

14 أيلول/سبتمبر 2015

ورقة موقف تونس: مشروع القانون الجديد المتعلق بالمجلس الأعلى للقضاء في ظل القانون والمعايير الدولية

إن الحق في قضاء مستقل ومحايّد، بما في ذلك الحق الأساسي في محاكمة عادلة، هو أحد أهم مكونات القانون الدولي والذي نصت عليه المادة 14 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وتونس دولة طرف فيه منذ عام 1969، وكذلك المادة 7 من الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، وتونس دولة طرف فيه منذ عام 1983.

ولقد أكدت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، المكلفة من قبل العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بتفسير وتطبيق قواعده، أن المادة 14 تشترط أن تتخذ الدول "إجراءات محددة من خلال الدستور أو اعتماد قوانين تحدد بوضوح الإجراءات والمعايير الموضوعية لتعيين أعضاء الهيئة القضائية ومكافأاتهم واستقرارهم الوظيفي وترقياتهم ووقفهم عن العمل وفصلهم، وتحدد العقوبات التأديبية التي تتخذ ضدهم".¹

ومع ذلك، فقد تم تقويض استقلال القضاء ونزاهته في عهد النظام التونسي السابق، من خلال تدخل السلطة التنفيذية بشكل غير مبرر في عمل السلطة القضائية وفي من خلال رقابتها الفعلية على المحاكم وعلى المسار المهني للقضاة.² ومن أجل معالجة هذه التركيبة، نص الدستور التونسي لعام 2014 على ضمانات عديدة لضمان استقلال ونزاهة القضاء، بما في ذلك إنشاء المجلس الأعلى للقضاء ليشرّف على اختيار، وتعيين، وترقية ونقل القضاة.³ ونص دستور عام 2014 على ضرورة تبني قانون جديد يقوم بتحديد تشكيلة وتنظيم وإجراءات المجلس الأعلى للقضاء.

ولقد تبني مجلس نواب الشعب قانوناً يتعلق بالمجلس الأعلى للقضاء في أيار/مايو 2015، وفشل هذا القانون في أن يوفر الضمانات الكافية والكفيلة بتحقيق استقلال القضاء ونزاهته. وفي مذكرة للجنة الدولية للحقوقيين حول هذا القانون، أعربت اللجنة عن قلقها الشديد من أن الكثير من مقتضيات هذا القانون لم تكن متسقة مع المعايير الدولية لاستقلال القضاء.⁴ وبعد تبنيه، أحيل القانون إلى الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين، من أجل تقييم مدى مطابقتها لدستور عام 2014.⁵ وأقرت هذه الهيئة بعدم دستورية القانون لأسباب إجرائية وموضوعية.⁶ وكنتيجة لذلك، صوّت مجلس نواب الشعب بإحالة القانون إلى لجنة التشريع العام، وكلفها بالنظر في، والأخذ بعين الاعتبار كأساس لمداولاتها، مشروع القانون الصادر عن وزارة العدل في آذار/مارس 2015 والذي اعتمده المجلس الوزاري (مشروع القانون).⁷ وتتداول لجنة التشريع العام في مشروع القانون منذ انعقاد مجلس نواب الشعب في آخر آب/أغسطس 2015.

وتمثل هذه العملية فرصة جديدة للسلطات التونسية، بما في ذلك لجنة التشريع العام ومجلس نواب الشعب، لضمان وضع قانون المجلس الأعلى للقضاء بشكل يتوافق تماماً مع القانون والمعايير الدولية.

¹ اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 32، المادة 14: الحق في المساواة أمام المحاكم والهيئات القضائية وفي محاكمة عادلة، وثيقة الأمم المتحدة رقم CCPR/C/GC/32 (2007)، الفقرة 19.

² في عام 2008، أعربت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان عن قلقها إلى "مسألة استقلالية الجهاز القضائي" و "لما للسلطة التنفيذية من ثقل مفرط في المجلس الأعلى للقضاء" في ملاحظاتها الختامية عن تونس، CCPR/C/TUN/CO/5 (23 نيسان/أبريل 2008)، الفقرة 17. راجع تقرير اللجنة الدولية للحقوقيين، *The Independence and Accountability of the Tunisian Judicial System: Learning from the Past to Build a Better Future*

الصادر بأيار/مايو 2014، وموجود على الرابط التالي:

<http://icj.wpengengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2014/05/Tunisia-Strengthen-Judicial-Independence-Report-2014-ENG.pdf>

³ سيحل المجلس الأعلى للقضاء محل الهيئة الوقتية للقضاء العدلي. وتنص المادة 113 من دستور 2014 على تمتع المجلس الأعلى للقضاء "بالاستقلال الإداري والمالي والتسيير الذاتي".
⁴ موجود على الرابط التالي:

<http://icj.wpengengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2015/05/Tunisia-Tunisian-Law-on-HJC-Advocacy-Position-Paper-2015-ARA.pdf>

⁵ أنشأت هذه الهيئة بموجب القانون الأساسي عدد 14 لسنة 2014 مؤرخ 18 نيسان/أبريل 2014، وهي مكلفة بمراقبة دستورية مشاريع القوانين وتنتهي مهامها بإرساء المحكمة الدستورية.

⁶ قرار الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين عدد 02/2015 بتاريخ 8 حزيران/يونيو 2015 يتعلق بمشروع القانون الأساسي المتعلق بالمجلس الأعلى للقضاء، موجود على الرابط التالي:

<http://www.legislation.tn/sites/default/files/news/ta20150024.pdf>

⁷ مجلس رئاسة الحكومة، مشروع قانون أساسي يتعلق بالمجلس الأعلى للقضاء، 12 آذار/مارس 2015، والموجود على الرابط التالي:
http://www.chambre-dep.tn/site/servlet/Fichier?code_obj=89124&code_exp=1&langue=1

وبينما تقر اللجنة الدولية للحقوقيين بأن مشروع القانون يوفر ضمانات معززة لاستقلال القضاء، إلا أن عدة من مقتضياته لا تزال مصدر قلق ويجب تعديلها كي تتوافق مع القانون والمعايير الدولية.

وفي هذه المذكرة، تحلل اللجنة الدولية للحقوقيين المقتضيات المتعلقة بتشكيلة وبصلاحيات المجلس الأعلى للقضاء، وتقدم مقترحات للتعديل والإصلاح، بما في ذلك ضمان استقلالية المجلس الأعلى للقضاء مؤسسيا وماليا وتنظيميا، وضمان أن يصبح المجلس هو الهيئة الوحيدة المختصة بإدارة واتخاذ جميع القرارات المتعلقة بالمسار المهني للقضاة، وأن يكون المجلس مخولا تماما لدعم استقلال القضاء على المستوى المؤسسي والفردى.

تشكيلة واستقلال المجلس الأعلى للقضاء

1. التشكيلة

من أجل الحفاظ على استقلال القضاء كمؤسسة وكذلك استقلال القضاة على المستوى الفردي، يجب أن تكون المجالس القضائية مستقلة في تشكيلها وتمتعة بالصلاحيات اللازمة. وقد أوصت لجنة حقوق الإنسان، على سبيل المثال، بإنشاء "هيئة مستقلة تشرف على تعيين وترقية وتأديب القضاة على كافة المستويات".⁸ كما نصّ الميثاق الأوروبي المتعلق بالنظام الأساسي للقضاة على ضرورة وجود "سلطة مستقلة عن السلطتين التنفيذية والتشريعية" تكون مختصة بالنظر والبت في أي قرار "يتعلق باختيار، وتوظيف، وتعيين، وترقية أو إنهاء خدمة القاضي".⁹

وينص مشروع القانون على تشكيل المجلس الأعلى للقضاء من أربعة هياكل: مجلس القضاء العدلي، ومجلس القضاء الإداري، ومجلس القضاء المالي والجلسة العامة للمجالس القضائية الثلاثة.¹⁰ وتختلف تشكيلة الهياكل الأربعة على النحو التالي، بحيث يتكون مجلس القضاء العدلي من 27 عضواً: أربعة قضاة معينين بالصفة، بمن فيهم الرئيس الأول ووكيل الدولة العام لمحكمة التعقيب، و14 قاضياً منتخبين من نظرائهم، و9 شخصيات مستقلة من ذوي الاختصاص (خمسة منهم تحددهم نقابة المحامين وأربعة أساتذة جامعيين من ذوي الاختصاص القانوني تختارهم الجامعات).¹¹ ويتكون مجلس القضاء الإداري من 21 عضواً: 3 قضاة معينين بالصفة، 11 قاضياً منتخبين من نظرائهم، و7 شخصيات مستقلة من ذوي الاختصاص (أربعة محامين وثلاثة أساتذة جامعيين من ذوي الاختصاص القانوني).¹² ويتكون مجلس القضاء المالي من 21 عضواً: 3 قضاة معينين بالصفة، 11 قاضياً منتخباً من نظرائهم، و7 شخصيات مستقلة من ذوي الاختصاص القانوني (محامين، وخبيران في المحاسبة، وثلاثة أساتذة جامعيين متخصصين في المجال المالي، والجباي والمحاسبى).¹³

وتتكون الجلسة العامة، بموجب المادة 17 من مشروع القانون، من ثلاثين عضواً من بينهم ثلاث قضاة من المعينين بالصفة من كل من المجالس الثلاثة، وسبعة عشر عضواً من القضاة المنتخبين، وعشرة أعضاء من المستقلين. ويعين كل مجلس من المجالس أعضاء بالجلسة العامة بالتوافق أو بالانتخاب بأغلبية الأصوات، وينتخب أعضاء الجلسة العامة رئيساً من القضاة الأعلى رتبة وعند التساوي الأقدم في الرتبة.

إن اللجنة الدولية للحقوقيين ترحب بأن مشروع القانون ينص على تعددية المجلس الأعلى للقضاء وعلى تشكيله من أغلبية من القضاة المنتخبين من نظرائهم (36 من 69 عضواً). ويتوافق ذلك مع المعايير الدولية التي تشترط أن تكون المجالس القضائية مستقلة ومشكلة من أغلبية من القضاة، منتخبين كانوا أو معينين، من خلال إجراءات مستقلة عن السلطات الأخرى.¹⁴ كما يظهر أن النص متوافق كذلك مع توصية المقررة الخاصة المعنية باستقلال القضاة والمحامين بأنه يجب أن تكون الهيئة المكلفة بحماية استقلال القضاء وتعزيز المساءلة القضائية "مؤلفة بالكامل من قضاة متقاعدين أو مداومين"، ورغم أنه من الممكن أن "تكون مهنة القانون أو الأوساط الأكاديمية ممثلة إلى حد ما"، إلا أنه "ينبغي ألا يسمح بأي تمثيل سياسي".¹⁵

كما يحدد مشروع القانون معايير لاختيار وانتخاب أعضاء المجلس الأعلى للقضاء، بحيث تشترط المادة 23، على وجه الخصوص، في القاضي المترشح لعضوية أحد المجالس القضائية الثلاثة: أن يكون في حالة مباشرة، وأن تكون له أقدمية فعلية لا تقل عن خمس

⁸ الملاحظات الختامية للجنة المعنية بحقوق الإنسان حول طاجيكستان، وثيقة الأمم المتحدة رقم CCPR/CO/84/TJK، الفقرة 17. راجع أيضاً الملاحظات الختامية للجنة المعنية بحقوق الإنسان حول الهوندوراس، وثيقة الأمم المتحدة رقم CCPR/C/HND/CO/1، الفقرة 16. والتعليق العام رقم 32، الفقرات 19 إلى 20.

⁹ الميثاق الأوروبي المتعلق بالنظام الأساسي للقضاة، المبدأ 3.1.

¹⁰ دستور عام 2014، المادة 112؛ ومشروع القانون المتعلق بالمجلس الأعلى للقضاء، مؤرخ آذار/مارس، المادة 13.

¹¹ مشروع القانون المتعلق بالمجلس الأعلى للقضاء، مؤرخ آذار/مارس، المادة 14.

¹² المرجع نفسه، المادة 15.

¹³ المرجع نفسه، المادة 16.

¹⁴ المادة 9 من الميثاق العالمي للقاضي (يجب أن يتم اختيار القاضي "من قبل هيئة مستقلة تتضمن تمثيل قضائي عالي") والذي صادقت عليه الرابطة الدولية للقضاة بتاريخ 17 تشرين الثاني/نوفمبر 2009؛ راجع أيضاً، الميثاق الأوروبي المتعلق بالنظام الأساسي للقضاة، المبدأ 1.3 ("فيما يتعلق بكل قرار من شأنه أن يؤثر على اختيار الموظفين وتعيينهم، أو التدرج الوظيفي أو إنهاء ولاية القاضي، فإن النظام الأساسي ينص على تدخل هيئة مستقلة عن السلطتين التنفيذية والتشريعية يكون نصف أعضائها على الأقل قضاة انتخبهم أقرانهم بالأساليب المعمول بها لضمان أكبر تمثيل للسلطة القضائية")؛ وتوصية المجلس الأوروبي رقم 12 (2010) الخاصة باللجنة الوزارية للدول الأعضاء، الفقرة 46.

¹⁵ تقرير المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة والمحامين، وثيقة الأمم المتحدة رقم A/HRC/26/32 (28 نيسان/أبريل 2014)، الفقرة 126. انظر أيضاً تقرير المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة والمحامين، وثيقة الأمم المتحدة رقم A/HRC/11/41 (2009)، الفقرة 28.

سنوات بالنسبة للقضاة العدليين، وألا يكون عضوا في مكاتب الهيئات التمثيلية للقضاة، وألا تكون قد صدرت في حقه عقوبة تأديبية. وتحدد المادتان 33 و35 معايير عامة بشأن تعيين الشخصيات المستقلة من ذوي الاختصاص (من المحامين والأساتذة الجامعيين): وهي الاستقلالية والكفاءة والحياد والنزاهة والأقدمية.

وتلاحظ اللجنة الدولية للحقوقيين أن المواد 14 و15 و16 و17 تنص على مراعاة "مبدأ التنافس في عضوية المجلس باستثناء الأعضاء المعيّنين بالصفة"، ومع ذلك، فإن اللجنة الدولية للحقوقيين قلقة من أن مشروع القانون لا ينص على أي تدابير محددة لضمان هذا التنافس في عملية اختيار وانتخاب أعضاء المجلس الأعلى للقضاء. ولذلك ينبغي تعديل القانون بهدف توفير وتكريس إجراءات محددة لضمان التمثيل العادل والكمال للمرأة في المجلس الأعلى للقضاء، فضلا عن التمثيل الكامل والعادل لها في القضاء ككل، بما في ذلك الرتب الرفيعة.

ولقد أكدت لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة، المكلفة بموجب اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة بتفسير وتطبيق أحكامها (وتونس دولة طرف في هذه الاتفاقية منذ عام 1985)، على أن المادة 7 من الاتفاقية تشترط عدم الاكتفاء بإزالة العقبات القائمة بحكم القانون، بل يجب أيضا اتخاذ تدابير إضافية لضمان تمتع المرأة فعليا بالمساواة في فرص المشاركة في الجهاز القضائي. وقد يشمل ذلك تدابير مؤقتة من بينها "تعيين مرشحات ومساعدتهن ماليا وتدريبهن، وتعديل الإجراءات الانتخابية، وتنظيم حملات تستهدف تحقيق المساواة في المشاركة، وتحديد أهداف وحصص عددية، وتدابير تهدف إلى تعيين نساء في مناصب عامة مثل الجهاز القضائي".¹⁶

وكما أشارت المقررة الخاصة المعنية باستقلال القضاء، "بما أن تعزيز المساواة والعدالة وظيفية أساسية من وظائف السلطة القضائية، ينبغي أن يعكس تشكيل المحاكم وغيرها من الهيئات القضائية التزام الدولة بالمساواة. وينبغي أن يكون النظام القضائي أيضا مرآة صادقة للمجتمع المتعدد العناصر والجماعات المتعددة التي يخدموها؛ فيعكس تنوعهما بغية الحفاظ على ثقة الجمهور واطمئنائه إلى مصداقية النظام وشرعيته وحياده، وتعزيز تلك الثقة".¹⁷ كما أوصت المقررة بشكل خاص بـ "أن تشجع الدول النساء المؤهلات على شغل مناصب رفيعة المستوى في السلطة القضائية وفي نظام العدالة عموما، بما في ذلك بوضع التدابير الخاصة المؤقتة".¹⁸

2. الاستقلال المؤسسي والمالي والتنظيمي للمجلس الأعلى للقضاء

أشرف المجلس الأعلى للقضاء على النظام القضائي في ظل عهد الرئيس السابق بن علي، ونصت على تشكيلة هذا المجلس ومهامه المادة 67 من دستور عام 1959 والقانون عدد 67-29 المؤرخ في 14 تموز/يوليو 1967. وبموجب هذا الإطار القانوني، كان تكوين المجلس الأعلى للقضاء يسمح للسلطة التنفيذية بالتحكم في وظائفه، بحيث كان رئيس الجمهورية يترأس المجلس الأعلى للقضاء بموجب المادة 6 من القانون عدد 67-29، وكان معظم أعضائه، 11 من 19 عضوا، ممثلين للسلطة التنفيذية، كوزير العدل الذي كان نائبا لرئيس المجلس، أو معينين في وظائفهم بأمر من رئيس الجمهورية.¹⁹

وفي هذا الصدد، ترحب اللجنة الدولية للحقوقيين بأن دستور عام 2014 ومشروع القانون يضعان حدا لتحكم السلطة التنفيذية في المجلس الأعلى للقضاء، ويضمنان استقلاله المؤسسي، ويوفران تدابير أكثر شفافية لاختيار وانتخاب أعضائه. وعلاوة على ذلك، فإنه من الإيجابي أيضا أن تنص المادة 72 من مشروع القانون على تكليف المجلس الأعلى للقضاء بإعداد مشروع ميزانيته ومناقشته أمام اللجنة المختصة بمجلس الشعب. كما تنص المادة نفسها على أن يتم إفراد المجالس الثلاثة والجلسة العامة بأقسام مستقلة ترسم بها الاعتمادات المرصودة لكل واحد منها. وبالإضافة إلى ذلك، تنص المادة الأولى من مشروع القانون على الاستقلال المالي للمجلس الأعلى للقضاء، وتلزم المادة 5 الدولة بأن تضع على ذمة المجلس الموارد البشرية والوسائل المادية اللازمة لحسن سير أعماله. وتتسق هذه المواد مع المعايير الدولية ذات الصلة، حيث صرحت المقررة الخاصة، مثلا، بضرورة أن تدبر مثل هذه الهيئات "ميزانياتها الخاصة وأن تملك ما يكفي من الموارد البشرية والمالية لأداء ولايتها وتحمل المسؤولية عن أنشطتها".²⁰

ومع ذلك، وللأسباب المبينة أدناه، فيما يتعلق بصلاحيات المجلس الأعلى للقضاء، فإن اللجنة الدولية للحقوقيين ترى أنه من الواجب تعديل مشروع القانون لضمان مشاركة المجلس الأعلى للقضاء الكاملة في إعداد وإدارة ميزانية القضاء بأكمله، وليس فقط ميزانية المجلس.

وفيما يتعلق بتعزيز الاستقلال التنظيمي للمجلس الأعلى للقضاء، فإنه بالرغم من أن مشروع القانون يوفر بعض التحسينات مقارنة بمجلس القضاء الأعلى السابق، إلا أن مشروع القانون لم يتصدى لبعض مظاهر القصور في النظام الحالي. وفي ظل الإطار القانوني الحالي،²¹ على سبيل المثال، توجد التقفية العامة، والتي لها دور مهم في تدبير المسار المهني للقضاء، بما في ذلك

¹⁶ لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة، التوصية العامة رقم 23: الحياة السياسية والعامة (1997)، HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol.II)، الفقرة 15؛ راجع أيضا الفقرة 5.

¹⁷ التقرير المؤقت المقدم من المقررة الخاصة المعنية باستقلال القضاء والمحامين، رقم A/66/289، 10 آب/أغسطس 2011، الفقرة 26.

¹⁸ المرجع نفسه، الفقرة 92. راجع أيضا تقرير المقررة الخاصة المعنية باستقلال القضاء والمحامين، A/HRC/17/30، 29 نيسان/أبريل 2011، الفقرات من 45 إلى 58، و81، و91؛ قرار المجلس المعني بحقوق الإنسان رقم 6/29 في 2 تموز/يوليو 2015 المتعلقة باستقلال ونزاهة السلطات القضائية والمحلفين والخبراء المستشارين واستقلال المحامين، A/HRC/29/L.11، الفقرة 2.

¹⁹ قانون عدد 29 لسنة 1967، المادتان 6 و7 (جديد).

²⁰ تقرير المقررة الخاصة المعنية باستقلال القضاء والمحامين، وثيقة الأمم المتحدة رقم A/HRC/26/32 (28 نيسان/أبريل 2014)، الفقرة 126.

²¹ قانون عدد 29 لسنة 1967. راجع أيضا تقرير اللجنة الدولية للحقوقيين،

الإجراءات التأديبية، تحت السلطة المباشرة لوزير العدل،²² كما يقوم مفتشو التقفدية بإجراء التحقيقات التأديبية بناء على طلب من وزير العدل.²³

وفي هذا الصدد، ترحب اللجنة الدولية للحقوقيين بأن مشروع القانون أنهى السيطرة التي كان يمارسها وزير العدل فيما يتعلق بالتفتيش القضائي، لا سيما عن طريق تكليف المجلس الأعلى للقضاء بالإشراف على التفتيش من خلال إنشاء هيئة جديدة داخل المجلس الأعلى للقضاء، وهي التقفدية العامة للشؤون القضائية (المادتان 38 و 66). ومع ذلك، تعبر اللجنة الدولية للحقوقيين عن قلقها من أنه بموجب المادة 69 من مشروع القانون، تمارس التقفدية العامة للشؤون القضائية مهامها بطلب من رئيس المجلس الأعلى للقضاء، أو أيضا بطلب من وزير العدل. (انظر المناقشة ذات الصلة أدناه بشأن المادة 54).

وتوصي اللجنة الدولية للحقوقيين بحذف أي إشارة في المادة 69 إلى قيام التقفدية العامة للشؤون القضائية بأعمال بناء على طلب من الوزير، وذلك من أجل ضمان حماية نظام التفتيش القضائي في تونس من تدخل السلطة التنفيذية، بما يتوافق مع ما تقتضيه المعايير الدولية.²⁴

صلاحيات المجلس الأعلى للقضاء

تكلف المادة 114 من دستور عام 2014 المجلس الأعلى للقضاء بضمان، ضمن أمور أخرى، حسن سير النظام القضائي واحترام استقلاله. وللمجلس الأعلى للقضاء كذلك اقتراح تعديلات والإدلاء بالرأي في مشاريع القوانين المتعلقة بالقضاء، كما أن المجالس الثلاثة مختصة بتدبير المسار المهني للقضاة، بما في ذلك الشؤون التأديبية. وبالإضافة إلى ذلك، يعد المجلس الأعلى للقضاء تقريرا سنويا يحيله إلى كل من رئيس مجلس نواب الشعب، ورئيس الجمهورية، ورئيس الحكومة.

ويعزز مشروع القانون ويوسع صلاحيات المجلس الأعلى للقضاء المنصوص عليها في دستور عام 2014، بما في ذلك التنصيص على اختصاص المجلس، بموجب المادتين 38 و 39، باقتراح إصلاحات وإبداء الرأي في مشاريع القوانين المتعلقة بالقضاء، وإعداد مدونة أخلاقيات القاضي. ويختص المجلس أيضا بإصدار القرارات المتعلقة بإلحاق القضاة واستقلالهم ورفع الحصانة عنهم وإحالتهم على عدم المباشرة وإعفائهم وتقاعدهم المبكر. بالإضافة إلى ذلك، تنص المادة 38 على إشراف المجلس على المعهد الأعلى للقضاء، والذي يوجد حاليا تحت سيطرة وزير العدل بموجب القانون الساري به العمل.

وتشتمل هذه المواد على تحسينات كبيرة مقارنة بالنظام السابق. ومع ذلك، فإن اللجنة الدولية للحقوقيين قلقة من أن مشروع القانون لم يعالج بعض مظاهر قصور النظام السابق، بما في ذلك الأمور المتعلقة بإشراف المجلس الأعلى للقضاء على تدبير المسار المهني للقضاة والنظام التأديبي الخاص بهم. وعلى وجه الخصوص، يجب تعديل المقترضات المتعلقة بالأمن الوظيفي للقضاة، ونقلهم ونظامهم التأديبي لتتطابق مع المعايير الدولية.

الدور المتعلق بالميزانية الخاصة للقضاء

كما تمت الإشارة إلى ذلك أعلاه، فإن المجلس الأعلى للقضاء يتحكم بشكل كبير في ميزانيته الخاصة. ومع ذلك، فإن اللجنة الدولية للحقوقيين قلقة من أن مشروع القانون لم ينص على ضرورة تشاور مجلس نواب الشعب أو الحكومة مع المجلس الأعلى للقضاء بشأن تحديد الميزانية الخاصة بالقضاء، أو أن يكون للمجلس الأعلى للقضاء دور مهم في تدبير هذه الميزانية، في تعارض مع المعايير الدولية في هذا الشأن. وفي هذا الصدد، ألح المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة والمحامين باستمرار على أنه ينبغي إشراك السلطة القضائية بشكل فعال في وضع ميزانياتها.²⁵ وهناك عدد من المعايير الإقليمية التي تنص أيضا على وجوب التشاور مع القضاء فيما يتعلق بإعداد ميزانيته وتنفيذها.²⁶

لذا، يجب تعديل مشروع القانون لضمان إشراك المجلس الأعلى للقضاء بشكل كامل في عملية إعداد ميزانية القضاء ككل، وليس ميزانية المجلس فقط؛ وإعطاء المجلس صلاحية تدبير الموارد القضائية، وضمان توفير الموارد المالية الملائمة للمجلس الأعلى للقضاء وللقضاء بأكمله.

الأمن الوظيفي للقضاة ونقلهم

The Independence and Accountability of the Tunisian Judicial System: Learning from the Past to Build a Better Future"

الصادر بأيار/مايو 2014، وموجود على الرابط التالي:

<http://icj.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2014/05/Tunisia-Strengthen-Judicial-Independence-Report-2014-ENG.pdf>

²² المرسوم رقم 3152-2010، المادتان 24 و 26.

²³ المرجع نفسه.

²⁴ على سبيل المثال، أوصى المجلس الاستشاري للقضاة الأوروبيين: "يتعين على المجلس القضائي الإشراف على تنظيم خدمات التفتيش بهدف ضمان توافق التفتيش مع الاستقلال القضائي." الرأي رقم 10 (2007) المتعلق بالمجلس القضائي في خدمة المجتمع، الفقرة 79.

²⁵ وثيقة الأمم المتحدة رقم A/HRC/11/41 (2009)، الفقرة 39.

²⁶ للجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، المبادئ التوجيهية بشأن الحق في محاكمة عادلة والمساعدة القانونية في إفريقيا، القسم أ (5)؛ توصية المجلس الأوروبي رقم 12 (2010) الخاصة باللجنة الوزارية للدول الأعضاء، الفقرة 40.

الأمن الوظيفي للقضاة شرط أساسي لاستقلال القضاء. إن عدم ضمان هذا الأمن على المدى الطويل يجعلهم عرضة للضغط من قبل أولئك المكلفين بتجديد مناصبهم أو عرضة للتأثير على قراراتهم حتى في حالة غياب الضغط العلني ودون أن يكون القضاء بالضرورة على علم بذلك التأثير. وبالتالي، تنص المعايير الدولية على ضرورة توفير الأمن الوظيفي للقضاة حتى بلوغهم سن التقاعد أو عند انتهاء فترة ولايتهم.²⁷ وفي حين أن الغرض الرئيسي من ضمان الأمن الوظيفي هو الحد من تدخل السلطة التنفيذية أو التشريعية، إلا أن الأمن الوظيفي يضمن كذلك الاستقلال الفردي للقضاة ضد التدخل الغير مبرر أو الغير قانوني من قبل آخرين في الهرمية القضائية، والممارس خارج إجراءات الاستئناف والطعن الرسمية.

وقد أقرت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أن من أجل احترام مقتضيات المادة 14 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في هذا الصدد أنه "لا يجوز فصل القضاة من الخدمة إلا لأسباب خطيرة تتعلق بسوء السلوك أو عدم الكفاءة، ويكون ذلك وفقاً لإجراءات منصفة تكفل الموضوعية والحياد بموجب الدستور أو القانون."²⁸ وحددت المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية أنه "لا يكون القضاء عرضة للإيقاف أو للعزل إلا لدواعي عدم القدرة أو دواعي السلوك التي تجعلهم غير لائقين لأداء مهامهم."²⁹

وتنص المادة 107 من دستور عام 2014 أنه: "لا ينقل القاضي دون رضاه، ولا يعزل، كما لا يمكن إيقافه عن العمل، أو إعفاؤه، أو تسليط عقوبة تأديبية عليه، إلا في الحالات وطبق الضمانات التي يضبطها القانون، وبموجب قرار معلل من المجلس الأعلى للقضاء." وتنص المادة 47 من مشروع القانون على عدم إعفاء القاضي من مباشرة مهامه إلا لأسباب صحية خطيرة أو لقصور مهني بين. ويتم ذلك وفق مقتضيات القوانين الأساسية وبموجب قرار معلل من المجلس الأعلى للقضاء.

إن اللجنة الدولية للحقوقيين قلقة من أن إمكانية إعفاء القاضي من مباشرة مهامه "لأسباب صحية خطيرة" أو "لقصور مهني بين". إن هذه الأسباب يمكن أن تفسر بشكل واسع، مما يجعل دواعي الإيقاف أدنى من تلك المكرسة بموجب المعايير الدولية، أي "دواعي عدم القدرة أو دواعي السلوك التي تجعلهم غير لائقين لأداء مهامهم." وقد يؤدي ذلك إلى تفويض الأمن الوظيفي للقضاة وبالتالي استقلالهم. ومن ثم، يجب تعديل مشروع القانون لينص على إمكانية إيقاف القضاة لدواعي القدرة أو دواعي السلوك التي تجعلهم غير لائقين لأداء مهامهم.³⁰ وتوصي اللجنة الدولية للحقوقيين كذلك بتعديل مشروع القانون لينص صراحة على عدم إيقاف أو تأديب القضاة لأخطاء ارتكبت بحسن نية أو لمعارضتهم أو اختلافهم مع تفسير معين للقانون.³¹

وبالإضافة إلى ذلك، فإن اللجنة الدولية للحقوقيين قلقة من أن النصوص المتعلقة بنقل القضاة لا تتسق مع المعايير الدولية. وعلى وجه الخصوص، فإن المادة 42 من مشروع القانون تسمح بنقل القضاة إلى محكمة أو دائرة قضائية أخرى دون رضاهم لمدة لا تتجاوز الثلاث سنوات، لمصلحة العمل الناشئة عن ضرورة تسديد الشغورات المتأكدة بالمحاكم، أو لتوفير الإطار القضائي بمناسبة إحداث محاكم أو دوائر جديدة، أو تعزيز المحاكم لمجابهة ارتفاع بين في حجم العمل.³²

وبالنظر إلى تاريخ نقل القضاة كنوع من التدخل في استقلال القضاء في تونس، توصي اللجنة الدولية للحقوقيين بإجراء تعديل للمادة 42 من أجل ضمان الحصول على موافقة القاضي في جميع الظروف، دون أن يعني هذا رفض القضاة لنقلهم بصورة غير معقولة أو مسؤولة. فعلى سبيل المثال، ينص إعلان سنغفي أنه لا يتعين نقل القضاة "من مناصبهم أو وظائفهم إلى وظيفة أخرى دون موافقتهم، ولكن عندما يكون هذا النقل وفقاً لصياغة سياسة موحدة، فإن عدم موافقة القاضي لا تحجب عملية النقل."³³

وقد استغلت السلطة التنفيذية نقل القضاة دون موافقتهم في تونس في الماضي كأداة لتقويض استقلال القضاء، ولا سيما كتدبير عقابي ضد القضاة الذين دافعوا عن الإصلاح القضائي والذين كان يشتبه في أنهم معارضون للسلطات. وبموجب القانون رقم 67/29

²⁷ المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية، المبدأ 12؛ اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، المبادئ التوجيهية، القسم أ، المبدأ 4 (س).

²⁸ اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 32، الفقرة 20.

²⁹ المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية، المبدأ 18؛ اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، المبادئ التوجيهية، القسم أ، المبدأ 4 (ط).

³⁰ المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية، المبدأ 18؛ إعلان سنغفي، الفقرة 30؛ توصية المجلس الأوروبي رقم 12 (2010) الخاصة باللجنة الوزارية للدول الأعضاء؛ الفقرة اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، المبادئ التوجيهية، القسم أ، المبدأ 4 (ط).

³¹ الملاحظات الختامية للجنة المعنية بحقوق الإنسان حول أوزباكستان: "إن إمكانية اتخاذ إجراءات تأديبية، التي ينص عليها القانون، بسبب قرارات غير كفؤ، تعرضهم لضغوط سياسية واسعة وتمثل خطراً على استقلاليتهم ونزاهتهم." (OEA/Ser.L/V/II Doc. 44 (5 كانون الأول/ديسمبر 2013)، الفقرة 216: "بموجب القانون الدولي، لا يجوز اتخاذ إجراءات تأديبية ضد قاض على أساس قرار أو حكم قام باتخاذ أو كتابته. من المهم الإدراك أنه، من ناحية، يوجد إجراءات الاستئناف أو النقض أو إعادة النظر أو حفظ القضايا أمام محاكم من درجة أعلى أو ما شابه ذلك، من شأنها التحقق من صحة قرارات المحاكم أقل درجة. ومن ناحية أخرى، توجد إجراءات الرقابة التأديبية، وهي من شأنها تقييم سلوك القاضي، ومدى ملاءمته، وأدائه لكونه موظف عمومي. من الضروري التمييز بين هذين النوعين من الإجراءات بهدف ضمان الاستقلال، بحيث ألا يكون الخلاف مع من هو أعلى درجة حول تفسير ما، تحت أي ظرف، أساساً للسعي إلى اتخاذ إجراءات تأديبية." راجع كذلك، لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، قضية أبيتز باربيررا وآخرون ("المحكمة الأولى للنزاعات") ضد فنزويلا، السلسلة ت رقم 182، الحكم المؤرخ 5 آب/أغسطس 2008، الفقرة 86.

³² تنص المادة على: "مراعاة مصلحة العمل".

³³ مشروع الإعلان العالمي لاستقلال القضاء ("إعلان سينغفي").

المتعلق بنظام القضاء والمجلس الأعلى للقضاء والقانون الأساسي للقضاة، كان لوزير العدل سلطات تقديرية واسعة فيما يتعلق بنقل القاضي لمصلحة العمل، واستمرت النقلا أثناء الفترة الانتقالية بالرغم من اعتماد ضمانات جديدة.³⁴

وفي هذا الصدد، ومن أجل ضمان الاستقلال الفردي للقضاة وحمايتهم من عمليات النقل التعسفي، ينبغي تعديل مشروع القانون لاشتراط التشاور مع، والحصول على موافقة القاضي المعني في كل قرار يتعلق بنقله إلى محاكم أو دوائر قضائية أخرى. ولكن، إذا تم الاحتفاظ بسلطة المجلس الأعلى للقضاء الاستثنائية بنقل القضاة دون رضاهم، فإنه يجب تعديل المادة 42 لتتص على أن تقتصر النقلا على مدة محددة، وبالقدر الذي يتطلبه التعامل مع الاستثناءات المنصوص عليها في المادة 42، و أن تخضع النقلا للمراجعة من قبل هيئة أو سلطة مستقلة ومحيدة لها سلطة إلغاء مثل هذه القرارات عند الضرورة، وأن تكفل الإجراءات برمتها الحماية من النقل التعسفي و ضمان استقلال القاضي على المستوى الفردي.

السلوك القضائي والنظام التأديبي

ترحب اللجنة الدولية للحقوقيين بتكليف المجلس الأعلى للقضاء بإعداد مدونة أخلاقيات القاضي، حيث سيساهم اعتماد المجلس لهذه المدونة في تمكين المجلس وتونس بشكل عام من احترام معايير المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية، والتي تنص على أنه: "تحدد جميع الإجراءات التأديبية وإجراءات الإيقاف أو العزل وفقا للمعايير المعمول بها للسلوك القضائي"،³⁵ وكذلك مبادئ بنغالور للسلوك القضائي.³⁶ وعلاوة على ذلك، فإن وصف ما يشكل خطأ موجبا للتأديب، بموجب المادة 50 من القانون رقم 29/67 ك: "كل عمل من شأنه أن يخلّ بواجبات الوظيفة أو الشرف أو الكرامة يقوم به القاضي"³⁷ هو في حد ذاته غامض وفوضياف للغاية ليساهم بشكل معقول في معرفة أي سلوك يحظره القانون. وهكذا، ينبغي أن يساهم إعداد مدونة أخلاقيات القاضي في وضع تعاريف دقيقة لأنواع الانتهاكات التي قد تؤدي إلى إجراءات تأديبية.

وتنفق الإجراءات التأديبية الحالية إلى الضمانات الكافية لتوفير العدالة، بالأخص نظرا لدور وزير العدل ومروسيه في تحريك هذه الإجراءات. وفي هذا الصدد، وإذ ترحب اللجنة الدولية للحقوقيين بنص مشروع القانون على ضمانات أفضل لعدالة الإجراءات التأديبية، إلا أنها توصي بمزيد من التعديلات.

وبموجب المادة 54 من مشروع القانون: "توجه وجوبا الشكايات والبلاغات والإعلامات المتعلقة بأفعال منسوبة لأحد القضاة من شأنها أن تكون سببا في تحريك المسائلة التأديبية إلى رئيس المجلس أو إلى وزير العدل وتحال فوراً على التفتيش العامة للشؤون القضائية لإجراء الأبحاث الإدارية اللازمة". وبعد استكمال التحريات (والتي يجب سماع أقوال القاضي خلالها)،³⁸ يتخذ المتفقد العام للشؤون القضائية قرارا بالحفظ أو بالإحالة على مجلس التأديب.³⁹ ويعين رئيس مجلس التأديب فور توصله بالملف مقررًا من بين أعضائه شريطة ألا يكون أقلّ أقدمية من القاضي المحال. ويتولى المقرر إجراء الأبحاث اللازمة ويستدعي القاضي المعني ويتلقى جوابه ومؤيداته ودفعاته كما يمكنه سماع كل من يرى فائدة في سماعه.⁴⁰ وتنص المادة 58 من مشروع القانون كذلك على استدعاء القاضي المحال قبل خمسة عشر يوما على الأقل من موعد انعقاد الجلسة، وتضمن حق القاضي في أن يطلع على جميع أوراق الملف قبل موعد الجلسة، وتسلم إليه نسخة منها بناء على طلبه، ويمكنه طلب التأخير للاطلاع واعداد وسائل الدفاع وله الاستعانة بقاض أو محام.

ومع ذلك، بالإضافة إلى المخاوف التي نوقشت أعلاه فيما يتعلق بالمادة 69، فإن اللجنة الدولية للحقوقيين قلقة من أن مشروع القانون يحتفظ، في المادة 54، بسلطات وزير العدل بإحالة الشكايات والبلاغات والإعلامات الموجهة إليه، والتي من شأنها أن تكون سببا في تحريك المسائلة التأديبية، إلى المتفقد العام للشؤون القضائية للتحري. ونظرا لمدى استغلال هذه السلطة في الماضي لتقويض استقلال القضاء، ترى اللجنة الدولية للحقوقيين أنه يجب تعديل مشروع القانون: لإزالة سلطة وزير العدل بإحالة الشكايات أو الإعلامات أو أي طلبات أخرى إلى المتفقد العام للشؤون القضائية مباشرة، على أن ينص القانون بدلا من ذلك بأن يقوم وزير العدل بإحالة الشكايات والمعلومات الأخرى الموجهة إليه إلى المجلس الأعلى للقضاء، وأن يقرر هذا الأخير في شأن إحالتها إلى المتفقد العام للشؤون القضائية، وعلى أن ينص أيضا على وجوب إخطار القضاة فوراً بالادعاءات المنسوبة إليهم والتي من شأنها أن تؤدي إلى إجراءات تأديبية.

وفي هذا الصدد، أوضحت المعايير الدولية بأنه يجب التحقيق في أي ادعاءات بسوء سلوك قضائي بشكل مستقل وحيادي وشامل وعادل، و على أن يتم البت فيها في إطار إجراءات عادلة، تحترم فيها حقوق القاضي، أمام هيئة مختصة ومستقلة ونزيهة. ويجب أن

³⁴ راجع مذكرة اللجنة الدولية للحقوقيين، الصادرة بآيار/مايو 2014. فقد أعلن وزير العدل عن نقل قاضيين، القاضي نوري قطيطي رئيس المحكمة العقارية وخالد براك رئيس دائرة التفتيش العامة دون موافقتهم. وكان القاضيان عضوين في الهيئة الوقنية للقضاء العلني التي تم انشاءها حديثا آنذاك. وقد كان قرار وزير العدل فرديا ومخلا بالمادة 14 من قانون رقم 13-2013 والذي يتطلب موافقة الهيئة الوقنية مسبقا فيما يتعلق بالترقيات والنقل.

³⁵ المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية، المبدأ 19.

³⁶ قرارات المجلس الاقتصادي والاجتماعي رقم 23/2006 و 22/2007.

³⁷ قانون عدد 29 لسنة 1967، المادة 50.

³⁸ مشروع القانون المتعلق بالمجلس الأعلى للقضاء، مؤرخ آذار/مارس، المادة 56.

³⁹ المرجع نفسه، المادة 56.

⁴⁰ المرجع نفسه، المادة 57.

تكون إجراءات تأديب القضاة قائمة على أساس معايير السلوك القضائي المعمول بها، كما يجب أن تكون العقوبات، بما في ذلك الفصل أو الإيقاف، متناسبة وقابلة للطعن أمام هيئة قضائية مستقلة.⁴¹

وفي هذا الصدد، تأسف اللجنة الدولية للحقوقيين لأن مشروع القانون، وإن كان يكلف المجلس الأعلى للقضاء بإعداد مدونة أخلاقيات القاضي (المادة 38)، إلا أنه لا يحدد هل ستكون هذه المدونة هي الأساس الذي ستنتم بموجبه مساءلة القضاة مهنيا سواء كان ذلك عن طريق التطبيق المباشر للمدونة، أو استخدامها كدليل تفسيري عند تحديد الإجراءات التأديبية، كما لا يحدد النص تعريفا واضحا ودقيقا للمخالفة التأديبية.

وعلى ضوء ما تم طرحه، فإن اللجنة الدولية للحقوقيين تطالب السلطات التونسية وأيضاً مجلس نواب الشعب بتعديل قانون المجلس الأعلى للقضاء الصادر في آذار/مارس، من خلال عملية تشاركية وشفافة تشمل جميع أصحاب المصلحة، بما في ذلك جمعيات القضاة ومنظمات المجتمع المدني، وذلك بهدف:

1. توفير تدابير محددة وملموسة لضمان التمثيل الكامل والمتساوي للمرأة في المجلس الأعلى للقضاء ومشاركتها الكاملة والمتساوية في القضاء ككل، بما في ذلك الرتب الرفيعة؛
2. ضمان المشاركة الكاملة للمجلس الأعلى للقضاء في إعداد ميزانية القضاء بأكمله، وليس ميزانية المجلس فقط؛
3. تمكين المجلس الأعلى للقضاء من إدارة الموارد القضائية؛
4. ضمان توفير الموارد المالية الكافية لكل من المجلس الأعلى للقضاء والقضاء بأكمله؛
5. ضمان ألا يكون القضاة عرضة للإيقاف أو للعزل إلا لدواعي عدم القدرة أو لدواعي السلوك التي تجعلهم غير لائقين لأداء مهامهم، في إطار إجراءات عادلة تكفل الحيادية والاستقلال وتحترم فيها حقوق القاضي؛
6. ضمان الحصول على موافقة القاضي في جميع الظروف في حال نقله إلى محكمة أو دائرة أخرى. إذا تم الاحتفاظ بسلطة المجلس الأعلى للقضاء الاستثنائية في نقل القضاة دون رضاهم، يجب أن تقتصر النقلات على مدة محددة وبالقدر الذي يتطلبه التعامل مع الاستثناءات المنصوص عليها في المادة 42، وأن تخضع النقلات للمراجعة من قبل هيئة مستقلة؛
7. حذف أي إشارة في المادة 69 إلى قيام التفقدية العامة للشؤون القضائية بأعمال بناء على طلب من الوزير، والنص على أن يقوم وزير العدل بإحالة الشكايات والمعلومات الأخرى الموجهة إليه إلى المجلس الأعلى للقضاء بدلا من إحالتها إلى المتفقد العام للشؤون القضائية، وأن يقرر المجلس الأعلى للقضاء في شأن إحالتها إلى المتفقد العام للشؤون القضائية؛
8. ضمان إخطار القضاة فوراً بالادعاءات المنسوبة إليهم والتي من شأنها أن تؤدي إلى إجراءات تأديبية، وتوفير الوقت الكافي لهم لإعداد وسائل الدفاع، وإطلاعهم على جميع المستندات التي قد تنفي التهم الموجهة ضدهم؛
9. ضمان إعداد مدونة مفصلة وشاملة لأخلاقيات القاضي، في اتساق مع مبادئ بنغالور وبالتشاور الوثيق مع القضاة وجمعياتهم المهنية؛
10. النص على تعريف أكثر وضوحاً ودقة لأنواع السلوك التي قد تشكل أخطاءً تأديبية، مع تحديد هل ستكون مدونة أخلاقيات القاضي التي سوف يعدها المجلس الأعلى للقضاء أساساً لمحاسبة القضاة مهنياً، أو غير ذلك.

⁴¹ توصية المجلس الأوروبي رقم 12 (2010) الخاصة باللجنة الوزارية للدول الأعضاء، الفقرة 69؛ المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية، المبدأ 17 و20؛ المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية، المبدأ 18؛ اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، المبادئ التوجيهية، القسم أ، المبدأ 4 (ظ).