نحو المواءمة بين النص القانوني والممارسة الإدارية في إرساء حرية التنظّم بالنسبة للجمعيات

1. المشاكل التي تواجهها الجمعيات في علاقتها بالإدارة المُشرفة عليها

رغم الإقرار الدستوري لحرية تكوين الجمعيات والطابع التحرري (نظام التصريح) والتقدمي المتناغم مع المعايير الدولية الذي ميز المرسوم عدد 88 لسنة 2011 المتعلّق بتنظيم الجمعيّات، فإن الممارسات الواقعية التي عرفتها الإدارة في علاقتها بالجمعيات، أضحت تشكو أحيانا، تفاوتا بين النص والتطبيق (في أغلب المجالات التي تخُص حياة الجمعيات، وبدرجات مختلفة وبأشكال متنوعة). و انعكس ذلك سلبا على حرية التنظم بالنسبة لبعض الجمعيات وتُعزى هذا الفجوة بين النصوص القانونية والمقاربة الواقعية إلى جملة من الأسباب و تمظهرت في عدد من التجليات و لها تداعيات سلبية على ممارسة الجمعيات لحقها و حريتها في التنظم.

1. الأسباب الكامنة وراء الإخلالات على مستوى إدارة الجمعيات :

- ضعف الامكانيات المادية و البشرية المخولة لإدارة الجمعيات و ضعف التأهيل و التدرب الكافيين و المستمرين للعاملين/ات بالإدارة للتعاطي مع النصوص القانونية المستجدة في مجال حرية التنظّم مما أدى إلى عودة بعض الممارسات القديمة الرامية إلى التدخل في أهداف الجمعيات أو الالتجاء إلى البحث الأمني قبل منح الإعلام بالبلوغ رغم مخالفتها الصارخة للقانون.
- استغلال الإدارة للفراغ التشريعي لاعتماد تأويل لا يتطابق و حرية التنظم مثل استغلال حالات تصحيح الملفات الواردة عليها قصد فرض شروط غير مستوجبة قانونا أو عدم تسليم بطاقة الإعلام بالبلوغ أو انحراف ببعض الإجراءات لعدم وجود جزاء صريح مثل عدم إشهار تكوين الجمعية في الأجل القانوني بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية.
- غياب المتابعة للجمعيات التي لا تحترم التزاماتها القانونية في التسيير والتمويل وتفشي ظاهرة الإفلات من العقاب.
- غياب التأطير الكافي من الإدارة للجمعيات للتعريف بالتزاماتها تجاه الإدارة ومحدودية المتابعة عند عدم التزامها بواجبتها القانونية.
- تداخل في النصوص القانونية المعتمدة بين قانون الإرهاب وقانون الجمعيات :

- إثارة تتبعات ضد جمعيات تعلقت بها شبهات إرهابية في تمويلها لكن استنادا إلى مخالفات واردة بمرسوم الجمعيات لا تعكس هذا السبب.

- الحدّ من حرية التمويل خاصة الأجنبي باعتماد مصطلح «**التصرف الحذر**» الوارد بقانون الإرهاب للتضييق على تمويل الجمعيات و هو ما من شأنه أن يحدث إرباكا في عملها.

- **التمويل العمومي :** كثرة الوثائق المطلوبة للانتفاع بالتمويل العمومي وغياب الشفافية اللازمة في المعايير المعتمدة لإسناد التمويل و عدم اعتماد الإعلام الكافي و المتاح لنشر طلبات العروض بطريقة غير رسمية إضافة إلى وجود لجنة فنية تابعة للهيكل العمومي واسعة الصلاحيات لكن لا يتوفر فيها عنصر التشاركية لتركيبتها الإدارية البحتة.

- عدم تفعيل القوانين المتعلقة بالرقابة على مصادر التمويل.
- تداخل الاختصاص مع وزارات أخرى والمراوحة وعدم الإستقرار في إدارة الجمعيات بين هياكل مختلفة.
- عدم التزام المطبعة الرسمية بواجب الإشهار و قيامها بتنسيق غير مبرر في بعض الحالات مع إدارة الجمعيات و الإدارة الأمنية للتثبت من مسائل أمنية.

2. تجليات التفاوت بين النص القانوني و الممارسة الواقعية : مراوحة بين التراخي و الانحراف بالنص

بالنسبة إلى إجراءات التصريح / (كمرحلة اولى من مراحل تكوين الجمعيات)

- تجاوز إدارة الجمعيات للآجال المستوجبة قانونا في التسجيل.
- تمتع الإدارة بسلطة تقديرية (نظرا لسكوت النص) في تحديد الإجراءات الواجب على الإدارة توخّيها لطلب إستكمال البيانات المطلوبة المنصوص عليها بالفصل 10 بالنّسبة للجمعيّات الوطنيّة، وذلك في صورة تقديم التّصريح منقوصا من بعض تلك البيانات.
- إمكانيّة رفض الكاتب العام للحكومة واقعيا تسليم بطاقة الإعلام بالبلوغ والامتناع عن إرجاعها آليا إلى الجمعية وإجبار الجمعيات على انتظار ذلك التسليم خصوصا وأن إرسال ملف تكوين جمعيّة برسالة مضمونة الوصول لم يعد كافيا في الواقع.
- تزايد تدخل الإدارة العامّة للجمعيّات والأحزاب في الأهداف التي تُضمّنها بعض الجمعيّات بأنظمتها الأساسيّة من خلال طلب تعديلها والحال أنّها محترمة لمقتضيات الفصلين 3 و4 من المرسوم.

- طلب الإدارة العامّة للجمعيّات بصفة غير قانونية من مؤسّسي/ات الجمعيّات تغيير فصول من الأنظمة الأساسيّة لجمعيّاتهم تمسّ من طريقة أخذ القرارات داخل الجمعيّة وحوكمتها.
- مخالفة بعض أعوان الإدارة العامّة للجمعيّات لروح المرسوم من خلال إرشاد الجمعيّات وتوجيهها إلى استعمال صيغ ونماذج سابقة الوضع مثلما كان الأمر في قانون 1959، والحال أنّ المرسوم منح الحرية للجمعيات في اختيار طرق وضع أنظمتها الأساسية.

بالنسبة إلى إجراءات الإشهار (كمرحلة ثانية من مراحل تكوين الجمعيات) /

- رفض إدارة المطبعة الرّسميّة للجمهورية التونسية الإشهار ما لم يتمّ الإدلاء بعلامة البلوغ في مخالفة صريحة وخرق واضح لأحكام الفصل 11 من المرسوم، الذي يوجب على المطبعة الرّسميّة إدراج إشهار تكوين الجمعيّة بالرّائد الرّسمي ولو في صورة عدم إرجاع علامة البلوغ من قبل مصالح الكتابة العامّة للحكومة وذلك بعد مضيّ أجل شهر من تاريخ المراسلة الموجّهة للكاتب العامّ للحكومة.
- امتناع إدارة المطبعة الرسمية عن الإشهار أو الاشهار بتأخير في بعض الحالات حتى في صورة الإدلاء بعلامة البلوغ ودفع معاليم الاشهار.
- خرق للقانون وتزيُد من خلال إمتناع المطبعة الرسمية عن الإشهار في إنتظار وصول فاكس مرسل من قبل مصالح الادارة العامّة للجمعيّات (ليس على المطبعة أن تنتظر ذلك قانونيا) يُضمّن به قائمة الجمعيّات التي يُسمح بإدراج إشهارها بالرّائد الرّسمي.
- تعقيد إدارة الهياكل العمومية المانحة للتمويل العمومي في إتاحة التمويل.
- غياب تركيبة تشاركية للجنة الفنية ذات الصلاحيات الموسعة في ضبط تراتيب التمويل العمومي والوثائق الإضافية المطلوبة و اختيار الجمعية المنتفعة بالتمويل.
- سهولة الولوج للتمويل الأجنبي مقابل نقص كبير في تفعيل الرقابة الإدارية اللازمة.
- تراخي إدارة الجمعيات في متابعة الجمعيات المخالفة لالتزاماتها فيما يتعلق بالتمويل عامة سواء كان خاصا أو عموميا أو أجنبيا.

3. نتائج التفاوت : فجوة عميقة ذات آثار سلبية على الجمعيات

الاتجاه واقعيا نحو نظام ترخيص مُقنع في مستوى التسجيل عوضا عن التصريح المقرّ قانونا /

- حصول تأخير في الآجال القانونية التي أقرها القانون لتسليم بطاقة الإعلام بالبلوغ.
- تعطيل الإدارة النظر في مطالب التسجيل يتراوح بين 3 أشهر إلى سنة والحال أن أقصى أجل هو شهر حسب القانون بفرض إكراهات لم يأت بها المرسوم منها طلب تصحيح أو إضافة بيانات أو وثائق.
- اضطرار طالبي/ات التسجيل، إلى التنقل إلى العاصمة لتسوية وضعيتهم رغم إمكانية اكتفائهم بمراسلة عبر البريد لالتزام الإدارة الصمت حيال مطالبهم.
- عدم معرفة الجمعيات للنّتائج القانونيّة المُنجرة عن رفض الكاتب العام للحكومة تسليم بطاقة الاعلام بالبلوغ لسكوت النص القانوني عن ذلك على خلاف التسجيل المتعلق بفروع الجمعيات الأجنبية.
- عرقلة تكوين الجمعيات نظرا لعدم تمكنها من الحصول على بعض الوثائق بصفة آلية.
- صعوبة تحديد الهيكل المختص والمسؤول تجاه الجمعيات بحكم بعض التداخل في الاختصاصات.
- تخلّي بعض الجمعيّات عن إتمام إجراءات التكوين نتيجة لشروط مجحفة ولا قانونيّة تطلبها الادارة العامّة للجمعيّات.
- تقليص حرية الجمعيات في تحديد أهدافها وتوجيه إرادتها إلى ممارسات سابقة تم إلغائها قانونا.

المرور من نظام الإشهار الآلي إلى نظام الإشهار المشروط في بعض الحالات، المرتبط بالمصادقة على الإشهار إثر بحث أمني في الغرض /

- نفور بعض الناشطين/ات من العمل الجمعياتي وتفضيلهم العمل الفردي التطوّعي والنّشاط التّلقائي هروبا من جملة العراقيل والاخلالات والممارسات غير الشرعية وغياب الشفافية في تسيير الجمعيات.
- احتكار جمعيات قديمة (وداديات وتعاونيات محسوبة على الإدارة) للتمويل العمومي ومس من مبدأ المساواة في حظوظ الحصول عليه.
- تقلص فرص الجمعيات في الولوج إلى التمويل العمومي والانتفاع به نظرا لعجز جلّها عن توفير كل الوثائق المطلوبة مما يقلل من فرصها في الانتفاع بهذا الصنف من التمويل والتجائها في اغلب الأحيان إلى مصادر أخرى أقلّ تعقيدا مثل التمويل الأجنبي أو الهبات.
- بيروقراطية الهياكل المشرفة على إسناد التمويل العمومي وإثقال كاهل الجمعيات بوثائق معقدة.
- رصد تمويلات مشبوهة لعدد من الجمعيات لكن غياب المتابعة وتفشي ظاهرة الإفلات من العقاب ما عدى الجمعيات التي اتهمت بشبهة ارهاب.
- إضعاف مصداقية العمل الجمعياتي.
- عجز الجمعيات خصوصا الناشئة عن متابعة الاجراءات المتعلقة بالتسيير الإداري وخاصة المالي واحترامها مما يُعرقل تسييرها.

2. بدائل ومقترحات لضمان حق التنظم للجمعيات وتحسين طُرق تعامل الإدارة معها

البدائل الهيكلية والإجرائية /

- دعم قدرات الإدارة عبر : توفير الموارد المادية والبشرية اللازمة أي ترفيع عدد الموظفين/ات والأعوان ؛ تأمين التكوين اللازم والمستمر لأعوان الإدارة ؛ إحداث إدارات جهوية (لامحورية) لتقريب الخدمات من طالبي/ات تكوين الجمعيات ؛ انجاز المنظومة الإلكترونية لمتابعة أنشطة الجمعيات.
- توضيح بعض المسائل للإبتعاد عن كل إجتهاد أحادي الجانب من قبل الإدارة قد يعيق حرية تكوين الجمعيات.
- دعم قدرات القضاء المختص للبت في رفض التسجيل في أجل معقول.
- ضبط الإختصاصات والجهة الواجب التوجه إليها بوضوح حتى تعرف الجمعيات مع من تتعامل ومن هو المسؤول في حالة وجود خرق أو خلل.
- ضبط الإجراءات الواجب على الإدارة توخّيها لطلب إستكمال البيانات المطلوبة.
- إصدار دليل إجرائي مبسط ونشره على نطاق واسع.

البدائل القانونية والمالية /

- توضيح الموانع القانونيّة المفروضة على الجمعيّات دون الحدّ أو المساس بمبدأ حرية التنظم والحريات العامة ودون فرض قيود إضافية على طالب التكوين.
- إحترام القانون من قبل الإدارة برفع القيد الواقعي الذي يشترط تسليم بطاقة الاعلام بالبلوغ للقيام بالإشهار وترتيب النتائج القانونية عن هذا الخرق بالإلتجاء إلى القضاء.
- دعم سبل تقاضي مستعجلة أمام القضاء الإداري تبت في أصل الدعوى المرفوعة لإلغاء قرارات رفض التسجيل.
- ضرورة تجريم كل تدخل من قبل الإدارة على خلاف الصيغ القانونية للحدّ من الحق في تكوين جمعية.
- وضع معايير موضوعية بالنسبة للتمويل العمومي تكون متطابقة للشروط القانونية والقائمة بالأساس على أساس الكفاءة والمشاريع والنشاطات.
- تحوير تركيبة اللجنة الفنية المشرفة على التمويل لتكون أكثر حيادا مع ضمان تمثيل المجتمع المدني فيها.
- تفعيل آليات الرقابة القانونية والتنسيق بين الهياكل المعنية (البنك المركزي / لجنة التحاليل المالية / وزير المالية / ادارة الجمعيات) فيما يتعلق بالتمويل الأجنبي دون التضييق على الجمعيات لأسباب غير مبنية على أسس قانونية وواقعية سليمة.

3. آليات تنفيذية للاستراتيجيات المقترحة

الآليات التشريعية والحكومية /

- تفعيل الدور الرقابي لمجلس نواب الشعب من خلال دعوة رئاسة الحكومة وإدارة الجمعيات لجلسات الاستماع أو جلسات الحوار مع الحكومة لمتابعة وضع حرية التنظم وتكوين الجمعيات ومساءلة الحكومة دوريا عن التجاوزات المسجلة.
- توفير الموارد المالية الكافية لإرساء و تدعيم عمل الإدارات اللامحورية و تخصيص المبالغ الكافية لضمان حصول الجمعيات على التمويل العمومي الكافي وذلك ضمن ميزانية الدولة.
- دعوة رئيس الحكومة إلى ضرورة وضع نصوص ترتيبية واضحة تمكّن الهياكل المتداخلة من تنفيذ أحكام المرسوم حتّى لا يقع التضحية واقعيا بصبغته التحررية.
- دعوة رئاسة الحكومة إلى إصدار مناشير توضيحية تُفسر بدقة طرق تطبيق المرسوم وتجاوز بعض الثغرات التي لاحت في الواقع.
- تعديل الأمر المنظم للتمويل العمومي لتدقيق معايير إسناد التمويل العمومي وإجراءاته و ضمان مبدئ الشفافية وتغيير تركيبة اللجنة المعنية بذلك لضمان حيادها وضمان تمثيلية المجتمع المدني.
- تفعيل نصوص الرقابة فيما يتعلق بالتمويلين العمومي والأجنبي.
- إصدار ونشر تقرير سنوي حول اوضاع المجتمع المدني بالشراكة بين وزارة العلاقة مع الهيئات الدستورية والمجتمع المدني وحقوق الانسان من جهة و منظمات المجتمع المدني من جهة اخرى.

الجمعيات

التكوين

سلبي

ممارسات غير شرعية عطلت التكوين وجعلت من الإشهار الآلي مشروطا

- رفض الإشهار ما لم يتمّ الإدلاء بعلامة البلوغ (**خرق واضح للمرسوم**) والامتناع عن الاشهار أحيانا حتى في صورة الإدلاء بعلامة البلوغ ودفع معاليم الاشهار.
- تأخير الاشهار في بعض الحالات (معدل التأخير في الاشهار وصل إلى 7 أشهر).
- إمتناع عن الإشهار في إنتظار وصول فاكس مرسل من قبل مصالح الادارة العامّة للجمعيّات يُضمّن به قائمة الجمعيّات التي يُسمح بإدراج إشهارها بالرّائد الرّسمي.

ممارسات غير شرعية عطلت التكوين وجعلت من التصريح ترخيصا مُقنعا

- تجاوز الإدارة للآجال المستوجبة قانونا في التسجيل.
- تمتع الإدارة بصفة انفرادية بسلطة تقديرية واقعية في تحديد الإجراءات الواجب على الإدارة توخّيها لطلب إستكمال البيانات المطلوبة في صورة تقديم التّصريح منقوصا من بعضها.
- إمكانيّة رفض الكاتب العام للحكومة واقعيا تسليم بطاقة الإعلام بالبلوغ والامتناع عن إرجاعها آليا إلى الجمعية وإجبار الجمعيات على انتظار ذلك التسليم خصوصا وأن إرسال ملف تكوين جمعيّة برسالة مضمونة الوصول لم يعد كافيا في الواقع.
- طلب بصفة غير شرعية من مؤسّسي الجمعيّات تغيير فصول من الأنظمة الأساسيّة لجمعيّاتهم تمسّ من طريقة أخذ القرارات داخل الجمعيّة وحوكمتها.
- إرشاد الجمعيّات إلى استعمال صيغ ونماذج مُعدة مُسبقا لوضع أنظمتها الأساسية، والحال أنّ المرسوم منح الحرية للجمعيات في اختيار ذلك (**مخالفة روح المرسوم**).

ايجابي

بدائل وآليات لتفادي التجاوزات بخصوص الاشهارات

+ فرض احترام الإدارة للقانون والتزامها بمقتضياته.
+ رفع القيد الواقعي الذي يشترط تسليم بطاقة الاعلام بالبلوغ للقيام بالإشهار وترتيب النتائج القانونية عن هذا الخرق بالالتجاء إلى القضاء.

بدائل وآليات لتجاوز الإخلالات المتعلقة بالتصريحات

+ فرض احترام الإدارة للقانون والتزامها بمقتضياته.
+ ضبط الاجراءات الواجب على الإدارة توخّيها لطلب إستكمال البيانات المطلوبة.
+ توضيح النقاط الغامضة عبر مناشير من رئاسة الحكومة تمنع على الإدارة ان تتنصب كمُؤول للنصوص القانونية.
+ دعم سبل تقاضي مستعجلة أمام القاضي الإداري تبت في أصل الدعوى المرفوعة لإلغاء قرارات رفض التسجيل.
+ تجريم كل تدخل من قبل الإدارة على خلاف الصيغ القانونية للحدّ من الحق في تكوين جمعية.
+ إحداث إدارات جهوية (لامحورية) لتقريب الخدمات من طالبي تكوين الجمعيات.

المطبعة الرسمية
مرحلة 2 الإشهار الآلي

الإدارة العامة للجمعيات والأحزاب برئاسة الحكومة
مرحلة 1 التسجيل
عبر نظام التصريح

التسيير

صعوبة الحصول على التمويل وتعقيد إجراءاته

- تعقيد الإدارة لإجراءات الولوج إلى التمويل العمومي.
- غياب تركيبة إدارية تشاركية للجنة الفنية ذات الصلاحيات الموسعة في ضبط ترتيب التمويل العمومي والوثائق الإضافية المطلوبة وتحديد الجمعية المنتفعة بالتمويل.

ضعف الرقابة

- نقص كبير في تفعيل الرقابة اللازمة في ظل الولوج السهل للتمويل الأجنبي.
- تراخي إدارة الجمعيات في متابعة الجمعيات المخالفة للقانون.

بدائل وآليات لحل الإشكالات الخاصة بالتمويلات

+ وضع معايير موضوعية بالنسبة للتمويل العمومي تكون أقل تعقيدا بتعديل الأمر المتعلق بالتمويل العمومي.
+ تحوير تركيبة اللجنة الفنية المشرفة على التمويل لتكون أكثر حيادا مع ضمان تمثيل المجتمع المدني فيها وخصوصا الجمعيات.

بدائل وآليات لتدعيم مختلف الرقابات

+ تفعيل آليات الرقابة القانونية والتنسيق بين الهياكل المعنية (**البنك المركزي / لجنة التحاليل المالية / وزير المالية / ادارة الجمعيات**) فيما يتعلق بالتمويل الأجنبي دون التضييق على الجمعيات لأسباب غير مبنية على أسس قانونية.
+ تكثيف الدور الرقابي لمجلس نواب الشعب من خلال دعوة رئاسة الحكومة وإدارة الجمعيات لجلسات الاستماع أو جلسات الحوار مع الحكومة لمتابعة وضع حرية التنظم وتكوين الجمعيات عن كثب ومساءلة الحكومة دوريا.

الهياكل المعنية بالتمويل
الولوج إلى مختلف أصناف التمويل

هياكل الرقابة
رقابة التسيير الإداري والمالي

ALPHAWIN