

Distr.: General  
18 June 2013  
Arabic  
Original: English

# مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية

المعني بمنع الفساد

فيينا، ٢٦-٢٨ آب/أغسطس ٢٠١٣

البند ٢ (أ) ١٤ من جدول الأعمال المؤقت\*

الممارسات الجيدة والمبادرات المتخذة في مجال منع الفساد:

مناقشة مواضيعية بشأن نزاهة الجهاز القضائي وإدارة القضاء

وأجهزة النيابة العامة (المادة ١١ من اتفاقية الأمم المتحدة

لمكافحة الفساد)

## نزاهة الجهاز القضائي وإدارة القضاء وأجهزة النيابة العامة (المادة ١١ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد)

مذكّرة من الأمانة

أولاً - مقدمة

١ - قرّر مؤتمر الدول الأطراف (اختصاراً "المؤتمر") في قراره ٣/٤، المعنون "إعلان  
مراكش بشأن منع الفساد" أن يواصل الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني  
بمنع الفساد (اختصاراً "الفريق العامل") عمله، وأن يعقد اجتماعين<sup>(١)</sup> على الأقل قبل دورة  
المؤتمر الخامسة التي سوف تعقد في بنما من ٢٥ إلى ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٣.

\* CAC/COSP/WG.4/2013/1.

(1) كان أول هذين الاجتماعين اجتماع ما بين الدورات الثالث الذي عقده الفريق العامل في فيينا، النمسا،  
من ٢٧ إلى ٢٩ آب/أغسطس ٢٠١٢.



٢- وفي القرار نفسه، لاحظ المؤتمر مع التقدير أن كثيراً من الدول الأطراف تبادلت معلومات عن مبادراتها وممارساتها الجيدة المتعلقة بالمواضيع التي نظر فيها الفريق العامل في اجتماعه ما بين الدورات الثاني، وحث الدول الأطراف على أن تواصل إطلاع الأمانة وسائر الدول الأطراف على المعلومات الجديدة والمعلومات المحدثة عن تلك المبادرات والممارسات الجيدة.

٣- وعلاوة على ذلك، تقرّر أن تُدعى الدول الأطراف، قبل كل اجتماع للفريق العامل، إلى التشارك في تجاربها بشأن تنفيذ الأحكام قيد النظر، ويفضل أن تستعمل في ذلك قائمة التقييم الذاتي المرجعية، بما في ذلك، إن أمكن، تبادل معلومات عما حققته من نجاحات وما صادفته من تحديات في التنفيذ وما احتاجت إليه من مساعدة تقنية وما استفادته من الدروس من ذلك التنفيذ. وينبغي أيضاً قبل كل اجتماع للفريق العامل أن تعد الأمانة ورقات معلومات أساسية عن المواضيع قيد المناقشة، مستندة في ذلك إلى الإسهامات الواردة من الدول الأطراف، وخصوصاً تلك الإسهامات المتعلقة بالمبادرات والممارسات الجيدة.

٤- وسوف يركّز الاجتماع الرابع للفريق العامل اهتمامه على الموضوعين التاليين اللذين اعتمدا خلال الاجتماع الأخير.<sup>(٢)</sup>

(أ) نزاهة الجهاز القضائي وإدارة القضاء وأجهزة النيابة العامة (المادة ١١ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد)؛

(ب) توعية الجمهور، وخصوصاً إشراك الأطفال والشباب ودور وسائل الإعلام والإنترنت في هذا الصدد (المادة ١٣ من الاتفاقية).

٥- وقد أُعدت هذه المذكرة وفقاً لطلب المؤتمر، بناءً على المعلومات ذات الصلة بتنفيذ المادة ١١ من الاتفاقية التي قدمتها الحكومات رداً على المذكرة الشفوية CU 2013/41 الموجهة من الأمين العام في ٢٢ شباط/فبراير ٢٠١٣ والمذكرة الشفوية التنبهية CU 2013/85 التي وجهها في ٢٢ نيسان/أبريل ٢٠١٣. وحتى ٤ حزيران/يونيه ٢٠١٣، تمّ تلقي ردود مقدّمة من ٢٢ دولة. وتضمّنت الردود المقدّمة من البلدان الـ ١٩ التالية معلومات ذات صلة بموضوع نزاهة الجهاز القضائي وإدارة القضاء وأجهزة النيابة العامة (المادة ١١): الاتحاد الروسي وإسبانيا وإكوادور وألمانيا وأوروغواي وبلجيكا وبوركينا فاسو وبوروندي وبولندا

(2) هذان الموضوعان اقترحا قبل انعقاد الاجتماع بشأن خطة العمل المتعددة السنوات للفريق العامل. وقد نوقش الموضوع الثاني وأعيدت صياغته قبيل اعتماده خلال الاجتماع الثالث للفريق العامل ما بين الدورات.

والجزائر وشيلي والصين وفنزويلا (جمهورية-البوليفارية) وكوستاريكا والكويت والمكسيك وميانمار ونيجيريا والولايات المتحدة الأمريكية.

٦- وسوف يكون النص الكامل للردود المقدّمة متاحاً في صفحة الاجتماع<sup>(٣)</sup> في الموقع الشبكي لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، وذلك بموافقة من الدول المعنية. وسوف يُدمج أيضاً في الموقع الشبكي المواضيع الجديد الذي استحدثته الأمانة.<sup>(٤)</sup>

٧- ولا تدّعي هذه المذكرة الشمول، لكنها تسعى بالأحرى إلى عرض موجز للمعلومات المقدمة من الدول الأطراف والموقّعة. وهي تتضمن أيضاً معلومات مكمّلة بشأن المبادرات ذات الصلة ضمن منظومة الأمم المتحدة.

## ثانياً- تحليل الردود الواردة من الدول الأطراف والموقّعة

### ألف- مقدّمة مواضيعية

٨- إنّ وجود جهازي قضاء ونيابة عامة ينظر إليهما الجمهور على أنّهما جهازان يلتزمان بمبادئ النزاهة وسيادة القانون هو عنصر رئيسي في نجاح مكافحة الفساد. كما إنّ الحفاظ على نظام عدالة يطبّق بإنصاف وفعالية القوانين الجنائية والمدنية مع الحفاظ على ثقة الجمهور واطمئنانه هو شرط أساسي مسبق لإنفاذ قوانين مكافحة الفساد بإنصاف وفعالية أيضاً.

٩- وتتجلى في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (اختصاراً "الاتفاقية")، من خلال المادة ١١ بالدرجة الأولى، الأهمية المحورية لنزاهة القضاء والنيابة العامة في مكافحة الفساد. فالفقرة ١ من هذه المادة تقضي بأنه، نظراً لأهمية استقلالية القضاء وما له من دور حاسم في مكافحة الفساد، تتخذ كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني ودون مساس باستقلالية القضاء، تدابير لتدعيم النزاهة ودرء فرص انتشار الفساد بين أعضاء الجهاز القضائي.

١٠- وتنص الفقرة ٢ على أنه يجوز استحداث وتطبيق تدابير ذات مفعول مماثل لمفعول التدابير المبينة أعلاه، داخل جهاز النيابة العامة في الدول الأطراف التي لا يشكل فيها ذلك الجهاز جزءاً من الجهاز القضائي، ولكن يتمتع باستقلالية مماثلة لاستقلاليتته.

(3) [www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/working-group4.html](http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/working-group4.html)

(4) [www.unodc.org/unodc/en/corruption/WG-Prevention/working-group-on-prevention.html](http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/WG-Prevention/working-group-on-prevention.html)

١١ - ويعدّ ما تبيّنه صياغة المادة ١١، وعلى الخصوص إشارتها إلى "المبادئ الأساسية" للنظم القانونية للدول الأطراف، إقراراً بأنّ التدابير المحددة التي سوف يلزم اتخاذها لتدعيم النزاهة ودرء فرص الفساد من شأنها أن تأخذ هي الأخرى أيضاً أشكالاً مختلفة، وذلك بالنظر إلى الأدوار المتباينة التي تؤديها أجهزة القضاء والنيابة العامة معاً في مختلف النظم القانونية. وبالنسبة إلى نظم القانون المدني، قد لا يقتصر دور القاضي على مهمة إصدار الأحكام في المقاضاة فحسب، بل قد يشمل كذلك، خلافاً لما هو معمول به في كثير من بلدان القانون العام، على دور في ترؤس التحقيق في وقائع ذات صلة بقضية ما. وكذلك هو الحال بالنسبة إلى النظم القانونية الإسلامية، حيث إنّ مساءلة الشهود والتماس طلب معلومات إضافية كلما كان ذلك ضرورياً حتى يتسنى اتخاذ قرار، جزء أساسي من الدور الذي يؤديه القاضي. وتجدر الإشارة إلى أنّ نظم العدالة في كثير من الدول تجمع بين بعض عناصر هذه النهج المختلفة.

١٢ - وعلى الشاكلة نفسها، يمكن أن يتباين الدور الذي يضطلع به المدعون العامون تبايناً كبيراً بحسب التقاليد القانونية للدول الأطراف. وفي حين يمكن لسلطات النيابة العامة في كثير من البلدان التي تتبع تراث القانون المدني أن تكون مشاركة بدرجة شديدة في عملية التحقيق في قضية جنائية، فإنّ البلدان التي تتبع إرث القانون العام تميّز عموماً بدرجة أكثر شدة بين مرحلة التحقيق ومرحلة البداية الرسمية لعملية الملاحقة القضائية. وعموماً، تقع على عاتق أجهزة الشرطة في تلك النظم المسؤولية عن إجراء التحقيق، في حين تكلف النيابة العامة بمهمة إجراء تقييم موضوعي بشأن ما إذا كانت هنالك أدلة كافية لإجراء الملاحقة القضائية وتقديم هذه الأدلة في المحكمة، إن وجدت هذه الأدلة. وأخيراً، وكما هو معترف به في صياغة الفقرة ٢ من المادة ١١، يشكّل المدعون العامون، في كثير من البلدان، بصفة رسمية جزءاً من الجهاز القضائي، ولذلك فإنّ من شأنهم أن يكونوا مشمولين في أيّ تدابير تتخذها الدول لتعزيز استقلالية قطاع العدالة ونزاهته.

١٣ - وفي ضوء هذا الاختلاف في أدوار الجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة بين الدول، فإنّ التدابير التي يلزم اتخاذها لتعزيز النزاهة والمساءلة في الاضطلاع بتلك الأدوار تختلف هي الأخرى. وقد سعت الأمانة في هذه المذكرة إلى تسليط الأضواء على أهمية النظم القانونية للدول الأطراف بالنسبة إلى أنواع التدابير التي اتخذتها لتنفيذ المادة ١١ من الاتفاقية.

١٤ - كما يمكن الإشارة أيضاً، لدى النظر في تنفيذ الدول الأطراف للمادة ١١، إلى عدد من المعايير المعترف بها دولياً التي تتناول بمزيد من التفصيل التدابير التي يمكن أن تتخذها الدول من أجل تعزيز استقلالية ونزاهة الجهاز القضائي وجهاز النيابة العامة.

١٥- أمّا في مجال نزاهة الجهاز القضائي، فإنّ مبادئ الأمم المتحدة الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية توفر إطاراً نموذجياً للدول الساعية إلى تعزيز نزاهة جهازها القضائي.<sup>(٥)</sup> وهذه المبادئ التي تتضمن عشرين مبدأً رئيسياً تنقسم إلى ستة مجالات مواضيعية رئيسية، وقد استُعملت كمخطط أولي للإصلاح من قبل طائفة واسعة من الدول. وبالإضافة إلى ذلك، بات يُعترف بمبادئ بانغالور بشأن سلوك الجهاز القضائي كأساس مرجعي رئيسي بالنسبة إلى الدول في هذا المجال. فقد اعترف بمبادئ بانغالور في قرار اعتمده المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة في عام ٢٠٠٦<sup>(٦)</sup> على أنّها تمثل تطويراً إضافياً لمبادئ الأمم المتحدة الأساسية المذكورة، كما دعا المجلس الدول الأعضاء إلى تشجيع أجهزتها القضائية على أن تأخذ بمبادئ بانغالور في اعتبارها لدى مراجعة أو صوغ القواعد المتعلقة بالسلوك المهني والأخلاقي لتلك الأجهزة. وشكّلت هذه المبادئ منذ ذلك الحين الأساس لمدونات قواعد سلوك قضائي جديدة في عدد من الدول، منها بليز وجورجيا والفلبين، كما أورد إشارات مرجعية إليها عددٌ من الدول الأطراف في تقاريرها المقدمة إلى الأمانة قبل اجتماع الفريق العامل.

١٦- وأمّا فيما يتعلق بأجهزة النيابة العامة، فإنّ مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية بشأن دور أعضاء النيابة العامة، المعتمدة في عام ١٩٩٠ خلال مؤتمر الأمم المتحدة الثامن لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين،<sup>(٧)</sup> تساعد الدول الأعضاء على ضمان أن تركز أجهزة النيابة العامة لديها إلى بعض القيم الأساسية المعينة وتدابير حماية حقوق الإنسان من خلال الارتقاء بفعالية عمل المدعين العامين وحيادهم وإنصافهم في الإجراءات الجنائية.

١٧- ويمكن تكميل هذه المبادئ التوجيهية بمعايير المسؤولية المهنية لأعضاء النيابة العامة وبيان واجباتهم وحقوقهم الأساسية، التي وضعتها الرابطة الدولية لأعضاء النيابة العامة وأيدتها لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية.<sup>(٨)</sup> ويحدد هذا الصك المعايير الدنيا التي على أجهزة

(5) انظر مؤتمر الأمم المتحدة السابع لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين، ميلانو، ٢٦ آب/أغسطس - ٦ أيلول/سبتمبر ١٩٨٥: تقرير من إعداد الأمانة العامة (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.86.IV.1)، الفصل الأول، الباب دال-٢، المرفق.

(6) قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٢٣/٢٠٠٦.

(7) الوثيقة A/CONF.144/28/Rev.1 at 189 (1990).

(8) القرار ٢/١٧، لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية، تقرير عن أعمال الدورة السابعة عشرة (٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧ و ١٤-١٨ نيسان/أبريل ٢٠٠٨) و E/2008/30 و E/CN.15/2008/22، المرفق، معايير المسؤولية المهنية لأعضاء النيابة العامة وبيان واجباتهم وحقوقهم الأساسية.

النيابة العامة اتباعها، بخصوص معالجة مجالات السلوك المهني، والاستقلالية، والحياد، والدور المؤدّى في الإجراءات الجنائية، والتعاون والتفويض بالصلاحيات.

#### باء- التدابير التي اعتمدها الدول لتدعيم استقلالية الجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة

١٨- شددت دول كثيرة، ومن ضمنها الاتحاد الروسي وإكوادور وأوروغواي وبوروندي وجمهورية فنزويلا البوليفارية والجزائر وشيلي والصين والكويت والمكسيك والولايات المتحدة، على الأهمية الجوهرية التي يتسم بها تدعيم استقلالية الجهاز القضائي. ولدى فعل ذلك، أشار عدد من الدول إلى اعتبار هذه الاستقلالية شرطاً أساسياً مسبقاً من أجل تنفيذ تدابير رامية إلى تعزيز النزاهة ومنع الفساد في الجهاز القضائي.

١٩- وفي هذا الصدد، ذكرت شواهد على عدّة أحكام دستورية لدى الدول التي دونت في تشريعاتها صراحةً اعتبار استقلالية الجهاز القضائي مبدأً أساسياً لنظمها القانونية. وكمثال على ذلك، استشهدت الجزائر بالمادة ١٤٧ من دستورها التي تنص على وجوب استقلالية الجهاز القضائي، ووجوب ممارسة صلاحياته في إطار القانون، وكذلك على وجوب حماية القاضي من أيّ نوع من أنواع الضغط أو التدخلات أو المناورات التي من شأنها أن تخلّ بأدائه لمهمته أو أن تؤثر في إرادته الحرة.

٢٠- وعلى الشاكلة نفسها، تحظر المادة ٧٦ من الدستور في شيلي صراحةً على أعضاء الفروع الأخرى من الحكومة التدخل في اتخاذ القرارات القضائية حيث تنص على أنه؛ "لا يمكن في أيّ حال من الأحوال، لا للرئيس ولا للكونغرس، ممارسة وظائف قضائية أو الانخراط في قضايا عالقة أو إعادة النظر في فحوى القرارات القضائية أو مضمونها أو إعادة فتح القضايا المغلقة". وفي بوروندي أيضاً نصت المادة ٢٠٩ من الدستور على أن "الجهاز القضائي هو جهاز غير منحاز ومستقل عن السلطتين التشريعية والتنفيذية".

٢١- وشدّد أيضاً على أهمية الاستقلال المالي لنظام المحاكم، بالإضافة إلى الاستقلال المؤسسي، حيث استشهدت إكوادور وبلدان أخرى بالضمانات الدستورية لتوفير قدر كاف من الموارد المالية يسمح للجهاز القضائي بأداء وظائفه بفعالية. وأنشأت المادة ١٤ من قانون وظائف الجهاز القضائي هناك التزاماً قانونياً بتقديم ما يكفي من الموارد لتلبية احتياجات السلطة القضائية، مشيرةً إلى أن التقصير في القيام بذلك يعد عائقاً أمام إقامة العدل من جانب الدولة.

٢٢- وفي هذا الصدد، أشارت نيجيريا أيضاً إلى أن جهازها القضائي يتمتع، بمقتضى دستورها، باستقلال ذاتي مالي عن السلطة التنفيذية، لأن تمويل الجهاز القضائي تُرصد مخصصاته من طرف السلطة التشريعية استناداً إلى مقترحات تقدّمها بشأن الميزانية دون إحالة إلى السلطة التنفيذية.

#### تعيين كبار القضاة

٢٣- سلطت دول كثيرة الضوء، بعيداً عن الطابع الإقراري للضمانات الدستورية الموجزة أعلاه، على الأحكام الدستورية المتعلقة بتعيين كبار القضاة باعتبارها وسائل أساسية لتعزيز استقلالية الجهاز القضائي. غير أن دولاً كثيرة أيضاً أشارت، بخصوص قيامها بذلك، إلى التحدي المتمثل في إيجاد التوازن السليم بين حماية استقلالية الجهاز القضائي، والحرص في الوقت ذاته على ضمان شكلٍ ما من أشكال الإشراف الديمقراطي على عملية التعيين.

٢٤- وفي هذا الصدد، أشارت الولايات المتحدة بإيجاز إلى نظام "الضوابط والموازن" الذي ينص عليه دستورها ويقتضي أن يكون كل فرع من فروع الحكومة منفصلاً رسمياً عن الفرعين الآخرين، مع إلزام كل الفروع في غالب الأحيان بالتعاون فيما بينها. ويعين الرئيس، بموجب هذا النظام، قضاة اتحاديين من خلال "مشورة وموافقة" مجلس الشيوخ (المادة الثانية، الباب ٢). وعملياً، عادة ما يتشاور الرئيس مع أعضاء مجلس الشيوخ أو غيرهم من الموظفين المسؤولين المنتخبين بشأن مرشحين محتملين لشغل وظائف شاغرة في المحاكم الاتحادية قبل تعيينهم رسمياً. والكونغرس هو الذي كان يحدد في نهاية المطاف، من خلال عملية المصادقة، من جملة القضاة الذين يرشحهم الرئيس هم الذين سوف يصبحون قضاة اتحاديين.

٢٥- وسلطت كل من نيجيريا وشيلي الضوء على آليات مماثلة لتعيين كبار القضاة. وللرئيس في شيلي السلطة لتعيين أعضاء المحكمة العليا عبر الاختيار من بين خمسة مرشحين تقدمهم المحكمة العليا بالاتفاق مع مجلس الشيوخ. وفي نيجيريا، الرئيس هو أيضاً من يعين الموظفين القضائيين من المراتب العليا من قبيل رئيس قضاة الاتحاد وقضاة المحكمة العليا؛ ولكن بدلاً من تقييده بقائمة محددة من المترشحين تقدمها المحكمة، كما هو الحال بالنسبة إلى شيلي، فإنّ بمستطاع الرئيس أن يعين القضاة الكبار، بناءً على مشورة مجلس القضاء الوطني. ومع أن هذه الممارسة لم تُدوّن في القانون، في نيجيريا، فإنّ الحكومة تتبعها في التشاور مع رابطة المحامين النيجيرية في سياق تلك التعيينات. ويخضع التعيين في شيلي ونيجيريا والولايات المتحدة للتصديق عليه من قبل مجلس الشيوخ.

٢٦- وإذ تدرك ألمانيا الطبيعة الاتحادية للإدارة العمومية في البلاد، فقد أشارت إلى أن القضاة على الصعيد الاتحادي تعيّنهم في مناصبهم لجنة تتكوّن من ممثلين عن حكومات جميع الولايات ومن أعضاء يختارهم البرلمان الاتحادي. وهذا يمثّل نهجاً مختلفاً مقارنةً مع الدول الأخرى التي قدمت ردوداً، وذلك بالنظر إلى عدم وجود دور رسمي للمحكمة نفسها أو الحاجة إلى الحصول على موافقة رسمية من قبل السلطة التشريعية الوطنية.

#### الأمان في تولّي المنصب

٢٧- شدّدت دول كثيرة على أهمية الأمان في تولّي المنصب بالنسبة إلى أعضاء الجهاز القضائي من أجل دعم استقلالية نظام المحاكم. فأشارت إلى أنه في حال غياب هذا الأمان، فقد تمارس فروع أخرى من الحكومة الضغط السياسي على الجهاز القضائي من خلال التهديد بالعزل.

٢٨- وأشارت بوركينا فاسو إلى أن القضاة محميون قانونياً من العزل من مناصبهم إلا في حال صدور قرار من محكمة بناءً على أسباب تتعلق بفرض جزاء تأديبي. كما أفادت أوروغواي بأنه لا تقع إقالة أعضاء المحكمة العليا إلا بموجب أمر قضائي في حال حدوث انتهاك للدستور أو جريمة بالقدر نفسه من الجسامة.

٢٩- وكذلك الحال في ألمانيا، حيث لا يجوز تسريح قضاة معينين في مناصب دائمة على أساس التفرّغ من الخدمة أو إيقافهم عن العمل أو نقلهم أو إحالتهم على التقاعد بالإكراه قبل انقضاء الفترة المتبقية في مناصبهم إلا بموجب قرار قضائي وللأسباب التي ينص عليها القانون دون سواها. وبالإضافة إلى ذلك، فإنّ الدعاوى لمساءلة قاض على أساس انتهاكه لمبادئ الدستور لا يمكن رفعها إلى المحكمة الدستورية الاتحادية التي بإمكانها في حال توفر أغلبية الثلثين من أعضائها أن تطلب نقل ذلك القاضي أو إحالته على التقاعد. ويمكن للمحكمة في حال ثبوت انتهاك متعمد أن تأمر فقط بتسريح القاضي من منصبه.

٣٠- وقد برز هذا النهج كذلك في نيجيريا، حيث لا يعزل موظفاً قضائياً من منصبه إلا الرئيس أو المحافظ بناء على مشورة مجلس القضاء الوطني. أما فيما يتعلق بفتنة الموظفين القضائيين الذين صدّق على تعيينهم مجلس الشيوخ أو برلمانات الدولة، فإنّ إقالتهم لا تتم إلا بعد تصديق أعضاء المؤسسة، التي كانت قد صدّقت أصلاً على تعيينهم، على قرار العزل، بأغلبية الثلثين.



٣١- وأشار عدد من الدول، ومنها الاتحاد الروسي وألمانيا والولايات المتحدة، إلى تعيين كبار القضاة في مناصبهم مدى الحياة باعتباره أداة رئيسية لضمان استقلالية القضاء. ففي الولايات المتحدة، على سبيل المثال، يظل قضاة المحكمة العليا وقضاة المحاكم الفيدرالية الدنيا بعد تعيينهم، في مناصبهم مدى الحياة، ما لم يستقيلوا أو يتقاعدوا أو يعزلهم الكونغرس من خلال عملية المساءلة والإدانة. وعلى نحو مماثل، ووفقاً لقانون الاتحاد الروسي بشأن "وضع القضاة في الاتحاد الروسي"، فإنّ صلاحيات القاضي في المحكمة الاتحادية صلاحيات غير محدودة من حيث المدة، كما أنّه لا يمكن عزل القاضي من منصبه.

٣٢- وأشارت شيلي إلى أنّ بإمكان القضاة الاستمرار في مناصبهم الوظيفية، شريطة أن يكونوا قادرين على الاضطلاع بمهامهم كما ينبغي. ومع ذلك، فإنّ القضاة يغادرون مناصبهم الوظيفية عند بلوغهم ٧٥ سنة من العمر، أي عندما يصبحون غير قادرين على الاضطلاع بمهامهم، أو في حال أنّ حكم عليهم في إجراءات جنائية. والمحكمة العليا هي المنوط بها أن تعلن، بناء على طلب من رئيس الجمهورية وبطلب من أحد الأطراف المعنية أو طرف مخوّل بذلك بحكم منصبه، أنّ أحد أعضاء السلطة القضائية لم يتصرف وفقاً لمعايير حسن السلوك. وأخيراً، يكون بعد ذلك لمحكمة الاستئناف أن تبت، بالأغلبية، فيما إذا كان ينبغي عزل أحد القضاة.

#### التدابير الرامية إلى تدعيم استقلالية أجهزة النيابة العامة

٣٣- فيما يتعلق بالتدابير الرامية إلى تدعيم استقلالية أجهزة النيابة العامة، استشهد عدد من الدول بأحكام دستورية، في حين أشارت دول أخرى إلى الإصلاحات المؤسسية التي جرت لديها مؤخراً. وفي إكوادور، نص دستور عام ٢٠٠٨ على إنشاء مكتب المدعي العام بوصفه هيئة مستقلة ذاتياً تابعة للجهاز القضائي لها الصلاحية لمباشرة إجراءات قضائية علنية، وكذلك على إدارة نظام حماية الضحايا والشهود، والمشاركين في مسار العملية الجنائية ومساعدتهم. وكذلك هي الحال في شيلي، حيث يقتضي الدستور ضمان الاستقلال الذاتي لرئيس النيابة العامة عن فروع الحكومة الأخرى.

٣٤- وأشارت بولندا كذلك إلى الاضطلاع مؤخراً بإصلاحات لتعزيز استقلالية أجهزة النيابة العامة، وخصوصاً من خلال الفصل بين مناصبي المدعي العام ووزير العدل، في آذار/مارس ٢٠١٠. وعلاوة على ذلك، في أيلول/سبتمبر ٢٠١٠، أنشئ المجلس الوطني للنيابة العامة بوصفه هيئة معينة ذاتية الإدارة، وعُهدت إليه المسؤولية عن تأمين استقلالية النيابة العامة وحمايتها.

## جيم - توظيف أعضاء الجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة وتقييمهم المهني وتدريبهم

٣٥ - في حين أشارت دول كثيرة إلى أهمية استقلالية الجهاز القضائي باعتبارها شرطاً مسبقاً لضمان النزاهة والحد من الفساد فيه، أقرت في الآن نفسه بأن تلك الاستقلالية يجب ألا تأتي على حساب إشراف فعال وذي جدوى. ثم إنَّ من شأن إيلاء استقلالية الجهاز القضائي الأولوية إلى حد جعله معصوماً من المحاسبة تشكيل أرضية خصبة لانتشار الفساد.

٣٦ - ونتيجة لذلك، عرضت دول كثيرة بالتفصيل ما أنشأته من آليات فيما يتعلق بالتوظيف والتدريب والإشراف وتطبيق التدابير التأديبية فيما يخص حق أعضاء الجهاز القضائي. وقد امتدت هذه التدابير في بعض الدول إلى السماح بملاحقة القاضي جنائياً حتى خلال فترة استمراره في تولي منصبه.

### توظيف أعضاء الجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة

٣٧ - أشارت أكثرية الدول إلى ما يؤديه نظام شفاف وموضوعي للتوظيف في الجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة من دور أساسي في تعزيز نزاهة جهاز القضاء وثقة الجمهور فيه.

٣٨ - ويمكن التمييز في كثير من البلدان بين نظم تعيين كبار القضاة وقضاة المحاكم الدنيا. وكما جاء أعلاه، فإن لدى كثير من البلدان المذكورة آنفا إجراءات محددة، غالباً ما يقع التنصيب عليها في دستور البلاد، تنظم عملية تعيين القضاة للعمل في محاكم الاستئناف والمحاكم العليا. وغالباً ما تشمل هذه العملية فروعاً أخرى من الحكومة. وبالنسبة إلى القضاة الذين يلتمسون التعيين في محاكم دنيا، أبرز عدد من البلدان أهمية توافر إجراءات توظيف شفافة وتنافسية تشمل إجراء امتحانات موضوعية وشفافة.

٣٩ - وفي الجزائر، يُختار القضاة من خلال امتحانات تنافسية على الصعيد الوطني تجري تحت إشراف المدرسة العليا للقضاء. وضماناً للشفافية، يتم الإعلان عن افتتاح دورات الامتحانات التنافسية للدخول إلى المدرسة العليا للقضاء، ويجب الإعلان عن نتائجها على الموقع الشبكي للمدرسة وفي وسائل الإعلام. واعتمد نظام مماثل في المكسيك فيما يتعلق بتوظيف أعضاء أجهزة النيابة العامة، حيث يجب الإعلان عن افتتاح دورات الامتحانات، في الصحف الوطنية وعلى شبكة الإنترنت وذلك على الأقل ٣٠ يوماً قبل موعد إجراءها. وتُنشر نتائج هذه الامتحانات كذلك على الإنترنت.

### تدريب أعضاء الجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة

٤٠ - شدّدت جميع الدول على أهمية أنشطة التدريب لتعزيز كفاءة الجهاز القضائي ونزاهته. ويمكن تقسيم البرامج التثقيفية الخاصة بالجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة المذكورة في هذا الصدد إلى موضوعين: تدريب قضائي عام وتدريب قضائي محدد يقوم على الأسس الأخلاقية.

٤١ - وفي الولايات المتحدة، واستكمالاً لدور المركز القضائي الاتحادي الرئيسي، قامت لجنة المؤتمر القضائي بشأن مدونات قواعد السلوك بإعداد وتوفير برامج تثقيفية متواصلة خاصة بالأخلاقيات، ونشرت مواد تثقيفية في مجال الأخلاقيات موجهة لجميع القضاة والموظفين القضائيين. كما عقدت دورة تدريبية بشأن أخلاقيات القضاء، بما في ذلك متطلبات الإبلاغ والإفصاح عن الشؤون المالية، وذلك ضمن البرامج التدريبية المخصصة لقضاة<sup>(٩)</sup> المحاكم الجزئية ومحاكم الصلح المعيّنين حديثاً.

٤٢ - وعلى نحو مماثل، نُظِّم عدد من الدورات التدريبية المتقدمة في ألمانيا تحديداً حول موضوع أخلاقيات القضاء من طرف الحكومات على المستوى الإقليمي ومن طرف أكاديمية القضاة الألمانية على المستوى عبر الإقليمي. وتعد الأكاديمية، على سبيل المثال، حلقة دراسية أسبوعية سنوياً تحت عنوان "أخلاقيات القضاء - الأسس، المنظورات، مقارنة عالمية لمعايير السلوك القضائي". وفي الجزائر شارك منذ عام ٢٠٠٦ أكثر من ٥٠٠ قاض وقاضي تحقيق في دورات تدريبية نظمتها المدرسة العليا للقضاء حول المسائل المتصلة بالفساد، ومنها مثلاً غسل الأموال والعقود العمومية والجرائم المتعلقة بصرف العملات والقطاع المصرفي.

٤٣ - ومن منظور مؤسسي، بين عدد من البلدان، منها إكوادور وألمانيا وأوروغواي والجزائر وشيلي وكوستاريكا والكويت ونيجيريا، الدور الهام الذي تؤديه مؤسسات التدريب المتخصصة بالنسبة لأعضاء الجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة، التي كثيراً ما أوكلت إليها مهام تنظيم دورات تدريبية في مجالي التعريف بالأخلاقيات ومكافحة الفساد لفائدة جميع الأعضاء العاملين في الجهاز القضائي. وفي هذا الصدد، أشارت أوروغواي إلى دور مركز أوروغواي للدراسات القضائية الذي يقوم بمهام مركز رئيسي لتدريب أعضاء الجهاز القضائي الحاليين والساعين إلى الانضمام إليه. كما ذكرت أوروغواي أيضاً، على

(9) [www.uscourts.gov/FederalCourts/UnderstandingtheFederalCourts/AdministrativeOffice/](http://www.uscourts.gov/FederalCourts/UnderstandingtheFederalCourts/AdministrativeOffice/DirectorAnnualReport/annual-report-2012.aspx) (9)  
.DirectorAnnualReport/annual-report-2012.aspx

غرار تعليقات عدد من البلدان الأخرى، أن استخدام تكنولوجيا المعلومات لتيسير التعلم عن بعد عزز من قدرتها على تقديم التدريب في شتى أنحاء البلاد.

٤٤ - وعلى نحو مماثل لذلك، أكدت نيجيريا على الدور الهام الذي يؤديه المعهد القضائي الوطني منذ إنشائه بصفته هيئة مركزية تعقد دورات تدريبية وتقديم التعليم المستمر لفائدة الموظفين القضائيين. وبالإضافة إلى ما يقدمه المعهد من تدريب قانوني أوسع نطاقاً، عقدت أجهزة مكافحة الفساد الرئيسية في نيجيريا، بالتعاون مع مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة دورات منتظمة لبناء القدرات بشأن الفساد والمسائل المتعلقة بالنزاهة، وذلك لفائدة الموظفين القضائيين.

٤٥ - وفيما يتعلق بالدورات التدريبية المتخصصة لأعضاء أجهزة النيابة العامة، عرضت بولندا لمحة عن سلسلة من الحلقات الدراسية التي تقدمها المدرسة الوطنية للقضاء والادعاء العام. وقد قدمت المدرسة دورات دراسية إلزامية للمتدربين في مجال "أخلاقيات عمل المدعي العام" شملت مواضيع من قبيل الأخلاقيات والمسؤولية المهنية والانضباط. وعلى غرار ذلك، أدخلت دورات دراسية مواضيعية جديدة ترمي إلى مكافحة الفساد، باعتبارها جزءاً من برنامج التدريب الإلزامي الذي قدم إلى أعضاء جهاز النيابة العامة في إكوادور في عام ٢٠١٢. وفي هذا الصدد، كانت إحدى الدورات الدراسية المواضيعية دورة "الأخلاقيات، الشفافية والخدمة العمومية" والتي شارك فيها، خلال تلك السنة وحدها، ٩٠٢ من المدعين العامين.

٤٦ - وأُخذت في الصين خلال السنوات الأخيرة سلسلة من التدابير لمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة في جهاز النيابة العامة من خلال التثقيف وبرامج التوعية. وفي هذا الصدد، أصدر النائب العام الشعبي الأعلى مبادئ توجيهية للتنفيذ تُعنى بتثقيف جهاز الادعاء العام بشأن النزاهة، كما نظّم معارض متجولة حضرها إجمالاً ٢٠١ ٠٠٠ شخص شملت ٨٧ في المائة من أعضاء أجهزة النيابة العامة في البلاد. كما روج لمبادرات تثقيفية خاصة لمعالجة القضايا الأساسية التي تم تحديدها في الصين على أنها تزيد من تفاهم التحديات في ما يتعلق بالنزاهة كما هو الحال بالنسبة إلى عقلية التمييز لدى بعض المدعين العامين وأساليب العمل التعسفية التي يعتمدها بعضهم.

٤٧ - كما سلطت الصين الضوء على مبادرة محددة أُخذت في هذا الصدد تمثلت في تنظيم مسابقات للرسم وفن الخط بهدف الترويج لمواضيع ذات صلة بالنزاهة. وشارك أعضاء من جهاز النيابة العامة وعائلاتهم من شتى أنحاء البلاد حتى الآن بحوالي ٨٧٦ ١٤ عملاً فنياً. كما

شملت أنشطة توعية أخرى صياغة برامج تنقيفية، وإطلاق منابر لإتاحة التعليم بالاتصال الحاسوبي، وتنظيم مباريات حوارية ومهرجانات مسرحية حول موضوع النزاهة.

الإشراف والإجراءات التأديبية بالنسبة لأعضاء الجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة

٤٨ - أشارت دول كثيرة إلى أهمية ضمان إرساء آليات رقابة مهنية فعالة واتخاذ إجراءات تأديبية شفافة وموضوعية، عند الاقتضاء، وذلك بالإضافة إلى تسليطها الضوء على عمليات تعيين الموظفين وتدريبهم، باعتبارها أدوات رئيسية لتعزيز نزاهة الجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة الحالية والمتصورة. كما قامت دول، مثلما هو الحال بالنسبة إلى التدابير الأخرى المتعلقة بالنزاهة، بمحاولات لضمان أقصى قدر من المساءلة والشفافية، مع السعي إلى الحفاظ على استقلالية هذه الأجهزة عن فروع الحكومة الأخرى.

٤٩ - وفي مسعى إلى التوفيق بين هذه الأهداف المزدوجة، أشار عدد من الدول المحيية، منها إكوادور وألمانيا والصين والكويت والمكسيك، إلى ضرورة إنشاء هيئات متخصصة تضم أعضاء من الجهاز القضائي للإشراف على عملهم اليومي ولتطبيق القواعد الوثيقة الصلة بأدائهم لواجباتهم، بما في ذلك الأنظمة الخاصة بالأخلاقيات. وفي الكويت، هنالك هيئات فردية، تضم رئيساً ومستشارين، مسؤولة عن التفتيش الخاص بعمل المحاكم الابتدائية والمحكمة العليا وجهاز النيابة العامة. وتجري هذه الهيئات الإشرافية تفتيشاً كاملاً على أساس نصف سنوي. وكذلك وضع مجلس القضاء الاتحادي في المكسيك نظاماً للزيارات التفتيشية للمحاكم الإقليمية. ويمكن أن تُرمج هذه الزيارات أو أن تُقام على أساس استثنائي إذا ما ارتأى المجلس إمكانية ارتكاب أعضاء من الجهاز المعني مخالفات.

٥٠ - وفي الصين، أنشئت في شتى أنحاء البلاد داخل المحاكم الشعبية دوائر قائمة بمفردها لتفتيش الانضباط، مهمتها تلقي الشكاوى العمومية المرفوعة ضد الجهاز القضائي واتخاذ ما يلزم من إجراءات بشأنها والتحقيق في أعمال الفساد المزعومة. ويعمل موظفون مخصصون بصفة مفتشي نزاهة متفرغين أو غير متفرغين وذلك من أجل تقديم تقارير يومية عن مدى احترام أعضاء الجهاز القضائي لمبادئ النزاهة المطبقة عليهم. كما وضع نظام تفتيش من الأعلى إلى الأسفل يمكن المحاكم العليا من إجراء عمليات تفتيش فيما يتعلق بمسائل محددة خاصة بالنزاهة في المحاكم الأدنى درجة.

٥١ - وأنشئ في نيجيريا مجلس القضاء الوطني بمقتضى الدستور، ومهمته الرئيسية ضمان نزاهة الجهاز القضائي. وتألّف المجلس من رئيس قضاة المحكمة العليا في الاتحاد بصفته رئيس المجلس، ومن موظفين قضائيين كبار آخرين وكذلك من أعضاء من رابطة المحامين النيجيرية.

ومهمة المجلس الرئيسية هي تقديم المشورة إلى الرئيس والمحافظين بشأن تعيين الموظفين القضائيين وانضباطهم ومجازاتهم. كما عالجت الهيئة المسائل السياساتية الموسعة للجهاز القضائي من قبيل إنفاذ مدونات قواعد السلوك وما يتصل بها من قضايا تتعلق بالنزاهة.

٥٢- وفي مسعى مماثل من طرف الجهاز القضائي بخصوص التنظيم الذاتي في المسائل غير الجنائية، تولّى نظام المحاكم الاتحادية في الولايات المتحدة الإشراف على السلوك غير الجنائي لأعضائه على الصعيد الوطني وذلك من خلال المؤتمر القضائي للولايات المتحدة. والمؤتمر القضائي هيئة تضم ٢٧ قاضياً اتحادياً، تتألف من رئيس القضاء الأعلى في الولايات المتحدة، الذي يضطلع بمهام رئيس الجلسة، ومن رؤساء قضاة ١٣ محكمة استئناف، ومن رئيس قضاة محكمة التجارة الدولية، ومن ١٢ قاضياً من قضاة محاكم جزئية تابعة للدوائر الإقليمية، وقع اختيارهم من طرف قضاة دوائرهم لتولي المنصب لمدة ثلاث سنوات.<sup>(١٠)</sup>

٥٣- وعلى غرار ذلك في إكوادور، ووفقاً للمادة ١٧٨ من الدستور، فإن مجلس القضاء هو الجهاز المسؤول عن الحوكمة والإدارة والإشراف والآليات التأديبية المطبّقة بالنسبة للجهاز القضائي. وكانت وحدة الرقابة التأديبية التابعة لمجلس القضاء قد طورت أداة إلكترونية للمساعدة في تطبيق التدابير التأديبية بنزاهة وشفافية. وتتضمن هذه الأداة قاعدة بيانات للسوابق القضائية متاحة على الموقع الشبكي للمجلس.

٥٤- وفيما يمثّل نهجاً مختلفاً قليلاً في أوروغواي، أنه حينما تُرفع قضية يُدعى فيها بسوء السلوك على عضو من الجهاز القضائي في أوروغواي، تعيّن المحكمة العليا مرشداً للتحقيق في الشكاوى ولتقديم تقرير يوضح أسباب الاستنتاجات المتوصل إليها.

٥٥- وفيما يتعلق بالإشراف على المدعين العامين، أشارت ألمانيا إلى أن سلطة الإشراف على عمل جهاز النيابة العامة وتوجيهه أنيطت بعهدة كبار مسؤولي مكاتب الادعاء العام ووزير العدل الاتحادي. ويجب أن تكون أيُّ تحقيقات تُجرى قانونيةً وعلى نحو يتوافق مع مبدأ الادعاء الجنائي الإلزامي والنظم ذات الصلة بموجب القانون الجنائي. ويمكن للمدعي العام بموجب هذا النظام أن يعترض على تحقيقات غير قانونية.

٥٦- وقد اعتمدت الصين نهجاً مماثلاً للنهج المتّبع بالنسبة إلى الجهاز القضائي، إذ وضعت هي أيضاً نظام تفتيش من الأعلى إلى الأسفل بالنسبة إلى جهاز النيابة العامة. وبموجب ذلك النظام، يخضع المدعون العامون من المراتب الأدنى إلى إشراف المدعين العامين من المراتب الأعلى. وحتى الآن قيّم النائب العام الشعبي الأعلى أداء أكثر من ٢٧١ مدّعياً عاماً محلياً

(10) [www.uscourts.gov/FederalCourts/JudicialConference.aspx](http://www.uscourts.gov/FederalCourts/JudicialConference.aspx)

٥٣ وحدة ملاحقة قضائية من ٢٩ مقاطعة مختلفة. وقد أجرى المدعون العامون المحليون بدورهم ما مجموعه ١٣٧ ٠٠٠ حزمة من الفحوص بشأن أداء الأجهزة التابعة لهم.

المسؤولية الجنائية التي تقع على أعضاء الجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة

٥٧- فيما يتجاوز نطاق تطبيق آليات تأديبية ذاتية التنظيم، عرض عدد من الدول لحة عن قضايا أجريت فيها ملاحقات قضائية جنائية ضد أعضاء من الجهاز القضائي بتهمة أعمال فساد أو جرائم ذات صلة. وفي هذا الصدد، أبلغت الصين عن قضية هوانغ سونغيو، نائب الرئيس السابق للمحكمة الشعبية العليا، الذي حُكم عليه في عام ٢٠١٠ بالسجن مدى الحياة لارتكابه أعمال فساد تشمل تلقي رشى بلغت قيمتها ٥,١ مليون رميني (أي ما يعادل ٨٢٠ ٠٠٠ دولار أمريكي تقريباً).

٥٨- وعلى غرار ذلك فيما يتعلق بأعضاء أجهزة النيابة العامة، بينت الصين ما تبذله من جهود للتحقيق في حالات السلوك الفاسد وملاحقة الضالعين فيها قضائياً. وخلال الفترة من عام ٢٠٠٨ إلى عام ٢٠١٢، أجرت إدارات الإشراف وتفتيش الانضباط التابعة لجهاز النيابة العامة في شتى أنحاء البلاد تحقيقات في ٨٨٣ حالة شملت ١ ١٠١ شخص.

٥٩- وقدّمت كوستاريكا مجموعة من الإحصاءات المفصلة أثبتت حدوث زيادة في عدد القضايا المتصلة بالفساد المرفوعة ضد أعضاء الجهاز القضائي أو أجهزة النيابة العامة خلال السنوات الأخيرة وكذلك في عدد القضايا التي تتم تسويتها بنجاح. وأبلغت بروندي عن حضور ٢٠ عضواً من الجهاز القضائي حالياً إلى إجراءات تأديبية أو جنائية متعلقة بأعمال فساد مزعومة، مشيرة إلى أنّ هذه الحالات علم بها عقب إرساء آلية للإبلاغ عن أعمال الفساد التي يرتكبها أفراد من الجمهور أنشئت حديثاً.

## دال- التدابير الرامية إلى تحسين الشفافية في الجهاز القضائي وإدارة القضاء وأجهزة النيابة العامة

٦٠- واحد من أكثر مجالات إصلاحات نزاهة القضاء تنوعاً وديناميكية، التي أشارت إليها الدول المحيية، يتعلق بالتدابير الرامية إلى تحسين شفافية سير عمل الجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة. وقد شكل إرساء وصون آليات إبلاغ فعالة تمكن أفراد الجمهور من رفع قضايا ضد أعضاء الجهاز القضائي أو أجهزة النيابة العامة جانباً أساسياً من جوانب هذه الجهود المبذولة في كثير من الدول.

٦١- وتمثلت خطوة مهمة أولى استبانتها دول عديدة في هذا الصدد، في تحديد وإشهار هيئة مركزية يمكن أن تُرفع إليها تلك الشكاوى. وفي الجزائر، تلقت المفتشية العامة شكاوى من مواطنين عبر البريد العادي والبريد الإلكتروني. واستخدمت تلك الشكاوى بغية تحديد نقاط الضعف في النظام القضائي وفي الكشف عن حالات الإخلال بالواجب المهني ولاقتراح ما يجب اتخاذه من التدابير المناسبة. كما نشر مكتب وزارة العدل على موقعه الشبكي بيانات الاتصال به من بريد إلكتروني ورقم هاتف وفاكس بهدف إتاحة الفرصة للمواطنين لكي يعبروا عن شواغلهم ويتقدموا بأرائهم وللتواصل مع الوزارة عموماً.

٦٢- وفي إسبانيا، يمكن لأي مواطن التقدم بشكوى بخصوص تصرفات مدع عام إلى عديد من كبار المسؤولين في مكتب المدعي العام. كما أُحدثت صفحة موقع شبكي جديدة بعنوان "إلى عناية المواطن" موجهة إلى جميع أفراد الجمهور الذين قد يرغبون في تقديم شكاوى بخصوص تصرفات مدع عام أو ذات علاقة بالمؤسسة بأجمعها، لتعزيز قدرتهم على التواصل مع مكتب المدعي العام. كما شجعوا المواطنين من خلال هذا المنبر على تقديم اقتراحاتهم بخصوص سبل تحسين فعالية نظام العدالة.

٦٣- وأشارت المكسيك إلى أن السماح لأفراد الجمهور بتقديم شكاوى بطريقة سرية ضد أعضاء من الجهاز القضائي زاد من عدد التقارير المقدمة إلى السلطات مع أنه لا بدّ من دعم هذه المزاعم المجهول مصدرها بأدلة مستندية.

٦٤- كما أشارت أكثرية الدول إلى دور وسائل الإعلام الرئيسي في محاسبة الجهاز القضائي وفي الكشف عن أعمال الفساد أو انتهاكات قواعد النزاهة. وبقصد تيسير عملية الإبلاغ عن هذه الأعمال، شددت دول كثيرة على الطابع العمومي لجلسات المحاكم، مما يعني أن بإمكان وسائل الإعلام والجمهور حضورها.

٦٥- وفي هذا الصدد، استُهلّ في غالبية الدول المحيية الأخذ بقريئة قانونية إما من خلال القواعد الدستورية أو بحكم واقع الممارسة القضائية في المحاكم، تكون جميع جلسات المحاكم بمقتضاها مفتوحة للجمهور. وهكذا الحال في ميانمار، على سبيل المثال، حيث تعقد الجلسات القضائية علنياً، وبإمكان الجمهور حضورها، باستثناء حالات خاصة ينص بشأنها القانون صراحةً على وجوب أن تكون الجلسات فيها مغلقة.

٦٦- كما أشارت الولايات المتحدة إلى أن كل مرحلة من مراحل الإجراءات القضائية الاتحادية مفتوحة للجمهور، إلا في حالات استثنائية معينة محدودة. وبإمكان أي مواطن يرغب في حضور جلسة محكمة بصفة مراقب أن يتوجه إلى مبنى المحكمة الاتحادية وأن يطلع



على جدول عملها الزمني ومن ثم أن يحضر الجلسة المعنية. وفي ألمانيا أيضاً، وعملاً بمبدأ "المحاكمة المباشرة"، تكون جلسات الاستماع في المحاكم التي تتولى إصدار الحكم، بما في ذلك إصدار الأحكام والقرارات القضائية، جلسات علنية.

٦٧- وأشارت الصين إلى أنها هي أيضاً تقبل بحضور وسائل الإعلام والجمهور في الجلسات بشكل أوسع من خلال اتخاذ تدابير معينة، ومنها مثلاً إنشاء صناديق للرأي العام، ومواقع شبكية لتلقي الشكاوى واستلام التقارير، وعقد مؤتمرات صحفية، وإشراك أفراد من الجمهور للاضطلاع بدور مستشارين ومشرفين خاصين فيما يتعلق بنظام المحاكم.

٦٨- ولكن تزايدت الاختلافات بين الدول بشأن السماح بالتغطية الإذاعية أو التلفزيونية في المحاكم. وفي حين تسمح أكثرية المحاكم على مستوى الولايات في الولايات المتحدة بتصوير جلسات المحاكم وبنّها، تحظر ألمانيا صراحةً تسجيل الأفلام والتسجيلات الإذاعية والتلفزيونية بهدف عرضها للعموم أو نشر محتوياتها.

٦٩- وبيّنت بعض الدول ما قامت به من محاولات لإشراك الجمهور وتثقيفه بفعالية بهدف تعميق فهمه للنظام القضائي، مبرهنةً على محاولتها الذهاب إلى أبعد من الاقتصار على تحسين سبل وصول وسائل الإعلام والجمهور إلى المحاكم لمتابعة الإجراءات القضائية. وفي هذا الصدد، تعقد وزارة العدل في الجزائر بصفة منتظمة ندوات "مفتوحة الأبواب" بهدف توعية الجمهور ووسائل الإعلام بشأن عمل الإدارات القضائية ونظام المقاضاة. وفي الولايات المتحدة الأمريكية أيضاً، تكفل المكتب الإداري للمحاكم الاتحادية بإدارة موقع شبكي يقدم معلومات مفصلة مكيفة خصيصاً لمختلف الفئات المستهدفة، بمن في ذلك المدرسون والطلاب ووسائل الإعلام والخلفون والباحثون والأخصائيون القانونيون.<sup>(١١)</sup>

٧٠- كما أكّدت دول كثيرة على تزايد دور تكنولوجيا المعلومات في تعزيز شفافية نظم المحاكم وكفاءتها. وفي هذا الصدد، أشارت إكوادور إلى أن مجلس القضاء قد أنشأ منصةً شبكية<sup>(١٢)</sup> تخول أيّ فرد من الجمهور تقديم مقترحات لزيادة تعزيز فعالية الجهاز القضائي<sup>(١٣)</sup> وشفافيته.

(11) [www.uscourts.gov](http://www.uscourts.gov)

(12) [www.todossomosjusticia.gob.ec](http://www.todossomosjusticia.gob.ec)

(13) المعلومات العامة حول سير عمل نظام العدالة متاحة أيضاً على الموقع الشبكي التالي:

[www.funcionjudicial.gob.ec](http://www.funcionjudicial.gob.ec)

٧١- وفي الولايات المتحدة، يسمح نظام إدارة القضايا/نظام ملفات القضايا الإلكتروني للمحاكم بقبول طلبات رفع القضايا ويتيح سبل الوصول إلى الملفات المسجلة عبر الإنترنت، مع السماح لأطراف متعددة بالوصول المتزامن إلى ملفات القضايا، وتوفير قدرات بحث وإبلاغ موسعة. كما يتيح النظام تسجيل المرافعات أمام المحكمة إلكترونياً وتحميل الملفات وطباعتها مباشرة من خلال النظام الخاص بالمحاكم.<sup>(١٤)</sup>

٧٢- وإقراراً من جانب شيلي بالحاجة إلى ترسيخ المسؤولية المؤسسية لتعزيز الشفافية في الجهاز القضائي، ذكرت أنها أنشأت في عام ٢٠٠٨ لجنة معنية بالشفافية في الجهاز القضائي بهدف الاستجابة لطلبات الحصول على معلومات مقدمة إلى السلطات القضائية، مما ييسر النشر النشط للمعلومات لفائدة الذين يلجأون إلى المحاكم، ويعزز شفافية العمل القضائي على نطاق أوسع. كما أنشأت عنواناً بريدياً إلكترونياً مخصصاً لتلقي طلبات الجمهور للحصول على المعلومات.

٧٣- وفي الصين أيضاً، أصدرت المحكمة الشعبية العليا توجيهات إلى جميع المحاكم بتعزيز الإعلان للجمهور عن الشؤون القضائية، مع التركيز خاصة على تحسين الإعلان للجمهور عن المحاكمات القضائية. وكما هو الحال بالنسبة إلى الدول الأخرى، جرى العمل أيضاً بالإعلان عن الأحكام القضائية للجمهور على شبكة الإنترنت.

٧٤- وفي جمهورية فنزويلا البوليفارية، أدخلت مجموعة واسعة من الأدوات التكنولوجية في محاولة لتعميق فهم إجراءات العدالة الجنائية والمشاركة فيها. وأطلقت البوابة الحاسوبية "Portal Vitrina" (بوابة الشفافية) لزيادة الشفافية بخصوص ميزانية المحكمة العليا. وبمقتضى هذا النظام، يمكن لأفراد الجمهور الوصول إلى المعلومات المتعلقة بالإجراءات المتبعة في عمليات المشتريات الفردية المتخذة من قبل المحكمة. كما طور في الآونة الأخيرة نظام جديد مؤتمت لإدارة القضايا.

٧٥- وسلط عددٌ من الدول الأخرى الضوء أيضاً على الشفافية والحياد في توزيع القضايا على أعضاء الجهاز القضائي باعتبارهما عاملين محوريين لضمان وجود وإدراك النزاهة في الإجراءات القضائية.

٧٦- وفي الولايات المتحدة، تنوعت أساليب إسناد القضايا إلى القضاة. وتجري عمليات الإسناد في ضوء اعتبارات أساسية تُعنى بضمان توزيع عادل لأعباء القضايا من حيث العدد واجتناب السماح بما يُسمى "اختيار القاضي المفضل"، مع أن غالبية المحاكم تلجأ لصيغ

(14) www.pacer.gov/cmecf.

متنوعة من القرعة العشوائية في إسناد القضايا للقضاة. ومع ذلك وعلى غرار ردود مقدّمة من دول أخرى، أشارت الولايات المتحدة إلى أنه رغم الافتراض العام السائد بخصوص توزيع القضايا بصفة عشوائية، فإنّ من الضروري ومن باب الحرص على كفاءة المحاكم إتاحة المجال لإسناد القضايا التي هي من نوع معين لقضاة يتمتعون بخبرة خاصة، ومن ذلك مثلاً القضايا الجنائية المعقّدة أو القضايا المتعلقة بإزالة الأسبستوس أو قضايا السجناء.

٧٧- ومما يبيّن مجدداً تزايد استخدام التكنولوجيا في عملية توزيع القضايا، ما أشارت إليه إكوادور من أنّ المدعي العام للدولة قد وضع نظاماً إلكترونياً لتوزيع القضايا على المدعين العامين تُسند بموجبه التقارير عن الأفعال الجرمية آلياً وبصفة عشوائية، مما يلغي أيّ سلطة تقديرية للمدعي العام للدولة. وعلى نحو مماثل، يتم توزيع القضايا في الاتحاد الروسي آلياً من خلال نظام الدولة المؤتمت.

## هاء- تضارب المصالح ومدونات القواعد الأخلاقية والإفصاح عن الموجودات بالنسبة إلى أعضاء الجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة

٧٨- تطرقت دول أطراف كثيرة، على نحو محدد إلى التحدي الذي يطرحه تضارب المصالح فيما يخص نزاهة الجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة، فسُلطت الضوء على الأدوات المستخدمة لمنع نشوء مثل هذه الحالات من التضارب والتصدي لها. وقد بيّنت تلك التدابير بوضوح إجراءات العمل ذات الصلة الواجب اتخاذها تحقيقاً لأغراض تنفيذ المادة ٧ والفقرة ٤ والمادة ٨ من الاتفاقية.

٧٩- وفي هذا الصدد، أُشير إلى إجراء وقائي مشترك باشر اتخاذه عدد من الدول الجيبية وهو فرض قيود على الأنشطة الخارجية لأعضاء الجهاز القضائي، بما في ذلك المصالح التجارية وغيرها من مصادر الدخل الخارجية. وفي الكويت، لا يسمح لأعضاء الجهاز القضائي بمزاولة أيّ أعمال تجارية أو أيّ أعمال أخرى من شأنها أن تُضرب باستقلالية الجهاز القضائي أو نزاهته، مع إمكانية تطبيق جزاءات جنائية في حالة الإخلال بذلك. وفي إكوادور، مُنع أعضاء الجهاز القضائي من مزاولة المحاماة في المحاكم ومن المشاركة النشطة في عمل الأحزاب السياسية أو الترشح للانتخابات أو مزاولة أيّ عمل خارجي، سواء في القطاع العام أو الخاص. وهذا الحظر الفاصل يخضع لاستثناء مضيّق يسمح للقضاة بالتدريس في المؤسسات الأكاديمية خارج أوقات العمل. كما عرضت أوروغواي نظاماً مماثلاً.

٨٠- وأبلغت الجزائر أيضاً أنّ القانون الأساسي للقضاء يحظر على القضاة حيافة مصالح تجارية، بأنفسهم هم أو عن طريق طرف ثالث، يمكن أن تعوق مسار العمل المعتاد في أدائهم

لواجباتهم أو أن تمسّ باستقلالية الجهاز القضائي بصفة عامة. كما ألزم القانون أعضاء الجهاز القضائي بالإفصاح عن ممتلكاتهم لدى تعيينهم وكل خمس سنوات بعد ذلك.

٨١- أمّا فيما يتعلق بالأدوات المحدّدة التي تستخدمها الدول لتنظيم تضارب المصالح ودرئه، فقد سلّطت الصين الضوء على صكين متخصصين اثنين هما المعايير الأساسية لأخلاقيات القضاة المهنية ومدونة قواعد سلوك القضاة، كانت قد أصدرتها المحكمة العليا. وقدمت مدونة قواعد السلوك توجيهاً محددة للقضاة عليهم اتباعها في أثناء أداء واجباتهم، وهي تشمل مجالات من قبيل رفع القضايا والمحاكمة والوساطة في المنازعات القضائية والتوثيق القانوني والأنشطة التي تُمارس بعد العمل. كما استُحدثت أنظمة بشأن تنفيذ مبادئ النزاهة ومنع تضارب المصالح، مع إتاحة آليات لإنفاذها في حال خرق أعضاء من الجهاز القضائي لأحكام هذه الأنظمة. وكمثال على تطبيقها، فرض على أعضاء الجهاز القضائي حظر عام بخصوص قبول ما يُعرض عليهم من "أرباح غير مستحقة وهدايا، ومعاملات خاصة، وفرص رحلات خاصة وسبل تسلية ترفيهية من شأنها أن تؤثر في الأداء النزيه للواجبات الرسمية".

٨٢- وفي نيجيريا، وضع الجهاز القضائي مدونة قواعد السلوك للموظفين القضائيين، على نموذج مبادئ بانغالور بشأن سلوك الجهاز القضائي. ويُدير تطبيق هذه المدونة مجلس القضاء الوطني، الذي يقوم بمراقبة حالات عدم الامتثال<sup>(١٥)</sup> ومجازاة الضالعين فيها. وبالإضافة إلى ذلك، يخضع الموظفون القضائيون إلى مدونة قواعد سلوك الموظفين العموميين. وفي حين لم تُوضع أيُّ مدونة قواعد سلوك متخصصة بالنسبة إلى الموظفين العاملين في أجهزة النيابة العامة، يظلُّ هؤلاء ملزمين بمقتضيات مدونة قواعد السلوك العامة تلك. كذلك وضع جهازا مكافحة الفساد الرئيسيان المسؤولين عن الملاحقات القضائية بشأن جرائم الفساد تدابير داخلية تهدف إلى ضمان نزاهة المدعين العاملين المتخصصين التابعين لهما. كما أشار الاتحاد الروسي إلى مبادئ بانغالور باعتبارها مصدراً أساسياً في عملية وضع مدونة قواعد السلوك بشأن أخلاقيات القضاء الجديدة التي اعتمدت في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢.

٨٣- وأشارت بوركينا فاسو إلى أن مجلس القضاء اعتمد في عام ٢٠٠٨ مدونة قواعد سلوك كانت قد وضعت بالتعاون مع أعضاء الجهاز القضائي. ورسمت تلك المدونة المبادئ الرئيسية المكونة من الاستقلالية والحياد والنزاهة والمساواة والمسؤولية المهنية، والمستمدة من المعايير الدولية، كما فصلت ما يجب أن يتقيد به العضو في الجهاز القضائي من التزامات.

(15) بالإمكان الاطلاع على المدونة على الموقع الشبكي التالي: [www.nigeria-law.org](http://www.nigeria-law.org).

وعلى نحو مماثل، وضعت في جمهورية فنزويلا البوليفارية في عام ٢٠١٠ مدونة قواعد سلوك متخصصة للقضاة، تنظم سلوك أعضاء الجهاز القضائي وتبين الآليات التأديبية ذات الصلة الواجب تطبيقها في حالة الإخلال بتلك القواعد.

٨٤- وفي الولايات المتحدة، يُشمل المدعون العامون في مدونة قواعد عامة للسلوك واجب تطبيقها على جميع الموظفين العاملين في فروع السلطة التنفيذية، وفي مجموعة من المعايير المصممة خصيصاً لموظفي وزارة العدل. وتشمل معايير السلوك العامة مواضيع مثل تلقي الهدايا من مصادر خارجية، وتبادل الهدايا بين الموظفين، والمصالح المالية المتضاربة، والحياد في أداء الواجبات الرسمية، والبحث عن فرص توظيف أخرى، وإساءة استغلال المناصب، والأنشطة الخارجية. وبالإضافة إلى ذلك، حظرت معايير السلوك التكميلية على موظفي الوزارة مزاوله مهنة المحاماة والمقاضاة وإجراء التحقيقات أو غيرها من المسائل التي تكون الوزارة طرفاً فيها.

٨٥- وفي حين يُعدّ اللجوء إلى فرض مدونات قواعد أخلاقية ولوائح تنظيمية بشأن تضارب المصالح مع ما تستوجهه من آليات تأديبية ذات صلة، تدبيراً يستشهد به عدد من الدول على نحو مشترك في هذا المجال قدمت دول أخرى وجهات نظرها بخصوص تقييد قدرة الحكومة على فرض قواعد ملزمة قانوناً في هذا المجال نفسه.

٨٦- وفي هذا الصدد، ذكرت ألمانيا أنه وبالنظر إلى التعقيد الذي يكتنف مسألة الأخلاقيات، يُفضّل اللجوء إلى زيادة توعية القضاة بشأن قضايا أخلاقيات المهنة عوضاً عن تنظيمها في لوائح. ولبلوغ هذه الغاية، نوقشت مراراً المواضيع المتعلقة بأخلاقيات المهنة وعلى نطاق واسع بين أعضاء الجهاز القضائي الألماني. وفضلاً عن المبادرات التي أطلقتها حكومات الولايات، من قبيل إنشاء أفرقة معنية بأخلاقيات القضاة، أنشئت على المستوى عبر الإقليمي "شبكة خاصة بأخلاقيات القضاة" تابعة لاتحاد القضاة الألمان.<sup>(١٦)</sup> كما أعد الاتحاد ورقة مناقشة حول أخلاقيات سلك النيابة العامة في إطار اتحاد القضاة الألمان، وأعد مجموعة من الحالات العملية.

٨٧- ووضِعَ في بلجيكا دليل لأخلاقيات المهنة لفائدة أعضاء الجهاز القضائي عنوانه "دليل القضاة: المبادئ والقيم والخصال الحميدة". وأشارت بلجيكا إلى أنه، باستثناء مادة عامة واردة في مدونة قواعد السلوك القضائي قدمت تعريفاً عاماً لمسؤوليات المنصب، لم تتناول مدونات قواعد السلوك المطبقة مسألة أخلاقيات المهنة. ولهذا السبب، وُضع دليل أخلاقيات

.Deutscher Richterbund — DRB, www.drb.de/cms/index.php (16)

المهنة بهدف سد هذه الثغرة. ومع أنه لا يعتبر مدونة مسلكية، فقد تضمن هذا الدليل مجموعة من التوصيات والمبادئ الهامة بشأن اتخاذ القرارات الأخلاقية، مع الإحالة المرجعية على أمثلة من القضايا الواقعية. ولقد عُيِّنَ إلى الآن على ٢٥٠٠ قاضٍ من القضاة وغيرهم من الموظفين العموميين.

٨٨- وذكرت بور كينا فاسو أنه مع أن مدونتها الخاصة بأخلاقيات المهنة وضعت منذ عام ٢٠٠٨، لا تزال هنالك تحديات موجودة في تطبيقها الفعال على مسار العمل اليومي لجهازها القضائي. وكان من المزمع وضع آلية إشرافية لإنفاذ قواعد المدونة وإدخالها في التشريعات ذات الصلة غير أنه لم يتم إقرارها حتى الآن بصفة رسمية.

٨٩- ويُنَبِّه عدد من البلدان الإجراءات التأديبية المتخذة بالنسبة للحالات التي تُعتبر أنها مثار تضارب في المصالح ولم يتخذ القضاة أو المدعون العامون التدابير المناسبة لدرئها. وفي إسبانيا، وضع الجهاز التأديبي التابع للمجلس العام للجهاز القضائي، على مدى السنوات الثلاث الماضية، تسع مجموعات من الإجراءات التي تتخذ بشأن أعضاء الجهاز القضائي في حال خرقهم للقواعد الناظمة لتضارب المصالح، مما أدى في نهاية المطاف إلى فرض جزاءات بخصوص سبع حالات.

### ثالثاً - الاستنتاجات والتوصيات

٩٠- تبين الردود المقدمة من الدول الأطراف قبل اجتماع الفريق العامل بوضوح الاتساع الملحوظ في نطاق تدابير التنفيذ ذات الصلة بالمادة ١١ من الاتفاقية. وفي حين أن من الممكن تنفيذ المواد الأخرى، وخصوصاً بعض المواد من الفصل الثالث، من خلال تعديلات تشريعية، فإن تنفيذ أحكام هذه المادة قد يطرح قضايا متباينة من قبيل الأطر الدستورية، ومدونات قواعد السلوك والأخلاقيات، ونظم إدارة القضايا، والمبادرات المعنية بالشفافية في المحاكم، والبرامج التدريبية الخاصة بالسلك القضائي.

٩١- ويمثل تعدد تدابير التنفيذ وتنوعها تحدياً للدول عند النظر في مدى استيفائهما لمتطلبات الاتفاقية. وسعيًا من الأمانة إلى مساعدة الدول في التصدي لهذه المعضلة، فهي تقوم حالياً بتطوير أداة جديدة وبوضع دليل تنفيذ وإطار تقييمي بخصوص المادة ١١، من شأنها أن تكون وسائل تساعد الدول على ضمان عنايتها بمجموع القضايا المتنوعة عند تقييم تنفيذها لأحكام هذه المادة. ولذلك فلعل الفريق العامل يود مناقشة موضوع التحدي الذي يطرحه تنفيذ المادة ١١ نظراً إلى اتساع تدابير التنفيذ الواجب تطبيقها والفائدة العائدة من أداة التنفيذ الجديدة في هذا الصدد.

٩٢- ولعلّ الفريق العامل يودُّ أيضاً أن ينظر، من ضمن مناقشاته، في العلاقة بين التدابير الهادفة إلى تدعيم استقلالية الجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة، والتدابير الرامية إلى تعزيز النزاهة فيها. وفي حين شدد كثير من الدول على طبيعة الدعم المشتركة بين هذه المبادئ، أشارت دول أخرى إلى أنّ كثيراً من التدابير الهادفة إلى تدعيم النزاهة ضمن مؤسسات القضاء والنيابة العامة يشتمل بالضرورة على بعض التعدي على مبدأ الاستقلالية. ومثلما أشارت إليه دول كثيرة، فإنّ إيجاد التوازن الصحيح بين التدابير الرامية إلى دعم هذين المفهومين الأساسيين اللذين تناولتهما المادة ١١ من الاتفاقية، قد يكون واحداً من أكبر التحديات التي تواجه الدول في تنفيذها لهذا الحكم.

٩٣- ولعلّ الدول الأطراف تود أيضاً مناقشة ما اتخذته من تدابير لمعالجة مسألة الأخلاقيات في عمل أجهزة القضاء والنيابة العامة. وفي حين أنّ بعض الدول اعتمدت في هذا الصدد مدونات ملزمة قانوناً، بعضها مدعوم كذلك بآليات تأديبية، أشار عدد من الدول الجيبة إلى أنه، نظراً إلى الطبيعة المعقدة والمتغيرة حسب كل حالة من الحالات لعملية اتخاذ القرارات الأخلاقية في نظام العدالة، فإنّ من الممكن معالجة هذه المسألة على أفضل نحو من خلال اتخاذ تدابير من قبيل تنظيم دورات تدريبية وإطلاق مبادرات توعية ووضع مواد إرشادية غير ملزمة.

٩٤- وأخيراً، لعلّ الفريق العامل يود أن يطلب إلى مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة مواصلة جهوده في جمع المعلومات عن الممارسات الجيدة فيما يتعلق بنزاهة القضاء والنيابة العامة.

٩٥- وبغية مواصلة عملية التعلّم المتبادل هذه، تُشجّع الدول على توفير مزيد من المعلومات المحدثة، وعرض مبادرات جديدة في المجالات موضع المناقشة في الفريق العامل.