

Distr.: General  
17 July 2020  
Arabic  
Original: English



الدورة الخامسة والسبعون

البند 72 (ب) من جدول الأعمال المؤقت\*

تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها: مسائل حقوق الإنسان،  
بما في ذلك النهج البديلة لتحسين التمتع الفعلي  
بحقوق الإنسان والحريات الأساسية

## استقلال القضاة والمحامين

### مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى الجمعية العامة تقرير المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة والمحامين، ديبغو غارسيا - سايان، وفقا لقرار مجلس حقوق الإنسان 11/35.



الرجاء إعادة استعمال الورق

\* A/75/150

010920 290720 20-09663 (A)



## تقرير المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة والمحامين، دييغو غارسيا - سايان

### موجز

في هذا التقرير، يركز المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة والمحامين، دييغو غارسيا - سايان، على الإجراءات التأديبية المتخذة ضد القضاة بسبب سوء سلوكهم المزعوم أثناء ممارستهم مهامهم. ويناقش المقرر الخاص أيضاً الجزاءات "المقنعة" المفروضة على القضاة بهدف تخويفهم أو مضايقتهم أو التدخل في أنشطتهم المهنية بأي شكل آخر.

ويجب في الإجراءات التأديبية المتخذة ضد القضاة أن تستند إلى سيادة القانون وأن تجري وفقاً لمبادئ أساسية معينة تهدف إلى ضمان استقلال السلطة القضائية. وتتص المعايير الدولية واجتهادات المحاكم الإقليمية والهيئات الاستشارية المستقلة على ما يلي: (أ) ينبغي أن يكون الإجراء التأديبي قائماً بموجب القانون؛ (ب) ينبغي أن يحدد القانون بشكل صريح السلوك الذي يمكن أن تترتب عليه مسؤولية تأديبية؛ (ج) ينبغي أن تثبت في الإجراءات التأديبية سلطة مستقلة أو محكمة؛ (د) ينبغي أن توفر الدعوى التأديبية للقاضي المتهم ضمانات إجرائية كافية، وأن يكون قرار السلطة التأديبية معللاً وخاضعاً للمراجعة أمام سلطة قضائية أعلى؛ (هـ) ينبغي أن تكون الجزاءات قائمة بموجب قانون سابق، وأن تكون خاضعة لمبدأ التناسب.

ولضمان استقلال السلطة القضائية وحماية القضاة من الملاحقة الجزائية أو النزاعات المدنية الكيدية، تتص المعايير الدولية والإقليمية على أن يتمتع القضاة بدرجة معينة من الحصانة من الولاية القضائية المدنية أو الجنائية. وهذه الحصانة ليست عامة؛ فهي تقتصر على الأنشطة التي يُضطلع بها بحسن نية في إطار ممارسة الوظائف القضائية. ولا توفر المعايير الموجودة حالياً إرشادات شاملة بشأن أنواع السلوك التي قد تؤدي إلى نشوء المسؤولية، أو بشأن إجراءات إثباتها.

ولقد وثق المقرر الخاص في هذا التقرير نمط مختلف أشكال الجزاءات المقنعة المفروضة على القضاة لمضايقتهم أو معاقبتهم أو التدخل بأي شكل آخر في ممارسة القضاة بشكل مشروع أنشطتهم المهنية. وعلى عكس العقوبات التي تفرض نتيجة لإجراءات رسمية، فإن الجزاءات المقنعة لا تفرض في حالات يجيزها القانون و/أو وفقاً لإجراءات منظمة. فهذه الجزاءات هو حث القاضي على رد طلب النظر في قضية ما، أو البت في قضية ما بطريقة معينة، أو معاقبة القاضي على قرار يتخذ في إطار ممارسة الوظيفة القضائية. والقضاة الذين يتعاملون مع قضايا حساسة سياسياً معرضون لهذه الجزاءات بوجه خاص.

وفي ضوء المعايير الدولية والإقليمية القائمة، يقدم المقرر الخاص إلى سلطات الدول بعض التوصيات حول سبل وضع وتنفيذ إجراءات واضحة ومعايير موضوعية لفرض الجزاءات في حالات سوء السلوك المهني الجسيم الذي لا يغتفر ويمكن أن يحط من مكانة السلطة القضائية.

## المحتويات

## الصفحة

4	.....	أولا - مقدمة
4	.....	ثانيا - المعايير القانونية
6	.....	ثالثا - المسؤولية التأديبية
14	.....	رابعا - المسؤولية المدنية والجنائية
16	.....	خامسا - الجزاءات "المقنعة"
22	.....	سادسا - الاستنتاجات
23	.....	سابعا - التوصيات

## أولاً - مقدمة

- 1 - هذا التقرير هو رابع تقرير يقدمه المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة والمحامين، ديبغو غارسيا - سايان، وفقاً لقرار مجلس حقوق الإنسان 11/35.
- 2 - وفي هذا التقرير، يركز المقرر الخاص على الإجراءات التأديبية التي تستهدف القضاة بسبب سوء سلوكهم المزعوم أثناء ممارستهم مهامهم. ويناقش أيضاً الجزاءات "المقنعة" المفروضة على القضاة بهدف تخويفهم أو مضايقتهم أو التدخل في أنشطتهم المهنية بأي شكل آخر. ويرد في مختلف فروع هذا التقرير وصفٌ لأنواع مختلفة من الجزاءات المقنعة، تتراوح بين أشكال مضايقة "لينة" (مثل النقل إلى مكتب أصغر) والضغوط أو التهديدات الخطيرة والمستمرة.
- 3 - ومنذ إنشاء مجلس حقوق الإنسان هذه الولاية، عالج المكلف بالولاية مسألة مسؤولية القضاة التأديبية والمدنية والجنائية في عدد من التقارير المواضيعية، بما في ذلك تقرير ركز تحديداً على المساءلة القضائية (A/HRC/26/32). ونوقشت في مسألة الإجراءات التأديبية المتخذة ضد القضاة في التقارير المكرسة لممارسة الحق في حرية التعبير وتكوين الجمعيات والتجمع السلمي (A/HRC/41/48)، الفقرات 5-7)، ومجالس القضاء الوطنية (A/HRC/38/38)، الفقرات 60-65)، وضمانات استقلال السلطة القضائية (A/HRC/11/41)، الفقرات 57-63). كما نوقش موضوع المساءلة القضائية في العديد من تقارير البعثات القطرية.
- 4 - وفي سياق إعداد هذا التقرير، دعا المقرر الخاص إلى تقديم مساهمات من الدول، والآليات الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان، ورابطات القضاة المهنية، والمجتمع المدني. وتلقى المقرر الخاص 57 إجابة على الاستبيان حتى وقت كتابة هذا التقرير. ويود المقرر الخاص أن يعرب عن امتنانه لجميع الدول والجهات الفاعلة غير التابعة لدول التي ساهمت في إعداد التقرير (انظر المرفق). ويمكن الاطلاع على الاستبيان والرسائل على الموقع الشبكي لمفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان<sup>(1)</sup>.
- 5 - ويشكر المقرر الخاص مكتب حقوق الإنسان التابع لمركز البحوث والتتقيق في مجال حقوق الإنسان في جامعة أوتاوا على ما قدمه من دعم قيّم في إجراء البحوث التي استند إليها هذا التقرير.

## ثانياً - المعايير القانونية

### المعايير الدولية

- 6 - تتضمن المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية عدداً من الأحكام المتعلقة بالإجراءات التأديبية ضد القضاة. ووفقاً للمبدأ 18، لا يجوز إيقاف القضاة عن العمل أو عزلهم عن مناصبهم إلا بسبب العجز أو السلوك الذي يجعلهم غير لائقين لأداء مهامهم. ولا يجوز فرض جزاءات تأديبية إلا بناء على إجراءات مناسبة وعادلة (المبدأ 17) ووفقاً لمعايير السلوك القضائي المعمول بها (المبدأ 19)، وينبغي أن تكون قابلة لمراجعة مستقلة (المبدأ 20).

(1) انظر: [www.ohchr.org/EN/Issues/Judiciary/Pages/ResponsesDCCLJ.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Judiciary/Pages/ResponsesDCCLJ.aspx).

7 - ويكرس ميثاق القضاة العالمي المنقح بندين لمسألة المسؤولية القضائية. فالمادة 7-1 من هذا الميثاق تستند إلى المبادئ العامة للمسؤولية التأديبية الواردة في المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية، في حين أن المادة 7-2 تنظم المسؤولية المدنية والجنائية للقضاة.

8 - وتناولت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان مسألة مسؤولية السلطة القضائية في تعليقها العام رقم 32 (2007) بشأن الحق في المساواة أمام المحاكم والهيئات القضائية وفي محاكمة عادلة، وفي عدد من الآراء التي اعتمدت في إطار إجراءات تقديم البلاغات، حيث خلصت إلى أن فصل القضاة على نحو يخرق الإجراءات والضمانات المعمول بها يشكل انتهاكا للمادة 14 (1) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بالاقتران مع المادة 25 (ج) التي تعترف بحق كل مواطن في الحصول على الوظائف العامة، على قدم المساواة بشكل عام مع الجميع<sup>(2)</sup>.

### المعايير الإقليمية

9 - ثمة عدد من الصكوك الإقليمية التي تتضمن أحكاما بشأن مسؤوليات القضاة التأديبية والمدنية والجنائية. وتشمل هذه الصكوك:

(أ) بيان بيجين بشأن مبادئ استقلال السلطة القضائية في منطقة الرابطة القانونية لآسيا والمحيط الهادئ؛

(ب) الميثاق الأوروبي لأنظمة مهنة القضاة؛

(ج) مبادئ الكومنولث (دار لاتيمر) بشأن فروع الحكومة الثلاث؛

(د) المبادئ والتوجيهات المتعلقة بالحق في محاكمة عادلة وفي الحصول على المساعدة القانونية في أفريقيا؛

(هـ) توصية مجلس أوروبا بشأن استقلال السلطة القضائية<sup>(3)</sup>؛

(و) توصيات كيف بشأن استقلال السلطة القضائية في أوروبا الشرقية وجنوب القوقاز ووسط آسيا<sup>(4)</sup>.

10 - ونظرت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان ومحكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان في عدة منازعات بشأن قضاة فصلوا من مناصبهم القضائية<sup>(5)</sup>، أو عُزلوا من منصب إداري دون إنهاء مهامهم

(2) انظر: *Mundy Busyo et al. v. Pastukhov v. Belarus*, communication No. 814/1998, 5 August 2003  
*Bandaranayake v. Democratic Republic of the Congo*, communication No. 933/2000, 31 July 2003  
*Sri Lanka*, communication No. 1376/2005, 24 July 2008

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

(4) مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، توصيات كيف بشأن استقلال السلطة القضائية في أوروبا الشرقية وجنوب القوقاز وآسيا الوسطى: الإدارة القضائية والاختيار والمساءلة (حزيران/يونيه 2010).

(5) فيما يتعلق باجتهادات المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان انظر: *Oleksandr Volkov v. Ukraine*, judgment of 9 January 2013; *Sturua v. Georgia*, judgment of 28 March 2017; *Denisov v. Ukraine*, judgment of 25 September 2018. وفيما يتصل بمحكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، انظر: *Reverón Trujillo v. Venezuela*, judgment of

كقضاة<sup>(6)</sup>، أو أوقفوا عن العمل في مناصبهم القضائية<sup>(7)</sup>، أو واجهوا إجراءات تأديبية لم توفر للمتهمين الضمانات الأساسية المتصلة باتباع الإجراءات القانونية الواجبة<sup>(8)</sup>.

11 - وكذلك أسهمت الهيئات الاستشارية التابعة لمجلس أوروبا في توضيح الجوانب الرئيسية للمسؤولية القضائية. واعتمد المجلس الاستشاري للقضاة الأوروبيين رأياً مكرساً على وجه التحديد للمبادئ والإجراءات التي تحكم مسؤولية القضاة الجنائية والمدنية والتأديبية<sup>(9)</sup>، وأشار إلى هذه المسألة في عدد من الآراء الأخرى وكذلك في ميثاق القضاة الأعظم<sup>(10)</sup>. وتناولت اللجنة الأوروبية للديمقراطية من خلال القانون ("لجنة فينيسيا") مسألة المسؤولية القضائية في عدد من التقارير المواضيعية<sup>(11)</sup>، وكذلك في آراء بشأن فرادى الدول الأعضاء<sup>(12)</sup>.

### ثالثاً - المسؤولية التأديبية

#### نشوء المسؤولية بموجب القانون (مبدأ الشرعية)

12 - لضمان استقلال السلطة القضائية، تنص بعض المعايير الدولية والإقليمية صراحة على حظر فرض إجراءات تأديبية على القضاة إلا في الحالات وفقاً للإجراءات المحددة مسبقاً بموجب الدستور أو القانون<sup>(13)</sup>. وترى اللجنة المعنية بحقوق الإنسان والمجلس الاستشاري للقضاة الأوروبيين أن معايير

30 June 2009, para. 70; *Supreme Court of Justice (Quintana Coello et al.) v. Ecuador*, judgment of 23 August 2013; and *Colindres Schonenberg v. El Salvador*, judgment of 4 February 2019

(6) المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، *Baka v. Hungary*, judgment of 23 June 2016.

(7) المرجع نفسه، *Paluda v. Slovakia*, judgment of 23 May 2017.

(8) المرجع نفسه، *Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugal*, judgment of 6 November 2018.

(9) Consultative Council of European Judges, Opinion No. 3 (2002) on the principles and rules governing judges' professional conduct, in particular ethics, incompatible behaviour and impartiality.

(10) المرجع نفسه، Opinion No. 1 (2001) on standards concerning the independence of the judiciary and the irremovability of judges, paras. 59 and 60؛ Opinion No. 10 (2007) on the Council for the Judiciary at the service of society, paras. 62–64؛ Opinion No. 21 (2018) on preventing corruption among judges, para. 30؛ ميثاق القضاة الأعظم [Magna Carta of Judges]، الصادر في 17 تشرين الثاني/نوفمبر 2010، الفقرات 6 و 18-22.

(11) انظر على سبيل المثال: European Commission for Democracy through Law, "Report on the independence of the judicial system: part I – the independence of judges" (CDL-AD(2010)004), March 2010, paras. 39–43, and "Report on the freedom of expression of judges" (CDL-AD(2015)018), June 2015, paras. 16–23.

(12) European Commission for Democracy through Law, "Compilation of Venice Commission opinions and reports concerning courts and judges" (CDL-PI(2019)008), December 2019.

(13) رابطة القضاة الدولية، ميثاق القضاة العالمي (2017)، المادة 7-1؛ الرابطة القانونية لآسيا والمحيط الهادئ، بيان بيجين بشأن مبادئ استقلال السلطة القضائية في منطقة الرابطة القانونية لآسيا والمحيط الهادئ (1997)، الفقرة 20؛ القمة الإيبيرية الأمريكية لرؤساء المحاكم العليا والهيئات القضائية، النظام الأساسي للإيبيري الأمريكي (2001)، المادة 19؛ اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، المبادئ والتوجيهات المتعلقة بالحق في محاكمة عادلة وفي الحصول على المساعدة القانونية في أفريقيا، المبدأ 4 (م) و (ص)؛ ميثاق القضاة الأعظم، الفقرة 19.

وإجراءات العملية التأديبية يجب أن تنظم عن طريق التشريعات العادية<sup>(14)</sup>. ولقد أكدت لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان أن عدم وجود قواعد واضحة عن أسباب وإجراءات عزل القضاة من مناصبهم يمكن أن يؤثر تأثيراً سلبياً على استقلال السلطة القضائية وأن "يؤدي إلى إساءة استخدام السلطة بصورة تعسفية، مع ما يترتب على ذلك من آثار مباشرة على الحق في الاستفادة من الأصول القانونية الواجبة وعدم الخضوع لقوانين ذات أثر رجعي"<sup>(15)</sup>.

13 - ولوصف قاعدة ما بأنها قانون، ينبغي أن يُتاح للأشخاص المعنيين الاطلاع على تلك القاعدة وأن تكون مكتوبة بدقة كافية ليستطيعوا تنظيم سلوكهم وتوقع النتائج التي قد تترتب على فعل معين. وفي قضية لوبيز لون وآخرين ضد هندوراس (López Lone et al. v. Honduras)، أكدت محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان أن الجزاءات التأديبية، شأنها شأن الجزاءات الجنائية، هي تعبير عن السلطات العقابية التي تملكها الدولة، لأنها يمكن أن تؤثر تأثيراً خطيراً في التمتع بحقوق الإنسان (لا سيما في حالات التدابير التأديبية الجسيمة جداً، مثل الفصل من الخدمة). وبالتالي، فإن مبادئ الشرعية وقابلية التوقع والتفسير الضيق، التي تنطبق على المسائل الجنائية، تنطبق أيضاً، مع مراعاة ما يقتضيه اختلاف الحال، على المسائل التأديبية<sup>(16)</sup>.

#### أسس المسؤولية التأديبية

14 - لا توفر المعايير الدولية والإقليمية توجيهات مفصلة بشأن السلوك الذي يمكن أن يؤدي إلى فرض جزاءات تأديبية. وتتص بعض المعايير على جواز إيقاف القضاة عن العمل أو عزلهم عن مناصبهم إذا بدر منهم "سلوك يجعلهم غير لائقين لأداء واجباتهم"<sup>(17)</sup> أو في حالات سوء السلوك الجسيم أو الخطير الذي يتعارض مع المنصب القضائي<sup>(18)</sup>، بينما تتص معايير أخرى على جواز فرض جزاءات تأديبية عندما لا يؤدي القضاة واجباتهم بكفاءة وعلى نحو سليم<sup>(19)</sup> أو في حالات سوء السلوك المهني الجسيم الذي لا يغتفر ويمكن أن يحط من مكانة السلطة القضائية<sup>(20)</sup>.

15 - وفي التقرير المكرس لموضوع المساءلة القضائية، حددت المقررة الخاصة أمثلة على سلوكيات أو تصرفات يمكن أن تبرر فرض جزاءات تأديبية بما في ذلك الإيقاف عن العمل والعزل من المنصب،

(14) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 32 (2007) بشأن الحق في المساواة أمام المحاكم والهيئات القضائية والحق في محاكمة عادلة، الفقرة 19؛ Consultative Council of European Judges, Opinion No. 3 (2002), para. 63.

(15) 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), para. 207.

(16) Inter-American Court of Human Rights, *López Lone et al. v. Honduras*, judgment of 5 October 2015, para. 257.

(17) مؤتمر الأمم المتحدة لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين، المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية (1985)، المبدأ 18.

(18) بيان بيجين، الفقرتان 20 و 22؛ المبادئ والتوجيهات المتعلقة بالحق في محاكمة عادلة وفي الحصول على المساعدة القانونية في أفريقيا، المبدأ 4 (ع).

(19) مجلس أوروبا، الميثاق الأوروبي بشأن النظام الأساسي للقضاة (1998)، المادة 5-1؛ Council of Europe, recommendation on judicial independence, para. 69.

(20) توصيات كييف، الفقرة 25.

وتشمل هذه الأمثلة الإخفاق المستمر في أداء الواجبات واتباع ممارسات فاسدة والالتسام بعدم الاعتدال بصفة عامة أو إساءة التصرف بشكل مقصود أثناء أداء مهام المنصب أو إبداء سلوك يحط من مكانة المنصب القضائي وانتهاك الأخلاقيات القضائية انتهاكا جوهريا (A/HRC/26/32، الفقرة 84).

16 - ويجب أن تحدد أسس المسؤولية التأديبية للقضاة في دستور الدولة أو في التشريعات العادية. وحين تكون أسس المسؤولية التأديبية محددة في الدستور، ينبغي أن تُعاد صياغتها بعبارات أكثر دقة في تشريع عادي، لأن الشروط الدستورية بطابعها الواسع قد لا تلبّي شرط الشرعية الصارم للغاية. وتحديد أسس المسؤولية التأديبية يتيح للقضاة أن يكونوا على بينة من المعايير الدنيا للسلوك المتوقع منهم، ويكون بمثابة إنذار عادل لأي شخص قد يغريه خرق تلك المعايير.

17 - وحين تكون أسس الإجراءات التأديبية غامضة ومثيرة للالتباس، مثل "المساس بكرامة السلطة القضائية" أو "السلوك غير الأخلاقي" أو "الفضيحة الاجتماعية" فإنها تفتح الباب أمام تفسيرات فضفاضة أو تسفوية، وبالتالي فإنها تنطوي على خطر تقويض استقلال السلطة القضائية (A/HRC/44/47/Add.1، الفقرة 58، و A/HRC/23/43/Add.1، الفقرة 76). واستخدام صياغة عامة بشكل مفرط يمكن أن يؤدي أيضا إلى غياب اليقين وتعذر التوقع فيما يتصل بالسلوك الذي يقتضي اتخاذ إجراءات تأديبية، ويشكل ذلك خرقا لمبدأ الشرعية.

18 - وتبين الإجابات على الاستبيان أن القضاة في بعض البلدان لا يزالون يتعرضون لإجراءات تأديبية استنادا إلى أسباب تأديبية عامة بشكل مفرط وغامضة للغاية. ففي غانا، على سبيل المثال، ينص التشريع الوطني على جواز إخضاع القضاة لإجراءات تأديبية بسبب "الكسل" أو "عدم الالتزام بالمواعيد" أو "عدم أداء واجباتهم". وفي بولندا، يجوز أن يخضع قاض متقاعد للمسؤولية التأديبية "بسبب الإساءة إلى كرامة القضاء"، إما بعد تقاعده أو أثناء فترة خدمته. وبالإضافة إلى سوء السلوك الجسيم والخطير، يمكن في بعض البلدان عزل القضاة من مناصبهم بسبب "نقص فادح في المقدرة" أو "عدم الكفاءة" أو "عدم الامتثال لمدونة الأخلاقيات القضائية"<sup>(21)</sup>.

19 - ويرى المقرر الخاص أن هذه الأسباب المستخدمة لاتخاذ إجراءات تأديبية هي أسباب فضفاضة وعامة بشكل مفرط، وهي تعرّض القضاة لخطر التأديب أو العزل من المنصب بسبب مضمون قراراتهم أو بسبب سلوك لا يتخطى عتبة سوء السلوك الجسيم. وفي عدد من تقارير البعثات القطرية، أشار المقرر الخاص بقلق إلى أن التشريعات المعنية بالمسؤولية القضائية لم تقدم توجيهات مفصلة بشأن المخالفات التي تؤدي إلى اتخاذ تدابير تأديبية، بما في ذلك خطورة المخالفة التي تحدد نوع الإجراء التأديبي الذي يتعين تطبيقه في الحالة قيد النظر (انظر، على سبيل المثال، A/HRC/44/47/Add.1، الفقرتان 57 و 58، و A/HRC/29/26/Add.1، الفقرة 53، و A/HRC/11/41/Add.2، الفقرة 62).

20 - ويمكن أن تكون مدونات الأخلاقيات مصدراً تكميلياً لتوجيه القضاة في تفسير القانون، ولكن لا ينبغي استخدامها كمصدر رئيسي لتحديد المسؤولية القضائية. وفي بعض الحالات، يمكن أن تنطوي الانتهاكات الخطيرة للقواعد الأخلاقية على خطأ وتصير ينبغي أن يؤدي، وفقا للقانون، إلى فرض جزاءات تأديبية. وتحديد ما إذا كان الإجراء التأديبي مناسباً أم لا قد يتوقف على عوامل أخرى، مثل خطورة التجاوز،

J. van Zyl Smit, *The Appointment, Tenure and Removal of Judges under Commonwealth Principles: A Compendium and Analysis of Best Practice* (London, Bingham Centre for the Rule of Law, 2015), p. 85



وجود أو غياب نمط من النشاط غير اللائق، وأثر النشاط غير اللائق على الآخرين وعلى النظام القضائي ككل.

21 - وتقر المعايير الدولية والإقليمية بأنه لا يمكن اتخاذ أي إجراء تأديبي ضد قاضٍ نتيجة لمحتوى قراراته، أو بسبب اختلافات في التفسير القانوني أو أخطاء قضائية<sup>(22)</sup>. ولقد شدد المقرر الخاص على هذا المبدأ في عدد من التقارير المواضيعية وتقارير البعثات القطرية (انظر، على سبيل المثال، A/HRC/26/32، الفقرة 87، و A/HRC/11/41، الفقرة 58، و A/HRC/44/47/Add.1، الفقرة 110، و A/HRC/26/32/Add.1، الفقرة 103). وبصفة عامة، يتعين تصحيح الأخطاء القانونية والإجرائية عن طريق نظام الطعون. ولا يجوز أن تصبح الأخطاء القضائية سبباً لاتخاذ إجراءات تأديبية إلا إذا ارتكبت بسوء نية، أو بنية تحقيق منفعة لطرف في الدعوى أو إلحاق الضرر به، أو نتيجة لتقصير جسيم.

22 - ولا يوجد على الصعيد الوطني نهج موحد إزاء تحديد أسباب المسؤولية التأديبية للقضاة. واختارت غالبية البلدان التي أجابت على الاستبيان إعداد قائمة شاملة لكل الانتهاكات وجمعتها معا في أحيان كثيرة بحسب درجة خطورة المخالفة. واختارت بلدان أخرى تحديد هذه الأسباب بعبارات عامة<sup>(23)</sup>، أو ربط المخالفات التي تستوجب إجراءات تأديبية بانتهاك قواعد السلوك المهني المنصوص عليها في مدونة الأخلاقيات<sup>(24)</sup>. ويرى المقرر الخاص أن من الممارسات الجيدة إرفاق تعريف شامل بقائمة غير شاملة بأنواع السلوك التي قد تؤدي إلى المسؤولية التأديبية.

#### الهيئة المسؤولة عن النظر في القضايا التأديبية ضد القضاة

23 - ينبغي أن تُسند سلطة تأديب القضاة إلى هيئة مستقلة<sup>(25)</sup>، أو إلى السلطة القضائية<sup>(26)</sup>، أو إما إلى سلطة مستقلة أو محكمة<sup>(27)</sup>. ويقتضي مبدأ "القاضي الطبيعي" أن تكون السلطة التأديبية قد أنشئت بموجب القانون. فإتشاء فريق تأديبي مخصص، يشكل على أساس كل حالة على حدة، لا يمكن أن يعتبر متوافقاً مع الاستقلال المؤسسي للسلطة القضائية.

24 - وبعض المعايير تنص صراحة على أن السلطة التأديبية ينبغي أن تكون مؤلفة في المقام الأول من قضاة ينتخبهم أقرانهم<sup>(28)</sup>. ولمنع توجيه ادعاءات بالتحيز للأقران وضمان إجراءات تأديبية عادلة، ينبغي أن

(22) ميثاق القضاة العالمي، المادة 7-1؛ المبادئ والتوجيهات المتعلقة بالحق في محاكمة عادلة وفي الحصول على المساعدة القانونية في أفريقيا، المبدأ 4 (ن) (2)؛ Council of Europe recommendation on judicial independence, para. 66؛ ميثاق القضاة الأعظم، الفقرة 21؛ توصيات كييف، الفقرة 25.

(23) السويد والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية.

(24) قبرص.

(25) ميثاق القضاة العالمي، المادة 7-1.

(26) النظام الأساسي للقاضي الإيبيري - الأمريكي [Statute of the Iberoamerican Judge]، المادة 20؛ بيان بيجين، الفقرة 24.

(27) الميثاق الأوروبي بشأن النظام الأساسي للقضاة، المادة 5-1؛ Council of Europe recommendation on judicial independence, para. 69؛ توصيات كييف، الفقرة 26.

(28) ميثاق القضاة العالمي، المادتان 2-3 و 7-1؛ الميثاق الأوروبي لأنظمة مهنة القضاء، المادة 1-3؛ Council of Europe recommendation on judicial independence, paras. 26-29؛ مؤتمر رؤساء مجالس القضاء وكبار القضاة في المنطقة الآسيوية، إعلان اسطنبول بشأن الشفافية في العملية القضائية (تشرين الثاني/نوفمبر 2013)، المبدأ 15.

تضم هذه السلطة أيضاً أعضاء من خارج نطاق مهنة القضاء، ولكن لا ينبغي بأي حال من الأحوال أن يكون هؤلاء الأشخاص أعضاء في الفرعين التشريعي أو التنفيذي في الدولة<sup>(29)</sup>.

25 - ولتحديد ما إذا كان يمكن اعتبار محكمة أو هيئة تأديبية بوصفها "مستقلة"، ترى المحاكم الإقليمية لحقوق الإنسان أنه يجب أن تؤخذ في الحسبان أمور منها طريقة تعيين أعضاء الهيئة، ومدة ولايتهم، ووجود ضمانات تحميهم من الضغوط الخارجية، وما إذا كانت الهيئة تظهر بمظهر هيئة تتمتع بالاستقلال.

26 - ففي قضية أوليكسندر فولكوف ضد أوكرانيا (Oleksandr Volkov v. Ukraine)، على سبيل المثال، خلصت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان إلى أن تشكيل مجلس العدالة الأعلى - الذي يضم في أغلبيته موظفين غير قضائيين يعيّنون بقرار مباشر من السلطتين التنفيذية والتشريعية، مع وزير العدل والمدعي العام بوصفهما عضوين بحكم منصبهما، يكشف عن عدد من أوجه القصور الهيكلية التي تتهدد شرطي الاستقلال وعدم التحيز، وتخرق المادة 6 (1) من اتفاقية حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية.

27 - وفي حكم أولي يتعلق باستقلال الدائرة التأديبية التابعة للمحكمة العليا البولندية، رأت محكمة العدل التابعة للاتحاد الأوروبي أن من واجب المحاكم الوطنية التي تطبق قوانين الاتحاد الأوروبي أن تتجاهل أحكام القانون الوطني التي تمنح الاختصاص لمحكمة لا يمكن اعتبارها محكمة مستقلة ومحايدة بموجب قانون الاتحاد الأوروبي<sup>(30)</sup>. وفي 8 نيسان/أبريل 2020، فرضت الدائرة الكبرى في محكمة العدل التابعة للاتحاد الأوروبي تدبيراً مؤقتاً يأمر بولندا بأن توقف فوراً تطبيق الأحكام الوطنية المتصلة بصلاحيات الدائرة التأديبية التابعة للمحكمة العليا فيما يتصل بالقضايا التأديبية الخاصة بالقضاة<sup>(31)</sup>. وأعرب المقرر الخاص في أحد تقارير البعثات القطرية عن قلقه البالغ بشأن استقلال الدائرة التأديبية، التي يختار أعضاءها مجلس القضاء الوطني "الجديد"، الذي يهيمن عليه إلى حد كبير أعضاء عيّنتهم الأغلبية الحاكمة الحالية لاعتبارات سياسية (A/HRC/38/38/Add.1، الفقرات 60-62).

28 - وفيما يتعلق بمهام الهيئة التأديبية، ينبغي أن يُعهد اختصاص تلقي الشكاوى التأديبية وإجراء التحقيقات التأديبية واختصاص البت في القضايا التأديبية إلى فروع منفصلة في مجلس القضاء أو إلى سلطات مختلفة<sup>(32)</sup>. وهذا لا يعني أنه يُشترط إنشاء مؤسسة مستقلة؛ بل يكفي التأكد من أن أي عضو في مجلس القضاء يشرع في إجراءات تأديبية بصفته "مدّعياً يوجه التهم" لن يشارك عقب ذلك في البت في تلك التهم بصفته "قاضياً"<sup>(33)</sup>.

(29) ميثاق القضاة العالمي، المادة 2-3؛ توصيات كييف، الفقرة 9؛ إعلان اسطنبول، المبدأ 15.

(30) Court of Justice of the European Union, *A.K. and others (Independence of the Disciplinary Chamber of the Supreme Court)*, judgment of 19 November 2019, para. 166.

(31) المرجع نفسه، *European Commission v. Poland*, order of 8 April 2020.

(32) Consultative Council of European Judges, Opinion No. 10 (2007) on Council for the Judiciary in the service of society, para. 64. انظر أيضاً توصيات كييف، الفقرة 26.

(33) European Court of Human Rights, *Volkov v. Ukraine*, para. 115.

29 - وتختلف ممارسات الدول بشأن تشكيل السلطة المكلفة بالبت في الإجراءات التأديبية ضد القضاة من بلد إلى آخر. ففي بعض الدول، تحتفظ السلطة القضائية باختصاص النظر في القضايا التأديبية<sup>(34)</sup>، بينما يعهد بهذا الاختصاص في دول أخرى إلى سلطة مستقلة تتمثل عادة في مجلس القضاء<sup>(35)</sup>.

30 - وفي بعض البلدان يكون أعضاء السلطة التنفيذية، ممثلة عادة بوزارة العدل، مكلفين رسمياً بتعيين أعضاء السلطة التأديبية<sup>(36)</sup> أو يشاركون في الإجراءات التأديبية بوصفهم أعضاء في الهيئة التأديبية بحكم مناصبهم<sup>(37)</sup>. وفي البلدان التي تطبق نظام القانون العام (Common Law)، لا تزال ثمة ممارسة شائعة تتمثل في تقديم الهيئات التأديبية توصياتها بشأن عزل قاضٍ ما إلى رئيس الدولة، الذي يكون مسؤولاً عن قرار العزل الرسمي<sup>(38)</sup>.

31 - وأكد المقرر الخاص في عدد من المناسبات أن مشاركة السلطة التنفيذية في اختيار أعضاء الهيئات التأديبية أو في الإجراءات التأديبية تثير قلقاً بالغاً فيما يتعلق باستقلال السلطة القضائية والفصل بين السلطات (A/HRC/38/38، الفقرة 61، و A/HRC/26/32، الفقرات 91-93، و A/HRC/11/41، الفقرتان 60 و 61). وفي الفقرة 20 من التعليق العام رقم 32 (2007)، شددت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان على أن قيام السلطة التنفيذية بفصل قضاة من الخدمة، على سبيل المثال، قبل انقضاء مدة الولاية المحددة لهم، من دون إبداء أسباب محددة وبدون منحهم حماية قضائية فعالة تمكنهم من الاعتراض على الفصل من الخدمة، يتعارض مع استقلال السلطة القضائية.

32 - وفي بعض البلدان، تحتفظ السلطة التشريعية بدور مركزي في إجراءات عزل القضاة<sup>(39)</sup>. وترى الآليات الدولية، على غرار المقرر الخاص، أن الرقابة التأديبية التي تمارسها الهيئات التشريعية في إجراءات العزل تشكل تهديداً لضمانات استقلال القضاة وحيادهم، لا سيما في ضوء اللغة الفضفاضة والغامضة المستخدمة في تحديد العديد من أسباب العزل<sup>(40)</sup>.

### الإجراءات التأديبية

33 - لا توفر المعايير الدولية والإقليمية توجيهات مفصلة بشأن الشخص المكلف أو السلطة المكلفة بالشروع في إجراءات تأديبية ضد القضاة. ويذكر المجلس الاستشاري للقضاة الأوروبيين أن الإجراءات التي تؤدي إلى بدء الإجراءات التأديبية تحتاج إلى إضفاء مزيد من الطابع الرسمي عليها<sup>(41)</sup>. ومن أجل حماية

(34) بولندا وجورجيا وسلوفاكيا والمملكة المتحدة وهنغاريا.

(35) الأرجنتين وأرمينيا والبرازيل والبرتغال ورومانيا وسلوفاكيا وقبرص وكازاخستان وكولومبيا ولاتفيا ومقدونيا الشمالية.

(36) بولندا وتركيا والسويد.

(37) تركيا والجبل الأسود وصربيا.

(38) J. van Zyl Smit, *The Appointment, Tenure and Removal of Judges under Commonwealth Principles*, p. 104.

(39) الأرجنتين وصربيا وكندا وكولومبيا وملديف واليابان.

(40) Inter-American Commission on Human Rights, *Guarantees for the independence of justice operators*, paras. 202-205.

(41) Consultative Council of European Judges, Opinion No. 3, para. 68.

استقلال فرادى القضاة في مواجهة رؤسائهم في التسلسل الهرمي، تنص بعض المعايير على أن يكون لرؤساء المحاكم دور محدود في مجال التأديب<sup>(42)</sup>.

34 - وأما مسألة تحديد من يستطيع أن يتخذ إجراءات تأديبية ضد القضاة، وكيفية القيام بذلك، فإنها تعالج أساساً على الصعيد الوطني. وفي غالبية البلدان التي أجابت على الاستبيان، تُعهد مهمة الشروع في اتخاذ الإجراءات التأديبية إلى قضاة معينين أو سلطة مستقلة، مثل مجلس القضاء. وفي بعض البلدان، يمكن أيضاً أن يمارس صلاحية بدء الإجراءات أعضاء السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية<sup>(43)</sup>، وكذلك أي أفراد لهم مصلحة مشروعة في ذلك<sup>(44)</sup>.

35 - وتنص المعايير الدولية على وجوب النظر في الإجراءات التأديبية ضد القضاة على وجه السرعة وبنزاهة في إطار إجراءات مناسبة، وتشدّد على حق القاضي المتهم في الحصول على حدّ أدنى معيّن من الضمانات الإجرائية. ولقد دأب المقرر الخاص على تأكيد وجوب تنفيذ الإجراءات التأديبية وفقاً لمبدأ التقيد بالأصول القانونية الواجبة وضمانات المحاكمة العادلة، ووجوب منح القضاة المتهمين جميع الضمانات الإجرائية المنصوص عليها في المادة 14 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (A/HRC/38/38، الفقرة 63، و A/HRC/26/32، الفقرة 90، و A/HRC/11/41، الفقرة 61).

36 - وأسهمت المحاكم الإقليمية في توضيح الضمانات الدنيا التي يحق للقضاة الخاضعين لإجراءات تأديبية الحصول عليها. ففي قضية أولويك ضد كرواتيا (Olújić v. Croatia)، ذكرت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أن مبدأ تكافؤ وسائل الدفاع يعني ضمناً أن القاضي الذي يكون منصبه عرضة للخطر "يجب أن تتاح له فرصة معقولة لعرض قضيته ... في ظروف لا تضعه في موضع ضعيف جداً في مواجهة السلطات التي شرعت في تلك الإجراءات ضده"<sup>(45)</sup>. وفي قضية المحكمة الدستورية ضد بيرو (Constitutional Court v. Peru)، خلصت محكمة البلدان الأمريكية إلى أن تحديد ما إذا كان القضاة الذين فُصلوا من الخدمة قد مُنحوا فرصة للدفاع عن أنفسهم، يقتضي أن يؤخذ في الحسبان ما إذا كانوا قد مُنحوا وقتاً كافياً للاطلاع على التهم الموجهة إليهم وما إذا كان قد سُمح لهم بالحصول على أدلة الإثبات، وما إذا كانت الفترة التي أُتيحَت لهم لممارسة حق الدفاع كافية، وما إذا كان قد سُمح لهم باستجواب الشهود الذين كانت شهادتهم أساس الإجراءات التأديبية<sup>(46)</sup>.

37 - وتنص المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية على أن المرحلة الأولية، أي مرحلة النظر في الشكاوى المقدمة ضد القضاة، يجب أن تظل سرية ما لم يطلب القاضي خلاف ذلك (المبدأ 17). ومع ذلك، ينبغي أن تكون العلنية والشفافية المبدئين الموجهين في المراحل اللاحقة من الإجراءات التأديبية. ولا يجوز أن تكون جلسات النظر في الإجراءات التأديبية مغلقة إلا في حالات استثنائية، بناء على طلب القاضي وفي الظروف التي ينص عليها القانون.

(42) توصيات كييف، الفقرة 14.

(43) أرمينيا وإكوادور وسلوفينيا والسويد.

(44) الاتحاد الروسي والأرجنتين والبرتغال ورومانيا وصربيا وكولومبيا وملديف والمملكة المتحدة.

(45) European Court of Human Rights, *Olújić v. Croatia*, judgment of 5 February 2009, para. 78.

(46) Inter-American Court of Human Rights, *Constitutional Court v. Peru*, judgment of 31 January 2001, paras. 81–83.

38 - وتنص المعايير الدولية والإقليمية على أن القرارات في القضايا التأديبية ينبغي أن تخضع لمراجعة مستقلة. وهذا هو الحال في غالبية البلدان التي أجابت على الاستبيان. غير أن قرارات السلطة التأديبية في بعض البلدان تكون قطعية وغير قابلة للاستئناف، وإن كان يجوز للقاضي المتضرر بها أن يقدم شكوى إلى سلطة مختلفة<sup>(47)</sup>. وغياب إمكانية طلب مراجعة قضائية يثير القلق بشكل خاص فيما يخص قرارات العزل التي يتخذها البرلمان بناء على إجراءات العزل<sup>(48)</sup>.

39 - ولإتاحة ممارسة حق الاستئناف فعليا، تنص بعض المعايير صراحة على وجوب أن تكون قرارات السلطة التأديبية معللة ومنشورة<sup>(49)</sup>. وخلصت محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان إلى أن واجب عرض أسباب القرارات أساسي لتقييم سلوك القاضي ومدى ملاءمته لمنصبه وأدائه بوصفه موظفاً عاماً، وفي نهاية المطاف "لتحليل مدى خطورة السلوك وتناسب العقوبة"<sup>(50)</sup>.

### الجزاءات

40 - ولا توفر الصكوك الدولية والإقليمية توجيهات مفصلة بشأن الجزاءات التي يمكن أن تفرض على القاضي. وتكتفي بعض المعايير بتحديد أقصى الجزاءات، مثل "الإيقاف عن العمل" و "العزل عن المنصب"<sup>(51)</sup>، بينما تترك معايير أخرى مهمة تحديد الجزاءات التأديبية للتشريعات الوطنية.

41 - وتكشف إجابات الاستبيان عن وجود اختلافات واسعة النطاق على الصعيد الوطني فيما يتعلق بنوع ونطاق الجزاءات التأديبية التي يمكن أن تفرض على القضاة. وبصفة عامة، في البلدان التي تطبق نظام القانون العام، يكون الجزاء الرسمي الوحيد المنصوص عليه في الدستور أو التشريع الوطني هو العزل عن المنصب في حالات سوء السلوك الجسيم، أما التدابير التأديبية البسيطة فإنها لا تقنن عادة ويعالجها رئيس السلطة القضائية (عادة رئيس القضاة). وفي البلدان التي تطبق نظام القانون المدني، تنص التشريعات عادة على قائمة شاملة بالجزاءات، ويمكن أن تشمل عقوبات مالية. وفي بعض البلدان، تنص التشريعات أيضا على ضرورة توفر حد أدنى من الشروط، وذلك لمنع السير في إجراءات تأديبية في الحالات التي يكون فيها الانتهاك في حد ذاته غير ذي أهمية<sup>(52)</sup>.

42 - ويجب أن تكون الجزاءات التأديبية متناسبة مع خطورة المخالفة<sup>(53)</sup>. وفي قضية كودشكينيا ضد روسيا (Kudeshkina v. Russia)، خلصت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان إلى أن فصل القاضي من

(47) السويد والمملكة المتحدة.

(48) ملديف.

(49) بيان بيجين، الفقرة 28؛ توصيات كييف، الفقرة 26.

(50) Inter-American Court of Human Rights, *Chocrón Chocrón v. Venezuela*, judgment of 1 July 2011, para. 120.

(51) المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية، المبدأ 18؛ بيان بيجين، الفقرة 22؛ المبادئ والتوجيهات المتعلقة بالحق في محاكمة عادلة وفي الحصول على المساعدة القانونية في أفريقيا، المبدأ 4 (ع). إعلان اسطنبول، المبدأ 15.

(52) أرمينيا والسويد وهنغاريا.

(53) ميثاق القضاة العالمي، المادة 7-1؛ الميثاق الأوروبي بشأن النظام الأساسي للقضاة، المادة 5-1؛ Council of Europe recommendation on judicial independence, para. 69.

منصبه عقاباً على انتقاده عدم استقلال القضاء لا يتناسب مع خطورة المخالفة<sup>(54)</sup>. ومن أجل تقييم درجة تناسب الجزاء، يجب أن تؤخذ في الاعتبار جميع ظروف القضية بما في ذلك خطورة التجاوز، وتحديد ما إذا كان هناك نمط من النشاط غير المقبول وأثر أي نشاط غير مقبول على الآخرين وعلى النظام القضائي ككل.

## رابعاً - المسؤولية المدنية والجنائية

43 - تنص المعايير الدولية على أن القضاة يتمتعون بدرجة معينة من الحصانة من الولاية القضائية المدنية أو الجنائية.

44 - وتتبع الحصانة القضائية من مبدأ استقلال السلطة القضائية، وتهدف إلى حماية القضاة من أي شكل من أشكال التخويف أو الإعاقة أو المضايقة أو التدخل غير المقبول في أداء وظائفهم المهنية. وبدون درجة معينة من الحصانة، يمكن استخدام الملاحقة الجزائية أو الدعاوى المدنية كتدبير انتقامي أو قسري لتقويض الاستقلالية وعدم التحيز في صنع القرار عن طريق هدر وقت المحكمة ومواردها في مسائل لا صلة لها بأداء واجباتها العادية.

45 - والحصانة القضائية ليست عامة، بل إنها تقتصر على القرارات المتخذة أو الأنشطة التي تُنفذ بحسن نية في ممارسة الوظائف القضائية (حصانة وظيفية). ويجوز أن يخضع القضاة، مثلهم مثل غيرهم من الأشخاص، للمسؤولية المدنية أو الجنائية في حال انتهاكهم تشريعات مدنية أو جنائية خارج نطاق مناصبهم القضائية.

46 - والمسؤوليات المدنية والجنائية والتأديبية لا تقصي بعضها البعض. فارتكاب القاضي فعلاً مقصوداً، أو امتناعه قصداً عن فعل ما، بإساءة متعمدة أو، إذا افترضنا جدلاً، بتقصير متكرر أو جسيم أو بالغ، يمكن أن يؤدي إلى اتخاذ إجراءات تأديبية وفرض عقوبات من جهة، وإلى فرض المسؤولية الجنائية أو المسؤولية المدنية من جهة أخرى. ويمكن أن تكون الجزاءات التأديبية مناسبة في الحالات التي لا يمكن فيها إثبات مسؤولية القاضي المدنية أو الجنائية، وذلك مثلاً حين عدم الشروع في الإجراءات الجزائية بسبب العجز عن إثبات الذنب الجنائي بدرجة من اليقين تستبعد أي شك معقول.

47 - ويتضمن عدد من الصكوك الدولية والإقليمية أحكاماً بشأن مسؤولية القضاة المدنية. وكقاعدة عامة، ينبغي أن يتمتع القضاة بالحصانة الشخصية من الدعاوى المدنية التي ترفع عليهم للمطالبة بتعويضات مالية بسبب فعل أو امتناع مخالف، بحسن نية، في إطار ممارسة وظائفهم القضائية<sup>(55)</sup>، ولا سيما فيما يتصل بمضمون قراراتهم. وتتضمن الصكوك الدولية قواعد مختلفة فيما يتصل بالسلوك الذي قد يؤدي إلى نشوء مسؤولية القاضي المدنية. وتنص بعض المعايير على أنه ليس من المناسب أن يتعرض

(54) European Court of Human Rights, *Kudeshkina v. Russia*, judgment of 26 February 2009, para. 98

(55) المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية، المبدأ 16؛ بيان بيجين، الفقرة 32؛ المبادئ والتوجيهات المتعلقة بالحق في محاكمة عادلة وفي الحصول على المساعدة القانونية في أفريقيا، المبدأ 4 (ن) (1).

القضاة لأي مسؤولية شخصية، حتى عن طريق رد التكاليف إلى الدولة، إلا في حالة التقصير المتعمد<sup>(56)</sup>، في حين أن ثمة معايير أخرى توسع نطاق مسؤولية القاضي لتشمل حالات "التقصير الجسيم"<sup>(57)</sup>.

48 - وتبين إجابات الاستبيان أن مسألة مسؤولية القضاة المدنية تعالج بعدة طرق مختلفة على الصعيد الوطني. وفي بعض البلدان، لا يمكن رفع دعوى مدنية على القضاة، ولا يمكن لضحايا الأخطاء القضائية أن يطلبوا تعويضات إلا من الدولة<sup>(58)</sup>. وفي مجموعة أخرى من البلدان، لا يمكن رفع دعوى مدنية على القضاة إلا في ظروف محدودة ينص عليها القانون وبإذن من مجلس القضاء أو سلطة أخرى من سلطات الدولة<sup>(59)</sup>. وفي مجموعة ثالثة من البلدان، يمكن أن يتحمل القضاة مسؤولية مدنية عن أي تقصير متعمد أو إخلال جسيم لا يغتفر بالقواعد التي تحكم أداء الواجبات القضائية، ولا سيما في حالة الدولة، بعد أن يكون المتقاضي غير الراضي قد أثبت حقه في الحصول على تعويض من الدولة<sup>(60)</sup>.

49 - وتتص المعايير الدولية والإقليمية على أن يتمتع القضاة لدى ممارستهم مهامهم المهنية بالحصانة الشخصية من الاعتقال والملاحقة الجزائية بسبب خطأ على شكل فعل أو امتناع بحسن نية، في إطار ممارسة وظائفهم القضائية. ولا يمكن إخضاع القضاة للمسؤولية الجنائية إلا عندما يرتكبون قصداً جريمة في إطار أداء مهام وظيفتهم (مثل قبول رشوة)<sup>(61)</sup>. وفيما يتعلق بالجرائم المرتكبة خارج نطاق وظائفهم، يخضع القضاة للمسؤولية الجنائية لنفس الأسباب التي يخضع لها غيرهم من الأفراد<sup>(62)</sup>.

50 - وفي بعض البلدان التي أجابت على الاستبيان، لا يمكن اعتبار القضاة مسؤولين عن فعل إجرامي يرتكب في إطار ممارسة وظائفهم إلا في حالات التقصير قصداً. أما في بلدان أخرى فيمكن معاقبة القضاة، شأنهم شأن غيرهم من الموظفين العموميين، في بعض حالات التقصير الجسيم (مثل وضع شخص ما في السجن أو إبقائه في السجن لفترة طويلة جداً)<sup>(63)</sup>.

51 - وفي عدد قليل من البلدان، يمكن أن يخضع القضاة لإجراءات جزائية نتيجة للقرارات التي اتخذوها أثناء ممارستهم وظائفهم<sup>(64)</sup>. وحدث ذلك، على سبيل المثال، في أوكرانيا حيث اعتُبر أن إصدار القضاء قراراً محجفاً عن عمد يشكل فعلاً إجرامياً بموجب المادة 357 من القانون الجنائي. ويشير المقرر الخاص بسرور إلى أن المحكمة الدستورية قد أعلنت في حزيران/يونيه 2020 أن تلك المادة غير دستورية، وذكرت أن عبارة "قرار محجف" غامضة للغاية ومن ثم فإنها يمكن أن تقوّض استقلال القضاء<sup>(65)</sup>.

(56) ميثاق القضاء العالمي، المادة 7-2؛ ميثاق القضاء الأعظم، الفقرة 22.

(57) الميثاق الأوروبي بشأن النظام الأساسي للقضاة، المادة 5-2؛ Council of Europe recommendation on judicial independence, para. 66.

(58) إستونيا وقبرص ولاتفيا ومقدونيا الشمالية.

(59) أرمينيا.

(60) إكوادور والبرازيل وجورجيا وسلوفاكيا وسلوفينيا والسويد وكولومبيا وهنغاريا.

(61) ميثاق القضاء العالمي، المادة 7-2؛ Council of Europe recommendation on judicial independence, para. 68.

(62) ميثاق القضاء الأعظم، الفقرة 20.

(63) البرازيل والسويد.

(64) رومانيا ومولدوفا.

(65) رسالة من البعثة الدولية لرصد حقوق الإنسان في أوكرانيا (مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان).

52 - وحتى في الحالات التي يمكن أن يجرى فيها القاضي من الحصانة بشكل قانوني، مثلاً فيما يتصل بأفعال إجرامية مثل الرشوة أو الفساد، يجب وضع ضمانات إجرائية مناسبة لحماية القضاة من الشكاوى الكيدية أو الشكاوى التي يبدو بوضوح أنها لا تستند إلى أسس سليمة التي تهدف فقط إلى تهديدهم أو الضغط عليهم. وفي بعض البلدان، تقتضي إجراءات رفع الحصانة القضائية تدخل مجلس القضاء أو سلطة تتمتع باستقلال مماثل<sup>(66)</sup>، أما في بلدان أخرى يكون منح الإذن بالمضي قدماً في تلك الإجراءات من اختصاص رئيس الدولة أو الجمعية الوطنية<sup>(67)</sup>.

## خامساً - الجزاءات "المقنعة"

53 - تؤكد إجابات الاستبيان أن القضاة في عدة بلدان يخضعون لجزاءات "مقنعة". وذكرت الشبكة العالمية لنزاهة القضاء أن القضاة الذين يفتقرون إلى الحد الأدنى من الحماية المؤسسية معرضون لمختلف أنواع التدخل غير التأديبي، مثل انعدام الأمن المالي، أو عدم الاستقرار الوظيفي، أو عدم ضمان السلامة البدنية، أو ضغوط غير مبررة ناشئة عن مؤسسات أخرى أو من داخل السلطة القضائية نفسها. ويمكن اعتبارها كلها من أشكال الجزاءات المقنعة<sup>(68)</sup>.

54 - ولم تنظم الصكوك الدولية مسألة الجزاءات المقنعة ضد القضاة. وحُدِّدت عناصر هذه الجزاءات في اجتهادات المحاكم الدولية والوطنية.

55 - ولكي يمكن وصف تدبير ما بأنه جزاء مقنّع، يجب أن يتوفر فيه عنصر ذاتي وعنصر موضوعي.

56 - ويتمثل العنصر الذاتي في الهدف من التدبير. فعلى العكس من التدابير التأديبية التي تهدف إلى تأديب القاضي بسبب سوء سلوكه في ممارسة مهامه المهنية، لا تُستخدم الجزاءات المقنعة لتحقيق أي هدف مشروع ينص عليه القانون. وهدفها الحقيقي هو تخويف القضاة أو مضايقة أنشطتهم المهنية أو التدخل فيها بأي شكل آخر. ولا يجوز وصف تدبير ما بأنه عقوبة مقنعة إذا فرض لمعاقبة سوء سلوك يُزعم أن القاضي قد ارتكبه، حتى ولو لم تكن الإجراءات ممثلة للمعايير الدولية أو الوطنية.

57 - ويتمثل العنصر الموضوعي في أن مثل هذه التدابير تؤثر دائماً تأثيراً سلبياً على حياة القاضي المهنية (مثل مدة شغل المنصب، وأمن الإيراد المالي، والسلامة الشخصية، والأجر المناسب، وشروط الخدمة، وسن التقاعد). ولا تشكل التدابير التي لا تؤثر سلباً على مسيرة القاضي الوظيفية عقوبة مقنعة.

58 - ويمكن أن تأخذ الجزاءات المقنعة أشكالاً مختلفة، تتراوح بين أشكال مضايقة "لينة" (مثل النقل إلى مكتب أصغر) والضغوط أو التهديدات الخطيرة والمستمرة. ويمكن أن تُتخذ هذه الجزاءات لحث القاضي على ردّ طلب النظر في قضية ما أو على البتّ فيها بطريقة معينة، أو أن تشكل عقوبة على رأي أعرب عنه القاضي أو على قرار اتخذه في ممارسة أنشطته المهنية، حتى لو كان السلوك المعاقب يتسق مع التشريعات الوطنية ومعايير السلوك المهني ذات الصلة. ونظرت المحاكم الإقليمية لحقوق الإنسان في قضايا مختلفة

(66) أرمينيا والجبل الأسود وجورجيا والسويد ومقدونيا الشمالية.

(67) سلوفينيا وكازاخستان ولاتفيا وهنغاريا.

(68) رسالة من مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة.



فرضت فيها على القضاة إجراءات تأديبية أو عُزل فيها قضاة من مناصبهم بسبب إعرابهم عن آراء انتقادية بشأن القضاء أو إصلاح نظام العدالة<sup>(69)</sup>.

59 - وقد يفرض مسؤولون في التسلسل الهرمي القضائي أو مؤسسات الدولة الأخرى جزاءات مقنّعة تستهدف فرادى القضاة أو فئة معينة من القضاة (مثل قضاة المحكمة العليا) أو السلطة القضائية ككل. ويتعرض لهذه الجزاءات بوجه خاص القضاة الذين يتعاملون مع قضايا ذات أثر سياسي أو اجتماعي كبير (مثل مكافحة الفساد، والجريمة المنظمة، وانتهاكات حقوق الإنسان التي يرتكبها موظفو الدولة). وحتى عندما تستهدف هذه الجزاءات قاضياً بمفرده، يحتمل أن يكون لها أثر مثبط على قضاة آخرين يمكن أن يثيهم ذلك عن الانخراط في أنشطة مماثلة خوفاً من التعرض لتدابير عقابية.

60 - وتبيّن إجابات الاستبيان أن العديد من القضاة واجهوا "مضايقات قضائية" - تتمثل في استخدام الإجراءات التأديبية و/أو الدعاوى المدنية و/أو الملاحقة الجزائية بشكل مترامن في كثير من الأحيان وبخبر ككتيك انتقامي أو قسري لإجبار قاضي على رد طلب النظر في قضية معينة، أو الانتقال إلى محكمة أو هيئة قضائية أخرى أو الاستقالة<sup>(70)</sup>. وفي بعض الأحيان، جاءت المضايقة القضائية عقاباً على قرار أصدره القاضي في إطار ممارسة وظائفه المهنية، أو على آراء انتقادية أعرب عنها بشأن التسلسل الهرمي القضائي أو إصلاح السلطة القضائية<sup>(71)</sup>. وفي بعض الحالات، تظل الإجراءات القانونية ضد القضاة معلقة لسنوات من أجل ممارسة ضغوط مستمرة على القضاة المستقلين الذين لا يرغبون في اتباع التوجيهات التي تفرضها الحكومة أو المسؤولون في التسلسل الهرمي القضائي.

61 - وأفاد بعض من رابطات القضاة التي أجابت على الاستبيان بأن أعضاءها التنفيذيين تعرضوا لتهديدات أو ضغوط أو مضايقات قضائية نتيجة للأنشطة التي يضطلعون بها لصالح أعضاء رابطتهم<sup>(72)</sup>.

#### التدابير التي تؤثر في ضمان البقاء في المنصب طوال فترة الولاية

62 - تشمل الجزاءات المقنّعة التي تؤثر في ولاية القاضي، من جملة أمور:

- (أ) العزل من المنصب خارج الحالات المنصوص عليها في القانون و/أو دون اتباع الإجراءات التي يقتضيها؛
- (ب) ممارسة الضغط بهدف الدفع إلى الاستقالة، أو طلب التقاعد مبكراً، أو الغياب المأمون لفترة مطولة أو أخذ إجازة طبية طويلة؛
- (ج) الإيقاف عن العمل مؤقتاً في انتظار نتيجة الإجراءات المدنية أو الجزائية؛
- (د) الفصل من الخدمة على إثر تقييم مهني سلبي؛

(69) انظر، على سبيل المثال: *Baka v. Hungary, Kudeshkina v. Russia* and *Wille v. Liechtenstein*, judgment of 28 October 1999 Inter-American Court of Human Rights. انظر أيضاً: *Rights, López Lone et al. v. Honduras*.

(70) إكودور والبرازيل وبوليفيا (دولة - المتعددة القوميات) وغواتيمالا ومولدوفا.

(71) بولندا ورومانيا.

(72) بولندا ورومانيا وغواتيمالا.

## (هـ) عدم تجديد عقد التعيين المؤقت للقاضي.

63 - وبصرف النظر عما إذا كانت ولاية القاضي هي مدى الحياة أو لفترة محدودة من الزمن، يجب ضمان ولاية القضاة عن طريق منع عزل القاضي طوال الفترة التي عُيِّن فيها في منصبه، باستثناء حالات العجز أو سوء السلوك الجسيم. ولقد نظر المكلف بالولاية في عدة حالات قام فيها أعضاء من فرعي السلطة التنفيذية أو التشريعية بعزل القضاة عن مناصبهم انتقاماً منهم بسبب إجراءات أو قرارات اتخذوها في إطار ممارسة وظائفهم<sup>(73)</sup>. وفي حالات أخرى، أُجبر القاضي، عن طريق التهديد والتخويف، على الاستقالة أو طلب التقاعد مبكراً أو الغياب المأذون لفترة مطولة.

64 - وقد يكون الإيقاف عن العمل مؤقتاً إلى حين صدور نتيجة الإجراءات القانونية المتخذة ضد القاضي مبرراً باعتباره ضرورياً للحفاظ على ثقة الجمهور في السلطة القضائية، ولا سيما في الحالات التي يواجه فيها القاضي ادعاءات بسوء السلوك الجسيم تتسم بالمصادقية. ومع ذلك، توجد عدة حالات يستخدم فيها الإيقاف عن العمل مؤقتاً كوسيلة غير مباشرة لتخويف أو معاقبة قاضٍ مستقل أو لمنعه من البت في قضية معروضة عليه. وفي الحالات القصوى، قد يستمر الإيقاف عن العمل فترة طويلة جداً ويكون بمثابة عزل عن المنصب بحكم الواقع.

65 - وفي البلدان التي يخضع فيها القضاة لتقييمات مهنية على فترات منتظمة<sup>(74)</sup>، يمكن استخدام إجراءات التقييم لممارسة الضغط على القضاة المستقلين أو لعزلهم عن مناصبهم انتقاماً منهم بسبب موقفهم المستقل من مسائل تتصل بتطبيق القانون أو تنظيم نظام العدالة. وفي بعض هذه البلدان، قد يفصل القضاة من مناصبهم نتيجة لحصولهم على درجات غير مرضية في عملية التقييم، وغالباً ما يكون ذلك استناداً لتقييم يركز أساساً على الإنتاجية لا على البارامترات النوعية<sup>(75)</sup>.

66 - وفي البلدان التي لا يعيّن فيها القضاة لمدى الحياة<sup>(76)</sup>، يمكن أن يشعر القضاة العاملون بعقود محددة المدة بأنهم معرضون لضغط يحملهم على اتخاذ قراراتهم لصالح الدولة من أجل تحسين فرصهم في إعادة تعيينهم. وفي عدد من التقارير، أشار المقرر الخاص بقلق إلى أن نظام التعيينات المؤقتة يعرض القضاة لخطر التعرض لضغط وتدخل بدون مبرر، على نحو يضعف استقلالية القاضي الفعلية والمتصورة (A/HRC/11/41)،

(73) انظر، على سبيل المثال، UA LKA 7/2012 (متاحة عبر الرابط التالي:

<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=20485>

و AL PHL 6/2018 (متاحة عبر الرابط التالي:

<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=23835>) و AL NGA 1/2019 (متاحة عبر الرابط التالي:

<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=24327>،

بشأن عزل رئيس القضاة في سري لانكا والفلبين ونيجيريا، على التوالي.

(74) كازاخستان وسلوفاكيا وسلوفينيا وصربيا ومولدوفا.

(75) International Commission of Jurists, *Serbia's Judges and Prosecutors: The Long Road to Independent*

*Self-Governance* (2016), pp. 35–38.

(76) أوزبكستان وسويسرا وصربيا.

الفقرة 54، و A/67/305، الفقرة 52، و A/HRC/44/47/Add.1، الفقرة 46). وأعرب المجلس الاستشاري للقضاة الأوروبيين واللجنة الأوروبية للديمقراطية من خلال القانون عن مخاوف مماثلة<sup>(77)</sup>.

### التدابير التي تؤثر في شروط الخدمة

67 - تؤثر الجزاءات المقنّعة التي تمس بشروط خدمة القاضي تأثيراً سلبياً على أمن القاضي الشخصي أو أمنه المالي أو سلامته البدنية أو الفرص الوظيفية المتاحة له. ويشمل ذلك:

- (أ) أشكال المضايقة "اللينة" التي تؤثر سلباً في العمل اليومي (مثل النقل إلى مكتب أصغر أو مشترك أو وقف تقديم المساعدة الإدارية)؛
- (ب) عقوبات مالية، مثل تخفيض الأجر الأساسي أو إلغاء أو تخفيض الاستحقاقات، كإعانة الإيجار أو استخدام مركبة خدمة؛
- (ج) النقل إلى محكمة أو هيئة قضائية أخرى دون موافقة القاضي وخارج الحالات المشار إليها في المعايير الدولية؛
- (د) التمييز في المعاملة فيما يتصل بتطور المسار الوظيفي، مثل منح الترقيات أو الاستقادة من التدريب المستمر.

68 - ولقد نظر المكلف بالولاية في حالات مختلفة تؤثر فيها الجزاءات المقنّعة على شروط خدمة القاضي. وعادةً، تُصوّر هذه التدابير على أنها قرارات مشروعة يتخذها من يشرف على القاضي في التسلسل الهرمي بهدف ترشيد التنظيم القضائي أو تعزيز فعاليته. ومن الأمثلة على ذلك نقل القاضي إلى إدارة أخرى في المحكمة نفسها تتعامل مع قضايا لم يألّفها، أو نقله إلى مكتب أصغر أو مشترك. ومن الأمثلة الأخرى رفض منح القاضي أحد استحقاقاته - مثل الدعم الإداري أو توفير عناصر مرافقة من الشرطة لحماية قاض معرض للخطر - أو عدم مواصلة تقديمها استناداً إلى مزاعم بخفض المخصصات المالية أو لأسباب تعزى إلى الميزانية.

69 - ومن أكثر أشكال التدابير المقنّعة التي تستخدم تكراراً وتؤثر على شروط خدمة القاضي هو نقله إلى محكمة أو هيئة قضائية مختلفة كإجراء لمعاقبة قاض مستقل وشجاع وردع الآخرين عن الاقتداء به. ويُذكر أن هذا التدبير قد استخدم كعقوبة مقنّعة في عدة بلدان، وأحياناً تحت التهديد بالفصل أو بفرض عقوبات تأديبية، لمنع قاض من البتّ في قضية معينة أو معاقبة وتهميش قاضٍ يعتبر مستقلاً جداً أو غير متعاطف مع مصالح الحكومة<sup>(78)</sup>.

70 - وتتص المعايير الدولية على أنه لا ينبغي نقل قاضٍ من ولاية أو وظيفة قضائية إلى أخرى "دون أن يعرب بحرية عن موافقته على ذلك، إلا وفقاً لنظام تناوب أو ترقية نظامية تضعه السلطة القضائية بعد

Consultative Council of European Judges, Opinion No. 1, paras. 46–53; European Commission for (77) Democracy through Law, "Judicial appointments" (CDL-AD(2007)028), paras. 40–43.

(78) الاتحاد الروسي وبولندا وتركيا وصربيا ومنغوليا وهنغاريا.

النظر فيه على النحو الواجب<sup>(79)</sup>. ولقد ذكر المقرر الخاص في عدد من المناسبات أن مبدأ عدم جواز العزل يمتد ليشمل التعيين (بما في ذلك عن طريق الترقية) أو الانتداب إلى مكتب أو مكان مختلف دون موافقة القاضي (إلا بشكل مؤقت، أو في حالة إعادة تنظيم المحكمة).

71 - وفي بعض البلدان، تتخذ السلطات الحكومية القرارات المتعلقة بتطور المسار الوظيفي للقضاة، وتكون وزارة العدل هي السلطة المكلفة بذلك عادة. ويعرض ذلك القضاة لخطر الضغط السياسي، لا سيما في الحالات التي لا تستند فيها قرارات الترقية إلى عوامل موضوعية مثل النزاهة والمؤهلات والخبرة، أو لا تتخذ وفقاً لإجراءات واضحة وشفافة يحددها القانون. ويُكرّر أن هذا هو الحال في صربيا، حيث قرارات الترقية التي يتخذها مجلس القضاء الأعلى لا تشير إلى المعايير التي استُخدمت في ترتيب المرشحين، ويخلق ذلك مناخاً من الشك في أن المرشحين "المطيعين" قد يحظون بميزة على حساب القضاة المستقلين<sup>(80)</sup>.

72 - وأشار المقرر الخاص في عدد من تقارير البعثات القطرية إلى أن الترقية، في البلدان التي يكون نظام التقدم الوظيفي فيها غير خاضع لقانون ينظمه أو يكون مستندا إلى إجراءات غير متبعة في الممارسة العملية، يمكن أن تستخدم كوسيلة غير سليمة للتأثير في عمل القضاة وبالتالي في استقلالهم (انظر مثلاً التقارير الصادرة عن سري لانكا (A/HRC/35/31/Add.1، الفقرة 40)، وباكستان (A/HRC/23/43/Add.2، الفقرة 42)، وبلغاريا (A/HRC/20/19/Add.2، الفقرتان 52 و 53)).

#### الهجمات على السلطة القضائية

73 - تشمل الأمثلة على التدابير الجماعية المقنّعة المفروضة على السلطة القضائية ككل أو على فئات معينة من القضاة ما يلي:

(أ) توجيه التهديدات والتخويف بشكل يمس بحرية وأمن القضاة؛

(ب) الاعتقال والاحتجاز التعسفيين؛

(ج) العزل/الفصل من المنصب خارج الحالات المنصوص عليها في القانون و/أو دون اتباع

الإجراءات التي يقتضيها؛

(د) الاعتداء على هيبة وسلطة القضاء عن طريق وسائل الإعلام.

74 - وفي كثير من البلدان، توجد فئات معينة من القضاة، مثل أولئك الذين يتعاملون مع قضايا الفساد أو الجريمة المنظمة أو الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان التي ترتكبها القوات المسلحة، وتواجه هذه الفئات بانتظام اتهامات تجرّمهم، وتتعرض للتهديد والتخويف (ويشمل ذلك المراقبة والرصد) والمعاملة التمييزية فيما يتعلق بفرص التقدم في المسار المهني. وقد تفرض هذه التدابير السلطات الحكومية، أو جهات فاعلة غير تابعة لدول بموافقة السلطات الحكومية، بهدف منع القضاة من التعامل مع قضايا حساسة سياسياً أو البت فيها بطريقة معينة. وبوجه عام، تشمل آثار هذه التدابير أيضاً خلق مناخ من الشك في استقلال السلطة القضائية، والتأثير بشكل غير مباشر على مشروعيتها قراراتها.

(79) مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: دليل التنفيذ وإطار التقييم بشأن المادة 11 (2015)، الفقرة 59.

(80) رسالة من رابطة القضاة في صربيا.

75 - ومنذ إنشاء ولاية المقرر الخاص، نظر المكلف بالولاية في عدة قضايا متصلة بقضاة حُرِّموا من حريتهم عقاباً لهم على قرارات أو على إجراءات اتخذوها أثناء ممارستهم مهنتهم. ففي عام 2018 على سبيل المثال، ندد المقرر الخاص باعتقال واحتجاز قاضيين من قضاة المحكمة العليا في ملديف، بشكل تعسفي بحسب ما ورد من ادعاءات، وذلك بهدف الضغط على بقية القضاة لدفعهم إلى إلغاء حكم سابق أصدرته المحكمة بالإجماع بشأن الإفراج عن تسعة من القادة السياسيين وإعادة محاكمتهم<sup>(81)</sup>. وفي تركيا، أدت تدابير متخذة بموجب حالة الطوارئ إلى قرار فصل جماعي ومستعجل استهدف نحو 30 في المائة من القضاة والمدعين العامين العاملين، فضلاً عن اعتقال واحتجاز قضاة ومدعين عامين بشكل جماعي استناداً إلى ادعاءات فضفاضة وغامضة تتهمهم بالانتماء إلى منظمة فتح الله الإرهابية المسلحة.

76 - وإن قيام البرلمان بعزل القضاة جماعياً في أعقاب تغيير الأغلبية البرلمانية هو مثال متكرر على تدبير مقنن يمس السلطة القضائية كمؤسسة. ففي قضية محكمة العدل العليا (كوينتانا كويلو وآخرين) ضد إكوادور، خلصت محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان إلى أن عزل 27 قاضياً من قضاة المحكمة العليا بشكل متعسف بقرار برلماني وفي غياب إطار قانوني واضح يجيز عزلهم عن مناصبهم يشكل انتهاكاً للحق في استقلال القضاء<sup>(82)</sup>. ووردت تقارير تتضمن أمثلة أخرى على عزل القضاة نتيجة لتغيرات سياسية في الأغلبية البرلمانية في عدد من بلدان الكومنولث، مثل إسواتيني وسيشيل وليسوتو وملديف وناورو<sup>(83)</sup>.

77 - ويُزَر فصل القضاة من الخدمة في بعض الأحيان بالحاجة إلى إعادة تنظيم أو ترشيح نظام العدالة في البلد. وفي بعض الحالات، جاء العزل من المنصب نتيجة لإلغاء المحكمة في إطار عملية أوسع نطاقاً لإعادة تنظيم نظام العدالة. وفي حالات أخرى، كان هدف التغييرات التشريعية زيادة كفاءة السلطة القضائية. ومن الأمثلة على ذلك، اعتماد قانون يتصل بالمحكمة العليا في بولندا نص على خفض سن التقاعد الإلزامي لقضاة المحكمة العليا من 70 إلى 65 سنة. ويرى المقرر الخاص أن هذا التدبير سيؤدي إلى تقاعد نحو 40 في المائة من القضاة مبكراً، ويشكل تدبيراً مقنناً للتخلص من القضاة "القدامى" الذين عينتهم الأغلبية البرلمانية السابقة وملء مناصبهم بقضاة جدد يتم اختيارهم وفقاً للخطوط السياسية (A/HRC/38/38/Add.1، الفقرات 55-57 و 72).

78 - وفي بعض الأحيان، تقوِّض هيئة السلطة القضائية وسلطاتها بسبب هجمات تشنها الأحزاب السياسية أو مؤسسات الدولة أو جهات فاعلة غير تابعة لدول، مثل مؤسسات الأعمال القوية. وقد تستهدف هذه الهجمات القضاء ككل، حيث تصوره كمؤسسة غير فعالة أو فاسدة أو غير خاضعة للمساءلة، أو تستهدف فئات معينة من القضاة مثل أولئك الذين يتعاملون مع قضايا حساسة سياسياً. ويكون لهذه الهجمات نطاق خفي هو تقويض استقلال السلطة القضائية ومبدأ الفصل بين السلطات، بهدف وضع السلطة القضائية تحت سيطرة السلطة التنفيذية. وكانت الحملات التي تستهدف القضاة تشن عادة عن طريق وسائل الإعلام التقليدية، ولكنها تجري الآن على نحو متزايد على وسائل التواصل الاجتماعي.

(81) انظر AL MDV 2/2018. متاحة على الرابط التالي:

<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=23641>

(82) Inter-American Court of Human Rights, *Supreme Court of Justice (Quintana Coello et al.) v. Ecuador*, para. 155.

(83) رسالة من رابطة قضاة الكومنولث.

79 - ومن الأمثلة على هذه الهجمات الحملة الدعائية الواسعة النطاق ضد السلطة القضائية التي صاحبت تنفيذ عملية الإصلاح القضائي في بولندا. وأشار المقرر الخاص بقلق في تقرير البعثة القطرية التي أجراها هناك إلى أن الخطابات السلبية وغير العادلة ضد القضاة تضعف ثقة الجمهور في السلطة القضائية وتقوّض قدرة السلطة القضائية على البت في المسائل المعروضة عليها بنزاهة ووفقاً للقانون (A/HRC/38/38/Add.1، الفقرات 17-19 و 79).

80 - وفي بعض الأحيان، يتعرض فرادى القضاة لهجوم بسبب قرارات اتخذوها في إطار ممارسة مهنتهم. وقد وثّق المكلف بولاية المقرر الخاص عدداً من الهجمات على فرادى القضاة شتّى أعضاء في السلطتين التشريعية والتنفيذية عن طريق وسائل الإعلام المرتبطة بهم أو على وسائل التواصل الاجتماعي. وفي تموز/يوليه 2019، على سبيل المثال، أعرب المقرر الخاص عن قلقه بشأن التصريحات المهينة التي أدلى بها وزير الداخلية الإيطالي آنذاك على وسائل التواصل الاجتماعي ضد القاضي المكلف بإجراء التحقيقات الأولية في قضية/أغريجننتو (Agrigento)، الذي أمر بالإفراج الفوري عن قبطان سفينة رست في ميناء لامبيدوسا خلافاً لأمر السلطات الإيطالية، من أجل إنقاذ أرواح الأشخاص الذين كانوا على متنها<sup>(84)</sup>.

81 - وأبلغت أيضاً بعض رابطات القضاة التي أجابت على الاستبيان عن وقوع اعتداءات على قضاة فرديين بسبب القرارات التي اتخذوها أو طبيعة القضايا التي يتحملون مسؤوليتها<sup>(85)</sup>. والقضاة المكلفون بالولاية القضائية "الشديدة الخطورة" المتمثلة في التعامل مع قضايا الفساد والجريمة المنظمة والانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان في غواتيمالا يتعرضون إلى هجمات منهجية وأعمال انتقامية، وحملات تخويف في الصحافة التي تسيطر عليها إلى حد كبير الأحزاب السياسية أو الفئات الاقتصادية القوية، وفي وسائل التواصل الاجتماعي. وخلال زيارة قطرية جرت في عام 2009، وثّق المقرر الخاص حملات إعلامية واسعة النطاق تهدف إلى تشويه سمعة عدد من فرادى القضاة (A/HRC/11/41/Add.3، الفقرة 80). واعتمدت لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان تدابير مؤقتة لحماية عدد من القضاة الذين يواجهون تهديدات لحياتهم وسلامتهم الشخصية نتيجة للقضايا التي يتولون مسؤولية النظر فيها.

## سادساً - الاستنتاجات

82 - يقدم هذا التقرير تحليلاً لمسؤولية القضاة التأديبية والمدنية والجنائية. ويحلل الحالات التي قد يخضع فيها القضاة للتأديب بسبب مزاعم سوء سلوكهم في إطار ممارستهم وظائفهم، والإجراءات الواجب اتباعها لتحديد ما إذا كان فرض الجزاء مبرراً، مع مراعاة جميع ظروف القضية. ويناقش التقرير أيضاً ظاهرة الجزاءات "المقنعة" التي قد تُفرض على القضاة بهدف تخويفهم أو مضايقتهم أو التدخل في أنشطتهم المهنية بأي شكل آخر.

83 - ويجب في الإجراءات التأديبية المتخذة ضد القضاة أن تستند إلى سيادة القانون وأن تجري وفقاً لمبادئ أساسية معينة تهدف إلى ضمان استقلال السلطة القضائية. وتنص المعايير الدولية واجتهادات المحاكم الإقليمية والهيئات الاستشارية المستقلة على ما يلي: (أ) ينبغي أن يكون الإجراء التأديبي قائماً

(84) انظر AL ITA 6/2019. متاحة على الرابط التالي:

<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?Id=24702>

(85) غواتيمالا وصربيا.

بموجب القانون؛ (ب) ينبغي أن تبت في الإجراءات التأديبية سلطةً مستقلة أو محكمة؛ (ج) ينبغي أن توفر الدعوى التأديبية للقاضي المتهم ضمانات إجرائية كافية، وأن يكون قرار السلطة التأديبية معزلاً وخاضعاً للمراجعة أمام سلطة قضائية أعلى؛ (د) ينبغي أن يحدد القانون بشكل صريح السلوك الذي يمكن أن تترتب عليه مسؤولية تأديبية؛ (هـ) ينبغي أن تكون الجزاءات قائمة بموجب قانون سابق، وأن يُراعى في تطبيقها مبدأ التناسب.

84 - ولضمان استقلال السلطة القضائية وحماية القضاة من الملاحقة الجزائية أو النزاعات المدنية الكيدية، تنص المعايير الدولية والإقليمية على أن يتمتع القضاة بدرجة معينة من الحصانة من الولاية القضائية المدنية أو الجنائية. وهذه الحصانة ليست عامة؛ فهي تقتصر على الأنشطة التي يُضطلع بها بحسن نية في إطار ممارسة الوظائف القضائية. ولا توفر المعايير الموجودة حالياً إرشادات شاملة بشأن أنواع السلوك التي قد تؤدي إلى نشوء المسؤولية، أو بشأن إجراءات إثباتها. وهذا مجال أقل تطوراً نسبياً من مجال مسؤولية القضاة التأديبية، وينظم بشكل رئيسي على الصعيد الوطني، وبخاصة فيما يخص مسألة تحديد ما إذا كان بوسع شخص يدعي أنه ضحية خطأ قضائي أن يقدم شكوى ضد القاضي، وتحديد مدى إمكانية ذلك.

85 - ولقد وثق المقرر الخاص في هذا التقرير أشكالاً مختلفة من الجزاءات المقنعة المفروضة على القضاة لمضايقتهم أو معاقبتهم أو التدخل بأي شكل آخر في ممارستهم أنشطتهم المهنية بشكل مشروع. وعلى عكس العقوبات التي تفرض نتيجة لإجراءات تأديبية أو مدنية أو جزائية، فإن الجزاءات المقنعة لا تفرض في حالات يجيزها القانون و/أو وفقاً لإجراءات عادلة وشفافة وموضوعية. فهدف هذه الجزاءات هو حث القاضي على رد طلب النظر في قضية ما، أو البت في قضية ما بطريقة معينة، أو معاقبة القاضي على قرار اتخذ في إطار ممارسة الوظيفة القضائية. والقضاة الذين يتعاملون مع قضايا حساسة سياسياً معرضون لهذه الجزاءات بوجه خاص.

## سابعاً - التوصيات

86 - في ضوء المعايير الدولية والإقليمية القائمة المبيّنة في هذا التقرير، ومع مراعاة اجتهادات المحاكم الإقليمية لحقوق الإنسان والهيئات الاستشارية المستقلة، يود المقرر الخاص أن يقدم التوصيات التالية:

### المسؤولية التأديبية

87 - لا يجوز إخضاع القضاة لإجراءات تأديبية إلا في الحالات المنصوص عليها مسبقاً، ووفقاً للإجراءات المحددة مسبقاً، في الدستور أو القانون. وينبغي أن ينظم القانون الجوانب الرئيسية للإجراءات التأديبية، بما في ذلك أسباب مسؤولية القضاة التأديبية، وتكوين ووظائف الهيئة المكلفة بتولي هذه الإجراءات، والضمانات الإجرائية الممنوحة للقاضي المتهم والعقوبات التي يمكن فرضها فيما يتعلق بالجرائم المحدد الذي ارتكبه القاضي.

88 - ويجب أن تحدد أسس مسؤولية القضاة التأديبية في الدستور أو في التشريعات العادية. وينبغي أن ينص القانون على تعريف واضح للسلوك الذي يستتبع العقاب وأركانه الرئيسية، وذلك من أجل التمييز

بين هذا السلوك والسلوك غير المعاقب عليه. ولا ينبغي فرض العقاب إلا على حالات سوء السلوك المهني الجسيم الذي لا يغتفر ويمكن أن يحط من مكانة السلطة القضائية.

89 - ولا ينبغي أن يخضع القاضي لإجراءات تأديبية بسبب مضمون قراره، إلا في حالات التقصير المقصود. وتُصحح الأخطاء القانونية أو الإجرائية التي يرتكبها القاضي عن طريق نظام الطعون.

90 - وينبغي أن تُسند سلطة تأديب القضاة إلى مجلس القضاء (أو سلطة مستقلة ماثلة) أو إلى محكمة. وينبغي أن تتألف مجالس القضاء في المقام الأول من قضاة ينتخبهم أقرانهم. ولتجنب خطر التحيز للأقران والدفاع عن المصالح الذاتية، يمكن أن تضم مجالس القضاء أيضاً أعضاء من خارج مهنة القضاء. ولا يجوز للسياسيين النشطين وأعضاء السلطتين التشريعية والتنفيذية أن يعملوا في الوقت نفسه في مجلس القضاء.

91 - وفي البلدان التي توكل فيها سلطة عزل القضاة إلى البرلمان، ينبغي أن ينظم الدستور أو القانون الجوانب الرئيسية لإجراءات العزل، بما في ذلك أسباب العزل والضمانات الإجرائية الممنوحة للقاضي المتهم. ويمكن أن يتيح اشتراط توفر أغلبية مؤهلة التخفيف من خطر سيطرة السلطة التنفيذية على إجراءات العزل.

92 - وينبغي أن يُعهد اختصاص تلقي الشكاوى التأديبية وإجراء التحقيقات التأديبية واختصاص البت في القضايا التأديبية إلى فروع منفصلة في مجلس القضاء أو إلى سلطات مختلفة. ولحماية استقلال فرادى القضاة عن رؤسائهم في التسلسل الهرمي، ينبغي ألا يُمنح رؤساء المحاكم سلطة الشروع في أي إجراء تأديبي أو اعتماد أي إجراء تأديبي.

93 - ويجب أن تحدد الإجراءات التأديبية وفقاً لمعايير السلوك القضائي المعمول بها. وينبغي أن تتاح للقضاة المتهمين جميع الضمانات الإجرائية المنصوص عليها في المادة 14 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، بما في ذلك الحق في الدفاع عن أنفسهم بنفسهم أو بمساعدة مستشار قانوني من اختيارهم والحق في محاكمة عادلة.

94 - وينبغي أن تخضع القرارات في القضايا التأديبية للمراجعة القضائية. ويؤكد المقرر الخاص أن الحق في إجراء مراجعة مستقلة مهم بصفة خاصة في حالات القرارات التأديبية التي تتخذها الهيئات السياسية، مثل حالة الفصل من الخدمة بقرار يتخذه البرلمان (A/HRC/11/41، الفقرة 61).

95 - ويرى المقرر الخاص أن ليس من الممكن ولا من المستصوب وضع قائمة عامة بالجزاء التأديبية المطبقة على القضاة في جميع أنحاء العالم. ويترك للسلطات الوطنية المختصة تحديد الجزاءات المسموح بها في إطار نظمها التأديبية. ويجب أن تكون الإجراءات التأديبية متناسبة مع خطورة المخالفة. وينبغي أن يكون العزل عن المنصب جزاءً مقصوداً على حالات الانتهاكات الأكثر جسامة، أو في حالات التكرار (A/HRC/41/48، الفقرة 99، و A/HRC/11/41، الفقرة 59).



## المسؤولية المدنية والجنائية

96 - ينبغي أن يتمتع القضاة بالحصانة من المسؤولية المدنية والجنائية فيما يتصل بالأنشطة التي يظلمون بها بحسن نية في ممارسة وظائفهم القضائية، إلا في حالة التقصير المقصود. وينبغي، على وجه الخصوص، ألا يُساءلوا جنائياً على إصدارهم "أحكاماً مجحفة" أو على ارتكابهم أخطاءً قانونية في قراراتهم (A/HRC/11/41، الفقرة 65).

97 - ولحماية القضاة من الاتهامات أو الشكاوى التي قد تكون عبثية أو كاذبة، لا يجوز تجريد القضاة من حصانتهم بشكل قانوني إلا بتدخلٍ من مجلس القضاء أو من سلطة مستقلة مماثلة.

98 - ويجوز أن يخضع القضاة، مثلهم مثل غيرهم من الأشخاص، للمسؤولية المدنية أو الجنائية في حال انتهاكهم تشريعات مدنية أو جنائية خارج نطاق مناصبهم القضائية.

## الجزاءات "المقنعة"

99 - يجب على الدول أن تتخذ جميع التدابير المناسبة لحماية وتعزيز استقلال السلطة القضائية على الصعيدين الفردي والمؤسسي. وتستوجب المحافظة على استقلال القضاة حماية مركزهم بشكل مناسب بنص القانون، بما في ذلك مدة خدمتهم واستقلالهم وأمنهم وكفاية أجورهم وشروط خدمتهم ومعاشاتهم وسن تقاعدهم.

100 - ولتجنب استخدام آليات المساءلة كوسيلة للتدخل في استقلال السلطة القضائية، ينبغي أن تطبق هذه الآليات إجراءات واضحة ومعايير موضوعية ينص عليها القانون ومعايير السلوك المهني الراسخة، وأن تميّز بوضوح بين المسؤولية التأديبية والمدنية والجنائية، وأن تحدد أنواع الجزاءات التي يتعين تطبيقها (A/HRC/26/32، الفقرة 78).

101 - وينبغي أن تحمي آليات المساءلة القضاة من أي نوع من أنواع التهديد أو المضايقة أو الضغط أو التدخل، بغض النظر عن المصدر، وأن تفرض عقوبات مناسبة على من يحاولون التدخل في ممارسة المهنة القضائية بحرية واستقلال.

## المرفق

### قائمة المجيبين على الاستبيان

#### الدول

الأرجنتين

أرمينيا

البرازيل

كولومبيا

كرواتيا

قبرص

إكوادور

جورجيا

غانا

هنغاريا

كازاخستان

ملديف

موريشيوس

الجبل الأسود

مقدونيا الشمالية

بولندا

البرتغال

الاتحاد الروسي

سلوفاكيا

سلوفينيا

السويد

توغو

تونس

أوكرانيا

المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية

#### رابطات القضاة

رابطة القضاة الكرواتيين

رابطة القضاة المنغوليين

رابطة قضاة جمهورية أرمينيا

رابطة القضاة النمساويين

رابطة القضاة البلغاريين

رابطه قضاة المحاكم العليا الكندية  
رابطه قضاة الكومنولث  
اتحاد القضاة التشيكيين  
رابطه القضاة القبرصيين  
رابطه القضاة الإستونيين  
رابطه القضاة الجورجيين  
رابطه القضاة الغواتيماليين من أجل النزاهة  
رابطه القضاة البولنديين (IUSTITIA)  
رابطه القضاة في اليابان  
رابطه القضاة في صربيا  
مكتب التحقيقات في سلوك القضاة (إنكلترا وويلز)  
مؤتمر قضاة أستراليا  
رابطه القضاة الإداريين في لاتفيا  
رابطه منتدى القضاة الرومانيين  
رابطه قضاة الصلح في رومانيا  
رابطه القضاة السلوفينيين  
الرابطه المهنية للسلطة القضائية (إسبانيا)  
الرابطه السويسرية للقضاة  
رابطه ثيميس للقضاة (بولندا)  
اتحاد قضاة كازاخستان  
الاتحاد النقابي للقضاة (فرنسا)

### منظمات المجتمع المدني

مؤسسة Due Process of Law Foundation (DPLF)

لجنة الحقوقيين الدولية

ماعت للسلام والتنمية وحقوق الإنسان (تركيا)

مؤسسة Open Dialogue Foundation

### المنظمات الحكومية الدولية

البعثة الدولية لرصد حقوق الإنسان في أوكرانيا (التابعة لمفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان).

مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة