



ملخص الرأي عدد 13-2018 بشأن

"استقلال الوكلاء ومسؤوليتهم وأخلاقياتهم"

الصادر عن المجلس الاستشاري للوكلاء الأوروبيين

بتاريخ 23 نونبر 2018.

لأجل الاضطلاع بالمهام بالمنوطة به، يقوم المجلس الاستشاري للوكلاء الأوروبيين بصياغة الآراء بخصوص مختلف القضايا التي تدخل في مجال تنزيل توصية لجنة الوزراء رقم 19 (2000) للدول الأعضاء بمجلس أوروبا حول دور النيابة العامة في نظام العدالة الجنائية.

وقد سبق للمجلس أن أصدر 12 رأيا استشاريا في المواضيع التالية:

- ✓ الرأي عدد 1-2007 بشأن "آليات تعزيز التعاون الدولي في مجال العدالة الجنائية".
- ✓ الرأي عدد 2-2008 بشأن "العقوبات البديلة للمتابعة القضائية".
- ✓ الرأي عدد 3-2008 بشأن "دور النيابة العامة خارج نظام العدالة الجنائية".
- ✓ الرأي عدد 4-2009 بشأن "علاقة القضاة والوكلاء داخل مجتمع ديمقراطي".
- ✓ الرأي عدد 5-2010 بشأن "النيابة العامة وعدالة الأحداث".
- ✓ الرأي عدد 6-2011 بشأن "العلاقة بين الوكلاء وإدارة السجون".
- ✓ الرأي عدد 7-2012 بشأن "تدبير آليات النيابة العامة".
- ✓ الرأي عدد 8-2013 بشأن "العلاقة بين الوكلاء ووسائل الإعلام".
- ✓ الرأي عدد 9-2014 بشأن "المعايير والمبادئ الأوروبية المتعلقة بالوكلاء".
- ✓ الرأي عدد 10-2015 بشأن "دور الوكلاء في التحقيقات الجنائية".
- ✓ الرأي عدد 11-2016 بشأن "جودة وفعالية عمل الوكلاء، بما في ذلك في القضايا المتعلقة بالإرهاب والجريمة المنظمة".
- ✓ الرأي عدد 12-2017 بشأن "دور الوكلاء في ما يتعلق بحقوق الضحايا والشهود في الإجراءات الجنائية".

يندرج الرأي الاستشاري عدد 13-2018 حسب ديباجته في سياق ما عرفته بعض الدول الأوروبية مؤخرا من تدخلات في شؤون الوكلاء واستقلالهم وما يمارس عليهم من ضغوطات لاسيما من قبل السلطة السياسية، ويناقش بشكل أساسي استقلال الوكلاء ومسؤوليتهم وأخلاقياتهم. وقد سن القرار مجموعة من المبادئ التي يتعين على الدول المنضوية مراعاتها من أجل اضطلاع النيابة العامة بدورها الأساسي في حماية الحقوق والحريات. وتشكل الآراء الاستشارية للمجلس مرجعا أساسيا تعتمد المنظمات والمحاكم الأوروبية عند الاقتضاء، كما ترفع الآراء لمجلس الوزراء قصد تبليغها للدول المعنية.

وتتمحور المبادئ المعتمدة في:

1- مبدأ استقلال الوكلاء

يقصد باستقلال النيابة العامة حسب رأي المجلس، عدم تعرض الوكلاء لأي تدخل أثناء ممارستهم لمهامهم في السهر على تطبيق القانون واحترام سيادته، وعدم خضوعهم لأي ضغوطات سياسية أو لأي تأثير مهما كانت طبيعته. وفي المقابل، لا يعني استقلال الوكلاء الحرية المطلقة في التصرف حسب الأهواء الشخصية.

ضمان الاستقلالية

تعتبر مهمة الوكلاء حسب رأي المجلس مهمة صعبة وتنطوي على تحديات عدة، وتستلزم قدرا كبيرا من المهنية والحزم والعزيمة. ويتعين أن تكون هذه الصفات معيارا لتعيين الوكلاء، غير أنها وحدها لا يمكن أن تضمن استقلالهم، وهنا تكمن ضرورة وجود نظام أساسي واضح يسنه القانون ويضمن تطبيقه (المادة 23). ويستحسن حسب الرأي أن ينظم النظام الأساسي تعيينات الوكلاء وانتقالاتهم وترقياتهم وتأديبهم بناء على قانون يطبق تحت إشراف سلطة مهنية مستقلة (تتألف في أغلبيتها من القضاة والوكلاء المنتخبين من طرف زملائهم) مثل مجلس الوكلاء أو مجلس العدالة (المادة 24).

ولضمان استقلال الوكلاء، يوصي الرأي أن يتضمن النظام الأساسي آليات واضحة تتعلق باتخاذ إجراءات تأديبية في حق الوكلاء، إذ تجدر الإشارة إلى أن بعض الدول الأعضاء

تعتمد تدابير خاصة يحددها القانون من أجل اتخاذ الإجراءات المتعلقة بالمخالفات الإدارية أو الأفعال الإجرامية التي قد يرتكبها الوكلاء (المادة 25).

وبصفة أساسية، فإن استقلال النيابة العامة حسب الرأي، يتطلب ما يلي:

✓ توفر الوكلاء على الإمكانيات الكافية بالإضافة إلى تمتعهم بالكفاءة والسلطة والصلاحيات اللازمة لحسن سير مهامهم (المادة 27).

✓ ضرورة استفادة الوكلاء من تكوين يلائم طبيعة مهامهم بما في ذلك تكوينهم في مجال تدبير مصالحهم الإدارية لتفادي أي تهديد قد يمس باستقلاليتهم (المادة 28).

✓ الاستقلال المادي للوكلاء وتوفير الحماية بكافة أشكالها لهم ولأسرهم، بما في ذلك الحماية القانونية والجسدية والصحية، وكذا حماية أموالهم وسمعتهم وشرفهم من كل إساءة أو ضغط (المادة 29).

✓ نشر النظام الأساسي الخاص بالوكلاء على أوسع نطاق (المادة 30).

الاستقلال الخارجي والاستقلال الداخلي

حسب الرأي الاستشاري، يجب أن يكون الوكلاء مستقلين استقلالاً خارجياً وداخلياً. فعلى مستوى الاستقلال الخارجي، لا ينبغي أن يكون هناك أي تدخل غير مبرر أو غير قانوني من طرف سلطات عمومية أو غير عمومية (كالأحزاب السياسية على سبيل المثال) في عمل الوكلاء. أما على مستوى الاستقلال الداخلي، فينبغي للوكلاء أن يؤديوا مهامهم بحرية وأن يتخذوا القرارات وفق التسلسل الرئاسي. (المادة 31).

ويبرز الرأي الاستشاري أن احترام الاستقلال الخارجي لا يمنع تلقي النيابة العامة لتعليمات عامة بخصوص الأولويات المتعلقة بالمتابعات القضائية كما حددها القانون أو بخصوص إقامة علاقات التعاون الدولي أو ما يتطلبه تنظيم المصالح. ويتوجب في جميع الأحوال أن تكون هذه التعليمات كتابية ووفقاً للقانون وفي إطار الشفافية (المادتين 34 و35).

الاستقلال المادي

غالباً ما يضطر الوكلاء للعمل ليلاً أو أثناء العطل وهو ما يتطلب، في منظور رأي المجلس، أن يكون عدد الوكلاء كافياً للتعامل مع مثل هذه الإكراهات، كما يجب أن يستفيدوا من تعويضات ملائمة لتحفيزهم على العمل في مثل هذه الظروف. وينبغي أن تتوفر للوكلاء كافة الوسائل الحديثة والتجهيزات والخدمات التي تتلائم ومهامهم اليومية والتي تساعدهم على التواصل الفعال مع مختلف الفاعلين من محامين ومحاكم وشركاء دوليين (أجهزة الحاسوب، أنظمة التداول بالاتصالات المرئية، خدمات الترجمة...). بالإضافة إلى تمكينهم من المعلومة القانونية (التشريعات والاجتهاد القضائي) والاستفادة من الخبراء في مجال الاقتصاد والأمن المعلوماتي والبيولوجيا وتجارب الطب الشرعي (تحليل الحمض النووي وطرق الكشف عن المخدرات). (المادة 45)

2- مبدأ المسؤولية المنوطة بالوكلاء

إن استقلال الوكلاء، حسب الرأي، مرتبط بالمسؤولية المنوطة بهم، فهم مسؤولون عن القرارات التي يتخذونها ومطالبون بتقديم تقارير حول أدائهم وحول القضايا التي قاموا بمعالجتها في شكل تقارير سنوية عامة أو بخصوص قضايا خاصة. ويخضع الوكلاء لإجراءات تأديبية وفقاً للقانون في حالة الإخلال بالواجب (التقصير أو انتهاك واجب السرية...). لأسباب واضحة ومحددة. ويجب أن تتوخى مسطرة التأديب مبدأ الشفافية وأن تتم أمام هيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية، كما ينبغي الاستماع للوكلاء المعنيين وتمكينهم من الدفاع عن أنفسهم بمساعدة مستشاريهم وأن يكونوا محصنين عن أي تأثير سياسي وأن تتاح لهم إمكانية الطعن أمام المحكمة (المادة 47).

3- مبدأ أخلاقيات الوكلاء

يبرز الرأي الاستشاري أن احترام سيادة القانون مقترن باحترام الوكلاء للمعايير الأخلاقية والمهنية أثناء ممارستهم لمهامهم مما يُكوّن في نفوس المواطنين الثقة في العدالة، إذ أن الوكلاء يؤدون مهامهم للمصلحة العامة، ولذلك فهم مطالبون بالعمل وفق القانون على نحو

يتسم بالعدل والحياد والموضوعية والاحترام والدفاع عن الحقوق الأساسية وقرينة البراءة والحق في المحاكمة العادلة وتكافؤ وسائل الدفاع وفصل السلط والزامية القرارات القضائية، بالإضافة إلى أنهم مطالبون بعدم الخضوع لأي تأثيرات سياسية أو غيرها من التأثيرات (المادة 51).

ويحدد القانون القواعد الأخلاقية الخاصة بالوكلاء في شكل مجموعة قواعد السلوك تقوم بإعدادها الهيئات الوطنية القانونية أو التأديبية مثل مجلس العدالة أو الوكلاء المكلفين بالإشراف على الوكلاء. وينبغي مراعاة الآليات الدولية المعمول بها في هذا المجال أثناء صياغة مدونات السلوك الوطنية (المادة 52).

ويجب على الوكلاء التحلي بالنزاهة في سلوكهم وتفادي قبول أي تعويضات أو امتيازات ذات صلة باختياراتهم أو أي طموحات مهنية قد تؤثر سلبا على قراراتهم (مثلا لإرضاء جهة سياسية أو إدارية) (المادة 55). فلا ينبغي لهم الاسترشاد سوى بالإرادة للسهر على احترام القانون والتقييد بالاستناد على أسس قانونية واضحة ومعللة في اتخاذ القرارات (المادة 56).

ويؤكد الرأي الاستشاري، في الحالات التي يشرف فيها الوكلاء على التحقيقات، على ضرورة حرصهم على إجراء هذه التحقيقات على نحو مستقل ووفقا للقانون، والاضطلاع بدور فعال في حماية حقوق الدفاع وتكافؤ وسائل الدفاع. وفي مثل هذه الحالات، يجب أن يحرص الوكلاء على حماية الحياة الخاصة ولاسيما في ما يتعلق بقضايا الإرهاب أو القضايا التي تمس النظام العام (المادة 57). كما يجب أن يسهروا على ضمان اتخاذ كافة إجراءات التحقيق والأبحاث الضرورية والمنطقية قبل اتخاذ أي قرار متعلق بالمتابعة، وأن تكون التحقيقات والأبحاث مبنية على دلائل موثوقة ومسموح بها (المادة 58).

ويركز الرأي الاستشاري على الأهمية الكبيرة التي يتوجب على الوكلاء إيلائها للفئات الهشة مثل الضحايا والشهود والأشخاص المسنين والأطفال والمراهقين والأشخاص من ذوي الاحتياجات الخاصة والأشخاص المعوزين والأجانب المعزولين عن عائلاتهم أو الذين لا يفهمون اللغة أو المساطر (المادة 60).

وفي الحالات التي يُسمح فيها للوكلاء بالإدلاء بتصريحات حول ملف ما، يشدد رأي المجلس على ضرورة حرص الوكلاء على عدم تعريض الأشخاص المعنيين (الضحايا أو الشهود) لأي خطر قد يهدد حياتهم أو سلامتهم الجسدية، وعدم إفشاء أي معلومات خاصة بالتحقيقات الجارية، وعدم انتهاك مبدأ قرينة البراءة وعدم الاعتداء بغير حق على شرف الآخر وسمعته بناء على افتراضات محضة. (المادة 62)

ويشير رأي المجلس في هذا السياق إلى ضرورة تدريس الأخلاقيات أثناء التكوين الأساسي والمستمر لفائدة الوكلاء (المادة 63).

4- التعاون الدولي

ينبغي أن يستفيد الوكلاء، حسب الرأي الاستشاري، بدعم من إداراتهم أو النيابات العامة أو الوكلاء أنفسهم عند الاقتضاء، من إمكانيات تبادل المعلومات حول الممارسات الفضلى في ما يتعلق بالاستقلال والمسؤولية والأخلاقيات. ولهذا الغرض، يتعين إنشاء شبكات لتبادل المعلومات وتنظيم ندوات ثنائية ومتعددة الأطراف ودورات تكوينية ومشاريع التوأمة. ويجب أن يشمل هذا التعاون الدولي قضايا حماية الاستقلال والمسؤولية والأخلاقيات في المستقبل. (المادتين 67 و68).

التوصيات

لأجل تفعيل مقتضيات الرأي الاستشاري عدد 13-2018، صاغ المجلس توصيات مباشرة بخصوص استقلال الوكلاء ومسؤوليتهم وأخلاقياتهم، وتتجلى في ما يلي:

● إزامية السهر على مراعاة التوازن في اختيار الوكلاء نساء ورجالاً وتعيينهم وفق معايير الكفاءة والقيم الأخلاقية والمعنوية، وعلى استفادتهم من التكوين الأساسي والمستمر بشكل يلائم ممارستهم لمهامهم بكل استقلالية وحياد ومسؤولية واحترام تام للقواعد الأخلاقية؛

● إزامية احترام التسلسل الرئاسي: إذ لا يمنع الاستقلال الداخلي من الخضوع لتسلسل رئاسي على مستوى النيابة العامة لتحديد توصيات عامة بشأن تطبيق القانون لضمان تجانس واتساق بين القانون والاجتهاد القضائي، أو بشأن تحديد الأولويات في ما يتعلق بالمتابعات. وتكون التعليمات الموجهة للوكلاء **كتابية** وتتوخى الشفافية وتكون في جميع الأحوال لغرض تطبيق القانون مع مراعاة احترام الحريات دون المساس بالهدف المشروع المتوخى تحقيقه. لا يجب في أي حال من الأحوال أن تتعلق التعليمات الموجهة من طرف السلطة التنفيذية بالقضايا الفردية؛

● إزامية نشر المعلومات المتعلقة بالنيابة العامة وأنشطة أعضاء النيابة العامة للعموم وعلى نطاق واسع. ويتعين على الوكلاء أداء دور فعال في هذا الشأن مع السهر على احترام الاستقلالية وقرينة البراءة ومتطلبات التحقيق والمعطيات ذات الطابع الشخصي، وتزويد السلطات العمومية التي يشتغلون معها بأخر المستجدات، بالإضافة إلى إبلاغ الرأي العام عبر الوسائل المناسبة ووفقاً للقواعد المنصوص عليها في القانون؛

● حرص الوكلاء، في الحالات التي يُسمح فيها بالإدلاء بتصريحات حول ملف ما، على عدم تعريض الأشخاص المعنيين لأي خطر قد يهدد حياتهم أو سلامتهم الجسدية، وعدم إفشاء أي معلومات خاصة بالتحقيقات الجارية، وعدم انتهاك مبدأ قرينة البراءة؛

● إزامية حماية الوكلاء أثناء ممارستهم لمهامهم، وكذا حماية أقربائهم، وضمان ترقيةهم في مسارههم المهني بناء على الاستحقاق؛

● إزامية سهر الوكلاء بشكل دائم على تجديد معارفهم القانونية والأخلاقية والاجتماعية قصد الارتقاء بمستواهم بما يتناسب وحجم مهامهم؛

● أهمية اعتماد مدونات قواعد السلوك: يتعين على الوكلاء احترام قواعد السلوك الأخلاقي المطابقة لأسمى المعايير والمتجددة بشكل منتظم لمواكبة تطور المجتمع والتحديات الحديثة والتحلي بالسرية والتحفظ حتى لا يكون استقلالهم وموضوعيتهم وحيادهم موضع شك؛

● إزامية سهر الوكلاء، في الحالات التي يشرفون فيها على التحقيقات، على ضمان أن أي انتهاك للحريات الفردية أو الحياة الخاصة يكون ضروريا وملائما ويتناسب مع الهدف المشروع المتوخى تحقيقه. ويتعين عليهم إيلاء اهتمام خاص بالفئات الهشة وحقوق الدفاع؛

● إزامية عمل الوكلاء بكافة المقتضيات التي تدخل في إطار اختصاصاتهم لحماية استقلال المحاكم؛

● إزامية استفادة الوكلاء، لإثراء ممارساتهم ومهامهم، من إمكانيات التواصل مع الشركاء الأجانب واستغلال شبكات تبادل المعلومات والاستفادة من مؤسسات التكوين ووكلاء الاتصال وتنظيم الندوات والدورات التكوينية وبرامج التوأمة.