الأمم المتحدة

A/74/176

الجمعية العامة

Distr.: General
16 July 2019
Arabic
Original: English

الدورة الرابعة والسبعون

البند ٧٢ (ب) من القائمة الأولية*

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 تقرير المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة والمحامين، دييغو غارسيا - سايان، المقدم وفقا لقرار مجلس حقوق الإنسان ١١/٣٥.

* A/74/50.

280819 230819 19-12121X (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

تقرير المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة والمحامين

موجز

في هذا التقرير، المقدم عملا بقرار مجلس حقوق الإنسان ١١/٣٥، يركز المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة والمحامين على الدور الرئيسي الذي تلعبه المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية كضمانات للاستقلال القضائي، وعلى حالة التهديدات والتحديات التي يواجهها استقلال القضاة والمحامين والنظام القضائي ككل، بما في ذلك المدعون العامون، في السياق العالمي الحالي.

وفي التقرير، يؤكد المقرر الخاص أنه، بعد مضي ٣٤ عاما على اعتماد المبادئ الأساسية في عام ١٩٨٥، يتطلب الأمر إحراز مزيد من التقدم بغية مواجهة التحديات المعاصرة. وفي هذا الصدد، يبرُز موضوعان بوصفهما أولوية واضحة وهما: أولا، التهديد المتمثل في الفساد العالمي وعبر الوطني، وأثره على المجتمع والمؤسسات، بما في ذلك القضاء ككل، مع مراعاة الدور الرئيسي الذي يتعين أن تقوم به اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في هذا الصدد؛ وثانياً، تضمين المبادئ الأساسية المبادئ المنصوص عليها في مبادئ بنغالور للسلوك القضائي، التي لم ترد في النص المعتمد في عام ١٩٨٥، مع التركيز بصورة خاصة على مبدأ النزاهة.

ويقدم المقرر الخاص بعض التوصيات بهدف العمل على إطلاق عملية تحليل ومناقشة بغية توسيع المبادئ الأساسية، حتى يمكن أن تكون أداة للتعامل مع بعض التغييرات التي حدثت منذ اعتمادها.

أولا – مقدمة

١ – تنص المعايير الدولية على التزام جميع المؤسسات الحكومية والتابعة للدولة باحترام ومراعاة استقلال القضاء واتخاذ جميع التدابير المناسبة لضمان تمكّن القضاة من البت في المسائل المعروضة عليهم بنزاهة ودون التعرُّض لتأثيرات أو ضغوط أو تدخلات غير لائقة.

٢ – وتتضمن المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية قائمة بالتدابير التي يتعين على الدول اتخاذها لضمان استقلال السلطة القضائية على الصعيد الوطني. وهذه المعايير، المجمعة في ٢٠ مبدأ، تتناول المسائل التالية: الاستقلال المؤسسي والشخصي (المبادئ ١-٤ و ٦ و ٧)؛ ومبدأ القاضي الطبيعي (المبدأ ٥)؛ وحرية التعبير وتكوين الجمعيات (المبدآن ٨ و ٩)؛ والمؤهلات والاختيار والتدريب (المبدأ ١٠)؛ وشروط الخدمة (المبدأ ١١)؛ وضمان بقاء القضاة في مناصبهم (المبدأ ١٢) والترقية (المبدأ ١٣)؛ وإسناد القضايا باعتبار ذلك مسألة داخلية (المبدأ ١٤)؛ والسرية المهنية (المبدأ ١٥) والحصانة الشخصية (المبدأ ١٦)؛ والتأديب والحق في محاكمة عادلة، والإيقاف والعزل (المبادئ ١٧-٢٠). ومجموعة المبادئ هذه والمفاهيم والمعايير الواردة ضمنها تتسم بأهمية وقيمة كبيرتين للأعمال اليومية للمقرر الخاص المعني باستقلال القضاة والمحامين. وتوفر المبادئ الأساسية مبادئ توجيهية وضمانات تنطبق على النظم القانونية لجميع الدول الأعضاء.

٣ – وفي هذا التقرير، يركز المقرر الخاص على الدور الأساسي الذي لعبته المبادئ الأساسية كضمانات للاستقلال القضائي منذ أن اعتمدت في عام ١٩٨٥، وحالة التهديدات والتحديات التي تواجه استقلال القضاة والمحامين والنظام القضائي ككل، بما في ذلك المدعون العامون، في السياق العالمي الحالي.

٤ – ويتطلب وضع مجموعة قوية من القواعد والمعايير والمبادئ القانونية الدولية الرامية إلى ضمان وتعزيز استقلال النظام القضائي ونزاهته ككل إيلاء اهتمام ورصد مستمرين لتحديد المشاكل والتحديات الناشئة عن التغيرات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية الجديدة أو التي تعود إلى الظهور والتصدي لها. بيد أن المقرر الخاص يؤكد على أنه رغم كون المبادئ الأساسية دليلا مفاهيميا قيما لتحديد الاستراتيجيات وحفز التطورات الإيجابية في مختلف البلدان فإنها بحاجة ماسة إلى تحديث بغية مواجهة بعض التغييرات التي حدثت في العقود الثلاثة الماضية والتحديات التي لم تؤخذ في الاعتبار أو لم تكن موجودة منذ ٣٤ عاما. وبذلك، ينبغي توسيع نطاق المبادئ الأساسية وتعزيزها بالاستفادة من بعض المعايير الدولية التي وضعت بعد اعتماد تلك المبادئ وأن يؤخذ في الاعتبار التهديدات والتحديات الجديدة التي تواجهها المجتمعات المعاصرة.

٥ – وخلال العام الحالي، عمل المقرر الخاص على عقد اجتماعات ولقاءات ومناقشات بشأن هذه المسألة في بلدان مختلفة ومع عدد من القضاة والمدعين العامين والمحامين. وفي حين ورد ذكر بعض المسائل، مثل عدم وجود شفافية في عملية اتخاذ القرار، وعدم الاستخدام السليم للتكنولوجيا الجديدة ووسائط التواصل الاجتماعي، ووجود مشاكل بسبب التطورات الحديثة في إقامة العدالة، وعدم كفاءة المؤسسات القضائية، وعدم الاستجابة القضائية للمشاكل الاجتماعية وتفشي الفساد القضائي، فقد برز موضوعان جوهريان وذوات صلة وجديران بالذكر بوصفهما أولويتين واضحتين.

٦ – أما الأولوية الأولى فهي التصدي للفساد العالمي وعبر الوطني وأثره على المجتمع والمؤسسات، بما في ذلك القضاء ككل، والتحديات المحددة التي يستتبعها ذلك، وبخاصة بالنسبة للقضاة والمدعين

العامين، مع مراعاة المسؤولية البالغة الأهمية المسندة إليهم بموجب اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد[1]. أما الأولوية الثانية فهي أن يدرج في المبادئ الأساسية مبادئ النزاهة واللياقة والمساواة والكفاءة واليقظة المنصوص عليها في مبادئ بنغالور للسلوك القضائي[2] الذي خلا من النص المعتمد في عام ١٩٨٥.

٧ - والقضاة والمساعدون لهم ليسوا هم الفاعلين الهامين فقط؛ فالمدعون العامون، أيضا ذوو أهمية حيوية، والدور البالغ الأهمية الذي يقوم به المدعون في إقامة العدل يجب الاعتراف به. وفي سياق التحديات والواجبات التي توضع على كاهل المجتمع اليوم كنتيجة للجريمة والفساد عبر الوطنيين، يجب أن يتمتع القضاة بالاستقلال حتى يمكن ضمان القيام باستجابة فعالة. ومن الضروري أن يوضع في الاعتبار أن مهام الادعاء يجب ممارستها بنزاهة وباستقلال عن التدخل السياسي أو غيره من أنواع التدخل (انظر القرار ٢/١٧ للجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية).

٨ - وعلى الرغم من أن المبادئ الأساسية لا تشير بالتحديد إلى المدعين العامين، فقد أبرز صاحب الولاية ومن سبقوه (انظر A/HRC/20/19 و A/62/207) ومجلس حقوق الإنسان (انظر قرار المجلس ٦/٢٩) الأهمية البالغة لمهام المدعين فيما يتعلق باستقلال القضاء. ولذلك، يجب أن تضمن المعايير الدولية بشأن استقلال القضاء أن يتمكن المدعون من الاضطلاع بمهامهم، ليس فقط بدون تأثير أو تدخل لا موجب له ذي طابع سياسي أو غير ذلك، ولكن أيضا بدون خوف أو محاباة أو تحيز. ويجب أن يكون هذا الإطار قادرا على مواجهة التحديات المعاصرة التي تؤثر على المدَّعين وتكفل تكامل تلك الضمانات مع المعايير الدولية القائمة للقضاء.

٩ - وفي هذا التقرير، يهدف المقرر الخاص إلى العمل على إطلاق عملية تحليل ومناقشة بغية توسيع نطاق المبادئ الأساسية، حتى يمكن أن تكون أداة قيمة لمواجهة بعض التغيرات التي حدثت في العقود الثلاثة الماضية.

١٠ - ويجري حاليا مواجهة تحديات لم تؤخذ في الاعتبار لدى اعتماد المبادئ الأساسية. ومما يتسم بأهمية خاصة أنه خلال السنوات القليلة الماضية أثير قدر أكبر من القلق بشأن الترابط والتفاعل بين استقلال القضاء ونزاهته ومدى الفساد والجريمة عبر الوطنيين (انظر A/72/140). وللتغلب على هذا التحدي الرئيسي المعاصر، يلزم وضع نظام قضائي أمين وفعال مستقل عن السلطات السياسية والقائمة بحكم الواقع وقادر على ضمان حماية حقوق الإنسان والضرورة الاجتماعية للقيام باستجابات فعالة لهذه التحديات. ومن ثم، فإن وجود نظام قضائي عرضة للتأثيرات الخارجية يضعف نفسه ولا يحرم فقط المواطنين من الحماية بل يسهم أيضا في إضعاف ثقة المجتمع المدني في مؤسساته.

١١ - وسعيا منه لإدراج مبادئ بنغالور الوثيقة الصلة ضمن المبادئ الأساسية، يولي المقرر الخاص اهتماما خاصا في هذا التقرير لمسألة الفساد ومبدأ النزاهة، حتى يمكن إدراج المفاهيم الأساسية التي تجري مناقشتها ضمن تلك المبادئ الأساسية.

(١) اعتمدتها الجمعية العامة في قرارها ٤/٥٨، في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣؛ وبدأ نفاذ الاتفاقية في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥.

(٢) التي اعتمدها الفريق القضائي المعني بتدعيم نزاهة القضاء، بصيغتها المنقحة في اجتماع المائدة المستديرة لكبار القضاة المعقود في قصر السلام، لاهاي، يومي ٢٥ و ٢٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٢.

١٢ - ويود المقرر الخاص أن يشكر المركز الاستشاري لحقوق الإنسان التابع لمركز جامعة أوتاوا للتعليم والبحوث في مجال حقوق الإنسان على عمله المتميز لدعم البحوث وإعداد هذا التقرير.

ثانيا - المعايير الدولية والإقليمية

١٣ - في عام ١٩٨٥ - اعتمد مؤتمر الأمم المتحدة السابع لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين المبادئ الأساسية (أقرتها الجمعية العامة فيما بعد في قراريها ٤٠/٣٢ و ٤٠/١٤٦) بوصفها الضمان الأدنى لاستقلال السلطة القضائية. ومنذ ذلك الحين، ضمَّن أكثر من ثلثي الدول في أنحاء العالم الاستقلال القضائي في دساتيرها، في حين أدمجت دول أخرى ذلك المبدأ ضمن تشريعاتها الوطنية (A/72/140، الفقرة ٨٠)[٣].

١٤ - وتستند المبادئ الأساسية، المترسخة في المادة ١٠ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمادة ١٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وكلاهما يكفل حق الأفراد في محاكمة مستقلة ونزيهة، إلى المعايير الدولية السابقة بشأن الاستقلال القضائي، بما في ذلك مدونة نيودلهي للمعايير الدنيا للاستقلال القضائي لعام ١٩٨٢، والصادرة عن الرابطة الدولية للاستقلال القضائي والسلام العالمي ورابطة المحامين الدولية، والإعلان العالمي لاستقلال القضاء لعام ١٩٨٣. وعلاوة على ذلك، دعا مؤتمر الأمم المتحدة السادس لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين، في قراره ١٦، لجنة منع الجريمة ومكافحتها إلى أن تدرج ضمن أولوياتها وضع مبادئ توجيهية تتصل باستقلال القضاة واختيار القضاة والمدعين العامين وتدريبهم المهني ووضعهم.

١٥ - وتوفر المبادئ الأساسية المبادئ التوجيهية والمعايير التنفيذية الأساسية لضمان استقلال القضاء، مما زادت من تعزيزه هيئات الأمم المتحدة ذات الصلة، مثل اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في تعليقها العام رقم ٣٢ (٢٠٠٧) بشأن الحق في المساواة أمام المحاكم والهيئات القضائية والحق في محاكمة نزيهة (CCPR/C/GC/32، الفقرة ١٩).

١٦ - ونصت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، في تعليقها العام رقم ٣٢، أن اشتراك الاختصاص والاستقلال والنزاهة للمحكمة هو حق مطلق لا يخضع لأي استثناء. وأوردت اللجنة فيما بعد موجزا جوهريا لذلك الشرط:

> ويشير مطلب الاستقلال، بصفة خاصة، إلى الإجراءات والمؤهلات المتعلقة بتعيين القضاة، والضمانات المتصلة بأمنهم الوظيفي حتى سن التقاعد الإلزامي أو انتهاء مدة شغلهم للوظيفة، حيثما وجدت، والشروط التي تحكم ترقيهم، ونقلهم، ووقفهم عن العمل، ووقف مهامهم، والاستقلال الفعلي للقضاء من التدخل السياسي من جانب الفرع التنفيذي والسلطة التشريعية.

وعلى أساس هذا المطلب، خلصت اللجنة إلى الاستنتاج التالي:

(٣) انظر أيضا Linda Camp Keith, "Judicial independence and human rights protection around the world", *Judicature*, vol. 85, No. 4 (January–February 2002), p. 198، و John Bridge, "Constitutional guarantees of the independence of the judiciary", *Electronic Journal of Comparative Law*, vol. 11.3 (December 2007), p. 4.

ينبغي أن تتخذ الدول تدابير محددة تضمن استقلال القضاء، وحماية القضاة من أي شكل من أشكال النفوذ السياسي في اتخاذهم لقراراتهم عن طريق الدستور أو اعتماد قوانين تنص على إجراءات ومعايير موضوعية واضحة للتعيين والأجر وفترة الوظيفة والترقي والوقف عن العمل والفصل لأعضاء القضاء وفرض جزاءات تأديبية ضدهم. وإن وجود حالة لا يمكن فيها تحديد مهام واختصاصات القضاء والفرع التنفيذي تحديدا واضحا أو يكون فيها إمكان سيطرة الفرع التنفيذي على القضاء أو توجيهه فإن ذلك يتنافى مع مفهوم المحكمة المستقلة.

١٧ - وكما حدد المقرر الخاص في تقريره المقدم إلى الجمعية العامة لعام ٢٠١٧ (A/72/140)، أصبح الفساد عبر الوطني والجريمة المنظمة أحد التحديات العصرية الكبيرة التي تواجهها المجتمعات ككل، في تحقيقها للاستقلال القضائي في مجال حقوق الإنسان. وتمثل هذه التهديدات تحديا كبيرا، ليس فقط للقضاء ولكن أيضا للمدَّعين العامين ومؤسسات الادعاء العام. ولذلك يلزم إدراج المدَّعين العامين والتزاماتهم كجزء أساسي من الحل. وترتيبا على ذلك، لا يمكن تجاهل الجوانب البالغة الأهمية المتصلة بالمدعين العامين المنصوص عليها في المبادئ التوجيهية المتعلقة بدور المدعين العامين، ومعايير المسؤولية المهنية، وبيان الواجبات والحقوق الأساسية للمدعين العامين[٤] وتقرير مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة لعام ٢٠١٤ المعنون ”*وضع ودور المدعين العامين: دليل مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة والرابطة الدولية للمدعين العامين*“، ضمن منشورات أخرى.

ألف - المعايير الدولية

١٨ - يعتقد المقرر الخاص اعتقادا راسخا بأنه يجب النظر في ضرورة توسيع نطاق المبادئ الأساسية وتعزيزها للاستفادة من المعايير والنهج الدولية الأخرى وذلك بغية منع التفسيرات المنطوية التي يمكن أن تؤثر على استقلال القضاء في المشهد المعقد للفساد العالمي المعزز الذي يقوض من المؤسسات العامة والخاصة، بما في ذلك المؤسسات.

١٩ - وفي إطار هذا النهج، تبرز مسألتان بوصفهما من الأولويات وهما: (أ) أن يدرج في المبادئ الأساسية مبدأ نزاهة القضاء المعترف به في مبادئ بنغالور؛ (ب) التحديات المعاصرة التي تواجه المجتمع ومؤسساته، بما في ذلك النظام القضائي، نتيجة القضائي، نتيجة للجريمة المنظمة والفساد عبر الوطني. وفيما يتعلق بالفساد عبر الوطني، من الضروري مراعاة أنه بالنظر إلى ما هو منصوص عليه في أحكام اتفاقية مكافحة الفساد، يقوم القضاة والمدَّعين العامون بدور بالغ الأهمية في مواجهة التهديدات الناجمة عن هذه التحديات.

مبادئ بنغالور للسلوك القضائي

٢٠ - قدم أول مكلَّف بالولاية، داتو باراكوماراسوامي، مبادئ بنغالور للسلوك القضائي إلى لجنة حقوق الإنسان في دورتها التاسعة والخمسين (انظر E/CN.4./2003/65، المرفق). وتجمل مبادئ بنغالور قيم الاستقلال، والتجرد، والنزاهة، واللياقة، والمساواة، والاختصاص واليقظة باعتبارها قيم ضرورية للسلوك القضائي الأخلاقي. ويعترف بشكل مباشر في مبادئ بنغالور بدور المبادئ الأساسية في تعزيز القضاء بوصفه مستقلا عن فروع الدولة الأخرى. وبالإضافة إلى ذلك، تتضمن مبادئ بنغالور الهدف المتمثل في

(٤) اعتمدتها الرابطة الدولية للمدعين العامين في ٢٣ نيسان/أبريل ١٩٩٩.

مواصلة تعزيز الاستقلال القضائي بتناول الظروف اللازمة لتعزيز السلوك الأخلاقي لأعضاء السلطة القضائية.

٢١ - وفي قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٢٣/٢٠٠٦، بشأن تعزيز المبادئ الأساسية للسلوك القضائي، أشار المجلس إلى الطبيعة التكميلية لمبادئ بنغالور بالنسبة للمبادئ الأساسية وطلب من مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة وضع تعليق على مبادئ بنغالور.

٢٢ - يوفر ”*التعليق على مبادئ بنغالور للسلوك القضائي*“، الذي أصدره مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة في عام ٢٠٠٧ بمساعدة الفريق القضائي المعني بتدعيم نزاهة القضاء[٥] مبادئ توجيهية للتفسير الدقيق لكل قيمة من القيم الست المدرجة في مبادئ بنغالور. واعتمد الفريق القضائي تدابير للتنفيذ الفعال لمبادئ بنغالور في كانون الثاني/يناير ٢٠١٠، فُصِّلت فيها مسؤوليات القضاء ومسؤوليات الدولة في هذا الصدد.

٢٣ - وينبغي اعتبار مبادئ بنغالور جزءا من المبادئ الأساسية، ومن ثم إدماجها فيها. وخلصت المكلَّفة بالولاية السابقة، غابرييل كنول في تقريرها إلى الجمعية العامة إلى أن المبادئ الأساسية لا تزال، هي ومبادئ بنغالور، ضرورية للغاية لتعزيز وحماية استقلال القضاة والمحامين والمدَّعين العامين في جميع أنحاء العالم (A/70/263، الفقرة ١٠٥).

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

٢٤ - أكد المقرر الخاص، في مناسبات عدة، الدور الحيوي لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وتناول التحدي المتمثل في أن الفساد الفاحش للمجتمعات وسيادة القانون واستقلال النظام القضائي.

٢٥ - وأكد المقرر الخاص، في تقريره لعام ٢٠١٧ إلى الجمعية العامة، على أن الفساد والجريمة المنظمة يقوضان سيادة القانون وقدرة الدول على إقامة نظم للحكم تحترم معايير حقوق الإنسان وتتوافق معها. ويُضعف الفساد أيضا قدرة السلطة القضائية على كفالة حماية حقوق الإنسان ويحول بشكل مباشر أو غير مباشر دون قيام القضاة والمدَّعين العامين والمحامين وغيرهم من العاملين في مجال القانون بمهامهم وواجباتهم المهنية. وللفساد أيضا أثر مُدَّمر على كامل النظام القضائي، حيث يُقلص من ثقة المواطنين في إقامة العدل (A/72/140، الفقرة ٢١).

٢٦ - وأكد المقرر الخاص أيضا على أن الاتفاقية هي الصك العالمي الوحيد لمكافحة الفساد وأحد المعاهدات الدولية التي تضم أكثر عدد من الدول الأطراف (المرجع نفسه، الفقرة ٢٧). وفي الاتفاقية، تُعرَّف السلطة القضائية بوصفها مؤسسة بالغة الأهمية في مجال منع الفساد ومكافحته. وفي الديباجة، تنص المادة ١١ على أن تعتمد كل دولة طرف تدابير لتعزيز نزاهة السلطة القضائية ودرء أي فرصة للفساد بين أعضائها، دون المساس باستقلالها القضائي. ويجوز استحداث وتطبيق تدابير داخل جهاز النيابة العامة للدول التي لا يشكل فيها ذلك الجهاز جزءا من السلطة القضائية، ولكنه يتمتع باستقلالية مماثلة لاستقلاليتها (المرجع نفسه، الفقرة ٢٨).

(٥) انظر www.judicialintegritygroup.org/jig-group.

٢٧ - وتعكس ديباجة الاتفاقية إدراك المجتمع الدولي لخطورة المشاكل والتهديدات التي يمثلها الفساد لاستقلال المجتمعات وأمنها، مما يقوض مؤسسات وقيم الديمقراطية، والقيم الأخلاقية والعدالة ويُعرِّض للخطر التنمية المستدامة وسيادة القانون. وبالإضافة إلى ذلك، اعتبرت الدول الأطراف أن من المناسب تسليط الضوء على الصلات بين الفساد وسائر أشكال الجريمة وبخاصة الجريمة المنظمة. وبالمثل، يتجلى البُعد عبر الوطني لهذه الظاهرة من خلال إيمان الدول الأطراف بأن الفساد لم يعد شأناً محليا بل هو ظاهرة عبر وطنية تمس كل المجتمعات والاقتصادات مما يجعل التعاون الدولي على منعه ومكافحته أمرا ضروريا (القرار ٤/٥٨، المرفق، الفقرة الرابعة من الديباجة).

٢٨ - وفي الاتفاقية، يُطلب إلى الدول الأطراف أن تعتمد تدابير وقائية في نظمها ومؤسساتها وممارساتها التشريعية، بما في ذلك منها التعاون الدولي (المرجع نفسه، الفصل الثاني). كما يشجع تجريم أكثر أشكال الفساد شيوعا في كلا القطاعين العام والخاص[٦].

٢٩ - والإطار المعياري للتعاون الدولي الفعال، وبخاصة التعاون التحقيقي والقضائي، ذا أهمية كبيرة للتعامل على نحو فعال مع الفساد والجريمة عبر الوطنيتين. ومن أجل بلوغ هذه الغاية، لا مراء في أن القضاة والمدَّعين العامين يجب أن يكون لديهم الأدوات اللازمة لكفالة استقلالهم ونزاهتهم.

٣٠ - وتوفر الاتفاقية اطارا معياريا قويا للدول للمشاركة في التعاون الدولي بصورة رسمية وغير رسمية. ويحتوي الفصل الرابع على أحكام تفصيلية بشأن الطرائق الرئيسية للتعاون الدولي في المسائل الجنائية، مثل تسليم المجرمين، والمساعدة القانونية المتبادلة، ونقل الأشخاص المحكوم عليهم؛ وتتناول أيضا التعاون في مجال إنفاذ القانون، والتحقيقات المشتركة، وتقنيات التحقيق الخاص. وعلى هذا النحو تشمل هذه الأحكام أيضا القضاة والمدعين العامين وغيرهم من فئات موظفي الخدمة المدنية. وعلاوة على ذلك، تنص المادة ٤٣ على أن تساعد الدول الأطراف بعضها البعض في مجال التحقيقات المتعلقة بالمسائل المدنية والإدارية ذات الصلة بالفساد والإجراءات المتعلقة بها.

٣١ - ولا يشمل نطاق التعاون الدولي في المسائل الجنائية، على النحو المبين في الفصل الرابع، أشكال التعاون ”التقليدية“ فقط، وإنما يمتد ليشمل خيارات أخرى، وجديدة نسبيا في مجال القضاء الجنائي الدولي، بما في ذلك نقل الإجراءات الجنائية، وإنشاء هيئات تشريعية مشتركة، والاستخدام المناسب لتقنيات التحقيق الخاصة.

٣٢ - وإن نطاق الاتفاقية الواسع وطابعها الملزم يجعلانها الصك الوحيد القادر على تقديم استجابة شاملة لمشكلة عالمية، استجابة يُعدْ وجود قضاء وادعاء عام نزيهين ومستقلين أمرا بالغ الأهمية. فهي تتناول عددا من المسائل الجوهرية والتدريجية وتوفر أدوات واضحة ملموسة تُمكِّن بعض الدول من إحراز تقدم في إجراء تحقيقات جنائية متزامنة مشتركة (A/72/140، الفقرة ٢٩).

المعايير متعددة الأطراف للمدَّعين العامين

٣٣ - وتوفر المبادئ التوجيهية المتعلقة بدور المدَّعين العامين، والتي يعترف فيها بالمبادئ الأساسية، مبادئ توجيهية بشأن تعزيز الدور الفعَّال والنزيه والمنصف للمدَّعين العامين والمدَّعين المخصصين في

(٦) Antonio Argandoña, “The United Nations Convention against Corruption and its impact on international companies”, IESE Business School Working Paper, No. 656, University of Navarra, Barcelona, Spain, p. 9.

الإجراءات الجنائية. وقد اعتمد هذه المبادئ التوجيهية مؤتمر الأمم المتحدة الثامن لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين، الذي عُقد في هافانا في الفترة من ٢٧ آب/أغسطس إلى ٧ أيلول/سبتمبر ١٩٩٠، وأقرتها الجمعية العامة في وقت لاحق في قرارها ١٦٦/٤٥.

٣٤ - وعلى الرغم من أن هذه المبادئ التوجيهية ليست صكا ملزما، فقد أُعدت لمساعدة الدول الأعضاء في مهامها المتمثلة في ضمان وتعزيز فعالية أعضاء النيابة العامة وحيادهم وعدلهم في الإجراءات الجنائية، وتمثل هذه الخلاصة من الممارسات الجيدة مبادئ توجيهية قيّمة ولا غنى عنها تتعلق بمؤهلات المدّعين العامين ووضعهم ودورهم ومهامهم (A/HRC/20/19، الفقرة ٢٠).

٣٥ - وأعرب المقرر الخاص عن تأييده التام لتلك المبادئ التوجيهية، مشيرا إلى أهمية المعايير المتضمنة فيها (A/HRC/35/31، الفقرة ٤٧). وتداخلها الواسع النطاق مع المبادئ الأساسية المتعلقة بدور المحامين.

المعايير الدولية الأخرى

٣٦ - وتضم المبادئ الأساسية المتعلقة بدور المحامين، والتي أقرتها أيضا الجمعية العامة في قرارها ١٦٦/٤٥، اعترافا بأهمية استقلال المهنة القانونية وأرست مبادئ يتعين على الدول احترامها. وينص المبدأ ١ من هذه المبادئ الأساسية على أن لجميع الأشخاص الحق في طلب مساعدة محام من اختيارهم لحماية حقوقهم وإعمالها والدفاع عنهم في جميع مراحل الإجراءات الجنائية. وترسي هذه المبادئ أيضا ضمانات للمهام المهنية للمحامين. وقد أعرب المقرر الخاص عن كامل دعمه لهذه المبادئ الأساسية، مشيرا إلى أهمية المعايير المتضمنة فيها (A/HRC/35/31، الفقرة ٤٧).

٣٧ - وفي المادة الأولى من ميثاق القضاة العالمي[٧]، يعترف بأن الاستقلال القضائي لا غنى عنه لأداء نظام قضاء نزيه.

٣٨ - وفي إعلان وبرنامج عمل فيينا، الذي اعتمده المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان في عام ١٩٩٣، أشار المؤتمر العالمي إلى أن وجود قضاء مستقل يتفق مع القانون الدولي لحقوق الإنسان أمر ضروري للإعمال الكامل غير التمييزي لحقوق الإنسان ولا غنى عنه لعمليات الديمقراطية والتنمية المستدامة.

٣٩ - ويشير عدد من اتفاقيات الأمم المتحدة الأخرى إشارة عامة إلى أهمية القضاء المستقل، بما فيها اتفاقية حقوق الطفل، المادتان (٣٧ (د) و ٤٠ (٢) (ب)'٣' و '٥')، والاتفاقية الدولية لحماية جميع حقوق العمال المهاجرين وأفراد أسرهم (المادة ١٨ (١))، والاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري (المادة ١١(٣))، واتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة (المادة ١٢ (٤))، وقواعد الأمم المتحدة النموذجية الدنيا للتدابير غير الاحتجازية (المواد ٣-٣ و ٣-٥ و ٣-٦ و ٦-٣ و ٩-٣ و ١٤-٦)، والمبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في الإنصاف والجبر (المادة ٢٣ (ج)).

٤٠ - وتحمي استقلال القضاء على الغرار ذاته دون إشارة صريحة إلى المبادئ الأساسية بشأن استقلال القضاء مدونة نيودلهي للمعايير الدنيا لاستقلال القضاء، والمدونة الدولية للأخلاقيات (اعتمدت في بادئ الأمر في عام ١٩٥٦ واستكملت في عام ١٩٨٨) ومعايير استقلال المهنة القانونية ١٩٩٠، والمبادئ

(٧) اعتمده المجلس المركزي للرابطة الدولية للقضاة في تايوان في ١٧ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٩ واستكمل في سانتياغو دي شيلي في ١٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٧.

العامة للمهنة القانونية (٢٠٠٦)، والمبادئ الدولية المتعلقة بقواعد سلوك المهنة القانونية (٢٠١١) والتوجيهات الصادرة عن رابطة المحامين الدولية لرابطات المحامين بشأن مكافحة الفساد (٢٠١٣).

باء – المعايير الإقليمية

منظومة البلدان الأمريكية

٤١ – تنص منظومة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان على احترام استقلال المحكمة وعلى أن لجميع الأشخاص الحق في محاكمة أمام محكمة مستقلة ونزيهة (المادة ٨). وقد أشارت وثائق أخرى صادرة عن منظومة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان إلى المبادئ الأساسية في معالجة المسائل ذات الصلة باستقلال القضاء عن سائر فروع الحكومة أو أجهزة الدولة، ومراقبة الميزانية، والشروط العامة للجودة وعدم التمييز في سياق القضاء، واختيار الموظفين القضائيين على أساس الجدارة والمؤهلات وغيرها[٨].

٤٢ – وقد أوضحت محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، في اجتهادها القضائي، ”أنه يجب بحث نطاق الضمانات القضائية ولا الحماية القضائية للقضاة على ضوء معايير الاستقلال القضائي“[٩]، وفي قضية *ريفيرون تروخيو ضد فنزويلا*، أكدت المحكمة أن القضاة، على خلاف سائر الموظفين العامين يتمتعون بضمانات محددة نتيجة للاستقلال الذي يقتضيه القضاء، والذي اعتبرته المحكمة ”أساسيا لممارسة مهنة القضاء“[١٠].

٤٣ – *وفي قضية لوبيز لون وآخرين ضد هندوراس*، أوضحت المحكمة أن ”على الدولة أن تضمن ممارسة مستقلة للمهنة القضائية فيما يتعلق بجانبها المؤسسي، أي بالنسبة للقضاء كمنظومة، وكذلك فيما يتعلق بجانبها الفردي، أي بالنسبة لشخص القاضي بعينه[١١].

٤٤ – وفي قضيتي محكمة العدل العليا (كوينتانا كوييو وآخرون)، كلتاهما ضد إكوادور، أوضحت المحكمة أنه لا ينبغي تحليل استقلال القضاء بالنسبة إلى المدعى عليه وحده، لأنه ينبغي أن يكون لدى القاضي أيضا مجموعة من الضمانات لكفالة استقلال القضاء[١٢].

---

(٨) 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 (OEA/Ser.L/V/II, Doc. 44, 5 December 2013)

(٩) *Supreme Court of Justice (Quintana Coello et al.) v. Ecuador*, Series C, No. 266, Preliminary Objection, Merits, Reparations and Costs, Judgment, 23 August 2013, para. 144

(١٠) *Reverón Trujillo v. Venezuela*, Series C, No. 197, Preliminary Objection, Merits, Reparations and Costs, Judgment, 30 June 2009, para. 67, citing *Herrera Ulloa v. Costa Rica*, Series C, No. 107, Preliminary Objections, Merits, Reparations and Costs, Judgment, 2 July 2004, para. 171, and *Palamara-Iribarne v. Chile*, Series C, No. 135, Merits, Reparations and Costs, Judgment, 22 November 2005, para. 145.

(١١) *López Lone et al. v. Honduras*, Series C, No. 302, Preliminary Objection, Merits, Reparations and Costs, Judgment, 5 October 2015, para. 194.

(١٢) *Supreme Court of Justice (Quintana Coello et al.) v. Ecuador*, para. 153, and *Constitutional Tribunal (Camba Campos et al.) v. Ecuador*, Series C, No. 268, Preliminary Objections, Merits, Reparations and Costs, Judgment, 28 August 2013, para. 197.

٤٥ - وأخيرا، وبدون الخوض في تحليل تفصيلي، ينبغي أن يذكر أن المحكمة أشارت، في عدة مناسبات، إلى المبادئ الأساسية باعتبارها مصدراً للقانون لدى إصدار أحكامها المتعلقة باستقلال القضاء، وذلك، على سبيل المثال، في القضايا المذكورة أعلاه.

أوروبا

٤٦ - في أوروبا، تولى مجلس أوروبا والهيئات التابعة له بالأساس وضع المعايير الإقليمية بشأن استقلال القضاة والسلوك القضائي. وتمثل المبادئ الأساسية لبنات بناء للميثاق الأوروبي المتعلق بلوائح مهنة القضاء [١٣]. وفي التوصية رقم R (94) للجنة الوزراء إلى الدول الأعضاء بشأن استقلال القضاة وكفاءتهم ودورهم، تؤكد اللجنة أنه ''ينبغي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لاحترام استقلال القضاة وحمايته وتعزيزه''.

٤٧ - ويعترف المجلس الاستشاري للقضاة الأوروبيين بالمبادئ الأساسية بوصفها ذات أهمية خاصة لتنفيذ الاستقلال القضائي (انظر الرأي رقم ١ (٢٠٠١)) ويشير بصفة خاصة إلى المبادئ الأساسية في عدة آراء أخرى أيضا[١٤].

٤٨ - وبينت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، في قرارها بشأن الأخلاقيات القضائية، المتخذ في ٢٣ حزيران/يونيه ٢٠٠٨، مبادئ استقلال القضاة وحيادهم ونزاهتهم والتزامهم ببذل العناية واختصاصهم وسلطتهم التقديرية وحريتهم في التعبير.

٤٩ - وأخيرا، أعربت الرابطة الأوروبية للقضاة عن دعمها للمبادئ الأساسية. ففي عام ٢٠١٨، اعتبرت الرابطة ''أن هذه المبادئ العامة لا تزال صالحةً بعد مضي ٣٣ سنة على اعتمادها وتؤكد أهمية وضع مبادئ عالمية تهدف إلى ضمان استقلال القضاة وتمكّنهم، من خلال إنشاء الرابطات، من الدفاع عن مبادئ الاستقلال القضائي''. بيد أن الرابطة أشارت أيضا إلى أن ''بعض هذه المبادئ يمكن إعادة صياغتها وتوضيحها على نحو مفيد'' بحيث تضم شواغل جديدة[١٥].

أفريقيا

٥٠ - عملا بالمادة ٢٦ من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، تلتزم الدول الأطراف في الميثاق بضمان استقلال المحاكم. وتبين المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في محاكمة عادلة والحصول على مساعدة قانونية في أفريقيا المعايير الإقليمية بشأن الحق في المثول أمام محكمة مستقلة ونزيهة، وحصول القضاة على التدريب المناسب واستقلال المحامين[١٦]. ولم يرد تأكيد في تلك الوثيقتين على استقلال القضاء ولم تتضمن أي منهما إشارة إلى المبادئ الأساسية[١٧].

---

(١٣) اعتمده المشاركون من البلدان الأوروبية ورابطتين دوليتين للقضاة في اجتماع نظمه مجلس أوروبا في ستراسبورغ، فرنسا، في ٨-١٠ تموز/يوليه ١٩٩٨.

(١٤) الرأي رقم ٣ (٢٠٠٢)؛ والرأي رقم ٤ (٢٠٠٣)؛ والرأي رقم ١٧ (٢٠١٤)؛ والرأي رقم ١٩ (٢٠١٦).

(١٥) انظر http://www.uhs.hr/data_sve/docs/rezolucije2018/Res_EAJ_Basic_UN_Principles_2018.pdf .

(١٦) وثيقة الاتحاد الأفريقي DOC/OS(XXX)247، الفروع ألف وباء وطاء.

(١٧) على الصعيد الوطني، يضم ''*دليل تدريب القضاة النيجيريين على الأخلاقيات القضائية*'' الذي أعده مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة إشارات إلى المبادئ الأساسية ومبادئ بنغالور. وفي الوثيقة، يؤكد مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة على أهمية القيم القضائية للاستقلال والحياد والنزاهة واللياقة والمساواة والاختصاص والعناية. ويمكن أيضا

آسيا والمحيط الهادئ

٥١ - وفقا لبيان بيجين لمبادئ استقلال القضاء في منطقة رابطة قانونية لآسيا والمحيط الهادئ[١٨]، ”يعد صون استقلال القضاء أمرا أساسيا لتحقيق أهداف القضاء والأداء السليم لمهامه في مجتمع حر يحترم سيادة القانون“.

٥٢ - وتشجع المبادرة القانونية لآسيا الصادرة عن رابطة المحامين الأمريكية في *تحليلها لمشروع مدونة قواعد السلوك القضائي لمملكة كمبوديا*، اعتماد المادة ٩ من المبادئ الأساسية[١٩]، إذا لم يكن لكمبوديا رابطة قضاة. وترد مبادئ بنغالور كمرفق لذلك التقرير ويوجه اهتمام خاص إلى الطريقة التي ترد بها مبادئ بنغالور في الفصل الرابع، المعنون ”مبدأ الاستقامة“ من مدونة قواعد السلوك[٢٠].

أمريكا الشمالية

٥٣ - وتورد المبادئ الأخلاقية للقضاة[٢١] الصادرة عن المجلس القضائي الكندي، دون الإشارة المباشرة إلى المبادئ الأساسية، مبادئ توجيهية بشأن السلوك الأخلاقي للقضاة المعينين على المستوى الاتحادي، وبخاصة في مجالات النزاهة والعناية والمساواة والحياد.

٥٤ - وفيما يتعلق بمدونة قواعد السلوك لقضاة الولايات المتحدة، لم ترد بها إشارة إلى المبادئ الأساسية على الرغم من أن مبادئ الاستقلال والحياد وحرية تكوين الجمعيات المتضمنة فيها تتفق مع المبادئ الأساسية.

٥٥ - وقد أوصى المكلَّف السابق بهذه الولاية، داتو باراكومارا سوامي، بأن يضمن مجلس القضاء الاتحادي للمكسيك أن تكون الإجراءات التأديبية شفافة وتتفق مع المبادئ الأساسية (E/CN.4/2002/72/Add.1، التوصية (ج)).

ثالثا - الثغرات والفرص المتاحة

ألف - أثر الفساد والجريمة المنظمة والردود الواردة من الدول والنظام القضائي، بما في ذلك المدَّعون العامون

٥٦ - على مدى السنوات العشر الماضية، تطور الفساد الفاحش من شاغل وطني إلى مشكلة عالمية وغدت المجتمعات تدرك بشكل متزايد المسألة. ويسرت العولمة والتكنولوجيا من ازدهار الجريمة عبر الوطنية. وبسبب التزايد المستمر للعولمة في المجالات التجارية والمؤسسية الخاصة والتكنولوجية أصبحت النظم أكثر

الاطلاع على مناقشة لاستقلال القضاء في ”صوماليلاند“ بالإشارة إلى المبادئ الأساسية في ورقة عام ٢٠١٤ المعنونة ”مبادئ استقلال القضاء والمحاكم في صوماليلاند“ للقاضي عبد الشكور علي محمد.

(١٨) اعتمدت في المؤتمر السادس لرؤساء محاكم آسيا والمحيط الهادئ، المعقود في بيجين في آب/أغسطس ١٩٩٥. وتم زيادة ثقل هذا البيان خلال المؤتمر السابع لرؤساء المحاكم، المعقود في مانيلا في آب/أغسطس ١٩٩٧.

(١٩) ”للقضاة حرية إنشاء رابطات للقضاة أو غير ذلك من المنظمات والانضمام إليها لتمثيل مصالحهم، وتعزيز تدريبهم المهني وحماية استقلالهم القضائي“.

(٢٠) انظر www.americanbar.org/content/dam/aba/directories/roli/cambodia/cambodia_judicial_conduct_draft_code_analysis.pdf.

(٢١) نشرت في أوتاوا في عام ١٩٩٨.

ترابطا بكثير. ونتيجة لذلك، يعد الترابط السياسي والخاص والاقتصادي جزءا من الأداء اليومي لجميع البلدان، ينطوي على التفاعل مع الجريمة المنظمة على مستوى اتخاذ القرار ويؤثر على المؤسسات العامة.

٥٧ - وعندما يتعلق الأمر بتعريف الفساد العالمي، يجب أن تؤخذ في الاعتبار بعض الخصائص. فالفساد العالمي عادة ما يوجد من خلال قنوات الجريمة المنظمة ساعيا إلى تعاون السلطة السياسية لضمان الإفلات من العقاب أو ساعيا إلى التأثير على الجهات الفاعلة السياسية. وهو ينطوي عادة على السلطة الرفيعة المستوى، وبخاصة التفاعلات بين العناصر الفاعلة القوية في المجال السياسي ومجال الأعمال. ويفضي إلى تعبئة مقادير كبيرة من الموارد والأعمال، ويعود بالفائدة على القلة على حساب الكثرة. ويلحق ضررا جسيما وواسع الانتشار بالأفراد والمجتمع.

٥٨ - والانتشار عبر الأوطان، الذي هو نتيجة مباشرة للعولمة، يعقد بشكل كبير الجهود المبذولة لمنع الفساد ومكافحته على الصعيد العالمي. والعولمة، في هذا الصدد، ''تُحدث أثرها على جانب العرض من الفساد، فتقدم حوافز للأعمال التجارية الدولية بهدف الوصول إلى أسواق جديدة أو إزاحة المنافسين''[٢٢]. وتؤثر قضايا الفساد بشكل متزامن على بلدان مختلفة، مما يتطلب اهتمام النظم القضائية.

٥٩ - وقد أبرزت فضائح الفساد، مثل تلك المعروفة باسم ''عملية غسيل السيارات'' العلاقة بين الجريمة المنظمة والفساد على الصعيد العالمي. باعتبارها واحدة من أشهر قضايا الرشوة عبر الوطنية في أمريكا اللاتينية، تخص هذه الفضيحة شركات تشييد برازيلية رئيسية تورطت في أعمال فساد واسعة النطاق مع سياسيين وشركات تشييد محلية في عدة بلدان في أمريكا اللاتينية بل وفي أفريقيا. وتقدم هذه القضية مثالا مناسبا للغاية للفساد عبر الوطني، مما يذكي الوعي بضرورة اتخاذ إجراءات فعالة ومتسقة من جانب نظم القضاء في مختلف البلدان.

٦٠ - والفساد عنصر أساسي من عناصر الجريمة المنظمة في سياق المحاولات المبذولة للتأثير على عملية صنع القرار[٢٣]. وتنطوي جرائم الفساد الكبرى على طائفة من الوسطاء، وكثير منهم سياسيون على أعلى المستويات. وتدل الطريقة التي تجلت فيها ردود فعل نظم القضاء والادعاء العام لبعض من البلدان الإحدى والعشرين المتضررة من ''عملية غسيل السيارات'' على أهمية كثير من أحكام اتفاقية مكافحة الفساد. والتعاون في مجال القضاء والادعاء العام ذو أهمية بالغة كوسيلة لتسليط بعض الضوء على كثير من مثل هذه القضايا بغية إجراء تحقيق دقيق واسترداد بعض الأموال التي احتازها أفراد بغير حق وبصورة غير قانونية. وكثير من هؤلاء الأفراد يجري حاليا التحقيق معهم أو محاكمتهم، في عملية تنطوي على تطبيق صارم للأنظمة المتعلقة بالتعاون الدولي المنصوص عليها في الاتفاقية.

٦١ - ويجب أن يؤخذ في الحسبان لدى مواجهة المشاكل الناشئة عن الفساد ومعالجة آثاره على النظام القضائي أن الفساد مسألة شاملة لا يمكن تجاهلها. وهذه الظاهرة يمكن أن تقوض استقلال المؤسسات

(٢٢) Alfredo Rehren, "The ethical challenges of political corruption in a globalized political economy", in *The Ethics of Foreign Policy*, Robert G. Patman, David MacDonald and Betty Mason-Parker, eds. (London, Ashgate Press, 2007)

(٢٣) Edgardo Buscaglia, Samuel González-Ruiz and César Prieto Palma, "Causas y consecuencias del vínculo entre la delincuencia organizada y la corrupción a altos niveles del Estado: mejores prácticas para su combate", in *Terrorismo y Delincuencia Organizada: Un Enfoque de Derecho y Economía*, Andrés Roemer and Edgardo Buscaglia, eds. (National Autonomous University of Mexico, 2006).

وبالتالي تفضي إلى إفلات المجرمين من العقاب. وفي الوقت ذاته فتح وضع حساس من هذا القبيل مسارات رئيسية للعمل من جانب القضاة والمدعين العامين المستقلين والنزهاء.

٦٢ - وقد أصبح فساد المؤسسات السياسية والسياسيين أداة هامة للجماعات الإجرامية، حيث يمكِّنه نطاق عمله الواسع من التأثير على كل مجال تقريبا من مجالات إدارة الدولة، بما فيها النظام القضائي. وعندما يتم التأثير على القضاة، وبخاصة عن طريق المصالح الاقتصادية والسياسية، تصبح عمليات صنع القرار محل ريبة.

٦٣ - وتتزايد باضطراد في الآونة الأخيرة الأدلة على الفساد أو التهديدات التي تتعرض لها النظم القضائية، بما في ذلك مكاتب المدعين العامين، بسبب الجريمة المنظمة أو عبر الوطنية[٢٤]. وتسعى الجريمة المنظمة، من خلال روابطها بالسياسة، إلى إخفاء أنشطتها غير المشروعة حتى تتمكن من تنفيذها دون أن تواجه أي عواقب. ويستطيع السياسيون الفاسدون، من خلال مركز السلطة الذي يشغلونه، العمل كوسطاء وبذلك يخفون الأنشطة غير المشروعة. وقد أصبحت السلطات العامة والسياسيون أداة أساسية تمكِّن الجماعات الإجرامية من القيام بأعمالها بفعالية، والفساد، في هذه الحالات، هو حلقة الوصل بين المجموعتين. وتمكِّن طريقة العمل هذه الجماعات الإجرامية من اختراق القضاء (A/72/140، الفقرات ٤٨-٥٣).

٦٤ - وبالإضافة إلى الأثر المباشر للفساد على الأداء المناسب للدولة واحترام حقوق الإنسان[٢٥]، تترتب عليه عواقب وخيمة على الهيئات المسؤولة عن كفالة سيادة القانون. وفي هذا الصدد، أعلن مجلس حقوق الإنسان، في قراره ٩/٢٣، قلقه بسبب ما لتفشي الفساد من أثر سلبي على التمتع بحقوق الإنسان، وعلاوة على ذلك، فإنه وفقا لمفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، ”الفساد في نظام سيادة القانون يضعف صميم هياكل المساءلة المسؤولة عن حماية حقوق الإنسان ويسهم في ثقافة الإفلات من العقاب، حيث أنه لا تتم المعاقبة على الأفعال غير المشروعة ولا تحترم القوانين بشكل دائم“[٢٦].

٦٥ - تسعى العناصر الفاعلة المتورطة في الفساد العالمي والجريمة المنظمة إلى الإفلات من العقاب عن طريق استخدام التهديدات أو الهجمات أو الفساد؛ ومن الواجب الدولي للدول أن تحمي مؤسساتها من هذه التهديدات. وبالنظر إلى ما للقضاء من دور كضمان من الفساد بوجه عام، يمكن أن يرتبط الفساد القضائي، في حالات كثيرة، ارتباطا وثيقا بالضغط الذي تمارسه الجماعات الإجرامية المنظمة بغية تقليص الاستقلال اللازم الذي ينبغي أن يحكم أعمال السلطة القضائية ويكفل الإفلات من العقاب على هذه الجرائم (A/72/140، الفقرات ٥١ و ٦٦ و ٦٩ و ٧٠ و ٧٢).

٦٦ - وهذه السياقات يمكن أن تولِّد حالات حساسة للغاية للقضاة والمدعين العامين والموظفين المساعدين النزهاء والمستقلين. ويقتضي المبدآن ١ و ٢ من المبادئ الأساسية والمبدأ ١-١ من مبادئ بنغالور أن توفر الدول التدابير الأمنية لحماية القضاء من أي تأثيرات أو إغواءات أو ضغوط أو تهديدات

(٢٤) National Security Council, “Transnational organized crime: a growing threat to national and international security”.

(٢٥) Morten Koch Andersen, “Why corruption matters in human rights”, *Journal of Human Rights Practice*, vol. 10, No. 1 (February 2018), p. 7.

(٢٦) مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، ”قضية حقوق الإنسان ضد الفساد“، الصفحة ٤.

أو تدخلات خارجية. بل وتزداد ضرورة هذه التدابير عندما يمثل فساد القضاء تهديداً لاستقلال القضاء وموضوعا للتحقيق.

٦٧ - ويرى المقرر الخاص أن ضمان استقلال النظام القضائي يقتضي ألا يتعرض القضاة والمحامون والمدَّعون العامون لأي تدخل أو ضغط أو تهديد يمكن أن يمس نزاهة أحكامهم وقراراتهم (A/HRC/35/31، الفقرة ٧٠)، ومن المهم، في هذا الصدد، ألا تحترم الدول فقط استقلال القضاة والمدَّعين العامين والموظفين القضائيين في ما يقومون به من عمليات اتخاذ القرار، بل تنفذ أيضا نظم أمن وحماية لكفالة سلامتهم ورفاههم. وعلاوة على ذلك، ينبغي تصميم هذه النظم بمهنية وتراعى بصرامة، وإلا فإنها ستفضي إلى إخفاء أو تمويه أنشطة القضاة، (A/72/140، الفقرة ٨٢).

٦٨ - وكما ذُكِّر آنفا، تُدعى الدول الأطراف، في اتفاقية مكافحة الفساد، إلى اعتماد تدابير وقائية وتشجع على تجريم أشد أشكال الفساد انتشارا في القطاعين العام والخاص. وفضلا عن ذلك يوصف القضاء بأنه أداة بالغة الأهمية لمنع الفساد ومكافحته. ويجب اتخاذ هذه الإجراءات في البعدين الداخلي والخارجي على السواء. وكما ذكر الأمين العام في عام ٢٠٠٤، في مسائل العدالة وسيادة القانون، ”درهم وقاية خير من قنطار علاج“ (S/2004/616، الفقرة ٤).

٦٩ - ويتسم تنفيذ الآليات الوقائية بأهمية رئيسية لدى معالجة الفساد والجريمة المنظمة ومع ذلك، فإنه لن يتيسر تنفيذ تلك الآليات إلا إذا تم تحديد وتقييم مخاطر الفساد والجريمة المنظمة. وقد سبق أن أبرز المقرر الخاص أهمية تعزيز القضاء بغية التخفيف من أثر الفساد في الفرع القضائي (A/HRC/35/31، الفقرة ٨٣). وقد حدد المقرر الخاص في تقريره لعام ٢٠١٧ إلى الجمعية العامة عددا من الممارسات الجيدة والتدابير الوقائية المتخذة في هذا المجال (A/72/140، الفقرات ٧٤-١٠٦).

٧٠ - ومن بين العناصر الأخرى التي حددتها اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في تعليقها العام رقم ٣٢، يُعد الاستقرار في مكان العمل أداة ضرورية لمكافحة فساد القضاء، حيث أنه وسيلة أساسية لكفالة استقلال القضاء. ويتطلب تحقيق هذا الاستقرار تنفيذ مجموعة من الأدوات والتدابير الرامية إلى منع النقل التعسفي للقضاة والمدَّعين العامين وكفالة أن يتمكن الموظفون القضائيون من أداء مهامهم دون خوف من الاستعاضة عنهم بآخرين لأسباب غير الأسباب المهنية الخالصة. ويتأثر استقلال القضاء ونزاهته تأثرا كبيرا بالأمن الوظيفي (A/HRC/35/31، الفقرة ٣٣ و E/CN.4/1995/39، الفقرة ٦٥). وعلاوة على ذلك، وفيما يتعلق بالإجراءات الجنائية للتعاون مع الأنشطة الإجرامية المنظمة، ينبغي للدول أن تكفل إتاحة الموظفين القضائيين ذوي الخبرة المناسبة والمرونة النفسية للنظر في المحاكمات التي تنطوي على الجريمة المنظمة (A/72/140، الفقرة ٩٦).

٧١ - إن الترابط بين الإفلات من العقاب على الجريمة المنظمة وعدم قدرة المؤسسات على الاضطلاع بمهامها على النحو الملائم له أثر مباشر على استقلال القضاء وسيادة القانون ولذلك فمن الضروري أن يكون لدى الدول قدرات مؤسسية قوية إذا ما أريد مواجهة التحديات التي تمثلها الجريمة عبر الوطنية. وتدل قضايا الفساد المختلفة التي تمس عدة بلدان في أنحاء العالم على أن المجموعات الإجرامية المنظمة و/أو عبر الوطنية لن تتردد في استخدام أي وسيلة تحت تصرفها لاختراق الأوساط القضائية والسياسية

والاقتصادية والاجتماعية[٢٧]. ولذلك، لن يتسنى التصدي للممارسات الفاسدة الناجمة عن الأنشطة الإجرامية المنظمة إلا عن طريق مؤسسات قوية وراسخة ديمقراطيا.

٧٢ - ووصف المقرر الخاص في تقريره لعام ٢٠١٧ إلى الجمعية العامة الكيفية التي تسعى بها الشبكات الإجرامية إلى التوسع داخل مؤسسات نظام قانوني، فتفرض سلطتها ونفوذها انطلاقا من قواعدها الخاصة بها، وإيجاد مجالات للحصانة والإفلات من العقاب داخل الدولة ذاتها. ويتمثل جزء مهم من تنظيمها في التغلغل داخل مؤسسات قطاع العدلة، وبخاصة باستخدام كوسيلة لاختراق الإدارة القضائية (A/72/140، الفقرة ٣٩). ومن ثم فإن الفساد هو الأساس الذي يقوم عليه الإفلات من العقاب الذي تكتسبه هذه الجماعات الإجرامية لنفسها.

٧٣ - ويمثل الاهتمام باستخدام السلطة السياسية بالتحكم في السيطرة على القضاء أو التأثير عليه بصفة خاصة وعلى جهاز الدولة بصفة عامة، مشكلة ملحة. فهو يقوض استقلال القضاء ويؤثر على حياد المؤسسات ذات الصلة الذي يُعد ضروريا لعملها عندما يواجه هياكل قوية من الفساد والجريمة وقد أنشأت المنظمات الإجرامية، في أغلب الأحيان، شبكة اتصالات تعمل بالتواطؤ مع السلطة السياسية. ومن المهم تذكُّر أن هذه الحالات يمكن أن تحدث في أي بلد، بغض النظر عن حالته الاقتصادية أو درجة ترسخ الديمقراطية به[٢٨]. ويعد الحذق الذي اتسم به النهج المستخدم في الجريمة عبر الوطنية لتحقيق هدف التأثير على القرارات القضائية أحد الأسباب الرئيسية لخطورة هذه الظاهرة وصعوبة منع حدوثها. ولذلك، يُعد التأثير السياسي على المحاكم عنصرا أساسيا لفساد القضاء.

٧٤ - ولذلك فإن استقلال القضاء ونزاهته هما أهم الأدوات المتاحة للسلطات القضائية لاحتواء تدخل النفوذ السياسي والتصدي له. فكلما زاد استقلال القضاء، قل فعالية الممارسات الفاسدة التي يضطر المجرمون عبر الوطنيين إلى استخدامها. وينطبق ذلك أيضا على تفاعلات هؤلاء المجرمين في القطاع الخاص في محاولاتهم أن يكون لهم تأثير على السياسيين، وبالتالي على القضاء، بغية تأمين إفلاتهم من العقاب.

٧٥ - وقد حدد المقرر الخاص بعض التدابير المتخذة للتأكيد على شفافية العمليات القضائية وضمان المساءلة عن انتهاكات الحقوق الجوهرية ومعايير السلوك، مشيرا إلى الدور الأساسي للتعاون القضائي الدولي باعتباره عنصرا ضرورياً لمعالجة هذه المشكلة (A/72/140، الفقرات ٧٤ و ٩٧-١٠٦).

٧٦ - وبالنظر إلى خصائص وهيكل الجريمة المنظمة والفساد عبر الوطني، يُعد التنسيق الدولي شرطا لا مراء فيه عند مكافحة التنظيمات الإجرامية والفساد التي تتسبب فيه. وبدون استبعاد القدرات المؤسسية الوطنية العاملة بمعزل من الأسهل والأكثر كفاءة بشكل واضح مكافحة السلوك المنهجي الذي تترتب عليه تشعبات دولية إذا ما استطاع المجتمع الدولي ككل أن يضع مجموعة من السياسات والاستراتيجيات المنسقة بهدف التصدي لما ينطوي عليه ذلك من تهديدات. والتعاون الدولي هو وسيلة

(٢٧) Salvador Herencia Carrasco and Jordi Feo Valero, “La integridad e independencia del poder judicial como garantía frente a la amenaza del crimen organizado transnacional”, *Relaciones Internacionales*, vol. 27, No. 55 (2018).

(٢٨) فضيحة فساد أوديبريخت، وما حدث من تشعبات لها في البرازيل وبيرو وكولومبيا، ضمن بلدان أخرى، و ”عملية غسيل السيارات“، وقضية أيبيزا في النمسا، ومخطط غورتل في إسبانيا وقضية إس. إن. سي – لافالن في كندا هي بعض الأمثلة.

ممتازة لجمع المعارف، وتبادل الخبرات وتخصيص الموارد، وهي أنشطة تم النص عليها بوضوح في اتفاقية مكافحة الفساد (A/72/140، الفقرة ١٠٩).

٧٧ - وكما ذكر آنفا، يعترف في الفقرة ١ من المادة ١١ من اتفاقية مكافحة الفساد بالدور الحاسم الذي يقوم به القضاء في مكافحة الفساد. وتُبرز الاتفاقية أيضا الأهمية الرئيسية للتعاون الدولي بين النظم القضائية تحقيقا لهذا الغرض. ولذلك فهي تنص على أنه يجب ألا يكون القضاء فاسدا. وبالإضافة إلى ذلك، تدعى الدول الأطراف، بموجب الفقرة ١ من المادة ١١، إلى اتخاذ التدابير اللازمة لتعزيز نزاهة القضاء واستقلاله ودرء فرص الفساد بين أعضائه.

٧٨ - ويكرس الفصل الرابع من الاتفاقية، بشأن التعاون الدولي، على نحو كامل لوضع قواعد واضحة محددة للغاية في هذا الصدد، بما في ذلك بشأن مسائل بالغة الأهمية من قبيل نقل الأشخاص المحكومة عليهم، وتبادل المساعدة القانونية والقضائية، ونقل الإجراءات الجنائية، والتعاون في مجال إنفاذ القانون والتحقيقات المشتركة، ضمن كثير من التدابير المحددة الأخرى لمكافحة الجريمة المنصوص عليها في الاتفاقية.

٧٩ - وعند التصدي للفساد العالمي، والجريمة عبر الوطنية، والحاجة إلى اتخاذ إجراءات من جانب النظام القضائي ككل، يجب أن تؤخذ في الاعتبار المبادئ والمعايير التي يهتدي بها المدَّعون العامون في أعمالهم. ويجب أن تؤخذ في الاعتبار العلاقة الوثيقة والتفاعل الحاسم بين المدعين العامين والقضاة في كفالة الأداء السليم لمنظومة العدالة. ولذلك، يرى المقرر الخاص أن من واجبه أن يدعم علنا المعايير الدولية المتعلقة بالمدعين العامين ويُعيد التأكيد عليها.

٨٠ - إن فساد أعضاء دوائر الادعاء العام يقوض سيادة القانون وينال من ثقة الجمهور في منظومة العدالة. وتعد نزاهة المدعين العامين واستقلالهم وحيادهم من المتطلبات الأساسية لحماية حقوق الإنسان والتنمية الاقتصادية على نحو فعَّال (E/CN.15/2008/L.10/Rev.2).

باء - نزاهة منظومة العدالة ومساءلتها واستقلالها

٨١ - تشير المبادئ الأساسية، أولا وقبل كل شيء، إلى المعايير التي ينبغي أن تلتزم بها الدول للحفاظ على استقلال القضاء. بيد أن المقرر الخاص أكد مرارا على أن استقلال القضاء يتطلب المساءلة التامة لنظام القضاء والحفاظ على نزاهته. ويجب اقتران استقلال القضاء ومساءلته أحدهما بالآخر، حيث أنهما يعدان شرطين أساسيين لنظام قضاء كفء وشرعي. وبالتالي، يجب ألا تستبعد ضمانات استقلال القضاء المساءلة القضائية أو تحول دونها (A/HRC/26/32، الفقرة ٢٣).

٨٢ - وأكد مجلس حقوق الإنسان تحديداً، في قراره ٤/٢٥ على أنه ينبغي مراعاة نزاهة القضاء في جميع الأحيان، إذ أنه يُعد، إلى جانب استقلاله وحياده، شرطا أساسيا لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، ودعم سيادة القانون والديمقراطية وضمان عدم وجود تمييز في إقامة العدل. وهذا المفهوم سبق الاعتراف به في عام ٢٠١٢ من جانب المكلَّفة بالولاية السابقة، غابرييلا كنول، عندما ذكرت أن القضاء الذي لا تشوب نزاهته شائبة هو مؤسسة ضرورية لكفالة الامتثال للديمقراطية وحقوق الإنسان (A/67/305، الفقرة ١٤).

٨٣ - ولم يرد في المبادئ الأساسية ذكر صريح للمساءلة القضائية، ولذلك لم يُنص فيها على أي معايير محددة في هذا الشأن. بيد أن المبدأ ٢ من تلك المبادئ ينص على أن يفصل القضاة فيما يُعرض عليهم

من المسائل بنزاهة، دون أي تأثيرات أو إغواءات أو ضغوط أو تهديدات أو تدخلات غير لائقة وينص في المبدأ ٨ أن يتصرف القضاة دائما بطريقة تحفظ كرامة منصبهم ونزاهة القضاء واستقلاله. ويُنص في المبدأ ١٨ على ألا يتم وقف القضاة عن العمل أو عزلهم إلا بسبب العجز أو السلوك الذي يجعلهم غير مؤهلين للاضطلاع بواجباتهم.

٨٤ - وقد اعتمدت مبادئ بنغالور، التي تعتبر مكملة للمبادئ الأساسية، بغية وضع معيار دولي للسلوك الأخلاقي للقضاة، وتوفير إرشادات بشأن الأخلاقيات العالمية للقضاة وتعزيز نزاهة القضاء. وبذلك فهي تمثل محاولة هامة لسد الثغرة القائمة في الإطار القانوني الدولي بشأن المساءلة القضائية (A/HRC/26/32، الفقرة ٢٩).

٨٥ - وقد نُص صراحة، في ديباجة مبادئ بنغالور، على أن القضاة مساءلون عن سلوكهم أمام مؤسسات مختصة تُنشأ لمراعاة المعايير القضائية، التي هي في حد ذاتها مستقلة ونزيهة ويُقصد بها أن تكون مكملة لقواعد القانون الحالية والسلوك الذي يلتزم به القاضي وليست للانتقاص منها. وينص المبدأ ٦ كذلك على أن يكرس القضاة نشاطهم المهني للواجبات القضائية وينبغي أن يكون سلوكهم متفقا مع تلك الواجبات.

٨٦ - وقد صيغ مفهوم المساءلة القضائية في مبادئ بنغالور على أساس ركائز الاستقلال والحياد والنزاهة واللياقة والمساواة والكفاءة والعناية. ولا يمكن تحقيق أي من هذه القيم بصورة تامة منفصلة. وبالمثل، تأتي التحديات التي تواجه السلطات القضائية في أنحاء المعمورة بصور شتى، ويجب أن يؤخذ جميعها في الاعتبار.

٨٧ - وتعكس الوثائق الدولية والإقليمية والوطنية الأخرى مساعي لتنظيم سلوك القضاة بطريقة تكفل فصل، ضمن جملة أمور، النزاهة والمساءلة القضائيتين. ومن الأمثلة على ذلك ميثاق القضاة العالمي، والميثاق الأوروبي المتعلق بلوائح مهنة القضاء، ومبادئ الكومنولث (لاتيمر هاوس) بشأن أفرع الحكومة الثلاثة[٢٩]، والميثاق الأيبري – الأمريكي للقضاة[٣٠]، وإعلان بيجين بشأن المبادئ المتصلة باستقلال القضاء، والمبادئ الأخلاقية للقضاة للمجلس القضائي الكندي ودليل السلوك القضائي للمعهد الأسترالي الآسيوي للإدارة القضائية[٣١].

٨٨ - وورد ذكر إعداد مدونات لأخلاقيات القضاة ووضع آليات لتقديم الشكاوى لا تتألف سوى من قضاة عاملين و/أو قضاة متقاعدين بوصفها عمليات يجب الترويج لها (E/CN.4/2002/72، الفقرة ٣٧). وترد مبادئ بنغالور كمرفق للتقرير السنوي للمقرر الخاص في عام ٢٠٠٣ بغية التأكيد على ذلك النهج (E/CN.4/2003/65).

٨٩ - وينبغي أن تكون المساءلة القضائية والنزاهة القضائية جزءا من عناصر المبادئ الأساسية وتعتبر عناصر ضرورية لسيادة القانون، وحماية حقوق الإنسان، والعدالة العامة. ولا بد من كفالة المساءلة القضائية،

(٢٩) اتفق عليها وزراء القانون في الكومنولث وأقرها اجتماع رؤساء حكومات الكومنولث المعقود في أبوجا في عام ٢٠٠٣.

(٣٠) اعتمد في مؤتمر القمة الأيبيري – الأمريكي لرؤساء المحاكم العليا، الذي عقد في سانتاكروز دي تينيريف، جزر الكناريا، في ٢٣-٢٥ أيار/مايو ٢٠٠١.

(٣١) نُشرت الطبعة الثالثة في عام ٢٠١٧.

ببعديها الفردي والمؤسسي، بغية تعزيز الشفافية، والإنصاف، والنزاهة، وقدرة المؤسسات القضائية على التنبؤ. وتتوقف كفاءة كامل السلطة القضائية على شرعيتها، التي تعتمد بدورها على نزاهتها.

٩٠ - والمساءلة القضائية والنزاهة القضائية متداخلتان في كثير من التحديات التي تواجه القضاء في الآونة الحديثة. إذ أنه يمكن أن تؤثر مسائل مثل نقص الشفافية في عملية اتخاذ القرار، وسوء استخدام التكنولوجيا الجديدة ووسائل التواصل الاجتماعي، والمشاكل الناشئة عن التطورات الحديثة في إدارة العدالة، وعدم كفاية المؤسسات القضائية، وعدم الاستجابة القضائية للاحتياجات المجتمعية وتفشي الفساد القضائي، ضمن جملة أمور، تأثيرا سلبيا على إدراك الجماهير لنظام القضاء وتقوض الثقة الجماهيرية في أداء المؤسسات القضائية. وعلاوة على ذلك، فإن عدم تحسين المساءلة القضائية وانعدام ثقة الجمهور في القضاء يهيئان بيئة مواتية لشن هجمات على استقلال الجهاز القضائي وفرض قيود عليه (A/HRC/26/32، الفقرة ٢٢).

٩١ - وثمة مثال جيد على التعاون الدولي في ميدان استقلال القضاء ونزاهته يتمثل في الشبكة العالمية لنزاهة القضاء، التي روج لها مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة كجزء من برنامجه العام لتنفيذ إعلان الدوحة[٣٢]. وقدم المقرر الخاص الدعم صراحة للشبكة منذ إنشائها ويسهم فيها مباشرة كعضو في مجلسها الاستشاري.

٩٢ - ويؤكد المقرر الخاص، منذ بدء ولايته، على أهمية التعاون بشأن مسألة استقلال القضاء ونزاهته. وذكر المقرر الخاص في عام ٢٠١٧، في أول تقرير له إلى مجلس حقوق الإنسان أنه ينبغي أن تعمل كيانات منظومة الأمم المتحدة في تعاون وثيق من أجل متابعة تنفيذ اتفاقية مكافحة الفساد. وأورد، كمثال على ذلك، إطلاق مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة في عام ٢٠١٦ برنامجا عالميا بشأن تعزيز ثقافة المشروعية، ويشمل إنشاء شبكة عالمية لنزاهة القضاء من أجل تبادل أفضل الممارسات والدروس المستفادة بشأن التحديات ذات الأولوية والمسائل المستجدة فيما يتعلق بنزاهة القضاء ومنع الفساد (A/HRC/35/31، الفقرة ٨٥).

٩٣ - وأخيرا، وإلى جانب ضرورة أن ترتكز المبادئ الأساسية على مفهومي المساءلة والنزاهة، الواردين في مبادئ بنغالور، والأحكام المتعلقة بالجريمة المنظمة والفساد، الواردة في اتفاقية مكافحة الفساد، حدد المقرر الخاص مواضيع أخرى مرتبطة ارتباطا وثيقا باستقلال القضاء يمكن إدراجها، في الوقت المناسب، في المبادئ الأساسية، منها قضايا معاصرة مثل دور القضاء في عالم معولم، ودور المدعين العامين، وتمثيل الجنسين والأقليات، والمحاكم العسكرية، ومجالس القضاء، وأثر الأشكال الجديدة للإعلام والتكنولوجيا وحماية البيانات في عالم معولم ومشاركة المواطنين والمجتمع المدني.

٩٤ - ويود المقرر الخاص أن يكرر التأكيد على أن الهدف من قدح زناد الفكر بهذا التقرير ليس الاستعاضة عن المبادئ الأساسية بمجموعة جديدة من المبادئ، وإنما تحديد مجالات للتنسيق بهدف سد الثغرات التي سُلط عليها الضوء في هذا التقرير وفي منتديات المناقشة الأخرى.

(٣٢) يهدف البرنامج العالمي إلى تقديم الدعم للبلدان في تنفيذ أربعة مجالات مواضيعية، أحدها النزاهة القضائية، الذي تم التأكيد عليه في إعلان الدوحة بشأن إدماج منع الجريمة والعدالة الجنائية في جدول أعمال الأمم المتحدة الأوسع من أجل التصدي للتحديات الاجتماعية والاقتصادية وتعزيز سيادة القانون على الصعيدين الوطني والدولي ومشاركة الجمهور، الذي اعتمد في مؤتمر الأمم المتحدة الثالث عشر لمنع الجريمة والعدالة الجنائية في عام ٢٠١٥.

رابعا – الاستنتاجات والتوصيات

ألف – الاستنتاجات

٩٥ – إن وجود مجموعة متينة من القواعد والمعايير والمبادئ القانونية الدولية الرامية إلى ضمان وتعزيز استقلال ونزاهة النظام القضائي ككل لا ينبغي أن يؤخذ كأمر مسلَّم به. وكفالة هذا الاستقلال، تتطلب اهتماما ورصدا مستمرين لتحديد ومواجهة المشاكل والتحديات الجديدة التي تعود إلى الظهور الناشئة عن التغيرات المجتمعية والسياسية والاقتصادية.

٩٦ – قد أدرك المقرر الخاص، من خلال عمله وأنشطته، أن هناك، في بعض الأماكن، اتجاها مؤسسيا إلى عدم الاكتراث بقواعد القانون غير الملزم التي تتوخى استقلال القضاء. وهذا الوضع يتطلب إعادة التأكيد على المبادئ الأساسية والمعايير الدولية المكملة الأخرى بشأن هذه المسألة.

٩٧ – وتوفر المبادئ الأساسية المبادئ التوجيهية والمعايير التنفيذية لصون استقلال القضاء. بيد أنه بعد مضي أكثر من ٣٠ سنة، تحتاج هذه المبادئ إلى توسيع نطاقها بغية مواجهة التحديات التي لم تؤخذ في الاعتبار أو لم تكن موجودة في عام ١٩٨٥. ولذلك ينبغي إكمال المبادئ الأساسية بالمعايير الدولية القائمة الأخرى، بما في ذلك تلك المتعلقة بالمدعين العامين، الرامية إلى مواجهة التهديدات الجديدة التي يتعرض لها استقلال القضاء.

٩٨ – وكما سلَّم المقرر الخاص في تقرير سابق إلى الجمعية العامة، يُبرز عدم وجود معلومات وتفاصيل كافية بشأن النفوذ المتزايد للجريمة المنظمة وعبر الوطنية والفساد على استقلال النظام القضائي ضرورة إيلاء اهتمام خاص لهذا الموضوع بغية تحديد السُبل التي تسعى بها المنظمات الإجرامية إلى التأثير على استقلال ونزاهة القضاة وغيرهم من موظفي النظام القضائي. (A/72/140، الفقرة ٤٥). وفي الوقت ذاته، يجب أن يكون القضاة والمدعون العامون على وعي تام بالتحدي الكبير الذي يواجهونه بصفتهم مؤتمنين على استقلال القضاء، الذي يُعد دوره أساسيا لمكافحة هذه التهديدات.

٩٩ – واستخدام النفوذ السياسي للتأثير على القضاء، وعلى جهاز الدولة ككل، هو إجراء متكرر عبر التاريخ بيد أنه يمثل مشكلة ملحة لا تقوض فحسب استقلال النظام القضائي وإنما تؤثر أيضا على قدرة الدولة ككل على التصرف عند التعامل مع الشبكات الإجرامية الفاسدة ومع المجموعات الإجرامية عبر الوطنية التي تتواطأ وتتفاعل مع الفاعلين السياسيين والمؤسسات العامة. ويُعد استقلال النظام القضائي ونزاهته أكثر الأدوات فعالية المتاحة للنظم القضائية لاحتواء تدخل النفوذ السياسي والشبكات الإجرامية عبر الوطنية والتصدي لها.

١٠٠ – وبالنظر إلى الخصوصية التي تنفرد بها الجريمة المنظمة والفساد العالمي، يُعد استقلال القضاة والمدعين العامين، والتعاون القضائي الدولي من المتطلبات القطعية لدى التعامل مع الفساد القضائي الناجم الذي تتسبب فيه المنظمات الإجرامية. ويرى المقرر الخاص أن النطاق الواسع لاتفاقية مكافحة الفساد وطابعها الملزم يضفيان عليها شرعية بوصفها الصك الوحيد القادر على توفير استجابة كلية للممارسات الفاسدة العالمية. ومن ثم، توفر الاتفاقية قواعد أساسية لإقامة تعاون دولي كفء وجوهري في هذا الشأن.

١٠١ - والسبيل الوحيد الممكن للتعامل مع الجريمة والفساد عبر الوطنيين في المجتمع وفي القضاء هو تنفيذ تعاون دولي فعَّال بين القضاة والمدعين العامين المستقلين والنزهاء. ومن أجل تحقيق أعظم أثر ممكن، ويتعين تحقيق توازن استقلال القضاء بفصل مساءلة الفرع القضائي ونزاهته. ومن ثم لا يقدر على مواجهة التحديات التي تمثلها الجريمة المنظمة والفساد العالمي إلا منظومة نزيهة من القضاة والمدعين العامين، مستقلة بحق عن أي تدخل خارجي أو داخلي(٣٣).

١٠٢ - ويفضي انعدام النزاهة في القضاء إلى تدهور المساءلة القضائية وتآكل ثقة الجمهور في النظام القضائي، مما يهيئ مرتعا خصبا لشن الهجمات وفرض القيود على استقلال القضاء.

١٠٣ - وتكتسي مبادئ بنغالور أهمية أساسية عند تناول الموضوع قيد النظر. ونظرا لأنها من صياغة قضاة، يعملون في الولايات القضائية للقانون المدني والقانون العام، يكسبها شرعية ومصداقية كبيرتين في أوساط السلطة القضائية. وحتى عندما يعتمد كل قضاء وطني هذا الإطار المنظم للسلوك القضائي، مع مراعاة نظمهم القضائية، يمكن أن تلعب مبادئ بنغالور دورا رئيسيا في ضمان استقلال القضاء. ومن الجدير بالذكر في هذا الصدد أن المنفعة الرئيسية لمبادئ بنغالور تكمن في أنها تعتبر الأساس لوضع المعايير والقواعد المحلية التي تحكم السلوك المهني للقضاة (E/CN.15/2007/12، الفقرة ٥).

باء - التوصيات

١٠٤ - يوصي المقرر الخاص بتعزيز المبادئ الأساسية بغية الحيلولة دون التفسيرات التي يمكن أن تعرِّض للخطر الأهداف المنشودة فيها، وتعزيز قوتها واتساقها على ضوء التهديدات والتحديات المعاصرة التي تواجه القضاء، أي التي تواجه القضاة والمحامين والمدعين العامين وغيرهم من المهنيين القانونيين، عند مجابهة الفساد عبر الوطني ومكافحته، وحماية الضمانات التي يجب إنفاذها لكفالة أمنهم وقدرتهم على الاضطلاع بواجباتهم مستقلين.

١٠٥ - ويوصي المقرر الخاص بتشجيع المبادرات الرامية إلى الربط بين المبادئ الأساسية ومبادئ بنغالور واتفاقية مكافحة الفساد. وفي هذا الصدد، لا ينبغي فحسب تفسير المبادئ الأساسية بالاقتران مع المبادئ التوجيهية بشأن دور المدعين العامين ومبادئ بنغالور والاتفاقية بغية سد الثغرات القائمة فيها، وإنما ينبغي أيضا توسيع نطاقها لاستيعاب المسائل الهامة الواردة في تلك المعايير الدولية.

١٠٦ - واتفاقية مكافحة الفساد هي الأساس الذي تقوم عليه المبادرات الوطنية والدولية لمكافحة الفساد في القضاء، إذ أنها تعزز تنفيذ وتطبيق معايير موحّدة و ممارسات مثلى. والاتفاقية بوصفها أداة أساسية لمكافحة الفساد بوجه عام، ينبغي أيضا اعتبارها، ككل، صكا دوليا أساسيا مكملا للمبادئ الأساسية.

(٣٣) فيما يتعلق بضمان القيام بعملية اختيار مناسبة تتعلق بضمان القيام بعملية اختيار مناسبة وضمان الولاية، وضمان عدم التعرُّض لضغوط خارجية، أعلنت محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان أن جميع الضمانات من هذا القبيل ''المستمدة من استقلال القضاء، قد أكدتها أيضا المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان ومنصوص عليها في المبادئ الأساسية للأمم المتحدة'' (*قضية لوبيز لون وآخرين ضد هندوراس*، الفقرة ١٩٥).

١٠٧ - وينبغي فهم العناصر الرئيسية لمبادئ بنغالور باعتبارها جزءاً من المبادئ الأساسية.

١٠٨ - ويدعو المقرر الخاص الدول الأعضاء إلى إنشاء فريق خبراء حكومي دولي مفتوح باب العضوية لتوسيع نطاق المبادئ الأساسية. ويود المقرر الخاص أن يؤكد على أنه يجب أن تستند هذه العملية إلى المعايير القائمة الواردة في المبادئ من ١ إلى ٢٠ من المبادئ الأساسية الأصلية ولا ينبغي أن تضعفها بأي حال.

١٠٩ - ويدعو المقرر الخاص الدول الأعضاء إلى الإشارة إلى التهديدات والتحديات الحالية التي يتعرض لها استقلال القضاء في مؤتمر الأمم المتحدة الرابع عشر لمنع الجريمة والعدالة الجنائية الذي سيعقد في كيوتو، اليابان، في نيسان/أبريل ٢٠٢٠، وأن توفر ولاية واضحة لهيئات الأمم المتحدة ذات الصلة من أجل القيام بعملية حكومية دولية رسمية تهدف إلى إدراج معايير قانونية جديدة بشأن الفساد عبر الوطني والجريمة المنظمة وبشأن النزاهة ضمن المبادئ الأساسية.

١١٠ - والمقرر الخاص على أهبة الاستعداد لتقديم خبرته لهذه العملية بغية الإسهام في تعزيز الحماية الممنوحة للقضاة والمحامين من أي خطر أو تخويف أو مضايقة أو تدخل.

١١١ - ويود المقرر الخاص أن يؤكد للدول الأعضاء مرة أخرى أهمية تجديد جهودها لنشر محتوى الصكوك والمعايير الدولية الأخرى ذات الصلة باستقلال القضاة والمحامين والمدعين العامين وأن تعتمد تدابير عاجلة بهدف التنفيذ الكامل لها. وينبغي أن تتضمن هذه التدابير الإدراج السريع للقانون الدولي ضمن القانون المحلي في الدول التي تتبع نظاما ثنائيا بحتا.