مايو/أيار 2015

القانون التونسي المتعلق بالمجلس الاعلى للقضاء في ظل القانون والمعايير الدولية

وجود قضاء مستقل ومحايد هو أحد أهم مكونات الحق في المحاكمة العادلة كما ورد في المادة 14 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الذي انضمت تونس له منذ عام 1969. وعلى الرغم من ذلك، فشلت تونس، على مر العقود، في الامتثال الكامل لالتزاماتها بموجب القانون الدولي باحترام وضمان استقلال القضاء، بما في ذلك بموجب المادة 14 من العهد.[1] وبالرغم من الاعتراف الشكلي باستقلال القضاء في الدستور التونسي لعام 1959، الا أن السلطة التنفيذية مارست سيطرة فعلية على القضاء وعلى المسار المهني للقضاة، بما في ذلك من خلال المجلس الاعلى للقضاء.[2] وبعد الانتفاضة الشعبية التي أدت الى الاطاحة بالرئيس بن علي سنة 2011، تم تعليق المجلس الاعلى وإنشاء الهيئة الوقتية للقضاء العدلي سنة 2013، التي تختص، من بين امور اخرى، بالاشراف على اختيار وتعيين وترقية ونقل القضاة.

وورد في المادة 114 من الدستور الجديد والذي تم تبنيه في شهر كانون الثاني/جانفيه 2014 أنه يتم إنشاء مجلس أعلى جديد للقضاء يضمن سير عمل القضاء واحترام استقلاله. كما جاء في المادة 113 من دستور 2014 بأن "يتمتع المجلس الاعلى للقضاء بالاستقلال الاداري والمالي والتسيير الذاتي".

وقد نص دستور 2014 على أن يتم تحديد تركيبة وتنظيم واجراءات المجلس الاعلى للقضاء بقانون جديد. وفي آخر شهر كانون الثاني/جانفيه 2015، أصدرت وزارة العدل مسودة اولية لمشروع قانون المجلس الاعلى للقضاء، وتبنى المجلس الوزاري نسخة معدلة من هذا المشروع يوم 11 آذار/مارس 2015، والتي ناقشتها لجنة التشريع العام في مجلس نواب الشعب في شهر نيسان/أبريل 2015. وتبنى المجلس مشروع القانون في 15 أيار/مايو 2015 كقانون رقم 16 لسنة 2015 المتعلق بالمجلس الاعلى للقضاء.

إن اللجنة الدولية للحقوقيين تعبرعن قلقها العميق من أن عملية صياغة القانون فشلت في الامتثال للمبادئ الأساسية للشفافية والتشاركية، حيث لم يعط أي من أصحاب المصلحة، بما في ذلك الجمعيات المهنية للقضاة ومنظمات المجتمع المدني، الفرصة للتعليق الجدي على المشاريع أو تقديم مداخلات في هذا المجال.

كما تعبر اللجنة الدولية للحقوقيين عن قلقها من أن القانون الذي نتج عن هذه العملية لا يرقى الى مستوى المعايير الدولية الخاصة باستقلال القضاء، وخاصة المواد المتعلقة بتركيبة واستقلال واختصاصات المجلس.

تركيبة الجلس الاعلى للقضاء

في ظل قانون المجلس، سيتكون المجلس الاعلى للقضاء مكونا من اربعة هيآت: مجلس القضاء العدلي، ومجلس القضاء الاداري، ومجلس القضاء المالي، والجلسة العامة التي ستضم جميع أعضاء المجالس القضائية الثلاثة.[3] وسيكون للمجالس الاربعة تركيبة مختلطة فمن بين كل 15 عضو في كل مجلس سيكون هنالك 4 أعضاء معيّنين بالصفة، و6 قضاة منتخبين من قبل نظرائهم، و5 اشخاص مستقلين من الخبراء ومنتخبين من قبل نظرائهم.[4] وأعضاء مجلس القضاء العدلي المعيّنين بالصفة هم: الرئيس الأول لمحكمة التعقيب، ووكيل الدولة العام لمحكمة التعقيب، ورئيس المحكمة العقارية، وهؤلاء قضاة سامون[5] يتم تعيينهم بمرسوم رئاسي بعد استشارة رئيس الحكومة وبناء على قائمة من المرشحين يعدها فقط المجلس الاعلى للقضاء. اما العضو الآخر المعين بالصفة فهو وكيل الدولة العام مدير القضاء العسكري.

---

[1] في عام 2008، عبرت اللجنة المعنية بحقوق الانسان عن قلقها ازاء "مسألة استقلالية الجهاز القضائي" وأيضا "لما للسلطة التنفيذية من ثقل مفرط في المجلس الأعلى للقضاة" الملاحظات الختامية للجنة المعنية بحقوق الانسان بشأن تونس، وثيقة صادرة عن الأمم المتحدة، العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، Doc CCPR/C/TUN/CO/5 الفقرة 17.

[2] انظر الى 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:

[3] دستور تونس 2014، المادة 112، وقانون أساسي رقم 2015/16 يتعلق بالمجلس الاعلى للقضاء، 12 آذار/مارس 2015، المواد 8 و12.

[4] قانون أساسي رقم 2015/16، المواد 9 و10 و11.

[5] وتم تعريف القضاة الساميين حسب قانون رقم 67-29 وهم الرئيس الأول لمحكمة التعقيب، ووكيل الدولة العام لمحكمة التعقيب، ورئيس محكمة الاستئناف في تونس، والمتفقد العام، ورئيس المحكمة العقارية، ووكيل الدولة العام للشؤون القضائية.

وتوفر التركيبة الجديدة للمجلس الاعلى للقضاء بعض التحسينات مقارنة بتركيبة المجلس الاعلى للقضاء السابقة. فوفقا للمادة 6 من القانون رقم 67-29، كان رئيس الجمهورية هو رئيس المجلس الاعلى للقضاء، كما أن أغلبية اعضاءه، 11 من أصل 19 كانوا إما ممثلين عن السلطة التنفيذية، مثل وزير العدل الذي كان نائب الرئيس، أو معيّنين لمناصبهم من خلال مراسيم رئاسية.[6]

ورغم التحسينات، فإن اللجنة الدولية للحقوقيين تعبر عن قلقها من أن أغلبية الأعضاء في المجلس الاعلى للقضاء الجديد ومجالسه ليسوا قضاة منتخبين من قبل نظرائهم. فمثلا، ينص الميثاق الاوروبي بشأن النظام الأساسي للقضاة "على تدخل هيئة مستقلة عن السلطتين التنفيذية والتشريعية في كل قرار متعلق باختيار القضاة وتعيينهم، أو التدرج الوظيفي او انهاء ولاية القاضي، بحيث تكون هذه الهيئة مشكلة على الاقل من نصف الذين يجلسون للقضاء ممن إنتخبوا من قبل أقرانهم بالأساليب المتبعة لضمان أكبر تمثيل للسلطة القضائية".[7] وأوصى المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني باستقلال القضاة والمحامين بأن أي جسم له صلاحية ممارسة التأديب أو أي نوع محاسبة للقضاة "يحبذ أن يكون مكونا بالكامل من القضاة، سواء متقاعدين او مزاولين، مع أنه ينصح ببعض التمثيل من المهن القانونية او الأكاديمية" (و"لا يسمح بأي تمثيل سياسي").[8]

كما أنه ليس واضحا ما هو السبب أو الخلفية وراء تعيين وكيل الدولة العام مدير القضاء العسكري كأحد القضاة المعيّنين بالصفة في المجلس الاعلى للقضاء. كعسكري، يعيّن وكيل الدولة العام بمرسوم بعد ترشيح من وزير الدفاع وقرار من مجلس القضاء العسكري.[9] إن حيادية واستقلال القضاة العسكريين في تونس ليست مضمونة بالشكل الكافي وذلك بالنظر الى اجراءات تعيينهم ومسارهم الوظيفي، وكذلك خضوعهم لقواعد الإنضباط العسكري والهرمية العسكرية.[10] وبالإضافة الى ذلك، فإن منبع القلق يكمن في حقيقة ان السلطات التونسية لجأت الى الاستخدام الواسع للمحاكم العسكرية للفصل في مزاعم انتهاكات حقوق الانسان المرتكبة من قبل عناصر الجيش والأمن، وهذه المحاكم كانت في غالب الأحيان مصدرا للإفلات من العقاب.

ومن أجل أن يمارس المجلس الاعلى للقضاء عمله بفعالية في سبيل حماية استقلال القضاء، يجب أن تضمن تركيبته في حد ذاتها استقلاليته. وأكد المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني باستقلال القضاة والمحامين السابق أن تشكيلة أي مجلس قضائي لها "أهمية كبرى لتحقيق إستقلال السلطة القضائية، لأنه مطالب بالتصرف بطريقة موضوعية وعادلة ومستقلة عند اختيار القضاة".[11]

وعليه، تدعو اللجنة الدولية للحقوقيين إلى تعديل قانون المجلس الاعلى للقضاء ليضمن على الأقل بأن غالبية أعضاء المجلس هم قضاة يتم انتخابهم من قبل نظرائهم بهدف ابعاد أي خطر تحيز أو تدخل سياسي في عمل المجلس الاعلى للقضاء، كما تدعو اللجنة الدولية للحقوقيين إلى حذف عضوية وكيل الدولة العام مدير القضاء العسكري كأحد القضاة المعيّنين بالصفة في المجلس الاعلى للقضاء.

اختصاصات المجلس الاعلى للقضاء

تنص المعايير الدولية على وجوب وجود سلطة مستقلة للإشراف على القضاء وتدبير المسار المهني للقضاة وما يتضمنه ذلك من قرارات تتعلق بالاختيار، والتعيين، والترقية، وانهاء مناصب القضاة. وأوضحت لجنة الأمم المتحدة المعنية بحقوق الانسان والمكلفة من قبل العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بتفسير وتطبيق مواده بأن متطلبات استقلال القضاء كما جاءت في نص المادة 14 تتضمن " إجراءات تعيين القضاة ومؤهلاتهم وضمانات كفالة أمنهم الوظيفي حتى بلوغهم سن التقاعد الإلزامي أو انتهاء فترة ولايتهم، إذا كانت هنالك ولاية محددة، والشروط التي تحكم الترقية والنقل وتعليق ووقف ممارسة العمل".[12]

---

[6] قانون رقم 67-29، المواد 6 و7 مكرر.

[7] الميثاق الأوروبي بشأن النظام الأساسي للقضاة، المبدأ 1.3. وانظر ايضا مجلس أوروبا، توصية اللجنة الوزارية رقم 12 (2010)، تم تبنيها في 17 تشرين الثاني/نوفمبر 2010، الفقرة 46. تقرير المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة والمحامين، وثيقة صادرة عن الأمم المتحدة، A/HRC/11/41 (2009) الفقرة 28.

[8] تقرير المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة والمحامين، وثيقة صادرة عن الأمم المتحدة، A/HRC/26/32 (28 April 2014)، الفقرة 126.

[9] قانون رقم 2011-70، المواد 1 و2.

[10] تقرير اللجنة الدولية للحقوقيين، السابق رقم 2.

[11] تقرير المقرر الخاص باستقلال القضاة والمحامين، وثيقة صادرة عن الأمم المتحدة، A/HRC/11/41 (2009) الفقرة 28.

[12] اللجنة المعنية بحقوق الانسان، التعليق العام رقم 32، حول المادة 14: الحق بالمساواة أمام المحاكم والهيئات وفي محاكمة عادلة، وثيقة صادرة عن الأمم المتحدة، CCPR/C/GC/32 (2007) الفقرة 19.

وتكلف المادة 114 من دستور 2014 المجلس الاعلى للقضاء بضمان حسن عمل النظام القضائي واحترام استقلاله. ويستطيع المجلس الاعلى للقضاء تقديم مقترحات لتعديل قوانين واعطاء رأيه بخصوص مشاريع قوانين تتعلق بالقضاء. ويقع من ضمن صلاحيات المجالس الثلاثة التأديب وتدبير المسار المهني للقضاة، بالإضافة الى انه يجب على المجلس الاعلى للقضاء تحضير تقرير سنوي عام يطرحه على رئيس مجلس نواب الشعب، ورئيس الجمهورية، ورئيس الوزراء. ويضمن دستور 2014 الاستقلال المالي والاداري للمجلس الاعلى للقضاء ويضمن اختصاصه بمناقشة ميزانيته مع لجنة التشريع المعنية بذلك.[13]

إن قانون المجلس الاعلى للقضاء يعزز ويوسع اختصاصات المجلس بموجب دستور 2014، بما في ذلك من خلال اقتراح إصلاحات قضائية واصدار آراء استشارية تتعلق بمشاريع القوانين المتعلقة بالقضاء وإعداد مدوّنة اخلاقيات القاضي.[14] كما إن المجلس مسؤول عن تعيين، وترقية، ونقل، والبت في طلبات رفع الحصانة، والاستقالة، والالحاق، وإحالة القضاة على المعاش.[15] وتكون هذه القرارات مبنية على مبادئ تكافؤ الفرص، والشفافية، والكفاءة، والحيادية، والاستقلال.[16]

وترى اللجنة الدولية للحقوقيين بأن مواد دستور 2014 وقانون المجلس الاعلى للقضاء المتعلقة باختصاصات المجلس ايجابية، وخاصة فيما يتعلق بتدبير المسارالمهني القضاة.

ومع ذلك، تعبر اللجنة الدولية للحقوقيين عن قلقها من أن دستور 2014 وقانون المجلس الاعلى للقضاء لم ينصا على اية ضمانة تتعلق بتوفير موارد مالية كافية للقضاء ككل، بحيث لم يعطيا المجلس الاعلى للقضاء اختصاص التفاعل مع السلطة التشريعية بهدف ضمان وجود ميزانية كافية للقضاء.

وحثّ المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني باستقلال القضاة والمحامين باستمرار على وجوب إشراك القضاء في صياغة ميزانيته الخاصة.[17] وتنص ايضا العديد من المعايير الاقليمية على وجوب استشارة القضاء فيما يتعلق بتحضير الميزانية وتطبيقها.[18] وبناء على خبرتها وتجربتها، فقد وجدت اللجنة الدولية للحقوقيين بأن ضعف او عدم مشاركة القضاء في صياغة ميزانيته كعامل يقلل من استقلالية وحيادية القضاء. وينص دليل اللجنة الدولية للحقوقيين للممارسين والخاص بالمبادئ الدولية المتعلقة باستقلال ومسؤولية القضاة، والمحامين، وممثلي النيابة العامة على "أن ترك توزيع وإدارة الموارد المخصصة للقضاء للفروع الأخرى في السلطة، يعطي هذه الاخيرة إمكانية حقيقية للتأثير على سير أعمال التحقيقات ونتائج الدعاوى، ويشكل اعتداءً على استقلالية القضاء".[19]

إن اللجنة الدولية للحقوقيين قلقة كذلك من كون قانون المجلس الاعلى للقضاء يبقي على بعض المواد والممارسات التي حدت من استقلال القضاء في ظل النظام السابق وخلال المرحلة الانتقالية وخاصة فيما يتعلق بنقل القضاة ودور واستقلال التفقدية العامة.

ففي ظل قانون رقم 67-29، كان لوزير العدل سلط تقريرية وتقديرية واسعة فيما يتعلق بنقل قاض لمصلحة العمل، وكان يتم نقل القضاة باسم مصلحة العمل تعسفيا وعقابيا للقضاة الذين كانوا يتحدثون عن قضايا تتعلق بالاستقلال القضائي.

وفي المرحلة الانتقالية، وبالرغم من تبني ضمانات جديدة ضد النقل التعسفي للقضاة، استمرت تدخلات السلطة التنفيذية وتهديداتها لاستقلال القضاء في تونس. وفي 14 تشرين الاول/أكتوبر 2013، أعلن وزير العدل عن نقل قاضيين، القاضي نوري قطيطي رئيس المحكمة العقارية وخالد براك رئيس دائرة التفقدية العامة دون موافقتهما. وكان القاضيان عضوين في الهيئة الوقتية للقضاء العدلي التي تم انشاءها حديثا آنذاك. وقد كان قرار وزير العدل فرديا ومخلا بالمادة 14 من قانون رقم 13-2013 والذي يتطلب موافقة الهيئة الوقتية مسبقا فيما يتعلق بالترقيات والنقل.

وتسمح المادة 44 من قانون المجلس الاعلى للقضاء بنقل القضاة دون موافقتهم لمصلحة العمل لمدة لا تتجاوز الثلاث سنوات. ويجب تعديل هذه المادة بهدف ضمان أن تكون شروط نقل القضاة لمحاكم أخرى واضحة ومحددة قانونا، بحيث

---

[13] دستور 2014، المادة 113.
[14] قانون أساسي رقم 2015/16، المادة 39.
[15] قانون أساسي رقم 2015/16، المادة 42.
[16] قانون أساسي رقم 2015/16، المادة 42.
[17] تقرير المقرر الخاص باستقلال القضاة والمحامين، وثيقة صادرة عن الأمم المتحدة، A/HRC/11/41 (2009) الفقرة 39.
[18] المبادئ التوجيهية للجنة الافريقية لحقوق الانسان والشعوب، القسم أ، المبدأ 4(22). وتوصية توصية اللجنة الوزارية رقم 12 (2010) الفقرة 40.
[19] اللجنة الدولية للحقوقيين، المبادئ الدولية المتعلقة باستقلال ومسؤولية القضاة، والمحامين، وممثلي النيابة العامة، دليل الممارسين رقم 1، 2007، ص. 33.

يتم استشارة القاضي والحصول على موافقته على قرار بنقله لمحكمة أخرى. وتنص المعايير الدولية على أنه يجب الحصول على موافقة القاضي في قرارات تعيينه لمهمة أو نقله من قبل السلطة القضائية. فمثلا ينص اعلان سنغفي على أنه "لا يتعين نقل (القضاة) من منصبهم أو وظيفتهم الى وظيفة أخرى دون موافقتهم، ولكن عندما يكون هذا النقل وفقا لصياغة سياسة موحدة، فإن عدم موافقة القاضي لا تحجب عملية النقل".[20]

كما تعبر اللجنة الدولية للحقوقيين عن قلقها من أن قانون المجلس الاعلى للقضاء يرسخ سيطرة وزارة العدل على دائرة التفقدية العامة. ولقد نصت مواد مشاريع سابقة لقانون مجلس القضاء الاعلى على اشراف المجلس على دائرة التفقدية العامة، الا أن هذه المادة تم حذفها من المسودة التي تم تبنيها.

وفي ظل الاطار القنوني الحالي، بما في ذلك قانون رقم 67-29 ، فإن دائرة التفقدية العامة تتبع لوزارة العدل ومهمتها تفتيش سير المحاكم والخدمات والمؤسسات العامة الملحقة بوزارة العدل، باستثناء محكمة التعقيب[21] ويترأس دائرة التفقدية العامة المتفقد العام وتتكون من قسمين، قسم التفقدية وقسم للتنظيم، والآليات، والأرشيف. وبالنسبة لقسم التفقدية فإنه يتكون من تفقدية قضائية ومن تفقدية على الامور المالية والادارية.[22] وتتكون التفقدية القضائية من أعضاء يتم اختيارهم من قضاة من الدرجة الثانية والثالثة.[23] ويتم تعيين المتفقد العام بمرسوم رئاسي من بين قضاة من الدرجة الثالثة.[24] ويقوم المتفقدون من دائرة التفقدية العامة بالابحاث والتحقيقات المرتبطة بالمساءلة التأديبية بطلب من وزير العدل.[25]

ويحافظ قانون المجلس الاعلى للقضاء على سلطات كل من وزير العدل ودائرة التفقدية العامة، وذلك من خلال النصيص على صلاحيات وزير العدل بتحويل الشكاوي والبلاغات والمعلومات التي تصله والتي من الممكن أن تكون سببا في تحريك المساءلة التأديبية بحق أحد القضاة الى المتفقد العام رئيس التفقدية العامة للقيام بالأبحاث اللازمة، كما يمكن للمتفقد العام بدأ التحقيقات من تلقاء نفسه.[26] وعند انتهاء الابحاث مكن للمتفقد العام اتخاذ قرار بحفظ القضية أو بإحالتها الى المجلس الاعلى للقضاء.

وتخالف سلطة وزير العدل على دائرة التفقدية العامة وتحريك المساءلة التأديبية المعايير الدولية، حيث أكد المجلس الاستشاري للقضاة الأوروبيين: "يجب ان يشرف المجلس القضائي على التفتيش القضائي وذلك ليكون التفقد موافقا للاستقلال القضائي".[27]

وبالرغم من أن قانون المجلس الاعلى للقضاء يأتمن المجلس على إعداد مدونة أخلاقيات القاضي،[28] الا أنه لا يحدد أنه بمجرد تبني المدونة فإنها ستكون الاساس لمساءلة القضاة مهنيا. لقد أوضحت المبادئ الأساسية للأمم المتحدة بأن أساس القرارات المتعلقة بالتأديب وما يتضمنه من وقف عن العمل أو الازالة يجب أن يكونوا مبنيين في معايير مدونة أخلاقيات القاضي.[29] وقد أثبتت التجربة بأن هذه أفضل ممارسة بحيث يعتمد القضاء نفسه مدونة مكتوبة.

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

1. **ضمان أن يتشكل المجلس الاعلى للقضاء من أغلبية من القضاة الذين يتم انتخابهم من قبل نظرائهم؛**
2. **حذف عضوية وكيل الدولة العام مدير القضاء العسكري من تشكيلة المجلس الاعلى للقضاء؛**
3. **مطالبة مجلس نواب الشعب باشراك المجلس الاعلى للقضاء، من خلال استشارة هادفة ومباشرة، في تحديد وضمان ميزانية كافية للقضاء ككل وليس للمجلس الاعلى للقضاء فقط؛**
4. **ضمان أن شروط نقل القضاة للمصلحة العامة معرفة بشكل واضح في القانون، وأن يتم الحصول على موافقة القاضي، وأن المجلس الاعلى للقضاء لديه الاختصاص لمراجعة ونقض هذه القرارات في حالات الضرورة، وضمان أن تكون هذه العملية بأكملها حامية للقضاة من النقل التعسفي وضامنة لاستقلالهم الفردي؛**

---

[20] مشروع الاعلان العالمي لاستقلال القضاء (اعلان سنغفي)، فقرة 5.
[21] المرسوم رقم 2010-3152، المادة 24.
[22] المرسوم رقم 2010-3152، المواد 25 و27.
[23] المرسوم رقم 73-436.
[24] القانون رقم 67-29، المادة 7 مكرر.
[25] المرسوم رقم 2010-3152، المادة 26.
[26] قانون أساسي رقم 2015/16، المادة 54.
[27] المجلس الاستشاري للقضاة الأوروبيين، رأي رقم 10 (2007) بخصوص المجلس القضائي لخدمة المجتمع، الفقرة 79.
[28] قانون أساسي رقم 2015/16، المادة 39.
[29] المبادئ الأساسية للأمم المتحدة بشأن استقلالية القضاء، المبدأ 19.

5. ضمان أن تتضمن صلاحيات المجلس الاعلى للقضاء الاشراف على التفقدية القضائية، بما في ذلك تعيين أعضائها و تدبير مسارهم الوظيفي، وكذلك وتحريك المساءلة التأديبية؛
6. ضمان الغاء سلطة وزير العدل وموظفيه فيما يتعلق بالمساءلة التأديبية، وما يتضمنها من تحريك للمساءلة واحالة الأمور الى التفقدية العامة أو المجلس الاعلى للقضاء؛
7. ضمان أن يضع وان يعتمد المجلس الاعلى للقضاء مدونة أخلاقيات القاضي بشكل شامل ومفصل وعلى نحو متناسق مع مبادئ بنغالور، وأن يتم ذلك باستشارة القضاة وجمعياتهم المهنية؛ و
8. أن تكون مدونة أخلاقيات القاضي هي الأساس الذي يساءل عليه القضاة مهنيا.