

مجلس حقوق الإنسان

الدورة السابعة والثلاثون

26 شباط/فبراير - 23 آذار/مارس 2018

البند 3 من جدول الأعمال

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

تقرير الخبير المستقل المعني بآثار الديون الخارجية للدول، وما يتصل بها من التزامات مالية دولية أخرى عليها، في التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، وخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، عن بعثته إلى تونس*

مذكرة من الأمانة

تتشرف الأمانة بأن تحيل إلى مجلس حقوق الإنسان تقرير الخبير المستقل المعني بآثار الديون الخارجية للدول، وما يتصل بها من التزامات مالية دولية أخرى عليها، في التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، وخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، خوان بابلو بوهوسلافسكي، عن زيارته إلى تونس في الفترة ما بين 20 و28 شباط/فبراير 2017.

وتمثل الهدف الرئيسي للبعثة في تقييم كيفية تأثير الأزمة المالية والدين العام وبرنامج الإصلاح الاقتصادي الراهن في التمتع بحقوق الإنسان في البلد. وبالإضافة إلى ذلك، حلل الخبير المستقل أثر التدفقات المالية غير المشروعة في التمتع بحقوق الإنسان في تونس - بما يشمل جهود الحكومة الرامية إلى مواجهة التهرب الضريبي والفساد وإجراء التحقيقات في الجرائم

* قُدم هذا التقرير بعد الموعد النهائي لتضمينه آخر المستجدات.



الاقتصادية في سياق العدالة الانتقالية، والتحديات القائمة أمام استرداد الأصول المسروقة المخبأة أو المجمدة لدى ولايات قضائية أجنبية.

تقرير الخبير المستقل المعني بآثار الديون الخارجية للدول، وما يتصل بها من التزامات مالية دولية أخرى عليها، في التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، وخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، عن بعثته إلى تونس**

المحتويات

الصفحة

3	.....	أولاً - مقدمة
4	.....	ثانياً - حقوق الإنسان وسياسات الإصلاح الاقتصادي
4	.....	ألف - المعايير الدولية ذات الصلة في مجال حقوق الإنسان
5	.....	باء - الإطار الوطني لحقوق الإنسان
7	.....	ثالثاً - التحديات المالية والاقتصادية والسياسية
9	.....	رابعاً - برنامج الإصلاح الاقتصادي الحالي
10	.....	ألف - القطاع العام وإصلاح أوضاع العمل
10	.....	باء - الإصلاح الضريبي
13	.....	جيم - إصلاح الضمان الاجتماعي
14	.....	دال - إعانات الطاقة والغذاء
15	.....	هاء - إصلاح النظام الصحي
19	.....	واو - آخر المستجدات
19	.....	خامساً - مواجهة الفساد والتدفقات المالية غير المشروعة
21	.....	ألف - استرداد الأصول في الوطن والخارج
22	.....	باء - القدرة المؤسسية على مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة والفساد
23	.....	جيم - ترسيخ المساءلة ومنع الإفلات من العقاب
24	.....	دال - هيئة الحقيقة والكرامة
25	.....	هاء - القانون الأساسي بشأن المصالحة في المجال الإداري
26	.....	واو - المساءلة في القطاع المصرفي
27	.....	سادساً - الاستنتاجات والتوصيات

** عُم بالغة التي قُدم بها وباللغة العربية فقط.

أولاً- مقدمة

1- أجرى الخبير المستقل المعني بآثار الديون الخارجية للدول، وما يتصل بها من التزامات مالية دولية أخرى عليها، في التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، وخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، خوان بابلو بوهوسلافسكي، زيارة رسمية إلى تونس في الفترة ما بين 20 و28 شباط/فبراير 2017. وتتسم ولاية الخبير المستقل بالاتساع والتعقيد، وهي تدخل بوضوح في إطار نطاق ومضمون القانون الدولي لحقوق الإنسان والمعايير الدولية لحقوق الإنسان. وفي أحدث قراراته بتمديد الولاية⁽¹⁾، طلب مجلس حقوق الإنسان إلى الخبير المستقل القيام بأمر من بينها إيلاء اهتمام خاص للتدفقات المالية غير المشروعة، وآثار الديون الخارجية والسياسات المعتمدة للتعامل معها في التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان.

2- واستهدفت الزيارة دراسة أثر الصعوبات المالية التي يواجهها البلد في التمتع بحقوق الإنسان، وخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وكان من المهم بشكل خاص معرفة ما إذا كانت السياسات المقررة أو المتبعة في البلد للإصلاح الاقتصادي وضبط أوضاع المالية العامة سئسهم في تعزيز الديمقراطية وحقوق الإنسان فيه، أو أنها يمكن أن تقوض ما أحرز من تقدم.

3- ومن بين الأهداف الأخرى للزيارة تحليل وتقييم أثر التدفقات المالية غير المشروعة على التمتع بحقوق الإنسان. وقام الخبير المستقل بدراسة التحديات التي تواجهها الحكومة التونسية في استعادة الأصول المسروقة من الولايات القضائية الأجنبية، وجهودها الرامية إلى منع التدفقات النقدية الخارجة غير المشروعة، والتهرب الضريبي، والفساد. وشمل ذلك الجهود الرامية إلى ضمان المساءلة عن التواطؤ المالي، والجرائم الاقتصادية السابقة، واختلاس المال العام، في سياق العدالة الانتقالية.

4- ويتقدم الخبير المستقل بالشكر للحكومة التونسية على تعاونها الكامل خلال الزيارة وبعدها. كما يعرب عن امتنانه لكل من خصص وقتاً للقائه، وللدعم الذي قدمته مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، في جنيف وتونس العاصمة على حد سواء، في تنظيم برنامجه.

5- وكان الانتقال إلى الديمقراطية بعد عام 2011 قد أسفر عن إقرار الدستور الجديد للبلد في عام 2014، وأسهم في تحقيق تحسن في مجال حماية حقوق الإنسان وإعمالها. ولكن التقدم المحرز في مجال الحقوق المدنية والسياسية يمكن أن يتعرض للتقويض جدياً إذا لم يقترن التحول الديمقراطي بتقدم مماثل في ميدان الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وبتحسن في الحياة اليومية للسكان. وتواجه تونس تحديات اقتصادية واجتماعية هامة:

انعدام الفرص أمام الشباب، وارتفاع معدل البطالة، والتفاوتات المستمرة بين الأقاليم، وغياب الاستثمارات الأجنبية، وعدم استقرار البيئة الاجتماعية والسياسية. ومواجهة هذه التحديات لن تؤدي فقط إلى تحسين الظروف المعيشية داخل البلد، بل ستكون بالغة الأهمية أيضاً في منع التطرف العنيف والإرهاب.

6- لقد شاب ماضي تونس المحسوبة والفساد واختلاس المال العام، تحت نظام الرئيس الأسبق زين العابدين بن علي. ومن أجل استرداد الثقة في المؤسسات العامة واستعادة الديمقراطية في تونس، تصبح القطيعة مع الماضي على نحو واضح ومطلق أمراً ضرورياً. وبالتالي، فإن الجهود الجارية التي تهدف إلى تعزيز الشفافية والمساءلة في القطاع العام تعد أساسية. وينبغي أن يتساوى الجميع في إمكانية الحصول على الوظائف والتعليم العام والرعاية الصحية والمنافع والخدمات العامة. وبدورها، فإن الجهود التي تبذلها الحكومة التونسية لتحسين الشفافية في الشؤون المالية العامة، والحد من التهرب الضريبي، ومنع التدفقات الخارجة غير المشروعة، وضمان إعادة الأصول المسروقة، تعد ضرورية لاستتباب أوضاع المالية العامة لتونس وكفالة استخدام المال العام بكفاءة في توفير الخدمات العامة.

ثانياً- حقوق الإنسان وسياسات الإصلاح الاقتصادي

ألف- المعايير الدولية ذات الصلة في مجال حقوق الإنسان

7- إن تونس طرف في معظم المعاهدات الدولية التي تحمي حقوق الإنسان، بما في ذلك العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، والاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري. كما صدقت على اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة واتفاقية حقوق الطفل واتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة.

8- ومن الأمور المحورية في سبيل إعمال حقوق الإنسان التزام الدول الأطراف بضمان عدم التمييز وبتخاذ التدابير المناسبة، باستخدام أقصى ما تسمح به مواردها المتاحة، لكفالة الإعمال التدريجي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وكما بينت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فإن مناسبة التدابير لا تشير فقط إلى التدابير التشريعية،

بل أيضاً إلى التدابير الإدارية والمالية، وإلى توفير سبل الانتصاف الفعالة من انتهاكات حقوق الإنسان⁽²⁾.

9- ويقع على الدول المقترضة ومؤسسات الإقراض التزامات بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان عند تنفيذ برامج الإصلاح الاقتصادي والتكيف الهيكلي⁽³⁾. فتدابير التقشف التي من شأنها تقليل التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تعد غير مبررة بموجب القانون الدولي إلا إذا استحال تجنبها وكانت ضرورية ومتناسبة، بمعنى أن اعتماد أي سياسة أخرى أو عدم التصرف سيكون من شأنه إلحاق ضرر أكبر بهذه الحقوق. وينبغي ألا تظل هذه التدابير سارية إلا بالقدر الذي لا يسبب تمييزاً؛ ويجب أن تحد من أوجه التفاوت وتضمن ألا تتضرر حقوق المحرومين والمهمشين من الأفراد والفئات بشكل غير متناسب. والأهم ألا تقوض أبداً من المضمون الأساسي الأدنى للحقوق المشمولة بحماية العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية⁽⁴⁾. وبالإضافة إلى ذلك، تتحمل الدول عبء ضمان ألا تُستحدث تدابير للتقشف إلا بعد دراسة متأنية للغاية لكل البدائل الأخرى الأقل تقييداً⁽⁵⁾.

10- وتشدد المبادئ التوجيهية المتعلقة بالديون الخارجية وحقوق الإنسان (انظر A/HRC/20/23) على أن تكفل الدول ألا تؤدي الحقوق والالتزامات الناشئة عن اتفاقات أو ترتيبات الديون الخارجية إلى عرقلة الأعمال التدريجي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ويضم التقرير المواضيعي للخبير المستقل (A/HRC/37/54) عرضاً موسعاً أكثر تفصيلاً عن مبادئ حقوق الإنسان المنطبقة في تقييم برامج الإصلاح الاقتصادي.

باء- الإطار الوطني لحقوق الإنسان

11- شكّل دستور تونس لعام 2014⁽⁶⁾ حدثاً هاماً بالنسبة للمنطقة. وهو يعدد غالبية الحقوق الواردة في العهدين الدوليين المذكورين أعلاه. فهو يضمن، في جملة أمور، الحق في تكوين النقابات والانضمام إليها (الفصل 36)، والحق في الصحة، بما يشمل التزام الدولة بضمان الرعاية الصحية المجانية لمعدومي ومحدودي الدخل والحق في المساعدة الاجتماعية (الفصل 38)، والحق في

(2) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 3 (1990) بشأن طبيعة التزامات الدول الأطراف.

(3) انظر A/HRC/37/54، الفقرات 25-34؛ والمبادئ التوجيهية المتعلقة بالديون الخارجية وحقوق الإنسان، A/HRC/20/23، المرفق.

(4) انظر بيان اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بشأن الدين العام، E/C.12/2016/1.

(5) انظر E/2013/82، الفقرة 18.

(6) أقره المجلس التأسيسي في 26 كانون الثاني/يناير 2014. ويرد النص الرسمي باللغة العربية على الرابط التالي: www.arp.tn/site/main/AR/docs/constitution.pdf.

التعليم العام المجاني بكل مراحلها (الفصل 39)، والحق في العمل وفي ظروف عمل لائقة وأجر عادل (الفصل 40)، والمساواة بين الرجال والنساء (الفصل 46).

12- وينص الفصل 20 من الدستور على أن المعاهدات الدولية التي تصدق عليها تونس، مثل الصكوك المذكورة أعلاه، تتمتع بمركز أعلى من القوانين الوطنية وأدنى من الدستور. ويمكن للقانون أن يفرض ضوابط على الحقوق والحريات التي يكفلها الدستور على ألا ينال من جوهرها (الفصل 49).

13- ويقضي الدستور بأن تسعى الدولة إلى تحقيق العدالة الاجتماعية والتنمية المستدامة والتوازن بين الأقاليم، استناداً إلى مؤشرات التنمية ومبدأ التمييز الإيجابي (الفصل 12). وهو يشدد على واجب دفع الضرائب والمساهمة في النفقات العامة من خلال نظام عادل ومنصف. ومن ثم، يوفر الدستور والمعاهدات الدولية لحقوق الإنسان التي صدقت عليها تونس، على الأقل نظرياً، إطاراً متيناً يمكن - ويتعين - تقييم السياسات الضريبية والاجتماعية والمتعلقة بالإصلاح الاقتصادي قياساً عليه.

14- ويشمل الدستور العديد من الأحكام الرامية إلى مكافحة الفساد، وضمان الشفافية المالية، وكبح التدفقات المالية غير المشروعة. وهو يشدد على وجوب أن تضمن الدولة الاستخدام السليم للمال العام وأن تتخذ التدابير اللازمة لصرفه وفقاً لأولويات الاقتصاد الوطني (الفصل 10). وهو يلزم الدولة بمنع الفساد وكل ما قد يهدد الموارد والسيادة الوطنية، ويقضي بأن تعمل الإدارة العامة "وفق مبادئ الحياد والمساواة واستمرارية المرفق العام، ووفق قواعد الشفافية والنزاهة والنجاعة والمساءلة" (الفصل 15). ويجب على جميع كبار المسؤولين الحكوميين، بمن فيهم أعضاء البرلمان، الإعلان عن ممتلكاتهم وفقاً لأحكام القانون (الفصل 11).

15- وينص الفصل 49 من الدستور على أن "تتكفل الهيئات القضائية بحماية الحقوق والحريات من أي انتهاك". ولكن اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، في استعراضها مؤخراً لامتنال البلد للعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ذكرت أن الإشارات إلى الحقوق المكفولة بالعهد لا تزال نادرة نسبياً في القرارات القضائية⁽⁷⁾. وينص الدستور على إنشاء محكمة دستورية تكلف بتقييم مدى دستورية التشريعات وامتنالها في مجال حقوق الإنسان، وإنشاء عدة هيئات دستورية مستقلة من بينها هيئة لحقوق الإنسان⁽⁸⁾ وهيئة للحكومة الرشيدة ومكافحة الفساد⁽⁹⁾ وهيئة للتنمية المستدامة وحقوق الأجيال القادمة⁽¹⁰⁾.

(7) انظر E/C.12/TUN/CO/3، الفقرتان 7 و8.

(8) انظر الفصل 128.

(9) انظر الفصل 130.

(10) انظر الفصل 129.

16- ويتعين أن تضمن اللوائح القانونية المنظمة لهذه الهيئات استقلاليتها الفعلية. ولهذا الغرض، ينبغي أن تحصل على ما يكفي من الموارد المالية والبشرية، وعلى تدريب لموظفيها إذا لزم الأمر. ومن المهم للغاية أن يكون لدى هيئة حقوق الإنسان والمحكمة الدستورية والسلطة القضائية عموماً القدرة على حماية جميع حقوق الإنسان بفعالية، وخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وأن تحوز السبل والخبرات اللازمة لهذا المسعى.

17- ويطلب الخبير المستقل إلى الحكومة أن تضمن وفاء هيئة حقوق الإنسان بجميع المقتضيات في إطار المبادئ المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان (مبادئ باريس). وهو يشدد على أهمية إنشاء آليات تظلم قضائية وغير قضائية تتسم بالاستقلالية والفعالية ويُسر الاستخدام على الصعيد الوطني، تكفل للأفراد الذين ربما تعرضت حقوقهم للانتهاك إمكانية التماس الانتصاف الملئم.

ثالثاً- التحديات المالية والاقتصادية والسياسية

18- شهدت تونس نمواً اقتصادياً هاماً خلال فترة حكم زين العابدين بن علي، من عام 1987 إلى عام 2011، وكان يُعتبر "نموذجاً للنجاح" في سياسات الإصلاح الاقتصادي لمؤسسات التمويل الدولية. ولكن ثورة عام 2011 أظهرت أن النمو الشامل اجتماعياً لم يكن من أعمدة هذا النموذج الاقتصادي. وكان هناك افتراض بأن النمو الاقتصادي وحده سيحسن من مستويات المعيشة، ولكن الواقع أن العديد من الناس تعرضوا للإقصاء، وخاصة المقيمين بعيداً عن المناطق الساحلية للبلد. ويرى الخبير المستقل أنه من الضروري تجنب تكرار أخطاء الماضي في سياق الجهود الراهنة التي تستهدف جذب الاستثمار، وتعزيز النمو الاقتصادي، واستتباب أوضاع المالية العامة لتونس.

19- وعلى الصعيد الرسمي، فإن صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ملتزمان بتعزيز النمو الشامل اجتماعياً. ومع ذلك، فإن من الممكن التساؤل بشأن ما إذا كانت الاشتراطات والمعايير المدرجة في برنامج الإصلاح الاقتصادي الحالي تعبر عن قطيعة واضحة مع السياسات السابقة. ويرى الخبير المستقل أن تدابير التكيف يتعين أن تستند إلى رؤية للاستقرار الاجتماعي والسياسي والمالي الطويل الأجل وأن تقوم على حقوق الإنسان. وينبغي أن تتضمن سياسات الإصلاح خطة التنمية المستدامة لعام 2030 وأن تتبع نهجاً للتنمية يستند إلى حقوق الإنسان.

20- إن تونس تواجه أوقاتاً صعبة. فالبيئة الاقتصادية العالمية الشائكة، مقترنة بأزمة في قطاع السياحة عقب الهجمات الإرهابية في عام 2015، قد أسفرت عن تباطؤ النمو الاقتصادي وتراجع في العائدات الضريبية في السنوات الأخيرة. وبلغ متوسط النمو الاقتصادي الحقيقي 4.5 في المائة في

السنوات الخمس التي سبقت ثورة عام 2011، ولكنه بلغ 1 في المائة بالكاد في السنوات الست التي تلتها. وظلت التفاوتات بين الأقاليم من ناحيتي التنمية الاقتصادية وإمكانية الحصول على العمل والرعاية الصحية الجيدة والتعليم شديدة.

21- وتثير البطالة القلق بوجه خاص، بما يشمل أنماط التمييز ضد المرأة في إمكانية الحصول على الوظائف في سوق العمل. وخلال الربع الأول من عام 2017، بلغ معدل البطالة الإجمالي 15.3 في المائة، ولكن معدل البطالة لدى الإناث (22.7 في المائة) كان أعلى بكثير من معدل البطالة لدى الذكور (12.5 في المائة). ويواجه خريجو التعليم العالي صعوبة خاصة في إيجاد عمل مدفوع الأجر: فوفقاً للإحصاءات الرسمية، يعاني من البطالة 41 في المائة من مجموع الخريجات و19.2 في المائة من مجموع الخريجين⁽¹¹⁾. ويتعين إيلاء الأولوية لإيجاد وظائف للنساء والشباب والأشخاص ذوي الإعاقة، وخاصة في المناطق المحرومة.

22- وقد زاد عجز الميزانية، الذي كان أقل من 3 في المائة في الفترة ما بين عام 2000 وعام 2010، ليصل إلى 6.1 في المائة في عام 2016 وسيبلغ 5.9 في المائة في عام 2017، وفقاً لتوقعات صندوق النقد الدولي - أي أعلى بكثير من التوقعات السابقة⁽¹²⁾. وكان الدين الخارجي لتونس قد ارتفع بشدة منذ عام 2011 ومن المتوقع أن يصل إلى 62 مليار دينار في عام 2017. وزادت نسبة الدين الخارجي إلى إجمالي الناتج المحلي من 51 في المائة إلى 70 في المائة بحلول نهاية عام 2016، وربما تبلغ ذروتها لتصل إلى 81 في المائة في عام 2018 وفقاً لأحدث تحليل للقدرة على تحمل الدين أجراه صندوق النقد الدولي. وقد تجاوز مستوى الدين نسبة 70 في المائة التي تمثل نقطة مرجعية تعتبرها المؤسسات المالية الدولية على نطاق واسع حداً معقولاً يمكن إدارته لاقتصادات الأسواق الناشئة. وسيطلب خفض نسبة الدين إلى 72.3 في المائة بحلول عام 2022 استمرار معدلات نمو إجمالي الناتج المحلي بين 3 و4 في المائة للسنوات الخمس المقبلة، وهو سيناريو متفائل نوعاً ما. ويمكن لصدمة اقتصادية خطيرة، مثل تخفيض قيمة الدينار التونسي بنسبة 30 في المائة، أن تدفع نسبة الدين الخارجي إلى إجمالي الناتج المحلي لتبلغ حوالي 113 في المائة⁽¹³⁾. ونظراً لأن الدينار قد انخفضت قيمته الإسمية الفعلية بنسبة 18 في المائة في الفترة ما بين أيار/مايو 2016 ونيسان/أبريل 2017، فمن الواضح أن هذه المخاطر قائمة. وقد دعم صندوق النقد الدولي تخفيض قيمة الدينار التونسي من أجل زيادة القدرة التنافسية للاقتصاد التونسي. ولكن عوضاً عن تقليل العجز التجاري، تسبب انخفاض قيمة العملة في استمرار زيادة الدين الخارجي لتونس.

(11) بيانات من المعهد الوطني للإحصاء، متاحة على الرابط التالي:

www.ins.tn/en/themes/emploi#horizontalTab1

(12) وزارة المالية، *Indicateurs des finances publiques*، متاحة على الرابط التالي:

www.finances.gov.tn؛ و 9، p. 17/203، International Monetary Fund country report No.

(13) International Monetary Fund country report No. 17/203، pp. 43-45.

23- وقد تضاعفت تقريباً التكلفة السنوية لخدمة الدين العام من حوالي 3.6 مليارات دينار في عام 2010 إلى 7 مليارات دينار في عام 2017، ومن المتوقع أن تبلغ ارتفاعاً قياسياً نسبته 22 في المائة من جميع النفقات العامة في عام 2018⁽¹⁴⁾. وتتجاوز خدمة الدين مجموع الميزانيتين السنويتين لوزارة الشؤون الاجتماعية (1.427 مليار دينار) ووزارة الصحة العمومية (1.742 مليار دينار)⁽¹⁵⁾.

24- ويساور الخبير المستقل القلق من أن الدين العام قد يصبح غير محتمل اقتصادياً واجتماعياً. فزيادة حجم خدمة الدين تقلل بقدر كبير من الحيز المالي للبلد اللازم لتعزيز الخدمات العامة التي تحمي حقوق الإنسان الأساسية. ومن ثم فهو يحث مقرضي البلد الدوليين على النظر في التخفيف بقدر أكبر من عبء الدين بهدف تخفيض خدمة الدين العام وإتاحة الموارد للاستثمار وفقاً لاستراتيجية إنمائية وطنية تُناقش على نطاق واسع.

رابعاً- برنامج الإصلاح الاقتصادي الحالي

25- من أجل التغلب على الصعوبات الاقتصادية والمالية، اتفقت الحكومة التونسية مع صندوق النقد الدولي في 7 حزيران/يونيه 2013 على ترتيبٍ احتياطي قدره 1.7 مليار دولار من دولارات الولايات المتحدة⁽¹⁶⁾. وعلى الرغم من أن هذا البرنامج قد ساعد في حفظ الاستقرار على مستوى الاقتصاد الكلي، فإن الوضع الاقتصادي لتونس لا يزال هشاً بسبب الانتقال السياسي الذي طال أمده وتعرض صناعة السياحة إلى نكسة مدمرة بعد الهجمات الإرهابية في عام 2015. وفي 20 أيار/مايو 2016، أقر المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي برنامجاً ثانياً تتجاوز قيمته 2.9 مليار دولار تُصرف على مدى أربعة أعوام. وستكون إتاحة القروض مرهونة بتنفيذ شروط متفق عليها بين الحكومة والصندوق⁽¹⁷⁾.

26- ويضم البرنامج الحالي عدة تدابير يرجح أن تكون لها آثار سلبية على التمتع بحقوق الإنسان. وفي صلب البرنامج خفضٌ في العجز المالي، ليصل إلى 2.5 في المائة من إجمالي الناتج المحلي في عام 2019، يتحقق من خلال إصلاحات ضريبية وتقليص في فاتورة الأجور العامة.

(14) المرصد التونسي للاقتصاد، "في الدين العام: هل ستمكن تونس من اجتياز 'جدار الديون'؟" (2017).

(15) Webdo، "Tunisie: le budget de l'État 2017 en détails" 20 كانون الأول/ديسمبر 2016.

(16) انظر: www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/14/01/49/pr13202

(17) International Monetary Fund country report No. 16/138, June 2016

ألف- القطاع العام وإصلاح أوضاع العمل

27- ينطوي برنامج الإصلاح الاقتصادي على إعادة هيكلة الخدمة المدنية من أجل تقليص فاتورة الأجور الباهظة لتصل إلى 12.7 في المائة من إجمالي الناتج المحلي عن طريق تجميد المرتبات والتعيينات في الخدمة المدنية، وإعادة نشر موظفي الخدمة المدنية من العاصمة إلى المناطق المحرومة، وإحداث تخفيضات في إجمالي عدد الموظفين، ووضع برنامج لترك الخدمة طوعاً⁽¹⁸⁾.

28- ويساور الخبير المستقل القلق من أن هذه التدابير يمكن أن تعوق إمكانية التحاق الشباب الباحثين عن عمل بالخدمة المدنية. وقد يؤدي تقليص القطاع العام إلى زيادة البطالة وترسيخ الأنماط التمييزية في سوق العمل التونسية، حيث إن تقليل الوظائف في القطاع العام سيؤثر بشكل غير متناسب على النساء العاملات في خدمات الإدارة العامة والتعليم والصحة. وإجمالاً، فإن هذا التقليص في الوظائف سيؤثر أيضاً على الحق في العمل وحقوق الإنسان ذات الصلة، بما فيها الحقوق في مستوى معيشي لائق والتعليم والضمان الاجتماعي والصحة.

29- ويجب ألا تحول الجهود التي تستهدف تقليل تكاليف القطاع العام دون معالجة حالات النقص في موظفي العيادات الصحية والمستشفيات، وخاصة في المناطق الريفية، أو في إدارة الضرائب وتفنيش العمل، أو في مقاضاة مرتكبي جرائم الفساد والجرائم الاقتصادية. ويتعين إيلاء الأولوية لإعادة ترتيب الموارد المالية والبشرية داخل الخدمة المدنية، عوضاً عن التجميد الشامل للتوظيف أو تسريح الموظفين.

30- ويود الخبير المستقل أيضاً الإعراب عن الحذر بشأن الإصلاحات المحتملة في سوق العمل. فحسبما أبرز تقرير صدر مؤخراً، لا توجد أدلة تجريبية على أن الإصلاحات التقشفية لسوق العمل، مثل تيسير تسريح العمال أو تجميد الأجور أو خفضها، قد أسفرت عن زيادة في النمو الاقتصادي أو التوظيف أو عن تحسين أحوال العمال⁽¹⁹⁾.

باء- الإصلاح الضريبي

31- وفقاً لبرنامج الإصلاح الاقتصادي المدعوم من صندوق النقد الدولي، يتعين تنسيق معدلات ضريبة القيمة المضافة واستحداث ضريبة أكثر تصاعدياً على دخل الأفراد، مع تخفيض المعدلات لذوي الدخل المنخفض، ومراجعة البدلات والاستقطاعات. ويرحب الخبير المستقل بأن الإصلاح الضريبي لعام 2017 قد ضمن أن عدداً كبيراً من الأشخاص من ذوي الدخل البالغ الانخفاض (حالياً، جميع الأشخاص الذين يكسبون أقل من 5 000 دينار) لم يعد يخضع

(18) المرجع نفسه.

(19) انظر: A/HRC/34/57.

بعد الآن لضريبة الدخل. ومع ذلك، فإنه يلاحظ مع القلق أن معدلات الضريبة للأشخاص ذوي الدخل المنخفضة إلى المتوسطة التي تتراوح بين 5 000 دينار و20 000 دينار قد زادت، فيما ظلت المعدلات للأشخاص الذين يكسبون أكثر من 50 000 دينار عند 35 في المائة. وبعبارة أخرى، فإن الإعفاء الضريبي المتاح للفقراء قد تم تمويله من زيادة معدلات ضريبة الدخل للفئات المنخفضة والمتوسطة الدخل، ولكنه لم يسفر عن زيادة الضريبة على أكثر الفئات ثراء.

32- وأظهرت دراسة أجريت مؤخراً وجود تعارض جزئي بين المبدأ الدستوري المتعلق بفرض الضرائب على نحو عادل ومنصف وأسلوب تقاسم العبء الضريبي حالياً⁽²⁰⁾. وتأتي نسبة 71 في المائة من مجمل إيرادات الضرائب على الدخل من الاستقطاعات المباشرة التي يدفعها الموظفون في القطاع الرسمي. وتقدر الدراسة أن حوالي 30 في المائة من مجمل النشاط الاقتصادي يكون في القطاع غير الرسمي ومن ثم لا يخضع للضريبة إطلاقاً. وبالإضافة إلى ذلك، فإن 52 في المائة من مجموع الأشخاص الذين يعملون لحسابهم الخاص ممن يتعين عليهم دفع الضرائب عن الأنشطة الصناعية والتجارية لم يقدموا أية إقرارات ضريبية. ويعد الخضوع للضريبة ضعيفاً أيضاً في المهن الحرة (مثل المحامين والمهندسين المعماريين والمحاسبين والمهندسين والأطباء)، حيث لا يقدم 27 في المائة إقرارات ضريبية، ولا يدفع أي ضريبة فعلياً سوى 54 في المائة من مجموع المهنيين المسجلين العاملين لحسابهم الخاص (والمتبقون إما في حالة عجز أو هم دون الحد الأدنى للخضوع للضريبة)⁽²¹⁾.

33- وفيما شهدت الإيرادات الضريبية من العاملين في القطاع الرسمي زيادة كبيرة منذ عام 2011، حدث انخفاض هام في الإيرادات الضريبية من الأعمال التجارية وشركات تصدير النفط بعد عام 2014⁽²²⁾. ولا تسهم ضرائب الشركات إلا بحوالي 11 في المائة من مجمل الإيرادات الضريبية⁽²³⁾. وقد دفع أقل من ربع الشركات المسجلة، وعددها 136 000 شركة، ضرائب في عام 2015، ولم تقدم 43 في المائة من مجمل الشركات المسجلة (63 000)

(20) Association Tunisienne des Economistes, "Ancre de la justice fiscale et mobilisation des ressources propres", تشرين الأول/أكتوبر 2017، متاح على الرابط التالي:

www.asectu.org/10-actualites-activites/354-conférence-débat-ancrage-de-la-justice-fiscale-et-mobilisation-des-ressources-propres

(21) المرجع نفسه، الصفحات 7 و35-43.

(22) المرصد التونسي للاقتصاد، "انهيار تاريخي لمساهمة الشركات في العائدات الجبائية"، ما وراء الأرقام، رقم 10، 2017.

(23) Association Tunisienne des Economistes, "Ancre de la justice fiscale et mobilisation des ressources propres", p. 22

إقرارات ضريبية⁽²⁴⁾. وُعرضت على الخبير المستقل أيضاً شواغل بشأن ضعف قدرة الدولة على التفتيش الضريبي وتسبب الإعفاءات الضريبية المنتظمة في تشجيع التهرب الضريبي إلى حد ما⁽²⁵⁾.

34- ونظراً لتحرير السوق واتفاقات التجارة، فإن الرسوم الجمركية لا تُدر سوى 8 في المائة تقريباً من مجمل الإيرادات الضريبية غير المباشرة. (بانخفاض من حوالي 28 في المائة خلال فترة 1985-1995). ونتيجة لذلك يتزايد اعتماد الدولة على الدخل من ضريبة القيمة المضافة (حوالي 48 في المائة من مجمل الإيرادات الضريبية غير المباشرة، بارتفاع من نسبة 35 في المائة)⁽²⁶⁾ - وهي ضريبة تؤثر بشكل غير متناسب على ميزانية الفئات المنخفضة الدخل. وزاد قانون المالية لسنة 2018 من معدلات ضريبة القيمة المضافة بواحد في المائة إضافية، بما يزيد من العبء على الأسر المعيشية المنخفضة والمتوسطة الدخل.

35- وخلصت دراسة أجريت مؤخراً لقياس أثر السياسة المالية على الفقر في تونس إلى أن الآثار المجتمعة لفرض الضرائب والتحويلات الاجتماعية والإعانات لم تقلل الفقر سوى في صفوف الفئات ذات الدخل البالغة الانخفاض (أي دون خطي الفقر اللذين حددهما البنك الدولي والبالغين 1.25 دولار و2.5 دولار يومياً). أما إذا استُخدم خط الفقر الوطني الأنسب في تونس، فإن السياسات الضريبية والتحويلات الاجتماعية والإعانات تزيد في واقع الأمر من معدل الفقر من 12.3 في المائة إلى 13 في المائة. وخلصت الدراسة إلى أن فئة المستوى المتوسط من الفقر هي ممولٌ صافٍ لنظام الضرائب والتحويلات الاجتماعية⁽²⁷⁾.

36- ويود الخبير المستقل التشديد على أن مبدأ العدالة الاجتماعية يتعين أن يكون عماد الإصلاح الضريبي في البلد. وينبغي أن يشمل ذلك ضريبة أكثر تصاعدياً على دخل الأفراد مع تخفيض المعدلات لذوي الدخل المنخفض، وزيادة الكفاءة والإنصاف في إدارة الضرائب بما يضمن أن يفي كبار دافعي الضرائب بالتزاماتهم الضريبية بشكل كامل. وفضلاً عن ذلك، ثمة حاجة ماسة لتقييم الأثر التراكمي للكيفية التي ستؤثر بها الإصلاحات المقررة على صعيدي الضرائب والضمان الاجتماعي في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية لمن يعيش في تونس، بما يشمل النظر في توزيع الدخل والفقر⁽²⁸⁾.

(24) المرجع نفسه، صفحة 43.

(25) انظر على سبيل المثال، "Mounir Hassine, "Rapport sur les droits économiques et sociaux 2017" المنتدى التونسي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، حول الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، سبع سنوات بعد الثورة.

(26) المرجع نفسه.

(27) Nizar Jouini and others, "Fiscal incidence and poverty reduction: evidence from Tunisia", Tulane University, Commitment to Equality (CEQ) working paper, June 2017 update, pp. 6 and 19.

(28) انظر A/HRC/37/54.

جيم- إصلاح الضمان الاجتماعي

37- بينما يضمن الدستور الحق في المساعدة الاجتماعية، فإن العديد من التونسيين، وخاصة منهم المقيمون في المناطق الداخلية الأكثر فقراً أو العاملون في القطاع غير الرسمي، مشمولون على نحو غير كاف بنظام الضمان الاجتماعي القائم. ويوجد في تونس صندوقان كبيران قائمان على الاشتراكات للضمان الاجتماعي - وهما الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية، الذي يغطي القطاع العام، والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، الذي يغطي القطاع الخاص. وتشمل التغطية الفعلية 85 في المائة من مجموع العاملين في القطاعين العام والخاص. ولكن معظم العاملين في القطاع غير الرسمي (الذين تقدر نسبتهم بحوالي 37 في المائة من إجمالي القوى العاملة) غير مشمولين بأي ضمان اجتماعي. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الصندوقين كليهما يعانيان من عجز ضخم.

38- ووفقاً لبرنامج الإصلاح الاقتصادي المتفق عليه مع صندوق النقد الدولي، من المقرر أن يشهد نظام الضمان الاجتماعي إصلاحاً عن طريق "شبكة أمان اجتماعي محددة الهدف"، تتضمن رقماً تعريفيماً فريداً للضمان الاجتماعي لكل مستفيد، ويتسع نطاقها ليشمل جميع المسجلين في نظام الضمان الاجتماعي. ويرى الخبير المستقل أن تحسين الاستهداف ينبغي ألا يعني إعادة توجيه الاستحقاقات حصراً لمن يعانون الفقر المدقع بينما لا تحصل في الوقت نفسه قطاعات كبيرة من السكان الفقراء على التغطية الكافية. ويتضمن برنامج الإصلاح أيضاً إصلاحاً شاملاً لنظام المعاشات التقاعدية، بما يشمل مراجعة نظام الاشتراكات واستحقاقات المعاشات التقاعدية من أجل تقليص أوجه العجز في الصندوق الوطني للتقاعد وصندوق الضمان الاجتماعي.

39- ويود الخبير المستقل أن يُثني على الحكومة التونسية لزيادتها عدد الأسر المعيشية التي تتلقى مساعدة اجتماعية ممولة من الضرائب - من 135 000 في عام 2010 إلى 250 000 في عام 2016⁽²⁹⁾. ويعد البرنامج الوطني لإعانة العائلات المعوزة هو برنامج التحويلات النقدية الرئيسي الذي يوفر الدعم للأسر الفقيرة. وقد أُعيد النظر عام 2016 في مبلغ الإعانة لزيادته إلى 150 ديناراً شهرياً للأسرة المعيشية، وذلك للتعويض عن انخفاض القوة الشرائية للدينار التونسي.

40- وقد أقرت الحكومة بأن البرنامج الوطني لإعانة العائلات المعوزة لم يُغلق فجوات الفقر بين الأقاليم⁽³⁰⁾. فبينما تُسهم الاستحقاقات بحوالي 20 في المائة من دخل المستفيدين من الأسر المعيشية الفقيرة، فإنها عادة ما تكون غير كافية لإخراج هذه الأسر من الفقر. ورغم الجهود المبذولة من أجل زيادة التغطية، فإن البرنامج لم يتطور بعد ليصبح نظاماً للحماية الاجتماعية الشاملة للفئات السكانية

(29) انظر E/C.12/TUN/Q/3/Add.1، الفقرة 58.

(30) المرجع نفسه.

الضعيفة. ووفقاً لدراسة أجراها البنك الدولي مؤخراً، فإن البرنامج لا يغطي سوى 12.6 في المائة تقريباً من أفقر 20 في المائة من السكان التونسيين⁽³¹⁾. وهناك أيضاً توزيع غير متكافئ للمستفيدين في الأقاليم المختلفة بما لا يتوافق مع التوزيع الفعلي للفقر في تونس، وانعدام للشفافية وللتطبيق المتسق لمعايير الأهلية في جميع أنحاء تونس. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الأشخاص الذين يشعرون أن طلباتهم للحصول على المساعدة الاجتماعية قد رُفضت دون مبرر ليس لديهم أي آلية مستقلة للشكوى بمقدورها مراجعة القرارات بأسلوب فعال وقليل الكلفة.

41- وفضلاً عن ذلك، ثمة حاجة إلى ضمان الاستدامة المالية لصندوقي المعاشات التقاعدية والضمان الاجتماعي وإلى غلق الفجوات في شبكة الضمان الاجتماعي للبلد⁽³²⁾، بطرق منها إنشاء نظام للتأمين الاجتماعي من البطالة. ويتعين أيضاً وضع استراتيجية وطنية لمكافحة الفقر، استناداً إلى بيانات مصنفة.

42- وينبغي أن تكون استحقاقات المعاش التقاعدي والضمان الاجتماعي ملائمة وكافية للقضاء على الفقر المدقع، وأن تحد من الفقر وعدم المساواة. ويتعين أيضاً إيلاء اهتمام خاص بتحسين حماية المرأة الريفية في تونس من جانب العمل ومن الجانب الاجتماعي⁽³³⁾، كما يتعين أن يكون الحصول على المساعدة الاجتماعية متاحاً لكل من يفي بمعايير الأهلية. وينبغي أن يتبع إصلاح نظام الحماية الاجتماعية نهجاً قائماً على حقوق الإنسان وأن يستمر في الاسترشاد بتوصية أروزيات الحماية الاجتماعية، 2012 (رقم 202) الصادرة عن منظمة العمل الدولية. وفي هذا الخصوص، يرحب الخبير المستقل بتوقيع الحكومة التونسية على مذكرة اتفاق لتنفيذ البرنامج القطري للعمل اللائق للفترة 2017-2022 مع منظمة العمل الدولية ونقابات العمال.

دال- إعانات الطاقة والغذاء

43- يشمل برنامج الإصلاح الاقتصادي خفضاً وإصلاحاً لإعانات الطاقة، بما فيها إعانات الكهرباء، وزيادة في الأسعار للمستخدمين. ووفقاً لصندوق النقد الدولي، يتعين توفير سعر مدعم لحماية الشرائح الأكثر حرماناً في المجتمع.

(31) انظر World Bank, "Consolidating social protection and labor policy in Tunisia", p. 37, fig. 27.

(32) مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان: " L'approche basée sur les droits de l'homme " du

"système de sécurité sociale tunisien", كانون الأول/ديسمبر 2013، متاح على الرابط التالي:

<https://issuu.com/dorraloudhaief/docs/rapport>

(33) مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان وهيئة الأمم المتحدة للمرأة ووزارة المرأة والأسرة والطفولة في تونس، " Travail des femmes en milieu rural et leur accès à la protection sociale " (2016).

44- وأشار البنك الدولي إلى أنه خلال الفترة 2013-2014، أنفقت تونس حوالي 6.9 في المائة من إجمالي الناتج المحلي على أوجه الدعم المختلفة للطاقة والنقل والسلع الأساسية الرئيسية، فيما شكل إجمالي الإنفاق على برامج المساعدة الاجتماعية 0.4 في المائة فقط من إجمالي الناتج المحلي⁽³⁴⁾. ويتفق الخبير المستقل مع الرأي القائل إن الدولة بإمكانها تحقيق حماية اجتماعية أفضل عن طريق خفض إعانات الطاقة للأسر المعيشية غير الفقيرة وإعادة استثمار تلك الأموال في نظام حماية اجتماعي شامل يغطي كل الأفراد المحتاجين. ومع ذلك، فمن دون اتخاذ أية تدابير للتخفيف، يرجح أن تتسبب زيادة أسعار الكهرباء وإلغاء إعانات الوقود الأخرى في زيادة الفقر بنسبة 2.5 في المائة. ومن الضروري ضمان أن يكفل أي إصلاح للدعم قدرة الفقراء على تحمل تكاليف الطاقة والغذاء، وأن يقترن بالتوسع في المساعدة الاجتماعية من أجل ضمان التغطية الشاملة⁽³⁵⁾.

45- ويساور الخبير المستقل القلق بشأن زيادة تكلفة المعيشة في تونس، بما يؤثر بشكل خاص على الأشخاص ذوي الدخل المنخفض. ووفقاً لآخر الإحصاءات المتاحة، زادت خلال عام 2017 تكاليف الغذاء والمشروبات غير الكحولية بنسبة 8.3 في المائة، والملابس والأحذية بنسبة 6.7 في المائة، والإسكان والمياه والكهرباء والغاز بنسبة 4.2 في المائة، والنقل بنسبة 5.9 في المائة⁽³⁶⁾.

هاء- إصلاح النظام الصحي

46- يكفل الفصل 38 من الدستور الحق في الصحة، ويحدد أن "تضمن الدولة الوقاية والرعاية الصحية لكل مواطن، وتوفر الإمكانيات الضرورية لضمان السلامة وجودة الخدمات الصحية" ويلزم الدولة بأن "تضمن العلاج المجاني لفاقدى السند، ولذوي الدخل المحدود". ويشيد الخبير المستقل بهذه الأحكام الرامية إلى ضمان إمكانية الوصول ويُسّر التكلفة والجودة فيما يتعلق بالحق في الصحة. ومن الواضح أن هناك صعوبة أكبر في ضمان الحق في الصحة للجميع في واقع الأمر، وخاصة في سياق القيود المالية الراهنة.

47- وبذلت تونس بعد استقلالها جهوداً حثيثة من أجل بناء نظام صحي عام. وعلى مدى عقود، كانت الصحة والتعليم في صدارة جدول الأعمال السياسي ومثلاً حوالي ثلث إجمالي الإنفاق العام. وبُنيت مرافق صحية عامة في أنحاء

(34) World Bank, "Consolidating social protection and labour policy in Tunisia: building systems, connecting to jobs", Washington D.C., December 2015, p. 31

(35) انظر أيضاً: Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA), "Social protection: country profile: Tunisia", 16 November 2016, E/ESCWA/SDD/2016/CP.1, p. 15

(36) المعهد الوطني للإحصاء، مؤشر أسعار الاستهلاك العائلي، كانون الأول/ديسمبر 2017، متاح على الرابط التالي: www.ins.tn/sites/default/files/publication/pdf/Communiqu%C3%A9%20de%20presse_IPC_base_.Decembre%202017def%20_1_.pdf

البلد كافة، باتباع نموذج لإيصال الرعاية الأولية. وأسفر مجمل التحسينات على النظام الصحي التونسي عن زيادة كبيرة في متوسط العمر المتوقع (75.1 سنة في عام 2015)، وانخفاض في معدل وفيات الأطفال دون سن الخامسة من 233 لكل 1 000 مولود حي في عام 1965 إلى 14 في عام 2015⁽³⁷⁾. ومع ذلك، لا تزال هناك تفاوتات إقليمية شديدة. فعلى سبيل المثال، يزيد معدل الوفيات النفاسية في المناطق الريفية مثل القصرين بأكثر من ثلاثة أمثال عن المناطق الحضرية مثل سوسة⁽³⁸⁾.

48- وفي إطار برامج التكيف الهيكلي المنفذة خلال منتصف الثمانينيات، استُحدثت رسوم الاستخدام، مع استثناء الخدمات الوقائية والإرشادية. وانخفض الإنفاق العام على الصحة في الفترة ما بين عامي 1995 و2011 من 2.7 في المائة إلى 2.3 في المائة من إجمالي الناتج المحلي، فيما زاد الإنفاق الصحي الخاص سريعاً بمعدل نمو سنوي متوسطه 19 في المائة بسبب زيادة تكاليف الأدوية والاستخدام المتنامي للمرافق الخاصة⁽³⁹⁾. وزادت حصة المدفوعات من الأموال الخاصة في مجموع الإنفاق على الرعاية الصحية من 36 في المائة في السبعينيات إلى حوالي 42 في المائة عام 2013⁽⁴⁰⁾. ومع التناقص التدريجي في تمويل المرافق العامة، تزايد سعي المرضى، بمن فيهم المشمولون بالتأمين، للحصول على الرعاية الصحية في القطاع الخاص.

49- وبينما تعد الخدمات الصحية العامة مجانية رسمياً للأشخاص معدومي الدخل، فإن الفقراء ينفقون في واقع الأمر نسبة كبيرة من دخلهم المحدود على خدمات الرعاية الصحية. ووفقاً لدراسة أجراها البنك الدولي، فإن أفقر 20 في المائة من السكان ينفقون حوالي 7 في المائة من دخلهم المتاح على النفقات الصحية من الأموال الخاصة⁽⁴¹⁾.

50- وبعد عام 2011، بُذلت بعض الجهود من أجل تخصيص المزيد من الموارد لنظام الصحة العامة، ولكن تدابير النقشف الأخيرة قد تبدد هذه الجهود⁽⁴²⁾. وعلى سبيل المثال، شهدت ميزانية وزارة الصحة في عام 2017 تخفيضاً طفيفاً من 1 752 مليار دينار إلى 1 742 مليار دينار، مقابل زيادة

(37) World Health Organization (WHO), Tunisia statistical profile، متاح على الرابط التالي:

www.who.int/gho/countries/tun.pdf?ua=1

و www.childmortality.org/index.php?r=site/graph&ID=TUN_Tunisia

.TUN_Tunisia

(38) Chokri Arfa and Heba Elgazzar, "Consolidation and transparency: transforming Tunisia's health care for the poor", World Bank, Washington D.C., January 2013, p. 5

(39) المرجع نفسه.

(40) WHO, Global health expenditure database و Global Health Watch, "The right to health in Tunisia"

(41) Arfa and Elgazzar, "Consolidation and transparency", p. 12

(42) WHO, Global health expenditure database، متاح على الرابط التالي:

http://apps.who.int/nha/database/Key_Indicators_by_Country/Index/en

إجمالية في الميزانية الوطنية نسبتها 10.7 في المائة. وفيما تعد التخفيضات بالقيمة الإسمية محدودة لهذه الوزارة، فإنها تمثل - عند تعديلها في ضوء نسبة التضخم - انخفاضاً هاماً في ميزانية الرعاية الصحية العامة بنسبة 6 في المائة تقريباً⁽⁴³⁾.

51- وقد شهدت المرافق الصحية الخاصة رواجاً في المناطق الساحلية حيث جذبت موظفين طبيين مؤهلين، فيما تدهورت المراكز الصحية العامة وخاصة في المناطق الداخلية، وتعاني من نقص في الموظفين الطبيين والمتخصصين والأدوية. وتعد التفاوتات في الخدمات واضحة⁽⁴⁴⁾. ويعتمد حوالي 80 في المائة من التونسيين على نظام الرعاية الصحية العامة، ولكن هذا النظام لا يوظف سوى نصف إجمالي الأطباء. وفي المقابل، فإن القطاع الصحي الخاص يمتلك 72 في المائة من مجمل معدات التشخيص المتقدمة، ولكنه لا يخدم سوى 20 في المائة من السكان⁽⁴⁵⁾. ويوجد في تونس العاصمة ما متوسطه 3.5 أطباء لكل 1 000 نسمة، فيما يخدم سكان جنوبيه والقيروان وتطاوين 0.6 طبيب لكل 1 000 نسمة⁽⁴⁶⁾. وقد أدت أعمال الخصخصة في القطاع الصحي إلى وجود نظام مزدوج لتوفير الخدمة: واحد للأغنياء القادرين على دفع قيمة الخدمات الخاصة الجيدة، والآخر للفقراء الذين يحصلون على الخدمة من قطاع عام متراجع⁽⁴⁷⁾. ويعرب الخبير المستقل عن القلق بشكل خاص من أن تكاليف الخدمات الصحية للمرضى الخارجيين قد زادت بنسبة 7.4 في المائة خلال عام 2017، مما يبرز مشاكل يُسر التكلفة لإعمال الحق في الصحة، وخاصة للأشخاص ذوي الدخل المنخفض⁽⁴⁸⁾.

52- ويرحب الخبير المستقل بأن نظام الصحة التونسي يتطلع إلى توفير التغطية الشاملة. ويتوفر التأمين الصحي العام من خلال صندوق الصحة العامة (الصندوق الوطني للتأمين على المرضى) الممول من برنامجي الضمان الاجتماعي الكبيرين للقطاعات الخاص والعام. وفي عام 2013، شملت تغطية الصندوق المذكور ما يقرب من 7 ملايين تونسي، بمن فيهم المعالون، مما يعادل 63 في المائة من السكان.

(43) "Tunisie: le budget de l'État 2017 en détails" Webdo، متاح على الرابط التالي:

.www.webdo.tn/2016/12/20/budget-de-letat-2017-details/

(44) Dialogue sociétal sur les politiques, les stratégies et les plans nationaux de santé: Santé en Tunisie, état des lieux, 2014

(45) Comité technique du dialogue sociétal, "Pour une meilleure santé en Tunisie : faisons le chemin ensemble" (2014). Propositions soumises à la conférence nationale de la santé, p. 19

(46) المعهد الوطني للإحصاء "Tunisie en chiffres 2016", p. 18

(47) Global Health Watch, "The right to health in Tunisia", p. 131

(48) المعهد الوطني للإحصاء، مؤشر أسعار الاستهلاك العائلي، كانون الأول/ديسمبر 2017، صفحة 4.

53- والسكان غير المدرجين في نظام الضمان الاجتماعي مشمولون ببرنامجين للمساعدة الطبية المجانية: أحدهما يقدم الرعاية المجانية في المؤسسات الصحية العامة لأفراد الأسر المعيشية المدرجين في البرنامج الوطني لإعانة العائلات المعوزة الذي يغطي الفئة الأشد حرماناً، والآخر يوفر الرعاية الصحية العامة بتكاليف مخفضة للأسر المعيشية القريبة من خط الفقر الوطني. وفي عام 2015، كانت 250 000 أسرة معيشية (حوالي 7.5 في المائة من مجمل الأسر المعيشية) مدرجة في برنامج الرعاية الصحية المجاني، فيما تلقت 602 000 أسرة معيشية أخرى (أو حوالي 20 في المائة من مجمل الأسر المعيشية) رعاية صحية مدعومة في المؤسسات العامة⁽⁴⁹⁾. وتفيد التقارير بأن صندوق الصحة العامة وبرنامجي المساعدة الطبية المجانية يحققون تغطية في مجال الرعاية الصحية تبلغ نسبتها حوالي 94 في المائة⁽⁵⁰⁾. ومع ذلك، تشير البيانات الحديثة من المسح الوطني للأسر المعيشية عام 2015 إلى أن حوالي 18.7 في المائة من الأفراد الذين يعيشون تحت خط الفقر الوطني محرومون من التغطية الصحية العامة⁽⁵¹⁾.

54- شهدت السنوات الأخيرة زيادة كبيرة في نفقات صندوق الصحة العامة، حيث تضاعف تقريباً في الفترة ما بين عامي 2010 و2016 عدد المستفيدين من ذوي الأمراض المزمنة المشمولين بتغطية الصندوق. وبالإضافة إلى ذلك، فإن المتأخرات البالغة 1.7 مليار دينار من صندوق المعاشات التقاعدية اللذين يمولان صندوق الصحة العامة تهدد توفير الخدمات الصحية العامة الأساسية. ووفقاً لصندوق النقد الدولي، فإن صندوق الصحة العامة قد لا يتمكن قريباً من تغطية المدفوعات للصيادلة المركزية أو لمقدمي خدمات الرعاية الصحية⁽⁵²⁾.

55- وهناك العديد من الأسباب وراء عدم قيام الدولة جزئياً بإعمال الحق الدستوري في الرعاية الصحية المجانية. فالأفراد قد لا يحصلون على البطاقة العامة للرعاية الصحية العامة المجانية أو المدعومة، رغم استحقاقهم لها. ومخزون الأدوية التي تُقدم مجاناً في مراكز الصحة العامة قد نفذ ويتعين شراؤها بشكل خاص من الصيدليات التجارية. ودفعات السداد التشاركي، وخاصة للأشخاص من ذوي الأمراض المزمنة المدرجين في البرنامج المدعوم، تضيف إلى عبء التكاليف الصحية. وأخيراً، فإن الفساد الذي يؤثر

(49) Association tunisienne de défense du droit à la santé, Rapport sur le droit à la santé en Tunisie, annex (تشرين الأول/أكتوبر 2016).

(50) ESCWA, "Social protection country profile: Tunisia", E/ESCWA/SDD/2016/CP.1, p. 16

(51) المعهد الوطني للإحصاء، "المحة: الاستهلاك ومستوى المعيشة"، عدد 1، كانون الأول/ديسمبر 2016، متاح على الرابط التالي:

<http://www.ins.tn/sites/default/files/publication/pdf/flach%20consommation%20arabe1.pdf>

(52) "Assurance maladie: le و International Monetary Fund country report No. 17/203, pp. 9 and 60 deficit de la CNAM s'aggrave", *Kapitalis*, 25 April 2017

على النظام الصحي التونسي كثيراً ما يتطلب دفع المستخدمين لمبالغ بشكل غير نظامي من أجل ضمان الحصول على الخدمات.

واو- آخر المستجدات

56- في وقت الانتهاء من هذا التقرير، في أوائل عام 2018، كانت تدابير التقشف المنفذة للحد من عجز الميزانية قد أثارت احتجاجات واسعة تحولت إلى أعمال عنف. وأفادت التقارير بوفاة أحد المحتجين في 8 كانون الثاني/يناير 2018، وأصيب أكثر من 40 شرطياً، وأفيد باعتقال أكثر من 500 شخص⁽⁵³⁾. وقد حرك الاحتجاجات التضخم المتسارع الذي وصل إلى 6.4 في المائة في كانون الأول/ديسمبر 2017، والتدابير المشمولة بقانون المالية لعام 2018 المصممة لخفض العجز في الميزانية من 6 في المائة عام 2017 إلى 4.9 في المائة في عام 2018، بما يشمل 1 في المائة ضريبة مساهمة اجتماعية على الدخل وأرباح الشركات و 1 في المائة زيادة في ضريبة القيمة المضافة ورفع الضرائب على السيارات والكحول والاتصالات والتأمين. ويبدو أن ما أطلق شرارة الاحتجاجات هو الزيادة التي بدأ العمل بها في 1 كانون الثاني/يناير 2018 بنسبة 3-4 في المائة على أسعار البنزين والديزل والغاز (المستخدم على نطاق واسع في الطهي والتدفئة في المنازل) - وهي الزيادة الثانية في غضون ستة أشهر⁽⁵⁴⁾.

خامساً- مواجهة الفساد والتدفقات المالية غير المشروعة

57- لقد كان الفساد والمحسوبية متفشيين خلال فترة حكم الرئيس الأسبق زين العابدين بن علي. وكان للسيدة الأولى السابقة، ليلي الطرابلسي، وأشقائها العشرة، حصص مسيطرة في العديد من الأعمال التجارية من بينها شركات طيران، وشركات لتقديم خدمات الإنترنت والاتصالات، ومحطات إذاعية وتلفزيونية، ومعارض لبيع السيارات، ومتاجر تجزئة كبيرة. وحددت دراسة أعدها البنك الدولي عن استلاب الدولة في تونس 662 شركة تمتلكها الدائرة الداخلية للنظام السابق. ولم تمثل هذه الشركات سوى 0.2 في المائة من مجمل الشركات التونسية الخاصة، ولكنها كانت الأكثر تحقيقاً للربح، حيث شكلت 16 في المائة من مجمل أرباح القطاع الخاص، الأمر الذي يسرته أيضاً احتكارات أقرتها الدولة أو حقوق حصرية وفرت لها الحماية من المنافسة⁽⁵⁵⁾. وقُدرت الخسارة الاقتصادية مما شهدته تونس في الفترة ما بين عامي 2000 و 2008 من فساد

(53) "Tunisia protests, authorities accused of indiscriminate crackdown", *The Guardian*, 11 January 2018، متاح على الرابط التالي: www.theguardian.com/world/2018/jan/11/tunisia-hundreds-arrested-violent-protests-army-deployed-cities.

(54) "Anti-austerity protests erupt", *Economist Intelligence Unit*, 10 January 2018

(55) انظر على سبيل المثال: Bob Rijkers, Caroline Freund and Antonio Nucifora, "All in the family: State capture in Tunisia," World Bank policy research working paper 6810, March 2014.

ورشوة وعمولات غير مشروعة وسوء تسعير تجاري بائنين في المائة من إجمالي الناتج المحلي سنوياً⁽⁵⁶⁾.

58- وللأسف، فإن المشكلة لم تختف منذ ثورة عام 2011. فلا يزال الفساد يمثل قوة مزعومة للاستقرار في تونس، مؤثراً على اقتصادها ومقوضاً للتمتع بحقوق الإنسان فيها⁽⁵⁷⁾. ووفقاً لدراسة استقصائية أجريت عام 2016، ادعى 64 في المائة من مجموع المستجيبين أن الفساد قد ازداد على مدى الاثني عشر شهراً الماضية، رغم الجهود العديدة التي تبذلها الحكومة لمواجهته⁽⁵⁸⁾. وفي استطلاع للرأي أجري في آب/أغسطس عام 2017 في أنحاء البلد كافة، أفاد 89 في المائة من مجموع المستجيبين بأن الفساد قد ازداد منذ ثورة عام 2011⁽⁵⁹⁾.

59- والفساد لا يقوض الاقتصاد فقط، بل يعد أيضاً من أسباب انعدام المساواة وضعف سيادة القانون وتخصيص المال العام للخدمات على نحو غير كفء، وهي أمور لا تزال كلها تؤثر في تمتع العديد من التونسيين بالحقوق. وعلى سبيل المثال، في آب/أغسطس 2017، أفاد 17 في المائة من مجموع المستجيبين لدراسة استقصائية أنهم واجهوا شخصياً الفساد في المستشفيات، و13 في المائة مع شرطة المرور، و8 في المائة عند استعمال الخدمات الاجتماعية⁽⁶⁰⁾. وفضلاً عن ذلك، ادعى العديد من المستجيبين أنهم واجهوا شخصياً الفساد في المدارس العامة أو في المحاكم أو عند التعامل مع البلديات والإدارات العامة الإقليمية⁽⁶¹⁾.

60- ولم يسفر الفساد فقط عن سوء تخصيص المال العام، بل ساهم أيضاً في تراكم الدين العام من خلال انخفاض الإيرادات الضريبية. ومن ثم فإن الفساد يقلص كثيراً من الاستثمارات في الخدمات العامة الضرورية لإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وفضلاً عن ذلك، فإن الفساد يؤثر

(56) Antonio Nucifora and Bob Rijkers, "The unfinished revolution: bringing opportunity, good jobs and greater wealth to all Tunisians", World Bank, May 2014, p. 111

(57) سارة يركيس ومروان المعشر، "عدوى الفساد في تونس: المرحلة الانتقالية في خطر"، مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي، تشرين الأول/أكتوبر 2017؛ و"الانتقال المعطل في تونس: فساد مالي ونعرات جهوية" الفريق الدولي المعني بالأزمات، 10 أيار/مايو 2017، متاح على الرابط التالي: www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/north-africa/tunisia/177-blocked-transition-corruption-and-regionalism-tunisia

(58) منظمة الشفافية الدولية، "الناس والفساد: دراسة مسحية للشرق الأوسط وشمال أفريقيا 2016 - باروميتر الفساد العالمي". متاح على الرابط التالي: www.transparency.org

(59) 'International Republican Institute, "Public opinion survey of Tunisians", August 2017, p. 45 متاح على الرابط التالي: www.iri.org/sites/default/files/2017-9-26_tunisia_poll_presentation.pdf

(60) المرجع نفسه، صفحة 47.

(61) المرجع نفسه، ادعى تقريباً شخص واحد من كل 12 شخصاً تمت مقابلتهم أنه واجه الفساد شخصياً في تعامله مع هذه المؤسسات.

على الشرائح الفقيرة في المجتمع أكثر من تلك الغنية أو المتوسطة الدخل، حيث كثيراً ما لا يكون لدى الفقراء المال الكافي لتقديم رشاوى من أجل الحصول على الخدمات التي يطلبونها، ولا الموارد للحصول على الخدمات الخاصة الباهظة التكاليف في التعليم المدرسي أو الرعاية الصحية أو توليد الطاقة كبديل عن الخدمات العامة التي تدهورت جودتها.

61- وبالإضافة إلى الفساد فإن التهرب الضريبي والتلاعب في التسعير التحويلي يسهمان بشكل كبير في التدفقات المالية غير المشروعة في تونس. وتقدر البحوث الأكاديمية أن هروب رؤوس الأموال بشكل غير مشروع من تونس بلغ في مجموعه 38.9 مليار دولار على مدى الفترة 1960-2010، منها 33.9 مليار دولار خلال فترة حكم زين العابدين بن علي⁽⁶²⁾. ووفقاً لمنظمة النزاهة المالية العالمية، تبلغ التدفقات المالية غير المشروعة الخارجة من تونس حوالي ملياري دولار سنوياً⁽⁶³⁾.

ألف- استرداد الأصول في الوطن والخارج

62- ثمة اعتراف واسع لدى الحكومة والجمهور بوجود مواجهة الفساد، والتدفقات المالية الخارجة غير المشروعة، واختلاس المال العام. وفي 15 كانون الثاني/يناير 2011، أنشأت الحكومة المؤقتة لجنة تقصي الحقائق حول الاختلاس والفساد. وفي 14 آذار/مارس 2011، أنشأت الحكومة، بموجب المرسوم رقم 13-2011 لجنة مصادرة، جمدت أصول 114 شخصاً منتبهاً لأسرة الحاكم السابق ودائرته الداخلية. وصارت اللجنة 550 من الممتلكات، و48 زورقاً ويختاً، و40 من محافظ الأسهم، و367 حساباً مصرفياً، و400 شركة، بقيمة تقديرية بلغت 13 مليار دولار. وقُدرت قيمة الأصول المصادرة بـ 25 في المائة من إجمالي الناتج المحلي لتونس في عام 2011⁽⁶⁴⁾.

63- وكان الأصعب من ذلك تجميد وإعادة الأصول المسروقة المودعة في الخارج. فبينما لا توجد أرقام موثوقة، قُدرت الأصول التي تم اختلاسها

(62) Léonce Ndikumana and James K. Boyce, "Capital flight from North African countries", Political Economy Research Institute, University of Massachusetts, Amherst, October 2012. [الرابط التالي: www.peri.umass.edu/publication/item/486-capital-flight-from-north-african-countries](http://www.peri.umass.edu/publication/item/486-capital-flight-from-north-african-countries).

(63) Sami Dabbagh, "Illicit financial flows, corruption, and sustainable economic development in Tunisia", 5 September 2016. [الرابط التالي: www.gfintegrity.org/illicit-financial-flows-corruption-sustainable-economic-development-tunisia](http://www.gfintegrity.org/illicit-financial-flows-corruption-sustainable-economic-development-tunisia).

(64) منظمة الشفافية الدولية، المليارات المفقودة: استعادة الأموال العامة في مصر، وليبيا، وتونس، واليمن، متاح على الرابط التالي: www.transparency.org/whatwedo/publication/lost_billions_recovering_public_money_in_egypt_liby_yemen.

وتحويلها إلى الخارج من قبل عشيرة بن علي بما يبلغ 42 مليار دولار⁽⁶⁵⁾. وركزت السلطات التونسية جهودها على الحالات الواعدة. ورغم كل الجهود المبذولة، لم يُسترد حتى تاريخه سوى القليل من الأصول المسروقة، وذلك من لبنان وسويسرا بالدرجة الأولى. ففي عام 2013، استعادت السلطات التونسية 28.8 مليون دولار كانت في حساب مصرفي لبناني يعود للسيدة الأولى السابقة⁽⁶⁶⁾. وبناء على طلبات المساعدة القانونية المتبادلة، أعادت سويسرا حوالي 256 000 دولار في أيار/مايو 2016، و3.9 مليون دولار في أيار/مايو 2017⁽⁶⁷⁾. ولا يزال قدر كبير من الأصول المسروقة مجمداً في سويسرا على أمل إمكانية إعادة هذه الأموال إلى تونس بعد إتمام الإجراءات القانونية.

64- كما قدمت السلطات التونسية طلبات للمساعدة القانونية إلى ولايات قضائية أخرى من أجل ضمان تجميد الأصول المسروقة وإعادتها. ويطلب الخبير المستقل إلى جميع البلدان المعنية أن تتعاون بشكل كامل مع السلطات التونسية وتنفيذ بالتزاماتها القانونية بموجب المواد 51-58 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من أجل ضمان إعادة تلك الأصول في الوقت المناسب.

باء- القدرة المؤسسية على مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة والفساد

65- شهدت السنوات الأخيرة وضع عدة قوانين جديدة من أجل منع الفساد وتعزيز الشفافية العامة. ويرحب الخبير المستقل بإقرار البرلمان التونسي في شباط/فبراير 2017 لتشريع يهدف إلى حماية الشهود والمبلغين عن المخالفات. ولكن إقرار قانون يقتضي تقديم المسؤولين العموميين لإقرارات شاملة عن ممتلكاتهم ومنع الثراء غير المشروع وتضارب المصالح كان لا يزال معلقاً حتى وقت إعداد هذا التقرير. وبينما يقتضي الدستور إعلان كبار المسؤولين العموميين والبرلمانيين عن ممتلكاتهم عند توليهم مناصبهم، أشار تقرير صدر مؤخراً إلى أن 26 فقط من بين 217 برلمانياً قد أفصحوا علناً عن كامل ممتلكاتهم، ولم يقدّم بذلك أي من الوزراء العاملين⁽⁶⁸⁾. ويعرب الخبير المستقل عن أمله في أن يُعالج قريباً هذا النقص في الشفافية العامة.

(65) المرجع نفسه، صفحة 14.

(66) Stolen Asset Recovery Initiative, "The start of more to come?", 12 April 2013، متاح على الرابط التالي: <https://star.worldbank.org/star/news/tunisia%e2%80%99s-cash-back>

(67) Federal Department of Foreign Affairs (Switzerland), "Switzerland returns EUR 3.5 million to Tunisia in stolen assets recovery process"، متاح على الرابط التالي: <https://www.admin.ch/gov/en/start/documentation/media-releases.msg-id-66859.html>

(68) انظر: يركيس والمعشر، "عدوى الفساد في تونس"، صفحة 39.

66- وبإمكان الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، المنشأة في عام 2011، أن تجري تحقيقات، ولكن ليس بإمكانها إجراء ملاحقات قضائية في الحالات المتعلقة بالفساد أو الاحتيال أو غسل الأموال أو إساءة استعمال المال العام. ومع ذلك، فيمكنها إحالة الحالات إلى مكتب وكيل الجمهورية. ولا تزال الهيئة تعاني من عدم كفاية الموارد المالية والبشرية للاضطلاع بولايتها، بما يؤثر في قدرتها على الاستجابة للشكاوى المعروضة عليها. وفي عامي 2014 و2015، لم تتمكن الهيئة إلا من تجهيز 400 شكوى من بين 9 000 حالة عُرضت عليها⁽⁶⁹⁾. وعلى الرغم من الجهود المبذولة من أجل تعزيز قدرتها، فإن عدد الشكاوى التي تلقتها الهيئة يمثل تحدياً، لأنه لا يزال يتجاوز طاقتها. ففي عام 2016، على سبيل المثال، تلقت الهيئة عدداً قياسيماً من الشكاوى بلغ 9 027 شكوى، من بينها 2 198 شكوى اعتبرت مشمولة بولايتها. ووفقاً لتقريرها السنوي لعام 2016، كان 1 729 شكوى من مجموع الشكاوى الواردة تتعلق بالفساد. وبسبب القيود على قدرتها، لم تتمكن الهيئة إلا من تسليم 94 منها فقط لأغراض الملاحقة القضائية في عام 2016. وأحيل 47 ملفاً إلى هيئة الحقيقة والكرامة، التي تحقق في انتهاكات حقوق الإنسان وحالات الفساد الماضية. وتتعلق نسبة كبيرة من الشكاوى بشركات مملوكة للدولة، مثل المؤسسة العامة لتوفير الكهرباء والغاز (الشركة التونسية للكهرباء والغاز)، والشركة الوطنية للمياه (الشركة الوطنية لاستغلال وتوزيع المياه)، اللتين تؤثر خدماتهما مباشرة على أصحاب الحقوق⁽⁷⁰⁾.

جيم- ترسيخ المساءلة ومنع الإفلات من العقاب

67- بعد الثورة، اعتُقل أكثر من 30 شخصاً من أسرتي بن علي والطرابلسي، وحُكم على الحاكم السابق غيايباً في حزيران/يونيه 2011 بالسجن 35 عاماً وغرامة قدرها 65 مليون دولار. ومنذ عام 2011، ووفقاً لبعض التقديرات، فقد حوكم ما بين 7 000 و9 000 موظف مدني وسُجن 600، أغلبهم بسبب جرائم متعلقة بالفساد⁽⁷¹⁾.

68- ومع ذلك، فإن الجهود الرامية إلى تقديم المشتبه في مسؤوليتهم عن الفساد والجرائم المالية إلى العدالة لا تزال تقيدها محدودية القدرات في إجراء تحقيقات متخصصة معقدة وفي محاكمة هؤلاء. وعلى سبيل المثال، فإن الوحدة القضائية المالية (القطب القضائي المالي)، التي أنشئت في أواخر عام 2012 كوحدة متخصصة لإجراء التحقيقات الجنائية وإعداد أعمال الملاحقة

(69) المرجع نفسه، صفحة 30.

(70) "L'INLUCC croule sous les plaintes pour corruption", *Economiste Maghrébin*, 23 November 2017، متاح على الرابط التالي: www.leconomistemaghrebin.com/2017/11/23/corruption-.inlucc-petition-2016/

(71) "تونس: العدالة الانتقالية ومكافحة الفساد"، الفريق الدولي المعني بالأزمات، 3 أيار/مايو 2016.

القضائية للأشخاص المسؤولين عن الفساد وغسل الأموال، لم تكن قد تلقت بعد - في أيار/مايو 2016 - الموارد اللازمة للعمل بكفاءة⁽⁷²⁾. وفي ذلك الوقت، كان 10 من قضاة التحقيق و5 من نواب وكيل الجمهورية فقط يتولون أكثر من 154 قضية لغسل الأموال أُحيلت إليهم من قبل وكيل الجمهورية ورئيس القضاة بمحكمة تونس العاصمة. وفي الفترة ما بين عام 2012 وأيار/مايو عام 2016، لم ينته قضاة التحقيق سوى من 22 قضية لغسل الأموال، أُحيل منها 14 إلى دائرة الاتهام في محكمة الاستئناف وانتهت 8 منها إلى إسقاط الاتهامات. ولم يصدر حكم نهائي سوى في قضية واحدة⁽⁷³⁾. وقد علم الخبير المستقل أنه في تشرين الثاني/نوفمبر 2016، تعزز الأساس القانوني لعمل الوحدة القضائية المالية بموجب قانون أساسي يوضح اختصاصاتها.

69- وفي أيار/مايو 2017، أعلنت الحكومة "حرباً على الفساد"، بدأت باعتقال 15 من الشخصيات البارزة، وتجميد حساباتهم المصرفية ومصادرة ممتلكاتهم. وتمت الاعتقالات بموجب قانون الطوارئ التونسي. وبينما يرحب الخبير المستقل بإجراء تحقيقات وملاحقات قضائية لمن يشتبه في تورطهم في الفساد، فإن القلق يساوره إزاء التقارير الواردة التي تزعم أن سبعة من المشتبه بهم المحتجزين معزولون في الاحتجاز دون إمكانية الاتصال بمحاميين ودون إخبار أسرهم بأماكن وجودهم. وبالإضافة إلى ذلك، يعرب الخبير المستقل عن قلقه إزاء المعلومات الواردة التي تزعم أن المدنيين المعنيين يحاكمون أمام محاكم عسكرية، بما ينتهك ضمانات الإجراءات القانونية الواجبة الواردة في المادة 14 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وبما يثير مشاكل جدية فيما يتعلق بإقامة العدل على نحو منصف ومحيد ومستقل⁽⁷⁴⁾. ويود الخبير المستقل أن يكرر الإعراب عن أهمية مكافحة الفساد مع التقيد الصارم بالمعايير الدولية للإجراءات القانونية الواجبة ومع الاحترام التام لجميع القواعد الدولية لحقوق الإنسان⁽⁷⁵⁾.

دال- هيئة الحقيقة والكرامة

70- تتيح هيئة الحقيقة والكرامة فرصة لضحايا انتهاكات حقوق الإنسان الماضية لإسماع صوتهم. وتغطي ولايتها أيضاً التحقيق في الفساد المالي واختلاس المال العام في الفترة ما بين تموز/يوليه 1955 وكانون الأول/ديسمبر 2013. وينص القانون المنشئ للهيئة أيضاً على إنشاء دوائر

(72) Middle East and North Africa Financial Action Task Force, "Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures: Tunisia — mutual evaluation report", May 2016.

(73) المرجع نفسه، صفحة 6.

(74) Human Rights Watch, "Tunisia: secret detentions mar anti-corruption effort", 9 June 2017 المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 32 بشأن الحق في المساواة أمام المحاكم والهيئات القضائية وفي محاكمة عادلة، CCPR/C/GC/32، الفقرة 22.

(75) انظر A/HRC/28/60، الفقرتان 40 و41.

قضائية متخصصة يمكن أن يُطلب إليها الفصل في القضايا التي تحيلها الهيئة والمتعلقة بالتزوير في الانتخابات والفساد المالي وإساءة استعمال المال العام⁽⁷⁶⁾.

71- ويمكن للهيئة أن تقدم مقترحات للإصلاح المؤسسي، من أجل تفكيك منظومة الفساد والقمع والاستبداد وجبر أضرارها. ويشمل ذلك مقترحات لتنقيح التشريعات، والتدقيق في عمل مؤسسات الدولة ومرافقها حيث تثبت المسؤولية عن أعمال فساد وانتهاكات، وتقديم اقتراحات عملية لإصلاح المؤسسات التي شاركت في الفساد والانتهاكات⁽⁷⁷⁾.

72- ووفقاً للفصل 45 من القانون المنشئ للهيئة، تُنشأ لجنة للتحكيم والمصالحة تنظر أيضاً في طلبات التصالح المتعلقة بحالات الفساد المالي. ويتعين أن يقر مقدم طلب التصالح والتحكيم بذنبه كتابة ويعتذر صراحة كشرط لقبول الطلب. وإذا كان الطلب يتعلق بفساد مالي، يتعين أن يتضمن أيضاً بياناً بالوقائع التي أدت إلى تحقيق المكاسب غير القانونية⁽⁷⁸⁾. ومنذ إنشائها، تلقت الهيئة 2 700 طلب للتحكيم في قضايا مالية، منها 685 من الحكومة و16 من المسؤولين عن الانتهاكات المالية، والبقية من الضحايا الأفراد⁽⁷⁹⁾.

هاء- القانون الأساسي بشأن المصالحة في المجال الإداري

73- في 13 أيلول/سبتمبر 2017، أقر البرلمان التونسي "القانون الأساسي المتعلق بالمصالحة في المجال الإداري"، الذي يمنح العفو للمسؤولين العموميين، بمن فيهم أعضاء الشركات المملوكة للدولة، الذين انتهكوا اللوائح أو ألقوا أضراراً بالإدارة العامة، وقدموا منفعة للغير دون مبرر. وينطبق قانون العفو على الأفعال المرتكبة في الفترة ما بين تموز/يوليه 1955 وكانون الثاني/يناير 2011. وقد استُثنى من نطاق القانون الفساد واختلاس المال العام. وينص القانون على أن الأشخاص الذين يخفون في طلبهم للعفو تحقيق مكاسب شخصية من فعلتهم يظل بالإمكان مقاضاتهم⁽⁸⁰⁾. ويُمنح العفو في سياق إجراء غير علني، ولكن سيكون من الصعب تقييم ما إذا كان المتقدمون بالطلبات قد أفصحوا عن الحقيقة كاملة.

(76) القانون الأساسي رقم 53-2013 المؤرخ 24 كانون الأول/ديسمبر 2013 بشأن إرساء العدالة الانتقالية وتنظيمها، الفصل 8.

(77) المرجع نفسه، الفصول 14 و43.

(78) المرجع نفسه، الفصل 46.

(79) Amna Guellali, "The law that could be the final blow to Tunisia's transition", 23 May 2017 على الموقع التالي: www.hrw.org/news/2017/05/23/law-could-be-final-blow-tunisia-transition.

(80) القانون الأساسي رقم 62-2017 المؤرخ 24 تشرين الأول/أكتوبر 2017، الفصول 2 و7 و8.

74- وكان نطاق قانون العفو المثير للجدل، الذي اقترح عام 2015، يشمل في بادئ الأمر القطاع الخاص أيضاً. ويشاطر الخبير المستقل المقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمائمات عدم التكرار قلقه من أن القانون يقوض إرساء الحقيقة وربما يروج للإفلات من العقاب⁽⁸¹⁾. وفي سياق مماثل، أفادت اللجنة الأوروبية للديمقراطية من خلال القانون (لجنة فينيسيا) في رأي مؤقت أن القانون الأساسي المتعلق بالمصالحة لم يوفر الضمانات الكافية باستقلالية الآلية المانحة للعفو، وبإظهار الحقيقة، وبإعلان النتائج. وترى اللجنة أن القانون من شأنه إنشاء نظام مزدوج للعدالة الانتقالية، وهو ما يتعارض مع الفصل 148(9) من الدستور التونسي⁽⁸²⁾.

75- وأعرب الخبير المستقل عن شواغل مماثلة خلال زيارته، ويشير إلى أن القانون النهائي الذي أقره البرلمان التونسي لم يعالجها تماماً للأسف⁽⁸³⁾. وهو يعتبر القانون الأساسي المتعلق بالمصالحة في المجال الإداري خطوة إلى الخلف في مكافحة الفساد وتعزيز المساءلة، معرباً عن قلقه من أن القانون يمكن أن يقوض الجهود التي تبذلها هيئة الحقيقة والكرامة.

واو- المساءلة في القطاع المصرفي

76- يود الخبير المستقل أن يبرز أهمية ترسيخ المساءلة في القطاع المصرفي. فالمصارف الدولية والوطنية العاملة في تونس والخارج لم تبذل العناية الواجبة في تعاملها مع أموال كبار المسؤولين والمقربين منهم. ومن دون دورها الميسر، كان سيصعب على الدائرة الداخلية لنظام بن علي اختلاس المال العام وإخفائه على نطاق واسع في ولايات قضائية أجنبية. ويبدو أنه لا يوجد، حتى تاريخه، أية جزاءات معروفة علناً ضد مؤسسات مالية، أو تحقيقات بشأن أفراد ساعدوا النظام السابق في المعاملات المالية المتعلقة بما سبق من فساد واختلاس للمال العام.

77- ويتعين أيضاً إجراء فحص نقدي، في سياق العدالة الانتقالية، لدور ومسؤولية الجهات المقرضة والمانحة الأجنبية التي ساعدت نظام بن علي مالياً لسنوات عديدة⁽⁸⁴⁾. وفي هذا السياق يود الخبير المستقل الإعراب عن دعمه

(81) تحليل مشروع القانون الأساسي المتعلق بالإجراءات الخاصة بشأن المصالحة في المجالين الاقتصادي والمالي (Projet de loi organique relative aux procédures spéciales de médiation dans les domaines économique et financier)، متاح (باللغة الفرنسية) على الرابط التالي: www.ohchr.org/Documents/Issues/Truth/OL_TUN_01.07.16_12.07.2016.docx

(82) Council of Europe, European Commission for Democracy through Law, interim opinion on the institutional aspects of the draft law on special procedures concerning reconciliation in the economic and financial fields, opinion No. 818/2015, 27 October 2015, CDL-AD(2015)032, paras. 55-57

(83) انظر أيضاً: International Centre for Transitional Justice's comments on draft organic bill No. 49/2015 pertaining to reconciliation in the administrative field, 14 September 2017

(84) انظر: A/HRC/28/59.

للمقترحات التي سينظر فيها البرلمان بشأن إجراء مراجعة حسابات خاصة بالدين العام. ويود أيضاً تشجيع هيئة الحقيقة والكرامة على النظر في هذا البُعد.

سادساً- الاستنتاجات والتوصيات

78- يذكر الخبير المستقل بأن الربيع العربي قد أطلق شرارته شباب من سيدي بوزيد في تونس. وفي واقع الأمر، فإن البطالة، وإدراك وجود فساد في المستويات الرفيعة للدولة، وانعدام المساواة بين الأقاليم قد أثار الغضب بقدر ما أثاره انعدام الحقوق المدنية والسياسية. وتسببت انتهاكات حقوق الإنسان وعدم شمولية التنمية الاجتماعية في إطلاق عملية الانتقال التونسي إلى الديمقراطية.

79- ويتسم هذا الانتقال إلى الديمقراطية بالتميز في المنطقة. فقد أسفرت ثورة عام 2011 عن تحسينات هامة في الحقوق المدنية والسياسية. وفي عام 2014، أقر دستور جديد يكرس المعايير الدولية لحقوق الإنسان وأجريت انتخابات عامة. ولكن يتعين ألا تتقوض هذه المكاسب بتقدم غير متكافئ في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

80- وهناك توافق عام في الآراء على ضرورة تحسين كفاءة واستجابة الإدارة العامة والخدمات المقدمة لأصحاب الحقوق، وتعزيز أوضاع المالية العامة. ولكن توافق الآراء الاجتماعي ضروري لضمان الملكية الوطنية من أجل تنفيذ الإصلاحات الاقتصادية. ويشمل ذلك تعزيز مشاركة البرلمان والمجتمع المدني والتشاور معهما في تصميم برامج الإصلاح المتكاملة على مستوى الاقتصاد الكلي قبل إبرام اتفاقات الإقراض.

81- وقد يصبح التقدم في مجال الحقوق المدنية والسياسية هشاً إذا لم تكفل تونس إجراء تحسينات ملموسة في الميدانين الاجتماعي والاقتصادي، بطرق من بينها التعاون والمساعدة الدوليين عند الضرورة.

82- ويتعين ألا تُنسى حقوق الإنسان والعدالة الاجتماعية والمساءلة عن الجرائم الاقتصادية عند تهيئة بيئة مواتية للاستثمار المنتج المحلي والأجنبي. وبالتالي، يتعين أن تكون الحقوق الاقتصادية والاجتماعية على رأس قائمة أولويات المؤسسات المالية الدولية والجهات المقرضة في إطار ثنائي والسلطات التونسية. ويعد ضمان هذه الحقوق أفضل "استثمار"، وسيؤدي دوراً بالغ الأهمية في منع التطرف العنيف وعدم الاستقرار السياسي.

83- ويعرب الخبير المستقل عن قلقه إزاء ما شهدته تونس مؤخراً من حوادث وتوترات. ويطلب إلى جميع الأفراد ممارسة حقهم في حرية تكوين الجمعيات وفي حرية التجمع بأسلوب سلمي، ويحث مسؤولي إنفاذ القانون على التقيد التام بجميع معايير حقوق الإنسان، بما فيها المعايير الدولية التي

تنظم استعمال القوة وإدارة التظاهرات العامة في مجتمع ديمقراطي. وفضلاً عن ذلك، فإنه يطلب إلى المؤسسات المالية الدولية والحكومة التونسية استعراض أحدث التدابير المتخذة وضمان التقاسم العادل لأي تدابير للتكيف - إذا كان اتخاذها حتمياً - لكي لا تتحملها شرائح المجتمع الفقيرة والمنخفضة الدخل وحدها بشكل مجحف.

84- وبالإضافة إلى ذلك، يطلب الخبير المستقل اتخاذ تدابير عاجلة من أجل كبح جماح الزيادة المتسارعة في تكاليف المعيشة، والتي تؤثر بشكل خاص على الفقراء والعاطلين. ويعرب عن قلقه من أن تدابير التكيف المتخذة مؤخراً قد لا تقوض الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والمدنية والسياسية فقط، بل أيضاً النمو الاقتصادي والسلام والاستقرار في تونس.

85- ويود الخبير المستقل أن يقدم التوصيات التالية إلى الحكومة التونسية والمؤسسات المالية الدولية وإلى الدول الداعمة لبرنامج الإصلاح الاقتصادي في تونس:

(أ) إجراء تقييم للأثر على حقوق الإنسان قبل تنفيذ إصلاحات اقتصادية رئيسية، حسبما تقتضي المبادئ التوجيهية المتعلقة بالديون الخارجية وحقوق الإنسان، اتباعاً لتوصيات الخبير المستقل لإجراء هذه التقييمات⁽⁸⁵⁾؛

(ب) إجراء تحليل للقدرة على تحمل الدين استناداً إلى فهم شامل لهذه القدرة، مع إدراج البعد المتعلق بحقوق الإنسان والبعدين الاجتماعيين والبيئيين⁽⁸⁶⁾؛

(ج) ضمان ألا يتسبب الدين العام في أوجه ضعف اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية، بل أن يساهم في النمو والتنمية الاجتماعيين الشاملين؛

(د) تصميم وتنفيذ الإصلاحات الاقتصادية على أساس جدول زمني واقعي، وإيلاء الأولوية لإيجاد وظائف للنساء والشباب والأشخاص ذوي الإعاقة، وخاصة في المناطق المحرومة؛

(هـ) إعادة تخصيص الموارد المالية والبشرية في الخدمة العامة لتشمل المناطق المحرومة، والامتناع عن تجميد التوظيف بشكل شامل وعن تسريح الموظفين في القطاع العام؛

(و) ضمان المزيد من العدالة الاجتماعية في فرض الضرائب بهدف الحد من عدم المساواة، بطرق منها زيادة العائدات الضريبية من

(85) انظر A/HRC/20/23 و A/HRC/37/54.

(86) انظر A/71/305.

الأعمال التجارية الصغيرة والمتوسطة والكبيرة والمهن الحرة واعتماد تدابير لمكافحة تجنّب دفع الضريبة والتهرب الضريبي؛

(ز) ضمان اتخاذ التدابير المناسبة للتخفيف من أثر تقليل إعانات الغذاء والطاقة على الأسر المعيشية المنخفضة الدخل، لكي تقلل هذه الإصلاحات فعلياً من عدد الأشخاص الذين يعيشون تحت خط الفقر الوطني ويكون من الممكن منع الآثار السلبية على الحق في الغذاء وفي السكن اللائق؛

(ح) إنشاء نظام للضمان الاجتماعي في مواجهة البطالة ووضع استراتيجية وطنية لمكافحة الفقر استناداً إلى بيانات مصنفة؛

(ط) ضمان الاستدامة المالية لأموال المعاشات التقاعدية والضمان الاجتماعي وسد الثغرات في شبكة الضمان الاجتماعي التونسية بهدف توفير تغطية شاملة في مواجهة المخاطر تماشياً مع توصية أراضيات الحماية الاجتماعية، 2012 (رقم 202) الصادرة عن منظمة العمل الدولية؛

(ي) ضمان أن تستند الإصلاحات المقررة للمعاشات التقاعدية إلى مبدأ الإنصاف بين الأجيال وأن يكون الحد الأدنى لاستحقاقات المعاشات والضمان الاجتماعي في مستوى يؤدي على الأقل إلى إخراج أصحاب الحقوق من الفقر المدقع؛

(ك) زيادة الموارد العامة لقطاع الصحة العامة بهدف استعادة وتحسين جودة خدمات الصحة العامة وإمكانية الحصول عليها ويُسر تكلفتها، بما يشمل إمكانية الحصول مجاناً على الخدمات والأدوية لجميع الأشخاص الذين لا يملكون الموارد الكافية تماشياً مع الدستور والقانون الدولي لحقوق الإنسان؛

(ل) ضمان المشاركة العامة المجدية للمجتمع المدني - بما يشمل المنظمات المعنية بكل من نقابات العمال وأصحاب العمل وحقوق الإنسان وحقوق المرأة وحقوق الطفل والشفافية ومكافحة الفساد - في تصميم سياسات الإصلاح الاقتصادي وتنفيذها وتقديرها وتقييمها، بهدف تعزيز الحوار الاجتماعي والملكية الوطنية.

86- ويوصي الخبير المستقل بأن تقوم الحكومة التونسية بما يلي:

(أ) تعزيز الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد والوحدة القضائية المالية (القطب القضائي المالي)، المسؤولتين عن مقاضاة مرتكبي جرائم غسل الأموال والفساد والجرائم المالية، بمزيد من الموظفين والموارد في الميزانية؛

(ب) مضاعفة جهودها الرامية إلى مكافحة الفساد وضمان المساءلة والشفافية في إدارة المال العام؛

(ج) ضمان الاحترام الكامل، في سياق مكافحة الفساد، ل ضمانات الإجراءات القانونية الواجبة في القانون الدولي لحقوق الإنسان. ويجب معاملة المشتبه بهم ممن يُزعم مسؤوليتهم عن الفساد بما يتوافق مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان في كل الأوقات، ويتعين ألا يحاكموا إلا أمام محاكم مدنية مختصة؛

(د) مواصلة جهودها الرامية إلى تجميد ومصادرة واستعادة الأصول المسروقة داخل البلد وخارجه؛

(هـ) ضمان مسؤولية القطاع المصرفي عن الجرائم الاقتصادية الماضية ومعالجة مسألة التواطؤ المالي في سياق العدالة الانتقالية؛

(و) الدفع قدماً بإنشاء المحكمة الدستورية وضمان حصول موظفيها على التدريب الكافي لحماية جميع الحقوق الدستورية، بما فيها الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛

(ز) ضمان أن تكون هيئة حقوق الإنسان والحريات الأساسية ممثلة تماماً للمبادئ المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان (مبادئ باريس) وأن تغطي ولايتها حقوق الإنسان كافة، بما فيها الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛

(ح) إنشاء آليات مستقلة وفعالة لتقديم الشكاوى، لفائدة الأشخاص الذين يجدون صعوبات في الاستفادة من الخدمات العامة أو الذين يواجهون تحديات في إمكانية الحصول على التأمين الصحي أو المساعدة الاجتماعية أو الضمان الاجتماعي أو منافع عامة أخرى؛

(ط) النظر في التصديق على البروتوكول الاختياري الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الذي يمنح أصحاب الحقوق الحق في تقديم شكاوى فردية بعد استنفاد سبل الانتصاف المحلية.

87- ويشجع الخبير المستقل الدول الأخرى والجهات المقرضة لتونس على القيام بما يلي:

(أ) التخفيف بقدر أكبر من عبء الدين على تونس بهدف تخفيض خدمة الدين العام والنهوض بالاقتصاد الوطني؛

(ب) إيلاء الأولوية في ما تقدمه من تعاون وقروض في المجال الإنمائي إلى أعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في تونس وإلى تحقيق خطة التنمية المستدامة لعام 2030، وذلك بالتعاون مع السلطات التونسية؛

(ج) مواصلة تقديم الدعم للمؤسسات الدستورية التونسية، وهيئة الحقيقة والكرامة، والأجهزة الوطنية المعنية بحقوق الإنسان ومكافحة الفساد؛

(د) التعاون الكامل مع تونس بهدف ضمان إعادة الأصول المسروقة في الوقت المناسب وبشكل كامل وشفاف، تماشياً مع التزاماتها القانونية بموجب اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.
