الأمم المتحدة

A/HRC/32/34

الجمعية العامة

Distr.: General
5 April 2016
Arabic
Original: English

مجلس حقوق الإنسان

الدورة الثانية والثلاثون

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

مذكرة أعدتها الأمانة

تتشرف الأمانة بأن تحيل إلى مجلس حقوق الإنسان تقرير المقررة الخاصة المعنية باستقلال القضاة والمحامين، مونيكا بنتو، الذي أُعدَّ عملاً بقرار المجلس ٧/٢٦. وهذا التقرير هو أول تقرير تعده المقررة الخاصة منذ أن تسلمت مهامها في ١ آب/أغسطس ٢٠١٥. وتشير في التقرير إلى أصول الولاية وإلى الإطار القانوني الدولي والإقليمي الذي بحثه ثلاثة مقررين خاصين سبقوها وقيّموه وطوروه في العمل الذي قاموا به. وتلاحظ أنه على الرغم من وجود إطار قانوني دولي وإقليمي شامل يحدد تفاصيل الشروط المسبقة والمتطلبات الأساسية الواجب توفرها كي يكون هناك قضاء مستقل وكفؤ ونزيه ومهنة قانونية مستقلة يمارسها أشخاص مؤهلون، فإن هذا الاستقلال وهذه النزاهة لا يزالان ضعيفين للغاية، أو يتعرضان للهجوم، أو، ببساطة، لا وجود لهما في أنحاء عديدة من العالم.

وإزاء هذا الوضع، تبين المقررة الخاصة أن الوقت قد حان لإعادة النظر في المبادئ الراسخة لاستقلال ونزاهة القضاء وفي العمل الضخم الهام الذي خلّفه أسلافها، بما في ذلك توصياتهم، بغية مساعدة جميع الجهات المعنية على اتخاذ تدابير ملموسة لجعل استقلال نظام العدالة ونزاهته أكثر فعالية. ولتحقيق هذه الغاية، تقترح أن يبدأ العمل بوضع مجموعة من مؤشرات الاستقلال والنزاهة التي يمكن أن تستخدمها جهات من بينها مؤسسات الدولة والقضاة والمدعون العامون والمحامون والجهات الفاعلة في المجتمع المدني والجهات المانحة ووكالات التعاون، لتقييم استقلال ونزاهة نظم عدالة بعينها، وتحديد الحاجات الضرورية للإصلاح،

GE.16-05469(A)

1605469

الرجاء إعادة الاستعمال

وإتاحة اتخاذ تدابير وإجراءات محددة الهدف لتحسين إقامة العدل ونظام العدالة على نحو أكثر فعالية.

وتختتم المقررة الخاصة تقريرها بالتذكير بالدور المركزي الذي يؤديه استقلال القضاة والمحامين في تعزيز وحماية حقوق الإنسان، وتشير إلى قضايا محددة تأمل أن تواصل رصدها أو دراستها بمزيد من التفصيل خلال ولايتها.

المحتويات

الصفحة

أولاً – مقدمة ٤

ثانياً – الأنشطة المضطلع بها منذ ١ آب/أغسطس ٢٠١٥ ..... ٥

ألف – الزيارات القطرية ٥

باء – الرسائل والنشرات الصحفية ٦

جيم – الأنشطة الأخرى ٧

ثالثاً – إعادة النظر في استقلال نظام العدالة ٩

ألف – أصول الولاية ٩

باء – الإطار القانوني الدولي ١٠

جيم – الحاجة إلى سياق ديمقراطي ١٢

دال – الالتزام باستقلال القضاة والمحامين ١٣

هاء – بناء ثقافة استقلال قضائي محلية ١٤

رابعاً – المؤشرات ١٥

خامساً – استنتاجات واعتبارات ١٧

أولاً- مقدمة

١- هذا التقرير هو أول تقرير تعده المقررة الخاصة المعنية باستقلال القضاة والمحامين، مونيكا بنتو، منذ أن تسلمت مهامها في ١ آب/أغسطس ٢٠١٥. وهو يُقدَّم عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ٧/٢٦.

٢- وتنتهز المقررة الخاصة الفرصة في تقريرها الأول لتشدد على ضخامة العمل الذي ورثته من المقررين الخاصين الذين سبقوها، غابرييلا كنول، وليباندرو ديسبوي، وبارام كوماراسوامي، الذين أبرزوا معنى الولاية وأهميتها لدى تفسير نطاقها ومضمونها. فقد أوضح المقررون الخاصون السابقون ورسخوا المتطلبات الضرورية لتحقيق استقلال ونزاهة نظام العدالة والمحافظة عليهما، سواء من خلال تقاريرهم المواضيعية أم من خلال تقارير زياراتهم القطرية. ومن الأهمية بمكان أن يؤخذ الإرث الذي تركوه في الحسبان عند النظر في وسائل تحسين وتعزيز استقلال القضاء والمهنة القانونية في المستقبل.

٣- وتلاحظ المقررة الخاصة أنه على الرغم من وجود إطار قانوني دولي وإقليمي شامل يفصِّل الشروط المسبقة والمتطلبات الأساسية الواجب توفرها لكي يكون هناك قضاء مستقل وكفؤ ونزيه ومهنة قانونية مستقلة يمارسها أشخاص مؤهلون، فإن هذا الاستقلال وهذه النزاهة لا يزالان ضعيفين للغاية، أو يتعرضان للهجوم، ببساطة، أو غير موجودين في أنحاء كثيرة من العالم. وإزاء هذا الوضع، تعتقد المقررة الخاصة أن الوقت قد حان لإعادة النظر في هذه المبادئ والتوصيات الراسخة التي وضعها أسلافها بغية مساعدة جميع الجهات المعنية على اتخاذ تدابير ملموسة لجعل استقلال نظام العدالة ونزاهته أكثر فعالية. ولهذه الغاية، فإنها تقترح البدء بالعمل على وضع مجموعة من مؤشرات الاستقلال والنزاهة يمكن أن تستخدمها جهات مختلفة، منها مؤسسات الدولة والقضاة والمدعون العامون والمحامون والجهات الفاعلة في المجتمع المدني والجهات المانحة ووكالات التعاون، لتقييم استقلال ونزاهة نظم عدالة بعينها، وتحديد الاحتياجات اللازمة للإصلاح، وإتاحة اتخاذ تدابير وإجراءات محددة الهدف لتحسين إقامة العدل ونظام العدالة على نحو أكثر فعالية.

٤- وقد بدأت المقررة الخاصة بعرض نهجها وآرائها في الكلمة التي أدلت بها في اللجنة الثالثة للجمعية العامة في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٥ عندما عرضت آخر تقرير مواضيعي أعده سلفها (A/70/263). وبعد أن تستعرض في التقرير الحالي الأنشطة التي اضطلعت بها منذ أن تولت مهامها (الجزء الثاني)، تواصل شرح نهجها والخلفية التي ستستند إليها في عملها (الجزء الثالث). وتقدم بعد ذلك معلومات أولية عن العمل الذي تقترح القيام به بشأن المؤشرات (الجزء الرابع). وتختتم التقرير بالتذكير بالدور المركزي الذي يؤديه استقلال القضاة والمحامين في تعزيز وحماية حقوق الإنسان، وتشير إلى بعض المواضيع الإضافية التي تأمل أن تتمكن من دراستها بمزيد من التفصيل خلال ولايتها (الجزء الخامس).

ثانياً- الأنشطة المضطلع بها منذ ١ آب/أغسطس ٢٠١٥

٥- ترد في آخر تقرير قدمه سلف المقررة الخاصة إلى الجمعية العامة (A/70/263)، قائمة بالأنشطة التي اضطلع بها المقرر الخاص في الفترة الممتدة من ١ آذار/مارس إلى ٣١ تموز/يوليه ٢٠١٥. وفي الفترة الممتدة من ١ آب/أغسطس ٢٠١٥ إلى ١٥ آذار/مارس ٢٠١٦ شاركت المقررة الخاصة في الأنشطة المبينة أدناه.

ألف- الزيارات القطرية

٦- قامت المقررة الخاصة بأول زيارة قطرية رسمية لها إلى غينيا - بيساو في الفترة من ١٠ إلى ١٦ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٥ لتبحث وتحلل الإنجازات التي أنجزتها غينيا - بيساو في ضمان استقلال القضاة والمدعين العامين والمحامين وإقامة العدل بإنصاف وكفاءة، والتحديات التي تواجهها في هذا المجال (انظر A/HRC/32/34/Add.1). وتشكر السلطات على دعوتها وعلى تعاونها مع دعوتها وتأمل أن يتم اتخاذ تدابير ملموسة لتنفيذ توصياتها. وتشجع أيضاً الجهات المانحة الدولية على أن تأخذ تقريرها في الحسبان وأن تنظر في التوصيات الواردة فيه لدى وضع أولوياتها الخاصة بالتعاون والبت في مبادرات محددة.

٧- وتود المقررة الخاصة أيضاً أن تشكر حكومة سري لانكا على دعوتها هي والمقرر الخاص المعني بالتعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، خوان منديز، للقيام بزيارة مشتركة إلى البلد في الفترة من ٢٩ نيسان/أبريل إلى ٧ أيار/مايو ٢٠١٦. وسيُقدم التقرير الختامي عن تلك الزيارة إلى مجلس حقوق الإنسان في دورته الخامسة والثلاثين في حزيران/يونيه ٢٠١٧.

٨- وقامت المقررة الخاصة، منذ ١ آب/أغسطس ٢٠١٥، بإرسال طلبات زيارة رسمية إلى حكومتي إكوادور ولبنان، وكذلك رسائل تذكير بطلبات زيارة لم يُبت فيها إلى حكومات جمهورية إيران الإسلامية والصين وجمهورية فنزويلا البوليفارية ومصر. كما أرسلت رسالة إلى كينيا التي كانت قد قبلت طلب زيارة قطرية أرسلها سلفها، أكدت فيها اهتمامها بإجراء زيارة واقترحت أن تُجرى الزيارة في النصف الثاني من عام ٢٠١٦. وحتى كتابة هذا التقرير لم تكن قد تلقت رداً على هذه الطلبات المختلفة.

٩- وفي الختام، تود المقررة الخاصة أن تنوه بالردود الإيجابية التي تلقتها من حكومات إسبانيا وألمانيا والعراق وفرنسا والمغرب ونيبال والولايات المتحدة الأمريكية واليونان بخصوص طلبات الزيارة القطرية التي أرسلها سلفها. وتود في هذا السياق أن تشكر سلطات البلدان المعنية. وتبلغ أيضاً مجلس حقوق الإنسان بأنها ستولي الردود المشار إليها أعلاه الاعتبار في الوقت المناسب.

باء- الرسائل والنشرات الصحفية

١٠- أرسلت المقررة الخاصة، في الفترة من ١ آب/أغسطس ٢٠١٥ إلى ٢٩ شباط/فبراير ٢٠١٦، ما مجموعه ٥٥ رسالة إلى ٣٢ دولة من الدول الأعضاء من جميع المجموعات الإقليمية وإلى كيان آخر، في شكل ٤٦ نداءً عاجلاً (٨٤ في المائة من الرسائل) و٩ رسائل ادعاء (١٦ في المائة من الرسائل). وهذه الرسائل مُدرجة، مع الردود الواردة من الحكومات، في تقارير الإجراءات الخاصة المتعلقة بالرسائل (فيما يتعلق بتلك المرسلة في الفترة من ١ آب/أغسطس إلى ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥، انظر A/HRC/31/79، وفيما يتعلق بتلك المرسلة في الفترة من ١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥ و٢٩ شباط/فبراير ٢٠١٦، انظر A/HRC/32/53).

١١- وأُرسلت الرسائل الـ ٥٥ كلها بالاشتراك مع مكلفين آخرين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة. وترى المقررة الخاصة أن هذا الأمر يعكس حقيقة أن الحالات التي يتم فيها المساس باستقلال ونزاهة القضاة والمحامين والمدعين العامين وحسن سير عمل نظام العدالة وحق الشخص في أن يُعامل وفقاً للإجراءات القانونية الواجبة وأن تُتاح له محاكمة عادلة تحدث، في كثير من الأحيان، عندما تكون مؤسسات ديمقراطية أخرى معرضة للخطر أو عندما تُنتهك مجموعة متنوعة من حقوق الإنسان في وقت واحد، مثل الحق في عدم التعرض للاعتقال أو الاحتجاز التعسفي، أو الحق في عدم التعرض للتعذيب وسوء المعاملة، أو الحق في حرية الرأي والتعبير، أو الحق في عدم التعرض للتمييز، أو الحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات.

١٢- وتناولت الغالبية العظمى من الرسائل قضايا تتعلق بانتهاك الضمانات الخاصة بتطبيق الإجراءات القانونية الواجبة أو بالمحاكمة العادلة، مثل عدم السماح بالاستعانة بمحامٍ أو عدم التمكن من الوصول إليه، وعقد جلسات استماع مغلقة دون مبرر، وانتهاك مبدأ تكافؤ فرص الدفاع والحق في الدفاع، ومحاكمة المدنيين في محاكم عسكرية، أو عدم نزاهة القضاة. وفيما يقرب من اثنتي عشرة رسالة، أُثيرت ادعاءات تتعلق بعدم اتباع الإجراءات القانونية الواجبة أو بعدم المحاكمة العادلة في سياق قضايا حُكِم فيها على أشخاص بالإعدام أو كانوا يواجهون فيها حكماً بالإعدام. وتضمنت عشرات الرسائل ادعاءات تتعلق بانتهاك حقوق المحامين واستقلالهم، وتناولت عمليات قتل واعتداءات وتهديدات وأعمال ترهيب ومضايقة واحتجاز، فضلاً عن قيود لا مبرر لها على عملهم. وأُثيرت في عدد قليل من الرسائل قضايا تتعلق بممارسة ضغوط لا مبرر لها على المدعين العامين وتوجيه تهديدات ضد القضاة والاعتداء عليهم وترهيبهم، فضلاً عن حالات اختفاء قسري واحتجاز بمعزل عن العالم الخارجي.

١٣- وتود المقررة الخاصة أن تشدد على أن الرسائل الآنفة الذكر تعكس حصراً المعلومات التي أُحيلت إليها وجرى التصرف بناءً عليها لاحقاً. ولم تُحسب ضمن الأرقام المقدمة في هذا التقرير الشكاوى التي تتضمن معلومات غير كافية أو تقع خارج نطاق الولاية أو الحالات التي لم تتمكن فيها المقررة الخاصة من التصرف بسبب ضيق الوقت أو عبء العمل أو غيرهما من القيود. ومن ناحية أخرى، فإن المشكلات المتعلقة باستقلال ونزاهة نظام العدالة لا تقتصر على

الدول أو الكيانات التي أُرسلت إليها الرسائل. وبالتالي، لا ينبغي تفسير عدم تلقي دولة أو كيان معين رسالة ما على أنه إشارة إلى عدم وجود تحديات تتعلق باستقلال القضاء ونزاهته وإقامة العدل في تلك الدولة أو ذلك الكيان.

١٤- وكان المعدل الإجمالي للردود على الرسائل التي أرسلتها المقررة الخاصة يبلغ، وقت كتابة هذا التقرير، ٤٢ في المائة. وتود المقررة الخاصة أن تشجع الدول على الرد بسرعة على جميع الرسائل التي تتلقاها وأن تعالج الانتهاكات والشواغل المحددة المبينة فيها معالجة مجدية، وخاصة عندما تتعلق الرسائل بقضايا حساسة زمنياً قد تكون لها عواقب لا يمكن ردها على الأشخاص الذين تتناولهم.

١٥- واستخدمت المقررة الخاصة النشرات الإعلامية لتوجيه انتباه الجمهور إلى الحالات التي اعتبرتها مثيرة للقلق بوجه خاص. وفيما عدا النشرات الصحفية والبيانات العامة المتعلقة بالزيارات القطرية، أصدرت المقررة الخاصة ما مجموعه ١٠ نشرات إعلامية تناولت ٩ نشرات منها حالات قطرية محددة في بلدان من مختلف المجموعات الإقليمية وركزت نشرة واحدة منها على موضوع معين يتصل بالولاية. وأُرسلت النشرات الإعلامية العشر جميعها بصورة مشتركة مع مكلفين آخرين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة.

جيم- الأنشطة الأخرى

١٦- توجهت المقررة الخاصة، بُعيد تسلمها مهامها، إلى جنيف في الفترة من ١٤ إلى ١٨ أيلول/سبتمبر ٢٠١٥ للمشاركة في سلسلة من الاجتماعات والمشاورات.

١٧- ففي ١٥ أيلول/سبتمبر ٢٠١٥، شاركت بصفة مديرة حلقة نقاش في حدث جانبي نظمه مجلس حقوق الإنسان بعنوان "القضاة والمحامون والمدعون العامون وحقوق الإنسان: ٣٠ عاماً من عمل الأمم المتحدة". واشترك في عقد هذا الحدث معهد حقوق الإنسان التابع لرابطة المحامين الدولية واللجنة الدولية لفقهاء القانون. وشاركت في رعايته البعثات الدائمة لأستراليا وآيرلندا وبوتسوانا وتايلند وهنغاريا ومجلس أوروبا وكذلك رابطة مناهضة التعذيب، ومنظمة محامون بلا حدود، واللجنة الكولومبية لفقهاء القانون، ورابطة الكومنولث للمحامين، ورابطة الكومنولث للقضاة والموظفين القضائيين، والرابطة الدولية للمساعدة القانونية، ومؤسسة القضاة للقضاة ومؤسسة المحامون للمحامين.

١٨- واحتفل الحدث الجانبي بالذكرى السنوية الثلاثين للمبادئ الأساسية المتعلقة باستقلال القضاء[(١)] والذكرى السنوية الخامسة والعشرين للمبادئ الأساسية المتعلقة بدور المحامين والمبادئ

(١) اعتُمدت في مؤتمر الأمم المتحدة السابع المعني لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين، الذي عُقد في ميلانو، إيطاليا، من ٢٦ آب/أغسطس إلى ٦ أيلول/سبتمبر ١٩٨٥، وأيدتها الجمعية العامة في القرارين ٣٢/٤٠ و١٤٦/٤٠.

التوجيهية المتعلقة بدور المدعين العامين[٢]. وفي هذا السياق، شددت المقررة الخاصة على أن استقلال القضاء يُعتبر اليوم جزءاً لا يتجزأ من حماية حقوق الإنسان وتعزيز سيادة القانون. ووصفت ثلاث مجموعات من المبادئ العامة والمبادئ الإرشادية بأنها أهم تعبير عن المعايير المتعلقة باستقلال القضاء ونزاهته واستقلال المهنة القانونية.

١٩- وفي ١٦ أيلول/سبتمبر ٢٠١٥، عقدت المقررة الخاصة مشاورة غير رسمية مفتوحة مع ممثلي المجتمع المدني، بما في ذلك رابطات المهن القانونية.

٢٠- وفي ١٧ أيلول/سبتمبر ٢٠١٥، شاركت المقررة الخاصة بصفة عضو في حلقة نقاش، في حدث جانبي لمجلس حقوق الإنسان عنوانه "المحاكمات العادلة والمساءلة القضائية في جزر ملديف: سبل المضي قُدماً"، نظمته منظمة العفو الدولية. وأشارت في هذا الحدث الجانبي إلى استنتاجات وتوصيات سلفيها اللذين قاما بزيارات رسمية إلى جزر ملديف وهما: السيد ديسبوي في عام ٢٠٠٧ والسيدة كنول في عام ٢٠١٣. وسلطت أيضاً الضوء على الشواغل التي أعربت عنها السيدة كنول بشأن تدهور استقلال القضاء منذ عام ٢٠١٣.

٢١- وفي ٢٧ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٥، عرضت المقررة الخاصة التقرير المواضيعي الأخير للمقررة الخاصة التي سبقتها على اللجنة الثالثة للجمعية العامة (A/70/263). وفي الجزء الأول من ذلك التقرير، أشارت السيدة كنول إلى الأنشطة العديدة التي اضطلعت بها خلال السنوات الست التي قضتها كمقررة خاصة، وقدمت تفاصيل وإحصاءات عن الزيارات القطرية والرسائل والنشرات الإعلامية، بين أمور أخرى. وفي الجزء الثاني من التقرير، استعرضت القضايا والمواضيع التي تناولتها خلال ولايتها وصنّفتها في سبع مجموعات مواضيعية هي: تثقيف القضاة والمحامين والمدعين العامين وتدريبهم وبناء قدراتهم؛ وإمكانية اللجوء إلى العدالة والحصول على المعونة القانونية؛ والتحديات القائمة في مجال استقلال ونزاهة القضاة؛ وحماية استقلال المحامين؛ والمحافظة على استقلال ونزاهة المدعين العامين والاستقلال الذاتي لدوائر النيابة؛ والمساواة أمام المحاكم وضمانات المحاكمة العادلة؛ والإفلات من العقاب في انتهاكات حقوق الإنسان.

٢٢- وقدمت المقررة الخاصة أيضاً عرضاً شفوياً أشارت فيه إلى البنود الرئيسية لولايتها وشددت على أن ضمان استقلال نظام العدالة ونزاهته يتطلب اهتماماً ورصداً مستمرين من أجل تحديد ومعالجة المشكلات والتحديات الجديدة أو الناشئة من جديد بفعل التغيرات المجتمعية والسياسية والاقتصادية.

٢٣- وفي ١٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥، شاركت المقررة الخاصة، عن طريق التداول بالفيديو، في منتدى جنيف السنوي السادس للقضاة والمحامين الذي نظمته اللجنة الدولية لفقهاء القانون والذي ركّز على المساءلة القضائية. وشددت، في الكلمة الرئيسية التي أدلت بها،

(٢) اعتمدها مؤتمر الأمم المتحدة الثامن لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين الذي عُقِد في هافانا، كوبا، من ٢٧ آب/أغسطس إلى ٧ أيلول/سبتمبر ١٩٩٠.

على أن الاستقلال والمساءلة لا غنى عنهما كلاهما لضمان لياقة أعضاء الجهاز القضائي ونزاهتهم واحترام سيادة القانون. وأشارت إلى أنه يجب عدم عزل القضاة والمدعين العامين من منصبهم إلا في حال العجز المثبت أو الإدانة بارتكاب جريمة أو انتهاج سلوك يجعلهما غير صالحين لأداء واجباتهما المهنية. وحذرت أيضاً من عدم الانتباه إلى الخيط الدقيق جداً الذي يفصل بين المساءلة والضغط أو التدخل الذي لا مبرر له.

٢٤- وفي ١٤ و١٥ كانون الثاني/يناير ٢٠١٦، شاركت المقررة الخاصة - إلى جانب مقررين خاصين زملاء - بصفة عضو في حلقة نقاش وخبيرة، في حلقة دراسية بشأن حقوق الإنسان ومعايير الانتخابات نظمها مركز كارتر في أطلنطا، في الولايات المتحدة الأمريكية. وهدف الحدث، الذي حضره الرئيس السابق كارتر، إلى استكشاف سبل تعزيز عمل الإجراءات الخاصة لمجلس حقوق الإنسان في سياقات الانتخابات وتحسين التعاون بين الإجراءات الخاصة والمنظمات العاملة في مجال مراقبة الانتخابات. وفي هذا السياق، عرضت المقررة الخاصة آراءها بشأن متطلبات الاستقلال والنزاهة التي يجب أن يستوفيها أعضاء هيئات الفصل في الشكاوى المتعلقة بالانتخابات.

٢٥- وفي ٨ آذار/مارس ٢٠١٦، أدلت المقررة الخاصة ببيان في حدث يتناول التدريب بشأن ا لمنظومة العالمية لحقوق الإنسان، نظمه المكتب الإقليمي لمفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان لأمريكا الجنوبية، ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، وأمين حقوق الإنسان لحكومة الأرجنتين، وعُقِد في بوينس أيريس. ووصفت في محاضرتها عمل الإجراءات الخاصة وأوضحت أساليب عملها لمجموعة من المسؤولين الحكوميين.

٢٦- وأخيراً، أدلت المقررة الخاصة في ١٠ آذار/مارس ٢٠١٦ بالكلمة الافتتاحية في دورة التدريب الدائم للقضاة والموظفين القضائيين في سان ميغيل دي توكومان، في الأرجنتين، بناءً على دعوة مكتب حقوق الإنسان والعدالة لدى المحكمة العليا لولاية توكومان. وركزت المقررة الخاصة على السمات الرئيسية للعدالة في القرن الحادي والعشرين. وتحدثت عن حقوق الإنسان والحق في العدالة، وبوجه خاص عن إمكانية الاحتكام إلى العدالة، ومتطلبات الاستقلال والنزاهة، وضرورة مواصلة التدريب القانوني، بما في ذلك التدريب على القانون الدولي لحقوق الإنسان والقضايا الجنسانية. وشددت أيضاً على أن التصورات الاجتماعية هي تصورات هامة، إذ لا ينبغي أن تكون العدالة بعيدة عن الإنسان أو مكلفة بالنسبة إليه أو يستغرق تحقيقها زمناً طويلاً.

ثالثاً- إعادة النظر في استقلال نظام العدالة

ألف- أصول الولاية

٢٧- أنشأت لجنة لحقوق الإنسان، في قرارها ١٩٩٤/٤١ ولاية المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة والمحامين للتحقيق في الادعاءات المتعلقة بالتدخل في استقلال القضاء

والمحامين وموظفي المحاكم والاعتداء عليهم؛ وتحديد الاعتداءات وتسجيلها، ولكن مع تسجيل التقدم المحرز في هذا المجال؛ ودراسة المسائل المبدئية الهامة والموضوعية بغية حماية وتعزيز استقلال القضاة والمحامين والمدعين العامين وموظفي المحاكم.

٢٨- على أن الأمم المتحدة أبدت قلقاً بشأن استقلال القضاة والمدعين العامين والمحامين قبل إنشاء الولاية بوقت طويل. ففي أوائل عام ١٩٨٠، عيّنت اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات (التي عُرفت فيما بعد باسم اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان) السيد ل. م. سنغفي مقرراً للعمل بشأن هذه القضية. وقدم المقرر عدة تقارير متعاقبة[٣]، وتقريراً ختامياً تضمن مشروع إعلان عالمي بشأن استقلال القضاء يحتوي على مجموعة من المبادئ الهامة المتعلقة باستقلال القضاة والمحامين[٤]. وقررت اللجنة الفرعية إحالة الموضوع إلى لجنة حقوق الإنسان، فأوصت هذه الأخيرة بأن تؤخذ المبادئ الواردة في مشروع إعلان السيد سنغفي في الاعتبار لدى إنفاذ المبادئ الأساسية المتعلقة باستقلال القضاء التي اعتُمدت في عام ١٩٨٥[٥].

٢٩- وفي عام ١٩٨٩، عُيِّن لويس جوانيه، الخبير العضو في اللجنة الفرعية، ليعد ورقة عمل حول وسائل رصد المبادئ الأساسية المتعلقة باستقلال القضاء[٦]. وأفضى عمل كل من السيد سنغفي والسيد جوانيه إلى إنشاء ولاية المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة والمحامين في عام ١٩٩٤.

باء- الإطار القانوني الدولي

٣٠- إن الإطار القانوني الدولي الذي يدعم أهداف الولاية إطار راسخ تماماً وعالمي. وهو يشمل قانون المعاهدات، مثل المادة ١٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الذي اعتمدته الجمعية العامة في كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٦ والساري في ١٦٨ دولة، ونظيراته الإقليمية مثل المادة ٦ من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية لعام ١٩٥٠، السارية في ٤٧ دولة أوروبية أعضاء في مجلس أوروبا، أو المادة ٨ من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان في عام ١٩٦٩، السارية في ٢٣ دولة عضواً في منظمة الدول الأمريكية، أو المادة ٧ من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب لعام ١٩٨١، السارية في ٥٣ دولة عضواً في الاتحاد الأفريقي، أو المواد ١٢ و١٣ و١٦ من الميثاق العربي لحقوق الإنسان لعام ٢٠٠٤، الساري في ١٣ دولة عضواً في جامعة الدول العربية.

---

(٣) تقرير أولي في عام ١٩٨٠ (E/CN.4/Sub.2/L.731)، وتقارير مرحلية في عام ١٩٨١ (E/CN.4/Sub.2/481 وAdd.1)، وعام ١٩٨٢ (E/CN.4/Sub.2/1982/23)، وعام ١٩٨٣ (E/CN.4/Sub.2/1983/16).

(٤) انظر E/CN.4/Sub.2/1985/18 وAdd.1-6.

(٥) انظر E/CN.4/RES/1989/32.

(٦) انظر E/CN.4/RES/1989/22.

٣١- وقد كانت المادة ١٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، التي تتصف بأكبر طابع عالمي من بين أحكام المعاهدات هذه، موضوع تفسير من جانب لجنة حقوق الإنسان من خلال تعليقاتها العامة[٧]، ومن خلال اجتهاداتها وملاحظاتها الختامية بشأن التقارير المرحلية للدول الأطراف في العهد. ولهذا التفسير قيمة بالغة الأهمية لتقييم نطاق استقلال نظام العدالة وسماته الرئيسية.

٣٢- واستقلال القضاء محمي أيضاً بمقتضى المادة ١٠ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨، والمادتين الثامنة عشرة والسادسة والعشرين من الإعلان الأمريكي لحقوق الإنسان وواجباته الصادر أيضاً عام ١٩٤٨. وفيما بعد، في عام ١٩٨٥، اعتمد مؤتمر الأمم المتحدة السابع لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين المبادئ الأساسية المتعلقة باستقلال القضاء، التي أيدتها الجمعية العامة بعد ذلك بوقت قصير. وعلاوةً على ذلك، وكما أشار إليه السيد كوماراسوامي في التقرير الأول الذي قدمه إلى لجنة حقوق الإنسان آنذاك، "إن استقلال ونزاهة القضاء عموماً من الممارسات التي تقبلها الدول كمسألة من المسائل القانونية الملزمة وإنها تشكل، بالتالي، عرفاً دولياً بمفهوم المادة ٣٨(١)(ب) من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية"[٨].

٣٣- واستُكملت هذه المجموعة الشاملة نسبياً من القواعد والمعايير الدولية والإقليمية، بعد خمس سنوات، بالمبادئ الأساسية المتعلقة بدور المحامين والمبادئ التوجيهية المتعلقة بدور المدعين العامين، التي اعتمدها في عام ١٩٩٠ مؤتمر الأمم المتحدة الثامن لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين. وتلاحظ المقررة الخاصة أنه على الرغم من أن هذه المبادئ قد صُممت واعتُبرت في الأصل ضمانات أساسية إضافية لعدالة وحياد القضاء بالنسبة إلى جميع الأشخاص الذين يُلاحقون بموجب تهم جنائية، فإن استقلال القضاء لم يعد اليوم مرتبطاً، بالمعنى الحصري للكلمة، بمسائل القضاء الجنائي. فقد أصبح نظام العدالة المستقل والنزيه يُعتبر نظاماً متكاملاً ومتأصلاً في حماية وتعزيز حقوق الإنسان وسيادة القانون. كما أن استقلال القضاء والمهنة القانونية ذو أهمية جوهرية للحق في الحصول على سبيل انتصاف مناسب وفعال تجاه انتهاكات حقوق الإنسان.

٣٤- وقد عولج نطاق استقلال نظام العدالة ونزاهته وشروط ضمانهما، بشيء من التفصيل وفي مجموعة متنوعة من الحالات، في الأحكام القضائية الصادرة عن المحاكم الإقليمية لحقوق الإنسان. فعلى سبيل المثال، شددت محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان على وجوب انطباق المادة ٨ من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان – التي تنص على الحق في محاكمة عادلة – على القرارات التي تتخذها أية سلطة عامة تمارس وظائف اختصاصية[٩]. وفي قضية أخرى، قضت المحكمة بوجوب تنفيذ اشتراطات الاستقلال والحياد أيضاً في القضايا المتعلقة

(٧) انظر، بوجه خاص، التعليق العام رقم ٣٢ بشأن الحق في المساواة أمام المحاكم والهيئات القضائية وفي محاكمة عادلة.

(٨) انظر E/CN.4/1995/39، الفقرة ٣٥.

(٩) Inter-American Court of Human Rights, *Constitutional Court v. Peru*, Judgment of 31 January 2001, Series C No. 55.

بالقرارات التي تتخذها الهيئات الاقتصادية في سياق المسائل الانتخابية[١٠]. أما المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، فقد قررت أن من الأهمية بمكان أن تعمل المؤسسة المكلفة بإدارة الانتخابات بشكل شفاف وأن تحافظ على الحياد والاستقلال إزاء التلاعب السياسي[١١]. وأوصت لجنة وزراء مجلس أوروبا، هي الأخرى، بأنه إذا كانت ثمة حاجة إلى اتخاذ تدابير تأديبية بحق القضاة، فينبغي أن ينص القانون على الإجراءات المناسبة التي تضمن على الأقل معاملة القضاة وفقاً للإجراءات القانونية الواجبة التي تقتضيها اتفاقية حقوق الإنسان والحريات الأساسية (الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان)، وبوجه خاص، أن يُنظر في القضية ضمن إطار زمني معقول وأن يكون للقضاة الحق في الرد على أية تهم[١٢]. وهناك الكثير من القرارات الأخرى الصادرة عن المحاكم الإقليمية التي توضح نطاق تطبيق مبدأي الاستقلال والنزاهة.

٣٥- وعلى الرغم من هذا الإطار القانوني الشامل وهذه المجموعة من الاجتهادات والتفسيرات، فإن استقلال القضاة والمحامين والمدعين العامين لا يزال ضعيفاً للغاية، أو يتعرض للهجوم، أو غير موجود بالمرة، في العديد من أنحاء العالم. ولهذا السبب، ترى المقررة الخاصة أن الوقت قد حان لإعادة النظر في مبدأي استقلال ونزاهة نظام العدالة بغية التوصية بأساليب ملموسة لجعل هذا الاستقلال أكثر فعالية. ومن أجل القيام بذلك، ستحتاج المقررة الخاصة، لا إلى اتخاذ القواعد والمبادئ الدولية القائمة في الحسبان فحسب، بل أيضاً إلى إيلاء الاهتمام إلى السياق الذي يجب أن يُؤمَّن فيه ويُصان هذا الاستقلال وتناول الالتزامات القائمة أو غير القائمة لجميع الجهات المعنية، ولا سيما الدول.

جيم- الحاجة إلى سياق ديمقراطي

٣٦- في ضوء هذا الإطار القانوني، من الجلي أن السياق الطبيعي لتحقيق استقلال القضاة والمحامين والمدعين العامين هو سياق الديمقراطية. فجميع معاهدات حقوق الإنسان تشير إلى المجتمع الديمقراطي على أنه البيئة الطبيعية لحماية حقوق الإنسان وتعزيزها. والأمر الضروري في المجتمع الديمقراطي هو أيضاً المقياس الذي تُقيَّم به القيود المفروضة على حقوق الإنسان والحريات الأساسية لتحديد ما إذا كانت هذه القيود مقبولة أم لا. والديمقراطية التي تعمل تكفل الفصل بين السلطات، وكما أشار إليه المقرر الخاص الأول، "فإن مبدأ الفصل بين السلطات ... هو الأساس الذي يستند إليه مبدأ استقلال ونزاهة القضاء"[١٣].

---

(١٠) Inter-American Court of Human Rights, *Yatama v. Nicaragua*, Judgment of 23 June 2005, Series C No. 127.

(١١) European Court of Human Rights, *Georgian Labour Party v. Georgia*, Judgment of 8 October 2008; and European Court of Human Rights, *Namat Aliyev v. Azerbaijan*, Judgment of 8 July 2010.

(١٢) التوصية رقم R(94) 12 للجنة الوزراء إلى الدول الأعضاء بشأن استقلال القضاة وفعاليتهم ودورهم.

(١٣) انظر E/CN.4/1995/39، الفقرة ٥٥.

٣٧- على أن الديمقراطية ليست ساكنة؛ إنها تتطور مع المجتمعات وتتصف بخصائص مختلفة. ومع ذلك، لا يجب أن يُضعف أي من هذه الخصائص المبدأين الأساسيين المتمثلين في استقلال ونزاهة نظام العدالة.

٣٨- ومن الضروري أيضاً أن تكون هناك مهنة قانونية قوية ومستقلة لضمان الوصول إلى العدالة والحق في المساواة أمام المحاكم والمحاكمة العادلة، بما في ذلك توفير ضمانات محددة تتعلق باتباع الأصول القانونية الواجبة في الدعاوى الجنائية. ولهذا السبب، يجب أن يكون المحامون أحراراً في التشاور مع موكليهم ومساعدتهم وتقديم المشورة القانونية لهم وممارسة مهنتهم في بيئة حرة ومأمونة.

دال- الالتزام باستقلال القضاة والمحامين

٣٩- ومن الضروري أيضاً وجود التزامات واضحة من جانب الحكومات وغيرها من الجهات الفاعلة السياسية والاقتصادية، وكذلك من جانب القضاة والمدعين العامين والمحامين أنفسهم، باحترام وحماية وتعزيز استقلال نظام العدالة ونزاهته. فإن أي حكم قانوني ينص على حماية القضاة أو المحامين أو المدعين العامين سيكون بلا جدوى إذا لم يكن هناك التزام بالتقيد به وبإنفاذه. وعلاوةً على ذلك، إذا ما "نسي" أي من هذه الجماعات الأدوار المحددة التي يجب أن تؤديها في مجتمع ديمقراطي - وهي أدوار تقترن فيها الحقوق بالواجبات - يصبح من الصعب تلبية الشروط الأساسية للاستقلال.

٤٠- ويجب على الدول احترام وحماية استقلال القضاة والمدعين العامين والمحامين على مختلف المستويات وبمختلف الأساليب. وعليها أن تضع آليات مناسبة لاختيار القضاة والمدعين العامين وتعيينهم وترقيتهم ونقلهم وتأديبهم بما يتماشى مع القواعد والمعايير الدولية ذات الصلة. وعليها أيضاً أن تضع آليات لحماية القضاة والمدعين العامين والمحامين من الضغوط والتدخل والترهيب والاعتداء وضمان أمنهم.

٤١- وينبغي للدول أيضاً أن تتقيد بالقرارات والأحكام القضائية وأن تنفذها بسرعة وعناية. وعلاوةً على ذلك، ينبغي للدول أن تبرهن عن التزامها باستقلال ونزاهة وكفاءة نظام العدالة بتوفير البنى التحتية والمرافق والموارد المادية المناسبة للقضاء كي يؤدي واجباته، وأن تخصص جزءاً معقولاً من ميزانيتها الوطنية لقطاع العدل. وينبغي أيضاً أن تلتزم بسن التشريعات الضرورية لضمان حماية استقلال ونزاهة نظام العدالة.

٤٢- وينبغي للدول أن تحترم استقلال المحامين أيضاً وأن تعترف بالدور الهام الذي يؤدونه، بوسائل منها السهر على أمنهم والسماح لهم بتكوين جمعياتهم بحرية. فمن غير الممكن أو المعقول تصوُّر أنه يمكن إقامة العدل دون وجود محامين مستقلين وأكفاء. ويجب على الدول، بالتالي، أن تكفل أن يكون المحامون في وضع يسمح لهم بممارسة مهنتهم دون عقبات.

٤٣- وينبغي للدول أن تجتهد لضمان وصول الجميع إلى العدالة، بطرق منها وضع مخططات مؤسسية لتقديم المعونة القانونية المجانية إلى الأشخاص الذين يفتقرون إلى الموارد. وفي هذا السياق، تلاحظ المقررة الخاصة أن الدول الأعضاء الـ ١٩٣ في الأمم المتحدة التزمت في ٢٥ أيلول/سبتمبر ٢٠١٥ بتوفير إمكانية الوصول إلى العدالة للجميع باعتمادها خطة عمل ٢٠٣٠ بشأن التنمية المستدامة (انظر الهدف ١٦ من أهداف التنمية المستدامة).

٤٤- وينبغي للدول أيضاً أن تضمن أن تُتاح لأي شخص إمكانية ممارسة المهنة القانونية ووظائف دوائر النيابة العامة والوظائف القضائية دون أي نوع من أنواع التمييز، وبخاصة التمييز القائم على أساس نوع الجنس؛ وينبغي لها أن تعمل على زيادة تمثيل المرأة والأقليات.

٤٥- والاستقلال ليس امتيازاً للقضاة، إنه واجبهم. وينبغي للقضاة أن يدركوا تماماً الوظيفة المميزة التي يمارسونها في المجتمع والطريقة التي ينظر بها إليهم الناس. ويُنتظر من القضاة أن يحافظوا على السلم الاجتماعي من خلال الفصل في الدعاوى وتسوية النزاعات وتطبيق القانون. وعليهم الالتزام بإقامة العدل بشكل نزيه وعلى قدم المساواة مع الجميع. وينبغي أن يطمئنوا، وهم يقومون بذلك، إلى أنهم مستقلون من الناحية الشخصية والسياسية، ولكن أيضاً من الناحية الفكرية. وينبغي ألا تكون لهم أية صلة بأطراف النزاع. وينبغي أيضاً أن يكونوا مستقلين ذاتياً على الصعيد الفردي وأن يتمتعوا بما سماه أوين فيس بالانعزال السياسي، أي الاستقلال عن المؤسسات السياسية والجمهور بوجه عام[١٤].

٤٦- ويتعين على المحامين أيضاً أن يلتزموا باستقلال مهنتهم وأن يعترفوا بالدور المركزي الذي يؤدونه في سلسلة العدالة. فممارسة القانون ليست تجارة بل مهنة تقترن بحقوق محددة ولكن أيضاً بواجبات أساسية وبمدونة لآداب المهنة يجب احترامها. ويضع المحامون معارفهم في خدمة تمثيل موكليهم والدفاع عنهم.

هاء- بناء ثقافة استقلال قضائي محلية

٤٧- تعد القواعد والمعايير المحلية هامة لأسباب عديدة. فلهذه القواعد والمعايير قيمة رمزية وقانونية على السواء، وهي تعلم الجمهور بأنواع السلوك المقبولة وأنواع السلوك المحظورة. وإن استعراض الأحكام القانونية المحلية بغية تكريس الشروط المطلوبة لاستقلال القضاة والمحامين والمدعين العامين أمر ضروري للغاية لأكثر من دولة واحدة.

٤٨- بيد أن القواعد وحدها ليست كافية. فهي بحاجة إلى ثقافة قانونية، ثقافة سيادة القانون، يؤدي فيها احترام استقلال القضاة والمحامين دوراً حاسماً. وتُبنى هذه الثقافة القانونية عن طريق كل من التعليم الرسمي، المقدم في كليات الحقوق وكليات القضاء، والتعليم غير الرسمي الذي يتطلب أعمالاً وإشارات سياسية، بما في ذلك على أعلى مستوى حكومي، لإرسال

(١٤) Owen Fiss, "The limits of judicial independence", *University of Miami Inter-American Law Review*, vol. 25, No. 1, p. 57.

رسائل مناسبة تبرز أهمية احترام هذه القواعد وإنفاذها. وفي هذه الحالة، على الموظفين الحكوميين والقادة السياسيين والاجتماعيين والأكاديميين الاضطلاع بدور هام. فالخطاب الرسمي المعادي للقضاة والمحامين و/أو المدعين العامين، حتى إذا لم يعقبه إجراء ملموس، يساهم في نزع الشرعية عن القضاء وفي تقويض الآلية الرئيسية المتوفرة للمجتمعات الديمقراطية لتسوية النزاعات تسوية سلمية وتوفير سبل انتصاف فعالة لضحايا انتهاكات حقوق الإنسان.

٤٩- وكما ذُكِر أعلاه، توجد اليوم مجموعة متينة من المعايير والمبادئ القانونية الدولية الهادفة إلى ضمان وتعزيز استقلال نظام العدالة ونزاهته. وتوجد أيضاً، في كثير من البلدان، مجموعة شاملة من القواعد والمبادئ المحلية. على أنه لا ينبغي اعتبار الاستقلال أمراً مسلماً به. وبالفعل، إن ضمان الاستقلال يتطلب انتباهاً ورصداً مستمرين لتحديد ومعالجة المشكلات الجديدة أو الناشئة من جديد والتحديات الناجمة عن التغيرات المجتمعية والسياسية والاقتصادية. وهذه التحديات تتطلب من الدول اتخاذ الإجراءات المناسبة ولكنها تتطلب أيضاً من المجتمع المدني وغيره من الجهات المعنية عملية رصد مناسبة.

رابعاً- المؤشرات

٥٠- ترى المقررة الخاصة أن أحد الأمور ذات الأولوية يتمثل في تمكُّن القضاة والمدعين العامين والمحامين والمؤسسات الحكومية والجهات المعنية الأخرى، بما في ذلك المجتمع الدولي، من جمع معلومات عن استقلال ونزاهة نُظم عدالة بعينها وفعالية عملها على نحو أكثر منهجية واتساقاً بغية تقييمها بقياسيها بمعايير دولية في هذا الشأن.

٥١- ولا يوجد حالياً نظام عالمي يوفر معلومات مفصّلة ومحددة عن الوضع الراهن لنظم العدالة الوطنية. غير أن هذه المعلومات ذات أهمية قصوى للتمكُّن من تقييم مستوى استقلال تلك النُظم ووضع تدابير مناسبة وفعالة لتحسينها وتعزيزها. وبعض فئات المعلومات يمكن أن تساعد على فهم السياق الذي يعمل فيه نظام العدالة، وهناك فئات أخرى توفر إشارات عن الإجراءات والمتطلبات القائمة لممارسة الوظيفة الاختصاصية، وفئات أخرى أيضاً تتيح الاستدلال على أوجه خلل عمل النظام. وتعتقد المقررة الخاصة أن هذا النوع من المعلومات قد يكون مفيداً في بناء إطار مرجعي للدول والمنظمات الدولية والمجتمع المدني، يمكّنها من دراسة الطريقة التي تعمل بها نظم العدالة وتقييم استقلالها ونزاهتها، وتحديد أوجه القصور والتحديات. ومن شأن توفر معلومات دقيقة أن يتيح اتخاذ قرارات وتدابير أفضل وأكثر فعالية.

٥٢- وتدرك المقررة الخاصة تزايد الطلب على كل من المؤشرات النوعية والكمية التي تساعد على تعزيز ورصد إعمال حقوق الإنسان. والمؤشرات أدوات مفيدة لتنظيم وتقديم المطالبات المتعلقة بالجهات صاحبة الواجب، وصوغ السياسات العامة والبرامج التي تيسِّر إعمال حقوق الإنسان. وفي عام ٢٠١٢، نشرت مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان دليلاً يهدف إلى تحويل سرد حقوق الإنسان إلى مؤشرات ومعايير مرجعية مناسبة من ناحية السياق لإعمال

وقياس حقوق الإنسان على المستوى القطري[١٥]. وعندما يتعلق الأمر باستقلال القضاة والمحامين، من شأن استخدام المؤشرات المناسبة أن يوفر معلومات دقيقة وهامة عن نظام عدالة معين تساعد الدولة وغيرها من الجهات المعنية، بما في ذلك المقررة الخاصة، على تقييم التقدم المحرز في تنفيذ الالتزامات الدولية لحقوق الإنسان فيما يتعلق بالاستقلال والنزاهة.

٥٣- والمقررة الخاصة مقتنعة بأن الوقت قد حان لوضع مجموعة من المؤشرات التي يمكن أن توفر معلومات عن نظم العدالة الوطنية، بما في ذلك عن الطريقة التي صُممت بها والطريقة التي تمتثل بها للمعايير والقواعد الدولية المتعلقة بالاستقلال والنزاهة. وتوفر المؤشرات معلومات وبيانات وقائعية قد تكون أساسية لفهم حالات محددة وتقييم التقدم المحرز في تنفيذ الالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان.

٥٤- وأفضى استخدام المؤشرات إلى وضع عمليات مسح، وخاصة على الصعيد الإقليمي، مثل تلك التي يقوم بها الاتحاد الأوروبي[١٦] أو مركز الدراسات الخاصة بالعدالة للأمريكتين[١٧]، وكذلك مبادرات للقطاع الخاص تركز على مجموعة من المؤشرات المتعلقة بهيكل نظام العدالة والطريقة التي يعمل بها ونوعية الخدمات التي يقدمها[١٨]. وقد تكون لهذه المبادرات أغراض مختلفة، ولكنها تقدم جميعها معلومات مفيدة للغاية عن استقلال نظم العدالة ونزاهتها.

٥٥- ويمكن أن تقيس مؤشرات محددة أبعاداً مختلفة لنظم العدالة. وعلى سبيل الإيضاح، يمكن أن تلقي المؤشرات الضوء على تركيبة موظفي قطاع العدالة، أو تدريبهم، أو موارد الميزانية المخصصة لهم، أو رواتبهم، أو حتى مستوى الاستقلال القضائي.

٥٦- وهناك أسباب عديدة تبرر الحاجة إلى مؤشرات تركز على نظام العدالة. أولاً، إن هذه المؤشرات هي أداة مفيدة لرسم خريطة أكثر دقة للحالة في كل بلد. واستناداً إلى المعلومات التي يتم الحصول عليها بواسطة هذه المؤشرات، يمكن للدول أن تشخّص المشكلات تشخيصاً أكثر

---

(١٥) *Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation*, HR/PUB/12/5, New York and Geneva, 2012.

(١٦) European Commission, Directorate-General for Justice, *The 2015 EU Justice Scoreboard*, COM 116 final (2015). وتشير مقدمة هذه الوثيقة إلى "إن سجل الاتحاد الأوروبي الخاص بالعدالة يوفر لمحة عامة عن نوعية نظم العدالة في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي واستقلالها وفعاليتها. ويساعد هذا السجل، إلى جانب عمليات التقييم القطرية الفردية، على تحديد أوجه القصور أو التحسينات الممكنة وعلى النظر بانتظام في التقدم المحرز".

(١٧) Centro de Estudios de Justicia de las Américas, *Cifrar y Descifrar: Manual para generar, recopilar, difundir y homologar estadísticas e indicadores judiciales*, vol. 2 (2005).

(١٨) انظر، مثلاً، Germán Garavano and others, "Indicadores de desempeño judicial", Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia, in *La Ley Actualidad*, Buenos Aires, 18 July 2000; and Todd Foglesong and others, "Measuring progress towards safety and justice: a global guide to the design of performance indicators across the justice sector", Vera Institute for Justice, New York, 2003.

دقة وأن تضع حلولاً أكثر فعالية لتحسين القضايا وأوجه الخلل المعاينة. وهذه المؤشرات المحددة ستشكل بالتالي أداة تتيح للدول تحسين إدارة النظام القضائي لكل منها.

٥٧- ثانياً، إن المؤشرات القضائية يمكن أن تمكِّن من إقامة حوار، سواء حول احتياجات نظم العدالة أم التقدم الذي أحرزته، بين مختلف الفئات المعنية، أي الفئات التي يتعين أن تؤدي دوراً في النظام والفئات التي تستفيد منه، بما في ذلك القضاة أو المحامون أو المدعون العامون أو موظفو الحكومة أو أعضاء المجتمع المدني أو الجهات المانحة الدولية.

٥٨- وتعتقد المقررة الخاصة أن المؤشرات القضائية يمكن أن تكون بمثابة إطار لتقييم وضع مختلف مؤسسات العدالة لدولة معينة وبوصلة للبلدان الراغبة في إحراز تقدُّم وتحقيق أداء أفضل في قطاع العدالة لديها.

٥٩- وتنوه المقررة الخاصة إلى أن المؤشرات لن تنطوي، في البداية، على نظام لتقييم جودة كل نظام قضائي، إذ ينبغي أن تكون مكونة من مجموعة من المعايير المرجعية التي تتيح دراسة حالة الهياكل القضائية الأساسية.

٦٠- ولهذه الأسباب، تأمل المقررة الخاصة أن تطرح خلال ولايتها اقتراحاً يتعلق بوضع مؤشرات قضائية لزيادة الوعي بدور القضاء في كل بلد من البلدان. ولأجل ذلك، ستضع مشروعاً أولياً يُعرض على مجلس حقوق الإنسان وغيره من الجهات المعنية في الوقت المناسب وتود أن تدرج فيه مختلف المنظورات التي ورد وصف لها في هذا التقرير بغية اقتراح مجموعة من المؤشرات تلقى درجة من القبول لدى المجتمع الدولي.

خامساً- استنتاجات واعتبارات

٦١- يعبر هذا التقرير عن الآراء الأولية للمقررة الخاصة بشأن ولايتها وبشأن المشروع الخاص الذي تأمل في تنفيذه. وقد لاحظت بصورة أساسية أنه توجد اليوم مجموعة كاملة إلى حد ما من المبادئ والشروط الأساسية المتعلقة باستقلال القضاة والمدعين العامين والمحامين، التي اعتُرف بها في عدد هام من الصكوك الدولية والإقليمية، وتُعتبر بعضها ملزمة للدول وتم تطويرها عن طريق اجتهادات المحاكم الإقليمية وهيئات المعاهدات وغيرها من الوثائق التفسيرية، بما في ذلك التقارير المواضيعية للمكلفين سابقاً بولايات في إطار الإجراءات الخاصة والتقارير المتعلقة ببعثاتهم.

٦٢- وبعد مضي أربعين عاماً على بدء نفاذ العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وثلاثين عاماً على اعتماد المبادئ الأساسية المتعلقة باستقلال القضاء، وخمسة وعشرين عاماً على اعتماد المبادئ الأساسية المتعلقة بدور المحامين والمبادئ التوجيهية المتعلقة بدور المدعين العامين، حان الوقت لإعادة النظر في استقلال القضاة والمدعين العامين والمحامين.

٦٣- وفي السياق الحالي، من الضروري تجديد الالتزامات المتعلقة بالتقيد بمبادئ استقلال ونزاهة نظام العدالة بغية جعلهما حقيقةً واقعة. وينبغي أن تدرك جميع الجهات المعنية، بما في ذلك السلطات السياسية وأعضاء الجهاز القضائي والمهنة القانونية ودوائر النيابة العامة، وكذلك ممثلو المجتمع المدني، دور القضاة والمدعين العامين والمحامين المستقلين في مجتمع ديمقراطي وينبغي أن يساهموا في احترام هذا الاستقلال وحمايته.

٦٤- وترى المقررة الخاصة أن من الأمور ذات الأولوية إطلاع الجهات الفاعلة في نظام العدالة وغيرها من الجهات المعنية على حالة تقدم قطاع قضائي معين، من خلال نظام من المؤشرات يتيح إمكانية الوصول إلى المعلومات ذات الصلة. ويفتقر المجتمع الدولي حالياً إلى نظام شامل من هذا القبيل قادر على توفير معلومات متسقة وشاملة عن الحالة الراهنة للنظم القضائية الوطنية.

٦٥- وتعتقد المقررة الخاصة أن من الضروري، ولكن أيضاً من المناسب من حيث التوقيت، وضع مجموعة من المؤشرات تتيح توفير معلومات مناسبة ودقيقة عن المؤسسات القضائية الوطنية وعن الطريقة التي تمتثل بها للمعايير الدولية المتعلقة بالاستقلال القضائي. ومن شأن المؤشرات القضائية أن تلقي الضوء على مختلف أبعاد نظام العدالة.

٦٦- وفي الختام، ستعمل المقررة الخاصة جاهدةً لتعزيز فهم عالمية ومركزية ولايتها فيما يتعلق بحماية وتعزيز حقوق الإنسان. وهي، إذ تقوم بذلك، ستواصل النظر ملياً في القضايا التي سبق أن تناولها أسلافها، مثل الوصول إلى العدالة، وهدف التنمية المستدامة ١٦، واستقلال المدعين العامين ووضعهم، ونزاهة القضاء ومساءلته، وحالة المحامين، وبخاصة العقبات التي تعترض ممارسة مهنتهم باستقلال، والانتهاكات الخطيرة التي تُرتكب ضدهم، فضلاً عن الدور الذي ينبغي أن تؤديه نقابات المحامين لحماية استقلال المحامين وتعزيز سيادة القانون، ومحاكمة المدنيين أمام محاكم عسكرية ومحاكم خاصة، وإفلات مرتكبي انتهاكات حقوق الإنسان من العقاب، وغير ذلك من المسائل التي تستدعي اهتمام الولاية واهتمام مجلس حقوق الإنسان.