدد 2018/20 يتعلق بالموافقة على عقد التمويل المبرم بتاريخ 14 ديسمبر 2017 بين الجمهورية التونسية والبنك الأوروبي للاستثمار للمساهمة في تمويل مشروع الطريق السيارة الوسط
10 أفريل 2018	مانية وعشرون مليون وسبعة وتسعون ألف (28.197.000) أورو	مشروع قانون عدد 2017/100 يتعلق بالموافقة على اتفاق القرض المبرم بتاريخ 9 نوفمبر 2017 بين الجمهورية التونسية والبنك الإفريقي للتنمية للمساهمة في تمويل مشروع تثمين المناطق السقوية من خلال تنمية سلاسل القيمة
10 أفريل 2018	عشرة ملايين وأربعمائة وتسعة وعشرون ألف (10.429.000) أورو	مشروع قانون عدد 2017/101 يتعلق بالموافقة على اتفاق القرض المبرم بتاريخ 9 نوفمبر 2017 بين الجمهورية التونسية والبنك الإفريقي للتنمية بصفته الجهة المكلفة بالتصرف في صندوق "إفريقيا نمو معا" للمساهمة في تمويل مشروع تثمين المناطق السقوية من خلال تنمية سلاسل القيمة
12 أفريل 2018	ستون مليون (60.000.000) أورو	مشروع قانون عدد 2017/102 يتعلق بالموافقة على اتفاقية القرض المبرمة بتاريخ 5 أكتوبر 2017 بين الجمهورية التونسية والوكالة الفرنسية للتنمية لتمويل برنامج دفع الاستثمار وتعصير المستغلات الفلاحية
22 ماي 2018		مشروع قانون أساسي عدد 2018/12 يتعلق بالموافقة على اتفاقية تعاون مبرمة بتاريخ 12 نوفمبر 2017 بين حكومة الجمهورية التونسية وحكومة جمهورية مصر العربية في مجال النقل البحري

22 ماي 2018		مشروع قانون أساسي عدد 2018/13 يتعلق بالموافقة على اتفاق في مجال خدمات النقل الجوي مبرم بتاريخ 23 مارس 2017 بين حكومة الجمهورية التونسية وحكومة جمهورية السودان
11 جويلية 2018	واحد وسبعون مليون وخمسمائة وستون ألف وأورو (71.560.000)	مشروع قانون عدد 2018/14 يتعلق بالموافقة على اتفاق القرض المبرم بتاريخ 21 ديسمبر 2017 بين الجمهورية التونسية والبنك الإفريقي للتنمية للمساهمة في تمويل مشروع دعم تركيز المخطط الوطني الاستراتيجي "تونس الرقمية 2020"
03 جويلية 2018	اثنان وسبعون مليون وأورو (72.000.000)	مشروع قانون عدد 2018/18 يتعلق بالموافقة على اتفاق القرض المبرم بتاريخ 21 ديسمبر 2017 بين الجمهورية التونسية والبنك الإفريقي للتنمية لتمويل مشروع دعم القدرات التقنية والتكنولوجية
26 جويلية 2018		مشروع قانون أساسي عدد 2018/41 يتعلق بالموافقة على اتفاق بين حكومة الجمهورية التونسية والبنك الإفريقي للتنمية والصندوق الإفريقي للتنمية حول إنشاء مكتب إقليمي للتنمية وإسداء الخدمات لمنطقة شمال إفريقيا بتونس
09 جانفي 2018	سته وثلاثون مليار وستمائة وستة وسبعون مليون ين ياباني (36.676.000.000)	مشروع قانون عدد 2017/88 يتعلق بالموافقة على تبادل مذكرات بين حكومة الجمهورية التونسية وحكومة اليابان بخصوص تمويل مشروع إنجاز محطة تحلية مياه البحر بصفاقس وعلى اتفاقية قرض بين حكومة الجمهورية التونسية والوكالة اليابانية للتعاون الدولي

30 جانفي 2018	مائة وعشرون مليون (120.000.000) أورو	شروع قانون عدد 2017/105 يتعلق بالموافقة على عقد الضمان عند أول طلب مبرم بتاريخ 8 نوفمبر 2017 بين الجمهورية التونسية والبنك الأوروبي للاستثمار والمتعلق بخط التمويل المسند لفائدة بنك الإسكان لتمويل مشاريع المؤسسات الصغيرة جدا والمؤسسات الصغرى والمتوسطة والمؤسسات ذات الحجم البيني
07 فيفري 2018	ثمان مائة وخمسون (850) مليون أورو	مشروع قانون عدد 2017/76 يتعلق بالموافقة على الإحالة لفائدة الدولة للقرض الرقاعي المصدر من قبل البنك المركزي التونسي بالسوق المالية العالمية، موضوع الاتفاقات المبرمة بين البنك المركزي التونسي وجمع من مؤسسات مالية أجنبية
06 مارس 2018	ثلاثمائة وثمانية عشر مليوناً وسبعمائة وخمسين ألف (318.750.000) ريال سعودي	مشروع قانون عدد 2017/84 يتعلق بالموافقة على اتفاقية القرض المبرمة بتاريخ 27 جويلية 2017 بين حكومة الجمهورية التونسية والصندوق السعودي للتنمية للمساهمة في تمويل مشروع "السكن الاجتماعي (المرحلة الثانية)"
06 مارس 2018	قدره خمسين مليون (50.000.000) دينار كويتي	مشروع قانون عدد 2017/82 يتعلق بالموافقة على اتفاقية القرض المبرمة بتاريخ 11 جويلية 2017 بين حكومة الجمهورية التونسية والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي للمساهمة في تمويل مشروع الطريق السيارة "تونس جلمة"
14 مارس 2018	مائة و خمسون مليون (150.000.000) ريال سعودي	مشروع قانون عدد 2017/83 يتعلق بالموافقة على اتفاقية القرض المبرمة بتاريخ 27 جويلية 2017 بين حكومة الجمهورية التونسية والصندوق السعودي للتنمية للمساهمة في تمويل مشروع "إنشاء وتجهيز مستشفىين صنف ب بمدينتي الجم وسببية"

14 مارس 2018	أربعة وعشرون مليون (24.000.000) دينار كويتي	مشروع قانون عدد 2018/06 يتعلق بالموافقة على اتفاقية القرض مبرمة بتاريخ 16 نوفمبر 2017 بين الجمهورية التونسية والصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية للمساهمة في تمويل مشروع "بناء وتجهيز أربعة مستشفيات جهوية من الصنف ب"
24 جويلية 2018	أربعة مائة وثلاثة عشر مليون وأربعة مائة ألف أورو (413.4 مليون أورو)	مشروع قانون عدد 2018/57 يتعلق بالموافقة على اتفاق القرض المبرم في 29 جوان 2018 بين الجمهورية التونسية والبنك الدولي للإنشاء والتعمير لتمويل برنامج دعم الميزانية (طلب استعجال النظر)
14 فيفري 2018	اثنا عشر وخمسون مليون وسبع مائة ألف أورو (52.700.000 أورو)	مشروع قانون عدد 2017/95 يتعلق بالموافقة على اتفاق القرض المبرم في 14 أكتوبر 2017 بين الجمهورية التونسية والبنك الدولي للإنشاء والتعمير لتمويل مشروع الإدماج الاقتصادي للشباب (مبادرون)
02 أبريل 2018	مائة مليون (100.000.000) أورو	مشروع قانون عدد 2017/96 يتعلق بالموافقة على عقد القرض المبرم بتاريخ 25 سبتمبر 2017 بين الجمهورية التونسية والمؤسسة الألمانية للقروض من أجل إعادة الإعمار لتمويل برنامج دعم الإصلاحات في قطاع المياه
10 أبريل 2018	ستة وخمسين مليون وتسعمائة وخمسين ألف أورو (56.950.000)	مشروع قانون عدد 2017/94 يتعلق بالموافقة على اتفاقية البيع لأجل المبرمة بتاريخ 15 أكتوبر 2017 بين الجمهورية التونسية والبنك الإسلامي للتنمية بشأن المساهمة في تمويل مشروع إنشاء سدي السعيدة والقلعة الكبرى ومنشآت نقل المياه المرتبطة بهما

10 أبريل 2018	ثلاثة ملايين وسبعين ألف (3.070.000) أورو	مشروع قانون عدد 2017/92 يتعلق بالموافقة على اتفاقية القرض المبرمة بتاريخ 15 أكتوبر 2017 بين الجمهورية التونسية والبنك الإسلامي للتنمية بشأن المساهمة في تمويل مشروع إنشاء سدّي السعيدة والقلعة الكبرى ومنشآت نقل المياه المرتبطة بهما (فترة التحضير)
10 أبريل 2018	أحد عشر مليونا وسبعمئة وستين ألف (11.760.000) أورو	مشروع قانون عدد 2017/93 يتعلق بالموافقة على اتفاقية القرض المبرمة بتاريخ 15 أكتوبر 2017 بين الجمهورية التونسية والبنك الإسلامي للتنمية بشأن المساهمة في تمويل مشروع إنشاء سدّي السعيدة والقلعة الكبرى ومنشآت نقل المياه المرتبطة بهما

صادق المجلس خلال الدورة البرلمانية الرابعة على عدد هائل من الاتفاقيات الموجهة نحو الاستثمار وإنجاز مشاريع كبرى بلغ عددها 22 مشروع قانون. إلا أنّ السؤال الذي لا بدّ أن يطرح في هذا السياق، خاصّة في ظلّ غياب مراقبة المجلس لتنفيذها، هو هل أن هذه المشاريع تحقق التنمية فعلا وتخلق مواطن شغل أم هي موجهة لتغطية موارد الاستهلاك وخلاص الأجور؟

كما أنّ التساؤل يمكن أن يشمل كذلك الكلفة الجمالية لهذه القروض وإلى أي مدى يمكنها أن تثقل كاهل ميزانية الدولة وتفرق الأجيال القادمة في التداين.

1. الأداء الرقابي:

سيتمّ خلال هذا الجزء دراسة وتقييم مدى تكريس وممارسة النواب لصلاحياتهم المتعقّلة بمراقبة أداء الحكومة في علاقة بمجال الاقتصاد، الاستثمار والتنمية. حيث تختلف تجليات ممارسة الدور الرقابي لمجلس نواب الشعب على العمل الحكومي في هذا المجال. إذ يمكن للمجلس تنظيم جلسات عامة مخصّصة لتوجيه الأسئلة الشفاهية وجلسات حوار مع أعضاء الحكومة (1). كما يمكن أن يتجسّد هذا الدور الرقابي داخل اللجان من خلال جلسات الاستماع وتوجيه أسئلة كتابية وأداء زيارات ميدانية (2).

1. الدور الرقابي داخل الجلسة العامة

الأسئلة الشفاهية:

◀ تعتبر الأسئلة الشفاهية الصلاحية الأكثر تفعيلا من قبل النواب في علاقة بممارستهم لدورهم الرقابي في هذا المجال. فقد تمّ خلال الدورة البرلمانية الرابعة توجيه 22 سؤالاً شفاهيا حول مواضيع مختلفة. منها وضعيات بعض المؤسسات الاستثمارية الفلاحية والصناعية، بالإضافة إلى بعض الأسئلة الأخرى في علاقة بالثروات الطبيعية التي من شأنها خلق التنمية.

تجدون فيما يلي جدولاً يحوّل جملة الأسئلة الشفاهية المطروحة :

عضو الحكومة المعني بالسؤال	فحوى السؤال	النائب/ة
وزير التجهيز	سبب تعطل أشغال مشروع المركب التكنولوجي بالنحلي (ولاية أريانة).	جميلة دبش (النهضة)
وزير التجهيز والإسكان والتهيئة الترابية	نشر وكالة النهوض بالإستثمارات الفلاحية قائمة الباعثين الذين تم اختيارهم لكراء الضيعات الفلاحية المعدة لبعث شركات إحياء وتنمية فلاحية موضوع القائمة عدد 35 قبل الإعلان على نتائج الإستشارة الوطنية لتطوير أداء الأراضي الدولية الفلاحية لسنة 2015.	فيصل التبينني (غير منتم)
	نشر وكالة النهوض بالإستثمارات الفلاحية قائمة الباعثين الذين تم اختيارهم لكراء الضيعات الفلاحية المعدة لبعث شركات إحياء وتنمية فلاحية موضوع القائمة عدد 35 قبل الإعلان على نتائج الإستشارة الوطنية لتطوير أداء الأراضي الدولية الفلاحية لسنة 2015.	فيصل التبينني (غير منتم)
وزير الداخلية	ملف الشرطة البلدية والتراتب البلدية ودورها في الحد من الانتصاب الفوضوي ومراجعة المصبات العشوائية وكل المخالفات المتعلقة بقواعد حفظ الصحة	هاجر بالشيخ أحمد (افاق تونس) ^{هـ} طرح السؤال قبل استقالتها من الكتلة
وزير الصناعة والمؤسسات الصغرى والمتوسطة	عدم استغلال المقاسم الصناعيّة التي وفّرتها الدولة وتحوّل البعض منها إلى مستودعات ومناطق غير مستغلّة وتغيير صبغتها من صناعيّة إلى سكنيّة	نعمان العشّ

<p>وزير الصناعة والمؤسسات الصفرى والمتوسطة</p>	<p>تفعيل المنطقة الصناعي ' بفاقس وتوسيعها، وطرح بالمناسبة سؤالا يتعلق بالأنشطة الملوثة والغازات السامة والمسرطنة والطاردة للأنشطة الأخرى في المنطقة والناتجة عن مصنع السياب</p>	<p>شفيق العيادي (الجهة)</p>
<p>وزير التجارة</p>	<p>ضعف إنتاج شركة إسمنت أم الاكليل وخطة الوزارة لإنقاذ شركة إسمنت أم الاكليل</p>	<p>مراد الحمايدي (الجهة الشعبية)</p>
<p>وزير التجارة</p>	<p>وضعية شركة الخزف التونسي بتاجروين إثر القرار الآذن باستئناف نشاطها وأسباب عدم تفعيل هذا القرار</p>	<p>رمزي خميس (نداء تونس) رضا الزغندي (نداء تونس)</p>
<p>وزير التجارة</p>	<p>مشروع إحداث قاعدة تجارية للمواد الطازجة بجبل الوسط المعطل منذ سنة 2014 رغم رصد 2 مليون دينار من السلط المحليّة لإنجازه</p>	<p>سامية عبو (الكتلة الديمقراطية) مراد الحمايدي</p>
<p>وزير التنمية والاستثمار والتعاون الدولي</p>	<p>أسباب تعطل دراسة جدوى مشروع جنان مجردة تستور بولاية باجة.</p>	<p>رضا الدلاعي (كتلة الديمقراطية)</p>
<p>وزير الطاقة و المناجم و الطاقات المتجدد</p>	<p>مشروع التحويل البيئي بالمظيلة والصخيرة والاضرار المتسبب فيها</p>	<p>محمد محسن السواداني (النهضة)</p>

وزير الطاقة و المناجم و الطاقات المتجددة المكلف بالمناجم	ثروة الجبس الموجودة بمنطقة تطاوين وعدد الرخص سارية المفعول التي تم تجديدها	عماد الدايمي (الكتلة الديمقراطية)
	نتائج مناظرة شركة فسفاط قفصة الصادرة مؤخرا وحول النتائج المرتقبة في مناظرة شركة البيئة والفراسة بقفصة	عمار عمروسية (الجبهة الشعبية)
	مشروع احداث وحدات صناعية جديدة ومصب الفوسفوجيبس	حبيب خضر (النهضة)
	قرار اعادة تزويد معمل السياب بالفسفاط	شفيق العيادي (الجبهة الشعبية)
	رخصة استغلال لممارسة نشاط والتصرف في النفايات الخطرة والمتمثلة في الزيوت المستعملة دون التنسيق مع الوزارة	علي بالإخوة (الاتحاد الوطني الحر)
	مدى تقدم تنفيذ برنامج ربط عدد من البلديات الشمال الغربي بالغاز الطبيعي	مراد الحمايدي (الجبهة الشعبية)
	النشاط المنجمي بالقلعة الخصبة	
وزير التجهيز والإسكان والتهيئة الترابية	مدخل الطريق السيارة على مستوى بلدية المعقولة من ولاية باجة	نور الدين عاشور (كتلة الحرّة)
	تسوية الإشكال العقاري بالمركب التكنولوجي بالنحلي	جميلة دبش (النهضة)
وزير الشؤون المحلية	تهذيب الأحياء بمنطقة سكرة، خاصّة إثر إلغاء التراتيب البلديّة وإلحاقها بوزارة الداخليّة	
وزير النقل	مشروع سكة حديدية لربط ولايتي قابس ومدنين الذي وعدت به الحكومة منذ سنة 1983	لخضر بلهوشات (النهضة)
	أسباب تأخر انطلاق أشغال ميناء الصخيرة	شفيق العيادي (الجبهة الشعبية)

◀ جلسات الحوار مع أعضاء الحكومة

عقد مجلس نواب الشعب خلال الدورة البرلمانية الرابعة جلستان عامتان تطرّق خلالهما النّواب إلى بعض المواضيع والإشكاليات في علاقة بالتنمية والاقتصاد.

كانت الجلسة الأولى يوم 23 مارس 2018 قد خُصّصت للحوار مع الحكومة حول الوضع العام في البلاد. والثانية يوم 14 فيفري 2018 مخصّصة إلى إجراء حوار مع أعضاء الحكومة المعنيين بمجالات التربية والتعليم العالي والبحث العلمي والتكوين المهني والتشغيل وشؤون الشباب والرياضة والشؤون الثقافية. وتمّ التطرّق خلالهما إلى العديد من النقاط في علاقة بدفع التنمية وتحسين الاستثمار، كالتهرب والتجارة الموازية وملف الحوض المنجمي والبطالة وتدهور قيمة الدينار والمشاكل التي يعاني منها الباعثون العقاريون ومؤشر التنمية وإشكاليات البطالة وتشغيل الشباب، داعين الحكومة لتفعيل وعودها الاقتصادية والاجتماعية وتنفيذ سياساتها العامة في خصوصها.

2. الدور الرقابي داخل اللجان:

◀ جلسات الاستماع

تعتبر لجنة التنمية الجهوية، وهي لجنة خاصّة بمجلس نواب الشعب، من بين اللجان المعنية مباشرة بمتابعة ملفات التنمية الجهوية ومراقبة مراعاة السياسة الحكومية و مبدأ التمييز الايجابي بين الجهات، وفقا لما نصّ عليه النظام الداخلي للمجلس. وقد عقدت هذه اللجنة خلال الدورة البرلمانية الرابعة 05 جلسات استماع .

ولعلّ أبرز جلسة استماع في علاقة بمراقبة عمل الحكومة تلك التي استمعت خلالها اللجنة الى الهيئة العامة للتنمية القطاعية والجهوية، التابعة لوزارة التنمية والاستثمار والتعاون الدولي، بخصوص كيفية تفعيل الحكومة لمبدأ التمييز الإيجابي في برمجة مشاريعها التنموية ومتابعة مدى تنفيذ المشاريع التنموية بالجهات، في حين ارتكزت بقية الاستماع حول مؤشر التنمية والفقر وبرامج التنمية الجهوية.

تجدون فيما يلي جدول يبيّن جلسات الاستماع التي عقدتها لجنة التنمية الجهوية

موضوع الاستماع	الطرف المستمع إليه
بخصوص مؤشر الجاذبية الجهوية	ممثلين عن المعهد العربي لرؤساء المؤسسات
بخصوص برامج الجهوي للتنمية	وزير التنمية والاستثمار والتعاون الدولي

ممثلين عن وزارة التنمية والاستثمار والتعاون الدولي	بخصوص برنامج التنمية المندمجة
الهيئة العامة للتنمية القطاعية والجهوية	كيفية تفعيل الحكومة لمبدأ التمييز الايجابي في برمجة مشاريع التنمية ولمتابعة مدى تنفيذ المشاريع التنموية بالجهات
ممثلين عن المعهد الوطني للإحصاء والمعهد التونسي للقدرة التنافسية والدراسات الكمية	تعميق النظر في مكونات مؤشري الفقر والتنمية الجهوية.

من جهة أخرى، تتقاطع مهام لجنة الصناعة والطاقة والثروات الطبيعية والبنية الأساسية والبيئة، اللجنة القارّة بمجلس نواب الشعب، مع التنمية وخلق الاستثمار. فقد استمعت من جهتها إلى بعض الأطراف الحكومية في إطار متابعتها لبعض الملفات في علاقة بمجال اختصاصها.

جدول يبيّن الاستماع التي قامت بها لجنة الصناعة خلال الدورة البرلمانية الرابعة

موضوع الاستماع	الطرف المستمع اليه
حول قطاع المناجم وتحديد موضوع الملح	كاتب الدولة لدى وزير الطاقة والمناجم والطاقات المتجددة المكلف بالمناجم
	المدير العام للديوان الوطني للمناجم
	ممثل عن شركة COTUSAL

◀ الزيارات الميدانية

أدت لجنة التنمية الجهوية خلال الدورة البرلمانية الرابعة زيارتين ميدانيتين. الأولى لولايات الجنوب الشرقي يومي 19 و20 جانفي 2018⁹، و الثانية لولايات الجنوب الغربي يومي 01 و02 جوان 2018¹⁰. وتم عرض ومناقشة تقرير لجنة التنمية الجهوية بخصوص زيارتها الميدانية إلى ولايات الجنوب الشرقي يوم 24 ماي، بحضور وزير الاستثمار ووزير الصحة ووزير الشؤون المحلية والفلاحة والسياحة. أما التقرير المتعلق بولايات الجنوب الغربي فقد تم عرضه ومناقشته يوم 19 جويلية 2018، بحضور كل من وزير الفلاحة ووزير المالية ووزير الصحة ووزير الثقافة. كما أدت لجنة الصناعة زيارة ميدانية إلى ميناء رادس وأخرى إلى ولايات الشمال الغربي.

3- الأسئلة الكتابية

الأسئلة الكتابية التي وجهت لأعضاء الحكومة خلال الدورة البرلمانية الرابعة في علاقة بالتنمية والاستثمار والاقتصاد لا تقل أهمية عن الأسئلة الشفاهية، حيث توجه النواب بـ15 سؤالاً كتابياً أساساً حول تنفيذ المشاريع وأسباب تغطها.

عضو الحكومة المعني بالسؤال	تاريخ الإجابة عن السؤال	تاريخ توجيه السؤال	فحوى السؤال	لنائب/ة
وزير الشؤون المحلية والبيئة	05 افريل 2018	12 مارس 2018	المصادقة على دراسة المؤثرات المتعلقة بإنشاء مؤسسة صناعية من صنف أول	ياسين العياري (غير منتّم)
وزير التجارة	23 مارس 2018	20 فيفري 2018	الإرهاب الاقتصادي المسلط على المؤسسات الاقتصادية	نزار عمامي (الجهة الشعبية)
		12 فيفري 2018	تقييم لمدى استفادة النسيج الاقتصادي الوطني من توقيع اتفاقية الشراكة مع الاتحاد الأوروبي	مبروك الحريري (الكتلة الديمقراطية)

9- بإمكانكم الاطلاع على تقرير اللجنة بخصوص الزيارة الميدانية عبر الرابط التالي:
http://www.arp.tn/site/servlet/fichier?code_obj=97409&code_exp=1&langue=1

10- بإمكانكم الاطلاع على تقرير اللجنة بخصوص الزيارة الميدانية عبر الرابط التالي:
http://www.arp.tn/site/servlet/fichier?code_obj=103111&code_exp=1&langue=1

وزير التجارة		12 فيفري 2018	الآليات التنسيقية التي وضعتها الحكومة لتحضير التفاوض في اتفاقية التبادل الحر المعقّد	مبروك الحريزي (الكتلة الديمقراطية)
وزير الفلاحة والموارد المائية والصيد البحري	31 ماي 2018	08 ماي 2018	بيانات حول تسويق بحيرة البيبان	سالم لبيض (الكتلة الديمقراطية)
وزير التجهيز والإسكان والتهيئة الترابية	12 جوان 2018		احتساب الإدارة الجهوية للتجهيز بالقيروان مشاريع لا ترجع لها بالنظر	ياسين العياري (غير منتم)
وزير الفلاحة والموارد المائية والصيد البحري	12 جوان 2018	16 ماي 2018	تزويد منطقة أولاد بوعافية بالماء الصالح للشرب	غازي الشواشي (الكتلة الديمقراطية)
		23 ماي 2018	التزام الحكومة بتنفيذ اتفاقية 26 أوت 2017 مع ممثلي ولاية قبلي ¹¹	ابراهيم بن سعيد (الكتلة الديمقراطية)

وزير الصناعة والمؤسسات الصغرى والمتوسطة	18 جويلية 2018	04 جوان 2018	معلومات حول تنفيذ برنامج التاهيل الشامل لقطاع الصناعة والخدمات ذات العلاقة بالصناعة	فيصل التبيني (غير منتّم)
وزير المالية	26 جويلية 2018		السوق الموازية في مجال السياحة	فيصل التبيني
وزير الفلاحة والموارد المائية والصيد البحري	-	11 جويلية 2018	نداء استغاثة لاعد البعثيين الشبان	ياسين العياري (غير منتّم)
وزير التجهيز والإسكان والتهيئة الترابية	30 جويلية 2018	04 جوان 2018	وضعية مشروع الجسر الرابط لمدينة جربة أجيم والجرف مدنين	سالم لبيض (الكتلة الديمقراطية)
وزير الطاقة		30 ماي 2018	ثمن الوقود في المحطات	ياسين العياري (غير منتّم)
	-	20 جوان 2018	مشروع بنزت كاب 3000	ياسين العياري (غير منتّم)

وزير التجهيز والإسكان والتهيئة الترابية	03 جويلية 2018	24 ماي 2018	التجاوزات الخطيرة المرتكبة من قبل شركة "الثبات" العقارية	فيصل التبيني (غير منتم)
وزير التجارة	01 أوت 2018	04 جوان 2018	المفاوضات المتعلقة باتفاق التبادل الحر الشامل المعمق	
			البضائع مجهولة المصدر المعروضة في الفضاءات التجارية	

الخاصة:

يمكن القول بأن مجلس نواب الشعب لا يقوم بدوره على أكمل وجه في مجال الاقتصاد، الاستثمار والتنمية. فعلى مستوى الأداء التشريعي:

◀ مصادقة مجلس نواب الشعب على ثلاث مشاريع قوانين خلال الدورة البرلمانية الرابعة في علاقة بمجال التنمية والاقتصاد والاستثمار من شأنه أن يكون نقطة إيجابية. لكن هناك قوانين هامة أخرى في هذا المجال لم يتم المصادقة عليها، على غرار مشروع قانون عدد 66/2016 المتعلق بأحكام استثنائية للتسريع في إنجاز المشاريع الكبرى. وتم إيداع هذا المشروع إلى مجلس نواب الشعب منذ الدورة البرلمانية الثالثة وقدّمت الحكومة في شأنه ثلاث نسخ. ولم يتم الانتهاء من مناقشته على إثر طلب كتلة نداء تونس إرجاء النظر فيه على الرغم من تجديد رئيس الحكومة لطلبه بالتسريع في المصادقة عليه. ومن جهة أخرى فإنّ المصادقة على جملة هامة من مشاريع القوانين المتعلقة بالموافقة على اتفاقيات من شأنه أن يطرح العديد من التساؤلات. من بينها ما مدى تماشي هذه القوانين مع الواقع الاقتصادي التونسي وهل هي فعلا قابلة للتطبيق على أرض واقع؟ وما مدى مساهمة هذه القروض والاتفاقيات في دفع الاقتصاد وجلب الاستثمار وتحقيق التنمية؟

◀ يمكن طرح العديد من التساؤلات الأخرى في علاقة بطريقة مناقشة مجلس نواب الشعب لمشاريع القوانين المتعلقة بهذا المجال للعديد من الأسباب، التي نجهل معظمها. فعلى سبيل المثال لم يتم تشريك المجتمع المدني فيما يخص مشروع قانون المؤسسات الناشئة ومشروع قانون السجل التجاري.

◀ كما أنّ مشاريع القوانين التي تمّت مناقشتها في هذا المجال صادق عليها المجلس في وقت وجيز جدًا. وهو ما يدعم الفكرة القائلة بأنّه متى توفرت الإرادة السياسية - حكومة ومجلسا - تذلل كل الصعوبات وتقع المصادقة على مشروع القانون بسرعة فائقة.

◀ بالنسبة لضعف المبادرات التشريعية المقدّمة من النواب هو مشكل يسري على جميع أجزاء هذا التقرير. إلا أنّ هذا الجزء الخاص بالاقتصاد والاستثمار والتنمية تخلّله مقترح قانون وهو ما يعتبر نقطة ايجابية في تقييمنا للدور التشريعي للنواب. لكن مقترح هذا القانون قد أخذ حيّزا زمنيا كبيرا للمصادقة عليه دون أسباب واضحة ومقنعة، رغم أهميته وتأييد النواب له. وهنا لنا أن نتساءل عن مدى تثمين المجلس لمقترحات النواب وأخذها بعين الاعتبار مع جملة مشاريع القوانين التي يتم مناقشتها.

أقا على مستوى الأداء الرقابي:

◀ رغم طرح العديد من الأسئلة الشفاهية والكتابية تبقى جلّها غير موجهة لمتابعة تنفيذ مشاريع القوانين المتعلقة بالمصادقة على اتفاقيات لإنجاز مشاريع تنموية. وتبقى هذه المشاريع دون مراقبة أو متابعة لتقدّم إنجازها وتنفيذها. وكذلك هو الشأن بالنسبة لجلسات الحوار مع الحكومة.

الباب الثامن

سير عمل المجلس

08

- ا. خرق النظام الداخلي وضعف نجاعة الدور الرقابي
- ب. غياب الاستقلالية الإدارية والمالية لمجلس نواب الشعب

لئن كان تقييم العمل التشريعي والرقابي والانتخابي لمجلس نواب الشعب، حسب المجالات، مهما، إلا أن هذا التمشي لا يمكن أن يحجب وجود إشكاليات هيكلية عديدة، تعيق عمل المجلس بصفة عامة، وتضعف نجاعته، وتسيء لصورته.

وقد رصدت البوصلة، كالعادة، خلال الدورة البرلمانية الرابعة، مجموعة من الاخلالات، لم يحترم فيها مجلس نواب الشعب نظامه الداخلي. وقد ارتأينا التركيز على أهمّها، في علاقة بدوره التشريعي والتمثيلي، وخاصة في علاقة بالدور الرقابي، نقطة ضعف مجلس نواب الشعب (1).

إلا أن نجاعة العمل البرلماني، وقيام المجلس بأدواره، واحتلاله لمكانته الدستورية، مرتبطة كذلك بشرط هام، ألا وهو استقلاليته المالية والإدارية، التي لا تتوفر إلى الآن، رغم التنصيص عليها بالدستور، وكذلك بالنظام الداخلي (2).

1. خرق النظام الداخلي وضعف نجاعة الدور الرقابي

رغم بعض التحسن في مجال الشفافية، لم تشذ الدورة البرلمانية الرابعة عن سابقتها في تواصل خرق النظام الداخلي، سواء في علاقة بالدور التشريعي (لجنة التوافقات خاصة)، أو الدورين التمثيلي والرقابي.

1. التوافقات: إلى متى؟

أصبح اللجوء إلى اجتماع "لجنة التوافقات" أمرا بديهياً خلال مناقشة مشاريع القوانين التي ترد عليها عديد مقترحات التعديل. فعوضاً عن مناقشة هذه المقترحات في الجلسة العامة بصفة علنية تكفل للمتابعين حقهم في النفاذ إلى المعلومة، تتم مناقشتها داخل قاعة اجتماعات اللجان بحضور مكتب اللجنة المعنية بمشروع القانون وممثلين عن الكتل النيابية. ويتم خلالها فرز مقترحات التعديل وسحب بعضها وتميرير البعض الآخر إلى الجلسة العامة.

وخلال الدورة البرلمانية الفارطة انعقدت "لجنة التوافقات" لمناقشة مشاريع القوانين التالية:

- ◀ مشروع قانون المالية: 3 اجتماعات
- ◀ مشروع قانون مجلة الجماعات المحلية: 17 اجتماعاً
- ◀ مشروع القانون المتعلق بالأحكام المشتركة بين الهيئات الدستورية المستقلة: اجتماعان
- ◀ مقترح القانون المتعلق بالمسؤولية المجتمعية للمؤسسات: اجتماعان
- ◀ مشروع القانون المتعلق بهيئة حقوق الإنسان: اجتماع وحيد

ورغم دعوات البوصلة المُتكرّرة في هذا الإطار إلى ضرورة القطع مع هذا الهيكل الموازي أو تقنينه من خلال التنصيص عليه ضمن مقترح القانون المتعلّق بتنقيح النظام الداخلي، إلّا أنّ مجلس نواب الشعب يصرّ على اعتماد هذا الهيكل.

وللتذكير فإنّ اجتماعات "لجنة التّوافقات" كانت مُغلقة خلال الدّورتين البرلمانيّتين الأولى والثانية، ثمّ أصبح بالإمكان حضورها وتغطيتها وحتى تأمين البثّ المباشر لمداوماتها انطلاقاً من تكريس حقّ المواطن في النّفاذ إلى المعلومة. إلّا أنّ منظمّة البوصلة قد مُنعت مرّتين من التغطية، وذلك خلال مناقشة مقترحات التعديل المتعلّقة بمشروع قانون الماليّة لسنة 2018، حيث رفض رئيس لجنة الماليّة والتخطيط والتنمية منجني الرّحوي تأمين البثّ المباشر لأعمال اللّجنة، ممّا أدّى إلى مقاطعة تلك الجلسة وإصدار بيان يستنكر انعدام الشفافيّة في هذا الهيكل الموازي.

كما تمّ منع البوصلة من حضور اجتماع توافقات متعلّق بتعديل الفصول غير الدّستوريّة من قانون الأحكام المُشتركة بين الهيئات الدستورية المستقلّة.

وهو ما يعكس غياب منهجيّة واضحة في عمل هذا الهيكل الذي يجب الحسم في أمره إمّا بالتخلي عنه أو بتضمينه في النظام الداخلي.

أ- ضعف نجاعة:

يُمارس مجلس نواب الشعب دوره الرّقابي على الحكومة من خلال هياكله المتمثّلة في اللجان الخاصّة ولجان التّحقيق والجلسة العامّة عبر طرح الأسئلة الشفاهيّة وعقد جلسات للحوار مع الحكومة بالإضافة إلى جلسات التصوير الوزاري ومنح الثقة لأعضاء الحكومة المُقترّحين.

نجاعة اللجان البرلمانيّة الخاصّة:

تضطلع اللجان البرلمانيّة الخاصّة بدور رقابي وفق ما ينصّ عليه الفصل 93 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب:



لمجلس نواب الشعب تسع لجان خاصّة تتولى دراسة جميع المسائل التي تحال إليها ومتابعة كلّ الملقّات والقضايا الداخلة في اختصاصها.

فالرقابة على معنى هذا الفصل تقتضي متابعة عديد الملقّات وفق اختصاصات اللجان، مثل مكافحة الفساد، مكافحة الإرهاب، التّسمية الجهويّة، شؤون المرأة والأسرة والطفولة، وغيرها، وذلك من خلال الزيارات الميدانيّة ولسات الاستماع داخل اللجان إلى الخبراء وذوي الاختصاص، ومن ثمّ يتمّ إعداد تقرير سنويّ تعرض فيه كلّ لجنة خاصّة صيغة أشغالها وتُقدّم توصياتها، وذلك عملاً بمقتضيات الفصل 94 من النظام الداخلي الذي ينصّ على ما يلي:



تعد اللجان السبع الاولى تقارير في نهاية كل دورة نيابية تضمن فيها نتائج أشغالها وتوصياتها ترفعه إلى مكتب المجلس الذي يعرضه وجوبا على الجلسة العامة لمناقشته.

والمقصود باللجان السبعة هو اللجان التالية:

- 01 لجنة الأمن والدفاع
- 02 لجنة الإصلاح الإداري والحوكمة الرشيدة ومراقبة التصرف في المال العام
- 03 لجنة التنمية الجهوية
- 04 لجنة شهداء الثورة وجرحاها وقانون العفو العام والعدالة الانتقالية
- 05 لجنة شؤون ذوي الإعاقة والفئات الهشة
- 06 لجنة شؤون المرأة والأسرة والشباب والطفولة والمسنين
- 07 لجنة شؤون التونسيين بالخارج

لكن خلال الدورة البرلمانية الرابعة أعدت أربع لجان من أصل سبعة تقاريرها السنوية، وهي على التوالي:

- ◀ لجنة الأمن والدفاع
- ◀ لجنة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد وحسن التصرف في المال العام
- ◀ لجنة شؤون ذوي الإعاقة والفئات الهشة
- ◀ لجنة شهداء الثورة وجرحاها وقانون العفو العام والعدالة الانتقالية

ونشرت هذه اللجان تقاريرها على الموقع الرسمي لمجلس نواب الشعب ولكن لم تتم مناقشتها داخل الجلسة العامة، وهو ما يعدّ خرقا للنظام الداخلي ويجعلنا نتساءل حول منهجية عمل مكتب المجلس ومدى امتثاله للنظام الداخلي لمجلس نواب الشعب، كما يجعلنا نتساءل أيضا حول مآل التقارير التي تم إعدادها ومدى حرص مكاتب اللجان على عرضها أمام أنظار الجلسة العامة ومدى التزامها وتمسكها بدورها الرقابي وإيمانها بأهمية التوصيات المنبثقة عن حصيلة أعمالها. فكتابة التقارير السنوية ليست غاية بحدّ ذاتها وإنما هي وسيلة لمتابعة الملفات ووضع كلّ طرف أمام مسؤولياته.

ب- لجان التحقيق:

ينص الدستور في فصله 59 على ما يلي:



يمكن لمجلس نواب الشعب تكوين لجان تحقيق، وعلى كافة السلطات مساعدتها في أداء مهامها.

كما ينصّ الفصل 97 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب على أنّه بإمكان ربع أعضاء مجلس نواب الشعب تكوين لجنة تحقيق تُصوّت الجلسة العاقمة على إحداثها بأغلبية أعضائها الحاضرين على أن لا تقلّ عن 73 عضواً.

ويحدّد الفصل 98 حقّ المعارضة في تقديم طلب تكوين لجنة تحقيق وترأسها دون أن يُعرض هذا الطلب على الجلسة العاقمة ودون أن تكون لمكتب المجلس سلطة تقديرية على ذلك.

سنتعرّض في هذا الجزء إلى لجان التحقيق التي تمّ إحداثها خلال الدّورة البرلمانية الحالية وإلى الاجتماعات التي عقدتها لجان التحقيق المُحدثة خلال الدّورات البرلمانية السابقة.

لجان التحقيق المُحدثة خلال الدّورة البرلمانية الرابعة:

وخلال الدّورة البرلمانية الرابعة تمّت المصادقة على إحداث لجنّتي تحقيق هما على التوالي:

◀ لجنة التحقيق بخصوص تصنيف تونس ملاذا ضريبياً:

تمّ إحداث هذه اللجنة إثر تصنيف الاتحاد الأوروبي تونس ضمن قائمة سوداء للدول التي "لا تتعاون في المسائل الضريبية" لما له من تداعيات على الاقتصاد والتّوازنات الماليّة وترويج لصورة تونس بالخارج على أنّها جنّة ضريبية وملاذ لفسيل الأموال وتهريبها.

وتوجّه 82 نائبا يوم 9 ديسمبر 2017 بعريضة إلى رئيس مجلس نواب الشعب بهدف إحداث لجنة تحقيق حول هذا التّصنيف وتحديد المسؤوليات والتحقيق في ظروف تعامل الجانب التونسي مع هذا الملف ومطالبة الحكومة بتوضيح استراتيجية عملها فيما يخصّ علاقات تونس بالاتحاد الأوروبي على ضوء اتفاق التبادل الحرّ مع الاتحاد الأوروبي.

وتمّ التّصويت في جلسة عاقمة بتاريخ 10 جانفي 2018 على إحداث لجنة التحقيق وحظيت بتصويت 109 أصوات مع، 1 ضدّ ومحتفظ وحيد.

وخلال اجتماع غير مُعلن عقده هذه اللّجنة لتنصيب أعضائها بحضور محمّد الناصر رئيس مجلس نواب الشعب، حصل خلاف بين نواب كتلة حركة النهضة وبين رياض جعيدان صاحب مبادرة إحداث هذه اللّجنة، حيث ذكر نواب هذه الكتلة أنّ تنصيب مكاتب اللّجان يخضع إلى قاعدة التّمثيل النسبي بين الكتل، وعليه فإنّ رئاسة اللّجنة يجب أن تؤوّل إلى كتلة حركة النهضة، وانتهى الأمر إلى رفع الجلسة دون تنصيب مكتبها.

و لدى اجتماعها بتاريخ 17 أفريل 2018، تمّ الإعلان عن تركيبة مكتب اللجنة وهي كالآتي:



مقررة اللجنة :

لمياء المليح (نداء تونس)



نائب الرئيس :

رياض جعيدان (الولاء الى الوطن)



رئيس اللجنة :

محمد بن سالم (النهضة)



مقررة مساعدة ثانية:

ليلى الوسلاطي (النهضة)



مقرر مساعد أول :

مروان فلفال (الحرّة)

وعقدت اللجنة 3 اجتماعات بعد تنصيب مكتبها، خُصّصت الأوّل منها لضبط رزنامة عملها، وخُصّصت الاجتماعين الآخرين للاستماع تّباعاً إلى كلّ من وزير الماليّة ووزير الخارجيّة.

وخلال الاستماع إليه، قدّم وزير الماليّة عرضاً شاملاً حول الإجراءات التي قامت بها الدولة التونسية من مراسلات واردة من الاتحاد الأوروبي واجتماعات عقدتها الوزارة في هذا الصدد إلى جانب العديد من المؤتمرات الصوتية مع أمانة الاتحاد الأوروبي لتقديم الإيضاحات اللازمة لعدم تكييف نظام التصدير ونظام إسداء الخدمات المالية لغير المقيمين كأنظمة مُضرة، في حين أكّد وزير الخارجيّة أنّ الاتحاد الأوروبي هو الشريك الأساسي لتونس في فترة الانتقال الديمقراطي.

◀ لجنة تحقيق حول التّفايات الخطرة:

تّمّت المُصادقة على إحداث هذه اللّجنة بتاريخ 30 جانفي 2018، ولم تتكوّن إلى حدّ كتابة هذا التّقرير.

اجتماعات لجان التحقيق المُحدثة خلال الدورات السابقة:

عقدت لجنة التحقيق حول شبكات التجنيد التي تورطت في تسفير الشباب التونسي إلى مناطق القتال 6 اجتماعات استمعت خلالها إلى الأطراف التالية:

- ◀ المنظمة التونسية للأمن والمواطن
- ◀ رئيس فرقة حماية الطائرات عبد الكريم العبيدي
- ◀ الناطق الرسمي السابق لوزارة الداخلية العميد هشام المؤدّب
- ◀ ممثلين عن نقابة الأمن الجمهوري

و تمّ خلال هذه الاستماعات تقديم عديد المعطيات التي تستوجب المتابعة مثل دخول 400 جاسوس إلى التراب التونسي من خلال عديد القنوات أهمها المؤتمرات والندوات مثل مؤتمر أصدقاء سوريا، مساهمة رئيس فرقة حماية الطائرات السابق بمطار تونس قرطاج الدولي في تسهيل التسفير نحو بؤر التوتر¹.

وقد تمّ خلال هذه الاجتماعات تقديم معطيات مهمّة ولكنها تُنسى بمجرد رفع الجلسة، وهو ما يحدّ من نجاعة لجان التحقيق².

وللتذكير فإنّ لجنة النظام الداخلي بمجلس نواب الشعب كانت قد شرعت خلال الدورة البرلمانية الثالثة في مناقشة مقترح قانون متعلّق بتنظيم اللجان البرلمانية عموماً، وخصّصت جزءاً من هذا المشروع إلى تنظيم لجان التحقيق البرلمانية لتكون أكثر نجاعة وفاعليّة³.

والإشكال المطروح إزاء مشاريع القوانين التي تُنظّم العمل البرلماني أنّها لا تدخل ضمن مجال تطبيق القانون وفق ما ينصّ عليه الفصل 65 من الدستور الذي يضبط قائمة حصريّة في المجالات التي يمكن أن تتخذ شكل قوانين عادية أو قوانين أساسية.

وبعيداً عن فحوى المداخلات والمعطيات المُقدّمة خلال اجتماعات لجان التحقيق البرلمانية، فإنّ الغاية الأساسية من إحداث لجان التحقيق هي متابعة الملقات من خلال الاستماع إلى الأطراف المعنية وأداء زيارات ميدانية. ولكنّ الملاحظ أنّ إحداث هذه اللجان أصبح غاية في حدّ ذاته ولا ينمّ عن جدّيّة وفاعليّة في العمل. وفي صورة رفض الطّرف المُراد الاستماع إليه صلب لجان التحقيق المثلول أمامها، لا تملك لجنة التحقيق اتّخاذ إجراء إزاء هذا الرّفص، وهو ما من شأنه أن يحدّ من فاعليّة هذه اللجان ومن دورها الرّقابي.

01- لمزيد من التفاصيل بإمكانكم الاطلاع على نشرية البوطة عبر الرابط التالي:

<https://majles.marsad.tn/2014/chroniques/5ad4c98b4f24d0075a86fba1>

02- لمزيد من التفاصيل بإمكانكم الاطلاع على مختلف نشرات لجنة التحقيق المتعلقة بشبكات التسفير عبر هذا الرّبط:

<https://majles.marsad.tn/2014/assemblee/commissions/58b5348ecf44123acf08fd41/chroniques>

03- لمزيد من التفاصيل حول مقترح القانون بإمكانكم الاطلاع على الرابط التالي:

<https://majles.marsad.tn/2014/lois/57307af012bdaa3facecefc/texte>

جلسات منح الثقة:

انتظمت خلال الدورة البرلمانية الرابعة جلستان لمنح الثقة لوزيرين مقترخين في إطار تحويل وزارتي جزئي، وهما على التوالي:

◀ جلسة بتاريخ 24 نوفمبر 2017 لمنح الثقة لوزير الصحة عماد الحمامي ووزير الصناعة والمؤسسات الصغرى والمتوسطة سليم الفرياني وقد نال كل من الوزيرين ثقة 130 نائب مقابل احتفاظ 3 ومعارضة 17.

◀ جلسة بتاريخ 28 جويلية 2018 لمنح الثقة لوزير الداخلية هشام الفراتي. وقد كانت الجلسة العامة المخصصة لمنح الثقة جلسة سياسية بامتياز عرض فيها رئيس الحكومة حصيلة عمل حكومته منذ تعيينها وانتخابها في أوت 2016 وتطرّق عرضياً إلى مسألة منح الثقة، لدى حديثه عن ضرورة توفير الأمن مع بداية الموسم السياحي.

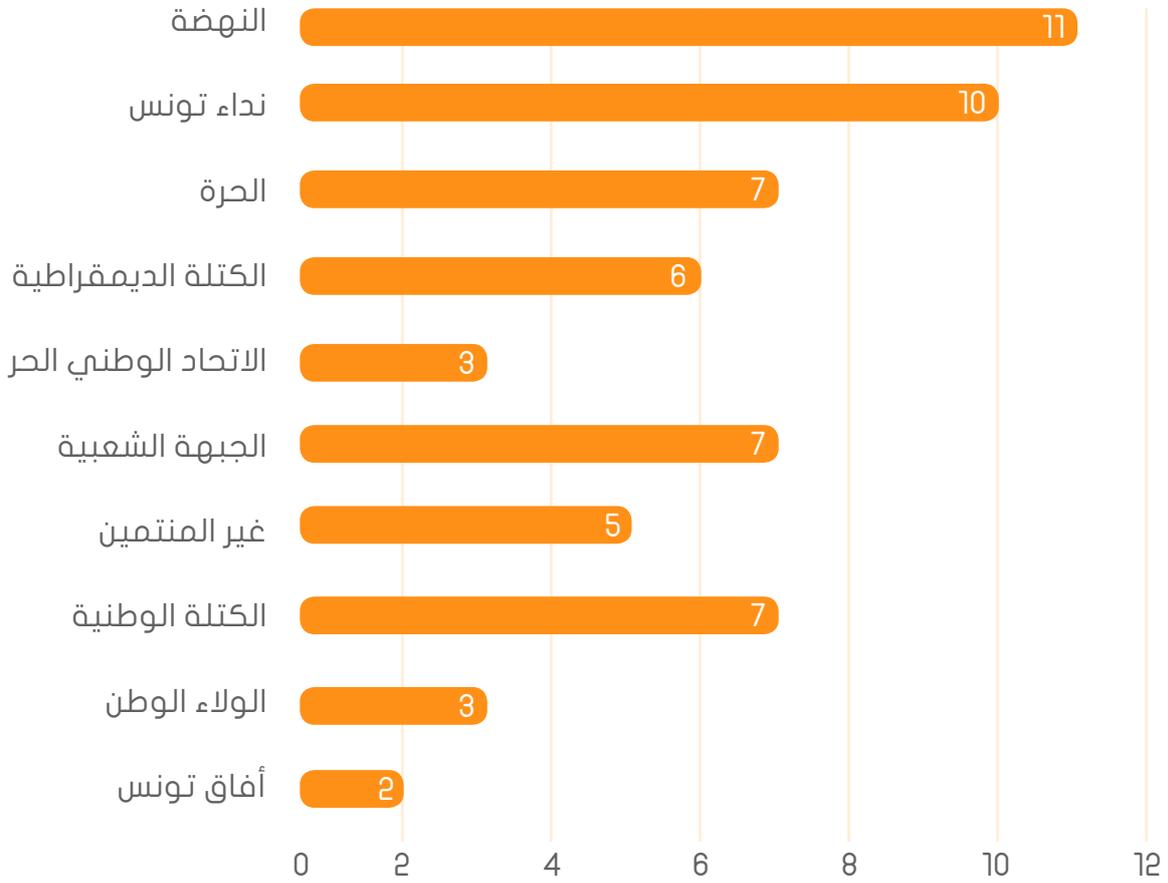
كما كانت مداخلات النواب إجمالاً إفاً تعبيراً عن المساندة الضمنية لحكومة يوسف الشاهد في ظلّ احتداد وتير الأزمة بين رئيس الحكومة والمدير التنفيذي لحزب حركة نداء تونس حافظ قائد السبسي، أو تلويحاً بسحب الثقة من حكومة يوسف الشاهد حال قُتوله أمام البرلمان لطلب تجديد الثقة.

وظفت الحسابات السياسية على سطح النقاشات، فبعد أن وجّه الشقّ المناوئ لحكومة يوسف الشاهد من كتلة نداء تونس انتقادات حادة إلى الحكومة خلال النقاش العام، وبعد أن أعلنت كتلة نداء تونس ومشروع تونس تصويتها ضدّ منح الثقة، رغم وجود جزء من النواب في كلّ منها تساند منح الثقة، تغيرت المواقف يوم التصويت، وقررت الكتلتان التصويت لصالح منح الثقة، بعد أن تأكد أن الوزير سينال الثقة لامحالة. وقد حضر المدير التنفيذي لحزب نداء تونس، حافظ قائد السبسي، والأمين العام لحركة مشروع تونس، محسن مرزوق، في البرلمان، كما حضر قياديون عن الأحزاب الأخرى مثل حركة النهضة ومشروع تونس لتوجيه تعليمات التصويت لنوابهم.

و نال هشام الفراتي ثقة مجلس نواب الشعب بأغلبية مريحة جداً.

147 مع 13 ضد 08 محتفظ

و فيما يلي قائمة النّواب المتدخّلين حسب الكتل التي ينتمون إليها:



جلسات تحويل وزاري

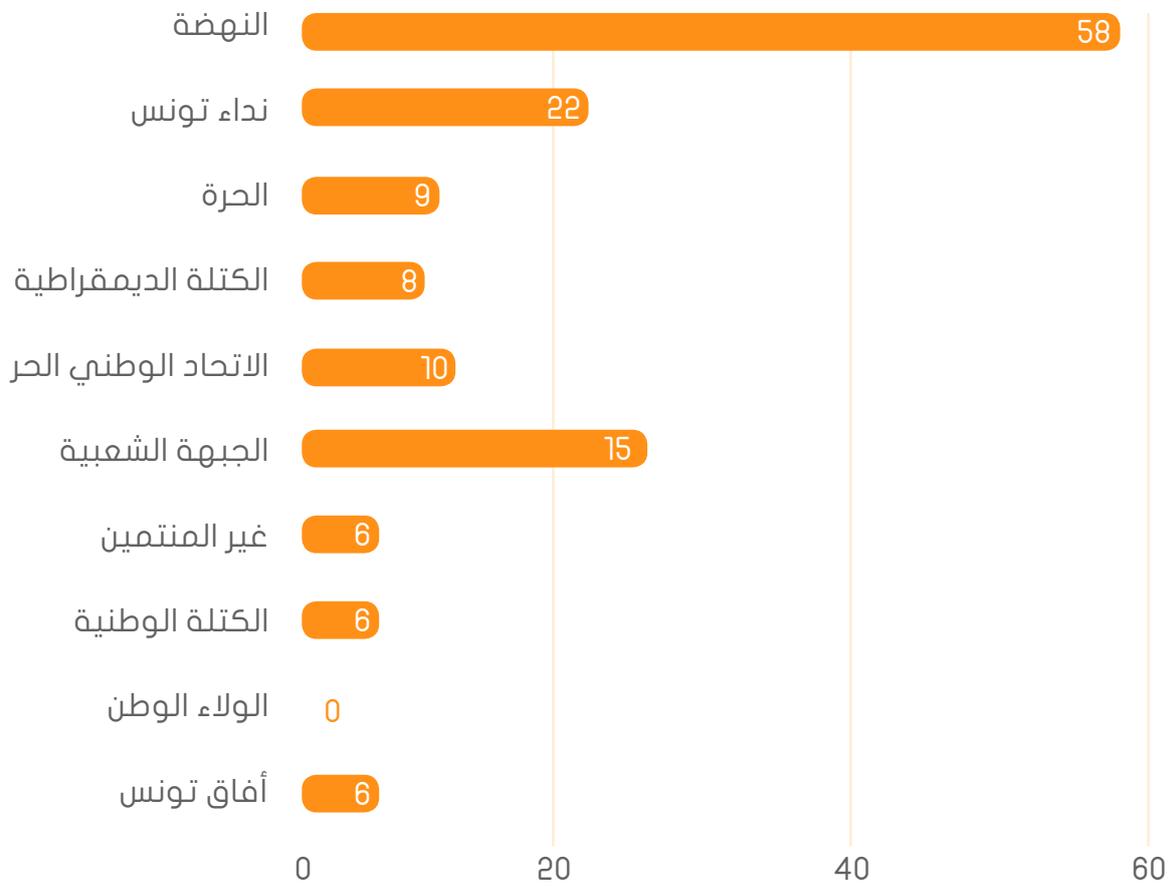
وكما تبين الرّسم فإنّ كتلة حركة النهضة هي الأكثر تدخّلاً في جلسات منح الثقة، وذلك نظراً لأنّها الكتلة الأكبر عددياً، حيث تُسند الكلمة للمتدخّلين استناداً إلى قاعدة التمثيل النسبي.

جلسات الحوار مع الحكومة:

ينصّ النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب في فصله 147 على تنظيم جلسة حوار مع الحكومة مرّة كلّ شهر وكلما دعت الحاجة لذلك. ولم تنتظم خلال الدورة البرلمانيّة الرابعة سوى 3 جلسات هي على التوالي:

- ◀ جلسة أولى بتاريخ 14 فيفري 2018 بحضور وزراء التربية والتعليم العالي والبحث العلمي والتكوين المهني والتشغيل وشؤون الشباب والرياضة والشؤون الثقافية
- ◀ جلسة ثانية بتاريخ 23 مارس 2018 بحضور رئيس الحكومة يوسف الشاهد
- ◀ جلسة ثالثة بتاريخ 6 جويلية 2018 بحضور وزيرة الشباب والرياضة

وفيما يلي رسم بيانيّ لتدخّلات النوّاب حسب الكتل التي ينتمون إليها في جلسات الحوار مع الحكومة:

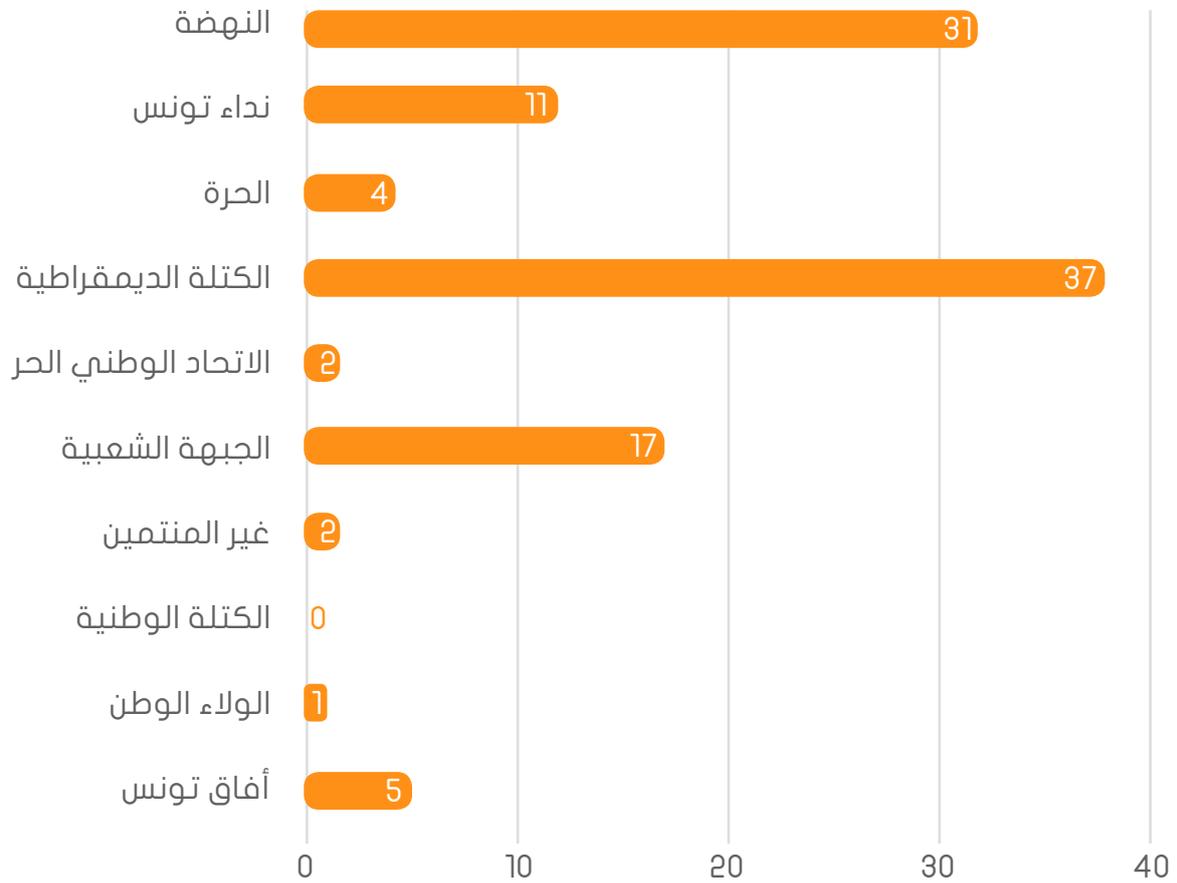


جلسات الحوار

الأسئلة الشفاهية:

أما الأسئلة الشفاهية فتواصلت على امتداد الدورة البرلمانية وتمّ طرح 111 أسئلة شفاهية على 21 وزيرا. تجدون فيما يلي رسما يسانيًا يوضّح الدور الرقابي لمختلف الكتل النيابية:

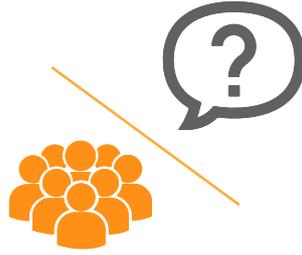
بالنسبة إلى جلسات الحوار وجلسات منح الثقة، فإنّ الكلمة تُسند للنواب في النقاش العامّ بناء على قاعدة التمثيل النسبي، حيث تتمتع الكتل الأكبر عددًا بمساحة زمنية أوسع من تلك التي تُمنح للكتل الأقلّ عددًا، فيما حدّد النظام الداخلي لغير المنتميين إلى الكتل 3 دقائق فقط خلال النقاش العامّ. وعند طرح الأسئلة الشفاهية، عادة ما يُشير النواب المعنيّون بالأسئلة إلى التأخير الحاصل بين أجل إيداع مطلب السؤال الشفاهي وتاريخ قدوم الطرف الحكومي للمجلس، وفي بعض الأحيان يتمّ حلّ الإشكالات التي تكون محور السؤال بين الأجلين.



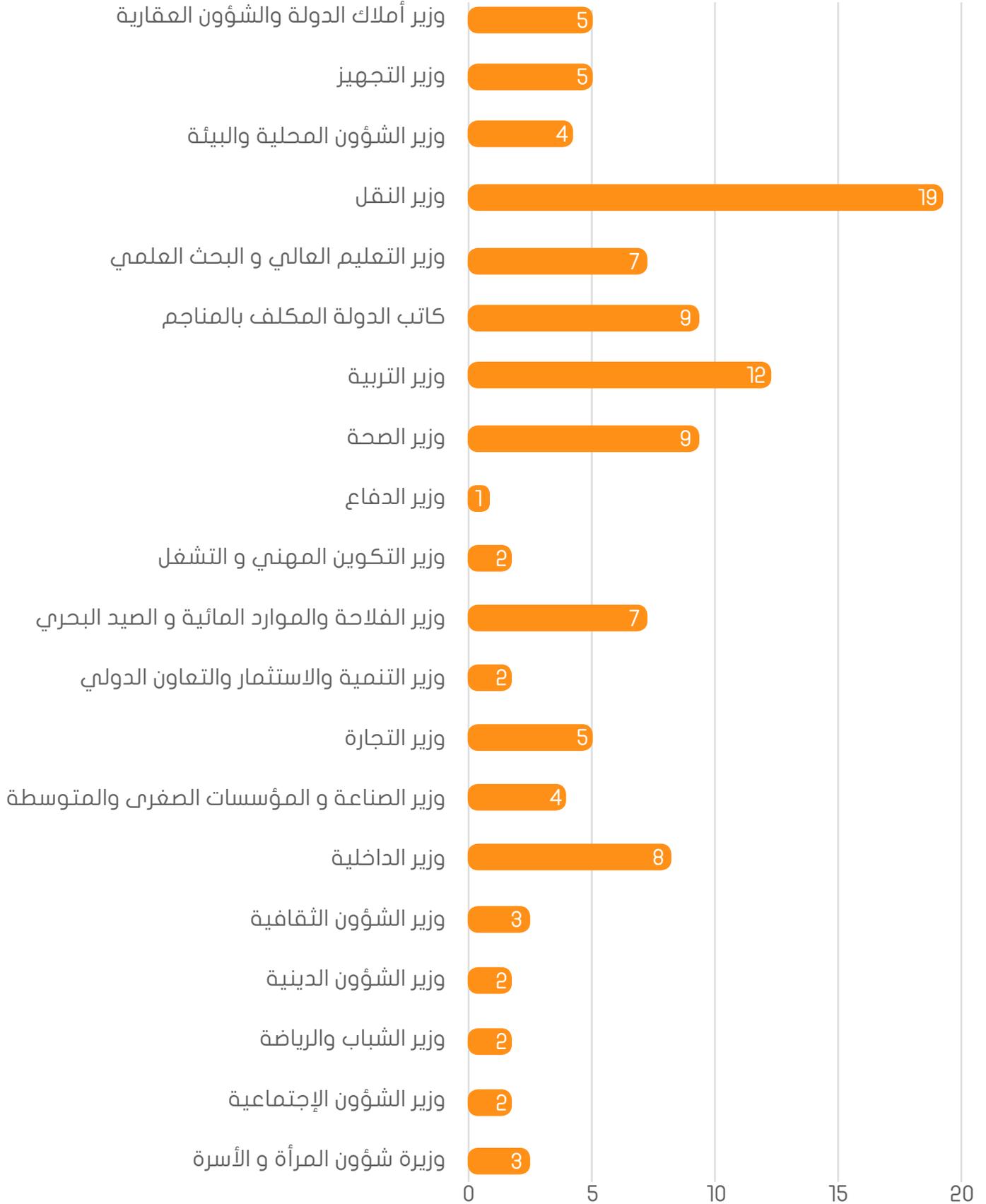
و رغم أن الأسئلة الشفاهية تطرح بشكل فردي، من قبل النائب، إلا أن الإحصائيات حسب الكتلة تشير إلى أن الكتلة الديمقراطية هي الأكثر طرحاً للأسئلة الشفاهية بـ 37 سؤالاً شفاهياً تليها حركة النهضة بـ 31 سؤالاً. أمّا عن الوزارات الأكثر مساءلة، فإنّ وزارة النقل تأتي في المرتبة الأولى بـ 19 سؤالاً شفاهياً، تليها وزارة التربية بـ 12، فيما تأتي وزارة الدفاع في المرتبة الأخير بسؤال وحيد طرح عليها خلال الدورة البرلمانية الرابعة.

وإذا ما أخذنا بعين الاعتبار عدد نواب كل كتلة، فإن توزيع الأسئلة الشفاهية يصبح كالتالي:

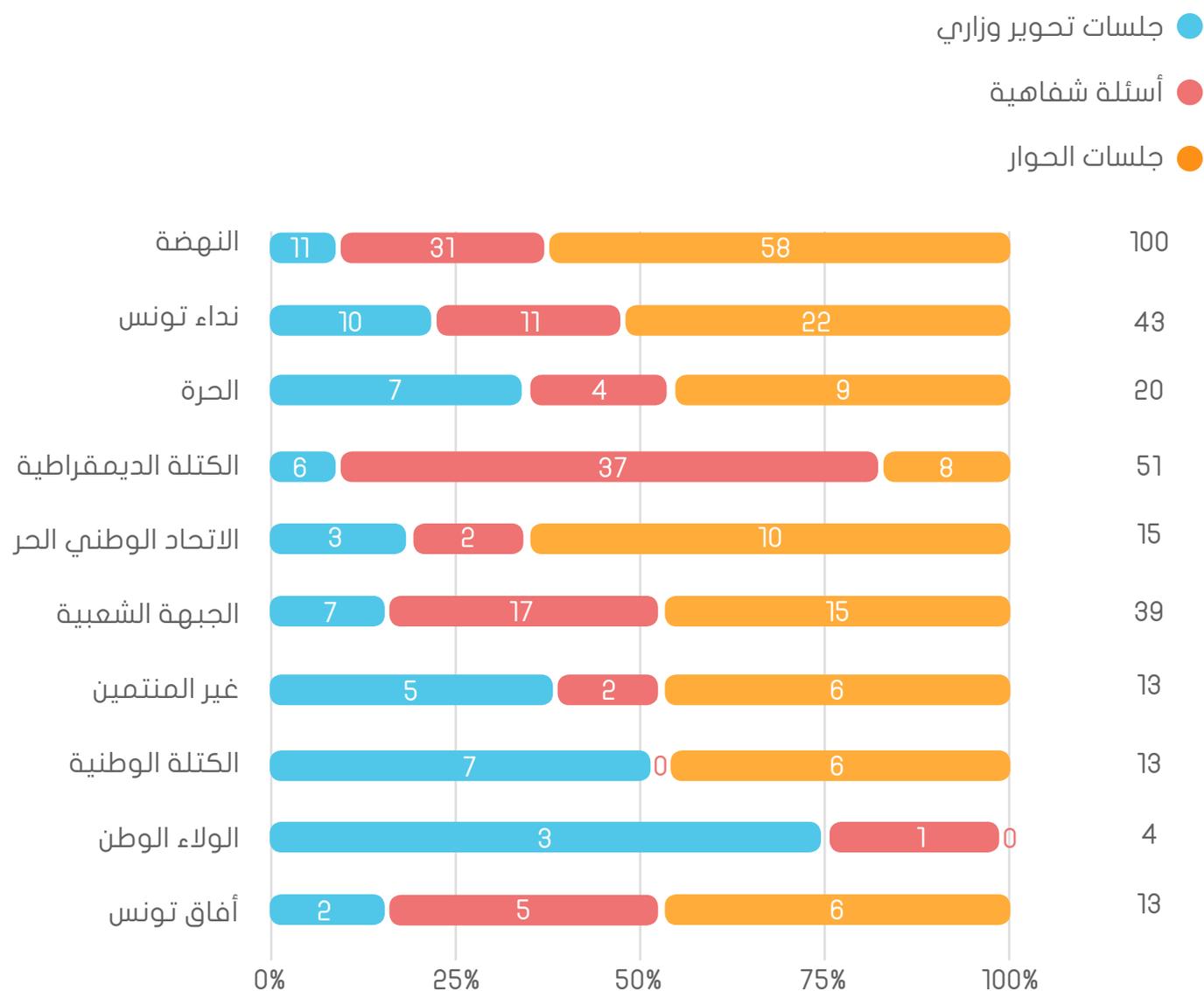
0,2	كتلة الحرة:	3,7	الكتلة الديمقراطية :
0,19	نداء تونس:	1,13	الجبهة الشعبية :
0,16	الاتحاد الوطني الحر:	0,5	أفاق تونس :
0,083	الولاء للوطن:	0,45	النهضة :
0	الكتلة الوطنية:		



تجدون تفاصيل أوفى عن الوزراء الأكثر مساهمة من خلال الرسم البياني الموالي:



وتجدون فيما يلي رسماً توضيحياً لاستعمال مختلف الأدوات الرقابية مُوزَّعة حسب الكتل النيابية:



غياب الحوار مع الهيئات المستقلة:

ينصّ النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب في فصله 159 على إجراء حوار سنوي مع الهيئات الدستورية والمستقلة.



يُضبط مكتب المجلس جلسات عامة سنوية للحوار خاصة مع الهيئات التالية:

- ◀ هيئة الانتخابات
- ◀ هيئة الاتصال السمعي البصري
- ◀ هيئة حقوق الإنسان
- ◀ هيئة التنمية المستدامة وحقوق الأجيال القادمة
- ◀ هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد
- ◀ هيئة الحقيقة والكرامة
- ◀ الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب
- ◀ المجلس الأعلى للقضاء

ولكن لم تُجر أيّ جلسة عامّة مُخصّصة للحوار مع الهيئات المستقلة طيلة الدورة النيابية، في حين لا يتوانى المجلس عن توجيه الانتقادات لها وخاصّة منها هيئة الحقيقة والكرامة خاصّة عند مناقشة ميزانيّتها في إطار قانون المالية.

كما أنّ الاهتزازات التي شهدتها الهيئة العليا المستقلة للانتخابات كانت تستحقّ جلسة عامّة تُخصّص للحوار معها ومناقشة القرارات الصادرين عن مجلسها ورئيسها المستقيل، وكان بالإمكان تجنّب تفاقم وضعيّة هذه الهيئة الدستورية الوحيدة التي تُمارس مهامّها⁴.

نجاعة الدور التمثيلي:**داخل البلاد:**

تمكّن هذه الآلية نواب الشعب من الانتقال إلى الجهات لرصد واقعها وللاستماع لمختلف مشاغل المواطنين حتّى يظطلعوا بدورهم التمثيلي ويبلّغوا أصوات المواطنين إلى الأطراف المعنية بهدف إيجاد حلول للمشاكل العالقة.

ينص النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب في فصله 43 على تنظيم أسبوع من كل شهر يتواصل فيه النائب مع المواطنين والجهات. إلّا أنّ مجلس النواب لم يلتزم بهذه الآجال التي ضبطها في نظامه الداخلي حيث تمّ تنظيم أوّل أسبوع للجهات ابتداء من 26 إلى 30 ديسمبر 2016، وثاني أسبوع من 02 إلى 05 ماي 2017. أمّا الأسبوع الأخير فامتدّ من 26 إلى 30 جوان 2017.

من ناحية أخرى، لم يتولّى المجلس نشر وثائق وتقارير تحتوي على المعلومات المتعلقة بأسبوع الجهات في حال تنظيمه، ولا تتوفّر أرقام ومعطيات حول الجهات التي تمت زيارتها والنقائص والمشاكل التي تمت معابنتها ممّا يضمن للنواب إيصال صوت المواطنين للجهات المعنية ومتابعة حلّ المشاكل والملفات العالقة.

البعثات البرلمانية:

من الناحية النظرية لا يقتصر دور النائب التمثيلي على الصعيد المحلي فقط، بل يتجاوز ليشمل الصعيد الدولي. ويتجلى ذلك من خلال البعثات البرلمانية التي حددها الفصل 163 والمتمثلة في تعيين من يمثل المجلس في الهيئات والمجالس الوطنية والدولية مع الحرص على إشراك أعضاء من مختلف الكتل بما يعكس حجمها. هذا الفصل يؤكد ضرورة التوازن بين أعضاء مجلس نواب الشعب بما يتماشى وحجم الكتلة التي ينتمون إليها.

أما من الناحية التطبيقية، فإن المعلومات المتعلقة بمعايير اختيار النواب المبعوثين تعدّ ضعيفة. فلا يوجد أيّ أثر لتقارير أو وثائق أعدت بخصوص نشاطات النواب ضمن الهيئات المنصوص عليها بالنظام الداخلي. كما أنه لم يتم الإعلان عن تنظيم مثل هذه النشاطات في الجلسات العامة، حيث يذكر النظام الداخلي أن رئيس المجلس "يتولّى [...] إعلام الجلسة العامة بالتعيينات التي تمّ إقرارها ويعلم بها الجهة المعنية خارج المجلس."

الغيابات المتكررة داخل الجلسة العامة وتفعيل آلية الاقتطاع الآلي من منحة النواب:

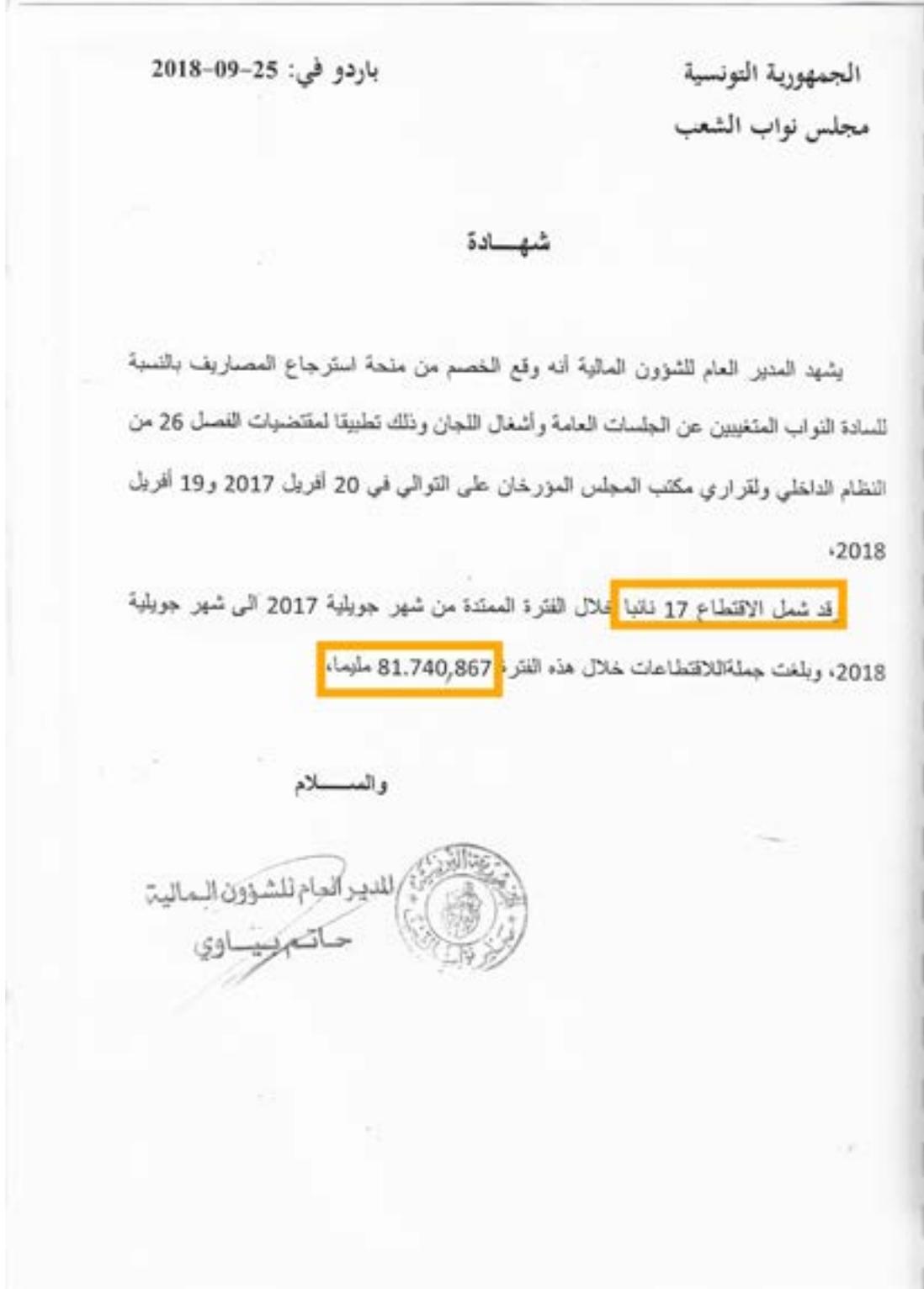
تُساهم الغيابات المتكررة في الجلسات العامة المُخصّصة للتصويت على فصول مشاريع القوانين في تعطيل التصويت نتيجة عدم توفر النصاب.

فعلى سبيل المثال، تمّ إسقاط 9 فصول من مجلّة الجماعات المحليّة على امتداد 6 جلسات عامّة نظرا لعدم توفر الأغلبية المطلوبة وتواتر ظاهرة الغياب. كما لم تتمكّن الجلسة العامة من المصادقة إلا على 34% من فصول مجلّة الجماعات المحليّة قبل من انطلاق الحملة الانتخابيّة للانتخابات البلديّة التي انطلقت في 14 أبريل 2018، وهو ما جعل مسار الانتخابات وإعداد البرامج الانتخابيّة غامضا ولم يُمكن المترشّحين من معرفة حدود صلاحيّاتهم التي سيقومون -بناء عليها- بإعداد حملاتهم الانتخابيّة.

كما ندّد النواب داخل قاعة الجلسات بتكرّر ظاهرة الغياب وتبادلوا التّهم حول التّعطيل المُتعمّد للمصادقة على فصول المجلّة والرّغبة في تأجيل الانتخابات البلديّة ومواصلة العمل بقانون 1975.

ونتيجة مطالبة النواب المتكررة بنشر قائمة النواب المُتغيّبين خلال تسجيل الحضور وتفعيل آلية الاقتطاع الآلي من المنحة لمن يتغيّب لثلاث جلسات متتالية دون عُذر. وقام المجلس بنشر قائمة النواب المعنيّين بهذا الإجراء دون توضيح المبلغ المالي الذي تمّ اقتطاعه⁵.

وقد بادرت البوصلة بتقديم طلب نفاذ للمعلومة لمعرفة المبلغ الجُملي الذي تمّ اقتطاعه من النواب، وكانت إجابة المجلس كالتالي:



علما وأن عدد الجلسات العامّة الذّتي تغيّب فيها النّوّاب تتجاوز في بعض الأحيان 7 غيابات مُتتالية. وهو ما يعكس عدم جدية مكتب المجلس في محاسبة نّوّاب الشّعب الذّين يتقاضون منحا ولا يظلمون بأدوارهم التشريعيّة والرقابيّة والتمثيلية والانتخابيّة على أكمل وجه.

قرارات مُتردّدة من مكتب المجلس:

إثر انتخاب النّائب كمال الحمزاوي رئيسا لبلديّة القصرين المدينة بتاريخ 2 جويلية 2018، كان على النّائب المذكور أن يمثل لمقتضيات الفصل 35 من القانون الانتخابي الذّلي ينصّ على عدم الجمع بين عضويّة مجلس نّوّاب الشّعب والمجالس المحليّة المُنتخبة، ولمجلّة الجماعات المحليّة في فصلها السادس الذّلي ينصّ على تفرّع رؤساء مجالس الجماعات المحليّة من خلال عدم الجمع بين رئاسة المجالس وممارسة أيّ وظيفة أخرى.

وكان على النّائب أن يستقيل من عضويّة مجلس نّوّاب الشّعب إثر الإعلان عن نتائج الانتخابات البلديّة، أو أن يُعلن مجلس نّوّاب الشّعب استقالته في غضون عشرة أيّام من تاريخ تكليفه بالمسؤوليّة. ولكنّ مجلس نّوّاب الشّعب لم يحسم أمره ولم يُعاين استقالة النّائب من مهامّه طلب مجلس نّوّاب الشّعب ولم يعلنها في أجل عشرة أيّام منذ تولّيه مهامّه، بل عاينها مساء يوم الخميس 26 جويلية 2018 بعد استيفاء الآجال القانونيّة للاستقالة والإقالة.

رقابة ناقصة على التصرف المالي للمجلس:

ينصّ النّظام الداخلي في فصله 96 على إحداث لجنة وقتيّة خاصّة للتّدقيق في صرف ميزانيّة المجلس. وعلى إثر طلب نفاذ للمعلومة تقدّمت به البوصلة حول فحوى نشاط هذه اللّجنة تمّ مدّنا بوثيقة مفادها إحداث لجنة وقتيّة للتّدقيق في صرف ميزانيّة المجلس لسنة 2015 فقط، أوّل سنة ماليّة في الدّورة البرلمانيّة من المدّة النيابيّة الأولى.

و منذ ذلك التاريخ لم نجد أثرا لهذه اللّجنة ولأعمالها رغم أهميّة التّدقيق في ميزانيّة السّلطة التشريعيّة وتحديد أهمّ نفقات إدارة مجلس نّوّاب الشّعب ومصاريف أعوانه وإداريّيه، خاصّة في ظلّ نفقات تأجير تُقدّر بـ30 مليون دينار مورّعة بين النّوّاب وبين أعضاء الدّواوين والأعوان القارّين وغير القارّين⁶.

فبأيّ منطق يتمّ التّنصيص على إحداث لجنة مكلفة بالرقابة على التصرف المالي لمجلس نّوّاب الشّعب، ولا يتمّ إحداثها إلا مرّة واحدة، ولا يتمّ النّفاذ إلى ما فيها إلا بعد تقديم مطلب في الغرض؟

اهتزاز الثقة بين النواب ورئاسة المجلس:

أتضح هذا الأمر في عدّة مناسبات: كانت الأولى خلال الجلسة العامة المُخصّصة للتّמיד في مدّة عمل هيئة الحقيقة والكرامة، حين طالب عديد النواب من رئيس مجلس نواب الشعب محمّد الناصر إحالة رئاسة الجلسة للنائب الأوّل، ذلك أنّ محمد الناصر، حسب قولهم، "مشمول بملفّ العدالة الانتقاليّة"، وبالتالي هو في حالة تضارب مصالح. وتعلّلت أصوات بعض النواب الذين توجّهوا له بالقول "أنت منقلب على الجلسة العامة" لأنّه واصل أعمال الجلسة رغم عدم توقّر النّصاب.

كما قرّر مكتب المجلس في مناسبة أخرى منع فيصل التبينّي من أخذ الكلمة لمدّة ثلاث جلسات عامّة متتالية خلال جلسة عامّة منعقدة بتاريخ 22 ماي 2018 بسبب نعته لرئيس المجلس بـ"الكارثة".

1. غياب الاستقلالية الإدارية والمالية لمجلس نواب الشعب

جاء دستور جانفي 2014 بنظام سياسي جديد للجمهورية الثانية، نظام برلماني معدّل يقطع مع هيمنة السلطة التنفيذية و يحقق التوازن التام بين السلط و يعطي سلطة لمجلس نواب الشعب المنتخبين في المصادقة على أعضاء الحكومة المقترحة و يحقّله دورا رقابيا على أعمالها. إذا يمكن القول بأنّ مجلس نواب الشعب يحتلّ مكانة محوريّة في النظام السياسي التونسي و يلعب الدور الأهمّ في إرساء أسس الجمهورية الثانية وتركيز مؤسساتها الدستورية من خلال وظائفه التشريعية والرقابية والانتخابية والتمثيلية.

كان من الطبيعي أن تعزّز مكانة مجلس نواب الشعب المعنويّة بإمكانيّات مادّيّة و استقلاليّة إداريّة و ماليّة تعينه على أدائه لدوره على أحسن وجه، إلا أنّه و بعد أربع سنوات من إنطلاق مدّته البرلمانيّة الأولى لازال المجلس يعجز على تكريس استقلاليّته من الهيكل التنفيذي و يعجز على التحصّل على الامكانيّات اللازمة لأداء مهامّه، بالمقارنة مع الإمكانيّات المهمّة الموضوعة على ذمّة كلّ من رئاسة الجمهورية ورئاسة الحكومة.

خلال هذا الجزء سيتمّ التطرّق لكلّ من الإطار التشريعي والإجرائي لسير عمل مجلس نواب الشعب، كما سيتمّ التطرّق إلى التجارب المقارنة في البلدان الأخرى التي لها نظام سياسيّ مماثل أو مشابه لنظامنا السياسيّ.

الإطار العام:

الفصل 52 من الدستور أن :



”يتمتع مجلس نواب الشعب بالإستقلالية الإدارية والمالية في إطار ميزانية الدولة. يضبط مجلس نواب الشعب نظامه الداخلي ويصادق عليه بالأغلبية المطلقة لأعضائه. تضع الدولة على ذمة المجلس الموارد البشرية والمالية اللازمة لحسن أداء النائب لمهامه.“

لقد حدد الفصل المذكور أعلاه مسألتين: تمتيع المجلس بالإستقلالية الإدارية والمالية في إطار ميزانية الدولة والتزام هذه الأخيرة بوضع الإمكانيات اللازمة على ذمة المجلس ثم إحالة ما خرج عن ذلك الى النظام الداخلي للمجلس.

الفصل الأول و الثاني و 48 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب أن :



الفصل الأول

” يتمتع مجلس نواب الشعب بالإستقلالية و الإدارية والمالية في إطار ميزانية الدولة ... “

الفصل 2

” يسن مجلس نواب الشعب قانونا ينظّم بمقتضاه الإستقلالية المالية و الإدارية للمجلس .“

الفصل 48

” رئيس المجلس هو ممثله القانوني ورئيس إدارته وأمر صرف ميزانيته، ويسهر على تطبيق أحكام النظام الداخلي وتنفيذ مقررات الجلسة العامة والكتب. يشرف رئيس المجلس على حسن سير جميع مصالح المجلس، وله اتخاذ التدابير اللازمة لحفظ النظام والأمن داخل المجلس وحوله. يصدر رئيس المجلس كافة القرارات والتدابير المتعلقة بالوضعيات الإدارية والمالية لأعضاء المجلس وأعوانه.“

مجلة المحاسبة العمومية :

تنص مجلة المحاسبة العمومية في فصلها على الرقابة المسبقة لمراقب المصاريف العمومية حيث لم يقع استثناء مجلس نواب الشعب و تمّ اعتباره هيكلًا من هيكل الحكومة.

مقترح قانون أساسي عدد 42/2015 يتعلق باستقلالية مجلس نواب الشعب وقواعد سير عمله

تقدّم عدد من النواب بمقترح قانون في 05 جوان 2015 يتعلّق بالاستقلالية المالية والإدارية لمجلس نواب الشعب.

وتواصل نقاش مقترح هذا القانون طيلة 61 ساعة على امتداد 24 اجتماعا انعقد معظمها خلال الدورتين البرلمانيتين الأولى والثانية.

وخلال الدورة الثالثة، ونظرا لاختلاف الآراء حول الشكل القانوني الذي يمكن أن يتّخذ مبدأ الاستقلالية المالية والإدارية، نظمت الأكاديمية البرلمانية ثاني اجتماع لها يوم 20 فيفري 2017 للعودة على هذه المبادرة التشريعية بحضور عديد الخبراء القانونيين والأكاديميين لحسم المسألة والأخذ بعين الاعتبار مختلف وجهات النظر.

وأوضح رجل القانون كمال بن مسعود أنّ الاستقلالية مبدأ دستوري، ولا يمكن أن يكون لمجلس نواب الشعب شخصية قانونية لأنّه منصهر داخل الشخصية القانونية الأصلية والغليا للدولة التي بمقتضاها توجد بقية الذوات الأخرى. وعليه، يجب الاحتكام إلى نظام أساسي يستلهم من الوظيفة العمومية فيما يتعلّق بالحياد واستمرارية الإدارة والمساواة بين المرأة والرجل والتناظر والكفاءة والتدرّج داخل الرتبة ولا مجال لكي تُنظّم الاستقلالية بقانون لأنّ الدستور في فصله 65 يمنع التوسع في مجال القانون وما خرج عن الفصل فإنه يعود إلى السلطة الترتيبية العامة.

فيما اعتبر بعض النواب أنّه من غير المعقول أن تتمتع هيئات دستورية مستقلة بالاستقلالية المالية والإدارية، في حين يتمّ استثناء السلطة التشريعية من هذا المبدأ، وأن تبقى السلطة التشريعية مُلحقة بسلطة لا تقلّ عنها أهمية.

وأوضحت هاجر بن الشيخ أحمد عن كتلة آفاق تونس ونداء التونسيين بالخارج أنّه لا يمكن تحقيق الاستقلالية المالية والإدارية لمجلس إلا من خلال تنقيح القانون الأساسي للميزانية.

وفيما يخصّ الإدارة البرلمانية، دعا كمال بن مسعود إلى ضبط نظام أساسي عموميّ يُستلهم منه المبادئ الأساسية للوظيفة العمومية البرلمانية. وينصّ الفصل 16 من مقترح القانون المتعلّق بالاستقلالية المالية والإدارية لمجلس نواب الشعب على ما يلي:

يُضبط النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية البرلمانية بقانون، وفقا لخصوصيات المرفق العمومي البرلماني وللمتطلبات العمل الإداري به. ويضع المجلس القواعد الخصوصية المتعلقة بنظام التقاعد والحيطة الاجتماعية والوقاية من حوادث الشغل والأمراض المهنية المنطبقة على أعوانه.

يُضبط مكتب المجلس نظام التأجير والتنظيم الهيكلي للمصالح الإدارية ونظام إسناد الخطط الوظيفية، وغيرها من القواعد المتعلقة بتطبيق أحكام النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية البرلمانية. تحدد الوظائف البرلمانية العليا ونظام إسنادها والإعفاء منها بقانون.

مشروع قانون أساسي عدد 71 لسنة 2015 المتعلق بالقانون الأساسي للميزانية

بمناسبة دراستها لمشروع القانون الأساسي للميزانية، وخلال تعرضها لمسألة كيفية تجسيد الاستقلالية الإدارية والمالية لمجلس نواب الشعب، توقفت لجنة المالية عند إشكالية عدم تعرض الدستور بشكل صريح إلى تمتع المجلس بالشخصية القانونية من عدمه.

وقد ارتأت اللجنة، إمكانية منح مجلس نواب الشعب الشخصية القانونية استنادا إلى كون الدستور منح كل الهيئات الدستورية والجماعات المحليّة الشخصية القانونيّة باعتبارها تتمتع بالاستقلالية الإدارية والمالية. وفي هذا الغرض استشارت اللجنة كلّاً من الأساتذة كمال بن مسعود، ناجي البكوش و سلوى الحمروني، كما استمعت خلال اجتماعها يوم 9 ماي إلى كلّ من الجمعية التونسيّة للمستشارين البرلمانيّين و النقابة العامّة لأعوان مجلس نواب الشعب.

استقلاليّة مجلس نواب الشعب في مشروع القانون الأساسي للميزانية:

الفصل 38:



يتم تخصيص اعتمادات من ميزانية الدولة لفائدة كل من مجلس نواب الشعب والمجلس الأعلى للقضاء والمحكمة الدستورية والهيئات الدستورية المستقلة على أساس حاجياتها من التمويل في إطار توازن ميزانية الدولة.

تعد ميزانية كل من مجلس نواب الشعب والمجلس الأعلى للقضاء والمحكمة الدستورية والهيئات الدستورية المستقلة في إطار ميزانية الدولة وتضبط إجراءات التصرف فيها بمقتضى قوانين خاصة.

الفصل 40:



يحيل مجلس نواب الشعب مشروع ميزانيته على رئيس الحكومة قبل موفى شهر ماي من كل سنة مرفقا بمذكرات تفصيلية، ويدرج هذا المشروع ضمن مشروع ميزانية الدولة.

يطلب رئيس الحكومة البيانات والاستفسارات التي يراها ضرورية حول مشروع الميزانية المطال إليه في أجل أقصاه شهر من تاريخ تسلمه للمشروع ويحيل ملاحظاته إلى اللجنة المكلفة بالمالية بمجلس نواب الشعب.

خلال اجتماع لجنة المالية يوم 5 أبريل قام النواب بتعديل كلّ من الفصل 38 و 40 ليتمّ التنصيص صريحا على الإستقلالية الإدارية و المالية لمجلس نواب الشعب (و المجلس الأعلى للقضاء و محكمة المحاسبات و المحكمة الدستورية و الهيئات الدستورية المستقلة) كما تمّ التنصيص على جهة التحكيم، اللجنة المكلفة بالمالية، في حال عدم الإتفاق على الميزانية المسندة من قبل وزارة المالية بعد اقتراح مشروع الميزانية من قبل المجلس.

الفصل 38:



يتمتع مجلس نواب الشعب و المجلس الأعلى للقضاء و محكمة المحاسبات و المحكمة الدستورية و الهيئات الدستورية المستقلة بالإستقلالية الإدارية و المالية.

تخصّص إعتمادات من ميزانية الدولة لفائدة هذه الهيئات على أساس حاجياتها من التمويل المقترحة من قبلها وفي إطار توازنات الميزانية . و تضبط إجراءات التصرف في ميزانية هاته الهياكل بمقتضى قوانينها الخاصة.

الفصل 40:



يحيل كل من المجلس الأعلى للقضاء والمحكمة الدستورية ومحكمة المحاسبات والهيئات الدستورية المستقلة مشاريع ميزانياتها إلى رئيس الحكومة قبل عرضها و مناقشتها أمام اللجنة المكلفة بالمالية بمجلس نواب الشعب في أجل أقصاه موفى شهر أبريل من كل سنة لإبداء الرأي.

ييدي رئيس الحكومة رأيه ويحيله في أجل أقصاه شهر من تاريخ تسلمه مشروع الهيكل المعني وإلى اللجان المختصة بمجلس نواب الشعب.

يناقش كل من مجلس نواب الشعب و المجلس الأعلى للقضاء والمحكمة الدستورية و محكمة المحاسبات و الهيئات الدستورية المستقلة مشروع الميزانية أمام اللجنة المختصة بمجلس نواب الشعب و بحضور ممثل عن الوزير المكلف بالمالية في أجل أقصاه موفى شهر أوت من كل سنة لإدراجها بميزانية الدولة.

و في صورة عدم الإتفاق على الميزانية المسندة يتمّ التحكيم أمام اللجنة المالية بمجلس نواب الشعب على أن يتمّ الإتفاق قبل موفى شهر جويلية.

الإطار الإجرائي:

في عدم الاستقلالية المالية:

انجرت على عدم استقلالية مجلس نواب الشعب في تحديد ميزانيته و الاعتمادات التي تضمن حسن سير عمله، انجرت عليها حالت دون قيامه بدوره حيث :

- ◀ يعاني المجلس من التبعية للسلطة التنفيذية في كافة المجالات الإدارية و المالية حيث يتم التعامل معه باعتباره احدى المصالح الوزارية التابعة للحكومة ممّا طال دون اضطلاع دوره كسلطة أولى،
- ◀ ضعف ميزانية مجلس نواب الشعب إذ لا تمثل سوى 0.09% من ميزانية الدولة أمام 0,45% لرئاسة الحكومة و 0.30% لرئاسة الدولة⁷ كما أنّها أقلّ من ميزانية بعض الهيئات الدستورية (ميزانية الهيئة العليا للانتخابات حددت بـ 0.32% من ميزانية الدولة سنة 2017)
- ◀ أكثر من أربعة أضعاف ميزانية مجلس نواب الشعب (81,51%) مخصصة لاعتمادات التأجير، مما لا يترك أي مجال لتطوير وسائل العمل البرلماني. و يرجع هذا إلى أنّ تحديد الاعتمادات النهائية المخصصة للمجلس هي من اختصاص وزارة المالية حصرياً.
- ◀ خضوع التصرف في ميزانية المجلس لإجراءات معقّدة: رقابة مسبقة لمراقب المصاريف العمومية ورقابة لاحقة من قبل الأمين العام للمصاريف.
- ◀ منح النواب ترجع بالنظر لرئيس الحكومة
- ◀ ضعف و محدودية وسائل العمل للجان و خاصة فضاءات العمل.
- ◀ عجز الكتل البرلمانية عن انتداب مساعدين برلمانيين و عدم التوصل إلى صيغة قانونية مناسبة لتوفير الإعتمادات الضرورية لذلك.
- ◀ انعدام وسائل العمل الخاصة بلجان التحقيق البرلمانية و المهام الرقابية للجان.
- ◀ ضعف الميزانية المخصصة لتكوين النواب والموظفين البرلمانيين إذ يتولى حالياً عدد من المنظمات الدولية الأجنبية تمويل الدورات التكوينية و هو تكوين ظرفي يرتبط بإرادة المنظمات الممولة.

في عدم الاستقلالية الإدارية:

رافقت عدم الإستقلالية المالية لمجلس نواب الشعب، تبعية إدارية تعود بالأساس إلى اعتباره هيكلًا من هياكل الحكومة يخضع بالضرورة لموافقة رئيسها خلال مختلف الإجراءات الإدارية التعيينات و الترقيات و الإنتدابات حيث :

- ◀ لا يمكن لرئيس المجلس فتح مناظرات انتداب أو مناظرات داخلية للترقية إلا بعد الموافقة الوجوبية لمصالح رئاسة الحكومة.
- ◀ لا يمكن لرئيس المجلس تسمية الموظفين البرلمانين مهما كانت الخطة الوظيفية المعنية، في حين يحول للوزراء بموجب أوامر تفويض من رئيس الحكومة تسمية الموظفين الراجعين لهم بالنظر في الخطط الوظيفية،
- ◀ لا يمكن لرئيس المجلس التمديد للموظفين الذين يرى ضرورة مواصلتهم العمل في صورة بلوغهم السن القانونية للتقاعد،
- ◀ إقرار التنظيم الهيكلي للمجلس يخضع للموافقة الوجوبية لمصالح رئاسة الجمهورية.

التجارب المقارنة:**تحديد الميزانية**

بالرجوع الى التجارب المقارنة اتضح أن أغلب التجارب المقارنة أقرت بحرية المجالس النيابية في تحديد ميزانياتها وفي متابعة تنفيذها. إذ نجد مثلا أن النظام الداخلي للبرلمان البلجيكي أسند هذه المهمة إلى ما يسميها "هيئة الحوكمة" وهي هيئة تعمل داخل مكتب المجلس⁹.

وفي فرنسا أقر النظام الداخلي ان مكتب المجلس يحتوي على ثلاثة محاسبين برلمانيين يهتمون بالمصالح الإدارية والمالية يكون أحدهم وجوبا من المعارضة⁹، أما المرسوم المتعلق بسير المجالس النيابية¹⁰، فقد أقر في فصله السابع بأن الاعتمادات الضرورية لسير المجالس النيابية تحددها لجنة تتكون من قضاة ماليين الى جانب ما يعرف بالمحاسبين البرلمانين وهم نواب يقع انتخابهم لإدارة الشأن المالي والإداري لمجالسهم.

08- la gouvernance établit le projet de budget et le projet de comptes de la Chambre et les soumet à la commission de la Comptabilité

09- الفصول 7 و 8 و 15 و 16 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية (<https://goo.gl/ts7PdL>)

10- Article 7 de l'Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires : Chaque assemblée parlementaire jouit de l'autonomie financière

Les crédits nécessaires au fonctionnement des assemblées parlementaires font l'objet de propositions préparées par les questeurs de chaque assemblée et arrêtées par une commission commune composée des questeurs des deux assemblées. Cette commission délibère sous la présidence d'un président de chambre à la Cour des comptes désigné par le premier président de cette juridiction. Deux magistrats de la Cour des comptes désignés par la même autorité assistent à la commission ; ils ont voix consultative dans ses délibérations

Les propositions ainsi arrêtées sont inscrites au projet de loi budgétaire auquel est annexé un rapport explicatif établi par la commission mentionnée à l'alinéa précédent

في كندا يتمتع المجلس النيابي باستقلالية ادارية ومالية تتجسد عبر مكتب المجلس الذي يقوم بدور مجلس إدارة المجلس (وهو متكون من رئيس المجلس، خمسة أعضاء من السلطة الحاكمة، ثلاثة أعضاء من المعارضة الرسمية وعضو من مجموعة أخرى للمعارضة). يعد رئيس المجلس الميزانية بمساعدة مكتبه ولا يتم التصويت عليها¹¹.

ونجد نفس هذا التوجه في أنظمة أخرى عينت هيكلًا يحتوي عموماً على أعضاء مختصين في الإدارة وفي المالية يمكن تسميتهم بمحاسبين برلمانيين (questeurs) ونجد هذا المثال في إيطاليا، كندا، رومانيا، البنين وغيرها.

يقوم بهذا الدور نواب في المعارضة الى جانب نواب في من الأغلبية ويتمثل دورهم في الإدارة المالية والتنظيمية للمجالس كما يمكنهم في بعض البلدان الاهتمام بتأمين المجالس.

من جهة الإدارة المالية يمكنهم إعداد الميزانية وتنفيذها ومراقبة حسن تنفيذها. أما من الجانب الإداري فتسهر هذه الهياكل على حسن سير مصالح المجلس وعلى تحسين ظروف عمل النواب وإدارة الموظفين البرلمانيين.

إن أغلب الأنظمة القانونية المقارنة أقرت الاستقلالية الإدارية والمالية للمجالس النيابية دون الإقرار بشخصيتها القانونية. لكن في مقابل ذلك دقت النصوص القانونية والأنظمة الداخلية كيفية ضمان حسن سير المجالس النيابية واستقلاليتها.

توصيات و مقترحات مختلف الجهات المستمع لها:

في إسناد الشخصية القانونية لمجلس نواب الشعب ضماناً لإستقلاليتته المالية و الإدارية

أجمع الأساتذة على عدم اشتراط إسناد الشخصية القانونية لضمان الإستقلالية المالية و الإدارية للمجلس وأقرّوا بعدم دستورية ذلك استجابة لمبدأ وحدة الشخصية القانونية للدولة.

” إن مجلس نواب الشعب لا يمكن أن يعوض الدولة ويحل محلها كشخص قانوني أو أن ينفصل عنها ويتواجد بجانبها كشخص قانوني بسبب كونه هيكلًا من هياكلها منوط به حسب الدستور ممارسة الوظيفة التشريعية ومراقبة العمل الحكومي وغيرها من الصلاحيات

“

كمال بن مسعود



كما أجمع الأساتذة على ضرورة التنصيص على الاستقلالية المالية للمجلس في إطار قانون أساسي (القانون الأساسي للميزانية) وعلى الإستقلالية الإدارية في إطار قانون عادي ينظم الوظيفة البرلمانية.

تعديلات ضمن مشروع القانون الأساسي للميزانية¹²

◀ إدراج أحكام الفصل 48 من النظام الداخلي للمجلس صلب القانون الأساسي للميزانية وذلك بإضافة فصل جديد في مطلع الباب الثاني من العنوان الثالث كما يلي:

رئيس مجلس نواب الشعب هو ممثله القانوني ورئيس إدارته وأمر صرف ميزانيته. يصدر رئيس المجلس كافة القرارات والتدابير المتعلقة بالوضعيات الإدارية والمالية لأعضاء مجلس نواب الشعب وأعوانه.

إدماج الأحكام المتعلقة بمجلس نواب الشعب والواردة بالفصل 38 من المشروع صلب الفصل 40 (العنوان الثالث، الباب الثاني: مجلس نواب الشعب) كما يلي:

الفصل 40 معدلا:

يتمتع مجلس نواب الشعب بالاستقلالية الإدارية والمالية وتحدد إجراءات التصرف في ميزانيته بقرارات من رئيسه. تخصص اعتمادات من ميزانية الدولة لفائدة مجلس نواب الشعب على أساس حاجياته من التمويل المقترحة من قبله وفي إطار توازنات الميزانية. يحيل مجلس نواب الشعب مشروع ميزانيته على رئيس الحكومة قبل موفى شهر ماي من كل سنة مرفقا بمذكرات تفصيلية، ويدرج هذا المشروع ضمن مشروع ميزانية الدولة. يطلب رئيس الحكومة البيانات والاستفسارات التي يراها ضرورية حول مشروع الميزانية المحال إليه في أجل أقصاه شهر من تاريخ تسلمه للمشروع ويحيل ملاحظاته إلى اللجنة المكلفة بالمالية بمجلس نواب الشعب.

◀ إضافة فصل جديد في مطلع العنوان الرابع "التصرف في ميزانية الدولة" فيما يلي نصه:

يتخذ رئيس مجلس نواب الشعب، بعد إعلام الوزير المكلف بالمالية، القرارات المشار إليها بالفصول 22 و28 و29 و50 و52 من هذا القانون كلما تعلق بموارد أو نفقات أو إعتمادات تعود لمجلس نواب الشعب. توضع، عند بداية كل سنة مالية، على ذمة مجلس نواب الشعب جملة الاعتمادات المرصودة لفائدته. ولا يمكن تجميد هذه الاعتمادات أو إلغاؤها إلا بقرار من رئيس المجلس بعد استشارة اللجنة المكلفة بالمالية.

◀ إضافة فصل بالأحكام الانتقالية لتكريس الاستقلالية الإدارية والمالية للمجلس قبل نهاية السنة: الصيغة المقترحة:

تدخل أحكام الفصول 40 و [أرقام الفصلين الجديدين الواردين أعلاه] من هذا القانون حيز النفاذ في أجل أقصاه 31 ديسمبر 2018 .
تنقيح مجلة المحاسبة العمومية و ذلك بإدراج أحكام جديدة خاصة بمجلس نواب الشعب

◀ حذف الرقابة المسبقة لمراقب المصاريف العمومية مع تعويضها بآليات رقابة داخلية يضبطها النظام الداخلي للمجلس

◀ أحداث مركز محاسبي خاص بمجلس نواب الشعب مع اقرار تسمية مراقب برلماني بقرار مشترك من رئيس المجلس و الوزير المكلف بالمالية،

◀ إدراج إمكانية وكالات المقايض و الدفوعات و تسمية الوكلاء عليها بقرارات من رئيس المجلس وفق ما يضبطه النظام الداخلي،

◀ سن نظام أساسي عام للوظيفة العمومية البرلمانية

◀ نظام يضمن حياد الموظف البرلماني و يؤمّر إطار للعمل بعيدا عن ضغوطات السلطة التنفيذية ويضمن تلاؤم الموارد البشرية مع خصوصية العمل بالإدارة البرلمانية.

◀ ضمان حقّ مجلس نواب الشعب في التصرف في العقارات و المنقولات الضرورية لعمله و خاصة فضاء قصر باردو و بناءاته الفرعية

◀ ضمان حقّ المجلس في التصرف و حفظ استغلال أرصدته الوثائقية

الخاتمة:

بعد مرور 4 دورات برلمانية كاملة، لا يزال مجلس نواب الشعب يشتغل بدون الحد الأدنى من الاستقلالية الإدارية والمالية، في خرق واضح للدستور أولاً، وللنظام الداخلي الذي ألزم المجلس نفسه به. ورغم أن مشروع القانون الأساسي للميزانية معروض على أنظارهم منذ سنوات، إلا أن النواب يماطلون في مناقشته، ولا يبدون الحرص الكافي للتنصيص على استقلالية المجلس المالية، ووضع الوسائل الكفيلة بضمانها.

غياب الاستقلالية الإدارية والمالية يشكّل عائقاً أمام قيام المجلس بمختلف أدواره على أكمل وجه، إلا أنه لا يفسر لوحده ضعف نجاعة العمل البرلماني، وخاصة العمل الرقابي. إذ أن استعمال النواب للأدوات الرقابية، على تفاوته، يبقى منقوصاً. كما أن جلسات الحوار مع الحكومة، كما جلسات الأسئلة الشفاهية للوزراء، لا يتم تنظيمها بشكل دوري وكاف. أما لجان التحقيق، واللجان الخاصة، فإن عملها تعوزه النجاعة. ولئن تواصلت معظم الخروقات من دورة برلمانية إلى أخرى، ومنها اللجوء شبه الآلي إلى لجنة التوافقات، وغيابات النواب عن أشغال المجلس، فإن الدورة البرلمانية الرابعة تميزت بجدل كبير من رئاسة المجلس، وتسيير الجلسات وقرارات المكتب، خاصة في علاقة بالتمديد لهيئة الحقيقة والكرامة.

الخاتمة

لم يرتق أداء مجلس نواب الشعب خلال الدورة البرلمانية الرابعة إلى حجم الرهانات التي كانت أمامه. فالأداء التشريعي لم يتطور كثيرا. صحيح أن مجلس نواب الشعب صادق خلال هذه الدورة على مشاريع قوانين مهمة، وخاصة مجلة الجماعات المحلية وقانون التصريح بالمكاسب والمصالح ومكافحة الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح، المعروف بقانون « من أين لك هذا؟ »، لكن المصادقة على مجلة الجماعات المحلية، وهي النص المنظم للمركزية، قبل بضع أيام من موعد الانتخابات البلدية، لا يمكن أن تحسب إنجازا. فقد انطلقت الحملة الانتخابية دون الحسم في فصول مهمة، كتفرغ رؤساء البلديات من عدمه، وصلاحيات المجالس البلدية. وهو ما ساهم في ضعف الحملة الانتخابية ولم يشجع على مشاركة واسعة في التصويت. وقد أثبت مسار المصادقة على مجلة الجماعات المحلية سواء في اللجنة أو في الجلسة العامة مدى ارتباط النسق التشريعي بالإرادة السياسية التي تراوحت بين التعطيل والتسريع. ومثلما ساهم ضغط المجتمع المدني في التسريع بالمصادقة على مجلة الجماعات المحلية، فإنه نجح كذلك في تحسين مشروع قانون « من أين لك هذا؟ »، بالتنصيص على نشر التصاريح بالمكاسب والمصالح بالنسبة لأهم المسؤولين.

ورغم أن المبادرات التشريعية للنواب لاتزال قليلة، ولا تحظى بالأولوية اللازمة، فإن هذه الدورة شهدت تحسنا طفيفا بالمصادقة على 3 مقترحات قوانين صادرة عن نواب، منها مقترح قانون المسؤولية المجتمعية للمؤسسات.

كل هذا لا ينفى تواصل الاضطراب في جدول الأعمال التشريعي للجان، وتواصل تعطيل مشاريع قوانين مهمة جدًا، كمشروع القانون الأساسي للميزانية المعروض على لجنة المالية منذ 2015، والتأخر الكبير في مسار المصادقة على قوانين الهيئات الدستورية المستقلة. إذ بعد مرور قرابة خمس سنوات على المصادقة على الدستور، لا تزال معظم المؤسسات الدستورية في انتظار المصادقة على قوانينها، أو انتخاب أعضائها، وفي الحاليتين، تقع المسؤولية الأكبر على عاتق مجلس نواب الشعب.

حيث لا يزال إرساء المحكمة الدستورية معطّلا بعد أكثر من 3 سنوات من انقضاء الأجل الدستوري في انتظار قيام مجلس نواب الشعب بانتخاب ثلث أعضائها. انتخاب عرف الكثير من التعطيل إلى حدّ العبث الذي بلغ أقصاه بالتوافق على أسماء مرشحين وإعلان ذلك ثم عدم الالتزام بهذا التعهّد في التصويت. بالإضافة إلى ذلك، عوض أن يلعب مجلس نواب الشعب دوره في حلّ أزمات الهيئة العليا المستقلة للانتخابات إقبا بسدّ الشغورات أو بالنظر في طلب إعفاء رئيسها، فإنّ تعامله معها المرتبط بالحسابات السياسية للكتل الأكبر عددًا ساهم في خلق هاته الأزمات واستمرارها.

وقد عرفت هيئة الحقيقة والكرامة المشاكل ذاتها، حيث ساهم مجلس نواب الشعب في الرمي بمسار العدالة الانتقالية في مستنقع الخلافات السياسية والقانونية والإجرائية، في جلسة النظر في قرار التمديد في مدّة عملها التي شهدت العديد من الخروقات وأدّت حتى إلى التّشكيك في رئيس المجلس. في حين كان بإمكان المجلس التسريع بسدّ الشغورات في مجلس الهيئة والمساهمة في إنقاذ المسار.

وبالتالي، فإن حصيلة الدور الانتخابي لمجلس نواب الشعب في الدّورة البرلمانيّة الرابعة كانت ضعيفة جدًا، تميزت بتغليب الحسابات السياسية على الاستحقاقات الدستورية، وتعطيل قد يبدو ممنهجا، وبتشبيث غير مفهوم بإجراءات وشروط بيروقراطية لا جدوى منها.

و على الرغم من سوء الأوضاع الاقتصاديّة والاجتماعيّة التي تجلّت من خلال ارتفاع الأسعار وتدهور المقدرة الشرائيّة للمواطن وتواصل انزلاق الدينار وتصنيف تونس على القوائم السوداء، فإنّ الدور الرقابي لمجلس نواب الشعب ظلّ ضعيفا. إذ لم يتمّ احترام دورية انتظام جلسات الحوار مع الحكومة والتي يحدّدها النظام الداخلي بمرّة كل شهر، كما تواصل تهميش جلسات الأسئلة الشفاهية لأعضاء الحكومة من مكتب المجلس ومن النواب أنفسهم. كما أنّ دور اللجان الخاصة ولجان التحقيق تعوزه النجاعة. ورغم مواصلة التجاء المجلس إلى تكوين لجان تحقيق، فإنها تبدو وكأنها هدف بحد ذاته، لبعث رسالة سياسية أو إظهار اهتمام بأمر ما، دون أن تؤدي إلى دور رقابي أو استقصائي فعلي.

يبقى الدور التمثيلي للنواب، والذي يتجلى في إعدادين وطني ودولي، والذي تغيب عنه الشفافية بشكل كبير. إذ أن المجلس يتكتم عن فحوى الأنشطة التي يقوم بها النواب خارج أرواقه وعن الاعتمادات المخصصة لذلك، وهو ما لا يسمح لنا، مواطنين وإعلاميين وجمعيات، بتقييم أداء النواب في هذا المجال.

ولئن كانت الرقابة النيابية على مصاريف المجلس ضعيفة، ولا تحترم حتى مقتضيات النظام الداخلي، فإن الإشكال الأكبر الذي يعيق مجلس نواب الشعب، هو غياب الاستقلالية المالية والإدارية للمجلس. إذ أنه بعد مرور قرابة خمس سنوات على المصادقة على الدستور، وأربع دورات برلمانية كاملة، لا شيء يبرر تواصل غياب الاستقلالية المالية والإدارية للمجلس، في خرق واضح للدستور وفي تعارض صارخ مع المكانة التي على مجلس نواب الشعب تبوأها في الجمهورية الثانية.

يبقى أن هذه الدورة البرلمانية تميزت، في آخرها، بعودة مجلس نواب الشعب إلى قلب المعادلة السياسية. حيث أن الأزمة حول مصير الحكومة أدت بكل طرف إلى حشد المؤيدين، وهو ما أدى كذلك -وما زال- إلى إعادة توزيع النواب على الكتل النيابية، أحيانا حسب القناعات، ولكن في أحيان أخرى وفق صفقات سياسية غير بريئة. وهو ما يعمق من أزمة الثقة في مجلس نواب الشعب بالخصوص، وفي مؤسسات الدولة والآليات الديمقراطية عموما.

أمام نسق دون المأمول لا يحتكم لرؤية سياسية وتشريعية واضحة، وأمام تعطيله المتواصل لإرساء المؤسسات الدستورية وتأجيله المتواصل في النظر في القوانين التي تنظمه وتضمن استقلاليته الإدارية والمالية، لم يتبق أمام مجلس نواب الشعب إلا فرصة أخيرة في مدته النيابية الأولى ليتدارك فيها التأخير الحاصل في تطبيق الدستور، وويتعهد بالاستحقاقات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ويساهم في استرجاع بعض من الثقة التي فقدتها جزء كبير من المواطنين فيه، والتي قد تنترجم قريبا عزوفا انتخابيا.

توصيات منظمة البوصلة:



- ◀ استكمال ارساء المؤسسات الدستورية، تشريعا وانتخابا
- ◀ تفعيل الاستقلالية المالية والإدارية للبرلمان
- ◀ التصدي الجدي لغيابات النواب، عبر الاقتطاع الآلي والفعلي من المنح، وتحديد معايير واضحة للغيابات المبررة
- ◀ تكريس أكثر شفافية، عبر ضمان علنية كل اجتماعات اللجان، وتعميم البث المباشر لها، ونشر قوائم الحضور ومحاضر الجلسات في آجالها
- ◀ وضع آليات فعالة لمراقبة ومتابعة تطبيق القوانين التي يصادق عليها المجلس
- ◀ تفعيل الدور الرقابي، عبر توفير الامكانيات اللوجستية والقانونية للجان التحقيق وللجان الخاصة، وإضفاء أكثر نجاعة على الأدوات الرقابية للنواب



4 نهج أبولو 11 ، حي المهرجان ، تونس 1082
الهاتف: (+216) 71 840 424
الفاكس: (+216) 71 840 383

site: www.albawsala.com
facebook: [fb.com/AlBawsala](https://www.facebook.com/AlBawsala)
Twitter: [@AlBawsalaTN](https://twitter.com/AlBawsalaTN)
contact@albawsala.com



هذا المشروع ممول من طرف الإتحاد الأوروبي