

fidh

تونس: ديناميكية تشريعية لافتة في مجال الحقوق البيئية

مع انطلاق السنة النيابية الثانية (2015-2016)، صادق مجلس نواب الشعب التونسي على مجموعة من القوانين التي تتعلق مباشرة بالحقوق البيئية وقوانين أخرى من شأنها أن تؤثر في هذه الحقوق كما تمت المصادقة على عدد من الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالمجال وتم كذلك تقديم مشاريع قوانين في الغرض. ولئن مثّلت هذه الخطوات التشريعية تقدّماً في سبيل إنفاذ الحقوق البيئية الواردة بالدستور التونسي، إلا أن محتوى هذه القوانين لا يهدف دائماً إلى تعزيز الحقوق الدستورية كما أن هذه الخطوات تبقى منقوصة أولاً بالنظر إلى تأزم الوضع البيئي في تونس باعتراف السلطات الرسمية وشهادة الخبراء وبالنظر ثانياً إلى غياب استراتيجية سياسية وتشريعية متكاملة في هذا المجال. وتدعو الفدرالية الدولية لحقوق الإنسان السلطات التونسية ومجلس نواب الشعب إلى تبني سياسة تشريعية واضحة وشاملة يكون هدفها النهوض بالحقوق البيئية كجزء لا يتجزأ من حقوق الإنسان مثلما التزمت بها تونس على الصعيدين الوطني والدولي.

1- الدستور يعزز الحقوق البيئية ويضمنها:

على خلاف دستور دولة الاستقلال لسنة 1959، جاء الدستور التونسي الجديد ليقر مجموعة هامة من الحقوق البيئية لعلّ أبرزها ما ورد بالفصل 45 "تضمن الدولة الحق في بيئة سليمة ومتوازنة والمساهمة في سلامة المناخ وعلى الدولة توفير الوسائل الكفيلة بالقضاء على التلوث البيئي"، كما أكد الفصل 44 من الدستور على ضمان الحق في الماء وعلى المحافظة عليه وعلى أن ترشيد استغلاله من واجب الدولة والمجتمع. كما أقر الفصل 42 حماية الدولة للموروث الثقافي وضمن حق الأجيال القادمة فيه. ولإنفاذ هذه الحقوق نص الدستور على إحداث "هيئة للتنمية المستدامة وحقوق الأجيال القادمة" (الفصل 129) وعلى أن تعمل الدولة على الاستغلال الرشيد للثروات الوطنية (الفصل 12) وذلك لتحقيق "استدامة مواردنا الطبيعية واستمرارية الحياة الآمنة للأجيال القادمة (التوطئة).

ويمثل هذا الإقرار الدستوري مواصلة لنهج تشريعي مستقر تمثل خاصة في مصادقة الجمهورية التونسية على عدد كبير جدا من الاتفاقيات والمعاهدات والبروتوكولات الدولية ذات الصلة بحماية البيئة في مختلف مكوناتها¹ وكذلك في إصدار قوانين وإحداث عدد من الهياكل والمؤسسات الوطنية المعنية بالبيئة والمحيط².

إن هذه الالتزامات الدستورية والدولية تطلبت مزيد إصدار عدد من القوانين التي تفعل الحقوق الواردة صلبها.

2- مصادقة مجلس نواب الشعب على عدد من القوانين المتعلقة بالبيئة:

منذ 14 جانفي 2011 وإلى حدود سنة أكتوبر 2015، لم تمثل النواحي البيئية أولوية في عمل السلطات المكلفة بالتشريع، إذ لم يصدر أي نص قانوني متعلق بقضية من قضايا البيئة، كما لم تتم المصادقة على أي معاهدة أو اتفاقية دولية أو إقليمية ذات صلة بالموضوع وهو ما بدأ يتغير مع بداية السنة التشريعية الثانية (2015-2016).

فمع 2015، صدر قانونان بيئيان هامان وهما القانون عدد 16 لسنة 2016 المؤرخ في 3 مارس 2016 والذي نفع القانون عدد 38 المؤرخ في 30 جوان 2009 والمتعلق بالنظام الوطني للتقييس كما صدر القانون عدد 30 لسنة 2016 المؤرخ في 5 أبريل 2016 والذي نفع وأتم القانون عدد 59 لسنة 2006 والمؤرخ في 14 أوت 2006 والمتعلق بمخالفة تراتيب حفظ الصحة بالمناطق الراجعة للجماعات المحلية.

جاء النص الأول (القانون عدد 16 لسنة 2016) لينفتح الفقرة الثانية من الفصل 18 من القانون عدد 38 لسنة 2009 والمنظم للتقييس والذي كان قد نص على مواصلة العمل بالموصفات التونسية التي صدرت بموجب القانون عدد 66 لسنة 1982 لمدة 5 سنوات. يقصد بالتقييس المواصفات التي تتضمن قواعد أو خطوط توجيهية أو خصائص لاستعمالات عامة ومتكررة ضمن أنشطة أو نتائجها قصد تحقيق الدرجة المثلى من التنظيم، ويكون لهذه المواصفات صبغة إجبارية إذا أدرجت في التراتيب الفنية نظرا لتعلقها المباشر بحماية صحة وحياة الأفراد والحيوانات أو بالحفاظ على النباتات أو البيئة أو الثروات الوطنية التي لها قيمة فنية أو تاريخية أو أثرية ما لم يتم إلغاؤها بمقتضى نصوص خاصة.

وبعد إصدار قانون 2016 سداً لفراغ تشريعي يتعلق بالمدى الزمني لانطباق تلك المواصفات حيث وبالرغم من مرور خمس سنوات على قانون 2009 لم يتم إلغاء وتعويض المواصفات السابقة إلا بصور هذا النص وتمديد فترة انطباق المواصفات القديمة لمدة 8 سنوات عوضاً عن 5.

وجاء النص الثاني (القانون عدد 30 لسنة 2016) لينفتح ويتم القانون عدد 59 لسنة 2006 المؤرخ في 14 أوت 2006 والمتعلق بمخالفة تراتيب الصحة بالمناطق الراجعة للجماعات المحلية.

والغاية منه أساساً هو توسيع مجال انطباقه ليشمل إلى جانب حفظ الصحة، النظافة العامة، وهو ما أدى إلى توسيع قائمة المخالفات والجرح المتعلقة أساساً بالنظافة وخاصة إلقاء الفضلات والنفايات أو الاعتداء على الحدائق المعدة للعموم وإلقاء

¹اتفاقية الأمم المتحدة حول التنوع البيولوجي (1992)، اتفاقية الأمم المتحدة حول مكافحة التصحر (1994)، اتفاقية برشلونة لحماية البحر الأبيض المتوسط من التلوث (1976)، الاتفاقية المتعلقة بالمناطق الرطبة ذات أهمية دولية خاصة كمأوى للطيور المبرمة (برمسار) 1971، اتفاقية اليونسكو للتراث الإنساني الثقافي والطبيعي (1972) المتاجرة في الأنواع الحيوانية والنباتية المحمية (1973) الاتفاقية الإفريقية للمحافظة على الطبيعة وموارد الطبيعة (1975) الاتفاقية الإفريقية للنفايات عبر الحدود (بامكو) 1991.

² القانون عدد 91 لسنة 1988 المؤرخ في 2 أوت 1988 والمتعلق بالوكالة الوطنية لحماية المحيط والأمر عدد 2061 لسنة 1993 والذي أحدث اللجنة الوطنية للتنمية المستدامة.

فضلات البناء والأترية وعدم الاعتناء بالأرصفة... وهي قائمة من المخالفات التي لم ترد بقانون 2006 وربما دعا إلى تنظيمها بهذا القانون الجديد تفاقم هذه الممارسات بعد 14 جانفي 2011.

ورغم أهمية هذا النص التشريعي والحاجة إليه إلا أنه يعدّ مواصلة للنهج الزجري في التشريع التونسي دون إيلاء أي أهمية للوقاية والتوعية والتأهيل بالإضافة إلى أنه يحيل إلى أمر حكومي لاحق يحدد ويضبط الأجهزة والوسائل التي تستعمل لمعينة المخالفات (الفصل 3 جديد). وتبدو هذه الإحالة خطيرة على الحقوق والحريات، خاصة وأن القانون يفتقر إلى ضوابط تقييد هذا الأمر وفي ذلك تعارض مع مبادئ الدستور وخاصة الفصل 49 منه الذي يجعل القانون فقط هو الضابط الإجرائي للحقوق والحريات.

3- في المصادقة على معاهدات بيئية:

شهدت الفترة الممتدة من أكتوبر 2015 إلى جوان 2016 المصادقة على اتفاقيتين دولتين لهما اتصال مباشر بالبيئة وهما اتفاقية روتردام المتعلقة بتطبيق إجراء الموافقة المسبقة عن علم على مواد كيميائية ومبيدات آفات معينة خطرة متداولة في التجارة الدولية، وعلى الموافقة على انضمام الجمهورية التونسية إلى اتفاقية المعهد الدولي لتوحيد القانون الخاص بشأن الممتلكات الثقافية المسروقة أو المصدرة بطريقة غير مشروعة، هاتان المصادقتان من شأنهما تعزيز حماية بعض المكونات البيئية.

وقد أمضت الجمهورية التونسية على اتفاقية روتردام في 10 سبتمبر 1998 إلا أنها لم تصادق عليها إلا بموجب القانون عدد 43 لسنة 2015 المؤرخ في 3 نوفمبر 2015.

تكتسي هذه الموافقة قيمة هامة لأنها تجعل الجمهورية التونسية ملزمة بتفعيل الاتفاقية في قانونها الداخلي وبتخاذ جميع الإجراءات المناسبة القانونية والترتيبية والتكوينية والتوعية التي من شأنها، الوقاية والحماية والإعلام المسبق حول قائمة من المواد الكيميائية ومبيدات آفات معينة خطرة متداولة في التجارة الدولية. مما من شأنه أن يفعل أحكام الدستور ويعزز التشريعات الوطنية ذات الصلة من ناحية وأن يساعد على سد فراغ كبير في تشريعاتنا المتعلقة بالمواد الكيميائية الخطرة ذلك أن التشريعات التونسية تركز أساسا على تشريعات المواد الكيميائية الفلاحية لا غير (القانون عدد 72 لسنة 1992 المتعلق بحماية النباتات كما نصح وتمم ومجموع النصوص التطبيقية الصادرة لاحقا).

صدر خلال 2015 أيضا القانون الأساسي عدد 17 لسنة 2016 مؤرخ في 15 مارس 2016 يتعلق بالموافقة على انضمام الجمهورية التونسية إلى اتفاقية المعهد الدولي لتوحيد القانون الخاص بشأن الممتلكات الثقافية المسروقة أو المصدرة بطريقة غير مشروعة وهي اتفاقية تتعلق بالوسائل التي تستخدم لحظر ومنع استيراد وتصدير ونقل ملكية الممتلكات الثقافية بطرق غير مشروعة (اتفاقية "يونيدرويت").

وتعد هذه الاتفاقية على غاية من الأهمية لما تستلزمه من توحيد القانون الخاص بالثروات الثقافية ووضع مبادئ قانونية لحماية الملكية الثقافية حول العالم وحماية الموروث الثقافي من التجارة المحظورة ومن السرقات في المنازل وفي دور العبادة (المادة 1) وتعدّ مصادقة تونس عليها تجسيدا فعليا لعدد من أحكام الدستور ومنها الفصول 12 و 13 و 42 و 45.

إلا أن التجربة أثبتت أن مصادقة الجمهورية التونسية على المعاهدات البيئية لا تعني ضرورة تفعيلها بإصدار النصوص التطبيقية لها ولذا على السلطات التونسية ملاءمة تشريعاتها لمحتوى الاتفاقيتين كما يتجه رصد للموارد المالية والبشرية والإجرائية والمؤسسية اللازمة لذلك.

4- مشاريع ومقترحات القوانين ذات الصبغة البيئية:

أودعت بمجلس نواب الشعب عدد من مشاريع القوانين المتعلقة بالبيئة كما عملت عدّة وزارات على إعداد مقترحات قوانين في الموضوع.

من أهم مشاريع القوانين المعروضة على مجلس النواب اليوم نجد مشروع قانون يتعلق بمنع إنتاج الأكياس البلاستيكية غير القابلة للتحويل واستيرادها وتسويقها وتوزيعها وإلقاءها في الفضاء العام وهو مشروع قد يجسّد أحكام الدستور المتعلقة بالصحة (الفصل 38) والمتعلقة بالبيئة كما تم ذكرها أعلاه. ينص المشروع على عقوبات سجنية ومالية وإدارية عند مخالفة مقتضياته ومجدداً يهمل المشرع التونسي الجواني الوقائية والتوعوية وإمكانية الاحتكام إلى العقوبات البديلة.

وينظر مجلس نواب الشعب كذلك في عدد من المشاريع الأخرى والتي تعلقّت أساساً بتنظيم استخدام الثروات والموارد الطبيعية ومنها مقترح القانون المتعلق بتنقيح أحكام مجلة المناجم الصادرة بمقتضى القانون عدد 30 لسنة 2003 المؤرخ في 28 أفريل 2003 ومقترح القانون يتعلق بتنقيح وإتمام مجلة المحروقات الصادرة بمقتضى القانون عدد 93 لسنة 1993 المؤرخ في 19 أوت 1999 وملائمتها مع أحكام الفصل 13 من الدستور ومشروع قانون يهدف إلى تسوية اوضاع الاستغلال غير القانوني للموارد وهو المشروع المتعلق بتسوية وضعيات الاستغلال غير القانوني لمقاطع الحجارة الرخامية التابعة لملك الدولة الخاص.

تمثل هذه الحزمة من مشاريع القوانين إشارة قوية على انخراط السلطات التونسية في جهود حماية البيئة والمحيط والموارد الطبيعية وتنظيم سبل استغلالها بتوفير آليات الرقابة، غير أن بعضها وخاصة المشروع المتعلق بتسوية وضعيات الاستغلال غير القانوني لمقاطع الحجارة الرخامية قد يمثل شكلا من أشكال التسامح مع الاستغلال غير المنظم والعشوائي لهذه الموارد. إذ أن هذا المشروع سيركز حماية للمستغلين بشكل عشوائي وسيمسح بإفلاتهم من العقاب ويمكنهم من مواصلة استغلال الموارد الرخامية على نحو يساهم في تدهور البيئة في مخالفة واضحة للدستور من عدة نواح خاصة المقتضيات المتعلقة بمكافحة الفساد وضرورة أن تعمل الدولة على حسن التصرف في المال العام (الفصل 10) وكذلك أحكام الفصل 13 فيما اقتضاه من أن "الثروات الطبيعية ملك للشعب التونسي، تمارس الدولة السيادة عليها باسمه" وأنه "تعرض عقود الاستثمار المتعلقة بها على اللجنة المختصة بمجلس نواب الشعب. وتعرض الاتفاقيات التي تبرم في شأنها على المجلس للموافقة"، في حين يأتي هذا المشروع ليجعل استغلال الحجارة الرخامية امتيازاً لبعض الفئات التي لا تحترم القانون ويلغي رقابة المجلس عليها.

أمام هذه الديناميكية التشريعية اللافتة في مجال البيئة والمحيط، وفي إطار مرافقة الفدرالية الدولية لحقوق الإنسان للإصلاحات التشريعية الجارية في تونس فإنها السلطات التونسية وخاصة مجلس نواب الشعب إلى:

- تبني سياسة تشريعية متكاملة يكون هدفها واضحا من حيث تفعيل وإنفاذ الحقوق البيئية والإسراع بالتالي بإصدار مجلة للبيئة تكون ملائمة لدستور 2014 وللالتزامات الدولية لتونس في هذا المجال وتحقق نوعا من التناسق بين مختلف القوانين النافذة والتي ستصدر في الموضوع.
- الإسراع في المصادقة على مجموعة من النصوص القانونية العاجلة التي من شأنها دعم الحقوق البيئية ومنها المشروع المتعلقة بمنع إنتاج الأكياس البلاستيكية غير القابلة للتحويل واستيرادها وتسويقها وتوزيعها وإلقاءها في الفضاء العام، كما يتجه إدراج المبادئ الدستورية ذات العلاقة بالبيئة صلب هذه القوانين.
- تجسيد الفصل 129 من الدستور عبر أحداث هيئة التنمية المستدامة وحقوق الأجيال القادمة حتى تلعب الدور المنوط بعهدتها في تحقيق التنمية المستدامة وخاصة حماية حق الإنسان في بيئة سليمة ومتوازنة.

- تبنى استراتيجية وطنية شاملة تكون قائمة على الوقاية والردع والتأهيل لنشر ثقافة الحقوق البيئية كجزء لا يتجزأ من حقوق الإنسان ومكافحة الإفلات من العقاب في هذا المجال ورصد للموارد المالية والبشرية والإجرائية والمؤسسية اللازمة لذلك.

تصدر الفدرالية خلال الأشهر القادمة ورقة تحليلية مفصلة للقوانين والمشاريع المتعلقة بالبيئة.