

مجلس حقوق الإنسان

الدورة الرابعة والأربعون

15 حزيران/يونيه - 3 تموز/يوليه 2020

البند 3 من جدول الأعمال

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

استقلال القضاة والمحامين

تقرير المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة والمحامين

موجز

تشرف الأمانة العامة بأن تحيل إلى مجلس حقوق الإنسان تقرير المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة والمحامين، الذي أُعد عملاً بقرار المجلس 11/35.

وقد رأى المقرر الخاص في التقرير أن من المناسب أن يستكمل تقاريره السابقة عن تأثير الفساد على استقلالية وحيادية الجهات الفاعلة التي تتألف منها السلطة القضائية وأن يحلّل التأثير المحدد لهذه الظاهرة على مكاتب الادعاء العام/النيابات العامة وعلى التمتع الفعال بحقوق الإنسان. ويتحمل المدّعون العامون، بصفتهن الضامنين لنظام العدالة، مسؤولية ضمان احترام سيادة القانون على أساس الالتزام باحترام حقوق الإنسان المعترف بها وحمايتها وضمانها.

ولذلك، وبغض النظر عن النموذج التنظيمي الذي اعتمده النيابة العامة، يجب أن تصبح مكافحة الفساد هي إحدى الأولويات الكبرى للنيابات العامة حول العالم. وبهذا المعنى، فإن كلاً من مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية المتعلقة بدور أعضاء النيابة العامة، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد هما الإطاران المرجعيان الأساسيان اللذان ينبغي أن تركز عليهما أعمال النيابة العامة في مجال محاربة الفساد وما له من تأثير على حقوق الإنسان.

ويعرض المقرر الخاص في هذا التقرير حالة الوضع القائم ليقدم بعد ذلك وصفاً لدور النيابة العامة في مجال مكافحة الفساد، مع التأكيد في الوقت نفسه على أهمية القيام بتعاون دولي فعال من أجل تحقيق الأهداف المنشودة. ويسلط التقرير أيضاً الضوء على مجموعة من الممارسات الجيدة في مجال عمل النيابة العامة والتحديات المنتظرة أمامها في مجال التعاون ومكافحة الفساد.

وأخيراً، وفي ضوء المعايير الدولية السارية في هذا الشأن وإسهامات الدول والمنظمات المهنية والمدنية، يقدم المقرر الخاص مجموعة من التوصيات في المجالات التنظيمية والمؤسسية والتشغيلية التي تتيح توافر الأدوات اللازمة لمواجهة المشكلة التي جرى تحليلها.



أولاً - مقدمة

- 1- هذا هو رابع تقرير يقدمه إلى مجلس حقوق الإنسان المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة والمحامين، دييغو غارسيا - سايان، عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان 11/35.
- 2- وفي إطار النطاق الواسع لولاية المقرر الخاص بشأن مسألة استقلال القضاء، فإن ذلك يشمل "طبيعة المشاكل التي يمكن أن تقوّض هذا الاستقلال والحيادية"⁽¹⁾، وهي مصطلحات عامة استخدمتها لجنة حقوق الإنسان القائمة آنذاك عندما أمرت بإنشاء منصب المقرر الخاص. ومع تطور الوقت والتعقيد المتزايد لجدول الأعمال والتحديات القائمة في مجال حقوق الإنسان، أدت قضية الفساد وما تطرحه من مخاطر على أعمال حقوق الإنسان واحترامها، إلى توليد اهتمام متزايد. وكما أشار المقرر الخاص بالفعل عندما عرض الخطوط العامة لولايته في التقرير الأول الموجّه منه إلى مجلس حقوق الإنسان في عام 2017⁽²⁾، فإن مسألة تحليل تأثير الفساد على استقلالية القضاء بوجه عام، والجهات الفاعلة التي يتألف منه بوجه خاص، تشكل موضوع اهتمام خاص بالنسبة إلى مكتب المقرر الخاص.
- 3- وفي جميع التقاليد القانونية، فإن أولئك الذين تتكون منهم النيابة العامة - سواء حملوا تسمية وكلاء نيابة أو مدّعين عامين أو غيرهم - يحتلون مكانة رئيسية في نظام العدالة الجنائية ويمارسون مسؤوليات ذات أهمية قصوى. ولا يمكن تصور سيادة القانون ولا إنفاذ القانون بشكل فعال إذا لم يتمكن من يُسيّرون ذلك من التصرف باستقلالية ونزاهة وعدم تحيّز، في ظل أوضاع من الاستقلالية والموضوعية والحيادية من أجل الاضطلاع بهذه المهمة البالغة الحساسية والعالية المسؤولية. ومن ثم، فإن الإسهام في تعزيز استقلاليتهم في مواجهة أغراض فرض السطوة عليهم، سواء من جانب السلطة السياسية أو السلطات التي يمارسها الفساد بحكم الواقع، هو مهمة ذات أولوية لصالح المؤسسة وحماية حقوق الإنسان.
- 4- ويعكس هذا التقرير جهداً جماعياً بُذل في الآونة الأخيرة استفاد فيه مكتب المقرر الخاص من تجارب وكلاء النيابة المدّعين العامين والقضاة والاختصاصيين القانونيين والأكاديميين وممثلي المنظمات غير الحكومية كما استفاد من وجهات نظرهم وأفكارهم واقتراحاتهم. ويركّز هذا التقرير على تحليل المشاكل التي قد يُسببها الفساد لعملية ممارسة وظائف النيابة العامة، ويُسببها بالتالي للتمتع المشروع بحقوق الإنسان. وبهذه الطريقة، يُستكمل تحليل الموضوع الذي بدأ في عام 2017 بالتقرير A/72/140 المقدم إلى الجمعية العامة.
- 5- ويعرب المقرر الخاص عن امتنانه البالغ لما حدث في الوقت المناسب من التزام واستجابة الدول الأعضاء ومكاتب المدّعين العامين لديها، والرابطات الدولية لأعضاء النيابة العامة، ومنظمات المجتمع المدني، فضلاً عن الأعضاء المرموقين في الوسط الأكاديمي، للدعوة إلى الإسهام في التأمّلات المعروضة في هذا التقرير.
- 6- ويشكر المقرر الخاص أيضاً المكتب الاستشاري لحقوق الإنسان التابع لمركز البحوث والتعليم في مجال حقوق الإنسان بجامعة أوتاوا على ما قدمه من دعم مرموق لإجراء البحوث اللازمة لهذا التقرير ولصياغته. وهو يُعرب أيضاً للرابطة الدولية لأعضاء النيابة العامة وللرابطة الأيبيرية - الأمريكية للمدّعين العامين عن تقديره لما قدّمته من دعم لتوزيع الاستبيان الذي صاغه مكتب المقرر الخاص وتسليم الردود التي تلقتها مكاتب الادعاء العام بشكل مستقل.

(1) القرار 41/1994، الفقرة 2.

(2) الوثيقة A/HRC/35/31.

ثانياً - نظرة عامة

7- عمد المقرر الخاص، منذ تقريره الأول في عام 2017، إلى إبراز حقيقة أن الفساد يضر بسيادة القانون وبقدرة الدول على تعزيز نظم حكم تحترم معايير حقوق الإنسان وتتوافق معها⁽³⁾. وأشار أيضاً إلى التأثير الحاسم للفساد على التمتع بحقوق الإنسان، تمشياً مع ما ذكره في عام 2003 الأمين العام آنذاك، كوفي عنان⁽⁴⁾، وما ذكره في عام 2018 الأمين العام الحالي أنطونيو غوتيريش⁽⁵⁾.

8- وبهذا المعنى، أصبحت واضحة للعيان الآثار المدمرة للفساد على حقوق الإنسان، نتيجة لأوضاع مثل تركز السلطة ونقص الشفافية في الإدارة العامة. وبالإضافة إلى ذلك، يؤثر الفساد تأثيراً مباشراً على التزام الدول بتوفير الحد الأقصى من الموارد المتاحة من أجل الوفاء بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للسكان، وهو ما يؤثر بشكل خاص على القطاعات الأكثر ضعفاً من المجتمع والأطفال.

9- وكما سبق ذكره⁽⁶⁾، فإن للفساد تأثيراً كبيراً على المؤسسات العامة، وهو يقلل من ثقة المجتمع في هذه السلطات ومن شرعيتها في نظره، ويؤدي بصفة عامة في الدول إلى إضعاف قدراتها على ضمان حماية حقوق الإنسان. ومن بين هذه الآثار السلبية، يمنع الفساد - بشكل مباشر أو غير مباشر - القضاة والمدعين العامين والمحامين وغيرهم من المهنيين العاملين في المجال القانوني من تأدية واجباتهم ومهامهم المهنية بشكل محايد ومستقل⁽⁷⁾.

10- وفي عام 2012، أجرت المقررة الخاصة آنذاك، غابرييلا كنول، تقييماً لدور المدّعين العامين/وكلاء النيابة ومركزهم، بما في ذلك تقييم شامل للضمانات التي تحمي استقلاليتهم⁽⁸⁾. وبمخت الاستقلالية الهيكلية للمدّعين العامين وكذلك استقلاليتهم الوظيفية، وذكرت في تلك المناسبة المبادئ التوجيهية المتعلقة بدور أعضاء النيابة العامة⁽⁹⁾. وسلط التقرير الضوء، في جملة أمور، على دور ومسؤوليات أعضاء النيابة العامة، وكذلك علاقتهم بالوكلاء الآخرين الذين يتفاعلون معهم في إطار نظام العدالة الجنائية. وأخيراً، أجرت السيدة كنول تحليلاً دقيقاً للعناصر المختلفة التي يمكن أن تؤثر على استقلاليتهم وحياديتهم⁽¹⁰⁾.

11- وبُذلت جهود ملحوظة أخرى في الأمم المتحدة شملت بشكل مباشر المدّعين العامين ونفذهما مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، بالتعاون مع الرابطة الدولية لأعضاء النيابة العامة، اللذين نشرا تقريراً⁽¹¹⁾ لمساعدة وتوجيه الدول في مراجعة و/أو تطوير المعايير الدولية لمكاتب المدّعين العامين أو النواب العامين. ومن بين المعايير المذكورة في ذلك التقرير المبادئ التوجيهية المتعلقة بدور

(3) الوثيقة A/72/140، الفقرة 21.

(4) اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، تصدير، الصفحة iii، مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، نيويورك، 2004.

(5) أنطونيو غوتيريش، 10 كانون الأول/ديسمبر 2018، متاح على الرابط: <https://www.unodc.org/bolivia/es/Las-actividades-contra-la-corrupcion-son-esenciales-para-construir-la-paz-protoger-los-derechos-humanos-y-garantizar-el-desarrollo-sostenible.html>

(6) الوثيقة A/72/140، الفقرة 18.

(7) المرجع نفسه، الفقرة 97.

(8) الوثيقة A/HRC/20/19.

(9) مؤتمر الأمم المتحدة الثامن لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين، هافانا، 27 آب/أغسطس - 7 أيلول/سبتمبر 1990.

(10) الوثيقة A/HRC/20/19، الفقرات 58 إلى 81. وتجنباً للازدواجية، يحيل المقرر الخاص إلى ما أُشير إليه في ذلك التقرير.

(11) *The Status and Role of Prosecutors*, UNODC, 2014، متاح على الرابط: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/HB_role_and_status_prosecutors_14-05222_Ebook.pdf

أعضاء النيابة العامة؛ ومعايير المسؤولية المهنية لأعضاء النيابة العامة وبيان واجباتهم وحقوقهم الأساسية، التي وضعتها الرابطة الدولية لأعضاء النيابة العامة⁽¹²⁾.

12- وخلال عام 2019، روج المقرر الخاص لسلسلة من الأعمال والحلقات الدراسية والمحادثات للحصول على التقديرات ووجهات النظر المعنية التي تُرجمت إلى مصدر بالغ الأهمية للمعلومات والملاحظات التي لا تُقدر بثمن من أجل إعداد هذا التقرير. ويعرب مكتب المقرر الخاص عن تقديره لجميع هذه الإسهامات التي شكّلت عنصراً أساسياً أثناء كتابة هذا التقرير ولتحسين تأطير عمل المقرر الخاص بشأن هذا الموضوع.

13- وقد روج المقرر الخاص لأحد هذه الأنشطة في تموز/يوليه 2019 في نيويورك. ونُظم حدث موازٍ في إطار المنتدى السياسي الرفيع المستوى المعني بالتنمية المستدامة، من أجل معالجة هذه المسألة في إطار الهدف 16 وهو "السلام والعدالة والمؤسسات الصلبة". وعقد مكتب المقرر الخاص، في تلك المناسبة، اجتماعاً لفريق خبراء، بمن فيهم الرئيس الحالي للرابطة الدولية لأعضاء النيابة العامة، فضلاً عن مدّعين عامين حاليين وسابقين ونواب عامين من أفريقيا وأمريكا اللاتينية وآسيا وأوروبا. وخلال الاجتماع المعنون "استقلالية النيابة العامة والتحديات المعاصرة التي تواجهها من منظور عالمي" في إطار نهج قائم على حقوق الإنسان، جرى تحقيق توازن حول استقلالية النيابة العامة على أساس التأثيرات أو الضغوط المتأتية من داخل المؤسسات، أو من جهات أخرى تابعة للدولة أو من سلطات قائمة في الواقع. وكان أحد المظاهر الثابتة في هذا الصدد هو التهديد الذي يمثله الفساد عبر الوطني في العمل اليومي لأعضاء النيابة العامة وفي أدائهم لواجباتهم في العصر الحديث، مع ما يترتب على ذلك من تأثير سلبي على حقوق الإنسان.

14- وفي تشرين الثاني/نوفمبر 2019، دعا المقرر الخاص الدول الأعضاء، وكذلك شتى رابطات النيابة العامة/المدعين العامين والمنظمات بشكل عام، إلى الإجابة على سلسلة من الأسئلة المتعلقة بتأثير الفساد عبر الوطني على مجال حقوق الإنسان وإقامة العدل. وقامت اثنتان وثلاثون دولة من الدول الأعضاء ومكاتب الادعاء العام التابعة لها، ومنظمات المجتمع المدني، والرابطات المهنية لأعضاء النيابة العامة، وأعضاء بارزون من الوسط الأكاديمي، بتقديم معلومات ودراسات متخصصة عن قضايا الفساد، والتحديات التي تواجهه في التحقيق، والاستفادة من آليات التعاون الدولي المنشأة في إطار اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (المشار إليها فيما يلي بالاتفاقية)، وعن حالات رمزية لمكافحة الفساد.

ثالثاً- النيابة العامة بصفقتها الجهة الفاعلة الرئيسية في مكافحة الفساد وضمن حقوق الإنسان

ألف- الاعتبارات السابقة

15- أشار المقرر الخاص بالفعل في تقارير سابقة⁽¹³⁾ وفي سياق أنشطة مختلفة إلى التأثير الضار للفساد على المجتمع ككل، وبشكل محدّد على النظام القضائي ومكاتب الادعاء العام والعاملين فيها،

(12) Asociación Internacional de Fiscales, *Manual de Derechos Humanos para Fiscales*, pág. 239, 2ª

ed. rev., La Haya, 2009 (الرابطة الدولية لأعضاء النيابة العامة، دليل حقوق الإنسان لأعضاء النيابة العامة، الصفحة 239 (من النص الإسباني)، الطبعة الثانية المنقّحة، لاهاي، 2009).

(13) الوثيقتان A/HRC/35/31 وA/72/140.

وبشكل عام، على حقوق الإنسان. كما أكد المقرر الخاص على الدور الحاسم الأهمية الذي يتعين على النظام القضائي، وخصوصاً مكاتب الادعاء العام، القيام به في التحقيق في الفساد والمعاقبة عليه، وخاصة الفساد عبر الوطني الذي يشكل أحد التحديات المعاصرة الكبرى التي تؤثر حالياً على عدد لا يحصى من البلدان.

16- وعندما ذكر المقرر الخاص في تقريره الأول المقدم إلى الجمعية العامة أن الاتفاقية ينبغي

اعتبارها أيضاً صكاً دولياً أساسياً لحماية حقوق الإنسان، وأنها تستحق بالتالي اهتماماً دائماً من جانب الهيئات المختصة في هذا المجال⁽¹⁴⁾،

كان يجري التأكيد على مفهوم مفاده أن الواقع قد أثري بذلك. وهكذا، تُركت المفاهيم التراجعية، باعتبارها اليوم قد عفا عليها الزمن، لأن قضية الفساد ليست مسألة تتعلق بالفضاء المؤسسي لهيئات حقوق الإنسان.

17- وفي دينامية التلاقي هذه بين حقوق الإنسان ومكافحة الفساد في الأمم المتحدة، كان أحد الأجزاء النشطة والمحورية هو لجنة حقوق الإنسان، أولاً، ثم بعد ذلك مجلس حقوق الإنسان. وفي ذلك الوقت، كلفت اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان بإعداد وثيقة عمل، وأنشأت بعد ذلك منصب المقررة الخاصة المكلفة بإعداد دراسة شاملة عن الفساد وأثره على التمتع الكامل بحقوق الإنسان، وخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية⁽¹⁵⁾. وفي التقارير الثلاثة المقدمة من المقررة الخاصة (2003 و 2004 و 2005)، جرى تطوير مفاهيم أساسية بشأن العلاقة بين الفساد وحقوق الإنسان⁽¹⁶⁾.

18- وفي وقت لاحق، أصدر مجلس حقوق الإنسان قرارات بشأن الآثار السلبية للفساد على التمتع بحقوق الإنسان. وسلط فيها الضوء على "تفاقم الآثار السلبية للفساد الواسع الانتشار على التمتع بحقوق الإنسان" وأن الفساد هو "أحد العقبات التي تعترض تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها على نحو فعال، وتعترض كذلك تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية وغيرها من الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً⁽¹⁷⁾". وفي وقت لاحق، أشار المجلس في قرار آخر في عام 2017 إلى التكامل بين الأطر القانونية الدولية لمكافحة الفساد وحقوق الإنسان، وأصدر توصيات في هذا الصدد⁽¹⁸⁾.

19- وفي هذا المنظر التحليلي، أشارت الهيئة المعنية بحقوق الإنسان للبلدان الأمريكية، وهي لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، إلى وجود مجموعة من الأحكام في الاتفاقية تتناول القضايا ذات الصلة بهذه المسألة، وهي تشير بذلك إلى قضايا حقوق الإنسان. وهكذا، ذُكرت مجموعة متنوعة من أحكام الاتفاقية، أي: القواعد المتعلقة بتعيين الموظفين العموميين وفقاً لمبادئ الكفاءة والشفافية واتباع معايير موضوعية مثل الجدارة والإنصاف والقدرة (المادة 7)؛ والتعاقد على السلع والخدمات (المادة 9)؛ ومشاركة المجتمع ومعايير الشفافية والوصول إلى المعلومات وحرية التعبير (المادة 13)؛ وتدابير تهدف إلى تشديد المعاملة الجنائية لجرائم الفساد، ولكن مع ضمانات اتباع الإجراءات القانونية الواجبة وافترض البراءة؛ ومجموعة من اللوائح المتعلقة بها.

(14) الوثيقة A/72/140، الفقرة 29.

(15) الوثيقة E/CN.4/2003/2-E/CN.4/Sub.2/2002/460، المقرر 106/2002، الصفحة 77 (من النص الإسباني).

(16) الوثائق E/CN.4/Sub.2/2003/18، و E/CN.4/Sub.2/2004/23، و E/CN.4/Sub.2/2005/18.

(17) الوثيقة A/HRC/RES/21/13.

(18) الوثيقة A/HRC/RES/35/25.

باء- التحديات المتعلقة بحماية حقوق الإنسان

20- يشكّل الفساد اليوم أحد أكبر العوائق التي تعترض تحقيق أهداف التنمية المستدامة بحلول عام 2030 وما يترتب على ذلك بالنسبة إلى ممارسة حقوق الإنسان⁽¹⁹⁾. ومن بين التأثيرات المتنوعة للفساد، يبرز ما يكون لهذا الفساد من تأثير على مؤسسات الدولة مع وجود أثر مباشر على شرعيتها، ولا سيما في مجال إقامة العدل. ومهما كان شكل الفساد، فإنه يأتي دائماً على حساب البعض؛ وقبل كل شيء، على حساب المواطنين وحقوقهم الإنسانية.

21- وتتخذ ممارسات الفساد أشكالاً جديدة كثيرة، منها على سبيل المثال لا الحصر: الرشوة، والاختلاس، وغسل الأموال، والتهرب الضريبي⁽²⁰⁾. ويجري بشكل عام القيام بذلك في إطار التشابك والتنسيق بين الكيانات والأفراد من القطاع الخاص مع الكيانات أو الأفراد من القطاع العام من أجل الحصول على عقود وبيع منتجات وكذلك، بوجه عام، الاستفادة بشكل خاص من الموارد العامة عن طريق إيجاد مستفيدين من الموظفين العموميين العدميين الضمير. ومما له أهمية حاسمة التفاعل الخلاق والفعال بين الدول والمجتمع الدولي في هذا الصدد. فتقوية هذه المؤسسات وتنشيطها وإضفاء الشرعية عليها، عن طريق قضاة ووكلاء نيابة مستقلين، هي جميعها أمر أساسي.

22- وتأثير الفساد على حقوق الإنسان هو قضية مُدمية تستحق بالفعل اهتماماً متزايداً، وهي تترك وراءها الرؤى التقليدية التي تعتبر الفساد ذا أهمية ضئيلة أو معدومة في مجال حقوق الإنسان، وترى أنه يجري تناوله بدرجة كافية من جانب هيئات أخرى أو ترى، وهو الأسوأ، أنه ليس على الإطلاق مسألة تدخل في اختصاصات هيئات حقوق الإنسان. ولا يمكن للمقرر الخاص أن يتشاطر تلك الرؤية المحدودة المسببة للشلل، التي تماثل إلى حد كبير الرؤية التي كانت سائدة قبل عقود قليلة والتي كانت تُقصر نطاق حقوق الإنسان على الحقوق المدنية والسياسية.

23- وجدول الأعمال، في هذا الميدان، واسع ومعقد. وهو ينطوي على أداء الدول لعدة مهام أساسية، من بينها واجب المنع والالتزام بإجراء تحقيقات وتوقيع العقاب، وهي مسائل تدخل ضمن الاختصاص المباشر لهيئات حقوق الإنسان.

24- وفيما يتعلق بالمنع، من منظور حقوق الإنسان، فإن قضايا مثل "الشفافية والإفادات الخطية المشفوعة بيمين، وقوانين الوصول إلى المعلومات العامة، والضوابط الخارجية"⁽²¹⁾ هي قضايا مركزية، أي مجموعة من الالتزامات الإيجابية - المؤسسية أو المعيارية - أو "باتخاذ إجراءات" من جانب الدول. أما مسؤولية التحقيق في أفعال الفساد والمقاضاة بشأنها وكذلك، حسب الحالة، المعاقبة عليها، فهي مستمدة من القانون الوطني وكذلك من المعاهدات الدولية، وخاصة هذه الاتفاقية. ويتوافق على ذلك دور السلطات القضائية والنيابة العامة، وهما الفضاءان المؤسساتيان ذوا الأهمية الحاسمة للتحقيق والحكم والمعاقبة مع احترام ضمانات الإجراءات القانونية الواجبة.

(19) UNODC, "Las actividades contra la corrupción son esenciales para construir la paz, proteger los derechos humanos y garantizar el desarrollo sostenible" (مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، "أنشطة مكافحة الفساد ضرورية لبناء السلام وحماية حقوق الإنسان وضمان التنمية المستدامة"، 10 كانون الأول/ديسمبر 2018)، متاح على الرابط: <https://www.unodc.org/bolivia/es/Las-actividades-contra-la-corrupcion-son-esenciales-para-construir-la-paz--proteger-los-derechos-humanos-y-garantizar-el-desarrollo-sostenible.html>

(20) الوثيقة A/72/140، الفقرة 72.

(21) التقرير النهائي للجنة الاستشارية لمجلس حقوق الإنسان عن الآثار السلبية للفساد على التمتع بحقوق الإنسان، الوثيقة A/HRC/28/73، الفقرة 28.

25- ويفترض ما سبق تشغيل نظام قضائي يشمل المدّعين العامين أو وكلاء النيابة الذين يؤدون وظيفة أساسية في مكافحة الفساد بقدر ما يتصرفون باستقلالية ونزاهة وحيادية لتوجيه التحقيقات، وتوجيه لائحة الاتهامات، وجمع الأدلة، ضمن مجموعة من المهام والمفاهيم والعمليات الأخرى التي إذا فشل النظام في أداء مهامه فيها - أو كان نفسه فاسداً - حدث الإفلات من العقاب في إطار حلقة مفرغة يمكن أن تؤدي إلى مزيد من أفعال الفساد وانتهاك حقوق الإنسان.

جيم- النواب العامون/المدعون العامون: الفاعلون الأساسيون في مواجهة الفساد

26- يؤيد المقرر الخاص التحليل الوارد في التقرير المقدم من المقررة الخاصة آنذاك، غابرييلا كنول⁽²²⁾، بشأن أعضاء النيابة العامة ودوائر النيابة العامة، وخاصة الإشارات إلى المعايير العامة المعمول بها فيما يتعلق باستقلالية أعضاء النيابة العامة وحياديتهم ومعايير العمل المنصوص عليها في المبادئ التوجيهية المتعلقة بدور أعضاء النيابة العامة وفي معايير المسؤولية المهنية لأعضاء النيابة العامة وبيان واجباتهم وحقوقهم الأساسية.

27- والنواب العامون، إلى جانب القضاة، هم الجهات الفاعلة المحورية في تطبيق سيادة القانون. ففيما يتعلق بالتحقيق في الجرائم، لا يمكن لأحد، في معظم التشريعات، أن يحل محل أعضاء النيابة العامة في التحقيق في الجريمة، وكذلك في عملية اتخاذ القرار التي يمكن أن تؤدي إلى إقامة دعاوى جنائية وما يقابلها من عقوبات. وكما ذكر المقرر الخاص بالفعل في مناسبات أخرى، تؤدي حالات الافتقار إلى الحيادية وحالات الفساد إلى انتهاك المادة 14 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، التي تنص على أن لكل شخص الحق في الاستماع إليه علناً مع اتباع الضمانات الواجبة من جانب محكمة مختصة ومستقلة ومحيدة مُنشأة بموجب القانون⁽²³⁾.

28- ووفقاً للمعايير الدولية، ينبغي أن يجري تنفيذ مهام وإجراءات مكاتب الادعاء العام على أساس الالتزام باحترام حقوق الإنسان المعترف بها وحمايتها وضماتها⁽²⁴⁾. وهذه المبادئ التوجيهية، آخذة في الحسبان مشكلة الفساد العالمية، قد طلبت صراحة من أعضاء النيابة العامة إيلاء اهتمام خاص لمقاضاة الموظفين العموميين الذين ارتكبوا جرائم فساد. ولذلك فإن إحدى المهام الرئيسية للنيابات العامة هي محاربة هذه الظاهرة⁽²⁵⁾.

29- وبهذا المعنى، تقع المسؤولية المؤسسية والاجتماعية عن التحقيق في الفساد والمعاقبة عليه على عاتق القضاة ووكلاء النيابة العامة الذين هم أعضاء في نظام قضائي نزيه يقوم على احترام القانون وحقوق الإنسان. وبالنظر إلى أن إحدى مهام مكاتب الادعاء العام هي العمل نيابة عن المجتمع ككل والدفاع عن المصلحة العامة، فيجب أن تسود معايير رفيعة المستوى تتعلق بالسلوك والحيادية والإنصاف والمهنية. وفي عمليات الاختيار والتعيين، يجب الحرص على أن تسود معايير الجدارة والملاءمة والشفافية.

(22) الوثيقة A/HRC/20/19.

(23) الوثيقة A/HRC/35/31، الفقرة 100.

(24) المبادئ التوجيهية المتعلقة بدور أعضاء النيابة العامة، المبدأ التوجيهي 12، والفقرة الفرعية (ح) من المادة 1 من معايير المسؤولية المهنية لأعضاء النيابة العامة وبيان واجباتهم وحقوقهم الأساسية.

(25) المبادئ التوجيهية المتعلقة بدور أعضاء النيابة العامة، المبدأ التوجيهي 15.

30- ويود المقرر الخاص التأكيد على أن ثقة المواطنين في مؤسسات الادعاء العام والمؤسسات القضائية لديهم في قضايا وحالات الفساد ترتبط عادة بالقدرة الفعالة على التحقيق مع الفاسدين ومعاقتهم. وبهذا النسق الفكري، لا يشكّل ضحايا الفساد أشخاصاً غرباء وخارجيين عن المشكلة. ولذلك، يجب الاستماع إليهم في عمليات التحقيق والمقاضاة كعنصر أساسي للمشاركة والشفافية وعدم التمييز، وأن يتلقوا تدابير جبرّ مناسبة.

31- ويكون عادة المدافعون عن حقوق الإنسان، من جانبهم، فاعلين رئيسيين في دفع عجلة التحقيقات في قضايا الفساد، ما أدى كثيراً إلى تحويل أولئك الذين يقومون بمهدة المهام إلى أشخاص متلقين للعنف. فيجب توجيه اهتمام خاص، وعند الاقتضاء توفير تدابير حماية، لهؤلاء الأشخاص لمنع الانتقام منهم بسبب إبلاغهم عن أفعال الفساد.

32- ولأغراض إعداد هذا التقرير، وفقاً للمعلومات والتحليلات التي جرى جمعها في الاجتماعات المختلفة التي عُقدت في عام 2019، ووفقاً كذلك للمساهمات الواردة من الدول ومكاتب الادعاء العام فيها، ومن المنظمات المتخصصة في هذا المجال، أصبحت ممارسات الفساد أكثر تعقيداً وأحدثت تأثيراً هائلاً على العمل المؤسسي. وليس هذا فقط في النظم القضائية بالمعنى الضيق المحدد، ولكن أيضاً في المجال المحدد المتعلق بمسؤولية هيئات الادعاء العام.

33- ومن المهم تسليط الضوء على أنه، رغم السياقات المعاكسة في كثير من الأحيان، توجد في نفس الوقت مجموعة كبيرة من حالات النجاح في التحقيقات وفي حالات المقاضاة الجنائية التي يجري فيها التحقيق مع أفراد من مستويات عالية من درجات السلطة السياسية أو الاقتصادية وتجري مقاضاتهم وإدانتهم بجرائم فساد خطيرة ذات نطاق دولي. بيد أن المقرر الخاص يرى أنه على الرغم من وجود عدة حالات رمزية للإجراءات الفعالة، لا تزال توجد تحديات متوطنة ذات طبيعة مؤسسية وتنظيمية وتشغيلية تُسهم في محاصرة أو إفشال كثير من التحقيقات الهامة للغاية. وهذا لا يشكّل رعاية لجو الفساد فحسب، بل يؤدي أيضاً إلى إضعاف نظم القضاء الجنائي ومؤسسة النيابة العامة وكذلك، بوجه عام، إلى إيجاد أوضاع مؤسسية معاكسة بالنسبة إلى إعمال حقوق الإنسان.

رابعاً- النّوّاب العامون والالتزام بالتعاون الدولي

34- تدخل استقلالية النيابة ضمن النطاق العام لاستقلالية القضاء التي تكفلها المادة 10 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. فنحن إزاء التزام جرى وضعه في المبادئ التوجيهية المتعلقة بدور أعضاء النيابة العامة ويجب ضمانه. وهو ليس امتيازاً يجوز للدول أن تمنحه أو لا تمنحه⁽²⁶⁾.

35- وضمن القائمة الواسعة للالتزامات التي تعهدت بها الدول بموجب الاتفاقية، التي صدق عليها بالفعل 186 بلداً، يوجد جانبان أساسيان يسلطان الضوء على دور ومسؤولية أعضاء النيابة العامة، هما: استقلالية ونزاهة هؤلاء والتعاون الدولي. وكلاهما مترابطان، وفي هذا السياق تبرز الاستقلالية كأمر أساسي.

(26) الوثيقة A/HRC/35/31، الفقرة 24.

ألف - الاستقلالية والنزاهة والتعاون الدولي

36- تنص الاتفاقية على الاستقلالية والنزاهة باعتبارهما عنصرين أساسيين من عناصر إمكانية استمرار التعاون فيما بين الدول على التحقيق في الفساد والمعاقبة عليه⁽²⁷⁾. وهذا يصدق على الجانبين المحددين المشار إليهما في المادة 11، وهما: أولاً، "استقلالية القضاء ودوره الحاسم في مكافحة الفساد". وثانياً، التزام الدول الأطراف باعتماد "تدابير لتدعيم النزاهة ودرء فرص الفساد بين أعضاء الجهاز القضائي". وكلا المبدأين - الاستقلال والنزاهة - منصوص عليهما في الاتفاقية لكل من القضاة وأعضاء النيابة العامة. وهكذا، يمكن لأعضاء النيابة العامة، بشكل صحيح ومشروع، أن يكونوا أجزاء أساسية في مكافحة الدولية للفساد بقدر ما يظلون متمتعين بالاستقلالية مع وجود تدابير تتخذها الدولة لتعزيز اتصافهم بالنزاهة.

37- أمّا المساعدة القانونية المتبادلة فهي أحد الالتزامات الرئيسية المنصوص عليها في الاتفاقية، وهي ترد في المادة الأكثر شمولاً وتفصيلاً في هذه المعاهدة الدولية⁽²⁸⁾. إذ تُعرض بالتفصيل في قائمة شاملة "التحقيقات والعمليات والإجراءات" المتعلقة بجرائم الفساد⁽²⁹⁾. والتحقيقات المشتركة⁽³⁰⁾ هي الالتزام الآخر القوي بشكل خاص من التزامات الاتفاقية. فمركز دائرة الفعل، في معظم التشريعات الداخلية، هو بالتحديد اختصاص النيابة العامة والمدعين العامين.

38- والمساعدة والتعاون المتبادلان، في حد ذاتهما، هما تبادل فعال للمعلومات وتقاسم للعمل المؤسسي. ووفقاً للخبراء الذين حضروا الاجتماع الحكومي الدولي السابع المفتوح العضوية لتحسين التعاون الدولي في إطار الاتفاقية، من المفيد وجود مبادئ توجيهية ونماذج ومعلومات من أجل تيسير صياغة طلبات التعاون الدولي على نحو فعال⁽³¹⁾.

39- ويشير كل هذا مباشرة إلى المبادئ التوجيهية المتعلقة بدور أعضاء النيابة العامة كإطار توجيهي مفاهيمي لاستقلالية ونزاهة أعضاء النيابة العامة، وهما شرطان مُسبقان أساسيان منصوص عليها في المادة 11 من الاتفاقية تحقيقاً للمشروعية العارضة لأعضاء النيابة العامة في المساعدة المتبادلة والتحقيقات المشتركة. والهدف الرئيسي المعلن للمبادئ التوجيهية الـ 24 الواردة في مجموعة المبادئ التوجيهية هذه هو على وجه التحديد مساعدة الدول الأعضاء على "ضمان وتعزيز فعالية ونزاهة

(27) المادة 11: التدابير المتعلقة بالجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة:

1- نظراً لأهمية استقلالية القضاء وما لها من دور حاسم في مكافحة الفساد، تتخذ كل 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.

2- يجوز استحداث وتطبيق تدابير ذات مفعول مماثل للتدابير المتخذة عملاً بالفقرة 1 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.

(28) المادة 46.

(29) المرجع نفسه.

(30) المادة 49.

(31) CAC/COSP/EG.1/2018/4, Informe de la séptima reunión intergubernamental de expertos de participación abierta para mejorar la cooperación internacional en el marco de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, celebrada en Viena el 8 de junio de 2018, párr. 18 (تقرير اجتماع الخبراء الحكومي الدولي السابع المفتوح العضوية لتحسين التعاون الدولي في إطار اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المعقود في فيينا في 8 حزيران/يونيه 2018، الفقرة 18).

وإنصاف أعضاء النيابة العامة في الإجراءات الجنائية" (الديباجة). وتُكَمَّل المبادئ التوجيهية بمعايير المسؤولية المهنية لأعضاء النيابة العامة وبيان واجباتهم وحقوقهم الأساسية الصادرة عن الرابطة الدولية لأعضاء النيابة العامة، بدعم من لجنة الأمم المتحدة لمنع الجريمة والعدالة الجنائية.

40- ويشكل ما تقدم هو والتحليل الوارد في التقرير المقدم من المقرر الخاص في عام 2012⁽³²⁾ الضمانات والمعايير الدنيا التي يجب أن يلتزم بها أعضاء النيابة العامة وتحترمها بقية المؤسسات باعتبارها شروطاً تضمن استقلاليتهم وحياديتهم. وتدخل ضمن ذلك المجالات المتعلقة بالمتطلبات المهنية ومتطلبات الاختيار والتدريب؛ وأوضاع وشروط الخدمة؛ وحرية التعبير وتكوين الجمعيات؛ ومهام أعضاء النيابة العامة في الإجراءات الجنائية؛ والسلطات التقديرية؛ وبدائل المقاضاة؛ والعلاقات مع الوكالات أو المؤسسات الحكومية الأخرى؛ والإجراءات التأديبية.

41- ومن بين مجالات التعاون، تبرز عدة مسائل جنائية تتعلق إلى حد كبير بأعضاء النيابة العامة/المدعين العامين، مثل: تسليم المجرمين؛ ونقل الأشخاص المحكوم عليهم لقضاء العقوبة؛ والمساعدة القانونية المتبادلة؛ ونقل الإجراءات الجنائية؛ والتعاون في إنفاذ القانون؛ والتحقيقات المشتركة.

42- وهذه ليست عناصر ثانوية أو عرضية للاتفاقية، بل هي مسائل أساسية تشير، بدرجة كبيرة، إلى سلطات المدعين العامين. وفي تقييم أجري في عام 2017، وجد مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، بعد دراسة التقارير المختلفة التي قدمتها البلدان خلال الجولة الأولى لآلية استعراض تنفيذ الاتفاقية⁽³³⁾، أنه في مسائل التعاون الدولي،

ترى البلدان أن الأطر الثنائية والإقليمية التي تلتزم بها هي الأسس القانونية ذات الأولوية لتسليم المجرمين وللقيام بالمساعدة القانونية المتبادلة بشأن الجرائم المتعلقة بالفساد⁽³⁴⁾.

43- ويتطلب هذا المنطق المعياري والمفاهيمي أن تستند إجراءات مكاتب الادعاء العام إلى الموضوعية والحيادية والاتساق واحترام القانون، وهو ما يحقق تلاقي ذلك مع المعايير والقواعد الدولية لحقوق الإنسان، وبالتالي يحدّد الوسائل اللازمة لضمان تنفيذ المهام المسندة تنفيذاً يتسم بالشفافية والمسؤولية من أجل ضمان استمرار التعاون نفسه⁽³⁵⁾.

باء- التحديات التي تواجه هيئات الادعاء العام في مجال التعاون الدولي

44- كان أحد المواضيع المتكررة التي تناولتها تقارير هيئات الادعاء العام الواردة أثناء إعداد هذا التقرير، هو التحديات التي تواجه تحقيق تعاون دولي فعال، وفقاً للمعايير المنصوص عليها في الاتفاقية.

(32) الوثيقة A/HRC/20/19. انظر أيضاً تقرير المؤتمر السنوي الثالث والعشرين للرابطة الدولية لأعضاء النيابة العامة (جوهانسبيرغ، جنوب أفريقيا)، الذي يتناول مسائل معينة تتعلق باستقلالية أعضاء النيابة العامة، والتقرير متاح على الرابط:

<https://www.iap-association.org/Conferences/Annual-Conferences/23rd-Annual-Conference>

(33) ينظم الفصل السابع من الاتفاقية آليات التنفيذ. فالفقرة 1 من المادة 63 تُنشئ مؤتمر الدول الأطراف في الاتفاقية الذي تعهد إليه بهدف "تعزيز وبمحت" تنفيذها.

(34) UNODC, *Estado de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*.

Penalización, aplicación de la ley y cooperación internacional, 2ª ed., 2017, pág. 211 (مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، حالة تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: التجريم وإنفاذ القانون والتعاون الدولي، الإصدار الثاني، 2017).

(35) الوثيقة A/72/140، الفقرات 97 إلى 106.

45- ويبدو من الردود الواردة على الاستبيان الذي وزعه مكتب المقرر الخاص أن معظم مكاتب الادعاء العام تعترف بالتعاون الدولي المنصوص عليه في الاتفاقية كوسيلة أسهمت في تحقيق نتائج إيجابية في مجال تكامل التحقيقات. بيد أنه يظهر من قراءة التقارير وجود مجالات مختلفة يمكن تعزيزها في سياق التعاون المتبادل لجعل المقاضاة بشأن الفساد أكثر كفاءة وفعالية، كما يلي:

- (أ) أوقات الإجراءات؛
- (ب) التسهيلات المتاحة لأداء المهمات في الخارج؛
- (ج) التنسيق على نحو أكثر كفاءة وسرعة؛
- (د) الإرادة المؤسسية للمقاضاة بشأن الجرائم؛
- (هـ) التحقيقات المشتركة؛
- (و) مبادئ توجيهية مشتركة لتحديد الأدلة.

46- وفي الجانب المحدد المتعلق بالتحقيق في الفساد عبر الوطني، ميزت مكاتب المدعين العامين بين التحديات المختلفة ذات الطبيعة المعيارية والمؤسسية والتشغيلية، وخاصة في مرحلة دمج ملفات التحقيق.

47- وفي المجال التنظيمي، جرى تسليط الضوء على الحاجة إلى تحديث وعصرنة التشريعات الجنائية، الموضوعية والإجرائية على السواء، من أجل الحصول على قواعد مناسبة تسمح بإجراء تحقيقات فعالة نفي في الوقت نفسه بالاحترام الكامل لحقوق الإنسان، وتوفير ضمانات للضحية و/أو المضرور و/أو الجاني المدعى. وهكذا، فإن الاختلافات التنظيمية، مثل تجريم أفعال الفساد وتحقيق التدرج في العقوبات، والمواعيد النهائية التي تتطلبها القنوات الرسمية فيما يتعلق بآليات التعاون الدولي، واعتبارات احترام حقوق الإنسان، والمعرفة المحدودة للأدوات المتعددة الأطراف القادرة على النهوض بممارسات التحقيق والمقاضاة في جميع الولايات القضائية هي بعض العوامل التي تحد من القدرة على إجراء تحقيقات وعمليات مقاضاة جنائية ناجحة⁽³⁶⁾.

48- وسلطت مجموعة كبيرة من هيئات الادعاء العام الضوء أيضاً على الاستخدام غير السليم لمفهوم الولاية القضائية أو الحصانة من المقاضاة كآلية تعوق أو تمنع في كثير من الأحيان التحقيق والمعاقبة المحتملة لموظفي الحكومة الرفيعة المستوى عند ارتكابهم السلوك الذي يشكل جريمة الفساد.

49- وأشاروا، فضلاً عن ذلك، إلى أن عرقلة التحقيق في هذه المسألة تتفاقم عندما لا يمثل البلد الموجّه إليه الطلب للحد الأدنى من معايير حقوق الإنسان التي تحمي الضحايا أو أصحاب الشكاوى، وهو ما منع في مناسبات عديدة المساعدة المتبادلة في المسائل الجنائية.

50- وذكرت بعض مكاتب الادعاء العام أنه على الرغم من اعتراف الدول الأعضاء بالتزامها الدولي بتيسير استرداد الأصول، فلا تزال مكاتب الادعاء العام تواجه صعوبات في هذا المجال، ولا سيما بسبب عدم وجود قواعد تنظيمية لعمليات البحث عن الممتلكات أو الموارد موضوع التحقيق ورصدها واستعادتها.

(36) Africa-Europe Prosecutors Conference on International Judicial Cooperation on Investigation and Prosecution of Human Trafficking and Migrant Smuggling, Sharm El-Sheikh (Egipto), 18 a 20 de septiembre de 2018, informe de la conferencia (المؤتمر الأفريقي - الأوروبي الأول لأعضاء هيئات الادعاء العام بشأن آليات التعاون القضائي الدولي للتحقيق في جرائم الاتجار بالبشر وتهريب المهاجرين ومقاضاة الجناة، شرم الشيخ (مصر)، 18-20 أيلول/سبتمبر 2018، تقرير المؤتمر).

51- وعلى المستوى المؤسسي، يتمثل أحد التحديات التي لا تزال بعض هيئات الادعاء العام تواجهها في إيجاد الاحترام المؤسسي من جانب السلطات الحكومية الأخرى أو سلطات الدولة لاستقلاليتها ولأخذها بالإدارة الذاتية. ومما له أهمية خاصة في هذا الصدد الأفعال التي قد تضعف النيابة العامة، والتصوّر العام لنزاهة التحقيقات الجنائية وعدم تدخل السلطة السياسية أو السلطات القائمة في أعمال النيابة العامة. وبالمثل، أدى عدم وجود الاستقلالية المالية إلى غياب الموارد البشرية، ما حدّ من قدرة هيئات الادعاء العام على فتح تحقيقات وإجرائها في غضون آجال زمنية معقولة.

52- ويؤدّي الافتقار إلى الإدارة الذاتية والاستقلالية الوظيفية، بالإضافة إلى تفويض المصادقية المتعلقة بالسلطة المالية وتفويض ثقة الجمهور في إقامة العدل، إلى التسرّب على الممارسات الفاسدة المحتملة. بيد أن الاستقلالية لا يمكن أن تتعارض مع المساواة⁽³⁷⁾؛ وهذه الأمور تكتسب أهمية خاصة في النُظم التي يكون فيها المدعي العام مستقلاً تماماً ولا توجد سيطرة على أداؤه من جانب السلطتين التنفيذية أو التشريعية⁽³⁸⁾.

53- وتتفوّض تلقائياً مشروعية أي مدع عام، شأنه في ذلك شأن القاضي، عندما يتدخل في أمر له فيه، أو يبدو أن له فيه، مصلحة شخصية أو هوى. وترى اللجنة الأوروبية للديمقراطية من خلال القانون (لجنة البندقية) التابعة لمجلس أوروبا أنه يجوز في حالة المدعين العامين، نظراً إلى درجة مسؤوليتهم العالية، أن يخضعوا لشروط وقيود معينة تهدف إلى ضمان الاتساق والحيادية والنزاهة في اتخاذ قراراتهم⁽³⁹⁾.

54- ونشوء تصور عام بوجود تحيز محتمل في أفعال هيئات الادعاء العام هو إشارة تبعث على الشك في الإجراءات المتخذة ضد الفساد وتفوض شرعية إقامة العدل وفعالية المؤسسات العامة. ومن ثم، فلا يكفي أن تتخذ النيابة العامة إجراءات ضد الفساد، بل ينبغي أيضاً أن يكون المجتمع على علم بهذه الإجراءات⁽⁴⁰⁾.

55- وأوضحت منظمات المجتمع المدني لمكتب المقرر الخاص أنه لا توجد في الولايات القضائية المختلفة آليات فعالة لتقرير مساءلة هيئات الادعاء العام عن إبلاغ المجتمع بالتقدم المحرز في التحقيقات المتعلقة بالفساد عبر الوطني أو بنتائج هذه التحقيقات. وبالمثل، حددت هذه المنظمات عدم إمكانية الوصول إلى تقارير دورية أو عدم نشر تقارير دورية لمعرفة نتائج التحقيقات، وكذلك الإحصاءات الضرورية لتحديد عدد المسائل التي أتيحت للنظام القضائي، وكذلك معنى الأحكام القضائية، ولا سيما في الحالات التي توجد فيها مصلحة وطنية.

56- ومسألة مساءلة النيابة العامة ليست أمراً يمكن فهمه في حد ذاته على أنه مرادف للتأثير على استقلاليتها والأخذ بالإدارة الذاتية. بل هو بصفة عامة التزام يصبح مهماً بشكل خاص في النظم التي تكون فيها النيابة العامة مستقلة تماماً ولا توجد سيطرة على أداؤها من جانب السلطة التنفيذية أو التشريعية⁽⁴¹⁾.

57- وعلى المستوى التنفيذي، فإن الاختلافات التنظيمية، مثل تجريم أفعال الفساد، وتحقيق التدرّج في العقوبات، والمواعيد النهائية التي تتطلبها القنوات الرسمية فيما يتعلق بآليات التعاون الدولي، واحترام

(37) الوثيقة A/HRC/17/30/Add.3، الفقرة 18.

(38) الوثيقة A/HRC/20/19، الفقرة 84.

(39) الوثيقة CDL-AD (2010)040، الفقرة 17.

(40) لذلك، فإن إنشاء مكاتب اتصال في مكاتب هيئات الادعاء العام هو أمر مهم من أجل إبلاغ الجمهور بنتائج عملهم المؤسسي.

(41) الوثيقة A/HRC/20/19، الفقرة 84.

الإجراءات القانونية الواجبة وحقوق الإنسان، والمعرفة المحدودة للأدوات المتعددة الأطراف القادرة على النهوض بممارسات التحقيق والمقاضاة في جميع الولايات القضائية هي بعض العوامل التي تحد من القدرة على إجراء تحقيقات وعمليات مقاضاة جنائية ناجحة⁽⁴²⁾.

58- ويوجد تحدٍ مستمر أمام أعضاء النيابة العامة يتمثل في التدريب المتخصص لوكلاء النيابة والخبراء والشرطة وغيرهم من الموظفين العموميين ذوي الصلة خصوصاً بالتحقيق في الجرائم، وعموماً بإقامة العدل في إطار نهج قائم على حقوق الإنسان. وبسبب الطابع الجديد للمهام القادمة والأشكال الجديدة للفساد، يكون من الضروري تطوير برامج تخصصية مع التركيز على حقوق الإنسان تتيح لأعضاء النيابة العامة والعاملين معهم الحصول على المعرفة اللازمة التي تسمح لهم بتحقيق مستويات عالية من الجودة في نتائج التحقيقات، وزيادة عدد النتائج الإجرائية الجوهرية والتحقيقات القوية المدعومة بأدلة جرى الحصول عليها في ظل احترام معايير حقوق الإنسان واتباع الإجراءات القانونية الواجبة.

59- وأخيراً، فبسبب الاتجاهات الجديدة في تكنولوجيا المعلومات، يكون من الضروري إطلاق برامج موجهة لوكلاء النيابة والعاملين معهم. ومن الضروري أن تكون هذه البرامج محدّثة من حيث استخدام التكنولوجيات والأدوات أو الوسائل التكنولوجية في خدمة التحقيقات الجنائية، وخاصة تلك التي تركز على الحصول على الأدلة العلمية في مجالات عمل هيئات الادعاء العام التي تتطلب عمل الخبراء.

خامساً- الممارسات الجيدة والتحديات الماثلة فيما يتعلق بالنيابات العامة في مجال التعاون ومحاربة الفساد

ألف- حالات رمزية في مجال التعاون الدولي

60- أُحيط مكتب المقرر الخاص علماً، استناداً إلى ما تلقاه من معلومات، بالإجراءات أو السياسات المستدامة التي تُرجمت إلى ممارسات جيدة وكذلك، في النهاية، إلى حالات نجاح، ليس فقط أثناء دمج التحقيقات، ولكن أيضاً في المقاضاة المعقودة في نهاية المطاف وفي المعاقبة الجنائية لمن تقع عليهم المسؤولية.

61- وحقق العمل المنسق بين النيابة العامة في البلدان المختلفة في الآونة الأخيرة نتائج مهمة في مجال مكافحة الفساد عبر الوطني، مستفيداً من المساعدة القانونية المتبادلة، ومنطوقاً أحياناً على إجراء تحقيقات مشتركة. وهذه النتائج هي أضواء في نهاية النفق ويجب بلورتها من أجل توسيع وتعميم هذه الممارسات في معرض النهوض بالالتزامات والصلاحيات المنصوص عليها في الاتفاقية لصالح المجتمع الذي كان من الممكن أن تتأثر حقوقه.

62- وعلى سبيل المثال فإن التحقيق الذي أُجري في قضية لافا جاتو، بناء على الجرائم التي يُدعى أن بعض شركات التشييد البرازيلية قد سببتها في أمريكا اللاتينية ومناطق أخرى، قدّم مثلاً رمزياً - في طور التكوين - للتعاون القضائي الدولي الفعال بين القضاة والمدعين العامين من مجموعة متنوعة من الدول والأقاليم. وكون تعاون فعال قد جرى بين النيابة العامة من بلدان وأقاليم مختلفة من أجل التحقيق في ممارسات فساد تجري مجراها في قارات مختلفة هو معلم من المعالم في حد ذاته. فلم يحدث فقط أن جرى تقاسم التحقيقات، بل جرى أيضاً تنفيذ مبادرات تهدف إلى تحقيق التعاون مع العدالة أو التعاون الفعال بفضل التقدم الجوهري المستمد من هذا التعاون.

(42) المؤتمر الأفريقي - الأوروبي الأول لأعضاء هيئات الادعاء العام بشأن آليات التعاون القضائي الدولي للتحقيق في جرائم الاتجار بالبشر وتهريب المهاجرين ومقاضاة الجناة، شرم الشيخ (مصر)، 18-20 أيلول/سبتمبر 2018، تقرير المؤتمر.

63- وحتى أيلول/سبتمبر 2019، قدّم القضاء البرازيلي، على سبيل المثال، 384 طلباً للتعاون إلى 61 بلداً. وفي الاتجاه المقابل، تلقت البرازيل ومؤسسات النيابة العامة والقضاء فيها 497 طلباً للمعلومات والتعاون من 39 بلداً أو إقليمياً، بما في ذلك 191 طلباً من بيرو و110 طلبات من سويسرا. والبلدان اللذان وجه إليهما أكبر عدد من الطلبات من البرازيل كانا هما سويسرا والولايات المتحدة الأمريكية، وهما اللذان جرى الحصول منهما على معلومات قيمة عن التحركات المالية والمصرفية للأموال غير المشروعة، أي على وجه الإجمال، حول الروابط المختلفة لعمليات الفساد عبر الوطنية⁽⁴³⁾.

64- وأشارت بعض النيابات العامة أيضاً إلى الآثار الإيجابية لذلك على عملية المساعدة في مكافحة الفساد، وبصورة رئيسية على تبادل المعلومات وتنسيق التدابير الإدارية أثناء التحقيقات في مناطق أخرى. وعلى سبيل المثال، فبسبب التعاون الدولي بين سلطنة عمان وسويسرا في عام 2019، تمكنت عُمان - بفضل التعاون المقدم من الجانب السويسري - من استرداد الأصول المستمدة من الرشاوى وغسيل الأموال⁽⁴⁴⁾.

65- ويود المقرر الخاص تسجيل الأعمال ذات الصلة التي اضطلعت بها حتى عام 2019 اللجنة الدولية لمناهضة الإفلات من العقاب في غواتيمالا، وهي مثال على التعاون المنظم في مجال التحقيقات بين الأمم المتحدة وحكومة غواتيمالا الذي يتصف بإمكانية التحقيق والتعاون، وفقاً للتشريعات الوطنية، في المقاضاة بشأن الجرائم المختلفة، بما في ذلك الفساد⁽⁴⁵⁾. ويمكن اعتبار اللجنة الدولية لمناهضة الإفلات من العقاب في غواتيمالا واحدة من أهم مبادرات مكافحة الفساد التي جرى تنفيذها حتى الآن. وكانت اللجنة كياناً دولياً مستقلاً من النواحي السياسية والتنظيمية والمالية يتكون من قضاة ووكلاء نيابة وضباط إنفاذ قانون من أكثر من 20 بلداً. ومارست هذه المؤسسة، خلال فترة وجودها البالغة 12 عاماً، دوراً أساسياً في اكتشاف ومقاضاة موظفين عموميين ورجال أعمال وتجار مخدرات بتهم الفساد.

66- ويود مكتب المقرر الخاص أيضاً أن يسجل الإسهام الهام ذا الصلة من جانب بعثة دعم مكافحة الفساد والإفلات من العقاب في هندوراس، التي لم تقتصر على التركيز على القضايا ذات الصلة التي تنطوي على شبكات الفساد العام والخاص مع تحقيق نتائج ناجحة، ولكنها قامت أيضاً بتقديم إسهامات في إصلاح وتعزيز الإطار المؤسسي من أجل منع آفة الفساد من تقويض مصداقية سلطاتها والنظام السياسي. ويدين المقرر الخاص القرار الصادر في كانون الثاني/يناير 2020 بعدم تجديد ولايتها⁽⁴⁶⁾.

67- كما جرى التعرف على تحقيق تقدم كبير في أوروبا في مكافحة الفساد الدولي. فالوكالة الأوروبية للتعاون في مجال العدالة الجنائية تقوم بتعزيز وتحسين تنسيق التحقيقات وعمليات المقاضاة، وكذلك التعاون بين سلطات الدول الأعضاء. وقد سلّطت هيئات الادعاء العام الضوء على فائدة هذه الوكالة، وخاصة فيما يتعلق بالمعرفة المحددة التي تلزم عادة لسير العمل المعتاد في القضايا التي تحقق فيها النيابات العامة.

68- وتشتمل مهام الوكالة على مساعدة المدعين العامين والمحققين الآخرين في الاتحاد الأوروبي في حالات الجرائم الخطيرة التي قد تؤثر على دولتين أو أكثر من الدول الأعضاء، أو التي يمكن أن تكون

(43) Asesoría Jurídica de la Secretaría de Cooperación Internacional de la Procuraduría General del Brasil, septiembre de 2019 (هيئة المشورة القانونية التابعة لأمانة التعاون الدولي بمكتب المدعي العام البرازيلي، أيلول/سبتمبر 2019).

(44) استبيان أرسلته عُمان إلى المقرر الخاص استجابة للطلب المقدم إلى البلدان من أجل إعداد هذا التقرير.

(45) CICIG, Informe final de cierre, *El legado de la justicia en Guatemala*, 2019، متاح على الرابط: https://www.cicig.org/wp-content/uploads/2019/08/InformeLegadoJusticia_SI.pdf.

(46) انظر الرابط: https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-003/20.

قابلة للمقاضاة بشأنها على أساس العمليات المضطّعة بها والمعلومات المقدمة من كل من: سلطات الدول الأعضاء، ووكالة الاتحاد الأوروبي للتعاون في مجال إنفاذ القانون (يوروبول)، ومكتب المدعي العام الأوروبي، والمكتب الأوروبي لمكافحة الاحتيال.

69- ووفقاً للبرلمان الأوروبي⁽⁴⁷⁾، من المتوقع أن يعمل مكتب المدعي العام الأوروبي في أواخر عام 2020 أو أوائل عام 2021. وهو مكتب مستقل مسؤول عن التحقيق والمقاضاة وإقامة العدل في الجرائم المرتكبة ضد ميزانية الاتحاد، مثل الاحتيال أو الفساد أو الاحتيال العابر للحدود المتعلق بضريبة القيمة المضافة بمبلغ تزيد قيمته عن 10 ملايين يورو⁽⁴⁸⁾.

باء- النزاهة القضائية ومنع الفساد في النيابة العامة

70- تكتسب المادة 11 من الاتفاقية أهمية خاصة لأن هذا الحكم يحث الدول على اعتماد تدابير تهدف إلى تعزيز النزاهة القضائية ومنع الفساد في القضاء، بدون أن تقوّض هذه التدابير استقلاليتها. وفضلاً عن ذلك، ففي الأماكن التي لا تكون فيها هيئات الادعاء العام جزءاً من السلطة القضائية، ولكنها تتمتع باستقلالية ماثلة، فإن الاتفاقية تجيز صراحة للدول اعتماد تدابير ماثلة.

71- ويؤثر الفساد أو التقاعس، عموماً، على سيادة القانون كما يؤثّران، بشكل محدد، على المجالات المؤسسية مثل هيئات الادعاء العام إذا كانت استقلاليتها معلولة، ما يضعف الحقوق الأساسية. وإذا تأثرت هيئات الادعاء العام أو حيدت أو جرى إشراكها في عملية صنع القرار بسبب ظروف لا علاقة لها بالاعتبارات المتأصلة في ممارسة نشاطها المهني، تنشأ بذلك ثقافة الإفلات من العقاب.

72- ولا يوجد أي نظام أو نموذج للنيابة العامة يسمح بحمايتها من تأثير الممارسات الفاسدة⁽⁴⁹⁾. ورغم أنه من الصحيح أن هذه الظاهرة تميل إلى أن تكون سائدة في البلدان التي تضعف فيها جذور مفهوم الفصل بين السلطات واستقلالية ونزاهة القضاة والمدعين العامين، يرى مكتب المقرر الخاص أن هامش السلطة التقديرية المتاح للمدعي العام عند تفسير وحل المسائل الداخلة ضمن ولايته يجعله هدفاً مرغوباً للفساد.

73- ففي بعض البلدان، على سبيل المثال، توجد وحدات متخصصة تتمثل مهمتها في معالجة الشكاوى الواردة والتوجيه، حسب الحالة، إما بحفظها أو تنازل الشاكي عنها⁽⁵⁰⁾. ولا يمكن لهذه الوحدات القيام بعمل فعال إلا إذا كان يوجد بروتوكول لاتخاذ إجراءات وللإشراف بشكل مناسب على الحالات التي جرى رفضها. وإذا لم يكن الأمر كذلك، فقد يصبح أداؤها لعملها "ذريعة لتوليد حوافر فاسدة ومساحات للفساد داخل النيابة العامة"⁽⁵¹⁾.

(47) دخلت حيز النفاذ في 20 تشرين الثاني/نوفمبر 2017 لائحة المجلس (الاتحاد الأوروبي) 1939/2017 المؤرخة 12 تشرين الأول/أكتوبر 2017، التي ينشأ بموجبها تعاون معزز من أجل إنشاء مكتب المدعي العام الأوروبي. ووافق البرلمان الأوروبي، بموجب قراره التشريعي المؤرخ 5 تشرين الأول/أكتوبر 2017، على مشروع لائحة المجلس.

(48) البرلمان الأوروبي، وقرارات مواضيعية بشأن الاتحاد الأوروبي، "التعاون القضائي في المسائل الجنائية"، 2019.

(49) نظراً إلى الطابع السري للمعلومات التي تلقاها مكتب المقرر الخاص، فإن المقرر الخاص ليس في وضع يسمح له بإجراء تعداد يُسمّى فيه الأشياء.

(50) توجد، في جملة أمور، وحدات علاج الأسباب الأقل تعقيداً في شبلي أو وحدات القرار المبكر في غواتيمالا.

(51) Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, Fundación para el Debido Proceso y Centro de Estudios de Justicia de las Américas, *Estándares internacionales sobre la autonomía de los fiscales y las fiscalías*, México, 2017, pág. 38. متاحة على الرابط:

http://www.dplf.org/sites/default/files/estandares_fiscales_diagramacion_v3.pdf

74- وبهذا المعنى، فإن الشخص المستعد لإعطاء الأولوية لمصالحه الشخصية أو الجماعية أو الحزبية على تلك التي ينبغي أن تحكم الأداء الصحيح للنيابة العامة، يصبح خطراً على حسن سير العمل بالنيابة العامة، وبالتالي على سيادة القانون وضمّان حقوق الإنسان. وهكذا، عندما تكون النيابة العامة تابعة للسلطة التنفيذية، تكون الضمانات المطلوبة ضد الضغوط الخارجية أكثر ضرورةً إذا كانت هذه الضمانات تهدف إلى حماية النيابة العامة من أي تأثير سياسي منافي للأصول⁽⁵²⁾.

75- وقد أبلغت عدة نيابات عامة عن وجود مدونات أو لجان للأخلاقيات والإدارة الرشيدة لضمان الإدارة المتسمة بالكمال والكفاءة والشفافية لعمل النيابة العامة، فضلاً عن مبادئ توجيهية بشأن السلوكيات الأخلاقية وتضارب المصالح من أجل تحديد حالات تضارب المصالح غير المبلغ عنها والتحقيق فيها وكذلك، عند الاقتضاء، المعاقبة عليها، وهو ما يصدق على انتهاك مبادئ العدالة، والنزاهة، وعدم التحيز، وعدم إساءة المعاملة، والاستقلالية، والسرية، واحترام القانون. وعلى الرغم من التقدم الهام المحرز، لا يزال عدد كبير من النيابات العامة تلاحظ غياب اللجان أو مدونات قواعد الأخلاقيات.

76- *برامج المنع والوقاية*. جرى تصميم وتنفيذ استراتيجيات لوضع وتنفيذ خطط مكافحة وقائية وتأديبية في شتى مؤسسات النيابة العامة من أجل تحديد أفعال الفساد المحتملة في مكاتب النيابة العامة والتحقيق فيها والمعاقبة عليها. وبهذا المعنى، يكون من المهم تسليط الضوء، كمثال، على استراتيجية "الجيوب الزجاجية" المستخدمة في كولومبيا، والتي تسعى إلى جعل سلوك العاملين في النيابة متسماً بالشفافية، ويتمثل الغرض منها في تفكيك ممارسات الفساد العالية التأثير، بما في ذلك تلك المتعلقة بإقامة العدل، والتي تشمل بطبيعة الحال القضاة ومراكز الخدمة القضائية والنيابة العامة والشرطة القضائية.

77- *أدلة اتخاذ الإجراءات*. أصدرت أيضاً بعض النيابات العامة أدلة للتحقيق في جرائم الفساد، ومبادئ توجيهية للسلوك الأخلاقي وحالات تضارب المصلحة، فضلاً عن الممارسات الجيدة فيما يتعلق بديناميات العمل الداخلي وحماية المعلومات ونظم حفظ الملفات. ومن بين المبادئ التي توجه نشاط النيابة العامة: العدل، والنزاهة، والحيادية، وعدم ارتكاب تجاوزات، والاستقلالية، والسرية، واحترام القانون.

78- *الإعلان عن الأصول والمصالح*. من أجل الامتثال للالتزامات المنصوص عليها في المادة 11 من الاتفاقية، يُطلب من أعضاء النيابة العامة، في بعض الولايات القضائية، تقديم إقرارهم عن ذمتهم المالية ومصالحهم وكذلك إقرارات كل من أزواجهم (زوجاتهم) وعشرائهم وأطفالهم. ومن أجل تعزيز الثقة في النيابة العامة، يكون من الضروري أن تعتمد الدول الأعضاء التزامات أكبر في مجال شفافية الأصول المملوكة لأعضاء النيابة العامة.

79- *مراقبون ماليون داخليون*. من الضروري جداً إنشاء نيابات متخصصة للتحقيق في الجرائم المتعلقة بالفساد وملاحقة مرتكبيها قضائياً ومعاقبتهم، فضلاً عن نيابات متخصصة لمراجعة سلوك الموظفين العموميين في حالات الممارسات غير اللائقة المحتملة.

سادساً - استنتاجات

80- ثبتت بالفعل الآثار المدمرة للفساد على حقوق الإنسان وعلى الهياكل المؤسسية، في جوانب مثل تركُّز السلطة وانعدام الشفافية في الإدارة العامة. وبالإضافة إلى ذلك، يؤثر الفساد أيضاً تأثيراً مباشراً على التزام الدول بتوفير أقصى قدر من الموارد المتاحة للوفاء بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للسكان، الأمر الذي يؤثر بصفة خاصة على أفقر قطاعات المجتمع والأطفال.

(52) لجنة البندقية، الوثيقة CDL-AD (2010)040، الفقرة 83.

81- وفي جميع التقاليد القانونية، يشغل أولئك الذين تتألف منهم النيابة العامة أو مكتب المدعي العام - سواء باسم وكلاء النيابة أو المدعين العامين أو غيرهم - موقعاً رئيسياً في نظام العدالة الجنائية ويتحملون مسؤولية تتسم بأكبر قدر من الأهمية في مواجهة للفساد. إذ لا يمكن تأكيد إنفاذ القانون بشكل فعال إذا لم يتمكن من يطبقونه من العمل باستقلالية، وبنزاهة وحيادية، في ظل أوضاع تتسم بالإدارة الذاتية وبالموضوعية والحيادية من أجل أداء هذه الوظيفة الحساسة للغاية وذات المسؤولية الرفيعة. وإن المساعدة على تعزيز استقلاليتهم، ضد أغراض الإخضاع، سواء من جانب السلطة السياسية أو من السلطات الواقعية للفساد، هي مهمة ذات أولوية لصالح المؤسسة وحماية حقوق الإنسان.

82- والاتفاقية هي الصك القانوني والمؤسسي العالمي الأساسي لمواجهة الفساد، وبالتالي تُسهم في تهيئة الأوضاع المؤاتية لاحترام حقوق الإنسان. وبعد اعتمادها في عام 2003، بدأت عملية تلاقٍ غنية ولا رجعة فيها وتفاعل متنامٍ بين مكافحة الفساد وحماية حقوق الإنسان. ومن حيث الجوهر، فإن وجود مؤسسية مشروعة تحترم حقوق الإنسان، تشمل نظاماً قضائية مستقلة، هو أولاً وقبل كل شيء أمر لا بد منه لمواجهة الفساد ومظاهره المختلفة في المؤسسات العامة.

83- ووجود الاستقلالية والنزاهة لدى القضاة وأعضاء النيابة العامة هو أحد الافتراضات الموضوعية، وهو في الوقت نفسه قاعدة مؤكدة وأساسية من قواعد الاتفاقية. ويمكن لصلاحيات القواعد الأساسية للاتفاقية للتطبيق في مجالات حاسمة الأهمية مثل المساعدة القضائية الدولية والتحقيقات المشتركة أن تنقوض على نحو خطير إذا كانت النيابات العامة تفتقر إلى أوضاع الاستقلالية والنزاهة، وهي جوانب أساسية لمشروعيتها الداخلية والدولية.

84- ووجود مؤسسية مشروعة تحترم حقوق الإنسان، تشمل نظاماً قضائية مستقلة، هو أمر لا بد منه لمواجهة الفساد ومظاهره المختلفة في المؤسسات العامة. وفي دينامية التلاقي بين حماية حقوق الإنسان ومكافحة الفساد في الأمم المتحدة، كانت لجنة حقوق الإنسان، أولاً، ثم، مجلس حقوق الإنسان بعد ذلك جزءاً نشطاً ومحورياً في هذا الصدد⁽⁵³⁾.

سابعاً - توصيات

85- من المهم مواصلة تعزيز وتطوير دينامية التلاقي بين حقوق الإنسان ومكافحة الفساد في الأمم المتحدة، على أن يُؤخذ في الحسبان تأثير الفساد على التمتع بحقوق الإنسان. ويجب الاستمرار في تعزيز وتنشيط التكامل بين الأطر القانونية الدولية لمكافحة الفساد من ناحية وحقوق الإنسان من الناحية الأخرى.

86- وبغض النظر عن النموذج القانوني أو المؤسسي، يجب أن تصبح مكافحة الفساد إحدى الأولويات الكبرى لجميع النيابات العامة، المكفول لها التصرف باستقلالية وحيادية، من منظور حقوق الإنسان وحماية الضحايا والمدافعين عن حقوق الإنسان.

87- وفيما يتعلق بالمسؤولية عن التحقيق في أفعال الفساد والمقاضاة بشأنها وكذلك، حسب الحالة، المعاقبة عليها، فهي مستمدة من القانون الوطني وكذلك من المعاهدات الدولية، وخاصة هذه الاتفاقية. ويتوافق على ذلك دور السلطات القضائية والنيابة العامة، وهما الفضاءان المؤسسيان ذوا الأهمية الحاسمة للتحقيق والحكم والمعاقبة مع احترام ضمانات الإجراءات القانونية الواجبة. ولذلك فمن الضروري ضمان احترام الاستقلالية والإدارة الذاتية المؤسسية والمالية لهيئات الادعاء العام.

(53) الوثيقتان A/HRC/RES/21/13 و A/HRC/RES/35/25.

88- وللمبادئ التوجيهية المتعلقة بدور أعضاء النيابة العامة أهمية خاصة بالنسبة إلى الاستقلالية الوظيفية والمؤسسية لأعضاء النيابة العامة. ومن الضروري للغاية تطبيقها ونشرها على نحو مستدام. وتُستكمل هذه المبادئ التوجيهية بمعايير المسؤولية المهنية لأعضاء النيابة العامة وبيان واجباتهم وحقوقهم الأساسية.

89- ويجب مواصلة تعزيز ثقة المواطنين في مؤسسات الادعاء العام والمؤسسات القضائية لديهم بالاستناد إلى القدرة الفعالة لهذه المؤسسات على التحقيق مع الفاسدين ومعاقبتهم. وهذا يتطلب أن تستند إجراءات النيابة العامة إلى الموضوعية والحيادية والاتساق واحترام القانون، وأن يتلاقى ذلك مع المعايير والقواعد الدولية لحقوق الإنسان، مثل المبادئ التوجيهية المذكورة آنفاً، وتحديد الوسائل التي تكفل أن يجري تنفيذ المهام المسندة إلى تلك المؤسسات تنفيذاً يتسم بالشفافية والمسؤولية من أجل استمرار التعاون نفسه.

90- ومن الضروري للغاية قيام الهياكل التنظيمية للنيابة العامة بتجهيز نفسها بوحدات متخصصة في موضوع الفساد. ويجب أن تتمتع هذه الوحدات بالإدارة الذاتية التقنية والمالية اللازمة لتمكينها من إجراء تحقيقات مستقلة وموثوقة.

91- ومن الضروري، في المجال التنظيمي، تحديث وعصرنة التشريعات الجنائية، الموضوعية والإجرائية على السواء، من أجل إيجاد قواعد مناسبة تسمح، ضمن الإطار المفاهيمي للاتفاقية، بإجراء تحقيقات فعالة تحقق في الوقت نفسه الاحترام الكامل لحقوق الإنسان، وضمانات الضحية و/أو المضرور و/أو الجاني المفترض.

92- وعلى المستوى المؤسسي، ينبغي تعزيز الاحترام المؤسسي من جانب فروع الحكم الأخرى أو سلطات الدولة لاستقلالية النيابة العامة وإدارتها الذاتية. ويجب أن يشمل ذلك رصد موارد كافية في الميزانية لكيلا تتأثر هذه الاستقلالية والإدارة الذاتية. بيد أن الاستقلالية لا تتعارض مع الشفافية، والمساءلة، والإفادات الخطية، وقوانين الوصول إلى المعلومات العامة، والضوابط الخارجية.

93- ومن بين الأولويات هنا تطوير برامج تخصصية تعزز قدرة أعضاء النيابة العامة والعاملين معهم على الحصول على الأدوات الضرورية لتحقيق مستويات عالية من الجودة في نتائج التحقيقات، وعلى استخدام التكنولوجيات الحديثة أو الأدوات العصرية لخدمة التحقيقات الجنائية، المدعومة بأدلة جرى الحصول عليها في ظل احترام معايير حقوق الإنسان واتباع الإجراءات القانونية الواجبة.

94- وعلى المستوى التنفيذي، يجب إحراز تقدم في سد الثغرات التنظيمية في مسائل مثل تجريم أفعال الفساد وتحقيق التدرج في العقوبات، والمواعيد النهائية التي تتطلبها القنوات الرسمية فيما يتعلق بآليات التعاون الدولي، واحترام الإجراءات القانونية الواجبة وحقوق الإنسان. ويجب أن يكون ذلك مصحوباً بتوفير التأهيل والتدريب التخصصي لوكلاء النيابة والخبراء وضباط الشرطة وغيرهم من الموظفين العموميين المرتبطين ارتباطاً خاصاً بعمليات التحقيق في الجريمة، في إطار نهج قائم على حقوق الإنسان، وهو ما يشكل تحدياً مستمراً لمكاتب النيابة العامة.

95- والدول التي ليس لديها حتى الآن مدونات قواعد أخلاقية محددة للنيابة العامة، مدعوة إلى اعتماد هذه المدونات، وفقاً للمبادئ والمعايير الدولية التي ينبغي أن تحكم سلوكها في أداء مهامها التي تسمح بتحديد ومنع وقمع الممارسات التي تهدد استقلالية ونزاهة أعضاء نياباتها العامة، وكذلك اقتراح تدابير وقائية تهدف إلى تعزيز الاستقلالية والنزاهة المذكورتين.

96- ومن أجل تعزيز وزيادة فعالية التعاون الدولي بين النيابة العامة المنصوص عليه في الاتفاقية، ينبغي تنقيح بعض المجالات والإجراءات، مثل الاختلافات في فترات التجهيز؛ والتسهيلات المتعلقة

بممارسة المهام في الخارج؛ وتعزيز التحقيقات المشتركة من أجل تجنب الازدواجية في الإجراءات؛ والأخذ بمبادئ توجيهية مشتركة لتحديد الأدلة.

97- ولا يشكل ضحايا الفساد أشخاصاً غرباء وخارجيين عن المشكلة. ولذلك، يجب الاستماع إليهم في عمليات التحقيق والمقاضاة كعنصر أساسي للمشاركة والشفافية وعدم التمييز، وأن يتلقوا تدابير جبراً مناسبة.

98- ويكون عادةً المدافعون عن حقوق الإنسان فاعلين مهمين في دفع عجلة التحقيقات في قضايا الفساد. ولهذا السبب، فكثيراً ما أدى ذلك إلى أن يصبح أولئك الذين يقومون بهذه المهام أشخاصاً متلقين للعنف. فيجب توجيه اهتمام خاص، وعند الاقتضاء توفير تدابير حماية، لهؤلاء الأشخاص لمنع الانتقام منهم بسبب إبلاغهم عن أفعال الفساد.

المرفق

قائمة بالدول والكيانات التي ردت على الاستبيان

ألف - الدول

- أذربيجان: البعثة الدائمة لدى الأمم المتحدة
الأردن: البعثة الدائمة لدى الأمم المتحدة
أرمينيا: مكتب المدعي العام
إسبانيا: الادعاء العام
إستونيا: مكتب المدعي العام
أوروغواي: مكتب الادعاء العام للدولة
أيرلندا: مدير مكتب الادعاء العام
إيطاليا: وزارة الخارجية والتعاون الدولي
البرتغال: مكتب الادعاء العام للجمهورية
بنما: مكتب الادعاء العام للدولة
بولندا: المكتب العام للمدعي العام
تركيا: مكتب المدعي العام
جمهورية مولدوفا: مكتب المدعي العام
الدانمرك: مكتب المدعي العام العسكري الدانماركي
سلوفاكيا: مكتب المدعي العام
سويسرا: النيابة العامة الاتحادية
شيلي: الادعاء العام
صربيا: البعثة الدائمة لدى الأمم المتحدة
عُمان: مكتب النائب العام
قيرغيزستان: البعثة الدائمة لدى الأمم المتحدة
كندا: دائرة الادعاء العام
كوبا: الادعاء العام
كوستاريكا: النيابة العامة
كولومبيا: البعثة الدائمة لدى الأمم المتحدة
لكسمبورغ: مكتب الادعاء العام

ليتوانيا: مكتب المدعي العام
المغرب: البعثة الدائمة لدى الأمم المتحدة
مقدونيا الشمالية: البعثة الدائمة لدى الأمم المتحدة
المكسيك: مكتب الادعاء العام للجمهورية
ملديف: مكتب المدعي العام
موريشيوس: البعثة الدائمة لدى الأمم المتحدة
هنغاريا: البعثة الدائمة لدى الأمم المتحدة
اليمن: نادي قضاة اليمن

باء- المنظمات الدولية، ومنظمات المجتمع المدني، والمنظمات الأكاديمية

الرابطة الدولية لأعضاء النيابة العامة
رابطة المدعين العامين الأيبيرية - الأمريكية
ستيفان فويغت، مدير معهد القانون والاقتصاد، جامعة هامبورغ
لجنة الحقوقيين الدولية
مركز السلام وحقوقي الإنسان، جامعة فنزويلا المركزية
