الدورة العادية الثانية 2024-2023

الجمهورية التونسيـة

مجلس نواب الشعب

لجنة الحقوق والحريات

محضر اجتماع لجنة الحقوق والحريات

عدد 22

- **تاريخ الاجتماع: الأربعاء 03 أفريل 2024**
- **جدول الأعمال:** مواصلة النظر في مقترح القانون الأساسي المتعلق بتنظيم الجمعيات
- **الحضور:**

الحاضرون: (06) المعتذرون (04) الغائبون (0)

❖ **افتتاح الجلسة** : الساعة10و 40 دق.

❖ **رفع الجلســة** : الساعة 14و20 دق.

❖ أعمال اللجنة:

استهلّت رئيسة اللجنة الجلسة بحوصلة لأعمالها بخصوص مقترح القانون وبالتذكير بجدول الأعمال الذي يتضمن الدخول في مناقشته فصلا فصلا. ثم أحالت الكلمة إلى السيدة فاطمة المسدي بصفتها من أصحاب المبادرة والتي تولت تلاوة الفصول تباعا والدفاع عن الخيارات الواردة فيها أمام اللجنة.

وفيما يلي جدول تفصيلي لأعمال اللجنة وملاحظاتها بخصوص عدد من فصول مقترح القانون :

الأحكام	مخرجات النقاش
البنية والتصوّر العام لمقترح القانون	- إشكالات في صياغة مقترح القانون: ضرورة مراجعة صياغة كامل النص بما يراعي المبادئ العامة للصياغة القانونية (التناسق، الدقة...) وقواعدها (التبويب وتقسيم الفصول والفقرات، اللغة، المصطلحات المستعملة...). - ضرورة العودة إلى الدستور وتلافي التناقض مع أحكامه. - عدم التناسق بين مقترح القانون ووثيقة شرح الأسباب التي بنيت كلها على الايديولوجيا.
الفصل الأول	- تركز النقاش حول التحجيرات المتعلقة بالعمل الجمعياتي كالجمعيات القائمة على أساس عرقي. - من حيث الصياغة: ضرورة تقديم "الاتفاقيات الدولية" على "القانون" اتساقا مع مبدأ هرمية القواعد القانونية.
الفصل 2	- أوضحت صاحبة المبادرة أن هذا الفصل يرمي إلى تمييز العمل الجمعياتي عن الشركات، مبرزة أن الانتداب لم يعد بمقتضاه من حق الجمعيات بحكم أنه ليس لها دور تشغيلي وإنما عليها الاكتفاء بالعمل التطوعي وتشجيع

	الناس على العمل التطوعي. ويندرج ذلك حسب تقديرها ضمن فلسفة مقترح القانون القائمة على التخلص من المال الأجنبي المشبوه والارتزاق للقيام بأعمال لصالح أطراف أجنبية. واعتبر بعض أعضاء اللجنة على خلاف ذلك أن الجمعيات مصدر لخلق مواطن شغل لا يمكن الاستنقاص منه وأن لها أن تشغّل في إطار ممارسة نشاطاتها. - اقترح أحد أعضاء اللجنة الترفيع في عدد الأشخاص المؤسسين لجمعية من اثنين إلى خمسة على الأقل وذلك لما يتيحه العدد الضئيل للمؤسسين من تلاعب ومن مخاطر على السيادة الوطنية باسم العمل الجمعياتي، بحكم أن كل الجمعيات تبحث عن المال ويكون ذلك أسهل حين تكون مكوّنة من شخصين فقط. ورأى أعضاء آخرون أنه لا يجوز التعميم وغلق الأبواب على الجميع دون تمييز لأن في ذلك عقاب جماعي يشمل الجمعيات التي ليس عليها شوائب وكذلك الجمعيات الصغيرة.
الفصل 4	يتطرق الفصل إلى التحجيرات المتعلقة بالعمل الجمعياتي. وأكدت صاحبة المبادرة في هذا الإطار على ضرورة تحجير منح شهادات علمية على الجمعيات بالنظر إلى وجود جمعيات تمنح مثل هذه الشهادات بما يتعارض مع السياسة التعليمية في تونس. ورأى بعض النواب في هذا الإطار أنه لا يجب التشريع على أساس الألوان الأيديولوجية والانتماءات السياسية وأنه لا ينبغي أن يبنى القانون على أساس الكراهية والعداء الأيديولوجي بل على قاعدة مصالح

	الشعب وما يكفل حياة جمعياتية سليمة، لا سيما وأن المنع لا يحول دون التحيل واستنباط الأساليب في ذلك.
الفصل 5	أكّدت صاحبة المبادرة على الإضافات الواردة بهذا الفصل فيما يتعلق بحقوق الجمعيات وأبرزها التنصيص على حق الجمعيات في تقييم دور السلطات في الدولة مقارنة بالمرسوم 88. وأضافت أن الحقوق تبقى مرتبطة بالنشاط وهو ما يعني تحجير ممارسة نشاطات تخرج عن موضوع الجمعية ومجال اختصاصها.
الفصل 6	أوضحت صاحبة المبادرة أن هذا الفصل يقوم على التمييز بين الجمعيات الوطنية (نظام التصريح عن طريق رئاسة الحكومة) والجمعيات الأجنبية (نظام الترخيص عن طريق وزارة الخارجية)، وهو ما أثار نقاشا مطوّلا صلب اللجنة حيث اعتبر بعض الأعضاء أن ذلك يتعارض مع روح القانون ومع مبدأ المساواة، فضلا عما يطرحه من إشكالات تتعلق بتقاطع الاختصاصات ومن ثمة تشتيت الرقابة على الجمعيات وتشتيت مجهود الدولة بإحداث إدارة للرقابة في كل وزارة، فضلا عن نقص الإمكانيات. وأكّد بعض النواب في هذا الإطار على ضرورة أن تعامل الجمعيات الأجنبية كما الجمعيات الوطنية إذ أن إيكال رقابتها إلى رئاسة الحكومة بعد الحصول على الترخيص يعتبر امتيازا وليس العكس. وأضاف بعض الأعضاء أن شكل المراقبة البعدية ليس واضحا في مقترح القانون ودعوا بناء على ذلك إلى إحداث هيكل موحّد يعنى بالرقابة دون توزيعها على الوزارات.

	ودعت اللجنة إثر النقاش إلى ضرورة مراجعة أحكام هذا الفصل وإعادة صياغته.
الفصل 8	أشارت صاحبة المبادرة إلى أن الإضافة الأساسية لهذا الفصل تتمثل في حذف شرط عدل التنفيذ من إجراءات تكوين الجمعية باعتباره بيروقراطية والحال أن معاينة المقر لم يعد لها معنى في وجود البريد الالكتروني والموقع الالكتروني. وتساءل بعض النواب في هذا الإطار عن مدى نجاعة هذا الحذف من حيث فتح الباب أمام جمعيات وهمية.
الفصل 12	أبرزت صاحبة المبادرة أن الجديد في هذا الفصل هو التنصيص على التزام الجمعية بفتح حساب بنكي من جهة وإعفاء الجمعيات من الضرائب. وأثارت هذه النقطة نقاشا صلب اللجنة في علاقة باحترامها لأحكام الفصل 69 من الدستور الذي ينص على ألا تؤدي مقترحات القوانين إلى الإخلال بالتوازنات المالية للدولة.
الفصل 13	أبرزت صاحبة المبادرة أن هذا الفصل يؤكّد على الزام الجمعية بنشر مصادر تمويلها وميزانيتها السنوية وأنشطتها وأسماء أعضائها ونشرها خاصة على موقعها الالكتروني. واعتبر بعض الأعضاء أن الإعلان بشكل دائم عن الوضعيات المالية غير ممكن عمليا وأن أحكام هذا الفصل لا تراعي جميع الوضعيات على اختلافها، من ذلك مدى قدرة الجمعيات على إنشاء مواقع الكترونية وذلك لارتفاع كلفتها.

الفصل 14	أكّد أعضاء اللجنة في سياق هذا الفصل على ضرورة التأكيد على حماية المعطيات الشخصية ومراعاة المتطوّعين الذين لا يريدون الإعلان عن أنشطتهم الجمعياتية.
الفصل 15	اعتبرت اللجنة أن تصنيف الجمعيات الوارد بهذا الفصل غير واضح لا من حيث معاييره ولا من حيث طبيعة الأصناف الواردة فيه، خاصة فيما يتعلق "بالنقابات والمنظمات والاتحادات". كما أثارت الفقرة الأخيرة من هذا الفصل نقاشا بخصوص منع الجمعيات من رفض مطالب الانخراط، حيث اعتبر النواب أن ذلك يتعارض ومبدأ حرية التعاقد من جهة ويتنافى والواقع من جهة أخرى
الفصل 16	اعتبرت صاحبة المبادرة أن الاقتصار في تكوين الشبكات على الجمعيات الوطنية هو خيار سياسي صلب المقترح. وتساءل بعض النواب في هذا الإطار عن مدى تطبيق نفس إجراءات الرقابة عليها حسب مقترح هذا القانون.
الفصل 17	أثار هذا الفصل نقاشا مطوّلا، حيث عبّر بعض النواب عن احترازهم على فكرة "العرائض الشعبية والطلبات التشريعية" لما تطرحه من إشكالات دستورية وعملية كالآتي: - عدم وضوح صياغة الفصل وفكرته، - الخلط مع مفهوم المبادرة التشريعية والجهة المخوّل لها تقديمها ومنطقها، - التدخل في المسار التشريعي،

	- خطورة الفكرة من الناحية العملية بالنظر إلى قدرة عديد الجمعيات على الحشد بهدف الضغط ودعت اللجنة بناء على ذلك إلى ضرورة مراجعة أحكام هذا الفصل.
الفصل 18	رأت صاحبة المبادرة أن الجمعية الوطنية يلزمها موافقة مسبقة على التمويل لأنه الحل الوحيد لمنع التمويل الأجنبي، معتبرة أن الرقابة اللاحقة التي ينص عليها المرسوم 88 قد فشلت. واعتبر بعض أعضاء اللجنة أن أحكام هذا الفصل تضيّق على الجمعيات الوطنية دونا عن الأجنبية داعين إلى المساواة بينهم في تنظيم مسألة الرقابة على التمويل. وانتهى النقاش إلى ضرورة مناقشة هذه المسألة مع وزارة الخارجية.
الفصل 19	أبرزت صاحبة المبادرة أن أحكام هذا الفصل المتعلّق بتعريف الجمعيات الأجنبية أخذت من قانون الجمعيات الذي كان ساريا قبل 2011. واعتبر أعضاء اللجنة أن هذا التعريف يبقى محل نقاش.
الفصل 20	طرحت أحكام هذا الفصل المتعلق بالسلطة التقديرية المطلقة للإدارة في منح التراخيص للجمعيات الأجنبية بصفة مؤقتة أو تجديدها الدوري أو سحبها في كل وقت عدّة إشكالات من حيث صياغته (مبدأ الدقة) ومن حيث الأصل في علاقة بمدى احترامه لمبدأ الأمان القانوني ومبدأ التدرّج في العقوبة ومبدأ التناسب).
الفصل 21	دعت اللجنة إلى ضرورة تدقيق أحكام هذا الفصل.

الفصل 22	اعتبر بعض الأعضاء أن خطية الخمسين ألف دينار قليلة ودعوا بذلك إلى ترفيعها. وفي المقابل تمت إثارة إشكالية مدى احترام أحكام هذا الفصل لمبدأ التناسب.
الفصل 23	أثيرت خلال النقاش حول هذا الفصل مسألة الخلط في أحكامه بين مستويات الرقابة وأنواعها، من ذلك الخلط بين الرقابة على التصرف contrôle de gestion (ليست من مشمولات الدولة بل من متعلقات التسيير الداخلي للجمعية) والرقابة على التمويل والذي يعود بطبيعته وبمقتضى التشريع الساري إلى لجنة التحاليل المالية. وانتهت اللجنة إلى عدم وضوح أحكام هذا الفصل وعدم دقة فكرة الرقابة فيه داعية بذلك إلى ضرورة مراجعته.
الفصل 24	أثيرت إشكاليات تتعلق بصياغة هذا الفصل الذي يتطلب إعادة هيكلة بتقسيمه إلى عدة فصول طبقا للقواعد الأساسية لعلم التشريع الشكلي. كما تم التنبيه إلى خطورة عدم تحديده للمخالفات موضوع العقوبات بما يتعارض مع مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات ومبدأ التدرج في العقوبة ومبدأ الأمان القانوني ومبادئ الدقة والوضوح والتناسق والمقروئية في الصياغة. كما تم التنبيه إلى خطورة إقرار إمكانية حل الجمعية بقرار إداري بناء على شبهة في مخالفة واضحة لجملة المبادئ القانونية لا سيما منها ذات العلاقة بحفظ الحقوق وبالاختصاصات القضائية ومبدأ الشرعية. ودعت اللجنة بناء على ذلك إلى ضرورة مراجعة أحكام هذا الفصل سواء من حيث المحتوى أو الصياغة.

الفصل 25	دعت اللجنة إلى مراجعة صياغة هذا الفصل (أحكام انتقالية).
الفصل 26	دعت اللجنة إلى مراجعة صياغة هذا الفصل بما يتوافق وقواعد دخول القوانين حيز النفاذ.

وفي خاتمة النقاش قررت اللجنة مزيد تعميق النظر في مقترح القانون عبر الاستماع إلى الجهات المعنية كرئاسة الحكومة والبنك المركزي ولجنة التحاليل المالية.

رئيسة اللجنة	**مقرّر اللجنة**
هالة جاب الله	**محمد علي**