

تقرير



دستور الجمهورية التونسية الصادر في 27 جانفي 2014 وحكومة القطاع الأمني

تقرير

**دستور الجمهورية التونسية
الصادر في 27 جانفي 2014
وحكومة القطاع الأمني**

نبذة عن مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة

مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF) هو منظمة دولية مقرها الرئيسي في سويسرا تكّرس عملها لمساعدة الدول، من الديمقراطيات المتقدمة إلى الديمقراطيات الناشئة، في تحسين الحكم الرشيد في القطاع الأمني في إطار من الديمقراطية واحترام سيادة القانون. ويقدم مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة برامج الدعم الاستشاري والمساعدات العملية للدول التي تسعى إلى تعزيز الحوكمة في القطاع الأمني الخاص بها. يعمل المركز أيضًا بشكل مباشر مع الحكومات الوطنية والمحلية والبرلمانات والمجتمع المدني والمنظمات الدولية وقوات الأمن والدفاع.

تتمتع 62 دولة من مختلف دول العالم حاليًا بعضوية في مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، من ضمنها تونس منذ جويلية 2011. ويستند المركز في عمله على مبادئ الحياد والإنصاف والمشاركة الشاملة والملكية المحلية.

لمزيد من المعلومات، يمكنكم زيارة موقع مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة: www.dcaf.ch أو موقع المركز في تونس: www.dcaf-tunisie.org

حول هذا التقرير

في 8 ماي 2015، نظم مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF) مائدة مستديرة في العاصمة تونس حول موضوع «حوكمة القطاع الأمني في دستور الجمهورية التونسية 27 يناير 2014». ويهدف هذا الحدث بالدرجة الأولى إلى تحليل الإطار القانوني الذي نص عليه الدستور الجديد في ما يتعلق بحوكمة القطاع الأمني، وتمّت بالدرجة الثانية دعوة المشاركين إلى تقييم الفرص والتحديات التي ينطوي عليها تطبيق الدستور في هذا المجال الحساس.

وشارك في النقاشات نحو عشرون تونسيًا ومشاركًا دوليًا من بينهم على وجه الخصوص:

- ممثلون عن المؤسسات العامة التونسية كوزارة العدل ومجلس نواب الشعب وهيئة الحقيقة والكرامة،
- اختصاصيون في القانون الدستوري وخبراء في العلوم السياسية،
- ممثلون عن المجتمع المدني في تونس.

يستند هذا التقرير إلى المناقشات التي دارت حول المائدة المستديرة، ويعطي تحليلًا موجزًا عن الأحكام الدستورية المتعلقة بحوكمة القطاع الأمني كما يتضمن توصيات المشاركين بشأن تطبيقها. أما الهدف من نشره فهو توعية الأوساط السياسية إلى أهمية إصلاح القطاع الأمني بشكل شامل ليتماشى مع روح الدستور الجديد.

شكر وتقدير

تم تنفيذ هذا المشروع بفضل الدعم المالي من الدول الأعضاء في الصندوق الاستئماني لمركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة للمساعدة في تطوير قطاع الأمن في شمال أفريقيا. لمزيد من المعلومات حول الصندوق الاستئماني، الرجاء زيارة الموقع www.dcaf-tfna.org

ويود مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة أن يشكر المشاركين في المائدة المستديرة التي أقيمت بتاريخ 8 ماي 2015.

المؤلف:

سيسيل غي (Cécile Guy)

مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة

لجنة الناشرين:

وداد بوجاه (Wided Boujeh)، مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة في تونس
نصر الدين حرزالله (Nassreddine Harzallah)، مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة في تونس
أرنولد لويتهولد (Arnold Luethold)، مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة في جنيف
جان ميشال روسو (Jean-Michel Rousseau)، مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة في جنيف

ISBN: 1-386-9222-92-978



7

مقدمة

الأمن الإنساني في دستور الجمهورية التونسية الصادر في 27 جانفي 2014

9

1. القطاع الأمني في الدستور التونسي

9

أ. المفاهيم والمبادئ

17

ب. دور السلطة التنفيذية

22

ج. دور السلطة التشريعية

26

د. دور السلطة القضائية

28

2. تطبيق الدستور: الفرص والتحديات

28

أ. وضع تشريعات للقطاع الأمني

30

ب. مواجهة التحديات السياسية والمؤسسية

32

ج. إيجاد مناخ من الثقة وتعزيز الثقافة الديمقراطية

34

3. توصيات المشاركين

مقدمة: الأمن الإنساني في دستور الجمهورية التونسية الصادر في 27 جانفي 2014

وشمولي على المستويين الوطني والمحلي ككل عندما خصص بابًا بأكمله لموضوع اللامركزية.

وكذلك حرص المشرع على تخصيص ضمانات للأمن الاقتصادي والصحي والاجتماعي للمواطنين، حيث يتعين على الدولة أن تعمل على تحقيق العدالة الاجتماعية والتنمية المستدامة والتوازن بين الجهات. وضمن أيضًا الحق في الصحة والتعليم والثقافة والعمل وحتى في الماء، في حين حظيت الأسرة والمرأة والطفل والأشخاص ذوي الإعاقة بحماية دستورية خاصة.

يتم ضمان الأمن العام أي الأمن المادي للدولة والأفراد من قبل قوى جمهورية محايدة لخدمة القانون والصالح العام الأمن. ويتعين على الجهاز الأمني العمل على احترام الحقوق والحريات والحرمة الجسدية للأفراد. كما يخضع لمبادئ الرقابة المدنية والشفافية والمساءلة. بذلك فإن الدستور الجديد ينطوي على حق ديمقراطي في خدمة الأمن بدون أن يذكر ذلك صراحةً.

كل هذه التطورات الدستورية شكلت موضوع المائدة المستديرة التي نظّمها مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة في 8 ماي 2015⁶. خلال هذا الحدث، اتفق المشاركون على أن الدستور التونسي الجديد يشكل «إطارًا طموحًا» للحكومة الديمقراطية للقطاع الأمني (انظر القسم 1). كما أكدوا على أن تنفيذ هذا الإطار ينطوي على تحديات تشريعية وسياسية ومؤسسية وثقافية (انظر القسم 2). ولتيسير تطبيق الدستور الجديد، قدم المشاركون توصيات فيما يتعلق ببعض الجهات الفاعلة (انظر القسم 3).

بعد مرور 3 سنوات من سقوط نظام بن علي، صادق المجلس الوطني التأسيسي التونسي في 26 جانفي 2014 بالإجماع على دستور جديد لتونس. وقد كانت درجة التوافق العالية¹ بين أعضاء المجلس ترمز إلى الإرادة المشتركة لطّي صفحة النظام الاستبدادي والانخراط في عملية إرساء الديمقراطية.

الدستور الجديد هو ثمرة سنتين من العمل البرلماني² في إطار سياسي وأمني حساس. فقد احتاجت القوى السياسية المختلفة إلى ثلاث مسودات وأكثر من ألف تعديل لتتوصل إلى هذه التسوية التاريخية. مع العلم بأن المجتمع المدني والرباعي الراعي للحوار الوطني التونسي³ لعبا دورًا حاسمًا في نجاح العملية الدستورية.

وتمحورت المفاوضات بين البعض حول إصلاح الجهاز الأمني للدولة، باعتباره رمزًا للتجاوزات ولانتهاك حقوق الإنسان التي ارتكبت في ظل النظام السابق. وقد كان الرهان كبيرًا، إذ توجب قطع كل الصلات بالدولة الاستبدادية التي انتهجت سياسة «فرض الأمن بالترهيب» ثم إرساء حوكمة ديمقراطية للقطاع الأمني بهدف استرجاع ثقة المواطن. إلا أن ترسيخ مبدأ الكرامة في الدستور⁴ أتاح للمشرع تلبية توقعات المواطن والانخراط بشكل واضح وصريح في منظور «الأمن الإنساني»⁵.

في المقابل، يضمن الدستور الجديد الأمن السياسي للشعب التونسي. فهو ينص على قيام نظام جمهوري وديمقراطي وتشاركي يضمن احترام حقوق الأفراد وحرياتهم. كما أن الاعتراف الرسمي بمكانة المعارضة السياسية وحقوقها يشكل إنجازًا كبيرًا، أضف إلى أن الدستور وضع أسسًا لنظام تشاركي

1. صوّت 200 من أصل 216 عضوًا في المجلس الوطني التأسيسي لصالح اعتماد الدستور الجديد.

2. بدأت رسميًا أعمال اللجان المختصة بصياغة الدستور التابعة للمجلس الوطني التأسيسي في 14 فيفري 2012.

3. جمع الحوار الوطني عشرين حزبًا سياسيًا تقريبًا بعد أن استهلته أربع منظمات من المجتمع المدني في أكتوبر 2013 وذلك للتوافق على بعض النقاط الجدلية في الدستور.

4. أصبحت «الكرامة» جزءًا من شعار الجمهورية التونسية (الفصل 4). وتضمنت الدولة أسباب «العيش الكريم» (الفصل 21) وتحمي كرامة الذات البشرية (الفصل 23).

5. ظهر هذا المفهوم في تسعينات القرن العشرين وهو يجسد تكامل أمن الفرد وأمن الشعوب وأمن الدولة.

6. للمزيد من المعلومات حول هذا الحدث، انظر فقرة "حول هذا التقرير" في الصفحة الثانية.

1. القطاع الأمني في الدستور التونسي

يعيد الدستور التونسي الجديد تعريف وتنظيم جميع مجالات الحياة العامة، بما في ذلك القطاع الأمني، بناءً على مبادئ ومفاهيم وآليات لضمان النظام الديمقراطي⁷. فقد وقع على عاتق المشرّع أن يضع حدًا لإمكانيات استغلال المسؤولين السياسيين للجهاز الأمني. وتعيّن عليه أيضًا أن يضمن عدم تكرار الممارسات السيئة التي حصلت في الماضي على غرار تهميش المعارضة السياسية وانتهاك الحقوق والحريات بشكل متكرر أو حتى الفساد المتفشّي في صفوف النخبة السياسية والاقتصادية.

أ. المفاهيم والمبادئ

الجمهورية والديمقراطية ودولة القانون

تدعو توطئة الدستور إلى «التخلص من الاستبداد» وتكرّس إرادة الشعب بالقطع «مع الظلم والحيث والفساد» (التوطئة، الفقرة الأولى).

دولة مدنية وجمهورية

بواسطة الانتخابات الحرة (التوطئة، الفقرة الثالثة). وفي السياق نفسه، ينص الفصل الثالث بأن النظام الجديد يستمد شرعيته من سيادة الشعب الذي «هو صاحب السيادة ومصدر السلطات، يمارسها بواسطة ممثليه المنتخبين أو عبر الاستفتاء»، في حين أن الفصل 35 يسلط الضوء على التعددية الحزبية، والفصل 60 يسلط الضوء على حقوق المعارضة.

تبين التوطئة نية المشرّع بإرساء «نظام جمهوري⁸ ديمقراطي وتشاركي في إطار دولة مدنية» في تونس (التوطئة، الفقرة الثالثة). ويأتي الفصل الثاني من الدستور⁹ ليرسّخ هذا الحكم، حيث ينص على أن «تونس دولة مدنية، تقوم على المواطنة، وإرادة الشعب، وعلوية القانون». ولهذا الفصل أهمية كبيرة في حوكمة القطاع الأمني: فهو يؤسس لصيغة الدولة «المدنية»، بخلاف الصيغة «الدينية» أو «العسكرية»، إلى جانب صبغتها الديمقراطية.

الديمقراطية الانتخابية والتشاركية

مع ذلك، يتخطى الدستور حدود الديمقراطية الانتخابية البحت. فهو يسعى إلى تعزيز مشاركة المواطنين في صنع القرار السياسي من خلال إرساء ديمقراطية تشاركية (التوطئة، الفقرة الثالثة). إذ يعتبر الفصل الثامن أن الشباب «قوة فاعلة في بناء الوطن» وتحرص الدولة على توفير الظروف التي تتيح للشباب الإسهام في التنمية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية. كما أن الديمقراطية التشاركية لا تقتصر على الدولة المركزية، فبحسب الفصل 931 «تعتمد الجماعات المحلية آليات

بكرّس كل من التوطئة والفصل الثاني من الدستور الصيغة الديمقراطية للدولة. وهي في البداية ديمقراطية انتخابية: بالفعل فإن التوطئة تضمن «التداول السلمي على الحكم

7. نُشرت حتى الآن تحليلات عديدة للدستور الجديد. سيكتفي هذا الباب بالتركيز على العناصر الأساسية للحكومة الديمقراطية للقطاع الأمني.

8. إن صفة «جمهوري» متناقضة. فهي من جهة تشير إلى «الشأن العام»، أي كل ما يتعلق بالملكات والحقوق واختصاصات السلطة الحكومية والخدمات التي تختص الدولة بتقديمها. ما يعني أنها تدل على الملكية الجماعية والصالح العام. ولكن من جهة أخرى قد تشير هذه الصفة إلى كافة أشكال الدولة غير الملكية بدون أن تجزم الطابع الديمقراطي لطريقة وصول المسؤولين الفعلية إلى الحكم. وثمة أحياناً ميل إلى إعطائها معنى أكثر معيارية، حيث تصبح هذه الصفة دلالة على أي نظام ليبرالي قائم على مبادئ المواطنة والخير العام ودولة القانون.

9. لا يجوز تعديل الفصل الثاني من الدستور.

أن إرساء النظام الديمقراطي ودولة القانون يستوجب حكمًا ضمان الحقوق والحريات، وهذه الأخيرة محددة في الباب الثاني من الدستور، مع الإشارة إلى أن هذا الباب أثار الكثير من الجدل بين المجلس الوطني التأسيسي والمجتمع المدني، وهي موضوع القسم التالي من هذا الباب.

ضمان الحقوق والحريات

الحقوق والحريات الأساسية

تكتسب الفصول من 21 إلى 37 أهمية كبيرة بالنسبة إلى حوكمة القطاع الأمني. فهي تنبثق مباشرة عن رغبة المشرع في قطع الصلة بممارسات النظام القديم، وهي تكرر عددًا من الحقوق السياسية والمدنية بالإضافة إلى حقوق المشتبه به والمتهم والموقوف. أضف إلى أن الدستور التونسي يقدم ضمانات عدة لحقوق المرأة (انظر بالتحديد الفصول، 21، 34، 40، 46).

لكن الغموض يشوب هذه الإنجازات من ناحية الحق في الحياة. فالدستور يصفه «بالمقدس» إنما يذكر أنه يمكن المساس به في حالات قصوى يضبطها القانون (الفصل 22). وإضافة إلى التناقض الواضح في النص، اختار المشرع أن يبقى على عقوبة الإعدام مع أنها لم تنفذ منذ سنة 11 1991.

حقوق الجيل الثاني والثالث

إن العديد من حقوق الجيل الثاني والثالث¹²، التي يشيخ وجودها في الدساتير الجديدة، تعزز الأمن الاقتصادي للتونسيين. فالفصول من 38 إلى 42 تضمن على التوالي الحق في الصحة والتعليم والعمل والملكية والثقافة. ولحقوق البيئية نصيبتها في الدستور أيضًا، مع الحق في الماء (الفصل 44) والحق في بيئة سليمة ومتوازنة (الفصل 45). كذلك يؤمن الدستور حماية الضعفاء، حيث يحظى الأطفال والأشخاص ذوي الإعاقة بحماية معززة من الدولة (الفصل 47 و 48). وتشكل كل هذه الحقوق بالنسبة للدولة التزامًا إيجابيًا للتصرف، فهي تسهم في تطوير نظام ديمقراطي ثابت يؤمن العيش الكريم لكل أفرادها.

الحدود الدستورية لضوابط الحقوق والحريات

لا يكفي ترسيخ لائحة بالحقوق والحريات في الدستور، بل يجب

الديمقراطية التشاركية، ومبادئ الحوكمة المفتوحة، لضمان إسهام أوسع للمواطنين والمجتمع المدني في إعداد برامج التنمية والتهيئة الترابية ومتابعة تنفيذها طبقا لما يضبطه القانون».

دولة القانون

في الأصل وفي تاريخ الأفكار، كان مفهوما الديمقراطية ودولة القانون¹⁰ منفصلين. أما اليوم فيعتبر هذان المفهومين مرتبطين ارتباطًا وثيقًا ويمثلان وجهين لعملة واحدة. في الواقع، تخضع الدولة بحد ذاتها في النظام الديمقراطي لاحترام الإطار القانوني الذي تضعه.

في هذا الإطار، يضع الدستور الجديد أسس دولة القانون في تونس. إذ يضمن كل من التوطئة والفصل الثاني علوية القانون. ويرسي الدستور في الفصلين 20 و 65 تسلسلًا هرميًا واضحًا للقواعد حيث يأتي الدستور نفسه على رأس الهرم، والواقع أن الفصل 102 يؤكد صراحة على علوية الدستور. وتكرس هذه الأحكام كلها مبدأ المساواة الذي يخضع الإدارة العمومية للقانون.

فصلًا عن ذلك، تكرس التوطئة مبدأ الفصل بين السلطات والتوازن بينها (التوطئة، الفقرة الثالثة). ويتجسد هذا المبدأ في هيكلية الدستور: فهو يشمل ثلاثة أبواب مخصصة على التوالي للسلطة التشريعية (الباب الثالث) والسلطة التنفيذية (الباب الرابع) والسلطة القضائية (الباب الخامس) بالإضافة إلى نظام الضوابط والتوازنات الذي يربطها. وبخلاف الدستور الصادر سنة 1959 والذي يقسم السلطة القضائية إلى عدة أبواب، يوحد الدستور الجديد هذه السلطة في باب واحد؛ وتعكس هذه الهيكلية الجديدة الرغبة في إرساء سلطة قضائية قوية. هذا وتم ضمان استقلالية هذه السلطة مرات عديدة. أما أحد أبرز إنجازات الدستور فهو تأسيس محكمة دستورية تختص بشكل رئيسي بمراقبة دستورية القوانين.

وفي النهاية، تكرس التوطئة والفصل 21 مبدأ المساواة في الحقوق والواجبات للمواطنين والمواطنات بدون أي تمييز. كما

10. ينطبق مفهوم دولة القانون على كل نظام مؤسسي تخضع فيه السلطة الحكومية للقانون. ويشتمل هذا المفهوم على ثلاث ميزات محورية هي: احترام التسلسل الهرمي للقواعد، والفصل بين السلطات، والمساواة بين أشخاص القانون.

11. في 6 جانفي 2014، رفض المجلس الوطني التأسيسي اقتراحًا بتعديل هذا الفصل يقضي بحظر الإعدام وذلك بمعارضة 102 من أعضائه وتأييد 50 عضوًا وامتناع 15 عضوًا عن التصويت.

12. يكرس الجيل الثاني الحقوق الاقتصادية والاجتماعية. أما الجيل الثالث فيشمل على وجه الخصوص الحق في الصحة والتنمية المستدامة والسلام والبيئة. للمزيد حول هذا الموضوع، انظر عبد الفتاح عمر، «الجيل الثالث لحقوق الإنسان»، المجلة القانونية التونسية، 1985، ص. 65-13.

معاهدات دولية معينة بما يتعدى التحفظات التي أبدتها الدولة قبل المصادقة عليها.

واجبات المواطن

صحيح أن الدستور يضمن للمواطن عدداً لا بأس به من الحقوق والحريات، ولكنه يفرض عليه أيضاً بعض الواجبات التي تتمتع بأهمية كبيرة لحكومة القطاع الأمني. فالفصل 9 يقضي بأن «الحفاظ على وحدة الوطن والدفاع عن حرمة واجب مقدس على كل المواطنين»، كما ينص على أن الخدمة الوطنية واجب حسب الشروط التي يضبطها القانون. وكذلك يخضع المواطن للضرائب والرسوم العامة فيما تلتزم الدولة في المقابل بضمان الإدارة السليمة للأموال العامة (الفصل 19).

ضمان حمايتها أيضاً. من هنا، يتصدى الفصل 49 لانتهاك الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور، فيستوجب أن تكون هناك ضوابط على الحقوق والحريات:

- قائمة على احترام مبدأ التناسب،
- لضرورة تقتضيها دولة مدنية ديمقراطية،
- لا تنال من جوهر هذه الحقوق والحريات.

علاوة على ذلك، يبيّن الفصل 49 مع الفصل 102 الدور الجوهرية الذي تلعبه السلطة القضائية المستقلة بصفها حامية الحقوق والحريات. وفي النهاية، لا يجوز لأي تعديل أن ينال من مكتسبات حقوق الإنسان وحرياته المضمونة في هذا الدستور.

المخاوف الناشئة عن تأكيد الخصوصية الثقافية

إن التشديد المتكرر على الانتماء إلى الحضارة العربية الإسلامية في التوطئة وفي الباب الثاني من الدستور المخصص للحقوق والحريات يثير مخاوف بعض الخبراء التونسيين¹³. عند صياغة الدستور، أراد بعض النواب إدخال الخصوصية الثقافية في التوطئة كشرط للقبول بالصيغة العالمية لحقوق الإنسان¹⁴. ومع أن هذا الاقتراح قوبل بالرفض، من شأن الإشارات المتكررة إلى الخصائص الثقافية أن تشكل أساساً لتفسير بعض الأحكام بصورة أشد صرامة¹⁵.

التجاذبات بين الدستور والقانون الدولي

ينص الفصل 20 على أن المعاهدات الموافق عليها من قبل المجلس النيابي والمصادق عليها، أعلى من القوانين وأدنى من الدستور. بيد أن هذا الحكم الذي يعتبر القانون الوطني التونسي أعلى من المعاهدات الدولية لا يتماشى مع اتفاقية فيينا التي وقعت عليها تونس. فالمادة 27 من هذه الاتفاقية تنص بأنه «لا يجوز لطرف في معاهدة أن يحتج بنصوص قانونه الداخلي كمبرر لإخفاقه في تنفيذ المعاهدة». لذلك فإن الخطر وارد في تونس بحدوث نزاعات بين الأحكام الدستورية وبعض أحكام المعاهدات الدولية. وفي النهاية، بوسع الحكومة الاستبدادية مثلاً أن تستغل الفصل 20 لتبرر عدم تطبيق

13. للمزيد حول الموضوع، انظر بالتحديد: رافع بن عاشور، دستور الجمهورية التونسية الصادر في 27 جانفي 2014، المجلة الفرنسية للقانون الدستوري، 2014/4 (العدد 100)، ص. 789.
14. في 3 جانفي 2014، تم رفض تعديل للفقرة الثالثة من التوطئة بهذا الخصوص في المجلس الوطني التأسيسي وذلك بمعدل 125 صوتاً معارضاً و35 صوتاً موافقاً مع امتناع 30 عضواً عن التصويت.
15. بن عاشور، المرجع السالف ذكره، ص. 789.

جدول موجز بالحقوق والحريات الأساسية التي يكرسها الدستور الجديد

الملاحظات	المبادئ والحقوق والحريات المكرسة	الفصل
	<ul style="list-style-type: none"> • حرية المعتقد والضمير وممارسة الشعائر الدينية • تلتزم الدولة بنشر قيم الاعتدال والتسامح • منع دعوات التكفير (فصل التكفير) 	الفصل 6
• انظر أيضًا الفصل 46	<ul style="list-style-type: none"> • مبدأ المساواة بين المواطنين والمواطنات من غير تمييز 	الفصل 21
<ul style="list-style-type: none"> • التباس • عدم معالجة مسألة إلغاء عقوبة الإعدام 	<ul style="list-style-type: none"> • الحق في الحياة مقدس • يحدد القانون الحالات التي يجوز فيها المساس بهذا الحق 	الفصل 22
<ul style="list-style-type: none"> • مبدأ الكرامة هو جزء من شعار الجمهورية التونسية. انظر الفصل 4. 	<ul style="list-style-type: none"> • الحق في الكرامة وحرمة الجسد • منع التعذيب وعدم إسقاط هذه الجريمة بالتقادم 	الفصل 23
<ul style="list-style-type: none"> • كانت النسخة السابقة من هذا الفصل تسمح بالمساس بهذه الحقوق والحريات «في حالات يحددها القانون وبموجب قرار قضائي». 	<ul style="list-style-type: none"> • حماية الحياة الخاصة، وعدم انتهاك حرمة المسكن • سرية المراسلات والاتصالات والمعطيات الشخصية 	الفصل 24
	<ul style="list-style-type: none"> • يحجر سحب الجنسية التونسية من أي مواطن أو تخريبه أو تسليمه أو منعه من العودة إلى الوطن 	الفصل 25
<ul style="list-style-type: none"> • انظر أيضًا الفصول 102 و 103 و 108 التي تضمن استقلال القضاء وحياد القاضي والحق في محاكمة عادلة 	<ul style="list-style-type: none"> • افتراض البراءة إلى أن تثبت الإدانة، الحق في محاكمة عادلة وفي الدفاع • العقوبة شخصية، وعدم رجعية قانون العقوبات • ضمان المعاملة الإنسانية للسجين وحفظ كرامته وإعادة تأهيله وإدماجه في المجتمع 	الفصول 27-30
<ul style="list-style-type: none"> • انظر أيضًا الفصل 6 المتعلق بحرية المعتقد والضمير وممارسة الشعائر الدينية. 	<ul style="list-style-type: none"> • حرية الرأي والفكر والتعبير والإعلام والنشر • منع ممارسة رقابة مسبقة على هذه الحريات 	الفصل 31
<ul style="list-style-type: none"> • تعزز مبادئ الشفافية والمساءلة التي ينص عليها الفصل 15 	<ul style="list-style-type: none"> • ضمان الحق في الإعلام والحق في النفاذ إلى المعلومة 	الفصل 32
<ul style="list-style-type: none"> • لم يتم تكريس مبدأ المساواة في حق الاقتراع 	<ul style="list-style-type: none"> • ضمان حقوق الانتخابات والاقتراع والترشح • ضمان تمثيلية المرأة في المجالس المنتخبة 	الفصل 34

<ul style="list-style-type: none"> • انظر أيضًا الفصل 60 الذي يضمن حقوق المعارضة 	<ul style="list-style-type: none"> • حرية تكوين الأحزاب والنقابات والجمعيات شرط احترام الدستور والقانون والالتزام بالشفافية ونبذ العنف 	<p>الفصل 35</p>
<ul style="list-style-type: none"> • بحسب توصية مجلس وزراء الدول الأعضاء في مجلس أوروبا (2010) بشأن حقوق الإنسان الخاصة بأفراد القوات المسلحة، يجب أن يتمتع هؤلاء بالحق النقابي. 	<ul style="list-style-type: none"> • ضمان الحق النقابي وحق الإضراب • عدم انطباق هذا الحق على الجيش الوطني • حق الإضراب لا يشمل قوات الأمن الداخلي والديوانة 	<p>الفصل 36</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • ضمان حرية الاجتماع والتظاهر السلميين 	<p>الفصل 37</p>
<ul style="list-style-type: none"> • ما من التزام واضح بالقضاء على كافة أشكال التمييز بين المرأة والرجل • في غياب التنافس بين المرأة والرجل، تضمن الدولة تمثيلية المرأة في المجالس المنتخبة (الفصل 34) 	<ul style="list-style-type: none"> • حماية الحقوق المكتسبة للمرأة • ضمان تكافؤ الفرص بين الرجل والمرأة • السعي إلى تحقيق التنافس بين المرأة و الرجل في المجالس المنتخبة • ضمان القضاء على العنف ضد المرأة 	<p>الفصل 46</p>
<ul style="list-style-type: none"> • انظر أيضًا الفصل 102 	<ul style="list-style-type: none"> • الضوابط المتعلقة بالحقوق والحريات لا تنال من جوهرها • احترام مبدأ التناسب والتوافق مع دولة مدنية وديمقراطية • ضمان السلطة القضائية لحماية الحقوق والحريات • عدم جواز النيل من مكتسبات حقوق الإنسان وحرياته المضمونة في الدستور 	<p>الفصل 49</p>

حتى اليوم، لا تملك تونس أي إطار قانوني واضح يربط أنشطة أجهزة الاستخبارات ومراقبتها، إذ تحظى هذه الأجهزة حالياً بأقصى درجات التعقيم من قبل أسلاك عدة (كالجيش والأمن الوطني والحرس الوطني²¹). إلا أن الدستور الجديد لا يعالج هذه المشكلة كونه لا يأتي بتاتاً على ذكر أجهزة الاستخبارات. وتمّ مؤخراً إحداث وكالة الاستخبارات والأمن للدفاع التي تخضع لإشراف وزارة الدفاع الوطني بموجب الأمر عدد 4208 لسنة 2014 المؤرخ في 20 نوفمبر، 2014 ولكن هذه الوكالة لم تبصر النور بعد.

المبادئ الرئيسية للحكم الرشيد

يكرس الفصل 15 من الدستور كافة المبادئ العامة للحكومة الديمقراطية. وينطبق هذا الفصل على كل فروع الإدارة العمومية، بما فيها القطاع الأمني، فيما يقطع الصلة بكل وضوح بمنهج التعقيم وغياب المساءلة الذي أتبعه النظام السابق.

ينص الفصل 15 على أن «الإدارة العمومية في خدمة المواطن والصالح العام» لا في خدمة نظام أو حزب أو شخص أو جماعة. كما أنها تخضع «لمبادئ الحياد والمساواة واستمرارية المرفق العام وفق قواعد الشفافية والنزاهة والنجاعة والمساءلة».

مع ترسيخ مبدأ المساءلة في الدستور، بات من واجب الجهات العمومية التي تقدم الخدمات الأمنية أن تتحمل مسؤولية أعمالها ولا سيما أمام البرلمان. وهذا المبدأ مرتبط بشكل وثيق

المبادئ والمفاهيم التي تحكم القوات المسلحة وقوات الأمن الوطني

يكرّس الدستور احتكار الدولة لحق استخدام العنف المشروع؛ إذ تحتكر الدولة إنشاء القوات المسلحة وقوات الأمن الداخلي (الفصل 17). بيد أن الإطار الدستوري الجديد يُخضع الجهاز الأمني في الدولة لعدد من قواعد الحوكمة الديمقراطية.

القوات المسلحة وقوات الأمن الداخلي الجمهورية

يعدّ الأمن الوطني أمناً «جمهوريةاً¹⁶» (الفصل 19) شأنه شأن الجيش وقوات الأمن الوطني (المادتان 18 و 19) وهذا يعني أن كلاهما ينتمي إلى مجال اختصاص السلطة الحكومية ويخضع لخدمة الصالح العام (الخير العام) وليس لخدمة نظام أو حزب أو شخص معيّن.

ولكن تم الفصل بوضوح بين مهام الجهازين: فالجيش يضطلع «بواجب الدفاع عن الوطن واستقلاله ووحدة ترابه» (الفصل 18) فيما تكلف قوات الأمن الداخلي «بحفظ الأمن، والنظام العام، وحماية الأفراد¹⁷ والمؤسسات والممتلكات، وإنفاذ القانون» (الفصل 91).

مع ذلك، لا يحدد الدستور الأجهزة التي تنضوي تحت قوات الأمن الداخلي. فالتشريعات النافذة¹⁸ تحدد أن قوات الأمن الداخلي الخاضعة بأكملها لوزارة الداخلية تتألف من أعوان كل من:

- الأمن الوطني والشرطة الوطنية¹⁹
- الحرس الوطني
- الحماية المدنية
- أعوان أمن رئيس الدولة والشخصيات الرسمية²⁰

16. انظر الحاشية في أسفل الصفحة 8

17. نلفت هنا إلى استخدام صفة «فرد» وليس «مواطن». ما يعني أن خدمات الأمن التي تقدمها الدولة التونسية تشمل كافة الأفراد المتواجدين طبيغاً على الأراضي التونسية ولا تقتصر على المواطنين التونسيين.

18. في ما يتعلق بعلامات الشرطة الثلاثة الأولى، انظر القانون عدد 70 لسنة 1982 المؤرخ في 6 أوت 1982 الذي يتعلق بضبط القانون الأساسي العام لقوات الأمن الداخلي. كذلك نلفت إلى نقل إدارة أعوان السجون والإصلاح تحت إمرة وزارة العدل سنة 2001 في ما يخص الشرطة الرابعة. انظر الأمر عدد 66 لسنة 2012 المؤرخ في 5 سبتمبر 2012 الذي يتعلق بتنقيح وإتمام الأمر عدد 246 لسنة 2007 المؤرخ في 15 أوت 2007 الذي يتعلق بتنظيم هيكل قوات الأمن الداخلي بوزارة الداخلية والتنمية المحلية.

19. تم إدماج الشرطة البلدية بسلك الأمن الوطني والشرطة الوطنية بموجب الأمر عدد 518 لسنة 2012 المؤرخ في 2 جوان 2012.

20. قانون عدد 60 لسنة 1988 مؤرخ في 2 فيفري 1988 يتعلق بقانون المالية الإضافي لسنة 1988. الفصل 10

21. بالفعل فإن الفصل 2 من الأمر عدد 1160 لسنة 2006 المؤرخ في 13 أبريل 2006 الذي يتعلق بضبط النظام الأساسي الخاص بأعوان سلك الأمن الوطني والشرطة الوطنية ينص على أن سلك الأمن الوطني والشرطة الوطنية «يتعاطى البحث في كل ما يتصل بمبادئ الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإعلام عنها».

الحريات الأساسية التي يضمنها الدستور.

من أجل تعزيز الحكم الرشيد للإدارة العمومية وترسيخ المبادئ الأنف ذكرها، أقرت تونس سنة 2003 مدونة سلوك وأخلاقيات العون العمومي²² إضافة إلى تأسيس الأكاديمية الدولية للحكومة الرشيدة²³. وتهدف هذه الأكاديمية إلى تدريب الإطارات التونسية على الطرق والأدوات الخاصة بتطبيق مبادئ الحكم الرشيد.

بمبدأ الشفافية: فمع الإطار الدستوري الجديد، لم يعد يجوز استخدام حجج السرية أو أسرار الدولة للتستر على الأعمال غير الشرعية. ولكن ما زال يتوجب وضع الإجراءات والآليات الكفيلة بتطبيق هذين المبدأين بنجاحة. ويجب على وجه الخصوص إعادة النظر في الإطار القانوني الخاص بحق النفاذ إلى المعلومات وإتمامه.

في سياق حوكمة القطاع الأمني، يعني مبدأ النجاعة تعزيز مؤهلات قوات الأمن وتوفير الوسائل (المالية والمادية والبشرية) اللازمة لإنجاز مهامها. ويشمل كذلك كافة التدابير المتخذة لتعزيز إمكانيات الإدارة والتعاون الداخلي والخارجي بين مقدمي الخدمات الأمنية.

بالإضافة إلى ذلك، بات يتعيّن على الجهات الفاعلة في القطاع الأمني تأدية مهامها بالتوافق مع مبدأ النزاهة. وهذا يعني من جهة أنه ينبغي على الأفراد الموظفين في هذا القطاع إثبات صدقهم ومهنتهم خلال تأدية وظيفتهم. ويعني من جهة ثانية أنه على المؤسسات بحد ذاتها أن تكون كفوءة وناجحة وأن تتحمل تبعات أفعالها وألا تستخدم مواردها لأغراض غير تلك التي يضبطها القانون.

أما مبدأ الحياد الذي سبق ذكره في الفصلين 18 و 19 فيلعب دوراً ريادياً في تنظيم القوات المسلحة والأمن الوطني. فالجيش «ملزم بالحياد التام» ويدعم السلطات المدنية (الفصل 18). أما قوات الأمن الوطني فتؤدي مهامها «في كنف احترام الحريات وفي إطار الحياد التام» (الفصل 19) ومع أن كلا الفصلين ينصّ على مبدأ الحياد، إلا أنهما يأخذان في الحسبان الدور التاريخي المتباين للجهات الفاعلة المعنية. فمن جهة، تم إقصاء الجيش التونسي عن السلطة السياسية وإخضاعه للسلطة المدنية بموجب الدستور. ومن جهة أخرى بات يتوجب على قوات الأمن الوطني التي كانت أداة قمع في يد النظام السابق أن تحترم

22. انظر الأمر عدد 4030 لسنة 2014 المؤرخ في 3 أكتوبر 2014 الذي يتعلق بالمصادقة على مدونة سلوك وأخلاقيات العون العمومي
23. انظر الأمر عدد 3803 لسنة 2013 المؤرخ في 17 سبتمبر 2013 الذي يتعلق بإحداث وتنظيم الأكاديمية الدولية للحكومة الرشيدة بتونس

جدول موجز للمبادئ والمفاهيم التي تحكم القوات المسلحة وقوات الأمن الداخلي

الملاحظات	المبادئ والحقوق والحريات المكرسة	الفصل
<ul style="list-style-type: none"> • ينطبق على كافة الإدارات العمومية، بما فيها إدارتي الدفاع والأمن الداخلي 	<ul style="list-style-type: none"> • الإدارة العمومية في خدمة المواطن والصالح العام • الحياد والمساواة واستمرارية المرفق العام • الشفافية والنزاهة والنجاعة والمساءلة 	الفصل 15
<ul style="list-style-type: none"> • انظر أيضًا الفصل 19 • ما من حكم خاص بإنشاء مؤسسات أمنية خاصة 	<ul style="list-style-type: none"> • تحتكر الدولة إنشاء القوات المسلحة وقوات الأمن الوطني 	الفصل 17
<ul style="list-style-type: none"> • ترسيخ الصبغة الجمهورية للجيش في الدستور وإخضاعه للسلطة المدنية مثبتان تاريخيًا 	<ul style="list-style-type: none"> • جيش جمهوري ملزم بالحياد التام وخاضع للسلطات المدنية • الدفاع عن الوطن واستقلاله ووحدة ترابه 	الفصل 18
<ul style="list-style-type: none"> • من واجب الدولة حفظ الأمن الوطني 	<ul style="list-style-type: none"> • أمن وطني جمهوري • قوات الأمن مكلفة بحفظ الأمن، والنظام العام، وحماية الأفراد والمؤسسات والممتلكات، وإنفاذ القانون • احترام الحريات والحياد التام 	الفصل 19

ب. دور السلطة التنفيذية

الرقابة المدنية على القوات المسلحة وقوات الأمن الداخلي

يحترم الدستور التونسي الجديد المبادئ الأساسية للحكومة الديمقراطية للقطاع الأمني: فهي تُخضع القوات المسلحة وقوات الأمن الداخلي لمراقبة السلطة المدنية.

الإشراف المدني على القوات المسلحة وقوات الأمن الداخلي

تدعو المعايير المتعلقة بالحكومة الديمقراطية لقطاع الدفاع إلى وضع القوات المسلحة وقوات الأمن الداخلي تحت إشراف سلطة مدنية يُفَضَّل أن تكون منتخبة. في حالة تونس، يتولى رئيس الجمهورية المنتخب انتخابًا عامًا مباشرًا القيادة العليا للقوات المسلحة (الفصل 77). أما في ما يخص تنفيذ السياسات، تجري العادة في تونس بأن يكون وزاء الدفاع الوطني والداخلية من المدنيين مع أن الدستور لا ينص على ذلك صراحةً. ويستمد هؤلاء الوزراء شرعيتهم من ثقة مجلس نواب الشعب التي تُمنح للحكومة بكامل أعضائها (الفصل 89) ولا بد من التذكير بأن القوات المسلحة وقوات الأمن الداخلي تخضع لمبدأ الحياد التام (الفصلان 17-18) من أجل منع السلطة التنفيذية من استغلالها لأغراض حزبية أو شخصية.

توزيع الصلاحيات في السلطة التنفيذية

يعكس الدستور التونسي الجديد رغبة المشرِّع في إضعاف صلاحيات رئاسة الجمهورية وتقوية سلطة رقابة البرلمان على السلطة التنفيذية في المقابل. وبالفعل فإن المراجعات المتعددة لدستور 1959 أدّت إلى تكريس شبه جبروت رئاسة الجمهورية²⁴. وفي النهاية أثار المشرِّع التونسي نظامًا مختلطًا يسمّى «شبه رئاسي» ويجمع خصائص معينة من النظام البرلماني وخصائص من النظام الرئاسي.

عمومًا، يتولى رئيس الحكومة في السلطة التنفيذية مهامًا أوسع من مهام رئيس الجمهورية²⁵. مع الإشارة إلى أن الأول يستمد شرعيته من السلطة التشريعية الفصل 89. أما رئيس الجمهورية، ومع أنه يتمتع بشرعية شعبية واسعة جدًا أثناء انتخابه انتخابًا عامًا مباشرًا، فيلعب دورًا تمثيليًا واسعًا أكثر مما هو دور فعلي في صنع القرار السياسي. على أي حال، في إطار حوكمة

القطاع الأمني، يوزَع الدستور الصلاحيات بين رئيسي السلطة التنفيذية ويعمل على إيجاد نوع من التعاون بينهما. بناءً عليه، يتولى رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة وحده ممارسة بعض المهام فيما تستوجب المهام الأخرى التعاون بينهما (انظر الجدول الموجز أدناه).

وضع سياسات الأمن والدفاع وتنفيذها

تختص السلطة التنفيذية بوضع سياسات الأمن والدفاع وتنفيذها. ورئيس الحكومة هو من يضبط السياسة العامة للدولة ويسهر على تنفيذها (الفصل 91) في حين أن رئيس الجمهورية يختص برسم السياسات العامة في مجالات الدفاع والعلاقات الخارجية والأمن القومي المتعلق بحماية الدولة والتراب الوطني من التهديدات الداخلية والخارجية²⁶ (الفصل 77). ويرأس أيضًا رئيس الجمهورية مجلس الوزراء في المجالات آنفة الذكر (الفصل 93) كما يتولى رئاسة مجلس الأمن القومي (الفصل 77). أما وزارتا الدفاع والداخلية فتختصان بتنفيذ السياسات التي تقرّها الحكومة.

التعيينات والإعفاءات في الوظائف العليا العسكرية والأمنية

يتولى رئيس الجمهورية التعيينات والإعفاءات في الوظائف العليا العسكرية والمتعلقة بالأمن القومي بعد استشارة رئيس الحكومة (الفصل 78) ومع أن السلطة التشريعية²⁷ هي التي تضبط هذه الوظائف، إلا أن البرلمان لا يخطر للأسف في التعيينات والإعفاءات. إذ يمكن في الواقع إساءة استخدام صلاحية السلطة التنفيذية هذه. لذلك فإن موافقة البرلمان أو على الأقل استشارته قد تضيف صبغة أكثر ديمقراطية وشفافية على هذه العملية.

24. للاطلاع على الموضوع، انظر تحديدًا: خالد دبابي، سلطات رئيس الجمهورية في دستور الجمهورية التونسية الصادر في 1 جوان 1959، دار المطبوعات الأكاديمية الفرانكوفونية Presses Académiques Francophones 2014.

25. للاطلاع على هذا الموضوع، انظر تحديدًا: رافع بن عاشور، دستور الجمهورية التونسية الصادر في 27 جانفي 2014، المجلة الفرنسية للقانون الدستوري 4/2014 (العدد 100)، ص. 793 فريدريش إيبيرت ستيفتونغ، الدستور التونسي تحت عدسة المجهز، 2014، ص. 43.

26. نلفت هنا إلى أن المشرِّع يحصر صلاحيات رئيس الجمهورية في رسم السياسات العامة بالسياسات المتعلقة «بحماية الدولة والتراتب الوطني من التهديدات الداخلية والخارجية».

27. تداول مجلس نواب الشعب مشروع قانون متعلقين بالتعيينات في الوظائف العليا بموجب أحكام الفصلين 78 و92 من الدستور، هما:

- مشروع القانون عدد 27 لسنة 2015 المؤرخ في 24 أبريل 2015 الذي يتعلق بضبط الوظائف المدنية العليا التي يختص بها رئيس الحكومة.

- مشروع القانون عدد 26 لسنة 2015 المؤرخ في 24 أبريل 2015 الذي يتعلق بضبط الوظائف العليا التي يختص بها رئيس الجمهورية.

توزيع الاختصاصات المتعلقة بحكومة القطاع الأمني ضمن السلطة التنفيذية

الاختصاصات المحصورة برئيس الجمهورية	
الفصل 77	يتولى رئيس الجمهورية: <ul style="list-style-type: none"> • رئاسة مجلس الأمن القومي. • القيادة العليا للقوات المسلحة. • إعلان الحرب وإبرام السلم بعد موافقة مجلس نواب الشعب بأغلبية ثلاثة أخماس أعضائه. • المصادقة على المعاهدات والإذن بنشرها.
الفصل 93	إن رئيس الجمهورية: <ul style="list-style-type: none"> • يرأس مجلس الوزراء في مجالات الدفاع، والعلاقات الخارجية، والأمن القومي المتعلق بحماية الدولة والتراب الوطني من التهديدات الداخلية والخارجية.
الفصل 82	لرئيس الجمهورية: <ul style="list-style-type: none"> • أن يقرر العرض على الاستفتاء مشاريع القوانين المتعلقة بالموافقة على المعاهدات، أو بالحريات وحقوق الإنسان، أو بالأحوال الشخصية، والمصادق عليها من قبل مجلس نواب الشعب.

اختصاصات رئيس الحكومة

اختصاصات رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة	
الفصل 77	يتولى رئيس الجمهورية: <ul style="list-style-type: none"> • رسم السياسات العامة في مجالات الدفاع والعلاقات الخارجية والأمن القومي المتعلق بحماية الدولة والتراب الوطني من التهديدات الداخلية والخارجية وذلك بعد استشارة رئيس الحكومة. • إرسال قوات إلى الخارج بموافقة رئيسي مجلس نواب الشعب والحكومة.
الفصل 78	يتولى رئيس الجمهورية: <ul style="list-style-type: none"> • التعيينات والإعفاءات في الوظائف العليا العسكرية والدبلوماسية والمتعلقة بالأمن القومي بعد استشارة رئيس الحكومة.
الفصل 80	يتولى رئيس الجمهورية: <ul style="list-style-type: none"> • إعلان حالة الطوارئ واتخاذ التدابير التي تحتمها تلك الحالة الاستثنائية بعد استشارة رئيسي الحكومة ومجلس نواب الشعب وإعلام رئيس المحكمة الدستورية.
الفصل 89	يتولى رئيس الحكومة: <ul style="list-style-type: none"> • اختيار وزيري الخارجية والدفاع بالتشاور مع رئيس الجمهورية.
الفصل 92	يتولى رئيس الحكومة: <ul style="list-style-type: none"> • إقالة عضو أو أكثر من أعضاء الحكومة أو البت في استقالته، وذلك بالتشاور مع رئيس الجمهورية إذا تعلق الأمر بوزير الخارجية أو وزير الدفاع.

الاختصاصات المحصورة برئيس الحكومة	
الفصل 62	رئيس الحكومة: <ul style="list-style-type: none">• يختص بتقديم مشاريع قوانين الموافقة على المعاهدات ومشاريع قوانين المالية.
الفصل 91	رئيس الحكومة: <ul style="list-style-type: none">• يضبط السياسة العامة للدولة، مع مراعاة مقتضيات الفصل 77، ويسهر على تنفيذها.
الفصل 92	يختص رئيس الحكومة: <ul style="list-style-type: none">• بإجراء التعيينات والإعفاءات في الوظائف المدنية العليا.• بإبرام الاتفاقيات الدولية ذات الصيغة الفنية.

مسألة نجاعة عمل السلطة التنفيذية

يثير توزيع الاختصاصات في صلب السلطة التنفيذية تساؤلات حول تجانسها وبالتالي نجاعتها. فالفصل 91 على سبيل المثال ينص بأن « يضبط رئيس الحكومة السياسة العامة للدولة، مع مراعاة مقتضيات الفصل 77، ويسهر على تنفيذها»، علماً بأن الفصل 77 يقضي بأن يرسم رئيس الجمهورية السياسات العامة في مجالات الدفاع والعلاقات الخارجية والأمن القومي المتعلق بحماية الدولة والتراب الوطني من التهديدات الداخلية والخارجية وذلك بعد استشارة رئيس الحكومة. هنا ستكون نجاعة العمل رهناً بقدرة رئيسي السلطة التنفيذية على التعاون وتفادي النزاعات المتعلقة باختصاصاتهما.

علاوة على ذلك، لا يحدد الدستور دائماً القيمة الملزمة قانوناً للتعاون بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة. وإذ تنص بعض الفصول كالفصل 77 و 89 و 80 و 78 و 92 على الاستشارة أو التشاور بين رئيسي السلطة التنفيذية، لا تذكر أي شيء إضافي حول مفعول هذه الاستشارة. هل هي إعلامية بحتة؟ هل ترغم على اتخاذ قرار مشترك وتوافقي؟ إن إغفال الدستور لهذا الموضوع يؤدي إلى مضاعفة مخاطر التوتر داخل السلطة التنفيذية.

ومن المؤكد أن نجاعة العمل تعتمد على العلاقة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة كما وعلى الانتماء السياسي لكل منهما. فالمرشحون لرئاسة الجمهورية كانوا بالإجمال منذ العام 2011 رؤساء أحزاب. من هذا المنطلق، إذا انتمت الأغلبية البرلمانية إلى الحزب نفسه الذي ينتمي إليه رئيس الجمهورية، من المحتمل أن يلعب رئيس الحكومة دوراً أدنى مستوى ويترك الخيار في يد رئيس الجمهورية. وفي حالة التعايش، ستعتمد نجاعة العمل على الوئام أو الخصومة بين الأحزاب الموجودة في السلطة. ونلفت في النهاية إلى أن نجاعة عمل السلطة التنفيذية ستكون كذلك رهناً بالإصلاحات المؤسسية الآيلة إلى تجنب كل ما يعوق حسن سير المرفق العام²⁸.

اللامركزية والتخفيف من تركيز السلطات²⁹

على غرار العديد من الأنظمة الاستبدادية، كان النظام السابق قائماً على مركزية شديدة وتركيز كبير للإدارة وسلطة القرار³⁰. وقد أتاحت المركزية الفائقة للنظام بالحد من المعارضة، بحيث أبقيت الجماعات المحلية في حالة من الشلل فيما كانت السلطة المركزية تمنحها بعض الخدمات مقابل ولائها. وقد ساهم هذا النهج في تعاضم الفساد وسوء الإدارة والتوزيع غير المنصف للثروات. كما أنه منع الجماعات المحلية من الاضطلاع بدورها في التنمية الاقتصادية.

في ثورة 2011، أعرب مواطنو الجهات البعيدة في البلاد عن استيائهم من السلطة المركزية. وقد استجاب الدستور لمطالبهم بتعزيز التنمية الاقتصادية الإقليمية وبالمساواة بين الجهات. فالتوطئة تكرر «العدل بين الجهات» فيما يكرس الفصل 14 التزام الدولة بدعم اللامركزية بكامل التراب الوطني. وثمة باب أكمله مخصص للسلطة المحلية ويضمن الوضع الدستوري للامركزية واستدامتها.

لكن ما زالت الجماعات المحلية الثلاث المكرسة في الدستور (البلديات والجهات والأقاليم) لا تعرف حجم اختصاصاتها في حوكمة القطاع الأمني³¹. لذلك يمكن تعزيز الحوكمة الديمقراطية للقطاع الأمني في الجماعات المحلية بمقتضى أحكام معينة، وذلك استناداً إلى شروط تنفيذها. في هذا السياق، يمكننا التطلع بوجه الخصوص إلى ما يلي:

- أن يشجع تطبيق مبادئ التوازن بين الجهات (الفصل 12) والتضامن (الفصل 16) على توزيع الثروات بشكل عادل ووضع استراتيجيات للتنمية الاقتصادية تلبى الاحتياجات المحلية. وهذا من شأنه أن يعزز أمن المواطنين الاقتصادي.
- أن يتيح مبدأ التفريع (الفصل 134) توزيع الاختصاصات بشكل ناجع بين السلطتين المركزية والمحلية في ما يتعلق

28. أفادت مثلاً مجموعة الأزمات الدولية عن العديد من العراقيل الداخلية في وزارة الداخلية. فقد بدأ في العام 2012 أن بعض الموظفين يشعرون بالعداوة تجاه الحكومة التي يسيطر عليها حزب النهضة وتدمروا بالتالي من تأدية مهامهم بحياد تام. انظر: مجموعة الأزمات الدولية، مكافحة الإفلات من العقاب وإحلال الأمن، 2012، ص. 16-15

29. تقضي اللامركزية بنقل بعض صلاحيات الدولة إلى الجماعات الإقليمية بما يمكن هذه الأخيرة من الاستفادة من الوسائل الخاصة بها ومن قدرة أكبر على اتخاذ القرارات. في هذه الحالة، تصبح الجماعات الإقليمية أكثر استقلالية عن الدولة. أما التخفيف من تركيز السلطات فيعني نقل إمكانيات وسلطة القرار من الإدارة المركزية إلى السلطات الإدارية التي تمثل الدولة على الصعيد المحلي. وهو لا يتيح للجماعات الإقليمية بالتمتع بالاستقلالية.

30. لم يكرس دستور 1959 سوى فصلاً واحداً للجماعات المحلية وقد احتفى هذا الفصل بتكريس المستويين المحلي والإقليمي للامركزية. أما القانون عدد 33 لسنة 1975 المؤرخ في 14 ماي 1975 المتعلق بإصدار القانون الأساسي للبلديات، فكان يهدف بشكل رئيسي إلى تأكيد سلطة الوالي، الذي يمثل السلطة المركزية، على الجماعات الإقليمية.

31. يضبط الدستور المبادئ التوجيهية للامركزية ولكن التوزيع المحدد للصلاحيات بين السلطة المركزية والسلطة المحلية يحتاج إلى قانون أساسي (يجمع بين الفصول 66 و 134 و 135 من الدستور).

بالحوكمة الأمنية. ومن المفيد بشكل خاص أن تحظى الجماعات المحلية بصلاحيات معينة في مجال التواصل وإدارة الأزمات.

- أن تسمح آليات الديمقراطية التشاركية المحلية (الفصل 139) بإنشاء منتديات للأمن المحلي تستمع إلى احتياجات المواطنين.

صحيح أن الدستور التونسي يوحي بأن اللامركزية تساهم في تعزيز الديمقراطية، إلا أنه لا بد من التذكير بأن هذه العلاقة السببية لم تثبت في التجارب الدولية. ففي بعض الحالات، لا يستفيد من اللامركزية سوى النخبة والزعماء المحليون.

ج. دور السلطة التشريعية

دعم السلطة التشريعية

يمنح الدستور مجلس نواب الشعب صلاحياتين رئيسيتين في مجال حوكمة القطاع الأمني، وهما: صلاحية التشريع (الفصول 50 و 62 و 65) وصلاحية مراقبة السلطة التنفيذية ومساءلتها عن أعمالها (الفصول 59 و 95 و 96 و 97) ويمارس المجلس هاتين الصلاحياتين في الجلسة العامة أو من خلال لجان قارة أو لجان خاصة أو مخصصة³² تتكون على أساس التمثيل النسبي (الفصل 59).

تشكيل اللجان البرلمانية

ينص النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب³³ بشكل خاص على تشكيل اللجان التالية:

لجان قارة تتولى المسائل المتعلقة بالقطاع الأمني:³⁴

- لجنة التشريع العام
- لجنة الحقوق والحريات والعلاقات الخارجية
- لجن المالية والتخطيط والتنمية
- لجنة تنظيم الإدارة وشؤون القوات الحاملة للسلاح

لجان خاصة تتولى المسائل المتعلقة بالقطاع الأمني:

- لجنة الأمن والدفاع
- لجنة الإصلاح الإداري والحكم الرشيد ومكافحة الفساد ومراقبة التصرف في المال العام
- لجنة شهداء الثورة وجرحاها وتنفيذ قانون العفو العام والعدالة الانتقالية

دعم سلطات المعارضة البرلمانية

إنّ المكانة الرسمية والحقوق التي يمنحها (الفصل 60) من الدستور للمعارضة البرلمانية تعزز الرقابة على القرارات الصادرة عن أغلبية الحكومة في البرلمان. فهذا الفصل يكرس مبدأ التمثيلية المناسبة والفاعلة في كل هياكل المجلس، ويسند إلى المعارضة رئاسة اللجنة المكلفة بالمالية ويمنحها الحق في تكوين لجنة تحقيق وترؤسها. ولا يستوجب طلب تشكيل لجنة تحقيق من المعارضة مصادقة الجلسة العامة.

سلطة التشريع في القطاع الأمني

بالتماشي مع المعايير الدولية، يكرس الفصل 52 الاستقلالية الإدارية والمالية للسلطة التشريعية. كما يمنح الفصل 62 من الدستور حق المبادرة التشريعية للبرلمان³⁶. في الإجمال، يختص مجلس نواب الشعب بالتشريع في كل المجالات المذكورة في (الفصل 65). ويُشار بالتحديد إلى أن كل القوانين التي يكتسب موضوعها أهمية كبرى بالنسبة لتنظيم القطاع الأمني هي قوانين أساسية³⁷ وتشمل هذه المواضيع على سبيل المثال:

- الموافقة على المعاهدات
- تنظيم العدالة والقضاء
- تنظيم الإعلام والصحافة والنشر
- تنظيم الأحزاب والنقابات والجمعيات والمنظمات والهيئات المهنية وتمويلها
- تنظيم الجيش الوطني

كما يجيز الدستور تشكيل لجان تحقيق ويكرس واجب كافة السلطات في مساعدتها على أداء مهامها (الفصل 59). أما شروط تشكيلها فبسيطة نوعاً ما: إذ يمكن إحداثها بطلب من ربع أعضاء المجلس على الأقل وتستلزم مصادقة أغلبية الأعضاء الحاضرين على الأقل يقل عدد الموافقين عن ثلث الجلسة العامة (انظر النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب (الفصل 97)).

32. اللجان القارة هي لجان تشريعية مكلفة بدراسة مشاريع ومقترحات القوانين المعروضة على البرلمان قبل إحالتها على الجلسة العامة، وبالنظر في جميع المسائل التي تحال إليها. أما اللجان الخاصة فتتولى دراسة المسائل التي تحال إليها ومتابعة كل الملفات والقضايا الداخلة في اختصاصها. (انظر النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب، الفصلين 87 و 93).

33. يستند النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب إلى الفصل 52 من الدستور. وقد صادق عليه المجلس في جلسته العامة المنعقدة بتاريخ 2 فيفري 2015 ونشر في الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 16 بتاريخ 25 فيفري 2015.

34. لمجلس نواب الشعب تسع (9) لجان قارة (الفصل 87 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب)

35. لمجلس نواب الشعب تسع (9) لجان خاصة (الفصل 93 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب)

36. يقضي هذا الفصل بأن يرفع عشرة نواب على الأقل أي مشروع قانون. ويحق لرئيس الجمهورية ورئيس الحكومة أيضاً ممارسة المبادرة التشريعية.

37. تستوجب مشاريع القوانين الأساسية مصادقة الأغلبية المطلقة لمجلس نواب الشعب ولا تعرض على مداولة الجلسة العامة إلا بعد مضي خمسة عشر يوماً من إحالته على اللجنة المختصة (الفصل 64).

يتم التصويت على سحب الثقة بالأغلبية المطلقة (الفصل 97)

يحق للبرلمان اتخاذ التدابير لإقالة رئيس الجمهورية في حالة الانتهاك الكبير للدستور (الفصل 98)

• يجيز البرلمان لرئيس الجمهورية إعلان الحرب⁴⁰ وإبرام السلم بثلاث أخماس أعضائه على الأقل (الفصل 77)

هذا وقد حظي رئيس مجلس نواب الشعب أيضًا بصلاحيات رقابة مهمة في ما يخص حوكمة القطاع الأمني. فبمقتضى (الفصل 77)، يتولى رئيس الجمهورية إرسال قوات إلى الخارج «بموافقة رئيسي مجلس نواب الشعب والحكومة، على أن ينعقد المجلس للبت في الأمر خلال أجل لا يتجاوز ستين يومًا من تاريخ قرار إرسال القوات» وينص أيضًا على دعوة رئيس مجلس نواب الشعب إلى اجتماعات مجلس الأمن القومي. وفي حالة الطوارئ، يمكن لرئيس مجلس نواب الشعب أن يعهد إلى المحكمة الدستورية البت في استمرار الحالة الاستثنائية التي اتخذ رئيس الجمهورية التدابير بشأنها.

الرقابة على ميزانية القطاع الأمني

تتشارك السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية صلاحيات الرقابة على الميزانية. فمجلس نواب الشعب هو من يضبط في البداية شروط موارد الدولة وتكليفها بمقتضى القانون الأساسي للميزانية⁴¹ (الفصل 66). فيما يختص رئيس الحكومة بتقديم مشاريع قوانين المالية ليصادق عليها البرلمان (الفصل 62) في هذا الخصوص، ينص (الفصل 66) على الآتي:

• يقدم مشروع قانون المالية للمجلس في أجل أقصاه 15 أكتوبر ويصادق عليه في أجل أقصاه 10 ديسمبر من السنة الجارية.

• يمكن لرئيس الجمهورية أن يرد المشروع إلى المجلس لقرائة ثانية خلال اليومين المواليين لمصادقة المجلس عليه.

• يجوز لرئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة أو ثلاثين عضوًا

• تنظيم قوات الأمن الداخلي والديوانة

• الحريات وحقوق الإنسان

• السلطة المحلية

• تنظيم الهيئات الدستورية

• القانون الأساسي للميزانية

وكذلك أيضًا في مجال حوكمة القطاع الأمني، يصادق مجلس نواب الشعب على مشاريع القوانين المتعلقة بالمجالات التالية والتي تتخذ شكل قوانين عادية³⁸:

• ضبط الجنايات والجرح والعقوبات المنطبقة عليها وكذلك المخالفات المستوجبة لعقوبة سالبة للحرية

• العفو العام

• ضبط الوظائف العليا

• الضمانات الأساسية الممنوحة للموظفين المدنيين والعسكريين

• قوانين المالية وغلق الميزانية والمصادقة على مخططات التنمية

الرقابة البرلمانية على القطاع الأمني

إنّ الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية ضمانة جوهرية للحكومة الديمقراطية للقطاع الأمني. وقد نص الدستور التونسي الجديد فعليًا على آليات رقابة مختلفة تهدف إلى التعويض عن انعدام مساءلة السلطة التنفيذية في ظل النظام السابق، وخصوصًا هذه الآليات هي التالية:

• الحكومة مسؤولة أمام مجلس نواب الشعب (الفصل 95)

• لكل عضو بمجلس نواب الشعب أن يتقدم إلى الحكومة بأسئلة كتابية أو شفاهية (الفصل 96)

• يمكن التصويت على لائحة لوم ببناء³⁹ ضد الحكومة (الفصل 97)

• يمكن للبرلمان سحب الثقة من أحد أعضاء الحكومة على أن

38. تستوجب المصادقة على مشروع القانون العادي موافقة أغلبية الأعضاء الحاضرين (الفصل 64).

39. عند رفع لائحة لوم ببناء، يجب حتمًا تقديم مرشح بديل لرئيس الحكومة الذي تطالب اللائحة بإقالته. والهدف من هذه الآلية هو منع الفراغ الحكومي في حالة لائحة اللوم العادية.

40. يطرح هنا السؤال حول التعريف القانوني لمفهوم «الحرب». في القانون، يبقى هذا التعريف في العموم تقليديًا بحت: إذ يقصد بالحرب فقط حالة النزاع المسلح بين دولتين أو أكثر. ولكن نظرًا إلى ظهور أشكال جديدة من الحرب (مثلًا الحرب على الإرهاب)، لا بد من تطوير التعريف القانوني لمفهوم الحرب.

41. انظر القانون عدد 53 لسنة 67 المؤرخ في 8 ديسمبر 1967 الذي يتعلق بالقانون الأساسي للميزانية، وتعديلاته اللاحقة على الموقع التالي: <http://www.legislation-securite.tn>

الدولة (الفصل 125). ولم يُستثنَ القطاع الأمني من نطاق عملها بمقتضى أي حكم من الأحكام. كما أنه من الإلزامي استشارة هذه الهيئات في أي مشروع قانون يتعلق باختصاص كلٍّ منها.

من بين الهيئات الخمس المحدثة في الدستور، تعتبر الهيئات المذكورة أدناه الأكثر ارتباطًا بحوكمة القطاع الأمني:

هيئة الاتصال السمعي البصري

تتولى هيئة الاتصال السمعي البصري تعديل قطاع الاتصال السمعي البصري وتطويره. من واجبه ضمان حرية التعبير والإعلام، وضمان إعلام تعددي نزيه، وهي تتمتع بسلطة ترتيبية في مجال اختصاصها.

هيئة حقوق الإنسان

بموجب الفصل، 128 تراقب هيئة حقوق الإنسان احترام حقوق الإنسان وتعمل على تعزيزها. كما تقدم لهذا الغرض مقترحات لتطوير منظومة حقوق الإنسان، وتحقق في حالات انتهاك حقوق الإنسان لتسويتها أو إحالتها على الجهات المعنية.

لكن الدستور لا يضبط كيف يمكن لهذه الهيئة أن تلزم الأطراف الثالثة بالتعاون معها في تحقيقاتها، ولا يضبط ما إذا كان يفترض بها تنفيذ استنتاجاتها أو قراراتها أو حتى كيفية تنفيذها.

هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد

أنشئت هذه الهيئة بموجب الفصل 130 من أجل المشاركة في سياسات الحكم الرشيد ومنع الفساد ومكافحته. تتابع الهيئة تنفيذ هذه السياسات وتعزز مبادئ الحكم الرشيد كالشفافية والنزاهة والمساءلة. وتحوّلها صلاحياتها التقصي في حالات الفساد في القطاعين العام والخاص وإحالة نتائج تحقيقاتها على الجهات المعنية. ويمكنها الاضطلاع بدور استشاري وإبداء رأيها في النصوص الترتيبية العامة المتعلقة بمجال اختصاصها.

على الأقل من مجلس نواب الشعب أن يطعن بعدم الدستورية أمام المحكمة الدستورية.

• المصادقة على مشروع قانون المالية في أجل أقصاه 31 ديسمبر من السنة الجارية.

بما أن الدستور لا يذكر أي استثناء لنطاق الصلاحيات البرلمانية في ما يخص الرقابة على الميزانية، تشكل موارد القوات المسلحة وقوات الأمن الداخلي ومصاريفها جزءاً لا يتجزأ من ميزانية الدولة وتخضع لرقابة البرلمان ومصادقته.

مع ذلك، وبمقتضى التشريعات النافذة، لا تخضع بعض مصاريف وزارتي الداخلية والدفاع لتدابير الرقابة نفسها التي تخضع لها المصاريف العمومية الأخرى، وذلك ضماناً للسرية 2 لذلك ينبغي إعادة النظر في تطابق التشريعات المذكورة مع القانون الدستوري وتعديلها إذا لزم الأمر.

وفضلاً عن ذلك، لا يحدد الدستور أو أي تشريعات نافذة أخرى دور البرلمان في مراقبة حيازات القطاع الأمني إسناد الصفقات العمومية، وتحديد الاحتياجات من المعدات، والمصادقة على العقود. من الناحية المبدئية، يجب على كلٍّ من لجنة المالية والتخطيط والتنمية، ولجنة الأمن والدفاع، والجلسة العامة الاضطلاع بدور رئيسي بهذا الشأن. وكذلك يجب تحويل هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد (الفصل 130) بإجراء التحقيقات حول حالات سوء إسناد الصفقات العمومية. ولكن يمكن حالياً لهيئات أخرى غير مستقلة أن تتدخل في مسألة الرقابة على الميزانية، منها مثلاً اللجنة العليا لمراقبة وتدقيق الصفقات العمومية التابعة للوزارة الأولى والمرصد الوطني للصفقات العمومية.

الهيئات الدستورية المستقلة 43

إتماماً لعمل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، يعهد الدستور الجديد إلى خمس هيئات مستقلة 44 بدور مهم يتمثل بالتدقيق في أعمال الهيئات الحكومية والنظر فيها. وهدفها هو العمل على دعم الديمقراطية بتيسير من كافة مؤسسات

42. انظر تحديداً: الأمر عدد 36 لسنة 1988 المؤرخ في 12 جانفي 1988 الذي يتعلق بضبط الطريقة الخاصة بمراقبة بعض مصاريف وزارتي الدفاع الوطني والداخلية

43. حيث أن إحداث هذه الهيئات يعتمد على التصويت على القوانين الأساسية في مجلس نواب الشعب، قرر مركز جنيف للرقابة على القوات المسلحة أن يدمجها في الباب المخصص للسلطة التشريعية.

44. يأتي الباب السادس من الدستور بعثية الانتخابات (الفصل 126) وهيئة الاتصال السمعي البصري (الفصل 127) وهيئة حقوق الإنسان (الفصل 128) وهيئة التنمية المستدامة وحقوق الأجيال القادمة (الفصل 129) وهيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد (الفصل 130)

العدالة الانتقالية في الجمهورية التونسية

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

القانون الأساسي عدد ٥٣ لسنة ٢٠١٣ المؤرخ في ٢٤ ديسمبر ٢٠١٣ والمتعلق بإرساء العدالة الانتقالية وتنظيمها، الفصل الأول.

ولكن العلاقة بين هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد المزمع إنشاؤها والهيئة الوطنية لمكافحة الفساد المنشأة سنة 2012 لا تزال حتى الساعة تفتقر إلى الوضوح.

ملاحظات حول الهيئات المستقلة

لم يتم حتى الآن إنشاء أي من هذه الهيئات. ويعتمد إنشاؤها الفعلي على التصويت على القوانين الأساسية. بخلاف الدول الأخرى (كفرنسا وسلوفينيا)، لا ينص الدستور التونسي على وجود موقف عمومي للإدارة العمومية بمجملها أو أمين مظلّم مختص للقوات المسلحة.

هيئة الحقيقة والكرامة

بالرغم من التصويت على القانون الأساسي عدد 53 لسنة 2013 المؤرخ في 24 ديسمبر 2013 والمتعلق بإرساء العدالة الانتقالية (انظر المربع أدناه) وتنظيمها، قبل شهر من المصادقة على الدستور، من المهم لفت الانتباه إلى الأسس الدستورية لعملية العدالة الانتقالية. فيمقتضى الدستور، «تلتزم الدولة بتطبيق منظومة العدالة الانتقالية في جميع مجالاتها المدة الزمنية المحددة بالتشريع المتعلق بها، ولا يقبل في هذا السياق الدفع بعدم رجعية القوانين أو بوجود عفو سابق أو بحجية اتصال القضاء أو بسقوط الجريمة أو العقاب بمرور الزمن» (البند التاسع من الفصل 148) وتتولى هيئة الحقيقة والكرامة المنشأة بمقتضى القانون الأساسي الأنف ذكره تنفيذ هذه العملية وفقاً للقانون. تمتد مهمة الهيئة لمدة أربع سنوات وتشمل التحقيق في انتهاكات حقوق الإنسان المرتكبة بين شهري جويلية 1955 وديسمبر 2013 والتعويض عنها. أما أعمال هذه الهيئة فابتدأت في ديسمبر 2014.

د. دور السلطة القضائية

يختتم الدستور التونسي الجديد الفصل بين السلطات وضمن دولة القانون عبر إرساء سلطة قضائية مستقلة بشكل واضح وصريح، يقضي دورها بضمان إقامة العدالة وعلوية الدستور وسيادة القانون وحماية الحقوق والحريات (الفصل 102).

استقلالية القضاء وحياده

في ظل النظام السابق، تحمّل الكثير من المواطنين تبعات السلطة القضائية المسيّرة. فعند رفض الانصياع (العصيان) لتعليمات السلطة السياسية، كان القضاة أنفسهم يتعرضون لضغوطات جمة (نقل قسري، إيقاف عن العمل، عزل، نفي). وإذا بهذه الممارسات السيئة تضعف ثقة المجتمع بالسلطة القضائية، ولهذا السبب يسعى عددٌ من الأحكام الدستورية إلى تعزيز استقلالية سلطة القضاء، منها على سبيل المثال:

- واجب الكفاءة والحياد والنزاهة لدى القضاة، ومساءلتهم أمام القانون (الفصل 103)
- التقاضي على درجتين (الفصل 108)
- الكل متساوٍ أمام القانون (الفصل 108)
- منع إحداث محاكم استثنائية أو سنّ إجراءات استثنائية من شأنها المساس بمبادئ المحاكمة العادلة (الفصل 110)
- المتهم بريء إلى أن تثبت إدانته (الفصل 27)
- حق التقاضي (الفصل 108) وحق الدفاع (الفصلين 27 و108)
- تكريس مهنة المحاماة في الدستور (الفصل 105)

الرقابة الإدارية والمالية على القطاع الأمني

يدعم الدستور الجديد القضاء الإداري والقضاء المالي ويخصّ لهما قسمين منفصلين في الباب الخاص بالسلطة القضائية. وبموجبه، أصبح القضاء الإداري يتكون من محكمة إدارية عليا ومحاكم إدارية ابتدائية ومحاكم إدارية استئنافية، ويختص بالنظر في تجاوز الإدارة سلطتها وفي النزاعات الإدارية (الفصل 116). أما القضاء المالي الذي يتكون من محكمة المحاسبات بموجب الدستور⁴⁵، فيراقب حسن التصرف في المال العام وفقاً لمبادئ الشرعية والنجاعة والشفافية (الفصل 117). كما يعهد الدستور إلى محكمة المحاسبات بمساعدة السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية على رقابة تنفيذ قوانين المالية وخلق الميزانية. ويتمد مبدئياً نطاق اختصاص القضاء الإداري والقضاء المالي على كافة فروع الإدارة العمومية، بما فيها مؤسسات القطاع الأمني (مثلاً: وزارة الدفاع ووزارة الداخلية).

- حجر كل تدخل في سير القضاء بشكل رسمي (الفصل 109)
- تأسيس المجلس الأعلى للقضاء الذي يسهر على حسن سير العدالة واحترام استقلاليتها (الفصل 115)
- الحصانة الجزائية للقضاة (الفصل 104)
- تسمية القضاة بأمر رئاسي بناءً على رأي مطابق من المجلس الأعلى للقضاء (الفصل 106)
- تسمية القضاة السامين بأمر رئاسي بالتشاور مع رئيس الحكومة وبناءً على ترشيح حصري من المجلس الأعلى للقضاء (الفصل 106)
- الحماية الدستورية لشروط خدمة القضاة (الفصل 107)
- استقلالية الوزارة العمومية كجزء لا يتجزأ من العدالة القضائية (الفصل 115)
- ولا بد أن تكتمل استقلالية القضاء بحياده. من هنا، يكسّر الدستور أيضاً ضمانات المحاكمة العادلة (الفصل 108) على وجه الخصوص:

⁴⁵ يقتصر الدستور الجديد بمحكمة المحاسبات بصفتها مؤسسة عليا للرقابة على مالية الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية الإدارية وحسابات المنشآت العمومية. ولكن في مجال القضاء المالي، تملك تونس دائرة الزجر المالي المكلفة بمراقبة حسن تصرف أمري القبض والصرف.

لم يصادق حتى الآن على القانون الأساسي المتعلق بإنشاء المحكمة الدستورية. وقد أحيل مشروع قانون أساسي ومقترح قانون بشأن المحكمة الدستورية على مجلس نواب الشعب للنظر فيهما⁴⁶. وبانتظار إنشاء هذا الجهاز المهم، تنص الأحكام الانتقالية في الباب العاشر من الدستور على أن تتولى هيئة وقتية مراقبة دستورية مشاريع القوانين البند السابع من (الفصل 148)

المحكمة الدستورية

يتمثل أحد أهم الإنجازات التي حققها الدستور التونسي الجديد في إنشاء محكمة دستورية مستقلة تساعد على تعزيز الحوكمة الديمقراطية للقطاع الأمني. وبخلاف المجلس الدستوري الذي كان قائمًا في ظل النظام السابق ويعمل عمليًا كجهاز استشاري لرئيس الجمهورية، تبت المحكمة الدستورية في دستورية أنظمة معينة وتضطلع بالتحكيم بين السلطات.

بوجه الخصوص، تتولى المحكمة الدستورية مراقبة دستورية:

• مشاريع القوانين قبل ختمها من رئيس الجمهورية (الفصلين 120 و 122)

• المعاهدات الدولية قبل ختمها

• النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب (الفصل 120) وهي تراقب وجوبًا كل مبادرة لتعديل الدستور (الفصل 144)

• القوانين النافذة التي تحيلها عليها المحاكم تبعًا للدفع بعدم الدستورية (الفصل 120)

والواقع أن إسناد هذه الصلاحية للمحكمة الدستورية بالغ الأهمية: إذ يفترض أن يسمح تدريجيًا بإلغاء أو مراجعة القوانين التي لا تراعي الدستور وتحديدًا تلك الصادرة عن النظام السابق. أخيرًا، وكما سبق ذكره، ستلعب المحكمة الدستورية دور المحكم بين السلطات في هذا الإطار، يمكنها:

• البت في استمرار الحالة الاستثنائية بطلب من رئيس مجلس نواب الشعب أو ثلاثين من أعضائه (الفصل 80)

• التحكيم في النزاعات المتعلقة باختصاص رئيسي السلطة التنفيذية (الفصل 81)

• البت، تبعًا للاتحة لوم يقدمها البرلمان، في ما إذا كان رئيس الجمهورية قد ارتكب خرقًا جسيمًا للدستور والسماح بإعفائه (الفصل 88)

الحالة الخاصة للقضاء العسكري والمحاكم الاستثنائية

يمنع الفصل 110 من الدستور إحداث محاكم استثنائية أو سنّ إجراءات استثنائية من شأنها المساس بمبادئ المحاكمة العادلة. كما يحصر هذا الفصل اختصاص المحاكم العسكرية بالجرائم العسكرية بدون أن يضبط طبيعة هذه الجرائم. وفي هذا الإطار، لا بد من الإشارة إلى أن القضاء العسكري، وفقًا للمعايير الدولية، لا يتمتع بصفة قانونية منفصلة (خارجة عن إطار القانون أو أعلى من القانون). وبالفعل وفقًا للفصل 110، القانون هو الذي يضبط اختصاصات المحاكم العسكرية وتركيبها وتنظيمها والإجراءات المتبعة أمامها والنظام الأساسي لقضاتها.

ولكن بالرغم من التوصيات المتعددة بهذا الصدد، لا يمنع الدستور صراحةً محاكمة المدنيين أمام المحاكم العسكرية. وحتى العسكريون الذين يرتكبون جرائم القانون العام يحالون على المحاكم العسكرية. بذلك تترك لجنة صياغة الدستور للمشرع مهمة إجراء التعديلات اللازمة على مجلة المرافعات والعقوبات العسكرية⁴⁷ من أجل ضمان توافيقها مع المعايير الدولية ذات الصلة.

أخيرًا، في الباب العاشر من الدستور الجديد المتعلق بالأحكام الانتقالية، ينص الفصل 149 على أن «تواصل المحكمة العسكرية ممارسة الصلاحيات الموكولة لها بالقوانين السارية المفعول إلى حين تنقيحها بما يتماشى مع أحكام الفصل 110» لكن هذا الفصل يطرح إشكالية كونه يدعو إلى تعديل القوانين السارية المفعول بدون تحديد مهلة نهائية للمشرع. من هنا، تعيّن إرجاء تنفيذ الفصل 110 ولم تُحترم الضمانات الواردة فيه.

46. انظر قاعدة بيانات مركز جنيف للرقابة على القوات المسلحة بشأن النصوص القانونية المتعلقة بقطاع الأمن في تونس

<http://www.legislation-securite.tn/fr/node/36493> <http://www.legislation-securite.tn/ar/node/36914>

47. الأمر عدد 9 لسنة 1957 المؤرخ في 10 جانفي 1957 والمتعلق بتدوين القانون التونسي للمرافعات والعقوبات العسكرية ينص على محاكمة المدنيين أمام القضاء العسكري على الجرح التالية:

- التخلف عن الخدمة العسكرية (الفصل ٦٦)

- التحريض على الفرار (الفصل 74)

- مساعدة الفار (الفصل 75)

- تحريض جماعة من العسكريين يتجاوز عددهم ثلاثة على عدم إطاعة الأوامر (الفصل 81)

- جمع عسكريين بقصد رفع الشكايات أو المذاكر في أمور تتعلق بالتأسيسات أو التشكيلات العسكرية دون أن تكون له صفة تخول له ذلك (الفصل 86)

- التحريض على النفرة من الخدمة العسكرية (الفصل 87)

- المس بكرامة الجيش أو سمعته أو معنويته (الفصل 91)

- مساعدة الفار (الفصل 75)

- شراء أو إخفاء أو رهن أسلحة أو ذخائر حربية وأجهزة والبسة أو أي شيء آخر من أشياء الجيش التونسي أو جيش حليف وذلك في ما عدا الحالات التي تجيز فيها الأنظمة والقوانين مثل ذلك (الفصل 102)

2. تطبيق الدستور: الفرص والتحديات

أ. وضع التشريعات للقطاع الأمني

وفق ما أشار إليه كل المشاركين في المائدة المستديرة، فإن إضفاء الصبغة الدستورية لا يعتبر هدفًا بحد ذاته ولا هو مرادف لعملية إصلاح كاملة وناجحة. ومع أن الدستور التونسي يرسي أسس الحوكمة الديمقراطية للقطاع الأمني، إلا أن مضمون المبادئ الدستورية يعتمد على التشريعات المستقبلية. ونظرًا إلى اتساع نطاق الإصلاح المطلوب، يتعين على مجلس نواب الشعب إظهار إرادة سياسية قوية في هذا الصدد، على أن تصحبها رقابة من المجتمع المدني ومن السلطة المضادة (كالهيئات الدستورية).

إتمام الإطار القانوني الذي يحكم الجهات المزودة للخدمات الأمنية

بالإضافة إلى ما سبق، يستدعي تطبيق الدستور المواظبة على إصلاح متكامل للإطار القانوني الخاص بقطاع الأمن ليصبح متماشياً مع الأحكام الجديدة. والرهان الرئيسي في هذا الإصلاح هو إعطاء الجهاز الأمني إطار عمل يكون واضح المعالم ويحترم حقوق الإنسان إنما يترك في الوقت نفسه لقوات هذا الجهاز الهامش الضروري لإنجاز مهامها. في هذا السياق، استعان المشاركون بأمثلة عديدة لإظهار صعوبة الموازنة بين الضغوط الأمنية واحترام الحقوق والحريات الأساسية.

هذا وتعددت التعليقات حول مسألة شائكة هي واجب إطاعة الأوامر الظالمة أو غير القانونية أو غير الشرعية أو المناهضة لقيم الديمقراطية. فالمحاكمات التي جرت في الآونة الأخيرة لرجال الشرطة المسؤولين عن مقتل المتظاهرين خلال انتفاضة العام 2011 تبين ضرورة تحديد شروط استخدام القوة وعدم الانصياع للأوامر وواجب تحمل المسؤولية. من جهة، تقيد الحقوق والحريات الأساسية تصرفات الدولة فتشكل بالتالي ضمانة لأمن المواطنين. ومن جهة أخرى، تعتمد فعالية الأجهزة الأمنية على مفهومي الانضباط واحترام التسلسل الهرمي. لذلك من الضروري عند تنفيذ الأوامر أن يكون باستطاعة القوات المسلحة وقوات الأمن الداخلي الاستناد إلى إطار قانوني محدد تجتنب لأي مخاوف من الملاحقة القانونية. وإذا أردنا من قوات الأمن التونسية أن تكون قادرة على استباق الأحداث والعمل بنجاح، فلا بد من تحديد الأدوات القانونية المتاحة لها بشكل واضح.

التصويت على القوانين الأساسية التي تضبط إنشاء مؤسسات الجمهورية الثانية

لا بد في البداية من الإشارة إلى أن العديد من القوانين الأساسية المنشئة لمؤسسات الجمهورية الثانية وذات الأهمية الكبيرة لحوكمة القطاع الأمني لم تخضع بعد للتصويت، منها تلك المتعلقة بالمسائل التالية:

- اللامركزية
- المحكمة الدستورية
- الهيئات الدستورية

وبالرغم من الدور الرئيسي الذي يفترض أن تضطلع به هذه المؤسسات في مراقبة القطاع الأمني، لم يُضبط حتى الآن تنظيمها أو مهامها من الناحية القانونية.

32) وحماية المعطيات الشخصية (الفصل 24). أضيف إلى أن مشروع القانون هذا يمنح القضاة هامشًا واسعًا للتأويل، علمًا بأن هؤلاء قد يخضعون لتأثيرات مختلفة من الإعلام مثلًا أو من الشعب أو حتى من الحكومة. أما في ما يتعلق بمشروع القانون الأساسي عدد 22 لسنة 2015 والمتعلق بمكافحة الإرهاب ومنع غسل الأموال، فالأحكام المتعلقة بإمكانية تمديد فترة الاحتفاظ إلى 15 يومًا تتعارض مع المعايير الدولية ذات الصلة ومع المبادئ الدستورية المتعلقة باحترام الكرامة وحرمة الجسد والحياة الخاصة.

مواجهة التحديات العملية للعملية التشريعية

أثارت التعليقات حول مشاريع القوانين الموضوعة حاليًا قيد النقاش جدالًا قويًا بين المشاركين في ما يتعلق بالتحديات «العملية» لعملية التشريع. وقد لفت الممثلون الحاضرون عن مجلس نواب الشعب إلى ضرورة التوصل إلى تسوية من أجل إنجاز العملية التشريعية على أكمل وجه:

إنّ وضع التشريعات الخاصة بالقطاع الأمني يتطلب من البرلمان حوارًا شاملًا مع كافة الجهات المدنية الفاعلة (كالحكومة والمجتمع المدني والإعلام) ومع الخبراء في هذا المجال (كأفراد السلك العسكري وقوات الأمن والنقابات والباحثون في علم الجريمة).

يجب على المشرّع عند صياغة قانون جديد أن يسعى للاقترب إلى أقصى حد من الأهداف العامة المكفولة في الدستور وأن يقلّل في الوقت ذاته «الأضرار الجانبية» إلى حدّها الأقصى.

بصورة عامة، لفت الممثلون عن مجلس نواب الشعب إلى صعوبة تنظيم العلاقة بين الحكومة والبرلمان والمجتمع المدني في عملية صياغة القوانين: فهل تطرح الحكومة مشاريع قوانين تبين فيها نواياها صراحةً بينما تترك للبرلمان مهمة مراجعتها بالتشاور مع المجتمع المدني والجهات الفاعلة الأخرى؟ أم تخضع الحكومة نفسها لرقابة ذاتية خوفًا من أن تتهم مع كل مشروع قانون بأنها تعود إلى زمن الديكتاتورية؟ لا بد هنا من إيجاد طريق ثالث يتضمن درجة أكبر من التعاون والحوار بين الحكومة والبرلمان والمجتمع المدني. ويجب أن يكون كل طرف قادرًا على توضيح احتياجاته واستجاب الآخر، ولكن ذلك يتطلب تعزيز الثقة المتبادلة بالدرجة الأولى.

كما لفت المشاركون إلى فراغات قانونية أخرى يعاني منها مجال حوكمة القطاع الأمني وتستوجب معالجة سريعة في أقرب وقت ممكن. فمن الضروري بشكل عام أن ينظّم القانون أي ممارسة مقيدة لحقوق الإنسان وحرياته وذلك تفاديًا لإساءة استخدامها.

ذلك أن بعض الممارسات العدوانية التي انتهجت في ظل النظام الديكتاتوري، على غرار التنصت الهاتفية أو جمع المعطيات الشخصية واستخدامها بشكل مكثّف، عادت اليوم لتكتسب قيمة جزئية لدى الرأي العام بفعل فائدتها في مكافحة الإرهاب. لكن الحؤول دون استخدام هذه الوسائل بما يهدد الديمقراطية الناشئة يستلزم من المشرّع أن يسنّ القوانين حول مسؤوليات أجهزة الاستخبارات والأساليب المسموحة المتاحة لها بأسرع ما يكون. في السياق نفسه، لا بد من أن تكون الصلاحيات الاستثنائية في حالة الطوارئ محددة هي أيضًا في أنظمة واضحة. لذلك فإن الأمر عدد 50 لسنة 1978 المؤرخ في 26 جانفي 1978 والمتعلق بتنظيم حالة الطوارئ يحتاج على الأرجح إلى التعديل ليتماشى مع روح الدستور الجديد.

زد إلى ذلك أن الجيش يتولى بشكل متزايد مهامًا أمنية على المستوى الداخلي ولا سيما في إطار مكافحة التطرف العنيف والإرهاب، ما يستدعي أن تكون شروط تنفيذ هذه المهام مضبوطة في إطار قانوني دقيق. فالمطلوب إذاً هو ضبط صلاحيات مختلف الأسلاك الأمنية (الجيش وقوات الأمن الداخلي) تفادي أي التباس أو ازدواجية في المهام.

في المقابل، تمحورت المناقشات حول القوانين اللازمة لتطبيق مبدأي المساواة والشفافية اللذين ينص عليهما الدستور باعتبارهما شرطين أساسيين للحكومة الديمقراطية للقطاع الأمني. كيف تُضبط آليات الرقابة الملموسة؟ وكيف يطبّق حق النفاذ إلى المعلومة في القطاع الأمني؟ كلها أسئلة لم تلق حتى اليوم إجابة مناسبة.

في السياق ذاته، قام العديد من رجال القانون الحاضرين في المائدة المستديرة باسترجاع مشاريع قوانين راهنة تتعلق بحوكمة القطاع الأمني وشككوا في دستورتها. وقد وصف المشاركون بعض الأحكام بأنها «تقضي على الحرية» فيما نبّهوا صراحةً إلى خطر العودة إلى الممارسات الاستبدادية. وبرأيهم أنه لا يجوز مطلقًا اتخاذ التحديات الأمنية التي تواجهها تونس اليوم (غياب الاستقرار في المنطقة والاعتداءات الإرهابية) كذريعة لقوانين أمنية متشددة ومتعارضة مع مبدأ التناسب.

في ما يخص مشروع القانون عدد 25 لسنة 2015 والمتعلق بجزر الاعتداء على القوات المسلحة، أشار المشاركون إلى أن الفصلين 4 و 6 ينتهكان جميع الفصول المنصوص عليها في الدستور والمتعلقة بحق النفاذ إلى المعلومة (الفصلين 31 و

وختافاً، استخلص المشاركون درساً مهماً من العملية الدستورية، وهي أنه من المفيد طبعاً الاستلهام من نماذج التشريعات القائمة في العالم، ولكن من الضروري استيعاب سياقها. وبالفعل، فإن القانون الذي ينطبق على سياق وطني محدد لا يمكن لصقه على حاله خارج إطاره «الطبيعي». لذلك، وفي طور الإصلاح التشريعي للقطاع الأمني، يجب على مجلس نواب الشعب أن يتمكّن من تحليل احتياجات التونسيين ورهاناتهم بشكل جيد، وذلك قبل اللجوء إلى التجارب المقارنة. وفي سياق مماثل، لا سيما في السياق الإداري التونسي الثنائي اللغة، يجب على الجهات الفاعلة المعنية أن تحذر من إساءة ترجمة المفاهيم القانونية.

في المقابل، سلّط بعض المشاركون الضوء على مشاكل أخرى في العملية التشريعية. أولاً، لا يبدو النواب مّطلعين دائماً على طريقة ممارسة مهامهم الجديدة بالتشريع والرقابة؛ فالتألف مع ممارسة الديمقراطية عملية طويلة. كما أن البرلمان التونسي يعاني من ضعف هيكلي يتسبب في إبطاء العملية التشريعية؛ فدراسة العديد من مشاريع القوانين مسندة إلى لجنة التشريع العام القارة، لكن هذه الأخيرة تجد نفسها غارقة في العمل، كما في حالة مشروع القانون المتعلق بمكافحة الإرهاب مثلاً، في حين أن اللجان التشريعية الأخرى تبقى محايدة. من هنا يتوجب على لجنة تنظيم الإدارة وشؤون القوات الحاملة للسلاح أن تدرس مشاريع القوانين المتعلقة بالأمن والدفاع في المقام الأول.

ب. مواجهة التحديات السياسية والمؤسسية

تحديد العوائق المؤسسية والسياسية في تونس

يعتمد تطبيق الدستور كذلك على إرادة مؤسسات البلد وقدرتها على السير على درب الإصلاح. فقد تبدي بعض المؤسسات شيئاً من الممانعة إزاء التغيير، أو يمكن أن تفتقر إلى الوسائل اللازمة لإحداث التغيير.

كما ولفت بعض المشاركين إلى استحالة «تطهير» مؤسسة عامة كوزارة الداخلية لأن النظام السابق لم يستخدمها بطريقة انتقائية إنما استخدمها بكاملها. لذلك فإن الإحالة المبكرة على التقاعد والعزل أو حتى الإيقاف عن العمل بحق بعض الموظفين لا يشكل أكثر من حلّ جزئي.

إظهار إرادة سياسية وتبني رؤية استراتيجية

استنكر المشاركون غياب الإرادة السياسية واستراتيجية الإصلاح اللازمة لدى السلطة التنفيذية. فحتى اليوم لم تُطرح أي استراتيجية إصلاح متماسكة وشاملة للجهاز الأمني. ومن المرجح أن تُؤجّل عملية الإصلاح مراراً وتكراراً، إن بسبب الممانعات السياسية والاعتبارات الانتخابية من جهة أو بسبب غياب التخطيط الاستراتيجي من جهة أخرى.

إصلاح وزارة الداخلية

خلال المائدة المستديرة، ذكّر أحد الخبراء الدوليين أن وزارة الداخلية تكون في ظل الأنظمة الاستبدادية مؤسسة ثقيلة تتعدد فيها أسلاك الأمن والاستخبارات. وهي تعمل عموماً باستقلالية كبيرة وتعتيم شديد بدون أي تنسيق فعلي مع الفروع الأخرى من السلطة التنفيذية، كما تخضع لتراتبية هرمية غير رسمية. وعند حدوث انتقال ديمقراطي، غالباً ما تقع هذه الوزارات عرضة للانقسامات الداخلية ما بين مؤيد أو معادٍ للتغيير، الأمر الذي يضاعف خطر التعطيل.

والواقع أن وضع وزارة الداخلية التونسية يستوفي هذا الوصف تماماً. وقد اتفق المشاركون على أن وزارة الداخلية وقوات الأمن الداخلي تأتي في طليعة الإصلاحات اللازمة⁴⁸. ولكن في حين أقرّ البعض بوجود إرادة الإصلاح داخل الجهاز الأمني الذي يرأسه وزير الداخلية، أكد البعض الآخر أنه لم يتجاوب كثيراً مع محاولات التغيير.

48. للاطلاع أكثر على الموضوع، انظر:

– مريم <http://www.afrik.com/article21912.html>

– منور، «وزارة الداخلية التونسية: عصب الحرب» ٢٠١١

– مجموعة الأزمات الدولية، مكافحة الإفلات من العقاب واستعادة الأمن، 2012

الجديد وحامية الحقوق والمصالح المادية والمعنوية لتونس ومواطنيها على المستوى الدولي. لذلك يبدو من الضروري إشراك هذه الوزارة في مساعي إصلاح القطاع الأمني كي يكون الموظفون التابعون لها:

- مطلعين بالشكل المناسب على المبادئ الديمقراطية للدولة التونسية ويتبعون سياسية خارجية متوافقة مع الإطار الدستوري الجديد.
- قادرين على تولي الرقابة بشكل ناجع للكشف عن أي محاولات خارجية لتسيير عملية الإصلاح.
- قادرين، عن معرفة، على اختيار برامج التعاون الدولي في مجال إصلاح القطاع الأمني المقترحة من مختلف الشركاء.

تعزيز التعاون الإقليمي في مجال الأمن والدفاع

استعرض العديد من المشاركين التحديات الأمنية الإقليمية التي تثقل كاهل تونس اليوم. فالنزاعات القائمة في ليبيا والشرق الأدنى تأتي في صلب مشاغل السياسة الخارجية، ليس لدى تونس وحدها بل لدى منطقة حوض المتوسط بأسرها. لذلك، وبحسب ما ذُكر به البعض، قد يكون من المفيد تعزيز التعاون الإقليمي في مجال الأمن والدفاع وإيجاد استجابات مشتركة إزاء هذه الأزمات⁴⁹. ولا بد من التذكير في هذا الشأن بأن توطئة الدستور تعبر عن إرادة الشعب التونسي بتوطيد وحدة المغرب العربي والوحدة العربية، وتروج للتكامل مع الشعوب المسلمة والأفريقية وللتعاون بين شعوب العالم.

تعزيز آليات التنسيق والمتابعة

على افتراض أن يحدث الإصلاح التشريعي للقطاع الأمني، يبقى على المؤسسات العامة أن تتخطى العديد من التحديات العملية لضمان إنفاذ القوانين. وهنا أشار المشاركون إلى انعدام التنسيق والتواصل الداخلي في كافة مستويات الدولة. كما لفتوا إلى ضرورة اعتماد أساليب المتابعة، فيما أشار آخرون إلى نقص خبرة الإطارات المقتصرة أساساً على عملية صنع القرار الشديدة والمركزة في ظل النظام السابق.

مواجهة التحديات الخارجية

تفادي محاولات التدخل الخارجي

خلال المحاورات، قام الممثلون عن مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة بلفت انتباه المشاركين إلى الدور الذي لعبته الجهات الفاعلة الدولية في عملية الإصلاح التونسية. فالتجربة الدولية تبرهن أن الحكومات الخارجية تستطيع أحياناً استخدام القطاع الأمني كأداة لخدمة مصالحها. وقد وقعت تونس نفسها ضحية للدعم الخارجي الذي كان يقدم للنظام السابق. من هنا، يتوجب على كامل المجتمع ومؤسسات الدولة أن تبقى متنبّهة إلى محاولات التدخل المماثلة.

إشراك وزارة الخارجية في عملية الإصلاح

من هذا المنطلق، أكد المشاركون على الدور الرئيسي الذي تضطلع به وزارة الخارجية بصفتها «واجهة» النظام الديمقراطي

49. خلال مؤتمر سابق حول تطوير سياسات الأمن القومي في شمال غرب أفريقيا نظّمه مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة في العاصمة التونسية سنة 2012، عالج المشاركون مسألة التعاون الإقليمي في مجال الأمن. وتقرير هذا المؤتمر متوفر على الرابط التالي: <http://www.dcaf-tunisie.org/adminDcaf/upload/ejournal/FR-NSP-Report-final-2>.

ج. إيجاد مناخ من الثقة وتعزيز الثقافة الديمقراطية

تحليل انعدام الثقة والثقافة الديمقراطية

لفت المشاركون في المائدة المستديرة مراتٍ عديدة إلى أن نجاعة تنفيذ الدستور لا تعتمد على القوانين المستقبلية والعوامل السياسية والمؤسسية وحدها. وقد سلّطوا الضوء تحديداً على ضرورة المصالحة بين المواطنين والدولة وإيجاد مناخ من الثقة بين المواطنين والأجهزة الأمنية.

تحديد أسباب انعدام الثقة المتبادل

فيما يتمتع الجيش بسمعة إيجابية نوعاً ما في البلاد، تبيّن الصورة الثقافية لقوات الأمن الداخلي الحذر الذي قد يشعر به المواطنون حيالها. فقد أشار العديد من المشاركين إلى اللغة العامية التي يستخدمها التونسيون للدلالة على قوات الأمن الداخلي بكلمة «حكم»، وهي كلمة حيادية في الأصل إنما تكتسب اليوم معنىً سلبياً إذ تُذكر بأن رجال الأمن يجسدون قوة الضرب والإكراه.

في هذا السياق، تحدّث العديد من المشاركين صراحةً عن افتقار قوات الأمن للمهنية والنزاهة والنجاعة، حتى بعد سقوط النظام السابق. ذلك أن بعض عناصر القوات الأمنية يسعون لاستغلال موقع القوة الذي يتمتعون به من أجل تقاضي الرشاوى من المواطنين أو ترهيبهم أو ارتكاب ما هو أسوأ من ذلك، أي ضربهم أو تعذيبهم. وبعد عقود طويلة من سوء استخدام السلطة وانتهاك حقوق الإنسان، لا يجد التونسيون أنفسهم مستعدين بعد لوضع ثقتهم الكاملة في الجهاز الأمني. إن الاعتداءات الأخيرة على متحف باردو تؤكّد مرة أخرى على افتقار قوات الأمن الداخلي إلى النجاعة والتنسيق.

في المقابل، ذكر بعض المدعويين أن عناصر القوات الأمنية يشتمون من الوصم الذي يتعرضون له. فهم يعتبرون أنفسهم مستعدين لاحترام القانون ودينامية الإصلاح، لكن العديد منهم يلاحظ أن المواطنين قلّمًا يحترمون مهنتهم أو لا يحترمونها البتة. ولربما يفسّر غياب المكافأة الإدارية التشريعية الراهنة بالمعاقبة على وصم قوات النظام وتشويه صورتها.

وينطبق الأمر نفسه على السلطة القضائية: فبعد تعرّض المواطنين لانحياز القضاء وتعسفه في ظل النظام السابق، ليسوا جاهزين بعد لوضع ثقتهم في النظام القضائي. هذا ولفت بعض المشاركين إلى افتقار بعض القضاة إلى الرغبة في الإصلاح. فإن كان بعضهم قد كافح للتوصل إلى قضاء مستقل في تونس ويشارك في مساعي الإصلاح، فقد استفاد البعض الآخر على صعيد شخصي من النظام السابق وهو اليوم يقاوم

التغيير. هذا وتم إلقاء الضوء على افتقار الجهاز القضائي إلى النجاعة: من بطء النظام وعدم التحقيق في الشكاوى إلى غياب المتابعة والإدانات المتسرّعة، تمتد لائحة الاتهامات وتطول.

تعزيز إصلاح شامل قائم على حوار جامع

الإصلاح عبارة عن ظاهرة شاملة لا تقتصر على المؤسسات العمومية وحدها؛ بل يجب على المجتمع بأكمله أن يتأقلم مع الديمقراطية. فقد استنكر مثلاً بعض المشاركين أن المواطنين يحترمون القانون بصورة عشوائية، حتى متى كان هذا القانون يحميهم بموضوعية (كعدم الالتزام بوضع حزام الأمان). فيما أشار آخرون إلى أن المواطنين يطلبون الكثير من الدولة، من ناحية التعليم والأمن مثلاً، مع العلم بأن الدولة تعاني من نقص حاد في الموارد، وهو نقص يعزى من جملة أمور أخرى إلى حجم الاقتصاد غير الرسمي في تونس. ومع أنه بوسعنا القول إنه من واجب الدولة السعي إلى تحقيق حوكمة اقتصادية أفضل، إلا أنه لا يجوز التقليل من دور المواطنين في استمرار هذه الظاهرة أو زوالها.

وكذلك ندد بعض المشاركين بالثقافة السلطوية المتفشية في كافة قطاعات المجتمع، فهي قادرة على إفشال محاولات الإصلاح على المدى البعيد. لذلك من الضروري ترسيخ مفاهيم الديمقراطية والسلم الاجتماعي والاعتدال الديني في الأذهان حرصاً على أن تفسر الأجيال المقبلة الدستور بطريقة ديمقراطية.

وفي السياق نفسه، لفت بعض المشاركين إلى أن المقاربة القانونية لا تستطيع وحدها أن تعزز الثقافة الديمقراطية في البلد؛ صحيح أن الدستور يشكل خطوة كبيرة نحو الأمام، لكن إرساء الديمقراطية يحتاج إلى دراسة من مهنين آخرين أمثال الخبراء في علم السياسة وعلم الاجتماع وعلم النفس والأساتذة أو حتى الفلاسفة.

وختاماً، ذكر بعض المشاركين الدور الإعلامي الذي يتعين على وسائل الإعلام الاضطلاع به في عملية الإصلاح. برأيهم أن الإعلام لم يعبر دائماً وبالشكل الصحيح عن إرادة الإصلاح ومساغبه

استرجاع الثقة بفضل العدالة الانتقالية

خلال المؤتمر، أظهر الممثلون عن هيئة الحقيقة والكرامة أن عملية العدالة الانتقالية تشكل خطوة ضرورية في المصالحة بين المواطنين والقوى الأمنية⁵⁰. وقد أثبتت التجارب الدولية وجود ترابط وثيق بين الحقيقة والعدالة والمصالحة الوطنية المستدامة. يجب أن يطلع المواطنون على الحقيقة الكاملة للانتهاكات الماضية ويجب أن يكون من حق الضحايا وعائلاتهم نيل العدالة والتعويض. ومن واجب الدولة أن تؤمّن هذه الشروط حرصاً على قيام عملية البناء الديمقراطية على أساس السلم الاجتماعي.

والإرادة التونسية برفع الغطاء عن الانتهاكات المرتكبة في ظل النظام السابق مرسّخة في الدستور (البند التاسع من الفصل 51 148) ومؤكّدة في القانون الأساسي عدد 53 لسنة 2013 المؤرخ في 24 ديسمبر 2013 والمتعلق بإرساء العدالة الانتقالية وتنظيمها. وقد لفت الممثلون عن هيئة الحقيقة والكرامة إلى أنه يجب ألا تُعتبر عملية العدالة الانتقالية، التي لا تزال في بداياتها في تونس، من مهام الهيئة وحدها. فهي في الحقيقة مشروع المجتمع التونسي بأسره، ويجب على الدولة أن توقّر الظروف المؤاتية لتحقيقه (انظر قسم التوصيات).

داخل الجهاز الأمني. ومع أن الرقابة غير المباشرة التي يمارسها الإعلام على القطاع الأمني تستوجب منه أيضاً إظهار التجاوزات والاختلالات، إلا أنه يجب على الإعلام المساهمة في إقامة حوار بناء أكبر حول موضوع الإصلاح. ولهذا يجب على الصحفيين ومؤسسات القطاع الأمني أن يعززوا التعاون في ما بينهم.

تشجيع التثقيف والعدالة الانتقالية باعتبارهما محركين للمصالحة

تعزيز التثقيف بشأن الديمقراطية ودولة القانون

يعتبر المشاركون أن المصالحة بين قوات الأمن والمواطنين تمرّ حكماً بالتثقيف. لكن إرساء الديمقراطية بشكل ثابت ومستدام يتطلب سياسات تثقيفية مناسبة تساهم في الترويج للثقافة الديمقراطية وتعزيزها على كافة مستويات الدولة، بما فيها الأجهزة الأمنية، وكذلك بين المواطنين ككل. من الضروري من جهة أن يتبنى الجهاز الأمني قيم الديمقراطية وحقوق الإنسان. فبعض المشاركين ندد مثلاً كيف أن بعض الممثلين عن قوات الأمن اعتبروا حقوق الإنسان بمثابة رادع لإدارة الأزمات الأمنية خلال ظهورهم على وسائل الإعلام.

بيد أن التعارض بين حقوق الإنسان والأمن لا أساس له: إذ يجب اعتبار الأمن حقاً أساسياً واعتبار حقوق الإنسان إطاراً يرسم حدود ممارسة المهام الأمنية وأداة في خدمة الأمن. لذلك يجب التركيز على اعتبار حقوق الإنسان والأمن عنصرين متكاملين عند تأهيل رجال الأمن، كما وعلى مفاهيم الحكم الرشيد للقطاع الأمني الألف ذكرها (الصالح العام، الشفافية، الحياد، النجاعة).

ومن جهة أخرى، يجب على المواطنين أنفسهم أن يكونوا قادرين على تفهّم الرهانات الأمنية وعمل القوات الأمنية. من هنا، يتعين على الجهاز الأمني بذل مجهود للتواصل والتثقيف من أجل تعزيز فهم المواطنين لمهامه بشكل دائم.

50. يندد العديد من الناشطين بمشروع القانون الأساسي المتعلق بالمصالحة في المجالين الاقتصادي والمالي والمتداول حالياً في مجلس نواب الشعب. إذ يعتبرون أنه يؤثر سلباً على عملية العدالة الانتقالية في البلاد. في سبيل إعادة مناح مؤاتٍ للاستثمار، ينص مشروع القانون على وقف التتبعات أو المحاكمات أو تنفيذ العقوبات في حق الموظفين العموميين وأشباههم من أجل أفعال تتعلق بالفساد المالي والاعتداء على المال العام باستثناء تلك المتعلقة بالرشوة والابتزاز على الأموال العمومية». انظر مشروع القانون على الرابط التالي: <http://www.legislation-securite.tn/ar/node/36889>

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

3. توصيات المشاركين

كان المشاركون طوال فترة انعقاد المائدة المستديرة يقدمون التوصيات الهادفة إلى تسهيل تنفيذ الدستور الجديد في مجال إصلاح وحوكمة القطاع الأمني. في ما يلي تصنيفٌ لمختلف التوصيات المطروحة بحسب الجهة المعنية:

مجلس نواب الشعب	
<p>• التصويت على القوانين الأساسية المتعلقة بإنشاء هيئات الجمهورية الثانية</p> <p>• العمل على مطابقة القوانين الخاصة بالقطاع الأمني مع الدستور</p> <p>• وضع جدول أعمال/خطة تنمية تشريعية واضحة لمجالي الأمن والدفاع</p> <p>• إعطاء الأولوية للإصلاحات الهيكلية الكبرى (اللامركزية، القوانين المتعلقة بالشرطة، وأجهزة الاستخبارات، والجيش)</p> <p>• وضع قائمة بالثغرات القانونية في مجال حوكمة القطاع الأمني</p> <p>• وضع آليات شرعية لتطبيق مبدأ المساءلة والشفافية المنصوص عليه في الدستور</p> <p>• وضع إطار قانوني محدد لتنظيم القوات المسلحة وقوات الأمن الداخلي ومهامها</p> <p>• وضع إطار قانوني محدد لتنظيم أجهزة الاستخبارات ومهامها</p> <p>• وضع إطار قانوني محدد ينظم الصلاحيات الاستثنائية في حالة الطوارئ/إعادة النظر في الأمر عدد 50 لسنة 1978 المتعلق بتنظيم حالة الطوارئ</p> <p>• وضع إطار قانوني محدد لاستخدام القوة</p> <p>• وضع إطار قانوني محدد لكل نشاط تقوم به الدولة ويعتبر ضرورياً للحكم الرشيد للقطاع الأمني ويستدعي انتهاك أو تقييد حقوق الإنسان والحريات (مثلاً: التنصت على الهواتف، جمع المعطيات الشخصية واستخدامها)</p> <p>• مطابقة مشروع القانون عدد 25 لسنة 2015 المتعلق بزجج الاعتداء على القوات المسلحة مع الدستور</p> <p>• مطابقة مشروع القانون عدد 22 لسنة 2015 المتعلق بمكافحة الإرهاب ومنع غسل الأموال مع الدستور</p> <p>• إصلاح مجلة المرافعات والعقوبات العسكرية</p>	<p>مهمة وضع التشريعات للقطاع الأمني</p>

<p>الحرص على توفّر الموارد البشرية والمالية والمادية اللازمة بحوزة اللجان</p> <ul style="list-style-type: none">• طلب استراتيجية أمنية ودفاعية واضحة من الحكومة• تزويد هيئة الحقيقة والكرامة بالموارد البشرية والمالية والمادية اللازمة لتأدية مهامها ضمن المهلة الزمنية المنصوص عليه في القانون• توفير الأموال اللازمة للتعويض على ضحايا النظام السابق	<p>مهمة الرقابة على القطاع الأمني</p>
<ul style="list-style-type: none">• تعزيز إمكانيات التخطيط الاستراتيجية داخل اللجان• مراجعة آلية إسناد مشاريع القوانين إلى اللجان المختلفة للنظر فيها• إجراء تبادلات منهجية ومنتظمة مع السلطة التنفيذية والمجتمع المدني• تأهيل أعضاء مجلس نواب الشعب لممارسة مهام الرقابة على القطاع الأمني	<p>التنمية المؤسسية</p>

رئيس الحكومة ووزراء الداخلية والدفاع والعدل والخارجية	
<ul style="list-style-type: none"> • تحديد الثغرات في حوكمة القطاع الأمني من حيث التشريعات والأنظمة والسياسات المتعلقة بتطبيق المبادئ الدستورية • ضبط الآليات الداخلية لتطبيق مبدأي الشفافية والمساءلة المنصوص عليهما في الدستور بشكل عام، وتطبيق حق النفاذ إلى المعلومة بشكل خاص • تطوير آليات داخلية لمتابعة إنفاذ القوانين • حماية أرشيف النظام السابق من أي محاولة انتزاع أو تدمير أو إخفاء، ووضعها في متناول هيئة الحقيقة والكرامة 	<p>مهام إدارة القطاع الأمني والرقابة عليه</p>
<ul style="list-style-type: none"> • تشجيع المصالحة بين الدولة والمواطنين عبر سياسات ملائمة • إدخال المبادئ الدستورية الجديدة وحقوق الإنسان في المنهاج التدريبي للقوات المسلحة وقوات الأمن الداخلي • وضع تصميم استخباراتي متماسك ومتوافق مع معايير الحكم الرشيد • إصلاح الآلية التي تتبعها الحكومة لمعالجة شكاوى المواطنين بشأن سوء معاملة قوات الأمن الداخلي لهم وانتهاكات حقوق الإنسان • وضع استراتيجية وطنية واضحة في مجالي الأمن والدفاع • تعزيز التعاون الثنائي أو المتعدد الأطراف في مجالي الأمن والدفاع على المستوى الإقليمي (مثلًا مع البلدان المجاورة في المغرب العربي ومع دول حوض البحر الأبيض المتوسط) 	<p>مهمة صياغة سياسات الإصلاح وحوكمة القطاع الأمني</p>
<ul style="list-style-type: none"> • وضع خطة تنمية استراتيجية • إجراء تبادلات منهجية ومنتظمة مع مجلس نواب الشعب والمجتمع المدني • تعزيز التعاون بين الوزارات على كافة الأصعدة • اتباع تواصل موضوعي وشفاف بشأن مهام الوزارات ومساعي الإصلاح • النظر في تطبيق اللامركزية في التواصل (المناطق) لتحقيق درجة أكبر من الاستجابة • تعزيز التعاون بين السلطة التنفيذية ووسائل الإعلام • وضع آلية سهر سياسية لكشف أي محاولة خارجية لتسيير القطاع الأمني 	<p>التنمية المؤسسية</p>

المجتمع المدني ووسائل الإعلام	
<ul style="list-style-type: none"> • متابعة جهود الرقابة غير الرسمية على القطاع الأمني وتعزيزها • تعزيز التعاون بين المجتمع المدني ومجلس نواب الشعب والحكومة • تشجيع احترام الحقوق والحريات المكترسة في الدستور وحمايتها 	<p>مهمة الرقابة غير الرسمية على القطاع الأمني</p>
<ul style="list-style-type: none"> • تشجيع المصالحة بين الدولة والمواطنين • تعزيز التعاون بين السلطة التنفيذية ووسائل الإعلام • إطلاع المواطنين على سير مساعي الإصلاح • إطلاع المواطنين على آليات تقديم الشكاوى القائمة • المساهمة في تدريب الأطراف الفاعلة في القطاع الأمني على مبادئ الحكم الرشيد وتحدياته 	<p>مهمة الإعلام</p>

مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة	
<ul style="list-style-type: none"> • إطلاع السلطات العمومية العليا على نتائج التبادل الذي جرى في إطار مؤتمر 8 ماي 2015 • توعية السلطات العمومية العليا على أهمية النقاش المرتبط بتطبيق الدستور • المشاركة في نقاش جامع حول إصلاح القطاع الأمني مع مختلف الأسلاك والمهن (قوات الأمن، علماء النفس، علماء الاجتماع، الأطباء...) • تنظيم مؤتمر لمتابعة تقدّم عملية تطبيق الدستور في غضون سنة أو سنتين 	<p>مهمة دعم إصلاح القطاع الأمني</p>

مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة
(DCAF)، تونس
14، شارع ابن زهر – الطابق الأول
حي الحدائق – 1082 تونس
تونس
الهاتف : + 712 1 6 286 755
الفاكس: + 712 1 6 286 865
tunis@dcaf.ch
www.dcaf-tunisie.org

مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على
القوات المسلحة (DCAF) بيروت
مركز جفينور
بلوك - ج
الطابق السادس
شارع كليمنصو
بيروت - لبنان
الهاتف : + 961 (0) 1 738 401
الفاكس : + 961 (0) 1 738 402

مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على
القوات المسلحة (DCAF) رام الله
شارع المعارف - 34
رام الله / البيرة - الضفة الغربية
فلسطين
الهاتف : + 972 (2) 2 956 297
الفاكس : + 972 (2) 2 956 295

مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على
القوات المسلّح (DCAF) طرابلس
طرابلس - ليبيا
الهاتف : + 2189 22 689 256

مقر مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات
المسلّحة (DCAF)، جنيف عن طريق البريد:

Geneva Centre for the Democratic Control of
Armed Forces - DCAF
P.O.Box 1360
CH -1211 Geneva 1
Switzerland

للزوار:

Geneva Centre for the Democratic Control
of Armed Forces - DCAF
Chemin Eugène-Rigot 2E
CH-1202 Geneva
Switzerland

Tel: +41 (0) 22 741 77 00
Fax: +41 (0) 22 741 77 05
www.dcaf.ch