

Distr.: General
13 August 2012
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة السابعة والستون

البند ٧٠ (ج) من جدول الأعمال المؤقت*

تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها: حالات

حقوق الإنسان والتقارير المقدمة من

المقررين والممثلين الخاصين

استقلال القضاة والمحامين

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى أعضاء الجمعية العامة تقرير المقرر الخاصة المعنية

باستقلال القضاة والمحامين، غابرييلا كنول، المقدم وفقا لقرار مجلس حقوق الإنسان ١٧/٢.



الرجاء إعادة استعمال الورق

* A/67/150

120912 120912 12-46182 (A)



تقرير المقررة الخاصة المعنية باستقلال القضاة والمحامين

موجز

يتناول هذا التقرير جانبين من جوانب ظاهرة الفساد هما: الفساد القضائي؛ ومكافحة الفساد عن طريق النظام القضائي.

ويقدم الجزء الأول تحليلاً لآثار الفساد القضائي، والعناصر الضرورية لتحسين الجهاز القضائي والأطراف القضائية الفاعلة ضد الظروف المؤدية إلى الفساد وتعزيز قدرتها على مواجهة ومكافحة جميع مظاهر الفساد القضائي. وباعتبار أن النظام القضائي يستخدم في مراقبة المؤسسات العامة الأخرى، يشكل وجود قضاء مستقل غير قابل للفساد أهمية قصوى في تعزيز سيادة القانون وحقوق الإنسان ورصد الأداء السليم للوظائف العامة.

وبسبب هذه الخصائص، فإن النظام القضائي أيضاً يعتبر في وضع مثالي لتعزيز مكافحة ظاهرة الفساد على النطاق الأوسع. وفي هذا الصدد، يتناول الجزء الثاني من التقرير بالتفصيل دور الجهاز القضائي والأطراف الفاعلة الأخرى في نظام العدالة في مكافحة الفساد على نحو فعال. وينبغي التأكيد على أهمية احترام ودعم استقلال القضاة والمدعين العامين والمحامين والفصل بين السلطات، وكذلك التأكيد على ضرورة كفالة أمن جميع الأطراف الفاعلة في نظام العدالة على المستوى المؤسسي وبطريقة تتسم بالكفاءة، ولا سيما عند التعامل مع ما يسمى بحالات الفساد الكبير.

ويُختتم التقرير بمجموعة من التوصيات، تشير المقررة الخاصة إلى ضرورة قراءتها في ضوء التقارير السابقة بشأن استقلال القضاة والمدعين العامين والمحامين. وتعتقد أنه ينبغي أن توضع هذه التوصيات في صميم سياسات الدول والأطراف الفاعلة الأخرى التي تستهدف منع ومكافحة الفساد وتعزيز سيادة القانون.

المحتويات

الصفحة	
٤	أولا - مقدمة
٥	ثانيا - أنشطة المقررة الخاصة
٦	ثالثا - الفساد القضائي
٧	ألف - السياق والإطار
١١	باء - تبعات فساد الجهاز القضائي
١٣	جيم - الضمانات التي تحول دون الفساد القضائي
٢٥	رابعا - مكافحة الفساد من خلال النظام القضائي
٢٨	خامسا - الاستنتاجات
٢٩	سادسا - التوصيات

أولا - مقدمة

١ - أصبح انتشار الفساد وما يترتب عليه من آثار ضارة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية قضية ذات أهمية متزايدة بالنسبة للدول والمجتمع الدولي على حد سواء. وثمة محاولات كثيرة ومتنوعة للتصدي لهذه الظاهرة، لكن النتائج التي حققتها جاءت متفاوتة. ويبدو أنه لم يُبدل حتى الآن إلا القليل من الجهود المتضافرة للتصدي للفساد القضائي باعتباره قضية منفصلة قائمة بذاتها تتسم بمتطلبات خاصة وبأنخراط ومشاركة مباشرين من جانب الأطراف الفاعلة في الجهاز القضائي.

٢ - ووجود الفساد في الجهاز القضائي، وهو أمر تندد به مختلف الجهات المعنية في القطاعين العام والخاص، يقوّض مباشرة سيادة القانون وقدرة الجهاز القضائي على ضمان حماية حقوق الإنسان. وإدراكا لهذا الأمر، انصب التركيز في كثير من الدول على مسألتي المساءلة القضائية، والحاجة إلى وجود مبادئ مفصلة يُسترشد بها في أداء الوظيفة القضائية. وفي ظل هذه الظروف، قام قضاة من دول وتقاليد قانونية مختلفة بصياغة واعتماد مبادئ بنغالور للسلوك القضائي (E/CN.4/2003/65، المرفق) لكي يُسترشد بها فيما يتعلق بالأخلاقيات القضائية العالمية ولتعزيز نزاهة القضاء. وقد لقيت مبادئ بنغالور قبولا تدريجيا من مختلف القطاعات القضائية، ثم اعتمدها الدول في نهاية المطاف على الصعيد الوطني أو باتت تتخذها نموذجا تصيغ عليه مبادئها الخاصة بالسلوك القضائي.

٣ - ويتضمن الفرع ثالثا تحليلا لآثار الفساد القضائي، والمعايير الضرورية لتحسين الجهاز القضائي والأطراف القضائية الفاعلة ضد الظروف المؤدية إلى الفساد وتعزيز قدرتها على مواجهة ومكافحة جميع مظاهر الفساد القضائي. وتتناول المقررة الخاصة على وجه الخصوص مسألة التوتر القائم بين موضوعي استقلال القضاء والمساءلة القضائية. ونظرا إلى أن النظام القضائي يستخدم في مراقبة المؤسسات العامة الأخرى، فإن وجود قضاء مستقل غير قابل للفساد أمر أساسي في دعم سيادة القانون وحقوق الإنسان ورصد الأداء السليم للوظائف العامة.

٤ - وبسبب هذه الخصائص، فإن النظام القضائي يعتبر في وضع يمكنه من التحقيق في أعمال الفساد ومحكمة مرتكبيها ومعاقبتهم. ويتضمن الفرع رابعا تفاصيل عن هذا الدور الأساسي للجهاز القضائي والأطراف الفاعلة الأخرى في نظام العدالة. وينبغي التشديد على أهمية احترام ودعم استقلال القضاة والمدعين العامين والمحامين والفصل بين السلطات، وكذلك التأكيد على ضرورة كفاءة أمن جميع الأطراف الفاعلة في نظام العدالة على المستوى المؤسسي وبطريقة تتسم بالكفاءة، وخصوصا عند التعامل مع ما يسمى بحالات الفساد الكبير.

٥ - وقد حاولت المقررة الخاصة تناول مختلف العوامل التي تمكّن من تفشي الفساد القضائي والتدابير التي يمكن وينبغي اتخاذها لمنع ومكافحة الفساد داخل الدولة وفي نظام العدالة. ويُستند في التحليل والتوصيات المشمولة بالتقرير إلى المعايير الدولية لاستقلال القضاة والمدعين العامين والمحامين التي توفر، إلى جانب التشريعات الوطنية والتشريعات الدولية المتعلقة بالفساد، توجيهات كافية بشأن كيفية معالجة القضايا المتصلة بالفساد القضائي مع كفالة الاحترام لاستقلال القضاء وحقوق الإنسان.

ثانياً - أنشطة المقررة الخاصة

٦ - يرد سرد للأنشطة التي قامت بها المقررة الخاصة منذ تقديم التقرير السابق إلى الجمعية العامة في تقريرها المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان (A/HRC/20/19). ومنذ ذلك الحين، شاركت المقررة الخاصة في العديد من الأنشطة، على النحو المبين أدناه.

٧ - من ٤ إلى ٦ أيار/مايو ٢٠١٢، شاركت المقررة الخاصة في الاجتماع السنوي لأكاديمية كاليفورنيا لمحاميين الاستئناف في كارمل، كاليفورنيا، الولايات المتحدة الأمريكية.

٨ - ومن ١٩ إلى ٢٩ أيار/مايو ٢٠١٢، قامت بزيارة رسمية لباكستان. وسيقدم التقرير الخاص بهذه الزيارة إلى مجلس حقوق الإنسان في حزيران/يونيه ٢٠١٣. وتود المقررة الخاصة أن تشكر حكومة باكستان على تعاونها الممتاز وأن تشكر أيضاً حكومتها السلفادور والاتحاد الروسي على دعوتها لزيارة هذين البلدين في النصف الثاني من عام ٢٠١٢؛ وفي عام ٢٠١٣ على التوالي.

٩ - ومن ٤ إلى ٦ حزيران/يونيه ٢٠١٢، شاركت المقررة الخاصة كمتكلمة في مؤتمرين، الأول هو المؤتمر المتعلق بدور المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة والمحامين والمعايير العالمية، المعقد في جامعة أندريس بيلو الكاثوليكية في كاراكاس، والثاني هو المؤتمر السنوي الثامن والأربعون لرابطة المحامين في البلدان الأمريكية، المعقد في جزيرة مارغاريتا بجمهورية فنزويلا البوليفارية.

١٠ - وفي ٢٥ حزيران/يونيه ٢٠١٢، قدمت المقررة الخاصة تقريرها المواضيعي السنوي إلى مجلس حقوق الإنسان (A/HRC/20/19)، وتقارير عن زيارتها الرسمية إلى رومانيا وبلغاريا وتركيا (A/HRC/20/19 و Add.1 إلى Add.3) في أيار/مايو وتشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١، على التوالي. وركز تقريرها المواضيعي على المعايير الفردية والمؤسسية اللازمة لكفالة وتعزيز موضوعية ونزاهة واستقلال ومساءلة أعضاء النيابة العامة ودورها. وقدمت أيضاً تقريراً أولياً عن الدراسة المواضيعية العالمية التي أجرتها بشأن التوعية بحقوق الإنسان وتدريب

العاملين في المهن القانونية (A/HRC/20/20). وخلال الدورة العشرين لمجلس حقوق الإنسان، المعقودة في ٢٦ حزيران/يونيه، شاركت كعضو في حلقة نقاش عُقدت في إطار نشاط مواز عن موضوع الرجم، وركزت على ما يمكن للأطراف الفاعلة في نظام العدالة أن تفعله، بل وما يجب عليها أن تفعله، إزاء مسألة رجم النساء.

١١ - وأرسلت المقررة الخاصة، في عامي ٢٠١١ و ٢٠١٢، طلبات زيارة أو رسائل تذكيرية إلى الدول التالية: الأرجنتين وإيران (جمهورية - الإسلامية) وتوغو والصين والفلبين وفنزويلا (جمهورية - البوليفارية) وماليزيا وملديف ونيبال والهند والولايات المتحدة. وتود المقررة الخاصة أن تشجع هذه الدول على النظر في إمكانية دعوتها لزيارتها في المستقبل القريب. وتود أيضا أن تشكر الحكومات التي ردت بالإيجاب على طلبات الزيارة التي قدمتها إليها.

ثالثا - الفساد القضائي

١٢ - لاحظت المقررة الخاصة، طوال فترة ولايتها، أن الفساد عقبة رئيسية لم تسلم منها أي شريحة من شرائح المجتمع. والمقررة الخاصة قلقة بشكل خاص إزاء ما يرد من تقارير عن الفساد في الجهاز القضائي، وهو ما يهدد في الصميم استقلال القضاء والأطراف الفاعلة في مجال المهن القانونية. وتعتقد المقررة الخاصة أنه بينما يعتبر الفساد ظاهرة متعددة الأوجه يصعب منعها وكشفها والمعاقبة عليها، فإنه لا يزال من الممكن اتخاذ تدابير لتهيئة بيئة وظروف مواتية لتحديد حالات الفساد والتصدي لها. ومن المهم للغاية أن تُدرج ضمن هذه التدابير، التي ينبغي أن تعكس المعايير الدولية وتراعي السياقات القانونية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية المحلية، مجموعة محددة من التدابير الرامية إلى منع ومكافحة الفساد في النظام القضائي.

١٣ - والفساد قضية من القضايا ذات الأبعاد الشاملة التي لا يمكن التغاضي عنها عند تناول الجوانب المتعلقة باستقلال القضاة والمحامين. وعادة ما يقوّض الفساد في النظام القضائي جهود جميع المؤسسات الأخرى، وقد يؤدي إلى الإفلات من العقاب (انظر مثلا A/65/274، الفقرة ٤٤). وفي الوقت نفسه، فإن الفساد يتغلغل تدريجيا، وقد يتفشى في مختلف قطاعات المجتمع، العام منها، مثل سلطتي الحكم التنفيذية والتشريعية، أو الخاص. وينبغي لسلطات الدولة الثلاث أن تضع كلها آليات لتنفيذ التشريعات الوطنية والدولية، لكن الشرطة والمدعين العامين والقضاة هي الجهات المؤهلة أكثر من غيرها للتصدي للفساد عن طريق التحقيق في أعمال الفساد ومحاكمة مرتكبيها ومعاقبتهم عن طريق نُظم العدالة، سواء النظام الجنائي أو المدني أو الإداري.

١٤ - والقضاء الذي يتمتع بنزاهة لا جدال حولها مؤسسة أساسية لكفالة الامتثال للديمقراطية وسيادة القانون. وتشاطر المقررة الخاصة الرأي القائل بأنه حتى عندما تفشل جميع تدابير الحماية الأخرى المتخذة على الصعيدين المحلي والعالمي، فإن القضاء يكون بمثابة المتراس الذي يحمي الجمهور من أي تعدد على حقوقه وحرياته المنصوص عليها قانوناً^(١).

ألف - السياق والإطار

١٥ - ما برح منع الفساد ومكافحته يشكلان تحدياً جسيماً أمام الدول. ويعتبر العديد من الوثائق الدولية الفساد آفة في جميع أنحاء العالم. ولئن كان من الصعب غالباً إدراك نطاق الفساد وحجمه، فهناك بعض العوامل والظروف التي رُئي أنها تساهم في تهيئة بيئة تسمح بازدهار الفساد. وعندما يتم التصدي لهذه العوامل يكون من السهل كشفه وردعه.

تعريف الفساد وسياقه

١٦ - تعرّف منظمة الشفافية الدولية الفساد بأنه ”إساءة استعمال سلطة مخولة بغرض تحقيق مكاسب خاصة“^(٢). ومن ثم، فإن هذا التعريف يشمل المكاسب المالية أو المادية والمكاسب غير المادية. وإضافة إلى ذلك، يمكن التمييز بين الفساد الكبير والفساد الصغير. فالفساد الكبير ينطوي على مبالغ طائلة من المال ويقتضي مشاركة أو تواطؤ مسؤولين رفيعي المستوى. ويمكن أن يؤثر الفساد إذا ما انتشر على نطاق واسع في اقتصاد دولة معينة أو أن يعرضه للخطر. أما الفساد الصغير، فيشير إلى مبالغ صغيرة من المال تعني عادة أن ثمة أطرافاً يحاولون تكملة روايتهم المنخفضة بتلقي هذه المبالغ.

١٧ - ومن المهم الإشارة في هذه المرحلة إلى أن السياق الثقافي والاجتماعي يؤدي دوراً مهماً في تعريف الأفعال التي تعتبر فساداً. فمن الممكن أن يجري تقييم السلوك والتصرفات وتفسيرها بطرق شتى. ففي بعض الثقافات، لا يُنظر بالضرورة إلى بعض التصرفات، مثل قبول الهدايا، على أنها من قبيل الفساد. ومن ثم يتلاشى الخيط الرفيع الذي يفصل بين السلوك اللائق ثقافياً وبين الفساد. وعندما يقضي السياق الثقافي والاجتماعي لأسباب مختلفة اعتبار بعض أفعال الفساد سلوكاً مقبولاً، يترتب على ذلك أثر سلبي خطير في أي تدابير تُتخذ للحد من انتشار الفساد. فعلى سبيل المثال، من المرجح في الأماكن التي يرتبط فيها

(١) مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، شرح مبادئ بنغالور للسلوك القضائي، أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧.

(٢) منظمة الشفافية الدولية، تقرير عام ٢٠٠٧ عن الفساد في العالم: الفساد في النظم القضائية.

الثراء بالتمجيد البالغ وعلو الشأن بغض النظر عن كيفية اكتساب هذا الثراء ألا يجري إنفاذ قوانين مناهضة للفساد.

الإطار القانوني

١٨ - يستند الإطار القانوني للتقرير الحالي إلى المادة ١٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية التي تقر بمبدأ مساواة جميع الأشخاص أمام المحاكم والهيئات القضائية وضمان المثل أمام محكمة مختصة مستقلة محايدة منشأة بحكم القانون، فضلا عن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (قرار الجمعية العامة ٤/٥٨، المرفق^(٣)). وتهدف هذه الاتفاقية إلى تجريم طائفة عريضة من صور الفساد، وتلزم الدول الأعضاء باتخاذ تدابير وقائية فعلية لحماية نزاهة مؤسساتها وإتاحة إطار لتحسين التعاون الدولي^(٤). وتنص الاتفاقية على وضع قائمة غير حصرية بأنواع أو أعمال فساد محددة ينبغي مكافحتها ومنعها، بما في ذلك الرشوة والاختلاس والمتاجرة بالنفوذ، وإساءة استعمال الوظائف، والإثراء غير المشروع وغسل عائدات الجريمة وعرقلة سير العدالة.

١٩ - وتعتقد المقررة الخاصة أن اتفاقية مكافحة الفساد تشكل صكاً قانونياً مهماً يتضمن أحكاماً عامة بشأن التدابير الرامية إلى المنع والتجريم وإنفاذ القانون والتعاون الدولي واسترداد الأصول وتقديم المساعدة التقنية وتبادل المعلومات، كما أن كلها تتعلق بالقطاعات العام والخاص، والجهاز القضائي ودوائر النيابة العامة، ومشاركة المجتمع المدني.

٢٠ - وفضلاً عن ذلك، تشكل المبادئ الأساسية لاستقلال السلطة القضائية؛ ومبادئ بنغالور للسلوك القضائي؛ والمبادئ التوجيهية بشأن دور أعضاء النيابة العامة ومعايير المسؤولية المهنية وبيان الواجبات والحقوق الأساسية للمدعين العامين، والمبادئ الأساسية بشأن دور المحامين، جزءاً مكملاً أيضاً للإطار القانوني لمكافحة الفساد.

(٣) من الصكوك القانونية الدولية والإقليمية الأخرى ذات الصلة، مثلاً لا حصر، ما يلي: قرار الجمعية العامة ٢٥/٥٥ و ١٩١/٥١؛ واتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع الفساد ومكافحته؛ واتفاقية مجلس أوروبا لمكافحة الفساد في ظل القانون المدني؛ واتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد؛ والقرار (٩٧) ٢٤ للجنة الوزارية لمجلس أوروبا بشأن المبادئ التوجيهية العشرين لمكافحة الفساد؛ وقرار الاتحاد الأوروبي الإطار بشأن مكافحة الفساد في القطاع الخاص؛ وبروتوكول الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا بشأن مكافحة الفساد؛ واتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد لمنظمة الدول الأمريكية؛ وبروتوكول المجتمع الإنمائي للجنوب الأفريقي.

(٤) مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، خلاصة الصكوك القانونية الدولية المعنية بالفساد، الطبعة الثانية، فيينا، ٢٠٠٥.

الفساد القضائي

٢١ - ترى منظمة الشفافية الدولية أن الفساد القضائي يشمل أي تأثير غير لائق على حياد العملية القضائية من جانب أي من الجهات الفاعلة داخل النظام القضائي^(٢). وفي عام ٢٠٠٤، أشار المقرر الخاص السابق إلى أن ظاهرة الفساد داخل السلطة القضائية على نطاق العالم، سواء اتخذت شكل اختلاس للأموال المخصصة للجهاز القضائي أو الحصول على الرشى، تتجاوز بكثير ظاهرة الفساد الاقتصادي. ويُشار بصفه خاصة إلى أن الفساد القضائي قد يتعلق بالإدارة داخل الهيئة القضائية، أو يأخذ شكل مشاركة منحازة في المحاكمات والأحكام نتيجة لتسييس القضاء أو للانتماء الحزبي للقضاة أو لأي نوع من أنواع التحزب القضائي (E/CN.4/2004/60، الفقرة ٣٩).

٢٢ - ويمتد الفساد القضائي من مرحلة التحقيقات والإجراءات السابقة على المحاكمة مروراً بجميع إجراءات المحاكمة وحسم القضية، حتى إنفاذ القرارات على يد مأموري التنفيذ أو السلطة التنفيذية^(٣). وتقتصر المقررة الخاصة تقييماً على الفساد القضائي الذي يتعلق بالقضاة ومدعي النيابة العامة والعاملين في المجال القانوني. ورغم تسليمها بأن انتشار الفساد بين أفراد الشرطة وموظفي المحاكم والموظفين المسؤولين عن إنفاذ القرارات القضائية هو أيضاً قضية ذات أهمية قصوى وأنه يتصل مباشرة بالفساد القضائي. بمعناه الدقيق، فإن الطول المحدود لهذا التقرير لا يسمح لها بالتعمق في دراسة السمات الخاصة للفساد الواسع النطاق فيما يتعلق بنظام العدالة.

٢٣ - ومن الضروري، لاتخاذ أي تدابير لمكافحة الفساد القضائي، أن يجري تحديد الجوانب المتعددة لفساد القضاة والمدعين العامين والمحامين وفساد النظام كمؤسسة. وترى المقررة الخاصة أن الرشوة التي تتخذ شكل النقود والهدايا والحفاوة، بما فيها الخدمات الجنسية، ومآدب الطعام والترفيه والإجازات في الخارج إنما يُشار إليها باعتبارها شكلاً مباشراً من أشكال الفساد القضائي. كما أن التحيز لمكتب محاماة معين والارتباط الوثيق بمحاميين مختارين، وتقديم وعود من مكاتب المحاماة بفرص عمل بعد التقاعد من الحكومة أو من المؤسسات العامة أو بالعمل الاستشاري هو أخطر صور الفساد التي قد يصعب منعها أو الكشف عنها.

٢٤ - وثمة أيضاً عوامل داخلية تسم الجهاز القضائي، مثل تبادل الخدمات بين القضاة في مختلف مستويات الولاية القضائية، والمحسوبة وانعدام المعايير الموضوعية أو الشفافية في إقامة العدل (الحياة الوظيفية للقضاة والتمويل وإدارة الموظفين وتوزيع القضايا)، فضلاً عن انعدام المساءلة، وكلها أمور يمكن أن تيسر الفساد في الجهاز القضائي.

٢٥ - وقد أفادت دراسة أجرتها منظمة الشفافية الدولية في عام ٢٠٠٧ بأن هناك نوعين رئيسيين من الفساد يؤثران في الغالب على الهيئات القضائية هما: التدخل السياسي في العمليات القضائية من جانب الفرعين التنفيذي أو التشريعي للحكومة، والرشوة. فمن خلال التدخل السياسي، يواجه القضاة وموظفو المحاكم ضغوطا لإصدار أحكام لصالح الكيانات السياسية أو الاقتصادية ذات النفوذ وليس وفقا لأحكام القانون. وتجري ممارسة هذا الضغط بإجراءات متنوعة بينها التهديد والترهيب والرشى والتلاعب بالتعيينات القضائية وممارسة الضغوط على الرواتب أو شروط الخدمة^(٢).

٢٦ - وتفيد الدراسة نفسها بأن الرشوة يمكن أن تحدث في كل مرحلة من مراحل التفاعل في النظام القضائي: فقد يبتز موظفو المحاكم أموالا مقابل أعمال ينبغي لهم القيام بها على أي حال؛ وقد يتقاضى المحامون "رسوما" إضافية لتعجيل الحالات أو تأخيرها، أو لتوجيه العملاء إلى قضاة معروفين بقبول الرشاوى مقابل إصدار أحكام لصالح هؤلاء العملاء^(٣). ويمكن أن يقبل القضاة أنفسهم رشاوى لتأخير القضايا أو تعجيلها، ويمكن أن يقبلوا أو يرفضوا الاستئنافات؛ ويمكن أن يسعوا إلى التأثير عمليا على القضاة الآخرين أو أن يقوموا ببساطة بإصدار حكم في القضية بطريقة لا تتفق مع القوانين والقواعد المعمول بها.

٢٧ - يمكن أن يستهدف مثل هذا التدخل مدعي النياية العامة ودوائر الادعاء العام أيضا، ويمكن أن يجري الضغط عليهم للتراجع عن التحقيق أو الادعاء في القضايا، أو تجاهل الأدلة، عندما تتعلق القضايا بأشخاص رفيعي المستوى.

٢٨ - ويبدو أن الفساد بين العاملين في المجال القانوني غير موثق بالدرجة نفسها مقارنة بأعضاء المؤسسة القضائية. ولا يعني ذلك أن المحامين لا يشاركون بطريقة إيجابية أو سلبية في الأفعال ذات الصلة بالفساد، أو أنه ليس لهم دورا في الكشف عن الفساد ومكافحته. وإضافة إلى ذلك، يمكن استخدام المحامين ومكاتب المحاماة كوسطاء في معاملات تجارية احتيالية، مثل إنشاء هيكل قانوني تكون له سمعة قانونية شكلا لكنه يُستخدم في الواقع لغسل الأموال. وقد تعاونت رابطة المحامين الدولية مؤخرا مع مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في استهلال مشروع بعنوان "استراتيجية مكافحة الفساد في المهن القانونية"، وهي مبادرة تركز على دور المحامين في مكافحة الفساد. وكشفت دراسة استقصائية أجريت تحت رعاية هذه المبادرة أن عددا كبيرا من المحامين أفادوا بأنه جرى الاتصال بهم أو أنهم يعرفون محامين جرى الاتصال بهم

للضلع كوسطاء في مخطط للفساد. وأشار عدد كبير من المحامين أيضا إلى أنهم فقدوا أعمالا ظفرت بها مكاتب محاماة أو آلت إلى محامين فاسدين^(٥).

باء - تبعات فساد الجهاز القضائي

٢٩ - بحسب اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد،

فإن الفساد وباء غادر يترتب عليه نطاق واسع من الآثار الضارة في المجتمعات. فالفساد يقوض الديمقراطية وسيادة القانون ويؤدي إلى ارتكاب انتهاكات لحقوق الإنسان وتشويه الأسواق وتدهور نوعية الحياة، ويتيح ازدهار الجريمة المنظمة والإرهاب وغير ذلك من التهديدات التي تعرقل ازدهار الأمن البشري^(٦).

ومع أن الفساد مسألة تهم جميع الدول بصرف النظر عن حجمها أو وضعها الاقتصادي، فمن الثابت أنه يضر الفقراء أكثر من غيرهم لأنه يغيّر مسار الأموال المخصصة للتنمية. ويمثل الفساد "أحد الأسباب الرئيسية التي تعترض سبيل السلام والتنمية المستدامة والديمقراطية وحقوق الإنسان في مختلف أنحاء العالم"^(٧).

٣٠ - وتود المقررة الخاصة أن تشدد على أن وجود جهاز قضائي مستقل ونزيه يشجّع المنافسة العادلة والنمو الاقتصادي، نظرا إلى أن هناك ترابطا واضحا بين مستوى الأنشطة الاقتصادية في البلد ووجود سلطة قضائية فعالة تكافح الفساد.

٣١ - وقد أوجز أحد الخبراء القول في هذه المسألة منوهاً إلى:

أن تتمتع الفرد بحقوقه العالمية، بما في ذلك الحق في التمتع بنظام نزيه وفعال وكفء لإقامة العدل، يستوجب قيام سلطة قضائية مستقلة وموضوعية لديها النزاهة الكفيلة بحماية جميع حقوق الأطراف المعنية، بما في ذلك الحق العالمي في الحصول على محاكمة عادلة. وعليه، فإنه إذا فسدت السلطة القضائية، أو أدى فسادها إلى المسّ

(٥) استراتيجية مكافحة الفساد في المهن القانونية: "مخاطر وتهديدات الفساد والمهن القانونية"، دراسة استقصائية وتقرير، رابطة المحامين الدولية ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ٢٠١٠.

(٦) مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، تصدير بقلم الأمين العام، ٢٠٠٤.

(٧) "إعلان ليما لمكافحة الفساد"، المعتمد في المؤتمر الدولي الثامن لمكافحة الفساد، ١١ أيلول/سبتمبر ١٩٩٧.

بأي من هذه الحقوق العالمية، فإن حقوق الإنسان الأساسية تكون بذلك محلاً للانتهاك^(٨).

٣٢ - وكانت المقررة الخاصة قد سلّمت من قبل بأن الفساد يشكّل أحد العقبات الكبرى التي تعترض تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها (A/HRC/14/36، الفقرة ٧٣). وبالفعل فإن إدارة الجهاز القضائي عنصر حيوي لحماية وإعمال حقوق الإنسان والحفاظ على سيادة القانون. ويُضعف فساد الإدارة المؤسسات الوطنية ويؤدي أيضا إلى تدني ثقة عامة الناس إلى حد كبير في مؤسسات الدولة ولا سيما الجهاز القضائي. ولا يمكن لجهاز قضائي غير مستقل وغير محايد ومعرّض للفساد أن يحاسب بفعالية السلطتين التنفيذية والتشريعية في الدول كما تفترض ذلك الأنظمة الديمقراطية.

٣٣ - وسواء كان الفساد متأصلا أو غير متأصل في نظام العدالة في الدولة، فإن وجوده في أي مرحلة من مراحل العملية القضائية يمثل عقبة كبيرة تحول دون تمتع الفرد بالحقوق في محاكمة عادلة، كما أنه يقوّض بشدة ثقة عامة الناس في النظام القضائي. ونظرا إلى أن الفساد يؤدي إلى ارتفاع تكلفة الخدمات القضائية، التي لا تكف عن الارتفاع بسبب المنافسة، يصبح من الصعب بل والمستحيل أن يحصل على الخدمات القضائية الأشخاص غير القادرين على تحمّل هذه التكاليف، وعليه، يصبح محرك الدعاوى القضائية هو الفساد وليس المسار القانوني^(٩).

٣٤ - وحسب مبادرة عدالة المجتمع المفتوح^(١٠)، يقبع وراء القضبان في فترة ما قبل المحاكمة ملايين من الأشخاص في جميع أنحاء العالم بسبب الفساد. والمعتقد أن احتمال التعرض لممارسات فاسدة في مرحلة ما قبل المحاكمة في نظم العدالة الجنائية، أي بين الاعتقال والمحاكمة احتمال كبير بوجه خاص. والحاصل في كثير من الأحيان، أن الفقراء والمعدمين يتضررون من هذا الفساد أكثر من غيرهم. وهذه المسألة تثير قلقا بالغاً لدى المقررة الخاصة التي تشجع على زيادة التدقيق في أعمال جميع الجهات الفاعلة المشاركة في المرحلة التمهيديّة للإجراءات الجنائية، بما في ذلك المحامون والمدعون العامون والقضاة.

(٨) مقتطف من خطاب السيد كيث هندرسون في المؤتمر الدولي الثالث عشر لمكافحة الفساد الذي عُقد بأثينا من ٣٠ تشرين الأول/أكتوبر إلى ٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨.

(٩) ورقة فنية مقدمة إلى اللجنة الاقتصادية لأفريقيا أثناء اجتماع فريق الخبراء المخصص بشأن تعميق فعالية الجهاز القضائي في مكافحة الفساد، المعقود في أديس أبابا من ١٩ إلى ٢١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧.

(١٠) الحملة العالمية لعدالة ما قبل المحاكمة، مبادرة عدالة المجتمع المفتوح.

٣٥ - ولهذا، فإن ثمة احتمالا كبيرا في أن يؤدي فساد الجهاز القضائي إلى إيقاع ضحايا في صفوف من تعوزهم إمكانيات اللعب وفقا للقواعد غير الرسمية التي يضعها نظام فاسد. كما أنه يشكل جزءا من حلقة مفرغة، لأن الفساد والاحتجاز قبل المحاكمة يزدهران في ظل الظروف نفسها، ولهذا يؤدي نظام العدالة المختل إلى الفساد، ويؤدي الفساد بدوره إلى التأثير سلباً في نظام العدالة^(١).

٣٦ - وبالنظر إلى أبعاد من أعمال الفساد، فإن رؤية الناس في بعض الدول للجهاز القضائي باعتباره سلطة فاسدة تبعث على القلق بشكل خاص. فانعدام الثقة في نظام العدالة ضار للديمقراطية والتنمية ويشجع ديمومة حلقة الفساد. وكما أن شعور عامة الناس باستقلال وحياد النظام القضائي ينطوي على أهمية خاصة بالنسبة لمصادقية النظام القضائي بأكمله.

٣٧ - وكثيرا ما تُوجَّه نداءات لمساءلة القضاة ومدعي النيابة العامة في الحالات التي يكون فيها هناك تصور بأن القضاء كان متساهلا في فرض عقوبات على مرتكبي الجرائم أو في الحالات التي يبدو فيها أن مصالح الضحية لم تراعى حسب الأصول القانونية في الإجراءات القضائية.

٣٨ - فضلا عن إثارة عدم الثقة وحتى الشعور بالخوف لدى الناس، يؤدي فساد الجهاز القضائي إلى إحجامهم عن اللجوء إلى النظام القضائي الرسمي، وبالتالي يتحول مسار تسوية المنازعات إلى النظم غير الرسمية، التي لا تلتزم في كثير من الأحيان بالمبادئ الأساسية للنزاهة والإنصاف وعدم التمييز ومراعاة الأصول القانونية.

٣٩ - وأخيرا، يساور المقررة الخاصة بالغ القلق لأن فساد النظام القضائي يكون في كثير من الأحيان مكلفا أكثر مما يكون للضحايا الذين يسعون إلى النظام القضائي الرسمي للحصول على تعويض عن أضرار أو انتهاكات لحقوق الإنسان، أو يحاولون ببساطة التماس سبل الانتصاف.

جيم - الضمانات التي تحول دون الفساد القضائي

٤٠ - تتطلب طبيعة مبادئ ضمان استقلال السلطة القضائية في جوهرها أن تكون أي استراتيجيات هادفة إلى مكافحة الفساد في السلطة القضائية جارية في إطار قائم بعينه. ويرد أدناه تحليل للعناصر التي تؤثر في إمكانية تعرض القضاة والمدعين العامين والمحامين للفساد، وذلك في ضوء المعايير الدولية المتصلة باستقلال السلطة القضائية. ومع أن فساد القضاء يتأثر بالعديد من العوامل، ولا سيما البيئة القانونية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية والسياسية التي تنفرد بها الدولة، إلا أنه من الممكن أن يجري تحديد مشاكل مشتركة تتطلب المعالجة.

٤١ - وفي الوقت الذي ينصبّ فيه تحليل هذه المشاكل والضمانات المتصلة بها على القضاة والمدعين العامين والأطراف المؤسسية، من الضروري أيضا أن يجري اتخاذ تدابير لضمان منع سلوك الفساد بين العاملين في المهن القانونية والمعاقبة عليه. وقد حاولت المقررة الخاصة تناول الوضع الخاص بالمهن القانونية، لكنها مدركة أيضا لضرورة إجراء المزيد من البحوث بشأن جوانب وخصوصيات الفساد في صفوف العاملين في المهن القانونية (في غير سلك القضاء)، من أجل إيجاد حلول مصمّمة بشكل يتناسب أكثر مع احتياجات أصحاب هذه المهن.

استقلال القضاء

٤٢ - إن تعزيز السلطة القضائية من داخلها، فضلا عن توفير جميع الضمانات الكفيلة باستقلالها عن المسؤولين الحكوميين الآخرين والجهات الفاعلة الأخرى من القطاع الخاص، مسألة ضرورية لمكافحة فساد الجهاز القضائي والعمل على تفادي وقوعها. ومن الممكن للجهاز القضائي غير المستقل أن يصبح بسهولة فاسدا أو خاضعا لمصالح غير مصالح المسؤولين عن تطبيق القانون بطريقة عادلة ونزيهة. ومن أجل مكافحة الفساد، يجب أن يجري تكريس استقلال القضاء تكريسا مكينا على المستوى المؤسسي. كما أنه يتعين، من أجل منع الفساد توفير الاستقلال المالي الوظيفي للجهاز القضائي، كما هو الشأن بالنسبة للاستقلال الدستوري أو القانوني.

القضاة

٤٣ - تكرر المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية شروط استقلال القضاة. وفي تقرير المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة والمحامين، شدد السيد لياندر ديسبروي على المحددات الفردية والمؤسسية اللازمة لضمان استقلال القضاة بشكل فعال (انظر A/HRC/11/41).

٤٤ - ويجري التشديد في المبدأ ٨ من المبادئ الأساسية على اشتراط أن يسلك القضاة دائما مسلكا يحفظ هيبته منصبهم ونزاهة واستقلال القضاء. ويبين هذا أن شرط الاستقلالية والنزاهة قائم ليس فقط لصالح القضاة ذاتهم، بل أيضا لصالح مستخدمي المحاكم، كجزء من حقهم غير القابل للتصرف في الحصول على محاكمة عادلة.

٤٥ - وتكتسي عمليات تعيين واختيار القضاة أهمية حاسمة عندما تكون مسألة فساد القضاء قيد البحث. فمن الممكن التلاعب بسهولة بالتعيينات القضائية من قِبَل السلطات التنفيذية أو التشريعية أو من قِبَل مصالح من القطاع الخاص عند انتخاب محامين معينين لتمويل حملاتهم، مما قد يؤدي إلى اختيار قضاة غير مستقلين أو قضاة منحازين لمصالح

سياسية أو اقتصادية معينة. وينص المبدأ ١٠ على أنه يجب أن تشتمل أي طريقة لاختيار القضاة ضمانات تحول دون التعيين في المناصب القضائية بدوافع غير سليمة.

٤٦ - وتعتقد المقررة الخاصة أن تعيين هيئة تعمل بشكل مستقل عن الفرعين التنفيذي والتشريعي للحكومة يساهم إلى حد كبير في تجنب التسييس في تعيين القضاة ويقلل احتمال ولائهم بشكل غير جائز لغير مصلحة نزاهة العدالة. وعندما تستخدم هذه الهيئة معايير اختيار موضوعية وواضحة تستند إلى الجدارة والشفافية ويتم الإعلان عنها بصورة جيدة، يزداد فهم عامة الناس لعملية تعيين القضاة والأسس التي تقوم عليها مما يؤدي إلى تفادي انطباع عدم عدالة الاختيار أو التعيين أو أنه مشوب بالفساد.

المدعون العامون

٤٧ - تؤكد المقررة الخاصة ضرورة تمكين المدعين العامين في إطار أدائهم لمهامهم من الاضطلاع بدورهم على نحو مكفول بالاستقلال والحياد والموضوعية والشفافية (انظر A/65/274، الفقرة ١٩، و A/HRC/20/19، الفقرة ٢٤). وترى أن أي نقص في الاستقلال الذاتي والاستقلال الوظيفي يعرض مدعي النيابة العامة لتأثير غير ملائم وإمكانية الفساد مما يفقدهم مصداقيتهم أمام الجهات الفاعلة الأخرى في نظام العدالة ويقوض ثقة الناس في فعالية هذا النظام. وينبغي أن يستند تعيين واختيار المدعين العامين إلى معايير موضوعية وأن يتم من خلال عملية انتقاء تنافسية عامة. وينبغي، في الأوضاع المثلى، أن تتألف أغلبية أعضاء هيئات التوظيف من أشخاص من داخل المهنة تفادياً لأي تدخل سياسي أو أي تدخل خارجي آخر محتمل (انظر A/HRC/20/19، الفقرة ٦٢).

المحامون

٤٨ - فيما يخص المهن القانونية، تشترط المبادئ الأساسية المتعلقة بدور المحامين أن تكفل الحكومات للمحامين القدرة على أداء جميع وظائفهم المهنية بدون تهيب أو إعاقة أو مضايقة أو تدخل غير لائق. وفي حين أنه لا يُتوقع من المحامين أن يلزموا الحياد بنفس الطريقة المنتظرة من القضاة، يتعين أن يكونوا متحررين، مثلهم في ذلك مثل القضاة، من الضغوط والتدخلات الخارجية. وعندما لا تكون هناك ضمانات (انظر A/64/181) تمكن المحامين من أداء واجباتهم بشكل مستقل، يصبح المجال مفتوحاً أمام جميع أنواع الضغوط والتدخلات، سواء من القطاع العام أو القطاع الخاص سعياً إلى التأثير على الإجراءات القضائية.

٤٩ - وفي ضوء ما تقدم، من المهم أن يكون تنظيم المهن القانونية مهمة رابطة مهنية مستقلة ذاتية التنظيم. ويوفر وجود منظمة من هذا القبيل مظلة تحمي أعضائها من التدخل

غير اللائق في عملهم القانوني. وينبغي أن تدعم الدول مثل هذه المنظمات المهنية للمحامين، التي كثيرا ما تكون في شكل نقابات للمحامين، دون أن تمارس أي تأثير عليها. وينبغي أن تضطلع نقابات المحامين أيضا بدور أساسي فيما يتعلق بتنظيم عملية توفير المرشحين للمهن القانونية. ويترتب على ذلك أن الاستقلال المؤسسي لمثل هذه الرابطة المهنية ينطوي بدوره على أهمية كبيرة. ولن تقوم هذه الرابطة فقط بتوفير ضمانات لأعضائها من الضغوط أو التهديدات أو التأثيرات غير المريرة، لكنها سترصد أيضا سلوك أعضائها وتقوم بالإبلاغ عنه.

قواعد وشروط الخدمة

٥٠ - ينبغي تخصيص قواعد وشروط الخدمة لأعضاء الجهاز القضائي والنيابة العامة بموجب القانون لضمان عدم التلاعب من قبل السلطة التنفيذية أو التشريعية للمعاقبة أو الإثابة على السلوك والأحكام. وترتبط قواعد وشروط العمل بصورة مباشرة أيضا بإمكانية فساد أعضاء السلطة القضائية وأعضاء النيابة العامة. وكلما زادت المزايا التي توفرها المهنة للقضاة والمدعين العامين قلّ لديهم عمليا الحافز للمشاركة في أنشطة فاسدة يمكن أن تعرض للخطر مناصبهم والمكانة التي يتمتعون بها.

فترة الولاية والترقيات

٥١ - يشترط المبدأ ١٢ من المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية فترات ولاية مضمونة للقضاة حتى بلوغ السن الإلزامية للتقاعد أو انتهاء فترة ولايتهم، حسبما هو قائم من هذه الأحكام. وينبغي أن تكون فترة ولاية القضاة مضمونة وألا تكون محلا للتجديدات، وإلا، فإن هناك خطرا كبيرا من أن يعدل القضاة سلوكهم وأحكامهم من أجل الحفاظ على مناصبهم. وتود المقررة الخاصة أن تؤكد على أن فترة ولاية مدى الحياة للقضاة والمدعين العامين ممارسة جيدة، لأن هذا الترتيب ينحو إلى تحصينهم ضد الفساد ويعزز استقلالهم بصفة عامة.

٥٢ - وتشعر المقررة الخاصة بالقلق على نحو خاص بشأن التقارير التي تفيد بزيادة استخدام القضاة المؤقتين، الذين قد يكونون، بسبب عدم التيقن من استدامة مناصبهم، أكثر عرضة للفساد أو الضغوط وقل ميلا للإبلاغ عن سلوك غير لائق أو أعمال فساد إذا كانوا شهودا عليها.

٥٣ - وينبغي أن تستند ترقية القضاة إلى عوامل موضوعية، ولا سيما الكفاءة والتزاهة والخبرة^(١١). وإضافة إلى ذلك ينبغي أن يكون اتخاذ القرارات النهائية بشأن الترقيات موكولا

(١١) المبدأ ١٣ من المبادئ الأساسية لاستقلال السلطة القضائية.

إلى هيئة مستقلة مسؤولة عن اختيار القضاة، ويجب أن تكون غالبية تلك الهيئة مؤلفة من القضاة؛ (انظر A/HRC/11/41، الفقرة ٧١). وإذا لم يكن ذلك هو واقع الحال فإن اتساق وعدالة أي قرار يتخذ بالنسبة إلى المسار المهني للقضاة، ربما يتعرض للخطر، مما يسهل بالتأكيد التلاعب والفساد ويقوض استقلال الجهاز القضائي. وينبغي أيضا أن يكون تكليف القضاة بالعمل في مواقع بعينها للمحاكم، ونقلهم إلى أماكن أخرى، مستندا إلى معايير موضوعية.

٥٤ - وفي حين أن مدة ولاية أعضاء النيابة العامة تتوقف على بنية جهاز النيابة العامة في الدولة، فإن ضمان فترة الولاية يعد عنصرا هاما يعزز الإدارة الذاتية للنيابة العامة ونزاهتها واستقلالها. وهناك قلق بشأن حالات استخدمت فيها أنظمة التنقلات كآلية للعقاب أو الثواب تبعاً لمستوى ولاء فرادى المدعين العامين. ومن المهم أيضا أن تكون عمليات الترقية في دوائر النيابة العامة متسمة بالشفافية تجنباً للتأثير غير المبرر أو المحاباة أو المحسوبية (انظر A/HRC/20/19، الفقرتان ٦٧ و ٦٨).

ظروف العمل والمكانة

٥٥ - كثيرا ما ينظر إلى الأجر باعتبارها عاملا هاما يؤثر على إمكانية فساد الجهاز القضائي، بما في ذلك أعضاء النيابة العامة. وقد أوصي في اتفاقية مكافحة الفساد بأن تتخذ الدول تدابير لتعزيز توفير الأجر الكافية للموظفين العموميين (المادة ٧ ج)). ويُعدّ تدني الرواتب وتأخرها من العوامل الحاسمة التي تسهم في انتشار الفساد في النظم القضائية. وقد أعرب عن عدم الرضا بشأن مستوى الأجر في مناسبات مختلفة. ويجب أن تتناسب رواتب القضاة وأعضاء النيابة العامة مع مناصبهم وخبراتهم وتطورهم المهني والمسؤوليات الملقاة على عاتقهم، طوال مجمل فترة ولايتهم. كما أن كفاءة المعاشات التقاعدية العادلة مسألة مهمة أيضا، فالخوف من المستقبل يمكن أن يدفع القضاة والمدعين العامين إلى موافقة سلوكهم من أجل تأمين مستقبلهم.

٥٦ - ويكفل المرتب الكافي وظروف العمل المناسبة الاعتراف بمكانة وجاذبية مهني القاضي والمدعي العام. ومن المهم، مع ذلك، أن نلاحظ أن المرتبات الأعلى من المتوسط لا تشكل العامل الوحيد الذي يقلل الفساد. فالنزاي الأخرى المتمثلة في ظروف العمل المناسبة والمكانة الملائمة تساعد في تحصيل القاضي أو المدعي العام من الضغط والنفوذ الخارجيين وتعين هؤلاء المهنيين على حسن أداء واجباتهم.

٥٧ - ويعمل أعضاء النيابة العامة في المستوى المبدي لنظام العدالة الجنائية وأي فساد أو سوء سلوك من جانبهم يؤثر سلبا على بقية نظام العدالة وإجراءاته. ويُشترط صراحة في

المبادئ التوجيهية بشأن دور أعضاء النيابة العامة، أن يتمتع أعضاء النيابة العامة بشروط معقولة للخدمة، بما في ذلك فترة الولاية عند الاقتضاء، وللأجور والمعاش التقاعدي، بما يتناسب مع الدور البالغ الأهمية الذي يؤديه في إقامة العدل (انظر A/HRC/20/19، الفقرة ٦٦).

٥٨ - كذلك، يؤدي تنظيم المحاكم ودوائر النيابة العامة، بما في ذلك عبء العمل وقوام الموظفين الكافي والأجور الملائمة، إلى زيادة جاذبية هذه المهن أيضا، كما يكون له بعض التأثير في إمكانية فساد أعضائها.

الإدارة والموارد على الصعيد المؤسسي

٥٩ - عندما تكون إجراءات المحاكم والإجراءات القضائية، سواء في نظام العدالة الجنائية أو النظم الأخرى، بيروقراطية ومقعدة وغير واضحة وغير فعالة، يصبح الباب مفتوحا لجميع أنواع الفساد. ويكون لمثل هذه التصرفات تأثير كبير على إقامة العدل، فهي تعرقل قدرة الضحايا على الوصول إلى نظام العدالة، بل وقد تسلبهم هذه القدرة. وتعد الكفاءة والشفافية التشغيلية ضروريتين لمنع السلوكيات الفاسدة لموظفي المحاكم وغيرهم من الأشخاص الفاعلين في النظام القضائي، بمن في ذلك المحامون وأعضاء النيابة العامة والقضاة.

٦٠ - وتتسم سلامة إدارة الجهاز القضائي بأهمية بالغة. وينبغي توفير ميزانيات كافية للمحاكم في جميع مستوياتها ولدوائر النيابة العامة والمجالس القضائية ومجالس النيابة العامة من أجل تلبية احتياجاتها؛ ويجب أن تكون لديها أيضا القدرة على إدارة هذه الموارد على نحو مستقل دون تدخل خارجي. وتشعر المقررة الخاصة بالقلق لأن العديد من الدول الأعضاء لا يعطي أولوية للجهاز القضائي من حيث النسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي المخصصة لمثل هذه المؤسسات، وخاصة الولايات القضائية الأدنى درجة.

٦١ - ويسفر الافتقار إلى قدرة داخلية على تنفيذ هذه المهام، بما في ذلك الموارد المادية والبشرية عن تأثير سلبي على إنجاز العدالة، وقد يتيح فرصا لجهات داخلية وخارجية لكي تسعى إلى تسخير النظام لصالحها. ويمثل تعزيز الموارد البشرية والمادية للأجهزة القضائية وأجهزة النيابة العامة عنصرا هاما في توفير العدالة الحققة وفي الوقت المناسب.

٦٢ - وقد لاحظت المقررة الخاصة أن تأخير القضايا على نطاق واسع يمثل وقودا للفساد ويهيئ اعتقادا بوجود هذا الفساد. وقد يكون هذا التأخير سببا في حدوث مجموعة كبيرة من نواحي القصور المتعلقة بالبنية الأساسية للمحاكم وإدارتها ومواردها، مما يعوق حسن سير القضاء. وتشمل هذه النواحي نقص الموظفين، ونقص الهياكل الأساسية أو عدم ملاءمتها

وطول الإجراءات أو غموضها، وعدم تنظيم طريقة رفع الدعاوى أو عدم وجود نظام إلكتروني لرفعها، وعدم وجود آليات للرقابة على التأخير وعدم وجود مراكز التوثيق والمكتبات.

٦٣ - وإذا ما جرى استخدام تكنولوجيا المعلومات في رفع الدعاوى وجرى ضمان العدد الكافي من الموظفين المدربين تدريباً جيداً الذين يحصلون على الرواتب اللائقة، تحسنت الكفاءة وقلت فرص دفع الرشاوى.

٦٤ - ومن الممكن أن ينظر الجهاز القضائي أيضاً في إقامة نظام مديري المحاكم، الذي يمكن أن يؤدي إلى تخليص القضاة والمدعين العامين من بيروقراطية المهام الإدارية، وبمكثهم من التركيز بشكل أكبر على مهامهم القضائية. ويتيح مفهوم مديري المحاكم استمرارية الإدارة المؤسسية وزيادة الكفاءة والاستقلالية الإدارية، باعتبار أن من يعين في هذه الوظائف هم فنيون مؤهلون. ويمكن لهؤلاء المديرين أن يقوموا أيضاً بدور هام في تشجيع الحوار^(١٢) فيما بين المحاكم والقضاة والمدعين العامين والحامين والفروع الأخرى للدولة والمجتمع. ونتيجة لذلك يمكن أن يسهم عمل مديري المحاكم في صبغ إدارة المحاكم بطابع أكثر تخصصاً.

٦٥ - وقد لاحظت المقررة الخاصة أن وجود نظام لإسناد القضايا يتسم بعدم الشفافية وعدم الموضوعية يجعله عرضة للتلاعب والفساد. ولاحظت أن الأمر نفسه ينطبق على أعضاء النيابة العامة. ففي بعض البلدان، يكون لرئيس المحكمة وحده السلطة التقديرية في إسناد القضايا (بما في ذلك إمكانية حجز القضية)، مما يتيح سبلاً للفساد ومساحة واسعة لفرص التدخل الخارجي^(١٣). ومن أجل تجنب تلك الحالة، لا بد من قيام نظام واضح وموضوعي، ويفضل أن يكون إلكترونياً وعشوائياً، يتم باستمرار إعادة تقييمه (انظر A/HRC/11/41، الفقرة ٤٧ و A/HRC/20/19، الفقرة ٨٠). وينبغي أن تكون المعلومات المتعلقة بنظام إسناد القضايا متاحة للجمهور بشكل واضح لدرء أي شكوك بوجود ممارسات خاطئة وفساد في إسناد القضايا ولتوفير قدر أكبر من الشفافية.

(١٢) Marie B. Hagsgård, "Internal and External Dialogue: a Method for Quality Court Management", *International Journal for Court Administration*, Vol. 1, no.2, accessed on 6 August 2012 from www.iaca.ws/files/LWB-Marie_Hagsgard.pdf

(١٣) USAID Office of Democracy and Governance, *Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality*, Washington, D.C., 2002, p. 63

توفير التعليم والتدريب الفنيين الكافيين

٦٦ - تمثل الأهمية التي تولي تثقيف وتدريب الجهات الفاعلة في نظام العدالة موضوعا متكررا تتناوله المقررة الخاصة في جميع تقاريرها. وعلى وجه الخصوص، تسعى المقررة الخاصة إلى التأكيد على ضرورة مواصلة التعليم والتدريب القانونيين من أجل تمكين القضاة والمدعين العامين والمحامين من تطبيق المعايير والقواعد والمبادئ الدولية لحقوق الإنسان عند النظر في القضايا المحلية.

٦٧ - ويمكن لعدم كفاية التعليم والتدريب، بما في ذلك قلة التدريب بشأن الفساد وتدابير مكافحة الفساد وطبيعة استقلال القضاء وبشأن الاستقلال الذاتي والمسؤولية ونزاهة القضاء، أن تسهم كلها في إمكانية فساد الجهاز القضائي. ومن المسلم به في اتفاقية مكافحة الفساد أن تعليم موظفي المحاكم يعد عاملا أساسيا من أجل التنفيذ الفعال لسياسات مكافحة الفساد (انظر قرار الجمعية العامة ٤/٥٨، المادتان ٧ (١) (ب) و ٧ (١) (د)). ولا بد من توعية جميع الأطراف الفاعلة في نظام العدالة، ولا سيما القضاة والمدعين العامين والمحامين وتدريبهم بشكل سليم على مدونة الأخلاقيات ومعايير السلوك لكل فئة منهم، وعلى التشريعات الوطنية والدولية بشأن الفساد والمعايير الدولية المتعلقة بحسن أدائهم لمهامهم، والقانون الدولي لحقوق الإنسان، بما في ذلك ما يتصل بالمحاكمة العادلة.

٦٨ - وبموجب اتفاقية مكافحة الفساد، تلتزم الدول بالقيام، إلى أقصى حد ممكن، ببداية وتطوير وتحسين برامج تدريبية محددة لمنع ومكافحة الفساد تتناول، في جملة أمور، ما يلي: (أ) اتخاذ تدابير فعالة لمنع الفساد وكشفه والتحقيق فيه والمعاقبة عليه ومكافحته؛ (ب) بناء قدرات في مجال صوغ وتخطيط سياسات استراتيجية لمكافحة الفساد؛ (ج) تقييم وتدعيم المؤسسات؛ (د) الطرائق المستخدمة في حماية الضحايا والشهود المتعاونين (المرجع نفسه، المادة ٦٠). ومن المرجح أن تزيد فعالية التدريب عن طريق البرامج التي توضع بالتعاون مع المختصين في المهن القانونية وتساعد أيضا في منع أي اعتداء على استقلالهم.

٦٩ - وتساهم البيئة التي تسود أي مؤسسة وموقفها تجاه سلوك الفساد في استدامة حالات الفساد أو ردها. ويمكن للتدريب أن يغير بشكل كبير مواقف تكون متساهلة أو حتى موالية للسلوك الفاسد، وأن يمهد الطريق لتعزيز النزاهة.

النزاهة والمساءلة

٧٠ - النزاهة والمساءلة عنصران أساسيان في استقلال القضاء. وينبغي أن تكون هناك آليات تمكن الجهاز القضائي من تعزيز النزاهة وتوطيد المساءلة على المستويين المؤسسي والفردية.

٧١ - والفساد في الجهاز القضائي مسألة خطيرة تقوض نزاهة النظام القضائي للدولة بأكملها. وينبغي النظر بإمعان في هذه المسألة، ومواجهتها بشجاعة وعدم التسامح معها أو قبولها على الإطلاق. وكلما كان هناك اشتباه في وقوع أعمال فساد أو قامت أدلة على وقوعها، وجب إيجاد آليات فعالة للمساءلة للتعامل معها على نحو منصف. وتتوقف ثقة الجمهور في النظام القضائي على التصور الواضح لوجود مثل هذه الآليات التي تشجع أيضا على تقديم الشكاوى والإبلاغ عن سوء ممارسة المهنة.

٧٢ - وقد أفادت تقارير عن استخدام حالات وقوع الفساد القضاء كوسيلة لتهديد استقلال جهاز القضاء وتعرض قضاة ومدعون عامون للفصل دون القيام أولا باتباع الإجراءات القانونية الواجبة واستيفاء شروط المحاكمة العادلة.

٧٣ - وتعرض المحامون أيضا لحمولات ترمي إلى الطعن في ذمهم والتشهير بهم استنادا إلى اتهامات باطلة بالفساد. وبالإضافة إلى ذلك، وفي الدول التي تتحكم فيها السلطة التنفيذية في مسألة العضوية في نقابات المحامين، غالبا ما تُشطب أسماء المحامين تعسفا من النقابات ويُذرع بادعاءات فساد لا أساس لها لتبرير منعهم من ممارسة المحاماة.

النزاهة

٧٤ - تسعى مبادئ بنغالور التي صاغها واعتمدها قضاة من مختلف الدول والتقاليد القانونية، إلى إتاحة دليل إرشادي يتعلق بالأخلاقيات العملية للقضاء. وتشمل هذه المبادئ قيماً ينبغي أن تكون في صميم معايير السلوك الأخلاقي للجهاز القضائي وهي: الاستقلال؛ والحياة؛ والنزاهة؛ واللياقة، والمساواة؛ والكفاءة؛ والمثابرة. وتوصف النزاهة بأنها "قيمة أساسية للأداء السليم لواجبات المنصب القضائي"^(١٤). وفي هذا السياق، تجدر الإشارة إلى أنه من الأهمية ذاتها أيضا أن يؤكد سلوك الجهاز القضائي ثقة الناس في نزاهة القضاء. فلا يكفي وجوب قيام العدالة، ولكن يجب أيضا أن يُرى أنها تُقام. ولذلك يجب على القاضي أن يقبل الخضوع لبعض القيود الشخصية، بحرية وطواعية، بما في ذلك، على سبيل المثال، التقيد بالتورع عن طلب أو قبول أي هدية أو حُظوة فيما يتعلق بأي شيء يفعله أو يمتنع عن فعله في أداء واجباته القضائية^(١٥).

٧٥ - وتشير اتفاقية مكافحة الفساد إلى واجبات الدول الأطراف في اتخاذ تدابير لتدعيم النزاهة ودرء فرص الفساد بين أعضاء الجهاز القضائي. ويجوز أن تشمل تلك التدابير قواعد

(١٤) القيمة ٣ من مبادئ بانغالور.

(١٥) المرجع نفسه، القيم ٣-٢ و ٤-٢ و ٤-١٤.

بشأن سلوك أعضاء الجهاز القضائي (انظر قرار الجمعية العامة ٤/٥٨، المادة ١١). وبناء عليه، يجب أن تُتخذ هذه التدابير وفقاً لاستقلالية عمل القضاء ودون المساس بها.

٧٦ - وأحد تلك التدابير يتمثل في اعتماد مدونة قواعد سلوك تزود القضاة والمدعين العامين والمحامين بإرشادات تتعلق بأداء واجباتهم المهنية وتحدد مبادئ توجيهية واضحة بشأن السلوك المقبول والسلوك غير المقبول. ويمكن أن تتضمن المدونة في الوقت نفسه. إشارة واضحة إلى المبادئ التوجيهية التي يمكن أن تركز عليها الإجراءات التأديبية المحتملة. ولتعزيز نزاهة الجهاز القضائي، لا بد من نشر مدونات السلوك داخل النظام القضائي وبين أوساط المستخدمين وعامة الجمهور.

٧٧ - وترد الأحكام الخاصة بمدونات سلوك الموظفين العموميين في الفقرة ٢ من المادة ٨ من اتفاقية مكافحة الفساد، التي تشجع الدول الأطراف على تطبيق مدونات أو معايير سلوك تكفل الأداء الصحيح والمشرّف والسليم للوظائف العمومية.

٧٨ - ومن شأن مثل هذه المدونات لقواعد السلوك أن تتيح للجمهور فهم بعض المعايير الدنيا المتعلقة بما يمكن أن يتوقعوه، ومن ثم تمكينهم من التعاون في الإشراف على الأداء القضائي والمحافظة على نزاهة نظام العدالة، وهو ما يؤدي إلى تعزيز الثقة في الجهاز القضائي.

٧٩ - وترى المقررة الخاصة أن الشفافية في مجال الإدارة العامة ليست خياراً، بل شرطاً قانونياً وإلزامياً أساسياً بالنسبة للديمقراطية. فالشفافية ما زالت تشكل تحدياً للجهاز القضائي، الذي يعتبر أكثر أفرع الدولة انغلاقاً وأعضاها على مدارك الناس. والشفافية مبدأً أساسياً لتعزيز النزاهة وينبغي أن يكون لها حضور في جميع أجزاء النظام القضائي وهو ما يمكن أن يتحقق بتحسين ما يلي: نوعية إقامة العدل؛ ووصول الأغنياء والفقراء إلى القضاء على حد سواء؛ ووضوح الإجراءات الإدارية وعمليات صنع القرار؛ ونشر المعلومات عن استخدام الموارد المالية؛ والإفصاح عن أصول ودخول القضاة والمدعين العامين وموظفي المحاكم.

٨٠ - وثمة إجراء آخر يساعد في زيادة نزاهة الجهاز القضائي يتمثل في وضع معايير للسلطة التقديرية الممنوحة في تفسير القانون، وذلك من أجل بلوغ مستوى معين من اليقين في القرارات القضائية. ويمكن استخدام تلك المعايير كمبادئ توجيهية تساعد في تحديد السلوكيات الفاسدة الممكنة التي قد تشوب الغريب من قرارات المحاكم.

٨١ - وينص الحكم الوارد في المبدأ ٢٦ من المبادئ الأساسية المتعلقة بدور المحامين على أن يجري عن طريق العاملين في المهن القانونية أو بواسطة التشريعات وضع مدونات للسلوك المهني للمحامين توافق القوانين الوطنية والمعايير والقواعد الدولية المعترف بها. وبالنسبة للمهن القانونية على وجه التحديد، يمكن أيضاً النظر في وضع مبادئ توجيهية بشأن تكاليف

الخدمات القانونية الخاصة. ذلك أن عديمي الذمة من المحامين قد يبتزون أتعابا إضافية من موكلهم أو يجعلونهم يدفعون مقابلا عن الخدمات التي تكون مجانية وجوبا أو تكون محسوبة أصلا ضمن أتعابهم، بل وقد يستحوذون على أموال تعود لموكلهم. ويعتبر الأشخاص غير المتعلمين، على وجه الخصوص، الأكثر عرضة لهذه الممارسات. وفي المقابل، قد يكون غير القادرين ماديا على دفع الأتعاب المرتفعة للمحامين أكثر ميلا إلى سلوك سبيل الرشوة للتعامل مع نظام العدالة، باعتبار أن ذلك وسيلة أقل كلفة لتسوية قضاياهم.

٨٢ - وترى المقررة الخاصة أنه، لتشجيع الالتزام، يمثل هذه المدونات، فمن الأهمية بمكان أن يجري وضعها بمشاركة كاملة من الجهات الفاعلة التي يُتغى إخضاع سلوكها للتنظيم (القضاة والمدعون العامون والمحامون).

المساءلة

٨٣ - ثمة ارتباط أصيل بين مبدأ المساءلة وبين سيادة القانون. وحيثما تحترم سيادة القانون على نحو فعال يلاحظ وجود قدر أكبر من المساءلة في الإدارة العامة، والعكس صحيح.

٨٤ - وتشجع المادة ٨ (٦) من اتفاقية مكافحة الفساد الدول الأطراف على اتخاذ تدابير تأديبية أو تدابير أخرى ضد الموظفين العموميين الذين يخالفون مدونات أو معايير قواعد السلوك. وبشكل أكثر تحديدا، تشجع المادة ١١ (١) من الاتفاقية الدول الأطراف على أن تقوم، دون المساس باستقلالية القضاء، باتخاذ تدابير لتدعيم النزاهة ودرء فرص الفساد بين أعضاء الجهاز القضائي. وتشمل تلك التدابير وضع قواعد بشأن سلوك أعضاء الجهاز القضائي. وتشجع المادة ١١ (٢) استحداث وتطبيق تدابير ذات مفعول مماثل في جهاز الادعاء العام في الدول الأطراف التي لا يشكل فيها هذا الجهاز جزءا من الجهاز القضائي.

٨٥ - ومكافحة الفساد في النظام القضائي تكتسي بالأهمية أيضا من أجل تعزيز مصداقية القضاء واستقلاله. ولذلك، يعد إنشاء آليات داخلية وخارجية لمساءلة القضاة والمدعين العامين وموظفي المحاكم أمرا ضروريا.

٨٦ - وينبغي أن توضع مثل هذه الآليات بمشاركة ورضا كاملين من الجهات الفاعلة وينبغي أن تكفل إجراء التحقيق مع أي جهة فاعلة في النظام القضائي ومحاکمتها مع ضمان حقها في المحاكمة العادلة. وعلاوة على ذلك، لا بد من التأكد من أن عملية التحقيق لا تمس بمصداقية القضاة أو المدعين العامين أو المحامين، قبل أن تثبت التهمة في حق المدعى عليه ثبوتا نهائيا. وفي ضوء ذلك، يُستحسن أن تجرى التحقيقات سريريا. ويجب من ثم بذل العناية الواجبة عند إنشاء آليات تقديم الشكاوى لتنفيذ مدونات قواعد السلوك، وإتاحة جميع

الضمانات الضرورية التي تحول دون تحريك الدعاوى أو إجراء التحقيقات التي تحركها الدوافع السياسية أو الاقتصادية أو الكيدية.

٨٧ - وتؤكد المقررة الخاصة على أنه لا يمكن تحقيق هدف زيادة مصداقية الجهاز القضائي والثقة فيه إلا إذا عملت آليات تقديم الشكاوى على نحو فعال وكفلت إجراء تحقيقات فعلية وموضوعية، وأتاحت معاقبة أعمال الفساد.

٨٨ - وفيما يتعلق بالشكاوى المتصلة تحديدا بسوء سلوك القضاة أو فسادهم، يمكن إنشاء هيئة مستقلة داخل الجهاز القضائي للبت في هذه الشكاوى. ومن الأفضل أن يكون جميع أعضاء هذه الهيئة من القضاة، سواء كانوا متقاعدين أو ما زالوا في الخدمة، إلا أنه قد يكون متسقا مع مبدأ استقلال القضاء أيضا أن يُمثل في الهيئة أعضاء من المهن القانونية أو من الأكاديميين القانونيين. وينبغي أن يكون هؤلاء أقلية، وألا يسمح فيها بأي تمثيل سياسي.

٨٩ - وتنص الفقرة ٢١ من المبادئ التوجيهية بشأن دور أعضاء الادعاء العام على أن:

تعالج الشكاوى التي تقدم ضدهم، وتدعي أنهم تجاوزوا، بوضوح، نطاق المعايير المهنية، معالجة سريعة ومنصفة وفي إطار إجراءات ملائمة. ويكون للمدعين العامين الحق في محاكمة عادلة. ويخضع القرار لمراجعة مستقلة.

كذلك، وحتى في الحالات التي يُساءل فيها القضاة والمحامون والضالعون في أنشطة فساد، لا بد من مراعاة المعايير الدولية للإجراءات القانونية الواجبة والمحاكمة العادلة مراعاة صارمة.

٩٠ - ومن المهم أن يُجرى التحقيق في الاتهامات بالفساد فورا وعلى نحو ملائم وأن يتم التعامل معها وفق آليات محددة مسبقا، تتناول تنفيذ قواعد ومعايير السلوك الخاصة بالجهات الفاعلة القضائية. إلا أنه في الحالات التي يكون فيها الفساد متجذرا بعمق في جميع مستويات المؤسسات العامة، قد لا يُفضي الإبلاغ عنه في كثير من الأحيان إلى إجراء التحقيقات أو تنفيذ ما يناسب من أشكال أخرى للتصدي له، مما ينتج عنه تقليل حوافز الإبلاغ عن السلوك الفاسد. وهذه العناصر مهمة ويتعين معالجتها من خلال إدماج تدابير مكافحة الفساد القضائي في السياسات الأوسع نطاقا الرامية إلى مكافحة الفساد في المؤسسات الأخرى للدولة والقطاع الخاص. فإرساء تدابير ونظم تيسر قيام الموظفين العموميين بإبلاغ السلطات المعنية عن أفعال الفساد، وفق المادة ٨ (٤) من اتفاقية مكافحة الفساد، قد يساهم في زيادة عدد حالات الإبلاغ. ومن الأهمية بمكان دعم تلك النظم وجوبا بتدابير لحماية "المبلغين عن الفساد".

٩١ - وينبغي في حالات الاتهامات بالفساد الواسعة النطاق أو الخطيرة، أن يواجه القضاة والمدعون العامون والمحامون على حد سواء المسؤولية الجنائية. وبالتالي، ينبغي للدول أن تحرم الفساد وأن تعاقب عليه (انظر قرار الجمعية العامة ٤/٥٨، المادة ١٥)، وأن تُرفع أي حصانة جنائية قائمة عن القضاة والمدعين العامين الفاسدين، فلا ينبغي أن يكون أحد "فوق القانون"، ذلك أن الحصانة الكاملة لن يكون لها إلا أن تغذي انعدام ثقة الناس في قضاة النظام القضائي ومدعيه العامين.

رابعاً - مكافحة الفساد من خلال النظام القضائي

٩٢ - مكافحة الفساد مهمة شاقة ومعقدة. ويزيد على ذلك، أنه من الصعب للغاية إقامة الدليل على وجود الفساد بقصد ملاحقته جنائياً. وتعتقد المقرر الخاصة أن تدابير مكافحة الفساد لا يكون لها تأثير حقيقي إلا إذا اعتبر الفساد جريمة خطيرة وتصرفت مؤسسات الدولة بناء على ذلك.

٩٣ - وفضلاً عن ضرورة وجود جهاز قضائي موثوق به، يمكن لبعض العناصر المؤسسية ولتدابير الإجراءات الجنائية أن تقوم بدور بارز في مكافحة الفساد مكافحة فعالة من خلال نظام العدالة.

العناصر المؤسسية

٩٤ - ينبغي أولاً، إنشاء هيئات لمكافحة الفساد من أجل إرساء وتنفيذ الشفافية في القطاع العام، بما في ذلك في جهاز القضاء.

٩٥ - وينبغي لهذه الهيئات أن تعمل كوحدات إدارية يقع على عاتقها تطهير الإدارة العامة من أي نوع من أنواع الفساد. وينبغي لها من ثم الإبلاغ عن أفعال الفساد وإدانتها والتعاون في ذلك مع الإجراءات الجنائية، عند الطلب. وتحقيقاً لذلك الغرض، ينبغي أن تكون هيئات مكافحة الفساد من هذا القبيل تقنية وليست سياسية.

٩٦ - ويعتبر تأمين وتعزيز الاستقلال المؤسسي للقضاة والمدعين العامين والمحامين محورياً في حماية هذه الجهات الفاعلة من الضغوط والتدخلات الخارجية أو الداخلية، وتمكينها من أداء واجباتها المهنية بزاهة ولباقة وحيدة. وينبغي للقضاة والمدعين العامين والمحامين أن يكونوا على ثقة من أنه بإمكانهم أداء مهامهم المشروعة بشكل صحيح دون أي نوع من الخوف أو المضايقة أو الترهيب في حياتهم المهنية.

٩٧ - وفي العديد من التقارير السابقة أوصت المقررة الخاصة الحالية والمقررون الخاصون السابقون المعنيون باستقلال القضاة والمحامين، بأن يجري وضع تحديد واضح لوظائف واختصاصات مختلف أفرع السلطة. وينبغي للقضاة والمحامين والمدعين العامين أن يكونوا مستقلين ليس فقط عن الأفرع الأخرى للسلطة بل أيضا عن بعضهم البعض بما فيه الكفاية.

٩٨ - وتستوجب المبادئ الأساسية لاستقلال السلطة القضائية ضمان أمن القضاة بالقدر الوافي بموجب القانون. ومع ذلك، يرد إلى المقررة الخاصة في كثير من الأحيان ما يفيد عدم كفاية الجهود التي تبذلها سلطات الدولة من أجل التصدي للتهديدات الأمنية الموجهة للقضاة وتوفير الحماية لهم.

٩٩ - ولهذا السبب، تود المقررة الخاصة أن تؤكد على أهمية وضع وتنفيذ تدابير أمنية للعاملين في القطاعات القضائية كجزء من خطة وطنية للأمن.

١٠٠ - كذلك، يتعرض أعضاء النيابة العامة في كثير من الأحيان لمخاطر أمنية مباشرة. ولا يمكن أن ينتظر من مدعين عامين يخشون على سلامتهم الشخصية أو سلامة أسرهم أن يكونوا مستقلين ومحايدين تماما في أداء واجباتهم. وتتضمن المبادئ التوجيهية بشأن دور المدعين العامين ضمانات مهمة لتوفير الأمن لهم بصفة خاصة^(١٦). وتقع على عاتق الدول مسؤولية كفالة تنفيذ تلك الضمانات. وقد وضعت الرابطة الدولية لأعضاء النيابة العامة في عام ١٩٩٩ معايير دنيا لأمن وحماية أعضاء النيابة العامة وأفراد أسرهم (انظر A/HRC/20/19، الفقرتان ٧٦ و ٧٧).

١٠١ - وفي المبدأ ١٧ من المبادئ الأساسية بشأن دور المحامين، ترد الإشارة أيضا إلى ضرورة الالتزام الإيجابي من جانب سلطات الدولة باتخاذ تدابير فعالة لضمان أمن أعضاء المهن القانونية. ونظرا للطبيعة المتنوعة للمهام التي يقوم بها أعضاء المهن القانونية في نظام العدالة، ثمة حماية محددة يتعين عليهم الاستفادة منها ومن ذلك أنه: "لا يجوز نتيجة لأداء المحامين لمهام ووظائفهم، أن يجري الربط بينهم وبين موكلهم أو قضايا هؤلاء الموكلين" (المبدأ ١٨). وقد لوحظ أن هذا المبدأ واحد من أكثر المبادئ التي يجري انتهاكها على نحو منتظم. "ويحدث ذلك بصفة خاصة عندما يقوم المحامون بالدفاع عن موكلين في قضايا سياسية حساسة أو قضايا تتعلق بجرائم الفساد الكبيرة أو بالجريمة المنظمة والإرهاب والاتجار بالمخدرات" (A/64/181، الفقرة ٦٤).

(١٦) انظر المبدأين التوجيهيين ٤ و ٥.

تدابير الإجراءات الجنائية

١٠٢ - يتمثل أحد العناصر الهامة في التحقيق في الفساد ومقاضاته والمعاقبة عليه في التعاون بين دوائر التحقيق وضمان كفاءتها. ومن الضروري أن يتعاون القضاة والمدعون العامون والشرطة مع بعضهم البعض بشكل مناسب وشفاف. وفي بعض الأحيان يتم تجاهل الدور الذي تقوم به دوائر النيابة العامة في هذه المسائل. ومع ذلك، فإنه ليس بإمكان القضاة في نظام للعدالة الجنائية معاقبة الفساد إذا لم يقدم المدعون العامون قضايا مدعومة بأدلة واضحة بما فيه الكفاية. وفي هذا السياق، تود المقررة الخاصة أن تشير إلى تقريرها الأخير إلى مجلس حقوق الإنسان الذي أكدت فيه أهمية تعزيز دوائر النيابة العامة (A/HRC/20/19).

١٠٣ - وفي الأحوال التي يكون فيها القضاة والمدعون العامون والمحامون غير قابلين للفساد، يمكن في غياب الضمانات الكافية أن يتم الضغط عليهم أو إكراههم على المشاركة في الفساد. وينطبق ذلك بشكل خاص على الحالات التي تنطوي على الفساد الذي تضرع فيه "الجماعات الإجرامية المنظمة وكبار المسؤولين أو دوائر المصالح الأخرى ذات النفوذ وحيدة الموارد" (١٧). ولهذا السبب، من الواضح أنه لا بد أن يوفر للقضاة والمحامين والمدعين العامين مستوى معين من الأمن والحماية في مكافحة الفساد، حتى يكونوا قادرين على أداء واجباتهم دون المساس بسلامتهم النفسية أو البدنية أو سلامة ذويهم.

١٠٤ - وثمة عنصر آخر لتحسين التحقيق في الفساد يتمثل في إنشاء وحدات أو محاكم متخصصة. ويمكن تحقيق هذا النوع من التخصص من خلال برامج بناء القدرات للشرطة وأعضاء النيابة العامة والقضاة. ويؤدي توفير موارد تكنولوجيا المعلومات الحديثة وظروف العمل المناسبة إلى تمكينهم من الإسراع بالتحقيقات والحصول على الأدلة اللازمة لإثبات وقوع الفساد واستصدار الإدانات، إضافة إلى تيسير التعاون فيما بين المؤسسات الوطنية والدولية.

١٠٥ - وأحد العناصر الأخرى التي تقوض مبدأ تساوي الجميع أمام المحاكم وتمثل سببا شائعا لتأخير الإجراءات الجنائية هو تطبيق "ضمانات خاصة" لموظفين عموميين بعينهم. وينبغي للدول التي ما زالت هذه الضمانات قائمة بها النظر في إلغائها. وليس من غير المألوف أن تنطوي قضايا الفساد الكبير النطاق التي يتورط فيها موظفون عموميون، على مناقشات مطولة حول المحكمة التي ينبغي أن تتراأس وتتولى التحقيق مع الموظفين العموميين الذين يكفل لهم الحق في هذه الضمانات. ونظرا لأن تغير المهام الوظيفية يمكن أن يؤدي إلى معاودة الدخول في هذه المناقشات، فإن هذه الوسيلة تستخدم كثيرا لتعطيل سير الإجراءات القانونية الواجبة.

Tool No.6 of the UNODC Anti-Corruption Tool Kit (Centre for International Crime Prevention-15, (١٧)
vol.1, November 2002)

١٠٦ - وينبغي لمبدأ التساوي أمام القانون أن يسود استنادا إلى فرضية أنه ينبغي التحقيق مع أي شخص يرتكب جريمة ومحاكمته ومعاقبته، بغض النظر عن أي اختلافات، ولا سيما بالنسبة للموظفين العموميين الذين يملكون صلاحيات اتخاذ القرار فيما يتعلق باستخدام الموارد العامة.

١٠٧ - غير أن وجود الضمانات الخاصة يؤدي إلى ترسيخ مفهوم الإفلات من العقاب بالنسبة لهؤلاء المسؤولين العموميين ويشجع بدوره على المزيد من الفساد ويؤدي في النهاية إلى شعور أعم بالإفلات المؤسسي من العقاب الذي يقوض بشكل خطير مصداقية النظام القضائي.

خامسا - الاستنتاجات

١٠٨ - يقوض الفساد سيادة القانون والديمقراطية والتنمية الاجتماعية والاقتصادية وحماية حقوق الإنسان. وقد ترغب الدول الأعضاء في النظر في تصنيف الفساد الواسع النطاق كجريمة خطيرة وأن تشارك بصورة فعالة في اتخاذ إجراءات ملموسة لمنع ومكافحة الفساد. ويؤدي النظام القضائي دورا هاما للغاية في هذا السياق. ومن الأهمية بمكان أن يتم توصيل رسالة واضحة مؤداها: أن السلوك الفاسد غير مقبول وأنه يستتبع تدابير تأديبية مناسبة، أو، حسب مقتضى الحال، إجراءات جنائية ضد من يشاركون فيه.

١٠٩ - ويؤدي الفساد القضائي إلى تآكل مبادئ استقلال القضاء وحياده ونزاهته؛ وانتهاك الحق في المحاكمة العادلة؛ كما أنه يضع العراقيل التي تحول دون إقامة العدل على نحو يتسم بالفعالية والكفاءة ويقوض مصداقية نظام العدالة بأكمله.

١١٠ - ومن الضروري أن تتناسب التدابير الرامية إلى منع ومكافحة الفساد مع الحالة المحددة لكل دولة؛ وينبغي أن تشمل هذه التدابير الجهود المشتركة بين المؤسسات وأن تتضمن مشاركة جميع قطاعات المجتمع. ولن تكون تدابير مكافحة الفساد فعالة ما لم تكن متوافقة مع البيئة الاجتماعية والثقافية والاقتصادية والسياسية والقانونية الخاصة، ومؤدية إلى إنفاذ المعايير القانونية الدولية. ومن الممكن مع ذلك تقديم توصيات عامة بشأن تدابير محددة في مجال مكافحة الفساد القضائي وتعزيز دور القضاء في مكافحة الفساد نظرا لوجود العديد من القواسم المشتركة بين مظاهر الفساد. وينبغي أن تكون هذه التدابير جزءا من استراتيجية أوسع نطاقا لمكافحة الفساد تنطبق على جميع القطاعات، العامة والخاصة.

١١١ - ومن الضروري إجراء تحليل تشخيصي في البلد المعين لتحديد المجالات المؤسسية الرئيسية التي ينشأ فيها الفساد البنوي من خلال استطلاعات لآراء مستخدمي الخدمات الحكومية. وينبغي إجراء هذه الاستطلاعات في كافة مؤسسات الحكم. وينبغي وضع

خطط عمل مفصلة بالتشاور مع جميع أصحاب المصلحة المعنيين، بما في ذلك المجتمع المدني. ويجب أن تشمل هذه الخطط المشاكل التي تم كشفها، والحلول المقترحة وتدابير التنفيذ والنتائج المتوقعة. وينبغي رصد ومراقبة تنفيذ خطط العمل بشكل مستقل.

١١٢ - وبغية ضمان تنفيذ إصلاحات دائمة لمكافحة الفساد، ينبغي توجيه المنافع قصيرة الأجل عبر آليات مؤسسية دائمة قادرة على مداومة الإصلاح. وهناك حاجة إلى تنفيذ وتعزيز آليات الرقابة المستقلة الداخلية والخارجية من أجل مواصلة المراقبة والإشراف الدائمين على استقلال السلطة القضائية حتى تكون فعالة في مكافحة الفساد في إطار نظام العدالة وفي الدولة، ومن أجل حماية حقوق الإنسان وتعزيزها.

سادسا - التوصيات

١١٣ - ينبغي النظر في التوصيات التالية وذلك بالتضافر مع التوصيات السابقة للمقررة الخاصة فيما يتعلق باستقلال القضاء والمدعين العامين وأعضاء المهن القانونية وبوضع التوصيات المذكورة بعين الاعتبار (A/HRC/11/41 و A/HRC/20/19 و A/64/181).

توصيات عامة

(أ) ينبغي للدول والجهات المعنية الأخرى أن تضع استقلال القضاء والمدعين العامين والمحامين في صميم سياساتها الرامية إلى منع الفساد ومكافحته وتعزيز سيادة القانون وحقوق الإنسان؛

(ب) ينبغي للدول أن تسلم بأن النظام القضائي، بسبب ما له من خصائص، يوجد في وضع مثالي يؤهله للبدء في عملية مكافحة الفساد وتعزيزها وتحقيق نتائج على صعيدها، وأنه وبالتالي يستحق اهتماما خاصا في سياسات الدول في مجال مكافحة الفساد؛

(ج) ينبغي لجميع السلطات داخل الدول أن تراقب أداء الوظائف العامة، بما في ذلك الوظائف المناط بها تنفيذ تدابير مكافحة الفساد؛

(د) ينبغي للدول أن تضع إصلاحاتها في مجال مكافحة الفساد مع مراعاة السياق المنفرد لبيئتها القانونية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية والسياسية.

توصيات لمعالجة الفساد في الجهاز القضائي

(هـ) ينبغي للدول أن تعزز الضمانات الخاصة باستقلال النظام القضائي، والضمانات في مجال مكافحة الفساد القضائي من أجل ضمان مساءلة القضاة والمدعين العامين؛

(و) ينبغي للقضاة والمدعين العامين والمحامين أن يؤديوا مهامهم بتزاهة وحيادية وأن يحفظوا كرامة مهنتهم؛

(ز) ينبغي للدول والقضاة والمدعين العامين والمحامين وغيرهم من الجهات الفاعلة في القطاعين العام والخاص الإقرار بأن شرط استقلال ونزاهة المهن القضائية والقانونية لا يوجد من أجل صالح أعضاء المهنة أنفسهم، وإنما من أجل مستخدمي نظام العدالة، كجزء من حقهم غير القابل للتصرف في الحصول على محاكمة عادلة؛

(ح) ينبغي للدول أن تدعم المنظمات المهنية للمحامين، مثل نقابات المحامين، دون ممارسة أي ضغط أو تأثير عليها. وينبغي لهذه المنظمات والجمعيات أن تقوم بالدور الرئيسي في تنظيم القبول في مهنة المحاماة؛

(ط) ينبغي إيلاء اهتمام خاص واتخاذ تدابير ملموسة لضمان توفير حماية فعالة للقضاة والمدعين العامين والمحامين والشهود والضحايا والمبلغين وأصحاب المصلحة الآخرين المشاركين في معالجة قضايا الفساد وإصدار الأحكام بشأنها ولا سيما الفساد الواسع النطاق، أو قضايا الفساد المتعلقة بالجرائم المنظمة وجرائم ذوي الياقات البيضاء. وينبغي النظر في وضع وتنفيذ خطة وطنية لأمن القضاة والمدعين العامين والمحامين؛

(ي) ينبغي أن يسترشد في عمليات تعيين واختيار القضاة والمدعين العامين بمعايير موضوعية تقوم على أساس الجدارة ووضوح وشفافية الإجراءات، وتتم من خلال عملية اختيار تنافسية معلنة، بعيدا عن التأثيرات السياسية أو الاقتصادية أو غير ذلك من مظاهر التدخل الخارجي؛

(ك) ينبغي للدول إنشاء هيئة للإشراف القضائي، يكون أغلبية أعضائها من القضاة، وتكون مستقلة عن الفرعين التنفيذي والتشريعي وتتولى الإشراف على تعيين القضاة واختيارهم وترقياتهم وتنقلاتهم؛

(ل) ينبغي أن يستند تعيين واختيار المدعين العامين على معايير موضوعية وأن يتم من خلال عملية اختيار تنافسية علنية؛

(م) ينبغي أن يجرى من خلال القانون تحصين قواعد وشروط الخدمة في جهازي القضاء والنيابة العامة، بما في ذلك فيما يتعلق بالأمن الوظيفي والأجر الكافي والترقية وظروف وأوضاع العمل؛

(ن) ينبغي تعزيز الحوكمة الرشيدة وسيادة القانون داخل السلطة القضائية. وينبغي إمداد المحاكم في جميع مستوياتها، ودوائر النيابة العامة ومجالس القضاء والادعاء بميزانيات كافية لأداء مهامها وتحويلها سلطة إدارة ميزانياتها الخاصة باستقلال وبمعزل عن أي تدخل خارجي؛

(س) ينبغي للدول النظر في إنشاء وظيفة مديري المحاكم من أجل إسباغ طابع مهني أكبر على الوظائف الإدارية في المحاكم، مما يتيح للقضاة التركيز بقدر أكبر على وظائفهم القضائية؛

(ع) ينبغي إنشاء نظام إلكتروني واضح وموضوعي لإسناد القضايا يتولى القضاة إدارته وتقييمه بشكل منتظم، يقوم على أساس التوزيع العشوائي التلقائي، أو إنشاء نظام موضوعي يستند إلى التخصص؛

(ف) ينبغي للقضاة والمدعين العامين والمحامين الحصول باستمرار على تدريب عالي الجودة وملائم على القواعد والمعايير الدولية لحقوق الإنسان، لا سيما في مجال مكافحة الفساد في القطاعين العام والخاص؛

(ص) ينبغي وضع مدونات سلوك ومبادئ توجيهية للقضاة والمدعين العامين والمحامين، وينبغي رصد ومتابعة تطبيقها بشكل مستقل؛

(ق) ينبغي مساءلة القضاة والمدعين العامين والمحامين عن أداء مهامهم. وينبغي لجميع الإجراءات التأديبية وغير ذلك من الإجراءات أن تكون شفافة، إلى أقصى حد ممكن، وأن تنفذ بما يتفق اتفاقاً تاماً مع المعايير الدولية المتعلقة بالحق في محاكمة عادلة ونزاهة ومراعاة الأصول القانونية؛

(ر) ينبغي وضع آليات سرية لتقديم الشكاوى بمشاركة الجهات الفاعلة في نظام العدالة، وأن تشمل توفير الحماية للمبلغين وضمانات باتباع الإجراءات القانونية الواجبة لصالح المتهمين؛

(ش) ينبغي ألا يسمح مطلقاً للسلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية باستغلال مزاعم الفساد والتقاعد عن تحسين المساءلة كذريعة وأساس لتعريض استقلال القضاء للخطر؛

(ت) نظرا إلى أن الاستخدام الممنهج للاحتجاز السابق للمحاكمة لفترات طويلة قد يفتح الباب أمام الفساد، لا ينبغي ألا يُلجأ إليه إلا عند انتفاء البديل المعقول الذي يمكن عن طريق التصدي لاحتمالات الهرب أو درء خطر يتهدد المجتمع.

توصيات لمكافحة الفساد عن طريق نظام العدالة

(ث) ينبغي للدول أن تنظر في إنشاء وتنفيذ وحدات أو محاكم متخصصة لتعزيز التحقيق في قضايا الفساد ومعالجتها وإصدار أحكام بشأنها من خلال تزويدها بالفنيين المدربين تدريباً جيداً وبموارد تكنولوجيا المعلومات الحديثة وظروف العمل الملائمة بما يمكنها من الحصول على الأدلة اللازمة في قضايا الفساد؛

(خ) ينبغي للدول التي ما زالت تعمل بنظام "الضمانات الخاصة" لبعض المسؤولين أن تنظر في إلغاء هذا الامتياز؛

(ذ) ينبغي للمجتمع الدولي أن يعزز مساعداته للدول في مكافحة الفساد مما يساعد على تعزيز سيادة القانون والديمقراطية وتعزيز دور القضاة والمدعين العامين والمحامين في تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها.