الهجمات على الفضاء المدنيّ: التّعديلات المقترحة للمرسوم 88 الخاصّ بالجمعيّات

أسئلة وأجوبة

جوان/حزيران 2022

icj
اللجنة الدولية للحقوقيين

1 نظرة عامّة على السّياق

تمتّعت منظّمات المجتمع المدنيّ التّونسيّ منذ عام 2011 بواحد من أكثر الأطر القانونيّة تقدّمًا فيما يتعلّق بالحقّ في حريّة تكوين الجمعيّات في منطقة الشّرق الأوسط وشمال إفريقيا.

ومع ذلك، وبعد أحد عشر عامًا، مؤشّرات قويّة على أنّ الرّئيس قيس سعيّد عازم على تعديل هذا الإطار للحدّ من نطاق العمل الذي يمكن لمنظمات المجتمع المدنيّ القيام به بشكل قانونيّ، والحدّ من وصولها إلى الدّعم الماليّ، ممّا يضعف أحد خطوط الدّفاع الأخيرة ضدّ حكمه الفرديّ.
وعليه، يهدف موجز الأسئلة والأجوبة هذا إلى تقديم نظرة عامّة مختصرة عن هذه التّعديلات المخطّط لها وتقييمها في ضوء القانون الدّوليّ لحقوق الإنسان (IHRL) والمعايير الدّوليّة ذات الصلة. كما قدّم مجموعة من التّوصيات للتّعديل والإصلاح، بعد الاجابة عن الأسئلة التّالية:

(1) ما هي التّعديلات المقترحة على المرسوم عدد 88 لسنة 2011 المتعلق بتنظيم الجمعيات؟
(2) هل هذه التّعديلات للمعايير المحلّية والدّوليّة المتعلّقة بالحقّ في حّرية تكوين الجمعيّات؟
(3) ما هو تأثير التّعديلات على الفصل بين السّلطات واستقلال القضاء وسيادة القانون والدّيمقراطية وحقوق الإنسان بشكل عامّ؟
(4) التّوصيات

السّياق التّاريخيّ للتّعديلات المقترحة

1987 – 2011

تم في عهد الرّئيس بن علي (1987-2011) تقييد أنشطة جمعيّات المجتمع المدنيّ وسبل تمويلها بشدّة. وفي عام 1988، أي بعد بضعة أشهر فقط من تولّيه الرّئاسة، أصدر بن علي القانون الأساسيّ عدد 90 لسنة 1988 والذي يمنح وزارة الدّاخليّة صلاحيّات واسعة لحلّ أي جمعيّة، إذا كان وجودها "مخالفاً للنّظام العامّ و الأخلاق الحميدة"، أو عندما تتعاطى الجمعية "نشاط يكون لموضوعه صبغة سياسية"، مع إشراف قضائيّ ضئيل (الفصل 24). وفي عام 1992، فرض الرّئيس بن علي قيودًا أكبر، وألزم الجمعيّات بالانخراط حصريّا في قائمة محدودة من "الأنشطة المعتمدة"، مثل التّعليم والرّياضة وإلّا كان مآلها الحلّ. ونتيجة

لذلك، كان بن علي قادرًا على إغلاق الفضاء المدنيّ في تونس بشكل فعّال، وتقييد قدرة المجتمع المدنيّ المستقلّ بشكل كبير على العمل كمراقب لحكمه الفرديّ.

2011

في أعقاب ثورة 2011، وافقت السّلطات الانتقاليّة على إطار قانونيّ تحويليّ ينظّم عمل الجمعيّات.

حل مرسوم القانون عدد 88 لسنة 2011 (المشار إليه فيما يلي بالمرسوم 88) محل القانون 1959 (الفصل 46)، وألغى القوانين والتّدابير التقييديّة الأخرى المعتمدة في عهد بن علي. وينصّ المرسوم 88 في فصله الأوّل على هدف مزدوج هو: ضمان "حرية تأسيس الجمعيات والانضمام إليها والنشاط في إطارها"، و"تدعيم دور منظمات المجتمع المدني وتطويرها والحفاظ على استقلاليتها". كما ألغى المرسوم 88 القيود المفروضة على تّسجيل الجمعيات (الفصول 12-10)، وعلى نطاق الأنشطة المسموح بها (الفصول 7-3)، وسمح للجمعيّات بتلقي التّمويل الأجنبيّ دون إذن مسبق (الفصل 35). ومع ذلك، لضمان بقائها، يجب على الجمعيات أن تحترم "مبادئ دولة القانون والدّيمقراطية والتعددية والشفافية والمساواة وحقوق الإنسان"، ويحجر على الجمعيات أن تحرض أو تدعو إلى "العنف والكراهيّة والتعصب والتمييز على أسس دينيّة أو جنسية أو جهويّة"، أو القيام بأنشطة "لغرض توزيع الأموال على أعضائها لمنفعة الشخصية"، أو استغلال الجمعية بغرض التهرب من الضّرائب أو القيام بأنشطة لغرض جمع التّبرعات سياسية، وذلك وفقاً للفصلين 3 و4 من المرسوم 88.

2012-2022

يجد جوهر المرسوم 88 صداه في الفصل 35 من دستور العام 2014 الذي يضمن "حرّية تكوين [...] الجمعيّات" بشرط أن "تلتزم الجمعيّات في أنظمتها لأساسية وفي أنشطتها بأحكام الدّستور والقانون، وبالشّفافيّة الماليّة ونبذ العنف".

وعلى الرّغم ممّا نصّ عليه دستور 2014 ومرسوم القانون عدد 88، فقد قلّلت قوانين وممارسات أخرى من حماية الحقّ في حرّية تكوين الجمعيّات.

أوّلاً، أعاقت بعض الممارسات التي طوّرتها الإدارة العامّة للجمعيّات، والتي تأسّست في عام 2012 داخل مكتب الرّئيس للإشراف على تأسيس الجمعيّات ونظام حكمها، تسجيل بعض الجمعيّات. وبينما ينصّ المرسوم 88 على "نظام التصريح" لتأسيس الجمعيات، إلّا أنّ جمعيّات المجتمع المدنيّ أفادت بأنّها مطالبة باتّخاذ خطوات إضافية للتّسجيل كجمعيّة، بخلاف تلك التي يقتضيها القانون. وتشمل هذه المتطلّبات غير الرّسميّة الاجتماع مع الإدارة العامّة للجمعيّات قبل التّسجيل، ورفض الرّائد الرّسميّ نشر إشعار التّسجيل إن لم يتلقّ تأكيدا من الإدارة العامّة للجمعيّات.

ثانيا، فرض القانون عدد 52 لعام 2018 شرطا إضافيّا على الجمعيّات من أجل السّماح لها بالعمل بشكل قانونيّ (الفصل 7)، أي التّسجيل في السّجلّ الوطنيّ للمؤسّسات. وعند استلام طلب التّسجيل، يمكن للسّجلّ الوطني للمؤسسات تأكيد وقبول التّسجيل عبر أيّ وسيلة لها

قيمة الوثيقة المكتوبة أو إصدار قرار رفض لعملية التسجيل بتعليل من إدارة السجل (الفصل 21). وقد أبلغت منظّمات المجتمع المدنيّ أنّ السّجل فشل في إصدار إيصالات القبول للعديد من الجمعيّات، الأمر الذي جعلها تدخل في طيّ النّسيان. ويؤدّي هذا إلى إنشاء التزام بالتّسجيل، بما يتعارض مع "نظام التصريح" المنصوص عليه في المرسوم 88.

ثالثا، تمّ نشر قوانين توضّح بالتّفصيل الشّروط المعقّدة لحصول الجمعيّات على التّمويل العموميّ. ويحدّد الأمر عدد 5183 لسنة 2013، على سبيل المثال، المتطلّبات التي يجب على الجمعيات تلبيتها للوصول إلى التّمويل العموميّ، مثل الفحوصات الماليّة والإداريّة والعمليّات التفصيليّة التي يتمّ من خلالها تخصيص هذا التّمويل. وذكرت المنظّمات أنّ هذه الإجراءات هي "إجراءات معقّدة لا تستطيع معظم المؤسّسات إكمالها"، وبالتّالي فهي تحول دون الوصول إلى الموارد الماليّة اللاّزمة.

ومنذ تولّي الرّئيس قيس سعيّد السّلطة في عام 2019، شهدت تونس جهودًا لمراجعة المرسوم 88 بطرق من شأنها أن تعزّز من النّاحية القانونيّة الممارسات الإشكاليّة المذكورة أعلاه، وتضعها كعوائق أمام الممارسة الفعّالة للحقّ في حرّية تكوين الجمعيّات. وفي مطلع العام 2022، سرّب مصدر حكوميّ للمجتمع المدنيّ مشروع تعديلات على مرسوم القانون عدد 88. ودفع مضمون التّسريب منظّمات المجتمع المدنيّ إلى الرّدّ *بشكل جماعيّ* للمطالبة بسحب هذه التّعديلات. وفي 24 فيفري/شباط 2022، أثار الرّئيس سعيّد مخاوف منظّمات المجتمع المدنيّ عندما أعلن أنّه سيتمّ تمرير قانون "لمنع [توفير] التّمويل الأجنبيّ للجمعيّات "لأنّه رفض "السّماح لمثل هذا التّمويل بالوصول إلى الجمعيّات من الدّول [التي تنوي] المسّ باستقرار الدّولة التّونسيّة أو التّلاعب بالحملات الانتخابيّة".

راجعت اللّجنة الدّوليّة للحقوقيّين التّعديلات المقترحة على مرسوم القانون عدد 88 (ملخّصة أدناه في القسم الأوّل) وترى أنّه، إذا تمّ تبنّيها لتصبح قانونًا بصيغته الحالية، فستشكل تهديدًا مباشرًا وكبيرًا لممارسة الحقّ في الحرّيّة في تونس.

2 ما هي التّعديلات المقترحة على المرسوم 88؟

يبرز جدول المقارنة أدناه أهمّ التّغييرات التي طرأت على القانون كما تقترحها التّعديلات محل التّسريب.

المرسوم 88 (القانون الحالي)	التّعديلات المسرّبة (مقترح التعديل)
هيئة حكوميّة مكلفة بالرّقابة	
الكاتب العامّ للحكومة (اعتبارًا من 25 جوان 2012، تمّ نقل هذه الصّلاحيّة إلى **الإدارة العامّة للجمعيّات والأحزاب** التّابعة لمكتب الرّئيس).	**الإدارة المسؤولة عن الجمعيّات** (غير محدّدة) **برئاسة الحكومة** [11،16]
أنشطة الجمعيّات	
نصّ واسع: تحترم الجمعيّات في نظامها الأساسيّ وفي نشاطها وتمويلها مبادئ دولة القانون والدّيمقراطيّة والتّعدّدية والشّفافيّة والمساواة وحقوق الإنسان" [3]، ويحجّر عليها "أن تعتمد في نظامها الأساسيّ أو في بياناتها أو في برامجها أو في نشاطها الدّعوة إلى العنف والكراهيّة والتّعصب والتّمييز على أسس دينيّة أو جنسيّة أو جهويّة"، ويحجّر عليها "أن تمارس الأعمال التّجاريّة لغرض توزيع الأموال على أعضائها للمنفعة الشّخصيّة أو استغلال الجمعيّة لغرض التّهرب الضّريبي"، أو الانخراط في جمع التّبرعات المالية لأغراض السّياسيّة. [4].	**نصّ تقييديّ:** تطبق الأحكام الحاليّة للمرسوم 88، وبالإضافة إلى ذلك، يحجر على الجمعيات "تهديد وحدة الدّولة أو نظامها الجمهوريّ والدّيمقراطيّ"كما ويحجر على الجمعيات الدعوة إلى العنف والكراهية وعلى "التطرف"، ليس فقط من خلال نظامها الأساسيّ وتمويلها وأنشطتها ولكن أيضًا من خلال "تصريحات وأعمال مسيريها" [4] على النّحو الذي تحدّده الهيئة الإداريّة فيما يتعلّق بقرارات التّسجيل [10]. ويقتصر حقّ الجمعيّات في الوصول إلى المعلومات على تلك التي لديها "مصلحة لا تتعارض مع التراتيب القانونية الجاري العمل بها" [5].
عدم التدخّل السّياسيّ: "يحجّر على السّلطات العموميّة عرقلة نشاط الجمعيّات أو تعطيله بصفة مباشرة أو غير مباشرة".	**بعض التدخّلات مسموحة:** قد تعيق السّلطات العامّة أو تبطئ نشاط الجمعيّات إذا "كان هناك انتهاك للقانون المعمول به". وهناك نقص في الوضوح حول كيفيّة عمل هذا الإجراء. [6]

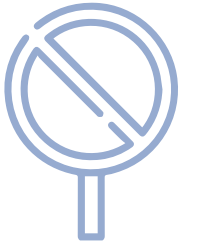
التّسجيل أو التأسيس – الجمعيّات الوطنيّة	
نظام التّصريح: ترسل الجمعيّة مكتوبا مضمون الوصول للحكومة مع الاعلام بالبلوغ يتضمّن معلومات عن المؤسّسين والموظّفين والأهداف والمعلومات الماليّة والحوكمة [10]. وبعد سبعة أيّام من تسلّم بطاقة الإعلام بالبلوغ (أو بعد 30 يومًا، إذا لم يتمّ إرسال الإعلام بالبلوغ)، يتولّى ممثّل الجمعيّة إيداع إعلان بالمطبعة الرّسميّة للجمهوريّة التّونسيّة، والتي تكون ملزمة بنشره في موعد لا يتجاوز 15 يومًا انطلاقا من يوم ايداع الإعلان [11]. بعد ذلك يجب على الجمعيّة تقديم بيان التأسيس ونسخة من النّظام الأساسيّ ونسخة من الإعلان للحكومة [27].	**الموافقة مطلوبة:** يحقّ للجهة الإداريّة المكلفة بالجمعيّات برئاسة الحكومة رفض تكوين الجمعية إذا كان يتعارض مع أحكام المرسوم. [10] ويمكن الطّعن في قرار الرّفض أمام المحاكم الإداريّة. يحق للهيئة الإداريّة الاشارة على نظير من النّظام الأساسيّ للجمعيّة قبل الإعلان عن الجمعيّة في الرّائد الرّسميّ، مما يعني تخويل الهيئة الإدارية بسلطة الاطلاع والموافقة الضمنية على النظام الأساسي للجمعية [11].
التّسجيل أو التأسيس – المنظّمات غير الحكوميّة الدّوليّة	
خاضع لإمكانيّة الرّفض: إذا كانت أنشطتهم مخالفة للإطار المبيّن أعلاه في "أنشطة الجمعية". [22]	**فرصة أكبر للتّعرّض للرّفض:** إذا كانت أنشطتهم مخالفة للإطار (الأكثر تقييدًا) الموضّح أعلاه في "أنشطة الجمعية". [22]
التّعديل والتنقيح على النظام الأساسي للجمعية	
الإشعار: مكتوب مضمون الوصول مع الإعلام بالبلوغ إلى الكاتب العام للحكومة لإبلاغها بأيّ تعديل أو تنقيح على النّظام الأساسيّ للجمعيّة [16]	**الإشعار:** مكتوب مضمون الوصول مع الإعلام بالبلوغ إلى الهيئة الإداريّة المكلفة بالجمعيات لإبلاغها بأيّ أ) تنقيح أدخل على النّظام الأساسيّ للجمعيّة، ب) أيّ تغيير يطرأ على الهياكل الإداريّة أو المسيرة، ج) أيّ حالات سد الشغورات الناتجة عن أحد أسباب فقدان العضوية [16]

حلّ الجمعيّة	
يكون حلّ الجمعيّة إمّا **اختياريّا بقرار من أعضائها، أو قضائيّا بمقتضى قرار من المحكمة**. ويتمّ حلّ الجمعيّة بحكم صادر عن المحكمة الابتدائيّة بتونس بطلب من الكاتب العام للحكومة او من له مصلحة إذا لم تمتثل الجمعيّة لشروط قرار تعليق نشاطها الصّادر عن المحكمة والمتعلّق بمخالفة بعض فصول مرسوم القانون، وذلك بعد رسالة تحذير أوليّة من الحكومة أو ممّن له مصلحة [33] [45]. تنطبق أحكام مجلة المرافعات المدنية والتجارية في الإجراءات القضائية المتعلقة بحلّ الجمعية وتصفية أملاكها، وبالتّالي فإنّ قرار حلّ الجمعيّة يخضع للاستئناف أمام محكمة التّعقيب.	**بقرار منها، بأمر من المحكمة أو من الهيئة الإداريّة:** تختصّ المحكمة الابتدائيّة بإصدار أمر الحلّ "بناءً على طلب" الهيئة الإداريّة ذات الصّلة [45] في إحدى الحالتين: 1) إذا لم تلتزم الجمعيّة بشروط إشعار التّنبيه التّالي لمخالفة أيّ فصل من المرسوم؛ 2) وعند "ارتكاب الجمعيّة لمخالفات جسيمة تقدرها الإدارة أو التي تمت اثارتها من طرف مختلف الجهات المتداخلة على غرار الوزارات الحكوميّة المعنيّة والولاة والهيئات الدّستوريّة واللجنة الوطنيّة لمكافحة الإرهاب واللجنة التّونسيّة للتحاليل الماليّة وكل من له مصلحة [45]. الهيئة الإداريّة المسؤولة عن الجمعيّات قادرة أيضًا على حلّ الجمعيّات تلقائيّا أو آليّا بقرار معلل صادر عن الإدارة المكلفة بالجمعيات (الحلّ التلقائيّ أو الآلي). [45 ،33] تحدّد التّعديلات أنّه يمكن الطّعن في الحلّ التّلقائي أمام المحكمة الإداريّة
التّمويل الأجنبيّ	
نصّ تقييديّ: [35] "يحجر على الجمعيات قبول مساعدات أو تبرعات أو هبات صادرة عن دول لا تربطها بتونس علاقات ديبلوماسية أو عن منظمات تدافع عن مصالح وسياسات تلكم الدول."	**نصّ تقييديّ جدّا:** كما هو الحال في المرسوم 88، وبالإضافة إلى أنّه يُحجّر "قبول المساعدة أو الأموال أو التّبرعات الأجنبيّة غير مرخص فيها من اللّجنة التّونسيّة للتحاليل الماليّة" [35]، هذا يعني أنّ اللّجنة قد يكون لها سلطات تقديريّة لمنح مثل هذه التراخيص.

3 هل تفي هذه التّعديلات بمعايير حقوق الإنسان المحليّة والدّوليّة المتعلّقة بالحقّ في حرّية تكوين الجمعيّات؟

حظيت حرّية تكوين الجمعيّات في تونس منذ عام 2011 بالحماية إلى حدّ كبير من خلال إطار قانونيّ محليّ قويّ، لا سيّما الفصل 35 من دستور 2014 والمرسوم 88، وذلك على النّحو المبين أعلاه.

وعلى الرّغم من الممارسات الإشكاليّة المذكورة أعلاه والتي تطوّرت منذ عام 2011، فإنّ الإطار المحلّي الحاليّ يتوافق على نطاق واسع مع القانون الدّوليّ لحقوق الإنسان المعمول به. وعلى سبيل الذّكر لا الحصر، تشترط المادة 22 من العهد الدّوليّ الخاصّ بالحقوق المدنيّة والسّياسيّة بأن تقوم الدّول الأطراف، بما في ذلك تونس، بتضمين الحقّ في حرّية تكوين الجمعيّات "لكلّ فرد يخضع لولايتها القضائيّة"، اضافةً لاحترام الحدود التي يمكن من خلالها تقييد تلك الحقوق، والتي تتطلّب عدم وضع القيود علي ممارسة هذا الحق إلا تلك التي"ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم". وفي عام 2020، علّقت لجنة حقوق الإنسان، وهي الهيئة المكلفة بمراقبة تنفيذ العهد الدّوليّ الخاصّ بالحقوق المدنيّة والسّياسيّة، على المرسوم 88 "بالارتياح" فيما يتعلّق بالمادة 22.

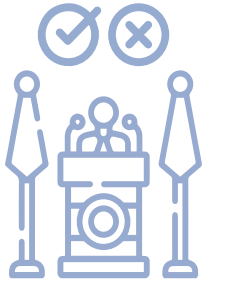


ويمكن للإرشادات الصّادرة عن هيئات وضع المعايير الدّوليّة، مثل فقه لجنة حقوق الإنسان، وغيرها من هيئات حقوق الإنسان الدّوليّة، أن تساعد في فهم نطاق الحقّ في حرّية تكوين الجمعيّات. وتشمل هذه اللّجان: اللّجنة الأفريقيّة لحقوق الإنسان والشّعوب في مبادئها التّوجيهيّة بشأن حرّية تكوين الجمعيّات والتّجمّع في أفريقيا؛ والمقرّر الخاصّ للأمم المتّحدة المعنيّ بحرّية التّجمّع وتكوين الجمعيات، وأفضل الممارسات بشأن تعزيز وحماية المجتمع المدنيّ والحق في حرّية التّجمع وتكوين الجمعيّات؛ والمبادئ التوجيهية لحرّية تكوين الجمعيّات مع التّركيز على المنظّمات غير الحكوميّة الصّادر عن منظّمة الأمن والتّعاون في أوروبا.

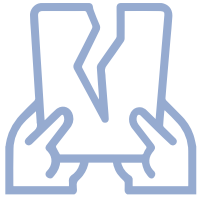
ويوضّح القانون والمعايير الدّوليّة لحقوق الإنسان أربع ضمانات رئيسيّة للحقّ في حرّية تكوين الجمعيّات والتي يمكن تقويضها إذا تمّ تبنّي التّعديلات المقترحة على المرسوم 88.

أوّلاً، يجب على الدّول اتّخاذ تدابير لضمان الحقّ في حرّية تكوين الجمعيّات من خلال إجراءات التّسجيل. ويجب أن تكون الجمعيّات قادرة على التّسجيل بسرعة عبر "إجراء الإشعار بدلاً من إجراء نظام التصريح المسبق" (تقرير المقرر الخاص، A/HRC/20/27، الفقرتان 58 و60). ويجب أيضا على الهيئة الإداريّة التي تتولى تسجيل الجمعيات أن تؤدي وظائفها "بحيادية ونزاهة" (المبادئ التوجيهية بشأن حرية تكوين الجمعيات التجمع في افريقيا، الفقرة 21)، وأن تكون "مستقلّة عن سيطرة السّلطة التّنفيذيّة" بشكل كامل (المبادئ التّوجيهية بشأن حرية تكوين الجمعيات لمنظّمة الأمن والتّعاون في أوروبا، الفقرة 10). كما يجب على الدّول ألّا تشترط على الجمعيات التسجيل أكثر من مرة أو تجديد تسجيلها (المبادئ التوجيهية بشأن حرية تكوين الجمعيات التجمع في افريقيا، الفقرة 17) حتّى وإن تمّ إدخال قانون جديد ينظّم الجمعيّات (تقرير المقرر الخاص، A/HRC/20/27، الفقرة 62). وتدعم هذه التّوصيات الفكرة القائلة بأنّه في حالة عدم وجود إجراءات للأفراد لتشكيل جمعية قانونيّة، فإنّ الحقّ في حرّية تكوين الجمعيّات "سيكون فارغا من أيّ معنى''، على النّحو المنصوص عليه، مثلا، من قبل المحكمة الأوروبيّة لحقوق الإنسان (سيديروبولوس وآخرون ضد اليونان، 1998، الفقرة 40).

أمّا التّعديلات المقترحة على المرسوم 88 فستزيل نظام التصريح المعمول به حاليّا وستطلب بدلاً من ذلك من الجمعيّات الحصول على إذن مسبق قبل البدء في أنشطتها (الفصل 11 الجديد). ويمكن للإدارة المسؤولة عن الجمعيّات أن ترفض التّصريح إذا كان غير متوافق مع أحكام المرسوم (الفصل 27 الجديد، السّطر 2). هذا يعني أنّ تبعيّة الإدارة المقترحة المسؤولة عن الجمعيّات برئاسة الحكومة يقوّض مبادئ الاستقلال والحياد والإنصاف المطلوبة من الهيئة التي تشرف على تسجيل الجمعيّات. وعلى هذا النّحو، فإنّ التّعديلات المقترحة تتعارض مع التزامات تونس بموجب القانون الدّوليّ لحقوق الإنسان والمعايير الدّوليّة المذكورة أعلاه.



ثانيًا، بموجب هذه المعايير، يجب على الدّول، من أجل ضمان احترام الحقّ في حرّية تكوين الجمعيّات بشكل فعّال، أن تضمن أن تكون إجراءات تعليق أو حلّ الجمعيّات، والتي بدورها تقيّد هذا الحقّ على أساس مؤقّت أو دائم، منصوص عليها في القانون وأن تكون ضروريّة في مجتمع ديمقراطيّ وذلك لصالح الأمن القوميّ أو السّلامة العامة أو النّظام العامّ أو حماية الصّحة العامّة أو الآداب العامّة أو حماية حقوق الآخرين وحرّياتهم. وقد وجدت لجنة حقوق الإنسان أنّ حلّ الجمعيّات هو ردّ غير متناسب على الإجراءات التّالية: عدم امتثال الجمعيّة لإجراءات التّسجيل، أو سماح الجمعيّة لغير المحامين بتقديم المشورة القانونيّة (ميخائيلوفسكيا وفولتشيك ضدّ بيلاّروسيا، الفقرتان 2.1 و 7.5)، أو المشاركة في الأنشطة غير المدرجة في النّظام الأساسيّ للجمعيّة، والانتهاكات



الإداريّة لأعضاء الجمعيّة (بينشوك ضدّ بيلاروسيا، فقرة 2.2 و8.5) (انظر أيضًا (تقرير المقرر الخاص، A/HRC/20/27، الفقرة 75).

كما تنصّ التّعديلات المقترحة على المرسوم عدد 88 على إجراءات التّعليق والحلّ على غرار تلك التي اعتبرتها لجنة حقوق الإنسان بمثابة قيود غير قانونيّة على الحقّ في حرّية تكوين الجمعيّات. حيث تتمتع الإدارة العامّة للجمعيّات بسلطات تقديريّة لتحديد الأفعال أو الإغفالات التي قد ترقى إلى "مخالفة جسيمة" تتطلّب حلّ الجمعيّات، وهناك قلق من أنّ الإدارة العامّة للجمعيّات قد تستخدم هذه الصّلاحيات كسلاح لاستهداف عمل المجتمع المدنيّ المستقلّ في انتهاك للمادة 22 من العهد الدّوليّ الخاصّ بالحقوق المدنيّة والسّياسيّة.

ثالثًا، أنّ الحقّ في حرّية تكوين الجمعيّات، كما تشير إلى ذلك لجنة حقوق الإنسان، "يمتدّ إلى أنشطة تلك الجمعيّة'' (ميخائيلوفسكيا وفولتشيك ضدّ بيلاروسيا، الفقرة 7.2)، وبالتّالي يجب على الدّول ألّا تقيّد أنشطة الجمعيّات أو أن تتدخّل فيها ما لم يكن مثل هذا التدخّل وفق القانون وضروريّ في مجتمع ديمقراطيّ لتحقيق هدف مشروع. وفي الحالة نفسها، أوضحت لجنة حقوق الإنسان بأنّ "التّرويج السّلميّ للأفكار الذي لا تتقبّله ضرورة الحكومة أو غالبيّة السّكّان بشكل إيجابيّ هو حجر زاوية في المجتمعات الدّيمقراطيّة" [الفقرة 7.3] وأنّ أيّ تدابير حظر – مثل التّعليق والحلّ – يجب أن تكون ضروريّة بشكل واضح لتجنّب تهديد حقيقيّ وليس فقط افتراضيّ للأمن القوميّ أو النّظام الدّيمقراطيّ"، وأنّ تكون متناسبة مع هذا التّهديد [الفقرة 7.3]. وبعبارة أخرى، فإنّ الحكومة لا يمكنها، ما لم تكن أنشطة المنظّمة ترقى بشكل واضح إلى مستوى مثل هذا التّهديد، تقييد الجمعيّات والامتثال في نفس الوقت بالتزاماتها بموجب العهد الدّوليّ الخاصّ بالحقوق المدنيّة والسّياسيّة.

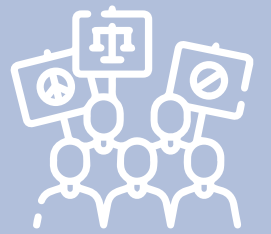
من جانب آخر، تقيّد التّعديلات المقترحة على المرسوم 88 النّطاق الواسع الحاليّ للأنشطة المسموح بها بطريقة لا تتّفق مع المعايير الدّوليّة المذكورة أعلاه. فبموجب التعديل الجديد، يُجبّر على الجمعيّات "تهديد وحدة الدّولة أو نظامها الجمهوريّ والدّيمقراطيّ" أو الدعوة الى "التطرف" (الفصل 4 الجديد). وبالنّظر إلى الخطاب الرّئاسيّ الأخير الذي وصف بعض جمعيّات المجتمع المدنيّ بأنّها أدوات للنّفوذ الأجنبيّ، يبدو من المحتمل أنّه نظرًا لأنّ التّعديل واسع بما فيه الكفاية، فسيتمّ استخدامه لتكميم الجمعيّات المشتبه في معارضتها للرّئيس. وعلاوة على ذلك، لن ينطبق هذا الحظر على النّظام الأساسيّ للجمعيّة وأنشطتها فحسب، بل أيضًا من خلال "تصريحات وأعمال مسيريها" (لفصل 4 الجديد). ومن المرجّح أن يفرض هذا أيضًا قيودًا على حرّية التّعبير لمديري الجمعيّات، ويوسّع نطاق القيود بشكل تعسّفيّ ليشمل "القوانين والأنشطة" المنصوص عليها في الدّستور التّونسيّ (الفصل 35).

رابعا، يجب على الدّول أن تتيح للجمعيّات إمكانيّة الوصول إلى الموارد الكافية. وقد رأت لجنة حقوق الإنسان أنّ منع الوصول إلى التّمويل، على وجه الخصوص، يمكن أن يكشف عن انتهاك للمادة 22 [كورنيكو وآخرون ضدّ بيلاروسيا، الفقرة 8]. وقد توسّع المقرّر الخاصّ المعنيّ بحرّية التّجمع وتكوين الجمعيّات في هذا الأمر في عام (2013)، موضّحًا أنّ "الحقّ في حرّية تكوين الجمعيّات يشمل أيضا القدرة على التماس وتلقّي واستخدام الموارد – البشريّة والماديّة والماليّة – من المصادر المحلّية والأجنبيّة والدّوليّة" [الفقرة 8]. وقد تمّ التّركيز بشكل كبير على القيود المفروضة على التّمويل الأجنبيّ لمنظّمات المجتمع المدنيّ؛ ولاحظ المقرّر الخاصّ المعنيّ بحرّية التّجمع وتكوين الجمعيّات أنّ "مطالبة منظّمات المجتمع المدنيّ بالحصول على موافقة الحكومة قبل تلقّي تمويل [أجنبيّ] [...] ينتهك المادة 22" [الفقرة 22].

وبالنّظر إلى ذلك، فإنّ التّعديلات المقترحة تتعارض مع هذه المعايير. ذلك أنّه بموجب الفصل 35 الجديد، تشترط تعديلات المرسوم 88 حصول الجمعيّات على موافقة الهيئة التّونسيّة للتّحليل الماليّ قبل تلقّي تمويل أجنبيّ، وإلّا ستكون عرضة للحلّ بموجب الفصلين 33 و45.

وإذا كانت تونس ستدخل التّعديلات المقترحة على المرسوم 88، فإنّ البلاد ستقصّر في الوفاء بالتزاماتها الدّستوريّة والدّوليّة لضمان الحقّ في حرّية تكوين الجمعيّات.

4 ما التّأثير الذي ستحدثه هذه القيود على حرّية تكوين الجمعيّات على سيادة القانون وحقوق الإنسان؟



من المقبول على نطاق واسع أنّ الحقّ في حرّية تكوين الجمعيّات هو ضمانة أساسيّة لتأسيس وتوطيد سيادة القانون والدّيمقراطيّة، تمامًا كما هو ضروريّ لتعزيز حقوق الإنسان الأخرى.

وكما توضّح اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، "فإنّ وجود الجمعيّات وعملها [...] هو حجر زاوية في المجتمعات الدّيمقراطيّة" [زيدوف ضدّ طاجيكستان، الفقرة 9.9]. وقد أقرّ مجلس حقوق الإنسان أيضًا "بأهمّيّة حرّيات التّجمّع السّلميّ وتكوين الجمعيّات، والمجتمع المدنيّ، لتعزيز الحكم الرّشيد، بما في ذلك من خلال الشّفافيّة والمساءلة" [A/HRC/RES/24/5 الفقرة 2].

وعلى نفس المنوال، تؤثّر القيود غير المبرّرة وغير القانونيّة على حرّية تكوين الجمعيّات بشكل ضارّ على التّمتع بحقوق الإنسان الأخرى وممارستها اللاّزمة للانخراط في العمليّة الدّيمقراطيّة، بما في ذلك على وجه الخصوص الحقّ في حرّية التّعبير [الفقرة 4]، والمشاركة في الشّؤون العامّة [الفقرة 8]، التي تكفلها جملة أمور من بينها المادتين 19 و25 من العهد الدّوليّ الخاصّ بالحقوق المدنيّة والسّياسيّة، من بين مواد أخرى. وقد حدّدت لجنة حقوق الإنسان بإيجاز العلاقة بين هذه الحقوق في تعليقها العامّ على المادة 25 المتعلّق بالحقّ في المشاركة في الشّؤون العامّة:

-25 ومن الضروري لضمان التمتع التام بالحقوق المحمية بموجب المادة 25، أن يتمكن المواطنون والمرشحون والممثلون المنتخبون من تبادل المعلومات والآراء بكل حرية حول مسائل تتعلق بالشؤون العامة والسياسية]...[ويتطلب ذلك التمتع تمتعا تاما بالحقوق المضمونة بموجب المواد 19 و21 و22 من العهد، ومراعاة هذه الحقوق على أتم وجه، بما فيها حق الفرد في ممارسة نشاط سياسي بمفرده أو بانتسابه إلى حزب سياسي أو غيره من المنظمات، وحرية مناقشة الشؤون العامة، وحق تنظيم مظاهرات واجتماعات سلمية، وحق الانتقاد والمعارضة، وحق نشر المقالات السياسية، وحق تنظيم حملة انتخابية والدعاية لمبادئ سياسية.

ونجد صدى هذه المعايير الدّوليّة في دستور 2014 الذي يهدف إلى "بناء نظام جمهوريّ وديمقراطيّ وتشاركيّ [...] يضمن حرّية تكوين الجمعيّات وفقًا لمبادئ التّعدّدية". وعليه فإنّ التّعديلات، إذا ما صدرت كقانون، ستقيّد حرّية تكوين الجمعيّات بطريقة تقوّض سيادة القانون وحقوق الإنسان في تونس، بما ومنها على وجه الخصوص الحقّ في حرّية التّعبير، والحقّ في المشاركة في الشّؤون العامّة. ويُعزى هذا بشكل خاص إلى استيلاء الرّئيس على السّلطة والخطاب المناهض للتّعدّدية. حيث أنّ جمعيّات المجتمع المدنيّ هي الجهة المستقلّة الوحيدة المتبقّية للتّحقق من حكم الرّئيس التّعسّفيّ الفرديّ بعد قراراته لعام 2022 بحلّ البرلمان والمجلس الأعلى للقضاء. ولا يمكن الاستهانة بدورهم الحاسم في محاسبة الرّئيس على الإهانات لسّيادة القانون وفي ضمان التّنوّع والقدرة على مواجهة تجانس الفضاء السّياسيّ.

5 التّوصيات

تهدّد التّعديلات المقترحة المجتمع المدنيّ في تونس وسيكون لاعتمادها عواقب وخيمة على سيادة القانون والديمقراطيّة وحقوق الإنسان في البلاد بشكل عامّ. وفي ضوء التّحليل المذكور أعلاه، وبهدف ضمان الامتثال الكامل لالتزامات القانون الدّوليّ لحقوق الإنسان والمعايير ذات الصّلة، تدعو اللجنة الدولية للحقوقيّين السّلطات التّونسيّة إلى:

(I) الإحجام عن إصدار التّعديلات المقترحة في شكل قانون وتنفيذها على المرسوم 88؛

(II) التأكّد من أنّ أيّ عمليّة لتعديل المرسوم 88 تستند إلى استشارة الجمهور وتضمن أن:

(i) يكون للجمعيات الحقّ في التّسجيل بسرعة من خلال إجراء التصريح الذاتيّ بدلاً من إجراء التّرخيص المسبق؛

(ii) تكون الهيئة الإداريّة المشرفة على التّسجيل مستقلّة وحياديّة وعادلة؛

(iii) يحدّد القانون إجراءات رفض تسجيل الجمعيّات أو تعليقها أو حلّها، وأنّها ضروريّة في المجتمعات الدّيمقراطيّة لتحقيق هدف مشروع على النّحو المحدّد في القانون الدّولي لحقوق الإنسان، وأن تخضع للمراجعة القضائيّة المستقلّة والفعّالة؛

(iv) يتمّ إلغاء أيّة سلطات تقديريّة للحكومة في تحديد الأفعال أو الإغفالات التي قد ترقى إلى "مخالفة جسيمة" تستلزم تعليق أو حلّ الجمعيّات، وتحقيقا لهذه الغاية، أن تتأكّد من أنّ القانون واضح ودقيق ومتوافق تماما مع متطلّبات مبدأ الشّرعيّة؛

(v) تكون الجمعيّات قادرة أيضًا على التماس وتلقّي واستخدام التّمويل والموارد الأخرى من المصادر المحليّة والأجنبيّة والدّوليّة،

(III) والتّأكّد من أن الجمعيّات قادرة على أداء دورها الرّقابيّ بشكل فعّال والعمل على الدّفاع عن سيادة القانون وحقوق الإنسان، دون تدخل سياسيّ أو ترهيب أو مضايقة أو قيود لا داعي لها.

تتألف اللجنة الدولية للحقوقيين من 60 عضواً من القضاة والمحامين البارزين حول العالم، وهي تعمل في سبيل تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها من خلال سيادة القانون. وانطلاقاً من خبرتها القانونية الفريدة من نوعها، سعياً إلى تطوير نظم العدالة الوطنية والدولية وتوطيدها. تأسست اللجنة الدولية للحقوقيين سنة 1952 ونشطت في القارات الخمس، وهي تهدف إلى ضمان التطور التدريجي والتطبيق الفعال للقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي، كما تسعى إلى ضمان إعمال الحقوق المدنية والثقافية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية والحفاظ على الفصل بين السلطات، وضمان استقلال القضاء ومهنة المحاماة.

® الهجمات على الفضاء المدنيّ: التّعديلات المقترحة للمرسوم 88 الخاصّ بالجمعيّات
أسئلة وأجوبة

® جميع الحقوق محفوظة للجنة الدولية للحقوقيين جوان/حزيران 2022

تسمح اللجنة الدولية للحقوقيين بطبع أجزاء من منشوراتها شرط الإشارة إلى حقوق الطبع وإرسال نسخة عن هذه المنشورات إلى مقرها في جنيف سويسرا على العنوان التالي:

المنظمة الدولية للحقوقيين
P.O. Box 1270
Rue des Buis 3
Geneva 1 1211
Switzerland