

Article 13. Participation of society

1. Each State Party shall take appropriate measures, within its means and in accordance with fundamental principles of its domestic law, to promote the active participation of individuals and groups outside the public sector, such as civil society, non-governmental organizations and community-based organizations, in the prevention of and the fight against corruption and to raise public awareness regarding the existence, causes and gravity of and the threat posed by corruption. This participation should be strengthened by such measures as:

- (a) Enhancing the transparency of and promoting the contribution of the public to decision-making processes;
- (b) Ensuring that the public has effective access to information;
- (c) Undertaking public information activities that contribute to non-tolerance of corruption, as well as public education programmes, including school and university curricula;

تقرير المجتمع المدني

حول تطبيق

الفصل الثاني (التدابير الوقائية) والفصل الخامس (استرداد الموجودات) من

اتفاقية الأمم المتحدة

لمكافحة الفساد

في تونس

من قبل منظمة أنا يقظ

تقدير

في إطار المساهمة في المراجعة الوطنية لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في تونس، خلال دورتها الثانية، تمّ إعداد هذا التقرير الموازي من قبل منظمة أنا يقظ بالاعتماد على الوثائق التوجيهية ونموذج التقرير المعدّ من قبل تحالف اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ومنظمة الشفافية الدولية. وقد تمّ إعداد هذا التقرير بدعم من التحالف وتمويل من الوكالة النرويجية للتعاون الإنمائي (NORAD) ووزارة الشؤون الخارجية الدنماركية.

إنّ الاستنتاجات الواردة بهذا التقرير تمثل الفريق المشرف على إعداده، ولا تمثل ضرورة آراء وتوجهات تحالف اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وبقية المانحين. وقد تمّ استيفاء كل الوسائل قصد التثبت من دقة وسلامة المعلومات والبيانات المضمّنة في هذا التقرير. وقد أُعتبرت كلّ المعلومات مثبتة ودقيقة إلى حدود شهر أكتوبر 2022.

وتمّ إعداد هذا التقرير من قبل الباحثين والباحثين: أحمد بن تعاريت، مريم بالقاسي، أحمد البدوي وإيناس البشير (عن منظمة أنا يقظ). كما تمّت مراجعة هذا التقرير وتدقيقه (في لغته الفرنسية الأصلية) من قبل Denyse Degiorgio و Danella Newman (عن تحالف اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد).

منظمة أنا يقظ – تونس

105، نهج الطاهر بن عمار، المنزه التاسع (ب)، 1013، تونس

<https://www.iwatch.tn/>

<https://www.facebook.com/I.WATCH.Organization/>

<https://www.twitter.com/IwatchTn>

<https://www.youtube.com/user/IWatchTunisie>

منظمة أنا يقظ هي جمعية تونسية رقابة مستقلة غير ربحية، تأسست إثر الثورة التونسية في 21 مارس 2011، وتهدف إلى مكافحة الفساد وتدعيم النزاهة والشفافية ودعم جهود المؤسسات في ترسيخ مبادئ الحكم الرشيد. أصبحت منظمة أنا يقظ خلال سنة 2013 نقطة الاتصال الرسمية لمنظمة الشفافية الدولية قبل أن تصبح، في سنة 2019، الفرع الرسمي لمنظمة الشفافية الدولية في تونس.

محتوى التقرير

1	قائمة الحوارات التي تمّ إجراؤها
2	ا. تقديم
3	اا. ملخّص
9	ااا. تقييم مسار المراجعة بالنسبة إلى تونس
11	ااا. تقييم مدى تطبيق مقتضيات الفصلين الثاني والخامس من الاتفاقية
11	الفصل الثاني
11	المادة 5 - سياسات وممارسات مكافحة الفساد الوقائية
13	المادة 6 - هيئة أو هيئات مكافحة الفساد الوقائية
17	المادة 7-1 - التشغيل في القطاع العام
19	المواد 7 و8 و12 - مدونات قواعد السلوك وتضارب المصالح والتصريح بالمكاسب:
22	المادة 3-7 - التمويل السياسي:
26	المادة 4-8 والمادة 2-13 - آليات التبليغ وحماية المبلّغين
30	المادة 1-9 - المشتريات العموميّة
34	المادة 2-9 - إدارة الأموال العموميّة
37	المادتين 10 و13-1 - إبلاغ الناس ومشاركة المجتمع
40	المادة 11 - التدابير المتعلقة بالجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة
41	المادة 12 - القطاع الخاص
42	المادة 14 - تدابير منع غسل الأموال
44	الفصل الخامس
44	المادتين 52 و58 - مكافحة تبييض الأموال
47	المادتين 53 و56 - تدابير الاسترداد المباشر للممتلكات
49	المادة 55 - التعاون الدولي لأغراض المصادرة
50	المادة 57 - إرجاع الموجودات والتصرّف فيها
54	ا. المستجّدات
56	اا. التوصيات
58	ااا. الملاحق
60	المراجع

قائمة الحوارات التي تم إجراؤها

المتحدث(ة)	صفته (أ)	تاريخ إجراء الحوار
السيدة فضيلة القروري	قاضية بمحكمة المحاسبات	3 مارس 2022
السيد منير الشاذلي	مستشار عام بالإدارة العامة لنزاعات الدولة مكلف بملف الأموال المنهوبة بالخارج	2 مارس 2022

ا. تقديم

أمضت تونس على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بتاريخ 30 مارس 2004 وصادقت عليها يوم 23 سبتمبر 2008.

يهدف هذا التقرير إلى التثبت من مدى تطبيق الدولة التونسية لبعض المواد التي جاءت بالفصل الأول (الإجراءات الوقائية) والفصل الخامس (استرداد الموجودات) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. ويساهم هذا التقرير في المراجعة الوطنية المُجرّاة حول هذه الفصول. حيث تمّ اختيار تونس عبر القرعة من قبل فريق المراجعة لتكون من بين الدول المعنية بالمراجعة خلال السنة الخامسة من الدورة الثانية.

مجال التطبيق – تتمثل الفصول والمواد التي تحظى باهتمام خاصّ في إطار هذا التقرير في سياسات وممارسات مكافحة الفساد الوقائية (المادة 5)، هيئة أو هيئات مكافحة الفساد الوقائية (المادة 6)، التشغيل في القطاع العام (المادة 7-1)، مدونات السلوك، تضارب المصالح والتصريح بالمكاسب في القطاع العام (المادتين 7 و8)، آليات التبليغ وحماية المبلّغين (المادة 4-8 والمادة 13-2)، التمويل السياسي (المادة 3-7)، المشتريات العمومية وإدارة الأموال العمومية (المادة 9)، التدابير المتعلقة بالجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة (المادة 11)، القطاع الخاص (المادة 12)، إبلاغ الناس ومشاركة المجتمع (المادة 10 والمادة 13-1) وتدابير منع غسل الأموال (المادة 14). أما بالنسبة للفصل الخامس، تتعلّق الموضوعات، محور الاهتمام، بمكافحة تبييض الأموال (المادتين 52 و58)، تدابير الاسترداد المباشر للممتلكات (المادتين 53 و56)، آليات استرداد الممتلكات من خلال التعاون الدولي في مجال المصادرة (المادة 54)، التعاون الدولي والخاص (المواد 51، 54، 55 و59) وإرجاع الموجودات والتصرف فيها (المادة 57).

هيكلية التقرير – يُفتتح هذا التقرير بمُلخّص يضمّ أهم الاستنتاجات والتوصيات المرتبطة بمسار المراجعة الوطنية لتطبيق الاتفاقية، مدى توفر المعلومات الضرورية، فضلا عن كيفية تطبيق عدد من مواد الاتفاقية من قبل الدولة التونسية. وبعد ذلك، يتحوّل التقرير إلى إطار يقدّم تحليلا منفصلا لكل المواد حسب المجالات المذكورة أعلاه، مع تقديم أمثلة عن ممارسات فضلى وصعوبات أو نقائص مرتبطة بتطبيق هذه المواد. وتمثل كلّ هذه النتائج منطلقا لجملة من التوصيات حول الإجراءات العاجلة وذات الأولوية التي يجب المضي فيها من أجل ضمان التطبيق التمثيل للاتفاقية.

المنهجية – تمّ إعداد هذا التقرير من قبل فريق منظمة أنا يقظ، بدعم تقني ومالي من تحالف اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وقد حرص الفريق على الحصول على أكبر عدد ممكن من المعلومات والبيانات المتوفرة لدى الجهات الحكومية والمرتبطة بمختلف المجالات التي تم التعرض إليها صلب هذا التقرير.

وتمّت صياغة التقرير انطلاقا من الدليل التوجيهي ونموذج التقرير الموازي للمجتمع المدني المعدّان من قبل تحالف اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ومنظمة الشفافية الدولية والموضوعان على ذمّة منظمات المجتمع المدني. وتمثل هذه الأدوات تبسيطا للوسائل التي يعتمدها مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة. ويتضمّن الأنموذج التوجيهي للتقرير الموازي، مثلا، عددا من الأسئلة حول مسار المراجعة وأمثلة عن ممارسات فضلى ونقائص تتعلق بمجالات الفصلين الثاني والخامس من الاتفاقية.

II. ملخص

يفحص هذا التقرير تطبيق الدولة التونسية للفصل الثاني (التدابير الوقائية) والفصل الخامس (استرداد الأصول) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC). كما يهدف إلى المساهمة في عملية مراجعة مدى الالتزام بتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في إطار الدورة الثانية من المراجعة الجارية حالياً والتي تشمل الفصلين المذكورين. وتهدف التوصيات الواردة في هذا التقرير إلى دعم الحكومة التونسية في التعهد بالتزاماتها بموجب اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من خلال تنفيذ فعلي وناجح لمختلف الأحكام.

توصيف المسار

انطلقت عملية مراجعة التنفيذ بجمع البيانات والنصوص القانونية النافذة والمنشورة. ثم في مرحلة ثانية، تم تحليل البيانات ومقارنة النصوص الوطنية مع مواد الاتفاقية وقياس معدل الامتثال من خلال بيان أبرز الثغرات والنقائص. وبالتوازي مع ذلك، أجريت مقابلات مع أصحاب المصلحة بشأن عملية تنفيذ القوانين الوطنية وضرورة تحيينها وتحديثها مع المتغيرات. فيما تَضَمَّنَت المرحلة الأخيرة من التقرير توصيات للدولة التونسية لملائمة تشريعاتها مع الاتفاقية وضمنان النفاذ العادل للقانون.

توفر المعلومة

كانت عملية تنفيذ المراجعة غير واضحة. حيث لم يتم نشر البيانات من قبل فريق الخبراء المشرف على التقييم الذي قامت به الدولة حول تنفيذ الاتفاقية.

بالنسبة للقوانين والنصوص القانونية، يجب أن تتم الموافقة على أي نص إلا وفق المسار التشريعي الوطني. فيجب أن يصادق البرلمان على القوانين ويوقعها رئيس الجمهورية لتُدرج في الرائد الرسمية للجمهورية التونسية في شكل وري والكروني. كما يجب نشر النصوص التطبيقية بعد المصادقة عليها من قبل مجلس الوزراء برئاسة رئيس الحكومة على نفس الموقع¹.

والملاحظ أنه يوجد مشاكل على مستوى معرفة المخطط. فلم تكن لدينا أي رؤية واضحة حول ما كان مبرمجا وكيفية تنفيذ الاتفاقية.

ومن أجل مراقبة تطبيق القوانين، تقدّم الفريق الباحث التابع لمنظمة أنا يقظ بمطالب نفاذ إلى المعلومة، حسب التشريع الوطني ساري المفعول²، إلى العديد من الهياكل على غرار: الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، رئاسة الحكومة، وزارة أملاك الدولة، وزارة العدل ووكالة الجمهورية.

إلا أن السلطات التونسية لم تكن متعاونة وتستجيب إلى مطالب النفاذ إلى المعلومة، الأمر الذي أثر على دقة بعض المعلومات الواردة بهذا التقرير، ومن ثمة على جودة التحليل.

¹ www.iort.tn

² القانون الأساسي عدد 22-2016 مؤرخ في 24 مارس 2016 يتعلق بحق النفاذ إلى المعلومة.

ملخص تحليل الفصول

مكنت مراجعة تطبيق فصول اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من الوصول إلى أهم الاستنتاجات التالية والتي يمكن تبويبها ضمن خمس محاور:

أ. سياسات وآليات مكافحة الفساد:

على الرغم من انضمام الدولة التونسية لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد منذ عام 2008، تميّزت الترسانة القانونية التونسية، طيلة سنوات، بغياب واضح لآليات مكافحة الفساد والإبلاغ عنه وحماية المبلغين عن المخالفات. فكان من الضروري انتظار ثورة 2011 التي أدت إلى الانطلاق في تقنين هذه الآليات مع صدور المرسوم الإطاري عدد 120-2011 وإدماج مكافحة الفساد صلب الحياة العامة.

وساهم إصدار القانون عدد 10-2017، لاحقاً، في إرساء عدد من الوسائل والإجراءات المتعلقة بتلقي التبليغات، بالهيكل المختص وإجراءات الحماية التي يمكن أن ينتفع بها المبلغون عن الفساد منذ سنة 2017.

وبالتالي، فإن فضائل الترسانة القانونية الجديدة تكمن في التوجّه نحو تنويع الهياكل المكلفة بالتوقي ومكافحة الفساد، مع الاحتفاظ باحتكار المعالجة النهائية للملفات على مستوى الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد التي أنشئت منذ 2011. حيث يُلزم القانون عدد 10-2017 المنظمات بإنشاء هيكل إداري مسؤول عن تلقي والتحقيق في شهادات الفساد صلب نفس الهيكل، مما يعزز وصول المواطنين والأعوان العموميين إلى الهياكل المختصة في مكافحة الفساد.

من جانبها، نصّ الفصل 130 من الدستور التونسي لسنة 2014 على إنشاء هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد، باعتبارها الهيئة المسؤولة عن الوقاية من الفساد ومقاومته. كما أنها مسؤولة عن تلقي ومعالجة التبليغات عن الفساد وفقاً للقانون الأساسي عدد 10-2017 المؤرخ في 7 مارس 2017 المذكور أعلاه. إلا أنه لم يتم إرساء هذه الهيئة إلى حين صياغة هذا التقرير وتم "استبدالها" بالهيئة الوطنية لمكافحة الفساد. وتنتشر المقرات الفرعية للهيئة الوطنية على كامل تراب الجمهورية بما يضمن معرفة العموم بنشاط الهيئة ويُسهّل ولوجهم إليها، فضلاً عن مختلف وسائل الاتصال المتاحة للعموم على غرار الرقم الأخضر ومنصة الإبلاغ على الانترنت المتوفرة على موقعها الإلكتروني.

خلال 7 سنوات من عملها الفعلي، تمكنت الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد من إبرام العديد من اتفاقيات الشراكة مع مختلف الفاعلين في المجتمع التونسي، وأطلقت العديد من حملات التوعية والتحسيس بمخاطر الفساد وأهمية التبليغ عن الشبهات.

ومع ذلك، فإن الجهود التي بذلتها السلطات التونسية، بما في ذلك الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، لم تتمكن من تجاوز بعض النقائص المتعلقة بآليات الإبلاغ وحماية المبلغين عن الفساد. هذا يتعلق بشكل أساسي بمدى فاعلية تدابير حماية المبلغين عن المخالفات. فبالإضافة إلى عدم احترام الأجال المنصوص عليها بالتشريع الوطني المتعلق بإسناد الحماية للمبلغين عن الفساد من جانب الهيئة، وعدم احترام قرارات الهيئة من قبل الهياكل العمومية المعنية، أدّى "تجميد" نشاط الهيئة، منذ شهر أوت/أغسطس 2021، إلى تعريض حقوق ومصالح المبلغين للخطر وإضعاف آليات الوقاية ومكافحة الفساد.

من ناحية أخرى، لوحظ أن الدستور الجديد، الذي عُرض على الاستفتاء في 25 جويلية/يوليو 2022 على الاستفتاء، قد تخلّى عن التكريس الدستوري لهيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد. فأصبح من المشروع التساؤل عن مصير الهيئة

الوطنية لمكافحة الفساد وقدر مكافحة الفساد في تونس، خاصة بعد سنوات ظلت خلالها النصوص غير قابلة للتطبيق ولم يكن لها تأثير ملزم.

ب. الحوكمة المالية:

تظلّ المالية العمومية في مفترق السياسات العامة وعمل السلطة. وقد حظيت المالية العمومية بأهمية خاصة ضمن الأطر القانونية المتعلقة بالتصرف في الأموال العمومية والهادفة إلى ضمان الحوكمة المالية الرشيدة. ويمكن تأكيد ذلك بالرجوع إلى سنة 1883 التي عرفت وضع قواعد ومبادئ الميزانية. فمنذ ذلك، عززت النصوص القانونية تدريجياً إدارة الأموال العامة من خلال إدراج قواعد صارمة للمحاسبة والرقابة والتدقيق وتقييم السياسات العامة.

بالإضافة إلى ذلك، فإن مراجعة عملية إعداد قوانين المالية تبيّن مدى أهمية اعتماد النزاهة والشفافية من خلال إلزام الأطراف المتدخلة بنشر كل المعلومات والبيانات المرتبطة بكيفية إعداد ميزانية الدولة ومناقشتها والمصادقة عليها ومراقبتها وغلقها.

ومع ذلك، عانت المالية العمومية لسنوات من اختلال توازن الميزانية، مما أضعف قدرتها على الاستجابة للأزمات. كما أبرزت أزمة جائحة فيروس كورونا أوجه القصور في إدارة الأموال العمومية. هذا بالإضافة إلى غياب الرقابة التي تمارسها مختلف الهيئات المتدخلة على غرار محكمة المحاسبات.

كما تُعتبر المالية العمومية في صميم الطلب العمومي. ويرتكز هذا الأخير على تلبية احتياجات الهياكل العمومية والخاصة، التي تضمن تحقيق المصلحة العامة، من خلال اتباع عدد من القواعد والمبادئ التي تضمن الإدارة السليمة للأموال العامة. حيث يجب أن تمر الهياكل العمومية عبر الصفقات العمومية حيث الإجراءات والقواعد الواردة بالأمر عدد 1039-2014 مؤرخ في 13 مارس 2014. حسب الأصول بموجب المرسوم رقم 1039/2014 الصادر في 13 مارس 2014.

وتشكل المبادئ والقواعد التي أدرجها هذا الأمر، على غرار الشفافية والمنافسة وتكافؤ الفرص، استجابة للمعايير الدولية لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية فيما يتعلق بالطلب العمومي.

بالإضافة إلى ذلك، فإن اللجوء إلى رقمنة الشراءات العمومية منذ عام 2014 عبر منصة TUNEPS عزّز إمكانية التوقي من مخاطر الفساد (عن طريق تقليل التدخل البشري في مختلف مراحل تقديم العروض) وتسهيل الوصول إلى المعلومات المتعلقة بالصفقات العمومية.

من جهة أخرى، فقد أدّى عدد المتدخلين في الصفقات العمومية مصدراً لعدم نجاعتها وفعاليتها، خاصة في ظلّ البيروقراطية التي يمكن أن تعيق الاستجابة السريعة لاحتياجات المشتري العمومي. هذا بالإضافة إلى استحالة تجنب مخاطر الفساد، خاصة وأن المعلومات الفنية للمشتريات العامة ليست محمية بشكل كامل ويمكن الكشف عنها حتى قبل نشر الدعوة لتقديم العروض.

كما يشكل القطاع العام في تونس، على غرار مختلف البلدان في طور النمو، أداة تخفيف للصدمات الاجتماعية تلجئ إليها جُلّ الحكومات. كما يمثل هذا القطاع المجال "المفضل" للفساد في الإدارة العمومية.

ت. تبييض الأموال:

انخرطت الدولة التونسية، منذ سنوات، في مسار مكافحة تبييض الأموال، الذي أصبح بدوره أداة لتمويل العمليات والخلايا الإرهابية. ولهذه الغاية، أدخل القانون عدد 26-2015 المتعلق بمكافحة الإرهاب ومنع غسل الأموال عدّة آليات

وتدابير تهدف إلى منع وزجر أي فعل يعتبر عملية غسيل أموال. كما قدّم هذا القانون قائمة المؤسسات المسؤولة عن مراقبة المعاملات المالية المشبوهة وألزمها بإشعار السلطات المسؤولة عن زجر هذه الأعمال خصوصا اللجنة التونسية للتحاليل المالية.

وبالرغم من ذلك، فإن التحسينات التي عرفتها التشريعات الوطنية لم تسمح بتغطية الجرائم المحتملة المتعلقة على وجه الخصوص باستخدام الخدمات المالية الالكترونية (بالاعتماد على العملات الالكترونية) والمعاملات المشفرة عبر الإنترنت.

ث. الحوكمة المفتوحة:

ضمن الدستور التونسي الصادر في 27 جانفي 2014 ثمّ الدستور الجديد في 25 جويلية 2022 الحق في النفاذ إلى المعلومة. وتمثل هيئة النفاذ إلى المعلومة، الهيكل المسؤول بالسهل على ضمان الحق في مختلف جوانبه وأساسا فيما تعلّق بالبت في الطلبات والطعون المرتبطة بالنفاذ إلى المعلومة. حيث أدرج القانون الأساسي عدد 22-2016 مؤرخ في 24 مارس 2016 في المنظومة القانونية التونسية آليات ووسائل تضمن التمتع الفعلي بالحق في النفاذ إلى المعلومة، على غرار ضبط قائمة المعلومات والبيانات الواجب نشرها وتحيينها تلقائيا من قبل الهياكل الخاضعة لهذا القانون.

ج. مصادرة وإعادة الأصول:

كانت مصادرة أصول بن علي وعائلته المنهوبة في الخارج النتيجة المنطقية لاختلاس الأموال العامة طيلة سنوات. حيث طالبت الدولة التونسية، غداة ثورة 2011، بتجميد أصول وممتلكات الرئيس الأسبق بن علي وعائلته الموجودة بالخارج قصد مصادرتها وإعادتها.

والملاحظ أنه منذ صدور مراسيم المصادرة سنة 2011، لم يشهد الإطار القانوني التونسي أي تقدّم في علاقة بسنّ نصّ واضح وخصوصي يتعلق باسترجاع الأموال المنهوبة سواء في الداخل أو الخارج.

التطبيق على مستوى القانون وعلى المستوى الواقعي

الجدول 1: ملّخص التطبيق والتنفيذ

مواد الاتفاقية	وضعية التطبيق على مستوى القانون	مدى التقدّم والتطبيق على المستوى الواقعي
المادة 5 - سياسات وممارسات مكافحة الفساد الوقائية	مكتملة	متوسطة
المادة 6 - هيئة أو هيئات مكافحة الفساد الوقائية	غائبة	ضعيفة
المادة 7-1 - التشغيل في القطاع العام	تقريبا مكتملة	متوسطة
المادة 7-3 - التمويل السياسي	تقريبا مكتملة	ضعيفة
المواد 7 و8 و12 - مدونات السلوك، تضارب المصالح والتصريح بالمكاسب في القطاع	مكتملة	متوسطة

العام		
المادة 4-8 والمادة 2-13 - آليات التبليغ وحماية المبلغين	مكتملة	متوسطة
المادة 1-9 - المشتريات العمومية	مكتملة	جيدة
المادة 2-9 - إدارة الأموال العمومية	مكتملة	متوسطة
المادة 10 والمادة 1-13 - إبلاغ الناس ومشاركة المجتمع	مكتملة	جيدة
المادة 11 - التدابير المتعلقة بالجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة	تقريباً مكتملة	متوسطة
المادة 12 - القطاع الخاص	جزئية	متوسطة
المادة 14 - تدابير منع غسل الأموال	مكتملة	متوسطة
المادة 52 والمادة 58 - مكافحة تبيض الأموال	مكتملة	متوسطة
المادة 53 والمادة 56 - تدابير الاسترداد المباشر للممتلكات	مكتملة	ضعيفة
المادة 54 - آليات استرداد الممتلكات من خلال التعاون الدولي في مجال المصادرة	جزئية	ضعيفة
المواد 51 و54 و55 و59 - التعاون الدولي والخاص	جزئية	ضعيفة
المادة 57 - إرجاع الموجودات والتصرف فيها	جزئية	ضعيفة

الجدول 2: أداء المؤسسات الأساسية المختارة

المؤسسة	الأداء مقارنة بالمسؤوليات المدروسة في إطار التقرير	ملاحظات حول الأداء
مجلس نواب الشعب	متوسط	يختصّ مجلس نواب الشعب، بوصفه الهيكل التشريعي للدولة، بسنّ القوانين. وبالرجوع إلى جلسات مجلس نواب الشعب، من الممكن الإقرار بأن مكافحة الفساد وضرورة الوقاية منه لم يكونا مسألة ذات أولوية بالنسبة إلى نواب الشعب.

وقد تأكّد هذا التوجه فوراً إثر الإجراءات الرئاسية في 25 جويلية 2021 والقاضية بتجميد نشاط مجلس نواب الشعب.		
تعاني الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد منذ السنوات الأولى لنشاطها من ضعف مواردها البشرية ونقص الخبرة بسبب سياسة التوظيف والتشغيل المبنية أساساً على إلحاق موظفين عموميين من إدارات ومؤسسات عمومية والتعاقد الوقتي. وإضافة إلى ذلك، فإن تبعيّة الهيئة إلى رئاسة الحكومة يمكن أن تُستشف، على المستوى المالي، من خلال اندراج ميزانية الهيئة ترتيبياً ضمن ميزانية رئاسة الحكومة وكذلك من خلال تعيين رئيس الهيئة من قبل رئيس الحكومة بمقتضى أمر حكومي. ومن الممكن القول بأن هذه التبعية التي تكاد تكون مطلقة قد ساهمت في الحدّ من نجاعة وفاعليّة تدخّل الهيئة ودورها في التوقي ومكافحة الفساد. وقد أدّت الإجراءات التي أعلنها رئيس الجمهورية بداية من 25 جويلية 2021 قد أثّرت على الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بأن تمّ إخلاء ثمّ إغلاق مقرّاتها المركزية بالاستعانة بالقوة العامة بداية من 20 أوت 2021.	متوسط	الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد
تمّ إحداث اللجنة بمقتضى القانون الأساسي عدد 26-2015 بتعلق بمكافحة الإرهاب ومنع غسل الأموال. وهذه الهيئة المحدثة لدى رئاسة الحكومة، مكوّنة من 19 عضواً يمثلون مختلف الهيئات والوزارات التي ترتبط مهامها بمكافحة الإرهاب وغسل الأموال على غرار وزارة العدل، وزارة المالية، اللجنة التونسية للتحاليل المالية... وقد تمّ إصدار كلّ الأوامر التطبيقية التي يحيل إليها القانون عدد 26-2015 في آجالها المحددة. ويمكن الإقرار بأنّ اللجنة الوطنية أصبحت المحرك الرئيسي للاستراتيجية الوطنية لمكافحة الإرهاب. حيث تعتمد اللجنة على جملة من الوسائل، التي تمكّنها من تحقيق الأهداف الوطنية، على غرار تجميد أرصدة وممتلكات الأشخاص أو المنظمات والهيئات التي يشتبه في دعمها للإرهاب.	جيد	اللجنة الوطنية لمكافحة الإرهاب

أبرز التوصيات للإجراءات ذات الأولوية

بناء على تحليل البيانات المتوفرة عند صياغة هذا التقرير، يمكن أن تقدّم التوصيات المتعلقة بالإجراءات العاجلة وذات الأولوية إلى السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية.

من ناحية أولى، فإن السلطة التنفيذية مدعوة إلى:

- ضمان التواصل والتفاعل مع منظمات المجتمع المدني في إطار مسار مراجعة تطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد،
- ضمان الوصول إلى المعلومات والبيانات الرسميّة،
- إصدار النصوص التطبيقية المشار إليها ضمن القوانين سارية المفعول في مجال مكافحة الفساد،
- تدعيم الطاقة البشرية والمالية لهيكل الرقابة،
- تفعيل آليات متابعة تنفيذ الاتفاقيات المصادق عليها من طرف الدولة التونسية.

من ناحية ثانية، فإن السلطة التشريعية مدعوة إلى:

- تبني النصوص التشريعية اللازمة لمكافحة الفساد وتعديل النصوص سارية المفعول قصد تدعيم استقلالية الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد وكل المؤسسات والهيئات المتداخلة في مجال مكافحة الفساد وتدعيم الشفافية والمساءلة.
- تدعيم دور البرلمان بوصفه هيكلا رقابية في الدولة.
- الأخذ بعين الاعتبار ما تنصّه المواثيق والمعاهدات الدولية المصادق عليها من قبل الدولة التونسية.
- لعب دور إيجابي وفعال في الرقابة على السلطة التنفيذية على غرار اللجوء إلى الأسئلة (الكتابية والشفاهية) الموجهة إلى الحكومة.

III. تقييم مسار المراجعة بالنسبة إلى تونس

يتسم مسار مراجعة تطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من قبل الحكومة التونسية بالضبابية بسبب نقص، وأحيانا غياب، المعلومات والبيانات الرسمية حول هذا المسار.

تقرير حول مسار المراجعة

جدول 3: شفافية مشاركة الحكومة ومنظمات المجتمع المدني في مسار مراجعة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

هل نشرت الحكومة أية معلومات حول نقطة الاتصال الرسمية للدولة التونسية؟	لا	لم يتمّ نشر المعلومات حول نقطة الاتصال الرسمية عبر الموقع الرسمي لرئاسة الحكومة التونسية.
هل تمّ نشر روزنامة مراجعة تطبيق الاتفاقية أو كانت معلومة لدى العموم؟	لا	الروزنامة غير متوفرة لدى العموم.
هل تمّ تشريك المجتمع المدني عند إعداد التقييم الذاتي	غير معلوم	لا توجد معطيات.

من قبل الحكومة التونسية؟		
هل تمّ نشر نتائج التقييم الذاتي الإلكتروني أو مشاركتها مع المجتمع المدني؟	لا	لا توجد معطيات.
هل وافقت الحكومة التونسية على زيارة إلى الدولة التونسية؟	غير معلوم	لا توجد معطيات.
هل حدثت زيارة إلى الدولة التونسية؟	غير معلوم	لا توجد معطيات.
هل تمت دعوة المجتمع المدني لتقديم ملحوظاته إلى المراجعين الرسميين؟	غير معلوم	لا توجد معطيات.
هل تمت دعوة القطاع الخاص لتقديم ملحوظاته إلى المراجعين الرسميين؟	غير معلوم	لا توجد معطيات.
هل نشرت أو تعهّدت الحكومة التونسية بنشر التقرير النهائي حول الدولة التونسية؟	غير معلوم	لا توجد معطيات.

النفّاذ إلى المعلومة

إن الحقّ في النفّاذ إلى المعلومة هو حقّ مكّرس دستوريا ضمن الفصل 32 من الدستور التونسي لسنة 2014³. وقد تمّ تدعيم هذا التكريس الدستوري عبر القانون الأساسي عدد 22-2016 مؤرخ في 24 مارس 2016 يتعلق بالنفاذ إلى المعلومة⁴. ويُلزم هذا القانون الإدارات والمؤسسات الرسمية، أولاً، بنشر كل معلومة تهمّ المواطنين والإجابة على كل مطلب نفاذ إلى المعلومة مقدّم من الأشخاص الطبيعيين والمعنويين في حسب الشروط المنصوص عليها في القانون.

خلال إعداد هذا التقرير، عمل فريق الباحثين على زيارة مختلف المواقع الرسمية للمؤسسات والوزارات واللجان المرتبطة بمجال انطباق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد قصد التثبّت من وجود المعلومات والبيانات الضرورية. وقد تولّى الفريق إيداع عدد من مطالب النفّاذ إلى المعلومة لدى عدد من الأطراف المتداخلة (الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، البنك المركزي التونسي، وزارة أملاك الدولة، وكالة الجمهورية بتونس، رئاسة الجمهورية، رئاسة الحكومة، إلخ). إلا أنّ الفريق لم يتلقَ سوى عددا ضئيلا من الردود على المطالبات المقدّمة. فحتّى الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، وهي الهيئة المكلفة بتنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، لم تستجب إلى مطالب النفّاذ إلى المعلومة المقدّمة لهذا الغرض. وتبقى هذه المقاومة الحكومية للاستجابة لمطالب النفّاذ أمرا غير مفهوم خاصّة وأنه لم تُقدّم أي تبريرات أو تفسيرات تبين أسباب عدم الاستجابة لهذه المطالبات كما ينصّ على ذلك القانون.

وفي هذا الإطار، يجب الإشارة إلى أنّ أكثر المعلومات التي يمكن الولوج إليها إلكترونيا قد تعلّقت بنصوص قانونية بحكم نشرها الإلزامي بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية⁵ قصد دخولها حيّز النفّاذ. كما أن المقالات والتحقيقات الصحفية

³ ينصّ الفصل 32 على أنه: "تضمن الدولة الحق في الإعلام والحق في النفّاذ إلى المعلومة. تسعى الدولة إلى ضمان الحق في النفّاذ إلى شبكات الاتصال."

<https://legislation-securite.tn/ar/law/44137>

⁴ القانون الأساسي عدد 22-2016 مؤرخ في 24 مارس 2016 يتعلق بالنفاذ إلى المعلومة، <https://legislation-securite.tn/ar/law/45656>

⁵ www.iort.gov.tn

على مواقع ومنصات على غرار نواة⁶، انكفاضة⁷ والكتيبة⁸، كانت مفيدة لاختبار مدى تطبيق وإدراج ما جاء باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ضمن الترسانة القانونية التونسية. ويمكن القول بأن هذا الصنف من المصادر، يُمكن من إعطاء لمحة أكثر واقعية حول تطبيق القانون.

IV. تقييم مدى تطبيق مقتضيات الفصلين الثاني والخامس من الاتفاقية

نتعرض في هذا الجزء إلى مدى تطبيق مقتضيات الفصلين الثاني والخامس من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من خلال مدى إدراجها ضمن القوانين والتراتيب وتطبيقها الفعلي من خلال التعرّض إلى الممارسات الفضلى والنقائص وكيفية إصلاحها وتحسينها.

الفصل الثاني

فيما يخصّ تطبيق الفصل الثاني من الاتفاقية المتعلق بالتدابير الوقائية، يُبَوَّب التحليل كما يلي:

المادة 5 - سياسات وممارسات مكافحة الفساد الوقائية

يمكن أن نذكر من بين أبرز التوجيهات التي جاءت بها المادة 5 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: الوقاية من الفساد، تعزيز مشاركة المجتمع وإرساء وترويج ممارسات فعّالة منسّقة لمكافحة الفساد.

منذ سنة 2011، تبنت البلاد التّونسيّة عددا من النصوص القانونية التي تهدف مكافحة الفساد الذي يُعتبر من بين العوامل الدّافعة لقيام الثورة في 2011.

وتشمل التّرسّانة التّشريعية التونسية المتعلقة بمكافحة الفساد أساسا:

- القانون الأساسي عدد 10 لسنة 2017 مؤرّخ في 7 مارس 2017 يتعلق بالإبلاغ عن الفساد وحماية المبلغين عن الفساد⁹،
- القانون الاساسي عدد 22 لسنة 2016 مؤرّخ في 24 مارس 2016 يتعلّق بالحق في النفاذ إلى المعلومة¹⁰،
- القانون عدد 46 لسنة 2018 مؤرّخ في 1 أوت 2018 يتعلّق بالتصريح بالمكاسب والمصالح وبمكافحة الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح¹¹،
- أمر حكومي عدد 1124 لسنة 2019 مؤرّخ في 9 ديسمبر 2019 يتعلّق بضبط آليات وصيغ ومعايير إسناد مكافأة ماليّة للمبلّغين عن الفساد¹²،
- أمر حكومي عدد 818 لسنة 2018 مؤرّخ في 11 أكتوبر 2018 يتعلق بضبط أنموذج التصريح بالمكاسب والمصالح والحد الأدنى للمكاسب والقروض والهدايا الواجب التصريح بها¹³،

⁶ <https://nawaat.org/>

⁷ <https://inkyfada.com/fr/>

⁸ <https://alqatiba.com>

⁹ <https://legislation-securite.tn/ar/law/55295> تم الاطلاع بتاريخ 2022-07-18.

¹⁰ <https://legislation-securite.tn/ar/law/45656> تم الاطلاع بتاريخ 2022-07-18.

¹¹ <https://legislation-securite.tn/ar/law/104356> تم الاطلاع بتاريخ 2022-07-18.

¹² <https://legislation-securite.tn/ar/law/104690> تم الاطلاع بتاريخ 2022-07-18.

¹³ <https://legislation-securite.tn/ar/law/104404> تم الاطلاع بتاريخ 2022-07-18.

- أمر حكومي عدد 1158 لسنة 2016 مؤرخ في 12 أوت 2016 يتعلق بإحداث خلايا الحوكمة وضبط مشمولاتها¹⁴،
- أمر عدد 4030 لسنة 2014 مؤرخ في 3 أكتوبر 2014 يتعلق بالمصادقة على مدونة سلوك وأخلاقيات العون العمومي¹⁵،
- منشور عدد 34 لسنة 2014 مؤرخ في 24 ديسمبر 2014 حول تطبيق مدونة سلوك وأخلاقيات العون العمومي¹⁶
- منشور عدد 16 لسنة 2012 مؤرخ في 27 مارس 2012 يتعلق بتكريس الشفافية والحوكمة الرشيدة ومقاومة الفساد¹⁷.

لقد كرّس الدستور التونسي لسنة 2014 الوقاية من الفساد ومكافحته وأكد عليها في عدة مناسبات، وجاء واضحا لعدد من المبادئ التوجيهية للإدارة العمومية نصّ عليها الفصل 15 من الدستور الذي تضمّن أنّ "الإدارة العمومية في خدمة المواطن والصالح العام. تُنظّم وتعمل وفق مبادئ الحياد والمساواة واستمرارية المرفق العام، ووفق قواعد الشفافية والنزاهة والنجاعة والمساءلة". وقد عُهد بمهمة مراقبة مدى الامتثال لهذه القواعد والمبادئ القانونية إلى عدد من المؤسسات على غرار هيئة الرقابة العامة للمصالح العمومية برئاسة الحكومة) والهيئات المنشأة حديثاً (على غرار الهيئات الإدارية المستقلة).

الممارسات الفضلى:

في ديسمبر 2016، نشرت الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد للسنوات 2016-2020¹⁸، وقد مثلت هذه الوثيقة ثمرة عمل تشاركي تمّ إعداده في إطار اللجنة الوطنية المؤلفة من ممثلي الحكومة ومنظمات المجتمع المدني. وتم تدعيم هذه الاستراتيجية بخطة عمل 2019-2020 المتعلقة بالاستراتيجية الوطنية للحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد¹⁹.

وكان من بين أهداف الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد التي تمّ تبنيها التأكيد على أهمية وجود إرادة سياسية حتى يتسنى إحداث تغييرات جذرية في مجال الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد، كما تمّ التأكيد على أهمية التشاركية والدور الأساسي للمواطن. إلّا أن هذا الهدف يُعدّ صعب المنال على المدى المتوسط، على الأقل.

وقد تجسّدت السياسات المعتمدة في عدد من النصوص القانونية التي تمّ وضعها، من ذلك المرسوم عدد 13 لسنة 2011 المؤرخ في 14 مارس 2011 والمتعلق بمصادرة أموال وممتلكات منقولة وعقارية، المرسوم عدد 68 لسنة 2011 مؤرخ في جويلية 2011 يتعلق بإحداث لجنة وطنية للتصرف في الأموال والممتلكات المعنية بالمصادرة أو الاسترجاع لفائدة الدولة والمرسوم الإطاري عدد 120 لسنة 2011 مؤرخ في 14 نوفمبر 2011 يتعلق بمكافحة الفساد.

¹⁴ <https://legislation-securite.tn/ar/law/54715> تم الاطلاع بتاريخ 2022-07-18.

¹⁵ <https://legislation-securite.tn/ar/law/44481> تم الاطلاع بتاريخ 2022-07-18.

¹⁶ <https://legislation-securite.tn/ar/law/44602> تم الاطلاع بتاريخ 2022-07-18.

¹⁷ <https://legislation-securite.tn/ar/law/44025> تم الاطلاع بتاريخ 2022-07-18.

¹⁸ http://www.mehat.gov.tn/fileadmin/user_upload/STRATEGIE-NATIONALE-ARABEinlucc20162020.pdf تم الاطلاع بتاريخ 2022-07-18.

¹⁹ https://cms.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Europa/EU-Twinning/April-Juni_20/Appui_institutionnel_en_matiere_de_prevention_de_la_corruption.pdf

إضافةً الى ذلك، يجدر التذكير بأنّ تونس كانت قد تبنت منذ 10 أفريل 1987 القانون عدد 17 الذي يتعلّق بالتصريح على الشرف بمكاسب أعضاء الحكومة وبعض الأصناف من الأعوان العموميين.

من جهتها، نشرت الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد على موقعها الالكتروني تقريراً حول أنشطتها تحت عنوان «سنة من الاستراتيجية الوطنية للحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد»²⁰. كما نشرت ثلاثة تقارير سنوية للسنوات 2016 و2017 و2018²¹. وتعمل الهيئة منذ إنشائها على الوقاية والتبليغ عن الفساد، كما تُنظم دورات تدريبية لفائدة مختلف المؤسسات العمومية.

النقائص:

أشارت الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد ضمن استراتيجيتها في تقريرها الى غياب التنسيق بين مختلف الاطراف المتدخلة²². حيث لم تتمكن الهيئة من ضمان إحداث هياكل إدارية مُختصة بتلقّي الإبلاغ عن شُبهات الفساد المحالة إليها من قبل الهيئة والبحث فيها صُلب كلّ الهياكل العمومية، وذلك على النّحو الذي يقتضيه القانون. ولم تتجاوز هذه الهياكل 91 هيكلًا مُحدثًا في 1200 مؤسسة عمومية وفقاً لإحصائيات الهيئة. ومن المفترض أن تعالج هذه الهياكل الشكاوى على مستوى المؤسسات العمومية، وأن تُيسر مهامها في علاقة بالتحقيقات التي يقع فتحها، وتتعاون معها، وأن تضمن حوكمة الإدارة داخل المؤسسات العمومية. كما شددت الهيئة على أهمية تحديد الأدوار لضمان تعاقد الأطراف الفاعلة.

غير أن الاستراتيجية المذكورة اكتفت بالانتقاد دون اقتراح بدائل أو تحديد مهام واضحة إلى مختلف الأطراف.

ومن جهة أخرى، تبقى مشاركة المجتمع المدني مهمّة. حيث لم تتّبع الهيئة نهجاً تشاركياً متواصلاً مع منظمات المجتمع المدني. وأوصت في أكثر من مناسبة بتنقيح الإطار القانوني التونسي وإصدار النصوص التطبيقية اللازمة في مادّة مكافحة الفساد.

المادّة 6 - هيئة أو هيئات مكافحة الفساد الوقائية

يشترط الفصلان 6 و13-2 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أن تكفل كلّ دولة طرف وجود هيئة أو هيئات، حسب الاقتضاء، تختص بالتوقي من الفساد. ويكون لهذه الهيئة، في دورها المتعلّق بالوقاية، مهمة مزدوجة: تنفيذ سياسات الدولة في مجال مكافحة الفساد من جهة، وتحقيق النمو في المجال من جهة أخرى. وحتى تضطلع هذه الهيئة بمهامها على نحو سليم، يجب أن تتمتع هذه الهيئة بالاستقلال المالي والإداري.

²⁰ <https://inlucc.tn/wp-content/uploads/2020/11/star.pdf> تم الاطلاع بتاريخ 2022-07-18

²¹ تقرير 2016: <https://inlucc.tn/wp-content/uploads/2021/01/Rapport-2016.pdf>

تقرير 2017: <https://inlucc.tn/wp-content/uploads/2021/01/rapport-2017.pdf>

تقرير 2018: <https://inlucc.tn/wp-content/uploads/2021/01/%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%82%D8%B1%D9%8A%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%86%D9%88%D9%8A-2018.pdf>

²² الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، المصدر السابق، ص. 28.

في تونس، اقتضى الفصل 130 من دستور 2014 أن هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد تُسهم في سياسات الحوكمة الرشيدة ومنع الفساد ومكافحته ومتابعة تنفيذها ونشر ثقافتها، وقد عهد لها القانون الأساسي عدد 10-2017 المؤرخ 7 مارس 2017 والمتعلق بالإبلاغ عن الفساد وحماية المبلغين صلاحية تلقي ومعالجة التبليغات والشكاوى المتعلقة بالفساد. جدير بالذكر أنه لم يتم إرساء هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد واضطلعت، في المقابل، الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، المحدثّة بموجب المرسوم الإطاري عدد 120 لسنة 2011 مؤرخ في 14 نوفمبر 2011 المتعلق بمكافحة الفساد، بالمهام الدستورية التي عهدها دستور 2014 لهيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد²³.

وتمّ إحداث الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد في 2011 للكشف عن شبهات الفساد التي طبعت النظام السابق، ثمّ كان مقصد المشرع متّجها نحو إضفاء الطابع المؤسّساتي الدستوري على الجهود المبذولة لمكافحة الفساد. ولئن أكّد دستور 2014 على استقلالية هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد²⁴، إلّا أن الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، بوصفها هيئة انتقالية، كانت مرتبطة مالياً بميزانية رئاسة الحكومة بموجب الفصل 17 من المرسوم الإطاري لسنة 2011 الذي اعتبر أن للهيئة ميزانية مستقلة "تُلحق بميزانية الوزارة الأولى"، وتتكوّن مواردها المالية من الاعتمادات المالية التي تُرصد لها من ميزانية الدولة وكذلك المنح والهبات والمساعدات التي تتحصّل عليها بموافقة مجلس الهيئة. وبالتالي، فإنّ الاستقلالية المالية والإدارية من شأنها أن تسمح للهيئة بأن تكون أقلّ تأثراً بالوضع السياسي العام، وأن تعمل بشكل مستقل عن هياكل الدولة.

أما بخصوص تعيين رئيس الهيئة، فإنّ المرسوم الإطاري في فصله 19 يقتضي أن يتم تعيين رئيس الهيئة بأمر، يتّخذ باقتراح من الحكومة من بين الشخصيات الوطنية المستقلة ذات الخبرة القانونية المتميّزة، وهي شروط يحاول من خلالها المشرع ضمان الحياد، النزاهة والكفاءة.

وتتركّب الهيئة من رئيس ومجلس وجهاز للوقاية والتقصّي وكتابة عامّة، ويُمارس رئيس الهيئة المهام الموكولة إليه بمُعاوضة مجلس لا يمكن أن يتجاوز العدد الأقصى لأعضائه ثلاثين عضواً يقع تعيينهم بأمر بناء على اقتراح من الحكومة بعد التشاور مع الأطراف المعنية لمدة نيابية في مجلس الهيئة حُدّدت بثلاث سنوات قابلة للتجديد مرّة واحدة. وتُعتبر التركيبة المتنوعة للمجلس أداةً لضمان أدائه السليم، حياده ونزاهته.

ويتألّف مجلس الهيئة من:

- سبعة أعضاء على الأقلّ من سامي الموظّفين وممثّلين عن هياكل الرقابة والتدقيق والتفّقد والتقييم،
- سبعة أعضاء على الأقلّ عن منظمات المجتمع المدني والهيئات المهنية من ذوي الكفاءة والخبرة في المسائل ذات العلاقة بمهام الهيئة،
- قاض عدلي وقاض من المحكمة الإدارية وقاض من دائرة المحاسبات،
- عُضوين عن قطاع الإعلام والاتّصال.

²³ الفصل 40 من القانون الأساسي عدد 10-2017 مؤرخ في 7 مارس 2017 يتعلق بالإبلاغ عن الفساد وحماية المبلغين.

²⁴ الفصل 12 من المرسوم الإطاري عدد 120 لسنة 2011 يتعلق بمكافحة الفساد. <https://legislation-securite.tn/ar/law/43446>

ومن ثم، يُمكن ملاحظة أن هذه التركيبة تنسم بوجود الخبرة اللازمة لضمان تنفيذ الاستراتيجية الوطنية للحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد²⁵.

الممارسات الفضلى:

منذُ إحداثها، وخصوصاً منذ 2016، أطلقت الهيئة عدداً من الحملات التوعويّة²⁶، وأبرمت عديد الشراكات مع هياكل عمومية على غرار البلديات والجامعات والإدارات العمومية.

وبحلول سنة 2018، كانت الهيئة قد أبرمت 62 اتفاقية شراكة مع الجهات الفاعلة في مجال مكافحة الفساد. حيث أن أكثر من 50 بالمائة منها مع الوزارات وعدد من المؤسسات العموميّة، و16 بالمائة مع مكوّنات المجتمع المدني، وهو ما من شأنه أن يدلّ على اتّباع الهيئة لمنهج تشاركي في وضع سياسة للوقاية من الفساد²⁷.

وقد أشرفت الهيئة أيضاً على تنفيذ الاستراتيجية الوطنية للحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد، التي تشمل ستة مجالات رئيسية وهي:

- تأكيد الإرادة السياسية في إرساء تغيير ملموس في مجال الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد،
- تشجيع المشاركة المجتمعة الفاعلة ودور المواطن الأساسي في جهود الدولة الرامية إلى إرساء الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد،
- تحسين الشفافية والنفاذ إلى المعلومة في مجال تنظيم المرفق العمومي والتصرّف في الموارد والنفقات العموميّة،
- تدعيم المساءلة والمسؤولية للحيلولة دون الإفلات من العقاب ولضمان المساواة بين جميع المواطنين أمام القانون دون تمييز،
- تطوير أدوات عمل وتعزيز قدرات الأطراف الفاعلة في مجال الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد،
- توضيح دور مختلف الفاعلين العموميين المتدخلين في مجال الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد وتحسين التنسيق فيما بينها.

وكتقييم للخطوات التي أحرزتها، أصدرت الهيئة تقريرها السنوي لعام 2018 الذي ضمّنت فيه مدى تقدمها في علاقة بتطبيق بالاستراتيجية الوطنية²⁸، التقدم المحرز في عملها، وشراكاتها المبرمة مع الجهات الفاعلة في مجال مكافحة الفساد، المحاور الكبرى التي تعمل عليها والأرقام المتصلة بأنشطتها، والتي تبدو أنّها قد حقّقت تقدّماً هاماً في ذلك.

²⁵ الاستراتيجية الوطنية للحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد، <https://inlucc.tn/wp-content/uploads/2020/12/Strategie-Nationale-de-Bonne-Gouvernance-et-de-Lutte-Contre-la-Corruption-Decembre-2016.pdf>، تمّ الاطلاع بتاريخ 20-02-2022.

²⁶ <https://www.facebook.com/inlucc/videos/127590051513212/>

https://www.facebook.com/inlucc/videos/646117449138749/?locale=bg_BG&_rdr

<https://www.youtube.com/watch?v=6Ya7q2AzW5M>

تمّت مشاهدة مقاطع الفيديو بتاريخ 26-02-2022.

²⁷ التقرير السنوي للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد 2018، ص. 11، تمّ الاطلاع عليه بتاريخ 26-02-2022.

²⁸ التقرير السنوي للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد 2018، ص. 11، تمّ الاطلاع عليه بتاريخ 26-02-2022.

كما أدرجت الهيئة في تقريرها 225 نشاطا، وهي أنشطة متعددة، ولكنها تُوجي بأن الهيئة قد ركّزت عملها على التوعية وذلك من خلال قيامها بـ 54 حملة توعية، و 37 دورة تدريبية، و 44 مؤتمرا، وعدة أنشطة أخرى. ويتضمن التقرير أيضاً التوصيات التي تولّت الهيئة إعدادها، والتي تعدّ إجمالاً 132 توصية.

لمتابعة خطة عملها لسنة 2017-2018، شاركت الهيئة في بناء قدرات أعضاء البرلمان في ورشات عمل نظمها الأكاديمية البرلمانية. وقد شمل برنامج تعزيز النزاهة والمساءلة مجالات مختلفة على غرار قطاع الصحة، الأمن والديوانة. وهو برنامج تم إطلاقه سنة 2017.

تطرقت الهيئة أيضاً إلى الصعوبات التي اعترضتها في تنفيذ خطة عملها للفترة 2017-2018، بما في ذلك عدم تخصيص حصّة لتدعيم خطة عمل الهيئة في ميزانية الدولة، ونقص الموارد البشرية، والافتقار إلى المتابعة والرصد من أجل تنفيذ الاستراتيجية وأدوات العمل والاتصال المشتركة بين الأطراف المتداخلة، وكانت هذه الثغرات موضوع توصيات الهيئة بشأن خطة العمل الاستراتيجية للفترة 2019-2020.²⁹

النقائص:

لُوحظ منذ تكوين حكومة السيّد نجلاء بouden غياب وزارة أو كاتب دولة مُكلّف بالحوكمة ومكافحة الفساد، كما لا نجد في السلطة التنفيذية موظف سامي مسؤول عن الشفافية أو مكافحة الفساد، إذ يُريد الرئيس أن تُكون هذه المهمة مهمته الحصرية. ووفقاً لرئيسها السابق شوقي الطّبيب، تفتقر الهيئة إلى الموارد المالية اللازمة لتنفيذ المهام المنوطة بعهدتها. كما أنّ عدم إحداث الهيئة الدستورية يضع إرادة الدولة في مواصلة مكافحة الفساد، باستمرار، محلّ تشكيك. وتعرّضت إقالة رئيس الهيئة شوقي الطّبيب لانتقادات واسعة جعلت استقلالية الهيئة موضع تساؤل. إذ صدرت هذه الإقالة عن رئيس الحكومة الأسبق إلياس الفخفاخ بعد جدل واسع وعدة اتهامات بالفساد وتضارب المصالح. فبعد الإقالة، شكك المختصّون في القانون في استقلالية الهيئة واحتجوا على اعتبار تعيين وإقالة رئيسها يصدر عن رئيس الحكومة. كما اتّضح لدى الرأي العام التونسي، بعد الظهور الاعلامي والعمل الاتّصالي للهيئة في عهدة رئيس الهيئة السابق شوقي الطّبيب، بأنّ عمل الهيئة مرتبط بشخصية رئيسها.

وعلى إثر التدابير الرئاسية الاستثنائية في 25 جويلية 2021 وخاصة مع تجميد أنشطة الهيئة، تبين أن مكافحة الفساد لم تكن أبداً أولوية لحكومات ما بعد 2011.³⁰

كما لم يتضمّن الدستور التونسي في 25 جويلية 2022 أية إشارة إلى إحداث هيئة مختصة في مجال مكافحة الفساد والوقاية منه أو أي جهة تتدخل في هذا المجال، بما يُمكن اعتباره تراجعا عن المكانة الدستورية التي كانت تتميز بها هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد.

²⁹ التقرير السنوي للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد 2018، تم الاطلاع عليه بتاريخ 2022-11-01.

³⁰ <https://www.jeuneafrique.com/1038662/politique/tunisie-chawki-tabib-fakhfakh-a-voulu-regler-ses-comptes-avant-son-depart/> تم الاطلاع عليه

بتاريخ 2022-06-30.

المادة 7-1 - التشغيل في القطاع العام

تقتضي المادة 7-1 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أن تلتزم كل دولة بضمان نجاعة وشفافية منظومة التّصرف في الموارد البشرية في القطاع العام.

ويرتكز المسار المهني للبعون العمومي، انطلاقا من انتدابه وصولا إلى تقاعده ومرورا بتحفيظه وترقيته، على جملة من المعايير الموضوعية على غرار الاستحقاق والإنصاف والكفاءة. وفي كلّ الحالات، ينبغي أن يكون للموظفين العموميين جدول رواتب متناسب مع كفاءاتهم، التكوين الضروري للوظائف التي يضطلعون بها وضمان تداولهم.

في تونس، تُنظّم الحياة المهنية للموظفين العموميين داخل الإدارة وفق القانون عدد 112 لسنة 1983 مؤرخ في 12 ديسمبر 1983 يتعلق بضبط القانون العام لأعوان الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية.

يتمّ انتداب الأعوان والموظفين العموميين غير المنتخبين أساسا عن طريق "مناظرات تعتمد الاختبارات أو الشهاد أو الملفات"³¹. وتهدف آليات الانتداب المضمنة بالباب الثاني من القانون إلى ضمان تكافؤ الفرص، المساواة أمام القطاع العام (المرفق العام)، النزاهة وشفافية مسار التّشغيل.

وعادة ما تُنشر إعلانات التشغيل بالوظيفة العمومية على مواقع الانترنت، وبالتحديد على بوابة المناظرات العمومية أين نجد كلّ مناظرات الوظيفة العمومية³². كما يتمّ نشر الإعلانات على مواقع الواب الخاصة بالمؤسسات العمومية المعنية.

وفي هذا الصدد، يمكن الإشارة إلى أن القانون عدد 10 لسنة 2017 يتلاءم جيّدًا مع التزامات تونس بموجب اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد فيما يتعلق بمدونة قواعد السلوك للموظفين العموميين وبضمان إمكانية وصول مكونات المجتمع إلى هيئات مكافحة الفساد. وهكذا، وسّع هذا القانون نطاق تدخّل السلطات في عملية قمع أعمال الفساد التي لم تعد تقتصر على أعمال اختلاس الأموال العمومية أو إساءة استخدام السلطة أو الإثراء غير المشروع، بل صارت تشمل كلّ أنواع الأفعال أو الأخطار المستهجنة المضرة بالمصلحة العامة بما في ذلك الغشّ الضريبي وتضارب المصالح أو حتى إفشال قرارات السلطة القضائية.

³¹ الفصل 18 من القانون عدد 112 لسنة 1983 مؤرخ في 12 ديسمبر 1983 يتعلق بضبط القانون العام لأعوان الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية، <https://legislation-securite.tn/ar/law/41641> ، آخر زيارة للموقع بتاريخ 2022/07/22

³² <https://www.concours.gov.tn>

الممارسات الفضلى:

تنظّم مراكز التكوين المهني دورات تكوينية بصفة منتظمة وتتيح فرصا للموظفين³³ ليتمتعوا بالتكوين المناسب الذي يتيح لهم إمكانية تحسين مهاراتهم³⁴. وهكذا يمكن القول بأنّ الفرص والآفاق مفتوحة ومتسعة أمام الموظف العمومي لضمان تطوّره المهني.

في 12 نوفمبر 2014، طلبت رئاسة الحكومة رأي المحكمة الإدارية في موضوع تخصيص نسبة من التعيينات المباشرة في مؤسساتها لأبناء موظفي الدواوين والمؤسسات العمومية. أشارت المحكمة الإدارية في رأيها الاستشاري إلى أن الانتداب يجب أن يتم عن طريق التناظر ووفقاً لمبادئ الدستور فيما يتعلق بالوصول إلى الوظيفة العمومية. رفضت المحكمة الإدارية الاستجابة لمطالب الأطراف الاجتماعية والشركاء الاجتماعيين، ولا سيما النقابات العمالية بالتمييز بين أبناء العمال من خلال منحهم الأولوية في التوظيف.

النقائص:

على الرغم من وجود قانون وإجراءات انتداب واضحة، لا تزال هناك استثناءات. يحاول العديد من أصحاب المصلحة، بما في ذلك الأحزاب السياسية أو الفاعلين الاجتماعيين، ولا سيما النقابات³⁵، دائماً عدم احترام مبدأ نزاهة الانتداب.

والملاحظ أنه لم تنشر الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد أي تدابير تمّ اتخاذها ضدّ الموظفين العموميين السابقين الذين استخدموا "الأبواب الدوارة" للاستفادة من ازدواج الصفات التي يحملونها، بين الوظيفي والسياسي، على غرار المحامين والقضاة الذين تتمّ تسميتهم كوزراء وكبار مسؤولين متعاقبين على مختلف الحكومات. وكان الباب الدوّار أحد خصائص حقبة ما قبل 25 جويلية 2021، حيث استفادت الطبقة السياسية من وصولية الموظفين العموميين الذين يستخدمون سلطاتهم لتحقيق المزيد من الأرباح عند عودتهم إلى القطاع الخاص والعكس صحيح³⁶.

وتعترف الدولة نفسها بظاهرة الموظفين العموميين الوهميين أو ما يعرف بالوظائف الوهمية³⁷. لا تعتبر الدولة التونسية الموظفين العموميين "ظاهرة" فساد بل أداة للسلم الاجتماعي. ويتبنّى الرئيس قيس سعيد بدوره هذا المنطق رغم تصريحاته ضد الفساد والدليل على ذلك يكمن في قانون المالية التكميلي لسنة 2021 الذي رخص في مرتبات 23 موظفًا بالمحكمة الدستورية التي لم تر النور قطّ بالإضافة إلى الترخيص في مرتبات 16831 موظفًا آخرين غير معيّنين في جدول خاص³⁸.

³³ <http://www.ena.tn/ar/gouvernance-ar/academie-ar>.

³⁴ <http://www.ena.tn/ar/gouvernance-ar/formation-academie-ar>.

³⁵ "اتحاد الشغل يستमित في الدفاع عن التوريث والمحسوبية في الوظيفة العمومية"، مقال نشرته منظمة "أنا يقظ" سنة 2016، <https://www.iwatch.tn/ar/article/11>، آخر زيارة للموقع بتاريخ 2022/07/18.

³⁶ "فاضل عبد الكافي، أحمد عبد الكافي أو حين يصبح تضارب المصالح هو القاعدة في القطاع المالي"، <https://iwatch.tn/ar/article/30>، آخر زيارة للموقع بتاريخ 2022/07/18.

³⁷ "بسبب الوظائف الوهمية: تونس تسجل عجز سنوي بـ250 مليار للمجمع الكيميائي"، مقال منشور على موقع أرابيسك، <https://bit.ly/3KwXqzc>.

³⁸ "الوظائف الوهمية في الإدارات تُنشر بطريقة علنية وشفافة بالرائد الرسمي"، <https://bit.ly/3KwHOM7>، آخر زيارة للموقع بتاريخ 2022/07/18.

كما أنَّ معايير استبعاد شخص ما من الترشح ليست عادلة. يمكننا الاستشهاد بمثالين ؛ المثال الأول يتعلّق بنبيل القروي³⁹، الذي أراد حزب "الهضة" وحلفاؤه منعه من الترشح للانتخابات بتعديل قانون الانتخاب سنة واحدة قبل الانتخابات. المثال الثاني هو ترشح يوسف الشاهد للانتخابات الرئاسية دون استيفاء شروط الجنسية.⁴⁰

المواد 7 و8 و12 - مدونات قواعد السلوك وتضارب المصالح والتصرّح بالمكاسب:

يمثل القانون عدد 112 لسنة 1983 مؤرخ في 12 ديسمبر 1983 يتعلق بضبط القانون العام لأعوان الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية النصّ الذي ينظّم وضعيّة الموظّفين العموميين في تونس. أمّا المجلّة الجزائية فتخصّص بابها الثالث للجرائم التي يرتكبها الموظفون العموميون أثناء ممارستهم لوظائفهم.⁴¹

تمّت المصادقة على مدونة سلوك الموظفين العموميين بمقتضى الأمر عدد 4030-2014. النصّ القديم الذي يرجع لسنة 1987 يتعلق بالتصريح على الشرف بمكاسب أعضاء الحكومة وبعض الأصناف من الأعوان العموميين، يعدّ أول نصّ يجسّد واجب التصريح بالمكاسب والمصالح وتمّ نسخه بمقتضى القانون عدد 46 لسنة 2018 مؤرخ في 1 أوت 2018 يتعلق بالتصريح بالمكاسب والمصالح وبمكافحة الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح. حيث يشمل هذا الأخير قائمة دقيقة للمناصب والوظائف التي يخضع شاغلها لواجب التصريح⁴² والتي لا تشمل كلّ الموظّفين العموميين.

يخضع القضاة أيضا للقانون عدد 46 لسنة 2018 مؤرخ في 1 أوت 2018 يتعلق بالتصريح بالمكاسب والمصالح وبمكافحة الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح الذي يلزمهم بـ " التصريح بمكاسبهم ومصالحهم في أجل أقصاه ستون يوما من تاريخ الإعلان عن النتائج النهائية للانتخابات أو من تاريخ التعيين أو من تاريخ تسلمهم لمهامهم بحسب الحال " ⁴³

كما يخصّص المنشور عدد 34 المؤرّخ في 24 ديسمبر 2014 يتعلّق بتطبيق مدوّنة سلوك وأخلاقيات العون العمومي الباب الرابع منه للأحكام المتعلّقة بتضارب المصالح، التصريح بالمكاسب والهدايا المتعلّقة بالموظفين العموميين. حيث نبيّن في توطئة المدوّنة أنّها موجّهة للموظفين العموميين بالمعنى الواسع للعبارة، سواء كانوا منتخبيين أو معيّنين.

ويقتضي القانون عدد 46 لسنة 2018 مؤرخ في 1 أوت 2018 يتعلق بالتصريح بالمكاسب والمصالح وبمكافحة الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح أن يشمل التصريح المكاسب والمصالح أن يشمل التصريح المكاسب والمصالح

يشمل التصريح بالمكاسب تلك الموجودة داخل التراب الوطني أو خارجه ويستوعب التصريح تبعا لهذا:

2022/07/18 آخر زيارة للموقع بتاريخ <https://www.observatoire-securite.tn/fr/2019/06/21/amendement-de-la-loi-electorale-ceux-qui-disent-non/>³⁹

<https://www.facebook.com/I.WATCH.Organization/videos/497526237461095/>⁴⁰

⁴¹ <https://www.facebook.com/I.WATCH.Organization/videos/497526237461095/> المجلة الجزائرية التونسية المصادق عليها بمقتضى الأمر المؤرخ في 9 جويلية

.1913

⁴² المرجع السابق.

⁴³ الفصل 5 من القانون عدد 46 لسنة 2018 مؤرخ في 1 أوت 2018 يتعلق بالتصريح بالمكاسب والمصالح وبمكافحة الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح.

- المداخل: يصرح الخاضع لواجب التصريح بالأجور والأتعاب وعائدات العقارات المبنية وغير المبنية والعائدات المتأتية من المبيعات والتجارة وغيرها من المداخل الراجعة له ولقرينه ولأبنائه القصر.
- المكاسب العقارية: يصرح الخاضع لواجب التصريح بجميع المكاسب العقارية التي على ملكه وملك قرينه وأبنائه القصر مهما كانت قيمتها ومهما كان سبب انجرار ملكيتها.
- المكاسب المنقولة: يصرح الخاضع لواجب التصريح بالمكاسب المنقولة التي على ملكه وملك قرينه وأبنائه القصر التي تتجاوز قيمتها المفردة عشرة آلاف (10000) دينار.
- القروض: يصرح الخاضع لواجب التصريح بالقروض المتحصل عليها من قبله ومن قبل قرينه التي لم يتم سدادها بالكامل في تاريخ القيام بالتصريح والتي تتجاوز القيمة الأصلية لها ثلاثين ألف (30000) دينار⁴⁴.

يشمل التصريح بالمصالح:

- الأنشطة المهنية التي مارسها الخاضع لواجب التصريح وقرينه طيلة الثلاث سنوات السابقة للتصريح⁴⁵.
- انضواء الشخص الخاضع لواجب التصريح أو قرينه في هياكل المداولة والتسيير لدى الشركات الخاصة أو الجمعيات أو الأحزاب أو المنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية طيلة الثلاث سنوات السابقة للتصريح.
- الهدايا المتحصل عليها من قبل الخاضع لواجب التصريح لفائدة نفسه أو لفائدة قرينه أو أبنائه القصر طيلة الثلاث سنوات السابقة للتصريح⁴⁶.

ويشمل التصريح القرين والأبناء القصر. دورية التصريح تشترط تقديم تصريح جديد كل ثلاث سنوات في صورة تواصل مباشرة نفس الوظيفة⁴⁷ وأيضا عند حدوث تغيير ملحوظ في وضعية التصريح الأصلية⁴⁸.

أسند القانون لهيئة مكافحة الفساد مهمة الحرص على ضمان حسن احترام المقتضيات سارية المفعول من قبل الموظفين العموميين وإداراتهم لتحسين وضعياتهم المتعلقة بالتصريح بالمكاسب والمصالح. من خلال الإحصائيات التي تحصل عليها من قبل الإدارات المعلوماتية، تحرص الهيئة على ضمان حسن تطبيق المقتضيات المذكورة⁴⁹.

حسب إحصائيات الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، بلغت أرقام التصريحات سنة 2018 ما يقدر بـ 106930 تصريحاً و144152 تصريحاً حسب آخر إحصائيات أعلن عنها سنة 2021⁵⁰.

⁴⁴ الفصل 3 من الأمر الحكومي عدد 818 لسنة 2018 مؤرخ في 11 أكتوبر 2018 يتعلق بضبط أنموذج التصريح بالمكاسب والمصالح والحد الأدنى للمكاسب والقروض والهدايا الواجب التصريح بها.

⁴⁵ الفصل 4 من المرجع السابق.

⁴⁶ الأمر الحكومي عدد 818 لسنة 2018 مؤرخ في 11 أكتوبر 2018 يتعلق بضبط أنموذج التصريح بالمكاسب والمصالح والحد الأدنى للمكاسب والقروض والهدايا الواجب التصريح بها.

⁴⁷ الفصل 10 من القانون عدد 46 لسنة 2018 مؤرخ في 1 أوت 2018 يتعلق بالتصريح بالمكاسب والمصالح وبمكافحة الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح

⁴⁸ الفصل 11، المرجع سابق الذكر

⁴⁹ القانون عدد 46 لسنة 2018، الفصول 12، 13، 14، 15،

⁵⁰ التقرير السنوي للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، آخر اطلاع 2022/02/23

الممارسات الفضلى:

لانتداب الموظفين العموميين ، يتم نشر مناظرات الإدارات العمومية على مواقعها الإلكترونية وكذلك الموقع الرسمي للمناظرات العمومية⁵¹.

ولا يجوز حرمان المترشحين للوظيفة العمومية من حقوقهم السياسية بسبب إدانة جنائية كما هو مبين في قانون الانتخابات. ومع ذلك ، لا يُطلب منهم إثبات عدم وجود تضارب محتمل في المصالح، ولكن يجب عليهم تقديم تصريح بالمكاسب والمصالح قبل دخولهم للوظيفة⁵².

في حالة تقديم معلومات مغلوطة صلب التصريح، يشتمل القانون على عقوبات (غرامة تعادل عشرة أضعاف قيمة المكاسب المخفية).

كما أسند النص إلى الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد مهمة مسك قاعدة بيانات إلكترونية (غير متاحة للعموم)⁵³ ولمصلحة مكافحة الفساد داخل الهيئة إجراء التحقيقات والتثبت من دقة التصريح بالمكاسب⁵⁴. وينص القانون على واجب توجيه إعلام للهيئة من قبل الموظفين العموميين بعد انتهاء مهامهم لأي سبب كان ولمدة 5 سنوات من ذلك التاريخ، قبل مساهمتهم في استثمارات في مجالات كانت تحت إشرافهم المباشر أو تقديمهم استشارات لشركات تعمل في مجالات كانت تحت إشرافهم المباشر. ويمنع نفس الفصل على الأشخاص المشار إليهم بالفقرة الأولى تقديم استشارات ضدّ الدولة لمدة 5 سنوات بداية من تاريخ انتهاء مهامهم⁵⁵.

النقائص:

رغم أنّ مدونة السلوك تشمل مقتضيات ملائمة بالنسبة للقطاع العام ولوضعية الأعوان، إلا أنّ أحكامه غير ملزمة وغير مشفوعة بعقوبات باعتبار أنّه مدوّنة وليس قانون. لا تشمل هذه المدونة عقوبات ناجعة، لا إدارية ولا جزائية.

ولم تقم الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بمشاركة طرق عملها مع المجتمع المدني أو المواطنين. ومثال هذا قضية رئيس الحكومة الأسبق إلياس الفخفاخ التي يمكن أن تدلّ على مسألة المراقبة التي يفترض أن تجريها الهيئة بصفة مستمرة على الملفات التي تتلقاها⁵⁶. ففي هذه القضية، تفاعلت الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد مع تصريح لرئيس الحكومة ووجّهت له مراسلة للتنبيه عليه بخصوص تصريحاته التي أدلى بها خلال مقابلة صحفية.

ومن جانب آخر، وقّر المشرع قنوات إدارية عبر السلطة التراتبية للموظف العمومي في مستوى أول والهيئة الوطنية لمكافحة الفساد في المستوى الثاني بالنسبة لتضارب المصالح. بخصوص التبليغ عن الفساد، واجهت الهيئة صعوبة في إقناع

⁵¹ <http://concours.gov.tn/>.

⁵² من القانون عدد 46 لسنة 2018 مؤرخ في 1 أوت 2018 يتعلق بالتصريح بالمكاسب والمصالح وبمكافحة الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح.

⁵³ الفصل 8، المرجع السابق.

⁵⁴ الفصل 15، المرجع السابق.

⁵⁵ الفصل 19، القانون عدد 46 لسنة 2018 مؤرخ في 1 أوت 2018 يتعلق بالتصريح بالمكاسب والمصالح وبمكافحة الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح.

⁵⁶ <https://www.businessnews.com.tn/chawki-tabib--nous-avons-adresse-une-lettre-davertissement-au-ef-du-gouvernement,520,99599,3> _ آخر زيارة

للموقع بتاريخ 2022-07-22.

الإدارات المعنية بإنشاء هياكل خاصة لمكافحة الفساد والتي يجب أن تسهل مهامها وتضمن التنسيق مع جهاز التحقيق. ورغم أن العقوبات تكون رادعة بمجرد تطبيقها، لكن ما لاحظناه منذ سنوات هو عدم وجود إرادة لتطبيق هذه الأحكام. وحتى قبل إغلاقها بقرار من وزير الداخلية، لم تقم الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد مطلقاً بإظهار أو نشر مهماتها الرقابية على التصاريح والتي كان بإمكانها نشرها مثل أي نشاط آخر صلب مهامها سواء على موقعها الإلكتروني أو حتى في تقريرها السنوي. وهو ما يدعو إلى إعادة النظر في قدرة الهيئة الوطنية على إدارة التصاريح والمتابعة وإجراء الرقابة.

المادة 3-7 – التمويل السياسي:

تهدف المادة 3.7 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد إلى ضمان شفافية ونزاهة الحياة السياسية من خلال اعتماد تدابير تشريعية وإدارية مناسبة من أجل زيادة شفافية تمويل المرشحين للمناصب المنتخبة وللأحزاب السياسية. في تونس، يهدف القانون الأساسي عدد 16 المؤرخ في 26 ماي 2014 والمتعلق بالانتخابات والاستفتاءات إلى السعي لضمان الشفافية والنزاهة في تمويل الحملات الانتخابية. حيث يحدد القسم الثاني من هذا القانون تحت عنوان «تمويل الحملات الانتخابية» طرق التمويل وأساليب الرقابة والمخالفات المالية والانتخابية. من ناحية أولى، عرف هذا القانون بحدود التمويل عبر بيان سقف المصاريف الانتخابية في الفصل 81 وذلك وفق معايير مختلفة « لا سيما حجم الدائرة الانتخابية وعدد ناخبها وتكاليف المعيشة ».⁵⁷ إذ تهدف هذه المعايير إلى ضمان تكافؤ الفرص بين جميع المرشحين ونزاهة الانتخابات.

أما بالنسبة للانتخابات التشريعية لسنة 2019، تم تحديد سقف النفقات الانتخابية على النحو التالي:⁵⁸

- تحديد سقف النفقات الانتخابية الإجمالي بحد أقصى 6 أضعاف مبلغ التعويض العام.⁵⁹
- يجب ألا يتجاوز سقف التمويل الذاتي 4 أضعاف المبلغ المخصص للتعويض العام.⁶⁰

بالنسبة لمبلغ التعويض العام، يتم تحديده حسب معايير (مذكورة أعلاه) وفق 5 فئات أساسية، لألف ناخب:⁶¹

⁵⁷ المادة 81 من القانون الأساسي عدد 16 المؤرخ 26 ماي 2014، المتعلق بالانتخابات والاستفتاءات

⁵⁸ أمر حكومي عدد 755 لسنة 2019 مؤرخ في 22 أوت 2019 يتعلق بتحديد السقف الإجمالي لمصاريف الحملة الانتخابية وسقف التمويل الخاص وسقف التمويل العام وشروطه وإجراءاته للانتخابات التشريعية لسنة 2019، تمت زيارته بتاريخ 01.03.2022

⁵⁹ المرجع نفسه، الفصل 1، تمت زيارته بتاريخ 01.03.2022

⁶⁰ المرجع نفسه، الفصل 2، تمت زيارته بتاريخ 01.03.2022

⁶¹ المرجع نفسه، الفصل 5، تمت زيارته بتاريخ 01.03.2022



رسم بياني رقم 01: مبالغ التعويضات العامة عن الانتخابات حسب الفئة

ويمكن القول بأنّ المقدار المخصص لمبلغ التعويض العام يتغير في علاقة بتغير عدد الناخبين في كل دائرة انتخابية. ونسبياً، فإنّ المبلغ الإجمالي للتمويل ومقدار التمويل الذاتي يتغيران لنفس السبب ونفس الشروط.

من ناحية ثانية، حدد القانون الغرض والمدة التي يمكن أن نعتبر فيها الأموال المصروفة على أنها نفقات انتخابية. ففي القسم المتعلق "بنفقات الانتخابات"، تمت الإشارة إلى مجموع النفقات النقدية والعينية المتعاقد عليها خلال فترة الانتخابات أو فترة الاستفتاء حسب المرشح أو قائمة المرشحين أو الحزب أو من ينوب عنهم والتي تم استهلاكها أو دفعها لدفع نفقات الحملة الانتخابية أو حملة الاستفتاء بهدف كسب ثقة الناخب والحصول على صوته.

وتشمل هذه القواعد الفترة الانتخابية وهي «فترة تشمل مرحلة ما قبل الانتخابات أو مرحلة ما قبل الاستفتاء والحملة الانتخابية وفترة الصمت الانتخابي». ⁶² وبالتالي فإنّ المبالغ التي يتم إنفاقها خارج هذه الفترة لا يمكن اعتبارها «نفقات انتخابية» حتى لو صرفت من أجل كسب الأصوات أو بهدف الدعاية السياسية. وهنا يحد المشرع من العلاقة بين المرشحين والناخبين، مالياً، في الفترة الانتخابية على الرغم من أنها ممتدة أكثر من ذلك بكثير.

من ناحية أخرى، يحدد القانون الذي يضبط الانتخابات تحديداً مفاهيمياً لـ «التمويل الذاتي والتمويل الخاص» ⁶³ بهدف القضاء على جميع أشكال أو مصادر التمويل المشبوهة. ومن جانب آخر، يحظر الفصل 80 من ذات القانون التمويل الأجنبي للحملة الانتخابية. في نفس الوقت، تحدد قيمة المساهمة بموجب نفس المادة بعشرين مرة ضعف الحد الأدنى للأجر المهني المضمون في القطاعات غير الزراعية فيما يتعلق بالانتخابات التشريعية وثلاثين مرة فيما يتعلق بالانتخابات الرئاسية أو الاستفتاء في علاقة بكل قائمة مرشحين أو مرشح أو حزب. وبالتالي، يخصص القانون سقفاً للمساهمات والتبرعات التي يمكن «للأشخاص الطبيعيين باستثناء الأشخاص المعنويين» تقديمها للحملة الانتخابية.

⁶² المرجع نفسه، المادة 1، تمت زيارته بتاريخ 01.03.2022.

⁶³ المرجع نفسه، الفصلين 75 و76، تمت زيارته بتاريخ 03.03.2022.

إذا يمكننا التأكيد على أن القانون يحدد قائمة المتبرعين وسقوف المساهمات وأهدافهم، لكنه لا يحدد أنواع المساهمات العينية التي يمكن أن تتلقاها القوائم أو المرشحين. وتجدر الإشارة إلى أنه يُحظر على الهيئات العامة المساهمة في الحملة الانتخابية مالياً، باستخدام الوسائل العامة لصالح مرشح أو قائمة.⁶⁴

أما عند الحديث عن أشكال وطرق التمويل، فإن القسم الفرعي الثاني من القانون الانتخابي لسنة 2014 المعنون تحت «القسم الفرعي 2 - التزامات قوائم المرشحين والمرشحين والأحزاب»، يؤسس نظاماً محدداً جيداً لنفقات الانتخابات. حيث يجب على المرشحين فتح حساب مصرفي واحد معتمد للحملة الانتخابية، يديره وكيل واحد ومعلن للهيئة العليا المستقلة للانتخابات التي تحدد إجراءات فتح الحسابات وإغلاقها ومراقبتها بالتنسيق مع محكمة المحاسبات.⁶⁵ في ذات الوقت، يجب على القائمة أو المرشح:

- «الاحتفاظ بسجل مقتبس وموقع بالأحرف الأولى من قبل الهيئة يتتبع جميع الإيرادات والنفقات والتسلسل الزمني لإنجازها، دون محو أو تغيير، مع الإشارة إلى مرجع المستند المؤيد.
- الاحتفاظ بقائمة الفعاليات والأنشطة والاجتماعات المنعقدة والموافقة عليها من قبل الهيئة.
- وضع قائمة موجزة بالإيصالات والنفقات الانتخابية، بالرجوع إلى سجل العمليات المذكورة، موقعة من المرشح الرئيسي أو الممثل القانوني للحزب.»⁶⁶

وبالتالي، تهدف كل هذه الإجراءات إلى تفادي تشتت أو تزوير أو تغيير نفقات الانتخابات، من أجل ضمان نزاهتها وشفافيتها. ولهذا يتطلب الانتقال من نظام سياسي سلطوي إلى نظام أكثر ديمقراطية إرساء قواعد وسياسات تضمن شفافية الانتخابات. وذلك باعتبار أن هذا السياق السياسي فرض رقابة شديدة على تمويل الحملات الانتخابية لضمان تكافؤ الفرص وخوفاً من تكرار تجربة الانتخابات غير المتكاملة قبل الثورة. لذلك كان من الضروري توفير جميع الضمانات الممكنة.

كما أن الأحزاب السياسية أيضاً مدعوة من جانبها إلى ضمان التتبع الكامل لعملياتها المالية، وأن تتوافق حساباتها مع نظام المحاسبة للمؤسسات المنصوص عليه في القانون عدد 96-112 المؤرخ في 30 ديسمبر 1996 المتعلق بنظام محاسبة المؤسسات.⁶⁷

بالإضافة إلى ذلك، يتم التخطيط للتدقيق السنوي وفقاً للمعايير المنصوص عليها بأمر من المحاسبين القانونيين، ويتم التخطيط لتدخل في محاسبة أو مدقق حسابات في حالات معينة.⁶⁸ وعلى نفس المنوال، حدد المرسوم عدد 87 لسنة

⁶⁴ المرجع نفسه، الفصل 53، تمت زيارته بتاريخ 03.03.2022.

⁶⁵ المرجع نفسه، الفصل 85، تمت زيارته بتاريخ 03.03.2022.

⁶⁶ المرجع نفسه، الفصل 83، تمت زيارته بتاريخ 03.03.2022.

⁶⁷ قانون عدد 87 لسنة 2011 المؤرخ في 24 سبتمبر 2011 بشأن تنظيم الأحزاب السياسية، المادة 33، تمت زيارته بتاريخ 05.03.2022.

⁶⁸ المرجع نفسه، الفصل 26، تمت زيارته بتاريخ 05.03.2022.

2011 المؤرخ 24 سبتمبر 2011 يتعلق بتنظيم الأحزاب السياسية، سقف للتبرعات والمساهمات ويفرض إمكانية تتبعها وأرشفتها في الفصل 17 منه.

ويتم ضمان تطبيق هذه الأحكام بفضل تدخلات العديد من الأطراف، ولكن بشكل أساسي تدخلات الهيئة العليا المستقلة للانتخابات ومحكمة المحاسبات. بالنسبة للهيئة العليا المستقلة للانتخابات، فهي الهيئة المسؤولة عن حسن سير الانتخابات، مما يعني مسؤوليتها الأساسية تتمثل في مراقبة وضمان نزاهة وشفافية النفقات الانتخابية من خلال مراقبة تطبيق الإجراءات المنصوص عليها في قانون الانتخابات.

وجدير بالذكر بأن الهيئة العليا المستقلة للانتخابات هي هيئة عامة مستقلة ذات شخصية قانونية واستقلالية مالية وإدارية⁶⁹ تم إنشاؤها وفق القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012 المؤرخ في 20 ديسمبر 2012. وهذا التمشي قد أنهى تدخل وزارة الداخلية في الانتخابات لتأتي هذه الهيئة في سياق التحول الديمقراطي لتقدم ضمانة لنزاهة الانتخابات وتحاول الوفاء بمسؤولياتها في هذا المجال.

أما بالنسبة لمحكمة المحاسبات، فهي تضمن الرقابة اللاحقة على نفقات الانتخابات، وتنتشر تقريراً عاماً عن نتائج الرقابة على تمويل الانتخابات. حيث يتضمن تقرير محكمة المحاسبات نتائج التثبت من مدى احترام الإطار القانوني العامل على تمويل الانتخابات. وبذلك يكشف عن المخالفات والجنح الانتخابية التي قد تخضع لإجراءات قانونية.⁷⁰

خلال فترة الانتقال الديمقراطي منذ سنة 2011، مرت تونس بعدة محطات انتخابية مختلفة: تشريعية ورئاسية وبلدية. وإن هذه المسارات الانتقالية المختلفة ستمكننا اليوم من معرفة مدى مصداقية التدابير المنصوص عليها في الترسانة القانونية ومدى فعاليتها. حيث أنه على إثر كل مسار انتخابي، تنشر العديد من منظمات المجتمع المدني تقارير مراقبة تمويل الحملات الانتخابية، بما في ذلك منظمة أنا يقظ⁷¹ فضلاً عن التقرير الرسمي الذي تصدره محكمة المحاسبات.⁷²

الممارسات الفضلى:

يحظر على الهياكل العمومية المساهمة في الحملة الانتخابية مالياً، باستخدام الوسائل العامة لصالح مرشح أو قائمة وهو ما يعدّ تعزيزاً لمبدأ حياد الإدارة.

ويجب أن يفتح المرشحون حساباً مصرفياً واحداً قانونياً مع ضرورة إعلام الهيئة العليا المستقلة للانتخابات، التي تحدد إجراءات فتح الحسابات وإغلاقها ومراقبتها بالتنسيق مع محكمة المحاسبات. كما أن الأحزاب السياسية مطالبة بضمان التتبع الكامل لعملياتها المالية وحساباتها التي يجب أن تتوافق مع نظام المحاسبة الخاص بالشركات.

⁶⁹ الموقع الرسمي للهيئة العليا المستقلة للانتخابات: <https://www.isie.tn/isie/creation-et-mission/>

⁷⁰ تقرير محكمة المحاسبات عن الانتخابات التشريعية والرئاسية لسنة 2019: <https://idaraty.tn/fr/publications/rapport-de-la-cour-des-comptes-elections-2019-presidentielle-et-legislatives>

⁷¹ تقرير حول انتخابات 2019: <https://www.iwatch.tn/ar/article/818> تمت زيارته بتاريخ 04.03.2022

⁷² تقرير محكمة المحاسبات عن نتائج الانتخابات التشريعية والرئاسية لسنة 2019، تمت زيارته بتاريخ 05.03.2022

http://www.courdescomptes.nat.tn/Fr/actualites_7_22_D170

من ناحية أخرى، فإن التقارير والبيانات المتعلقة بتمويل الحملات الانتخابية تكون منشورة على الموقع الرسمي للهيئة مفصلة وقابلة للتحميل. كما أن محكمة المحاسبات نظمت بدورها، مثلاً، مؤتمراً صحفياً لتقديم تقريرها عن تمويل الحملات الانتخابية لانتخابات 2019.⁷³

وبالتالي، فإن مشاركة الجهات الفاعلة المختلفة في تنظيم الانتخابات لم يساهم فحسب في ضمان شفافيتهما ونزاهتهما، بل أدى أيضاً إلى فرض الرقابة الكاملة على تمويل الحملات الانتخابية، هذا بالإضافة إلى المراقبة الفعالة التي تمارسها الدولة والهيئات المستقلة والمجتمع المدني على تمويل الحملات الانتخابية من خلال التدقيق الموضوعي في نفقات المرشحين أو قوائم المرشحين.

النقائص:

يمكن الإقرار بأن اعتبار الأموال التي تنفق خارج فترة الانتخابات لا تعتبر "نفقات انتخابية" حتى لو تم إنفاقها لكسب الأصوات أو للقيام بالدعاية السياسية يمثل مدعاة حقيقة للقول بجديّة مخاطر إقصاء هذه النفقات خاصة إذا ما تبيننا أثرها المباشر على نزاهة الحياة السياسية. كما أن القانون لا يحدد أنواع المساهمات العينية التي يمكن أن تتلقاها القوائم أو المرشحين.

كما أنّ التأخير في نشر التقارير، سواء من قبل الهيئة العليا المستقلة للانتخابات أو من قبل محكمة المحاسبات، يمكن أن يقلل من فعالية العقوبات الزجرية التي نصّ عليها القانون الانتخابي.

علاوة على ذلك، قررت الدائرة الجنائية بالمحكمة الابتدائية بتونس، في 5 جانفي 2022، إحالة 19 شخصاً على أساس جرائم انتخابية ارتكبت خلال الانتخابات الرئاسية المبكرة لعام 2019. ومن بين هذه الجرائم⁷⁴ نجد تلك المتعلقة بشفافية تمويل الحملات الانتخابية، بما في ذلك الإعلان غير القانوني.

تم بموجب القانون عدد 55 لسنة 2022 المؤرخ 15 سبتمبر 2022 تعديل للقانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المؤرخ في 26 ماي 2014 المتعلق بالانتخابات والاستفتاءات. ومن خلال هذا التغيير، تم إلغاء التمويل العام للحملات الانتخابية تماماً.

المادة 4-8 والمادة 13-2 - آليات التبليغ وحماية المبلّغين

رغم المصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد منذ سنة 2008، عانت الدولة التونسية طيلة سنوات من تعطل تطبيق هذه الاتفاقية سبب تفشي السلطوية وسوء التصرف في موارد الدولة. وكان يجب أن ينتهي هذا الواقع إثر ثورة 17

⁷³ تمت زيارته بتاريخ 05.03.2022 http://www.courdescomptes.nat.tn/Fr/actualites_7_22_D170

⁷⁴ <https://africa24tv.com/tunisie-19-personnalites-politiques-poursuivies-pour-delits-electoraux/>

<https://www.businessnews.com.tn/delits-electoraux--la-justice-inflige-des-amendes-a-des-candidats-dont-marzouki-et-chahead,520,117018,3> تمت

زيارته بتاريخ 06.03.2022

ديسمبر 2010 – 14 جانفي 2011 ومع الانطلاق في مسار إرساء دستور الجمهورية الجديدة. وقد كان المرسوم الإطارى عدد 120-2011 مؤرخ في 14 نوفمبر 2011 يتعلق بمكافحة الفساد حجر الأساس للسياسة الوطنية في مكافحة الفساد.

بعد ذلك، انخرطت تونس في مسار التوقي من الفساد عبر تدعيم آليات التبليغ عن حالات وشبهات الفساد. وفي هذا الصدد، تبنت مجلس نواب الشعب بتاريخ 7 مارس 2017، القانون الأساسي عدد 10-2017 يتعلق بالإبلاغ عن الفساد وحماية المبلغين⁷⁵. حيث يتضح من خلال هذا القانون أنه المبلغ عن الفساد يجب أن يتوجه إلى الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد لإيداع البلاغ مباشرة لديها مقابل تسليمه وصل وجوبا، أو عن طريق البريد مضمون الوصول مع الإعلام بالبلوغ.

وينبغي أن يتضمن الإبلاغ عن الفساد وجوبا: "1. اسم ولقب المبلغ وعنوانه ورقم بطاقة تعريفه، 2. التسمية الاجتماعية والمقر الاجتماعي إذا كان المبلغ شخصا معنويا، 3. الأفعال موضوع الإبلاغ، 4. هوية الشخص أو الهيكل موضوع الإبلاغ عن حالات الفساد".⁷⁶

وتجدر الإشارة إلى أن حماية المبلغين عن الفساد تفترض، بالإضافة إلى وجود الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، تدخل جهات وهيكل أخرى على غرار الهيئة الوطنية لحماية المعطيات الشخصية، وزارة الداخلية والهيئات القضائية. وهو ما يترتب تطبيق أطر قانونية أخرى مثل التشريع المتعلق بحماية المعطيات الشخصية، الإجراءات المدنية والجزائية وغيرها.

حماية المبلغ عن الفساد

مع إصدار القانون الأساسي عدد 10 لسنة 2017 المتعلق بالإبلاغ عن الفساد وحماية المبلغين، كلفت الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بقبول المبلغين، وذلك حسب مقتضيات الفصل 2 من القانون الذي ينص على أن المبلغ هو "كل شخص طبيعي أو معنوي يقوم عن حسن نية بإبلاغ السلطات المختصة بمعلومات تمثل قرائن جدية أو تبعث على الاعتقاد جديا بوجود أعمال فساد...". ومن بين الإجراءات والضمانات التي جاء بها هذا القانون، يمكن أن نشير إلى مختلف وسائل الحماية التي تم إدراجها في المنظومة القانونية التونسية. حيث يمكن أن نميز بين صنفين من الحماية: الحماية القانونية والحماية الجسدية.

ويمكن أن ينتفع المبلغ، بناء على طلب منه أو بمبادرة من الهيئة وبعد موافقته، بالحماية من أي شكل من أشكال الانتقام أو التمييز أو التهيب أو القمع بسبب ما قدمه من تبليغ⁷⁷. أما بالنسبة إلى "إجراءات" الحماية، فهي يمكن أن تشمل الحماية الشخصية، المعنوية والمادية، للمبلغ عن الفساد وتمكينه من الوسائل التي تضمن الإبلاغ الفوري عن أي خطر يهدده أو يهدد أي شخص من الأشخاص وثيقي الصلة به.

وجدير بالذكر أيضا أن القانون عدد 10-2017 قد أدرج آلية للتشجيع على الإبلاغ عن الفساد. حيث أقر هذا القانون بأن الدولة تمنح مكافأة مالية للمبلغين الذين أدي إبلاغهم إلى الحيلولة دون ارتكاب أي من جرائم الفساد في القطاع العام أو إلى اكتشافها أو اكتشاف مرتكبها أو البعض منهم أو استرداد الأموال المتأتية منها. وقد بين عمل الهيئة الوطنية لمكافحة

⁷⁵الرائد الرسمي عدد 20 في 10 مارس 2017، الصفحة 765 وما يليها.

⁷⁶الفصل 12 من القانون الأساسي عدد 10-2017 مؤرخ في 7 مارس 2017.

⁷⁷ يمكن أن يتخذ الانتقام شكل مضايقات مستمرة أو عقوبات مقننة وبصفة عامة كل إجراء تعسفي في حقه بما في ذلك الإجراءات التأديبية كالعزل أو الإقصاء أو رفض الترقية أو رفض طلب النقلة أو النقلة التعسفية أو شكل اعتداء جسدي أو معنوي أو التهديد بهما يسلط ضد المبلغ أو ضد كل شخص وثيق الصلة به على معنى الفصل 26 من هذا القانون. (الفصل 2 من القانون عدد 10-2017).

الفساد أنّ الأعوان العموميين قد تمكّنوا من الوصول إلى الهيئة، بوصفها السلطة المختصة بتلقي التبليغات، قصد تقديم تبليغات حول حالات أو شبهات فساد، دون أن يتمّ اعتماد إجراءات خاصة للحماية لهذا الصنف من المبلّغين. حيث أن كل طرق ووسائل التبليغ تبقى وسائل مشتركة بين كل الأشخاص وتسهر الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد على ضمان المساواة في تطبيق القانون.

أما فيما يتعلق بنفاذ المواطنين إلى الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، من المهم الإشارة إلى أنه للهيئة مكاتب جهوية بـ24 ولاية. وهنا، يمكن الإقرار بأن هذا "التعميم"، يمكن أن يعتبر تنفيذاً للالتزامات الدولة التونسية بموجب الفصل 13-2 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد فيما تعلّق بمعرفتهم ونفاذهم إلى الهيكل المكلف بمكافحة الفساد لتبليغه عن أي حوادث قد يرى أنها تشكل فعلاً مجرّماً مع ضمان حفظ هويّاتهم وسريّتها.

بالنسبة إلى وسائل التبليغ، مكّنت الهيئة المبلّغين من رقم أخضر (80102222) لتقديم تبليغاتهم. وقد اعتُبر هذا الرقم، الوسيلة الأساسية للتبليغ عن حالات الفساد، ذلك أنه حسب التقرير الأخير المنشور من قبل الهيئة سنة 2018، فإن 61 بالمائة من التبليغات قد تمّ قبولها خلال سنة 2018 كانت عبر الاتصال بالرقم الأخضر⁷⁸.

كما أنه خلال نفس السنة:

- توصّلت الهيئة بـ8150 تبليغا من بينها 2461 تبليغا من قبل أشخاص يعملون في القطاع العام،

- أسندت الهيئة الحماية إلى 36 مبلّغا مع إحالة 16 ملفا إلى الهيئات القضائية المختصة⁷⁹

وبالتالي، يمكن الإقرار بأنّ الوسائل الموضوعة على ذمة المبلّغين من قبل الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد يمكنها أن تضمن حفظ هويّتهم وسريّتها، وهو ما يمكن تأكيده باعتبار وأن 32 بالمائة من التبليغات لسنة 2018 قد تمّ تلقّيها من قبل أشخاص غير معلومين.

الممارسات الفضلى

يُلزم الفصل 7 من القانون عدد 10-2017 على كل هيكل عمومي خاضع لأحكام هذا القانون بتحديد الهيكل الإداري المختص داخله بتلقي الإبلاغ عن شبهات الفساد والتحقيق فيها وإحالتها إلى الهيئة. ويمكن أن يمثل هذا الهيكل ضمانا على مستوى الإدارة من خلال جعله ضمانا للحدّ من حالات الفساد وفرض احترام القانون، فضلا عن تسهيل وصول الأعوان إلى الهيئة وتقديم تبليغاتهم.

ويكون كل الهياكل المتداخلين في مسألة حماية المبلّغين خاضعين للتشريع الجاري به العمل والمتعلق بحماية المعطيات الشخصية وخاصة القانون الأساسي عدد 2004-63 مؤرخ في 27 جويلية 2004 يتعلق بحماية المعطيات الشخصية⁸⁰. كما

⁷⁸ التقرير السنوي للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد 2018، ص. 145، <https://rb.gy/ggj1ej> تم الاطلاع عليه بتاريخ 03.03.2022.

⁷⁹ المصدر السابق، ص. 14.

⁸⁰ الرائد الرسمي عدد 61 بتاريخ 30 جويلية 2004.

أن الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، بدورها، ملزمة صراحة بضمان سرية هوية المبلغين عن الفساد ولا يمكن أن تكشف هويته إلا بعد موافقته المسبقة والكتابية⁸¹.

إنّ وجود 24 مكتبا جهويًا للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد يمثل ترجمة لالتزامات الدولة التونسية بموجب الفصل 13-1 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الذي اقتضى أن تكون الهيئات المعنية بمكافحة الفساد معلومة لدى العموم وبطريقة تمكّنهم من الوصول إليهم وتقديم تبليغاتهم عن أي حوادث قد يُرى أن تمثل فسادا.

النقائص

إن فاعلية "الحق"، ومن ثمة، فاعلية عمل هيكل التوقي ومكافحة الفساد يرتبطان بجملة من العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية وغيرها. في هذا الصدد، يُلاحظ أن عمل هيكل التوقي ومكافحة الفساد لم يكن محصّنًا من آثار التغيرات الاجتماعية والسياسية. ويمكن أن نلخص ذلك في أهم النقائص التالية:

قدّم المبلغون عن الفساد، في السياق التونسي، بكونهم درعا أساسيا للتوقي من الفساد ووسيلة مهمة في الكشف عن الحقيقة وآلية فعّالة للمساءلة. فعادة ما يُقدّم المبلغون عن الفساد على مخاطر كبرى بقرارهم بالتبليغ عن التجاوزات وحالات الفساد والظهور إلى الرأي العام ومواجهة أصحاب سلطة سياسية أو لوبيات اقتصادية. فبمجرد انتهاء الضجة الإعلامية وإلى حيث تناقص متابعة الموضوع من قبل الرأي العام، يصبح المبلغ عن الفساد "وحيدا" في مواجهة التبعات القضائية والتضييقات والضغوطات. وهذا ما تسبّب، بطريقة أو بأخرى، في تزايد حالات التردد لدى المواطنين ثم تراجع في دورهم في التوقي من الفساد ومكافحته.

ويعود ذلك، من جهة، إلى عدم قدرة الهيئة على ضمان حماية فعّالة وحقيقية للمبلغين عن الفساد بسبب رفض تطبيق قرارات الحماية التي تسندها الهيئة من قبل الهياكل العمومية خاصة. ومن جهة أخرى، فإن فاعلية تدخل الهيكل المكلف بالتوقي ومكافحة الفساد تبقى مرتبطة بتدخل أطراف أخرى على غرار السلطة القضائية وحتى السلطة السياسية. ومع تجميد نشاط الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، يمكن أن نقول أنّ المبلغين قد ظلّوا وحيدين في مواجهة الإدارة.

بالإضافة إلى ذلك، يُشار إلى أنّ الكشف عن هوية المبلغين عن الفساد يعدّ من بين الأسباب وراء التردد المسجّل خلال السنوات الأخيرة في تونس. فبالرغم من وسائل التبليغ المتعددة الموضوعة على ذمة العموم من قبل الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، فإن المبلغين مطالبون بالكشف عن هويتهم للهيئة حسب ما اقتضاه الفصل 11 من القانون عدد 10-2017 الذي نصّ على أنه "يجب على المبلغ كشف هويته لدى الهيئة. وله أن يطلب الحفاظ على سرية هويته في جميع مراحل التثبت من إبلاغه"⁸².

⁸¹ الفصل 22 من القانون عدد 10-2017.

⁸² إذا لم يتضمّن الإبلاغ عن حالات الفساد البيانات المستوجبة حسب القانون عدد 10-2017، تتولى الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد دعوة المبلغ لاستكمال البيانات من أجل لا يتجاوز 7 أيام من تاريخ توصلها بالإبلاغ. ويمكن للهيئة أن ترفض النظر في الملفات التي لم يقع استكمالها في الأجل المحددة ما عدى الحالات التي ترى الهيئة أن الأفعال موضوع الإبلاغ تتطلب مواصلة النظر في شأنها. (انظر الفصل 13 من القانون عدد 10-2017).

كما أنّه لوحظ، خلال كل مدّة عمل الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، لم يتمّ تركيز جهاز الوقاية والتقصّي صلب الهيئة (وهو المسؤول على التقصّي في شهادات الفساد والتبليغات) بسبب عدم إصدار الأمر الذي يقضي بتعيين أعضائه. وإضافة إلى ذلك، فإن نقص الموارد البشرية والماليّة للهيئة أدّت إلى تراكم ملفات المودعة لديها وتعطّل عملية اتخاذ القرار على مستوى مجلس الهيئة بطريقة أدّت إلى الحدّ من فاعلية مسار مكافحة الفساد في تونس ونجاعة الإجراءات التي تمّ اتخاذها منذ سنة 2011.

ورغم توفر المعطيات والبيانات على الموقع الرسمي للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، يبقى التساؤل مطروحا حول مدى دقة هذه المعطيات في أن تعكس واقع التبليغ عن الفساد في تونس. حيث لا تنشر الهيئة بصورة دائمة ومستمرة ومحيّنة المعطيات الإحصائية المتعلقة مثلا بالملفات التي تمّ تلقيها ومآلها القضائي، إحصائيات قرارات إسناد الحماية التي تمّ اتخاذها، وعموما، مآل الملفات المعروضة عليها. والملاحظ أيضا أن الإحصائيات المتوفرة والمقدّمة لا تتميز بالدقة الكافية التي يمكن أن تعكس مردود الإجراءات والآليات المتبّعة من قبل الهيئة. ويجب أن يكون عدد العقوبات المسلطة المؤشر الرئيسي حول التجاوزات والملفات المرتبطة بحالات الفساد.

وقد أشارت منظمة أنا يقظ في عديد الحالات عن وجود عدة إخلالات ونقائص صلب الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، والتي ترتبط أساسا بقنوات التبليغ وطرق التقصّي والتحقيق⁸³.

ومن ناحية أخرى، لوحظ عدم احترام قرارات الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد المتعلقة بإسناد الحماية طبقا لمقتضيات القانون عدد 10-2017 من قبل بقية الهياكل والسلطات المتدخلة بطريقة تحدّ من نجاعة عمل الهيئة ونجاعة آلية الحماية. فعلى سبيل المثال، ينتظر العديد من الأعوان العموميين، المعزولين⁸⁴ بسبب التبليغ عن شهادات وحالات فساد لدى الهيئة، استرجاع مواقعهم بسبب رفض الهياكل التي ينتمون إليها تطبيق قرارات الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، بل وحتى قرارات المحكمة الإدارية القاضية بإرجاعهم إلى وظائفهم.

ويمكن الإقرار بأن المبلّغين عن الفساد أصبحوا، بعد إغلاق المقرات الرئيسية للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد و"تجميد" نشاطها، غير قادرين على طلب والانتفاع بالحماية التي ضمنها القانون عدد 10-2017. كما لم يبقَ للعموم أي إمكانية وصول وبلوغ لهذه الهيئة الوقائية، وبالتالي، انعدام كل إمكانية تقديم تبليغات حول شهادات الفساد إلى الهيكل المختص قانونا بتلقّاه.

المادّة 9-1 - المشتريات العموميّة

تمثل الصفقات العمومية، شيئا فشيئا، إحدى وسائل وأساسيات الحوكمة الاستراتيجية. فلا تُمثل الصفقات مجرد عملية إدارية بسيطة، وإنّما تساهم في ضمان الاستعمال الأمثل للأموال العمومية وتحقيق أهداف السلطة والمصلحة العامة.

⁸³ <https://www.iwatch.tn/ar/article/682> تم الاطلاع بتاريخ 2022-07-18.

⁸⁴ مبلّغين تمّ استقبالهم من قبل المستشارين القانونيين بمركز يقظ لدعم وإرشاد ضحايا الفساد التابع لمنظمة أنا يقظ.

وبالتالي، فإن إبرام الصفقات العمومية يمثل عنصراً هاماً بالنسبة للهيكل العمومية، وبصورة عامة للمشتريين العموميين، حتى تتمكن من أداء مهامها وتقديم الخدمات.

في المقابل، يمثل مجال الصفقات العمومية أحد المجالات المعرضة إلى سوء التصرف ومخاطر الفساد، خاصة إذا ما أخذنا بعين الاعتبار صفات ومواقع مختلف المتدخلين في مسار إبرام الصفقات والمبالغ المالية التي تكون موضوع هذه العقود.

وفي هذا الإطار، أشارت اللجنة الوطنية لتقصي الحقائق حول الرشوة والفساد في تقريرها الصادر في أكتوبر 2011⁸⁵ إلى عدة مواطن إخلالات وتجاوزات على مستوى إبرام الصفقات العمومية على غرار التلاعب بكراسات الشروط وتوجيهها. للإشارة، فإن الصفقات العمومية في تونس تمثل 18 بالمائة من الناتج الداخلي الخام و35 بالمائة من ميزانية الدولة. وحسب منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، فإن مجال الصفقات العمومية يعدّ من المجالات ذات الأولوية بالنسبة للحكومة قصد جعله مجالاً أكثر شفافية وفعالية⁸⁶.

ويعود التأطير القانوني للشراءات العمومية في تونس إلى السنوات الأولى من الاستعمار الفرنسي، ودليل ذلك هو الأمر العلي المؤرخ في 25 جويلية 1888 يتعلق بضبط إجراءات المناقصات الخاصة بالأشغال العمومية. كما تضمنت مجلة المحاسبة العمومية الصادرة في 31 ديسمبر 1973 عديد الأحكام المرتبطة بالشراءات العمومية. حيث تضبط الفصول من 99 إلى 118 والفصلين 234 و251 المبادئ الكبرى للشراءات التي تقوم بها الدولة، الجماعات المحلية والمؤسسات العمومية. كما يُحيل الفصل 105 من المجلة إلى أمر⁸⁷ يُنظم مراحل وإجراءات إبرام الصفقات العمومية.

تُنظم الصفقات العمومية في تونس حالياً بموجب الأمر عدد 1039-2014 مؤرخ في 13 مارس 2014. وإضافة إلى تحديد القواعد والإجراءات المنطبقة على مختلف مراحل إبرام الصفقة، يحدد الأمر المذكور الهياكل المتدخلة والمختصة بفرض الرقابة على احترام وتطبيق القواعد المذكورة. جدير بالذكر أنّ هذا الأمر قد تمّ إصداره في ظرف خاص: فترة ما بعد ثورة 14 جانفي 2011 وبزوغ أزمة اقتصادية في تونس.

وفي علاقة بمدى تلاؤمه مع منطوق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، يمكن الإقرار بأن الإطار القانوني التونسي يحتوي على استجابة واضحة إلى التزامات الدولة التونسية بموجب هذه الاتفاقية فيما تعلق بتحسين الصفقات العمومية من شوائب نظام الرئيس الأسبق بن علي الذي عُرف بتفشّي الفساد والمحاباة والتعسف في استعمال السلطة.

الممارسات الفضلى:

تعكس المبادئ والإجراءات المنصوص عليها بالتشريع المتعلق بالصفقات العمومية الالتزام بضمان الشفافية، المنافسة ونجاعة إبرام الصفقات. وتتطابق هذه القواعد مع معايير ومبادئ منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لتعزيز النزاهة في

⁸⁵ https://www.iwatch.tn/ar/uploads/rapport_arabe.pdf تم الاطلاع عليه بتاريخ 2022-07-12.

⁸⁶ OCDE (2013), Examen de l'OCDE du cadre d'intégrité dans le secteur public en Tunisie, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Editions OCDE, p. 67.

⁸⁷ شهد الإطار القانوني التونسي 5 أوامر تطبيقية للفصل 105 من مجلة المحاسبة العمومية: أمر عدد 74-754 في 27 جويلية 1974، أمر عدد 89-412 في 22 أبريل 1989، أمر عدد 2002-3158 في 17 ديسمبر 2002، أمر عدد 2011-623 في 23 ماي 2011 والأمر عدد 2014-1039 في 13 مارس 2014.

الصفقات العمومية على غرار الشفافية، حسن التصرف والوقاية واحترام القواعد والرقابة⁸⁸. في هذا الصدد، يتضمّن الأمر عدد 1039-2014 عددا هاما من القواعد والإجراءات التي من شأنها ضمان شفافية مسار إبرام الصفقات العمومية.

حيث يتعين على المشتري العموميين "إعداد مخطط تقديري سنوي لإبرام الصفقات العمومية وفقا لمشروع الميزانية على أساس نموذج موحد وجدول زمني"⁸⁹، وهي ما سيمكّن المواطنين والفاعلين الاقتصاديين من معرفة طلبات العروض المستقبلية والتحضير للمشاركة فيها. كما حدّد الأمر المذكور آجال نشر طلبات العروض والآجال القصوى للانتهاء من مراحل إبرام الصفقات العمومية.

ومن جهة أخرى، يحدد الأمر المنظم للصفقات العمومية الحدود الدنيا التي يتعين على المشتري العمومي معها اللجوء إلى إبرام صفقة عمومية، وبالتالي اعتماد منحنى تنافسي، لتلبية حاجياته⁹⁰. حيث بيّنت التجربة في دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية أنه من الضروري، قصد الحدّ من مخاطر الفساد، تحديد الحالات والشروط التي يمكن للمشتري العمومي عدم اللجوء إلى المنافسة⁹¹.

فيما يتعلّق بالقواعد الخاصّة بالمشاركين في طلبات العروض، يتضمّن الإطار القانوني التونسي، وخصوصا الأمر عدد 1039-2014، عددا من الأحكام التي تهدف إلى ضمان نزاهة مسار مشاركتهم بمختلف مراحله. كما أنّ القانون عدد 2018-52 مؤرخ في 29 أكتوبر 2018 يتعلق بالسجل الوطني للمؤسسات يفترض توضيح هويّة المستفيدين الحقيقيين⁹²، الأمر الذي يساهم في تعزيز شفافية مسار إبرام الصفقة العمومية. وفي نفس الإطار، تمّ إصدار الأمر الحكومي عدد 498-2016 مؤرخ في 8 أبريل 2016⁹³ يتعلق بضبط شروط وإجراءات الإقصاء من المشاركة في الصفقات العمومية تطبيقا للفصلين 177 و178 من الأمر عدد 1039-2014. حيث أنه تطبيقا لهذا الأمر (498-2016)، تضبط الهيئة العليا للطلب العمومي قائمة المشاركين الذين صدرت في شأنهم قرارات إقصاء وقتي أو نهائي من المشاركة في الصفقات العمومية⁹⁴.

⁸⁸ ينصّ الفصل 6 من الأمر عدد 1039-2014 على أنه " تخضع الصفقات العمومية إلى المبادئ التالية: المنافسة، حرية المشاركة في الطلب العمومي، المساواة أمام الطلب العمومي، شفافية الإجراءات ونزاهتها. كما تخضع الصفقات العمومية إلى قواعد الحوكمة الرشيدة وتأخذ بعين الاعتبار مقتضيات التنمية المستدامة...".

⁸⁹ الفصل 8 من الأمر عدد 1039-2014.

⁹⁰ ينصّ الفصل 5 من أمر سنة 2014 على أنه: " يجب إبرام صفقات عمومية على معنى هذا الأكر في شأن الطلبات التي يساوي أو يفوق مبلغها باعتبار جميع الأداءات:

- مائتي ألف دينار (200.000 د) بالنسبة للأشغال،

- مائة ألف دينار (100.000 د) بالنسبة إلى الدراسات والتزود بمواد وخدمات في مجال الإعلامية وتكنولوجيات الاتصال،

- مائة ألف دينار (100.000 د) بالنسبة للتزود بمواد وخدمات في القطاعات الأخرى،

- خمسين ألف دينار (50.000 د) بالنسبة للدراسات."

⁹¹ OCDE (2013), Examen de l'OCDE du cadre d'intégrité dans le secteur public en Tunisie, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Editions OCDE, p. 73, https://read.oecd-ilibrary.org/governance/evaluation-du-cadre-d-integrite-dans-le-secteur-public-tunisie_9789264193574-fr#page1.

⁹² طبقا للفصل 2 من القانون عدد 52-2018، المستفيد الحقيقي هو " هو كل شخص طبيعي يملك أو يمارس رقابة أو سيطرة فعلية نهائية مباشرة أو غير مباشرة على الشخص المعنوي أو الترتيب القانوني أو على هياكل الإدارة أو التصرف أو التسيير وهو كل شخص طبيعي تنجز العمليات نيابة عنه ولفائدته عن طريق شخص طبيعي أو معنوي أو ترتيب قانوني وهو كذلك كل شخص طبيعي له صفة شريك أو مساهم أو عضو في شخص معنوي أو في ترتيب قانوني قيمة مساهمته في رأس المال أو حقوق الاقتراع تمكنه من السيطرة الفعلية عليه."

⁹³ الرائد الرسمي عدد 31 في 15 أبريل 2016.

⁹⁴ <http://www.marchespublics.gov.tn/onmp/exclusion/listexclusion.php?lang=ar> تمّ الاطلاع بتاريخ 2022-02-24.

ومن ناحية أخرى، فإنّ ممثلي المشتريين العموميين والهياكل المختصة بحوكمة الصفقات العمومية، وبصورة عامة كل شخص متدخل، لصالح مشتر عمومي أو لصالح هيكل مصادقة أو مراقبة، يخضعون إلى القواعد التشريعية والترتيبية المتعلقة بمكافحة الفساد وتضارب المصالح⁹⁵. حيث ينصّ الفصل 5 من القانون عدد 46-2018 يتعلق بالتصريح بالمكاسب والمصالح وبمكافحة الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح على إلزام أعضاء لجان تقييم وإسناد ومراقبة عقود الصفقات العمومية على التصريح بمكاسبهم ومصالحهم في أجل أقصاه 60 يوما من تاريخ تعيينهم أو تسلّم مهامهم.

كما اتّجّهت الدولة التونسية، منذ سنة 2014، إلى رقمنة مسار إبرام الصفقات العمومية. ويهدف الحدّ من التدخل البشري في هذا المسار (بما يحمله من مخاطر رشوة ومحاباة...)، تمّ إحداث المنصة الالكترونية (Tunisian e-procurement System) والمعروفة بـ TUNEPS⁹⁶. حيث يمكّن هذا النظام من:

- تسريع نسق إعداد الملفات الإدارية والمالية للصفقات (يتمّ إيداع الملفات عبر الموقع).
- تعزيز مبدأ تكافؤ الفرص بين العارضين والمتنافسين.
- تقليص آجال إبرام الصفقات العمومية والتخفيض في تكلفة المشاريع.

وإضافة إلى ذلك، يمكّن المرصد الوطني للصفقات العمومية، المحدث بموجب الأمر عدد 1039-2014، من الولوج إلى كل البيانات والمعطيات المتعلقة بالشراءات العمومية دون أن يشمل ذلك المعطيات الدقيقة الواردة بالعقود التي يمكن أن تكون موضوع مطلب نفاذ إلى المعلومة طبقا للقانون الأساسي عدد 22-2016 مؤرخ في 24 مارس 2016 يتعلق بحق النفاذ إلى المعلومة.

عموما، يمكن الإقرار بأن التشريع المتعلق بالصفقات العمومية قد أرسى العديد من الهياكل المتدخلة المكلفة بضمان احترام مبادئ وقواعد إبرام الصفقات العمومية، وهي إما هياكل داخلية (مرتبطة مباشرة بالمشتري العمومي) وإما هياكل خارجية تتمتع بسلطة تتراوح بين الرقابة والمصادقة واتخاذ القرار⁹⁷.

النقائص

يشهد التشريع الوطني التونسي المتعلق بالصفقات العمومية عدّة ممارسات تؤثر على حوكمتها. حيث لم يُمكن إحداث منصة الطلب العمومي على الخطّ TUNEPS من تجنّب كل مخاطر الفساد، وهو ما يمكن أن نستشفه أساسا على مستويين اثنين:

1. يتعلق المستوى الأول بمرحلة ما قبل إبرام الصفقة العمومية: يُلاحظ، على سبيل المثال أن القواعد والإجراءات المحددة بالأمر عدد 1039-2014 لا تضمن بصورة كاملة حماية المعلومات والبيانات المتعلقة بالطلب العمومي. حيث أنه يمكن لـ "مشارك مستقبلي" في صفقة عمومية أن يتعرّف على الشروط المستوجبة والخصائص التقنية والفنية والمنتظرة مسبقا بطريقة تعزز حظوظه في الحصول على الصفقة العمومية بناء على توصّله بمعلومة ممتازة.

⁹⁵ الفصل 173 من الأمر عدد 1039-2014.

⁹⁶ <https://www.tuneps.tn/index.do>.

الفصل 143 وما يليه من الأمر عدد 1039-2014. ⁹⁷

2. يتعلق المستوى الثاني بمرحلة ما بعد إبرام الصفقة العمومية، أي خلال مرحلة تنفيذ عقد الصفقة أو في مرحلة القبول النهائي. حيث تتضاعف مخاطر الفساد عند هذه المرحلة بسبب تزايد التدخل البشري في إتمام الصفقة. فبين مثلا رئيس الهيئة العليا للطلب العمومي خلال تصريح إعلامي سنة 2019⁹⁸ بأن شهادات الفساد المرتبطة بأنظمة الصفقات تتعلق بتنفيذ المشاريع من قبل المشاركين.

من ناحية أخرى، لوحظ أن تعقيدات استعمال منظومة الشراءات العمومية على الخطّ قد أدت إلى سوء استعمالها. وجرير بالذكر بأنه منذ سبتمبر 2018، أصبح استعمال المنظومة الالكترونية ملزما لكل المشتري العموميين، وخصوصا بالنسبة للمنشآت العمومية التي تعاني، فضلا عن العجز في ميزانياتها، من غياب ونقص الموارد البشرية القادرة على استعمال المنظومة الالكترونية لإبرام الصفقة العمومية.

وأما فيما يخصّ ولوج العموم (المواطنين، الفاعلين الاقتصاديين...) إلى المعلومات والبيانات المتعلقة بالعقود العمومية، تجدر الإشارة إلى أن التشريع المتعلق بالصفقات العمومية لا يُمكن من الوصول الحرّ والمباشر إلى المعلومات المرتبطة بمرحلة "ما بعد إبرام الصفقة العمومية"، بما في ذلك العقد النهائي والوثائق الملحقة به. كما أن التفاصيل المتعلقة ببقية أصناف العقود الإدارية (اللزمت، الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص...) تبقى غير منشورة بصورة آلية الكترونيا. كما أنّ تعقّد بنية الهياكل المتدخلة في مختلف مراحل إبرام الصفقات العمومية أصبحت أحد عوامل عدم نجاعة الصفقات. حيث أن التشريع المتعلق بالصفقات العمومية الجاري به العمل يفترض تدخّل عدد من الهياكل التي يمكن ألا تكون ملّمة ضرورة باحتياجات المشتري العمومي. حيث بيّنت التجربة أن عديد الهياكل لا تبدي رأيها المستوجب قانونا في آجال معيّنة، الأمر الذي يؤثر على مسار إبرام الصفقة ويفتح المجال إلى ممارسات مخلة بالمنافسة وتزيد من مخاطر الفساد. وفي هذا الإطار بيّن تقرير الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد لسنة 2018 أن 257 تبليغا قد تعلّقوا بأفعال فساد في الصفقات العمومية⁹⁹.

المادة 9-2 - إدارة الأموال العمومية

كانت المالية العمومية، ولا تزال، محور اهتمام الباحثين وصبغ النقاشات حول السياسات العمومية. ويُفسّر هذا الاهتمام بمدى تأثير وضعية المالية العمومية على الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية وحتى السياسية في تونس. حيث تُمثل المالية العمومية جملة من القواعد والإجراءات والوسائل التي تُمكن السلطات العمومية من التحكم في الموارد قصد تمويل الهياكل العمومية والحكومية وضمان قدرتها المتواصلة والناجعة على خدمة المصلحة العامة.

وبيّن الرجوع إلى تاريخ المالية العمومية في تونس عديد فترات عدم استقرار وسوء إدارة الأموال العمومية. حيث بقيت هذه الأخيرة لعقود مرتبطة بمدى قدرة أصحاب السلطة على التخطيط. في مقابل ذلك، بقي الإطار القانوني التونسي المتعلق بالمالية العمومية وفيا إلى القواعد المرتبطة بالحوكمة الرشيدة على غرار الشفافية والنجاعة والمساءلة.

⁹⁸ <https://www.turess.com/fr/letemps/111784> تم الاطلاع بتاريخ 2022-01-26.

⁹⁹ التقرير السنوي 2018 للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، المصدر السابق.

حيث أنه بالرجوع إلى الإطار القانوني التونسي، يمكن أن نستشف ترجمة المبادئ والتوجهات الكبرى الواردة بنصوص المواثيق والمعاهدات الدولية التي التزمت بها الدولة التونسية، ومن بينها ما جاءت به المادة 9-2 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

منذ السنوات الأولى للاستعمار الفرنسي لتونس، أدرجت الحكومة الفرنسية قواعد ومبادئ المالية العمومية من خلال الأمرين العليين في 12 مارس 188 و 19 ديسمبر 1883 المتعلقين تباعا بإعداد وختم ميزانية المملكة. وقد تمّ لاحقا تدعيم هذا الإطار القانوني من خلال الأمر العليّ المؤرخ في 12 ماي 1906 يتعلق بالمحاسبة العمومية.

وإثر الاستقلال، دعم دستور غرة جوان 1959 إدارة الأموال العمومية بجملة من القواعد والمبادئ التي تهدف إلى ضمان حسن التصرف في المال العام. ثمّ دعم هذا الإطار من خلال إصدار أول قانون أساسي للميزانية عدد 60-1 لسنة 1960 الملغى بالقانون عدد 67-53 في 8 ديسمبر 1967.

وتضمن دستور 27 جانفي 2014، وكذلك دستور 25 جويلية 2022 الحالي عديد الأحكام المتعلقة بحوكمة مالية رشيدة. وكان القانون الأساسي عدد 15-2019 لسنة 2019 مؤرخ في 13 فيفري 2019 يتعلق بالقانون الأساسي للميزانية تدعيما لهذه الضمانات الدستورية.

الممارسات الفضلى:

إنّ الاطلاع على الإطار القانوني التونسي المتعلق بالمالية العمومية يمكّن من الإقرار بأنه يستجيب في مجمله إلى التزامات الدولة التونسية بموجب اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. حيث يمثل القانون عدد 81-1973 المؤرخ في 31 ديسمبر 1973 المتعلق بمجلة المحاسبة العمومية، ترجمة لإرساء نظم الرقابة والتدقيق الهادفة إلى ضمان حسن التصرف في المال العام وتوجيهها لخدمة المصلحة العامة.

وقد أكد دستور 27 جانفي 2014 التوجّه نحو التصرف في الميزانية حسب الأهداف، وهي بنية تحمل في طياتها أسس الحوكمة المالية الرشيدة. كما تضمن الدستور عديد الأحكام والإجراءات المرتبطة بإعداد ومناقشة وتبني مشاريع قوانين المالية، التي تمثل ترجمة للسياسات العامة للدولة، وفق مسار مفتوح وتشاركي حول الموارد والنفقات¹⁰⁰. وتأكد ذلك من خلال القانون الأساسي عدد 15-2019 الذي كلّف، في فصله السابع، الوزير المكلف بالمالية تحت إشراف رئيس الحكومة بإعداد مشروع قانون المالية وفق رزنامة محددة ومتابعة تنفيذ الميزانية قصد الإيفاء بواجبات الدولة والتزاماتها والحفاظ على التوازنات المالية في إطار ضمان ديمومة الميزانية.

وتجدر الإشارة إلى أنّ كل مشروع قانون مالي يجب أن يكون متبوعا، قبل مناقشته والمصادقة عليه، بعدد من الوثائق والتقارير التي من شأنها تقديم لمحة عامة ودقيقة حول الوضعية المالية للدولة بالنسبة للسلطة التشريعية¹⁰¹. ويمكن لعدد مكوّنات المجتمع المدني المشاركة في النقاشات حول ميزانية الدولة والسياسات العامة المعنية بالسنة المالية القادمة.

¹⁰⁰ الفصول 62، 63، 64، 65 و 66 من دستور 2014.

¹⁰¹ يضبط الفصل 46 من القانون الأساسي عدد 15-2019 قائمة الوثائق التي يجب إرفاقها بمشروع قانون المالية على غرار التقرير حول ميزانية الدولة في إطار التوازنات العامة، المشاريع السنوية للأداء بالنسبة لكل مهمة للسنة المالية

وهو ما يمكن أن نتبينه، مثلا، من خلال مشاركة منظمة أنا يقط في النقاشات حول مشروع قانون المالية لسنة 2021 على مستوى لجنة المالية والتخطيط والتنمية بمجلس نواب الشعب بتاريخ 19 نوفمبر 2022¹⁰².

كما أنه من الضروري التذكير بأن القانون عدد 15-2019 قد أحدث تغييرا على مستوى بنية الميزانية اعتبارا وأن الميزانية صارت، منذ دخول هذا القانون حيز النفاذ، مبنية حسب المهمات والبرامج وطبقا لأهداف محددة وإطار ميزانية متوسط المدى. ويمكن أن يدخل المشرع التعديلات الضرورية بواسطة قانون المالية التعديلي قصد إدراج الإجراءات التكميلية/التصحيحية إذا استوجب الأمر ذلك.

وفيما تعلق بالرقابة والتقييم ومتابعة التصرف في المال العام، تلعب محكمة المحاسبات دورا محوريا في ضمان احترام القواعد والمبادئ التوجيهية للمالية العمومية. وهو ما يمكن أن نتبينه من خلال الصلاحيات المسندة إلى محكمة المحاسبات بموجب القانون عدد 41-2019 مؤرخ في 30 أبريل 2019 يتعلق بمحكمة المحاسبات.

وفي ذات الإطار، أوضح التقرير الثاني والثلاثون لمحكمة المحاسبات¹⁰³ عدة نقائص تتعلق، مثلا، بعدم استخلاص مبالغ هامة راجعة للدولة وعدم احترام بعض إجراءات الشراء العمومي، وهو ما يمثل، حسب المحكمة، خرقا للتشريع الوطني النافذ وضربا للمعايير الدولية لحسن التصرف في المال العام.

النقائص:

رغم مختلف التحديثات التي شهدتها منذ سنوات، لا يخلو الإطار القانوني التونسي المتعلق بالمالية العمومية من نقائص تتعلق أساسا بالتصرف في المخاطر. حيث لم تمكن الإجراءات المتخذة من استبعاد الأزمات المالية المتفاقمة منذ سنة 2011. كما أن نظام الرقابة الداخلية والخارجية بين هتاته التي تُضاف إلى غياب استراتيجيات واضحة للتمويل وللتصرف الرشيد في المال العام.

وتفاقت وضعية المالية العمومية مع جائحة كوفيد-19 التي جعلت أصحاب السلطة أمام ضرورة اتخاذ القرارات والإجراءات التصحيحية والاستثنائية بصورة عاجلة قصد ضمان الانتعاش الاقتصادي. وقد كان المال العام في صميم الأزمة، حيث وجدت الدولة نفسها على تجاوز مقدراتها المالية المخصصة للتفقات غير المتوقعة المضمنة بقانون المالية لسنة 2020 والمقدرة بـ 757 مليون دينار (حوالي 246.4 مليون أورو).

من ناحية أخرى، برزت إجراءات مكافحة فيروس كورونا لجوء السلطات استثنائية إلى إبرام عقود مباشرة مع المزودين قصد التسريع في عملية إبرام الصفقات. ومن أجل ضمان سلامة الإجراءات وحرصا على التصرف في المال العام، تولت عديد الهياكل "التعديلية" للصفقات العمومية، على غرار الهيئة العليا للطلب العمومي، إصدار توجيهات إضافية مرتبطة بمسار إبرام الصفقات خلال الظروف الاستثنائية التي يتطلب استجابة عاجلة لحاجيات المشتري العموميين. وقد أوضح

¹⁰² <https://majles.marsad.tn/ar/event/2020/11/19/09/finances>.

تم الاطلاع بتاريخ 2022-05-18.

¹⁰³ تم الاطلاع بتاريخ 2022-07-12.

<http://www.courdescomptes.nat.tn/upload/rapport32/rapport32.pdf>

ملف "الكمامات الطبية"¹⁰⁴ خلال سنة 2020 نقصا في الشفافية. حيث يتعلق الملف بصفقة قدرت قيمتها بـ 3,8 مليون دينار (حوالي 1,1 مليون أورو)، لطلب عمومي بمليوني كمامة طبية، تم "التفاوض" فيها من قبل وزير الصناعة ونائبا بمجلس نواب الشعب، بوصفه مزودا. وتبعاً لردود الأفعال الشعبية التي تبعت هذا الملف وشبهات الفساد التي تعلقت بها، كلفت الهيئة العامة لمراقبة المصاريف العمومية ببحث تحقيقي. وقد أوضح التقرير الأولي لمهمة التفقد، المنشور بتاريخ 27 أفريل 2020، وجود عدة تجاوزات وإخلالات على غرار تضارب المصالح واستغلال المعلومة الممتازة.

وفيما تعلق بفاعلية الرقابة المُجرّاة من قبل مختلف الأطراف المتدخلة، يجب الإشارة إلى أنّ غياب التبعات القانونية يؤثر بطريقة مباشرة على فاعلية قواعد إعداد ومناقشة وتنفيذ الميزانية. حيث لا يتضمّن الإطار القانوني أي جزاء ينجرّ عن عدم احترام القوانين والتراتيب المنطبقة في علاقة بالميزانية.

ومن جهتها، تؤدي الهيئة العامة للرقابة المالية، تحت إشراف الوزير المكلف بالمالية، مهمّات رقابة وتفقد على احترام الإطار القانوني والممارسات الفضلى على مستوى المرافق والهيكل والعمومية.

المادّتين 10 و13-1 - إبلاغ الناس ومشاركة المجتمع

نص الدستور التونسي الصادر في 27 جانفي 2014 في الفصل 32 على أنّه "تضمن الدولة الحق في الإعلام والحق في النّفاذ إلى المعلومة" وأنها تسعى إلى "ضمان الحق في النّفاذ إلى شبكات الاتصال". وبالتالي تؤكد على مبدأ النشر الاستباقي للمعلومات من قبل الإدارة العمومية.

في الواقع، يعتبر الحق في الحصول على المعلومات أحد مكاسب ثورة 14 جانفي 2011 التونسية في الحقوق والحريات. حيث تم تعزيز هذا الضمان الدستوري من خلال اعتماد القانون الأساسي عدد 22 لسنة 2016 المؤرخ 24 مارس 2016 المتعلق بالحق في النّفاذ إلى المعلومة من أجل تعزيز مبادئ الشفافية والمساءلة وخاصة فيما يتعلق بإدارة الخدمات العامة، وتحسين جودة خدمات المرافق العمومية وتعزيز الثقة في الجهات الخاضعة لأحكام هذا القانون، وكذلك تعزيز المشاركة العامة في تطوير ومراقبة تنفيذ وتقييم السياسات العامة.

وبالتالي، حدد المشرع التونسي، في هذا القانون، بشكل واضح وسائل واجراءات الوصول الى المعلومات وهذا في الباب الثالث "في النّفاذ إلى المعلومة بموجب" وفي القسم الأول "اجراءات تقديم مطلب النّفاذ إلى المعلومة".

وفي هذا الصدد، ينصّ الفصل 9 من القانون المذكور على أنّه "يمكن لكل شخص طبيعي أو معنوي أن يقدم مطالبا كتابيا في النفاذ إلى المعلومة طبقا لنموذج مطلب كتابي معد مسبقا يضعه الهيكل المعني على ذمّة العموم بموقع الواب أو على ورق عادي يتضمن التنصيصات الوجوبية الواردة بالفصلين 10 و12 من هذا القانون." ومع ذلك، فإن هذا القانون الأساسي يضع قيوداً معينة على هذه الحرية.

¹⁰⁴ منال الدربالي، "كوفيد-19 في تونس: إيضاحات قانونية حول ملف الكمامات"، منشور بتاريخ 30 أفريل 2020 <https://nawaat.org/2020/04/30/covid-19-en-tunisie-eclairages-juridiques-sur-laffaire-des-masques>

تم الاطلاع عليه بتاريخ 18-07-2022

وعلى هذا النحو، ينصّ 24 من الباب الرابع المتعلّق باستثناءات الحق في النفاذ إلى المعلومة على ما يلي: "لا يمكن للهيكل المعني أن يرفض طلب النفاذ إلى المعلومة إلّا إذا كان ذلك يؤدّي إلى إلحاق ضرر بالأمن العام أو بالدفاع الوطني أو بالعلاقات الدولية فيما يتصل بهما أو بحقوق الغير في حماية حياته الخاصة ومعطياته الشخصية وملكيته الفكرية. ولا تعتبر هذه المجالات استثناءات مطلقة لحق النفاذ إلى المعلومة وتكون خاضعة لتقدير الضرر من النفاذ على أن يكون الضرر جسيماً سواء كان أنياً أو لاحقاً كما تكون خاضعة لتقدير المصلحة العامة من تقديم المعلومة أو من عدم تقديمها بالنسبة لكل طلب ويراعى التناسب بين المصالح المراد حمايتها والغاية من مطلب النفاذ وفي صورة الرفض يتم إعلام طالب النفاذ بذلك بجواب معلّل، وينتهي مفعول الرفض بزوال أسبابه المبيّنة في الجواب على مطلب النفاذ».

بالإضافة إلى ذلك، يضيف الفصل 25 أن "لا يشمل النفاذ إلى المعلومة البيانات المتعلقة بهوية الأشخاص الذين قدموا معلومات بهدف الإبلاغ عن تجاوزات أو حالات فساد". يذكر في هذا السياق أنّ الاستثناءات المنصوص عليها بالفصل 24 من هذا القانون لا تنطبق على المعلومات الضرورية بغاية الكشف عن الانتهاكات الفادحة لحقوق الإنسان أو جرائم الحرب أو البحث فيها أو تتبّع مرتكبها، ما لم يكن في ذلك مساس بالمصلحة العليا للدولة. عند وجوب تغليب المصلحة العامة على الضرر الذي يمكن أن يلحق المصلحة المزمع حمايتها لوجود تهديد خطير للصحة أو السلامة أو المحيط أو جراء حدوث فعل إجرامي»، كما ورد في الفصل 26.

بالإضافة إلى ذلك، يشمل هذا الحق في الحصول على المعلومات جميع الأشخاص الاعتباريين العام والخاص الممول من الحكومة أو الذين يديرون مرفقاً عمومياً. ينص الفصل الثّاني من الباب الأول من القانون المشار إليه أعلاه على أن القانون ينطبق على جهات مختلفة منها:¹⁰⁵

- رئاسة الجمهورية وهيكلها،
- رئاسة الحكومة وهيكلها،
- مجلس نواب الشعب وهيكله،
- الوزارات ومختلف الهياكل تحت الإشراف بالداخل والخارج،
- البنك المركزي،

كما يشمل هذا الحق جميع الوثائق التي تحتفظ بها الجهات الخاضعة لأحكام هذا القانون في ممارستها لنشاطها، بغض النظر عن شكل المعلومات ومصدرها وتاريخ تقديمها.

ومن أجل ضمان احترام الحق في الوصول إلى المعلومات، وضع المشرع التونسي آلية للطعن في حال رفض الاستجابة لطلبات النفاذ على المعلومات، والتي تتم عن طريق تقديم دعوى أو طعن. وفي هذا الصدد، ينص الفصل 37 من القانون المذكور على إنشاء هيئة عموميّة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنويّة تسمى "هيئة النفاذ إلى المعلومة". ووفقاً للفصل 38، فإن

¹⁰⁵ الهياكل الأخرى تتمثل في: المؤسسات والمنشآت العمومية وتمثيلاتها بالخارج، الهياكل العمومية المحلية والجهوية، الجماعات المحلية، الهيئات القضائية، المجلس الأعلى للقضاء، المحكمة الدستورية، محكمة المحاسبات، الهيئات الدستورية، الهيئات العمومية المستقلة، الهيئات التعديلية، أشخاص القانون الخاص التي تسير مرفقاً عاماً، المنظمات والجمعيات وكل الهياكل التي تنتفع بتمويل عمومي كما هو مبين بالفصل الثاني قانون أساسي عدد 22 لسنة 2016 مؤرخ في 24 مارس 2016 يتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة. تم الاطلاع عليه بتاريخ 2022-03-06.

الهيئة مسؤولة بشكل خاص عن اتخاذ القرارات والإبلاغ والبت فيما ونشر القرارات المتعلقة بالطعون في مجال النفاذ إلى المعلومة. كما أنها مدعوة لإبداء الرأي في مشاريع القوانين والأنظمة المتعلقة بمجال تدخلها.

من ناحية أخرى، تعمل الهيئة على الترويج لثقافة النفاذ إلى المعلومات والترويج والوعي في هذا المجال. كما تقوم الهيئة بشكل دوري بتقييم تكريس حق النفاذ إلى المعلومات من قبل الجهات الخاضعة لأحكام القانون وتنتشر تقريراً سنوياً حول نشاطها.

الممارسات الفضلى:

إن النفاذ إلى المعلومة في تونس "خدمة" مجانية، على الرغم من أن الإدارة قد تطلب من مقدم الطلب دفع رسوم تتناسب مع طلبه. ولكن يجب احتساب تكلفة الوثائق المطلوبة على الورق وعدم تجاوزها.

على المواقع الإلكترونية للإدارات، يجب نشر إسم ومعطيات المكلف بالنفاذ إلى المعلومة، بالإضافة إلى خانة تسمح بطلب المعلومة عبر الإنترنت. بالإضافة إلى ذلك، يجب على كل مؤسسة أن تنشر على موقعها على شبكة الإنترنت جميع البيانات والمعلومات التي يجب أن يعرفها المواطنون. ويجب على البلديات، على سبيل المثال، نشر محاضر اجتماعات المجالس البلدية من أجل إعلام الجمهور من خلال القرارات وقراراتها وراء الكواليس.

من ناحية أخرى، منذ تأسيس الشراكة من أجل الحكومة المفتوحة (PGO)، انضمت تونس في عام 2014 وأعدت ونفذت 3 خطط عمل، وآخرها للفترة 2021-2023. استهدفت الإجراءات التونسية تنفيذ خطة سياسات عامة تركز على 5 محاور، ومن بين هذه المحاور نجد "شفافية الإجراءات الحكومية، وانفتاح البيانات العامة ومحاربة الفساد"، المحور الرابع، و"تعزيز النزاهة والنهج التشاركي". والحكم المحلي "هو المحور الخامس. يمكننا بعد ذلك أن نستنتج أن مشاركة المجتمع المدني هي محور أساسي لتونس.

النقائص:

إنّ عمل هيئة النفاذ إلى المعلومة والدولة بشكل عامّ على التوعية والتحسيس بأهميّة النفاذ إلى المعلومة لا يزال ضعيفاً. حيث لم يتم إطلاق أي حملة توعويّة لتفسير الحق في النفاذ إلى المعلومة للمواطنين من خلال بيان أهميته وتطبيقاته واستثناءاته. فالحق في النفاذ إلى المعلومة ليس مدمجاً في البرامج التعليميّة في تونس على مستوى المدارس والمعاهد ولا حتى على المستوى الجامعي.

من جانب آخر، فإنّ إصدارات هيئة النفاذ إلى المعلومة لا تأخذ بعين الاعتبار جانب تبسيط وتفسير الإجراءات للعامة. فلا يوجد أي دليل إجراءات أو استمارة موجّهة للمجتمع المدني والمواطنين لغاية تفسير وتبسيط تطبيق حق النفاذ إلى المعلومة.

المادة 11 - التدابير المتعلقة بالجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة

نصّ الفصل 102 من دستور على كون القضاء «سلطة مستقلة تضمن إقامة العدل». بناء على هذا الفصل فإنّ القضاء مستقلون لا سلطان عليهم في ممارستهم في مهامهم لغير القانون. كما تم إحداث المجلس الأعلى للقضاء بمقتضى الفصول 112 و113 و114 من الدستور وهو منظم بأحكام القانون عدد 34 لسنة 2016 المؤرخ في 28 أفريل 2016.

الممارسات الفضلى:

من أجل ضمان استقلالية السلطة القضائية، أنشأ الدستور التونسي لسنة 2014 مؤسسة المجلس الأعلى للقضاء. ويضمن المجلس في إطار اختصاصاته حسن سير العدالة واستقلال السلطة القضائية وفق أحكام الدستور والاتفاقيات الدولية المصادق عليها. ويتمتع باستقلال إداري ومالي وإدارة حرة لشؤونه وله سلطة ترتيبية في مجال اختصاصه. ويُذكر أنه أصدر المجلس الأعلى للقضاء في عام 2021 مذكرة لإنهاء انتداب القضاة في الوظائف والهيئات التنفيذية.

كما يخضع القضاة للقانون عدد 46 لسنة 2018 المؤرخ 1 أوت 2018، المتعلق بالتصريح بالمكاسب والمصالح ومكافحة الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح الذي يلزمهم " بالتصريح بمكاسبهم ومصالحهم في أجل أقصاه ستون يوما من تاريخ الإعلان عن النتائج النهائية للانتخابات أو من تاريخ التعيين أو من تاريخ تسلمهم لمهامهم بحسب الحال".

النقائص:

على الرغم من خضوعهم للالتزام بالتصريح بالمكاسب والمصالح، الملاحظ أنّ القضاة لا يخضعون لإجراء محدد يهدف إلى منع حالات تضارب المصالح وخطر الضغط الذي قد يتعرض له القضاة. حيث يعود الأمر إلى الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد لضمان منع هذه المخاطر، لا سيما مع مراعاة مهمة القضاة في ضمان سيادة القانون.

من ناحية أخرى، فإن المجلس الأعلى للقضاء هو الهيئة المسؤولة عن ضمان، بالإضافة إلى إدارة خدمة العدالة، استقلال السلطة القضائية فيما يتعلق بالسلطة التنفيذية على وجه الخصوص. ومع ذلك، حل المرسوم عدد 11 لسنة 2022 المؤرخ في 12 فيفري 2022 المتعلق بإحداث المجلس الأعلى المؤقت للقضاء، محل المجلس السابق. بموجب هذا المرسوم، يحتكر رئيس الجمهورية تعيين أعضاء المجلس ويتدخل بإسهاب في إدارة شؤون القضاة. وهذا يشكل تهديدا صارخا لاستقلال السلطة القضائية المرتبطة بالسلطة التنفيذية.

في وقت لاحق، في غرة جوان 2022، نُشر في الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، المرسوم عدد 35 لسنة 2022 المؤرخ 1 جوان 2022، المتمم للمرسوم عدد 11 لسنة 2022 المؤرخ في 12 فيفري 2022 المتعلق بإحداث المجلس الأعلى للمؤقت للقضاء. حيث منح رئيس الجمهورية قيس سعيد نفسه، بموجب هذا المرسوم، السلطة " في صورة التأكد أو المساس بالأمن العام أو بالمصلحة العليا للبلاد، وبناء على تقرير معلّل من الجهات المخوّلة، إصدار أمر رئاسي يقضي بإعفاء كل قاض تعلّق به ما من شأنه أن يمس من سمعة القضاء أو استقلاليته أو حُسن سيره".

وبناء على هذا المرسوم بقانون قرر رئيس الدولة عزل 57 قاضياً بتهمة الفساد وجرائم أخرى. من المهم التأكيد على أن هذا الفصل لم يتبع إجراءات تأديبية، ولكن من بين 57 قاضياً نجد، على سبيل المثال، الطيب راشد والبشير العكرمي، الذين سبق أن خضعوا للإجراءات تأديبية منذ عام 2021.

المادة 12 – القطاع الخاص

يبقى القطاع الخاص في تونس غير محصّن من مختلف ظواهر الفساد. ومن هنا تأتي الحاجة إلى اتخاذ تدابير وقائية وزجرية من خلال التنصيص على عقوبات مدنية وإدارية وجنائية وكذلك تطبيق قواعد السلوك الحسن على المؤسسات الخاصة.

الممارسات الفضلى

في تونس، تم إحداث السجل الوطني للمؤسسات (RNE) بموجب الفصل 4 من القانون عدد 52-2018 المؤرخ 29 نوفمبر 2018 المتعلق بالسجل الوطني للمؤسسات الذي وقع تنظيمه بموجب الأمر عدد 52-2019 يتعلق بالتنظيم الإداري والمالي للمركز الوطني لسجل المؤسسات.

وتتمثل المهمة الرئيسية للمركز الوطني في جمع المعلومات المتعلقة بالشركات وإتاحتها للعموم¹⁰⁶. حيث يمكن للمواطنين الوصول إلى السجل بشرط إنشاء حساب مستخدم.

ويوفر السجل هذه البيانات القابلة لإعادة الاستخدام:

- سجل تجاري يسجل به التجار والشركات التجارية والمنشآت الدائمة والنيابات التي لها فرع في تونس والمنشآت القانونية والشركات العامة والمؤسسات العمومية ذات الطابع غير الإداري والأشخاص المعنويين الذين تنص القوانين أو اللوائح التي تخصهم على وجوب تسجيلهم وكذلك الحرفيين وفقاً للتشريعات السارية التي تنظم القطاع؛
- سجل مهني يتم فيه تسجيل الشركات التي تم تأسيسها لحسابهم الخاص ويمارسون نشاطاً ربحي؛
- سجل الجمعيات وشبكات الجمعيات التي يتم فيها تسجيل الجمعيات التي يتم تشكيلها وفقاً للتشريعات النافذة وتودع فيه البيان التأسيسي للجمعية، وثائقها وسجلاتها؛
- سجل المستفيدين الحقيقيين يُدرج فيه المستفيدون وفق نموذج معد لهذا الغرض، وتحدد بياناته وفق أحكام الفصل 19 من هذا القانون¹⁰⁷.

ويعد التعاون بين السجل والإدارة المعنية التزاماً ينص عليه القانون باعتبار أنه "يتم وجوباً في إطار تشبيك قواعد البيانات العمومية، التبادل الإلكتروني الحيني للمعلومات والبيانات والوثائق بين المركز الوطني لسجل المؤسسات وجميع المؤسسات والهيكل العمومية المعنية"¹⁰⁸.

النقائص

¹⁰⁶ الموقع الرسمي للسجل الوطني للمؤسسات. <https://www.registre-entreprises.tn/rne-public/#/>.

¹⁰⁷ الفصل 8 من القانون عدد 52-2018.

¹⁰⁸ الفصل 3 من القانون عدد 52-2018.

وفقاً للمادة 12 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، اعتبر المرسوم عدد 120 لسنة 2011 الرشوة من بين حالات الفساد المجرّمة. إلا أنه لوحظت عديد الصعوبات على مستوى التطبيق القضائي، حتى مع إصدار نصوص قانونية جديدة تتعلق بمكافحة الفساد.

لا يؤثر عدم قابلية التطبيق هذا على الوجود الفعلي لظاهرة الرشوة في القطاع الخاص خاصّة وأنه لم يتم إلى حدّ الآن تجريم الرشوة في القطاع الخاص على الرغم من الدراسات¹⁰⁹ العديدة التي حذّرت من أهمية ونطاق الفساد في القطاع الخاص الذي يؤثر بشكل متزايد على المشهد العام¹¹⁰. وبحسب السيد شوقي طيب¹¹¹، يجب تنظيم القطاع الخاص للمساهمة في جهود مكافحة الفساد، ولاسيما من أجل تجريم الرشوة¹¹².

المادة 14 – تدابير منع غسل الأموال

يعتبر غسل الأموال ظاهرة صارخة تتجلى في الوقت الحاضر أكثر فأكثر في تونس. وقد أدرج القانون الأساسي عدد 2015-26 لسنة 2015 مؤرخ في 7 أوت 2015 يتعلق بمكافحة الفساد ومنع غسل الأموال، المعدل والمتمم بالقانون الأساسي عدد 2019-9 مؤرخ في 23 جانفي 2019، نظاماً كاملاً متعلقاً بمكافحة غسل الأموال.

الممارسات الفضلى

حدّد الفصل 92 من القانون الأساسي عدد 2015-26 لسنة 2015 المشار إليه قائمة الأفعال التي يمكن تكييفها بكونها "غسل أموال" مع التأكيد على ضرورة توفّر القصدية في ارتكاب الفعل. وحسب ذات الفصل فإن "جريمة غسل الأموال مستقلة في قيامها عن الجريمة الأصلية، ويكون إثباتها بتوفر ما يكفي من القرائن والأدلة على عدم شرعية الأموال موضوع الغسل".

وبالتالي، فإن هذا الخيار التشريعي يعكس السياسة الجزائية للدولة باعتبار أن غسل الأموال جريمة منفصلة ومستقلة. وتمّ لاحقاً، إحداث اللجنة التونسية للتحاليل المالية بموجب الفصل 118 من القانون الأساسي عدد 2015-26 لسنة 2015، بهدف التعاون والتنسيق مع الجهات القضائية وتكليفها بتلقي وتحليل الإشعارات حول العمليات المستترة.

¹⁰⁹ Perception de la Corruption en Tunisie, Décembre 2020 – Etude

Quantitative, <https://www.giz.de/en/downloads/Perception%20de%20la%20Corruption%20en%20Tunisie%20D%C3%A9cembre%202020%20E2%80%93%20Etude%20Quantitative.pdf>.

¹¹⁰ دراسة حول الفساد الصغير للجمعية التونسية للمراقبين العموميين، <http://atcp.org.tn/wp-content/uploads/2022/02/%D8%A7%D9%84%D9%81%D8%B3%D8%A7%D8%AF-%D8%A7%D9%84%D8%B5%D8%BA%D9%8A%D8%B1-%D9%81%D9%8A>

¹¹¹ العميد السابق للمحامين والرئيس السابق للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.

¹¹² تصريح السيد شوقي طيب، 2019

<https://bit.ly/3HVjdyT>

تم الاطلاع عليه بتاريخ 2022-07-17.

حيث تمثل اللجنة التونسية للتحاليل المالية وحدة إدارية للاستعلامات المالية، وهي عضو في مجموعتي إيغمونت¹¹³ ومجموعة العمل المالي¹¹⁴. وضمانا لممارسة مهامها بصورة مستمرة، تخصص ميزانية سنوية من ميزانية البنك المركزي التونسي للجنة¹¹⁵. ويتم تعيين أعضاء اللجنة التونسية للتحاليل المالية بمقتضى أمر حكومي لمدة 6 سنوات¹¹⁶. وينص القانون في الفصول من 93 إلى 97 على عدد من العقوبات. كما يفرض القانون، بهدف التوقي من تبييض الأموال، ضرورة التثبت من حرفاء الهياكل والمؤسسات المعنية بالمعاملات المالية. حيث يتعين على كل الهياكل المعنية (على غرار البنوك والمؤسسات المالية، شركات التأمين، مكاتب الصرف...) التصريح بجميع المعاملات أو العمليات المستترة إلى اللجنة التونسية للتحاليل المالية.

ومن ناحية أخرى، تم إدراج قواعد للرقابة الداخلية بموجب المنشور عدد 08-2017 مؤرخ في 29 سبتمبر 2017، كما تم تعديله بالمشور عدد 09-2018 مؤرخ في 18 أكتوبر 2019 يتعلق بقواعد الرقابة الداخلية للتصرف في مخاطر تبييض الأموال وتمويل الإرهاب. حيث يوفر هذا المنشور تدابير يقظة على غرار واجب تحديد الهوية من قبل المؤسسات المعنية حسب القانون عدد 26 لسنة 2015.

تُظهر التدابير المتاحة توفر رقابة أولية أو ما تعرف برقابة "الخط الأول" من قبل الهياكل المالية المعنية بتحديد الهوية والتثبت من العمليات، والمتبوعة في مرحلة ثانية بإجراءات الإبلاغ عن العمليات أو المعاملات المشبوهة إلى اللجنة التونسية للتحاليل المالية. وقصد توفير المعطيات المطلوبة من قبل اللجنة في أسرع الأجل، يتعين أن يكون الأعوان المكلفون بتلقي التصريحات والإبلاغات من أصحاب الاختصاص والخبرة قصد القيام بمهامهم على أكمل وجه، ومن بينها حضور الاجتماعات الدورية للجنة التونسية للتحاليل المالية.

النقائص

على الرغم من وجود هذا الإطار القانوني الخاص بمنع غسل الأموال والتوقي منه، لم تستطع تونس الإفلات من القائمة السوداء للبلدان التي يُحتمل أن تكون معرضة بشدة لغسل الأموال وتمويل الإرهاب سنة 2018¹¹⁷. من ناحية أخرى، صنفت تونس على أنها "ممتثلة" بـ 10 توصيات، و "ممتثلة إلى حد كبير" بـ 26 توصية، و "ملتزمة جزئياً" بـ 4 توصيات، بعد تحليل الطلب الرابع للترقية. ووفقاً لإجراءات MENAFATF، خضعت تونس إلى متابعة معززة خلال شهر نوفمبر 2020.¹¹⁸

اتخذت تونس خطوات مهمة لسد الثغرات في هذه التوصية. إلا أنه يتعين على السلطات والهياكل المختصة أن تواصل إصدار التوجيهات التي تقضي بإلزام الهياكل والمؤسسات غير الخاضعة لإشراف البنك المركزي بضرورة مواصلة البرامج الهادفة إلى مكافحة غسل الأموال وتمويل المنظمات والعمليات الإرهابية.

¹¹³ الموقع الرسمي للمجموعة: egmontgroup.org/members-by-region

¹¹⁴ الموقع الرسمي للجنة التونسية للتحاليل المالية ctaf.gov.tn

¹¹⁵ الفصل 15 من الأمر الحكومي عدد 1098-2016 مؤرخ في 15 أوت 2016 يتعلق بضبط تنظيم اللجنة التونسية للتحاليل المالية وطرق سيرها.

¹¹⁶ الفصل 2 من الأمر الحكومي عدد 1098-2016 مؤرخ في 15 أوت 2016.

¹¹⁷ « Ambassadeur de l'UE en Tunisie: Le classement de la Tunisie sur la liste des pays exposés au blanchiment d'argent n'est pas une sanction », Publié le 07-02-2018, <https://bit.ly/419aBLA> consulté le 18-07-2022.

¹¹⁸ <https://www.observatoire-securite.tn/fr/2020/01/09/menafatf-la-tunisie-est-notee-largement-conforme-aux-recommandations-du-gafi/>,

تم الاطلاع عليه بتاريخ 18-07-2022

كانت تونس جزءاً من مؤشر السرية المالية Financial Secrecy Index، وهو المؤشر الذي يصنّف الدول من أجل تقييم كفاءة الأنظمة والإجراءات والإطار القانوني لكل دولة من خلال سماحها أو حظرها للسرية المالية والقانونية فيما يتعلق بالأشخاص والكيانات الموجودين في مكان آخر. وقد احتلت تونس المركز 102 عالمياً سنة 2022¹¹⁹. كما يُشار إلى أنه خضعت تونس للتقييم المتبادل من قبل مجموعة العمل المالي الحكومي الدولي (GAFI) في 2017 و 2019 و 2020¹²⁰.

الفصل الخامس

فيما يخصّ تطبيق الفصل الخامس المتعلق باسترداد الموجودات من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، يُنوّب التحليل كما يلي:

المادتين 52 و 58 - مكافحة تبييض الأموال

يمكن أن يصبح المال، نظراً لكونه عاملاً من عوامل التنمية والتطور، "مدمراً" للدول بسبب مخاطر الاستخدام التعسفي وغير المشروع. وقد بدأ يتجلى خلال العقد الماضي استخدام الأموال في الأعمال غير المشروعة، بما في ذلك تمويل الإرهاب واختلاس الأموال والتّربّ الضريبي وغيرها. ومن هنا، كان من الضروري وضع معايير وآليات فعالة للوقاية والمراقبة.

ولم تكن تونس ليست بمنأى عن مخاطر ظاهرة غسيل الأموال. يذكر أنها قد شاركت في العمل العالمي للوقاية من خلال الاستجابة لتوصيات البنك الدولي ومجموعة العمل المالي لمكافحة غسيل الأموال. يضاف هذا إلى مجموعة النصوص الدولية التي تعهدت بها تونس، بما في ذلك اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية (1988) واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية (2000).

وقد تضمّن الإطار القانوني التونسي بدايات لهذه "الاستراتيجية" الوقائية. حيث حاولت التشريعات المتعلّقة بالمؤسسات والمنشآت المالية وشفافية وضعيات السياسيين، إرساء دعائم سياسية ووقائية حقيقية لغسيل الأموال والإثراء غير المشروع، لا سيما من خلال التصريح بالمكاسب وفق أحكام القانون عدد 46-2018 المؤرخ في 1 أوت 2018 المتعلق بالتصريح بالمكاسب والمصالح ومكافحة الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح.

¹¹⁹ Tax Justice Network, Country detail : Tunisia (2022), https://fsi-taxjustice-net.translate.goog/country-detail/?_x_tr_sl=auto&_x_tr_tl=fr&_x_tr_hl=fr&_x_tr_pto=op#country=TN&period=22

¹²⁰ الموقع الرسمي لمجموعة العمل المالي:

[https://www.fatfgafi.org/publications/mutualevaluations/?hf=10&b=0&r=%2Bf%2Ffatf_country_en%2Ftunisia&s=desc\(fatf_releasedate\)](https://www.fatfgafi.org/publications/mutualevaluations/?hf=10&b=0&r=%2Bf%2Ffatf_country_en%2Ftunisia&s=desc(fatf_releasedate))

تم الاطلاع عليه بتاريخ 2022-07-22.

بالإضافة إلى ذلك ، ذكرت اللجنة التونسية للتحاليل المالية في تقرير نشاطها لسنة 2017¹²¹ أن "أموالاً مجهولة المصدر" استُخدمت لتمويل أعمال عدوانية. ومن هنا، فإن الأعمال الإرهابية أكدت على ضرورة وضع ترسانة نصوص قانونية "صريحة" متعلقة بمكافحة الإرهاب وغسيل الأموال.

الممارسات الفضلى

في تونس، كانت السلطات العامة واعية بمخاطر تبييض الأموال وصلته الوثيقة بتمويل العمليات الإرهابية المرتكبة. حيث أنه من الملاحظ أنّ المشرع التونسي يربط الإرهاب بتبييض الأموال، الأمر الذي يتجلى من خلال القانون الأساسي عدد 26 لسنة 2015 المؤرخ في 7 أوت 2015 المتعلق بمكافحة الإرهاب ومنع غسل الأموال¹²² ويقصد بغسيل الأموال على معنى الفصل 92 من هذا القانون:

- كل فعل قصدي يهدف، بأي وسيلة كانت، إلى التبرير الكاذب للمصدر غير المشروع لأموال منقولة أو عقارية أو مداخيل متأتية، بصفة مباشرة أو غير مباشرة، من كلّ جريمة أو جنحة تستوجب العقوبة بالسجن لمدة ثلاث سنوات أو أكثر ومن كل الجناح المعاقب عليها بمجلة الديوانة.
 - كل فعل قصدي يهدف إلى توظيف أموال متأتية، بصفة مباشرة أو غير مباشرة، من الجرائم المنصوص عليها بالفقرة السابقة أو إلى اكتسابها أو حيازتها أو استخدامها أو إيداعها أو إخفائها أو تمويهها أو إدارتها أو إدماجها أو حفظها أو محاولة القيام بذلك أو المشاركة فيه أو التحريض عليه أو تسهيله أو إلى المساعدة في ارتكابه.
- كَلَّف المشرع التونسي عددا كبيرا من المؤسسات بضمان الامتثال للأحكام التنظيمية والرقابية وذلك بغرض منع ومكافحة غسل الأموال ، اذ تلزم المادة 107 ، على سبيل المثال ، البنوك والمؤسسات المالية ومؤسسات التمويل¹²³ الصغرى ووسطاء البورصة وشركات التأمين باتخاذ إجراءات العناية الواجبة تجاه عملائها. وتعلق هذه التدابير بشكل خاص بما يلي:

- الامتناع عن فتح / الاحتفاظ بحسابات مجهولة أو حسابات بأسماء من الواضح أنها وهمية؛
- التحقق من تحديد هوية عملائهم العاديين والعرضيين، وتسجيل كل المعطيات التي تمكن من تحديد هوياتهم والتعرف عليهم.
- التحقق من هوية المستفيد في المعاملة ومن صفة أي شخص يتصرف نيابة عنه؛
- تحديد هوية المالك المستفيد¹²⁴ واتخاذ الإجراءات المعقولة للتأكد من هويته.

¹²³ يحدد القانون عدد 48 لسنة 2016 المؤرخ في 11 جويلية 2016 المتعلق بالبنوك والمؤسسات المالية (الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 58 المؤرخ في 15 جويلية 2016) شروط التشغيل وطرق الإشراف على البنوك والمؤسسات المالية حفاظاً على هذه البنوك والمؤسسات المالية. سلامة وحماية المودعين والمستخدمين. يساهم هذا القانون من خلال الإجراءات الوقائية التي يتضمنها في منع ومكافحة غسل الأموال بفضل الواجبات التي تقع على عاتق البنوك والمؤسسات المالية من حيث العناية الواجبة.

¹²⁴ أمر حكومي عدد 54 لسنة 2019 مؤرخ في 21 جانفي 2019 يحدد معايير وطرق تحديد المالك المستفيد / قرار اللجنة التونسية للتحاليل المالية عدد 10 لسنة 2018 المؤرخ في 8 جوان 2018 بتعديل القرار عدد 03 مارس 2017. 2، 2017 الآثار الإضافية النسبية.

إن الهياكل المسؤولة عن تنفيذ هذه الإجراءات مسؤولة كذلك عن تحديث البيانات المتعلقة بهوية عملائها، وفحص عملياتهم ومعاملاتهم والالتزام باليقظة الدائمة تجاههم طوال علاقة العمل. وبالتالي، يجب الاحتفاظ بجميع السجلات ودفاتر المحاسبة والمستندات الأخرى المسجلة لدى هذه الهياكل سواء في شكل مادي ورقي أو إلكتروني، لمدة لا تقل عن 10 سنوات من تاريخ إتمام المعاملة أو إغلاق الحساب بهدف التتبع. بالإضافة إلى الهياكل المذكورة، وسع المشرع نطاق تطبيق القانون عدد 26- 2015 ليشمل أي هيكل¹²⁵ محمول على تبني قواعد الإدارة التحوطية.¹²⁶

على الرغم من عدم استيعاب أحكام القانون عدد 26 لسنة 2015 للشخصيات السياسية البارزة والمعرضة إلى المخاطر (رئيس الدولة، رئيس الحكومة، الوزراء، النواب...)، إلا أنها معنية بإجراءات اليقظة فيما يتعلق بمكافحة غسيل الأموال. والواقع أن الالتزام بالتصريح بالمكاسب والمصالح يشكّل وسيلة للتحقق وفحص وضعية هؤلاء الأشخاص، إذ يُطلب منهم التصريح بممتلكاتهم وتحيينها عند حدوث تغييرات لتكون الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بعد ذلك مسؤولة عن ضمان صحة البيانات المصرح بها و "أمانة" الأشخاص المعنيين بالتصريح وفرض العقوبات المنصوص عليها في القانون عدد 2018-46 عليهم إذا لزم الأمر.

ويهدف ضمان تطبيق أفضل للمعايير الدولية في هذا المجال، فضلا عن أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المتعلقة بها، أنشأ المشرع التونسي داخل البنك المركزي التونسي اللجنة التونسية للتحاليل المالية التي تتكفل أساسا بـ:

- جمع وتحليل البيانات الخاصة بالعمليات والمعاملات المشبوهة وإخطار المتابعة المعطاة لها.
- تلقي التبليغات من الجهات الرقابية والإدارية أو غيرها في حالة اكتشاف معاملات مشبوهة أثناء إجراء عمليات التفقد على الأشخاص المعنويين المذكورين أعلاه.

يمكن للجنة التونسية للتحاليل المالية أن تطلب المساعدة من نظيراتها الأجنبية وتسريع تبادل المعلومات المالية معهم. فيما يتعلق بالعقوبات التي يمكن فرضها، ينص الإطار القانوني التونسي على عدة عقوبات رادعة منها، على سبيل المثال سجن مرتكب جريمة غسيل الأموال من سنة إلى ست سنوات ودفع غرامة تتراوح بين خمسة آلاف دينار إلى خمسون ألف دينار (ما بين 1613 يورو و 16126 يورو). يمكن الاطلاع على مدى تطبيق هذه العقوبات من خلال قرارات الهيئة الوطنية

¹²⁵ هو "أي هيكل يتمتع بأموال مستقلة، تختلف عن أملاك أعضائه أو شركائه، حتى لو لم تكتسب الشخصية القانونية المعنوية بموجب نص قانوني خاص" (الفصل 3 من القانون عدد 26- 2015).

¹²⁶ هذه القواعد هي:

- الامتناع عن تلقي أي تبرعات أو إعانات مجهولة المصدر أو ناشئة عن أفعال غير قانونية يصفها القانون بأنها جنحة أو جريمة أو لا تصدر عن أشخاص أو هيكل قانونية أو منظمات أو هيئات متورطة، داخل أو خارج أراضي الجمهورية، في الأنشطة المتعلقة بالجرائم الإرهابية. يتم تحديد قائمة المنظمات والكيانات البشرية أو الاعتبارية والهيئات المذكورة أعلاه وفقًا للتشريعات المعمول بها،
- الامتناع عن استلام أي مساهمات تتجاوز قيمتها الحد الأقصى الذي يحدده القانون،
- الامتناع عن تلقي أي تبرعات أو أي شكل آخر من أشكال المساعدة المالية، بغض النظر عن المبلغ، باستثناء ما هو منصوص عليه في نص خاص بالقانون،
- الامتناع عن استلام جميع البضائع من الخارج دون مساعدة وسيط مرخص له مقيم في تونس، بشرط عدم التناقض مع التشريعات المعمول بها،
- الامتناع عن استلام أي أموال نقدية تزيد قيمتها عن خمسمائة دينار أو تساويها، حتى عن طريق عدة دفعات يرجح أن تكون بينها روابط.

¹²⁷ الفصل 93 من القانون عدد 26- 2015.

لمكافحة الفساد¹²⁸. بالإضافة إلى ذلك، سيتم معاقبة أي خرق للعناية الواجبة والتصريح بالمكاسب والمصالح وفقًا للقانون المعمول به.

النقائص

على الرغم من التجديدات التي عرفها النظام القانوني التونسي فيما يتعلق بمنع ومكافحة غسل الأموال، لاحظت اللجنة التونسية للأعمال المالية في تقريرها السنوي لسنة 2020 بعض أوجه القصور 129. فتقاطع هذه الثغرات مع التهديدات ومواطن الضعف التي عاينها فريق العمل المعني بالإجراءات المالية والتي تتمثل أساسًا في الاستخدام التعسفي للخدمات المالية الافتراضية من أجل إخفاء الأموال غير المشروعة، والتي ترقى، من بين أمور أخرى، إلى عدم الاعتراف من قبل القوانين التونسية (لا سيما القانون عدد 48-2016 المتعلق بالبنوك والمؤسسات المالية) بالبنوك "الوهمية".

وعلاوة على ذلك، "لا تغطي القوانين الحالية جميع جرائم الفساد والجرائم الأخرى من بين الجرائم الأصلية". يتم أيضًا تغطية التجارة النفوذية جزئيًا من خلال مجال تطبيق جريمة غسل الأموال.¹³⁰

المادتين 53 و56 - تدابير الاسترداد المباشر للممتلكات

فيما يتعلق باسترداد الممتلكات التي تم اكتسابها بارتكاب فعل مجرم وفقًا لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، اقتضى الفصل 53 من الاتفاقية أن يكون لدى الدول إطار قانوني يسمح للدول الأطراف الأخرى بالمثل أمام محاكمها لالتماس استرداد هذه الممتلكات من خلال إجراءات قضائية أو غير قضائية، تدعمها في ذلك أحكام الفصل 56 من الاتفاقية، التي تقتضي أن تسعى كل دولة طرف إلى اتخاذ تدابير تُجيز لها إحالة معلومات عن العائدات المتأتية من الأفعال المجرمة بين مختلف الدول الأطراف وذلك دون طلب مسبق.

في تونس، تولّت الهياكل القضائية التونسية، بعد ثورة 17 ديسمبر 2010 - 14 جانفي 2011، بتجميد ممتلكات الرئيس السابق زين العابدين بن علي وزوجته وقائمة من الأشخاص الذين اكتسبوا ممتلكات بصورة غير مشروعة. وتمّ على إثر ذلك، وضع إطار قانوني يتعلق بمصادرة أموال وممتلكات منقولة وعقارية بإحداث لجنة المصادرة لدى الوزارة المكلفة بأموال الدولة والشؤون العقارية، وذلك بموجب المرسوم عدد 13 لسنة 2011 مؤرخ في 14 مارس 2011.

كما تمّ إحداث لجنة ثانية لدى البنك المركزي التونسي أُطلق عليها اسم "اللجنة الوطنية لاسترجاع الأموال الموجودة بالخارج والمكتسبة بصورة غير مشروعة"، وذلك بموجب المرسوم عدد 15 لسنة 2011 مؤرخ في 26 مارس 2011 يتعلق بإحداث لجنة وطنية لاسترجاع الأموال الموجودة بالخارج والمكتسبة بصورة غير مشروعة، قامت بعد أربع سنوات من إحداثها بإحالة تعهّداتها والقضايا الجارية إلى المكلف العام بنزاعات الدولة.

وبموجب المرسوم عدد 68 لسنة 2011 مؤرخ في 14 جويلية 2011، تمّ إحداث اللجنة الوطنية للتصرف في الأموال والممتلكات المعنية بالمصادرة أو الاسترجاع لفائدة الدولة، تتمحور مهامها في التصرف في محفظة الأوراق المالية والحقوق

¹²⁸ [cat=25&http://www.cnict.tn](http://www.cnict.tn)، تم الاطلاع عليه بتاريخ 18.07.2022.

¹²⁹ <https://www.ctaf.gov.tn/data/uploads/pdf/617bbbd172d0e4.61278362.pdf#page=65&zoom=100>، 389.92.

¹³⁰ مجلس أوروبا، تقرير تشخيصي لأطر مكافحة الفساد في تونس (تم اعتماده في 31 جانفي 2017)، ص. 190 <https://rm.coe.int/snac-ii-publication-diagnostic-190>، anti-corruption-programme-sud/1680792c0f، تم الاطلاع عليه بتاريخ 18.07.2022.

المرتبطة بها والحصص والسندات والممتلكات العقارية والمنقولة المعنية بالمصادرة والاسترجاع، اتخاذ جميع الإجراءات المتعلقة بالحقوق والالتزامات المرتبطة بالأوراق المالية والحصص والسندات المعنية بالمصادرة أو الاسترجاع، وأُضيف إليها الأمر 4420 لسنة 2013 مؤرّخ في 10 أكتوبر 2013 المتعلّق بضبط مشمولات وتنظيم الكتابة القارّة للجنة الوطنية للتصرّف في الأموال والممتلكات المعنية بالمصادرة.

وتدعّم ذلك بالأمر الرئاسي عدد 112 لسنة 2020 مؤرّخ في 22 أكتوبر 2020 يتعلّق بإحداث لجنة خاصّة برئاسة الجمهورية لاسترجاع الأموال المنهوبة من الخارج، يترأسها وزير الشؤون الخارجية والهجرة والتونسيين بالخارج أو من ينوبه لجنة استرجاع الأموال المنهوبة الموجودة بالخارج وتضطلع بتقويم مختلف الإجراءات التي تم اتخاذها لاسترجاع الأموال المنهوبة الموجودة بالخارج، ولها اقتراح القيام بكل إجراء من شأنه استرجاع هذه الأموال.

الممارسات الفضلى

منذ جوان 2011، تم استرداد 28 مليون دولار (27 مليون يورو) من لبنان، 3,5 مليون فرنك سويسري (ما يقارب 3,5 مليون يورو) إلى الخزينة العامة للدولة التونسية، إضافة إلى شيك بقيمة 250 ألف يورو. كما توصّلت تونس إلى حجز طائرة يمتلك صخر الماطري صهر الرئيس السّابق زين العابدين بن علي 50٪ من قيمتها. ولتيسير تنفيذ المعايير الدولية في استرداد الممتلكات، انضمت تونس، ممثلة في اللجنة التونسية للتحاليل المالية، 131 إلى المنظّمة العالميّة إيغومونت، وهو منتدى لتبادل المعلومات والمعرفة والتعاون بين وحدات الاستخبارات الماليّة.

التّفاصيل

لا تزال حصيلة تونس في مجال استرداد الممتلكات دون المأمول، ذلك أن الدولة التونسية لم تتمكن من استرداد سوى بعض المبالغ والممتلكات البسيطة من إجمالي الموجودات بالخارج. وهو ما يعدّ فشلاً لمسار العدالة الانتقالية الذي اعتبره العديد مسارا «موازيًا» لم ينجح بسبب النصوص القانونية المتناثرة وانعدام الإرادة السياسية، ناهيك عن عدم التنسيق بين مختلف المؤسسات المتداخلة والافتقار إلى التكوين اللازم لدى القضاة في مجال استرداد الممتلكات الذي حال دون نجاح محاولات اللجوء إلى المحاكم.

وحتى عندما عزم رئيس الجمهورية على استرجاع الأموال المنهوبة الموجودة بالخارج، لم يتجاوز تدخّله حدّ إضافة لجنة مكلفة بتقويم مختلف الإجراءات التي تم اتخاذها لاسترجاع الأموال المنهوبة الموجودة بالخارج، واقتراح القيام بكل إجراء من شأنه استرجاع هذه الأموال، دون أن يكون لديه رؤية واضحة في ظلّ غياب استراتيجية وطنية لتسريع العملية العالقة وغير المكتملة منذ عام 2011.

¹³¹ <https://rm.coe.int/snac-ii-publication-diagnostic-anti-corruption-programme-sud/1680792c0f>

المادة 55 - التعاون الدولي لأغراض المصادرة

تشكل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد "أول وسيلة قانونية دولية في مادة مكافحة الفساد وتقتضي بصريح النص أن استرداد الأصول المختلصة مبدأ أساسيا من مبادئ القانون الدولي. ومع ذلك ، فبموجب المادة 55 بشأن التعاون الدولي لأغراض المصادرة ، تكون وسائل العمل لاستعادتها تحت تصرف الدولة الضحية وحدها".¹³²

في تونس، يشير الأمر الرئاسي عدد 112-2020 المؤرخ 22 أكتوبر 2020 المتعلق بإحداث لجنة خاصة برئاسة الجمهورية لاسترجاع الأموال المنهوبة الموجودة بالخارج، بصريح النص إلى فكرة التعاون الدولي.

في الواقع، تتمتع اللجنة بنطاق واسع من التدخل فيما يتعلق باسترجاع المكاسب غير المشروعة في الخارج بموجب أحكام المادة 3: "يجوز للجنة أن تقتح اتخاذ أي إجراء من شأنه أن يؤدي إلى استرداد هذه الممتلكات".¹³³

أعلنت وزارة الخارجية والهجرة والتونسيين بالخارج، في 23 مارس 2021، أن مجلس حقوق الإنسان، في ختام دورته العادية السادسة والأربعين، قد تبني مشروع قرار بشأن استرجاع الممتلكات المصادرة من بلدانهم الأصلية ، مقدّم من قبل تونس وليبيا ومصر وتبنته المجموعة الأفريقية كمشروع إفريقي. في إطار حشد الجهود الوطنية والإقليمية والدولية لتوعية المجتمع الدولي بأهمية التعاون لاسترجاع هذه الممتلكات وحق شعوبنا في تقرير مصير ثرواتها، ومن أجل المساعدة على تنفيذ الحقوق الاقتصادية والاجتماعية التي هي جزء لا يتجزأ من منظومة حقوق الإنسان وعامل رئيسي في مكافحة الفساد وإرساء الحوكمة الرشيدة.

الممارسات الفضلى

منذ سنة 2011 ، جمّد الاتحاد الأوروبي 47 حسابًا بنكيًا لرجال أعمال تونسيين: تم تجميد 8 حسابات في كندا و 5 في لبنان و 48 في سويسرا.¹³⁴

بالإضافة إلى ذلك ، فإنّ المعلومات المتعلقة بالتعاون الدولي في مادة استرجاع الأموال تُنشر على موقع مبادرة "ستار" التابعة للبنك الدولي من أجل ضمان تطبيق أفضل لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.¹³⁵

¹³² Lebègue, Daniel, et Marina Yung. « Restitution des avoirs détournés : le rôle des organisations non gouvernementales », *Revue internationale et stratégique*, vol. 85, no. 1, 2012, pp. 81-88

تم الاطلاع عليه بتاريخ 2022-07-22.

¹³³ الأمر الرئاسي عدد 112-2020 المؤرخ 22 أكتوبر 2020 المتعلق بإحداث لجنة خاصة برئاسة الجمهورية لاسترجاع الأموال المنهوبة الموجودة بالخارج

¹³⁴ استرجاع الأموال المنهوبة التونسية: حصيلة بعد 3 سنوات من العمل، <https://blogs.worldbank.org/fr/arabvoices/recouvrement-des-biens-mal-acquis->

<https://blogs.worldbank.org/fr/arabvoices/recouvrement-des-biens-mal-acquis-> ، تم الاطلاع عليه بتاريخ 2022/07/27.

¹³⁵ تقفي أموال تونس المنهوبة: الميزانية العمومية بعد 3 سنوات، جان بيار برون: <https://star.worldbank.org/blog/tracking-tunisia-stolen-assets-balance-sheet>

<https://star.worldbank.org/blog/tracking-tunisia-stolen-assets-balance-sheet> ، الاطلاع عليه بتاريخ: 2022/07/27.

النقائص

من الجدير بالذكر، رغم محاولات ترسيخ ثقافة التعاون، فإنه عجزت الدولة التونسية عديد المرات على إقناع الدول الأطراف ترحيل المجرمين بسبب حالة السجون المتردية في تونس.¹³⁶

من ناحية أخرى، وبالعودة إلى الدورة العادية السادسة والأربعين لمجلس حقوق الإنسان، نجد أن كل من فرنسا، أستراليا، أذربيجان، بلغاريا، الدنمارك، جمهورية التشيك، إيطاليا، اليابان، جزر مارشال، هولندا، بولندا، كوريا، أوكرانيا، بريطانيا، إيرلندا والمجر قد صوتوا ضد القرار، مما يشير إلى وجود صدّ بخصوص التعاون لاسترجاع المكاسب غير المشروعة.

المادة 57 - إرجاع الموجودات والتصرف فيها

شكّل الاستيلاء على المال العامّ وغسل الأموال أساسا لمصادرة الأملاك والأموال المنهوبة من طرف زين العابدين بن علي وعائلته، والمهربة في دول كسويسرا وكندا وإيطاليا ولبنان ولكسمبورغ. في الواقع، فإنّ السلط العموميّة قد وضعت عددا لا بأس به من النصوص القانونيّة تجهيزا لاسترجاع الأملاك غير المشروعة والمهربة بالخارج:

- المرسوم عدد 13 لسنة 2011 المؤرخ في 14 مارس 2011 والمتعلّق بمصادرة أموال وممتلكات منقولة وعقارية
- المرسوم عدد 68 لسنة 2011 المؤرخ في 14 جويلية 2011 والمتعلّق بإحداث لجنة وطنية للتصرف في الأموال والممتلكات المعنية بالمصادرة أو الاسترجاع لفائدة الدولة
- المرسوم عدد 4420 لسنة 2013 المؤرخ في 10 أكتوبر 2013 يتعلق بضبط مشمولات وتنظيم الكتابة القارة للجنة الوطنية للتصرف في الأموال والممتلكات المعنية بالمصادرة

وتجدر الإشارة إلى أن "النظام المنطبق منذ عام 2011 لا ينطبق على نظام العقل والمصادرة بموجب القانون سابق الوضع/ العام".¹³⁷ الإطار القانوني التونسي يتضمن ، منذ 7 أوت 2015 - تاريخ صدور القانون عدد 26 لسنة 2015 - إجراءات تمهّد للتصرف واسترجاع الأموال الأجنبية المصادرة والمرتبطة بغسل الأموال والإرهاب .

ولكن لا تزال تونس تعاني من غياب أنظمة موحدة ومحدثة تتعلق بإعادة الأموال المصادرة في الخارج. علاوة على ذلك، لا تتناول القواعد الحالية تكاليف استرداد هذه الأموال أو الطريقة التي يمكن بها تعويض ضحايا الفساد بعد إعادة الأموال، باستثناء القانون الأساسي عدد 53 المؤرخ 24 ديسمبر 2013 المتعلق بإرساء العدالة الانتقالية وتنظيمها. وبالفعل، يتم تمويل جبر الأضرار وإعادة التأهيل لصالح ضحايا الدكتاتورية، من بين أمور أخرى، من خلال موارد عمليات استرجاع الأموال والأملاك المصادرة.

¹³⁶ الرابطة التونسية لحقوق الإنسان تكشف عن حالة السجون المتردية في تونس، <https://www.observatoire-securite.tn/fr/2016/05/08/la-ltdh-devoile->

[2022/07/27، letat-delabre-des-prisons-en-tunisie/?doing_wp_cron=1658913097.9090969562530517578125](https://www.observatoire-securite.tn/fr/2016/05/08/la-ltdh-devoile-)

¹³⁷ Conseil de l'Europe, Rapport diagnostic du cadre anti-corruption de la Tunisie (adopté le 31 janvier 2017), p. 192.

عشر سنوات بعد الثورة، وتونس عاجزة على استرجاع الأموال المنهوبة والمهربة بالخارج من قبل بن علي وعائلته. بل إنّ الدولة التونسية عاجزة على تحديد القيمة الحقيقية لهذه الأموال. في المقابل، وحتى تتمكن الدولة التونسية من استرجاعها يجب أن تصدر المحاكم التونسية أحكاماً قضائية باتة ونهائية وقابلة للتنفيذ تقضي بأحقية الدولة التونسية في هذه الأموال. يبدو هذا الشرط منطقيًا من حيث أنه يشكل ضمانًا للمتهم، كما اقتضى ذلك عندها دستور 2014 في فصل 27 الذي نصّ على ما يلي: "المتهم بريء إلى أن تثبت إدانته في محاكمة عادلة تكفل له فيها جميع ضمانات الدفاع في أطوار التتبع والمحاكمة".

النقائص

بعد أكثر من عشر سنوات من مصادرة وتجميد الأموال المنهوبة الموجودة في الخارج واستردادها، لم تتمكن الدولة التونسية حتى من تحديد القيمة الحقيقية للأموال المنهوبة. خلال مقابلة مع السيد منير الشاذلي، المستشار العام المسؤول عن هذا الملف في نزاعات الدولة، تمكنت منظّمة أنا يقظ من الكشف عن العديد من الصعوبات والعقبات التي أعاقَت هذه العملية:

- عدم وجود إطار قانوني تونسي صريح ينظم استرجاع الأموال المنهوبة الموجودة في الخارج.
- متابعة الملف مبعثرة بين أربع هيئات مختلفة على الأقل: وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية، ووزارة العدل، ووزارة المالية، واللجنة الخاصة برئاسة الجمهورية لاسترجاع الأموال المنهوبة الموجودة بالخارج، وتشكيلها. بموجب المرسوم الرئاسي عدد 112 لسنة 2020 المؤرخ 22 أكتوبر 2020. شكل مسار العدالة الانتقالية في تونس عقبة أمام إجراءات الاسترداد من حيث أنها كانت عملية موازية لتلك التي بدأتها السلطات،
- عجز ممثلي الدولة التونسية عن إقناع الدول الأخرى بتسليم المعنّيين بإجراءات المصادرة للسلطات التونسية بسبب سوء أوضاع السجون التونسية.
- قلة خبرة القضاة التونسيين وصعوبات تطبيق الأطر القانونية للدول الأخرى.

بالإضافة إلى ذلك، كان السياق السياسي التونسي بشكل عام غير مواتٍ لتنفيذ استراتيجية حقيقية لاستعادة الأموال. فلم يتمكن أي صانع قرار من تنفيذ إجراءات حقيقية تهدف إلى تسريع عملية استرداد الأموال المنهوبة الموجودة في الخارج. علاوة على ذلك، فإن اللجنة التي أنشأها رئيس الجمهورية نهاية عام 2020 لم تعقد حتى صياغة هذا التقرير أي اجتماعات ولم تنشر أي نتائج.

إحصائيات

سنة 2020	سنة 2019	سنة 2018	مرحلة الإشعار والاستعلام
446	597	515	عدد التصاريح بالعمليات المسترابة ¹³⁸ المودعة من قبل كل صنف من المؤسسات والهيكل الخاضعة لهذا الواجب:
387	513	459	- البنوك
18	43	27	- مؤسسات الإيجار المالي
18	18	13	- شركات التأمين
3	16	11	- المؤسسات المالية الأخرى
12	7	5	- الديوان الوطني للبريد
8	7	5	- المؤسسات والمهن غير المالية
غير متوفر	غير متوفر	غير متوفر	عدد الحالات التي تم تبنيها حول المعاملات المصرح بها
1075	1112	غير متوفر	عدد التحقيقات حول تبييض الأموال التي تم فتحها ذاتيا من قبل الهيكل الجزرية المختصة (دون تصريح مسبق)
686	654	600	عدد التصاريح بالعمليات المسترابة المودعة لدى الهيكل الجزرية والتي تمّ التعمّق فيها
12	12	12	عدد أعوان اللجنة التونسية للتحاليل المالية العاملين لوقت كامل (أو ما يعادله) حول تبييض الأموال

سنة 2020	سنة 2019	سنة 2018	مرحلة الإشعار والاستعلام
686	645	600	عدد الملفات المفتوحة من قبل الهيكل الجزرية بناء على التصاريح بالعمليات المسترابة
غير متوفر	غير متوفر	غير متوفر	عدد أعوان الهيكل الجزرية المخصصين للعمل لوقت كامل حول تبييض الأموال
غير متوفر	غير متوفر	غير متوفر	عدد الملفات المُحالّة إلى القضاء: بناء على التصاريح بالعمليات المسترابة والتحقيقات المستقلة للهيكل الردعية

سنة 2020	سنة 2019	سنة 2018	المرحلة القضائية
12	12	4	عدد الأعوان المخصصين للعمل لوقت كامل حول تبييض الأموال في التنظيم القضائي
يمكنكم الاطلاع على الملاحق			معدّلات العقوبات السجنية، دون توقيف تنفيذها، حسب المدة المقضي بها (سواء كانت الجريمة أصلية أو ضمنية/ ملحقة)

¹³⁸ <https://www.ctaf.gov.tn/data/uploads/pdf/Rapport2018-2019.pdf> تم الاطلاع بتاريخ 2022-07-18.

معطيات حول الملفات المتعلقة باسترجاع الموجودات

هوية صاحب الملف	الدولة المعنية	موضوع الإجراء / القيمة	صنف الإجراء	وضعية الملف	الصعوبات الملاحظة
ليلى الطرابلسي بن علي	لبنان	28.8 مليون دينار (ما يقارب 9 مليون يورو)	جزائي	تمت إعادتها إلى تونس	
سفيان بن علي	سويسرا	126 مليون دولار (ما يقارب 123.6 مليون يورو)	جزائي	تمت إعادتها إلى تونس	
بلحسن الطرابلسي	سويسرا	40 مليون دولار (ما يقارب 39.22 مليون يورو)	إداري	مجمّدة إلى حدود صياغة التقرير	كان التحدي الأكبر بالنسبة إلى هذا الملف هو توفير الإثباتات القانونية والقضائية المتعلقة بالمصدر غير الشرعي للأموال موضوع التجميد. في سنة 2014، قررت سويسرا رفع التجميد بناء على استئناف المحكمة الفدرالية السويسرية التي اعتبرت أن الإجراءات الفدرالية المتبعة لم تؤدّ إلى الإقرار بمدى صحة حجج المتهم.
زين العابدين بن علي ¹³⁹	سويسرا	26 مليون دولار (ما يقارب 25.5 مليون يورو)	إداري	مجمّدة إلى حدود صياغة التقرير	كان التحدي الأكبر بالنسبة إلى هذا الملف هو توفير الإثباتات القانونية والقضائية المتعلقة بالمصدر غير الشرعي للأموال موضوع التجميد فضلا عن كونها ناتجة عن استغلال النفوذ والسلطة.
فردّين من عائلة بن علي (غير مصرّح بهويتهما) ¹⁴⁰	ألمانيا	344 مليون يورو	إداري	مجمّدة إلى حدود صياغة التقرير	تم الاحتفاظ بالمبلغ المبيّن من قبل البنك الفدرالي الألماني سنة 2013. وللإشارة فإن هذه الأموال وغيرها التابعة لبعض أفراد عائلة الرئيس الأسبق بن علي قد تم تجميدها من قبل الحكومة الألمانية بناء على الآليات الزجرية للاتحاد الأوروبي. إلا أنه لم يتم استرداد هذه الأموال بسبب عدم إثبات مصدرها غير الشرعي.

¹³⁹ The Tunisian Heist, Francesca Ebel, <https://newlinesmag.com/reportage/the-tunisia-heist/>

تم الاطلاع بتاريخ 2022-07-22

¹⁴⁰ Overview of assets recovery in Germany, Transparency International;

https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Asset_recovery_in_Germany.pdf

تم الاطلاع عليه بتاريخ 2022-07-22.

٧. المستجدات

تجدر الإشارة إلى أن إعداد هذا التقرير حول مراجعة مدى تطبيق فصول اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من قبل الدولة التونسية قد انطلق خلال سنة 2021. ومنذ ذلك الحين، قد شهدت الدولة التونسية عديد التحوّلات المرتبطة بصورة مباشرة وغير مباشرة بعدة محاور من هذا التقرير وتحليلها ضمن الفصلين الثاني والخامس من الاتفاقية. وفيما يلي، يمكن أن نُلخّص أبرز التطوّرات الأخيرة:

- فيما تعلق باسترداد الممتلكات والموجودات، يمكن الإقرار بأن مجهودات السلطات التونسية كانت محدودة جدًا. ورغم أن التعاون الدولي يمثل وسيلة هامة وذات أولوية بالنسبة للحكومة التونسية قصد استرداد الأموال الموجودة بالخارج، فإن القيمة الحقيقية لهذه الأموال لا تزال مجهولة وأن الأموال التي تم استردادها تبقى ضعيفة إذا ما تمّت مقارنتها بالمبالغ المُعلن عنها. في أكتوبر 2020، قرّر رئيس الجمهورية قيس سعيّد تكوين لجنة خاصة برئاسة الجمهورية مكلفة باسترجاع الأموال المهبوبة الموجودة بالخارج¹⁴¹. والمُلاحظ أن هذه اللجنة، المُطالبة بإعداد تقرير ثلاثي حول نشاطها وتقدّم أشغالها، لم تنشر أيّ نتائج حول تقدّم أعمالها، وهو أمر عادي اعتبارًا وأنه إلى حدود صياغة هذا التقرير، لم تعقد اللجنة أي اجتماع منذ إرسائها.
- في 25 جويلية 2021، اتخذ رئيس الجمهورية عددا من التدابير الاستثنائية بناء على الفصل 80 من دستور 27 جانفي 2014، والتي أدّت إلى تجميد اختصاصات مجلس نواب الشعب، رفع الحصانة عن النواب وإقالة رئيس الحكومة هشام المشيشي. وتزايد لاحقا عدد التدابير الاستثنائية مع إصدار الأمر الرئاسي عدد 117 لسنة 2021 يتعلق بتدابير استثنائية الذي مكّن رئيس الجمهورية من تركيز كل السلطات لديه وبأن يصبح حصريًا، صاحب الاختصاص التشريعي. وكان الأمر الرئاسي عدد 309 لسنة 2022 مؤرخ في 30 مارس 2022 الإعلان الرسمي عن حلّ مجلس نواب الشعب.
- وقد أدّت مختلف التدابير الاستثنائية المُعلن عنها منذ سنة 2021 إلى اختلال، ثمّ تغيير، النظام السياسي التونسي وأحدثت تغييرا قانونيا ومؤسساتيا كبيرا. حيث أصبحت هياكل الرقابة والمؤسسات الدستورية تحت "الإشراف المباشر" لرئيس الجمهورية الذي صار المحدد الوحيد للسياسات العامة، وما تعلق منها بالحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد، والساھر على تنفيذها وتقييمها ومراقبتها.
- كان للتدابير الرئاسية الاستثنائية المُعلن عنها بناء على الفصل 80 من دستور 2014 نتائجها على نشاط الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد. حيث تمّ إغلاق المقرات المركزية للهيئة منذ شهر أوت/ أغسطس 2021. وهو ما أدّى، بصورة غير مباشرة إلى "تجميد" نشاط الهيئة وشكّل ضربا صارخا لمسار مكافحة الفساد. وبسبب تجميد نشاط الهيئة وجد المبلّغون عن الفساد أنفسهم غير قادرين عن طلب/ التمتع بالحماية المنصوص عليها بالقانون الأساسي عدد 10 لسنة 2017. وفي هذا الصدد، تولّت منظمة أنا يقظ، منذ شهر سبتمبر 2021، إيداع دعوى في تجاوز السلطة ومطلبًا في توقيف تنفيذ قرار غلق المقرات المركزية للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد لدى المحكمة الإدارية.

¹⁴¹ <https://legislation-securite.tn/law/104911>.

- منذ ديسمبر 2021، أعلن رئيس الجمهورية "برنامج السياسي" بالمُضي نحو تغييرات دستورية جذرية انطلقت في جانفي 2022 عبر إطلاق استشارة الكترونية وطنية¹⁴²، والتي كانت بدورها "منطلقا" لوضع دستور جديد. وتمكن القراءة العرضية لدستور 25 جويلية 2022 من الإشارة إلى التراجع الجليّ عن الضمانات الدستورية في علاقة بمكافحة الفساد والتوقي منه. حيث لا يتضمّن الدستور أي إحداث لمؤسسة دستورية مكلفة بمكافحة الفساد والتوقي منه.

¹⁴² تمّ الاطلاع بتاريخ 18-07-2022. www.e-istichara.tn/home.

VI. التوصيات

إن السلطة التنفيذية مدعوة إلى:

1. ضمان التواصل والتفاعل مع مكونات المجتمع المدني في إطار مسار مراجعة تطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من قبل الدولة التونسية.
2. ضمان الوصول إلى المعلومات الرسمية.
3. إصدار النصوص التطبيقية للقوانين النافذة في مجال مكافحة الفساد.
4. دعم القدرات المالية والبشرية لهيكل الرقابة.
5. تفعيل آليات متابعة وتنفيذ المعاهدات والاتفاقيات الدولية المصادق عليها من قبل الجمهورية التونسية.
6. ضمان التنسيق المستمر بين الأطراف المتدخلة في مسار مكافحة الفساد والتوقي منه على غرار الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، وكالة الجمهورية، هيكل الرقابة، البنك المركزي وغيرها.
7. ضمان استقلالية إدارية ومالية فعلية للهيئات المستقلة على غرار الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد وهيئة النفاذ إلى المعلومة.

كما أن السلطة التشريعية مدعوة بدورها إلى:

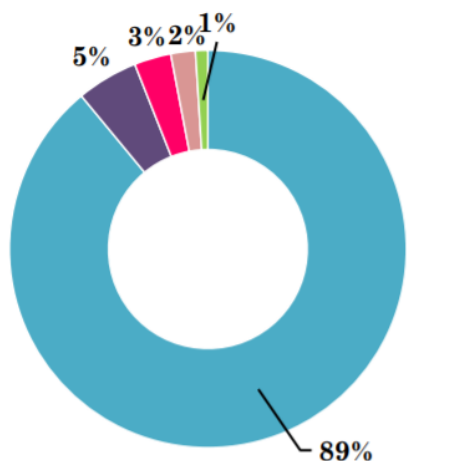
8. تبني النصوص التشريعية الضرورية لتدعيم الإطار القانوني لمكافحة الفساد وتعديله النصوص النافذة في هذا المجال من أجل، مثلا، ضمان استقلالية الهيكل المكلف بمكافحة الفساد والوقاية منه وتدعيم الشفافية والمساءلة.
9. تدعيم الدور الرقابي للبرلمان من خلال، مثلا، الأسئلة الكتابية والشفاهية الموجهة إلى الحكومة.
10. الأخذ بعين الاعتبار التزامات الدولة التونسية بموجب الاتفاقيات والمعاهدات المصادق عليها عند التشريع.
11. تجريم مختلف مظاهر الفساد، على غرار الرشوة، في القطاع الخاص.
12. وضع إطار قانوني خاص بمصادرة الممتلكات واسترجاع الأموال المنهوبة.
13. وضع الآليات القانونية الناجمة والضامنة لتشريك مكونات المجتمع المدني في متابعة وتنفيذ سياسات مكافحة الفساد وتدعيم الحوكمة الرشيدة.
14. إدراج عقوبات إدارية وجنائية من أجل عدم تنفيذ الأحكام القضائية.

وعموما، فإن الدولة التونسية مطالبة، من أجل ضمان التطبيق الأمثل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، بـ:

15. العمل أكثر على التحسيس والتعريف بالحقوق والواجبات المرتبطة بمسائل مكافحة الفساد والتوقي منه.
16. وضع كل المعلومات المنصوص عليها بالفصل 6 من القانون الأساسي عدد 22 لسنة 2016 على ذمة العموم قصد تسهيل تحليل واستعمالها لاحقا.
17. إرساء هيكل مختص ومستقل مكلف بمكافحة الفساد والتوقي منه خاصة مع "تجميد" نشاط الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد والتراجع عن التنصيص الدستوري عن هيئة جديدة صلب دستور 25 جويلية 2022.
18. احترام القرارات والأحكام المتعلقة بإسناد الحماية إلى المبلغين عن الفساد.

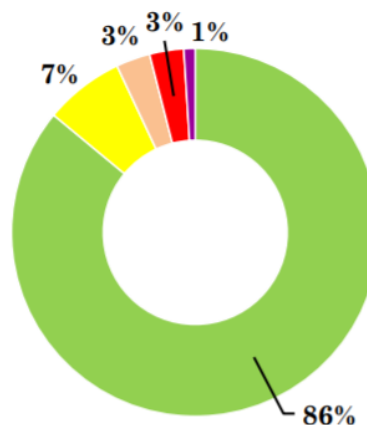
19. ضرورة احترام دورية إصدار ونشر تقارير الهياكل الرقابية ومحكمة المحاسبات.
20. مراجعة قواعد ضبط الحدود الدنيا والقصوى للإنفاق العمومي ولإبرام الصفقات العمومية.
21. احترام مبدأ عدم التراجع فيما تعلّق بمكتسبات الحقوق والحريات.
22. مضاعفة الجهود السياسية والديبلوماسية فيما تعلّق باسترداد الأموال المنهوبة والمصادرة والموجودة بالخارج.

Repartition des DS reçues par entités déclarantes en 2018



- Banques
- Établissements de Leasing
- Compagnies d'assurance
- Autres établissements financiers
- DNFBPs

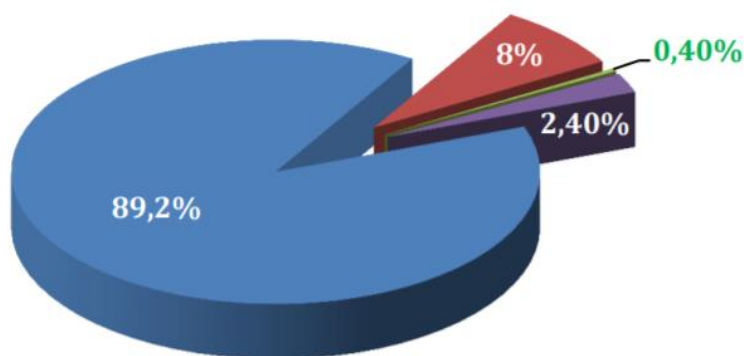
Repartition des DS reçues par entités déclarantes en 2019



- Banques
- Établissements de Leasing
- Compagnies d'assurance
- Autres établissements financiers
- DNFBPs

رسم بياني رقم 02: تقرير نشاط اللجنة التونسية للتحاليل المالية، نسخة خاصة 2019-2018

Répartition des DS par entité déclarante



- Banques
- Etabl. Leasing
- Cie Assurance
- Office National Poste

رسم بياني رقم 03: تقرير نشاط اللجنة التونسية للتحاليل المالية، 2017

السنة القضائية				سنوات السّجن المقضي بها
2021-2020	2020-2019	2019-2018	2018-2017	
4	2	4	0	أقل من 5 سنوات
16	21	0	2	بين 5 و10 سنوات
5	8	8	1	بين 10 و15 سنة
0	0	1	0	بين 15 و20 سنة
0	0	1	1	أكثر من 20 سنة
25	30	14	4	المجموع

الجدول رقم 3: عدد العقوبات السجنية المقضي بها بين سنة 2017 وسنة 2021

المراجع

مراجع باللغة الفرنسية

➤ المؤلفات والدراسات

- Association tunisienne des contrôleurs publics, Etude sur la petite corruption en Tunisie, 2022.
<http://atcp.org.tn/wp-content/uploads/2022/02/%D8%A7%D9%84%D9%81%D8%B3%D8%A7%D8%AF-%D8%A7%D9%84%D8%B5%D8%BA%D9%8A%D8%B1-%D9%81%D9%8A-%D8%AA%D9%88%D9%86%D8%B3-vf.pdf?fbclid=IwAR2TBbs53HPfHpieZw02y1ZulxkO3aezYsd9YYeqAlGoPfVWEJrEFwZVa6l>
- Examen de l'OCDE du cadre d'intégrité dans le secteur public en Tunisie, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Editions OCDE, 2013.
https://read.oecd-ilibrary.org/governance/evaluation-du-cadre-d-integrite-dans-le-secteur-public-tunisie_9789264193574-fr#page1
- GIZ & INLUCC, Perception de la Corruption en Tunisie, Décembre 2020 – Etude Quantitative, 2021.
<https://www.giz.de/en/downloads/Perception%20de%20la%20Corruption%20en%20Tunisie%20D%C3%A9cembre%202020%20E2%80%93%20Etude%20Quantitative.pdf>

➤ المقالات

- Ahmed Bedoui, "Face au covid-19 : l'urgence de la transparence des finances publiques", 5 mai 2020.
<https://nawaat.org/2020/05/05/face-au-covid-19-lurgence-de-la-transparence-des-finances-publiques/>
- Camille Lafrance, « Tunisie – Chawki Tabibi : « Fakhfakh a voulu régler ses comptes avant son départ », Jeune afrique, publié le 3 septembre 2020.
- Cryslen Tirolien, « Réflexions sur la réglementation des marchés publics en Tunisie », Village de la justice, 10 janvier 2018.
<https://www.village-justice.com/articles/reflexions-sur-reglementation-des-marches-publics-tunisie,26879.html>
- Frida Dhmani, « Tunisie : Kais Saied révoque 57 juges et assure son emprise sur la justice », Jeune afrique, publié le 2 juin 2022.
<https://www.jeuneafrique.com/1351082/politique/tunisie-kais-saied-revoque-57-juges-et-assure-son-emprise-sur-la-justice/>
- Francesca Ebel, "The Tunisian Heist", New lines magazine, 2021.
<https://newlinesmag.com/reportage/the-tunisia-heist/>
- I WATCH, le Syndicat veut désespérément défendre la succession et le népotisme dans la fonction publique.
<https://www.iwatch.tn/ar/article/11>

- I WATCH, Des bavettes pour protéger les bouches ou cacher les intérêts ?
<https://www.iwatch.tn/ar/article/780>
<https://www.jeuneafrique.com/1038662/politique/tunisie-chawki-tabib-fakhfakh-a-voulu-regler-ses-comptes-avant-son-depart/>
- I WATCH, « Fadhel Abdelkafi, Ahmed Abdelkafi ou quand le conflit d'intérêts devient la règle dans le secteur financier », publié le 30 août 2016.
<https://iwatch.tn/ar/article/30>
- Jackson Oldfield and Agatino Camarda, Transparency International & Civil Forum for Asset Recovery, "Overview of assets recovery in Germany", 2016.
https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Asset_recovery_in_Germany.pdf
- Jean-Pierre-Brun, "Tracking Tunisia's stolen assets: the balance sheet three years on", 2014.
<https://star.worldbank.org/blog/tracking-tunisias-stolen-assets-balance-sheet-three-years>
- Lebègue, Daniel, et Marina Yung. « Restitution des avoirs détournés : le rôle des organisations non gouvernementales », *Revue internationale et stratégique*, vol. 85, no. 1, 2012,
<https://www.cairn.info/revue-internationale-et-strategique-2012-1-page-81.htm>
- M.B.Z, « Chawki Tabib : Nous avons adressé une lettre d'avertissement au chef du gouvernement ! », Business News, publié le 19 juin 2020.
<https://www.businessnews.com.tn/chawki-tabib--nous-avons-adresse-une-lettre-davertissement-au-ef-du-gouvernement,520,99599,3>
- M.B.Z, « Délits électoraux, La justice inflige des amendes à des candidats dont Marzouki et Chahed », Business News, publié le 1 mars 2022.
<https://www.businessnews.com.tn/delits-electoraux--la-justice-inflige-des-amendes-a-des-candidats-dont-marzouki-et-chahed,520,117018,3>
- Manel Derbali, " Covid 19 en Tunisie: Eclairages juridiques sur l'affaire des masques", publié le 30 avril 2020.
<https://nawaat.org/2020/04/30/covid-19-en-tunisie-eclairages-juridiques-sur-laffaire-des-masques>
- Manel Derbali, « Biens tunisiens mal acquis à l'étranger ; Kais Saied s'empare du dossier », publié le 13 novembre 2020.
<https://nawaat.org/2020/11/13/biens-tunisiens-mal-acquis-a-letranger-kais-saied-sempare-du-dossier/>
- Mohamed Khalil Jelassi, "Difficile restitution des biens et avoirs spoliés par le clan Ben Ali : entre difficultés procédurales et manque de coopération", publié le 18 décembre 2020
<https://lapresse.tn/81749/difficile-restitution-des-biens-et-avoirs-spolies-par-le-clan-ben-ali-entre-difficultes-procedurales-et-manque-de-cooperation/>
- N.J, « Affaire des juges Béchir Akermi et Taieb Rached : le CSM réunit un conseil de

discipline », Business News, publié le 12 mars 2021.

<https://www.businessnews.com.tn/affaire-des-juges-beir-akremi-et-taieb-raed--le-csm-reunit-un-conseil-de-discipline-,520,106627,3>

- « Tunisie, 19 personnalités politiques poursuivies pour délits électoraux », Africa 24, publié le 6 janvier 2022.

<https://africa24tv.com/tunisie-19-personnalites-politiques-poursuivies-pour-delits-electoraux/>

➤ التقارير

- Conseil de l'Europe, Rapport diagnostic du cadre anti-corruption de la Tunisie (adopté le 31 janvier 2017)
<https://rm.coe.int/snac-ii-publication-diagnostic-anti-corruption-programme-sud/1680792c0f>
- Rapport annuel 2018 de l'INAI
<http://www.inai.tn/wp-content/uploads/2020/01/%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%82%D8%B1%D9%8A%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%86%D9%88%D9%8A-%D9%84%D8%B3%D9%86%D8%A9-2018.pdf>
- Rapport annuel du CTAF pour l'année 2020.
<https://www.ctaf.gov.tn/data/uploads/pdf/617bbbd172d0e4.61278362.pdf>
- Rapport annuel du CTAF pour l'année 2018-2019.
<https://www.ctaf.gov.tn/data/uploads/pdf/Rapport2018-2019.pdf>
- Rapport Annuel de l'INLUCC 2016
<https://inlucc.tn/wp-content/uploads/2021/01/Rapport-2016.pdf>
- Rapport Annuel de l'INLUCC 2017
<https://inlucc.tn/wp-content/uploads/2021/01/rapport-2017.pdf>
- Rapport Annuel de l'INLUCC 2018
<https://inlucc.tn/wp-content/uploads/2021/01/%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%82%D8%B1%D9%8A%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%86%D9%88%D9%8A-2018.pdf>
- Rapport de la Cour des comptes sur les élections législatives et présidentielles de 2019
<https://idaraty.tn/fr/publications/rapport-de-la-cour-des-comptes-elections-presidentielle-et-legilatives-2019>
- Rapport de I WATCH sur les élections de 2019
<https://www.iwatch.tn/ar/article/818>
- Rapport annuel N° 32 de la Cour des comptes
<http://www.courdescomptes.nat.tn/upload/rapport32/rapport32.pdf>

➤ أهم النصوص القانونية

- Constitution tunisienne du 27 janvier 2014.

<https://legislation-securite.tn/fr/law/44137>

- Décret-loi cadre n° 2011-120 du 14 novembre 2011 relatif à la lutte contre la corruption
<https://legislation-securite.tn/fr/law/43446>
- Décret gouvernemental n° 2019-755 du 22 août 2019, fixant le plafond global des dépenses de la campagne électorale ainsi que le plafond du financement privé et le plafond du financement public et ses conditions et procédures pour les élections législatives pour l'année 2019
<https://legislation-securite.tn/law/104626>
- Décret-loi n° 2011-87 du 24 septembre 2011, portant organisation des partis politiques
<https://legislation-securite.tn/fr/law/43428>
- Décret gouvernemental n° 2018-818 du 11 octobre 2018, relatif à la fixation du modèle de déclaration de patrimoine et d'intérêts, et du seuil minimal du patrimoine, des prêts et des cadeaux devant être déclarés.
<https://legislation-securite.tn/law/104404>
- Décret gouvernemental n°2019-54 du 21 janvier 2019, fixant les critères et les modalités d'identification du bénéficiaire effectif
<https://legislation-securite.tn/fr/law/104634>
- Décision de la Commission Tunisienne des Analyses Financières n° 2018-10 du 8 juin 2018 modifiant la décision n° 2017-03 du 2 mars 2017 relative aux bénéficiaires effectifs
<https://legislation-securite.tn/fr/law/104465>
- Le code pénal tunisien.
<https://legislation-securite.tn/law/43760>
- Le code des procédures pénales.
<https://legislation-securite.tn/fr/law/41027>
- La loi organique n°2016-22 du 24 mars 2016 relative au droit d'accès à l'information.
<https://legislation-securite.tn/law/45656>
- La loi organique n°10-2017 le signalement des faits de corruption et à la protection des lanceurs d'alerte
<https://legislation-securite.tn/fr/law/55295>
- La loi n° 83-112 du 12 décembre 1983, portant statut général des personnels de l'État, des collectivités publiques locales et des établissements publics à caractère administratif
<https://legislation-securite.tn/fr/law/41641>
- La loi organique n°2014-16 du 26 mai 2014, relative aux élections et aux référendums.
<https://legislation-securite.tn/fr/law/44286>
- La Loi 46-2018 Loi n° 2018-46 du 1er août 2018, relative à la déclaration de patrimoine et d'intérêts, et à la lutte contre l'enrichissement illicite et les conflits d'intérêts
<https://legislation-securite.tn/fr/law/104356>
- La loi n° 2018-52 du 29 octobre 2018, relative au Registre national des entreprises

<https://legislation-securite.tn/fr/law/104426>

- La loi n° 2016-48 du 11 juillet 2016 relative aux banques et aux établissements financiers

https://www.bct.gov.tn/bct/siteprod/documents/Loi_2016_48_fr.pdf

➤ مواقع الواب

- Base de données de l'initiative STAR

<https://star.worldbank.org/asset-recovery-watch-database>

- La stratégie nationale de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption 2016-2020.

<https://inlucc.tn/wp-content/uploads/2020/12/Strategie-Nationale-de-Bonne-Gouvernance-et-de-Lutte-Contre-la-Corruption-Decembre-2016.pdf>

- Quatrième Plan d'Action National du PGO 2021-2023

<http://www.ogptunisie.gov.tn/fr/index.php/2021/06/25/quatrieme-plan-daction-national-du-pgo-2021-2023/>