

المعهد الدنماركي  
لحقوق الإنسان

دراسة  
الهيئات العمومية  
في المنظومة التونسية  
لحقوق الإنسان

المعهد الدنماركي لحقوق الإنسان أصدر «دراسة حول الهيئات العمومية في المنظومة التونسية لحقوق الإنسان» في إطار عمله في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

الفريق المسؤول عن هذه الدراسة يشمل ستيفاني لاجوت، باحثة وأنالي كرستيانسن، مستشارة في المعهد الدنماركي لحقوق الإنسان، مسؤولتان عن كتابة الجزء الأول والرابع من الدراسة، فضلاً عن التحرير النهائي.

تمت هذه الدراسة بالتعاون مع جامعيين من كلية العلوم القانونية والسياسية والإجتماعية بتونس، جامعة قرطاج. وقد ولدت بفضل مشورة غازي الغريبي، أستاذ مبرز في القانون العام في هذه الكلية. سلسيل القليبي وجنان الإمام، المعلمين في هذه الكلية، الذين كتبوا النسخة الأولى من الجزأين الثاني والثالث من الدراسة. وقد ساهم وحيد الفرشيشي، أستاذ مبرز في القانون العام في هذه الكلية، في المرحلة النهائية من صياغة هذه الدراسة.

الدراسة كتبت باللغة الفرنسية. وقد قامت الشركة الدولية للترجمة التحريرية والشفوية بترجمتها للغة العربية. نشكر ضياء شقورة، مساعد في مشاريع تونس، لتدقيق النسخة العربية من الدراسة.

سعى المعهد الدنماركي لحقوق الإنسان أن تكون جميع المراجع صحيحة، وبأن جميع الأراء موضوعية قدر الإمكان.

التمويل : برنامج الشراكة الدنماركية العربية.

8 - 26 - 93605 - 87 - 978 ISBN، النسخة العربية الإلكترونية

5 - 27 - 93605 - 87 - 978 ISBN، النسخة العربية المطبوعة

تصميم : SMILE

طباعة : 400 نسخة من خلال SMILE

الحقوق محفوظة : المعهد الدنماركي لحقوق الإنسان  
Wilders Plads 8K, DK - 1403 Copenhagen K, Denmark

الهاتف : +45 3269 8888

[www.humanrights.dk](http://www.humanrights.dk)

يمكن إعادة استخدام هذه الوثيقة كلياً أو جزئياً بشرط أن يذكر اسم الكاتب والمصدر. المعهد الدنماركي لحقوق الإنسان يهدف لجعل منشوراته متاحة بأكبر قدر ممكن. نحن نستخدم أسطر قصيرة (دون استعمال المطة) ومباينة عالية لتحقيق أكبر قدر من الموضوع. كما نحاول الزيادة في عدد الوثائق من نوع PDF المتاحة على موقعنا الإلكتروني.

**دراسة**  
**الهيئات العمومية**  
**في المنظومة التونسية**  
**لحقوق الإنسان**



# فهرس المحتويات

9

## 1. المقدمة

- 10 1.1 تحديد المفاهيم: المنظومة الوطنية لحماية حقوق الإنسان والهيئات العمومية
- 12 2.1 جدوى الدراسة
- 14 3.1 الهدف والمنهج
- 15 4.1 بنية الدراسة

17

## 2. الهيئات العمومية المستقلة

- 18 1.2 مجلس نواب الشعب (البرلمان)
- 19 1.1.2 التنظيم الداخلي للبرلمان
- 21 2.1.2 العمل الذي أنجزه مجلس نواب الشعب
- 22 2.2 المحكمة الدستورية
- 25 1.2.2 تكوين المحكمة الدستورية
- 27 2.2.2 صلاحيات المحكمة الدستورية
- 30 3.2 الهيئات القضائية
- 31 1.3.2 القضاء العدلي
- 32 2.3.2 القضاء الإداري
- 35 4.2 الهيئات الدستورية المستقلة
- 36 1.4.2 الإطار القانوني العام للهيئات الدستورية المستقلة
- 40 2.4.2 المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان: هيئة حقوق الإنسان
- 47 3.4.2 الهيئة العليا المستقلة للانتخابات
- 48 4.4.2 الهيئة العليا المستقلة للاتصالات السمعية والبصرية
- 50 5.4.2 هيئة التنمية المستدامة وحقوق الأجيال القادمة
- 50 6.4.2 هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد
- 54 7.4.2 الهيئات العمومية المستقلة الأخرى

60

### 3 الهيئات الحكومية والمؤسسات تحت الإشراف

- 60 المقدمة
- 61 1.3 وزارة العلاقة مع المؤسسات الدستورية والمجتمع المدني وحقوق الإنسان
- 62 1.1.3 التنظيم والهيكلية
- 63 2.1.3 الصلاحيات
- 64 3.1.3 العمل الذي تقوم به الوزارة
- 65 2.3 اللجنة الوطنية للتنسيق وإعداد وتقديم التقارير ومتابعة التوصيات في مجال حقوق الإنسان
- 66 1.2.3 التنظيم والهيكلية
- 67 2.2.3 المهام والصلاحيات
- 69 3.2.3 العمل الذي تقوم به اللجنة المشتركة بين الوزارات
- 71 3.3 خليا حقوق الإنسان ومراكز التنسيق في الوزارات الأخرى
- 72 4.3 الهيئات تحت الإشراف
- 72 1.4.3 المجالس الاستشارية ومراكز التوثيق
- 76 2.4.3 خليا أخرى
- 79 3.4.3 مركز الدراسات القانونية والقضائية

81

### 4. الاتفاق

- 82 1.4 تطوير العلاقات والتفاعلات بين الهيئات في النظام الوطني لحقوق الإنسان
- 82 1.1.4 التفاعل بين هيئة حقوق الإنسان والسلطة التشريعية
- 84 2.1.4 التفاعل بين هيئة حقوق الإنسان والسلطة التنفيذية
- 85 3.1.4 التفاعل بين هيئة حقوق الإنسان والسلطة القضائية
- 86 4.1.4 التفاعل بين هيئة حقوق الإنسان والهيئات الدستورية الأخرى
- 87 5.1.4 التفاعل بين هيئة حقوق الإنسان ومنظمات المجتمع المدني

- 88 2.4 تعزيز بعض الهيئات الرئيسية في منظومة حقوق الإنسان
- 88 1.2.4 اللجنة الوطنية للتنسيق والإعداد والإبلاغ ومتابعة التوصيات في مجال حقوق الإنسان
- 89 2.2.4 هيئة حقوق الإنسان

## 90 5. المراجع

- 90 1.5 الدراسات والفصول والمواد
- 90 2.5 التقارير (ترتيب زمني)
- 91 3.5 مواقع الإنترنت



# 1. المقدمة

لقد عرف المشهد المؤسساتي لحماية حقوق الإنسان في تونس العديد من التعديلات والتغييرات العميقة منذ سنة 2011. وشهدت تونس خلال فترة ما بعد الاستعمار نظامين استبداديين اتسما بالعنف السياسي والانتهاكات الممنهجة ضد حقوق الإنسان<sup>1</sup>. وكان تغيير النظام سنة 2011 واعتماد الدستور الجديد للجمهورية التونسية في 27 جانفي 2014 مناسبة لإجراء نقاش عميق حول الإصلاحات المؤسساتية اللازمة لإقامة ديمقراطية تونسية، وذلك بإرساء نظام سياسي يكفل دستوريا وجود سلطة وسلطات مضادة لها ويكفل حماية حقوق الإنسان لجميع السكان.

وأدى القطع مع النظام القديم إلى إحداث هيئات مستقلة في مجال حقوق الإنسان قبل إصدار دستور سنة 2014، مثل هيئة «الحقيقة والكرامة»<sup>2</sup> والهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب<sup>3</sup>. ومنذ سنة 2014، تواصل تطوير الإطار القانوني لهذه المؤسسات المستقلة بالاعتماد على الدستور. وفي السنوات الأخيرة، تم اقتراح عدة مشاريع قانونية واعتماد بعضها، مثل القوانين المتعلقة بالمحكمة الدستورية، وقانون الإجراءات الجنائية، والمجلس الأعلى للقضاء، والعنف ضد المرأة، وهيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد<sup>4</sup>. ويجري النظر في مشاريع قوانين مثل مشروع هيئة حقوق الإنسان.

واليوم، يشمل المشهد المؤسساتي أنواعا مختلفة من الهيئات، سواء كانت مستقلة أو تحت إشراف الحكومة، ولها مهام متباينة، ترتبط بصفة مباشرة أو غير مباشرة بحماية حقوق الإنسان وتعزيزها. ويجري حاليا تحويل المشهد العام للهيئات العمومية إلى نظام حقيقي لحماية حقوق الإنسان. وينبغي أن يحقق هذا التحول توازنا بين روح الاستمرارية اللازمة، والحاجة إلى إصلاح الحالات الأكثر إشكالية، وذلك مثلا بتعزيز دور المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان والاستجابة للمطالب الجديدة لأجهزة الأمم المتحدة (التعذيب والأشخاص ذوو الإعاقة) دون أن يؤدي ذلك إلى تداخل مهام كل منها وتداخل أدوارها.

وتهدف هذه الدراسة إلى تحديد الأسس المؤسساتية والدولية لحماية حقوق الإنسان في تونس وتحليلها وتعزيزها.

1. في عهد الرئيس بورقيبة (1956 - 1987) ثم في عهد الرئيس بن علي (1987 - 2011).  
2. قانون أساسي عدد 53 لسنة 2013 مؤرخ في 24 ديسمبر 2013 يتعلق بإرساء العدالة الانتقالية وتنظيمها، الرائد الرسمي عدد 105 - 31 ديسمبر 2013، المتعلق بإرساء هيئة الحقيقة والكرامة.  
3. قانون أساسي عدد 43 - 2013 مؤرخ في 21 أكتوبر 2013 المتعلق بإرساء الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب، الرائد الرسمي عدد 85 - 25 أكتوبر 2013. هذه الهيئة هي الآلية الوطنية لمنع التعذيب التي أنشئت عقب انضمام تونس إلى البروتوكول الاختياري لاتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، الأمر عدد 5 - 2011 المؤرخ في 19 فيفري 2011 الذي اعتمده الرئيس المؤقت.  
4. قانون أساسي عدد 50 - 2015 مؤرخ في 3 ديسمبر 2015، متعلق بالمحكمة الدستورية؛ قانون أساسي عدد 58 - 2017 مؤرخ في 11 أوت 2017 بشأن القضاء على العنف ضد المرأة؛ قانون أساسي عدد 59 - 2017 المؤرخ في 24 أوت 2017 المتعلق بهيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد.

## 1.1 تحديد المفاهيم : المنظومة الوطنية لحماية حقوق الإنسان والهيئات العمومية

تهدف هذه الدراسة إلى فهم أفضل للمنظومة التونسية لحقوق الإنسان ككل وإلى فهم الدور المركزي للهيكل العمومي لحماية حقوق الإنسان: هيئاته، وإطاره القانوني، والأعمال المختلفة التي تمّ تنفيذها على الصعيد الوطني.

إنّ حقوق الإنسان هي مجموعة من الالتزامات القانونية والعالمية تتعهد الدول بضمائها في دستورها وتشريعاتها من خلال التزاماتها الدولية<sup>5</sup>. والمنظومة الوطنية لحقوق الإنسان هي منظومة تضمن فيه الدولة احترام حقوق الجميع وحمايتها وتعزيزها. وبكفل هذا الضمان احترام حقوق الإنسان وحمايتها وتعزيزها من قبل جميع الهيئات العمومية، ويُمكّن من تنفيذها الفعّال على الصعيد الوطني. وتساهم أيضا في هذا العمل الهيئات غير الحكومية لحقوق الإنسان، مثل المنظمات غير الحكومية، ووسائل الإعلام، والنقابات، والشركات الخاصة وغيرها، من خلال احترام حقوق الإنسان وتعزيزها.

ويستند هذا التعريف إلى بعض الوثائق التي تصدر عن الأمم المتحدة لمحاولة تحديد إنشاء منظومة وطنية لحماية حقوق الإنسان وتعزيزها<sup>6</sup>. وهكذا، ووفقا للتعريف الذي اقترحه مكتب المفوضية السامية لحقوق الإنسان، تتألف «المنظومة الوطنية لحماية حقوق الإنسان» من إطار قانوني ومؤسسات وإجراءات وهيئات<sup>7</sup>. كما يصف الاتحاد الأوروبي العناصر الرئيسية في «المنظومة الوطنية لحماية حقوق الإنسان» على النحو التالي : (1) المؤسسات، أي المؤسسات الحكومية والمؤسسات العمومية المستقلة على الصعيدين الوطني والمحلي، (2) القانون الوطني المطبّق في هذا المجال؛ (3) السياسات العامة في ميدان حقوق الإنسان؛ (4) المجتمع المدني والمدافعون عن حقوق الإنسان<sup>8</sup>. وفي كلتي المقاربتين، تشمل المنظومة الوطنية «لحماية» حقوق الإنسان أيضا احترام الحقوق من جانب الهيئات المعنية وتعزيزها.

وتؤكد أيضا هذه المحاولات الأولية لتحديد المنظومة الوطنية لحقوق الإنسان على أنّ المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان تلعب دورا محمّرا في ضمان حماية جميع الأطراف المعنية بحماية حقوق الجميع<sup>9</sup>. ومن ثمّ، ومن أجل تلخيص هذه المفاهيم، سنعتبر أنّ المنظومة الوطنية لحقوق الإنسان يشمل العناصر الرئيسية التالية: الهيئات، والإطار القانوني والإجراءات والعمليات لحماية حقوق الإنسان وتعزيزها.

5. ويكرس دستور عام 2014 فصله الثاني لحماية الحقوق والحريات. وبالإضافة إلى ذلك، تنص المادة 20 على التليات الدولية التي أقرها وصادق عليها البرلمان التونسي بسلطة فوق تشريعية وتحت دستورية.

6. مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان: تعزيز الأمم المتحدة: برنامج لمزيد من التغيير، تقرير إلى الأمين العام للأمم المتحدة، 9 سبتمبر 2002، un.org/57/387؛ خطة العمل 2: «تعزيز العمل المتصل بحقوق الإنسان على المستوى الوطني: النظم الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان»، 2002، un.org/events/action2/، رامشاران، برتراند، «المسؤولية الوطنية عن حماية حقوق الإنسان، المجلة القانونية بهونغ كونغ، المجلد. 39: 2، 2009، ص. 361 - 400 (باللغة الإنجليزية).

7. تعزيز الأمم المتحدة: برنامج لمزيد من التغيير، 2002، المرجع السابق.

8. كتيب سفارات الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي: تعزيز النظم الوطنية لحماية حقوق الإنسان، إدارة حقوق الإنسان التابعة لوزارة خارجية هولندا، الرئاسة التشيكية للاتحاد الأوروبي، 2009 (كتيب «تعزيز النظم الوطنية لحماية حقوق الإنسان 2019»).

9. خطاب المفوض السامي لحقوق الإنسان، لويز أريو، في الدورة التاسعة عشرة للجنة التنسيق الدولية للمؤسسات الوطنية لحماية وتعزيز حقوق الإنسان، 21 مارس 2007، حيث نظرت في المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بوصفها حجر الزاوية في وجود نظام قوي لحماية حقوق الإنسان، تؤدي فيه دورا مركزيا (غير منشور).

وتقع على عاتق الدولة ككل، من خلال مؤسساتها وأعاونها، مسؤولية وضع العناصر الأساسية للمنظومة وحفظها، أي القوانين والمحاكم والبرلمانات، وقوى تنفيذ القانون، وما إلى ذلك. وبالتالي، كي تكون المنظومة الوطنية لحقوق الإنسان ناجعة، يجب أن تكون بعض الهيئات العمومية والإجراءات والعمليات والسياسات العامة والأطر القانونية قائمة وتعمل بطريقة تتلاءم مع معايير حقوق الإنسان: وهو ما نسميه «هيكل الدولة لحقوق الإنسان». وجميع أجهزة الدولة مسؤولة عن احترام حقوق الإنسان وحمايتها وتعزيزها، كل في مجالات عملها. وتتكون المنظومة الوطنية لحقوق الإنسان بصفة عامة من عدة أنواع من الهيئات العمومية:

الهيئات العمومية المستقلة المسؤولة بصورة مباشرة أو غير مباشرة عن حماية حقوق الإنسان وتعزيزها، مثل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أو الهيئات الدستورية المستقلة أو السلطات الإدارية المستقلة،

- الإدارات الحكومية المعنية (الوزارات، ومراكز التنسيق المعنية بحقوق الإنسان، وخدمات التنسيق المشتركة بين الوزارات، وما إلى ذلك)،
- المحاكم والهيئات القضائية، بما في ذلك النيابة العمومية،
- أجهزة تنفيذ القانون والأمن (الشرطة والسجون وأجهزة الاستخبارات والجيش)،
- البرلمان، ولاسيما اللجنة المكلفة بحقوق الإنسان،
- أجهزة الحكومة والإدارات المحلية.

وتشمل المنظومة الوطنية لحقوق الإنسان أيضا جميع الأدوار التي تؤديها، في الواقع، كل هذه الهيئات في وضع السياسات والقوانين والأنظمة العامة المعنية بصفة مباشرة أو غير مباشرة بقضايا حقوق الإنسان واعتمادها وتنفيذها. ويشمل ذلك النظر في كيفية مشاركة الهيئات المذكورة آنفا في :

- إدماج المعايير الدولية والإقليمية والوطنية لحقوق الإنسان في القوانين التي يعتمد عليها (أو ينقحها) البرلمان،
- اعتماد قوانين محدّدة عند الضرورة (حماية حقوق فئات معينة من ضعفاء الحال)،
- إصلاحات المؤسسات،
- اعتماد برامج عمل وسياسات عامة، بما في ذلك سياسات عامة محدّدة مثل التثقيف في مجال حقوق الإنسان، والمساواة بين الجنسين، وما إلى ذلك.

وأخيرا، يضاف إلى الهيئات والإطار القانوني لعمل الدولة في ميدان حقوق الإنسان عدد من النشاطات التي تشمل هيئات عمومية مثل :

- متابعة تنفيذ حقوق الإنسان،
- تقديم تقارير إلى الهيئات الدولية والإقليمية المعنية بحقوق الإنسان ومتابعة توصيات الهيئات الدولية (الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية<sup>10</sup>)،

10. تم تقديم مشروع قانون أساسي متعلق بالمصادقة على انضمام الجمهورية التونسية إلى الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب بشأن حقوق المرأة في أفريقيا إلى مجلس نواب الشعب في 7 جويلية 2017 للنظر فيه. <http://www.legislation.tn/fr/content/projet-de-loi-organique-portant-appro-bation-de-ladh%C3%A9sion-de-la-r%C3%A9publique-tunisienne-%C3%A0-la-ch> (أطلع عليه في 5 نوفمبر 2017).

- حوار متواصل مع الهيئات غير الحكومية (المنظمات غير الحكومية، وسائل الإعلام، الأكاديميون).
- معالجة التناقضات والثغرات في تنفيذ حقوق الإنسان،
- التعامل مع شكاوى انتهاكات حقوق الإنسان وآليات الاستجابة إليها.

وقد ظهر مؤخرًا في الاتفاقيات الدولية الالتزام بإحداث هيئات لتنفيذ حقوق الإنسان على الصعيد الوطني ومتابعتها. وهكذا، يتعيّن على كل دولة، وفقا للمادة 3 من البروتوكول الاختياري الملحق بالاتفاقية الدولية لمناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، أن تنشئ هيئة وطنية للوقاية من التعذيب<sup>11</sup>. ويقتضي من الدول أن تعيّن نقاط اتصال داخل إدارتها لضمان تنفيذ الاتفاقية بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة. وينص أيضا على تعيين هيئة عمومية مستقلة لرصد تنفيذ الاتفاقية. وينبغي أن تستند هذه الهيئة إلى مبادئ باريس بشأن المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان<sup>12</sup>. وتنص الاتفاقية أيضا على أن تقوم الدولة بإشراك المجتمع المدني في مهمة الرصد هذه<sup>13</sup>.

ويؤدي فهم عمل المنظومة الوطنية لحقوق الإنسان إلى إدراك مهام كل هيئة وصلحياتها، وأدوار كل منها في الممارسة العملية، كما يمكن من فهم التفاعلات بين الهيئات العمومية والخاصة، والوطنية وغير الوطنية، فضلا عن المنافسات الممكنة بين الهيئات العمومية.

## 2.1 جدوى الدراسة

يتسم تطور الإطار المؤسسي لحماية حقوق الإنسان وتعزيزها بعدد من التحديات المتعلقة بالوضع الانتقالي الذي تشهده تونس منذ سنة 2011. وترتبط هذه التحديات بتطوير هيئات دستورية جديدة، وتضخم المؤسسات العمومية في مجال حقوق الإنسان أو التشابك الشديد في مجال تدخل العديد من الهيئات المؤسسية.

11. البروتوكول الاختياري لاتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، نيويورك، 18 ديسمبر 2002، دخل حيز التنفيذ في 22 جوان 2006 وصادقت عليه تونس في 29 جوان 2011. (3): «على كل دولة طرف أن تنشئ أو تعين أو تستبق كل دولة طرف هيئة زائرة واحدة أو أكثر على المستوى المحلي لمنع التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة (المشار إليها فيما يلي باسم التلية الوقائية الوطنية)».

12. مبادئ باريس المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية لحماية وتعزيز حقوق الإنسان، التوصيات التي وافقت عليها لجنة حقوق الإنسان في مارس 1992 (القرار 1992/ 54) (القرار RES/ 48/134 A/ المؤرخ 20 ديسمبر 1993).

13. اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، 2006، المادة 33.

وخلال هذه الفترة الانتقالية، بدأت بعض المؤسسات تلعب دورا رغم أن دستور 2014 ينص على استبدالها بمؤسسات أخرى. وهكذا فإن المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في تونس في طور التحول: وبدأت الهيئة العليا لحقوق الإنسان والحريات الأساسية التي كانت موجودة رسميا في ظل نظام بن علي، والتي لم يكن لها دور حقيقي في تكريس حقوق الإنسان، محاولة الإصلاح من أجل التكيف مع الهيئة الدستورية لحقوق الإنسان المنبثقة عن دستور سنة 2014. وبنفس الأسلوب، فإن بعض المؤسسات التي لها مهام محددة في مجال حقوق الإنسان مثل هيئة الحقيقة والكرامة (العدالة الانتقالية) أو هيئة الوقاية من التعذيب (و هي هيئة وطنية للوقاية من التعذيب) اللتين يعود تاريخهما إلى سنة 2013، ستتولى وضع آليات للتعاون مع الهيئة الجديدة لحقوق الإنسان التي لها مهام أشمل لحماية حقوق الإنسان وتعزيزها.

وبالتالي، فإن هذه الدراسة حول الهيئات العمومية التونسية في مجال حقوق الإنسان ذات فائدة مزدوجة. أما من الجانب التونسي، فإنها تعطي رؤية عقلانية وشاملة عن هذه الهيئات، إذ أن إطارها التشريعي في طور الإنشاء أو التطوير. كما ستعطي رؤية محددة، وإن كانت في بعض الأحيان أولية فحسب، وستبرز الدور الذي تضطلع به الهيئات التونسية في مجال حماية حقوق الإنسان وتعزيزها. من خلال تحليل آثار النظام الوطني لحقوق الإنسان وأعماله في الممارسة الفعلية. وبالتالي، ستقوم هذه الدراسة أيضا بتقديم عدد من الأمثلة الملموسة عن عمل الهيئات العمومية التونسية وتوثيقها. وفي ما يتعلق بالمعهد الدانماركي لحقوق الإنسان، جاءت هذه الدراسة نتيجة لمنهج بحثي تعاوني بالشراكة مع أكاديميين تونسيين.

## وحدة 1

أجريت هذه الدراسة بمساعدة أكاديميين من كلية العلوم القانونية والعلوم السياسية والاجتماعية بتونس، بجامعة قرطاج. وقد تمّ إنشاؤها بفضل استشارة كل من :

- الأستاذ غازي الغرايري، أستاذ مبرز في القانون العام بهذه الكلية.
- السيدتان سلسبيل قليبي وجنان ليمام، أستاذتان بهذه الكلية، قامتتا على التوالي بصياغة النسخة الأولى من الجزأين 2 و3 من الدراسة.
- السيد وحيد الفرشيشي، أستاذ مبرز في القانون العام بهذه الكلية ورئيس جمعية الدفاع عن الحريات الفردية، ساهم في هذه الدراسة في مراحل الصياغة النهائية.

و قد تولت الباحثة ستيفاني لدقوت وأنالي كريستيانسن، المستشارة بالمعهد الدانماركي لحقوق الإنسان (بكوبنهاغن، الدنمارك) صياغة النسخة النهائية من الدراسة.

ستتولى هذه الدراسة أيضا توضيح عمق مهام الهيئات لحماية حقوق الإنسان وتعزيزها، وأنشطتها في صلب المشاريع التي يقوم بها المعهد وتوثيقها وتحليلها. وبغض النظر عن المؤشرات التي وضعت لقياس نتائج مشاريع بناء قدرات الهيئات الحكومية في مجال حماية حقوق الإنسان وتعزيزها، ستقوم الدراسة أيضا بالمزيد من التحليلات المعمّقة للعمل الملموس الذي تقوم به هذه الهيئات في مجالات مختلفة ممولّة من قبل المانحين الدوليين وغيرهم من الهيئات الفاعلة في مجال تطوير هياكل حقوق الإنسان وإجراءاتها ونشر أعمالها. وتساهم هذه الدراسة أيضا في الجهود التي بذلها المعهد الدانماركي لحقوق الإنسان خلال العامين الماضيين لوضع تصور للمكونات الرئيسية للمنظومة الوطنية لحقوق الإنسان (الهيئات والإطار القانوني والعملي) وتطوير الأدوات المنهجية اللازمة لتعزيزها. وأخيرا، يمكن أن تكون دراسة الهيئات التونسية الفاعلة في مجال حقوق الإنسان نموذجا لدراسات مماثلة في سياقات أخرى حيث سيكون من الضروري أيضا فهم مهام جميع الهيئات في النظام الوطني لحقوق الإنسان وأدوارها قبل التخطيط لإجراءات التعزيز.

## 3.1 الهدف والمنهج

تهدف هذه الدراسة إلى تقديم لمحة عامة عن المنظومة التونسية لحقوق الإنسان ككل، وإلى تمكين فهم أفضل للدور المركزي للهيكل العام لحماية حقوق الإنسان وتعزيزها، (الهيئات، الإطار القانوني والعملي). وتقتترح الدراسة رسم خارطة لهذا الهيكل العام وتحليله، لتحديد إمكانية طرح عدد من التساؤلات بشأن التحديات والصعوبات القائمة في السياق التونسي من أجل فتح نقاش واقعي وموثق حول النظام التونسي لحماية حقوق الإنسان.

و تقوم بعض الدراسات بعملية جرد مجموعة الهيئات الفاعلة في المنظومة التونسية لحقوق الإنسان قبل دخول دستور 2014 حيز النفاذ<sup>14</sup>. ومع ذلك ينبغي تحيين قائمة هذه الهيئات وتحديد مهامها من خلال تحليل مشاريع القوانين الأخيرة والنصوص والمصادر النظرية، والتقارير حول المؤسسات العمومية التونسية وغيرها من المؤسسات. وبالإضافة إلى ذلك، يجب أن يرافق هذا العمل تحليل أعمق لممارسة تلك الهيئات لفهم الأدوار والعلاقات والتفاعلات القائمة، أو التي يجب أن توجد بين القطاعين العام والخاص (منظمات المجتمع المدني)، فضلا عن التليات الدولية لحماية حقوق الإنسان.

و تستند الدراسة، في جملة من الأمور، إلى المنهجية التي تمت صياغتها من قبل المعهد الدانماركي لحقوق الإنسان. وتتمثل في تحديد مهام الهيئات العمومية للمنظومة الوطنية لحقوق الإنسان وأدوارها وتوثيقها وتحليلها، فضلا عن الثغرات والعقبات التي تعترض هياكل حقوق الإنسان داخل الدولة. وستؤدي

14. انظر دراسات مركز الكواكبي للتحويلات الديمقراطية: الهياكل العمومية لحقوق الإنسان في تونس - ما هو مدى تطورها؟ نوفمبر 2013 - نوفمبر 2014، التي أعدها الدكتور وحيد الفرشيشي بمشاركة أحمد علوي، تونس، مركز الكواكبي للتحويلات الديمقراطية، 2015؛ الهياكل العمومية لحقوق الإنسان في تونس، التي أعدها الدكتور وحيد الفرشيشي بمشاركة منية عمار، تونس، مركز الكواكبي للتحويلات الديمقراطية، 2013. انظر أيضا: قدور، سهيل: «حكم حقوق الإنسان في تونس ما بعد الثورة: الوضع الراهن والصعوبات والفرص»، مجلة حقوق الإنسان [على الإنترنت]، المجلد. 6، 2014 (أطلع عليه في 4 ديسمبر 2014) والهيئات المختصة في مجال حقوق الإنسان في تونس، عمر بويكري، 2014.

هذه المنهجية إلى وضع خارطة لعدة هيئات تابعة للدولة أو كافتها وتحليل متكامل للمنظومة الوطنية لحقوق الإنسان، وتحديد مهامها ودورها في الممارسة وبيان التفاعل القائم بين الهيئات العمومية والهيئات الأخرى في النظام الوطني والدولي لحقوق الإنسان (منظمات المجتمع المدني، الهيئات الحكومية وغير الحكومية لحقوق الإنسان، على الصعيدين الدولي والإقليمي، والشركات الخاصة، وما إلى ذلك). وتتنظر هذه الدراسة أيضا في الدور الذي تؤديه هذه الهيئات من أجل صيانة حقوق الإنسان وتنفيذ إطارها ومشاركتها في مسارات حقوق الإنسان. ويخول هذا التحليل الموثق تحديد الثغرات والعراقيل التي يجب أن تتجاوزها هيئة حقوق الإنسان في الدولة.

ولهذا الغرض، كان على واضعي هذه الدراسة أن يستعرضوا النصوص القانونية المختلفة التي قامت بوضع هذه الهيئات وتنظيمها، فضلا عن عدد من النصوص العامة التي تتناول حماية حقوق الإنسان وتعزيزها. وتشمل هذه الترسنة القانونية الدستور التونسي، الذي هو القانون الأسمى من المنظومة القانونية الوطنية، ومختلف النصوص الدولية لحقوق الإنسان التي انضمت إليها تونس، كما تشمل أهم التشريعات المتعلقة بممارسة هذه الحقوق وإنشاء المؤسسات التي تم تحليلها. وقد مكنت المراجعة النظرية من معرفة تصورات الباحثين، ولكنها مكنت أيضا من معرفة الهيئات العمومية أو الخاصة المهتمة بحقوق الإنسان، ومن الاطلاع على وضع هذه الهيئات في تونس سواء كان ذلك في النصوص أو على أرض الواقع. وأخيرا، تمت إضافة البيانات التجريبية إلى المعلومات المنبثقة عن النظرية ومن خلال المقابلات التي أجريت مع مختلف الأشخاص حول أسلوب فهم العلاقات المتبادلة بينها وتحديد موقعها في مجال حماية حقوق الإنسان وضماتها.

والغرض من هذه الدراسة هو الإسهام في المناقشات المستنيرة بشأن الهيئات العمومية في النظام التونسي لحقوق الإنسان بهدف التطوير المتواصل ودعم احترام حقوق الإنسان وحمايتها وتعزيزها في تونس.

## 4.1 بنية الدراسة

تنظر هذه الدراسة في مهام الهيئات العمومية في المنظومة الوطنية لحقوق الإنسان ودورها من خلال التمييز بين فئتين من الهيئات العمومية: الهيئات المستقلة أو الهيئات خارج الوصاية من جهة (الجزء 1)، والهيئات الحكومية أو الهيئات الفاعلة تحت الإشراف الإداري (الجزء 2). وتركز الدراسة على الهيئات العمومية ذات المهام الوطنية. وتستثنى هذه الدراسة الإدارات العمومية المكلفة بمهام أكثر تحديدا، مثل أجهزة تنفيذ القوانين أو السلطات المكلفة بالسجون، أو بمهمة محلية أو لا مركزية (الإدارات المحلية).

ويفسر ذلك بأنه من الصعب في الوقت الحاضر تحليل مهام الحماية والتعزيز لهذه الهيئات في تونس بسبب التغيرات والتحديات العديدة التي تواجهها في تنظيمها (اللامركزية ما تزال في طور الانجاز)<sup>15</sup> وأدائها (تواجه الشرطة وإدارة السجون تحديات هائلة في ما يتعلق باحترام حقوق الإنسان)<sup>16</sup>.

ويركّز الجزء الثالث من هذه الدراسة على إدماج هذه الهيئات المختلفة في المشهد المؤسسي الجديد لحقوق الإنسان في تونس، سواء كانت في شكل تفاعلات بين الهيئات العمومية أوفي تعاونها مع الهيئات الخاصة (والمنظمات غير الحكومية، وغيرها) للمنظومة الوطنية لحقوق الإنسان.

15. مقترح القانون الأساسي عدد 23 - 2016 المؤرخ في 11 ماي 2016، المتعلق بالجماعات المحلية (<https://majles.marsad.tn/2014/fr/>) docs/57a320d0cf44126c17c5e1a1

مشروع القانون الأساسي عدد 48 - 2017 المؤرخ في 5 ماي 2017، المتعلق بإصدار قانون الجماعات المحلية (<https://majles.marsad.tn/2014/fr/>) (lois/591dbef75cf4412226ec753d9/texte).

16. انظر، على سبيل المثال، الفقرات 25 إلى 38 (الحق في الحياة والحرية والأمن لصاحب المصلحة بملخص التقرير المتعلق بتونس، تقرير مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، المقدم في من الاستعراض الدوري الشامل، 20 فيفري 2017، A/HRC/WG.6/27/TUN/2).

## 2. الهيئات العمومية

### المستقلة

إنّ المشهد المؤسّساتي التونسي الذي تشكّله الهيئات المكلفة باحترام حقوق الإنسان وحمائتها وتعزيزها هو اليوم ثري ومتنوع ومتعدد الجوانب. وقد تمّت إضافة هيئات جديدة إلى تلك المتواجدة قبل سنة 2011. وقد غير هذا كثيرا في المشهد المؤسّساتي لـ باعتبار عدد الهيئات التي تكونه أو طبيعتها، وإنما باعتبار وضعها وصلحياتها، وبالتالي باعتبار العلاقات التي ستنشأ في ما بينها من الآن فصاعدا.

والواقع أن الانتقال من نظام دكتاتوري إلى نظام مفتوح قد أتاح للهيئات السابقة حرية العمل، ولكنّها مكنتها أيضا من الحصول على معلومات من قبل الجمهور بخصوص وضع الحريات التي لم تكن موجودة قبل سنة 2011. وتتمثل أساسا في وضع المجتمع المدني. ومع ذلك، فإنّ هذا التحول مكن أيضا الهيئات العمومية من التمتع باستقلالية لم تكن متوفرة لديها من قبل. إن تعزيز هذه الاستقلالية لم يكن نتيجة لتغيير النظام فحسب، وإنما كان أيضا ناتجا عن إدراجه في الدستور.

وينطبق ذلك بصفة خاصة على السلطة القضائية التي منحها دستور 2014 المسؤولية الرئيسية عن حماية حقوق الإنسان. وأعلن الدستور استقلالية هذه السلطة وأنشأ آليات لضمان هذه الاستقلالية. وتشهد الهيئات العمومية الجديدة التي تشكّلها الهيئات الدستورية المستقلة ظهور قوى معارضة جديدة، وتبشر بممارسة معتدلة للسلطة وتعزيز لسيادة القانون، والتي هي أيضا سيادة دولة القانون. إنّ جميع الهيئات، سواء كانت قديمة أو جديدة، عمومية أو غير حكومية، تحت إشراف السلطة التنفيذية أو مستقلة، تلتقي في مهمة مشتركة: وهي حماية حقوق الإنسان وتعزيزها.

ومع ذلك، نلاحظ أنّ تواجد عدد كبير من الهيئات المؤسّساتية المسؤولة عن حماية حقوق الإنسان في تونس لم يكن يسبب أي مشكلة قبل سنة 2011. وبالفعل، فإنّ هذه الهيئات العمومية، شأنها شأن الموفق الإداري أو شأن السلطات القضائية، تعمل تحت إشراف السلطة التنفيذية وبصورة أدقّ تحت سلطة رئيس الجمهورية. ومن ثمّ، فإنّ هذه المؤسسات تعمل بمبادرة من سلطة واحدة، وتكتفي بتنفيذ سياسة هذه السلطة. لذلك ظلت الصراعات والتضاربات بين هذه المؤسسات التي لا تتمتع باستقلالية حقيقية بما أنّ السلطة التنفيذية، وبالتحديد رئيس الدولة هو الذي يحدد مجال عمل كل منها.

إن مسألة تحسين المشهد المؤسّساتي وأداء مختلف الهيئات التي تشكّله لا تطرح، في نهاية المطاف، إلّا عندما تتمتع هذه الهيئات باستقلالية حقيقية وبحرية في أداء عملها. وتعتبر الاستفادة المثلى من عمل هذه الهيئات المتعددة أكثر أهمية لأنها تتخذ أشكالاً مختلفة. ومن ثمّ يمكن أن يتمّ العمل بتدخّل كل من هذه الهيئات عن طريق التسلسل، وذلك لضمان تصرفها بشكل منسّق، حتى تتكامل ويعتمد بعضها على بعض، وكذا لا تسقط في إزدواجية التدخلات وبالتالي في النزاعات.

ويركز هذا الجزء من الدراسة على الهيئات العمومية المستقلة وتتمثل في الهيئات العمومية التي يكفلها الدستور الجديد أو يعزز استقلالها المؤسساتي إزاء السلطة التنفيذية: المحكمة الدستورية، والمؤسسات القضائية، والهيئات الدستورية المستقلة الجديدة، بالإضافة إلى البرلمان الذي يمتلك السلطة التشريعية ويشكل مع السلطة القضائية قوة معارضة لدى الطرف الثالث لسلطة الدولة المتمثلة في السلطة التنفيذية. مع العلم أنّ هذه الهيئات العمومية المستقلة لا تخضع لأي رقابة رسمية أو غير رسمية من قبل السلطة التنفيذية.

إنّ استقلال السلطات العمومية أمر جوهري في حماية حقوق الإنسان وتعزيزها. وهو أمر معقّد يقتضي توفّر الشروط التالية:

- الاستقلالية القانونية والمؤسّساتية واستقلالية العاملين في هذه المؤسسات،
- الاستقلال المالي ضمن ميزانية الدولة وخيارات الميزانية التي تتّخذها الحكومة والبرلمان،
- إرادة سياسية (في الخيارات الدستورية والتشريعية والتنظيمية والمتعلقة بالميزانية) لإعطاء الدولة الوسائل الكفيلة بالوفاء بالتزاماتها المتعلقة باحترام حقوق الإنسان وحمايتها، وتعزيزها.

والتالي، فإنّ الاستقلالية تقوم من ناحية على أساس رسمي يكفله الدستور أو القوانين الأساسية، ومن ناحية أخرى على ممارسة متواصلة لهذه الاستقلالية من قبل الهيئات المعنية.

وسوف ننظر في هذا الجزء على التوالي في: مجلس نواب الشعب - البرلمان (1.2)، والمحكمة الدستورية (2.2)، والمؤسسات القضائية (3.2) والهيئات الدستورية المستقلة التي وضعها دستور سنة 2014 (4.2).

## 1.2 مجلس نواب الشعب (البرلمان)

إنّ لجميع الأنشطة البرلمانية، في هذه الوظائف التشريعية أو المتعلقة بالميزانية أو الرقابة، آثارا على جميع حقوق الإنسان (السياسية أو المدنية أو الاقتصادية أو الاجتماعية أو الثقافية). ولتمكين الدولة من الوفاء بالتزاماتها بشأن احترام حقوق الإنسان وحمايتها وتعزيزها، يجب على البرلمان أن يقوم بمهام رئيسية محدّدة وهي:

- المشاركة في المصادقة على المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان وإدراجها في القانون المحلي،
- ضمان امتثال القوانين أو مشاريع القوانين الجديدة للمعايير الدولية لحقوق الإنسان،
- ضمان وضع قوانين وسياسات محددة (عامة وموضوعية) تتعلق بحماية حقوق الإنسان وضمن تنفيذها وضمن تخصيص ميزانية كافية له،
- ضمان العمل بتوصيات هيئات متابعة معاهدات الأمم المتحدة أو غيرها من آليات حقوق الإنسان،

- الشروع في إنشاء مؤسسات لحقوق الإنسان أو المساهمة في إنشائها (مثل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان) وغيرها من الآليات التي تهدف إلى حماية حقوق الإنسان في المجتمع،
- رفع قضايا معينة تتعلق بانتهاكات حقوق الإنسان في البرلمان، بما في ذلك حماية الأفراد،
- إنشاء لجان برلمانية خاصة بحقوق الإنسان<sup>17</sup>.

ويخصص هذا الجزء لتحديد دور البرلمان التونسي في حماية حقوق الإنسان وضمانها ولتحديد الهياكل التي أنشئت داخل مجلس نواب الشعب لضمان هذا الدور.

إن صلاحيات البرلمان في تنظيم ممارسة الحقوق والحريات مقبولة عموماً في الديمقراطيات المعاصرة. كما أنّ القانون، من خلال الإجراءات المتبعة لاعتماده، هو ثمرة مداولات بين عديد التشكيلات السياسية التي تمثل مختلف مكونات المجتمع. ولا تخول هذه المداولات بروز حجج فحسب، بل هي وسيلة أيضاً لتوجيه النزاعات بين الأطراف السياسية الفاعلة. وأخيراً، تتيح المداولات، وقبل كل شيء، نشر آراء ومواقف هذه الهيئات بشأن قضايا حقوق الإنسان وبالتالي تحميلها المسؤولية. وهكذا يبدو البرلمان المجال المؤسساتي لممارسة الحرية الاجتماعية ولكنه أيضاً مكان لتشكيل الرأي العام حول هذه الحرية.

وتجدر الإشارة إلى أن دور مجلس نواب الشعب في تونس في مجال حقوق الإنسان كان موضوع تعديل خاص بمقتضى الفصل 65 من الدستور: وهو تحقّق قانوني يتمثل في إنشاء مجال محمي من التدخل لصالح المشرّع. ومع ذلك، ينص الفصل 70 من الدستور أيضاً على إمكانية تفويض تشريعي من البرلمان لصالح السلطة التنفيذية، في المسائل التي يخصصها لها هذا الدستور. ويرافق هذا التفويض احتياطات إجرائية ومادية قبل ممارستها وبعدها<sup>18</sup>.

## 1.1.2 التنظيم الداخلي للبرلمان

يتمّ تنظيم العمل في البرلمان بالشكل الأمثل، بحيث يكون أداءه ووظائفه، سواء كان ذلك على مستوى الدراسة أو المناقشة أو اعتماد القوانين أو مراقبة السلطة التنفيذية، سريعاً ومنسقاً يتيح هيكلاً جماعياً لجهاز في مثل حجم البرلمان. وهكذا، وبالإضافة إلى الأحكام العامة المتعلقة بالمسألة الواردة في الدستور<sup>19</sup>، حيث يرد ذكر إنشاء مختلف أنواع اللجان، فإن النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب الذي يتناول الهيكلة الداخلية للبرلمان، وطريقة عمله<sup>20</sup>.

17. كتيب «تعزير النظم الوطنية لحماية حقوق الإنسان 2019» المذكور أعلاه ص. 91  
18. ينص الفصل 70 من الدستور على أن تنفيذ التفويض يقتصر على حالتين. الأولى في حالة حل مجلس نواب الشعب، يمكن لرئيس الجمهورية إصدار مراسيم بالتوافق مع رئيس الحكومة. والحالة الثانية يمكن لمجلس نواب الشعب بثلاثة أحماس أعضاءه أن يفوض بقانون لمدة محدودة لا تتجاوز الشهرين ولغرض معين إلى رئيس الحكومة إصدار مراسيم تدخل في مجال القانون.  
19. الفصل 59 من الدستور «يشكّل مجلس نواب الشعب لجانا قارة ولجانا خاصة تتكون وتتوزع المسؤوليات فيها على أساس التمثيل النسبي. يمكن لمجلس نواب الشعب تكوين لجان تحقيق، وعلى كافة السلطات مساعدهتها في أداء مهامها.»  
20. النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب الذي اعتمد في الجلسة العامة يوم الاثنين 2 فيفري 2015. تم اقتراح ترجمة غير رسمية من قبل مركز تطوير القطاع الأمني وسيادة القانون ونشرت على أساس تشريعات قطاع الأمن في تونس (<http://legislation-securite.tn>)

ويتألف الهيكل العام للبرلمان من رئاسة<sup>21</sup>، ومكتب<sup>22</sup> ومهام من ثلاثة أنواع. ويخصص النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب كامل عنوانه الخامس للجان وطبيعتها وتكوينها ودورها وطريقة عملها<sup>23</sup>. وبالتالي، ينص الفصل 63 من النظام الداخلي على أن « يحدد لجانا قارة<sup>24</sup>، ولجانا خاصة، ويمكنه تكوين لجان تحقيق. وهناك تسع لجان قارة. إحداهما مخصصة للتشريع العام والأخرى للحقوق والحريات والعلاقات الخارجية. وإذ يدرك النواب أنه قد يكون هناك تداخل بين اللجان ومن ثم تنشأ نزاعات بينها في مجال تدخلها، فقد نص النواب على ذلك في النظام الداخلي، وهو فصل<sup>25</sup> ينص على أنه في صورة حصول نزاع بين اللجان بخصوص ملف معين يحال ذلك على رئيس المجلس الذي يحيله بدوره على مكتب المجلس الذي يتولى البتّ فيه.

واللجنة المعنية بالحقوق والحريات والعلاقات الخارجية، كما يوحي بذلك اسمها، مسؤولة عن دراسة مشاريع القوانين المتعلقة بالحقوق والحريات. ومن المهم الإشارة إلى أنّ النظام الداخلي ينص، في المقام الأول، على أن تكون دورات اللجان علنية ما لم تقرر اللجنة نفسها خلاف ذلك، ويجب أن يتخذ القرار بأغلبية الأصوات<sup>26</sup>. كما يمنح أعضاء اللجنة اللجوء إلى خبرة أي شخص يمكن أن يساعد أو يثير عمل اللجنة بشأن موضوع معين. غير أنّ النظام الداخلي ينص أساسا على أن تعمل اللجان من أجل التفاعل مع المجتمع المدني المدعو إلى تقديم مقترحات، إما في شكل مكتوب أو عن طريق حضور اجتماعات اللجان<sup>27</sup>.

وتتألف اللجنة المعنية بالحقوق والحريات والعلاقات الخارجية من 18 عضو ذوي مؤهلات مهنية مختلفة. وطبقا للفصل 46 من الدستور الذي ينص على أن الدولة تعمل على تحقيق التكافؤ في المجالس المنتخبة، ويكفل التمثيل المتساوي لكلا الجنسين. واللجنة مسؤولة عن دراسة المشاريع والمقترحات والأسئلة المتعلقة بالأمر التالي:

- الحريات العامة وحقوق الإنسان،
- العفو العام والعدالة الانتقالية،
- الشؤون الدينية،
- المجتمع المدني ووسائل الإعلام،
- العلاقات الخارجية والتعاون الدولي<sup>28</sup>.

وتتولى لجنة الحقوق والحريات والعلاقات الخارجية مسؤولية دراسة مشاريع القوانين قبل عرضها على الجلسة العامة لمجلس نواب الشعب. وهكذا تبحث اللجنة العديد من المشاريع في مجال العلاقات الخارجية، مثل مشروع القانون الأساسي عدد 31 - 2015 بالموافقة على الاتفاق الإطاري للتعاون

21. طبقا للفصل 59 من الدستور : « ينتخب مجلس نواب الشعب في أول جلسة له رئيسا من بين أعضائه».

22. النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب، القسم الثالث، الفصول من 53 إلى 59 المتعلقة بتنظيم مكتب مجلس نواب الشعب.

23. المرجع نفسه، العنوان الخامس، الفصول من 63 إلى 100، يتضمن قسما مخصصا للجان الدائمة، والآخر للجان الخاصة، وثالثا للجان التحقيق.

24. طبقا للفصل 87 للنظام الداخلي، إن المهمة الرئيسية لهذه اللجان هي المساهمة في النشاط التشريعي للمجلس.

25. نفس المرجع، الفصل 91

26. نفس المرجع، الفصل 75

27. نفس المرجع، الفصل 80. 4

28. أنظر المعلومات الصادرة عن موقع المرصد والجزء المتعلق بالمجلس <https://majles.marsad.tn/2014/fr/assemblee/commissions/54e3118312> (اطلع عليه في 12 سبتمبر 2017) bdaa29f8df503a

التجاري والاقتصادي بين حكومة الجمهورية التونسية وسوق اتحاد أمريكا الجنوبية (ميركوسور).<sup>29</sup> وفي مجال الحقوق والحريات، نظرت اللجنة في مشروع القانون الأساسي عدد 60 - 2016 بشأن القضاء على العنف ضد المرأة، الذي تم تقديمه في 27 جويلية 2016 والمصادقة عليه في 26 جويلية 2017، أو مشروع القانون الأساسي عدد 42 - 2016 المتعلق بمؤسسة حقوق الإنسان، والمقدم في 17 جوان 2016. وفي ما يتعلق بهذا القانون، نُظمت في شهر جوان 2017 حلقة دراسية لأعضاء اللجنة تهدف إلى توضيح دور هذه الهيئة ومسؤولياتها ومضمون مشروع القانون ومناقشته.

وأخيرا، من المهم أن نلاحظ أنّ تونس منحت المعارضة السياسية مركزا دستوريا كاملا في إطار عمل مجلس نواب الشعب، وضمنت لها الحقوق لتكون فاعلا سياسيا حقيقيا. وينص الفصل 60 من الدستور على أنّ المعارضة عنصر أساسي في مجلس نواب الشعب ولها الحق في النهوض بالمهام اللازمة للضطلع بدورها التمثيلي. إنّ وجود المعارضة والحقوق المعترف بها دستوريا تسمح لها، أثناء وضع القوانين، وخاصة أثناء مناقشتها، حتى داخل اللجان، بإبلاغ صوتها، وليس ذلك بالضرورة بشأن الاعتبارات القانونية، أو المتعلقة خاصة بمطابقتها للدستور فحسب، بل بشأن جدواها السياسية أيضا.

## 2.1.2 العمل الذي أنجزه مجلس نواب الشعب

قام المجلس بعمل عظيم منذ انطلاق أعماله. وفي ما يتعلق بحقوق الإنسان، تم اعتماد بعض القوانين الأساسية الرئيسية اللازمة لتعزيز النظام الوطني لحقوق الإنسان. ورافق هذا العمل مناقشات كانت أحيانا ساخنة. وسوف نذكر بإيجاز هذه النصوص المهمة التي سناقشها لاحقا في هذا الجزء الأول.

في البداية، اعتمد مجلس نواب الشعب القوانين الأساسية الخاصة بالمحكمة الدستورية<sup>31</sup> وبالمجلس الأعلى للقضاء<sup>32</sup>. وقد تم ربط مصير هذين القانونين حيث كان من المقرر أن يتم تعيين 4 أعضاء من أصل 12 عضوا في المحكمة الدستورية.

وبعد ذلك، أمّر المجلس قانونين أساسيين، أحدهما يتعلق بإصلاح مجلة الإجراءات الجنائية<sup>33</sup> سنة 2016، والآخر بشأن العنف ضد المرأة في 2017<sup>34</sup>.

29. نفس المرجع.

30. نفس المرجع.

31. القانون الأساسي عدد 50 لسنة 2015 المؤرخ في 3 ديسمبر 2015 المتعلق بالمحكمة الدستورية، الرائد الرسمي عدد 98 بتاريخ 8 ديسمبر 2015، ص. 2926 (النسخة الرسمية باللغة الفرنسية). انظر الجزء 2.2 بشأن المحكمة الدستورية.

32. القانون الأساسي عدد 34 - 2016 المؤرخ في 28 أبريل 2016، المتعلق بالمجلس الأعلى للقضاء، الرائد الرسمي عدد 35 بتاريخ 29 أبريل 2016، ص. 1395 (النسخة الرسمية باللغة الفرنسية للحصول على معلومات).

33. القانون عدد 5 - 2016 المؤرخ في 16 فيفري 2016، المعدل والمكمل لبعض أحكام قانون الإجراءات الجنائية، الرائد الرسمي عدد 15 الصادر في 19 فيفري 2016، ص. 487. (النسخة الرسمية باللغة الفرنسية للحصول على المعلومات).

34. القانون الأساسي عدد 58 - 2017 المؤرخ في 11 أوت 2017 المتعلق بالقضاء على العنف ضد المرأة، الرائد الرسمي عدد 65 الصادر في 15 أوت 2017، ص. 2586 (النسخة العربية، لم يتم بعد نشر النسخة الفرنسية الرسمية، ولكن ترجمة مركز تطوير القطاع الأمني وسيادة القانون نشرت على الموقع: [www.legislation-securite.tn](http://www.legislation-securite.tn)).

وبمقتضى ما ورد بالبواب السادس من الدستور المتعلق بالهيئات الدستورية المستقلة، سعى برنامج مجلس نواب الشعب إلى وضع إطار مشترك لهذه الهيئات واعتماد القوانين الأساسية المكونة لها. وفي سنة 2017، قرر المجلس إنشاء الهيئة الوطنية للحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد<sup>35</sup>. وتمّ إنشاء هذه الهيئة قبل اعتماد القانون الأساسي الذي يحدد الإطار المشترك للهيئات الدستورية المستقلة، والتي لا تخلو من بعض الغموض<sup>36</sup>. واعتمد مجلس نواب الشعب الإطار المشترك لهذه الهيئات<sup>37</sup> في 5 جويلية 2017، ثم تم النظر فيها من قبل الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين التي أصدرت قرارها في 8 أوت 2017.

وفي الوقت الحاضر (أكتوبر 2017)، لم يتم مجلس النواب بعد بمراجعة المشروع على ضوء قرار الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين. وأخيرا، قامت الحكومة التونسية بتقديم مشروع القانون الأساسي عدد 42 - 2016، المتعلق بهيئة حقوق الإنسان إلى مجلس النواب في 17 جوان 2016. ولكن لم يتم بعد نقاش هذا المشروع من قبل اللجان المتخصصة في مجلس النواب<sup>38</sup>.

## 2.2 المحكمة الدستورية

يعتبر دور المحكمة الدستورية أمرا أساسيا في حماية الحقوق والحريات. والواقع أن التهديد الذي تتعرض له الحقوق والحريات لا يتأتى فقط نتيجة تصرفات السلطة التنفيذية، بل يمكن أن يأتي أيضا من طرف ممثلي الشعب الذين يشكلون السلطة التشريعية. لقد كان الاعتقاد السائد منذ فترة طويلة أنّ القانون يمكن أن يوفق بين السلطة اللازمة لحكم مستدير ولتعزيز الحرية، عن طريق الثقة في المشروع لتفسير الإرادة العامة<sup>39</sup>، ولكننا لاحظنا أن البرلمانات تتبنى قوانين تضر بالحقوق والحريات، رغم أن الدستور يكفلها. واستجابة لذلك، تم إدراج مراجعة قضائية لدستورية القوانين، والتي بدأت بالانتشار من النصف الثاني من القرن العشرين، مما يخفف من ميل ممثلي الشعب إلى تجاهل النص الدستوري. وفي جميع البلدان، فإن إقامة العدل الدستوري، وما يترتب عنه من تقييد للسيادة البرلمانية، لم تكن تخلو من الصعوبات، لاسيما بسبب المقاومة السياسية الشرسة.

35. القانون الأساسي عدد 59 - 2017 المؤرخ في 24 أوت 2017، المتعلق بهيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد، الرائد الرسمي عدد 61 الصادر في 1 أوت 2017، ص. 2475 (النسخة باللغة العربية، في 24 سبتمبر، لم يتم بعد نشر النسخة الفرنسية الرسمية). انظر أدناه 6.4.2 حول منتدى الحكم الرشيد ومكافحة الفساد.

36. انظر أدناه 6.4.2 حول هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد.

37. مشروع القانون الأساسي عدد 30 - 2016، المتعلق بالأحكام المشتركة بين الهيئات الدستورية. انظر أدناه 1.4.2 حول الإطار القانوني العام للهيئات الدستورية المستقلة.

38. انظر أدناه 2.4.2 بخصوص هيئة حقوق الإنسان.

39. انظر، ج. كرين، دولة العدالة. فرنسا، القرن XIII، الجزء الثاني، النفوذ المعاصر للقاضي، باريس غاليمار، 2012، ولاسيما الفصل السابع، ظهور العدالة الدستورية.

و قد تم رفض مبدأ دستورية القوانين في تونس رفضاً تاماً في الصيغة الأولى لدستور غرة جوان 1959، الذي اقتصر على الاعتراف بأن «رئيس الجمهورية هو الضامن... . للاحترام الدستور...» (الفصل 41). لكن، اعتباراً من سنة 1987، طرأ حدثان رئيسيان قد ميزا الرقابة الدستورية. في المرحلة الأولى، تم الاعتراف بسلطة القاضي العدلي في هذا الشأن (في المرحلة الابتدائية وفي الاستئناف)، وأصدرت محكمة التعقيب قراراً في وقت قياسي لمنع المحاكم من البت في هذه المسألة<sup>40</sup>. وفي المرحلة الثانية، وبأمر صادر عن رئيس الجمهورية، أنشئ مجلس دستوري له دور استشاري للإدلاء برأيه بناء على طلب رئيس الجمهورية بشأن دستورية مشاريع القوانين. وقد تم إنشاء هذا المجلس سنة 1992 وتمت «دستورته» سنة 1995<sup>41</sup>. وبالفعل فإن الدستور التونسي لسنة 1959، بعد التعديلات التي أجريت في 1995 و2002<sup>42</sup>، خصص الفصل التاسع للمجلس الدستوري، الذي انفرد به رئيس الجمهورية إجبارياً لدراسة دستورية قائمة كبيرة جداً من مشاريع القوانين<sup>43</sup>. وهذا التطور لم يخول للمجلس الدستوري أن يضطلع بدوره، إذ كان يقتصر على مراقبة دستورية مشاريع القوانين ولم يكن يقوم بمراقبة دستورية القوانين الصادرة عن البرلمان التونسي.

وفي تونس، أثير أحداث 2011، تم حل المجلس الدستوري ومجلسي البرلمان<sup>44</sup>، وبعد ثلاث سنوات، أقر الدستور الجديد بإنشاء محكمة دستورية<sup>45</sup>، وتم تكليف المشرع بمهمة إصدار القانون الخاص بتنظيم هذه المحكمة. وقدمت وزارة العدل وحقوق الإنسان والعدالة الانتقالية مشروع القانون الأساسي رقم 48 - 2015 المتعلق بالمحكمة الدستورية إلى وزارة العدل وحقوق الإنسان في 7 جويلية 2015<sup>46</sup>. وتم اعتماد القانون الأساسي عدد 50 - 2015 المؤرخ في 3 ديسمبر 2015 والمتعلق بالمحكمة الدستورية من قبل مجلس نواب الشعب<sup>47</sup>.

وما تزال المحكمة الدستورية غير قائمة حتى شهر أكتوبر 2017.

كانت الهيئات المكونة تعلم أن إنشاء المحكمة الدستورية سيستغرق وقتاً. كما كانت تدرك العدد الكبير من القوانين التي يجب اعتمادها لتنفيذ الدستور، بما في ذلك قانون الانتخابات، والقانون المتعلق بالمجلس الأعلى للقضاء، والمحكمة الدستورية ذاتها، على سبيل المثال لا الحصر، وكذلك القوانين

40. أصدرت المحكمة الابتدائية في القيروان قراراً ابتدائياً في 24 ديسمبر 1987، اعترفت فيه بصلاحيه القاضي في مراقبة دستورية القوانين. وقد أيدت محكمة الاستئناف في سوسة هذا القرار في 11 أبريل 1988. غير أن قرار محكمة التعقيب عدد 2797 المؤرخ في 1 جوان 1988 ألغى حكم محكمة الاستئناف، معتبراً أن دور السلطة القضائية يجب أن يقتصر على تطبيق القوانين، وأن مراقبة دستورية القوانين ليس من صلاحياتها. وقد أكدت المحكمة نفسها هذا القرار بعد بضعة أسابيع (محكمة التعقيب، قرار 23 جوان 1988).

41. القانون الدستوري عدد 95 - 90 المؤرخ في 6 نوفمبر 1995.

42. القانون الدستوري عدد 51 - 2002 المؤرخ في 1 جوان 2002، المصادق عليه في استفتاء 26 ماي 2002.

43. وينص الفصل 72 من الدستور الصادر في 1 جوان 1959 على أن «يكون العرض وجوباً بالنسبة لمشاريع القوانين الأساسية، ومشاريع القوانين المنصوص عليها بالفصل 47 من الدستور، ومشاريع القوانين المتعلقة بالنسب العامة لتطبيق الدستور وبالجنسية وبالحالة الشخصية وبالالتزامات وبضبط الجرائم والعقوبات المنطبقة عليها وبالإجراءات أمام مختلف أصناف المحاكم وبالعمو التشريعي وبالمبادئ العامة لنظام الملكية وللحقوق العينية وللتعليم وللصحة العمومية وللشغل وللضمان الاجتماعي...». وبيت المجلس الدستوري في المعاهدات المتعلقة بوحدة المغرب العربي، والطعون في الانتخابات وانتظام الاستفتاءات. وكان من مهامه أيضاً الإقرار بالشغور النهائي لرئاسة الجمهورية والتصريح به (دستور 1 جوان 1959، الفصل 57).

44. تم هذا الحل بموجب الفصل 2 من الأمر عدد 14 - 2011 المؤرخ في 23 مارس 2011.

45. الدستور، الباب الخامس المتعلق بالسلطة القضائية، القسم الثاني منه مخصص للمحكمة الدستورية.

46. انظر أدناه 6.4.2 حول هيئة الحكومة الرشيدة ومكافحة الفساد.

47. الرائد الرسمي عدد 98 المؤرخ في 8 ديسمبر 2015، ص. 2926 (النسخة الرسمية باللغة الفرنسية). ولم يتم الطعن في هذا القانون لدى هيئة مراقبة دستورية مشاريع القوانين (أكتوبر 2017).

التي تؤثر بشكل مباشر في الحقوق والحريات. ومن ثم فقد تم التنصيب في الأحكام الانتقالية للدستور على إنشاء الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين<sup>48</sup>. وتتكون هذه الهيئة، التي تم وضعها سنة 2014<sup>49</sup>، من ستة أعضاء.<sup>50</sup> لكن دورها ظل محدودا لعدة أسباب، إذ أن أعضائها لم يتفرغوا لممارسة دورهم<sup>51</sup>، وما زالوا يواصلون أداء وظيفتهم الأصلية حتى بعد تعيينهم في الهيئة<sup>52</sup>. وبالإضافة إلى ذلك، لا يمكن أن يحتكم إلى هذه الهيئة إلا لرئيس الجمهورية أو 30 نائبا<sup>53</sup> وإن لم يكن هذا العدد مرتفعا جدا (30 من أصل 217 عضوا في مجلس النواب)، كما أنه من الصعب اكتمال هذا النصاب. وفي العديد من الحالات، تم إصدار قوانين ونشرها دون إحالتها على الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين. وبالإضافة، فإن دور الهيئة يقتصر على البت في مشاريع القوانين دون مراقبة دستورية القوانين القابلة للتطبيق فعلا.<sup>54</sup> ومع ذلك، فقد اتخذت الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين قرارات مهمة وستترك إرثا من الفقه القضائي يمكن أن يثير اهتمام المحكمة الدستورية في المستقبل<sup>55</sup>. ونذكر من بينها القرارات التالية:

- القانون الأساسي عدد 16 - 2016 المؤرخ في 26 ماي 2014 والمتعلق بالانتخابات والاستفتاء<sup>56</sup>،
- قانون المجلس الأعلى للقضاء<sup>57</sup>،
- القانون الأساسي عدد 59 - 2017 المؤرخ في 24 أوت 2017، المتعلق بهيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد<sup>58</sup>،
- مشروع القانون الأساسي عدد 30 - 2016، المتعلق بالأحكام العامة للهيئات الدستورية<sup>59</sup>،

48. الدستور، الفصل 148 (7).

49. القانون عدد 14 - 2014 المؤرخ في 18 أبريل 2014، الرائد الرسمي عدد 32 المؤرخ في 24 أبريل 2014.

50. نفس المرجع، الفصل 4: الرئيس الأول لمحكمة التعقيب، الرئيس الأول للمحكمة الإدارية والرئيس الأول لدائرة المحاسبات وثلاثة أعضاء من ذوي الاختصاص القانوني يعينهم تباعا وبالتساوي بينهم كل من رئيس المجلس الوطني التأسيسي أو مجلس نواب الشعب ورئيس الجمهورية ورئيس الحكومة.

51. القانون عدد 14 - 2014 المؤرخ في 18 أبريل 2014، الفصل 16.

52. نفس المرجع، الفصل 5.

53. القانون عدد 14 - 2014، الفصل 18.

54. نفس المرجع، الفصل 3.

55. أصدرت الهيئة 9 قرارات سنة 2014، و4 قرارات سنة 2015، و7 قرارات سنة 2016، ولغاية 24 سبتمبر 2017 اتخذت 7 قرارات.

56. هذا القانون الذي صوت عليه مجلس نواب الشعب في 1 ماي 2014 أسفر عن أربعة قرارات في 19 ماي 2014. وكانت الطعون المتعلقة بالمساواة بين الجنسين، وتعيين الدوائر الانتخابية، والمنازعات الانتخابية والأمن المالي من قبل المرشحين إلى رئاسة الجمهورية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الفصل 6 من هذا القانون تحظر على قوات الأمن والأعضاء العسكريين التصويت. وأدى هذا الاستئناف إلى إحالة الملف على رئيس الجمهورية برسالة وجهتها الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين في 20 ماي 2014 بالاستناد إلى الفقرة الأخيرة من الفصل 23 من القانون عدد 14 - 2014 الذي ينص على أنه «في حالة انقضاء الفترة المنصوص عليها في المادة 21 (عشرة أيام قابلة للتتمديد مرة واحدة لمدة أسبوع)، دون اتخاذ قرار من الهيئة، تكون ملزمة بإحالة المشروع فوراً إلى رئيس الجمهورية». صدر القانون في 26 ماي 2014.

57. الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين، القرار رقم 1/2016 المؤرخ في 22 أبريل 2016، (باللغة العربية) لم ينشر في الرائد الرسمي. وينص القرار على ما يلي: «على الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين أن تحيل على رئيس الجمهورية مشروع قانون المجلس الأعلى للقضاء بالشكل الذي صوت به مجلس نواب الشعب، خلال جلسته العامة في 23 مارس 2016، بسبب استحالة الحصول على أغلبية الأصوات المطلوبة بموجب قانون 18 أبريل 2014 المتعلق بالهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين.»

58. الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين، القرار عدد 7 / 2017 المؤرخ في 8 أوت 2017، المتعلق بمشروع قانون هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد، الرائد الرسمي عدد 67 الصادر في 24 أوت 2017، ص. 2709. (باللغة العربية): المطابقة، انظر أدناه 6.4.2 حول هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد.

59. الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين، القرار عدد 4/2017 المؤرخ في 8 أوت 2017، المتعلق بمشروع قانون الأحكام المشتركة للهيئات الدستورية المستقلة، الرائد الرسمي عدد 65 الصادر في 15 أوت 2017، ص. 2579 (باللغة العربية): عدم المطابقة. انظر أدناه 1.4.2 حول الإطار القانوني المشترك للهيئات الدستورية المستقلة.

## 1.2.2 تكوين المحكمة الدستورية

يعرف الدستور والقانون عدد 50 - 2015 المحكمة الدستورية بوصفها هيئة قضائية مستقلة لها قرارات وآراء ملزمة لجميع السلطات<sup>60</sup>. كما حدد دستور 2014 طبيعة المحكمة الدستورية وتركيبها وتعيين أعضائها<sup>61</sup>، ومهامها وإجراءاتها، وآجالها وإجراءاتها، وحدود تدخلاتها<sup>62</sup>. ويشير الفصل 124 من الدستور إلى قانون تنظيم المحكمة والإجراءات المتبعة لديها، والضمانات التي يتمتع بها أعضاؤها. وفي تطبيق هذا الفصل، تم اعتماد القانون عدد 50 لسنة 2015 المؤرخ في 3 ديسمبر 2015 المتعلق بالمحكمة الدستورية.

وتتكون المحكمة من 12 عضوا يتم اعتبارهم قضاة منذ تعيينهم، وتدوم مدة عضويتهم 9 سنوات غير قابلة للتجديد.<sup>63</sup>

ويوكل تعيين أعضاء المحكمة الدستورية إلى السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية<sup>64</sup>. وبالتالي، يجب أن يكون ثلاث أرباع أعضاء المحكمة الدستورية الإثنا عشر (12) مختصين في القانون، ويكون التعيين على النحو التالي:

- تولى مجلس نواب الشعب انتخاب أربعة أعضاء (من بينهم 3 مختصين في القانون) بأغلبية ثلثي المرشحين الأربعة من المنتمين إلى كتل أو من النواب (الذين لا ينتمون إلى كتل)،
- يتولى المجلس الأعلى للقضاء انتخاب أربعة أعضاء من أعضاء المجلس الأعلى للقضاء الأربعة التي يقدمها كل مجلس (من بينهم 3 مختصين في القانون) بأغلبية ثلثي المرشحين،
- يتولى رئيس الجمهورية تعيين 4 أعضاء، من بينهم 3 مختصين في القانون،<sup>65</sup>

وتعزز طريقة التعيين هذه استقلالية المحكمة، حيث أن تعيين أعضائها لا يكون في أيدي سلطة واحدة. كما يجب أن يكون أعضاء المحكمة «من ذوي الكفاءة والاستقلالية والحياد والنزاهة»<sup>66</sup>.

وفي ما يتعلق باستقلالية القضاة في المحكمة الدستورية وحيادهم، يكفل الدستور استقلالية المحكمة ككل، وينص أيضا على تحجير «جمع العضوية في المحكمة الدستورية مع أي وظيفة أو مهمة أخرى»<sup>67</sup>.

60. الدستور، الفصل 118، والقانون عدد 50 - 2015، الفصل 5 - 4.  
61. نفس المرجع، الفصل 118، والقانون عدد 50 - 2015، الفصل 18. لضمان الاستمرارية في عمل المحكمة، يتم تجديد ثلث أعضاء المحكمة الدستورية كل ثلاث سنوات، مع احترام الاختصاصات.  
62. نفس المرجع، الفصول 118 من إلى 124  
63. الدستور، الفصل 118، والقانون عدد 50 - 2015، الفصل 18 - ولضمان الاستمرارية في عمل المحكمة، يتم تجديد ثلث الأعضاء كل ثلاث سنوات، مع احترام الاختصاصات.  
64. القانون عدد 50 - 2015، الفصل 10، ينص بدوره على أن «يتم تعيين أعضاء المحكمة الدستورية تباعا من قبل مجلس نواب الشعب والمجلس الأعلى للقضاء ورئيس الجمهورية»  
65. الدستور، الفصل 118، والقانون عدد 50 - 2015، الفصل 11  
66. القانون عدد 50 - 2015، الفصل 8  
67. الدستور، الفصل 119،

وهذا التحجير لجمع العضوية من شأنه أن يضمن تفرغ القضاة الذين يجلسون في المحكمة، وهو شرط مسبق وضروري لكفاءة عملهم، وكذلك لتجنب أي تضارب قد ينشأ في المصالح، ويقوض حياد القضاة واستقلالية المحكمة.

وفي ما يتعلق بمعايير اختيار المرشحين، فإن الفصل 118 من الدستور لا يضع إلا شروط الأهلية والخبرة (20 سنة). ويؤكد القانون رقم 50 - 2015 أيضا على كفاءة أعضاء المحكمة (الخبرة والمؤهلات)<sup>68</sup> ويضيف معيارا يتعلق بالسن، لا يقل عن 45 سنة، وهو أمر يتلاءم مع شرط 20 سنة من الخبرة وفقا لما ورد في الدستور.

وتجدر الإشارة إلى أن الفصل 8 من القانون عدد 50 - 2015 يولي أهمية خاصة لاستقلالية القضاة عن الأحزاب السياسية. كما ينص على أنه لا يجوز لأي عضو في المحكمة « أن يكون قد تحمّل مسؤولية حزبية مركزية أو جهوية أو محلية، أو كان مرشح حزب أو ائتلاف لانتخابات رئاسية أو تشريعية أو محلية خلال عشر سنوات قبل تعيينه في المحكمة الدستورية». غير أن هذا الشرط، الفريد من نوعه في تونس، يمكن أن يجد مبررا في بلد لا يوجد فيه تقليد سيطرة على البرلمان الذي يمثل الشعب ذي السيادة، ومن ثم يفترض أن يعبر عن إرادته، فكيف به في بلد ما يزال في مرحلة التحول الديمقراطي. وبما أن المحكمة الدستورية مدعوة إلى التدقيق في مشاريع القوانين، أي النصوص التي تعتمد عليها أغلبية سياسية ما تزال قائمة، فإن وجود قضاة من الأحزاب السياسية قد يضر بحياد هذه الأحزاب. وعلو على ذلك، وهذا هو أهم عنصر، حتى لو أظهر القضاة الحكمة وضبط النفس في ما يتعلق بصلاحتهم السياسية عند تقييم مشاريع القوانين المقدمة إليهم، فإن عضويتهم في الأحزاب السياسية يمكن أن تقوض السلطة والثقة العامة في جميع أنحاء المؤسسة باعتبارها فاعلا موثوقا في حماية حقوق الأفراد وحرياتهم وضمانيها.

و بالإضافة إلى ذلك، يشير الفصل 10 من القانون عدد 50 - 2015 إلى معيار المساواة بين الجنسين المنصوص عليه في الفصل 46 من الدستور.<sup>69</sup>

وأخيرا، وعلى الرغم من أن الدستور لا يشير إليها، فإن القانون عدد 50 - 2015 يتضمن تفاصيل الضمانات من خلال الاعتراف بحصانة الأعضاء أثناء أدائهم لوظائفهم<sup>70</sup>. ويلاحظ أن القانون عدد 50 - 2015 يمنح لرئيس المحكمة الدستورية الأجر والامتيازات المخولة لوزير كما يمنح لأعضاء المحكمة الأجر والامتيازات المخولة لكتاب الدولة. ولا يجوز إعفاء عضو إلا في صورة فقدانه لشروط الترشح لعضوية المحكمة الدستورية، ويكون ذلك بأغلبية ثلثي الأعضاء.

68. القانون عدد 50 - 2015، الفصل 8، «يجب على عضو المحكمة الدستورية - أن يكون حاملا للجنسية التونسية منذ ما لا يقل عن 5 سنوات - بالغا من العمر 45 سنة على الأقل - له خبرة لا تقل عن 20 سنة». الفصل 9 يضيف بالنسبة للعضو المختص في القانون الشروط التالية: « - أن يكون من المدرسين الباحثين التابعين للجامعات منذ 20 سنة على الأقل برتبة أستاذ تعليم عالي، - قاضيا مباشرا للقضاء منذ 20 سنة على الأقل ومنتما إلى أعلى رتبة، - محاميا مباشرا للمحاماة منذ 20 سنة على الأقل مرسما بجدول المحامين لدى التعقيب، - من ذوي التجربة في الميدان القانوني منذ 20 سنة على الأقل بشرط أن يكون حاملا لشهادة الدكتوراه في القانون أو ما يعادلها - ويشترط في العضو من غير المختصين في القانون أن يكون حاملا لشهادة الدكتوراه أو ما يعادلها».

69. دستور سنة 2014، الفصل 46، «تسعى الدولة إلى تحقيق التناصف بين المرأة والرجل في المجالس المنتخبة».

70. القانون عدد 50 - 2015، الفصل 22

## 2.2.2 صلاحيات المحكمة الدستورية

إن المحكمة الدستورية هي أولا وقبل كل شيء الضامن لسيادة الدستور. وينعكس ذلك في الفصل 102 من الدستور التي ينص على أن السلطة القضائية التي تشكل المحكمة الدستورية جزءا لا يتجزأ منها «هي سلطة مستقلة تضمن (...) سيادة الدستور و (...) حماية الحقوق والحريات». وهذا الدور مدرج أيضا في القانون الأساسي عدد 50 - 2015، الذي ينص الفصل 1 منه على أن «المحكمة هيئة قضائية مستقلة، وتضمن سيادة الدستور وتحمي (...) الحقوق والحريات».

### وحدة 2

ويعترف الفصل 118 من الدستور والقانون عدد 50 - 2015 بأربعة أنواع من الصلاحيات في المحكمة:

- مراقبة دستورية مشاريع القوانين (القوانين والمعاهدات والقوانين الدستورية): تتم إحالة المشاريع على المحكمة من قبل رئيس الجمهورية أو من قبل الثلاثين نائبا (الفصل 45 وما يليه)، وتحال مشاريع القوانين الدستورية من قبل رئيس مجلس النواب (الفصل 40) في حين تحال المعاهدات من قبل رئيس الجمهورية (الفصل 43).
- مراقبة دستورية القوانين على سبيل الدفع: القوانين التي يتم الطعن في دستورتها يتم إحالتها من قبل المحاكم بناء على طلب الأطراف، من قبل محام لدى محكمة التعقيب (الفصل 54 وما يليه).
- عزل رئيس الجمهورية (الفصول من 65 إلى 68) وإثبات شغور هذا المنصب (الفصلان 69 و70).
- تسوية نزاعات الاختصاص بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة (الفصول من 74 إلى 76).

يتمثل دور المحكمة في مراقبة مشاريع القوانين الدستورية، أي مشاريع تعديل الدستور. وهذه المراقبة أساسية في مجال حماية حقوق الإنسان، إذ ينص الفصل 49 من الدستور في فقرته الأخيرة على أنه «لا يجوز لأي تعديل أن ينال من مكتسبات حقوق الإنسان وحرياته المضمونة في هذا الدستور». وفي هذا تكريس لمبدأ عدم التراجع في ما يتعلق بالحقوق والحريات. وتتمثل مهمة المحكمة الدستورية في مراقبة البرلمان كي لا ينتهك هذا المبدأ عند ممارسة سلطته التشريعية أو الفرعية عند تعديل الدستور. فالدستور لم يقتصر على جعل تنقيح إجراء خاصا متميزا عن إجراءات القوانين العادية، ولكنه يحمي أيضا عدد 1 من المسائل الخاصة بإرادة الهيئات السياسية، حتى عند توفر أغلبية معززة<sup>71</sup>، ويعتبر ضمان الحقوق والحريات أحد هذه المسائل «المحصنة».

71. طبقا للفصل 144 من الدستور، لا يمكن اعتماد القانون الدستوري المعدل للدستور إلا بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس نواب الشعب.

## 1.2.2.2 مراقبة مشاريع القوانين أو المراقبة القبلية

تتمثل في الرقابة التي تمارسها المحكمة على مشاريع القوانين التي أقرها البرلمان، والتي لم تصدر بعد من قبل رئيس الجمهورية، وبالتالي لم تدخل بعد حيز النفاذ. ولهذه الغاية، يكون لها الصلاحية، وفقا للفصل 120 من الدستور<sup>72</sup>، للنظر في الطعون في مشاريع القوانين المقدمة إليها من قبل رئيس الدولة أو رئيس الحكومة أو ثلاثين نائبا من مجلس النواب.

إن أهمية الدور الذي يمارسه البرلمان في تنظيم ممارسة الحقوق والحريات - وخاصة في الحد منها، كما ينص عليه الفصل 49 من الدستور - يقتضي مراقبة مسبقة لتدخله من أجل تفادي إدراج القوانين التي تمس بهذه الحقوق والحريات في النظام القانوني.

## 2.2.2.2 مراقبة القوانين أو المراقبة البعدية

إن إدراج المراقبة القبلية لدستورية القوانين، أي قبل إصدارها ودخولها حيز النفاذ، لا يكفي لتفادي انتهاك المشرع للحقوق والحريات. ففي البداية، تكون الإحالة حكرا على السلطات السياسية، التي قد تفضل عدم اللجوء إليها لأسباب سياسية، أو لعدم قدرتها على القيام بذلك، عندما لا تكون المعارضة غير كافية من الناحية العددية لتفعيل الإحالة، علما بأن الفصل 120 من الدستور المشار إليه أعلاه يشترط تصويت ثلاثين نائبا على الأقل للإحالة إلى محكمة مشاريع القوانين.

ثانيا، يصعب أحيانا تحديد عدم دستورية القانون، وخاصة، انتهاكه للحقوق والحريات عند مراجعة النص بصفة مجردة. وبالتالي فإن الانتهاك لا يكون واضحا إلا حين يدخل النص حيز النفاذ، ويبدأ تطبيقه ويخلف آثارا.

ولهذه الأسباب، فإن فعالية تدخل المحكمة الدستورية في حماية الحقوق والحريات لا يمكن أن يتم بالشكل الأمثل إلا إذا تمكّنت من مراقبة القوانين بعد دخولها حيز النفاذ، وخاصة عندما تكون الإحالة متاحة للأطراف المعنيين أنفسهم، أي أولئك الذين تنتهك حقوقهم وحرياتهم بمقتضى قانون، وذلك على عكس المراقبة القبلية التي تقتصر على السلطات السياسية. ومن هذا المنطلق، ينص الفصل 120 من الدستور أيضا على الدفع للأفراد في الحالات المتعلقة بهم وطبق الإجراءات القانونية، والتي قد يثيرون خلالها اعتراضا على عدم دستورية القانون الذي يجب تنفيذه<sup>73</sup>. وينص قانون المحكمة على إجراءات الدفع بعدم الدستورية<sup>74</sup>.

72. الدستور، الفصل 120، الفقرة الأولى.

73. الدستور، الفصل 120 (4): تختص المحكمة في النظر في « القوانين التي تحيلها عليها المحاكم تبعا للدفع بعدم الدستورية بطلب من أحد الخصوم في الحالات وطبق الإجراءات التي يقرها القانون».

74. القانون عدد 60 - 2015، القسم الرابع، الفصول من 54 إلى 61.

وتوفر شروط وإجراءات الدفع هذه إمكانيات كثيرة للأشخاص من أجل الدفاع عن حقوقهم وحرياتهم في مواجهة السلطة السياسية التي تجسدها الأحزاب الممثلة في البرلمان والتي تصدر القوانين. ومن ثم يمكن إثارة عدم دستورية أي حكم، سواء كان قضائيا أو إداريا، من الدرجة الأولى أو الثانية، من قبل أي طرف في المحاكمة عند رفع الدفع. وبالإضافة إلى ذلك، فإن المحكمة التي يثار لديها الطعن في دستورية القانون ملزمة بإحالتها على الفور إلى المحكمة الدستورية للنظر فيها، ولا يجوز لها الطعن في قرار الإحالة.<sup>75</sup> وهذا يعني أن القاضي المسؤول عن الدعوى التي يثار فيها الطعن بعدم الدستورية ليس له سلطة تقديرية في ما يتعلق بجدية الدفع بعدم الدستورية أو عدمها، وبالتالي ليس لديه إمكانية الطعن أو ممارسة أي نوع من التحفظ عن الدفع ضد المتقاضى الذي يلجأ إلى المحكمة الدستورية.

إن فعالية هذا النوع من المراقبة في حماية الحقوق والحريات تأتي من أن قرار عدم دستورية القانون المطعون فيه له تأثير على الجميع، أي أنه ملزم للجميع وليس فقط لأطراف القضية.<sup>76</sup> وبالإضافة إلى ذلك، ينص القانون 50 - 2015 على أنه ينبغي على المحكمة الدستورية أن تقوم بإعلام المحكمة التي رفع لديها الدفع بعدم الدستورية، وأن تقوم أيضا بإبلاغ رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة ورئيس مجلس نواب الشعب. ويعتبر إبلاغ المحكمة بالأسس الموضوعية لقرار عدم دستورية القانون أمرا ضروريا، إذ أن إصدار الحكم يعتمد على قرار المحكمة. ومع ذلك، فإن إعلام الأطراف السياسية الثلاثة الأخرى مهم لأن السلطات الثلاث هي أيضا من لديها المبادرة التشريعية، وهي بالتالي من ينبغي أن يستنتج عواقب رفض الأمر القانوني من قبل المحكمة الدستورية لقانون قضت بعدم دستورية. وإبلاغها بهذا القرار يعني حثها على إصدار قانون آخر يقضي في هذه المرة باحترام القواعد الدستورية.

### 3.2.2.2 الثغرات في القانون

تتشابه مهام المحكمة الدستورية كما هو منصوص في الدستور مع مهام المحاكم الدستورية لأهم الديمقراطيات. ورغم قيامها بالمراقبة الدستورية من 1987 إلى 2017 في تونس فإنه يمكن ملاحظة بعض الثغرات.

أولا وقبل كل شيء، تنظر المحكمة تلقائيا في مجال مراقبة النصوص القانونية المتعلقة فقط بالقوانين الدستورية وبالنظام الداخلي لمجلس نواب الشعب. أما بالنسبة لجميع النصوص الأخرى (مشاريع القوانين العادية أو الأساسية والمعاهدات الدولية)، فيتم إحالتها من رئيس الجمهورية أو من 30 نائبا. وكما لاحظنا، أظهرت تجربة الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين خلال الفترة 2014 - 2017 أنه يصعب غالبا جمع 30 توقيعاً من النواب. وبالتالي يمكننا أن نأسف لعدم وجود الطابع الإلزامي للإحالة لأي مشروع قانون أساسي، أو لأي مشروع يمس حقوق الإنسان. وقد كان هذا الالتزام قائما بموجب دستور سنة 1959 وذلك اثر التنقيح الذي أجري في 1995 و2002.

75. نفس المرجع، الفصل 56.

76. القانون عدد 50 - 2015، الفصل 60.

ثانياً، تنظر المحكمة في دستورية القوانين النافذة فقط من خلال الدفع بعدم الدستورية بشكل غير مباشر. يتم إعداد الطلبات من قبل المحامين في محكمة التعقيب وتحويلها من قبل المحاكم على أساس الوقائع الموضوعية أو القانون. وهكذا، تم رفض سبل التظلم عن طريق الدعوى والطعون التي يتقدم بها المواطنون مباشرة. وهذا الحل إن كان يحد من عدد الطعون، فهو يحرم المواطنين أيضاً من وسائل الدفاع مباشرة عن حقوقهم.

وأخيراً، نأسف لعدم وجود إحالة ذاتية من جانب المحكمة. وأثناء إعداد تقريرها السنوي المقدم إلى رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة ورئيس مجلس نواب الشعب، يمكن للمحكمة إدراج هذه التوصيات لتحسين أدائها ومراقبة دستورية القوانين ومشاريعها.

وفي الختام، فإن المحكمة الدستورية هي الهيئة التي تحدد في النهاية معنى النص الدستوري، وبالتالي جوهر الحقوق والحريات ونطاقها، ومسؤولية السلطات العمومية عن حمايتها، والحدود التي يجب أن تحترمها عند تنظيم ممارسة هذه الحقوق والحريات أو تقييدها. ولذلك فإن دور المحكمة الدستورية في النظام الوطني لحقوق الإنسان أمر بالغ الأهمية، وهو ما قد يفسر الاحتياطات التي يبذلها أنها كانت سبباً في تأخير إنشاء هذه المحكمة خلال العامين الماضيين. وإلى حين نشر هذه الدراسة، لم يتم بعد إنشاء المحكمة الدستورية كما لم يتم تعيين أعضائها.

## 3.2 الهيئات القضائية

يجعل الدستور السلطة القضائية بكاملها وبجميع مكوناتها، الضامن للحقوق والحريات والحامي لها. ويختتم الفصل 49 الفصل المتعلق بالحقوق والحريات، بالتنصيص على أن «تتكفل الهيئات القضائية بحماية الحقوق والحريات من أي انتهاك». وينص الفصل 102، الذي يفتح الفصل المتعلق بالمبادئ العامة والمشاركة بين جميع الأوامر القضائية،<sup>77</sup> في فقرته الأولى على أن «القضاء سلطة مستقلة تضمن إقامة العدل، وعلوية الدستور وسيادة القانون، وحماية الحقوق والحريات»

تعرف السلطة القضائية نفسها في تونس، بوصفها فاعلاً متعدد الأوجه. وفي الواقع، تقوم العدالة التونسية على ازدواجية السلطات القضائية، المتمثلة في القضاء العدلي والقضاء الإداري، فكلّ منهما مستقل عن الآخر. ومن المرجح أن تساعد هذه الهيكلة على التمييز في فهم مسألة الحقوق والحريات. وإذا لم تكن هناك آلية محددة لتنسيق مواقف القاضي العدلي ومواقف القاضي الإداري بشأن المسائل المتعلقة بالحقوق والحريات، فمن المرجح أن يكفل إنشاء المحكمة الدستورية هذه الوظيفة.<sup>78</sup> وسيتم النظر في هذا القسم على التوالي في دور المحاكم والهيئات القضائية في النظامين القضائي والإداري.

.77. الدستور، الفصول من 102 إلى 105.  
.78. أنظر أعلاه 2.2 حول المحكمة الدستورية.

## 1.3.2 القضاء العدلي

تحدد المعايير الدولية<sup>79</sup> والوطنية<sup>80</sup> لحقوق الإنسان مبادئ المساواة أمام القانون، وافتراض البراءة والحق في محاكمة عادلة وعلنية أمام محكمة مختصة ومستقلة ونزيهة. ومن ثم فإن أجهزة القضاء هي الضامنة لتحقيق أهداف حقوق الإنسان على حد سواء.

إن استقلالية المحاكم والهيئات القضائية الأخرى تمكن من مراقبة مدى احترام الدولة لحقوق الإنسان وإتاحة الفرصة للأفراد للمطالبة بحقوقهم. ولذلك، فإن للمؤسسات القضائية دوراً رئيسياً في ضمان مساءلة الجناة، ومكافحة الإفلات من العقاب، وتوفير سبل إنصاف ضحايا انتهاكات حقوق الإنسان. وهكذا ينظر إلى العدالة القضائية عادة على أنها الوصي الطبيعي على الحريات الفردية، لا في ما يتعلق بحق الملكية فحسب، بل ضد الاعتقالات والاحتجاز التعسفي أو الاعتداءات أيضاً.

ومن الصعب الإلمام عموماً بجميع القرارات التي تتخذها المحاكم القضائية والتي لها تأثير في احترام حقوق الإنسان وحمايتها.

ومع ذلك، يمكننا أن نستشهد هنا ببعض الأمثلة التي تبين أن الاختصاصات القضائية للنظام القضائي (المدني أو الجنائي أو الاجتماعي) يمكن أن تلعب دوراً متناقضاً في حماية حقوق الإنسان، على سبيل المثال، (1) بالإشارة إلى معاهدات حقوق الإنسان الدولية في حكمها، (2) معاقبة ممارسات الشرطة الجنائية ولكن (3) سن قوانين تتعارض مع التزامات تونس الدولية أيضاً.

(1) في قرار صدر سنة 2013، رأت محكمة الاستئناف في تونس أن حرية التنقل (في هذه الحالة حرية السفر) مكفولة بموجب المادة 10 من دستور غرة جوان 1959، فإن الأحكام المتعلقة بالحقوق والحريات ما تزال سارية المفعول، لأنه لا يمكن إلغاؤها بحكم طبيعتها (دستور عام 1959 الساري المفعول حتى سنة 2013). وأضافت المحكمة أن هذه الحرية مكفولة أيضاً بموجب المادة 12 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966 الذي انضمت إليه تونس بموجب القانون عدد 30 المؤرخ في 29 نوفمبر 1968.<sup>81</sup>

(2) في القضية التي تناقلتها وسائل الإعلام سنة 2014، كان على المحاكم العدلية أن تتعامل مع جريمة اغتصاب امرأة شابة من قبل اثنين من عناصر قوات الأمن. وتكمن خصوصية هذه القضية وأهميتها في أن حالات الاغتصاب نادراً ما تكون موضع شكاوى وإجراءات قانونية، بسبب الوصمة التي يمكن أن تلحق الضحايا من ناحية وبسبب تورط اثنين من أعوان الأمن من ناحية أخرى. وفي هذه الحالة، فاجأ عونان من رجال الأمن أثناء دورية شابة في سيارة مع خطيبها. وبعد أن هداها بأخذها إلى مركز الشرطة واتهامها

79. الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لسنة 1966.

80. الدستور، التوطئة، الباب الثاني - الحقوق والحريات (الفصل 21 الخاص بالمساواة أمام القانون، الفصل 27 الخاص بمبدأ البراءة) والباب الخامس - السلطة القضائية، القسم الأول - القضاء العدلي والبدائي والمالي (الفصل 108 الخاص بالمحاكمة العادلة واللجوء إلى القضاء).

81. محكمة الاستئناف بتونس، الحكم الصادر في 5 فيفري 2013، القضية عدد 43429.

بالاعتداء على الأخلدق الحميدة، قاما باغتصابها، وحاولا أيضا ترويع خطيبها وابتزاز المال منه، وإلصاق التهمة نفسها به. وعقب الشكوى المقدمة من قبل الخطيبين، أصدرت محكمة تونس الابتدائية في مارس 2014 حكما بسجن عوني الأمن لمدة سبع سنوات<sup>82</sup>. وقد أدى هذا الحكم إلى غضب عدد كبير من منظمات المجتمع المدني ومن المواطنين الذين اعتبروا أن الشرطة قد مارست ضغطا على قرار قاضي المحكمة الابتدائية. فاستأنفت الضحية الحكم، وفي 20 نوفمبر 2014، حكمت محكمة الاستئناف التونسية على عوني الأمن بالسجن لمدة 15 سنة<sup>83</sup>، وكانت الوقفة الحازمة للضحية وإصرارها على المقاضاة والمطالبة بإدانة المجرمين، رغم انتماها لقوات الأمن، تعني، من ناحية، أنه لم يعد هناك الخوف نفسه في ما يتعلق بقوات الأمن، ومن ناحية أخرى، أن هناك ثقة كافية في القضاء من أجل إنصافها.

(3) موقف المنظمات غير الحكومية الدولية مثل منظمة العفو الدولية وهيومان رايتس ووتش في تقاريرهما السنوية الأخيرة<sup>84</sup>، بخصوص أحكام المحاكم العدلية التونسية التي تدين الرجال المتهمين بممارسة الجنس مع رجال آخرين. إذ مازالت هذه المحاكم<sup>85</sup> تنظر في الفحوص الشرجية القسرية التي يخضع لها الأشخاص المدانون كأدلة لإدانة هؤلاء الأشخاص باللواط بموجب الفصل 230 من قانون العقوبات، في حين أدانت هيئة الوقاية من التعذيب استخدام هذه المحاكمات في تقريرها الأخير عن تونس<sup>86</sup>.

ومهام القاضي العدلي لا تقتصر على القضايا المتعلقة بالحقوق والحريات. ويضطلع القاضي الإداري أيضا بدور مهم في هذا المجال

## 2.3.2 القضاء الإداري

اختارت تونس نظاما مزدوجا للمحاكم تخضع فيه الإدارة لقاض متميز عن تلك التي يخضع لها الأفراد<sup>87</sup>. وعلى غرار الأحكام القانونية الإدارية في بلدان أخرى<sup>88</sup>. طورت المحكمة الإدارية التونسية سمعتها بوصفها راعية للشرعية وحتى للدستورية<sup>89</sup>. وبهذه الطريقة، وضعت نفسها ضامنة للحقوق والحريات لمواجهة تجاوزات السلطة التنفيذية.

82. (قرار غير منشور، لكن ذكرته السيدة سلسبيل قليبي في تحليلها).  
83. (قرار غير منشور، لكن ذكرته السيدة سلسبيل قليبي في تحليلها).  
84. انظر تقرير منظمة العفو الدولية عن تونس، 2016 - 2017، منشور على الموقع [www.amnesty.org](http://www.amnesty.org) وملخص عن تونس منشور على موقع هيومن رايتس ووتش ([www.hrw.org](http://www.hrw.org))، جانفي 2017.  
85. يذكر التقرير السنوي لمنظمة العفو الدولية، من بين أمور أخرى، حكما أصدرته المحكمة الابتدائية بالقيروان في ديسمبر 2015 وحكم محكمة الاستئناف في سوسة في مارس 2016 (قرار غير منشور).  
86. لجنة الأمم المتحدة لمناهضة التعذيب، الملاحظات الختامية حول التقرير الدوري الثالث لتونس، CAT/C/TUN/CO/3، جوان 2016، الفقرتان 41 و42.  
87. اليوم، ينظم القضاء الإداري بالدرجة الأولى الدستور، ولاسيما من خلال الفصل 116 - وقد كان يعتمد خاصة على القانون المؤرخ في 1 جوان 1972 المتعلق بالمحكمة الإدارية، بصيغته المعدلة، وفي جملة من الأمور، على القانونين 38 و39 المؤرخين في 3 جوان 1996 والقانون عدد 79 المؤرخ في 24 جويلية 2001.  
88. على سبيل المثال في فرنسا أو بلجيكا أو اليونان أو السويد أو الجزائر أو مصر.  
89. قبل سنة 2011، قررت المحاكم الإدارية، من بين أمور أخرى، حرية التنقل (مثل حكم المحكمة الإدارية الصادر في 1986 (حكم غير منشور)، ولكن أشارت إليه السيدة سلسبيل قليبي في تحليلها) إلغاء أمر يتعلق بفتح مناظرة لانتداب لدرجة المحاضر في الجامعة، مما يجبر المرشحين الناخبين الإقامة في مركز عملهم، وهذا يشكل انتهاكا لحرية التنقل التي يكفلها الفصل 10 من دستور 1 جوان 1959) أو على الحرية الدينية (حكم المحكمة الإدارية المؤرخ في 25 جوان 2002، عدد 1/10976) بإلغاء قرار وزير التربية والتكوين المهني بطرد معلمة بسبب ارتدائها «الحجاب»، واعتبرت أن المنشور عدد 102 لسنة 1986 الذي يمنع ارتداء الحجاب في الوظيفة العمومية يتناقض مع الفصل 5 من دستور سنة 1959 الذي يضمن الحرية الدينية). وبعد سنة 2011، صدر حكم عن المحكمة الإدارية بتاريخ 15 ديسمبر 2013 (قرار غير منشور، لكن ذكرته السيدة سلسبيل قليبي في تحليلها) بإلغاء قرار وزير الدفاع بطرد جندي بعد إحالته على مجلس التأديب بسبب تعاطف مع الحركة السلفية. وقد ألقى القاضي الإداري قرار الطرد بحجة أن الإدارة لم تتمكن من تقديم أي دليل يبرر قراره التأديبي ثم قرار الطرد.

إن اللجوء للمحاكم بسبب تجاوز السلطة هو أكثر ما يميز الدعاوى الإدارية: فهو يسمح بإبطال القرارات الإدارية المتخذة والناجمة عن جهل للحقوق والحريات المكفولة دستوريا و/ أو قانونيا.

### 1.2.3.2 الدفع بسبب تجاوز السلطة

أدى تطور القانون الإداري التونسي في مجال الدفع بسبب تجاوز السلطة<sup>90</sup> إلى وضع جميع مكونات السلطة التنفيذية في ممارسة وظائفها لمراقبة القاضي الإداري<sup>91</sup>. وفي السابق، كان الإصلاح الذي أدرج سنة 1996 قد أدى إلى إصدار قرارات بشأن الطعون الخاصة بالسلطات الخاضعة للاستئناف<sup>92</sup> وقد جاء القاضي الإداري أيضا لإعطاء تأويل موسع لصالح المقاضاة بسبب تجاوز السلطة<sup>93</sup> ومع ذلك، وعلى الرغم من هذه الإصلاحات التي وسعت صلاحيات مراقبة القاضي الإداري للسلطة التنفيذية، ومن ثم حماية الحقوق والحريات من الانتهاكات، فإن عدد القضايا التي تم رفعها بسبب تجاوز السلطة مازال نسيبا. والواقع أن عرضها أمام القاضي الإداري لا يوقف تنفيذ قرار انتهاك الحقوق والحريات. وبالنظر إلى معدل الفترة الزمنية الذي يستغرقه البت في القضايا إلى حين صدور الأحكام، قد يكون إلغاء القرار غير ضروري بالنسبة للآثار التي قد يخلفها، خاصة وأن الإلغاء ليس له أثر رجعي. ولهذا الغرض، تم الإقرار بتأجيل التنفيذ، الذي يعود إلى الرئيس الأول للمحكمة الإدارية. وهكذا، يمكن للمحكمة الإدارية التونسية، من خلال رئيسها الأول، قبل البت في الأسس الموضوعية للطعون في القرارات الإدارية التي يرى أصحاب الشكوى أنها تضر بحقوقهم وحرياتهم، أن تؤجل تنفيذها إذا ارتأت أن أسباب تجاوز السلطة خطيرة، وأن آثار تنفيذ القرار لا يمكن معالجتها<sup>94</sup>.

### 2.2.3.2 حدود إجراءات القضاء الإداري: اللامركزية

ينص تنقيح قانون 1 جوان 1972 المتعلق بالمحكمة الإدارية، بمقتضى القانون عدد 79 - 2001 المؤرخ في 24 جويلية 2001، على إمكانية إنشاء غرف ابتدائية تحت إشراف المحكمة الإدارية على الصعيد الإقليمي<sup>95</sup>. واليوم، فإن هذه اللامركزية في مجال العدالة الإدارية مكّرت في الدستور، وهو ما يكرس شمول النظام القضائي الإداري<sup>96</sup>.

90. وينظم قانون 1 جوان 1972 المتعلق بالمحكمة الإدارية اللجوء للقضاء بسبب تجاوز السلطة (الفصل 17 الجديد والفصل الجديد 19).  
91. وقد أتاح الإصلاح الذي أدرجه القانون الأساسي عدد 1998 - 2002 المؤرخ في 25 نوفمبر 2002 مقاضاة تصرفات رئيس الجمهورية، المتمثلة في إصدار أوامر تنظيمية بواسطة الطعن في تجاوز السلطة.  
92. الفصلان 17 (جديد) و19 (جديد) من القانون المؤرخ في 1 جوان 1972 بعد تعديله بموجب القانون الأساسي المؤرخ في 3 جوان 1996.  
93. الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية في 14 ماي 2013 (قرار غير منشور)، ولكن ذكرته السيدة سلسيل قليب في تحليلها) المتعلق بوقف تنفيذ قرار تمديد الأجل لتقديم الترشيح إلى الهيئة العليا المستقلة للانتخابات.  
94. القانون عدد 72 - 40 المؤرخ في 1 جوان 1972، الفصل 39 جديد.  
95. الفصل 15، الفقرة 3 من القانون الصادر في 1 جوان 1972 المتعلق بالمحكمة الإدارية بصيغته المعدلة بالقانون عدد 79 - 2001 المؤرخ في 24 جويلية 2001.  
96. الدستور، الفصل 116 الفقرة 1

غير أنه لم تنشأ بعد أية محكمة استئناف أو محكمة ابتدائية في الجهات. وهذا يعني أن تنظيم العدالة الإدارية ما زال مركزيا، ومنحصرا في المحكمة الإدارية الموجودة في العاصمة. ولهذا الوضع أثر مزدوج من حيث فعالية القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات. فهو أولا وقبل كل شيء، يؤدي إلى اكتظاظ المحكمة الإدارية<sup>97</sup>، مما يؤدي بدوره إلى تمديد الأجل اللازمة لمعالجة القضايا وتحقيق العدالة. وهذا الأداء البطيء للقضاء الإداري قد يصل أحيانا إلى إبطال قرار القاضي لفائدة المتقاضي مثل عدم جبر الأضرار أو استحالة استرداد خسائره. ثم إن المسافة البعيدة بين مقر المحكمة الإدارية ومحل إقامة المتقاضي قد تكون عائقا لذلك، أو قد تؤدي إلى خسائر باهظة بسبب التكلفة الإضافية الناجمة عن رفع دعوى تقتضي السفر إلى العاصمة وأحيانا البقاء على عين المكان.

ويعني هذان العاملان أنه لا يمكن تحقيق كامل صلاحيات القاضي الإداري بوصفه حامي الحقوق والحريات إلا بعد الانتهاء من إصلاح مؤسسته. ومع ذلك، يجب أن ندرك أن هذا الإصلاح سيستغرق وقتا ويتطلب موارد مالية وبشرية كبيرة لإقامة العدل على النحو السليم. كما أن الضمان الفعال للحقوق والحريات يقتضي أن تتوفر لدى المحاكم الوسائل الكافية سواء كانت بشرية أو مادية.

### 3.2.3.2 حدود إجراءات القضاء الإداري: عدم تنفيذ قرارات القاضي الإداري

تتسم مسألة عدم نفاذ قرارات المحاكم بأهمية خاصة حين يتعلق الأمر بقرارات المحكمة الإدارية. وكثيرا ما تلغي هذه الأخيرة قرارا إداريا، أو تدين شخصا اعتباريا بموجب القانون العام بالتعويض عن الأضرار التي لحقت بالتخزين. ولا توجد إحصاءات عن عدد قرارات القاضي الإداري التي لم يقع تنفيذها، لأنه بمجرد اتخاذ قراره، فإن المحكمة الإدارية لا ترافق المتقاضي المستفيد من القرار وتفقد أثره. ومع ذلك، نعلم أن عدد كبيرا من القرارات لا يتم تنفيذها، ولاسيما القرارات المتعلقة بإعادة الموظفين العموميين الذين تم فصلهم بشكل غير قانوني.<sup>98</sup>

وعلى الرغم من أن الدستور يمنع كل عائق أمام تنفيذ قرار المحكمة<sup>99</sup>، فإنه لا ينص على أي عقوبة محددة لهذا النوع من التصرف الذي لا يعتبر جريمة. وبالنظر إلى عدم تنفيذ قرارات القاضي الإداري على وجه الخصوص، فإن الفصل 10 من القانون المؤرخ في 1 جوان 1972 والمتعلق بالمحكمة الإدارية يعتبر عدم التنفيذ المتعمد لقرارات المحكمة المذكورة خطأ جسيما ويحمل المسؤولية للسلطة الإدارية التي تمت إدانتها بذلك. ويسمح ذلك للخصم بالاستئناف أمام المحكمة الإدارية للحصول على إدانة السلطة التي رفضت تنفيذ الحكم الأول. ومع ذلك، فإن هذا الإجراء، من الناحية العملية، خال من أي فائدة وفعالية. والواقع أن قرار العدالة الذي يتم اتخاذه يواجه أيضا مشكلة تنفيذه، لأنه موجه إلى الإدارة. وعلاوة على ذلك، فإن هذا القرار لا يعتبر أمرا زجريا ضد الإدارة من أجل تنفيذ الحكم. واليوم، تحتاج العدالة الإدارية إلى إصلاح شامل لتنظيمها وعملها،

97. حسب بيان أدلى به القاضي م. عماد غابري لصحيفة المغرب في 6 أكتوبر 2016، ارتفع عدد القضايا المرفوعة لدى المحكمة الإدارية من 5000 قضية سنة 2011 إلى أكثر من 11000 قضية سنة 2016؛ في حين ارتفع عدد القضاة من 120 إلى 160 قاض فقط في الفترة نفسها.

98. قرار غير منشور، ولكن ذكرته السيدة سلسبيل قليبي في تحليلها.

99. الدستور، الفصل 111.

على الأقل باعتبار العناصر الواردة في الدستور الجديد، سواء تعلق الأمر بوضع القضاة أو بمدى سلطاتهم وصلاحياتهم. ويجري حاليا إعداد مشروع قانون لإعادة صياغة الدعاوى الإدارية، ولكنه لم يخضع بعد للمناقشة أو المصادقة من قبل مجلس نواب الشعب. وسيتعين أن يأخذ هذا القانون في الاعتبار المتطلبات الجديدة لضمان الحقوق والحريات المنصوص عليها في الدستور، بما في ذلك مقتضيات الحق في اللجوء إلى العدالة والمحاكمة العادلة. وسيتعين عليه أيضا أن يأخذ في الاعتبار الهيئات الجديدة في المشهد القضائي، ولاسيما المحكمة الدستورية، من أجل إعادة تنظيم اختصاص المحاكم الإدارية.

## 4.2 الهيئات الدستورية المستقلة

تم إدراج هيئات دستورية مستقلة جديدة في دستور سنة 2014. ويحدد مشروع قانون إطارى الحدود المؤسسية والتنظيمية المشتركة لهذه الهيئات. ومع ذلك، هناك اختلافات واضحة بين هذه الهيئات سواء من حيث طبيعة سلطاتها أو باعتبار دورها في حماية حقوق الإنسان وضمانها. وعدد هذه الهيئات خمس: هيئة حقوق الإنسان، الهيئة العليا المستقلة للانتخابات، الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي البصري، هيئة التنمية المستدامة وحماية حقوق الأجيال القادمة، وهيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد. واحدة فقط من هذه الهيئات لها مهام تتعلق مباشرة بضمان احترام حقوق الإنسان، أما الأربع هيئات الأخرى فتقوم بأداء هذه المهمة بصفة عرضية، بسبب تداخل أهدافها مع أهداف ضمان حقوق الإنسان.

و بالإضافة إلى هذه الهيئات الدستورية المستقلة هناك هيئات عمومية مستقلة أخرى لها دور في حماية حقوق الإنسان وتعزيزها وهي هيئة حماية المعطيات الشخصية وهيئة الحقيقة والكرامة والهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب.<sup>100</sup> وقد ظهر بالفعل عدد من هذه المؤسسات قبل سنة 2011 وكان لها وضع وسياق مختلفين؛ مثل اللجنة العليا لحقوق الإنسان والحريات الأساسية. وقد برز بعض هذه الهيئات، مثل الهيئة العليا المستقلة للانتخابات والهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي البصري أو الهيئات العمومية الأخرى المذكورة أعلاه، أو التي عززت مركزها أثناء التحول الديمقراطي لتصبح هيئات دستورية بعد ذلك أو لا تكون كذلك. ولذلك يجب أن ندرك أن الهيئات المعنية تشهد حاليا تحولات جذرية نسبيا قد تصل أحيانا إلى إنشاء هيئات بديلة.

هذه الهيئات هي جزء من تمثيل جديد للسلطات والسلطات المضادة. وهي جزء من منظور تعزيز الديمقراطية والحد من السلطة التنفيذية التي شهدت، منذ النصف الثاني من القرن العشرين، تضخما في سلطاتها. غير أن هذه الهيئات تطرح مشاكل كثيرة بخصوص تحديد شكلها القانوني وموقعها في المشهد المؤسسي. إذا كانت هيئات مستقلة لا تخضع إلى إشراف السلطة التنفيذية، فلنستقوم بتقديم تقاريرها؟ وكيف ستقدمها؟<sup>101</sup>

100. انظر أدناه 7.4.2 حول الهيئات العمومية المستقلة الأخرى.

101. بول ر. فيركول، «هدف وحدود الهيئات المستقلة»، مجلة ديوك القانونية، عدد 1988، ص. 257 - 280.

وسوف ننظر تباعا في الإطار القانوني العام للهيئات الدستورية المستقلة (1.4.2)، وهيئة حقوق الإنسان، التي ستصبح الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان في تونس (2.4.2)، والهيئات الدستورية والمستقلة الأخرى. (3.4.2 إلى 7.4.2) من خلال دراسة صلاحياتها والعلاقات التي تربطها بالسلطات التقليدية، خاصة السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية.

## 1.4.2 الإطار القانوني العام للهيئات الدستورية المستقلة

هناك خياران أمام السلطات العمومية لإنشاء هذه الهيئات. وكان من الضروري إما اعتماد قانون مباشر، أو تنظيم كل هيئة منها، أو البدء باعتماد قانون وسيط، وهو نوع من القوانين الإطارية التي تحدد المبادئ العامة لتنظيمها وتشغيلها وتكون مشتركة بينها. وقد تم في النهاية اعتماد هذا الخيار الأخير. وتم إعداد مشروع قانون إطاري لهذا الغرض. وقد برر هذا الاختيار أن هذه الهيئات عديدة وأنه يجب إكسابها الحد الأدنى من القواعد المشتركة التي من شأنها أن تكفل استقلالها، وإبرازها بشكل أفضل في المشهد المؤسسي المعقد أصلا، ولاسيما منحها مركزا مشتركا خاصة في ما يتعلق بنظام المسؤولية والمساءلة.

### 1.1.4.2 الدستور

تم تخصيص الفصل السادس من الدستور للهيئات الدستورية المستقلة. ويفتح بنص مشترك بينها، وهو الفصل 125 الذي يعرض المبادئ العامة التي تقوم عليها هذه المؤسسات الجديدة: «تعمل الهيئات الدستورية المستقلة على دعم الديمقراطية. وعلى كافة مؤسسات الدولة تيسير عملها. تتمتع هذه الهيئات بالشخصية القانونية والإستقلالية الإدارية والمالية، وتنتخب من قبل مجلس نواب الشعب بأغلبية معززة، وترفع إليه تقريرا سنويا يناقش بالنسبة إبل كل هيئة يف جلسة عامة مخصصة للغرض. يضبط القانون تركيبة هذه الهيئات والتمثيل فيها وطرق انتخابها وتنظيمها وسبل مساءلتها».

وتستمد هذه الهيئات شرعيتها حصريا من ممثلي الشعب منذ انتخاب أعضائها بأغلبية معززة. ويساهم انتخابها من قبل البرلمان في استقلاليتها عن السلطة التنفيذية. وما يعزز استقلاليتها هذه الهيئات هو الاعتراف بشخصيتها الاعتبارية التي تتيح لها أن تكون هيئات قانونية في حد ذاتها. ومن البديهي أيضا الاعتراف باستقلاليتها المالية والإدارية التي تتيح لها التنظيم الذاتي ولكن، وقبل كل شيء، أن تقر باستقلالية تامة برامجها وسياسات عملها أيضا. ولا يمكن أن تعود بالنظر بشأن مهامها إلا إلى مجلس نواب الشعب. وأخيرا، يمكن الإشارة إلى أنّ انتخاب الهيئات من قبل البرلمان يجب أن يتم بأغلبية معززة، وإن لم يحدّد الدستور ذلك بشكل دقيق. ومن المرجح أن يوفر ذلك الحد الأدنى من الضمانات ضد سيطرة حزب واحد أو قوة سياسية على هذه الهيئات والأغلبية المعززة التي تؤدي في معظم الأحيان إلى تدخل المعارضة في القرار الذي يتم اتخاذه أو في اختيار المرشحين.

## 2.1.4.2 القانون الإطاري المتعلق بالهيئات الدستورية المستقلة

تمّ تقديم مشروع القانون عدد 30 - 2016 المتعلق بالأحكام المشتركة بين الهيئات الدستورية المستقلة من قبل الحكومة التونسية إلى مجلس نواب الشعب الذي ناقشها واعتمدها في الجلسة العامة بتاريخ 5 جويلية 2017. وكان هذا المشروع موضوع مراقبة دستورية، صاغها وقدمها 30 نائبا أمام الهيئة المؤقتة لمراقبة دستورية مشاريع القوانين<sup>102</sup>. وقد درست هذه الهيئة المشروع وأصدرت قرارها بعدم دستورية الفصل 33 من مشروع القانون الذي أُحيل على مجلس نواب الشعب لإعادة النظر فيه.<sup>103</sup> وفي الوقت الحاضر (5 نوفمبر 2017)، لم تستعرض الجمعية بعد المشروع في ضوء قرار الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية القوانين. ويشكّل المشروع جزءا من تنفيذ الباب السادس من الدستور ويوضح قواعد التنظيم والعمل والميزانية والمحاسبة، فضلا عن قواعد المساءلة.

وقد تم إعداد هذا المشروع من قبل لجنة فنية داخل وزارة حقوق الإنسان، وتم عرضه للاستشارة من قبل هذه الوزارة ابتداء من سنة 2016.

### (1) قواعد تنظيم الهيئات وأدائها

ستتكوّن كل هيئة من مجلس الهيئة ومن جهاز إداري. وبالتالي فإن القانون عدد 30 - 2016 يخصّص قسمين لتنظيم مجلس الهيئة وجهازها الإداري.

**مجلس الهيئة :** تحدد الفصول من 6 إلى 11 من مشروع القانون المبادئ الخاصة بأعضاء المجلس الذين يتمّ انتخابهم من قبل أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب لفترة واحدة مدتها 6 سنوات غير قابلة للتجديد (الفصل 6): يعيّن الأعضاء بموجب أمر رئاسي ويؤدون اليمين أمام رئيس الجمهورية، وفي الجلسة الأولى يتراأس المجلس أقدم عضو، في حين يتولى أصغر عضو انتخاب الرئيس ونائبه. ولتكريس مبدأ التنافس، ينص المشروع على أن يكون الرئيس ونائبه من جنسين مختلفين. ويكون الرئيس ونائبه متفرغين للمنصب. ويحدّر عليهما تماما ممارسة عمل في الوظيفة العمومية أو أي نشاط مهني آخر. ويكون أعضاء الوظيفة العمومية في حالة إلحاق خلال مدة انتخابهم في صلب الهيئة في (الفصل 7). وسيتم تخصيص أمر حكومي لتسديد أتعابهم وعلواتهم (الفصل 8).

ويخضع الأعضاء إلى واجبات النزاهة والأمانة والتحكّظ والتصريح المسبق على المكاسب والممتلكات، واحترام مبدأ عدم تضارب المصالح (الفصل 9).

يتمتع أعضاء مجلس الهيئة أيضا بالحصانة ضد التتبعات الجزائية، ولا يمكن تتبّع أي عضو أو إيقافه إلا إذا تمّ رفع الحصانة عنه من طرف مجلس نواب الشعب، (الفصل 10).

102. تم اللجوء إلى الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين في 12 جويلية 2017. وقد أصدرت الهيئة قرارا أوليا بشأن هذا الاستئناف في 27 جويلية 2017، الرائد الرسمي عدد 61 الصادر في أوت 2017، ص. 2475 (باللغة العربية). في هذا القرار الأولي، تقرر الهيئة ببساطة تمديد مداولتها لمدة أسبوع واحد.

103. الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين، القرار عدد 4/2017 المؤرخ في 8 أوت 2017، المتعلق بمشروع قانون الأحكام المشتركة للهيئات الدستورية المستقلة، الرائد الرسمي عدد 65 الصادر في 15 أوت 2017، ص. 2579 (قرار تم نشره باللغة العربية فقط).

في حالة الشغور لإعفاء أو سحب ثقة أو وفاة أو استقالة أو عجز، يعين مجلس الهيئة حالة الشغور ويدونها بمحضر خاص يحيله الى مجلس نواب الشعب الذي يتولى سد هذا الشغور طبقا لإجراءات انتخاب أعضاء مجلس الهيئة. (الفصل 11).

وقد أعلنت الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين، في قرارها الصادر في 8 أوت 2017، أنّ هذا الحكم، مقترنا بالفصل 33 من مشروع القانون، غير دستوري (انظر أدناه)<sup>104</sup>.

وأخيرا، ولسد الشغور داخل الهيئة، يعتزم المشروع اعتماد الإجراءات المتبعة في الاختيار الأولي. وتعتبر بعض منظمات المجتمع المدني<sup>105</sup>، بالاعتماد على الخبرة لتعويض أعضاء بعض الهيئات، وبالتحديد هيئة الحقيقة والكرامة منذ سنة 2015 والهيئة العليا المستقلة للانتخابات منذ 25 من شهر جويلية 2017، يجب أن يعوض آليا بمرشح من بين الذين تم اختيارهم أثناء الإجراء الأولي لربح الوقت وكى له يعيق سير عمل الهيئة أو يوقفه.

**الجهاز الإداري للهيئة :** تحدد الفصول من 12 إلى 16 المبادئ التي تنظم الجهاز الإداري للهيئة. ويسيره مدير يُعيّن من بين المترشحين. ويتولى مجلس الهيئة تسمية المدير بالتوافق وإن تعذر فبأغلبية ثلثي الأعضاء ويتم إعفاؤه طبق الإجراءات نفسها. ويخضع مدير الجهاز الإداري إلى موانع الجمع والواجبات المحمولة على أعضاء المجلس نفسها. وهو الرئيس المباشر لأعوان الهيئة. يحضر مدير الجهاز الإداري اجتماعات المجلس ويشارك في النقاش دون الحق في التصويت. (الفصول من 12 إلى 14).

يلتزم أعوان الهيئة أيضا باحترام قواعد التصرف في المال العام ومبادئه (الفصل 16). وينص مشروع القانون على سن نظام أساسي عام لأعوان الهيئات الدستورية، ولكل هيئة أن تضبط القواعد الأساسية الخاصة بها بنظام أساسي خاص بأعوانها (الفصل 15).

وفي الطعن بعدم الدستورية التي يقدمها النواب ضد مشروع القانون هذا، يتعلق أحد الطعون بعدم دستورية الفصل المتعلق بالجهاز الإداري بأكمله، وبالتحديد في ما يخص صلاحيات المدير بوصفه رئيس الأعوان المباشر. وفي ما يتعلق بالطعن الأولي، أجابت الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين بحجة أن الفصل 125 من الدستور يشير إلى قانون يحدد قواعد تنظيم الهيئة وأنّ هذه الصيغة تتطلب تحديد قواعد تسييرها الإداري.<sup>106</sup> وفي ما يتعلق بصلاحيات المدير، قررت الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين أنه طالما أنّ المدير يتم تعيينه واختياره من قبل مجلس الهيئة ويتولى مهامه تحت مراقبتها، فإنّ صلاحياته وفقا لما ورد في مشروع القانون لا تتعارض مع الأحكام الدستورية<sup>107</sup>.

104. انظر أدناه (3) حول القواعد المتعلقة بمساءلة الهيئات والطعن بعدم الدستورية.

105. انظر، على سبيل المثال، توصيات المنظمة غير الحكومية «سوليدار» تونس في رسالتها الإخبارية المؤرخة في 7 جوان 2017، والمتاحة على الموقع الإلكتروني: [www.solidar-tunisie.org](http://www.solidar-tunisie.org).

106. انظر أدناه 1.1.4.2 حول الدستور.

107. الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين، قرار عدد 4 لسنة 2017.

(2) القواعد المتعلقة بالميزانية والمحاسبة والشفافية ويخص مشروع قانون 30 - 2016 قسمين لهذه القواعد (الفقرات من 17 إلى 28).

**ميزانية الهيئة :** ينص مشروع القانون على أنّ الهيئة تعد ميزانيتها. وتحيل الهيئة مشروع ميزانيتها إلى الحكومة لمناقشته وتتولى اللجنة المكلفة بالمالية بمجلس نواب الشعب بحضور الطرفين التحكيم عند الاقتضاء، ويتم ذلك حسب الروزنامة المنصوص عليها بالقانون الأساسي للميزانية. وتتكون ميزانية الهيئة من المنح المقدمة من ميزانية الدولة والهبات والتبرعات والعطايا غير المشروطة. ويجب أن تدرج هذه الموارد ضمن ميزانية الهيئة، التي يجب أن تكون مصحوبة ببرنامج العمل السنوي (المواد من 17 إلى 20).

**قواعد الميزانية والمحاسبة الخاصة بالهيئة :** ينص مشروع القانون على قدر من المرونة في ما يتعلق بمحاسبة الهيئات الدستورية. غير أنّ الفصل 24 من مشروع القانون يمنح لمجلس نواب الشعب سلطة سحب ثقته من مجلس الهيئة برمته، أو من جزء من المجلس، أو من عضو أو من رئيسه، في حالة عدم احترام الهيئة لقواعد الميزانية والمحاسبة. وهذا هو مزيج الفصلين 24 و33، ويتعلق هذا الأخير بسحب الثقة.<sup>108</sup>

وفي مجال الصفقات، يقر مشروع القانون بضمان مرونة معينة لإعفاؤها، عند الاقتضاء، من الإجراءات التي تنظم الصفقات العمومية (الفصل 28).

**الشفافية :** يشترط مشروع القانون على كل هيئة أن تقوم بتعيين موقعها على شبكة الإنترنت بشكل دوري وأن تضمن حق النفاذ إلى المعلومة ومن ثم، يتعين على كل سلطة أن تنشر في موقعها الإلكتروني المعلومات المتعلقة بتصريح مكاسب أعضاء الهيئة، وكذلك نظامها الداخلي ومحاضر جلساتها و عقود صفقاتها واتفاقياتها وتقاريرها المالية وتقارير أنشطتها السنوية، وما إلى ذلك. وأخيرا، يطلب من الهيئات تنظيم اجتماعات وحوارات مع مكونات المجتمع المدني المعنية بمجال نشاطها (المواد من 29 إلى 31).

### (3) القواعد الخاصة بمساءلة الهيئة

يخص مشروع القانون عدد 30 - 2016 الباب السادس لمساءلة الهيئة (الفصلان 35 و36). يذكر الفصل 35 بما ورد في الفصل 125 من الدستور وينص على أن تقدم الهيئة تقريرا سنويا إلى مجلس نواب الشعب وأن يناقش هذا التقرير في جلسة عامة مخصصة للغرض. وبالإضافة إلى ذلك، ينص المشروع على نوعين من الإجراءات لإعفاء عضو من أعضاء المجلس أو رئيس الهيئة، ويتعلق الأمر بالمقام الأول بالإعفاء بقرار من مجلس الهيئة (الفصلان 11 و24)، وثانيا، بسحب الثقة من قبل مجلس النواب. وهكذا، ينص الفصل 36 من مشروع القانون على أنه « يمكن لمجلس نواب الشعب سحب ثقته من مجلس الهيئة أو عضو أو أكثر بقرار من ثلثي أعضائه...»، وهذا بسبب خطأ فادح، أو عدم احترام مبادئ الهيئة (الصدق والنزاهة والتحفّظ وتضارب المصالح) أو عدم احترام مبادئ الميزانية والمحاسبة. وترد أيضا آلية سحب الثقة هذه في الفصل 11 (الذي ينص على سد الشغور) والفصل 24 (القواعد المتعلقة بالميزانية والمحاسبة) من مشروع القانون.

وقد أثار هذا الفصل انتقادات وتم حشد الآراء ضد أحكامه.<sup>109</sup> وقام النواب أثناء الطعن لدى الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين في 12 جويلية 2017، بإثارة مسألة عدم دستورية الفصل 33 من مشروع القانون. وفي قرارها الصادر في 8 أوت 2017، قبلت الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين هذا الطعن وأعلنت عن عدم دستورية الفصل 33 وعن عواقبه على الفصلين 11 و24 من المشروع.<sup>110</sup> وأكدت الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين في قرارها على تناقض هذا الإجراء (سحب الثقة) مع مبدأ استقلالية الهيئات الدستورية.<sup>111</sup> ومع ذلك، لا بد أن نذكر أن الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين أعلنت عن دستورية إجراء الإعفاء من قبل مجلس النواب، وقررت فقط عدم دستورية إجراء سحب الثقة.<sup>112</sup> وهكذا فإن الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين اعتبرت أن الإعفاء قرار داخلي (سيادي) يخص صلاحيات مجلس الهيئة، ولا يؤثر على استقلاليتها، في حين أن سحب الثقة، يقرره مجلس نواب الشعب، ويعتبر قرارا خارجيا يؤثر بشكل مباشر في استقلالية الهيئة.

## 2.4.2 المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان: هيئة حقوق الإنسان

لم يتم بعد إنشاء هيئة حقوق الإنسان المنصوص عليها بالفصل 128 من الدستور. وريثما يتم إنشاء هذه الهيئة الجديدة، فإن الهيئة العليا لحقوق الإنسان والحريات الأساسية، التي أنشئت سنة 2003، تتولى حاليا القيام بجزء من مهام مؤسسة وطنية لحقوق الإنسان التي منحها الدستور لهيئة حقوق الإنسان.

### 1.2.4.2 الهيئة العليا لحقوق الإنسان والحريات الأساسية

تم إرساء اللجنة العليا لحقوق الإنسان والحريات الأساسية بمقتضى قانون سنة 2003، الذي تم تعديله سنة 2008.<sup>113</sup> كما ينظمها الأمر المتعلق بنظامها ولوائحها الداخلية والصادر سنة 2009.<sup>114</sup> وقد أنشئت اللجنة، تحت نظام الرئيس بن علي، على غرار جميع المؤسسات التي تكونت في ذلك الوقت. وقد ظهرت هذه الهيئات كآليات لتكريس سيادة القانون، ولكنها في الواقع كانت تحت تصرف رئيس الجمهورية، الذي كان له، كما هو الشأن مثلا في المجلس الدستوري، حق الانفراد بالسلطة في هذه الهيئة.<sup>115</sup>

109. ويتمثل ذلك في حملة هامة ضد هذا القانون والقانون المتعلق بالهيئة الحكومية الرشيدة ومكافحة الفساد، من قبل المجتمع المدني، ولاسيما الرئيس الحالي لهيئة مكافحة الفساد شوقي طيب الذي يعتبر هذه القوانين «خيانة لروح الدستور وأنها غير دستورية» (انظر «شوقي طيب يندد بالقانون الأساسي الجديد المتعلق بالهيئات الدستورية المستقلة»، [www.tunisienumerique.com](http://www.tunisienumerique.com) 13 جويلية 2017؛ أيضا: «شوقي طيب، قانون هيئة الحكومة الرشيدة ومكافحة الفساد يحد من صلاحياتها»، [www.directinfo.webmanagercenter.com](http://www.directinfo.webmanagercenter.com) 21 جويلية 2017). واعتبرت أيضا الجبهة الشعبية، وهي كتلة المعارضة الرئيسية داخل مجلس نواب الشعب، علنا أن القانون غير دستوري وقادت حملة مع كتل المعارضة الأخرى لرفع طعن بشأن هذا القانون لدى الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين، (انظر: «بالنسبة إلى الجبهة الشعبية، فإن قانون هيئة الحكومة الرشيدة ومكافحة الفساد غير دستوري»، [www.Directinfo.webmanagercenter.com](http://www.Directinfo.webmanagercenter.com) 13 يوليو 2017).

110. هذا هو الطعن الوحيد الذي قبلته الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين.

111. الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين، القرار عدد 4/2017/ (الهيئات الدستورية المستقلة)، المذكور أعلاه.

112. نفس المرجع.

113. القانون عدد 37 - 2008 المؤرخ في 16 جوان 2008 والمتعلق باللجنة العليا لحقوق الإنسان والحريات الأساسية.

114. الأمر عدد 1767 - 2009 المؤرخ في 9 جوان 2009 والمتعلق بالمصادقة على قواعد تنظيم اللجنة العليا لحقوق الإنسان والحريات الأساسية وأساليب تشغيلها وإدارتها، ونظامها الداخلي.

115. انظر أعلاه 2.2 حول المحكمة الدستورية.

وقد تم إنشاء هذه الهيئة في إطار خاص بالدكتاتوريات كنتيجة لضغط الهيئات الدولية التي اشترطت مساعدتها لتونس مقابل التزامها باحترام الحد الأدنى لحقوق الإنسان. واعتبرت هذه المؤسسة أيضا أداة لتحسين صورة النظام البوليسي<sup>116</sup>، وكانت أيضا وسيلة لتعطيل نشاط عدد قليل من منظمات المجتمع المدني التي التزمت بالنضال من أجل حقوق الإنسان، والتي لعبت دور المراقبة والإدانة حول هذا الموضوع، وخاصة الرابطة التونسية للدفاع عن حقوق الإنسان. ولم يكن لدى اللجنة الاستقلالية اللازمة للاضطلاع بدورها المناهض للسلطة، لتكون بالتالي حامية حقا لحقوق الإنسان، ولا سيما ضد تجاوزات السلطة التنفيذية. ولم يكن أسلوب تعيين أعضائها، وكلهم معينون من قبل رئيس الجمهورية، ولا الوسائل المالية واللوجستية المتاحة لها يمكّنانها من الاضطلاع بهذه المهمة.

و اثر أحداث سنة 2011، واجهت الهيئة بعض الصعوبات: فقد أسهم نجاح ما لا يقل عن ثلاثة رؤساء في نجاح بعضهم البعض، وحدثت عدة استقالات بين أعضائها ولم يكن لها أي وقع في الفضاء العام تقريبا. وتواجه اللجنة عدة تحديات مؤسسية: وهي تتألف من مكتب ومجلس يتألف من 40 عضوا. وهذا العدد الكبير يثير صعوبات في ما يتعلق بكفاءة العمل وتيسير المداولات. وبالإضافة إلى ذلك، يعمل أعضاء اللجنة بصفة تطوعية، ولذلك فإنهم مشغولون بأنشطتهم المهنية. وأخيرا، فإن العدد القليل من موظفي الأمانة العامة يعوق أيضا وتيرة العمل في الهيئة وكثافته، وبالتالي يقلص من فعاليته إلى حد كبير. وفي 16 فيفري 2016، عين رئيس الجمهورية أعضاء جدد في الهيئة بمقتضى أمر. وتمت دعوة اللجنة إلى العمل ريثما يتم إنشاء الهيئة الدستورية. وإن كان النص التشريعي الذي أسسها وأقامها لا يعطيها نفس الصلاحيات التي يمنحها الدستور لمؤسسة حقوق الإنسان في المستقبل، فإنّ صلاحياتها يمكن تفسيرها بمعناه الواسع على ضوء المعايير الجديدة لحقوق الإنسان التي يضعها الدستور الجديد. ولذلك تظل اللجنة في الوضع الحالي للقانون التونسي هيئة عمومية مسؤولة عن رصد سياسة الدولة في مجال حقوق الإنسان. وتجدر الإشارة إلى أنه على الصعيد الدولي، تعتبر الهيئة العليا لحقوق الإنسان والحريات الأساسية مؤسسة وطنية لحقوق الإنسان أنشئت وفقا لمبادئ باريس. ومع ذلك، فإنها لم تحصل على الاعتراف الكامل إذ لم تحصل سوى على رتبة «ب» سنة 2009.<sup>117</sup>

#### 2.2.4.2 هيئة حقوق الإنسان: التكريس الدستوري ومشروع القانون

ينص الفصل 128 من الدستور على ما يلي:

«تراقب هيئة حقوق الإنسان احترام الحريات وحقوق الإنسان، وتعمل على تعزيزها، وتقترح ما تراه لتطوير منظومة حقوق الإنسان، وتستشار وجوبا في مشاريع القوانين المتصلة بمجال اختصاصها. وتحقق الهيئة في حالات انتهاك حقوق الإنسان لتسويتها أو إحالتها على الجهات المعنية. تتكون الهيئة من أعضاء مستقلين محايدين من ذوي الكفاءة والنزاهة، يباشرون مهامهم لفترة واحدة، مدتها ست سنوات».

116. انظر في هذا الصدد، ل. شويخا وأ. غوب، «منظمات حقوق الإنسان في الصيغة السياسية التونسية، من المعارضة إلى تعزيز النظام»، في سنة المغرب العدد 2009، ص. 117. مبادئ باريس المتعلقة بالقانون الأساسي وأداء المؤسسات الوطنية لحماية وتعزيز حقوق الإنسان، التوصيات التي صادقت عليها لجنة حقوق الإنسان في مارس 1992 (القرار 24/1992) والجمعية العامة (القرار A/RES/48/134 المؤرخ في 20 ديسمبر 1993). انظر أيضا: التحالف العالمي للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان (GANHRI) اعتماد 17 ماي 2017 - (http://nhri.ohchr.org/EN/Documents/Status%20Accreditation%20Chart%20.pdf).

ويتضمن مشروع القانون الأساسي رقم 42 - 2016 المتعلق بهيئة حقوق الإنسان تفاصيل النص الدستوري في ما يتعلق بتكوين الهيئة وسلطاتها ومهامها. وقدمت الحكومة التونسية هذا المشروع في مجلس نواب الشعب في 17 جوان 2016. لكن لم يتم بعد النظر فيه من قبل اللجان المختصة.

وكان هذا المشروع موضوع مشاورات واسعة نسبيا تمت صياغتها من قبل لجنة فنية تابعة لوزارة حقوق الإنسان، بدعم لوجستي وتقني وخبرة وطنية ودولية<sup>118</sup> وقد تم إعداد المشروع ومناقشته وتحسينه إثر المشاورات الوطنية والإقليمية<sup>119</sup>.

ويمثل هذا المشروع جزءا من تنفيذ أحكام الدستور (الفصلان 125 و128) ويتماشى مع مبادئ باريس الخاصة بالمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان المعتمدة في الأمم المتحدة.<sup>120</sup>

### 3.2.4.2 تكوين هيئة حقوق الإنسان وتسييرها

تتكون هيئة حقوق الإنسان شأنها شأن جميع الهيئات الدستورية المستقلة من مجلس وجهاز إداري.

#### (1) عضوية مقيدة بحكم المنصب

يضم مجلس هيئة حقوق الإنسان 9 أعضاء. ويحدد مشروع القانون 42 - 2016 اختصاصات الأعضاء وعملية الاختيار والتعيين.

ويركز على مؤهلات الأعضاء : قاضيان (أحدهما من القضاء العدلي والآخر من القضاء الإداري)، ومحام، ومختص في علم النفس، ومختص في علم الاجتماع، ومختص في المجال الاقتصادي، ومختص في مجال حماية الأطفال، وممثلون عن رابطة حقوق الإنسان. ويمكن انتقاد هذا التكوين، الذي يفضل مجال الطفولة عن سائر المجالات الأخرى لحقوق الإنسان<sup>121</sup>. كما إن منح ثلاثة مقاعد للمهنيين القانونية قد يؤدي إلى اختلال في تشكيلة المجلس. أما بالنسبة لسن أعضاء مجلس هيئة<sup>122</sup> حقوق الإنسان، فقد اختار مشروع القانون الحد الأدنى لسن 23 عاما، وبالتالي فهو لا يستثني الشباب، كما هو الحال بالنسبة لعدد كبير من الهيئات.<sup>123</sup>

118. اللجنة العليا لحقوق الإنسان والحريات الأساسية، ومركز الدراسات القانونية والقضائية، وجامعيون من تونس، ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان؛ وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والمنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، والمعهد الدانمركي لحقوق الإنسان.  
119. عقدت المشاورات الوطنية في تونس في 29 فيفري وفي 25 مارس 2016. عقدت المشاورات الإقليمية في باجة (الشمال) في 8 مارس 2016، في سوسة (الوسط) في 11 مارس 2016، وفي قابس (الجنوب) في 18 مارس 2016.  
120. انظر أعلاه 1.1.4.2 حول الدستور و1.2.4.2 حول اللجنة العليا لحقوق الإنسان والحريات الأساسية. ولمزيد من المعلومات عن المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، انظر: [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS - 4Rev1 - NHRI\\_fr.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS - 4Rev1 - NHRI_fr.pdf).  
121. مشروع قانون عدد 42 - 2016، الفصل 31 و32.  
122. يصف مشروع القانون كمجلس الهيئة، الأعضاء المنتخبين من قبل مجلس نواب الشعب، لتمييزهم عن الجهاز الإداري للهيئة.  
123. على سبيل المثال، حدد القانون المتعلق بهيئة الحقيقة والكرامة السن الأدنى للعضء 35 سنة (القانون عدد 53 - 2013، الفصل 21)؛ يشترط قانون هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد 30 سنة كسن أدنى (القانون عدد 59 - 2017، الفصل 30، 24 أوت 2017)؛ ويشترط قانون المحكمة الدستورية 45 سنة كسن أدنى (القانون عدد 50 - 2015، الفصل 8).

وفي ما يخص تعيين الأعضاء،<sup>124</sup> يكون الترشح شخصيا لدى لجنة الاختيار داخل مجلس نواب الشعب. وتقوم هذه الأخيرة بصياغة سلم تقييمي ينشر في الرائد الرسمي. وتتولى اختيار 8 مرشحين حسب ملفهم الشخصي، مع احترام مبدأ التناسف، ثم يحال بعد ذلك على مجلس النواب، الذي يرشح الأعضاء التسعة لهيئة حقوق الإنسان عن طريق التصويت. ويتم إعطاء المرشحين، الذين لم يتم إدراجهم في القائمة القصيرة وتعيينهم نهائيا، الفرصة للاعتراض.

و يحترم هذا المشروع مبادئ باريس من خلال فصل الأشخاص الذين يختارون (لجنة الاختيار في مجلس النواب) والذين يعينهم مجلس النواب. ومع ذلك، فإن هذا الفصل يبدو شكليا بالأساس، لأن لجنة الدنتقاء تتكون على أساس تمثيل مختلف الأحزاب والكتل في مجلس النواب. وبالتالي، فإن الحزب أو كتلة الأغلبية في المجلس (التعيين) ستكون أيضا الأغلبية في اللجنة الخاصة (الاختيار)، والتي سوف تكون سببا في تسييس انتقاء الأعضاء واختيارهم.

## (2) التنظيم والمهام

ينتخب أعضاء الهيئة رئيسهم ونائبهم، ويختارون رؤساء اللجان. ويقتضي مشروع القانون أن تتكون الهيئة من اللجان التالية على الأقل: لجنة حقوق الطفل، ولجنة الحقوق المدنية والسياسية، ولجنة الأشخاص ذوي الإعاقة، ولجنة مكافحة جميع أنواع التمييز، ولجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (الفصل 45). ويمكن لهيئة حقوق الإنسان المشروع في إحداث فروع محلية داخل الجمهورية (الفصل 44). ويختار مجلس الهيئة (الفصول من 48 إلى 51) جهازا إداريا ويضعه موضع التنفيذ.

## (3) ضمانات حسن سير الهيئة

يتيح مشروع قانون هيئة حقوق الإنسان الوسائل القانونية اللازمة لضمان حسن سير عملها.

**الصلاحيات:** يقر مشروع هيئة حقوق الإنسان بمجموعة من الصلاحيات التي تخول لها أن تكون هيئة عمومية. ويجوز لها، خاصة، القيام بزيارات مفاجئة إلى أي هيكل عمومي دون إشعار مسبق ودون أي معلومات مسبقة عن الزيارة (الفصل 8). كما أن لها الحق في الحصول على بيانات جميع الهياكل العمومية، بما في ذلك الأمن والدفاع (الفصل 9)، وكذلك الحق في زيارة المؤسسات الخاصة، بعد إشعار مسبق (الفصل 10).

## حقوق الأعضاء وحصانتهم

يعتبر أعضاء هيئة حقوق الإنسان وأعاونها الإداريون موظفين عموميين على معنى مقتضيات الفصل 82 من المجلة الجزائية. وبالتالي فهم يتمتعون بالحماية القانونية الممنوحة للموظفين العموميين (الفصل 56). كما يتمتع أعضاء الهيئة بالحصانة أثناء ممارسة وظائفهم. ويتم رفع الحصانة بطلب من العضو المعني أو من الجهة القضائية، وذلك بأغلبية مطلقة من الأصوات بمجلس نواب الشعب (الفصل 52).

كما لا يمكن إعفاء عضو في الهيئة (أو رئيسها) إلا بعد طلب معلل وموَّقع من قبل ثلثي أعضاء الهيئة، ويتطلب الإعفاء أغلبية ثلثي أصوات أعضاء مجلس نواب الشعب.<sup>125</sup>

#### 4.2.4.2 مجال تدخل هيئة حقوق الإنسان

يشمل مشروع القانون 42 - 2016، لهيئة حقوق الإنسان، بوصفها مؤسسة وطنية لحقوق الإنسان، مجالات واسعة جدا من التدخلات المادية والإقليمية والشخصية التي تتماشى مع مبادئ باريس. ففي مجال التدخل المادي تتعهد الهيئة بشأن أي انتهاك لحقوق الإنسان المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، كما ينص عليه الدستور التونسي والاتفاقيات الدولية المصادق عليها من قبل الجمهورية التونسية (الفصل 6). وهذا مفهوم حقوق الإنسان في شموليته وترابطه وتكامله (الفصل 7).

وعلى الصعيد الإقليمي، تمارس هيئة حقوق الإنسان مهامها لمعالجة انتهاك حقوق الإنسان تجاه الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين داخل التراب التونسي (الفصل 5).

وفي ما يتعلق بمجال التدخل الشخصي، تتدخل هيئة حقوق الإنسان لصالح أي شخص في الأراضي التونسية يشكو من انتهاك من قبل جهاز الدولة أو هيئة أو جماعات أو أشخاص يعملون بالنيابة عن الدولة أو تحت حمايتها، أو أي شخص طبيعي أو معنوي أو مجموعة من الأشخاص، (الفصل 6).

ويتطلب هذا المجال الواسع جدا للتدخل أن تكون هيئة حقوق الإنسان مجهزة بالوسائل البشرية والمادية والمالية اللازمة والكافية لضمان أداء مهامها. وإلا، فإن الهيئة ستواجه ازدحاما من شأنه أن يقلل من فعاليتها، مما قد يؤثر سلبيا في سمعة هذه الهيئة وفي ثقة الناس فيها.

ويتضمن أيضا هذا المجال تداخلا وتقاطعا مع الهيئات المتخصصة الأخرى في المشهد التونسي لحقوق الإنسان، مثل الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب وهيئة مكافحة الاتجار بالبشر وهيئة النفاذ إلى المعلومات وهيئة مكافحة الفساد، وما إلى ذلك. وعلى النحو المنصوص عليه في الفصل 4 من مشروع القانون، سيتعين على هيئة حقوق الإنسان أن تضع اتفاقيات للتعاون والشراكة مع هذه الهياكل المختلفة.<sup>126</sup>

#### 5.2.4.2 صلاحيات هيئة حقوق الإنسان

ينص الفصل 128 من الدستور على ثلاثة أنواع من الصلاحيات هي من اختصاص هيئة حقوق الإنسان. وترد تفاصيل ذلك في مشروع قانون 42 - 2016.

<sup>125</sup>. انظر أعلاه 2.1.4.2 (3) المتعلق بالقانون البطاري للهيئات الدستورية المستقلة والقواعد المتعلقة بمساءلة الهيئة.  
<sup>126</sup>. انظر أدناه 1.4.

### وحدة 3

#### مهام هيئة حقوق الإنسان :

- مراقبة احترام الحريات وحقوق الإنسان،
- تعزيز الحريات وحقوق الإنسان،
- التحقيق في حالات انتهاكات حقوق الإنسان.

#### (1) مراقبة احترام حقوق الإنسان

تتولى هيئة حقوق الإنسان مسؤولية الرصد، وإجراء الزيارات، وتمثل مهامها في تلقي الشكاوى والالتماسات والتحقيق فيها للتدخل لتسوية الخلافات والقيام بالمعاملات والوساطة وإحالة الملفات على المحاكم واللجوء إلى السلطات السياسية والإدارية<sup>127</sup> وتوعية الرأي العام ونشر التقرير السنوي لنشاطها ونشر التقارير المتخصصة أو الموضوعية<sup>128</sup>.

وتتمثل مهمة المراقبة في ضمان احترام الدولة لحقوق الإنسان سواء كان بالمعنى «السلبى» للمصطلح، أي ضمان عدم انتهاك أو الضرر بأي شكل من الأشكال بهذه الحقوق، أو بالمعنى «الإيجابي» للمصطلح، أي ضمان اتخاذ الإجراءات اللازمة لتكريس هذه الحقوق بشكل ملموس<sup>129</sup>.

ويمكن ممارسة هذه المراقبة على أي شخص أو أي مؤسسة عمومية أو خاصة. وينص الفصلان 8 و10 من مشروع القانون 42 - 2016 على المؤسسات التي يمكن زيارتها دون سابق إنذار من أجل ضمان حقوق الإنسان واحترامها بشكل جيد. وتشمل هذه المؤسسات أساسا مؤسسات السجون ومراكز الاحتجاز الأخرى، التي هي من حيث المبدأ ذات طابع عام، ولكن تشمل أيضا ملاجئ الأشخاص الضعفاء مثل المسنين أو الأطفال أو الأشخاص ذوي الإعاقة، ومنظمات التربية والتعليم والثقافة، والمنظمات الاقتصادية والاجتماعية العمومية والخاصة<sup>131</sup>.

#### (2) وظيفة حماية حقوق الإنسان وتعزيزها

يتم تنظيم ذلك من خلال الفصلين 13 و14 من القانون رقم 42 - 2016. تتعهد هيئة حقوق الإنسان بإعداد الدراسات والبحوث حول هذا الموضوع، وإبداء الرأي بشأن تقارير الحكومة التونسية المتعلقة بحقوق الإنسان، سواء كان ذلك الاستعراض الدوري الشامل، أو التقارير المتخصصة طبق ميثاق الأمم

127. رئيس الجمهورية، ورئيس جمهورية مجلس نواب الشعب، ورئيس الحكومة، والوزراء، ومديري ورؤساء مختلف المؤسسات والهيئات العمومية، والأشخاص المعنويون من القانون الخاص.

128. مشروع قانون 42 - 2016، الفصول من 7 إلى 12.

129. مشروع قانون عدد 42 - 2016، الفصل 7 : «تتعهد الهيئة بأي مسألة تتعلق باحترام وحماية حقوق الإنسان والحريات في كنيستها وشموليتها وترابطها وتكاملها طبقا للمواثيق والإعلانات والمعاهدات الدولية وترصد مدى إعمالها وتفعيلها على أرض الواقع وتجري التحقيقات اللازمة في كل ما تتوصل به من معطيات حول انتهاكات حقوق الإنسان مهما كانت طبيعتها ومصدرها.» (ترجمة المؤلف)

130. نفس المرجع.

131. مشروع قانون 42 - 2016، الفصل 7.

المتحدة والهيئات المنشأة عن طريق المعاهدات، أو التقارير التي ستقدم إلى اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب. كما تقدم هيئة حقوق الإنسان توصياتها لدعم حقوق الإنسان في جميع المجالات، بما في ذلك مجالات التربية والتعليم. وأخيرا، تعطي هيئة حقوق الإنسان رأيها في مشاريع قوانين حقوق الإنسان، لبدء رأيها بشأن المشاريع المقدمة إليها في أجل لا يتجاوز شهرا واحدا. ويهدف هذا الأجل القصير إلى تجنب بطء العمل التشريعي. ومع ذلك، وبما أن العديد من القوانين تتعلق بحقوق الإنسان، فسيتم في الواقع استشارة الهيئة بخصوص تلك القوانين. ولذلك يجب أن تكون مجهزة بوسائل بشرية ومالية وتقنية للاستجابة لهذه الطلبات في هذا الأجل القصير نسبيا.<sup>132</sup>

وهكذا، تساهم هيئة حقوق الإنسان في تعزيز حقوق الإنسان على الصعيدين القانوني والاجتماعي. ويتمثل دعم القانون لدور الهيئة في حث السلطات العمومية، إما على اعتماد القوانين اللازمة لتنفيذ الضمانات الدستورية في مجال حقوق الإنسان، أو تنقيحها من أجل مواءمتها مع المعايير الدستورية الجديدة، كما يتمثل في حث هذه السلطات نفسها على الانضمام إلى الاتفاقيات والمعاهدات والمواثيق والبروتوكولات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان. ولتستكمال هذه الجهود، ومن أجل الدعم الاجتماعي لحقوق الإنسان تساهم الهيئة في خلق ثقافة حقوق الإنسان ونشرها في المجتمع من خلال الإجراءات داخل المؤسسات التعليمية بجميع مستوياتها، وتصميم برامج التعليم والتدريب، والعمل بالتعاون مع المجتمع المدني لزيادة التوعية ونشر المعرفة ومعالجة الإشكاليات المتعلقة بهذه القضايا.

### (3) وظيفة التحقيق في انتهاكات حقوق الإنسان

ينص الفصل 128 من الدستور على أن «تحقق الهيئة في حالات انتهاك حقوق الإنسان لتسويتها أو إحالتها على الجهات المعنية<sup>133</sup>»، ولا شك أن هذه هي أهم وظيفة باعتبار الصلاحيات التي تخول لصالح الهيئة. وهي أيضا وظيفة قد تؤدي إلى حدوث خلافات بين الهيئة والسلطة القضائية، على الرغم من أن الدستور ومشروع القانون قد حددا بوضوح الغرض من مهمة التحقيق المخولة لمثل هذه الهيئة بصفة تمكّن من اجتناب هذا النوع من الخلافات.

وبوضوح مشروع القانون أيضا سلطة التحقيق هذه، والتي هي موضوع فصل منفصل، ويحدّد إجراءاتها. وتتم سلطة التحقيق بإتباع نظامين خاصين، يمكن وصف أحدهما بأنه نظام عادي، وقد حدد الإجراء بإيجاز في مشروع القانون المتعلق بتفاصيل النظام الداخلي الذي ستحدده الهيئة في حين يتعلق النظام الثاني بإجراءات التحقيق في القضايا العاجلة.

وفي حالة الإجراءات العادية، ينص مشروع القانون على أن تتولى الهيئة إجراء جميع التحقيقات والتحريات المتعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان، من أجل اتخاذ جميع التدابير القانونية اللازمة لمعالجتها<sup>134</sup>. وتتعهد الهيئة بالتحقيق في انتهاكات حقوق الإنسان والحريات إما بمبادرة منها أو تبعا لشكوى ترفع لها من قبل الأشخاص الطبيعيين أو المهنيين تعرضوا للانتهاكات المذكورة من قبل كل من له صفة قانونية، وبالإضافة إلى ذلك،

132. مشروع قانون 42 - 2016، الفصلان 13 و14.

133. الدستور، الفصل 128، الفقرة 2.

134. مشروع قانون 42 - 2016، الفصل 16.

يسمح مشروع القانون للجمعيات والمنظمات برفع الشكاوى لدى الهيئة نيابة عن الضحايا. ومن المرجح أن يعزز ذلك ضمان حقوق الإنسان ويدعم فعاليتها، ولدسيما بالنسبة للأفراد والجماعات الضعيفة الذين لا يستطيعون المطالبة بأنفسهم باحترام حقوقهم وحرياتهم أو بوقف الانتهاكات التي تعرضوا لها<sup>135</sup>.

وفي حالة الإجراء العاجل، ينص القانون على أنه ينشأ في صورة حصول انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان، ولكن دون تحديد ما يشكل «انتهاكا جسيما»، للهيئة سلطة تقديرية لتقييم هذا النوع من الحالات، ومن ثم تقييم خطورة الحالة. وعلى عكس الوضع الطبيعي، يشير المشروع إلى الإجراء الواجب إتباعه. وهذا يعني أن يعقد مجلس الهيئة دون أجل وبعين اثنين من أعضائه يتوليان التحقيق في حالة الانتهاك. ومن ناحية أخرى، فإن نتائج التحقيق التي يقدمها العضوان لا تختلف عن تلك الناتجة عن الإجراء العادي، باستثناء السرعة المطلوبة لتقديم تقرير العضوين المكلفين بالتحقيق. وهذا يقلل كثيرا من أهمية الطابع الاستثنائي بالنسبة للإجراء العاجل. وفي أقرب الآجال يجب على العضوين تقديم تقرير مشفوع بتوصيات لمجلس الهيئة، كي يتسنى له اتخاذ التدابير اللازمة<sup>136</sup>.

وبالإضافة إلى ذلك، ينص مشروع القانون على أنه لا يمكن، في نطاق مهمة التحقيق معارضة الهيئة بأي شكل من الأشكال بالسر المهني، بما في ذلك السر الطبي، إلا في حدود الاستثناءات التي ينص عليها القانون المتعلق بحق النفاذ إلى المعلومة. ومع ذلك، فإن المعلومات المتوفرة لدى المهنيين، مثل الأطباء أو المحامين، لا يمكن تقديمها للهيئة إلا بناء على موافقة كتابية من الأطراف المعنية. ومع ذلك، يتم الاستغناء عن الموافقة الكتابية حين يتعلق الأمر بالأطفال أو الضعفاء،<sup>137</sup> وبالإضافة إلى ذلك، فإن هذه السلطة الواسعة التي تمنح للهيئة في نطاق مهامها، ترتبط بالالتزام الذي يفرضه مشروع القانون نفسه على جميع الهيئات العمومية والخاصة لتزويد الهيئة بجميع الملفات وجميع المعلومات المتعلقة بالتحقيق<sup>138</sup>.

وأخيرا، يوضح مشروع القانون عدد 42 - 2016 الروابط بين هيئة حقوق الإنسان المزمع إنشاؤها واللجنة العليا لحقوق الإنسان والحريات الأساسية الحالية، وكذلك مع الهيئات المستقلة الأخرى مثل هيئة الحقيقة والكرامة والهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب.<sup>139</sup>

## 3.4.2 الهيئة العليا المستقلة للانتخابات<sup>140</sup>

هذه الهيئة، المنصوص عليها في الفصل 126 من الدستور، مسؤولة عن انتظام العملية الانتخابية ونزاهتها وشفافيتها. وهي مؤسسة أساسية لضمان الديمقراطية والحقوق السياسية، بما في ذلك الحق في التصويت وحق الترشح لمناصب سياسية.

135. مشروع قانون 42 - 2016، الفصل 14

136. نفس المرجع، الفصل 18

137. نفس المرجع، الفصل 20.

138. نفس المرجع، الفصل 19

139. انظر أدناه 4.1.4 حول علاقات هيئة حقوق الإنسان مع الهيئات المستقلة الأخرى

140. يمكن الاطلاع على الموقع الرسمي لهذه الهيئة على هذا الرابط <http://www.isie.tn>

وقد تم إنشاء الهيئة العليا المستقلة للانتخابات قبل صياغة دستور سنة 2014، ولكنها مطابقة للشروط المنصوص عليها في الدستور. وأنشئت أول هيئة مستقلة للانتخابات سنة 2011 بمقتضى مرسوم قانون صدر في 18 أبريل 2011. وقد تولت هذه الهيئة تنظيم انتخابات المجلس الوطني التأسيسي والإشراف عليها، وضمان انتخابات ديمقراطية، تعددية، شفافة ونزيهة. واليوم، تتمتع الهيئة العليا المستقلة للانتخابات بالشخصية القانونية والاستقلالية الإدارية والمالية، طبقاً للمعايير التي ينص عليها الدستور<sup>141</sup>، ولكن طبقاً أيضاً للقانون الأساسي عدد 23 - 2012 المؤرخ في 20 ديسمبر 2012 الذي أنشئت بمقتضاه<sup>142</sup>. ويتم انتخاب أعضائها بأغلبية معززة، كما هو مبين في الدستور، وبصورة أدق بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس.

وقد حرصت الهيئة العليا المستقلة للانتخابات على حسن سير الانتخابات الرئاسية والتشريعية سنة 2014. وتم بالتأكيد اللجوء إلى المحاكم المختصة بشأن المخالفات التي تمت ملاحظتها من قبل مختلف الهيئات خلال العملية الانتخابية. ومع ذلك، فقد أكدت المحاكم المعنية أن هذه المخالفات لم يكن لها أثر حاسم على الاتجاه العام للنتائج؛ وقبلت جميع الهيئات السياسية نتائج انتخابات سنتي 2011 و2014. وتستعد الهيئة حالياً لتنظيم الانتخابات البلدية المقرر إجراؤها سنة 2017 والإشراف عليها. وبفضل الثقة التي حصلت عليها، تمت دعوتها لتنظيم انتخابات مجلس القضاء الأعلى والإشراف عليها في 23 أكتوبر 2016.

## 4.4.2 الهيئة العليا المستقلة للاتصالات السمعية والبصرية<sup>143</sup>

في إطار تشكيلها الحالي، تعتبر الهيئة العليا المستقلة للاتصالات السمعية والبصرية (الهايك) مؤسسة وقتية تتولى تنظيم القطاع السمعي البصري، ريثما يتم إنشاء الهيئة الدائمة المزعم إنشاؤها بمقتضى الفصل 127 من الدستور.

وتختص حرية التعبير والاتصال بكونها، في الآن نفسه حقاً ووسيلة لضمان حقوق أخرى. كما أنها مضمونة الآن في الدستور التونسي<sup>144</sup>، فضلاً عن التعهدات الدولية التي انضمت إليها تونس<sup>145</sup>. وبالمرور إلى مرحلة الانتقال الديمقراطي، تم تحجير التدخل في وسائل الاتصال والرقابة عليها. غير أن تنظيم قطاع من قبيل الاتصال السمعي البصري ضروري لحماية حرية الاتصال، ولكن لضمان أيضاً وجود فضاء سمعي بصري وتعدد يمتنع يحترم له القواعد الأخلاقية ومبادئ السلوك المهنية فحسب، بل يشمل أيضاً حقوق الإنسان. ولتكريس هذه المبادئ، تم إنشاء الهيئة السمعية البصرية بمقتضى المرسوم عدد 116 - 2016 المؤرخ في 2 نوفمبر 2011 بشأن حرية الاتصال السمعي

141. الدستور، الفصل 125 مشترك بين كل الهيئات  
142. القانون الأساسي عدد 23 - 2012 المؤرخ في 20 ديسمبر 2012 المتعلق بإرساء الهيئة العليا المستقلة للانتخابات، الرائد الرسمي عدد 101 الصادر في 21 ديسمبر 2102 ص. 3276

143. ويمكن الاطلاع على الموقع الرسمي لهذه الهيئة على هذا الرابط <http://haica.tn/en/contact>  
144. الدستور، الفصل(31): «حرية الرأي والفكر والتعبير والإعلام مضمونة. ولا يجوز ممارسة رقابة مسبقة على هذه الحريات». الفصل 32: «تضمن الدولة الحق في الإعلام والحق في النفاذ إلى المعلومة. وتسعى الدولة إلى ضمان الحق في النفاذ إلى شبكات الاتصال».

145. العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الذي صادقت عليه تونس في 18 مارس 1969.

البصري، والتي تم وضعها رسميا في 3 ماي 2013 بمناسبة اليوم العالمي لحرية الصحافة. وكجزء من مهامها التنظيمية، فرضت الهيئة عقوبات على القنوات التلفزيونية التي قامت بمخالفة أحكام المرسوم عدد 116 الذي ينظم القطاع السمعي البصري، ولاسيما بخصوص التحريض على العنف<sup>146</sup>، أو بسبب انتهاك حقوق الطفل<sup>147</sup>.

ولا يقتصر دور الهيئة على تنظيم القطاع السمعي البصري لنفسه أو لضمان حرية التعبير والاتصال، بل تقع على عاتقها أيضا مسؤوليات ضمان إجراء انتخابات حرة وديمقراطية وشفافة. ومن ثم فإن لها صلاحيات مشتركة مع الهيئة العليا المستقلة للانتخابات بشأن الإشراف على الانتخابات. وفي هذا الصدد، فقد أصدرت بيانا صحفيا يتعلق بمراقبة وسائل الإعلام خلال الفترة الانتخابية<sup>148</sup>، وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى النزاع الذي أثارته هذه المهمة بين الهيئة العليا المستقلة للاتصالات السمعية والبصرية والهيئة العليا المستقلة للانتخابات، وذلك رغم وجود قرار مشترك مبرم بين الهيئتين في 5 جويلية 2014 والذي يضع القواعد والإجراءات المتعلقة بالحملة الانتخابية في وسائل الإعلام السمعية البصرية<sup>149</sup>. وقد تم رفع هذا الخلاف لدى المحكمة الإدارية<sup>150</sup>.

وقد واجهت «الهايكا» الكثير من المقاومة. إذ كانت لديها في بداية الأمر خلافات مع السلطة التنفيذية حول تعيين أشخاص لرئاسة وسائل الإعلام العمومية. وذكّرت في بيان صحفي بصلاحياتها الاستشارية في هذا المجال وحثت السلطات العمومية على وضع ممارسات تشاورية بخصوص هذه التعيينات لتحقيق نجاح المسار الانتقالي<sup>151</sup>. وبعدها اصطدمت خاصة بالمهنيين الذين رفضوا قبول لائحة تمت صياغتها من قبل هيئة مستقلة. وهكذا، خلال نشر كراس الشروط المتعلقة بتراخيص محطات تلفزيونية وإذاعية، كان هناك ضجة حقيقية لدى أصحاب القنوات التلفزيونية. وتجر كراس الشروط على المرخص له تولي مسؤوليات حزبية، أو رئاسة مؤسسة لسبر الآراء أو وكالة إعلانات. وعلاوة على ذلك، فإنه لا يمكن جمع رئاسة إدارة أكثر من محطة إذاعية وقناة تلفزيونية واحدة في نفس الوقت. وتحدّد كراس الشروط أيضا عدد من التوجيهات الخاصة بحماية حقوق الإنسان<sup>152</sup>.

ولمواجهة هذه الصعوبات، من المأمول أنه بفضل السلطة والشرعية الأكبر التي سيتمنحها لها مركزها الدستوري، ستنجح الهيئة المقبلة في فرض نفسها كمنظم لقطاع حساس ومن الأهمية بمكان من أجل ضمان حقوق الإنسان.

146. انظر قرار الهايكا: <http://haica.tn/fr/2014/08/arret-de-lemission-ness-nessma-de-la-chaine-nessma-tv-pendant-un-mois-en-raison-dune-incident-a-la-violence-et-a-la-guerre>.

147. انظر قرار الهايكا: <http://haica.tn/fr/2016/10/decision-de-suspension-de-lemission-andi-ma-nkollek-pour-trois-mois>.

148. انظر قرار الهايكا <http://haica.tn/fr/2015/01/le-pluralisme-dans-les-medias-audiovisuels-pendant-les-elections-legislatives-et-presidentielles>.  
149. القرار المشترك بين الهيئة العليا المستقلة للانتخابات والهايكا الصادر في 5 جويلية 2014 بشأن القواعد والإجراءات المتعلقة بالحملة الانتخابية في وسائل الإعلام السمعية البصرية. ترى الهيئة العليا المستقلة للانتخابات أن الأمر يعود إليها لتنفيذ الفصولين 70 و172 من القانون الانتخابي المتعلق بمنع بث استطلاعات الرأي خلال الحملات الانتخابية وفترات الانتخابات، في حين تعتبر الهايكا أن منع نشر استطلاعات الرأي ينتهي عند إغلاق آخر مكتب اقتراع على الأراضي الوطنية، أما الهيئة العليا المستقلة للانتخابات فتعتبر أنه يجب أن يؤخذ بعين الاعتبار آخر مكتب اقتراع في الخارج.

150. قرار المحكمة الإدارية عدد 417830 المؤرخ في 17 ديسمبر 2014.

151. انظر البيان الصحفي للهايكا: <http://haica.tn/fr/2013/08/la-haica-invite-le-gouvernement-a-la-revision-immediate-des-nominations>.

152. <http://haica.tn/fr/espace-professionnels/cahiers-de-charges>.

## 5.4.2 هيئة التنمية المستدامة وحقوق الأجيال القادمة

يقتصر نطاق هذه الهيئة على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية.<sup>153</sup>

وخلافاً للفصل 128 المتعلق بهيئة حقوق الإنسان، ينص الفصل 129 من الدستور على أن هيئة التنمية المستدامة وحقوق الأجيال القادمة هي فقط هيئة استشارية إلزامية لأي مشروع قانون يدرج ضمن مهامها القضائية، أي أن عدم مراعاة الاستشارات الإلزامية بشأن مشاريع القوانين التي تدرج في نطاق عملها قد يؤدي، كما هو الحال بالنسبة للهيئات الأخرى، إلى إبطال مشروع القانون من قبل المحكمة الدستورية لأسباب إجرائية. غير أنها تظل هيئة استشارية محضة لا تتمتع بسلطة التحقيق، كما هو الحال بالنسبة لمؤسسة حقوق الإنسان<sup>154</sup> وهيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد<sup>155</sup>، وليس لها سلطة تنظيمية كما هو الحال بالنسبة للهايكا والهيئة العليا المستقلة للانتخابات<sup>157</sup>، وهكذا، من بين الهيئات الدستورية المستقلة الخمسة، يبدو أن هذه الهيئة هي الأضعف في ما يتعلق بالكفاءات والسلطات التي تنسب إليها.

وتنفرد هذه الهيئة بخاصية أخرى تتعلق بالشروط الواجب توفرها لدى المرشحين لعضويتها. ففي حين يتطلب الترشح للهيئات الأخرى الاستقلالية والحياد بالإضافة إلى الكفاءة والنزاهة، تقتصر شروط هيئة التنمية المستدامة وحقوق الأجيال القادمة على شرطي الكفاءة والنزاهة. وهذا يبرر فكرة أن هذه الهيئة هي مؤسسة استشارية مخصصة لدعم مجلس النواب في أداء وظيفته التشريعية عوض أن تكون هيئة لضمان حقوق الإنسان وحمايتها.

هذا، بالطبع، لا ينفي أن هذه الهيئة تعمل بالتعاون مع هيئة حقوق الإنسان وذلك بتزويدها خاصة بالمعلومات اللازمة لأداء وظيفتها في مراقبة احترام حقوق الإنسان في المجال الاقتصادي والاجتماعي ولو أن هذا الدور يبقى محدوداً للغاية في هذا المجال.

## 6.4.2 هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد

تم اعتماد القانون الأساسي عدد 59 - 2017 المؤرخ في 24 أوت 2017، بخصوص هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد من قبل مجلس نواب الشعب في 19 جويلية 2017<sup>158</sup>. وكان موضوع الطعن في عدم الدستورية الذي تم توقيعه وتقديمه من قبل 40 نائبا في 26 جويلية 2017 أمام الهيئة المؤقتة

153. الدستور، الفصل 129.

154. الدستور، الفصل 128.

155. نفس المرجع، الفصل 130.

156. نفس المرجع، الفصل 127.

157. نفس المرجع، الفصل 126.

158. انظر أعلاه 2.1.2 حول العمل الذي أنجزه مجلس نواب الشعب.

لمراقبة دستورية القوانين. وقد نظرت هذه الأخيرة في الاستئناف وأصدرت قرارها في 17 أوت 2017<sup>159</sup>، وأعلنت أنّ مشروع القانون مطابق للدستور. وقد صدر القانون في 24 أوت 2017.<sup>160</sup>

يجب أن يتم اعتماد قانون الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد في نطاق مسار تطوير آليات مكافحة الفساد الذي انطلق في 13 جانفي 2011 ومواصلة تنفيذ أحكام الدستور الصادر في 27 جانفي 2014. ويعتبر هذا أول قانون أساسي يصدر في إطار تنفيذ الفصل 125 من الدستور.

وفي خطابه الأخير يوم 13 جانفي 2011<sup>161</sup>، أعلن الرئيس السابق بن علي عن إنشاء ثلاث لجان لبدء الإصلاحات الرئيسية، بما في ذلك لجنة لمكافحة الفساد، التي أنشئت بعد سقوط النظام بمقتضى المرسوم عدد 7 - 2011 المؤرخ في 18 فيفري 2011. وفي 19 فيفري 2011، عين رئيس الجمهورية بالنيابة رئيساً<sup>162</sup> للجنة الوطنية لتقصي الحقائق حول الفساد والرشوة، وحددت فترتها من 7 نوفمبر 1987 إلى 14 جانفي 2011. تلقت هذه اللجنة حوالي 11000 ملف. وقد درست ما يقرب من 5300، وحققت في حوالي 5200، وقد أحالت حوالي 2400 ملف إلى مختلف الوزارات والهيئات العمومية المعنية في حين أحالت على المحاكم 400 ملف هام.<sup>163</sup>

وخلال المناقشات المتعلقة بصياغة الدستور (من ديسمبر 2011 إلى جانفي 2014)، كانت مسألة مكافحة الفساد والرشوة محل إجماع بين مختلف مكونات المجلس الوطني التأسيسي. ولتعزيز مبادئ الشفافية والنزاهة والمسؤولية، تم تكريس الهيئة الوطنية للحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد في الدستور. ويحدد الفصل 130 مهام هذه الهيئة ووظائفها وتكوينها. وعملا بهذا الحكم وبالفصل 125 من الدستور<sup>164</sup>، وهو الفصل المشترك بين جميع الهيئات الدستورية، تم إعداد القانون الأساسي 59 - 2017 واعتماده وإصداره أخيرا في 24 أوت 2017.

### (1) مهام الهيئة وصلحياتها

الهيئة مسؤولة في الآن ذاته عن الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد. وهي مجهزة بالمهارات التقليدية المعترف بها للهيئات: الرصد والتوثيق (الفصلان 5 و 8)، وإعداد الدراسات (الفصلان 7 و 8) وإجراء البحوث، واقتراح الإصلاحات (الفصل 7)، ونشر ثقافة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد (الفصلان 6 و 7).

159. الهيئة المؤقتة لمراقبة دستورية المشاريع، القرار عدد 07/2017 المؤرخ في 8 أوت 2017، المتعلق بمشروع قانون هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد، الرائد الرسمي عدد 67 الصادر في 24 أوت 2017، ص. 2709 (باللغة العربية).

160. القانون عدد 59 - 2017 المؤرخ في 24 أوت 2017، الرائد الرسمي عدد 61 الصادر في 1 أوت 2017، ص. 2475 (باللغة العربية)، وحتى يوم 24 سبتمبر 2017، لم يتم نشر النسخة الفرنسية الرسمية). وقد اعتمد هذا القانون بعد اعتماد القانون عدد 10 - 2017 المؤرخ في 7 مارس 2017 والمتعلق بالإبلاغ عن الفساد وحماية المبلغين، الرائد الرسمي عدد 20 الصادر في 10 مارس 2017، ص. 765 (باللغة العربية)، وحتى يوم 24 سبتمبر 2017، لم يتم نشر النسخة الفرنسية الرسمية).

161. يوم قبل سقوط نظام بن علي

162. الأمر عدد 235 - 2011 المؤرخ في 19 فيفري 2011 المتعلق بتعيين السيد عبد الفتاح عمر رئيسا للجنة الوطنية لتقصي الحقائق حول الفساد والرشوة. قدمت اللجنة تقريرها ونشرته في 11 نوفمبر 2011، واقتترحت مشروع مرسوم إداري بشأن مكافحة الفساد والرشوة. اعتمد المرسوم الإداري الصادر بتاريخ

14 نوفمبر 2011 (المرسوم الإداري عدد 120 - 2011 المؤرخ في 14 نوفمبر 2011 حول مكافحة الفساد والرشوة، الرائد الرسمي عدد 88 لسنة 2011، باللغة العربية). وقد أدت وفاة رئيس اللجنة في 2 جانفي 2012 إلى انتهاء عمله إلى أن تم تنفيذ المرسوم الإداري في أبريل 2012 وتعيين رئيس جديد (المحامي والرئيس السابق لعمادة المحامين السيد سمير العنابي) الذي حل محله سنة 2015 رئيس اللجنة الحالي (المحامي والرئيس السابق لعمادة المحامين السيد شوقي طيب). انظر أعله 1.1.4.2 حول الدستور.

وبالإضافة إلى ذلك، أقر المشرع لهذه الهيئة مجموعة من الصلاحيات (الفصول من 16 إلى 18)، تمكنها من التحقيق في القضايا واستجواب الأشخاص المعنيين واتخاذ التدابير اللازمة.

وهذه الصلاحيات تمنح الهيئة نفس صلاحيات الشرطة العدلية. وتتم ممارسة هذه الصلاحيات تحت إشراف السلطة القضائية. ومن ثم، فإن التحقيق المسبق للمدعي العام (مكتب النيابة العمومية) يظل إلزاميا (الفصل 19) للتحقيق أو التفتيش أو التوجيه أو الحجز. وينطبق الأمر على الإجراءات التحفظية (منع السفر وتجميد الممتلكات والأصول): يجب على الهيئة أن تطلب من السلطة القضائية التدخل واتخاذ هذه الإجراءات (الفصل 25).

وكانت هذه المراقبة المسبقة لأنشطة الهيئة وصلاحياتها موضوع طعن بعدم الدستورية قدمه النواب. وفي هذا الطعن، أثار النواب مسألة استقلالية الهيئة عن السلطة القضائية. ورأت أيضا أن القانون يتناقض مع أحكام الدستور في ما يتعلق باستقلالية الهيئة وفصل السلطات. وفي ردها، قررت الهيئة المؤقتة لمراقبة دستورية مشاريع القوانين أنّ «سلطات الشرطة العدلية هي جزء من التتبعات العدلية التي تمس الحقوق والحريات الأساسية، وأنّ الدستور أوكل إلى السلطة القضائية (طبقا للفصول 27 و49 و102 و108) ضمان هذه المهمة. ومن ثم فإنّ «الخضوع الجزئي لأعوان هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد لإشراف السلطة القضائية له أساس سليم ولا يشكل حالة عدم دستوريته، و[...] مبدأ الفصل بين السلطات يتعلق حصرا بالصلاحيات التشريعية والتنفيذية والقضائية»<sup>165</sup>.

## (2) تكوين الهيئة وسير عملها

طبقا للقانون عدد 59 - 2017، يتكون مجلس الهيئة من 9 أعضاء من بينهم 4 ممثلين عن المهن القضائية (قاضي عدلي، قاضي إداري، قاضي مالي ومحام). ممثلين عن المهن المتعلقة بالضرائب والمحاسبة (مختص في مراجعة الحسابات والتدقيق، مختص في الضرائب أو الرقابة الإدارية والمالية) ومختص في العلوم الاجتماعية، مختص في الاتصالات وأخيرا ممثل للجمعيات العاملة في مجال مكافحة الفساد وتعزيز الحوكمة الرشيدة (الفصل 35).

يتم انتخاب الأعضاء في مرحلتين. ويكون الترشح حرا. تتلقّى لجنة الاختيار بمجلس نواب الشعب الملفات، وتتولى اختيار المرشحين وترتيبهم وفقا لسلم تقييمي تقوم بصياغته مسبقا ونشره. وتتولى اختيار 4 رجال و4 نساء من كل ملف من الملفات الشخصية وتحيلها على مجلس النواب للتصويت في الجلسة العامة، مع احترام قاعدة التناسف «كلما أمكن ذلك» (الفصل 40). وبالتالي، فإن التناسف وفقا للقانون عدد 59 - 2017 لا يشكل التزاما بل هو مبدأ يتم احترامه في حدود الإمكان: التزام بالوسائل وليس بالنتيجة.

165. الهيئة المؤقتة لمراقبة دستورية المشاريع، القرار عدد 07/2017 المؤرخ في 8 أوت 2017، المتعلق بمشروع قانون هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد، الرائد الرسمي عدد 67 الصادر في 24 أوت 2017، ص. 2709 (باللغة العربية).

ويتولى الأعضاء أداء اليمين أمام رئيس الجمهورية (الفصل 42). وينتخب المجلس الذي يرأسه أقدم عضو وأصغر عضو في اجتماعه الأول الرئيس ونائبي الرئيس. ولتكريس مبدأ التنافس، ينص القانون على أن انتخاب الرئيس ونائب الرئيس يجب أن يكونا من الجنسين «كلما أمكن» (الفصل 41). وهنا يتناقض القانون عدد 59 - 2017 مع مشروع القانون الأساسي الخاص بالقواعد المشتركة بين الهيئات الدستورية التي تنص على أن الرئيس ونائب الرئيس يجب أن يكونا بالضرورة من جنسين مختلفين (الفصل 6).

وينبغي أن يكون أعضاء المجلس متفرغين كلياً لأداء مهامهم. ويمنع منعاً باتاً ممارسة وظيفة عمومية أو أي نشاط مهني آخر (الفصل 54). ويظل الأعضاء خاضعين لالتزامات النزاهة والأمانة والتحفيز والالتزام بالتصريح عن المكاسب، ويجب ألا يكونوا في حالة تضارب مصالح (الفصلان 55 و56).

وفي حالة شغور بعد إلغاء الثقة أو سحبها أو الوفاة أو العجز أو الاستقالة، يعلن مجلس الهيئة عن الوظيفة الشاغرة ويرفعها إلى مجلس النواب الذي يشرع في انتخاب عضو جديد وفقاً لإجراء مماثل للإجراء الأولي (الفصل 47). وما زال هذا الحكم غامضاً ويمكن أن يمثل مشكلة في وقت لاحق. وبالفعل فإنّ هذا الفصل ينص على سحب الثقة بوصفه أحد الشروط المؤدية إلى الشغور. ولم يتمّ تصحيح هذا الوضع في بقية أحكام القانون.

ويشير القانون المتعلق بهذه الهيئة إلى القانون المتعلق بالأحكام المشتركة بين الهيئات الدستورية، التي نظرت في مشروعها الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين التي أعلنت عن عدم دستورية الحكم الذي يسمح بسحب الثقة<sup>166</sup>. وأكدت الهيئة، في قرارها، على التناقض بين هذا الإجراء (سحب الثقة) ومبدأ استقلالية الهيئات<sup>167</sup>. وبعد إعلان عدم دستورية هذا الحكم، فإنّ ذكر سحب الثقة في القانون عدد 59 - 2017 يصبح دون معنى. وبالتالي، سيكون من المناسب اعتماد قانون تصحيحي يحذف عبارة «سحب الثقة» من نص القانون عدد 59 - 2017.

الجهاز الإداري للهيئة: تشير الفصول من 48 إلى 53 من القانون عدد 59 - 2017 إلى المبادئ التي تحكم الجهاز الإداري للهيئة. ويشرف على هذا الجهاز مدير تنفيذي يتم اختياره بالاتفاق بين أعضاء المجلس، أو بأغلبية الثلثين وإلغاؤه بموجب الشروط نفسها. وما يزال يخضع للقواعد والمبادئ نفسها التي يتمتع بها أعضاء المجلس الآخرون. وينص القانون على إنشاء إدارتين: إحداهما مسؤولة عن الحوكمة الرشيدة والأخرى لمكافحة الفساد. ويشير القانون إلى النظام الداخلي للهيئة في ما يتعلق بتنظيم هاتين الإدارتين (الفصلان 51 و52). والجدير بالذكر في هذا الصدد أنّ إحدى الشكاوى التي قدمها النواب ضد هذا القانون تتعلق بعدم دستورية كامل الفصل المتعلق بالجهاز الإداري. وأجابت الهيئة المؤقتة لمراقبة دستورية مشاريع القوانين بحجة أنّ الفصل 125 من الدستور يشير إلى قانون يحدد قواعد تنظيم السلطة وأنّ هذه الصيغة تتطلب تحديد قواعد التسيير الإداري. ورفضت الهيئة المؤقتة لمراقبة دستورية مشاريع القوانين هذه الشكاوى.<sup>168</sup>

166. الهيئة المؤقتة لمراقبة دستورية مشاريع القوانين، القرار عدد 04/2017 المؤرخ في 8 أوت 2017، المتعلق بالأحكام المشتركة بين الهيئات الدستورية المستقلة، الرائد الرسمي عدد 65 الصادر في 15 أوت 2017، ص. 2585 (باللغة العربية).

167. نفس المرجع.

168. الهيئة المؤقتة لمراقبة دستورية مشاريع القوانين، القرار عدد 07/2017 المؤرخ في 8 أوت 2017، المتعلق بمشروع قانون هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد، الرائد الرسمي عدد 67 الصادر في 24 أوت 2017، ص. 2709 (باللغة العربية).

ونذكر أخيراً أن القانون المتعلق بالهيئة الوطنية للحكومة الرشيدة ومكافحة الفساد لا يعطي تفاصيل عن القواعد المتعلقة بالميزانية والشفافية والمحاسبة والمساءلة للهيئة. ويجب أن تكون جميع هذه الأسئلة موضوع القانون المقبل بشأن الأحكام المشتركة بين الهيئات الدستورية المستقلة.<sup>169</sup>

## 7.4.2 الهيئات العمومية المستقلة الأخرى

سوف ننظر هنا في ثلاث هيئات عامة مستقلة يجب أن تلعب دوراً مهماً في حماية حقوق الإنسان وتعزيزها: الهيئة الوطنية لحماية المعطيات الشخصية<sup>170</sup>، وهيئة الحقيقة والكرامة والهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب. وقد أنشئت هذه الهيئات قبل سنة 2011 أو بعدها وقد شهدت تطوراً في وضعها ومهامها في اتجاه إنشاء آليات لضمان استقلالها.

### 1.7.4.2 هيئة حماية المعطيات الشخصية

أنشئت الهيئة الوطنية لحماية المعطيات الشخصية بمقتضى القانون عدد 63 - 2004 المؤرخ في 27 جويلية 2004 المتعلق بحماية المعطيات الشخصية<sup>171</sup>. وللهيئة شخصية اعتبارية وتتمتع بالاستقلال المالي. وتلحق ميزانيتها بوزارة العلاقات مع الهيئات الدستورية والمجتمع المدني وحقوق الإنسان. وتشهد هذه الهيئة تجديداً منذ عام 2011. وقد أصبحت الآن مكرسة في الفصل 24 من الدستور الذي يمنحها دوراً من حيث ضمان الخصوصية بل حماية المعطيات الشخصية أيضاً.

وينص القانون على ما يلي: «لكل شخص الحق في حماية المعطيات الشخصية المتعلقة بحياته الخاصة باعتبارها من الحقوق الأساسية المضمونة بالدستور ولا يمكن أن تقع معالجتها إلا في إطار الشفافية والأمانة واحترام كرامة الإنسان ووفقاً لمقتضيات هذا القانون»<sup>172</sup>. ويحدد هذا القانون المعطيات الشخصية<sup>173</sup> وكذلك الأشخاص الذين يحميهم هذا القانون من أي تعريف قد يؤثر على حرمة شخصهم وحياتهم الخاصة<sup>174</sup>.

يمنح القانون صلاحيات كبيرة للهيئة المنشأة لضمان حماية المعطيات الشخصية. ولديها أولاً سلطة التحقيق في أي مكان تتم فيه معالجة المعطيات الشخصية باستثناء محلات السكنى. ويضع القانون على ذمة الهيئة أعواناً مخلصين من وزارة تكنولوجيا الاتصال أو خبراء قضائيين لإجراء البحوث

169. انظر مشروع القانون الأساسي عدد 30 - 2016 المتعلق بالأحكام المشتركة بين الهيئات الدستورية المستقلة.  
170. القانون الأساسي عدد 63 لسنة 2004 المؤرخ في 27 جويلية 2004 المتعلق بالهيئة الوطنية لحماية المعطيات الشخصية، الرائد الرسمي عدد 61 الصادر في 30 جويلية 2004، ص. 1988.  
171. الدستور، الفصل 24: «تحمي الدولة الحياة الخاصة، وحرمة المسكن، وسرية المراسلات والاتصالات والمعطيات الشخصية».  
172. القانون الأساسي عدد 63 لسنة 2004، الفصل 1.  
173. نفس المرجع، الفصل 4: «تعتبر معطيات شخصية على معنى هذا القانون كل البيانات مهما كان مصدرها أو شكلها والتي تجعل شخصاً طبيعياً معزّزاً أو قابلاً للتعريف بطريقة مباشرة أو غير مباشرة باستثناء المعلومات المتصلة بالحياة العامة أو المعتبرة كذلك قانوناً».  
174. نفس المرجع، الفصل 5: «بعد قابلاً للتعريف الشخص الطبيعي الذي يمكن التعرف عليه بصورة مباشرة أو غير مباشرة من خلال مجموعة من المعطيات أو الرموز المتعلقة خاصة بهويته أو بخصائصه الجسمية أو الفيزيولوجية أو الجينية أو النفسية أو الاجتماعية أو الاقتصادية أو الثقافية».

المطلوبة. ولا يمكن معارضة السرية المهنية في إطار هذا العمل. وبعد هذه التحقيقات، يأمر القانون بإبلاغ وكيل الجمهورية المختص إقليمياً بأي جريمة تكشف عنها التحقيقات وجلسات الإنصات التي تعقدها الهيئة<sup>175</sup>.

#### وحدة 4

بمقتضى الفصل 76 من القانون عدد 63 - 2004، فإنّ هيئة حماية المعطيات الشخصية مسؤولة أساساً عن المهام التالية:

- التراخيص والإعلانات المتعلقة بمعالجة المعطيات الشخصية،
- استقبال الشكاوى ومعالجتها،
- وضع قواعد ومدونات لقواعد السلوك وآراء وبحوث بشأن المسائل المتعلقة بالمعطيات الشخصية.

كما أنّ الحق في الحصول على المعلومات، الذي يضمنه القانون الأساسي عدد 22 لسنة 2016 المؤرخ 24 مارس 2016، له حدوده حين يتعلق الأمر بالحق في حماية المعطيات الشخصية. وفي الواقع، ينص الفصل 24 من الباب الرابع من القانون، الذي يتناول الاستثناءات من الحق في الحصول على المعلومات، على ما يلي: « لا يمكن للهيكل المعني أن يرفض طلب النفاذ إلى المعلومة إلا إذا كان ذلك يؤدي 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»<sup>176</sup>. وهكذا، فإن المحكمة مكلفة بحماية المعطيات الشخصية، ولكنها يجب أن تضمن أيضاً التوازن بين حقين قد يتعارضان: حق الوصول إلى المعلومات من جهة، وحماية خصوصية المعطيات الشخصية وسريتها من جهة أخرى.

وتتولى هيئة حماية المعطيات الشخصية حالياً دراسة مشروع القانون الأساسي عدد 62 - 2016 الذي ينقح ويتم القانون عدد 27 لسنة 1993 المؤرخ في 22 مارس 1993 المتعلق ببطاقة التعريف الوطنية التي تهدف إلى إدخال بطاقة التعريف «البيومترية»<sup>177</sup>. وتحقيقاً لهذا الغرض، أصدرت الهيئة بياناً في 1 نوفمبر 2016 أدانت فيه انتهاك الفصل 76 من مشروع القانون (63)، الذي يحيل على الهيئة جميع المسائل المتعلقة بحماية المعطيات الشخصية، بما في ذلك مشاريع القوانين والمراسيم. ثم حذرت من خطورة انعكاسات مشروع القانون على حياة المواطنين والمواطنات الخاصة وعلى وحقهم في حماية معطياتهم الشخصية سواء من حيث المعلومات الواردة في هذا النوع الجديد من بطاقات التعريف الوطنية أو على مستوى إجراءات الإنشاء والإدارة، وللاسيما في ضوء الإمكانيات التي تتيحها التكنولوجيات الحديثة لمعالجة المعطيات وإيصالها.

175. نفس المرجع، الفصل 77.

176. ترجمة المؤلف.

177. تمت مناقشة مشروع القانون الأساسي من قبل لجنة الحقوق والحريات والعلاقات الخارجية لمجلس نواب الشعب بين ماي وجويلية 2017. <https://majles.marsad.tn/2014/fr/lois/57ce8ac9cf44123b7174acee/texte> أطلع عليه في 5 نوفمبر 2017.

وبما أن هيئة حماية المعطيات الشخصية قائمة على اعتبارها طرفاً فاعلاً في نظام حماية حقوق الإنسان، فقد تم وضع آليات للتنسيق مع الهيئات الأخرى. فعلى سبيل المثال، في ما يتعلق بالعلاقات مع السلطة القضائية، ينص القانون على إلزام الهيئة بأن تحيل إلى وكيل الجمهورية المختص أي انتهاك يقدم لها أثناء التحقيق أو جلسة الاستماع. وبالإضافة إلى ذلك، ينص القانون على أن يكون من بين أعضاء الهيئة عضو في اللجنة العليا لحقوق الإنسان والحريات الأساسية<sup>178</sup> لتزويد اللجنة بالخبرة والمعلومات اللازمة في مجال جد مؤثر مثل التكنولوجيات الحديثة للاتصال والمعلومات المتعلقة بحقوق الإنسان. وهذا الحكم لم يتم تكراره في تكوين مؤسسة حقوق الإنسان.<sup>179</sup>

## 2.7.4.2 هيئة الحقيقة والكرامة

ينص الفصل 148 من الدستور على أن «تلتزم الدولة بتطبيق منظومة العدالة الانتقالية في جميع مجالاتها والمدة الزمنية المحددة بالتشريع المتعلق بها، ولا يقبل في هذا السياق الدفع بعدم رجعية القوانين أو بوجود عفو سابق أو بحجة اتصال القضاء أو بسقوط الجريمة أو العقاب بمرور الزمن». ولا يشمل هذا الحكم الضمانات الأساسية المتعلقة بالحق في الأمن القانوني في مجال العدالة الانتقالية. إن هذا الاختيار للمكونات، المتناقض مع التزامات تونس الدولية، يبعث على القلق الشديد لأنه قد يؤدي إلى تقويض سلطة ومصداقية مسار يهدف إلى معالجة المظالم وانتهاكات حقوق الإنسان المرتكبة خلال فترة الدكتاتورية، ولكنه أيضاً ينتهك تلك الحقوق نفسها<sup>180</sup>. ويتم تنظيم العدالة الانتقالية بمقتضى القانون الأساسي عدد 53 لسنة 2013 المؤرخ في 24 ديسمبر 2013 بشأن إقامة العدالة الانتقالية وتنظيمها، وإرساء هيئة الحقيقة والكرامة.

وتتمثل مهامها في إبراز جميع انتهاكات<sup>181</sup> حقوق الإنسان المرتكبة منذ سنة 1955 حتى تاريخ إصدار قانون العدالة الانتقالية<sup>182</sup>. وسوف تختفي هذه الهيئة حتماً بانتهاء مهامها، ولكن الحقيقة هي أن السلطات والصلاحيات الواسعة التي منحها إياها القانون تنص على بعض آليات التعاون ومواءمة نشاطها مع الهيئات التي تعمل في مجال حماية حقوق الإنسان.

أولاً، وقبل كل شيء، يجب على السلطات القضائية والإدارية، وكذلك السلطات العمومية أو أي شخص طبيعي أو معنوي، تقديم جميع الوثائق أو المعلومات المتوفرة لديهم لهيئة الحقيقة والكرامة. ولهيئة أيضاً الحق في الاطلاع على القضايا المعروضة على المحاكم، فضلاً عن الأحكام أو القرارات التي تصدرها<sup>183</sup>.

178. القانون الأساسي عدد 63 لسنة 2004، الفصل 78.

179. أنظر أعلاه 2.4.2. 3 المتعلق بتكوين هيئة حقوق الإنسان وتسييرها.

180. لم تتم معالجة هذه المسألة خلال الاستعراض الدوري الشامل لتونس في سبتمبر 2014.

181. القانون الأساسي عدد 53 لسنة 2013 المؤرخ في 24 ديسمبر 2013 والمتعلق بإرساء العدالة الانتقالية وتنظيمها، الرائد الرسمي عدد 105 الصادر في 31 ديسمبر 2016، الفصل 3: «الانتهاك على معنى هذا القانون هو كل اعتداء جسيم أو ممنهج على حق من حقوق الإنسان صادر عن أجهزة الدولة أو مجموعات أو أفراد تصرفوا باسمها أو تحت حمايتها وإن لم تكن لهم الصفة أو الصلاحية التي تخول لهم ذلك. كما يشمل كل اعتداء جسيم وممنهج على حق من حقوق الإنسان تقوم به مجموعات منظمة».

182. القانون الأساسي عدد 53 لسنة 2013 المؤرخ في 24 ديسمبر 2013، الفصل 17.

183. القانون الأساسي عدد 53 لسنة 2013 المؤرخ في 24 ديسمبر 2013، الفصل 40.

وبمجرد أن يقع تحديد المسؤولين عن التجاوزات وانتهاكات حقوق الإنسان من قبل هيئة الحقيقة والكرامة، تتم إحالة هؤلاء الأشخاص على المحاكم العدلية والمحاكم الإدارية حيث يتم تكوين دوائر مختصة لمعالجة هذا النوع من القضايا<sup>184</sup>. ومع ذلك، فإن القانون الأساسي عدد 53 لسنة 2013 ينص على منح آلية التحكيم للمسؤولين عن التجاوزات وانتهاكات حقوق الإنسان: عندما تقوم لجنة تحكيم الهيئة المختصة لهذا الغرض بعرض قضية أو ملف قيد البحث أمام السلطات القضائية، فإنّ هذه الأخيرة تتخلى عن النظر في الملف. وبالتالي، نلاحظ أن الأولوية تمنح لهيئة الحقيقة والكرامة لمعالجة القضايا.

و أخيرا، يجوز النظر في ملف التوفيق بناء على طلب الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، وهو المرجع الوحيد الذي يشير إلى هيئة عمومية مستقلة أخرى في هذا القانون.<sup>185</sup>

وتدوم مدة عضوية هيئة الحقيقة والكرامة أربع سنوات ابتداء من تاريخ تعيين أعضائها. ولا يمكن تمديد هذه العضوية إلا لمدة سنة واحدة بناء على طلب معلل تقدمه الهيئة نفسها إلى مجلس نواب الشعب. وقد تمّ إرساء الهيئة الحالية سنة 2013، ومن المقرر أن تنتهي مهامها سنة 2017 ما لم تطلب التمديد لسنة واحدة وبشرط الحصول على موافقة مجلس نواب الشعب. وهذا يعني أنه سيتم إنهاء مهامها وسوف تختفي من المشهد المؤسسي في أجل أقصاه سنة 2018.

#### 3.7.4.2 الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب<sup>186</sup>

إن إنشاء هذه الهيئة بمقتضى القانون الأساسي عدد 43 - 2013 المؤرخ في 23 أكتوبر 2013 ناتج عن التزام دولي للدولة التونسية طبقا للمادة 3 من البروتوكول الاختياري الملحق بالاتفاقية الدولية لمناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة. وتنص هذه المادة على أنه « تشي أو تعين أو تستبقي كل دولة طرف هيئة زائرة واحدة أو أكثر على المستوى المحلي لمنع التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة (يشار إليها فيما يلي باسم الآلية الوقائية الوطنية)<sup>187</sup>».

كما أنّ الصلاحيات الممنوحة للمؤسسة الوطنية للوقاية من التعذيب تتداخل إلى حد كبير مع السلطات الممنوحة للجنة العليا لحقوق الإنسان والحريات الأساسية الحالية (وإلى هيئة حقوق الإنسان في المستقبل). وفي الواقع، تمنح هاتان الهيئتان حقوقا مماثلة لزيارة جميع أماكن الحرمان من الحرية والاحتجاز. وينطبق الشيء نفسه على تلقي الشكاوى، والوظيفة الاستشارية المتعلقة بمشاريع القوانين التي تؤثر في مجال تدخلها، وعمل التوعية، والتحقيق في قضايا التعذيب، وما إلى ذلك. ومع ذلك، توجد بعض الاختلافات:

184. نفس المرجع، الفصل 8.

185. نفس المرجع، 2013، الفصل 46.

186. القانون الأساسي عدد 43 لسنة 2013 المؤرخ في 23 أكتوبر 2013 والمتعلق بالمؤسسة الوطنية للوقاية من التعذيب، الرائد الرسمي عدد 85 الصادر في 25 أكتوبر 2013.

187. اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، 10 ديسمبر 1984، والبروتوكول الاختياري لاتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، نيويورك، 18 ديسمبر 2002، الذي دخل حيز النفاذ في 22 جوان 2006 وصادقت عليه تونس في 29 جوان 2011.

وهكذا، وعلى عكس اللجنة العليا لحقوق الإنسان والحريات الأساسية وهيئة حقوق الإنسان، فإن الهيئة الوطنية لمقاومة التعذيب لا تتمتع بالقدرة على المبادرة في حالات التعذيب المحتملة.

## وحدة 5

القانون الأساسي عدد 43 - 2013 المؤرخ في 23 أكتوبر 2013 بشأن الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب،

الفصل 3 «تتولى الهيئة أساسا القيام بالمهام التالية:

1. القيام بزيارات دورية منتظمة وأخرى فجئية دون سابق إعلام وفي أي وقت تختاره لأماكن الاحتجاز التي يوجد فيها أشخاص محرومون أو يمكن أن يكونوا محرومين من حريتهم،
2. التأكد من توفر الحماية الخصوصية للأشخاص ذوي الإعاقة الموجودين بمراكز الإيواء المنصوص عليها بالفصل 2 من هذا القانون الأساسي،
3. التأكد من خلو أماكن الاحتجاز من ممارسة التعذيب وغيره من المعاملات أو العقوبات القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، ومراقبة مدى تلاءم ظروف الاحتجاز وتنفيذ العقوبة مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان والقوانين الوطنية،
4. تلقي البلاغات والإشعارات حول الحالات المحتملة للتعذيب أو المعاملات أو العقوبات القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة في أماكن الاحتجاز والتقاضي بشأنها وإحالتها بحسب الحالة إلى السلطات الإدارية أو القضائية المختصة،
5. إبداء الرأي في مشاريع النصوص القانونية والترتيبية ذات العلاقة بالوقاية من التعذيب والممارسات المهينة والمخالفة إليها من قبل السلطات المختصة،
6. تقديم توصيات للوقاية من التعذيب والمساهمة في متابعة تنفيذها،
7. اعتماد مبادئ توجيهية عامة بالتنسيق مع الجهات المعنية للوقاية من التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة في أماكن الاحتجاز والتدابير الملائمة لكشفه،
8. إحداث قاعدة بيانات تجمع فيها المعطيات والإحصائيات لهدف استغلالها في إنجاز المهام الموكولة إليها،
9. المساهمة في نشر الوعي الاجتماعي بمخاطر التعذيب والمعاملات أو العقوبات القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة عن طريق الحملات التحسيسية وإقامة الندوات واللقاءات وإصدار النشرات والأدلة وتنظيم الدورات التدريبية والإشراف على برامج التكوين في مجال اختصاصها،
10. إنجاز ونشر البحوث والدراسات والتقارير ذات العلاقة بالوقاية من التعذيب والممارسات المهينة ومساعدة غيرها من الهيئات على إنجازها،
11. رفع تقريرها السنوي إلى رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة ورئيس المجلس المكلف بالسلطة التشريعية ونشره بموقعها الإلكتروني وبالرأى الرسمي للجمهورية التونسية.»

ولذلك، فإننا في وضع تكون فيه لهيئة مختصة (منع التعذيب) وهيئة أكثر عمومية (حقوق الإنسان) مهام متقاربة جدا.

ولا يشير القانون الذي أقر إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب والمعاملة للإنسانية والمهينة وتنظيمها إلى أن لها اختصاصا مقتصرًا على هذا المجال. وفي هذا الصدد، ينص الفصل 3 (7) من القانون الأساسي - 43 2013 على تنسيق عمل الهيئة مع الهيئات الأخرى. وبالإضافة إلى ذلك، ينص الفصل 16 من مشروع قانون هيئة حقوق الإنسان على تنسيق إجراءاتها في هذا المجال مع الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب<sup>188</sup>.

وأخيرا، تجدر الإشارة إلى أنه على الرغم من أن هيئة الوقاية من التعذيب قد أنشئت سنة 2013، إلا أنها لم تباشر نشاطها إلا سنة 2017. وتعزى التطورات الأخيرة إلى جهود وزارة حقوق الإنسان<sup>189</sup> سنة 2016 لتسريع إجراءات صياغة النصوص التي تحدد تنظيمها الإداري والمالي. وبعد الجهود التي بذلتها الوزارة، وهيئة الحقيقة والكرامة وبعض منظمات المجتمع المدني، تم أخيرا تعيين أعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب سنة 2016. كما تم اعتماد القانون المتعلق بتنظيم الهيئة في شهر ماي 2017، وشرعت الهيئة في عملها<sup>190</sup>، وفي جويلية 2017 قدم الرئيس حميدة الدريدي استقالته من منصبه ليصبح عضوا في الهيئة. وفي 14 جويلية 2017، تم انتخاب فتحي جزّاي، وزير التربية السابق، رئيسا للهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب<sup>191</sup>.

188. انظر أدناه 4.1.4 حول العلاقات بين الهيئات الدستورية والهيئات المستقلة الأخرى.

189. انظر أدناه 2.3 حول الوزارة المسؤولة عن العلاقة مع المؤسسات الدستورية والمجتمع المدني وحقوق الإنسان.

190. لقاء مع السيدة حميدة الدريدي، تونس، 25 ماي 2017.

191. [https://www.observatoire - securite.tn/fr/marsad\\_actors/instance - nationale - pour - la - prevention - de - la - torture/](https://www.observatoire - securite.tn/fr/marsad_actors/instance - nationale - pour - la - prevention - de - la - torture/)

# 3. الهيئات الحكومية والمؤسسات تحت الإشراف

## المقدمة

يعتبر دور الهيئات الحكومية والمؤسسات التي تعمل تحت إشراف الحكومة والتي تختص بسن قوانين ووضع سياسات حقوق الإنسان وتنفيذها موضوعا مثيرا للجدل. فقبل سنة 2011، كانت الهيئات العمومية لحقوق الإنسان في تونس تعمل على تكريس سياسة الرئيس بن علي. ولم يكن لهذه الهيئات ونشاطاتها شرعية ملموسة في الواقع، كما أن حماية حقوق الإنسان وتعزيزها مسألة ترتبط أساسا بمنظمات المجتمع المدني. والدولة مطالبة باحترام الالتزامات الدولية في مجال حقوق الإنسان وتطبيقها على الصعيد الوطني، وهكذا، وعلى أساس التزام الدول وحكوماتها باحترام حقوق الإنسان، تشكل الأمم المتحدة والدول الأعضاء المكونة لها جزءا من نظام الحماية وتعزيز حقوق الإنسان التي تربط الدول وإداراتها (على الصعيد الوطني) بالهيئات الدولية (والإقليمية) المعنية بحماية حقوق الإنسان (على الصعيد الدولي).<sup>192</sup>

وتنتمي الهياكل الحكومية إلى السلطة التنفيذية وتحكمها مبادئ التخصص والتسلسل الهرمي. وهي هيئات سياسية (الحكومة) وإدارية (الإدارة المركزية). وفي ما يتعلق بالأجهزة تحت الإشراف، فإنها تخضع لسلطة الحكومة سواء تعلق الأمر بالأشخاص أو بالأفعال. والإشراف، على عكس السلطة الهرمية، ليس مكرّسا بحكم القانون، لذلك يجب إيجاد نص يحدّد مدى الإشراف.<sup>193</sup> ومع ذلك، فإن الرقابة كانت عادة محدودة جدا في ما يتعلق بالهيئات تحت الإشراف الناشطة في مجال حقوق الإنسان في تونس.

و في سنة 2017، توجد عدة هيئات تحت الإشراف تضطلع بدور في مجال حماية حقوق الإنسان وتعزيزها في تونس، خاصة وزارة حقوق الإنسان، واللجنة المشتركة بين الوزارات، والمكاتب أو مراكز التنسيق المعنية بحقوق الإنسان في صلب الوزارات والمجالس الاستشارية المختصة في هذا المجال.

وقد شهدت هيئات حقوق الإنسان تطورا متفاوتا خلال المسار الانتقالي. فمن جهة، كان الهيكل التنظيمي للوزارات يشكو من عدم الاستقرار، ومن جهة أخرى، تم إدراج بعض التعديلات على الهيئات تحت الإشراف. وأتسم نشاط بعض هذه الهيئات بالبطء منذ سنة 2011؛ في حين أعيدت هيكلة البعض الآخر، وتمّ نقلها من وزارة إلى أخرى أو اكتسبت استقلالها الذاتي.<sup>194</sup> ولهذا الوضع غير المستقر تأثير على عمل هذه الهياكل، خاصة في ما يتعلق بإمكانية الوصول إليها وانفتاحها على المواطنين، والملاحظة، والتوثيق، وصياغة التقارير.<sup>195</sup> ويمكن أن يكون للسياق الاقتصادي في تونس والخيار السياسي لتعزيز الهيئات المستقلة، مثل الهيئات الدستورية المستقلة أو هيئة الحقيقة والكرامة، دور كبير في تراجع الاستثمار في هذه الهياكل الحكومية.

192. انظر أعلاه مقدمة هذه الدراسة، 1.1، حول النظام الوطني لحقوق الإنسان.

193. حسب مبدأ القانون الإداري لا يوجد إشراف بدون نص.

194. انظر أعلاه 4.2. 1.7 حول الهيئة الوطنية لحماية المعطيات الشخصية.

195. وليد الفرشيشي، المنظمات الرسمية لحقوق الإنسان في تونس، مركز الكواكبي للانتقال الديمقراطي، تونس، 2014، (نسخة مهيئة)، ص. 6.

يهدف هذا الجزء الثاني من الدراسة إلى تحليل وتقييم دور مختلف الهيئات والمؤسسات الحكومية تحت الإشراف في تنفيذ سياسات حقوق الإنسان ومراقبتها. لذلك سنتناول، على التوالي، دراسة الهيئات الحكومية والمؤسسات تحت الإشراف التي تؤدي دورا هاما في مجال حماية وتعزيز حقوق الإنسان.

### 1.3 وزارة العلاقة مع الهيئات الدستورية والمجتمع المدني وحقوق الإنسان

في أواخر التسعينات، أنشأت تونس وزارة لحقوق الإنسان والاتصال والعلاقات مع البرلمان. وبعدها، لم تكن الحكومات المتعاقبة تولى المكانة التي تستحقها «إدارة» مركزية في نشاط الحكومة في مجال حقوق الإنسان. وهكذا، تم إلحاق حقوق الإنسان سنة 2002 بوزارة العدل التي أصبحت وزارة العدل وحقوق الإنسان. ورغم الانتقاد الذي وجه إليها خلال النظام القديم، تم تجديد هذه الوزارة في أول حكومة تم تشكيلها بعد انتخابات 23 أكتوبر 2011. وقد أقر الألمان الحكوميين عدد 22 - 2012 وعدد 23 - 2012 المؤرخان في 19 جانفي 2012 إحداث وزارة حقوق الإنسان والعدالة الانتقالية وحددا صلاحياتها.<sup>196</sup> ثم تم إدراج هذه «الخطة المتنقلة» أحيانا في صلب وزارة العدل، وأحيانا أخرى في صلب وزارة العدالة الانتقالية؛ وهي الآن ملحقة بوزارة العلاقة مع الهيئات الدستورية والمجتمع المدني وحقوق الإنسان.

و خلال فترة ما بين انتخابات سنة 2013 وإحداث وزارة العلاقة مع الهيئات الدستورية والمجتمع المدني وحقوق الإنسان سنة 2016<sup>197</sup>، تم تكليف وزير لدى رئيس الحكومة<sup>198</sup> بخطة «حقوق الإنسان» من قبل رئيس الحكومة في ماي 2015<sup>199</sup>. وهذا الاختيار «مكلف بمهمة» أمر غير عادي؛ يمكن تفسيره «بالبرغماتية» للسلطات، لكنه يطرح مشكلة لأنه عمل داخلي غير مخصص للنشر في الرائد الرسمي، مما يؤثر سلبا على إحداث هذه الإدارة الوزارية الجديدة وإبراز دورها. وقد اعتمد هذا التكوين أيضا على تقرير نشر سنة 2013 ورد فيه أن «تدخل السلطة التنفيذية ينبغي أن يقتصر على مسائل أساسية تتعلق بالتنسيق بين مختلف الهيئات الرسمية في مجال حقوق الإنسان. ولذلك، ينبغي، إذا لزم الأمر، تعيين منسق عام مكلف بحقوق الإنسان، لدى رئاسة الحكومة»<sup>200</sup>.

ولذلك فإن الصلاحيات الموكلة إلى هذا الوزير المكلف لدى رئيس الحكومة تتمحور حول حقوق الإنسان. ومن خلال العلاقة مع الهيئات الدستورية المستقلة، تعمل الوزارة في مجال الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تؤديها هذه الهيئات. وبالإضافة إلى ذلك، تتمثل مهام الوزارة في التنسيق بين مختلف الوزارات والهيئات العمومية والمجتمع المدني الناشط في مجال حقوق الإنسان من أجل وضع تشريعات واستراتيجيات وخطط عمل من شأنها أن تعزز نظام حقوق الإنسان.

196. الألمان الحكوميين عدد 22 - 2012 وعدد 23 - 2012، الرائد الرسمي عدد 6 الصادر في 20 جانفي 2012، ص. 383 و384.  
197. الأمر الحكومي عدد 465 - 2016 المؤرخ في 11 أبريل 2016 المتعلق بإنشاء وزارة العلاقة مع السلطات الدستورية والمجتمع المدني وحقوق الإنسان، والذي حدد مهامها وصلاحياتها، الرائد الرسمي عدد 30 المؤرخ في 12 أبريل 2016، الأمر الحكومي عدد 662 - 2016 المؤرخ في 30 ماي 2016 والمتعلق بتنظيم سير وزارة العلاقة مع الهيئات الدستورية والمجتمع المدني وحقوق الإنسان.  
198. الأمر الرئاسي عدد 35 لسنة 2015 المؤرخ في 6 فيفري 2015 المتعلق بنسبة رئيس الحكومة وأعضائها، الرائد الرسمي عدد 12 الصادر في 10 فيفري 2015، ص. 428.  
199. رسالة تكليف بمهمة لوزير العلاقة مع السلطات الدستورية والمجتمع المدني غير منشورة.  
200. وليد الفرشيشي، المنظمات الرسمية لحقوق الإنسان في تونس، مركز الكواكي للانتقال الديمقراطي، تونس، 2014، (غير منشور)، ص. 30.

وأخيراً، تم تكليف الوزير بإحداث هيئة وطنية دائمة تعمل كمحفّز للتعاون بين تونس والهيئات الدولية لحقوق الإنسان. وحدث تغيير هيكلي ووظيفي سنة 2016 عندما تمّ إحداث وزارة مختصة وتم توسيع صلاحيات الوزارة لتشمل رسمياً حقوق الإنسان، بالإضافة إلى العلاقة مع المؤسسات الدستورية والمجتمع المدني.<sup>201</sup>

### 1.1.3 التنظيم والهيكلية

يخضع تنظيم الوزارة المكلفة بالعلاقة مع الهيئات الدستورية والمجتمع المدني وحقوق الإنسان للأمر الحكومي عدد 662 لسنة 2016 المؤرخ في 30 ماي 2016. وطبقاً للفصل الأول من هذا الأمر الحكومي، تشمل الوزارة الديوان، والإدارة العامة للمصالح المشتركة والمصالح الخصوصية.

ويوكل ملف حقوق الإنسان إلى الإدارة العامة لحقوق الإنسان، وهي خدمة خاصة بالوزارة<sup>202</sup>. وتشمل أيضاً الإدارة العامة للعلاقة مع السلطات الدستورية والإدارة العامة للعلاقة مع المجتمع المدني والكتابة القارة للجنة الوطنية للتنسيق وإعداد وتقديم التقارير ومتابعة التوصيات في مجال حقوق الإنسان وإدارة الشؤون القانونية والنزاعات. وقد جاءت هذه المنظمة لتعوض المنظمة غير الرسمية السارية المفعول منذ سنة 2015 والتي اعتمدت على ثلاث «ورشات» حول حقوق الإنسان والمجتمع المدني والهيئات الدستورية.

ومن الناحية الهيكلية، تطورت الخدمات التي تقدمها الإدارة العامة لحقوق الإنسان بالمقارنة مع خدمات الإدارة العامة السابقة لحقوق الإنسان<sup>203</sup>. وتشمل الإدارة العامة الآن إدارة للبحوث والتشريع والتخطيط في مجال حقوق الإنسان وإدارة المتابعة والتقييم في مجال حقوق الإنسان.

ويتم تعزيز جانبيين: التخطيط والتقييم<sup>204</sup>. وتخصّص إدارة فرعية للتخطيط والبرمجة في مجال حقوق الإنسان. ومن المزمع أيضاً إحداث إدارة فرعية للمتابعة والتقييم في مجال حقوق الإنسان. وسيشمل المشروع 3 خدمات: خدمة متابعة البرامج العمومية وبرامج الجمعيات، وخدمة آليات المراقبة، وخدمة التقييم (الإحصاءات والمؤشرات). وستؤدي هذه الخدمة الأخيرة إلى تجديد المقاربة الرسمية لحقوق الإنسان، نظراً لأهمية مؤشرات حقوق الإنسان من حيث التشريعات ومتابعة وتقييم السياسات العمومية.

201. الأمر الرئاسي عدد 1 - 2016 المؤرخ في 12 جانفي 2016 المتعلق بتسمية أعضاء الحكومة، الرائد الرسمي عدد 4 الصادر في 12 جانفي 2016، ص. 91، الأمر الحكومي عدد 465 - 2016 المؤرخ في 11 أبريل 2016 المتعلق بإنشاء وزارة العلاقة مع السلطات الدستورية والمجتمع المدني وحقوق الإنسان، والذي حدد مهامها وصلاحياتها، الرائد الرسمي عدد 30 المؤرخ في 12 أبريل 2016 والأمر الحكومي عدد 662 - 2016، الرائد الرسمي عدد 47 المؤرخ في 10 جوان 2016، ص. 1829.

202. الأمر الحكومي عدد 662 - 2016، الفصل 17.

203. الأمر عدد 23 - 2012، الفصلان 24 و26.

204. الأمر الحكومي عدد 662 - 2016، الفصل 27.

## 2.1.3 الصلاحيات

### وحدة 6

الأمر الحكومي عدد 465 - 2016 المؤرخ في 11 أبريل 2016، الذي أنشأ وزارة العلاقة مع المجتمع الدستوري والمجتمع المدني وحقوق الإنسان وتحديد صلاحياتها ومسؤولياتها:

الفصل 2: «تتولى وزارة العلاقة مع الهيئات الدستورية والمجتمع المدني وحقوق الإنسان:

- المساعدة على تركيز الهيئات الدستورية المستقلة،
- المساهمة في تكريس التحاور المتواصل بين الحكومة والمجتمع المدني في إطار إرساء قواعد الديمقراطية التشاركية،
- إعداد واقتراح التشريعات وخطط العمل والاستراتيجيات وتنفيذها لتطوير منظومة حقوق الإنسان علاوة على الدور التنسيقي مع بقية الوزارات والهيكل والمنظمات والجمعيات المعنية المشاركة في حماية حقوق الإنسان وترسيخ قيمها ونشر ثقافتها وضمن ممارستها وفقا للتشريع الوطني والمواثيق الدولية المصادق عليها ذات العلاقة».

وفي ما يتعلق بحقوق الإنسان، تضطلع الوزارة بمهمة عامة تتمثل في وضع وتنفيذ نظام وطني لحقوق الإنسان. وللوزارة مهام أخرى مثل اقتراح مشاريع تشريعية وإعداد بحوث ودراسات. وهذه المهام الرئيسية هي التالية:

**المشاريع والنصوص التشريعية :** إعداد واقتراح مشاريع القوانين والنصوص الترتيبية المتعلقة بمجال حقوق الإنسان وإبداء الرأي في مشاريع النصوص القانونية التي تعرض عليها في المسائل ذات الصلة بحقوق الإنسان.

**المنظومة الوطنية لحقوق الإنسان :**

- بلورة وإرساء منظومة وطنية متكاملة ومتناسقة لحقوق الإنسان والتنسيق بين الوزارات لإعداد ووضع خطط العمل والاستراتيجيات والسياسات لتطوير منظومة حقوق الإنسان،
- التنسيق مع مختلف المتدخلين في مجال حماية حقوق الإنسان وترسيخ قيمها ونشر ثقافتها.

**التحليل والدراسات والبحوث والمتابعة :**

- القيام بالتحليل والدراسات والبحوث المتعلقة بحقوق الإنسان في تونس،
- متابعة وتقييم وضع حقوق الإنسان من خلال دعم وإرساء آليات لرصد مدى احترام حقوق الإنسان وتنفيذها،
- دراسة المعاهدات الدولية ذات الصلة بحقوق الإنسان قصد اقتراح المصادقة عليها والعمل على مواءمة التشريع الوطني لمقتضياتها.

وبمقارنة صلاحيات الوزارة الجديدة مع صلاحيات وزارة العدالة الانتقالية وحقوق الإنسان (13 - 2012)، فإن تعزيز المهام يشمل الآن بعدا دوليا مرتبطا بالمعاهدات الدولية لحقوق الإنسان، والبعد المتعلق بمراقبة وتقييم وضع حقوق الإنسان.<sup>205</sup>

### 3.1.3 العمل الذي أنجزته الوزارة

وتمشيا مع العمل الذي قامت به وزارة العدالة الانتقالية وحقوق الإنسان (2012 - 2013)<sup>206</sup>، أظهرت وزارة العلاقة مع الهيئات الدستورية والمجتمع المدني وحقوق الإنسان قدرتها على إصدار بعض التشريعات. وهكذا، وفي إطار خلق نظام وطني لحقوق الإنسان، تولّى الوزير المكلف بحقوق الإنسان القيام باستشارة عامة حول مشاريع القوانين الأساسية المتعلقة بالهيئات الدستورية<sup>207</sup> وخاصة مشروع القانون الأساسي عدد 30 - 2016 المتعلق بالأحكام المشتركة بين الهيئات الدستورية<sup>208</sup> ومشروع القانون الأساسي عدد 42 - 2016 المتعلق بهيئة حقوق الإنسان لسنة 2016<sup>209</sup>، كما شرعت الوزارة في العمل على مشروع قانون يتعلق بهيئة التنمية المستدامة وحقوق الأجيال القادمة<sup>210</sup>. وبالإضافة إلى ذلك، وفي ما يتعلق بالهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب<sup>211</sup>، عملت الوزارة سنة 2016 على تسريع إجراءات وضع النصوص التي تحدد تنظيمها الإداري والمالي. وهكذا، وبفضل الجهود المتضافرة التي بذلتها الوزارة وهيئة الحقيقة والكرامة والمجتمع المدني، تمكّنت الهيئة من ممارسة نشاطها سنة 2017<sup>212</sup>. وأخيرا، ساهمت الوزارة في إعداد مشروع القانون الأساسي عدد 59 - 2017 المؤرخ في 24 أوت 2017 المتعلق بهيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد<sup>213</sup>.

ولتنفيذ أعمالها، أقامت الوزارة أيضا علاقات شراكة وتبادل مع هيكل حقوق الإنسان، سواء كانت حكومية أو غير حكومية أو وطنية أو دولية. وتشمل هذه العلاقات، على سبيل المثال، إقامة الشراكات وتقديم الدعم لإعداد مشاريع تشريعية بشأن الهيئات الدستورية بالتعاون مع مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، ومنظمة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان والتنمية والمعهد الدانمركي لحقوق الإنسان.

205. طبقا للفصل 24 من الأمر عدد 23 - 2012، فإن صلاحيات الإدارة العامة لحقوق الإنسان التابعة لوزارة العدالة الانتقالية هي تعزيز استراتيجية حقوق الإنسان وآليات حمايتها؛ والمساعدة في نشر ثقافة حقوق الإنسان وتدريب أصحاب المصلحة في المجال؛ وإعداد واقتراح مشاريع قوانين حقوق الإنسان؛ وتقديم المشورة بشأن تشريعات حقوق الإنسان والتنسيق والتعاون مع مكونات المجتمع المدني في مجالات حقوق الإنسان.

206. وكانت وزارة العدالة الانتقالية وحقوق الإنسان (2012 - 2013) مسؤولة عن إعداد استشارات عامة حول مشروع قانون العدالة الانتقالية ومشروع القانون المتعلق بإنشاء آلية لمنع التعذيب. وفي سنة 2013، شرعت أيضا في مناقشات بشأن إعداد إطار قانوني جديد للهيئة العليا لحقوق الإنسان والحريات الأساسية ومشروع قانون مكافحة الإرهاب. وبنفس الأسلوب، بدأت التفكير في الإطار التشريعي الجديد لمؤسسة حقوق الإنسان الوطنية المزمع إرساؤها والتي انطلقت قبل صدور دستور عام 2014 والفصل 128 المتعلق بهيئة حقوق الإنسان.

207. انظر أعلاه 4.2 حول الهيئات الدستورية المستقلة. الاستشارة عامة سنة 2016.

208. انظر أعلاه 1.4.2 حول الإطار القانوني المشترك بين الهيئات الدستورية المستقلة.

209. خمس استشارات عامة سنة 2016. انظر أعلاه 2.4.2 حول هيئة حقوق الإنسان.

210. انظر أعلاه 5.4.2 حول هيئة التنمية المستدامة وحقوق الأجيال القادمة.

211. انظر أعلاه 2. 3 7.4 حول الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب.

212. نفس المرجع.

213. انظر أعلاه 6.4.2 حول هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد.

وفي نطاق التحسيس والتأطير في مجال حقوق الإنسان، تنظم الوزارة استشارات عامة بشأن المشاريع التشريعية<sup>214</sup> والنشطة التي يمكن للمجتمع المدني أن يشارك فيها، على سبيل المثال، إعادة بث الاستعراض الدوري الشامل لتونس في جنيف في 2 ماي 2017.

وتعمل الوزارة أيضا على تنسيق النشاط الحكومي لحماية وتعزيز حقوق الإنسان مع الوزارات المعنية. وتمّ تدعيم هذه المهمة بإنشاء لجنة وطنية جديدة للتنسيق وإعداد وتقديم التقارير ومتابعة التوصيات.

## 2.3 اللجنة الوطنية للتنسيق وإعداد وتقديم التقارير ومتابعة التوصيات في مجال حقوق الإنسان

منذ سنة 2011، تمّ إحداث عدّة لجان مشتركة بين الإدارات. نذكر على سبيل المثال، لجنة مكافحة الإرهاب ومنع غسل الأموال أو اللجنة الوطنية للتنسيق وإعداد وتقديم التقارير ومتابعة التوصيات في مجال حقوق الإنسان. وقد أنشئت هذه الأخيرة للاستجابة للالتزامات تونس الدولية في مجال حقوق الإنسان.

وتقوم أجهزة النظام الدولي بمتابعة تنفيذ الدول لالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان. وعلى مستوى الأمم المتحدة، تدرس أجهزة مجلس حقوق الإنسان الوضع العام لحقوق الإنسان في كل دولة من الدول الأعضاء. ويمكن تمييز نوعين على الأقل من الآليات الدولية: تعتمد الأولى على معاهدات الأمم المتحدة المتعلقة بحقوق الإنسان، والثانية على ميثاق الأمم المتحدة. وتنظر آليات معاهدات حقوق الإنسان في وضع الحقوق التي تشملها المعاهدة بالتحديد في بلد معين. وتشير آليات ميثاق الأمم المتحدة إلى مهام المقررين الخاصين والاستعراض الدوري الشامل. ومن المقرّر أيضا وضع آليات رقابية أخرى على مستوى المنظمات الإقليمية التي تعدّ تونس عضوا فيها.<sup>215</sup>

غير أن إعداد التقارير ومتابعة توصيات الهيئات الدولية والإقليمية المنشأة بمقتضى معاهدات حقوق الإنسان تشهد تأخيرا واسع النطاق في تونس. ويعود ذلك جزئيا إلى التأخير المتراكم الذي شهدته تونس خلال فترة الدكتاتورية. واليوم يعود هذا التأخير إلى تعدد الآليات الدولية في مجال حقوق الإنسان وإجراءاتها وزيادة عدد التوصيات المقدّمة إلى تونس - حوالي 500 توصية في غضون خمس سنوات<sup>216</sup>.

214. وتشير التقديرات إلى أن 600 شخص ساهموا في الاستشارات الخمسة في فيفري 2016. انظر تقرير المفوضية السامية لحقوق الإنسان لسنة 2016، المفوضية السامية لحقوق الإنسان في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ص.25

215. على سبيل المثال، في إطار الاتحاد الأفريقي، تقدم تقارير دورية إلى اللجنة وإلى المحكمة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب. وتم تقديم مشروع قانون أساسي للمصادقة على انضمام الجمهورية التونسية إلى الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب بشأن حقوق المرأة في أفريقيا إلى مجلس النواب في 7 جويلية 2017 للنظر فيه. <http://www.legislation.tn/fr/content/projet-de-loi-organique-portant-approbation-de-ladh%C3%A9sion-de-la-r%C3%A9publique-tunisienne-%C3%A0-la-ch> (اطلع عليه في 5 نوفمبر 2017)

216. التقرير النهائي للحلقة الدراسية حول «الممارسات الجيدة للآلية الوطنية للتنسيق وإعداد التقارير ومتابعة التوصيات»، وزارة العدل وحقوق الإنسان والعدالة الانتقالية، مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان في تونس، 29 ماي 2014.

وقد أدى عدم وجود هيئة قارة ووظيفية للتنسيق وإعداد التقارير ومتابعة التوصيات حتى سنة 2015 إلى تفاقم هذه الصعوبات. وقبل سنة 2011، كان إعداد معظم التقارير يتم من قبل إدارة حقوق الإنسان بوزارة الشؤون الخارجية بالتنسيق مع وزارات العدل والداخلية والدفاع. وقد بدأ التفكير في الحاجة إلى إحداث آلية وطنية للتنسيق وإعداد وتقديم التقارير ومتابعة التوصيات التي انطلقت في منتصف فترة الاستعراض الدوري الشامل سنة 2012. ولكن في شهر ماي 2014<sup>217</sup>، تعهدت وزارة العدالة الانتقالية وحقوق الإنسان بإحداث آلية وطنية قارة مكرّسة لإعداد وتقديم التقارير، خاصة متابعة تنفيذ أفضل للتوصيات في مجال حقوق الإنسان.

وقد تمّ إرساء اللجنة الوطنية لتنسيق وإعداد وتقديم التقارير ومتابعة التوصيات في مجال حقوق الإنسان في أكتوبر 2015. وتمّ إدراج بعض التغييرات في تكوين اللجنة في ماي 2016<sup>218</sup>. كما تمّ رسمياً إحداث كتابة خاصة باللجنة في صلب الوزارة<sup>219</sup>.

### 1.2.3 التنظيم والهيكلية

إن اللجنة التونسية المشتركة بين الوزارات هي هيكل قارّ يعود بالنظر إلى رئيس الحكومة. وتتكوّن من ممثلين عن عدة وزارات يتولّون تنسيق وإعداد التقارير وإجراء المشاورات اللازمة لتحقيق هذه الغاية.<sup>220</sup> وهي لجنة قارة بما أنها تواصل نشاطها بعد كتابة تقارير معينة، خلافاً للتاليات المخصّصة التي أنشئت لغرض وحيد وهو إعداد تقرير ثمّ حلها بعد ذلك بوقت قصير.

ويرأس اللجنة المشتركة بين الوزارات وزير حقوق الإنسان أو من يمثّله. وفي سنة 2017، تتكون اللجنة المشتركة بين الوزارات من ممثل لرئاسة الجمهورية، وعضو واحد لكل وزارة (28 سنة 2017)، وممثل عن المعهد الوطني للإحصاء، ومقرر هو أيضاً ممثل لوزارة حقوق الإنسان. ويعيّن أعضاء اللجنة بأمر من رئيس الحكومة بناء على اقتراح الوزراء المعنيين بين المديرين المكلفين بملف حقوق الإنسان في وزاراتهم. وتحدّد مدة عضوية الأعضاء بثلاث سنوات، قابلة للتجديد مرة واحدة<sup>221</sup>.

و توجد كتابة قارّة تعود بالنظر إلى وزارة حقوق الإنسان. ويكون رئيسها عضواً مقراً في اللجنة<sup>222</sup>. ويكون تكوين هذه الكتابة القارة، التي هي جزء من الخدمات الخاصة للوزارة، حسب معايير مفصلة<sup>223</sup>. ويشمل الإدارة الفرعية لإعداد التقارير ومحاضر الجلسات والإدارة الفرعية لمتابعة التوصيات.

217. عبر المشاركون عن هذه الرغبة خلال ورشة العمل حول إنشاء آلية وطنية لإعداد التقارير ومتابعة التوصيات الخاصة بهيئات المعاهدات الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان.

218. الأمر الحكومي عدد 663 - 2016 المؤرخ في 30 ماي 2016 المنقح للأمر الحكومي عدد 1593 - 2015 المؤرخ في 30 أكتوبر 2015 المتعلق بإنشاء اللجنة الوطنية للتنسيق وإعداد وتقديم التقارير ومتابعة التوصيات في مجال حقوق الإنسان، الرائد الرسمي عدد 47 الصادر في 10 جوان 2016، ص. 1835.

219. الأمر الحكومي عدد 662 - 2016 المؤرخ في 30 ماي 2016 والذي يحدد قواعد تسيير وزارة العلاقة مع الهيئات الدستورية والمجتمع المدني وحقوق الإنسان، الرائد الرسمي عدد 47 الصادر في 10 جوان 2016، ص. 1829، الفصلان 30 و31.

220. الأمر الحكومي عدد 663 - 2016.

221. نفس المرجع، الفصل 6.

222. نفس المرجع، الفصل 13.

223. الأمر الحكومي عدد 662 - 2016.

## وحدة 7

ترد المهام المفصلة للكتابة القارة للجنة المشتركة بين الوزارات أدناه.  
الحصول على المعلومات والبيانات ومعالجتها:

- جمع وتخزين المعلومات والبيانات اللازمة لعمل اللجنة،
- تلقي المراسلات الواردة وتسجيلها وإرسالها من قبل مكتب الضبط للوزارة،
- إعداد وتنفيذ برنامج لحفظ وإدارة جميع الوثائق المتعلقة بممارسة نشاط اللجنة،
- تخطيط العمل والتنظيم والإدارة؛
- إعداد مشروع جدول سنوي للالتزامات وتقديمه إلى اللجنة في بداية كل سنة،
- إعداد ومراقبة اجتماعات وعمل لجنة الاتصالات والإعلام؛
- نشر عمل اللجنة المشتركة بين الوزارات، وإنشاء مكتبة مختصة متعددة الوسائط،
- وإحداث موقع رسمي للجنة، ورصدها والاتصال بشبكات المعلومات في مجال حقوق الإنسان.

وطبقا للفصل 15 من الأمر عدد 663 - 2016، تملك اللجنة الموارد البشرية والتمويل اللازم ل أداء مهامها. ومن الناحية العملية، تتحمل نفقاتها الميزانية الخاصة بوزارة العلاقة مع الهيئات الدستورية والمجتمع المدني وحقوق الإنسان منذ سنة 2016.

### 2.2.3 المهام والصلاحيات

تتولى اللجنة المشتركة بين الوزارات «تنسيق وإعداد التقارير التي تقدمها الدولة التونسية بصفة دورية للهيئات واللجان والمؤسسات الأقليمية والإقليمية في مجال حقوق الإنسان ومناقشتها لدى هذه الهيئات واللجان والمؤسسات ومتابعة الملاحظات والتوصيات الصادرة عنها».<sup>224</sup>

وبالتالي فإن هذا الهيكل القار المشترك بين الوزارات مسؤول عن تنسيق وصياغة التقارير وإجراء الاستشارات اللازمة لتحقيق هذه الغاية، لكنّه غير معني بتنسيق خطط العمل الوطنية لحقوق الإنسان الخاصة بتنفيذ التوصيات الصادرة عن الهيئات الإقليمية والدولية. وبالتالي فإن تنسيق تنفيذ توصيات حقوق الإنسان ووضع خطة عمل وطنية يشكّلان جزءا من مهمة وزارة حقوق الإنسان.<sup>225</sup>

224. الأمر الحكومي عدد 1593 لسنة 2015 المؤرخ في 30 أكتوبر 2015 يتعلق بإحداث لجنة وطنية للتنسيق وإعداد وتقديم التقارير ومتابعة التوصيات في مجال حقوق الإنسان، الفصل 1.

225. الأمر الحكومي عدد 465 - 2016 المؤرخ في 11 أبريل 2016 المتعلق بإنشاء وزارة العلاقة مع الهيئات الدستورية والمجتمع المدني وحقوق الإنسان وتحديد مهامها وصلاحياتها، الفصل 2، تتمثل مهمة الوزارة في «إعداد واقتراح التشريعات وخطط العمل والاستراتيجيات وتنفيذها لتطوير منظومة حقوق الإنسان علاوة على الدور التنسيقي مع بقية الوزارات والهيئات والمنظمات والجمعيات المعنية المشاركة في حماية حقوق الإنسان وترسيخ قيمها ونشر ثقافتها وضمّان ممارستها وفقا للتشريع الوطني والمواثيق الدولية المصادق عليها ذات العلاقة».

هناك نوعان من المهام: من جهة تقوم بتنسيق وإعداد وتقديم التقارير، ومن جهة أخرى تتولى متابعة تنفيذ التوصيات.

(1) تضطلع اللجنة المشتركة بين الوزارات، في نطاق نشاط إعداد وتقديم التقارير، بالمهام التالية: **إعداد التقارير:** إعداد وتقديم ومناقشة التقارير الحكومية في الوقت المحدد لكل تقرير للأمم المتحدة وهيئات المعاهدات الإقليمية التي تونس طرف فيها، ومجلس حقوق الإنسان والإجراءات الخاصة للأمم المتحدة والهيئات الإقليمية. وبالإضافة إلى ذلك، هناك تحيين، عند الاقتضاء، للوثيقة الأساسية الموحدة للمعاهدات.

**التنسيق على المستوى الوطني** مع مختلف المؤسسات والمؤسسات الوطنية لإعداد التقارير الحكومية التونسية والاستجابة لمختلف الملاحظات والتقارير والتوصيات الدولية والإقليمية المتعلقة بحقوق الإنسان وكذلك جمع المعلومات والإحصاءات، وإنشاء بنك بيانات ومؤشرات فعالة في مجال حقوق الإنسان.<sup>226</sup>

**تنسيق التفاعل الدولي،** في حدود صلاحياتها، مع منظمات الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة، مع المنظمات الإقليمية العاملة في مجال حقوق الإنسان والمنظمات غير الحكومية.

على سبيل المثال، فإن اللجنة المشتركة بين الوزارات هي المؤسسة المسؤولة عن الوفاء بالتزامات الدولة التونسية بتقديم التقارير إلى الهيئات الدولية والإقليمية: هيئات المعاهدات، والاستعراض الدوري الشامل، والإجراءات الخاصة والهيئات الإقليمية في مجال حقوق الإنسان. وينبغي أيضا أن تكون قادرة على إدارة جميع مسائل الهيئات المنشأة بمعاهدات، بما في ذلك تقديم واستكمال الوثيقة الأساسية الموحدة والتقارير الدورية، وتدريب أصحاب المصلحة داخل الوزارات وما بعدها على إعداد التقارير وتقديمها.

ويشمل الأمر الحكومي تكليف اللجنة المشتركة بين الوزارات بتدريب أعضائها ومسؤولي الكتابة القارة في مجال حقوق الإنسان<sup>227</sup> لضمان جودة ونجاعة عملها. وفي نطاق مهامها، يجوز للجنة أيضا أن تطلب أية معلومات تراها ضرورية أيا كانت طبيعتها. وتتكفل جميع الوزارات والهيئات والهيكل المعنية بتيسير حصول اللجنة على المعلومات المطلوبة<sup>228</sup>.

وتقوم اللجنة المشتركة بين الوزارات بنشر وتعميم التقارير الحكومية والملاحظات الختامية والتوصيات الصادرة عن الأمم المتحدة والهيئات واللجان الإقليمية في ميدان حقوق الإنسان<sup>229</sup>.

226. على سبيل المثال، في إطار الاتحاد الأفريقي، تقدم تقارير دورية إلى اللجنة وإلى المحكمة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب. وتم تقديم مشروع قانون أساسي للمصادقة على انضمام الجمهورية التونسية إلى الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب بشأن حقوق المرأة في أفريقيا إلى مجلس النواب في 7 جويلية 2017 للنظر فيه. - approba- tion - de - la - r%C3%A9publique - tunisienne - %C3%A0 - la - ch (اطلع عليه في 5 نوفمبر 2017)

227. الأمر الحكومي عدد 1593 لسنة 2015، الفصل 15.

228. نفس المرجع، الفصل 4.

229. نفس المرجع، الفصل 11.

(2) متابعة تنفيذ التوصيات، تتولّى اللجنة المشتركة بين الوزارات القيام بالمهام التالية:  
**متابعة وتنظيم الملاحظات والتوصيات :** متابعة الملاحظات والتوصيات الصادرة عن واللجان  
والمؤسسات الأممية والإقليمية في مجال حقوق الإنسان، بالإضافة إلى جمع التوصيات وفهرستها.

**تنسيق تنفيذ التوصيات :** متطلبات كل توصية وتحديد الأطراف المتداخلة لتنفيذها وإعمالها،، واعتماد  
إجراءات ومبادئ توجيهية لضمان التنسيق في العمل لكافة المتدخلين في أعمال التوصيات.

**متابعة تنفيذ التوصيات :** إعداد تقارير دورية حول مدى تقدم وفاء الحكومة التونسية بالتزاماتها ورصد  
مدى التقدم في تنفيذ وإعمال التوصيات.

وينبغي أن تكون اللجنة المشتركة بين الوزارات قادرة جمع المعلومات والإحصائيات وإرساء منظومة  
معلومات ومؤشرات ناجعة وعملية في مجال حقوق الإنسان. ولإنجاز هذه المهام، يدعو الأمر الحكومي  
إلى إتباع مقاربة تشاركية وشاملة للجميع. واللجنة مسؤولة فعلا عن إجراء مشاورات دورية مع مكونات  
المجتمع المدني والهيئات الوطنية العاملة في مجال حقوق الإنسان<sup>230</sup>، لإعداد التقارير وتنفيذ التوصيات.

### 3.2.3 العمل الذي أنجزته اللجنة المشتركة بين الوزارات

تم إرساء اللجنة المشتركة بين الوزارات بمقتضى الأمر المؤرخ في 30 أكتوبر 2015، اعتبارا من ديسمبر  
من نفس السنة. ولد شك أن هذه السرعة يمكن تفسيرها بضغط التقارير النهائية أمام هيئات الأمم  
المتحدة. ومنذ ذلك الحين، أعدت وقدمت «الوثيقة الأساسية» للإبلاغ إلى هيئات الأمم المتحدة في  
ديسمبر 2016.<sup>231</sup> وتقدم هذه الوثيقة معلومات وبيانات أساسية عن البلد المعني وهي جزء لا يتجزأ  
من التقارير المقدمة إلى هيئات المعاهدات أو ميثاق الأمم المتحدة. كما تقدّم اللجنة تقارير عن حالات  
الاختفاء القسري والتعذيب والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتناقشها<sup>232</sup>. وقبل سنة 2016،  
أعدت وزارة العدل والعدالة الانتقالية وحقوق الإنسان تقارير الهيئات المنشأة بمعاهدات والتي شاركت  
في التدريب على مضمون الحقوق وعمليات الأمم المتحدة ومعايير للمحتوى وشكل التقارير.<sup>233</sup>

أولاً، أعدت اللجنة تقريراً أولياً عن التدابير التي اتخذتها تونس لتنفيذ أحكام الاتفاقية الدولية لحماية  
جميع الأشخاص من الاختفاء القسري، والذي تمّ تقديمه إلى اللجنة المعنية بحالات الاختفاء القسري  
في 7 و8 مارس 2016<sup>234</sup>. وتولّى عرض التقرير وزير العلاقة مع الهيئات الدستورية والمجتمع المدني

230. نفس المرجع، الفصل 3.  
231. وثيقة أساسية تشكل جزءاً من التقارير المقدمة من الدول الأطراف - تونس، 17 جانفي 2017، HRI/CORE/TUN/2016.  
232. قامت الوزارة بصياغة هذه الوثائق سنتي 2014 و2015 وإجراء استشارة استطلاعية مع مجموعات صغيرة من ممثلي المجتمع المدني.  
233. تم التدريب على التقارير المتعلقة بحالات الاختفاء القسري والتعذيب والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بالتعاون مع مفوضية حقوق الإنسان  
والمعهد الدانمركي لحقوق الإنسان اللذين يعملان مع الوزارة. وكان الهدف هو تعزيز هذه القدرات لإعداد وكتابة التقارير التي تشمل عدة هيئات مهمة  
بتعزيز حقوق الإنسان وحماتها في تونس.  
234. تتولى اللجنة النظر في التقرير الأولي عن تونس (CED/C/TUN/1)، وفي أبحاثها الكتابية (CED/C/TUN/1) عن «قائمة النقاط» التي وجهتها لها اللجنة (CED/C/TUN/Q/1)

وحقوق الإنسان؛ وكان يرافقه وفد ممثل للهيئات المختصة في هذا الشأن<sup>235</sup>. وقدّم الوفد أيضا الردود الإضافية على الأسئلة التي طرحها أعضاء اللجنة حول جملة من المسائل تخص التشريعات والقوانين ومدى مطابقتها مع الاتفاقية بخصوص تعريف الاختفاء القسري، والإيقاف التحفظي والاعتقال، وحفظ السجلات، وحماية الأطفال والشهود الخ، وتمّ نشر الملاحظات الختامية في 25 ماي 2016<sup>236</sup>.

وفي شهر أفريل 2016، قدّمت تونس إلى لجنة مناهضة التعذيب تقريرها الدوري عن التدابير المتخذة لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة<sup>237</sup>. وترأس الوفد، المتكون من العديد من ممثلي الحكومة التونسية، وزير العلاقة مع الهيئات الدستورية والمجتمع المدني وحقوق الإنسان. وقام الوفد بالإجابة على الأسئلة الموجهة له من قبل اللجنة، وخاصّة، في ما يتعلق بتعريف التعذيب والإرهاب والمؤسسات والإجراءات المتعلقة بها، بالإضافة إلى الاحتفاظ والوفيات المشبوهة داخل السجن. ونشرت الملاحظات الختامية في ماي 2016<sup>238</sup>. كما قدّمت تونس تقريرها حول الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أمام اللجنة المذكورة في سبتمبر 2016<sup>239</sup>.

وكان إعداد التقارير وتقديمها ممارسة ممتازة لإعداد التقرير الخاص بالاستعراض الدوري الشامل الذي تم تقديمه في فيفري 2017<sup>240</sup>. وتمكّنت اللجنة المشتركة بين الوزارات من الاستفادة من تجربتها السابقة في إعداد التقرير الخاص بالاستعراض الدوري الشامل الذي تمت صياغته بشكل ناجح. ويتناول التقرير، في جملة من الأمور، الإطار الوطني لحقوق الإنسان بالرجوع إلى توصيات هيئات الأمم المتحدة في هذا المجال<sup>241</sup>.

و لم تعتمد الحكومة خلال إعداد التقارير المتعلقة بالاستعراض الدوري الشامل على مقاربة التشاركية في العمل والاندماج على الجمهور كي تتمكّن من تقديم هذه التقارير في الآجال المناسبة. وبعد 18 شهرا من الخبرة، بدأت اللجنة المشتركة بين الوزارات العمل بالاعتماد على التشاركية وانجاز الدراسات الأولى من أجل فهم أفضل للتمييز العنصري على سبيل المثال في تونس. وفي جويلية 2017، قامت بإعداد التقرير المتعلق بحقوق الطفل، المعروض حاليا للاستشارة والمناقشة مع مجموعات من الأطفال من مختلف الأعمار في عدة مناطق من البلاد. فالاندماج على الأطفال والشباب يخلق تجربة جديدة من شأنها أن تعزز معرفة وخبرة اللجنة المشتركة بين الإدارات والمشاركين الذين يساهمون في إعداد التقرير.

وأخيرا، من الممكن أن تتضمن الخطة الوطنية المستقبلية لحقوق الإنسان تنفيذ التوصيات التي تلقّتها الدولة التونسية من قبل الهيئات الفاعلة في النظام الوطني لحقوق الإنسان.

235. يتكون وفد تونس من الممثل الفار لتونس في جنيف؛ مدير حقوق الإنسان بوزارة الشؤون الخارجية؛ قاض، مدير مركز الدراسات القانونية والقضائية بوزارة العدل؛ والنائب الأول لوكيل الجمهورية في المحكمة العسكرية الابتدائية بتونس، ورئيس مصلحة حقوق الإنسان بديوان وزير الداخلية.

236. CED/C/TUN/CO/1 et CED/C/TUN/CO/1 Add.1.

237. CAT/C/TUN/3 et CAT/C/TUN/3/Add.1. انظر أيضا ردود السلطات التونسية على قائمة المسائل التي وجهت إليها من قبل اللجنة (CAT/C/TUN/Q/3).

238. CAT/C/TUN/CO/1.

239. E/C.12/TUN/3، انظر جميع الوثائق المتعلقة بدورة الاستعراض الثالثة التي أجرتها اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بموقع المفوضية السامية لحقوق الإنسان، بما في ذلك قائمة أعضاء الوفد (http://tbinternet.ohchr.org/\_layouts/TreatyBodyExternal/Countries.aspx).

240. A/HRC/WG.6/27/TUN/1، انظر جميع الوثائق الموجودة بموقع مكتب المفوضية السامية لحقوق الإنسان:

http://www.ohchr.org/FR/HRBodies/UPR/Pages/TNIndex.aspx

241. انظر الفقرتين 10 و16 من التقرير الذي قدمته تونس، (A/HRC/WG.6/27/TUN/1).

### 3.3 خلايا حقوق الإنسان ومراكز التنسيق في الوزارات الأخرى

بما أن موضوع حقوق الإنسان ذو طابع شمولي، فقد تمّ التفكير في تشريك المصالح التابعة لمختلف الوزارات التي تعمل على تحسين مستوى الخدمات العمومية في مجال حقوق الإنسان ولاسيما في قطاعات الأمن والعدالة والتعليم والتشغيل والصحة والبيئة والشؤون الاجتماعية. وهكذا، تم إحداث في أوائل التسعينات خلايا لحقوق الإنسان داخل وزارات العدل<sup>242</sup>، والداخلية،<sup>243</sup> والشؤون الخارجية والشؤون الاجتماعية.

و تضطلع هذه الخلايا بالعديد من المهام نذكر من بينها:

- استلام ومعالجة الشكاوى المقدمة من المواطنين، بالنسبة للمسائل المتعلقة بحقوق الإنسان الراجعة بالنظر الوزارة،
- إقامة علاقات مع المؤسسات الدولية والمنظمات غير الحكومية الأجنبية العاملة في ميدان حقوق الإنسان،
- متابعة القضايا المتعلقة بالتزامات الدولة التونسية.

وتشارك جميع هذه الهياكل، كل من موقعها، في مراقبة أوضاع حقوق الإنسان، وتزويد سلطات الإشراف بتقارير عن هذا الموضوع<sup>244</sup>. وتتولى السلطة التنفيذية أيضا اعتماد سياسات واضحة لوضع خطة وطنية لنشر ثقافة حقوق الإنسان لدى أعوان تنفيذ القانون والمواطنين.

وعلى الصعيد التنظيمي، أنشأت بعض الوزارات إدارات أو مراكز تنسيق لحقوق الإنسان (الشؤون الخارجية، والشؤون الداخلية، والشؤون الاجتماعية)، وهناك هيئات أخرى لها صلة ببعض جوانب حقوق الإنسان وذلك طبقا لمبدأ إدارة المصالح المختصة. فعلى سبيل المثال، توجد في وزارة شؤون المرأة والأسرة والطفل ثلاثة هياكل هي: إدارة المرأة، وإدارة الطفولة وحقوق الطفل وإدارة المتقدمين في السن، وندوبي حماية الطفولة<sup>245</sup>. أما بالنسبة لوزارة التربية والتعليم، فتتمثل في إدارة التقييم والجودة. وفي الوقت نفسه، تم إلغاء بعض المصالح من التنظيم الإداري للوزارات، كما هو الشأن مثلا بالنسبة للمنسق العام لحقوق الإنسان في وزارة العدل. وهناك داخل هذه الوزارة ثلاثة هياكل معنّية مباشرة بمجال حقوق الإنسان: مكلف بمهمة التعاون الدولي بديوان الوزارة، ومركز الدراسات القانونية والقضائية (تحت الإشراف) والإدارة العامة للسجون. وأخيرا، وبالنسبة لوزارة الشؤون الدينية، لم يرد بعد ذكر حقوق الإنسان لضمن صلاحيات الوزارة، التي أنشأها الأمر الحكومي عدد 597 - 1994 المؤرخ في 22 مارس 1994 ولا في تنظيمها الذي يحدده الأمر عدد 4522 - 2013 المؤرخ في 12 نوفمبر 2013، ولا حتى في برامجها التعاونية.

242. الأمر الحكومي عدد 1330 - 1992 المؤرخ في 20 جويلية 1992 المتعلق بوزارة العدل.

243. منشور عدد 32 المؤرخ في 28 ماي 1992 الصادر عن وزير الداخلية والمتعلق بإنشاء خلية لحقوق الإنسان داخل الإدارة العامة للشؤون السياسية.

244. وليد الفرشيسي، سبق ذكره، ص. 49

245. الأمر الحكومي عدد 2020 - 2003 المؤرخ في 22 سبتمبر 2003 الذي يحدد صلاحيات وزارة شؤون المرأة والأسرة والطفل والأمر الحكومي عدد 4064 - 2013 المؤرخ في 19 سبتمبر 2013 المتعلق بتنظيم وزارة شؤون المرأة والأسرة.

وبدأت بعض الوزارات في صياغة برامج تعاون في مجال حقوق الإنسان والمساعدة التقنية مع منظمات دولية. وقد تم تنفيذ عدة إجراءات ومشاريع مع وزارة الداخلية لإصلاح قطاع الأمن<sup>246</sup>. وفي إطار وزارة الشؤون الاجتماعية، بدأ العمل بمشروع دعم في مجال حقوق الإنسان في عمليات التخطيط والتدخل في البرامج والاستراتيجيات<sup>247</sup>.

## 4.3 الهيئات تحت الإشراف

هناك العديد من الهيئات الخاضعة للإشراف ولها صلة مباشرة أو غير مباشرة بحماية وتعزيز حقوق الإنسان. وتتمثل في المجالس الاستشارية ومراكز التوثيق والمنظمات الأخرى التي تتمتع بقدر أكبر من الاستقلالية عن سلطتها الإشرافية مثل المواطن الرقيب أو الموفق الإداري. لكن يجب أن نذكر أن هذه الهيئات تعمل تحت إشراف السلطة التنفيذية كما يتضح من خلال تكوينها وخصائصها وأدائها. وتوضع هذه الهيئات في صلب إدارة الدولة ولا يقصد أن تكون هيئات مستقلة في مجال حماية وتعزيز حقوق الإنسان. فدورها مختلف وينبغي أن يكون كذلك.<sup>248</sup>

### 1.4.3 المجالس الاستشارية ومراكز التوثيق

تختص المجالس الاستشارية ومراكز التوثيق باعتمادها على السلطة التنفيذية من حيث تكوينها وأدائها الوظيفي وسلطاتها المحدودة. وتقتصر مهامها على تقديم مقترحات، وإبداء الآراء، ودراسة بعض الأسئلة أو تقديم التقارير.

#### 1.1.4.3 المجالس الاستشارية

إن المجالس الاستشارية المختصة في حقوق الإنسان عديدة. ويحكمها الأمر عدد 3080 - 2010 المؤرخ في 7 ديسمبر 2010 الذي أنشأت بمقتضاه المجالس العليا الاستشارية، والذي يتعلق بتنقيح وإتمام الأمر عدد 1425 - 2012 المؤرخ في 31 أوت 2012<sup>249</sup>. وهذه المجالس هي التالية:

- المجلس الوطني للمرأة والأسرة وكبار السن<sup>250</sup>،
- المجلس الأعلى لتنمية الموارد البشرية

246. من بينها، مع الاتحاد الأوروبي، ومع مركز تطوير القطاع الأمني وسيادة القانون، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. جميع المعلومات المتعلقة ببرنامج التعاون الدولي مأخوذة من تقرير منتصف المدة عن حالة تنفيذ توصيات الدورة الثانية للاستعراض الدوري الشامل (سبتمبر 2014).

247. من بينها مع المعهد العربي لحقوق الإنسان، ومفوضية حقوق الإنسان، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

248. انظر أعلاه 4.2 حول الهيئات الدستورية المستقلة.

249. الرائد الرسمي عدد 98 المؤرخ في 7 ديسمبر 2010، ص. 3468 والرائد الرسمي عدد 69 المؤرخ في 31 أوت 2012، ص. 2330.

250. الأمر الحكومي عدد 1702 - 2003 المؤرخ في 1 أوت 2003 والمتعلق بإنشاء المجلس وتحديد تكوينه ومهامه وإدارته، الرائد الرسمي عدد 67 المؤرخ في 22 أوت 2003، ص. 2738.

- المجلس الأعلى للنهوض بالتشغيل.
- المجلس الأعلى للبحث العلمي والتجديد التكنولوجي.
- المجلس الأعلى للتنمية الاجتماعية ورعاية الأشخاص حاملي الإعاقة،
- المجلس الأعلى للعناية بالبيئة والتصرف المستديم في الموارد الطبيعية<sup>251</sup>.
- المجلس الأعلى للتصدي للفساد واسترداد الأموال وممتلكات الدولة<sup>252</sup>.
- مجلس النظراء للمساواة وتكافؤ الفرص بين المرأة والرجل<sup>253</sup>.

### (1) تكوين المجالس وتسييرها

حاول الأمر عدد 3080 - 2010 توحيد تركيبة المجالس الاستشارية العليا بوضعها جميعا تحت إشراف رئيس الوزراء الذي أصبح الآن رئيسا للحكومة.

ويتكون أعضاؤها من جميع الوزراء المعنيين بصلاحيات المجلس، ومن رؤساء النقابات الوطنية أو الزملاء العاميين أو رؤساء الأحزاب السياسية الممثلة في البرلمان، بالإضافة إلى ممثلين عن برلمان الشباب باقتراح من رئيسه. وبالتالي، فإن تشكيل هذه المجالس الاستشارية تهيمن عليها أساسا السلطة التنفيذية، ولا نجد فيها ممثلين عن المجتمع المدني. وتعيق هذه التركيبة فعالية هذه المجالس في أدائها لدورها التعديلي أو «الاستشاري» لفائدة السلطة.

وقد تم تنقيح هذا التكوين النمطي للأمر عدد 3080 - 2010، بالأمر عدد 1425 - 2012، الذي يقر بإرساء المجلس الأعلى للتصدي للفساد واسترداد الأموال وممتلكات الدولة. وفي هذا المجلس، تم تخفيض عدد أعضاء مجلس نواب إلى 5 أعضاء، كي لا يسيطر بعض الأطراف على المجلس<sup>254</sup>. ومن ناحية أخرى، أخذ مجلس النظراء للمساواة وتكافؤ الفرص بين المرأة والرجل بعين الاعتبار التمثيل المتكافئ لمختلف الهيئات الحكومية وغير الحكومية والعمومية<sup>255</sup>.

وتمارس السلطة التنفيذية هيمنة على هذه المجالس الاستشارية، ويتولى رئاستها رئيس الحكومة ويتم تعيين كتابة قارة لكل مجلس في إحدى الوزارات التي لها علاقة باختصاص المجلس<sup>256</sup>. وتجتمع المجالس الاستشارية العليا مرة واحدة في السنة على الأقل، عند الضرورة، بطلب من رئيسها<sup>257</sup>. وهذا الأسلوب في التسيير لا يسمح لهذه المجالس بلوغ حد أدنى من النجاح، ويؤكد بالإضافة على طابعها الرسمي، مما يدل على غياب الإرادة السياسية لوضع هياكل فعالة. والسؤال المطروح هل يمكن انعقاد

251. تم إنشاء جميع هذه المجالس بمقتضى الأمر الحكومي عدد 3080 لسنة 2010 المؤرخ في 1 ديسمبر 2010 والمتعلق بإنشاء المجالس العليا الاستشارية، الرائد الرسمي عدد 98 المؤرخ في 7 ديسمبر 2010، ص. 3468. تم تنقيحه وتكميله بالأمر عدد 1425 - 2012 المؤرخ في 31 أوت 2012، الرائد الرسمي عدد 69 المؤرخ في 31 أوت 2012، ص. 2330.

252. تم إنشائه بمقتضى الأمر عدد 1425 لسنة 2012 المؤرخ في 31 أوت 2012.

253. الأمر الحكومي عدد 626 لسنة 2016 المؤرخ في 25 ماي 2016 والمتعلق بإحداث مجلس النظراء للمساواة وتكافؤ الفرص بين المرأة والرجل، الرائد الرسمي عدد 45 المؤرخ في 3 جوان 2016، ص. 1776.

254. وليد الفرشيشي، سبق ذكره، ص. 35.

255. ويتكون المجلس من ممثل عن رئاسة الجمهورية، وممثل عن رئاسة الحكومة، وممثل عن مجلس نواب الشعب، ومنسق الشؤون الجنسانية لكل وزارة، وممثل عن اللجنة وحقوق الإنسان والحريات الأساسية، وممثل عن المكتب الوطني للأسرة والسكان، وممثل عن مركز البحوث والدراسات والتوثيق والمعلومات عن المرأة، وممثل عن والمرصد الوطني للشباب، وممثل عن المعهد الوطني للإحصاء، وأربعة ممثلين للرابطات العاملة في مجال تمكين المرأة.

256. الأمر الحكومي عدد 3080 - 2010، الفصل 4.

257. نفس المرجع، الفصل 3.

اجتماع سنوي [...] هذه المجالس «من دراسة ومناقشة السياسات والبرامج الوطنية المتعلقة بمجالات خبرتها، ومن مراقبة تطبيقها»<sup>258</sup> ولتجاوز هذه الفجوة التي تعرقل بشكل خطير الأداء السليم للهيئات الاستشارية، يقرّ الأمر الحكومي المتعلق بتنظيم مجلس النظراء للمساواة وتكافؤ الفرص بين المرأة والرجل إلى أن عقد اجتماعات دورية، كل ثلاثة أشهر، وكلما اقتضت الحاجة لذلك، بطلب من رئيسها.<sup>259</sup>

وتخضع هذه المجالس للتصرف الإداري التقليدي الذي يمكّن السلطة التنفيذية من السيطرة على جميع هذه الأجهزة. وتعتبر ميزانية المجالس جزءا من ميزانية وزارة الإشراف، كما تسيطر وزارة الإشراف على أعمال المجلس. وبالتالي يقتصر دور هذا الأخير أساسا على مساعدة السلطة التنفيذية على اتخاذ القرارات المتعلقة بحقوق الإنسان.

## (2) المهام والصلاحيات

تضطلع المجالس الاستشارية خاصة بمهام استشارية. ويمكنها تقديم المشورة بشأن جميع أنواع القضايا: المخططات والبرامج والسياسات، ومشاريع القوانين التشريعية. ويمكنها أيضا أن تقترح ما تراه مناسباً لتعزيز مجال اختصاصها.

وعلى سبيل المثال، فإن الأمر عدد 626 - 2016 المؤرخ في 25 ماي 2016 المتعلق بإحداث مجلس النظراء للمساواة وتكافؤ الفرص بين المرأة والرجل، يعزز سلطاته في تخطيط السياسات، والملاحظة والمراقبة. وبوجه عام، وطبقا للفصل 2 من الأمر الحكومي، يعمل مجلس النظراء للمساواة على إدماج مقارنة النوع الاجتماعي في التخطيط والبرمجة والتقييم والميزانية للقضاء على جميع أشكال التمييز بين المرأة والرجل وتحقيق المساواة بينهما في الحقوق والواجبات. وبوجه خاص، يكلف مجلس النظراء للمساواة خاصة بالمهام التالية:

- إعداد الخطة الوطنية لإدراج مقارنة النوع الاجتماعي والمصادقة على الخطط التنفيذية السنوية القطاعية للخطة الوطنية لإدراج مقارنة النوع الاجتماعي ومتابعة إنجازها وتقييمها،
- رصد الصعوبات التي تواجه إدراج مقارنة النوع الاجتماعي وتقديم المقترحات بخصوص الإصلاحات التشريعية والترتيبية والإجراءات الإدارية لتجاوز تلك الصعوبات.
- إعداد برنامج وطني للتكوين في مجال النوع الاجتماعي.

كما يبدي مجلس النظراء للمساواة بصفة عامة رأيه في مشاريع النصوص القانونية ذات العلاقة بحقوق المرأة التي يعرضها عليه رئيس الحكومة<sup>260</sup>.

258. وليد الفرشيشي، سبق ذكره، ص. 35، ويشير إلى الفصل 1 من الأمر الحكومي عدد 3080 - 2010  
259. الأمر الحكومي 626 - 2016 المؤرخ في 25 ماي 2016، الذي يتعلق بإحداث مجلس النظراء للمساواة وتكافؤ الفرص بين المرأة والرجل، الفصل 6.  
260. الأمر الحكومي 626 - 2016 المؤرخ في 25 ماي 2016، الذي يتعلق بإحداث مجلس النظراء للمساواة وتكافؤ الفرص بين المرأة والرجل، الرائد الرسمي عدد 45 المؤرخ في 3 جوان 2016، ص. 1776.

### 2.1.4.3 المراكز والمراصد والمراكز

يتعلق القانون عدد 100 - 1999 المؤرخ في 13 ديسمبر 1999 بمراكز الإعلام والتكوين والتوثيق والدراسات. وقد تم تنقيحه بمقتضى القانون عدد 64 - 2001 المؤرخ في 25 جوان 2001 ليصبح نصاً ينظم المراصد والمراكز<sup>261</sup>. ويحدّد هذا القانون طبيعتها وخصائصها وطرق عملها وميزانياتها. والمراصد والمراكز هي مؤسسات عمومية تتمتع بشخصية قانونية واستقلال مالي، ويمكن أن تكتسي صبغة إدارية أو غير إدارية. ويحوّل القانون للأوامر الحكومية تحديد صيغتها الإدارية أو غير الإدارية، مما يمنح رئيس الحكومة سلطة تقديرية واسعة في هذا الشأن.

#### (1) التنظيم والهيكلية

يستند التنظيم الإداري للمرصد أو المركز إلى إدارة يشرف عليها مدير أو مدير عام يتم تعيينه بمقتضى أمر حكومي<sup>262</sup>. وتثير مسألة التعيين بمقتضى أمر بعض التساؤلات حول درجة استقلالية ونزاهة المركز أو المرصد، خاصة إذا كان يتمتع تقريبا بجميع الصلاحيات. ويتم تكليف مدير إدارة الشؤون الإدارية والمالية بمساعدة مجلس الإدارة. كما يتم تعيين مدير للبحوث والدراسات بمساعدة مجلس علمي. وتحدد الأوامر الحكومية مهام المدير أو المدير العام، وتكوين مجلس الإدارة والمجلس العلمي، كما تحدد أيضا أساليب عملها.

و في ما يتعلق بميزانية المراصد والمراكز والممتلكات المخصصة لها، ينص القانون عدد 100 - 1999 (الفصل 5) على أن تتكون مداخلها من المنح التي تسندها إليها الدولة. ويمكنها أيضا الاستفادة من الوصايا والهبات ومن الخدمات التي تقدمها. ويجوز تخصيص مراكز ومراصد للممتلكات المنقولة أو غير المنقولة للدولة لتمكينها من أداء مهامها. وفي حالة حل المرصد أو المركز، تعاد ممتلكاته إلى الدولة التي تنفذ التزاماتها وتعهدهاتها وفقا للتشريع الجاري به العمل. غير أن المراصد والمراكز التي لا تتسم بطابع إداري تخضع للقانون الخاص في تعاملها مع أطراف أخرى، وفقا لأحكام الفصل الخامس من القانون عدد 9 - 89 المؤرخ في 1 فيفري 1989 والمتعلق بالمساهمات والمنشآت والمؤسسات العمومية<sup>263</sup>.

ويضفي هذا التنظيم للمراصد والمراكز صفة «إدارات» لأنها تخضع لقواعد المؤسسات العمومية في تنظيمها أو في أساليب عملها. ومن ثم فإن الأمر المتعلق بالمرصد أو المركز والذي يحدد جميع المسائل الخاصة بتعيين المدير وأعضاء مجلس الإدارة والمجلس العلمي دون تحديد الشروط والمعايير الواضحة والخصوصيات التي يجب أن يستوفيتها هؤلاء الأشخاص، في إطار من الشفافية الكاملة، سواء تعلق الأمر بترشحهم أو بتعيينهم. وبالإضافة إلى ذلك، لا ينص القانون عدد 100 - 1999 على نشر أعمال وتقارير المراصد أو المراكز كما لا ينص على نشر تقاريرها المالية وتقارير نشاطها، مما يضعف قدرتها على التواصل، وشفافية عملها، وبالتالي يحدّ من مصداقيتها.

261. الأمر الحكومي 64 - 2001 المؤرخ في 25 جوان 2001، الرائد الرسمي عدد 51 المؤرخ في 26 جوان 2001، ص. 1540.

262. نفس المرجع، الفصل 2.

263. القانون عدد 9 - 89 المؤرخ في 1 فيفري 1989 المتعلق بالمساهمات والمنشآت والمؤسسات العمومية، الرائد الرسمي عدد 9 المؤرخ في 7 فيفري 1989، ص. 203.

## (2) المهام والصلاحيات

طبقا للفصل 2 من القانون عدد 100 - 1999 بصيغته المنقحة بالقانون عدد 64 - 2001،  
تكلف مراصد ومراكز الإعلام والتكوين والتوثيق والدراسات بالمهام التالية أو بعضها :

- رصد واقع النشاط أو القطاع وجمع المعطيات والمعلومات المتعلقة به، وطنيا ودوليا وتحليلها وتوثيقها وإرساء بنوك أو قواعد معلومات في الغرض،
- إجراء البحوث والدراسات التقييمية أو الاستشراافية حول مجال النشاط أو القطاع المعني وتطوره وإعداد تقارير تأليفية والمساهمة في إصدار منشورات دورية ووظيفية تخص تلك المجالات،
- تيسير الاتصال بين مختلف الجهات المتدخلة في القطاع أو مجال النشاط ذي الصلة،
- مساعدة السلطات على وضع السياسات والبرامج الهادفة إلى النهوض بالقطاع أو النشاط المعني بذلك وإبداء كل الملاحظات المترتبة عن عملية الرصد والمتابعة واقترح كل إجراء من شأنه تحسين وضع ذلك القطاع أو النشاط،

تنظيم ندوات تدريب وتكوين وإقامة الملتقيات والأيام الدراسية والتظاهرات ذات العلاقة.

### 2.4.3 خلايا أخرى

تتسم الهياكل مثل خدمة المواطن الرقيب أو الموفق الإداري باعتماد معين على السلطة التنفيذية من حيث تكوينها وأدائها الوظيفي. ومع ذلك، يبدو أن التطور نحو مزيد من الاستقلالية أمر محبذ ويمكن.

### 1.2.4.3 فريق المواطن الرقيب

و قد تم إنشاء فريق المواطن الرقيب في البداية مع رئيس الوزراء بمقتضى أمر حكومي سنة 2013،<sup>264</sup> وقد تم تنقيح هذا الأمر مرتين سنتي 2006<sup>265</sup> و2016. وكان التنقيح الثاني هاما<sup>266</sup> : فريق المواطن الرقيب أصبح الآن تحت إشراف وزارة الوظيفة العمومية والحوكمة ومكافحة الفساد.

264. الأمر عدد 147 - 93 المؤرخ في 18 جانفي 1993 المتعلق بإحداث فريق «المواطن الرقيب».  
265. الأمر عدد 1862 - 2006 المؤرخ في 3 جويلية 2006 الذي ينقح الأمر عدد 147 - 93 المؤرخ في 18 جانفي 1993 المتعلق بإحداث فريق «المواطن الرقيب».  
266. الأمر عدد 1072 - 2016 المؤرخ في 12 أوت 2016 الذي ينقح الأمر عدد 147 - 93 المؤرخ في 18 جانفي 1993 المتعلق بإحداث فريق «المواطن الرقيب».

### 2.2.4.3 تنظيم فريق المواطن الرقيب

فريق المواطن الرقيب لا يتحدث تماما عن مؤسسة. وكما يوحي اسمها، فهي «فريق» مكون من أشخاص مهمتهم مراقبة جودة الخدمات العمومية في تونس. ويتم تعيين أعضاء فريق المواطن الرقيب بعد تقييم ملفات المرشحين واختبارهم.<sup>267</sup> وهي لجنة انتقاء<sup>268</sup> تضع قائمة نهائية من المرشحين<sup>269</sup> لتعيينهم بأمر من وزير الوظيفة العمومية والحوكمة ومكافحة الفساد لمدة سنة قابلة للتجديد أربع مرات.<sup>270</sup>

ويعين أعضاء فريق المواطن الرقيب من بين موظفي الرتبة «ب» والمتقاعدين وموظفي العقود لدى وزارة الوظيفة العمومية والحوكمة ومكافحة الفساد. ومن الممكن أيضا الاعتماد على مهارات أخرى في القطاعين العام والخاص.<sup>271</sup> ولإنجاز مهامه، يحمل المواطن الرقيب رقما سريا لتحديد جميع الوثائق التي يقدمها في سياق عمله<sup>272</sup>. ويتلقى مبلغا<sup>273</sup> يمكنه من تغطية جميع نفقات مختلف العمليات مع الخدمات العمومية.<sup>274</sup>

### 3.2.4.3 وظيفة المواطن الرقيب

ويتمثل دور المواطن الرقيب في التأكد من جودة الخدمات الإدارية التي تقدمها مصالح الدولة والمؤسسات العمومية<sup>275</sup> والسلطات المحلية وجميع الهيئات التي تكون فيها الدولة أو السلطات المحلية مساهمة في رأس المال،<sup>276</sup> بصفة مباشرة أو غير مباشرة. وقد تم توسيع مسؤوليات المواطن الرقيب بشكل كبير من خلال تنقيح الأمرين الصادرين سنتي 1993 و2016 ليشمل مكافحة الفساد. ومن الآن فصاعدا، يتولى المواطنون الرقباء تقييم نوعية الخدمات الإدارية ولكن أيضا الكشف عن الممارسات المتعلقة بالفساد<sup>277</sup>.

ويتمثل دور المواطن الرقيب في إجراء دراسات استقصائية دورية ورصد تنفيذ الإصلاحات الإدارية ومتابعة مدى امتثالها للمتطلبات التقنية واحترام الموظفين العموميين لمتطلبات النزاهة والمساواة. فضلا عن المساهمة في الكشف عن الممارسات المتعلقة بالفساد<sup>278</sup>.

وأخيرا، يقدم المواطن الرقيب تقريرا سنويا إلى رئيس الحكومة، يتم نشره للعموم باستثناء المعطيات المحمية.<sup>279</sup>

267. قرار الوزير الأول المؤرخ في 7 أبريل 1993 الذي يحدد أساليب تطبيق الفصل 5 من الأمر عدد 147 - 93 المؤرخ في 18 جانفي 1993 المتعلق بإحداث فريق «المواطن الرقيب».

268. نفس المرجع، الفصل 2.

269. نفس المرجع، الفصل 3.

270. حددت هذه الفترة بسنة قابلة للتجديد مرة واحدة، ولكن تم تنقيحها بمقتضى الفصل 4 (الفقرة الجديدة 1) من الأمر عدد 1072 - 2016.

271. الأمر عدد 1072 - 2016، الفصل 4، الفقرة الجديدة 1.

272. الأمر عدد 147 - 93 المؤرخ في 18 جانفي 1993، الفصل 7.

273. نفس المرجع، الفصل 6.

274. تنقيح الأمر عدد 147 - 93.

275. هذا يشمل المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري أو الصناعي أو التجاري.

276. الأمر عدد 147 - 93، الفصل 2.

277. الأمر عدد 1072 - 2016، الفصل 2.

278. نفس المرجع، الفصل 2 جديد.

279. نفس المرجع، الفصل 17 جديد.

### 4.2.4.3 الموفق الإداري<sup>280</sup>

وأنشئت مهمة الموفق الإداري في 10 ديسمبر 1992، عندما تم تنقيح الهيئة العليا لحقوق الإنسان والحريات الأساسية وإنشاء وسام الرئيس لحقوق الإنسان<sup>281</sup>.

#### (1) التكوين والتسيير

وبعد ستة أشهر، أنشئت خطة الموفق الإداري في سنة 1993<sup>282</sup>. وتمّ إحداث المنظمة بمقتضى أمر رئاسي سنة 1996<sup>283</sup>، وتم تنقيحها بمقتضى قانون<sup>284</sup> وأوامر رئاسية سنتي 2000 و2005<sup>285</sup>. وركزت التنقيحات على إسداء الخدمات وتنظيمها، ثم على إسداء وتنظيم خدمات الوساطة الجهوية.

يعين الموفق الإداري بقرار أمر لمدة تدوم خمس سنوات قابلة للتجديد،<sup>286</sup> ويسدي الموفق الإداري خدمات المؤسسة<sup>287</sup> ويجوز له أن يفوض مهامه جزئياً وأن يعهد بوظائفه إلى خلية التوفيق مع وزارات السيادة والجماعات المحلية، والمصالح والمؤسسات والمنشآت العمومية التابعة لها أو الراجعة لها بالنظر<sup>288</sup>، وكذلك مع الوزارات ذات الاختصاص الفني والتقني والمصالح والمؤسسات والمنشآت العمومية التابعة لها أو الراجعة لها بالنظر<sup>289</sup>. وتكون ميزانية مصالح الموفق الإداري تابعة لرئاسة الجمهورية؛ ويتم إلحاقها بالميزانية العامة للدولة.<sup>290</sup>

#### (2) المهام والسلطات

ويتمثل دور الموفق الإداري في « النظر في الشكاوي الفردية الصادرة عن الأشخاص الماديين والمتعلقة بالمسائل الإدارية التي تخصهم والتي ترجع بالنظر لمصالح الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة إدارية والمنشآت العمومية وغيرها من الهياكل المكلفة بمهمة تسيير مرفق عمومي<sup>291</sup> ». وينظر كذلك في الشكاوي الصادرة عن الذوات المعنوية المتعلقة بالمسائل الإدارية التي تخصها، على أن تقدم الشكاوى من طرف شخص مادي له مصلحة مباشرة<sup>292</sup>. ويحدّد الأمر عدد 1126 - 96 طريقة تقديم الشكاوى إلى الموفق الإداري ومعالجتها.

<sup>280</sup> [http://www.mediateur.tn/index\\_fr.php](http://www.mediateur.tn/index_fr.php)

<sup>281</sup> الأمر عدد 2143 - 92 المؤرخ في 10 ديسمبر 1992 المتعلق بإحداث وظيفة الموفق الإداري، والأمر عدد 2141 - 92 المؤرخ في 10 ديسمبر 1992، الذي ينقح ويتمم الأمر عدد 54 - 91 المؤرخ في 7 جانفي 1991 المتعلق باللجنة العليا لحقوق الإنسان والحريات الأساسية، والأمر عدد 2142 - 92 المؤرخ في 10 ديسمبر 1992، المتعلق بإحداث وسام رئيس جمهورية لحقوق الإنسان، الرائد الرسمي عدد 84 المؤرخ في 18 ديسمبر 1992، ص. 1587.

<sup>282</sup> القانون عدد 51 - 93 المؤرخ في 3 ماي 1993 المتعلق بمصالح الموفق الإداري، الرائد الرسمي عدد 35 المؤرخ في 11 ماي 1993، ص. 633، والأمر عدد 1204 - 93 المؤرخ في 25 ماي 1993 والذي يحدّد قانون أطر خدمات الموفق الإداري، الرائد الرسمي عدد 42 المؤرخ في 8 جوان 1993، ص. 795.

<sup>283</sup> الأمر عدد 1126 - 96 المؤرخ في 15 جوان 1996 الذي يتعلق بمشمولات الموفق الإداري وطرق عمله ويضبط التنظيم الإداري والمالي لمصالح الموفق الإداري، الرائد الرسمي عدد 51 المؤرخ في 25 جوان 1996، ص. 1312.

<sup>284</sup> القانون عدد 16 - 2000 المؤرخ في 7 فيفري 2000 المتمم للقانون المتعلق بخدمات الموفق الإداري، الرائد الرسمي عدد 11 المؤرخ في 8 فيفري 2000، ص. 369.

<sup>285</sup> الأمر عدد 884 - 2000 المؤرخ في 27 أبريل 2000 الذي يتعلق بضبط مشمولات الممثل الجهوي للموفق الإداري وطرق عمله والتنظيم الإداري والمالي للمصالح الجهوية للتوفيق، الرائد الرسمي عدد 37 المؤرخ في 9 ماي 2000، ص. 988.

<sup>286</sup> القانون عدد 21 - 2002 المؤرخ في 14 فيفري 2002 المتمم للقانون عدد 51 - 93 المؤرخ في 3 ماي 1995، الرائد الرسمي عدد 14 المؤرخ في 15 فيفري 2002، ص. 437.

<sup>287</sup> الأمر عدد 1126 - 96، الفصل 2.

<sup>288</sup> وتشمل الكيانات على وجه التحديد «المؤسسات والمنشآت العمومية التابعة لها أو الراجعة لها بالنظر». انظر الأمر عدد 1126 - 96، الفصل 13.

<sup>289</sup> الأمر عدد 1126 - 96، الفصل 13.

<sup>290</sup> القانون عدد 51 - 93 المؤرخ في 3 ماي 1993، الفصل 4.

<sup>291</sup> القانون عدد 51 - 93 المؤرخ في 3 ماي 1993، الفصل 2.

<sup>292</sup> نفس المرجع.

وبالإضافة إلى المقر الرئيسي في تونس، أنشئت أربعة فروع<sup>293</sup> جهوية سنة 2000. ويعيّن الممثلون الجهويون بمقتضى أمر<sup>234</sup> وهم «مسؤولون عن فحص الشكاوى الفردية ذات الطابع الجهوي والمحلي»<sup>295</sup>. وقد مكنت المقابلة التي أجريت مع الموفق الإداري<sup>296</sup> من الحصول على معلومات عن الشكاوى التي تقدم في أغلب الأحيان. وتتعلق هذه الشكاوى بمسائل عدم إعطاء رخص بناء أو عدم الامتثال للقانون. ومن الناحية العملية، فإن هذا مجال لا يكون فيه القانون موحدًا. وهناك سلطات مختلفة (بلدية وأمنية) لها سلطات مختلفة تؤدي، في حالة انعدام التواصل بين سلطاتها، إلى نشوب نزاعات كثيرة في المناطق الحضرية. وبالإضافة إلى ذلك، يتعلق عدد من الشكاوى بإدارة وزارة الداخلية؛ وهي ملفات تتعلق بحظر السفر في ما يتعلق بالاشتباة في الإرهاب، وبصورة أكثر تحديدًا بشأن سحب التصاريح إلى دخول المطارات («سحب الشارة») أو الإذن بالحصول على جواز السفر.

### 3.4.3 مركز الدراسات القانونية والقضائية

تم إحداث مركز الدراسات القانونية والقضائية بمقتضى القانون عدد 43 - 93 المؤرخ في 26 أبريل 1993. وهي مؤسسة عامة ذات طابع إداري وشخصية قانونية واستقلال مالي ووضعت تحت إشراف وزير العدل. وقد تم تحديد التنظيم الإداري والمالي للمركز وطرق تسييره بمقتضى الأمر عدد 454 - 94 المؤرخ في 21 فيفري 1994، بصيغته المنقحة بالأمر عدد 2146 - 2005 المؤرخ في 4 أوت 2005.

#### 1.3.4.3 التنظيم والهيكلية

ويتكوّن مركز الدراسات القانونية والقضائية من مدير عام ومجلس علمي ولجنة علمية وخليّة دراسات وخليّة علوم الإجرام وخليّة الاستشارات وخليّة نشر وكتابة عامة.<sup>297</sup> ويرأس المركز مدير عام يعين بمقتضى أمر بناء على اقتراح وزير العدل. يعين أعضاء المجلس العلمي، الذين لا ينتمون إلى المركز، بأمر من وزير العدل لمدة ثلاث سنوات. يمكن لرئيس المجلس العلمي أن يستدعي كل شخص ذي كفاءة لإبداء رأيه بمناسبة درس موضوع معيّن. ويتسم هذا المجلس، على مستوى تكوينه، بهيمنة السلطة التنفيذية.<sup>298</sup> كما أنّ المجتمع المدني غير ممثل في هذا المجلس، ويعتمد تعيين أساتذة التعليم العالي والباحثين على القرار الوحيد الذي تتخذه وزارات الإشراف. ويؤدي الكاتب العام لمركز الدراسات القانونية والقضائية وظيفة المقرر وكاتب المجلس ومحرر لمحاضر الجلسات.

293. الشرق - مقر سوسة (الاختصاص الترابي لولايات سوسة والمنستير والمهدية والقيروان)؛ (2) جنوب شرق - مقر صفاقس (الاختصاص الترابي لولايات صفاقس وقابس ومدنين وتطاوين)؛ (3) الجنوب الغربي - مقر قفصة (الاختصاص الترابي لولايات قفصة، توزر، قبلي، سيدي بوزيد والقصرين)؛ (4) الشمال الغربي - مقر الكاف (الاختصاص الترابي لولايات الكاف وسليانة وجندوبة). أنظر الأمر عدد 3221 - 2005 المؤرخ في 12 ديسمبر 2005، الرائد الرسمي عدد 101 المؤرخ في 20 ديسمبر 2005، ص. 3717..

294. الأمر عدد 884 - 2000، الفصل 2..

295. نفس المرجع، الفصل 1.

296. مقابلة مع السيد عبد الستار بن موسى، موفق إداري، تونس، 26 ماي 2017.

297. الأمر عدد 454 لسنة 1994، الذي ينقحه ويتممه الأمر عدد 2146 لسنة 2005، الفصل 2.

298. من المدير العام للمركز ورئيس خلية الدراسات ورئيس خلية علوم الإجرام ورئيس خلية الاستشارات ورئيس خلية النشر ومدع عام بالمصالح العدلية بوزارة العدل وحقوق الإنسان ومتفقد بالتفقدية العامة بوزارة العدل وحقوق الإنسان ومدير الدراسات بالمعهد الأعلى للقضاء وأستاذي تعليم عالي مختصين في القانون يقترجهما الوزير المكلف بالتعليم العالي وباحث يقترجه الوزير المكلف بالبحث العلمي والتكنولوجيا وتنمية الكفاءات

### 2.3.4.3 المهام

يتولى مركز الدراسات القانونية والقضائية القيام بالمهام التالية:

تتولى خلية الدراسات القيام بالبحوث الميدانية والوثائقية والمقارنة وذلك لغرض تطوير التشريعات أو تحسين وسائل تطبيقها وكذلك تنظيم الملتقيات والندوات وتشجيع البحوث.

**الدراسات والبحوث :** يعمل المركز على تطوير التشريعات الوطنية وتحسين وسائل تطبيقها بناء على طلب الهيئات الحكومية المعنية، كما يحرص على تشجيع البحوث ونشرها، وتنظيم الملتقيات والندوات في مجال القضاء، وضمان نشر المنشورات العلمية المنضوية تحت إشراف الوزارة.

**إبداء التراء القانونية والاستشارات القانونية :** يتولى المركز إجراء استشارات قانونية على الصعيدين الوطني والدولي، وإعداد ردود على الأسئلة التي تسعى المنظمات الدولية للحصول عليها بناء على طلب الوزارات المعنية.

**التواصل والتبادل :** على المركز أن يقوم بتشجيع التعاون الدولي مع الحكومات والمنظمات الحكومية في المجال القضائي وأن يعرّف بإنجازات تونس في مجال العدالة من خلال نشر كتيبات لهذا الغرض. كما يجب أن يساهم في تحسين استخدام تكنولوجيا المعلومات في المجال القضائي وفي تسيير أعمال المحاكم. وأخيرا، هو مسؤول أيضا عن جمع النصوص والوثائق المختلفة وإعطائها صبغة عملية، فضلا عن الحفاظ على التراث القضائي الوطني وتثمينه.

ومن الناحية العملية، تابع المركز أشغال كتابة المجلس الوطني لترتيب الأحكام التشريعية<sup>299</sup>، كما ساهم في إعداد مشروع قانون حقوق الإنسان تحت إشراف وزارة العلاقة مع الهيئات الدستورية والمجتمع المدني وحقوق الإنسان.

## 4. الآفاق

وإذا كان الغرض المباشر من هذه الدراسة هو تحليل الهيكلة العامة لحماية حقوق الإنسان وتعزيزها في تونس، فإن هدفها الرئيسي هو المشاركة في مناقشة إصلاح المنظومة التونسية لحقوق الإنسان وتطويرها. وتبين هذه الدراسة أن هناك عددًا كبيرًا من الهيئات العمومية التي لديها مهمة لحماية و/أو تعزيز حقوق الإنسان في تونس. ولهذه الهيئات قوانين ومهام ووظائف عامة أو خاصة، ومتنوعة جدًا. وستكون المبادرات والإصلاحات الجارية موضوع العديد من المناقشات السياسية والإعلامية المشتركة بين الخبراء، وستكون لها تداعيات إقليمية أو دولية. ومن ثم، فإن الدراسة تفتح عددًا من السبل لتجاوز بعض التحديات والصعوبات التي تواجهها المنظومة الوطنية لحقوق الإنسان بطريقة عملية ومستدامة.

وفي إطار منظومة وطنية فعّالة لحقوق الإنسان، يكون لكل طرف دور محدد يقوم به سواء كان بمفرده، أو بالتعاون مع الهيئات العمومية أو الخاصة الأخرى على الصعيد الوطني، أو بعلاقة بعض الهيئات الأخرى بالمنظمات الدولية والإقليمية التي تعنى بحماية حقوق الإنسان وتعزيزها تساهم الهيئات، في إطار مهامها، في تنفيذ السياسات العامة والقوانين التي تهتم بشكل مباشر أو غير مباشر بحماية وتعزيز حقوق الإنسان. كما تساهم إنجاز عدد من الإجراءات والأشغال التي تؤدي فيها دورًا محددًا.

ويواجه تونس تحديين رئيسيين في ما يتعلق بالهيئات العمومية في مجال تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها. أولاً وقبل كل شيء، من الضروري توضيح القوانين الأساسية والمهام المتعلقة بهذه الهيئات. وكما تبرز هذه الدراسة، فإن معظم الهيئات العمومية تشهد تحولات عميقة، أو حتى أن تحل محلها هيئات جديدة. هذه التحولات والإصلاحات هي نتيجة الانتقال من فترة حكم زين العابدين بن علي حتى ثورة سنة 2011 والفترة الانتقالية ما بعد الثورة إلى الفترة الحالية التي يتم خلالها إرساء النظام المنبثق عن دستور 2014. ويتمثل التحدي الثاني في بقاء إنشاء المؤسسات الجديدة. وبالفعل، في حين أن المؤسسات مثل البرلمان والحكومة والمحاكم تواصل نشاطها منذ سنة 2011، فإن المؤسسات الرئيسية الأخرى المختصة في مجال حماية وتعزيز حقوق الإنسان تواجه مشاكل تتعلق بالإنشاء أو التمويل أو الموارد البشرية. وهكذا، وبما أن الهيئات الدستورية الجديدة لم يتم إنشاؤها بعد، فإن العمل مازال معطلاً أو محدوداً جداً في العديد من المجالات.

ولذلك، من الضروري أن تتوفر لجميع هذه الهيئات الموارد المالية والبشرية كي تتمكن من الاضطلاع بالدور المناط بعهدتها، وتحديد الأولويات في عملها، والنظر في كيفية التفاعل مع سائر الهيئات العمومية والخاصة الأخرى للمنظومة الوطنية لحماية حقوق الإنسان وتعزيزها. وبالفعل، يجب على جميع هذه الهيئات أن تفهم أدوار كل منها مع تجنب التعدي دون سبب على صلاحيات بعضها البعض. وهكذا، يمكن للمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان أن تؤدي دورًا يساهم في تيسير الحوار بين الحكومة والمجتمع المدني دون أن تكون بديلاً لطرف أو لآخر.

تعتبر الهيئات العمومية المستقلة ركائز المنظومة الوطنية لحقوق الإنسان. وكلما ازداد عدد ها، كلما ازدادت أهمية ربط العلاقات والتفاعلات والتعاون - فيما بينها أو مع الهيئات الأخرى في المنظومة الوطنية لحقوق الإنسان (الأطراف الحكومية والإدارات أو الأطراف غير الحكومية). وبالنسبة لتونس، من المهم التفكير في إدراج هيئات مستقلة، قديمة أو جديدة، في المشهد المؤسسي وفي التفاعلات التي يجب أو يمكن أن تتطور فيما بينها.

## 1.4 تطوير العلاقات والتفاعلات بين الهيئات في المنظومة الوطنية لحقوق الإنسان

ويمكن تنظيم العلاقات والتفاعلات بين مختلف الهيئات العمومية المسؤولة عن حماية وضمان حقوق الإنسان بطريقتين. الطريقة الأولى والأكثر أهمية بتنظيم القانون نفسه، وعلى وجه التحديد النصوص القانونية المتعلقة بإحداث هذه الهيئات وتحديد مهامه ووظائفها. وتتمثل الطريقة الثانية في إرساء ثقافة المؤسسات التي تدور حول الوعي اللازم لجميع هذه الهيئات التي تحتاج إلى العمل بشكل عام في نطاق احترام وحماية وتعزيز حقوق الإنسان، بروح التعاون وليس بعدم الثقة والمنافسة. ويتوقف نجاح أي مشروع قانوني لضمان حقوق الإنسان وحمايتها على هذه الثقافة المؤسسية.

ومن المتوقع أن تضطلع هيئة حقوق الإنسان بدور مركزي في المنظومة الوطنية لحقوق الإنسان. ولذلك، يركز هذا القسم على علاقة معه د حقوق الإنسان في المستقبل مع الهيئات الأخرى الناشطة في المنظومة الوطنية لحقوق الإنسان.

### 1.1.4 التفاعل بين هيئة حقوق الإنسان والسلطة التشريعية

إن التفاعل الأول بين السلطة التشريعية، من جهة، وهيئة حقوق الإنسان وغيره من الهيئات الدستورية المستقلة، من جهة أخرى، مكفول في الفصل 125 من الدستور الذي يوكل إلى البرلمان انتخاب أعضاء هذه الهيئات. وتحمل هيئة حقوق الإنسان وغيرها من الهيئات الدستورية المستقلة المسؤولية أمام البرلمان، وهي مطالبة بتقديم تقارير مرحلية سنوية للمناقشة.

ويتضمن مشروع قانون هيئة حقوق الإنسان بعد ذلك حكما ينص على أن الرئيس أو أحد أعضاء الهيئة مسؤول شخصيا أمام مجلس نواب الشعب، ولاسيما بسبب خرق الواجبات المنصوص عليها في الدستور وفي القانون، مثل واجب الصدق والنزاهة والاستقلالية، أو لأسباب تضارب المصالح، أو بسبب الحكم النهائي بشأن جنحة أو جريمة. وقد يؤدي ذلك إلى إقالة الرئيس أو أحد الأعضاء بطلب من ثلثي

أعضاء الهيئة إلى مجلس نواب الشعب، الذي يصوّت في مرحلة ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه<sup>300</sup>. ويضمن هذا الإجراء تكافؤ العلاقة بين الهيئة والسلطة التشريعية، طبقاً لمبدأ المساءلة الذي يقتضي، كما هو الشأن في أي ديمقراطية، ضمان محاسبة كل من له سلطة ملزمة، ويضمن أيضاً استقلالية الهيئة، التي لها صلاحية الشروع في ذلك الإجراء.

و بشكل عام، من الطبيعي أن تتم مناقشة ميزانية الهيئات الدستورية المستقلة واعتمادها من قبل البرلمان، بما أنّ الدولة تتعهد بتمويل هذه المؤسسات. وبالتالي فإن استقلاليته المالية مكفولة بتصويت نواب الشعب وليس بتخصيص أموال من قبل الوزارة. وفي هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى أن المسؤولية عن الإجراءات قد تعرض على المجلس في ما يتعلق بإدارته ميزانيته. ووفقاً للفصل 36 من مشروع القانون الإطاري المتعلق بالهيئات الدستورية المستقلة، يجوز لمجلس نواب الشعب أن يسحب ثقته من الرئيس أو أحد أعضاء المجلس في الهيئة بأغلبية ثلثي الأعضاء في حالة انحرافها عن مهامها الدستورية، أو في حالة الإخلال الجسيم بالتزاماتها بمقتضى القانون. إن مسؤولية الهيئة أمام البرلمان وإجراءات سحب الثقة التي يمكن أن تنفذها تنطبق على جميع الحالات. ولا يتوقف هذا الإجراء على مبادرة أعضاء الهيئة بل مباشرة من المجلس. ويمكن أيضاً أن تشارك على أساس تقييم إدارة ميزانيتها ومواردها المالية. وتجدر الإشارة إلى أن الفصل 2 من مشروع القانون المتعلق بالهيئات الدستورية المستقلة ينص على وجوب احترامها لمبادئ سيادة القانون والحوكمة الرشيدة والشفافية والأمانة والحرية والكفاءة، والتصرف السليم في المال العام والمساءلة. ويمكن أن تعرض المسؤولية على أساس هذا الالتزام الأخير، وفقاً للفصل 36 من مشروع القانون الإطاري، على مجلس نواب الشعب إذا رفضت، بعد المناقشة، التقرير المالي السنوي الذي قدمته إليها الهيئة أو إذا رفض الأخير تقديمه إليه.

ويتعهد البرلمان من جانبه باستشارة هيئة حقوق الإنسان بشأن مشاريع قوانين حقوق الإنسان<sup>301</sup>. وينص مشروع القانون المتعلق بهيئة حقوق الإنسان على أن التشاور أمر حتمي عندما يتعلق الأمر بمشروع قانون له صلة مباشرة بحقوق الإنسان. وهذه الاستشارة البرلمانية للهيئة بشأن مشروع قانون حقوق الإنسان، بقدر ما يكون إلزامية، قد تشكل، إذا لم يتم مراعاتها، أساساً للدفع بعدم الدستورية أمام المحكمة الدستورية لعدم انتظام الإجراءات. وأخيراً، يمكن للبرلمان أيضاً أن يستشير الهيئة بشأن جميع مشاريع القوانين التي ترتبط بطريقة أو بأخرى بحقوق الإنسان. ومن المسلم به أنه نظراً لأن الإسناد الأخير، على عكس السند الأول، يظل خاضعاً للسلطة التقديرية للبرلمان، فإن عدم احترامه لا يترتب عليه أي أثر على صحة القانون. بيد أنه يمدد مجال تدخل الهيئة في السياسة التشريعية للبرلمان في مجال الحماية وضمن حقوق الإنسان.

وأخيراً، يتعين على الهيئة أن تحث البرلمان على إعادة النظر في القوانين السارية حتى تتماشى مع الاتفاقيات الدولية والإقليمية وبرتوكولات حقوق الإنسان الاختيارية التي انضمت إليها تونس، فضلاً عن حث السلطة الحاكمة على الالتزام بالاتفاقيات الدولية والإقليمية<sup>302</sup>.

300. مشروع القانون الأساسي عدد 42 لسنة 2016، الفصل 57

301. الدستور، الفصل 128.

302. مشروع القانون الأساسي عدد 42 لسنة 2016، الفصل 13.

## 2.1.4 التفاعل بين هيئة حقوق الإنسان والسلطة التنفيذية

تعتبر «هيئة حقوق الإنسان» (مثل الهيئات الدستورية الأخرى) بوصفها «هيئة مستقلة»، خاصة إزاء السلطة التنفيذية. ويكتسي هذا الأمر أهمية كبرى إذ أن الهيئات التي أنشئت قبل عام 2011 كانت خاضعة للسلطة التنفيذية، وكانت مجرد وكالات تقدم في أفضل الحالات خبرتها لتبرر شرعية سياسات وأعمال السلطة التنفيذية. وبما أن لهذه الأخيرة، وبصورة أدق، لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية في تعيين رؤسائها وأعضائها، وفي فصلهم، لم تكن تلك الهيئات تتمتع باستقلالية حقيقية إزاء السلطة التنفيذية حتى ولو كان منصوص على ذلك في القوانين.<sup>303</sup>

إن هيئة حقوق الإنسان طبقا لما ينص عليه الدستور ليست خاضعة للسلطة التنفيذية، سواء تعلق الأمر بإنشائها أو بتشغيلها. كم أنها تمتلك جهازا تنفيذيا وإداريا خاصا بها، أي أن لديها الموارد البشرية والتجهيزات اللازمة لإنجاز مهمتها. ومع ذلك، هناك علاقة وثيقة بينهما.

أولاً وقبل كل شيء، تساعد وزارة العلاقة مع الهيئات الدستورية والمجتمع المدني وحقوق الإنسان على إنشاء هيئات دستورية مستقلة وضمان التنسيق من طرف السلطة التنفيذية لمختلف الهيئات المعنية بحماية حقوق الإنسان.<sup>304</sup> وهذا لا يعتبر تدخلاً في شؤونها، وإنما هي مساعدة تقنية تقدمها الوزارة للهيئات الدستورية المستقلة.

وللهيئات المستقلة، في جملة أمور، دور مراقبة عمل السلطة التنفيذية، التي تتصرف في القوة العامة، والقوات المسلحة، والإدارة (الوطنية والجهوية والمحلية) المزودة بكل الوسائل المادية والقانونية للتدخل مباشرة في الحياة الخاصة والعامة للأفراد. وقد تتعلق مراقبة هيئة حقوق الإنسان إما بالأفعال المادية (الاعتداء على سبيل المثال) أو بالقوانين (المراسيم أو الأوامر)، التي تضر بالحقوق والحريات، أو، على العكس، عدم الالتزام باتخاذ التدابير اللازمة لحماية الأفراد أو المجموعات، أو وضع حد لانتهاك الآخرين لحقوق بعض الأشخاص، أو تنفيذ قرار قضائي يسمح لشخص أو لمجموعة من الأشخاص استرداد حقوقهم.<sup>305</sup>

و بهذا المفهوم، يمكن النظر إلى هيئة حقوق الإنسان على أنها قوة معارضة، بامتياز، للسلطة التنفيذية. ويتضح دور السلطة المضادة الذي تضطلع به الهيئة طبقاً للفصل 125 من الدستور ويقتضي من جميع مؤسسات الدولة تيسير عملها. كما يعبر عنه في الفصل 12 من مشروع القانون الذي يخول للهيئة التحقيق في جميع انتهاكات حقوق الإنسان وتقدم توصيات لوضع حد لها. وتراقب الهيئة هذه التوصيات. وفي الحالات التي ترفض فيها هذه المؤسسات أو الأشخاص المعنيين تطبيقها، تحيل الهيئة القضية على المحاكم.

303. ذلك ينطبق أيضا على الهيئة العليا لحقوق الإنسان والحريات الأساسية.  
304. الأمر الحكومي عدد 465 - 2016 المؤرخ في 11 أبريل 2016، المتعلق بإحداث وزارة العلاقة مع المؤسسات الدستورية والمجتمع المدني وحقوق الإنسان وتحديد مهامها وصلاحياتها، الفصل 2.  
305. مشروع القانون الأساسي عدد 42 لسنة 2016، الفصل 57.

وبالإضافة إلى ذلك، يطلب من الأجهزة التنفيذية تقديم الدعم والمساعدة إلى الهيئة، بتزويدها بجميع المعلومات التي تحتاج إليها في أداء مهامها، ويمكن أيضا أن تخضع للتحقيقات التي تجريها بشأن انتهاكات حقوق الإنسان. ولا يمكن للسلطة التنفيذية، ولا حتى لجهاز الأمن،<sup>306</sup> أن يعارض أو يعرقل الهيئة في أداء دورها الاستقصائي. ومن ناحية أخرى، لا تملك المحكمة سلطة إصدار أمر قضائي إزاء السلطة التنفيذية، ولا يمكنها أن ترجى إلى العدالة إلا إذا رفضت الأخيرة تطبيق التوصيات التي وجهتها إليه وقف التعدي على حق أو حرية. وفي المقابل، لا تتمتع السلطة التنفيذية بسلطات على الهيئة، بصرف النظر عن مناقشة ميزانيتها، التي لا يزال من الممكن أن تتوسطها لجنة ممثلي الشعب. من الموازنة، في حالة وجود تعارض بين السلطة والحكومة في تحديدها.<sup>307</sup>

### 3.1.4 التفاعل بين هيئة حقوق الإنسان والسلطة القضائية

ويمنح الدستور لهيئة حقوق الإنسان مهام شبه قضائية في مجال رصد احترام حقوق الإنسان بتكليفها بمهمة التحقيق.<sup>308</sup> ويحدد مشروع القانون المتعلق بهيئة حقوق الإنسان هذه المهمة وينظم العلاقة بين السلطة القضائية والهيئة بهذا الشأن. وقد استخلص الدرس بالفعل من خبرة لجنة التحقيق في قضايا الفساد والاختلاس التي نشأت بعد الثورة والتي أسندت إليها مهمة تحقيق. وواجهت منذ البداية، مقاومة القضاة الذين رأوا في عملها تدخّل في صلاحياتهم<sup>309</sup>.

ويهدف مشروع القانون إلى إقامة علاقات بين الهيئة والقضاء على نحو يكفل التعاون بينهما ويتجنب التداخل والنزاعات. أولا، ينص مشروع القانون في الفصل 24 على أنه في حالة حدوث انتهاك خطير لحقوق الإنسان من طرف الدولة، فإن الهيئة مخولة باتخاذ جميع التدابير التي من شأنها أن تضع حدا لهذه الانتهاكات. وإن تواصلت هذه الانتهاكات، ستقدم المحكمة تقريرا مفصلا حول القضية. وينص الفصل 25 من مشروع القانون على أن التحقيق في انتهاك حقوق الإنسان قد يؤدي إما إلى المصالحة بين الضحية ومرتكب الانتهاك أو إلى إحالة القضية إلى القاضي المختص.

ولا بد من الإشارة، من ناحية أخرى، إلى أن القضاء ليس له سلطة على أعضاء الهيئة لأن هؤلاء يتمتعون بالحصانة وأنه لا يمكن مقاضاة أي منهم قبل رفع هذه الحصانة بتصويت الأغلبية المطلقة من مجلس نواب الشعب.<sup>310</sup>

306. نفس المرجع، الفصل 9.

307. مشروع القانون الأساسي عدد 30 لسنة 2016، الفصل 15.

308. الدستور، الفصل 128.

309. انظر تقرير اللجنة الوطنية لتقصي الحقائق حول الرشوة والفساد التي تم إيداعها بمقتضى المرسوم عدد 7 لسنة 2011 المؤرخ في 18 فيفري 2011 على هذا الرابط: <http://www.businessnews.com.tn/pdf/Rapport - CICM.pdf>

310. مشروع القانون الأساسي عدد 42 لسنة 2016، الفصل 52.

#### 4.1.4 التفاعل بين هيئة حقوق الإنسان والهيئات الدستورية الأخرى

وإدراكا منها لتعقيد المشهد المؤسسي في ضمان وحماية حقوق الإنسان، فقد فكر الفاعلون السياسيون في مسألة تنسيق هذا المشهد والاستفادة المثلى من عمل العناصر الفاعلة فيه. أن تؤخذ بشكل فردي أو جماعي. وهكذا، فإن المادة 4 من مشروع القانون المتعلق بهيئة حقوق الإنسان تتناول صراحة مسألة فعالية نظام حقوق الإنسان والتعاون بين مختلف الهيئات:

«تضطلع هيئة حقوق الإنسان بمهامها بالتعاون مع الهيئات المستقلة الأخرى العاملة في مجال حقوق الإنسان. ويمكنها أن تبرم معها اتفاقات أو أن تنسق أعمالها من أجل ضمان الفعالية والتكامل بين مختلف مكونات نظام حقوق الإنسان».

ينص الفصل 16 من مشروع قانون هيئة حقوق الإنسان على أنها ضرورة التعاون مع الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب وجميع الهيئات الأخرى المتدخلة في مجال حقوق الإنسان، بالإضافة إلى تبادل المعطيات والمعلومات بخصوص الشكاوى. ومع ذلك، لم يذكر شيء عن ترتيبات هذا التعاون.

و أخيرا، فإن الفصل 32 من مشروع القانون المتعلق بالهيئات الدستورية المستقلة يمنح القاضي الإداري صلاحية تسوية النزاعات المتعلقة بالاختصاص بين الهيئات الدستورية المستقلة. وبما أن القانون الإداري ينطبق على الهيئات العمومية المستقلة (الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب، وهيئة الحقيقة والكرامة)، يمكن القول أنّ نزاع الاختصاص بين الهيئات العمومية المستقلة أو بين هذه الأخيرة وبين الهيئات الدستورية هو أيضا من مشمولات القاضي الإداري.

وتجدر الإشارة إلى أن مشروع قانون 42 - 2016 يوضح العلاقة بين هيئة حقوق الإنسان في المستقبل واللجنة العليا لحقوق الإنسان والحريات الأساسية الحالية. فهيئة حقوق الإنسان هي وريثة اللجنة العليا لحقوق الإنسان والحريات الأساسية الحالية. وسيتم منح الهيئة الجديدة كلّ ممتلكات اللجنة العليا لحقوق الإنسان والحريات الأساسية الحالية، ومعداتها، وسجلاتها ووثائقها<sup>311</sup>. ومن ناحية أخرى، لا يشير مشروع القانون إلى العلاقة بين هيئة حقوق الإنسان وهيئة الحقيقة والكرامة. وبالفعل، في نهاية أعمال هيئة الحقيقة والكرامة المقرر في جوان 2018، وفي حالة التمديد، في جوان 2019 على أقصى تقدير، ستعود ممتلكاتها وموظفيها إلى الدولة التونسية. غير أنه سيكون من الأجدر منح هيئة حقوق الإنسان ممتلكات هيئة الحقيقة والكرامة وموظفيها ومعداتها ووثائقها وسجلاتها. وفي الواقع، يمكن هيئة حقوق الإنسان أن تتولى رصد تنفيذ التوصيات والقرارات الصادرة عن وزارة التنمية الاجتماعية، بما أنّ مهام هيئة حقوق الإنسان ستتكفل أيضا بضحايا انتهاكات حقوق الإنسان لضمان تعويضهم واستردادهم لحقوقهم.

#### 5.1.4 التفاعل بين هيئة حقوق الإنسان ومنظمات المجتمع المدني

وتكمن خصوصية منظمات المجتمع المدني في تعدد ها وتنوعها. ويتجلى ذلك أولا في أن هذه الهيئات لا تتفق تماما مع نهج عالمي للدفاع عن حقوق الإنسان، ولكنها يمكن أن تختار نهجا قطاعيا من خلال تركيز عملها على فئة معينة من الناس مثل على سبيل المثال، النساء أو المعوقين أو الأقليات أو النهج الذي يركز على فئة معينة من الحقوق مثل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية أو حرية التعبير.

ويمكن أن يؤدي هذا التنوع في تركيبة المجتمع المدني إلى ظهور مواقف أو حتى تصورات مختلفة لحقوق الإنسان أو لبعضها. وعلوة على ذلك، لا تتقاسم جميع مكونات المجتمع المدني نفس الإطار المرجعي بخصوص هذه الحقوق، فقد يستند بعضها إلى أخلاقيات دينية في حين يقوم البعض الآخر على أخلاقيات علمانية. وقد لوحظ هذا الاختلاف حول أسس حقوق الإنسان أيضا خلال المناقشات المتعلقة بمشروع الدستور المؤرخ 27 في جانفي 2014 داخل المجلس التأسيسي وفي المجتمع المدني. وقد يؤدي ذلك إلى علاقات صراع أو تضارب بين الهيئات التي تدافع عن هذه الحقوق. ويمكن لهذه الـ<sup>312</sup> صراعات أن تشجع على ظهور مواقف انتقائية و/أو هرمية لحقوق الإنسان من شأنه أن تضرّ بمبادئ الترابط بين هذه الحقوق.

وتنص مبادئ باريس على تمثيل المجتمع المدني في الهيئات المسؤولة عن ضمان حقوق الإنسان وحمايتها وتعزيزها. ومع ذلك، لا بد من ظهور مشكلة تنفيذ هذا المبدأ. في الواقع، كيف يمكن اختيار المنظمات التي ستمثل المجتمع المدني في خضم كثرة وتنوع هذه الهيئات؟ وما هي المنظمة التي سيتم اعتبارها ممثلة في الهيئة؟ سيكون من الصعب إيجاد معيار موضوعي للتمثيل، وأي إدماج لواحد أو أكثر من منظمات المجتمع المدني التي لا يعتبرها الأخير ممثلا، أو قد تطعن شرعيته، قد يغير ثقة المجتمع المدني في الهيئة أو حتى يؤدي الى خلق تعارض بينها. وعلى أية حال، فإن العلاقة بين الهيئات العمومية المسؤولة عن ضمان وحماية حقوق الإنسان، وعلى وجه التحديد مؤسسة حقوق الإنسان، من جهة، والمجتمع المدني من ناحية أخرى، ينظمها القانون بالفعل على المستوى التنظيمي وعلى مستوى الوظيفي.

على المستوى التنظيمي، تجسّد هذه العلاقة في اشتراط وجود ممثلين من المجتمع المدني في مجلس هيئة حقوق، وبالتحديد منها المنظمات الناشطة في مجال حقوق الإنسان.<sup>313</sup>

وعلى مستوى الوظيفي، تنص الفقرة 4 من الفصل 13 من مشروع قانون هيئة حقوق الإنسان على أن الهيئة مطالبة بإقامة علاقات تعاون وشراكة مع الهيئات العمومية، ومنظمات المجتمع المدني، والمنظمات الدولية المختصة في مجال تعزيز وتطوير حقوق الإنسان الحريات..

312. انظر تقرير الحوار الوطني حول مشروع الدستور الذي تم نشره بدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مارس 2013.  
313. مشروع القانون الأساسي عدد 42 لسنة 2016، الفصل 31.

## 2.4 تعزيز بعض الهيئات الرئيسية في النظام

ولا بد من بذل جهود متواصلة لتعزيز عمل مجلس نواب الشعب وضمان استقلال العدالة وسير عملها على نحو سليم. وهذا الجهد جهد عام من شأنه أن يُؤتي ثماره، في جملة من الأمور، في مجال احترام حقوق الإنسان وحمايتها وتعزيزها.

وفي ما يتعلق بالهيئات المختصة في مجال حماية حقوق الإنسان وتعزيزها، يمكن للهيئات العمومية أن تؤدي دورا رئيسيا. ومن جانب الجهات الفاعلة الحكومية، يتعلق الأمر باللجنة الوطنية للتنسيق، وإعداد وعرض التقارير ومتابعة التوصيات في مجال حق الإنسان، وعلى جانب الجهات الفاعلة المستقلة، وهي مؤسسة حقوق الإنسان في المستقبل.

### 1.2.4 اللجنة الوطنية للتنسيق والإعداد والإبلاغ ومتابعة التوصيات في مجال حقوق الإنسان

تعمل اللجنة المشتركة بين الوزارات باعتبارها هيئة حديثة على تطوير أساليب عملها وإجراءات التعاون مع عدد من الهيئات الأخرى. وتشير التجارب القليلة الأخيرة في مجال تقديم التقارير إلى الهيئات التعاقدية وميثاق الأمم المتحدة إلى بعض المسارات التي ينبغي إتباعها.

وينبغي أن تكون التقارير نتيجة جهد تنسيقي أكبر في جمع المعلومات والمعطيات اللازمة لصياغة التقارير.

وفي ما يتعلق بعملية الموافقة السياسية وتنفيذ التوصيات، تنظم لجنة مشتركة بين الوزارات عملها من خلال تجميع التوصيات موضوعيا وعمليا (وفقا للإدارة المعنية بالتنفيذ). وبدأ تحليل كل توصية وتحديد الهيئات المعنية بتنفيذ التوصيات سنة 2017. وسيكون من الضروري عندئذ تطوير الهيئات المعنية كي تصبح قادرة على تنفيذ التوصيات الخاصة بها.

وستقوم اللجنة الوزارية بعد ذلك باعتماد الإجراءات والمبادئ التوجيهية لضمان العمل المنتظم وتوزيعه بين مختلف الهيئات المعنية. ونظرا لدور البرلمان في متابعة توصيات الهيئات الدولية لحقوق الإنسان وفي تقييم ورصد السياسات العامة، يجب أن تكون اللجنة باتصال مع اللجان البرلمانية المعنية برصد وتقييم تنفيذ التوصيات الصادرة عن الهيئات الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان على الصعيد الوطني.

وبالإضافة إلى ذلك، يمكن تطوير الأنشطة الرامية إلى تكوين كفاءات من البرلمانيين، ولاسيما في ما يتعلق بوضع معايير لحماية وتعزيز حقوق الإنسان. والواقع أن هذه المؤشرات تشكل أداة رئيسية لعمل البرلمانيين في ما يتعلق بالتشريعات ورصد وتقييم السياسات العامة. ومن الضروري أيضا إقامة علاقات مع السلطة القضائية، وإبلاغ التوصيات من خلال جمع ونشر المعلومات عن القرارات القضائية ذات الصلة طبقا للقانون الدولي لحقوق الإنسان. وأخيرا، ينبغي إجراء استشارات دورية مع هيئة حقوق الإنسان ومنظمات المجتمع المدني.

## 2.2.4 هيئة حقوق الإنسان

سيكون لهيئة حقوق الإنسان في المستقبل كما هو منصوص عليه في مشروع القانون 42 - 2016 دور مركزي مماثل لدور مؤسسة في منظومة حقوق الإنسان الوطنية. وستكون مسؤولة بالفعل عن رصد واحترام وتعزيز الحريات وحقوق الإنسان من قبل الدولة التونسية ولها سلطة التحقيق في حالات انتهاكات حقوق الإنسان. وكما رأينا أعلاه<sup>314</sup>، فإن الدور المركزي الذي تضطلع به الهيئة في النظام الوطني لحقوق الإنسان يتيح لها كمؤسسة إمكانية التعامل الطبيعي مع جميع الهيئات العمومية الأخرى في المنظومة، إن استقلاليته المكفولة في الدستور وفي القانون المقبل سيمنحها شرعية جديدة في تفاعلاتها مع العديد من الهيئات الفاعلة والمختصة في المجتمع المدني.

وتنص مبادئ باريس بشأن وضع وأداء المؤسسات الوطنية لحماية وتعزيز حقوق الإنسان على أن «يكون لدى المؤسسة الوطنية هيكل ملاءمة لبدء أنشطتها على النحو الأفضل، ولاسيما الاعتمادات الكافية. وينبغي أن يكون الغرض من هذه الاعتمادات هو تمكينها من اكتساب الموظفين والمباني كي تكون مستقلة عن الدولة وأن تخضع فقط للرقابة المالية التي تحترم استقلاليته<sup>315</sup>. وهذا العنصر حاسم في ما يتعلق بالدور الذي ستضطلع به هيئة حقوق الإنسان في الممارسة الفعلية. وستكون قادرة على أن تضطلع تماما بالدور الذي ينص عليه الدستور والقانون الذي سيتم تشريعه في المستقبل، مع توفير الموارد المالية التي تتلاءم مع اختصاصاتها.

منذ سنة 2011، وضعت تونس هيكله عامة وطموحة لنظامها الوطني لحقوق الإنسان مصحوبة بإصلاحات أوسع للنظام التونسي. وبطريقة عملية، سوف تحتاج هيئة حقوق الإنسان أيضا إلى تحديد أولوياتها للاضطلاع بمهامها وبناء المصداقية والشرعية اللازمتين للدور الذي تتعهد القيام به. ومن ثم، يجب أن تعمل هيئة حقوق الإنسان على تحسين مواردها وأن تتعاون مع جميع الهيئات الأخرى الفاعلة في النظام الوطني لحماية حقوق الإنسان.

314. انظر أعلاه 1.4 حول التفاعلات بين هيئة حقوق الإنسان والهيئات الأخرى للنظام الوطني لحقوق الإنسان.  
315. انظر أعلاه 1.4.2 حول الإطار القانوني العام للهيئات الدستورية المستقلة و2.4.2. حول الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان. إن مبادئ باريس المتعلقة بمركز الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان، التوصيات التي صادقت عليها لجنة حقوق الإنسان في مارس 1992 (القرار 54/1992) (القرار A/RES/48/134/1992) المؤرخ في 20 ديسمبر 1993).

### 1.5 الدراسات والفصول والمقالات

**BOUABKRI, A.** Les acteurs en droits humains en Tunisie, Analyse pour l'Institut danois des droits de l'Homme, 2014.

**CHOUIKA, L.** et GOBE, E., « Les organisations de défense des droits de l'Homme dans la formule politique tunisienne, de l'opposition au faire-valoir du régime », in l'Année du Maghreb 2009, Vol. V, Paris CNRS Editions pp. 163-182.

**FERCHICHI, W.**, Les organismes officiels des droits de l'Homme en Tunisie, élaboré par Dr. Wahid Ferchichi et contribution de Monia Ammar, Tunis, Centre Al Kawakibi pour la transition démocratique, 2013.

**FERCHICHI, W.**, Structures publiques des droits de l'Homme en Tunisie – Quelle évolution ? Novembre 2013 – Novembre 2014, élaboré par Dr. Wahid Ferchichi et participation d'Ahmed Aloui, Tunis, Centre Al-Kawakibi pour la transition démocratique, 2015.

**KADDOUR, S.**, « La gouvernance des droits de l'Homme en Tunisie post-révolutionnaire : état des lieux, difficultés et opportunités », La Revue des droits de l'Homme [en ligne], vol. 6, 2014, consulté le 4 décembre 2014.

**KRYNEN, J.**, L'État de la justice. France, XIIIème, XXème siècle, tome II, L'emprise contemporaine du juge, Paris, Gallimard, 2012, en particulier le chapitre VII, « Le surgissement de la justice constitutionnelle ».

**REDOR, M-J.**, « Garantie Juridictionnelle et droits fondamentaux », CRDF, n°1, 2002, p. 92.

**VERKUL, P. R.**, « The purpose and limits of independent agencies », Duke Law Journal, 1988, pp. 257-280.

### 2.5 التقارير (مرتبين ترتيبا زمنيا)

**Democracy Reporting International :** *Rapport sur la mise en œuvre de la Constitution tunisienne au niveau du cadre juridique, période 1er octobre 2016 – 31 mars 2017.*

**Democracy Reporting International :** *Rapport sur la mise en œuvre de la Constitution tunisienne au niveau du cadre juridique, période 1er avril 2016 – 30 septembre 2016.*

**Democracy Reporting International :** *Rapport sur la mise en œuvre de la Constitution tunisienne au niveau du cadre juridique, période 1er octobre 2015 – 31 mars 2016.*

**OHCHR Report on OHCHR in the Middle East and North Africa, 2016 :**

*Rapport sur « Les bonnes pratiques en termes de mécanisme national de coordination, de rédaction des rapports et de suivi des recommandations », Ministère de la Justice, des droits de l'Homme et de la justice transitionnelle, Bureau du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme en Tunisie, 29 mai 2014.*

**Rapport sur le dialogue national relatif au projet de constitution, publié avec le soutien du PNUD, mars 2013.**

**Manuel destiné aux ambassades des États membres de l'UE : Renforcement des systèmes nationaux de protection des droits de l'Homme, Division des droits de l'Homme du Ministère des affaires étrangères des Pays-Bas, Présidence tchèque de l'Union européenne, 2009.**

**Rapport de la commission d'investigation sur la corruption et malversations créée en vertu du décret-loi du 18 février 2011 sur le lien <http://www.businessnews.com.tn/pdf/Rapport-CICM.pdf>**

## 3.5 المواقع الإلكترونية

[www.legislation.tn/fr](http://www.legislation.tn/fr)

[www.legislation-securite.tn](http://www.legislation-securite.tn)

[majles.marsad.tn](http://majles.marsad.tn)

[www.haica.tn](http://www.haica.tn)

[www.isie.tn](http://www.isie.tn)

[www.mediateur.tn](http://www.mediateur.tn)

[www.ohchr.org/FR/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx](http://www.ohchr.org/FR/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx)

# المعهد الدنماركي لحقوق الإنسان

« الهيئات العمومية في المنظومة التونسية لحقوق الإنسان » تمثل جزء من عمل المعهد الدنماركي لحقوق الإنسان في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. الغرض من هذه الدراسة هو توفير فهم أفضل للمنظومة التونسية لحقوق الإنسان ككل وفهم الدور المركزي للبنية التحتية العمومية في حماية حقوق الإنسان : هيئاتها وإطارها المعياري عدا عن العمليات المختلفة المنفذة على الصعيد الوطني. وتمثل الدراسة تحليل للمشهد المؤسسي بهدف عرض آراء جميع الهيئات الفاعلة العمومية وولايتها في فترة الإصلاح أو في فترة خلق منظومة حماية حقوق الإنسان. هذه الدراسة تتوجه للطلاب والمهنيين العاملين في مجال حقوق الإنسان والقانون والمجتمع.

**المعهد الدنماركي لحقوق الإنسان** هو المؤسسة الوطنية المستقلة لحقوق الإنسان وهو هيئة وطنية لدى الإتحاد الأوروبي متخصصة في المساواة في مجالات الإعاقات والنوع الاجتماعي والتمييز العنصري والعنصري. إن المعهد يعمل على تعزيز وحماية حقوق الإنسان من خلال شراكات حول العالم مع الدول والمجتمع المدني والمؤسسات المستقلة والفاعلين الاقتصاديين وكذلك من خلال البحوث والتوثيق والتربية والتدريب وأنشطة الاتصال. من بين أنشطة أخرى يساند المعهد الوصول إلى العدالة ويعزز المشاركة العامة ويتعامل مع تأثير الشركات على حقوق الإنسان.

تمت هذه الدراسة بمساعدة أكاديميين من كلية الحقوق السياسية والسياسية والاجتماعية في تونس، جامعة قرطاج، تونس.

لمعرفة المزيد عن المعهد الدانماركي لحقوق الإنسان ومهامه، يرجى زيارة الموقع التالي :  
[www.humanrights.dk](http://www.humanrights.dk)