

Distr.: General
28 April 2014
Arabic
Original: English



مجلس حقوق الإنسان

الدورة السادسة والعشرون

البند ٣ من جدول الأعمال

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

تقرير المقررة الخاصة المعنية باستقلال القضاة والمحامين، غابرييلا كنول

موجز

توضح المقررة الخاصة المعنية باستقلال القضاة والمحامين في هذا التقرير مفهوم المساءلة القضائية وتؤكد أهميتها في ضوء المبدأ الأساسي المتمثل في استقلال القضاء. والمهدف الرئيسي من التقرير هو إثبات أن المساءلة القضائية واستقلال القضاء عنصران أساسيان في أي نظام قضاء يتسم بالاستقلال والتزاهة والكفاءة، وبالتالي ينبغي للدول أن تبذل جهوداً لوضع معايير دولية للمساءلة القضائية واعتمادها من أجل توجيه عملية سن تشريعات محلية ترسي نظاماً شاملاً للمساءلة القضائية يتسم بالفعالية والموضوعية والشفافية ويحترم استقلال القضاء.

وينظر الفرع المواضيعي من التقرير في مرحلة أولى في مفاهيم المسؤولية القضائية وتعريفها مع تسليط الضوء على أهميتها بالنسبة إلى التمسك بسيادة القانون وتعزيز استقلال الجهاز القضائي بعد تقديم عرض موجز للأنشطة التي اضطلعت بها المقررة الخاصة في عامي ٢٠١٣ و ٢٠١٤. ويدرس التقرير بعدئذ المعايير الدولية القائمة لحقوق الإنسان المتصلة بالمساءلة القضائية. ويتابع التقرير بالانتقال إلى تحليل لمختلف أشكال المساءلة القضائية والآليات والإجراءات اللازمة لتنفيذها. ويتناول التقرير بعد ذلك موضوع مسؤولية الدولة والحق في الحصول على سبيل انتصاف فيما يخص الأشخاص الذين انتهكت حقوقهم الإنسانية نتيجة إدانة خاطئة أو إساءة تطبيق أحكام العدالة، ويتضمن الفرعان الأخيران استنتاجات المقررة الخاصة وعدداً من التوصيات الرامية إلى مساعدة الدول على اعتماد وتنفيذ آليات مساءلة قضائية مناسبة وفعالة بما يتماشى مع مبدأ استقلال الجهاز القضائي، وهو ما سيسهم في تحسين إقامة العدل وتعزيز سيادة القانون.



الرجاء إعادة الاستعمال

(A) GE.14-13916 120514 260514



* 1 4 1 3 9 1 6 *

المحتويات

الصفحة	الفقرات		
٣	٤-١	.....	أولاً - مقدمة
٤	١٧-٥	.....	ثانياً - الأنشطة المضطلع بها في عامي ٢٠١٣ و٢٠١٤
٤	٧-٥	.....	ألف - الزيارات القطرية والاتصالات مع الدول الأعضاء
٤	١٧-٨	.....	باء - الأنشطة الأخرى
٦	٩٦-١٨	.....	ثالثاً - المساءلة القضائية
٦	٢٤-١٨	.....	ألف - المقدمة والمفاهيم والتعاريف
٧	٤٦-٢٥	.....	باء - الإطار القانوني
١١	٧٦-٤٧	.....	جيم - أشكال المساءلة القضائية
١٨	٩٦-٧٧	.....	دال - آليات وإجراءات المساءلة القضائية
٢٣	١٠٥-٩٧	.....	رابعاً - مسؤولية الدولة والحق في الانتصاف
٢٥	١٠٨-١٠٦	.....	خامساً - استنتاجات
٢٦	١٣٠-١٠٩	.....	سادساً - التوصيات

أولاً - مقدمة

- ١ - يقدم هذا التقرير وفقاً لقرار مجلس حقوق الإنسان ٢/١٧.
- ٢ - ويركز الفرع المواضيعي من التقرير على المساءلة القضائية بعد عرض موجز للأنشطة التي اضطلعت بها المقررة الخاصة في عام ٢٠١٣ وبداية عام ٢٠١٤. ويبدأ التقرير بمناقشة مفهومي المساءلة والمساءلة القضائية والتعاريف المتعلقة بهما. ويسلط الضوء بعد ذلك على معايير حقوق الإنسان القائمة على المستويين الدولي والإقليمي فيما يتعلق بالمساءلة القضائية، ويجري تحليلاً للصلة بين المساءلة القضائية واستقلال القضاء. ويبحث التقرير في مختلف أشكال المساءلة القضائية وأنواع الآليات التي يمكن تنفيذها لضمان مساءلة نظام القضاء على النحو الواجب مع احترام استقلاليته. ويتناول التقرير في الختام مسؤولية الدولة عن إساءة تطبيق أحكام العدالة وإعمال الحق في الحصول على سبيل انتصاف في سياق المساءلة القضائية.
- ٣ - وتلاحظ المقررة الخاصة أن وجود نظام قضائي يتسم بالاستقلال والكفاءة والتزاهة مهم للغاية إذا أريد له أن يضمن تعزيز سيادة القانون بالنظر إلى أن إعمال حقوق الإنسان يستند في نهاية المطاف إلى إقامة العدل على الوجه الصحيح. بيد أن استقلال الجهاز القضائي ليس مفهوماً مطلقاً وينبغي ألا يقتصر استخدامه على غرض وحيد هو منح مزايا شخصية وسلطات غير محدودة للقضاة والمدعين العامين والمحامين (يشار إليهم فيما يلي "بالقيمين على شؤون القضاء"). وفي الواقع، رغم أن القيمين على شؤون القضاء يجب أن يتمتعوا ببعض الامتيازات والحصانات نظراً لوظائفهم ولضمان استقلالهم ونزاهتهم، فإنهم يتعين أيضاً أن يخضعوا للمساءلة عن أعمالهم وتصرفهم حتى لا يسيئوا استخدام ضمانات استقلالهم.
- ٤ - وتهدف المقررة الخاصة إلى إثبات أن المساءلة القضائية ينبغي أن تسهم في تعزيز ثقة الجمهور بنظام القضاء وفي تحسين استقلال القضاء، بل ستسهم في ذلك، في الحالات التي تتوفر فيها الآليات المناسبة. وعلى وجه التحديد، تدرس المقررة الخاصة الأسس التي يمكن الاستناد إليها والعمليات التي يمكن اتباعها لمساءلة كل قيم على شؤون القضاء. وتقوم تحليلات المقررة الخاصة واستنتاجاتها وتوصياتها على استعراض عام للمعايير والمبادئ والسوابق القضائية الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان.

ثانياً - الأنشطة المضطلع بها في عامي ٢٠١٣ و ٢٠١٤

ألف - الزيارات القطرية والاتصالات مع الدول الأعضاء

٥- قامت المقررة الخاصة بزيارات رسمية إلى الاتحاد الروسي في الفترة من ١٥ إلى ٢٥ نيسان/أبريل ٢٠١٣ (A/HRC/26/32/Add.1)، ودولة قطر من ١٩ إلى ٢٦ كانون الثاني/يناير ٢٠١٤، والإمارات العربية المتحدة من ٢٨ كانون الثاني/يناير إلى ٥ شباط/فبراير ٢٠١٤ بناء على الدعوة التي وجهتها حكومة كل من هذه البلدان. وستقدم المقررة الخاصة تقريرها المتعلقين بزيارتها إلى قطر والإمارات العربية المتحدة في الدورة التاسعة والعشرين لمجلس حقوق الإنسان التي ستعقد في عام ٢٠١٥.

٦- وأرسلت المقررة الخاصة منذ تقريرها الأخير الذي قدمته إلى مجلس حقوق الإنسان طلبات من أجل القيام بزيارات رسمية إلى حكومات الأرجنتين وإسبانيا وألمانيا وإيطاليا والبرتغال وتونس والصين والعراق وفرنسا والفلبين وجمهورية فنزويلا البوليفارية وفيجي والكرسي الرسولي وكينيا ومصر ونيبال والهند والولايات المتحدة الأمريكية واليونان. وتود المقررة الخاصة أن توجه شكرها إلى حكومة المغرب لدعوها إلى زيارة البلد. وهي تشجع الحكومات التي لم ترد بعد على طلباتها أن تنظر في دعوتها إلى زيارة بلدانها في المستقبل القريب.

٧- وفي الفترة من ٢ آذار/مارس ٢٠١٣ إلى ١ آذار/مارس ٢٠١٤، أرسلت المقررة الخاصة إلى ٤٢ دولة وكيانات أخرى ما مجموعه ٨٤ بلاغاً يُدعى فيها حدوث انتهاكات لحقوق الإنسان في سياق ولايتها. ومن بين البلاغات المرسله كان هناك ٦٠ نداء عاجلاً وما تبقى فهو ٢٤ رسالة ادعاء. وترد التفاصيل المتعلقة بالبلاغات والردود الواردة من الحكومات في تقارير بلاغات المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة (A/HRC/24/21) و (A/HRC/25/74) و (A/HRC/26/21).

باء - الأنشطة الأخرى

٨- حضرت المقررة الخاصة يومي ٢٨ شباط/فبراير و ١ آذار/مارس ٢٠١٣ المشاورة المواضيعية العالمية بشأن الحوكمة وخطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ التي نظمها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في جوهانسبرغ بجنوب أفريقيا.

٩- وشاركت المقررة الخاصة في الفترة من ٥ إلى ٩ أيار/مايو ٢٠١٣ في الدورة الثانية والستين للجمعية العامة لاتحاد قضاة أمريكا اللاتينية وفي الاجتماع السنوي للمجموعة الأيبيرية - الأمريكية التابعة للرابطة الدولية للقضاة الذي عُقد في سانتياغو بشيلي.

- ١٠- وفي ٢٨ أيار/مايو ٢٠١٣، قدمت المقررة الخاصة أثناء انعقاد الدورة الثالثة والعشرين لمجلس حقوق الإنسان تقريرها المواضيعي السنوي الذي يركز على المساعدة القانونية (A/HRC/23/43/Corr.1). وقدمت أيضاً تقارير عن الزيارات الرسمية التي قامت بها إلى السلفادور (A/HRC/23/43/Add.1) وملديف (A/HRC/23/43/Add.3) وباكستان (A/HRC/23/43/Add.2)، وعن المشاورة دون الإقليمية المتعلقة باستقلال السلطة القضائية في أمريكا الوسطى (A/HRC/23/43/Add.4). وفي ٢٩ أيار/مايو، شاركت المقررة الخاصة، بصفتها محاورة، في نشاط جانبي يتعلق باستقلال القضاء في الاتحاد الروسي.
- ١١- وشاركت المقررة الخاصة في الفترة من ٢٤ إلى ٢٨ حزيران/يونيه ٢٠١٣ في الاجتماع السنوي العشرين للمكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة وفي مؤتمر إعلان وبرنامج عمل فيينا +٢٠ للذين عُقد في فيينا.
- ١٢- وفي ١٢ تموز/يوليه ٢٠١٣، تلقت المقررة الخاصة دعوة للمشاركة في مشاورات مع الأمانة التنفيذية والمقررين الخاصين للجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان عُقدت في واشنطن العاصمة.
- ١٣- وفي الفترة من ٥ إلى ٦ آب/أغسطس ٢٠١٣، شاركت المقررة الخاصة في مؤتمر عُقد في ليما بشأن الاستقلال القضائي والكرامة نظمته الرابطة الوطنية للقضاة في بيرو وألقت خلاله بياناً عن استقلال القضاء.
- ١٤- وفي ١٢ و١٣ أيلول/سبتمبر ٢٠١٣، شاركت المقررة الخاصة، في أسنسيون، في عدة أنشطة نظمها محكمة القضاء العليا في باراغواي بشأن مؤشرات حقوق الإنسان فيما يخص الحق في محاكمة عادلة. وقدمت المقررة الخاصة خلال هذه الأنشطة بياناً رحبت فيه بهذه المؤشرات.
- ١٥- وشاركت المقررة الخاصة في الفترة من ٥ إلى ١٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣ في الاجتماع السنوي السادس والخمسين للرابطة الدولية للقضاة الذي عُقد في يالتا بأوكرانيا.
- ١٦- وفي ٢٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣، قدمت المقررة الخاصة إلى الجمعية العامة تقريرها السنوي (A/68/285) الذي ركّز على المحاكم العسكرية. وفي اليوم التالي شاركت في مائدة مستديرة نظمها المعهد الدولي للسلم بعنوان "الحوكمة الخاضعة للمساءلة والسلام والاستقرار في أفريقيا: ما هو دور الإجراءات الخاصة لمجلس الأمم المتحدة لحقوق الإنسان؟".
- ١٧- وشاركت المقررة الخاصة في ٢٥ آذار/مارس ٢٠١٤ عن طريق التداول بالفيديو في مناقشة عامة بشأن حالات الاختفاء القسري والقضاء العسكري نظمها اللجنة المعنية بحالات الاختفاء القسري، وقدمت إلى الجمعية العامة نتائج تقريرها لعام ٢٠١٣.

ثالثاً - المساءلة القضائية

ألف - المقدمة والمفاهيم والتعاريف

١٨ - تعرّف المساءلة عموماً على أنها التزام شخص أو رغبته في قبول المسؤولية أو المحاسبة على أفعاله^(١) ويعني ذلك أن كل من يخضع للمساءلة من المهنيين أو المؤسسات يقبل مسؤوليته عن التصرف أو العمل على نحو يتسق مع معايير السلوك والتصرف المقبولة، ويتعرض لعقوبات إن لم يفعل ذلك.

١٩ - وفي هذا الخصوص تمثل المساءلة مفهوماً متأصلاً في سيادة القانون التي هي في صلب المبادئ التي تروجها الأمم المتحدة. وتتضمن سيادة القانون، كما هي معرّفة في تقرير الأمين العام عن سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات الصراع ومجتمعات ما بعد الصراع، أن تكون آليات وإجراءات المساءلة محددة بوضوح بموجب القانون لتعزيز شفافية المؤسسات والكيانات العامة والخاصة وإنصافها ونزاهتها وإمكانية التنبؤ بسلوكها (S/2004/616، الفقرة ٦).

٢٠ - ولاحظت المقررة الخاصة خلال ولايتها أن موضوع المساءلة القضائية يحظى باهتمام متجدد، ولا سيما في سياق الإصلاحات الديمقراطية و/أو القضائية. ويزداد طلب الحكومات والمؤسسات والمدافعين عن حقوق الإنسان ومنظمات المجتمع المدني والمنظمات الدولية من أجل اتخاذ إجراءات ملموسة لمعالجة موضوع المساءلة القضائية.

٢١ - وهناك استياء في كثير من البلدان تجاه الطريقة التي يؤدي بها الجهاز القضائي المهام المنوطة به. وقد يكون ذلك ناتجاً عن عدة عوامل تشمل التصور الذي يرى أن النظام القضائي لا يعمل بكفاءة وأنه لا يلبى احتياجات المجتمعات وأن الفساد منتشر في الجهاز القضائي على نطاق واسع.

٢٢ - وأشارت المقررة الخاصة أيضاً بقلق إلى أن مسألة عدم تحسين المساءلة أو عدم معالجة مسألة الفساد القضائي أو سوء السلوك كثيراً ما تُستخدم في بعض الظروف كمبرر لشن هجمات واسعة النطاق على استقلال الجهاز القضائي.

٢٣ - بيد أن الاستقلال والمساءلة، كليهما، عنصران أساسيان في أي جهاز قضائي فعال. ولذلك يجب أن يكون أحدهما مقترناً بالآخر. ويبقى السؤال الرئيسي بعد ذلك في معرفة كيفية التعامل مع الطلبات التي تنادي بالمزيد من المساءلة القضائية وفي الوقت نفسه ضمان المبدأ الأساسي المتمثل في استقلال القضاء. وقد تُفسر الطلبات التي تدعو إلى المساءلة تفسيراً خاطئاً في كثير من الأحيان على أنها خطر يهدد استقلال القضاء، غير أن النهج في الأنظمة الديمقراطية يجب ألا يكون مطلقاً وأن يكون أكثر مراعاة للفوارق الدقيقة ويترك مجالاً لإنشاء

(١) Merriam-Webster dictionary online. Available from www.merriam-webster.com/dictionary/accountability

آليات لمساءلة نظام القضاء. ولا يوجد شرط الاستقلال والنزاهة لضمان مصلحة القضاة والمدعين العامين أنفسهم بل بالأحرى لضمان مصلحة رواد المحاكم كجزء من حقهم المشروع في محاكمة عادلة. ولذلك فإن من المنطقي، إذا كانت ضمانات الاستقلال والنزاهة امتيازات تمنح للقضاة والمدعين العامين حرصاً على المصلحة العامة، إنشاء آليات للتحقق من أن هذه الامتيازات تستخدم بشكل سليم وأن الغرض منها لا يستعمل في غير وجهه.

٢٤- ولأغراض هذا التقرير، سيستخدم مصطلح "المساءلة القضائية" للإشارة إلى مساءلة القيمين على شؤون القضاء الثلاثة الرئيسيين في نظام القضاء وهم القضاة والمدعون العامون والمحامون.

باء- الإطار القانوني

٢٥- على المستوى الدولي، ظل التركيز حتى الآن محصوراً بدرجة أساسية في تعريف وتطوير الضمانات التي يتعين على الدول أن تضعها لضمان استقلال أجهزتها القضائية. ولم تظهر بعد في الصكوك الدولية لحقوق الإنسان إشارات محددة ومفصلة إلى المساءلة القضائية.

٢٦- ومع ذلك، هناك إشارة غير مباشرة إلى المساءلة القضائية في كثير من الصكوك الدولية الملزمة وغير الملزمة حيث تستخدم مصطلحات مثل "التبعية" و"المساءلة" و"المسؤولية" بطريقة يمكن أن يحل كل مصطلح منها مكان الآخر عندما يتعلق الأمر بمفهوم الممارسة السليمة لوظائف القيمين على شؤون القضاء الذين يتعين عليهم أن يتصرفوا بشكل لائق وبما يتفق مع مدونات قواعد الأخلاق أو السلوك المتعلقة بهم.

٢٧- وتشير اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد إلى تعزيز "النزاهة والمساءلة والإدارة السليمة للشؤون العمومية والممتلكات العمومية" كغرض من أغراض هذه الاتفاقية (المادة ١، الفقرة ج)). وتنص الاتفاقية أيضاً على أنه "من أجل مكافحة الفساد تعمل كل دولة طرف، ضمن جملة أمور على تعزيز النزاهة والأمانة والمسؤولية بين موظفيها العموميين وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني" (المادة ٨، الفقرة ١) وعلى أنه "تسعى كل دولة طرف إلى أن تطبق ضمن نطاق نظمها المؤسسية والقانونية مدونات أو معايير سلوكية من أجل الأداء الصحيح والمُشرف والسليم للوظائف العمومية" (المادة ٨، الفقرة ٢).

٢٨- وتنص المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية بدورها على أنه "يشترط أن يسلك القضاة دائماً لدى ممارسة حقوقهم مسلكاً يحفظ هيبته منصبهم ونزاهة واستقلال القضاء" (المبدأ ٨). وينص المبدأ ١٨ كذلك على أنه "لا يكون القضاة عرضة للإيقاف أو للعزل إلا لدواعي عدم القدرة أو دواعي السلوك التي تجعلهم غير لائقين لأداء مهامهم".

٢٩- ووُضعت مبادئ بنغالور للسلوك القضائي (E/CN.4/2003/65، المرفق) من أجل تحديد معيار دولي للسلوك الأخلاقي للقضاة، وتوفير إرشادات بشأن الأخلاقيات القضائية العالمية وتعزيز النزاهة القضائية. وبحكم ذلك تمثل هذه المبادئ محاولة هامة لسد الفجوة في الإطار القانوني الدولي فيما يتعلق بالمساءلة القضائية.

٣٠- وتنص ديباجة مبادئ بنغالور صراحة على أن المبادئ "تفترض أن القضاة يخضعون للمساءلة عن سلوكهم أمام المؤسسات المناسبة المنشأة لصيانة المعايير القضائية التي تعد هي ذاتها مستقلة ومحيدة ويقصد بها أن تكمل قواعد القانون والسلوك الحالية الملزمة للقضاة لا أن تخرج عنها". وتنص مبادئ بنغالور كذلك على أنه على القاضي أن يكرس نشاطه المهني لواجباته القضائية وألا يتصرف بطريقة تتعارض مع أداء واجباته القضائية (المدلول رقم ٦).

٣١- ويشير ميثاق القضاة العالمي الذي أقرته رابطة القضاة الدولية إشارة واضحة إلى المسؤولية المدنية والجنائية للقضاة. وعلى وجه التحديد، ينص الميثاق على أنه لا يسمح بإقامة دعوى مدنية في البلدان التي يجوز فيها ذلك أو اتخاذ إجراء جنائي ضد أحد القضاة، بما في ذلك اعتقاله، إلا في ظل ظروف تضمن عدم التأثير في استقلاله (المادة ١٠).

٣٢- وفيما يخص خدمات الادعاء، تشير المبادئ التوجيهية بشأن دور أعضاء النيابة إلى أن على الدول أن تكفل تمكين المدعين العامين من أداء وظائفهم المهنية دون ترهيب أو تعويق أو مضايقة أو تدخل غير لائق ودون التعرض بلا مبرر للمسؤولية المدنية أو الجنائية أو غير ذلك من المسؤوليات (المبدأ التوجيهي ٤).

٣٣- وتنص معايير المسؤولية المهنية وبيان الواجبات والحقوق الأساسية للمدعين العامين التي اعتمدها الرابطة الدولية للمدعين العامين في عام ١٩٩٩ على أنه يتعين على المدعين العامين أن يحافظوا في جميع الأحوال على حرمة وهيبة مهنتهم وأن يسلكوا على السدوم سلوكاً مهنيًا وفقاً للقانون ولقواعد وأخلاقيات مهنتهم وأن يمارسوا في جميع الأحوال أعلى معايير النزاهة والاحتراس (المعيار ١).

٣٤- وتنص المبادئ الأساسية بشأن دور المحامين على أن "يتصرف المحامون دوماً وفقاً للقانون والمعايير المعترف بها وأخلاقيات مهنة القانون" (المبدأ ٢٣) وأن "تقرر جميع الإجراءات التأديبية وفقاً لمدونة قواعد السلوك المهني وغير ذلك من المعايير المعترف بها وآداب مهنة القانون وفي ضوء هذه المبادئ" (المبدأ ٢٩). وإضافة إلى ذلك، اعتمدت رابطة المحامين الدولية مدونة دولية لقواعد السلوك في عام ١٩٥٦ ونقحتها في عام ١٩٨٨ وهي تنص على المبادئ التوجيهية اللازمة للمحامين أثناء مزاولتهم مهنتهم.

٣٥- وعلى المستوى الإقليمي، وضع مجلس أوروبا الميثاق الأوروبي المتعلق بالنظام الأساسي للقضاة الذي يتضمن أحكاماً محددة عن المسؤولية، ويتناول جوانب تتعلق مباشرة بالمساءلة القضائية. وفي الواقع يمكن تفسير المسؤولية في الميثاق كمرادف للمساءلة وعلى الأخص في الفقرة ٥-١ التي تنص على أنه إذا أحل أحد القضاة بواجب من واجباته المحددة صراحة في النظام الأساسي فلا يجوز معاقبته إلا بقرار من محكمة أو هيئة أو باقتراح أو بتوصية منها أو بموافقتها ويكون للقاضي الذي أقيمت الدعوى ضده الحق في أن يمثله محام.

٣٦- وفي مذكرة توضح الميثاق، أكد مجلس أوروبا أن الميثاق لا يشير بالضرورة إلى الطابع الجائر أو غير المشروع للسلوك أو لممارسة الوظائف بل يؤكد بالأحرى الضرر الناجم عن هذا الطابع "الجائر" أو "غير المشروع". ولذلك ينبغي أن يستند تفسير المسؤولية على النحو المحدد في الميثاق إلى طابع الضرر الناجم عن السلوك الجائر بالمقارنة مع سلوك القاضي في حد ذاته. ويعكس هذا التفسير الشاغل الرئيسي المتمثل في ألا تعوق أنظمة المسؤولية المدنية والجنائية والإدارية استقلال القضاء.

٣٧- وإضافة إلى ذلك، تذكر التوصية 12(2010)CM/Rec الصادرة عن لجنة الوزراء التابعة لمجلس أوروبا مجموعة من الواجبات والمسؤوليات الخاصة بالقضاة، بما في ذلك مسؤوليتهم فيما يخص المهام القضائية وغير القضائية. وعلاوة على ذلك، يؤكد الميثاق الأعظم للقضاة الذي وضعه المجلس الاستشاري للقضاة الأوروبيين أيضاً أن المبادئ الأخلاقية التي تختلف عن القواعد التأديبية يجب أن ترشد القضاة في أعمالهم. ويجب أن يقوم القضاة أنفسهم بصياغة هذه المبادئ وإدراجها في المواد المخصصة لتدريبهم (الفقرة ١٨). وينص الميثاق الأعظم للقضاة أيضاً على أنه يتعين أن يعرف النظام الأساسي أو الميثاق الأساسي الذي ينطبق على القضاة، في كل دولة، سوء السلوك الذي قد يفضي إلى عقوبات تأديبية إضافة إلى الإجراء التأديبي (الفقرة ١٩) كما ينص على أن القضاة يتحملون المسؤولية الجنائية بموجب القانون العادي عن الجرائم التي يرتكبوها خارج وظائفهم القضائية. ولا يجوز تحميل القضاة مسؤولية جنائية عندما تكون هناك أوجه قصور غير متعمدة في ممارستهم لوظائفهم (الفقرة ٢٠).

٣٨- وإن مبادئ الكومنولث (لاتيمر هاوس) المتعلقة بالسلطات الحكومية الثلاث التي اعتمدها رؤساء الحكومات في أبوجا في عام ٢٠٠٣ تستخدم صراحة مصطلح "المساءلة القضائية". وتسلب هذه المبادئ الضوء على أن المساءلة والاستقلالية يعززان على نحو مشترك ثقة الجمهور بالجهاز القضائي وأن الإجراءات المناسبة لعزل القضاة من منصبهم لأسباب عدم قدرتهم أو سوء سلوكهم، إضافة إلى أية إجراءات تأديبية أخرى، ينبغي أن تتخذ بصورة عادلة وموضوعية من أجل ضمان ألا تعوق المساءلة القضائية استقلال القضاء.

٣٩- وترتبط مبادئ الكومنولث بوضوح، من خلال التركيز على الممارسة القضائية، الأخلاقيات القضائية التي ينبغي أن تحترم مدونات قواعد الأخلاق والسلوك وتسترشد بها وبين المساءلة القضائية. وتؤكد هذه المبادئ أن أي جهاز قضائي مستقل يجب أن يستند إلى ثقة الجمهور بوصفه عنصراً حيوياً من عناصر الديمقراطية. ولذلك فإن من المهم للغاية احترام المساءلة والقواعد الأخلاقية والسلوكية المهنية أثناء ممارسة الوظائف القضائية. ونتيجة لذلك، يتعين ضمان الشفافية في الجهاز القضائي لتفادي ممارسات الفساد التي تقوض استقلال القضاء وثقة الجمهور بنظام القضاء.

٤٠- وتنص المادة ١٤ من النظام الأساسي للقاضي الأيبيري - الأمريكي على أن من الممكن إيقاف القضاة عن العمل أو عزلهم من منصبهم لأسباب تتعلق بعجزهم البدني أو العقلي أو بالتقييم السلبي لأدائهم المهني في الحالات التي ينص فيها القانون على ذلك أو في حالة المسؤولية الجنائية أو التأديبية، على يد هيئات منشأة قانوناً في إطار إجراءات تضمن احترام الأصول القانونية.

٤١- وينص إعلان المبادئ الدنيا المتعلقة باستقلال الأجهزة القضائية والقضاة في أمريكا اللاتينية، الذي اعتمده الجمعية العامة لاتحاد قضاة أمريكا اللاتينية في عام ٢٠٠٨، على أن القضاة، كقاعدة عامة، لا يتحملون شخصياً مسؤولية مدنية عن قراراتهم باستثناء حالات الاحتيال أو سوء السلوك المتعمد. وفي الحالات التي يتكرر فيها الإغفال أو التأخير المفرط أو غير المبرر الذي يعزى إلى القضاة، ينبغي أن يتحملوا، علاوة على ذلك، المسؤولية عن الإهمال، ولكن من خلال إجراءات تأديبية فقط؛ وإضافة إلى ذلك، لا يمكن المطالبة بالمسؤولية المدنية للقضاة إلا بعد استنفاد جميع الإمكانيات المتاحة للدعوى الإجرائية والاستئنافية ولا يمكن أن يطالب بها إلا الطرف المتضرر مدنياً. وينص الإعلان كذلك على ضرورة أن تُمارس الدعوى المدنية، عندما تكون مقبولة، أو الدعوى الجنائية ضد القضاة، بما في ذلك الاعتقال، في ظروف لا ترمي إلى التأثير في النشاط القضائي للقضاة (الفقرة ١١). ويشير الإعلان أيضاً إلى الأنشطة التي تتعارض مع الوظائف القضائية، مثل انضمام القضاة إلى أحزاب سياسية أو الاضطلاع بأنشطة في إطار حزب سياسي أو ممارسة نشاط سياسي أو شغل منصب سياسي (الفقرة ٧(ب)٦).

٤٢- وتذكر اتفاقية منع الفساد ومكافحته التي اعتمدها الاتحاد الأفريقي في عام ٢٠٠٣ من بين أهدافها توفير الظروف المناسبة لتعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الشؤون العامة (الفقرة ٥ من المادة ٢). وتنص الاتفاقية أيضاً على أن الدول الأطراف تلتزم بخلق بيئة ملائمة تمكن وسائل الإعلام والمجتمع المدني وتشجعهما على حمل الحكومات على الارتقاء إلى أعلى مستويات الشفافية والمسؤولية عن إدارة الشؤون العامة (المادة ١٢).

٤٣- وتشير أيضاً المبادئ والتوجيهات المتعلقة بالحق في محاكمة عادلة وفي الحصول على المساعدة القانونية في أفريقيا إلى مسؤولية الموظفين القضائيين وتنص على أنه لا يجوز إخضاعهم للمسؤولية في إجراءات مدنية أو جنائية على أفعال غير لائقة أو إغفال أثناء ممارسة وظائفهم القضائية أو عزلهم من منصبهم أو إخضاعهم لإجراءات تأديبية أو إدارية أخرى مجرد أن قراراتهم أبطلت في مرحلة الاستئناف أو بعد أن راجعتها هيئة قضائية أعلى درجة (ألف ٤(ن)).

٤٤- ويشير بيان بيجين الخاص بالمبادئ المتعلقة باستقلال السلطة القضائية الذي اعتمده المؤتمر السادس لكبار قضاة آسيا والمحيط الهادئ في عام ١٩٩٥، بصورة غير مباشرة، إلى آليات مساءلة القضاة. وينص على أنه "ينبغي عدم عزل القضاة من منصبهم إلا إذا ثبت عجزهم أو إدانتهم بجرمة أو لدواعي السلوك التي تجعلهم غير صالحين للقيام بمهامهم القضائية" (الفقرة ٢٢).

٤٥ - وإضافة إلى هذه الصكوك الدولية والإقليمية، وضعت هيئات معاهدات حقوق الإنسان والآليات الإقليمية لحقوق الإنسان سوابق قضائية هامة تتناول أهمية المساءلة القضائية بالنسبة إلى الأعمال الفعال لحقوق الإنسان، وهو ما سيناقش لاحقاً في التقرير.

٤٦ - بيد أن عدم وجود صك دولي يتناول موضوع المساءلة القضائية بشكل مباشر ومحدّد يكشف عن وجود فجوة خطيرة. وسيكون لسدّ هذه الفجوة أهمية حاسمة لتحديد مبدأ المساءلة القضائية وتنفيذه بما يتمشى مع مبدأ استقلال القضاء وغير ذلك من المعايير الدولية ذات الصلة المتعلقة بحقوق الإنسان.

جيم - أشكال المساءلة القضائية

٤٧ - مفهوم المساءلة مفهوم متأصل في سيادة القانون وكثيراً ما يُستخدم في الصكوك الدولية والإقليمية بحيث يشمل مفاهيم الاستجابة، والمسؤولية، والتبعية وإمكانية التحكم والشفافية في نظام القضاء. ويُستخدم مصطلح "المساءلة" بالنظر إلى شموليته استخداماً عاماً في عنوان أية آلية تهدف إلى جعل المؤسسات كل واحدة تتجاوب مع جمهورها. والمساءلة في معناها العملي هي أساساً آلية لضمان رقابة السلطة العامة.

٤٨ - وانطلاقاً من هذا الفهم، يعني تنفيذ آليات المساءلة القضائية أن بإمكان بعض الأطراف، بل ينبغي لها، أن تمارس سلطة الإشراف والرقابة على أطراف أخرى. ولذلك، يجب وضع مجموعة معايير واضحة تحول دون مساءلة القيمين على شؤون القضاء والمؤسسات بصورة تعسفية لمنع الأطراف المشرفة من إساءة استخدام سلطتها وممارسة تأثير غير مشروع. وتفترض المساءلة مسبقاً الاعتراف بمشروعية المعايير المعمول بها كما تفترض وجود آليات وإجراءات واضحة ينص عليها القانون وقواعد واضحة بشأن سلطة الأطراف المعنية بالإشراف.

٤٩ - ولكي يتسنى وضع آليات المساءلة القضائية موضع التنفيذ، يلزم أيضاً أن تُحدّد بوضوح العلاقة بين القيم على شؤون القضاء الذي سيخضع للمساءلة والمحفل أو الهيئة أو المؤسسة التي يكون مسؤولاً أمامها. ويجب أن تُتاح للقيم على شؤون القضاء الذي سيخضع للمساءلة الوسائل التي تمكنه من تقديم ما يناسب من التفسيرات والمبررات لأي سلوك أو إجراء يعتبر غير لائق أو غير مناسب أو غير قانوني من خلال الإجراءات القانونية الواجبة. ويجب أن تكون الجهة التي تقوم بالمساءلة القضائية، سواء أكانت محفلاً أم هيئة أم مؤسسة، مخولة صلاحية طرح الأسئلة وتقييم ما إذا كان يجب أن يتعرض القيم على شؤون القضاء لعقوبات أم لا. ولذلك، هناك صلة وثيقة بين المساءلة، التي تنطوي على إمكانية فرض عقوبات، ومفهوم تحمّل المسؤولية، الذي يشمل عدم الالتزام بتقديم المعلومات.

٥٠- وفي هذا الخصوص، من الأهمية بمكان أن تبذل الدول جهوداً لسنّ تشريعات مُحددة تنص على إنشاء نظام شامل للمساءلة القضائية يتسم بالفعالية والموضوعية والشفافية بهدف تعزيز سيادة القانون وتحسين إقامة العدل.

٥١- وتؤيد المقررة الخاصة الرأي الذي مفاده أن استقلال القضاء والمساءلة القضائية بُعدان يُكْمَل أحدهما الآخر في أي نظام قضائي فعال، لكنها تلاحظ أن هناك تنازلاً بين المبدأين. وتنتج هذه التنازعات بصفة رئيسية عن عدم وجود مفهوم راسخ للمساءلة القضائية وإن كان مطلوباً على نطاق واسع. وفي الواقع، أُعطيت الأولوية بوجه عام لتطوير مبدأ استقلال الجهاز القضائي وتعزيزه على حساب إنشاء آليات للمساءلة وتسييرها على الوجه السليم لأنه كان يُعتقد أن تعزيز الاستقلال سيزيد من التأثير المباشر على ضمان حماية حقوق الإنسان وسيادة القانون^(٢).

٥٢- وإزاء هذه الخلفية، من المهم تحقيق التوازن بين مفهوم الحصانة القضائية، التي تُعتبر إحدى ضمانات استقلال القضاء، ومفهوم المساءلة. وترمي الحصانة القضائية إلى حماية القيم على شؤون القضاء من المضايقة الناجمة عن إقامة دعاوى شخصية ضدهم فيما يتعلق بمهامهم القضائية وعدم السماح بمحاكمتهم أو بمقاضاتهم إلا بإذن من هيئة قضائية مناسبة. ولئن كان من المهم منح القيم على شؤون القضاء مستوى من الحصانة الجنائية فيما يخص ممارستهم لمهامهم الوظيفية من أجل حمايتهم من المقاضاة غير المبررة، ينبغي ألا تُطبق الحصانة أبداً على الحالات المتعلقة بجرائم خطيرة، بما في ذلك التهامات الفساد. ويجب أن تكون الحصانة القضائية محدودة وأن تُبلي غرضها المتمثل في حماية استقلال القيم على شؤون القضاء؛ ولا يمكن للحصانة الكاملة إلا أن تزيد من انعدام ثقة الجمهور بنظام العدالة ككل.

٥٣- وتشجّع المقررة الخاصة الدول على وضع معايير محدّدة تتعلق بالحصانة القضائية من أجل تفادي التجاوزات. وتوصي كذلك الدول بوضع مبادئ توجيهية دولية بشأن نطاق الحصانة القضائية ومجال تطبيقها لأنها تختلف من بلد لآخر، وهو ما يؤدي في بعض الأحيان إلى الإفلات من العقاب.

٥٤- ولضمان تحقيق توازن مناسب بين الاستقلال والمساءلة ينبغي للقيم على شؤون القضاء أن يتصرفوا وفقاً لمعايير أخلاقية محددة مسبقاً وللواجبات والمسؤوليات المتأصلة في مهامهم الوظيفية. وإضافة إلى ذلك، فلكي تنفذ المساءلة القضائية على النحو المناسب، يجب أن تعمل آليات المساءلة نفسها باستقلالية بحيث تُمنع التدخلات الخارجية التي يمكن أن تعوق شفافية العمليات وموضوعيتها وحيادها.

Transparency International, *Global Corruption Report 2007: Corruption and Judicial Systems*, (٢) .p. 41

٥٥- وعندما يتعلق الأمر بإنشاء آليات المساءلة القضائية، من المهم أن يعرف مفهوم المساءلة القضائية، وأن تحدد بوضوح الأعمال التي ينبغي أن يُساءل القيمين على شؤون القضاء بشأنها، والجهات التي ينبغي أن يكونوا مسؤولين أمامها، والعمليات التي سيتم من خلالها ذلك. ويجب بوجه عام أن يكون الجهاز القضائي، شأنه شأن المؤسسات العامة الأخرى، مسؤولاً أمام الجمهور الذي يخدمه؛ ويمكن تعريف ذلك على أنه شكل خارجي من أشكال المساءلة. ومع ذلك، يمكن أن تثير عملية المساءلة الخارجية قلقاً كبيراً يتعلق بإساءة استخدام آليات المساءلة لعرقلة استقلال القضاء. ولذلك، تعتقد المقررة الخاصة أن المساءلة القضائية الخارجية ينبغي أن تكون من خلال عقد جلسات عامة ونشر قرارات المحكمة، مما يسمح بالتدقيق العام في أعمال القضاة والتعليق عليها عبر وسائل الإعلام والمجتمع المدني وغير ذلك من المعلقين وتقديم تقرير سنوي إلى البرلمان، وهو ما يتيح لهذا البرلمان اتخاذ مبادرات نيرة لعكس منحى تأثير القرار القضائي باستحداث تشريع جديد، وتوفير معلومات عن الجهاز القضائي على الموقع الشبكي لهذا الجهاز. وإن وجود مدونات لقواعد السلوك والأخلاقيات وإجراءات تأديبية واضحة منصوص عليها في القانون، وهيئات مستقلة للإدارة الذاتية للجهاز القضائي ومكتب المدعي العام ومهنة القانون يمثل أيضاً شكلاً من أشكال المساءلة أمام الجمهور عن طريق ضمان تنفيذ آليات المساءلة الفردية تنفيذاً فعالاً.

٥٦- وترى المقررة الخاصة أيضاً أنه إذا أمكن تفسير الاستقلالية من منظور فردي ومؤسسي فإن من الممكن أيضاً تفسير المساءلة من هذين المنظورين. وفي الواقع، ينبغي ألا يكون تفسير المساءلة القضائية مقصوراً على سلوك فرد من القيمين على شؤون القضاء، بل ينبغي بالأحرى الاستمرار في تحليلها من منظور مؤسسي.

١- المساءلة الفردية

٥٧- ترتبط المساءلة الفردية مباشرة بمسؤولية القيمين على شؤون القضاء عن التقييد بمعايير سلوك عالية. وتشمل آليات المساءلة الخاصة بالقضاة، على سبيل المثال لا الحصر، اشتراط كتابة أحكام فردية معللة بلغة مفهومة للمستفيدين من العدالة وتوضيح الآراء الشخصية المتعلقة بالقانون والدستور لعامة الجمهور والامتثال لنظام تسجيل المصالح المالية والمصالح الأخرى.

٥٨- وينبغي أيضاً أن تشمل المساءلة الفردية السلوك خارج نطاق القضاء والأنشطة المهنية الأخرى المسموح بها والحياة الخاصة للقيمين على شؤون القضاء. وعلى الرغم من أن هؤلاء الأفراد يتمتعون أيضاً بالحقوق والحريات الأساسية ولهم الحرية في ممارسة أنشطة غير قضائية، فإن بعض الأنشطة، مثل الانضمام إلى حزب سياسي أو المشاركة العامة في الأنشطة

السياسية، قد تعرّض للخطر نزاهة مهامهم الوظيفية واستقلالها^(٣). وفي بعض الحالات، اعتبرت السوابق القضائية الوطنية أن الأنشطة السياسية تتعارض مع واجبات القضاة^(٤). ويرد هذا التعارض في مدونات قواعد السلوك لبعض الدول. وتعتقد المقررة الخاصة اعتقاداً راسخاً أن القيمين على شؤون القضاء ينبغي أن يمتنعوا عن المشاركة في أي نشاط يمكن أن يمس بهيبة منصبهم أو يسبب تضارباً في المصالح من شأنه أن يخلّ بثقة الجمهور بنظام القضاء^(٥).

القضاة

٥٩- 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 البت 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 مقدرته على الاضطلاع بمهامه بصورة مستقلة ونزيهة.

٦٠- ويجب أن توضع للقضاة قواعد واضحة للسلوك والأخلاقيات لكي يتمكنوا من التصرف وفقاً لمعايير ملائمة لمهامهم القضائية. وتقدم المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية ومبادئ بنغالور بشأن سلوك الجهاز القضائي توجيهات مفيدة للسلوك القضائي المناسب والملائم وتشير إلى السلوك والأنشطة التي ينبغي أن يمتنع عنها القضاة إذا أرادوا أن يحافظوا على لياقتهم بوصفها عنصراً أساسياً من عناصر أنشطتهم (مبادئ بنغالور، المدلول رقم ٤). ومع ذلك، ينبغي أن يتمتع القضاة أيضاً ببعض الامتيازات التي تضمن استقلالهم ونزاهتهم، مثل الحصانة الشخصية ضد أي دعاوى مدنية تطالب بتعويضات نقدية عما يصدر عنهم أثناء ممارسة مهامهم القضائية من أفعال غير سليمة أو تقصير، ويهدف ذلك إلى منع معاقبتهم فيما يتعلق بمحتوى القرارات التي يتخذونها (المبادئ الأساسية، المبدأ ١٦).

٦١- وأعربت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في أحكامها السابقة عن قلقها إزاء الإصلاح القضائي الذي سيشيخ إمكانية تحيئة القضاة لأسباب تتعلق بتأديتهم لمهامهم (CCPR/CO/71/VEN، الفقرة ١٣). وذكرت اللجنة أيضاً أن تعيين القضاة لفترة محدودة مدتها خمس سنوات وكون القانون ينص على إمكانية اتخاذ إجراءات تأديبية ضد القضاة

(٣) الرأي رقم ٣ الصادر عن المجلس الاستشاري للقضاة الأوروبيين والموجه إلى لجنة وزراء مجلس أوروبا بشأن المبادئ والقواعد الناظمة للسلوك المهني للقضاة، ولا سيما قواعد الأخلاق وأوجه السلوك المناهية لها والحياد، الفقرتان ٢٧-٢٨.

(٤) انظر على سبيل المثال *Caso sobre la inconstitucionalidad del Presidente de la Corte Suprema de Justicia*، المحكمة العليا في السلفادور، ١٤ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣.

(٥) الرأي رقم ٣ الصادر عن المجلس الاستشاري للقضاة الأوروبيين، الفقرة ٣٩.

لإصدارهم أحكاماً غير صالحة قانوناً (CCPR/CO/71/UZB، الفقرة ١٤) أو نتيجة "لأخطاء في الأحكام القضائية" (CCPR/CO/75/VNM، الفقرة ١٠) يُعرضهم لضغوط ويُهدد استقلالهم ونزاهتهم. وإضافة إلى ذلك، أعربت اللجنة عن قلقها إزاء الحالات التي يتعرض فيها القضاة للمسؤولية الجنائية لأنهم أصدروا أحكاماً غير عادلة وأوصت الدول الأطراف بضمان عدم إمكانية عزل القضاة من مناصبهم ما لم تُثبت محكمة مستقلة أنهم سلكوا سلوكاً غير لائق (CCPR/CO/75/VNM، الفقرة ١٠). ووفقاً لما ذكرته اللجنة، ينبغي "عدم تنحية القضاة إلا بموجب إجراء موضوعي ومستقل ينص عليه القانون" (CCPR/CO/75/MDA، الفقرة ١٢).

٦٢- ورأت اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب بدورها أن إحدى الدول انتهكت المبدأين ١٨ و ١٩ من المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية لأنها لم تُقدم أية أسباب قانونية لتبرير الاحتفاظ بالعقوبة التي صدرت بحق قاضيين^(٦). وكان هذان القاضيان من بين مجموعة من القضاة الذين تعرضوا للتنحية والفصل والإحالة على التقاعد رغماً عنهم. وأعيد بعض القضاة الذين تضرروا من هذا الإجراء إلى عملهم في مرحلة لاحقة بموجب عفو عام في حين لم يتمكن آخرون كثيرون من العودة إلى العمل، بمن فيهم القاضيان المشار إليهما أعلاه.

٦٣- وتعتقد المقررة الخاصة أن المساءلة الفردية ينبغي أن تُطبّق على جميع القضاة، بمن فيهم قضاة المحاكم العليا. وأوصت المقررة الخاصة في تقرير عن البعثة التي أجرتها في عام ٢٠١٣ بعدم تنحية قضاة المحكمة العليا من مناصبهم إلا لأسباب محددة نص عليها القانون مسبقاً. وينبغي أن تشير التشريعات صراحةً إلى الأسباب التي يمكن على أساسها فصل القضاة (A/HRC/23/43/Add.1، الفقرة ٧٤).

المدعون العامون

٦٤- يؤدي المدعون العامون دوراً حاسماً في إقامة العدل، ولذلك يجب أن يكونوا قادرين على "أداء وظائفهم المهنية دون تهيب أو تعويق أو مضايقة أو تدخل غير لائق ودون التعرض بلا مُبرّر للمسؤولية المدنية أو الجنائية أو غير ذلك من المسؤوليات"^(٧). ويضطلع المدعون العامون أيضاً بدور أساسي في تعزيز سيادة القانون وضمان تطبيق القانون على جميع الأفراد بالمساواة لأن من واجبهم إيلاء "الاهتمام الواجب للملاحظات القضائية المتصلة بالجرائم التي يرتكبها موظفون عموميون، ولا سيما ما يتعلق منها بالفساد وإساءة استعمال السلطة والانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان وغير ذلك من الجرائم التي ينص عليها القانون الدولي"^(٨).

(٦) African Commission on Human and Peoples' Rights, *Mouvement Burkinabé des Droits de l'Homme et des Peuples v. Burkina Faso*, communication No. 204/97 (2001)

(٧) مبادئ توجيهية بشأن دور أعضاء النيابة العامة، المبدأ التوجيهي ٤.

(٨) المرجع نفسه، المبدأ التوجيهي ١٥.

٦٥- وأكدت المقررة الخاصة في تقرير سابق أن استقلال المدعين العامين ينبغي ألا يتم على حساب المساءلة (A/HRC/20/19، الفقرة ٨٢). ويمكن مساءلة المدعين العامين عن طريق تقديم المدعي العام تقارير عامة والقيام بمراجعة عامة للحسابات في مسائل مالية أو تنظيمية، وعرض الأنشطة المتعلقة بالادعاء للتدقيق القضائي وإنشاء مجلس للمدعين العامين أو هيئة مستقلة مماثلة والرصد من جانب السلطة التنفيذية أو المساءلة البرلمانية (الفقرة ٨٤).

الخامون

٦٦- لا غنى عن المحامين أيضاً لحماية حقوق الإنسان وتعزيزها وضمان إجراء محاكمة عادلة ومراعاة الأصول القانونية الواجبة. ورغم من المتوقع أن يلزم المحامون الحياد على طريقة القضاة، يجب ألا يخضعوا لضغوط وتدخلات خارجية شأنهم شأن القضاة. وعندما لا توجد ضمانات تمكن المحامين من القيام بواجبهم على نحو مستقل فإن ذلك يفتح الباب أمام جميع أنواع الضغوط والتدخلات الرامية إلى التأثير في سير الإجراءات القضائية أو التحكم فيها (A/HRC/23/43/Add.3، الفقرة ٨٦).

٦٧- بيد أنه يتعين مساءلة المحامين فيما يخص مهامهم الوظيفية. وعلى المحامين أن يسلكوا سلوكاً يتفق مع المعايير الأخلاقية والمعايير السلوكية المحددة بوضوح^(٩). وتنص المبادئ الأساسية بشأن دور المحامين على أن "يحافظ المحامون، في جميع الأحوال، على شرف وكرامة مهنتهم" (المبدأ ١٢) وأن "يتصرف المحامون دائماً وفقاً للقانون والمعايير المعترف بها وأخلاقيات مهنة القانون" (المبدأ ٢٣). ومع ذلك، يتعين تفسير هذه الأحكام دون الإخلال بتطبيق المسؤولية الإدارية أو الجنائية أو المدنية في الحالات المتعلقة بانتهاك المعايير الراسخة لقواعد السلوك والأخلاقيات.

٦٨- وأعربت المقررة الخاصة عن قلقها إزاء الحالات التي عوقب فيها محامون بسبب اضطلاعهم بأنشطة سياسية وأعمال دعوة والخلط بين قضيتهم وقضية موكلهم ومشاركتهم في التمثيل القانوني لموكليين متورطين في قضايا حساسة. وفي هذا السياق، حثت المقررة الخاصة الدول على التوقف عن إدانة المحامين جنائياً أو شطب أسمائهم من سجل هيئة المحاماة بغرض إسكاتهم أو منعهم من انتقاد السياسات العامة أو الحيلولة دون تمثيلهم القانوني لموكليين بعينهم.

٢- المساءلة المؤسسية

٦٩- ينبغي أن تكون المؤسسات الحكومية خاضعة للمساءلة بقدر ما هي مستقلة لكي تسهر على احترام سيادة القانون. لذا يجب أن تشمل المساءلة القضائية للمؤسسات كل الهيكل المؤسسي لنظام القضاء على نحو يسمح برصده ومساءلته دون أن يكون خاضعاً لنفوذ باقي فروع الدولة بصورة غير سليمة أو عرضة لضغوطاتها أو تهديدها.

(٩) لجنة الحقوق الدولية، المبادئ الدولية المتعلقة باستقلال ومسؤولية القضاة والمحامين وممثلي النيابة العامة: دليل الممارسين رقم ١، الطبعة الثانية (جنيف، ٢٠٠٧)، صفحة ٦٨.

٧٠- ومن المهم التأكيد أن السلطة القضائية ومكتب المدعي العام مؤسستان حكوميتين. ولذا، فإن الدولة تتحمل مسؤولية مباشرة عما تفعلانه أو تمتنعان عن فعله. وتشمل مساءلة مؤسسات نظام القضاء جوانب داخلية وخارجية.

٧١- والغرض من وجود المساءلة المؤسسية الوطنية هو السماح لهيئة داخل الجهاز القضائي ومكتب المدعي العام بأن ترصد استقلال العاملين في كل منهما وأهليتهم وموضوعيتهم ونزاهتهم عن طريق إجراءات رصد دائمة ترمي إلى مراقبة أدائهما السليم. ويمكن أيضاً بدء إجراءات الرصد هذه عن طريق الشكاوى. وقد لاحظت المقررة الخاصة أن التنفيذ الفعلي لآليات المساءلة الداخلية تعترضه تحديات كثيرة تشمل هيمنة جماعات المصلحة واستخدام إجراءات المساءلة كوسيلة للانتقام أو ممارسة ضغط داخلي.

٧٢- وسعيًا إلى تفادي سوء استخدام آليات المساءلة، لا بد من توافر العناصر التالية: أسباب واضحة للعزل أو التوقيف أو المعاقبة؛ وهيئة داخلية مستقلة معنية بالإجراءات التأديبية؛ والحق في طلب مراجعة القرارات التأديبية من قبل هيئة قضائية أعلى. وفي هذا السياق، لا بد من اعتماد مدونة قواعد أخلاق وسلوك للمساهمة في وضع إجراءات وآليات المساءلة وتنظيمها.

٧٣- والمساءلة المؤسسية الخارجية ينبغي أن تشمل، بدورها، أنشطة نحوّل الجمهور مراقبة أداء خدمات الجهاز القضائي ومكتب المدعي العام، من خلال وسائط الإعلام والمجتمع المدني ولجان حقوق الإنسان والبرلمان. ويمكن أن تشمل هذه الأنشطة ما يلي: إجراء حوارات مؤسسية مع البرلمان وغيره من المؤسسات الحكومية، مثل لجان حقوق الإنسان؛ وجعل الجلسات علنية؛ وإتاحة المعلومات المتعلقة بالحاكم والسلطة القضائية وإحاطتها بالشفافية؛ وإنشاء موقع إلكتروني قضائي واستخدام وسائط الإعلام الاجتماعية والبرامج التلفزيونية لشرح القوانين والقرارات القضائية المهمة. ولا ينبغي لنظام قضاء مستقل أن يتوارى خلف أبواب موصدة.

٧٤- وتتوقف المساءلة المؤسسية لأنشطة المحامين في الواقع على كيفية تنظيم ومراقبة مهنة القانون والجهة المسؤولة عن ذلك. ولاحظت المقررة الخاصة أن هذا الدور تؤدّيه، بحسب البلد، السلطة التنفيذية أو السلطة القضائية أو نقابات محامين مستقلة أو هيئات ينتمي أعضاؤها إلى فروع حكومية مختلفة وإلى مهنة القانون.

٧٥- وتود المقررة الخاصة أن تؤكد أن آليات مساءلة مهنة القانون ينبغي أن تكون مستقلة عن جميع فروع الدولة، بما فيها القضاء. وقد أوصت المقررة الخاصة دائماً بقوة بإنشاء نقابات محامين مستقلة لتناول جميع المسائل المتصلة بمهنة القانون، بما فيها الإجراءات التأديبية. وينبغي أن تتبع إجراءات تأديب المحامين أيضاً الإجراءات المنصوص عليها في القانون وأن تراعي ضمانات التقاضي وفق الأصول والمحكمة العادلة.

٧٦- لذا، وبعبارة عامة، قد يؤدي عدم الاضطلاع بالمساءلة المؤسسية إلى تحمل الدولة المسؤولية وإلى إمكانية إعمال الحق في سبيل انتصاف فعال. وكما هو مبين في ميثاق القضاة، "ينبغي أن يكمن سبيل الانتصاف من الأخطاء القضائية في نظام طعن ملائم. وأي انتصاف من باقي أوجه القصور في إقامة العدل يقع حصرياً على عاتق الدولة" (الفقرة ٢١).

دال - آليات وإجراءات المساءلة القضائية

٧٧- يتعين على القيمين على شؤون القضاء أن يتصرفوا بتراهة ووفقاً لمدونة قواعد أخلاقهم وسلوكهم، وهو ما يبرر وجود آليات وإجراءات مساءلة. وفي الواقع، تنصّ المبادئ الدولية على أن حالات انتهاك المعايير المعمول بها لضبط سلوك القضاة وأخلاقهم قد تترتب عليها مسؤولية تأديبية أو مدنية أو جنائية.

٧٨- وفي هذا السياق، وبصرف النظر عن الهيكل المؤسسي للدول، ينبغي أن تراعي آليات وإجراءات المساءلة مبادئ عامة. ولكي لا تستخدم آليات المساءلة كوسيلة للتدخل في استقلال القضاء ومهنة القانون، ينبغي أن تتبع إجراءات واضحة ومعايير موضوعية منصوصاً عليها في القانون ومعايير السلوك المهني المعمول بها. وبصورة أكثر تحديداً، ينبغي أن تميز التشريعات الوطنية بصورة واضحة بين المسؤولية التأديبية والمدنية والجنائية وتنصّ على أنواع العقوبات الممكنة تطبيقها. وتنشأ المسؤولية التأديبية حينما تُنتهك قاعدة أو لائحة إدارية متصلة بمدونة قواعد السلوك أو الأخلاق. وتتعلق المسؤولية المدنية بإمكانية أن يطلب إلى قاضٍ تسبّب في ضرر نتيجة فعل خاص أو سلوك سيء أن يجبر ما تسبب فيه من ضرر شخصي أو مالي أو في الممتلكات. وتنشأ المسؤولية الجنائية حينما يؤدي قاضٍ فعلاً غير مشروع أو يمتنع عن فعل، ويكون هذا السلوك ذا طابع جنائي. وفي هذه الحالة، ينبغي فتح تحقيق جنائي في حق هذا الشخص وربما مقاضاته وإدانته ومعاقبته.

٧٩- وينبغي أن تعالج جميع الشكاوى المقدمة ضد القيمين على شؤون القضاء بصورة عاجلة وعادلة ويجب أن تبت هيئة مستقلة ومحيدة وفقاً لإجراءات عادلة فيما إذا كان تصرف أو سلوك معين يمثل سبباً لفرض عقوبة، وذلك عملاً بالمادة ١٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والمادتين ١٠ و ١١ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. وتشمل هذه الإجراءات مبدأ قرينة البراءة وحق المتهم في أن يحاكم دون تأخير لا مبرر له والحق في أن يدافع عن نفسه بشخصه أو بواسطة محام من اختياره. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن تظل التحقيقات والإجراءات القضائية التي تستهدف القضاة سرية لأن الضرر الذي يلحق سمعتهم جراء ذلك قد لا يكون قابلاً للإصلاح حتى وإن ثبتت براءتهم.

٨٠- وقد أكدت الهيئات القضائية الدولية والإقليمية مدى أهمية أن تحترم أي آلية أو إجراء مساءلة المبادئ العامة للمحاكمة العادلة المشار إليها آنفاً. وعلى سبيل المثال، ذكّرت لجنة حقوق الإنسان في قضية سيدنيو ضد جمهورية فنزويلا البوليفارية (البلاغ رقم ٢٠١٠/١٩٤٠) بأن من واجب الدول وضع إجراءات واضحة ومعايير موضوعية لتوقيف أعضاء السلطة القضائية أو عزلهم وإلحاقهم لعقوبات تأديبية.

٨١- وفي قضية هارابين ضد سلوفاكيا، شددت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان على أن وجود إجراءات وطنية لضمان الحياد، أي قواعد تنظم عزل القضاة، يمثل عاملاً ذا صلة وثيقة بتنظيم الدولة الداخلي. وأكدت المحكمة أن مهمة السلطة القضائية في دولة ديمقراطية هي ضمان وجود سيادة القانون في حد ذاتها. ولذلك رأت المحكمة أن اتخاذ حكومة معينة إجراءات تأديبية ضد قاض بصفته رئيس المحكمة العليا على أنه أمر ذا أهمية بالغة^(١٠).

٨٢- وفي قضية شوكرين شوكرين ضد فنزويلا، أكدت محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان أن أي إجراء عزل تأديبي لا يمكن قبوله سوى في إطار إجراء تأديبي أو قرار إداري مبرر. وأبرزت المحكمة أن واجب تبرير القرارات يضمن إقامة العدل على نحو سليم، وهو ما يحمي حق الناس في أن يحاكموا لأسباب منصوص عليها في القانون ويضفي مصداقية على القرارات القضائية في مجتمع ديمقراطي^(١١).

٨٣- وفي قضية ألكسندر فولكوف ضد أوكرانيا، خلصت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان إلى أن صاحب الشكوى، وهو قاض سابق، عُزل من وظيفته في انتهاك للمبادئ الأساسية للعدالة الإجرائية المنصوص عليها في المادة ٦ من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، من قبيل مبدأي عرضه على محكمة مستقلة ومحايده وتوفّر اليقين القانوني، والحق في أن يعرض على محكمة منشأة بموجب القانون. ولاحظت المحكمة أن الانتهاكات التي خلص إليها في هذه القضية توحى بأن نظام الانضباط القضائي لا يكفل بما يكفي الفصل بين الجهاز القضائي وغيره من فروع السلطة الحكومية ولا يوفر ضمانات كافية تمنع الاستخدام التعسفي والسيئ للتدابير التأديبية على حساب استقلال القضاء^(١٢). وفي قضية أولوجيش ضد كرواتيا، قرّرت المحكمة أن البت فيما إذا كانت هيئة ما مستقلة أم لا يتوقف على النظر في أمور من بينها طريقة تعيين أعضاء الهيئة ومدّة ولايتهم ووجود ضمانات ضد الضغوط الخارجية وما إذا كانت الهيئة مستقلة ظاهرياً. وفي الختام أكدت المحكمة أن الاستقلال والحياد ضروريان في الإجراءات التأديبية^(١٣).

(١٠) الطلب رقم ٥٨٦٨٨/١١، الحكم النهائي الصادر في ٢٠ شباط/فبراير ٢٠١٣، الفقرتان ١٣٢-١٣٣.

(١١) الحكم الصادر في ١ تموز/يوليه ٢٠١١، الفقرتان ١١٧-١١٨.

(١٢) الطلب رقم ٢١٧٢٢/١١، الحكم الصادر في ٩ كانون الثاني/يناير ٢٠١٣، الفقرتان ١٩٩ و ٢٠٥.

(١٣) الطلب رقم ٠٥/٢٢٣٣٠، الحكم الصادر في ٥ أيار/مايو ٢٠٠٩، الفقرة ٣٨.

٨٤- ولضمان استقلال القيمين على شؤون القضاء، يجب أن تكون آليات المساءلة وإجراءاتها محدودة التطبيق. وفيما يتعلق بالقضاة، تنص المعايير الدولية على عدم إمكانية اتخاذ أي تدابير تأديبية وعقوبات ضدهم إلا لأسباب مرتبطة بعجز أو سلوك يجعلهم غير مؤهلين للاضطلاع بمسؤولياتهم وفي الحالات المنصوص عليها في القانون^(١٤). وهكذا ينبغي ألا يكون عزل القضاة أو معاقبتهم مرتبطاً بارتكابهم أخطاء عن حسن نية أو عدم اتفاقهم مع تفسير خاص للقانون^(١٥). ويمكن تبرير إجراءات تأديب القضاة والمدعين العامين أو توقيفهم أو عزهم بإخلالهم المتواصل بواجباتهم أو اتسامهم بالإسراف أو تعمدهم القيام بسلوك سيء أثناء العمل، أو سلوك يسفر عن الإساءة إلى الأخلاقيات القضائية أو عن انتهاكها بصورة جوهرية. وعلى وجه الخصوص، يجب مساءلة القيمين على شؤون القضاء حسب الأصول عندما يتورطون في ممارسات فاسدة. والحقيقة أن استقلال القضاء والحصانة لا يعينان الإفلات من العقاب وانعدام المسؤولية.

٨٥- وأكدت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان هذا الموقف من خلال ما أبدته من قلق إزاء حالات الفساد المستشري في نظام القضاء. وأوصت اللجنة الدول الأطراف بأن تتخذ تدابير للقضاء على الفساد من خلال التحقيق مع من يزعم أنهم متورطون فيه، بمن فيهم القضاة الذين يجتمل تواطؤهم، ومقاضاتهم ومعاقبتهم^(١٦). وأشارت أيضاً إلى أنه في حال ثبت حدوث فساد، ينبغي أن يواجه المسؤولون الضالعون فيه عقوبات جنائية لا عقوبات تأديبية فحسب^(١٧).

٨٦- وفيما يتعلق بمهنة القانون، تشير المعايير الدولية إلى ضرورة أن تستند الإجراءات التأديبية إلى قواعد السلوك المهني^(١٨). وفي هذا السياق، ينبغي أن يكون المحامون خاضعين لعقوبات تأديبية ومدنية وجنائية فيما يتصل بواجباتهم ومسؤولياتهم المهنية بصفتهم عاملين في مجال إقامة العدل.

٨٧- وتؤيد المقررة الخاصة الرأي القائل إن القيمين على شؤون القضاء ينبغي مساءلتهم عن حالات سوء السلوك المهني التي تكون جسيمة ولا يعذر مرتكبوها وتخل أيضاً بسمعة القضاء^(١٩). لكن، حتى يتسنى للقضاة الاضطلاع بوظائفهم على نحو مستقل، ينبغي ألا يكونوا خاضعين لإجراءات أو عقوبات تأديبية مرتبطة بمنطوق قراراتهم أو أحكامهم

(١٤) المبادئ الأساسية لاستقلال القضاء، المبدأ ١٨.

(١٥) لجنة الحقوق الدولية، ٢٠٠٧، الصفحة ٥٥.

(١٦) انظر، على سبيل المثال، الوثيقة CCPR/C/TKM/CO/1، الصفحة ١٣؛ والوثيقة CCPR/C/CPV/CO/1، الصفحة ١٥؛ والوثيقة CCPR/C/PRY/CO/3، الفقرة ٢٣.

(١٧) انظر الوثيقة CCPR/C/YEM/CO/5، الفقرة ١٧.

(١٨) المبادئ الأساسية المتعلقة بدور المحامين، المبدأ ٢٦.

(١٩) توصيات كيبف بشأن استقلال القضاء في شرق أوروبا وجنوب القوقاز ووسط آسيا، الفقرة ٢٥.

أو فتاواهم القضائية أو أخطائهم القضائية أو انتقادهم للمحاكم^(٢٠). وتؤكد المقررة الخاصة أيضاً أهمية وضع مدونة لقواعد الأخلاق أو السلوك ينبغي أن توضع بمشاركة نقابات القيمين على شؤون القضاء وممثليهم وأن تطبق على نحو متسق وشفاف، مع مراعاة كاملة للضمانات الأساسية للمحاكمة العادلة والتقاضى وفق الأصول. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن يستفيدوا جميعاً من تدريب على واجبات ومسؤوليات كل قيم من القيمين على شؤون القضاء. والتثقيف وسيلة مهمة لتعزيز المساءلة من خلال التوعية بمدونات قواعد الأخلاق والسلوك والقواعد الإجرائية والعواقب المحتملة لانتهاك هذه القوانين. وبفضل تدريب وتثقيف مناسيين، يسهل على القيمين على شؤون القضاء الإقرار بأهمية التحلي بالكرامة والتزاهة ويتلقون توجيهات مناسبة للتصرف وفقاً لما يترتب على وظائفهم من واجبات ومسؤوليات.

المؤسسات والهيئات المعنية بالإشراف عن مساءلة نظام العدالة

٨٨- الغرض من وجود استقلال القيمين على شؤون القضاء وجهاز القضاء نفسه هو ضمان المساواة والإنصاف لمستخدمي المحاكم. ولهذا الغرض، يجب أن تكفل الدولة مساءلة العاملين في نظام القضاء ويجب وضع آليات وإجراءات مساءلة محدّدة وواضحة لمعالجة الشكاوى الرسمية أو حتى الانتقادات العامة لأعمال القيمين على شؤون القضاء وسلوكهم. وينبغي أن تسمح هذه الأدوات للقضاة والمدعين العامين والمحامين أيضاً بتبرير إجراءاتهم. وينبغي أن تكون الإجراءات شفافة ومحيدة وعادلة وموضوعية وألا تقوض مصداقية نظام العدالة برمتها؛ وينبغي ألا يخشى القيمون على شؤون القضاء العزل التعسفي أو التعرض لعقوبات.

٨٩- ولأن الجهاز القضائي موجود تحديداً لخدمة المصلحة العامة، فإنه يجب أن يخضع للرقابة العامة. ومن اللازم أن يتسنى للمتفاعلين من نظام القضاء تقييم ما إذا كان القضاة والمدعون العامين والمحامون يضطلعون بوظائفهم ومسؤولياتهم كما يجب وما إذا كان النظام نفسه يعمل بصورة مستقلة ومحيدة. ويمكن للمجتمع المدني أن يؤدي دوراً قيماً في هذا الصدد. فالجتمتع المدني إذ يرصد الأداء السليم لنظام القضاء يشجع على إقامة حوار بناء وشفاف بين القيمين على شؤون القضاء وباقي السلطات الحكومية وعامة الجمهور.

٩٠- وإلى جانب الرقابة العامة، ينبغي إنشاء هيئة مستقلة تُعنى في الآن ذاته بمساءلة القضاة والمدعين العامين وحماية استقلاليتهم. وينبغي أن تعزز هذه الهيئة الشفافية في جميع الإجراءات التأديبية وتزوّد المدعى عليهم بالضمانات الإجرائية، بما في ذلك الحق في توكيل محام وفي الطعن لدى محكمة عليا مختصة^(٢١).

(٢٠) المرجع نفسه.

(٢١) المرجع نفسه، الفقرة ٢٦.

٩١- وفي الواقع، أشارت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان إلى أنه يتعين على الدول إنشاء هيئة مستقلة معنية بتعيين القضاة وترقيتهم وتطبيق اللوائح التأديبية من أجل ضمان استقلال القضاء^(٢٢). كما أوصت اللجنة بضرورة أن تعزز الدول الأطراف استقلال القضاء بأن تنصّ على إخضاع سلوك القضاة لرقابة القضاء وضوابطه بدلاً من البرلمان^(٢٣).

٩٢- وتتباين تركيبة هذه الهيئات المستقلة وتنظيمها وولايتها من نظام قضائي إلى آخر، لكن ينبغي مراعاة بعض المبادئ التوجيهية العامة فيما يتعلق بأدائها لضمان عملها وفقاً للمعايير الدولية.

٩٣- ولكي تضطلع لجنة قضائية أو مجلس قضائي بمهامهما على نحو سليم، يفضل أن يكونا مؤلفين بالكامل من أعضاء في الجهاز القضائي، متقاعدین كانوا أم مداومين، مع أنه قد ينصح بضمهما لممثلين عن مهنة القانون أو الأوساط الأكاديمية. وينبغي ألا يسمح بأي تمثيل سياسي في أي منهما درءاً لتسييسهما وتفادياً للتأثيرات الخارجية التي يمكن أن تقوّض تنفيذ التدابير الرامية إلى ضمان استقلال القضاء وحياده وسيادته ومساءلته. وزيادة على ذلك، ينبغي أن تدير الهيئة المستقلة ميزانيتها الخاصة وتملك ما يكفي من الموارد البشرية والمالية للعمل باستقلالية. وينبغي أن تكون أيضاً خاضعة للمساءلة عن أنشطتها تفادياً للتصوّر العام الممكن بأن هذه السلطة تعمل فقط من أجل خدمة المصلحة الذاتية والحماية الذاتية للمهنة. والهيئات المستقلة المعنية بمساءلة المدّعين العامين تستطيع أن تتبع تنظيمًا مشابهاً لكن ينبغي تعديل تركيبتها.

٩٤- وفيما يتعلق بمهنة القانون، ينبغي إنشاء منظمة مهنية مستقلة أو نقابة محامين مستقلة لتمثيل مصالح المحامين، وتنظيم دخولهم المهنة، وحماية نزاهتهم المهنية، وتنفيذ الإجراءات التأديبية.

٩٥- وكما أُشير أعلاه، عادة ما تتولى السلطة التنفيذية أو السلطة القضائية أو نقابات المحامين تنظيم مهنة القانون ورصدها ومساءلة مزاوليها. وتشدّد المقررة الخاصة على أن تحكّم السلطة التنفيذية في رخص مزاوله المهنة وفي التدابير التأديبية يتعارض مع المبادئ الأساسية المتعلقة بدور المحامين.

٩٦- وقد أيدت المقررة الخاصة باستمرار وقوة إنشاء نقابة أو مجلس محامين يكونان مستقلين وذاتيين التنظيم للإشراف على عملية قبول المرشحين لمزاولة مهنة القانون وتوفير مدونة قواعد موحدة للأخلاق والسلوك وإنفاذ التدابير التأديبية، بما فيها الشطب من سجل هيئة المحاماة. ولن توفر هذه النقابة آلية لحماية أعضائها من التدخل غير المرير في عملها القانوني فحسب، وإنما أيضاً سلوك أعضائها وتبلغ عنه لضمان مساءلتهم وتطبيق التدابير التأديبية بصورة عادلة ومتسقة (A/HRC/23/43/Add.3، الفقرتان ٨٧ و٨٨).

(٢٢) انظر الوثيقة CCPR/C/ARM/CO/2-3، الفقرة ٢١.

(٢٣) انظر الوثيقة CCPR/CO/79/LKA، الفقرة ١٦.

رابعاً - مسؤولية الدولة والحق في الانتصاف

٩٧ - تقرّ المعايير الدولية والإقليمية بالمسؤولية المدنية للدولة بضمان سبل انتصاف فعالة للأشخاص الذين انتهكت حقوقهم الإنسانية بسبب إدامة خاطئة أو خطأ قضائي^(٢٤). وهو ما يعني إمكانية تحميل الدولة المسؤولية المدنية من خلال آليات مساءلة الأفراد والمؤسسات على حد سواء. وهكذا، قد يشمل التعويض بعض أشكال جبر الضرر الناجم عن خطأ شخصي يرتكبه أحد القضاة عند مزاوله وظيفته القضائية أو عن خطأ يتحمل مسؤوليته نظام القضاء برمته. وفي هذا السياق، يمكن أن تشمل سبل الانتصاف الفعالة اللجوء الفعلي إلى محكمة أو هيئة قضائية مختصة، والحق في حماية قضائية، واللجوء إلى المحاكم، والحصول على تعويضات عن إجراءات قضائية خاطئة.

٩٨ - وأكدت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في تعليقها العام رقم ٣٢ (٢٠٠٧) بشأن الحق في المساواة أمام المحاكم والهيئات القضائية وفي محاكمة عادلة أن من الضروري أن تقوم الدول بوضع تشريعات تضمن دفع التعويضات في الواقع وأن تُدفع في غضون فترة زمنية معقولة (الفقرة ٥٢). وفي قضية دومون ضد كندا، مثلاً، اعتبرت اللجنة أن تأخر الإجراءات المدنية لمدة تسع سنوات حرم الضحية من سبيل انتصاف فعال (البلاغ رقم ١٤٦٧/٢٠٠٦، الفقرة ٢٣-٦). وذكّرت اللجنة أيضاً في مناسبات عديدة بأن إخضاع قرارات المحكمة المنفذة لمراجعة قضائية يشكل وسيلة طعن استثنائية يتوقف اللجوء إليها على السلطة التقديرية للقاضي أو المدعي العام وتقتصر على مسائل القانون ولا تسمح بأي مراجعة للوقائع والأدلة^(٢٥).

٩٩ - وشددت اللجنة باستمرار على أن شرط استنفاد سبل الانتصاف المحلية لا ينطبق إلا إذا كانت تلك السبل فعالة ومتاحة^(٢٦). ويجب أن تقدم الدولة تفاصيل سبل الانتصاف المتاحة للضحية وأدلة تثبت أن هناك توقعات معقولة بأن تكون تلك السبل فعالة^(٢٧). وبالمثل، شددت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، في تعليقها العام رقم ٣١ (٢٠٠٤) بشأن طبيعة الالتزام القانوني العام المفروض على الدول الأطراف في العهد، على أن جميع سلطات الدولة (التنفيذية والتشريعية والقضائية)، وغيرها من السلطات العامة أو الحكومية، على أي مستوى من المستويات - الوطنية أو الإقليمية أو المحلية - توجد في وضع يستتبع مسؤولية الدولة الطرف في العهد (الفقرة ٤). وأضافت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أن الدول الأطراف

(٢٤) انظر مثلاً المادة ٨ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمادتين ٢ و ١٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

(٢٥) انظر مثلاً قضية سودالينكو ضد بيلاروس، البلاغ رقم ١٧٥٠/٢٠٠٨، الفقرة ٨-٣؛ وقضية كوفاليفا وآخرون ضد بيلاروس، البلاغ رقم ٢١٢٠/٢٠١١، الفقرة ١٠-٤.

(٢٦) تقرير لجنة حقوق الإنسان، الوثيقة A/68/40 (المجلد الأول)، الفقرة ١٦٣.

(٢٧) المرجع نفسه.

ينبغي أن توفر الجبر والتعويض المناسب للأفراد ولاحظت أن الجبر يمكن أن يشمل، حيثما كان ذلك مناسباً، رد الحق ورد الاعتبار وتدابير الترضية، مثل الاعتذارات العلنية والاحتفالات التذكارية العلنية وضمانات عدم التكرار وإدخال تغييرات على القوانين والممارسات ذات الصلة، فضلاً عن تقديم مرتكبي انتهاكات حقوق الإنسان إلى العدالة واتخاذ تدابير من أجل تجنب تكرار نوع الانتهاك الذي حدث (الفقرتان ١٦ و ١٧).

١٠٠- وحق الحصول على انتصاف منصوص عليه أيضاً في الصكوك غير الملزمة، مثل الإعلان المتعلق بالمبادئ الأساسية لتوفير العدالة لضحايا الجريمة وإساءة استعمال السلطة الذي ينص على أن التعويض يمكن أن يشمل الوصول إلى سبيل انتصاف قضائي أو اللجوء إلى المحكمة أو اللجوء إلى الهيئات الإدارية وغيرها من الهيئات. ويمكن أن يشمل أيضاً تسديد مبلغ لجبر ما وقع من ضرر أو خسارة ودفع النفقات المتكبدة نتيجة للإيذاء وتقديم الخدمات ورد الحقوق.

١٠١- والمبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في الانتصاف والجبر لضحايا الانتهاكات الجسدية للقانون الدولي لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي تذهب إلى أبعد من ذلك وتشرح أن الردّ ينبغي، متى أمكن ذلك، أن يعيد الضحية إلى وضعها الأصلي قبل وقوع الانتهاكات الجسدية لحقوقها. وتنص المبادئ على أنه ينبغي دفع التعويض عن أي ضرر يمكن تقييمه اقتصادياً، حسب الاقتضاء، وبما يتناسب مع جسامته الانتهاك وظروف كل حالة، من قبيل ما يلي: الضرر البدني أو العقلي؛ والفرص الضائعة، بما فيها فرص العمل والتعليم والمنافع الاجتماعية؛ والأضرار المعنوية؛ والتكاليف المترتبة على المساعدة القانونية أو مساعدة الخبراء والأدوية والخدمات الطبية والنفسية والاجتماعية. ويمكن أن تتضمن الترضية فرض عقوبات قضائية وإدارية على الأشخاص المسؤولين عن الانتهاكات، وضمانات لعدم التكرار تشمل على سبيل المثال تعزيز استقلال القضاء كوسيلة وقائية.

١٠٢- والاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية تشمل الحق في اللجوء إلى المحكمة (المادة ٦) كعنصر مهم من عناصر جبر الانتهاكات، والحق في سبيل انتصاف فعال (المادة ١٣)، والجبر (المادة ٤١). وعلاوة على ذلك، يشير البروتوكول ٧ الملحق بالاتفاقية إشارة واضحة إلى الحق في التعويض عن الإدانة الخاطئة (المادة ٣).

١٠٣- وفي النظام الأفريقي، يرد الحق في التعويض عن الخطأ القضائي أيضاً في المبادئ والتوجيهات العامة المتعلقة بالحق في محاكمة عادلة وفي المساعدة القانونية في أفريقيا (نون، ١٠ (ج)). وعلى نحو أكثر تحديداً، تشمل المبادئ سلسلة من التدابير التي يجب تنفيذها، بما فيها ضمان قدرة أي شخص تعرّض لاعتقال أو احتجاز غير قانونيين على طلب التعويض (ميم، ١ (ح)).

١٠٤- وفي النظام المشترك بين البلدان الأمريكية، تنص الاتفاقية الأمريكية بشأن حقوق الإنسان في مادتها ١٠ على الحق في الحصول على تعويض في حال وقوع خطأ قضائي، وفي مادتها ٢٥ على الحق في التمتع بحماية قضائية.

١٠٥- وتود المقررة الخاصة أن تناشد جميع الدول اعتماد وتنفيذ تعريف للاتصاف من خطأ قضائي يكون شاملاً ولا يقتصر على القضايا الجنائية، بهدف توفير سبل انتصاف فعالة للأشخاص الذين انتهكت حقوقهم الإنسانية.

خامساً - استنتاجات

١٠٦- تعني المساءلة، باعتبارها أحد مكونات سيادة القانون، أن لا أحداً فوق القانون، بمن فيهم القضاة والمدعون العامون والخامون. والغرض من وجود المساءلة القضائية هو تفادي أن يسلك القِيمون على شؤون القضاء سلوكاً سيئاً أو غير ملائم أو لا أخلاقياً وهكذا فهي ترتبط ارتباطاً وثيقاً باستقلال القضاء. واستقلال القضاء ليس مطلقاً وإنما يخضع لإطار تحدده المساءلة القضائية التي يجب أن تحترم بدورها المبادئ الأساسية لاستقلال القضاء وفصل السلطات، وأن تتمشى إجراءاتها مع المعايير الدولية المتمثلة في التقاضي وفق الأصول والمحاكمة العادلة.

١٠٧- ويمكن أن تتخذ المساءلة القانونية أشكالاً عديدة. فآلياتها وإجراءاتها ينبغي أن تشمل لا القِيمين على شؤون القضاء فحسب وإنما أيضاً نظام القضاء برمته. والمساءلة القضائية، إذ تتبنى في الوقت نفسه منظوراً فردياً ومؤسسياً، ينبغي أن تحترم المبادئ الأساسية لحقوق الإنسان، وتضمن إجراءات عادلة، وتتبع إجراءات واضحة ومعايير موضوعية منصوصاً عليها في القانون، وتستند إلى معايير السلوك المهني المعمول بها من أجل تفادي استخدامها كوسيلة للتدخل في عمل أعضاء الجهاز القضائي والنيل من استقلاليتهم ومن استقلال مهنة القانون.

١٠٨- ولا يزال تنفيذ المساءلة القضائية يواجه تحديات جساماً، من قبيل هيمنة جماعات المصلحة واستخدام هذه المساءلة كوسيلة للانتقام أو الضغط الخارجي والداخلي على القِيمين على شؤون القضاء، وغياب المعايير الدولية لمساعدة الدول على تجاوز هذه الصعوبات. وترى المقررة الخاصة أن الوقت قد حان لتضع الدول معايير دولية للمساءلة القانونية وتعتمدها بغرض توجيه وتأييد إنشاء نظم محلية للمساءلة القضائية تكون فعالة وموضوعية وشفافة ومتوافقة مع القانون الدولي لحقوق الإنسان.

سادساً- التوصيات

١٠٩- تقدم المقررة الخاصة التوصيات التالية بغية مساعدة الدول على وضع وتنفيذ تدابير ملائمة وفعالة لإنشاء آليات مساءلة قضائية تتفق والمبادئ الدولية لاستقلال القضاء ونزاهته.

الإطار القانوني الخاص بالمساءلة القضائية

١١٠- ينبغي أن تتعاون الدول على وضع واعتماد معايير دولية للمساءلة القضائية.

١١١- وينبغي أن تنظر الدول في سن تشريعات محددة على الصعيد المحلي تنشئ نظاماً شاملاً للمساءلة القضائية يتسم بالفعالية والموضوعية والشفافية ويتفق مع التزاماتها الدولية في مجال حقوق الإنسان.

أشكال المساءلة القضائية

١١٢- ينبغي وضع مجموعة واضحة من المعايير المتعلقة بكيفية ممارسة السلطات الرقابية للمساءلة بحيث لا يخضع القيمين على شؤون القضاء والمؤسسة القضائية للمساءلة تعسفاً.

١١٣- ولا بد أيضاً أن تحدد بوضوح العلاقة بين الفرد الذي يجب مساءلته والمنتدئ أو الهيئة أو المؤسسة التي يجب أن يساءل أمامها.

١١٤- وينبغي أيضاً أن تضع الدول مبادئ توجيهية دولية بشأن تطبيق الحصانة القضائية. وينبغي للدول أن تضع، وفقاً لتلك المبادئ التوجيهية، معايير محلية بشأن الحصانة القضائية تجنباً لحدوث تجاوزات.

المساءلة الفردية

١١٥- ينبغي أن تطبق المساءلة الفردية على جميع القيمين على شؤون القضاء، وهم القضاة والمدعون العامون والمحامون على جميع مستويات الحياة الوظيفية لكل منهم.

١١٦- وينبغي أن تشمل آليات المساءلة الفردية المحددة، على سبيل المثال لا الحصر، واجب كتابة قرارات أو آراء فردية معللة بلغة يفهمها المنتفعون بالعدالة؛ وإمكانية شرح الآراء الشخصية المتعلقة بالقانون والدستور للجمهور عامة؛ والإفصاح عن الأموال وغيرها من الأصول بواسطة نظام تسجيل رسمي.

١١٧- وينبغي أن تشمل المساءلة الفردية أيضاً سلوك القيمين على شؤون القضاء خارج نطاق العدالة وسائر أنشطتهم المهنية المسموح بها وحياتهم الخاصة.

١١٨- ويجب أن تتوفر للقيمين على شؤون القضاء قواعد سلوك وأخلاق واضحة لضمان تصرفهم وفقاً لمعايير مقبولة ثلاثم وظائفهم المهنية.

المساءلة المؤسسية

١١٩- ينبغي أن يخضع النظام القضائي برمته لآليات مساءلة للتأكد من استقلاله وكفاءته وموضوعيته ونزاهته.

١٢٠- وينبغي وضع مدونة لقواعد الأخلاق والسلوك لجميع القيمين على شؤون القضاء، وذلك بمشاركة نقاباتهم وممثليهم. وينبغي أن تطبق هذه المدونات على نحو متسق وشفاف وفي إطار الاحترام الكامل للضمانات الأساسية للمحاكمة العادلة والنقاضي وفق الأصول.

١٢١- وينبغي أن تحسن الدول شفافية النظام القضائي. وينبغي أن تكون الجلسات وعملية صنع القرار علنية للسماح بالتمحيص العام لعمل القيمين على شؤون القضاء. وينبغي أن تصدر القرارات كتابياً وتكون معللة وتُنشر على قواعد البيانات والمواقع الشبكية بحيث تكون متاحة حقاً بالجان.

١٢٢- وينبغي أيضاً أن تشمل شفافية النظام القضائي آليات تتصل بجهات منها السلطات الأخرى للدولة، والمجتمع المدني، ووسائل الإعلام، والشرطة، والمدعون العامون، ولجان حقوق الإنسان.

آليات وإجراءات المساءلة

١٢٣- ينبغي أن تحترم آليات وإجراءات المساءلة الضمانات الأساسية للمحاكمة العادلة والنقاضي وفق الأصول، وأن تتولّى تنفيذها هيئة مستقلة ونزيهة. وينبغي أن تقتصر إجراءات المساءلة على حالات التجاوزات المهنية الجسيمة التي لا تُغتفر والتي تخلّ أيضاً بسمعة القضاء.

١٢٤- وينبغي أن يقدم لجميع القيمين على شؤون القضاء تدريب وتهيئة بشأن مدونات قواعد الأخلاق والسلوك الخاصة بهم، والنظم الداخلية والنتائج المترتبة على خرق تلك القواعد.

المؤسسات والهيئات المكلفة بمراقبة مساءلة النظام القضائي

١٢٥- ينبغي أن يعهد بالمساءلة القضائية إلى هيئة مستقلة. ويجب أن تضطلع تلك الهيئة بمهمة حماية استقلال القضاء وتعزيز المساءلة القضائية.

١٢٦- وبخصوص الجهاز القضائي، يجب أن تكون الهيئة المستقلة مؤلفة بالكامل من قضاة متقاعدين أو مداومين، رغم أنه قد يُنصح بأن تكون مهنة القانون أو الأوساط الأكاديمية ممثلة إلى حد ما. وينبغي ألا يسمح بأي تمثيل سياسي. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن تدير الهيئة المستقلة ميزانيتها الخاصة وأن تملك ما يكفي من الموارد البشرية والمالية لأداء ولايتها وتحمل المسؤولية عن أنشطتها.

١٢٧- ويمكن للهيئات المستقلة المكلفة بمساءلة المدعين العامين أن تقوم على التنظيم ذاته الذي تقوم عليه نظيرتها المعنية بالقضاة.

١٢٨- وينبغي إنشاء منظمة مهنية مستقلة لتمثيل مصالح المحامين، ومراقبة عملية قبول المرشحين لمزاولة المهنة، وتشجيع تعليمهم وتدريبهم المستمرين، وحماية نزاهتهم المهنية، وإنفاذ الإجراءات التأديبية إنفاذاً عادلاً ومتسقاً.

١٢٩- وينبغي أن يكفل للقضاة والمدعين العامين والمحامين على السواء الحق في أن تعيد هيئة قضائية أعلى درجة النظر في القرارات التأديبية الصادرة في حقهم.

مسؤولية الدولة وحق الانتصاف

١٣٠- تتحمل الدولة المسؤولية عن الجهاز القضائي والنظام القضائي برمته. لذا ينبغي للدولة أن توفر سبل انتصاف فعالة للأفراد الذين لحقهم ضرر بسبب إدانات خاطئة أو أي إساءة أخرى في إقامة العدل.