



معايير النزاهة والشفافية والمساءلة في تولي الوظائف العامة في تونس

أحمد العشي

مقدمة

تُعتبر معايير النزاهة والشفافية والمساءلة في الوظيفة العمومية من أهم المسائل التي وقعت المطالبة بتطبيقها ومُراقبتها وتطويرها في تونس، خاصة منذ سنة (٢٠١١). فقد تعددت المطالب والدعوات لإصلاح المؤسسات العمومية، بصفةٍ عامة وإعمال معايير النزاهة والشفافية والمساواة في التعيينات بالوظائف العامة، بصفةٍ خاصة. وبالحديث عن التعيينات بالوظائف العامة في تونس، وجب التذكير بالإطار القانوني للوظيفة العمومية في تونس وطرق الالتحاق بها.

أولاً: الإطار القانوني للتعيينات في الوظائف العامة في تونس

تنظم الوظيفة العمومية في تونس بقانون، وهو القانون عدد (١١٢) المؤرخ في (١٢ ديسمبر ١٩٨٣) والمتعلق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية^١. ويُعتبر هذا القانون النظام الأساسي العام الذي ينطبق على كل أصناف الأعوان. ولكن تجدر الإشارة إلى أن كل صنف من الأعوان يقع تنظيمه، إضافة إلى النظام الأساسي العام، بنظام أساسي خاص^٢. ولا ينطبق النظام الأساسي العام لسنة (١٩٨٣) «على رجال القضاء والعسكريين وأعوان قوات الأمن الداخلي وأعوان المؤسسات العمومية ذات الصبغة الصناعية والتجارية الذين يخضعون إلى نصوصٍ متميزة»^٣.

١. القانون عدد (١١٢) المؤرخ في (١٢ ديسمبر ١٩٨٣) والمتعلق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد (٨٢)، ١٣-١٦ ديسمبر ١٩٨٣، الصفحة ٤٣٢٨. (مُتوفر على موقع المطبعة الرسمية للجمهورية التونسية). وقع تنقيح هذا القانون في عدة مناسبات سنوات (١٩٩٠ / ١٩٩١ / ١٩٩٢ / ١٩٩٧ / ٢٠٠٦ / ٢٠٠٧ / ٢٠١١).

٢. الفقرة الأولى (١) من الفصل الثاني (٢) من القانون عدد (١١٢) المؤرخ في (١٢ ديسمبر ١٩٨٣) والمتعلق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية.

٣. الفقرة الثانية (٢) من الفصل الأول (١) النظام الأساسي العام لسنة (١٩٨٣).



أدى من الشفافية والنزاهة في التعامل مع المترشحين للالتحاق بالوظائف العامة من خلال تحقيق شرط المساواة بينهم والذي يتحقق من خلال ما نص عليه الفصل العاشر (١٠) من النظام الأساسي العام لسنة (١٩٨٣). حيث ينص هذا الفصل على أنه «لا يمكن بأي حال أن يتضمن الملف الشخصي ما يشير إلى الأفكار السياسية أو الفلسفية أو الدينية للمعني بالأمر»، أي المترشح للالتحاق بالوظيفة العامة. وبالتالي فإنه لا يمكن التمييز بين المترشحين على أساس الأفكار الدينية أو السياسية. كما ينص الفصل الحادي عشر (١١) من النظام الأساسي العام لسنة (١٩٨٣) على أنه لا يمكن التمييز بين المترشحين على أساس الجنس، وهو ما يدعم معيار الشفافية والمساواة في التعيينات في الوظائف العامة.

وعملاً بأحكام النظام الأساسي العام لسنة (١٩٨٣)، يمكن الالتحاق بالوظائف العامة عن طريق المناظرات الخارجية بالاختبارات أو التسمية المباشرة أو الترقية أو الترقية بالاختيار. وهو ما يطرح بعض الإشكاليات خاصة حول ضمان شفافية ونزاهة المناظرات وإمكانيات اللجوء للقضاء للطعن في نتائجها.

٤. الفقرة الثانية (٢) من الفصل العاشر (١٠) من القانون عدد (١١٢) المؤرخ في (١٢ ديسمبر ١٩٨٣) والمتعلق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية.

٥. خليل الفندري، قانون الوظيفة العمومية، درس السنة الثانية من الإجازة التطبيقية في القانون العام، كلية الحقوق بصفافس. مُتوفر على موقع كلية الحقوق بصفافس.

ثانياً: مبادئ الشفافية والنزاهة والمساءلة في التعيينات في الوظائف العامة في تونس

إن الالتزام بمعايير الشفافية والنزاهة والمساءلة في التعيينات في الوظائف العامة سيُمكن من تحقيق جُملةٍ من النتائج، أبرزها ضمان أكبر قدر من النجاح في عمل الإدارة العمومية، تحقيق المساواة بين مختلف المترشحين أو المؤهلين للالتحاق بالوظائف العامة وتدعيم ثقة المواطن في الإدارة العمومية.

ويمكن التأكد من مدى إعمال معايير النزاهة والشفافية والمساءلة في التعيينات في الوظائف العامة من خلال تحليل ومُراقبة مسارات الانتداب والتعيين والتدرج. ويكون ذلك من خلال تقييم طرق الالتحاق بالوظائف العامة والشروط الواجب توفرها في المترشحين والإجراءات المتبعة من قبل الإدارة عند انتداب الأعوان. كما يمكن التأكد من مدى إعمال معايير الشفافية والنزاهة وخاصةً المساواة من خلال توفر أو عدم توفر إمكانيات اللجوء إلى القضاء للطعن في نتائج مُناظرات الالتحاق بالوظائف العامة أو لمراقبة مسارات الالتحاق والتدرج والترقية في الوظائف العامة. وبالرجوع إلى النظام الأساسي العام لسنة (١٩٨٣) وبعض الأنظمة الأساسية الخاصة، يُمكن استخلاص بعض النتائج في علاقة بمسألة الشفافية والنزاهة والمساءلة في التعيينات في الوظائف العامة.

• معايير الشفافية والنزاهة في التعيينات في الوظائف العامة في تونس

يضمن النظام الأساسي العام لسنة (١٩٨٣) حداً

كما تجدر الإشارة إلى إمكانية الطعن في نتائج مناظرات الالتحاق بالوظائف العامة من قبل مكونات المجتمع المدني^٦. كما تمكن سبل التقاضي أمام المحكمة الإدارية في تونس، من ممارسة رقابة قضائية على قرارات التعيين الوظيفي أو العزل مثلاً باعتبارها مواداً تدخل في اختصاص المحكمة الإدارية^٧.

ثالثاً: إشكاليات التعيين في الوظائف العامة في تونس

إن أبرز الإشكاليات المتعلقة بالتعيين في الوظائف العامة يمكن تقسيمها إلى: إشكاليات مُتعلقة بالإطار القانوني (أ) وإشكاليات مُتعلقة بواقع التعيينات في الوظائف العامة (ب).

أ. الإشكاليات المتعلقة بالإطار القانوني

إن أبرز إشكال في علاقة الإطار القانوني للتعينات في الوظائف العامة في تونس يتمثل في تشتت وتعدد النصوص التي تتدخل في هذا المجال. فإضافة إلى وجود نظام أساسي عام، تُوجد أنظمة أساسية خاصة بكل صنف من الأعوان. ورغم وجود بعض الخصائص أو الاختلافات بين مختلف أصناف الأعوان، خاصة أعوان الأمن والقضاة، إلا أن تمييز صنف من الأعوان على حساب صنفٍ آخر سيؤدي

● الرقابة على قرارات التعيين

يمكن التأكد من مدى إعمال معايير المساءلة في التعيينات بالوظائف العامة من خلال التأكد من وجود إجراءات تمكن المترشحين للالتحاق بالوظائف العامة أو التدرج فيها أو المراقبين من المجتمع المدني من الطعن في التعيينات على المستوى الإداري، من جهة، وعلى المستوى القضائي، من جهةٍ أخرى.

■ الرقابة على المستوى الإداري

على المستوى الإداري الداخلي، لا ينص النظام الأساسي العام على أية إمكانية للتظلم أو الطعن في نتائج المناظرات أو التعيينات أو الترقيات. فعلى سبيل المثال لا يُحوّل النظام الأساسي العام لسنة (١٩٨٣) التظلم أو الطعن في قائمة الموظفين المرسمين بقائمة الكفاءة لتقع ترقيتهم. إضافة إلى ذلك فإنه من بين أساليب ترقية الموظفين نذكر: ترقية الموظفين بالاختيار من ضمن قائمة الكفاءة، وهو ما ينسف مبدأ الشفافية والنزاهة في التعيينات نظراً لإمكانية تدخل الجوانب الذاتية في ترقية الموظفين. ولكن تجدر الإشارة إلى أن الحق النقابي مكفول للموظفين وهو ما سيُمكّن النقابات من ممارسة رقابة جدية على مُختلف مسارات ومراحل الالتحاق أو التدرج أو الترقية في الوظائف العامة.

■ الرقابة القضائية على التعيينات في

الوظائف العامة

ينص الفصل الرابع (٤) من النظام الأساسي العام على أنه لنقابات الأعوان العموميين الحق في التقاضي، وهو ما يُعزز إمكانية ممارسة رقابة جدية وفعالة على الإدارة خاصة في علاقته بمسألة التعيينات في الوظائف العامة.

٦. مثال: منظمة «أنا يقظ» قامت سنة (٢٠١٦) بالطعن في نتائج مناظرة انتداب مُلحقين قضائيين لدى المعهد الأعلى للقضاء أمام المحكمة الإدارية.

٧. قانون عدد (٤٠) لسنة (١٩٧٢) المؤرخ في (١ يونيو ١٩٧٢) يتعلق بالمحكمة الإدارية، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد (٢٣) لسنة (١٩٧٢)، نُقح في (١٩٧٢/١٩٨٣ / ١٩٩١/١٩٩٣ / ١٩٩٤/١٩٩٦ / ٢٠٠١/٢٠٠٢ / ٢٠٠٣ / ٢٠٠٨ / ٢٠٠٩ / ٢٠١١).



ب. و اقع التعيينات في الوظائف العامة في تونس
 رغم تكريس بعض معايير النزاهة والشفافية والمساءلة في التعيينات في الوظائف العامة في تونس على المستوى القانوني، كانت الوظائف العامة، منذ الاستقلال وإلى حدود سنة (٢٠١١)، تُمثّل مخرجاً للحد من البطالة وامتصاص الضغط الشعبي. كما مثلت الوظيفة العمومية أداة في يد الحُكّام لتركيز حُكمهم وذلك عبر التحكم في كل مفاصل الدولة. وقد تفاقمت أزمة التعيينات في الوظيفة العمومية بعد (٢٠١١)، فقد أصبح الالتحاق بالوظائف العامة في كثير من الأحيان يُمثّل مكافأة على الانتماء الحزبي أو وسيلة لتركيز النفوذ أو عبارة عن وظائف يتوارثها أفراد العائلة الواحدة.

إلى الاعتراف بنوع من التفاضلية بين أصناف الأعوان وهو ما سيؤدي بالضرورة إلى تداعيات ونتائج على مستوى الامتيازات مثلاً.

كما تعد من أبرز الإشكاليات، مسألة الترقيات وعدم وجود إجراءات قانونية واضحة وشروط دقيقة، خاصةً عندما يتعلق الأمر بالترقية بالاختيار مثلاً. فرغم وجود بعض الشروط الشكلية كأقدمية، لا يمكن ضمان عدم تدخل الجوانب الذاتية أو العلاقات بين الأعوان داخل الإدارة في تمتع أو عدم تمتع أحد الأعوان بالترقية.



التوصيات

رغم توفر إطار قانوني يضمن حداً أدنى من الشفافية والنزاهة والمساءلة في التعيينات في الوظائف العامة، فإن واقع الوظيفة العمومية في تونس، بصفة عامة، ومسألة التعيينات، بصفة خاصة، يشكو من عدة نقائص. لذلك وجب:

١. تشديد شروط وإجراءات الالتحاق بالوظائف العامة لقطع الطريق أمام التدخلات السياسية في التعيينات بالوظائف العامة.
٢. إعادة النظر في تركيبة اللجان المشرفة على المناظرات أو الترقيات.
٣. تدعيم إجراءات الرقابة الإدارية والقضائية على التعيينات في الوظائف العامة كتمكين القضاء من الرقابة على مناظرات الالتحاق بالوظائف العامة بصفة آلية دون انتظار طعن أحد الأطراف في نتائجها.
٤. إقرار استراتيجية وطنية لإصلاح نظام المناظرات وطرق الالتحاق بالوظيفة العمومية.