مؤتمر تعزيز حكم القانون فى الدول العربية*

مشروع تحديث النيابات العامة

إيمان شريف**

مقدمة

بالتعاون والتنسيق بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائى (UNDP) والنيابة العامة بجمهورية مصر العربية ، عقد بالقاهرة خلال الفترة من ١٧ إلى ١٨ مايو ٢٠٠٥ مؤتمر إطلاق برنامج تعزيز حكم القانون فى الدول العربية – مشروع تحديث النيابات العامة ، والذى يتدرج ضمن الإطار العام لأنشطة برنامج إدارة الحكم فى الدول العربية على صعيد تعزيز حكم القانون والإدارة الرشيدة للتنمية فى الدول العربية ، والذى يهدف – بشكل خاص – إلى تطوير النيابات العامة العربية وتمكينها من مواجهة التحديدات التى فرضتها التحولات والتغيرات العالمية والإقليمية والمحلية .

وقد تضمنت الورقة المرجعية لهذا البرنامج تعريفا به ومشروع جدول أعماله ، وشرحا لفلسفته ، وأهدافه ، ومناقشة خطة العمل الإصلاحية الشاملة التى سيتم تنفيذها . كما حوت الورقة المرجعية عرضا لسبل تطوير النيابات

* عقد المؤتمر بالقاهرة فى الفترة من ١٧ – ١٨ مايو ، ٢٠٠٥ .

** خبير علم النفس ، قسم بحوث الجريمة .

المجلة الجنائية القومية ، المجلد الثامن والأربعون ، العدد الثانى ، يوليو ٢٠٠٥ .

العامة العربية ، من خلال تحديث مفهوم ونظام عمل النيابات العامة ، وتطوير العدالة الجنائية وبناء القدرات ، وتفعيل عمل النواب العامين ، وإنشاء مراكز أبحاث جنائية عربية تكون بمثابة آلية لتنفيذ هذا المشروع ، فضلا عن تعزيز التفاعل وأطر التعاون بين النيابات العامة وهيئات المجتمع المدنى لمكافحة كافة صور الجرائم ، وخاصة الأشكال والأنماط المستحدثة منها .

شارك فى فعاليات المؤتمر وفود تمثل النيابات العامة فى الدول العربية التالية : جمهورية مصر العربية ، والمملكة الأردنية الهامشية ، والجمهورية اللبنانية ، والمملكة المغربية ، والجمهورية اليمنية ، ومملكة البحرين ، ودولة الكويت ، ودولة قطر .

كما شارك فى المؤتمر خبراء دوليون من : بريطانيا ، وفرنسا ، وهولندا ، وأسبانيا ، وألمانيا ، والمجلس الأوروبى ، والجمعية الدولية للنواب العامين ، وممثلون عن منظمات تابعة للأمم المتحدة (مكتب الأمم المتحدة المعنى بمكافحة المخدرات ومنع الجريمة – UNODC) ، وممثلون عن منظمات إقليمية عربية (اتحاد المحامين العرب) ، بالإضافة إلى الجهات المانحة ، وهى مؤسسة الأمم المتحدة (UNF) والمملكة المتحدة ، والدنمارك ، والنرويج .

كما أولى برنامج الأمم المتحدة الإنمائى والنيابة العامة فى مصر أهمية خاصة لمشاركة المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية فى فاعليات هذا المؤتمر ضمن فاعليات الجلسة الخامسة ، والتى دارت حول "دور مراكز الأبحاث الجنائية فى بناء المعرفة والقدرات لدى النيابات العامة" * .

* شاركت محررة هذا العرض مع أ . د . أحمد وهدان فى حضور هذا المؤتمر وتقديم ورقة عمل حول "دور المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية فى تدريب وتطوير وبناء المعرفة والقدرات لأعضاء النيابة العامة" .

خلفية وأبعاد المؤتمر

مرت الدول العربية فى نصف القرن الأخير بمجموعة من التطورات والتحولات أثرت على البيئة الاجتماعية فيها وعلى طبيعة العلاقات الاقتصادية والسياسية ، ولم تكن البيئة الداخلية بمأمن أيضا من التحولات الخارجية ، سواء كانت اقتصادية ، أو سياسية .

وعلى خلفية هذا الوضع ، ظلت المؤسسات العربية – إلا ما ندر – بعيدة عن يد التطور والتحديث ، وخاصة فى مجال العدالة . ولم يتم النظر بمزيد من الأحكام لما لتطوير المؤسسات من تأثير على عملية التنمية البشرية . وقد جاءت العولمة بشقيها : السياسى (اتساع أفكار الديمقراطية وضمان حقوق الإنسان) ، والاقتصادى (التحول إلى القطاع الخاص وحرية التجارة العالمية وضرورة مكافحة الفساد لاجتذاب الاستثمار) لتلقى بأعباء إضافية على البناء المؤسسى العربى ، الذى ينوء أساسا تحت وطأة أعمال متزايدة من جراء تسارع معدل النمو السكانى والاتساع الحضرى ، ونمو أنماط من السلوك الاجتماعى المؤثرة على أمن المجتمع البشرى وأمانه واستقراره .

ولاشك أن النيابات العامة فى الدول العربية تقع فى الصف الأول من هذا الهجوم الحاصل بفعل التطور المفعم بالتغيير ، فقد وجب عليها أن تتعامل مع بيئة داخلية سريعة التبدل ، ومع أفكار وافدة ، ومع بيئة خارجية يتنامى فعلها . الأمر الذى يفرض على هذه المؤسسة عبئا ضخما للتعامل مع معطيات عديدة وفى نفس الوقت ، هذا مع الأخذ بعين الاعتبار التأثير الكبير الذى تحدثه النيابة العامة – من خلال ممارستها وأدائها لوظيفتها – فى تكوين رأى الناس وحكمهم تجاه الدولة ومؤسساتها ، وبخاصة تجاه الجسم القضائى تحديدا .

إن قراءة مساعى وجهود بعض الحكومات العربية لتطوير القضاء ومؤسسات العدالة ، تظهر أن مؤسسة النيابة العامة لم تحظ بحيز واسع من الاهتمام ، علما بأن هذه المؤسسة تعانى ضعفا واضحا فى إمكاناتها ووسائل عملها ، وفى قدراتها الفنية والبشرية ، كما تواجه معوقات متنوعة فى تحديث وظائفها ودورها ، سواء لجهة مكافحة الجرائم ، لاسيما الجرائم الحديثة ، أو تلك العابرة للحدود ، أو لجهة حماية حقوق الإنسان على أكثر من صعيد .

إن هذا الواقع قد شكل الأرضية لاختيار مؤسسة النيابة العامة ، بكونها مؤسسة ذات فعالية خاصة فى النظام القضائى الجزائى ، لتكون محور المبادرة ، وبالتالى موضوع مشروعها التطويرى التنموى . ذلك أن قيام مؤسسة نيابة عامة فعالة مستقلة وشفافة يساهم فى ضمان تحقيق العدالة ، وفى احترام حكم القانون ، وفى توفير سلامة المواطن وحماية حقوق الإنسان .

إضافة إلى ذلك ، أن توضيح وتعميق مفهوم متطور لدور ووظيفة مؤسسة النيابة العامة فى الدول العربية ، بحيث يتوافر التجانس والتكامل بين وظيفتها كضامن لحقوق الإنسان وبين دورها فى مكافحة الجريمة ، عبر تواصلها مع هيئات المجتمع المدنى المعنية ، سواء بحقوق الإنسان واستقامة العدالة ، أم بمعالجة الجريمة والمجرمين .

إن الأعمال التحضيرية والتمهيدية من دراسات وتحقيقات واجتماعات ، التى قام بها برنامج الأمم المتحدة الإنمائى (برنامج إدارة الحكم فى الدول العربية) ضمن إطار مبادراته هذه قد شملت الدول العربية التالية : مصر ، والمغرب ، ولبنان ، والإردن ، واليمن . وقد ساعدت هذه الأعمال التمهيدية فى بلورة محاور المشروع وفى اعتماد خطة عمل ، سيعمل على تنفيذها فى بعض الدول العربية ، بحيث تكون نموذجا يصلح لتعميم تجاربه الناجحة على الدول العربية الأخرى .

محاور المشروع

يتناول المشروع ثلاثة محاور رئيسية هى :

١ – بناء المعرفة .

٢ – الشراكة بين النيابة العامة والمجتمع المدنى .

٣ – التعاون الإقليمى والدولى .

يتناول ***المحور الأول*** تطوير وتحديث مفهوم وظيفة ودور مؤسسة النيابة العامة ، وذلك فى خدمة تدعيم ركائز السلامة العامة بالتوافق مع صيانة وحماية حقوق الإنسان . كما سيتناول هذا المحور تعميق المعرفة ونشر الوعى والاهتمام وتعزيز القدرات فى رسم السياسات واعتماد المنهجيات السليمة لمكافحة الجريمة ، والتعامل الفعال مع الجرائم المستحدثة ، وخاصة المنظمة منها والعابرة للحدود .

ويتناول ***المحور الثانى*** بناء جسور التعاون والتفاعل بين هيئات المجتمع المدنى المعنية بحقوق الإنسان ومكافحة الجريمة ومؤسسات النيابة العامة ، تدعمها الإيجابية والشفافية فى التواصل ، وهو أمر من شأنه تعزيز الثقة بالنظام القضائى . تلك الثقة التى تعتبر الركيزة الاساسية التى تعطى القضاء القوة والفعالية فى معالجة النزاعات وفى تأمين السلامة العامة وتطبيق حكم القانون .

ويتناول ***المحور الثالث*** إنشاء شبكات للتعاون – إقليمية ودولية – بين مختلف المعنيين بأمور السلامة العامة للمواطنين وللدولة .

وأشير خلال جلسات المؤتمر إلى أنه

سوف يتم تحقيق محاور المشروع المذكور أعلاه وأهدافه خلال مجموعة من الأنشطة والأعمال التى تنفذ فى كل دولة من الدول العربية المشاركة ، وكذلك عبر أنشطة إقليمية تتقاطع وتكمل ما يتم إنجازه على صعيد كل دولة .

آلية التنفيذ

سيتم تنفيذ أنشطة المشروع على ثلاث مراحل زمنية :

المرحلة الزمنية الأولى : تستغرق ثمانية أشهر ، يتم خلالها إنشاء وتكوين وحدات العمل التى ستقوم بتنفيذ أنشطة المشروع على مستوى كل دولة وعلى المستوى الإقليمى .

كما سيجرى خلال هذه المرحلة وضع الاستراتيچيات الوطنية فى كل من الدول العربية المعنية ، وتحضير الخطط التنفيذية المفصلة لكل من المشاريع التى سيتم تنفيذها .

وسيتم أيضا فى هذه المرحلة عقد مجموعة من ورش العمل الوطنية فى كل من الدول العربية المعنية ، والتحضير لإنشاء موقع على شبكة الإنترنت خاص بالمشروع . بالإضافة إلى إنشاء مركز عربى للدراسات الجنائية ووضع نظامه الداخلى وبروتوكول التعاون مع الدولة المضيفة (المملكة الأردنية الهاشمية) .

المرحلة الزمنية الثانية : وتستغرق أربعة وعشرين شهرا ، يبدأ خلالها تنفيذ الأنشطة والمشاريع التى جرى تحديدها فى المرحلة الأولى (الدراسات ، والتطبيقات المعلوماتية ، ... إلخ) ، بالإضافة إلى البدء بتنفيذ الدورات التدريبية للمدربين ، واستكمال عقد للندوات وورش العمل الوطنية .

كذلك ، سيتم خلال هذه المرحلة – من جهة أولى – إطلاق موقع الإنترنت الخاص بالمشروع ، ومن جهة أخرى ، إنشاء المركز العربى للدراسات الجنائية ، وتحضير استراتيچية عمله ، وخطة عمل للمشاريع التى سيقوم بتنفيذها .

المرحلة الزمنية الثالثة : تستغرق أربعة أشهر ، يتم خلالها التحضير لمؤتمر إقليمى ، ويجرى البدء بتنفيذ مشاريع المركز العربى للدراسات الجنائية .

سيتم خلال هذه المرحلة استكمال تحديث وتطوير موقع الإنترنت الخاص بالمشروع ، وطباعة ونشر المؤلفات المعنية بالموضوع ، وسيجرى أخيرا نقل المهارات المكتسبة خلال هذا المشروع إلى المركز العربى للدراسات الجنائية ؛ كى يعمل على إفادة جميع الدول العربية من النتائج المتحصلة .

الجدول الزمنى : لتنفيذ المشروع

هذا ، وجرت مناقشة الجدول الزمنى للمرحلة الأولى ، التى تنتهى أواخر العام ٢٠٠٥ ، لتنفيذ أنشطة المشروع . وقد تضمن هذا الجدول الخطوات الزمنية التالية :

١ – إنشاء وحدات العمل الوطنية قبل نهاية تموز/ يوليو ٢٠٠٥ ، بالإضافة إلى مكونات هيكلية للمشروع .

٢ – صياغة الحاجات والمشاريع والأنشطة من قبل النيابات العامة العربية .

٣ – عقد لقاء عام لجميع هيئات ومكونات المشروع فى مطلع شهر تشرين الأول / أكتوبر ٢٠٠٥ فى المغرب .

٤ – دعوة مقدمى المداخلات فى هذا المؤتمر للمشاركة فى المؤتمر الدولى للنيابات العامة الذى سيعقد فى كوبنهاجن ، الدنمارك فى مطلع أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٥ .

توصيات المؤتمر

أكد المشاركون على ما يلى :

١ – أهمية التعاون الدولى فى مكافحة الجريمة ، لا سيما الجرائم عبر الوطنية ، وجرائم الفساد ، والإرهاب .

٢ – تدعيم أواصر العلاقة بين النواب العامين العرب والنيابات العامة فى الدول العربية ، وإيجاد الآلية المناسبة لذلك .

٣ – أهمية وضع الدراسات المناسبة الرامية إلى إيجاد البدائل لإنهاء الدعوى الجنائية بغير الطرق التقليدية ؛ لتحقيق عدالة سريعة ناجزة ، وفى سبيل تخفيف العبء الملقى على كاهل النيابة العامة والمتقاضين من جراء السير فى إجراءات الدعوى الجنائية بالطريق التقليدى ، وذلك دون الإخلال بحقوق وضمانات المتهم .

٤ – تعزيز دور النيابات العامة فى وضع السياسات الجنائية كما فى تنفيذها .

٥ – التأكيد على مبدأ استقلالية النيابة العامة فى الجسم القضائى .

٦ – السعى نحو إيجاد نظام قانونى يعزز حق المتهم بالدفاع ، وتقديم المشورة المناسبة له خلال إجراءات التحقيق والمحاكمة الجنائية .

٧ – وضع الدراسات اللازمة لتحديد العناصر والكفاءات الواجب توافرها فى النواب العامين ومساعديهم .

٨ – تعزيز النيابات العامة بالإمكانات المادية التى تمكنها من أداء دورها بشكل مناسب .

٩ – توثيق العلاقة بين معاهد التدريب القضائية فى البلاد العربية ، والتنسيق فيما بينها ، وإيجاد وسيلة لربطها بالمعاهد المماثلة فى الدول المتقدمة ، وتفعيل الحوار مع الجهات المعنية فى هذه الدول ؛ للاستفادة من تجاربهم فى هذا المجال .

١٠– وضع الوسائل الملائمة لتنظيم العلاقة بين هيئات المجتمع المدنى والمنظمات غير الحكومية والنيابات العامة للإسهام فى منع الجريمة ومكافحتها ، واتخاذ التدابير التى ترمى إلى تعزيز هذا الدور فى إطار حكم القانون وفقا لما أوصى به مؤتمر الأمم المتحدة الحادى عشر لمنع الجريمة والعدالة الجنائية فى بانكوك ، تايلاند من ١٨ – ٢٥ أبريل ٢٠٠٥ ، وبصورة تتفق مع دورها فى حماية حقوق الإنسان ومكافحة الجريمة .

١١- أهمية الاستمرار فى التعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائى وبالتنسيق مع مكتب الأمم المتحدة المعنى بمكافحة المخدرات ومنع الجريمة فى مجال تطوير النيابة العامة بتوفير المساعدة على بناء القدرات فى مجال منع الجريمة والعدالة الجنائية ، وحث الدول العربية المشتركة على السعى الجدى لتحقيق ذلك .

١٢- الإسراع فى إنشاء مركز الأبحاث الجنائية الإقليمى العربى الذى تستضيفه المملكة الأردنية الهامشية ، وإقامة سبل التعاون بينه وبين المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية فى مصر ، وجميع المراكز المماثلة فى الدول العربية .