

Distr.: General  
7 June 2012  
Arabic  
Original: English

## الجمعية العامة



## مجلس حقوق الإنسان

## الدورة العشرون

البند ٣ من جدول الأعمال

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

## تقرير المقررة الخاصة المعنية باستقلال القضاة والمحامين، غابرييلا كنول\*

موجز

يسلط التقرير الضوء على المعايير الدولية والإقليمية الراهنة فيما يتعلق بالمدعين العامين ودوائر النيابة العامة بعدما تم تقديم عرض موجز للأنشطة التي اضطلعت بها المقررة الخاصة المعنية باستقلال القضاة والمحامين خلال سنة ٢٠١١. وتتناول المقررة الخاصة بعد ذلك دور المدعين العامين ومسؤولياتهم والنظم الشديدة التنوع الموجودة ضمن دوائر النيابة العامة على الصعيد العالمي. وتبحث العلاقة بين المدعين العامين وغيرهم من الأعضاء الفاعلين ممن يعملون في إطار نظام العدالة الجنائية مثل الشرطة والعاملين في سلك القضاء والمحامين وسائر الأفراد الذين هم على اتصال بنظام العدالة.

ويركز التقرير بعد ذلك على عدد من الضمانات الخاصة بالمدعين العامين وعلى عناصر مختلفة قد تؤثر في استقلالهم وحيادهم. كما أنه يتناول قضية مساءلة المدعين العامين وبصفة خاصة، تنظر المقررة الخاصة في الخط الرفيع الفاصل بين ضمان مساءلة المدعين العامين لدى أدائهم لمهامهم وضرورة عملهم بشكل مستقل ودون خوف أو ضغط أو تهديد أو محاباة. وتشدد أيضاً على الطريقة التي ينبغي بها للمدعين العامين - حفاظاً على سيادة القانون وحماية حقوق الإنسان - اتخاذ قرارات تتسم بالموضوعية والاستقلال والتزاهة، والنظر إلى اتخاذها على هذا الأساس، وتؤكد أيضاً على أهمية إنشاء نيابة عامة تتسم بالمهارة والكفاءة وذلك عن طريق بناء قدرات ملائمة. ويُختتم التقرير بتقديم سلسلة من الاستنتاجات والتوصيات.

\* تأخر تقديم هذا التقرير.

## المحتويات

| الصفحة | الفقرات |       |                                                                                    |
|--------|---------|-------|------------------------------------------------------------------------------------|
| ٣      | ٣-١     | ..... | أولاً - مقدمة                                                                      |
| ٣      | ١٨-٤    | ..... | ثانياً - الأنشطة التي تم الاضطلاع بها خلال عام ٢٠١١                                |
| ٣      | ٧-٥     | ..... | ألف - الزيارات القطرية والمراسلات مع الدول الأعضاء                                 |
| ٤      | ١٨-٨    | ..... | باء - أنشطة أخرى                                                                   |
| ٥      | ٢٣-١٩   | ..... | ثالثاً - المعايير الدولية الخاصة بالمدعين العامين                                  |
| ٧      | ٢٨-٢٤   | ..... | رابعاً - استقلال ونزاهة المدعين العامين ودوائر النيابة العامة                      |
| ٨      | ٥٧-٢٩   | ..... | خامساً - وضع المدعين العامين ودورهم                                                |
| ٨      | ٣٤-٢٩   | ..... | ألف - تنوع هياكل دوائر النيابة العامة                                              |
|        |         | ..... | باء - مهام المدعين العامين ودورهم فيما يتصل بالجهات الفاعلة القضائية وغير القضائية |
| ١٠     | ٥٤-٣٥   | ..... | جيم - دور المدعين العامين العاملين في المحاكم العسكرية                             |
| ١٥     | ٥٧-٥٥   | ..... | سادساً - الضمانات التي تكفل استقلال المدعين العامين ونزاهتهم                       |
| ٢١     | ٨٧-٨٢   | ..... | سابعاً - مساءلة المدعين العامين                                                    |
| ٢٢     | ٩٢-٨٨   | ..... | ثامناً - بناء القدرات                                                              |
| ٢٣     | ٩٧-٩٣   | ..... | تاسعاً - الاستنتاجات                                                               |
| ٢٤     | ١٢٦-٩٨  | ..... | عاشراً - التوصيات                                                                  |

## أولاً - مقدمة

١- طلب مجلس حقوق الإنسان في قراره ٣/١٥ من المقررة الخاصة "أن تبحث مدى الحاجة إلى عوامل فردية ومؤسسية إضافية، وتوضح هذه العوامل عند الاقتضاء، وذلك لضمان وتعزيز موضوعية ونزاهة أعضاء النيابة العامة ودوائرها وقدرتهم على أداء مهامهم وفقاً لذلك في مجالي حماية حقوق الإنسان وتعزيز نزاهة إقامة العدل" (الفقرة ٤).

٢- وكان المكلف السابق بالولاية قد تناول بالفعل العوامل الرئيسية التي يمكن أن تؤثر في استقلال السلطة القضائية من الناحية المؤسسية والعناصر المؤثرة في وضع القضاة الفردي (الوثيقة A/HRC/11/41) والضمانات الرامية إلى كفالة استقلال المحامين والمهنة القانونية (الوثيقة A/64/181). ومع ذلك، لم تتضمن التقارير السابقة إلا إشارة عرضية إلى العناصر المؤثرة في استقلال المدعين العامين ونزاهتهم<sup>(١)</sup>. وتعترم المقررة الخاصة تبعاً لطلب مجلس حقوق الإنسان سد هذه الفجوة وإبراز الضمانات اللازمة لكفالة سير عمل دوائر النيابة العامة بشكل مستقل وذاتي وموضوعي ونزيه. وتتناول أيضاً الخط الرفيع الفاصل بين ضمان مساءلة المدعين العامين لدى أدائهم لمهامهم وضرورة عملهم بشكل مستقل ودون خوف أو ضغط أو تهديد أو محاباة. وتشدد أيضاً على الطريقة التي ينبغي بها للمدعين العامين - حفاظاً على سيادة القانون وحماية لحقوق الإنسان - اتخاذ قرارات تتسم بالموضوعية والاستقلال والتزاهة والنظر إلى اتخاذها على هذا الأساس.

٣- وأرسل استبيان إلى جميع الدول الأعضاء والجهات المعنية الأخرى في كانون الثاني/يناير ٢٠١٢ بغية جمع المعلومات من طائفة كبيرة من النظم القانونية عن مختلف المسائل المتصلة بالمدعين العامين ودوائر النيابة العامة وورد واحد وثلاثون رداً. وتشكر المقررة الخاصة الدول الأعضاء وغيرها من الجهات المعنية على الإجابات الموضوعية عن أسئلة الاستبيان.

## ثانياً - الأنشطة التي تم الاضطلاع بها خلال عام ٢٠١١

٤- تظطلع المقررة الخاصة بأنشطتها عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ٢/١٧.

### ألف - الزيارات القطرية والمراسلات مع الدول الأعضاء

٥- أجرت المقررة الخاصة زيارات رسمية إلى بلغاريا من ٩ إلى ١٦ أيار/مايو ٢٠١١ (الوثيقة A/HRC/20/19/Add.2) ورومانيا من ١٧ إلى ٢٤ أيار/مايو ٢٠١١ (الوثيقة A/HRC/20/19/Add.1).

(١) انظر الوثيقة A/HRC/8/4، الفقرة ٤١ والوثيقة A/HRC/4/25، الفقرة ٢٤ والوثيقة A/HRC/11/41، الفقرة ١٠٤.

وتركيا من ١٠ إلى ١٤ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١ (الوثيقة A/HRC/20/19/Add.3) بدعوة من الحكومات المعنية.

٦- وأرسلت المقررة الخاصة طلبات إجراء زيارة رسمية إلى حكومات الاتحاد الروسي والأرجنتين وتوغو والصين وفنزويلا (جمهورية - البوليفارية) وماليزيا وملديف ونيبال والهند والولايات المتحدة الأمريكية. وتشكر حكومات الاتحاد الروسي وباكستان وجورجيا وغينيا - بيساو وملديف على دعوتها إلى إجراء زيارة رسمية.

٧- ووجهت المقررة الخاصة ما مجموعه ١٠٠ رسالة تتضمن ادعاءات بشأن حدوث انتهاكات لحقوق الإنسان في سياق ولايتها إلى ٦٩ دولة عضواً وإلى جهتين فاعلتين أخريين في الفترة من ١٦ آذار/مارس ٢٠١١ إلى ١٥ آذار/مارس ٢٠١٢. ومن ضمن الرسائل الموجهة كانت ٦٧ رسالة عبارة عن نداءات عاجلة وبقية الرسائل البالغ عددها ٣٣ عبارة عن رسائل ادعاء. وترد التفاصيل عن الرسائل وردود الحكومات في التقارير المتعلقة بالرسائل الصادرة عن المكلفين بإجراءات خاصة<sup>(٢)</sup>.

## باء- أنشطة أخرى

٨- ألفت المقررة الخاصة في ١٥ نيسان/أبريل ٢٠١١ كلمة عن "دور مقرر الأمم المتحدة الخاص المعني باستقلال القضاة والمحامين في النهوض بالمبادئ الأساسية المتعلقة بدور المحامين والسعي إلى ضمائها" خلال حلقة دراسية عقدت في مدينة أمستردام للاحتفال بالذكرى السنوية الخامسة والعشرين لإنشاء منظمة "المحامون لنصرة المحامين".

٩- وشاركت المقررة الخاصة في ٢٦ و ٢٧ أيار/مايو ٢٠١١ في اجتماع للخبراء عن نوع الجنس وحماية الضحايا والشهود عقدته مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان في جنيف وأدلت المقررة الخاصة خلاله ببيان.

١٠- وقدمت المقررة الخاصة تقاريرها إلى مجلس حقوق الإنسان في دورته السابعة عشرة المعقودة في ٣٠ أيار/مايو ٢٠١١ وشاركت في ٣١ أيار/مايو في حدث مواز عن "دور القضاة والمحامين في فترات الأزمات" نظمتها لجنة الحقوقيين الدولية. كما شاركت في الأول من حزيران/يونيو ٢٠١١ في حدث مواز بشأن التقرير عن بعثتها إلى المكسيك (تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠) نظمه كل من اللجنة المكسيكية للدفاع عن حقوق الإنسان والنهوض بها والمنظمة العالمية لمناهضة التعذيب ومكتب المنظمة الدولية لكتائب السلام بجنيف وجمعية القانون.

(٢) انظر الوثائق A/HRC/18/51 و Corr.1 و A/HRC/19/44 و A/HRC/20/30.

- ١١- وفي ١٦ و١٧ حزيران/يونيو ٢٠١١، حضرت المقررة الخاصة مؤتمراً دولياً عن تعزيز قدرات رابطات القضاة الوطنية والتطبيق المحلي لاتفاقية حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية عقد في كييف واستضافت حلقة مناقشة عن "التحديات التي يواجهها استقلال القضاء والقضاة".
- ١٢- وشاركت المقررة الخاصة في ٢٣ و٢٤ حزيران/يونيو ٢٠١١ في حلقات مناقشة تفاعلية مختلفة خلال المؤتمر الرابع المعني بمستقبل القانون الذي نظمه معهد لاهاي لتدويل القانون في مدينة لاهاي.
- ١٣- وشاركت المقررة الخاصة من ٤ إلى ٨ أيلول/سبتمبر ٢٠١١ في الاجتماع السنوي لرابطة القضاة الدولية الذي عقد في اسطنبول بتركيا.
- ١٤- وحضرت المقررة الخاصة في ٣ و٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١ المؤتمر السنوي لرابطة المحامين الدولية الذي عقد في دبي بالإمارات العربية المتحدة.
- ١٥- وإعداداً لهذا التقرير، نظمت المقررة الخاصة اجتماعاً للخبراء عن دور المدعين العامين في دعم سيادة القانون، في جنيف يوم ٧ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١.
- ١٦- وفي ٣١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٢، شاركت في الاجتماع عن "القانون العام للدفاع عن مجلس القضاء الوطني" الذي عقد في برازيليا.
- ١٧- وحضرت المقررة الخاصة في الفترة من ١ إلى ٤ آذار/مارس ٢٠١٢ المؤتمر التاسع للمدعين العامين البرتغاليين المتعلق بالعدالة والمواطنة والتنمية الذي عقد في فيلامورا في البرتغال.
- ١٨- وفي ٨ آذار/مارس ٢٠١٢، شاركت في الاحتفال باليوم الدولي للمرأة الذي نظمته ولاية تاباسكو المكسيكية وسلطتها القضائية. وحصلت في تلك المناسبة على ميدالية سيدة عام ٢٠١٢ تكريماً لها. وأعلنت أن الميدالية هي ملك جميع النساء المكسيكيات وأنها ستقدم إلى مجلس حقوق الإنسان. وحضر الاحتفال حوالي ٢٠٠ ١ شخص من ضمنهم ٧٠٠ امرأة.

### ثالثاً- المعايير الدولية الخاصة بالمدعين العامين

- ١٩- تلاحظ المقررة الخاصة شدة تنوع نظم العدالة الجنائية في جميع أنحاء العالم واختلاف دور ووضع المدعين العامين ودوائر النيابة العامة مما عسّر بدرجة أكبر وضع معايير دولية مشتركة للمدعين العامين.

٢٠- والمبادئ التوجيهية بشأن دور أعضاء النيابة العامة<sup>(٣)</sup> (المشار إليها فيما بعد بعبارة مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية) هي الصك الرئيسي على الصعيد الدولي الذي يهدف بالتحديد إلى تنظيم مهنة أعضاء النيابة العامة. ومع أن هذه المبادئ التوجيهية لا تشكل صكاً ملزماً فإن الهدف من وضعها هو "مساعدة الدول الأعضاء في مهامها المتمثلة في ضمان وتعزيز فعالية أعضاء النيابة العامة وحيادهم وعدلهم في الإجراءات الجنائية" في القانون المحلي والممارسات (الديباجة). ويتضمن هذا الصك ٢٤ مبدأً توجيهياً ينطبق على مؤهلات أعضاء النيابة العامة ووظيفتهم ودورهم ووظائفهم. وينبغي أن يلفت انتباه أعضاء النيابة العامة والسلطة القضائية والمهنة القانونية وأعضاء السلطتين التنفيذية والتشريعية وعامة الجمهور إلى هذه المبادئ التوجيهية.

٢١- وتكمل معايير المسؤولية المهنية لأعضاء النيابة العامة وبيان واجباتهم وحقوقهم الأساسية<sup>(٤)</sup> التي اعتمدها الرابطة الدولية للمدعين العامين في ٢٣ نيسان/أبريل ١٩٩٩ (والمشار إليها فيما بعد بمعايير المسؤولية المهنية للرابطة) مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية. وتضم الرابطة الدولية للمدعين العامين ما يربو على ١٤٥ منظمة عضواً من أكثر من ٩٦ ولاية قضائية مختلفة ويزيد مجموع الأفراد الأعضاء فيها على ١٠٠٠ عضو<sup>(٥)</sup>. وقد اعتمدت لجنة الأمم المتحدة لمنع الجريمة والعدالة الجنائية في قرارها ٢/١٧ المؤرخ ١٨ نيسان/أبريل ٢٠٠٨ معايير المسؤولية المهنية للرابطة.

٢٢- وهناك عدد قليل من الصكوك الدولية الأخرى التي تتضمن أحكاماً تنطبق على المدعين العامين. وعلى سبيل المثال، تقضي المادة ١١ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد<sup>(٦)</sup> من الدول الأعضاء أن تتخذ تدابير لتدعيم النزاهة ودرء فرص الفساد بين أعضاء الجهاز القضائي وداخل جهاز النيابة العامة في الدول الأطراف التي لا يشكل فيها ذلك الجهاز جزءاً من الجهاز القضائي.

٢٣- وإضافة إلى ذلك، اعتمد عدد من الصكوك على الصعيد الإقليمي ولا سيما برعاية مجلس أوروبا، لتقديم المزيد من التوجيهات بشأن وضع المدعين العامين ودورهم وبشأن الضمانات اللازمة لأداء وظيفتهم المهمة. وتشمل هذه الصكوك توصية مجلس أوروبا بشأن دور النيابة العامة في نظام العدالة الجنائية، المؤرخة ٦ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٠ (الوثيقة 19 (2000) Rec) والمبادئ التوجيهية الأوروبية لعام ٢٠٠٥ بشأن أخلاقيات المدعين

(٣) المبادئ التوجيهية بشأن دور أعضاء النيابة العامة التي اعتمدها مؤتمر الأمم المتحدة الثامن لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين، هافانا، كوبا، ٢٧ آب/أغسطس إلى ٧ أيلول/سبتمبر ١٩٩٠.

(٤) الرابطة الدولية للمدعين العامين، معايير المسؤولية المهنية لأعضاء النيابة العامة وبيان واجباتهم وحقوقهم الأساسية، ٢٣ نيسان/أبريل ١٩٩٩.

(٥) انظر الموقع الإلكتروني للرابطة الدولية للمدعين العامين على العنوان التالي:

<http://www.iap-association.org/default.aspx>

(٦) قرار الجمعية العامة ٤/٥٨ (٢٠٠٣)، المرفق.

العامين وسلوكهم (مبادئ بودابست التوجيهية) (الوثيقة 05(2005)CPGE) وإعلان بوردو لعام ٢٠٠٩ بشأن القضاة والمدعين العامين في المجتمع الديمقراطي الصادر عن المجلس الاستشاري للقضاة الأوروبيين والمجلس الاستشاري للمدعين العامين الأوروبيين (الوثيقة CM(2009)192).

## رابعاً- استقلال ونزاهة المدعين العامين ودوائر النيابة العامة

٢٤- هناك معايير دولية تنطبق على المدعين العامين على الصعيدين الدولي والإقليمي كما سبق ذكره أعلاه. إلا أن هذه المعايير تستهدف عدة نظم قانونية يختلف فيها وضع المدعين العامين ودورهم، وتجري صياغتها بالتالي على نطاق واسع لتشمل ولايات قضائية مختلفة. وقد طلب مجلس حقوق الإنسان من المقررة الخاصة إعداد محددات لتعزيز "موضوعية ونزاهة" أعضاء النيابة العامة ودوائرها دون ذكر "استقلالهم". وكان المقرر الخاص السابق قد أوصى بأن تجري الولاية دراسة مستوفاة للمحددات الفردية والمؤسسية لكفالة وتعزيز "استقلال" المدعين العامين ضمن فئات أخرى (الوثيقة A/HRC/11/41، الفقرة ١٠٤). وعلاوة على ذلك، أكدت المقررة الخاصة الحالية على ضرورة تمكين المدعين العامين من الاضطلاع بدورهم على نحو يضمن استقلالهم وحيادهم وموضوعيتهم وشفافيتهم في إطار أدائهم لمهامهم<sup>(٧)</sup>.

٢٥- ونظراً إلى دور المدعين العامين "كممثلين أساسيين لإقامة العدل"<sup>(٨)</sup> أو "وزراء عدل"، فمن الأهمية بمكان في رأي المقررة الخاصة تكريس تقرير مواضيعي للمدعين العامين ودوائر النيابة العامة لتحليل النماذج المطبقة في النظم القانونية المحلية وتحديد التحديات التي قد يواجهها المدعون العامون لدى أدائهم لمهامهم واستكشاف سبل تعزيز سير عملهم بشكل مستقل ونزيه.

٢٦- ومن المهم لدى تقييم استقلال المدعين العامين ونزاهتهم بحث استقلال هيكل دوائر النيابة العامة واستقلالية ونزاهة عملياتها أو استقلالها الوظيفي. فعدم التمتع بالحرية والاستقلال الوظيفي من شأنه أن يقضي تدريجياً على مصداقية هيئة النيابة العامة وأن ينال من ثقة الجمهور بنظام العدالة (الوثيقة A/HRC/17/30/Add.3، الفقرتان ١٦ و ٨٧). وفي هذا السياق، تشدد مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية على واجب الدول أن تمكن المدعين العامين من أداء مهامهم دون التدخل في شؤونهم بشكل غير ملائم (الفقرة ٤).

(٧) انظر على سبيل المثال الوثيقة A/65/274، الفقرة ١٨.

(٨) مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية (انظر الحاشية ٣ أعلاه)، الفقرة ٣.

٢٧- وتزايد الاتجاه نحو الأخذ بنموذج نيابة عامة أكثر استقلالاً من حيث علاقتها بالسلطات الأخرى، وبالذات السلطة التنفيذية<sup>(٩)</sup>. على أن خضوع دائرة النيابة العامة للسلطة التنفيذية غالباً ما يكون في مسألة مبدأ أكثر منه مسألة أمر واقع في بعض البلدان، بمعنى أن السلطة التنفيذية تتجنب التدخل في القضايا الفردية أو القرارات التنفيذية حتى وإن كان يحق لها ذلك. على أن المشكلة الأساسية تظل قائمة ما دامت الضمانات الرسمية لمنع حالات الاعتراض هذه غير متوفرة. وفي نظر الجمهور، قد يكون الضرر الناتج عن حق الاعتراض هذا يمثل ضرر حق التدخل.

٢٨- ومن المهم في هذا السياق وضع مبادئ توجيهية واضحة وكافية في مجال السياسة العامة ومدونات لقواعد السلوك والأخلاق بحيث تحدد بوضوح وسائل العمل وسلطة كل جهة من الجهات الفاعلة المعنية من أجل الكشف عن أي حالة انتهاك أو سوء استعمال للسلطة يحتمل ظهورها والاعتراض عليها وتداركها.

## خامساً- وضع المدعين العامين ودورهم

### ألف- تنوع هياكل دوائر النيابة العامة

٢٩- تنظم بنية دوائر النيابة العامة بطرق شديدة التنوع. أولاً، يمكن أن تكون دائرة النيابة العامة جزءاً لا يتجزأ من السلطة التنفيذية. ويمكن تنظيمها كإدارة عادية للخدمة المدنية تخضع لسلطة وزير العدل أو نائب عام قد يضطلع أيضاً بالمسؤولية الوزارية وينفذ أعماله خارج إطار وزارة العدل. ويمكن أن تنظم وزارة العدل المسائل المرتبطة بالتعيين والمهنة والإجراءات التأديبية و/أو أن يوافق مجلس النيابة العامة أو جهاز مماثل على هذه المسائل أو يقدم مشورته بشأنها.

(٩) انظر مجلس أوروبا، المفوضية الأوروبية للديمقراطية من خلال القانون (لجنة البندقية)، التقرير عن المعايير الأوروبية المتصلة باستقلال النظام القضائي: الجزء الثاني- النيابة العامة، ٣ كانون الثاني/يناير ٢٠١١، الوثيقة CDL-AD(2010)040، الفقرة ٢٦. وقد تجلّت النزعة التي سجلتها لجنة البندقية على المستوى الوطني أيضاً في ممارسات أو مداولات مختلف الهيئات الدولية. وتذكر لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية في قرارها ٢/١٧ أن "نزاهة أعضاء النيابة العامة واستقلاليتهم وحيادهم هي شروط أساسية لحماية حقوق الإنسان... حماية فعالة" (الديباجة، الفقرة الرابعة). ورأت لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان أن "مكتب المدعي العام يجب أن يكون هيئة مستقلة عن فرع السلطة التنفيذية وأن يمنح ضمان عدم جواز العزل والضمانات الدستورية الأخرى الممنوحة لأعضاء فرع السلطة القضائية" وأن "يتمتع بحريته واستقلاله عن سائر فروع الحكومة". (لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، التقرير عن وضع حقوق الإنسان في المكسيك، الوثيقة OEA/Ser L/V/II.100، الفصل الخامس، الفقرتان ٣٧٢ و ٣٨١). وينص نظام روما الأساسي على أن "يعمل مكتب المدعي العام بشكل مستقل بوصفه هيئة منفصلة عن المحكمة". (المادة ٤٢، الفقرة ١). "ولا يشارك المدعي العام أو نائب المدعي العام في أي مسألة قد تضع حياد أي منهما موضع الشك بشكل معقول لأي سبب من الأسباب" (الفقرة ٧) أو قد "تؤثر في الثقة باستقلاله" (الفقرة ٥).

٣٠- وثانياً، يمكن تنظيم دائرة النيابة العامة كمؤسسة مستقلة تربطها مع ذلك علاقات وثيقة نوعاً ما بالسلطة التنفيذية. وفي هذه الحالة، يجوز لمجلس النيابة العامة أو جهاز مستقل مماثل تنظيم مهن رقابة المدعين العامين. وغالباً ما يحتفظ وزير العدل أو جهاز آخر تابع للسلطة التنفيذية بدرجة رقابة معينة على تعيين المدعين العامين ويمكنه البت في مسائل التعيين بصورة مستقلة أو بناء على مشورة مجلس النيابة العامة. وفي ظل هذا الهيكل، قد يبقى وزير العدل أيضاً مكلفاً بالشؤون التنظيمية وإدارة الميزانية. وفي ولايات قضائية أخرى، يعنى الرئيس التنفيذي لدائرة النيابة العامة بجميع الشؤون السياسية والتشغيلية والإدارية، وإن ظلت بعض أوجه مراقبة الميزانية من اختصاص الوزير المسؤول مما يحتمل أن يؤثر في استقلال الدائرة. وينبغي الإشارة أيضاً إلى احتمال أن تكون التسميات مضللة لأنه لا يوجد أي اتساق بين الولايات القضائية.

٣١- وثالثاً، تشكل دائرة النيابة العامة جزءاً من الجهاز القضائي، وهو ما عليه الحال عليه أساساً في عدد من البلدان التي تطبق القانون المدني. وفي ظل هذا الهيكل، يتولى عادة مجلس قضاء أعلى أو جهاز مستقل مماثل تنظيم مهن المدعين العامين والقضاة على حد سواء. وقد تتاح للقضاة والمدعين العامين الفرصة للانتقال من مهنة إلى أخرى وهذا أمر يحيد القانون منه في بعض الحالات.

٣٢- وأخيراً، يمكن أن تكون دائرة النيابة العامة مستقلة تماماً عن فرعي السلطة التنفيذية والقضائية.

٣٣- ولا يقتصر الأمر على إضفاء الصبغة المؤسسية على دوائر النيابة العامة بطرق مختلفة فحسب بل يمكن أن يختلف هيكلها الداخلي أيضاً. فضمن دوائر النيابة العامة، يكون كل مدع عام مستقلاً عن غيره ضمن هيكل أفقي أو تنظم الدوائر على أساس هيكل هرمي. ويتمتع المدعون العامون عموماً بدرجة أكبر في إطار هيكل أفقي في حين أنه من الأسر في إطار هيكل هرمي تنسيق تطبيق القانون وتفسيره فضلاً عن تنسيق نهج مشترك مع سياسة العدالة الجنائية نظراً إلى وجود هدف يبتغى تحقيقه باسم الاتساق ألا وهو ضمان اتباع ممارسات وإجراءات وسياسات مشتركة. ولا شك أن احتمال إساءة استعمال السلطة يزداد في إطار هيكل يعتمد بدرجة أكبر على التنظيم الهرمي ويجب بالتالي وضع نظام ملائم للضوابط والموازن كضمان للتصدي لهذا الاحتمال. ويمكن تحقيق ذلك بفضل عمليات تدقيق أو مراقبة داخلية أو خارجية عبر هيئات تفتيش أو أفرقة غير محترفة أو رابطات أو نقابات للمدعين العامين على سبيل المثال. وحفاظاً على استقلال المدعين العامين في دوائر النيابة العامة المعتمدة على التنظيم الهرمي، لا ينبغي أن يشترط منهم الحصول على موافقة على أعمالهم في إطار أداء مهامهم. ووفقاً لما ذكره المقرر الخاص السابق، ينبغي أن يؤخذ في الاعتبار لدى بحث انتخاب رؤساء المحاكم من جانب القضاة الزملاء احتمال أن يختار المدعون العامون أنفسهم رئيس دائرة النيابة العامة حتى لا يتعارض التنظيم الهرمي الداخلي مع استقلال المدعين العامين (الوثيقة A/HRC/11/41، الفقرة ٤٩).

٣٤- وفي بعض البلدان والنظم القانونية، تكون الملاحقة إلزامية عندما يطبق المدعون العامون مبدأ الشرعية (*notitia criminis*). ويمكن إلى حد ما اعتبار مبدأ الشرعية بمثابة ضمان، لا سيما في القضايا البارزة لتناقض فرص تبرير عدم الملاحقة. ومن جانب آخر، يمكن للمدعين العامين تطبيق مبدأ السلطة التقديرية إلى حد ما (مبدأ الفرصة) ليقرروا بدء الملاحقة أو عدم بدئها مما يتيح ضمان سبل انتصاف بديلة غير قائمة على الإدانة ويجنب أيضاً شدة تراكم القضايا. وفي الوقت ذاته، يمثل التفاوض لتخفيف العقوبة اتجاهاً متنامياً كتدبير للملاءمة ولا ينبغي اللجوء إليه مع ذلك بإفراط للتصدي لتراكم القضايا. وفي هذا الصدد، تنص مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية على "أن توفر القوانين أو القواعد أو اللوائح الصادرة في بلدان يحول فيها المدعون العامون سلطة تقديرية لدى أدائهم لوظائفهم التوجيهات الرامية إلى تعزيز الإنصاف واتساق النهج المعتمد لاتخاذ القرارات في إطار عملية الملاحقة، بما في ذلك بدء الملاحقة أو التنازل عنها" (الفقرة ١٧).

## باء- مهام المدعين العامين ودورهم فيما يتصل بالجهات الفاعلة القضائية وغير القضائية

٣٥- يضطلع المدعون العامون بدور رئيسي في حماية المجتمع من ثقافة الإفلات من العقاب وهم بمثابة حراس للسلطة القضائية. وعملاً بمبادئ الأمم المتحدة التوجيهية، يحترم المدعون العامون ويصونون كرامة الإنسان وحقوقه مساهمين بذلك في ضمان المحاكمة وفق الأصول القانونية وسلاسة تطبيق نظام العدالة الجنائية (الفقرة ١٢). وتتمثل مهام المدعين العامين الأساسية في أداء دور نشط في الإجراءات الجنائية وبدء الملاحقة القضائية وإجرائها (الفقرة ١١). ويمكنهم أيضاً "الاستئناف أو توجيه دعاوى الاستئناف فيما يتصل بجميع قرارات المحاكم أو بعضها"<sup>(١٠)</sup>. وتتوقف المهام الأخرى على كل نظام قانوني. وتشير مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية إلى مهام التحقيق في الجرائم والإشراف على شرعية التحقيقات وعلى تنفيذ قرارات المحاكم وممارسة مهام أخرى بوصفهم ممثلين للصالح العام (الفقرة ١١).

٣٦- ويؤثر هيكل دوائر النيابة العامة في العلاقة بين المدعين العامين والجهات الفاعلة الأخرى في إطار نظام العدالة ولا سيما القضاة والشرطة والأفراد بمن فيهم الضحايا والشهود والخصوم. وبصرف النظر عن طريقة تفسير هذه العلاقات، توصي مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية المدعين العامين بالسعي جاهدين إلى التعاون مع الشرطة والمحاكم وأصحاب المهن القانونية والمؤسسات الحكومية الأخرى (الفقرة ٢٠) طبقاً للقانون وبروح التعاون المتبادل<sup>(١١)</sup>، وذلك في سبيل تعزيز كفاءة المدعين العامين.

(١٠) مجلس أوروبا، لجنة الوزراء، التوصية بشأن دور النيابة العامة في نظام العدالة الجنائية، ٦ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٠، التوصية رقم ١٩ لعام ٢٠٠٠، الفقرة ٢.

(١١) الرابطة الدولية للمدعين العامين، معايير المسؤولية المهنية (انظر الحاشية ٤ أعلاه)، المادة ٥، الفقرة الثانية.

### دور المدعين العامين وصلته بالقضاة

٣٧- توصي مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية بأن يُفصل مكتب المدعي العام فصلاً تاماً عن مهام القضاة (الفقرة ١٠). وتختلف أدوار القضاة والمدعين العامين إلا أنها تتكامل مع ذلك ويعتبر أدوارهم السليم ضرورياً لضمان إقامة العدل بشكل منصف ونزيه وفعال.

٣٨- وفي البلدان التي تشكل فيها دائرة النيابة العامة جزءاً من السلطة القضائية، تخضع مهن القضاة والمدعين العامين عادة لنفس الجهاز، ألا وهو مجلس القضاء الأعلى أو جهاز مماثل. ووفقاً لما ورد ذكره سابقاً، قد تتاح في هذه الحالات للمدعين العامين والقضاة فرصة الانتقال من مهنة إلى أخرى علماً بأنها محدودة.

٣٩- ويعتبر بعض المدعين العامين والقضاة فرصة الانتقال من مهنة إلى أخرى قد تكون مفيدة لأنها تمكنهم من توسيع آفاقهم ونطاق فهمهم لأدوارهم. إلا أن المقررة الخاصة ترى أن هذا الأمر قد يؤثر على الأرجح في استقلالهم وحيادهم أو هكذا ما يتبين على الأقل، خاصة وأنهم يؤديون مهام وأدواراً مختلفة وأنه يتعين تمتعهم مع ذلك بكفاءات رفيعة المستوى. وقد يتيح تبادل الأدوار الفرصة لكي يصبح الشخص ذاته قاضياً في قضيته الخاصة. وفي عدة بلدان، تكون مهن القضاة والمدعين العامين منفصلة ولا يجوز الانتقال من دور إلى آخر إلا عن طريق مسابقة.

٤٠- وبصرف النظر عن النظام المطبق، لا ينبغي الخلط بين دور المدعين العامين ودور القضاة. ومن المهم أيضاً أن يرى عامة الجمهور أن المدعين العامين والقضاة يضطلعون بأدوار ومهام مختلفة لأن احترام كل مؤسسة حكومية لمجال اختصاص غيرها هو أفضل سبيل لضمان ثقة الجمهور بالتطبيق السليم لسيادة القانون<sup>(١٢)</sup>. وهذا أمر أساسي لدعم ثقة الجمهور بمبدأ تكافؤ وسائل الدفاع وإجراءات إقامة العدل بإنصاف.

### دور المدعين العامين وصلته بالشرطة

٤١- تعتبر العلاقة بين الشرطة والمدعين العامين أساسية لضمان سلاسة الملاحقات الجنائية. ويمكن إجراء تقسيم عام داخل إطار الفئات المختلفة بين دائرة الشرطة التي تجري عمليات التحقيق بصورة مستقلة عن دائرة النيابة العامة ودائرة الشرطة التي تخضع لدائرة النيابة العامة.

٤٢- وفي الدول التي لديها قوات شرطة مستقلة، لا يحق للمدعين العامين إعطاء تعليمات للشرطة وإن توافرت للمدعين العامين إمكانية القيام، بعد تلقي ملف القضية، بطلب اتخاذ تدابير تحقيق إضافية لأغراض الملاحقة. وفي حال خضوع الشرطة لدائرة النيابة العامة، يمكن للنيابة العامة إعطاء تعليمات للشرطة بإجراء تحقيقات وتقييم شرعية ممارسات التحقيق. ولدى المدعين العامين أيضاً سلطة الاضطلاع بأنفسهم بعمليات التحقيق، وهو ما يتطلب التدريب لاكتساب المهارات في مجالي التحقيق والطب الشرعي.

(١٢) انظر الوثيقة A/HRC/20/19/Add.3، الفقرة ٨٦.

٤٣ - وفي عدة دول، تزايدت أهمية قوات أمن الشرطة لدرجة تعين معها إلى تخصيص المزيد من الموارد والسلطات لدوائر الشرطة. ومع ضرورة الترحيب عموماً بتدعيم دوائر الشرطة، فإن ما تخشاه المقررة الخاصة هو تجاوز سلطة الشرطة في بعض الحالات سلطة دوائر النيابة العامة. وفي هذا المضمار، تشدد المقررة الخاصة على وجوب اتخاذ تدابير فعالة ولا سيما عندما تكون دائرة الشرطة مستقلة عن دائرة النيابة العامة ضماناً لتعاون المدعين العامين والشرطة على نحو ملائم<sup>(١٣)</sup> بهدف تحقيق أفضل النتائج وأنصفها وخصوصاً لصالح الضحايا. كما أنها تسلط الضوء على ضرورة أن يكون حكم المدعين العامين نزيهاً وموضوعياً في ملفات القضايا التي يعدها أفراد الشرطة أو المحققون.

### دور المدعين العامين وصلته بالحقامين

٤٤ - ينبغي توفير الحق في المساعدة القانونية في كل مراحل الإجراءات القضائية بما في ذلك مرحلة قبل المحاكمة. وينبغي إتاحة ما يكفي من الفرص والوقت والتسهيلات لجميع الأشخاص المعتقلين أو المحتجزين أو المسجونين لمقابلة محام والاتصال به والتشاور معه<sup>(١٤)</sup> دون تأخير أو اعتراض أو رقابة وبضمان السرية التامة<sup>(١٥)</sup>. ويجب على المدعين العامين أن يبذلوا قصارى جهودهم لصون هذه الحقوق<sup>(١٦)</sup>. وتشدد مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية على أهمية التعاون بين المدعين العامين وأصحاب المهن القانونية ومحامي الدفاع العام<sup>(١٧)</sup>.

٤٥ - وتكتسي هذه العلاقة أهمية خاصة في القضايا التي يضطلع المدعون العامون في إطارها بدور أكبر في إجراءات التحقيق. فعلى المدعين العامين المشاركين في عملية تحقيق منذ البداية ضمان الاحترام التام لحقوق الدفاع. وينبغي للمدعين العامين على الدوام خلال التحقيق، ولا سيما لدى جمع الأدلة، احترام مبدأ امتياز المهنة. ويحمي هذا المبدأ سرية جميع الاتصالات بين المحامي وموكله ويقضي بعدم استخدام هذه الاتصالات كأدلة وبمقد كل المشاورات بين المتهم ومحاميه على انفراد<sup>(١٨)</sup>.

(١٣) مجلس أوروبا، التوصية رقم ١٩ (لعام ٢٠٠٠) (انظر الحاشية ١٠ أعلاه)، الفقرتان ٢١ و ٢٢.

(١٤) "الحامون" هم المحامون الخاصون و/أو محامو الدفاع العام وليسوا المدعين العامين.

(١٥) انظر المبادئ الأساسية المتعلقة بدور المحامين التي اعتمدها مؤتمر الأمم المتحدة الثامن لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين، هافانا، كوبا، من ٢٧ آب/أغسطس إلى ٧ أيلول/سبتمبر ١٩٩٠، الفقرة ٨.

(١٦) شددت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان على أنه من البديهي توفير المساعدة القانونية الفعالة في كل مراحل الإجراءات القانونية، ولا سيما في القضايا المنطوية على حكم بالإعدام، انظر البلاغات رقم ١٩٩٦/٧٣١، روبنسون ضد جامايكا، ورقم ١٩٩٧/٧٨١، ألييف ضد أوكرانيا، ورقم ١٩٩٧/٧٧٥، براون ضد جامايكا.

(١٧) مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية (انظر الحاشية ٣ أعلاه)، الفقرة ٢٠.

(١٨) انظر على سبيل المثال المبادئ الأساسية المتعلقة بدور المحامين، الفقرتان ٨ و ٢٢.

٤٦ - ومن الضمانات المهمة الأخرى التي تكفل المحاكمة العادلة مبدأ تكافؤ وسائل الدفاع الذي يقتضي بالمساواة في الإجراءات بين الادعاء العام والدفاع<sup>(١٩)</sup>.

### دور المدعين العامين وصلته بالأفراد

٤٧ - يضطلع المدعون العامون أيضاً بدور مهم في حماية حقوق الضحايا والمتهمين والشهود وعليهم ضمان وقف الملاحقة عندما يتبين من التحقيق خلو التهمة من أي أساس<sup>(٢٠)</sup>. وعلاوة على ذلك، لا بد لهم من التنبيه للأدلة "الحصيلة بأساليب غير مشروعة" وهو ما يتحتم عليهم اتخاذ جميع الخطوات اللازمة لضمان مثول المسؤولين "أمام القضاء"<sup>(٢١)</sup>.

٤٨ - وبالنسبة إلى الضحايا والشهود، يأخذ المدعون العامون مصالحهم في الحسبان ويتخذون الإجراءات عند الاقتضاء لحماية أمنهم وحياتهم الخاصة. وتنص مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية على عدة واجبات تترتب على المدعين العامين إزاء الضحايا وتشمل ضمان إطلاعهم على حقوقهم وفقاً لإعلان مبادئ العدل الأساسية المتعلقة بضحايا الإحرام والتعسف في استعمال السلطة<sup>(٢٢)</sup>. كما ينبغي للمدعين العامين مراعاة وضع الضحايا وآراءهم ومواطن قلقهم متى تضررت مصالحهم الشخصية، إذا كان ذلك صلة بما سيتخذونه من قرار.

٤٩ - وفيما يتعلق بالشخص المشتبه فيه أو المتهم، ينبغي للمدعين العامين أن يكفلوا قدر الإمكان اطلاع المتهمين على حقوقهم وأخذ كل الظروف ذات الصلة في الحسبان بصرف النظر عن كونها لصالح المشتبه فيه أو لغير صالحه. وفضلاً عن ذلك، يجب على المدعين العامين أن يضمنوا حق المتهم في محاكمة عادلة<sup>(٢٣)</sup> والاحترام التام لحقه في الدفاع عن نفسه، بما في ذلك حق المتهم في الاطلاع على التهم الموجهة إليه بلغة يفهمها والحصول على ما يكفيه من الوقت والتسهيلات لإعداد دفاعه.

٥٠ - وإضافة إلى ذلك، يأخذ المدعون العامون في الحسبان وضع المشتبه فيه والضحية مع حماية الصالح العام في الوقت ذاته<sup>(٢٤)</sup>. وعلى الرغم من ذلك، يجب التمييز بين الصالح العام ومصالح الدولة لتجنب اللبس. بمعنى أنه لا ينبغي اعتبار أن أداء المهام المتصلة بالصالح العام مثل الملاحقة الجنائية هو الاضطلاع بدور حماية مصلحة الحكومة أو حزب سياسي أو أي مؤسسة

(١٩) انظر العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ١٤-٣(ب)؛ والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، المادة ٨-٢(ج)؛ والاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، المادة ٦-٣(ب).

(٢٠) مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية، الفقرة ١٤.

(٢١) المرجع نفسه، الفقرة ١٦. وقد جرى التشديد أيضاً على ذلك في المادة ١٥ من اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة التي تنص على الآتي: "تضمن كل دولة طرف عدم الاستشهاد بأية أقوال يثبت أنه تم الإدلاء بها نتيجة للتعذيب، كدليل في أية إجراءات".

(٢٢) مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية، الفقرة ١٣(د).

(٢٣) الرابطة الدولية للمدعين العامين، معايير المسؤولية المهنية (انظر الحاشية ٤ أعلاه)، المادة ١، الفقرة السادسة.

(٢٤) مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية، الفقرة ١٣(ب).

حكومية أخرى<sup>(٢٥)</sup>. ومن هذا المنطلق، لا ينبغي للمدعين العامين أيضاً التأثر بمصالح شخصية أو مصالح أخرى وبضغوط وسائل الإعلام أو الجمهور<sup>(٢٦)</sup>. ومن واجبات المدعين العامين الأخرى إزاء الجمهور إيلاء العناية الواجبة لملاحقة الجرائم التي يرتكبها الموظفون العموميون<sup>(٢٧)</sup>.

### دور المدعين العامين وصلته بالأحداث والخيارات البديلة للملاحقة القضائية

٥١ - تنص مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية بخصوص الأحداث على أن يسعى المدعون العامون إلى عدم اتخاذ إجراءات ملاحقة الأحداث إلا في حدود الضرورة القصوى. وفي البلدان التي يحول فيها المدعون العامون السلطة التقديرية لاتخاذ قرار ملاحقة حدث، ينظر المدعون العامون بوجه خاص فيما هو متاح من خيارات بديلة للملاحقة بموجب القوانين والإجراءات المعنية المتصلة بقضاء الأحداث. وعليهم لدى القيام بذلك إيلاء عناية خاصة لطبيعة الجريمة وجسامتها وحماية المجتمع وشخصية الحدث وخلفته<sup>(٢٨)</sup>.

٥٢ - وفرص تطبيق إجراءات بديلة عند الاقتضاء لا تسري على الأحداث فحسب، بل يمكن النظر فيها أيضاً في كل القضايا التي يكون فيها الإجراء البديل في مصلحة العدالة أو الجمهور. وبناء على ذلك، توصي مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية بأن يولي المدعون العامون العناية الواجبة للتنازل عن الملاحقة أو وقف الإجراءات القضائية بشروط أو بدون شروط أو تحويل القضايا الجنائية عن نظام العدالة الرسمي (الفقرة ١٨) وينبغي القيام بذلك باحترام حقوق المشتبه فيه والضحية احتراماً كاملاً.

### دور المدعين العامين في ضمان الممارسات غير التمييزية

٥٣ - ينبغي أن تجسد معايير اختيار المدعين العامين ضمانات التصدي لحالات التعيين القائمة على التحيز أو الآراء المسبقة دون التمييز على أساس العرق أو اللون أو نوع الجنس أو الميل الجنسي أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو غير السياسي أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو العرقي أو الملكية أو المولد أو المركز الاقتصادي أو مركز آخر<sup>(٢٩)</sup>. ومن المهم في هذا الصدد ضمان التمثيل الكافي لمجموعات الأقليات في دوائر النيابة العامة. وينبغي أيضاً أن تتاح لهذه المجموعات فرص متكافئة للجوء إلى العدالة.

٥٤ - وينبغي للدول أيضاً أن تكفل مراعاة المنظور الجنسي في آليات ملاحقة مرتكبي أعمال العنف ولا سيما في القضايا التي تنطوي على العنف الجنسي و/أو العنف الجنساني

(٢٥) انظر لجنة البندقية، التقرير عن المعايير الأوروبية، الوثيقة CDL-AD(2010)040 (انظر الحاشية ٩ أعلاه)، الفقرة ٧١؛ والوثيقة A/HRC/20/33/Add.6، الفقرة ٥٦.

(٢٦) الرابطة الدولية للمدعين العامين، معايير المسؤولية المهنية، المادة ٣، الفقرة الثانية.

(٢٧) مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية، الفقرة ١٥.

(٢٨) المرجع نفسه، الفقرة ١٩.

(٢٩) المرجع نفسه، الفقرة ٢(أ).

فضلاً عن إتاحة هذه الآليات وضمن فعاليتها ومراعاتها للاحتياجات الخاصة للفئات المستضعفة. ويضطلع المدعون العامون بدور أساسي في ضمان المساواة التامة فيما يتصل بفرص اللجوء إلى العدالة ومنع تكرار أعمال العنف، بما في ذلك من خلال معاقبة المجرمين الفعلية على جرائمهم. وتشدد المقررة الخاصة على أهمية تناول المدعين العامين للقضايا مع مراعاة المنظور الجنساني<sup>(٣٠)</sup>. فعدم المعاقبة الفعلية على الجرائم يقلل الاعتراف بمساواة المرأة والرجل في الحقوق بل ويضفي طابعاً مؤسسياً على انعدام تلك المساواة<sup>(٣١)</sup>.

## جيم - دور المدعين العامين العاملين في المحاكم العسكرية

٥٥ - يجب على الدول أن تضمن امتثال سلوك المدعين العامين وسير عملهم في المحاكم العسكرية للقواعد والمعايير الدولية. ويتعين عليهم العمل بشكل مستقل ونزيه ودعم سيادة القانون على غرار ما يفعله المدعون العامون الذين يؤدون مهامهم في المحاكم المدنية.

٥٦ - وتود المقررة الخاصة أن تكرر القول وفقاً لما ورد ذكره في عدد من الصكوك والتقارير بخصوص هذه المسألة، إن اللجوء إلى القضاء العسكري، بما في ذلك إلى المدعين العامين العسكريين، ينبغي أن يكون أمراً استثنائياً ومقصوراً عموماً على الجرائم المرتكبة في سياق عسكري، وتحديد الجرائم العسكرية التي يرتكبها الملاك العسكريين<sup>(٣٢)</sup>. وهذا يعني أنه يجب إحالة القضية إلى القضاء المدني متى بلغت الجريمة المرتكبة حد انتهاك حقوق الإنسان أو متى تعلقت المسألة بشخص مدني<sup>(٣٣)</sup>.

٥٧ - وقد تنشأ أيضاً مواطن قلق بشأن استقلال ونزاهة المدعين العامين العاملين في المحاكم العسكرية وعن هيكل دائرة النيابة العامة العسكرية في حد ذاتها. ففي بعض البلدان، يخضع مكتب النيابة العامة العسكري لوزارة الدفاع ويمكن أن يوجد مقره في القواعد العسكرية<sup>(٣٤)</sup>. وهذا يثير شكوكاً جمة بشأن ما إذا كان المدعون العامون العاملون في

(٣٠) انظر الوثيقتين A/HRC/17/30 و A/66/289.

(٣١) الوثيقة A/HRC/17/30، الفقرتان ٣٢ و ٣٣.

(٣٢) على سبيل المثال المبادئ الأساسية المتعلقة باستقلال السلطة القضائية التي اعتمدها مؤتمر الأمم المتحدة السابع لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين، ميلانو، إيطاليا، ٢٦ آب/أغسطس إلى ٦ أيلول/سبتمبر ١٩٨٥، الفقرة ٥؛ والمجموعة المستوفاة من المبادئ المتعلقة بحماية حقوق الإنسان وتعزيزها من خلال اتخاذ إجراءات لمكافحة الإفلات من العقاب (الوثيقة E/CN.4/2005/102/Add.1)، المبدأ ٢٩؛ والاتحاد الأفريقي، واللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، والمبادئ والتوجيهات المتعلقة بالحقوق في محاكمة عادلة وفي الحصول على المساعدة القانونية في أفريقيا، الفرع لام؛ والوثيقة A/HRC/17/30/Add.3، الفقرتان ٤٢ و ٨٩.

(٣٣) الوثيقة E/CN.4/2005/102/Add.1، المبدأ ٢٩؛ وقرار الجمعية العامة ١٣٣/٤٧ المؤرخ ١٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٢، الإعلان المتعلق بحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري، المادة ١٦؛ واتفاقية البلدان الأمريكية بشأن الاختفاء القسري للأشخاص، المادة التاسعة؛ والوثيقة A/61/384، الفقرة ٢٦.

(٣٤) لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، التقرير الثالث عن وضع حقوق الإنسان في كولومبيا، ٢٦ شباط/فبراير ١٩٩٩، الوثيقة OEA/Ser L/V/II 102، الفصل الخامس، الفقرات من ١٠٧ إلى ١٠٩.

وهذا يثير شكوكاً جمة بشأن ما إذا كان المدعون العامون العاملون في السياقات العسكرية قادرين على العمل بشكل موضوعي وحيادي. وحسبما هو موضح في التقارير المعدة في إطار الولاية، قد تتعرض المحاكم العسكرية، بما يشمل المدعين العامين، لضغوط قوية من القيادات العسكرية مما يجعل من المحتمل أن يؤدي إلى إفلات مرتكبي الجرائم من العقاب<sup>(٣٥)</sup>. وعلى الرغم من ذلك، ينبغي للدول وفقاً لما تنص عليه مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية أن تتيح للمدعين العامين إمكانية أداء مهامهم المهنية دون تخويف أو إعاقة أو مضايقة أو التدخل غير الملائم في شؤونهم أو التعرض غير المبرر للمسؤولية المدنية أو الجنائية أو مسؤولية أخرى (الفقرة ٤). وتؤكد المقررة الخاصة أيضاً أنه ينبغي للمدعين العامين العسكريين أن يتلقوا التدريب نفسه المتاح لنظرائهم المدنيين، بما في ذلك مجال قانون حقوق الإنسان.

## سادساً - الضمانات التي تكفل استقلال المدعين العامين ونزاهتهم

٥٨ - تؤثر عدة عناصر في قدرة المدعين العامين على أداء مهامهم بشكل مستقل ونزيه. وللبعض التحديات صلة بطريقة هيكلية نظام النيابة العامة وتنظيم الحياة المهنية، في حين أن بعضها الآخر يرتبط بعوامل خارجية. وقد صادفت المقررة الخاصة مراراً في إطار أداء ولايتها الأمثلة التالية: عدم توفر الموارد الكافية (مثل الموارد البشرية والمالية واللوجستية)، وانعدام الحرية والاستقلال بسبب ضغوط داخلية أو خارجية؛ وظروف الخدمة السيئة (مثل تدني الأجور وعدم توفر البنية التحتية والمعدات التقنية اللازمة لإجراء تحقيق فعال)، والشواغل المتعلقة بأمن المدعين العامين وأفراد أسرهم.

## التعيين والترقية

٥٩ - تقضي مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية باختيار المدعين العامين بناء على معايير موضوعية وتمتعهم بالكفاءة والزاهة وحصولهم على التدريب الملائم وتحليلهم بالمؤهلات المناسبة (الفقرة ١). وتشدد معايير المسؤولية المهنية للرابطة الدولية للمدعين العامين على ضرورة استناد قرارات التوظيف (والترقية) إلى إجراءات عادلة وغير متحيزة لاتخاذ القرارات<sup>(٣٦)</sup>. وتندرج هذه المعايير أيضاً في عدد من المعايير الإقليمية<sup>(٣٧)</sup>. وعلاوة على ذلك،

(٣٥) انظر الوثيقة A/61/384، الفقرة ٣٧، والوثيقة A/62/207، الفقرة ٢١(هـ).

(٣٦) الرابطة الدولية للمدعين العامين، معايير المسؤولية المهنية (انظر الحاشية ٤ أعلاه)، المادة ٦.

(٣٧) انظر اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، المبادئ والتوجيهات المتعلقة بالحقوق في محاكمة عادلة وفي الحصول على المساعدة القانونية في أفريقيا، الفرع ١٠، الفقرة (ج)؛ ومجلس أوروبا التوصية رقم ١٩ (لعام ٢٠٠٠)، الفقرة ٥(ب).

ينبغي أن تجسد معايير اختيار المدعين العامين ضمانات التصدي لحالات التعيين القائمة على التحيز أو الآراء المسبقة وتستبعد أي شكل من أشكال التمييز<sup>(٣٨)</sup>.

٦٠ - وتعتمد إجراءات التعيين إلى حد ما على إضفاء الطابع المؤسسي على دائرة النيابة العامة. وفي عدد من البلدان، تتاح الفرصة لشغل وظيفة المدعي العام عبر مسابقة عامة أو عملية اختيار أخرى. وفي بلدان أخرى، يشارك فرع السلطة التنفيذية و/أو السلطة التشريعية في عملية التعيين. وفي بعض الحالات، يشترط تمتع المرشح بخبرة عملية كمحام ليصبح مدعياً عاماً.

٦١ - والجهاز المعني بتنظيم مهنة المدعين العامين في البلدان التي تكون فيها دائرة النيابة العامة جزءاً من السلطة التنفيذية أو ذات صلة بها هو بصفة عامة مكتب المدعي العام أو وزارة العدل. ويكلف جهاز مثل مجلس القضاء الأعلى أو المجلس الأعلى للنيابة العامة أو مكتب المدعي العام عادة بتنظيم وظائف المدعين العامين حيثما ارتبطت دائرة النيابة العامة بالسلطة القضائية أو كانت مستقلة عنها تماماً.

٦٢ - وترى المقررة الخاصة أن إجراء مسابقة عامة (امتحان) هو طريقة موضوعية لضمان تعيين مرشحين مؤهلين لشغل المهنة. وينبغي أن تتسم عمليتا الاختيار والترقية بالشفافية لتجنب التأثير غير المبرر أو المحاباة أو المحسوبية<sup>(٣٩)</sup>. وينبغي أن يجري اختيار هيئات التوظيف على أساس الكفاءات والمهارات وأن تؤدي هذه الهيئات مهامها دون تحيز وبناء على معايير موضوعية. ويجب أن تتألف أغلبية أعضائها من أشخاص من داخل المهنة تفادياً لأي تدخل سياسي أو تدخل خارجي آخر محتمل<sup>(٤٠)</sup>.

## المدعي العام

٦٣ - تكتسي طرائق تعيين المدعي العام أيضاً أهمية لحسن سير عمل دوائر النيابة العامة وهناك عدة نماذج لذلك. ففي بعض البلدان، يتولى تعيين المدعي العام رئيس الدولة بمشاركة/موافقة البرلمان أو مجلس القضاء الأعلى بناء على توصية وزير العدل أو رئيس الجمهورية وبناء على توصية المحكمة العليا وبموافقة ثلثي أعضاء البرلمان. وفي حالات أخرى، تعين محكمة العدل العليا (محكمة النقض) المدعي العام باختياره من قائمة بالمرشحين يقترحها رئيس الجمهورية. ويجوز أن تعين السلطة التنفيذية المدعي العام في البلدان التي تكون فيها دائرة النيابة العامة تابعة لفرع الحكومة التنفيذي أو معتمدة عليه.

(٣٨) مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية، الفقرة ٢(أ).

(٣٩) الوثيقة A/HRC/17/30/Add.3، الفقرة ٢٣.

(٤٠) الوثيقة A/HRC/11/41، الفقرة ٢٨.

٦٤- ومن المفهوم أن الحكومات تود الاحتفاظ بدرجة تحكم معينة في تعيين المدعي العام؛ ومن المهم مع ذلك أن يكون أسلوب الاختيار كفيلاً بكسب ثقة الجمهور واحترام السلطة القضائية والمهنة القانونية. ومن المفضل في رأي المقررة الخاصة تعيين المدعي العام على أساس التعاون بين مختلف الأجهزة الحكومية عن تعيينه من جانب جهاز واحد، وينبغي في هذه الحالة السعي إلى الحصول على مشورة الخبراء<sup>(٤١)</sup>.

٦٥- وبالنسبة إلى الولاية، من المفضل تعيين المدعي العام لمدة طويلة إلى حد ما تحدد مسبقاً بموجب القانون إذ يحتمل وقت السعي لإعادة التعيين أن تتصرف هيئة سياسية، أو يعتقد أنها تتصرف على نحو يجب إعادة التعيين<sup>(٤٢)</sup>.

### ظروف الخدمة: الولاية والنقل والأجر

٦٦- تنص مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية على ضرورة تمتع المدعين العامين بظروف عمل معقولة تشمل الولاية وحسب مقتضى الحال الأجر ومعاش التقاعد وتناسب مع الدور الحاسم الذي يؤديه في إقامة العدل<sup>(٤٣)</sup>. وتساهم ظروف العمل المعقولة في ضمان اضطلاع المدعين العامين بمسؤولياتهم بشكل مستقل ونزيه.

٦٧- وتتوقف مدة ولاية المدعين العامين على طريقة تنظيم دائرة النيابة العامة. فيعين المدعون العامون في عدد كبير من البلدان في منصبهم حتى تقاعدهم (عادة عندما تكون دائرة النيابة العامة جزءاً من السلطة القضائية) بينما يعينون لفترة زمنية محددة في بلدان أخرى (حيث تكون دائرة النيابة العامة مستقلة أو يقترح المدعون العامون من جانب أحزاب سياسية وينتخبون). وتعتقد المقررة الخاصة أن كفالة الأمن الوظيفي للمدعين العامين هو عنصر مهم يعزز استقلالهم ونزاهتهم.

٦٨- وهناك عنصر مهم آخر ينبغي توفره ضمن ظروف عمل المدعين العامين وهو عدم جواز عزلهم. فاللجوء إلى النقل بدون وجه حق قد يؤدي إلى التدخل بدون المبرر لأنه يمكن استخدام التهديد بنقل المدعين العامين من منصب إلى آخر كأداة لممارسة الضغط عليهم أو كوسيلة لتنحيهم عن قضايا حساسة. وعلى الخصوص، تبدي المقررة الخاصة قلقها إزاء حالات يحتمل فيها استخدام نظام النقل كآلية للمعاقبة أو المكافأة توفقاً على مستوى ولاء المدعي العام.

(٤١) لجنة البندقية، التقرير عن المعايير الأوروبية، الوثيقة CDL-AD(2010)040 (انظر الحاشية ٩ أعلاه)، الفقرات من ٣٤ إلى ٤٠.

(٤٢) انظر أيضاً المرجع نفسه، الفقرة ٧١ التي تفيد بأنه يفضل أن تكون الولاية غير قابلة للتجديد على أن يكون هناك احتمال بإعادة التعيين.

(٤٣) مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية، الفقرة ٦؛ والرابطة الدولية للمدعين العامين، معايير المسؤولية المهنية، المادة ٦، الفقرتان الثالثة والرابعة.

- ٦٩- وتشدد المقررة الخاصة على أن عملية النقل يجب ألا تقوم حصراً على مقتضيات الخدمة بل ينبغي أن تراعى أيضاً آراء المدعي العام ومطامحه ومجالات تخصصه ووضع أسرته.
- ٧٠- ونظراً إلى أهمية دورهم ومهمتهم ينبغي أن يخضع فصل المدعين العامين لشروط صارمة لا تقوض أدائهم لأنشطتهم بشكل مستقل ونزيه<sup>(٤٤)</sup>. ويجب أن يكون هناك إطار يتناول المسائل التأديبية الداخلية والشكاوى ضد المدعين العامين الذين ينبغي أن يتمتعوا في أي حال بالحقوق في الاعتراض، بما في ذلك أمام المحاكم، على كل القرارات المتعلقة بمهنتهم، بما فيها القرارات الناتجة عن الإجراءات التأديبية.
- ٧١- ومن عناصر الاستقلال والتزاهة التي لا ينبغي تجاهلها أحور المدعين العامين التي يجب أن تتمشى مع أهمية المهمة التي يؤديها<sup>(٤٥)</sup>. وقد نقل إلى المقررة الخاصة في مناسبات مختلفة الشعور بالاستياء بخصوص مستوى الأحور. وتلاحظ المقررة الخاصة أن توفير أجر ملائم للمدعين العامين يعني أيضاً الاعتراف بأهمية مهمتهم ودورهم ويمكن أيضاً أن يحد من خطر الفساد.
- ٧٢- وتلاحظ المقررة الخاصة أيضاً أن الإدارة الذاتية للموارد والميزانية في دائرة النيابة العامة قد تكون جانباً مهماً من جوانب الحرية والاستقلال.

## التعليمات والتوجيهات

- ٧٣- سعيًا إلى ضمان اتباع نهج عادل ومتسق في سياسة العدالة الجنائية، يمكن أن تصدر توجيهات عامة عن دائرة النيابة العامة نفسها (داخلياً) وعن سلطات غير تابعة لها (خارجياً). وقد يكتسي إصدار توجيهات في مجال السياسة العامة وتعليمات عامة أخرى للنيابة العامة أهمية لتحقيق الاتساق في أعمال الدائرة. ومن هذا المنطلق، تنص مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية على أن تضمن الدول إدراك المدعين العامين للمثل العليا والواجبات الأخلاقية المنسوبة إلى وظيفتهم العامة (الفقرة ٢(ب)).
- ٧٤- وينبغي أيضاً أن يكون من حق المدعين العامين طلب إصدار التعليمات خطياً<sup>(٤٦)</sup>. وفي جميع الحالات، ينبغي أن تستند كل التعليمات بالأدلة وتخضع للتدقيق. وتشدد معايير المسؤولية المهنية للرابطة على أن التعليمات التي تصدرها سلطات غير تابعة للنيابة العامة يجب أن تكون شفافة وتتمشى مع سلطة مشروعة وأن تتسق مع توجيهات معمول بها لصون واقع ومفهوم استقلال النيابة العامة (المادة ٢-٢). وتؤكد هذه المعايير كذلك حق المدعين العامين في التحرر من الامتثال لأمر غير مشروع أو أمر يتناقض مع المعايير المهنية أو آداب المهنة

(٤٤) الوثيقة A/HRC/20/33/Add.6، الفقرتان ٨٩ و ٩٠.

(٤٥) مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية، الفقرة ٦. انظر أيضاً لجنة البندقية، التقرير عن المعايير الأوروبية، الفقرة ٨٧-٢١.

(٤٦) مجلس أوروبا، التوصية رقم ١٩ (لعام ٢٠٠٠)، الفقرة ١٠.

(المادة ٦). ومن الأهمية بمكان لضمان استقلال المدعين العامين التحقيق على النحو الواجب في ادعاءات التدخل غير القانوني.

٧٥- وفي معظم البلدان التي تقوم فيها النيابة العامة على أساس التنظيم الهرمي، يمكن أيضاً أن توجه التعليمات الخاصة بقضية معينة من المدعي العام أو رئيس دائرة النيابة العامة أو باسمه إلى كل مدع عام. بما في ذلك التعليمات بشأن بدء الملاحقة أو وقفها في قضية معينة أو إحالة القضية إلى مدع عام آخر. وإذا كان دافع هذه التعليمات سياسياً، فإن هذا الأمر يعد ضرباً من ضروب إساءة استعمال السلطة. وتشدد المقررة الخاصة كذلك على أنه من غير المستحب أن توجه التعليمات الخاصة بقضية معينة إلى المدعين العامين من أجهزة خارجية وأنه من الضروري تدوينها رسمياً وحصرها بدقة لتجنب التدخل أو الضغط بدون وجه حق.

### أمن المدعين العامين

٧٦- يتعرض المدعون العامون في عدة بلدان لمخاطر أمنية بصورة مباشرة ولا سيما أولئك الذين يتناولون قضايا حساسة بوجه خاص مثل القضايا المرتبطة بالجريمة المنظمة والإرهاب. ولا يستطيع مدع عام يخشى على أمنه وأمن أسرته أن يكون مستقلاً ومحيداً تماماً لدى أدائه لمهامه. والوثيقة المحددة الوحيدة التي تركز على هذه المسألة المهمة هي الإعلان بشأن المعايير الدنيا المتعلقة بأمن المدعين العامين وأفراد أسرهم وحمايتهم، الذي وضعته الرابطة الدولية للمدعين العامين سنة ٢٠٠٨. وتتضمن مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية (الفقرتان ٤ و ٥) أيضاً ضمانات مهمة متصلة بأمن المدعين العامين الشخصي.

٧٧- وحسبما يرد بيانه في إعلان الرابطة الدولية للمدعين العامين بشأن المعايير الدنيا المتعلقة بأمن المدعين العامين<sup>(٤٧)</sup>، ينبغي أن تكون هناك مؤسسة خاصة تضطلع بمهمة تقييم المخاطر المحيطة بأمن المدعين العامين وأفراد أسرهم وتزويدهم بالمعلومات وتدريبهم وإسداء المشورة إليهم بشأن السلامة الشخصية (الفقرتان ٤ و ٥). وإذا تعرض المدعون العامون أو أفراد أسرهم لأي شكل من أشكال العنف أو تهديد بممارسة العنف أو لأي شكل من أشكال التخويف أو الإكراه أو المراقبة غير الملائمة، فمن مسؤولية الحكومة أن تحقق تحقيقاً تاماً في هذه الحالات وتتخذ التدابير الرامية إلى منع تكررها في المستقبل وإمداد المدعين العامين وأفراد أسرهم عند الضرورة بما يلزم من خدمات المشورة أو الدعم النفسي (الفقرة ٨).

٧٨- وتؤكد المقررة الخاصة على أن من واجب الدول ضمان السلامة الشخصية للمدعين العامين وأفراد أسرهم.

(٤٧) الرابطة الدولية للمدعين العامين، الإعلان بشأن المعايير الدنيا المتعلقة بأمن المدعين العامين وأفراد أسرهم وحمايتهم، هلسنكي، فنلندا، الأول من آذار/مارس ٢٠٠٨.

## عناصر أخرى

- ٧٩- كثيراً ما أفيد بأن قلة الموارد وأعباء العمل الثقيلة وظروف العمل المادية غير الملائمة تشكل التحديات الرئيسية التي تحول دون أداء المدعين العامين لعملهم بفعالية.
- ٨٠- ويعد أسلوب إسناد القضايا ضمن دائرة النيابة العامة عنصراً مهماً آخر لضمان استقلال المدعين العامين وحيادهم. ويحمي نظام مستقل ومحيد لإسناد القضايا المدعين العامين من التدخل من دائرة النيابة العامة. ويفضل عند إسناد القضايا مراعاة مجال تخصص المدعين العامين ومؤهلاتهم<sup>(٤٨)</sup>.
- ٨١- وللمدعين العامين الحق في حرية التعبير والمعتقد وتكوين الجمعيات وينبغي أن يتمتعوا بحرية تكوين جمعيات مهنية لتمثيل مصالحهم وتشجيع التدريب المهني وحماية وضعهم في إطار معايير معترف بها وآداب المهنة<sup>(٤٩)</sup>. ولا يمكن للمدعين العامين بصفة عامة أن يترشحوا في الانتخابات السياسية دون أن يستقيلوا من منصبهم إلا أنهم يستطيعون عادة في معظم الحالات العودة إلى وظيفتهم بعد انتهاء ولايتهم السياسية. وترى المقررة الخاصة أنه ينبغي للمدعين العامين أن يسلكوا على الدوام سلوكاً مهنيًا ويسعوا جاهدين إلى التحلي بالاستقلال والتزاهة والنظر إليهم على هذا الأساس<sup>(٥٠)</sup>. وتلاحظ أن الانتساب إلى حزب سياسي أو الترشح لشغل منصب سياسي قد يؤثر على التصورات في هذا الصدد.

## سابعاً- مساءلة المدعين العامين

- ٨٢- تقتضي إقامة العدل على نحو منصف ومستقل ونزيه مساءلة المدعين العامين أيضاً في حال إخلالهم بواجباتهم المهنية عند أداء مهامهم. وفي هذا الصدد تشدد المقررة الخاصة على أن الاستقلال يجب أن لا يتم على حساب المساءلة (A/HRC/17/30/Add.3، الفقرة ١٨).
- ٨٣- ويمكن تنظيم عملية مساءلة المدعين العامين بعدة طرق مختلفة، منها: الرصد من جانب السلطة التنفيذية؛ المساءلة أمام مجلس المدعين العامين أو هيئة تفتيش المدعين العامين أو هيئات مستقلة مماثلة؛ أو المساءلة البرلمانية، رغم أنه لا ينبغي استخدام هذا الشكل من أشكال المساءلة للتدقيق في القضايا الفردية.
- ٨٤- وتكتسي قضية مساءلة دوائر النيابة العامة أهمية بالغة عندما يكون مكتب المدعي العام مستقلاً استقلالاً تاماً ولا يخضع لإجراءات النيابة العامة لتدقيق السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية. ويمكن السعي للمساءلة في هذه الحالات عن طريق تقديم المدعي العام

(٤٨) مجلس أوروبا، التوصية رقم ١٩ (لعام ٢٠٠٠)، الفقرة ٩.

(٤٩) مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية، الفقرتان ٨ و ٩.

(٥٠) انظر الرابطة الدولية للمدعين العامين، معايير المسؤولية المهنية، المادة ١.

تقارير عامة. وفضلاً عن ذلك، يمكن أن يُساءل أعضاء النيابة عن المسائل المالية أو التنظيمية لدى مراجعي الحسابات العامين.

٨٥- ويخضع عمل المدعي العام للتدقيق القضائي عندما تُرفع قضايا إلى المحاكم، بالرغم من أن هذا التدقيق لا يشمل عادة قرار عدم المقاضاة. وتشدد المقررة الخاصة على ضرورة وجود آلية إشراف فعالة دوماً تكفل زيادة الشفافية والمساءلة. ويتسم ذلك بأهمية بالغة في النظم التي يتمتع فيها المدعون العامين، تقليدياً، بصلاحيات واسعة النطاق، ويتواصل تمتعهم بها في بعض الأحيان.

٨٦- وأفادت المقررة الخاصة من قبل بأن مبادئ ومعايير حقوق الإنسان المتعلقة بالقضاة والمحامين والمدعين العامين تقرر بضرورة مساءلتهم عن أداء مهامهم، وإخضاعهم، عند الاقتضاء، لإجراءات تأديبية، (A/65/274، الفقرة ٦٠). بيد أنه ينبغي تطبيق هذه الإجراءات التأديبية وغيرها من الإجراءات ضد المدعين العامين بما يتفق تماماً مع القواعد والمعايير الدولية القائمة. ومن أمثلة ذلك، أن الفقرة ٢١ من مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية تنص على "تناول الشكاوى المرفوعة ضد المدعين العامين بزعم تصرفهم على نحو يخالف بكل وضوح المعايير المهنية بشكل سريع وعادل. بموجب إجراءات ملائمة. ولهم الحق في محاكمة عادلة. ويخضع القرار لمراجعة مستقلة". وتشدد المقررة الخاصة على تناسب التدابير التأديبية مع خطورة المخالفة، وتذكر بالتوصية التي صاغها المكلف السابق بالولاية بشأن القضاة بأن يُستترشد بالقانون فيما يتعلق بالمخالفات التي يرتكبها القضاة والإجراءات التأديبية الواجب اتخاذها نتيجة لذلك (A/HRC/11/41/Add.2، الفقرة ٩٩)، والتي ينبغي أن تنطبق أيضاً على المدعين العامين. وثقة الجمهور في نظام النيابة العامة تقتضي مساءلة أعضائها بصورة مباشرة أو غير مباشرة أمامه. وفي هذا الصدد، يوصي عدد من المعايير الإقليمية بإمكانية اعتراض الأطراف المعنية على قرار المدعين العامين بعدم المقاضاة في سبيل إنشاء نظام مساءلة عامة<sup>(٥١)</sup>.

٨٧- وتود المقررة الخاصة أن تلقي الضوء أيضاً على الحاجة إلى اعتماد تدابير محددة لمكافحة الفساد في دوائر النيابة العامة. وتوصي باعتماد تدابير فعالة في هذا الصدد باعتبار ذلك مسألة ذات أولوية. ومدونة قواعد السلوك لأعضاء النيابة العامة أداة هامة أيضاً لتعزيز مهنتهم ونزاهتهم.

## ثامناً - بناء القدرات

٨٨- ركّز التقرير المواضيع الأول الذي قدمته المقررة الخاصة إلى مجلس حقوق الإنسان في عام ٢٠١٠ (A/HRC/14/26) على بناء القدرات. وشدّدت فيه بصفة خاصة على التثقيف القانوني والتدريب المتواصل لفائدة القضاة وأعضاء النيابة والمحامين بهدف تطبيق المعايير والقواعد والمبادئ الدولية لحقوق الإنسان عند النظر في القضايا الداخلية.

(٥١) توصية مجلس أوروبا رقم ١٩ (لعام ٢٠٠٠)، الفقرة ٣٤؛ تقرير لجنة البندقية بشأن المعايير الأوروبية، الفقرة ٨٧-١٠.

٨٩- والتدريب أساسي للحفاظ على دائرة نيابة عامة تتميز بالكفاءة والمهارة وتمتّع بالثقة والقدرات لإنجاز عملها بشكل مستقل وبدعم الجمهور وثقته. ووفقاً لمبادئ الأمم المتحدة التوجيهية، تكفل الدول حصول المدعين العامين على التدريب والملائمين وتوعيتهم بالحماية الدستورية والقانونية لحقوق المشتبه فيهم والضحايا، وحقوق الإنسان وحرياته الأساسية التي يعترف بها القانون الوطني والدولي (الفقرة ٢(ب)). وفضلاً عن تدريب المدعين العامين قبل التعيين أو عند القيام بذلك، يتسم التدريب المتواصل بأهمية بالغة. فالوعي بالقواعد والمعايير والقواعد والمبادئ والأحكام والسوابق القضائية وإدراكها يعززان الديمقراطية وسيادة القانون والحكم الرشيد. كما شددت عدة توجيهات ومبادئ إقليمية على الحق في التدريب والتثقيف المناسبين<sup>(٥٢)</sup>. وتشدد توصية مجلس أوروبا رقم ١٩ (لعام ٢٠٠٠) على الدور الثنائي للتدريب باعتباره واجباً وحقاً أساسيين لبلوغ أعلى مستوى من الأداء في إقامة العدل (الفقرة ٧).

٩٠- وتشير المقررة الخاصة أيضاً إلى ظهور أشكال جديدة من الجريمة والحاجة إلى تصدي سلطات النيابة لها بصورة مناسبة<sup>(٥٣)</sup>. وفي هذا الصدد، يشكّل التخصص جانباً هاماً من تدريب المدعين العامين الواجب تزويدهم أيضاً بالموارد البشرية والتقنية الكافية للتحقيق في الجرائم على النحو الواجب، عندما يُكلّفون بذلك. وتلاحظ المقررة الخاصة ببعض القلق أيضاً تحمّل المدعين العامين في بعض البلدان نفقات أنشطة التدريب.

٩١- وترى المقررة الخاصة أنه بالإضافة إلى التدريب الواجب توفيره للمدعين العامين على وجه التحديد، فإن تنظيم دورات تدريبية مشتركة للقضاة والمدعين العامين والحامين بشأن المواضيع ذات الاهتمام المشترك من شأنه أن يعزز التفاهم المتبادل والتعاون فيما بينهم.

٩٢- وتُثني المقررة الخاصة على العمل الذي أنجزته الرابطة الدولية للمدعين العامين، وبخاصة نشر دليل حقوق الإنسان لأعضاء النيابة العامة (٢٠٠٣) ومجموعة مواد تدريبية في مجال حقوق الإنسان (٢٠١٠) صُمِّمت لاستخدامها في تدريب المدعين العامين على التطبيق العملي للمعايير الدولية لحقوق الإنسان في عملهم المهني.

## تاسعاً - الاستنتاجات

٩٣- المدعون العامون هم الممثلون الأساسيون في مجال إقامة العدل، وينبغي لهم بهذه الصفة احترام وحماية كرامة الإنسان ودعم حقوق الإنسان، والإسهام بذلك في ضمان مراعاة الأصول القانونية وسلامة سير أعمال نظام العدالة الجنائية<sup>(٥٤)</sup>. كما أنهم يضطلعون

(٥٢) من أمثلة ذلك، المبادئ والتوجيهات بشأن الحق في محاكمة عادلة وفي المساعدة القانونية في أفريقيا، الفرع ١٠(أ)؛<sup>١</sup> التوصية رقم ١٩ لمجلس أوروبا (عام ٢٠٠٠)، الفقرة ٧.

(٥٣) A/HRC/17/30/Add.3، الفقرة ٥٨.

(٥٤) مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية، الفقرتان ٣ و ١٢.

بدور حيوي في حماية المجتمع من ثقافة الإفلات من العقاب ويعملون بصفتهم أمناء بوابة السلطة القضائية.

٩٤ - ويؤثر هيكل دوائر النيابة العامة في العلاقة بين المدعين العامين وغيرهم من الأطراف الفاعلة في النظام القضائي، ألا وهم القضاة وأفراد الشرطة والحامون والأفراد، بمن فيهم المتقاضون. وبغض النظر عن كيفية إقامة هذه العلاقات، ينبغي للمدعين العامين السعي للتعاون مع أفراد الشرطة والحاكم والحامين وغيرهم من المؤسسات الحكومية بغية تعزيز فعالية النظام وكفاءته.

٩٥ - وألقى التقرير الضوء على عدة عوامل هيكلية أو مؤسسية أو طارئة أو قانونية يمكن أن تؤثر بطرق عدة على عمل المدعين العامين. ويقع على الدول التزام بإتاحة الضمانات اللازمة لتمكين المدعين العامين من القيام بدورهم ووظيفتهم الهامين بطريقة موضوعية قائمة بذاتها ومستقلة ومحيدة. وبالمثل، يحتاج المدعون العامون إلى الموارد البشرية والمالية والتقنية لإنجاز عملهم. ومن المهم في الوقت ذاته كفالة مساءلتهم لدى أدائهم لمهامهم.

٩٦ - وتشدد المقررة الخاصة أيضاً على أهمية إنشاء دوائر نيابة عامة تتميز بالكفاءة والمهارة ببناء القدرات الملزمة وتوفير التدريب المناسب للمدعين العامين، عند التعيين الأولي وبصورة مستمرة كذلك طوال حياتهم الوظيفية.

٩٧ - وتقدم المقررة الخاصة التوصيات التالية لتأمين وتعزيز موضوعية ونزاهة المدعين العامين ودوائر النيابة العامة، وكذلك قدرتهم على أداء وظائفهم بما يُسهم في إقامة العدل بإنصاف.

## عاشراً - التوصيات

### هيكل دائرة النيابة العامة

٩٨ - يجب أن يتمتع عضو النيابة العامة ودائرتهما بالاستقلال بغض النظر عن الهيكل المؤسسي. وينبغي للدول أن تكفل لأعضاء النيابة العامة أداء أنشطتهم الوظيفية على نحو مستقل وموضوعي ومحيد.

٩٩ - ويحمي نظام مستقل ومحيد لتوزيع القضايا المدعين العامين من التدخل الوارد من النيابة العامة. ويفضل عند توزيع القضايا أخذ مجال تخصص المدعين العامين ومؤهلاتهم في الاعتبار.

العلاقة القائمة بين المدعين العامين والسلطة القضائية والأطراف الفاعلة الأخرى

١٠٠- لا ينبغي الخلط بين دور المدعين العامين ودور المحاكم والقضاة. وينبغي الحفاظ على استقلال ونزاهة المدعين العامين، وهم مميزون عن القضاة ويُنظر إليهم على هذا الأساس في جميع الأوقات، لشدة اختلاف أدوارهم ووظائفهم.

١٠١- وينبغي للحكومات أن تتخذ تدابير فعالة تضمن تعاون المدعين العامين وأفراد الشرطة على النحو المناسب، لا سيما عندما يكون أفراد الشرطة مستقلين عن دائرة النيابة العامة.

١٠٢- وينبغي للمدعين العامين، كلما كان ذلك مناسباً لقراراتهم، مراعاة وضع المشتبه فيه والضحية، وفي الوقت نفسه احترام الصالح العام. وينبغي التمييز بين المصالح العامة ومصالح الدولة، تفادياً لأي التباس. والتصرف باسم الصالح العام لا ينبغي أن يعتبر بمثابة حماية لمصلحة الحكومة أو حزب سياسي أو أي مؤسسة أخرى تابعة للدولة.

١٠٣- وينبغي للمدعين العامين التعاون مع المحامين والمدافعين العامين وكفالة الحق في محاكمة منصفة وسبل كافية للاستعانة بدفاع قانوني. وينبغي للدول أن تحترم مبدأ مساواة وسائل الدفاع بين المدعين العامين والمحامين، وهو ما يتطلب أموراً منها المساواة الإجرائية بين النيابة والدفاع.

١٠٤- وينبغي للمدعين العامين التشجيع على اتخاذ تدابير بديلة والنظر في اتخاذها بدلاً من إجراء محاكمة رسمية لدى التعامل مع الأحداث. وينبغي تطبيق إمكانية اللجوء إلى إجراءات بديلة أيضاً على جميع القضايا عندما يكون البديل في صالح العدالة أو الصالح العام.

١٠٥- وينبغي للدول أيضاً أن تكفل مراعاة المنظور الجنسي في آليات ملاحقة مرتكبي أعمال العنف، ولا سيما في القضايا التي تنطوي على العنف الجنسي و/أو العنف القائم على نوع الجنس، فضلاً عن إتاحة هذه الآليات وضمان فعاليتها ومُراعيتها للاحتياجات الخاصة للفئات المستضعفة.

دور المدعين العامين في المحاكم العسكرية

١٠٦- يجب على الدول أن تكفل امتثال سلوك المدعين العامين وسير عملهم في المحاكم العسكرية للقواعد والمعايير الدولية.

١٠٧- يجب إحالة القضية إلى القضاء المدني متى بلغت الجريمة حد انتهاك حقوق الإنسان أو متى تعلقَت المسألة بشخص مدني.

الضمانات الواجب توفيرها للمدعين العامين

١٠٨- ينبغي أن يتم القبول في مهنة النيابة العامة على أساس معايير موضوعية بإجراء مسابقة عامة.

- ١٠٩- وينبغي تعيين واختيار المدعي العام على نحو يتم معه كسب ثقة الجمهور واحترام السلطة القضائية والمهنة القانونية.
- ١١٠- وينبغي كفالة الأمن الوظيفي للمدعين العامين باعتبار ذلك عنصراً هاماً لتعزيز استقلالهم ونزاهتهم.
- ١١١- ولا ينبغي اللجوء إلى نقل المدعين العامين إلى وظائف أخرى كتهديد أو استناده حصراً إلى مقتضيات الدائرة. وينبغي مراعاة آراء المدعي العام ووضعه الأسري وتطلعاته واختصاصه عند اتخاذ قرار النقل.
- ١١٢- وينبغي اتخاذ قرار ترقية المدعين العامين على أساس إجراء مُنصفٍ ومحيد، ويفضل أن يتم ذلك عن طريق المسابقة.
- ١١٣- وينبغي أن تخضع عملية فصل المدعين العامين لمعايير صارمة لا تقلل من شأن أدائهم لوظائفهم بشكل مستقل ونزيه.
- ١١٤- وينبغي أن يكون للمدعين العامين حق الاعتراض - بما في ذلك لدى المحاكم - على جميع القرارات المتعلقة بحياتهم الوظيفية، بما في ذلك القرارات الناجمة عن الإجراءات التأديبية.
- ١١٥- وينبغي أن تكون أجور المدعين العامين كافية ومتسقة مع أهمية المهام التي يضطلعون بها.
- ١١٦- وينبغي تفادي توجيه أجهزة خارجية تعليمات إلى المدعين العامين بشأن قضايا محددة. بيد أنه ينبغي، في القضايا الاستثنائية، التي تكون فيها هذه التعليمات ضرورية، تقديمها خطياً وتسجيلها رسمياً وحصرها بدقة لتفادي التدخل أو الضغط بدون وجه حق. وينبغي أن يكون للمدعين العامين الحق في الاعتراض على التعليمات الموجهة إليهم، وبخاصة عندما تُعتبر غير قانونية أو تتعارض مع المعايير المهنية أو آداب المهنة.
- ١١٧- وينبغي أن تتاح للمدعين العامين هياكل أساسية كافية وظروف عمل مادية مناسبة، فضلاً عن الموارد البشرية والتقنية اللازمة لأداء مهامهم بفعالية. ويشمل ذلك توفير التدريب المتخصص والموارد اللازمة ومعدات التحقيق والمهارات التقنية.
- ١١٨- وينبغي للدول أن تؤمن السلامة الشخصية للمدعين العامين وأسرهم. وينبغي التحقيق على النحو الواجب في أي عمل من أعمال العنف أو التهديد بالعنف أو أي شكل من أشكال التخويف أو الإكراه أو التدخل غير الموجب لدى المدعين العامين و/أو أسرهم. وبالمثل، ينبغي اتخاذ خطوات لمنع تكرار ذلك مستقبلاً وتمكين المدعين العامين وأسرهم من تلقي المشورة أو الدعم النفسي اللازمين عند الاقتضاء.

١١٩- وينبغي للمدعين العامين أن يسلكوا على الدوام سلوكاً مهنيّاً وأن يسعوا جاهدين إلى التحلي بالاستقلال والتزاهة والنظر إليهم على هذا الأساس. ولا ينبغي لهم الترشح للانتخابات السياسية دون الاستقالة من وظائفهم.

#### مساءلة المدعين العامين

١٢٠- ينبغي مساءلة المدعين العامين عن أدائهم لمهامهم. وينبغي اتخاذ جميع الإجراءات التأديبية وغيرها من الإجراءات ضدهم بما يتفق تماماً مع المعايير والقواعد الدولية المنطبقة، بما في ذلك الحق في محاكمة عادلة أمام محكمة مستقلة ومحيدة أو هيئة تأديبية منشأة بموجب القانون.

١٢١- وينبغي للأطراف المعنية أن تتمكن من الاعتراض على قرار عدم المقاضاة لأن ذلك يمكن أن يشكل أداة لزيادة المساءلة والشفافية.

١٢٢- وينبغي إعطاء الأولوية لوضع تدابير فعالة لمكافحة الفساد في دوائر النيابة العامة.

١٢٣- وينبغي وضع مدونة قواعد سلوك للمدعين العامين ورصد الامتثال لأحكامها لمساءلة المدعين العامين.

#### بناء القدرات

١٢٤- ينبغي أن يتلقى المدعون العامون تدريباً كافياً وقت التعيين الأولي وبصورة دورية طوال فترة خدمتهم. ويجب أن يشمل التدريب إلزاماً بقواعد ومعايير حقوق الإنسان الإقليمية والدولية. وينبغي توفير التدريب أيضاً على معالجة القضايا بصورة تراعي نوع الجنس.

١٢٥- وفضلاً عن ضرورة توفير التدريب الخاص للمدعين العامين بشكل محدد، ينبغي التشجيع على تنظيم دورات تدريبية مشتركة للقضاة والمدعين العامين والمحامين بشأن المواضيع ذات الاهتمام المشترك نظراً إلى ما لذلك من أثر في تعزيز التفاهم المتبادل والتعاون فيما بينهم.

١٢٦- وينبغي للدولة أن تتكفل بنفقات تدريب المدعين العامين كحافز هام لمؤهلاتهم.