شعوب متمكنة.
أمم صامدة.

ورشة عمل إقليمية رفيعة المستوى

"دليل تنفيذ المادة 11 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد"

عمّان، 1 يوليو/تموز 2013

التقرير النهائي

قائمة المحتويات

مقدمة..... 3

أ. ملخص: التعليقات والمداخلات حول مسودة دليل التنفيذ 4

ب. الجلسة الصباحية: نزاهة القضاء..... 5

المجموعة 1: مدونة قواعد السلوك القضائية 5

المجموعة الثانية: تدريب القضاة وإدارة المحاكم 6

المجموعة الثالثة: الوصول إلى العدالة والشفافية..... 7

المجموعة الرابعة: تضارب المصالح والتصريح بالممتلكات..... 8

المجموعة الخامسة: إحالة القضايا وإدارتها..... 8

المجموعة السادسة: إدارة قاعة المحكمة وإجراءاتها 9

المناقشات العامة 10

ج. جلسة بعد الظهر: استقلال السلطة القضائية 12

المجموعة الاولى: الضمانات الدستورية للاستقلال.....12

المجموعة الثانية: ميزانية السلطة القضائية.....13

المجموعة الثالثة: تعيين القضاة وترقيتهم.....13

المجموعة الرابعة: ولاية القضاة وأجورهم 14

المجموعة الخامسة: الانضباط وعزل القضاة.....14

المجموعة السادسة: حصانة القضاة المحدودة.....15

الجلسة العامة 16

د. الجلسة الختامية: ملخص اليوم.....16

مقدمة

خلال الفترة من 30 يونيو حزيران وحتى 1 يوليو تموز 2013 عقد مكتب الأمم المتحدة لمكافحة المخدرات والجريمة (UNODC) وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، وبالتعاون مع هيئة مكافحة الفساد الأردنية (JACC) والشبكة العربية لمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة (ACINET)، في عمّان ورشة عمل إقليمية رفيعة المستوى حول تعزيز النزاهة في القضاء. حيث ركزت الورشة على هدفين رئيسيين:

- أولاً توفير فرصة للمشاركين لمناقشة وتحليل فصول مسودة دليل التنفيذ والإطار التقييمي لتطبيق المادة 11 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.
- ثانياً، التعرف على كيفية استخدام الدليل كإطار لتقييم التدابير المتخذة في المنطقة العربية لتعزيز النزاهة ودرء فرص الفساد بين أعضاء الجهاز القضائي وجهاز النيابة العامة. وهذا بدوره سيتيح الفرصة للاستفادة من خبرات المشاركين حول مدى فعالية التدابير التي يمكن تبنيها لغايات تفعيل الشفافية والمساءلة والنزاهة في الأجهزة القضائية.

قدمت ورشة العمل الإقليمية للمشاركين فرصة لتبادل المعلومات بشأن التدابير الفعالة التي يمكن اتخاذها لتعزيز الشفافية والمساءلة والنزاهة في الانظمة القضائية دون الإخلال بمبدأ استقلال ونزاهة القضاء.

قدم المشاركون تعليقاتهم ومداخلاتهم حول الفائدة التي سيحققها الدليل في تحديد الثغرات المحتملة في التدابير التي اعتمدتها الدول لتعزيز نزاهة القضاء والنيابة العامة. وفي ضوء هذه التعليقات، وبناء على بعض الممارسات الجيدة التي تم تحديدها خلال المناقشات التي دارت في ورشة العمل، سيتم تعديل مسودة الدليل وتحديثه قبل وضع اللمسات الأخيرة عليه ومن ثم عرضه ضمن أعمال الاجتماع الرابع لفريق العمل الحكومي مفتوح العضوية حول الوقاية من الفساد الذي سيعقد في فيينا في شهر أغسطس آب 2013.

ولتفعيل النقاش تم تقسيم المشاركين في ورشة العمل إلى ست مجموعات خلال الجلسات الصباحية وجلسات ما بعد الظهر. وفي جلسات الصباح ركزت كل مجموعة على قضية محددة تتعلق بنزاهة القضاء، وفي فترة ما بعد الظهر تم التطرق إلى استقلال القضاء. ثم أدلت المجموعات بتعليقاتها ومداخلاتها في جلسة عامة، ودارت فيما بعد مناقشة عامة حول كل موضوع فرعي.

وفيما يلي ملخص حول التعليقات الرئيسة التي تناولها المشاركون في الورشة حول الدليل.

أ. ملخص: التعليقات والمداخلات حول مسودة دليل التنفيذ

حدد المشاركون أثناء المناقشات بشأن الموضوعات الفرعية عددا من الجوانب التي اعتبروا أنها ينبغي إضافتها والتركيز عليها ضمن الدليل المقترح. وتضمنت التعليقات الرئيسة التي قدمها المشاركون في هذا الصدد ما يلي:

- ينبغي أن يتناول الدليل التدابير الرامية إلى ضمان قدرة القضاة على تأسيس جمعيات لدعم تنفيذ مدونات قواعد السلوك؛
- ضرورة أن يتطرق الدليل بمزيد من التعمق إلى التدابير التي تضع إطار تنفيذ لفرض مدونات قواعد السلوك ورفع الوعي بمحتواها، على سبيل المثال من خلال دورات تدريبية متخصصة؛
- ينبغي أن يركز الدليل على التدابير التي تضمن أن القضاء نفسه يتولى مسؤولية تنفيذ مدونة قواعد السلوك؛
- يجب أن تتم مراجعة ترجمة الوثيقة لضمان الدقة والمطابقة مع النسخة الانجليزية. وأشارت الشبكة العربية لمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة وهيئة مكافحة الفساد الاردنية أنهما على استعداد لمراجعة مسودات الدليل المستقبلية لضمان دقة الترجمة؛
- ينبغي أن يعكس الدليل الاختلافات في قدرات الدول على استخدام تكنولوجيا المعلومات لتعزيز الشفافية في الإجراءات القضائية؛
- ينبغي أن يعالج الدليل بمزيد من التفصيل مختلف القواعد المطبقة في الدول فيما يتعلق بالحصول على الوثائق والإجراءات القضائية ؛
- أشار المشاركون إلى أن كثيرا من المصطلحات التي وردت في الدليل مستمدة من النظم القانونية الأنجلوسكسونية، وأن هناك ربما مبالغة في التركيز على البلدان التي تعتمد على النظام القانوني العام وينبغي معالجة هذه المسألة في الدليل؛
- أشار المشاركون إلى أن الدليل لم يعالج مسألة آليات تنفيذ القرارات القضائية. ففي بعض الدول، يتم اللجوء إلى جهات فاعلة خارجية لتنفيذ قرارات السلطة القضائية (مثلا، الأعوان القضائيين الذين يتم التعاقد معهم بعقود خاصة، الخ) لقد أضعفت هذه العمليات قدرة السلطة القضائية على ضمان التنفيذ بناء على مبادئ النزاهة نفسها التي تحكم بقية الاجراءات القضائية؛
- اهمية إدراج قسم خاص في الدليل حول تطبيق مدونات السلوك على مساعدي القضاة وموظفي المحاكم، بالإضافة إلى القضاة أنفسهم؛

- أوصى المشاركون بإدراج قسم في الدليل يركز على حق القضاة في الإدلاء باقوالهم اثناء الإجراءات التأديبية وفي استئناف القرارات الصادرة بحقهم؛
- أشار المشاركون إلى أن الدليل ينبغي أن يعالج بمزيد من التعمق مسألة المحاكم المتخصصة التي تنظر في القضايا الجنائية ضد أعضاء السلطة القضائية.

ب. الجلسة الصباحية: نزاهة القضاء

المجموعة 1: مدونة قواعد السلوك القضائية

التدابير الملائمة والقضايا الرئيسة التي تم تحديدها

في البداية، ركزت المناقشات على الوضع القانوني لمدونات قواعد السلوك القضائية فيما بين بلدان المنطقة، حيث تتنوع الممارسات في هذا الصدد، إذ أن بعض الدول قد اعتمدت مدونة سلوك ملزمة قانونا تتضمن عقوبات تأديبية مرتبطة بها، في حين اعتمدت دول أخرى مدونات سلوك ارشادية تهدف إلى إرشاد القضاة اثناء القيام بعملهم، وربما تكمل الأنظمة الملزمة قانونا (على سبيل المثال، فيما يتعلق بتضارب المصالح).

اتفقت المجموعة الاولى على عدم وجود " اجابة موحدة" للقضية المذكورة أعلاه وأن النهج المعتمد من قبل كل دولة يعتمد على خصوصيات نظامها القانوني.

تم التوصل إلى اتفاق بين أعضاء المجموعة على ضرورة قيام الدول بتركيز جهودها على المجالات التالية:

- رفع الوعي بين أعضاء السلطة القضائية حول وجود مدونات قواعد السلوك القضائية ومضمونها؛
- وضع أنظمة وآليات عملية وفعالة تتعلق بمنع تضارب المصالح؛
- وضع قواعد واضحة تتعلق بتلقي الهدايا من قبل أعضاء السلطة القضائية؛
- وضع نظم وتشريعات ملائمة لضمان عدم مخالفة القضاة لواجبات السرية عند تنفيذ مهامهم الرسمية.

التحديات

تضمنت التحديات الرئيسة التي حددتها المجموعة الاولى حول ضمان نزاهة القضاء على ما يلي:

- تردي الوضع المالي لكثير من القضاة والعاملين في الأجهزة القضائية بسبب تدني مستويات الأجور؛ إضافة إلى انخفاض قيمة الموازنات المخصصة لأجهزة السلطة القضائية.
- التأثير السياسي من السلطة التنفيذية؛
- التأثير من داخل النظام القضائي، على سبيل المثال من أعضاء السلطة القضائية الأعلى رتبة؛
- الدور المفرط للسلطة التنفيذية في عمل القضاء.

العناصر المفقودة من الإطار التقييمي

ومن بين المجالات الهامة التي اعتبرت المجموعة الاولى أنها لم تُعالج في مسودة الدليل، أو لم تُعالج بما يكفي من التفاصيل، ما يلي:

- التدابير الرامية إلى ضمان قدرة القضاة على تأسيس جمعيات لدعم تنفيذ مدونات قواعد السلوك
- تدابير تضع إطاراً تنفيذياً لفرض مدونات قواعد السلوك ورفع الوعي بمحتواها، على سبيل المثال من خلال دورات تدريبية متخصصة. ورأى المشاركون في هذه المجموعة أن وضع مدونات قواعد السلوك غالبا ما يتم لمحاكاة مسألة نزاهة القضاء ولكن تطبيقها على أرض الواقع لم يلقى الاهتمام الكاف؛
- تدابير تضمن أن السلطة القضائية نفسها هي المسؤولة عن تنفيذ مدونة قواعد السلوك. وهذا هو الحال في فلسطين، على سبيل المثال، ولكن ليس في جميع البلدان. ورأى المشاركون في المجموعة الاولى أن وجود هيئة مؤلفة من أعضاء من السلطة القضائية لفرض مدونة قواعد السلوك القضائية يمثل ممارسات جيدة نظرا لمعرفتهم بالعمل القضائي ولأن دورهم لا يقوض استقلال السلطة القضائية

المجموعة الثانية: تدريب القضاة وإدارة المحاكم

التدابير الملائمة والقضايا الرئيسة التي تم تحديدها

ركزت المجموعة الثانية على التدابير والتوصيات الرئيسة المتعلقة بتدريب أعضاء السلطة القضائية وإدارة المحاكم. وفي هذا الصدد، شملت التوصيات التي قدمتها المجموعة ما يلي:

- ملائمة المعايير التي يجب أن تتوفر في الاشخاص الذين يسعون إلى تولي مناصب قضائية مع طبيعة العمل القضائي؛
- توفير التدريب الأولي لأعضاء السلطة القضائية من قبل مؤسسات متخصصة؛
- ينبغي ألا يقتصر التدريب على بداية المسار المهني للقضاة لكن يجب أن يُستكمل بتدريب متواصل طوال الحياة الوظيفية من خلال الندوات وورش العمل؛

- من المهم التوفيق بين الالتزامات المهنية للقاضي وفرض متطلبات التدريب؛
- ينبغي أن ينسجم التدريب، حيثما كان ذلك ممكنا، مع مجال تخصص القضاة؛
- يجب إسناد المسؤولية الشاملة لبرامج التدريب القضائي إلى رئيس الهيئة القضائية في كل بلد، مع وجوب دعمه من قبل موظفي التدريب المتخصص.

المجموعة الثالثة: الوصول إلى العدالة والشفافية

التدابير الملائمة والقضايا الرئيسة التي تم تحديدها

حددت المجموعة الثالثة توصية رئيسية لتعزيز الوصول إلى العدالة والشفافية في الإجراءات القضائية تمثلت بضرورة الإعلان عن الإجراءات القضائية وإبلاغها إلى الجمهور بحيث يستطيع المتقاضون فهمها بوضوح.

التحديات

شملت التحديات التي حددتها المجموعة الثالثة فيما يتعلق بتعزيز الوصول إلى العدالة وزيادة الشفافية في الإجراءات القضائية فئتين رئيسيتين:

- التحديات القانونية – لاحظت المجموعة الثالثة أن بعض التدابير التي قد ترغب الدول في اتخاذها لتعزيز الوصول إلى العدالة والشفافية قد تتعارض في الواقع مع التشريعات القائمة في تلك البلدان. مثلا، لاحظت المجموعة وجود محظورات في بعض البلدان على قدرة الجمهور أو وسائل الإعلام لحضور المحاكمات. واوصت برفع هذه المحظورات والقيود كجزء من التغييرات التشريعية التي على الدول إدخالها في هذا المجال؛
- التحديات المالية – أشارت المجموعة الثالثة إلى التحديات المالية التي قد يواجهها المتقاضون إذ أنهم قد يفتقرون إلى الموارد اللازمة لاقامة قضية والاستفادة من التمثيل القانوني. ولمعالجة هذه المشكلة، أكدت المجموعة الثالثة على أهمية توفير برامج مساعدة قانونية فعالة من أجل توفير التمثيل القانوني لمن لا يستطيع تحمل مصاريفه.

وقد أبدت المجموعة الثالثة تعليقات أعم بخصوص ترجمة الوثيقة. ولفهم بعض المقاطع اضطر المشاركون للرجوع إلى النسخة الإنجليزية من هذه الوثيقة.

عناصر مفقودة من الإطار التقييمي

حددت المجموعة الثالثة المجالات أو القضايا التالية التي اعتبرت أنها لم تعالج في النسخة الحالية، أو لم تعالج بتفاصيل كافية في دليل التنفيذ:

- التفاوت في قدرات الدول في مجال استخدام تكنولوجيا المعلومات لأغراض التقاضي من خلال توفير إمكانية الوصول إلى المحاكم، الخ؛
- اختلاف القواعد فيما يتعلق بالوصول إلى الوثائق والإجراءات القضائية.

المجموعة الرابعة: تضارب المصالح والتصريح بالممتلكات

التدابير الملائمة والقضايا الرئيسية التي تم تحديدها

فيما يتعلق بتضارب المصالح والتصريح بالممتلكات، لاحظت المجموعة الرابعة التدابير الرئيسة التالية المعتمدة من البلدان الممثلة في المجموعة:

- تبني قواعد واضحة تحدد الأشخاص الذين يُمنع على القضاة قبول هداياهم، وتحديد القيمة النقدية للهدية التي تُوجب على القاضي الإبلاغ عنها عند تلقيها ؛
- التدابير الرامية إلى الحد من تسييس القضاء.

التحديات

شملت التحديات الرئيسية التي حددتها المجموعة الرابعة فيما يتعلق بنزاهة القضاء بصورة عامه ما يلي:

- عدم وجود حماية أمنية لأعضاء السلطة القضائية وفي البلاد عموما في بعض الحالات؛
- تدخل السياسيين وأعضاء السلطات الأخرى في العمل القضائي؛
- افتقار أعضاء السلطة القضائية إلى التدريب، بشكل عام فيما يتعلق بممارسة واجباتهم، وتحديدا فيما يتعلق بمسألة الأخلاق وتضارب المصالح؛
- عدم وجود آليات فعالة للتحقق من صحة التصريح بالممتلكات ومراقبتها بهدف زيادة فائدتها في تعزيز النزاهة والحد من الفساد إن وُجد.

المجموعة الخامسة: إحالة القضايا وإدارتها

التدابير الملائمة والقضايا الرئيسية التي تم تحديدها

لاحظت المجموعة الخامسة أن مسألة إحالة القضايا وإدارتها مسألة بالغة الأهمية ومرتبطة بنزاهة القضاء. وفي هذا الصدد، لاحظت المجموعة الخامسة ما يلي:

- لتقديم المساعدة في إحالة القضايا وضعت غالبية دول المنطقة دليلا أو لوائح داخلية تضبط كيفية إحالة وتوزيع القضايا على أعضاء السلطة القضائية؛
- يجب أن تتم عملية إحالة وتوزيع القضايا وفقا لترتيبات محددة مسبقة تتسم بالشفافية وينص عليها القانون؛ ينبغي وضع توجيهات لموظفي المحاكم والقضاء تحدد الإجراءات العملية لإحالة وتوزيع القضايا بمزيد من التفاصيل، لا سيما النظر في الآليات الفعالة التي يمكن استخدامها للتوزيع؛
- ينبغي وضع إجراءات لمنع القضاة من نظر قضايا معينة في ظروف معينة، على سبيل المثال في حالة تضارب المصالح فعلية كانت أو محتملة ؛
- تحديد إجراءات لإعادة إحالة وتوزيع القضايا بدقة وينبغي ألا تطبق إلا في ظروف استثنائية؛
- تم اقتراح اساليب لنظام إحالة القضايا يعزز نزاهة النظام القضائي، مثلا إحالة القضايا على أساس زمني أو أبجدي بحت أو استخدام شكل من أشكال التوزيع المشفر مما يعني أن القاضي لا يعلم أي من القضايا قد أحيلت عليه حتى يتم فتح الملف الخاص بالقضية.

أبدت المجموعة الخامسة أيضا بعض التعليقات الأوسع نطاقا بشأن المادة 11، مشيرة إلى احتمال وجود مشكلة في المصطلحات في النسخة العربية من الاتفاقية. وتم الإعراب عن بعض المخاوف من عدم التمييز بين مفهومي الجهاز القضائي والسلطة القضائية. علاوة على ذلك، لاحظت المجموعة أن الفرق بين مفهومي الاستقلال والاستقلالية لم ينعكس في صياغة الاتفاقية.

المجموعة السادسة: إدارة قاعة المحكمة وإجراءاتها

التدابير الملائمة والقضايا الرئيسية التي تم تحديدها

فيما يتعلق بإدارة قاعة المحكمة وإجراءاتها لاحظت المجموعة السادسة التدابير الرئيسة التالية التي تم تحديدها من قبل أعضاء المجموعة:

- تنص قوانين جميع البلدان العربية على تسجيل إجراءات المحاكم بشكل أو بآخر، ويساعد هذا على تحقيق شفافية المحكمة وضمان نزاهة الإجراءات القضائية.
- تختلف التدابير لتنفيذ هذا التسجيل من دولة إلى أخرى، ولا تزال العديد من البلدان تستخدم الكتابة بخط اليد كوسيلة رئيسية لتسجيل مضمون المقاضاة. ولكن أثيرت مخاوف من أن هذا الأسلوب للتسجيل قد يفتقر إلى الدقة في بعض الأحيان؛
- لذلك، قدمت المجموعة توصية لتعزيز استخدام الأجهزة السمعية والبصرية لتسجيل الإجراءات القضائية؛

- تحتاج الدول إلى اتخاذ تدابير محددة فيما يتعلق بتحديد المدة الزمنية التي يجب الاحتفاظ خلالها بتسجيلات الإجراءات القضائية والحفاظ عليها. كثير من البلدان تحدد المدة الزمنية المعينة للحفاظ على التسجيلات. ومع ذلك اعتبرت المجموعة أنه من المهم التمييز بين الحفاظ على الوثائق الإلكترونية والوثائق المكتوبة وتطبيق قواعد مختلفة حسب شكل واسلوب التسجيل؛
- مواصلة لهذه المسألة، اعتبرت المجموعة أنه من المستحسن وضع قواعد محددة بشأن الحفاظ على السجلات الإلكترونية؛
- يجب تخزين جميع تسجيلات المحاكم في مكان ما بعيدا عن المحكمة من أجل حمايتها. لتبرير هذا الإجراء، ذُكرت حادثة وقعت في تونس حيث تم إتلاف جميع التسجيلات القضائية التي كانت محفوظة في المحكمة نفسها؛
- يجب منح المتقاضين الفرصة لمراجعة التسجيلات التي يضعها مسئولو المحكمة (محاضر المحاكمة) واقتراح تعديلات، فقد يساعد هذا بشكل كبير في تعزيز الشفافية في إجراءات المحاكمة.

المناقشات العامة

إثر التعليقات التي أدلت بها المجموعات على النحو المبين أعلاه، قدم السيد نهال جاياويكراما (Nihal Jayawickrama) مزيدا من التعليقات بشأن الإطار الدولي لتعزيز النزاهة في القضاء وكيفية ارتباطه بالقضايا التي أثارها المشاركون. وفيما يتعلق بالوضع القانوني لمدونات قواعد السلوك التي نوقشت بالتفصيل من قبل المجموعة الاولى، لاحظ السيد جاياويكراما أنه عندما جرى صياغة مبادئ بنغالور (Bengalore) وقع اختلاف في الرأي حول الوضع القانوني الذي ينبغي أن يمنح لهذه المدونات. وكما لاحظته المجموعة الاولى، تعتبر بعض الولايات القضائية أن مدونات قواعد السلوك ينبغي أن تكون وثيقة ملزمة قانونا، ويعتبر البعض الآخر أنها مجرد معايير استرشاديه.

أخيرا، تم الاتفاق أثناء عملية الصياغة على أن هذه مسألة تخصّ النظام القانوني الوطني لكل دولة وينبغي أن تترك لكل دولة الحرية في اختيار النهج الذي تود اتخاذه. إن مبادئ بنغالور عبارة عن معايير طموحة يتعين تنفيذها في التشريعات المحلية ولكنها ليست قابلة للتنفيذ بذاتها.

وأكد السيد جاياويكراما أيضا، مثلما جاء في التعليقات التي أبدتها بعض المجموعات، أن مدونات قواعد السلوك في حد ذاتها ليست كافية. إذ يجب وضع آليات للمساعدة في تنفيذها، بما في ذلك بعض الخدمات الاستشارية. بالإضافة إلى ذلك، ينبغي للدول أن تسعى لوضع هيئة أخرى، وهي لجنة المراجعة، يستطيع أي شخص أن يرفع إليها شكوى بخصوص سلوكيات غير أخلاقية قد يقوم بها القاضي. كل من

هذه الآليات، أي الخدمات الاستشارية ولجنة المراجعة، تمت مناقشتها بالفعل في مسودة الدليل، لكن سيتم إضافة مزيدا من التفاصيل.

وفيما يتعلق بتسجيل الإجراءات القضائية، أشار السيد جاياويكراما إلى وجود العديد من طرق التسجيل المختلفة وغالبا ما تتوقف الطريقة المختارة على الوضع المالي لكل بلد. كما سيتم توضيح هذه المسألة بمزيد من التفاصيل في دليل التنفيذ. وأخيرا، أشار السيد جاياويكراما إلى أن كتابات الفقهاء المسلمين كانت إحدى المصادر الرئيسة لوضع مبادئ بنغالور وتبينت ملاءمة كتابات علماء الشريعة الإسلامية للمجتمع المعاصر.

ثم قدم المشاركون في ورشة العمل بعض التعليقات الإضافية في الجلسة العامة تتعلق بمسألة نزاهة القضاء وبشكل أكثر تحديدا تتعلق بدليل التنفيذ:

- أكد المشاركون أن كثيرا من المصطلحات التي وردت في الدليل مستمدة من النظم القانونية الأنجلوسكسونية، وأن هناك ربما مبالغة في التركيز على البلدان التي تعتمد على القانون العام. وينبغي معالجة هذه المسألة في الدليل؛
- أثيرت مرة أخرى مسألة الوضع القانوني لمدونات قواعد السلوك القضائية، وأشار أحد المشاركين إلى أن معظم النظم القضائية العربية تتضمن أحكاما تنص على أن القاضي يجب أن يحترم أخلاقيات وسلوكيات المهنة لكن هذه الالتزامات عادة ما تصاغ بعبارات عامة؛
- أشار المشارك من اليمن إلى أن هناك مدونة قواعد سلوك جديدة دخلت حيز التنفيذ بموجب مرسوم من مجلس القضاء، وأنه عند انتهاك هذه المدونة، تفرض إجراءات تأديبية. وأشار المشارك إلى أن مدونة قواعد السلوك القضائية في اليمن ملزمة قانونا بشأن أعضاء السلطة القضائية، بالإضافة إلى أنها تقدم إرشادات أخلاقية عامة؛
- فيما يتعلق بوصول الجمهور إلى الإجراءات القضائية، لوحظ أن بعض البلدان وضعت أحكاما دستورية تكفل مثل هذا الوصول لسائر أفراد الشعب ووسائل الإعلام؛
- أكد أحد المشاركين أنه من المهم إدراك وتغيير عقلية التعالي التي يمتلكها بعض أعضاء السلطة القضائية والتي تمنعهم في بعض الأحيان من القيام بعملهم بنزاهة وعناية؛
- قبيل جلسة بعد الظهر، أكد عدد من المشاركين على أهمية استقلال القضاء كشرط مسبق لتحقيق النزاهة؛

- لوحظ أن لكل بلد خصوصيتها فيما يتعلق بالتحديات التي تواجهها الهيئة القضائية وأنه يستحسن أن يقدم كل بلد ورقة عمل تتعلق بهذه التحديات؛
- من المسلم به أنه نظرا لتنوع الممارسات في النظم القانونية المختلفة، كان من الصعب صياغة دليل يلائم كل بلد على حدة؛
- فيما يتعلق بالتعليقات السابقة المتعلقة بأخطاء الترجمة الموجودة في النص، أشارت الشبكة العربية لمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة وهيئة مكافحة الفساد الأردنية أنهما على استعداد لمراجعة مسودات الدليل المستقبلية لضمان دقة الترجمة.

ج. جلسة بعد الظهر: استقلال السلطة القضائية

المجموعة الاولى: الضمانات الدستورية للاستقلال

التدابير الملائمة والقضايا الرئيسة التي تم تحديدها

أشارت المجموعةالاولى إلى الضمانات الأساسية التالية التي ينبغي توفيرها في الإطار الدستوري للدول:

- ينبغي أن تكون السلطة القضائية سلطة مستقلة، منفصلة عن السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية؛
- ينبغي ضمان استقلال القضاة أنفسهم كأفراد، ولا ينبغي أن يكونوا خاضعين للسلطات الأخرى ويجب ألا يخضعوا إلا للقانون؛
- ينبغي تأسيس مجلس قضاء، أو هيئة مماثلة، تكون مهمتها الإشراف على أعمال أعضاء السلطة القضائية.

لاحظ المشاركون أن مسألة وضع إجراءات خاصة أو قضائية للتعامل مع الإجراءات التأديبية أو الجنائية التي تتخذ ضد أعضاء السلطة القضائية مسألة مثيرة للجدل. كما أشار المشاركون إلى القيمة الإيجابية التي يمكن أن يضيفها المجتمع المدني من حيث المساعدة على حماية مبدأ الاستقلال والدفاع عنه.

التحديات

إن ضمان استقلال أجهزة النيابة العامة عن السلطة التنفيذية يمثل أحد التحديات الرئيسة التي تم تحديدها من قبل المجموعة الاولى وقد لوحظ أن هذه المسألة قد تكون مشكلة في بعض الولايات القضائية حيث قد يكون للسلطة التنفيذية دورا رقابيا على أعمال النيابة العامة.

العناصر المفقودة من الإطار التقييمي

لاحظت المجموعة الاولى أن الدليل في صيغته الحالية لا يعالج مسألة آليات تنفيذ القرارات القضائية. ولوحظ في هذا الصدد أن في بعض الدول يتم اللجوء إلى جهات خارجية لتنفيذ قرارات السلطة القضائية (مثلا، الأعوان القضائيين الذين يتم التعاقد معهم بعقود خاصة، الخ) وأن مثل هذه العمليات قد أضعفت قدرة الجهاز القضائي للإشراف على تنفيذ قراراته ، وبالتالي فإنها لا تستطيع أن تتأكد من أن تنفيذ القرارات يخضع لمبادئ النزاهة نفسها التي تنطبق على بقية الاجراءات القضائية. ورأى المشاركون أن الدليل ينبغي أن يعالج هذا الجانب.

المجموعة الثانية: ميزانية السلطة القضائية

لاحظت المجموعة الثانية أن ميزانية السلطة القضائية يجب أن تكون مستقلة عن سيطرة السلطات الحكومية الأخرى. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن تستند بعض البنود المحددة في الميزانية على خطط تضمن نزاهة القضاء والسماح للقضاة بالقيام بمهامهم بشكل صحيح. ينبغي أن يقرر القضاة أنفسهم بنود الميزانية وعلى السلطة التشريعية أن توافق تلقائيا دون التدخل في موقف السلطة القضائية.

ثم دارت مناقشات في الجلسات العامة حول الدور الذي ينبغي أن تضطلع به السلطة التشريعية في بحث ميزانية السلطة القضائية وإقرارها. وفي حين أن الغالبية اعتبرت أن نقطة البدايه هي أن السلطة القضائية يجب أن تقرر ميزانيتها الخاصة، واعترف الجميع بأن الهيئة التشريعية يجب أن تقوم بدور رقابي بشكل أو بآخر لضمان وجود شكل من أشكال المساءلة الديمقراطية على النفقات القضائية.

المجموعة الثالثة: تعيين القضاة وترقيتهم

لاحظت المجموعة 3 أن الدول ينبغي أو يجب أن تنفذ تدابير من شأنها أن:

- تشدد على مبدأ عدم التحيز؛
- تمنع القضاة المعينين من تولي مناصب في الأحزاب السياسية؛
- تؤكد على ضرورة تحقيق المساواة بين الجنسين في تولي المناصب القضائية؛
- اعتماد المنافسة في عملية تعيين القضاة؛
- اشراك المجتمع المدني في عملية الرقابة على تعيين أعضاء الهيئة القضائية. وقد سبق مناقشة هذا الأمر بشكل خاص في تونس حيث تم التأكيد على دور منظمات المجتمع المدني في الدستور.

مع الاعتراف بالدور الذي يضطلع به المجتمع المدني في بعض البلدان في المنطقة العربية في ترشيح وتعيين القضاة والرقابة على اجراءات تعيينهم، أقر بعض المشاركين أن في كثير من الأحيان يصعب تنفيذ هذا الأمر حيث أن منظمات المجتمع المدني قد لا تمتلك المعرفة التقنية للمشاركة في العملية كما يصعب أخذ قرار لتحديد المنظمات التي تكون مؤهلة لتمثيل المجتمع المدني لأغراض هذه العملية.

العناصر المفقودة من الإطار التقييمي

تكرار وقد ذكرت سابقاأشار أحد المشاركين إلى ضرورة إخضاع المرشحين للتعيين كقضاة لبعض الاختبارات النفسية من أجل فهم شخصيتهم، والنظر في كيفية التعبير عن انفسهم ، وهل هم منطقيي التفكير، الخ. وحسب رأيه، ينبغي إدراج هذا الجانب أيضا في الدليل.

المجموعة الرابعة: ولاية القضاة وأجورهم

التدابير الملائمة والقضايا الرئيسية التي تم تحديدها

كتوصية رئيسة، لاحظت المجموعة الرابعة أن استقلال القضاء لا يمكن أن يتحقق ما لم يكن هناك لجنة مستقلة تتولى تحديد أجور القضاة والنفقات ذات الصلة.

التحديات

شملت التحديات التي حددتها المجموعة الرابعة ما يلي:

- عدم وجود مناصب شاغرة لترقية القضاة إلى المحاكم العليا؛
- التحديات المالية في تمويل التدريب وأجور القضاة على سبيل المثال.

المجموعة الخامسة: الانضباط وعزل القضاة

التدابير الملائمة والقضايا الرئيسية التي تم تحديدها

أبدت المجموعة الخامسة الملاحظات التالية فيما يتعلق بمسألة الانضباط وعزل القضاة:

- ذكر بعض المشاركين أن السلطتين التنفيذية والقضائية ينبغي أن تضطلعان بدور في مجلس القضاء، الجهة المسؤولة في المقام الأول عن تأديب أعضاء السلطة القضائية؛
- أشار بعض المشاركين أن في بعض البلدان تم عزل قضاة دون وجود أسباب معينة؛

- من الضروري وضع معايير موحدة لتطبيق الآليات التأديبية وتطبيقها على الدوام. وهذا لا يحدث دائما؛
- من الضروري أيضا أن يكون للقضاة الحق في مراجعة ودراسة ملف القضية التي تم فيها أخذ إجراءات تأديبية ضدهم. في بعض بلدان المنطقة لا يحدث هذا، وينبغي إدخال تعديلات تشريعية لضمان هذا الحق؛
- يجب أن تسعى المجالس القضائية لإزالة أي تضارب في الاساليب التي تعامل بها أفراد السلطة القضائية. وقد لوحظ في بعض البلدان أن الأشخاص المقربين بشكل خاص إلى أعضاء المجلس القضائي قد يحظون بمعاملة تفضيلية.

العناصر المفقودة من الإطار التقييمي

- ينبغي منح القضاة الحق في الإدلاء باقوالهم في الإجراءات القضائية والطعن في القرار الذي يُتخذ بحقهم، وطلب المشاركون على وجه التحديد التشديد على هذا الجانب ضمن فصول دليل التنفيذ.

المجموعة السادسة: حصانة القضاة المحدودة

التدابير الملائمة والقضايا الرئيسة التي تم تحديدها

فيما يتعلق بمسألة حصانة القضاة أبدت المجموعة السادسة الملاحظات التالية:

- في العديد من بلدان المنطقة، يُسأل القاضي عن الأعمال الجنائية التي يرتكبها، إلا أن الإجراءات التي تتخذ ضده عادة ما تتم بعد رفع الحصانة عنه من قبل مجلس القضاء؛
- في بعض بلدان المنطقة هناك محاكم خاصة يتم تشكيلها للنظر في قضايا جنائية ضد أعضاء السلطة القضائية؛
- ناقشت بعض البلدان تجاربها الخاصة فيما يتعلق بالفساد في الجهاز القضائي، وأشار أحدهم أن الملاحقات القضائية ضد أعضاء السلطة القضائية كانت نادرة في السنوات الخمس الماضية ولكنها عادة ما ترتبط بالفساد أو الاحتيال أو الإهمال في أداء الواجب؛
- وفي أحد البلدان، اتهم بالفساد 30 قاضيا في الخدمة من أصل 500، واتّخذت إجراءات التأديبية ضد 15 منهم نتيجة لذلك.

الجلسة العامة

ألقى رئيس الجلسه الضوء على بعض النقاط الرئيسة التي تم تناولها في المناقشات الجماعية، وعلى وجه التحديد:

- المسألة المتعلقة بالمحاكم المتخصصة للنظر في القضايا الجنائية بحق أعضاء السلطة القضائية وضرورة معالجتها بمزيد من التفاصيل في الدليل؛
- يجب أن يكون للسلطة القضائية دورا في تحديد ميزانيتها، لكن تحت الرقابة الديمقراطية للسلطة التشريعية؛
- تم التأكيد على ضرورة إزالة جميع أشكال التمييز في النظام القضائي؛
- تم التأكيد على ضرورة وضع آلية تسمح للقاضي الاستئناف إلى هيئة أعلى مختلفة عن تلك التي فرضت عليه عقوبة تأديبية. في لبنان هناك هيئة قضائية عليا تنظر في قرارات المجلس القضائي؛
- يجب على السلطة القضائية الاستعداد لقبول ومناقشة الانتقادات الموجهة إليها من قبل الجمهور.

د. الجلسة الختامية: ملخص اليوم

أنهى المشاركون أعمالهم بتقديم عدد من الخبراء عروضا ودارت مناقشة عامة ختامية. فيما يلي بعض النقاط الرئيسة التي أثيرت:

- شارك في ورشة العمل إلى جانب القضاة مسؤولي مكافحة الفساد وخبراء مستقلين مما أضاف قيمة كبيرة إلى المناقشات؛
- ضرورة اتخاذ الاجراءات التي تساهم في الحد من تدخل السلطة التنفيذية باعمال السلطة القضائية فيما يتعلق بميزانية السلطة القضائية التاكيد على توفير ميزانية مستقلة تلبي احتياجات السلطة القضائية الأساسية. بما يساهم في الحد من ممارسة السلطة التنفيذية نفوذا كبيرا على السلطة القضائية. لذا ينبغي أن تكون للسلطة القضائية ميزانية مستقلة كافية تمكنها من تنفيذ مهامها بفعالية عالية؛
- فيما يتعلق بتوظيف وترقية القضاة، أكد المشاركون على اهمية المحافظة على الضمانات المقدمة لمن تم توظيفهم في الجهاز القضائي؛
- ينبغي ضمان توفير الحصانة للقضاة بموجب الدستور؛
- النزاهة ليست مسألة عمل بل هي المناخ العام الذي ينبغي أن يسود بين القضاة؛

- كثير من الدول تصادق على مدونات قواعد السلوك ولكن هناك جدل كبير حول ما إذا ينبغي أن تكون ملزمة قانونا أم لا؛
- في البلدان التي وضعت مدونات قواعد السلوك، ينبغي التركيز على توعية أعضاء السلطة القضائية حول محتواها من خلال التدريب عليها؛
- كان القضاة في السابق يمانعون فكرة المشاركة في دورات تدريبية ولكنهم الآن أصبحوا أكثر تقبلا لها؛
- رحب المشاركون بالاستعداد الذي أبدته الشبكة العربية لمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة وأبداه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لدعم التنفيذ التجريبي للدليل عندما يتم استكماله واعتماده من قبل الدول الأطراف.