



رأي قانوني

بشأن المرسوم التشريعي الذي يُنظّم شؤون الأحزاب السياسية في الجمهورية التونسية¹

والمعدّ استناداً إلى نسخة ترجمته غير الرسمية إلى اللغة الإنجليزية

وأعدّ هذا الرأي مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا بناءً على المساهمات من:

البروفيسور ريشارد كاتز من الفريق الأساسي لخبراء المكتب لشؤون الأحزاب السياسية
البروفيسور دانيال سميلوف من الفريق الأساسي لخبراء المكتب لشؤون الأحزاب السياسية
السيدة بربارا جوان، خبيرة المكتب، فرنسا

شارع ميودوفا 10، بولندا ، الهاتف +48 22 520 06 00 ، الفاكس: +48 22 520 0605

¹ إن النسخة الإنجليزية لهذا التقرير هي الوثيقة الرسمية الوحيدة. وتتوفر الترجمة غير الرسمية له باللغة العربية.

فهرس المحتويات

- أ. مقدمة
- ب. نطاق الاستعراض
- ج. الملخص التنفيذي
- د. التحليل والتوصيات
 1. التعليقات المبدئية
 2. تسجيل الأحزاب السياسية
 3. عضوية الأحزاب السياسية وتيسيرها
 4. تمويل الأحزاب السياسية
 5. التقارير المالية
 6. فرض عقوبات على الأحزاب السياسية

المرفق 1: المرسوم التشريعي الذي يُنظم شؤون الأحزاب السياسية في الجمهورية التونسية

أولا- مقدمة

- 1- في المطلع الأول من عام 2012، في إطار مشروع تعزيز الهياكل الديمقراطية في دول المتوسط الشريكة بالتعاون مع مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الانسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا (المكتب)، عرض المكتب على السلطات التونسية أن يضطلع باستعراض التشريعات المعمول بها في تونس للتأكد من امتثالها للمعايير الدولية.
- 2- وبعد القيام بتبادل المراسلات في مارس وأبريل لعام 2012 والتشاورات ما بين المكتب ورئيس البعثة التونسية الدائمة لدى مكتب الأمم المتحدة ولدى المنظمات الدولية في فيينا، طلب المكتب من رئيس البعثة باستعراض التشريعات التونسية المتعلقة بالبعد الإنساني.
- 3- وأجرى وفد من المكتب زيارة تقييمية لتونس في نهاية أغسطس 2012، اجتمع أعضاء الوفد خلالها بالعديد من نظرائهم في الحكومة التونسية، من بينهم ممثلي وزارة الشؤون الخارجية. وناقش الوفد عدة مسائل تتضمن عمليات الاستعراض القانوني التي يمكن أن يجريها الوفد على النصوص التشريعية التونسية، ومن بينها المرسوم التشريعي بشأن تنظيم الأحزاب السياسية (فيما يلي "المرسوم التشريعي").
- 4- وأكد مدير المكتب في رسالته بتاريخ 17 أكتوبر 2012 إلى رئيس البعثة التونسية الدائمة لدى مكتب الأمم المتحدة ولدى المنظمات الدولية استعداد مكتبه لاستعراض هذا المرسوم التشريعي للتأكد من امتثاله للمعايير الدولية ذات الصلة، وشجّع المكتب رئيس البعثة التونسية على إرسال المرسوم إلى المكتب لبدء عملية الاستعراض. ورد رئيس البعثة التونسية الدائمة لدى مكتب الأمم المتحدة ولدى المنظمات الدولية على الرسالة بنسخة من المرسوم التشريعي إلى المكتب، ضمن وثائق أخرى في خطابها المؤرخ 29 أكتوبر 2012.
- 5- وأكد المدير في رسالة بتاريخ 15 نوفمبر 2012 أن مكتبه يعتزم تنفيذ الاستعراض، وأنه - تبعاً للإجراءات الاعتيادية - سوف يسعى للتعاون في هذا الأمر مع اللجنة الأوروبية للديمقراطية من خلال القانون (لجنة فينيسيا).
- 6- ويأتي طرح هذا الرأي القانوني استجابة لطلب الوزارة السالفة الذكر، على أساس التعليقات والاستعراض التي قام بها كل من البروفيسور ريشارد كاتز والبروفيسور دانيال سميلوف من الفريق الأساسي لخبراء المكتب لشؤون الأحزاب السياسية، والسيدة بربارا جوان، خبيرة المكتب من فرنسا، والسيد نيكولاي إيسانو، العضو في لجنة فينيسيا من مولدوفا، والسيد أنخيل سانشيز نافارو العضو البديل لنفس اللجنة من اسبانيا، وذلك بهدف مساعدة السلطات التونسية في تطبيق ما يلزم من إصلاحات في التشريعات التي تُنظم الأحزاب السياسية.

ثانيا- نطاق الاستعراض

- 7- يقتصر نطاق الرأي القانوني على استعراض المرسوم التشريعي المشار إليه. وفي ظل هذا النطاق الضيق، لا يشكل الرأي القانوني استعراضاً كاملاً وشاملاً لجميع التشريعات الإطارية المعمول بها في تنظيم الأحزاب السياسية في تونس.
- 8- وي طرح هذا الرأي القانوني عدة مسائل رئيسية وتحدد مجالات تستدعي الاهتمام بها. وقد استند الرأي القانوني في توصياته إلى أعراف دولية ذات صلة بالموضوع وإلى الوثائق المصادق عليها من الجمهورية التونسية، بالإضافة إلى المعايير والممارسات الإقليمية المضمونة في التزامات منظمة الأمن والتعاون في أوروبا إلى جانب المعايير الأوروبية، كما توضحه التوجيهات بشأن تنظيم الأحزاب السياسية الصادرة من

الهيئة المشتركة للمكتب ولجنة فينيسيا. وتوخياً للإيجاز، يركز الرأي القانوني على المسائل الإشكالية التي ينطوي عليها هذا المرسوم التشريعي، ولا تتطرق إلى إيجابياته.

9- ويرتكز هذا الرأي القانوني على ترجمة غير رسمية للمرسوم التشريعي، وبالتالي يُحتمل أن يترتب على ذلك أخطاء في الترجمة.

10- وفي ضوء ما تقدم، يود المكتب الإشارة إلى أن إصدار هذا الرأي القانوني لا يمنع المكتب من إصدار أي توصيات أو تعليقات مكتوبة أو شفوية في المستقبل بشأن هذا القانون أو بشأن التشريعات المتصلة به.

ثالثاً- الملخص التنفيذي

11- يرى المكتب أن مشروع القانون هذا يستوفي العديد من المعايير الدولية المعنية بتنظيم الأحزاب، غير أنه يوصى بالنظر في التوصيات التالية من أجل ضمان امتثال القانون لهذه المعايير امتثالاً كاملاً:

1. التوصيات الرئيسية

- (أ) دراسة إمكانية النظر في هذا المرسوم التشريعي وتبنيه من قبل المجلس الوطني التأسيسي، ما بعد إقرار الدستور (الفقرة 13)
- (ب) تعديل جميع أحكام المرسوم التي تمنح رئيس الوزراء صلاحيات واسعة فيما يتعلق بتسجيل الأحزاب السياسية وإعداد التقارير المالية ورصد الأحزاب السياسية (بما في ذلك التحقيقات المؤدية إلى العقوبات) عن طريق استبدال دوره بهيئة تنظيمية مستقلة ومحيدة؛ (الفقرات 23-24، 45 و 58)
- (ت) التحديد في المرسوم التشريعي مستوى أو نسبة التمويل العام الذي يمكن منحه سنوياً، إلى جانب واجبات والتزامات الهيئة التي ستكلف بتحديد هذا المستوى ومراجعتها، والمعايير لتوزيع الأموال العامة، والوقت الذي يجب تقديم تلك الأموال فيه؛ (الفقرات 40-43)
- (ث) الإدراج في المرسوم ضرورة التزام الأطراف أيضاً بالكشف عن حساباتها أمام اللجنة باعتبارها الهيئة التنظيمية الرئيسية؛ (الفقرة 46)
- (ج) المراجعة على نطاق واسع لنظام العقوبات الوارد في الباب 5 من خلال استناده على أسس واضحة ومتوقعة، والتأكد من أن جميع العقوبات متناسبة مع فروع القانون المعنية؛ (الفقرات 52-55، 62-65 و 67)

2. التوصيات الإضافية

- (ح) تعديل تعريف الحزب السياسي في الفصل 2 بحيث يعكس الحقيقة أن الأحزاب السياسية من شأنها التعبير عن الإرادة السياسية للمواطنين، بما في ذلك من خلال المشاركة في إدارة الشؤون العامة؛ (الفقرة 16)
- (خ) توضيح صياغة الفصل 4 تقلبته إلى حظر تلك الأحزاب السياسية التي تهدد الديمقراطية أو تهدف إلى قلب النظام الدستوري عن طريق العنف؛ (الفقرة 18)
- (د) النص في الفصل 5 على أن الأنشطة الشرعية فقط للأحزاب السياسية سوف تكون حرة من تدخل السلطات العامة؛ (الفقرة 19)
- (ذ) الإشارة في المرسوم إلى أهمية التمتع الكامل بالحقوق المدنية والسياسية المنصوص عليها في الفصل 6؛ (الفقرة 20)
- (ر) التعريف، إذا لزم الأمر، لمصطلح "الجنسية" في الفصل 6؛ (الفقرة 21)
- (ز) تضييق وتوضيح شروط رفض تسجيل حزب سياسي في الفصل 10؛ (الفقرة 27)
- (س) إعادة النظر في اقتصار حق العضوية في الأحزاب على المواطنين التونسيين فقط؛ (الفقرة 28)

- ش) تعديل الفصل 7 على النحو التالي:
- 1) إعادة النظر في حظر العضوية بأكثر من حزب واحد؛ (الفقرة 29)
 - 2) إزالة الحظر الخاص بالانضمام في الأحزاب السياسية من قبل المحافظين وغيرهم من كبار الموظفين الإداريين في الوحدات الإدارية الإقليمية؛ (الفقرة 30)
 - ص) التوضيح لضرورة تبع لوائح أحزاب الداخلية "القواعد الديمقراطية" في الفصل 8، والتأكد من أنه يعكس مبادئ المساواة والشفافية؛ (الفقرات 31-32)
 - ض) الإدراج في المرسوم المراجع الخاصة بآليات تسوية المنازعات الداخلية والخارجية للأحزاب؛ (الفقرة 33)
 - ط) النص في المرسوم على تلك أنشطة الأحزاب السياسية التي يجوز تمويلها من مصادر التمويل المبينة في القانون، وتلك التي لا يمكن تمويلها منها؛ (الفقرة 35)
 - ظ) ضبط حدود المساهمات والتبرعات للأحزاب السياسية على أساس التغييرات في المؤشرات الاقتصادية؛ (الفقرة 36)
 - ع) النظر في إعفاء فئات معينة من الأفراد من وجوب دفع الرسوم على العضوية؛ (الفقرة 37)
 - غ) توضيح الحظر الخاص بالتمويل من المنظمات الأجنبية في الفصل 19؛ (الفقرة 38)
 - ف) تحديد محتويات التقارير المالية التي يتم نشرها، وكذلك المدة التي يجب أن تظل على مواقع الأحزاب بالانترنت، واما إذا كان هذا الواجب الوارد في الفصل 26 ينطبق على جميع الأحزاب؛ (الفقرة 47-49) و
 - ق) تحديد دور دائرة المحاسبات في الفصل 27؛ (الفقرة 50)

رابعاً- تحليل وتوصيات

1. التعليقات المبينة

- 12- في البداية، ينبغي الإشارة إلى أنه يبدو من كثير من النواحي أن مضمون نص المرسوم التشريعي الذي يحل محل التشريعات السابقة الخاصة بالأحزاب السياسية وتمويلها، يتماشى مع المعايير الدولية لتنظيم الأحزاب السياسية. وفي الوقت نفسه، من المفيد تنقيح أو مراجعة بعض الأجزاء الأخرى منه.
- 13- عموماً، وبدون التعرض لمضمون هذا المرسوم التشريعي، ينبغي الإشارة إلى أن القوانين تقرها البرلمانات، عبر عملية تشريعية تتسم بالشمول والشفافية والانفتاح. وبمجرد انتهاء مسيرة الإصلاح الدستوري، يُنصح بطرح هذا المرسوم التشريعي أمام الجمعية الوطنية التونسية لاستعراضه قبل إقراره. وفي إطار هذه العملية، يُمكن أن تُسهم التوصيات المنبثقة عن هذا الرأي القانوني في تعزيز هذا المرسوم التشريعي وتدعيمه مستقبلاً.
- 14- أما بالنسبة للمرسوم التشريعي نفسه، ينص الفصل 1 منه على أن المرسوم يكفل حرية تأسيس الأحزاب السياسية والانضمام إليها والنشاط في إطارها، وأنه يهدف إلى تكريس حرية التنظيم السياسي ودعم التعددية السياسية وتطويرها، وإلى ترسيخ مبدأ الشفافية في تسيير الأحزاب السياسية.
- 15- ويُعرف الفصل 2 من المرسوم التشريعي مصطلح "الحزب" بأنه جمعية تتكون بالاتفاق بين مواطنين تونسيين، وأنه يُساهم في التأطير السياسي للمواطنين وفي ترسيخ قيم المواطنة. كما ينص الفصل 2 على أن الأحزاب "تهدف إلى المشاركة في الانتخابات بقصد ممارسة السلطة على المستوى الوطني أو الجهوي أو المحلي".
- 16- ورغم الاعتراف بمسؤولية الأحزاب السياسية عن نشر الثقافة السياسية بين المواطنين وإرساء القيم، فإن من أهم أهداف الحزب السياسي التعبير عن الإرادة السياسية للمواطنين، بطرق من بينها المشاركة في إدارة الشؤون العامة². لذا، يوصى بالنظر في تحسين الفصل 2 بهذه الطريقة.

² انظر تعريف الأحزاب السياسية الوارد في الفقرة 26 من وثيقة المبادئ التوجيهية بشأن تنظيم الأحزاب السياسية الصادرة بالاشتراك بين لجنة فينيسيا ومكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، التي اعتمدها لجنة فينيسيا في دورتها العامة رقم 84 (15-16 أكتوبر 2010).

17- وتضطلع الأحزاب السياسية بدور مهم في سبيل ضمان التعددية وحسن سير الديمقراطية،³ وهو ما أقره الفصل 1 من المرسوم التشريعي بشكل دقيق. وفي الوقت ذاته، تعامل الأحزاب السياسية بوصفها جمعيات خاصة قانونياً، وبالتالي يجب أن تتمتع بنفس الحقوق التي تتمتع بها باقي الجمعيات في تونس، استناداً إلى الحق في تكوين الجمعيات الذي تكفله المادة 22 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (يُشار إليه فيما بعد باسم "العهد الدولي للحقوق")⁴. وتجزئ الفقرة 2 من المادة 22 من العهد الدولي تقييد هذا الحق، ولكنها تشترط ألا يقع التقييد إلا بموجب نص قانوني، وأن يكون ضرورياً لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام في المجتمع الديمقراطي، وضرورياً لحماية الصحة العامة والآداب العامة أو لحماية حقوق الآخرين وحرياتهم. وينبغي أن تخضع هذه القيود لاختبار صارم للتأكد من انطباق تناسب التقييد مع مقدار الضرورة.

18- ويحظر الفصل 4 من المرسوم ممارسة العنف والكرهية والتعصب أو التمييز على أسس دينية أو مذهبية أو جنسانية أو جهوية بالنسبة للأحزاب، وهو أمر مستحسن فيما يتصل بحظر العنف والكرهية. غير أن التعصب والتمييز مصطلحان مطاطان للغاية، ويمكن أن تُطبّق بطريقة تعسفية وتمييزية (انظر الفقرة 52 أدناه) إذ إن الحظر الذي يقضي به الفصل 4 يُحتمل أن يترتب عليه رفض سلطات الدولة تسجيل أحد الأحزاب السياسية أو حلها. لذا، ينبغي إعادة النظر في هذا الفصل، وربما، بعد إقرار الدستور الجديد، بحث إمكانية تعديله إلى حد لا يسمح بمنع أو حل حزب إلا إذا كان يهدد الديمقراطية أو يهدف إلى إسقاط النظام الدستوري بطرق غير سلمية.

19- يحظر الفصل 5 من المرسوم على السلطات العامة عرقلة أنشطة الأحزاب السياسية أو تعطيلها سواءً بشكل مباشر أو غير مباشر. ويُفضّل توضيح هذا الفصل، بحيث ينص صراحةً على أن هذه الحماية مكفولة للأنشطة المشروعة للأحزاب السياسية، وليس الأنشطة الحزبية غير المشروعة أو غير القانونية، والتي يجوز للسلطات العامة عرقلتها، بل ويتعين عليها القيام بذلك. وعلى وجه الخصوص، ينبغي أن يشمل المرسوم التشريعي ضمانات ضد استغلال موارد الدولة، وذلك من أجل تجنب وجود أي مزايا غير عادلة للأحزاب السياسية وضمان المساواة في المعاملة بين جميع الأحزاب.⁵

2. تسجيل الأحزاب السياسية

20- يُنظّم الباب 2 من هذا المرسوم التشريعي تأسيس الأحزاب السياسية، ويضبط عملية تسجيلها. وبمقتضى الفصل 6، يُشترط في كل من يرغب في تأسيس حزب سياسي وتسييره أن يتمتع بالجنسية التونسية وبكامل حقوقه المدنية والسياسية. وبما أن جميع الأفراد يتمتعون بهذه الحقوق عموماً، فإن الجزء الأخير من الفصل 6 يشوبه بعض الغموض، ولكن يُفترض أن هذا الجزء يشير إلى وجوب تمتع هؤلاء الأفراد البالغين سناً بالقدرة العقلية الكاملة. ومع ذلك، من المستحسن توضيح هذه النقطة.

21- ويبدو أن هذا المرسوم التشريعي يميّز بين الجنسية (الفصلان 6 و7) والمواطنة (الفصل 18 مثلاً)، لذلك قد يكون مفيداً أن يتضمن المرسوم التشريعي نصاً يبيّن ما إذا كان مصطلح الجنسية في جوهره يكافئ مصطلح المواطنة، أم أنه يشير إلى انتماء الشخص إلى مجموعة عرقية معينة. وإذا كان المعنى الثاني هو المقصود، يُمكن تفسير هذا النص على نحو تمييزي. لذا، يوصى بتحديد المعنى المقصود بمصطلح الجنسية إذا كان هذا المرسوم التشريعي يميّز عمداً بين الجنسية والمواطنة.

22- ويستلزم تسجيل الحزب السياسي إرسال مكتوب إلى الوزير الأول بالبريد المُسجّل، يتضمن تصريحاً باسم الحزب وبرنامجه وشعاره ومقره، ويتضمن كذلك نسخاً من أوراق هوية مؤسسي الحزب ونسختين مقابلتين

³ انظر الفقرة 88 من حكم المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في دعوى "حزب الرفاه وآخرون ضد تركيا"، بتاريخ 13 فبراير 2003. وانظر أيضاً الفقرتين 43-44 من الحكم الصادر في دعوى "الحزب الشيوعي المتحد ضد تركيا"، بتاريخ 30 يناير 1993. وينعكس هذا أيضاً في نصوص التزامات مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان، وبالتحديد في الفقرة 3 من الوثيقة كوبنهاغن الختامية عام 1990، 3 والتي تشير إلى أهمية التعددية السياسية، التي ترعاها المنافسة وأحزاب المعارضة، في ضمان حسن سير العملية الديمقراطية.

⁴ اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بموجب القرار رقم (XXI) (2200A) المؤرخ 16 ديسمبر عام 1966، وصادقت عليه الجمهورية التونسية في 18 مارس 1969.

⁵ في هذا السياق، انظر وثيقة المبادئ التوجيهية بشأن تنظيم الأحزاب السياسية الصادرة بالاشتراك بين لجنة فينيسيا ومكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، الحاشية أعلاه، الملاحظة 1، الفقرة 207.

من النظام الأساسي للحزب يحملان إمضاءات مؤسسيه. وفي حالة تعارض النظام الأساسي للحزب مع الفصلين 3 و 4 من المرسوم التشريعي، يجوز للوزير الأول أن يُصدر قراراً مُعللاً برفض طلب تسجيل الحزب في غضون ستين يوماً (الفصل 10). ويجوز لمؤسسي الحزب الطعن على هذا القرار وفقاً لإجراءات المحكمة الإدارية.

23- في هذا السياق، يلاحظ أن رئيس الوزراء يلعب دوراً رئيسياً في تسجيل الأحزاب السياسية، وبالإضافة إلى ذلك له كذلك دور هام في مجال التقارير المالية (فإن تقارير المراجعين تُقدم أيضاً إليه بموجب الفصل 26 الفقرة 6). كما يشارك رئيس الوزراء في الإجراءات المؤدية إلى فرض عقوبات على انتهاكات أحكام المرسوم التشريعي بموجب الفصل 28 منه. ومعناه أن كمية كبيرة من الصلاحيات تبقى في يد نفس الشخص الواحد الذي يرأس في نفس الوقت الهيئة التنفيذية العليا في الدولة. فيستدعي ذلك القلق فيما يتعلق باستقلالية وحياد الهيئة التنظيمية من هذا القبيل.

24- وفي حين أنه ليس من غير المألوف أن يُوكل إلى السلطة التنفيذية أمر تسجيل الأحزاب السياسية، فإنه من الأفضل إذا كان هذا الإجراء يعهد إلى هيئة محايدة أكثر، على سبيل المثال، هيئة قضائية. وحتى في السلطة التنفيذية نفسها، فإن تلك الوزارات أو الدوائر التي ينظر إليها على أنها أقل انحيازاً أو أقل مشاركة في العمل السياسي اليومي للحزب، تبدو أنها تكون أكثر ملاءمة من رئيس مجلس الوزراء⁶. من المهم إظهار الرسالة أن إجراء تسجيل الأحزاب السياسية سوف يكون مستقراً ومنسجماً وأنه لن يتغير مع التغييرات في الحكومة. هذا فنوصي بنقل صلاحيات تسجيل الأحزاب السياسية إلى هيئة أكثر موضوعية وحياداً.

25- ومع إلزام الأحزاب بتقديم نظامها الأساسي كشرطٍ لإتمام التسجيل لا يُعتبر في حد ذاته مطلباً غير شرعياً، ينبغي لسلطات الدولة أن تمتنع عن استخدام هذا الشرط استخداماً مُجحفاً في عرقلة الأحزاب السياسية التي تعتنق أفكاراً لا تحظى بشعبية أو أفكاراً عدائية وينبغي كذلك ألا تستخدمه في التمييز ضد هذه الأحزاب⁷. ومن شأن مثل هذا السلوك انتهاك حرية التعبير المكفولة بموجب المادة 19 من العهد الدولي للحقوق، ما لم تبرره الضرورة في مجتمع ديمقراطي على أساس صيانة الأمن الوطني أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين⁸. وبالتالي، ففي حين يمكن أن يكون رفض تسجيل الحزب السياسي الذي يُحرّض برنامجاً على ارتكاب سلوك عنيف أو غير قانوني (الفصل 4) إجراءً مبرراً في بعض الأحيان، فإن رفض السلطات تسجيل جميع الأحزاب التي تُقدّم برامج يُحتمل أن تُسبب تعصباً أو تمييزاً مثلاً إنما يمثل إجراءً مبالغاً فيه. ولأغراض التعددية السياسية، قد يكون من الأفضل السماح للأحزاب بالمساهمة في الاعتراض على الأحزاب الداعية إلى التعصب أو التمييز من خلال الحوار السياسي بدلاً من حظر تسجيل مثل هذه الأحزاب.

26- وبرغم أن بعض المتطلبات التي يفرضها الفصل 3 على الأحزاب (الشفافية أو الديمقراطية) مرحب بها باعتبارها مبادئ عامة يحق للدولة أن تُشجّع الأحزاب على اتباعها، فإن هذه المتطلبات تبدو مُبهمة بدرجة جعلتها لا تصلح مبرراً لرفض تسجيل حزب سياسي. كما أن هذه المتطلبات يُحتمل أن يترتب عليها تعسف أو تضارب في تطبيق القانون، فإذا سعى حزب ما مثلاً إلى إعادة النظام الملكي، فمن المرجح أن يُرفض تسجيله، حتى إذا كان برنامجاً ينص على استخدام الوسائل السلمية لتحقيق هذا الهدف.

27- لذلك، ينبغي تقليص متطلبات رفض تسجيل الأحزاب وتوضيح هذه المتطلبات في القانون، من أجل تفادي وقوع ممارسات تعسفية أو تقييدية.

3- عضوية الأحزاب السياسية وتسييرها

⁶ انظر وثيقة المبادئ التوجيهية بشأن تنظيم الأحزاب السياسية الصادرة بالاشتراك بين لجنة فينيسيا ومكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، الحاشية أعلاه، الملاحظة 1، الفقرة 218

⁷ انظر وثيقة المبادئ التوجيهية بشأن تنظيم الأحزاب السياسية الصادرة بالاشتراك بين لجنة فينيسيا ومكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، الفقرة 72، المذكرة 1، نفس المصدر السابق.

⁸ في هذا السياق، ومع الإشارة إلى الحكم المماثل الوارد في المادة 11 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، انظر من حكم المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في دعوى "حزب الرفاه وآخرون ضد تركيا"، الفقرة 89 من المذكرة 2 من المصدر السابق والتي تؤكد أنه بموجب مبدأ التعددية السياسية، حماية حرية التعبير تسري على المعلومات أو "الأفكار" الصادمة أو المسيئة أو المزعجة، وليس فقط "المعلومات" أو "الأفكار" التي يستقبلها الآخرون بارتياح أو يعتبرونها "غير مسيئة" أو يستقبلوها بعدم اكتراث.

28- وفقاً للفصل 7 من المرسوم التشريعي، يُشترط في أعضاء الأحزاب السياسية التمتع بالجنسية التونسية (انظر الفقرة 21 أعلاه فيما يتعلق بتعريف هذا المصطلح)، ويُشترط ألا تقل أعمارهم عن ستة عشر عاماً. ورغم أن المعايير الدولية لا تمنع وضع حدود للحق في المشاركة السياسية بمثل هذه الطريقة⁹، فإنه ينبغي مراعاة أن هذا الشرط يحرم المقيمين في تونس من الأجانب وعديمي الجنسية من حق المشاركة في الحياة السياسية حرماناً مطلقاً، بغض النظر عن المدة التي قضاها في البلد. وتكفل المادة 22 من العهد الدولي للحقوق لكل إنسان الحق في الانضمام إلى الجمعيات، لذلك يُنصح عموماً بإعادة النظر في هذا القيد المفروض على عضوية الأحزاب على أساس الجنسية، تبعاً للاتجاه العام والتمتامي داخل الدول الأوروبية والدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، وذلك من أجل تحاشي التمييز ضد الأجانب أو عديمي الجنسية الذين يقيمون في تونس منذ فترة طويلة¹⁰.

29- ويقضي الفصل 7 أيضاً بعدم جواز المشاركة في أكثر من حزب سياسي. فبصفة عامة، يمثل الحق في الانضمام للجمعيات حقاً أساسياً لا ينبغي تقييده بالزام الفرد بالدخول في عضوية حزب واحد فقط؛ وينبغي للقوانين التي تفرض مثل هذا القيد أن تُبدي مبررات قوية لوضعه¹¹. وفي نفس الوقت، إنه يبدو من الصعوبة بمكان أن يُنفذ مثل هذا القيد عملياً لأن قوائم عضوية الأحزاب ليست علنية (ولا ينبغي أن تكون علنية). ففي هذا الضوء، ينبغي إعادة مناقشة هذا الجزء من الفصل 7 ومن الأمل النظر في تعديله.

30- يحتوي الفصل 7 الفقرة 2 على قائمة لمختلف فئات الأفراد الذين لا يمكنهم الانضمام إلى الأحزاب السياسية؛ فبجوار العسكريين والقضاة وأعاون قوات الأمن والشرطة، تشمل هذه القائمة أيضاً الولاة وغيرهم من كبار المسؤولين في وحدات الإدارة الإقليمية والمحلية (الولايات، المعتمديات، العمادات). فليس من الواضح لماذا لا يمكن لشاغلي المناصب الإدارية في المناطق الانتساب إلى الأحزاب السياسية (ولا سيما أن مثل هذا الحظر لا يبدو أن يخص شاغلي مناصب مماثلة على المستوى الاتحادي). وبالتالي يجب إعادة النظر في هذا الحكم ومن المستحسن حذفه.

31- ينص الفصل 8 على أن تسيير الأحزاب السياسية تُنظمه الأنظمة الأساسية لهذه الأحزاب، على أساس قواعد الديمقراطية. ويتسم مصطلح الديمقراطية في هذا الفصل بقدر كبير من الإبهام، فمن المفيد توضيحه في المرسوم التشريعي. لذا يُنصح بإدراج إشارات إلى مبدأ المساواة ومبدأ الشفافية. وعموماً، يجب أن ينص النظام الأساسي للحزب على معايير واضحة وشفافة لضبط قواعد اختيار القيادات الحزبية وتعيينها، لكي يتسنى للأعضاء الجدد (بما في ذلك النساء والأقليات) الوصول إلى مناصب صنع القرار¹².

32- وفي هذا الصدد، تُجدر الإشارة إلى المادة 3 من اتفاقية الأمم المتحدة للقضاء على التمييز ضد المرأة (يشار إليها فيما بعد باسم "سيداو")¹³ تُلزم جميع دول باتخاذ ما يلزم من تدابير لتحقيق التنمية الشاملة للمرأة والنهوض بها، بما في ذلك سن التشريعات المواتية لذلك، من أجل ضمان تمتعها الكامل بحقوق الإنسان والحريات وممارستها لذلك على قدم المساواة مع الرجل¹⁴. ويُمكن المساهمة في تحقيق هذا الهدف من خلال ضبط شروط الانضمام للأحزاب والترشح للمناصب داخلها وممارسة أنشطتها. ويُجوز أيضاً أن يُنشئ الحزب السياسي شعبة نسائية أو شعبة لشؤون المساواة بين الجنسين، حيث إن مثل هذه الشعب من شأنها تعزيز مشاركة المرأة، والسماح لها بمناقشة القضايا ذات الاهتمام المشترك، وتتيح لها محفلاً لممارسة

⁹ انظر وثيقة المبادئ التوجيهية بشأن تنظيم الأحزاب السياسية الصادرة بالاشتراك بين لجنة فينيسيا ومكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، الفقرة 120 من المذكرة 1 من نفس المصدر السابق.

¹⁰ المرجع نفسه، تنص الفقرة 120 على أن صكوك حقوق الإنسان المعمول بها في منطقة منظمة التعاون والأمن تكفل لحقوق عديمي الجنسية والأجانب نفس الحماية العامة التي تكفلها لحقوق المواطنين. اتفاقية مجلس أوروبا بشأن مشاركة الأجانب في الحياة العامة على المستوى المحلي (CETS-No. 144) التي أتمتها المجلس في 5 فبراير 1992 تكفل حقوق مماثلة فيما يتعلق بالانتخابات.

¹¹ انظر وثيقة المبادئ التوجيهية بشأن تنظيم الأحزاب السياسية الصادرة بالاشتراك بين لجنة فينيسيا ومكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، الفقرة 119 من المذكرة 1 من نفس المصدر السابق.

¹² المرجع نفسه، الفقرة 113.

¹³ اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة التي اعتمدها الجمعية العامة القرار 180/34 المؤرخ 18 ديسمبر عام 1979، وصادقت عليها الجمهورية التونسية في 19 سبتمبر 1985.

¹⁴ في هذا السياق، انظر أيضاً التزامات منظمة الأمن والتعاون في أوروبا وخاصة قرار المجلس الوزاري في أثينا من عام 2009 رقم 09/7 بخصوص مشاركة النساء في الحياة السياسية والعامة، الفقرتان 2 و3.

أنشطة بناء الخبرات.¹⁵ ونظرا إلى أن الجمهورية التونسية قد تميزت بالممارسة الإيجابية جدا في دعم وتعزيز عدد النساء في البرلمان في الانتخابات عام 2011، فمن المقترح أن تُشجع الأحزاب السياسية على النظر في تطبيق تدابير مماثلة للمساهمة في تحقيق التوازن المطلوب بين الجنسين في الأحزاب السياسية، ليس فقط في عضوية الأحزاب، بل وفي تركيبة المناصب القيادية بها أيضاً.

33- ويلاحظ أن المرسوم التشريعي لا يتضمن نصوصاً تحدد آليات توسية الحلفاء الداخلية ولا الهيئات الإدارية أو القضائية المختصة بالتصرف في النزاعات الحزبية. وباعتبار أن الأحزاب السياسية كيانات قانونية تتمتع بحقوق محددة وتخضع لالتزامات محددة، يحق لأعضاء أي حزب اللجوء إلى هيئات داخلية وخارجية في حالة إخلال الحزب بالتزاماته التعاقدية تجاههم¹⁶. (وينبغي تحديد تلك الآليات في النظام الأساسي للحزب). وينبغي أن يتضمن المرسوم التشريعي إشارات إلى هذه السبل. غير أنه من الضروري توخي الحذر عند إعداد أي لائحة قانونية لتسوية النزاعات الحزبية من أجل ضمان عدم الافتتاحات على حرية تسيير الأحزاب السياسية فيما يتعلق بإجراءات صنع القرار والسياسات داخلها.

4. تمويل الأحزاب السياسية

34- يُرسي الباب 3 من المرسوم التشريعي أشكالاً متنوعة من قواعد تمويل الأحزاب السياسية. ويقضي الفصل 17 بجواز حصول الحزب على موارد مالية من رسوم العضوية والمساعدات والتبرعات والهبات والوصايا والإيرادات المتولدة من الأصول، إلى جانب القروض. وينص كذلك الفصل 21 على التمويل العام للأحزاب السياسية.

35- وفي المستهل، ينبغي توضيح ما إذا كانت الأحزاب مُلزَمة باستخدام هذه الموارد في تمويل أنشطتها اليومية المعتادة فقط، أم أنها تستطيع أن تستغلها في تمويل الحملات الانتخابية أيضاً. وبما أن هذا المرسوم التشريعي لا يُنظّم الحملات الانتخابية، فيفترض أن التشريعات ذات الصلة بالانتخابات هي التي تتولى ضبط جميع الأمور المتعلقة بالحملات الانتخابية¹⁷. وفي هذه الحالة، يتعين أن يميز الفصل 17 من المرسوم التشريعي بوضوح بين الأنشطة الحزبية ويُحدد بدقة الأنشطة التي تُمول من موارد الحزب الواردة في هذا النص، وتلك التي يُحجر تمويلها¹⁸. ويتعين كذلك أن تُحدد بوضوح الأنشطة التي لا يجوز انتفاعها بهذه الموارد، مثل الحملات السياسية قبل الانتخابات، كما ينبغي أن يتضمّن هذا المرسوم إشارات مرجعية إلى التشريعات المعنية بضبط تمويل هذه الأنشطة.

36- التمويل الخاص للأحزاب السياسية شكل من أشكال المشاركة السياسية، فيجب أن تنص التشريعات على تمويل جميع الأحزاب السياسية، على الأقل جزئياً، من خلال وسائل مالية خصوصية تعبيراً للحد الأدنى من الدعم¹⁹. ومع ذلك، فإن القيود المعقولة المفروضة على المساهمات الخصوصية يمكنها الاشتغال على تحديد مستوى الحد الأقصى المسموح بمساهمته من قبل متبرع واحد. ففي المرسوم التشريعي، لا يجوز أن تتجاوز رسوم العضوية السنوية مبلغ 1200 دينار تونسي (الفصل 17) وتقتصر التبرعات إلى قيمة 60 ألف دينار تونسي (الفصل 19) لفرد واحد سنوياً. وفي هذا الصدد، لا ينبغي تحديد مبالغ مالية مُطلقة للحد الأقصى، وإنما يُوصى ربطه بأحد المؤشرات القياسية، مثل مؤشر الحد الأدنى للأجور، وذلك من أجل استيعاب أي زيادة مستقبلية في معدلات التضخم²⁰.

37- ويتعين كذلك أن يراعي المرسوم التشريعي في أحكامه إمكانية إعفاء بعض الأفراد من تسديد رسوم العضوية. وينطبق ذلك بوجه خاص على الحالات التي يواجه أصحابها صعوبات مالية، حيث أن منح مثل تلك الإعفاءات من شأنه أن يتيح لهم المشاركة في الأحزاب وبالتالي في الحياة السياسية. ويُوصى بإدراج

¹⁵ انظر وثيقة المبادئ التوجيهية بشأن تنظيم الأحزاب السياسية الصادرة بالاشتراك بين لجنة فينيسيا ومكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، الفقرة 100 من المذكرة I من نفس المصدر السابق.

¹⁶ المرجع نفسه، الفقرة 41.

¹⁷ بالممثل لمرسوم التشريعي 35/2011 الذي وضع نظام لتمويل الحملة الانتخابية لك من الأحزاب السياسية والمرشحين لانتخابات عام 2011 إلى المجلس الوطني التأسيسي..

¹⁸ انظر وثيقة المبادئ التوجيهية بشأن تنظيم الأحزاب السياسية الصادرة بالاشتراك بين لجنة فينيسيا ومكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، الفقرة 162 من المذكرة I من نفس المصدر السابق.

¹⁹ نفس المرجع السابق، الفقرة 170.

²⁰ المرجع نفسه، الفقرة 175 والتي تشير إلى هذا المبدأ في سياق النص الذي يحدد سقف التمويل الخاص.

- مثل حكم يسمح بالإعفاء من رسوم العضوية لكي لا تصبح المشاركة السياسية حكراً على من يمتلكون ما يكفي من الموارد المالية، ويُمكن كذلك أن تُضبط هذه الإعفاءات وفقاً لنظام متدرجٍ يراعي ظروف كل حالة²¹. ويفرض الفصل 19 من المرسوم التشريعي حظراً على أشكال معينة من التمويل الحزبي من القطاع الخاص، من بينها التمويل الذي تحصل عليه الأحزاب من منظمات أجنبية.
- 38- ويُحتمل تفسير هذا النص على أنه يحظر على الأحزاب السياسية أن تتلقى أي مساعدات من المنظمات الدولية أو المنظمات الأجنبية في مجال بناء القدرات أو غيرها من أشكال التدريب والخدمات. لذا، يلزم توضيح هذه النقطة المبهمة.
- 39- ويُنظر عادة إلى تقديم التمويل العام للأحزاب السياسية باعتباره وسيلة لمنع الفساد ودعم الأحزاب السياسية والحد من الاعتماد الزائد على الجهات الخاصة المانحة²²، إلى جانب كونه وسيلة لضمان تكافؤ الفرص بين الأحزاب السياسية وتعزيز التعددية السياسية. ومن ثم، ينبغي أن تحرص التشريعات على تحقيق توازن بين ما تتلقاه الأحزاب السياسية من تمويل خاص وما يُخصص لها من تمويل عام، مع توخي عدم المساس مطلقاً باستقلالية هذه الأحزاب. كما يتعين تطبيق آليات دورية تكفل تقييم الأثر الذي يُسفر عنه التمويل العام، وتكفل تغيير مقدار التمويل المخصص للأحزاب حسبما تقتضي الحاجة. وينبغي تحديد نظام تخصيص الدعم العام للأحزاب السياسية من خلال التشريعات ذات الصلة لضمان تكافؤ الفرص بين جميع الأحزاب وتعزيز التعددية السياسية.
- 40- ويقضي الفصل 21 بأحقية الأحزاب السياسية في الحصول على تمويل عام، غير أنه لا يتضمن المعايير التفصيلية التي تضبط صرف هذا التمويل. إذ ينبغي أن يُنص الفصل تحديداً على ما إذا كان التمويل العام يُمنح لكافة الأحزاب دون تمييز، أم أنه، مثلاً، لا يُمنح إلا للأحزاب الحائزة على مقاعد في البرلمان فقط. وبالمثل، لم يُحدد الفصل كذلك مستوى أو نسبة التمويل العام المخصص سنوياً في موازنة الدولة لهذا الغرض كما لم يبيّن آليات توزيعه.
- 41- ويجوز توزيع التمويل العام بالتساوي على جميع الأحزاب، ويجوز توزيعه على أساس تناسبي حسب مستوى التأييد الشعبي الذي يُثبت الحزب أنه يحظى به، أو حسب نتائجه في الانتخابات. ولكن ينبغي على أقل تقدير تخصيص تمويل عام للأحزاب المُمثلة في البرلمان. وينبغي أن تتضمن القوانين والأنظمة ذات الصلة نصوصاً واضحة تحدد مستوى التمويل المتاح للأحزاب، وتحدد بدقة واجبات والتزامات الهيئة المختصة بتحديد ومراجعة سقف الدعم المالي للأحزاب. ويتعين كذلك تكليف هيئات عامة محددة بالإشراف على حسابات الأحزاب التي تتلقى دعماً من الميزانية العامة²³.
- 42- بيد أن الأحزاب ينبغي لها أن تستوفي شروطاً معينة لكي تستحق التمويل العام. وينبغي أن يتضمن التشريع الحد الأدنى لهذه الشروط، وهي تتضمن مثلاً أن يكون الحزب السياسي مسجلاً، وأن يُقدم الحزب ما يُثبت تمتعه بالحد الأدنى من التأييد، واكتمال التقارير المالية للحزب على النحو الملائم، وامتنال الحزب للمعايير المحاسبية ذات الصلة. كما يمكن للتمثيل المتوازن بين الجنسين والدعم الخاص للنساء المترشحات (في إطار التدبير الخاص المنصوص عليه في المادة 4 من اتفاقية القضاء ضد جميع أشكال التمييز ضد المرأة)²⁴ أن يكونا سبباً لتلقي تمويلًا إضافيًا.
- 43- وإلى جانب الدعم المالي المباشر، يُجوز أيضاً أن يُمنح التمويل العام في شكل إعفاءات ضريبية تتمتع بها أنشطة الأحزاب، فضلاً عن إتاحة فرص البث الإعلامي المجاني أو الاستخدام المجاني لقاعات الاجتماعات العامة²⁵. ويتعين كذلك ضمان تكافؤ الفرص بين جميع الأحزاب والمرشحين عند تخصيص الدعم المالي. ويجب ضبط مسألة تخصيص التمويل العام لدعم الأحزاب السياسية التشريعات ذات الصلة، وخاصة توقيت صرف هذه المخصصات (سواء قبل الانتخابات أو بعدها). وفي هذا الصدد، ينبغي مراعاة أن تقديم التمويل

²¹ المرجع نفسه، الفقرة 164.

²² المرجع نفسه، الفقرة 176.

²³ المرجع نفسه، الفقرة 189.

²⁴ نفس المرجع، الملاحظة 12.

²⁵ المرجع نفسه، الفقرة 179.

العام بعد إجراء الانتخابات ربما تمنع الأحزاب الصغيرة أو الجديدة أو التي تعاني من فقر الموارد من المنافسة الفعالة لكسب أصوات الناخبين²⁶.

5. فرض عقوبات على الأحزاب السياسية

44- وأورد الباب 4 الأحكام التي تضبط مسك سجلات الأحزاب وإجراءات التدقيق المحاسبي داخلها. ويتمثل أهم حكم في هذا الباب في الفصل 26 الذي ينص في فقرته 5 على أن تخضع القوائم المالية الخاصة بالأحزاب السياسية للمراقبة السنوية التي يعقبها رفع تقرير مراقبي الحسابات إلى المسؤول الأول في الحزب وإلى لجنة يرأسها الرئيس الأول للمحكمة الإدارية وبمشاركة كل من الرئيس الأول لمحكمة الاستئناف بتونس ورئيس هيئة الخبراء المحاسبين بالبلاد التونسية. ووفقا للفقرة 6 من الفصل 26، ينبغي أيضا رفع التقرير مراقبي الحسابات إلى الوزير الأول في أجل شهر ابتداء من تاريخ تسليم مراقبي الحسابات لقوائم الحزب المالية.

45- يجب مراقبة تمويل الأحزاب السياسية من جانب هيئة مستقلة، وذلك لتجنب المعاملة التمييزية أو المتحيزة. وينبغي أن تشمل هذه المراقبة الإشراف على حسابات الأحزاب السياسية ونفقات مشاركتها في الحملات الانتخابية، فضلا عن عرضها ونشرها²⁷. فمن الإيجابي أن المرسوم التشريعي ينص على رفع تقارير مراقبي الحسابات بالأول إلى هيئة مستقلة تتكون من ممثلين رفيعي المستوى للسلطة القضائية وإلى هيئة الخبراء المحاسبين. ولكن في الوقت نفسه، من غير الواضح لماذا يجب لاحقا رفع تقارير مراقبي الحسابات أيضا إلى الوزير الأول. فبصرف النظر عن تلقيه هذه التقارير، لا يبدو أنه ثمة للوزير الأول أي مهام إضافية بخصوص هذه التقارير، بالنظر إلى أن اللجنة هي التي تصادق وحدها على القوائم المالية للأحزاب (الفصل 26 الفقرة 7). وعلاوة على ذلك، على عكس اللجنة، وكما جاء في الفقرة 23 أعلاه، فإن الوزير الأول لا يبدو أن يتسم بالحياد والنزاهة الخاصة بهيئات رصد مختصة، وذلك لكونه الممثل الرئيسي للسلطة التنفيذية مع توليه في غالب الأحيان لمنصب عال في الحزب السياسي الحاكم. ولذلك، يبدو من المستحسن حذف الفقرة 6 من الفصل 26، بحيث تبقى اللجنة هيئة الرقابة الوحيدة على التقارير المالية.

46- وفي هذا السياق، من الملاحظ أن من واجب الأحزاب رفع تقارير مراقبي الحسابات إلى لجنة المراقبة، إلا أن المرسوم التشريعي لا ينص على رصد الحسابات المصرفية للأحزاب من قبل اللجنة. فمن أجل ضمان الشفافية والمساءلة الكاملتين في تمويل الأحزاب، فمن المستحسن أن يُدرج في المرسوم التزام الأحزاب السياسية بالكشف عن حساباتها إلى اللجنة بصفتها الهيئة التنظيمية المسؤولة عن رصدها²⁸.

47- وبموجب الفقرة 8 من الفصل 26، تلتزم الأحزاب بنشر القوائم المالية في الصحف اليومية وعلى مواقعها على شبكة الإنترنت. لكن النص لا يوضح درجة تفصيل البيانات المطلوب تضمينها في هذه القوائم المالية - فإذا كان مطلوباً مثلاً أن تُدرج الأحزاب أسماء الجهات المانحة، فإن هذا المطلب من شأنه أن يُثير مخاوف بشأن حقوق المانحين الأفراد في الاحتفاظ بخصوصية بياناتهم. لذا يلزم أن يتضمن الفصل 26 توضيحاً لهذه المسألة.

48- وعلاوة على ذلك، لا يحدد المرسوم التشريعي مدة بقاء القوائم المالية على موقع الحزب بالإنترنت. فإن كانت هذه المدة تتراوح من يوم إلى يومين، لكان تدقيق الجمهور لها بالتالي غير ممكن. فنوصي بأن ينص المرسوم التشريعي على طول مدة إبقاء مثل هذه المعلومات على مواقع الأحزاب بشبكة الإنترنت؛ من الناحية المثالية، ينبغي ألا تقل هذه المدة عن 6 أشهر.

49- وعلاوة على ذلك، يبدو أن الفصل 26 يلوح بأن لزوم نشر القوائم المالية في الصحف وعلى مواقع الإنترنت من شأنه أن ينطبق على جميع الأحزاب السياسية. فإن كان هذا هو الحال، فإن هذه الشروط تكون مرهقة جدا للأحزاب السياسية الصغيرة ذات مصادر تمويل محدودة. وأخذاً ذلك في الاعتبار، فقد يكون من

²⁶ المرجع نفسه، الفقرة 184.

²⁷ انظر، كمثل إقليمي، المادة 14 من التوصية (4) 2003 للجنة الوزارية التابعة لمجلس أوروبا والموجهة إلى الدول الأعضاء بخصوص قواعد مشتركة لمكافحة الفساد في تمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية، والتي اعتمدها اللجنة الوزارية في 8 أبريل 2003 في الجلسة 835 لنواب الوزراء.

²⁸ انظر وثيقة المبادئ التوجيهية بشأن تنظيم الأحزاب السياسية الصادرة بالاشتراك بين لجنة فينيسيا ومكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، الفقرة 214 من المذكرة 1 من نفس المصدر السابق.

المفيد البحث فيما إذا كان من الممكن بطبيعة الحال نشر القوائم المالية كذلك على موقع نفس لجنة الرقابة بالانترنت التي تصادق على هذه القوائم بموجب الفصل 26 الفقرة 7.

50- في هذا السياق، يلاحظ أيضاً أنه وفقاً للفصل 27، يتوجب على الأحزاب رفع تقارير سنوية تفصيلية إلى دائرة المحاسبات. فإنه من الضروري النص بمزيد من التفصيل في هذا الحكم على دور هذه الدائرة، وخاصة على نوع من أنواع الرصد الذي تقوم به وعلى غيره من الصلاحيات التي تتمتع بها.

6. فرض عقوبات على الأحزاب السياسية

51- يضبط الباب 5 من المرسوم التشريعي العقوبات ضد الأحزاب السياسية. ويقضي الفصل 28 بأن الحزب الذي يخالف عدداً من أحكام المرسوم التشريعي يخضع للعقوبة. وتتضمن هذه الأحكام ما جاء بالفصل 3 (المبادئ التي يتعين على الأحزاب أن تحترمها)، والفصل 4 (حظر الدعوة للعنف أو الكراهية أو التعصب أو التمييز)، والفصل 7 (عضوية الأحزاب السياسية)، والفصلان 8 و 16 (مبادئ ومحتويات النظام الأساسي للحزب)، والفصل 9 (الإجراءات الشكلية للتسجيل)، والفصل 17 (موارد حزب)، والفصل 18 (تقديم امتيازات للمواطنين)، والفصل 19 (أنواع التمويل المحظورة)، والفصل 22 (تعيين وكيل مالي)، المواد 23 - 25 (مسك حسابات الحزب وسجلاته)، والفصل 26 (التدقيق السنوي للقوائم المالية)، والفصل 27 (تحديد مصادر التمويل في تقرير تدقيق الحسابات).

52- ونؤكد مجدداً أن الفصلين 3 و 4 بهما مصطلحات مُبهمة تماماً (انظر الفقرة 18 أعلاه) على نحو يجعل هذه المصطلحات عُرضة للتوسع أو التعسف في تفسيرها. لذا، فإن تأسيس العقوبات على مثل هذه الصياغة المُبهمة يُثير مخاوف فيما يتعلق بممارسة الأحزاب السياسية حقها في تكوين الجماعات، وهو الحق الذي تكفله لها المادة 22 من العهد الدولي للحقوق، والذي لا يجوز تقييده إلا في الحالات التي يكون فيها ذلك ضرورياً في مجتمع ديمقراطي للحفاظ على مصلحة الأمن الوطني أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين (الفقرة 2 من المادة 22 من العهد الدولي للحقوق). وينبغي أن تصاغ معايير معاقبة الأحزاب السياسية بقدر أكبر من الوضوح، وبما لا يتجاوز القيود التي تُجيزها الفقرة 2 من المادة 22 من العهد الدولي للحقوق.

53- ويصعب كذلك، في ضوء المتطلبات المنصوص عليها في الفقرة السابقة، تصوّر كيف يُمكن معاقبة الحزب لمجرد أن نظامه الأساسي لا يضبط طرق تسييره (الفصل 8)، أو لأن النظام الأساسي لا يضبط طرق التعليق المؤقت لنشاطه أو حله أو تصفية موجوداته (الفصل 16). كما أن إلزام الأحزاب بإدراج مثل هذه البيانات التفصيلية في لوائحها تحت التهديد بفرض عقوبات يُشكل حقاً تدخلاً غير مبرر في الشؤون الداخلية لهذه الأحزاب.

54- وهناك شك في ضرورة معاقبة الأحزاب التي لا تستوفي الإجراءات الشكلية للتسجيل (الفصل 9)، حيث إن هذه الإجراءات تُعتبر، فيما يبدو، شرطاً مسبقاً للتسجيل، مما يعني أن الحزب المخالف قد يتعرض لرفض طلب تسجيله، وهو ما يُعدّ في حد ذاته عاقبة سلبية كافية لهذه المخالفة. وبناءً على ما تقدّم، يُفضّل حذف الإشارة إلى الفصل 9 من قائمة الأحكام التي تُعاقب الأحزاب عند مخالفتها. وعموماً، ينبغي إبلاغ الحزب الذي لم يستوف الإجراءات الشكلية قبل حرمانه من التسجيل، حتى يتسنى له تعديل الطلب.

55- وبالنسبة لباقي الأحكام الواردة في الفصل 28، يجوز فرض عقوبات على الأحزاب التي تخالف أحكام العضوية أو التمويل أو تدقيق الحسابات، بشرط أن تتناسب مثل هذه العقوبة مع حجم المخالفة المرتكبة.

56- ويقضي الفصل 28 بأن الحزب الذي يخالف حكماً واحداً أو أكثر من الأحكام المنصوص عليها في الفصل ذاته يتلقى أولاً إنذاراً يصدره الوزير الأول بضرورة إزالة المخالفات وتصحيح الأوضاع، وإذا لم تصحح المخالفة، يتخذ رئيس المحكمة الابتدائية في تونس، بطلب من الوزير الأول، قراراً بتعليق أنشطة الحزب لمدة لا تزيد 30 يوماً. ويجوز للحزب الطعن في هذا القرار.

57- وفي النهاية، إذا تمادى الحزب في ارتكاب المخالفات أو لم يُصحح الأوضاع رغم التنبيه عليه وتعليق نشاطه واستنفاد طرق الطعن على قرار التعليق، تُصدر المحكمة الابتدائية، بطلب من الوزير الأول، حكماً بحل الحزب.

58- وكما سبقت الإشارة إليه، فإن الوزير الأول يلعب دوراً هاماً في عملية رصد الأحزاب السياسية والإجراءات الناشئة عنها المؤدية احتمالاً إلى فرض عقوبات. وبالنظر إلى أن الوزير الأول هو الذي يصدر الإنذارات أولاً في حالات الانتهاكات المزعومة، فمن المفترض أنه يقوم بذلك على أساس إجراءات لتحقيق سابق. وكما ذكرنا أعلاه (الفقرة 23 و45) ينبغي أن تكون الهيئات الرقابية والتنظيمية محايدة ومستقلة، وذلك من أجل تجنب جميع الأشكال الممكنة من التحيز أو التمييز. ولهذا السبب، ينبغي إعادة النظر في منح الوزير الأول الدور القوي في رصد الأحزاب السياسية وإطلاق الإجراءات المؤدية إلى فرض العقوبات عليها. فإن انشغاله بالإجراءات ضد الأحزاب السياسية، ولا سيما إذا كانت هذه الإجراءات تؤدي إلى تعليقها أو حتى حلها، يمكن أن ينظر إليها كإجراءات غير محايدة وربما منحازة من البداية. لذا فننصح بتعديل الفصل 28 بحيث يتم القيام بأنشطة الرصد هذه، أيضاً فيما يتعلق بالإجراءات المنتظية على العقوبات، من قبل هيئة مستقلة ومحايدة، مثل لجنة الانتخابات أو دائرة التدقيق العامة.

59- ومن الملاحظ أن في ضوء الفصل 28 من المرسوم التشريعي تُطبق نفس المعاملة على جميع أنواع المخالفات القانونية. إذ إن العقوبات المحتملة تبدأ دائماً بتوجيه إنذار للحزب ثم تعليق نشاطه ثانياً ثم حله ثالثاً، بغض النظر عما إذا كان ينطوي النظام الأساسي للحزب على تحريض على العنف أو الكراهية، أو ما إذا كان الحزب قد ارتكب مخالفة بسيطة لبعض الأحكام فحسب أو أنه خالف أحكام التمويل والتدقيق. ولا يتضمن الفصل 28 أية عقوبات أخرى، مثل الغرامات، ولكن يجيز الفصل 29 فرض الغرامات كعقوبة تكميلية.

60- ووفقاً للمعايير الدولية، ثمة افتراض عام في صالح الأحزاب السياسية يضمن تأسيسها وتسييرها وبيحيتها من الحل. يقوم هذا الافتراض على عدم جواز فرض قيود على تأسيس الأحزاب السياسية أو على تسيير عملها وعدم جواز حلها²⁹، باستثناء الحالات القصوى المنصوص عليها في القانون والتي تقتضيها الضرورة في مجتمع ديمقراطي. وينبغي في جميع الأحوال أن تتسم العقوبات المفروضة على الأحزاب السياسية بالموضوعية وأن تكون قابلة للإنفاذ وفعالة ومتناسبة³⁰. وبشكل عام، لا يجوز حل الحزب إلا في الحالات الأكثر خطورة³¹ وإذا ثبت أن هذا الإجراء هو السبيل الوحيد الباقى لتحقيق الهدف المطلوب (مثل حماية الأمن القومي أو النظام العام أو حقوق الإنسان، أو غيرها) وأن إجراءات أقل تدخلاً في شؤون الحزب لن يمكنها تحقيق هذا الهدف.

61- وعند استعراض الأسباب المحتملة لفرض عقوبات بموجب الفصل 28، يُمكن اعتبار أن تهديد الحزب السياسي بالتعليق أو الحل بسبب تحريضه على العنف والكراهية، إجراءً ضرورياً ومتناسباً حسبما تقتضي خطورة هذه المسألة، ولكن بشرط عدم اللجوء لهذه العقوبات إلا بعد فشل العقوبات الأخرى، كالغرامات، في إلزام الحزب باتخاذ الإجراءات التصحيحية المطلوبة منه. وفي حالة تحريض أي حزب على استخدام العنف لإسقاط الحكومة الحالية، أو تحريضه على شن هجمات عنيفة على النظام الدستوري، بعد الانتهاء من تأسيسه، يُعتبر ذلك مبرراً لتعليق الحزب أو حله.

62- وفي المقابل، فإن قرار تعليق الحزب أو حله يُعتبر عقوبة غير متناسبة إذا صدر بسبب قبول الحزب عضوية أشخاص غير حاملين للجنسية التونسية، أو تقل أعمارهم عن ستة عشر سنة، أو عسكريين أو قضاة أو رجال حكم محلي، أو رجال شرطة (انظر الفصل 7). وإذا كان الهدف المتوخى من فرض العقوبة هو منع الأحزاب من قبول عضوية أفراد مُعينين، فإنه من الطبيعي أن يتحقق الردع المطلوب بفرض غرامات إدارية أو أي تدابير عقابية أخرى مثل حرمان الحزب من استحقاق التمويل الحكومي أو غيره من الإعانات الحكومية. ويجوز في الحالات القصوى إلغاء تسجيل الحزب³².

²⁹ انظر وثيقة المبادئ التوجيهية بشأن تنظيم الأحزاب السياسية الصادرة بالاشتراك بين لجنة فينيسيا ومكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، الفقرة 43 من المذكرة 1 من المصدر السابق.
³⁰ المرجع نفسه، الفقرة 224.

³¹ انظر منطوق حكم المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في قضية الحزب الجمهوري الروسي ضد روسيا، الطلب رقم 12976/07 المؤرخ 12 أبريل 2011، الفقرة 201. انظر أيضاً قضية المنظمة المقدونية المتحدة إيليندين-بييرين وآخرون ضد بلغاريا، الطلب رقم 59489/00 من 20 أكتوبر 2005، الفقرة 56.

³² انظر وثيقة المبادئ التوجيهية بشأن تنظيم الأحزاب السياسية الصادرة بالاشتراك بين لجنة فينيسيا ومكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، الفقرة 225 من المذكرة 1 من المصدر السابق.

63- وبينما تقتصر العقوبات الجنائية على الانتهاكات الجسيمة التي تقوض السلامة العامة، ينبغي أن تكون هناك مجموعة من العقوبات الإدارية المتاحة في حالات اكتساب أو استخدام الأحزاب للأموال بشكل غير قانوني³³. وفيما يخص مثل هذه المخالفات، بما فيها تلك المتعلقة بأنواع الموارد المشروعة لتمويل الأحزاب، يُجوز حرمان الحزب من أي أموال حصل عليها بما يخالف الفصلين 17 و19، باعتبار أن هذه العقوبة أكثر ملاءمة للمخالفة وأقل تدخلاً في شؤون الحزب. وهذه العقوبة من شأنها أن تسمح للحزب بالاستمرار، وربما تُثنيه عن قبول موارد مالية غير مشروعة مستقبلاً. وبالإضافة إلى ذلك، يُمكن فرض غرامة إدارية على الحزب، حسب حجم المخالفة. كما أن فرض غرامات إدارية يُبدو بمثابة إجراء متناسب في حالة قيام الحزب بتوفير امتيازات غير قانونية للمواطنين بما يخالف الفصل 18.

64- وفي حالة مخالفة شروط التسجيل والتدقيق (الفصول 22-27)، ينبغي أن تتحدد العقوبة بناءً على حجم المخالفة وتيرة تكرارها. ويجوز أيضاً في هذا الصدد حرمان الحزب من جميع أموال التبرعات التي وردت إليه أو جزء منها إذا امتنع الحزب عن تسجيل المعلومات الخاصة بهذه التبرعات، أو امتنع عن إجراء التدقيق السليم للسجلات. ويجوز أيضاً إخضاع مسؤولي الحزب الرئيسيين لتحقيقات جنائية بتهمة الشروع في الغش أو الفساد، باعتبار هذه التحقيقات إجراءً تكميلياً للعقوبات المفروضة على الحزب. غير أن تعليق الحزب أو حله استناداً إلى هذه الأسباب يُعتبر عقوبة غير متناسبة بصفة عامة.

65- ومن أجل ضمان توافق نظام العقوبات الذي ينص على هذا المرسوم التشريعي مع المعايير الدولية بشأن حرية تكوين الجمعيات، ومع الحدود المسموح بها في تقييد هذا الحق، يوصى بإخضاع الفصل 28 لعملية مراجعة واسعة النطاق، لضمان احتوائه على نظام يكفل تطبيق عقوبات متناسبة مع حجم المخالفات، يراعي أن تعليق الأحزاب السياسية أو حلها ينبغي أن يكون دائماً هو السبيل الوحيد الباقي. وفي هذا الصدد، يوصى ببحث إمكانية استحداث أنواع أخرى من العقوبات، مثل العقوبات ذات الطابع المالي، أو فرض حظر على الأحزاب في أوقات الانتخابات³⁴.

66- وتنص الفقرة 2 من الفصل 28 على أن الإجراءات القضائية لحل الأحزاب وتصفية موجوداتها تخضع لأحكام قانون الإجراءات المدنية والتجارية. ويُفترض أن هذه الأحكام تشمل أيضاً حق الجمعيات، بما فيها الأحزاب، في الطعن على قرارات حلها.

67- وينص الفصل 30 على أن كل من يخالف أحكام الفقرة 1 و 2 من الفصل 19 يعاقب بالسجن لمدة تتراوح من سنة إلى خمس سنوات بما أن نص الفصل يشير إلى مخالفة قبول موارد مالية يحظرها القانون، أي قبول تمويل من منظمات أجنبية أو من مصادر مجهولة. وفي هذا الصدد ينبغي التساؤل عن سر ربط هاتين المخالفتين دون غيرهما بعقوبة السجن، في حين أن ارتكاب مخالفة التحريض على العنف أو الكراهية لا يستتبع عقوبة السجن في أحكام الفصل 4. كما أن نص الفصل 30 لا يُحدد بالضبط الأشخاص الذين سيخضعون لعقوبة السجن، وما إذا كانت العقوبة سوف تقتصر على مسؤولي الحزب الذين قبلوا التبرعات غير المشروعة، أم أنها ستمتد لتشمل الإدارة العليا للحزب، وربما الجهة المانحة كذلك. ويُنصح بإدراج أحكام واضحة وقابلة للتنبؤ في المرسوم التشريعي بشأن المخالفات الجسيمة للأحكام المعنية، وكذلك، إن لزم الأمر، مع إشارات مرجعية في المرسوم التشريعي للأحكام الجنائية ذات الصلة.

[انتهى النص]

³³ المرجع نفسه، الفقرة 217.

³⁴ المرجع نفسه، الفقرة 224.

المراسيم

حرية التنظيم السياسي ودعم التعددية السياسية وتطويرها وإلى ترسيخ مبدأ الشفافية في تسيير الأحزاب السياسية.

الفصل 2 . الحزب جمعية تتكون بالاتفاق بين مواطنين تونسيين يساهم في التأطير السياسي للمواطنين وفي ترسيخ قيم المواطنة ويهدف إلى المشاركة في الانتخابات قصد ممارسة السلطة في المستوى الوطني أو الجهوي أو المحلي.

الفصل 3 . تحترم الأحزاب السياسية في نظامها الأساسي وفي نشاطها وتمويلها مبادئ الجمهورية وعلوية القانون والديمقراطية والتعددية والتداول السلمي على السلطة والشفافية والمساواة وحياد الإدارة ودور العبادة والمرافق العامة واستقلال القضاء وحقوق الإنسان كما ضبقت بالاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها الجمهورية التونسية.

الفصل 4 . يحجر على الأحزاب السياسية أن تعتمد في نظامها الأساسي أو في بياناتها أو في برامجها أو في نشاطها الدعوة إلى العنف والكرهية والتعصب والتمييز على أسس دينية أو فئوية أو جنسية أو جهوية.

الفصل 5 . يحجر على السلطات العمومية عرقلة نشاط الأحزاب السياسية أو تعطيله بصفة مباشرة أو غير مباشرة.

الباب الثاني

تأسيس الأحزاب السياسية وتسييرها

الفصل 6 . يشترط في مؤسسي الحزب السياسي ومسيريه التمتع بالجنسية التونسية وبحقوقهم المدنية والسياسية كاملة.

الفصل 7 . يشترط في المنخرطين في حزب سياسي أن يكونوا حاملين للجنسية التونسية وأن لا تقل أعمارهم عن ستة عشر (16) سنة. ولا يجوز الانخراط في أكثر من حزب سياسي.

لا يجوز الانخراط في حزب سياسي بالنسبة إلى :

. العسكريين المباشرين والمدنيين مدة قيامهم بواجبهم العسكري،

. القضاة،

. الولاة والمعتمدين الأول والكتاب العامين للولايات والمعتمدين والعمد،

مرسوم عدد 87 لسنة 2011 مؤرخ في 24 سبتمبر 2011 يتعلق بتنظيم الأحزاب السياسية.

إن رئيس الجمهورية المؤقت،

باقتراح من الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة والإصلاح السياسي والانتقال الديمقراطي،

بعد الاطلاع على القانون الأساسي عدد 32 المؤرخ في 3 ماي 1988 المتعلق بتنظيم الأحزاب السياسية،

وعلى القانون عدد 8 لسنة 1968 المؤرخ في 8 مارس 1968 المتعلق بتنظيم دائرة المحاسبات وعلى جميع النصوص التي نقحته وتممته،

وعلى القانون عدد 33 مؤرخ في 3 ماي 1988 المتعلق بالامتيازات الجبائية المخولة لفائدة الأحزاب السياسية،

وعلى القانون عدد 112 لسنة 1996 المؤرخ في 30 ديسمبر 1996 المتعلق بنظام المحاسبة للمؤسسات،

وعلى القانون عدد 48 لسنة 1997 المؤرخ في 21 جويلية 1997 المتعلق بالتمويل العمومي للأحزاب السياسية،

وعلى القانون عدد 65 لسنة 2001 المؤرخ في 10 جويلية 2001 المتعلق بمؤسسات القرض،

وعلى المرسوم عدد 6 لسنة 2011 المؤرخ في 18 فيفري 2011 المتعلق بإحداث الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة والإصلاح السياسي والانتقال الديمقراطي،

وعلى المرسوم عدد 14 لسنة 2011 المؤرخ في 23 مارس 2011 المتعلق بالتنظيم المؤقت للسلط العمومية،

وعلى المرسوم عدد 35 لسنة 2011 المؤرخ في 10 ماي 2011 المتعلق بانتخاب المجلس الوطني التأسيسي،

وعلى الأمر عدد 118 لسنة 1970 المؤرخ في 11 أفريل 1970 المتعلق بتنظيم مصالح الوزارة الأولى وعلى جميع النصوص التي نقحته وتممته،

وعلى مداولة مجلس الوزراء.

يصدر المرسوم الآتي نصه :

الباب الأول

المبادئ العامة

الفصل الأول . يضمن هذا المرسوم حرية تأسيس الأحزاب السياسية والانضمام إليها والنشاط في إطارها ويهدف إلى تكريس

. أعوان قوات الأمن الداخلي المباشرين،

. سلك أعوان الديوانة.

الفصل 8 - يضبط النظام الأساسي للحزب طرق تسييره ويعتمد في ذلك قواعد الديمقراطية.

الفصل 9 - على الراغبين في تأسيس حزب سياسي أن يرسلوا مكتوباً مضمون الوصول مع الإعلام بالبلوغ إلى الوزير الأول يتضمن :
أ - تصريحاً ينص على اسم الحزب وبرنامج وشعاره ومقره. ويشترط أن يختلف اسم الحزب عن أسماء الأحزاب المؤسسة بصفة قانونية،

ب - نسخة من بطاقة التعريف الوطنية لمؤسسي الحزب،

ج - نظيرين من النظام الأساسي للحزب يحملان إمضاءات مؤسسيه.

يتثبت عدل منفذ عند إرسال المكتوب تضمنه البيانات المنصوص عليها أعلاه ويحرر محضراً في كل ذلك في نظيرين يسلمهما لممثل الحزب.

الفصل 10 - يمكن للوزير الأول، عند تعارض مقتضيات النظام الأساسي وأحكام الفصلين 3 و4 من هذا المرسوم، أن يتخذ مقررًا معللاً في رفض تأسيس الحزب وذلك في غضون ستين (60) يوماً من تاريخ تسلم المكتوب المشار إليه في الفقرة الأولى من الفصل 9.

لمؤسسي الحزب الطعن في مقرر رفض تأسيس الحزب حسب الإجراءات المعمول بها في مادة تجاوز السلطة طبقاً لأحكام القانون عدد 40 لسنة 1972 المؤرخ في 1 جوان 1972 المتعلق بالمحكمة الإدارية.

عند تسلم الإعلام بالبلوغ أو عند الإعلام بقرار المحكمة الإدارية البات والقاضي بإلغاء مقرر الرفض، يتولى من يمثل الحزب في أجل لا يتجاوز سبعة (7) أيام إيداع إعلان بالمطبوعة الرسمية للجمهورية التونسية ينص على اسم الحزب وموضوعه وهدفه ومقره مرفقاً بنظير من المحضر المذكور بالفصل 9 أو بقرار المحكمة الإدارية.

تنشر المطبوعة الرسمية للجمهورية التونسية الإعلان في الرائد الرسمي وجوبا في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوماً انطلاقا من يوم إيداعه لديها.

يعتبر عدم رجوع بطاقة الإعلام بالبلوغ في أجل ستين (60) يوماً من إرسال المكتوب المشار إليه بالفصل 9 قراراً ضمناً بعدم الاعتراض على تأسيس الحزب.

الفصل 11 - يعتبر الحزب السياسي مكوناً قانوناً ويكتسب الشخصية القانونية انطلاقا من تاريخ نشر الإعلان بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية.

الفصل 12 - للحزب السياسي المكون قانوناً حق التقاضي والاكْتساب بعوض والملكية والتصرف في موارده وممتلكاته. كما

يمكنه قبول المساعدات والتبرعات والهبات والوصايا حسب الشروط المنصوص عليها بالباب الثالث من هذا المرسوم.

الفصل 13 - لا يعد مؤسسو الحزب السياسي ومسيروهم وأجراؤهم والمنخرطون فيه مسؤولين شخصياً عن الالتزامات القانونية للحزب، ولا يحق لدائني الحزب مطالبتهم بسداد الديون من أموالهم الخاصة.

الفصل 14 - يعلم مسيرو الحزب السياسي الوزير الأول بواسطة مكتوب مضمون الوصول مع الإعلام بالبلوغ بفحوى كل تنقيح أدخل على نظامه الأساسي في أجل أقصاه شهر من تاريخ اتخاذ قرار التنقيح ويقع إعلام العموم بالتنقيح عبر جريدة يومية صادرة بالبلاد التونسية وعبر الموقع الإلكتروني للحزب إن وجد على أن لا يتعارض كل تنقيح مع أحكام هذا المرسوم.

الفصل 15 - يجوز للحزب السياسي إقامة علاقات سياسية بأحزاب سياسية أخرى وطنية أو أجنبية أو باتحادات أحزاب سياسية دولية.

يجوز للأحزاب السياسية الوطنية تكوين جبهات سياسية أو تحالفات انتخابية.

الفصل 16 - يضبط النظام الأساسي للحزب السياسي وجوبا طرق تعليق نشاطه مؤقتاً أو حله بمبادرة من الهياكل المسيرة للحزب أو من عدد من المنخرطين يحدده النظام الأساسي.

يضبط النظام الأساسي للحزب قواعد تصفية أمواله والأصول الراجعة له في صورة حله بمبادرة منه وفق مقتضيات نظامه الأساسي.

الباب الثالث

الأحكام المالية

الفصل 17 - تتكون موارد الحزب السياسي من :

. اشتراكات الأعضاء بمختلف أصنافها على أن لا تتجاوز قيمة الاشتراك الواحد سنوياً ألف ومائتي (1200) دينار. وعندما يتجاوز معلوم الاشتراك مائتين وأربعين ديناراً (240) يتم سداؤه بواسطة صك بنكي أو بريدي أو حوالة بريدية.

. المساعدات والتبرعات والهبات والوصايا في حدود الشروط المنصوص عليها بالفصل 19 من هذا المرسوم.

. العائدات الناتجة عن ممتلكات الحزب السياسي ونشاطاته.

. القروض على أن لا يتجاوز قائم التعهدات لدى جميع مؤسسات القرض المنصوص عليها بالقانون عدد 65 لسنة 2001 المؤرخ في 10 جويلية 2001 المتعلق بمؤسسات القرض مبلغ مائتي ألف (200.000) دينار.

الفصل 18 - يحجر على كل حزب سياسي تقديم أية امتيازات مالية أو عينية للمواطنين أو للمواطنات.

الفصل 19 - يحجر على الأحزاب السياسية قبول :

- تمويل مباشر أو غير مباشر نقدي أو عيني صادر عن أية جهة أجنبية.

- تمويل مباشر أو غير مباشر مجهول المصدر.

- المساعدات والتبرعات والهبات الصادرة عن الذات المعنوية، خاصة كانت أو عمومية باستثناء التمويل المحمول على ميزانية الدولة.

- تبرعات وهبات ووصايا صادرة عن أشخاص طبيعيين تتجاوز قيمتها السنوية ستين ألف (60.000) دينار بالنسبة إلى كل مانح.

الفصل 20 - تنسحب أحكام الفصل 19 على التبرعات والهبات والوصايا العينية وكذلك على الخدمات المجانية.

الفصل 21 - تتمتع الأحزاب السياسية بالتمويل العمومي.

الفصل 22 - يعين الحزب وكيلًا ماليًا وحيدًا يكون مسؤولًا عن إعداد القوائم المالية المنصوص عليها بالفصل 24 ويحدد النظام الأساسي للحزب الهيكل المختص بتعيين الوكيل المالي.

يفتح الحزب السياسي حسابًا بنكيًا أو بريديًا وحيدًا يخصص لكل معاملاته المالية.

تتم كل المعاملات المالية للحزب صرفًا ودخلًا بواسطة تحويلات أو صكوك بنكية أو بريدية إذا تجاوزت قيمتها مبلغ خمسمائة (500) دينار ولا يمكن تجزئة هذه المصاريف أو المداخيل لكي لا تتجاوز القيمة المذكورة.

لا يجوز تجميد الحسابات البنكية أو البريدية للأحزاب السياسية إلا بقرار قضائي.

الباب الرابع

السجلات والتثبت من الحسابات

الفصل 23 - يمسك الحزب السياسي محاسبة طبق النظام المحاسبي للمؤسسات المنصوص عليه بالقانون عدد 112 لسنة 1996 المؤرخ في 30 ديسمبر 1996 المتعلق بنظام المحاسبة للمؤسسات.

يصادق وزير المالية على المعايير المحاسبية الخاصة بالأحزاب السياسية بقرار.

الفصل 24 - يمسك الحزب السياسي كذلك السجلات التالية :

- سجل الانخراطات.

- سجل مداوات هياكل تسيير الحزب.

- سجل المساعدات والتبرعات والهبات والوصايا مع التمييز بين النقدي منها والعيني وذكر قيمتها وأسماء الأشخاص الصادرة عنهم ويمسك الحزب السياسي هذا السجل في مقره المركزي.

الفصل 25 - يحتفظ الحزب السياسي بوثائقه المالية وتقاريره وسجلاته لمدة عشر (10) سنوات.

الفصل 26 - تخضع القوائم المالية للحزب السياسي لتدقيق سنوي وتتم مهمة مراقبة حسابات الأحزاب السياسية حسب معايير تضبطها هيئة الخبراء المحاسبين بالبلاد التونسية.

على كل حزب لا تتجاوز موارده السنوية مليون (1.000.000) دينار تعيين مراقب لحساباته يتم اختياره من ضمن خبراء محاسبين مرسمين بجدول هيئة الخبراء المحاسبين بالبلاد التونسية أو مرسمين بجدول مجمع المحاسبين بالبلاد التونسية في قائمة "المختصين في الحسابية".

على الأحزاب التي تتجاوز مواردها السنوية مليون (1.000.000) دينار أن تختار مراقبين اثنين (2) للحسابات من بين الخبراء المحاسبين المرسمين بجدول هيئة الخبراء المحاسبين للبلاد التونسية. يتكفل الحزب بخلاص أتعاب مراقبي الحسابات.

يرفع تقرير مراقبة الحسابات إلى المسؤول الأول في الحزب وإلى لجنة يرأسها الرئيس الأول للمحكمة الإدارية وبمشاركة كل من الرئيس الأول لمحكمة الاستئناف بتونس ورئيس هيئة الخبراء المحاسبين بالبلاد التونسية.

ويرفع تقرير مراقبة الحسابات إلى الوزير الأول في أجل شهر ابتداء من تاريخ تسليم مراقبي الحسابات لقوائم الحزب المالية. وعند اختلاف مراقبي الحسابات في الرأي، يعدان تقريرًا مشتركًا يتضمن وجهة نظر كل واحد منهما.

على ضوء تقرير مراقب الحسابات تصادق اللجنة المذكورة أعلاه على القوائم المالية للحزب أو ترفض المصادقة عليها.

ينشر الحزب السياسي قوائمه المالية مرفقة بتقرير مراقب الحسابات بإحدى الجرائد اليومية الصادرة بالبلاد التونسية وبالموقع الإلكتروني للحزب إن وجد في ظرف شهر من تاريخ المصادقة على هذه القوائم المالية.

الفصل 27 - يقدم كل حزب تقريرًا سنويًا يشمل وصفًا مفصلاً لمصادر تمويله ونفقاته إلى دائرة المحاسبات.

الباب الخامس

العقوبات

الفصل 28 - كل مخالفة لأحكام الفصول 3 و4 و7 و8 و9 و16 و17 و18 و19 و22 و23 و24 و25 و26 و27 تعرض الحزب السياسي للعقوبات طبقًا للإجراءات التالية :

(1) التنبيه : يحدد الوزير الأول المخالفة المرتكبة وبينه الحزب بضرورة إزالتها خلال مدة لا تزيد عن ثلاثين يومًا (30) انطلاقًا من تاريخ تبليغ التنبيه.

مرسوم عدد 88 لسنة 2011 مؤرخ في 24 سبتمبر 2011 يتعلق بتنظيم الجمعيات.

إن رئيس الجمهورية المؤقت،

باقتراح من الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة والإصلاح السياسي والانتقال الديمقراطي،

بعد الإطلاع على القانون الأساسي عدد 80 المؤرخ في 26 جويلية 1993 المتعلق بانتصاب المنظمات غير الحكومية بالبلاد التونسية،

وعلى القانون عدد 154 لسنة 1959 المؤرخ في 7 نوفمبر 1959 المتعلق بالجمعيات،

وعلى القانون عدد 8 لسنة 1968 المؤرخ في 8 مارس 1968 المتعلق بتنظيم دائرة المحاسبات وعلى جميع النصوص التي نقحته وتممته،

وعلى المرسوم عدد 6 لسنة 2011 المؤرخ في 18 فيفري 2011 المتعلق بإحداث الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة والإصلاح السياسي والانتقال الديمقراطي،

وعلى المرسوم عدد 14 لسنة 2011 المؤرخ في 23 مارس 2011 المتعلق بالتنظيم المؤقت للسلط العمومية،

وعلى الأمر عدد 118 لسنة 1970 المؤرخ في 11 أبريل 1970 المتعلق بتنظيم مصالح الوزارة الأولى وعلى جميع النصوص التي نقحته وتممته،

وعلى مداولة مجلس الوزراء.

يصدر المرسوم الآتي نصه :

الباب الأول

المبادئ العامة

الفصل الأول . يضمن هذا المرسوم حرية تأسيس الجمعيات والانضمام إليها والنشاط في إطارها وإلى تدعيم دور منظمات المجتمع المدني وتطويرها والحفاظ على استقلاليتها.

الفصل 2 . الجمعية اتفاقية بين شخصين أو أكثر يعملون بمقتضاها وبصفة دائمة على تحقيق أهداف باستثناء تحقيق أرباح.

الفصل 3 . تحترم الجمعيات في نظامها الأساسي وفي نشاطها وتمويلها مبادئ دولة القانون والديمقراطية والتعددية والشفافية والمساواة وحقوق الإنسان كما ضببت بالاتفاقيات الدولية المصادق عليها من طرف الجمهورية التونسية.

الفصل 4 . يحجر على الجمعية :

أولا - أن تعتمد في نظامها الأساسي أو في بياناتها أو في برامجها أو في نشاطها الدعوة إلى العنف والكراهية والتعصب والتمييز على أسس دينية أو جنسية أو جهوية.

(2) تعليق نشاط الحزب السياسي : إذا لم تتم إزالة المخالفة خلال المدة المنصوص عليها بالفقرة الأولى من هذا الفصل يتخذ رئيس المحكمة الابتدائية بتونس بطلب من الوزير الأول قرار تعليق أنشطة الحزب لمدة لا تزيد عن ثلاثين يوما (30). وللحزب الطعن في قرار التعليق وفق إجراءات القضاء الاستعجالي.

(3) الحل : يتم بحكم صادر عن المحكمة الابتدائية بتونس بطلب من الوزير الأول وذلك عند تمادي الحزب في ارتكاب المخالفة رغم التنبيه عليه وتعليق نشاطه واستنفاد طرق الطعن في شأن قرار التعليق.

تنطبق أحكام مجلة المرافعات المدنية والتجارية على الإجراءات القضائية المتعلقة بحل الحزب وتصفية أملاكه.

الفصل 29 . علاوة على العقوبات المنصوص عليها بالفصل 28 من هذا المرسوم تسلط على الحزب خطية مالية يساوي مقدارها قيمة الموارد أو المساعدات العينية التي تحصل عليها أو قدمها للغير عند مخالفته لأحكام الفصلين 18 أو 19 أعلاه.

الفصل 30 . يعاقب بالسجن لمدة تتراوح بين سنة وخمس سنوات كل من خالف أحكام الفقرة الأولى أو الثانية من الفصل 19 أعلاه.

الباب السادس

أحكام انتقالية وختامية

الفصل 31 . يلغى القانون الأساسي عدد 32 المؤرخ في 3 ماي 1988 المتعلق بتنظيم الأحزاب السياسية و القانون عدد 48 المؤرخ في 21 جويلية 1997 المتعلق بالتمويل العمومي للأحزاب السياسية.

الفصل 32 . يبقى القانون عدد 33 المؤرخ في 3 ماي 1988 المتعلق بالامتيازات الجبائية المخولة لفائدة الأحزاب السياسية نافذا.

الفصل 33 . لا تنطبق أحكام الفصول 9 و10 و11 من هذا المرسوم على الأحزاب السياسية المؤسسة بصفة قانونية في تاريخ دخول هذا المرسوم حيز التنفيذ .

الفصل 34 . يتواصل النظر في مطالب الترخيص في تكوين الأحزاب السياسية المقدمة قبل تاريخ دخول هذا المرسوم حيز التنفيذ وفق أحكام القانون الأساسي عدد 32 المؤرخ في 3 ماي 1988 المتعلق بتنظيم الأحزاب السياسية.

الفصل 35 . ينشر هذا المرسوم بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية ويدخل حيز التنفيذ من تاريخ نشره.

تونس في 24 سبتمبر 2011.

رئيس الجمهورية المؤقت

فؤاد المبرع