



تقرير لجنة الحقوق والحريات والعلاقات الخارجية
حول مشروع قانون أساسي يتعلّق بالموافقة على انضمام الجمهورية التونسية
إلى اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته.

عدد 2018/08

رئيسة اللجنة : السيدة لطيفة الحباشي

نائب الرئيس : السيدة وفاء مخلوف

مقرر اللجنة : السيد عماد الدايمي

المقررة المساعدة : السيدة أمل سويد

المقررة المساعدة : السيدة لمياء الدريدي

السيد رئيس مجلس نواب الشعب ونائبيه،

السيد ممثل الحكومة،

السيدات والسادة أعضاء مجلس نواب الشعب،

تتشرف لجنة الحقوق والحريات والعلاقات الخارجية بأن تعرض عليكم تقريرها حول مشروع القانون الأساسي عدد 2018/08 المتعلق بالموافقة على انضمام الجمهورية التونسية إلى اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته.

تقديم المشروع:

ظهرت عدد من المبادرات الإقليمية ترمي إلى تفعيل أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بنيويورك في 31 ديسمبر 2003، ودخلت حيز التنفيذ في ديسمبر 2005، وتعتبر هذه المبادرات الصكّ الدولي المرجعي في مجال التوقي من ظاهرة الفساد ومكافحته.

وفي هذا الإطار تندرج أحكام اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، إذ تم اعتمادها من قبل الدورة العادية الثانية لمؤتمر رؤساء دول وحكومات الاتحاد المنعقدة بـمابوتو في 11 جويلية 2003، لتدخل في حيز التنفيذ في 06 أوت 2006

وتهدف هذه الاتفاقية إلى تركيز وتطوير الآليات الضرورية والوسائل العملية لمنع واستئصال الفساد من القارة الإفريقية بمختلف مظاهره، علاوة على تقنين وتسهيل التعاون المتبادل بين مختلف البلدان المنتمين لهذه القارة، والوصول إلى ضمان التطبيق الأمثل لآليات منع ظاهرة الفساد. إضافة إلى توحيد التشريعات المعتمدة في هذا المجال وموائمتها.

وتقتضي هذه الاتفاقية اعتماد التشريعات اللازمة وخلق الهياكل الكفيلة بمقاومة الفساد والقضاء عليه وكشفه والعقاب عليه. كما تدعو إلى تعزيز التعاون بين البلدان الإفريقية في ميدان مكافحة الفساد وتسليم المطلوبين للعدالة. كما تقتضي في فصلها الثاني والعشرون انشاء هيئة استشارية مختصة لدى الاتحاد الإفريقي تتولّى تقييم التقدّم الحاصل في الدول الإفريقية في هذا المجال ورفع تقارير دورية إلى مؤتمر رؤساء الدول والحكومات.

وتماشيا مع الأهمية التي توليها البلاد التونسية لمكافحة الفساد، واعتبارا لأهمية هذه الاتفاقية التي لا تتعارض أحكامها مع الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد التي صادقت عليها تونس، تم التوقيع على الانضمام لهذه الاتفاقية بأديس أبابا في 27 جانفي 2013.

وفي هذا الإطار يتنزل مشروع القانون الأساسي المعروض والمتعلق بالموافقة على انضمام الجمهورية التونسية إلى اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته.

1. أعمال اللجنة:

لتعميق النظر في محتوى الاتفاقية ومقتضياتها عقدت لجنة الحقوق والحريات والعلاقات الخارجية جلسة يوم الإثنين 27 ماي 2019 جلسة خصصتها للاستماع إلى السيد رئيس الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد والوفد المرافق له حول مشروع القانون الأساسي عدد 2018/08 المتعلق بالموافقة على انضمام الجمهورية التونسية إلى اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته.

وثمن رئيس الهيئة في بداية مداخلته انضمام الجمهورية التونسية إلى اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته موصيا في الآن ذاته بالتعجيل بالانضمام إلى بقية الاتفاقيات ذات الصلة.

هذا وأبدى استغرابه من تأخر تونس في المصادقة على الاتفاقية المذكورة والتي تم اعتمادها منذ تاريخ 11 جويلية 2003 والحال أنها صادقت على الاتفاقية الدولية منذ سنة 2008، مبيّنا في هذا الصدد أنه سبق للهيئة أن أوصت في عديد المناسبات الطرف الحكومي بالإسراع بالمصادقة عليها.

وأشار إلى أن المصادقة على الانضمام إلى الاتفاقية موضوع النظر من شأنه تعزيز انتماء البلاد التونسية إلى القارة الإفريقية وتطوير العلاقات التجارية مع بقية الدول الإفريقية في المجالات الاقتصادية والتجارية والدبلوماسية بالإضافة إلى تحسين صورتها لدى الرأي العام الإفريقي والدولي، لاسيما وأن تونس أصبحت تصنف مؤخرا ضمن القوائم السوداء والرمادية نتيجة ضعف تعاونها مع محيطها الخارجي خاصة في مجال مكافحة الفساد.

ومن جهة أخرى، انتقد رئيس الهيئة التمثيل الضعيف للدولة التونسية في المنظمات الدولية عند دعوتها لتقديم تقريرها السنوي حول مكافحة الفساد ومناقشته وذلك مقارنة ببقية الدول ودعى إلى تشريك جميع الأطراف ذات الصلة لاسيما من العاملين في مجال الإعلام والقطاع الخاص ومختلف مكونات المجتمع المدني مؤكدا على أن لا يقتصر الحضور على ممثلي أجهزة الدولة.

كما انتقد عدم تشريك الهيئة في الاجتماعات المنظمة من قبل الاتحاد الافريقي والتي تخصص للتداول حول مسألة مكافحة الفساد وآخرها الاجتماع الملتئم في نواكشوط.

هذا ودعى إلى التسريع في الانضمام إلى هيئة مجلس أوروبا " GRECO " التي قبلت عضوية الدولة التونسية بحيث أصبحت تصدر الدول العربية والإفريقية في العضوية بهذه الهيئة، معبرا عن استغرابه من تعطل هذا المسار منذ ما يزيد عن السنة، وشدد في ذات الخصوص على ضرورة أن تبدي الحكومة التونسية موقفا رسميا في هذا المجال خصوصا وأن بنود الاتفاقية المتعلقة بها تتطابق في مجملها مع ما تضمنته الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد والقانون المنظم حاليا للهيئة وجميع القوانين ذات الصلة بمكافحة الفساد والتي من بينها القانون الأساسي عدد 10 لسنة 2017 المؤرخ في 7 مارس 2017 والمتعلق بالإبلاغ عن الفساد وحماية المبلغين عنه.

وفي تفاعلهم، اعتبر أغلب أعضاء اللجنة الحاضرون أن مكافحة الفساد مسؤولية وطنية ودولية، مشددين على أن يتم اتخاذ جميع الإجراءات والوسائل للقضاء على هذه الآفة.

وأضافوا بأن الاتفاقية موضوع النظر من شأنها وضع وتطوير الآليات الضرورية والعملية لمنع ردع واستئصال الفساد في القارة بمختلف مظاهره.

كما أكد بعض الأعضاء على ضرورة إسهام المؤسسات الإعلامية في ترسيخ عقلية مكافحة الفساد ونشر ثقافة المسؤولية والشفافية في إدارة الأموال العمومية في حين تساءل البعض الآخر عن كيفية التعاطي مع مسألة السرية المصرفية لاسيما وأنها محل تجاذب بين عديد الأطراف.

هذا وتساءل أحد الأعضاء حول مدى إمكانية إبداء تونس لتحفظها على مسائل محددة واردة بالاتفاقية وإدخال تعديلات في خصوصها، داعيا من جهة أخرى إلى نشر التصاريح بالمكاسب وفق ما ينص عليه القانون قصد القضاء على حملات التشويه التي طالت عديد الشخصيات الوطنية والسياسيين على وجه الخصوص.

كما طلب توضيح مدى صحة إحالة هيئة الحقيقة والكرامة لمهامها المتعلقة بتسليم مقررات جبر ضرر ضحايا الانتهاكات إلى هيئة مكافحة الفساد.

ومن جانب آخر، تساءل بعض أعضاء اللجنة حول مدى وجود تعاون بين مختلف أجهزة القضاء في مجال مكافحة الفساد في ظل سلطة قضائية لم ترتق وفق تعبيرهم إلى المعايير الدولية، مشيرين في

سياق متصل إلى تلقيمهم للعديد الشكاوى من قبل المبلغين عن الفساد الذين تم تهديدهم على خلفية تبليغهم عن الفساد، الأمر الذي دفع البعض إلى العزوف عن التبليغ.

في حين تساءل، أحد الأعضاء عن الجدوى من سن عديد النصوص القانونية (القانون المتعلق بهيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد والقانون المتعلق بالتصريح بالمكاسب والمصالح والقانون المتعلق بحماية المبلغين) والمصادقة على عدد هام من الاتفاقيات الدولية والإقليمية الرامية إلى مكافحة الفساد مقابل تفاقم ظاهرة الفساد وعدم توفير الحماية الضرورية للمبلغين عنه.

ومن ناحية أخرى، تساءل عدد من النواب الحاضرون حول الدول الإفريقية التي سبق لها الانضمام إلى هذه الاتفاقية وحول إمكانية إبرام اتفاقيات ثنائية مع الدول التي تميزت في هذا المجال بممارسات فضلى وذلك بهدف الاستفادة من تجاربها. كما تساءل البعض الآخر عن ترتيب تونس إفريقيا في هذا المجال.

وفي إجابته، بين رئيس الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد أن الهيئة استشعرت منذ البداية أهمية تشريك الإعلام في استراتيجية الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد التي وضعها المجلس الوطني التأسيسي منذ سنة 2012 وحرصت في هذا السياق على تمثيل نقابة الصحافيين في لجنة القيادة، هذا بالإضافة إلى إبرام جملة من الاتفاقيات والمواثيق مع مختلف وسائل الإعلام العمومي وكذلك الجمعيات الناشطة في المجال وذلك بهدف عرض الومضات الإشهارية التوعوية والقيام بحملات تحسيسية حول أهمية التبليغ عن الفساد والتصريح عن المكاسب، مثمنا مساهمة الإعلام الوطني والصحافة الاستقصائية على وجه الخصوص والمجتمع المدني في السنوات الأخيرة في ترسيخ الوعي بضرورة محاربة الفساد.

ومن جهة أخرى، أشار رئيس الهيئة إلى أن السرّ المصرفي يضيف نوع من الحماية الفاسدين مضيفا أنه في المقابل لا يمكن للهيئة أن تعارض به في حالة ثبوت شبهات فساد.

وفي إجابته، حول تساؤل أحد الأعضاء حول مدى إمكانية إدخال تعديلات على بعض البنود الاتفاقية المعروضة، بين رئيس الهيئة أنه بالإمكان القيام بالتعديلات الضرورية حال مصادقة البرلمان على الانضمام للاتفاقية.

أما فيما يتعلق بنشر التصاريح على المكاسب، فقد أوضح أن الهيئة قد أعدت بالاشتراك مع هيئة حماية المعطيات الشخصية نموذجا في الغرض وقامت بإحالاته منذ أشهر على المصالح المختصة برئاسة الحكومة وهو حاليا بصدد الإتمام وستتولى الهيئة حال إنجازه نشر هذه التصاريح.

هذا ونفى إحالة هيئة الحقيقة والكرامة ملفات ضحايا الانتهاكات على معنى القانون المتعلق بالعدالة الانتقالية على الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، موضحا في إطار الحرص على حسن التصرف في الموارد، مكّنت هيئة مكافحة الفساد موظفي هيئة الحقيقة والكرامة بطلب من هذه الأخيرة من استغلال مقراتها بالجهات قصد استكمال توزيع الاستحقاقات لأصحابها، مضيفا أنه تم غلق المقر بالقصرين بصفة استثنائية وذلك على خلفية أعمال العنف التي طالت العاملين به.

أما فيما يتعلق بعدد من المنظمات الإفريقية التي تتعلق بها شبهات فساد، فقد أكد أن العرائض مرفوعة ضدها هي محل أنظار القضاء الإفريقي، مذكرا في ذات السياق أن القضاء التونسي في حاجة إلى إصلاح جذري لاسيما على مستوى الإجراءات التي تتصف بالتعقيد، مشددا على ضرورة تعصير المرفق القضائي عبر إرساء منظومة إعلامية حديثة على غرار بقية الدول وأضاف بأن البيروقراطية من شأنها التشجيع على الفساد في ظل غياب المساءلة والمحاسبة وضعف الرقابة الإدارية.

هذا وشدد رئيس الهيئة على ضرورة تفعيل المجلس الأعلى للتصدي للفساد واسترداد أموال وممتلكات الدولة والتصرف فيها بما من شأنه أن يسهل التنسيق والتعاون بين مختلف الهياكل المعنية وبالتالي تجسيد الإرادة الفعلية لمكافحة الفساد، مبيّنا في هذا الشأن أن عدد ملفات الفساد المحالة على القضاء من قبل الوزارات قد شهدت ارتفاعا ملحوظا سنة 2017 مقارنة بالسنة التي سبقتها.

أما في خصوص عدم توفر الحماية الكافية للمبلغين عن الفساد وعجز الهيئة عن تسوية وضعياتهم المهنية ومنع القيام بهرسلتهم أو التنكيل بهم وبأفراد عائلاتهم، فقد أرجع ذلك إلى غياب النصوص التطبيقية للقانون الأساسي عدد 10 لسنة 2017 المؤرخ في 7 مارس 2017 والمتعلق بالإبلاغ عن الفساد وحماية المبلغين عنه.

وأضاف أنه على الرغم من ذلك، فإن الهيئة تتعهد بعدد ملفات التبليغ التي تقارب الخمسمائة ملف، فضلا عن كونه تم إحداث لجنة مشتركة بين الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد ورئاسة الحكومة للبت في مطالب الحماية وتسوية وضعية من تولوا التبليغ عن حالات الفساد.

في الختام، بين رئيس الهيئة أن بعض الدول الإفريقية التي تميزت بالممارسات الفضلى استثمرت في مكافحة الفساد وفق ما تقتضيه المعايير الدولية مما نتج عنه تحسن مؤشرات النمو الاقتصادي والاجتماعي لديها ومن الدول التي حققت أعلى نسبة نمو في هذا الشأن ذكر رواندا، بوتسوانا وكاب فارو قد أفاد أن تونس تعدّ الأولى على المستوى المغربي في مكافحة الفساد مستغلا المناسبة للتذكير بانعقاد دورة قريبا بمصر حول وضع استراتيجيا موحدة لاسترجاع الأموال المنهوبة.

2. قرار اللجنة :

وافقت اللجنة خلال جلسة 29 ماي 2019 بالإجماع على مشروع القانون الأساسي والمتعلق بالموافقة على انضمام الجمهورية التونسية إلى اتفاقية الاتحاد الافريقي لمنع الفساد ومكافحته. كما صادقت على التقرير خلال جلستها المنعقدة بتاريخ 20 جوان 2019 بإجماع الأعضاء الحاضرين وهي توصي الجلسة العامة بالموافقة عليها.

مقررة مساعدة

لمياء الدريدي

رئيسة اللجنة

لطيفة الحباشي

مشروع قانون أساسي يتعلق بالموافقة على انضمام الجمهورية التونسية
إلى اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته.

فصل وحيد:

تمت الموافقة على انضمام الجمهورية التونسية إلى اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته،

الملحقة بهذا القانون الأساسي، والمعتمدة بمابوتوفي 11 جويلية 2003