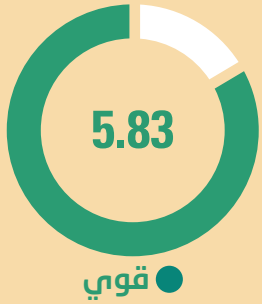
موجز قطري
تونس

الأطر التشريعية لبيئة الأعمال في البلدان العربية

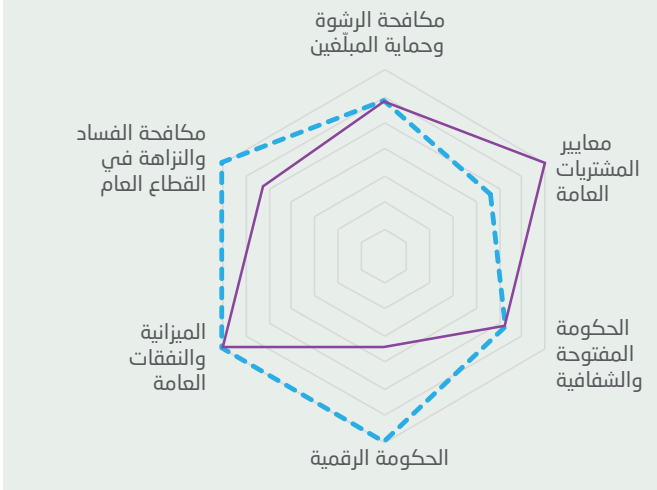
مكافحة الفساد



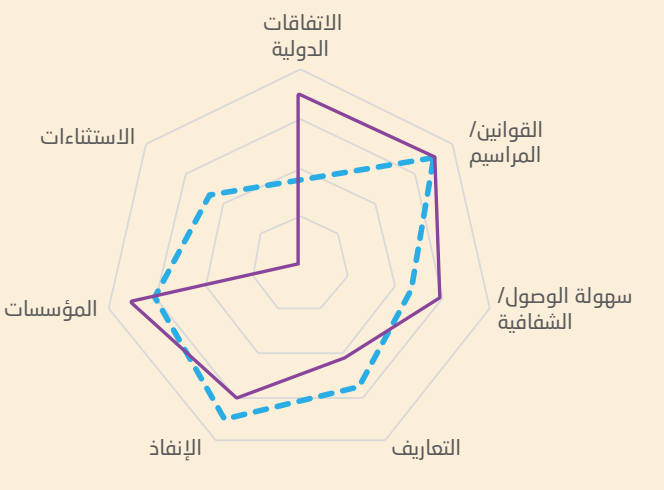
ضعيف جداً | ضعيف | ابتدائي | متوسط | متطوّر | قوي | قوي جداً

المكونات	2020	2025
مكافحة الرشوة وحماية المبلّغين	5.83 قوي	◄ 5.83 قوي
مكافحة الفساد والنزاهة في القطاع العام	7.00 قوي جداً	▼ 5.25 قوي
الميزانية والنفقات العامة	7.00 قوي جداً	◄ 7.00 قوي جداً
الحكومة الرقمية	7.00 قوي جداً	▼ 3.50 متوسط
الحكومة المفتوحة والشفافية	5.25 قوي	◄ 5.25 قوي
معايير المشتريات العامة	4.67 متطوّر	▲ 7.00 قوي جداً

المكونات



العناصر



جرى إعداد هذا الملف الوطني بناءً على الإطار القانوني والتنظيمي الساري في كانون الأول/ديسمبر 2025.

أجري تقييم مكافحة الفساد تحت المظلة الأوسع لمشروع الأُطر التشريعية لبيئة الأعمال في البلدان العربية، وعلى أساس مجموعة من المؤشرات المصنفة ضمن ستة مكونات أساسية: مكافحة الفساد والنزاهة في القطاع العام، ومكافحة الرشوة وحماية المبلّغين، والميزانية والنفقات العامة، والحكومة الرقمية، والحكومة المفتوحة والشفافية، ومعايير المشتريات العامة.

في هذه الوثيقة لمحة وتحليل على أساس التقييم المذكور ومؤشراته من حيث ما تنطبق على حالة تونس. وفيها أيضاً استعراض للقوانين والأنظمة التي تحكم مختلف أبعاد مكافحة الفساد، على أساس المكونات الستة للتقييم.

اعتمدت تونس إطاراً قانونياً شاملاً لتفادي الفساد ومكافحته. وتشمل التشريعات الرئيسية: القانون الأساسي رقم 22 لعام 2016 المتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة، والقانون الأساسي رقم 59 لعام 2017 المتعلق بهيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد، والقانون الأساسي رقم 10 لعام 2017 المتعلق بالإبلاغ عن الفساد وحماية المبلغين، والقانون رقم 46 لعام 2018 المتعلق بالتصريح بالمكاسب والمصالح وبمكافحة الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح. بالإضافة إلى ذلك، تخضع المشتريات العامة للأمر الحكومي رقم 1039 لعام 2014 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية، بصيغته المعدلة بالأمر الحكومي رقم 416 لعام 2018. على الصعيدين الدولي والإقليمي، وقعت تونس على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في آذار/مارس 2004 وصادقت عليها في أيلول/سبتمبر 2008.

مكافحة الفساد والنزاهة في القطاع العام

الهدف من مكون التقييم هذا هو تبيّن الإطار القانوني المعتمد لدى البلد لمنع الفساد في القطاع العام، والتصدي له إذا وقع. ويشمل تعريف الفساد والممارسات المتصلة به في القانون، ووجود اتفاقيات إقليمية ودولية في هذا الصدد، وآليات التنفيذ والرقابة الرئيسية، ونظام العقوبات والإعفاءات المشروطة حيثما تنطبق.

في تونس، يُعرّف الفساد في الفصل 2 من القانون رقم 10 لعام 2017، وتُعرّف الجرائم التي تشكل فساداً في مختلف التشريعات، ولا سيما القانون الجنائي بصيغته المعدلة، بما في ذلك المواد 83-115. وتجرم هذه المواد مجموعة من الممارسات مثل الرشوة، والاختلاس، والاحتيال في المشتريات العامة، وإساءة استخدام المنصب. وتنص التشريعات المعمول بها أيضاً على عقوبات محددة لهذه الجرائم، تشمل الغرامة المالية والسجن.

ولتعزيز جهود مكافحة الفساد، أنشأ القانون رقم 59 لعام 2017 هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد باعتبارها الهيئة المركزية المسؤولة عن منع الفساد ومكافحته. وبموجب الفصل 16 من هذا القانون، تمنح الهيئة صلاحية التحقيق في قضايا الفساد وإحالتها إلى السلطات القضائية المختصة، واستدعاء الأفراد للمساعدة في عملها. ويحظر الفصل 5 من القانون رقم 46 لعام 2018 الإعفاءات للموظفين العموميين الخاضعين للتحقيق في جرائم تتعلق بالفساد. وبالمقابل، ينص الفصل 93 من قانون العقوبات على نظام إعفاء مشروط، يمكن بموجبه إعفاء المشتبه فيه من العقوبة إذا أبلغ طواعية عن الجريمة قبل بدء الملاحقة القضائية وقدم الأدلة ذات الصلة.

إلا أن المصادر المتاحة لا تشير إلى وجود أحكام قانونية تجرم صراحة التلاعب أو التواطؤ في العطاءات واتفاقات تقاسم الأسواق باعتبارها جرائم متميزة في إطار مكافحة الفساد في القطاع العام.

مكافحة الرشوة وحماية المبلّغين

يستعرض مكون التقييم هذا الإطار القانوني المعتمد في تونس لمنع الرشوة وما يتصل بها من ممارسات، واكتشافها ومعاقبة مرتكبيها، وتدابير حماية الأشخاص الذين يبلّغون عن مثل هذه السلوكيات. ويتناول تعريف

الرشوة والجرائم المرتبطة بها في التشريع الوطني، ووجود الاتفاقيات الإقليمية والدولية ذات الصلة، والآليات الرئيسية للتحقيق والرقابة، والعقوبات والتدابير التصحيحية المعمول بها، والسياسات لتعزيز السلوك الأخلاقي والمناهض للرشوة، ووجود أنظمة لحماية المبلغين عن المخالفات وقنوات للإبلاغ، ومدى سهولة الوصول إلى هذه الأنظمة والقنوات.

تعامل الرشوة بموجب قانون العقوبات وكذلك قانون مكافحة الجرائم الاقتصادية والمالية. وينص القانونان على عقوبات على الموظفين العموميين الذين يسيئون استخدام مناصبهم لتحقيق مكاسب شخصية.

ويعرّف الفصل 83 من قانون العقوبات (المجلة الجزائية) جريمة الارتشاء بأنها "كل شخص انسحبت عليه صفة الموظف العمومي أو شبهه يقبل لنفسه أو لغيره بدون حق سواء، بصفة مباشرة أو غير مباشرة، عطايا أو وعوداً بالعطايا أو هدايا أو منافع كيفما كانت طبيعتها لفعل أمر من علائق وظيفته ولو كان حقاً لكن لا يستوجب مقابلاً عليه أو لتسهيل إنجاز أمر مرتبط بخصائص وظيفته أو للامتناع عن إنجاز أمر كان من الواجب القيام به». وينطبق هذا حتى لو كان الفعل قانونياً ولا يترتب عليه أي تعويض. ويُعاقب على هذه الجريمة بالسجن لمدة تصل إلى عشر سنوات وغرامة لا تقل عن 10,000 دينار تونسي أو ضعف قيمة الرشوة المتلقاة.

وقد وقعت تونس وصادقت على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وعلى الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، اللتين توفران إطاراً دولياً إضافياً لالتزامات في مجال مكافحة الفساد والرشوة.

وينص الفصل 10 من القانون رقم 10 لعام 2017 المتعلق بالإبلاغ عن الفساد وحماية المبلغين على توفير الحماية للمبلغين عن المخالفات. ويوجب الفصل 6 من القانون على أن تتخذ هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد التدابير الضامنة لحماية هوية المبلغ. وتشمل هذه التدابير الحفاظ على سرية هوية المبلغ والمعلومات التي تقدم بها.

والمؤسسات المسؤولة عن معالجة الشكاوى المتعلقة بالإبلاغ عن المخالفات في تونس متاحة لمجموعة واسعة من أصحاب المصلحة، بما في ذلك الموظفون العموميون والجهات الفاعلة في المجتمع المدني والقطاع الخاص.

الميزانية والنفقات العامة

يتناول مكون التقييم هذا المعايير والآليات المعمول بها لتنظيم الميزانية والنفقات العامة والإشراف عليها، بما في ذلك وجود معايير قانونية للمراقبة والتدقيق، وإمكانية الوصول إلى معلومات الميزانية لأصحاب المصلحة.

في القانون رقم 81 لعام 1973 المتعلق بإصدار مجلة المحاسبة العمومية، بصيغته المعدل، ينص الفصل 10 على تكليف المحاسبين العموميين «بجباية الايرادات وتأدية المصاريف وصيانة الأموال وحفظها والقيم والمنتوجات والمواد التي تملكها الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات العمومية المحلية».

ولتعزيز الحوكمة المالية ومكافحة التهرب الضريبي، يحظر الفصل 25 من القانون نفسه أي إعفاءات من الضرائب والرسوم ما لم تصرح بذلك التشريعات.

ويعزز الفصلان 84 و88 الانضباط المالي بحظر سداد النفقات غير المدرجة في الميزانية المعتمدة من دون الحصول على إذن مسبق من الهيئة العامة لمراقبة المصاريف العمومية.

وتماشياً مع الجهود الرامية إلى تعزيز الشفافية، تنشر الحكومة بيانات مفصلة عن الميزانية في الجريدة الرسمية، وفقاً للقانون الأساسي الجديد للميزانية رقم 15 لعام 2019. ويقدم هذا القانون إطار عمل للميزانية القائمة على الأداء، ينظّم حسب الأهداف والبرامج والأنشطة، مما يتيح للجمهور الوصول بشكل أفضل إلى المعلومات المالية التفصيلية.

وعلى الرغم من أن تونس قد التزمت بشفافية الميزانية من خلال عضويتها في شراكة الحكومة المفتوحة ووضعت ميزانية للمواطنين، لم توضع نصوص قانونية تلزم بهذه الممارسات، وبنشر تقارير ما قبل الميزانية.

وتتمتع دائرة المحاسبات، المنشأة بموجب الدستور والقانون رقم 81-73 المؤرخ 31 كانون الأول/ديسمبر 1973، بولاية قانونية تتمثل في مراجعة النفقات العامة وإبلاغ الجمهور بنتائجها.

الحكومة الرقمية

يستعرض مكون التقييم هذا الإطار القانوني للحكومة الرقمية، بما في ذلك حماية الخصوصية وأمن البيانات، والوصول إلى البيانات الحكومية.

وضعت تونس إطاراً قانونياً لحماية البيانات الشخصية من خلال القانون الأساسي رقم 63 لعام 2004 المتعلق بحماية المعطيات الشخصية. ويؤكد الفصل 1 من القانون أن لكل فرد الحق في "حماية المعطيات الشخصية المتعلقة بحياته الخاصة باعتبارها من الحقوق الأساسية المضمونة بالدستور". ويتضمن الباب السادس النصوص المتعلقة بإنشاء الهيئة الوطنية لحماية المعطيات الشخصية التي تضطلع بعدة مسؤوليات مرتبطة بحماية البيانات، منها معالجة الشكاوى، ووضع مدونات قواعد سلوك لمعالجة البيانات، والمشاركة في البحوث المتعلقة بحماية البيانات، وإجراء التحقيقات. وأعطيت الهيئة صلاحيات مختلفة لدعم ولايتها، مثل الحق في طلب الوصول إلى المباني.

إلا أن الإطار القانوني القائم لا يخصص أي تشريع للإشراف على الاستخدام الأخلاقي للتكنولوجيات الرقمية.

الحكومة المفتوحة والشفافية

يستعرض مكون التقييم هذا الإطار القانوني لتعزيز الشفافية والحكومة المفتوحة. ويتناول مدى تجسيد المبادئ المرتبطة بالشفافية، مثل حق الجمهور في الوصول إلى المعلومات، والتزامات الإفصاح، والآليات التي تمكن من الرقابة العامة، في التشريعات، فضلاً عن دور المؤسسات المسؤولة عن متابعة الامتثال لها.

ينص القانون رقم 22 لعام 2016 بشأن الحق في النفاذ إلى المعلومة على حق كل شخص طبيعي أو اعتباري في الوصول إلى المعلومات التي تحتفظ بها الكيانات التي يشملها القانون، من أجل الحصول على المعلومات وتعزيز الشفافية والمساءلة وجودة الخدمات العامة والمشاركة العامة والبحث العلمي، على النحو المنصوص عليه في الفصلين 1 و3. وينص الفصل 6 على إلزام الهيئات العامة بأن تنشر، استباقياً ودورياً وبصيغة قابلة للاستخدام، مجموعة من المعلومات. ويشمل ذلك سياساتها وبرامجها ونصوصها التشريعية وتقارير أنشطتها وإجراءات المشتريات العامة المخطط لها.

كما يُطلب من تلك الهيئات، بحسب الفصل 7، نشر هذه المعلومات على موقع إلكتروني، وتحديثها كل ثلاثة أشهر على الأقل وكلما طرأت تغييرات، وإدراج قسم مخصص للوصول إلى المعلومات يتضمن الإطار القانوني والإرشادات الإجرائية والنماذج والتقارير.

وينص القانون أيضاً على إجراءات رسمية لطلب الحصول على المعلومات. فيجوز لأي شخص طبيعي أو اعتباري تقديم طلب خطي دون الحاجة إلى ذكر الأسباب أو إثبات المصلحة، على النحو المنصوص عليه في الفصلين 9 و11.

ولا يُسمح برفض الوصول، باستثناءات محددة بدقة. فينص الفصل 24 على أنه يجوز للهيئة الرسمية المعنية رفض الطلب إذا كان الكشف عن المعلومات سيؤدي إلى إلحاق ضرر جسيم بالأمن العام أو الدفاع الوطني أو العلاقات الدولية أو بحقوق الآخرين في ما يتعلق بحياتهم الخاصة أو بياناتهم الشخصية أو ملكيتهم الفكرية. وهذه الاستثناءات ليست مطلقة: فالقانون يتطلب تقييم كل حالة على حدة من حيث خطورة الضرر

وتوقيته، وموازنة هذا الضرر مع المصلحة العامة في الكشف عن المعلومات، وذلك وفقاً لمبادئ التناسب واختبار المصلحة العامة. وتستثنى بعض المعلومات المتعلقة بالانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان أو جرائم الحرب صراحة من بعض هذه القيود، على النحو المنصوص عليه في الفصل 26.

وهيئة النفاذ إلى المعلومة هي المسؤولة عن الإشراف على تنفيذ هذا القانون. وتشمل ولايتها تعزيز الشفافية في الإدارة العامة، ومراجعة الطعون، وإنفاذ الامتثال لالتزامات الوصول إلى المعلومات.

وفي حين أن مبدأ الشفافية مذكور في العديد من النصوص الدستورية والتشريعية، فإنه يُصاغ عموماً كمبدأ توجيهي ولا يحدده تعريف قانوني موحد وشامل.

معايير المشتريات العامة

يستعرض مكون التقييم هذا الإطار القانوني الذي ينظم المشتريات العامة، بما في ذلك المعايير والإجراءات لمنح العقود العامة، وتحديد السلطات والهيئات الرقابية المسؤولة، وتوفر آليات التنفيذ والمراجعة، ودرجة شفافية وسهولة عمليات الشراء، ومدى دمج اعتبارات مكافحة الفساد، ومشاركة أصحاب المصلحة غير الحكوميين، والاستثناءات أو الأنظمة الخاصة المطبقة.

ينظم الأمر الحكومي رقم 1039 لعام 2014 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية المشتريات العامة في تونس. ويهدف الأمر الحكومي، وفقاً للفصل 1 إلى ضبط "قواعد إبرام الصفقات العمومية وتنفيذها ومراقبتها". كما يكرس الأمر الحكومي المبادئ الأساسية لنظام المشتريات العامة في الفصل 6، الذي يوجب احترام المنافسة، وحرية الوصول إلى العقود العامة، والمساواة بين المشاركين، والشفافية، ونزاهة الإجراءات، والحوكمة الرشيدة.

وفي هذا الإطار، ينص الأمر الحكومي على إنشاء أنواع مختلفة من اللجان المسؤولة عن الإشراف على عمليات الشراء على مختلف المستويات. وبموجب الفصل 147، تنشأ الهيئة العليا للطلب العمومي التي تضم اللجنة العليا لمراقبة وتدقيق الصفقات العمومية وهيئة متابعة ومراجعة الصفقات العمومية. وهاتان الهيئتان مسؤولتان عن الرقابة المسبقة والتدقيق والمراجعة للعقود العامة، وبالتالي تضطلعان بدور محوري في تقييم نظام المشتريات العامة وإنفاذه.

ويتم دعم التنفيذ بشكل إضافي من خلال العقوبات على الإخلال بالالتزامات التعاقدية: فينص الفصل 171 على عقوبات في حالة التأخير في تنفيذ العقود العامة. ويتضمن الأمر الحكومي أيضاً نصوصاً بشأن المراجعة الإدارية والقضائية، فيحدد الفصل 181 الإجراءات التي يمكن للأطراف المعنية من خلالها الطعن في قرارات الشراء.

وهناك أيضاً آليات تشاركية لتعزيز الرقابة المؤسسية على المشتريات العامة. وبموجب الفصل 145، يضم المجلس الوطني للطلب العمومي ممثلاً عن هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد، إلى جانب ممثلين عن المنظمات المهنية والقطاع الخاص والمجتمع المدني والأوساط الأكاديمية. وبالإضافة إلى ذلك، ينص الفصل 156 على تكليف المرصد الوطني للصفقات العمومية بتنفيذ برامج تدريبية وطنية ودورات متخصصة للجهات المتعاقدة، بينما يدعم نظام المشتريات الإلكتروني TUNEPS الشفافية وإمكانية الوصول خلال إجراءات المشتريات.

ويستثني الفصل 4 بعض الاتفاقات (مثل بعض عقود المشاركة والإدارة المفوضة والامتياز والرعاية) من نظام المشتريات العادي ويخضعها لقواعد قانونية خاصة.

توصيات

- وضع تعريف قانوني واضح للشفافية.
- وضع معايير وإرشادات قانونية وتنظيمية واضحة لتقييم احتمالية وقوع جرائم الرشوة والفساد ذات الصلة وتأثيرها ومخاطرها.
- تعزيز التعاون بين الهيئات الإدارية العامة للحد من الفساد.
- تطوير استراتيجيات وبرامج لرفع مستوى الوعي العام بالفساد.
- تعزيز قدرات السلطات المعنية بالمشتريات العامة وإشرافها على جميع المستويات الإدارية (المركزية والمحلية) ضمن إطار المشتريات الحالي.
- إنفاذ قانون مخصص يُلزم بنشر بيانات ما قبل الميزانية أو وثائق ميزانية يسهل على المواطنين فهمها.
- سن تشريعات مخصصة للإشراف على الاستخدام الأخلاقي للتقنيات الرقمية.
- إيجاد برامج تدريب للمسؤولين العموميين على معايير المشتريات العامة والممارسات الفضلى في هذا المجال.

2500483A

www.unescwa.org

E/ESCWA/CL6.GCP/2025/ABLF/1/Series.3/CP/Tunisia