



محضر لجنة الحقوق والحريات والعلاقات الخارجية
جلسة عدد 07

- تاريخ الاجتماع: 18 جانفي 2019
- جدول الأعمال:

جلسة استماع إلى ممثلين عن رئاسة الجمهورية حول مشروع القانون الأساسي عدد 91 / 2018
المتعلق بتنظيم حالة الطوارئ.

- الحضور:

❖ الحاضرون: 14

❖ المتغيبون: 07

❖ المعتذرون: 01

❖ الحاضرون من غير أعضاء اللجنة : 10

رفع الجلسة: 12 و 41 دقيقة

افتتاح الجلسة.: 09 و 45 دقيقة

* * * * *



• أعمال اللجنة :

عقدت لجنة الحقوق والحريات والعلاقات الخارجية جلسة استمعت خلالها إلى ممثلين عن رئاسة الجمهورية وذلك في إطار الإعداد لدراسة ومناقشة مشروع القانون الأساسي عدد 2018/91 المتعلق بتنظيم حالة الطوارئ،

واستهل السيد نبيل عجرود، المستشار المكلف بالشؤون القانونية لدى رئاسة الجمهورية مداخلته بالإشارة إلى أن المبادرة التشريعية لرئاسة الجمهورية لتنظيم حالة الطوارئ تأتي في إطار الملائمة مع مقتضيات الباب الثاني من الدستور، المتعلق بالحقوق والحريات وخاصة الفصل 65 منه، الذي ينص على أن تتخذ شكل قوانين أساسية النصوص المتعلقة بالحريات وحقوق الإنسان. والحال أن حالة الطوارئ تنظم حاليا بمقتضى أمر أ لا وهو الأمر عدد 50 لسنة 1978 المؤرخ في 26 جانفي 1978 والذي أصبح غير منسجم مع واقع البلاد.

كما أوضح أن المشروع المعروض يهدف إلى وضع مجموعة من الإجراءات والتدابير في مواجهة أحداث تكتسي خطورتها صبغة الكارثة أو حالة خطر يهدد الأمن والنظام العام وسلامة الأفراد والمؤسسات والممتلكات والمصالح الحيوية للدولة، مشيرا في ذات الوقت إلى أن هذه الإجراءات لا يجب أن تشكل في أي حال من الأحوال ذريعة للمساس بالحقوق والحريات.

وحول المنهجية المعتمدة في إعداد المشروع المعروض، بين السيد نبيل عجرود، أنه تم التشاور في شأنه مع كل من وزارة العدل في الجوانب المتعلقة بالمخالفات والعقوبات المالية والبدنية المقترحة بالإضافة إلى كل من وزارتي الداخلية والدفاع إلى جانب بعض الوزارات الأخرى والخبراء المختصين في مجالات معينة ذات صبغة تقنية تهم المشروع.

هذا وأكد أنه تم الحرص عند صياغة النص القانوني المنظم لحالة الطوارئ على مراعاة كل من مقتضيات الأمن القومي والنظام العام والمبادئ الدستورية وحماية الحقوق والحريات والتوفيق بينها، من خلال توفير مزيد من الضمانات التشريعية، من ذلك التنصيص على الاستشارة المسبقة عند إعلان حالة الطوارئ لمجلس الأمن القومي، الذي تضم تركيبته كل من رئيس الحكومة ورئيس مجلس نواب الشعب والوزراء المكلفون بالعدل والدفاع والأمن والشؤون الخارجية والمالية والمراقبة القضائية،

هذا إلى جانب استشارة رئيس الحكومة، بحيث يتم الإعلان عن حالة الطوارئ بالتشاور مع جميع الأطراف ذات العلاقة.

كما بين أنه ضمانا لعدم استغلال السلطة المخولة للجهات المعنية بتطبيق أحكام حالة الطوارئ والتعسف فيها، تم التنصيص ضمن الفصل 12 من المشروع على إمكانية الطعن في القرارات التي يتم اتخاذها في سياق حالة الطوارئ أمام المحكمة الإدارية بما يشكل ضمانا أخرى قضائية.

ومن جانبه، بين السيد كمال العكروت، مستشار الأمن القومي لدى رئيس الجمهورية، أن الإعلان عن حالة الطوارئ أو التمديد فيه يتم بمقتضى أمر رئاسي موضحا في هذا الخصوص أن إسناد هذا الاختصاص إلى رئيس الجمهورية يتناغم مع ما جاء ضمن الفصل 77 من الدستور، حيث يختص هذا الأخير بضبط السياسات العامة في مجالات الدفاع والعلاقات الخارجية والأمن القومي المتعلق بحماية الدولة والتراب الوطني من التهديدات الداخلية والخارجية، هذا فضلا عن كونه القائد الأعلى للقوات المسلحة ومن البديهي أن يوكل هذا الاختصاص إليه .

كما أشار إلى أنه خلاف لأحكام الأمر عدد 50 لسنة 1978 أنف الذكر، يسمح مشروع القانون الأساسي المعروف بتدخل قوات الجيش الوطني عند الضرورة بهدف دعم قوات الأمن الداخلي في حماية النظام العام، عبر خطط تكون معدة مسبقا لحماية المقرات السيادية والمنشآت الحساسة وغيرها.

وفي تدخله بين السيد بوبكر عميدي، المكلف بالشؤون القانونية برئاسة الجمهورية أنه تم الاستعانة عند صياغة مشروع قانون الأساسي المنظم لحالة الطوارئ بالتجارب المقارنة لاسيما الفرنسية والكندية.

وفي تفاعلهم، بين بعض السادة النواب أن السلطات المعنية باتخاذ الإجراءات المرتبطة بإعلان حالة الطوارئ لا يمكنها أن تلجأ إلى هذه الإجراءات كذريعة للتضييق على حقوق وحرريات المواطنين والعودة بالتالي إلى النظام الاستبدادي.

هذا وشدد أحد أعضاء اللجنة على أهمية عدم الخلط بين حالي الطوارئ والتدابير الاستثنائية المنصوص عليها بالفصلين 77 و80 من الدستور، مشيرا في هذا الصدد أن حالة الطوارئ تدخل في حالة التدابير الاستثنائية في حين أن العكس غير صحيح، مشيرا في هذا الخصوص إلى عديد النظريات الفقهية والمبادئ التي استنبطها القاضي الإداري الفرنسي في الغرض.

كما أجمع بعض النواب على أن اعتماد عبارات غير واضحة وفضفاضة صلب المشروع المعروض من شأنه أن ينال عند التطبيق من المكتسبات المحققة في تونس في مجال الحريات العامة. وأشاروا في هذا الصدد إلى غياب تعريف دقيق لبعض المصطلحات على غرار "حالة الطوارئ" و"الخطر الداهم" و"من شأنه تهديد الأمن العام" حيث تم التساؤل إن كان المقصود بالخطر الداهم خطر الناجم عن فعل الإنسان أو الكوارث الطبيعية ودعوا تبعا لذلك إلى تدارك ذلك.

وفي سياق متصل، شدد أحد أعضاء اللجنة على ضرورة تفعيل المحكمة الدستورية بالنظر إلى أهمية دورها باعتبارها هيئة قضائية مستقلة حامية للحقوق والحريات.

كما انتقد أحد أعضاء اللجنة إعطاء سلطة التقديرية لرئاسة الجمهورية في الإعلان أو التمديد في قانون الطوارئ دون أن يخضع في ممارسته لهذه الصلاحية إلى رقابة مجلس نواب الشعب أو المحكمة الدستورية، مشيرا في ذات الصدد إلى أن الضوابط المتعلقة بالحقوق والحريات والتي يتم وضعها لضرورة تستدعيها متطلبات الأمن العام ليست إلا استثناء يجب تأويله بطريقة ضيقة يراعي فيها احترام التناسب بين هذه الضوابط وموجباتها وذلك طبقا لما نص عليه الفصل 49 من الدستور.

هذا وأشار أحد النواب إلى ضعف الضمانات التي جاءت ضمن المشروع المعروض وشدد بالتالي على أهمية مراجعته في اتجاه مزيد تعميق هذه الضمانات بما من شأنه أن يمنع انحراف الجهات المعنية باتخاذ القرارات المرتبطة بحالة الطوارئ بالسلطة لأغراض شخصية وذلك خاصة بالنظر إلى الصلاحيات الواسعة التي يجيزها المشروع في صيغته المقترحة إلى كل من وزارة الداخلية والوالي.

في حين اعتبر أحد أعضاء اللجنة أن مشروع القانون الأساسي المتعلق بتنظيم حالة الطوارئ، ولئن كان يحد من الحريات غير أنه يجب مراعاة السياق العام الذي جاء فيه هذا المشروع باعتباره يأتي في ظل ظروف خاصة تمر بها البلاد من تهديدات أمنية وإرهاب. وبالتالي أكد من هذا المنطلق على ضرورة مزيد توضيح المفاهيم والإجراءات الواردة بهذا القانون ومراعاة الأحكام المضمنة بمجلة الإجراءات الجزائية حتى لا يكون هناك تضارب بين القانون العام (المجلة الجزائية) والقانون الخاص (مشروع قانون تنظيم حالة الطوارئ).

هذا واقترح أحد أعضاء اللجنة بالنظر إلى غموض بعض المفاهيم أن يتم الاستماع للأطراف ذات الصلة والتي من بينها وزارتا الداخلية والعدل ومنظمات المجتمع المدني.

كما تساءل أحد النواب عن الجدوى من التنصيص ضمن الفصل 10 من مشروع القانون الأساسي المذكور على إعلام وكيل الجمهورية المختص تريبيا عند إصدار وزير الداخلية لقرار بتفتيش المحلات بالنهار والليل في المناطق الخاضعة لحالة الطوارئ في صورة توفر معطيات جدية عن وجود أشخاص بداخلها تعلقت بهم شبهة ممارسة نشاط يهدد الأمن والنظام العام ويتضمن القرار خاصة تاريخ وساعة ومكان التفتيش مشيرا في هذا الخصوص إلى أن وزير الداخلية غير ملزم بتعليل قراراته.

كما انتقد أحد أعضاء اللجنة عدم استشارة رئيس مجلس نواب الشعب عند إعلان حالة والاكتفاء في حالة تمديد حالة الطوارئ بإعلامه بالأسباب التي استوجب هذا التمديد.

ومن جانب آخر، أكد أحد أعضاء اللجنة على ضرورة إعمال قاعدة التناسب بين المحافظة على النظام العام وحماية الحقوق والحريات التي كفلها الدستور بحيث تعد ضمانا بالنسبة للمواطنين من كلّ انتهاك نتيجة التعسّف في الحدّ من الحقوق والحريات، إذ أنّ الضوابط التي من شأنه الحد من ممارسة كلّ حقّ أو حرّية لا يمكن تأويلها تطبيقا لأحكام الفصل 49 من الدستور إلا بصفة ضيقة حيث يجب أن تتخذ هذه الإجراءات الاستثنائية في أضيق الحدود الممكنة التي يتطلبها الوضع.

وأشار أحد النواب في ذات الصدد إلى أن القرارات التي يتم اتخاذها في إطار حالة الطوارئ ولئن كانت تخضع للرقابة للقاضي الإداري إلا أن هذه الرقابة تعد رقابة دنيا.

كما استنكر أحد الأعضاء تواصل إعلان حالة الطوارئ في تونس مشيرا إلى التأثيرات السلبية التي يمكن أن تترتب عن ذلك من الناحية الاقتصادية والسياحية.

ومن جانب آخر، بين أحد النواب أنه بالرجوع إلى الفصل 4 من المشروع المعروض فإنه يمكن إعلان حالة الطوارئ بعد استشارة كل من رئيس الحكومة ومجلس الأمن القومي وتساءل عن طبيعة هذه الاستشارة.

وفي ردّه، بين السيد كمال العكروت أنّ إعلان هذه الحالة يجب أن يتم على ضوء تقدير موضوعي للأحداث أو الأسباب التي دعت للإعلان عن حالة الطوارئ بحيث تكون التدابير المتخذة مناسبة للوضع القائمة، مضيفا في ذات الوقت أن ضمانات الواردة ضمن مشروع القانون الأساسي لا يجب أن تعطل سير سرعة التنفيذ التي يستوجبها إعلان حالة طوارئ.

هذا وانتقد أحد النواب ما تم التنصيب عليه ضمن الفصلين 11 و 12 من إمكانية تعليق نشاط كل جمعية ثبتت مساهمتها أو مشاركتها خلال فترة حالة الطوارئ في أعمال مخلة بالأمن والنظام العام أو يمثل نشاطها عرقلة لعمل السلط العمومية، مبينا أن ذلك يتعارض وأحكام الفصل 49 من الدستور ويعد انتهاكا صارخا للحقوق والحريات.

كما انتقد الإجراء المقترح إتباعه عند تعليق نشاط الجمعية حيث بالرجوع إلى الفصل 11 من المشروع المعروض والمتمثل في تعليق نشاط الجمعية بقرار من رئيس الإدارة المكلفة بالعلاقة مع الجمعيات بناء على تقرير من وزير الداخلية وبعد سماع الممثل القانوني للجمعية.

ومن جانب آخر، شدد أحد النواب على أهمية التحلي بالموضوعية اللازمة عند مناقشة المشروع المعروض بما يضمن صياغة نص قانوني يتلاءم مع مقتضيات الدولة المدنية الديمقراطية ويراعي حقوق المواطنين ولاسيما الأجيال القادمة.

هذا وانتقد أحد النواب في علاقة بالحكم المحلي، عدم مراعاة أحكام القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المؤرخ في 9 ماي 2018 والمتعلق بمجلة الجماعات المحلية القانون والذي يضبط القواعد المتعلقة بتنظيم هيكل السلطة المحلية وصلاحياتها وطرق تسييرها مبينا أنه تم الاكتفاء بالتنصيب ضمن الفصل 5 على صلاحيات الوالي في سياق حالة الطوارئ دون التنصيب على صلاحيات كل من المجالس الجهوية ورؤساء البلديات.

كما انتقد أغلب النواب تواصل إعلان حالة الطوارئ في تونس لفترات مطولة منذ سنة 2015 مشيرين في هذا الخصوص إلى التكاليف المالية الهامة الناجمة عن تواصل هذه الحالة هذا إلى جانب الانطباع السيئ في الخارج.

وفي ذات السياق، أكد أحد أعضاء اللجنة على أن لا يمتد الإعلان عن حالة الطوارئ على فترة مدة طويلة معتبرا المدة المقترحة ضمن المشروع المعروض (ستة أشهر) مدة تعد طويلة نسبية مقارنة بالمدة المنصوص عليها ضمن الأمر عدد 50 لسنة 1978 أنف الذكر والتي لا تتجاوز الشهر.

هذا وانتقد أحد أعضاء اللجنة ما جاء ضمن الفقرة الثانية من الفصل 10 من المشروع والمتعلقة باشتراط حضور شاهدين في حالة غياب شاغل المحل أثناء التفتيش وتساءل عن الجهة التي ستولى تعيينهم، مشددا في ذات الوقت على أهمية مراعاة أحكام المجلة الجزائية في هذا الخصوص والتأكيد على التنصيب على ضمانات في هذا الخصوص حتى لا يتم الاعتداء على حقوق الأفراد.

هذا وأكد أغلب السادة النواب الحاضرون أنه بموجب حالة الطوارئ، تملك السلطات صلاحيات استثنائية وإجراءات احترازية واسعة على غرار منع الإضرابات، وحظر الاجتماعات وتفتيش المحلات إلى إلخ، مشيراً إلى الانتهاكات التي طالت عدداً من المواطنين حيث تم إخضاع عديد الأشخاص تحت الإقامة الجبرية كانت المحكمة الإدارية قد أصدرت قرارات إلغاء وضع بعضهم تحت الإقامة الجبرية.

كما اختلفت الآراء حول الجهة المخول لها اتخاذ قرار إعلان حالة الطوارئ، حيث ذهب رأي بعض النواب إلى أن يعهد هذا الاختصاص إلى رئيس الحكومة في حين ذهب الرأي الآخر إلى أن يكون من اختصاص رئيس الجمهورية وذلك استناداً إلى أحكام كل من الفصلين 72 و77 من الدستور.

في حين اعتبر بعض النواب أن القسم الثاني من المشروع والمتعلق بتدخل قوات الأمن الداخلي والجيش الوطني يخرج عن نطاق وسياق حالة الطوارئ واقترح بالتالي أن يتم حذف هذا القسم.

وفي ردودهم على مختلف تدخلات ومقترحات السادة النواب حول مشروع القانون الأساسي المعروض شدد السادة ممثلو رئاسة الجمهورية على أهمية التعاطي الموضوعي والتجرد عند دراسة المشروع وتغليب المصلحة العامة عن التجاذبات السياسية.

وبين السادة ممثلو رئاسة الجمهورية أن استشارة مجلس الأمن القومي من قبل رئيس الجمهورية للإعلان عن حالة الطوارئ تعد ضماناً في حد ذاتها باعتبارها هيكل جماعي يضم جميع الأطراف ذات الصلة وبالتالي فإن الرأي الذي ذهب إليه بعض السادة النواب من إمكانية استئثار رئيس الجمهورية باتخاذ قرار إعلان حالة الطوارئ يعد في غير محله.

أما فيما يخص الضمانات ، فقد بينوا أن حالة الطوارئ تعد حالة استثنائية وغير عادية يتم خلالها اتخاذ إجراءات للحيلولة دون استمرار أحداث أو التوقي منها (إجراءات تحفظية تعد من الناحية القانونية قرارات إدارية ضببية قابلة للطعن أمام القاضي الإداري وبالتالي تخضع على هذا المعنى إلى الرقابة اللاحقة القضائية).

وفيما يتعلق بغياب تعريفات دقيقة لبعض المصطلحات، فقد تمت الإشارة مثلاً بالنسبة إلى عبارة " حالة الطوارئ " إلى أن بعض المصطلحات تعرّف من خلال ماهيتها والهدف المنشود منها وبالتالي تم تعريف حالة الطوارئ ضمن الفصل 2 من المشروع على أنها الحالة التي تحصل فيها أحداث تكتسي خطورتها صبغة الكارثة أو حالة خطر وشيك يهدد الأمن والنظام العام.

وفي الختام، ثمنت السيدة رئيسة اللجنة المبادرة التشريعية التي تقدمت بها جهة المبادرة وأكدت على أنه سيتم فتح باب النقاش مع مختلف الأطراف المعنية حول مشروع القانون الأساسي المعروض على أنظارها لتدارك النقائص التي شابت المشروع في نسخته المقترحة.

ودعت أعضاء اللجنة إلى عدم مغادرة القاعة لغاية إعلامهم بما توصل إليه مكتب اللجنة فيما يتعلق بترتيب أولويات نظرها، مشيرة إلى أن اللجنة ستتولى النظر في الأيام القادمة وبعد الانتهاء من مناقشة مشروع القانون الأساسي عدد 91 / 2018 المتعلق بتنظيم حالة الطوارئ في كل من مشروع القانون الأساسي المتعلق بحماية المعطيات الشخصية ومشروع القانون الأساسي المتعلق بهيئة الاتصال السمعي البصري ومشروع القانون الأساسي المتعلق بمجلة الحريات الفردية.

هذا بالتوازي مع مناقشة جملة من مشاريع القوانين الأساسية المتعلقة بالموافقة على عدد من الاتفاقات التي وردت على المجلس مع استعجال النظر.

كما بينت في معرض تناولها لأولويات اللجنة أنه سيتم تنظيم زيارات ميدانية إلى كل من مركز الإيواء بالوردية والمهدية وجرجيس.

ومن جانب آخر، أشارت السيدة رئيسة اللجنة إلى أن المفوضية السامية لحقوق الإنسان دعت اللجنة إلى المشاركة في صياغة التقرير الدوري الشامل لحقوق الإنسان في تونس.

كما أشارت إلى أنه سيتم تنظيم جلسة عمل مشتركة بين أعضاء كل من لجنة الحقوق والحريات والعلاقات الخارجية ولجنة الأمن والدفاع حول الإجراء الحدودي S17 والانتهاكات الحاصلة في مجال حقوق الإنسان.

وأعلمت رئيسة اللجنة الأعضاء بأنه تم تحديد موعد لمكتب اللجنة للاجتماع مع كاتب الدولة للخارجية السيد حاتم الفرجاني، وذلك للقيام بجلسة عمل والاتفاق حول تنظيم وبرنامج الدورة التكوينية التي سيأمنها معهد الدراسات الدبلوماسية لفائدة أعضاء لجنة الحقوق والحريات والعلاقات الخارجية ومستشاريها.

• قرار اللجنة:

قررت اللجنة مواصلة النظر في مشروع القانون الأساسي عدد 2018/91 المتعلق بتنظيم حالة الطوارئ، وتنظيم جلسة استماع إلى السادة النواب الذين تقدموا بمقترح قانون أساسي في ذات الغرض.

مقرر اللجنة

عماد الدايمي

رئيسة اللجنة

لطيفة حباشي