

مجلس حقوق الإنسان

الدورة الثامنة والثلاثون

١٨ حزيران/يونيه - ٦ تموز/يوليه ٢٠١٨

البند ٣ من جدول الأعمال

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

تقرير المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة والمحامين

مذكرة مقدمة من الأمانة

تشرف الأمانة بأن تحيل إلى مجلس حقوق الإنسان تقرير المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة والمحامين، الذي أُعد عملاً بقراري المجلس ١١/٣٥ و ٧/٢٦. وتتمارس مجالس القضاء دوراً أساسياً في ضمان استقلال القضاء والإدارة الذاتية لشؤونهم. والأساس المنطقي الكامن وراء إنشاء هذه المجالس هو الحاجة إلى تخصيص القضاء والإجراءات المهنية القضائية من الضغوط السياسية الخارجية. وبالإضافة إلى المهمة الرئيسية لمجالس القضاء المتمثلة في حماية استقلال القضاء، عُهد إلى عدد متزايد من هذه المجالس بسلطات بعيدة المدى في مجالات تعزيز كفاءة القضاء وجودته، وترشيد إقامة العدل وإدارة المحاكم، وعملية الميزنة.

ويبين المقرر الخاص في التقرير أنه لا يوجد نموذج واحد لمجلس القضاء يناسب الجميع. إذ تنشأ كل هيئة قضائية من نظام قانوني ذي جذور تاريخية وثقافية واجتماعية مختلفة؛ ويختلف الدور المحدد لكل هيئة من بلد إلى آخر. ويبين المقرر الخاص أن عدد مجالس القضاء قد ازداد بدرجة كبيرة في العقود الأخيرة، ويُقدَّر أن أكثر من ٧٠ في المائة من بلدان العالم لديها الآن شكل من أشكال مجلس القضاء. وهذا مجال يفتقر إلى بيانات إحصائية على المستوى العالمي، ما يجعل من الصعب تقييم الاتجاهات العالمية.

كما يبين المقرر الخاص أنه على الرغم من الزيادة في عدد مجالس القضاء في جميع مناطق العالم، يوجد نقص على الصعيد الدولي في المعايير القانونية الدولية المكرّسة تحديداً لدور مجالس القضاء وتكوينها ومهامها. فالمبادئ الأساسية المتعلقة باستقلال السلطة القضائية لا تتضمن أي حكم مكرّس تحديداً لمجالس القضاء. وجرى الاضطلاع في أوروبا بأكثر الجهود



شمولاً لوضع معايير دنيا فيما يتعلق بإنشاء مجالس القضاء وعضويتها ودورها، وذلك تحت رعاية مجلس أوروبا.

وفي ضوء المعايير الدولية والإقليمية القائمة، واستناداً إلى المساهمات الواردة من الدول ومن الجهات الفاعلة غير الحكومية، يقدم المقرر الخاص بعض التوصيات المتعلقة بإنشاء مجالس القضاء وتكوينها ومهامها. ولا تهدف هذه التوصيات إلى تحديد "نموذج مثالي" لمجلس القضاء الوطني، بل تسعى بالأحرى إلى تحديد مبادئ مشتركة واتجاهات عامة وممارسات جيدة لضمان استقلال هذه الهيئات، حيثما وُجدت، وضمان فعاليتها في تصريف مهامها باعتبارها ضامنة لاستقلال القضاء.

تقرير المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة والمحامين

المحتويات

الصفحة		
٣	.....	أولاً - مقدمة
٣	.....	ثانياً - نظرة عامة
٧	.....	ثالثاً - المعايير القانونية
٧	.....	ألف - المعايير الدولية
٧	.....	باء - المعايير الإقليمية
٩	.....	رابعاً - مجالس القضاة: المبادئ العامة
٩	.....	ألف - تعريف
١٠	.....	باء - المهمة العامة
١١	.....	جيم - المؤسسة المعنية
١٢	.....	خامساً - واجبات ومسؤوليات مجالس القضاة
١٣	.....	ألف - اختيار القضاة وتعيينهم وترقيتهم
١٥	.....	باء - إدارة المحاكم والرقابة على الميزانية
١٦	.....	جيم - الإجراءات التأديبية والمساءلة
١٧	.....	سادساً - تكوين مجالس القضاة
٢١	.....	سابعاً - استنتاجات
٢٢	.....	ثامناً - التوصيات
		المرفق
٢٦	.....	قائمة بأسماء الجهات المحيية على الاستبيان

أولاً - مقدمة

- ١- هذا هو التقرير الثاني المقدم من المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة والمحامين، ديفغو غارسيا - سايان، عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ١١/٣٥.
- ٢- ويركز هذا التقرير على الدور الذي تؤديه مجالس القضاة و/أو الهيئات الأخرى المستقلة عن السلطتين التنفيذية والتشريعية في ضمان استقلال القضاة.
- ٣- وعند إعداد هذا التقرير، دعا المقرر الخاص إلى تقديم مساهمات من كل من: الدول، والآليات الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان، والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، ومجالس القضاة، والمجتمع المدني. وطلب المقرر الخاص معلومات عن وجود هيئة أو آلية وطنية مسؤولة عن ضمان استقلال القضاة؛ وعن تكوين هذه الهيئة أو الآلية وإجراءات تعيين أعضائها؛ واختصاصات هذه الهيئة أو الآلية فيما يتصل بجميع القرارات المتعلقة بالشؤون المهنية للقضاة (الاختيار والتعيين والترقية والوقف عن العمل والعزل).
- ٤- وحتى وقت كتابة هذا التقرير، تلقى المقرر الخاص ما مجموعه ٧٧ رداً. ويود المقرر الخاص أن ينقل خالص امتنانه إلى جميع الدول والجهات الفاعلة غير الحكومية التي قدمت مساهمات من أجل إعداد التقرير. ويحتوي المرفق على قائمة كاملة بالجهات الحبيبة. وجميع المساهمات المقدمة متاحة على الموقع الشبكي لمفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان.
- ٥- ويود المقرر الخاص أن يشكر المكتب الاستشاري لحقوق الإنسان التابع لمركز بحوث وتعليم حقوق الإنسان بجامعة أوتاوا على الدعم المتواصل المقدم منه في البحوث المتعلقة بهذا التقرير وفي صياغته.
- ٦- كما يعرب المقرر الخاص عن تقديره للاقتراحات التي تلقتها مجموعة من ٣٠ منظمة من الأمريكتين في اجتماع نُظّم في ليما في ١٣ نيسان/أبريل ٢٠١٨ من مؤسسة المحاكمة العادلة طبقاً للأصول.

ثانياً - نظرة عامة

- ٧- يمثل استقلال القضاة عنصراً أساسياً من عناصر الحق في محاكمة عادلة وسيادة القانون. واشتراط استقلال القضاة ونزاهتهم ليس ميزة أو مزية ممنوحة لهم من أجل مصلحتهم الخاصة، بل هو أمر يُبرَّر بالحاجة إلى تمكين القضاة من الاضطلاع بدورهم كحماة لسيادة القانون ولحقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس. وعلى هذا النحو، ينبغي أن يعتبر كل مواطن استقلال القضاة ضماناً للحقيقة والحرية واحترام حقوق الإنسان والعدالة النزيهة الخالية من التأثير الخارجي.
- ٨- واستقلال القضاة هو نتيجة طبيعية للمبدأ الديمقراطي المتعلق بالفصل بين السلطات، ووفقاً له فإن السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والسلطة القضائية تشكل ثلاثة فروع للحكومة منفصلة ومستقلة. ووفقاً لهذا المبدأ، فإن كل جهاز من الأجهزة المختلفة للدولة يضطلع بمسؤوليات حصرية ومحددة، ولا يجوز لأي فرع من فروع السلطة التدخل في مجالات سيطرة الفرع الآخر.

٩- وتنص المعايير الدولية على أن من واجب جميع المؤسسات الحكومية والمؤسسات الأخرى احترام ومراعاة استقلال السلطة القضائية، واعتماد جميع التدابير المناسبة لضمان أن يكون بوسع القضاة الفصل في المسائل المعروضة عليهم بنزاهة ودون أي تأثيرات أو ضغوط أو تدخلات غير مناسبة.

١٠- ولضمان استقلال القضاء، أنشأت بعض البلدان هيئات قضائية تدير نفسها بنفسها، مثل مجالس القضاء، من أجل حماية وتعزيز استقلال القضاء والإدارة الذاتية لشؤونه. وكان الأساس المنطقي الكامن وراء إنشاء هذه المجالس هو الحاجة إلى تحصين القضاء والإجراءات المهنية القضائية من الضغوط السياسية، ولا سيما تلك التي يمارسها الفرع التنفيذي للحكم.

١١- وتوجد مجالس قضاء في كل من نظامي القانون المدني والقانون العام، ولكنها تشكل سمة بارزة بشكل خاص في الثقافات القانونية المتصرفة بتقاليد القانون المدني. فقد أنشئ أول مجلس أعلى للقضاء (Conseil Supérieur de la Magistrature) في فرنسا في عام ١٨٨٣؛ وأصبح هذا المجلس جهازاً دستورياً مستقلاً في عام ١٩٤٦، ولكن قلة فقط من أعضائه (٤ من أصل ١٢) كانوا قضاة يُنتخبون مباشرة من أقرانهم. وحذا العديد من بلدان أوروبا الغربية حذو فرنسا في إنشاء مجالس إشرافية تسعى إلى ضمان استقلال القضاء. وفي عام ١٩٤٨، أصبح المجلس الأعلى للقضاء في إيطاليا هو أول مجلس للقضاء يحصن السلطة القضائية تحصيماً كاملاً من أي تدخل خارجي.

١٢- ولا يوجد نموذج واحد لمجلس القضاء يناسب الجميع. إذ تنشأ كل هيئة قضائية من نظام قانوني ذي جذور تاريخية وثقافية واجتماعية مختلفة. ومع ذلك، يجب أن تخضع جميع المجالس لنفس المبادئ العامة المتعلقة باستقلال القضاء وتقسيم السلطات بين فروع الحكومة.

١٣- وقد اتبعت البلدان اتجاهاً رئيسيين فيما يخص إنشاء مجالس للقضاء، تبعاً لما إذا كانت مسؤوليات هذه المجالس تركز في المقام الأول على الشؤون المهنية القضائية أو على إدارة عمليات المحاكم. وفي عام ١٩٩٩، ميّزت دراسة عن مجالس القضاء المختلفة في الاتحاد الأوروبي بين نموذج جنوب أوروبا، حيث كان هذا الجهاز متجذراً دستورياً ولم يرقم إلا بمهام أساسية في مجال حماية استقلال القضاء (على سبيل المثال، فيما يتعلق بتعيين القضاة وبالإجراءات التأديبية ضدهم)، ونموذج أوروبا الشمالية، حيث كان لدى المجلس سلطات واسعة المدى في مجالات الإدارة وإدارة المحاكم وعملية الميزنة^(١). وفي حين أن البلدان في أوروبا الغربية تتبع هذا التمييز بشكل دقيق إلى حد ما، فإن بلداناً أخرى في جميع أنحاء العالم تميل إلى اقتباس جوانب من كلا النموذجين. وأصبحت مجموعة السلطات والمسؤوليات الممنوحة لمجلس القضاء تختلف من بلد إلى آخر بدرجة مرتفعة وكثيراً ما تكون عبارة عن تشكيلة متباينة من هذين النموذجين^(٢).

١٤- وفي العقود الأخيرة، ازداد عدد مجالس القضاء زيادة كبيرة في وسط وشرق أوروبا وأمريكا اللاتينية وأفريقيا والشرق الأوسط، وتفيد التقديرات أن أكثر من ٧٠ في المائة من

(١) W. Voermans and Pim Albers, *Councils for the Judiciary in EU Countries*, European Commission .for the Efficiency of Justice (Strasbourg, Council of Europe, 2003), p. 12

(٢) Violaine Autheman and Sandra Elena, *Global Best Practices: Judicial Councils — Lessons Learned from Europe and Latin America*, Rule of Law White Paper Series, No. 2 (Arlington, International Foundation for Electoral Systems, April 2004), pp. 5-6

البلدان في العالم لديها حتى الآن شكل من أشكال مجلس القضاء. بيد أن هذا هو أحد المجالات التي يُفتقر فيها إلى بيانات إحصائية على الصعيد العالمي، ما يجعل من الصعب تقييم الاتجاهات العالمية في هذا الصدد.

١٥- ويوجد لدى جميع مجالس القضاء تجارب وتحديات مشتركة وهي تخضع لنفس المبادئ العامة. وباعتبار مجالس القضاء هيئات قضائية رئيسية، فإنه يُفترض فيها أن تمارس دوراً محورياً في ضمان استقلال القضاء. ومن المفترض أن تعمل هذه المجالس كوسطاء بين الحكومة والسلطة القضائية، وأن تعمل باستقلال ذاتي داخل النظم القضائية لبلداتها المعنية لكي تكفل، في جملة أمور، الحفاظ على سيادة القانون وحماية وتعزيز حقوق الإنسان والحريات الأساسية.

١٦- ولكل هيئة من هيئات إدارة القضاء دور محدد يختلف من بلد إلى آخر، تبعاً للمشاكل المحددة التي يُفترض أن تعالجها كل مؤسسة من هذا القبيل. ففي بعض البلدان، يتمثل التحدي الرئيسي في التصدي للهيمنة على السلطة القضائية من جانب السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية أو الأحزاب السياسية؛ وفي بلدان أخرى، تتمثل الوظيفة الرئيسية لمجلس القضاء في الحد من الوظيفة الإشرافية التي تمارسها المحكمة العليا، التي يُنظر إليها على أنها تشكل تحكماً مفرطاً في قضاة المحاكم الأدنى. وفي مجموعة أخرى من البلدان، يجري إنشاء مجالس قضاء بغية تحسين فعالية وكفاءة السلطة القضائية عن طريق نقل إدارة الشؤون الإدارية من السلطة القضائية إلى هيئة مستقلة عن نظام المحاكم^(٣).

١٧- ومنذ إنشاء ولاية المقرر الخاص هذه، سلط العديد من المقررين الخاصين الضوء على الدور الحاسم الأهمية الذي تؤديه مجالس القضاء في ضمان استقلال القضاء، وأوصوا بأن تنظر الدول الأعضاء في إنشاء هيئة مستقلة تكون مسؤولة عن اختيار القضاة واتخاذ الإجراءات التأديبية بحقهم، واعتماد تدابير مناسبة لضمان أن يكون تكوينها جماعياً ومتوازناً (انظر الوثيقة A/HRC/11/41، الفقرات ٢٤-٣٠ و ٩٧). وأدرجت اعتبارات مماثلة في تقارير سابقة بشأن المساءلة القضائية (انظر الوثيقة A/HRC/26/32، الفقرات ٨٨-٩٣ و ١٢٥-١٢٦) والتعليم المستمر للقضاة (انظر الوثيقة A/HRC/14/26، الفقرة ٥٣)، كما أُدرجت هذه الاعتبارات في عدد من تقارير البعثات القطرية (مثلاً الوثائق: A/HRC/35/31/Add.1، و A/HRC/32/34/Add.1، و A/HRC/23/43/Add.3، و A/HRC/23/43/Add.1).

١٨- بيد أن إنشاء مجلس للقضاء ليس كافياً في حد ذاته لضمان استقلال القضاء وتعزيز المساءلة القضائية. فمن أجل تمكين مجلس من هذا القبيل من أداء دوره كضامن لاستقلال القضاء، يكون من المهم ضمان منحه سلطات واسعة في جميع الجوانب المتعلقة بالشؤون المهنية القضائية، وضمان أن تُسهم بنيتها المؤسسية وتكوينه في تحصين القضاء والإجراءات المهنية القضائية من الضغط السياسي الخارجي.

١٩- وقد جاء في عدد من تقارير البعثات أن المقرر الخاص وأسلافه قد حددوا عيوباً خطيرة في هيكل مجالس القضاء وتكوينها ومسؤولياتها تقوّض قدرتها على تعزيز استقلال القضاء (انظر، على سبيل المثال، التقارير المتعلقة ببولندا (الوثيقة A/HRC/38/38/Add.1،

(٣) United States Agency for International Development, Office of Democracy and Governance, *Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality — Revised Edition* (Washington, D.C., January 2002), p. 16

الفقرات ٦٣-٧٠ و٨٥)؛ وغينيا - بيساو (الوثيقة A/HRC/32/34/Add.1، الفقرات ١١ و٣٥-٣٦ و١١٠)؛ وملديف (الوثيقة A/HRC/23/43/Add.3، الفقرات ٤٤-٤٧ و٩٩)؛ والسلفادور (الوثيقة A/HRC/23/43/Add.1، الفقرات ٤٩، و٥١-٥٥، و٦١-٦٣، و١١٣، و١١٩). وفي هذه الحالات وفي حالات أخرى، لم يؤدّ إنشاء مجلس للقضاء إلى إدخال تحسينات جوهرية في تحصين السلطة القضائية من السيطرة والتدخلات السياسية.

٢٠- وفي هذا التقرير، يقوم المقرر الخاص بتقييم المعايير الدولية والإقليمية الحالية المتعلقة بمجالس القضاء أو بالهيئات المستقلة والمدارة ذاتياً التي أنشئت على الصعيد الوطني لتعزيز وتقوية استقلال القضاء. والهدف المتوخى ليس هو تحديد "نموذج مثالي" لمجلس القضاء أو تقديم تحليل شامل لفعالية هذه المؤسسات في ضمان استقلالية القضاء ومساءلته. واستناداً إلى المساهمات الواردة، يسعى التقرير إلى تحديد مبادئ مشتركة لضمان استقلال هذه الهيئات، حيثما وُجدت، وتحديد الممارسات الجيدة المتعلقة برسالتها وتكوينها ومهامها.

ثالثاً- المعايير القانونية

ألف- المعايير الدولية

٢١- تورد المبادئ الأساسية المتعلقة باستقلال السلطة القضائية قائمة بالتدابير التي يتعين على الدول اعتمادها لضمان استقلال السلطة القضائية على الصعيد الوطني. وهي تتطلب أن تكفل الدولة استقلال السلطة القضائية وأن تكرسه في دستور البلد أو قوانينه، وتؤكد من جديد أن من واجب جميع المؤسسات الحكومية وغيرها من المؤسسات احترام ومراعاة استقلال السلطة القضائية (المبدأ ١). كما تتضمن هذه المبادئ أحكاماً محددة بشأن مركز القضاة، بما في ذلك استقلالهم وحيادهم (المبدأ ٢ و٤)، والمؤهلات والتعيين (المبدأ ١٠)، وشروط الخدمة والأجر (المبدأ ١١)، والأمن الوظيفي (المبدأ ١٢)، والترقية (المبدأ ١٣)، وإسناد القضايا (المبدأ ١٤)، والإجراءات التأديبية ضد القضاة (المبادئ ١٧ إلى ٢٠). غير أن المبادئ الأساسية لا تتضمن أي حكم محدد بشأن إنشاء مجالس القضاء.

٢٢- وعلى الصعيد العالمي، لا ينص ميثاق القضاة العالمي المنقح إلا على إنشاء "مجلس للقضاء، أو هيئة مماثلة أخرى... فيما عدا البلدان التي يُضمن فيها هذا الاستقلال تقليدياً بوسائل أخرى"، وهو يتضمن أحكاماً محددة تتعلق بتكوين هذه الهيئة واختصاصاتها في مجالات توظيف القضاة وتدريبهم وتعيينهم وترقيتهم وممارسة الإجراءات التأديبية بحقهم^(٤).

باء- المعايير الإقليمية

٢٣- يجري التعامل مع المهام العامة لمجالس القضاء وتكوينها واختصاصاتها الأساسية في عدد من المبادئ والمبادئ التوجيهية والتوصيات المعتمدة من رابطات القضاة أو مؤتمرات قمتهم على

(٤) Universal Charter of the Judge, approved by the Central Council of the International Association of Judges in Taipei, Taiwan Province of China on 17 November 1999 and updated in Santiago on 14 November 2017.

الصعيد الإقليمي. ولا تركز بعض هذه الصكوك إلا على التعيينات القضائية^(٥)، في حين يقدم البعض الآخر تحليلاً أكثر شمولاً للدور الذي ينبغي أن تؤديه مجالس القضاء في ضمان استقلال القضاء وإدارته الذاتية لشؤون^(٦).

٢٤- وقد اضطلع في أوروبا، تحت إشراف مجلس أوروبا، بأكثر الجهود شمولاً بهدف وضع معايير دنيا فيما يتعلق بإنشاء مجالس القضاء وعضويتها ودورها. وركزت هذه الجهود في بادئ الأمر على الحاجة إلى ضمان أن يجري اختيار القضاة وتطويرهم الوظيفي عن طريق "تدخل سلطة مستقلة عن السلطتين التنفيذية والتشريعية يكون نصف أعضائها على الأقل من القضاة المنتخبين من جانب أقرانهم عقب اتباع الأساليب التي تضمن أوسع تمثيل للسلطة القضائية"^(٧).

٢٥- وقد كُملت هذه الصكوك الآن بمعايير أكثر تفصيلاً تتعلق بتكوين مجالس القضاء ومهامها. ففي عام ٢٠٠٧، اعتمد المجلس الاستشاري للقضاة الأوروبيين، بناء على طلب من اللجنة الوزارية لمجلس أوروبا، رأياً بشأن عمل مجلس القضاء في خدمة المجتمع. ويقدم هذا الرأي تحليلاً شاملاً لتكوين مجالس القضاء ومهامها^(٨). كما يوصي الميثاق الأعظم للقضاة، الذي اعتمده المجلس الاستشاري في عام ٢٠١٠، بإنشاء "مجلس للقضاء أو هيئة محددة أخرى تكون نفسها مستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، ومعهود إليها باختصاصات واسعة بشأن [مركز القضاة] وكذلك بشأن تنظيم المؤسسات القضائية وأدائها لعملها وصورتها"^(٩). وفي عام ٢٠١٠، اعتمدت اللجنة الوزارية لمجلس أوروبا توصية جديدة بشأن استقلال القضاء، شملت فصلاً محدداً بشأن مجالس القضاء، فضلاً عن اشتغالها على أحكام مفصلة بشأن سلطاتها ومهامها^(١٠).

٢٦- وفي عام ٢٠١٣، نشرت "لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان" تقريراً عن ضمانات استقلال العاملين في مجال القضاء في الأمريكتين، تتضمن فرعاً محدداً عن أجهزة الحوكمة

(٥) انظر: The Beijing Statement of Principles of the Independence of the Judiciary in the LAWASIA [Law Association for Asia and the Pacific] Region, adopted at the 6th Conference of Chief Justices of Asia and the Pacific, held in Beijing on 19 August 1995; and the Commonwealth's Latimer House Guidelines on Parliamentary Supremacy and Judicial Independence, adopted on 19 June 1998.

(٦) انظر: The Istanbul Declaration on Transparency in the Judicial Process, adopted by the Conference of Chief Justices and Senior Justices of the Asian Region, held in Istanbul from 20 to 22 November 2013; and the Office for Democratic Institutions and Human Rights of the Organization for Security and Cooperation in Europe, Kyiv Recommendations on Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia: Judicial Administration, Selection and Accountability, 2010 (hereinafter, "Kyiv Recommendations on Judicial Independence")

(٧) انظر: Council of Europe, European Charter on the Statute of Judges, 1998, art. 1.3. See also the Council of Europe Committee of Ministers, recommendation No. R (94) 12 on the independence, efficiency and role of judges, 1994, principle 1, para. 2 (c)

(٨) Consultative Council of European Judges, opinion No. 10 (2007) on the council for the judiciary at the service of society, 23 November 2007 (hereinafter, "opinion No. 10 of the Consultative Council of European Judges")

(٩) انظر: Magna Carta of Judges (Fundamental Principles), adopted at the 11th plenary meeting of the Consultative Council of European Judges, held in Strasbourg, France, from 17 to 19 November 2010, para. 13

(١٠) Council of Europe Committee of Ministers, recommendation CM/Rec(2010)12 on judges: independence, efficiency and responsibilities, 2010

والإدارة فيما يتعلق بمؤلاء العاملين^(١١). وأشارت اللجنة إلى أنه رغم عدم وجود أي حكم من أحكام القانون الدولي يتطلب إنشاء مثل هذه الهيئة، فإن إنشاء هيئات مستقلة مكلفة بإدارة السلطة القضائية وحوكمتها هو "ممارسة من أفضل الممارسات لتعزيز استقلالها"، وحثت الدول التي ليس لديها مثل هذه الهيئات على "إنشائها ومنحها الضمانات التي تمكنها من أن تؤدي بشكل مستقل كل مهمة من المهام الموكلة إليها"، بالطريقة التي تقضي بها معايير القانون الدولي (الفقرة ٢٤٨).

رابعاً- مجالس القضاء: المبادئ العامة

ألف- تعريف

٢٧- لا يوجد تعريف متفق عليه بصورة عامة لمجلس القضاء. وتعرّف اللجنة الوزارية، في توصيتها المتعلقة بالاستقلال القضائي التي اعتمدت في عام ٢٠١٠ "مجالس القضاء" بأنها "هيئات مستقلة... تسعى إلى حماية استقلال القضاء وفراى القضاة وبالتالي تعزيز أداء النظام القضائي لمهامه بصورة فعالة" (الفقرة ٢٦). أما توصيات كيف المتعلقة باستقلال القضاء في أوروبا الشرقية وجنوب القوقاز وآسيا الوسطى فتعرّف "مجالس القضاء" بأنها "هيئات يُعهد إليها بمهام محددة تتعلق بإدارة القضاء وكفاءات مستقلة لضمان استقلال القضاء" (الفقرة ٢). ولا تقدم الصكوك القانونية الأخرى تعريفاً ماهية مجلس القضاء، فهي تركز ببساطة على المتطلبات الضرورية التي يجب أن تتمتع بها هذه المؤسسات، أي الاستقلال عن السلطتين التنفيذية والتشريعية وأن تكون نسبة كبيرة من أعضائها مكونة من أعضاء السلطة القضائية.

٢٨- وينعكس تنوع النظم القانونية في الاختيار الذي يأخذ به المشرع بشأن أسماء السلطات المكلفة بحماية استقلال القضاء على الصعيد الوطني. ففي دول القانون المدني، يشار بصورة عامة إلى هذه الهيئات باسم "المجلس القضائي"^(١٢)، أو "مجلس القضاء"^(١٣)، أو "المجلس القضائي الأعلى/الأسمى"^(١٤) أو "المجلس الأعلى للقضاء"^(١٥). أما في بلدان القانون العام، فيشار إليها عموماً باسم "لجنة الخدمات القضائية". بيد أنه تُستخدم مصطلحات أخرى، مثل "لجنة الخدمات القضائية والقانونية"^(١٦)، و"مجلس الشؤون الإدارية للقضاء"^(١٧)، و"المجلس العام للقضاء"^(١٨)، و"مجلس القضاء والمحامين"^(١٩). وفي بعض الحالات، يعتمد اسم الهيئة على المهام المحددة الموكلة إليها (مثل مجلس أو لجنة أو هيئة التعيينات القضائية)^(٢٠)، "لجنة فحص

(١١) انظر: Inter-American Commission on Human Rights, "Guarantees for the independence of justice operators: towards strengthening access to justice and the rule of law in the Americas" (December 2013), paras. 240-248.

(١٢) الأردن، وسلوفاكيا، وكوستاريكا، ونيبال، وهنغاريا.

(١٣) بوليفيا (جمهورية - المتعددة القوميات)، والسلفادور، ولاتفيا.

(١٤) الجزائر، وأندورا، وتوغو، واليونان.

(١٥) إيطاليا، وبلجيكا، وجورجيا، وصربيا.

(١٦) موريشيوس.

(١٧) عمان.

(١٨) منغوليا.

(١٩) الفلبين.

(٢٠) آيرلندا، والداغرك، ومالطة، والنرويج، واليابان.

القضاة"^(٢١)، و"مجلس المقترحات المتعلقة بالقضاة"^(٢٢)، "لجنة شؤون القضاة"^(٢٣) و"لجنة التحقيق القضائي"^(٢٤).

٢٩- وفي هذا التقرير، يستخدم المقرر الخاص مصطلح "مجلس القضاة" للإشارة إلى شتى الهيئات المستقلة وهيئات الإدارة الذاتية التي أنشئت على الصعيد الوطني لضمان استقلال فرادى القضاة والسلطة القضائية ككل.

٣٠- وبالإضافة إلى مسؤوليات مجالس القضاة المتعلقة بصون استقلال القضاة، فإن بعض هذه المجالس مسؤولة أيضاً عن وكلاء النيابة^(٢٥). ويركّز هذا التقرير فقط على دور ووظائف مجالس القضاة فيما يتعلق بالقضاة. أما المسائل المتعلقة بمركز وكلاء النيابة، بما في ذلك تعيينهم وترقيتهم وبناء قدراتهم وانضباطهم، وكذلك تنظيم وعمل المجالس الوطنية للنيابة العامة أو الهيئات المستقلة المناظرة، فقد جرى تناولها في تقرير سابق كُرس بصورة محددة لاستقلال ونزاهة وكلاء وخدمات النيابة العامة (الوثيقة A/HRC/20/19).

٣١- ولم تقم جميع الدول التي ردت على الاستبيان بإنشاء هيئة أو آلية وطنية مكلفة باختيار القضاة أو تعيينهم أو ترقيتهم أو نقلهم أو وقفهم عن العمل أو عزلهم. وذكرت بعض الدول المحيية أن هذه المهام تضطلع بها سلطات أخرى في بلدانها^(٢٦).

باء- المهمة العامة

٣٢- تبين الردود الواردة على الاستبيان أن الهدف الرئيسي لمعظم مجالس القضاة هو حماية استقلال النظام القضائي واستقلال فرادى القضاة.

٣٣- ومجالس القضاة هدف عام آخر، ألا وهو تعزيز كفاءة القضاء وجودته. ويرتبط هذا الهدف ارتباطاً وثيقاً بتعزيز استقلال القضاء، بالنظر إلى أن نقل المهام الإدارية إلى مجلس للقضاة مستقل عن السلطة التنفيذية يحد من التدخل الخارجي في إقامة العدل.

٣٤- وفي كثير من البلدان الأوروبية، بما فيها تلك التي نشأت فيها مجالس القضاة، لم يُدرج تحسين إدارة الشؤون الإدارية ضمن مهام هذه الهيئات وظل في يدي وزارة العدل. وعلى العكس من ذلك، فإن تحسين إدارة الشؤون الإدارية والرقابة على الميزانية القضائية والموظفين قد شكل السبب الرئيسي لإنشاء مجالس القضاة في بعض بلدان شمال أوروبا (مثل الدانمرك والسويد)، وكذلك في عدد من بلدان أمريكا اللاتينية^(٢٧).

٣٥- أما الهدف الثالث المنشود من وراء إنشاء مجلس للقضاة فيتمثل في تحقيق التوازن بين استقلال القضاء والإدارة الذاتية لشؤونه من ناحية، ومساءلة القضاة والسلطة القضائية من الناحية الأخرى. وتوصي المعايير الإقليمية المتعلقة باستقلال السلطة القضائية بأن يُعهد إلى

(٢١) إستونيا، وليتوانيا.

(٢٢) السويد.

(٢٣) جمهورية كوريا.

(٢٤) ليبيريا.

(٢٥) إيطاليا، وبلغاريا، والبوسنة والهرسك، وتركيا.

(٢٦) ألمانيا، وتشيكيا.

(٢٧) Autheman and Elena, *Global Best Practices*, p. 3.

مجالس القضاء أو إلى هيئات مستقلة مماثلة بالمسؤولية عن محاسبة القضاة عن سلوكهم. وينعكس هذا الاختصاص في كثير من الردود على الاستبيان^(٢٨).

٣٦- ومن أجل تجنب التركيز المفرط للسلطات في هيئة قضائية واحدة أو تصور وجود عصبية مهنية، فإن بعض المعايير الإقليمية توصي تحديداً بإنشاء هيئات مستقلة مختلفة مختصة بجوانب محددة من الإدارة القضائية - مثل اختيار القضاة وترقيتهم وتدريبهم والمسائل التأديبية والتقييم المهني وأمور الميزانية - دون إخضاعهم لسيطرة مؤسسة أو سلطة واحدة^(٢٩). وسلطت الأضواء في عدد من المساهمات الواردة على وجود مؤسسات مختلفة تُدار ذاتياً مسؤولة عن جوانب مختلفة من المهنة القضائية^(٣٠).

٣٧- وتقضي المبادئ الأساسية المتعلقة باستقلال السلطة القضائية بأن تخصص الدول الموارد الكافية للسلطة القضائية لتمكينها من أن تعمل على الوجه الصحيح (المبدأ ٧). وينطبق المبدأ ذاته، مع ما يلزم من تعديل، على مجالس القضاء. وفي حين أن هذه المجالس ليست في حد ذاتها سلطات قضائية ولا تمارس وظائف قضائية، فإن وظيفتها كجهة رقابة فيما يتعلق بالإدارة الذاتية للقضاء واستقلاله تتطلب أن تكون مجالس القضاء نزيهة ومستقلة عن الفرعين التنفيذي والتشريعي للسلطة. ولهذا الأسباب، ينبغي تزويد مجالس القضاء بالموارد البشرية والمالية الكافية لأداء وظائفها بشكل مستقل ومدار ذاتياً. وينبغي بوجه خاص أن يكون لها مقارها الخاصة وأمانة وعدد كاف من الموظفين المؤهلين للقيام بمهامها.

٣٨- وفي معظم البلدان التي ردت على الاستبيان، يمتلك مجلس القضاء ميزانيته الخاصة وموظفيه المكرّسين له. وفي حالات قليلة، توفر إدارة المحاكم^(٣١) أو وزارة العدل^(٣٢) الموارد البشرية والمالية الضرورية لمجلس القضاء من أجل أداء مهامه.

جيم - المؤسسة المعنية

٣٩- أوصى عدد من آليات وهيئات حقوق الإنسان - بما في ذلك المقرر الخاص المعني باستقلال القضاء والمحامين ولجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان (انظر الفقرتين ١٧ و ٢٦ أعلاه) - بإنشاء مجلس مستقل للقضاء.

٤٠- ويتسم موقف اللجنة الأوروبية للديمقراطية عن طريق القانون (لجنة فينيسيا) بأنه أكثر دقة. فقد لاحظت اللجنة، في رأي صادر عنها بشأن التعيينات القضائية، أنه توجد مجموعة متنوعة من النظم المختلفة للتعينات القضائية في أوروبا، وأنه لا يوجد نموذج واحد ينطبق على جميع البلدان. ففي الديمقراطيات الأقدم، يكون للسلطة التنفيذية في بعض الأحيان تأثير حاسم على التعيينات القضائية. وقد عملت هذه النظم بشكل جيد في مجال الممارسة وسمحت باستقلالية القضاء لأن الثقافة والتقاليد القانونية تقيد السلطة التنفيذية. بيد أن الديمقراطيات الجديدة لم تسنح لها الفرصة لتطوير هذه التقاليد. وتوصي اللجنة، على الأقل فيما يتعلق بهذه

(٢٨) على سبيل المثال، أذربيجان، والبحرين، والبرغال، وتوغو، وجورجيا، وكرواتيا، والمغرب، وموريتانيا.

(٢٩) انظر: 2. The Kyiv Recommendations on Judicial Independence.

(٣٠) على سبيل المثال، الأردن، ولاتفيا، ومالطة.

(٣١) النرويج.

(٣٢) موريتانيا.

البلدان، بأن تنظر الدول، إن لم تكن قد فعلت ذلك بعد، في إنشاء مجلس مستقل للقضاء لمنع التجاوزات السياسية في تعيين السلطة القضائية^(٣٣).

٤١ - ومن أجل ضمان استقلال السلطة القضائية عن السلطتين التنفيذية والتشريعية وضمان أن تُدار السلطة القضائية إدارة ذاتية فعالة، فإن بعض المعايير الإقليمية - وليس كلها - توصي بأن تكون وضعية مجالس القضاء محددة على المستوى الدستوري في البلدان التي لديها دستور مكتوب، أو محددة في القانون الأساسي أو في الصك الدستوري المعادل في البلدان الأخرى^(٣٤).

٤٢ - وإنشاء مجلس للقضاء عن طريق نص دستوري إنما يؤكد على الدور الحيوي الذي يؤديه هذا المجلس كضامن لاستقلال القضاء، ولا سيما في البلدان التي هي في طور توطيد المؤسسات الديمقراطية. ومن شأن النص الدستوري أن يمنح المؤسسة المنشأة حديثاً "شرعية الاعتراف" الدستوري وقد يساعد في تحصينها من التدخلات من جانب السلطة التنفيذية أو التشريعية أو القضائية عن طريق التشريعات أو المراسيم أو الأحكام^(٣٥). وينبغي أن يتضمن الدستور أحكاماً تتعلق بإنشاء هذه الهيئة وتكوينها وتحديد مهامها، فضلاً عن استقلالها الذاتي إزاء السلطتين التنفيذية والتشريعية. وبالنظر إلى أن مجالس القضاء لا تنتمي إلى التسلسل الهرمي لنظام المحاكم، ولا يمكنها في حد ذاتها أن تفصل في الأسس الموضوعية للقضايا، فينبغي أن ينظم الدستور العلاقات مع المحاكم، ولا سيما مع القضاة^(٣٦).

٤٣ - وفي أغلبية الدول التي ردت على الاستبيان، يتضمن الدستور أحكاماً محددة بشأن إنشاء مجلس للقضاء^(٣٧). وفي بعض الحالات، يجري تنظيم تكوين المجلس وسلطاته واستقلاله بموجب القانون العادي^(٣٨).

خامساً - واجبات ومسؤوليات مجالس القضاء

٤٤ - تعدد بعض المعايير الإقليمية المهام التي يمكن أن تؤديها مجالس القضاء، بمفردها أو بالتعاون مع هيئات أخرى^(٣٩). وترى لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان أن المهام الموكلة إلى مجالس القضاء ينبغي أن يضمنها القانون، وأن تشمل الإدارة والاختيار والتعيين والنظام التأديبي^(٤٠). وترتبط هذه المهام ارتباطاً وثيقاً بالدور الدستوري لمجلس القضاء بصفته ضامناً

(٣٣) انظر: Venice Commission, opinion No. 403/2006 on judicial appointments, 22 June 2007, paras. 44-48.

(٣٤) انظر: الرأي رقم ١٠ الصادر عن المجلس الاستشاري للقضاة الأوروبيين (opinion No. 10 of the Consultative Council of European Judges, para. 11).

(٣٥) Autheman and Elena, *Global Best Practices*, p. 7.

(٣٦) انظر: الرأي رقم ١٠ الصادر عن المجلس الاستشاري للقضاة الأوروبيين، الفقرة ١٣.

(٣٧) الأرجنتين، والبحرين، وبولندا، وتركيا، والسلفادور، وسلوفينيا، ومنغوليا، وموريتانيا، ونيبال.

(٣٨) الأردن، وباراغواي، وبلجيكا، والجبل الأسود، والسويد، والنرويج.

(٣٩) انظر: Opinion No. 10 of the Consultative Council of European Judges, para. 42; and European Network of Councils for the Judiciary, resolution on self-governance for the judiciary: balancing independence and accountability, adopted at its General Assembly, held from 21 to 23 May 2008 in Budapest, para. 2.

(٤٠) انظر: Inter-American Commission on Human Rights, "Guarantees for the independence of justice operators", para. 243.

لاستقلال القضاء، ولذلك ينبغي تحديدها في الدستور أو في القانون الأساسي أو الصك الدستوري المعادل (انظر الفقرة ٤١ أعلاه).

٤٥ - وتوصي الصكوك الإقليمية بأن تُسند المهام المختلفة لمجلس القضاء - مثل تعيين القضاة والمسائل التأديبية والتدريب - إلى الفروع المختلفة لهذا المجلس^(٤١) أو إلى هيئات مستقلة مختلفة مختصة بجوانب محددة من الإدارة القضائية^(٤٢). وينبغي أن يكون تكوين هذه الفروع أو الهيئات انعكاساً لنوع المهام وللطريقة التي ينبغي تنفيذها بها.

٤٦ - وتمارس أغلبية مجالس القضاء بعض هذه الاختصاصات، مثل تعيين القضاة وترقيتهم، في حين أن مهام أخرى، مثل المهام المتعلقة بمسائل الإدارة والميزانية، تُسند فقط إلى عدد محدود من هذه المجالس. وعلى وجه الإجمال، ينبغي أن تتمتع مجالس القضاء بمجموعة واسعة من الاختصاصات لكي تتمكن على نحو أفضل من حماية وتعزيز استقلال القضاء وإقامة العدل بكفاءة.

٤٧ - وفي هذا الفرع، يركز المقرر الخاص فقط على الاختصاصات الرئيسية التي تضطلع بها مجالس القضاء فيما يتعلق بكل من: (أ) اختيار القضاة وتعيينهم وترقيتهم، و(ب) إدارة المحاكم والرقابة على الميزانية و(ج) الإجراءات التأديبية والمساءلة.

ألف - اختيار القضاة وتعيينهم وترقيتهم

٤٨ - أكثر الوظائف المعترف بها لمجالس القضاء على نطاق واسع هي دورها في تعيين القضاة. ومن أجل ضمان استقلال القضاء، توصي المعايير الدولية والإقليمية بأن تكون القرارات المتعلقة بتعيين القضاة وترقيتهم صادرة عن مجلس قضاء أو هيئة مماثلة مستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية. وقد قدمت الآليات الدولية والإقليمية توصيات مماثلة.

٤٩ - وينبغي أن تستند إجراءات اختيار القضاة وتعيينهم وترقيتهم إلى معايير موضوعية يكون قد حددها القانون أو السلطة المختصة مسبقاً. وينبغي أن تستند القرارات المتعلقة باختيار القضاة وبأوضاعهم المهنية إلى معيار الجدارة، مع مراعاة مؤهلات المرشحين ومهاراتهم وقدراتهم، فضلاً عن نزاهتهم واستقلاليتهم وحياديتهم. وعند اختيار القضاة، ينبغي عدم وجود تمييز ضد القضاة أو المرشحين لمنصب قضائي لأي سبب من أسباب التمييز، مثل العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي السياسي أو غير السياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الملكية، أو الولادة، أو الإعاقة، أو التوجه الجنسي أو بسبب أي وضع آخر. غير أن اشتراط وجوب أن يكون المرشح لمنصب قضائي هو من رعايا البلد المعني لا ينبغي اعتباره تمييزاً.

٥٠ - وفي تقرير مواضيعي عن ضمانات استقلال القضاء (انظر الوثيقة A/HRC/11/41، الفقرات ٢٣-٣٤)، أحاط المقرر الخاص علماً بتنوع النظم القائمة لاختيار القضاة وتعيينهم في

(٤١) انظر: Opinion No. 10 of the Consultative Council of European Judges, para. 43.

(٤٢) انظر: The Kyiv Recommendations on Judicial Independence, para. 2.

جميع أنحاء العالم، وأثار أوجه قلق عامة بشأن مشاركة السلطة التشريعية أو التنفيذية في التعيينات القضائية^(٤٣).

٥١ - ويُنظر أحياناً إلى انتخاب القضاة من جانب البرلمان على أنه يوفر مشروعية ديمقراطية أكبر، ولكنه قد يؤدي إلى تسييس التعيينات القضائية، مع غلبة الاعتبارات السياسية على المعايير الموضوعية المنصوص عليها في القواعد الدولية والإقليمية (الجدارة، والمؤهلات، والنزاهة، والشعور بالاستقلالية، والنزاهة، وما إلى ذلك).

٥٢ - وفي الحالات التي تنص فيها الأحكام الدستورية أو التشريعية على أن تعيين القضاة أو ترقيتهم هو أمر يتولاه رسمياً رئيس الدولة أو الحكومة أو السلطة التشريعية، تنص المعايير الإقليمية على أنه ينبغي الإذن لمجلس القضاء أو لسلطة مستقلة معادلة، مثل لجنة لتقييم المؤهلات، بتقديم توصيات أو بإبداء آراء ينبغي أن تتبعها في مجال الممارسة العملية سلطات التعيين المعنية^(٤٤).

٥٣ - وتبين الردود الواردة على الاستبيان أن الدول وضعت إجراءات مختلفة لتعيين القضاة وترقيتهم، يمكن تقسيمها إلى فئتين رئيسيتين هما: النظم الانتخابية، التي يقوم فيها البرلمان بانتخاب القضاة^(٤٥)، ونظم التعيين المباشر. وفي نظم التعيين المباشر هذه، يمكن أن تكون الهيئة القائمة بالتعيين هي رئيس الجمهورية/رئيس الدولة^(٤٦)، أو الحكومة^(٤٧) أو مجلس القضاء نفسه^(٤٨). وفي معظم النظم البرلمانية، يكون رئيس الدولة ملزماً بتنفيذ المقترح المقدم من مجلس القضاء أو من البرلمان أو من الاثنين معاً. في بعض البلدان، يحتفظ رئيس الجمهورية بالسلطة التقديرية التي تسمح له بعدم اتباع نصيحة مجلس القضاء^(٤٩).

٥٤ - ويجري، في كثير من البلدان، اختيار القضاة على أساس امتحانات تنافسية وطنية^(٥٠)، بينما يجري في بلدان أخرى اختيار القضاة من ممارسين ذوي خبرة^(٥١). وينبغي أن تكون المعلومات المتعلقة بالشواغر القضائية متاحة بصورة عامة. وقد أُكِّد المقرر الخاص على أن الامتحانات التنافسية التي تُجرى، على الأقل جزئياً، بشكل مكتوب ومجهول الهوية يمكن أن تكون أداة هامة في عملية الاختيار (انظر الوثيقة A/HRC/11/41، الفقرة ٣٠).

(٤٣) أثارت لجنة فينيسيا شواغل مماثلة في رأيها رقم ٤٠٣/٢٠٠٦ المتعلق بالتعيينات القضائية، الفقرات ٧-١٧.

(٤٤) انظر: Opinion No. 10 of the Consultative Council of European Judges, para. 49; Council of Europe Committee of Ministers, recommendation CM/Rec(2010)12, para. 47; and the Kyiv Recommendations on Judicial Independence, para. 23.

(٤٥) السلفادور، وسلوفينيا، وكوستاريكا.

(٤٦) على سبيل المثال، إستونيا، وتشيكيا، وسلوفاكيا، وليبيريا، والنرويج، واليونان.

(٤٧) أستراليا، والدايمرك، والسويد.

(٤٨) على سبيل المثال، البوسنة والهرسك، وكرواتيا، والمغرب، ومنغوليا.

(٤٩) ليتوانيا.

(٥٠) الجزائر، والبرتغال، وبلجيكا، والسويد، وصربيا.

(٥١) أيرلندا، والسويد، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية.

باء- إدارة المحاكم والرقابة على الميزانية

٥٥- لا توجد معايير محددة بوضوح فيما يتعلق باختصاصات مجالس القضاء بشأن إدارة المحاكم والرقابة على الميزانية. وتوصي بعض المعايير الإقليمية بتكليف مجالس القضاء بمسؤوليات عامة فيما يتعلق بإدارة نظام المحاكم و/أو تخصيص موارد الميزانية للمحاكم المختلفة^(٥٢)، بينما تنص قوانين أخرى على ضرورة أن تستشير سلطات الدولة الأخرى هذه المجالس بشأن هذه القضايا^(٥٣).

٥٦- ويرى المقرر الخاص أن تكليف مجالس القضاء باختصاصات عامة فيما يتصل بإدارة المحاكم والرقابة على الميزانية يشكل أداة أساسية لحماية استقلال القضاء. والأساس المنطقي وراء نقل المهام الإدارية من وزارة العدل أو المحكمة العليا إلى مجلس القضاء هو الحد من التدخل الخارجي، وخاصة من جانب السلطة التنفيذية، في الشؤون القضائية. وينبغي أن يُعهد مباشرةً بتدبير وإدارة الميزانية المخصصة لنظام المحاكم إلى السلطة القضائية أو إلى هيئة مستقلة مسؤولة عن السلطة القضائية، مثل مجلس للقضاء (انظر الوثيقة A/HRC/11/41، الفقرتين ٤٣ و ١٠١). وقد رأت لجنة فينيسيا أن القرارات المتعلقة بتخصيص الأموال للمحاكم "يجب أن تُتخذ في ظل إيلاء أقصى احترام لمبدأ استقلال القضاء" وأوصت بمنح القضاء "فرصة لكي يعبر للبرلمان عن آرائه بشأن الميزانية المقترحة، ربما عن طريق مجلس القضاء"^(٥٤).

٥٧- وفي بعض البلدان التي ردت على الاستبيان، عُهد إلى مجالس القضاء بمسؤوليات عامة فيما يتعلق بإدارة المحاكم والرقابة على الميزانية. ففي لاتفيا، على سبيل المثال، يشارك مجلس القضاء في وضع سياسات واستراتيجيات النظام القضائي، بالإضافة إلى تحسين تنظيم عمل القضاء.

٥٨- وفي الحالات التي تكون فيها المهام الإدارية من مسؤولية أعلى هيئة قضائية، دعا المقرر الخاص إلى الفصل بين المهام الإدارية والمهام القضائية بغية تمكين السلطة القضائية من التركيز بشكل كامل على المهام الأخيرة. وقد أوصى المقرر الخاص، في تقرير عن السلفادور على سبيل المثال، بأن تتخلى محكمة العدل العليا عن بعض المهام الإدارية المعهود بها إليها حالياً لصالح مؤسسة أخرى، مثل مجلس القضاء (انظر الوثيقة A/HRC/23/43/Add.1، الفقرة ١٠٦).

٥٩- وينبغي أن تعمل مجالس القضاء بطريقة شفافة، كما ينبغي أن تكون مسؤولة عن أنشطتها في مجال إدارة المحاكم والرقابة على الميزانية. فالشفافية عامل أساسي في توافر الثقة لدى المواطنين في أداء النظام القضائي لمهامه كما أنها ضمانة ضد خطر التأثير السياسي أو تصوّر وجود مصلحة ذاتية أو حماية ذاتية ومحسوبة داخل السلطة القضائية. والسلطات المالية الموسعة لمجلس ما في هذا الصدد تشير ضمناً إلى مساءلته ليس فقط تجاه السلطتين التنفيذية والتشريعية،

(٥٢) Beijing Statement of Principles of the Independence of the Judiciary in the LAWASIA Region, principles 36-37; opinion No. 10 of the Consultative Council of European Judges, paras. 76-79; and the Kyiv Recommendations on Judicial Independence, para. 6.

(٥٣) European Charter on the Statute of Judges, art. 1.8; and the revised Universal Charter of the Judge, art. 2-3.

(٥٤) انظر: Venice Commission, "Report on the independence of the judicial system, part I: the independence of judges" (Strasbourg, Council of Europe, March 2010), para. 55.

ولكن أيضاً تجاه المحاكم والجمهور^(٥٥). وعندما تُمنح مجالس القضاء سلطات تتعلق بالميزانية، فإنها يجب أن تكون مسؤولة عن استخدام الأموال أمام الهيئة المخصصة للأموال عن طريق تقديم تقارير دورية إلى السلطات الضريبية تورد فيها تفاصيل استخدام مواردها المالية.

جيم - الإجراءات التأديبية والمساءلة

٦٠ - تعترف المعايير الدولية والإقليمية بجواز أن يخضع فرادى القضاة لإجراءات وعقوبات تأديبية، بما يصل إلى حد العزل من المنصب وبما يشمل، في حالة السلوك السيء الخطير بدرجة كافية، وهو ما يشمل مثلاً "عدم القدرة أو أنواع السلوك التي تجعلهم غير لائقين لأداء مهامهم"^(٥٦).

٦١ - وينبغي أن تكون المسؤولية عن الإجراءات التأديبية ضد القضاة مُسندة إلى سلطة مستقلة (مثل مجلس قضاء) أو محكمة. وتنص بعض المعايير صراحة على أن السلطة المستقلة المختصة بالنظر في القضايا التأديبية وبتخاذ قرار بشأن التدابير التأديبية يجب أن تتكوّن بصورة رئيسية من القضاة^(٥٧). ومن أجل الحيولة دون إثارة ادعاءات متعلقة بالعصبية المهنية وضمن اتباع إجراءات تأديبية عادلة، ينبغي أن تضم هذه السلطة أيضاً أعضاءً من خارج المهنة القضائية، ولكن ينبغي ألا يكون هؤلاء بحال من الأحوال أعضاءً في السلطتين التشريعية أو التنفيذية للدولة. فكل من المقرر الخاص (انظر الوثيقة A/HRC/11/41، الفقرتين ٦٠ و ٦١؛ والوثيقة A/HRC/26/32، الفقرات ٩١-٩٣) واللجنة المعنية بحقوق الإنسان (انظر التعليق العام رقم ٣٢ (٢٠٠٧) بشأن الحق في المساواة أمام المحاكم والهيئات القضائية وفي محاكمة عادلة، الفقرة ٢٠) قد شددتا على أن مشاركة أعضاء السلطة التنفيذية (رئيس الدولة أو وزير العدل أو أي ممثل آخر للسلطات السياسية) في الهيئة التأديبية هي في الواقع غير متوافقة مع مبدأ استقلال القضاء.

٦٢ - ومن أجل ضمان الأخذ بإجراء تأديبي عادل، تنص بعض المعايير الدولية صراحة على أن اختصاص تلقي الشكاوى التأديبية وإجراء تحقيقات تأديبية واختصاص الفصل في قضايا الإجراءات التأديبية القضائية ينبغي أن يُنطا بفرعين منفصلين من فروع مجلس القضاء أو أن ينطا بسلطتين مختلفتين^(٥٨).

٦٣ - وينبغي أن توفر الإجراءات التأديبية للقضاة المتهمين جميع الضمانات الإجرائية المنصوص عليها في المادة ١٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، بما في ذلك الحق في الدفاع عن أنفسهم شخصياً أو بمساعدة محامٍ من اختيارهم. وينبغي أن تكون قرارات الهيئة التأديبية مُسببة وقابلة للطعن أمام محكمة مختصة.

(٥٥) انظر الرأي رقم ١٠ للمجلس الاستشاري للقضاة الأوروبيين (Opinion No. 10 of the Consultative Council of European Judges, para. 75).

(٥٦) المبادئ الأساسية الخاصة باستقلال السلطة القضائية، المبدأ ١٨.

(٥٧) Beijing Statement of Principles on the Independence of the Judiciary in the LAWASIA region, principle 36; opinion No. 10 of the Consultative Council of European Judges, para. 64; and the revised Universal Charter of the Judge, art. 7-1.

(٥٨) انظر: Opinion No. 10 of the Consultative Council of European Judges, para. 64; and the Kyiv Recommendations on Judicial Independence, paras. 5 and 26.

٦٤- وتُبين بعض الردود الواردة على الاستبيان أن المسؤولية عن الإجراءات التأديبية ضد القضاة مناصرة بمجلس القضاء^(٥٩) أو بالهيئة المستقلة المعادلة^(٦٠). وفي بلدان أخرى، تتولى المحاكم المحلية جميع الإجراءات التأديبية^(٦١)، بينما لا تقوم المحاكم المحلية، في بلدان أخرى، إلا بتولي الإجراءات التأديبية ضد قضاة أعلى المحاكم^(٦٢).

٦٥- وتثير بعض الآليات المستخدمة على الصعيد الوطني لوقف القضاة عن العمل أو لعزلهم شواغل في ضوء المعايير القائمة المتعلقة باستقلال القضاء. ففي هنغاريا، على سبيل المثال، يختص رئيس الجمهورية بحق البت في عزل القاضي. وفي ليبيريا، يجوز للبرلمان أن يعزل القضاة كما يجوز لنقابة المحامين الوطنية أن توقف بحكم الواقع القاضي عن شغل منصبه عن طريق سحب ترخيصه الذي يسمح له بممارسة القانون.

سادساً- تكوين مجالس القضاء

٦٦- لا يوجد نموذج موحد يلتزم به بلد ديمقراطي في إنشاء مجلس القضاء لديه، ما دام تكوينه يضمن استقلاله وبمكّنه من الاضطلاع بمهامه بصورة فعالة^(٦٣). بيد أنه يوجد ميل على المستوى الدولي إلى أن يكون لمجالس القضاء تكوين مختلط، وأن تكون أغلبية أعضائها قضاة منتخبين من جانب أقرانهم.

٦٧- ومن شأن التكوين المختلط للمجلس "أن يتيح مزايا تتمثل في تجنّب تصوّر وجود المصلحة الذاتية والحماية الذاتية والمحسوبية، وتتمثل أيضاً في أن يعكس المجلس وجهات النظر المختلفة داخل المجتمع، ما يوفر للقضاء مصدراً إضافياً للمشروعية"^(٦٤). فهذا التكوين يقلل من مخاطر نشوء نوع من العصبية التي قد تؤثر على عملية صنع القرار في المجلس. فالمسؤولون عن إقامة العدل لا يقتصرون على القضاة وقضاة التحقيق.

٦٨- وعندما يكون تكوين المجلس مختلطاً، يكون من المرغوب فيه إقامة توازن عادل بين الأعضاء من السلطة القضائية من ناحية والأشخاص الآخرين الأعضاء بحكم منصبهم أو الأعضاء المنتخبين من الناحية الأخرى. وإذا كانت نسبة القضاة مرتفعة أكثر مما ينبغي، فإن ذلك قد يخلق "خطر الشعور بالعصبية المهنية ويعزل المجلس عن أي رقابة خارجية"^(٦٥).

(٥٩) مثلاً في أذربيجان، والبحرين، والبرتغال، وتوغو، وجورجيا، وكرواتيا، والمغرب، وموريتانيا.

(٦٠) مكتب مستشار الشؤون التأديبية (البوسنة والهرسك)؛ ولجنة القضاة وقضاة التحقيق (مالطة)؛ واللجنة التأديبية القضائية (جمهورية كوريا)؛ والمجلس الوطني للنظر في المخالفات التأديبية (السويد).

(٦١) الأردن، وإستونيا، وأيرلندا الشمالية، والبوسنة والهرسك، وبولندا، وتشيكيا، والدانمرك، والسلفادور، والفلبين، وكوستاريكا، وليتوانيا، والنرويج، ونيبال.

(٦٢) السويد.

(٦٣) انظر: Venice Commission, opinion No. 403/2006 on judicial appointments, para. 23.

(٦٤) انظر: Opinion No. 10 of the Consultative Council of European Judges, para. 19.

(٦٥) انظر على سبيل المثال: لجنة فينيسيا، الرأي رقم ٢٠١٤/٧٧٩ المتعلق بالتعديلات السبعة على دستور "جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية سابقاً" فيما يتعلق خصوصاً بمجلس القضاء، وباختصاص المحكمة الدستورية، والمناطق المالية الخاصة، ١٣ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٤، الفقرة ٧٦ (Venice Commission, opinion No. 779/2014 on the seven amendments to the Constitution of "the former Yugoslav Republic of Macedonia" concerning, in particular, the Judicial Council, the competence of the Constitutional Court and special financial zones, 13 October 2014, para. 76).

٦٩- وفي أغلبية البلدان التي ردت على الاستبيان، تتألف مجالس القضاء من تشكيلة مختلطة من القضاة وغير القضاة. وهي في بعض البلدان تتكون حصراً من القضاة^(٦٦).

الأعضاء القضاة

٧٠- في الأغلبية العظمى من الدول التي ردت على الاستبيان، يشكل القضاء أغلبية أعضاء مجلس القضاء؛ ولا يشكلون أقلية من أعضاء المجلس إلا في بضع حالات^(٦٧).

٧١- ولا يوجد توافق في الآراء على الصعيد الدولي بشأن مستويات السلطة القضائية التي ينبغي تمثيلها في مجلس القضاء. وقد أوصت المعايير القانونية السابقة بأن يجري اختيار الأعضاء القضاة من الرتب العليا في القضاء^(٦٨)، بينما تدعو الصكوك الأحدث عهداً إلى اختيار هؤلاء الأعضاء القضاة "من جميع مستويات السلطة القضائية مع احترام التعددية داخل القضاء"^(٦٩). ومن الناحية العملية، يشكل القضاء الرفيع المستوى في كثير من البلدان أغلبية الأعضاء القضاة في مجلس القضاء^(٧٠).

الأعضاء غير القضاة

٧٢- فيما يتعلق بالأعضاء غير القضاة في مجالس القضاء، تنص الصكوك الإقليمية على أنه يجوز أن تضم المجالس أعضاء من المهنة القانونية، بمن في ذلك أساتذة القانون بالجامعات، والحقوقيون البارزون، وأعضاء نقابة المحامين، ومواطنون يتمتعون بسمعة وخبرة مشهود بها. ومن أجل حماية السلطة القضائية من التدخل الخارجي، ينص عدد من الصكوك الإقليمية صراحة على أنه لا يمكن أن يكون الأعضاء العاديون في مجالس القضاء من السياسيين النشطين أو من أعضاء البرلمان أو الحكومة أو الإدارة.

٧٣- ويرى المقرر الخاص أن مشاركة الأعضاء الذين ليسوا جزءاً من السلطة القضائية يمكن أن تُضفي قيمة مضافة على عمل مجالس القضاء، ويمكن تبريرها بالحاجة إلى تجنب مخاطر "العصية المهنية" وإلى تيسير الرقابة الديمقراطية على جودة وحيادية تطبيق العدالة. وبالنظر إلى الاتجاه نحو إضفاء الصبغة القضائية على مجالات اجتماعية واسعة، يرى المقرر الخاص أيضاً أنه يكون من المناسب ضم مهنيين من مجالات أخرى غير القانون (مثل الخبراء في مجالات الإدارة أو الشؤون المالية أو العلوم الاجتماعية) في عضوية هذه المجالس.

٧٤- وممارسات الدول فيما يتعلق بالأعضاء العاديين في مجالس القضاء شديدة التنوع. ففي الأغلبية العظمى من البلدان التي ردت على الاستبيان، تضم مجالس القضاء أعضاء عاديين يُنتارون من أساتذة القانون، ومن الحقوقيين البارزين، ومن أعضاء المهنة القانونية، ومن المواطنين

(٦٦) البحرين، وعمان، وهنغاريا.

(٦٧) أندورا، والبرتغال، والفلبين، والنرويج.

(٦٨) انظر على سبيل المثال: The Beijing Statement of Principles of the Independence of the Judiciary in the LAWASIA Region, principle 15.

(٦٩) انظر: Council of Europe Committee of Ministers, recommendation CM/Rec(2010)12, para. 27. See also opinion No. 10 of the Consultative Council of European Judges, para. 27; and the Kyiv Recommendations on Judicial Independence, para. 7.

(٧٠) مثلاً، المكسيك واليابان.

ذوي المكانة المشهود بها. وفي بعض البلدان، يشارك رئيس الدولة أو رئيس الجمهورية^(٧١) وأعضاء الحكومة - هم عادة وزير العدل^(٧٢) - والبرلمان^(٧٣) في أعمال المجلس، عادة بحكم مناصبهم.

أساليب الاختيار

٧٥- يرى المقرر الخاص أنه من اللازم اختيار أعضاء مجلس القضاة، قضاة كانوا أم لا، على أساس كفاءتهم وخبرتهم وفهمهم للحياة القضائية وقدرتهم على المناقشة وتمتعهم بثقافة الاستقلالية، على أساس عملية موضوعية وعادلة وشفافة ينبغي أن يكون فيها لـ "القضاء وللأطراف الأخرى المرتبطة مباشرة بنظام القضاء كلمة أساسية فيما يتعلق باختيار وتعيين أعضاء هذه الهيئة (انظر الوثيقة A/HRC/11/41، الفقرة ٢٩). ويرمي تطبيق هذه المعايير إلى تجنب تسييس مجالس القضاء، بقدر الإمكان، لأن السيطرة السياسية على هذه المؤسسات تؤدي في النهاية إلى الأثر العكسي للهدف المقصود - أي تؤدي إلى تدهور استقلال القضاء. ويجب أن تمنع أساليب الاختيار والتعيين الفئوي والشبكات الفعلية ذات المآرب الخاصة و/أو الخفية من التحكم في عملية صنع القرار أو من التأثير عليها، وضمان الشفافية الكاملة بغية توليد الوعي بهذا الخطر.

٧٦- ويمكن اختيار أعضاء مجالس القضاء عن طريق الانتخابات أو أن يجري، بخصوص عدد محدود من الأعضاء (مثل رئيس المحكمة العليا أو رئيس محكمة الاستئناف)، اختيارهم بحكم المنصب. ويتعين على سلطات الدولة أن تضع إجراءات اختيار مناسبة تضمن أوسع تمثيل للسلطة القضائية على جميع المستويات. ومن أجل تحصين مجالس القضاء من التدخل الخارجي والتسييس والضغط غير المبرر، فإن المعايير الدولية تُبنى عن إشراك السلطات السياسية فيها، مثل البرلمان أو السلطة التنفيذية في أي مرحلة من مراحل عملية الاختيار. كما ينبغي تجنب تدخل الترتيبات القضائية في هذه العملية.

٧٧- وتبين الردود الواردة على الاستبيان أن الدول قد وضعت إجراءات مختلفة لاختيار الأعضاء القضاة بمجالس القضاء. وفي معظم الحالات، يُنتخب الأعضاء القضاة من جانب أقرانهم. بيد أنه يجري في بعض البلدان اختيار هؤلاء الأعضاء القضاة من جانب رئيس الجمهورية^(٧٤) أو السلطة التشريعية^(٧٥) أو السلطة التنفيذية^(٧٦).

٧٨- وتوفر الصكوك الإقليمية توجيهات محدودة فيما يتعلق باختيار الأعضاء غير القضاة. وهذه مسألة تُركت بدرجة كبيرة لتقدير الدول، التي يتعين عليها أن تقيم توازناً عادلاً بين الحاجة إلى تحصين القضاء من الضغوط الخارجية والحاجة إلى تجنب الآثار السلبية للعصبية المهنية داخل القضاء^(٧٧). وكقاعدة عامة، لا يجوز للسلطة التنفيذية أن تعين أعضاء غير قضاة؛ ويكون أيضاً

(٧١) إيطاليا.

(٧٢) تركيا، والجبل الأسود، وصربيا، وكوت ديفوار، وموريتانيا، ونيبال.

(٧٣) الجبل الأسود، وصربيا، وكرواتيا.

(٧٤) تركيا.

(٧٥) صربيا وبولندا.

(٧٦) الدانمرك والسويد.

(٧٧) انظر: Venice Commission, opinion No. 403/2006 on judicial appointments, para. 27.

من الأفضل عدم تعيينهم من جانب السلطة التشريعية. وفي حالة انتخاب الأعضاء غير القضاة من جانب البرلمان، تنص المعايير الإقليمية على أنه ينبغي انتخاب هؤلاء الأعضاء بأغلبية خاصة، ما يتطلب دعماً كبيراً من المعارضة^(٧٨).

٧٩- وتبين الردود الواردة على الاستبيان أن تعيين الأعضاء غير القضاة، في كثير من البلدان، هو أمر تقوم به الهيئات التشريعية^(٧٩)، بأغلبية خاصة في كثير من الأحيان. وفي بلدان أخرى، يجري اختيار/انتخاب الأعضاء العاديين رسمياً من جانب رئيس الدولة^(٨٠) أو من جانب السلطة التنفيذية^(٨١). وفي بعض البلدان، مثلاً في بيرو، تقوم سلطات غير سياسية، مثل نقابة المحامين والرابطات المهنية والجامعات، بانتخاب الأعضاء غير القضاة.

رئيس مجلس القضاء

٨٠- فيما يتعلق باختيار رئيس مجلس القضاء، يوصي كل من المجلس الاستشاري للقضاة الأوروبيين ولجنة فينيسيا بأن يكون هذا الشخص محايداً وغير مقرب من الأحزاب السياسية^(٨٢). وفي النظم البرلمانية التي يكون فيها لرئيس الجمهورية أو لرئيس الدولة سلطات رسمية فقط، يُعتبر من المسموح به تعيين رئيس الدولة رئيساً للمجلس. بيد أنه توجد نُهج مختلفة فيما يتعلق باختيار رئيس المجلس في النظم الأخرى، مثل النظم شبه الرئاسية. وبشكل عام، يوصي المجلس الاستشاري للقضاة الأوروبيين بأن يُنتخب رئيس المجلس من جانب المجلس نفسه وينبغي أن يكون قاضياً، بينما ترى لجنة فينيسيا أنه، من أجل تجنب اتجاهات العصية المهنية المحتملة داخل المجلس، يكون من المفضل أن يُنتخب الرئيس من بين الأعضاء غير القضائيين في المجلس. وفي عدد من التقارير التي أعدها المقرر الخاص عن بعثاته، فإنه أوصى بأن يتولى أحد الأعضاء القضاة رئاسة المجلس (انظر على سبيل المثال الوثيقة A/HRC/23/43/Add.1، الفقرة ١١٣ (أ)). وقد أعرب كل من المقرر الخاص ولجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان عن رأي مفاده أنه ينبغي عدم تعيين رئيس القضاة أو رئيس المحكمة العليا رئيساً لمجلس القضاء (انظر، على سبيل المثال، الوثيقة A/HRC/17/30/Add.3، الفقرة ٩٤ (ط))^(٨٣).

٨١- وتبين الردود الواردة على الاستبيان أن ممارسات الدول فيما يتعلق بتعيين رئيس مجلس القضاء غير متجانسة بتاتاً. ففي بعض النظم البرلمانية، يكون رئيس الجمهورية أو رئيس الدولة هو رئيس المجلس^(٨٤). وفي مجموعة أخرى من البلدان، يقوم مجلس القضاء نفسه بتعيين الرئيس من بين أعضائه^(٨٥). وفي بعض الحالات، يكون وزير العدل هو رئيس المجلس^(٨٦)، وكثيراً ما

(٧٨) انظر: Opinion No. 10 of the Consultative Council of European Judges, para. 32; and Venice Commission, opinion No. 403/2006 on judicial appointments, para. 32.

(٧٩) على سبيل المثال: أرمينيا، وإيطاليا، والبرتغال، وبلغاريا، والبوسنة والهرسك، وتركيا، والجزيل الأسود، وجورجيا، وسلوفاكيا (ثلاثة أعضاء)، وسلوفينيا، والسويد، وصربيا، وكرواتيا، وموريتانيا.

(٨٠) البرتغال (عضوان)، وتوغو، والجزائر، وجورجيا (عضو واحد)، وسلوفاكيا (ثلاثة أعضاء).

(٨١) إستونيا، والدانمرك، وسلوفاكيا (ثلاثة أعضاء).

(٨٢) انظر: Opinion No. 10 of the Consultative Council of European Judges, para. 33; and Venice Commission, opinion No. 403/2006 on judicial appointments, para. 35.

(٨٣) انظر أيضاً: The Inter-American Commission on Human Rights, "Guarantees for the independence of justice operators", para. 246.

(٨٤) إيطاليا، والجزائر، ومالطة.

(٨٥) الجزيل الأسود، وسلوفينيا.

(٨٦) بلغاريا، وتركيا.

لا يحق له التصويت؛ بينما تنص التشريعات صراحة في حالات أخرى على أنه لا يجوز انتخاب الوزير رئيساً للمجلس^(٨٧). وفي بعض البلدان، يكون رئيس القضاة أو رئيس المحكمة العليا هو أيضاً رئيس المجلس، ويتولى كلا المنصبين في وقت واحد^(٨٨).

٨٢- ولا توجد مبادئ مستقرة في الآليات الإقليمية فيما يتعلق بعدد أعضاء مجالس القضاء ومدة ولايتهم. وتترك هذه المسائل لتقدير الدول، التي ينبغي أن تحدد عدد أعضاء هذه المجالس ومدة ولايتهم، أخذاً في الحسبان، في جملة أمور، حجم نظمها القضائية، وبالتالي عدد المهام التي يتعين الاضطلاع بها. وبالمثل، يقع على عاتق الدول أن تقرر ما إذا كان أعضاء المجلس سيعملون كأعضاء متفرغين أو غير متفرغين.

٨٣- وتمثل إحدى مسؤوليات مجالس القضاء في حماية القضاة من التأثير السياسي الخارجي. ومن أجل ضمان استمرارية مهام المجلس، ينبغي عدم استبدال أعضائه في وقت واحد وينبغي عدم تجديد عضويته في أعقاب الانتخابات البرلمانية. وعلى وجه الخصوص، سيكون من المتعارض مع مبدأ استقلال القضاء السماح بالتجديد الكامل لتشكيل مجلس القضاء في أعقاب الانتخابات البرلمانية. وكان المقرر الخاص، أثناء بعثته القطرية إلى بولندا، قد أعرب عن رأي مفاده أن الإنهاء المبكر لعضوية جميع الأعضاء القضاة في مجلس القضاء سيؤدي إلى إنشاء مجلس وطني جديد للقضاء يهيمن عليه المعينون تعييناً سياسياً، ما يشكل خرقاً للمعايير القائمة بشأن استقلال القضاء وفصل السلطات (انظر الوثيقة A/HRC/38/38/Add.1، الفقرة ٧٠).

سابعاً - استنتاجات

٨٤- تمارس مجالس القضاء دوراً أساسياً في ضمان استقلال القضاء والإدارة الذاتية لشؤونه. والأساس المنطقي الكامن وراء إنشائها هو الحاجة إلى تحسين القضاء والعمليات المهنية القضائية من الضغوط السياسية الخارجية، وبصورة رئيسية من السلطة التنفيذية. وبالإضافة إلى المهمة الرئيسية لمجالس القضاء المتمثلة في حماية استقلال القضاء، عُهد إلى عدد متزايد منها بسلطات بعيدة المدى لتعزيز كفاءة وجودة العدالة ولترشيد إدارة العدالة وإدارة المحاكم وعملية وضع الميزانية.

٨٥- وقد أظهر المقرر الخاص أنه لا يوجد نموذج واحد لمجلس القضاء مناسب للجميع. فكل هيئة لإدارة القضاء تنشأ من نظام قانوني له جذور تاريخية وثقافية واجتماعية متميزة؛ ويختلف الدور المحدد لكل هيئة من هذا القبيل من بلد إلى آخر تبعاً للمشاكل المحددة التي يُفترض أن يؤدي إنشاء هذه المجالس إلى معالجتها. وفي هذا التقرير، بيّن المقرر الخاص أن عدد مجالس القضاء قد ازداد زيادة كبيرة في العقود الأخيرة: إذ تشير التقديرات الحالية إلى أن أكثر من ٧٠ في المائة من بلدان العالم لديها شكل ما من أشكال مجلس القضاء أو هيئة مناظرة مستقلة ومدارة ذاتياً. بيد أن هذا مجال يفتقر إلى بيانات إحصائية على الصعيد العالمي، ما يجعل من الصعب للغاية تقييم الاتجاهات العالمية.

(٨٧) الجبل الأسود.

(٨٨) آيرلندا الشمالية، والبرتغال، وتوغو، والدانمرك، وعمان، والفلبين، ونيبال.

- ٨٦- كما أوضح المقرر الخاص أنه على الرغم من الزيادة في عدد مجالس القضاء في جميع مناطق العالم، يوجد نقص على الصعيد الدولي في المعايير القانونية الدولية المكثّرة تحديداً لدور مجالس القضاء وتكوينها ومهامها. فالمبادئ الأساسية الخاصة باستقلال السلطة القضائية لا تتضمن أي حكم مكثّر تحديداً لمجالس القضاء. وقد اضطلع في أوروبا، تحت رعاية مجلس أوروبا، بأكثر الجهود شمولاً لوضع معايير دنيا تتعلق بإنشاء مجالس القضاء وعضويتها ودورها.
- ٨٧- ويسمح العدد الكبير من الردود الواردة على استبيان المقرر الخاص بتحديد الاتجاهات العامة والممارسات الجيدة فيما يتصل بإنشاء وتكوين ومهام مجالس القضاء أو الهيئات المناظرة المستقلة والمدارة ذاتياً التي أنشئت على الصعيد الوطني لضمان استقلال القضاء.

ثامناً – التوصيات

- ٨٨- في ضوء المعايير الدولية والإقليمية القائمة، واستناداً إلى المساهمات الواردة من الدول والجهات الفاعلة غير الحكومية، يود المقرر الخاص أن يعرض التوصيات التالية المتعلقة بإنشاء مجالس القضاء وتكوينها ومهامها. ولا تهدف هذه التوصيات إلى تحديد نموذج مثالي لمجلس القضاء، بل هي بالأحرى تسعى إلى تحديد مبادئ مشتركة لضمان استقلال هذه الهيئات، حيثما وجدت، وضمان فعاليتها في أداء مهامها باعتبارها ضامنةً لاستقلال القضاء.

وضع معايير دولية

- ٨٩- نظراً إلى عدم وجود معايير قانونية مفصلة على الصعيد الدولي بشأن دور مجالس القضاء كجهات ضامنة لاستقلال القضاء، يوصي المقرر الخاص بوضع مجموعة شاملة من المبادئ تحت رعاية الأمم المتحدة لتحديد المبادئ المشتركة والممارسات الجيدة فيما يتصل بإنشاء هذه المجالس وتكوينها وأدائها لعملها.
- ٩٠- ويمكن أن تكون هذه المعايير الدنيا أداة مرجعية مفيدة لجميع الدول الأعضاء، وخاصة تلك التي لم تنشئ بعد مجلساً للقضاء. وينبغي تطوير هذه المعايير عن طريق عملية مفتوحة وشفافة تشمل ليس فقط الدول الأعضاء بل أيضاً المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والمجتمع المدني والقضاة والمنظمات التي تمثلهم. وينبغي أن تؤخذ المعايير الدولية الحالية المتعلقة بمجالس القضاء وتوصيات الهيئات الدولية والإقليمية في الحسبان عند وضع وتنفيذ هذه المجموعة الجديدة من المبادئ.

إنشاء مجالس القضاء

- ٩١- يرى المقرر الخاص أن إنشاء هيئة مستقلة مسؤولة عن حماية وتعزيز استقلال القضاء يشكل ممارسة جيدة ويشجع الدول التي ليس لديها مجلس للقضاء أو مؤسسة مستقلة مماثلة على النظر في إنشاء مجلس أو مؤسسة، فيما عدا في الحالات التي يجري فيها ضمان استقلال القضاء تقليدياً بوسائل أخرى.
- ٩٢- ومن أجل ضمان استقلال القضاء عن السلطتين التنفيذية والتشريعية وضمان الإدارة الذاتية الفعالة للقضاء، ينبغي إنشاء مجالس للقضاء بموجب الدستور في البلدان التي

لديها دستور مكتوب، أو بموجب القانون الأساسي أو الصك الدستوري المعادل في البلدان الأخرى. وينبغي أن يتضمن الدستور أو القانون الأساسي المعادل أحكاماً تفصيلية بشأن إنشاء مثل هذه الهيئة وتكوينها ومهامها، وضمان استقلالية المجلس تجاه السلطتين التنفيذية والتشريعية.

٩٣- وينبغي تزويد مجالس القضاء بالموارد البشرية والمالية الكافية. وينبغي بوجه خاص أن تكون لها مقارها الخاصة بها وأمانة وعدد كاف من الموظفين المؤهلين من أجل أداء مهامها بشكل مستقل ومدار ذاتياً.

واجبات ومسؤوليات مجالس القضاء

٩٤- ينبغي تمتع مجالس القضاء بأوسع السلطات في مجال اختيار القضاة وترقيتهم وتدريبهم وتقييمهم المهني ومساءلتهم التأديبية. وينبغي أن يكون لديها مسؤوليات عامة فيما يتعلق بإدارة نظام المحاكم و/أو بتخصيص موارد الميزانية لشتى المحاكم.

٩٥- ومن أجل تجنب التركيز المفرط للسلطة في هيئة قضائية واحدة وتصوّر وجود عصبية مهنية، يرى المقرر الخاص أن من الممارسات الجيدة إنشاء هيئات مستقلة مختلفة مختصة بجوانب محددة من الإدارة القضائية (مثل اختيار القضاة وترقيتهم وتدريبهم ومساءلتهم التأديبية). وينبغي أن تعكس تشكيلة هذه الهيئات المهمة الخاصة الموكلة إليها.

٩٦- وبالنظر إلى المهام الواسعة والهامة لمجالس القضاء، ينبغي أن تخضع هذه المجالس للمساءلة، من الناحيتين المؤسسية والقانونية، من جانب المجتمع والمؤسسات المناسبة في الدولة.

اختيار القضاة وتعيينهم

٩٧- ينبغي اتخاذ القرارات المتعلقة بتعيين القضاة وترقيتهم عن طريق عملية شفافة يقوم بها مجلس للقضاء أو هيئة مناظرة مستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية.

٩٨- وينبغي أن تستند إجراءات اختيار وتعيين القضاة إلى معايير موضوعية يحددها مسبقاً القانون أو السلطة المختصة. وينبغي أن تستند القرارات المتعلقة باختيار القضاة ومسيرتهم المهنية إلى الجدارة، مع مراعاة مؤهلات المرشحين ومهاراتهم وقدراتهم، فضلاً عن نزاهتهم وإحساسهم بالاستقلال والنزاهة. ويمكن للامتحانات التنافسية التي تُجرى، على الأقل جزئياً، بطريقة مكتوبة ومجهولة الهوية أن تكون أداة هامة في عملية الاختيار.

٩٩- ويرى المقرر الخاص أن إشراك السلطة التشريعية أو التنفيذية في التعيينات القضائية قد يؤدي إلى تسييس هذه التعيينات. وفي الحالات التي يُعين فيها القضاة رسمياً من جانب رئيس الدولة أو الحكومة أو السلطة التشريعية، ينبغي أن يجري التعيين على أساس توصية مجلس القضاء التي تقوم سلطات التعيين المختصة باتباعها في الواقع العملي.

إدارة المحاكم والرقابة على الميزانية

١٠٠- دون المساس بالمسؤوليات القائمة للسلطتين التنفيذية والتشريعية، فإن من رأي المقرر الخاص أنه ينبغي أن يُعهد إلى مجالس القضاء بمسؤوليات عامة فيما يتعلق بإدارة نظام المحاكم، وإعداد الميزانية القضائية، وتخصيص موارد الميزانية للمحاكم المختلفة.

الإجراءات التأديبية

- ١٠١- ينبغي أن يُعهد بالمسؤولية عن الإجراءات التأديبية ضد القضاة إلى سلطة مستقلة تتألف بصورة رئيسية من قضاة، مثل مجلس قضاء أو محكمة.
- ١٠٢- وينبغي إسناد اختصاص تلقي الشكاوى التأديبية وإجراء التحقيقات التأديبية واختصاص الفصل في قضايا الانضباط القضائي إلى فروع منفصلة من مجلس القضاء أو إلى سلطات مختلفة.
- ١٠٣- ويجوز أن تضم هذه السلطات أعضاء من خارج مهنة القضاء (أي محامون وأكاديميون وأفراد من أعضاء المجتمع المدني)، ولكن لا يجوز بحال من الأحوال أن يكون هؤلاء الأشخاص أعضاء في السلطتين التشريعية أو التنفيذية.
- ١٠٤- وينبغي أن توفر الإجراءات التأديبية للقضاة المتهمين جميع الضمانات الإجرائية المنصوص عليها في المادة ١٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، بما في ذلك الحق في الدفاع عن أنفسهم بأنفسهم أو بمساعدة محامٍ من اختيارهم.
- ١٠٥- وينبغي أن تكون قرارات الهيئة التأديبية مُسببة وقابلة للطعن أمام محكمة مختصة.

تكوين مجالس القضاء واختيار أعضائها

- ١٠٦- ينبغي أن تكون جميع عمليات التعيين في المجالس شفافاً وتشاركية بغية تجنّب ومنع العصبية المهنية واستيلاء قُوَى الأمر الواقع على هذه العملية.
- ١٠٧- وينبغي أن تشمل مجالس القضاء ضمن أعضائها قضاة. ولتجنّب خطر العصبية المهنية والمصلحة الذاتية، يجوز أن تضم المجالس أيضاً أعضاء عاديين، مثل المحامين وأساتذة القانون والحقوقيين وأعضاء نقابات المحامين فضلاً عن المواطنين ذوي السمعة والخبرة المشهود بهم. ولا يمكن للسياسيين النشطين وأعضاء السلطتين التشريعية والتنفيذية أن يعملوا في الوقت نفسه في عضوية مجلس قضاء. وينبغي أن يُنتخب الأعضاء القضاة بالمجلس من أقرانهم وفقاً للأساليب التي تضمن أوسع تمثيل للسلطة القضائية على جميع المستويات. ويمكن أن يُنتار بحكم المنصب بعض أعضاء المجلس، مثل رئيس المحكمة العليا.
- ١٠٨- وينبغي أن يُعهد لسلطات غير سياسية بانتخاب الأعضاء العاديين في المجلس. وعند انتخاب الأعضاء العاديين من جانب البرلمان، فإنه ينبغي انتخابهم بأغلبية خاصة، وهو ما يتطلب دعماً كبيراً من المعارضة. ولا يجوز بحال من الأحوال قيام السلطة التنفيذية باختيار الأعضاء العاديين أو بتعيينهم.
- ١٠٩- وينبغي أن يجري اختيار وتعيين أعضاء مجلس القضاء بطريقة علنية وشفافة من أجل القضاء على مخاطر التدخل السياسي واستيلاء قُوَى الأمر الواقع على هذه العملية، ومنع ظهور ادعاءات العصبية المهنية.
- ١١٠- وينبغي أن تسن الدول تدابير مناسبة لضمان مراعاة المنظور الجنساني في تكوين المجلس ولتشجيع المساواة بين الجنسين داخل الهيئات القضائية، وخاصة عن طريق الحد من

الحواجز القائمة على أساس نوع الجنس التي تعوق تعزيز الترقية والتقدم الوظيفي والتي لا تزال قائمة في قطاع العدالة.

١١١- وعندما يشارك أعضاء السلطة التنفيذية، على سبيل المثال وزير العدل، في أعمال المجلس كأعضاء بحكم المنصب، يجب عندئذٍ وضع تدابير مناسبة لضمان استقلاليتهم عن أي تدخل محتمل.

١١٢- وينبغي أن يشغل منصب رئيس المجلس شخصٌ محايد ليس له أي انتماء سياسي. وفي النظم البرلمانية التي يكون فيها لرئيس الجمهورية أو لرئيس الدولة سلطات رسمية فقط، يكون من المسموح به تعيينه رئيساً للمجلس. وفي جميع الحالات الأخرى، ينبغي أن يُنتخب رئيس المجلس من جانب المجلس نفسه من بين أعضائه القضاة. ولا يجوز تعيين رئيس القضاة أو رئيس المحكمة العليا أو وزير العدل رئيساً لمجلس القضاة.

المرفق

قائمة بأسماء الجهات المجيبة على الاستبيان

الدول

- الاتحاد الروسي
أذربيجان
الأرجنتين
أرمينيا
إسبانيا
أستراليا
إستونيا
ألمانيا
أندورا
أوزبكستان
آيرلندا
إيطاليا
باراغواي
البحرين
البرتغال
بلجيكا
بلغاريا
البوسنة والهرسك
بولندا
بوليفيا (دولة - المتعددة القوميات)
تركيا
تشيكيا
توغو
تونس
الجبل الأسود
الجزائر
جمهورية كوريا
جورجيا
الدانمرك
السلفادور
سلوفينيا
السنغال

السويد
سويسرا
صربيا
عمان
كرواتيا
كوت ديفوار
كولومبيا
ليتوانيا
مالطة
المغرب
المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية
موريتانيا
موريشيوس
النرويج
هندوراس
هنغاريا
اليونان

المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان

مؤسسة أمين مظالم حقوق الإنسان (البوسنة والهرسك)
مكتب أمين المظالم (كوستاريكا)
المعهد الدائم لحقوق الإنسان
مكتب المحامي العام (جورجيا)
اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان (اليونان)
اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان (الهند)
المركز الوطني لحقوق الإنسان (الأردن)
أمين المظالم (لاتفيا)
اللجنة الوطنية المستقلة لحقوق الإنسان (ليبيريا)
اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان (المكسيك)
اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان (نيبال)
لجنة حقوق الإنسان (الفلبين)
لجنة حقوق الإنسان (بولندا)
أمين المظالم (البرتغال)

المركز السلوفاكي الوطني لحقوق الإنسان
اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان (توغو)

منظمات المجتمع المدني

رابطة القضاة (أرمينيا)
رابطة القضاة (دولة بوليفيا المتعددة القوميات)
رابطة القضاة (كرواتيا)
رابطة القضاة (اليابان)
رابطة القضاة (النرويج)
رابطة قضاة التحقيق والقضاة (بنما)
رابطة القضاة العدليين (باراغواي)
رابطة القضاة (صربيا)
الشبكات الأوروبية مجالس القضاء
لجنة الحقوقيين الدولية

المنظمات الحكومية الدولية

مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا
المفوضية الأوروبية للديمقراطية عن طريق القانون (لجنة فينيسيا)