

UNODC



مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة



اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

دليل التنفيذ

وإطار التقييم

بشأن المادة ١١

مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة
فيينا

اتفاقية الأمم المتحدة
لمكافحة الفساد

**دليل التنفيذ
وإطار التقييم
بشأن المادة ١١**



الأمم المتحدة
نيويورك، ٢٠١٦

© الأمم المتحدة، كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥. جميع الحقوق محفوظة في جميع أنحاء العالم.

لا تتطوي التسميات المستخدمة في هذا المنشور ولا طريقة عرض المادة التي يتضمَّنُها على الإعراب عن أيِّ رأي كان من جانب الأمانة العامة للأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأيِّ بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة أو للسلطات القائمة فيها أو بشأن تعيين حدودها أو تخومها.

هذا المنشور من إنتاج قسم اللغة الإنكليزية والمنشورات والمكتبة، مكتب الأمم المتحدة في فيينا.

شكر وعرّفان

"دليل التنفيذ وإطار التقييم" هذا هو نتاج مشروع نفّذه الفرع المعني بالفساد والجرائم الاقتصادية التابع لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (المكتب).

وهذا الدليل وإطار التقييم نتيجة جهود تعاون مكثفة من جانب سلطات قضائية وخبراء حكوميين من بلدان شتّى حول العالم.

ويعرب المكتب عن امتنانه البالغ لكبار أعضاء الهيئات القضائية والخبراء من أكثر من ستين بلداً الذين شاركوا في حلقات العمل الإقليمية الرفيعة المستوى حول النزاهة القضائية التي عُقدت في عمّان، الأردن، بدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي يومي ٣٠ حزيران/يونيه و١ تموز/يوليه ٢٠١٣؛ وفي بانكوك، تايلند، يومي ١١ و١٢ تموز/يوليه ٢٠١٣؛ وفي بورت أوف سبين، ترينيداد وتوباغو يومي ٢٢ و٢٤ نيسان/أبريل ٢٠١٤؛ وفي باليكير، ولايات ميكرونيزيا الموحّدة، يومي ٢٦ و٢٧ أيار/مايو ٢٠١٤. وكانت الدراية الفنية والخبرة لدى المشاركين حاسمة الأهمية في وضع الدليل وإطار التقييم واختباره.

ويودّ المكتب أيضاً أن يتوجّه بالشكر إلى الدول الأطراف التالية التي تقدّمت بتعليقات موضوعية على مشروع الدليل وإطار التقييم بعد أن قدّمه المكتب في الاجتماع الرابع ما بين الدورات للفريق العامل المعني بمنع الفساد، التابع لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المنعقد في ٢٦ آب/أغسطس ٢٠١٣ وهي: الاتحاد الروسي وإسرائيل والصين والمكسيك والولايات المتحدة واليابان.

ويعرب المكتب أيضاً عن امتنانه للتعاون الممتاز من جانب المحكمة العليا لجمهورية إندونيسيا لإجراء أول تنفيذ وطني رائد للدليل وإطار التقييم في جاكرتا، إندونيسيا، في الفترة من ٢٦ إلى ٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٣.

ويودّ المكتب أن يتقدّم بالشكر للسيد نيهال جاياويكراما لمساهمته الفنية في صوغ الدليل.

كما يودّ المكتب أن يعرب عن امتنانه لإسهامات موظفي المكتب التالية أسماؤهم لدورهم في وضع الدليل وإطار التقييم والمساهمة فيهما، وهم: جايسون رايشلت، وجوناثان آجار، وكانديس ويلش، وماري غرانجوان، وشرفين مجلسي، وقسطنطين باليكارسكي، ورونان أولوار.

ويودّ المكتب أن يعرب عن امتنانه لحكومة أستراليا لسخاؤها في تقديم التمويل الذي سمح بوضع دليل التنفيذ وإطار التقييم.

المحتويات

١	مقدمة
١	أهداف هذا الدليل
٢	كيفية استعمال هذا الدليل
٢	المادة ١١ من الاتفاقية
٣	بنية الدليل
٤	استقلالية الجهاز القضائي كما ترد في المادة ١١ من الاتفاقية
٥	المبادئ الأساسية للنُظم القانونية لدى الدول الأطراف
٥	الصكوك والمعايير الدولية: خلاصة
٨	موارد ومواد مرجعية
١١	١- تدابير تعزيز النزاهة لدى أعضاء الجهاز القضائي
١١	نزاهة القضاء
١٤	اعتماد مدونة لقواعد السلوك القضائي
١٥	تعميم مدونة لقواعد السلوك القضائي
١٦	تطبيق وإنفاذ مدونة لقواعد السلوك القضائي
١٨	التدريب القضائي
٢٠	تضارب المصالح والإفصاح عن المصالح المالية والانتماءات
٢٣	٢- تدابير لدرء فرص الفساد المتاحة لأعضاء الجهاز القضائي
٢٣	ظاهرة فساد القضاء
٢٤	ألف- تدعيم نظام النزاهة المؤسسية
٢٥	تعيين القضاة
٢٧	ترقية القضاة
٢٨	نقل القضاة
٢٩	مدّة خدمة القضاة
٣٠	القضاة المعيّنون تحت الاختبار
٣١	أجور القضاة

٣١	التدابير التأديبية بحق القضاة
٣٤	تحية القضاة من مناصبهم
٣٥	حضانة القضاة
٣٦	أمن القضاة
٣٧	حرية التعبير وتكوين الجمعيات والتجمع
٣٨	ميزانية الجهاز القضائي
٣٩	ضمان الولاية القضائية على المسائل ذات الطابع القضائي
٤٠	الحماية من تدخل السلطة التنفيذية أو التشريعية

باء- تقليل فرص الفساد

٤١	نزاهة موظفي المحاكم
٤٤	إدارة شؤون المحاكم
٤٥	إسناد القضايا
٤٦	مسك سجلات القضايا
٤٨	إدارة القضايا
٤٩	الوصول إلى نظام العدالة
٥٣	شفافية الإجراءات القضائية
٥٦	قياس ثقة الجمهور في إحقاق العدالة
٥٧	العلاقات بوسائط الإعلام

٣- النيابة العامة

٦٠	المعايير المهنية
٦٣	التوظيف والتدريب
٦٥	شروط الخدمة والإجراءات التأديبية
٦٧	السلطة التقديرية للنيابة العامة
٧٢	الإجراءات الجنائية
٧٤	السلوك الشخصي
٧٥	الإفصاح عن المصالح المالية والانتماءات



مقدمة

أهداف هذا الدليل

١- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد هي الصكُّ العالمي الوحيد الملزم قانوناً الذي يهدف إلى تعزيز التدابير الرامية إلى منع الفساد ومكافحته. ويسعى مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، بوصفه الوصي على الاتفاقية، إلى دعم الدول الأطراف في جهودها الرامية إلى الوفاء بمتطلبات اتفاقية مكافحة الفساد. وبهذه الصفة، وضع المكتب هذا الدليل لمساندة الدول الأطراف في تنفيذ المادة ١١ من الاتفاقية.

٢- وهذه المادة، وإن كانت واحدة من أقصر أحكام الاتفاقية، فإنها يمكن أن تقضي إلى طائفة واسعة ومتنوعة من تدابير التنفيذ. وفي ضوء هذه الطائفة الواسعة من تدابير التنفيذ التي يمكن اعتمادها من قبل الدول الأطراف فيما يتعلق بهذا الحكم من الاتفاقية، تسعى هذه الوثيقة إلى مساعدة الدول عندما تنظر في تنفيذ المادة ١١. وتتسم حاجة الدول إلى تقييم التقدم الذي تحرزه فيما يتعلق بهذا الجزء من الاتفاقية بأهمية خاصة في ضوء الدورة الثانية القادمة لآلية استعراض تنفيذ اتفاقية مكافحة الفساد، التي تبدأ في عام ٢٠١٥.^(١)

٣- ولمساعدة الدول الأطراف في هذه المهمة، تتناول هذه الوثيقة المجالات المواضيعية الرئيسية في مجال نزاهة الجهاز القضائي والنيابة العامة. وفيما يتعلق بكل من هذه المجالات، توفر الوثيقة أداتين رئيسيتين. أولاً، تلخص الوثيقة المعايير الدولية وأفضل الممارسات ذات الصلة لتقديم لمحة مفيدة عن أنواع التدابير التي تنظر الدول في اعتمادها في تنفيذ هذه المادة. ثانياً، تقدم الوثيقة مجموعات من الأسئلة التي يمكن أن تستخدمها الدول لتقييم مدى معالجتها للمجال الموضوعي ذي الصلة. وتشكل هذه الأسئلة معاً إطار تقييم شاملاً بشأن المادة ١١ من اتفاقية مكافحة الفساد.

٤- ويسعى الدليل وإطار التقييم إلى تسليط الضوء على طائفة من القضايا التي ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار عند تناول مسألة تنفيذ المادة ١١ من اتفاقية مكافحة الفساد. وعندما يُستخدم هذا الدليل في سياقه المحلي، قد تحتاج الدولة الطرف إلى إعادة النظر في أحكام دستورها أو قوانينها الأخرى، وإلى تقييم القواعد والإجراءات وآليات المساءلة القائمة. وهي إذ تفعل ذلك، فإنها سوف تأخذ في الاعتبار دون

^(١) ليس في "دليل التنفيذ وإطار التقييم" هذا ما يُفسَّر على أنه يضيف متطلبات إلى المادة ١١ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وهو لا يعدو كونه أداة بيد الدول الأطراف التي تسعى إلى مراجعة التدابير المتخذة لتعزيز تنفيذ المادة ١١ وتدعيم هذه التدابير.

شكَّ (أ) ما لديها من القدرة والموارد، ومستوى التنمية الاقتصادية الذي بلغته؛ (ب) والآليات القائمة، ولكن المختلفة، التي تعالج بشكل كاف نفس الشواغل؛ (ج) والمبادئ الأساسية لنظامها القانوني الخاص بها. وأخيراً، فإنَّ هذا دليل، مع أنَّه واسع النطاق، لا يورد مجموعةً حصريةً من التدابير التي يمكن اعتمادها فيما يتعلق بمسألة نزاهة الجهاز القضائي والنيابة العامة، ومن ثمَّ فهو لا يستبعد النهج البديلة التي قد تفي بروح المادة ١١ ومتطلباتها.

كيفية استعمال هذا الدليل

٥- المقصود من هذا "الدليل والإطار" في المقام الأول أن تستخدمه الهيئة القضائية والمسؤولون الحكوميون الآخرون لإجراء تحليل داخلي لقيام الدولة بتنفيذ المادة ١١ من اتفاقية مكافحة الفساد. ويصح أن يُستخدَم هذا الدليل والإطار أيضاً الجهات المعنية الأخرى، بما فيها الأوساط الأكاديمية ووسائل الإعلام والمجتمع المدني. وفي كثير من الأحوال، يمكن أن يفيد استكمال الإطار من مشاركة مجموعة واسعة ومتنوعة من الجهات الفاعلة، بدءاً بالهيئة القضائية، وبما يشمل أيضاً مديري شؤون المحاكم والمتقاضين والمحامين والمنظمات غير الحكومية.

٦- ولدى العمل ضمن "الإطار" نفسه، بإدراج الإجابات مباشرة في الأطر الموفَّرة لها، ينبغي للمستعمل أن يسعى لتقديم أشمل الإجابات عن الأسئلة المطروحة، وأن يعالج المواضيع حتى نهايتها المنطقية، بإضافة أسئلة أخرى عند الاقتضاء. وفي الحالات ذات الصلة، حيث اتخذت التدابير أو حيث تنطبق اللوائح، ينبغي لمستعمل الإطار أن يتناول فعالية التدابير واللوائح المنطبقة في تحقيق أهدافها، وخاصةً بالنسبة لما نُفذ منها مؤخراً. وينبغي أن تكون النتيجة الإجمالية لاستيفاء الإطار هي تحديد المجالات التي قد تتطلب اهتماماً إضافياً أو التي لا تفي بـ/المعايير الدولية المقبولة عموماً بما يتفق مع المادة ١١ من الاتفاقية.

المادة ١١ من الاتفاقية

٧- تنصُّ المادة ١١ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على ما يلي:

(١) نظراً لأهمية استقلالية القضاء وما له من دور حاسم في مكافحة الفساد، تتخذ كلُّ دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني ودون مساس باستقلالية القضاء، تدابير لتدعيم النزاهة ودرء فرص الفساد بين أعضاء الجهاز القضائي. ويجوز أن تشمل تلك التدابير قواعد بشأن سلوك أعضاء الجهاز القضائي.

(٢) يجوز استحداث وتطبيق تدابير ذات مفعول مماثل للتدابير المتخذة عملاً بالفقرة ١ من هذه المادة داخل جهاز النيابة العامة في الدول الأطراف التي لا يشكل فيها ذلك الجهاز جزءاً من الجهاز القضائي، ولكن يتمتع باستقلالية مماثلة لاستقلاليتها.

لذلك فإنَّ الفقرة (١) من المادة ١١ تفرض التزاماً جبرياً، بينما يبقى الامتثال للفقرة (٢) خيارياً.

٨- تؤكد المادة ١١ على الدور الحاسم للجهاز القضائي في مكافحة الفساد، وتدرك أنَّه من أجل النهوض بهذا الدور على نحو فعال، يجب أن يكون الجهاز القضائي نفسه خالياً من الفساد ويجب أن يتصرَّف أعضاؤه بنزاهة. وتبعاً لذلك، فهي تتطلب من كل دولة طرف (أ) أن تتخذ تدابير لتدعيم النزاهة بين أعضاء الجهاز القضائي، (ب) وأن تتخذ تدابير لدرء فرص انتشار الفساد بين أعضاء الجهاز القضائي. ويُقترح، كواحد من هذه التدابير، وضع مدونة سلوك للقضاة. وتوصي المادة ١١ أيضاً بإمكانية اتخاذ تدابير مماثلة فيما يتعلق بالنيابة العامة عندما لا تشكل جزءاً من الجهاز القضائي ولكنها تتمتع باستقلالية مماثلة. وفي

الدول التي تخضع فيها وظائف النيابة العامة للسلطة التنفيذية للحكومة، يتمثل ضمان مساءلة النيابة العامة بتطبيق الفقرتين (١) و(٤) من المادة ٧ وأحكام المادة ٨ من الاتفاقية.^(١)

بنية الدليل

٩- يجسّد هذا الدليل اثنين من المتطلبات الأساسية في المادة ١١. فهو يقترح أولاً تدابير يمكن اتّخاذها لتعزيز النزاهة بين أعضاء الجهاز القضائي. وهو يحدّد ثانياً التدابير التي يمكن، عندما تتخذ، أن تدرأ فرص انتشار الفساد بين أعضاء الجهاز القضائي. وفيما يتعلق بالمتطلب الأول، تقع المسؤولية الأساسية عن تدعيم النزاهة بين أعضاء الجهاز القضائي على عاتق الجهاز نفسه. ومع ذلك، فهي مهمة قد تتطلب الدعم من السلطتين التنفيذية والتشريعية في الحكومة والتعاون من جانب أعضاء المهنة القانونية ووسائل الإعلام والأوساط الأكاديمية والمجتمع المدني. وفيما يتعلق بالمتطلب الثاني، يتعيّن أن تكون المسؤولية مشتركة بين الجهاز القضائي، من جهة، والسلطتين التنفيذية والتشريعية للدولة، من جهة أخرى. وبينما قد يتخذ الجهاز القضائي الإجراءات المناسبة لتنظيم الأمور داخل الجهاز نفسه من أجل درء فرص انتشار الفساد، فإنّ المسؤولية تقع على عاتق السلطتين التنفيذية والتشريعية لضمان تعزيز نظام النزاهة المؤسسي الذي يعمل الجهاز القضائي في سياقها من أجل تقليل فرص انتشار الفساد.

١٠- ولدى اتّخاذ التدابير اللازمة وفقاً للمادة ١١، وقد يتطلّب بعضها سنّ تشريعات، يتعيّن على الدولة الطرف أن تضع في اعتبارها أهمية استقلالية الجهاز القضائي ودوره الحاسم في مكافحة الفساد. وعلى وجه التحديد، تشترط المادة ١١ أن تتخذ الدولة الطرف التدابير اللازمة، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، دون المساس باستقلالية الجهاز القضائي. وهذا السؤال الجوهرية، بشأن أفضل السبل للموازنة بين المبادئ الأساسية لنزاهة الجهاز القضائي واستقلالته، هو السؤال الذي يسعى هذا الدليل إلى الرد عليه.

(١) المادة ٧: الخدمة العمومية

(١) تسعى كل دولة طرف، حيثما اقتضى الأمر ووفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، إلى اعتماد وترسيخ وتدعيم نُظم لتوظيف المستخدمين المدنيين، وغيرهم من الموظفين العموميين غير المنتخبين عند الاقتضاء، واستخدامهم واستبقائهم وترقيتهم وإحالتهم على التقاعد تُسمّ بأُنها:

- (أ) تقوم على مبادئ الكفاءة والشفافية والمعايير الموضوعية، مثل الجدارة والإنصاف والأهلية؛
- (ب) تشتمل على إجراءات مناسبة لاختيار وتدريب أفراد لتولّي المناصب العمومية التي تعتبر عرضةً للفساد بصفة خاصة وضمان تواجدهم على المناصب عند الاقتضاء؛
- (ج) تشجّع على تقديم أجور كافية ووضع جداول أجور منصفة، مع مراعاة مستوى النمو الاقتصادي للدولة الطرف المعنية؛
- (د) تشجّع على وضع برامج تعليمية وتدريبية لتمكين أولئك الموظفين من الوفاء بمتطلبات الأداء الصحيح والمشرف والسليم للوظائف العمومية، وتوفير لهم التدريب المتخصص والمناسب من أجل إذكاء وعيهم بمخاطر الفساد الملازمة لأداء وظائفهم. ويجوز أن تشير هذه البرامج إلى مدوّنات أو معايير سلوكية في المجالات التي تطبق عليها.

(٤) تسعى كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، إلى اعتماد وترسيخ وتدعيم نُظم تعزّز الشفافية وتمنع تضارب المصالح.

المادة ٨: مدوّنات قواعد سلوك للموظفين العموميين

- (١) من أجل مكافحة الفساد، تعمل كل دولة طرف، ضمن جملة أمور، على تعزيز النزاهة والأمانة والمسؤولية بين موظفيها العموميين، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني.
- (٢) على وجه الخصوص، تسعى كل دولة طرف إلى أن تطبّق، ضمن نطاق نظمها المؤسسية والقانونية، مدوّنات أو معايير سلوكية من أجل الأداء الصحيح والمشرف والسليم للوظائف العمومية.
- (٣) لأغراض تنفيذ أحكام هذه المادة، على كل دولة طرف، حيثما اقتضى الأمر ووفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، أن تحيط علماً بالمبادرات ذات الصلة التي اتّخذتها المنظمات الإقليمية والأقليمية والمتعددة الأطراف، ومنها المدوّنة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين، الواردة في مرفق قرار الجمعية العامة ٥٩/٥١ المؤرخ ١٢ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٦.
- (٤) تنظر كل دولة طرف أيضاً، وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، في إرساء تدابير ونُظم تيسّر قيام الموظفين العموميين بإبلاغ السلطات المعنية عن أفعال الفساد، عندما يتبّهون إلى مثل هذه الأفعال أثناء أداء وظائفهم.
- (٥) تسعى كل دولة طرف، عند الاقتضاء ووفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، إلى وضع تدابير ونُظم تلزم الموظفين العموميين بأن يفصحوا للسلطات المعنية عن أشياء منها ما لهم من أنشطة خارجية وعمل وظيفي واستثمارات وموجودات وهبات أو منافع كبيرة قد تفضي إلى تضارب في المصالح مع مهامهم كموظفين عموميين.
- (٦) تنظر كل دولة طرف في أن تتخذ، وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، تدابير تأديبية أو تدابير أخرى ضدّ الموظفين العموميين الذين يخالفون المدوّنات أو المعايير الموضوعية وفقاً لهذه المادة.

استقلالية الجهاز القضائي كما ترد في المادة ١١ من الاتفاقية

١١- لا تفرض المادة ١١ التزاماً على الدولة الطرف باتخاذ تدابير لضمان استقلالية القضاء. وإنما تتطلب من الدول الأطراف، عند اتخاذ تدابير لتدعيم النزاهة ودرء فرص انتشار الفساد بين أعضاء الجهاز القضائي، أن تفعل ذلك "نظراً لأهمية استقلالية القضاء" و"دون مساس باستقلالية القضاء"، ومن ثم فإن المادة ١١ تفرض ضمناً أن استقلالية القضاء مكفولة أصلاً. ولذلك، قد ترغب الدولة الطرف في إعادة النظر في إطارها الدستوري والقانوني لكي تطمئن إلى أن استقلالية القضاء مكفولة على النحو المناسب بموجب القانون، وأنه قد وُضع بذلك إطار ملائم يضمن التقليل من فرص الفساد في الجهاز القضائي.

١٢- وتكمن، في صميم مفهوم استقلالية القضاء في المستوى التنظيمي، نظرية الفصل بين السلطات: فالسلطة القضائية، وهي واحدة من ثلاثة أركان أساسية ومتساوية في الدولة الديمقراطية الحديثة، ينبغي أن تعمل بشكل مستقل عن السلطتين الأخريين، السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية. وهذا أمر ضروري لضمان أن "السلطة القضائية تفصل في المسائل المعروضة عليها دون تحيز، على أساس الوقائع ووفقاً للقانون، ودون أي قيود أو تأثيرات غير سليمة أو أي إغراءات أو ضغوط أو تهديدات أو تدخلات، مباشرة أو غير مباشرة، من أي جهة أو لأي سبب من الأسباب"^(٣). وبالإضافة إلى ذلك، وبما أن القضاة كثيراً ما يفصلون في قضايا قانونية إدارية يتقدم فيها المواطنون بشكاوى ضد أفعال أو تصرفات معينة من جانب الحكومة، فإن استقلالية القضاء تضمن أنه لا يزال يُنظر إليه على أنه غير متحيز وجدير بالثقة عندما يفصل في قضايا تكون السلطة التنفيذية طرفاً فيها. وهكذا فإن استقلالية القضاء هي بمثابة ضمان للنزاهة، وبالتالي فهي شرط أساسي مسبق لنزاهة القضاء—أي قدرة القضاء كهيئة على مقاومة الفساد. وهو شرط ضروري مسبق لسيادة القانون، وشرط أساسي لمبدأ المحاكمة العادلة. وهو ليس امتيازاً يُمنح للجهاز القضائي أو يتمتع به القضاة.

١٣- وترتبط استقلالية القضاء على المستوى الفردي بنزاهة القاضي واستقلالته عن الأطراف في القضايا المعروضة على المحكمة، وعن المصالح الاقتصادية أو السياسية الأخرى (الهامة في كثير من الأحيان)، التي قد ترغب في التأثير على نتيجة الدعوى القضائية. ولذا فإن التدابير الإجرائية والمؤسسية والتشغيلية الفعالة، التي تحمي القاضي من الضغط أو النفوذ الخارجي وتضمن قدرته على أداء وظائفه دون خوف من التدخل من أي شخص، بما في ذلك القضاة الآخرون، المعززة بأخلاقيات مهنية صارمة، والتي تمكن القاضي من البت في المسألة بكل أمانة ونزاهة على أساس القانون، هي شروط ضرورية مسبقة لضمان النزاهة الشخصية—وهي القدرة على مقاومة الفساد على المستوى الشخصي.

١٤- وفي التعليق العام رقم ٢٢ (٢٠٠٧)، حدّدت لجنة حقوق الإنسان، المنشأة بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ("العهد")، بعضاً من هذه الترتيبات المؤسسية والتشغيلية. وقالت إن شرط الاستقلالية في المادة ١٤ (١) من العهد الدولي يشير، على وجه الخصوص، إلى "١" الإجراءات والمؤهلات لتعيين القضاة؛ "٢" والضمانات المتعلقة بأمنهم الوظيفي حتى سن التقاعد الإلزامية أو انتهاء ولايتهم، حيثما وجدت؛ "٣" والشروط التي تحكم الترقية والنقل والتعليق ووقف ممارسة العمل؛ "٤" والاستقلالية الفعلية للسلطة القضائية عن التدخل السياسي من قبل السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية.^(٤)

١٥- وعند النظر في مبدأ استقلالية القضاء كما ورد في المادة ١١ من الاتفاقية، لا بد من الإشارة إلى أن العديد من التدابير التي يمكن أن تعتمدها الدول الأطراف في تنفيذ هذا الحكم بغية تدعيم النزاهة

^(٣) المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية، التي اعتمدها مؤتمر الأمم المتحدة السابع لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين الذي عُقد في ميلان من ٢٦ آب/أغسطس إلى ٦ أيلول/سبتمبر ١٩٨٥ والتي أقرت في قراره الجمعي العام ٤٠/٢٢ المؤرخ ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨٥ و٤٠/١٤٦ المؤرخ ١٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٥.

^(٤) الوثيقة HRI/GEN/I/Rev.9 (المجلد ١)، ٢٧ أيار/مايو ٢٠٠٨، الصفحات ٢٤٨-٢٦٨.

والحد من فرص انتشار الفساد بين أعضاء الجهاز القضائي من شأنها في كثير من الأحيان أن تدعم على نحو غير مباشر سلطة الجهاز القضائي وشرعيته، وبالتالي استقلاليتها. وبينما يُطلب من الدول الأطراف، كما ذكر أعلاه، الموازنة بين المبدأين الأساسيين للاستقلالية والنزاهة اللذين يستند إليهما هذا الحكم من الاتفاقية، فإن التدابير المعتمدة لتدعيم أيٍّ من هاتين القيمتين الجوهريتين يعزّز بعضهما بعضاً، في أغلب الأحيان.

المبادئ الأساسية للنظم القانونية لدى الدول الأطراف

١٦- عند الإشارة إلى "المبادئ الأساسية" للنظام القانوني للدولة الطرف، تعترف المادة ١١ من الاتفاقية أنه نظراً للدور المتباينة التي يؤديها كلٌّ من جهازي القضاء والنيابة العامة في النظم القانونية المختلفة، فإن التدابير المحددة المطلوبة لتدعيم النزاهة ودرء فرص الفساد يمكن أيضاً أن تتخذ أشكالاً مختلفة. من ذلك مثلاً أن دور القاضي، في نظم القانون المدني، قد لا يقتصر على مهمة إصدار الأحكام فحسب بل قد يشمل كذلك، خلافاً لما هو الحال في كثير من بلدان القانون العام، على دور في إدارة التحقيق في وقائع ذات صلة بقضية ما. وفي النظم القانونية الإسلامية أيضاً، يُنتظر من القاضي استجواب الشهود التماساً لمزيد من المعلومات، إذا ارتأى ضرورة ذلك من أجل التوصل إلى قرار. وفي كثير من الدول، قد تجمع النظم القضائية بين بعض عناصر هذه النهج المختلفة. وقد يختلف دور المدعي العام أيضاً إلى حد كبير، تبعاً للتقاليد القانونية للدول الأطراف. ففي البلدان التي تتبع نظام القانون المدني، قد يكون المدعي العام ضالماً إلى حد كبير في التحقيق في الجريمة وفي مقاضاتها. وفي البلدان التي تتبع نظام القانون العام، تقع مسؤولية إجراء التحقيق على عاتق جهاز الشرطة عموماً، بينما يتكفل المدعي العام بالتقييم الموضوعي لما إذا كانت الأدلة كافية للمقاضاة، وإذا كانت كذلك بتقديمها إلى المحكمة.

الصكوك والمعايير الدولية: خلاصة

١٧- جرى الاعتماد، في إعداد هذا الدليل، على الصكوك الدولية التي تجسّد المعايير الدولية المعاصرة. كما يستند الدليل أيضاً إلى المبادئ المعترف بها في المعاهدات الإقليمية والإعلانات والسوابق القضائية بشأن مفاهيم الاستقلالية والنزاهة والمساءلة في مجال القضاء. وهي تشمل ما يلي:

- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. اعتمد العهد بالإجماع من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام ١٩٦٦، ودخل حيز النفاذ في عام ١٩٧٦. وحتى ١٠ حزيران/يونيه ٢٠١٤، صدقت ١٦٨ دولة عليه أو انضمت إليه، وبذلك قبلت أحكامه بمثابة التزامات ملزمة بموجب القانون الدولي.
- مبادئ الأمم المتحدة الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية. اعتمدت هذه المبادئ في أيلول/سبتمبر ١٩٨٥ من قبل مؤتمر الأمم المتحدة السابع لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين في اجتماعه في ميلانو، وأيدتها في وقت لاحق من ذلك العام الجمعية العامة للأمم المتحدة.^(٥) وهذه المبادئ الأساسية "صيغت لمساعدة الدول الأعضاء في مهمتها المتعلقة بضمان وتدعيم استقلال القضاء"، والغرض منها هو أن "تؤخذ في الاعتبار وتحترم من جانب الحكومات في إطار تشريعاتها الوطنية وممارساتها".
- إجراءات التنفيذ الفعال للمبادئ الأساسية لاستقلال السلطة القضائية. اعتمدت هذه الإجراءات من قبل المجلس الاقتصادي والاجتماعي وأقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام

^(٥) قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ٤٠/٢٢ المؤرخ ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨٥.

١٩٨٩. (٦) ويصف هذا الصك مجموعة متنوعة من التدابير التي ينبغي للدول أن تتخذها لغرض إنفاذ المبادئ الأساسية.

• المبادئ الأساسية بشأن دور المحامين، اعتمدها مؤتمر الأمم المتحدة الثامن لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين الذي عُقد في هافانا في عام ١٩٩٠. وتهدف هذه المبادئ إلى تعزيز وضمان الدور السليم للمحامين في نظام العدالة. وتشمل الموضوعات المطروقة إمكانية الاستعانة بالمحامين والوصول إلى الخدمات القانونية؛ والضمانات الخاصة في مسائل العدالة الجنائية؛ والمؤهلات والتدريب؛ والواجبات والمسؤوليات؛ وضمانات أداء المحامين لمهامهم؛ وحرية تكوين الجمعيات والتعبير؛ والرابطة المهنية للمحامين؛ والإجراءات التأديبية.

• المبادئ التوجيهية بشأن دور أعضاء النيابة العامة، اعتمدها مؤتمر الأمم المتحدة الثامن لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين في هافانا في عام ١٩٩٠. وقد اعتمدت هذه المبادئ التوجيهية لتأمين وتعزيز فعالية ونزاهة وعدالة النيابة العامة في الإجراءات الجنائية. وهي تشير إلى المؤهلات والاختيار والتدريب؛ وتحديد شروط الخدمة؛ وحرية التعبير وتكوين الجمعيات؛ ودور النيابة في الإجراءات الجنائية؛ والصلاحيات التقديرية؛ وبدائل الملاحقة القضائية؛ والعلاقات بالوكالات أو المؤسسات الحكومية الأخرى؛ والإجراءات التأديبية.

• مبادئ بانغالور بشأن سلوك الجهاز القضائي. تحدّد مبادئ بانغالور القيم الأساسية الست لجهاز القضاء، وتهدف إلى وضع معايير للسلوك الأخلاقي للقضاة. وهي ترمي إلى توفير الإرشاد للقضاة وتزويد الهيئة القضائية بإطار لتنظيم سلوك الجهاز القضائي. وتفترض هذه المبادئ أن القضاة يخضعون للمساءلة عن سلوكهم أمام الهيئات المناسبة المنشأة للحفاظ على المعايير القضائية التي هي في حدّ ذاتها مستقلة ومحيدة. وقد تمّت صياغة مبادئ بانغالور بناءً على دعوة من مركز الأمم المتحدة لمنع الجريمة الدولية، من قبيل مجموعة تمثيلية من كبار القضاة (تعرف الآن باسم فريق القضاة المعني بتدعيم نزاهة القضاء)، بالتشاور مع كبار القضاة من أكثر من ٧٥ بلداً. واعتمدت في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٢ في اجتماع مائدة مستديرة لكبار القضاة الذين يمثلون جميع المناطق الجغرافية، عُقد في قصر السلام في لاهاي، وشارك فيه أيضاً قضاة من محكمة العدل الدولية. وفي نيسان/أبريل ٢٠٠٣، عُرضت مبادئ بانغالور على لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان من قبيل المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني باستقلال القضاء والمحامين. وفي قرار اتُخذ بالإجماع، أحالت اللجنة هذه المبادئ إلى "الدول الأعضاء وأجهزة الأمم المتحدة ذات الصلة والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية لكي تنظر فيها". (٧) وفي عام ٢٠٠٦، اعتمد المجلس الاقتصادي والاجتماعي مبادئ بانغالور بشأن سلوك الجهاز القضائي بوصفها تمثل "المزيد من التطور"، وبأنها "متّمة للمبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية". (٨) وفي القرار نفسه، دعا المجلس الاقتصادي والاجتماعي الدول الأعضاء إلى "أن تشجّع أجهزتها القضائية، بما يتسق مع نظمها القانونية الداخلية، على أن تأخذ في اعتبارها، لدى مراجعة أو صوغ القواعد المتعلقة بالسلوك المهني والأخلاقي لأعضاء الجهاز القضائي، مبادئ بانغالور بشأن سلوك الجهاز القضائي".

• التعليق على مبادئ بانغالور للسلوك القضائي. قام بإعداد هذا التعليق، المؤلف من ١٧٥ صفحة، في البداية الفريق المعني بتدعيم نزاهة الجهاز القضائي. ثمّ تطوّر، بناءً على طلب من المجلس الاقتصادي والاجتماعي، (٩) "مع الأخذ في الاعتبار الآراء المُعرب عنها والتعديلات المقترحة من قبيل

(٦) قرار الجمعية العامة ١٦٢/٤٤ المؤرخ ١٥ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٩؛ قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٦٠/١٩٨٩.

(٧) قرار لجنة حقوق الإنسان ٤٣/٢٠٠٢.

(٨) قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٢٣/٢٠٠٦ المؤرخ ٢٧ تموز/يوليه ٢٠٠٦. للاطلاع على نص مبادئ بانغالور لسلوك الجهاز القضائي، انظر مرفق القرار.

(٩) قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٢٣/٢٠٠٦ المؤرخ ٢٧ تموز/يوليه ٢٠٠٦.

الدول الأعضاء"، في اجتماع مفتوح باب العضوية لفريق خبراء حكومي دولي دعا إلى عقده مكتب المخدرات والجريمة في آذار/مارس ٢٠٠٧. وقد نُشرَ التعليق من قِبَل المكتب في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧، وهو يهدف إلى المساهمة في فهم أفضل لمبادئ بانغالور بشأن سلوك جهاز القضاء.^(١٠) وقد أثنى المجلس الاقتصادي والاجتماعي على عمل فريق الخبراء الحكومي الدولي المفتوح باب العضوية، وطلب من المكتب ترجمة التعليق إلى جميع اللغات الرسمية للأمم المتحدة، وتعميمه على الدول الأعضاء والمحافل القضائية الدولية والإقليمية والمنظمات المعنية.^(١١)

- إجراءات التنفيذ الفعّال لمبادئ بانغالور لسلوك الجهاز القضائي.^(١٢) وَصَّحَ بيان الإجراءات هذا واعتمده فريق القضاء المعني بتدعيم نزاهة القضاء في كانون الثاني/يناير ٢٠١٠، وعُرضَ بمثابة مبادئ توجيهية أو نقاط مرجعية للتنفيذ الفعّال لمبادئ بانغالور. ويصف الجزء الأول من البيان التدابير المطلوب اعتمادها من قِبَل الجهاز القضائي. أمَّا الجزء الثاني فيصف الترتيبات المؤسسية المطلوبة لضمان استقلال القضاء والتي تقع حصراً ضمن اختصاص الدولة.
- معايير المسؤولية المهنية لأعضاء النيابة العامة وبيان واجباتهم وحقوقهم الأساسية. صِيغَتْ هذه المعايير واعتمدت من قِبَل الرابطة الدولية لأعضاء النيابة العامة في عام ١٩٩٩. وهي تتعلق بالسلوك المهني والاستقلال والحياد والدور المضطلع به في الإجراءات الجنائية والتعاون والتمكين. وفي عام ٢٠٠٨، طلبت لجنة الأمم المتحدة لمنع الجريمة والعدالة الجنائية من الدول الأعضاء تشجيع خدمات المقاضاة لديها، بما يتسق مع نُظُمها القانونية الداخلية، على أن تأخذ هذه المعايير في الاعتبار عند مراجعة أو وضع أيِّ قواعد فيما يتعلق بالسلوك المهني والأخلاقي لأعضاء أجهزة النيابة العامة. وطلبت اللجنة أيضاً من مكتب المخدرات والجريمة تعميم المعايير على الدول الأعضاء للنظر فيها والتعليق عليها. وقد وافقت الدول الأعضاء، في تعليقاتها، على أن المعايير تشكل مرجعاً دولياً لسلوك فرادى أعضاء النيابة العامة وأجهزة النيابة العامة.
- الميثاق الأوروبي بشأن النظام الأساسي للقضاة، الذي اعتمد برعاية مجلس أوروبا في عام ١٩٩٨. ويتناول هذا الصك قضايا مثل الاختيار والتوظيف والتدريب الأولي للقضاة؛ والتعيين وعدم جواز التنحية؛ والتطور الوظيفي؛ والمسؤولية؛ والأجور والرعاية الاجتماعية؛ وانتهاء مدة الخدمة.
- التوصية ١٩ (٢٠٠٠) بشأن دور النيابة العامة في نظام العدالة الجنائية، اعتمدها اللجنة الوزارية لمجلس أوروبا في عام ٢٠٠٠. وتحتوي هذه التوصية على مبادئ مشتركة بشأن دور النيابة العامة في نظام العدالة الجنائية فيما يتعلق بمسائل مثل العلاقة بين النيابة العامة والسلطتين التنفيذية والتشريعية؛ وعلاقتها بالقضاة والشرطة؛ وواجباتها تجاه الأفراد.
- الرأي رقم ١ (٢٠٠١) للمجلس الاستشاري للقضاة الأوروبيين بشأن استقلال القضاء وعدم جواز تحية القضاة؛ والآراء اللاحقة بشأن القضايا ذات الصلة، بما فيها التمويل وإدارة شؤون المحاكم (الرأي رقم ٢/٢٠٠١)؛ وأخلاق القضاة ومسؤوليتهم (الرأي رقم ٣/٢٠٠٢)؛ وتدريب القضاة (الرأي رقم ٤/٢٠٠٤)؛ والعدالة والمجتمع (الرأي رقم ٧/٢٠٠٥)؛ ومجلس القضاء في خدمة المجتمع (الرأي رقم ١٠/٢٠٠٧)؛ ونوعية القرارات القضائية (الرأي رقم ١١/٢٠٠٨)؛ والعلاقات بين القضاة والمدعين العامين في مجتمع ديمقراطي (الرأي رقم ١٢/٢٠٠٩).

^(١٠) للاطلاع على النص، انظر www.unodc.org; www.judicialintegritygroup.org.

^(١١) قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٢٢/٢٠٠٧ المؤرخ ٢٦ تموز/يوليه ٢٠٠٧.

^(١٢) للاطلاع على النص، انظر www.judicialintegritygroup.org.

- المبادئ والتوجيهات المتعلقة بالحقوق في محاكمة عادلة وفي الحصول على المساعدة القانونية في أفريقيا، التي أعلنتها اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، وأقرها رؤساء دول الاتحاد الأفريقي في عام ٢٠٠٣. ويحتوي هذا الصك على المبادئ العامة التي تنطبق على جميع الإجراءات القانونية، مثل المحاكمة العادلة والعلنية، واستقلال المحكمة وحيادها. كما يحتوي على توجيهات للدول بشأن التدريب القضائي، ودور أعضاء النيابة العامة، واستقلال المحامين، وحق المدنيين في عدم محاكمتهم أمام المحاكم العسكرية، وضمانات استقلال المحاكم التقليدية ونزاهتها.

موارد ومواد مرجعية

أدوات ومنشورات مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة

١٨- وضع المكتب، إلى جانب المعايير الدولية المذكورة أعلاه وإقرارها، عدداً من الموارد التي تهدف إلى مساندة الدول في تقييم نظم القضاء والنيابة العامة وتعزيزها. وثمة إحالات مرجعية إلى العديد من هذه الموارد في شتى أجزاء هذا الدليل، وقد ترغب الدول الأطراف الاطلاع عليها كمواضع إضافية عند النظر في تنفيذ المادة ١١ من اتفاقية مكافحة الفساد. وهي تشمل ما يلي:

- الدليل المرجعي بشأن تدعيم نزاهة القضاء وقدرته^(١٣)
- تعليق على مبادئ بانغالور بشأن سلوك الجهاز القضائي^(١٤)
- مكانة ودور أعضاء النيابة العامة: دليل المكتب - الرابطة الدولية لأعضاء النيابة العامة
- مجموعة أدوات تقييم العدالة الجنائية^(١٥)
- دليل الأمم المتحدة للمدعين العامين والمحققين بشأن التدابير العملية لمكافحة الفساد^(١٦)
- دليل التدريب القضائي وأخلاقيات القضاء النيجيري^(١٧)
- تقييم نزاهة القضاء وقدرته في ثلاث ولايات نيجيرية^(١٨)
- تقييم نزاهة القضاء وبناء القدرات في ولايتين من الولايات الإندونيسية^(١٩)

الفريق العامل المعني بمنع الفساد التابع للاتفاقية

١٩- تناول الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني بمنع الفساد، الذي أنشأه مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مسألة تنفيذ المادة ١١ من الاتفاقية في اجتماعه السنوي في الفترة ٢٦-٢٨ آب/أغسطس ٢٠١٢. وتحضيراً لهذا الاجتماع، قدمت الدول الأطراف معلومات مفصلة إلى المكتب وإلى أمانة الفريق العامل، حددت فيها التدابير التي اتخذتها فيما يتعلق بتنفيذ هذه المادة.

^(١٣) http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/ResourceGuideonStrengtheningJudicialIntegrityandCapacity/11-85709_ebook.pdf

^(١٤) http://www.unodc.org/documents/corruption/publications_unodc_commentary-e.pdf

^(١٥) <http://www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/Criminal-Justice-Toolkit.html>

^(١٦) <http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/Handbook.pdf>

^(١٧) http://www.unodc.org/documents/corruption/publications_unodc_judicial_training.pdf

^(١٨) http://www.unodc.org/documents/corruption/publications_nigeria_assessment.pdf

^(١٩) http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_indonesia_e_assessment.pdf

٢٠- ويمكن الاطلاع على المعلومات التي تقدّمها الدول الأطراف، بالإضافة إلى العروض الإيضاحية التي قدّمها الخبراء خلال اجتماع الفريق العامل والتقارير المواضيعي الذي أعدته الأمانة في وقت سابق للاجتماع، في موقع المكتب على شبكة الويب.^(٢٠) وبالإضافة إلى ذلك، استحدث المكتب موقعاً مواضيعياً يحتوي كل المعلومات المقدّمة في جميع اجتماعات الفريق العامل، بما في ذلك صفحة مواضيعية محدّدة تتعلق بنزاهة القضاء والنيابة العامة.^(٢١) وتشجّع الدول الأطراف على الاستفادة من الأمثلة عن تدابير التنفيذ المقدّمة في إطار الفريق العامل عند النظر في تنفيذ المادة ١١ من الاتفاقية.

^(٢٠) <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/working-group4.html>

^(٢١) <http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/WG-Prevention/judicial-and-prosecutorial-integrity.html>



تدابير تعزيز النزاهة لدى أعضاء الجهاز القضائي

نزاهة القضاء

٢١- يمكن تعريف مصطلح "النزاهة" في المادة ١١، لدى تطبيقه على أعضاء الجهاز القضائي، كمفهوم شمولي يشير إلى قدرة النظام القضائي أو فرد من أفراد القضاء على مقاومة الفساد، مع الاحترام الكامل للقيم الأساسية للاستقلالية والحياد والكرامة واللياقة والمساواة والكفاءة والمثابرة. وهذه القيم محددة في مبادئ بانغالور بشأن سلوك الجهاز القضائي ومفصلة بشكل شامل في التعليق على مبادئ بانغالور بشأن سلوك الجهاز القضائي. وفيما يلي ملخص موجز لها:

• الاستقلالية:

الاستقلالية هي الحالة الذهنية للقاضي. وهي المسؤولية المفروضة على القاضي لتمكينه من الفصل في نزاع ما بكل أمانة وحياد على أساس تقييمه للوقائع ووفقاً لفهم واع للقانون، دون ضغط أو تأثير أو إغراء أو تهديد أو تدخل خارجي من أي جهة كانت. وجوهر مبدأ استقلالية القضاء هو الحرية الكاملة للقاضي لأن يستمع ويفصل في القضايا التي تُعرض أمام المحكمة. وينبغي ألا تتدخل أي جهة خارجية — سواء أكانت حكومة أم جماعة ضغط أم فرداً أم حتى قاضٍ آخر — أو أن تحاول التدخل في الطريقة التي يتناول فيها القاضي قضية ما ويتخذ قراراً بشأنها. وعلى القاضي ألا يكون متحرراً من العلاقات غير الملائمة بالسلطتين التنفيذية والتشريعية في الحكومة ومن نفوذهما فحسب ولكن يجب أيضاً أن يبدو متحرراً من كل ذلك من وجهة نظر المراقب المعقول.

• الحياد:

الحياد هو الصفة الأساسية المطلوبة من القاضي. وهناك جانبان لاشتراط الحياد. أولاً، يجب أن يكون القاضي محايداً في حد ذاته، أي ينبغي ألا يكون لديه أي تحامل شخصي أو تحيز من قبيل مراعاة جانب أو آخر أو نتيجة معينة. ثانياً، يجب أن يكون القاضي أيضاً محايداً من وجهة نظر موضوعية، أي يجب أن يوفر الضمانات الكافية لاستبعاد أي شك مشروع في هذا الصدد. ويقاس تصور الحياد وفقاً لمعايير مراقب معقول. وقد ينشأ التصور بأن القاضي غير محايد بعدد من الأشكال، من ذلك مثلاً تصور ما لتضارب في المصالح، أو سلوك القاضي في المحكمة،

أو انتماءات القاضي وأنشطته خارج المحكمة. وتبعاً لذلك، يجب أن ينسحب أي قاضٍ يتكوّن إزاءه سبب مشروع يدعو للشك في حياده.

• الكرامة:

مكوّنات الكرامة هي الأمانة والخلق القضائي. فينبغي للقاضي أن يتصرّف دوماً (وليس فقط في أداء واجباته الرسمية) بشكل مشرف وبطريقة تليق بالمنصب القضائي؛ وأن يكون متحرراً من الخداع والاحتيال والباطل؛ وأن يكون طيباً وفاضلاً في سلوكه وطبعه. فالثقة في الجهاز القضائي لا تقوم على أساس الكفاءة والاجتهاد لدى أعضائها فحسب وإنما تقوم أيضاً على أساس الكرامة والاستقامة. ولا يكفي، من وجهة نظر الجمهور، أن يتعهد القاضي بخدمة المثل العليا للعدالة والحقيقة التي تقوم عليها سيادة القانون وأسس الديمقراطية، وإنما عليه أن يجسدها أيضاً. وتبعاً لذلك، فإن الصفات الشخصية والسلوك والصورة التي يظهر بها القاضي تؤثر على النظام القضائي ككل، ومن ثم على الثقة التي يضعها الجمهور فيه. ومتطلبات الجمهور من سلوك القاضي أعلى بكثير ممّا هو مطلوب من عامة المواطنين. ومعايير السلوك هذه أعلى بكثير من المعايير المطلوبة من المجتمع ككل. وفي الواقع، يكاد الجمهور يتوقّع من القاضي سلوكاً لا غبار عليه مطلقاً.

• اللياقة:

يجب أن يتوقّع القاضي أن يكون موضع التفحص والتعليق المستمر من جانب الجمهور. ولذلك، يجب عليه أن يقبل، بحريّة وطواعية، القيود الشخصية على أنشطة معيّنة، حتى لو لن يُنظر إلى هذه الأنشطة سلباً إذا مارسها أعضاء آخرون من المجتمع أو من مهنة القانون. ويمكن تطبيق اختبار اللياقة على مجموعة متنوعة من المواقف. ومن أمثلة السلوك غير اللائق سلوك القاضي في المحكمة (معاملة تفضيلية لمسؤول كبير في الحكومة) وسلوكه خارج المحكمة (التحدّث مطوّلاً مع أحد الخصوم في قضية مفتوحة، حتى لو لم يكن للحديث في الواقع علاقة بالقضية)؛ والتردد مراراً على الحانات العامة؛ والإفراط في ممارسة القمار؛ والعلاقات الاجتماعية مع فرادى المحامين؛ والتورط في خلافات عامة؛ واستغلال مكانة المنصب القضائي لخدمة مصالح خاصة لأسرة القاضي أو أصدقائه؛ وإساءة استخدام المعلومات السريّة؛ والانخراط في أنشطة غير لائقة خارج نطاق القضاء؛ وقبول هدايا بالغة القيمة والضيافة من معارف حديثي العهد. وفي كل حالة، عند الشك، فإن السؤال الذي ينبغي طرحه هو: "كيف يبدو هذا السلوك في نظر الجمهور؟"، علماً بأنّ اللياقة ومظهر اللياقة أمران جوهريان في ممارسة القاضي لجميع الأنشطة.

• المساواة:

المعاملة المنصفة والمتساوية سمة أساسية من سمات العدالة. وليس من واجب القاضي فقط الاعتراف بالتنوع الثقافي والعرقي والديني في المجتمع والمعرفة به، بل عليه أيضاً أن يكون متحرراً من التحيز أو التحامل على أسس الإعاقة أو التوجّه الجنسي أو الوضع الاجتماعي والاقتصادي. ويجب على القاضي ألاّ ينمّ، بالكلام أو الإيماء أو السلوك، عن أيّ تحيّز لأيّ من الجنسين. كما يجب ألاّ يدلي بأيّ ملاحظات غير لائقة أو مهينة إزاء المتقاضين أو الشهود أو أن يسيء إلى سجين مدان. وينبغي أن تتسم الملاحظات التي يبديها القاضي دوماً بالحدز والتحفّظ واللفظ. فالقاضي هو الذي يمهد الجوويهيئ البيئية للمحاكمة العادلة. ولذلك، فإنّ المحاباة والتمييز في المعاملة من جانب العاملين في المحكمة أمر غير مقبول. ومن حقّ كلّ من يمثّل أمام المحكمة — سواء كان من ممارسي القانون أم الخصوم أم الشهود — أن يعامل بطريقة تحترم كرامته وحقوقه الإنسانية الأساسية.

• الكفاءة:

تتطلب الكفاءة في أداء الواجبات القضائية المعرفة القانونية والمهارة والدقة والتحضير. ولذلك ينبغي للقاضي أن يتخذ الخطوات المعقولة لاكتساب القدرة المهنية والحفاظ عليها وتعزيزها بانتظام من خلال فرص التدريب التي من واجب القاضي، بل من حقه، الاستفادة منها. ولئن كان من المرغوب فيه أن يتلقى القاضي التدريب المتنوع والمفصل والمتعمق المناسب لتجربته المهنية لدى تعيينه، فإن عليه أن يلتزم بدوام الدراسة والتدريب. ويصبح هذا التدريب لا غنى عنه بحكم التغيرات المستمرة في القانون والتكنولوجيا واحتمال اضطلاع القاضي بمسؤوليات جديدة عندما يشرف على مزاولة منصب جديد. وفي سياق التدويل المتزايد للمجتمعات والأهمية المتزايدة للقانون الدولي في العلاقات بين الفرد والدولة، ينبغي للقاضي أن يبقى على علم بالتطورات ذات الصلة في القانون الدولي، بما في ذلك الاتفاقيات الدولية والصكوك الأخرى التي ترسي معايير حقوق الإنسان.

• المثابرة:

تتطلب المثابرة ضرورة أن يؤدي القاضي كل واجباته القضائية، بما في ذلك إصدار الأحكام المتحفظة، بكفاءة وإنصاف وبالسرية المعقولة، وأن يضطلع بكل الإجراءات القضائية متحملاً بالروية والهيبة والكيافة. ولواجبات القاضي القضائية الأسبقية على جميع الأنشطة الأخرى. والواجب الأول هو الأداء الواجب للوظيفة القضائية، التي تتطوي عناصرها الرئيسية على الاستماع واستبانة القضايا التي تحتاج إلى تفسير القانون وتطبيقه. وينبغي للقاضي أن يقاوم إغراء تكريس اهتمام مفرط لأنشطة خارج نطاق القضاء إذا كان ذلك ينال من قدرته على الاضطلاع بمهام منصبه القضائي. فمن الواضح أن محذور الاهتمام المفرط بهذه الأنشطة يزداد إذا كانت تتطوي على تعويض مالي. وفي هذه الأحوال، قد يشك المراقب المعقول بأن القاضي قبل المهام الأخرى لزيادة دخله الرسمي. فالجهاز القضائي مؤسسة لخدمة المجتمع، وليست مجرد قطاع آخر في اقتصاد السوق التنافسي.

٢٢- توفر مبادئ بانغالور، مكتملة بالإحالة المرجعية إلى التعليق على مبادئ بانغالور، دليلاً شاملاً للسلوك يرمي إلى تعزيز نزاهة القضاء. وفيما يلي بعض من المسائل العديدة التي تتناولها:

- ١' يجب ألا يتأثر القاضي بحكم مصالح حزبية أو ضجة الجمهور أو الخوف من الانتقاد.
- ٢' لئن كان يُطلب من القاضي نهجاً من المعيشة والسلوك أكثر شدةً وتحفظاً من معيشة الآخرين، فليس من المعقول أن يُتوقع منه الانسحاب تماماً من الحياة العامة.
- ٣' يحيد عن مبدأ استقلالية القضاء أن يقبل القاضي، أثناء إجازته، العمل لدى السلطة التنفيذية أو التشريعية للحكومة.
- ٤' يعتبر انتهاكاً لمبدأ استقلالية القضاء أن يقبل القاضي جائزةً من وزير العدل، أو بناءً على توصية منه، ذلك لأنَّ تعبير السلطة التنفيذية عن التقدير لعمل القاضي وهو لا يزال يمارس عمله، دون مشاركة كبيرة من السلطة القضائية، ينال من استقلالية القضاء.

٥٥' ينبغي للقاضي، تجنباً لتكرار انسحابه من القضايا درءاً لتضارب محتمل في المصالح، أن يعمل على تنظيم شؤونه الشخصية والمالية بما يقلل من احتمال التضارب مع واجباته القضائية.^(٣٣)

٥٦' على القاضي أن يتنحى عن المشاركة في أي إجراءات قضائية لا يستطيع أن يتخذ فيها قراراً دون تحيُّز أو يبدو فيها مراقب معقول أنه لا يستطيع أن يتخذ فيها قراراً دون تحيُّز. وينبغي للقاضي إدراج التصريح بذلك في السَّجَل وأن يلتمس التعليقات من الأطراف في حالتين. أولاً، إذا كان لديه أيُّ شكٍّ حول ما إذا كانت هناك أسباب وجيهة تدعو للانسحاب. ثانياً، إذا نشأت مسألة غير متوقعة قبل فترة وجيزة من المحاكمة أو أثناءها. وينبغي التأكيد في التماس القاضي للتعليقات على أنه لا يلتمس موافقة الأطراف أو المدافعين عنهم وإنما يلتمس المساعدة عمَّا إذا كانت هناك أسباب وجيهة للانسحاب وعمَّا إذا كان مبدأ الضرورة ينطبق في الظروف الراهنة مثلاً. وإذا كان هناك سبب وجيه للشك، ينبغي عادةً أن يُقطع الشكُّ لصالح الانسحاب.

٥٧' يجب على القاضي، في علاقاته الشخصية بأفراد مهنة القانون الذين يمارسون بانتظام في المحكمة التي يرأسها، أن يتجنب المواقف التي قد تؤدي بدرجة معقولة إلى الشك في وجود المحسوبة أو المحاباة أو تصوُّر وجودها.

٥٨' رهناً بأداء القاضي لواجباته القضائية على نحو سليم، يجوز له:

(أ) أن يكتب ويحاضر ويعلم ويسهم في أنشطة تتعلق بالقانون أو النظام القانوني أو إقامة العدل أو الأمور المتصلة بها؛ أو

(ب) أن يحضر جلسة محاكمة علنية أمام هيئة رسمية فيما يتعلق بأمور تتصل بالقانون أو النظام القانوني أو إقامة العدل أو الأمور المتصلة بها؛ أو

(ج) أن يعمل عضواً في هيئة رسمية أو في لجنة أو هيئة استشارية حكومية أخرى، إذا كانت تلك العضوية لا تتناقض مع ما يتوخى من القاضي من عدم تحيُّز وحياد سياسي؛ أو

(د) أن يمارس أنشطة أخرى إذا كانت تلك الأنشطة لا تنتقص من هبة المنصب القضائي أو تتدخل بشكل آخر في أداء واجباته القضائية.

٥٩' لا يجوز للقاضي أو لأفراد عائلته أن يطلبوا أو يقبلوا أي هدية أو حُظوة فيما يتعلق بأداء واجباته القضائية.

اعتماد مدونة لقواعد السلوك القضائي

٢٣- اعتماد مدونة لقواعد السلوك القضائي هو جانب حاسم في أي نهج فعَّال لتدعيم نزاهة القضاء. وتتجلى أهمية هذا التدبير لتنفيذ المادة ١١ في أنه محدّد بمثابة وسيلة لتدعيم النزاهة القضائية في نص المادة ذاتها.

^(٣٣) تنشأ إمكانية تضارب المصالح عندما تتعارض المصالح الشخصية للقاضي (أو مصالح المقرَّبين إليه) مع واجب القاضي للفصل في القضية دون تحيُّز. ويتناول الحياد القضائي الحياد على صعيد الوقائع والحياد في تصوُّر مراقب معقول على حدِّ سواء. وفي المسائل القضائية، يجب أن يشمل اختبار تضارب المصالح كلاً من التضارب الفعلي بين مصالح القاضي الخاصة وواجب الفصل دون تحيُّز، والظروف التي يرى (أو قد يرى) فيها مراقب معقول وجود تضارب معقول. على سبيل المثال، على الرغم من أن أفراد أسرة القاضي لديهم كل الحق في ممارسة نشاط سياسي، ينبغي للقاضي أن يدرك أن الأنشطة السياسية لأفراد الأسرة المقرَّبين يمكن أن تؤثر سلباً، حتى لو كان على نحو خاطئ، على تصوُّر الجمهور لنزاهة القاضي.

٢٤- وبينما تشير المادة ١١ إلى قواعد فيما يتعلق بسلوك أعضاء الجهاز القضائي كتدبير يمكن النظر فيه لتدعيم النزاهة، دعا المجلس الاقتصادي والاجتماعي لدى الأمم المتحدة، في عام ٢٠٠٦، "الدول الأعضاء إلى أن تشجّع أجهزتها القضائية، بما يتسق مع نُظُمها القانونية الداخلية، على أن تأخذ في اعتبارها مبادئ بانغالور بشأن سلوك الجهاز القضائي [المرفقة بذلك القرار] لدى مراجعة أو صوغ القواعد المتعلقة بالسلوك المهني والأخلاقي لأعضاء الجهاز القضائي."^(٣٣)

٢٥- وفي الدورة الرابعة للفريق العامل المعني بمنع الفساد التي تناولت نزاهة القضاء، حدّد العديد من البلدان الكيفية التي سعت فيها لاستخدام مبادئ بانغالور في تعزيز مدونات قواعد السلوك القضائي لديها. وهذا هو الحال في نيجيريا مثلاً حيث وُضعت مدونة قواعد السلوك لموظفي القضاء وفقاً لهذه المبادئ. ويدير المدونة مجلس القضاء الوطني الذي يرصد عدم الامتثال ويعاقب عليه. وأشار إلى مبادئ بانغالور أيضاً الاتحاد الروسي كمصدر رئيسي في وضع مدونة جديدة للأخلاقيات القضائية المعتمدة في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢.

٢٦- وخلص العديد من الدول إلى أنه، حرصاً على دعم أهمية وفعالية وشرعية مدونة قواعد السلوك أو أيّ تعبير مشابه عن المبادئ، ينبغي أن تُصاغ وتُطبّق وتُنفذ من قِبَل أعضاء القضاء بالذات. وعلاوةً على ذلك، تتزايد مساعي التشاور مع أصحاب المصلحة الآخرين، مثل مستعملي المحاكم والمجتمع المدني والأوساط الأكاديمية، في وضع مدونات قواعد السلوك والأخلاق. وهذا النهج متسق مع مبدأ استقلال القضاء والفصل بين السلطات ولكنه يمكن أيضاً أن يساعد كثيراً في الحرص على أن توفّر المدونة مبادئ توجيهية هادفة وواضحة مكيفة بما يناسب خصائص النظام القانوني الذي يعمل فيه القضاء.

٢٧- وعلاوةً على ذلك، وإذا فشل جهاز القضاء أو أهمل الاضطلاع بمسؤولية ضمان حفاظ أعضائه على معايير عالية من السلوك القضائي المتوقع منهم، فإنّ الرأي العام والنفعية السياسية قد يدفعان الفرعين الآخرين للحكومة إلى التدخل. ومن المرجح، عندما يحدث ذلك، أن ينال إلى حدّ ما، وربما لدرجة خطيرة، من مبدأ الاستقلالية الذي تأسس عليه القضاء والذي يستند إليه.

تعميم مدونة لقواعد السلوك القضائي

٢٨- ترمي مدونة قواعد السلوك القضائي إلى تحقيق عدّة أهداف، وهي:

- وضع معايير السلوك الأخلاقي للقضاة؛
- توفير الإرشاد للقضاة في أداء واجباتهم القضائية؛
- تزويد السلطة القضائية بإطار لتنظيم سلوك الجهاز القضائي؛
- مساعدة أعضاء السلطتين التنفيذية والتشريعية والمحامين والجمهور بصفة عامة على فهم أفضل لدور القضاء؛
- تزويد المجتمع بمعيار لقياس أداء القطاع القضائي وتقييمه.

ولتحقيق هذه الأهداف، لا يكفي أن يعتمد القضاء مدونة لقواعد السلوك بل ينبغي تعميم هذه المدونة على نطاق واسع في المجتمع. ومن الضروري أيضاً أن تكون الأخلاق القضائية، القائمة على هذه المدونة،

^(٣٣) قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٢٣/٢٠٠٦ المؤرخ ٢٧ تموز/يوليه ٢٠٠٦.

جزءاً لا يتجزأ من التدريب الأوّلي والمستمر للقضاة. وفي هذا الصدد، هناك عدد من الأمثلة على هيئات قضائية ومعاهد تدريب قضائي في بعض البلدان سعت بنشاط لتعميم مدونة قواعد السلوك المحلية، وغيرها من المواد مثل التعليق على مبادئ بانغالور بشأن سلوك الجهاز القضائي بين القضاة وعلى نطاق أوسع في المجتمع.^(٢٤)

تطبيق وإنفاذ مدونة لقواعد السلوك القضائي

٢٩- لا طائل من مدونة لقواعد السلوك القضائي في تحسين أداء القضاء وتعزيز ثقة الجمهور ما لم تكن قابلة للإنفاذ. ولذلك ينبغي للدولة الطرف أن تنظر في تشجيع القضاء على وضع آلية لتلقي الشكاوى بشأن أي سلوك غير أخلاقي من أعضاء السلطة القضائية والتحقيق والبت فيها، حيث لا يكون هناك أي إشارة إلى إحالة هذه الشكاوى إلى محكمة ما.^(٢٥) ولتعزيز شفافية وشرعية هذه الآلية، رأى الكثير من الدول أنه من غير المناسب أن تكون إدارة الآلية في يد القضاء فقط. وبدلاً من ذلك، بُذلت جهود في العديد من الدول لإشراك هيئات من خارج القضاء في تطبيق وإنفاذ مدونات قواعد السلوك القضائي. إذ من شأن إشراك أشخاص من خارج جهاز القضاء (من المحامين والأكاديميين وممثلي المجتمع) في رصد المبادئ الأخلاقية أن يمنع أي تصوّر محتمل لمصالح ذاتية وحماية ذاتية وأن يضمن في الوقت ذاته عدم حرمان القضاة من القدرة على تحديد أخلاقياتهم المهنية الخاصة بهم.

٣٠- وينبغي، في أي تحقيق في شكوى من سلوك غير أخلاقي، ضمان محاكمة عادلة للقاضي المدعى عليه، والحرص على السرية في المراحل الأوّلية من التحقيق إذا كان ذلك ما يريده القاضي. وينبغي توفير الحماية من الإيذاء للمخبرين والمشتكين والشهود، كما ينبغي توفير الحماية للقضاة من التهديد والابتزاز والتأثير الذي لا مسوّغ له. وقد يكون من الضروري سنّ التشريعات اللازمة لتوفير هذه الحماية. وإذا كانت الشكاوى خطيرة بما فيه الكفاية، ولا يمكن حلها من خلال التشاور أو بالتوبيخ، عندئذ يمكن إحالتها إلى الجهة المسؤولة عن ممارسة الرقابة التأديبية على القضاة. وإذا كانت التهمة جنائية في طبيعتها، ينبغي للهيئة التأديبية أن تتعاون وتعاوناً كاملاً مع الوكالة المعنية بإنفاذ القانون.

٣١- وينبغي للدولة الطرف أن تنظر أيضاً في تشجيع القضاء على إنشاء هيئة تتألف من قضاة ممارسين و/أو متقاعدين لتقديم المشورة لأعضاء السلطة القضائية بشأن لياقة التصرف المتوخى أو المقترح في المستقبل إذا لم يكن هناك آلية قائمة لذلك الغرض. ويجوز للقاضي، في العديد من الولايات القضائية التي أنشئت فيها هذه اللجان، أن يلتمس رأياً استشارياً عن مدى لياقة السلوك الذي ينتهجه هو. ويجوز للجنة أيضاً أن تصدر آراءً من تلقاء نفسها في المسائل التي تهمّ القضاء. وقد وجد العديد من الدول أنّ

^(٢٤) مثال ذلك، نشر معهد التدريب القضائي في كينيا، في عام ٢٠١٠، عدداً خاصاً من نشرته الرسمية يحتوي على النص الكامل للتعليق على مبادئ بانغالور بشأن سلوك الجهاز القضائي، وحرص على توزيع نسخة منه إلى كل القضاة وأعضاء القضاء في ذلك البلد.

^(٢٥) في العديد من الولايات القضائية التي أنشئت فيها هذه اللجان، لا ينظر في الشكاوى في القضايا الراهنة ما لم تتناول الشكاوى تأخيراً لا مبرّر له. ويشترط أن تكون الشكاوى خطية وموقعة، وأن تتضمن اسم القاضي ووصفاً مفصلاً للسلوك غير الأخلاقي المزعوم وأسماء أي شهود وعنوان ورقم هاتف مقدم الشكاوى. ولا يُخطر القاضي بأي شكوى ما لم تقرّر اللجنة احتمال حدوث انتهاك للأخلاقيات. ولا يُكشف عن هوية الشخص الذي يقدم شكوى ضد القاضي ما لم يوافق مقدم الشكاوى على ذلك. ومع ذلك قد يكون من الضروري لمقدم الشكاوى أن يدلي بإفادة كشاهد في حال عقد جلسة استماع. وتبقى جميع المسائل المعروضة على اللجنة سرية. وإذا تقرّر احتمال حدوث انتهاك للأخلاقيات، تتولّى اللجنة عادةً المسألة بصورة غير رسمية بالتشاور مع القاضي. وإذا أصدرت اللجنة تهمة رسمية بحق القاضي، يمكن لها عقد جلسة استماع، وإذا وجدت أنّ التهمة لها أساس من الصحة، فقد تُوخّ القاضي سراً، أو تخضع القاضي لفترة إشراف مرهونة بأحكام وشروط. وتحيل اللجنة التهم التي تراها خطيرة بما فيه الكفاية بحيث تستوجب تقاعد القاضي أو توجيه اللائمة إليه علناً أو تحييته إلى الهيئة المسؤولة عن ممارسة الرقابة التأديبية على القضاة.

لهذا النهج الوقائي الاستباقي تأثيراً كبيراً من حيث امتثال أعضاء الجهاز القضائي لأحكام المدونة ذات الصلة.^(٢٦)

٣٢- ومسألة اعتماد مدونة لقواعد السلوك ووضع التدابير لتنفيذها على نحو فعال هي عموماً من مسؤوليات القضاء. ومع ذلك ينبغي للدولة الطرف، إذا لم يتخذ القضاء التدابير المناسبة بعد تشجيعه على القيام بذلك، أن تنظر في اتخاذ الخطوات اللازمة (بما في ذلك من خلال سن التشريعات إذا لزم الأمر) للامتثال لأحكام المادة ١١.

إطار التقييم: مدونات قواعد السلوك

لا	نعم	هل وضع الجهاز القضائي أو هيئة أخرى قواعد أو معايير فيما يتعلق بالسلوك المهني والأخلاقي لأعضاء الجهاز القضائي (يشار إليها فيما يلي باسم مدونة قواعد السلوك)؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	هل تأخذ مدونة قواعد السلوك في الاعتبار مبادئ بانغالور بشأن سلوك أعضاء الجهاز القضائي؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	يرجى وصف العملية التي حكمت وضعها واعتمادها. ويرجى، على وجه الخصوص، ذكر ما إذا كانت هذه العملية قد شملت التشاور مع الجهات المعنية خارج القضاء، مثل المجتمع المدني ومنظمات مستعملي المحاكم؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	هل وضعت مدونة قواعد السلوك في متناول كل القضاة؟
		الرد
		التفسير:
		على أي مؤسسات عممت مدونة قواعد السلوك في الأوساط المعنية أم أنها أتيحت خلاف ذلك للجمهور؟
		الرد والتفسير:
لا	نعم	هل هناك آلية رسمية أو غير رسمية أو إجراء رسمي أو غير رسمي لتقديم المشورة لأعضاء الجهاز القضائي بشأن صحة السلوك المعتمز الإتيان به؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	هل هناك آلية أو إجراء لتلقي الشكاوى ضد أعضاء الجهاز القضائي المتعلقة بسوء السلوك والتحقيق فيها؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	هل تدرج هذه الآلية أو الإجراء في إطار الجهاز القضائي أم لا؟ وهل تعمل بشكل مستقل عن القضاء؟
		الرد
		التفسير:

^(٢٦) في العديد من الولايات القضائية التي أنشئت فيها هذه اللجان، يجوز للقاضي أن يطلب رأياً استشارياً بشأن مدى لياقة السلوك الذي ينتهجه. ويجوز للجنة أيضاً أن تصدر آراء من تلقاء نفسها في المسائل التي نهتم القضاء. وتتناول هذه الآراء السلوك المتوخى أو المقترح في المستقبل وليس سلوك الماضي أو الحاضر ما لم يرتبط هذا السلوك بسلوك في المستقبل أو ما زال مستمراً. وتسرد الآراء الرسمية الوقائع التي يستند إليها الرأي وتوفر المشورة فقط فيما يتعلق بتلك الوقائع. وهي تستشهد بالقواعد والقضايا والهيئات الأخرى التي لها تأثير على المشورة المقدمة وتقتبس من المبادئ المعمول بها للسلوك القضائي. ويرسل الرأي الرسمي الأصلي إلى الشخص الذي يلتمسه، بينما ترسل نسخة منقحة، تغفل فيها أسماء الأشخاص والمحاكم والأماكن وأي معلومات أخرى قد تميل إلى تحديد هوية الشخص الذي يقدم الطلب، إلى القضاء ونقابات المحامين ومكاتب كليات الحقوق. وجميع الآراء لها طابع استشاري فقط، وليست ملزمة، ولكن الامتثال لرأي استشاري يمكن اعتباره دليلاً على حسن النية.

	من يشارك في هذه الآلية أو الإجراء، وكيف يتم اختيار الأعضاء؟
	الرد والتفسير:
	ما هي تدابير الشفافية المتخذة في هذه الآلية أو الإجراء لتعزيز ثقة الناس في إجراءات معالجة الشكاوى؟
	الرد والتفسير:

التدريب القضائي

٢٣- لا يمكن تعزيز ثقة الجمهور في العملية القضائية إلا من خلال سلامة القرارات القضائية.^(٢٧) وتتوقف سلامة القرارات القضائية، من بين عوامل أخرى، على التدريب القانوني للمهنيين الضالعين في الإجراءات القضائية. وبينما يتعين على الدولة أن تزود السلطة القضائية بالموارد اللازمة، فإن المسؤولية عن تنظيم التدريب القضائي والإشراف عليه تقع على عاتق القضاء، سواء من تلقاء نفسه أو من خلال هيئة مستقلة تحت إشرافه. ومن المهم ألا يغرب عن البال أن دور القاضي اليوم يتجاوز تسوية المنازعات. وفي العديد من البلدان أصبح يُطلب من القاضي معالجة قضايا واسعة من القيم الاجتماعية وحقوق الإنسان والبت في قضايا أخلاقية مثيرة للجدل، وكل ذلك في سياق مجتمعات أكثر تعديدية من أي وقت مضى.

٢٤- ينبغي لجميع المعيّنين لشغل وظيفة قضائية أن يكون لديهم أو أن يكتسبوا، قبل مباشرة واجباتهم، معرفةً بالجوانب ذات الصلة من القانون الوطني والدولي الموضوعي وإجراءاته. وينبغي تصميم التدريب بحيث لا يقتصر على تطوير وتعميق المعرفة القانونية بل أن يشمل أيضاً تطوير مهارات تكملية، من قبيل معرفة اللغات الأجنبية والأساليب البديلة لتسوية المنازعات. ومن شأن ذلك أن يضع في خدمة المجتمع قضاة لا تقتصر قدرتهم على تطبيق القانون بشكل صحيح فحسب وإنما تشمل التفكير النقدي المستقل والحساسية الاجتماعية والانفتاح الذهني.^(٢٨) وينبغي أيضاً للقضاة المعيّنين حسب الأصول أن يحاطوا علماً بمجالات أخرى ذات صلة بالنشاط القضائي، من قبيل إدارة القضايا وإدارة شؤون المحاكم وتكنولوجيا المعلومات والعلوم الاجتماعية والتاريخ القانوني والفلسفة. وينبغي أن يكون تدريب الموظفين القضائيين تعديدياً في منظوره من أجل ضمان وتعزيز موضوعية القاضي ونزاهة القضاء.

٢٥- وينبغي أن تكون دورة الأخلاقيات القضائية مكونة أساسية في برنامج التدريب القضائي. وينبغي لهذه الدورة لا أن "تعلم" الأخلاق القضائية وإنما أن تكون محفلاً للقضاة للنظر في مجموعة متنوعة من المشكلات الأخلاقية وللمناقشة الحلول المناسبة. وينبغي أن يكون الغرض من الدورة هو تزويد القضاة بإطار لتحليل القضايا الأخلاقية التي قد تنشأ في المستقبل وحلها. وينبغي أن يهدف عنصر "التعليم" فيما يتعلق بمضمون الأخلاق القضائية فقط إلى مساعدة القاضي على اختيار أقرب مسار إلى التعقل عندما يواجه مسألة أخلاقية. ومع أن المسائل التي قد تنشأ في محكمة ابتدائية تختلف عن المسائل التي تنشأ في محكمة استئناف، من المستحسن اشتراط مشاركة جميع المعيّنين لشغل وظائف قضائية، وكذلك القضاة العاملين على جميع المستويات، في دورة من هذا القبيل.^(٢٩)

٢٦- ويجري، في معظم بلدان القانون المدني، توظيف القضاة في بداية حياتهم المهنية ويدخلون في عملية تدريب مطوّلة ومكثّفة تمهيداً لانضمامهم إلى سلك القضاء. ومن الواضح في هذه الظروف ضرورة وضع برنامج تدريب مفصل وواسع من الناحية الموضوعية، بما في ذلك وحدات شاملة عن الأخلاق القضائية والسلوك القضائي، لضمان حسن إعداد الأفراد المختارين للاضطلاع بدورهم كقضاة. وعلى النقيض

^(٢٧) نوقش هذا الموضوع مطوّلاً في منشور المكتب، بعنوان دليل مرجعي بشأن تدعيم نزاهة القضاء وقدرته (٢٠١١)، الصفحات ١١-١٧، وفي الرأي رقم ١١ (٢٠٠٨) الصادر عن المجلس الاستشاري للقضاة الأوروبيين بشأن سلامة القرارات القضائية.

^(٢٨) المجلس الاستشاري للقضاة الأوروبيين، الرأي رقم ١٠.

^(٢٩) راجع كتيّب التدريب على الأخلاقيات القضائية لجهاز القضاء النيجيري، مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، ٢٠٠٧.

من ذلك، يلاحظ في غالبية بلدان القانون العام أنَّ الأفراد المعيّنين كأعضاء في السلطة القضائية لديهم خبرة واسعة كمحامين ممارسين، وقد أمضوا عادةً فترة طويلة من الزمن يعملون كمرافعين في المحاكم.

٣٧- وفي ضوء الإشارة في المادة ١١ إلى "المبادئ الأساسية للنظام القانوني لدى الدول الأطراف"، من الواضح أنَّ الاحتياجات التدريبية في السياقين المذكورين أعلاه ستكون مختلفة. ومع ذلك، وبغض النظر عن مستوى خبرة الفرد الذي يجري توظيفه في سلك القضاء، من المتفق عليه أنَّ التدريب الأوّلي مطلوب قبل الشروع في شغل منصب القاضي. ذلك لأنَّ ممارسة واجبات القضاء مهنة جديدة بالنسبة لكل من الموظفين في إطار نظام القانون العام أو نظام القانون المدني، وهي تنطوي على نهج معيّن في العديد من المجالات، ولا سيما فيما يتعلق بأخلاقيات المهنة وإدارة القضايا وإدارة شؤون المحاكم والعلاقات بالأشخاص الضالعين في إجراءات المحكمة. ومن ناحية أخرى، من المهم أن تؤخذ الملامح المحددة لأساليب التوظيف في الاعتبار وذلك لتحديد أهداف البرامج التدريبية وتكييفها بشكل مناسب. وقد يحتاج الأمر إلى تدريب المحامين ذوي الخبرة فقط في ما هو مطلوب لمهنتهم الجديدة.

٣٨- وعندما تكون لغة الأدبيات القانونية (أي التقارير القانونية والأحكام الاستئنافية، وما إلى ذلك) مختلفة عن لغة التعليم القانوني، ينبغي توفير التعليم في لغة الأدبيات القانونية لكل من المحامين والقضاة. وفي البلدان المتعددة اللغات، ينبغي توفير التدريب باللغة ذات الصلة.

٣٩- وهناك جانب يتّسم بأهمية خاصة في برامج التدريب وهو دورها في تطوير وتشجيع بيئة يمكن فيها لأعضاء من مختلف فروع القضاء ومستوياته الالتقاء وتبادل الخبرات وتكوين رؤى مشتركة بفضل الحوار فيما بينهم.

٤٠- وفي سياق أعمال الفريق العامل المعني بمنع الفساد، قدّم العديد من الدول الأطراف أمثلة على برامج تدريب محدّدة بشأن الأخلاقيات ومدوّنات قواعد السلوك التي تقدمها لأعضاء الجهاز القضائي. ففي الولايات المتحدة، واستكمالاً للدور الأساسي للمركز القضائي الفدرالي، وضعت لجنة المؤتمر القضائي المعنية بمدوّنات قواعد السلوك ونفّذت برامج تثقيفية متواصلة عن الأخلاقيات ونشرت مواد تثقيفية في مجال الأخلاقيات موجّهة لجميع القضاة والموظفين القضائيين. ويُقدّم التدريب على الأخلاقيات القضائية أيضاً، بما في ذلك متطلبات الإفصاح المالي، ضمن برامج تدريبية لقضاة المحاكم الجزئية ومحاكم الصلح المعيّنين حديثاً. وكذلك يُقدّم في ألمانيا عدد من الدورات التدريبية المتقدّمة تحديداً في موضوع أخلاقيات القضاء، تنظّمها الحكومات على المستوى الإقليمي وأكاديمية القضاة الألمانية على المستوى عبر الإقليمي. وعلى سبيل المثال، تعقد الأكاديمية سنوياً حلقة دراسية مدّة أسبوع تحت عنوان "أخلاقيات القضاء—الأسس والآفاق والمقارنة العالمية لمعايير السلوك القضائي".^(٢٠)

إطار التقييم: التدريب القضائي

لا	نعم	هل خُصّصت الموارد المالية وغيرها من الموارد اللازمة لتنظيم التدريب القضائي والإشراف عليه؟
الرد		
التفسير:		
لا	نعم	هل هناك مركز للتدريب القضائي أو غيره من المؤسسات المتخصصة؟
الرد		
التفسير:		
		ما هي محتويات منهاج التدريب القضائي وكيف أُعدّ؟
الرد والتفسير:		

^(٢٠) لمزيد من الأمثلة والمعلومات الأساسية، انظر الوثيقة CAC/COSP/WG.4/2013/2، نزاهة الجهاز القضائي وإدارة القضاء وجهاز النيابة العامة (المادة ١١ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد)، الصفحة ٨.

لا	نعم	هل هناك دورات أو نمائط معينة بشأن الأخلاقيات والسلوك في المجال القضائي ضمن التدريب الأولي الإلزامي للقضاة؟
الرد		
التفسير:		
		ما هي طريقة التدريب ومن هم المدربون؟
الرد والتفسير:		
		إلى أي حد يشترط التدريب المستمر على القضاة؟ وما هي المواضيع التي يتناولها هذا التدريب؟
الرد والتفسير:		
لا	نعم	هل هناك دورات متاحة للقضاة بمثابة تمهيد لمجالات أخرى ذات صلة بالنشاط القضائي، مثل إدارة القضايا أو السبل البديلة لتسوية المنازعات؟
الرد		
التفسير:		
لا	نعم	إذا كانت لغة الأديبات القانونية (أي التقارير القانونية والأحكام الاستئنافية، وما إلى ذلك) تختلف عن لغة تدريس القانون، هل يتوفّر التعليم باللغتين لكل من المحامين والقضاة؟
الرد		
التفسير:		
لا	نعم	في البلدان التي فيها لغات رسمية متعدّدة، هل يتوفّر التدريب القضائي بأكثر من لغة؟
الرد		
التفسير:		

تضارب المصالح والإفصاح عن المصالح المالية والانتماءات

٤١- يحدث تضارب المصالح عندما يكون هناك تضارب بين الواجب العام والمصلحة الخاصة لمسؤول عمومي، حيث يمكن لمصلحة المسؤول بصفته الخاصة أن تؤثر على نحو غير لائق على أداء واجباته ومسؤولياته الرسمية.^(٢١) فالتضارب بين المصالح الشخصية للمسؤول (ما قد يكسبه، ولا يقتصر بالضرورة على المال) وواجبه كموظف حكومي (ما يتطلب منه واجبه القيام به، أو ربّما بشكل أوسع ما هو في المصلحة العامة) هو ما ينبغي تجنبه إلى أقصى حدّ ممكن في جميع الأوقات. بل يتعيّن أيضاً تجنب حتى ما يبدو تضارباً في المصالح، وذلك للحدّ من احتمال النيّل من سمعة الهيئة (وسمعة المسؤول العمومي الشخصية أيضاً) من حيث النزاهة.

٤٢- ويمكن أن يؤدي تضارب المصالح، الفعلي أو المتصور، إلى ضرر بالغ بالنسبة لأعضاء الجهاز القضائي ذلك لأنّ مظهر الموضوعية والاستقلال عن النفوذ الخارجي مسألة حاسمة الأهمية للحفاظ على ثقة الجمهور. وإدراكاً للأثر السلبي المحتمل لتضارب المصالح، اعتمدت الدول الأطراف في الاتفاقية طائفة واسعة من التدابير التي تسعى إلى الحدّ من احتمال حدوث هذا التضارب، بما في ذلك من خلال فرض قيود على الأنشطة الخارجية التي يمارسها أعضاء الجهاز القضائي، ووضع القواعد التي تحكم قبول الهدايا وتوفير التدريب المتخصّص.

٤٣- ولكن الجهود المبذولة لتجنب تضارب المصالح لا يمكن أن تقتصر على وضع القواعد التي تحكم سلوك القضاة وإنفاذها. وقد رأت الدول أهمية متزايدة في بذل جهود كبيرة في أن واحد لتثقيف أعضاء الهيئة القضائية وتوعيتهم بشأن محذور تضارب المصالح والتطبيق العملي ومعنى القوانين ذات الصلة على حدّ سواء. وفي جمهورية كوريا، يُتاح للموظفين العموميين، بموجب نهج من أربع خطوات مبين في

^(٢١) انظر إدارة تضارب المصالح في القطاع العام: مجموعة أدوات، منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ٢٠٠٥.

"المبادئ التوجيهية الخاصة بتضارب المصالح"، نظامٌ لإسداء المشورة الأخلاقية يهدف إلى تحسين قدرتهم على تقييم احتمال تضارب المصالح بدقة واتخاذ الإجراءات لإزالته إذا ما نشأ. ولكن التدابير التأديبية تُستخدم أيضاً إذا ما انتهكت المعايير ذات الصلة.^(٣٣)

٤٤- والإفصاح من جانب القضاة عن مصالحهم المالية وغير المالية نهج شائع على نحو متزايد لدرء احتمال تضارب المصالح والحالات المحتملة للاختلاس أو الإثراء غير المشروع بين أعضاء الجهاز القضائي. ويمكن لهذه التصريحات أن تكون مفيدة أيضاً فيما يتعلق بإسناد القضايا. وتعني "المصلحة المالية" وجود مصلحة قانونية أو تجارية، مهما كانت ضئيلة، أو علاقة بصفة مدير أو مستشار أو أيٍّ مشارك نشط آخر في شؤون مؤسسة أو منظمة. ويمكن إيداع التصريح عن المصالح المالية في المحكمة وجعله في متناول الخصوم و/أو ممثليهم القانونيين في محكمة القاضي. وتشير الإحصاءات التي يصدرها البنك الدولي إلى أن ٥٦ في المائة من مجموع البلدان التي لديها نظام التصريح عن الأصول تتطلب من أعضاء الجهاز القضائي تقديم هذه التصريحات، وترتفع هذه النسبة إلى ٥٨ في المائة بين أعضاء المحكمة العليا.^(٣٣)

٤٥- ويتزايد الاعتراف بأنه لكي تكون نُظُم التصريح أداة فعالة حقاً فيما يتعلق باستبانة أحوال تضارب المصالح، المحتملة أو الفعلية، ينبغي للقضاة أن يقدموا معلومات في هذه التصريحات فيما يتعلق بانتماؤاتهم ومصالحهم الخارجية، بالإضافة إلى المصالح المالية. ويمكن أن تشمل أنواع المعلومات المطلوبة في هذا الشأن أنشطة ما قبل شغل المنصب والعلاقات بمؤسسات الأعمال، مثل العضوية في مجلس الإدارة، والصلات بالمنظمات غير الحكومية أو جماعات الضغط وأيٍّ أنشطة غير مأجورة أو تطوعية.

٤٦- ويمكن التمييز بين البلدان التي تصنّف القضاة ضمن طائفة شاغلي المناصب العمومية الذين تشملهم قوانين أو لوائح الإفصاح عن الأصول، والبلدان التي وضعت نظام إفصاح خاص بالجهاز القضائي والنيابة العامة.^(٣٤)

إطار التقييم: الإفصاح عن المصالح المالية والانتماءات

		إلى أي مدى تفرض القيود على الأنشطة الخارجية للقضاة، مثل العمل مع هيئات القطاع الخاص أو حيازة مصالح مالية أو تجارية أو عضوية في منظمات سياسية؟
		الرد والتفسير:
لا	نعم	هل هناك قواعد أو تدابير تنظم قبول الهدايا من جانب أحد أعضاء الجهاز القضائي؟ كيف يتم إنفاذ هذه القواعد أو التدابير؟
		الرد
		التفسير:
		ما هي الأدوات والآليات القائمة لتوعية أعضاء الجهاز القضائي بما قد يقع من تضارب في المصالح وما هي القواعد واللوائح المعمول بها في هذا المجال؟ (يمكن أن تشمل الأمثلة نشر المواد الإرشادية أو التدريب المتخصص أو توفير الخدمات الاستشارية.)
		الرد والتفسير:
		إلى أي مدى يشترط على القضاة أو يطلب منهم التصريح بما لديهم من أصول وخصوم؟
		الرد والتفسير:

^(٣٣) مزيد من المعلومات انظر <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2012-August-27-29/V1254429a.pdf>.

^(٣٣) مزيد من المعلومات انظر <http://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org/>.

^(٣٤) مزيد من المعلومات انظر Henderson, K. *Asset and Income Disclosure for Judges: A Summary Overview and Checklist* (http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/IncomeAssetDisclosure.pdf).

لا	نعم	هل تشمل هذه التصريحات أصول وخصوم الزوج أو الزوجة والأطفال وأفراد الأسرة المقربين الآخرين مثل الوالدين؟
		الرد
		التفسير:
		إلى أي مدى يُستعرض محتوى هذه التصريحات أو يُتحقق منه؟
		الرد والتفسير:
لا	نعم	هل يُشترط على القضاة التصريح بالانتماءات والأنشطة الخارجية والمصالح غير المالية الأخرى؟ كيف يتم ذلك؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	هل تتاح هذه التصريحات للجمهور و/أو للرجوع إليها في سجل المحكمة من قِبَل المتقاضين أو ممثليهم القانونيين؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	ما هي الظروف التي يجب فيها على القاضي تنحية نفسه من النظر في قضية ما؟ هل الأسباب إلزامية أم اختيارية أم مزيج من الاثنين؟
		الرد
		التفسير:



تدابير لدرء فرص الفساد المتاحة لأعضاء الجهاز القضائي

ظاهرة فساد القضاء

٤٧- برزت في العقدين الماضيين أدلة متزايدة على الفساد في إقامة العدل في أجزاء كثيرة من العالم. وهناك، من حيث تصوُّر الجمهور للفساد في القضاء، بعض الدلائل المثيرة للقلق. وقد تبين في مقياس الفساد العالمي لعام ٢٠١٣ الذي تصدره "مؤسسة الشفافية الدولية" أن القضاء يعتبر في نظر الناس المؤسسة الخامسة الأكثر تأثراً بالفساد.^(٢٥) وفي ٢٠ بلداً، اعتبر القضاء المؤسسة الأكثر فساداً.^(٢٦) والأكثر إثارة للقلق هو أن لهذه التصورات على ما يبدو بعض الأساس من الصحة في هذه البلدان، حيث أفاد في المتوسط ٣٠ في المائة من الناس الذين كان لهم اتصال مع السلطة القضائية أنهم اضطروا إلى دفع رشوة.^(٢٧) وقد تكون تصورات الجمهور غير موثوق بها، وربما تعكس صورة مبالغاً فيها نسبة إلى الحقيقة. ولكن ليس لنا أن نتجاهل هذه التصورات. وحتى لو كان الجمهور يعتقد خطأ أن القطاع القضائي فاسد، فلا بد من تحديد أسباب هذا الاعتقاد الخاطئ، وما يسهم به في هذه التصورات السلبية، والتصدي لها، ذلك لأن المصدر الحقيقي للسلطة القضائية هو اعتراف الجمهور بالسلطة المعنوية للقضاء ونزاهته.

٤٨- والأدلة على وجود الفساد وتأثيره في القضاء متاحة أيضاً في عدد من المصادر الأخرى، ولا سيما في تقارير لجان التحقيق المستقلة. وقد أفاد أحد هذه التقارير عن حالات طلب فيها موظفو المحاكم رشاًوى لفتح ملفات قضية ما أو إتلافها؛ وقضاة يقبلون رشاًوى لمنح "أوامر محكمة" غير سليمة؛ وأشخاص متهمون، طوعاً أو تحت إكراه، يقدمون رشاًوى لقضاة للحصول على أحكام مخففة؛ وقضاة ومدعون عامون يقبلون رشاًوى لتخفيف الأحكام أو إغلاق القضايا؛ ورشاًوى تُطلب وتعطى للقضاة والمدعين العامين لإخلاء سبيل المتهمين بكفالة؛ وموظفو محاكم يقبلون رشاًوى لتقديم نسخ من الأحكام؛ وقضاة يقبلون رشاًوى من محامين مقابل أحكام مواتية؛ وقضاة محاكم ابتدائية يرفضون إعطاء نسخ من الأحكام للأشخاص الذين خسروا قضاياهم، وذلك لمنعهم من الاستئناف لدى المحاكم العليا وبالتالي حماية الذين حصلوا على أحكامهم بطريق الاحتيال؛ وقضاة يتواطأون مع مديري المزادات، في بيع ممتلكات المتقاضين

^(٢٥) مقياس الفساد العالمي لعام ٢٠١٣ يقيس مدى الفساد في ما مجموعه ١٢ مؤسسة. ووفقاً لنتائج عام ٢٠١٣ (من الأكثر فساداً إلى الأقل فساداً)، كان تصوُّر الجمهور كما يلي: (١) الأحزاب السياسية؛ (٢) الشرطة؛ (٣) الموظفون العموميون/موظفو الخدمة المدنية؛ (٤) المجلس النيابي/السلطة التشريعية؛ (٥) القضاء؛ (٦) مؤسسات الأعمال/القطاع الخاص؛ (٧) الخدمات الطبية والصحية؛ (٨) نظام التعليم؛ (٩) وسائل الإعلام؛ (١٠) المؤسسة العسكرية؛ (١١) المنظمات غير الحكومية؛ (١٢) الهيئات الدينية.

^(٢٦) مؤسسة الشفافية الدولية، مقياس الفساد العالمي (٢٠١٣)، الصفحة ١٧.

^(٢٧) المرجع نفسه.

الذين خسروا قضاياهم المدنية، ويتقاسمون معهم الإيرادات. وثمة مثال آخر للفساد موثق في تقرير لجنة تحقيق جاء فيه: "أنشأت إحدى المحاكم إجراءات موحدة في التعامل مع قضايا المرور. حيث يلتقي المدعي العام مع المتهم قبل أن تبدأ إجراءات المحكمة وينصحه بأسرع طريقة لفض القضية. ويُصح كلُّ متهم بتقديم قدر معين من المال يتقاسمه المدعي العام وقاضي التحقيق. وإذا رُفضت "النصيحة"، فمن المرجح أن يدان المتهم وتُفرض عليه غرامات باهظة وتُعلق رخصة قيادته أو تُلغى كلياً. والنتيجة هي أن "النصيحة" تُتبع عادةً وتحسم القضايا بسرعة ويبدو أن أعمال المدعي العام وقاضي التحقيق تسير على ما يرام".

٤٩- ويكون ضرر الفساد في خدمات القضاء والنيابة العامة كبيراً بصفة خاصة في البلدان التي تسعى إلى تطوير وتعزيز المؤسسات الرئيسية المسؤولة عن النهوض بسيادة القانون. وفي دراسة حديثة أجراها في أفغانستان مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، تشير التقديرات إلى أن أكثر من ٥٠ في المائة من العاملين في سلك القضاء والنيابة العامة تلقوا أو التمسوا رشاً، ممّا يجعلهم من أكثر طبقات الموظفين العموميين فساداً. والأنكى من ذلك أن القضاة والمدعين العامين يطالبون بأكثر المبالغ من المال عند التماس الرشوة، حيث يفوق متوسط مبلغ الرشوة ٣٠٠ دولار أمريكي. وأثر هذا الفساد المتوطن هو تقويض سير نظام العدالة كلياً، حيث يتجاوز المقتدرون تطبيق القانون.^(٣٨)

٥٠- والفساد في القضاء لا يقتصر على الرشوة التقليدية. فهناك شكل خادع لا يقل ضرراً عن الفساد ينشأ من التفاعل بين أعضاء السلطة القضائية والأطراف الخارجية من أصحاب المصالح السياسية أو الاقتصادية ذوي النفوذ. مثال ذلك أن المحسوبة السياسية التي يحصل القاضي بفضلها على المنصب أو الترقية أو تمديد الخدمة أو المعاملة التفضيلية أو الوعد بالعمل بعد التقاعد قد تؤدي إلى الفساد. والمناسبات الاجتماعية المتكررة مع شخصيات سياسية محلية أو رفيعة المستوى من شبه المؤكد أن تثير، في أذهان الآخرين، الشك في أن القاضي عرضة لتأثير لا مسوغ له في أداء واجباته. وبالنسبة لهذا الشكل من الفساد أيضاً، ظهرت أدلة دامغة عن قضاة يخضعون لضغوط من قبل السلطات التنفيذية لإقامة العدل على نحو مخالف للقانون، والوقوع ضحية في حال عدم القيام بذلك؛ وعن الانتهازية بين القضاة الذين يسعون إلى الحصول على مزايا وفوائد مادية ومعنوية من السلطة التنفيذية لأنفسهم أو لأفراد أسرهم؛ وعن الحماية السياسية للقضاة الفاسدين.

٥١- ويوصى باتخاذ التدابير التالية بوصفها عناصر في نهج شمولي لدرء انتشار الفساد في القضاء من خلال التقليل من فرص اللجوء إلى الفساد والميل إلى ممارسته على السواء. ويصف القسم "ألف" أدناه التدابير الرامية إلى تدعيم نظام النزاهة المؤسسية التي تعمل في إطارها السلطة القضائية، وهي تقع بالدرجة الأولى على عاتق السلطتين التنفيذية والتشريعية للحكومة. ويصف القسم "باء" التدابير الرامية إلى تقليل فرص الفساد، ويكون صوغها وتنفيذها من اختصاص الجهاز القضائي.

ألف- تدعيم نظام النزاهة المؤسسية

٥٢- يصف هذا القسم التدابير التي يمكن أن تتخذها الدولة لتقليل فرص الفساد وإمكانية التعرض له في القضاء. وهي التدابير التي تسعى إلى إرساء أو تدعيم نظام النزاهة المؤسسية في القضاء. وتشمل هذه التدابير وضع إجراءات واضحة ومعايير موضوعية للعاملين في الجهاز القضائي فيما يتعلق بالتعيين

^(٣٨) http://www.unodc.org/documents/frontpage/Corruption_in_Afghanistan_FINAL.pdf

والأجور ومدّة الخدمة والترقية والعقوبات التأديبية والتخية. كما تشمل تدابير لحماية القضاة من أيّ شكلٍ من أشكال النفوذ السياسي في اتّخاذ قراراتهم.

تعيين القضاة

٥٣- يتمُّ في بعض البلدان توظيف القضاة من بين خريجي كلية الحقوق الذين ليس لديهم أيّ خبرة مهنية سابقة. والقضاة الموظفون على هذا النحو يُعيّنون في المحاكم بعد ذلك ويتعلّمون من القضاة الممارسين بالتدرُّب على يدهم. ويتمُّ في بلدان أخرى توظيف القضاة من بين العاملين في المهن القانونية. ويتوقّف عادةً المنصب الذي يُعيّنون لشغله أولاً في التسلسل الهرمي القضائي على الأقدمية والخبرة في هذه المهنة. وأياً كان النموذج، هناك اتّفاق عام على ضرورة أن تكون التعيينات القضائية على أساس "الجدارة" وفق "معايير موضوعية" وعلى أن الاعتبارات السياسية غير مقبولة.^(٤٩) ولا يقتصر اشتراط المعايير الموضوعية على مجرد استبعاد النفوذ السياسي وإنما يشمل أسباباً أخرى، مثل المحاباة والوساطة والمحسوبية (أو "الاستساخ")، تلاحظ في حالة إجراء التعيينات بطريقة غير منظومة أو على أساس توصيات شخصية. وتبعاً لذلك، ينبغي أن يكون من يقع عليهم الاختيار لشغل الوظائف القضائية أفراداً من ذوي المقدرة والنزاهة والكفاءة والتدريب أو المؤهلات المناسبة في مجال القانون.^(٤٠)

٥٤- ومن المتفق عليه عموماً أن الشفافية مطلوبة في شروط اختيار المرشّحين. وحرصاً على الشفافية والمساءلة في هذه العملية، ينبغي وضع معايير التعيين والاختيار في متناول عامة الناس، بما في ذلك الصفات المطلوبة من المرشّحين لشغل مناصب القضاء الأعلى.^(٤١) وينبغي الإعلان عن جميع الشواغر القضائية بحيث تلمس طلبات التقدّم أو الترشيح من جانب المرشّحين المناسبين للتعيين. ومن شأن ذلك ضمان أن تكون إجراءات التعيين القضائية والترقية على أساس الجدارة مفتوحة لمجموعة متنوعة من المرشّحين بحيث تعكس المجتمع ككل قدر الإمكان. ومن شأن نشر قائمة الوظائف الشاغرة وقائمة المرشّحين لتلك الوظائف أيضاً أن تمكّن عامة الناس من تفحص عملية التعيين.

٥٥- وينبغي ألا يقتصر تقييم المرشّح لوظيفة قضائية على ما لديه من دراية قانونية وقدرات مهنية عامة، بل ينبغي أن يشمل أيضاً الوعي الاجتماعي والحساسية، والصفات الشخصية الأخرى (بما في ذلك الشعور الأخلاقي والصبر والمجاملة والصدق والحسّ السليم والكياسة والتواضع والالتزام بالمواعيد) ومهارات الاتصال.^(٤٢) ولدى اختيار القضاة، ينبغي ألا يكون هناك أيّ تمييز على أساس العنصر أو اللون أو الجنس أو الدين أو الآراء السياسية أو غيرها من الآراء أو المنشأ القومي أو الاجتماعي أو الملكية أو الميلاد أو المركز. وينبغي إيلاء الاعتبار الواجب لضمان تمثيل عادل في القضاء للمجتمع بكل جوانبه.^(٤٣)

^(٤٠) انظر المجلس الاستشاري للقضاة الأوروبيين، الرأي رقم ١.

^(٤١) مبادئ الأمم المتحدة الأساسية لاستقلال السلطة القضائية، المبدأ ١٠.

^(٤٢) انظر المجلس الاستشاري للقضاة الأوروبيين، الرأي رقم ١٠. وقد نشر المعايير العامة وزير العدل في المملكة المتحدة، وأصدرت السلطة التنفيذية الأسكتلندية وثيقة تشاور. ويحدّد القانون النمساوي معايير الترقية.

^(٤٣) في كندا، على سبيل المثال، تعتبر الخبرة في قاعة المحكمة واحداً فقط من العديد من العوامل في تقييم مدى ملاءمة المرشّح لمنصب قضائي. وتشمل المؤشّرات المهنية ومؤشّرات المقدرة: الكفاءة العامة في القانون؛ والقدرة الفكرية؛ والمهارات التحليلية؛ والقدرة على الاستماع؛ والقدرة على الحفاظ على الانفتاح الذهني لدى سماع جميع أطراف الحجّة؛ والقدرة على اتّخاذ القرارات؛ والقدرة على ممارسة الحكم السليم؛ والسمعة بين الأقران في المهنة وفي المجتمع المحلي؛ ومجالات التخصص المهني أو الخبرة المتخصصة أو المهارات الخاصة؛ والقدرة على إدارة الوقت وعبء العمل دون إشراف؛ والقدرة على التعامل مع عبء ثقيل من العمل؛ والقدرة على التعامل مع الإجهاد وضغوط عزلة الدور القضائي؛ ومهارات التعامل مع الأقران والجمهور العام؛ والوعي بالقضايا العرقية والجنسانية؛ والقدرة على إتقان اللغتين. وتشمل الخصائص الشخصية ذات الصلة أيضاً: الشعور بالأخلاق والصبر والكياسة والصدق والحسّ السليم واللباقة والنزاهة والتواضع والالتزام بالمواعيد. انظر معايير التعيينات القضائية في كندا، www.fja.gc.ca/jud_app/assess_e.html، التي استشهدت بها تانيا وارد، مسائل العدل: الاستقلال والمساءلة والقضاء الأيرلندي، الصفحة ٥١.

^(٤٤) يؤكّد دستور جنوب أفريقيا على ضرورة أن يعكس القضاء على نطاق واسع التكوين العنصري والمساواة بين الجنسين في البلد، ويتطلّب أن يؤخذ ذلك في الاعتبار عند تعيين الموظفين القضائيين.

٥٦- وتشير الممارسات الوطنية إلى أن هناك مجموعة متنوعة من الأساليب لشغل وظائف القضاة — الانتخاب من قبل الشعب أو المجلس النيابي، أو التعيين من قبل السلطة التنفيذية أو السلطة القضائية أو من قبل هيئة مستقلة. ولكل من هذين الأسلوبين سمات إيجابية وسلبية. ويعتبر النظام الانتخابي بأنه يمنح السلطة القضائية درجة أكبر من الشرعية الديمقراطية. ولكنّه، مع ذلك، قد يدفع القضاة إلى المشاركة في جمع الأموال والحملات السياسية والإغراء لشراء أو تقديم وعود بالمحاباة. وإشراك السلطة التشريعية في هذه العملية، حتى لغرض البت في تأكيد أو عدم تأكيد تعيين أجرته أو أوصت به السلطة التنفيذية، قد يؤدي أيضاً إلى تسييس التعيينات القضائية لأنه لا يمكن استبعاد احتمال أن تطغى الاعتبارات السياسية على المعايير الموضوعية. ومن ناحية أخرى، قد يكون ذلك بمثابة ضابط على سلطة التعيين النهائية.^(٤٤) والتعيين من قبل رئيس الدولة، وخاصةً لقضاة المحاكم العليا، ينطوي أيضاً على محاذير الاعتماد على السلطة التنفيذية، ولا سيما عندما يتصرف رئيس الدولة بناءً على مشورة رئيس الحكومة أو يكون هو نفسه رئيس الحكومة أيضاً. ولعل هذه الطريقة كانت معقولة في بعض الديمقراطيات القديمة حيث السلطة التنفيذية مقيّدة بحكم الثقافة القانونية والتقاليد وهيئة قوية من وسائل الإعلام.

٥٧- وتشير المبادرات الدولية والإقليمية الحديثة العهد إلى تفضيل قوي لتعيين وترقية القضاة من قبل هيئة مستقلة، مثل مجلس القضاء أو لجنة الخدمة القضائية، مع تدخل رسمي من رئيس الدولة بالنسبة للتعينات الأعلى.^(٤٥) وفي هيئة من هذا القبيل، ينهض كل من أعضاء السلطة القضائية وأعضاء المجتمع بأدوار محدّدة بشكل مناسب في اختيار المرشحين المناسبين لشغل الوظائف القضائية. وينبغي أن يضمن تشكيل هذه الهيئة استقلاليتها وتمكينها من تنفيذ مهامها على نحو فعال. وينبغي اختيار أعضائها على أساس الكفاءة والخبرة وفهم البيئة القضائية والقدرة على المناقشة الملائمة وتقدير أهمية ثقافة الاستقلالية. يمكن اختيار أعضائها غير القضاة من بين رجال القانون البارزين أو المواطنين من ذوي السمعة والخبرة المشهود بها بواسطة آلية تعيين مناسبة. ومن شأن التشكيل المختلط أن يتجنب تصوّر المصلحة الذاتية والحماية الذاتية والمحسوبية وأن يجسّد مختلف وجهات النظر داخل المجتمع، وبالتالي يزوّد القضاء بمصدر إضافي للشرعية. وينبغي أن يجسّد تشكيل الهيئة، إلى أقصى حد ممكن، التنوع الذي يتّسم به المجتمع.^(٤٦)

^(٤٤) وجدت لجنة البندقية أن "المجلس النيابي أكثر ضلوعاً بكثير في الألعاب السياسية، وقد يفضي تعيين القضاة إلى مساومة سياسية حيث يرغب كل عضو من أعضاء المجلس يمثل منطقة أو أخرى أن يكون القاضي من المنطقة التي يمثلها". انظر الرأي رقم ٢٠٠٦/٤٠٢ الصادر عن لجنة البندقية (اللجنة الأوروبية للديمقراطية من خلال القانون) بشأن "التعيينات القضائية".

^(٤٥) انظر المجلس الاستشاري للقضاة الأوروبيين، الرأي رقم ١٠. ونودي أيضاً بالاستعانة بلجنة مستقلة في الميثاق الأوروبي بشأن النظام الأساسي للقضاة؛ والمبادئ التوجيهية لمجلس لا تيمر للكونمونت بشأن الممارسات الجيدة التي تحكم العلاقات بين السلطة التنفيذية والمجلس النيابي والسلطة القضائية في تعزيز الحكم الرشيد وسيادة القانون وحقوق الإنسان، ١٩٩٨؛ وإعلان القاهرة بشأن استقلال القضاء، الذي اعتمد في مؤتمر العدالة العربي الثاني حول "دعم وتعزيز استقلال القضاء"، القاهرة، ٢٠٠٢؛ والفريق المعني بنزاهة القضاء في "تدابير لتنفيذ الفعّال لمبادئ بانغالور لسلك الجهاز القضائي"، ٢٠١٠.

^(٤٦) واحدة من الهيئات الأكثر تمثيلاً هي لجنة الخدمة القضائية لجنوب أفريقيا. وهي تتألف من:

(أ) رئيس المحكمة العليا (رئيساً)؛

(ب) رئيس المحكمة الدستورية؛

(ج) قاضٍ رئيس يعيّنهُ رئيس القضاة؛

(د) الوزير المسؤول عن إقامة العدل، أو بديل يعيّنهُ هذا الوزير؛

(هـ) مدافعان ممارسان مرشّحان من داخل المهنة لتمثيل المهنة ككل، يعيّنهُما الرئيس؛

(و) محاميان ممارسان مرشّحان من داخل المهنة لتمثيل المهنة ككل، يعيّنهُما الرئيس؛

(ز) أستاذ قانون يعيّنهُ أساتذة القانون في جامعات جنوب أفريقيا؛

(ح) ستة أشخاص يعيّنهُم المجلس الوطني من بين أعضائه، يجب أن يكون ثلاثة منهم على الأقل أعضاء في أحزاب المعارضة الممتلئة في المجلس؛

(ط) أربعة مندوبين دائمين لدى المجلس الوطني للمقاطعات يعيّنهُم المجلس، مدعومين بأصوات من ست مقاطعات على الأقل؛

(ي) أربعة أشخاص يعيّنهُم الرئيس، بعد التشاور مع زعماء جميع الأحزاب في المجلس الوطني؛

(ك) عند النظر في مسائل متعلقة تحديداً بشعبية إقليمية أو محلية في المحكمة العليا، القاضي رئيس تلك الشُّعبة ورئيس وزراء المقاطعة المعنية، أو بديل يعيّنهُ هذا الأخير.

إطار التقييم: تعيين القضاة

		ما هي المتطلبات القانونية الأساسية لتعيين في الوظائف القضائية؟ يرجى وصف المتطلبات لمختلف أنواع أو مستويات المحاكم إن كانت مختلفة.
		الرد والتفسير:
		إلى أي مدى يُعلن عن الشواغر القضائية، بما فيها المناصب القضائية العليا؟
		الرد والتفسير:
		ما هي معايير التعيين والاختيار المعمول بها؟ كيف وُضعت هذه المعايير؟ هل هذه المعايير في متناول عامة الناس؟
		الرد والتفسير:
لا	نعم	هل تُنشر أسماء المرشحين للمناصب القضائية؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	هل هناك هيئة مستقلة أنشئت لغرض التعيين، أو ترشيح الأشخاص للتعيين، لشغل المناصب القضائية؟
		الرد
		التفسير:
		كيف ومن يقوم باختيار وتعيين أعضاء هذه الهيئة، وما هي المعايير المطبقة في إجراء هذه الاختيارات؟
		الرد والتفسير:
لا	نعم	هل المجتمع المدني أو المجتمع المحلي ممثل في هذه الهيئة؟
		الرد
		التفسير:
		كيف تنظر الأوساط القانونية وعامة الجمهور إلى هذه الهيئة من حيث نزاهتها وموضوعيتها؟
		الرد والتفسير:
لا	نعم	هل تقوم هذه الهيئة بإجراء مقابلات مع المرشحين لمناصب قضائية؟ هل هذه المقابلات مفتوحة للجمهور؟ هل يسمح لوسائل الإعلام بالحضور؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	هل تؤخذ في الاعتبار في عملية التوظيف سمات المرشح الأخلاقية وصفاته الشخصية الأخرى، مثل المزاج ومهارات التواصل؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	هل تبذل الجهود لاجتذاب المرشحين المؤهلين من فئات معينة، مثل النساء أو الأقليات الإثنية؟
		الرد
		التفسير:

ترقية القضاة

٥٨- للتأكد من أن ترقية القضاة لا تقوم على أساس اعتبارات سياسية أو غيرها، وهو ما يمكن أن يشكك في استقلالية القضاء وبالتالي نزاهته، تشير الممارسات الجيدة في هذا المجال إلى أن ترقية القضاة ينبغي أن تكون من قبل هيئة مستقلة مسؤولة عن تعيين القضاة. وعندما لا تكون الترقية على أساس الأقدمية،

ينبغي أن تستند إلى إجراء تقييم موضوعي لأداء القاضي، مع مراعاة الخبرة والقدرات والصفات الشخصية والمهارات المطلوبة للتعين الأولي.^(٤٧)

إطار التقييم: ترقية القضاة

لا	نعم	هل يقوم اختيار القضاة للترقية في المقام الأول على الأداء والخبرة؟ ما هي العوامل الأخرى التي تؤخذ في الاعتبار؟
		الرد
التفسير:		
لا	نعم	هل تتم ترقية القضاة من جانب هيئة مستقلة مسؤولة عن تعيين القضاة أو بناء على توصية منها؟
		الرد
التفسير:		

نقل القضاة

٥٩- وردت مسألة نقل القضاة في العديد من الصكوك الدولية، ذلك لأنه يمكن استخدام النقل لمعاقبة قاضٍ مستقل وشجاع ولردع آخرين عن أن يحدوا حذوه. ومن بين المبادئ المعلنة ما يلي:

- ينبغي ألا ينقل قاضٍ من ولاية قضائية إلى أخرى أو منصب إلى آخر دون موافقته الطوعية، إلا إذا كان ذلك وفقاً لنظام تناوب أو ترقية منتظم وُضع بعد النظر فيه حسب الأصول من قِبَل الجهاز القضائي؛
- يمكن أن يشمل هذا النظام حكماً لعمليات نقل تتم في ظروف استثنائية، في شكل عقوبة تأديبية مثلاً، أو في حالة تغيير مشروع في نظام المحاكم، أو في حالة تكليف مؤقت لتدعيم قوام محكمة في منطقة مجاورة، أو حين ينقل القاضي في السنوات الأولى من الممارسة من منصب لآخر لإثراء خبرته القضائية، وتكون المدّة القصوى لعمليات النقل هذه محدّدة بشكل قاطع.

إطار التقييم: نقل القضاة

لا	نعم	هل يخضع القضاة للنقل إلى ولايات قضائية أو وظائف أو محاكم في أماكن أخرى؟
		الرد
التفسير:		
لا	نعم	هل يجري هذا النقل وفقاً لنظام تناوب منتظم للقضاة ينص عليه القانون أو يضعه جهاز القضاء؟
		الرد
التفسير:		
لا	نعم	هل يجري هذا النقل عن طريق الجهاز القضائي فقط أم هيئة مستقلة أخرى؟
		الرد

^(٤٧) تشمل معايير التعيين في محكمة الاستئناف والمحكمة العليا في نيوزيلندا ما يلي: (١) القدرة القانونية (المؤهلات المهنية والخبرة؛ والمعرفة المتميزة بالقانون وتطبيقه؛ وممارسة مكثفة للقانون أمام المحاكم أو المعرفة التطبيقية الواسعة للقانون في الفروع الأخرى من الممارسة القانونية؛ والتفوق العام بصفة محام)؛ (٢) والصفات الشخصية (الاستقامة والنزاهة؛ وعدم التحيز والانفتاح وسداد الرأي؛ والصبر والحساسية الاجتماعية والحس السليم؛ والقدرة على العمل الدائب)؛ (٣) والمهارات الشخصية (مهارات الاتصال الشفوي مع الناس العاديين وكذلك المحامين؛ والقدرة على استيعاب وتحليل المواد الواقعية والقانونية المعقدة والمتنافسة؛ ومهارات الاستماع والاتصال؛ والفتنة؛ والمهارات الإدارية والريادية؛ وقبول التفحص من جانب الجمهور)؛ (٤) وتمثيل المجتمع (الوعي والحساسية لتنوع المجتمع النيوزيلندي؛ والإلمام بالقضايا الثقافية والمساواة بين الجنسين). انظر معايير التعيينات القضائية في نيوزيلندا، استشهدت بها تانيا وارد، مسائل العدالة: الاستقلال والمساءلة والقضاء الأيرلندي، الصفحة ٥٠.

التفسير:		
لا	نعم	هل يمكن نقل قاضٍ على هذا النحو دون موافقته؟
		الرد
التفسير:		
لا	نعم	هل سُجِّلت حالات نقل من هذا القبيل في السنوات الخمس الماضية كتدابير عقابي؟
		الرد
التفسير:		

مدَّة خدمة القضاة

٦٠- ثمة مبدأ أساسي من مبادئ استقلال القضاء وهو ضرورة أن يكون للقاضي مدَّة خدمة مكفولةً دستوريًّا مدى الحياة، أو حتَّى بلوغ سنِّ التقاعد الإلزامية، أو انتهاء مدَّة خدمة محدَّدة.^(٤٨) وفي غالبية الدول لا تكون مدَّة الخدمة المحددة قابلةً للتجديد عادةً ما لم تكن هنالك إجراءات تضمن اتِّخاذ قرار إعادة التعيين وفقاً لمعايير موضوعية وعلى أساس الجدارة. وهناك أيضاً بعض الدول التي يُنتخب فيها بعض أعضاء الجهاز القضائي والنيابة العامة. وفي هذه الحالة، يتطلَّب الأمر مزيداً من الخطوات لضمان تصرُّف أعضاء الجهاز القضائي في مناصبهم على أساس الموضوعية وعدم التحيز.

٦١- وعندما يكون عبء العمل على عاتق القضاة ثقيلاً جداً، ترتفع مخاطر عدم الكفاءة. وهذا بدوره يمكن أن يزيد من احتمالات الفساد في أوساط الجهاز القضائي، حيث يسعى المتقاضون إلى استعجال قضاياهم، أو في بعض الحالات إلى إبطائها عمداً، من خلال الرشاوى. ومن شأن النظام الإداري الراجح تحت وطأة عبء العمل أن يوفر أرضية خصبةً للفساد.

٦٢- ولتعزيز كفاءة القضاء والحدِّ من الضغط على فرادى القضاة الذي يمكن أن يؤدي إلى هذه المخاطر، ينبغي للدول أن تسعى إلى ضمان توفُّر طاقم كامل من القضاة للنهوض بأعمال جهاز القضاء. وينبغي ألا يكون توظيف القضاة مؤقتاً أو بدوام جزئي بديلاً عن توفير طاقم كامل من القضاة الدائمين. وحيثما يسمح بذلك القانون المحلي، ينبغي أن يُعيَّن هؤلاء القضاة مؤقتاً أو بدوام جزئي وفق شروط، مشفوعة بضمانات، بالنسبة لمدَّة الخدمة أو الموضوعية بشأن استمرار توظيفهم ممَّا يزيل، إلى أقصى حدٍّ ممكن، أي مخاطر فيما يتعلَّق باستقلاليتهم.

٦٣- وفي سياق الفريق العامل المعني بـمنع الفساد والتابع للاتفاقية، أشار عدد من الدول، ومنها الاتحاد الروسي وألمانيا والولايات المتحدة، إلى تعيين كبار القضاة في مناصبهم مدى الحياة باعتبارها أداةً رئيسيةً لضمان استقلالية القضاء ونزاهته. ففي الولايات المتحدة مثلاً، يبقى قضاة المحكمة العليا، وكذلك قضاة المحاكم الفدرالية الدنيا، مدى الحياة بعد تعيينهم، ما لم يستقيلوا أو يعزلهم الكونغرس من خلال عملية المساءلة والإدانة. وفي شيلي، تُتخذ تدابير مماثلة لضمان أمن مدَّة الخدمة ولكن مع تطبيق حدٍّ للسن. وفي ظلِّ هذا النظام تنتهي مدَّة خدمة القضاة عندما يبلغون ٧٥ سنةً من العمر، أو عندما يصبحون غير قادرين على أداء وظائفهم، أو في حال الحكم عليهم في إجراءات جنائية. والأمر منوط بالمحكمة العليا، بناءً على طلب من رئيس الجمهورية أو بناءً على طلب أحد

^(٤٨) يبدو أنَّ الممارسة الوطنية تحبِّد تحديد سن التقاعد لقضاة المحاكم العليا. وتتراوح سن التقاعد المنصوص عليها دستوريًّا لقضاة المحاكم العليا بين ٦٢ عاماً في بليز وبوتسوانا وغيانا إلى ٦٥ عاماً في تركيا وسري لانكا وسنغافورة وماليزيا وناميبيا (مع إمكانية التمديد حتَّى ٧٠ عاماً) والهند واليونان، و٦٨ عاماً في قبرص و٧٠ عاماً في أستراليا والبرازيل وبيرو وغانا، إلى ٧٥ عاماً في شيلي وكندا. ولكن ثمة أحكاماً في بعض هذه الولايات القضائية (بليز وبوتسوانا، مثلاً) تسمح للقاضي الذي بلغ سنِّ التقاعد الاستمرار في منصبه "بقدر ما يكون ضروريًّا لتمكينه من إصدار الأحكام أو أي تدابير أخرى فيما يتعلق بالإجراءات التي شرع فيها قبل أن يبلغ هذه السن". وفي جنوب أفريقيا، يتمُّ تعيين قضاة المحكمة الدستورية لمدَّة خدمة غير قابلة للتجديد مدَّتھا ١٢ سنة، ولكن يتعيَّن عليهم أن يتقاعدوا عند بلوغ سن ٧٠ عاماً.

الأطراف المعنية أو طرف مخوّل بحكم منصبه، لأن تعلن أن عضواً في القضاء لم يتصرف وفقاً لمعايير حسن السلوك.^(٤٩)

إطار التقييم: مدّة خدمة القضاة

لا	نعم	هل يضمن الدستور أو قانون آخر خدمة القاضي مدى الحياة أم حتى سنّ تقاعد إلزامية أم حتى انتهاء مدّة تعيين محدّدة؟
		الرد
		التفسير:
		إذا كانت مدّة الخدمة محددة، فما طول هذه المدّة؟ وهل هي قابلة للتجديد؟ وهل تختلف المدّة بحسب نوع أو درجة المحكمة؟
		الرد والتفسير:
لا	نعم	هل تُملأ الشواغر المعلقة أو الوظائف القضائية المخوّلة قانونياً في الوقت المناسب؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	هل يتمّ تعيين قضاة بصورة مؤقتة أو بدوام جزئي في الجهاز القضائي في للاستعانة بهم في حال حصول ارتفاع كبير في عدد القضايا أو لملء شواغر ريثما يتمّ التعيين؟ هل يخضع هؤلاء القضاة لنفس المتطلبات المهنية ومعايير السلوك التي يخضع لها القضاة بدوام كامل؟
		الرد
		التفسير:

القضاة المعيّنون تحت الاختبار

٦٤- ثمة ممارسة في بعض الولايات القضائية تقضي بتعيين القضاة لفترة اختبار. وفي كثير من نظم القانون المدني، حيث يتمّ اختيار القضاة في بداية حياتهم المهنية، من المؤلف أن يشمل التعيين القضائي فترة تدريب أو اختبار. وحيثما تنصّ إجراءات التعيين على فترة اختبار قبل تأكيده على أساس دائم، أو حيثما يتمّ التوظيف لفترة محدودة قابلة للتجديد، فإنّ القرار بعدم استدامة التعيين أو عدم تجديده، ينبغي ألاّ يتخذ إلاّ من قِبَل الهيئة المستقلة المسؤولة عن تعيين القضاة (أو بناءً على اقتراحها أو توصيتها أو بموافقتها أو عملاً برأيها).

٦٥- ويعترف "الميثاق الأوروبي بشأن النظام الأساسي للقضاة" بأنّ وجود فترات اختبار أو متطلبات التجديد "ينطوي على صعوبات بل على مخاطر من زاوية استقلالية القاضي المعني وحياده، الذي يأمل تثبيت تعيينه في المنصب أو تجديد عقده".^(٥٠) و"اللجنة الأوروبية للديمقراطية من خلال القانون" التابعة للمفوضية الأوروبية، المعروفة باسم "لجنة البندقية"، ترى أنّ تحديد فترات اختبار يمكن أن ينال من استقلالية القضاة "لأنهم قد يشعرون بالضغط للبتّ في القضايا بطريقة معيّنة".^(٥١) وفي البلدان ذات النظم القضائية الحديثة العهد نسبياً قد تكون هناك حاجة عملية للتأكد أولاً ممّا إذا كان القاضي قد أصبح قادراً حقاً على تنفيذ مهامه بشكل فعّال قبل التعيين الدائم. فإذا اعتبرت التعيينات قيد الاختبار لا غنى عنها، فإنّ قراراً بعدم تثبيت القاضي في منصبه ينبغي أن يتخذ وفقاً لمعايير موضوعية وبنفس الضمانات الإجرائية التي تطبق في حالة عزل القاضي من منصبه. وتضيف "لجنة البندقية" بأنّ "الهدف

^(٤٩) انظر الوثيقة CAC/COSP/WG.4/2013/2، نزاهة الجهاز القضائي وإدارة القضاء وأجهزة النيابة العامة (المادة ١١ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد)، الصفحة ٦.

^(٥٠) مذكرة تفسيرية إلى هيئة الميثاق الأوروبي بشأن النظام الأساسي للقضاة، المبدأ ٣-٢، ستراسبورغ، ٨-١٠ تموز/يوليه ١٩٩٨.

^(٥١) تقرير عن استقلال الجهاز القضائي، الجزء ١: استقلال القضاة. اعتمدته لجنة البندقية في دورتها العامة الثانية والثمانين (البندقية، ١٢-١٣ آذار/مارس ٢٠١٠).

الرامي إلى ضمان معايير عالية من خلال نظام للتقييم هدف جدير بالثناء، ومع ذلك فإنه من الصعب واقعياً التوفيق بين استقلالية القاضي ونظام لتقييم الأداء. فإذا كان لا بد من الاختيار بين الاثنين، فإن استقلالية القضاء هي القيمة الحاسمة.^(٥٢)

إطار التقييم: القضاة المعينون تحت الاختبار

لا	نعم	هل يُعَيَّن القضاة تحت الاختبار؟
		الرد
		التفسير:
		كيف بُيَّت في مسألة ما إذا كان ينبغي تثبيت قاضٍ عُيِّن تحت الاختبار؟
		الرد والتفسير:

أجور القضاة

٦٦- ينبغي أن تكون الرواتب وشروط الخدمة والتقاعد للقضاة كافية بما يتناسب مع مكانة وهيبة ومسؤوليات المنصب الذي يشغلونه، كما ينبغي أن تتم مراجعتها بشكل دوري لهذه الأغراض. والهدف من الأجر الكافي هو حماية القضاة "من الضغوط التي تهدف إلى التأثير على قراراتهم وبشكل أعم على سلوكهم".^(٥٣) ولذلك، ينبغي أن تكون الرواتب وشروط الخدمة والتقاعد للقضاة مكفولة بموجب القانون، وينبغي عدم تغييرها لغير صالحهم بعد التعيين.

٦٧- وتحدّد بعض الدساتير أو القوانين الوطنية أنه لا يمكن للقضاة شغل أي منصب آخر، سواء في القطاع العام أو الخاص، باستثناء المناصب غير مدفوعة الأجر في التدريس والبحث العلمي في مجال القانون.

إطار التقييم: أجور القضاة

لا	نعم	هل يضمن القانون رواتب القضاة وشروط خدمتهم وتقاعدهم؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	هل رواتب القضاة وشروط خدمتهم وتقاعدهم كافية ومتناسبة مع مكانة المنصب وهيئته ومسؤولياته؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	هل أُدخل تعديل على شروط الخدمة و/أو الأجور لأي قاضٍ/قضاة لغير صالحهم بعد التعيين؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	هل يشغل أي قاضٍ في الوقت نفسه منصباً آخر ذا طابع غير قضائي، أو منصباً قضائياً في ولاية قضائية أخرى؟
		الرد
		التفسير:

التدابير التأديبية بحق القضاة

٦٨- يمثل احتمال اتخاذ التدابير التأديبية وتحية القضاة من مناصبهم نقطة التقاء بين التدابير الرامية إلى تعزيز مساءلة القضاة والمبدأ الأساسي لاستقلالية القضاء. فالمساءلة والاستقلالية أمران

^(٥٢) المرجع نفسه.

^(٥٣) الميثاق الأوروبي بشأن النظام الأساسي للقضاة، المبدأ ٦-١.

حاسمان إذا أُريدَ تدعيمُ النزاهة بين أعضاء الجهاز القضائي والحدُّ من فرص الفساد. والسؤال الذي يتعيّن أن تطرحه الدول الأطراف عند تناول هذا المجال في سياق المادة ١١ هو كيفية الوصول إلى أفضل السبل لصوغ الإجراءات التأديبية بحيث لا تُستخدم كأداة لممارسة الضغط من قِبَل السلطتين التشريعية والتنفيذية، وبذلك العمل أيضاً على حماية مبدأ استقلال القضاء.

٦٩- وفي محاولة للحدّ من احتمال إساءة استخدام الإجراءات التأديبية بما ينال من استقلال القضاء، سعى بعض الدول إلى تحديد مفصّل لكل أشكال السلوك التي قد تبرّر اتّخاذ إجراءات تأديبية ممّا يؤدّي إلى شكل ما من أشكال العقوبة. ومن ناحية أخرى، قد لا يكون من الضروري، أو حتّى من الممكن، السعي بعبارة دقيقة أو مفصّلة لتحديد طبيعة كل سوء سلوك يمكن أن يؤدّي إلى إجراءات تأديبية وعقوبات. وجوهر الإجراءات التأديبية يكمن في السلوك الذي يتعارض أساساً مع السلوك المتوقّع من مسؤول في منصب الشخص الذي يُدعى أنّه ارتكب عملاً مخالفاً للسلوك. ومع ذلك، ينبغي تقديم أسباب دقيقة لأي إجراء تأديبي عندما يقترح الأخذ به، أو يؤخذ به فعلاً.^(٥٤)

٧٠- وينبغي أن يكون للشخص الذي يدعى أنّه تضرّر بسبب سوء سلوك خطير من جانب قاض الحق في تقديم شكوى إلى الشخص أو الجهة المسؤولة عن بدء إجراءات تأديبية. ولكن، تحقيقاً للتوازن الصحيح بين المساءلة والاستقلالية، لا يحقّ لذلك الشخص عموماً البدء في اتّخاذ إجراءات تأديبية أو الإصرار عليها. وما لم يكن هناك رادع ما، قد يجد القضاة أنفسهم يواجهون إجراءات تأديبية تُرفع ضدّهم بناءً على طلب متقاضين خاب ظنهم. لذلك لا بدّ من تعيين هيئة محدّدة أو شخص محدّد بموجب القانون تقع على عاتقه مسؤولية تلقي الشكاوى والتماس ردّ القاضي عليها والنظر، في ضوء ذلك الرد، ما إذا كانت الأدلة كافية ضدّ القاضي بما يستوجب الشروع في إجراءات تأديبية. وفي حال التوصل إلى استنتاج من هذا القبيل، تستطيع الهيئة المعنيّة أو الشخص المعنى إحالة المسألة إلى الهيئة التأديبية. وينبغي إبلاغ صاحب الشكوى بنتائج التحقيق في شكواه.

٧١- وحرصاً على حماية القضاة من تأثير لا مسوّغ له، ينبغي تخويل صلاحية تأديب القضاة إلى هيئة مستقلة عن التأثير الخارجي. وتتكوّن هذه الهيئة عادةً من قضاة ممارسين أو متقاعدين، ولكنّها يمكن أن تشمل في عضويتها أشخاصاً آخرين غير القضاة، شريطة ألا يكون هؤلاء الأشخاص الآخرون أعضاء في السلطة التشريعية أو التنفيذية. وفي العديد من البلدان، تناط هذه الصلاحية بالهيئة المسؤولة عن تعيين القضاة.

٧٢- وينبغي للدول أن تسعى لأنّ يتمّ البتُّ في جميع الإجراءات التأديبية على وجه الاستعجال، بالرجوع إلى المعايير المعمول بها للسلوك القضائي، ووفقاً لإجراءات تضمن كامل حقوق الدفاع. ومن الشائع أيضاً وجود إجراءات استئناف للطعن بقرار الهيئة التأديبية أمام محكمة ما. وحرصاً على الشفافية وتعزيز ثقة الجمهور في العملية التأديبية، ينبغي نشر القرار النهائي بشأن أيّ إجراءات تُتخذ بحق قاضٍ وتطوي على عقوبات ضدّه، سواء كانت هذه الإجراءات في جلسة مغلقة أم عامة.

٧٣- والأمر منوط بكل دولة طرف لكي تنظر في العقوبات المسموح بها بموجب نظامها التأديبي، والتأكّد من أنّ هذه العقوبات متناسبة في التطبيق. ومن أمثلة هذه العقوبات التدابير التي تؤثر سلباً على مكانة القاضي أو مستقبله الوظيفي، بما في ذلك نقله إلى محكمة أخرى أو حرمانه من ترقية أو حقوق أو أجر. وفي الاجتماع الرابع للفريق العامل المعني بمنع الفساد الذي عُقد في آب/أغسطس ٢٠١٣، أبلغت بوروندي عن خضوع ٢٠ من أعضاء الجهاز القضائي آنذاك لإجراءات جنائية أو تأديبية متعلقة بادّعاءات بتهمة

^(٥٤) المجلس الاستشاري للقضاة الأوروبيين، الرأي رقم ١٠.

الفساد، مشيرةً إلى أن هذه الحالات انكشفت بعد الأخذ بألية أنشئت حديثاً تمكّن أفراد الجمهور من الإبلاغ عن أعمال الفساد.^(٥٥)

إطار التقييم: التدابير التأديبية بحق القضاة

لا	نعم	هل حدّد القانون أو مدوّنة قواعد السلوك المنطابقين على الجهاز القضائي السلوك الذي قد يؤدي إلى عقوبات تأديبية؟
		الرد التفسير:
لا	نعم	هل هناك إجراءات مكرسة، معروفة للجمهور، للتقدّم بشكوى ضدّ قاضٍ بصفته المهنية؟
		الرد التفسير:
لا	نعم	هل هناك أيّ قيود من حيث الجهة التي يجوز لها أن تتقدّم بشكوى؟
		الرد التفسير:
لا	نعم	هل هناك هيئة تأديبية منشأة قانوناً مسؤولة عن تلقي الشكاوى ضدّ أيّ قاضٍ بصفته المهنية؟ إذا كان الأمر كذلك، يرجى وصف تكوينها والتدابير المتخذة لضمان استقلاليتها.
		الرد التفسير:
لا	نعم	هل يُطلب من هذه الهيئة قانوناً التحقيق في الشكاوى وفقاً لإجراءات تضمن كامل حقوق الدفاع؟
		الرد التفسير:
لا	نعم	هل تنظر هذه الهيئة في الشكاوى بالرجوع إلى معايير مكرسة للسلوك القضائي؟
		الرد التفسير:
لا	نعم	هل هناك مهلة زمنية يجب إكمال التحقيق ضمنها؟
		الرد التفسير:
		إلى أيّ مدى تُسَمّ عملية التحقيق بالسريّة؟ ما هي المعلومات التي تتاح للجمهور؟
		الرد والتفسير:
		ما هي النتائج التي قد يتمخض عنها تحقيق من هذا القبيل؟
		الرد والتفسير:
لا	نعم	في حال استنتاج سلبي أو توصية سلبية، هل يحقُّ للقاضي الاستئناف؟ لدى أيّ هيئة؟
		الرد التفسير:
لا	نعم	هل يحاط مقدّم الشكوى علماً بالتقدّم المحرز في التحقيق؟
		الرد التفسير:
		إلى أيّ مدى يُنشر، أو يتاح للجمهور، القرار النهائي في إجراءات تأديبية ضدّ قاضٍ تؤدي إلى عقوبة؟

^(٥٥) لمزيد من المعلومات، انظر تقرير مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة إلى الاجتماع الرابع للفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني بمنع الفساد، "نראה الجهاز القضائي وإدارة القضاء وأجهزة النيابة العامة (المادة ١١ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد)" (الوثيقة (CAC/COSP/WG.4/2013/2)).

الرد والتفسير:	
	ما هو عدد القضاة الذين خضعوا لإجراءات تأديبية خلال السنوات الخمس الماضية، وعلى أيّ أساس؟
الرد والتفسير:	
لا	هل يُطلب من الهيئة التأديبية أن تتعاون مع الموظفين المكلفين بإنفاذ القانون عندما يحتمل أن ينطوي السلوك قيد النظر على سلوك إجرامي؟
الرد	
التفسير:	

تتحية القضاة من مناصبهم

٧٤- إن أخطر إجراء تأديبي يمكن تطبيقه بحق عضو في الجهاز القضائي، فيما عدا العقوبات الجنائية، هو تـحـيته من منصبه بصفته قاضياً. ومسألة كيف يمكن تحية قاض ما وفي أيّ ظروف توفّر مثلاً رئيسياً لكيفية تفاعل مبدئي النزاهة والاستقلالية اللذين تستند إليهما المادة ١١ من الاتفاقية. ولئن كان من الممكن أن تؤدّي الحصانة الكاملة من التتحية في أيّ ظرف من الظروف إلى التشكيك في المساءلة وبالتالي في نزاهة القضاء، فإنّ العتبة التي يجب بلوغها قبل تحية قاض ما يجب أن تكون عاليةً وذلك لدرء محذور سهولة استخدام التتحية للثبيل من استقلالية القضاة ونزاهة قراراتهم.

٧٥- وفي كثير من الدول، يعتبر مبدأ استقلال القضاء في غاية الأهمية بحيث لا يمكن تبرير تحية قاضٍ إلا عندما تكون مواطن قصور القاضي خطيرةً لدرجة أنّها تبدّد الثقة في قدرته على أداء مهامه القضائية على النحو الملائم.^(٥٦) والسؤال الذي قد ترغب الدول الأطراف النظر فيه في هذا الصدد هو ما إذا كان السلوك الذي يؤخذ عليه القاضي يناقض كلياً وبشكل واضح مبادئ الحياد والنزاهة واستقلال القضاء بحيث ينال من ثقة الأفراد الذين يمتثلون أمام القاضي أو من ثقة الجمهور في نظامها القضائي ممّا يجعل القاضي غير قادر على أداء واجبات منصبه.^(٥٧) وهناك إجماع دولي متزايد على أنّ القاضي لا يمكن تحيته من منصبه إلا لعجز مثبت أو إدانة بارتكاب جريمة خطيرة أو تقصير فاحش أو سلوك يتعارض صراحةً مع استقلال القضاء وحياده ونزاهته. وينبغي اعتبار أعمال الفساد المثبتة من جانب عضو في الجهاز القضائي بأنّها تلبّي شروط عتبة التتحية هذه.

٧٦- ولتدعيم سلامة عملية التتحية، ينبغي للدول الأطراف أن تنظر في تحويل سلطة تحية قاض ما من منصبه لهيئة مستقلة تتمتع بسلطة اتخاذ تدابير تأديبية بحق القضاة. وحيثما تناط برئيس الدولة أو الهيئة التشريعية سلطة تحية القضاة، أشارت الممارسات الجيدة إلى أنّ هذه السلطة ينبغي ألا تُمارَس إلا بعد توصية بذلك من جانب الهيئة المستقلة المخوّلة سلطة اتخاذ تدابير تأديبية بحق القضاة. وينبغي تطبيق الأحكام المتعلقة بالإجراءات التأديبية، مع مراعاة التغييرات اللازمة، على إجراءات تحية قاضٍ من منصبه.

٧٧- ومنعاً لتتحية قاضٍ من جرّاء إلغاء المحكمة التي يعمل فيها، ينبغي عدم قبول إلغاء المحكمة التي يعمل فيها القاضي كسبب أو مناسبة لتتحية القاضي. وحيثما تُلغى محكمة أو تعاد هيكلتها، ينبغي للدول أن تسعى إلى ضمان توفّر التدابير اللازمة للعمل، بالتشاور مع الهيئة القضائية، على تسهيل إعادة تكليف جميع أعضاء تلك المحكمة إلى مناصب قضائية أخرى مكافئة من حيث الوضع والولاية. وإذا لم تتوفّر

^(٥٦) بحسب لورد فيليبس في جلسة الاستماع إلى تقرير رئيس المحكمة العليا في جبل طارق: الإحالة بموجب المادة ٤ من قانون اللجنة القضائية لعام ١٨٢٣، مجلس الملكة الخاص رقم ١٦ لعام ٢٠٠٩، ١٢ تشرين الثاني/نوفمبر عام ٢٠٠٩.

^(٥٧) Therrien v. Canada (Ministry of Justice and another), [2001] 2 SCR 3, paragraph 147, per Gonthier J

مناصب قضائية مكافئة من حيث الوضع ومدّة الخدمة، يجوز تزويد القاضي المعني بالتعويض الكامل عن فقدان منصبه.

إطار التقييم: تنحية القضاة من مناصبهم

		ما هي الأسباب التي يجوز الاستناد إليها في تنحية قاضٍ من منصبه؟
		الرد والتفسير:
لا	نعم	هل هناك هيئة مستقلة منشأة بموجب القانون ومخوّلة سلطة تنحية القضاة؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	عندما تناط برئيس الدولة أو الهيئة التشريعية سلطة تنحية أيّ قاضٍ، هل تمارس هذه السلطة فقط بناءً على توصية بذلك من هيئة مستقلة أو محكمة؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	هل يتمنّع القاضي موضوع التنحية بكامل حقوق الدفاع أمام تلك الهيئة أو المحكمة؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	في حالة اتّخاذ قرار لتنحية القاضي، هل يحقّ للقاضي الاستئناف لدى أيّ هيئة؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	هل نُحّي أيّ قاضٍ من منصبه خلال السنوات الخمس الماضية، أو في عهد الحكومة الحالية؟
		الرد
		التفسير:
		فيما يتعلق بالمحاكم قيد إعادة الهيكلة، ما هي المبادئ التي تحكم إعادة انتداب القضاة؟ وما هو مدى مشاركة الجهاز القضائي أو استشارته فيما يتعلق بقرارات إعادة هيكلة المحاكم؟
		الرد والتفسير:
لا	نعم	هل استُبعد أيّ قضاة من الجهاز القضائي إثر إعادة هيكلة هذا الجهاز في السنوات الخمس الماضية؟
		الرد
		التفسير:

حصانة القضاة

٧٨- ثمة مسألة رئيسية مرتبطة بمسألة التأديب والتنحية، تتطلّب أيضاً الموازنة بين مبادئ المساءلة والنزاهة والاستقلال، وهي مدى ضرورة حصانة أعضاء الجهاز القضائي من المسؤولية الجنائية أو المدنية التي ينبغي تناولها عند النظر في تنفيذ المادة ١١ من الاتفاقية. ولئن كان للمبدأ القائل بأن القاضي ينبغي أن يكون حرّاً في التصرف بناءً على قناعاته دون خوف من أيّ عواقب شخصية أهمية قصوى لحسن سير العدالة، فإنّ هذا المبدأ لا يمسّ، بطبيعة الحال، بحق الفرد في الحصول على تعويض من الدولة عن أيّ ضرر يتكبّده بسبب إهمال أو احتيال أو إساءة استخدام السلطة على نحو مؤذٍ من جانب محكمة ما. وينبغي أيضاً توفير سبل انتصاف فعّالة حيثما يثبت وقوع ضرر من هذا القبيل.

٧٩- وهناك مبدأ أساسي في هذا الصدد وهو أنّ القاضي ينبغي أن يكون مسؤولاً جنائياً بموجب القانون العام عن أيّ جريمة ذات انطباق عام، وينبغي عدم السماح له بالمطالبة بالحصانة من الإجراءات

الجنايئة العادية. وينبغي أن ينطبق هذا المبدأ على جرائم الفساد التي ينبغي ألا تتمتع بأي شكل من أشكال الحصانة. وحيثما وجد سبب معقول لتبرير التحقيق من قِبَل جهاز الشرطة أو غيره من الهيئات العامة في جرائم جنائية مشتبه فيها من جانب قاضٍ، فإنَّ هذه التحقيقات ينبغي أن تأخذ مجراها العادي وفقاً للقانون.

٨٠- ومع ذلك، يرى العديد من الدول أنَّ من المهم جداً أن يتمتع القاضي بالحصانة الشخصية ضدَّ أيِّ دعاوى مدنية بالتعويض التقدي عمَّا يصدر عنه أثناء ممارسة مهامه القضائية من أفعال غير سليمة أو تقصير. وبعبارة أخرى، يتمتع القضاة شخصياً بحرية مطلقة من المسؤولية فيما يتعلق بمطالبات مباشرة ضدَّهم تتعلق بممارستهم لمهامهم بحسُن نية. وفي تطبيق هذا المبدأ، يكمن علاج الأخطاء القضائية، سواء فيما يتعلق بالولاية القضائية أو الإجراءات أو في التحقق من القانون أو تطبيقه أو في تقييم الأدلة، في نظام ملائم للطعون أو المراجعة القضائية. وعلاوة على ذلك، فإنَّ جبر الضرر المتكبد بسبب الإهمال أو إساءة استخدام السلطة من قِبَل قاضٍ يبقى على عاتق الدولة دون أن تلجأ الدولة إلى إقامة دعوى بحق القاضي.

٨١- وتجنباً لئلا يجعل استقلال القضاء القاضي براءً من المساءلة من جانب الجمهور والانتقاد العلني المشروع لأداء الجهاز القضائي، ينبغي لأعضاء السلطة القضائية عموماً تجنب استخدام القانون الجنائي والإجراءات القسرية لتقييد الانتقاد الموجَّه إلى المحاكم.

إطار التقييم: حصانة القضاة

لا	نعم	هل القاضي مسؤول جنائياً بموجب القانون عن جُرمٍ ذي تطبيق عام ارتكبه؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	هل تُجرى التحقيقات الجنائية ضدَّ عضويِّ الجهاز القضائي بشكل مختلف عن التحقيقات الجنائية ضدَّ أفراد من عامة الناس؟
		الرد
		التفسير:
		كم عدد القضاة الذين حوكموا بشأن جُرمٍ جنائي خلال السنوات الخمس الماضية، وما هي طبيعة التُّهم؟ وكم منهم أدين؟ وكم منهم نُحِّي من منصبه، بغضِّ النظر عن نتائج الإجراءات الجنائية؟
		الرد والتفسير:
لا	نعم	هل يتمتع القاضي بالحصانة الشخصية من أيِّ دعاوى مدنية بسبب إثبات سلوك في سياق ممارسة وظيفة قضائية؟
		الرد
		التفسير:
		إلى أيِّ مدى يمكن للطرف المتضرر أن يلتمس الجبر من الدولة عن ضرر نُجم عن إهمال أو سوء استخدام السلطة من قِبَل قاضٍ؟
		الرد والتفسير:
		إلى أيِّ مدى يستخدم القضاة إجراءات القانون الجنائي أو إجراءات المعاقبة على إهانة المحكمة رداً على انتقادات أدانهم من جانب الجمهور؟
		الرد والتفسير:

أمن القضاة

٨٢- ينبغي للدولة الطرف أن تضمن الأمن والحماية البدنية للقضاة وأفراد أسرهم، وخاصَّةً في حال توجيه تهديدات ضدَّهم. وسيكون من المهم بشكل خاص توفير هذا الأمن في سياق القضايا التي

تطوي على الفساد على مستوى عالٍ والجريمة المنظّمة وغيرها من المسائل التي يدخل فيها من لديهم القدرة والحافز لتخويف أعضاء الجهاز القضائي. وفي حال عدم توفير الحماية الكافية، قد يكون لشعور قاضٍ بالقلق بشأن سلامته، سواء له ما يبرّره أم لا، تأثيرٌ سلبي على عملية اتّخاذ القرار التي يمارسها.

٨٣- ولتوفير هذه الحماية، أرسى بعض الدول إجراءات أمنية متخصصة لدى النظر في القضايا التي تنطوي على أفعال فساد كبيرة وجريمة منظّمة. ففي سلوفاكيا مثلاً، أنشئت محكمة متخصصة لمكافحة الفساد، وذلك لأسباب منها معالجة المخاوف الأمنية فيما يتعلق بهذه القضايا.^(٥٨)

إطار التقييم: أمن القضاة

ما هي التدابير المتخذة لتوفير الأمن والحماية الجسدية للقاضي في المحكمة؟		
الرد والتفسير:		
لا	نعم	هل تُتخذ تدابير معزّزة عندما تفضي الإجراءات القضائية إلى شواغل أمنية بالغة من قبيل القضايا الكبرى في مجالي الفساد والجريمة المنظمة؟
الرد		
التفسير:		
ما هي التدابير المتخذة لتوفير الأمن والحماية الجسدية لأعضاء الجهاز القضائي وأسراهم خارج المحكمة؟		
الرد والتفسير:		
لا	نعم	ما هو مدى فعالية التدابير المتخذة، سواء داخل المحكمة أم خارجها؟ هل وقعت أيّ خروقات أمنية خطيرة في السنوات الخمس الماضية؟
الرد		
التفسير:		

حرية التعبير وتكوين الجمعيات والتجمّع

٨٤- للقضاة، شأنهم شأن أيّ مواطنٍ آخر، الحق في التمتع بحقوق الإنسان الأساسية. وعلاوةً على ذلك، تتسم قدرة القضاة على تكوين الجمعيات أو النقابات بأهمية حاسمة في سعيهم لضمان قدرتهم، جماعياً، على مقاومة الضغوط من الإدارات الأخرى في الحكومة وبالتالي حماية استقلاليتهم. وتبعاً لذلك، ينبغي للدول الأطراف أن تنظر فيما إذا كانت قد اعتمدت تدابير تعترف بما يلي:

(أ) للقضاة الحق في حرية التعبير والاعتقاد وتكوين الجمعيات والتجمّع، ومع ذلك يشترط أن يسلك القضاة دوماً، لدى ممارسة حقوقهم، مسلكاً يحفظ هيبة منصبهم ونزاهة القضاء واستقلاله.

(ب) يجوز للقاضي، في ممارسة حرية تكوين الجمعيات، الانضمام إلى نقابة أو جمعية مهنية أنشئت لتعزيز شروط الخدمة ورواتب القضاة وحمايتهم أو العمل، مع قضاة آخرين، على تشكيل نقابة أو جمعية من هذا النوع. ومع ذلك، وبالنظر إلى الطابع العام والدستوري لعمل القضاة، يمكن وضع قيود على الحق في الإضراب.

^(٥٨) انظر تقارير استعراض اتفاقية مكافحة الفساد بشأن سلوفاكيا في الموقع: <http://www.unodc.org/unodc/treaties/CAC/country-profile/profiles/SVK.html>

إطار التقييم: حرية التعبير وتكوين الجمعيات والتجمع

		هل هناك قيود على ممارسة القضاة لحريتهم في التعبير؟ وما هي هذه القيود في حال الرد بالإيجاب؟ وما هي طريقة التعامل مع مسألة التعبير داخل المحكمة وخارجها؟
		الرد والتفسير:
لا	نعم	هل شكّل القضاة جمعية أو نقابة للدفاع عن مصالحهم وحمايتهم؟
		الرد
		التفسير:
		هل هناك قيود على ممارسة القضاة لحريتهم في تكوين جمعيات وحريتهم في التجمع؟ وما هي هذه القيود في حال الرد بالإيجاب؟
		التفسير:

ميزانية الجهاز القضائي

٨٥- يرتبط تمويل المحاكم ارتباطاً وثيقاً بمسألة استقلالية القضاة من حيث أنه يحدّد الشروط التي تؤدي في إطارها المحاكم وظائفها. وهناك أيضاً صلة واضحة بين تمويل المحاكم وإدارتها، من جهة، وإمكانية الانتصاف والحق في إجراءات عادلة، من جهة أخرى. وهذه الأخيرة ليست مضمونة بشكل صحيح ما لم ينظر في القضية في غضون فترة زمنية معقولة من قبل محكمة لديها الأموال والموارد المناسبة تحت تصرفها لأداء مهامها على نحو يتسم بالكفاءة.^(٥٩) ومن ثمّ ينبغي ألا يغرب عن البال، عند وضع الميزانيات الوطنية، أهمية تخصيص موارد مالية كافية ومستدامة لتمكين الهيئة القضائية من أداء مهامها على النحو الصحيح. وينبغي أن تكون المخصصات المرصودة كافية لتمكين كل محكمة من العمل دون أن يصبح عبء العمل مفرطاً، وينبغي أن تشمل الموارد المالية وغيرها من الموارد اللازمة لموظفي الدعم والمعدات، ولا سيما التشغيل الآلي للمهام المكتبية ومرافق معالجة البيانات، ولتنظيم دورات تدريب القضاة وتسييرها.

٨٦- على الرغم من أن تمويل المحاكم هو جزء من ميزانية الدولة، ينبغي للدول أن تسعى إلى حماية هذا التمويل من التقلبات السياسية. ومع أن مستوى التمويل الذي يمكن لبلد أن يتحمّله من أجل المحاكم هو قرار سياسي، يجب دوماً توخّي الحذر، في ظل نظام يقوم على أساس الفصل بين السلطات، للحدّ من إمكانية ممارسة السلطة التنفيذية أو التشريعية الضغط على السلطة القضائية عندما تضع ميزانياتها. وينبغي اتخاذ القرارات بشأن المخصصات المرصودة للمحاكم مع الاحترام الصارم لاستقلال الجهاز القضائي.^(٦٠)

٨٧- وللتأكد من أن ميزانية السلطة القضائية تعكس احتياجات نظام العدالة، ينبغي للدول أن تسعى إلى ضمان وضع هذه الميزانية من قبل السلطة المختصة بالتعاون مع السلطة القضائية نفسها. وكخطوة هامة في هذه العملية، يمكن إعطاء الجهاز القضائي الفرصة لتقديم تقديرات لمتطلباته من الميزانية إلى السلطة المختصة. وينبغي حماية هذه المخصصات، بعد أن تعتمدها السلطة التشريعية، من تحويلها أو سوء استخدامها. وحرصاً على الحدّ من احتمال استخدام مخصصات الميزانية كأداة للتأثير على القضاء، ينبغي للدول أن تسعى إلى كفاءة إدارة هذه المخصصات من قبل السلطة القضائية نفسها أو من قبل هيئة مستقلة عن السلطتين التنفيذية والتشريعية، تعمل بالتشاور مع السلطة القضائية. وينبغي أن يضمن هذا الترتيب ألا يُستخدم تخصيص التمويل أو حجب كوسيلة غير لائقة للسيطرة على الجهاز القضائي.

٨٨- وتعمد قدرة الدولة على تلبية كامل احتياجات ورغبات القضاء من حيث الميزانية على وضعها الاقتصادي والمالي. وتسمح المادة ١١ من الاتفاقية للدول بأن تأخذ في الحسبان القيود المالية عند النظر

^(٥٩) المجلس الاستشاري للقضاة الأوروبيين، الرأي رقم ٢.

^(٦٠) المرجع نفسه.

في تدابير التنفيذ الملائمة لها. ومع ذلك، وحيثما تجعل القيود الاقتصادية من العسير تزويد نظام المحاكم بالمراقق والموارد التي يرى القضاة أنها كافية لتمكينهم من أداء مهامهم، ينبغي للدول أن تسعى إلى إيلاء درجة عالية من الأولوية إلى القضاء ونظام المحاكم عند تخصيص الموارد، نظراً لدورها الأساسي في الحفاظ على سيادة القانون وحماية حقوق الإنسان.

إطار التقييم: ميزانية الجهاز القضائي

لا	نعم	هل توضع ميزانية الجهاز القضائي بالتعاون مع هذا الجهاز؟ ما هي التدابير المتخذة لمنع السلطة التنفيذية أو التشريعية من ممارسة الضغط أو التأثير على السلطة القضائية عند وضع ميزانيتها؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	هل يُخصَّص للسلطة القضائية الأموال والموارد الكافية لتمكين كل محكمة من أداء وظائفها بكفاءة ودون إفراط في حجم العمل؟ كيف يُحتفظ بالمخصصات وكيف تُصرف؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	كيف تُسأل السلطة القضائية عن مصروفاتها؟ هل هذه المسألة علنية؟
		الرد
		التفسير:

ضمان الولاية القضائية على المسائل ذات الطابع القضائي

٨٩- رغبةً في تعزيز حماية استقلالية القضاء، ينبغي للدول الأطراف أن تسعى، من خلال الوسائل الدستورية أو غيرها من السبل المماثلة، أن يكون للقضاء الاختصاص، مباشرةً أو عن طريق الاستعراض، للنظر في جميع المسائل ذات الطابع القضائي،^(١١) وأن يكون للقضاء السلطة الحصرية ليقرّر ما إذا كانت أيُّ مسألة معروضة عليه للفصل فيها تدخل في نطاق اختصاصها وفقاً للقانون أم لا.

إطار التقييم: ضمان الولاية القضائية على المسائل ذات الطابع القضائي

لا	نعم	هل يعترف الدستور بالاختصاص الحصري للقضاء بالبتّ في جميع المسائل ذات الطابع القضائي؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	هل يعترف الدستور بالسلطة الحصرية للقضاء لتقرير ما إذا كان له اختصاص النظر في مسألة معينة؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	هل يعترف الدستور بسلطة القضاء في النظر في شرعية الإجراءات التنفيذية؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	هل يعترف الدستور بسلطة القضاء لنقض أو إبطال قانون على أساس أنه مخالف للدستور أو يتعارض مع معاهدة إقليمية أو دولية ملزمة؟
		الرد

^(١١) وهذا يشمل تطبيق الدستور وأي قانون آخر على كل من الإجراءات التشريعية والتنفيذية.

التفسير:		
لا	نعم	هل هناك من مجال في السلطة التشريعية أو التنفيذية يعتبرها الدستور حصينةً من مراجعة القضاء، من قبيل المسائل السياسية؟
الرد		
التفسير:		
لا	نعم	عندما تصدر المحكمة العليا قراراً، هل يكون ملزماً في البلد بأكمله؟
الرد		
التفسير:		
لا	نعم	هل القضاة أحرار في إصدار أحكام ضد الحكومة دون التعرض لتدابير انتقامية، مثل فقدان وظائفهم أو مزاياهم أو النقل إلى أجزاء مغمورة ونائية في البلد؟
الرد		
التفسير:		

الحماية من تدخل السلطة التنفيذية أو التشريعية

٩٠- تقع في صميم مسألة النزاهة قدرة القضاء على التصرف دون تدخل من الفرعين الآخرين للحكومة. ولئن كان ذلك يعتبر في المقام الأول مسألة استقلال، فإن التدابير المتخذة لحماية القضاء من هذه الضغوط هي أيضاً ذات صلة مباشرة بمسألة النزاهة. فإذا اتخذ قاضٍ قراراً بناءً على شواغل حكومة أو وزير أو طرف خارجي آخر وليس فقط بناءً على وقائع القضية، فمن الواضح أنه، بحكم عدم استقلاله، غير قادر على القيام بالمهام القضائية بالنزاهة الكاملة.

٩١- ونتيجة لذلك، قد ترغب الدول الأطراف أيضاً، عند النظر في التدابير التي تتخذها لتعزيز النزاهة، أن تفكر في الإطار القانوني والتدابير العملية القائمة كفاءة قدرة القضاء على العمل باستقلال عن الفرعين الآخرين في الحكومة. وعلى وجه التحديد، ينبغي للدولة الطرف أن تسعى، من خلال الوسائل الدستورية أو ما شابهها، إلى تحقيق ما يلي:

- يجب أن تكون السلطة القضائية مستقلة عن السلطتين التنفيذية والتشريعية، ويجب ألا تمارس عليها أي سلطة من شأنها أن تتدخل في العملية القضائية.
- يجب أن يكون القضاء، في عملية صنع القرار، قادرين على التصرف دون أي قيود أو تأثير غير لائق أو إغراء أو ضغط أو تهديد أو تدخل، مباشر أو غير مباشر، من أي جهة كانت أو لأي سبب كان، وعلى ممارسة حرية مطلقة للبت في القضايا دون تحيز، وفقاً لضمائرهم وتطبيق القانون على الوقائع كما يرونها.
- يحظر على أي شخص يمارس السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية أن يمارس، أو يحاول أن يمارس، أي شكل من أشكال الضغط على قاضٍ أو قضاة، سواء بصورة علنية أم سرية.
- يحظر استخدام أي سلطة تشريعية أو تنفيذية يمكن أن تؤثر على القضاة في مناصبهم أو أجورهم أو شروط خدمتهم أو مواردهم تتوخى أو تتمخض عن تهديد قاضٍ أو قضاة أو الضغط عليه أو عليهم.
- باستثناء القرارات المتعلقة بالعمو العام أو العفو الخاص أو ممارسة سلطة مماثلة، يجب أن تحجم السلطة التنفيذية عن أي عمل أو امتناع عن عمل من شأنه أن يستتبع فض نزاع قضائياً أو أن يحبط التنفيذ السليم لقرار محكمة ما.
- يجب ألا يُطلب من قاضٍ أو محكمة إصدار فتوى للسلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية إلا بموجب حكم دستوري أو قانوني صريح يسمح بهذا المسعى.

- يحظر مناقشة أيّ ادّعاءات سوء سلوك في المجلس التشريعي ضدّ قاضٍ باستثناء اقتراح جوهرى يرمي إلى تحية قاضٍ أو معاقبته وذلك بعد إشعار مسبق بهذا الشأن.
- ينبغي ألاّ يشارك أيّ قاضٍ، أثناء ممارسته لمهامه بهذه الصفة، في أنشطة السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية.
- لا يجوز للسلطات التنفيذية أن تعرض على أيّ قاضٍ وظيفة عمل بعد انتهاء ولايته القضائية وهو لا يزال يعمل بصفته القضائية.

إطار التقييم: الحماية من تدخل السلطة التنفيذية أو التشريعية

لا	نعم	هل يضمن الدستور صراحةً استقلالية القضاء؟
		الرد
التفسير:		
لا	نعم	هل يضمن الدستور عدم التدخّل في الإجراءات القضائية بأيّ شكل، مباشر أو غير مباشر، من قبل السلطة التنفيذية أو التشريعية أو أيّ عضو فيهما؟
		الرد
التفسير:		
لا	نعم	هل حالت السلطة التنفيذية، من خلال فعل أو ترك، دون قيام القضاء بتسوية نزاع ما أو عرقلت تنفيذ قرار محكمة ما؟
		الرد
التفسير:		
لا	نعم	هل لدى السلطة التشريعية سلطة سنّ تشريع لإبطال حكم أو قرار نهائي صادر عن محكمة ما؟ في أيّ ظروف؟ هل حدث هذا في أيّ وقت مضى؟
		الرد
التفسير:		
لا	نعم	هل حدث أن طلبت الحكومة من أيّ قاضٍ إصدار فتوى للسلطة التنفيذية أو التشريعية؟ إذا كان الأمر كذلك، فيموجب أيّ سلطة قانونية؟
		الرد
التفسير:		
لا	نعم	هل شارك أيّ قاضٍ، أثناء مدّة خدمته، في أيّ نشاط تنفيذي أو تشريعي؟
		الرد
التفسير:		

باء- تقليل فرص الفساد

٩٢- يصف هذا القسم التدابير التي يختصّ القضاء بالشروع في اتّخاذها من أجل تقليل الفرص والميل بين أعضاء السلطة القضائية وموظفي المحاكم إلى اللجوء إلى الفساد. وقد يتطلّب تنفيذ هذه التدابير الدعم من السلطتين التنفيذية والتشريعية للحكومة.

نزاهة موظفي المحاكم^(٦٢)

٩٣- موظفو المحاكم هم نقطة الاتصال الأولى ومقدّمو المعلومات لأولئك الذين يلتصقون اختصاص المحكمة، سواء كانوا من المتقاضين أمّ الشهود أمّ المحامين. وهذا الاتصال الأوّلي يشكّل في أذهان

^(٦٢) للأطلاع على المبادئ العامة لسلوك موظفي المحاكم، التي وضعها فريق القضاة المعني بتدعيم نزاهة القضاء، انظر الموقع: <http://www.judicialintegritygroup.org/jig-downloads/jig-documents>.

مستخدمي المحاكم انطباعاتهم عن النظام القضائي وبيئور الثقة التي يضعونها في المحاكم. وموظفو المحاكم مسؤولون أيضاً عن المهام الإدارية والفنية غير القضائية التي تسهم في حصيللة الإجراءات القضائية. فهم يقومون، ضمن مهام أخرى، بإدارة مرافق المحكمة ويسهمون في إدارة القضايا وحماية الأدلة وتسهيل مثل الأطراف والشهود أمام المحكمة وبنهضون بمجموعة متنوعة من المهام الأخرى التي تساعد على تجنب التأجيلات ويسهمون في كفاءة عملية التقاضي وحسن توقيتها. وهم يساعدون القضاة في البحوث القانونية ويحرصون على سلامة إعلان القرارات ونشرها ويحتفظون بملفات القضايا.^(٦٣) ومن ثمّ لديهم القدرة على النُّيل من نزاهة العملية القضائية من جرّاء الإهمال في أداء الواجب أو إساءة استخدام السلطة أو الفساد. ولذلك فإنّ موظفي المحاكم غير القضائيين، الذين يشكّلون الجزء الأكبر من موظفي الجهاز القضائي، لهم أهمية حاسمة بالنسبة لأيّ تدابير تهدف إلى تدعيم نزاهة النظام القضائي وقدرته.

٩٤- وهناك نهجٌ مختلفة اعتمدت في وضع إجراءات اختيار موظفي المحاكم وتعيينهم. وثمة سمة مشتركة في غالبية النماذج الجيدة وهي أنّها تتوخى شفافية الإجراءات والتعيينات على أساس الجدارة، بما يتفق مع متطلبات المادة ٧ (١) من اتفاقية مكافحة الفساد فيما يتعلق بالخدمة العمومية. وللقيام بذلك، يجب الإعلان عن مناصب موظفي المحاكم على جميع المستويات لاجتذاب أفضل المتقدمين، وينبغي أن يقوم الاختيار النهائي على المؤهلات التعليمية والمهنية لدى المتقدمين وليس على المحسوبية أو أيّ اعتبارات شخصية أو سياسية أخرى غير لائقة.

٩٥- وتشكّل الدورات التدريبية المهنية لموظفي المحاكم عنصراً أساسياً في تحقيق النزاهة القضائية وتصورها في أذهان مستخدمي المحاكم.^(٦٤) أولاً، من شأن التدريب الفعّال أن يعزز الثقة في النظام القضائي من خلال تحسين خدمة العملاء والشفافية. ثانياً، التدريب ضروري للكفاءة الإجرائية وإدارة المحكمة. وفي غياب موظفي المحاكم المدربين تدريباً جيداً، يضطرُّ القضاة إلى تكريس قدر كبير لا داعي له من الوقت للمهام الإدارية، ممّا يفضي إلى تباطؤ العملية القضائية. ثالثاً، يمكن لبرامج التدريب أن تساعد على تقليل حالات السلوك غير الأخلاقي وغير المهني. رابعاً، تتعزّز قدرة المحكمة ومرونتها بفضل رفع مستوى الاحترافية والكفاءة في مجموعة متنوعة من المجالات.

٩٦- وكما هو الحال بالنسبة للقضاة، يجب أن تكون رواتب موظفي المحاكم متناسبة مع مسؤولياتهم. إذ من شأن التعويض المناسب لعملم أن يساعد في الحدّ من حوافز الفساد، كما تعترف بذلك المادة ٧ (١) (ج) من الاتفاقية. ومع أنّ تدني الرواتب ليس هو السبب الوحيد للفساد، فمن المرجّح أن يكون موظفو المحاكم أقلّ عرضةً للأفعال الخطيرة غير المشرفة مثل الرشوة والاختلاس عندما يتلقون تعويضات كافية ولا يضطرونّ إلى الاعتماد على مصادر غير مشروعة للدخل. وكذلك من شأن توفير المزايا، مثل التأمين الصحي والتأمين على الحياة و/أو خطة التقاعد، أن يمكّن موظفي المحاكم من التركيز على عملهم بدلاً من القلق بشأن كيفية إعالة أسرهم.

٩٧- وحتى في النظم التي يكون فيها مستوى الفساد منخفضاً نسبياً، فإنّ التعويض المناسب يساعد على رفع معنويات الموظفين والرضا الوظيفي العام ممّا يؤدي بدوره إلى مكان عمل أكثر إنتاجية وإلى رغبة من جانب موظفي المحاكم للعمل استباقياً من أجل الحفاظ على معايير سلوك عالية. ومن شأن التدريب المناسب وزيادة الكفاءة المهنية أن يؤدي إلى زيادة في الرواتب وغيرها من الحوافز. وكما سيُتضح في الأقسام التالية، فإنّ النظم الفعّالة لإدارة القضايا ورصدها هي أيضاً أدوات أساسية في الحدّ من احتمال انتشار الفساد بين موظفي المحاكم.

^(٦٣) انظر دليل الموارد، الصفحات ٢١-٢٧.

^(٦٤) انظر المادة ٧ (١) (د) من الاتفاقية.

٩٨- والمعايير الأخلاقية لموظفي المحاكم لا تقل أهمية عن المعايير الأخلاقية للقضاة. وإرساء معايير أخلاقية لموظفي المحاكم اتجاه حديث العهد نسبياً ولكنه متزايد في الهيئات القضائية في جميع أنحاء العالم وهو متسق مع أحكام المادة ٨ من الاتفاقية. وتتضمن مبادئ السلوك لموظفي الجهاز القضائي التي اعتمدها الفريق المعني بنزاهة القضاء في عام ٢٠٠٥ على معايير مفصلة لقواعد السلوك فيما يتعلق بالإخلاص في أداء الواجب والسرية وتضارب المصالح.^(١٥) وينبغي أن يتبع اعتماد مدونة لقواعد السلوك تعميمها أو على الأقل توفرها بين مستخدمي المحاكم. وتدريب موظفي المحاكم في موضوع مدونة قواعد السلوك وسيلة أساسية لاطلاعهم على التزاماتهم الأخلاقية. وثمة خطوة أخرى ضرورية وهي إنشاء آلية مناسبة لتقديم خدمات استشارية لموظفي المحاكم بشأن القضايا الأخلاقية المحتملة أو الفعلية.

إطار التقييم: نزاهة موظفي المحاكم

		كيف يجري تعيين موظفي المحاكم والإشراف والرقابة التأديبية عليهم؟
		الرد والتفسير:
لا	نعم	هل يعلن للجمهور عن شغور وظائف موظفي المحاكم؟
		الرد
		التفسير:
		ما هي إجراءات التوظيف والتعيين المتبعة لضمان شفافية العملية وموضوعيتها؟
		التفسير:
		ما هي المعايير المطبقة في انتقاء المرشح الذي ينبغي تعيينه؟
		الرد والتفسير:
لا	نعم	هل هناك سياسة ضد المحسوبية في إجراء هذه التعيينات؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	هل هناك سياسة لتكافؤ الفرص/عدم التمييز؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	هل يعكس قوام موظفي المحاكم تنوع السكان بشكل عام؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	هل يجري توظيف الموظفين ثنائيي اللغة أو متعددي اللغات الذين يتكلمون لغات الأقليات الإثنية؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	ما هو التدريب الأولي الذي يتلقاه موظفو المحاكم؟ هل يُقدّم التدريب وفقاً للمهام المحددة للوظيفة؟ كيف يُقدّم هذا التدريب؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	هل يتوفر التدريب المستمر لموظفي المحاكم في المجالات الأخرى ذات الصلة (من قبيل المهارات والسياسة العامة والكفاءة المهنية والتغييرات في القانون والإجراءات)؟ هل يشمل هذا التدريب موضوع الأخلاقيات؟
		الرد
		التفسير:

^(١٥) تقرير الاجتماع الرابع لفريق القضاة المعني بتدعيم نزاهة القضاء (فيينا، ٢٠٠٥)، انظر الموقع: www.unodc.org أو www.judicialintegritygroup.org.

لا	نعم	هل عدد الموظفين القضائيين كافٍ للوفاء بولاية الجهاز القضائي؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	هل رواتب موظفي المحاكم معقولة مقارنة بالتكاليف ومستويات المعيشة المحلية؟
		الرد
		التفسير:
		ما هو معدل استبقاء موظفي المحاكم؟
		الرد والتفسير:
لا	نعم	هل هناك فرص لتحسين المستوى المهني وترقية موظفي المحاكم؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	هل هناك مدونة للقواعد الأخلاقية أو لمبادئ السلوك تطبق على موظفي المحاكم؟ إذا كان الأمر كذلك، هل هذه المدونة أو المبادئ متاحة لعامة الناس؟
		الرد
		التفسير:
		ما هي الإجراءات أو الآليات المعمول بها لإسداء المشورة بشأن الأخلاقيات لموظفي المحاكم أو للنظر في الادعاءات بوقوع سوء سلوك؟
		الرد والتفسير:

إدارة شؤون المحاكم

٩٩- ينبغي أن تتناط المسؤولية الرئيسية عن إدارة شؤون المحاكم بالجهاز القضائي أو بهيئة تخضع لتوجيهه ورقابته. ويشمل ذلك تعيين موظفي المحاكم والإشراف عليهم والضوابط التأديبية بشأنهم. بيد أن اعتماد نُظُم المحاكم في العقود الأخيرة لمجموعة متنوعة من مبادئ وممارسات الإدارة، الموجّهة نحو زيادة الإنتاجية وتحسين تجهيز القضايا وخفض التكاليف، سلط الضوء على الحاجة إلى نهج أكثر احترافاً لإدارة شؤون المحاكم. فالمهارات والقدرات المطلوبة الآن، بما فيها الإلمام بالتطورات التكنولوجية، لا تتطابق الوصف الوظيفي التقليدي للقضاة. ونتيجة لذلك أصبح لدى المسؤول عن إدارة المحكمة الآن، في العديد من الولايات القضائية، السلطة على جميع شؤون إدارة المحكمة غير القضائية. وتشمل هذه الشؤون التخطيط الإداري الطويل الأجل والميزانية وخدمة الاشتراء والموارد البشرية وإدارة المرافق وأمن المحكمة وانضباط الموظفين بالإضافة إلى وظائف الدعم القضائي. وبذلك يتحرر القاضي من بذل الوقت والجهد في الوظائف غير القضائية والتي قد لا يكون مدرباً لها، ومن ثمّ فهو أقدر على التركيز بشكل فعّال على الوظيفة القضائية. ومع ذلك، وبما أنّ الأداء العام للمحكمة يعتمد على التفاعل بين القاضي والموظفين الإداريين، ينبغي أن يتقاسم رئيس المحكمة ومدير شؤونها مسؤولية الإدارة العامة للمحكمة.

١٠٠- ويمكن أيضاً توفير الدعم للمحاكم من جانب هيئة تفتيش أو هيئة مماثلة. وتُنشأ هيئة التفتيش عادةً بموجب نظام أساسي، وتقوم بمهمة تفتيش النظام الذي يدعم تسيير أعمال المحاكم والخدمات المقدّمة إليها، وترفع تقاريرها إلى رئيس السلطة القضائية.

إطار التقييم: إدارة شؤون المحاكم

لا	نعم	هل تناط المسؤولية الرئيسية عن إدارة شؤون المحاكم بالجهاز القضائي أم بهيئة تخضع لتوجيهه ورقابته؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	من يقوم بالواجبات غير القضائية، مسجل المحكمة أم مدير شؤون المحكمة؟ ما هي هذه الواجبات؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	هل تساند الجهاز القضائي هيئة تفتيش أو هيئة مماثلة؟ إذا كان الأمر كذلك، فما هي مهامها؟
		الرد
		التفسير:

إسناد القضايا

١٠١- يعتبر إسناد القضايا إلى قضاة المحكمة مصدراً محتملاً للفساد في النظام القضائي. مثال ذلك أن ممارسة "انتقاء القضاة"، التي تنطوي على التلاعب في عملية إسناد القضايا، سمة شائعة في بعض الولايات القضائية. ومن المعروف أن بعض الحكومات تؤثر في تعيين القضاة للنظر في القضايا الحساسة سياسياً. والمبدأ القائل بأن إسناد القضايا هو وظيفة قضائية واضح وراسخ منذ زمن طويل.^(٦٦) ومع ذلك، يمكن في الواقع التلاعب في عملية إسناد القضايا حتى عندما يتم تنفيذ هذه المهمة من قبل قاضٍ.

١٠٢- وتتفاوت نُظم المحاكم من حيث الإجراءات التي تستخدمها لإسناد القضايا إلى القضاة. ففي بعض البلدان، يكون رئيس المحكمة هو المسؤول عن البت في توزيع القضايا. وفي بلدان أخرى، يكون إسناد القضايا وظيفية يديرها مديرو شؤون المحاكم بدلاً من القضاة. وثمة خيار ثالث وهو إسناد القضايا عشوائياً، إما يدوياً أو أوتوماتياً. وأخيراً، يمكن أن تقوم عملية إسناد القضايا على معايير غير رسمية، من قبيل ممارسات قديمة درجت عليها المحكمة، أو قواعد وقوانين تحكم شؤون المحكمة تغلب عليها الصبغة الرسمية. وأياً كان الأسلوب المختار، يجب أن تكون إجراءات إسناد القضايا إلى القضاة مرتبطة بشكل صارم بالقيم الأساسية مثل الاستقلالية والنزاهة والشفافية والكفاءة والمرونة والمساواة في توزيع عبء العمل والجودة في عملية اتخاذ القرار القضائي.

١٠٣- من شأن استخدام نموذج يقوم على التخصّص القضائي أن يعرّز الكفاءة ولكنه قد يؤدي أيضاً إلى عدم التوازن في توزيع عبء القضايا بين القضاة. وقد يفيد إجراء التعيين العشوائي في تعزيز الشفافية وتجنّب محذور "انتقاء القضاة"، ولكنه قد يعيق التخصّص ويقلل من الكفاءة. ولذلك، ينبغي موازنة التنازع بين هاتين القيمتين في سياق الميّزات الخاصة بكل نظام قضائي.

١٠٤- وأياً كان النموذج المعتمد، ينبغي ألا يتأثر إسناد القضايا برغبات أي طرف في الدعوى أو أي شخص معني بنتائج القضية. كما ينبغي ألا يكون إسناد القضايا ضمن السلطة التقديرية المطلقة لمسؤول قضائي. وينبغي عادةً أن يكون توزيع العمل بين قضاة المحكمة، بما في ذلك توزيع القضايا، بموجب ترتيب شفاف محدد سلفاً ينص عليه القانون أو يتفق عليه جميع قضاة المحكمة المعنية. ويمكن تغيير هذه الترتيبات في ظروف محددة واضحة، مثل الحاجة إلى الاستفادة من معرفة أو خبرة متخصص في قضية ما. ويمكن أن يتم توزيع القضايا، على سبيل المثال، بحسب الترتيب الأبجدي أو الزمني أو أي عملية اختيار عشوائي أخرى.

^(٦٦) انظر *The Queen v. Liyanage* (1962) 64 New Law Reports 313.

١٠٥- وينبغي أن تسعى الدول إلى كفالة عدم إمكانية سحب قضية ما من قاضٍ دون أسباب وجيهة لذلك، من قبيل مرض خطير أو تضارب في المصالح. وينبغي أن تكون الأسباب المقبولة لسحب القضايا وإجراءات هذا السحب منصوصاً عليها في القانون أو قواعد المحكمة.^(٦٧)

إطار التقييم: إسناد القضايا

		كيف يقسم العمل بين قضاة المحكمة، بما في ذلك توزيع القضايا والخطة أو البروتوكول المنطبق؟
		الرد والتفسير:
لا	نعم	هل ثمة خطة أو بروتوكول من هذا القبيل وافق عليه جميع قضاة المحكمة المعنية؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	هل عرّف بهذه الخطة أو البروتوكول لدى المحامين ومستخدمي المحاكم الآخرين؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	هل يجوز لقاضٍ أن يطلب تكليفه بقضية معيّنة، وإذا كان الأمر كذلك، فكيف ولمن يقدم الطلب؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	هل تسند القضايا التي هي على درجة معيّنة من التعقيد على أساس فردي؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	هل هناك حكم أو إجراء يسمح بالمحاكمات العاجلة؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	هل هناك تدابير لمنع التلاعب بإسناد القضايا لأغراض الفساد أو لأغراض أخرى غير لائقة؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	هل هناك مزاعم بإسناد قضايا بشكل غير لائق في النظام القضائي؟ إذا كان الأمر كذلك، فكيف عولجت؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	في أي ظروف، أو لأي أسباب، يمكن أن يعاد إسناد قضية إلى قاضٍ آخر دون موافقة القاضي المسندة إليه أصلاً؟ هل يتم إطلاع الأطراف المعنية ومستخدمي المحاكم والمهتمين من أفراد الجمهور على هذه الأسباب؟
		الرد
		التفسير:

مسك سجلات القضايا

١٠٦- جرت العادة في كثير من مكاتب المحاكم على الحفاظ على المعلومات المتعلقة بالقضايا في شكلين: سجلات القضايا وملفات القضايا. فالأولى هي مجلدات تحتوي على المعلومات الأساسية لجميع القضايا التي نظرت فيها المحكمة. أمّا الثانية فهي عادةً ملفات تحتوي على جميع الوثائق المتعلقة بقضية معيّنة، بما فيها محاضر الجلسات والوثائق والمستندات. وهذه المعلومات أساسية لكل من عملية اتخاذ القرارات

^(٦٧) انظر أيضاً القسم الأسبق بشأن نقل القضاة.

القضائية والإدارية. وفي السنوات الأخيرة، تشير المعلومات المستقاة من العديد من الولايات القضائية إلى أن ليس من غير المألوف أن تختفي مستندات من ملفات القضايا أو أن يختفي ملف قضية بأكمله، سواء جرّاء الفساد أو الخطأ.

١٠٧- ويبدو أن ليس هناك أي طريقة موحدة لإجراءات التسجيل في المحكمة. وفي بعض الولايات القضائية، لا يزال القاضي يؤدي هذه المهمة، في شكل ملخص خطي عادةً، دون أن يكون للأطراف في القضية فرصة لتصحيح السجل. وفي ولايات أخرى، يقوم كتبة المحكمة بمهمة تسجيل الإجراءات حرفياً، ممّا يسمح للأطراف باستساخها، مقابل رسوم عادةً. وفي البلدان الأكثر تقدماً، يجري حالياً تركيب مرافق لتسجيل الصوت والصورة.

١٠٨- لذلك ينبغي للدولة أن تساعد القضاء على استكمال نُظم السجلات الورقية للمحاكم (أو استبدالها، إذا سمحت الموارد بذلك) بنُظم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الإلكترونية. ومن شأن هذه النظم الإلكترونية أن تمكّن من تحديث سجلات القضايا بدقة على وجه السرعة وفي شكل ميسور الوصول وأن تسهم في تعزيز شفافية العدالة ونزاهتها وكفاءتها. ومن شأن حوسبة سجلات القضايا أيضاً تجنب ما هو شائع في بعض الولايات القضائية من واقع أو مظهر "فقدان" ملفات المحكمة والمطالبة "برسوم" لاسترجاعها أو استبدالها.^(٦٨) وكمثال على ذلك، يمكن نظام "إدارة القضايا/ملفات القضايا الإلكترونية" في الولايات المتحدة المحاكم من قبول طلبات رفع القضايا وبتيح سبل الوصول إلى وثائق الملفات عبر الإنترنت، كما يمكن أطرافاً متعددة من الوصول في آن واحد إلى ملفات القضايا وبتيح قدرات بحث وإبلاغ موسّعة. كما يتيح النظام تسجيل المرافعات أمام المحكمة إلكترونياً وتنزيل الملفات وطباعتها مباشرة من خلال النظام الخاص بالمحاكم.^(٦٩)

إطار التقييم: مسك سجلات القضايا

		ما هي الوثائق أو المواد التي تُعدّ عند رفع دعوى أو استئناف؟ هل هي ورقية أم إلكترونية أم كليهما؟
		الرد والتفسير:
		كيف يتم تصنيف أو ترقيم كل قضية/استئناف عند رفع الدعوى أو الاستئناف؟
		الرد والتفسير:
		كيف تسجل الوثائق المتعلقة بالقضية وتُحفظ في ملفها؟
		الرد والتفسير:
لا	نعم	هل أي من هذه الوظائف مؤتمت؟ هل الإيداع الإلكتروني جائز؟
		الرد
		التفسير:
		كيف يتم تتبع ملفات القضايا في أي مرحلة من مراحل الإجراءات القضائية؟
		الرد والتفسير:
		ما هي الآلية القائمة للتأكد من استيفاء مهلة زمنية ما، مثل المهلة المتاحة للخصم للرد على طلب مقدّم أو المواعيد النهائية الأخرى ذات صلة؟
		الرد والتفسير:
لا	نعم	هل يسمح للمحامين بالاطلاع مباشرة على ملفات أو سجلات المحاكم؟ في أي ظروف؟ هل ثمة إشراف من قبل موظفي المحكمة؟
		الرد
		التفسير:
		ما هو الإجراء المتبع للعثور على الملفات التي تُفقد أو تُصنّف في غير مكانها؟
		الرد والتفسير:

^(٦٨) للاسترشاد بشأن وضع استراتيجية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، انظر دليل الموارد، الصفحات ٥١-٥٨.

^(٦٩) www.uscourts.gov

		ما مدى وجود إجراءات لتنظيم ملف محكمة جديد عند فقدان ملف أو ضياعه؟
		الرد والتفسير:
لا	نعم	هل ينص القانون على التسجيل الصوتي لإجراءات المحكمة؟ إلى أي حد؟ وبأي وسيلة؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	في حال عدم وجود محاضر حرفية، هل يقوم موظفو المحكمة أو القاضي بتلخيص الإجراءات كتابة؟ هل يُسمح للأطراف بالطعن في هذه الملخصات أو تقديم تصويبات بشأنها؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	هل تدرج الملاحظات التي يدونها القاضي أثناء المحاكمة في ملف القضية؟ من لديه حق الاطلاع عليها؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	هل من الميسور لمستخدم المحكمة أن يحصل على نسخة من إجراءات المحكمة، بما في ذلك الحكم؟ كم تبلغ تكلفة ذلك؟ هل تعفى الأطراف المعوزة من التكلفة؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	هل جرى استكمال نُظم السجلات الورقية للمحاكم أو استبدالها بِنُظم إلكترونية لتكنولوجيا الاتصالات والمعلومات؟ هل أُخذ بِنُظم إلكترونية لسجلات القضايا؟
		الرد
		التفسير:

إدارة القضايا

١٠٩- تم تعريف إدارة القضايا بأنها "مجموع كامل الإجراءات التي تتخذها المحكمة لرصد ومراقبة سير القضايا، بدءاً من تقديمها وعبر مراحل المحاكمة أو غيرها من الإجراءات الأولية حتى اكتمال جميع إجراءات المحاكمة بعد القرار، للتأكد من إحقاق العدالة على وجه السرعة".^(٧٠) ومن شأن سوء إدارة القضايا أن يسهل انتشار الفساد القضائي والإداري في المحاكم. فإسناد قضية ما إلى قاضٍ "متساهل" يجعل الفساد القضائي ممكناً ويمكن أن ينال من نزاهة العملية القضائية؛ والنقص في تنظيم الملفات والمحفوظات وإدارة المستندات يزيد من احتمال الفساد الإداري. وثمة نهج مختلفة لإدارة القضايا، تبعاً للمشكلة المحددة التي تسعى إلى تذليلها.^(٧١)

١١٠- ولا شك في أن الأخذ بأي نظام فعال لإدارة القضايا يساعد في الحد من حالات الفساد الأصغر شأناً في نظام العدالة، وخاصةً بين موظفي المحاكم. وحرصاً على درء الفساد القضائي، تركز الجهود عموماً على منع أي من الأطراف من التأثير على اختيار القاضي الذي سينظر في القضية. ومن الوسائل الفعالة للقيام بذلك هو إدخال نُظم التوزيع العشوائي للقضايا، بما في ذلك من خلال تكنولوجيا المعلومات. وقد يكون للاستخدام المكثف للنُظم المحوسبة لإدارة القضايا أيضاً تأثير مفيد على كفاءة الإجراءات القضائية ورصدها. وكما ذكر آنفاً، من شأن الأخذ بِنُظم إدارة القضايا أن يعزز الشفافية والمساءلة في المحاكم وأن يمكّن الجمهور من تفحصها وأن يستحدث حوافز للإصلاح. وقد يؤدي ذلك أيضاً في نهاية المطاف إلى تعزيز ثقة الجمهور في القضاء وإلى الحد من تفشي الفساد.

^(٧٠) مناقشة هذا الموضوع والأمثلة العملية، انظر دليل الموارد، الصفحات ٤٠-٤٣.

^(٧١) لمزيد من التفصيل، انظر دليل الموارد، الصفحات ٤٠-٤٣.

١١١- ومن المعروف أن القضاة، ولا سيما في نُظُم القانون العام، لم يسهموا بدور فاعل في الإشراف على حركة القضايا التي كانت تُترك لسيطرة أطراف النزاع. وقد تغير ذلك الآن وأصبح القضاة اليوم يسهمون في إدارة القضايا على نحو أنشط مما كان في الماضي.

١١٢- وفي العديد من الولايات القضائية، أخذ القضاة يوظفون بدور أنشط في إدارة القضايا من خلال رصد ومراقبة التقدم المحرز في الإجراءات، من إقامة الدعوى حتى صدور الحكم، بما في ذلك متابعة كل الخطوات اللاحقة لصدور الحكم. وأهداف الإدارة النشطة للقضايا ثلاث: تحسين كفاءة استخدام وقت المحكمة الثمين، والحد من تكاليف التقاضي، وضمان الإنصاف. وتختلف الأدوات التي يستخدمها القضاة لإدارة القضايا وفقاً لعدد من العوامل، ومنها طبيعة القضية وتوفر الأدوات في الولاية القضائية المعنية واستعداد فرادى القضاة لممارسة صلاحيات إدارة القضايا، وقد تشمل إدارة الأدلة والمستندات المقدمة وجلسات الاستماع التمهيديّة والجدول الزمنيّة وتضييق المسائل موضوع الخلاف وإدارة المنازعات الكبرى.^(٧٢)

١١٣- وحذر القاضي إيفان بيل قائلاً إن على القضاة أيضاً أن يدركوا المخاطر المرتبطة بممارسة هذه الصلاحيات التي قد تقضي، في جملة أمور، إلى نشوء مخاطر تتهدد الحياد والضمانات الإجرائية، وأن مسؤوليات إدارة القضايا قد تؤثر على القضاة بحيث يعيرون أهمية لإحصاءاتهم أكثر مما يعيرون لسلامة قراراتهم. ومع ذلك، وعندما تؤخذ كل الأمور في الاعتبار، نرى أن الإدارة النشطة للقضايا أصبحت الآن النظرية السائدة فيما يتعلق بحُسن أداء المهام القضائية في المجتمع الحديث.

إطار التقييم: إدارة القضايا

		إلى أي مدى يقوم القاضي برصد ومراقبة التقدم المحرز في القضية من رفع الدعوى إلى إصدار الحكم؟ وإلى أي مدى يتخذ القاضي أيضاً تدابير أخرى بعد إصدار الحكم، مثل تنفيذ الأحكام أو الاستئناف؟
		الرد والتفسير:
لا	نعم	هل هناك موظفون مدربون لمساعدة القاضي في إجراءات إدارة القضايا والرصد؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	هل أُتخذت أي تدابير جديدة في السنوات الخمس الماضية لتحسين إدارة القضايا؟ ماذا كان تأثير هذه التدابير؟
		الرد
		التفسير:

الوصول إلى نظام العدالة

١١٤- كثيراً ما يكون الوصول إلى نظام العدالة بعيداً عن متناول الكثيرين بسبب التكلفة وبعُد المسافة وعائق اللغة وقلة الوعي بالإجراءات القضائية. وتتفاقم هذه العوائق بسبب الإجراءات المعقدة وضرورة المثول مراراً أمام المحاكم وتصور المحاكم بأنها منحازة أو فاسدة. ونتيجة لذلك يلجأ الناس، في كثير من البلدان، ولا سيما في المناطق الريفية، إلى آليات تقليدية ومجتمعية لتسوية المنازعات.^(٧٣) وبالفعل تُستخدم هذه الآليات على نطاق واسع في أنحاء كثيرة من العالم النامي. ويبدو جغرافياً أن هذه النُظُم التقليدية تتركز في المقام الأول في أفريقيا والشرق الأوسط وشرق آسيا وجنوبها ومناطق المحيط الهادئ وأمريكا الجنوبية. بيد أن هذا "الدليل" لا يتصدى للتحديات المتمثلة في الآليات التقليدية وإنما لتحديات النُظُم الرسمية للعدالة. وفي هذه الحالة، فإنه يسعى إلى دراسة كيفية تيسير الوصول إلى النظام القضائي الرسمي.

^(٧٢) Evan Bell, "Judicial Case Management", [2009-2] *Judicial Studies Institute Journal*, 76-121.

^(٧٣) لمزيد من المعلومات، انظر كتيب برامج العدالة التصالحية، الذي أصدره مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة.

١١٥ - وحرّي بالدول التي تنوي إقامة دور محاكم جديدة مثلاً أن تنظر في تشييدها قرب مراكز النقل العام، لتخفيف مشقة الذهاب إلى المحكمة والعودة منها. وقد ارتقت بعض المحاكم بمبدأ تعزيز إمكانية الوصول بفضل ابتكارات من قبيل المحاكم المتنقلة أو برامج المحاكم الليلية أو المؤتمرات الهاتفية أو الفيديوية،^(٧٤) أو عقد جلسات استماع قبل المحاكمة في قاعات "درشة" على شبكة الإنترنت.

١١٦ - وينبغي تصميم مرافق المحكمة وعملياتها من منظور عامة الناس. مثال ذلك، ينبغي أن يلقى الفرد فور دخول مبنى المحكمة المساعدة ليجد طريقه عبر أروقة المبنى. ويمكن تحقيق ذلك من خلال لافتات في نقطة مركزية يمكن قراءتها بسهولة، وأدلة إرشادية عن المحكمة متاحة للجمهور، وجداول زمنية لأعمال المحكمة والقاعات المخصصة لها، ووجود موظفين للاستعلامات وتوفير الإرشاد للمتقاضين ويعملون بمثابة صلة وصل رسمية مع وسائل الإعلام. وينبغي أن تسعى المحاكم أيضاً إلى إقامة مكاتب علاقات عامة على مقربة من الداخل، وإنشاء مراكز رسمية لخدمة العملاء وتزويدهم بالموارد تكون بمثابة نافذة واحدة لتقديم الخدمات. وعلاوة على ذلك، يتعين أن تكون مباني المحاكم آمنة ونظيفة ومريحة بتوفير أماكن انتظار مريحة وفضحة كافية لاستيفاء الاستمارات وإجراء المفاوضات ووسائل الراحة لذوي الاحتياجات الخاصة، مثل الأطفال والشهود والضحايا والموقوفين. وفضلاً عن كفاءة الخدمات وتوفرها في الوقت المناسب، يحقّ لمستخدمي المحكمة أن يتوقعوا من موظفي المحاكم أعلى معايير السلوك الأخلاقي والكفاءة المهنية والمساءلة.

١١٧ - ويعني مفهوم "دار المحكمة المتعددة الأبواب" أن للعدالة أبواباً مختلفة متعددة وباب التقاضي هو مجرد واحد منها.^(٧٥) وتعمل دار المحكمة المتعددة الأبواب كمركز للمعلومات فقط، وهي مسؤولة عن إبلاغ المستخدمين المحتملين للمحاكم عن الخدمات التي تقدمها المحاكم، بما في ذلك معلومات عن الحلول البديلة لتسوية المنازعات؛^(٧٦) وهي عبارة عن مكتب يوفر المعلومات الإضافية في شكل كتّيبات ونشرات واستمارات ويشرح إجراءات المحاكم والتكاليف المرتبطة بمختلف أشكال تسوية المنازعات ويساعد في طلبات التماس المساعدة القانونية.

١١٨ - ويتعدّد الوصول فعلاً إلى نظام العدالة إذا كان المتقاضون يجهلون كيفية استخدام النظام. وتبعاً لذلك، من المهم جداً أن تزود المحاكم عملاءها باستمارات وإرشادات موحدة سهلة الاستخدام وأن تقدّم لهم معلومات واضحة ودقيقة بشأن مسائل من قبيل الرسوم وإجراءات المحاكم ومواعيد الجلسات. وبما أن الوصول إلى القضاء يبدأ قبل وصول الخصوم المحتملين إلى المحكمة فمن الممكن أيضاً تعميم هذه المعلومات عبر شبكة الإنترنت أو شبكات الهاتف الآلي، إذا سمحت الموارد بذلك.

^(٧٤) مثال ذلك أن المؤتمرات الفيديوية التي تستخدمها المحاكم الابتدائية في سنغافورة تمكّن ضحايا العنف المنزلي الذين يلتمسون المشورة في المراكز المجتمعية لخدمة الأسرة من استصدار أوامر الحماية دون الحاجة إلى الذهاب إلى المحكمة. وتستخدم المؤتمرات الفيديوية أيضاً لتحسين كفاءة شعب العدالة الجنائية والأحداث، من خلال تجهيز الكفالات عبر الفيديو وعقد المؤتمرات الفيديوية قبل المحاكمة والمؤتمرات الفيديوية مع ضباط الإفراج المشروط.

^(٧٥) دار المحكمة المتعددة الأبواب هو برنامج ملحق بالمحاكم تمّ تنفيذه بنجاح في نيجيريا. وهو يقدم مجموعة متنوعة من السبل البديلة لتسوية المنازعات. ويشير مفهوم تعدد الأبواب إلى مختلف الخيارات المتاحة. وهي تشمل تقييم القضايا والوساطة والتحكيم والتوفيق وإدارة القضايا المعقدة. وتقدّم هذه الخدمات عادة عن طريق وسطاء من ذوي المهارة والخبرة، ومقيّمي القضايا والمحكمين، وهي متاحة قبل رفع دعوى قضائية أو في أي مرحلة من مراحل التقاضي. وتقدّم دار المحكمة المتعددة الأبواب للمتقاضين المحتملين بدائل فعّالة لتسوية المنازعات أو المطالم، سواء كانت عائلية أم تجارية، وسواء كانت تتعلق بقضايا تجارية أو عمالة أو خدمات المصرفية أو بحرية أو في مجال الطاقة.

^(٧٦) من شأن استخدام آليات السبل البديلة لتسوية المنازعات، سواء كانت تقليدية أم غير ذلك، أن يخفّف إلى حد كبير من عبء العمل في المحاكم العادية وأن يوفر في الوقت ذاته محفلاً غير رسمي يتسم بالسرعة والبساطة لتسوية المنازعات المتعلقة بالأسرة والمنزل والعمل، بل حتى في إعادة النظر في بعض القرارات الإدارية. لذا يمكن لهذه الآليات أن تكون مكثلاً فعّالاً ولكن ليس بديلاً لإجراءات المحاكم الرسمية. ولكن آليات السبل البديلة غير الرسمية تعاني من مشاكل مثل عدم القدرة على التنبؤ وعدم الحياد وعدم وجود مبادئ توجيهية إجرائية ومعايير سلوك للوسطاء واضحة وصعوبات في الإنفاذ. ومع ذلك، فإن هذه الآليات فعّالة من حيث الوقت والتكلفة ويمكن استخدامها بوصفها استراتيجية فعّالة للحد من تراكم عبء العمل. وهي أقل رهبة في نظر الجمهور، وتزيد من فرص وصول الفئات المحرومة إلى العدالة، وخصوصاً حيث يفتقر النظام الرسمي إلى الكفاءة والمصادقية.

١١٩- إنَّ عدم قدرة أحد الخصوم على فهم اللغة المستخدمة في المحكمة يمكن أن يمثِّل حواجز كبيرة أمام العدالة. ويعترف القانون الدولي لحقوق الإنسان بحق الأفراد في إبلاغهم بالتُّهم الموجهة إليهم بلغة يفهمونها، والحق في الاستعانة بخدمة مترجم شفوي إذا كانوا لا يفهمون اللغة المستخدمة في المحكمة.^(٧٧) ولكنَّ الترجمة الشفوية ليست ضرورية فقط لضمان فهم المُتَّهَمين للمحاكمة أو جلسة الاستماع وإنما هي ضرورية أيضاً لتمكين الشهود من الإدلاء بشهادتهم أو فهم الوثائق المقدَّمة كأدلة. ولذلك فإنَّ الترجمة الشفوية والترجمة التحريرية لوثائق المحكمة ضروريتان لضمان المساواة في التمتع بحماية القانون للأقليات اللغوية. ولعلاج هذه المشكلة يتعيَّن على القضاة أولاً أن يكونوا على بينة من احتياجات المجتمع الذي يخدمونه. وقد يكون من الضروري، في المناطق التي تتحدث فيها نسبة كبيرة من السكَّان لغة أقلية، عقد إجراءات المحكمة بلغة الأقلية، حيثما يسمح القانون بذلك.^(٧٨)

١٢٠- والحق في التمثيل القانوني، وخاصَّةً للمُتَّهَمين في سياق الإجراءات الجنائية، هو عنصر أساسي من الحق في محاكمة عادلة.^(٧٩) ولكنَّ نُظُم تقديم المساعدة القانونية في القضايا الجنائية تواجه في الممارسة العملية في العديد من البلدان الكثير من المشكلات على مستوى النظام ممَّا يؤدي غالباً إلى سوء المساعدة التي يتلقَّاها المُتَّهَمون المعوزون. وتشمل هذه المشكلات عدم توفُّر التمويل الحكومي الكافي وقلة المحامين المؤهَّلين وعدم كفاية المرافق، وخاصَّةً في المناطق الريفية. ونطاق المساعدة محدود أيضاً، حيث لا تتوفَّر المشورة والتمثيل عموماً إلاَّ أثناء الإجراءات في المحكمة ونادراً ما تُقدَّم خلال مراحل ما قبل المحاكمة. وتتحمَّل العبء الأكبر من هذه المآخذ بشكل غير متناسب الفئات المحرومة اقتصادياً أو غير ذلك. وفي هذا الصدد، ثمة ممارسة جيِّدة ناشئة في العديد من البلدان وهي استحداث مكتب "المدافع العام" الذي يقدِّم خدمة كجزء من مكتب أكبر للدفاع العام يضمُّ فريقاً من محاميي الدفاع الجنائي العاملين بمرتب. والمدافعون العامون أفضل استعداداً عموماً أثناء المحاكمات، ومن الأرجح أن يشاركون في جميع المراحل المطلوبة من الإجراءات، الأمر الذي يسهم في زيادة الكفاءة الإجمالية لنظام العدالة الجنائية.

١٢١- وخلافاً لما يحدث في القضايا الجنائية، فإنَّ القانون الدولي لحقوق الإنسان يفرض، في أحسن الأحوال، واجباً محدوداً على الحكومات لتوفير المساعدة القانونية للمتقاضين المدنيين المعوزين. ونتيجة لذلك، فإنَّ أعداداً كبيرة من المحرومين لا يتلقَّون المشورة القانونية والتمثيل بشأن قضايا ذات أهمية حيوية لهم، من قبيل منازعات السكن والممتلكات وإعالة الأطفال وقضايا العمل وحقوق المستهلك واللجوء السياسي ووضع اللاجئين. ولذا عمد عدد من البلدان إلى اتِّباع نهج شامل لتقديم المساعدة القانونية المدنية من خلال إقامة مركز للمساعدة القانونية يعمل بمثابة "محطة واحدة" لتقديم طائفة من الخدمات للفقراء والمهمَّشين اجتماعياً، وقد ثبت أنَّ هذا المركز وسيلة فعَّالة من حيث التكلفة لتقديم الخدمات القانونية. ولذلك فإنَّ الأمر منوط بالقضاء، حيث لا يتوفَّر ما يكفي من المساعدة القانونية المتاحة للجمهور، لأنَّ ينظر في مبادرات مثل تشجيع التمثيل تطوُّعاً من جانب مهنة المحاماة لفئة مختارة من المتقاضين، وتعيين "أصدقاء للمحكمة" يقترحون سُبلاً بديلة لتسوية المنازعات، أو الإحالة إلى "عيادات" قانونية جامعية وإجراءات عدالة مجتمعية، وذلك لحماية المصالح التي لولا ذلك تبقى غير ممثَّلة في إجراءات المحكمة. وقد يُنظر أيضاً، في بعض القضايا الملائمة، في أن يؤدَّن لأشخاص ملائمين غير مؤهَّلين (بمن فيهم المساعدون القانونيون) بتمثيل الأطراف أمام المحكمة.^(٨٠)

^(٧٧) انظر العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الفقرتين (أ) و(و) من المادة ١٤ (٢).

^(٧٨) للتوسُّع في هذا الموضوع، انظر دليل الموارد، الصفحات ٦٣-٦٧.

^(٧٩) انظر العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الفقرة (د) من المادة ١٤ (٢) ومبادئ الأمم المتحدة وتوجيهاتها بشأن سُبُل الحصول على المساعدة القانونية في نُظُم العدالة الجنائية، المعتمدة في قرار الجمعية العامة ١٨٧/٦٧.

^(٨٠) للتوسُّع في هذا الموضوع، انظر دليل الموارد، الصفحات ٧٠-٨٢.

إطار التقييم: الوصول إلى نظام العدالة

		ما هي العوامل التي تؤخذ في الاعتبار لتحديد موقع بناء محكمة ما؟
		الرد والتفسير:
		هل هناك خيارات متاحة للأشخاص غير القادرين بدنياً على الانتقال إلى المحكمة؟ وما هي هذه الخيارات في حال وجودها؟
		الرد والتفسير:
لا	نعم	هل المكاتب داخل مبنى المحكمة معلّمة بواسطة لافتات يمكن قراءتها بوضوح؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	هل هناك مكتب استعلامات أو مكتب مساعدة في مبنى المحكمة؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	هل تُعرض مواعيد جلسات الاستماع وإجراءات المحاكمة وتُحدّد القاعات التي تعقد فيها في مبنى المحكمة في أماكن واضحة للعيان؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	هل يتكلم موظفو المحاكم لغة مستخدميها أو لديهم القدرة على الاستعانة بخدمات مترجمين شفويين؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	هل هناك أماكن انتظار مريحة لمستخدمي المحكمة، بمن فيهم الشهود؟ هل هي كافية لتلبية الاحتياجات اليومية؟
		الرد
		التفسير:
		كيف تلبى الاحتياجات الخاصة لفئات معينة من مستخدمي المحاكم (مثل الأطفال وضحايا العنف الجنسي أو العنف العائلي وذوي الاحتياجات الخاصة)؟
		الرد والتفسير:
لا	نعم	هل يتوفر لمستخدمي المحاكم مرافق آمنة ونظيفة ومريحة وسهلة الاستعمال في مبنى المحكمة؟
		الرد
		التفسير:
		ما هي التدابير المتخذة لضمان معاملة تُسم بالكفاءة المهنية واللياقة والاحترام لمستخدمي المحاكم কিهما كان نوع جنسهم وفئاتهم الاجتماعية والإثنية والدينية والثقافية؟
		الرد والتفسير:
		ما هي الخطوات المتخذة لضمان تزويد مستخدمي المحاكم في الوقت المناسب بخدمات مُسّمة بالكفاءة وأعلى معايير السلوك الأخلاقي والمهني والمساءلة من جانب موظفي المحاكم؟
		الرد والتفسير:
		ما هي السبل البديلة المتاحة لتسوية المنازعات؟
		الرد والتفسير:
لا	نعم	هل يُشجّع جدياً على اللجوء إلى آليات السبل البديلة لتسوية المنازعات، سواء كانت تقليدية أم غير ذلك؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	هل تتوفر مجاناً لمستخدمي المحاكم استمارات وتعليمات موحّدة وميسورة ومعلومات واضحة ودقيقة بشأن مسائل من قبيل رسوم الدعوى وإجراءات المحاكم ومواعيد الجلسات في مبنى المحكمة؟
		الرد

التفسير:		
لا	نعم	هل تتوفر المعلومات المشار إليها أعلاه بعدة لغات؟
الرد		
التفسير:		
		كيف تُوفّر المعلومات المشار إليها أعلاه للجمهور أو تُعمّم عليه (عن طريق الإنترنت أو شبكات الهاتف المؤتمتة مثلاً)؟
الرد والتفسير:		
		ما هي المساعدة التي تُقدّم لمستخدمي المحكمة الذين لا يستطيعون القراءة أو الكتابة بلغتهم؟
الرد والتفسير:		
		كيف يضمن القضاة أن الأطراف المائلين أمام المحكمة يفهمون اللغة التي تجري بها الإجراءات القضائية؟
الرد والتفسير:		
		ما هي التدابير القانونية أو الإجرائية التي تسمح لأشخاص ملائمين غير مؤهلين (بمن فيهم المساعدون القانونيون) بتمثيل الأطراف أمام المحكمة أو في إجراءات أخرى؟
الرد والتفسير:		

شفافية الإجراءات القضائية

١٢٢- يتطلّب مبدأ الشفافية من الجهاز القضائي إزالة الغموض عن الإجراءات القضائية. ويتطلّب دمج العدالة في صلب المجتمع وجود نظام قضائي مفتوح ومعروف جيّداً ومفهوم جيّداً. ومن شأنّ تعميم المعلومات عن إجراءات المحاكم والجهود القضائية للارتقاء بالعدالة وكفاءتها أن تعزّز أيضاً من ثقة الجمهور في القضاء. والمقصود أيضاً بزيادة الشفافية في المادة ١١ من الاتفاقية الحد من فرص الفساد وتسهيل استبانة ممارسات الفساد، عندما تحدث، وملاحقة مرتكبيها. وكان تعزيز الشفافية في الإدارة العامة، وخاصّةً في عمل القضاء، في السنوات الأخيرة مجالاً هاماً من مجالات الإصلاح لدى الدول الأطراف في الاتفاقية.

١٢٣- إنّ طابع علنية جلسات المحاكم هو أحد الضمانات الإجرائية الأساسية في المجتمع الديمقراطي. ويعني مبدأ علنية الإجراءات أنّه ينبغي أن يُسمح للمواطنين والإعلاميين بالوصول إلى قاعات المحاكم التي تدور فيها الإجراءات القضائية. لذلك ينبغي للمحكمة أن تكفل للجمهور ووسائط الإعلام إمكانية حضور إجراءاتها. ولهذا الغرض، ينبغي إتاحة المعلومات للجمهور بشأن موعد ومكان انعقاد جلسات الاستماع. وينبغي أيضاً توفير المرافق الكافية لحضور الجمهور، من حيث المساحة وأماكن الجلوس والتسهيلات الخاصة لذوي الإعاقة وما إلى ذلك، ضمن حدود معقولة، مع مراعاة الاهتمام المحتمل في القضية ومدّة الجلسة. وحيثما وُجدت أسباب مشروعة لاستبعاد الجمهور أو وسائط الإعلام من دعوى قضائية معيّنة،^(٨١) ينبغي للقاضي أن يصدر ويعلن أمراً مكتوباً يشرح سبب القيام بذلك.

١٢٤- وينبغي للدول الأطراف أن تسعى، رهناً بإشراف الهيئة القضائية، إلى تمكين الجمهور ووسائط الإعلام ومستخدمي المحاكم من الوصول الموثوق إلى المعلومات المتعلقة بالإجراءات القضائية، سواء

^(٨١) لا ينطبق اشتراط علنية الجلسة بالضرورة على جميع دعاوى الاستئناف التي يمكن أن تتمّ على أساس العروض المكتوبة، أو على قرارات ما قبل المحاكمة. وتقرّ المادة ١٤ (١) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بأنّ للمحكمة القدرة على استبعاد كل الجمهور أو بعضه لدواعي الآداب العامة أو النظام العام أو الأمن القومي في مجتمع ديمقراطي، أو لمقتضيات حرمة الحياة الخاصة لأطراف الدعوى، أو في أدنى الحدود التي تراها المحكمة ضرورية حين يكون من شأنّ العلنية في بعض الظروف الاستثنائية أن تخلّ بمصلحة العدالة. وبصرف النظر عن هذه الظروف الاستثنائية، يجب أن تكون الجلسة مفتوحة للجمهور العام، بما في ذلك أفراد وسائط الإعلام، ويجب ألاّ تقتصر مثلاً على فئة معيّنة من الأشخاص. وحتى في القضايا التي يُستبعد فيها الجمهور من حضور المحاكمة فإنّ الحكم، بما في ذلك النتائج الأساسية والأدلة والمنطق القانوني للمحكمة، يجب أن يكون علنياً، إلا إذا كانت مصلحة الأحداث تقتضي خلاف ذلك، أو كانت الدعوى تتناول خلافات بين زوجين أو تتعلق بالوصاية على أطفال.

الجارية أم المكتملة (إلا إذا كان الأمر يتصل بأحداث تقتضي مصلحتهم خلاف ذلك أو كانت الدعوى تتناول خلافات بين زوجين أو تتعلق بالوصاية على أطفال). ويمكن توفير هذا الوصول عبر موقع شبكي للمحكمة أو من خلال السجلات المناسبة والمتاحة. وينبغي أن تتضمن هذه المعلومات الأحكام الموسّعة والمرافعات والاقتراحات والأدلة. ويمكن استبعاد أقوال الشهود أو وثائق الأدلة المماثلة التي لم تقبل بها المحكمة. وينبغي ألا يقتصر الوصول إلى وثائق المحكمة على المواد المتعلقة بالقضايا، بل يجب أن يتضمن أيضاً المعلومات الإدارية المتعلقة بالمحكمة، مثل الإحصاءات عن عدد القضايا ومعذلات البت فيها، وكذلك البيانات المتعلقة بالميزانية، من قبيل تحصيل رسوم المحكمة واستخدام مخصّصات الميزانية.

١٢٥- ويؤكد الحق في محاكمة علنية وصدور الحكم علناً^(٨٢) أهمية الشفافية في إحقاق العدالة. وللأسف، لا يُعلن عن الأحكام في بعض البلدان إلا للأطراف في القضية ومحاميهم. وفي بلدان أخرى، تحد من إمكانية الوصول إليها قوانين الخصوصية الموسّعة النابعة من تلكو تقليدي في توفير حرّية الوصول إلى معلومات المحكمة. والاحتمال الأسوأ، هو أن بعض البلدان ليس لديها أي سياسة على الإطلاق بشأن نشر الأحكام أو تعميم معلومات المحكمة. ولأسباب عملية، غالباً ما يكون الوصول إلى المعلومات محدوداً بسبب عدم كفاية الموارد للاستتساخ أو النشر وعدم فهرسة القضايا والتأخيرات الطويلة بين صدور الحكم ونشره وعجز المحاكم العليا عن تعميم قراراتها على المحاكم الدنيا. وفي الواقع، ما زال الإطار الذي يعمل فيه العديد من الهيئات القضائية يعني أن أي اقتراح بتمكين المحامين ووسائط الإعلام والجمهور من الوصول إلى الأحكام القضائية مرفوض حفاظاً على الخصوصية والسريّة، حيث يخشى أن تتضاءل ثقة الجمهور في القضاء إذا أتيحت إمكانية الوصول إليها عموماً. وهذا بالطبع سبب يسهم في انتشار الفساد في النظام القضائي.

١٢٦- ويرتبط تمكين الوصول إلى المعلومات بالعديد من الفوائد التي تسهم في نزاهة نظام العدالة وكفاءته. ولولا إمكانية الوصول الموثوق إلى القوانين والسوابق القضائية وغيرها من مصادر القانون الرئيسية يبقى القضاء والمحامون والأفراد ومؤسسات الأعمال دون توجيهات واضحة بشأن كيفية إعمال القانون في أي قضية أو حالة معينة. إذ إن نشر الأحكام يمكن الجمهور والصحافة ومنظمات المجتمع المدني والمحامين والقضاة والباحثين القانونيين من تفحص تصرفات القضاة. ومن شأن إتاحة الأحكام لتفحص الجمهور من خلال نشرها أن تعمل أيضاً على مواءمة تطبيق القانون وأن تجعل القرارات القضائية متسقة وأكثر قابلية للتنبؤ وأن تؤدي بالتالي إلى الارتقاء بمستوى العدالة. وفي النظم القضائية التي تعتبر فيها قرارات المحاكم العليا سوابق ملزمة، يكون نشر قرارات محاكم الاستئناف وتوزيعها عنصراً حاسماً في ضمان أتباع القانون من جانب قضاة المحاكم الدنيا. وحتى في البلدان التي تُسَم فيها قرارات المحاكم العليا بالحجّة فقط، لا يزال من المهم التأكيد من أن القضاة يفسرون القوانين السارية بطريقة متسقة. وقد أنشأ العديد من الدول المتقدمة الآن قواعد بيانات تُخترن فيها نصوص قرارات المحاكم والقوانين، فضلاً عن المقالات الأكاديمية من مراجعات القانون والمجلات القانونية. وتعتمد المحاكم أيضاً، على نحو متزايد، إلى إتاحة ما تصدره من أحكام على مواقع الشبكة العامة.

١٢٧- وتتنطوي الشفافية على أكثر من مجرد توفير سبل الوصول إلى إجراءات المحاكم ومعلوماتها. ولتحقيق هذه الشفافية، ينبغي أيضاً تعميم المعلومات في شكل يمكن الجمهور المستهدف من سهولة الوصول إليها، وخاصة الصحفيين ومستخدمي المحاكم الذين ليس لديهم خلفية قانونية والذين ربّما تكون ثقافتهم في كثير من الأحيان محدودة. وخروجاً عن الاعتقاد التقليدي بضرورة عزلة القضاة عن المجتمع لضمان استقلالهم وحيادهم، فإن التوعية القضائية الآن تشمل تدابير استباقية من جانب القضاة وتفاعلاً مباشراً مع المجتمعات التي يعملون من أجلها.

(٨٢) العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ١٤ (١).

١٢٨- وتشمل نُهج التوعية الحديثة عقد الاجتماعات في دور البلدية وإنتاج البرامج الإذاعية والتلفزيونية، وتعميم مواد التوعية من قبيل الأدلة الإرشادية لمستعملي المحاكم. وتوفّر هذه الأدلة، في شكل منشورات قصيرة، المعلومات الأساسية عن الاعتقال والاحتجاز والكفالة والإجراءات الجنائية والمدنية وجهات الاتصال المفيدة لضحايا الجريمة والشهود وغيرهم من المستعملين. وفي الواقع، تُسّم برامج التوعية والتعليم القضائية المتعلقة بخدمات المحاكم والإجراءات بالفائدة من وجهة نظر الجهاز القضائي ومستعملي المحاكم على السواء. فهي تساعد على توثيق علاقة المحكمة بالمجتمع وتزيل الغموض عن الكثير من التعقيدات التي تحيط بعملية تشغيل النظام القانوني وسير إجراءات المحاكم. وهكذا يمكن للمحاكم، من خلال تثقيف الجمهور وإشراكه في عمل المحاكم بفضل استراتيجيات التوعية والاتصال القضائية الاستباقية، تعزيز ثقة الجمهور بها وتدعيم احترام سيادة القانون في مجتمعاتها.

١٢٩- وفي شيلي، على سبيل المثال، أنشئت لجنة معنية بالشفافية في الجهاز القضائي في عام ٢٠٠٨ بهدف الاستجابة لطلبات الحصول على المعلومات المقدمة إلى السلطات القضائية، ممّا ييسّر نشر المعلومات بين عملاء المحاكم ويعزّز شفافية العمل القضائي على نطاق أوسع. كما أنشئ عنوان بريدي إلكتروني مخصّص لتلقّي طلبات الجمهور للحصول على المعلومات.^(٨٣) وفي جمهورية فنزويلا البوليفارية، أدخلت مجموعة واسعة من الأدوات التكنولوجية في محاولة لتعميق فهم إجراءات العدالة الجنائية والمشاركة فيها. وافتتحت "البوابة الشفافة" على الشبكة لزيادة الشفافية بخصوص ميزانية المحكمة العليا. وبمقتضى هذا النظام، يمكن لأفراد الجمهور الوصول إلى المعلومات المتعلقة بالإجراءات المتبّعة في عمليات الاشتراء الفردية التي تقوم بها المحكمة.

إطار التقييم: شفافية الإجراءات القضائية

لا	نعم	هل إجراءات المحكمة مفتوحة، بموجب القانون، أمام الجمهور ووسائل الإعلام؟ ما هي الاستثناءات الممكنة؟
		الرد
		التفسير:
		هل تصدر الأحكام كتابياً أم شفويّاً؟
		الرد والتفسير:
لا	نعم	هل تصدر الأحكام علناً؟
		الرد
		التفسير:
		ما هي التدابير المتخذة لضمان وجود أمكنة جلوس كافية للجمهور داخل قاعة المحكمة؟
		الرد والتفسير:
لا	نعم	هل تتاح للجمهور مسبقاً معلومات عن موعد ومكان انعقاد جلسات الاستماع؟ كيف تُعمّم هذه المعلومات؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	هل تتوفّر مرافق كافية لحضور أفراد من وسائل الإعلام؟ هل يحضرون الجلسات؟ هل يعدون تقارير صحفية عن الإجراءات القضائية؟ ما هو، بصفة عامة، مدى الدقّة في تقاريرهم؟
		الرد
		التفسير:

^(٨٣) انظر الوثيقة CAC/COSP/WG.4/2013/2، نزاهة الجهاز القضائي وإدارة القضاء وأجهزة النيابة العامة (المادة ١١ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد)، الصفحة ١٢.

		ما هي المعلومات المتاحة لعامة الناس، مثل الأحكام المعللة والمرافعات والمقترحات والأدلة؟ كيف تتاح هذه المعلومات؟
		الرد والتفسير:
لا	نعم	هل المعلومات متاحة للجمهور عن إحصاءات عدد القضايا ومعدلات البت فيها؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	هل تتاح المعلومات للجمهور عن البيانات المتصلة بالميزانية، مثل تحصيل رسوم المحاكم وإنفاق مخصصات الميزانية؟
		الرد
		التفسير:
		ما هي الإجراءات المتبعة لنشر قرارات محاكم الاستئناف، وبأي شكل تُنشر؟
		الرد والتفسير:
		ما هي التدابير المتخذة لتعريف الجمهور بالمهام التي ينهض بها الجهاز القضائي، بما في ذلك برامج التوعية ومنصات وسائل الإعلام و/أو مواد التوعية مثل أدلة مستخدمي المحاكم وصحائف المعلومات التي تصف مختلف المراحل في إجراءات العدالة الجنائية، وما إلى ذلك؟
		الرد والتفسير:

قياس ثقة الجمهور في إحقاق العدالة

١٣٠- إن استمرار ثقة الجمهور في جودة نظام العدالة ميزة حاسمة من ميزات النظام القضائي. ولذلك تقع على عاتق السلطة القضائية مسؤولية الارتقاء بمستوى العدالة. وهذا لا يتطلب أداء العمل القضائي باحترافية وجدّية فحسب ولكنّه يتطلب أيضاً أن تجسّد الأحكام التي تصدرها المحاكم أوسع وعمق المعارف التي تمتدّ خارج المجال التقني البحت للقانون الوطني لتشمل المجالات ذات الاهتمام الاجتماعي. ولا يقلُّ عن ذلك أهمية أن تجسّد هذه الأحكام الوعي بتزايد تدويل المجتمعات وتنامي أهمية القانون المقارن والقانون الدولي في العلاقات بين الأفراد وما بين الأفراد والدولة.

١٣١- ولكي تكون المحاكم فعّالة في إحقاق العدالة، يجب أن يثق الجمهور في قدرتها على القيام بذلك. ولذلك ينبغي أن تشكل الجهود الرامية إلى تعزيز ثقة الجمهور في القضاء جزءاً من استراتيجية شاملة على نطاق الجهاز القضائي تهدف إلى تصويب التصوّرات السلبية لدى الجمهور وإزالة مواطن القصور التي تؤدّي إلى هذه التصوّرات. وغالباً ما تكون تصوّرات الجمهور للنظام القضائي محدّدة مسبقاً بناءً على التجارب الشخصية لدى مستخدمي المحاكم. ولذلك، كلما أُسّعت معرفة الجهاز القضائي باحتياجات الجمهور ورغباته ازدادت قدرته على الاستجابة لها.

١٣٢- وهناك مجموعة متنوّعة من الأدوات لقياس مستوى رضا الجمهور بإحقاق العدالة. وفضلاً عن حساسية الجهاز القضائي للمساهمات من الأوساط الأكاديمية، ينبغي له أن يشجّع التعليقات من جانب مستخدمي المحاكم. فإقامة نظام فعّال ومحايد لتلقّي الشكاوى ومراجعة القضايا بانتظام وإجراء الدراسات الاستقصائية الدورية لمستخدمي المحاكم وغيرهم من أصحاب المصلحة وعقد مناقشات مع لجان مستخدمي المحاكم، هي من وسائل استعراض رضا الجمهور عن نظام إحقاق العدالة وتحديد مواطن الضعف على مستوى النظام في الإجراءات القضائية، وخاصّة ما قد يفضي إلى "حُجاب" يلتمسون الرشاوى.^(٨٤) وتُسمّى بأهمية خاصة الدراسات الاستقصائية للفساد القائمة على التجربة والتي تكشف أنّ مستخدمي النظام القضائي تعرّضوا لضغوط الرشوة. ومع ذلك، فإنّ هذه الدراسات لن تجدي نفعاً ما لم تُستخلص منها الدروس وتُتخذ بشأنها الإجراءات العلاجية. ومن شأن نشر تقرير سنوي عن أنشطة

^(٨٤) يتطلب استقاء المعلومات الدقيقة والموثوق بها من المستجيبين، بأساليب علمية، مهارات وكفاءات قلماً تتوفر لدى المحاكم.

الجهاز القضائي، بما في ذلك ما يواجهه من صعوبات والتدابير المتخذة لتحسين أداء نظام العدالة، أن يكون بمثابة وسيلة لتعزيز ثقة الجمهور في الجهاز القضائي.

إطار التقييم: قياس ثقة الجمهور في إحقاق العدالة

		ما هو متوسط الزمن اللازم للقاضي لكي يصدر قراراً خطياً بشأن طلب أو حكم اعتباراً من موعد تقديم الطلب؟
		الرد والتفسير:
		ما مدى التعليل الذي تطوي عليه الأحكام، مثل النظر في الآراء المتعارضة وأسباب قبول الأدلة المطعون بها أو استبعادها وتسجيل الاعتراضات بحيث يُحتفظ بها للاستئناف؟
		الرد والتفسير:
لا	نعم	هل يتوفر للقضاة إمكانية الاطلاع على آراء أو قرارات المحاكم الدولية وهيئات رصد المعاهدات (مثل اللجنة المعنية بحقوق الإنسان المنشأة بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية) وهل يسمح لهم بأخذها في الاعتبار؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	هل يستعرض الجهاز القضائي دورياً رضا الجمهور إزاء نظام العدالة؟ هل ينطوي ذلك على دراسات استقصائية منتظمة تشمل مستخدمي المحاكم وغيرهم من أصحاب المصلحة أم على وسائل أخرى لاستبانة التحديات أو مواطن الضعف على مستوى النظام؟ ما هي التحديات المستبانة من خلال هذه الوسائل؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	هل يقوم الجهاز القضائي بمراجعات منتظمة للقضايا؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	هل وضع الجهاز القضائي استراتيجية شاملة، على مستوى النظام، تهدف إلى تصحيح التصورات السلبية في أذهان الناس وإزالة أوجه القصور أو غيرها من العوائق التي تؤدي إلى هذه التصورات؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	هل ينشر الجهاز القضائي تقريراً سنوياً عن أنشطته، بما في ذلك أي صعوبات ووجهت وأي تدابير اتخذت لتحسين أداء نظام العدالة؟
		الرد
		التفسير:

العلاقات بوسائل الإعلام

١٣٣- إن مهمة وسائل الإعلام هي جمع المعلومات ونقلها إلى الجمهور والتعليق على إقامة العدل، بما في ذلك القضايا الراهنة قبل المحاكمة وأثناءها وبعدها، دون انتهاك مبدأ افتراض البراءة. وإذ تضطلع وسائل الإعلام بهذا الدور فإنها تعمل كقناة رئيسية يمكن من خلالها تعزيز الشفافية في نظام العدالة وفهم الجمهور لعمل القضاء ودوره. وكما ذكر أعلاه، يمكن أن يؤثر هذا بدوره تأثيراً كبيراً على تقليل فرص الفساد في النظام القضائي. ومع ذلك، فإن الحقيقة المؤسفة هي أن الصحافة في بعض البلدان مهنة محفوفة بالمخاطر والإبلاغ عن إجراءات المحكمة ممارسة خطيرة.

١٣٤- وإمكانية وصول وسائل الإعلام إلى الإجراءات القضائية ليست مجرد مسألة فتح الأبواب إلى قاعة المحكمة وتوفير مقاعد للصحفيين. إذ ليس من صالح المحاكم التغطية غير الدقيقة والمثيرة لإجراءات المحاكمة. بل إن التغطية الإعلامية السيئة أو المنحازة تقوّض ثقة الناس في الجهاز القضائي

وتشير المخاوف فيما يتعلق باستقلال القضاء وحياده ونزاهته. ومن شأن تدريب الصحفيين الذي تنظمه المحاكم، أو بالتعاون معها، أن يساعد في الحد من التقارير الصحفية غير الفعّالة. وهذا التدريب يزوّد الصحفيين بالمعارف الأساسية بشأن إجراءات المحاكم والقضايا القانونية، ومن ثمّ يساهم في تحسين المهارات والأخلاقيات الصحفية وفي بناء الثقة بين القضاة والصحافة.^(٨٥)

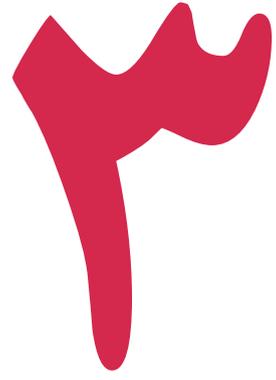
١٣٥ - وقد يتطلّب إشراك وسائط الإعلام أيضاً أن تسعى المحاكم جاهدة لتوعية الصحفيين. وثمة نهج ناجح في العديد من البلدان يشمل إنشاء مكاتب صحافة أو شؤون عامة داخل كل محكمة لتسهيل التغطية الإعلامية للإجراءات القضائية. وتقوم هذه المكاتب بالتواصل مع ممثلي وسائط الإعلام وتستجيب لطلبات الصحفيين وتديرها وتصدر النشرات الصحفية وتوفّر عموماً معلومات دقيقة عن القرارات القضائية والمسائل القانونية. وتوفّر هذه المكاتب أيضاً مواعيد القضايا المقبلة وترصد وسائط الإعلام للتحقق من دقّة الإبلاغ وتصمّم الحملات الإعلامية التي تعزز فهم الناس لجهاز القضاء.

١٣٦ - وانتقادات الجمهور المشروعة لأداء الجهاز القضائي وسيلة من وسائل ضمان المساءلة. ولذا ينبغي للدول أن تسعى إلى الحيلولة دون استخدام القانون الجنائي والإجراءات القسرية لتقييد الانتقادات الموجهة إلى المحاكم. وثمة نهج أفضل وهو رفع مستوى الوعي لدى وسائط الإعلام بصدد التضارب المحتمل بين استقلال القضاء والضغط المفرط على القضاة، وذلك لضمان تحلي وسائط الإعلام بضبط النفس في الإبلاغ عن القضايا الراهنة حيث يمكن أن يؤثر هذا الإبلاغ في نتيجة القضية.

إطار التقييم: العلاقات بوسائط الإعلام

لا	نعم	هل هناك وسائط إعلام حرّة ومستقلّة في البلد؟
		الرد
		التفسير:
		إلى أيّ مدى يُسمح لوسائط الإعلام بالإبلاغ بحريّة عن القضايا التي تنظر فيها المحاكم؟
		الرد والتفسير:
لا	نعم	هل تمّ تقييم أو قياس تصوّر الجمهور والأوساط القانونية لنوعية التغطية الإعلامية لإجراءات المحاكم؟ إذا كان الأمر كذلك، فماذا كانت النتائج؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	هل يتلقّى الصحفيون التدريب أو التوجيه بشأن إجراءات المحاكم والمسائل القانونية؟ إذا كان الأمر كذلك، كيف يُقدّم هذا التدريب ومن يقدّمه؟
		الرد
		التفسير:
		كيف تتناول المحاكم الاستفسارات الواردة من الصحافة؟
		الرد والتفسير:
لا	نعم	هل أنشئت مكاتب صحفية أو مكاتب شؤون عامة في المحاكم؟ إذا كان الأمر كذلك، كيف تعمل هذه المكاتب؟ ما هي مهامها الأساسية؟
		الرد
		التفسير:

^(٨٥) انظر دليل الموارد، الصفحات ٨٦-٨٨، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، الإبلاغ عن الفساد: أداة استرشاد للحكومات والصحفيين (http://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2014/13-87497_Ebook.pdf).



النيابة العامة

١٣٧- تنصُّ المادة ١١ (٢) من اتِّفاقية مكافحة الفساد على أنَّه يجوز استحداث وتطبيق تدابير ذات مفعول مماثل للتدابير المتَّخذة داخل جهاز النيابة العامة في الدول الأطراف التي لا يشكُّل فيها ذلك الجهاز جزءاً من الجهاز القضائي ولكنَّه يتمتَّع باستقلالية مماثلة لاستقلاليتِه. وهذا من شأنه توسيع نطاق معايير النزاهة المطبَّقة على أعضاء السلطة القضائية بحيث يشمل أيضاً خدمات النيابة العامة المستقلَّة، أيّاً كان شكلها. لذلك، يمكن تطبيق هذه التدابير مثلاً على خدمات النيابة العامة التي تعمل كمؤسَّسات قائمة بذاتها، في ظل الهيكل المؤسسي لوزارة العدل أو كجزء من جهاز الشرطة، بقدر ما تؤدِّي هذه المكاتب ووظائف النيابة العامة المستقلَّة. ولئن كان العديد من الأجزاء السابقة في هذا "الدليل" ذا صلة بالنسبة لأعضاء النيابة العامة والجهاز القضائي على السواء، فإنَّ هذا القسم يتناول ويناقش مسائل النزاهة والكفاءة المهنية التي تتفرد بها خدمات النيابة العامة.

١٣٨- فالنيابة العامة تنهض بدور حاسم في أيِّ نظام للعدالة الجنائية. وهي تضمن تمثيل المصلحة العامة في القضايا الجنائية، إذ إنَّ مسؤولية النيابة لا تقتصر على تمثيل مصالح الضحية وإنَّما تشمل مصالح المجتمع ككل. ويجب على النيابة أن تحافظ على سيادة القانون وأن تضمن إحقاق العدل. وقد جاء في مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية بشأن دور أعضاء النيابة العامة أن "على أعضاء النيابة العامة أن يؤدوا واجباتهم وفقاً للقانون، بإنصاف وأتساق وسرعة، وأن يحترموا كرامة الإنسان ويحموها ويساندوا حقوق الإنسان، بحيث يساهمون في تأمين سلامة الإجراءات وسلاسة سير أعمال نظام العدالة الجنائية".^(٨٦) كما سلَّط الضوء على أهمية دور أعضاء النيابة العامة في إقامة العدل والبحث عن الحقيقة في معايير المسؤولية المهنية لأعضاء النيابة العامة وبيان واجباتهم وحقوقهم الأساسية التي وضعتها الرابطة الدولية لأعضاء النيابة العامة وأيدتها لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية.^(٨٧) ويؤكِّد كلُّ من مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية ومعايير المسؤولية المهنية على ضرورة أن يتمتَّع أعضاء النيابة العامة بالنزاهة والكفاءة المهنية والعدالة في ممارسة واجباتهم.^(٨٨)

^(٨٦) المبادئ التوجيهية بشأن دور أعضاء النيابة العامة، اعتمدها مؤتمر الأمم المتحدة الثامن لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين، هافانا، كوبا، ٢٧ آب/أغسطس إلى ٧ أيلول/سبتمبر ١٩٩٠، وثيقة الأمم المتحدة A/CONF.144/28/Rev.1، البند ١٨٩ (١٩٩٠). المبدأ التوجيهي ١٢.
^(٨٧) القرار ٢/١٧، لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية، تقرير عن أعمال الدورة السابعة عشرة (٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧ و١٤-١٨ نيسان/أبريل ٢٠٠٨)، E/CN.15/2008/22 وE/2008/30، المرفق، معايير المسؤولية المهنية لأعضاء النيابة العامة وبيان واجباتهم وحقوقهم.

^(٨٨) انظر مكتب الأمم المتحدة المعني المخدرات والجريمة - الرابطة الدولية للمدَّعين العامين، وضع ودور أعضاء النيابة العامة: دليل المكتب - الرابطة الدولية للمدَّعين العامين.

١٣٩ - وفي معظم البلدان، ثمة وكالة تابعة للدولة تتاطب بها صلاحية مقاضاة الجرائم الجنائية. ومع ذلك، تختلف هياكل وكالات الملاحقة القضائية ومهامها وصلحياتها من بلد إلى آخر، وهي متأصلة عادةً في التاريخ والثقافة القانونية لكل بلد. وفي نظام القانون العام، تشكل النيابة العامة جزءاً من الهيئة التنفيذية، بينما قد تشكل في نظام القانون المدني جزءاً من السلطة التنفيذية في بعض البلدان وجزءاً من السلطة القضائية في بلدان أخرى، ومن ثمّ تشتمل على مركز قاضي التحقيق أو القاضي. وبينما تستخدم بلدان القانون العام نظام الملاحقة القضائية التقديرية، يستخدم بعض بلدان القانون المدني نظام الملاحقة القضائية الإلزامية. ويكون لدى المدعي العام في بعض النظم السلطة التقديرية لوقف الملاحقة القضائية إذا لم يكن هناك مصلحة عامة في استمرارها. وفي بعض البلدان، لا يكون للمدعي العام السلطة التقديرية للمقاضاة أمّ عدمها فحسب وإنما يجوز له أيضاً أن يدخل في مساومة بشأن الأدعاء، بحيث يوافق على نفي التُّهم أو التخفيف من تهمة أو أكثر مقابل إقرار المتهم بالذنب، ويتقدّم في بعض الحالات بتوصية معيّنة بالحكم.^(٨٩)

١٤٠ - وفي نظام القانون المدني، حيث تشكّل النيابة العامة جزءاً من السلطة القضائية، قد يتمتّع المدعون العامون بالاستقلال الفردي ولكنهم قد يعملوا أيضاً كجزء من الهرم القضائي مع قيود منظومة على ممارسة السلطة التقديرية. وفي نظام القانون العام، حيث النيابة العامة هي جزء من السلطة التنفيذية ويمكن دمجها داخل وزارة العدل، قد تتمتّع هذه الهيئة بدرجة عالية جداً من الاستقلال وتسترشد بالقواعد واللوائح الداخلية التي تحكم الصلاحيات التقديرية والصلاحيات الأخرى. وهذا التقارب بين النظامين هو الذي مكّن، على المستويين الإقليمي والدولي وفي إطار الهيئات المهنية، من صوغ المعايير المشتركة والمبادئ العامة التي تنطبق على جميع أعضاء النيابة العامة.

المعايير المهنية

١٤١ - لا يتصرّف المدعي العام نيابةً عن المجتمع ككل فحسب وإنما لديه أيضاً واجبات إزاء أفراد معيّنين، بمن فيهم الأشخاص المشتبه في تورطهم بنشاط إجرامي. ويمكن تكريس هذه الحقوق في دستور أو في إطار قانوني آخر، وهي غالباً ما تشمل حقّ الشخص في التزام الصمت وفي محاكمة علنية في غضون فترة معقولة من الزمن وفي افتراض البراءة حتى تثبت إدانته وفي الوصول إلى كل الأدلة المقدمة ضده وفي أنّ يمثّله محام وفي الاستعانة بمتّرجم شفوي عند الضرورة. وهذه الحقوق هي في صلب حماية حقوق الإنسان وصونها لجميع الأشخاص، وتقع على عاتق النائب العام المسؤولية عن حماية هذه الحقوق كلّما أمكن ذلك. وتشمل هذه الحقوق أيضاً ضحايا الجريمة الذين من واجب المدعي العام أيضاً ضمان حقوقهم في جميع مراحل الإجراءات الجنائية. وبالإضافة إلى ذلك، قد تكون بعض الدول قد كرّست، في نظام أساسي أو في لائحة، مجموعة من الحقوق الواجبة لضحايا النشاط الإجرامي والتي يتعيّن أن تصونها جهات فاعلة في نظام العدالة الجنائية.

١٤٢ - وفيما يتعلق بدور النيابة العامة في الإجراءات الجنائية، تنصّ مبادئ الأمم المتحدة بشأن دور أعضاء النيابة العامة على ما يلي:

- يؤدّي أعضاء النيابة العامة دوراً فعّالاً في الإجراءات الجنائية، بما في ذلك بدء الملاحقة القضائية والاضطلاع، ضمن ما يسمح به القانون أو يتماشى مع الممارسة المحلية، بالتحقيق في الجرائم والإشراف على قانونية التحقيقات والإشراف على تنفيذ قرارات المحاكم وممارسة مهامهم الأخرى باعتبارهم ممثّلين للصالح العام؛

^(٨٩) انظر: James Hamilton, Director of Public Prosecutions, Ireland, "The Role of the Public Prosecutor in Upholding the Rule of Law"; Despina Kyprianou, "Comparative Analysis of Prosecution Systems: Origins, Constitutional Position and Organization of Prosecution Services"; United Nations Handbook on "Practical Anti-Corruption Measures for Prosecutors and Investigators", Vienna, 2004.

^(٩٠) تتعكس هذه الحقوق أيضاً في المعايير الدولية لحقوق الإنسان، ولا سيما في المادة ١٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

• يؤدّي أعضاء النيابة العامة واجباتهم وفقاً للقانون، بإنصاف وأتساق وسرعة، ويحترمون كرامة الإنسان ويحمونها ويساندون حقوق الإنسان، بحيث يساهمون في تأمين سلامة الإجراءات وسلاسة سير أعمال نظام العدالة الجنائية.^(٩١)

١٤٢- ويطلب من أعضاء النيابة العامة التصرف بحياد وموضوعية وإنصاف في جميع الأوقات. ويجب عليهم، في تفسير الملاحظات القضائية، تحقيق العدالة واحترام حقوق الإنسان للمتهمين بارتكاب جرائم. وتتطلب المبادئ الأساسية لسيادة القانون أن تكون الملاحظات القضائية عادلة ومعقولة وأن تتسم بالنزاهة والحرص. وينبغي ألا يكون الدافع وراء القرار بالشروع في المقاضاة أو عدمه اعتبارات غير لائقة وإنما تحقيقاً لمصلحة العدالة. وينبغي ألا يؤخذ مطلقاً بأي منفعة أو خسارة سياسية، أو بأي عامل من قبيل الجنس أو اللون أو العرق أو الدين أو الآراء السياسية أو الميول الجنسية أو الأصل العرقي للمشتبه فيه أو الضحية.

١٤٤- وينبغي ألا يخضع المدعي العام لتوجيهات من أي مصدر خارجي. وفي هذا المقام، لا تختلف الصفات المطلوبة من المدعي العام عن الصفات المطلوبة من القاضي. والسلوك المتوقع هو سلوك شخص محترف يعمل وفقاً للقانون والصالح العام وقواعد وأخلاقيات المهنة. ويجب على المدعي العام أن يتمسك بأعلى معايير النزاهة والحرص في جميع الأوقات، وأن يعمل بإنصاف وأتساق وسرعة، وأن يكون على إمام جيد بالتطورات القانونية الوطنية والدولية ذات الصلة، وأن يكون متسقاً ومستقلاً ومحايداً، وأن يحمي حق المتهم في محاكمة عادلة، وأن يحترم وينهض بالمفهوم العالمي للكرامة الإنسانية وحقوق الإنسان.

١٤٥- وغالباً ما يفصل بوضوح دور النيابة العامة، بغض النظر عن الترتيبات المؤسسية، عن جهاز الشرطة المسؤول عن التحقيق في الجرائم. وفي العديد من الولايات القضائية يقوم جهاز الشرطة بإعداد تقرير التحقيق الجنائي، وبمجرد أن يكتمل التحقيق يحال التقرير إلى مكتب المدعي العام للنظر فيه والبت فيما إذا كان هناك ما يبرر توجيه اتهامات جنائية رسمية بشأنه. ومن شأن هذا الترتيب الإجرائي أن يجعل النيابة العامة بمثابة رادع بين تحقيقات الشرطة والإجراءات الجنائية الرسمية أمام القضاء، من قبيل المراجعة للتأكد من حماية حقوق الشخص المشتبه في نشاطه الإجرامي واحترامها أثناء التحقيق الجنائي. ومن شأن هذا الفصل أن يساعد على منع إساءة تطبيق العدالة من حيث وجود هيئة مستقلة — هي مكتب المدعي العام — تنظر في التحقيق وتقرّر ما إذا كان ينبغي متابعة القضية حتى المحاكمة أم لا.^(٩٢) ولدى تلقي تقرير التحقيق، فإن جهاز النيابة العامة هو الذي يقرّر ما هي الإجراءات التي ينبغي اتخاذها، والتي يمكن أن تشمل الشروع في ملاحقة قضائية ضد الشخص المعني، ويطلب إجراء المزيد من التحقيقات في المسألة أو يحجم كلياً عن ملاحقة القضية.

١٤٦- ولكن هناك، في كثير من الدول، آليات لضمان تعاون أوثق بين جهاز الشرطة والنيابة العامة في مرحلة التحقيق، وخاصة فيما يتعلق بالجرائم المعقدة. ولكن هذا لا يبطل اشتراط قيام المدعي العام بإجراء مراجعة مستقلة للأدلة لتحديد ما إذا كانت القضية تستدعي الملاحقة القضائية رسمياً أم لا.

١٤٧- وفي بلدان القانون المدني، غالباً ما تشارك النيابة العامة على نحو أوثق بكثير في مرحلة التحقيق، وتضطلع أحياناً بمسؤولية إجراء التحقيق مباشرة بنفسها والإشراف على المحققين في جهاز الشرطة. ويمكن أيضاً المشاركة في مسؤولية إجراء التحقيقات مع قضاة التحقيق، الذين يجرون التحقيقات عادة في الحالات الأكثر خطورة. وتتبع بلدان القانون المدني غالباً مبدأ القانونية، الذي يتطلب من النيابة العامة

^(٩١) المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة، المبدأ ١١ و١٢.

^(٩٢) انظر مثلاً Susan Bandes, *Loyalty to One's Convictions: The Prosecutor and Tunnel Vision*, Howard Law Journal 49:2 (2006); Bruce A. MacFarlane, *Wrongful Convictions: The Effect of Tunnel Vision and Predisposing Circumstances in the Criminal Justice System* (2008), pp. 50-56.

ملاحظة القضايا طالما وُجِدَت الأدلة الكافية لذلك، ممَّا يحدُّ بالتالي من نطاق سلطتها التقديرية. وفي هذا الصدد، تقول مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية بشأن دور أعضاء النيابة العامة إنَّه يجوز للمدعي العام أن يسهم بدور "ضمن ما يسمح به القانون أو يتماشى مع الممارسة المحلية، بالتحقيق في الجرائم والإشراف على قانونية التحقيقات".^(٩٣) وينصُّ المعيار ٤-٢ من معايير المسؤولية المهنية على أنه ينبغي للنيابة العامة أن تقوم بما يلي: (أ) التحلّي بالموضوعية والتجُرُّد والكفاءة المهنية حيثما يخوّلهم القانون أو العرف المشاركة في التحقيق في الجرائم أو ممارسة السلطة على جهاز الشرطة أو جهات التحقيق الأخرى؛ (ب) وضمان احترام دوائر التحقيق للمبادئ القانونية وحقوق الإنسان الأساسية عندما يشرفون على التحقيق في الجرائم؛ (ج) والحرص على الالتزام الدائم بالتجُرُّد والموضوعية عندما يقدمون المشورة.

١٤٨- وبالإضافة إلى ذلك، وبالنسبة للعديد من نفس الأسباب الواردة أعلاه، ينبغي قطعاً فصل مكتب المدعي العام عن الجهاز القضائي في البلدان التي يوجد فيها هذا الفصل. وفي البلدان التي تشكل فيها النيابة العامة جزءاً من الجهاز القضائي، من المهم أن يكون المدعي العام مستقلاً عن القضاة وأن يبدو كذلك. وينبغي ألا يكون هناك، في نظر المتهمين بارتكاب نشاط إجرامي والمجتمع ككل، أيُّ تصوُّر للتعاون أو التواطؤ بين المسؤولين عن الملاحقة القضائية وأعضاء الجهاز القضائي بصفتهم باحثين عن القانون والوقائع، أو أيُّ خلط بين وظائف كل منهما. وإلا سيكون هنالك خطر كبير بأن تتزعزع ثقة الجمهور في نزاهة العدالة الجنائية وموضوعيتها.

١٤٩- ولكي يتمكن أعضاء النيابة العامة من أداء دورهم الرئيسي في تعزيز سيادة القانون في مسائل العدالة الجنائية، من الأهمية بمكان أن يتصرّفوا بنزاهة مع الاحترام التام لأداب منصبهم. وتنصُّ المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة على أنه "ينبغي لأعضاء النيابة العامة، بوصفهم أطرافاً أساسيين في مجال إقامة العدل، الحفاظ دوماً على شرف مهنتهم وكرامتها".^(٩٤) وتنصُّ معايير المسؤولية المهنية على ضرورة حفاظ المدعين العامين على السلوك المهني وذلك، في جملة أمور، من خلال الحفاظ دائماً على شرف مهنتهم وكرامتها، وأن يتصرّفوا بكفاءة مهنية وفقاً للقانون وقواعد المهنة وأدائها، وأن يتمسكوا بأعلى معايير النزاهة والحرص، مكرّسين أنفسهم لخدمة وحماية المصلحة العامة واحترام كرامة الإنسان وحقوق الإنسان.^(٩٥)

إطار التقييم: المعايير المهنية

	هي النيابة العامة كياناً مستقلاً أم هي جزء من السلطة القضائية أو التنفيذية؟
	الرد والتفسير:
	إذا كانت النيابة العامة جزءاً من السلطة التنفيذية، فالى أي مدى هي مستقلة عن غيرها من فروع السلطة التنفيذية؟
	الرد والتفسير:
	إذا كانت النيابة العامة جزءاً من الجهاز القضائي، فالى أي مدى هي منفصلة عن الوظيفة القضائية؟
	الرد والتفسير:
	ما هو دور المدعي العام في نظام العدالة الجنائية؟ إلى أي مدى يشارك في عملية التحقيق الجنائي؟
	الرد والتفسير:
	إلى أي مدى يعتبر المدعي العام مسؤولاً عن ضمان حماية مصالح الضحية في نظام العدالة الجنائية؟
	الرد والتفسير:

^(٩٣) المبدأ التوجيهي ١١، المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة.

^(٩٤) المبدأ التوجيهي ١، المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة.

^(٩٥) المعيار ١، معايير المسؤولية المهنية.

	مَنْ الذي يُعيِّن رئيسَ النيابة العامة؟ ما هي مدَّة خدمته؟ كيف يُبْحَى أو يُسْتبدَل؟
	الرد والتفسير:
	ما هي الجهة التي يكون رئيس النيابة العامة مسؤولاً أمامها؟
	الرد والتفسير:
	هل النيابة العامة كيانٌ مستقلٌّ أم هي جزء من السلطة القضائية أو التنفيذية؟ ما هو هيكل النيابة العامة؟
	الرد والتفسير:
	إلى أي مدى تشارك السلطة القضائية أو السلطة التنفيذية في إصدار الأوامر أو التوجيهات إلى النيابة العامة؟
	الرد والتفسير:

التوظيف والتدريب

١٥٠- تتصُّ مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية بشأن دور أعضاء النيابة العامة على ضرورة أن يكون الأشخاص الذين يُختارون لشغل وظائف النيابة العامة "أفراداً ذوي نزاهة ومقدرة وحاصلين على تدريب ومؤهلات ملائمة".^(٩٦) ويجب أن تُتخذ قرارات الاختيار وفقاً لإجراءات عادلة ومنصفة وألا تكون على أساس التحيز أو التمييز ضد فئات من الناس على أساس العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو غيرها من الأسباب القائمة على أساس طبقي.^(٩٧) ويجب أن يتحلَّى المدَّعون العامون بالتعليم والتدريب الملائمين، لا سيما في مجالات الأخلاق وحقوق الإنسان.^(٩٨) وينبغي للدولة الطرف أن تتخذ الخطوات اللازمة للحرص على أن يستند التعيين والترقية إلى المؤهلات المهنية والمقدرة والنزاهة^(٩٩) والأداء والخبرة، وأن يُبْتَّ في ذلك وفقاً لإجراءات عادلة ومنصفة. ويجب أن تجسِّد إجراءات التوظيف الضمانات ضد أي نهج يحابي مصالح فئات محددة، كما يجب أن تستبعد التمييز على أي أساس مثل الجنس أو العرق أو اللون أو اللغة أو الدين أو الرأي سياسياً أو غير سياسي، أو التوجُّه الجنسي، أو المنشأ القومي أو الاجتماعي أو الثروة أو المولد أو أي وضع آخر. وقد تكون بعض أجزاء هذا القسم من "الدليل"، التي تتناول توظيف أعضاء الجهاز القضائي، قابلةً للتطبيق على أعضاء النيابة العامة كذلك.

١٥١- وينبغي للدولة أن تحرص على أن المدَّعين العامين يتلقَّون التدريب المناسب بشأن نطاق دورهم والمثل والواجبات الأخلاقية لوظائفهم والحماية الدستورية والقانونية لحقوق المدَّعى عليه والضحية والالتزامات تجاه المدَّعى عليهم ومبادئ حقوق الإنسان والحريات الأساسية التي يعترف بها القانون الوطني والدولي. وبقدر ما تتوفر مدونة قواعد سلوك لأعضاء النيابة العامة أو غير ذلك من المبادئ التوجيهية المهنية التي تحكم دور وسلوك النيابة العامة، ينبغي أن تشكِّل هذه المواد جزءاً أساسياً من التدريب الأولي لأعضاء النيابة العامة الجدد في النزاهة والمساءلة والكفاءة المهنية. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن يتناول التدريب الأولي والمستمر بانتظام المدونة أو المبادئ التوجيهية والاعتبارات في ممارسة السلطة التقديرية للنيابة العامة، بما في ذلك فهم عملية صنع القرار والعوامل التي تزيد من خطر القناعات الخاطئة، بما في ذلك احتمال الخطأ في إفادات شهود العيان والضمانات لزيادة موثوقية الأدلة الجنائية والأدلة الإلكترونية. والتدريب واجبٌ وحقٌّ على السواء لجميع أعضاء النيابة العامة، قبل تعيينهم وكذلك على أساس مستمر. ورغبة في الاستجابة على نحو أفضل لأشكال الإجرام المتطورة، وخصوصاً الجريمة المنظَّمة والفساد، ينبغي توفير فرص التخصص في الظروف المناسبة.

^(٩٦) المبدأ التوجيهي ١، المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة؛ المعيار ٦ (هـ)، معايير المسؤولية المهنية.

^(٩٧) المعيار ٦ (هـ)، معايير المسؤولية المهنية؛ المبدأ التوجيهي ٢ (أ)، المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة.

^(٩٨) المبدأ التوجيهي ٢ (ب)، المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة.

^(٩٩) "النزاهة" في هذا السياق مفهوم واسع يمكن أن يشمل أشياء من قبيل الموضوعية والكفاءة والاحترافية والأمانة واحترام حقوق الإنسان.

١٥٢- وفي محاولة لتعزيز نزاهة أعضاء النيابة العامة ورفع الوعي بمخاطر الفساد داخل جهاز النيابة العامة، بدأ العديد من الدول الآن وضع أخلاقيات وبرامج تدريبية متخصصة لأعضاء النيابة الجدد والمتمرسين على السواء. ففي بولندا، يقدم المعهد الوطني للقضاء والنيابة العامة سلسلة من هذه الدورات المتخصصة. ويقدم المعهد دورات إلزامية للمرشحين في مجال "أخلاقيات عمل المدعي العام" تشمل مواضيع من قبيل الأخلاقيات والمسؤولية المهنية والإجراءات التأديبية. وعلى غرار ذلك، نُظمت في إكوادور في عام ٢٠١٢ دورات دراسية مواضيعية جديدة ترمي إلى مكافحة الفساد، باعتبارها جزءاً من برنامج التدريب الإلزامي الذي يُقدم إلى أعضاء جهاز النيابة العامة. وفي هذا الصدد، كانت إحدى الدورات الدراسية المواضيعية دورة "الأخلاقيات والشفافية والخدمة العمومية" التي شارك فيها، خلال تلك السنة وحدها، ٩٠٢ من المدعين العامين.^(١٠٠) ويوفر بعض الأدلة أمثلة عن قضايا عملية لتوضيح أفضل تطبيق للمبادئ الأخلاقية المجردة، مثل المبادئ التوجيهية الأخلاقية لأعضاء النيابة العامة في ولاية نيويورك، بعنوان "التصرف السليم".^(١٠١)

إطار التقييم: التوظيف والتدريب

لا	نعم	ما هي المتطلبات الأساسية الدنيا لشغل منصب المدعي العام؟ هل يشترط على المدعين العامين حيازة شهادة في القانون؟ هل يشترط أن يكون قد سُمح للمدعين العامين بممارسة القانون؟
		الرد
		التفسير:
		ما هي معايير اختيار المدعين العامين؟ كيف يتم فرز المرشحين لمنصب المدعي العام؟
		الرد والتفسير:
لا	نعم	هل تعبر التركيبة الديمغرافية للمدعين العامين عن التركيبة الديمغرافية للسكان؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	هل يُلتزم توظيف المدعين العامين ممن يتقن لغتين أو أكثر من لغات الأقليات الإثنية؟
		الرد
		التفسير:
		ما هو التدريب الأولي الذي يتلقاه المدعون العامون؟ كيف يتم هذا التدريب؟ ما هي عناصر المناهج الدراسية؟
		الرد والتفسير:
لا	نعم	هل يتضمن التدريب الالتزامات الأخلاقية لأعضاء النيابة العامة والصكوك ذات الصلة والقوانين المتعلقة بالسلوك والأخلاق وتضارب المصالح؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	هل يتضمن التدريب الحقوق الدستورية والقانونية للمتهمين والمشتبه بهم؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	هل يشمل التدريب حقوق الإنسان والحريات الأساسية المعترف بها في القانون الوطني والدولي؟
		الرد
		التفسير:

^(١٠٠) لمزيد من المعلومات، انظر تقرير مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة إلى الاجتماع الرابع للفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني بمنع الفساد، "نزاهة الجهاز القضائي وإدارة القضاء وأجهزة النيابة العامة (المادة ١١ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد)" (CAC/COSP/WG.4/2013/2).

^(١٠١) <http://www.daasny.com/wp-content/uploads/2015/07/2015-Ethics-Handbook.pdf>

لا	نعم	هل التدريب المستمر مطلوب من أعضاء النيابة العامة؟ ما هو هذا التدريب المستمر المطلوب؟ إذا كان اختياريًا، فما هي فرص التدريب المتاحة؟ كيف يتم تمويل هذا التدريب؟
		الرد
		التفسير:

شروط الخدمة والإجراءات التأديبية

١٥٣- جاء في مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية ومعايير المسؤولية المهنية أنه ينبغي أن يتمتع أعضاء النيابة العامة بشروط خدمة معقولة ومرتببات كافية.^(١٠٣) وعلى غرار أعضاء الجهاز القضائي، ينبغي أن يخضع أعضاء النيابة العامة لشروط خدمة واضحة يحكمها القانون وتكون متاحة للجمهور، من قبيل الأجر ومدّة الخدمة وفرص الترقية والمعاش التقاعدي بما يتناسب مع دورهم الحيوي، فضلاً عن تحديد عمر مناسب للتقاعد. ولا يجوز تخفيض الرواتب والمزايا الأخرى بشكل تعسفي. وبالنظر إلى المخاطر المرتبطة أحياناً بإجراء الملاحقة القضائية، يتعيّن على الدول أيضاً ضمان أداء أعضاء النيابة العامة لوظائفهم دون ترهيب أو تدخل أو تعرّض لا مبرر له للمسؤولية أو الخطر على سلامتهم.^(١٠٣)

١٥٤- وينبغي أن يكون من حقّ أعضاء النيابة العامة أداء وظائفهم المهنية دون ترهيب أو تعويق أو مضايقة أو تدخل غير لائق ودون التعرّض بلا مبرر للمسؤولية المدنية أو الجنائية أو غير ذلك من المسؤوليات. ويتعيّن على الدولة توفير الحماية الجسدية لأعضاء النيابة العامة ولأسرهم عندما تتعرّض سلامتهم الشخصية للخطر بحكم أدائهم لوظائفهم في مجال الملاحقة القضائية حسب الأصول. وينبغي أن يكون من حق أعضاء النيابة العامة تشكيل الرابطة المهنية أو غيرها من المنظمات والانضمام إليها، وفقاً للقانون، لتمثيل مصالحهم والنهوض بتدريبيهم المهني وحماية مركزهم.

١٥٥- وينبغي أن يكون أعضاء النيابة العامة، في أداء واجباتهم، ملزمين بمدونة قواعد سلوك تتضمن معايير السلوك المهني الدولية المعاصرة. وأي خرق لهذه المدونة يمكن أن يؤدي إلى فرض عقوبات مناسبة. وفي بعض السياقات، يمكن أن تكمل مدونة قواعد السلوك مواد إرشادية داخلية إضافية أو سياسات يضعها المكتب لضمان معاملة مناسبة ومتسقة للقضايا المتشابهة، من بين مسائل أخرى. وعند وضع مدونات قواعد سلوك لأعضاء النيابة العامة، قد ترغب الدول في أن تأخذ في الاعتبار المعايير الدولية ذات الصلة، ومنها مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية بشأن دور أعضاء النيابة العامة ومعايير المسؤولية المهنية.^(١٠٤) وينبغي في جميع الأحوال عدم إخضاع أعضاء النيابة العامة لإجراءات تأديبية وإعفائهم من الامتثال لأوامر غير مشروعة أو لأوامر تتعارض مع معايير أو آداب المهنة.

١٥٦- ووفقاً لمبادئ الأمم المتحدة التوجيهية، "يجب أن تستند الإجراءات التأديبية ضدّ أعضاء النيابة العامة إلى القانون أو النظم المستندة إلى القانون. وتعالج الشكاوى التي تقدّم ضدّهم، وتدعي أنّهم تجاوزوا بشكل واضح نطاق المعايير المهنية، معالجة سريعة ومنصفة وفي إطار إجراءات ملائمة. ويكون لأعضاء النيابة العامة الحق في محاكمة عادلة. ويجب أن يخضع القرار لمراجعة مستقلة".^(١٠٥) وبالإضافة إلى ذلك، تكفل هذه الإجراءات "إجراء تقييم واتخاذ قرار على أسس موضوعية. وتحدّد هذه الإجراءات وفقاً للقانون ومدونات قواعد السلوك المهني وسائر المعايير والقواعد الأخلاقية الراسخة"^(١٠٦). وتظهر

^(١٠٣) المبدأ التوجيهي ٦، المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة: المعيار ٦ (ج)، معايير المسؤولية المهنية.

^(١٠٤) المبدأ التوجيهي ٤ و٥، المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة: المعيار ٦ (أ) و(ب)، معايير المسؤولية المهنية.

^(١٠٥) القرار ٢/١٧، لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية، تقرير عن أعمال الدورة السابعة عشرة (٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧ و١٤-١٨ نيسان/أبريل ٢٠٠٨) E/2008/30 وE/CN.15/2008/22، المرفق، معايير المسؤولية المهنية لأعضاء النيابة العامة وبيان واجباتهم وحقوقهم الأساسية.

^(١٠٥) المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة، ٢١.

^(١٠٦) المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة، ٢٢.

الدول الأطراف، على نحو متزايد، استعدادها لاتخاذ إجراءات تأديبية وجنائية حيث يتبين أن أعضاء النيابة العامة ارتكبوا أعمال غش أو فساد أو انتهكوا القواعد ذات الصلة بالأخلاق وتضارب المصالح. وفي الدورة الرابعة للفريق العامل المعني بمنع الفساد بينت الصين ما تبذله من جهود للتحقيق في حالات السلوك الفاسد من جانب أعضاء النيابة العامة وملاحقة الضالعين فيها. وخلال الفترة من عام ٢٠٠٨ إلى عام ٢٠١٢، أجرت إدارات الإشراف وتفتيش الانضباط التابعة لجهاز النيابة العامة في شتى أنحاء البلاد تحقيقات في ٨٨٢ حالة شملت ١١٠١ شخصاً.^(١٠٧)

إطار التقييم: شروط الخدمة والإجراءات التأديبية

لا	نعم	هل يتلقى المدعون العامون أجوراً متناسبة مع دورهم؟ كيف تُحدّد أجور المدّعين العامين؟
الرد		
التفسير:		
		كيف يتمّ المدّعون العامون بحماية القانون من الإجراءات التعسّفية من جانب الحكومة؟
الرد والتفسير:		
		كيف يُضمن للمدّعين العامين وأسرهم الأمن البدني وكيف تُوفّر لهم الحماية؟
الرد والتفسير:		
لا	نعم	هل يتمّ المدّعون العامون بالحق في حرية التعبير والتجمّع وتكوين الجمعيات والحق في تشكيل الجمعيات المهنية والانضمام إليها؟
الرد		
التفسير:		
لا	نعم	هل وضعت النيابة العامة مدوّنة أخلاق أو مدوّنة لقواعد السلوك؟
الرد		
التفسير:		
		إلى أي مدى يُشجّع المدّعون العامون على التشاور مع مسؤول أعلى مرتبة أو مسؤول أخلاقي عندما يواجهون، أو يتوقّع أن يواجهوا، مسائل أخلاقية؟
الرد والتفسير:		
		كيف تعالج الشكاوى المتعلقة بسوء السلوك؟ كيف تعامل ادّعاءات الفساد ضدّ أعضاء النيابة العامة؟ كيف تعالج الشكاوى من سوء المعاملة أو إساءة استخدام السلطة من جانب المدّعين العامين؟
الرد والتفسير:		
لا	نعم	هل يشترط من المدّعين العامين التصريح علناً بما لديهم من أصول وخصوم؟ وما الغرض من ذلك؟ ما هي الآلية القائمة لاستعراض هذه التصريحات وتحليلها؟
الرد		
التفسير:		
لا	نعم	هل هناك آلية تأديبية رسمية بشأن أعضاء النيابة العامة؟ كيف تعمل هذه الآلية؟
الرد		
التفسير:		
		ما هي صلة الإجراءات التأديبية الداخلية مع الهيئات التأديبية الخارجية، مثل نقابة المحامين؟
الرد والتفسير:		

^(١٠٧) لمزيد من المعلومات، انظر تقرير الاجتماع الرابع للفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني بمنع الفساد، "نزاهة الجهاز القضائي وإدارة القضاء وأجهزة النيابة العامة (المادة ١١ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد)" (CAC/COSP/WG.4/2013/2).

السلطة التقديرية للنيابة العامة

١٥٧- تختلف أدوار أعضاء النيابة العامة باختلاف البلدان، تبعاً لتقاليد النظام القانوني. وبينما يقتصر دور المدعي العام في نظم القانون العام على تلقي وتفحص الأدلة التي تجمعها الشرطة والبت في الملاحقة القضائية (والملاحقة فعلاً في المحكمة)، فإن أعضاء النيابة العامة في نظم القانون المدني يشاركون في طائفة أوسع من الأنشطة، بما في ذلك التحقيق المباشر في مرحلة ما قبل المحاكمة وفي تنفيذ الأحكام بعد المحاكمة. وكذلك تمنح نظم القانون العام تقليدياً أعضاء النيابة سلطات تقديرية أوسع بكثير بينما تتمتع النيابة العامة في نظم القانون المدني بقدر أقل من المرونة في تقرير الملاحقة أو عدمها. وعلى الرغم من هذه الاختلافات التاريخية، يلاحظ في العقود الأخيرة اتجاه نحو التقارب سواء فيما يتعلق بدور المدعي العام في التحقيقات أم فيما يتعلق بنطاق السلطة التقديرية للنيابة العامة.

١٥٨- ويمكن أن تؤدي ممارسة النيابة العامة لسلطة تقديرية دوراً هاماً في ضمان التشغيل السلس لنظام العدالة الجنائية واحترام المصلحة العامة. وتعتبر السلطة التقديرية لدى النيابة العامة "مكونة هامة في نظم العدالة الجنائية الحديثة لأنها تمكن أعضاء النيابة العامة من التركيز على القضايا على نحو أنجع".^(١٠٨) ولكن، كما هو حال جميع السلطات التقديرية، يجب أن تمارس النيابة العامة سلطاتها التقديرية بعناية ونزاهة وشفافية. وتنص المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة على أن "يوفر القانون أو القواعد أو النظم المنشورة، في البلدان التي تكون فيها وظائف أعضاء النيابة العامة متسمة بصلاحيات تقديرية، مبادئ توجيهية من أجل تعزيز الإنصاف وأتساق النهج عند البت في عمليات الملاحقة القضائية، بما في ذلك بدء الملاحقة أو صرف النظر عنها".^(١٠٩) وتسلط معايير المسؤولية المهنية الضوء على أن ممارسة النيابة العامة للسلطة التقديرية مسؤولية جديدة وخطيرة وأنه ينبغي ممارستها على نحو موضوعي ومحيد، وأن تكون مفتوحة قدر الإمكان وأن تمارس باستقلال.^(١١٠)

١٥٩- ويجوز للمدعين العامين أن يمارسوا هذه السلطة التقديرية في تحديد ما إذا كان ينبغي رفع دعاوى جنائية أم لا أو، بعد الشروع في الإجراءات، تقرير ما إذا كان يتعين سحب اتهامات محددة أم الإجراءات بأكملها. ويمكن تحديد عدد من المبادئ الأساسية بشأن ممارسة النيابة العامة للسلطة التقديرية في هذا السياق يمكن أن تشمل، في ممارسة السلطة التقديرية بعدم توجيه تهم في قضية معينة: عدم كفاية الأدلة، أو الحصول على الأدلة بصورة غير قانونية، أو بيان التحقيق أن المتهم غير مذنب أو وجود احتمال كبير بأن المشتبه فيه غير مذنب، أو عدم حضور شهود هامين المحاكمة أو عدم مصداقية إفادتهم و/أو لا يمكن معاقبة الفعل أو الشخص لأسباب العفو أو الحصانة. ويمكن أن تكون هناك أسباب إضافية لتبرير قرار بعدم الملاحقة تمليه المصلحة العامة، حتى لو كانت هناك أدلة كافية للقيام بها، من ذلك مثلاً: أن تؤدي الملاحقة إلى عقوبة دنيا، أو أن المشتبه في ارتكابه الجريمة لا يملك قواه العقلية أو مريض ميؤوس من شفائه، أو احتمال أن تضر الإجراءات بالعلاقات الدولية أو المصالح الوطنية، أو أن التأخير الكبير قد قلل من أهمية القضية، أو كان الجرم غير شائن أو خطأ مشروعاً، أو يمكن تحقيق العدالة بقرارات خارج نظام العدالة الجنائية الرسمي.

١٦٠- وتحتوي المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة أيضاً على أحكام تشجع استخدام بدائل للملاحقة في النظام القضائي الرسمي، مشيرة إلى إمكانية استخدام خطط التحويل هذه للتخفيف من عبء العمل المفرط على عاتق المحكمة وكذلك لتجنب الوصم جرأاً الإجراءات الجنائية والآثار الضارة المحتملة جرأاً عقوبة السجن. وتقضي المبادئ التوجيهية بأن يولي المدعين العامين الاعتبار الواجب لإمكان صرف

^(١٠٨) Hambergren, L., *Corruption in Justice Sector Institutions*, p. 6

^(١٠٩) المبدأ التوجيهي ١٧، المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة.

^(١١٠) الديباجة والمعايير ٢-١، معايير المسؤولية المهنية.

النظر عن الملاحقة القضائية ووقف الدعاوى، بشروط أو بدون شروط، وتحويل القضايا الجنائية عن نظام القضاء الرسمي، وذلك مع الاحترام الكامل لحقوق المشتبه فيهم والضحايا.^(١١١) ويوصى بالتحويل بصفة خاصة في القضايا التي تشمل الأحداث، وتحث المبادئ التوجيهية المدعين العامين على "بذل قصارى جهودهم للامتناع عن اتخاذ إجراءات قضائية ضد الأحداث إلا في حالة الضرورة القصوى".^(١١٢) وينبغي لأي مراعاة من هذا القبيل من جانب أعضاء النيابة العامة لتحويل القضايا عن نظام العدالة الجنائية الرسمي أن تتضمن بوضوح وشفافية الإرشادات والمسوغات للقيام بذلك.

١٦١- وفي هذه الأحوال، توصي المعايير الدولية باعتماد مبادئ توجيهية، سواء في القانون أم في القواعد أو اللوائح المنشورة، من أجل تعزيز الإنصاف والاتساق في ممارسة النيابة العامة للسلطة التقديرية. والمبادئ التوجيهية العامة هامة أيضاً في ضمان الشفافية وبالتالي في بناء ثقة الجمهور في القرارات التي يتخذها المدعون العامون في ممارسة سلطتهم التقديرية.

١٦٢- وفي بلدان القانون المدني التي تطبق "مبدأ القانونية"، يُطلب من المدعي العام ملاحقة كل قضية تكون فيها الأدلة كافية لتبرير إبقاء الملاحقة. وقيل إن هذا يساعد على إزالة المجالات المحتملة للفساد داخل نظام العدالة من خلال إزالة السلطة التقديرية. فإذا كان المتهم أن يتبرأ من الإدانة، فيجب أن يكون ذلك بعد الاستماع للأدلة علناً في جلسة مفتوحة. ولن يكون ذلك نتيجة لقرار يتخذ في جلسة مغلقة في مكتب المدعي العام. ولكن النيابة العامة في تقليد القانون العام تواجه يومياً قرارات بشأن ضرورة الملاحقة أو صرف النظر عنها. وفي كل حالة، يكون تأثير هذا القرار على المتهم والضحية والمجتمع كبيراً بحيث يجعل ممارسة هذه السلطة التقديرية، في بعض الأحوال، مهمة صعبة للغاية. فأي قرار خاطئ بالملاحقة (أو صرف النظر عنها) يمكن أن ينال من ثقة الناس في العملية الجنائية أو أن يتسبب في إجهاد لا يستحقه شخص متهم ظلماً. ولذلك ينبغي أن تمارس السلطة التقديرية للنيابة العامة، عندما يُسمح بها وتكون مسوغة، على نحو يتسم بالمسؤولية والاستقلال ومتحرر من التدخل السياسي. وتتطلب معايير المسؤولية المهنية أن تمارس السلطة التقديرية للنيابة العامة "بشكل مستقل وأن تكون خالية من التدخل السياسي".^(١١٣)

١٦٣- وينبغي أن يؤدي المدعي العام واجباته دون خوف أو محاباة أو تحامل. وعلى وجه الخصوص، يجب على المدعي العام تنفيذ مهام منصبه دون تحيز. ويجب ألا يتأثر بالمصالح الفردية أو الطائفية أو الخضوع للضغوط الشعبية أو الإعلامية، وألا يراعي إلا المصلحة العامة. ويجب عليه أن يتصرف بموضوعية وأن يراعي جميع الملاحظات ذات الصلة، بغض النظر عما إذا كانت لصالح المتهم أو لغير صالحه. ويجب أن يحرص على إجراء جميع التحريات اللازمة والمعقولة وأن يطلع على نتائجها، بغض النظر عما إذا كانت تدين المشتبه به أو تبرئته. ويجب على المدعي العام أن يبحث عن الحقيقة وأن يساعد المحكمة في الوصول إليها وأن يعدل بين المجتمع والضحية والمتهم وفقاً للقانون ولما يمليه الضمير.

١٦٤- وينبغي أن يكون المدعون العامون في موقف يمكنهم من مقاضاة الموظفين العموميين عما يرتكبونه من جرائم، ولا سيما ما يتعلق منها بالفساد وإساءة استعمال السلطة والانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان وغير ذلك من الجرائم. وفي بعض البلدان، يسمح القانون لسلطة غير النيابة العامة، مثل وزير العدل، بإعطاء تعليمات عامة أو محددة إلى المدعين العامين. ويمكن أن تشمل هذه التعليمات توجيهاً باتخاذ إجراءات جنائية أو بوقف إجراءات متخذة قانوناً. ومن الضروري، حفاظاً على واقع وتصور استقلال النيابة العامة، أن تكون أي تعليمات من هذا القبيل شفافة ومتسقة مع السلطة القانونية وتخضع للمبادئ التوجيهية الراسخة. وينبغي أن تصبح أي تعليمات من هذا القبيل جزءاً من الملف بحيث تتمكن الأطراف

^(١١١) المبدأ التوجيهي ١٨، المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة.

^(١١٢) المبدأ التوجيهي ١٩، المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة.

^(١١٣) المعيار ٢-١، معايير المسؤولية المهنية.

الأخرى من الأطلاع والتعليق عليها. وتقتضي المعايير الدولية أن تكون أي تعليمات تصدرها سلطات غير النيابة العامة إلى المدعين العامين شفافة ومتسقة مع السلطة القانونية وخاضعة للمبادئ التوجيهية الراسخة، وذلك لحماية استقلال النيابة العامة.^(١١٤)

١٦٥- وفي ممارسة السلطة التقديرية، يواجه المدعي العام دون غيره عدداً من التحديات التي يجب أن يتصدى لها من أجل الحفاظ على الموضوعية والمساواة أمام القانون. أولاً، يواجه المدعي العام ضغطاً لإصدار حكم بالإدانة في قضية جنائية حالما ترفع دعوى بها مصادر متعددة، بما في ذلك الضحية وأسرّة الضحية وفئات مساندة الضحية ووسائل الإعلام وأفراد الجمهور عامةً وغيره من زملاء المدعين العامين والمشرّفين. وكما أشار أحد الخبراء، فإنّ هذا الضغط يمكن أن يؤدي إلى "هاجس الإدانة"، وهو التركيز المفرط على استصدار أحكام الإدانة بحجّة السعي إلى "تحقيق العدالة".^(١١٥) وهذا يتطلّب من المدعي العام الموازنة بدقّة بين المتطلّبات المتنافسة تحقيقاً لأغراض العدالة والحفاظ في الوقت نفسه على حماس الدفاع.

١٦٦- والتحدّي الثاني الذي يواجهه المدعون العامون هو الالتزام الأخلاقي بالإيمان بالقضية قيد الملاحقة. وقد يوجد هذا الالتزام في نظام أساسي أو لائحة، ولكنه قد يبدو أيضاً ببساطة كتعبير عن شعور المدعي العام بدوره الأساسي في خدمة أهداف العدالة. وقد أشار إلى أنّ هذا النهج يمكن أن يؤدي إلى نوع من "الرؤية الضيقة" من جانب المدعين العامين التي يمكن أن تنال من موضوعيتهم لأنّ المدعين العامين الذين يسعون إلى تحقيق العدالة يجب أن يقتنعوا أنفسهم أولاً بالذنب الذي يرتكبه الشخص كشرط مسبق للقرار بأنّ الإدانة الجنائية هي النتيجة العادلة.^(١١٦)

١٦٧- ثالثاً، كثيراً ما يتكوّن لدى المدعي العام رؤية وحيدة للبعد للقضية قد تفاقم وتعزّز أخطاء ربّما وقعت أثناء مرحلة التحقيق، في الأحوال التي تكون فيها الشرطة قد ضيّقت تركيزها على مشتبه به واحد بعينه أثناء سير التحقيق، وبالتالي قد يميل إلى ترجيح مصداقية الأدلة التي تدين المشتبه به ويستبعد لا شعورياً الأدلة التي إمّا تخفّف المسؤولية الجنائية أو—في أسوأ الأحوال—تؤيّد المسؤولية الجنائية لشخص آخر.^(١١٧) ونظراً للفصل بين دور الشرطة ودور النيابة العامة في العديد من الولايات القضائية، كما ورّد أعلاه، فإنّ المدعي العام لن يرى في غالب الأحيان سوى الأدلة المتولّدة نتيجةً لتحقيق الشرطة بخصوص متهم معيّن بارتكاب الجريمة بدلاً من كامل مجموع الأدلة والشبهات المحتملة التي تُنظر فيها خلال سير التحقيق. وقد يشتم هذا التحديّ بحكم العلاقة المعقّدة التي تتطوّر بين جهاز الشرطة والنيابة العامة اللذين يتعاونان لضمان محاسبة الأشخاص الذين يرتكبون جريمة قانونياً، هذا من جهة، والعمل من جهة أخرى بمثابة رقيب كل منهما على الآخر لضمان نظام عدالة جنائية موضوعية وعادلة. وقد يؤدي هذا الدور إلى توتر ملحوظ، قد يتطلّب أحياناً التفاوض والتسوية، يمكن أن يؤثر على كيفية التعامل مع حالات خاصة أو علاجها، ممّا قد ينال من مكانة القيم الأساسية للموضوعية والمساواة.

١٦٨- وفي النظم التي يكون فيها للنيابة العامة سلطة تقديرية، لا تقتصر هذه السلطة على مرحلة الاتهام أو قرارات النظر في قضية الاتهام أو صرف النظر عنها، وإنّما تمتد أيضاً لتشمل مراحل أخرى من الإجراءات الجنائية، ويمكن أن تنطوي على اعتبارات خاصة ينبغي أن تستند إلى مبادئ توجيهية أو سياسات داخلية في مكتب النيابة العامة لضمان اتساق النهج والتطبيق فضلاً عن الممارسة السليمة لسلطة التقدير. وقد تنشأ هذه القضايا في الحالات التالية، من بين أمور أخرى:

- قرارات الاتهام: لدى النظر في توجيه اتهامات جنائية في قضية معيّنة أو صرف النظر عنها، ينبغي أن يسترشد المدعي العام باعتبارات احتمال الإدانة المعقول استناداً إلى الأدلة وما إذا كانت

^(١١٤) المعيار ٢-٢، معايير المسؤولية المهنية.

^(١١٥) Macfarlane, p. 52.

^(١١٦) Macfarlane, p. 53.

^(١١٧) Macfarlane, p. 53.

الأتهاامات الجنائية تخدم المصلحة العامة. ومن شأن المبادئ التوجيهية أو السياسات الداخلية أن تساعد على ضمان الاتساق في ممارسة السلطة التقديرية في هذا السياق.

- **التوصيات بالإفراج بكفالة أو بالإفراج المشروط:** لدى البت في طلب استمرار الاحتجاز السابق للمحاكمة، أو الإفراج بكفالة أو شروط الإفراج (بكفالة أو بدونها)، يجب أن يأخذ المدعي العام عدّة عوامل في الاعتبار، بما في ذلك حماية المجتمع وسلامة الضحية واحتمال هروب المتهم. ولدى موازنة ما يطلبه من القاضي، يجب على المدعي العام ممارسة سلطة التقدير السليم بما يتماشى مع هذه الاعتبارات وغيرها.
- **اتفاقات التسوية:** لدى اتخاذ قرار بالدخول في اتفاق تسوية أم لا وإلى أي مدى مع متهم بارتكاب جريمة، حيث يُسمح بذلك، يجب على المدعي العام أن يمارس سلطة تقديرية وحكماً سديداً في الموازنة بين عوامل مختلفة، بما فيها المصلحة العامة وحقوق الضحية ومصالحها واحتمال التعويض وردع المتهم والمجتمع الأوسع ومصصلحة العدالة.
- **العمل مع ضحايا الجريمة:** من المهم لأعضاء النيابة العامة إحاطة الضحايا علماً في جميع مراحل الإجراءات، بما فيها الاستماع إلى وجهات نظرهم بشؤون الكفالة أو الإفراج المشروط والتحضير للمحاكمة ومفاوضات التسوية وتوصيات الحكم والتعويض. وقد ترتفع هذه الوظائف إلى مستوى الواجبات في الدول التي لديها قوانين تكفل حقوق الضحايا أو أي قواعد من هذا القبيل.^(١١٨)
- **العمل مع الجناة المتعاونين:** عندما يلتزم المدعي العام تعاون شخص إماماً متهم بجريمة جنائية أو مشتبه في ارتكابه جريمة جنائية من أجل المضي قدماً في التحقيقات الجنائية لمشتبه بهم آخرين،^(١١٩) هناك العديد من الاعتبارات الهامة التي يتعين على المدعي العام أن ينظر فيها. وبالإضافة إلى مصلحة العدالة والمصلحة العامة يجب على المدعي العام أيضاً أن يحرص على النظر في مصالح الضحية والجاني المتعاون في تورطهما في المساعدة في التحقيقات. وأخيراً، ينبغي أن يبذل المدعي العام عناية خاصة لدى العمل مع الجناة المتعاونين الذين لا يمثلهم محام لضمان أنهم على علم تام بحقوقهم وبالعواقب إذا انتهى التعاون قبل التوصل إلى أي اتفاق.
- **توصيات إصدار الأحكام:** لدى تقديم توصية إلى القاضي الذي يصدر الحكم بشأن الحكم المناسب إثر إدانة جنائية، يجب على المدعي العام أن ينظر في مصلحة العدالة ورغبات الضحية وخطورة الجريمة وعوامل ردع الأفراد والمجتمع وحماية المجتمع ودور الجاني إلى جانب العديد من العوامل الأخرى. وينبغي ألا يسعى المدعي العام ببساطة إلى توقيع الحد الأقصى من العقوبة التي قد تكون ممكنة بشأن الجريمة أو الجرائم المدانة، ولكن عليه بدلاً من ذلك الموازنة بين المصالح القائمة—وأهمها مصلحة العدالة.

وفي كل هذه السياقات، وفي غيرها، يمكن أن تترشد ممارسة المدعين العامين للسلطة التقديرية بالالتزامات الأخلاقية والمهنية، فضلاً عن السياسات الداخلية والمبادئ التوجيهية لضمان الإنصاف والاتساق والموضوعية.

١٦٩- وفي البلدان التي يحق فيها للمواطنين إقامة دعاوى خاصة بشأن مسائل يبدو أنها تخدم المصلحة العامة، وهو غالباً ما يحدث في حالات مخالفات قانونية أو مخالفات تافهة نسبياً، ينبغي للمدعي العام

^(١١٨) تنص القاعدة ٤-٢ من معايير المسؤولية المهنية للمدعين العامين على "المراعاة، وفقاً للقانون المحلي ومقتضيات المحاكمة العادلة، لآراء الضحايا والشهود ومصالحهم المشروعة وشواغلهم المحتملة عندما تتعرض مصالحهم الشخصية أو يحتمل أن تتعرض للمساس بها، والسعي إلى ضمان إطلاع الضحايا والشهود على حقوقهم، والسعي كذلك إلى ضمان إطلاع أي طرف مضر بحقه في اللجوء إلى سلطة/ محكمة أعلى متى كان ذلك ممكناً".

^(١١٩) انظر المادة ٣٧ من الاتفاقية.

عموماً ألا يتدخل لإحباط دعوى جنائية من هذا القبيل إلا في مصلحة العدالة حيث من الواضح الأكيد أن الدعوى تافهة أو كيدية. وينبغي الإعلان عن أسباب أي تدخل من هذا القبيل. وفي بعض الولايات القضائية، يجوز للمدعي العام أن يمارس سلطة تقديرية للتدخل وأن يصبح طرفاً في دعوى خاصة، أخذاً في الاعتبار عوامل مثل المصلحة العامة وخطورة الجرم واحتمالات المحاكمة العادلة وتجنب الإجراءات المتكررة أو المتوازية. وينبغي أن تخضع ممارسة هذه السلطة التقديرية للمبادئ المبيّنة أدناه وأن تكون متسقة مع أي مبادئ توجيهية داخلية أو مدونة قواعد سلوك لأعضاء النيابة العامة الذين يواجهون هذه المسائل.^(١٢٠)

إطار التقييم: السلطة التقديرية للنيابة العامة

لا	نعم	هل لدى النيابة العامة دليل سياسة عامة مكتوب يتناول ممارستها للسلطة التقديرية؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	هل دليل هذه السياسة العامة متاح للجمهور؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	كيف يوجّه رئيس النيابة العامة ممارسة السلطة التقديرية بين أعضاء النيابة؟ هل تفوض السلطة التقديرية لكل مدّع عام بمفرده؟
		الرد
		التفسير:
		ما هي سياسة النيابة العامة بشأن رفع دعاوى الملاحقة القضائية؟
		التفسير:
لا	نعم	هل يتعيّن رفع دعوى قضائية كلما أظهر التحقيق أن هناك أدلة معقولة على ارتكاب جريمة؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	هل هناك مبادئ توجيهية بشأن التوصيات المتعلقة بالإفراج بكفالة أو الإفراج المشروط قبل المحاكمة؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	هل هناك مبادئ توجيهية لأعضاء النيابة العامة في تعاملهم مع الضحايا؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	هل هناك مبادئ توجيهية لأعضاء النيابة العامة بشأن الدخول في مفاوضات إقرار بالذنب أو في التوصل إلى اتفاقات إقرار بالذنب؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	هل هناك مبادئ توجيهية للمدّعين العامين في تقديم توصيات بشأن الحكم الذي تصدره المحكمة؟
		الرد
		التفسير:

^(١٢٠) يمكن الاطلاع على مثال لهذه المبادئ التوجيهية، حيث ينظر المدعي العام في التدخل في دعوى خاصة في قانون النيابة العامة لوزارة العدل في حكومة هونغ كونغ، في الموقع: <http://www.doj.gov.hk/eng/public/pubsoppapcon.html>.

لا	نعم	هل لاحقت النيابة العامة، في السنوات الخمس الماضية (أو في ظل الإدارة الحكومية الحالية) أيًا من كبار المسؤولين في الحكومة بتهمة الفساد أو إساءة استعمال السلطة؟
		الرد التفسير:
		هل هناك توجيهات في مجال السياسة العامة لتحديد الحالات التي يحسُن فيها تأجيل الملاحقة القضائية أو عدم إجرائها؟
		الرد والتفسير:
لا	نعم	هل يسمح القانون لوزير العدل أو مسؤول سياسي مماثل بإصدار تعليمات عامة أو خاصة إلى النيابة العامة؟ في حالة الإيجاب، كيف يتم ذلك؟
		الرد التفسير:
لا	نعم	هل النيابة العامة ملزمة بالامتثال لهذه التعليمات؟
		الرد التفسير:
لا	نعم	هل يملك المدعي العام الصلاحية لممارسة السلطة التقديرية لمقاضاة الموظفين العموميين في حال ارتكاب جرائم الفساد أو الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان؟
		الرد التفسير:
لا	نعم	عندما يتدخل المدعي العام في دعوى خاصة (حيث يحقُّ له ذلك) ويسعى لإجهاض الدعوى، فهل يُطلب منه أن يصرِّح علناً عن أسباب هذا التدخل؟
		الرد التفسير:

الإجراءات الجنائية

١٧٠- يتعيَّن على المدعي العام أن يتمسَّك بالحقِّ في محاكمة عادلة كما هو محدد ومكفول في المادة ١٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وهذا الحقُّ مكفول بعبارات مماثلة في الاتفاقيات الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية والاتفاقيات الأمريكية لحقوق الإنسان والميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب. وتبعاً لذلك، ينبغي للمدعي العام، على وجه الخصوص، أن يحترم افتراض البراءة وحماية مبدأ تكافؤ فرص الدفاع.

١٧١- وعند إقامة دعوى جنائية، ينبغي ألا يمضي المدعي العام في الدعوى ما لم تستند إلى أدلة يعتقد بصورة معقولة أنها موثوقة ومقبولة وألا يستمرَّ في الملاحقة ما لم تتوفر هذه الأدلة. وفي المحكمة، ينبغي للمدعي العام أن يضمن عرض القضية بحزم ولكن بإنصاف، وألا يتجاوز ما تكشف عنه الأدلة. وتقتضي المعايير الدولية أن يكفل المدعون العامون الإفصاح عن أدلة البراءة للمتهم وعدم الاعتماد في المحاكمة على الأدلة التي تمَّ الحصول عليها بوسائل غير مشروعة انتهاكاً لحقوق الإنسان التي يتمنَّع بها المتهم.^(١٧١) وينبغي للمدعي العام أن يكشف للمتهم ومحاميه عن كل معلومات التبرئة سواء ضده أو لصالحه في أقرب وقت ممكن إلى حدِّ معقول. وفي بعض الولايات القضائية، يلزم المدعي العام بأن يفعل ذلك والأ يعرض نفسه للتدابير التأديبية وربما إسقاط القضية.

١٧٢- ينبغي للمدعي العام فحص الأدلة المطروحة للتأكد ممَّا إذا كان قد تمَّ الحصول عليها بصورة قانونية أو دستورية. فإذا توفَّرت للمدعي العام أدلة ضدَّ متهم يعلم المدعي العام أو يعتقد، لأسباب معقولة، بأنَّ الحصول عليها جرى بأساليب غير مشروعة تشكِّل انتهاكاً جسيماً لحقوق الإنسان الخاصة بالمشتبه

^(١٧١) المبدأ التوجيهي ١٥، المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة: المعياران ٣ و٤، معايير المسؤولية المهنية.

به أو بأي شخص آخر، وخصوصاً باستخدام الأساليب التي تشكل تعذيباً أو معاملة أو عقوبة قاسية أو لا إنسانية أو مهينة، ينبغي له أن يرفض استخدام هذه الأدلة ضد أي شخص غير الذين مارسوا هذه الأساليب. وينبغي للمدعي العام أن يبلغ المحكمة بذلك وأن يتخذ جميع الخطوات اللازمة لضمان تقديم المسؤولين عن ممارسة هذه الأساليب إلى العدالة.

١٧٣- وفي الولايات القضائية التي يشارك فيها المدعي العام في التحقيق في الجريمة أو في ممارسة السلطة على الشرطة أو المحققين الآخرين، ينبغي له أن يفعل ذلك بموضوعية ونزاهة وكفاءة مهنية. وينبغي للمدعي العام أيضاً أن يتأكد من أن الشرطة أو المحققين الآخرين يحترمون المبادئ القانونية وحقوق الإنسان الأساسية. وينبغي للمدعي العام أن يراعي آراء الضحايا والشهود، ومصالحهم المشروعة وشواغلهم المحتملة، الذين تتعرض مصالحهم الشخصية أو يحتمل أن تتعرض للمساس بها جراء الدعوى، وأن يسعى إلى ضمان إطلاع الضحايا والشهود على حقوقهم. وكذلك ينبغي للمدعي العام أن يضمن إطلاع أي طرف متضرر بحقه في اللجوء إلى سلطة/ محكمة أعلى متى كان ذلك ممكناً.

١٧٤- وحرصاً على ضمان عدالة وفعالية الملاحقات القضائية، ينبغي للمدعي العام أن يتعاون مع الشرطة والمحاكم ومحامي الدفاع والمدافعين العموميين والجهات الحكومية الأخرى، سواء كانت وطنية أم دولية، وأن يقدم المساعدة إلى دوائر النيابة العامة والزملاء في الولايات القضائية الأخرى، وفقاً للقانون وبروح من التعاون.

١٧٥- وبالإضافة إلى ذلك، وكعنصر إضافي لضمان إنصاف الملاحقة وعدم وجود تحيز غير لائق إزاء متهم بارتكاب جريمة يفترض أنه بريء في جميع مراحل الدعوى ما لم وحتى يتم التوصل إلى استنتاج بالذنب من جانب المحقق، فإنه يتعين على المدعي العام أن يدخل طرفاً في أي تفاعلات مع وسائل الإعلام في مراحل التحقيق والملاحقة والمحاكمة. وإذا لم يتخذ جانب الحذر، فإن المتهم بارتكاب جريمة يمكن أن يتعرض للتحامل من وسائل الإعلام أو الجمهور قبل أن تقدم أي أدلة إلى المحكمة، وعندما تتشكل هذه الآراء قد يكون من الصعب إن لم يكن من المستحيل تغييرها، بغض النظر عن النتيجة النهائية للقضية. ويعكس هذا الواجب التزام الحفاظ على سرية المعلومات المتعلقة بالقضية وعدم محاولة الإضرار بأفراد الجمهور أو السلطة القضائية أو الأشخاص الذين قد يضطلمون بتقييم الأدلة للبت في مسألة الذنب. ومع هذا من الشائع أن يتلقى المدعي العام طلبات من وسائل الإعلام—ولا سيما في القضايا المثيرة محط الأنظار—للحصول على معلومات عن القضية أو إجراءات الملاحقة. وفي هذه الأحوال، ينبغي للمدعي العام بالتأكيد تسهيل حصول وسائل الإعلام على المعلومات بشأن المرحلة التي بلغتها الإجراءات أو جلسات الاستماع العامة المقبلة أو أي نشاط قضائي آخر، والعمل في الوقت نفسه على مراعاة الحاجة إلى سرية الأدلة أو المعلومات الأخرى التي من الواضح أنها ليست في مصلحة الجمهور مباشرة. وفي جميع الأحوال، ينبغي للمدعي العام أن يتجنب الإفصاح عن أي رأي قانوني أو شخصي بشأن قوة الأدلة أو ذنب الشخص المتهم بممارسة نشاط إجرامي.

إطار التقييم: الإجراءات الجنائية

	ما هو مدى مسؤولية المدعي العام عن ضمان حماية حقوق المشتبه بهم جنائياً؟ هل يتعين عليه قانوناً أن يكشف عن أدلة البراءة؟ هل ينتهج مكتب المدعي العام سياسة الملفات المفتوحة؟
	الرد والتفسير:
	من المسؤول عن التحقيق في الجرائم؟
	الرد والتفسير:

لا	نعم	هل تشرف النيابة العامة على تحقيقات وكالات أخرى أو تشارك فيها؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	هل هذا الإشراف مباشر، أم تحاط النيابة العامة علماً بالتقدم المحرز وتسدي المشورة بشأن كيفية المتابعة؟
		الرد
		التفسير:
		كيف تلمسُ النيابة العامة إلى أن الوكالة القائمة بالتحقيق تحترم المبادئ القانونية وحقوق الإنسان الأساسية؟
		الرد والتفسير:
		إذا علم المدعي العام أن الأدلة المقدمة من جانب وكالة التحقيق قد تم الحصول عليها بوسائل غير مشروعة، فما هو واجب المدعي العام الأخلاقي/القانوني/السياسي؟
		الرد والتفسير:
لا	نعم	كيف يتعامل المدعي العام مع المحققين الذين حصلوا على الأدلة بطريقة غير مشروعة؟ هل يخضع هؤلاء المحققون لعقوبات جنائية؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	ما هي سياسة النيابة العامة في الكشف عن الأدلة للدفاع؟ هل هناك قوانين أو إجراءات تقضي بالكشف عن أدلة البراءة للدفاع؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	هل تسهل النيابة العامة أم تقيد إمكانية الاطلاع على المعلومات العامة المتصلة بالقضايا التي تلاحقها؟ وكيف وفي أي ظروف؟
		الرد
		التفسير:

السلوك الشخصي

١٧٦- وفقاً للمبادئ التوجيهية للأمم المتحدة، يجب على المدعين العامين "بوصفهم أطرافاً أساسيين في مجال إقامة العدل، الحفاظ دوماً على شرف مهنتهم وكرامتها".^(١٣٢) وينعكس هذا المبدأ أيضاً في معايير السلوك المهني، التي تنص أيضاً على أنه "ينبغي لأعضاء النيابة العامة، بوصفهم أطرافاً أساسيين في مجال إقامة العدل، الحفاظ دوماً على شرف مهنتهم وكرامتها".^(١٣٣) وهذا ينطبق على حياة المدعي العام الشخصية والمهنية على السواء ويتماشي مع المبادئ الأساسية والنهج المتبع فيما يتعلق بنزاهة القضاء وموضوعيته كما ورد أعلاه. وينبغي ألا يعرض المدعي العام للخطر مقومات المهنة من حيث النزاهة والإنصاف وعدم التحيز، الفعلية أو المتصورة بشكل معقول، بما يزاو من أنشطة في حياته الخاصة. وينبغي للمدعي العام أن يحترم القانون وأن يمثل له في جميع الأوقات، وأن يتصرف بما يعزز ويحافظ على ثقة الجمهور بهذه المهنة. وينبغي للمدعي العام أيضاً أن يبذل عناية خاصة في تفاعلاته الاجتماعية خارج البيئة المهنية، ولا سيما بقدر ما تطوي على اتصال مع أعضاء الجهاز القضائي أو جهاز الشرطة.

١٧٧- وينبغي للمدعي العام ألا يسمح لمصالحه الشخصية أو المالية أو لعلاقاته العائلية أو الاجتماعية أو غيرها من العلاقات أن تؤثر على نحو غير ملائم على سلوكه المهني، وينبغي ألا يستخدم أيًا من المعلومات

^(١٣٢) المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة، ٣.

^(١٣٣) معايير السلوك المهني، ١.

التي اطلع عليها في إطار عمله لخدمة مصالحه الخاصة أو مصالح آخرين. ومن المهم ألا يقبل المدعي العام أي هدايا أو جوائز أو فوائد أو حوافز أو ضيافة من أطراف ثالثة، أو القيام بأي مهام يمكن أن تبدو أنها تتناول من صفات النزاهة والإنصاف والحياد. وينبغي ألا يتصرف المدعي العام بصفتة المهنية في أي قضية يكون فيها للأسرة أو شركاء العمل مصلحة شخصية أو خاصة أو مالية أو ارتباط.

إطار التقييم: السلوك الشخصي

	ما هي المعايير أو السياسات التي تحكم سلوك أو نشاط المدعي العام في حياته الشخصية؟ ما هي عواقب عدم الامتثال لهذه المعايير أو السياسات؟
	الرد والتفسير:

الإفصاح عن المصالح المالية والانتماءات

١٧٨- يُستخدم الإفصاح من قبل أعضاء النيابة العامة عن مصالحهم المالية وغير المالية أحياناً كنهج لمعالجة كل من تضارب المصالح والحالات المحتملة للاختلاس أو الإثراء غير المشروع بين المدعين العامين. ويمكن أن تكون هذه التصريحات مفيدة أيضاً فيما يتعلق بإسناد القضايا للملاحقة القضائية. وتعني "المصلحة المالية" ملكية مصلحة قانونية أو تجارية، مهما كانت ضئيلة، أو علاقة مدير أو مستشار أو أي مشارك نشط آخر في شؤون مؤسسة أو منظمة. ويمكن إيداع التصريح عن المصالح لدى المحكمة، وتكون في متناول الأطراف والقضاء. وتشير الإحصاءات الصادرة عن البنك الدولي إلى أن ٥٦ في المائة من البلدان التي تتبع نظام التصريح عن الأصول تتطلب من أعضاء السلطة القضائية تقديم هذه التصريحات، وترتفع هذه النسبة إلى ٦٢ في المائة بالنسبة لكبار أعضاء النيابة العامة.^(١٢٤)

١٧٩- ويتزايد الاعتراف بأنه لكي تكون نظم التصريح أداة فعالة حقاً فيما يتعلق بتحديد تضارب المصالح المحتملة أو الفعلية، ينبغي للمدعين العامين تقديم المعلومات في هذه التصريحات فيما يتعلق بانتماءاتهم ومصالحهم الخارجية، بالإضافة إلى المصالح المالية. ويمكن أن تشمل أنواع المعلومات المطلوبة في هذا الشأن أنشطة ما قبل الخدمة والانتماءات إلى مؤسسات الأعمال، مثل عضوية مجلس الإدارة، والعلاقات بالمنظمات غير الحكومية أو مجموعات الضغط وأي أنشطة تطوعية أو غير مأجورة.

١٨٠- ويمكن التمييز بين البلدان التي تصنف أعضاء النيابة العامة ضمن مجموعة الموظفين العموميين الذين تشملهم القوانين أو اللوائح العامة بشأن الإفصاح عن الأصول، والبلدان التي وضعت نظاماً متخصصاً للإفصاح يشمل أعضاء القضاء والنيابة العامة.^(١٢٥)

إطار التقييم: الإفصاح عن المصالح المالية والانتماءات

	ما هي الآليات القائمة لاستبانة تضارب مصالح أعضاء النيابة العامة والحيلولة دون ذلك؟
	الرد والتفسير:
	إلى أي مدى يُشترط أو يُطلب من المدعين العامين التصريح بما لديهم من أصول وخصوم؟
	الرد والتفسير:

^(١٢٤) لمزيد من المعلومات، انظر <http://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org/>.

^(١٢٥) لمزيد من المعلومات، انظر Henderson, K. *Asset and Income Disclosure for Judges: A Summary Overview and Checklist* (http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/IncomeAssetDisclosure.pdf).

لا	نعم	هل تشمل هذه التصريحات الأصول والخصوم لدى الزوج أو الزوجة والأطفال وأفراد الأسرة المقربين الآخرين، بما في ذلك الآباء والأمهات؟
		الرد
		التفسير:
		إلى أي مدى يُستعرض محتوى هذه التصريحات أو يُتحقق منها؟
		الرد والتفسير:
لا	نعم	هل يُطلب من المدعين العامين الإعلان عن الانتماءات والأنشطة الخارجية والمصالح المالية وغير المالية؟ كيف يتم ذلك؟
		الرد
		التفسير:
لا	نعم	هل تتاح هذه التصريحات للجمهور و/أو للرجوع إليها في مكتب سجلات المحكمة من جانب الأطراف المعنية؟
		الرد
		التفسير:
		إلى أي مدى يسمح لأعضاء النيابة العامة بممارسة أعمال تجارية أو مصالح أخرى في القطاع الخاص؟
		الرد والتفسير:
لا	نعم	هل هناك قواعد أو تدابير تنظم قبول الهدايا من جانب أعضاء النيابة العامة؟ كيف يجري إنفاذ هذه القواعد أو التدابير؟
		الرد
		التفسير:

UNODC



مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة

Vienna International Centre, P.O. Box 500, 1400 Vienna, Austria
Tel.: (+43-1) 26060-0, Fax: (+43-1) 26060-5866, www.unodc.org