

تونس: السلوك القضائي وإعداد مدونة الأخلاقيات على ضوء المعايير الدولية

تونس: السلوك القضائي وإعداد مدونة الأخلاقيات على ضوء المعايير الدولية

3	.....	مقدمة
4	.....	أولاً. معايير السلوك ومجلس أخلاقيات القضاء
5	.....	أ. الاستقلالية
5	.....	ب. الحياد
6	.....	ج. النزاهة
7	.....	د. اللياقة المهنية
8	.....	هـ. المساواة
9	.....	و. الكفاءة والاجتهاد
10	.....	ز. اعتبارات إضافية
10	.....	ح. مجلس أخلاقيات القضاء
10	.....	ط. التوصيات
11	.....	ثانياً. أنواع سوء السلوك القضائي وحقوق القضاة
11	.....	أ. أنواع سوء السلوك
15	.....	ب. احترام حقوق الإنسان للقضاة
16	.....	ج. التوصيات
17	.....	ثالثاً. الإجراء التأديبي والعقوبات التأديبية
17	.....	أ. الإجراء التأديبي
19	.....	ب. العقوبات التأديبية
20	.....	ج. التوصيات

مقدمة

تفهم اللجنة الدولية للحقوقيين أنه من المقرر أن يعمد المجلس الأعلى للقضاء التونسي إلى إعداد مدونة أخلاقيات جديدة، كما ينص عليه الفصل 42 من القانون الأساسي عدد 34 لسنة 2016. وتعتبر هذه الخطوة التي طال انتظارها مهمة جداً لتجاة تعزيز استقلالية القضاء التونسي ومساءلته، بما يتوافق مع نصّ الدستور التونسي ومع المعايير الدولية.

بموجب الدستور التونسي والمادة 14 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الذي صادقت عليه تونس في العام 1969، أمام السلطات التونسية التزام باحترام استقلالية القضاء وحماية حياده. ويتطلب ذلك فصلاً واضحاً بين السلطات التنفيذية، والتشريعية، والقضائية وقوانين ترسي معايير واضحة ترعى التقدم الوظيفي للقضاة، وتضمن لهم أجوراً ملائمة، وتوفر لهم الثبات الوظيفي. وفي ما يتجاوز فصل السلطات، تفرض معايير الاستقلالية والحياد أن يحافظ القضاء ككل، والقضاة كأفراد، على نزاهة المهنة، وأن يخضعوا للمساءلة عن سوء السلوك في سياق أدائهم لمهامهم.

يجب على القضاة أداء مهامهم باستقلالية وحياد من أجل ضمان الحق في محاكمة عادلة. ويتطلب ضمان النزاهة القضائية بدوره آليات للمساءلة القضائية تكون ملائمة وعادلة تحترم مبدأ استقلالية القضاء وحياده وتشيع الثقة لدى العامة. وعلى حدّ ما قاله المقررة الخاصة المعنية باستقلال القضاة والمحامين:

لا يرمي مبدأ استقلال الجهاز القضائي إلى تحقيق المنفعة للقضاة أنفسهم فحسب بل إلى حماية الأفراد من إساءة استخدام السلطة وضمان تمتع رواد المحاكم بمحاكمات عادلة ونزيهة. ونتيجة لذلك، لا يمكن أن يتصرف القضاة بصورة عشوائية من خلال البيت في قضايا حسب أهوائهم الشخصية. ويتمثل واجبهم في تطبيق القانون بإنصاف ونزاهة. ولذلك، يجب أن يكون القضاة مسؤولين عن أعمالهم وسلوكهم لكي يتمكن الجمهور من أن يضع ثقته الكاملة في الجهاز القضائي من حيث قدرته على الاضطلاع بمهامه بصورة مستقلة ونزيهة.¹

ويتطلب ضمان النزاهة القضائية ومنع إساءة استخدام السلطة وضع مجموعة واضحة من المعايير المهنية يتعين على القضاة الالتزام بها، على سبيل المثال عن طريق اعتماد السلطة القضائية لمدونة أخلاقيات أو مدونة قواعد سلوك. وهذا ما تؤكد عليه معايير دولية عدة.² على سبيل المثال، تنصّ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على ما يلي: "من أجل مكافحة الفساد، تعمل كلّ دولة طرف، ضمن جملة أمور، على تعزيز النزاهة والأمانة والمسؤولية بين موظفيها العموميين، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني"³، و"تسعى كلّ دولة طرف إلى أن تطبق، ضمن نطاق نظمها المؤسسية والقانونية، مدونات أو معايير سلوكية من أجل الأداء الصحيح والمشرّف والسليم للوظائف العمومية."⁴ وعلى وجه الخصوص، تنصّ المادة 11 من الاتفاقية على ما يلي:

1. نظراً لأهمية استقلال القضاء وما له من دور حاسم في مكافحة الفساد، تتخذ كلّ دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني ودون مساس باستقلالية القضاء، تدابير لتدعيم النزاهة ودرء فرص الفساد بين أعضاء الجهاز القضائي. ويجوز أن تشمل تلك التدابير قواعد بشأن سلوك أعضاء الجهاز القضائي.

يجب أن تتسم مدونة أخلاقيات القاضي بالوضوح في ما يتعلق بمعايير السلوك المتوقعة من القضاة وتحديد معيار يمكن على أساسه تقييم القضاة وتاديبهم إن دعت الحاجة إلى ذلك. ويجب أن يعمل القضاة على إعداد هذه المعايير التي يجب أن تكون متسقة مع القانون الدولي والمعايير الدولية. وينبغي تحديد جميع الإجراءات التأديبية، لا سيما تلك التي يمكن أن ينجم عنها توقيف القاضي عن العمل أو عزله من منصبه بما يتوافق مع مدونة الأخلاقيات والإجراءات العادلة.⁵ هذا ويجب أن ينصّ القانون بوضوح على أسباب اللجوء إلى التأديب والعقوبات على سوء السلوك لضمان عدم إساءة استخدامها كوسيلة تدخل غير ملائمة باستقلالية القضاة الأفراد.

¹ المقررة الخاصة المعنية باستقلال القضاة والمحامين، تقرير حول المساءلة القضائية (2014)، وثيقة الأمم المتحدة رقم A/HRC/26/32، الفقرة 59.

² أنظر على سبيل المثال، دليل الممارسين رقم 13 للجنة الدولية للحقوقيين: المساءلة القضائية (2016)، متاح عبر الرابط: <http://www.icj.org/wp-content/uploads/2016/06/Universal-PG-13-Judicial-Accountability-Publications-Reports-Practitioners-Guide-2016-ENG.pdf>، ص. 25؛ مجموعة النزاهة القضائية، تدابير من أجل تنفيذ مبادئ بنغالور للسلوك القضائي على نحو فعال (2010)، الفقرات 1.1-2.2، 15.1-15.8؛ تقرير المقررة الخاصة المعنية باستقلال القضاة والمحامين حول المساءلة القضائية (2014)، الفقرات 72، 78، 210؛ مجلس حقوق الإنسان، القرار رقم 6/29: استقلال ونزاهة السلطات القضائية والمحلفين والخبراء الاستشاريين واستقلال المحامين (2015)، الفقرة 3؛ مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، دليل مرجعي بشأن تدعيم نزاهة القضاء وقدرته (2011)، ص. 127-131، 134. أنظر أيضاً مبادئ الأمم المتحدة الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية، المبدأ 19.

³ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المادة 8، الفقرة 1.

⁴ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المادة 8، الفقرة 2.

⁵ " عندما يتعلق الأمر بإنشاء آليات المساءلة القضائية، من المهم أن يعرف مفهوم المساءلة القضائية، وأن تحدد بوضوح الأعمال التي ينبغي أن يُساءل القيمون على شؤون القضاء بشأنها، والجهات التي ينبغي أن يكونوا مسؤولين أمامها، والعمليات التي سيتم من خلالها ذلك." المقررة الخاصة المعنية باستقلال القضاة والمحامين، تقرير حول المساءلة القضائية (2014)، وثيقة الأمم المتحدة رقم A/HRC/26/32، الفقرة 55.

وإن قيام السلطة القضائية باعتماد قواعد السلوك المهني هذه وتطبيقها وإنفاذها تبين للعامة أنّ القضاة يتصرفون باستقلالية، من دون تأثير أو ضغط غير مشروع وأنهم سيخضعون للمساءلة في حال أساءوا السلوك في أثناء أدائهم لمهامهم القضائية.⁶ ويسهم ذلك في تعزيز ثقة العامة بالقضاء، وهو من العناصر الحيوية لسيادة القانون.

وفقاً للمعايير الدولية، يجب أن تتولى السلطة القضائية إعداد مدونة الأخلاقيات أو أن يتم ذلك بالتشاور الوثيق معها. في تونس، يلزم القانون الأساسي عدد 34 لسنة 2016 المجلس الأعلى للقضاء بإعداد مدونة أخلاقيات القاضي. ولدور الهيئة القضائية في إعداد مدونة أخلاقيات القاضي في تونس أهمية خاصة نظراً إلى أنّ غياب المشاورات الملائمة مع القضاء قد أعاق الجهود السابقة من هذا النوع. على سبيل المثال، في العام 2012، قدّمت وزارة العدل مسودة مدونة أخلاقيات إلى المجلس الوطني التأسيسي لكن العملية لم تكتسب زخماً لأنّ المسودة أعدتها وزارة العدل حصرياً ولم تعدّ من قبل القضاة أو بالتشاور معهم.⁷

ومن شأن إعداد مدونة أخلاقيات أن يعالج مسألة أنّ القانون الحالي الذي يرقى السلوك القضائي في تونس غير مكتمل. فالقانون الأساسي رقم 29 لسنة 1967 المتعلق بنظام القضاة، والمجلس الأعلى للقضاء، والقانون الأساسي للقضاة، حتى كما هو معدّل بموجب القانون الأساسي عدد 13 لسنة 2013 لا يوفر إطاراً شاملاً لتنظيم السلوك القضائي. عدد قليل فقط من مقتضياته يتناول سلوك القضاة، وهذه المقتضيات لا تستوفي المعايير الدولية استيفاءً كاملاً مثلاً مبادئ بنغالور للسلوك القضائي. ولا يأتي القانون الحالي على ذكر معيار التقيد باستقلالية القضاء، وشروط التنحية أو نزع الأهلية، أو الحاجة إلى تجنّب استغلال المناصب لتحقيق مكاسب شخصية. كما لا تنصّ هذه المقتضيات أيضاً على أنّ خرقها في ما يتعلق بالسلوك القضائي تترتب عليه إجراءات تأديبية. علاوةً على ذلك، فإنّ الإجراء التأديبي الحالي يفتقر إلى ضمانات كافية تكفل العدالة، ولو أخذ بعين الاعتبار دور وزير العدل في المباشرة بهذا الإجراء، فإنّ هذا الإجراء لا يمكن وصفه لا بالمستقل ولا بالحيادي.

ترى اللجنة الدولية للحقوقيين في إعداد مدونة أخلاقيات للقضاة واعتمادها في تونس فرصة هامة لسدّ الثغرات الموجودة في القانون، وتدعيم استقلالية نظام القضاء في تونس. وعليه، توصي اللجنة الدولية للحقوقيين باعتماد معايير واضحة، وشفافة ومفصلة للسلوك المهني ضمن مدونة الأخلاقيات ومقتضيات قانونية حول المساءلة القضائية تتوافق مع القانون الدولي والمعايير الدولية، كما هو محدد أدناه.

أولاً. معايير السلوك ومجلس أخلاقيات القضاء

تعدّ مبادئ بنغالور المرجع الأولي لمعايير السلوك القضائي على المستوى الدولي، وهي من إعداد مجموعة النزاهة القضائية التي تضمّ فريقاً من رؤساء القضاة وقضاة المحاكم العليا من حول العالم، تحت راية الأمم المتحدة.⁸ هذه المبادئ التي أيّدها هيئات الأمم المتحدة⁹ مراراً، تقدّم لمحة عامة حول العناصر الأساسية لأخلاقيات القضاء، وهي معدّة من أجل " تقديم التوجيهات للقضاة وتزويد القضاء بإطار عمل يرقى السلوك القضائي."

تتمحور مبادئ بنغالور حول ست قيم أساسية، هي: **الاستقلال، الحياد، النزاهة، اللياقة المهنية، المساواة، الكفاءة والاجتهاد**. توصي اللجنة الدولية للحقوقيين أيضاً بأن يتمّ الاعتراف بالتعليق على مبادئ بنغالور للسلوك القضائي (قد يشار إليه في ما بعد بالتعليق) كدليل لصياغة وتفسير مدونة أخلاقيات القضاة التونسية. وكانت مجموعة النزاهة القضائية بالتنسيق مع مجموعة حكومية دولية من الخبراء قد قامت بصياغة هذا التعليق واعتمده ليبيد كمذكرة توضيحية لمبادئ بنغالور. يوضّح التعليق الأساس المنطقي للقيم الأساسية الست المشمولة في مبادئ بنغالور.

كما يمكن التماس التوجيهات أيضاً من مبادئ الأمم المتحدة الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية. يعكس المبدأ الثاني الحاجة إلى المحافظة على استقلالية القضاء ونزاهة النظام القضائي: "تفصل السلطة القضائية في المسائل المعروضة عليها دون تحيز، على أساس الوقائع ووفقاً للقانون، ودون أية تقييدات أو تأثيرات غير سليمة أو أية إغراءات أو ضغوط أو تهديدات أو تدخلات، مباشرة كانت أو غير مباشرة، من أي جهة أو لأي سبب." أما المبادئ

⁶ المقررة الخاصة المعنية باستقلال القضاة والمحامين، تقرير حول المساءلة القضائية (2014)، وثيقة الأمم المتحدة رقم A/HRC/26/32، الفقرة 19. راجع أيضاً اللجنة الدولية للحقوقيين، دليل الممارسين رقم 13.

⁷ أبدت جمعية القضاة التونسيين والمرصد التونسي لاستقلال القضاء انتقادات بصفة خاصة.

⁸ لجنة حقوق الإنسان، القرار رقم 43/2003، وثيقة الأمم المتحدة رقم E/CN.4/2003/L.11/Add.4؛ المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة، تعزيز المبادئ الأساسية للسلوك القضائي، وثيقة الأمم المتحدة رقم E/RES/2006/23. للمزيد من المعلومات حول خلفية الصياغة، راجع مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، تعليق على مبادئ بنغالور للسلوك القضائي (أيلول/سبتمبر 2007).

⁹ أنظر لجنة حقوق الإنسان، القرار رقم 43/2003، وثيقة الأمم المتحدة رقم E/CN.4/2003/L.11/Add.4؛ المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة، تعزيز المبادئ الأساسية للسلوك القضائي، وثيقة الأمم المتحدة رقم E/RES/2006/23. للمزيد من المعلومات حول خلفية الصياغة، راجع مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، تعليق على مبادئ بنغالور للسلوك القضائي (أيلول/سبتمبر 2007). أنظر أيضاً قرارات مجلس حقوق الإنسان: القرار رقم 6/29 (2015) بشأن استقلال ونزاهة السلطات القضائية والمحلفين والخبراء الاستشاريين واستقلال المحامين، الديباجة؛ القرار رقم 7/30 (2015) بشأن حقوق الإنسان في مجال إقامة العدل بما في ذلك قضاء الأحداث، الديباجة؛ القرار رقم 2/31 (2016) بشأن نزاهة النظام القضائي، الديباجة.

من 17 إلى 20 فتتطرق إلى التأديب والإيقاف والعزل، وتنصّ من بين جملة أمور على ألاّ يتعرّض القضاة للإيقاف أو للعزل إلا لدواعي عدم القدرة أو دواعي السلوك التي تجعلهم غير لائقين لأداء مهامهم "وفقاً للمعايير المعمول بها للسلوك القضائي".¹⁰ تهدف معايير السلوك القضائي الواردة في مبادئ بنغالور صراحةً إلى تحديد إطار عمل ذي صلة، ولكن في الممارسة يجب إدماجها واحتمال التوسّع فيها ضمن مدوّنة أخلاقيات تعتمد على السلطة القضائية على المستوى الوطني.

هذا ويشكّل دليل التنفيذ وإطار التقييم بشأن المادة 11 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد كما نشره مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات في العام 2014 مصدراً مفيداً للتوجيهات.¹¹

وتبني التوصيات أدناه بالمبدأ على هذه المصادر وتهدف إلى تقديم دليل مبني على المبادئ والمعايير المعترف بها دولياً للقضاة التونسيين الذين يعملون على تطوير مدونة أخلاقيات القضاة.

أ. الاستقلالية

يجب أن تتضمن مدونة أخلاقيات القاضي وتكفل مبدأ استقلالية القضاء، كمبدأً أساسياً محميّ بموجب المادة 102 من الدستور التونسي والمادة 14 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والمفصل في المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية. ويندرج هذا المبدأ في بداية مبادئ بنغالور للسلوك القضائي التي تشدّد على ما يلي: "إن الاستقلال القضائي شرط مسبق لحكم القانون وضمانة أساسية لمحاكمة عادلة، لذلك على القاضي أن يدعم ويكون مثلاً أعلى للاستقلال القضائي في كل من ناحيتيه الفردية والمؤسسية على حدّ سواء".¹² ومعنى ذلك أيضاً أن يكون القضاة كأفراد والسلطة القضائية ككلّ مستقلين مع "الحرية التامة في سماع القضايا التي تعرض على المحكمة والفصل فيها".¹³

بالتالي، لا يجوز للقاضي أن يكون مسؤولاً أمام الحكومة أو أي جهة خارجية، ولا يجب أن يكون (أو ينظر إليه) إلا باعتباره مستقلاً.¹⁴ ويعتبر هذا الأمر متماسياً مع مبدأ فصل السلطات ويسهم في تعزيز ثقة العامة بأن عملية صنع القرارات على مستوى القضاء بعيدة عن أي تأثير غير مشروع.

تستلزم ممارسة المهام القضائية بما يتفق مع مبدأ الاستقلال مثلاً ما يلي:

- أن يتخذ القاضي قرارات لا تتأثر بطريقة غير مشروعة بآراء خارجية وأن يرفض أي محاولات مباشرة أو غير مباشرة للتأثير على قراراته؛
- أن يتقبل القاضي النقد، حيث أنّ حرية التعبير والخطاب الديمقراطي يسمحان بنقد المناصب العامة وجميع ممارسات السلطة العامة؛
- أن يكون القاضي مستقلاً للقضاة الآخرين؛
- أن يظهر القاضي ويشجّع معايير عالية للسلوك القضائي، لا سيما من خلال التأكيد على الضمانات الدنيا للمحاكمة العادلة.

تطرح المادة 3 (1) من مدونة الأخلاقيات القضائية للمحكمة الجنائية الدولية مثلاً على مدونة أخلاقيات تركز الاستقلالية على المستوى الدولي. وقد جاء فيها: "لا يشارك القضاة في أيّ نشاط من شأنه أن يتدخل بالمهام القضائية أو يؤثر على الثقة في استقلاليتهم.

ب. الحياد

تمثّل إقامة العدل بحيادٍ ركناً أساسياً من سيادة القانون ومن الحق في محاكمة عادلة، كما هو مكرّس في المادة 14 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وسائر المعايير الدولية والإقليمية الأخرى المعنية بأخلاقيات القضاء. ينصّ الفصل 103 من الدستور التونسي على أن يتمتع القضاة بالحياد. وجاء في مبادئ بنغالور أيضاً "الحياد أمر جوهري لحسن أداء الوظيفة القضائية." ومن الأهمية بمكان أن الحياد لا يقتصر على القرارات القضائية فحسب بل على عملية صنع القرار أيضاً.

¹⁰ مبادئ الأمم المتحدة الأساسية لاستقلال السلطة القضائية، المبدأ 19؛ إعلان سينغفي، المبدأ 27.

¹¹ متوفر عبر الرابط: https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-02113_A_ebook.pdf.

¹² مبادئ بنغالور للسلوك القضائي، القيمة الأولى: الاستقلالية. أنظر أيضاً، مجلس القضاء الكندي، مبادئ أخلاقيات القضاء، "استقلال القضاء"، ص. 7؛ مدونة قواعد السلوك لقضاة الولايات المتحدة، 1: على القاضي أن يدعم نزاهة القضاء واستقلالته؛ مجلس القضاء الأعلى (فرنسا)، خلاصة وافية للالتزامات الأخلاقية للسلطة القضائية، أ. الاستقلال، ص. 1.

¹³ تعليق على مبادئ بنغالور للسلوك القضائي، الفقرة 22.

¹⁴ تعليق على مبادئ بنغالور للسلوك القضائي، الفقرة 37.

تشمل العناصر الهامة للحياد ما يلي:

- يجب على القاضي أداء مهامه القضائية بدون محاباة، أو تحيز، أو تحامل؛
- على القاضي أن يراعي سلوكه سواء داخل المحكمة أو خارجها، لتأكيد وتعزيز ثقة الجمهور، والمحامين، والمتقاضين في حياده وحياد القضاء؛
- لا يجوز للقاضي الإدلاء بأي تعليقات علانية لأي شخص أو على الموضوع محل النزاع مما قد يؤثر على المحاكمة.
- على القاضي أن يتنحى عن المشاركة في أية دعاوى لا يستطيع البت فيها بحياد، أو لا يمكنه أن يكون فيها كمراقب عادل، وتشمل هذه الدعاوى على سبيل المثال لا الحصر:
 - عدم استقلال العقل وانقياده للدوافع والميول الخاصة، وشعور القاضي بالحرَج لموقفه من أطراف النزاع، أو معرفته الشخصية بالوقائع المتنازع عليها والأدلة المتعلقة بالدعوى؛
 - إذا خدم القاضي في السابق كمحام أو كان شاهداً جوهرياً في الدعوى؛
 - إذا كان للقاضي أو لأحد أفراد أسرته مصلحة اقتصادية في نتائج الدعوى.¹⁵

يتضمن التعليق على مبادئ بنغالور مبادئ توجيهية حول أنواع التصرفات التي من شأنها أن تؤدي إلى انحياز إما ذاتي أو موضوعي، من داخل المحكمة ومن خارجها في أن. وتتطرق هذه المبادئ التوجيهية مثلاً إلى ما يلي:

- مظاهر التحيز الشفوي أو الجسدي، من قبيل امتناع القضاة عن إطلاق الصفات والسباب والألقاب المحطية، وما إليها والتنبيه إلى تعابير الوجه عند التحدث مع المتقاضين أو المحامين أو المحلفين أو الإعلام؛
- المعاقبة على جرائم الجلسات بحيث يتمكن القاضي من السيطرة على قاعة المحكمة والحفاظ على الأدب والنظام العام ذلك أن سوء استخدام هذه القواعد يعد مظهراً من مظاهر التحيز.

من جهة أخرى، لا تمثل المعتقدات الشخصية للقاضي بالضرورة تحيزاً أو تحاملاً من جانبه. وجاء في التعليق: "القيم الشخصية التي يتبعها القاضي وفلسفته أو معتقداته حول القانون قد لا تمثل تحيزاً. وحقيقة أنّ القاضي له رأي عام في أمرٍ قانوني أو اجتماعي متصل مباشرةً بالدعوى لا يفقد القاضي أهليته لرئاسة المحكمة."¹⁶

يجب أن تحدّد مدونة الأخلاقيات وتتضمن مقتضيات تتناول واجب القضاة في التعرّف على تضارب المصالح وتجنّبه. تزيد احتمالات تضارب المصالح حين "تداخل مصلحة القاضي الشخصية (أو مصلحة المقرّبين إليه) مع واجبه في الحكم بحيادية".¹⁷ كما ينبغي أن توضّح المدونة أنّ القضاة ملتزمون بتقليل احتمالات تضارب المصالح والتنحي عند مواجهة حالة فعلية أو احتمال من هذا النوع.

ج. النزاهة

يجب أن تنصّ مدونة أخلاقيات القاضي على النزاهة كمعيار لا غنى عنه يتعين على القضاة الالتزام به. يحدّد الفصل 103 من الدستور التونسي النزاهة ضمن المعايير الأساسية التي على القضاة عدم الإخلال بها. يوضّح التعليق على مبادئ بنغالور أنّ مكونات النزاهة هي "الصدق والأخلاقيات القضائية". كما أنّ إدراج معايير النزاهة في مدونة الأخلاقيات أمر مهم لتطبيق المعيار الوارد في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والقاضي بأن تتخذ السلطة القضائية والقضاة الإجراءات اللازمة لمنع الفساد والتصدي له.

للمحافظة على نزاهة القضاء، يجب على القاضي "التصرف بشرف وبأسلوب يناسب المنصب القضائي، وأن يتعدى عن الاحتيال والخديعة والكذب، وأن يكون طيباً وفاضلاً سلوكاً وطباعاً."¹⁸ يتعين على القاضي أن يكون سلوكه فوق الشبهات في نظر المواطن العادي.¹⁹ بالإضافة إلى ذلك، "إن سلوكه وتصرفه يجب أن يكون متوافقاً مع ثقة الشعب في نزاهة الجهاز القضائي، فالعدل يجب ألا يكون مجرد نظرية وإنما واقع للعيان."²⁰

قد يؤدي انتهاك القاضي للقانون إلى الإساءة لسمعة المنصب القضائي، وتشجيع عدم احترام القانون، وإضعاف ثقة الناس في نزاهة السلطة القضائية نفسها. وهذه القاعدة لا تنطبق فقط على القانون الوطني بل على القانون الدولي أيضاً والمعايير الأساسية لحقوق الإنسان والكرامة. وأحياناً قد يضطر القاضي، تبعاً لطبيعة المنصب القضائي، إلى تطبيق قوانين تتعارض مع هذه القيم الأساسية كحظر التمييز، والعبودية أو التعذيب، وإذا واجه القاضي مثل هذا

¹⁵ مبادئ بنغالور للسلوك القضائي، القيمة الثانية.

¹⁶ تعليق على مبادئ بنغالور للسلوك القضائي، الفقرات 58-60.

¹⁷ تعليق على مبادئ بنغالور للسلوك القضائي، الفقرة 67.

¹⁸ تعليق على مبادئ بنغالور للسلوك القضائي، الفقرتان 101 و103.

¹⁹ مبادئ بنغالور للسلوك القضائي، الفقرة 3.1. أنظر أيضاً مبادئ الأمم المتحدة الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية، المبدأ 10؛ المبادئ الأساسية والتوجيهية بشأن المحاكمة العادلة والمساعدة القانونية في أفريقيا، القسم أ (4) (ك) و(ل)؛ ومجلس القضاء الكندي، مبادئ أخلاقيات القضاء، "النزاهة"، المبدأ 1، ص. 13: "لا يبذل القضاة جداً لضمان أن يكون سلوكهم فوق الشبهات من وجهة نظر فرد معتدل وعادل ومطلع."

²⁰ مبادئ بنغالور للسلوك القضائي، الفقرة 3.2.

الموقف، قد يحتم الواجب على القاضي تقديم استقالته من المنصب القضائي بدلاً من المجازفة بواجبه القضائي في تطبيق القانون.²¹

ويتطلب القانون الدولي والمعايير القضائية الدولية من القضاة، كأجهزة للدولة، الامتناع عن ارتكاب انتهاكات حقوق الإنسان أو لتواطؤ في ارتكابها. فالقاضي، بوصفه من الدولة (وبالإضافة إلى ذلك يمارس صلاحيات الدولة)، يمكن أن يتسبب أو يسهم في مسؤولية الدولة عن انتهاك القانون الدولي. في الواقع، في الحالات التي لا يعمد فيها القضاة إلى التمسك بقانون حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، قد يعتبرون في حالات معينة مسؤولين شخصياً عن سوء السلوك من خلال إجراءات جنائية أو سواها (تناقش بمزيد من التفاصيل أدناه).

بصفة عامة أكثر، يوصي التعليق على مبادئ بنغالور بتطبيق الاختبار التالي عند التحقيق في نزاهة السلوك القضائي:

تؤيد بعض الآراء أن السؤال الذي يجب طرحه ليس إذا ما كان تصرف معين أخلاقياً أم لا طبقاً لبعض الأديان أو المعتقدات الأخلاقية، أو إذا ما كان التصرف مقبولاً أو غير مقبول بالنسبة لمعايير المجتمع (التي قد تؤدي إلى إجراء تعسفي وهوائي صادر عن أخلاقيات ضعيفة)، بل يجب أن يكون عملاً إذا كان التصرف ينعكس على المكونات الأساسية لقدرة القاضي على أداء العمل المخول إليه، وهي: العدل، والاستقلالية، واحترام عامة الناس؛ بالإضافة إلى انعكاس تصرفه على وجهة نظر الناس في مدى أهليته للقيام بعمله. وبناءً عليه، فإنه للحكم في هذا الأمر، تم اقتراح ستة عوامل للأخذ في الاعتبار:

- طبيعة التصرف، سواء إن كان قد تم بشكلٍ علني أو سري، وبالأخص إذا ما كان يتعارض مع قانون معمول به؛
- المدى الذي يعد فيه السلوم مكفولاً على اعتباره حق شخصي؛
- درجة حرص وحيطة القاضي؛
- إذا ما كان السلوك مؤذياً بشكلٍ خاص بالنسبة للأطراف المعنية عن قرب أو أنه يعد مهيناً للآخرين من وجهة نظر المراقب المعتدل؛
- درجة احترام أو عدم احترام المجتمع أو أفراد بالمجتمع الذي ينم عنه السلوك؛
- مدى إشارة السلوك لوجود تحيز، أو تحامل أو تأثير غير لائق.²²

وفقاً للتعليق على مبادئ بنغالور، في ضوء التنوع الثقافي والتطور الدائم للقيم الأخلاقية، فإن المعايير المنطبقة على حياة القاضي الشخصية لا يمكن تحديدها بدقة. لكن هذا المبدأ لا يجب تعريفه بشكل واسع بحيث يمثل رقابة أو عقوبة بالنسبة للقاضي "لانخراطه في أسلوب حياة غير تقليدي أو لانخراطه في اهتمامات أو أنشطة قد تسيء لشرائح من المجتمع."²³

غير أن معايير أشد صرامة تنطبق على سلوك القضاة داخل المحكمة. إذ لا يجدر بالقاضي احترام القانون فحسب، بل الحرص على أن يكون سلوكه مع المتقاضين والشهود والجمهور ملائماً. إذ يجب على القاضي أن يسعى لأن يكون "صبوراً، ووقوراً، ووقوراً، وحسن الاستماع، ودقيقاً في مواعيد ويحترم كرامة الجميع."²⁴ على القاضي الابتعاد عن التمييز، وعد السماح بالتمييز الناجم من مصادر مختلفة، منها على سبيل المثال لا الحصر "العرق، أو اللون، أو الجنس، أو الدين، أو الأصل القومي، أو الطبقة، أو السن، أو الإعاقة، أو الحالة الزوجية، أو الميول الجنسية، أو الوضع الاقتصادي والاجتماعي والأسباب الأخرى ذات الصلة."²⁵ كما توضح معايير السلوك القضائي إنه لا يحق للقاضي الاتصال بشكس غير معلن بمحكمة استئناف أو بقاضي استئناف بشأن دعوى استئناف تنتظر قرار هذا القاضي.²⁶

د. اللياقة المهنية

اللياقة والمظهر أمران ضروريان لأداء جميع المهام القضائية²⁷. من واجبات القاضي الوظيفية أن يتصرف "بطريقة يحافظ بها على هيبة الوظيفة القضائية ونزاهة القضاء واستقلاله."²⁸ على غرار الحياد، لا يتطلب مبدأ اللياقة المهنية من القاضي التصرف بطريقة لائقة فحسب بل أن يبدو تصرفه لائقاً بالنسبة إلى مراقب معتدل. بالفعل، يشدد التعليق على مبادئ

²¹ تعليق على مبادئ بنغالور للسلوك القضائي، الفقرة 108.

²² تعليق على مبادئ بنغالور للسلوك القضائي، الفقرة 106.

²³ تعليق على مبادئ بنغالور للسلوك القضائي، الفقرات 103-105.

²⁴ السلطة القضائية في إنكلترا وويلز، "الدليل إلى السلوك القضائي"، الفقرة 4.2. قد يندرج هذا المعيار أحياناً ضمن "الكفاءة والاجتهاد"، راجع

مبادئ بنغالور للسلوك القضائي، الفقرة 6.6.

²⁵ تسمى باعتباريات غير ذات صلة في مبادئ بنغالور للسلوك القضائي، وهي معددة في الفقرة 5.1.

²⁶ تعليق على مبادئ بنغالور للسلوك القضائي، الفقرة 107.

²⁷ مبادئ بنغالور للسلوك القضائي، القيمة الرابعة: السلوكية واللياقة المهنية.

²⁸ مبادئ بنغالور للسلوك القضائي، الفقرة 4.6.

بنغالور على ما يلي: "ما يهّم ليس ما يفعله القاضي أو ما لا يفعله، بل ما يظنّه الناس أنه فعل أو لم يفعل." ²⁹ يوصي التعليق أن يبحث اختبار اللياقة المهنية للقاضي عما يلي:

ما إذا كان سلوك القاضي يشتمل على قدرته على القيام بمسؤولياته القضائية بنزاهة وحيادية واستقلالية وكفاءة، أو أنه أقرب إلى خلق انطباع في ذهن المراقب المعتدل بأن هناك ما يعيق قدرة القاضي على القيام بمسؤولياته القضائية. ³⁰

نظراً لطبيعة مهنة القاضي وواجبه في المحافظة على استقلاليته الفردية واستقلالية القضاء والحياد والنزاهة واللياقة المهنية، على القاضي أن يتوقع أن يكون باستمرار عرضةً لرقابة الناس وتعليقاتهم، ولهذا يجب عليه أن يتقبل وجود قيود على أنشطته واتصالاته. ³¹ تعدد مبادئ بنغالور والتعليق عليها أمثلة عدة حول قيود من هذا النوع. ³² ويبقى أن القاسم المشترك في أن تهدف القيود إلى مساعدة القاضي في المحافظة على لياقته المهنية وألا تستخدم لتقييد حقه في حرية التعبير وحرية تكوين الجمعيات.

هـ. المساواة

يكرّس الفصل 21 من الدستور التونسي حق جميع المواطنين في أن يكونوا "سواء أمام القانون من غير تمييز"، فيما ينص الفصل 108 على أن المتقاضين "متساوون أمام القضاء." وبالتالي، يجب أن يحرص القضاء على احترام مبدأ المساواة لجميع الأطراف وعدم الظهور بمظهر التمييز أو التمييز.

تحدّد مبادئ بنغالور أنّ ضمان المساواة في معاملة الجميع أمام المحاكم أمر جوهري لأداء مهام المنصب القضائي. ³³ زد على ذلك أنّ الحق في المساواة وعدم التمييز من الحقوق الأساسية في القانون الدولي لحقوق الإنسان، تكترسه المادة 14 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية التي تنصّ على ما يلي: "الناس جميعاً سواء أمام القضاء." كما تنصّ المادة 26 على أن "الناس جميعاً سواء أمام القانون ويتمتعون دون أي تمييز بحق متساو في التمتع بحمايته." وتحدّد أيضاً "يجب أن يحظر القانون أي تمييز وأن يكفل لجميع الأشخاص على السواء حماية فعالة من التمييز لأي سبب، كالعرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي سياسياً أو غير سياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب." وتلزم المادة 2 الدول في احترام جميع الحقوق المعترف بها في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وكفالتها "دون أي تمييز" بما في ذلك على سبيل الذكر لا الحصر الأسباب الواردة في المادة 26. وكانت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان قد أشارت إلى أنّ الحق في المساواة أمام القضاء يشمل مبادئ "المساواة في الوصول إلى المحاكم وتكافؤ الفرص القانونية"، ويضمن معاملة القاضي "لأطراف القضية المعنية من دون أي تمييز" ³⁴.

كما يجب على القاضي أن يظلّ ملماً بالموافق والقيم المتغيرة بالمجتمع التي ستساعده في أن يكون محايداً. ³⁵

تحدّد مبادئ بنغالور المكونات التالية لقيمة المساواة:

- على القاضي أن يكون على علم وإدراك بمدى التنوّع في المجتمع والفروق الناشئة عن المصادر المختلفة والتي تشمل، ولا تقتصر على، الجنس، والنوع، والدين، والأصل العرقي، والطوائف الاجتماعية، والعجز، والعمر، والوضع الاجتماعي، والتوجهات الجنسية، والحالة الاجتماعية، والاقتصادية والأسباب الأخرى المماثلة ("الأسباب التي لا علاقة لها بالدعوى")؛
- على القاضي أثناء أداء واجبات منصبه القضائي ألا يبدي تحيزاً أو تحاملاً، سواء بالكلمات، أو بالسلوك، نحو أي شخص أو جماعة بناءً على أسباب لا علاقة لها بالدعوى؛
- على القاضي أن يمارس واجبات منصبه القضائي مع توخي التقدير الملائم لكافة الأشخاص سواء كانوا أطرافاً، أو شهوداً، أو محامين، أو موظفي المحكمة، أو زملاء في المهنة القضائية، دون تمييز على أساس أسباب لا علاقة لها بالدعوى، ولا تتصل بتنفيذ تلك الواجبات على نحو سليم؛

²⁹ تعليق على مبادئ بنغالور للسلوك القضائي، الفقرة 111. أنظر أيضاً على سبيل المثال مدونة قواعد السلوك لقضاة الولايات المتحدة الأمريكية، 2: على القاضي تجنب عدم اللياقة ومظهر عدم اللياقة في كافة أنشطته القضائية.

³⁰ تعليق على مبادئ بنغالور للسلوك القضائي، الفقرة 112.

³¹ تعليق على مبادئ بنغالور للسلوك القضائي، الفقرتان 113 و114.

³² تعليق على مبادئ بنغالور للسلوك القضائي، الفقرات 111-182.

³³ مبادئ بنغالور للسلوك القضائي، القيمة الخامسة: المساواة.

³⁴ 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)، [اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 32]، الفقرة 8.

³⁵ تعليق على مبادئ بنغالور للسلوك القضائي، الفقرة 186: "يجب على القاضي أن يحاول بكل الطرق الممكنة أن يظلّ ملماً بالموافق والقيم المتغيرة بالمجتمع [...]".

- على القاضي ألا يسمح لموظفي المحكمة أو أي شخص آخر من الخاضعين لنفوذ أو تعليمات أو سيطرة القاضي أن يميزوا بين الأشخاص المعنيين في قضايا منظورة أمام القاضي بناءً على أي أسس لا علاقة لها بالدعوى.

على القاضي أن يطلب من المحامين في الدعاوى القضائية المنظورة أمام المحكمة أن يمتنعوا عن التعبير سواء بالكلمات أو بالسلوك عن التحيز أو التحامل المبني على أسس لا علاقة لها بالدعوى.³⁶

من هنا، يجب أن تذكّر مدونة الأخلاقيات القضاة أنّ لديهم التزام باحترام وحماية الحق في المساواة بما في ذلك الوصول المتساوي إلى المحاكم وتكافؤ الفرص. ويجب عليهم ضمان معاملة الأطراف في الدعوى من دون تمييز لأي سبب كان بما في ذلك الأسباب المذكورة في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ومبادئ بنغالور. ويستلزم ذلك من القضاة ليس معاملة الأطراف على قدم المساواة فحسب بل أن يكونوا مدركين لما يمكن أن يبدو عليه تصرفهم بالنسبة إلى مراقب معتدل.

يرتدي مبدأ المساواة أيضاً أهمية في ما يتعلق بالتمييز المبني على النوع الاجتماعي إذ يجب على القضاة تجنب أي سلوك أو كلام من شأنه أن يفسر على أنه تمييزي ضد المرأة أو ينظر إليه على أنه يسمح باستمرار القوالب النمطية.³⁷

و. الكفاءة والاجتهاد

تنصّ المعايير الدولية المتعلقة بالكفاءة والاجتهاد القضائيين أنّه "على القاضي أن يؤدي مهامه بعناية وكفاءة وبدون أي إبطاء لا مبرر له"³⁸ وأنّ "الكفاءة والاجتهاد شرطان أساسيان لأداء السلطة القضائية."³⁹ ووفقاً للفصل 103 من الدستور التونسي، "يشترط في القاضي الكفاءة."

تحقيقاً للدرجة المطلوبة من الكفاءة والاجتهاد، على القاضي أن يتخذ خطوات مناسبة من أجل إثراء معرفته والحفاظ على مهاراته ومؤهلاته الشخصية اللازمة لأداء مهامه القضائية،⁴⁰ كما عليه أن يكون على علم بالتطورات المتعلقة بالقانون الدولي بما في ذلك الاتفاقيات الدولية وغيرها من الصكوك التي تحدد معايير حقوق الإنسان،⁴¹ والاستفادة من فرص التدريب المتاحة.⁴² كما أنّه على القاضي تكريس نشاطه المهني لواجباته القضائية والتي لا تشمل فقط أداء مسؤولياته ومهامه القضائية في المحكمة وإصدار الأحكام، وإنما أيضاً المهام الأخرى ذات الصلة بالمنصب القضائي أو أعمال المحكمة.⁴³

على القاضي أن يولي عمله القضائي الصدارة، ويمنحه الأولوية من بين النشاطات الأخرى.⁴⁴ ومعنى ذلك أنه يتعيّن على القاضي "عدم الإتيان بسلوك يتنافى مع النهوض بالواجبات القضائية."⁴⁵ ينبغي إدارة الدعاوى ضمن مهلة معقولة⁴⁶ وتجنب عدم كفاءة سير الإجراءات.⁴⁷

على القاضي أن يؤدي جميع مهامه القضائية بتحفظ، بكفاءة وبإنصاف وسرعة مناسبة⁴⁸. على القاضي أن يحافظ على هيبة المحكمة ويتعيّن عليه في جميع الأحوال أن يكون صبوراً ووقوراً، حسن الاستماع، دمث الخلق في تعامله مع من

³⁶ مبادئ بنغالور للسلوك القضائي، الفقرة 5.5.

³⁷ تعليق على مبادئ بنغالور للسلوك القضائي، الفقرة 185. راجع أيضاً توجيهات بانكوك العامة للقضاة بشأن تطبيق المنظور المراعي للنوع الاجتماعي في جنوب شرق آسيا، 2016، متوفر عبر الرابط: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2018/06/Southeast-Asia-Bangkok-Guidance-Advocacy-2016-ENG.pdf>

³⁸ الميثاق العالمي للقضاة، وافق عليه بالإجماع المجلس المركزي للاتحاد الدولي للقضاة في 17 تشرين الثاني/نوفمبر 1999، المادة 6 (الكفاءة).

³⁹ مبادئ بنغالور للسلوك القضائي، القيمة السادسة: الكفاءة والاجتهاد. راجع أيضاً على سبيل المثال، المحكمة الجنائية الدولية، مدونة الأخلاقيات القضائية، المادة 7؛ مجلس القضاء الكندي، مبادئ أخلاقيات القضاء، الاجتهاد، ص. 17-22.

⁴⁰ مبادئ بنغالور للسلوك القضائي، الفقرة 6.3.

⁴¹ مبادئ بنغالور للسلوك القضائي، الفقرة 6.4.

⁴² تعليق على مبادئ بنغالور للسلوك القضائي، الفقرة 199، التدريب يجب على القاضي كما يحق له الحصول عليه.

⁴³ مبادئ بنغالور للسلوك القضائي، الفقرة 6.2.

⁴⁴ تعليق على مبادئ بنغالور للسلوك القضائي، الفقرة 199، التدريب يجب على القاضي كما يحق له الحصول عليه.

⁴⁵ مبادئ بنغالور للسلوك القضائي، الفقرة 6.1.

⁴⁶ مبادئ بنغالور للسلوك القضائي، الفقرة 6.7. راجع أيضاً السلطة القضائية لإنكلترا وويلز، "الدليل إلى السلوك القضائي"، الفقرة 6.1.

⁴⁷ لجنة وزراء مجلس أوروبا، التوصية رقم 12(2010)Rec، الفقرة 62. كذلك الأمر توصي الفقرة 6.5 من مبادئ بنغالور للسلوك القضائي بأن على القاضي أن يؤدي جميع مهامه القضائية بتحفظ، بكفاءة وبإنصاف و"سرعة مناسبة".

⁴⁸ تعليق على مبادئ بنغالور للسلوك القضائي، الفقرة 193.

⁴⁸ مبادئ بنغالور للسلوك القضائي، الفقرة 6.5.

يتعامل معهم القاضي بصفته الرسمية⁴⁹. وينبغي على القاضي أن يطالب موظفي المحكمة الخاضعين لإدارته أن يتصرفوا بسلوك مماثل تحت إشرافه ومراقبته.⁵⁰

ز. اعتبارات إضافية

لكلّ من هذه المبادئ، يجب أن تحدّد مدونة أخلاقيات القاضي معايير واضحة للسلوك وأمثلة عن أفضل الممارسات والممارسات غير المقبولة، لتبيان طريقة التنفيذ الملائمة. ومن شأن ذلك أن يساعد في إعلام الجمهور حول طريقة الأداء السليمة للقضاء والسلوك المتوقع من القضاة المستقلين والحياديين. كما من شأن مدونة الأخلاقيات أن تساعد القضاة إذا شعروا بأنّ جهات خارجية (سواء أفراد من الجمهور أو غيرهم من المسؤولين في الدولة) تحاول التأثير على قرار القاضي وتقوّض استقلالية السلطة القضائية. بالتالي، توصي اللجنة الدولية للحقوقيين بأنّ تتضمن مدونة أخلاقيات القاضي التونسية توجيهات عملية حول التصرفات المتوقعة من القضاة للمحافظة على استقلاليتهم ونزاهتهم وإعطاء أمثلة حول السلوك المناسب وغير المناسب.

لا حاجة لأن تكون مدونة الأخلاقيات التونسية نسخة طبق الأصل عن مباد بنغالور. ولكن، ترتي اللجنة الدولية للحقوقيين أنّ أيّ ابتعاد عن هذه المبادئ يجب أن يفحص بدقة وأن تتم صياغته على نحو يضمن التقيد التام بمعايير الاستقلالية، والحياد، والنزاهة، ويحفظ حقوق الإنسان للقاضي (راجع أدناه). وتشدّد اللجنة الدولية للحقوقيين على أنّ أي قيود تفرض على سلوك القضاة بصفته الشخصية، ويقصد بذلك معايير السلوك التي تضمن اللياقة المهنية أو النزاهة يجب ألا تتجاوز نطاق ما هو مبرر ومتناسب لتحقيق هذه الأهداف، بغية احترام حق القاضي في حرية التعبير وحرية تكوين الجمعيات. وينبغي أن يرد ذلك بوضوح في مدونة الأخلاقيات.⁵¹

ح. مجلس أخلاقيات القضاء

يجوز أن تتوقّر لدى السلطة القضائية التونسية الرغبة في إنشاء مجلس أخلاقيات يتولى مسؤولية تقديم التوجيهات إلى القضاة في ما يتعلق بتطبيق مدونة الأخلاقيات واحترامها. ويكون هذا المجلس منفصلاً عن المجلس التأديبي. من هذا المنظور، فإنّ المجلس الاستشاري للقضاة الأوروبيين مثلاً "يشجّع على إنشاء هيئة أو أكثر ضمن النظام القضائي أو تكليف عدد من الأشخاص بأداء دور استشاري وتساوري يتاح للقضاة متى ساورتهم الشكوك حول توافق نشاط معين يقومون به في الشأن الخاص مع منصبهم كقضاة."⁵² ويوصي المجلس الاستشاري بأن تكون هذه الهيئات "منفصلة عن الهيئات الموجودة المسؤولة عن فرض العقوبات التأديبية وتتبع أهدافاً مختلفة."⁵³

تعتبر اللجنة الدولية للحقوقيين أن بقدر هيئة من هذا النوع أن تؤدي دوراً فاعلاً من الناحيتين التشاورية والاستشارية بالنسبة إلى القضاة. وعليه، توصي اللجنة بإنشاء هذا المجلس وأن تحدد تركيبته ودوره ومهامه بوضوح في مدونة أخلاقيات القاضي.

يرجى العودة إلى دليل الممارسين رقم 13 الصادر عن اللجنة الدولية للحقوقيين عام 2016 بشأن المساءلة القضائية⁵⁴، لمزيد من التوجيهات حول عملية إنشاء آليات المساءلة القضائية، وبنية هذه الآليات ودورها.

ط. التوصيات

على ضوء الفقرات السابقة، تدعو اللجنة الدولية للحقوقيين المجلس الأعلى للقضاء، والسلطة القضائية التونسية، وغيرهما من الجهات الفاعلة المشاركة أو المحتمل أن تشارك في إعداد مدونة أخلاقيات القضاء إلى اتخاذ الخطوات التالية:

1. الحرص على يتم إعداد مدونة أخلاقيات القضاء من قبل أو بالتشاور الوثيق مع مجموعة من الممثلين تعكس التنوع ضمن السلطة القضائية التونسية، بما في ذلك جمعيات القضاة؛
2. الحرص على أن تكون مدونة الأخلاقيات منصوباً عليها بموجب القانون باعتبارها المرجع الذي يخضع القضاة على أساسه للمساءلة المهنية؛

⁴⁹ مبادئ بنغالور للسلوك القضائي، الفقرة 6.6.

⁵⁰ مبادئ بنغالور للسلوك القضائي، الفقرة 6.6.

⁵¹ مبادئ الأمم المتحدة الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية، المبدأ 8 و9. أنظر أيضاً رابطة المحامين الدولية، المعايير الدنيا لاستقلال القضاء (اعتمدت عام 1982)، المادتان 41 و42؛ مبادئ بنغالور للسلوك القضائي، الفقرة 4.13؛ تعليق على مبادئ بنغالور للسلوك القضائي، الفقرتان 8 و9؛ المبادئ الأساسية والتوجيهية بشأن الحق في محاكمة عادلة والمساعدة القانونية في أفريقيا، القسم أ (4) (ر).

⁵² المجلس الاستشاري للقضاة الأوروبيين، الرأي رقم 3 بشأن المبادئ والقواعد التي تحكم السلوك المهني للقضاة، لاسيما الأخلاقيات، والسلوك النافر والحياد، 2002 [المجلس الاستشاري للقضاة الأوروبيين، الرأي رقم 3]، الفقرة 29.

⁵³ المجلس الاستشاري للقضاة الأوروبيين، الرأي رقم 3، الفقرة 29.

⁵⁴ اللجنة الدولية للحقوقيين، دليل الممارسين رقم 13، متوفر عبر الرابط: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2016/06/Universal-PG-13-Judicial-Accountability-Publications-Reports-Practitioners-Guide-2016-ENG.pdf>

3. الاستناد في مضمون مدونة أخلاقيات القضاء التونسية إلى مبادئ الأمم المتحدة الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية ومبادئ بنغالور للسلوك القضائي، وتحقيقاً لهذه الغاية:

أ. تضمين مدونة أخلاقيات القضاء مبادئ الاستقلالية، والحياد، والنزاهة، واللياقة المهنية، والمساواة، والكفاءة والاجتهاد بشكل واضح وعلى نحو متوافق مع المعايير الدولية بما في ذلك على سبيل الذكر لا الحصر:

- طريقة تصريف القضاة للمحافظة على استقلاليتهم بعيداً عن جميع الأطراف الخارجيين سواء كانوا أعضاء في السلطة التنفيذية، أو السلطة التشريعية، أو القضاة الآخرين، أو الجمهور، أو الإعلام، أو أفراد آخرين أو منظمات في المجتمع؛
- طريقة تصريف القضاة للمحافظة على الحياد الفعلي والمتصور وتجنب احتمالات تضارب المصالح؛
- كيفية إظهار القضاة للنزاهة من خلال الامتناع عن ممارسات الفساد وأي سلوك احتيالي وخديعة وكذب وكيف يجب أن يروا من واجبهم إنفاذ القانون؛
- كيفية محافظة القضاة على اللياقة ومظهر اللياقة في حياتهم المهنية والخاصة مع المحافظة على حقوقهم وحريةهم الأساسية؛
- كيف يجب على القضاة احترام مبدأ المساواة لجميع المشاركين في الإجراءات المقامة أمامهم أو المتأثرين بهذه الإجراءات، وكيفية تجنب إظهار التحيز أو التمييز؛
- كيفية حرص القضاة على تطبيق القانون والتعامل مع القضايا بعدل وفعالية من خلال الكفاءة والاجتهاد.

4. تضمين مدونة الأخلاقيات توجيهات عملية حول تصرفات القضاة بما يتفق مع هذه المبادئ؛

5. التأكد من أنّ أي اختلافات بين مضمون مدونة الأخلاقيات ومبادئ بنغالور للسلوك القضائي تتوافق مع المعايير الدولية بشأن استقلالية القضاء وحقوق القضاة أو دورهم، وفي هذا السياق:

- أ. الحرص على عدم إخلال مدونة الأخلاقيات باستقلالية القضاة وقدرتهم على ممارسة حقوقهم وأداء مهامهم؛
- ب. الحرص على توافق مدونة الأخلاقيات مع حقوق القضاة واحترامها، بما في ذلك الحق في حرية التعبير وحرية تكوين الجمعيات وألا تسمح مقتضياتها بالعقوبات التأديبية المرتكزة فقط على ممارسة هذه الحقوق؛

6. إنشاء مجلس لأخلاقيات القضاء وتحديد تركيبته ومهامه بوضوح لا سيما في ما يتعلق بدوره. في هذا السياق، البحث في إمكانية إعطاء هذا المجلس دوراً استشارياً وتشاورياً للقضاة كلما راودتهم أسئلة حول السلوك المناسب أو التطبيق الملائم لمدونة أخلاقيات القضاء.

ثانياً، أنواع سوء السلوك القضائي وحقوق القضاة

أ. أنواع سوء السلوك

يجب أن يستند تأديب القضاة على المعايير المحددة للسلوك القضائي، بما يتسق مع المعايير الدولية الراسخة والموسعة على المستوى الوطني في أداة من قبيل مدونة أخلاقيات القاضي. يجب أن تكون العقوبات، بما في ذلك الإجراءات التأديبية، كما الإيقاف والعزل متناسبة وقابلة للاستئناف أمام هيئة قضائية مستقلة.⁵⁵

من المهم التمييز بين السلوك الذي يخضع لنطاق الإجراءات التأديبية أو آليات المساءلة الأخرى والسلوك الذي لا يندرج في هذا السياق. إذ لا يجوز استخدام التأديب والمسؤولية المدنية ضد القضاة بسبب طريقة تفسير القانون، أو تقييم الوقائع أو وزن الأدلة.⁵⁶ كما لا يجوز إخضاع القضاة لإجراءات تأديبية إذا جرى نقض قراراتهم أو تعديلها وقت الاستئناف.⁵⁷ في الواقع، ينبغي أن يتمتع القضاة بالحصانة الشخصية ضد أي دعاوى مدنية، في ما خلا استثناءات قليلة جداً، عما يصدر

⁵⁵ توصية لجنة الوزراء رقم 12(2010)، الفقرة 69؛ مبادئ الأمم المتحدة الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية، المبادئ 17، 19 و20؛ المبادئ الأساسية والتوجيهية بشأن الحق في محاكمة عادلة ومساعدة قانونية في أفريقيا، القسم أ، المبدأ 4 (ف).

⁵⁶ المبادئ الأساسية والتوجيهية بشأن الحق في محاكمة عادلة ومساعدة قانونية في أفريقيا، القسم أ، المبدأ 4 (ن) لا يتعين أن يكون الموظفون القضائيون عرضة (1) للملاحقة المدنية أو الجنائية لسوء التصرفات أو الإهمال في ممارسة مهامهم القضائية).

⁵⁷ توصية لجنة الوزراء رقم 12(2010)، الفقرة 70؛ راجع أيضاً المبادئ الأساسية والتوجيهية بشأن الحق في محاكمة عادلة ومساعدة قانونية في أفريقيا، القسم أ، المبدأ 4 (ن) (2)؛ الملاحظات الختامية للجنة المعنية بحقوق الإنسان حول فينتام، وثيقة الأمم المتحدة رقم CCPR/CO/75/VNM، الفقرة 10.

عنهم أثناء ممارسة مهامهم القضائية من أفعال غير سليمة أو تقصير أثناء أداءهم لمهامهم.⁵⁸ بالإضافة إلى ذلك، ينبغي عم معاقبة القضاة لقيامهم بممارسة حقوقهم الأساسية المشروعة.

ولكن من غير الجائز أن تمتد الحصانة القضائية لتشمل السلوك الذي تم تجريمه بالشكل الملائم أو المشاركة في انتهاكات حقوق الإنسان. وبالفعل، ينص القانون الدولي على أن يخضع القضاة للمساءلة عن الفساد القضائي والانتهاكات القضائية لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني. هذا ومن حق ضحايا انتهاكات حقوق الإنسان، والانتهاكات الخطيرة للقانون الدولي الإنساني الحصول على انتصاف وجبر فعال يشمل الحق في الحقيقة.⁵⁹ وينطبق ذلك على الانتهاكات التي يرتكبها أو يتواطأ على ارتكابها المسؤولون القضائيون، وعلى الأفعال أو الامتناع عن الأفعال التي يرتكبها سائر المسؤولين في الدولة.⁶⁰

يجوز مساءلة الدولة عن كل التصرفات، من فعل أو امتناع عن فعل، التي يتصرفها المسؤولون القضائيون بصفتهم القضائية، حتى لو تجاوزوا حدود سلطتهم أو كان الفعل مشروعاً في القانون الداخلي.⁶¹

كما يساءل القضاة جنائياً إذا ارتكبوا جرائم عادية، شرط أن تكون هذه الجرائم محددةً بتعريف ملائم في القانون الدولي لحقوق الإنسان والمعايير الدولية؛ ولكن، لا يجوز تفسير الجرائم العادية أو تطبيقها بطريقة من شأنها أن تخل بمحتوى الأوامر والأحكام القضائية.⁶²

بعيداً عن المسؤولية الجنائية، يخضع القضاة الأفراد لعقوبات وإجراءات تأديبية، تصل إلى وتشمل العزل، لدواعي سوء السلوك الخطير.⁶³ ويترك بعض الحرية للأنظمة القضائية الوطنية من أجل التعريف بسوء السلوك الخطير بما يكفي ليعاقب القضاة على أساسه وتحديد نطاقه، والعقوبات الملائمة. غير أن على الإطار التأديبي أن يكون متسقاً مع القانون الدولي والمعايير الدولية وأن يحترم مبدأ الشرعية. من هنا، وفي جميع الظروف، يجب أن تكون الإجراءات التأديبية عادلةً وأنيئة. ولا يكون القضاة عرضة للإيقاف أو للعزل إلا لدواعي عدم القدرة أو لدواعي السلوك التي تجعلهم غير لائقين لأداء مهامهم، فيما تحدّد جميع الإجراءات التأديبية وإجراءات الإيقاف أو العزل وفقاً للمعايير المعمول بها للسلوك القضائي.⁶⁴

في تونس، يوقر الدستور إطاراً عاماً لاستقلال القضاة وخضوعهم للمساءلة. إذ ينصّ الفصل 102 على ما يلي: "القاضي مستقل لا سلطان عليه في قضائه لغير القانون." أما الفصل 103 فجاء فيه: "يشترط في القاضي الكفاءة. ويجب عليه الالتزام بالحياد والنزاهة، وكلّ إخلال منه في أدائه لواجباته موجب للمساءلة."

وينص الفصل 104 على ما يلي: "يتمتع القاضي بحصانة جزائية، ولا يمكن تتبعه أو إيقافه ما لم ترفع عنه، وفي حالة التلبس بجريمة يجوز إيقافه وإعلام مجلس القضاء الراجع إليه بالنظر الذي يبت في مطلب رفع الحصانة." ويؤكد الفصل 107 على أنّ القاضي "لا يمكن إيقافه عن العمل، أو إعفاؤه، أو تسليط عقوبة تأديبية عليه، إلا في الحالات وطبق الضمانات التي يضبطها القانون، وبموجب قرار معلّل من المجلس الأعلى للقضاء." كما ينصّ الفصل 109 على أنّه "يحجر كل تدخل في سير القضاء."

ووفقاً للفصل 114، يضمن المجلس الأعلى للقضاء حسن سير القضاء.

⁵⁸ مبادئ الأمم المتحدة الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية، المبدأ 16.
⁵⁹ المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في الانتصاف والجبر لضحايا الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي، كما أقرتها واعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة بموجب القرار رقم 147/60 بتاريخ 16 كانون الأول/ديسمبر 2005، الفقرة 22 (ب).

⁶⁰ المقررة الخاصة المعنية باستقلال القضاة والمحامين، تقرير حول المساءلة القضائية، (2014)، الفقرات 105-97، 130. إنّ الحق في الجبر والانتصاف الفعال منصوص عليه في العديد من المواثيق الدولية، بما في ذلك: الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادة 8؛ العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة 2 (3)، اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، المادتان 13 و14.

⁶¹ مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً، قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 83/56 (2001)، المواد 1-4 و7؛ للجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 31: طبيعة الالتزام القانوني المفروض على الدول الأطراف في العهد، وثيقة الأمم المتحدة رقم 13 CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 (2004)، الفقرة 4؛ المقررة الخاصة المعنية باستقلال القضاة والمحامين، تقرير حول المساءلة القضائية، (2014)، الفقرات 105-97، 130.

⁶² راجع مثلاً توصية لجنة وزراء مجلس أوروبا (2010) 12، الفقرة 68؛ المجلس الاستشاري للقضاة الأوروبيين، المبادئ الأساسية للقضاة، المادة 20؛ المجلس الاستشاري للقضاة الأوروبيين، الرأي رقم 3، الفقرة 75 (2)؛ المجلس الاستشاري للقضاة الأوروبيين، الرأي رقم 18: موقف القضاء وعلاقته بسلطات الدولة الأخرى في مجتمع ديمقراطي حديث (2015)، الفقرة 37.

⁶³ مبادئ الأمم المتحدة الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية، المواد 17-20؛ مبادئ المحاكمة العادلة في أفريقيا، الأقسام أ (4) (ع)، (ف) و(ص)؛ بيان بكين بشأن مبادئ استقلال السلطة القضائية في المنطقة القانونية الآسيوية، المواد 22-28.

⁶⁴ مبادئ الأمم المتحدة الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية، المواد 17-20.

من الجدير بالتنويه أن يكرس الدستور استقلالية القضاء، وينص على الحصانة ورفع الحصانة في بعض الظروف، وعلى معايير الحياد والنزاهة. وواقع أن يشترط الدستور تسليط العقوبات التأديبية طبق الضمانات التي يضبطها القانون، وبموجب قرار معلل من المجلس الأعلى للقضاء يعد بمثابة نقطة بداية هامة لإطار تأديبي عادل ومتين.

ولكن، يبقى مقلقاً نص الفصل 103 على أن "كلّ إخلال منه (القاضي) في أدائه لواجباته موجب للمساءلة." فهذه اللغة فضفاضة للغاية، ومن دون توضيحها كما ينبغي، يمكن أن يساء استخدامها لمعاقبة القضاة بموجب معايير تعسفية. فكما سبق وكر أعلاه، لا يجوز تأديب القضاة على أساس سلوك يقومون به في سياق أدائهم لواجباتهم، من قبيل تفسير القانون، وتقييم الوقائع أو وزن الأدلة أو إذا استأنفت أحكامهم بنجاح. من هنا، تعتبر اللجنة الدولية للحقوقيين ضرورة قراءة الفصل 103 بالتزامن مع الفصل 107 الذي ينص على أن يضبط القانون العقوبات التأديبية، ويجب أن ينص القانون بوضوح على عدم خضوع القضاة لعقوبات تأديبية عن أي تصرفات تندرج في سياق الأداء العادي لمهامهم.

في تونس، يتضمّن كل من القانون عدد 34 لسنة 2016، القانون عدد 29 لسنة 1967، والقانون عدد 13 لسنة 2013، ومجلة الإجراءات المدنية والمجلة الجزائية مقتضيات تتعلق بسلوك القضاة ومساءلتهم.

يحدّد القانون عدد 29 لسنة 1967 بعض المعايير التي يتوقع من القضاة احترامها. يؤدي القضاة عند تعيينهم لأول مرة وقبل تنصيبهم في وظائفهم ميمناً للقيام بوظائفهم بكل إخلاص وأمانة وأن يلتزموا بعدم إفشاء سرّ المفاوضات وأن يكون سلوكهم سلوك القاضي الأمين الشريف.⁶⁵ بمقتضى هذا القانون أيضاً، لا يمكن الجمع بين وظائف القضاة ومباشرة أية وظيفة عموميّة أخرى أو أي نشاط مهني أو مأجور عليه. كما لا يمكن الجمع بين وظيفة قاض وممارسة نيابة انتخابية.⁶⁶ ويجوز للقضاة بدون لزوم الحصول على رخصة القيام بأشغال علميّة أو أدبيّة أو فنّيّة، بما لا يمس بكرامتهم أو استقلالهم. كما يمكن لوزير العدل أن يمنح القضاة بصفة فردية ما يخالف هذا التحجير للقيام بالقاء دروس داخلية في نطاق اختصاصهم أو بوظائف أو نشاط من شأنه أن لا يمس بكرامة القاضي أو استقلاله. وفقاً للفصل 23 من القانون عدد 29 لسنة 1967، على القضاة أن يقضوا بكامل التجرد وليس لهم الحكم في القضية استناداً لعلمهم الشخصي ولا يمكنهم المناضلة شفويّاً أو كتابة ولو بعنوان استشارة في غير القضايا التي تهمهم شخصياً. على القاضي أن يتجنّب كلّ عمل أو سلوك من شأنه المسّ بكرامة القضاء.⁶⁷ إلا أنّ القانون لا يتطرق إلى معيار التمسك باستقلال القضاء، وظروف التنحية أو عدم الأهلية أو حظر استغلال المنصب لتحقيق مكاسب شخصية.

يقدم الفصل 50 من القانون نفسه تعريفاً للخطأ الموجب التأديب: "كلّ عمل من شأنه أن يخلّ بواجبات الوظيفة أو الشرف أو الكرامة يقوم به القاضي يتكون منه خطأ موجب للتأديب." وفقاً للفصل 63 من القانون عدد 34 لسنة 2016، إذا كانت الأفعال المنسوبة للقاضي تشكّل جنحة مخلة بالشرف أو جناية، فعلى المجلس القضائي أن يتخذ قراراً معللاً بإيقافه عن العمل في انتظار البت فيما ينسب إليه ويحال الملف فوراً إلى النيابة العمومية لاتخاذ ما تراه صالحاً من إجراءات. ترى اللجنة الدولية للحقوقيين أنّ العمل الذي من شأنه أن "يخلّ بواجبات الوظيفة أو الشرف أو الكرامة" والجنحة المخلة بالشرف عبارات فضفاضة وواسعة لا تعطي إشعاراً منطقيّاً بنوع السلوك المحظور. وعلى وجه الخصوص، لا يمكن تطبيق مصطلحي "الشرف" و"الكرامة" من قبل من يتخذ قرار تسليط العقوبة التأديبية من دون درجة غير مقبولة من التفسير الذاتي. وفي الحالات التي يكون فيها متخذ القرار من السلطة التنفيذية، أو متأثراً بالسلطة التنفيذية، فمن شأن ذلك أن يقوّض الاستقلالية القضائية أكثر فأكثر.

وقد أثبت الاستخدام غير المبرر لهذه الصلاحية في التفسير في سياق الإقالة الجماعية للقضاة في أيار/مايو 2012.⁶⁸ وقد نظرت اللجنة الدولية للحقوقيين بالتفصيل في مواطن القصور في القانون وفي الإقالة الجماعية للقضاة في تقريرها الصادر عام 2014 بعنوان "استقلال ومسؤولية القضاء التونسي".⁶⁹

تتضمّن كلّ من مجلة المرافعات المدنية والمجلة الجزائية مقتضيات تتعلق بسلوك القضاة. ينص الفصل 199 من مجلة المرافعات المدنية على أنه "تمكّن مؤاخذاً الحاكم في صورة الغرر أو الاحتيال أو الارتشاء أو إذا توجهت عليه مسؤولية بمقتضى القانون."⁷⁰ وتختص محكمة التعقيب بالنظر في مطالب مؤاخذاً الحكام.

⁶⁵ القانون عدد 29 لسنة 1967، الفصل 11.

⁶⁶ القانون عدد 29 لسنة 1967، الفصلان 16، 17.

⁶⁷ القانون عدد 29 لسنة 1967، الفصل 24.

⁶⁸ للمزيد من المعلومات، أنظر: اللجنة الدولية للحقوقيين، استمرار سيطرة السلطة التنفيذية على القضاء في تونس، متوفر عبر الرابط:

<http://www.icj.org/executive-control-over-judiciary-persists-in-tunisia/>

⁶⁹ اللجنة الدولية للحقوقيين، استقلال ومسؤولية القضاء التونسي: استخلاص الدروس من الماضي لبناء مستقبل أفضل، 2014، متوفر عبر

الرابط: [https://www.icj.org/wp-content/uploads/2014/05/Tunisia-Strengthen-Judicial-Independence-Report-](https://www.icj.org/wp-content/uploads/2014/05/Tunisia-Strengthen-Judicial-Independence-Report-2014-ENG.pdf)

[2014-ENG.pdf](https://www.icj.org/wp-content/uploads/2014/05/Tunisia-Strengthen-Judicial-Independence-Report-2014-ENG.pdf)

⁷⁰ مجلة المرافعات المدنية، قانون عدد 130 لسنة 1959، وفقاً للتعديلات التي أجريت عليه.

إنّ الجرائم في المجلة الجزائية⁷¹ التي تنطبق صراحةً على القضاة تشمل درجات مختلفة من الفساد وامتناع القاضي "عن القضاء بين الخصوم" بعد طلبهم ذلك منه واستمراره على امتناعه بعد إنذاره أو أمره من قبل رؤسائه⁷². في ما خلا حالات التلبس، يحظر القانون عدد 29 لسنة 1967 تتبّع أي قاضٍ من أجل جنائية أو جنحة أو سجنه بدون إذن من المجلس الأعلى للقضاء. لكن في صورة التلبس بالجريمة يجوز إلقاء القبض عليه فيعلم عندئذ المجلس الأعلى للقضاء فوراً.

أما المقتضى المتعلق بالمسؤولية التي توجه على القاضي بمقتضى القانون في صورة "الغرر" فلا توضح بحد ذاتها طبيعة سوء السلوك الذي يترتب عليه ذلك، ويبدو غير متسق أيضاً مع المعايير الدولية. فعلى سبيل المثال، تنصّ الفقرة 16 من المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية على ما يلي: "ينبغي أن يتمتع القضاة بالحصانة الشخصية ضد أي دعاوى مدنية بالتعويض النقدي عما يصدر عنهم أثناء ممارسة مهامهم القضائية من أفعال غير سليمة أو تقصير، وذلك دون إخلال بأي إجراء تاديبى أو بأي حق في الاستئناف أو في الحصول على تعويض من الدولة، وفقاً للقانون الوطني."

بناءً عليه، يجب أن تدرج مدونة الأخلاقيات تعريفاً دقيقاً وتغطيةً واضحةً لسوء السلوك بحيث يتمّ التعامل معه وفق إجراء تاديبى عادل. وعض السماح بالدعاوى المدنية ضد القضاة الأفراد شخصياً، يمكن أن تنظر تونس في إرساء إجراء يتيح للأشخاص الذين يزعمون أنهم تكبدوا خسائر ناجمة عن أفعال غير سليمة أو امتناع عن الأفعال من قبل القاضي، المطالبة بالتعويض ضد الدولة نفسها.

ومن دواعي القلق أيضاً ما ورد في المجلة الجزائية من تعريف الامتناع عن "القضاء بين الخصوم" كجريمة جنائية، نظراً إلى أنّ كلمة "القضاء" وفكرة أنه يتوقع من القاضي التصرف بأمر من رؤسائه وليس من خلال إصدار أمر أو حكم لا تتسق مع الاستقلالية الداخلية للقاضي.

لا شك أنّ انطواء المجلة الجزائية على مقتضى يسمح بإخضاع القضاة للمساءلة عن الفساد خطوة إيجابية، إلا أنّ المقتضيات المتعلقة بمساءلة القضاة في ما يتعلق بانتهاكات القانون الدولي لحقوق الإنسان أو القانون الدولي الإنساني والفساد القضائي يجب أيضاً أن تطبق أيضاً على المستوى التاديبى.

وكان قد سبق للجنة الدولية للحقوقيين أن أعلنت أنّ "غياب مساءلة القضاة في الماضي قد سهّلت انتشار الفساد والإفلات من العقاب عن انتهاكات حقوق الإنسان وساهمت في انعدام ثقة العامة في القضاء". عندما قامت اللجنة الدولية للحقوقيين بإجراء بحث حول تقرير عن استقلالية القضاء في العام 2014، أطلع القضاة اللجنة أنّه "عوضاً عن التحقيق معهم وإخضاعهم للإجراءات التأديبية، استمرّ بعض القضاة المشتبه بتورّطهم بالفساد أو بامتناعهم عن النظر في قضايا انتهاكات حقوق الإنسان بأداء مهامهم القضائية؛ ومنهم حتى من حصل على ترقية"⁷³.

لا بد من أن يتضمن الإطار القانوني التونسي إزاء مقتضيات واضحة تنصّ على الأفعال والامتناع عن الأفعال التي ترتب مسؤولية جنائية وعقوبة تاديبية في ما يتعلق بالفساد القضائي، وارتكاب أو تواطؤ في ارتكاب انتهاكات حقوق الإنسان، وجرائم الحرب، والجرائم ضد الإنسانية وجرائم أخرى بموجب القانون الدولي. في هذا السياق، يحدّد القانون الدولي لحقوق الإنسان، والقانون الدولي الإنساني ومواثيق عدة متعلقة بالفساد أنواع السلوك التي يجب معاقبتها من خلال إجراءات جنائية وتاديبية عادلة وشفافة.

عالمياً، تشمل انتهاكات حقوق الإنسان التي يمكن أن يكون القضاة مسؤولين عنها (في بعض الحالات في إجراءات الجنائية، وفي حالات أخرى تاديبية) على سبيل المثال (لا الحصر):

- أمر احتجاز تعسّفي أو إصدار حكم تعسّفي بالسجن أو الموت؛
- إدانة أشخاص على أثر محاكمات كان واضحاً أنها لم تستوف الضمانات الدنيا للعدالة ومراعاة الأصول القانونية؛
- إنفاذ قوانين محلية تنفيذية أو تطبيق القوانين بصورة تمييزية؛
- ممارسة صلاحياتهم أو الامتناع عن ممارسة صلاحياتهم بطريقة تخفي أو تيسّر الانتهاكات التي يرتكبها العسكريون أو الموظفون المكلفون بإنفاذ القوانين، من قبيل الاحتجاز التعسّفي، والتعذيب، وعمليات القتل خارج القضاء، أو الاختفاء القسري، أو حماية مرتكبي هذه الأفعال من مواجهة العقاب أو حرمان الضحايا من الجبر والانتصاف الفعال.⁷⁴

في بعض حالات انتهاكات حقوق الإنسان، يلزم القانون الدولي تحميل القضاة المسؤولية الشخصية عن أعمالهم وأن تتخذ الدول التدابير لضمان ذلك. وقد أعلنت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان:

⁷¹ المجلة الجزائية، الأمر الصادر في 9 تموز/يوليو 2013، وفقاً للتعدلات التي أجريت عليه.

⁷² المجلة الجزائية، الفصول 88-90 و108.

⁷³ اللجنة الدولية للحقوقيين، استقلال ومسؤولية القضاء التونسي: استخلاص الدروس من الماضي لبناء مستقبل أفضل، 2014، متوفر عبر

الرابط: <https://www.ici.org/wp-content/uploads/2014/05/Tunisia-Strengthen-Judicial-Independence-Report-2014-ENG.pdf>

⁷⁴ أنظر اللجنة الدولية للحقوقيين، دليل الممارسين رقم 13، ص. 8-11.

وحيثما تكشف التحقيقات [...] عن انتهاكات لحقوق معينة واردة في العهد، على الدولة الأطراف أن تكفل إحصار المسؤولين أمام المحاكم. فعدم القيام بذلك، شأنه في ذلك شأن عدم التحقيق في تلك الانتهاكات، قد يسفر، في حد ذاته، عن إخلال منفصل بأحكام العهد. هذه الالتزامات تنشأ بوجه خاص فيما يتعلق بالانتهاكات المعترف بها كجنايات بموجب إما القانون المحلي أو الدولي، كالتعذيب وما شابهه من معاملة قاسية ولا إنسانية ومهينة (المادة ٧)، والإعدام التعسفي وبلا محاكمة (المادة ٦)، وحالات الاختفاء القسري (المادتان ٧ و ٩، وفي كثير من الأحيان، المادة ٧٦).

كذلك الأمر، يمكن أن تفهم الانتهاكات "الجسيمة" على أنها تشمل الإبادة الجماعية، الرق والممارسات الشبيهة، وحالات الإعدام بإجراءات موجزة والإعدام التعسفي، والاحتجاز لفترات طويلة، والاحتجاز التعسفي، وانتهاكات الحقوق الاقتصادية، والاجتماعية والثقافية التي تحدث على نطاق خطير أو يكون لها أثر كبير.⁷⁶

كما يجب إخضاع القضاة للمسؤولية في حال ارتكابهم أو مشاركتهم في ارتكاب جرائم أخرى بموجب القانون الدولي، بما في ذلك القانون الدولي الإنساني في حالات النزاع المسلح أو انتهاكات القانون الجنائي الدولي، مثل جرائم الحرب أو الجرائم ضد الإنسانية. وقد تشمل هذه الجرائم مثلاً، "حرمان (الشخص المحمي بالاتفاقية) من حقه في أن يحاكم بصورة قانونية وبدون تحيز"، والتي تدرجها اتفاقيات جنيف لسنة 1949 والبروتوكول الإضافي الأول لسنة 1977 صراحة على أنها "مخالفة جسيمة" تترتب عليها مسؤولية جنائية.⁷⁷

في ما يخص الفساد، وفي ظل غياب تعريف قانوني شامل ومتفق عليه عالمياً، يذكر المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة والمحامين التعريف غير الرسمي الذي تستخدمه منظمة الشفافية الدولية، وهي منظمة غير حكومية رائدة في مكافحة الفساد، بأنه "إساءة استعمال سلطة مخولة بغرض تحقيق مكاسب خاصة".⁷⁸ ويمكن الاطلاع على إشارات إضافية في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي تلزم الدول بتجريم أفعال معينة تعتبر ضمناً من أشكال الفساد، بما فيها الرشوة⁷⁹ واختلاس أو تبيد أي ممتلكات أو أموال أو تسريبها بشكلٍ آخر.⁸⁰

تلزم الاتفاقية أيضاً الدول تجريم تعمد موظف عمومي إساءة استغلال وظائفه أو موقعه.⁸¹

كما ينبغي أن ينص القانون والإطار التأديبي بوضوح على مجموعة العقوبات المتوفرة لكل من هذه الأفعال أو الامتناع عن الأفعال، وينبغي إدراج العزل في الحالات الخطيرة. كما ينبغي إدراج معيار أن تكون العقوبات متناسبة مع سوء السلوك المذكور. بالحد الأدنى، لا بد من النظر في ارتكاب القضاة أو مشاركتهم في ارتكاب انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان، وجرائم حرب، وجرائم ضد الإنسانية وسار الجرائم الأخرى المنصوص عليها في القانون الدولي، أو الفساد القضائي الأخير كجرائم تستوفي معيار العزل من المنصب (في ما يتعلق بالعقوبات، أنظر أدناه).

ب. احترام حقوق الإنسان للقضاة

يكفل الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، كما العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وغيرهما من المعايير الدولية الحق في حرية التعبير، والمعتقد، وحرية التجمع وتكوين الجمعيات. ويعد احترام هذه الحقوق والحريات وحمايتها ذا أهمية خاصة بالنسبة إلى القضاة في دورهم كضامنين لحقوق الإنسان وحكم القانون. في الواقع، إن ممارسة حرية تكوين الجمعيات وحرية التعبير أساسية لتحقيق هذه الأدوار.

وفقاً للمبدأ 8 من مبادئ الأمم المتحدة الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية، "يحق لأعضاء السلطة القضائية كغيرهم من المواطنين التمتع بحرية التعبير والاعتقاد وتكوين الجمعيات والتجمع، ومع ذلك يشترط أن يسلك

⁷⁵ اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 31: طبيعة الالتزام القانوني العام المفروض على الدول الأعضاء في العهد، وثيقة الأمم المتحدة رقم 13/13/Rev.1/CCPR/C/21(2004)، الفقرة 18.

⁷⁶ راجع مثلاً، إعلان وبرنامج عمل فيينا، الذي اعتمده المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان في فيينا في 25 حزيران/يونيو 1993، الفقرة 30؛ أكاديمية جنيف للقانون الدولي الإنساني وحقوق الإنسان، ما الذي يرقى إلى انتهاك خبير للقانون الدولي لحقوق الإنسان؟، آب/أغسطس 2014.

⁷⁷ راجع مثلاً اتفاقية جنيف الثالثة لسنة 1949 بشأن معاملة أسرى الحرب، المادة 130؛ اتفاقية جنيف الرابعة لسنة 1949 المتعلقة بحماية الأشخاص المدنيين في وقت الحرب، المادة 147؛ البروتوكول الإضافي الأول لعام 1977 الملحق باتفاقيات جنيف المعقودة في 12 آب/أغسطس 1949، والمتعلق بحماية ضحايا النزاعات المسلحة الدولية، المادة 85 (4) (هـ). وهو ما يعتبر أيضاً "جريمة حرب" بموجب المادة 8 (2) (أ) (4) من نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.

⁷⁸ المقررة الخاصة المعنية باستقلال القضاة والمحامين، تقرير حول الفساد القضائي، ومكافحة الفساد عن طريق النظام القضائي، وثيقة الأمم المتحدة رقم A/67/305 (2012)، الفقرة 16.

⁷⁹ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المادة 15 (ب): "التماس موظف عمومي أو قبوله، بشكل مباشر أم غير مباشر، مزية غير مستحقة، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية".

⁸⁰ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المادة 17.

⁸¹ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المادة 19.

القضاة دائماً، لدى ممارسة حقوقهم، مسلحاً يحفظ هيبة منصبهم ونزاهة واستقلال القضاء.⁸² بالإضافة إلى ذلك، ينص المبدأ 9 على ما يلي: " تكون للقضاة الحرية في تكوين جمعيات للقضاة أو غيرها من المنظمات لتمثيل مصالحهم والنهوض بتدريبهم المهني وحماية استقلالهم القضائي، وفي الانضمام إليها.⁸³ يوضح التعليق على مبادئ بنغالور أنّ هذه اللغة تشمل الحق في تكوين النقابات أو الجمعيات من هذا النوع أو الانضمام إليها.⁸⁴ لا يمكن أن تفرض أي قيود باستثناء ما تسمح به المواد 18 إلى 22 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.⁸⁵ من بين جملة صفات يجب أن تكون هذه القيود مشروعة، ومتناسبة ومبررة في مجتمع حر وديمقراطي.

في تونس، وتحت نظام بن علي، تقيدت حرية التعبير بما في ذلك في ما يتعلق بالقضاة وجمعياتهم. على وجه الخصوص، واجهت جمعية القضاة التونسيين المضايقة والترهيب حين حاول القضاة التعبير عن آرائهم في ما يتعلق بالنظام القضائي.

ينص الفصل 31 من الدستور التونسي لسنة 2014 على ما يلي: "حرية الرأي والفكر والتعبير والإعلام والنشر مضمونة." وحرية تكوين الأحزاب والنقابات والجمعيات مضمونة بموجب الفصل 35 فيما يحمي الفصل 36 الحق النقابي. يحمي الفصل 37 حرية الاجتماع والتظاهر السلميين. في المقابل، لا ينص القانون عدد 29 لسنة 1967 على أي ضمانات لحقوق القضاة في حرية التعبير وحرية تكوين الجمعيات. وعليه، توصي اللجنة الدولية للحقوق بأن ينص القانون ومدونة الأخلاقيات صراحة على هذه الحقوق والقيود بما يتسق مع القانون الدولي والمعايير الدولية.

ج. التوصيات

على ضوء ما سبق وذكر، تدعو اللجنة الدولية للحقوقيين السلطات التونسية والمجلس الأعلى للقضاء إلى اتخاذ الخطوات التالية:

1. تعديل القانون لضمان تمتع القضاة في تونس بالحصانة الشخصية ضد الدعاوى المدنية بالتعويض النقدي عما يصدر عنهم أثناء ممارسة مهامهم القضائية من أفعال غير سليمة أو تقصير، ويجب في القضايا الملائمة إرساء إجراء يتيح للأشخاص الذين يزعمون أنهم تكبدوا خسائر ناجمة عن أفعال غير سليمة أو امتناع عن الأفعال من قبل القاضي، المطالبة بالتعويض ضد الدولة نفسها؛
2. ضمان أن القانون ومدونة أخلاقيات القاضي ينصان بوضوح ودقة على أشكال سوء السلوك التي يترتب عليها تأديب القاضي، وفي هذا السياق:
 - أ. ضمان أن تحدد جميع الجرائم التأديبية بوضوح ودقة لكي يعلم القضاة من لغة المقتضيات القانونية ذات الصلة ما هي الأفعال أو التقصير الذي يترتب عليهم مسؤولية اتخاذ إجراء تأديبي بحقهم؛
 - ب. ضمان أن نطاق أسباب الإجراء التأديبي ليست فضفاضة بحيث تتيح سوء الاستخدام أو التدخل غير المشروع باستقلالية القضاة؛
3. تحديد المسؤولية التأديبية للقضاة عند ارتكابهم أو مشاركتهم في ارتكاب انتهاكات حقوق الإنسان، والقانون الإنساني وفي الفساد القضائي، وفي هذا السياق النص على الجرائم التي ترتب المسؤولية التأديبية عن هذه الأفعال أو التقصير، بما يتسق مع القانون الدولي والمعايير الدولية؛
4. ضمان إخضاع القضاة للمسؤولية الجنائية الفردية عند ارتكابهم أو تواطؤهم أو مشاركتهم في الجرائم بموجب القانون الدولي، وجرائم الفساد المعترف عنها في القانون الوطني، بما يتسق مع القانون الدولي والمعايير الدولية، مع المحافظة على الدور الملائم للمجلس الأعلى للقضاء؛

⁸² هذه الحقوق منصوص عليها مثلاً في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المواد 18، 19 و20 وفي العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المواد 18، 19، 21 و22. أنظر أيضاً اللجنة الدولية للحقوقيين، *حريات التعبير، والتجمع، وتكوين الجمعيات: لمحة عامة عن المعايير الدولية*، 2019، متوفرة عبر الرابط: <https://www.ici.org/judgesexpression2019/>. انظر أيضاً المادة 8 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المتعلقة بالحق في تكوين النقابات وحق الإضراب. كما هي الحال مع العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، تونس دولة طرف في العهد منذ العام 1979.

⁸³ أنظر أيضاً توصية مجلس أوروبا رقم 12(2010)Rec، الفقرة 25؛ والميثاق الأوروبي بشأن النظام الأساسي للقضاة، 1998، الفقرة 1.7. التعليق على مبادئ بنغالور، الفقرة 176. ينص التعليق أيضاً على ما يلي: "ولكن، قد توضع بعض القيود والمحددات على القيام بإضرابات، نظراً للطابع العام والدستوري لعمل القاضي."

⁸⁵ أنظر مثلاً، اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليم العام رقم 34، المادة 19: حرية الرأي وحرية التعبير، وثيقة الأمم المتحدة رقم CCPR/C/GC/34 (2011). هذا بعيداً عن الاحتمال الاستثنائي للدول في تطبيق التدابير المؤقتة التي لا تتقيد بالتزاماتها " في حالات الطوارئ الاستثنائية التي تتهدد حياة الأمة، والمعلن قيامها رسمياً" المنصوص عليها بموجب المادة 4 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية؛ أنظر اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 29: المادة 4 عدم التقيد بأحكام العهد أثناء حالات الطوارئ، وثيقة الأمم المتحدة رقم CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 (2004).

5. ضمان مع التعريف بالأسباب المحددة للإجراء التأديبي التمسك بالحقوق والحريات الأساسية واحترامها.

ثالثاً. الإجراء التأديبي والعقوبات التأديبية أ. الإجراء التأديبي

تنصّ المعايير الدولية بوضوح على أنّ أي ادعاء حول سوء السلوك القضائي يجب أن يخضع لتحقيق مستقل، ومحايد وشامل وعادل في سياق إجراءات عادلة أمام هيئة مختصة، مستقلة وغير منحازة. بموجب هذه الإجراءات، تنطبق الأصول القانونية وضمائم المحاكمة العادلة.⁸⁶ وقد أعلنت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أنه، كلما:

"أولت إلى هيئة قضائية مهمة اتخاذ القرار بشأن فرض إجراءات تأديبية، يجب أن تحترم ضمانات المساواة بين الجميع أمام المحاكم والهيئات القضائية كما تكرسها الفقرة 1 من المادة 14 ومبادئ الحياد، والعدالة وتكافؤ الفرص التي تشتمل عليها هذه الضمانة"⁸⁷ [ويجب أن يضمن القانون عدم صرف القضاة] "إلا لأسباب خطيرة تتعلق بسوء السلوك أو عدم الكفاءة، ويكون ذلك وفقاً لإجراءات منصفة تكفل الموضوعية والحياد بموجب الدستور أو القانون."⁸⁸

بأي حال، يجب أن يبني تأديب القضاة على معايير راسخة للسلوك القضائي، بحيث تكون العقوبات، بما في ذلك الإجراءات التأديبية، الوقف عن العمل أو العزل، متناسبة وخاضعة للاستئناف أمام هيئة قضائية مستقلة.⁸⁹

إنّ الإجراء التأديبي الحالي الذي ينطبق على القضاة في تونس منصوص عليه بموجب القانون عدد 34 لسنة 2016 المتعلق بالمجلس الأعلى للقضاء. ترخّب اللجنة الدولية للحقوقيين بواقع أنّ القانون قد قطع شوطاً إضافياً لضمان عدالة الإجراء التأديبي للقضاة مقارنة بالقانون السابق.⁹⁰ مع ذلك، يساور اللجنة الدولية للحقوقيين القلق من أن الإجراء يفتقر لضمائم كافية بحيث يكفل العدالة لا سيما في ما يتعلق بالدور المحتمل لوزير العدل للمباشرة بهذا الإجراء.

بموجب الفصل 59 من القانون عدد 34 لسنة 2016، توجه الشكايات والبلاغات والإعلامات المتعلقة بالأفعال المنسوبة لأحد القضاة والتي من شأنها أن تكون سبباً في تحريك المساءلة التأديبية إلى وزير العدل أو رئيس المجلس الذي يحيلها وجوباً وعلى الفور إلى التفقدية العامة للشؤون القضائية⁹¹ لإجراء الأبحاث اللازمة. وللمتفقد العام أن يتعهد بها من تلقاء تلقاء عند انتهاء الأبحاث يتولى المتفقد العام اتخاذ قرار معلل إما بالحفظ أو بالإحالة إلى المجلس القضائي الذي يعقد كمجلس تأديبي.⁹²

⁸⁶ تقرير المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة والمحامين، وثيقة الأمم المتحدة رقم A/HRC/11/41، الفقرة 61.

⁸⁷ بيترير ضد النمسا، اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، البلاغ رقم 2001/1015، آراء 20 آب/أغسطس 2004، وثيقة الأمم المتحدة رقم 2001/1015/CCPR/C/81/D/1015/2001، الفقرة 9.2.

⁸⁸ التعليق العام رقم 32، الفقرة 20.

⁸⁹ توصية مجلس أوروبا (2010)12، الفقرة 69؛ مبادئ الأمم المتحدة الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية، المبدأ 17 و20؛ المبادئ والمبادئ التوجيهية للجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، القسم 4 (ف).

⁹⁰ لتحليل متعمق حول القانون السابق، راجع تقرير اللجنة الدولية للحقوقيين حول استقلال ومسؤولية القضاء التونسي، استقلال ومسؤولية القضاء التونسي: استخلاص الدروس من الماضي لبناء مستقبل أفضل، 2014، متوفر عبر الرابط: <https://www.ici.org/wp-content/uploads/2014/05/Tunisia-Strengthen-Judicial-Independence-Report-2014-ENG.pdf>.

⁹¹ وفقاً للفصل 24 من الأمر عدد 3152 لسنة 2010 المتعلق بتنظيم وزارة العدل وحقوق الإنسان، تقوم التفقدية العامة تحت سلطة الوزير مباشرة بمهمة تفقد لكل المحاكم ولجميع مصالح الوزارة والمؤسسات الخاضعة لإشرافها باستثناء محكمة التعقيب.

⁹² وفقاً للفصل 55 من القانون عدد 29 لسنة 1967، المجلس الأعلى للقضاء هو مجلس التأديب للقضاة عندما ينتصب كمجلس تأديب يتركب المجلس الأعلى للقضاء من: الرئيس الأول لمحكمة التعقيب؛ رئيس؛ وكيل الدولة العام لدى محكمة التعقيب؛ عضو؛ وكيل الدولة العام مدير المصالح العدلية؛ عضو؛ المتفقد العام وزارة العدل؛ عضو؛ رئيس المحكمة العقارية عندما يكون القاضي المحال على مجلس التأديب يعمل بها؛ عضو؛ الرئيس الأول لمحكمة الاستئناف التي يعمل بمنطقتها القاضي المحال على مجلس التأديب؛ عضو؛ الوكيل العام لدى محكمة الاستئناف التي يعمل بمنطقتها القاضي المحال على مجلس التأديب؛ عضو؛ نائبين عن القضاة منتخبين من طرف زملائهم من رتبة القاضي المحال على مجلس التأديب؛ عضوان.

وفقاً للفصل 60، يعين رئيس المجلس القضائي المنتصب للتأديب فور توصله بالملف مقررًا من بين أعضائه شريطة ألا يكون أقل رتبة من القاضي المحال. يتولى المقرر إجراء الأبحاث اللازمة ويستدعي القاضي المعني ويتلقى جوابه ومؤيداته ودفوعاته كما يمكنه سماع كل من يرى فائدة في سماعه.

بحسب نص الفصل 61، نهي القاضي المقرر أعماله في أجل أقصاه شهران من تاريخ تعهده بالملف. ويحرر تقريراً مفصلاً في أعماله يحيله فور الانتهاء منه إلى رئيس المجلس القضائي المنتصب للتأديب الذي يدعو إلى انعقاد جلسة في أجل أقصاه الشهر. يستدعي المجلس القضائي القاضي المحال ويدعوه إلى المثول أمامه بواسطة رسالة مضمونة الوصول مع الإعلام بالبلوغ أو بتسليمه الاستدعاء مباشرة قبل عشرين يوماً على الأقل من موعد انعقاد الجلسة. للقاضي المعني أن يطلع على جميع أوراق الملف قبل موعد الجلسة وتسلم إليه نسخة منها بناء على طلبه ويمكنه طلب التأخير للاطلاع وأعداد وسائل الدفاع وله الاستعانة بقاضٍ أو بمحامٍ. إذا تخلف القاضي المحال عن الحضور بعد استدعائه كما يجب ودون عذر مقبول يواصل المجلس القضائي النظر في الملف طبق أوراقه.

وفقاً للفصل 63، المجلس القضائي المعني المنتصب للتأديب يقرّر العقوبة المناسبة للأفعال المرتكبة من بين سلّم العقوبات الوارد بالأنظمة الأساسية المذكورة.

وإذا كانت الأفعال المنسوبة للقاضي تشكل جنحة مخلة بالشرف أو جناية، فعلى المجلس القضائي أن يتخذ قراراً معللاً بإيقافه عن العمل في انتظار البت فيما ينسب إليه ويحال الملف فوراً إلى النيابة العمومية لاتخاذ ما تراه صالحاً من إجراءات.

ينصّ الفصل 66 على حق الطعن في القرارات التأديبية.

تعتقد اللجنة الدولية للحقوقيين أنّ عدالة هذا الإجراء يمكن أن يصبح أكثر توافقاً مع المعايير الدولية من خلال القيام بالخطوات التالية:

يساور اللجنة الدولية للحقوقيين القلق من أنّ القانون يحتفظ في الفصل 58 بصلاحيّة وزير العدل في إحالة الشكاوى إلى التفقدية العامة للشؤون القضائية لإجراء الأبحاث اللازمة، ومن شأن ذلك أن يشكل أساساً للمباشرة بالإجراءات التأديبية ضد القاضي. بالنظر إلى الطريقة التي قام بها الوزراء في السابق لتقويض الاستقلالية القضائية، ترى اللجنة الدولية للحقوقيين بضرورة تعديل هذا القانون لإزالة دور وزير العدل في إحالة القضايا أو الطلبات الأخرى إلى التفقدية العامة للشؤون القضائية والنص عوضاً عن ذلك أن يحيل وزير العدل أي شكاوى أو معلومات ذات صلة إلى المجلس الأعلى للقضاء الذي يقرّر في ما إذا كانت تستدعي الإحالة إلى التفقدية العامة للشؤون القضائية.

يجب أن ينصّ القانون على أن تستند جميع الإجراءات التأديبية على المعايير المنصوص عليها في مدونة الأخلاقيات. وتوصي اللجنة الدولية للحقوقيين بتعديل القانون لكي ينصّ صراحةً على عدم عزل القضاة أو تأديبهم لارتكابهم أخطاء عن حسن نية أو لمخالفتهم تفسير القانون بطريقة معينة.⁹³

كذلك الأمر، إنّ مهلة العشرين يوماً المنصوص عليها في القانون قبل الجلسة قد لا تكون كافية لإعداد الدفاع، وفي وقتٍ يبدو فيه إيجابياً أنّه يحق للقاضي الطلب بتمديد المهلة، إلا أنّ اللجنة الدولية للحقوقيين تعتقد أنّه يجب على القانون أن ينصّ صراحةً على إبلاغ القاضي المشتبه به بسوء السلوك سريعاً بالادعاءات الموجهة ضده، مع ضرورة منحه الوقت والتسهيلات اللازمة لإعداد الدفاع.

لا يجوز أن تنعقد جلسة الاستماع في غياب القاضي إلا في ظروف استثنائية ينص عليها القانون. يجب أن ينصّ القانون صراحةً على حق الفرد في الاطلاع على جميع المواد النافية للتهمة وأن تكون العقوبات المفروضة على سوء السلوك، في حال ثبوته، متناسبة مع طبيعته.

⁹³ راجع مثلاً اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، الملاحظات الختامية حول أوزباكستان: "إنّ الاحتمال، المنصوص عليه في القانون، أن تتخذ الإجراءات التأديبية بحق القضاة بسبب أحكام غير كفوءة يعرّضهم لضغوط سياسية كبرى ويعرّض استقلاليتهم وحيادهم للخطر." وثيقة الأمم المتحدة رقم CCPR/CO/71/UZB (2001)، الفقرة 14. أنظر أيضاً لجنة الدول الأمريكية لحقوق الإنسان، ضمانات استقلالية العاملين في القضاء، OEA/Ser.L/V/II، الوثيقة 44 (5 كانون الأول/ديسمبر 2013)، الفقرة 216: "بموجب القانون الدولي، لا يجوز أن يخضع القاضي لتحقيقات وعقوبات تأديبية بسبب رأي قانوني أو حكم دونه في أحد قراراته. من المهم تفهّم من جهة توفر إمكانيات الاستئناف، والتعقيب، والمراجعة للقضايا لدى محكمة أعلى أو ما شابهها، والتي يتمثل الغرض منها في التحقق من أنّ قرارات المحكمة الأدنى صحيحة؛ ولكن، من جهة ثانية، هناك الإشراف القضائي الذي يرمي إلى تقييم السلوك، والملاءمة والأداء لدى القاضي كموظف عمومي. وبالتالي، فإنّ التمييز بين هذين النوعين من الإجراءات أساسي لضمان الاستقلالية، من قبيل ألا تشكل مخالفة القاضي لتفسير معين بأي حال من الأحوال سبباً لإخضاعه لإجراءات تأديبية." راجع أيضاً محكمة الدول الأمريكية لحقوق الإنسان، دعوى أبيتز باربيرا وآخرون ("المحكمة الأولى للنزاعات الإدارية") ضد فنزويلا، السلسلة ج رقم 182، الحكم الصادر بتاريخ 5 آب/أغسطس 2008، الفقرة 86.

ب. العقوبات التأديبية

في الحالات التي يدعى فيها بسوء السلوك القضائي، وبعد عقد إجراءات تأديبية عادلة وشفافة، يجوز فرض عقوبات تأديبية تتراوح بين إنذارات بسيطة وصولاً إلى الوقف عن العمل وصولاً إلى حد العزل من المنصب. ولكن من الضروري، في القانون كما في الممارسة، أن تطبق بالتناسب مع جسامه المخالفة، ودرجة الخطأ وأثر سوء السلوك.⁹⁴

من الضروري جداً ألا تطبق العقوبات التأديبية بطريقة تعسفية، سيما وأنّ التطبيق الجار من شأنه أن يقوّض مبدأ الثبات الوظيفي، أحد المكونات الأساسية لاستقلالية القضاء؛ وهو يضمن بقاء القضاة في مناصبهم إلى انتهاء الفترة المقررة لتوليهم المنصب إلا في ظروف ضيقة للغاية.⁹⁵

تنصّ المعايير الدولية بوضوح على فرض سقف عال لسوء السلوك الذي يبرر عزل القاضي من منصبه، مثلاً لأسباب "عدم القدرة أو دواعي السلوك التي تجعلهم غير لائقين لأداء مهامهم"⁹⁶؛ "الأسباب خطيرة تتعلق بسوء السلوك أو عدم الكفاءة"⁹⁷؛ أو "سوء سلوك جسيم لا يتوافق مع المنصب القضائي، أو عدم القدرة الجسدية أو الفكرية التي تمنعهم من أداء مهامهم".⁹⁸

في الحالات التي يرتكب فيها القضاة انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان، أو جرائم حرب، أو جرائم ضد الإنسانية، أو جرائم أخرى منصوص عليها في القانون الدولي، أو فساداً قضائياً خطيراً، فإنّ هذه الأشكال من السلوك تستوفي معيار العزل من المنصب. كذلك الأمر، يشكّل التواطؤ أو غيره من أشكال المشاركة في مثل هذه المخالفات أسباباً للعزل. في المقابل، وكما سبق وذكر أعلاه، لا يجوز عزل القضاة أو معاقبتهم على أخطاء يرتكبونها عن حسن نية، أو لمخالفتهم تفسيراً محدداً للقانون.⁹⁹

كما ويجب أن تحترم العقوبات التأديبية مبدأ استقلالية القضاء. فعلى سبيل المثال، لا يكون نقل القاضي إلى منطقة جغرافية غير منطقتة عقاباً مناسباً على اعتبار أنّ القاضي في حال ارتكب سوء سلوك خطيراً بما يكفي ليستحق عليه عقاباً تأديبياً، فإنّ مجرد نقله لاستكمال مهامه في مكان آخر، حيث ربما سيقدم على تكرار هذا السلوك، لا يفي بالتزامات الدولة بضمان الشفافية، والمسؤولية الفردية، والانتصاف الفعال. ومن الجدير بالذكر أيضاً أنه، وحرصاً على عدم تقويض استقلالية القضاة، تنصّ المعايير الدولية على أن يخضع هذا النقل للموافقة المسبقة للقاضي المعني.¹⁰⁰

وفقاً للفصل 107 من الدستور التونسي، 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 معتل من المجلس الأعلى للقضاء. بناءً على الفصل 114، يضمن المجلس الأعلى للقضاء حسن سير القضاء واحترام استقلاله ويشرف على الشؤون التأديبية.

⁹⁴ راجع مثلاً تقرير المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة والمحامين، تقرير حول ضمان استقلال القضاة، وثيقة الأمم المتحدة رقم 41/11/A/HRC/2009، الفقرتان 58 و98؛ توصية مجلس أوروبا رقم 12(2010)Rec، الفقرة 69؛ المجلس الاستشاري للقضاة الأوروبي، الرأي رقم 3، الفقرتان 73-74؛ لجنة الدول الأمريكية لحقوق الإنسان، ضمانات استقلالية العاملين في القضاء (2013)، الفقرة 249، التوصية 24.

⁹⁵ راجع مثلاً مبادئ الأمم المتحدة الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية، المبدأ 12؛ المبادئ الأساسية والتوجيهية بشأن الحق في محاكمة عادلة والمساعدة القانونية في أفريقيا، القسم أ (4)(ط)؛ مشروع الإعلان العالمي لاستقلال القضاء (إعلان سينغفي)، المادة 16 (ب).

⁹⁶ مبادئ الأمم المتحدة الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية، المبدأ 18؛ مبادئ الكومنولث (لاتيمر هاوس) المتعلقة بالسلطات الحكومية الثلاث (2003)، المادة 4.

⁹⁷ للجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 32، الفقرة 20.

⁹⁸ المبادئ الأساسية والتوجيهية بشأن الحق في محاكمة عادلة والمساعدة القانونية في أفريقيا، القسم أ (4)(ع)؛

⁹⁹ راجع تقرير المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة والمحامين حول المساءلة القضائية (2014)، الفقرتان 84، 87؛ توصية مجلس أوروبا رقم 12(2010)Rec، الفقرة 66؛ لجنة الدول الأمريكية لحقوق الإنسان، ضمانات استقلالية العاملين في القضاء (2013)، الفقرة 249، التوصية 22.

¹⁰⁰ مشروع الإعلان العالمي لاستقلال القضاء (إعلان سينغفي)، المادة 15؛ بيان بكين بشأن مبادئ استقلال السلطة القضائية في المنطقة القانونية الآسيوية، المادة 30؛ النظام الأساسي للقاضي الإيبيري الأمريكي، المادة 16؛ تقرير المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة والمحامين، البعثة إلى إندونيسيا، وثيقة الأمم المتحدة رقم E/CN.4/2003/65/Add.2، الفقرة 84.

وفقاً للقانون عدد 34 لسنة 2016، فإن المجلس القضائي المعني المنتصب للتأديب يقرّر العقوبة المناسبة للأفعال المرتكبة من بين سلّم العقوبات الوارد بالأنظمة الأساسية المذكورة.¹⁰¹ وينص الفصل 52 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 1967¹⁰² على أنّ العقوبات التأديبية التي يمكن أن يطبقها مجلس التأديب هي الآتية:

أولاً: التوبيخ مع التنصيص عليه بالملف.

ثانياً: النقلة التأديبية.

ثالثاً: الطرح من جدول الترقية أو الكفاءة.

رابعاً: طرح درجة.

خامساً: الإيقاف عن العمل لمدة لا تتجاوز تسعة أشهر

سادساً: العزل

العقوبات المنصوص عليها ثالثاً ورابعاً وخامساً يمكن أن تكون مشفوعة بنقلة تأديبية.¹⁰³

ليس في القانون حالياً توجيهات واضحة حول الظروف التي يمكن فيها تطبيق هذه العقوبات أو معيار أن تكون العقوبة متناسبة مع جسامة المخالفة. ولكن، يجب على المجلس أن يعلل قراره.¹⁰⁴

كما سبق وتمت مناقشته أعلاه، أتى القانون عدد 13 لسنة 2013 ليعدّل القانون عدد 29 لسنة 1967 في ما يتعلق بالإجراءات التأديبية. ولكن، ليس واضحاً ما إذا كانت صلاحيات وزير العدل بموجب القانون عدد 29 لسنة 1967، بما في ذلك سلطة إنذار القضاة، وفي الحالات الطارئة وقف القاضي عن العمل وقتياً إلى حين اتخاذ القرار التأديبي النهائي، لا تزال سارية.¹⁰⁵ وتعرّب اللجنة الدولية للحقوقيين عن قلقها إزاء غياب الوضوح في القانون حول العقوبات في تونس، لا سيما على ضوء فرض العقوبات غير الملائمة على أعضاء السلطة القضائية في الماضي.¹⁰⁶

توصي اللجنة الدولية للحقوقيين بتعديل القانون بوسائل عدة. أولاً، توخي الوضوح أمر ضروري في ما يتعلق بالأجزاء التي ما زالت سارية من القانون عدد 29 لسنة 1967، والقانون عدد 13 لسنة 2013. ثانياً، يجب تعديل القانون بحيث ينصّ بصراحة على العقوبات متناسبة مع المخالفة المرتكبة وتحديد كيفية تطبيق العقوبة على أفعال سوء السلوك وفقاً لمستويات محددة من الجسامة والخطورة. ثالثاً، يجب أن يحذف من القانون إجراء نقل القاضي للتأديب.¹⁰⁷

كما سبق وذكر أعلاه، يجب أن ينص القانون ذو الصلة ومدونة الأخلاقيات على عدم وقف عمل القضاة أو عزلهم إلا لدواعي عدم القدرة أو السلوك الذي يجعلهم غير لائقين لأداء مهامهم، ولأسباب خطيرة لها علاقة بسوء السلوك أو عدم الكفاءة، وبما يتفق مع الإجراءات العادلة أمام هيئة مستقلة تضمن الموضوعية والحياد وفق نص الدستور أو القانون.¹⁰⁸

ج. التوصيات

على ضوء ما سبق وذكر، وحرصاً على ضمان مساءلة القضاء التونسي على نحو يتسق مع معايير الاستقلالية والحياد، تدعو اللجنة الدولية للحقوقيين المجلس الأعلى للقضاء، والسلطات التونسية إلى القيام بالخطوات التالية:

¹⁰¹ القانون عدد 34 لسنة 2016، الفصل 63.

¹⁰² المعدل بموجب القانون عدد 81 لسنة 2005.

¹⁰³ القانون عدد 29 لسنة 1967، الفصل 53.

¹⁰⁴ القانون عدد 29 لسنة 1967، الفصل 59.

¹⁰⁵ القانون عدد 29 لسنة 1967، الفصلان 51 و54. يمكن أن يكون تحجير المباشرة الوقتي مصحوباً بالحرمان من بعض الجراية أو كاملها، إذا لم يصدر على القاضي المعني بالأمر أي عقاب تأديبي أو كان العقاب من غير الإيقاف على العمل أو العزل يكون لهذا القاضي الحق في كامل جريته التي حرم منها.

¹⁰⁶ لتحليل متعمق راجع تقرير اللجنة الدولية للحقوقيين، استقلال ومسؤولية القضاء التونسي: استخلاص الدروس من الماضي لبناء مستقبل أفضل، 2014.

¹⁰⁷ مجموعة النزاهة القضائية، تدابير من أجل تنفيذ مبادئ بنغالور للسلوك القضائي على نحو فعال (2010)، المادة 13.5؛ مشروع الإعلان العالمي لاستقلال القضاء (إعلان سينغفي)، المادة 15؛ النظام الأساسي للقاضي الإيري الأمريكي، المادة 16.

¹⁰⁸ أنظر اللجنة الدولية للحقوقيين، التعليق العام رقم 32، الفقرة 20؛ اللجنة الدولية للحقوقيين، دليل الممارسين رقم 13، ص. 22-27.

1. الحرص على عدم تقويض استقلالية القضاء وحياده، وتحقيقاً لهذه الغاية، يجب إلغاء صلاحية السلطة التنفيذية، ومن ضمنها سلطة وزير العدل في ما يتعلق بالإجراء التأديبي، بما في ذلك المباشر بالتحقيقات التأديبية؛
2. يجب أن تشكل مدونة أخلاقيات القاضي، متى تنشأ بنص القانون، المرجع الأساسي لمساءلة القضاة مهنيًا، وعلى القانون أن ينص صراحةً على عدم جواز عزل القضاة أو تأديبهم لأخطاء يرتكبونها عن حسن نية أو لمخالفتهم تفسري معين للقانون؛
3. يجب أن يضمن الإجراء التأديبي لمعالجة الشكاوى المرفوعة ضد القضاة لانتهاكاتهم المزعومة لمدونة الأخلاقيات حقهم في محاكمة عادلة أمام هيئة مستقلة وغير منحازة، وأن يشمل الحقوق المنصوص عليها في القانون عدد 34 لسنة 2016، ويضاف إليها الحقوق التالية:
 - أ. الحق في أن تكون الشكاوى محط نظر عادل وسريع أمام هيئة مستقلة ومحيدة؛
 - ب. الحق في أن يتم إبلاغهم سريعاً بالشكاوى الموجهة ضدهم؛
 - ج. حق الحصول على الوقت الكافي لإعداد الدفاع، والتقديم الإلزامي لجميع المعلومات ذات الصلة المتعلقة بالشكاوى بما في ذلك المعلومات المتعلقة بأساس الادعاءات وأي معلومات نافية للتهمة؛
 - د. حضور أي جلسة استماع تأديبية ما لم تتوفر ظروف استثنائية تحول دون ذلك، وتكون محددة في القانون؛
 - هـ. إبقاء الشكاوى أو التهم سريةً إلى حين اتخاذ القرار ما لم يقرر القاضي المعني خلاف ذلك؛
 - و. الطعن في أي قرار أو عقوبة أمام هيئة مستقلة أو محكمة أعلى درجة؛
 - ز. نشر القرار التأديبي عند صدوره.
4. توخي الوضوح حيال المقتضيات القانونية السارية في ما يتعلق بالعقوبات التأديبية؛
5. ضمان أن تكون العقوبات التأديبية متناسبة مع طبيعة المخالفة المرتكبة وجسامتها وأن تكون العقوبات متسقة مع المعايير الدولية؛
6. حذف الإشارة في القانون إلى النقلة التأديبية للقاضي عقاباً على سوء السلوك؛
7. الحرص على تعديل القانون حتى ينص بوضوح أنه لا يجوز وقف عمل القاضي أو عزله من منصبه إلا لدواعي عدم القدرة أو دواعي السلوك التي تجعله غير لائق لأداء مهامه.

اللجنة
الدولية
للحقوقيين



صندوق بريد 91

شارن دي بان 35

جنيف 1211

سويسرا

الهاتف +41 22 979 38 00

الفاكس +41 22 979 38 01

www.icj.org