

Distr.: General
31 March 2015
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



مجلس حقوق الإنسان

الدورة التاسعة والعشرون

البند ٣ من جدول الأعمال

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية

والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

تقرير المقررة الخاصة المعنية باستقلال القضاة والمحامين،

غابرييلا كنول

إضافة

البعثة إلى قطر*

موجز

ذهبت المقررة الخاصة المعنية باستقلال القضاة والمحامين إلى قطر في زيارة رسمية في الفترة من ١٩ إلى ٢٦ كانون الثاني/يناير ٢٠١٤ بغرض الوقوف على كل من إنجازات قطر والتحديات التي تعترضها في ضمان استقلال السلطة القضائية والممارسة الحرة لمهن القانون.

والتقت المقررة الخاصة بعدد من كبار المسؤولين الحكوميين في وزارات الخارجية والعدل والداخلية والعمل، إلى جانب رئيس محكمة التمييز وقضاة آخرين والنائب العام ورئيس مجلس الشورى وممثلين عن هيئة مركز قطر للمال ومحكمة قطر الدولية ومركز تسوية المنازعات واللجنة الوطنية لحقوق الإنسان ومحامين وأعضاء في السلك الدبلوماسي وأصحاب مصلحة آخرين.

* يُعَمَّم موجز هذا التقرير بجميع اللغات الرسمية. أما التقرير نفسه، الوارد في المرفق، فيُعَمَّم باللغة التي قُدم بها وباللغة العربية فقط.



الرجاء إعادة الاستعمال

(A) GE.15-06844 210415 220415



* 1 5 0 6 8 4 4 *

وتعرض المقررة الخاصة نتائج زيارتها وشواغلها بخصوص ما يلي: (أ) استقلال السلطة القضائية وحيادها، بما في ذلك احترام مبدأ فصل السلطات، واختيار القضاة وتعيينهم وحياد السلطة القضائية؛ (ب) القضاة غير القُطريين؛ (ج) مساءلة القضاة والإجراءات التأديبية التي تُتخذ في حقهم؛ (د) المحاكمة العادلة والضمانات بمراعاة الأصول الواجبة وإقامة العدل؛ (هـ) الوصول إلى العدالة ووضعية العمال المهاجرين؛ (و) المرأة في نظام العدالة؛ (ز) النيابة؛ (ح) المحامون؛ (ط) التعليم والتدريب.

وتسلّم المقررة الخاصة بأن قَطْر قد قطعت شوطاً بعيداً في وقت قصير فيما يخص تطوير نظام العدالة فيها. غير أن القلق يساورها من أن التحديات والنقائص التي وقفت عليها خطيرة وتضر باستقلال نظام العدالة وحياده وكذلك بإعمال حقوق الإنسان لمن يعيش في قَطْر، على الرغم مما حققه هذا البلد من تقدم وإنجازات.

المرفق

[بالعربية والإنكليزية فقط]

المحتويات

الصفحة	الفقرات		
٤	٤-١	.....	أولاً - مقدمة
٤	٣٣-٥	.....	ثانياً - نظام العدالة
٥	٨-٦	.....	ألف - الأحكام الدستورية
٥	١٥-٩	.....	باء - الإطار القانوني
٧	٢٨-١٦	.....	جيم - هيكل المحاكم
٩	٣٣-٢٩	.....	دال - هيئة مركز قطر للمال
١٠	٨٦-٣٤	.....	ثالثاً - التحديات التي تعترض استقلال القضاء وحياده وإقامة العدل على الوجه الصحيح ..
١٠	٤٥-٣٥	.....	ألف - استقلال القضاء وحياده
١٣	٥١-٤٦	.....	باء - القضاة من غير مواطني قطر
١٤	٥٢	.....	جيم - المساءلة والتدابير التأديبية
١٥	٦٣-٥٣	.....	دال - المحاكمة العادلة و ضمانات مراعاة الأصول الواجبة وإقامة العدل
١٨	٧٠-٦٤	.....	هاء - الوصول إلى العدالة ووضعية العمال المهاجرين
١٩	٧٤-٧١	.....	واو - المرأة في نظام العدالة
٢٠	٧٧-٧٥	.....	زاي - دوائر النيابة
٢١	٨٢-٧٨	.....	حاء - المحامون
٢٢	٨٦-٨٣	.....	طاء - التعليم والتدريب وبناء القدرات
٢٣	٩٠-٨٧	.....	رابعاً - الاستنتاجات
٢٤	١٢٨-٩١	.....	خامساً - التوصيات

أولاً - مقدمة

- ١- زارت المقررة الخاصة المعنية باستقلال القضاة والمحامين، غابرييلا كنول، قطر من ١٩ إلى ٢٦ كانون الثاني/يناير ٢٠١٤ بدعوة من الحكومة. وهي تود أن تشيد بتعاطي الحكومة في الآونة الأخيرة مع آليات حقوق الإنسان ويحذوها أملاً في أن يتواصل هذا التعاطي ويترسخ.
- ٢- وكان الغرض من الزيارة هو تبين إنجازات قطر ومواطن التقصير فيما يتعلق بضمان استقلال السلطة القضائية والممارسة الحرة لمهن القانون، في روح من التعاون والحوار. وقد ركزت المقررة الخاصة أيضاً على مسائل بالغة الأهمية تتعلق بإقامة العدل، كضمانات مراعاة الأصول الواجبة والمحكمة العادلة والوصول إلى العدالة والحصول على المساعدة القانونية وموقع المرأة من نظام العدالة ومساءلة القضاة والتحديات المرتبطة باستقلال القضاة غير القطريين.
- ٣- وزارت المقررة الخاصة الدوحة حيث التقت بعدد من كبار المسؤولين الحكوميين من وزارات الخارجية والعدل والداخلية والعمل، كما التقت برئيس محكمة التمييز وقضاة آخرين وبالنائب العام ورئيس مجلس الشورى وبعدد من المحامين. واجتمعت أيضاً بممثلين عن هيئة مركز قطر للمال ومحكمة قطر الدولية ومركز تسوية المنازعات وعن اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان والسلك الدبلوماسي إلى جانب أصحاب مصلحة آخرين.
- ٤- وتود المقررة الخاصة أن تجزل الشكر لحكومة قطر على دعوتها وتعاطيها مع ولايتها مع إبدائها احتراماً تاماً لاستقلالها. ولاحظت المقررة الخاصة مع التقدير أن قطر هي أول دولة في المنطقة توجه دعوة دائمة إلى الإجراءات الخاصة التابعة لمجلس حقوق الإنسان، بتاريخ ١ حزيران/يونيه ٢٠١٠، وأول دولة تُنشئ مؤسسة وطنية لحقوق الإنسان تمثل للمبادئ المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية (مبادئ باريس). وتعرب المقررة الخاصة أيضاً عن شكرها لمركز الأمم المتحدة للتدريب والتوثيق في مجال حقوق الإنسان لجنوب غرب آسيا والمنطقة العربية على ما خصصه من دعم لتنظيم الزيارة ولجميع أولئك الذين كرسوا وقتهم كي يطلعوها على خبرتهم وآرائهم.

ثانياً - نظام العدالة

- ٥- في الفترة الممتدة ما بين استقلال قطر في عام ١٩٧١ وسن القانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٣، كان النظام القضائي السائد في قطر مزدوجاً، يتألف من المحاكم الشرعية والمحاكم العدلية، فأتى قانون سنة ٢٠٠٣ لِيُنشئ نظام محاكم موحد.

ألف - الأحكام الدستورية

- ٦- تم التصديق على الدستور الدائم لدولة قطر باستفتاء عام في ٢٩ نيسان/ أبريل ٢٠٠٣؛ وهو الدستور الذي سنّه الأمير بتاريخ ٨ حزيران/يونيه ٢٠٠٤ ودخل حيز النفاذ في ٩ حزيران/يونيه ٢٠٠٥. وأقر الدستور مبدأ فصل السلطات بموجب المادة ٦٠ منه.
- ٧- وينظم الفصل الخامس من الباب الرابع من الدستور السلطة القضائية ويتضمّن أحكاماً تُرسى سيادة القانون (المادة ١٢٩)، وثقُرُ باستقلال القضاة والسلطة القضائية (المادتان ١٣٠ و١٣١)، وتنص على عدم عزل القضاة من مناصبهم تعسفاً (المادة ١٣٤)، وعلى أن جلسات المحاكم علنية (المادة ١٣٣)، وعلى أن التقاضي حق مكفول للناس كافة (المادة ١٣٥). ويكرس الفصل الخامس أيضاً وجود المجلس الأعلى للقضاء وهو الهيئة المكلفة بإدارة المحاكم (المادة ١٣٧). ويحدد الدستور كذلك بشكل عام دور النيابة العامة التي تتولى الدعوى العمومية باسم المجتمع وتشرف على شؤون الضبط القضائي وتسهر على تطبيق القوانين الجنائية (المادة ١٣٦).
- ٨- وبالإضافة إلى ذلك، يضمن الدستور في بابه الثالث مجموعة مختارة من الحقوق والحريات الأساسية. وفيما يتعلق بالضمانات التي تهم ولاية المقررة الخاصة، يكرس الدستور المساواة أمام القانون ومبدأ الشرعية والحق في عدم التعرض للاعتقال والاحتجاز تعسفاً وقرينة البراءة والحق في الدفاع عن النفس. وفي الختام، تنص المادة ٦ من الدستور على أن تحترم الدولة جميع الاتفاقيات والمواثيق الدولية التي هي طرف فيها وأن تسعى إلى تنفيذها.

باء - الإطار القانوني

- ٩- يستند النظام القانوني في قطر إلى مزيج بين القانون المدني والشرعية (أو القانون الإسلامي)؛ ويعترف الدستور بقوانين الشرعية بوصفها المصدر الرئيسي للتشريعات (المادة الأولى). وتطبق مؤسسات مركز قطر للمال تشريعات مستوحاة من القانون العام البريطاني (انظر أدناه). وترد في هذا الجزء من التقرير بعض أهم النصوص التشريعية الأساسية ذات الصلة بولاية المقررة الخاصة.
- ١٠- وينظم السلطة القضائية القانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٣ بإصدار قانون السلطة القضائية (بصيغته المعدلة)، الذي يحدد أموراً منها ترتيب المحاكم وتنظيمها وولايتها وطريقة عملها الداخلية؛ وإنشاء المجلس الأعلى للقضاء وتكوينه واختصاصه؛ وشروط توظيف القضاة وتعيينهم وترقيتهم وطول فترة بقائهم في مناصبهم وسن تقاعدهم؛ واستقلال القضاة وواجباتهم ومسؤوليتهم إلى جانب الإجراءات التأديبية. وتمت تكملة القانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٣ بالقانون رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٨ الذي يُنشئ المحكمة الدستورية العليا (لم تُشرع بعد في مباشرة أعمالها) (انظر أدناه).

١١- وأنشأ القانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٢ بشأن النيابة العامة (القوانين المعدلة له) النيابة العامة بوصفها هيئة قضائية مستقلة يرأسها الناب العام. ويحدّد القانون تكوين النيابة العامة وترتيب وظائفها؛ وشروط توظيف أعضاء النيابة العامة وتعيينهم وترقيتهم وطول فترة بقائهم في مناصبهم وسن تقاعدتهم؛ وبيّن واجبات أعضاء النيابة العامة ومسؤولتهم إلى جانب الإجراءات التأديبية. ويحدّد القانون أيضاً سلطات النيابة العامة التي تشمل وظائف أخرى وفقاً للقانون ومن جملتها التحقيق في الجرائم والإشراف على التحقيق في حال تفويض أمره إلى جهة أخرى؛ وتحريك الدعاوى الجنائية ومباشرتها أمام المحاكم والطعن في الأحكام التي تصدر فيها وجميع الإجراءات المتعلقة بذلك؛ والرقابة على السجون وغيرها من أماكن الحبس.

١٢- ويحدّد القانون رقم ٢٣ لسنة ٢٠٠٦ بإصدار قانون المحاماة، الذي ينظم ويحدّد شروط قبول المحامين وقيدهم بمداول المحامين كمحامين مزاولين وإجراءات وتدابير المساءلة التأديبية؛ وتقديم المساعدة القضائية المجانية؛ والترخيص لموظفي الشركات الدولية بمزاولة مهنة المحاماة والإذن للمحامين غير القطريين بمزاومتها.

١٣- ويكتمل الإطار القانوني أيضاً قانون العقوبات (قانون رقم ١١ لسنة ٢٠٠٤، بصيغته المعدلة) والقانون المدني (قانون رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٤) وقانون الإجراءات الجنائية (قانون رقم ٢٣ لسنة ٢٠٠٤ والقوانين المعدلة له) وقانون المرافعات المدنية والتجارية (قانون رقم ١٣ لسنة ١٩٩٠، بصيغته المعدلة)، اللذين أقرت الحكومة بضرورة تحديثهما معاً؛ والقانون رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٥ بشأن حالات وإجراءات الطعن بالتمييز في غير المواد الجنائية (بصيغته المعدلة).

١٤- وعلى الصعيد الدولي، انضمت دولة قطر إلى عدة معاهدات تتناول حقوق الإنسان ومن جملتها الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة.

١٥- أمّا على الصعيد الإقليمي، فقد صدّقت قطر على الميثاق العربي لحقوق الإنسان الذي يتضمن مجموعة شاملة من الأحكام الملزمة فيما يخص ولاية المقرر الخاص ومن جملتها الحق في سبيل فعال للتظلم في حال انتهاك الحقوق والحريات المنصوص عليها في الميثاق (المادة ٢٣)؛ وحق الشخص في الحرية والأمان على نفسه وفي الحماية من التوقيف تعسفاً (المادة ١٤)؛ والمساواة وعدم التمييز أمام القانون (المادة ١١)؛ وحق كل شخص في أن يُعترف له بشخصيته القانونية (المادة ٢٢)؛ والمساواة أمام المحاكم بمختلف درجاتها (المادة ١٢)؛ واستقلال القضاء وحماية القضاة من أي تدخل أو تهديدات (المادة ١٢)؛ والمحاكمة العادلة أمام محكمة مستقلة ومحايدة ومختصة (المادة ١٣)؛ ومبدأ لا جريمة بدون نص (المادة ١٥)؛ ومجموعة الضمانات المتعلقة بمراعاة الأصول الواجبة والمحاكمة العادلة في القضايا الجنائية، ومن ضمنها قرينة البراءة (المادة ١٦)؛ ومبدأ عدم جواز محاكمة الشخص على نفس الجرم مرتين (المادة ١٩).

جيم - هيكل المحاكم

١٦- يقع مقر جميع المحاكم حالياً في الدوحة ولكن المجلس الأعلى للقضاء يتمتع باختصاص إنشاء دوائر تابعة للمحكمة الابتدائية في المدن الأخرى وباختصاص أن يجيز للمحكمة عقد جلسات خارج مقرها الأصلي.

١- المحكمة الدستورية العليا

١٧- أنشئت المحكمة الدستورية العليا بموجب القانون رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٨ غير أنها لم تشرع بعد في مباشرة أعمالها. والغرض الرئيسي من المحكمة هو تسوية المنازعات بشأن دستورية القوانين واللوائح في قطر (المادة ١٢). ويدخل ضمن ولايتها القضائية أمور منها الفصل في المنازعات المتعلقة بالاختصاص التي تنشأ بين المحاكم ومراجعة الأحكام الصادرة عن المحاكم الأدنى درجة في أي مسألة من مسائل القانون أو الاستدلال القانوني في مرحلة الطعن فيها (المادة ١٢). وتعتبر أحكامها وقراراتها مبرمة (المادة ٢٧).

١٨- وتتألف المحكمة الدستورية من رئيس يُعيّن بموجب أمر أميري ومن ستة قضاة يُعيّنون بموجب أمر أميري (المادة ٢). وتُكلّف جمعية عامة مؤلفة من جميع أعضاء المحكمة بالنظر في جميع المسائل المتعلقة بنظام المحكمة وأمورها الداخلية والشؤون الخاصة بأعضائها (المادة ٥).

١٩- وكان مقرراً أن تبدأ المحكمة الدستورية العليا عملها في ١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨. غير أنه، حتى وقت كتابة هذا التقرير، لم يكن قد عُيّن أي من القضاة الستة الباقين ولم تكن المحكمة قد بدأت عملها. ومع أنه قُدمت مبررات إدارية ولوجستية للتأخير، لا يزال من غير الواضح لماذا لم تشرع المحكمة حتى الآن في عملها بعد أكثر من خمس سنوات على سنّ القانون المنشئ لها. وتود المقرر الخاصة أن تشجع بشدة على إنشاء المحكمة وعلى بدء أعمالها في أقرب وقت ممكن وعلى تزويدها بجميع ما يلزمها من موارد وضمانات كي تتمتع بالاستقلال التام وبالإدارة السليمة.

٢٠- وحسب بعض التقارير، في الماضي، كانت غرفة خاصة داخل محكمة التمييز تنظر في المسائل الدستورية ولكن وجودها انتهى بمجرد صدور القانون رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٨. ويساور المقررة الخاصة القلق لأنه يستحيل في الوقت الحاضر الطعن في دستورية القوانين في قطر بسبب التأخر الكبير في تمكين المحكمة الدستورية العليا من القيام بعملها. وهذا من شأنه أن يتسبب في الشك القانوني وأن يعرض أعمال حقوق الإنسان للخطر.

٢- محكمة التمييز

٢١- أنشئت محكمة التمييز بموجب القانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٣ بصفتها أعلى محاكم الاستئناف درجةً؛ وهي تتمتع باختصاص النظر في الطعون بالتمييز في الأحكام وبالإجراءات التي يحددها القانون. ومن الممكن، نظرياً، الطعن في القرارات التي تتناول المسائل الدستورية أمام

المحكمة الدستورية العليا ولكن هذه المحكمة لم تباشر بعد مهامها. وتتألف محكمة التمييز من دوائر أو عُرف مختلفة "لنظر الطعون بالتمييز في الأحكام وبالإجراءات التي يحددها القانون" (المادة ٦). وتُنشأ الدوائر بموجب قرار يصدر عن المجلس الأعلى للقضاء ويُوزَّع عليها الأعضاء بأمر من رئيس المحكمة.

٢٢- وتتألف محكمة التمييز من رئيس، يُعيَّن بموجب أمر أميري، ومن عدد كافٍ من نواب الرئيس والقضاة الذين يُعيَّنون بموجب مرسوم أميري بناءً على اقتراح المجلس الأعلى للقضاء. ولدى المحكمة أيضاً جمعية عامة تتألف من جميع قضاة المحكمة وتمتع باختصاص النظر في عدد من المسائل من بينها تشكيل الدوائر وتوزيع القضايا على الدوائر المختلفة وتنظيم العمل أثناء العطلة القضائية والمسائل الأخرى المتعلقة بالأمور الداخلية للمحكمة.

٣- محكمة الاستئناف

٢٣- أنشئت محكمة الاستئناف بموجب القانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٣. وهي تتألف من دوائر أو عُرف مختلفة تُنشأ بموجب قرار من المجلس الأعلى للقضاء للنظر في الطعون الاستئنافية في الأوامر والأحكام والعقوبات التي تصدر في قضايا الحدود والقصاص، وفي المواد الجنائية، والمواد المدنية والتجارية، ومسائل الأسرة والأحوال الشخصية، والتركات والمنازعات الإدارية وغيرها. ويُوزَّع الأعضاء على مختلف الدوائر بقرار من رئيس المحكمة.

٢٤- وتتألف محكمة الاستئناف من رئيس ومن عدد كافٍ من الرؤساء ونواب الرؤساء والقضاة الذين يُعيَّنون بموجب مرسوم أميري بناءً على اقتراح المجلس الأعلى للقضاء. وللمحكمة أيضاً جمعية عامة تتألف من جميع قضاة المحكمة تتمتع بنفس اختصاص الجمعية العامة في محكمة التمييز.

٤- المحكمة الابتدائية

٢٥- أنشئت المحكمة الابتدائية أيضاً بموجب القانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٣. وهي تتألف من دوائر أو عُرف مختلفة تُنشأ بقرار من المجلس الأعلى للقضاء وتدخل ضمن ولايتها القضائية قضايا الحدود والقصاص، إلى جانب المواد الجنائية، والمواد المدنية والتجارية، ومسائل الأسرة والأحوال الشخصية، والتركات، والقضايا الإدارية وغيرها. ويوزَّع الأعضاء على الدوائر بقرار من رئيس المحكمة.

٢٦- وتتألف المحكمة الابتدائية من رئيس ومن عدد كافٍ من الرؤساء والقضاة الذين يُعيَّنون بموجب مرسوم أميري بناءً على اقتراح المجلس الأعلى للقضاء. وللمحكمة أيضاً جمعية عامة تتألف من جميع قضاة المحكمة وتمتع بنفس اختصاص الجمعية العامة في كل من محكمة التمييز ومحكمة الاستئناف.

٥- المجلس الأعلى للقضاء

٢٧- أنشئ المجلس الأعلى للقضاء أول مرة في عام ١٩٩٩ بغرض ضمان استقلال القضاء قبل أن يتم تكريسه لاحقاً في كل من القانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٣ (الفصل الخامس) ودستور عام ٢٠٠٤ (المادة ١٣٧). وفي تطور إيجابي، تولى المجلس عن وزارة العدل المهام المتعلقة بإدارة المحاكم. ويدخل ضمن اختصاصه، حسب التعريف الذي وضعه القانون، إبداء رأيه في المسائل المتعلقة بالقضاء، ودراسة واقتراح التشريعات الخاصة بتطوير النظام القضائي؛ وإبداء رأيه في تعيين القضاة وترقيتهم ونقلهم وندبهم وإعارتهم وإحالتهم إلى التقاعد؛ والنظر في التظلمات المتعلقة بشؤون القضاة. وللمجلس أيضاً أن يتولى الاختصاصات الأخرى التي يعهد إليه بها أي قانون آخر، والموضوعات التي يرى رئيس المجلس عرضها عليه.

٢٨- ويتألف المجلس من سبعة أعضاء جميعهم قضاة وهم: رئيس محكمة التمييز (وهو أيضاً رئيس المجلس)، وأقدم نواب رئيس محكمة التمييز وهو أيضاً نائب رئيس المجلس، وأقدم القضاة في محكمة التمييز؛ ورئيس محكمة الاستئناف، وأقدم نواب رئيس محكمة الاستئناف، وأقدم القضاة في محكمة الاستئناف؛ ورئيس المحكمة الابتدائية.

دال- هيئة مركز قطر للمال

٢٩- أنشأ القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٥ هيئة مركز قطر للمال، وهي كيان له مؤسساته وهيئاته، أنشئ خصيصاً "لاستقطاب أعمال البنوك العالمية والخدمات المالية وأنشطة التأمين والمراكز الرئيسية للشركات وغير ذلك من الأعمال" (المادة ٥). وحسب القانون المذكور، يجوز لهيئة مركز قطر للمال أن تصدر تشريعات بشأن مسائل تدخل ضمن اختصاص مركز قطر للمال وأن تقرّ لوائح تستند إلى القانون العام.

٣٠- وأنشأ القانون رقم ٢ لسنة ٢٠٠٩ محكمة تنظيم مركز قطر للمال (المادة ٤) والمحكمة المدنية والتجارية (المادة ٥)، المسماة أيضاً محكمة قطر الدولية. وتعتبر الهيئتان القضائيتان كلتاهما محكمتين قُطريتين ولكنهما منفصلتان عن هيكل المحاكم العادية المنشأة بموجب القانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٣ وتطبقان مجموعة مختلفة من الأحكام والإجراءات القانونية.

٣١- وأنشئت المحكمة تنظيم مركز قطر للمال بغرض الاستماع إلى الطعون في أي قرارات تصدر عن هيئة أو جهاز تابع للمركز. وتتألف المحكمة من رئيس وعدد كاف من القضاة الذين يعيّنهم مجلس الوزراء لولاية مدّتها خمس سنوات قابلة للتجديد. والرئيس مكلف بإدارة شؤون المحكمة. وتطبق المحكمة قانون مركز قطر للمال والتعديلات التي تجرى عليه واللوائح التنظيمية الخاصة به. وعندما لا يتطرق قانون مركز قطر للمال ولا لوائح أو قواعده الإجرائية التي وضعتها محكمة التنظيم إلى مسألة من المسائل، فإن المحكمة تطبق قانون الإجراءات المدنية والتجارية المعمول به في قطر. وقرارات محكمة التنظيم واجبة النفاذ ولا يجوز الطعن فيها إلا أمام الدائرة الاستئنافية في المحكمة المدنية والتجارية.

٣٢- وأنشئت المحكمة المدنية والتجارية كمحكمة مختصة لحل المنازعات بين المؤسسات والهيئات الأخرى في قطر وهي مختصة أيضاً بالفصل في الطعون في الأحكام الصادرة عن محكمة تنظيم مركز قطر للمال. وتتألف المحكمة من رئيس وعدد كاف من القضاة يعيّنهم مجلس الوزراء لولاية قابلة للتجديد مدتها خمس سنوات. والرئيس مكلف بإدارة شؤون المحكمة التي تتألف من دائرة ابتدائية وأخرى استئنافية. وتطبق المحكمة القانون واللوائح الخاصة بمركز قطر للمال إذا كانت المنازعة تتعلق بمسألة تخص المركز. وفي الحالة التي يوافق فيها الطرفان على اختصاص المحكمة، تطبق المحكمة القانون الساري على المنازعة، كالقانون الذي كان الطرفان قد اختاراه في العقد القائم بينهما. والقرارات الصادرة عن الدائرة الابتدائية واجبة النفاذ ولا يجوز الطعن فيها إلا أمام الدائرة الاستئنافية التي تُعتبر قراراتها نهائية.

٣٣- وقد أنشأ مركز قطر للمال نظاماً قضائياً موازياً بحكم القانون وبحكم الواقع معاً. وأُعلنت المقررة الخاصة بأن ثمة سعيًا إلى التقريب بين نظامي العدالة؛ وأفادت تقارير بأن مشروع قانون قد وُضع في حزيران/يونيه ٢٠١٢، لم يتم إقراره بعد، يرمي إلى توضيح العلاقة بين المحكمة المدنية والتجارية ومحكمة تنظيم مركز قطر للمال ونظام المحاكم العادية. وسيضع القانون المذكور المحكمتين المختصتين كليهما تحت مظلة المجلس الأعلى للقضاء.

ثالثاً- التحديات التي تعترض استقلال القضاء وحياده وإقامة العدل على الوجه الصحيح

٣٤- النظام القضائي الحالي في قطر حديث النشوء ولا يزال قيد التطوير. وتشوبه نقائص كبرى وتحديات هامة تمس مباشرة بتحقيق العدالة وإعمال حقوق الإنسان. ويجب أن تقيّم هذه النقائص والتحديات وأن تتم معالجتها والتغلب عليها في الوقت المناسب حتى تكون إقامة العدل متماشية مع معايير حقوق الإنسان الدولية.

ألف- استقلال القضاء وحياده

١- فصل السلطات وأوجه التدخل في استقلال القضاء

٣٥- ما يتيح إقامة عدلٍ توفر ضمانات الاستقلال والحياد والشفافية هو مبدأ فصل السلطات، إلى جانب سيادة القانون. ولهذا السبب، ينبغي أن يكون ثمة فاصل واضح بين اختصاصات كل فرع من فروع السلطة المختلفة. وتتنافر مع مفهوم الهيئة القضائية المستقلة الحالة التي لا يمكن فيها تمييز وظائف واختصاصات القضاء من وظائف واختصاصات السلطة

التنفيذية بشكل واضح أو التي تكون فيها السلطة التنفيذية قادرة على السيطرة على القضاء أو على توجيهه^(١).

٣٦- ومع أنه من الصعوبة البالغة توثيق أي تدخل مباشر في استقلال القضاة، فقد وردت تقارير تفيد بأن السلطة التنفيذية تمارس ضغوطاً على عمل السلطة القضائية ولا سيما في القضايا التي يكون أشخاص نافذون أطرافاً فيها وهي تثير قلق المقررة الخاصة. فعلى سبيل المثال، جاء في بعض التقارير أن ٣٣ قاضياً قَطَرِيّاً قَدَّمُوا استقالتهم في عام ٢٠٠٩ احتجاجاً على ما وصفوه بأنه تدخل متواصل في عملهم. وللأسف، لم تقدّم للمقررة الخاصة أي معلومة تبين ما إذا كان قد تم التحقيق في هذه الادعاءات أم لا.

٣٧- وأعرب عددٌ من حاورتهم المقررة الخاصة عن قلقه الشديد إزاء القيود المفروضة على الولاية القضائية للمحاكم. فطبقاً للمادة ١٣ من قانون السلطة القضائية، ليس من اختصاص المحاكم النظر في قضايا السيادة والجنسية. وبموجب القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٧ بشأن الفصل في المنازعات الإدارية (بصيغته المعدلة)، الذي أنشأ دوائر إدارية داخل المحاكم الابتدائية ومحاكم الاستئناف، لا تخضع لاختصاص المحاكم الأوامر والقرارات والمراسيم الأميرية ولا القرارات التي تصدر بموجب القانون رقم ١٧ لسنة ٢٠٠٢ ولا القرارات التي تصدر بموجب القوانين المتعلقة بالجمعيات والمؤسسات الخاصة والمنشورات وبالدخول إلى البلد والإقامة فيه وترحيل الأجانب، وقوانين أخرى. وتود المقررة الخاصة أن تشير إلى أن للمحاكم، وفقاً للمبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية، اختصاص النظر في جميع القضايا ذات الطبيعة القضائية. فمن شأن القيود التي تحد من نطاق الولاية القضائية للمحاكم أن تؤدي إلى الحرمان من سبل انتصاف فعالة.

٣٨- وفي الختام، تعتقد المقررة الخاصة أن من المهم عند مناقشة فصل السلطات توجيه العناية إلى أن الفرع التشريعي لا يفصله فاصل واضح عن السلطة التنفيذية. فقد عين الأمير، في الواقع، الأعضاء في مجلس الشورى الحالي البالغ عددهم ٣٥ عضواً وليس للمجلس أي دور تشريعي رسمي. وينص الدستور الدائم على تشكيل مجلس شورى من ٤٥ عضواً، ٣٠ منهم يُنتخبون بالاقتراع المباشر والعام والسري، وتحوّل إليهم سلطة تشريعية محدودة لصياغة مشاريع القوانين وإقرارها. غير أن تلك الانتخابات لم تُعقد ولا يزال مجلس الشورى السابق قائماً. ولم يتم حتى الآن الإعلان عن أي تاريخ لإجراء تلك الانتخابات.

٢- اختيار القضاة وتعيينهم

٣٩- يعيّن الأمير جميع القضاة، بمن فيهم القضاة غير القطريين، بناءً على اقتراح المجلس الأعلى للقضاء (وعلى سبيل الاستثناء، يعيّن الأمير مباشرةً رئيس محكمة التمييز). وقد أعلن عدد من حاورتهم المقررة الخاصة أن تعيين القضاة من قبل الأمير يمنحهم الشرعية والحماية.

(١) انظر التعليق العام رقم ٣٢ المتعلق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية المتاح في الوثيقة التي تحمل الرمز CCPR/C/GC/32.

وعلى الرغم من تلك التأكيدات، تُعرب المقررة الخاصة عن قلقها من أن هذه الآلية المستخدمة حالياً لتعيين القضاة قد تعرّضهم لضغط سياسي لا موجب له. فمن شأن التعيينات أو التسميات من قبل الأمير أن تؤثر بشدة على مواقف القضاة وسلوكهم، لا سيما فيما يخص ممثلي السلطة التنفيذية.

٤٠ - غير أن اختيار القضاة يقع ضمن نطاق اختصاصات المجلس الأعلى للقضاء الذي يتكون من سبعة قضاة يُعيّنون بحكم المنصب. ويحدد القانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٣ الشروط والمؤهلات الأساسية المطلوب توفّرها في القاضي. وتشتمل عملية الاختيار لولوج السلك القضائي على مرحلتين. ففي المرحلة الأولى، يجب أن يختار المجلس مرشحاً وأن يسمّيه قاضياً مساعداً. وتدوم فترة شغل منصب القاضي المساعد ثلاث سنوات منها سنة واحدة من التدريب الإلزامي في مركز الدراسات القانونية والقضائية، حيث يجب أن ينجح القاضي المساعد في الامتحانات الشفهية والكتابية معاً، التي تُجرى بعضها دون كشف أسماء المرشحين. وبعد هذه الفترة الإلزامية، ينظر المجلس ثانيةً في طلب المرشح فيُقرر ما إذا كان يُرَكّي تعيينه أم لا.

٤١ - وتود المقررة الخاصة التأكيد على أهمية تحديد وتطبيق معايير واضحة وموضوعية وشفافة في مجال اختيار القضاة تتعلق على الخصوص بالمؤهلات والنزاهة والمقدرة والكفاءة، ليس لمعرفة أنسب المرشحين من بينهم وتأكيد الانطباع بأن عملية الاختيار نزيهة فحسب، وإنما لضمان استقلال القضاة أيضاً. وفي هذا السياق، يمكن أن يُستفاد من الامتحانات التنافسية التي تُجرى في جزء منها كتابةً ودون الكشف عن أسماء المرشحين كأداة هامة في عملية الاختيار.

٤٢ - والثبات في الوظيفة مضمون للقضاة القطريين إلى حين بلوغهم سن التقاعد الإلزامي المحدد في القانون (سبعون سنة مع إمكانية التمديد بصورة استثنائية). غير أن القلق يساور المقررة الخاصة بسبب الفقرة ٥ من المادة ٦٣ من القانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٣، الذي يمنح الأمير صلاحية إقالة القضاة "خدمةً للصالح العام". وهي ترى أن هذا السبب من أسباب الإقالة يشوبه غموض ولا يستجيب للمعايير الدولية المتعلقة بالتدابير التأديبية التي تُتخذ في حق القضاة.

٣- الحياد

٤٣ - يساور القلق المقررة الخاصة لما بلغها عن حالات عدم الحياد وعن صدور مواقف متحيزة وسلوك غير لائق عن بعض القضاة. فقد تناهى إلى علمها بعض الادعاءات الخطيرة التي تفيد بأن ليس أفراد الشرطة وأعضاء النيابة وحدهم من يميز في حق غير المواطنين وإنما القضاة أيضاً. فيسود لدى الأجانب المقيمين في قطر تصور بأن المحاكم لا تعامل القطريين بنفس الطريقة. وأشار بعض من حاورتهم المقررة الخاصة أيضاً إلى أن هذا الموقف التمييزي المدعى في حق الأجانب لا يتجلى بنفس الطريقة والشدة وأنه يختلف باختلاف جنسيات الأشخاص أو مركزهم المهني أو الاقتصادي في البلد.

٤٤ - وتجدر الإشارة إلى أن على الدولة التزاماً، بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان، بأن تضمن الحق في محاكمة عادلة لجميع الأشخاص الموجودين داخل ولايتها القضائية بصرف النظر عن الجنسية أو أي اعتبار آخر يتعلق بالمركز الاجتماعي. وينبغي للقضاة أيضاً أن يؤدوا وظائفهم القضائية دون محسوبية أو تحيز أو تحامل كما ينبغي لهم ألا يُظهروا، من كلامهم أو سلوكهم، أي تحيز أو تحامل تجاه أي شخص أو مجموعة بناءً على أسباب لا محل لها من بينها العرق واللون ونوع الجنس والدين والأصل القومي^(٢). وتود المقررة الخاصة أن تشدد على أهمية تحلي القضاة بحياد واللياقة حتى عندما يتخذون قرارات ويصدرون أحكاماً، حيث إن عدد الأجانب الذين يعيشون في قطر يفوق بالفعل عدد المواطنين القطريين بكثير، ومن المتوقع أن يتعاظم هذا التفاوت في المستقبل القريب.

٤٥ - وبلغ المقررة الخاصة أن القضاة وأعضاء النيابة كثيراً ما يتجالسون ويتحدثون ويدخلون قاعات المحكمة معاً رغم أن لكل منهم عُرفه الخاصة في مقر المحكمة. واستمعت المقررة الخاصة إلى ادعاءات جاء فيها أن القضاة وأعضاء النيابة يناقشون محاضر جلسات الاستماع معاً. ومثلما ورد في مبادئ بانغالور للسلوك القضائي، ينبغي لكل قاضٍ أن يتفادى، في علاقته الشخصية مع أفرادٍ من المهنة القانونية، المواقف التي من شأنها، بشكل معقول، أن تثير الريبة أو تُعطي انطباعاً بالمحسوبية أو التحيز لا سيما في المواقف التي تضر بالحق في الحصول على دفاعٍ مناسبٍ أو باستقلال المحامين.

باء - القضاة من غير مواطني قطر

٤٦ - يوظف العديد من القضاة من بلدانٍ عربيةٍ أخرى للخدمة في السلك القضائي القطري مؤقتاً. وتُعتبر الرواتب والعلاوات الممنوحة تنافسية إلى حدٍ بالغ ويسهل العثور على المرشحين المهتمين في بلدانٍ كمصر والأردن والمغرب والسودان. وهذه ظاهرة قلَّ نظيرها في العالم. فحسب السلطات، أصبح توظيف قضاة غير قطريين ضرورةً لحل مشكلة قلة المواطنين المؤهلين والمهتمين. وقالت السلطات أيضاً إن السلك القضائي القطري يحتاج إلى خبرة قضاة غير قطريين لتدريب زملائهم القطريين الأقل خبرة وللمساعدة في تطوير النظام القضائي. وفي المدى الأطول، سيقتصر السلك القضائي على المواطنين القطريين دون غيرهم.

٤٧ - ومسألة استقلال هؤلاء القضاة غير القطريين مسألة معقدة تستلزم بحثاً متأنياً. وتعرب المقررة الخاصة عن أسفها لعدم تقديم أي إحصاءات رسمية بشأن القضاة غير القطريين أثناء زيارتها، تبين عددهم وبلدانهم الأصلية والسنوات التي قضوها في قطر وتوزيعهم على مختلف المستويات التراتبية والكيفية التي تم اختيارهم بها.

(٢) انظر مبادئ بانغالور للسلوك القضائي.

٤٨ - ولا يُضمن الثبات في الوظيفة للقضاة غير القطريين بنفس الطريقة التي يُضمن بها للقضاة القطريين. فحسب المعلومات الواردة، يوظّف القضاة الأجانب بموجب عقود مؤقتة تجدد سنوياً. غير أن طول مدة العقد يعتمد على القواعد التي تنظم الإعارة في بلدانهم الأصلية. لذلك، لا يمكن تمديد العقد الذي يُمنح لقاضي غير قطري إلاّ عدداً محدداً من السنوات بحسب بلده الأصلي. ولهذا السبب، أوضحت السلطات أنه لا يمكن تجنّب الطابع المؤقت لشغل القضاة غير القطريين مناصبهم.

٤٩ - وحتى في حال عدم الإبلاغ عن أي حالة إقالة، تُعرب المقررة الخاصة عن قلقها من إمكانية إقالة القضاة غير القطريين في أي وقت مما يعرضهم بشدة للضغوط التي تمارسها أي جهة بما في ذلك من النيابة العامة والحامين والسلطة التنفيذية. وبالإضافة إلى ذلك، يُدعى أن المزايا الاجتماعية والعلاوات المخصصة للقضاة القطريين تختلف عن تلك المخصصة للقضاة غير القطريين.

٥٠ - ومع أن المقررة الخاصة تُدرك السبب وراء توظيف قضاة من غير القطريين والقيود التي تترتب على ذلك، فإن القلق لا يزال يساورها بشأن مدى استقلالهم. وتعتقد أيضاً أنه يمكن فعل المزيد فيما يتعلق بضمان ثبات القضاة غير القطريين في مناصبهم حتى ولو لفترة محددة من الزمن. ولا بد من إعادة النظر في ظروف عملهم حيث ينبغي عدم التسامح مطلقاً مع التمييز بين القضاة القطريين والقضاة غير القطريين، إلا ما قد تستلزمه قواعد الإعارة في البلد المضيف.

٥١ - وتود المقررة الخاصة أيضاً أن تشير إلى أن خفض عدد القضاة غير القطريين طريق مشروع ينبغي للسلطات القطرية سلوكه. غير أنه لا يجب خفض عددهم إلاّ في ظل امتثال تام للالتزامات الدولية التي قطعتها الدولة على نفسها في مجال حقوق الإنسان ولتشريعاتها الوطنية.

جيم - المساءلة والتدابير التأديبية

٥٢ - من النقائص الأخرى التي تشوب استقلال القضاء وحياده عدم وجود مدونة سلوك أو أخلاقيات مكتوبة موجّهة للقضاة في نظام المحاكم العادية. فمن المهم ألا يغيب عن الذهن أن شرط الاستقلال والحياد لا يرمي إلى تحقيق فائدة للقضاة أنفسهم وإنما لمستخدِمي المحاكم باعتباره جزءاً من حقهم غير القابل للتصرف في محاكمة عادلة. لذلك، فإن النزاهة والمساءلة عنصران أساسيان من عناصر استقلال القضاء ويرتبطان بإنفاذ سيادة القانون ارتباطاً عضوياً. وفي حين أن القانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٣ يبيّن بعض العناصر المتعلقة بالمخالفات التي تؤدي إلى اتخاذ إجراءات تأديبية، فإن هناك حاجة إلى تزويد القضاة بإرشادات مفصلة توضح أنواع المخالفات التي تؤدي إلى اتخاذ إجراءات تأديبية. ولدى قضاة محكمة قطر الدولية ومحكمة تنظيم مركز قطر للمال مدونة سلوك القضاة الخاصة بهم والتي تستند إلى مبادئ الاستقلال والحياد والنزاهة واللياقة.

دال - المحاكمة العادلة و ضمانات مراعاة الأصول الواجبة وإقامة العدل

٥٣ - ساور المقررة الخاصة قلق بالغ إزاء الادعاءات التي وردتها أثناء زيارتها بشأن حدوث انتهاكات للأصول الواجبة و لضمانات المحاكمة العادلة وكذلك إزاء تبعات تلك الانتهاكات على حياة الناس واحترام حقوق الإنسان. ولا بد من أن تحقق السلطات المختصة على الفور ومجدية في شكاوى انتهاكات الأصول الواجبة والمحاكمة العادلة ولا بد من اتخاذ إجراءات عاجلة لتصحيح الأوضاع. وقد يكون من جملة تدابير إصلاح الوضع إعادة النظر في الأحكام والعقوبات و/أو دفع تعويضات. وفي هذا السياق، تود المقررة الخاصة أن توجه عناية السلطات القطرية إلى القضايا التالية التي ترى المقررة الخاصة أن مجموعة من الانتهاكات الخطيرة للحق في محاكمة عادلة و/أو لأصول المحاكمة قد شابتها وهي: قضية خوان بابلو إزاغوري ميدينا؛ وقضية ماثيو وغريس هوانغ؛ وقضية "حريق فيلاجيو"؛ وقضية مليكة علوان ومحمود بوناب وهيثم قُدح.

١ - الاعتقال التعسفي والاحتجاز السابق للمحاكمة

٥٤ - وفقاً لقانون الإجراءات الجنائية، يجب تقديم الأشخاص الذين يُعتقلون إلى أحد أعضاء النيابة في خلال ٢٤ ساعة؛ ويكون لدى عضو النيابة بدوره ٢٤ ساعة للأمر بالحبس على ذمة التحقيق أو بإطلاق سراح الشخص المعني. ويجوز لأعضاء النيابة الأمر بالاحتجاز قبل المحاكمة لمدة أقصاها ثمانية أيام. وبعد انقضاء تلك الفترة، لا يجوز تمديد فترة الاحتجاز إلا بأمر محكمة. ولم يبيّن حد زمني لفترة الاحتجاز السابق للمحاكمة إلا أنه "يجب ألا يتجاوز نصف العقوبة القصوى المنصوص عليها بالنسبة للجرم" وهو الأمر الذي قد تنشأ عنه مشاكل عويصة في القضايا التي تنطوي على عقوبات بالسجن مدة طويلة.

٥٥ - ويزداد جزع المقررة الخاصة لأن الضمانات التي ينص عليها قانون الإجراءات الجنائية للحماية من الاعتقال والاحتجاز التعسفيين لا تسري على الأشخاص الذين يُعتقلون بموجب القانون رقم ١٧ لسنة ٢٠٠٢ بشأن حماية المجتمع^(٣)، والقانون رقم ٣ لسنة ٢٠٠٤ بشأن مكافحة الإرهاب^(٤)، والقانون رقم ٥ لسنة ٢٠٠٣ بإنشاء جهاز أمن الدولة^(٥). وجميع هذه

(٣) القانون رقم ١٧ لسنة ٢٠٠٢ يسمح لوزير الداخلية بإصدار أمر بوضع أي شخص يُشتبه في أنه ارتكب جرائم تهدد أمن الدولة أو تتجاوز حدود اللياقة أو الأخلاق العامة رهن الاحتجاز المؤقت لمدة لا تزيد على سنة واحدة مع إمكانية تمديد مدة الاحتجاز بموافقة رئيس الوزراء. ولا يمكن الطعن في الاحتجاز إلا أمام رئيس الوزراء.

(٤) القانون رقم ٣ لسنة ٢٠٠٤ بشأن مكافحة الإرهاب يحول لعضو النيابة إصدار أمر بالاحتجاز قبل المحاكمة لمدة قد تبلغ ستة أشهر كأقصى حد دون إمكانية المراجعة القضائية في حق أي شخص يُشتبه فيه أنه ارتكب جريمة يسري عليها ذلك القانون.

(٥) بموجب القانون رقم ٥ لسنة ٢٠٠٣، يجوز احتجاز من يُتهم بجريمة تقع ضمن اختصاص دائرة أمن الدولة لمدة ٣٠ يوماً كأقصى حد لدى الدائرة المذكورة قبل تقديمه إلى النيابة.

القوانين تبيح احتجاز الأشخاص لفترات طويلة من الزمن دون توجيه أي تهم إليهم ودون توفير الضمانات الأساسية لهم بما فيها الاتصال بمحام وإمكانية الطعن في قانونية الاحتجاز أمام قاضي.

٥٦- وينبغي الإفراج عن كل من يُعتقل دون أمر و/أو يُحتجز ويظل رهن الاحتجاز بعد انقضاء المدة المنصوص عليها في القانون دون أن يُقدّم إلى قاضي. وتشكّل الصلاحية الممنوحة لوزير الداخلية بموجب القانون بشأن حماية المجتمع بدورها تدخلاً خطيراً من قبل السلطة التنفيذية في صلاحيات النيابة والقضاء. وبالإضافة إلى ذلك، يتسم تعريف الجرائم التي تقع تحت طائلة هذه القوانين الثلاثة بالغموض، ممّا يتناقض مع مبدأ الشرعية.

٢- الشفافية والوصول إلى المعلومة

٥٧- تشكّل قلة الشفافية الظاهرة أثناء مرحلة التحقيق وإجراءات الدعوى معاً مصدر قلق كبير بالنسبة للمقررة الخاصة. فقد أفاد العديد ممّن حاورتهم المقررة الخاصة بأنه لا يزال من الصعب جداً معرفة ما يجري في المحاكم سواءً أكان المرء مدعى عليه أو ضحية. وبلغ المقررة الخاصة أيضاً أن بعض جلسات الاستماع تُعقد مغلقةً دون مبررٍ يستند إلى ظروف استثنائية. وإنّ في عقد جلسات الاستماع مغلقةً دون تبرير ملائم، الأمر الذي يتناقض مع الحق في محاكمة عادلة وعلنية، مجازفةً بنزاهة العملية القضائية برمتها. وتساهم الجلسات المغلقة أيضاً في زعزعة ثقة الجمهور بالمحاكم.

٥٨- وتساهم قلة استخدام التكنولوجيا أثناء بعض جلسات المحاكم في عدم شفافية جلسات الاستماع. وقد جاء في بعض التقارير أن محاضر الجلسات لا تزال تدوّن بخط اليد، الأمر الذي تنشأ عنه أخطاء خطيرة في الكثير من الأحيان. ومثل هذه الممارسات لا تُخدم العدالة وهي تفتح الباب على مصراعيه أمام المزيد من التلاعب. فعلى سبيل المثال، بلغ المقررة الخاصة أنه لم يدوّن في محضر قضية رفيعة المستوى كانت جلساتها مغلقة أن جلساتها كانت بالفعل تُعقد مغلقةً. وفي قضية أخرى، لم يتسلم المدعى عليه جميع نسخ محاضر جلسات الاستماع. ونتيجة لذلك، لم تؤخذ بعين الاعتبار محتويات محاضر الجلسات المفقودة في مرحلة الاستئناف وهو الأمر الذي أضر بالمدعى عليه وبإعمال العدالة إعمالاً نزيهاً.

٥٩- وفي بعض الحالات، يبدو أن المحامين بدورهم يجدون صعوبات شديدة في الوصول إلى المعلومات لا سيما أثناء مرحلة التحقيق في القضايا الجنائية. ويجب أن يُضمن للمحامين، في الواقع العملي، الوصول دون عوائق إلى ما يلزمهم من معلومات وملفات ووثائق تكون بحوزة السلطات أو تحت سيطرتها. وينبغي أن يكون الوصول إلى المعلومة متاحاً بالفعل في مرحلة التحقيق كي يتمكن المحامون من إعداد دفاع كافٍ يتماشى مع مبدأ التكافؤ في وسائل الدفاع. ومن المعلومات المناسبة جميع ما يبرئ المتهم من التهم الموجهة إليه أو تلك التي تنوي النيابة تقديمها في المحكمة ضده.

٦٠- وانزعجت المقررة الخاصة إذ سمعت أن تقرير الخبير المستقل الذي أنجز التحقيق لإثبات الوقائع فيما يخص قضية الفيلاجيو الشهيرة، حيث قضى ١٩ شخصاً منهم ١٣ طفلاً، العديد منهم من الأجانب، في حريق في مركز تجاري، لم يبلغ بكامله إلى الأطراف في القضية. وفي قضية أخرى، لم يحصل المدعى عليهم، وهم موظفون سابقون في شبكة تلفزيونية، على أي معلومات أثناء مرحلة التحقيق ولم يُبلغوا بالتهمة الموجهة إليهم إلا في جلسة الاستماع الثالثة. فتعدّر عليهم إعداد دفاعهم في ظروف مناسبة، وهو ما يخالف مبدأ التكافؤ في وسائل الدفاع.

٣- الترجمة التحريرية والترجمة الفورية

٦١- يساور المقررة الخاصة القلق بوجه خاص إزاء ما بلغها من أن خدمة الترجمة بنوعها التحريرية والفورية، في الواقع العملي، لا توفّر دائماً في إطار القضايا المعروضة على المحاكم التي يكون أشخاص غير ناطقين بالعربية أطرافاً فيها أو أن نوعيتها تكون رديئة رغم أن القانون يأمر بتوفير الترجمة. وانتابها الجزع إذ سمعت بعدة قضايا أُجبر فيها المدعى عليهم من غير الناطقين بالعربية على التوقيع على وثائق باللغة العربية دون توفير ترجمة لتلك الوثائق. واستُخدمت تلك الوثائق لاحقاً ضدّهم في المحكمة وتبيّن في إحدى القضايا أن الوثيقة كانت اعترافاً بجرّمة. وعلمت المقررة الخاصة أيضاً بعدة قضايا لم توفّر فيها الترجمة الفورية للمدعى عليهم أثناء جلسات الاستماع. فلا يمكن القبول بمثل هذه الانتهاكات الصارخة لأصول المحاكمة الواجبة مراعاتها؛ وعلاوة على ذلك، ينبغي ألا يُعتبر صحيحاً من الناحية القانونية أي مستند يقدّم أو شهادة يُدلى بها دون ترجمة تحريرية أو فورية. وتلاحظ المقررة الخاصة مع التقدير أن وزارة العدل أعدت مشروع قانون يرمي إلى تقوية الكفاءة في خدمات الترجمة وتجويدها، حتى فيما يتعلق بأمور المحاكم.

٤- حالات التأخير في النظر في الدعاوى

٦٢- ومن الشواغل الأخرى المتعلقة بضمانات الأصول الواجبة مراعاتها حالات التأخير في سير الدعاوى القضائية التي كثيراً ما تكون نتيجة تأجيل جلسات الاستماع دون تبرير واضح ومنصف. فعلى سبيل المثال، لا تفتأ جلسات الاستماع في دعوى الاستئناف في قضية فيلاجيو تتأجل بسبب عدم حضور المدعى عليهم إلى المحكمة عندما يُستدعون للحضور وقد حُكم عليهم بالسجن ابتداءً وهم ممنوعون من السفر. وهذه التأجيلات التي لا نهاية لها أمر غير مقبول. ففي إحدى المرات، بُرّر غياب أحد المدعى عليهم بكونه على سفر رغم أنه ممنوع من السفر. وهذا الازدراء لقرار قضائي مصدر آخر من مصادر القلق الكبير بالنسبة للمقررة الخاصة. فالنتيجة الحتمية لعدم احترام الأصول الواجبة مراعاتها في هذه القضية هي حرمان الضحايا من حقهم في سبيل انتصاف فعال وكذلك سلبهم إمكانية التغلب على مُصائبهم.

٦٣- ومن شأن حالات التأخير في الدعاوى القضائية أيضاً أن تؤدي إلى عواقب وخيمة خاصة فيما يتعلق بالعمال المهاجرين الذين يعيشون وضعاً من الضعف الشديد. فالإجراءات المفرطة في الإطالة المتبعة في قضايا العمل في أكثر الحالات تجعل العمال المهاجرين يعيشون في

ظروف لا إنسانية. وقد أُخبرت المقررة الخاصة بأن نتائج تأجيل المحاكمات أو إطالتها قد لا تؤخذ بعين الاعتبار حيث لا تتم توعية القضاة في الكثير من الأحيان بمحنة العمال المهاجرين ولا بالحالة الخاصة التي يعيشونها.

هاء- الوصول إلى العدالة ووضعية العمال المهاجرين

٦٤- يساور المقررة الخاصة القلق على وجه الخصوص إزاء وصول شرائح ضعيفة من السكان إلى العدالة، كالعمال المهاجرين في قطاع البناء أو خدم المنازل، الذين يكاد يستحيل عليهم التغلب على العراقيل التي تحول دون وصولهم إلى العدالة في الحالات التي تُنتهك فيها حقوقهم. وفي هذا السياق، من المهم الإشارة إلى نظام الكفالة المستخدم في قطر والذي ينظم العلاقة بين العمال المهاجرين ومستخدميه. فحسب المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للعمال المهاجرين، "يُمكن" هذا النظام "المستخدمين عديمي الضمير من استغلال مستخدميهم"^(٦).

٦٥- ولا تتاح المساعدة القضائية المأسسة إلا في القضايا الجنائية عندما يكون المدعى عليه معسراً فلا يستطيع دفع أتعاب محام. وتخصّص للمساعدة القضائية ميزانية تُقتطع مباشرة من ميزانية المحاكم. وتقدّم جهات فاعلة خاصة، كالمنظمات الخيرية، المشورة القانونية ولكنها غير كافية. وتقدّم اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان بدورها المساعدة للعمال المهاجرين بالمجان وقد تصلهم بمحاميين عند الضرورة. وتلاحظ المقررة الخاصة مع التقدير أنه تم، داخل وزارة العمل، إنشاء مكتب خاص بمنازعات العمل يُقدّم بدوره معلومات ودعمًا شبه قانوني للعمال المهاجرين بالمجان.

٦٦- ويواجه العمال المهاجرون، بمن فيهم خدم المنازل، سلسلة من العقوبات الكأداء في الوصول إلى العدالة. فعلى الرغم من الجهود الصادقة والجديرة بالثناء التي يبذلها كل من السلطات واللجنة الوطنية لحقوق الإنسان، لا تعلم غالبية العمال المهاجرين لا كيف تُقدّم الشكاوى ولا أين. وتُشكّل اللغة أيضاً عائقاً أمام الحصول على المعلومات الكافية وتسجيل الشكاوى. وفي أحيان كثيرة، يخشى العمال المهاجرون أيضاً الاتصال بالشرطة والمؤسسات وانتقام مستخدميهم.

٦٧- والأهم من هذا وذاك أن العمال المهاجرين يعجزون عن إعالة أنفسهم بدون دخل أثناء الفترة التي تستغرقها الدعاوى القضائية، وهذا يعني أنهم، في أفضل الأحوال، يوقفون عن العمل. فمع أن نقل الكفالة إلى كفيل آخر لتمكينهم من العمل لدى صاحب عمل آخر أمر ممكن نظرياً، فإنه نادراً ما تُقبل حالات نقل الكفالة تلك في الواقع العملي. وبموجب نظام الكفالة، لا يمكن للعمال المهاجرين مغادرة البلد دون موافقة مستخدميهم.

(٦) انظر الوثيقة A/HRC/26/35/Add.1.

٦٨- وفي الختام، في الحالات النادرة التي يصل فيها العمال المهاجرون إلى المحاكم، يكون عليهم دفع الرسوم القضائية وأتعاب الخبرة. ويُطلب دفع الرسوم القضائية لتسجيل أي شكوى على الرغم من أنه ينبغي إعفاء العمال المهاجرين من دفع تلك الرسوم في قضايا العمل. أما أتعاب الخبرة فعلى صاحب الشكوى دفعها للحصول على تقرير مالي من ذوي الخبرة وهو ضروري لإثبات دعواه ولمواصلة النظر فيها داخل النظام القضائي. وقد تبلغ أتعاب الخبرة ٦٠٠ ريال (نحو ١٦٥ دولاراً). وحتى في القضايا التي تقدّم فيها الشكوى نفسها ضد صاحب العمل نفسه، فإن على كل مشتكٍ دفع أتعاب الخبرة، وهو الأمر الذي يمنع العمال المهاجرين من رفع دعوى جماعية. وتفيد تقارير بأنه يمكن التنازل عن تحصيل أتعاب الخبرة ولكن هذا نادراً ما يحدث في الواقع العملي. وتجدد الإشارة إلى أن أحد أهم الأسباب وراء تقديم الشكاوى هو عدم دفع الأجور. ومن الضروري توعية المحاكم بالحنة التي يعيشها العمال المهاجرون وبالعبء الذي تشكّله هذه الأتعاب عليهم.

٦٩- ويساور المقررة الخاصة القلق أيضاً إزاء الاحتجاز الإداري الذي يتعرض له العمال المهاجرون. فحسب قانون الكفالة، يمكن الأمر باحتجاز العمال المهاجرين في انتظار ترحيلهم لمدة قد تبلغ ثلاثين يوماً قابلاً للتجديد. ولا يبدو للمقررة الخاصة أن فترة الاحتجاز الإداري المطولة قبل الترحيل ضرورية وترى أنها قد تعادل شكلاً من أشكال المعاملة اللاإنسانية؛ وهي تود أن تشير إلى أن الحق في عدم التعرض للاحتجاز التعسفي مكفول للعمال المهاجرين أيضاً. وفي الحالة التي يُحتجز فيها عمال مهاجرون بسبب توجيه تهم جنائية إليهم، ينبغي أن تنطبق عليهم جميع الضمانات التي تحمي من الاحتجاز التعسفي.

٧٠- وترحب المقررة الخاصة بالإعلان الذي تكرر في أيار/مايو وتموز/يوليه وتشيرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٤ عن البدء في إصلاحات في مستهل عام ٢٠١٥ لتحسين وضعية العمال المهاجرين واستبدال الكفالة بنظام تعاقد بين العامل وصاحب العمل. وبالإضافة إلى تحسين ظروف عمل العمال المهاجرين وعيشهم في قطر، تأمل المقررة الخاصة أن تساهم الإصلاحات المستقبلية أيضاً في تيسير وصول العمال المهاجرين إلى العدالة.

واو- المرأة في نظام العدالة

٧١- اهتمت المقررة الخاصة خلال زيارتها بمعرفة مدى مراعاة المنظور الجنساني وحقوق المرأة في نظام العدالة. ويساورها القلق بشأن قلة عدد القاضيات. وحسب الأرقام التي تسلّمتها، فإن هناك امرأتين فقط (قاضية في دائرة قضايا الأسرة وأخرى في دائرة القضايا المدنية) من مجموع ١٩٨ قاضياً وقاضية مساعدة واحدة من بين ١٤ قاضياً مساعداً. غير أن المقررة الخاصة قد تشجعت إذ تناهى إلى علمها أن الأساتذة يشجعون المزيد من طالبات القانون على ولوج سلك القضاء وأن عدد من يترشحن ليصبحن قاضيات في تزايد.

٧٢- ومع ذلك، يبدو أن النساء لا يزلن يواجهن تمييزاً جنسانياً مُأسساً في مراحل عديدة من نظام العدالة بما في ذلك عندما يقدمن شكاوى إلى الشرطة أو يمثلن أمام المحاكم. ويبدو أن كلاً من تشكيل هيئة القضاء ودوائر النيابة وسلوكهما يعكس الهيكل المجتمعي التقليدي والأبوي السائد في البلد. فيعاد إنتاج التحيزات والمواقف والممارسات التمييزية القائمة على أساس نوع الجنس في حق النساء داخل سلك القضاء وفي نظام إقامة العدل.

٧٣- وفي هذا الصدد، يساور المقررة الخاصة القلق إزاء استمرار استثناء العنف المنزلي والجنسي التي تتعرض له النساء في قطر، خاصة منه ذلك الذي يُمارَس على الإناث من خدم المنازل المهاجرات^(٧). وتخضع النساء لضغط اجتماعي ومؤسسي شديد وللوصم عندما يحاولن الإبلاغ عن التعرض للعنف المنزلي والجنسي. وكثيراً ما يمنع ذلك الضغوط والوصم من الإبلاغ عن الاعتداءات التي يكنّ قد تعرّضن لها، الأمر الذي يشكل عقبة كبرى على طريق الوصول إلى العدالة. فخدمات المنازل المهاجرات اللواتي تُنتهك حقوقهن يجدن أنفسهن في وضعية من الضعف البالغ حيث يتعرّضن لتمييز مضاعف بسبب نوع جنسهن وبسبب وضعيتهن كمهاجرات. وتعرّب المقررة الخاصة عن أسفها لعدم توقّر بيانات إحصائية تبين عدد الشكاوى والتحقيقات والملاحقات القضائية والإدانات في الدعاوى المرفوعة بسبب ممارسة العنف على نساء.

٧٤- ولدى المقررة الخاصة اعتقاد راسخ بأن من شأن هيئة قضائية أكثر تمثيلاً للمرأة وأكثر مراعاة للمنظور الجنساني أن تؤدي دوراً حاسماً في تمكين المرأة من الوصول إلى العدالة والمطالبة بحقوقها الإنسانية ومن كسر أنماط التمييز والإفلات من العقاب في الدعاوى المرفوعة بسبب ممارسة العنف على نساء.

زاي- دوائر النيابة

٧٥- أنشئت النيابة العامة بصفتها هيئة قضائية مستقلة بموجب القانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٢؛ ويتألف من أعضاء من مختلف الدرجات يعيّنهم الأمير بناءً على توصية النائب العام. ويضمن الثبات في الوظيفة لأعضاء النيابة العامة إلى حين تقاعدتهم الإلزامي المحدّد في القانون (٧٠ سنة من العمر). بيد أن المقررة الخاصة منزعجة من المادة ٤٤(٥) من القانون ١٠ لسنة ٢٠٠٢، التي تنص على أن للأمير صلاحية إقالة أعضاء النيابة "لأسباب تتعلق بالحفاظ على الصالح العام". وهي ترى أن مثل هذا السبب للإقالة ملتبس ولا يتماشى مع المعايير الدولية المتعلقة بالإجراءات التأديبية التي تُتخذ في حق أعضاء النيابة.

٧٦- وساور المقررة الخاصة القلق إزاء المعلومات التي تفيد بأن دوائر النيابة تخضع لنفوذ أشخاص رفيعي المستوى أو شركات قوية. ولهذا السبب، يتعين الفصل بشكل واضح بين

(٧) انظر الفقرة ١٩ من الوثيقة CAT/C/QAT/CO/2، والفقرة ٢٣ من الوثيقة CEDAW/C/QAT/CO/1.

الصالح العام ومصالح الدولة. وينبغي عدم الخلط بين التصرف بهدف الحفاظ على الصالح العام وبين حماية مصالح الحكومة أو أي مؤسسة أخرى من مؤسسات الدولة.

٧٧- وساور المقررة الخاصة القلق على وجه الخصوص إذ سمعت ادعاءات بشأن ضلوع دوائر النيابة في اختلاق الوقائع أو التلاعب بالأدلة في بعض القضايا. ويبدو أيضاً أن لدى النيابة العامة السلطة التقديرية المطلقة في اختيار القضايا التي تتولى الادعاء فيها. وهو ما أدى إلى ظهور دعاوى تنافي العقل توصلت فيها الملاحقة القضائية حتى عندما توفر دليل يُثبت عدم ارتكاب أي جريمة. وانزعجت المقررة الخاصة كذلك من التقارير التي أفادت بعدم وجود إشراف قضائي على عمل أعضاء النيابة. فالإشراف القضائي مهم لضمان شرعية ما تتخذه النيابة من إجراءات سواء أثناء مرحلة التحقيق أو مرحلة المحاكمة. وفي الختام، وجب على المقررة الخاصة التأكيد على عدم وجود مبادئ توجيهية واضحة فيما يتعلق بالإجراءات وعلى عدم وجود مدونة سلوك أو أخلاقيات مكتوبة، وهي تعتبر ذلك نقصاً خطيراً من شأنه أن يثير الريبة في حياد أعضاء النيابة واستقلالهم وكذلك في نوعية عملهم واتساقه.

حاء- المحامون

٧٨- مثلما هي الحال بالنسبة للقضاة وأعضاء النيابة العامة، يؤدي المحامون أيضاً دوراً أساسياً في ضمان استقلال القضاء والحفاظ على سيادة القانون. ومع أنه لا يُتوقع منهم التحلي بالحياد المطلوب من القضاة، يجب ألا يتعرضوا لضغوط وتدخلات خارجية. ويخالف المقررة الخاصة قلق من عدم وجود نقابة محامين مستقلة وذاتية التنظيم تشرف على عملية قبول المرشحين لممارسة مهنة القانون وتضع مدونة أخلاقيات وسلوك موحدة وتنقذ الإجراءات التأديبية بما فيها الشطب من سجل المحامين^(٨). وتنظيم مهنة القانون بهذا الشكل عنصر أساسي من عناصر استقلال المحامين.

٧٩- وتبيّن المادة ٢٣ من القانون رقم ٢٣ شروط القبول في نقابة المحامين ومن ضمنها الخضوع لتدريب إجباري لمدة ستة أشهر في مركز الدراسات القضائية والقانونية و١٨ شهراً في مكتب محاماة. وفي الوقت الذي جرت فيه الزيارة، لم يكن قد وُضع امتحان مكتوب موحّد للقبول في نقابة المحامين، إلا أن المقررة الخاصة رحّبت باستحداث مثل ذلك الامتحان في نهاية عام ٢٠١٤ وهي تأمل أن يساهم ذلك في الحد من التفاوت في كفاءات المحامين الملاحظ حالياً.

٨٠- ولجنة قبول المحامين، التي أنشئت داخل وزارة العدل، مكلفة بقبول المحامين وتسجيلهم في واحدة من القوائم المنصوص عليها في القانون^(٩). ويمكن الطعن في قرارات تلك اللجنة أمام محكمة الاستئناف. وفي حين أن المقررة الخاصة تُقر بوجود ثلاثة محامين أعضاء في اللجنة، فإن

(٨) هناك جمعية للمحامين ولكنها لا تتمتع بأي اختصاص رسمي.

(٩) تتألف لجنة قبول المحامين من ثلاثة ممثلين عن وزارة العدل (بمن فيهم الوزير نفسه)، وقاضيين من محكمة الاستئناف، وأحد أعضاء النيابة العامة، وثلاثة محامين يختارهم وزير العدل.

القلق يساورها إزاء تدخل السلطة التنفيذية الكامل في قبول المحامين وتسجيلهم وهو ما يتنافى في رأيها مع المبادئ الأساسية بشأن دور المحامين حيث يقوض استقلالهم. وهي تلاحظ بقلق أيضاً أنه يتعين على المحامين الممارسين تقديم طلب لتجديد تسجيلهم في القوائم سنوياً. وتلاحظ المقررة الخاصة بقلق أن وزارة العدل بصدد إعداد مشروع قانون لتغيير تشكيلة اللجنة وتأمل أن تحصل على مزيد من المعلومات عن محتوى ذلك القانون.

٨١- وعلى المنوال ذاته، يساور القلق المقررة الخاصة بشأن تدخل الفرع التنفيذي في الإجراءات التأديبية التي تُتخذ في حق محامين وفي شطبهم من جداول المحامين. فإدارة الفتوى والعقود في وزارة العدل تتلقى بالفعل الشكاوى التي تقدّم في حق المحامين وتحقق فيها. وإذا ما ثبت سوء السلوك، فإن الإدارة ترفع دعوى تأديبية إلى مجلس التأديب^(١٠) الذي ينظر في القضية ويتخذ قراراً فيها. ويمكن الطعن في قرارات المجلس أمام محكمة الاستئناف. ويعدّد القانون رقم ٢٣ لسنة ٢٠٠٦ حقوق المحامين وواجباتهم، بيد أنه لم تكن هناك، حتى وقت إجراء الزيارة، مدونة سلوك أو أخلاقيات شاملة تحدّد بوضوح ما الذي يشكّل مخالفة أو أشكال الزجر عن ارتكاب مخالفة من المخالفات. وترحب المقررة الخاصة بالمعلومات التي تفيد بأن جمعية المحامين تعكف على إعداد مشروع مدونة سلوك بغرض تقديمها إلى لجنة القبول.

٨٢- وساور المقررة الخاصة المزيد من القلق إذ تناهى إلى علمها ما يعترض المحامين من صعوبات في أداء وظائفهم المهنية، ولا سيما فيما يتعلق بالوصول إلى المعلومة بما في ذلك تقارير الخبرة وغيرها من المستندات الأساسية وكذلك إلى ملفات قضايا موكلهم أثناء مرحلي التحقيق والمحاكمة. واستمعت المقررة الخاصة أيضاً إلى إفادات تقول إن محامين مُنعوا تعسفاً من دخول قاعات المحاكم أثناء انعقاد جلسات كانوا يمثلون فيها موكلاً أو استبدلوا تعسفاً بمحامٍ آخر بناءً على أمر من المحكمة ورغمما عن إرادة موكلهم. وهي تُعرب عن قلقها من ورود تقارير تفيد بأن محامين قُطرين يعاملون القضاة غير القطريين معاملة تمييزية دون أن يتعرضوا لأي عقاب.

طاء- التعليم والتدريب وبناء القدرات

٨٣- أجمع جميع أصحاب المصلحة الذين التقتهم المقررة الخاصة أثناء زيارتها على الإقرار بأهمية توفير تعليم عالي الجودة وتدريب مهني للقضاة وأعضاء النيابة والمحامين بالنسبة لضمان إقامة العدل على نحو مستقل ومحايدين وفعال. كما أقرّوا بمواطن القصور الحالية لدى قطر في هذا المجال وبالجهد التي تبذلها السلطات من أجل إيجاد سبل لتصحيح الوضع. وتم التشديد أيضاً على عدم توفير التدريب المستمر أو أثناء العمل.

٨٤- وأبلغت المقررة الخاصة بأن زيادة تقوية التدريب في مجال القانون الدولي ولا سيما في قانون حقوق الإنسان والاتفاقيات والمعاهدات التي وقّعت عليها قطر باتت ضرورة ملحة.

(١٠) يتألف مجلس التأديب من قاض في محكمة الاستئناف وقاضيين يختارهما رئيس محكمة التمييز ومختص في القانون من وزارة العدل ومحام مقبول لدى محكمة التمييز.

وذكرت على وجه الخصوص حالة أشار فيها أحد المحامين تكراراً إلى اتفاقية حقوق الطفل في مرافعاته ولكن إشارات لم تلق سوى التجاهل من القاضي الذي لم يكن قد سمع بالاتفاقية قط.

٨٥- ولدى قُطر كلية للحقوق وأخرى للشريعة. وتوجد بها أيضاً مقار لعدة جامعات دولية كما أنشأت السلطات برامج دراسة في الجامعات الأوروبية والأمريكية لتشجيع التسجيل في الدراسات القانونية. فعلى سبيل المثال، قيل للمقررة الخاصة إنه يجري تشجيع الموظفين في وزارة العدل على السفر للدراسة في الخارج وتُعرض عليهم فرص محددة لذلك. وهناك أيضاً مركز الدراسات القانونية والقضائية الذي أنشئ بموجب القانون رقم ٨ لسنة ٢٠٠١ (والقوانين المعدلة له) بصفته كياناً قانونياً مستقلاً يخضع لسلطة وزارة العدل ويوفر التدريب للقضاة وأعضاء النيابة والمساعدين القضائيين والموظفين المكلفين بإنفاذ القانون والمحامين. كما توفّر اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان بدورها تدريباً محدداً للقضاة وأعضاء النيابة العامة في طور التدريب وتلك ممارسة ينبغي أن تلقى مزيداً من التشجيع.

٨٦- ويبدو أن السلطات تدرك بشكل خاص أن من الضرورة البالغة بذل الجهود لمواصلة بناء القدرات التعليمية والتدريبية في قُطر بغية تحسين خبرة القضاة وأفراد النيابة العامة والمحامين وتجويد عملهم. وفي هذا السياق، ترحب المقررة الخاصة بالمبادرات المبتكرة من قبيل "تطوير التعليم المهني القانوني والقضائي في قُطر" بقيادة محكمة قطر الدولية ومركز تسوية المنازعات. وترمي هذه المبادرة إلى إنشاء معهد دولي للتعليم القضائي والقانوني في قُطر ومن ثم إنشاء نظام للتعليم المهني القانوني والقضائي يعمل وفق المعايير الدولية ويصمّم بغرض تطوير قدرات القضاة وأعضاء النيابة العامة والمحامين القطريين حصيصاً.

رابعاً- الاستنتاجات

٨٧- قطعت قُطر شوطاً بعيداً في وقت قصير فيما يتعلق بتطوير نظام العدالة فيها. فالزيادة الهائلة في عدد السكان في البلد في الآونة الأخيرة شكلت ضغطاً على مؤسساته التي ستضطر إلى التكيف وإلى تشجيع الإصلاحات لتمكين من التغلب على التحديات التي سيتواصل نشوؤها مع وفود الأجانب ومع ما يشهده البلد من تنمية اقتصادية هائلة ومتواصلة.

٨٨- وتشيد المقررة الخاصة بالإقرار بمبدأ فصل السلطات واستقلال القضاء في الدستور. فقد كان الإقرار بهاذين المبدأين، اللازمين لتحقيق سيادة القانون، أمراً لا غنى عنه لوضع أساس سليم يُبنى عليه نظام عدالة جديد يتماشى مع المبادئ الدولية لاستقلال القضاء وحياده ولضمانات مراعاة الأصول الواجبة والمحاكمة العادلة. وقد شكّل توحيد المحاكم بموجب القانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٣ تطوراً إيجابياً آخر ساهم إلى حد كبير في توطيد إقامة العدل في قُطر.

٨٩- وعلى الرغم مما تحقق من تقدم، يساور المقررة الخاصة القلق من أن التحديات والنقائص التي بيّنتها في هذا التقرير ستتمس باستقلال نظام العدالة وحياده وكذلك بالتمتع بحقوق الإنسان في قطر. وإن بعض القضايا المذكورة في التقرير، على سبيل المثال، تشير قلقاً شديداً؛ وهي تُلحق الضرر بالجهود الصادقة التي يبذلها العديد من الجهات لإنشاء نظام عدالة يتسم بالاستقلال والحياد والكفاءة في قطر. وينبغي أن تُولى للقضايا كل ما تستحقه من عناية وأن تعالج انتهاكات الأصول الواجبة بأسرع ما يمكن من أجل تقديم أمثلة إيجابية والإرشاد إلى التحسينات الضرورية. وما لم يتم التغلب على هذه التحديات ومعالجة هذه النقائص، فإنها ستقوض بدورها الجهود المبذولة لإجراء إصلاحات إيجابية.

٩٠- وقد أكدت السلطات للمقررة الخاصة تصميمها على تحسين النظام في المواطن التي تحتاج إلى تحسين. ولدى قطر إمكانيات كبيرة في هذا الباب، حيث إنها تملك، بخلاف العديد من البلدان الأخرى، الإمكانيات المالية لدعم الإصلاحات وتنفيذ طائفة واسعة من التدابير. فينبغي لقطر، بعد مرور عشر سنوات على اعتماد دستورها الدائم، ألا تُضيع فرصة إطلاق الإصلاحات الضرورية لتقوية مؤسساتها ولا سيما منها تلك المتصلة بنظام العدالة. وبناءً على هذه المعلومات، تشجع المقررة الخاصة قطر بشدة على الاستمرار في التواصل مع جميع آليات حقوق الإنسان وعلى عدم ادخار أي جهد في تنفيذ توصياتها.

خامساً- التوصيات

٩١- ينبغي التصديق على العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وعلى بروتوكوليه الاختياريين.

٩٢- ينبغي إصلاح المحكمة الدستورية العليا وتزويدها بجميع الموارد والضمانات الضرورية لتنعم بالاستقلال الكامل وإدارتها على النحو الصحيح لكي تشرع في أداء وظيفتها في أقرب وقت ممكن.

٩٣- ينبغي عقد انتخابات حرة ونزيهة لاختيار أعضاء مجلس الشورى بما يتفق مع أحكام دستور قطر؛ وينبغي تشجيع النساء على خوض الانتخابات والترشح لها.

٩٤- ينبغي إزالة كل القيود التي تحد من اختصاص المحاكم، لا سيما في قضايا الجنسية، حيث ينبغي أن تكون للمحاكم الولاية القضائية على جميع القضايا ذات الطبيعة القضائية.

استقلال القضاء وحيادُه

- ٩٥- ينبغي اتخاذ تدابير لضمان استقلال القضاء. وينبغي، على الخصوص، التحقيق دون تأخير في ادعاءات إساءة استغلال النفوذ وممارسة الضغوط والتهديدات والتدخلات المباشرة وغير المباشرة وتنبغي مُساءلة من يقوم بذلك إذا ما ثبت عليه ذلك الفعل.
- ٩٦- ينبغي استعراض آلية التعيين بغرض الحد من تدخل السلطة التنفيذية.
- ٩٧- ينبغي تطبيق معايير واضحة وموضوعية وشفافة في اختيار القضاة بغية ضمان أن يكون الاختيار على أساس الجدارة فقط.
- ٩٨- ينبغي تعديل المادة ٦٣(٥) من القانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٣. وينبغي أن يتماشى مع المعايير الدولية لجميع الإجراءات التأديبية التي تُتخذ في حق قضاة.
- ٩٩- ينبغي التحقيق دون تأخير في الشكاوى المتعلقة بالمواقف التمييزية وغيرها من أوجه السلوك غير اللائق الذي قد يصدر عن هيئة القضاء واتخاذ التدابير المناسبة إذا ما لزم الأمر.

القضاة غير القطريين

- ١٠٠- ينبغي أن توفر للقضاة غير القطريين جميع الضمانات الممنوحة للقضاة القطريين ما دامت هذه الضمانات تتماشى مع قواعد الإعارة السارية في بلدانهم الأصلية. وينبغي عدم تجديد عقودهم سنوياً وإنما أن تعادل مدة عقودهم مدة الإعارة التي يسمح بها موطنهم الأصلي كاملةً.
- ١٠١- ينبغي اعتماد استراتيجية شفافة وواضحة يواكبها برنامج مزوّد بالموارد الكافية من أجل تقليل عدد القضاة غير القطريين تدريجياً بما يتماشى تماماً مع الالتزامات الدولية في مجال حقوق الإنسان؛ وينبغي أن يكون الهدف على المدى الأطول أن تتألف هيئة القضاة من مواطنين قطريين حصراً.
- ١٠٢- ينبغي أن يبدي المحامون وأعضاء النيابة العامة وأصحاب المصلحة الآخرين للقضاة غير القطريين نفس القدر من الاحترام الذي يبذونه للقضاة القطريين.
- المساءلة والإجراءات التأديبية
- ١٠٣- ينبغي اعتماد مدونة سلوك أو أخلاقيات مكتوبة بما يتفق مع مبادئ بانغالور للسلوك القضائي.

المحاكمة العادلة ومراعاة الأصول الواجبة وإقامة العدل

- ١٠٤- ينبغي تعديل قانون الإجراءات الجنائية بحيث يحدد مدةً قصوى للاحتجاز قبل المحاكمة. وينبغي للسلطات أن تتخذ تدابير تكفل توفير جميع الضمانات الإجرائية الواجبة في الواقع العملي لجميع المحتجزين.
- ١٠٥- ينبغي تعديل القانون بشأن حماية المجتمع والقانون المتعلق بمكافحة الإرهاب والقانون بشأن إنشاء إدارة أمن الدولة لكي يتماشى كل واحد منها مع الضمانات الدولية والمحلية التي تحمي من الاعتقال والاحتجاز التعسفيين. وينبغي أن تُبَيَّن بوضوح الأنشطة المحظورة بموجب هذه القوانين.
- ١٠٦- ينبغي ضمان توحيد إجراءات الدعاوى خاصة فيما يتعلق بعقد الجلسات العلنية.
- ١٠٧- ينبغي نشر القرارات والأحكام القضائية وإتاحة الاطلاع عليها لعموم الجمهور.
- ١٠٨- ينبغي التعجيل باعتماد العمل بأدوات التكنولوجيا العصرية وينبغي تسجيل جميع الجلسات لضمان إقامة العدل على نحو سليم وملائم وشفاف. وتنبغي أيضاً إتاحة البث بالصوت والصورة لتمكين الضحايا الموجودين في الخارج من متابعة سير الدعوى القضائية فعلياً.
- ١٠٩- ينبغي استحداث ضمانات تكفل تمكين المحامين من تمثيل موكلهم والدفاع عنهم على النحو المناسب في احترام كامل لمبدأ التكافؤ في وسائل الدفاع. وينبغي ضمان الوصول إلى المعلومة أثناء مرحلتي التحقيق والمحاكمة.
- ١١٠- ينبغي توفير خدمة الترجمة الفورية والتحريرية الجيدة لغير الناطقين باللغة العربية في جميع مراحل الدعوى القضائية بما فيها مرحلة التحقيق.
- ١١١- ينبغي اتخاذ تدابير عاجلة لمنع حدوث حالات تأخير في النظر في الدعاوى. وينبغي على الخصوص تجنب تأجيل الجلسات وتبريره بأسباب معقولة. كما ينبغي أن تؤخذ بعين الاعتبار الحالة الخاصة للشرائح الضعيفة من السكان كالعامل المهاجرين.
- الوصول إلى القضاء ووضعية العمال المهاجرين
- ١١٢- ينبغي اتخاذ إجراءات عاجلة لإعفاء جميع العمال المهاجرين والشرائح الضعيفة الأخرى من السكان من دفع رسوم المحكمة ورسوم الخبرة معاً. وينبغي أيضاً ضمان الحصول على المساعدة القانونية وخدمات المترجمين الفوريين.
- ١١٣- ينبغي إخضاع الاحتجاز الإداري للعمال المهاجرين لإعادة النظر القضائية.
- ١١٤- ينبغي استحداث وتنفيذ السياسات والإجراءات والممارسات الكفيلة بتعزيز المساواة في الوصول إلى العدالة لصالح الناس كافة ولا سيما للفئات الضعيفة كالعامل المهاجرين وخدم المنازل.

النساء في نظام العدالة

١١٥- ينبغي التصدي للتحيز القائم على نوع الجنس وللقوالب النمطية وأوجه التمييز الجنساني التي لا تزال موجودة في نظام العدالة والتخلص منها على وجه الاستعجال. وتوخياً لهذه الغاية، ينبغي توفير تدريب على المساواة بين الجنسين وحقوق المرأة، بما في ذلك العنف على المرأة والمعايير الدولية لحقوق الإنسان ذات الصلة، ولا سيما اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، وجعل ذلك التدريب إجبارياً للقضاة وأعضاء النيابة والمحامين. كما ينبغي أن تشكل دراسة المساواة بين الجنسين وحقوق المرأة والمعايير الدولية ذات الصلة جزءاً لا يتجزأ من دراسة القانون.

١١٦- ينبغي اتخاذ تدابير لتحسين تمثيل المرأة في الجهاز القضائي. وينبغي تشجيع النساء على دراسة القانون والتفكير في ممارسة مهن قانونية وقضائية. كما ينبغي اعتماد سياسة واضحة لتحقيق هذا الغرض.

١١٧- ينبغي استحداث إجراءات وسياسات وممارسات تراعي الاعتبار الجنساني من أجل تشجيع مساواة المرأة بالرجل في الوصول إلى العدالة.

١١٨- ينبغي تجميع بيانات إحصائية مفصلة بشأن عدد الشكاوى والتحقيقات والملاحقات والإدانات في حالات العنف على المرأة.

دوائر النيابة العامة

١١٩- ينبغي لأعضاء النيابة العامة أن يتصرفوا وفق ما يمليه عليهم ضميرهم المهني في جميع الأوقات وأن يسعوا لأن يكونوا مستقلين ومحايدين ولأن يُنظر إليهم باعتبارهم كذلك. وينبغي لهم أن يؤدوا واجباتهم بشكل عادل وأن يحترموا كرامة الإنسان ويحموها وأن يتمسكوا بحقوق الإنسان؛ كما ينبغي ألا يتعرضوا للتدخل غير اللائق.

١٢٠- ينبغي وضع مذكرة أخلاقيات مكتوبة خاصة بأعضاء النيابة العامة وينبغي رصد الامتثال لأحكامها وأخذها بعين الاعتبار. كما ينبغي أن يضع مكتب النائب العام مبادئ توجيهية واضحة تستند إلى معايير موضوعية تُتبع في إصدار الأوامر بالتحقيق في القضايا وبالملاحقة القضائية.

١٢١- ينبغي بدء العمل بالإشراف القضائي على ما يقوم به أعضاء النيابة العامة من أعمال.

١٢٢- ينبغي تعديل المادة ٤٤(٥) من القانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٢. وينبغي أن يتماشى جميع الإجراءات التأديبية التي تُتخذ في حق أعضاء النيابة العامة مع المعايير الدولية.

المحامون

١٢٣- ينبغي إنشاء نقابة محامين مستقلة وذاتية التنظيم لديها قانون داخلي يمثل للمعايير الدولية وذلك لأغراض منها الإشراف على عملية قبول المرشحين للانضمام إلى النقابة وتنفيذ الإجراءات التأديبية بما فيها الشطب من جداول المحامين. وينبغي الاعتراف بالمركز الرسمي للنقابة. كما ينبغي ألا يشكّل القانون رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٤ بشأن حرية تكوين الجمعيات عقبة بأي شكل من الأشكال أمام إنشاء هذه الجمعية.

١٢٤- ينبغي أن ينص مشروع مدونة السلوك الذي تعده جمعية المحامين على الإجراءات التأديبية المعمول به وأن تقدّم إرشادات مفصلة بشأن المخالفات التي يمكن أن تؤدي إلى اتخاذ إجراءات تأديبية في حق محامين بما يتفق مع المعايير الدولية.

١٢٥- ينبغي أن تنشئ المهنة القانونية هيئة تأديبية محايدة كما ينبغي اعتماد إجراء محدد مسبقاً للسير في الإجراءات التأديبية بما يتفق مع المعايير الدولية.

التعليم والتدريب وبناء القدرات

١٢٦- ينبغي تشجيع حصول القضاة وأعضاء النيابة العامة والمحامين على التعليم والتدريب المهني العالي الجودة، بما في ذلك التدريب أثناء العمل والتدريب المتخصص. وينبغي تعزيز التدريب في مجال قانون حقوق الإنسان.

١٢٧- ينبغي الاستمرار في تعزيز قدرات مركز الدراسات القانونية والقضائية كما ينبغي إغناء المجموعة المتوفرة من التدريبات المهنية والتدريبات أثناء العمل.