

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والفساد القضائي: متطلبات وسبل

الإصلاح

النظام القضائي المستقل والنزيه يدعم التطبيق الفعال لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وفي حالة عدم توفر مثل هذا النظام، قد يتجاهل المدعون العامون، والقضاة، وموظفو المحاكم أفعال الفساد الإجرامية أو يتعاملون معها بشكل غير كفو.

قد تدل الإجراءات غير العادلة في التعيينات والترقيات، والعقوبات التأديبية، على أن موظفي قطاع العدالة لا يملكون المؤهلات الكافية التي تمكنهم من التعامل مع القضايا المعقدة، بما في ذلك تلك القضايا التي تنطوي على أفعال فساد. وبنود اتفاقية الأمم المتحدة حول الفساد والمتعلقة بإنفاذ القانون في مجال التعاون الدولي تعتمد بشكل خاص على الأجهزة القضائية الفعالة والنظيفة في الدول ذات العلاقة.

نظراً لمركزية القضاء بالنسبة لمدى واسع من الإجراءات المتعلقة بمكافحة الفساد ضمن اتفاقية الأمم المتحدة حول مكافحة الفساد، فإن ضمان أن القضاء هو عند مستوى المهمة يجب أن يكون الشاغل الرئيس للدول الأعضاء في الاتفاقية، وكذلك الأطراف المانحة. و اتفاقية الأمم المتحدة نفسها تتضمن متطلبات لإتخاذ إجراءات لتعزيز النزاهة ومنع الفساد في القضاء. ويعرض هذا الملخص المتطلبات الرئيسية والاعتبارات المتعلقة بتطبيق المادة 11 من الاتفاقية.

المشكلة : الفساد في القضاء

ينظر إلى فساد المحاكم على أنه المشكلة الرئيسية على مستوى العالم: وقد أظهر أحدث مقياس فساد نشر من قبل هيئة الشفافية الدولية لعام 2009، بأن حوالي نصف المستجيبين حول العالم يرون أن القضاء فاسد، وأن الرشاوي البسيطة المدفوعة في إجراءات التقاضي هي في ارتفاع مستمر. ومن الممكن أن يتخذ الفساد عدة أشكال في أروقة وقاعات المحاكم، مثل الرشوة، والابتزاز، والاتجار بالنفوذ. والمحسوبية، هي من أهم أشكال الفساد. وتختلف الأنماط أيضاً باختلاف البلدان. في نيجيريا على سبيل المثال، تبين الدراسات الاستقصائية بأن أعمال الفساد تنطوي على تدمير للأدلة وإعاقة لجلسات التقاضي. وفي الأردن، ينطوي النمط الشائع للفساد على تأثر أحكام القضاة بالإنتماءات العائلية والعشائرية. وتتضمن محركات الفساد، التدخلات التنفيذية، والضغط الاجتماعي، وغياب صوت المواطن، وتدني الرواتب، والجهل بالقوانين ذات الصلة، والإدارة الضعيفة.

تتنوع تبعات الفساد القضائي بتنوع أشكاله: وأكثر التأثيرات وضوحاً هي ضعف سيادة القانون. وتبعات ذلك هو ليس فقط احتمالية أن ينجو الأشخاص الأقوياء النفوذ من العقاب، ولكن أيضاً احتمالية حرمان المواطنين العاديين، لا سيما الفقراء منهم، من الحصول على خدمات عدالة فعالة. في البنغلاديش أظهر مسح للأسرة لعام 2005، بأن ثلثي المستجيبين الذين استخدموا المحاكم قد دفعوا متوسط رشاوى بنحو 108 دولار للحالة الواحدة، حوالي ربع متوسط الدخل السنوي. ولا يمكن للمرء إلا أن يتصور عدد الأشخاص الذين من الممكن أن يتحولوا إلى المحاكم لتسوية النزاعات لو لم تكن مثل هذه الرسوم غير النظامية متوقعة. ويخفض الفساد أيضاً جودة العدالة. وقد يتم توظيف وترقية قضاة ومدعين عامين، وموظفي محاكم مقابل رشاوى أو بسبب المحسوبية. ومن الناحية الاقتصادية، فإنه من المحتمل أن يؤدي القضاء الفاسد إلى

إضعاف عزيمة المستثمرين وتقويض التجارة. ومن الناحية السياسية، فإن التدخل التنفيذي في القضاء يضعف ثقة الناس بالحكومة. فعلى سبيل المثال، شهد العالم كيف خسر الزعيم الباكستاني مشرف ثقة الناس على إثر فصله لأحد قضاة المحكمة العليا بسبب رفضه لضغوطات سياسية.

وضمن السياق الأوسع للحاكمية، فإن الفساد في القضاء يقوّض فعالية المؤسسات الأخرى، على سبيل المثال، هيئة مكافحة الفساد التي تعتمد على مكتب المدعي العام للتحقيق في قضايا حساسة سوف تحبط إذا ما كان مثل ذلك المكتب محكوماً من قبل أشخاص فاسدين. وقد تتلاشي حالات استرداد الأصول إذا ما اختار القضاء المحلي عدم ملاحقة، أو تجميد، أو حجز، أو مصادرة الأصول مدار البحث. وقد تتعثر جهود إنفاذ القانون بسبب امتناع بعض المدعين العامين عن التحقيق في قضايا جنائية بسبب ضغوطات سياسية أو مصالح شخصية، أو بسبب قيام القضاة بإخفاء الأدلة للأسباب ذاتها.

و من ضمن العواقب الأقل شيوعاً، التدهور البيئي وتهديد أمن الدولة. في أندونيسيا على سبيل المثال، أسفرت عمليات الإنفاذ الرئيسية ضد تهريب الأخشاب غير المشروع عن صدور عدد قليل من الأحكام، وتم إطلاق سراح السجناء بعد فترة قصيرة. يقول البعض أن فساد الشرطة، والقضاة ومسؤولي السجون يقوّض الجهود الحميدة لكبح جماح عمليات تهريب الأخشاب في البلاد. وفيما يتعلق بأمن الدولة، فقد وجد بأن المستويات المنخفضة للنزاهة القضائية، التي تقاس بمؤشرات سيادة القانون الصادرة عن البنك الدولي ترتبط بقوة بالمستويات العالية للجريمة المنظمة، بما في ذلك، الأنشطة الإرهابية.

البحث عن حلول: من خلال نطاق المادة 11

إدراكاً لأهمية القضاء النظيف في تطبيق عقوبات ضد الفساد، فإن اتفاقية الأمم المتحدة حول مكافحة الفساد، تطلب من الدول الأعضاء إتخاذ إجراءات وقائية لتحسين النزاهة والتخفيف من حالات الفساد ضمن نظام المحاكم، بما في ذلك قضاة وموظفي المحاكم. والفقرة الثانية، من المادة 11، تحث أيضاً الدول الأطراف على تطبيق معايير مشابهة في مجال الملاحقة القضائية عندما تكون مثل تلك الخدمة منفصلة عن الجهاز القضائي. ومع ذلك، فإنه من المهم عند النظر إلى الجهات ذات العلاقة الأخذ بعين الاعتبار لأمرين اثنين، الأول: أن أية تدابير تتخذ لتطبيق المادة 11 تعتمد على مدى واسع من الجهات الفاعلة : إذا كانت الخدمات الأمنية غير فاعلة، أو كانت الشرطة، أو كان المحامون، أو المسؤولون عن السجون فاسدين - فإن نزاهة المحاكم -وحافزية الناس لمعالجة المشكلة - سوف تتعرضان للمخاطر. و كما صرح به أحد المدعين العامين في السلطة الفلسطينية "لقد القيت علي قنبلة يدوية ذات مرة. لماذا نحن الوحيديين من يجب عليهم أن يفعلوا شيئاً حيال الفساد؟"

ثانياً، الخلاف التشريعي في أية دولة يتم تسويته من خلال مجموعة من العمليات والإجراءات، معظمها يقع خارج نطاق الأنظمة الرسمية. وهذا الأمر ينطبق على الدول النامية التي يتم فيها معالجة معظم الحالات من خلال الأنظمة غير الحكومية (مثل أنظمة العدالة التقليدية، والمساعدون القانونيون، ومجموعة دعم الضحايا) وفي العديد من الدول النامية هناك ما يزيد عن 80 % من أفراد المجتمع ممن ينشدون العدالة من خلال الوسائل غير الرسمية على مستوى المجتمع. وعلى الرغم من أن الإتفاقية لم تتناول هذه الأنظمة بشكل صريح، إلا أنه يمكن القول بموجب قانون

حقوق الإنسان بأن الدول الأطراف يجب أن تضمن عدم التمييز في توفير العدالة أياً كان نوع القنوات المستخدمة. وعليه فإن الإجراءات الحقيقية المتخذة لتلبية المتطلبات المنصوص عليها في المادة 11 تعتمد إلى حد كبير على مدى واسع من الهيئات، والأنظمة، والأفراد.

تقييم النزاهة والفساد: من أين يبدأ؟

كما تعني لغة الإتفاقية، فإن النزاهة وغياب الفساد هي أهداف متميزة إلا أنها مع ذلك ذات صلة. وفي حين أن الدول الأطراف متفقة بشأن معنى الفساد - على الأقل بشأن أنواع الأفعال التي يمكن أن توصف على أنها فساد - فإن مفهوم مصطلح النزاهة يبقى أقل وضوحاً. ليس كل ما يبحثه القاضي من سلوكيات مشبوهة تعتبر فساداً، وسوف يختلف تحديد ما هو مناسب بين منطقة وأخرى. و من المفيد إذن أن يكون تركيز مفهوم النزاهة العامة على الجوانب الموضوعية ذات العلاقة الأقوى بالفساد. وضمن إطار السلطة القضائية، فهذا يعني أن النزاهة تشمل الإستقلالية عن التأثير (السياسي) الخارجي، ومسؤولية نظام المحاكم أمام المستخدمين والمواطنين.

من أجل تلبية متطلبات المادة 11، يجب على الدول الأطراف في الإتفاقية، تحليل أنواع ونطاق الفساد وكذلك الظروف التي تفتح المجال لوقوع الفساد- وخاصة أوجه الضعف الأساسية المتعلقة بغياب الاستقلالية والمساءلة. وكما ذكر من قبل الكثير من المعلقين، فإن الطبيعة غير المشروعة للفساد تجعل من الصعب جداً قياسه. ومع ذلك، فإنه من الممكن على الأقل التعرف على مدى وأشكال الفساد القضائي الموجود في دولة معينة. ومن الممكن أن يتم من خلال الاستطلاعات تقييم تصورات / والتجارب

الشخصية للمحامين، والقضاة، ومستخدمي المحاكم، والمواطنين. ويمكن من خلال مجرد سؤال بسيط حول الرشوة تحديد الإجراءات القضائية الأكثر عرضه للفساد.

وفيما يتعلق بالتحليل النظامي الأوسع نطاقاً، فقد قامت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، واتحاد البنوك الأمريكي، والمعهد القانوني لوسط وشرق أوروبا ومجلس أوروبا، ومعهد فيرا وغيرهم بتطوير أدوات شاملة لوضع سياسات وممارسات لقطاع العدالة. قائمة الفحص التشخيصي التي ينفذها مركز الشفافية الدولية لتقييم أدوات الحماية ضد الفساد القضائي هي ذات تركيز أضيق قليلاً، وتحدد متطلبات لمنع الفساد، ومسؤوليات الفاعلين (بما في ذلك المانحين والمجتمع المدني). وتغطي مؤشرات المساءلة القضائية لمركز النزاهة الدولية قواعد مشابهة. مثل إجراءات تعيين القضاة، وشفافية اتخاذ القرارات، والإجراءات التأديبية، وأنظمة تضارب المصالح، وإتاحة المجال للدخول إلى الإفصاحات عن الأصول الخاصة بالقضاة.

تعكس هذه المؤشرات إجماعاً متنامياً بشأن ما الذي تتطلبه الاستقلالية والمساءلة في قطاع العدالة. وقد دعم هذا الإجماع بالمعايير الدولية، وأجهزة الأمم المتحدة، والأطراف الفاعلة في قطاع العدالة أنفسهم. والمبادئ الأساسية للأمم المتحدة حول إستقلالية القضاء، على سبيل المثال، تنص على أمن فترة التعيين، والتعيين النزيه، وإجراءات ترقية القضاة. مبادئ بانغالور لعام 2002، كانت قد أعدت مسودتها من قبل مجموعة من كبار قضاة المحاكم بهدف ضمان النزاهة لأعمالهم. ومن ضمن عدة أمور أخرى، فقد نصت تلك المبادئ على منع القضاة من قبول الرشاوى أو النظر في القضايا التي يكون فيها أفراد الأسرة أطرافاً أو محامين. وعلى الرغم من أن مثل تلك المبادئ لا تعتبر ملزمة من الناحية القانونية، إلا أنه يتم قبولها في الدول التي تتنوع فيها الأعراف القانونية، وتبعاً لذلك فهي تعتبر مصدراً هاماً للإصلاحيين.

منهجيات لتطبيق المادة 11

معالجة أوجه الضعف التي رصدت من خلال مسوحات وتقييمات الفساد ونزاهة قطاع العدالة هي ليست بالممارسة العادية البسيطة، كما أن سجل الإصلاحات في مجال (سيادة القانون) والممولة من قبل المانحين لا يمثل الصورة الأكثر تشجيعاً للممارسين. وكما أشار أحد المحللين " لأسباب متنوعة تتراوح بين صعوبة تحديدها وطابعها السياسي - وجهلنا نحن أنفسنا بكيفية المضي قدماً، يميل المصلحون الداخليون والخارجيون إلى الابتعاد عن الجوانب النوعية للأداء القضائي. وتبعاً لذلك فهم معرضون لخطر إنتاج هيئات حديثة في ظاهرها، غير مرضية في أدائها. والتدخلات الداعمة مثل زيادة الرواتب وترشيد الهياكل لا تقدم في العادة حلاً سحرياً للتخفيف من أعمال الفساد. و علاوة على ذلك، فإنه من الممكن أن تظهر هنالك عواقب غير مقصودة من خلال تنفيذ حلول صندوق الأدوات. إضافة إلى ذلك، فإن تحسين كفاءة المحاكم الفاسدة، كما حدث في مصر خلال التسعينات، من الممكن أن يرسخ إمكانية الوصول غير المتكافئ إلى خدمات المحاكم.

وبناءً على تقييم للاحتياجات والمعوقات السياقية، قد يقوم المعنيون في نظام العدالة بتصميم التدخلات التي تستهدف مشكلة الفساد سواء بشكل صريح أو بشكل ضمني. وتقريباً، فإن مثل هذه التدخلات تركز على التغيير التشريعي، والتحسين المؤسسي، والتغيرات الهيكلية لتعزيز الاستقلالية والمساءلة. وقد يتم تنفيذها بشكل مباشر مع المسؤولين العاميين أو من خلال العمل مع المجتمع المدني.

تشريع جديد أو معدل

التخفيف من الفساد القضائي يتطلب إطار عمل تشريعي ملائم. وقد يحتاج الأمر إلى قوانين أو تعديلات جديدة لتنظيم تعيينات وسلوكيات أعضاء السلطة القضائية. وفي الوقت ذاته، فإن القوانين التي توفر الحصانة لأعضاء السلطة القضائية قد تحتاج إلى تعديل. وفي حين أن مثل تلك الحصانة تعزز استقلالية القضاء من خلال حماية أعضائها ضد المحاكمات الكيدية، إلا أنها يجب أن تكون محددة بزمان، وبنطاق محدد (بالنسبة للحصانة الوظيفية). إضافة إلى ذلك، فإن الأنظمة المتعلقة بتضارب المصالح، وقوانين الإفصاح عن الأصول والدخل، ودراسات الأخلاقيات، يجب أن تطبق على السلطة القضائية مثلما تطبق على الموظفين العمامين.

التطوير المؤسسي

زيادة فعالية المحاكم من الممكن أن تخفف من احتمالية وقوع الفساد. ومن ضمن الإجراءات التي يمكن أن تندرج ضمن التطوير المؤسسي مايلي:

- إدخال تكنولوجيات ومعلومات اتصال، بما في ذلك أنظمة إدارة القضايا.
- إصدار ونشر القرارات القضائية.
- زيادة الرواتب.
- تعزيز الثقافة التشريعية، بما في ذلك، المتعلقة بمكافحة الفساد.
- توفير التدريب للقضاة وموظفي المحاكم الآخرين.
- دعم المؤسسات المهنية (اتحادات المحامين والقضاة).
- تطوير المعايير والأحكام القانونية لموظفي قطاع العدالة.
- تعزيز وعي المواطنين بحقوق وإجراءات المحاكم.
- وإيجاد آليات شكاوى لإعداد التقارير حول الفساد.

تشير تقييمات الإصلاح القضائي إلى أنه قد يكون للتدخلات البسيطة في بعض الأحيان تأثيرات كبيرة، في نيجيريا، على سبيل المثال، كان ينظر إلى نظام الشكاوى المؤلف من صندوق شكاوى ولجان للمراجعة على أنه الإجراء الأكثر فائدة بالنسبة لأي برنامج إصلاح قضائي. و من ناحية أخرى، فإن التدخلين اللذين يلقيان قبولاً بين الممارسين - بصورة خاصة التدريب (بناء القدرة)، وزيادة الرواتب من الصعب جداً تطبيقها بنجاح. في نيجيريا وغانا على سبيل المثال، يقوم المانحون بتمويل التدريب المقدم لمصممي خطط المحاكم بهدف تعزيز إجراءات المحاكم. ولأن مثل ذلك الإجراء يحدث دون أن ترافقه أية إجراءات أخرى لتعزيز الوظائف والرواتب، فإن العديد من هؤلاء المخططيين يتركون وظائفهم للحصول على وظائف أخرى أفضل، في أي وقت يجدون ذلك ممكناً. ومثل تلك التجربة تشير إلى أن التدريب من الممكن أن يحسن الأداء، ولكن فقط عندما تكون هنالك إجراءات مرافقة مثل توفير حوافز للناس لكي يبقوا في وظائفهم ويستخدموا خبراتهم الجديدة. ومثل هذا الأمر ينطبق أيضاً على زيادة الرواتب. وقد بينت التجارب التي تعالج الفساد ضمن قطاعات عامة أخرى، بأن الفساد من الممكن أن يستمر حتى عندما تتحسن نسب الأجور وظروف العمل.

وفي الحالات التي يكون فيها هنالك حاجة كبيرة لخدمات مكافحة الفساد، فإنه من غير العملي قبول الرأي بأن ارتفاع الأجور وحده سيعوض حوافز الرشوة. و ينبغي ربط الزيادة في الرواتب بالتهديد بفرض عقوبات على عدم الامتثال، من ضمنها آليات الضبط المؤسسي.

تغييرات هيكلية لتعزيز الاستقلالية والمساءلة

تتعرض استقلالية القضاء للمخاطر عندما يقوم أحد التنفيذيين بتعيين أو ترقية أحد مقربيه في السلوك القضائي، أو عندما يتم مكافئة بعض القضاة بمزايا مثل الأراضي والمنازل والسيارات، أو معدات مكتب خاص لقاء اتخاذهم لقرارات صحيحة. وتتضمن إجراءات تعزيز الاستقلالية، توفير صلاحيات مالية للقضاة، وتعيينهم لمدة كافية (معظم الخبراء ينصحون بـ 10 - 12 سنة)، وتأسيس مجالس قضائية لتعيين وترقية القضاة. وهنا أيضاً يصعب إحداث التوازن الصحيح.

وتحديد ما اذا كانت الاستقلالية ستوسع أهداف النزاهة، سوف يعتمد على مصالح وقيم القيادة السياسية. على سبيل المثال، في أندونيسيا يدعي المراقبون بأن قانون الاستقلالية القضائية ببساطة يبعد المؤسسة عن الرقابة. وفي المقابل، وكما تعلمنا الدروس من أمريكا اللاتينية، فإن وضع مسؤولية الإشراف القضائي بيد مجلس قضائي من الممكن أن يزيد من التأثير الضار لتدخل متزايد للأطراف الخارجية. وإجراءات الشفافية مثل نشر معلومات حول أنشطة المحكمة (بما في ذلك التقارير السنوية، والموازنات القضائية من الممكن أن يساهم في تعزيز المساءلة، وتقوية السلطة القضائية مقابل الهجمات المسيئة).

ما وراء المادة 11: إجراءات أخرى لتعزيز النزاهة القضائية ضمن اتفاقية الأمم المتحدة

لمكافحة مكافحة الفساد

تدرك اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بأن جهود الإصلاح لا تقف فقط عند التدخلات المباشرة التي تستهدف المؤسسات. وفي حالة زيادة النزاهة القضائية، فإن الإجراءات الأخرى ذات العلاقة التي تمت تغطيتها من خلال الاتفاقية ضمن المادة 8

(دساتير السلوكيات، الإفصاح عن الأصول، والإجراءات الأخرى لتحسين الأخلاقيات العامة)، والمادة 10 (تعزيز شفافية الإدارة العامة). المادة 13، التي تطلب من الدول الأطراف إشراك المجتمع المدني في جهود مكافحة الفساد، من الممكن أن يستشهد بها أيضاً مدافعون ومانحون لدفع المزيد من الانخراط في مجال اصلاح العدالة. والفاعلون ضمن المجتمع المدني من الممكن أن يتراوحوا بين منظمات غير حكومية تعمل في مجال حقوق الإنسان، ومؤسسات بحثية، وجامعات، ومنظمات قطاع خاص، ووسائل الاعلام، واتحادات المحامين، إضافة إلى عدة جهات أخرى. ومدى الأنشطة التي تسهم بها تتضمن ما يلي:

- البحث و التشخيص
- دعم تطبيق السياسات والقوانين
- رصد قضايا المحاكم (بما في ذلك حالات الفساد) والتعيينات القضائية
- دعاوى المصلحة العامة
- تدريب موظفي السلك القضائي
- حملات التوعية العامة

المساعدة الفنية للسلطة القضائية: اعتبارات نهائية

الجهود التي يدعمها المانحون لتخفيف الفساد في المحاكم بقيت كما جرت العادة جزءاً لا يتجزأ من برامج سيادة القانون، والتي تضم مجموعة أخرى من الجهات الفاعلة مختلفة عن تلك التي تشارك عادةً في جهود مكافحة الفساد. وقد يكون من المفيد، لغايات المساعدات الفنية، الأخذ بعين الاعتبار لما يلي:

- الخبراء القانونيون الدوليون الذين يعملون كمستشارين في الإصلاحات القضائية يكونون عديمي الخبرة تقريباً عندما يتعلق الأمر بالمساعدات التنموية، وهم تبعاً لذلك، أقل جاهزية من غيرهم من مستشاري الحاكمية للنظر في قضايا الملكية الوطنية. و يحتاج المصلحون إلى فهم حوافز اللاعبين،

وإلى معرفة أساسية بشأن كيفية عمل الأنظمة (ما هي أنواع الحالات التي تتسلمها المحاكم؟ ومن هم اللاعبون الأساسيون؟). إشراك الناس كموجهين لفترة زمنية قصيرة في المؤسسات المقاومة للتغيير من غير المرجح أن يكون له تأثير مستدام.

- العدالة هي قطاع، وليس مؤسسة محددة. وتبعاً لذلك، تعتمد الإصلاحات الفعالة على منهج يعترف بالاعتمادية المتبادلة بين أجهزة العدالة المختلفة والأجهزة الأمنية، وليس المحاكم فقط.
- وأخيراً، عندما تكون المؤسسات ضعيفة، فهي في الغالب لا تملك القدرة على إدارة ومراقبة وتنفيذ الإصلاحات. وهذا الأمر ينطبق بشكل خاص على قطاع العدالة بهيكلته الإدارية الرشيقة نوعاً ما. وعليه، يجب أن يأخذ المانحون بعين الاعتبار تعزيز قدرة الهيئات على جمع ونشر البيانات المتعلقة بعمليات الإصلاح. الفاعلون الخارجيون في المجتمع المدني قد يكونون مهينون جيداً للمساعدة بمهام الرقابة والتشخيص.

ترجمة: نادرة ابراهيم الطيان

وحدة التعاون الدولي

هيئة النزاهة ومكافحة الفساد

2017/5/3