مكتب الديمقراطية والحكم

"... تشجيع التحول للأنظمة الديمقراطية وتعزيزها في جميع انحاء العالم."

دليل خاص بتشجيع استقلال ونزاهة القضاء

طبعة منقحة

كانون الثاني/ يناير 2002

سلسلة الإصدارت الفنية

مكتب الديمقراطية والحكم

مكتب الديمقراطية، والنزاع، والمساعدات الإنسانية

الوكالة الامريكية للتنمية الدولية

واشنطن، دي سي 20523-3100

للحصول على هذه الوثيقة من دار مقاصة خبرات التنمية: Development Experience Clearinghouse

- رجاء الإشارة إلى عنوان الوثيقة (دليل خاص بتشجيع استقلال ونزاهة القضاء- الطبعة المنقحة) وكذلك رقم تعريف الوثيقة وهو (PN-ACM-007).

- يحق للعاملين في الوكالة الامريكية للتنمية الدولية، والجهات المتعاقدة مع الوكالة من الخارج، وكذلك المنظمات التى ترعاها الوكالة أن تحصل على هذه الوثائق مجانا.

- يحق للجامعات، ومراكز البحث، والمكاتب الحكومية، وغيرها من المؤسسات فى البلاد النامية أن تحصل على عدد يصل إلى خمسة نسخ مجانا.

- يحق لجميع المؤسسات والأفراد الآخرين شراء هذه الوثائق. ويطلب منهم عدم ارسال أي مبالغ مالية. وسوف ترسل لهم فواتير بتكاليف طباعة ونسخ هذه الوثائق وكذلك تكلفة شحنها بالبريد في وقت لاحق، اذا تطلب الأمر ذلك.

ترسل الطلبات بالفاكس على الرقم التالي: 4039-351 (703) طرف: دار مقاصة خبرات التنمية Development Experience Clearinghouse

أو ترسل الطلبات عن طريق البريد الإلكترونى على العنوان التالي: docorder@dec.cdie.org

حول سلسلة المؤلفات الفنية:

بدأت سلسلة النشرات الفنية المنبثقة عن مكتب الديمقراطية والحكم التابع للوكالة الامريكية للتنمية الدولية في الصدور فى مارس عام 1998. وعلى الرغم من أن هذه السلسلة تتضمن نشرات موجهة بصورة أساسية للعاملين فى الوكالة الامريكية للتنمية الدولية، الا انه يمكن لجميع الأشخاص المهتمين بهذا القطاع الاستفادة من هذه السلسلة. ومن الممكن أن يكون مؤلفو هذه النشرات من المسؤولين العاملين فى الوكالة الامريكية للتنمية الدولية أو أفراد آخرين من القطاعين العام والخاص. ويحتفظ مكتب الديمقراطية والحكم بالحق فى مراجعة وتحرير محتوى وشكل جميع النشرات، كما تخضع جميع الموضوعات إلى عملية مراجعة واسعة من جانب الوكالة الامريكية للتنمية الدولية. وتهدف هذه السلسلة جزئيا الى الإشارة إلى أفضل الممارسات، والدروس المستفادة، والخطوط العامة كي يطلع عليها الممارسون. وتتضمن السلسلة نشرات تستهدف تنشيط النقاش والحوار.

توجد فى نهاية هذه الوثيقة قائمة بنشرات أخرى ذات صلة وكذلك المعلومات اللازمة لطلبها.

حول هذه المؤلف:

يكمن مبدأ استقلال القضاء في صلب القضاء السليم، وهو حجر الأساس لمجتمع ديمقراطى يستند على آليات السوق ويكون مبنيا على مبدأ سيادة القانون. وتسعى هذه الدراسة، من خلال دراسة استقلال القضاء، إلى تحقيق ثلاثة أهداف: (1) اختبار صحة مناهجنا الحالية فيما يتعلق باستقلال القضاء؛ (2) الجمع بين الخبراء فى هذا المجال للنظر فى أصعب المشاكل المتعلقة بتشجيع استقلال القضاء؛ (3) إصدار وثيقة تساعد على توجيه موظفينا الميدانيين.

أية ملاحظات خاصة بهذه الوثيقة وكذلك التساؤلات المتعلقة باستقلال ونزاهة القضاء توجه إلى:

باتريشيا الكسندر Patricia Alexander ، رئيسة القسم بالوكالة
قسم سيادة القانون
تليفون: 1982-712 (202)
فاكس: 3231-216 (202)
paalexander@usaid.gov

مكتب الديمقراطية والحكم
مكتب الديمقراطية، النزاع، والمساعدات الإنسانية
الوكالة الامريكية للتنمية الدولية
واشنطن دى سى Washington DC، 3100-20523

توجد هناك معلومات إضافية، بما فى ذلك النسخ الإلكترونية لسلسلة المؤلفات الفنية لمكتب الديمقراطية والحكم على موقع الإنترانت الخاص بالمكتب وهو http://inside.usaid.gov/G/DG وكذلك على موقع الإنترنت الخاص بالديمقراطية التابع للوكالة الامريكية للتنمية الدولية وهو http://www.usaid.gov/democracy/ .

حول المكتب:

يعد مكتب الديمقطراطية والحكم الركيزة الأساسية في مجال تطوير برامج الديمقراطية والحكم التي تضعها الوكالة الامريكية للتنمية الدولية. ويتمثل دور المكتب في توفير الخبرة الفنية والفكرية للوكالة الامريكية للتنمية الدولية وغيرها من الجهات العاملة فى مجال التنمية اللازمة لدعم التنمية الديمقراطية. ويقدم المكتب هذه الخبرة فى المجالات التالية:

- سيادة القانون
- الإنتخابات والعمليات السياسية
- المجتمع المدني
- الحكم

شكر وتقدير

غيل ليتشيه Gail Lecce

غيل هى نائبة مدير مكتب الديمقراطية والحكم بالوكالة. وقد تخرجت من جامعة ولاية بنسيلفانيا حيث حصلت على شهادة بكالوريوس فى الأدب الإنجليزى ثم حصلت على الدكتوراه فى القانون من كلية الحقوق من جامعة هارفارد. وقد عملت غيل في احد مكاتب الاستشارات القانونية فى هاواى قبل الإلتحاق بالعمل فى وكالة التنمية الدولية الأمريكية في مكتب المستشار القانوني العام وذلك فى عام 1979. وكانت جيل تتنقل داخل الوكالة بين وظيفتي مستشار عام ومسؤول بمكتب الديمقراطية. كما تضمنت المهام المسندة إليها العمل كمستشارة قانونية إقليمية لأمريكا الوسطى (حيث استقرت فى كوستا ريكا)، ومساعدة للمستشار العام للعقود، ومديرة لمكاتب الديمقراطية فى كل من إلسلفادور وهندوراس. كما أدارت جيل مشروع استقلال القضاء لصالح مكتب الديمقراطية والحكم، بما فى ذلك كتابة بعض الأجزاء من هذه الوثيقة وكذلك تحرير الدراسات الفنية ودراسة الحالات.

المؤسسة الدولية لأنظمة الإنتخابات:

تقدم المؤسسة الدولية لأنظمة الانتخابات النصائح المهنية والمعونة الفنية في مجال تشجيع الديمقراطية، كما تعمل كدار مقاصة للمعلومات الخاصة بالتنمية الديمقراطية. وتكرس المؤسسة جهودها لإنجاح الديمقراطية فى العالم كله ولتعزيز مفهوم ان لكل فرد فى جميع أنحاء العالم الحق فى الاختيار الحر والواعي للمنهج الذى يحكم به. هذا وتدرك المؤسسة أن السيادة الديمقراطية ما هى إلا عملية ديناميكية دائمة التطور تنشأ من واقع احتياجات الناس وتقوم على تلبيتها. وقد عملت المؤسسة فى أكثر من 100 دولة حيث تقدم خبرتها فى المجالات التالية: الإنتخابات، وسيادة القانون، والحكم، والمجتمع المدني. وقد كانت المؤسسة الدولية لأنظمة الانتخابات المتعاقد الرئيسي للقيام بهذه الدراسة حول استقلال القضاء.

ساندرا كوليفر Sandra Coliver

قامت ساندى، التي كانت من كبار مستشاري المؤسسة الدولية لأنظمة الانتخابات السابقين في مجال سيادة القانون (فى الفترة من 1999 وحتى مارس 2001)، بتنسيق مشروع استقلال القضاء، كما قامت بإدارة برامج سيادة القانون والمشاركة فيها فى أنحاء مختلفة من العالم. وقد عملت فى البوسنة (فى الفترة من 1996 – 1998) مع الأمم المتحدة، ومنظمة الأمن والتعاون فى أوروبا، ومجموعة الأزمات الدولية. كما عملت لمدة خمس سنوات فى وظيفة مدير برنامج القانون التابع لمنظمة البند 19 (Article 19)، المركز الدولى المناهض للرقابة، والكائن مقره فى لندن. وقد مارست المحاماة فى سان فرانسيسكو كما قامت بتدريس عدد من الدورات حول القانون الدولى

وحقوق الإنسان فى بولت هول بجامعة كاليفورنيا في بيركلي وكلية واشنطن للحقوق. وهي تشغل حاليا منصب المدير التنفيذى لمركز العدالة والمحاسبة، وهى منظمة غير حكومية تعمل على محاسبة منتهكى حقوق الإنسان.

كيث هندرسون Keith E. Henderson

يشغل كيث حاليا منصب كبير مستشارى برنامج سيادة القانون وزميل بحث فى المؤسسة الدولية لأنظمة الانتخابات، كما يقوم بتدريس مادة بعنوان "الفساد العالمى وسيادة القانون من خلال منظور تكنولوجى" بكلية واشنطون للحقوق التابعة للجامعة الأمريكية. وقد شغل كيث منصب كبير مستشارى سيادة القانون والسياسات المناهضة للفساد في الوكالة الامريكية للتنمية الدولية فى الفترة من 1993 وحتى 1998، كما أنه أطلق مبادرة كلينتون/يلتسين لسيادة القانون فى بلدان الإتحاد السوفيتى السابق والتى بلغت قيمتها 50 مليون دولار. وقد قام كيث بمراجعة مسودات هذه الوثيقة والتعليق عليها والتي تركز بالدرجة الأولى على الموضوعات الخاصة بالمجتمع المدني، والفساد، وتطبيق القانون، كما أنه استمر فى تقديم الاستشارات إلى المشروع بعد إنضمامه للمؤسسة فى مايو 2001.

<u>كتّاب الدراسات الإقليمية والدراسات الخاصة بالبلدان، والأوراق الخاصة بالمفاهيم</u>

لوي أوكوان Louis Aucoin

يعمل لوي أستاذا للقانون المقارن بكلية الحقوق بجامعة بوسطون. وقد عمل فى برامج سيادة القانون فى كل من هاييتى، وإندونيسيا، وكامبوديا، وتشاد، ومدغشقر، وتيمور الشرقية، كما أنه كتب مؤلفا فى شرح الدستور الفرنسى.

ويليام ديفيس William E. Davis

يعد ويليام مؤسسا رئيسيا لشركة دى بى كى للاستشارات DPK Consulting. كما عمل على مدى الأربع والعشرين سنة الماضية فى مجال إدارة العدالة على المستوى الدولى والفدرالي وعلى مستوى الولايات كذلك. وقد عمل مستشارا للوكالة الامريكية للتنمية الدولية، والبنك الدولى، وبنك التنمية لدول القارتين الأمريكيتين Inter-American Development Bank كما عمل على مشاريع فى الأرجنتين، وشيلى، وكولومبيا، وكوستا ريكا، وإكودور، والسلفادور، وجواتيمالا، وهندوراس، ونيكاراجوا، وبنما، وبيرو، وأوروجواى، وفنزويلا، وكوسوفو، وباكستان، والضفة الغربية وغزة. وقد عمل ويليام فى السابق مديرا للمكتب الاداري للمحاكم وأمين سر المجلس القضائي والمفوضية المعنية بالتعيين القضائي بولاية كاليفورنيا؛ كما أنه المدير التنفيذى للمحاكم الفدرالية بالولايات التسعة الغربية ومنطقة المحيط الهادى، وكذلك مدير المكتب الاداري للمحاكم بولاية كنتاكى.

جويسيب دى فيديريكو Guiseppe Di Federico

غويسيب هو أستاذ دائم للقانون بجامعة بولونيا؛ وكذلك المدير المؤسس لمركز الدراسات القضائية، بجامعة بولونيا (منذ عام 1981)؛ والمدير المؤسس لمعهد بحوث الأنظمة القضائية، مجلس البحوث الوطني الإيطالى (منذ عام 1992)؛ والرئيس الأول لشبكة البحثوث الأوروبية (منذ عام 1999). وقد عمل كخبير استشارى فى الأمور المتعلقة بالإصلاح القضائي لدى العديد من المنظمات، منها البنك الدولى (بالأرجنتين)، وبرنامج التنمية التابع للأمم المتحدة (بفيتنام)، وكذلك لدى عدد من البلدان الشيوعية سابقا بأوروبا الشرقية. كما يتعاون بشكل مستمر مع مدرسة القضاء القومية (بوردو) Ecole Nationale de la Magistrature، ومع معهد الدراسات العليا للعدالة (باريس) Institut des Hautes Etudes sur la Justice فى التخطيط لعقد محاضرات ولقاءات للقضاة، وأعضاء النيابة العامة، والباحثين الأوروبيين.

ستيفن غولب Stephen Golub

يعمل ستيفن كاستشارى فى القانون الدولى وكمحاضر فى قانون التنمية الدولية والسياسية في كلية الحقوق ببولت هول Boalt Hall، بجامعة كاليفورنيا ببيركلى. هذا وقد أشرف على مراجعة برامج القانون التابعة لمؤسسة فورد Ford Foundation فى جميع أنحاء العالم ، كما أنه عمل على مدى خمسة عشر عاما فى برامج سيادة القانون، حيث أمضى منها ستة أعوام فى آسيا.

ميرا غور-أرى Mira Gur-Arie

ميرا هى كبير محاميي التدريب القضائي فى مجال العلاقات بين الجهات القضائية لدى المركز القضائي الفدرالي Federal Judicial Center، الذي يمثل وكالة التدريب والبحث التابعة للقضاء الفدرالي بالولايات المتحدة الأمريكية.

لين هامرجين Linn Hammergen

لين هى كبير أخصائيي إدارة القطاع العام في القسم الاقليمي لأمريكا اللاتينية التابع للبنك الدولى، وهى تعمل فى مجالات الإصلاح القضائي والاستراتيجيات المناهضة للفساد. وقد أمضت قبل ذلك اثنى عشر عاما فى إدارة مشاريع إدارة العدالة التابعة للوكالة الامريكية للتنمية الدولية.

إيريك جنسن Erik Jensen

يعمل إريك مديرا للبحث وزميلا لبرنامج قانون الأعمال العالمى Transnational Business Law Program في كلية ستانفورد للحقوق. وقد عمل في السابق في مؤسسة آسيا على مدى خمسة عشر عاما يتخللها عمله كمدير للمكاتب الميدانية، كما أنه مستمر فى العمل كمستشار قانونى.

مارجريت بوبكن Margaret Popkin

مارجريت هى المدير التنفيذى لمؤسسة عدالة وسلامة الإجراءات القانونية Due Process of Law Foundation التى تأسست فى عام 1999 لدعم وتعزيز إصلاح أنظمة العدالة الوطنية فى الغرب، كما أنها عملت فى مجالات سيادة القانون والعدالة فى العديد من بلدان أمريكا اللاتينية. وهي معلقة رائدة على القضايا المتعلقة بقطاع العدالة. وقد عملت فى السلفادور (منذ عام 1985 وحتى 1993) في كل من لجنة الحقيقة التابعة للأمم المتحدة وفي برنامج الأمم المتحدة للتنمية.

إدوين ريكوش Edwin Rekosh

يعمل إدوين مديرا لمبادرة قانون المصلحة العامة فى المجتمعات الإنتقالية بكلية كولومبيا للحقوق. وتساعد المبادرة، التي بدأت عام 1997 بدعم من مؤسسة فورد Ford Foundation، على تطوير وتسهيل الصلات بين جماعات قانون المصلحة العامة فى أوروبا الوسطى والشرقية، وروسيا، ووسط آسيا. وقد عمل إدوين في مكتب الأخوة كودرت للمحاماة لمدة ثلاث سنوات قبل إنضمامه إلى المجموعة الدولية لقانون حقوق الإنسان حيث أدار مكتب المجموعة فى بوخارست (منذ عام 1992 وحتى 1995). كما عمل بعد ذلك كاستشارى لمؤسسة فورد ومعهد المجتمع المفتوح حيث عمل فى مشاريع تتعلق بحقوق الإنسان وإصلاح القانون فى أوروبا الوسطى والشرقية.

راسل ويلر Russell Wheeler

يعمل راسل نائبا لمدير المركز القضائي الفدرالي بالولايات المتحدة الأمريكية، الذى يقدم التوجيه والتعليم المستمر للقضاة الفدراليين وموظفى المحاكم، ويجرى أبحاثا على إجراءات العمل بالمحاكم، ويقدم المساعدة لأنظمة قضائية أجنبية.

جينيفر ويدنر Jennifer Widner

جينيفر هى مدرسة مشاركة للعلوم السياسية فى جامعة ميتشيجن. وقد ألفت كتابا بعنوان "بناء سيادة القانون" (W.W. Norton, 2000) وغيره من الكتب حول السياسة والتغير السياسى فى أفريقيا.

يسر مكتب الديمقراطية والحكم التابع للوكالة الامريكية للتنمية الدولية أن يتقدم بجزيل الشكر لكل من مارجريت بوبكن وإدوين ريكوش اللذان لم يقدما فقط الأجزاء الخاصة بمناطق خبراتهما (وهى أمريكيا اللاتينية وأوروبا الشرقة وآسيا)، وإنما ساعدا فى اختيار المساهمين من الدول المختلفة، وكذلك فى وضع المفاهيم الصحيحة للمشروع منذ خطواته الأولى. كما يود مكتب الديمقراطية والحكم أن يشيد بالمساهمات التى قدمها كل من لويس أوكين، ووليام ديفيس، وجويسيب دى فيديريكو، وستيفن جولب، وميرا جور-أرى، ولين هامرجن، وإريك جنسن، وراسل ويلر، وجينيفر ويدنر، ليس فقط لكتابتهم للموضوعات فى هذا الدليل، وإنما لتقديم النصيحة المستمرة. كما تشكر ريتشارد ميسيك Richard E. Messick، والسفير جيمس مايكل Amb. James Michel، وتوم كاروذرز Tom Carothers، وجون بلاكتون John Blackton لتعليقاتهم وإضافاتهم على عدد من المسودات التى طرحت.

كما نود أن نقدم جزيل الشكر لعدد من أعضاء الهيئة القضائية بالولايات المتحدة الأمريكية لما قدموه من أفكار، وخاصة القاضي بول ماجنوسن Paul A. Magnuson (مينوسوتا)، رئيس لجنة العلاقات القضائية الدولية للمؤتمر القضائي بالولايات المتحدة الأمريكية، والقاضي بيتر ميست Peter Messitte (ماريلاند)، والقاضي فيكى مايلز لا جرانج Vicki Miles-LaGrange (أوكلاهوما)، والقاضي بودان فيوتى Bohdan A. Futey، محكمة الطعون الفدرالية بالولايات المتحدة الأمريكية، والقاضي مارفن جاريس Marvin Garbis (ماريلاند) والقاضي نان شوكر Nan Shuker، محكمة منطقة كولومبيا. وبالإضافة إلى ذلك، نود أن نشكر كل من لويس ويليامز Louise Williams وكارن هانشت Karen Hanchett من المكتب الاداري للمحاكم الأمريكية.

كما نود أن نشير بالتقدير للأسماء التالية للذين شاركوا فى مناقشات المائدة المستديرة وأبدوا تعليقاتهم على المسودات الأولى للدليل وهم: جون لوبسينجر John Lobsinger، كبير مستشاري السياسات الخاصة بالديمقراطية والحكم، قسم السياسات، هيئة التنمية الدولية الكندية؛ جون بلاكتون John Blackton (القاهرة)، أميديست؛ جمال بن عمر Jamal Benomar، المستشار القانوني لبرنامج الأمم المتحدة للتنمية، قسم الاستجابات الطارئة؛ دوج كاسل Doug Cassel، نائب رئيس مركز الأمريكتين لدراسات العدالة وأستاذ القانون بكلية نورثويسترن للحقوق؛ بيتر راسل Peter Russell، أستاذ العلوم السياسية المتقاعد ومحرر لـ *"الاستقلال القضائي فى عصر الديمقراطية"* (فيرجينيا، 2001)؛ جوزيف أونيك Joseph N. Onek، كبير المنسقين السابق لسيادة القانون، بوزارة الخارجة الأمريكية؛ جوزيف جونز Joseph Jones، الرئيس بالبرامج الدولية فى التدريب والتنمية، القسم الجنائى؛ كارل ألكسندر Carl Alexandre، المدير بمكتب أعالى البحار

لتطوير النيابات، قسم تقديم المعونة والتدريب؛ امى يونج Amy Young، المدير بإدارة تدعيم الديمقراطية، مكتب الديمقراطية، حقوق الإنسان والعمل، بوزارة الخارجة الأمريكية.

كما أن هناك العديد من العاملين داخل الوكالة الامريكية للتنمية الدولية الذين نود أن نشير بالتقدير إليهم حيث انهم وجهوا أسئلة جيدة علاوة على تقديم ملاحظاتهم الجيدة على الأوراق التى قدمت سواء عن البلدان أو الأقاليم المختلفة. ونخص بالشكر، ألكساندرا براجينسكى Alexandra Braginski، جيرى دونلى Gerry Donnelly ، باتريشيا لايفرت Patricia Liefert، ديفيد بلاك David Black، مارجيريت سارلز Margaret Sarles، نيل ليفين Neil Levine، دون مونسى Don Muncy، جان سترومسن Jan Stromsen.

تمهيد الوكالة الامريكية للتنمية الدولية:

بدأت الوكالة الامريكية للتنمية الدولية في الانخراط فى برامج سيادة القانون منذ ما يزيد على خمسة عشر عاما. ويعتبر تعزيز استقلال القضاء، فى الكثير من هذه البرامج، هدفا واضحا. وفي الحالة التى لا يكون فيها هدفا واضحا منذ البداية، فإنه سيصبح حتما أحد الأهداف الواضحة فى أحد المراحل. إن استقلال القضاء هو مكمن وقلب القضاء السليم والهيئة القضائية التى تعمل على درجة عالية من الكفاءة، كما أنه حجر الزاوية لمجتمع ديمقراطى يعتمد على آليات السوق وعلى سيادة القانون.

لقد كان لدينا ثلاثة أهداف أساسية عند بداية هذه الدراسة وهى التى أدت إلى عمل هذا الدليل؛ الهدف الأول هو أننا أردنا اختبار صحة وفاعلية مناهجنا الحالية على طريق استقلال القضاء للتعرف على ما إذا كانت هذه المناهج تعمل بكفاءة، وهل يجب تفضيل بعضها على الأخرى. أما الهدف الثانى، فهو أننا أردنا أن نجمع الخبراء فى هذا المجال لتناول المشاكل الكبيرة التى تقف فى طريق تعزيز استقلال القضاء. وقد وجدت حسب خبرتى الشخصية، أن من السهل وضع وتشكيل برامج تؤدى بالتدريج إلى تحسين وضع استقلال القضاء والقضاة، الا أنه من الصعب جدا التغلب على المعارضة لهذه الجهود الإصلاحية، وهى معارضة يمكنها أن تهدم مجهود سنين من التقدم بحركة سياسة ماكرة واحدة. وفى العديد من الحالات، كان من الصعب حتى تحديد مصادر هذه المعارضة. لذا نأمل أن نقوم من خلال هذه العملية ومن خلال تجميع حكمة وأفكار المشاركين بتحسين البرامج التى نقدمها فى هذا المجال. أما الهدف الثالث، وهو على نفس القدر من الأهمية بالنسبة لنا، فيتمثل في تقديم وثيقة تساعد وترشد العاملين بمكاتبنا فى الأماكن المختلفة. ففى واقع الأمر، يتوقع من العاملين بالمكاتب الإقليمية التابعة للوكالة الامريكية للتنمية الدولية وغيرها من الجهات المانحة أن يقوموا بتغطية مجالات فنية مختلفة، ومن الصعب أن يتمتع العاملون فى مجال سيادة القانون بالخبرة الكافية فى جميع نواحى هذا الموضوع. لذا، فقد وضع هذا الدليل ليكون مفيدا للعاملين بهذه المكاتب الذين يتمتعون بمستويات خبرة متفاوتة، وذلك توفيرا للمعلومات الأساسية علاوة على تقديم بعض الأفكار الجديدة لهؤلاء الذين يتمتعون بخبرة أكبر فى هذا المجال.

أعتقد أننا قد نجحنا على مستوى هذه الأصعدة الثلاثة، حيث أن المعلومات التى وصلتنا بخصوص مناهجنا الحالية أكدت أنها صحيحة بشكل عام. وعلى الرغم من عدم ظهور مناهج جديدة كليا، الا أنه قد ظهرت بعض المفاجآت من جانب خبرائنا الداخليين، كما أضيفت بعض المناهج إلى مجموعة المناهج المتبعة التي لم تتناول من قبل مشاكل استقلال القضاء. وبالطبع لم نجد الوسيلة السحرية التى يمكنها التعامل مع المعارضة للإصلاح، غير أننا ركزنا على زيادة الإهتمام بهذا الموضوع وطورنا بعض من أفكارنا. والأهم من ذلك، هو أننا نعتقد بأن هذه الدراسة قد أسفرت عن دليل مفيد لتطوير برامج استقلال القضاء بشكل منظم ومحدد.

هناك فائدة إضافية كذلك وهى العلاقات التى نشأت خلال هذا العمل، حيث أنه كان عملا مشتركا بين المؤسسة الدولية لأنظمة الإنتخابات والوكالة الامريكية للتنمية الدولية، علاوة على مشاركة عدد كبير من الأفراد. لذا فإننى

أود أن أشكر المؤسسة الدولية لأنظمة الإنتخابات، وأخص بالشكر ساندى كوليفر Sandy Coliver، التي كانت فى حد ذاتها ثرية وزاخرة بالخبرات، على تنظيم هذا العمل، وكذلك على المجهود الذى بذل فى هذا المشروع. كما أود أن أشكر كل من ساهم فى هذا العمل، وسنستمر فى الاعتماد عليهم لمعاونتنا، ليس فقط، فى تحسين مشاريع استقلال القضاء، وإنما في جميع البرامج التى نقدمها فى مجال سيادة القانون.

جيل ليسى، نائب المدير بالوكالة

مكتب الديمقراطية والحكم

مكتب المعونة الديمقراطية، النزاع، والمساعدات الإنسانية

الوكالة الامريكية للتنمية الدولية

فهرس

الملخص التنفيذى 13

الجزء الأول: مقدمة 17

أ) الغرض من الدليل ومجاله..... 17

ب) أهمية إستقلال القضاء ونزاهته 18

ج) الأسلوب..... 19

د) تنظيم الدليل..... 19

الجزء الثانى: العمليات الرئيسية والأنظمة المؤسساتية..... .. .21

أ) بناء التأييد للإصلاحات..... 22

ب) مجابهة التدخل من خلال الهيكل المؤسسى..... 25

ج) تنمية القدرات والسلوكيات القضائية..... 45

د) زيادة الشفافية 53

هـ) تعزيز احترام المجتمع لدور القضاء النزيه..... 57

و) العلاقة بين الاستقلال والمسؤولية..... 61

ز) من أين نبدأ؟..... 62

الجزء الثالث: الدراسات الإقليمية والمحلية 65

أ) استقلال القضاء فى الدول الإفريقية التى تطبق القانون العام 65

ب) الدروس المستفادة من جهود الاصلاح في اوروبا الشرقية والمنطقة الاورواسيوية.....79

ج) استقلال القضاء فى فرنسا.....105

د) استقلال القضاء في ايطاليا.....119

هـ) جهود تعزيز استقلال القضاء فى أمريكا اللاتينية 141

و) استقلال القضاء فى الولايات المتحدة الأمريكية.....188

الجزء الرابع: الموضوعات الأساسية.....212

أ) استقلال القضاء والمحاسبة القضائية 212

ب) دور إدارة المحاكم فى تعزيز استقلال القضاء ونزاهته 225

ج) مساهمات المجتمع المدني فى استقلال القضاء.....236

د) إطار برامج استقلال القضاء.....251

الملحق "أ": معايير ومبادئ استقلال القضاء.....268

الملحق "ب": المواقع على شبكة الإنترنت.....282

الملخص التنفيذى

يعد تحقيق استقلال القضاء بهدف ضمان نزاهة الأحكام القضائية من العمليات المعقدة. وقد لجأت العديد من البلدان، سواء بمساعدات من جهات مانحة أو بدون مساعدات، الى طرق مختلفة في محاولة لتحقيق هذا الهدف ، ويعتمد جزء كبير من هذه العملية على العادات المتأصلة فى هذه البلدان، والتوقعات المنتظرة، وكذلك الترتيبات المؤسساتية. ويهدف هذا الدليل الى تعزيز تفهم الموضوعات المختلفة والى مساعدة الوكالة الامريكية للتنمية الدولية وغيرها من الجهات المانحة على تصميم وتنفيذ برامج فعالة.

وضع هذا الدليل مبدئيا على أساس أفكار وأوراق مقدمة من خبراء من 26 دولة، ثم وضعت الاستنتاجات التى خلصت إليها هذه الأوراق موضع المناقشة والتدقيق فى سلسلة من مناقشات الموائد المستديرة حيث شكلت النتائج النهائية التى توصلوا إليها أساس هذا الدليل. وقد تم تقسيم الدليل إلى ثلاثة أجزاء رئيسية؛ الجزء التمهيدى، يليه الجزء الثانى الذي يصف العمليات الرئيسية والترتيبات المؤسساتية التى تؤثر على استقلال القضاء، ثم الجزء الثالث والذى يحتوى على دراسات إقليمية ومحلية تركز بدرجة اكبر على الفوارق المهمة فى الثقافات، والتاريخ، والأنظمة القانونية والتى تؤثر بالتالى على استقلال القضاء. أما الجزء الرابع فيتناول موضوعات محددة.

يؤكد القسم "أ" من الجزء الأول على الحاجة لخلق مناخ يدعم الإصلاحات، حيث أنه عادة ما تكون المعارضة لهذه الإصلاحات قوية جدا لأنها تهدد الكثير من المصالح، ويكون العديد من الناس معرضين للخسارة. وعادة ما تخاف العناصر الفاعلة فى النظام من أثر هذه الإصلاحات عليها، وأحيانا تكون الرؤيا لما ستحققة الإصلاحات وكيفية تحقيقه غير مفهومة أو لا تتم مشاركتها مع الآخرين. وفى نفس الوقت، عادة ما تتعرض الجهات المانحة للضغط للوصول إلى نتائج ملموسة فى أسرع وقت. ولضمان استمرارية العملية الإصلاحية، من الضرورى أن تأخذ الجهات المانحة وشركاؤها المحليون وقتهم لبناء التأييد اللازم للإصلاحات منذ البداية، حيث أن الوقت والمجهود الضروريين للقيام بهذه المسألة مهمين جدا، وفى أغلب الأحيان لا يقدر التقدير الكافى.

هذا ومن الضرورى توفر تحالف كبير يشمل حلفاء من داخل الهيئة القضائية وخارجها، كما يمكن للجمعيات الأهلية أن تقوم بدور صوت الجماهير. كما أن القضاة هم الحلفاء الطبيعيون لذا فإن شعورهم بالإنتماء والإلتزام نحو هذه الإصلاحات ضرورى جدا من أجل تطبيقها بفاعلية، والعكس صحيح. وذلك لأنه في حالة عدم إشراك الهيئة القضائية فى هذه العملية، أو إذا شعروا أنهم يهاجمهون من قبل هذه الحملات الإصلاحية، فمن الممكن أن يتحولوا إلى معارضين فاعلين. هذا وتسعى الاستراتيجية الناجحة للحصول على التأييد من داخل الهيكل السياسى من خلال تكوين تحالفات، علاوة على ممارسة الضغط عليها، وأحيانا يكون من الصعب الحصول على تأييد وسائل الإعلام خاصة ما إذا كان لدى ملاك هذه الوسائل مصالح متعارضة مع الإصلاح. لذا، فمن المهم حث بعض وسائل الإعلام ليكونوا أبطال الإصلاح. كما أن نشر نتائج الاستقصاءات التى تدعم القضية يمكن أن يخدمها. إذا وبشكل عام، يجب أن تتمتع الحملات الإصلاحية بالاستراتيجية والاستمرارية، وهو الأمر الذى قد

يتطلب فى العديد من الأحيان تحديد منظمة أهلية لديها مجموعة من الخبراء المتفرغين تقريبا لبذل هذه المجهودات.

أما القسم "ب" من الجزء الأول فيصف النقاط الرئيسية فى تنظيم وهيكل الهيئة القضائية والذى يجعلها عرضة للتدخل فى عملها، والاستراتيجيات التى يمكن أن تستخدم للحد من هذه التدخلات. هناك فروق أساسية بين نظام القانون العام ونظام القانون المدني والتى كان لها أثر على الأساليب التى تطورت بها ترتيبات ضمان استقلال القضاء فى كل منهما والتى تحتاج إلى تفهمها. غير أنه، وعلى مدى العقود الماضية، كان هناك تقارب فى العديد من العناصر المؤسساتية التى تدعم استقلال القضاء.

من الضرورى جدا وجود قضاة يتمتعون بقدر كبير من النزاهة والكفاءة. لذا، فإن الأسلوب الذى يتم على أساسه اختيار القضاة وتعيينهم عادة ما يكون أحد أهداف الإصلاح. إن البلدان التى تطبق نظام القانون المدني عادة ما تلجأ إلى المجالس القضائية لضمان أقل تدخل من السلطة التنفيذية، أو الأحزاب السياسية، أو سيطرة الصفوة على التعيين فى القضاء. وعادة ما يكون هناك تركيز كبير على محاولة تشكيل المجلس بالشكل الصحيح الذى يضمن تحقيق هذا الهدف. غير أن خبراءنا قد أجمعوا على أن شفافية اجراءات الاختيار التى يطبقها المجلس أهم من تشكيل المجلس ذاته، حيث أن دراسة الجمهور للمرشحين تعد مسألة مهمة. وهناك أساليب يمكن من خلالها تطوير تشكيل المجلس، كمشاركة الجمهور، من خلال المحامين وأساتذة القانون، التى يمكن لها أن تساعد على الحد من سيطرة السلطة التنفيذية، أو الجماعات الأخرى، أو المحكمة العليا، كما أن تضمين قضاة من الدرجة الأولى من الممكن أن يحد من التأثير الزائد الذى تمارسه القيادة القضائية، علاوة على أن السماح لكل مجموعة باختيار ممثل عنها من الممكن أن يعزز الاستقلالية.

عادة ما تستخدم البلدان التى تطبق نظام القانون المدني أسلوب اختيار مبني على الأهلية يتضمن اجراء اختبار لاختيار قضاة محاكم الدرجة الأولى. وقد يؤدى تبنى هذا النظام إلى إحراز تقدم إذا ما قارناه بالأساليب التقليدية السياسية أو الشخصية، غير أنه ليس هناك اتفاق واسع حول كيفية اختبار المؤهلات التى تتعلق بعدالة ونزاهة القاضي. إن توفير عملية اختيار افضل يجب أن يعززه تأمين الولاية القضائية، ومن الآليات الأولية التى يمكن أن تحمى تأمين الولاية القضائية التعزيز الملائم والإجراءات الصارمة التى تتسم بالشفافية، والتى تكون على قدر كبير من الموضوعية، والتى يتم الإلتزام بها عملا. إن مدة ولاية القاضي ترتبط بتأمين الولاية، حيث أنه عادة ما يكون القضاة عرضة للتأثيرات الخارجية عند اقتراب انتهاء مدة ولايتهم. لذا، وسواء كانت مدة الولاية مدى الحياة أو لمدة محددة، فإنها يجب أن تكون طويلة بالقدر الكافى الذى يحد من خضوع القاضي لهذا التأثير.

هناك نموذجان أساسيان يعرفان علاقة الهيئة القضائية بباقى سلطات الحكومة: (1) الهيئة القضائية التى تعتمد على السلطة التنفيذية فيما يتعلق بأمورها الإدارية وتلك التى تتعلق بالميزانية؛ و(2) الهيئة القضائية التى تعد سلطة مستقلة وتدير أمورها الإدارية وميزانيتها الخاصة. وعلى الرغم من وجود أمثلة واضحة من الهيئات

القضائية التى تتبع النموذج الأول والتى تتمتع بالاستقلال، الا أن هناك إتجاها الآن يقضي بمنح الهيئات القضائية المزيد من السيطرة الإدارية لتحميها ضد سيطرة السلطة التنفيذية. إن توفر ميزانية مناسبة عادة ما يكون ضروريا لحماية استقلال القضاء، خاصة عندما تكون العادة هى مد ميزانية الهيئة القضائية بموارد خارجية. ومع أهمية تأثير الهيكل التنظيمى للهيئة القضائية على استقلالها، فإن الهيكل التنظيمى الذى يؤثر على المحامين المستقلين يعد على نفس القدر من الأهمية. ويمكن لنقابة المحامين التى تراقب نفسها بصرامة بهدف منع أية ممارسات غير أخلاقية أو غير قانونية قد يقوم بها أعضاؤها، أن تقدم مشاركة فعالة فى خلق نظام قضائى جيد.

يركز القسم "ج" من الجزء الأول على الدور الذى يقوم به القاضي الفرد فى تعزيز استقلال القضاء. وعادة ما يكون القضاة الذين يفتقدون إلى القدر الكافى من الإلتزام باستقلالية القضاء أو إلى التدريب والمهارات المناسبة، أكثر عرضة للخضوع للمؤثرات الخارجية. لذا، فإن برامج التدريب لها تأثير كبير، وقد تم التأكيد بشكل خاص على التدريب على الأخلاقيات. كما أنه كان هناك إجماع بين المشاركين فى وضع هذا الدليل على أن التدريب غير الكافى فى كلية الحقوق هو من أخطر العقبات التى تواجه تطوير استقلال القضاء، وأن الوضع المتدنى للهيئة القضائية فى العديد من البلدان، والذى ينعكس فى قلة المرتبات وظروف العمل السيئة، يعد من المسائل التى تصعب على القضاة الاحتفاظ بنزاهتهم المهنية الضرورية لمواجهة الفساد وغيره من الضغوط الخارجية. لذا، فإن زيادة الامتيازات وتحسين الظروف من الممكن أن يكون ضروريا جدا. هذا وقد كانت الاتحادات القضائية تشكل دائما أحد الأساليب الفعالة فى رفع المستوى المهنى للقضاة.

هذا وقد تم التركيز على أهمية الشفافية بالنسبة لاستقلال القضاء فى معظم المناهج التى يتضمنها هذا الدليل. ويصف القسم "د" من الجزء الأول أساليب إضافية يمكن من خلالها زيادة الشفافية، حيث أن الشفافية فى تنظيم المحكمة وإجراءاتها من الممكن أن تزيد من صعوبة إمكانية التدخل فى شؤون المحكمة، كما أن الإدارة الجيدة للسجلات تعد ضرورية علاوة على وجود آلية لضمان توزيع الدعاوى بشكل منصف لجميع الأطراف. وكذلك من الممكن أن يساعد نشر الأحكام القضائية على إعاقة إصدار أحكام على أساس اعتبارات أخرى خلاف القانون ووقائع الدعوى. إن الإجراءات الشفهية، التى يتواجه فيها الخصوم، والعلنية قد زادت من الشفافية فى الإجراءات الجنائية فى العديد من الدول، كما أن متابعة الجمعيات الأهلية والأكاديميين والإعلام لأعمال المحكمة من الممكن أن تفضح الانحرافات وتعوق حدوثها، كما أن الكشف عن الأصول التى يملكها القضاة وعن دخولهم قد يساعد فى إعاقة الرشوة.

تلعب توقعات المجتمع من القضاء دورا مهما فى تدعيم الاستقلال كما هو موضح فى القسم "هـ" من الجزء الأول، حيث إن بعض المحاكم قد اكتسبت احترام الجمهور لها من خلال الأحكام التى أصدرتها فى موضوعات دستورية ضد مصالح راسخة ومعروفة. وتعد كفاءة العمل بالمحكمة، بما فى ذلك تداول الدعاوى فى فترات

مناسبة، على نفس القدر من الأهمية مثلها مثل تنفيذ الأحكام القضائية. هذا ويجب نشر الإصلاحات القضائية الهامة وذلك لتدعيم منزلة المحاكم.

تجاهد الهيئات القضائية فى العديد من الدول التى تمر بمرحلة إنتقالية من أجل الخلاص من السيطرة التاريخية عليها سواء من جانب الصفوة، أو العسكريين، أو الأحزاب السياسية، أو السطلة التنفيذية. الا أنه لا توجد هيئة قضائية حصلت على حرية كاملة فى التصرف وفقا لما تراه، كما أن ذلك ليس مطلوبا. ففى النهاية، يجب أن يكون القضاء مسئولا أمام الجمهور سواء فى أحكامه أو فى الإجراءات التى يتخذها، مثله فى ذلك مثل أية مؤسسة فى ظل سيادة الديمقراطية. ويناقش القسم "و" من الجزء الأول العلاقة بين الإستقلال والمسؤولية.

الجزء الأول: مقدمة:

أ) الغرض من الدليل ومجاله:

يسعى هذا الدليل إلى تحقيق ما يلى:

- الترويج لفهم القضايا المحيطة بإستقلال القضاء.
- مساعدة الوكالة الامريكية للتنمية الدولية وغيرها من الجهات المانحة، بالتعاون مع نظرائهم المحليين، على تصميم وتنفيذ البرامج التى تدعم بطريقة فعالة استقلال القضاء.

كان هناك جدل كبير في بداية العمل الذى أدى إلى إصدار هذا الدليل حول نطاقه المناسب. ويستخدم تعبير "إستقلال القضاء" عادة ليعنى تمتع كل من المؤسسة القضائية والقضاة كأفراد بحرية تحميهم من تدخل المؤسسات والأفراد الآخرين. أما بالنسبة للأمريكيين، فعادة ما يعنى هذا التعبير، بشكل اكثر تحديدا، ترتيباتنا الخاصة بفصل السلطات فيما بين الأجهزة التنفيذية، والقضائية، والتشريعية - وهي ترتيبات تختلف خصائصها المحددة عن هياكل الحكم فى العديد من الدول الأخرى.

ومع ذلك، فإن الترتيبات الهيكلية ليست هدفا فى حد ذاتها، وإنما هي وسيلة لتحقيق أهداف أخرى أولها نزاهة القضاة فى إتخاذ القرار. ويعرف المبدأ الثانى من مبادئ الأمم المتحدة الأساسية حول إستقلال القضاء نزاهة القضاء بأن يتخذ القضاة القرارات فى الدعاوى التى ينظرونها "على أساس الوقائع وبما يتفق مع القانون، دون أية قيود، أو تأثيرات، أو إغراءات، أو ضغوط، أو تهديدات، أو تدخلات، سواء كانت مباشرة أو غير مباشرة، من جانب أية جماعة أو لأى سبب". وبغض النظر عن الاختلافات الهيكلية، إلا أن معظم الحكومات تشترك فى نفس الهدف وهو نزاهة هيئاتهم القضائية.

يركز هذا الدليل على إستقلال القضاء كوسيلة نحو تحقيق نزاهة إتخاذ القرار، ونحن لا نناصر هنا نموذجا معينا من أنظمة الحكم. الا أنه سيتم مناقشة الأنظمة الهيكلية، حيث أن الهيكل يوثر حتما على قدرة القضاة على التحلي بالنزاهة، على الرغم من أننا حاولنا هنا تحاشى أن ننحاز لأى منها لتجني التأثر بخلفياتنا الثقافية.

لم يكن باستطاعتنا تغطية جميع أوجه إستقلال القضاء فى هذا المشروع. فعلى سبيل المثال، لا يركز الدليل على أعضاء النيابة العامة، على الرغم من أنهم جزء من الهيئة القضائية فى العديد من

قد تأتى التدخلات من مصادر مختلفة:

- السلطة التنفيذية، أو السلطة التشريعية، أواوأو الحكومات المحلية
- أفراد من المسئولين الحكوميين أو شرالمشرعين
- الأحزاب السياسية
- الصفوة من السياسيين ورجال الإقتصاد
- العسكريين، وأشباه العسكريين، وقوات ال المخابرات
- الشبكات الإجرامية
- الهيكل القضائى نفسه

الدول، كما لم يتم تناول موضوعات معينة تتعلق بالقضاة الذين لم يمارسوا القانون من قبل، على الرغم من وجود العديد من الموضوعات المثارة هنا والتي تنطبق عليهم. وعلى الرغم من أن نزاهة القضاء تستلزم القدرة على الفصل فى الدعاوى دون أية إنحيازات، إلا أننا لا نتناول هذا الموضوع بشكل محدد فى هذا الدليل. وحتى نكون عادلين في تعاملنا مع هذا الموضوع، فإنه يحتاج إلى دراسة أكبر من ذلك، كما أننا لا نتناول بشكل محدد الموضوعات المتعلقة بالتنفيذ.

ب) أهمية إستقلال القضاء ونزاهته:

يعد إستقلال القضاء مهما لنفس الأسباب التى تجعل وجود القضاء فى حد ذاته مهما.

إذا لم يكن من الممكن الإعتماد على القضاء فى الفصل فى الدعاوى بنزاهة، وطبقا للقانون، وليس على أساس أية ضغوط ومؤثرات خارجية، فإن دوره سيهتز وتتزعزع ثقة الجمهور فى الدولة.

يسهم القضاء النزيه فى المجتمعات الديمقراطية والتى تعتمد على آليات السوق فى خلق توازن القوى داخل الحكومة، حيث أنها تحمى حقوق الأفراد، وتحافظ على أمن الفرد وممتلكاته. فالقضاء يفصل فى النزاعات الإقتصادية بأسلوب واضح ويتسم بالشفافية مما يشجع على المنافسة العادلة والتنمية الإقتصادية. إن القضاة هم مفتاح مواجهة الفساد العام والخاص، والحد من المراوغات السياسية، وزيادة ثقة الجمهور فى نزاهة الحكومة.

زاد تأثير القضاء بشكل كبير خلال العقود الماضية، وحتى فى المجتمعات الديمقراطية المستقرة. كما أن التشريعات التى تحمى الحقوق الإجتماعية والإقتصادية قد زادت فى العديد من الدول، وزاد معها دور المحكمة فى حماية هذه الحقوق. هذا مع العلم أن هناك نموا فى مسؤولية القضاء نحو الفصل فى النزاعات التجارية المحلية والدولية والتى تزداد تعقيدا. وكما أن النشاط الإجرامى أصبح أكثر تعقيدا وعلى المستوى الدولي، ومع تزايد مشكلة إزدياد سكان المدن، فإن للقضاة دور رئيسى فى حماية أمن المواطنين والأمم.

أما فى الدول التى ما زالت فى مرحلة التحول إلى الحكم الديمقراطي وإقتصاد السوق، فإن القضاة يواجهون عبئا أكبر. فعلى العديد من هذه الهيئات القضائية أن تتحول بشكل جذرى من كونها مجرد إمتداد للسلطة التنفيذية، أو الصفوة، أو خاضعة لسيطرة العسكريين على البلاد، إلى دورهم الجديد بصفتهم مؤسسات عادلة ومستقلة. وفى نفس الوقت، فإن ما يطلب من هذه الهيئات القضائية بل وما يتوقع منها عادة ما يكون كبيرا، حيث أن وجهات النظر الخاصة بحقوق المواطنين، ودور السلطة التنفيذية، وآليات السوق تتطور بشكل سريع. وعادة ما يجد القضاء نفسه نقطة محورية فى صراع القوى السياسية والإقتصادية من أجل تعريف شكل المجتمع. هذا وتواجه الهيئات القضائية مشاكل إجرامية خطيرة والتى غالبا تصاحب الفترات الإنتقالية علاوة على قضايا فساد ضخمة، سواء التى إنتقلت من الأنظمة القديمة، أو فساد جديد نشأ فى ظل الظروف المتغيرة.

وليس من المنطقى أن نعتقد بأن الهيئات القضائية يمكنها تحمل عبء حل هذه المشاكل المعقدة بالكامل. ففى أحسن الأحوال، يكونون قد لعبوا دور قياديا. وعلى أقل تقدير، فإنهم يحتاجون لاستكمال تطورهم والشروع فى مهمة مواجهة حجم المشاكل المطروحة أمامهم.

ج) الأسلوب:

لقد تم وضع هذا الدليل على أساس آراء خبراء من داخل البلاد نفسها. فقد وضعنا نموذج استبيان ركز على المناهج التى استخدمتها الوكالة الامريكية للتنمية الدولية فى برامجها فى الماضى لتعزيز إستقلال القضاء. وأرسل الاستبيان إلى خبراء فى 26 دولة، نفذت الوكالة الامريكية للتنمية الدولية فيها برامج حول سيادة القانون فى العديد منها ولكن ليس فيها كلها. ولم يتضمن الاستبيان سؤالا حول ما إذا كانت البرامج التى تنفذها الوكالة الامريكية للتنمية الدولية ناجحة، وإنما كان هناك سؤال حول ما إذا كانت المناهج التى تم وصفها، والتى تنتشر ضمن جهود الإصلاح، مناسبة فى كل من هذه البلدان. وفى إجابتهم على الأسئلة، شرح جميع المجيبين على أسئلة الاستبيان الظروف التاريخية والثقافية الخاصة لبلادهم والتى أثرت على إستقلال القضاء.

لقد تم فحص ودراسة ما تم التوصل إليه من خلاصة من هذه الأوراق المقدمة فى مناقشة مائدة مستديرة. وعقدت المناقشة الأولى فى مدينة جواتيمالا مع خبراء فى الإصلاح القضائي وعاملين لدى الوكالة الامريكية للتنمية الدولية فى أمريكا الوسطى وجمهورية الدومينيك. هذا وقد عقدت ثلاث جلسات للمائدة المستديرة فى مدينة واشنطون شاركت فيها الوكالة الامريكية للتنمية الدولية، ووزارة الخارجية، وعاملون فى وزارة العدل، وقضاة فدراليين وقضاة ولايات، ومتعاقدون معها، وممثلون عن منظمات غير حكومية، وخبراء ممن أجابوا على الاستبيان، وغيرهم من الخبراء والممارسين لهذا العمل. وقد شكلت النتائج محور هذا الدليل.

د) تنظيم الدليل:

ينقسم الدليل إلى ثلاثة أجزاء رئيسية، حيث يلخص الجزء الثانى الإجراءات والعمليات الأساسية والأنظمة المؤسساتية التى تؤثر على استقلال القضاء، سواء بشكل إيجابى أو سلبى. كما يرصد نتائج وخلاصة مجهودات الإصلاح فى مناطق مختلفة من العالم من خلال الأوراق الإقليمية والمحلية التى تم تقديمها، ومن خلال مرحلة الدراسة التى قام بها الخبراء.

أما الجزء الثالث فيتضمن ست دراسات إقليمية ومحلية. لقد تطورت الهيئات القضائية وإستقلالها بأشكال مختلفة فى ظل أنظمة قانون مختلفة (على سبيل المثال، القانون العام، والقانون المدني، والشريعة، والقانون الشيوعى، والقانون العرفى) وكذلك نتيجة إختلافات ثقافية، وإقتصادية، وإجتماعية، وسياسية. ويرصد الجزء الثالث العديد من هذه الإختلافات. وقد قام خبراء على خبرة كبيرة بهذه المناطق بكتابة الأوراق الخاصة بأمريكا اللاتينية، ووسط وشرق أوروبا، وبلدان أفريقيا

الناطقة بالانجليزية. وتناقش كل ورقة من هذه الأوراق أهم الظروف التى تؤثر على المجهودات المبذولة من أجل إصلاح الهيكل القضائي والإجراءات القضائية فى المنطقة، كما تركز كل ورقة على معلومات من الأوراق المحلية. وتلقى الأوراق المكتوبة عن فرنسا وإيطاليا بالضوء على التغيرات التى تبنتها العديد من الدول التى نعمل بها مما يعكس التقاليد الأوروبية وبالتالى ينظر إلى هذه القارة كمصدر لاستنباط مناهج جديدة. أما الورقة المكتوبة عن الولايات المتحدة الأمريكية فتوسع معرفتنا بالتطور القضائي فى بلدنا وتشرح مع الورقة عن دول افريقيا الناطقة بالانجليزية، تقاليد القانون العام.

ويحتوى الجزء الرابع على أربع أوراق بحث حول موضوعات معينة تتعلق بإستقلال القضاء. كما يتضمن الجزء الثانى العديد من المفاهيم الأساسية التى تطرحها هذه الأوراق، على الرغم من أن الأوراق نفسها تحتوى على تفاصيل وتحليلات أكبر.

الجزء الثاني: العمليات الرئيسية والترتيبات المؤسساتية:

مع ظهور العناصر المختلفة لاستقلال القضاء ومناقشتها خلال وضع هذا الدليل، ظهرت أيضا ست فئات مختلفة من النهوج التي تستهدف تعزيز استقلال القضاء. وقد تم ترتيب القسم الثاني طبقا للفئات التالية:

أ) بناء التأييد للإصلاحات.

ب) مواجهة التدخلات من خلال الهيكل المؤسساتي

ج) تطوير القدرات والمواقف القضائية

د) زيادة الشفافية

ه) تشجيع إحترام المجتمع لدور الجهاز القضائي النزيه

و) التوتر بين استقلال القضاء والمحاسبة

ز) أين نبدأ

يقر القسم "أ" بالحاجة إلى بناء التأييد اللازم للإصلاحات التي تستهدف زيادة استقلال القضاء. فجميع البرامج التي تدعمها الجهات المانحة تحتاج إلى أن تكون مملوكة محليا وأن تساهم في إرادة وقدرة المنظمات المحلية على الحفاظ على هذه الإصلاحات. ولا يستثني استقلال القضاء من هذه القاعدة. ويؤكد القسم "أ" على هذه المسألة مع تقديم تفاصيل عن بعض النتائج التي تم التوصل اليها والاستراتيجيات التي تتعلق بشكل خاص باستقلال القضاء. كما يتناول هذا القسم بوضوح أين يتم التطرق بشكل واضح للاستراتيجيات التي يمكن اتباعها لمجابهة معارضة الإصلاحات.

أما القسم "ب" فيصف النقاط الأساسية في تنظيم وهيكل الجهاز القضائي والتي قد تساعد على جعله عرضة للتدخلات ومكشوفا امامها، كما يناقش الاستراتيجيات التي يمكن اتباعها للحد من هذه المسألة.

ويركز القسم "ج" على دور القاضي الفرد في تعزيز استقلال القضاء، كما يركز اولا على وجوب معرفة وفهم القضاة للقانون، وأن يتشاطروا ثانيا في توقع أن يتمكنوا من العمل بشكل مستقل وذلك كي يكون بإمكانهم تطبيق القانون بدون أي تحيز. وعلى الرغم من وجود تساؤلات مشروعة حول فعالية التدريب في غياب جهود إصلاحية أوسع، إلا أن المجيبين عن الاستبيان من داخل البلدان نفسها أكدوا أن القضاة غير المتمكنين من القانون يكونون أكثر عرضة للخضوع للضغوط الخارجية. لذا فقد ظهرت من هذه الدراسة عدة اقتراحات فيما يتعلق بقدرة القضاة وسلوكهم.

الموضوع الذي يتبدى خلال الدليل كله هو أهمية الشفافية بالنسبة لاستقلال القضاء. ويركز القسم "د" على الطبيعة الحرجة لهذا الموضوع كما يقدم اقتراحات محددة لزيادة الشفافية خاصة في أعمال المحاكم.

أما القسم "هـ" فيناقش الدور الحيوي الذي تلعبه توقعات المجتمع من الهيئة القضائية في تعزيز استقلال الجهاز القضائي، وكيفية زيادة احترام

الجهاز القضائي اللازم من أجل زيادة هذه التوقعات. كما يوضح ببعض التفصيل تأثير موضوعين أساسيين، وهما المراجعة الدستورية وإلتزام الجهات الحكومية بقرارات المحكمة. كما يناقش هذا القسم أسباب الارتباط الوثيق بين استقلال الجهاز القضائي وفعاليته، على الرغم من أنهما عادة ما ينظر إليهما بوصفهما أمرين منفصلين تماما.

ويتطرق القسم "و" باختصار الى التوتر بين استقلال الجهاز القضائي والمحاسبة، وهو موضوع موضح بتفصيل كبير في الأوراق التي يتضمنها الجزءان الثالث والرابع. وفي النهاية، يقدم القسم "ز" بعض الأفكار حول أين يمكن البدء وهي من نتائج الدراسة أيضا.

أ) بناء التأييد للإصلاحات:

تلوح المعارضة للإصلاحات التي تستهدف تعزيز استقلال القضاء ونزاهته في الأفق بشكل كبير. وذلك لأنها تهدد الكثير من المصالح. فالقضاء النزيه سيحد من سيطرة المسؤولين الحكوميين، والهيئات التشريعية، والأحزاب السياسية، وغيرها من جماعات الصفوة القوية التي اعتادت على العمل والتصرف فوق القانون وخارجا عنه. كما أن الهيكل القضائي نفسه قد يتعرض للخسارة، خاصة في العديد من الدول التي يتمتع قضاة المحاكم العليا فيها بالقدرة على السيطرة المستبدة من دون وجه حق على قضاة المحاكم في الدرجات الأدنى. وفي النهاية، فإن جميع من يستفيدون من النظام الحالي (أي القضاة وموظفو المحاكم على جميع المستويات الذين يستفيدون من الفساد أو الذين لا يثقون في النهوج الجديدة، وكذلك المحامون الذين يعلمون كيف يفوزون بالدعاوي باستغلال القواعد الحالية) عادة ما يشكلون مصادر معارضة محتملة للإصلاحات. ومما يزيد الأمر تعقيدا، أن المعارضة تكون احيانا واضحة ومكشوفة، الا أنها في الكثير من الأحيان لا تكون كذلك.

يوجد غالبا عامل ثان يلعب دورا، وهو اعتقاد الجهات المانحة احيانا بوجود رؤية مشتركة وفهما عميقا للإصلاحات وهو أمر قد لا يكون متوفرا أو قد يكون متوفرا في إطار دائرة صغيرة من المصلحين المحليين. وقد يعارض بعض الأفراد هذه الإصلاحات لأنهم لا يفهمون تماما أثرها. فعلى سبيل المثال، قد يعارض الذين يخشون ازدياد الجريمة الإصلاحات التي تستهدف تحسين إجراءات المحاكمات الجنائية. وقد يعارض القضاة زيادة استقلال أعضاء النيابة خوفا من أن يقلل ذلك من دورهم هم.

وعادة ما تتعرض الجهات المانحة نفسها لضغوط كثيرة من أجل إظهار نتائج ملموسة بصورة سريعة. وقد يتم احيانا سن القوانين الإصلاحية سريعا، غير أن هذه الإصلاحات قد يتم التراجع عنها بنفس القدر من السرعة، أو قد تعاق في مرحلة التنفيذ وهي عادة ما تكون طويلة، وصعبة، وغير مستقرة، ومكلفة، وتواجه عواقب غير متوقعة، أو معارضة صريحة. وعند حدوث ذلك، فعادة ما تميل الجهات المانحة إلى الشك في العملية برمتها وإلى تضاؤل الرغبة السياسية في تدعيم الإصلاحات، أو قد يعتمدون على وضع استراتيجيات آنية لبناء التأييد.

لضمان استمرارية العملية الإصلاحية، من المهم جدا أن تضمن الجهات المانحة ونظراؤها المحليون، وبوعي كامل منذ البداية، مكونات تستهدف توعية الجمهور ,الجماعات التي ستتأثر بالإصلاحات علاوة على بناء التأييد اللازم لها. وعادة ما تحتاج هذه العملية إلى وقت ومجهود كبيرين، وهما مجهودان كبيران جدا في العادة، كما أنها في العادة يساء تقديرها.

وفيما يلي بعض الاقتراحات المحددة لبناء التأييد ومجابهة المعارضة للإصلاح:

- سيكون ظهور رؤيا قوية ومشتركة للأهداف بعيدة المدى أسهل من خلال المشاركة في تحليل المشاكل.

- من الضروري بناء تحالفات. ويجب أن تتضمن هذه التحالفات حلفاء من داخل الهيئة القضائية وخارجها مثل القضاة، والسياسيين، ومسؤولي السلطة التنفيذية، وأعضاء النقابات المهنية، والمنظمات غير الحكومية، وجماعات التأييد، والجامعات وكليات الحقوق، وجماعات الأعمال، والإعلام.

- عادة ما يكون موقع المنظمات غير الحكومية ضروريا في مثل هذه التحالفات، حيث أنها تمثل مصالح قد تلتف حول الإصلاح. وحتى في الحالات التي تكون فيها المحكمة العليا أو وزارة العدل مؤيدة للإصلاحات، فقد تظهر معارضة قد لا تتمكن المنظمات الرسمية من مجابهتها، وهنا يمكن أن تقوم المنظمات غير الحكومية بدور فعال بصفتها صوت الجماهير.

- يجب أن تكون الجهود المبذولة استراتيجية ومستمرة، ويحتاج ذلك في العديد من الأحوال إلى اختيار منظمة مدنية بها فريق من الخبراء المتفرغين لوضع وتنفيذ استراتيجية لدعم الاصلاحات ومواجهة المعارضة، حيث أن الحملات الإصلاحية التي يدعمها أناس يعملون كل الوقت في مكان آخر ولديهم وقت محدود يهبونه لجهود الإصلاح لم تكن كافية للحفاظ على الزخم. ونظرا للواقع الاقتصادي في العديد من الدول النامية، فإن الجهات المانحة قد تحتاج أن تشمل في برامجها ميزانيات ملائمة لتمد مثل هذه المنظمات بفريق عمل من الخبراء المحليين المحترمين بالإضافة إلى توفير المعونة الفنية اللازمة للمساعدة على بناء وزيادة إمكانيات هذه المنظمات. (أنظر إلى المربع حول دعم الوكالة الأميركية للتنمية الدولية لمثل هذه المجهودات في جمهورية الدومينيكان)

- القضاة هم الحلفاء الطبيعيون والضروريون لبناء التأييد لاستقلال القضاء. وفي المقابل، فإن القضاة الذين لا يشاركون في هذه العملية والذين يشعرون أن الحملات الإصلاحية تهاجم شخصهم من الممكن أن يصبحوا معارضين مؤثرين. لذا، يجب أن يشارك القضاة على جميع المستويات في المجهودات الاصلاحية. إن إنتماءهم وإلتزامهم ضروريان من أجل التنفيذ الفعال. كما يجب

تناول ما قد يكون لديهم من شكوك منذ البداية حول أثر هذه التغييرات. فعندما يشترك القضاة، فإنه يصبح بإمكانهم إضافة تحسينات إلى تصميم البرامج، حيث أنهم أفضل من يلم بكيفية تناول التحديات التي تواجه النزاهة. كما أن تشكيل نقابات للقضاة قد يكون إحدى الآليات الفعالة لإشراك القضاة في العملية كلها. وعلى الرغم من أن نقابات القضاة التقليدية لم تكن تركز على تعزيز استقلال القضاء، فإن أعضاء العديد من الجماعات التي تشكلت حديثا، مثل نقابة قضاة سلوفاكيا، كانوا ملتزمين بالإصلاح كما كانوا في طليعة النشاطات الإصلاحية.

- من المهم تحديد حلفاء ضمن الطبقة السياسية، حيث أنه لا يمكن في نهاية الأمر الاستغناء عن التأييد السياسي. كما أن وضع استراتيجية فعالة سيقوم على بناء التأييد اللازم داخل الهيكل السياسي من خلال التحالفات بالإضافة إلى ممارسة الضغط عليها.

- إن وضع استراتيجية إعلامية يعد حيويا، على الرغم من أن الإعلام قد لا يكون حليفا طبيعيا. كما لا يجب التقليل من شأن العقبات التي قد تتعرض لها عملية بناء التأييد الإعلامي. وفي العديد من الدول، تسيطر على وسائل الإعلام جماعات قوية من الصفوة التي تعارض الإصلاح القضائي. وعادة لا يفهم الصحفيون، مثلهم مثل الجمهور، دور القضاء كما لا يعلمون كيف يمكن تحويل هذه المسألة إلى موضوع قابل للنشر والتسويق. وعلى الرغم من ذلك، فهناك أمثلة على مجهودات ناجحة مع الإعلام، فقد غيرت الندوات التي جمعت بين القضاة

الفوراق بين تقاليد القانون المدني والقانون العام

كانت المحاكم قبل الثورة الفرنسية هي الساعد الأيمن للملكية، فعادة ما كانت تقوم بدور السلطة التشريعية وكذلك القضائية، كما أنها كانت في نظر عدد كبير من الجمهور رمزا للقهر والاستبداد. وفي نفس الوقت في إنجلترا، كان القضاة عادة يحمون ملاكي الأراضي والمواطنين من نزوات الملكية. وقد كان لهذه الفروق التاريخية تأثير على تطور الأساليب التي لجأت إليها الهيئات القضائية والأنظمة لضمان استقلالها في البلدان التي تطبق القانون المدني وتلك التي تطبق القانون العام.

ففي إنجلترا ومعظم الدول التي تطبق القانون العام، تمتع القضاة دائما وعلى مدي التاريخ باستقلالية وسلطة تفوق ما تمتع بها نظراؤهم في الدول التي تطبق القانون المدني. فقضاة القانون العام يتمتعون بأمان أكثر على ولايتهم القضائية والمزيد من الاستقلالية في التحكم في ميزانيتهم وسيادتهم الداخلية. بالإضافة إلى ذلك، كان للهيئة القضائية سلطة أكبر في وضع القوانين حيث أن الأحكام التي تصدرها المحكمة تكون بمثابة السوابق القضائية الملزمة لمحاكم الدرجات الأدنى.

أما في فرنسا وعدد من الدول التي تطبق القانون المدني، وعلى العكس تماما، فكان ينظر للقضاة دائما باعتبارهم موظفين حكوميين على مستوى أعلى ويعاملون كذلك. فدستور عام 1958 الفرنسي يمتنع عن منح الهيئة القضائية صفة سلطة مستقلة عن الحكومة، بل ويضع السلطة القضائية تحت إشراف مجلس قضائي بعضوية رئيس الجمهورية ووزير العدل. وفي نفس الوقت، ينصب الدستور رئيس الجمهورية الضامن الأعلى لاستقلال القضاء.

على مر العقود الماضية، تضاءلت أهمية الفروق بين نظامي القانون العام والقانون المدني حيث أن العديد من الدول التي تطبق القانون المدني، مثل فرنسا، أجازت اصلاحات تستهدف زيادة استقلال القضاء وسلطته. كما أصبحت مسؤولية التعيينات القضائية، والترقي، والإجراءات التأديبية عادة ما تتشارك فيها السلطات التنفيذية، والقضائية، والتشريعية. وعادة ما يكون للنقابة الخاصة والجمهور دور في هذه العملية كذلك. وهناك توجه الآن لزيادة تأمين الولاية القضائية وسيطرة القضاء على ميزانيته الخاصة، وشؤون الترقيات، والتأديب، وبالتالي فإنه بالرغم من أن الأصول التاريخية للهيئة القضائية لدولة ما لا تزال مهمة لفهما، إلا أن التطور المعاصر للهيئة القضائية ل يزال مهما بالقدر ذاته.

والصحفيين في بعض الدول رأي الصحفيين في مزايا الإصلاحات، علاوة على أنها أقنعت القضاة بأن يوفروا المزيد من المعلومات إلى الجمهور. وبغض النظر عن مشاركة وسائل الإعلام بشكل عام في هذا الموضوع، فإن استراتيجية بناء التأييد يجب أن تسعى إلى جذب اهتمام وسيلة إعلام واحدة على الأقل إلى الجهود الإصلاحية حتى تقدمها بصفتها موضوع أساسي، وتوفر لها الكثير من الدعاية، وتدعو إلى الشفافية.

- وفي حال عدم النجاح في تكوين حلفاء من الإعلام، يجب أن تتضمن الاستراتيجية بعض الآليات الأخرى التي تحرك الرأي العام. وقد تضطر المنظمات غير الحكومية إلى تولي مسؤولية هذه المجهودات بشكل مباشر.

- من الممكن أن تكون استبيانات المسح بين القضاة، وممثلين عن قطاعات الأعمال والجمهور، التي تجريها منظمات موثوق بها (والتي تجرى بانتظام احيانا)، أداة فعالة في جمع المعلومات التي يمكن استخدامها كجزء من استراتيجية الإعلام، أو في المجهودات المباشرة التي تهدف الى مد الجمهور بالمعلومات، التي تقوم بها المنظمات غير الحكومية المتحالفة، أو في بناء التحالف نفسه.

- من الممكن أن يكون مسؤولو السلطة التنفيذية أقوياء، وأحيانا يمكن أن يكونوا حلفاء ضروريين. ومن الممكن أن يكون دعم وزير المالية حيويا للإصلاحات التي لها علاقة بالميزانيات، كما أن دعم أعضاء النيابة العامة والمسؤولين عن تطبيق القانون يعتبر ضروريا للاصلاحات التي تؤثر على العدالة الجنائية.

- اللجان المشتركة بين المؤسسات القضائية، والتي تتضمن ممثلين عن العديد من المنظمات المذكورة أعلاه، يمكنها توفير مجال فعال لفحص ودراسة الاصلاحات، وبناء التأييد، والتنسيق بين الجهود الاصلاحية.

ب) مجابهة التدخل من خلال الهيكل المؤسساتي:

هناك عمليات أساسية وأنظمة مؤسساتية تتعلق بالقضاء والتي إما أن تستسلم للتدخل في الأحكام القضائية أو تعوقه. ونناقش ستة منها في هذا القسم. الأولى: عملية التعيين والتي تم تناولها في القسم الأول. فإذا صممت إجراءات التعيين لتسهيل ممارسة الأطراف الخارجية للضغوط والتأثير، كما هو الحال في العديد من الدول، فسيكون من الصعب التغلب على الخلل في المتابعة فيما بعد. وتكون المشكلة حادة بشكل خاص عندما يفتقد القضاة إلى تأمين ولايتهم القضائية، والذي تم تناوله في القسم الثانى. ويتناول القسم الثاني أيضا مسألة استخدام الترقيات والإجراءات التأديبية للتدخل في الاستقلالية وصعوبة تصميم وتنفيذ أنظمة تقوم على مستوى الأداء. أما القسم الثالث، فيناقش كيف يمكن لمدة ولاية القضاة أن تؤثر على قدرتهم على التصرف بنزاهة. هذا ويناقش القسم الرابع الأساليب التي يمكن من خلالها لعملية تنظيم المحاكم وإدارتها أن تشجع على الاستقلالية أو لا تشجع عليها. ويركز القسم الخامس على علاقة ميزانية القضاء باستقلاله.

وأخيرا يتناول القسم السادس التأثير الذي قد يتمتع به المحامون العاملون.

1) اختيار وتعيين القضاة:

تبدأ المشاكل المتعلقة بإستقلال القضاء في العديد من الدول منذ لحظة تعيين القضاة. ففي كثير من الأحيان تكون هذه العملية مسيسة أو تسيطر عليها السلطة التنفيذية، أو أغلبية السلطة التشريعية، أو الهيكل القضائي. وتكون مصممة بحيث تضمن استجابة الهيئة القضائية لهؤلاء سواء كانوا مسؤولين عن التعيين بشكل رسمي أو غير رسمى. وبالتالى، فعادة ما يكون من الضروري مراجعة إجراءات التعيين كخطوة ضرورية على طريق تعزيز استقلال القضاء.

أ- إجراءات الاختيار المعتادة:

اتبعت الدول التي تطبق القانون العام، أو تلك التي تطبق القانون المدني تاريخيا، إجراءات محددة للاختيار. ففي الدول التي تطبق القانون العام، عادة ما يتم اختيار قضاة محاكم الدرجات الأولي من بين المحامين الممارسين ذوي الخبرة لاعتلاء مناصب قانونية محددة. وقد يتم تعيينهم بالمشاركة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية أو (وذلك في أحيان أقل) يتم انتخابهم. أما قضاة المحاكم العليا، فيتم اختيارهم سواء من بين المحامين الممارسين أو قضاة محاكم الدرجات الأدنى. غير أنه وفي أي من الحالتين، يكون الاختيار عن طريق إجراءات تعيين منفصلة أو بالانتخاب وليس عن طريق الترقي. أما الدول التي تطبق القانون المدني، فقد طبقت نظام الخط المهني. يتم اختيار خريجي كليات الحقوق من خلال إجراءات تعتمد على الكفاءة، حيث يطلب منهم عادة اجتياز اختبار معين. وقد تتضمن الإجراءات كذلك استعراض لمؤهلاتهم التعليمية، والتدريب اللاحق الذي حصلوا عليه، والخبرة العملية. وكما هو الحال مع موظفي الحكومة الآخرين، يعين القضاة في أدني الدرجات الوظيفية ثم يتم ترقيتهم كلما اكتسبوا المزيد من الخبرة.

هناك العديد من الاختلافات بين هذين النظامين تختص بها كل بلد. فعلى سبيل المثال، يتم في فرنسا تعيين 20% من القضاة (عادة في المحاكم العليا) من المحامين ذوي الخبرة ومن أساتذة القانون، كما أن تعيين القضاة من النقابات الخاصة منتشر أيضا في أسبانيا. كما أن العديد من المستعمرات الأسبانية السابقة في أمريكا اللاتينية استعارت بحرية كاملة من أنظمة أخرى في بدايات تطورها ولم تتبع التقاليد الكلاسيكية للقانون المدني في اختيار القضاة.

في أغلب الأحيان، تختلف إجراءات اختيار قضاة محاكم الدرجات الأولي عن إجراءات اختيار قضاة محاكم الدرجات العليا (المحاكم الدستورية والمحاكم العليا)، حيث أن اختيار القضاة على مستوى محاكم الدرجات العليا قد يكون بتعيين من السلطة التشريعية أو التنفيذية. أما قضاة محاكم الدرجات الأولي فإنهم يمرون بنظام الاختبارات التقليدى. وتعتبر هذه الفروق بشكل عام مقبولة. واذا اخذنا بعين الاعتبار أن المحاكم العليا تمارس وظائف سياسية معينة، فإن النظر في معايير عدا معايير

الاستحقاق الموضوعي، مثل القيادة، والقدرة على الحكم، والفلسفة القضائية، والإيديولوجية السياسية، يعد امرا معقولا بشرط توفر تمثيل للتنوع في القيم.

ب- الإتجاهات الإقليمية:

لم تكن عملية اختيار القضاة فى أمريكا اللاتينية، وقبل تطبيق الإصلاحات الأخيرة، تتسم بالشفافية. فقد كانت تتحكم فيها الأحزاب السياسية وكان لكفاءة العمل وزن ضئيل فى هذه العملية. وفى معظم الدول فى هذه المنطقة، كان اختيار قضاة المحكمة العليا امرا تقوم به السلطتان التنفيذية والتشريعية (وعادة ما كان يسيطر عليهما حزب رئيس الجمهورية) وكان التعيين لمدد زمنية قصيرة غالبا ما تتوافق مع مدة ولاية الرئيس[1]. أما قضاة محاكم الدرجة الأولى، فقد كانت تختارهم المحكمة العليا بنفسها أو تختارهم السلطة التنفيذية أو التشريعية أو كلاهما. لقد كان القضاة يعزلون ويستبدلون لأسباب سياسية، وعادة ما كانت هذه العملية جماعية تحدث مع تغيير الحكومة.

نظرا لطبيعة الهيكل القضائي فى أمريكا اللاتينية، والذى يبرز فى دور المحكمة العليا فى اختيار قضاة محاكم الدرجة الأولى، فقد اعتبر وضع آلية لتحسين إجراءات اختيار قضاة المحكمة العليا أساسيا لنجاح جهود زيادة استقلال القضاء. وعلى الرغم من أن العديد من الخبراء الذين تضمنهم البحث من المنطقة ما زالوا يضعون افتقار عملية اختيار القضاة وإجراءات تعيينهم للشفافية ضمن العوائق امام تحقيق استقلال القضاء، الا أنه أدخلت بعض التحسينات الواضحة على هذه الإجراءات فى العديد من بلدان أمريكا اللاتينية على مدى السنوات الماضية. هذا وقد تبنت العديد من الدول الإصلاحات الدستورية التى من شأنها أن توسع المشاركة فى الإجراءات وتزيد من شفافيتها من خلال المجالس القضائية أو غيرها من الآليات. وقد اصبحت التعيينات الآن لمدد أطول، وأحيانا لمدى الحياة، واحيانا يتم تحديد المدة الا أنها لا ترتبط بالانتخابات الرئاسية. وقد حدثت تغييرات كذلك فى عملية اختيار قضاة محاكم الدرجة الأولى سواء بوضع قوانين للمسار المهنى القضائي أو بتعديلها لتوفر أنظمة تتسم بالشفافية وتقوم على أساس مستوى الأداء. وفى العديد من الدول يتم الاختيار بين المرشحين بواسطة لجنة أو مجلس قضائى، وفى بعض الحالات، كان تأثير هذه الإصلاحات سريعا وواضحا نسبيا.

[1] أنظر الورقة التى قدمتها مارجريت بويكن Margaret Popkin عن أمريكا اللاتينية فى الجزء الثانى من هذا الدليل.

عملية الاختيار فى جمهورية الدومينيك: تجربة فى الشفافية ومشاركة المواطنين

كانت التعيينات القضائية سياسية بشكل واضح فى جمهورية الدومينيك حتى عام 1997 غير أن الإصلاح الدستورى الذى حدث نتيجة أزمة سياسية سمح بأن يتم تعيين قضاة المحكمة العليا بواسطة مجلس القضاء القومى. وقد قام هؤلاء القضاة بدورهم بتعيين قضاة محاكم الدرجة الأولى. وقد نص قانون مجلس القضاء القومى على إمكانية أن يرشح أى شخص أو مؤسسة أشخاصا للتعيين فى المحكمة العليا كما نص على أنه فى إمكانية مجلس القضاء القومى أن يقيم هؤلاء المرشحين فى جلسات علنية. وقد قام تحالف من المجتمع المدني بنشر الشكل المثالى لمستشارى المحكمة العليا وشجع مجلس القضاء القومى على نشر قائمة بجميع المرشحين الذين يقومون على تقييمهم. وقد حث التحالف كذلك على نقل جلسات الاختيار من بين المرشحين للمحكمة العليا التى يقوم بها مجلس القضاء القومى عبر شاشات التليفزيون. وقد وافق مجلس القضاء الأعلى على هذه الشروط، وتم عمل مقابلات مع الثماني والعشرين مرشحا للمحكمة العليا وقام مجلس القضاء القومى بالتصويت عليهم عبر شاشات التليفزيون القومى. وبعدها بدأت المحكمة العليا الجديدة عملية تقييم جميع القضاة الجالسين على المنصة بشكل يتسم بالشفافية، مما فتح المجال لعملية منافسة جماهيرية. ونجم عن هذه العملية تثبيت 32% من القضاة كما تأهل 21% فقط من الطامحين فى الحصول على وظائف قضائية. هذا وقد بدأت المحكمة العليا وغيرها من القضاة الجدد الذين تم اختيارهم من خلال هذه العملية بعمل إصلاحات إضافية تجمع بين تحسين النظام القضائى، بما فى ذلك إدارة على مستوى أعلى من الكفاءة، وبين تنسيق أفضل بين هيئات القطاع القضائى، ووضع معايير للأداء، وتعزيز وظائف النيابة العامة، وتطبيق بدائل حل المنازعات.

كانت السلطة التنفيذية مصدر التدخل الرئيسى فى عمل القضاء فى بلدان أوروبا الشرقية، والأوروآسيوية، وأفريقيا، وبعض مناطق من آسيا. وفى بلدان أوروبا الشرقية والإتحاد السوفيتى السابق بدأت المجالس القضائية تظهر فى التسعينيات من القرن العشرين كجزء من الإصلاحات التى تضمنتها الدساتير الجديدة والتشريعات التى تبعتها. ويتم الآن ترشيح الأعضاء فى هذه البلدان من خلال المجلس القضائي الأعلى، ثم يصدق على تعيينهم رئيس الجمهورية ووزارة العدل. وعلى الرغم من هذه الإصلاحات المبدئية، لا تزال هذه العملية تخضع للنقد فى العديد من الدول حيث أنها مسيسة بشكل كبير، وتفتقر إلى الشفافية، وتتحكم فيها السلطة التنفيذية. وقد تبنت العديد من الدول المزيد من الإصلاحات الكبيرة خلال السنوات الماضية. وكانت المجر هى أنجح هذه النماذج، حيث أن المتقدمين لمناصب قضائية فى المجر يقيمهم رؤساء المحاكم الإقليمية، ما عدا رئيس المحكمة العليا، حيث أن رئيس الجمهورية يقوم بترشيحه، ثم يتم تثبيته في منصبه بأغلبية ثلثى أعضاء البرلمان.

أما فى بلدان أفريقيا التى تطبق القانون العام، فعادة ما يعين رئيس الجمهورية قضاة المحاكم العليا، بناء على توصيات من لجنة قضائية. وفى عدد قليل من البلدان (مثل زامبيا)، يجب أن تصدق الأغلبية العظمى فى واحد من المجلسين التشريعيين أو كلاهما على التعيين، غير أن موافقة السلطة التشريعية لا تكبح سيطرة السلطة التنفيذية حيث يسيطر رئيس الجمهورية عادة على السلطة التشريعية. بالإضافة إلى ذلك، تتكون اللجان القضائية فى بعض الدول من أعضاء يعينهم رئيس الجمهورية (بما فى ذلك كبار القضاة). ونتيجة لمثل

هذه الإجراءات للاختيار، كان القضاة فى بلدان أفريقيا التى تطبق القانون العام يميلون للتحيز إلى السلطة التنفيذية. أما التجربة الأوغندية فهى عكس ذلك، حيث أن لجنة القضاء الأوغندية، المشكلة فى عام 1995، تتضمن ممثلين عن المحكمة العليا، ومحامين تختارهم الجمعية القانونية الأوغندية، ومفوض خدمة المجتمع، والمحامى العام، وأشخاص عاديين يختارهم رئيس الجمهورية. ويبدو أن هذا التنوع هو سبب نجاحها.

ج- المجالس القضائية:

تم تشكيل المجالس أو اللجان القضائية فى العديد من الدول بهدف تحسين عملية اختيار القضاة[2]. وعلى الرغم من وجود المجالس القضائية فى البلدان التى تطبق القانون المدني وكذلك التى تطبق القانون العام، الا أنها تعد من سمات الثقافة القانونية فى تقاليد القانون المدني. إن الدور المحدد الذى تقوم به المجالس القضائية يختلف من دولة إلى أخرى. ففى العديد من الدول، لا يقتصر دورها على عملية اختيار القضاة. وفى دول اخرى، قد لا يدخل ضمن اختصاصاتها عملية الاختيار. وعلى الرغم من ذلك، ونظرا لأن المجالس القضائية عادة ما تكون مشاركا مهما فى عملية اختيار القضاة وتعتبر جزءا من إصلاح عملية الاختيار فى العديد من الدول، فإنه سيتم مناقشة دورها وتطورها وأسلوب عملها فى هذا القسم.

تتمتع المجالس القضائية فى فرنسا بجذور عميقة ضمن إطار تقاليد القانون المدني. وكما يرد فى ورقة لويس اوكوان Louis Aucoin عن فرنسا، والتى سترد فى الجزء الثالث من هذا الدليل، فإن تنظيم الهيئة القضائية قد تأثر كثيرا بسبب عدم الثقة التى نشأت عن سوء تحالف الهيئات القضائية مع الملكية والسلطة التشريعية فى عهد ما قبل الثورة. وبعد الثورة الفرنسية لم يعتبر القضاء سلطة مستقلة، غير أنه اعتبر جزءا من السلطة التنفيذية وذلك لضمان الفصل بين وظائف القضاء والسلطة التشريعية. وقد وضع القضاء تحت إشراف وزارة العدل التى قامت بدور إداري وإشرافي عليه.

فى النهاية بدأ عدم الرضا فى فرنسا فى الظهور مع وجود تأثير السلطة التنفيذية على القضاء. ومن أجل التعامل مع هذه المسألة، تم تشكيل المجلس الأعلى للقضاء فى عام 1883 ليقوم بالإشراف على القضاء ولضمان درجة من الاستقلالية. هذا وقد تشكل المجلس فى البداية من قضاة فقط يعينهم رئيس الجمهورية وتقتصر مسئوليتهم على تطبيق الإجراءات التأديبية. وفى عام 1946، أضيف إلى المجلس دور مهم فى عملية تعيين القضاة كذلك. كما تم تقسيم سلطة تعيين أعضاء المجلس بين السلطة التنفيذية والبرلمان. وفى نفس الوقت، تألف المجلس من رئيس الجمهورية ووزير العدل، بالإضافة إلى قضاة، وأعضاء معينين من قبل البرلمان، وأعضاء فى المهنة القانونية. وعلى مر السنين، إنتقلت سلطة تعيين الأعضاء وسلطة تشكيل المجلس عدة مرات، كما إزداد دوره تدريجيا لزيادة

[2] ويطلق على هذه الهيئات فى الدول التى تطبق القانون المدني اسم "المجالس القضائية" أو "المجالس العليا للقضاة"، أما فى الدول التى تطبق القانون العام، فيطلق عليها عادة اسم "لجان الخدمة القضائية". ولكن سيشار إليها جميعا هنا بالمجالس وذلك للتبسيط، غير أنه من الجدير بالذكر أن هذه الهيئات لا تقوم دائما بوظائف متطابقة.

الفصل بين القضاء والسلطة التنفيذية.

وقد قامت عدة دول فى أوروبا الغربية باتباع تشكيل مجالس رقابية لمحاولة ضمان استقلال القضاء. وقامت مستعمرات أوروبية سابقة بنفس الشيء حتى فى الدول التى لم يكن فيها القضاء جزءا من السلطة التنفيذية. وفى العديد من دول أمريكا اللاتينية ووسط وشرق أوروبا، أصبح هذا الإتجاه مؤخرا جزءا من عملية الإصلاح ككل والتى صممت لتحسين الإجراءات القضائية[3].

وعلى الرغم من أن حماية استقلال القضاء هو هدف مشترك لمعظم المجالس القضائية، الا أن المشكلات المحددة التى تتشكل المجالس لتناولها عادة ما تكون مختلفة. ففى العديد من الدول، تكون المشكلة إما سيطرة السلطة التنفيذية، أو التشريعية، أو الأحزاب السياسية على القضاء. وفى دول أخرى، تكون للمحكمة العليا سلطة كبيرة على قضاة محاكم الدرجة الأولى. هذا وتركز بعض الدول على الوقت التى يمضيه القاضي فى الأمور الإدارية ويريدون تحسين فاعلية كفاءة المحاكم من خلال إسناد الوظائف الإدارية إلى هيئات أخرى.

وإذا وضعنا فى الإعتبار الفروق بين الأهداف المحددة للمجالس القضائية، بالاضافة الى الأطر التى تتم فيها التغييرات، فسنجد أن المجالس القضائية تختلف بشكل كبير فيما يتعلق بثلاث متغيرات أساسية: (1) دور المجلس، (2) تشكيل المجلس، (3) الأسلوب الذى يتم فيه تعيين أعضاء المجلس.

هناك بعض المجالس القضائية التى تتمتع بسلطة رقابية، بل وحتى مسؤولية أولية، على جميع الموضوعات التى تتعلق بالهيئة القضائية، بما فى ذلك إدارة أنظمة المحاكم. بينما تركز مجالس أخرى بشكل أساسى على تعيين القضاة، أو تقييمهم، أو تدريبهم، أو إتخاذ الإجراءات التأديبية ضدهم أو كل هذه المهام جميعا، ولا تتولى الأمور الإدارية. وتشارك بعض المجالس فى عملية اختيار قضاة محاكم درجة واحدة من الدرجات، إما المحكمة العليا أو محاكم الدرجة الأولى. وتشارك مجالس أخرى فى اختيار جميع القضاة، على الرغم من اختلاف دورها بالنسبة للمحاكم العليا عن محاكم الدرجة الأولى.

وتتضمن عضوية المجالس القضائية عادة ممثلين عن هيئات مختلفة ومتعددة، وذلك لضمان فاعلية كبح المؤثرات الخارجة على القضاء أو للحد من سيطرة المحكمة العليا على باقى أعضاء الهيئة القضائية، وفى كثير من الأحيان، يكون للقضاة ممثل أو أكثر داخل المجلس. وفى بعض الحالات، أصبح القضاة هم الممثلون المسيطرون على المجالس، وعادة ما يكون للسلطة التنفيذية ممثليها. وفى بعض الدول قد يتضمن المجلس ممثلين عن السلطة التشريعية، والنقابات الخاصة، وكليات الحقوق.

هذا وتكون هناك مشاركة فى سلطة تعيين أعضاء المجلس، مما يزيد من الضوابط داخل النظام. وفى

[3] أنظر ورقة مارجريت بوبكن Margaret Popkin عن أمريكا اللاتينية وورقة إدوين ريكوش Edwin Rekosh عن أوروبا الشرقية والأوروآسيوية واللتان ستردا فى الجزء الثالث.

العديد من الحالات، تشترك على الأقل السلطتان التشريعية والتنفيذية معا. وفى بعض الدول، ترشح الجهات المهنية بنفسها (نقابة المحامين وكليات الحقوق) ممثلين عنها داخل المجلس. (ومن الجدير بالذكر أن دور السلطة التنفيذية فى المجالس القضائية فى أمريكا اللاتينية أقل بكثير. وبشكل عام، لم تتبع بلدان أمريكا اللاتينية النموذج الفرنسى فى تمكين السلطة التنفيذية من الإشراف على القضاء. ولذلك، فإن المجالس القضائية فى المنطقة تنمو فى ظل ظروف مختلفة إلى حد ما عن تلك الموجودة فى أنحاء أخرى من العالم.)

هناك اختلافات كبيرة بين الدول فيما يتعلق بتشكيل المجالس القضائية ودورها. كما يبدو أنه لا توجد إجابة واضحة على السؤال الذى يطرح نفسه وهو أيهم أفضل. إن إطار عمل كل دولة هو الذى يحدد أفضل نظام، أو حتى أى الأنظمة أنسب سياسيا فى مرحلة معينة. وفى واقع الأمر، فإن العديد من الدول، بما فيها فرنسا، قد غيرت من أنظمتها عدة مرات فى محاولة للوصول إلى أفضل الحلول أو حسبما يتطلب تغير الظروف السياسية. ويعرض الملحق الأول لورقة مارجرت بوبكن Margaret Popkin عن أمريكا اللاتينية بعض الاختلافات الظاهرية وكذلك المسئوليات فى هذه المنطقة.

وعلى الرغم من أن تشكيل المجالس القضائية كان يعتبر فى معظم الدول خطوة على طريق استقلال القضاء، الا أنه نادرا ما كانت الدول راضية تماما عن هذه المجالس. وفى بعض الأحيان كانت هناك مشاكل حادة. ويشير جويسيب دى فدريكو Giuseppe Di Federico فى بحثه عن إيطاليا والتى يتضمنها الجزء الثالث من هذا الدليل إلى أن سيطرة القضاة على المجلس فى هذا البلد والأسلوب الذى يتم من خلاله تعيينهم قد أدى إلى نشأة أساليب تقييم وإجراءات ترقيات لا تركز إلا قليلا على جودة العمل الذى يقوم به القاضي مما أدى إلى وجود نظام تحفيز مشوه. وفى فنزويلا، كان المجلس القضائي مسيسا بدرجة عالية منذ البداية وأعطى أهمية كبيرة لما أطلق عليه المواطنين الفنزواليين اسم "القبائل القانونية"، وهى مجموعات من المحامين والقضاة المنتمون إلى نفس الحزب أو الجماعة، حيث كان لكل منها عضو بالمجلس ليضمن تمثيلها على المنصة. وفى النهاية، تم إلغاء المجلس الفنزويلى. وفى حالات أخرى، كان المجلس يتستر على التسييس المستمر أو سيطرة السلطة التنفيذية، أو التشريعية أو المحكمة العليا على التعيينات بالمحاكم.

د- ما هى أفضل إجراءات الاختيار؟

لم يكن هناك أبدا إجماع حول أفضل إجراءات الاختيار، حيث أن هناك اختلافات عديدة: فنجاح أى منها يتأثر بالتاريخ، والثقافة، والإطار السياسى للدولة، والمشكلة الملحة التى يتم تناولها. لذا، فالأسلوب الذى ينجح فى مكان ما، قد لا ينجح فى غيره. ولذلك، فإن أفضل منهج لتقديم المعونة لبلد ما من أجل إصلاح إجراءات اختيار القضاة هو مساعدة من يشاركون فى هذه الإصلاحات على فهم الإمكانيات المتاحة، وتحليلها، ودراستها من خلال استخدام الآليات المتاحة لذلك، مثال على ذلك القيام بجولات دراسية خارج البلاد، أو جلب خبراء أجانب إلى البلاد، أو عقد ورشات عمل تديرها

جماعات المجتمع المدني، ... إلخ.

وعلى الرغم من عدم وجود إجابة صحيحة على السؤال الخاص بأنسب أساليب اختيار القضاة، الا أن هناك بعض المبادئ التى يمكن أن ترشد هذه العملية:

(1) الشفافية: إتفق جميع الخبراء الذين تم استشارتهم لهذه الدراسة أن أهم خطوة يمكن إتخاذها على الإطلاق، على طريق إصلاح أساليب اختيار القضاة، تتمثل في توفير الشفافية فى كل خطوة. وفيما يلى بعض الأساليب لتحقيق ذلك:

- الإعلان عن الوظائف القضائية الشاغرة على نطاق واسع.
- نشر أسماء المرشحين، ومؤهلاتهم، وأساليب ومعايير الاختيار.
- دعوة الجمهور للتعليق على مؤهلات المرشحين.
- تقسيم مسؤولية هذه العملية بين هيئتين منفصلتين، واحدة ترشح، والثانية تختار وتعين. (وحتى تكون هذه العملية فعالة، يجب أن تتمتع هاتان الهيئتان باستقلال حقيقى عن بعضهما البعض، كما يجب أن يكون لتوصيات الهيئة المرشحة وزنا كبيرا. على سبيل المثال، حينما يكون هناك ثلاثة مرشحين أو أقل لكل وظيفة وتكون سلطة التعيين مقيدة بالاختيار من بين هؤلاء المرشحين.)

(2) تشكيل المجالس القضائية: يمكن أن تكون المجالس القضائية فعالة من خلال إدخال عناصر إضافية على هذه العملية وبالتالى التخفيف من تأثير أى من الجهات السياسية وحدها. وعادة ما يكون هناك تركيز كبير على محاولة التشكيل الجيد للمجلس من أجل تحقيق هذا الهدف. ولقد أجمع خبراؤنا على أن شفافية الإجراءات التى يتبعها المجلس أهم من تشكيل المجلس ذاته. على الرغم من ذلك، كان هناك اتفاق عام على عدد من الأساليب التى يمكن لأعضاء المجلس القضائي أن يعززوا عملهم من خلالها:

- مشاركة الجمهور فى المجلس، خاصة المحامين وأساتذة القانون، حيث أن ذلك من شأنه المساعدة على (أ) ضمان وحماية الشفافية، (ب) الحد من خطر سيطرة السلطة التنفيذية، أو الجماعات المناصرة لجهة معينة، أو المحكمة العليا، (ج) زيادة جودة اختيار المرشحين.
- من الممكن أن يؤدى إنضمام قضاة من محاكم الدرجة الأولى إلى القضاة ذوى الخبرة فى المجلس إلى الحد من تأثير القيادة القضائية الزائد والذى عادة ما يميل إلى الاحتفاظ بالوضع كما هو عليه[4].
- السماح بأن يقوم كل قطاع باختيار الأعضاء الذين سيمثلوه، خاصة من القضاة، والمحامين، والأعضاء الآخرين من الجمهور مما سيزيد من احتمالات أن يشعروا بالمسؤولية تجاه الجماعة التى ينتمون إليها وكذلك الاستقلالية عن

[4] أنظر ملاحظات جويسيب دى فديريكو Giuseppe Di Federico على مشكلة سيادة قضاة محاكم الدرجة الأولى، فى ورقته عن إيطاليا والتى يتضمنها الجزء الثالث من هذا الدليل.

الجماعات الأخرى. ويتبع هذا الأسلوب فى العديد من دول أوروبا وأمريكا اللاتينية. أما فى دول أفريقيا الناطقة بالانجليزية، فالعكس هو الصحيح، حيث يعين رئيس الجمهورية معظم أعضاء المجلس.

لم يكن هناك إجماع واضح حول ما إذا كان من الضرورى تمثيل السلطة التشريعية فى المجلس. ففى العديد من دول أوروبا الغربية، والوسطى، والشرقية يدخل ضمن أعضاء المجلس ممثلون عن السلطة التشريعية، غير أن دول قليلة فى أمريكا اللاتينية تقوم بذلك.

3- الإختيار على أساس المؤهل: على الرغم من أن المؤهلات والقدرات يجب أن تكون عنصرا مهما فى عملية اختيار القضاة على جميع المستويات والدرجات، غير أنه فى الأنظمة التى تطبق القانون المدني بشكل عام يتم تطبيق هذه العملية على اختيار قضاة محاكم الدرجة الأولى فقط من خلال تقييمهم وفقا لمعايير محددة. وعادة ما تتم هذه المسألة من خلال اختبار. ويعتبر هذا منهجا عاما فى الدول التى تطبق القانون المدني[5].

إن اللجوء إلى أساليب أكثر موضوعية وتعتمد على مستوى الأداء يعد خطوة مهمة إلى الأمام إذا ما قورن بالأساليب التقليدية السياسية أو الشخصية. غير أنه لا يوجد هناك إجماع حول كيف يمكن اختبار صفات القاضي العادل النزيه. إن معظم اختبارات الإلتحاق تختبر فقط مستوى الذكاء والمعرفة بالقانون. وقد كانت هناك جهود عدة فى محاولة لوضع اختبارات تختبر صفات أخرى، مثل النزاهة المهنية، والرغبة فى العمل الشاق، وإتخاذ القرار بناء على المداولات، غير أنه لم يكن هناك إتفاق على نجاح هذه الاختبارات.

وضعت عدة دول أساسا لعملية اختيار تتكون من أكثر من خطوة وتتضمن التدريب كأحد عناصرها، ففى تشيلى، ونتيجة للإصلاحات التى تمت فى عام 1994، انطلقت حملة لطلب تعيينات تشجع المحامين على التقدم إلى الوظائف الشاغرة[6]، ثم يتم تقييم المرشحين بناء على خلفيتهم واختبار مستوى معرفتهم، وقدراتهم، ولياقتهم النفسية، ثم يتم عقد مقابلات شخصية معهم. بعدها، يلتحق العدد الذى يتم اختياره بدورة لمدة ستة أشهر فى الأكاديمية القضائية، وبعدها يكون للخريجين الأفضلية على المتقدمين من خارجهم.

[5] فى الولايات المتحدة الأمريكية، عادة ما يعنى الاختيار على أساس مستوى المؤهل الاختيار على أساس توصيات لجنة موسعة.

[6] أنظر ورقة مارجريت بوبكن Margaret Popkin عن أمريكا اللاتينية والتى يتضمنها الجزء الثالث من هذا الدليل.

عملية الاختيار فى جورجيا

لقد قامت المحكمة العليا فى جورجيا بإجراء اختبار تأهيل قضائى لقضاة المحاكم الابتدائية لأول مرة فى عام 1998، وقد استخدمت أسلوب محكم ويتم متابعته متابعة دقيقة. وقد تكرر هذا الأسلوب بنجاح عدة مرات منذ ذلك الحين. وقد تابع مراقبون دوليون هذا الاختبار لمنع الغش، وبعد الاختبار مباشرة، تم عرض الإجابات على الشاشة حتى يقوم الممتحنون بمقارنة إجاباتهم بالإجابات الصحيحة. بعدها، قام مجلس القضاء بعمل مقابلات شخصية مع المتقدمين الذين نجحوا فى الاختبار لملء الوظائف الشاغرة. هذا وقد قام الإعلام فى جورجيا بتغطية هذا الحدث وقد اعتبرت هذه العملية بأنها تمتاز بالعدالة والشفافية حتى من وجهة نظر من لم ينجحوا فى الاختبار.

ومن الواضح أن عملية الاختيار التى تمت فى تشيلى، والتى نفذت بقدر غير مسبوق من الشفافية، قد أدت إلى نتائج إيجابية، فقد تم اختيار المرشحين الجيدين. ومن الواضح أن الذين تم اختيارهم هم الأفضل لأسباب موضوعية. وقد قال القضاة أنفسهم أنهم يشعرون باستقلالهم لأنهم يعلمون أنه قد تم اختيارهم بناء على مستواهم، وليس لعلاقاتهم وأصدقائهم. إن العائق الوحيد للأسلوب الذى اتبعته تشيلى، هو تكلفته العالية. كما أن عدد قليل من الهيئات القضائية يتمتع بالموارد التى تسمح له بعقد دورات تدريبية طويلة للمتقدمين الذين قد لا يتم اختيارهم فى النهاية للعمل كقضاة.

وبغض النظر عن خصوصيات أسلوب الاختيار على أساس المؤهلات والمستوى، فإن الشفافية مرة أخرى تعتبر أحد العناصر الرئيسية.

(3) التنوع: وعلى الرغم من أن التنوع نادرا ما يؤخذ فى الاعتبار عند اللجوء لأسلوب معين لاختيار القضاة، الا أن العديد من الخبراء يتفقون على أهميته. حيث إن من المتوقع أن تكتسب الهيئة القضائية، التى تعكس التنوع الموجود فى البلد التى يعملون بها، ثقة الجمهور وهو الأمر الهام لبناء الثقة فى القضاء.

2) تأمين الولاية القضائية:

يعنى تأمين الولاية القضائية أنه لا يمكن إقالة القاضي من منصبه أثناء مدة توليه له، إلا لأسباب وجيهة (على سبيل المثال، مخالفة أخلاقية، أو عدم لياقته) وذلك بعد إتخاذ الإجراءات الرسمية. إن تأمين الولاية القضائية هو أحد أساسيات استقلال القضاء، ومن المفهوم للجميع أنه عندما تكون إقالة القاضي مسألة سهلة أو بصورة تعسفية، فإنه يكون أكثر عرضة للخضوع للضغوط الداخلية والخارجية عند نظره القضايا التى تعرض عليه.

ويتضمن تأمين الولاية القضائية فى فرنسا حماية القضاة من نقلهم من مناصبهم أو حتى ترقيتهم دون موافقتهم، وهو المفهوم الذى تم تطبيقه لأول مرة فى القرن التاسع عشر، ويتعلق بشكل خاص بالدول التى تطبق القانون المدني حيث يمتهن القضاة هذه المهنة وتكون مسارهم المهنى. وقد تم تطبيق النموذج الفرنسى فيما بعد فى أمريكا اللاتينية (على الرغم من أنه لا يطبق بدقه) ثم تم تبنيه فى التسعينيات من القرن العشرين فى دول أوروبا الوسطى والشرقية.

أ- تقييم الأداء، والترقى، والإجراءات التأديبية:

تعتبر إجراءات الترقى والإجراءات التأديبية المناسبة والتى يتم تطبيقها بالفعل، ولا تكتب فى أدلة العمل، الآليات الأساسية التى تضمن حماية تأمين الولاية القضائية. إن العديد من الدروس الأساسية التى تنطبق على تعيين القضاة، تنطبق أيضا على الترقى والتأديب:

- هنا تظهر الشفافية مرة أخرى كأهم عنصر، حيث أنه يجب نشر معايير اتخاذ مثل هذه القرارات، كما يجب الإعلان عن فرص الترقى. ويجب أن تعطى الفرصة للقضاة للتقدم للمنافسة على المناصب فى ظل إجراءات تتسم بالشفافية.

- ومن أجل الحد من سوء التطبيق المحتمل، يجب أن تتخذ قرارات الترقى والقرارات التأديبية على أساس أكثر المعايير موضوعية. (غير أنه من الصعب جدا وضع معايير موضوعية، كما سيرد فى مناقشاتنا فيما بعد).

- فى حالة مشاركة أى من السلطتين التنفيذية أو التشريعية أو كلاهما فى هذه العملية، لا يجب أن تكون لهم غلبة السيطرة.

- يجب جمع تعليقات الجمهور، والمحامين، وأساتذة القانون.

- يمكن أن يؤدى اللجوء إلى أسلوب يتكون من خطوتين إلى زيادة الشفافية والاعتماد على معايير موضوعية، على الرغم من عدم إنتشاره حاليا، حيث تقوم جهة واحدة بتقييم الأداء، ثم تقوم جهة منفصلة بإتخاذ القرارات النهائية بخصوص الترقى والإجراءات التأديبية.

<u>تقييم الأداء والترقيات:</u>

إذا كانت إجراءات تقييم الأداء غير كافية، أو لا يتم تطبيقها عمليا، فإن ذلك قد يؤدى إلى الخضوع لمؤثرات داخلية وخارجية غير مقبولة تؤثر على قرارات الترقيات. وعلى الرغم من أن الجميع يتفق على أن عملية التقييم العادلة هى عنصر هام لحماية استقلال القضاء، الا أن وضع معايير ملائمة للتقدم تعد مسألة صعبة، حيث أنه لا يوجد إجماع على كيفية تقييم العناصر المرتبطة بهذه العملية، وهى الأقدمية، والكفاءة، والقدرة على إتخاذ القرار السليم، والسلوك داخل قاعة المحكمة.

هناك مستوى معين من الكفاءة مطلوب توفره فى المحاكم، وتزيد أهميته مع إزدياد حجم الدعاوى التى ينظرها القضاة بشكل كبير. لذا، عادة ما يسمح باستخدام المؤشرات العددية، غير أنه يجب التفكير فيها مليا. فعلى سبيل المثال، قد يكون عدد الدعاوى التى تم الفصل فيها خلال فترة محددة مضللا أحيانا، وقد يشجع على الأداء السيء. مثال على ذلك، إهمال الدعاوى الصعبة، والتركيز على السرعة أكثر من العدالة، وتزوير السجلات، والمراوغة بالإحصاءات. كما أن عدد الأحكام التى ترتد عند الاستئناف مؤشرا قيما، وقد يختلف استغلال هذه الإحصائية تبعا للظروف، مثل إمكانية الحصول على القوانين وأحكام محاكم الاستئناف. من الممكن أن تتغلب أنظمة المعلومات الأكثر تطورا على

بعض هذه المشاكل، وعادة ما توفر الأنظمة المميكنة بيانات تكون أكثر فائدة (مثال، متوسط عمر نوع معين من الدعاوى حتى يتم الفصل فيها).

وتعتبر المؤشرات العددية ضرورية كذلك فى عملية التقييم، الا أنها تفتح الباب أمام القضاة الأعلى فى الهيكل القضائي والمسئولين عن عملية التقييم لممارسة الضغط على القضاة الشباب. ويكون ذلك صحيحا بشكل خاص عندما يكون المسئولون عن عملية التقييم هم نفسهم من لديهم القدرة على منح درجات الترقي وتطبيق الإجراءات التأديبية.

وبسبب هذه المشاكل، يميل بعض الإصلاحيين إلى إلغاء عملية التقييم. غير أنه، وكما حدث فى إيطاليا، فإن الفشل فى تقييم مستوى الأداء أو منح درجات الترقى بناء على المستوى يؤدى إلى المخاطرة بالمعايير المهنية بإسم استقلال القضاء[7]. إن وضع أساليب لتقييم الأداء باستشارة القضاة الذين سيتم تقييمهم من الممكن أن يساعد على تخفيف بعض من المشاكل المرتبطة بهذه المسألة.

<u>الإجراءات التأديبية:</u> إن تطبيق الإجراءات التأديبية بشكل صحيح يحمى كرامة القضاة واستقلالهم. الا أنه من الممكن أن تطبق الإجراءات التأديبية لأسباب سياسية أو لمعاقبة القضاة الذين يصدرون أحكاما معاكسة لوجهة نظر رؤسائهم. إن الخلافات الجوهرية التى يتم حلها عن طريق استئناف الدعاوى أمام محكمة أعلى، قد يشكل أساسا للإجراءات التأديبية. ومن المعلوم أنه يتم تخطى الإجراءات التأديبية تماما عند إقالة القضاة من منصبهم.

إن الإجراءات التأديبية الجيدة تحد من إمكانية خضوع القضاة للاستغلال الذى يؤدى إلى التأثير على استقلال القضاء، لذا، يجب حماية القضاة الذين يخضعون للتأديب بتطبيق إجراءات سليمة، حيث يجب أن تتناسب الجزاءات مع الخطأ، كما يجب ألا يقال القضاة من مناصبهم إلا فى حالة عدم القدرة على العمل، أو سوء السلوك الخطير كما هو موضح إما فى القانون أو فى القسم الذى يؤديه عند تولى المنصب.

يجب تشكيل الجهة المسئولة عن تطبيق الإجراءات التأديبية بحيث لا يكون بها أية مؤثرات غير مقبولة. ويوصى بعض الخبراء أن تتضمن ممثلين أساسيين من داخل القضاة أنفسهم[8]، بينما يوصى البعض الآخر بتشكيل كيان مستقل إلى جانب الهيئة القضائية. مثال على ذلك، محقق الشكاوى. وعادة ما يكون القضاة المتقاعدون وغيرهم ممن يعرف عنهم الإستقامة هم أعضاء جيدين لمثل هذه المكاتب[9]. إن الجهات المسئولة عن الإجراءات التأديبية والتى تنشر دوريا أعداد الشكاوى التى وصلت إليها وفحواها علاوة على الفصل فيها، يؤدى إلى تعزيز شفافية هذه العملية، كما تفعل العديد من المنظمات الأمريكية. وقد حذر المشاركون فى هذه الدراسة من أنه يجب إلتزام

[7] أنظر ورقة جويسيب دى فديريكو Giuseppe Di Federico عن إيطاليا والتى يتضمنها الجزء الثالث من هذا الدليل.

[8] أنظر الميثاق العالمى للقضاة، المادة رقم 11، والتى أعتمدها المجلس العام للجمعية الدولية للقضاة فى 17 نوفمبر 1999 ، الملحق رقم "أ".

[9] أنظر اللجنة الدولية لنظام القانونيين، الملحق رقم "أ"

الحذر عندما تحاول دولة لأول مرة تطبيق إجراءات صارمة ضد سوء السلوك القضائي. ففى كثير من الأحيان يتم معاقبة القضاة بسبب فشلهم فى الإلتزام بالقوانين الأخلاقية الجديدة بينما لم يكونوا على علم كاف بهذه القوانين أو كيفية تطبيقها. لذا، يجب الإعلان الكافى عن القوانين واللوائح، بل ويجب مناقشتها قبل تطبيقها لتأديب القضاة.

كما يجب أن تتوفر لأفراد من الجمهور إمكانية تقديم شكاوى ضد القضاة بسبب سوء سلوكهم المهنى، غير أنه يجب أن تتخذ خطوات لحماية القضاة من المتقاضين غير الراضين الذين يستخدمون هذه الإجراءات لمضايقة القضاة الذين حكموا ضدهم. لذا، فإن أول أسلوب يتخذ من أجل تحقيق ذلك، هو استبعاد الشكاوى التى تركز على نوعية الأحكام نفسها. وتقدم منظمات السلوك القضائي والتى تعمل فى العديد من الولايات في الولايات المتحدة الأمريكية نموذجا جيدا لآليات فعالة للتعامل مع الشكاوى المقدمة من الجمهور، وتتضمن العديد من هذه المنظمات ممثلين عن الجمهور.

ب- موضوعات أخرى تتعلق بتأمين الولاية القضائية:

على الرغم من إشتراك أنظمة متعددة وظروف مختلفة فى معظم المشاكل المتعلقة بالولاية القضائية، الا أن هناك موضوعات معينة تظهر فى أطر محددة ويجدر ذكرها هنا:

- فى بعض الدول من المعتاد أن تتغير الهيئة القضائية ككل عند تغيير رئيس الجمهورية، حتى وإن كان قضاة محاكم الدرجة الأولى يعملون فى ظل نظام السلك المهنى الذى يتمتع بحماية محددة ضد الإقالة. وفى هذه الحالات، عادة ما تكون المشاكل التى تتعلق بتأمين الولاية القضائية جزءا من مشاكل أوسع فى النظام تسمح بسيطرة السلطة التنفيذية على القضاء أو تسييسه.

- وفى العديد من الدول، خاصة فى أفريقيا الناطقة بالانجليزية، يتمتع رئيس الجمهورية بسلطة تعيين القضاة لفترات مؤقتة، وذلك للتعامل مع حجم كبير من الدعاوى المتراكمة أو عندما يكون هناك إجراء معين يحتاج إلى الفصل فى عدد كبير من الدعاوى بسرعة، مثل الإنتخابات. غير أن هذه المسألة استغلها رؤساء الجمهوريات فى بعض الدول للتحكم فى الهيئات القضائية، حيث يحكم هؤلاء القضاة وفقا لرغبات الرؤساء. ويوصى دليل لاتيمر Latimer House Guidelines، والذى تبنته عشرون دولة من دول الكومنولث، أنه يجب أن يخضع القضاة المعينون لمدد مؤقتة إلى إجراءات ملائمة تضمن لهم تأمين الولاية القضائية.

- وفى العديد من دول أوروبا الوسطى والشرقية، يبدأ القضاة عملهم بالعمل لمدة معينة على سبيل الاختبار (عادة ما تكون لمدة ثلاث أو خمس سنوات)، ولا تكون لهم الولاية مدى الحياة إلا إذا تم تثبيتهم فى العمل. وعلى الرغم من أن فكرة العمل لفترة اختبارية هى فكرة معقولة، فهى أيضا تجعل القضاة عرضة للخضوع لتأثير الجهات التى من شأنها تثبيتهم. لذلك، يجب أن تتسم هذه العملية بالشفافية وأن

تكون على أساس المستوى والمؤهلات وذلك من أجل حماية القضاة خلال فترة الاختبار، علاوة على ذلك، يجب أن تكون فترة الاختبار قصيرة جدا، كما يجب ألا توكل إليهم الدعاوى مثار خلاف.

3) مدة الولاية القضائية:

هناك موضوع آخر يرتبط ارتباطا وثيقا بتأمين الولاية وهو مدة الولاية القضائية، حيث أن القضاة، عندما توشك مدة ولايتهم على الإنقضاء، يكونون أكثر عرضة للخضوع للمؤثرات والضغوط من جانب من لهم يد فى تحديد مستقبل وظيفتهم. بالإضافة إلى ذلك، فإن القضاة الذين يتطلعون لوظيفتهم التالية قد يشكلون آراءهم وأحكامهم تبعا لهذه الظروف، حتى فى غياب أي ضغط خارجى.

هناك منهجان أساسيان للتعامل مع مدة تولى القضاء: الولاية مدى الحياة، أو الولاية لمدد محددة. فى المملكة المتحدة، وكندا، والنظام الفدرالي في الولايات المتحدة الأمريكية، يخدم القضاة مدى الحياة، إلا إذا تم إقالتهم لأسباب معينة. هذا هو الحال فى فرنسا ومعظم بلدان أوروبا الغربية. كما أن الولاية مدى الحياة أصبحت السمة الأساسية فى دول أوروبا الوسطى والشرقية. (وفى بعض الأنظمة القضائية، تكون الولاية "مدى الحياة"، ولكن مع تحديد سن معينة للتقاعد. على سبيل المثال، عند الستين أو السبعين من العمر). أما المدد المحددة، فهى منتشرة فى بلدان أخرى وفى العديد من محاكم الولايات في الولايات المتحدة الأمريكية.

وكما هو الحال مع إجراءات اختيار القضاة، فإن عوامل التفضيل سواء لمدة ولاية محددة أو الولاية مدى الحياة، تختلف فى محاكم الدرجات الأعلى عنها فى محاكم الدرجة الأولى. فعلى الرغم من أن معظم دول أوروبا وأمريكا اللاتينية الآن تطبق نظام الولاية مدى الحياة لقضاة المحاكم الابتدائية (على الأقل هذا ما ينص عليه القانون)، غير أنهم فى الأغلب ما يفضلون الاستمرار فى تحديد مدد الولاية لقضاة المحاكم العليا والدستورية. كما يجب استيعاب هذه المسألة فى إطار نموذج القانون المدني الفرنسى. واذا نظرنا تاريخيا إلى القيود التى وضعت لتمنع القضاة من "سن قوانين" فى فرنسا، حيث لم يكن للقضاة أية سلطة للنظر فى دستورية القوانين أو قرارات السلطة التنفيذية، فسنجدها قد خفت عبر السنين. كما أنشئت محاكم دستورية متخصصة فى فرنسا لتمارس هذه السلطة. غير أن عملية المراجعة هذه كانت تعتبر شبه تشريعية وتتسم بطبيعة سياسية. وكانت تعتبر المدة المحددة (مع تأكيد تشريعى للمحكمة) تعزيزا لإمكانية المحكمة في أن تسيطر على ثقة نطاق واسع من القطاع السياسى وتبقى "مرتبطة دائما بالقيم المتغيرة[10]".

وحتى يتسنى زيادة استقلال القضاء، يجب أن تكون مدد الولاية طويلة بالقدر الكافى الذى يحد من احتمال خضوع القضاة للضغوط. ويعتمد حل

[10] لين هامرجرن Linn Hammergren، "مستقبل العمل القضائى فى أمريكا اللاتينية: استعراض للنظرية والتجربة The Judicial Career in Latin America: An Overview of the Theory and Experience" (البنك الدولى، يونيو 1999)، ورقة لم تنشر، ومتوفرة لدى المؤسسة الدولية لأنظمة الانتخابات.

المسألة، سواء عن طريق تطبيق الولاية مدى الحياة أو الولاية لمدد محددة، على الأصول التاريخية والثقافية للقضاء. فنحن لا نفضل أسلوب على الآخر، حيث إن مدد الولاية المحددة تشكل مشكلة فيما يتعلق بحماية القضاة من التعرض لتأثيرات غير ملائمة، وهو الأمر الذى يجب الاعتراف به وأخذه فى الاعتبار. غير أن الولاية مدى الحياة كذلك لها مشاكلها، بما فى ذلك التقليل من شعور القاضي بالمسؤولية.

وهناك أمثلة عديدة لما يعتبر مدة كافية للولاية. ففى جواتيمالا، خاص تقرير خاص أجرته الأمم المتحدة عن استقلال القضاة والمحامين أن مدة الولاية لقضاة المحكمة العليا فى جواتيمالا، وهى خمس سنوات، كانت قصيرة جدا ولا توفر المستوى المطلوب من الشعور بتأمين الولاية القضائية. وأوصى التقرير أن تزيد هذه المدة إلى عشر سنوات[11]. كما أن تحديد مدة الولاية بعشر سنوات أو إحدى عشر سنة منتشرة بشكل كبير فى أوروبا الغربية والوسطى.

هناك ثلاث حجج يتم تداولها بشكل عام ضد زيادة مدة الولاية القضائية للقضاة: (1) إن المدد القصيرة ضرورية للتخاص من القضاة الذين لا يصل أداؤهم إلى المستوى المطلوب؛ (2) تكون المدد القصيرة ضرورية كذلك لضمان أن يعكس القضاء رغبة الجماهير؛ (3) إن المدد الطويلة أو التى تدوم مدى الحياة تحمى القضاة الذين "يعملون لحساب أشخاص معينين."

وبشكل عام، يمكن التعامل مع هذه الموضوعات من خلال وضع أساليب حماية تتمشى مع استقلال القضاء، حيث يمكن التعامل مع مشكلة القضاة الذين لا يصل مستوى أدائهم إلى المطلوب عن طريق تطبيق إجراءات صارمة فى الاختيار، وعمل فترات اختبار للقضاة الجدد، ووضع لوائح لإقالة القضاة الذين لا يصل أداؤهم إلى المعايير الواضحة والمحددة مسبقا. حتى القضاة الذين تستمر ولايتهم مدى الحياة، يتغيرون نتيجة التقاعد ودخول قضاة جدد فى المجال، مما يؤدى إلى معاصرة الأعراف الاجتماعية المتطورة. أما بالنسبة للحجة الثالثة، فقد أثبتت التجربة أن المدد القصيرة هى التى تؤدى إلى احتمال خضوع القضاة لمؤثرات غير مرغوب فيها أكثر من مدد الولاية الطويلة. غير أنه إذا تم تسييس محكمة معينة أو خضوعها لسيطرة السلطة التنفيذية، فقد ينصح بالعمل تجاه وضع مجموعة متكاملة من الإصلاحات، بما فى ذلك التغيير فى أسلوب اختيار القضاة، وألا تجرى التغييرات على مدة الولاية القضائية فقط.

هناك مشكلتان تتعلقان بمدة الولاية، وهما كما يلى:

- فى حالة المدد المحددة، عادة ما تحدد المدة لتتوافق مع انتخابات رئيس الجمهورية والسلطة التشريعية. وفى هذه الحالات، عادة ما تكون المشكلة المتعلقة بالولاية القضائية جزءا من مجموعة أكبر من المسائل التنظيمية، بما فى ذلك أسلوب اختيار القضاة، وهى المسائل التى تستهدف

[11] أنظر الجزء الثالث من هذا الدليل، ورقة مارجريت بوبكن Margaret Popkin ، ص. 11، تذييل رقم 15، والذى يناقش التقرير الخاص عن الرسالة فى جواتيمالا، 6 يناير 2000، وثيقة الأمم المتحدة رقم E/CN.4/2000/61، الملحق 1، الفقرات من 61 – 63.

السماح للسلطة التنفيذية أو الأحزاب السياسية أو كلاهما بالتأثير على القضاء. ومن الممكن أن يساعد مد مدة ولاية القضاء على معالجة هذه المشكلة، حيث أن الرؤساء عادة ما تكون مدة ولايتهم قصيرة، كما أنه من الممكن أن تساعد إطالة المدة على إبعاد هذه العملية عن السياسة. فعلى سبيل المثال فى السلفادور، حددوا مدة ولاية قضاة المحكمة العليا بتسع سنوات كجزء من الإصلاحات التى طبقوها أثناء مفاوضات السلام.

- عندما تكون المدد المحددة قابلة للتجديد (أو أن تكون المدد الدائمة خاضعة للمراجعة الدورية)، قد يشعر القضاة بضرورة الالتزام خلال مدة توليهم الأولى بألا يسيئوا إلى الجهة التى يحق لها إعادة تعيينهم.

4) هيكل القضاء[12]:

كما نوهنا فى مقدمة هذا الدليل، فإن اهتمامنا الأول ينصب على استقلال القضاء فيما يتعلق بقدرة القضاة على اتخاذ القرارات بنزاهة، وليس على الاستقلال الهيكلى للمؤسسة عن غيرها من سلطات الحكومة. غير أننا نوهنا كذلك إلى أن علاقة القضاء الهيكلية بباقى الحكومة تجعل القضاة حتما عرضة للتدخلات. وكما هو الحال مع جميع الموضوعات المؤسساتية المتعلقة بالقضاء، فلا يوجد منهج يوافق عليه الجميع. وفيما يلى النموذجان الأساسيان:

- هيئة قضائية تعتمد على إحدى إدارات السلطة التنفيذية، وعادة ما تكون وزارة العدل، فى شئون الإدارة والميزانية.

- هيئة قضائية تعد سلطة منفصلة عن الحكومة وتتمتع بما تتمتع به السلطة التنفيذية من درجة الإدارة الذاتية والتحكم فى الميزانية الخاصة بجميع عملياتها.

غير أن هناك تنويعات على هذه النماذج، وهناك العديد من الدول التى حاولت تطبيق مناهج مختلفة فى أوقات مختلفة. وتتبع الولايات المتحدة الأمريكية النموذج الثانى، كما هو الحال فى بعض دول أوروبا الغربية والعديد من دول أمريكا اللاتينية. أما النموذج الأول، فهو النموذج السائد فى أوروبا، بما فى ذلك المملكة المتحدة.

وعلى الرغم من أن الهيئات القضائية فى أوروبا قد حققت مستويات عالية من الاستقلالية فى اتخاذ القرار فى ظل النموذج الأول، الا أن الاتجاه حول العالم الآن هو نقل كل مسئوليات الإدارة القضائية والميزانية أو بعضها بعيدا عن السلطة التنفيذية. فقد أوكلت المسئوليات الإدارية إما إلى المجلس القضائي، أو القضاة أنفسهم، أو إلى مجلس من داخل القضاة. وقد نقلت كل من إيطاليا وأسبانيا سلطات إدارية ضخمة من وزارات العدل إلى المجالس القضائية، وتدرس فرنسا إجراء إصلاح مماثل. أما بين الدول التى تطبق القانون العام، فإن القضاة فى المملكة المتحدة وكندا يكتسبون المزيد من الدعم فى طلب المزيد من الاستقلال المؤسساتي عن السلطتين التنفيذية والتشريعية.

[12] أنظر ورقة وليم ديفيس William Davis عن إدارة المحاكم، وورقة إريك جنسن Eric Jensen عن إطار برامج الاستقلال القضائى فى الجزء الرابع من هذا الدليل.

إن تطور مسؤولية إدارة الهيئة القضائية قد سار على طريق مماثل فى الولايات المتحدة الأمريكية[13]، فحتى عام 1939، كانت المحاكم الفدرالية تتبع السلطة التنفيذية إداريا، أولا لوزارة الخارجية، ثم إلى وزارات المالية، والداخلية، والعدل. وحتى أوائل القرن العشرين، كانت مسؤولية السلطة التنفيذية تتعدى مجرد دفع مرتبات القضاة والموظفين وتوفير قاعات المحكمة والأثاث، ومع زيادة حجم وتعقيد العمليات القضائية، طرح القضاة وغيرهم مسألة أن تأمين المرتبات ومدة الولاية القضائية لم يعد كافيا للحفاظ على استقلال القضاء، علاوة على أن وزارة العدل كانت جهة إدارية لا تبدى إهتمام بهذه المسؤولية. وعلى الرغم من أن وزارة العدل كانت عادة ما تتخذ القرارات باستشارة المسئولين القضائيين، الا أنه كان بإمكانها أن ترفض توفير الدعم المادى انتقاما من بعض القرارات والأحكام التى صدرت على خلاف مصالح السلطة التنفيذية، وهذا ما كانت تفعله أحيانا.

واستجابة لهذه المخاوف، أنشأ الكونغرس المكتب الاداري لمحاكم الولايات المتحدة الأمريكية، والذى يشرف عليه المؤتمر القضائي، والذى يتضمن ممثلين عن كل مستويات القضاء الفدرالي. وفى ظل هذا النظام، يدير القضاء الفدرالي ميزانيته وعملياته الخاصة، كما يضع طلب الميزانية بنفسه ويقوم بتسليمها إلى مكتب الإدارة والميزانية. ووفقا للقانون، يجب أن يسلم مكتب الإدارة والميزانية، ميزانية القضاة المقترحة مع ميزانية الرئيس التى يقدمها للكونغرس ودون تغيير، على الرغم من أن المكتب من حقه أن يعلق عليها.

وعلى الرغم من وجود أمثلة واضحة على استقلال القضاة فى إتخاذ القرارات فى ظل إدارة السلطة التنفيذية، الا أن الاتجاه بعيدا عن هذا النموذج يؤكد على أن التحكم فى ميزانية وإدارة المحاكم، خاصة إذا ما اقترن بتحكم السلطة التنفيذية فى التعيين، والترقى، وإتخاذ الإجراءات التأديبية، يسمح بتدخلات غير مقبولة من جانب السلطة التنفيذية. هذا وقد تصل هذه المخاوف إلى درجة كبيرة من الحدة فى الدول التى لديها تاريخ من سيطرة السلطة التنفيذية على القضاء، كما هو الحال فى الدول الشيوعية السابقة. علاوة على ذلك، من الممكن أن تؤثر علاقة القضاء بالسلطات الأخرى على مفهوم الجمهور عن استقلال القضاء وتطلعه له، فعلى سبيل المثال، يعد الدستور فى كينيا أحد الدساتير القليلة فى دول أفريقيا الناطقة بالانجليزية الذى لا ينص بوضوح على انفصال القضاء كسلطة مستقلة. وقد أكد المشارك فى هذه الدراسة من كينيا أن هذا الوضع قد ساهم فى تكوين مفهوم عن الهيئة القضائية على أنها "مجرد امتداد للسلطة التنفيذية."

وعلى الرغم من أن تحمل الهيئة القضائية لمسؤولية الإدارة والميزانية يخلق مناخا مشجعا على استقلال حقيقى، الا أنه بالتأكيد غير كافى، حيث أنه من الممكن أن تنشأ المشاكل عندما تنتقل السلطة الإدارية دون أن يتوفر أولا اهتمام القادة القضائيين وزيادة قدرتهم على تحمل هذه المسئوليات الإضافية بكفاءة، أو على الأقل فى نفس الوقت مع انتقال المسؤولية، مع الاهتمام باحتياجات محاكم الدرجة

[13] أنظر ورقة ميرا جور أرى Mira Gur-Arie وراسل ويلر Russel Wheeler عن الولايات المتحدة الأمريكية والتى يتضمنها الجزء الثالث من هذا الدليل.

الأولى بنفس قدر الاهتمام باحتياجات المحاكم العليا. فعلى سبيل المثال، أدى انخفاض مستوى أداء إدارة المحاكم فى إقليم باسك بأسبانيا إلى انتقال الإدارة مرة أخرى إلى وزارة العدل. هذا وقد كانت مسؤولية إدارة المحاكم فى جميع بلدان الكومنولث دائما فى يد رئيس المحكمة وكبار المسئولين القضائيين. فعندما كان رئيس المحكمة مستقلا، عزز تحمله لمسؤولية الإدارة من استقلاله. أما فى غياب مثل هذه القيادة، فإن مسؤولية الإدارة لم تضف شيئا.

أ- ميزانية كافية[14]:

من الصعب الربط المباشر بين توفر ميزانية كافية للقضاء واستقلاله، الا أن هناك صلة غير مباشرة ومهمة. فالنقص الحاد فى الميزانية يكون له أثره على الهيئة القضائية فى كل الحالات تقريبا، وهو ما يعتبر تأثيرا على استقلاله. إن الهيئات القضائية التى لا تمتلك موارد كافية، عادة ما لا تستطيع أن توفر الرواتب، والمزايا، ومكافآت التقاعد الضرورية لاجتذاب مرشحين مؤهلين والاحتفاظ بهم، كما أنها لا تستطيع، فى بعض الحالات، أن تحد من احتمالات الفساد. إن القضاة أعضاء الهيئات القضائية التى تعانى من مثل هذه الظروف عادة ما يفتقدون القدرة على الحصول على نسخ من المراجع القانونية الأساسية، والقوانينن وأحكام المحاكم العليا، والتفسيرات التى يحتاجونها من أجل ضمان اتخاذ قرارات متسقة وعلى أساس جيد. هذا وقد يفتقد القضاة كذلك إلى وسائل ملائمة لتسجيل الإجراءات الشفهية تسجيلا صحيحا، مما يهدد إجراءات الاستئناف وشفافية الإجراءات وتحديد المسؤولية. إن الميزانيات المحدودة تؤدى إلى ظروف عمل مكانية غير ملائمة مما أيضا يعرض هيئة القضاء إلى الخطر فى نظر كل من القضاة أنفسهم والجمهور. كما أنه من الممكن أن يعوق قدرة القضاة على توفير الأمان المطلوب من أجل صد محاولة إرهابهم. لذا تعتبر كفاءة القضاة وسلوكهم، وتأمين القضاة، وكذلك سلوك الجمهور تجاه القضاء، والتى تعتمد جميعها إلى درجة كبيرة على توفر ميزانية ملائمة، من العناصر الأساسية فى بناء استقلال القضاء، كما يتضح بشكل جلى فيما يلى.

إن الربط بين ميزانية القضاء واستقلاله يكون مباشرا عندما تكون هناك جهات خارج القضاء تمده بميزانية غير كافية. ففى العديد من الدول، تمد الحكومات المحلية، أو حتى بعض قطاعات الأعمال، القضاة بالضروريات والمزايا مثل أماكن لمكاتبهم، وخصم على تعليم أولادهم، وعلى مصاريف الانتقال، والسكن. وفى المقابل، ينتظر هؤلاء، على أقل تقدير، تعاطفا معهم عند النظر فى قضاياهم.

إن تقسيم الميزانية داخل القضاء من الممكن أن تسبب فى نفس المشكلة، حيث أن استقلال قضاة محاكم الدرجة الأولى عن رؤسائهم لا يكون كاملا عندما لا تكون هناك عدالة فى توزيع الموارد داخل الهيئة القضائية، عندما تفتقد هذه العملية الشفافية، أو عندما تستغل لمعاقبة محاكم الدرجة الأولى التى لا

[14] أنظر ورقة ويليام ديفيس William Davis عن إدارة المحاكم وورقة إريك جنسن Eric Jensen عن إطار برامج استقلال القضاء واللتان يتضمنهما الجزء الرابع من هذا الدليل.

تتبع تعليمات الرؤساء. وعادة ما يكون القضاة رؤساء المحاكم هم المسئولين عن توزيع ما توفره الحكومات المحلية أو قطاعات الأعمال من مزايا، مما يزيد من اعتماد القضاة على رؤساء محاكمهم.

وإذا افترضنا أن توفر الميزانية الكافية يعد عنصرا أساسيا لاستقلال القضاء، إذا ما هو تعريف "كافية"؟ مرة أخرى، لا توجد وسيلة سهلة لتحديد ذلك، حيث أن الاكتفاء يختلف من دولة إلى أخرى ويكون على أساس الموارد المتاحة للحكومة، بالإضافة إلى أشياء أخرى، علاوة على مستوى تطور النظام القانونى، وعدد السكان، وعدد القضاة بالنسبة لعدد السكان، وعدد الإدارات التى تدخل فى ميزانية القضاء (أى، القضاة، ومجلس القضاء، والنيابة العامة، والشرطة، ومحامو الجدول المعينون من قبل المحكمة، والمحاكم العسكرية، والمحاكم العمالية، والمحاكم الانتخابية)، وحجم اللجوء إلى المحاكم، أو الحجم المتوقع أن تصل إليه الدعاوى فى حالة اعتبار القضاء عادلا وفعالا.

ويؤدى وجود كل هذه المتغيرات إلى شبه استحالة المقارنة بين الدول، غير أن هناك بعض النماذج التى قد تعطى صورة تقديرية للواقع الحالى، ففى الفيلبين، يخصص ما يزيد قليلا على 1% فقط من الميزانية إلى الهيئة القضائية. أما فى باكستان، فيصل هذا الرقم إلى 2% من الميزانية القومية و8% من الميزانيات المحلية. هذا وخصصت رومانيا 1.73% من إجمالى ميزانية عام 2000 للقضاء، أما كوستا ريكا، فيلزم الدستور الحكومة بتخصيص 6% من إجمالى ميزانيتها للقضاء. غير أن الميزانية القضائية تتضمن الشرطة القضائية، والنيابة العامة، وغيرها من الخدمات، وعند خصم هذه العناصر، فإن المبلغ الذى يتبقى للقضاة والمحاكم يكون أقرب إلى 1.5%. وفى معظم دول أفريقيا الناطقة بالانجليزية، تخصص الحكومات ما يقل عن 1% من ميزانياتها للمحاكم.

إن الهيئات القضائية فى العديد من الدول، كما هو الحال فى كوستا ريكا، يتلقون نسبا محددة من الميزانية القومية ينص عليها الدستور. ويتسم هذا النموذج ببعض السمات الإيجابية: هى محاولة لحماية ميزانية القضاء من أية تدخلات سياسية؛ كما أن لها قيمة تثقيفية من حيث تصور الدعم الكافى للقضاء؛ كما توفر مستوى معينا من الوضوح. غير أنه عمليا، يطرح هذا النموذج بعض المخاوف، أولها أن بعض الدول التى ينص فيها تشريعيا على هذه النسبة، لا تلتزم بها، وأحيانا ما تروغ حتى لا تلتزم بها. لذا فإذا لم تكن هذه النسبة مسببة تسبيبا قويا فى ميزانية الدولة وتحظى بالدعم الكامل من جانب المشرعين المسئولين عن الميزانية، فقد تكون مجرد نسبة رمزية. ثانيا، عندما يتم تحديد حد أدنى، فسرعان ما يتحول إلى الحد الأقصى؛ ويكون من الصعب زيادة المبلغ عندما يتم تحديده. ثالثا، من الممكن أن يهدد تحديد النسب كل من الشفافية، والكفاءة، واستشارة محاكم الدرجة الأولى حيث أن الهيئة القضائية لا تصبح فى حاجة إلى تبرير ما تفعله بميزانيتها وبنود صرفها إلى السلطة التشريعية.

وعندما لا تكون الميزانية المخصصة للقضاء كافية لتوفى باحتياجاته، فإن الأموال الناتجة عن عمل القضاء من الممكن أن تكون بديلا يضيف إلى

موراده. وتقدم الولايات المتحدة الأمريكية نموذجا لهذه العملية. لقد كانت المحاكم الابتدائية في الولايات المتحدة الأمريكية تعانى فى وقت ما من قلة الموارد التى تحصل عليها من حكومات الولايات والحكومات المحلية. وعندما واجهت المحاكم مقاومة ضد طلب زيادة الدعم المباشر للهيئة القضائية، فقد فرضت رسوما على الواردين على المحكمة بعد الحصول على الموافقة التشريعية على ذلك. وتتضمن الإجراءات التى يمكن القيام بها لزيادة موارد الهيئة القضائية زيادة رسوم إقامة الدعاوى، السماح بالحصول على أرباح على ودائع المحكمة لتضاف إلى ميزانية الهيئة القضائية، والسماح أن تضاف الزيادة عن تكاليف المحكمة إلى ميزانية الهيئة القضائية، والسماح بأن تضاف مبالغ الجزاءات والغرامات التى توقعها المحكمة إلى ميزانيتها. غير أن هناك خلاف على جميع هذه الوسائل، كما أن الوسيلة الأخيرة قد تثير جدلا حول مسألة المصالح.

ومن المعتاد أن نسمع أن ميزانية الهيئة القضائية غير كافية، وفى العديد من الحالات تكون هذه هى الحقيقة. وعلى الرغم من ذلك، فلا يجب أن ينظر إلى الإدعاءات بالحاجة إلى زيادة الموارد بمعناها الظاهرى. إن زيادة الميزانية لم تؤد دائما إلى إرتفاع مستوى الأداء أو زيادة استقلالية القضاء، فقد يكون هناك العديد من الأسباب لذلك. لذا، من المهم أن تحلل الجهات المانحة بالتعاون مع شركائها المحليين بدقة ميزانية المحكمة وكيفية استغلالها، علاوة على عمل المحكمة بشكل عام، قبل أن تناصر فكرة زيادة الموارد. ومن الممكن أن يقوم خبراء المالية العامة بهذا التحليل.

من المشاكل المنتشرة مشكلة سوء توزيع الموارد داخل الهيئة القضائية، وليست قلة الموارد أو كلتاهما. وعادة ما تتمتع المحاكم العليا بمبانى فاخرة، ومرتبات مرتفعة، وعدد كبير من الموظفين، وميزانيات سخية للإنتقال بينما تعانى محاكم الدرجة الأولى من قلة الورق والأقلام. لذا، وفى ظل هذه الظروف، قد لا يكون من المناسب مناصرة زيادة الميزانيات حتى يكون هناك توزيع مقبول لها.

وفى أحيان كثيرة يكون هناك سوء إدارة للمؤسسة ومواردها، لذا، من الممكن أن تكون مساعدة الهيئة القضائية على تنمية قدرتها الإدارية مفيدة جدا. ومن العناصر المهمة، مساعدة الهيئة القضائية لتعلم كيفية التخطيط لعملها خلال فترة معقولة من الوقت، وتحديد احتياجاتها المالية، وكذلك وضع ميزانيات مسئولة، وذلك لأن قدرة الهيئة القضائية على تقديم احتياجاتها المالية بشكل جيد ومتكامل يعزز من إمكانية حصولها على الموارد المطلوبة. كما أنه فى العديد من الدول هناك انتشار لتقبل فكرة تعيين اداري متخصص ليقوم بالأعمال الإدارية التى كان القضاة يقومون بها من قبل.

ب- دور المحامين ونقابات المحامين:

لقد ناقشنا حتى الآن كيف يمكن للترتيبات داخل هيكل الهيئة القضائية نفسه أن تعزز استقلال القضاء، غير أن الهيئة القضائية تعتبر جانبا واحدا من المعادلة، حيث أنه يمكن أن يكون للمحامين الممارسين للمحاماة أمام المحاكم تأثيرا كبيرا على العمل القضائي. فمن الممكن أن يصبح المحامون

قادة لحركات الإصلاح، كما يمكن أن يكونوا مدافعين دفاعا عنيدا عن الوضع الحالى.

إن الممثلين القانونيين عن الأحزاب القوية من الممكن أن يكونوا عناصر للفساد، حيث أنهم يقدمون الرشاوى أو يعرضون أشكالا أخرى من الإغراءات غير اللائقة. كما يمكن أن يتمتع المحامون بصلات مباشرة مع مسئولين من السلطة التنفيذية والذين بإمكانهم الضغط على القضاة المستقلين. كما أنه من الممكن أن يتقدم المحامون الذين خسروا دعاوى أمام المحاكم باتهامات بعدم الحياد أو عدم الكفاءة، مما يلقى بظلال من عدم الثقة على النظام ككل.

إن نقابة المحامين التى تستطيع أن تراقب نفسها وتمنع أى نوع من أنواع الممارسات غير الأخلاقية أو تمنعها كليا، من الممكن أن يكون لها مساهمات كبيرة فى النظام القضائي. وعلى الرغم من أن نقابات المحاماة فى العديد من الدول قد تتسبب فى الكثير من المشاكل، الا أنها من الممكن أن تقوم بدور هام فى الحفاظ على المعايير المهنية لأعضائها. من الممكن لنقابات المحامين أن تعزز استقلال القضاء بتبنى مواثيق أخلاقية معينة، توفير برامج تدريبية للمحامين، بالإبلاغ عن الفساد ومعاونة الجمهور للإبلاغ عنه، وبوضع آليات فعالة للمعاقبة على الفساد وغيره من أشكال سوء السلوك الذى قد يمارسه أعضاؤها.

ج) تنمية القدرات والسلوكيات القضائية:

إتفق جميع الخبراء المشاركون فى هذه الدراسة على أن النظم المؤسسية للهيكل القضائي تعتبر عنصرا مهما لتعميم استقلال القضاة، غير أنهم أكدوا كذلك على أهمية الدور الذى يقوم به القضاة كأفراد. إن القضاة الذين لا يتمتعون بالقدر الكافى من إحترام قداسة القضاء المستقل، أو الذين لم يحصلوا على التدريب والمهارات الكافية، يكونون أكثر عرضة للخضوع للمؤثرات الخارجية. وقد أكد المشاركون فى مناقشات المائدة المستديرة فى جواتيمالا بشكل خاص على أثر برامج التدريب الجيدة على الأخلاقيات.

وسنقوم هنا بمناقشة خمسة مناهج تركز على تنمية قدرة القاضي الفرد ومسالكه حتى يمكن تعزيز نزاهة القضاء، وهى: البرامج التدريبية، والحصول على المراجع القانونية، ومواثيق الأخلاق، ووضع القضاة (الحوافز)، وجمعيات القضاة.

1. البرامج التدريبية:

أ- التدريب القضائي المستمر:

يختار العديد من القضاة فى الأنظمة التى فى طريقها إلى الإنتقال إلى الديمقراطية أن يلتزموا بتوقعات رؤسائهم لأنهم يفتقرون إلى التدريب اللازم حول ما يتطلبه القانون، أو لأنهم قد اعتادوا تلقى التوجيهات من الرؤساء بالسلطة التنفيذية أو المسئولين بالسلطة القضائية. وفى هذه الحالة، هناك العديد من البرامج التدريبية الملائمة. تتوفر فى العديد من الدول مدارس قضائية أو مراكز تدريب قضائى تكون مسئولة عن تدريب القضاة الجدد وكذلك التدريب المستمر للقضاة ذوى الخبرة، وذلك اتباعا للنموذج الأوروبى. وكثيرا ما عاونت الوكالة الامريكية للتنمية الدولية هذه المراكز.

وتعد الاستمرارية أحد المشاكل المشتركة فى المدارس القضائية فى ظل الميزانيات المحدودة التى تحصل عليها الهيئات القضائية، وهو الأمر الذى لا يثير الدهشة. وقد تبنت العديد من دول أمريكا اللاتينية نموذجا أقل تكلفة (وكانت كوستا ريكا هى الرائدة فى ذلك) حيث يكون لدى مركز التدريب عدد محدود من الموظفين الدائمين، وتقوم لجان مشكلة من القضاة وأعضاء من المجتمع القانونى، مثل أساتذة القانون، بعمل معظم العمل التنظيمى. كما يقوم أعضاء من هذه المجموعات على التدريب بأنفسهم أو من خلال تعاقد. ويضمن هذا النموذج أن التدريب مناسب للقضاة وكذلك إيمان القضاة به، وذلك عن طريق تضمين قضاة فى هذه العملية، بما فى ذلك مرحلة تصميم البرامج.

أما المسألة الثانية والتى تواجه التعليم القضائي المستمر، فهى المحتوى والتوجيه، حيث تميل العديد من المدارس القضائية الأوروبية نحو إنتهاج مناهج التأكيد على النظرية القانونية، بينما تتسم برامج التدريب الأمريكية بالطابع العملى، بما فى ذلك تقديم النصائح الخاصة بأساليب إدارة الدعاوى بكفاءة. ويفسر ذلك الاختلاف بين النظامين جزئيا، ففى النظام الذى يعتمد على مواجهة الخصوم، يعتمد القاضي بشكل أكبر على المحامين فى تكييف النظرية القانونية للدعوى، أما فى نظام القانون المدني الذى لا يتواجه فيه الخصوم، من المتوقع من القاضي أن يكون عالما بمجالات قانونية أخرى؛ فمعظم القضاة يقدرون أثر التدريب العملى على قدرتهم على أداء وظيفتهم بشكل أفضل.

والمسألة الثالثة، هى من يحصل على التدريب. حيث تعقد العديد من البرامج التدريبية الأولية والتى تدعمها جهات مانحة فى العاصمة، وفى بعض الأحوال، تقدم بشكل أساسى للقادة القضائيين. غير أن معظم السكان يتعاملون فقط مع محاكم الدرجة الأولى. ولهذا السبب، أوصى العديد من المساهمين أن تقدم برامج أكثر لمحاكم الدرجة الأولى، خاصة خارج العاصمة، حيث لا تكون للمحاكم إمكانية الحصول على التدريب والمادة العلمية، بل وعلى المناهج الحديثة، مما يجعلها فى حاجة أكثر إلى التدريب. من الممكن، بالطبع، أن تواجه البرامج المقدمة لقضاة محاكم الدرجة الأولى تحديات أكبر لتحقيق الاستمرارية عن تلك التى تقدم للقيادات. كما أنه من المهم الوصول إلى من بيدهم التأثير على السياسات والمساعدة على تنفيذ الإصلاحات. يجب وضع جميع هذه العوامل فى الإعتبار عند تصميم برامج التدريب القضائي، حيث أنه يجب أن يكون الهدف بعيد المدى هو توفير التدريب العملى للقضاة الجدد، والقضاة ذوى الخبرة على جميع مستوياتهم، وكذلك لموظفى المحكمة، وعلى أساس يضمن الاستمرارية.

ب- الأخلاقيات والمسؤولية القضائية:

أكد عدد من المساهمين من داخل البلاد فى هذه الدراسة على أن التدريب على الأخلاقيات القضائية يمكن أن يكون له تأثيرا مهما على قدرة القضاة على الحفاظ على النزاهة، فحتى القضاة الذين ينوون التصرف بنزاهة قد لا يعلمون الخيار الصحيح فى بعض الأحيان، وهذا هو الحال فى الولايات المتحدة الأمريكية كما هو فى البلدان الأخرى. إن القضاة

فى العديد من الدول يواجهون تحديات إضافية عندما يعيشون فى ظل ثقافة قبلية ويكون من المتوقع منهم مناصرة الأسرة والأصدقاء. إن التدريب على الأخلاقيات من شأنه أن يساعد القضاة على تحديد الخيارات الصحيحة فى المواقف غير الواضحة، كما يمكن أن يقوى من قدرتهم على مقاومة الضغوط الثقافية. لقد أفصح عدد قليل من الخبراء الذين أجرينا البحث معهم أن لدى بلادهم مواثيق أخلاقية وبرامج تدريبية فعالة، وقد ظهرت عدة نقاط عند تصميم هذا التدريب:

- حيث أنه من الصعب التحدث عن الأعراف الأخلاقية وتطبيقها فى المجرد، فإن أكثر البرامج التدريبية فعالية هى التى يعمل فيها المتدربون من خلال تدريبات على أساس من المشاكل العملية التى عادة ما يواجهها القضاة.

- لقد كان للندوات حول الأخلاقات التى يتحدث فيها قضاة أجانب زائرون صدى جيدا فى العديد من البلدان، خاصة عندما يوضح القضاة الزائرون أنهم يعانون من نفس المشاكل.

- قد يؤدى الأسلوب الإيجابى إلى نتائج أفضل، فقد أوضح أحد القضاة الأمريكيين أنه على الرغم من أن القضاة قد يشعرون بالإهانة عندما يتحدث إليهم خبراء أجانب عن محاربة الفساد، غير أنهم قد يتقبلون بشكل جيد جدا الحديث عن المشاكل الأخلاقية المشتركة مع الزملاء الأجانب.

- من الممكن أن يكون لهذه البرامج تأثير أكبر إذا كانت هناك صلة مستمرة بين القضاة الأجانب والمحليين.

ج - القانون الدولى وحقوق الإنسان:

من الممكن أن يقوم التدريب على القانون الدولى بدور يساعد الهيئات القضائية على الاستقلال عن السلطتين التنفيذية والتشريعية ومنع سوء استغلال السلطة من جانب هاتين السلطتين. على سبيل المثال، إن القضاة من الأرجنتين الذين حضروا ندوات عن القانون الدولى والإقليمى قد أخذوا فى الاعتبار الواجبات القانونية الدولية للأرجنتين عند إتخاذ قرارات تحد من تطبيق قوانين العفو[15]. وقد قامت المحاكم العليا فى عدد من دول أفريقيا الناطقة بالانجليزية بإبطال قوانين وتحدى إجراءات اتخذتها السلطة التنفيذية على أساس القانون الدولى[16]. كما أن بيانات مبادئ استقلال القضاء التى تبنتها مؤتمرات دولية بحضو كبار القضائيين كان لها تأثير كبير، خاصة على دول الكومنولث. إن توفير النصيحة الواضحة والعملية حول كيفية تطبيق القانون الدولى فى المحاكم القومية عادة ما يزيد من فاعلية هذا التدريب.

د - الجولات الدراسية:

تتيح الجولات الدراسية التى يقوم بها القضاة خارج بلادهم فرصة لهم للهروب من الشكل الذى تفرضه عليهم ثقافتهم كما يمكن أن تكون لها فاعلية خاصة فى خلق رؤيا جديدة حول كيف يمكن للقضاة أن يعملوا فى استقلال تام. وحتى تتحقق هذه الأهداف، يجب أن يخطط لهذه الجولات جيدا ليتم من خلالها

[15] أنظر ورقة مارجرت بوبكن Margaret Popkin عن أمريكا اللاتينية والتى يتضمنها الجزء الثالث من هذا الدليل.
[16] أنظر ورقة جنيفر ويدنر Jennifer Widner عن أفريقيا الناطقة بالانجليزية والتى يتضمنها الجزء الثالث من هذا الدليل.

عرض لموضوعات محددة كما يجب أن تتضمن فرصة للمشاركين ليناقشوا ملاحظاتهم وإنطباعاتهم. وتكون هذه الجولات الدراسية مفيدة بشكل خاص إذا كان مخطط للقيام بإتصالات أخرى للمتابعة من خلال اجتماعات دورية ترعى تنمية علاقات الزمالة أو الإرشاد أو لتبادل المواد العلمية. كما يمكن للجولات الدراسية أن تقوم بدور مهم فى تشجيع الإصلاحيين على الاستمرار فى جهودهم.

هـ - قدرة الهيئة القضائية على السيادة:

إن النظام القضائي الذى يقوم بوظائفه الطبيعية بشكل وأسلوب سليمين، يحصل على ثقة الجمهور واحترامه، مما قد يؤدى بدوره إلى موافقة السلطتين التنفيذية والتشريعية على توفير مزيد من الاستقلالية والموارد للقضاء. ومن الممكن أن تساهم البرامج التدريبية الموجهة للمهارات الإدارية والتشغيلية للموظفين القضائيين بشكل جدى فى استقلال القضاء، حيث إن التدريب على مهارات القيادة عادة ما يكون عنصرا مهما فى بناء هذه القدرة.

و- التعليم القانونى فى الجامعة[17]:

لم تكن لدى الوكالة الامريكية للتنمية الدولية وغيرها من الجهات المانحة الرغبة فى إدخال كليات الحقوق ضمن نشاطاتها كعنصر أساسى فى برامج سيادة القانون. حيث إن التعليم الجامعى، جزئيا، ينظر إليه بصفته منهج طويل المدى وغير مباشر لحل مشاكل سيادة القانون، خاصة من وجهة نظر الجهات المانحة التى تنتظر نتائج واضحة خلال فترة محددة من الوقت. بالإضافة إلى ذلك، من الصعب أن تصبح الجامعات العامة شركاء فى هذه البرامج، حيث أن العديد منها إما لا يبدون إهتماما بالإصلاح فى المناهج أو أساليب التدريس أو يعارضونه. إن المشاكل داخل كليات الحقوق ما هى إلا نموذج مصغر لمشاكل أكبر بكثير تتعلق بإدارة الجامعة ككل.

غير أنه كان هناك إجماع بين المساهمين فى هذه الدراسة على التأكيد على أن التدريب غير الكافى فى الجامعة يعد أحد العقبات الخطيرة فى سبيل تنمية هيئة قضائية تتمتع باستقلالية حقيقية، فقد أوضح كل من الخبراء الإقليميين والعديد من المساهمين الأفراد من عدة دول، ضعف التعليم فى كليات الحقوق بصفته يساهم بشكل كبير فى مشاكل استقلال القضاء. هذا وقد أدت الإصلاحات الجوهرية والإجرائية الحقيقية والتى طبقت فى العديد من الدول على مدى الأعوام القليلة الماضية إلى خلق احتياجات جديدة لإصلاح المناهج فى كليات الحقوق. ونتيجة لذلك، زاد إهتمام كل من الجهات المانحة والجامعات بالتعاون الدولى.

فعلى أقل تقدير، قد يؤدى التعليم غير الكافى فى كلية الحقوق إلى تخريج أعداد من المتقدمين إلى المناصب القضائية يفتقدون إلى الكفاءة المطلوبة. وعلى الرغم من أن تدريب القضاة قد يكون منهجا جيدا لتحسين قدراتهم، الا أنه لا يمكن أن يعوض بشكل كامل عن التدريب السيء خلال سنوات التعليم فى كليات الحقوق. علاوة على ذلك، ينبغي

[17] أنظر ورقة إدوين ريكوش Edwin Rekosh عن أوروبا الشرقية والأوروآسيوية والتى يتضمنها الجزء الثالث من هذا الدليل.

على برامج التدريب القضائي أن تحاول أن تعوض ذلك، غير أن ذلك يزيد من التكاليف التى لا يجب أن تتحملها هذه البرامج، مما يزيد من الأعباء على الميزانيات القضائية المحدودة.

وبالإضافة إلى المهارات التعليمية، على طلبة الحقوق أن يكتسبوا القيم والسلوك الأخلاقية التى سيتحصنون بها طوال عمرهم المهنى. وفى جامعات الولايات المتحدة الأمريكية وغيرها من الجامعات، يتضمن المنهج دورات مخصصة للأخلاقيات وتؤكد بقدر كبير من خلال دورات ونشاطات أخرى على تنمية السلوكيات الأخلاقية واحترام سيادة القانون. وتعد هذه الدورات على نفس القدر من الأهمية فى معظم الدول التى تمول الجهات المانحة فيها برامج عن سيادة القانون.

وهناك وسيلة أخرى قد أثبتت نجاحا فى تعديل السلوكيات (بالإضافة إلى تنمية المهارات القانونية الجوهرية) وهو التعليم القانونى التحليلى، حيث يقدم الطلبة خدمات قانونية فى حالات حقيقية لأناس ليس لديهم إمكانية التوجه إلى استشارى، ويحصلون على تدريب فى مهارات المحاماة بالتوازى مع محاضرات نظرية. يسمح هذا النوع من التعليم للطلبة باكتساب خبرة عملية عن أهمية نزاهة وإلتزام القضاة، كما يعطيهم فرصة العمل عن قرب مع الجماعات المظلومة والتى عادة ما تكون خارج نطاق تجربتهم. إن هذه المهارات والخبرات تكون ضرورية فى تشكيل أجيال من القضاة والمحامين المؤهلين من أجل خلق هيئة قضائية مستقلة واحترامها والعمل معها. هذا وقد دعمت الجهات المانحة العديد من برامج التعليم القانونى التحليلى فى بلدان أوروبا والأوروآسيوية بتكلفة زهيدة نسبيا. وقد إنضم العديد من المشاركين فى هذه البرامج إلى جمعيات غير حكومية قانونية تهتم بالصالح العام أو أنشأوها بأنفسهم؛ كما أصبح العديد منهم قضاة.

2. الحصول على المادة القانونية:

حتى تكون الاحكام على أساس من التسبيب القانونى، يجب أن يكون للقضاة إمكانية الحصول على القوانين، وأحكام المحاكم العليا، وغيرها من مراجع الفقه القانونى. إن معرفة الأحكام القضائية، بشكل خاص، يعتبر مهما لمفهوم النزاهة، حيث يحتاج القضاة إلى إصدار أحكام متشابهة فى دعاوى متشابهة حتى ينظر إليهم على أنهم يتسمون بالعدالة والنزاهة. وتنطبق هذه القاعدة على كل من الدول التى تطبق القانون المدني وتلك التى تطبق القانون العام. وعلى الرغم من أن أحكام المحاكم العليا قد لا تكون ملزمة لمحاكم الدرجة الأولى فى دول القانون المدني، غير أنها تشكل نوعا من المعرفة من أجل إتخاذ القرار فى محاكم الدرجة الأولى، وبالتالى، تعد مهمة لتعزيز التوافق ومظهر العدالة. إن إنتشار استخدام تكنولوجيا الإتصالات يجعل من السهل الحصول على المراجع القانونية وبتكلفة محدودة.

3. المواثيق الأخلاقية:

لقد تبنت العديد من الدول مواثيق أخلاقية كجزء من عملية الإصلاح القضائي، حيث تعتبر المواثيق الأخلاقية ذات قيمة خاصة إلى الحد الذى يجعلها تثير الجدل فيما بين القضاة، وتزيد من درجة إدراكهم للسلوك المقبول وغير المقبول، كما هو

الحال مع الجمهور. كما أن هذه المواثيق تزيد من ثقة الجمهور من أن هناك خطوات واضحة تتخذ من أجل زيادة استقامة الهيئة القضائية.

وحيث إن الجدل والمناقشات المتعلقة بالموضوعات الأخلاقية هى أحد أهم نتائج وضع مواثيق أخلاقية، فإن عملية وضع ميثاق من الممكن أن تكون على نفس القدر من أهمية النتيجة النهائية. والطريقة المثلى هى أن تقوم الهيئة القضائية أو جمعية القضاة بصياغة هذا الميثاق، مع الاستعانة برأى المحامين، وقادة المجتمع المدني، وغيرهم ممن يتمتعون بخبرة فى المحاكم. وفى حال وجود لجنة قضائية قومية فى البلاد، من الممكن أن تكون مهمة مناسبة لتلك المنظمة. كما لا يجب أن تضع السلطة التشريعية أو التنفيذية مواثيق الأخلاقيات القضائية.

ويمكن الاستدلال بنماذج عدة فى صياغة هذه المواثيق (على سبيل المثال، ميثاق القضاة الأوروبيين، والميثاق النموذجى لنقابة المحامين الأمريكية)، غير أنه، وكما هو الحال مع جميع الموضوعات التى تناقشها هذه الورقة، تتحدد خصوصية الأخلاقيات القضائية فى إطار السياق المحلى. فالذى يعتبر واضحا أنه أخلاقى أو غير أخلاقى فى بلد ما، قد لا يكون على نفس الدرجة من الوضوح فى بلد آخر، وعلى سبيل المثال، إن الحرية الممنوحة للعديد من القضاة الأوروبيين للإنضمام لأعمال سياسية أو نظام الانتخابات القضائية المطبق فى عدد من الولايات بالولايات المتحدة الأمريكية، قد لا يكون مقبولا فى بلدان أخرى.

إن معظم الدول التى تطبق القانون المدني لديها قوانين تحدد الجرائم التى تنطبق على الأداء القضائي، كما تعرف قوانين ولوائح الهيئة القضائية معايير السلوك. وعندما يتم تبنى ميثاق للأخلاقيات، يجب تناول الموضوع الخاص بكيفية تكييفه مع الإطار القانونى الحالى.

علاوة على ذلك، ستحتاج الهيئة القضائية إلى آلية لتفسير الميثاق وتسجيل هذه التفسيرات حتى تتوفر للآخرين الباحثين عن التوجيه. ولا يجب أن تترك المسؤولية كاملة للقضاة لتحديد كيفية تطبيق التعبيرات العامة التى يتضمنها الميثاق على حالات محددة، كما يجب تناول مسألة تطبيق الميثاق. ولم يؤمن معظم الخبراء الذين أجريت معهم الدراسة أن هذه المواثيق تطبق بفاعلية فى الدول التى لديها بالفعل مثل هذه المواثيق.

وعلى الرغم من أنه من المفترض أن يكون للمواثيق أثرا إيجابيا على الاستقلال القضائي، غير أن المساهمين فى وضع هذا الدليل قد أشاروا إلى بعض الحالات المحتملة لسوء الاستغلال. أولا، فقد استخدمت المواثيق فى بعض الأحيان لمعاقبة القضاة الذين لم يكونوا على دراية كاملة بتفاصيل الميثاق بالسلوكيات الممنوعة. ثانيا، فقد استخدمت المواثيق لمعاقبة القضاة الذين اعتبروا "مستقلين أكثر من اللازم". وقد ظهرت كلتا المشكلتين فى معظم الأحيان التى تم فيها تبنى الميثاق دون مناقشته بشكل موسع بين القضاة والجمهور. وبالتالى، فقد حث المساهمون فى هذا الدليل على ألا تستغل مواثيق الأخلاقيات كأساس لتطبيق الجزاءات حتى يتم معرفتها وفهمها على نطاق واسع. وعادة ما لا

تتسبب هذه المسألة فى حدوث فجوة بالنسبة للإجراءات التأديبية، حيث أن قسم القضاة عند توليهم المنصب عادة ما يكون كافيا لتدعيم الإجراءات التأديبية.

4. وضع القضاة:

أثار المساهمون فى هذا الدليل عدة مرات موضوع أن المستقبل المهنى القضائي لا ينظر له نظرة احترام فى العديد من الدول، حيث أن وضع القضاة السيئ يظهر بشكل واضح فى الرواتب الضعيفة، وظروف العمل السيئة. وفى ظل هذه الظروف، يصعب على القضاة الحفاظ على الشعور بالكرامة المهنية. وعلى الرغم من أن العلاقة بين احترام الذات، والاستقلال، والنزاهة فى اتخاذ القرار ليست واضحة إلى حد ما، الا أن المفهوم العام هو أن القضاة الذين لا يشعرون بالكرامة مهنيا، هم أقلهم احتمالا لصد الفساد وغيره من الضغوط الخارجية.

إذا فالسؤال هو: كيف يمكن زيادة شعور القضاة باحترامهم لذاتهم؟ ومن الواضح، أن جزء من الإجابة يقع خارج نطاق سلوك القاضي الفرد ليمتد إلى سلوك الجمهور العام تجاه الهيئة القضائية، وفيما يلى مناقشة أكثر تفصيلا لهذه المسألة.

وفيما يتعلق بالتأثير على سلوك القضاة أنفسهم، تعتبر الرواتب والمزايا هى العوامل الرئيسية. إن علاقة الرواتب بالاستقلال القضائي ليست مباشرة كما قد يعتقد البعض، غير أنه كان هناك شبه إجماع بين القضاة المشاركين فى هذه الدراسة أن الرواتب الجيدة تعتبر عنصرا هاما فى استقلال القضاء، فعلى أقل تقدير، من الصعب الحد من عمليات الفساد الصغيرة بين القضاة إلا إذا كانوا قادرين على تلبية الاحتياجات الأساسية لأسرهم. ويبدو أن زيادة رواتب القضاة التي كانت فى السابق ضئيلة جدا هى أسرع وسيلة لتحسين وضع القضاة، وزيادة احترامهم لذاتهم، وجذب مجموعات أكبر من المتقدمين المؤهلين الذين يعتقد أنهم مسلحون بالقدر الكافى للدفاع عن استقامتهم فى وظائفهم. هذا وقد قامت عدة دول خلال السنوات القليلة الماضية بزيادة الرواتب، وأصبحت الوظائف القضائية أكثر جاذبية، ومن ضمن هذه الدول بلغاريا، جورجيا، جواتيمالا، كرجيزستان، رومانيا وأوغندا.

غير أنه ليس من الواضح إذا ما كانت زيادة الرواتب تحد من الإغراءات لقبول الرشاوى، خاصة بين القضاة الذين ينشأون بالفعل فى مجتمع فاسد وتشبعوا به والذين قد يكونوا قد تقدموا للوظيفة أساسا بسبب إمكانية استغلالها[18]. وقد أظهرت دراسة حديثة أجراها البنك الدولى (لم تجرى بشكل خاص على الهيئات القضائية) أنه لا يوجد دليل على أن زيادة الرواتب دون اتخاذ تدابير أخرى تؤدى إلى الحد من الفساد بشكل ملحوظ، بينما يرتبط الحد من الفساد بشكل أكبر بزيادة الشفافية والإعتماد على أساس المؤهلات ومستوى الأداء فى إجراءات التعيين، والترقى، وتطبيق الإجراءات التأديبية[19]. لذلك، قد يكون من المهم أن يصبح رفع الرواتب

[18] أنظر ورقة إريك جنسن Eric Jensen عن سياق برامج الاستقلال القضائى والتى يتضمنها الجزء الرابع من هذا الدليل.

[19] فينود توماس Vinod Thomas وآخرون، جودة النمو The Quality of Growth (البنك الدولى وصحافة جامعة أوكسفورد، سبتمبر 2000) الفصل السادس، ومن الممكن تنزيل كامل نص الدراسة من على موقع http://www.worldbank.org/html/extdr/quality

جزءا من مجموعة متكاملة تتضمن تدابير إصلاحية أخرى.

ويعتبر معاش التقاعد، وعلى نفس قدر أهمية مجموعة المزايا الممنوحة، حيث إن معاش التقاعد المريح (خاصة إذا ما اقترن بتأمين الولاية مدى الحياة) يزيد من احتمال أن يبقى القضاة على المنصة حتى نهاية مستقبلهم المهنى، مما يزيد بدوره من التحفيز لمقاومة الرشاوى، على اعتبار أن هناك مخاطرة أن ينكشف أمرهم ويتعرضون لإجراءات تأديبية. وعندما يتم تخصيص الأموال اللازمة لزيادة الرواتب القضائية، يجب أن يوضع فى الاعتبار دفع أكبر زيادات إما لقضاة خدموا لسنوات عديدة أو زيادة معاش التقاعد.

وقد تكون هناك حوافز أخرى مهمة لزيادة احترام القاضي لنفسه بين القضاة الآخرين. على سبيل المثال، ظروف مكانية ملائمة، وزيادة فرص التدريب المستمر، والحد من المسئوليات الإدارية.

5. جمعيات القضاة:

أنشئت جمعيات القضاة فى العديد من الدول لتكون بمثابة اتحادات للعاملين، حيث أنشئت للتكتل للحصول على إمتيازات أفضل، وفى هذه الحالات، لم تكن عملاء للإصلاح إلى نادرا. غير أنها كانت فى دول أخرى عنصرا أساسيا فى الإصلاح. وفى أحسن أحوالها، يمكن لجمعيات القضاة أن تساهم فى تغيير السلوكيات القضائية من خلال ما يلى:

- تعزيز الشعور بأهمية المهنة، والزمالة، واحترام الذات بين القضاة الآخرين وهو ما يعد من العناصر المهمة خاصة فى البلاد التى كانت تنظر إلى هذه المهنة نظرة دونية.
- وضع مواثيق للأخلاقيات والإيمان بها والدفاع عنها (بإمكانها أن تتبنى مواثيق غير رسمية وغيرها من آليات التنظيم الذاتى، وزيادة الوعى بالموضوعات الأخلاقية، وتتضمن تلك الآليات المنشورات والتدريب القضائي المستمر.)
- تدعيم الجهود التدريبية من خلال توفير قاعدة مؤسسية وتطوير المادة التدريبية وتوزيعها بالإضافة إلى غيرها من المنشورات.
- تنمية القيادة القضائية والدفاع عن الإصلاح.

الهيئة القضائية فى جواتيمالا

فتحت الهيئة القضائية فى جواتيمالا ولأول مرة فى أكتوبر 1998 أول مكتب لموظفى المحاكم فى مدينة جواتيمالا، ففى العام السابق فقد 1061 ملف دعوى فى سبع محاكم من إجمالى إحدى عشر محكمة ابتدائية فى مدينة جواتيمالا. نتيجة لذلك، ظل العديد من السجناء مسجونين دون محاكمة، بينما هرب آخرون من النيابة. أما فى العام التالى على إنشاء المكتب الجديد وتطبيق نظم إدارة السجلات، فقد ملف واحد فقط، وتم تحديد الشخص المسئول ومحاكمته. وكانت هناك سمات أخرى لهذا النظام الجديد وهى توزيع الدعاوى بشكل يتسم بالعدالة والشفافية، مما قضى على عملية اختيار القضاة لنظر القضية، وحد من ازدحام الدعاوى المتراكمة فى المحاكم؛ كما أدى إلى تطبيق المعايير الوقتية للإجراءات، والحصول على بيانات مفيدة تسمح بالتخطيط الفعال.

د) زيادة الشفافية:

لقد تم الإشارة إلى أهمية الشفافية خلال هذا الدليل كأحد العناصر الأساسية للحد من المؤثرات غير المقبولة وزيادة الاستقلالية. يصف هذا القسم خمسة أساليب إضافية من شأنها زيادة شفافية إجراءات المحاكم والعملية القضائية.

1- شفافية إجراءات المحكمة:

تعتبر زيادة الكفاءة أحد الأهداف الأساسية للبرامج التى تصمم من أجل تحديث إدارة المحاكم. غير أن هناك هدف آخر على نفس القدر من الأهمية، وهو زيادة شفافية إجراءات المحاكم. إن تنظيم المحكمة ذاته والإجراءات المطبقة بها من شأنهما إما أن تتسم بالشفافية والرقابة الداخلية التى تزيد من صعوبة التدخل فى قرارات المحكمة، أو أن تقوم بالعكس تماما وهو تسهيل هذا التدخل فى القرارات[20].

تبدأ الشفافية من تنظيم المحكمة، ففى العديد من دول أمريكا اللاتينية، لم يتغير تنظيم المحاكم الابتدائية لمئات السنين. والنموذج السائد هو أن يكون لدى كل من القضاة مجموعة من الموظفين الذين يتناولون جميع جوانب القضية، مما يؤدى إلى تكوين وحدات تكون هى فى حد ذاتها بمثابة محكمة. وعلى الرغم من أن هذا النظام قد يوفر للقاضى الجيد سيطرة أفضل على الدعم الذى يوفره الموظفون له، الا أنه كذلك يتيح سوء الاستغلال. ويمكن لقاضى واحد أو كاتب واحد، خاصة فى النظم التى تعتمد على الكتابة، أن يغير فى مستند بسهولة أو يلغيه وهو الامر الذى من شأنه أن يغير من الحكم فى القضية، مع احتمال ضئيل لضبط هذا التلاعب. وفى السنوات الماضية، بدأ خلق وظائف دعم مشتركة وكذلك إدارة السجلات فى الانتشار، والنتيجة كانت الحد من فرص الرشاوى، والترهيب، والتلاعب.

هذا وتكون الإدارة الجيدة للسجلات ضرورية أيضا من أجل الحد من المؤثرات غير اللائقة. فمن المعتاد فى المحاكم التى يتسم نظام إدارة السجلات بها بالضعف، أن "تفقد" ملفات الدعاوى الحساسة علاوة على التغيير فى المستندات، فبغير ملف للدعوى، لا تستطيع النيابة أن تؤدى عملها أو الخصومة المدنية أن تستمر. إن هذه الواقعة معتادة الحدوث فى المحاكم التى تتسم أنظمة إدارة السجلات بها بعدم التنظيم حيث لا يكون هناك شخص معين مسئول عنها فى حالة حدوث أى شيء لملف الدعوى. أما نظام إدارة السجلات الجيد فيمكن أن يتتبع المسئول عن ملف الدعوى فى المراحل المختلفة، كما أنه يوفر مكانا مناسبا لحفظ السجلات غير المستخدمة.

ويعد التوزيع الأولي للدعوى على قاضى معين خطوة أخرى مهمة فى إجراءات المحكمة. فعادة ما لا تكون هناك إجراءات محددة تتبع لتسجيل الدعاوى وتوزيعها على القضاة، وفى حالة غياب إجراءات واضحة، يكون من السهل تقديم الرشاوى أو ممارسة أنواع من التأثير ليست على نفس الدرجة من الوضوح للتحكم فى توزيع الدعاوى على القاضي المفضل لدى جهة معينة أو لقاضى تمت رشوته بالفعل لضمان نتيجة الدعوى. لذا، فإن

[20] أنظر ورقة ويليام ديفيس William Davis عن إدارة المحاكم والتى يتضمنها الجزء الرابع من الدليل.

استخدام آلية التوزيع العشوائى للدعاوى، يحد بقدر كبير من فرص المؤثرات غير المقبولة على هذه المرحلة. وعلى الرغم من أن التوزيع العشوائى قد يسمح بالإدعاء أن القضاة الذين لا يتمتعون بمعرفة وخبرة كافيتين تحال إليهم دعاوى لا يستطيعون النظر فيها، فقد كان رد نظام المحاكم الفدرالية فى الولايات المتحدة الأمريكية دائما أنه من الجدير تحمل مصاعب منحنى التعلم الحاد بسبب (1) المزايا التى يضيفها التعلم إلى النظام بشكل عام، (2) والحماية التى يوفرها التوزيع العشوائى.

2- نشر الأحكام القضائية:

لا يقوم القضاة فى العديد من الدول بتسبيب أحكامهم سواء شفاهة أو كتابة، إلا قضاة المحاكم العليا. وإن كتبت الأحكام، عادة ما تكون مجرد بضع جمل. وحتى الأحكام التى تصدرها محاكم الاستئناف تميل للاختصار، خاصة فى أنظمة القانون المدني. فعادة ما يربطون بين الوقائع ويذكرون بعض المواد القانونية أو بعض الدعاوى المشابهة فى بعض الأحيان.

وقد لا تنشر الأحكام حتى وإن سجلت، حتى يكون لأطراف الدعوى فقط حق الحصول عليها، وحتى إن نشرت الأحكام، قد لا يتم فهرستها، وبالتالى، لا يكون من السهل الحصول عليها.

إن مطالبة القضاة بذكر أسباب الحكم للأحكام التى تنشر يقف عائقا أمام إصدار الأحكام بناء على أية اعتبارات غير القانون والوقائع. كما تحسن الأحكام المنشورة من مستوى التوافق فى تطبيق القانون وكذلك فهم الجمهور له، مما من شأنه أن يؤدى إلى زيادة دعم الجمهور للهيئة القضائية. كما من الممكن أن يكون نشر الأحكام حافزا للقضاة الذين يفخرون بتحليلهم القانونى الجيد، وقد اعتبر نشر أسماء القضاة على أحكامهم إصلاحا كبيرا فى بولندا.

غير أن مزايا نشر الأحكام قد تضعفها اعتبارات أخرى، ففى العديد من الحالات، يكون الأطراف هم الوحيدين المعنيين بأسباب الحكم، وقد يؤدى نشر جميع الأسباب إلى تحميل النظام أكثر مما ينبغى. إن بعض القضاة الذين يركزون أكثر مما ينبغى على التحليل القانونى العميق قد يتسببون فى تعطيل غير ضرورى فى الدعاوى التى تحتاج إلى قرار فقط، لذا يجب أن يكون هناك توازن. وقد لا يكون من السهل نشر جميع الأحكام أو قد لا يكون مرغوب فى ذلك خاصة فى ظل قلة الموارد. ولكن تلتزم المحكمة أن تقدم على الأقل (1) صيغة حكم للأطراف مستوفاة الشرح، (2) نشر المعايير التى يطبقونها فى اختيار الأحكام التى يتم نشرها.

3 - إصلاح الإجراءات الجنائية لزيادة الشفافية:

إتبعت العديد من دول أمريكا اللاتينية على مدى العقد الماضى أسلوب دول أوروبا الغربية فى إصلاح قوانين الإجراءات الجنائية وذلك بهدف الابتعاد عن أساليب الكتابة الاستجوابية والتى كانت جزءا من موروث القانون المدني. فقد وضعت القوانين الجديدة إجراءات شفهية وعلنية يواجه فيها الطرفان بعضهما البعض. وهناك عدد ضئيل من دول أوروبا الوسطى والشرقية (بما فى ذلك

جورجيا وروسيا) تبحث فى إجراء مثل هذه الإصلاحات.

ففى ظل الأنظمة السابقة، كانت جميع الشهادات، بما فى ذلك أقوال الشهود، تكتب وتودع ملف الدعوى. وكانت الأحكام تصدر بناء على ما ورد كتابة فى الملف فقط، حيث لم يكن مطلوب من القضاة عقد جلسات أو حتى لقاء الأطراف فى الدعوى. لقد كان القاضي هو الممثل المحورى فى هذه العملية وكان يلعب عدة أدوار، بما فى ذلك توجيه التحقيق المبدئى (وأحيانا كان يقوم به بنفسه)، وإتخاذ قرار المحاكمة من عدمه، وتحديد الجرم وكذلك إصدار الحكم. وفى العديد من الدول كان قاضى واحد هو المسئول عن جميع هذه المراحل من الدعوى. ولم تكن تتح الفرصة لمحامى الدفاع لاستجواب الشهود، كان القاضي هو المسئول الأول عن سير الدعوى. كما لم يكن مطلوب من القاضي أن يفسر أسباب أحكامه أو أن يكتبها، وعادة ما لم يكن المدعى عليهم على علم بأسباب إتخاذ القاضي للحكم. وحيث كانت جميع الإجراءات تتم كتابة، لم يكن للجمهور فرصة مشاهدة الدعوى ومتابعة مراحلها.

وقد كانت قلة الشفافية وتركيز جميع الوظائف فى يد القاضي تشكل تهديدا خطيرا على استقلال القضاء. وقد سمحت هذه الوظائف قضاة محاكم الدرجة الأولى من التصرف باستبداد وبشكل غير ملائم، بل وسهلت عليهم ذلك. كما لم توفر هذه الوظائف أية حماية ضد تعرض القضاة الشرفاء للترهيب. ونظرا إلى أن جميع الأحكام كانت تصدر بناء على ما ورد فى الملف كتابة، فقد سمح ذلك للقضاة بتفويض مسئوليات جسيمة للموظفين، والذين كانوا عرضة لدرجة كبيرة للخضوع للمؤثرات غير الملائمة أكثر من القضاة.

وهناك مشكلة أخرى تتعلق بالقوانين القديمة، وهى أن المتهم كانت يتمتع بحقوق قليلة وحمايات قليلة حيث كان من المعتاد حجزه قبل المحاكمة وغالبا ما كان يدوم هذا الحجز سنوات، قبل أن يدان أو يطلق سراحه. وفى النهاية، فإن إجراءات الاستئناف، والتى سمح فيها للمحكمة أن تراجع وقائع الدعوى وكذلك المسائل القانونية المتعلقة بها، لم يكن لها دورا كبيرا فى كبح الاستبداد والفساد، ولكنها ببساطة قد أضافت درجة أخرى من درجات اتخاذ القرار التى اتسمت بعدم الشفافية.

إن هذه الإصلاحات فى قوانين الإجراءات الجنائية والتى وضعت خلال العقد الماضى قد استهدفت توفير حماية لحقوق المتهمين والضحايا، وضمان النزاهة والمسؤولية، وزيادة فاعلية النظام. وقد كان هناك هدف إضافي، وهو زيادة سرعة المحاكمات. (لم تكن القوانين الجديدة فعالة خلال السنوات الأولى من التطبيق، حيث أن الإجراءات لم تتسم بكفاءة أعلى بسبب إحجام وكلاء النيابة عن استخدام أسلوب المساومة، غير أنه من المفترض أن تكون الإجراءات أسرع من تحت النظم المكتوبة السابقة، كلما اكتسب وكلاء النيابة الخبرة والثقة فى مسألة المساومة.)

وعلى الرغم من الاختلاف الجذرى بين القوانين الجديدة، الا أن هناك سمات مشتركة تتضمن ما يلى:

- تقديم الأدلة شفاهة فى حضور الأطراف، ودعوة الجمهور للمشاهدة.

- تتاح الفرصة لأطراف الدعوى لتقديم أدلتهم الخاصة وفحص أدلة الخصم.

- يطلب من القضاة المداولة وإصدار الحكم فور إنتهاء تقديم الأدلة وفى نفس الجلسة، كما يطلب منهم توضيح أسباب الحكم وإيداعها فى وقت لا يتعدى الأسبوعين من تاريخ النطق بالحكم، وذلك لتسهيل إجراءات الاستئناف.

- يجوز لمحاكم الاستئناف أن تستعرض المسائل القانونية فقط وليس وقائع الدعوى. (وقد أيد الإصلاحيون فى أمريكا اللاتينية هذا الإصلاح لأهميته، حيث أنه تتاح الفرصة لمحاكم الدرجة الأولى لسماع الشهود وتقييم مصداقيتهم.)

- وقد إنتقلت وظائف التحقيق وإتخاذ قرار الإحالة إلى المحاكمة فى بعض الدول إلى وكلاء النيابة المستقلين عن الهيئة القضائية.

وتبحث الآن فى عدة دول اقتراحات بإدخال إصلاحات مماثلة على قانون الإجراءات المدنية.

4- متابعة المجتمع المدني، الأكاديميين، والإعلام للمحاكم بدقة:

من الممكن أن تكون المتابعة الخارجية لأعمال المحاكم أداة قوية من أجل تدعيم استقلال القضاء. ومع زيادة شفافية الإجراءات فى النظام، تصبح المتابعة الفعالة أكثر جدوى، بالإضافة إلى الأثر الذى تحدثه الإصلاحات الأصلية. إن متابعة نظام محكمة يتبع أساليب مؤسسة تأسيسا صحيحا ويتسم بالشفافية أسهل من متابعة نظام يتسم بالغموض العمدى أو حتى عدم النظام والفوضى. كما أن الإحصاءات التى تصدر عن أنظمة جيدة لإدارة الدعوى تسمح للمحكمة ليس فقط بتحسين عملياتها الإدارية، وإنما تمكن المراقبون الخارجيون كذلك من متابعة إتجاهات المحكمة وتحديد الإنحرافات. ومن المهم جدا عند توفير الدعم اللازم لهذه الأنظمة، أن تتوفر مساعدة للمحكمة لزيادة الثقة فى السماح للجمهور للحصول على أكبر قدر ممكن من المعلومات.

وتعد منظمات حقوق الإنسان، ونقابات المحاماة، ومكاتب الاستشارات القانونية من الجماعات التى عادة ما تقوم على متابعة أعمال المحكمة، وفى بعض الأحيان، قد تقوم هيئة حكومية على متابعة أعمال المحكمة إذا ما كانت تتزعم حركة الإصلاح القانونى. وعادة ما تقوم المنظمات الأكاديمية بدور مختلف قليلا، وذلك بعمل أبحاث مستقلة عن الهيئة القضائية، والتى قد تنظر إلى العوامل المتعلقة بالاستقلال بشكل أعمق. وقد شجع المساهمون فى وضع هذا الدليل الدعم الذى تقدمه مثل هذه الأبحاث الأكاديمية وأكدوا على ما قد تقدمه على المدى الطويل[21].

كما يمكن أن يكون لمتابعة الإعلام للمحاكم دورا إيجابيا، غير أن هناك صعوبة فى التعامل معه، فإن مشاريع التحقيقات الصحفية لم تكن على مستوى

[21] أنظر ورقة مارجرت بوبكن Margaret Popkin عن أمريكا اللاتينية والتى يتضمنها الجزء الثالث من هذا الدليل، وورقة ستيفن جولب Stephen Golub عن المجتمع المدني والتى يتضمنها الجزء الرابع من الدليل.

النجاح المطلوب، فحتى عندما يكون الصحفيون مدربين تدريبا جيدا، ويكون الإعلام مستقلا عن السيطرة الحكومية، فإن ملاك وسائل الإعلام عادة ما يسيطرون على المحتوى بسبب علاقاتهم. علاوة على ذلك، فإن وسائل الإعلام قد تكون ببساطة غير راغبة فى الإلتزام بتوفير الميزانيات المطلوبة للتحقيق فى قصص معينة أو قد تكون غير قادرة على ذلك.

وكبديل لذلك، تم توفير الدعم اللازم لأحد المنظمات فى الفليبين والتى كان هدفها تسجيل قضايا الفساد وكشفها، بما فى ذلك الفساد داخل الهيئة القضائية. وقد أدى البحث الدقيق الذى تجريه هذه الجماعة، والتى يطلق عليها إسم "مركز الفليبين للتحقيقات الصحفية"، إلى استقالة أحد قضاة المحكمة العليا بسبب دعوى معينة. غير أن الجهات المانحة يجب أن تضع فى اعتبارها أنه فى ظل بعض الظروف، خاصة ما إذا كانت هناك جهة مانحة وحيدة، أنها قد تفسد مصداقية هذا البحث وقد يؤدى وجودها إلى نشر الإدعاءات حول أن هذا البحث توجهه جهات أجنبية.

5- الكشف عن ممتلكات القضاة، ودخولهم، والمزايا التى يحصلون عليها، وعضويتهم فى الجمعيات:

على الرغم من اعتراض القضاة على انتهاك خصوصيتهم وما يؤدى إليه الكشف عن أحوالهم المادية، غير أنه يعتقد فى أغلب الأحيان أن هذه الوسيلة تعد فعالة فى إحباط الفساد، وتضارب المصالح، وسوء استغلال الأموال العامة. إن القوانين المطبقة فى معظمها تطلب الكشف عن ممتلكات القضاة وإلتزاماتهم عند تعيينهم ثم سنويا، حتى يمكن التحقيق فى الإثراء غير المبرر أو احتمال تضارب المصالح. وتقوم هنا جماعات المجتمع المدني والإعلام مرة ثانية بدور رئيسى من أجل ضمان تطبيق هذه القوانين والتأكد من أن المعلومات التى يتم الكشف عنها دقيقة، ومتكاملة، ويكشف عنها فى الوقت المناسب.

هـ) تعزيز احترام المجتمع لدور القضاء النزيه:

لقد ناقشنا حتى الآن عددا من التدابير الجيدة لتعزيز استقلال القضاء ونزاهته، وكلها على نفس القدر من الأهمية. غير أن أحد المراقبين لأعمال المحاكم لمدة طويلة فى أنحاء مختلفة من العالم قد أشار إلى عامل غير ملموس على اعتباره أحد العوامل التى تؤثر على استقلال القضاء: توقعات المجتمع. فإذا كان المجتمع يتوقع الشرف والنزاهة من القضاء ويطالب بهما، ففى الأغلب سيحصلون على ذلك. أما إذا كانت التوقعات ليست على هذا المستوى، فإن احتمال أن يقوم القضاة بعملهم بنزاهة وعدالة لن يكون على المستوى المرجو. إن جميع الإصلاحات التى تم مناقشتها من خلال هذا الدليل من الممكن أن تساعد الهيئة القضائية على زيادة احترام الجمهور لها مع الحث على ضرورة تغيير توقعات الجمهور منها، وفيما يلى نناقش أربعة موضوعات أخرى ترتبط بشكل أساسى ببناء الاحترام لقضاء مستقل.

1- قوة المراجعة الدستورية:

تكمن قوة المراجعة الدستورية فى سلطة المحكمة على إعلان عدم دستورية بعض القوانين وأعمال السلطة التنفيذية، وعلى الرغم من أن الهيئات القضائية فى معظم الدول تتمتع بدرجة من سلطة المراجعة الدستورية، غير أنه هناك اختلافات فى الأنظمة، ففى معظم دول القانون العام، بما فى ذلك الولايات المتحدة الأمريكية، تتمتع معظم المحاكم العادية بسلطة الحكم بعدم دستورية قوانين أو إجراءات معينة، غير أنه يجوز لهم الحكم فى موضوعات دستورية فقط عند ظهورها فى دعاوى محددة. أما معظم الدول التى تطبق القانون المدني، فهى تركز سلطة المراجعة فى محكمة دستورية واحدة، غير أن هناك العديد من الدول التى تسمح بمراجعة القوانين والموضوعات المختلفة فى المجرد دون ارتباطها بقضايا. كما أن هناك خلاف حول من من حقه أن يطالب بالمراجعة الدستوية، هل هو الفرد، أم مكتب الشكاوى، أم المسئولون، أم المشرعون، أم المحكمة نفسها.

لقد ظلت النظرة العامة للهيئات القضائية فى العديد من الدول التى تمر بمرحلة تحول إلى الديمقراطية الدستورية بصفتهم أداة فى يد الدولة ويستمر الشك فيهم، إن لم تكن نظرة إزدراء. وعادة ما تكتسب القضايا الدستورية اهتماما كبيرا كما أنها قد تثير جماعة سياسية ضد الأخرى، فإذا كان لدى الهيئة القضائية القدرة على إصدار أحكام فعالة حفاظا على المبادئ الدستورية، فإنها بذلك ترسل رسالة قوية إلى المجتمع. وقد حصلت الهيئات القضائية على إحترام كبير من خلال إصدار مثل هذه الأحكام، كما هو الحال فى دول أوروبا الوسطى والشرقية خلال التسعينيات من القرن العشرين.

وتعتبر بلغاريا مثالا جيدا، فبعد النصر الإنتخابى الذى حققه الحزب الإشتراكى البلغارى فى عام 1994، أصدرت المحكمة الدستورية حكما ضد محاولات البرلمان لإيقاف اعتماد حق الملكية الخاصة وحرية الصحافة، وبذلك إعتبرت القوى السياسية غير الشيوعية وكذلك عموم الجمهور المحكمة الحصن المؤسسى الأخير القادر على إيقاف الزحف نحو الشيوعية الجديدة. وبذلك اكتسبت المحكمة منزلة خاصة وأصبحت قادرة على وقف محاولات الحد من سلطاتها ويرجع جزء كبير من ذلك إلى دعم الجمهور لها.

غير أنه رفضت الحكومات فى العديد من الدول أن تلتزم بأحكام المحكمة الدستورية (على سبيل المثال، سلوفاكيا، وروسيا البيضاء) كما حدت من سلطات المحكمة بشكل ملحوظ (على سبيل المثال، كازاخستان، وروسيا). ويتضح من ذلك المأساة التى عادة ما تواجه المحاكم الدستورية: هل يجب عليها أن تتخذ القرار القانونى السليم وتواجه احتمالات عدم الإلتزام بهذه الأحكام والهجوم على سلطاتها، أم يجب أن تتخذ القرارات التى لا تعرضها لمواجهات، وتحميها، والتى من المحتمل أن تمكنها من أن تحدث أثرا من خلال الدعاوى المتعاقبة المعروضة عليها؟ إن الحركات الجريئة التى قد تأخذ المحاكم الدستورية على عاتقها القيام بها قد تكون أساسية فى بناء الديمقراطية واحترام المحاكم. غير أن المناخ السياسى المحلى من شأنه أن يحد قدرة المحاكم على ممارسة سلطاتها المستقلة فى مثل هذه المواقف الخطيرة.

وكملحوظة تحذيرية أخيرة، نورد أنه لم يسهم دائما تأسيس المحاكم الدستورية فى تعزيز استقلال القضاء. ففى زمبابوى، كان الإقتراح بإنشاء مثل هذه المحكمة ينوى بشكل واضح التدخل فى استقلال القضاء، فقد كان من شأن الاقتراح أن تنتقل سلطة المراجعة الدستورية من المحكمة العليا إلى محكمة دستورية جديدة يقوم تشكيلها على فتح المجال للمراوغات السياسية. وكما هو الحال مع جميع جوانب القضاء، فإن المحكمة الدستورية معرضة لسوء الاستغلال.

2- فاعلية الهيئة القضائية[22]:

لقد اجتهدنا أن نركز على موضوع استقلال القضاء خلال هذا الدليل، وألا نبتعد عنه إلى أمور أخرى عديدة وإن كانت على نفس القدر من الأهمية فيما يتعلق بإصلاح القضاء، غير أنه، وفى مرحلة معينة فى المناقشات التى أدت إلى اصدار هذه الوثيقة، اتفقت جميع المجموعات على أنه من المستحيل فى الواقع الفصل بين عدالة ونزاهة القضاء عن فاعليته. وكما ذكرنا فى البداية، لن يؤمن أحد بمستوى الهيئة القضائية الجيد إذا كانت تتناول الدعاوى بكفاءة مع إصدار أحكام لا تتسم بالنزاهة. وفى واقع الأمر، إن هذه هى السمة الأساسية للعديد من الهيئات القضائية التى تعمل فى ظل أنظمة غير ديمقراطية. وفوق ذلك، لن يؤمن الجمهور بهيئة قضائية تصدر أحكاما عادلة غير أنها تفشل فى الفصل فى الدعاوى العادية التى تنظرها والتى تؤثر على عموم الناس فى الوقت المناسب؛ حيث أن الدعاوى التى يتعطل الفصل فيها فى الأغلب ما تسلب أحدهم حقه. وبإيضاح العلاقة بين العدالة، والكفاءة، ودعم الجمهور، عادة ما يكون من المهم العمل من أجل زيادة كفاءة الهيئة القضائية فى نفس الوقت الذى توفر فيه الجهات المانحة الدعم لتناول الموضوعات التى تتصل اتصالا مباشرا بالاستقلالية.

تعتبر الفاعلية القضائية من الموضوعات الضخمة فى حد ذاتها، وفيما يلى نورد باختصار بعض الموضوعات الأساسية.

أ- هيكل السيادة:

تحتاج الهيئة القضائية إلى هيكل للسيادة يسمح لها بإدارة عملياتها بكفاءة، وقد تم توضيح بعض هياكل السيادة أعلاه وأثرها المحتمل على استقلال القضاء. يجب أن تدرس هياكل السيادة ليس فقط من منظور الاستقلال، وإنما أيضا من منظور الفاعلية، فعلى سبيل المثال، فى بعض الحالات التى تولى فيها مستشارون قضائيون مسؤولية المهام الإدارية للمحكمة، لم يكونوا مستعدين للقيام بهذا الدور، وقد ظهرت هذه المشاكل فى بوليفيا، وكولومبيا، وفنزويلا.

ب- القيادة:

حتى تتسم الهيئة القضائية بالاستقلال أو الفاعلية، عليها أن تظهر قدرة كبيرة على القيادة الذاتية، وعادة ما أخفقت برامج الإصلاح بسبب عدم وجود قيادة داخل الهيئة القضائية، أو بسبب عدم استمرار

[22] أنظر ورقة ويليام ديفيس William Davis عن إدارة المحاكم والتى يتضمنها الجزء الرابع من هذا الدليل.

هذه القيادة. لذا، من المهم أن تعمل الجهات المانحة والإصلاحيون المحليون عند بداية إجراء برامج إصلاحية على تنمية القدرات القيادية لدى الهيئة القضائية.

ج- القدرة الإدارية والأنظمة الإدارية والتشغيلية:

على الرغم من أننا نميل إلى التفكير فى الهيئات القضائية من وجهة نظر المبادئ التى يحمونها، غير أن الإجراءات الضرورية من أجل تحقيق هذا الهدف تتطلب أساليب إدارية فعالة، حيث تحتاج العديد من الدعاوى إلى توثيق قوى والمرور بالعديد من الخطوات قبل الوصول إلى نتيجة. فتحتاج الدعاوى الجنائية التى تتضمن إجراءات وجلسات علنية إلى تنظيم فقط لضمان ظهور جميع الأطراف أمام المحكمة، مثل ضباط الشرطة، والشهود، والمتهمين، والنيابة، وغيرهم من الأطراف. وهناك العديد من المحاكم الآن تحاول الموازنة بين حجم الدعاوى المتزايد أمامها، وحتى يتم العمل بفاعلية، تحتاج أنظمة المحاكم إلى قدرة إدارية قوية على جميع المستويات: الميزانية، العمالة، إجراءات المحكمة، العلاقة مع البرلمان والسلطة التنفيذية، العلاقات العامة، والتخطيط الاستراتيجى.

وعلى نفس القدر من الأهمية تأتى الأنظمة الإدارية والتشغيلية نفسها، حيث تحتاج العمليات والإجراءات داخل المحكمة التى تتسم بكثرة المستندات وأهمية الوقت إلى إدارة جيدة للسجلات وسير إجراءات الدعوى. كذلك يجب أن تستخدم الموارد بفاعلية، من ميزانية، وموارد بشرية، وأجهزة، كما يجب أن تكون جزءا من نظام يتنبأ بالاحتياجات المستقبلية. إن عددا قليلا من الدول النامية لديه الأنظمة أو القدرة الإدارية المطلوبة من أجل تشغيل نظام محكمة حديث بكفاءة وفاعلية والذى يتسم بالعديد من المتطلبات وحجم كبير من الدعاوى.

د- الميزانية:

وفى النهاية، يحتاج نظام المحكمة إلى ميزانية ملائمة حتى يمكن أن يعمل بشكل جيد، وقد تمت مناقشة الموضوعات المتعلقة بالميزانية أعلاه.

3- تنفيذ الأحكام القضائية:

تشبه قضية التنفيذ قضية الكفاءة، فإذا كانت الأحكام لا تنفذ، فسيخسر القضاء مصداقيته بغض النظر عما إذا اتسم عمله بالأمانة والعدل. علاوة على ذلك، فإن عدم قدرة المحاكم على فرض الإلتزام بأحكامها قد يحبط من عزيمة القضاة فى إتخاذ القرارات الصعبة بمدعاة: ما فائدة اكتساب الأعداء إذا لم تكن الأحكام ستنفذ؟

إن آليات تنفيذ الأحكام عادة ما تكون ضعيفة فى الدول النامية، خاصة فى الدول حيث كانت تسيطر الدولة على الهيئة القضائية وكانت التعاملات الخاصة محدودة. فى القضايا المدنية، حيث يكون هناك طرف يحاول أن ينفذ حكما ضد طرف آخر، من الممكن أن تكون عملية التنفيذ معقدة، حيث أنها تتضمن كل من الهيئة القضائية والمؤسسات خارج الهيئة القضائية. علاوة على ذلك، فإن الهيكل القانونى الذى يدعم تنفيذ الأحكام قد يحتاج إلى تطوير - على سبيل المثال، القوانين الخاصة

بالحجز على الممتلكات، ومصادرة الأصول، والرهن العقارى.

ومما يزيد الأمور تعقيدا، هو التوقيت الذى تقدم فيه الجهة المانحة الدعم لآليات التنفيذ، فحتى تكتسب المحاكم المصداقية، يجب تعزيز القدرة على التنفيذ بالتوازى مع إجراء تحسينات فى مجالات أخرى. غير أن الدعم الذى قد تقدمه الجهة المانحة لتنفيذ الأحكام فى محاكم لا تتسم بالعدالة والنزاهة، قد يتسبب فى مشاكل كبيرة.

يعد إلتزام السلطة التنفيذية بتنفيذ الأحكام القضائية فئة واحدة من التنفيذ والذى يحتاج إلى اهتمام كبير، غير أنه هناك عدد كبير من أنواع الإدعاءات المختلفة التى يمكن أن ترفع ضد الحكومة، بعضها لمخالفة الحقوق الدستورية والقانونية، مثل تلك المتعلقة بإتباع الإجراءات السليمة أو عدم التفرقة؛ وغيرها للمطالبة بتعويضات مالية. وعادة ما تبدأ الإدعاءات المرفوعة ضد الحكومة فى محكمة إدارية تتكون من ثلاثة قضاة، حيث يحتفظ المدعون بحق الاستئناف أمام المحاكم العادية. إن فشل الهيئات الحكومية فى الإذعان لأحكام المحكمة الصادرة ضدهم له أثر مؤذ على احترام المحاكم، فإذا كان المعتاد هو عدم إذعان الهيئات الحكومية لأوامر المحكمة، على الجهات المانحة أن تضع هذا فى اعتبارها بصفته مجالا للحوار حول السياسات مع السلطة التنفيذية.

4- نشر الإصلاح القضائي:

ليس من غير المعتاد ألا يكون الجمهور على دراية ببعض الإصلاحات التى تجرى فى القضاء، حيث أنه عادة ما تكون القضايا المهمة فقط هى التى تجذب انتباه الرأى العام، كما أن محاكم قليلة جدا فى الدول التى تمر بمرحلة إنتقالية قد نمت لديها قدرة على عمل العلاقات العامة المشروعة. يجب أن يظل الجمهور على علم بالخطوات التى تتخذ من أجل رفع مستوى القضاة وزيادة نزاهتهم علاوة على رفع مستوى أداء المحاكم نفسها، حيث أن ذلك ليس فقط يوفر الدعم المطلوب للنظام القضائي، وإنما يساعد أيضا على توضيح أن للمواطنين مصلحة مشروعة فى الاهتمام بموقف وفاعلية المحاكم والتأكيد عليها.

و) العلاقة بين الاستقلال والمسؤولية:

تحارب الهيئات القضائية فى العديد من الدول التى تمر بمرحلة إنتقالية من أجل التحرر من السيطرة التاريخية عليها من جانب مجموعات الصفوة، أو العسكريين، أو الأحزاب السياسية، أو السلطة التنفيذية، غير أنه يتم التوصل إلى أنه لا توجد هيئة قضائية فى العالم متحررة تماما لتتصرف كما يحلو لها، كما أن ذلك ليس مطلوبا. ففى النهاية، يجب أن تكون الهيئة القضائية مسئولة أمام الجمهور عن قراراتها وكذلك الإجراءات التى تتخذها، شأنها فى ذلك شأن أية مؤسسة أخرى فى ظل سيادة الديمقراطية[23].

[23] أنظر ورقة لين هامرجرين Linn Hammergren عن استقلال القضاء والمسؤولية القضائية والتى يتضمنها الجزء الرابع من هذا الدليل، وكذلك ورقة ميرا جور-آرى Mira Gur-Arie وراسل ويلر Russell Wheeler عن الولايات المتحدة الأمريكية، وورقة جويسب دى فيديركو Giuseppe Di Federico عن إيطاليا والتى يتضمنها الجزء الثالث من هذا الدليل.

تكون المسؤولية على مستويات مختلفة، فعلى الرغم من أنه يجب أن تكون المحاكم حرة فى الفصل فى الدعاوى بنزاهة، فإذا بدأت أحكامها فى اتخاذ اتجاه مخالف تماما لمشاعر الجماهير، يجب أن تكون هناك وقفة للإصلاح، سواء أكان هذا الإصلاح عن طريق تغيير فى القانون أو ممارسة ضغوط خفيفة على النظام القضائي لاختيار قضاة يتسمون بالاستجابة للرأى السائد. على المستوى الاداري، يجب أن تكون الهيئة القضائية مسئولة أمام الجمهور عن كيفية صرف ميزانيتها وإدارة عملياتها.

إن طبيعة الهيئة القضائية الفريدة تجعل وضع آليات فعالة للمسؤولية عملية معقدة، حيث أن آليات المسؤولية لا يجب أن تتدخل فى إلتزام المحكمة بنزاهة اتخاذ القرار أو مسئوليتها تجاه حماية حقوق الأقليات. علاوة على ذلك، من المفترض أن يصل القضاة الأفراد إلى قراراتهم باستقلالية تامة حتى فى إطار هيكل الهيئة القضائية. وبالتالى، تتسبب الهياكل الرقابية الهرمية، المعتاد تطبيقها فى هيئات السلطة التنفيذية لضمان الإلتزام بالمسؤولية، فى العديد من المشاكل فى النظام القضائي.

وحيث أنه سيكون هناك دائما توترا بين المسؤولية والاستقلال، فإن توقيت كل منها يوفر درجة معينة من الراحة؛ حيث يتناول الاستقلال مسألة تحرير القضاء من أية سيطرة سابقة على أحكامه، أما على الجانب الآخر، تركز المسؤولية على وضع آليات تقوم الهيئة القضائية من خلالها، وبصفتها جهة مستقلة، أن تفسر أفعالها بعد إتخاذها، وحيث أن زيادة الشفافية هى المفتاح لكليهما، فإن تعزيز التدابير الخاصة بالمسئولة، من شأنها أن تساعد فى المعتاد على التأكيد على الاستقلال.

ز) من أين نبدأ؟

لقد قمنا بوصف عدد من المناهج المختلفة التى يمكن إتباعها لتعزيز استقلال القضاء، وخاصة، نزاهة القضاء فى إتخاذ القرارات، غير أن هذا المجال يحتاج إلى جهود طويلة المدى. إن مشاكل استقلال القضاء عادة ما تكون من الموروث التاريخى والثقافى للدولة ولا يكون من السهل استئصالها، لذا، عادة ما يحتاج إجراء التغيير فى الهيئة القضائية إلى إجراء تغييرات مجتمعية أوسع وفى نفس الوقت. كما أن هناك الكثير الذى يتم المخاطرة به، مما يجعل المعارضة للإصلاح قوية ومن الصعب التغلب عليها.

ومن الواضح كذلك أن النماذج الناجحة فى بلد ما قد لا تتفق إلا فى القليل مع النماذج الناجحة فى بلد آخر، فعلى سبيل المثال، إن النموذج الأمريكى فى تعيين القضاة الفدراليين، حيث يقوم الرئيس بالتصديق على أسماء جميع القضاة بعد الحصول على الموافقة التشريعية، تعتبره العديد من الدول التى تطبق القانون المدني، والتى تعمل من أجل الحد من تسييس عملية تعيين القضاة، غريبا. كما تبدو فكرة انتخاب القضاة، وهو الأسلوب المستخدم فى بعض الولايات الأمريكية، أغرب، غير أن معظم الهيئات القضائية فى الولايات المتحدة تعتبر نزيهة. وفى كندا، لا تنتهك إدارة السلطة التنفيذية للمحاكم استقلال القضاء، غير أن نفس النظام رفضته دول أخرى.

ويوضح الدليل عددا من المجالات المختلفة التى يحتاج القائمون على الإصلاح القضائي، فى معظم الأحيان، إلى تناولها. لم نقم بدراسة خريطة للبرامج التى تتناول استقلال القضاء، حيث أنه لا يوجد دليل واضح على تسلسل النشاطات التى نتجت عنها الدراسة. وكما هو الحال مع جميع البرامج، فإن بعض النشاطات تعتمد على ظروف البلد. غير أننا تمكنا من تحديد بعض المبادئ العامة حول من أين نبدأ:

1. كما هو الحال فى أى نشاط تعاونى فى التنمية، يجب أن يبدأ وضع الاستراتيجية بتحليل للظروف المحلية: النتائج المرجوة، ودرجة تقبل التغيير، ورغبة القادة المستقبليين فى بناء القدرة المؤسسية والبشرية المطلوبة، وكفاية الموارد، وكذلك إلتزام الجهات الدولية المانحة. إن التحليل الذى يتم مشاركة بين عدد كبير من الأطراف المعنية، يجب أن يسعى إلى وضع أهداف بعيدة المدى، ووضع رؤيا ملزمة من أجل التعريف بهذه الأهداف، وتحديد أهداف واقعية للبرامج، وخلق مسؤولية تجاه التنفيذ.

2. على الجهات المانحة أن تشجع جهود الإصلاح المحلية وتدعمها، حيث أن الإصلاحات التى تدار من الخارج، يكون من الصعب جدا ضمان استمراريتها، لذا، على الجهات المانحة أن تعطى الأولوية للموضوعات والنشاطات التى يحددها الإصلاحيون المحليون، مع ضمان حصول الإصلاحيين المحليين على المعلومات التى يحتاجونها لبناء برنامج إصلاحى متماسك.

3. من الممكن أن يخلق النجاح دفعة للامام لتحقيق المزيد من النجاح، فقد يكون من المنطقى أن تكون البداية بموضوعات يمكن تناولها بفاعلية، والتى تتمتع بدعم، أفضل من البدء فورا بالموضوعات الأصعب.

4. من المتوقع أن تواجه الجهات المانحة مقاومة قليلة أمام تقديم دورات تدريبية للقضاة وموظفى المحكمة لتحسين إدارة المحكمة، فإن مثل هذه البرامج قد تكون نشاطات مفيدة يمكن البدء بها لتنمية علاقات عمل جيدة مع النظراء المحليين. علاوة على ذلك، يمكن أن يكون لهذه البرامج أثرا كبيرا، خاصة إذا كانت تساعد على تحديد عناصر الإصلاح داخل الهيئة القضائية وتقويتها وزيادة شفافية الإجراءات بالمحكمة.

5. من المتوقع أن تواجه الجهات المانحة مقاومة أعظم ضد النشاطات التى تحد بوضوح من تأثير مجموعة من المسئولين أو مجموعة ضغط، غير أنه هناك ظروف معينة تقدم فرصا جيدة لتحقيق نجاحات واضحة: (أ) بعد الإطاحة بنظام فاسد، وعندما تعد الحكومة الجديدة بإجراء تغييرات، ويكون من الممكن تعبئة المشاعر العامة من أجل المطالبة بإصلاحات حقيقية؛ (ب) وكجزء من عملية سلام.

6. وليس من الغريب أن تصمم أسئلة البرامج على شكل "إما ... أو". هل على الجهة المانحة الاستمرار فى برنامج يتناول القطاع الرسمى فى مواجهة دعم ضعيف، أم التركيز فقط على المجتمع المدني؟ إذا لم تكن القيادة القضائية تفكر فى

الإصلاح، يجب أن تستهدف البرامج تحويل القيادة، ثم تحسين إجراءات العمل بالمحاكم؟ إن المنهج الذى يوصى بإتباعه هنا هو تجنب الأحكام الصادرة على أساس "إما ... أو"، وتحديد الجدوى بدلا من ذلك، ومع من يمكن العمل، وتحديد موعد معين بناء على ظروف البلاد المحددة، مع وضع الأهداف بعيدة المدى فى الإعتبار. كما يجب أن يعطى إهتمام خاص لضمان أن الدعم الذى توفره الجهة المانحة لا يقوى من العناصر المعادية للإصلاح داخل الهيئة القضائية، على سبيل المثال، من خلال الرفع من شأنهم.

7. يجب أن تحاول الجهات المانحة ألا تخضع للضغط من أجل خلق توقعات غير واقعية حول سرعة تحقيق استقلال القضاء، حيث أنه فى معظم الأحيان، يحتاج استقلال القضاء لأن يكون هدفا بعيد المدى يتطلب مجهودات يضمن استمراريتها الإصلاحيون والجهات المانحة على حد سواء.

الجزء الثالث: الدراسات الإقليمية والمحلية:

أ) استقلال القضاء فى الدول الإفريقية التى تطبق القانون العام

بقلم: جينيفر ويدنر Jennifer Widner

عندما كان يثار موضوع المحاكم فى أفريقيا فى الأحاديث مع الأمريكيين، وحتى وقت قريب، كان أول سؤال يتبادر إلى الذهن هو: ما أهمية وجود محاكم فى أفريقيا على الإطلاق؟ وقد كانت الصورة المتداولة عن القارة هى أنها قارة يقوم فيها القانون بدور ضئيل فى حل المنازعات. وقد كانت عناوين المقالات فى مجلة النيو يورك تايمز New York Times تؤكد هذه الصورة كما فعلت المقالة الشهيرة لروبرت كابلن Robert Kaplan تحت عنوان "أتلانتيك الشهرية Atlantic Monthly" والتى تنبأت "بقدوم الفوضى"، حيث كان يبدو أنه لم يكن هناك أهمية للقانون والمحاكم فى مواجهة المنازعات حول الموارد الطبيعية، والصراعات على الزعامة، والعداء بين الجماعات المختلفة.

لقد حمل مفهوم الأصدقاء والزملاء من الأفارقة خلال الثمانينيات والتسعينيات من القرن العشرين معنى مختلفا. وكان الجدل المثار يدور حول موضوع أن أفريقيا تمر "بمرحلة حرجة"، أو "لحظات حرجة"، بينما كان للمحاكم والقانون أهمية كبرى عند العديد من الناس. وفى ثلثى دول أفريقيا، كان للناس أن يعبروا عن وجهات نظرهم فيما يتعلق بالحكومة والسياسة بحرية أكبر خلال فترة وسط التسعينيات من القرن العشرين أكثر من أى وقت مضى منذ حصولها على الإستقلال. إن التغييرات السياسية التى تمت فى التسعينيات من القرن العشرين كانت تعنى أن المزيد من الناس أصبح بإمكانهم التعبير عن آرائهم فى السياسة، والإنضمام إلى الجمعيات، والشروع فى أعمالهم الخاصة وتملك مزارعهم الخاصة، علاوة على الإختيار من بين عدد من المرشحين للمناصب العامة. وقد كان للمحكمة أهمية خاصة لبناء هذه المساحة الجديدة وحمايتها.

وقد قاد عامة الشعب المسيرة، وعلى الرغم من أنه لم يكن هناك دراسات واسعة تغطى جميع أنحاء البلاد حول اللجوء إلى المحاكم فى أفريقيا، الا أن نتائج ثلاث دراسات تم إجراؤها فى فترة وسط التسعينيات قد أوضحت أنه مهما كان رأى الناس فى جودة الأداء المؤسساتي الا أن نسبة الأسر التى ترفع نزاعاتها إلى القضاء كانت مرتفعة بشكل مذهل. كما أوضحت هذه الدراسات التى تم إجراؤها فى بوتسوانا، تنزانيا، وأوغندا تانزانيا فى عام 1996، والتى أجريت على نطاق واسع بين المنازل، وكما كان متوقعا، أن معظم أنواع النزاعات التى تنشأ فى المجتمعات كانت ترفع أولا لمجالس محلية أو جماعات عرفية لتولى حلها. وقد أوضحت الدراسات فى نفس الوقت نتائج مذهلة حول حجم اللجوء إلى المحاكم. وقام فريق البحث الذى كان يموله البنك الدولى فى تانزانيا بعمل مسح بين البالغين فى إطار مسح قومى وسألوا عن عدد المرات التى لجأوا فيها إلى القضاء على مدى العام

الماضى. وأوضح المسح أن من 6% إلى 8% قد فعلوا ذلك. هذا وقد وجهت أسئلة من خلال المسح الحديث والمعاصر الذى أجرى فى أوغندا حول ما إذا كان أحد أعضاء الأسرة خصما فى دعوى أمام المحاكم على مدى الخمس سنوات الماضية، وقد أوضحت الدراسة أن نسبة 14%، فى بعض المناطق، قد أكدت ذلك، وأن النسبة فى المناطق الأكثر عرضة لمشاكل الصراع على الأرض قد وصلت إلى 45%.

كان الناس يأتون بمختلف أنواع الدعاوى إلى القضاء، غير أن الدعاوى المتعلقة بالأرض كانت الأوسع انتشارا فى سجلات المحكمة، كما أنها لم تكون النوع الوحيد الذى أتى به الناس إلى القضاء. وفى أوغندا وزيمبابوى، كانت المجتمعات الصغيرة ترفع دعاوى النزاع حول خلافة الملكيات المحلية إلى القضاء للفصل فيها، كما كانت تختبر أمام المحكمة الحدود الممنوحة لقدرة المرأة على اتخاذ القرارات الخاصة بالمنزل، وشراء وبيع الممتلكات، وإرث الأرض والبناء، بل والاحتفاظ بحضانة الأطفال، وكانت النتائج تختلف من مكان إلى آخر عبر البلاد. كما ظهر التوتر بين سكان المدن وأقاربهم فى المناطق الريفية فى الدعاوى التى تقام بخصوص ما إذا كان حق دفن الموتى للأسرة الصغيرة أم للعشيرة فى الموطن الأصلى.

ومع تزايد أهمية المحاكم للناس العاديين، وليس فقط للقادمين من خارج هذا المجتمع، ظهرت قضية استقلال القضاء وأثيرت فى المناقشات بين الأناس العاديين وبين الدول المانحة والصفوة السياسية الأفريقية. هذا وقد اهتم الأناس العاديون وكذلك هؤلاء القادمون من خارج المجتمع باستقلال القضاء وأنواع الاستقلال التى قد تطبق بسبب الفصل بين السلطات، فقد كانوا يتابعون ما إذا كانت هناك جهود تبذل من جانب أنصار اتجاه معين للتأثير على الحكم فى دعاوى بعينها. ويقومون بمتابعة "استبعاد طرف" أو نقله من منصب مؤثر بواسطة أشخاص ذوى نفوذ اجتماعى.

يتناول هذا المقال استقلال القضاء فى بلدان أفريقيا التى تطبق القانون العام. فهو يصف باختصار السمات الرئيسية للأنظمة القانونية فى بلدان أفريقيا التى تطبق تقاليد القانون العام وخاصة أفريقيا الناطقة بالانجليزية وتضعها ضمن إطار محدد، ثم تقوم بوضع بعض التحديات الرئيسية التى تواجه استقلال القضاء فى هذا المناخ، والعلاجات الرئيسية، وبعض الأساليب التى يمكن للجهات المانحة أن تقدم الدعم اللازم والملائم من خلالها لدعم المبادرات المحلية فى بناء محاكم مستقلة[24].

1. 1سمات الأنظمة القانونية فى بلاد أفريقيا الناطقة بالانجليزية والإطار التى تعمل من خلاله

إن الأنظمة القانونية سواء فى الدول الأفريقية التى تطبق القانون العام أو بلدان أفريقيا الناطقة بالانجليزية تتشابه فى العديد من السمات مع النظام فى الولايات المتحدة الأمريكية.

[24] إن البيانات الموضحة فى هذا المقال قد استنبطت من استمارة استقصاء قامت عليه المؤسسة الدولية لأنظمة الانتخابات بالنيابة عن الوكالة الامريكية للتنمية الدولية فى كينيا، ومالاوى، ونيجيريا، وأوغندا، وزامبيا، وزيمبابوى علاوة على البحث الذى قام به الكاتب فى بوتسوانا، وتانزانيا، وأوغندا.

أ) الهيكل:

على أقل المستويات، تقوم الحكومات الجديدة بتشغيل المحاكم الابتدائية بولاية قضائية محدودة للنظر فى الدعاوى المدنية ذات القيمة الصغيرة والجنح. وفى العديد من الدول، بإمكان هذه المحاكم تطبيق القوانين العرفية بالإضافة إلى التشريعات والسوابق التي تشكل "قانون الدولة". هذا ولا يكون الحكام فى هذه الدعاوى حاصلين على شهادة فى القانون، بل وفى معظم الدول لا يسمح بتوكيل محامى لذا يجب أن يمثل الناس أنفسهم. أما محاكم الدرجة الثانية فتنظر الدعاوى ذات القيمة المالية الأعلى أو الجرائم الأكثر خطورة والتى عادة ما تصل عقوبتها إلى السجن لمدة سنتين.

أما الذين يطلق عليهم "حكام الدرجة الثانية"، فعادة ما يكونوا قد حصلوا على تدريب أكثر، غير أنه ليس من الضرورى أن يكونوا حاصلين على درجة جامعية. فى محاكم الدرجة الثالثة، يجب أن يكون الحكام من المحامين، وتتضمن الولاية القضائية للمحاكم التى يعملون بها الدعاوى المدنية ذات القيمة الأعلى والجرائم التى قد تصل عقوبتها إلى السجن لمدة عشر سنوات، كما تنظر هذه المحاكم أيضا في الدعاوى المستأنفة من الدرجات الأدنى ويسمح فيها بتوكيل محامين.

وتختلف مسؤولية إدارة المحاكم التى يقضى فيها الحكام من دولة إلى أخرى ومن وقت إلى آخر. ففى بعض الدول لا يكون للهيئة القضائية السيطرة على تعيين أعضائها، أو المرتبات التى يتقاضونها، وكذلك الولاية فى محاكم الدرجة الأولى. بينما تتمتع الهيئة القضائية فى دول أخرى بهذه الامتيازات.

أما المحكمة العليا فهى محكمة ذات ولاية قضائية لا حدود لها سواء فى الدعاوى المدنية أو الجنائية، ويكون معظم قضاتها حاصلين على درجة فى القانون ويكون بعضهم قد مارس القانون قبل الجلوس على المنصة أو يكونون قد مارسوا القضاء فى محاكم ذات ولايات أخرى. وتعقد معظم المحاكم العليا إما فى العاصمة أو فى أحد الدوائر القضائية. والبديل، هو عمل عدد من المحاكم العليا فى المدن الكبيرة وذلك لزيادة سهولة الوصول إلى المحكمة.

هذا وتكون محكمة الاستئناف الصف الخامس، وأحيانا تقوم بدور المحكمة العليا. وفى معظم الأحيان، كان لمحاكم الاستئناف فى الأصل ولاية مكانية، كما كان الحال أثناء المستعمرات. فعلى سبيل المثال، وفى عام 1962، تحولت المحكمة الشرقية الأفريقية للاستئناف إلى محكمة استئناف شرق أفريقيا، وهي جزء من منظومة إقليمية وهي مجتمع شرق أفريقيا. هذا وتقوم كل دولة على حده بتحديد ما إذا كانت الأحكام القضائية تمثل سابقة قضائية ملزمة أو سلطة مقنعة. وقد كانت التقارير القانونية التى تصدرها المحاكم تقرأ على نطاق واسع واتبعها المحامون بعد الاستقلال مهما كان اختيار الدولة.

وعادة يتولى المسؤولية الإدارية بهذه المحاكم رئيس المحكمة يعاونه فريق من الموظفين القضائيين. وفى معظم الدول لا تتمتع المحكمة بأى دعم اداري

يعادل ما يوفره المركز القضائي الفدرالي أو المكتب الاداري للمحاكم الأمريكية فى الولايات المتحدة الامريكية. أما الأعمال اليومية، فيتولى مسئوليتها كبير كتاب المحكمة أو نوابه، وهو المعادل للموظفين القضائيين بالمحكمة فى الولايات المتحدة الأمريكية.

وفى معظم الدول، تكون الإنجليزية هى اللغة الرسمية للمحاكم، غير أن تنزانيا تستخدم كل من الإنجليزية والسواحيلية.

ب) مشاركة العامة:

لا تطبق معظم مناطق أفريقيا نظام المحلفين، غير أن مالاوى تجرب الآن هذا النظام فى القضايا الخطيرة. وهناك مشاركة من العامة أيضا فى محاكم الدرجات الأدنى حيث يكون هناك "قيمون" مع الحكام فى محاكم الدرجة الأولى. وقد يكون لهؤلاء حق التصويت فى تحديد الحكم فى الدعوى، كما هو الحال فى تانزانيا، وقد يكون دورهم أقل من ذلك. أما فى محاكم الدرجات الأعلى، فعادة ما تكون صفة القيم شبيهة بشاهد خبير.

ج) التعددية القانونية:

تعد التعددية القانونية جزءا لا يتجزأ من عمل المحاكم فى أفريقيا، حيث يتم تطبيق أنواع مختلفة من القوانين جنبا إلى جنب، وحيث يتضمن قانون الدولة الدستور، والقوانين والأحكام الإدارية، وكذلك القرارات السابقة للقضاة (السوابق القضائية). وعادة ما يعتمد قانون الدولة على القوانين والأحكام الإنجليزية التى وضعت منذ الوقت الذى اعتمدت فيه قوانين القبول أثناء عصر المستعمرات. وقد يعتمد على القوانين التى وضعت فى الهند وكوينزلاند ثم طبقت فى أفريقيا (على سبيل المثال، قانون الإثبات، وقانون العقوبات، ... إلخ). هذا وقد قامت الحكومات المستقلة بإجراء تعديلات على تشريعات معينة، غير أن الهيكل الأساسى ظل كما هو إلى حد كبير. وفى بعض أجزاء من القارة (على سبيل المثال، بوتسوانا، وجنوب أفريقيا، وزيمبابوى)، كان يطبق القانون الرومانى الدانماركى وأصبح جزءا من القانون العام.

إن قانون الدولة يطبق جنبا إلى جنب مع القوانين العرفية والدينية، والتى تم تحديدها الآن لتشمل الأمور المتعلقة بالأسرة، والإرث، والخلافة، أو غيرها من الأحوال الشخصية. وقد يؤثر الناس تطبيقها بعدة طرق حسب الدولة. وعادة ما تطبق المحاكم القواعد المتعلقة باختيار القانون والتى تستخدم فى نزاعات التجارة الدولية لتحديد أى من القوانين سيتم تنفيذها فى حال كان خصوم النزاع من أنظمة مختلفة.

هذا وتعمل المحاكم العرفية سواء بشكل رسمى أو غير رسمى جنبا إلى جنب مع محاكم الدولة، وفى بعض الحالات يقوم الكبار أو مسئولون منتخبون بدور الوسيط فى النزاعات أو يطبقون القانون العرفى فى محاكم لا تكون أحكامها ملزمة. وفى حالات أخرى، كما هو الحال فى بوتسوانا، تعمل المحاكم العرفية بشكل رسمى مع وجود إمكانية الاستئناف أمام نظام محاكم الدولة.

إن التعددية قد تؤدى إلى تعقيد الجهود التى تبذل فى سبيل الاستقلال مع تركيز إهتمام العديد من الناس العاديين بعيدا عن محاكم الدولة فى إتجاه أنواع أخرى من المحاكم، الا أنه لا يوجد دليل قوى يشير إلى هذا الإتجاه.

د) قلة الموارد وعلاقتها بالمحاكم:

إن قلة الموارد تؤثر على المحاكم الأفريقية وعلى استقلال القضاء بالعديد من الوسائل. فعلى سبيل المثال، يكون من الصعب متابعة العمل اليومى سواء للقضاة أو الموظفين، كما تعنى أن القضاة عادة ما يتخلصون من الدعاوى بإرسالها خارج المحكمة عندما تفشل قوات شرطة غير مدربة ولا تمتلك الأجهزة الكافية لتقوم بالتحقيقات بالشكل المناسب، مما يغضب المسئولين والمواطنين على حد سواء. كما أن هذه المسألة قد تؤدى إلى عدم القدرة على شغل المناصب بأناس مدربين لا يستغلون مراكزهم.

كما أن أحد الآثار الهامة جدا لقلة الموارد تركز على قلة المادة القانونية. فى نظام القانون العام، يتضمن القانون كل من الدستور، والقوانين، وأحكام القضاة، وتظهر هذه الأحكام فى تقارير القانون والتى يجب أن تنشر سنويا على الأقل. وعندما لم يتوفر التمويل اللازم، لم تنشر العديد من تقارير القانون فى العديد من دول أفريقيا خلال فترة الثمانينيات والتسعينيات من القرن العشرين. هذا وقد عاد نشر هذه التقارير مؤخرا فقط. وعندما يتزامن ذلك مع عدم توفر القوانين نفسها، فإن هذه الفجوة تعنى أن الحكام والقضاة يعتمدون فى معرفتهم بالقانون على مذكراتهم من أيام دراستهم للحقوق، ويمكن أن نتوقع نتيجة ذلك. كما أن ذلك يعنى أنه عادة ما يكون من المستحيل متابعة جودة الأحكام وتوافقها.

2. سبل تأثير التحالفات السياسية:

هناك اختلاف كبير حاليا بين درجة الاستقلال الذى تتمتع به المحاكم فى الدول الأفريقية التى تطبق القانون العام. فالمحاكم فى بوتسوانا، وجنوب أفريقيا، وزيمبابوى ثبتت بعض القواعد. فبشكل عام حافظت هذه المحاكم على درجة عالية من الاستقلال فى نظر المتقاضين، حيث أنها قد أصدرت أحكاما ضد الحكومة فى قضايا هامة وحساسة. إن التفكير بأسلوب "السلطة التنفيذية" قد أثر بأشكال مختلفة على القضاء فى بعض الأوقات، غير أن هذه المحاكم حاربت طويلا هذا السلوك وحققت بعض النجاح. إن الفساد الذى يهدد الإنفصال عن الأحزاب قد يشكل مشكلة فى محاكم الدرجة الأولى، غير أن ذلك لم يقضى على شرعية محاكم الدرجات العليا. إن المحاكم فى تانزانيا وأوغندا، وتشير التقارير كذلك إلى نيجيريا وغانا، تمارس درجة أعلى من الاستقلال عن تأثير مناصرى جماعات معينة وتدخلهم فى دعاوى بعينها عن ذى قبل غير أن المراقبين يشيرون دائما إلى بعض المشاكل المستمرة. إن السجلات فى مالاوى وزيمبابوى تتسم بعدم الإنتظام، كما أن كينيا قد أصبحت أكثر عرضى لهذه المشاكل عن ذى قبل، غير أنه من الصعب عادة قياس هذه الإتجاهات.

وتشير الدراسات المسحية التى أجريت ضمن هذا المشروع إلى إجماع حول التحديات الأساسية التى تواجه استقلال القضاء فى هذه الأنظمة. هناك بعض المصاعب التى ظهرت كثيرا فى الحوارات وسوف يشار إليها فى نهاية القائمة.

أ) المسائل المتعلقة بالدستور:

يشعر المعلقون المحليون أن درجة وضوح الدستور فى توفير الاستقلال للمحاكم يؤثر على نظرة السياسيين والأناس العاديين إلى الهيئة القضائية بصفتها سلطة مستقلة. وتذكر معظم الدساتير الحديثة بوضوح أن هناك ثلاث سلطات للحكومة، وتشير السلطة القضائية فقط إلى المحاكم. وبالمقارنة، لا يذكر دستور كينيا ذلك بالوضوح الكافى. وقد لاحظ أحد المحامين الذين قاموا بدراسة لهذا المشروع أنه "نتيجة لذلك، عادة ما ينظر للقضاء على أنه سلطة تابعة."

وفى بعض الدول حاولت الأحزاب الحاكمة أن تجرى تعديلات على الدستور بحيث تجرد المحكمة من ولايتها، أو أن تجعل المحكمة أكثر خضوعا لمؤثرات الجماعات المختلفة فى الدعاوى الدستورية الحساسة. إن محاكمة المدنيين فى محاكم عسكرية تعارض أعراف سيادة القانون، غير أن ذلك يحدث أحيانا. إن المحامين اليقظين لهذه المسألة بإمكانهم أن يقيموا دعاوى أمام المحاكم العادية للطعن فى المحاكم العسكرية وإلغائها وكذلك لإثبات عدم دستوريتها، إلا أن المحامين ليسوا دائما على استعداد لإتخاذ هذه الإجراءات. كما أن مشاركة الجماعات القانونية وفرق المحامين من مكاتب قانونية مختلفة فى هذه الدعاوى قد يصعب على الحكومات الانتقام من نقابة المحامين لاستصدارها أمرا قضائيا بالتحقيق فى قانونية سجن شخص معتقل فى هذه الحالات أو لإتخاذها أى إجراء آخر. ولم يعتبر أى من المعلقين الذين تم اللقاء معهم من خلال هذه الدراسة أن تجريد السلطة القضائية من ولايتها بهذا الشكل مشكلة كبرى، حيث أنه اتضح أن تلك المسألة هى الاستثناء وليست القاعدة.

وقد أثبت تكوين المحاكم الدستورية فى بعض الحالات أنه يتسبب فى المشاكل فى البلدان الأفريقية، حيث أنه من المهم أن تكون هذه المحاكم جزءا من الهيئة القضائية وتشاركها فى جميع ضمانات الحماية التى تحصل عليها المحكمة العليا ومحكمة الاستئناف. وعلى سبيل المثال، إذا كان قد تم الموافقة على الاقتراح الدستورى الذى كان يدعمه موجابى فى زيمبابوى، فى عامى 1998 و 1999، فإن ذلك كان من شأنه أن يكون محكمة دستورية يكون أعضاؤها معرضين للضغوط السياسية.

ب) إجراءات التعيين:

تثير إجراءات التعيين المذكورة فى الدستور القلق باعتبارها تهدد الاستقلال القضائي. وعادة ما تظهر القواعد العامة للتعيين والولاية فى دستور البلاد ثم يؤكد عليها قانون القضاة، أو قانون الهيئة القضائية، أو غيرها من التشريعات ذات الصلة. هذا وتكون بعض التأثيرات السياسية مقبولة فى تعيين قضاة المحاكم العليا فى البلاد، غير أنه من المتوقع عادة أن تلقى التعيينات ثقة قطاع عريض من السياسيين.

وهناك بعض أنواع من إجراءات التعيين التى تزيد من احتمال استقلال القاضي فى اصدار أحكامه. وفى معظم البلدان، بما فيها الولايات المتحدة الأمريكية، يرشح الرئيس أسماء لشغل هذه المناصب، على أن تصدق على الترشيح أغلبية السلطة التشريعية، أو أحد مجالس السلطة التشريعية. وفى أفريقيا، لا يقتصر ترشيح الرئيس فقط على كبير القضاة ولكن أيضا على قضاة محاكم الاستئناف والمحكمة العليا. وفى عدد من الدول لا تكون هناك مراقبة تشريعية (على سبيل المثال، زامبيا). وحتى فى حالة وجود مراقبة تشريعية، فإن هذا الشرط قد لا يكون كافيا فى تعيين شخص يثق فيه الناس بشكل عام خاصة فى حالة عدم وجود منافسة حزبية كافية. وقد تكون السلطة التشريعية "فى جيب" رئيس الدولة وتوقع فقط على قرارات الرئيس. وقد يشعر الشخص الذى تم تعيينه أنه يدين بالولاء إلى السلطة التنفيذية.

وتلجأ العديد من الدول فى أفريقيا إلى لجنة تقدم الخدمات القضائية وذلك لوضع قائمة بأسماء مرشحين يختار منها الرئيس فيما بعد. وفى بعض الدول تقيد هذه القوائم اختيار الرئيس فى قائمة معينة من المرشحين، وفى دول أخرى تكون هذه القائمة مجرد قائمة استرشادية للرئيس. وأحيانا يكون أعضاء هذه اللجان معينين من قبل الرئيس فقط (بما فى ذلك القضاة أعضاء اللجنة). أما فى دول أخرى تتضمن اللجنة ممثلين عن نقابة المحامين يختارهم أعضاء النقابة. ويعتقد بشكل عام أن مشاركة نقابة المحامين تحد من مخاطرة سيطرة جماعات التحالف، ويرفع من مستوى اختيار المرشحين، ويحد من شعور الأعضاء الذين عينتهم الدولة بإلتزامهم نحو الحكومة. وحتى إذا كان تشكيل هذه اللجان قد يحمل معه احتمال سيطرة السلطة التنفيذية، فإن إتخاذ القرار الجماعى يكون عامة منصفا، كما هو الحال فى زمبابوى.

ومن الجدير بالذكر أن هذه القواعد إنما تزيد من احتمال أن يقوم القاضي بإصدار الأحكام فى الدعاوى بناء على مواد القانون وليس لرغبته فى إرضاء من عينوه أو عينوها فى هذا المنصب سواء بالتحزب لجماعة معينة أو من خلال التفكير بأسلوب السلطة التنفيذية. غير أن الإجراءات التى تسمح لأحزاب المعارضة بالمشاركة، أو التى تحد من سلطات رئيس الدولة فى التدخل فى إجراءات التعيين لا تضمن فى حد ذاتها استقلال القضاء.

وتثير مسألة تعيين قضاة مؤقتين أو "قضاة بالانتداب" القلق فى بعض الدول. إن وجود عدد كبير من المناصب الشاغرة، مع وجود تراكم كبير فى القضايا، علاوة على توقع ورود أعداد كبيرة من الطعون فى الانتخابات بعد إجراء الانتخابات القومية مما يدفع بالمحاكم إلى تعيين قضاة مؤقتين. وفى بعض الأحيان تشجع المحاكم القضاة المتقاعدين على القيام بهذه المهام المؤقتة، أما فى أحيان أخرى، يقوم رئيس الجمهورية وكبير القضاة باختيار مجموعة من الأشخاص لشغل هذه المناصب وفى ظل عدم وجود أى من المراجعات والضمانات التى تطبق فى حالة التعيينات العادية. وبالإضافة إلى عدم وجود أية ضمانات تضمن ولاية القضاة الذين يشغلون هذه المناصب، فإن هذا الأسلوب فى الاختيار قد يزيد من احتمال أن يسيطر على القضاة المنتدبين تفكير السلطة التنفيذية أو التحزب لصالح

جماعة معينة. لذلك فإن تكرار اللجوء إلى تعيين قضاة مؤقتين واستخدامهم بكثرة يعد علامة لاحتمال حدوث مشاكل، على الرغم من أنه قد يكون من الضرورى تلبية الاحتياجات التى تنشأ عن الزيادة المفاجئة وغير المتوقعة فى التقاضى.

هذا ويتحمل كتاب المحكمة، وهو المقابل للموظفين القضائيين بالمحاكم فى الولايات المتحدة الأمريكية، مسؤولية كبيرة فيما يتعلق بإدارة ملفات الدعاوى، فقد يساعدون فى توزيع الدعاوى أو قد يتحملون جزءا كبيرا من المسؤولية فى هذا الخصوص. وهم يشرفون على التسجيل عند إقامة الدعوى. وفى بعض الدول يشغل منصب كتاب التسجيل بالمحكمة حكام يتدربون ليصبحوا قضاة فى المستقبل. وقد يتشارك هؤلاء الحكام مع القضاة فى الولاية كما قد يكونوا معرضين للإقالة فقط فى حالات يصوت عليها أعضاء لجنة الخدمات القضائية. وفى حالات أخرى لا يتمتع كتاب التسجيل بمثل هذه الحماية، ويعتقد عدد من المعلقين أنه من المهم أن تمتد الحماية الدستورية للولاية إلى كتاب وموظفى التسجيل فى المحاكم العليا ومحاكم الاستئناف.

ج) التمويل:

عادة ما يشكو القضاة والمحامون من أن المحاكم التى تصدر أحكاما ضد الحكومة تجد نفسها بدون تمويل ملائم. وقد يكون هناك وجه للحقيقة فى هذه الإدعاءات، غير أنه هناك العديد من المشاكل الأخرى التى تعقد المواقف المالية للمحاكم بحيث يكون عادة من الصعب وضع استنتاجات واضحة.

نادرا ما تتوفر لدى المحاكم فى أفريقا الميزانيات الكافية لعملها، ويسألون عن مبلغ ضئيل جدا من المصروفات يقل عن 1% من الميزانية. وحتى وقت قريب كانت الرسوم والغرامات التى تحصلها المحاكم ترسل إلى الحكومة المركزية. وحتى يتم تيسير هذه المشاكل المالية، تسمح بعض الحكومات الآن للهيئة القضائية بالاحتفاظ برسوم المحكمة.

ولكى تحمى ميزانيات المحكمة من المناورات السياسية، فقد أصبح المطبق عالميا هو أن تكون الانفاقات الأساسية (مثال مرتبات القضاة، وبعض مصاريف التشغيل الأساسية) جزءا من الميزانية العامة. ويعنى ذلك أن هذه الأموال تخصص لهذه الأغراض فقط ولا يحق للسلطة التنفيذية إعادة توزيع أو تخصيص هذه الأموال. وفى المعتاد يساعد ممثل عن أعضاء الهيئة القضائية فى عرض هذه الميزانية على السلطة التشريعية وتبريرها.

إن هذه التطبيقات تختلف بين الدول الأفريقية، ففى بعض الدول تصبح هذه الميزانية ضمن الميزانية العامة، بينما لا يكون الحال كذلك فى دول أخرى. كما تسمح بعض الدول لممثل عن أعضاء الهيئة القضائية بعرض الميزانية على السلطة التشريعية، بينما تكون وزارة العدل فى أغلب الدول هى المسئولة عن القيام بهذه المهمة. ويشكو العديد من القضاة أن وزارات العدل تقوم بتقليل طلبات مخصصات المحاكم لأسباب سياسية وحتى قبل أن تعرض على السلطة التشريعية. وأنه بهذه الطريقة يكون لعدم رضا السلطة التنفيذية عن المحاكم اعتبارا كبيرا. ومن المؤكد أن أفضل الأساليب هى أن يسمح للهيئة القضائية بالقيام بدور أكبر فى

تفسير الميزانية وعرضها على السلطة التشريعية وفى عرض صورة واضحة عن احتياجاتها، حتى وإن لم تكن هناك منافسة كبيرة بين الأحزاب على المستوى التشريعى.

وحتى الحماية القوية لا يمكن أن تضمن توفير ميزانية كافية. كما أن قلة التمويل من الممكن أن تحدث حتى فى ظل حكومات متعاطفة مع القضاء. وقد إنتقلت العديد من الحكومات الأفريقية إلى تطبيق نظام الموازنات النقدية تحت ضغط من مؤسسات مالية دولية، حيث لا يجوز للحكومة أن تصرف من الموازنات ما يزيد عما تحصله للخزانة، وتطبق هذه القواعد شهريا. ونتيجة لذلك، قد لا يحصل القضاة على ميزانية كافية للتشغيل من شهر إلى شهر إذا لم تصل حصيلة الضرائب القومية إلى المتوقع. وكلما زادت صعوبة الموقف المالى للدولة، كلما قلت سهولة إمكانية مراقبة ما إذا كانت الخزانة تحاول الدخول فى مناورات سياسية مع المحاكم أم أنها فعلا غير قادرة على توفير المبالغ التى وعدت بها المحاكم.

د) توزيع الدعاوى:

لقد بدأ الآن فى العديد من الدول الأفريقية الإعلان عن القلق من احتمال تدخل التحزب لجماعات معينة فى الإجراءات القضائية من خلال توزيع الدعاوى الحساسة على قضاة موالين للحكومة، وتعد هذه المسألة أحد الموضوعات المثارة منذ القدم فى تاريخ المحاكم فى جميع أنحاء العالم. وحتى يمكن القضاء على هذا القلق، تجد العديد من الأنظمة القضائية سبيلها لاستبعاد صانعى القرار كأفراد عن الصورة وذلك بتطبيق أسلوب عشوائية التوزيع، وقد تكون الخسارة هنا هى خسارة الخبرة حيث قد توزع دعاوى على قضاة ليس لديهم الخلفية الكافية عن الموضوعات التى تثيرها هذه الدعاوى، لذلك تقوم بعض المحاكم بإنشاء أقسام مختصة بموضوعات معينة (أى أقسام مدنية وجنائية، أو جنائية، وتجارية، وأحوال شخصية، ودستورية وغيرها من الموضوعات المدنية) على أن تتم عشوائية التوزيع داخل كل قسم على حدى، كما تقوم بنقل القضاة بين هذه الأقسام كل سنة أو سنتين. و تقوم المحاكم بوضع معادلات يمكن من خلالها تقدير حجم العمل المطلوب لدعوى معينة حتى لا يزيدوا من العبء على بعض القضاة بينما يكون هناك قضاة آخرون يتمتعون بوفرة فى الوقت. وتقوم المحاكم حاليا فى معظم الدول الأفريقية إما بإسناد الدعاوى عن علم، أو بتوزيعها باستخدام نظام معروف، بدلا من تطبيق شكل من أشكال التوزيع العشوائى. وقد تكون الأسباب عملية، غير أنه تبقى دائما هناك مخاطرة من أن هذا التطبيق قد يشجع على انتشار تأثير الجماعات أو انتشار الفساد. وقد أثيرت هذه المسألة فى ملاوى، على سبيل المثال. وفى كينيا، يقوم كبير القضاة بتوزيع الدعاوى الدستورية والعديد من النزاعات المدنية على قضاة بعينهم، أما القاضي المسئول فيقوم بتوزيع الأنواع الأخرى من الدعاوى. ويقول أحد المعلقون: "لقد استغل منصب القاضي المسئول فى أوائل التسعينيات من القرن العشرين استغلالا سيئا جدا حيث قام قاضى أو اثنان ممن تولوا هذا المنصب لمدة طويلة بإسناد الدعاوى الحساسة سياسيا لأنفسهم ثم قاموا بشطبها." وقد قامت المحاكم بكينيا مؤخرا بتغيير شاغلى منصب

القاضي المسئول بصفة شهرية، وبالتالى خففت من حدة المشكلة التى يشير إليها المعلق.

هـ) سيطرة السلطة التنفيذية:

عادة ما يكون التركيز عند الحديث عن استقلال القضاء على تأثير الجماعات المتحزبة فى بعض القضايا، غير أن العديد من المعلقين يعتقدون أن سيطرة السلطة التنفيذية أو الميل لإرضاء الحكومة، يعد خطرا أكبر. إن جذور هذا الميل يكمن جزئيا فى الموروث وجزئيا فى إدارة الفرص المالية. وعلى عكس معظم الدول الأفريقية وعلى عكس الولايات المتحدة الأمريكية، ليس لدى إنجلترا دستورا مكتوبا، على الرغم من أنها تعاملت مع عدد من الوثائق التاريخية الهامة كمصدر للمبادئ الدستورية (ولديها الآن قانون الحقوق الشعبية والذى تم تجميعه من تشريعات من وثائق أوروبية ودولية). ولم يتمكن القضاة من اللجوء إلى المراجعة القضائية بنفس الطريقة التى استخدم فيها القضاة سلطات المراجعة القضائية فى الولايات المتحدة الأمريكية وأجزاء أخرى من العالم. علاوة على ذلك، كان هناك تقليد قوى من الإحالة إلى السلطة التشريعية. ونتيجة لذلك، فإن التدريب الذى حصل عليه القضاة الأفارقة لم يتضمن أنواع استراتيجيات التفسير التى قد تساعدهم على تعزيز الفصل بين السلطات.

وفى العديد من الدول، تعنى معاشات التقاعد المنخفضة أنه يجب على القضاة أن يبحثوا عن مصادر إضافية للدخل بعد ترك المنصة، وحيث أن الحكومات ما زالت هى أكبر الجهات الموظفة، فإن بعض القضاة قد يحتاطون لما يقولونه أثناء جلوسهم على المنصة حتى يضمنوا فرصا مستقبلية.

لذا فإن التعرف على أحكام تصدرها ولايات قضائية أخرى والتدريب، بالإضافة إلى نظام أفضل للمعاشات، من شأنه أن يخفف من حدة هذه المشاكل. كما أن تشجيع الجهات المانحة كان مساعدا فى مجابهة هذه الموضوعات فى عدد من الدول على الرغم من أن المعلقين ما زالوا يلاحظون بعض التحفظ أثناء الجلوس على المنصة.

و) السلوك القضائي:

لا يتوجب على القضاة فقط اصدار أحكام نزيهة، وإنما عليهم أيضا أن يظهروا بمظهر العدالة. ومن السهل جدا أن يظهر القاضي بمظهر المتحزب على الرغم من أنه قاضى جيد وذلك من خلال الإختلاط بسياسيين فى مناسبات إجتماعية أو من خلال تقديم استشارات للحكومة.

وعادة ما يتقابل القضاة والسياسيون فى الدائرة الاجتماعية الضيقة فى معظم العواصم الأفريقية، غير أن ذلك قد يثير عدم ارتياح الجمهور. وأوضح العديد من المعلقين الذين تم الإلتقاء بهم لغرض هذه الدراسة أنه على الهيئات القضائية أن تمعن التفكير فى تحديد المظاهر والممارسات المقبولة وتلك التى من الممكن أن تهدد مظهر العدالة والإنصاف. وقد أظهر المشارك من ملاوى قلقا واضحا فى هذا

الخصوص. إن عددا قليلا من الدول الأفريقية لديها مواثيق أخلاق قضائية والتى تعتبر دليلا للقضاة. وقد استقت محكمة تنزانيا دليلها من ميثاق السلوك الذى وضعته نقابة المحامين الأمريكية فى الولايات المتحدة الأمريكية، ويعتقد أن مثل هذه الوثيقة تعتبر مثار جدل فى أماكن أخرى.

ويحظر فى الولايات المتحدة الأمريكية على مستوى القضاء الفدرالي تقديم أية مشورة، غير أنه من المقبول الإعراب عن الرأى أمام جماعة من الأكاديميين أو القانونيين غير المسيسين (ويقوم مسئولون حكوميون بقراءة هذه الآراء). إن الآراء المجردة حول كيفية فهم المحكمة للقانون، وإن كانت منفصلة عن وقائع دعوى بعينها، من الممكن أن تكون مضللة كما من الممكن أن تهدد مفهوم الفصل بين السلطات.

غير أن هناك جانب آخر لهذه القصة، فعلى مستوى الولايات فى الولايات المتحدة الأمريكية وكذلك بشكل عام فى التقاليد القانونية البريطانية، عادة ما تعتبر أنواع معينة من الاستشارات مقبولة (بل وتاريخيا كانت المحاكم مطالبة بتقديم هذه المشورات). هذا ويجوز لمحكمة العدل الأوروبية ومحكمة العدل الدولية أن تصدرا بعض أنواع المشورات، كما يعتقد كبار القضاة الأفارقة أن إصدار المشورات القانونية يساعد على زرع مناخ من تفهم موضعات سيادة القانون لدى السلطتين التنفيذية والتشريعية.

وقد استرعى موضوع إصدار المشورات اهتمام بعض المعلقين الذين تم الإلتقاء بهم من أجل هذه الدراسة. ويعتقد المعلق من ملاوى أن جميع مكالمات التليفون والصلة بين القضاة والسلطة التنفيذية يجب أن تسجل وتراقب، حيث يؤمن أن هذه الصلات تهدد استقلال القضاء. وعلى الرغم من أن هذه التوصية تبدو حادة أكثر من اللازم، غير أنها توضح أن وضع أدلة خاصة بموضوع إصدار مثل هذه المشورات قد يكون جزءا هاما من تطبيقات بناء الثقة وتثقيف المجتمع. ومن الممكن أن تجمع المحاكم المفكرين القانونيين، وممارسى القانون، وأعضاء السلطتين التنفيذية والتشريعية لمناقشة التطبيقات التى لجأت إليها الدول الأخرى وكذلك الموضوعات المهددة.

ز) النقد المنظم:

فى قديم الزمن كانت الحكومات غير الراضية عن تصرفات المحكمة ترسل أحيانا أشخاصا مسلحين لتهديد القاضي أو الحاكم بالمحكمة، غير أن هذه التصرفات تجذب انتقادا دوليا قويا الان كما تمتهن مشاعر الجماهير حتى أنها أصبحت نادرة الحدوث. غير أن عددا من المعلقين الذين تم الالتقاء بهم لهذه الدراسة أوضحوا أن هذه التصرفات قد تغير شكلها وتبدلت ليحل محلها ما أطلقوا عليه اسم "النقد العام المنظم."

ولهذه الظاهرة ثلاثة أبعاد، البعد الأول هو تعمد الأحزاب الحاكمة أن تثير النقد ضد القضاة فى قضايا معينة، أو ضد المحاكم بشكل عام، وذلك باستغلال المنظمات غير الحكومية التى يدعمها الحزب لتكون لسان حاله. وعلى الرغم من أن هذا الأسلوب يعد واضحا كما أنه يزعج القضاة الذين

يتعرضون له، غير أنه لا يوجد الكثير الذى يمكن عمله فى مجتمع مفتوح لإيقاف هذا النوع من التصرف، حيث أنه لا يبدو من الملائم محاولة القيام بذلك. لذا، فإن أفضل ما يمكن أن تقوم به المحكمة هو ضمان توفر تقارير القانون لاطلاع الجماهير وكذلك اصدار نشرات صحفية توضح تسبيب قضايا معينة أو لشرح المنطق الذى كان وراء إجراء تغيير مؤسساتي. وقد استخدمت المحاكم فى زمبابوى هذا الأسلوب الأخير على اختلاف آثاره.

أما البعد الثانى فهو الجهود التى تبذلها الجماعات المختلفة لنشر اتهامات باطلة ضد القضاة والحكام بالمحكمة الذين يصدرون أحكاما ضد الحكومة وكذلك شراء ذمم الصحفيين لنشر هذه الاتهامات دون وجود أى دليل مادى. وقد علق أحد المعلقين من زامبيا قائلا أنه يعتقد أن كبير القضاة فى زامبيا قد تعرض لمثل هذه الضغوط، حيث قام أثناء عضويته لأحد الدوائر فى المحكمة العليا، بإلغاء أحد مواد القانون فى قانون النظام العام لأنه كان غير واضحا وواسع المجال أكثر من اللازم. وقد حاولت السلطة التشريعية إعادة هذه المادة كما قام أحد الصحفيين بنشر إتهام ضد كبير القضاة أنه قد اغتصب أحد موظفات المحكمة. وقد اعترف الصحفى فيما بعد أنه قد تلقى مبلغا من المال من أحد المختصين الصحفيين فى الحكومة ليقوم بذلك وأن المسألة برمتها كانت مسألة سياسية.

وفى أنحاء كثيرة من هذا الإقليم، يعلق رؤساء الحكومات على موضوعات خاصة بقضايا معينة منظورة أمام القضاء موضحين ما يعتقدونه الحكم السليم فى القضية. وتعد هذه الطريقة خرقا للقواعد الخاصة بالتعليق على الدعاوى قيد نظر المحكمة، غير أن رؤساء الحكومات إما انهم يجهلون هذه القواعد أو لا يحترمونها. وهم بذلك يخلون بالأحكام التى ستصدر فى هذه القضايا كما أنهم قد يهددون مظهر استقلال المحكمة، حيث من الممكن أن يحكم القاضي بناء على القانون والوقائع أن الدعوى المقامة ضد الحكومة لا وجه لها، غير أن صدور هذا الحكم بعد صدور تصريحات على لسان رئيس الحكومة حول الحكم "السليم" فى هذه القضية، سيكون الانطباع العام هو أن المحكمة تسيطر عليها جماعات معينة.

ح) التدابير التى تسيس الإجراءات القضائية:

يتم التشكيك فى استقامة ونزاهة المحاكم إذا خضعت جوانب من الإجراءات القضائية التى تتخذ خارج نطاق سلطة الهيئة القضائية للتسييس. وقد أعرب المشاركون فى هذه الدراسة عن قلقهم بخصوص استغلال الجماعات المختلفة للشرطة والنيابة العامة لمضايقة المنتقدين أو المعارضين لها. وأحيانا يستغل القبض على الصحفيين بتهمة خرقهم لقانون التحريض على الشغب، واحتجازهم لمدة أسابيع، والتهديد بإقامة دعاوى إفلاس لإخراس المعارضة. ومع دنو موعد المحاكمة، يتم إطلاق سراح المدعى عليهم عندما تسقط النيابة التهم عنهم. هذا وتقع المحاكم فى إطار الشك مثلها فى ذلك مثل الشرطة، حيث أنها تتمتع بمقدرة محدودة على التحكم فى الشرطة والنيابة عندما يقومون بهذه الممارسات ويعد ذلك منفصلا عن مقدرتها على الاستماع إلى شكاوى الأطراف المتضررة. هذا ويجب أن يمثل

المتهم فى قضية جنائية أمام حاكم بالمحكمة أو قاضى للجلسة الأولى خلال مدة قصيرة عادة ما تكون 48 ساعة، وبإمكان المحكمة تطبيق هذه القاعدة كما يمكن لأحد الموظفين القضائيين أن يزور السجن ليتأكد من احترام هذه القاعدة، كما يمكن للمحكمة أن تكون لجانا لإدارة سير الدعوى للتأكد من أن سوء الجدولة لا يؤثر على نقل المسجونين إلى المحكمة للمحاكمة. كما يمكنها شطب القضايا فى حالة طلب الحكومة التأجيل مرات متكررة ولأسباب واهية.

وهناك موضوع على درجة أكبر من الصعوبة فى العديد من المناطق، حيث تتحكم القوانين فيما يجب أن تعرضه النيابة لتفادى شطب الدعوى فى الجلسة الأولى. وقد قامت السلطات التشريعية فى العديد من الدول الأفريقية بالإلغاء التدريجى لتدابير تطلب أن يقدم إلى الحاكم بالمحكمة أو القاضي ملخصا للأدلة والتى من الممكن أن يستخدمها القاضي فى اسقاط التهم فى القضايا التافهة، ومن الممكن أن تساعد استعادة هذه القوانين فى إيجاد حلول لهذا الوضع.

غير أن المحاكم ليس باستطاعتها فرض محاكمة المتهمين المحميين سياسيا، أى أن الأشخاص الذين يرتكبون الجرائم ومدعومين سياسيا بقوة، قد تسقط النيابة عنهم التهم، ولا يمكن للمحكمة فى هذه الحالة عمل أى شيء وهنا تتهدد عدالة وإنصاف العملية القضائية.

ط) القانون الموضوعى واستقلال القضاء:

وأخيرا يشير المشاركون فى هذه الدراسة إلى أن محتوى القانون الموضوعى قد يحدث فرقا ليغير الانطباع السائد عن استقلال المحكمة. حيث أن القضاة مطالبون بتطبيق القانون كما هو، بصرف النظر عن اتفاقهم أو اختلافهم معه، كما أن تطبيق قوانين يعتقد الناس أنها غير مقبولة قد يدمر سمعة عدالة الهيئة القضائية، غير أن هذه العلاقة تعتمد على العديد من الأشياء. ففى عهد التفرقة العنصرية، تمكنت المحاكم فى جنوب أفريقيا من التخفيف من حدة آثار القوانين التى كانت لا تتفق مع الأعراف الراسخة فى الدساتير أو المعاهدات والاتفاقيات. واعتمادا على موقف هؤلاء داخل الدولة، فقد حاولوا الوصول إلى دعاوى شبيهة فى الدول الأخرى من أجل تقليل تطبيق القواعد التى يعتقدون أنها غير عادلة. ونتيجة لذلك اكتسبت المؤسسة سمعة أكبر من النزاهة أو على الأقل اكتسب عدد معين من القضاة وكذلك مستويات معينة من المحكمة هذه السمعة.

وتظهر الدروس المستفادة فى باقى الدول الأفريقية فى بعض من تعليقات المشاركين فى هذا المشروع، وهى أنه من الممكن للتدريب القضائي، والمعرفة بالقانون المقارن، والحصول على المادة القانونية من أجزاء أخرى من العالم، وكذلك وجود مواد تتماشى مع الأعراف الدولية أن تحدث فرقا حتى وإن لم يكن القانون الوضعي قانونا جيدا.

3. الفساد ومشكلة استبعاد الأطراف:

الاستقلال لا يعنى فقط الاستقلال عن ضغوط الجماعات السياسية المتحزبة ولكن أيضا عن

المتقاضين ذوى النفوذ الاجتماعى. إن الوسيلة الأساسية التى يؤثر بها ذوو النفوذ الاجتماعى على العملية القضائية هى من خلال الفساد. وقد ظهرت قضية الفساد بشكل واضح فى تعليقات المشاركين من كل من كينيا، ملاوى، نيجيريا، أوغندا وزامبيا. وكقاعدة عامة، يعتبر المراقبون أن للفساد تأثير أكبر فى محاكم الدرجة الأولى، والمحاكم الجزئية، الا أن هناك من وقت إلى آخر حالات فساد فى المحاكم العليا ومحاكم الاستئناف.

إن المستوى المنخفض من الرواتب والمعاشات عادة ما يسترعى الانتباه بصفته المصدر الرئيسى للسلوك المنحرف. وتعد هذه التعليقات من المعلومات الهامة التى تلقاها هذا المشروع، الا أنه يجب أن يكون هناك بعض من الحذر فى التعامل معها.

- فى العديد من الدول، إنتقل القضاة إلى مستوى أعلى من الرواتب حيث يتلقون الآن رواتب أعلى من أى موظفين حكوميين آخرين. ومن المتوقع أن يكون حجم الفساد فى المستويات الأعلى أقل، فى حال كانت المشكلة الاقتصادية هى الدافع الأساسى لهذا الفساد. ان التغييرات قد تركت منصب القاضى غير ملموس, وهو جزء من هيئة القضاء حيث المشاكل هى عادة الاشد صعوبة.

- وقد علق المراقبون بقولهم أنه حتى بعد زيادة الرواتب، فإن الممارسين الأخرين للقانون يكسبون أكثر من القضاة. لذا تظل الرغبة فى الحصول على مال أكثر موجودة. وعلى الرغم من أن البعض قد يعتقد أن هذا العنصر قد يصعب من إمكانية أن تجتذب الهيئة القضائية أشخاص موهوبين فى مراكز كبيرة، الا أن القضاة فى أى من الديمقراطيات المتطورة لا يتقاضون أكثر من الممارسين الآخرين للقانون. كما أن الفساد ليس منتشرا فى هذه التكوينات، لذا فإن الأعراف بالفعل تحدث فرقا.

إن مواثيق الأخلاق تمثل دليلا استرشاديا مهما للقضاة والحكام بالمحكمة، والذين لم يتضمن تعليمهم أية خلفية عن هذه المسائل.

كما تقع بعض مشاكل الفساد فى مكاتب إقامة الدعاوى بالمحكمة حيث يبتدع الموظفون المواقف للحصول على مال من المتقاضين "نيابة عن القاضي" ودون أن يعلم القاضي بذلك. لذا فمن الممكن أن يساعد تقليل عدد الإجراءات التى يقوم من خلالها الموظفون باستصدار إذن أو تقديم خدمة فى الحد من هذه المشاكل.

وهناك مخاطرة أخرى تتمثل في أن من الممكن استغلال تهم الفساد لإفقاد الثقة فى قاضى نزيه أو فى حاكم بالمحكمة يتناول قضية حساسة. وقد أوصى أحد المشاركين فى هذا المشروع بإنشاء مكتب مستقل للشكاوى القضائية للمساعدة على تغيير اتجاه نقد الجمهور وعلى التحقيق فى إدعاءات الفساد حتى يقل استغلال توجيه تهم الفساد وحتى يمكن فصل الموظفين الفاسدين.

ب) الدروس المستفادة من جهود الإصلاح في أوروبا الشرقية والمنطقة الاوروواسيوية:

بقلم: إدوين ريكوش Edwin Rekosh[25]

1. مقدمة وخلفية:

سيتناول هذا المقال تقييم المجهودات المبذولة من أجل تعزيز استقلال القضاء في ثمان من دول أوروبا الشرقية، وذلك لتقديم بعض الدروس المستفادة. وتلك الدول هي بلغاريا، جورجيا، المجر، بولندا، رومانيا، روسيا، سلوفاكيا وأوكرانيا.

من الممكن في البداية إطلاق بعض التعميمات، على الرغم من أنها غير مدعمة بالأدلة الكافية، فيما يتعلق بالفروق التاريخية والسياسية، بل وفيما يتعلق بالثقافة القانونية في كل من هذه الدول التي أجريت عليها الدراسة، مما قد يؤثر على احتمالات استقلال القضاء فيها. ثلاث من هذه الدول كانت جزءا من الاتحاد السوفياتي السابق، وهي جورجيا، روسيا، وأوكرانيا. وكان وضع نظام قانوني اشتراكي في الاتحاد السوفياتي قد أثر بشكل كبير على الأنظمة القانونية في دول حلف وارسو السابق. غير أن هذا النظام الهجين أفرز نظاما لم يكن بعيدا كل البعد عن الليبرالية الأوروبية. وبالإضافة إلى ذلك، كانت المؤسسات الليبرالية أكثر تطورا في بعض الدول من غيرها قبل هيمنة اشتراكية الدولة. وتعد درجة الحفاظ على التقاليد الليبرالية أو رفضها في كل من هذه الدول مسألة هامة حيث أنها تتوافق مع استعداد الصفوة السياسية والمهنية لتبني التغييرات التي تؤدي إلى إعادة إحياء أو إنشاء المؤسسات الليبرالية، مثل القضاء المستقل. كما أن هذه الفروق تعتبر أكبر بكثير من الاتفاق الخطابي للجهات المانحة والصفوة المستهدفة في هذه البلدان.

على الرغم من توحد النظام القضائي في ظل الاتحاد السوفياتي، فإن هناك فروقا مهمة تميز جورجيا عن روسيا وأوكرانيا. فقد كانت عملية الإصلاح القضائي أسهل بكثير في جورجيا منها في روسيا وأوكرانيا. وربما يعود ذلك إلى شعور الصفوة المثقفة والمهنية في جورجيا بإرتباطها الأوثق بالتقاليد الأوروبية أو بسبب السهولة النسبية في تطبيق إصلاحات ناجحة في دولة صغيرة.

ومن بين دول حلف وارسو السابق، تُعتبر المجر وبولندا الدولتين الأكبر من حيث تبنيهما للتقاليد الليبرالية. وعلى الرغم من أن بلغاريا، رومانيا، وسلوفاكيا تظهر دعم الصفوة المثقفة والمهنية الكبير لتطوير المؤسسات الليبرالية، مثل استقلال القضاء،

---

[25] يعتمد هذا المقال على البحث الذي أجراه المؤلف وخبراته، وكذلك على دراسات ممتازة أجريت استجابة للاستقصاء الذي أجرته الوكالة الأميركية للتنمية الدولية والمؤسسة الدولية لأنظمة الانتخابات في البلدان التالية: بلغاريا، وجورجيا، والمجر، وبولندا، ورومانيا، وروسيا، وسلوفاكيا، وأوكرانيا. وسوف يشار إلى كل من هذه الدراسات خلال هذا الفصل باسم "تقرير (البلد)"، ما عدا في حالة روسيا، حيث أن المؤلف قد اعتمد على مولف وضعه بيتر سولومون الابن Peter H. Solomon, Jr.، وتود فوغلسونغ Todd S. Foglesong تحت اسم "المحاكم في المرحلة الانتقالية في روسيا: تحدي الاصلاح القضائي" (نشر في بولدر Boulder: دار نشر وستفيو Westview 2000)، والذي سيشار إليه باسم "سولومون وفوغلسونغ". ويتوجه المؤلف بالشكر إلى طلبة القانون في كولومبيا فيليب ويب Philip Webb، الذي قدم معاونة بحثية متمكنة، وناتاليا سكيميكا Natalya Scimeca، لمساعدتها التحريرية الكبيرة.

غير أن المجر وبولندا لديهما ثقافات قانونية تعتبر أكثر تقبلا للإصلاح.

2. تقاليد القانون المدني:

على الرغم من هذه الفروق، هناك عدد كبير من العوامل التي تتشارك فيها الدول قيد الدراسة بدرجات متفاوتة. فعلى سبيل المثال، يعتمد النظام القانوني في كل من هذه الدول على القانون المدني وليس القانون العام. إضافة إلى ذلك، كانت لدى معظم هذه الدول خبرة كبيرة مع أنظمة القانون المدني الأوروبية قبل تبني النظام القانوني الاشتراكي. ونتيجة لذلك، فإن معايير الممارسة القضائية الشائعة في البلدان التي تطبق القانون العام -- حتى تلك التي يعتبرها المحامون الأنجلو-أمريكيون اساسية لاستقلال القضاء -- قد لا تكون، بالضرورة، ذات أهمية كبرى. وعلى سبيل المثال، لا تحظى وظيفة القاضي في وضع القوانين بنفس الأهمية في أنظمة القانون المدني، حيث أن دور السوابق القضائية ليس على نفس الدرجة من الرسمية التي تتمتع بها في أنظمة القانون العام. وبالتالي، فإن الأرجح اعتماد القضاة في أنظمة القانون المدني، في إصدار أحكامهم، على السلطة التشريعية أو التنفيذية، وهذا يقلل من فرصة تجاوز تطبيق القانون الوضعي. بالإضافة إلى ذلك، فإن التسبيب القضائي عادة ما يعتبر مجرد تطبيق بسيط للمنطق، حيث أن دور القاضي، نظريا، يتمثل في تطبيق التشريعات الموضوعة استنتاجا، بدلا من تفسير القوانين أو وضعها استقراءا من دعاوى معينة. ولعل إحدى نتائج ذلك هي التقليل من التبريرات المكتوبة للأحكام القضائية، وهو ما يقلل بالتالي من مقدار الشفافية بالمقارنة مع أنظمة القانون العام.

علاوة على ذلك، يتمتع النواب العامون في الدول التي تطبق القانون المدني بمكانة مشابهة للقضاة. ففي فرنسا وإيطاليا، على سبيل المثال، ينتمي كل من القضاة وأعضاء النيابة العامة إلى الفئة المهنية القضائية. بطريقة مماثلة, بلغاريا ورومانيا تبنتا النظام القضائي الذي يعتبر فيه القضاة وأعضاء النيابة العامة جزءا من السلطة القضائية. ويمكن إيجاد أحد تفسيرات هذا التصنيف في الفروق النظرية التي تميز بين منهج التحري والاستجواب (في القانون المدني) ومنهج التواجه (في القانون العام) في البحث عن الحقيقة. ولا تكون هناك حاجة إلى الفصل بين الوظائف القضائية ووظائف النيابة في ظل نظام التحري.

3. الموروث من تقاليد القانون الاشتراكي:

يتأثر الإختلاف الحالي في تطبيق القانون المدني في أوروبا الشرقية كثيرا بتقاليد القانون الاشتراكي، الذي يشوه بعض السمات الخاصة بأنظمة القانون المدني بطريقة تعيق استقلال القضاء. ففي نظام القانون الاشتراكي، كانت الدولة تعتمد على القانون، غير أن القوانين وغيرها من الأعراف لم تكن تتمتع بشرعية ديمقراطية لأنها كانت تفسر من قبل دولة الحزب الواحد. وبالإضافة إلى ذلك، كان القانون واحدا من عدد كبير من أدوات سيطرة الدولة، ولم يكن أهمها. (سولومون وفوغلسونغ، ص. 4) وأخيرا، وبسبب عدم الفصل بين السلطات، لم تكن هناك حاجة ملحة ليكون القضاة صناع قرار

مستقلين، بل على العكس من ذلك، فقد كانت قيمة الولاء أعلى بكثير من قيمة الاستقلال القضائي.

أ- الوكالة القضائية:

كانت الوكالة القضائية هي الذراع القانوني الرئيسي للدولة الشيوعية حيث كانت مؤسسة تتمتع بسلطة أكبر من مكتب النيابة في الأنظمة القانونية الغربية، كما كان القضاة عمليا تابعين للوكلاء القضائيين. وبالطبع، لم يكن الوكيل القضائي مسؤولا فقط عن القيام بأعمال النيابة، ولكن أيضا عن متابعة ومراقبة "قانونية الإجراءات." (سولومون وفوغلسونغ، ص. 6).

وكتركة من تركات سلطة وأهمية الوكالة القضائية السابقة، تواصل الوكالة القضائية، في عهد ما بعد الاشتراكية، توظيف عدد كبير من أقدر المهنيين القانونيين وأكثرهم نفوذا. وهي بذلك تشارك في التسبب في العديد من المعوقات السياسية على طريق الاصلاح، حيث أن الوكلاء القضائيين عادة ما يعتبرون التغيير الذي يعتزم تعزيز سطوة القضاء وزيادة استقلاليته مصدر تهديد لسلطتهم ومكانتهم.

ب- أساليب ونماذج التسبيب القضائي:

طبقا لإيوا ليتوسكا Ewa Letowska، إحدى القانونيات البولنديات، والقاضية بالمحكمة الإدارية العليا، وكبيرة المحققين في الشكاوي في بولندا، "لم تكن المحاكم [في ظل القانون الاشتراكي] يحكمها القانون فحسب، بل كان يحكمها أي تصرف عرفي. فلم يكن نظام القانون نظاما يعتمد على القوانين المسنونة فقط، وإنما كان كذلك نظاما يعتمد على أفعال تقوم بها الإدارة. وقد أكدت المحاكم أنه لم يسمح لها بممارسة أية سيطرة على السلطة التنفيذية حتى وإن أصدرت قانونا غير دستوري." (تقرير بولندا) وتماشيا مع هذا المنهج، يميل التسبيب القضائي في دول ما بعد عهد النظام الاشتراكي، ومقارنة بالدول الأخرى التي تطبق القانون المدني، إلى زيادة الاعتماد على التفسيرات المتشددة للقانون الوضعي وقلة الرغبة في تناول النتائج غير المتوافقة، أو غير المنطقية، أو غير الدستورية التي تظهر بسبب التطبيق الحرفي للقانون. وكما قال جان هروبالا Jan Hrubala، وهو قاض سابق في سلوفاكيا، "على الرغم من التغيرات الديمقراطية التي أدخلت على المجتمع، فإن ممثلين معينين للقطاع القضائي واصلوا التصرف وكأن القضاة ليسوا أكثر من مجرد موظفين عموميين يعملون على تحقيق رغبة السلطة الحالية وقبول القرارات التي يصدرها المسؤولون في إدارة الدولة دون أي تحفظ." (تقرير سلوفاكيا)

ج- الوضع المتدني للقضاة:

كانت مكانة القضاة في ظل النظام القانوني الاشتراكي متدنية في المجتمع. فقد كان يُنظر إليهم على أنهم موظفون عموميون يؤدون وظيفة كتابية تقريبا. وأحد مؤشرات المكانة المتدنية للقضاة في الاتحاد السوفياتي أن معظمهم لم يكونوا قد حصلوا على ميزة السكن بشقة خاصة بهم (سولومون وفوغلسونغ، ص. 7). كما يعتبر معظم المراقبين أن حقيقة أن غالبية القضاة في الأنظمة القانونية الاشتراكية كانوا من النساء إنما يعتبر دليلا على وضعهم المتدني وليس علامة على المساواة بين

الجنسين. وعلى الرغم من التحسن الملحوظ في وضع القسم الأكبر من القضاة خلال العشرة أعوام الماضية، فإنهم لا يتمتعون بوضع يمكن مقارنته بأقرانهم في الدول الغربية. إن العديد ممن أصبحوا قضاة، عندما كانت هذه المهنة ذات وضع متدن، استمروا في وظائفهم، غير أنهم لم يبذلوا الكثير من الجهد لتعزيز مفهوم كفاءة القضاء بشكل عام لدى الجمهور، وخاصة في أوكرانيا وروسيا، حيث استمر العديد من القضاة في العمل داخل قاعات محكمة ومكاتب متهدمة. إن القضاة في كل من الدول التي أجريت عليها الدراسة، بما في ذلك أكثر هذه الدول رخاء (مثل بولندا)، يعانون من النقص الهائل في الموارد ومن ظروف العمل السيئة لدرجة أنهم ووظائفهم لا يزالون يفتقرون إلى التقدير الكافي.

د- تدخل السلطة التنفيذية وعدالة الهاتف:

كان التدخل في إصدار الحكم القضائي ظاهرة شائعة في ظل القانون الإشتراكي، خاصة في الاتحاد السوفياتي، حتى أن مصطلح "عدالة الهاتف" كان يستخدم بكثرة ليشير إلى ظاهرة معينة تتمثل في قيام القضاة بإصدار الأحكام في الدعاوى بناء على تعليمات يتلقونها عبر الهاتف من مسؤولين بالحكومة. لقد كانت الكفاءة القضائية وصلاحية المحاكم مقيدة في ظل القانون الاشتراكي، كما كان القضاة يحيلون إلى الوكلاء القضائيين حتى الأمور التي تعرض عليهم ، ونتيجة لذلك، سيطرت السلطة التنفيذية على العديد من الوظائف القضائية.

لقد أدي ذلك إلى نزعة متواصلة لدى السلطة التنفيذية إلى التدخل في اصدار الأحكام القضائية. ففي بولندا، على سبيل المثال، قام زعيم حزب التضامن السياسي الحاكم مؤخرا بإجراء "حوارات تأديبية" مع قضاة المحكمة الدستورية الذين أصدروا أحكاما ضد مصالح حزبه. (غازيتا ويبورتشا Gazeta Wyborcza، 3-4 يونيو 2000) وعلاوة على ذلك، اتصل الرئيس البولندي السابق ليش واليسا Lech Walesa برئيس المحكمة الإدارية العليا ليتأكد من الحكم في دعوى معينة مما أدى إلى استقالة هذا القاضي. (تقرير بولندا) أما في رومانيا، فيبدو أن تدخل السلطة التنفيذية كانت له آثار ملموسة. فقد ألغت المحكمة العليا حكما أصدرته في عام 1994 بخصوص الملكية التي تم تأميمها، مما أثار انتقادا علنيا من جانب الرئيس الشيوعي الروماني السابق وتسبب في استئناف فوق العادة من جانب النائب العام. كما تراجعت المحكمة العليا مرة أخرى في عام 1996 لتعود إلى الحكم الأول بعد إنتخاب حكومة غير شيوعية لأول مرة. (تقرير ورمانيا)

تمارس السلطة التنفيذية تأثيرها بأساليب أخرى. ففي العديد من دول أوروبا الشرقية، تسيطر السلطة التنفيذية بشكل ملحوظ على المجلس القضائي الذي يشرف على تعيين القضاة، وترقيتهم، وتأديبهم، وذلك لأن السلطة التنفيذية هي التي تقوم بتعيين أعضاء هذا المجلس. وفي بلغاريا، يفترض أن مدة ولاية مجلس القضاء الأعلى هي خمس سنوات. غير أنه، ومنذ تشكيل المجلس في عام 1991، استطاع مجلس واحد فقط أن ينهي مدة ولايته، حيث أن الحكومة نجحت في اثنتين من ثلاث محاولات

لإنهاء ولاية أعضاء المجلس وإعادة انتخاب أعضائه. وقد دعمت المحكمة الدستورية هذه الأفعال وأيدت دستوريتها في عامي 1991 و1999، عندما قام الحزب بتعيين معظم أعضاء المحكمة رغبة منه في إجراء انتخابات مبكرة. غير أن المحكمة قررت عدم دستورية محاولة مشابهة في عام 1994 عندما كانت غالبية المحكمة معينة من قبل ما كان وقتها حزبا معارضا. (تقرير بلغاريا)

ويتأثر تشكيل المجالس القضائية بأنواع أخرى من تأثير السلطة التنفيذية تتسم بمكر أشد، حيث تسمح العديد من الدول للنيابة أو غيرها من مسؤولي السلطة التنفيذية، مثل وزير العدل، بعضوية المجلس أو تعيين ممثليه. وفي بعض الدول، مثل سلوفاكيا، يحتل رؤساء المحاكم مناصب إدارية في الدولة بجانب وظائفهم القضائية، مما يؤدي إلى تعارض محتمل في المصالح.

هـ - السيطرة المركزية:

تتمثل إحدى نتائج النظام القانوني الاشتراكي الأخرى في الإتجاه القوي نحو السيطرة المركزية، وهي ظاهرة لا زالت تؤثر على استقلال القضاء. ففي أوكرانيا، على سبيل المثال، ما زال النظام القانوني يتيح المجال للنيابة لأن "تعترض" على الأخطاء التي ترتكبها المحاكم كما تسمح للمحاكم العليا بأن تقوم بشكل روتيني ودائم بنقض الأحكام التي تصدرها محاكم الدرجات الأدنى، أو أن تقوم مجددا بمراجعة الوقائع والقوانين. إن هذه الإجراءات لا تعتبر في حد ذاتها خرقا لمبادئ الاستقلال القضائي، غير أنها تعوق بشكل كبير نمو هيئة قضائية مستقلة عندما يقوم على تنفيذها أفراد ومؤسسات غارقون في تقاليد قوية من السيطرة المركزية. ووفقا لأحد المحامين الأوكرانيين، سرهي سافولكو Serhei Safulko، "فإن القاضي 'يجد نفسه بين نارين'، أي بين ما يعتقد أنه قانون جيد وبين الأوامر التي تصل إليه من المحاكم العليا." علاوة على ذلك، وكما يقول سافولكو Safulko، فإن الرقابة الهرمية تفرض نفسها إلى حد ما:

> في معظم الدعاوى وعندما لا تكون هناك ضغوط خارجية، يقوم القضاة بمهام عملهم بنزاهة. غير أن القضاة، خاصة في محاكم المدن، عادة ما يستشيرون قضاة المحاكم الأعلى، وبشكل خاص محاكم المقاطعات. فهم يطلبون مشورة هؤلاء القضاة حول كيفية إصدار حكم صحيح في دعوى ما. وفي معظم الأحيان يأخذون بالنصيحة، حتى وإن كانت خاطئة. (تقرير روسيا)

بالإضافة إلى ذلك، تتواصل في أوكرانيا الممارسة السوفياتية المتمثلة في مناقشة البيانات الخاصة بـ "استقرار الأحكام" (أو مدى نجاح طعون الاستئناف) في المؤتمرات القضائية، وذلك كوسيلة للتحكم في الاستقلال الفردي. (تقرير روسيا) وعلى الرغم من أن أوكرانيا تبدي علامات على وجود سلطة

مركزية أقوى من غيرها من الدول قيد الدراسة، إلا أن الممارسة ذات الصلة المتعلقة بترقية القضاة التي تعتمد أساسا على قلة نجاح طعون الاستئناف في الأحكام التي يصدرونها ما زالت شائعة في العديد من الدول الأخرى.

4. جهود الإصلاح الحديثة:

أ- اختيار وتعيين القضاة:

يقوم مجلس القضاء في دول أوروبا الشرقية عادة بترشيح أسماء القضاة الذين سيعينهم رئيس الدولة، أو وزير العدل في بعض الأحيان. إن الإجراء الرئيسي الذي يتخذ من أجل الإصلاح في عملية اختيار القضاة وتعيينهم هو فصل هذه العملية، بدرجات متفاوتة، عن السلطة التنفيذية. غير أن المجر هي الوحيدة ضمن الدول التي أجريت عليها الدراسة التي حققت ما يبدو أنه فصل كامل لعملية التعيين عن تأثير السلطة التنفيذية. ويقوم رؤساء المحاكم الإقليمية هنا بتقييم الطلبات المقدمة للإلتحاق بوظائف قضائية، ثم يقومون في النهاية بتعيين القضاة. ويجوز لمجالس القضاء الإقليمية المستقلة أن تقدم رأيها غير الملزم في المرشحين. والاستثناء الوحيد من هذه العملية، في حالة المحاكم العادية، هو أن رئيس المحكمة العليا يتم انتخابه بثلثي أصوات البرلمان بناء على ترشيح من رئيس الجمهورية. (تقرير المجر)

تطبق بولندا شكلا أقل وضوحا من الشفافية والحماية ضد المحسوبية في اختيار القضاة. فتعلن الجمعية العمومية لكل محكمة على حدة أسماء المرشحين للمناصب القضائية، ولا يجوز اختيار قاض مرشح لأي منصب إلا في حالة وجود ما لا يقل عن مرشحين اثنين لهذا المنصب. غير أن هذا النظام لا يخلو من العيوب، حيث أن الصلات الشخصية من الممكن أن يكون لها دور فعال في المراحل الأولى في التدرج في هذا السلك --حيث أن التدريب القضائي إجباري في بولندا للوصول إلى منصب قاض، كما أنه يتم تفضيل المتقدمين، ولو بصورة غير رسمية، للالتحاق بدورات التدريب القضائي ممن لهم صلات قربى في السلك القضائي. (تقرير بولندا)

أما النظام الحالي في سلوفاكيا، وحتى هذه اللحظة، فيعد استثنائيا إلى حد ما. إن مجلس القضاة الذي تم تشكيله في عام 1995 له مسؤوليات استشارية فقط. وحاليا يقوم البرلمان في سلوفاكيا بتعيين القضاة بناء على ترشيحات الحكومة. إلا أن الحكومة السلافية أعدت مشروعا للإصلاح القضائي، بعد فوز قوي للقوى المناصرة للديمقراطية، من شأنه أن يعيد تشكيل المجلس القضائي (أو يشكل مجلسا جديدا) ليطلق عليه اسم المجلس الأعلى للقضاء. ويقوم المجلس الأعلى للقضاء برفع توصية لاختيار مرشحين يقوم بترشيحهم رئيس جمهورية سلوفاكيا رسميا، والذي فُضل اختياره للقيام بهذه المهمة على وزير العدل ورئيس الوزراء بسبب أنه يتم انتخابه مباشرة ويعتقد معظم الناس أنه شخصية سياسية محايدة في سلوفاكيا، وليست له صلات قوية بأي من الأحزاب السياسية. (تقرير سلوفاكيا)

هناك عدد من الدول في هذه المنطقة التي لم تبدأ بعد في تطبيق إصلاحات جوهرية في هذا الميدان.

ففي روسيا وأوكرانيا، ما زالت الإجراءات البيروقراطية تخلق فرصا لتدخل السلطة التنفيذية. وفي هذه الدول، تقوم لجان التأهيل القضائي بتصفية المرشحين على المستوى المحلي، وذلك من خلال اختبار مؤهلاتهم التعليمية. وتتبع روسيا إجراءات معقدة ولربما مغرقة في بيروقراطيتها. إذ تقوم لجان التأهيل القضائي، والتي تتكون من القضاة فقط، بتقديم توصياتها للجان التشريع الإقليمية باختيار عدد من المرشحين المحليين للتعيين. وتقوم لجان التشريع الإقليمية بدورها برفع أسماء المرشحين الذين تم اختيارهم إلى المحكمة العليا والتي تقوم بدورها برفع توصية بعدد من المرشحين لرئيس الفدرالية الروسية. (سولومون وفوغلسونغ)

تتبع أوكرانيا إجراءات مشابهة، حيث تتضمن لجان التأهيل القضائي أساتذة القانون، وممثلين عن الإدارات المحلية لوزارة العدل، ومسؤولين محليين، وقضاة. وبالإضافة إلى لجان التأهيل القضائي، يقوم رؤساء المحاكم المحلية، ومسؤولون من وزارة العدل بمقابلة المرشحين، كما يقوم رئيس الإدارة الإقليمية لوزارة العدل برفع توصية بأسماء بعض المرشحين لوزير العدل. ويحق لوزير العدل أن يعيد أحد طلبات المرشحين إلى الإقليم، مما ينهي إمكانية ترشيحه، أو أن يوصي بتعيين المرشح للمجلس الأعلى للقضاء. (تقرير روسيا)

وُجهت الاجراءات المطبقة في كل من روسيا وأوكرانيا على أساس أنها مسيسة ولا تتسم بالشفافية. كما أن النظام الأوكراني يعاني من مشاكل عديدة حيث تتضمن لجان التأهيل القضائي سلطات تنفيذية محلية، كما تتمتع وزارة العدل بالعديد من الفرص للتدقيق في المرشحين قبل بدء اجراءات الموافقة الرسمية للمجلس الأعلى للقضاء. (تقرير روسيا)

ب- الاختبار المكتوب للتعيينات القضائية في جورجيا:

يتمثل أحد الإصلاحات الهامة في عملية اختيار القضاة، التي تستهدف رفع مستوى استقلال القضاء، في تطبيق معايير موضوعية تعتمد على المؤهل وعلى نشر إجراءات الاختيار بهدف زيادة ثقة الجمهور في الهيئة القضائية. ولعل أحد الأمثلة الممتازة للإصلاح الذي دعمته جهات مانحة أجنبية هو اختيار القضاة بناء على اختبار مكتوب، والذي تم البدء بالعمل به في جورجيا من خلال قانون صدر في عام 1997 بخصوص المحاكم الكلية والذي ينطبق على جميع القضاة الذين في المناصب، فضلا عن المعينين الجدد. (لمعرفة مدى الأثر الإيجابي لهذه العملية على استقلال القضاء في جورجيا، أنظر ورقة مارك ديتريش Mark K. Dietrich, *"الإصلاح القانوني والقضائي في دول وسط أوروبا والاتحاد السوفياتي السابق – من خمس دول* (مدينة واشنطن: البنك الدولي عام 2000)، صفحات 7-8، والمشار إليها فيما بعد بورقة ديتريش.) وقد أجرت المحكمة العليا في جورجيا الاختبار لأول مرة في عام 1998، كما أجري الاختبار خمس مرات أخرى بين 1998 وسبتمبر 2000.

جاءت تركيبة إجراءات الاختبار المذكور نتيجة تعاون بين نقابة محامي ولاية كاليفورنيا ومجلس

قضاة جورجيا. وقد أرسلت المبادرة القانونية لوسط أوروبا وأوراسيا لنقابة المحامين الأمريكية، بدعم من الوكالة الأميركية للتنمية الدولية، خبيرا من كاليفورنيا إلى جورجيا ليعمل مع رئيس المحكمة العليا بجورجيا على وضع إجراء يقوم على الاختيار عن طريق الاختبار الموضوعي، يكون إجراؤه عادلا ويعتبره كل من المتقدمين للاختبار والجمهور معا اختبارا غير منحاز. (ورقة ديتريش)

يقوم مجلس القضاة أولا بتعيين أعضاء لجنة الاختبار التي ستقوم بإجراء الاختبار بأسلوب يضمن سرية هوية المتقدمين له. يجري الاختبار، الذي يختبر المعرفة بقانون جورجيا، على جزئين: جزء بالكمبيوتر ويكون عبارة عن 100 سؤال متعدد الإجابات يختار منها المتقدم على أن تكون الدرجة الدنيا لاجتياز الاختبار 75%. أما الجزء الثاني، وهو الكتابي، فيجري في الأسبوع التالي. وقد تمت طباعة الاختبار الأول في كاليفورنيا ووضع على طائرة تابعة لشركة طيران لوفتهانزا في سان فرانسيسكو تحت إشراف القنصل العام الألماني لدى الولايات المتحدة الأمريكية. وقام سفير ألمانيا لدى جورجيا بإنتظار الطائرة في مدينة تبيليسي حيث قام بنقله في سيارته الخاصة إلى سفارة ألمانيا، حيث بقي الاختبار حتى اليوم المحدد له. وقد عينت مبادرة القانون لوسط أوروبا وأوراسيا ومجلس القضاء مراقبين دوليين لمراقبة المتقدمين للاختبار ومنعهم من الغش في يوم الاختبار. وبعد إنتهاء الاختبار مباشرة، عرضت الإجابات الصحيحة على شاشة، حيث قام المتقدمون للاختبار، والذين احتفظوا بنسخة من إجاباتهم، بمقارنة إجاباتهم بالإجابات الصحيحة. وقد نجح في هذا الاختبار 47 فقط من واقع مئات من المتقدمين له. ولم ينجح ضمن هذه المجموعة أي من القضاة الجالسين. (ورقة ديتريش)

بعد الاختبار، دعي الناجحون للتقدم بطلب إلى مجلس القضاء للإلتحاق بالوظائف الحالية. وبعد أن التقى أعضاء المجلس بكل من المرشحين، قام المجلس بالتصويت على من سيتم ترشيحهم للرئيس ليصادق نهائيا على تعيينهم.

قد غطى الإعلام الجورجي إجراءات الاختبار بالكامل، كما دعي ممثلوه لمراقبة الاختبار نفسه. وقد اعتبرت غالبية الجمهور، حتى من لم ينجحوا في الاختبار، هذه الإجراءات بأنها عادلة تماما وتتسم بالشفافية.، كما سر الجمهور كثيرا لعلمه أن العديد من الأشخاص ذوي الاتصالات بأصحاب النفوذ قد رسبوا في الاختبار. غير أن المحكمة الدستورية فيما بعد قررت أنه بالرغم من ذلك، فإن من حق القضاة الجالسين الذين رسبوا في الاختبار أن يكملوا مدة الخدمة وهي عشر سنوات. ولا زالت هذه المسألة محط جدل كبير بين الجمهور.

سلك القضاء المهني:

يبدأ العمل في سلك القضاء في سن مبكرة في دول أوروبا الشرقية، كما هو الحال بشكل عام في قارة أوروبا. ويجوز لخريجي كليات الحقوق الشباب بدء مستقبلهم القضائي فور تخرجهم وإنهائهم دراستهم القانونية، حتى يتعينون في منصب قضائي بعد قيامهم بفترة تدريب قضائي تستغرق سنة أو عدة سنوات. غير أنه، وبسبب المكانة المتدنية للقضاة تاريخيا، فان أفضل خريجي كليات القانون في دول

أوروبا الشرقية يميلون للعمل بمهن قانونية أخرى، مثل المدعين العامين أو الإلتحاق بعمل المحاماة الجديد والمدر للربح. غير أن ذلك الوضع قد تغير إلى حد ما خلال السنوات الأخيرة، حيث أن مرتبات القضائيين قد زادت كما قلت فرص العمل في مجال المحاماة. وكذلك ازدادت جاذبية هذه الوظيفة بسبب زيادة استقلالية القضاة. ووفقا لأحد استبيانات الرأي غير الرسمية التي أجريت في بلغاريا، فإن الدوافع الرئيسية التي دفعت خريجي كليات القانون للسعي وراء وظائف القضاء هي الرغبة في امتهان مهنة قانونية، واستقلال وضع القضاة، وفرص التطور المهني. غير أن المستقبل القضائي، وحتى في الدول التي يعتبر ذلك فيها صحيحا، ينظر إليه عادة بصفته مجرد خطوة للأمام، أو وسيلة جيدة لقضاء عدد من السنوات في اكتساب الخبرة وممارسة القانون وتكوين شبكات الإتصالات حتى يأتي الوقت المناسب للإنتقال إلى مهنة مدرة للربح كالعمل في المحاماة أو في أية وظيفة قانونية أخرى. (تقرير بلغاريا)

في دول أخرى، كما هو الحال في أوكرانيا، حيث تعتبر مرتبات القضاة المبتدئين ضئلية جدا، فضلا عن عدم تمتعهم سوى بقدر ضئيل جدا من الاستقلال القضائي، فإن طلبة القانون لا يزالون يعتبرون عمل القضاء "أدنى منصب متوفر ضمن المهن القانونية." (تقرير روسيا) وحتى في المجر، حيث تعتبر مرتبات القضاة المبتدئين جيدة، مع ازدياد رفعة مكانة القضاة، لا تزال الزيادة في مرتبات العمل القضائي قليلة. كما أن هناك نسبة مرتفعة من أكفأ القضاة الذين يتركون القضاء ليعملوا في مجال المحاماة الذي يدر أرباحا أكبر.. (تقرير المجر)

أ- زيادة المرتبات:

تشكل زيادة المرتبات أحد جهود الإصلاح التي يمكن أن يكون لها أثر مباشر على اجتذاب القضاة، على الأقل في مراحل الحياة المهنية القانونية الأولى. ففي رومانيا، وفي عام 1997، كان هناك حوالى ثلث مناصب القضاة البالغ عددها 3600 شاغرة. وقد ارتفعت المرتبات بشكل واضح منذ ذلك الوقت، كما إرتفع عدد الطلبات المقدمة إلى برنامج التدريب الإجباري الذي يستمر لمدة ستة أشهر في المعهد القومي للقضائيين، ليصل إلى 4000 طلب لشغل 120 مقعدا فقط، كما كان الحال سابقا. (تقرير رومانيا) غير أنه لا يمكن التنبؤ باستقرار نسبة ترك الوظيفة. ومن الممكن أن تكون المرتبات المرتفعة قد اجتذبت الشباب الطموح من خريجي كليات القانون، كما هو الحال في بلغاريا، والذين يرون أن مستقبل القضاء هو مجرد خطوة للأمام وليس مستقبلا مهنيا دائما. وقد يكون التعديل الدستوري المقترح في سلوفاكيا والذي من شأنه أن يرفع الحد الأدني للتقدم للعمل كقاض من 25 إلى 30 سنة أحد الوسائل لكسر هذا النمط.

ب- تحسين أوضاع خطط التقاعد

يتمثل أحد الأساليب لجذب القضاة الجيدين والاحتفاظ بهم، وهو أسلوب آتى ثماره في بولندا، في تخصيص موارد كافية لوضع خطط تقاعد للقضاة. لقد ارتفعت مرتبات القضاة في بولندا بشكل ملحوظ، كما يتقاضى القضاة رواتب أكبر بقليل من رواتب

الوكلاء القضائيين في نفس الدرجة، غير أن أحد الحوافز القوية التي تشجع على التقدم للعمل كقاض تتمثل في أنهم يحصلون على معاش تقاعدي أكبر من ذلك الذي يحصل عليه العاملون في المهن القانونية الأخرى، وهو 75% من آخر مرتب تقاضاه الموظف. (تقرير بولندا) ونتيجة لذلك، فإن من الممكن أن تكون مهنة القضاء قد بدأت تجتذب الأشخاص الذين يقدرون الوظائف المستقرة الباقية ويفضلونها على الكسب المادي الآني، وهو ما يفترض أن يقلل من ظاهرة اعتبار المهن القضائية مجرد خطوة على الطريق. [انظر ريتشارد ميسيك Richard E. Mesick، مجموعة القطاع العام، البنك الدولي، *الدعم الذي تقدمه الجهات المانحة للإصلاح القضائي: تقييم نقدي* (مايو 1998)، ورقة لم تنشر ومتوفرة لدى المؤسسة الدولية لأنظمة الانتخابات.] ومثل ذلك، فإن الإصلاح الجديد في سلوفاكيا قد يسمح بأن تصل مبالغ المعاش التقاعدي للقاضي إلى عشرة أضعاف آخر مرتب يتقاضاه.

ج- إصلاح نظام الترقي داخل النظام القضائي:

كما هو الحال في عملية اختيار القضاة، يبدو أن السلطة التنفيذية تتمتع بدرجة عالية من السيطرة على ترقية القضاة في بعض الدول التي أجريت عليها الدراسة. ففي أوكرانيا، على سبيل المثال، تعتمد الترقية على التقييم الذي تجريه وزارة العدل، الذي يأخذ في الاعتبار عدد الدعاوى التي نظرها القاضي وأنواعها وعدد الدعاوى التي فصل فيها، على الرغم من أن قرارات الترقية نفسها تصدرها لجان التأهيل القضائي. وفي روسيا، تقدم لجان التأهيل القضائي التقييم الذي تجريه إلى لجان تشريعية إقليمية لإتخاذ القرار. ويظهر تسييس هذه العملية من خلال النواب الذين "أعطوا لأنفسهم حق نقد تصرفات القضاة وفرض القرارات في دعاوى معينة." (سولومون وفوغلسونغ، ص. 8)

في بعض الدول، تتسم سيطرة السلطة التنفيذية على عملية الترقية بالمهارة. ففي رومانيا، على سبيل المثال، يقوم رؤساء المحاكم بتقييم القضاة في محاكمهم، ثم يصدق المجلس الأعلى للقضائيين على الترقية. غير أن وزارة العدل تحتفظ بدور في اقتراح الترقية على المجلس الأعلى، كما يحق لوزارة العدل في بلغاريا التعبير عن رأيها في الترقيات القضائية للمجلس القضائي الأعلى.

هناك مشكلة عامة تعاني منها أنظمة الترقية المطبقة في أوروبا الشرقية وهي أنها تعتمد على عدد قليل من المعايير الموضوعية، كما يبدو أنها تعتمد بشكل أكبر على الاتصالات الشخصية والسياسية. (تقرير بلغاريا) أما في البلاد التي تحقق تقدما جيدا في الإصلاح القضائي، فإن الوضع بدأ يتغير. فالإصلاح في سلوفاكيا يتطلب الإعلان عن كل منصب قضائي، كما هو الحال في بولندا، ويضع كذلك نظاما للتقييم الإجباري يجري كل خمس سنوات، ويعتمد فقط على معايير محددة. وقد تبنت المجر بالفعل نظاما تقييميا دوريا يعتمد على معايير واضحة يحددها المجلس القومي للعدالة (وهو المعادل للمجلس القضائي المجري). وتم ذلك بناء على القانون الذي صدر في 1997 عن وضع القضاة ورواتبهم. وبعد التقييم الأول الذي يجري عند التعيين لمدة غير محددة، يجب أن يمر القضاة

بتقييمين آخرين خلال الست سنوات التالية. (تقرير المجر)

6. الإجراءات التأديبية للسلوك القضائي:

تختلف إمكانية إقالة القضاة من مناصبهم من دولة إلى أخرى. ففي بعض الدول، يتم تعيين القضاة في المقام الأول لمدة تجريبية من ثلاث إلى خمس سنوات قبل أن يستحق القاضي البقاء في منصبه لمدة مفتوحة (بلغاريا، والمجر، وروسيا، وسلوفاكيا، وأوكرانيا). غير أن هناك تعديلا دستوريا مقترحا في سلوفاكيا من شأنه أن يلغي المدة التجريبية للقضاة حتى لا تكون هناك إمكانية لإقالة القضاة. وينطبق ذلك على رومانيا وبولندا. وفي جورجيا، يتم تعيين القضاة لمدة عشر سنوات قابلة للتجديد، وهو ما كان يطبق في روسيا ما بين عامي 1989 و 1992. وفي العديد من الحالات، تكون مدة تعيين القضاة في المحاكم العليا محددة، كما هو الحال في المحكمة العليا برومانيا، والمحاكم الدستورية في كل من بولندا، وروسيا، وأوكرانيا.

من الممكن للقضاة في معظم الدول أن يتعرضوا للتحقيق الجنائي، مع تقييدات محدودة. فمن حق المجلس القضائي الأعلى رفع الحصانة التي يتمتع بها القضاة في بلغاريا إذا اقتنع المجلس بأن هناك أدلة كافية على جريمة خطيرة ومتعمدة. (تقرير بلغاريا) وفي محاولة لمجابهة الفساد، عدل البرلمان الأوكراني القانون الخاص بوضع القضاة في خريف عام 1999، حيث أزال حواجز التحقيق مع القضاة في جرائم جنائية. (تقرير روسيا)

وفي معظم الدول، يتولى المجلس القضائي الإجراءات التأديبية المترتبة عن أفعال غير جنائية. وعادة ما تقوم وزارة العدل أو رئيس المحكمة بتفعيل هذه الإجراءات. وهناك العديد من الانتقادات للدور المسيطر للسلطة التنفيذية على هذه العملية، خاصة في رومانيا، حيث يقوم المجلس القضائي الأعلى، والذي يتكون ثلث أعضائه من النيابة العامة، بعقد جلسات تأديبية بناء على طلب مقدم من وزارة العدل التي تقوم بتطبيق اللوائح التأديبية على القضاة. وبالمقارنة، يخضع أعضاء النيابة للتأديب من السلطات الأعلى منهم من داخل الوكالة. (تقرير رومانيا) وتشبه الإجراءات المطبقة في بلغاريا تلك الإجراءات، حيث يتولي المجلس القضائي عقد الجلسات التأديبية في الأمور غير الجنائية. وقد قام المجلس مؤخرا باتخاذ إجراءات تأديبية ضد أحد القضاة الذي لم يصدر حكما واحدا خلال عامين. (تقرير بلغاريا)

في سلوفاكيا، يبدأ رؤساء المحاكم الجلسات التأديبية التي تجريها لجان من القضاة يعينهم رئيس المحكمة. ويحق للجنة التأديبية أن تقترح إقالة القاضي بسبب ارتكابه لجريمة متعمدة أو بسبب "فشل واضح"، شريطة أن يوافق على ذلك البرلمان. غير أن الاعتماد على القضاة لتأديب زملائهم أثبت أنه إجراء مثير للجدل. فعلى سبيل المثال، تم القبض مؤخرا على أحد القضاة السلوفاك الفاسدين الذي أدين فيما بعد برشوة قاض تشيكي في دعوى قضائية تتجاوز حدود البلد الواحد. وقام أغلبية زملائه بتوقيع "ضمان اجتماعي" قدموه أثناء الإجراءات الجنائية التشيكية يشهدون فيه بالسمعة الطيبة لهذا القاضي الفاسد. (تقرير سلوفاكيا) ومما

لا شك فيه أن الاعتماد على رئيس المحكمة المعنية لتشكيل لجنة تأديبية في هذه القضية ما كان له أن يثمر عن أية نتائج. فقد كان رئيس المحكمة متواجدا في نفس المطعم (في جمهورية التشيك) الذي تم فيه تسجيل وقائع مفاوضات الرشوة، غير أنه كان جالسا بعيدا عنهما، ولم تتم إدانته في الإجراءات الجنائية التشيكية. ويعد هذا المثال من الأمثلة الواضحة التي كشف النقاب عن تفاصيلها فقط بسبب الظروف غير العادية التي أدت إلى تعاون القاضي التشيكي مع النيابة الجنائية. غير أن النقاد يقولون أن هذا النموذج يمثل ظاهرة عامة. (تقرير سلوفاكيا)

من شأن الإصلاح السلوفاكي المقترح أن ينقل سلطة اعتماد إقالة القاضي من البرلمان إلى رئيس الجمهورية، بصفته المسؤول المنتخب الذي يعتبر أقلهم انتماءا لأي من الجماعات السياسية. كما يقترح الإصلاح نقل سلطة اختيار أعضاء الدوائر التأديبية إلى المجلس الأعلى للعدالة، والذي سينشأ وفقا للإصلاحات الجديدة.

هذا وتتخذ جورجيا خطوات نحو إصلاح النظام لديها. فقد وضعت مؤخرا إجراءات تأديبية جديدة في صيغة قانون تم إقراره في فبراير 2000. ووفقا لهذه الإجراءات، يقوم مجلس العدالة، وهو الجهة الحاكمة للهيئة القضائية، ببدء الإجراءات التأديبية بناء على شكاوى مقدمة من المواطنين، بالإضافة إلى اقتراحات يقدمها رؤساء المحاكم ومجلس العدالة نفسه. وعلى الرغم من أن أربعة أعضاء من واقع اثني عشر عضوا في مجلس العدل هم من القضاة، الا أنه يجوز الطعن في القرارات التأديبية أمام مؤتمر القضاة، وهو هيئة من القضاة تحكم نفسها بالكامل. إن توفير إمكانية أن يقدم المواطنون شكاواهم مباشرة إلى مجلس العدالة يعتبر من الإصلاحات الجديدة.

أ- مشكلة الفساد:

الفساد ظاهرة منتشرة في مجتمعات أوروبا الشرقية، كما يمكن العثور عليها يقينا في سلك القضاء. وتشير الخطة الإئتلافية ضد الفساد لعام 2000، والتي وضعتها منظمة غير حكومية في بلغاريا، إلى إن السلطة القضائية في بلغاريا لا تحوز على ثقة قطاع عريض من الجمهور ولا على ثقة مؤسسات الدولة الأخرى. فهناك اعتقاد عام بأن الهيئة القضائية بطيئة، وغير كفؤة، وفاسدة." (تقرير بلغاريا) ووفقا لما يقوله جان هروبالا Jan Hrubala، "فإن بعض الناس [في سلوفاكيا] يعتقدون أنه لن يتسنى للفرد أو لمحاميه الفوز في القضية إلا إذا كان له صديق داخل المحكمة." وعلى الرغم من أن الفساد قد يكون أقل انتشارا بين القضاة من انتشاره بين أعضاء النيابة والمحققين (تقرير بلغاريا)، الا أن استطلاعا حديثا للرأي أوضح أن أعضاء الهيئة القضائية والعاملين بمجال الصحة هم أكثر العناصر فسادا في المجتمع السلوفاكي. (تقرير سلوفاكيا) ووفقا لعضو النيابة السابقة مونيكا ماكوفي Monica Macovei، فإن الفساد بين أعضاء الهيئة القضائية في رومانيا له سمعة سيئة كذلك. غير أنه يبدو منتشرا بشكل أكبر بين محاكم الدرجة الأولى حيث تعتبر فرصة الاعتراض على الوقائع التي أقرتها تلك المحاكم من خلال إجراءات الاستئناف في رومانيا ضئيلة.

وبالتالي، فإن إمكانية رد الأحكام التي تصدر عن محاكم الدرجة الأولى بناء على وقائع مزيفة أمام محكمة الاستئناف تعتبر ضعيفة. (تقرير رومانيا)

غير أن إيوا ليتوسكا Ewa Letowska تجادل بأن انطباع الجمهور عن الفساد يتم تضخيمه عند الحديث عن القضاة، ما عدا ما يتعلق بنوع فرعي معين من الدعاوى المتعلقة بالمسائل التجارية التي تتضمن مبالغ كبيرة من المال. وهي تزعم أن الموظفين الفاسدين والمحامين غير الأمناء لهم مصلحة في نشر فكرة أن القضاة فاسدون. (تقرير بولندا) ويبدو ذلك مقبولا حيث أنه لا تتوفر سوى فرصة ضئيلة جدا لتمكن الأفراد من تقديم الرشوة إلى القضاة مباشرة؛ وفي معظم الحالات، يكون المحامون هم الوسطاء. كما أن الفرصة كبيرة أمام الأفراد والمحامين لرشوة الموظفين لأغراض جدولة الدعوي أو الاطلاع على ملف الدعوي (بل وأحيانا يكون ذلك ضرورة). وبالطبع فإن من بين أكثر المجالات التي ينتشر فيها الفساد في بولندا أمور لا شأن للقاضي بها وإنما يتولاها موظفو المحكمة، مثل تسجيل الشركات والأراضي. (تقرير بولندا)

للفساد أثر سلبي على استقلال القضاء يسير في اتجاهين متناقضين. فأولا، يخلق مناخ الفساد قنوات متعددة من التدخلات والمؤثرات غير المقبولة للتحكم في إصدار الأحكام القضائية. وفي نفس الوقت، فإن الآليات التأديبية التي من شأنها قمع الفساد من الممكن أن يساء استغلالها لأغراض سياسية.

ب- جهود الحد من الفساد القضائي:

بذلت العديد من المجهودات للحد من الفساد بين القضاة. وكان أكثر الاقتراحات التي طرحت هى زيادة رواتب القضاة. وبالفعل، كانت محاربة الفساد مبررا أساسيا لزيادة المرتبات زيادة كبيرة في بلدان المنطقة. غير أن روسيا وأوكرانيا تعتبران استثناءا من هذه القاعدة. وكما ذكرنا من قبل، فإن زيادة المرتبات قد ساعدت على جذب عدد أكبر من القضاة للإلتحاق بالمناصب القضائية. كما أن من المحتمل أن تكون هذه الزيادة قد حدت من استغلال هذا المبرر لسلوك مسلك فاسد، على الرغم من أنه لا توجد أدلة كافية على ما إذا كانت هذه الزيادة في الرواتب فعالة فعلا في قمع الفساد. ويعتمد الإصلاح على أن العديد من القضاة يقبلون الرشوة لأنهم لا يستطيعون العيش بمستوى معيشي مقبول؛ مع أن من الممكن أن يستمر القضاة في قبول الرشاوي من أجل تحسين مستويات معيشتهم حتى بعد تلبية احتياجاتهم الأساسية.

في جورجيا، تمت زيادة المرتبات كما تم اعتماد إجراءات جديدة لضمان اختيار قضاة أكفاء بناء على معايير موضوعية (كما ذكرنا سابقا). وقد اعتمد مجلس العدالة ميثاقا للأخلاق القضائية كجزء من عملية الإصلاح المتكاملة التي تستهدف، جزئيا، القضاء على الفساد في القضاء. وعلى الرغم من أن هذا الميثاق لا يعتبر ملزما قانونا، الا أنه يستغل في الإجراءات التأديبية. وكما ذكرنا من قبل، فإن جورجيا قد تبنت قانونا عن المسؤولية التأديبية في فبراير 2000 يوفر إجراءات يمكن من خلالها للمواطنين أن يقدموا شكاوي حول السلوك الأخلاقي

للقضاة، بما في ذلك ممارسات الفساد، مباشرة إلى مجلس العدالة.

في بعض الدول مثل بلغاريا وسلوفاكيا، تبنت جمعيات قضائية غير حكومية مواثيق للسلوك القضائي، وهو جهد دعمته بقوة الوكالة الأميركية للتنمية الدولية من خلال مبادرة القانون لوسط أوروبا وأوراسيا لنقابة المحامين الامريكية. كما يتم الآن وضع مسودة قانون جديد يتضمن إنشاء لجنة تأديبية في بلغاريا. (تقرير بلغاريا) كما أن هناك مشروع قانون للأخلاقيات القضائية في انتظار موافقة البرلمان في أوكرانيا.

إذا نظرنا إلى سلوفاكيا كعينة لهذه الدول، فسنجد إن القضاة فيها انقسموا حول الحاجة إلى مواثيق أخلاقية. فبعضهم يشعر أن وضع مسودة لمواثيق أخلاقية يعتبر خطوة هامة نحو تحسين وضع الأخلاقيات القضائية غير المرضي. في حين يشعر البعض الآخر أنه لا توجد حاجة إلى قانون خاص بأخلاقيات القضاة حيث أن الأعراف الاخلاقية العامة وغير الرسمية تنطبق عليهم كذلك. ويعتقد غيرهم أن الضمانات الإجرائية والقوانين الحالية تعتبر كافية، بينما يعتبر الآخرون أن مجرد مناقشة الأخلاقيات القضائية يهدد فاعليتهم كقضاة، وهم بذلك يفضلون الفساد المستشري في الوضع الحالي. (تقرير سلوفاكيا)

هناك أصوات متعالية في المنطقة، مثل تآلف 2000 في بلغاريا، تطالب بإتخاذ خطوة أكثر تقدمية تتمثل في إنشاء لجنة مستقلة للتحقيق في قضايا الفساد. الا أن إنشاء المجلس القومي لمحاربة الفساد والجريمة المنظمة في رومانيا في عام 1997 وكذلك إنشاء هيئات خاصة داخل مكتب النيابة العامة في رومانيا والمباحث التي أنشئت في عام 1998 لم يكن يعتبر ذو تأثير فعال. (تقرير بومانيا)

أجريت تحقيقات جنائية مع بعض القضاة في المنطقة بتهمة الفساد، على الرغم من قلة العدد المعلن. وفي يونيو 2000 طلبت وزارة العدل الرومانية التحقيق مع ستة قضاة وعرضهم على النيابة. ووافق النائب العام على تحريك الدعوى ضد ثلاثة منهم. وفي عام 1999، تم التحقيق مع 21 قاضيا وعضو نيابة، مما أدى إلى إحالة أربعة قضاة واثنين من أعضاء النيابة إلى النيابة. (تقرير رومانيا) وفي نفس الوقت، وفي بلغاريا، تمت إحالة حوالى ستة محققين وأعضاء نيابة إلى النيابة، غير أنه لم يكن من بينهم قضاة. (تقرير بلغاريا) وتبنت أوكرانيا أخيرا في عام 1999، وعلى الرغم من عدم وجود أية تحقيقات في قضايا فساد حتى اليوم، قانونا يرفع الحصانة عن القضاة من أجل محاربة الفساد. وحتى قبل أن يبدأ المهنيون القانونيون بممارسة المهنة، فإن من الممكن استشعار آثار الفساد، حيث أن الجامعات في هذه المنطقة عادة ما تزدهر بسبب الممارسات الفاسدة (على سبيل المثال، قبول رشاوي للقبول وإعطاء الدرجات، وغيرها من أشكال التأثير) وهي ظاهرة تحظى باهتمام بالغ من الجهات المانحة. إن إحدى الوسائل الممكن اتباعها لمجابهة ثقافة الفساد السائدة يمكن أن تتمثل في التعامل معه في هذه المرحلة، حيث أن الفساد في هذه المرحلة من شأنه أن يؤثر على مستقبل المحامين والقضاة خلال سنوات

تشكيلهم لقيمهم المهنية. ومن الممكن أن يصبح لبرامج التدريب العملي وزن في مواجهة الفساد على مستويات أعلى من التدريب القانوني.

7. توزيع القضايا:

الممارسة السائدة في أوروبا الشرقية تتمثل في أن يستحوذ رئيس المحكمة على الحق في توزيع القضايا على القضاة في المحكمة. ويؤثر ذلك على نزاهة القضاة بطرق عدة مهمة، حيث أن ذلك يؤدي إلى الآتي: توفير سبل للفساد، وزيادة فرص تدخل السلطة التنفيذية، وتعزيز مفهوم سيطرة المناصب الأعلى القوية. ونتيجة لذلك، تستطيع السلطة التنفيذية أن تؤثر على الأحكام في القضايا السياسية، وكذلك فإن الأفراد الذين يسعون لكسب مادي يستطيعون تحقيق أغراضهم باستمرار من خلال إقامة علاقات غير رسمية مع رؤساء المحكمة. فرئيس المحكمة المتعاون يتمتع بسلطات لا حدود لها لتوجيه أية قضية إلى أحد القضاة المنحازين لإتجاه سياسي معين أو إلى قضاة فاسدين. وفي بلغاريا، عادة ما يحتفظ رئيس المحكمة بالقضايا الهامة السياسية ليحكم فيها بنفسه أو لتحويلها إلى نائبه. (تقرير بلغاريا)

أما في بولندا، فيلجأ رؤساء المحاكم إلى طريقة عشوائية في توزيع القضايا. غير أن النظام الذي يتبعونه ليس معروفا، مما ينتج عنه شك الجمهور بخصوص الفساد في عملية التوزيع. (تقرير بولندا) وفيما لا يوجد أسلوب منظم في سلوفاكيا لتوزيع القضايا، على الرغم من أن بعض رؤساء المحاكم يستخدمون الطريقة العشوائية، الا أن عددا من رؤساء المحاكم في سلوفاكيا عمدوا إلى تحويل بعض القضايا التي تتضمن تحقيقات سياسية خاصة بسوء سمعة مسؤولي الدولة مرارا إلى نفس القضاة، مما زاد من الشك حول استقلال القضاء. (تقرير سلوفاكيا)

8. القضايا المتعلقة بالميزانية:

أ- قلة التمويل:

لا زالت الهيئة القضائية في أوروبا الشرقية تعاني من قلة التمويل. ففي بولندا، التي تعد إحدى أكثر دول الدراسة رخاء، يتم توفير ثلثي المبالغ التي طالب رؤساء المحاكم تخصيصها في الميزانية. علاوة على ذلك، فإن الأموال المخصصة للهيئة القضائية تختلف إلى حد ما باختلاف الاتجاهات السياسية. ففي بلغاريا، يبدو أن الاصلاح القضائي يتعرض لضغط سياسي متزايد. فقد تقلصت ميزانية القضاء في عام 2000 بنسبة 27% مقارنة بعام 1999، بينما ظلت ميزانيات الهيئات الحكومية الأخرى كما هي أو زادت. (تقرير بلغاريا). وهناك نقص مستمر في تمويل المحاكم البلغارية، الذي يغطي المصاريف الإدارية الهامة للمحكمة مثل التدفئة، والأجهزة، وتكلفة الموظفين المعاونين، والتي يتم جمعها بشكل عام من رسوم المحكمة. غير أن ذلك يخلق عدم رغبة في تعيين شهود خبراء أو محامين للمدعي عليهم من المعوزين، حيث أن هذه المصاريف تدفع أيضا من رسوم المحكمة. (تقرير بلغاريا)

يعلق جان هروبالا Jan Hrubala عن ذلك بقوله، "يعمل القضاة عادة في مكاتب غير ملائمة، غير

مجهزة بالأجهزة اللازمة، وفي مبان متهدمة يتساقط منها طلاء الجدران، كما أن المراجع المهنية اللازمة غير متوفرة ... وهناك بعض المحاكم التي تعجز عن العمل تقريبا بسبب مشاكل نقص العمالة." (تقرير سلوفاكيا) ووفقا للدراسة التي أجرتها مؤسسة هلسنكي لحقوق الإنسان، وهي منظمة غير حكومية تعمل في وارسو، على المحاكم البولندية، فإن 36% فقط من القضاة تتوفر لهم مكاتب خاصة، بينما يشترك الآخرون في مكاتب مع أعداد قد تصل إلى ستة أشخاص؛ كما أن 60% من القضاة لا يتوفر لديهم كمبيوتر؛ و38% يشتركون في كمبيوتر مع على الأقل اثني عشر شخصا آخرين؛ علاوة على أن 20% منهم لديهم مكتبات وصفت بأنها غير كافية. [مؤلف بوجارسكي وسواتون .L Bojarski and J. Swaton، *متابعة الظروف المادية لمحاكم المقاطعات*، (وارسو: مؤسسة هلسنكي لحقوق الإنسان عام 1999)، والمشار إليه فيما بعد باسم "روجارسكي وسواتون"]. إن إحدى المشاكل الأساسية فيما يتعلق بالبنية الأساسية هي قلة معونة السكرتارية المؤهلة، حيث يقضي القضاة في هذه المنطقة جزءا كبيرا من وقتهم في الأعمال الكتابية، مما يعرقل الكفاءة العامة لعمل المحاكم ويمنع القضاة من قضاء وقت كاف لضمان جودة الأحكام التي يصدرونها.

ب- حرية تصرف القضاء في الميزانية:

على نفس القدر من أهمية مبالغ الموارد المالية المتوفرة للهيئة القضائية تأتي درجة سيطرتها على بنود الميزانية وكيفية صرفها. في روسيا وأوكرانيا، يظهر التحكم في الهيئة القضائية من خلال الضغوط المالية، خاصة على المستوي المحلي، بشكل أوضح منه في غيرهما من الدول. ففي روسيا، عادة ما كانت المبالغ المخصصة للمحاكم في ميزانية الدولة غير كافية. ونتيجة لذلك، لجأت المحاكم الروسية إلى الحكومات المحلية، واحيانا إلى موارد خاصة، لسد الفجوة، مما زاد من فرص ممارسة الضغوط عليها. (سولومون وفوغلسونغ، صفحات 37-39)

الوضع في أوكرانيا ليس بعيدا عن ذلك. ففي عام 1999 نشر فيتالي بويكو Vitaliy Boyko، رئيس المحكمة العليا بأوكرانيا، مقالا صحفيا قال فيه:

> إن الأحوال المالية المتدنية للميزانيات التي توفرها الدولة تجبر كبير القضاة بالمحاكم وغيره من القضاة على البحث عن "موارد" إضافية للتمويل، سواء من ميزانيات الحكومات المحلية أو من ممولين خارجيين. إن المحاكم تبحث عن المساعدة للحصول على الأساسيات مثل الكهرباء، والتدفئة، والتليفونات، وإصلاح المباني، ... إلخ. وعندما تنشأ الخلافات بين المواطنين وهيئات السلطة المحلية، فإن الطرف الخاسر عادة ما يشك في نزاهة المحكمة وله الحق في ذلك، كما يشكون في شرعية الحكم النهائي

للمحكمة. وستظل هذه الشكوك تساور الجمهور حتى وإن كان حكم المحكمة بناء على تطبيق صحيح للقانون. (*هولوس أوكرايني Holos Ukrainy* في 24 نوفمبر 1999)

إن مشروع القانون المقدم لإصلاح القضاء الأوكراني من شأنه أن ينشئ إدارة محاكم الدولة تحت رعاية مؤتمر القضاة لإدارة ميزانية القضاة. غير أن هذا القانون واجه مشاكل سياسية. (تقرير روسيا) وهناك مبادرة شبيهة في روسيا، حيث يقترح وضع سلطة الميزانية والسلطة الإدارية على المحاكم في يد إدارة قضائية بالمحكمة العليا كجزء من جدول الأعمال المتواضع للإصلاح. (سولومون وفوغلسونغ)

في العديد من دول المنطقة، تتحكم وزارة العدل في ميزانية المحاكم، مما يزيد من فرص السيطرة الخارجية غير المقبولة على الهيئة القضائية. غير أنه في المجر، تشكل المجلس القومي للعدالة بناء على إصلاح قضائي أجري في عام 1997 ليكون الممثل الأعلى لسلطة القضاء كما تولى مسؤولية وضع الجزء الخاص بإدارة المحاكم من ميزانية الدولة والإشراف عليه. ويقوم المجلس، الذي يتكون ثلثا أعضائه من القضاة، بتقديم ميزانية إدارة المحاكم سنويا إلى الحكومة. وقد تجري الحكومة تعديلات عليها، غير أنه عندما تعرض الحكومة ميزانيتها على البرلمان، فيجب أن تشير بوضوح إلى الإقتراح الأصلي للمجلس كما يجب أن تبرر أي تغيير جذري عليها. (تقرير المجر)

وفي بلغاريا، يعد المجلس القضائي الأعلى الميزانية ويتحكم فيها، حيث يقوم مجلس الوزراء بعرضها على البرلمان. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن أن تقدم وزارة العدل إقتراحات وإعتراضات مبررة. (تقرير بلغاريا)

أما في جورجيا، فإن السيطرة على ميزانية المحاكم تكون ضمن مسؤوليات قسم إداري بالمحكمة العليا. فيتم أولا إعداد مسودة للميزانية تتضمن طلبات رؤساء المحاكم ثم يتم عرضها على مجلس العدالة للموافقة عليها. وبعد الموافقة عليها، يقوم الرئيس بعرضها على البرلمان مع ميزانية الدولة. وقد وجه انتقاد شديد لمجرد وجود القسم الإداري بمقر المحكمة العليا حيث أن ذلك يشوش العلاقة بين المحكمة العليا ومحاكم الدرجات الأدنى. ونتيجة لذلك، فمن المحتمل نقل القسم كله إما إلى مقر مجلس العدالة (والذي إما يتم انتخابه أو تعيينه بواسطة الهيئة القضائية، والرئيس، والبرلمان بنسب متساوية) أو إلى مقر مؤتمر القضاة (وهو جهة مستقلة ينتخبها القضاة). (تقرير جورجيا)

في بولندا، وبينما تسيطر وزارة العدل على ميزانية معظم المحاكم العادية، فإن كلا من المحكمة العليا، والمحكمة الإدارية العليا، والمحكمة الدستورية تقدم ميزانيتها الخاصة إلى وزير المالية والبرلمان مباشرة، متخطية بذلك وزارة العدل. وقد جاء هذا التغيير نتيجة حملة أجريت في عام 1997 عن استقلال إدارة المحاكم، وهي حملة لم تكن ناجحة قبل ذلك. (تقرير بولندا) وبالمثل، في سلوفاكيا، إن المحكمة الدستورية وحدها هي المخولة بالتحكم في ميزانيتها الخاصة، كما أن مقترح الإصلاح القضائي

الحالي من شأنه أن يمد هذه السيطرة إلى المحكمة العليا فقط.

ربما تأتي إحدى أهم نتائج استقلال القضاء من السيطرة على المزايا التي تمس حياة القضاة بشكل مباشر، مثل الإسكان. فهذه المزايا، مثل الإسكان، كانت أداة تستخدم باستمرار للسيطرة الإجتماعية خلال عهد الشيوعية. ففي رومانيا، روسيا وأوكرانيا، لا يزال الإسكان وغيره من المزايا خاضعا لرغبات الحكومات المحلية. علاوة على ذلك، يجوز للسلطات التنفيذية في العديد من الدول ان تفرض ضغوطا على المحكمة دون وجه حق من خلال فرض سيطرة على القضايا التي تمس ظروف العمل بشكل مباشر، مثل صيانة المحاكم وتعيين المعاونين.

9. التدريب:

يعتقد العديد من المراقبين أن القضاة في أوروبا الشرقية ليست لديهم المعرفة الكافية ولا التدريب الملائم للقيام بمهام وظيفتهم بكفاءة وثقة. كما أن العديد من القضاة يحتفظون بعادات قديمة تعوق تطور استقلال القضاء، مثل موافقة المجتمع أو انتظار التوجيهات من أعلى. علاوة على ذلك، فإن القضاة عادة ما يواجهون صعوبة في التسبيب القضائي باستخدامهم مبادئ أعلى في الدستور أو الاتفاقيات الدولية، كما أنه ليس لديهم وعي بالمفاهيم الأخلاقية البسيطة وكيفية تطبيقها. ففي بولندا، على سبيل المثال، لا يرى القاضي غضاضة في أن تعمل زوجته كمأمورة إفلاس في نفس المقاطعة التي يعمل هو قاضيا فيها، وهو ما أدى إلى إصدار المجلس القومي للقضاء قرارا بهذا الخصوص. (تقرير بولندا)

هناك أساليب مختلفة لتحسين مستوي التدريب الذي يتلقاه القضاة في أوروبا الشرقية وأوراسيا. فقد اقترح أحد الخبراء إمكانية أن يستفيد القضاة في أوكرانيا من الاختلاط بنظرائهم من الدول الغربية، سواء من خلال تدريب غير رسمي أو أية وسيلة أخرى. (تقرير روسيا) ومن الممكن أن يكون هذا الأسلوب أحد العناصر المهمة في بناء ثقة القضاة بأنفسهم، ورفع مستوى القضاة، علاوة على توفير الدعم المعنوي من جانب مجموعة دولية من نظرائهم.

قامت عدة دول في المنطقة، مثل بلغاريا وجورجيا، بإنشاء مراكز تدريب قضائية تقوم أساسا بتدريب القضاة في المجالات القانونية، والتي تتغير بشكل سريع في أوروبا الشرقية حاليا. إلا أنه من غير الواضح حتى الآن مدى تأثير مثل هذا التدريب على السلوك والتصرفات التي من شأنها أن تعيق استقلال القضاء. فمن الممكن أن يكون لهذه المبادرات أثر كبير على استقلال القضاء عندما تركز على التدريب الأخلاقي أو على تطبيق الدستور واتفاقيات حقوق الإنسان الدولية في إطار القانون المحلي. ويجوز أن يدعم التدريب على الأخلاقيات جهود الحد من الفساد. كما أن تطبيق مبادئ الدستور وحقوق الإنسان الدولية قد يشكل وزنا مضادا لطلبات السلطة التنفيذية بتفسيرات قانونية تميل إلى جانب منح الحكومة المزيد من الصلاحيات. وفيما يتعلق بهذه المجالات بشكل عام، فإن درجة التخرج

من كلية الحقوق لا توفر المعرفة والتدريب اللازمين.

وفي رومانيا، أنشئ المركز القومي للقضاء، والذي تبع النموذج الفرنسي لمدرسة القضاء Ecole de Magistrature، في أوائل التسعينات من القرن العشرين وبدعم قوي من الوكالة الأميركية للتنمية الدولية عبر مبادرة القانون لوسط أوروبا وأوراسيا لنقابة المحامين الأمريكية. وقد كان الإلتحاق بهذا المركز تطوعيا، كما عانى المركز من عدم اهتمام القضاة به؛ وكان على وشك الإغلاق في عام 1996 عندما تولي مؤسسه منصب وزير العدل. وقد أعيد إحياء المركز بعد توليه هذا المنصب بقليل وتغير مصيره. فقد أصدرت وزارة العدل قرارا في بداية عام 2000 يفرض على المرشحين لوظيفة القضاة إنهاء دورة تدريبية لمدة تسعة أشهر في المعهد. وكما ذكرنا من قبل، فقد كان هناك وقتها 4000 طلب تعيين لشغل 120 وظيفة شاغرة. وتنوي جورجيا اتباع أسلوب مشابه، حيث ستحول مركز التدريب القضائي إلى مدرسة قضاء يتم فيها عقد برنامج تدريبي إلزامي للمتقدمين لوظائف القضاء. وحيث إن هناك اعتقادا بأن أفضل مدربين للقضاة هم زملاؤهم الأكثر خبرة، فإن جورجيا تنوي إجراء برامج تدريب المدربين للقضاة. (تقرير جورجيا)

يعتبر إصلاح التعليم القانوني على مستوى الجامعة، في الأمد البعيد، هو الوسيلة الأكثر فاعلية لرفع مستوى كفاءة القضاة من أجل تحقيق استقلاليتهم. فالأسلوب النظري والإرشادي في تدريس القانون في هذه المنطقة لا ينمي المنطق القانوني وقدرات التفكير النقدي لدى القضاة. علاوة على ذلك، فإن أهم مرحلة يعمل فيها المحامي أو القاضي على تنمية قيمه المهنية هي أثناء التعليم الجامعي والفترة التي تليه مباشرة. لذا، تحتاج كليات الحقوق أن تدرس علم الاخلاق لشاغلي الوظائف القانونية في المستقبل. غير أن علم الاخلاق يدرس بشكل أكثر فاعلية على أساس النماذج الملموسة والموجودة في الواقع. التدريب القانوني العملي – الذي يقدم فيه الطلبة خدمات قانونية إلى من يفتقرون إلى التمثيل القانوني تحت إشراف دقيق من محامين وأساتذة قانون مؤهلين يوفر ميزة كبيرة لمد التعليم القانوني في الجامعة بحقائق ووقائع من دعاوى حقيقية موجودة في الواقع. ويستطيع المدرسون المؤهلون من خلال البرامج التطبيقية ليس فقط تحسين المهارات العملية والقدرة على التسبيب لدى الطلبة، وإنما بإمكانهم المساعدة في تكوين محامين وقضاة يتمتعون بأخلاقيات جيدة.

قامت عدة جهات مانحة بدور مفيد في تقديم المساعدة لتدعيم حركة التعليم القانوني العملي في أوروبا وأوراسيا. فقد كان لشبكة مؤسسات سوروس Soros دور فعال في هذا المضمار، حيث أنها تدعم حاليا البرامج العملية في أكثر من ستين جامعة في هذه المنطقة. ويحتوي كل برنامج عملي من هذه على عدد من الأقسام أو الفصول التي تركز على موضوعات تتراوح بين القانون الجنائي والقانون المدني وحتى اللجوء السياسي، وقوانين الجمعيات غير الربحية، والعنف المنزلي. ويقدم سوروس مبالغ مالية لدعم البرامج تتراوح بين 15 ألف دولار و30 ألف دولار سنويا حيث يشارك في كل برنامج سنويا ما بين 40 إلى 50 طالبا. ويمر

الطلبة، الذين سيلتحق معظمهم بسلك القضاء بعد التخرج مباشرة، بما يعتبر أفضل التجارب التحويلية التي يمكن أن يعيشها في كلية الحقوق. وتتكلف هذه المسألة حوالى 500 دولار لكل طالب.

10. مدى المراجعة القضائية:

المراجعة القضائية تدعم، بصورة عامة، استقلال القضاء، حيث أنها تزيد من سلطة المحاكم على تقييم تصرفات السلطتين التنفيذية والتشريعية على أساس مبادئ الدستور وحقوق الإنسان الدولية. وقد تبنت الأنظمة القانونية في أوروبا الشرقية فكرة المراجعة القضائية للتشريعات، وكذلك، ولكن بصورة أقل، المراجعة القضائية للوائح السلطة التنفيذية وتصرفاتها. وقد أنشأت كل من الدول قيد الدراسة محكمة دستورية، وذلك عموما اقتداء بالنموذجين الفرنسي والألماني. وتختلف اختصاصات هذه المحاكم بشكل كبير، حيث يحق للمحكمة الدستورية في المجر أن تلغي أي قانون بناء على شكاوي مقدمة من أفراد بخصوص تعارض هذا القانون مع الدستور، أو بناء على مبادرة من داخل المحكمة الدستورية نفسها. أما المحاكم الدستورية الأخرى فتمارس المراجعة القضائية فقط بناء على شكوى مقدمة من الرئيس أو رئيس الوزراء، أو مقدمة من عدد من نواب البرلمان، أو من المحاكم العادية في الدولة.

بالإضافة إلى ذلك، وفرت بعض الدول، مثل بولندا، آليات لإجراء مراجعة مكثفة للقرارات الإدارية من خلال المحكمة الإدارية العليا. كما يقوم بمراجعة القرارات والتصرفات الإدارية أيضا مكتب التحقيق في الشكاوي، وهو وكالة لقيت ترحيبا كبيرا في بولندا، كما أنشئت مكاتب مماثلة لهذا المكتب في العديد من الدول الأخرى في المنطقة. وقد أنشأت المجر عددا من المؤسسات المتخصصة للتحقيق في الشكاوى، أطلق عليها اسم اللجان، بما في ذلك لجنة حماية البيانات وحرية المعلومات والتي يقع ضمن اختصاصاتها إتخاذ الإجراءات اللازمة بخصوص رفض الحكومة توفير المعلومات.

يوفر القانون الدولي مستوى إضافيا من المراجعة القضائية. فمعظم الدول في المنطقة، إن لم تكن كلها، تتبنى أنظمة أحادية حيث تطبق إتفاقيات حقوق الإنسان الدولية تلقائيا ولا تحتاج إلى إصدار تشريع. علاوة على ذلك، تذكر العديد من الدساتير إتفاقيات حقوق الإنسان الدولية وتعترف بها كجزء من القانون المحلي للبلاد. كما تعطي أولوية لهذه الإتفاقيات في حالة تعارضها مع قوانين أخرى. (أنظر، على سبيل المثال، الدستور الروماني، المواد 11 و20). وأخيرا، تقدم المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في ستراسبورغ مراجعة قضائية مطلقة فيما يتعلق بالأمور التي تقع ضمن الإتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية.

إن المراجعة القضائية لها أثر خاص ومباشر على استقلال القضاء في بولندا. فالمادتان 178 و179 من الدستور الصادر عام 1997 تحتويان على ضمانات واضحة لاستقلال القضاء، حيث تضمن المادة 179 عدم إقالة القضاة، كما تنص المادة 178 على ما يلي:

(1) يتمتع القضاة خلال ممارستهم لمهام وظيفتهم بالاستقلال حيث يخضعون فقط للدستور والقوانين.

(2) يتم توفير ظروف عمل ملائمة للقضاة كما يحصلون على رواتب تتناسب مع مكانة وظيفتهم وإطار مهامهم الوظيفية.

(3) لا ينتمي القاضي لأي من الأحزاب السياسية، أو إتحاد تجاري كما لا يقوم بأية نشاطات عامة لا تتناسب مع مبادئ استقلال المحاكم والقضاة. (الدستور البولندي، اعتمده المجلس القومي في 2 إبريل 1997، وأيده الاستفتاء في أكتوبر 1997.)

بالإضافة إلى ذلك، فمن ضمن ولاية المحكمة الدستورية أن تقرر ما إذا كانت هذه الشروط تطبق عملا أم لا بناء على طلب المجلس القومي للقضاء. وبالفعل، كان موضوع استقلال القضاء محور العديد من قرارات المحكمة الدستورية في بولندا. فقد هاجم الحكم الصادر عام 1993 القانون الخاص بهيكل المحاكم، حيث اعترض على دور وزارة العدل الذي يتدخل بشكل زائد في تعيين رؤساء المحاكم وإقالتهم بالإضافة إلى عدم وضوح معايير الإقالة وعدم وجود ضمانات إجرائية أو مشاركة للمحاكم التأديبية. كما أكد حكم صادر في عام 1994 على أن تأمين القضاة ماليا يعد أحد العوامل المهمة في تقوية استقلال القضاء. (تقرير بولندا)

11. الشفافية الإجرائية وسهولة لجوء الجمهور للإجراءات القضائية:

إن زيادة الشفافية يعد تأمينا هاما لاستقلال القضاء في أوروبا الشرقية، حيث أن الشفافية تعتبر وسيلة فعالة في خلق الشعور بالمسؤولية دون توفير فرص لتدخل السلطة التنفيذية من خارج الهيئة القضائية ودون سيطرة هيكلية من أعلى من داخل الهيئة القضائية نفسها. علاوة على ذلك، تدعم الشفافية ثقة الجمهور في الهيئة القضائية مما يخلق دائرة جيدة من الدعم الإيجابي. وقد تضمن عدد من الإصلاحات المشار إليها من قبل تدابير لتحسين الشفافية. فعلى سبيل المثال، يعد إختبار التأهيل القضائي في جورجيا أحد النماذج عن الكيفية التي يمكن بها لشفافية اختيار القضاة أن تضمن الإنصاف وأن تبني ثقة الجمهور في الهيئة القضائية. وفي دول أخرى، يتم الإعلان عن الوظائف القضائية، كما يتم نشر الترشيحات الفردية. وفي الدول التي تطبق أسلوب التوزيع العشوائي للقضايا، مثل بولندا، من الممكن أن تساعد زيادة الشفافية على تحسين نظرة الجمهور فيما يتعلق بالفساد وإنصاف النظام القضائي.

أحد المجالات التي تثير المشاكل بشكل خاص هو ما يتعلق بنشر تسبيب مكتوب للأحكام القضائية وحتى نشر الأحكام النهائية نفسها. ففي أوكرانيا، على سبيل المثال، تكتب الأحكام ومحاضر الجلسات بخط اليد، ولا يطلع عليها غير الخصوم. وبالفعل، فإن القانون الصادر في عام 1992 بخصوص وضع القضاة ينص على "سرية عملية إصدار الأحكام القضائية." كما يحمي "سرية قرارات المحكمة

ويمنع نشرها". وينص كذلك على أن "[أ] لا يطلب من القاضي إعطاء أية شروح خاصة بموضوع الدعاوى التي نظرها أو ينظرها حاليا، كما لا يجب أن يطرحها لإطلاع أي شخص، إلا في الدعاوى التي يسمح بها القانون." [قانون أوكرانيا حول وضع القضاة (*Zakon Ukrainy, ProStatus Sudddiv*)، المادتان رقم 11 و12 قرار فركوفنا رادا Verkhovna Rada Decree رقم 2863-12، 15 ديسمبر 1992؛ هولوس أوكرايينى *Holos Ukrainy*، 10 فبراير 1992، ص. 3؛ تم تعديله في 2 فبراير 1993 كما هو مترجم في تقرير روسيا.]

هناك بلدان أخرى تتسم بقدر أكبر من الشفافية فيما يتعلق بإتخاذ الأحكام القضائية. ففي بلغاريا، على سبيل المثال، فإن الأحكام القضائية ليست سرية. غير أنه يتم فقط نشر مقتطفات من بعض الأحكام في نشرات رسمية. وفي سلوفاكيا، يجب إيداع أحكام مكتوبة لجميع الدعاوي، ولكن تحذف أسماء القضاة عندما تنشر.

في بولندا، تتضمن الأحكام أسماء القضاة، كما تنشر جميع أحكام المحكمة الدستورية البولندية وكذلك أحكام القسم الإداري فقط من المحكمة العليا (حيث لا تنشر أحكام القسمين المدني والجنائي)، علاوة على بعض أحكام محاكم الاستئناف. غير أن الأحكام المخالفة لا تنشر، على الرغم من أن هذه الأحكام تتضمن أسماء القضاة. وقد أشار أحد الخبراء السلوفاك إلى أهمية نشر الأحكام الصادرة عن محاكم الدرجات العالية في القضايا المهمة، علاوة على أهمية إلزام القضاة بتسبيب أحكامهم وتفسير أسباب اختلافها عن أحكام أصدرها قضاة آخرون في دعاوى مشابهة. غير أن القضاة لا يميلون إلى تبرير أحكامهم، حتى وإن خالفوا أحد أحكام المحكمة العليا الذي يُقصد منه تنسيق تطبيق القانون. (تقرير سلوفاكيا)

وعلى عكس أحكام المحاكم العليا، لا تنشر الأحكام التي تصدرها المحاكم الإقليمية ومحاكم المقاطعات، حيث أن الأحكام تصدر كتابة في محاكم الدرجة الأولي البولندية فقط عند إعلان أحد الأطراف عن رغبته في استئناف الحكم أو حين تكون هناك مخالفة في هذا الحكم. وبشكل عام، لا يتم تسجيل تسبيب الأحكام كتابة، كما أن ذلك قد لا يكون عمليا إذا وضعنا تراكم القضايا في الاعتبار. (تقرير بولندا) وتؤيد ذلك ملاحظة جان هروبالا Jan Hrubala أن طلب السلوفاك بأن تكتب الأحكام حتى في القضايا الصغيرة يعد من أهم أسباب تراكم القضايا في المحاكم السلوفاكية. (تقرير سلوفاكيا) وفقا لما تقوله إيوا ليتوسكا Ewa Letowska، فإن محاكم الاستئناف البولندية لا تقييم تسبيب الأحكام التي تصدرها المحاكم الابتدائية، فهم يستنتجون وفقا للافتراض العام أن هناك وسيلة واحدة لتفسير القانون. لذا فإن قضاة محاكم الاستئناف ينظرون فقط إلى ما إذا كان قاضي محكمة الدرجة الأولي مصيبا أم مخطئا. (تقرير بولندا)

12. المجتمع المدني – المؤيدون والحراس:

أ- الجمعيات القضائية غير الحكومية:

يتمثل أحد الأساليب التي من الممكن أن يتبعها المجتمع المدني والتي تدعم استقلال القضاء في إنشاء جمعيات قضائية تطوعية، وغير حكومية تعتمد على الأعضاء. وقد أيدت الوكالة الأميركية للتنمية الدولية إنشاء مثل هذه الجمعيات من خلال نشاطات مبادرة القانون لوسط أوروبا وأوراسيا لنقابة المحامين الأمريكية والجمعيات القضائية غير الحكومية القوية التي كانت تعمل بالفعل في بلغاريا، وجورجيا، وبولندا، وسلوفاكيا. كما أن هناك عددا كبير من الجمعيات المهنية التي تتضمن قضاة علاوة على مهنيين قانونيين آخرين. غير أنه في روسيا، وأوكرانيا، تمثل مصالح القضاة فيهما هيئات أعمال تجارية غير تطوعية كما أنها لا تضم شخصيات قانونية مستقلة.

أما القضاة السلوفاك، فقد أنشأوا إحدى أول الجمعيات القضائية في المنطقة بدعم من مبادرة القانون لوسط أوروبا وأوراسيا. وقد اعتبرت تلك خطوة شجاعة نحو استقلال القضاء في وقت كانت تسيطر فيه على السياسة في سلوفاكيا قوى معادية للديمقراطية. (تقرير سلوفاكيا) وقد تم تأسيس جمعية قضائية في بلغاريا في عام 1997 أيضا بمساعدة من مبادرة القانون لوسط أوروبا وأوراسيا. وقد تضمنت نشاطاتها تبني ميثاق أخلاقي قضائي تطوعي، وتأسيس مركز تدريب قضائي، وتقديم مذكرات جيدة وبأسلوب مقبول من المحكمة الدستورية بخصوص دعاوى تفسير استقلال القضاء وقانون الإجراءات الجنائية. (تقرير بلغاريا) أما في بولندا، فإن جمعية القضاة التطوعية *Iustitia* تتعاون مع الإعلام من خلال توفير معلومات أثناء لقاءات ومؤتمرات صحفية، وتثقف القضاة، كما تنمي وعي الجمهور بالمشاكل التي يواجهها القضاء. وعلى سبيل المثال، فقد إتخذت الـ *Iustitia* موقفا علنيا في عام 1998 عندما أعلن وكيل وزارة العدل أن "على القضاة أن ينفذوا القوانين لا أن ينتقدوها." (تقرير بولندا) وقد نتج عن هذا الجدل العلني تقوية الوعي بالتهديد المحتمل لاستقلال القضاء.

ب- أطراف خارجية أخرى:

من الممكن أن تدعم الجمعيات القضائية استقلال القضاء بشكل خاص من خلال تثقيف الجمهور بالأمور القضائية. ويمكن تحقيق ذلك جزئيا من خلال أجهزة الإعلام، التي تقوم بدور هام كهمزة وصل بين الهيئة القضائية والجمهور. وفي جورجيا، قامت أجهزة الإعلام بنقل تفاصيل عملية الاختبار القضائي التأهيلي الجديد الذي ذكرناه من قبل إلى الجمهور، وهو الأمر الذي ساعد في النهاية على تعزيز دعم الجمهور للقضاء. كما يمكن لأجهزة الإعلام أن تعوض عن النقص في الشفافية من الجانب الرسمي، كما هو الحال في سلوفاكيا، حيث تنشر أجهزة الإعلام أحيانا أسماء القضاة الذين لا تذكر أسماؤهم في الأحكام المنشورة رسميا. (تقرير سلوفاكيا) كما أن التحقيقات الصحفية من الممكن أن تساعد بشكل فعال، خاصة في قمع الفساد، غير أن هناك عقبة هامة في طريق هذه الاستراتيجية وهي انتشار استخدام القوانين

الجنائية التي تحظر التعرض لمسؤولي الدولة. وقد إنتهت الدعاوى المرفوعة في هذا الخصوص بشكل عام إلى التبرئة في بولندا (تقرير بولندا) غير أنها كثيرا ما تنتهي إلى عقوبات جنائية في بعض الدول الأخرى مثل رومانيا. (تقرير رومانيا) علاوة على ذلك، يجب أن تكون أجهزة الإعلام على القدر المطلوب من الثقافة والعلم بحيث تضمن أن تغطيتها للموضوعات المتعلقة باستقلال القضاء تستغل بشكل بناء في سبيل الإصلاح، وليست مجرد خطب شعبية حول مسؤولية المحاكم عن تزايد معدل الجريمة. غير أن هناك عددا من العقبات في طريق تثقيف الإعلام، فالصحفيون يفتقدون المعرفة بالقانون والفهم له كما يبدو أنهم لا يهتمون باكتساب هذه المعرفة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن القضاة غير مستعدين للعمل مع وسائل الإعلام كما ليست لديهم الرغبة في معاونة أجهزة الإعلام في تقديم معلومات قضائية موضوعية وصادقة. (تقرير سلوفاكيا)

من الممكن إلى حد ما أن يحمل المحامون القضاة المسؤولية عندما يهدد الفساد أو الإجراءات غير المناسبة استقلال القضاء، على الرغم من أنهم شخصيا لهم مصلحة في الاحتفاظ بقلة الشفافية والممارسات غير الرسمية التي تدعم الفساد. ويشير ناشطو حقوق الإنسان إلى أن وجودهم في قاعة المحكمة يبدو وكأن له أثر مخفف على القضاة الذين قد ينصاعون لضغط السلطة التنفيذية في أحوال أخرى. كما يمكن للمنظمات غير الحكومية أن تزيد من هذا الأثر من خلال جمع نماذج لكل من نماذج الممارسات الجيدة والممارسات غير الجيدة ونشرها على الجمهور. كما يمكن لها أن تقوم بدور مهم في تحميل المحاكم المسؤولية وكذلك الدفاع نيابة عن الهيئة القضائية. ويعد مشروع مراقبة المحكمة الذي نفذته مؤسسة هلسنكي لحقوق الإنسان، الذي أشرنا إلى نتائجه من قبل، من الأمثلة الجيدة. (أنظر بوغارسكي وسواتون Bojorski and Swaton)

13. توصيات عامة:

من خلال تقييم مقارن بين جهود الإصلاح المختلفة في مجال استقلال القضاء والتي نفذت في أوروبا وأوراسيا بالإضافة إلى تحليل المشاكل المستمرة، يمكن الوصول إلى مجموعة من التوصيات العامة:

أ- "كلما قلت التنقلات، كلما زادت نسبة التعلم"

في بعض الدول، مثل أوكرانيا، من المهم أن يلتقي القاضي مع نظرائه من الدول الغربية من أجل مده بالدعم المعنوي وزيادةشعوره بالثقة، وهما أمران مهمان للاستقلال. غير أنه من الأفضل أن يركز التدريب على مجالات ذات علاقة مباشرة بهم بما في ذلك القانون الدستوري والتسبيب، والقانون الدولي، وإدارة المحاكم، والأخلاقيات حتى يمكن ضمان أن التدريب يرتبط بزيادة الاستقلالية. والوضع الأفضل هو أن يتلقي القضاة التدريب على يد قضاة أكثر خبرة منهم، لذا يجب تدعيم برامج تدريب المدربين.

ب- التعامل مع الإصلاح بدءا بالمستويات الدنيا ثم إلى أعلى

إن إجراء الإصلاح من أعلى إلى أسفل عادة ما يعاني من مراحل تقدم غير منتظمة كما يؤدي إلى الكثير من التأخير بسبب تعرضه لعقبات سياسية، ونتيجة لذلك، فإن قدرا كبيرا من المنح الأجنبية التي تستهدف الدعم المؤسسي يجب أن تخصص إلى أطراف المجتمع المدني، الذين يتمتعون بإرادة سياسية أوضح وأقوي. فيمكن أن تدعم الجهات المانحة تنمية جماعات وبرامج مراقبة المحاكم والجهود التي يبذلونها من أجل زيادة فاعلية الجمعيات القضائية. كما يجب أن يتم دعم المنظمات غير الحكومية التي تعتمد على استراتيجيات التقاضي لتحقيق أهدافها الإجتماعية كوسيلة للضغط من أجل الإصلاح. وبشكل عام، فإن الجهات المانحة عليها أن تستغل أموالها لدعم أهداف الإصلاح المؤسسي الذي يسعي إليه أطراف المجتمع المدني.

ج- التركيز على الإصلاحات المؤسسية محدودة المجال

وهناك استراتيجية تكميلية من الممكن أن تلجأ إليها الجهات المانحة كبديل آخر عن الإصلاح المؤسسي المتكامل من أعلى إلى أسفل، وهو دعم الإصلاحات المؤسسية محدودة المجال والتي تكرس لتعزيز الشفافية وبالتالي تسهيل مهمة مجموعات وبرامج مراقبة المحكمة وتعزيز ثقة الجمهور في الهيئة القضائية. وتتضمن الأمثلة على ذلك وضع معايير موضوعية علانية لتعيين وترقية القضاة ؛ زيادة نشر وتوزيع الأحكام القضائية؛ زيادة الشفافية فيما يتعلق بتوزيع القضايا، وجدولتها، وإجراءات إقامتها؛ وعمل سجل يتم تحديثه سنويا خاص بدخل وممتلكات القضائيين. كما يمكن أن يكون لاستراتيجيات بسيطة مثل توفير أجهزة حديثة لنسخ محاضر وإجراءات المحكمة الأثر الكبير.

د- أجهزة إعلام أكثر تثقيفا ومعلوماتية

من الممكن أن تلعب أجهزة الإعلام إما دورا بناء أو هداما في جهود رفع مستوى استقلال القضاء. فمن الممكن أن يقوم المحققون الصحفيون بالمساعدة في الكشف عن الفساد وغيره من التأثيرات غير المقبولة التي تمارس على إصدار الأحكام القضائية. وفي نفس الوقت، يمكن أن تساهم أجهزة الإعلام في تقليل ثقة الجمهور بالاستمرار في الإشارة إلى النماذج المعهودة لهيئة قضائية غير فعالة. ومن الممكن أن يكون للجهات الأجنبية المانحة أثر على دور الإعلام من خلال ضمان تدريبها التدريب المناسب على تغطية المسائل القانونية مع زيادة إحساسها بأهمية استقلال القضاء.

هـ- محاربة الفساد

إن إحدى الاستراتيجات الأساسية في محاربة الفساد هي تبسيط إدارة المحاكم، خاصة على المستوى المحلي. فالتأخير الكبير في الفصل في الدعاوي، وعدم توفر الشفافية، وأنظمة إقامة الدعوى غير المنظمة كلها تؤدي إلى توفير فرص هائلة للفساد. وفي نفس الوقت، فإن تشجيع إنشاء المجالس التأديبية التي تحقق في الشكاوي التي يقدمها المواطنون حول السلوك غير الأخلاقي، مع تشجيع

إقامة عدد من تحقيقات النيابة في هذه الأمور أو إتخاذ قرارات تأديبية على مستوى قضاة الدرجات العليا قد تؤدي إلى تأثير ملموس في قمع الفساد. وأخيرا، وحتى تمكن المساعدة على الحد من ثقافة الفساد بشكل عام، من المهم التعامل مع الفساد الذي عادة ما يكون مستوطنا في نظام التعليم القانوني نفسه، والذي ينقل العدوى بسهولة إلى ممتهني القانون المستقبليين. إن وضع برامج عملية للتعليم القانوني وغيرها من المشاريع التي تهتم بمصالح الجمهور من الممكن أن توازن السلوك الفاسد والذي يركز على الذات وهو العرف السائد في حياة الجامعة.

و- إصلاح التعليم القانوني

إن دعم إصلاح التعليم القانوني على مستوى الجامعة سيكون أقوى ضامن لاستقلال القضاء على المدى البعيد، حيث أن أية فرصة تدريب يمكن أن تتوفر فيما بعد لا توازي اكتساب أساس سليم من التعليم أثناء دراسة القانون الرسمية. كما يجب أن يتلقى خريجو كليات الحقوق بشكل خاص تدريبا أفضل في المنطق القانوني ومهارات التفكير النقدي، وعليه فإن برامج التعليم القانوني العملية والأكثر تطورا من شأنها أن تدعم فاعلية أساليب التدريب الحالية علاوة على التعريف داخل الفصول الدراسية بالأبعاد الأخلاقية المهمة في ممارسة القانون.

ج) استقلال القضاء في فرنسا

بقلم: لويس أوكوان Louis Aucoin

1. مقدمة:

إن نظام القانون المدني يعد أحد موروثات فرنسا العريقة. وكما قال نابليون، "إن مجدي الحقيقي ليس في أنني قد انتصرت في 40 معركة؛ فمعركة ووترلو ستمحو من الذاكرة هذه الانتصارات. ولكن ما لا يمكن أن يمحى من الذاكرة، والأمر الذي سيعمر إلى الأبد، هو القانون المدني." وبالتالي، فإن خبرة فرنسا مع استقلال القضاء – تاريخ المؤسسات التي أنشئت لتعزيز الاستقلالية، والجهود التي بذلت لتوازن بين الاستقلال وبين المسؤولية، والإصلاحات الأخيرة، والجدل السائد الآن – يثير اهتمام الإصلاحيين في الدول التي اتبعت نظاما شبيها بالقانون المدني. وفي أغلب الأحيان يكون لهذا الموروث أهمية خاصة، حتى في حالة وجود فروق كبيرة بين الوضع الاقتصادي والتقاليد الاجتماعية، والسياسية، والفلسفية بين فرنسا وغيرها من الدول المعنية.

هناك عدة أسباب لذلك. أولا، إن عدم الثقة في القضاة، المنتشر في فرنسا، يرجح أن يكون منتشرا في معظم الدول التي تطبق القانون المدني، والتي ورث العديد منها التقاليد الفرنسية. ثانيا، أنشأت فرنسا مجلس القضاء الاعلى Conseil Superieur de la Magistrature ليكون المؤسسة الرئيسية المسؤولة عن مراقبة استقلال القضاء. وقد أنشأت العديد من الدول التي تتبع نظام القانون المدني مجالس قضائية لنفس هذا الغرض.[26]

على الرغم من أن فرنسا قد تبنت إصلاحات قليلة نسبيا فيما يتعلق باستقلال القضاء، الا أن الجدل السائد في حد ذاته كان له أثر مفيد في وضع الهيئة القضائية ووزارة العدل قيد متابعة الجمهور، كما نمت ثقافة الجمهور بهذه القيم المتنافسة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن معظم الإصلاحات التي كانت مثارا للجدل قد تكون ملائمة للتطبيق في دول أخرى.[27] أحد أهم الأسباب التي تفسر المقاومة الفرنسية لإصلاح النظام القضائي وتحديثه يرجع إلى الوعي داخل فرنسا بتأثير نظامها، على الأقل التأثير التاريخي، على جميع الدول التي تطبق القانون المدني في العالم. إن المقترحات المبتكرة والفعالة

---

[26] في فرنسا، وصلت درجة عدم الثقة في القضاة إلى درجة أن الدستور لا يعتبر الهيئة القضائية سلطة مستقلة عن الحكومة، وعلى العكس، يشير الدستور إلى "سلطة" قضائية من الواضح أنها تابعة للسلطة التنفيذية وتخضع لمراقبتها. غير أنه هناك اعتراف بضرورة ضمان استقلال القضاء. وتحقيقا لهذه الغاية، تحمل المادة 64 من الدستور رئيس الجمهورية مسؤولية أن يضمن استقلال القضاء، أما المادة 65 فتنص على إنشاء مؤسسة متخصصة، باسم مجلس القضاء الأعلي، لتساعد رئيس الجمهورية في توفير هذا الضمان، وقد أنشأت جميع دول العالم التي تبعت النظام الفرنسي مؤسسات مشابهة.

[27] أصبحت سمعة فرنسا غير جيدة فيما يتعلق بإجراء دراسات طويلة، ومتكاملة للإصلاحات المقترح إجراؤها في النظام القضائي، وهو الأمر الذي عادة ما يتسبب في عواصف من الجدل، والدعاية والمناقشات مع أنه يحقق نتائج قليلة على المدي الطويل. لقد ظلت تناقش الإصلاحات على القانون المدني منذ عام 1945، غير أن الجهود من أجل الإصلاح الحقيقي نجحت فقط في بعض المجالات مثل الجنسية، أو قانون الأحوال الشخصية، أو قانون الملكية، أو الأخلاقيات. وقد أجرت وزارة العدل دراسة متكاملة عن إصلاح قانون الإجراءات الجنائية والقانون الجنائي في أوائل التسعينيات من القرن العشرين مما أدي إلى تقرير دلماس مارتي Delmas-Marty report، والذي أوصي بإجراء إصلاحات شاملة غير أنه تم تطبيق التوصيات البدائية فقط بسبب المعارضة الشديدة.

قد لا تلقي نفس المقاومة خارج فرنسا حيث لا يحمل عامل الكرامة الثقافية نفس الدرجة من الأهمية.[28]

وحاليا في فرنسا، هناك حالة عامة من الإحباط بسبب مستوى الفساد في النظام الفرنسي. فقد كشفت الفضائح عن تورط بعض العاملين بالحكومة في جرائم في مجالات عدة منها، الاستفادة ماليا مما تطلع عليه من معلومات بحكم منصبك (الإتجار الداخلي) وغيرها من التعاملات، من بين العديد من المجالات الأخرى. وقد كانت هناك فضيحة كبيرة تناولتها الصحف بخصوص التمويل غير القانوني للأحزاب السياسية، مما أشار إلى انتشار الفساد والتحيز لجماعات معينة. وقد ظهر تواطؤ الحكومة مرة أخرى. وانتقدت الهيئة القضائية بسبب فشلها في تقديم المجرمين المتهمين بارتكاب هذه الجرائم إلى لعدالة. وقد انتشر الحديث حول أن سبب فشل الهيئة القضائية في ذلك هو التأثير السياسي غير المباشر الذي ما زالت تمارسه الأحزاب السياسية على الهيئة القضائية على الرغم من الإصلاحات التي حدثت خلال النصف الأخير من القرن العشرين في محاولة لعزل الهيئة القضائية عن ذلك.

وقد أدى هذا الإنطباع الأخير إلى التقدم بمقترحات شاملة لإصلاح الهيئة القضائية. وقد بدأت هذه المقترحات تحت رعاية رئيس الجمهورية جاك شيراك Jacques Chirac في عام 1997 وقادتها وزيرة العدل السابقة، إليزابيث غويغو Elizabeth Guigou وخلفها، ماريليز لوبرانشو Marylise Lebranchu.[29]

ويخصص هذا المقال فحصا لتاريخ تعديلات عديدة أدخلت على المؤسسات المسؤولة عن ضمان استقلال القضاء، بما في ذلك تحليل مفصل للإصلاحات المقترحة حاليا وتوصيفا لنتائج هذه الجهود. كما سيتم تقديم وصف لمستقبل مهنة القضاء في فرنسا حتى يمكن تحسس كيف يساهم هذان العنصران بشكل عام في استقلال القضاء. وسيختم المقال بقسم توصيات يتم من خلاله تحليل إصلاحات معينة في فرنسا، سواء التي تم تطبيقها أو المقترح تطبيقها، وذلك لدراسة إمكانية تطبيقها في أنظمة أخرى[30].

2. الضمانات المؤسسية لاستقلال القضاء:

لقد أتخذت الخطوة الاولي في فرنسا تجاه وضع بعض الضمانات المؤسسية لاستقلال القضاء في عام 1883. ففي ذلك العام، قام البرلمان بتخويل دائرة خاصة بمحكمة النقض (المحكمة العليا بفرنسا) لتحكم في الإجراءات التأديبية المتخذة ضد زملائهم الآخرين. وتضم هذه الدائرة جميع أعضاء محكمة النقض في جلسة جماعية، وأشير إلى هذه الدائرة

[28] على سبيل المثال، وفي أوائل التسعينيات، قامت لجنة الدلماس مارتي Delmas-Marty commission، والتي قام وزير العدل بتعيين أعضائها، بإعداد تقرير شامل يوصي بعدد من الإصلاحات الشاملة، وعلى الرغم من أنه تم تطبيق عدد قليل من التوصيات الواردة في التقرير، غير أن التقرير قد حث على عمل دراسة واسعة بل وتطبيق الإصلاحات في بلاد أخري.

[29] حلتماريليز لوبرانشو Marylise Lebranchu محل إليزابيث غويغو Elizabeth Guigou كوزير عدل في 18 أكتوبر 2000.

[30] وقد تعتبر هذه فرصة ملائمة للإشارة إلى أن القضاة الإداريين التابعين لمجلس الدولة Conseil d' Etat يعتبرون جزءا من الإدارة كما يتلقون تعليمهم في الكلية القومية للإدارة، لذا، فلا تنطبق عليهم أي من القواعد الخاصة بالقضاء العادي والتي يتم مناقشتها في هذا التقرير (عدم الإقالة، الولاية مدي الحياة، الأخلاقيات، النظام، ... إلخ)

باسم مجلس القضاء الأعلى. واتخذ هذا الإجراء لضمان أن يقوم أعضاء الهيئة القضائية بالحكم في المسائل التأديبية المتعلقة بقضاة آخرين، بدلا من السلطة التنفيذية.

ومن الجدير بالذكر أن الهيئة القضائية في فرنسا تتضمن "القضاة الجالسين Sitting Judges" و"القضاة الواقفين Standing Judge" حيث تشير الفئة الأخيرة إلى النيابة. وبالمقارنة، مع الدول التي تطبق القانون العام، لا تعتبر النيابة أو الإدعاء العام جزءا من الهيئة القضائية. كما أن السلطة التي منحت إلى مجلس القضاء الأعلى والتي تتعلق بالأمور التأديبية بشكلها البدائي في عام 1883 كانت تتعلق فقط بتأديب القضاة الجالسين. أما تعيين أعضاء القضاء الواقفين أو تأديبهم فقد ترك بالكامل لوزارة العدل، حيث احتفظت وزارة العدل بهذه السلطة المطلقة حتى عام 1993.

وفي عام 1946، نص الدستور الجديد على أن يشترك رئيس الجمهورية في سلطة تعيين مجلس القضاء الأعلى بالاشتراك مع البرلمان وأعطي له دور كبير في عملية تعيين القضاة. ويتكون مجلس القضاء الأعلى الذي ينص عليه الدستور من 14 عضوا، متضمنين رئيس الجمهورية، ووزير العدل، وستة أعضاء يعينوا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس القومي (كما لا يجوز لهم أن يكونوا أعضاء في هذا المجلس)، كما يقوم رئيس الجمهورية باختيار اثنين من المهنة القانونية الذين لا يكونوا أعضاء في البرلمان أو في الهيئة القضائية، وكذلك قاضيين اثنين (أحدهما من القضاء الواقف، والآخر من القضاء الجالس) حيث يتم اختيارهما من داخل الهيئة القضائية للخدمة لمدة ست سنوات.

إن دستور عام 1958 والذي أسس الجمهورية الفرنسية الخامسة، أعاد بعضا من صلات رئيس الجمهورية بعمل المجلس، حيث تصف المادة 64 رئيس الجمهورية بأنه ضامن استقلال القضاء كما أكدت على مبدأ "عدم الإقالة"[31]. (أنظر أدناه النقاش حول مستقبل مهنة القضاء). من الواضح أن من وضعوا الدستور شعروا بأن الدور الموكل إلى مجلس القضاء الأعلى فيما يتعلق بتأديب القضاة أو تعيينهم كان كافيا لمنع أية مؤثرات غير ملائمة من السلطة التنفيذية على الهيئة القضائية. وكذلك سلطة تعيين أعضاء مجلس القضاء الأعلى والتي كان يتشارك فيها رئيس الجمهورية مع البرلمان كما نص على ذلك دستور عام 1946، أصبح ينفرد بها رئيس الجمهورية، وفقا للمادة 65. ووفقا لقانون سمح بذلك، يجب أن يكون ستة من واقع تسعة أعضاء في مجلس القضاء الأعلى من القضاة ويتم اختيارهم من قائمة يعدها مكتب محكمة النقض. كما كان يختار عضو آخر من مجلس الدولة (أعلى محكمة إدارية في فرنسا)، كما يجب أن يختار عضوان آخران من خارج الهيئة القضائية.

وبالإضافة إلى ذلك، ومنذ عام 1958 أصبح للمجلس دور فعال في تعيين القضاة في محكمة النقض ورؤساء المحاكم في محكمة الاستئناف، كما يتقدم المجلس بمقترح بالمرشحين لهذه المناصب،

[31] توجد الإشارة الدستورية الأولي لعدم الإقالة في دستور عام 1814، المادة 58. كما ذكرت مؤخرا في دستور عام 1946، المادة 84.

والذي يقوم بتعيينهم رئيس الجمهورية. وبينما يحق لرئيس الجمهورية أن يرفض تعيين أحد المرشحين المقترحين، فإن هذه المسألة تظل نظرية حيث أن الرئيس يظل دائما في هذه الحالات محدودا بتعيين أحد المرشحين الذين يقترحهم المجلس. وقبل عام 1993، كانت تتخذ القرارات فيما يتعلق بجميع التعيينات القضائية الأخرى بما يتوافق مع الإجراءات التي تقوم بموجبها وزارة العدل باقتراح التعيين، ويحتفظ مجلس القضاء الأعلى بسلطة إعطاء النصيحة غير الملزمة فيما يتعلق بهذا التعيين.

وقد زاد التعديل الذي تم تبنيه في عام 1993 من ولاية المجلس وأكد عليها، كما زاد من عدد الأعضاء، ولأول مرة، أعطاه دورا استشاريا في كل من إجراءات التعيين والتأديب للقضاة الواقفين. وبالإضافة إلى ذلك، نص على مشاركة رئيس الجمهورية مع البرلمان في سلطة تعيين أعضاء المجلس. ووفقا للتعديل الذي أدخل في عام 1993، يقترح المجلس الآن ليس فقط أسماء المرشحين للتعيين في محكمة النقض، ورؤساء محاكم الاستئناف، بل وتعيين رؤساء المحاكم للمحكمة الكبري tribunaux de grande instance، حيث أن هذه المحكمة هي أكبر محكمة ابتدائية في فرنسا. وبالتالي، يقوم رئيس الجمهورية بتعيين جميع هؤلاء القضاة بناء على مقترح من المجلس. وبالإضافة إلى ذلك، تم تعزيز دور المجلس في هذا المجال حيث أصبحت نصيحته عند استعراض الترشيحات التي يتقدم بها وزير العدل بالقضاة الجالسين إلزامية.

وعلاوة على ذلك، ومنذ التعديل الذي أدخل على المادة 64 في عام 1993، أصبح المجلس يضم المناصب التالية:

- رئيس الجمهورية
- وزير العدل
- ثلاثة موظفين ليسوا بقضاة ولا أعضاء في البرلمان، ويقوم رئيس الجمهورية، ورئيس المجلس القومي، ورئيس مجلس الشيوخ، على التوالي، بترشيحهم.
- قاض واحد من مجلس الدولة، والذي تنتخبه الجمعية العمومية لمجلس الدولة.
- خمسة قضاة دائمون (النيابة العامة).
- خمسة قضاة جلسة.

ويتكون المجلس من قسمين منفصلين – أحدهما للقضاة، والآخر للنيابة العامة. ويتضمن القسم الخاص بالقضاة عضوا واحدا من النيابة العامة، كما يتضمن القسم الخاص بالنيابة العامة قاضيا واحدا.

وينتخب العشرة قضاة وأعضاء نيابة من داخل الهيئة القضائية نفسها وبما يتوافق مع القانون الساري والذي تم التصديق عليه في عام 1994، حيث ينص هذا القانون على أن يقوم باختيار هؤلاء الأعضاء زملاؤهم تبعا لإجراءات معقدة[32].

[32] يوضح القانون الخاص بمجلس القضاء الأعلى والذي اعتمد في 5 فبراير 1994 هذه الإجراءات (قانون رقم 100/94، المواد من 1 إلى 4).

لذا، ونتيجة لتعديل عام 1993، تقلص دور السلطة التنفيذية في تعيين جميع المناصب المهمة داخل الهيئة القضائية، كما أخضع دور وزير العدل فيما يتعلق بتعيين باقي المناصب إلى سيطرة مجلس القضاء الأعلى، وبالإضافة إلى ذلك، ينص تعديل عام 1993 على أن يشترك رئيس الجمهورية في سلطته في تعيين أعضاء مجلس القضاء الأعلى مع رئيسي المجلس القومي ومجلس الشيوخ.

علاوة على ذلك، يزيد القانون الخاص بوضع القضاء Statut de la Magistrature من القيود الموضوعة على السلطة التنفيذية، حيث ينص على تشكيل معين لمجلس القضاء الأعلى عندما يجتمع لإتخاذ إجراءات تأديبية ضد أحد القضاة الجالسين، حيث ينص على أن يتنحي رئيس الجمهورية ووزير العدل من المجلس. وإضافة إلى ذلك، تنص المادة 65 على أن هذه الإجراءات يجب أن يترأسها رئيس محكمة النقض. وتقع سلطة بدء الإجراءات التأديبية، وفقا لهذا القانون، ضمن سلطات وزير العدل، وكذلك رؤساء محاكم الاستئناف والدوائر الاستئنافية العليا.

ومما لا شك فيه أن هذه الإصلاحات التي أجريت في عام 1993 تعد إنطلاقة، حيث أنها تدل على إنشغال فرنسا في العصر الحديث بتحسين وضع استقلال هيئتها القضائية[33]. وهناك عوامل عديدة تساهم في هذا الإنشغال. ومن الواضح أن أحد هذه العوامل هو زيادة سلطة جمعيات القضاة[34]، والتي أصرت على استقلال القضاء بشكل متزايد وصاخب. غير أنه، ومن وجهة نظر أنطوان جارابون Antoine Garapon، وهو قاض سابق وزعيم في هذه الحركة، فقد كان لقوة وسائل الإعلام المتزايدة، وظاهرة التعايش *cohabitation* ، وتأثير الاتحاد الأوروبي دور مؤثر كذلك[35]. فوسائل الإعلام في فرنسا، مثلها مثل دول كثيرة أخرى في العالم الغربي، قامت بكشف النقاب عن انعدام العدالة في المجتمع الفرنسي، كما سلطت الضوء عليها جاذبة إنتباها غير عاديا إليها. وتمر فرنسا الآن، بثالث فترة تعايش، وقد أدى ذلك إلى إزدياد المراقبة الدقيقة لجميع تصرفات السلطة التنفيذية من جانب مسؤولي السلطة التنفيذية من الأحزاب السياسية المعارضة. لذا، أصبح من الصعب حجب محاولات السلطة التنفيذية للتأثير على القضاء بعيدا عن أعين المعارضة السياسية. وأخيرا، فإن عضوية فرنسا في الإتحاد الأوروبي والمجلس الأوربي – وذلك من خلال تأثير محكمتيهما وهما على التوالى، محكمة العدل الأوروبية والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان – قد أثرت على الهيئة القضائية بفرنسا وعلى استقلالها

[33] بينما ينحصر التقرير في مناقشة الإصلاحات المقترحة والتي تتعلق باستقلال القضاء، غير أن هذه المقترحات تضمنت إصلاحات كبيرة في الإجراءات الجنائية. وقد تم تقديم هذه المقترحات في شكل تعديلات على القوانين القائمة، لذا تضمنت مجموعة المقترحات تعديل دستوري يتعلق فقط باستقلال القضاة علاوة على ستة تعديلات على قوانين غطت الموضوعين معا.

[34] لأغراض هذه الدراسة، يستخدم مصطلح "جمعية القضاة" ليشير بشكل أوسع إلى جميع المنظمات التي ينشئها القضاة لتقوم، ضمن مهام أخري، بالتعبير عن مصالحهم، ومدهم بالتدريب المهني، وحماية الاستقلال القضائي، وتتضمن مثل هذه المنظمات الإتحادات.

[35] إن "التعايش *cohabitation*" هو المصطلح الذي يستخدمه الفرنسيون عند الإشارة إلى موقف يشارك فيه رئيس الجمهورية سلطته التنفيذية مع رئيس وزراء ومجلس وزراء من الحزب المعارض. وقد حدثت هذه الظاهرة لأول مرة في عام 1986.

القضائي. وقد تعرض المحامون والقضاة الفرنسيون إلى سلوكيات مختلفة وأكثر احتراما تجاه القضاء، مما مهد الطريق نحو إنفتاح أكبر على استقلال القضاء. وبالتالي، فليس من المدهش جدا أن نرى أنه حتى بعد إصلاحات عام 1993، ما زالت فرنسا غير راضية عن وضع استقلال قضائها. لقد وصل الجدل بخصوص هذا الموضوع إلى الحد الذي جعل الرئيس شيراك يعين لجنة في عام 1997 لدراسة المزيد من الإصلاحات لتحسين وضع استقلال القضاء. ونتيجة لذلك، تم اقتراح مجموعة جديدة من التعديلات على القوانين علاوة على تعديل دستوري آخر وتحدد يناير 2000 كموعد نهائي للتصويت على هذه المقترحات. وقد تضمنت هذه المقترحات ثلاثة مجالات رئيسية للإصلاح. أولا، كان من شأن هذه المقترحات، لو اعتمدت، أن توسع تشكيل مجلس القضاء الأعلى ليتضمن سبعة أعضاء إضافيين، يتم اختيارهم جميعا من خارج الهيئة القضائية وغيرها من السلطات السياسية. كما كان سيحتفظ المجلس بأعضائه العشرة من الهيئة القضائية (خمسة قضاة جالسين، وخمسة قضاة واقفين)، وكان من المفترض أن يزيد عدد أعضاء المجلس إلى 23 عضوا، بمن فيهم رئيس الجمهورية ووزير العدل.

ثانيا، بالإضافة إلى زيادة عدد الأعضاء من خارج الهيئة القضائية، السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية من ثلاثة أعضاء إلى عشرة، فإن التعديلات المقترحة قد وضعت شروطا على هؤلاء الأعضاء العشرة – يقوم رئيس الجمهورية بتعيين اثنين؛ بينما يقوم رئيس المجلس القومي بتعيين اثنين؛ كما يقوم رئيس مجلس الشيوخ بتعيين اثنين، وأربعة يعينهم نائب رئيس مجلس الدولة، ورئيس محكمة النقض، ورئيس محكمة المحاسبات معا. ثالثا، قدم التعديل زيادة كبيرة في سلطة مجلس القضاء الأعلى فيما يتعلق بكل من تعيين القضاة الواقفين وتأديبهم.

غير أنه، وفي ليلة التصويت على التعديل الدستوري، والذي كان قد تحدد له يوم 24 يناير 2000، كان الجدل حول هذه الإصلاحات قد تم تسييسه وتحزبت فيه المجموعات المختلفة. لذا فقد قام رئيس الجمهورية، الذي كان مقتنعا أن الإصلاحات تحتاج إلى دعم واسع بتخطي الاعتبارات الحزبية واعتبارات الجماعات، بتأجيل التصويت وتم تجاهل هذه الإصلاحات مؤقتا.

غير أن السلطات تعتبر أن وضع هذه المقترحات والجدل الذي أثير حولها في حد ذاته كان له تأثير كبير على المناخ السياسي وعلاقته باستقلال القضاء، حيث أصبح الجمهور الآن على علم بهذا الموضوع ومتفاعلا معه أكثر من ذي قبل، كما استفاد القضاة من ازدياد احترام المجتمع الفرنسي لاستقلالهم. علاوة على ذلك، فقد أصبحت قوة الجمعيات القضائية، والتي كانت دائما تؤيد وتدعم الإصلاحات المقترحة، قد أصبحت ضمن الخريطة السياسية في فرنسا.

لذا فإن تطور مجلس القضاء الأعلى والعوامل التي شجعت هذا التطور، والتي وصفت في هذا القسم، بالإضافة إلى تطور الإشراف على المهن القضائية، والتي سيتم التعرض لها في القسم التالي، تعمل معا للتعريف لوضع استقلال القضاء في فرنسا المعاصرة.

3. المستقبل المهني القضائي:

بالإضافة إلى القانون الذي يتعامل مع وظيفة مجلس القضاء الأعلى وتشكيله ودوره، هناك أيضا قانون مهم في فرنسا يتعلق بالمستقبل المهني القضائي. ويسعى جزء كبير من هذا القانون إلى حماية استقلال القضاء. وتنص المادة 64 من الدستور على توفير حماية استقلال القضاة أثناء ممارسة مهنتهم من خلال مبدأ "عدم الإقالة." ووفقا لهذا المبدأ، تتم حماية القضاة ضد الإجراءات السياسية لإقالتهم حيث لا يمكن إقالتهم إلا باتباع إجراءات تأديبية أو اتباع إجراءات رسمية يتم من خلالها اتخاذ قرار بعدم صلاحيتهم الذهنية أو البدنية. ويوجد مثل هذا المبدأ في العديد من الأنظمة القانونية الأخرى في العالم. ويتم تعزيز الحماية التي يوفرها هذا المبدأ في فرنسا بتعيين القضاة مدي الحياة، وهو ما يجعلهم غير محتاجين إلى كسب أي تأييد من أي من القوى السياسية أو غيرها لضمان استمرار ولايتهم. وبالإضافة إلى ذلك، فإن القانون الخاص بوضع القضاء، والذي يعمل على تطبيق هذه الأحكام الدستورية، يكمل هذه الحماية من خلال النص على أنه لا يمكن نقل أي قاض أو حتى ترقيته دون موافقته أو موافقتها شخصيا. ويعتبر هذا النوع من الحماية إقرارا بأنه حتى النقل الذي يصل إلى درجة الترقية من الممكن أن تحركه ردود أفعال سياسية على أحكام القضاء. وبالتالي، لا يجب على القضاة أن يخضعوا لأي نوع من أنواع المراوغات السياسية التي من الممكن أن ترتبط بمثل هذه الإجراءات.

ويتضمن القانون قواعد تفصيلية تتعلق بتضارب المصالح بالنسبة للقضاة. ووفقا لهذه القواعد، لا يمكن للقضاة أن يخدموا في منطقة يشغل فيها الزوج أو الزوجة منصب نائب في مجلس الشيوخ أو المجلس القومي، كما يجب أن يعيشا في المنطقة التي يعملان بها، كما لا يسمح لهما بتولي مناصب إقليمية، كما لا يجوز لهما أن يخدما في منطقة كانا قد توليا فيها منصبيهما أو مارسا فيها القانون خلال السنوات الخمس الأخيرة. (وتنخفض مدة الحظر إلى ثلاث سنوات عندما يكون القتضي قد خدم بصفته عضوا في البرلمان الأوروبي.) وعندما يقرر القضاة القيام بنشاط خاص لا يتماشى مع هذه القواعد، عليهم ترك المنصة وإخطار وزير العدل بهذه النشاطات. ويستمر الإلتزام بإخطار وزارة العدل بنشاطاتهم الخاصة لمدة خمس سنوات بعد تركهم للمنصة.

وقد يحصل القضاة أحيانا على إعفاء من هذا الحظر إذا حصلوا على موافقة رئيس المحكمة بمنطقتهم، والذي يجب أن يقر بأن هذا النشاط لن يهدد نزاهة القاضي أو استقلاله أو أستقلالها. كما يسمح لهم في إطار نفس الشروط بالتدريب في مجالات في إطار خبرتهم. فمن الممكن أن يشاركوا في نشاطات علمية، أدبية، أو فنية دون مواجهة أي تضارب في المصالح. كما أنهم بعد أن يخدموا لمدة أربع سنوات على المنصة، يحق لهم أن يأخذوا إجازة (يشار إلى هذا الوضع بـ "الإنفصال *detachment*") لقبول منصب في السلطة التنفيذية التابعة للحكومة. وبعد أن يختاروا هذا الوضع، عليهم أن يسعوا إلى دخول الهيئة القضائية مرة أخرى إذا رغبوا في العمل كقضاة مرة أخرى.

غير ذلك، فهم ملتزمون إلتزاما لا رجعة فيه الامتناع عن المشاركة في أي من النشاطات السياسية التي قد تعتبر تهديدا للتحفظ والموضوعية اللذين يعتبران أمرين ضروريين للدور الذي يقومون به، كما لا يجب أن يظهروا أي عداء نحو الشكل الديمقراطي والجمهوري للحكومة الذي يدعمه الدستور. ويتضمن القانون كذلك حظرا عاما على أي سلوك من الجائز أن يعتبر ضد الشرف والأمانة المطلوب توفرهما في القاضي أو الذي من شأنه أن يشين الهيئة القضائية. وبالإضافة إلى ذلك، فهم ملتزمون بحكم وظيفتهم بحفظ سرية المداولات فيما بينهم كما يحظر عليهم خرق هذه القاعدة الخاصة بالسرية.

كما يحظر على القضاة وفقا لهذه القواعد الأخلاقية أن يشاركوا في أي نشاط قد يعيق عمل القضاء. ويثير هذا الحظر العام سؤالا حول حقهم في الإضراب والإنضمام إلى النقابات. وفيما يتعلق بالحق في الإضراب، فإن السلطات لا توافق عليه، حيث أنه سيبدو خرقا للشروط الواضحة الموضوعة في القانون. غير أنه في نفس الوقت يكفل الدستور في النظام الفرنسي حق الإضراب. ولهذا السبب، يظل هذا السؤال مطروحا دون حسم. غير أن أحدا لم يعارض حق أحد القضاة في تكوين جمعيات مهنية، علاوة على أن جمعيات القضاة كانت في الواقع إحدى القوي الرئيسية التي تدفع الإصلاحات التي وضعت لزيادة ضمانات استقلال القضاء. وبالإضافة إلى ذلك، فإن حق تكوين الجمعيات هو أحد الحقوق الدستورية في النظام الفرنسي.

ويحق لوزارة العدل تحريك إجراءات تأديبية ضد أي قاض لخرقه أيا من هذه القواعد. ويباشر مجلس القضاء الأعلى هذه الإجراءات التأديبية التي قد تؤدي إلى إتخاذ إجراء ضده يتراوح بين لفت نظر بسيط يسجل في ملف القاضي وحتى إقالته من العمل قاضيا مع حرمه من مزايا التقاعد.

بينما يحظر على القاضي، من ناحية، المشاركة في نشاطات تعتبر غير متوافقة مع دوره، فهم، ومن ناحية أخرى، فهم يتمتعون بحصانة ضد تحقيقات النيابة على أساس أي من نشاطاتهم المهنية. غير أن من الممكن إدانتهم بسبب ارتكاب جرائم بصفتهم الشخصية. على الدولة أن توفر لهم بشكل عام الحماية ضد التهديدات أو الاعتداء كما يجب أن تعوضهم بمعاش من الدولة في أي موقف يكونون قد تعرضوا فيه إلى الأذى نتيجة لقيامهم بمهام وظيفتهم.

من الممكن أن يتقدم مرشحون لشغل مناصب قضائية من إتجاهات مختلفة، غير أنه عليهم جميعا أن يكون لديهم ما يعادل أربع سنوات من التعليم العالي بعد إتمام البكالوريا (شهادة إتمام الدراسة ما قبل الجامعية) *baccalaureat*. يتم تعيين معظم القضاة من خلال إختبارات تنافسية قومية، والتي تحدد حقهم في الدخول في برنامج دراسي لمدة ثلاث سنوات بمدرسة القضاء القومية *Ecole Nationale de la Magistrature*. ويتضمن المنهج مرحلة تدريب تتطلب من المرشح أن يقوم بمهام الوظيفة. ويتم تقييمه في كل من الدرجات القضائية – قاضي ابتدائي، قاضي تحقيقات، قاضي استئناف، ... إلخ. وتقوم هيئة التدريب بالمدرسة

بالإشراف على هذا التدرب في المحاكم وتقوم بتقييمه. وبعد الإنتهاء من هذا البرنامج الدراسي، تحدد هيئة من الممتحنين ما إذا كان المرشح للدخول في السلك القضائي مؤهلا للخدمة في هذه المهنة أم لا. وبعدها تحتفظ وزارة العدل بقائمة من المرشحين المؤهلين. وحينئذ يصبح من حق المرشحين أن يعينهم مجلس القضاء الأعلى كما أشرنا من قبل في القسم السابق. (نادرا ما يتخذ قرار بعدم الصلاحية بعد الإنتهاء من الدراسة.) ويحكم هذه العملية القسم الأول من الفصل الثاني من القانون الخاص بوضع القضاء.

غير أن القسم الثاني من الفصل الثاني يضع شروطا لتعيين القضاة بناء على خبرتهم المهنية، حيث يجب ألا يقل عمر المرشحين الذين يتم تعيينهم بهذا الأسلوب عن 35 عاما كما يجب أن تكون لديهم خبرة لا تقل عن سبع سنوات في مجال مرتبط بهذا المجال. (فعلى سبيل المثال، من عملوا في وظائف في المحكمة خلال هذه الفترة، يصبحون مؤهلين.) وقد اقترح وزير العدل كجزء من الإصلاحات المقترح التصويت عليها في بداية هذا العام، أن يضاف تعديل على القانون لتوسيع الفئة التي تؤهل للتعيين بهذا الأسلوب، غير أن القانون لم يعرض بعد على البرلمان، وليس من المتوقع أن يعرض على البرلمان في المستقبل القريب. (أنظر المناقشة المشار إليها في القسم السابق.) وعلى المرشحين الذين يتم اختيارهم بهذا الأسلوب أن يلتحقوا بمدة تدريب تجريبية غير محددة المدة، وتقوم مدرسة القضاء بالإشراف عليها.

وبالإضافة إلى ذلك، ينص القانون على أن من الممكن تعيين قضاة من المجال الأكاديمي ومن المدرسة القومية للإدارة *Ecole Nationale De l'Administration* لمدة خمس سنوات غير قابلة للتجديد. وفي هذه الحالة، يكون قد قرر المرشحون الراحة لمدة خمس سنوات من مهنتهم الأخرى (فإن من يأتون من المدرسة القومية للإدارة يفترض إلتحاقهم بالسلطة التنفيذية). ويشار إلى هذا الوضع كذلك "بالقضاء المنفصل *detachement judiciaire*" ويتم الإشراف على المرشحين من خلال لجنة ترقيات، يذكر دورها فيما بعد. وعلى من يلتحقون بالقضاء بهذا الأسلوب أن يلتحقوا بدورة تدريب عملي لمدة ستة أشهر، وتشرف عليها كذلك مدرسة القضاء. كما تقدم المدرسة تعليما قانونيا مستمرا لجميع القضاة على مدى عمرهم المهني، بصرف النظر عن كيفية تعيينهم في البداية.

وينص القانون كذلك على إجراء لتقييم القضاة بعد تعيينهم على المنصة، حيث يقوم رئيس محكمة الاستئناف بتقييم جميع القضاة التابعين لمنطقته كل عامين، ويجب إطلاعهم على نتائج التقييم، حيث يكون لهم حق الإعتراض. كما تحتفظ وزارة العدل بملفات عن جميع القضاة. كما يصوت جميع القضاة في تصويت سري لإنشاء جماعة إنتخابية تتكون من أعضاء من داخل الهيئة القضائية. ثم تقوم الجماعة الإنتخابية بدورها باختيار أعضاء لجنة الترقية. وعندما يعترض أحد القضاة على التقييم، تجري لجنة الترقية تحقيقا وتكتب تقريرها لتودعه في الملف، ويمنح القضاة حرية الاطلاع على ملفاتهم، كما أنه ليس من القانوني أن يحتوي الملف على إشارات إلى إنتماءاتهم الدينية، أو السياسية أو

النقابية. كما يحق لمجلس القضاء الأعلى ولجنة الترقية الإطلاع على الملفات الفردية للقضاة فقط أثناء تأدية وظيفتهم، أي لغرض إتخاذ إجراء تأديبي أو للترقية. وبناء على هذا استعراض لأداء القاضي، تقوم لجنة الترقية بوضع قوائم بالقضاة الذين يستحقون الترقية، ويقوم وزير العدل ولجنة الترقية معا سنويا بإتخاذ القرارات الخاصة بترقية القضاة الموجودة أسماؤهم على القائمة. وبالإضافة إلى ذلك، وبعيدا عن الإجراءات التأديبية، والتقييم، وإجراءات الترقية التي أشير إليها أعلاه، هناك خدمات التفتيش القضائي والتي تعمل ضمن إطار وزارة العدل. ويقوم أعضاء هذه الخدمة بالتفتيش على عمل المحاكم في جميع أنحاء فرنسا للتأكد من أنها تعمل بكفاءة وبما يتوافق مع المعايير الموضوعة. ويحق لأعضاء هذه الخدمة، ورؤساء المحكمة في كل منطقة ورؤساء النيابة، وطبقا للمادة 44 من القانون الخاص بوضع القضاء، توجيه لفت نظر للقضاة فرديا دون أن تأخذ هذه الملاحظات طريقها إلى إتخاذ إجراء تأديبي رسمي. غير أنه من الجدير بالذكر، أن مدير خدمات التفتيش القضائي هو عضو في لجنة الترقية، لذا فإن معرفته أو معرفتها بأداء أي قاض قد يكون أحد العوامل في اعتبارات الترقية.

وأخيرا، وفيما يتعلق بالترقية، يجدر الذكر أنه حيث أن أعضاء النيابة يعتبرون جزءا من الهيئة القضائية، فمن الممكن تعيين القضاة الواقفين (أعضاء النيابة) في مناصب القضاة الجالسين والعكس صحيح.

4. توصيات:

يستعرض هذا الجزء جوانب الإصلاح التي تمت مناقشتها نظرا لاحتمال أن تكون نموذجا لتعزيز استقلال القضاء في أماكن أخرى. وسيتم الفصل في المناقشة بين الإصلاحات المحتملة والتي تتعلق بالضمانات المؤسسية لاستقلال القضاء والتي تتعلق بالمجالس القضائية عن تلك المتعلقة بالمستقبل المهني القضائي.

أ- المجالس القضائية

إن تطور التحسينات المتعلقة بدور مجلس القضاء الأعلى وسلطته وتشكيله في فرنسا يكشف عن القلق من شرين محتملين عواقبهما وخيمة على استقلال القضاء. فمن ناحية، حاولت الإصلاحات أن تتعامل مع مخاطر التأثير الزائد للسلطة التنفيذية على تعيين القضاة وتأديبهم، ومن ناحية أخري، تناولت التعارض المحتمل في المصالح والذي قد ينشأ عندما يقوم مجلس القضاء الأعلى بتأديب وتعيين أعضاء الهيئة القضائية بينما غالبية أعضائه من نفس المهنة.

إن هذه الإصلاحات التي دخلت على مجلس القضاء الأعلى تطرح بعض التوصيات للإصلاحيين في أماكن أخرى. أولا، حتى يتم الحد من أي فرصة لفرض التدخلات السياسية غير المقبولة على الهيئة القضائية، يجب أن تتشارك سلطات الدولة الثلاث في تعيين أعضاء المجالس القضائية. ثانيا، يجب أن تحتفظ المجالس القضائية بنصيب الأسد في سلطة التعيين لجميع المناصب القضائية الهامة، ويجب أن يكون دور السلطة التنفيذية في هذا الخصوص ثانويا.

وبالإضافة إلى ذلك، يجدر ذكر عدد من الملاحظات المتنوعة المتعلقة بإصلاح مجلس القضاء الأعلى. فمن المهم الإشارة إلى أن الإصلاحات المقترحة كان من شأنها أن تجعل سلطة تعيين أعضاء المجلس مشاركة مع رئيس محكمة الحسابات. ومن المعتاد، أن يتشارك رئيس مجلس الدولة، ورئيس محكمة النقض، ورئيس محكمة الحسابات سلطة تعيين أعضاء المؤسسات المستقلة، كما يجدر بالذكر أن القانون الذي تم تنفيله يخدم الحد من تدخل السلطة التنفيذية غير المقبول ليس فقط في تعيين القضاة، وإنما أيضا في تأديبهم، حيث ينص القانون على أنه عندما يتولى مجلس القضاء الأعلى المسؤولية التأديبية، على وزير العدل ورئيس الجمهورية التنحي. إن ذلك من شأنه أن يستبعد فرصة التأثير على إجراءات التأديب بسبب الرغبة في معاقبة قاض معين لقلة ولائه السياسي. ولهذا السبب، يجب أن يوصي بهذا الإجراء المؤسسي خاصة في الدول التي تتبع النظام الفرنسي.

غير أنه، وكما ذكرنا سابقا، أصبح الفرنسيون ليس فقط مهتمين بتدخل السلطة التنفيذية غير المقبول في تعيين وتأديب القضاة، بل أيضا أصبحوا مهتمين بالتأثيرات غير المقبولة التي قد تنتج عن أن معظم أعضاء مجلس القضاء الأعلى من الهيئة القضائية. وفي حالة قبول الإصلاحات، فإن ذلك كان من شأنه التعامل مع موضوع سيادة القضائيين في مجلس القضاء الأعلى من خلال توفير أغلبية من غير القضائيين. كما كان من شأنه أن يخدم الحد من فرص أي تدخل سياسي غير مقبول من أي من السلطتين الأخرتين. علاوة على ذلك، وحيث أن الإصلاحات قد طالبت بأن يتم اختيار الأعضاء الخارجيين من خارج السلطات التنفيذية، والتشريعية والقضائية، فمن الواضح أنها كانت ستسمح بمشاركة كبيرة للمجتمع المدني في المجلس. وتطرح هذه السمة الأخيرة نفسها بشكل الخاص كنموذج محتمل لعدة أسباب، أولها، أنها تتناول بوضوح الإهتمامات المتعلقة بسيادة الأعضاء القضائيين. وثانيها، توفر وسيلة غير مباشرة يمكن من خلالها أن تشعر الهيئة القضائية بإلتزامها أمام المجتمع دون التأثير على استقلالية قرارها.

ب- المستقبل المهني القضائي:

إن الحماية الدستورية بعدم نقل القضاة فضلا عن ضمان الولاية مدى الحياة وكذلك طلب موافقة القضاة حتى على الترقية، كلها سمات ينصح بالتوصية بها ليتم تبنيها في أماكن أخرى. وبعيدا عن هذه التوصيات، والتي تستقي من هذا الضمان الدستوري الهام، فإن الموضوعات التالية، والتي تناولها القانون الخاص بوضع القضاء في فرنسا، تطرح توصيات أخرى يمكن تضمينها في قوانين مشابهة في دول أخرى تطبق القانون المدني:

<u>القواعد الأخلاقية</u>: قد تتفق الأنظمة في الأهداف العامة التي يرجي تحقيقها في وضع قواعد تأديبية، غير أن تفاصيل تطبيقها من الممكن أن تختلف من دولة إلى أخرى. إن القانون الخاص بوضع القضاء توجد به هذه القواعد، كما تحاول الأحكام المتعلقة بهذا الموضوع في فرنسا أن تضمن أن يحتفظ القضاة بتمتعهم بالاستقلال عن أية مؤثرات

شخصية، أو مالية، أو سياسية. ويجب أن تكون هذه هي الأهداف الأساسية لأي نظام.

إن القانون الفرنسي يتناول مشكلة واحدة خاصة بهذا النظام غير أنها من الممكن أن تطبق في بلدان أخرى، وهي شغل عدد من المناصب ذات المسؤولية المهنة في القطاع العام أو الخاص. وحتى يمكن تحاشي هذا التضارب الذي قد ينشأ عن هذه الصلة، فإن القواعد التي تحظر على القضاة إتخاذ تقريبا أية مسؤولية مهنية خارج الهيئة القضائية واضحة جدا، بما في ذلك العمل في القطاع الخاص. غير أن هناك استثناءا للنشاطات التعليمية والأبحاث المرتبطة بها، ويعتبر هذا الاستثناء مرغوبا فيه حيث أنه يجب تشجيع القضاة على المشاركة بشكل خاص في تعليم زملائهم، وبالتالي، فإن هذا الاستثناء هو أحد الاستثناءات التي يجب التوصية بها في أنظمة أخرى كذلك.

من الممكن توجيه إنتقاد واسع لأحكام القانون التي تمنح الجهات المسؤولة عن التأديب حرية تحديد ما إذا كان القاضي قد شارك في سلوك يعتبر معيقا لعمل القضاء السليم. إن الدول التي تود أن تحقق نفس الهدف من الممكن أن تضع في الاعتبار تقليص مجال هذه الأحكام بحيث تشير إلى سلوكيات معينة قد يكون لها تأثير مشين يجب تحاشيه. وعلى أقل تقدير، يجب أن تتعامل هذه الأحكام بشكل محدد مع مسألة حق القضاة في الإنضمام إلى النقابات والإضراب، وهو موضوع لم يتناوله القانون الفرنسي.

إن الحق في الإنضمام إلى النقابات يعد ذا أهمية أكبر من الحق في الإضراب حيث أن من الواضح أن جمعيات القضاة في فرنسا وفي أماكن أخرى كانت إحدى القوى البارزة خلف الإصلاح القضائي بشكل عام والإصلاح المتعلق باستقلال القضاء بشكل خاص. وفي واقع الأمر يجب أن تشجع الدول المانحة تطور الجمعيات القضائية، علاوة على إقرار القانون لها، إذ أن من الواضح أنه كان لها تأثير إيجابي في الدول التي سمح فيها بإنشاء مثل هذه الجمعيات.

ومن المؤكد أن مسألة الحق في الإضراب تعتبر مسألة مثيرة للمشاكل كما أنها تتعلق إلى حد كبير بكل دولة على حدة، إذ أن هناك فروقا فيما يتعلق بأهمية هذا الحق أو حتى وجوده. وقد طرحت بعض السلطات الفرنسية مسألة أن الحق يجب أن يقره قانون يضمن استمرار عمل العناصر الأساسية للنظام القضائي. ومن الممكن أن يوصي بتطبيق هذا المنهج في دول أخرى حيث يمكن أن يكون ذلك عمليا.

<u>التعيين</u>: إن بعض الدول التي تطبق القانون المدني والتي اتبعت النموذج الفرنسي طبقت نظاما يسمح فقط بتعيين القضاة داخليا، حيث يتم تعيين القضاة فقط على أساس اختبارات تنافسية وإتمام متطلبات تعليمية معينة. إن هذا النظام يطبق بشكل عام لحظر تعيين من يظهر تميزهم في ممارسة القانون كما يساهم في بناء هيئة قضائية تتكون بشكل أساسي من موظفين بيروقراطيين. وقد طورت فرنسا نظامها حيث أصبح من الممكن تعيين القضاة بطريقين، على الرغم من أن معظم القضاة ما زالوا

يعينون على أساس الاختبارات التنافسية والتعليم بمدرسة القضاء القومية.

إن أحد التعديلات القانونية المقترحة كجزء من الإصلاحات الأخيرة المشار إليها أعلاه، كان من شأنه توسيع إمكانية التعيين من خلال الطريق الآخر. وتمتدح الأدبيات التي تتناول أساليب التعيين هذه جودة هذا الإصلاح، حيث إن تدفق المهنيين الذين أظهروا تميزا في المجال العملي هو أحد أساليب التعامل مع مشكلة البيروقراطيين غير الأكفاء وغير الفعالين والتي تظهر عادة نتيجة التعيين من خلال الأساليب التقليدية. إن هذه الملاحظة قد تشير إلى أن الدول التي ترغب في تقوية استقلال قضاتها، وزيادة كفاءتهم، يجب أن تعمل على إيجاد طريقين أو أكثر لتعيين القضاة للسماح بالتعيين الداخلي والخارجي معا.

التعليم: إن المتطلبات التعليمية الملائمة للقضاة في نظام ما تُعد مسألة ترتبط بكل بلد على حدة، كما تعتمد إلى حد كبير على الموارد المتاحة. ففي فرنسا، على القضاة الذين يتم تعيينهم من خلال الأساليب التقليدية التي أشير إليها في القسم السابق أن ينهوا ثلاث سنوات من التعليم في مدرسة قضاء متخصصة. إن مثل هذا النوع من التعليم القضائي المتخصص له مزاياه، خاصة في الدول التي تطبق القانون المدني حيث ينتشر تخصص القضاء. فهو يضمن أن الأعضاء الجدد في الهيئة القضائية يتقلدون مناصبهم متحصنين بالمتطلبات الأساسية والمعرفة العملية معا.

ولكن المشكلة تكمن في أن مثل هذا البرنامج التعليمي يكون مكلفا ويحتاج إلى موارد كثيرة، وهو ما يؤدي إلى نتيجة أن العديد من الدول لن يكون في إمكانها تطبيقه. غير أنه قد يكون من الممكن التفكير في نماذج مختصرة من النموذج الفرنسي والتي تظل في إطار إمكانيات الدولة. إن القطاع التطبيقي أو العملي من مدرسة القضاء يعد أحد الأساليب التي يمكن أن يوصى بها حيث أنها توفر فرصا لتعيين قضاة تم تدريبهم مهنيا على مزاولة المهنة بما يتوافق مع أعلى معايير التطبيق.

وعلى أقل تقدير، يجب توفير شكل من أشكال التعليم القانوني المستمر للقضاة، حيث يجب أن يتركز هذا التعليم إما في مدرسة القضاء كما هو الحال في فرنسا أو في مركز قضائي يذهب إليه القضاة لتحديث معلوماتهم عن القانون للحد من إصدار أحكام يمكن استئنافها بسهولة. ومن المؤكد أن هذه السمة تتناول موضوع مسؤولية القضاء أكثر مما تتناول موضوع استقلال القضاء، غير أن التدريب على الأخلاقيات كجزء من أي من هذه البرامج التدريبية قد يخدم تناول موضوع استقلال القضاء كذلك.

الترقية: ربما يكون وجود لجنة للترقية أو الترفيع وقائمة رسمية للترقية هي أهم سمات للنظام الفرنسي تتعلق بالترقي. ويبدو أن هذه السمات فعالة في الحفاظ على نزاهة إجراءات الترقية، كما أن من شأنها أن تقدم نماذج يمكن الاستعانة بها في أماكن أخرى. وإحدى السمات الخاصة بالنظام الفرنسي التي من الممكن أن تقدم كنموذج في دول معينة، هي خدمات التفتيش القضائي. وتقوم هذه الوحدة

بشكل أساسي بدور يجعل القضاة يتحملون مسؤولية عملهم. ولكن، وحيث إن رئيس خدمات التفتيش القضائي هو أيضا عضو في لجنة الترقية، فإن المعرفة التي تحصل عليها هذه الوحدة أثناء تأدية مهمتها في هذا الإطار، يكون لها دور في إعتبارات الترقية. إن هذه السمة تعد إحدى السمات التي يمكن أن تتخذ كنموذج لوسيلة تضمن كل من النزاهة والمسؤولية في إتخاذ قرارات الترقية.

وهناك موضوع يرتبط بهذه التوصيات والذي يجب أن يؤخذ في الاعتبار. ففي فرنسا، تعمل خدمات التفتيش القضائي من داخل وزارة العدل، حتى وإن لم تكن تحت إشرافها المباشر. وبينما لا تشكل هذه المسألة مشكلة في السياق الفرنسي، فإن من الممكن لهذا الترتيب أن يعتبر فرصة لزيادة تدخل السلطة التنفيذية في شؤون الهيئة القضائية في الدول النامية التي لم تترسخ فيها بعد التقاليد والمؤسسية. ولعل بمقدور مثل هذا التدخل بدوره أن يهدد استقلال القضاء. أحد الاقتراحات التي من شأنها أن تحل هذه المشكلة يتمثل في أن تكون خدمات التفتيش القضائي مسؤولة أمام المجلس القضائي.

د) استقلال القضاء في إيطاليا. استعراض نقدي من منظور مقارن (غير منهاجي)[36]

بقلم: غوسيبي دي فيديريكو
Giuseppe Di Federico

1. مقدمة:

يمكن أن تشكل التجربة الإيطالية، بالنسبة إلى أولئك المهتمين بالإصلاح القضائي مع إهتمام خاص باستقلال القضاء، موضع إهتمام للأسباب التالية:

- من بين الدول التي تطبق القانون المدني والتي تتمتع بنظام ديمقراطي متماسك، تعتبر إيطاليا الدولة التي حصل فيها استقلال القضاء على أعلى إعتراف به سواء فيما يتعلق بحجم أحكام القانون التي صدرت رسميا بهدف حمايته أو فيما يتعلق بأسلوب تفسير هذه الأحكام.

- تظهر التجربة الإيطالية أنه عند متابعة قيمة استقلال القضاء كغاية في حد ذاتها على حساب قيم مهمة أخرى (على سبيل المثال، المحاسبة وضمانات الكفاءة المهنية) فإن ذلك يؤدي إلى نشوء سلسلة من العواقب السلبية. كما تظهر تجربة إيطاليا بشكل خاص أن الأحكام التي تستهدف حماية استقلال القضاء، قد تنقلب على نفسها عندما تصل إلى الحدود القصوى، أي تصبح ضارة باستقلال القضاء.

- إن إيطاليا هي الدولة الديمقراطية الوحيدة التي يتمتع فيها أعضاء النيابة العامة بنفس ضمانات الاستقلال التي يتمتع بها القاضي.

سأقدم شرحا مختصرا في الصفحات التالية حول كيفية توفير الحماية لاستقلال القضاء في مجال إدارة شئون القضائيين (منذ تعيينهم وحتى تقاعدهم)، كما ستكون هناك إشارة خاصة لهيكل المجلس الأعلى للقضاء وسياساته *Consiglio Superiore della Magistratura*. وبشكل خاص، سأقوم، باختصار، بتوضيح كيف تتخذ القرارات الخاصة ببعض الموضوعات التي تحمل في طياتها علاقة قوية بحماية استقلال القضاء (على سبيل المثال، التعيين، والمستقبل المهني، والنشاطات غير القضائية، والنظام، والمرتبات). وأخيرا، سأتعرض باختصار إلى بعض السمات المتعلقة بدور وزارة العدل الإيطالية.

سيتناول هذا المقال "نظام القضاء العادي" فقط، والذي يضم حوالى 92% من القضاة العاملين في إيطاليا. ويتعامل القضاء العادي في إيطاليا مع جميع الدعاوى الجنائية وغالبية الدعاوى المدنية، وعلى أية حال، فإن القضاة المهنيين في الأنظمة القضائية الأخرى (أي المحاكم الإدارية ومحاكم الحسابات) يتمتعون باستقلال مشابه لذلك

[36] أسست هذه الورقة على بحث تجريبي أجراه كاتب هذه الورقة على مدي الخمس وثلاثين عاما الماضية، وقد تلقي دعما بشكل أساسي من مجلس البحث القومي في إيطاليا. وقد تم ذكر أقل قدر من المراجع، حيث اقتصرت تقريبا على الأدبيات باللغة الإنجليزية فقط. وقد تم نشر معظم نتائج البحث الذي استخدم في كتابة هذا المقال باللغة الإيطالية ومن الممكن أن تجدها على موقع: www.irsig.bo.cnr.it

الذي يتمتع به قضاة المحاكم العادية.[37] إن المحكمة العليا المؤلفة من 15 عضوا تعمل في إطار كامل الاستقلالية، كما لها هيكلها الخاص المنفصل تماما عن المحاكم العادية والإدارية.[38]

هنالك تحذيران للقارئ:

يحمل المصطلح "قضائي magistrate" معانٍ مختلفة باختلاف الدول. ففي إيطاليا، وكما هو الحال في فرنسا، يستخدم هذا المصطلح ليعني كلا من القضاة وأعضاء النيابة العامة. وفي كلتا الدولتين يرتبط تعيينهم بعضه ببعض كما يمكن أن يتنقلوا من وظيفة إلى أخرى، ومن الممكن أن يتكرر ذلك أثناء مدة خدمتهم.[39]

ب) عندما أشير في هذا المقال، وعلى أساس بيانات البحث الذي قمنا به، إلى أن أحد جوانب عمل النظام القضائي يستقى من جانب آخر أو يتسبب فيه جانب آخر، فإن ذلك لا يعني أن هناك علاقة سبب ونتيجة بسيطة بين الاثنين. ما أعنيه هو أن بيانات البحث تشير إلى أن أحد الجانبين (أو التغيرات التي تطرأ عليه) من المؤكد أنها تعتبر عاملا كبيرا يؤثر على حدوث جانب آخر أو سماته. وبإمكاني أن أطرح عددا من مصادر التأثير الأخرى الداخلية والخارجية على النظام القضائي بالنسبة لمعظم العلاقات التي سأشير إليها فيما بعد.

2. المجلس الأعلى للقضاء

ينص الدستور الإيطالي، الذي تم تفعيله في عام 1948من أجل حماية استقلال القضاء، على أن جميع القرارات الخاصة بالقضاة وأعضاء النيابة العامة منذ التعيين وحتى التقاعد (وعلى سبيل المثال، الترقية، والنقل، والتأديب، وعدم الأهلية) يجب أن تكون فقط ضمن اختصاص مجلس يتكون غالبيته من القضائيين (أي القضاة وأعضاء النيابة العامة) الذين يقوم زملاؤهم بانتخابهم. كما ينص، بشكل أوضح، على أن ثلثي الأعضاء يجب أن يكونوا من القضائيين، وعلى أن يقوم البرلمان بانتخاب الثلث الأخير من بين أساتذة القانون والمحامين من ذوي الخبرة المهنية التي لا تقل عن 15 سنة. كما ينص الدستور على أن يترأس المجلس الأعلى للقضاء رئيس الجمهورية – وتكون هذه الرئاسة في واقع الأمر مجرد رئاسة رمزية – كما يضم بين أعضائه رئيس

[37] على الرغم من ذلك، هناك جانبان من نظام القضاء الإداري يجب أن يوضعا في الاعتبار عند تقييم استقلاله: الجانب الأول هو أن عددا قليلا من القضاة في المحكمة العليا *Consiglio di Stato* تعينهم السلطة التنفيذية. والثاني، هو أن القضاة العاملين في أحد أقسام المحكمة العليا قد لا يقومون مؤقتا بعملهم القضائي حيث يقومون بتقديم المشورة للسلطة التنفيذية فيما يتعلق بالأمور القانونية.

[38] تمتد مدة ولايتهم إلى تسع سنوات؛ ويقوم رئيس الجمهورية بتعيين خمسة من الأعضاء، ويقوم قضاة المحكمة العليا بإنتخاب خمسة آخرين، كما يقوم البرلمان بإنتخاب الخمسة المتبقين بغالبية الأصوات. غير أن الشكوك المتعلقة باستقلال المحكمة الدستورية الكامل قد زادت في الآونة الأخيرة فيما يتعلق بأمرين: (أ) فيما يتعلق بنظام تعيينهم، وخاصة فيما يتعلق بسلطات رئيس الجمهورية (والذي تمتد مدة ولايته إلى سبع سنوات) في تعيين ثلث القضاة مستقلا؛ (ب) وبسبب أن قضاة المحكمة الدستورية يمارسون السياسة ضمن أحد الأحزاب السياسية مباشرة بعد أن يتركوا المحكمة، أو يتم تعيينهم كوزراء أو رؤساء لهيئات عامة مهمة. لذا فقد تم مؤخرا التقدم باقتراحات للإصلاح؛ ويقترح أن يحظر على القضاة بعد تركهم للخدمة الإنتخاب في أحد المجالس التشريعية أو التعيين في هيئات عامة لعدد معين من السنوات.

[39] أما في المملكة المتحدة والولايات المتحدة الامريكية، فإن المصطلح "قضائي magistrate" يستخدم للإشارة إلى القضاة فقط الذين يقومون بوظائف محددة. أما في أسبانيا فهو يستخدم ليعني مستوي معين من القضاة.

محكمة النقض العليا والنائب العام للنقض. هذا ويتم تغيير الأعضاء المنتخبين من الهيئة القضائية بالكامل كل أربع سنوات، ويضم المجلس حاليا 33 في عضويته.

تشكل أول مجلس أعلى للقضاء في عام 1959 (أي بعد 11 سنة من تفعيل الدستور). ومنذ ذلك الوقت، تطور دوره وامتد لأكثر من مجرد إدارة شؤون القضائيين، حيث أن تأثيره على العمل الداخلي بالمحاكم ومكاتب النيابة يعتبر جيدا بطرق مختلفة. وقد تسبب امتداد دور المجلس الأعلى للقضاء في بعض الأوقات إلى ما يتجاوز الحدود الرسمية التي نص عليها الدستور في تعارض مع سلطات أخرى بما في ذلك سلطات رئيس الجمهورية.

من المهم أن نشير، لأسباب سيأتي ذكرها فيما بعد، وفي الوقت الذي نبحث فيه في التعديلات التي أدخلت على النظام المهني، إلى جانب معين من تطور المجلس الأعلى للقضاء وهو جانب مرتبط بتكوينه. كان هناك، منذ عام 1959 وحتى عام 1968، تمثيل زائد لقضاة المراكز الأعلى، كما كان يتم انتخابهم على يد أقرانهم فقط. إلا أنه منذ عام 1968، لم يعد ممكنا انتخاب أي من قضاة المراكز الأعلى إلا عن طريق تأييد انتخابي من قضاة الدرجات الأدنى. ومن الجدير بالذكر، أنه لا يوجد مجلس أعلى للقضاء على مستوى القارة الأوروبية (وأعني فرنسا، البرتغال، وأسبانيا) به هذا العدد من الأعضاء المنتخبين من بين القضاة، كما لا يوجد قانون إنتخابي يجعل هؤلاء الأعضاء عرضة لتوقعات الهيئة القضائية من الدرجات الأدنى (أنظر الجدول رقم 1).

3. التعيين:

كما هو الحال في دول أوروبا القارية، فإن إيطاليا تقوم بتعيين قضاة مهنيين، وعادة ما تتم هذه العملية سنويا على أساس اختبارات قومية تنافسية وتكون مفتوحة لجميع خريجي القانون "ذوي السلوك الأخلاقي الجيد". كما أن نموذج التعيين المتبع يشبه في الأساس النظام المتبع للإلتحاق بالوظائف العليا في البيروقراطية الوزارية القومية.[40]

يتخذ المجلس الأعلى للقضاء قرارات دخول المرشحين إلى المنافسات كما يتولى تعيين لجان الممتحنين، والتي يرأسها أحد أعضاء الهيئة القضائية من الدرجة العليا، والتي تتكون غالبيتها من القضائيين وبعض أساتذة القانون. ولا تطلب خبرة مهنية سابقة، فضلا عن أن ذلك لا يدخل ضمن معايير التقييم للاختيار بأي شكل من الأشكال. ويتم اختيار المتقدمين للاختبارات على أساس معلوماتهم العامة بعدد من أفرع القانون التي يتم اختبارهم فيها في اختبارات كتابية وشفهية. وتشير بيانات بحثنا إلى أن الاختبارات بعيدة كل البعد عن "القياس" الدقيق للمعلومات الفعلية للمرشحين. وفي بلاد أوروبا الغربية، يتم

[40] مؤلف دي فيديريكو G. Di Federico بعنوان "المهنة القضائية في إيطاليا وأساسها البيروقراطي،" جوديشال ريفيو *The Judicial Review*، الجريدة القانونية لجامعات اسكتلندا *The Law Journal of Scottish Universities*، عام 1976، الصفحات 40-55.

تعيين القضاة من خلال مسابقات عامة وهي ما تعتبر أفضل وسيلة لضمان اختيار محايد. ويساعد هذا الأسلوب، للسبب ذاته، على توفير حماية أفضل لاستقلال القضاء. وفي بعض الدول، مثل إيطاليا، يكون هذا هو النظام الوحيد لتعيين القضاة المهنيين؛ أما في دول أخرى، مثل فرنسا وأسبانيا، فإن هذا النظام هو السائد (ففي فرنسا، على سبيل المثال، يتم تعيين حوإلى 20% من القضائيين المهنيين من المهن القانونية وشبه القانونية الأخرى).

يتقدم غالبية المرشحين الناجحين إلى المسابقة بين سن 23 و27 سنة. وقد زادت أعداد المتقدمين للاختبار القضائي خلال العقود الماضية زيادة ضخمة. وهناك أكثر من عشرة آلاف متقدم للاختبار، كما يتقدم أكثر من خمسة آلاف منهم للاختبارات الكتابية. (يبلغ عدد المناصب المتاحة عادة حوإلى 200 في كل مسابقة.) وتشير بيانات بحثنا إلى أن زيادة أعداد المرشحين ترجع إلى سببين أساسيين: إن الرواتب وإمكانيات التطور المهني في القضاء قد أصبحت أفضل بكثير من غيره من قطاعات الخدمة العامة، هذا فضلا عن تركيز وسائل الإعلام الدائم على الدور الذي يلعبه عدد صغير من الهيئة القضائية خلال الخمس وثلاثين سنة الماضية (خاصة من القضائيين الذين يقومون بوظائف التحقيق) في "محاربة" الإرهاب، والجريمة المنظمة، والفساد. كما تشير بيانات بحثنا إلى أنه خلال العشرين سنة الماضية، كانت هناك زيادة دائمة في أعداد القضاة المعينين حديثا والذين يرغبون في القيام بوظائف التحقيق.

إن نموذج الاختيار هذا – في إيطاليا وكذلك في دول القارة الأوروبية الأخرى – يقوم على أساس الافتراض بأن القضائيين الذين يتم تعيينهم بهذه الطريقة سيكتسبون الكفاءة المهنية كما سيندمجون ثقافيا بالهيكل القضائي الذي يُتوقع لهم أن يظلوا فيه– وهو ما يحدث عادة – بقية عمرهم الوظيفي، إذ أنهم يواصلون تسلق السلم المهني الذي تعتمد خطواته على التقييم والذي يضع في اعتباره الأقدمية والأفضلية بطرق عدة.

4. التدريب المبدئي والتعليم المستمر

إن نظام التعيين الذي تطرقنا إليه باختصار أعلاه, له آثاره على التدريب المبدئي والتعليم المستمر، والتي تختلف عن تلك الموجودة في الأنظمة التي يعتمد التعيين فيها على الاختيار من بين المحامين ذوي الخبرة عندما تكون هناك حاجة لشغل وظيفة شاغرة في إحد المحاكم، كما أنه يكون أكثر تعقيدا. أما في إيطاليا، وغيرها من دول القارة الأوروبية، فيتم تعيين خريجي القانون الجدد الذين ليست لديهم أية خبرة سابقة، وذلك تلبية للاحتياجات الوظيفية في نظام المحاكم ككل على مستوى الدولة. وعلاوة على ذلك، وفي كل من إيطاليا وفرنسا، من المتوقع أن يسد هؤلاء احتياجات مكاتب النيابة العامة كذلك. وبمعنى آخر، يتوقع من القضائيين المعينين حديثا أن يشغلوا ودون تمييز أنواع الوظائف الشاغرة في المستويات القضائية الأدنى على مستوي الدولة؛ حيث أن هذين النظامين يختلف أحدهما عن الآخر هنا. ويتوقع من هؤلاء القضائيين أن يؤدوا وظائف قضائية متنوعة تتطلب مؤهلات مهنية

وتدريب مختلفين، ويعتمد ذلك على طبيعة ما يوكل إليهم من عمل.

بعد ذلك، قد يطلب منهم الانتقال من محكمة إلى أخرى أو من مكتب نيابة عامة إلى آخر، كما قد يطلب منهم، عند حصولهم على ترقية، أن يشغلوا وظائف مختلفة شاغرة في مستويات قضائية أعلى. لذا فإن مهمة توفير مؤسسات مناسبة تضمن، ليس فقط، تدريبا مبدئيا فعالا وتعليما مستمرا مرضيا، وإنما تضمن أيضا توفير برامج متخصصة للذين يتنقلون بين الوظائف القضائية المختلفة، تصبح مسألة معقدة إلى حد ما في ظل نظام كهذا. وقد تم، في عدد من الدول الأوروبية (مثل فرنسا وأسبانيا) خلال العقود الماضية، إنشاء مدارس متخصصة يعمل بها عاملون دائمون. غير أن مثل هذه المدرسة لم تنشأ في إيطاليا بعد. ويقوم المجلس الأعلى للقضاء من وقت إلى آخر بتحديد طبيعة برامج التدريب المبدئي والتعليم المستمر ومحتواها.

5. المستقبل المهني:

دعونا الآن نتطرق باختصار إلى تطور النظام المهني. ففي إيطاليا، مثلها مثل غيرها من الدول التي تطبق القانون المدني والتي يوجد فيها نفس نظام التعيين (فرنسا، وأسبانيا، وألمانيا، والبرتغال، وغيرها)، يتم اتباع عملية دورية لتقييم الأداء المهني للقضائيين. وتخدم هذه التقييمات عددا من الوظائف الأساسية: أولا، التأكد من أن صغار القضائيين قد اكتسبوا بالفعل الكفاءة المهنية المطلوبة. بعد ذلك، يتم اختيار أكثرهم أهلية لشغل المناصب في المستويات القضائية الأعلى. وأخيرا وليس آخرا، تضمن محافظة القضائيين على مؤهلاتهم المهنية على مدى سنوات الخدمة (والتي تمتد عادة من 40 إلى 45 سنة) وحتى التقاعد (أصبح سن التقاعد الإجباري الآن 72 سنة).

كان النظام في السابق وحتى أواسط الستينيات من القرن العشرين، يتطلب إجراء سبعة تقييمات للأداء المهني على مدى السلم المهني، مع أن اثنين منهما فقط كانا يتسمان بقدر كبير من التنافسية والدقة في الاختيار (وهما: التقييم الذي يمكن القضائي من أن يصبح مؤهلا على مستوى محاكم الاستئناف، والثاني حتى يصبح قضائيا على مستوى محكمة النقض). وكانت تقوم بتقييم الأداء المهني لجنة قضاة رفيعي المستوى. وكانت هذه اللجان تقيم أعمال المرشحين على أساس أعمالهم المكتوبة (آراء، مرافعات، وغيرها).

يتم الحصول على الدرجات المتعاقبة الثلاث في السلم المهني (والتي تمثل 1.18% فقط من إجمالي الوظائف المتاحة في الهيكل القضائي)، كقاعدة ما عدا في حالة ثبوت عدم الأهلية أو الوصول إلى سن التقاعد، على أساس الأقدمية في درجة قضاة النقض. إن أول هذه الدرجات الثلاث في السلم المهني (وهي "قضائي في محكمة النقض تمنح القاضي وظائف توجيهية عليا")، تؤدي إلى الترقي إلى عدد محدود من الوظائف مثل رئيس محكمة الاستئناف، أو المدعي العام في محكمة الاستئناف، أو رئيس أحد الأقسام في محكمة النقض، أو محامي عام في محكمة

النقض. أما الدرجتان الأخريان فتؤديان إلى الترقي إلى مراكز عليا وهي نائب عام محكمة النقض ورئيس أول محكمة النقض.[41]

تشير بيانات بحثنا إلى أنه قبل الستينات من القرن العشرين، كان حوالى 55% من القضاة يحالون التقاعد في سن السبعين وهم في وظائف قضاة استئناف، وأن عددا كبيرا من هؤلاء يصل إلى هذا المستوى المهني فقط في السنوات الأخيرة التي تسبق التقاعد. وقد انتقد عدد كبير من القضاة هذا النظام المهني خلال أواخر الخمسينات وأوائل الستينات من القرن العشرين (خاصة اولئك الذين ما زال عليهم أن يتدرجوا في الدرجات المهنية التنافسية التي تدقق في الاختيار). وقد كان هذا النقد قائما على أساس أن التقييمات المهنية التي تعتمد على الأحكام المكتوبة التي يقدمها المرشحون، والتي توضع في أيدي عدد محدود من قضاة الدرجات العليا، يعيق الاستقلال القضائي (الداخلي) كما أنه يتسبب في انتشار خضوع القضائيين في الدرجات الأدنى للتفسير القضائي لمصطلح الصفوة القضائية "المحافظة"، والذي أدخل على الهيئة القضائية خلال عهد الحكم الفاشي.

قام البرلمان بتغيير القوانين التي تحكم الترقية بشكل جذري ما بين عامي 1963 و1973 نتيجة ضغط من المجلس الأعلى للقضاء، وذلك استجابة لمطالب جمعية القضائيين القوية، وبفضل تأييد الأحزاب اليسارية (حيث أن الملاحظ هو تأييد البرلمانيين المنتمين للحزب الشيوعي وعددهم كبير). ونصت القوانين الجديدة على إجراء تقييم للأداء المهني على مدى جميع درجات السلم المهني، الا أنها تركت حرية تحديد كيفية إتخاذ القرار في هذه المسألة للمجلس الأعلى للقضاء. وفي هذه المرحلة، كان نظام انتخاب القضائيين في المجلس الأعلى للقضاء قد تغير كما ذكرنا من قبل، حيث أصبح ثلثا أعضاء المجلس متجاوبين مع توقعات زملائهم من المستقبل المهني. وكانت النتيجة أن هذه القوانين الجديدة المنظمة لمستقبل القضائيين المهني قد فُسرت من قبل المجلس الأعلى للقضاء بقدر مغرق من الرضى الذاتي بلغ حد الرفض الفعلي لتطبيق أي شكل من أشكال التقييم المهني، إلى حد أن الترقية بناء على "الاستحقاق القضائي" لأعلى المناصب كانت تُمنح حتى للقضائيين الذين ابتعدوا عن مهنتهم في إجازات طويلة للقيام بنشاطات أخرى مع السلطة التنفيذية أو التشريعية.

أما الوضع الحالي، وعلى مدى الثلاثين عاما الماضية، فقد أصبح تقييم المرشحين، ذوي الحد الأدنى من الأقدمية المطلوبة التي تسمح لهم بالدخول في منافسة من أجل الترقي إلى المستويات المختلفة من التدرج الوظيفي في القضاء، لا يعتمد على اختبارات كتابية أو شفهية. كما أنه لا يعتمد على تقييم عملهم القضائي

[41] في الهيئات القضائية التي تتسم بالبيروقراطية، يتم ترتيب الأدوار التنظيمية حسب التدرج الوظيفي والذي ترتبط به درجات مختلفة من الإشباع المادي والنفسي. وهناك علاقة خاصة جدا بين التدرج الوظيفي وبين تدرج حجم الولاية القضائية الذي تتمتع به المحاكم المختلفة فيما يتعلق بترقي القضاة، حيث أن القضاة الذين يترقون إلى درجات أعلى يجب أن يعملوا في محاكم ذات ولاية قضائية أكبر، أو أن يتم تعيينهم في محكمة ذات ولاية ووظائف قضائية أدني، ولكن في وظيفة إشرافية (على سبيل المثال، رئيس محكمة أدني). ولا زال هذا النظام يسود دول أوروبا القارية الغربية (مثل فرنسا، وأسبانيا، والبرتغال، وألمانيا)، غير أنه قد تغير بشكل جذري في إيطاليا.

المكتوب، وإنما يعتمد على تقييم "عام" لأدائهم القضائي يتخذ فيه القرار المجلس الأعلى للقضاء. لذا تتم ترقية جميع المرشحين ذوي الأقدمية المطلوبة، ما عدا من يسجل لهم مخالفات تأديبية أو جنائية خطيرة. وبناء عليه، تتم ترقية عدد أكبر من عدد الوظائف الشاغرة المتاحة المتمتعة بجميع المزايا الاقتصادية والعينية للدرجة الجديدة، غير أنهم يظلون بشكل مؤقت يمارسون وظائفهم القضائية الأدنى والخاصة بدرجتهم السابقة.[42] وفي واقع الأمر، لا يتقلد معظمهم المنصب القضائي الأعلى بشكل رسمي والمرتبط بدرجتهم الوظيفية الجديدة. وبمعنى آخر، فإن خريج الحقوق الجديد يمكن أن يطمئن أنه بمجرد النجاح في اختبار الإنضمام إلى الهيئة القضائية، والذي تختبر فيه معلوماته أو معلوماتها في مختلف أفرع القانون، فإنه مع الوقت سيصل بعد 28 عاما ودون المرور بأية اختبارات لمؤهلاته المهنية إلى قمة المهنة القضائية، والتي كانت حتى وسط الستينات من القرن العشرين تقتصر على عدد يزيد بقليل على 1% من القضائيين. وبينما كان عدد القضائيين الذين وصلوا إلى أعلى مستويات الوظيفة القضائية حوالى مائة قضائي فقط حتى وسط الستينات من القرن العشرين (وكانوا جميعا يشغلون المناصب القضائية العليا بشكل رسمي وبما يرتبط بدرجتهم المهنية العالية)، فقد أصبح العدد الآن يزيد على 2500. (وبالتأكيد، لا زال معظمهم يمارسون وظائفهم القضائية على المستويات الأقل من السلم القضائي.[43])

كقاعدة عامة، حين يتم إدخال تغييرات جذرية في أحد العناصر الوظيفية الأساسية لمنظمة ما، فإن ذلك يتبعه بالضرورة تغييرات أخرى تحدث تلقائيا على الرغم من عدم التخطيط لها. والهيئة القضائية ليست استثناءا من هذه القاعدة. وقد نجم عن التغييرات التي طرأت على النظام المهني عدد من التعديلات في نظام إدارة شؤون القضائيين (القضاة وأعضاء النيابة العامة). وسنتعرض هنا فقط للتعديلات التي تؤثر بشكل مباشر على استقلال القضاء (أي التقليل الكبير في الضمانات الخاصة بمؤهلات القضائيين المهنية، والحرية الكبيرة التي منحت للمجلس الأعلى للقضاء في إتخاذ قرارات تؤثر تأثيرا عميقا على توقعات القضاة وأعضاء النيابة العامة، وزيادة النشاطات غير القضائية).

6. تقييم المؤهلات المهنية والاستقلال

في الدول التي تطبق القانون المدني والتي تقوم بتعيين خريجي القانون الجدد الذين ليس لديهم

[42] لذا فإن أحد السمات التقليدية الأساسية للهيئات القضائية التي تتسم بالبيروقراطية في الدول الغربية، والتي تم شرحها من قبل، قد تغيرت بشكل جذري في إيطاليا.

[43] كان القانون في أوائل الستينيات ينص على 6882 وظيفة قضائية عادية، وكان عدد الوظائف القضائية أو وظائف النيابة العامة المحجوزة لمن يصل إلى أعلى الدرجات في مهنته 102 وظيفة. وتضمنت الزيادة الأخيرة في عدد القضائيين بلوغ عدد الوظائف المتاحة لهم 9109 (علاوة على حوالى 10 آلاف منصب قضائي شرفي) ووصل عدد الوظائف المحجوزة للذين وصلوا إلى أعلى السلم المهني 112. وهذا يعني أن ما يزيد على ألفين ممن تم ترقيتهم إلى أعلى الدرجات في السلم الوظيفي ما زالوا يشغلون وظائف قضائية أو وظائف نيابة عامة على مستوى أقل، كما يعني ذلك أن معظمهم لن يصل أبدا إلى تولي دور في القضاء أو في النيابة العامة يوازي درجته العالية في السلم المهني.

خبرة عملية – والتي تضع بالتالي نظاما للتدرج القضائي – يتم ضمان المؤهلات المهنية من خلال عمل تقييمات موضوعية متكررة لتقييم الأداء المهني على مدى 40 إلى 45 سنة من الخدمة. وما زال هذا النظام سائدا بأشكال مختلفة في الدول التي تطبق القانون المدني في غرب أوروبا، مثل فرنسا، ألمانيا وأسبانيا. غير أن المجلس الأعلى للقضاء في إيطاليا، وفي واقع الأمر، ألغي هذه التقييمات على الرغم من أن القانون لا زال ينص عليها، حيث أن المجلس يميل بحكم تشكيله والنظام الإنتخابي بداخله نحو تلبية مصالح وتوقعات جموع القضائيين (أنظر أعلاه). كما أن مسألة تطوير المهارات المهنية، وتقويتها، وتحديثها بعد التعيين تترك حسب رغبة وصلاحية الخريج الشاب طوال مدة خدمته في المهنة. لذا فإن التعديلات التي أدخلت على المستقبل المهني القضائي في الستينات وأوائل السبعينات من القرن العشرين، والتي أدخلت تحت اسم توفير حماية أفضل لاستقلال القضاء، قد أدت إلى خفض حاد في الضمانات التقليدية التي كانت متوفرة للمواطنين فيما يتعلق بالمؤهلات المهنية للقضاة وأعضاء النيابة العامة. وكما كان يقال، وبحق، فإن معايير الأداء والمؤهلات المهنية العالية تعتبر فقط شرطا لممارسة الوظائف القضائية بكفاءة، ولكنها أيضا أفضل حماية شخصية ضد التدخلات الخارجية غير المقبولة التي تفرض على السلوك المهني. وبهذا، يمكن القول إن الخفض الحاد في الضمانات التقليدية للمؤهلات المهنية، والذي تسبب فيه إلغاء أي شكل من أشكال التقييم للأداء المهني على مدى 40 أو 45 سنة من الخدمة، قد أدى أيضا إلى خفض حاد في أحد الضمانات المؤسساتية للاستقلال.

كانت التقييمات التفصيلية والمتكررة للأداء المهني على مدى عمر الخدمة القضائية مرتبطة بصورة وثيقة، وبعدة وسائل، بجميع القرارات التي تتخذ فيما يتعلق بالنقل من محكمة إلى أخرى وكذلك في تحديد الأدوار في مختلف المحاكم ومكاتب النيابة العامة. ولقد أدي إلغاء التقييمات التفصيلية للأداء المهني، والتي كانت تتم دوريا وكتابة على مدار المستقبل المهني، إلى زيادة كبيرة جدا في الحرية الممنوحة للمجلس الأعلى للقضاء في إتخاذ قراراته في أمور تتسم بطبيعتها بالعاطفية بالنسبة للقضائيين الذين يسعون من وقت إلى آخر إلى المنافسة على تقلد مناصب أفضل أو أكثر أهمية. وتشير بيانات بحثنا بوضوح إلى أن القضائيين الإيطاليين أدركوا، على مدى الثلاثين عاما الماضية، أن آمالهم فيما يتعلق بهذه المسائل يجب تدعيمها من خلال علاقات شخصية مع متخذي القرار، وأنه، وعلى نفس القدر من الأهمية، يجب ألا تتناقض تصرفاتهم مع توقعات متخذي القرار. هذا ولم تحظ طلبات العدد القليل من القضائيين الذين تجاهلوا بتصرفاتهم أو أقوالهم هذه التوقعات المتعلقة بهذه الأمور، بأي اهتمام من المجلس الأعلى للقضاء. وفيما يتعلق بإدارة العلاقات بين المجلس الأعلى للقضاء والقضائيين، يقوم الزملاء المنتخبون في المجلس الأعلى للقضاء، من بين القوائم الانتخابية للأقسام الأربعة للجمعية القومية للقضائيين الإيطاليين ANMI، بدور خاص. ولهذا السبب، يصبح معظم القضائيين تقريبا

أعضاء في الجمعية القومية للقضائيين الإيطاليين أو في أحد أقسامها. ومن الممكن أن تكون عضويتك الجيدة في أحد أقسام الجمعية أمرا مهما للحصول على التأييد المطلوب في مجال آخر يكون للمجلس الأعلى للقضاء فيه حرية اتخاذ القرار (أي في الإجراءات التأديبية)، وذلك أيضا بسبب عدم وجود ميثاق أخلاقي مفصل.

7. الاستقلال والنشاطات غير القضائية

النشاطات غير القضائية في إيطاليا عديدة – وهي بالتأكيد كثيرة وتهدد الاستقلال القضائي والفصل بين السلطات المنصوص عليها في دول أخري لها تاريخ طويل من نظام ديمقراطي راسخ. ويصل عدد النشاطات غير القضائية التي كان يقوم بها القضائيون الإيطاليون سواء طوال الوقت أو بعض الوقت وعلى مدي الثلاثين عاما الماضية إلى عشرات الآلاف. وحتى نعطي فكرة عن حجم هذه الظاهرة، دعونا أولا ندرس نوع النشاطات التي قد يقوم بها القضائيون العاديون طوال الوقت (بينما يكونون قد حصلوا على إجازة من المجلس الأعلى للقضاء). سأتحدث أولا عن النشاطات البعيدة عن المنصة والتي تجعل القضائيين يعملون بشكل أكثر مباشرة ووضوح مع الأحزاب السياسية. لقد كانت هذه الظاهرة محدودة إلى حد ما حتى السبعينات من القرن العشرين: فقد كان يتم انتخاب عدد ضئيل من القضائيين (اثنين أو ثلاثة قضائيين) للإنضمام إلى البرلمان. ومنذ ذلك الحين، بدأت هذه الظاهرة في النمو بشكل مطرد، حيث تم انتخاب 12 قضائيا في الانتخابات العامة في عام 1976 للإنضمام إلى البرلمان، وكانت غالبيتهم تترشح عن أحد الحزبين الرئيسيين، أي الحزب الشيوعي أو الحزب الديمقراطي المسيحي. وفي الانتخابات القومية الأخيرة التي أجريت في عام 1996، دخل خمسون من أعضاء القضاء العادي في السباق الإنتخابي كممثلين عن أحزاب مختلفة، وتم إنتخاب 27 منهم (10 في مجلس الشيوخ، 17 نائبا في البرلمان). كما تم إنتخاب اثنين آخرين للإنضمام إلى البرلمان الأوروبي. وخلال العشر سنوات الماضية، تم انتخاب اثنين من القضائيين لمنصب رؤساء أقاليم (وقد هزم واحد رشح نفسه لنفس هذا المنصب). وعلاوة على ذلك، وخلال نفس الفترة، كان هناك قضائيون وزراء، وقضائيون وكلاء وزارات، ورؤساء بلديات مدن صغيرة وكبيرة، وقضائيون انتخبوا في المجالس الإقليمية والمحلية، وغيرهم ممن تولوا مناصب في أفرع مختلفة من الحكومات المحلية. كما أنتخب في أوائل التسعينات من القرن العشرين عضو قضائي ليشغل منصب أمين عام حزب سياسي (الحزب الإجتماعي الديمقراطي *Partito Social Democratico*). وهناك وظائف أخرى يتكرر إلتحاق القضائيين بها طوال الوقت وهي الوظائف التنفيذية في وزارة العدل (والتي وصل عددها الآن إلى 136)، وكذلك الخدمة في وزارات أخرى في منصب رئيس مكتب، ورئيس سكرتارية الوزراء ووكلاء الوزارة، وأعضاء في الإدارات التشريعية في مختلف الوزارات، واستشاريين للجان البرلمانية، واستشاريين للمنظمات الأوروبية وغيرها من المنظمات الدولية، وغيرها (وقد وصل مجموع هذه

الوظائف إلى 248 في مارس 2000). وهناك ايضا النشاطات غير القضائية التي تمارس بعض الوقت. وتتضمن هذه العمل كاستشاريين للحكومات المحلية والقومية، واللجان الدراسية ومهام التدريب (وقد صرح المجلس الأعلى للقضاء بـ 918 نشاطا غير قضائيا خلال الثلاثة عشر شهرا الماضية). وقد ظهر مؤخرا نوع جديد من النشاطات غير القضائية مدر للربح، وهو التحكيم، غير أنه حظر على القضائيين العاديين فقط (لكنه لم يحظر على القضائيين بالمحاكم الإدارية).

سيصعق المراقب الأجنبي، بالتأكيد، ليس فقط من أعداد وأنواع النشاطات غير القضائية المسموح بها في إيطاليا، بل وأيضا من التداخل بين القضائيين والطبقة السياسية الذي نشأ عن ذلك – وهو تداخل لم يكشف عنه بشكل كامل من خلال النظر فقط في العدد الكبير من القضائيين الناشطين في سياسات الأحزاب (في المجالس والهيئات التنفيذية على المستويات الدولية، والقومية، والمحلية) وذلك لسببين. أولا، إن عدد القضائيين الذين يقيمون علاقات مع الأحزاب السياسية المختلفة للحصول على الوظائف التي يسعون وراءها أعلى بكثير من العدد الذي ينجح في تحقيق ذلك. ثانيا، لأن عددا كبيرا من النشاطات غير القضائية ذات اقل اهمية يتم الحصول عليها برعاية الأحزاب السياسية المختلفة بشكل أو آخر. غير أن هذه النشاطات تصبح أنشطة مستمرة، أو على أي حال يسعي إليها القضائيون ويتطلعون إليها، بصفتها خطوة وسيطة على الطريق الحصول على ميزات سياسية ودعم الحزب المطلوب للحصول على وظائف غير قضائية أهم وأفضل. وقد تكون دهشة الأجنبي أقل عندما يعلم أنه بنهاية مدة خدمة القضائيين كممثلين للأحزاب (سواء في البرلمان، أو السلطة التنفيذية، وغيرهما) فإنهم يعودون إلى ممارسة نشاطاتهم القضائية. كما أنهم لا يرون غضاضة في الحكم على أحد الزعماء السياسيين لأحد الأحزاب التي عارضت دائما الحزب الذي مثلوه شخصيا وعلى مدى سنوات عديدة في الماضي القريب.[44]

إن إمكانية أن يقوم القضاة الإيطاليون بأدوار هامة كممثلين عن أحزاب سياسية ثم يعودون بعدها إلى وظائفهم القضائية، أو الحصول على مجال أوسع من النشاطات غير القضائية التي تمنح لهم من خلال منح من مصادر خارجية، لهي بالتأكيد ظاهرة محدودة جدا في البلدان التي تطبق التقاليد الأنجلو-سكسونية. وبعيدا عن اعتبارات أخرى مهمة (على سبيل المثال، تبني وتطبيق الولايات المتحدة الأمريكية بصرامة لمواثيق مفصلة للأخلاقيات القضائية لتنظيم المسألة)، فإن هيكل الهيئات القضائية في هذه الدول يعوق ظاهرة النشاطات غير القضائية ويمنعها من أن تصل إلى حجم ملحوظ. فالقاعدة في هذه الدول هي أن يتم

[44] لقد وقعت أكثر الحالات وضوحا في نوفمبر 2000 عندما قام أحد قضاة محكمة النقض، بيرليجي أونوراتو Pierluigi Onorato، والذي خدم لسنوات عديدة كنائب في البرلمان ممثلا عن الحزب الشيوعي، بكتابة حكم ضد مارشيلو ديل أوتري Marcello Dell'Utri ، وهو أحد السياسيين المعارضن المشهورين بمعارضتهم للحزب الشيوعي. ومن الجدير بالذكر، أن الحكم الذي كتبه العضو الشيوعي السابق في البرلمان حكم، بالإضافة إلى عدد آخر من العقوبات، بطرد النائب البرلماني المعارض للشيوعية من البرلمانين الأوروبي والإيطالي.

تعيين القضاة من بين المحامين ذوي الخبرة لشغل وظائف محددة شاغرة في محاكم معينة. إن توجههم لنشاطات أخرى – خاصة نشاطات يعملون فيها دواما كاملا – سيثير في الحال مسألة كفاءة عمل المحاكم التي يعملون بها.[45]

إن العلاقة بين المحاكم والقضاة تختلف في معظم الدول التي تطبق القانون المدني، وكما ذكرنا من قبل، يتم، في إيطاليا وغيرها من دول أوروبا القارية الغربية، تعيين القضائيين، سواء كان غالبيتهم أو كلهم من خريجي القانون الذين ليست لديهم خبرة، بنفس الطريقة التي يتم فيها تعيين أي فئة من الموظفين العموميين. وبالإضافة إلى ذلك، وعلى نفس القدر من الأهمية، يتم تعيينهم لتلبية احتياجات وظيفية دون تحديد في جميع المحاكم على مستوى الدولة (وفي إيطاليا، كما هو الحال في فرنسا، يتوقع أن تلبي هذه التعيينات الاحتياجات الوظيفية لمكاتب النيابة العامة) ويمكن تنقلهم على جميع مستويات مسارهم المهني، حيث أنه من المعتاد أن يظلوا، مثلهم مثل غيرهم من الموظفين العموميين، جاهزين لشغل أية حاجة وظيفية في المؤسسات العامة. لذا، عندما يتولى القضائيون وظائف بدوام كامل في غير وظيفتهم القضائية، فهم لا يستبعدون رسميا من وظيفة معينة في محكمة معينة كما هو الحال في الدول التي تطبق القانون العام، وإنما يؤخذون دون تمييز من الهيئة القضائية. وإذا تطلب الأمر، يمكن استبدالهم عن طريق نقل أحد القضاة الجدد إلى هذا المنصب القضائي، أو بنقل أحد القضائيين العاملين في حالة المحاكم العليا. غير أنه في الحالة الأخيرة، ينظم القانون بصرامة الإجراءات والشروط التي يمكن من خلالها للمجلس الأعلى للقضاء أن ينقل أحد القضائيين، وذلك بهدف احترام حكم دستوري آخر من شأنه حماية استقلال القضاء، أي مبدأ "عدم النقل."

تنتشر ظاهرة النشاطات غير القضائية في الدول التي يتم فيها تعيين القضاة وأعضاء النيابة العامة (سواء معا أو منفصلين) بنفس الأسلوب الذي يتم به تعيين الموظفين العموميين الآخرين الذين يخدمون في مختلف الإدارات القومية. وفي واقع الأمر، فإن ظاهرة القضائيين البرلمانيين موجودة أيضا في فرنسا وأسبانيا، غير أنها على نطاق أضيق بكثير، حيث يسمح للقضائيين العمل سواء بدوام كامل أو بعض الوقت في جهات عامة أخرى. وهنا يطرح السؤال نفسه: لماذا اتخذت ظاهرة النشاطات غير القضائية، خاصة تلك التي تتسم بالطبيعة السياسية وبكل وضوح، هذا الحجم الكبير في إيطاليا منذ أوائل السبعينيات خلاف غيرها من دور أوروبا القارية؟

يمكن متابعة الأسباب الأساسية لهذه الظاهرة التي ترجع أساسا إلى التغييرين الذين أجريا على تشكيل المجلس الأعلى للقضاء، كما ترجع إلى التغييرات التي أدخلت على نظام التدرج المهني

[45] دعوني أسترجع في هذا السياق على سبيل المثال أنه عندما عين الرئيس ترومان Truman، رئيس الولايات المتحدة الأمريكية، القاضي روبت جاكسون Robert Jackson في منصب مدعي عام الولايات المتحدة الأمريكية في محاكمات نورمبرج لجرائم الحرب، تقدم كبير القضاة هارلان ستون Harlan Stone بشكاوي متكررة ليس فقط لأن هذا التعيين يهدد مصداقية المحكمة العليا، وإنما أيضا بسبب العواقب السلبية المضاعفة على عمل المحكمة العليا على نفس الدرجة من الكفاءة بسبب غياب أحد أعضائها.

والذي فرق بشكل كبير، ومنذ أوائل السبعينات، بين نظام التدرج المهني للقضائيين الإيطاليين وبين الأنظمة التي لا زالت سائدة، وبأشكال مختلفة، في دول مثل فرنسا، أسبانيا، ألمانيا والبرتغال. وكما هو مشار إليه أعلاه، فمنذ السبعينات أصبح الترقي إلى مستويات مختلفة عبر درجات الهيكل القضائي لا يعتمد على اختبارات مكتوبة أو شفهية كما كان عليه الوضع من قبل، كما أصبحت لا تعتمد على تقييم الأعمال القضائية المكتوبة. وأصبحت درجات الترقي "للصلاحية القضائية" إلى أعلى الدرجات يمنحها المجلس الأعلى للقضاء حتى للقضائيين الذين ابتعدوا في إجازات طويلة للقيام بنشاطات أخرى مع السلطة التنفيذية أو التشريعية. وقد فتح ذلك المجال لإمكانية الحصول على وظائف غير قضائية جيدة – سواء كانت بدوام كامل او لبعض الوقت – دون الإخلال بتدرجهم الطبيعي في السلم المهني القضائي. وما زالت هذه المسألة تغري عددا متزايدا من القضائيين[46].

[46] إن بعض قرارات الترقي التي اتخذها المجلس الأعلى للقضاء خلال السنوات الأولي من السبعينيات، قضت على أي شك أو بقايا قيود قد تكون لدى القضائيين بخصوص هذه المسألة، كما أوضحت لهم مزايا البحث عن مناصب غير قضائية مرتفعة الشأن ومدرة للمال وتقلدها. وقد كان أوسكار لويجي سكالفارو Oscar Luigi Scalfaro – الذي أصبح فيما بعد رئيسا للجمهورية – وبرونيتو بوتشيراللي دوتشي Brunetto Bucciarelli Ducci، من القضائيين الفلائل الذين انتخبوا في البرلمان حتى ذلك الوقت، حيث تم انتخابهما في عامي 1946 و1948 عندما كانا قضائيين شابين في أدني درجات السلم القضائي. وظل يعاد انتخابهما كنواب في البرلمان حتى أوائل السبعينيات من القرن العشرين ولم يتدرجا في الوظائف القضائية. وفي عام 1973 قرر المجلس الأعلى للقضاء ترقيتهم بأثر رجعي "للصلاحية القضائية" خطوة خطوة حتى أعلى المناصب القضائية دون القيام بأية وظائف قضائية ليوم واحد لمدة تزيد على 25 عاما. إن المزايا التي حصل عليها هذان القاضيان ومن تبعوا خطاهما لم تتمثل فقط في الحصول على المناصب البارزة اجتماعيا، وإنما أيضا الحصول على مزايا مادية: فحتى عام 1993 كان أعضاء الهيئة القضائية الذين ينتخبون في البرلمان يحصلون على راتبين ومعاشين، أي مرتب ومعاش نائب في البرلمان وكذلك مرتب ومعاش القاضي. ولا يزالون حاليا يتلقون المعاش الإضافي، ومكافأة نهاية الخدمة الإضافية، وغيرها من المزايا الأخري التي تمنح لأعضاء البرلمان السابقين. بالطبع، يمكنني أن أستمر في شرح طبيعة المزايا للنشاطات غير القضائية التي يقوم بها القضائيون، غير أن ذلك سيستغرق طويلا كما سيكون بعيدا عن مجال هذا المقال.

8. الرواتب والاستقلال:

حصل أعضاء النيابة العامة والقضاة في عام 1984 من خلال مجموعة من المبادرات القضائية، والأحكام القضائية، والضغوط القوية على البرلمان، على رواتب، ومعاشات، ومكافآت نهاية خدمة هي أعلى بكثير من أية وظيفة عامة أخري. كما تمت الموافقة على أن تكون الزيادة في المرتبات، والمعاشات، ومكافآت نهاية الخدمة تلقائية مما يؤدي إلى زيادة الفارق لصالحهم بين وضعهم الاقتصادي ووضع القطاعات الأخري من الخدمة العامة. وقد طلبوا اتخاذ هذه التدابير، مرة أخرى، وحصلوا عليها بالفعل، بحجة أنها وسيلة تضمن استقلال القضاة وأعضاء النيابة العامة وحمايتهم من الضغوط المحتملة وحتى غير المباشرة من جانب السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية في الحكومة أو كلتيهما. كما دافعوا عن الرواتب الجيدة جدا، ومزايا التقاعد، والمعاشات، والزيادة التلقائية لرواتبهم في المستقبل على أنها تضمن الشعور بالأمان بين القضائيين، في الحاضر والمستقبل، وهو ما يعتبر ضرورة لممارسة الوظائف القضائية ووظائف النيابة العامة باستقلال وانفصال تامين.

9. الاستقلال والكفاءة:

كانت إيطاليا، من بين دول الإتحاد الأوروبي، تتلقى دائما وفي كل عام، أكبر عدد من العقوبات المالية بسبب خرقها للفقرة الأولى من المادة رقم 6 من الإتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، التي تطالب بإنهاء الإجراءات القضائية في الوقت المناسب، حيث أن الدعاوى المدنية التي تستمر لأكثر من عشر سنوات هي القاعدة وليست الاستثناء. كما أن عدد الدعاوى الجنائية التي تستمر لعشر سنوات وأكثر عديدة ويتزايد عددها. (ففي عام 1998 وحده، وصل عدد الدعاوى الجنائية التي شطبت للتقادم إلى 130 ألف دعوي). وبإمكاننا إفتراض أن مختلف جوانب النظام القضائي الإيطإلى تسهم في هذا التميز غير المسبوق. وهناك، بشكل خاص، جانبان يستهدفان الاستقلال الداخلي: (أ) القضاء على أي شكل من أشكال التقييم المهني طوال مدة العمل القضائي؛ (ب) السياسات المستمرة للمجلس الأعلى للقضاء والتي تستهدف الحد من سلطات رؤساء المحاكم ومكاتب النيابة العامة ووسائلهم الاشرافية والتنسيقية فيما يتعلق بعمل القضائيين.

بغض النظر عن مدى ارتباط هذين الجانبين من النظام القضائي الإيطإلى بالأداء المتدني وغير الكفء للمحاكم ومكاتب النيابة العامة الإيطالية، فإن هناك جوانب أخرى ترتبط بذلك أيضا. ويأتي على رأس هذه القائمة، قلة المهارات الإدارية: إن رؤساء المحاكم ومكاتب النيابة العامة، وكذلك القضائيين الذين يتقلدون مناصب تنفيذية في وزارة العدل، لا يتم اختيارهم على أساس قدراتهم في الإدارة، حيث أن هذه المسألة لا تدخل في نطاق الثقافة القانونية. إن هيكل سلطة المحاكم ومكاتب النيابة العامة ووزارة العدل نفسه وضع ليبقي سلطة إتخاذ جميع القرارات الخاصة بتشغيل النظام القضائي في يد القضاة فقط. وقد أظهرت خبرتنا الطويلة في تقديم المشورة والتجربة في مجال تكنولوجيا المحاكم أن أية محاولة بشكل رسمي لإعطاء حرية محدودة لإتخاذ القرار لغير القضائيين، الذين يتمتعون بالمعرفة والمهارات المهنية المطلوبة لتحديث إدارة المحاكم، قوبلت بالرفض بدعوى استقلال القضاء. غير أن هذه المقاومة لإدخال أساليب ومهارات إدارة حديثة في المحاكم قد تكون موجودة أيضا ربما بصورة أكثر أو أقل راديكالية في دول أخرى غير إيطاليا، حيث أن هذه المقاومة يبدو وكأنها جزء لا يتجزأ من الثقافة القضائية. وأثناء خبرتي ولقاءاتي مع قضاة من "أوروبا اللاتينية"، على سبيل المثال، كان ينتابني دائما الشعور بأنهم، وعن غير وعي، يؤمنون، وبعاطفية شديدة، أن أية آلية تنظيمية تحاول زيادة وتحسين إنتاجيتهم الشخصية لا تتوافق مع الممارسة الصحيحة للوظائف القضائية، كما أنها تتعارض بكل تأكيد مع استقلاليتهم.

10. وزارة العدل والاستقلال:

هناك اعتقاد في العديد من الدول مفاده أن الدور الذي تقوم به وزارة العدل هو تهديد حقيقي، أو محتمل، لاستقلال القضاء. ففي الأنظمة السياسية في أوروبا القارية، يكون وزير العدل مسؤولا رسميا أمام البرلمان عن عمل النظام القضائي

بشكل ملائم. وفي واقع الأمر، فإن دور الوزارة الحقيقي يختلف من دولة إلى أخرى. لذا، يجدر بنا دراسة السلطات الحقيقية للوزير في إيطاليا. يوكل الدستور الإيطإلى بكل وضوح لوزير العدل مهمتين: (أ) تنظيم الخدمات في النظام القضائي وضمان عملها، (ب) حق تحريك الإجراءات التأديبية ضد القضائيين. وكما هو الحال مع وزراء العدل في دول أوروبا القارية، فإن وزير العدل الإيطإلى يكون مسؤولا عن إعداد ميزانية النظام القضائي وادارة نظام السجون كله. كما يتولي مسؤولية تعيين معظم العاملين غير القضائيين في المحاكم ومكاتب النيابة العامة. (وبعد أن يتم تعيينهم في المحاكم، يتبعون فقط القاضي الذي يرأس المحكمة) ويشغل أكثر من 130 قضائي جميع المناصب التنفيذية بدوام كامل في وزارة العدل (سواء العليا، أو الوسطى، أو الدنيا)، حتى المناصب التفنيذية المسؤولة عن إتخاذ قرارات فنية متخصصة (على سبيل المثال، بناء وصيانة المحاكم والسجون، أو التخطيط للتكنولوجيا الحديثة في المحاكم ومكاتب النيابة العامة وتنفيذها). كما أن التحقيقات التي قد يحتاج إليها الوزير لتعزيز طلب إتخاذ إجراءات تأديبية أمام المجلس الأعلى للقضاء، يجب أن يقوم بها فقط القضائيون في الوزارة، غير أن النائب العام لمحكمة النقض يقوم في معظم الأحيان بتحريك الإجراءات التأديبية، ثم يقوم القضائيون في مكتبه بإجراء التحقيقات بعد ذلك. أما وظائف التحقيق في المسائل التأديبية فيحتفظ بحق القيام بها قضائيي الوكالة العامة. ومن الجدير بالذكر، أن وزير العدل ظل لعقود عديدة غير راغب في تحريك إجراءات تأديبية عندما يشعر بأن هناك احتمالا ولو كان ضئيلا لتوجيه النقد له من جانب معارضيه، أو من جانب الجمعية القومية للقضائيين الإيطاليين ANMI، باعتبار أن هذا الإجراء تهديد للقضائيين.

وهناك إعتقاد سائد بين القضائيين – وهو صحيح إلى حد كبير – بأن جميع المناصب التنفيذية داخل الوزارة يجب أن تظل في أيديهم لضمان عدم قيام وزارة العدل بإتخاذ أية إجراءات تضر باستقلال القضاء أو النيابة العامة. وحتى عندما يقوم المجلس الأعلى للقضاء بانتداب القضائيين للعمل في وزارة العدل، فهم يظلون تحت سلطة المجلس الكاملة فيما يتعلق بالمواضيع الخاصة بإجراءات التأديب، والترقية، والإتجاهات المستقبلية، أو الدور الذي يقومون به بصفتهم قضائيين. ونتيجة لذلك، فإن القضائيين العاملين بالوزارة يهتمون، حتى أثناء تأدية مهام وظيفتهم بالوزارة، بتلبية توقعات إرتباطهم المهني وتوقعات زملائهم، الذين انتخبوا أعضاء في المجلس الأعلى للقضاء أكثر من توقعات الوزارة، كما أظهر المجلس الأعلى للقضاء عدة مرات عزمه على تجاهل أية طلبات أو تطلعات للعدد القليل من القضائيين الذين لم يلبوا توقعات المجلس بينما كانوا يعملون في وزارة العدل.

هناك، بالطبع، جوانب أخرى تجعل دور وزير العدل في إيطاليا أضعف بكثير من دور نظرائه في دول أوروبا الغربية القارية الأخري. وتوضيحا لهذه النقطة، قد يكون كافيا أن نعقد مقارنة مختصرة بين دوره ودور وزير العدل

الفرنسي، مع التركيز على الجوانب ذات العلاقة باستقلال القضاء:

1 في إيطاليا، يقوم المجلس الأعلى للقضاء بتحريك جميع القرارات التي يتخذها، عدا تلك الخاصة بالإجراءات التأديبية (حيث يقوم المجلس بدور القاضي). وبالمقارنة، فإن القسم في المجلس الأعلى للقضاء الفرنسي (انظر الجدول رقم 1) والذي يتخذ قرارات تتعلق بالقضاة، قد يتحرك فقط بناء على طلب من وزارة العدل.

2 وزير العدل في إيطاليا ليس عضوا في المجلس الأعلى للقضاء. أما في فرنسا، فوزير العدل هو نائب رئيس المجلس الأعلى للقضاء كما يرأس جميع الاجتماعات، ما عدا الاجتماعات التي يترأسها رئيس الجمهورية الفرنسي.

3 في إيطاليا، يتحكم المجلس الأعلى للقضاء في جميع النشاطات الخاصة بالتدريب المبدئي والتعليم المستمر للقضائيين، أما في فرنسا، فإن المدرسة القومية للقضاء تتبع وزارة العدل، ويقوم الوزير شخصيا على اختيار المدير من بين القضائيين الذين يثق بهم.

4 يتمتع أعضاء النيابة العامة في إيطاليا باستقلال تام عن وزير العدل، حيث أن جميع القرارات الخاصة بأعضاء النيابة العامة منذ التعيين وحتى التقاعد يتخذها المجلس الأعلى للقضاء. أما في فرنسا، فإن أعضاء النيابة العامة يتبعون هيكليا وزير العدل فيما يتعلق بترقيتهم، ونقلهم، وإنتدابهم، وإتخاذ الإجراءات التأديبية ضدهم. إن قسم النيابة العامة في المجلس الأعلى للقضاء الفرنسي له سلطات استشارية فقط. وبالإضافة إلى ذلك، تتولى وزارة العدل مسؤولية إصدار التوجيهات لأعضاء النيابة العامة فيما يتعلق بالمبادرات والأولويات الجنائية. أما في إيطاليا، فإن المسائل المتعلقة بالسياسات هي في واقع الأمر في أيدي أعضاء النيابة أنفسهم كاملة.

إجمالا، يمكن القول إن سلطات وزير العدل في فرنسا، فيما يتعلق بعمل شبكة المحاكم ومكاتب النيابة العامة، تعتبر جزءا لا يتجزأ من النظام الديمقراطي في المتابعة الدستورية وتحقيق التوازن. أما في إيطاليا، فإن سلطات وزير العدل ليست فقط محدودة إلى حد كبير من وجهة النظر الرسمية، وإنما أيضا تقلصت بشكل غير رسمي بسبب الدور الذي يقوم به القضائيون في العمل اليومي للوزارة.

11. الملاحظات الختامية:

تعد الأهمية السياسية المتزايدة للهيئة القضائية أحد مظاهر التطور الملموسة في الدول الديمقراطية.[47] إن التوسع في التشريعات التي تحمي نطاقا واسعا من مصالح المواطنين الإجتماعية والاقتصادية قد زادت من المواقف التي تجعلهم يلجأون للقضاء لحماية هذه الحقوق. وهناك مجالات ضئيلة جدا تهم المواطنين والتي ظلت بعيدة عن حكم القضاء.[48] وعلاوة على ذلك، أدت التطورات

[47] نيل تايت وتوبجورن فالندر (محرران) C. Neal Tate and Torbjorn Vallinder (eds.)، الإمتداد العالمي للسلطة القضائية *Global Expansion of Judicial Power*، صحافة جامعة نيويورك، 1995

[48] لقد تم شرح هذه الظاهرة في كتب ومقالات عديدة، أنظر لورنس فريدمان Lawrence M. Friedman، العدالة الكاملة *Total Justice*، مؤسسة راسل سيج

المتزايدة للنشاطات الإجرامية (ابتداء من الجرائم التي ترتكب في العواصم، إلى تلك التي تتخذ بعدا دوليا) إلى إضفاء أهمية خاصة على مهمة القضاء في قمع الجريمة. ولهذه الأسباب وغيرها زاد حجم العمل بالمحاكم بشكل كبير، كما أصبح عمل القضاة أكثر تعقيدا. وقد زادت مثل هذه التطورات، ضمن أمور أخرى، من الحاجة إلى التميز المحترف، الاستقلال، الكفاءة، والمسؤولية. وعلى الرغم من تساوي هذه القيم في الأهمية من أجل ضمان عمل النظام القضائي بكفاءة، الا أنه من الصعب الجمع بينهم على المستوى العملي.

يمكن الاستفادة من عدد من الدروس المستقاة من التجربة الإيطالية مع استقلال القضاء:

1. العلاقة بين استقلال القضاء والتقييم الفعال للمؤهلات المهنية، في الدول التي يتم تعيين القضاة فيها لوظيفة محددة ومن بين محامين ذوي خبرة، تختلف عن تلك الموجودة في الدول التي يتم تعيين القضاة فيها من بين الخريجين الشباب على أساس معرفتهم النظرية للقانون. ففي الحالة الاخيرة، من الصعب ضمان تطور وتحسين المهارات المهنية دون إجراء تقييم متكرر للأداء المهني بناء على مدى عمره المهني. وفي نفس الوقت، فإن تطبيق هذا الأسلوب، قد يؤدي بمن لديهم سلطة تقييم الأداء القضائي إلى ممارسة مؤثرات غير مباشرة على القضاة قيد التقييم، حتى يرقوا لمستوى توقعات المقيمين (والتي تكون معروفة إلى حد ما)[49]. ولا يصح التغاضي عن المؤهلات المهنية باسم استقلال القضاء (كما هو الحال في إيطاليا)، كما لا يجب التغاضي عن قيمة الاستقلال من خلال سيطرة شديدة على محتوى الأحكام القضائية. إن أحد الوظائف الأساسية الموكلة للمجالس القضائية في "أوروبا اللاتينية" هي بالتأكيد حماية هاتين القيمتين معا. ويبدو أن طريقة تشكيل هذه المجالس والطريقة التي يتم بها اختيار أعضائها (مع اختلافها من دولة إلى أخرى، كما هو واضح في الجدول رقم 1) تعتبر من العناصر المتصلة بالقيام بوظيفتها على اكمل وجه.[50]

2. إن التميز المهني يدعم استقلال القضاء، كما يجعل القضاة أقل عرضة للخضوع للمؤثرات الخارجية. ويعتبر هذا بالتأكيد سببا إضافيا في صالح إنشاء هيئات لتعليم القضاة بشكل مبدئي ومستمر.

Russel Sage Foundation، نيو يورك 1985؛ وكيت ماليسون Kate Malleson، الهيئة القضائية الجديدة: آثار التوسع والفاعلية The New Judiciary: The Effects of Expansion and Activism، دار دارتماوث للنشر Dartmouth Publishing Co. ، آلدرشوت 1999

[49] دي فيديريكو G. Di Federico، المهنة القضائية في إيطاليا وأساسها البيروقراطي " The Italian Judicial Profession and its Bureaucratic Setting"، جوديشيال ريفيو *The Judicial Review* ، جريدة القانون للجامعات الاسكتلندية *The Law Journal of Scottish Universities*، 1976، الصفحات 40-55

[50] إن اللجنة الرئاسية الفرنسية للإصلاحات القضائية والتي تم تشكيلها في عام 1997 (المعروفة باسم "Truche Commission") اقترحت ألا يكون معظم أعضاء المجلس من القضائيين حتى يمكن تحاشي سيطرة النزعات التجمعية،. وينص الإصلاح الذي إدخل على المجلس الأسباني في عام 1985 على أن جميع الأعضاء الإثني عشر الممثلين للقضاة، لا ينتخبهم زملاؤهم القضاة وإنما ينتخبهم البرلمان.

3. تعتبر وزارات العدل في دول أوروبا القارية الغربية، بدرجات متفاوتة وبأساليب مختلفة، جزءا من آليات المراقبة والتوازن التي من شأنها ضمان الكفاءة والمسؤولية، وكذلك الحماية من خطر أن تؤدي تكتلات الجماعات القضائية التي تم تعيينها بشكل يتسم بالبيروقراطية، إذا تركت لنفسها، إلى تقليص ضمان توفر المؤهلات المهنية. وبالتأكيد يعد هذا أحد الأدوار التي تقوم بها وزارة العدل الفرنسية. غير أنه تظهر أحيانا بعض الشكاوى في مختلف الدول الأوروبية من أن مثل هذا الدور الذي تقوم به وزارة العدل قد يعرض استقلال القضاء للخطر. ومن الصعب الجزم بما إذا كانت هذه الشكاوي تدعمها الحقائق وإلى أي مدى، غير أن التقلص الحاد في سلطات وزارة العدل، كما هو الحال في إيطاليا، بالتأكيد لا يبدو أنه، في حد ذاته ودون أية تعديلات مؤسسية، الحل الأمثل الذي يضمن التوازن الملائم بين قيم التميز المهني والمسؤولية، والكفاءة، والاستقلال.

4. إن الوضع في إيطاليا يظهر أيضا أهمية وضع ميثاق أخلاقي مفصل لتوفير حماية أفضل لماهية وشكل استقلال القضاء، ولتوفير "حد آمن" ملائم بين الهيئة القضائية من جانب والسلطات الأخرى من جانب آخر (السلطتين التشريعية والتنفيذية). إن ميثاق الأخلاق القضائية المفصل لا يعتبر مهما فقط لتحاشي إحتمال تهديد استقلالية القاضي ونزاهته[51] (سواء الفعلية أو المفترضة) من خلال قبوله لوظائف غير قضائية، أو مشاركته في نشاطات حزبية، أو سلوكه لمسلك غير ملائم سواء داخل المحكمة أو خارجها، وإنما هو أيضا حماية لاستقلال القضاء حيث أن ميثاق الأخلاق المفصل يخفف من خوف القضاة من أنهم قد يعاقبون على مضمون أحكامهم القضائية، وذلك من خلال تقييد السلطة المطلقة التي تعطي للمسؤولين عن تأديب القضائيين.

5. من الممكن أن يصبح تأديب القضاة أكثر فاعلية في تعزيز الإحساس بالمسؤولية القضائية عندما تسمح الإجراءات الموضوعة بمشاركة المواطنين.[52]

6. إن التحديث التنظيمي والتكنولوجي للمحاكم قد يكون مهما لتعزيز التوازن الوظيفي بين قيم الاستقلال، والمسؤولية، والكفاءة من خلال

---

[51] إن أحد النماذج التي يمكن تعديلها لتتلاءم مع الاحتياجات المحلية هو ميثاق الأخلاق القضائية الذي وضعته نقابة المحامين الأمريكية. للاطلاع على عرض مع الملاحظات، أنظر شامان، ولوبيت، وألفيني J.M.Shaman, S. Lubet, J.J.Alfini، السلوك والأخلاقيات القضائية *Judicial Conduct and Ethics*، دار نشر ميتشي للقانون، شارلوتزفيل، 1995 Michie Law Publisher, Charlottesville, VA. وللاطلاع على الميثاق الذي اعتمدته كندا، أنظر المجلس القضائي الكندي، المبادئ الأخلاقية للقضاة *Ethical Principles for Judges*، على موقع الإنترنت www.cjc.ccm.gc.ca

[52] للاطلاع على الآليات التي يجوز تطبيقها للربط بين المسؤولية القضائية وبين توقعات المواطن، ودون التعدي على استقلال القضاء، يمكن الرجوع إلى خبرات مختلف منظمات السلوك القضائي والتي تعمل في ولايات مختلفة بالولايات المتحدة الأمريكية، حيث أن هذه المنظمات تسمح بالمشاركة بوسائل عديدة: (أ) من خلال السماح للمواطنين بتقديم شكاواهم، (ب) من خلال تضمين ممثلين عن المواطنين في اللجان التي تقوم بالتحقيق، والتي تجري جلسات الاستماع، واتخاذ القرارات فيما يتعلق بالعقوبات البسيطة، (ج) من خلال إخطار المواطنين الذين تقدموا بالشكاوي بنتيجة الإجراءات التأديبية أو بأسباب عدم النظر في شكاواهم.

الكشف بمنتهى الشفافية عن العمل الداخلي لنظام المحكمة، وكذلك تقييم أداء العمل ولكن على مستوى أقل من الوضوح.

لقد تناولت في هذه الورقة استقلال القضاء من خلال الإشارة إلى النظام القضائي الإيطالي حيث ينتمي القضاة وأعضاء النيابة العامة إلى نفس الهيئة، وحيث يتمتع أعضاء النيابة، على عكس الدول الديمقراطية الأخرى، بنفس الاستقلال الذي يتمتع به القضاة. غير أن مصطلح "الاستقلال" لا يمكن أن يكون له نفس المعنى والآثار عندما يستخدم مع القضاة وأعضاء النيابة العامة على التوالي وذلك بسبب اختلاف الوظائف التي ينتظر أن يقوم بها كل منهما. ولذلك السبب فإنه في الدول الديمقراطية، تكون القاعدة هي اختلاف ضمانات الاستقلال الممنوحة للقضاة عن تلك الخاصة بأعضاء النيابة العامة. وسيكون من الصعب مناقشة هذه الاختلافات وكذلك التوضيح التفصيلي للعواقب السلبية التي قد تصيب عمل النظام القضائي السليم، كما هو الحال في إيطاليا، عندما لا توضع هذه العواقب في الاعتبار. كما أن ذلك خارج نطاق هذه الورقة على أية حال[53]. لذا يكفي هنا الاشارة إلى أن استقلال القضاء شرط أساسي لضمان بعض السمات الأساسية لدور القاضي (غير أنه ليس كافيا في حد ذاته)، أي كون القاضي طرفا سلبيا في الحكم في قضية يرفعها له أو لها أطراف متنازعة، وذلك بعد أن يكون قد منح جميع الأطراف فرصا متساوية لتقديم حججهم. لذا، فإن من الضروري توفير أفضل الظروف لتحاشي تأثر أحكام القاضي من دون وجه حق بأية مؤثرات سواء من داخل الهيئة القضائية أو خارجها. وعلاوة على ذلك، فإن شرعية الدور الذي يقوم به القاضي في النظام الديمقراطي تعتمد ليس فقط على كونه نزيها، وإنما أيضا على ظهوره بمظهر النزاهة والاستقلال.

تختلف السمات الوظيفية للدور الذي تقوم به النيابة العامة اختلافا كبيرا، فهم بعيدون عن السلبية والحياد، حيث أنهم يقومون بدور فاعل بطبيعته. وفي واقع الأمر، فإن وظيفتهم الأساسية هي تحريك الدعوى الجنائية، وهم يقفون طرفا في الدعاوى القضائية. وهم يشرفون، في العديد من الدول بما فيها إيطاليا، على الشرطة ويوجهونها أثناء مرحلة التحقيقات. وبعكس القاضي، لا يفترض أن يكون عضو النيابة سلبيا، أو محايدا، في العملية القضائية.

وهناك اختلاف واضح بين القاضي وعضو النيابة فيما يتعلق بالاستقلال الداخلي، حيث أن أداء عضو النيابة على الدرجة المطلوبة من الكفاءة والفاعلية عادة ما يتطلب أن يتم تنسيق نشاطات عضو النيابة تبعا للهيكل الوظيفي مع زملائه في نفس المكتب أو مع أعضاء نيابة في مكاتب نيابة

[53] للاطلاع على العواقب السلبية المتعلقة بمفهوم اشتراك استقلال النيابة العامة مع استقلال القضاء، أنظر ورقة جويسيب دي فيديريكو Giuseppe Di Federico، "استقلال النيابة العامة والمتطلبات الديمقراطية للمسؤولية في إيطاليا: دراسة مقارنة لحالة منحرفة Prosecutorial Independence and the Democratic Requirement of Accountability in Italy: Analysis of a Deviant Case in a Comparative Perspective" ، الجريدة البريطانية في علم الإجرام، صيف 1998، الصفحات من 371-387.

أخرى. ومن الواضح أن أي تنسيق يتعلق بنشاطات القاضي والأحكام التي يصدرها ستكون تعديا واضحا على استقلاله. وبمعنى آخر، وبينما يعتبر توجيه رئيس المحكمة بحكم سلطته للقضاة في محكمته بخصوص كيفية التعامل مع الدعاوى التي ينظرونها أو كيف يجب أن يصدروا أحكاما فيها، تعديا على استقلال القضاء، فإن نفس التصرف من جانب رئيس النيابة يعتبر تدخلا مشروعا بل وضروريا لضمان فاعلية أداء المكتب. ويحدث ذلك بانتظام في الدول الديمقراطية سواء في أوروبا أو أماكن أخرى.

وهناك ايضا اختلافات أساسية على نفس الدرجة من الوضوح بين القضاة وأعضاء النيابة فيما يتعلق بالاستقلال الداخلي. ففي جميع الدول يصل عدد التصرفات الإجرامية إلى الحد الذي يكون فيه عدد كبير منها غير صالح للتحقيق فيه بفعالية. وهنا يصبح تحديد الأولويات التي يجب اتباعها جزءا هاما من الخيارات التي يجب أن تتخذ لصالح القمع الفعال لظاهرة الإجرام، وكذلك لضمان معاملة جميع المواطنين معاملة متساوية أمام القانون الجنائي.[54] ونظرا لارتباط هذه الخيارات بالسياسة، فإنه يتم تحديدها في معظم الدول الديمقراطية في إطار العملية الديمقراطية بطرق عدة وبدرجات متفاوتة من الشفافية، كما تصبح ملزمة لأعضاء النيابة بطرق مختلفة.[55] وفي هذا الإطار، لا ينجم عن الاستقلال الخارجي الذي يتمتع به أعضاء النيابة عدم تلقيهم لتعليمات ملزمة ذات طبيعة عامة من جهات خارج الهيئة، ولا يعني تحملهم لمسؤولية عدم اتباع هذه التعليمات، وإنما يعني ألا يتلقوا أو يلتزموا بتعليمات خاصة وتتسم بعدم الشفافية فيما يتعلق بدعاوى محددة، حتى يمكن تحاشي استغلال هذه التعليمات من دون وجه حق للتأثير (سواء عمدا أو عن غير عمد) على تصرفات النيابة العامة لصالح جماعات معينة أو في أغراض التمييز.[56]

يتوجب علي الاعتراف قبل أن أختتم هنا بأنه كان ينتابني شعور مستمر بالقلق وأنا أكتب هذا المقال؛ القلق من أن يساء فهمه أو، وهذا أسوأ، أن يستعمل لأغراض تتنافى مع نواياي ومع معتقداتي. خاصة لأن هذه الورقة ستستعمل

---

[54] في بعض الدول – على سبيل المثال إنجلترا وهولندا- لا يتلقي أعضاء النيابة التوجيهات بخصوص الأولويات الواجب الالتزام بها فقط، وإنما تعطي لهم قائمة بالدعاوى التي لا يكون التحقيق فيها في مصلحة الجماهير. وللاطلاع على تحليل يتناول هذا الجانب وجوانب أخري من أنظمة النيابة العامة في إنجلترا وويلز، واسكتلندا، وهولندا، وألمانيا، أنظر جوليا فوندا Julia Fonda، أعضاء النيابة العامة والحرية: دراسة مقارنة Public Prosecutors and Discretion: A Comparative Study، مطبعة جامعة أوكسفورد، أوكسفورد 1995

[55] *في نفس المرجع*. طلب رسميا، ضمن أمور أخري، من لجنة إصلاح فرنسية (Commission de reflection sur la justice)، شكلها شيراك في عام 1997، أن تتحري إمكانية عمل شكل جديد لا تخضع بموجبه النيابة العامة لوزارة العدل. وقد أعطت لجنة الإصلاح الفرنسية حول هذه المسألة، والتي ترأسها رئيس محكمة النقض، إجابة واضحة: "... إن السياسات القضائية في دولة ما، يجب، مع الحفاظ على الديمقراطية، أن تبقي ضمن مسؤوليات السلطة التنفيذية ممثلة في شخص وزير العدل، وبالتالي، فقد أصدرت [اللجنة] حكما ضد الاستقلال التام للنيابة العامة".

[56] على سبيل المثال، أقر البرلمان الفرنسي في عام 1993 قانونا ينص على أن وزارة العدل يجب أن تعطي التعليمات كتابة (المادة الثالثة، قانون 2 لعام 1993). وفي إنجلترا، يتمتع المحامي العام رسميا بسلطة إلغاء الدعاوى الجنائية، ومؤخرا أصبحت هذه السلطة في واقع الأمر خاضعة لتدقيق الجمهور، وقد استخدمت في حالات نادرة، ولم تثر انتقادات عند استخدامها.

كمرجع من قبل اولئك الذين يعملون في بلدان لا يحترم فيها استقلال القضاء أو انها في أطوار التطور الأولى. وهذا المستند لا يقلل من الأهمية البالغة لوجود نظام قضائي مستقل استقلالا كاملا وذلك كي يتسنى للمجتمع المحلي الديمقراطي العمل بشكل صحيح. ولكن الاستقلالية تشكل قيمة هامة ولا تشكل غاية في حد ذاتها. كما يقصد من ورائها بصورة اساسية توفير أفضل الظروف التي تساعد على تمكين القاضي من اصدار حكمه (بدون خوف أو عشم). كما أنني أعتقد أن المهتمين بالاصلاحات القضائية والمنخرطين فيها بشكل نشط يجب أن يكونوا على بينة بأن الإجراءات التي تتخذ بهدف تشجيع استقلال القضاء يجب ألا تقوض القيم الأخرى التي تحظى بنفس الأهمية، وذلك كي يتسنى للنظام القضائي العمل بشكل سليم. مثل ضمانات التأهيل المهني والأداء بدون أن تؤدي إلى نتائج سيئة خطيرة، كما هو الحال في التجربة الايطالية.

الجدول رقم 1: المجالس القضائية في فرنسان إيطاليا، البرتغال وأسبانيا:

	إيطاليا*	فرنسا**	أسبانيا***	البرتغال****
عدد الأعضاء	33	12	21	17
الرئاسة	رئيس الجمهورية	رئيس الجمهورية	رئيس المحكمة العليا *Tribunal Supremo*	رئيس المحكمة العليا *Tribunal Supremo*
أعضاء بحكم الوظيفة	رئيس محكمة النقض، والنائب العام لمحكمة النقض	وزير العدل (بصفته نائب رئيس)		
عدد الأعضاء من خارج الهيئة القضائية	**10** أساتذة قانون أو محامون ينتخبهم البرلمان بأغلبية محددة	**3** أعضاء معينين: 1 يعينه رئيس الجمهورية 1 يعينه رئيس مجلس النواب 1 يعينه رئيس مجلس الشيوخ	**8** قضائيون ينتخبهم البرلمان	**8** اعضاء معينون: 7 يعينهم البرلمان 1 يعينه رئيس الجمهورية
عدد الأعضاء من الهيئة القضائية، سواء منتخبين أو معينين	**20** ينتخبهم زملاؤهم (†)	**7** أعضاء منتخبون: 1 قاضي من مجلس الدولة ينتخبه زملاؤه 5 قضاة وعضو نيابة ينتخبهم زملاؤهم	**12** قاضي ينتخبهم البرلمان	**7** قضاة ينتخبهم زملاؤهم **1** قاضي يعينه رئيس الجمهورية

- المجلس الأعلى للقضاء *Consiglio Superiore della Magistratura*

(†) نظرا لإنتماء القضاة وأعضاء النيابة إلى نفس الهيئة وإتخاذ المجلس للقرارات في الأمور المتعلقة بالقضاة وأعضاء النيابة العامة، فإن الناخبين الفاعلين والسلبيين يصبحون فئة واحدة.

** المجلس الأعلى للقضاء *Conseil Superieur de la Magistrature*

ينتمي القضاة وأعضاء النيابة العامة إلى نفس الهيئة غير أن هناك قسمان مختلفان بالمجلس، أحدهما للقضاة والآخر لأعضاء النيابة العامة. والقسم المشار إليه هنا يتخذ قرارات تتعلق بالقضاة.

*** المجلس العام للقضاء *Consejo General del Poder Judicial*

**** المجلس الأعلى للقضاء *Conselho Superior da Magistradura*. وبالإضافة إلى هذا المجلس، شكلت البرتغال مجلسا لأعضاء النيابة، ألا وهو المجلس الأعلى للنيابة العامة *Conselho Superior do Ministerio Publico*

ح) جهود تعزيز استقلال القضاء في أمريكا اللاتينية: منظور مقارن[57]

بقلم: مارغريت بوبكن
Margaret Popkin

لا يزال الصراع في أمريكا اللاتينية من أجل استقلال القضاء مسألة مستمرة، الا أنه حدثت تطورات هامة خلال الأعوام الأخيرة هناك. فباستثناء كوستا ريكا، مرت جميع البلاد قيد الدراسة هنا بعملية إنتقال إلى الديمقراطية بعد إنهاء الحكم المتسلط فيها، أو بعد صراع داخلي مسلح، كما هو الحال في السلفادور وغواتيمالا[58].

لم تتبع جميع دول أمريكا اللاتينية نفس الإتجاه، كما أنه لم تؤت جميع الخطوات التي أتخذت نتائج إيجابية، علاوة على ذلك، فقد ظهرت تحديات جديدة في مواجهة استقلال القضاء على شكل موجات مكثفة للجريمة، وتجارة المخدرات والجهود المبذولة للقضاء عليها، والتهديدات المستمرة ضد القضاة من جانب مختلف أطراف النزاع المسلح، كما هو الحال في كولومبيا. وقد زادت جهود السلطة التنفيذية للسيطرة على الهيئة القضائية خلال السنوات الأخيرة في كل من الأرجنتين، باناما، وبيرو، كما زاد القلق من احتمال تدخل السلطة التنفيذية في أماكن أخرى. وعلى الرغم من الغيوم الظاهرة في الأفق، الا أن هناك إجماعا على أن الهيئة القضائية في العديد من الدول في المنطقة تتمتع باستقلال خارجي ملحوظ عن السلطة التنفيذية والمؤسسة العسكرية أكثر من ذي قبل.

أ- خلفية تاريخية:

عندما حصلت دول أمريكا اللاتينية على الاستقلال، إختارت معظم دول المنطقة النموذج الأوروبي للدستور والذي عكس الأشكال السلطوية

---

[57] تأتي معظم المعلومات الخاصة بالتطورات الأخيرة في مختلف الدول من الأوراق الممتازة التي أعدها الخبراء في مختلف هذه الدول ردا على عدد من الأسئلة. المؤلفون الذين تنعكس مساهماتهم في هذه الورقة هم فيكتور أبراموفيتش Victor Abramovich (الأرجنتين)، وإدواردو رودريغز Eduardo Rodreguez (بوليفيا)، وجوان إنريك فارغاس Juan Enrique Vargas وموريسيو دوسي Mauricio Duce (تشيلى)، وفرناندو كروز كاسترو Fernando Cruz Castro (كوستا ريكا)، وإدواردو جورج براتس Eduardo Jorge Prats، وفرانسيسكو ألفاريز فالدز Francisco Alvarez Valdez، فيليكس أوليفار Felix Olivares، وفيكتور جوسيه كاستيلانوس Victor Jose Castellanos (جمهورية الدومينيكان)، وفرانسيسكو دياز رودريغيز Francisco Diaz Rodreguez وكارلوس رافاييل أوركيلا Carlos Rafael Urquilla (السلفادور)، ويولاندا بيريز Yolanda Perez وYgdوإليازار لوبيز Eleazar Lopez (غواتيمالا)، وهيسوس مارتينيز Jesus Martinez (هندوراس)، وجورج مولينا مندوزا Jorge Molina Mendoza (باناما)، وجورج بوغارن Jorge Bogarin (باراجواى). وقد أثرت المناقشة مساهمات من خبراء من دول أخرى والذين حضروا الاجتماع في غواتيمالا في يوليو 2000.

[58] عادت الأرجنتين إلى الحكم المدني في عام 1983. إنتهت الدكتاتورية العسكرية في بوليفيا في عام 1982 باستئناف الحكم المدني. قام الجنرال أوغوستو بينوتشيه Augusto Pinochet بتسليم مقاليد الحكم إلى خلفه المنتخب بأسلوب ديمقراطى، إنما ليس قبل إجراء سلسلة من التغييرات الدستورية التي وضعت لتحفظ له السيطرة على جوانب عدة من الحكومة بما فيها الهيئة القضائية. أنهت هندوراس مدة طويلة من السيطرة العسكرية في أوائل التسعينات من القرن العشرين. أنهت اتفاقية السلام التي وقعت في غواتيمالا عام 1996، 36 عاما من الصراع المسلح. أنهت إتفاقية السلام في السلفادور في عام 1992 حوالى 12 سنة من الصراع المسلح الذي أعقب عقودا من الحكم العسكري. أنهى غزو الولايات المتحدة الأمريكية لباناما في 1989 21 سنة من الحكم العسكرى. إنتهى حكم الجنرال ألفريدو ستروزنر Alfredo Stroessner الذي دام 35 سنة في باراغواي عام 1989.

التي كانت تسود القارة وقتها. وبعد الثورات، والحروب، والإصلاحات في أوروبا، تم تعديل هذه الهياكل المتسلطة إلى حد كبير. غير أن معظم دول أمريكا اللاتينية لم تتبع نفس الطريق. فبدلا من ذلك، ظلت سيطرة السلطة التنفيذية هي القاعدة؛ وقد كانت الهيئة القضائية مجرد تابع عادة ما يكون تحت سيطرة السلطة التنفيذية. كما أن مهمتها كانت محصورة في ضمان عدم المساس بمن لهم نفوذ سياسي أو إقتصادي . كان القضاة يحصلون على مرتبات ضئيلة كما لم تكن لهم المكانة المطلوبة. وفي العديد من الدول، كان الفساد مستشريا. وكما قال أحد زعماء جمهورية الدومينيكان في عام 1998 "العدالة هي سوق تباع فيه العقوبات."[59]

إن فترة الدكتاتورية والقمع الوحشي التي كانت سائدة في العديد من الدول أثناء السبعينات والثمانينات من القرن العشرين تبعتها قرارات غير مسبوقة لفحص ودراسة الفشل المؤسساتي الذي سمح بمثل هذه الفظاعات. لذا، قامت هيئات لتقصي الحقائق (والتي تعرف عادة باسم "لجان الحقيقة") بدراسة تاريخ التعدي على حقوق الإنسان وسلوك مختلف مؤسسات الدولة أولا في الأرجنتين، ثم تبعتها تشيلى، السلفادور، هندوراس، هاييتى وغواتيمالا. وكانت هذه اللجان تجد باستمرار أن الهيئة القضائية قد فشلت في حماية المواطنين من الحجز التعسفي، والتعذيب والقتل الرسمي.

- توصلت لجنة الحقيقة بالأرجنتين إلى أنه خلال الفترة التي كانت تنفذ فيها السلطة العسكرية عمليات اختفاء جماعي، "أصبح الطريق القضائي طريقا شبه غير فاعل بالمرة."

- وفقا للجنة الحقيقة والمصارحة في تشيلى، قام رئيس المحكمة العليا في تشيلي في عام 1975، وعلى الرغم من سمعة تشيلي السيئة في هذا الوقت لانتهاكها حقوق الإنسان، بربط هذه الانتهاكات بـ "المواطنين التشيليين السيئين أو الأجانب ذوي المصالح السياسية."

- توصلت لجنة الحقيقة في السلفادور إلى أن "الهيئة القضائية قد ضعفت عندما سقطت فريسة للتهديد وعندما وضع الأساس لإفسادها؛ وحيث أنها لم تتمتع أبدا باستقلال مؤسساتي حقيقي عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، فقد زادت عدم فاعليتها حتى أصبحت، إما بسبب عدم نشاطها أو بسبب خنوعها المرعب، عاملا مساهما في المأساة التي عانت منها الدولة."

- توصلت لجنة حقوق الإنسان بهندوراس إلى أنه خلال فترة الثمانينات من القرن العشرين، فشلت الهيئة القضائية باستمرار في إجراء تحقيقات أو التعامل مع الإلتماسات المقدمة ضد إجراءات الحجز في حالات الإختفاء التعسفي.

- توصلت لجنة التوضيح التاريخي في غواتيمالا إلى أن "نظام العدالة، الذي لم يكن له

[59] فيكتور خوسيه كاستيلانوس Victor Jose Castellanos، تقرير عن استقلال القضاء في جمهورية الدومينيكان، أعد خصيصا لهذه الدراسة، يوليو 2000، ص. 5، مقتبسة عن دارسة أجراها معهد ILANUD عن إدارة العدالة الجنائية في جمهورية الدومينيكان.

وجود في مناطق شاسعة من البلاد قبل المواجهات المسلحة، تم إضعافه بشكل أكبر عندما خضعت السلطة القضائية إلى متطلبات النموذج السائد للأمن القومى. كما توصلت اللجنة إلى أن الهيئة القضائية، سواء من خلال السماح لها بالإفلات من العقوبة أو مشاركتها المباشرة في ذلك، والذي كشف عن أكثر أنواع انتهاكات حقوق الإنسان تطرفا، أصبحت غير فاعلة فيما يتعلق بدورها في حماية الفرد من الدولة. كما فقدت مصداقيتها كضامن لتطبيق نظام قضائي فعال. وقد سمح ذلك بأن يصبح الإفلات من العقوبة أحد أهم آليات خلق مناخ من الإرهاب وإدامته." وتنسب اللجنة العديد من مساوئ النظام القضائي إلى غياب استقلال القضاء.

إن فشل الهيئات القضائية في دول أمريكا الوسطي في حماية حقوق الإنسان قد يكون أقل صدمة من تراجع المحاكم في الأرجنتين وتشيلي اللتين كانتا تمتازان بكونهما أقوى مؤسساتيا. وبالرغم من قوتها المؤسساتية، فإن الهيئة القضائية التي تخضع للتهديد والتي ترى دورها محصورا في مجرد حماية البلاد من الدمار والحفاظ على الأمن القومى، لا يمكن أن تحمي الأفراد من استغلال الدولة. وبالفعل لم يكن لها أن تقوم بذلك في العديد من الحالات. فالمحكمة العليا في تشيلي كانت تؤيد السلطة العسكرية تأييدا مطلقا بعد الإنقلاب الذي تم في 1973 ضد الرئيس المنتخب سلفادور أليندي Selvador Allande، كما أن القضاة الذين كانوا معروفين بإنتمائهم لحكومة أليندي، وكانوا يشكلون حوالى 10% من الهيئة القضائية، تم تطهيرهم على الفور.[60] علاوة على ذلك، فإن الطبيعة السلطوية والعمودية للهيئات القضائية في أمريكا اللاتينية كانت تعني أن عددا ضئيلا من القضاة الذين حاولوا التمسك باستقلالهم والذين وقفوا ضد تصرفات الدولة، كان يتم تطهيرهم بسرعة. وقد تسبب هذا التاريخ المؤسف في إضعاف أية شرعية جماهيرية كان يتمتع بها القضاة، بغض النظر عن قوتهم المؤسساتية.

في التسعينات من القرن العشرين، وردا على الدور الذي قامت به المحكمة العليا في السماح بإنتهاك حقوق الإنسان أثناء حكم أوغوستو بينوتشيه Augusto Pinochet، سعت حكومة تشيلي الديمقراطية الجديدة إلى طرح إصلاحات من شأنها إنشاء مجلس قومي للقضاء وتغيير تشكيل المحكمة العليا ووظيفتها. وقد وجهت هذه المقترحات برد فعل عنيف من الهيئة القضائية ككل، حيث أنها اعتبرتها تهديدا لاستقلالها، كما انتقدت المعارضة بشدة هذه الإصلاحات؛ ولم يؤيدها غير مشرعي الحزب الحاكم. أما الحكومة الديمقراطية الثانية برئاسة الرئيس إدواردو فري Eduardo Frei فقد اختارت استراتيجية مغايرة وأكثر نجاحا لإصلاح القطاع القضائي، حيث ركزت جهود الإصلاح على العدالة الجنائية وسعت إلى إجماع الآراء على الإصلاحات في القطاعات القانونية، والقضائية، والسياسية. وقد زادت الاستراتيجية الجديدة من إمكانية التغيير،

[60] جوان إنريك فارغاس Juan Enrique Vargas ومروسيو دوتسي Mauricio Duce، تقرير عن استقلال القضاء في تشيلى، أعد خصيصا لهذه الدراسة، يوليو 2000، ص. 2

بما في ذلك إدخال بعض الإصلاحات التي رفضت من قبل.[61]

ب- استعراض التحديات الأساسية التي تواجه استقلال القضاء ونزاهته

في السنوات الحديثة، ومع إنسحاب معظم القادة العسكريين من مسرح الأحداث، تم تنفيذ بعض الإصلاحات في المنطقة كلها بهدف تحسين وسائل الاختيار القضائي، وزيادة ميزانية الهيئة القضائية، وفي بعض الأحيان، حمايتها من السيطرة السياسية، وزيادة مرتبات القضاة، ووضع وإصلاح القوانين الخاصة بمستقبل المهنة القضائية. وفي بعض الدول، تم تشكيل مجالس قضائية أو إصلاح المجالس القائمة لتقوم بدور في اختيار القضاة، وفي زيادة السيادة القضائية بدرجات متفاوتة. وتواجه دول أمريكا اللاتينية كذلك تحدي إلزام القضاة بمعايير أخلاقية ومهنية دون التعدي على استقلالهم.

حققت جهود الإصلاح هذه تقدما مهما، غير أنها واجهت كذلك مجموعة من العقبات والقيود. وعلاوة على ذلك، ما زال القضاة في عدد من الدول في المنطقة، بما فيها الأرجنتين، غواتيمالا وهندوراس، يجدون أن الذين يتمتعوا بنفوذ سياسي أو إقتصادي يستمرون في فرض السيطرة على أحكام القضاة أو على الأقل يحاولون السيطرة عليها بدون وجه حق. ففي بانانما، وعلى الرغم من التقدم الذي أحرز في استقلال القضاء والذي دعمه نهاية الحكم العسكري في عام 1989، حاول أحد الرؤساء السيطرة على المحكمة العليا من خلال إنشاء دائرة جديدة فيها، وهو الأمر الذي تطلب وقتها تعيين ثلاثة قضاة جدد للعمل في المحكمة العليا. أما خلفه، وهو من حزب معارض، فقد ألغى هذه الدائرة الجديدة، ملغيا بذلك وظائف القضاة الثلاثة الجدد. وحتى في السلفادور، والتي عززت استقلال القضاء بشكل كبير في ظل اتفاقيات السلام، "فإن معظم القضاة في المحكمة العليا لا يشعرون بالاستقلال التام عن السلطة السياسية، حيث أنهم يصدرون أحكاما تحد في بعض الأحيان من سلطة القانون بسبب إحتمال أن يتسبب الحكم في نوع من الإزعاج لهم..."[62] وكذلك فإن الطبقة السياسية ذات النفوذ القوي تتوقع ألا تصدر المحكمة العليا أحكاما ضد مصالحها.

وما زال القضاة في كولومبيا وغواتيمالا يواجهون تهديدات خطيرة بالعنف. ففي عام 1999، أقنعت المنظمات غير الحكومية في غواتيمالا مقرر الأمم المتحدة حول استقلال القضاة والمحامين بأن يزور غواتيمالا للتحقيق في التهديدات التي يواجهها الاستقلال القضائي والتي تنعكس في عدم إحراز أي تقدم في الدعاوى الحساسة علاوة على انتشار التهديدات ضد القضاة وأعضاء النيابة العامة. وقد وجد المقرر أن القلق بخصوص التهديدات ضد القضاة، والتحرش بهم، ومحاولات إرهابهم "هو قلق مشروع." واستنتج أن المحكمة

[61] فارغاس ودوتسي Vargas and Duce، ص. 7

[62] فرانسيسكو دياز رودريجيز Francisco Diaz Rodriguez وكارلوس رافائيل أوركيلا Carlos Rafael Uriguilla، تقرير عن استقلال القضاء في السلفادور، أعد خصيصا لهذه الدراسة، يوليو 2000، ص. 2.

العليا "قد فشلت في مهمتها نحو القضاة المعنيين،" حيث "أنها لم تعلن صراحة شجبها لهذه التهديدات والتحرش ومحاولات الإرهاب."[63] وقد زار المقرر من جديد غواتيمالا في عام 2001 بسبب ازدياد التعدي على القضاة وتهديدهم. أما كولومبيا، وهي الدولة الوحيدة في المنطقة حاليا التي تعاني من النزاع المسلح، فهي تواجه نفس التحدي الخطير المتمثل في توفير الحماية للقضاة، وأعضاء النيابة العامة، والشهود على الجرائم المرتبطة بالسلطة العسكرية، أو الجماعات شبه العسكرية، أو تجار المخدرات، أو رجال العصابات.

ولا يتمتع القضاة باستقرار وظيفي في العديد من دول المنطقة، بما في ذلك بعض الدول التي تدعي أنها توفر ولاية قضائية. وبينما تحسنت الرواتب القضائية بشكل كبير في معظم الدول قيد الدراسة، الا أنها ما زالت في دول أخرى أقل بكثير من الحد الذي يمكن معه جذب مهنيين مؤهلين. وفي بعض الدول، تحسنت الرواتب القضائية بشكل كبير في أعلى الهرم القضائي، غير أنها لا زالت ضعيفة بالنسبة لقضاة محاكم الدرجة الأولى والذين يقومون بمعظم عبء عمل الهيئة القضائية. ويحتاج التعليم القانوني كذلك بشدة إلى الإصلاح، حيث إن التعليم، في معظم الأماكن، لم تواكبه جهود الإصلاح. ويستمر تنسيق الجهات المانحة في طرح المشاكل. إن الصحافة لا تدرك الكثير عن استقلال القضاء وعادة ما تقلل من مكانة الهيئة القضائية بلومها لها على فشل الدولة في السيطرة على الجريمة.

وكما يشير جورج بوغارن Jorge Bogarin من باراغواى، فإن الإنتقال إلى الديمقراطية وما يتبع ذلك من إصلاحات في القطاع القضائي هي أمور حديثة جدا، وبالتالي، فإنه ليس من المدهش على الإطلاق ألا تستطيع فروع الحكومة تلبية توقعات المواطنين. إن ثقافة الفساد ما زالت راسخة فى هيئة القضاء، كما هو الحال في المؤسسات الأخرى، كما أنه لا يزال ينظر للهيئة القضائية على إنها غير كفؤة في إطار ما تتمتع به حصانة. هذا وتضم الهيئة القضائية في باراغواي الآن عددا من أساتذة القانون الذين يحظون باحترام كبير. كما أنه، ولأول مرة، تم التحقيق مع سياسيين ذوي نفوذ وضباط عسكريين.[64]

نشأت المقاومة ضد الإصلاح من جانب العديد من القطاعات التي تفضل أن يكون المجلس هيئة قضائية تسهل السيطرة عليها. "لقد أصبحت محكمة العدل العليا هدفا مفضلا لدى من يعتبرون حكم القانون تهديدا لمصالحهم الخاصة. إن الطبقة السياسية في جمهورية الدومينيكان، خاصة في القطاعات المحافظة، لم تقبل بعد بفكرة أن استخدام الدولة للسلطة يخضع لطاعة الدستور

[63] تقرير المقرر الخاص للأمم المتحدة بارام كوماراساوامي Param Coomarasawamy حول استقلال القضاة والمحامين والذي تم تقديمه مع قرار اللجنة رقم 31 لعام 1999، ملحق: تقرير عن المهمة في غواتيمالا، E/CN.4/2000/61/Add.1، 6 يونيو 2000، الفقرة 142.

[64] جورج بوغارن Jorge Bogarin، تقرير عن استقلال القضاء في باراغواى، أعد خصيصا لهذه الدراسة، سبتمبر 2000.

والقوانين وأن من واجب الهيئة القضائية، ومن ضمن سلطتها، أن تمارس الرقابة على ذلك."[65]

كانت المحاكم العليا نفسها غير راغبة في نشر مناخ الديمقراطية بين الهيئة القضائية والاعتراف بالحاجة إلى السماح لكل قاض بإصدار الأحكام في الدعاوى المعروضة عليه فقط بناء على تفسيره للأدلة والقوانين المنطبقة على هذه الحالة. وبينما تعترف المحاكم العليا بأنها مثقلة بالمهام الإدارية التي تضر بمسؤولياتها القضائية، فإنها أظهرت مقاومة ضد الإصلاحات التي من شأنها أن تجعلها تتخلى عن مهامها الإدارية، أو التأديبية، أو سلطة التعيين التي تمارسها على باقي الهيئة القضائية. ويتناول هذا المقال بعض الإصلاحات التي أجريت حتى هذا التاريخ في مختلف الدول في المنطقة، وكيف نفذت الإصلاحات، وإلى نتائجها - في حدود المتاح.

وعلى الرغم من أن مختلف الإصلاحات توضع بالضرورة في شكل قوائم فردية، فمن المهم للغاية الأخذ بعين الإعتبار العلاقة الوطيدة بين مختلف الإصلاحات التي تستهدف تقوية استقلال القضاء وأن يتم تجميع الإصلاحات وترتيبها بشكل يعظم من أثرها المنتظر. وبالتالي، فإن التدريب لن يكون له أي أثر إذا لم يستطع المدربون تطبيق ما تعلموه عمليا ودون الخضوع لما يمليه عليهم رؤساؤهم الذين يعلونهم في الهرم القضائي. كما أن تغيير عضوية المحكمة العليا لن يحل مشاكل الاستقلال داخل الهيئة القضائية إذا ظلت محاكم الدرجات الأقل خاضعة لسيطرة المحكمة. وكذلك، يجب أن توضع المحاسبة القضائية في الاعتبار في نفس الوقت الذي تطرح فيه الإصلاحات من أجل تعزيز استقلال القضاء. وبالتالي، فإذا تقرر أن تتحكم الهيئة القضائية بشكل كامل في ميزانيتها، يجب أن تكون هناك آليات لمنع الهدر وضمان الشفافية في استخدام هذه الأموال. وكما أكد الخبراء في شؤون الدول التي تتجه نحو نظام أكثر مواجهة إن ضمان نزاهة القضاء من خلال إصلاحات القضاء الجنائي، على سبيل المثال، يتطلب أن يقوم أعضاء النيابة العامة والمحامون بدورهم كاملا.

عند النظر في ملاءمة إصلاحات معينة، فمن الضروري أن نضع في الاعتبار أن هذه الإصلاحات لا يجب أن تدرس منفردة، وأنه ستكون هناك حاجة بالتأكيد إلى إصلاحات إضافية لإحداث الأثر المطلوب. وبسبب تعقيد عملية الإصلاح والحاجة إلى مشاركة مختلف مؤسسات القطاع القضائي في وضع هذه الإصلاحات وتطبيقها، فقد يكون من المفيد للجهات المانحة أن تشجع تشكيل لجان بين مؤسسات القطاع القضائي المختلفة مع وجود تمثيل للمؤسسات العليا مثل المحكمة العليا، المجلس القضائي، وزارة شؤون الجمهور، مكتب المدعي العام، مكتب شكاوى حقوق الإنسان ووزارة العدل. ومن الممكن أن تساعد لجان التنسيق في التنسيق بين جهود الإصلاح علاوة على التنسيق مع الجهات المانحة.

[65] إدواردو جورج براتس Eduardo Jorge Prats، وفرانسيسكو ألفاريز فالدز Fransisco Alvarez Valdez، وفيليكس أوليفار Felix Olivares، تقرير عن استقلال القضاء في جمهورية الدومينيكان، أعد خصيصا لهذه الدراسة، يوليو 2000، ص. 6.

2. الاختيار القضائي وأمن الولاية:

قامت معظم الدول التي تتضمنها هذه الدراسة خلال السنوات الحديثة بوضع آليات جديدة لاختيار قضاة المحاكم العليا كما قامت بتمديد مدة تعيينهم، وضمنت كذلك ألا تتزامن مدة ولايتهم مع الإنتخابات الرئاسية. وقد تقدمت العديد من الدول في وضع أنظمة اختيار تقوم على أساس الكفاءة أو تحسن من الأنظمة الموجودة لاختيار قضاة محاكم الدرجة الأولى وتعزيز استقرارهم الوظيفي.

أ- المجالس القضائية:

تضمنت جهود تحسين إجراءات الاختيار القضائي في العديد من الحالات تشكيل مجالس قضائية أو غيرها من الجهات التي تكون مسؤولة عن تعيين، تصفية وترشيح أسماء لشغل المناصب بالمحاكم العليا، أو ببعض، أو كل محاكم الدرجة الأولى، أو كليهما. وتأسيسا على نموذج أوروبي صمم لتعزيز استقلال القضاء، فقد اختلف تشكيل هذه المؤسسات والسلطات الممنوحة لها اختلافا كبيرا في مختلف دول المنطقة. وفيما يتعلق بدورها في عملية اختيار القضاة، تبدو الشفافية التي يتبعونها في القيام بمهامهم على نفس القدر من أهمية تشكيل المجلس إن لم تكن أهم.

وفي بعض الدول، تكون المجالس القضائية تابعة تماما للمحكمة العليا. وفي دول أخرى، تكون هيئات مستقلة إما جزئيا أو كليا مع وجود تمثيل من سلطات الدولة الاخرى أو القانونيين والأكاديميين أو جميعهم. [يظهر الجدول رقم 2 تشكيل ووظيفة المجالس القضائية التي أنشئت في الدول التي تضمنتها الدراسة. أما الجدول رقم 3، فيظهر إجراءات اختيار قضاة المحكمة العليا وغيرها من محاكم الدرجة الأولى في مختلف الدول.] بعض الدول، مثل الأرجنتين، لديها مجلسان قضائيان، مجلس فيدرالي ومجلس محلي. كما تقوم بعض المجالس القضائية، بدرجات متفاوتة، بدور الحكم القضائي.

عكست المجالس القضائية عمليا نفس المشاكل السياسية التي شكلت هذه المجالس من أجل الحد منها، كما أنها خلقت بيروقراطيات جديدة، وفشلت بشكل عام في تلبية أي من التوقعات. غير أن هذه المجالس قد ساعدت على توسيع دائرة اختيار القضاة، وفي معظم الحالات، زادت من احتمال أخذ المؤهلات المهنية في الاعتبار. وقد ألغي المجلس في فنزويلا، وكانت هناك اقتراحات بإلغاء المجالس القضائية في كل من كولومبيا وإكوادور. غير أن دولا أخرى – بما فيها عدد من الدول التي تضمنتها الدراسة – تحاول إما تشكيل أو تقوية المجالس القضائية بها ورفع درجة فاعليتها.

شكلت كوستا ريكا، ومؤخرا غواتيمالا، مجالس قضائية هي ببساطة امتداد إداري للمحاكم العليا. وتقوم هذه الهيئات بدور مهم في اختيار القضاة وتصفيتهم، وكذلك القيام بمسؤوليات أخرى تتعلق بإدارة المستقبل المهني القضائي. وتطالب

الإصلاحات الأخيرة في هندوراس بتشكيل مجلس قضائي تقوم المحكمة العليا بتعيين أعضائه.[66]

المجلس القضائي في السلفادور، الذي كانت تسيطر عليه المحكمة العليا، أعطى استقلال اكبر عن المحكمة مع زيادة مسؤولياته، بناء على إصلاحات دستورية اتفق عليها أثناء مفاوضات السلام عام 1991.[67] ويتكون المجلس من ستة أعضاء وفقا لأحدث قانون وضع للمجلس (عام 1999)؛ ولا يوجد من ضمنهم أي عضو من الهيئة القضائية نفسها. كما لا يتم تمثيل السلطة التنفيذية أو التشريعية في المجلس، حيث يسيطر على المجلس ممثلو المجتمع المدني (المجتمع الأكاديمي والممارسون لمهنة القانون). ويشارك المجلس في عملية اختيار قضاة المحكمة العليا وكذلك محاكم الدرجة الأولى؛ كما يقوم بتقييم دوري للقضاة ويدير مدرسة التدريب القضائي. وبينما يمكن أن يؤدي استقلال المجلس إلى بعض التوتر مع الهيئة القضائية، الا أن المجلس الحالي أحرز تقدما نحو تحسين قدرته الفنية وتعزيز شفافية الإجراءات التي يتخذها.

تقدم باراغواي نموذجا مختلطا: حيث يتضمن المجلس القضائي الذي تم تشكيله مؤخرا ممثلين عن السلطات الثلاث في الدولة، علاوة على اثنين من المحامين العاملين، واثنين من أساتذة القانون في الكليات. ويشارك مجلس باراغواي في اختيار قضاة المحكمة العليا وكذلك قضاة محاكم الدرجة الأولى. ووفقا لجورج بوغارن George Bogarin، يعتبر النظام الجديد تقدما كبيرا على النظام القديم من ناحية تعيين السلطة التنفيذية للقضاة.

شكلت دول أخرى مجالس تسيطر السياسة على تشكيلها. فقد قامت جمهورية الدومينيكان، في مواجهة للإنتقاد الشديد لعدم استقلال القضاء، بتشكيل مجلس قضائي يرأسه رئيس البلاد، ويكون أعضاؤه الآخرون رئيس مجلس الشيوخ، أحد نواب المجلس من أحد الأحزاب المعارضة، رئيس مجلس النواب ونائب آخر من حزب مختلف، رئيس المحكمة العليا، وأحد قضاة المحكمة العليا تقوم المحكمة ككل باختياره. وعلى خلاف المجالس الموجودة في الدول الأخرى التي تضمنتها هذه الدراسة، فإن المجلس الدومينيكي يقوم بتصفية المرشحين واختيار القضاة الجدد في المحكمة العليا؛ وليس له أية وظائف أخرى.

يبدو أن المجلس القضائي الجديد في الأرجنتين يعاني من تشكيله العالي سياسيا، ومن هيكله البيروقراطي، حيث يتضمن عشرين عضوا بما فيهم رئيس المحكمة العليا، أعضاء الهيئة القضائية الفيدرالية، مشرعون، محامون أمام المحاكم الفيدرالية، ممثلون عن المجتمعات العلمية والأكاديمية، ومفوض واحد عن السلطة التنفيذية. وقد تأسس المجلس القضائي في إطار جهود الهيئة

---

[66] معهد الدراسات المقارنة في علوم العقوبات INECIP *Asociacionismo e Independencia Judicial en Centroamerica* (Guatemala, 2001)، صفحة 53-54.

[67] تضمن الدستور لأول مرة المجلس القضائي في السلفادور في دستور عام 1983، غير أنه لم يتم تطبيق هذا التشريع حتى عام 1989. أعيدت كتابة اللائحة التنفيذية للمجلس مرتين منذ اتفاقية السلام، وحتى وضع القانون الحالي في يناير 1999.

الفيدرالية بالأرجنتين للمساعدة في تعيين وعزل القضاة الفيدراليين، غير أنه كان بطيئا في القيام بهذه المهام. وقد قامت كل من الأرجنتين وبوليفيا بتفعيل قوانين تنقل السيادة القضائية إلى المجالس القضائية. ففي الأرجنتين، رفضت المحكمة العليا هذا الإصلاح بصفته غير دستوري. أما المجلس القضائي في بوليفيا، فقد تولى هذه المسؤوليات، غير أنه يعتبر بيروقراطية ضخمة لا تبدي كفاءة في العمل.

ب- المحاكم العليا: إجراءات الاختيار والولاية:

قد يكون من الضروري تحسين الاليات لإختيار المحكمة العليا بالنسبة للإصلاحات الأخرى التي تستهدف زيادة استقلال القضاء وذلك بسبب الهيكل الوظيفي للهيئات القضائية في أمريكا اللاتينية ودور المحكمة العليا في اختيار القضاة في العديد من الدول. غير أن تغيير آليات الاختيار في المحكمة العليا عادة ما يتطلب إصلاحات دستورية، وهو ما يحتاج إلى درجة من الإجماع في المجتمع حول الحاجة إلى التغيير. غير أن تجربة السلفادور وجمهورية الدومينيكان تطرح مسألة مفادها أن تأثير مثل هذه الإصلاحات قد يكون سريعا وحادا إلى حد ما.

تحسنت إجراءات اختيار قضاة المحكمة العليا بشكل كبير في عدد من الدول. فقد انتقلت معظم الدول إلى إجراءات تعيين تتسم بقدر أكبر من الشفافية وتشارك فيها قطاعات مختلفة، سواء من خلال المجالس القضائية أو آليات أخرى، بدلا من اختيار غير مقيد كان يقوم به إما المجلس القومي أو السلطة التنفيذية ولمدد قصيرة تتزامن مع المدد الرئاسية. وقد أصبح التعيين الآن بشكل عام لمدة أطول، مع توفير بعض الدول لولاية مدى الحياة لقضاة المحكمة العليا.

أما الدول التي طبقت نظام المستقبل المهني الدائم لأعضاء الهيئة القضاية العادية فإنها لا تزال تمنح مددا قابلة للتجديد لقضاة المحكمة العليا. وتنسب لين هامرغرن Linn Hammergren هذا الاختلاف إلى "الطبيعة السياسة الواضحة للأحكام التي تصدرها المحكمة والرغبة في إبقائها مواكبة للقيم المتغيرة."[68] وفي بعض الدول، مثل الاكوادور، يتم شغل المناصب الشاغرة في المحكمة العليا من خلال "الاختيار الداخلي" أي أن تقوم المحكمة بنفسها بإختيار أعضاء جدد. اثناء حماية العملية من الفروع السياسية للحكومة، الا أن هذا الأسلوب قد يبقي عقلية تجارية متحفظة بينما يميل قضاة المحكمة العليا إلى اختيار قضاة آخرين يشاركونهم الرأى.

قامت أطراف المفاوضات – الحكومة السلفادورية وجبهة التحرير، أثناء المفاوضات لإنهاء الحرب الأهلية في السلفادور بإدراج النظام القضائي كأحد الموضوعات في جدول أعمال المفاوضات. ولعل أحد الإنجازات المهمة التي وفرتها الاتفاقية

[68] لين هامرغرن Linn Hammergren، "المستقبل المهني القضائي في أمريكا اللاتينية: استعراض للنظرية والتطبيق The Judicial Career in Latin America: An Overview of Theory and Experience"، (البنك الدولي LCSPR يونيو 1999)، ورقة لم تنشر ومتوفرة لدى المؤلف والمؤسسة الدولية لأنظمة الانتخابات.

السلفادورية هو الاتفاق على إجراء إصلاحات دستورية غيرت أسلوب إختيار قضاة المحكمة العليا، الذين كانوا في السابق ينتخبون لمدة خمس سنوات بأغلبية بسيطة من السلطة التشريعية وبعد تولي رئيس جديد للحكم. وقد طالبت الأحكام الدستورية الجديدة بأن تأتي ترشيحات قضاة المحكمة العليا من المجلس القضائي، بعد إجراء الإصلاحات اللازمة به، وبناء على نتائج انتخابات تجري بين ممثلي نقابات المحامين. وبدلا من أن تكون المدة خمس سنوات لجميع قضاة المحكمة العليا في نفس الوقت، تكون المدة تسع سنوات وغير متزامنة مع الانتخابات الرئاسية على أن ينتخب ثلث الأعضاء (خمسة قضاة) كل ثلاث سنوات. ومنذ تطبيق هذا الإصلاح في عام 1994، وفي كل مرة تقوم السلطة التشريعية فيها بتعيين القضاة، فإنها تقوم أيضا باختيار رئيس جديد للمحكمة العليا. كما يجب أن يوافق ثلثا النواب في المجلس التشريعي على اختيار القاضي.

على الرغم من أن الهيئة القضائية في السلفادور فقدت أية مصداقية لها أثناء سنوات الحرب بسبب فشلها الذريع في حماية حقوق الإنسان، الا أنه ما كان لهذا التغيير الدستوري المهم أن يحدث إلا بسبب إجراءات السلام التي تمت تحت رعاية الأمم المتحدة. كما تم اختيار أول محكمة عليا وفق هذا النظام الجديد (في عام 1994، وبعد أكثر من عامين من توقيع إتفاقية السلام)، كما اتسمت هذه العملية بالأساس التعددي مع انتباه أكبر للمؤهلات المهنية. وفي ظل نظام التصويت الجديد، رفض ترشيح عدد من المرشحين المؤهلين بسبب ما بدا من ارتباطهم الشديد بأحد الأحزاب السياسية الكبرى، حيث كان الاعتبار الأساسي عادة هو اختيار مرشح يكون مقبولا لدى نطاق واسع من الأحزاب السياسية. وقد أظهرت المحاكم العليا في زمن ما بعد الحرب، وعلى الرغم من تعرضها لنطاق واسع من الانتقادات، استقلالا أكبر من سابقيها، حيث قاموا في بعض الأحيان برفض تشريعات أو تصرفات للسلطة التنفيذية على أساس كونها غير دستورية.

تقوم المجالس القضائية في كل من باراغواي وبوليفيا بتقديم قوائم بالمرشحين للسلطة التشريعية لتقوم بتعيينها في المحكمة العليا.

وحسب ما يقوله فاراغاس Varagas ودوتسي Duce، فإن المطلب الإضافي الجديد في تشيلي المتمثل في ضرورة أن يكون خمسة أعضاء على الأقل، من واقع 21 عضوا بالمحكمة العليا، من خارج الهيئة القضائية، لم ينجح في إدخال هواء نقي للتنفس فى هيئة القضاء. ويشير فاراغاس Varagas ودوتسى Duceإلى أن الإصلاح ألغي بالكامل لأن المحكمة العليا نفسها تختار المرشحين وتسعى إلى هؤلاء الذين يتسمون بصلتهم الشديدة بالمحكمة الحالية. وتشارك المؤسسات القانونية الآن في اختيار القضاة كما تبقي على علاقات وطيدة بالقضاة أو مجموعات منهم. وتقوم وزارة العدل بتعيين قضاة المحكمة العليا بناء على قوائم تقدمها المحكمة العليا من خمسة مرشحين تقوم باختيارهم. وبعدها يجب أن يحصل هؤلاء على أغلبية ثلثي أعضاء مجلس الشيوخ التشيلي حتى يعتمد تعيينهم. كما يتمتع

هؤلاء القضاة في تشيلي بولاية دائمة، مع ضرورة التقاعد في سن 75 سنة.

أما في جمهورية الدومينيكان، فقد ظل نفوذ المصالح الاقتصادية والأحزاب السياسية مسيطرا بصورة كاملة على الهيئة القضائية حتى عام 1997. فقد كان مجلس الشيوخ يعين القضاة من خلال توزيع الوظائف على الاتجاهات الحزبية، ويقوم باختيار القضاة بناء على ولائهم الحزبي وليس بناء على الكفاءة المهنية. وبعد الانتخابات المزورة التي أجريت في عام 1994 وما تبعها من كارثة سياسية، كانت نتيجة المفاوضات إجراء إصلاح دستوري تضمن المبادئ الأساسية للسماح بتشكيل هيئة قضائية مستقلة. وكما هو الحال في السلفادور، فقد مهدت الفرصة السياسية لإجراء إصلاحات دستورية تمهد الطريق لإحراز تقدم في تحقيق استقلال القضاء، بما في ذلك تشكيل مجلس قضائي يقوم على تعيين قضاة المحكمة العليا.

يتولى المجلس في جمهورية الدومينيكان مسؤولية تصفية وتعيين الأعضاء الجدد بالمحكمة العليا. وأثناء إجراء المجلس لأول عملية اختيار في عام 1997، كان رئيس الدولة (والذي يرأس المجلس كذلك) هو العضو الوحيد من الحزب السياسي الذي ينتمي إليه.[69] وبصفته أقلية، فقد وسع الإجراءات وطلب دعم المجتمع المدني. وقد نصت اللائحة التنفذية للمجلس على أن أي شخص أو مؤسسة من حقه أن يقترح مرشحين لمناصب في المحكمة العليا. وأعطيت للمجلس سلطة تقييم المرشحين، بما في ذلك التقييم في جلسات علنية. وقد اتسمت أول عملية اختبار للقضاة يقوم بها المجلس القضائي بمشاركة واسعة من المواطنين حيث قاموا بتقديم المرشحين والاعتراض عليهم، فضلا عن عقد جلسات استماع علنية لهم. ووفقا للخبراء من جمهورية الدومينيكان الذين شاركوا في هذه الدراسة، "فإن المشاركة الفعالة للمجتمع المدني، سواء بإقتراح المرشحين أو بالاعتراض عليهم، أو من خلال الحدث غير المسبوق المتمثل بإذاعة التلفزيون لعملية التقييم والاختيار النهائي في جميع انحاء البلاد، أدت إلى إجراء عملية اختيار جيدة، على الرغم من أنها لم تخل من التأثيرات السياسية." ونظرا للتشكيل السياسي للمجلس، فإنه لا توجد هناك ضمانة بأن تكون عملية الاختيار التالية على نفس القدر من الشفافية.

في الأرجنتين، ما زالت السلطة التنفيذية ترشح أسماء قضاة المحكمة العليا إلى مجلس الشيوخ، الذي يجب أن يوافق على هذه الترشيحات، على الرغم من الإصلاحات التي أدخلت على نظام اختيار القضاة الآخرين. وقد زاد عدد قضاة المحكمة العليا أثناء إدارة الرئيس كارلوس منعم Carlos Menem, كما كان لمعظم أعضاء المحكمة صلات قوية بالحكومة. فقد تم تعيين شركاء الرئيس السابقين في مؤسسته القانونية، وأصدقائه الشخصيين، وحتى وزير العدل السابق كقضاة في المحكمة العليا. وهكذا أصبح بالامكان الاعتماد على توفر "الأغلبية التلقائية" في المحكمة

[69] يتكون المجلس القضائي القومي من سبعة أعضاء هم رئيس الجمهورية الذي يترأس المجلس؛ ورئيس مجلس الشيوخ وعضو آخر من مجلس الشيوخ ينتمي إلى أحد أحزاب المعارضة؛ ورئيس مجلس النواب ونائب آخر ينتمي إلى حزب سياسي مختلف؛ ورئيس المحكمة العليا وأحد القضاة تقوم المحكمة ككل باختياره.

لتأييد تصرفات السلطة التنفيذية المثيرة للخلاف.[70]

في بانانا، لا زالت عملية الاختيار عملية مسيسة بشكل واضح: حيث يقوم رئيس الدولة بترشيح أسماء قضاة المحكمة العليا الذين يجب أن تصدق عليهم السلطة التشريعية. أما في هندوراس، فقد أدى النقد لطبيعة الهيئة القضائية المسيسة إلى إجراء تعديل دستوري (تم التصديق عليه في إبريل 2001) ينص على تشكيل مجلس ترشيح يكون واسع النطاق ليتقدم بترشيحات مقترحة على المحكمة العليا. كما نص على إطالة مدة ولاية القضاة من أربع سنوات إلى سبع سنوات حتى لا تتزامن مدة ولايتهم مع مدة ولاية رئيس الجمهورية أو المجلس التشريعي.

في غواتيمالا، سعت منظمات المجتمع المدني إلى أن تتسم عملية الاختيار بقدر أكبر من الشفافية. وعندما زار المقرر الخاص للأمم المتحدة لاستقلال القضاة والمحامين غواتيمالا في عام 1999، أكد على ضرورة سرعة زيادة شفافية عملية الاختيار.[71] وتعتمد غواتيمالا على لجنة مطالبة، تتكون من رئيس جامعة، وعمداء كليات القانون، وممثلين عن نقابة المحامين، وأعضاء من الهيئة القضائية. وترسل هذه اللجنة قائمة من 26 مرشحا إلى المجلس التشريعي، الذي يلتزم بتعيين 13 قاضيا للمحكمة العليا. ويتم تطبيق إجراءات شبيهة في اختيار قضاة محاكم الاستئناف. وفي عام 1999، وبعد زيارة المقرر الخاص والحملة التي قام بها المجتمع المدني تم وضع معايير لاختيار القضاة، وأجريت عملية الاختيار بالمحكمة العليا لأول مرة منذ إتفاقية السلام التي وقعت في عام 1996. وتم تنفيذ هذه العملية بدرجة عالية من الشفافية والاهتمام بالمؤهلات المهنية.[72] وما زالت غواتيمالا تحدد مدة ولاية جميع القضاة، بمن فيهم قضاة المحكمة العليا، بخمس سنوات فقط.[73] وقد توصل مقرر الأمم المتحدة الخاص إلى نتيجة مفادها أن مدة الخمس سنوات فترة قصيرة جدا لتحقيق مطلب تأمين الولاية للقضاة والمستشارين، وإقترح تمديد هذه المدة إلى عشر سنوات.

توضح هذه الأمثلة إن دول أمريكا اللاتينية كانت تسعى بأشكال مختلفة لوضع أنظمة تتسم بقدر أكبر من الشفافية في تعيين قضاة المحكمة العليا وتعيينهم. وفي معظم الأحيان، شعر الخبراء المحليون الذين تمت استشارتهم أن هذه الإصلاحات قد عززت من شفافية هذه العملية، ورفعت من كفاءة المحكمة، كما رفعت من التعددية السياسية في عملية الاختيار. وتأثرا

[70] فيكتور أبراموفيتش Victor Abramovich، تقرير عن استقلال القضاء في الأرجنتين، أعد خصيصا لهذه الدراسة، يوليو 2000، ص. 2

[71] أنظر تقرير المقرر الخاص باستقلال القضاة والمحامين، ملحوظة رقم 7، الفقرات 61-63

[72] أنظر غابرييلا جوديث فازكيز سميريللي Gabriela Judith Vazquez Smerilli، Independencia y Carrera Judicial en Guatemala, Ideas y documentos para la democratizacion del Sistema de Justicis (Guatemala: Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales, 2000)، الصفحات 43-46.

[73] تضمنت مجموعة الاقتراحات بالإصلاحات الدستورية التي عرضت في عام 1999 تعديلا دستوريا كان من شأنه أن يطيل من مدة ولاية القضاة إلى سبع سنوات؛ ولم تقبل أي من هذه الاقتراحات في الاستفتاء الذي أجري في مايو 1999

بالتجربة الأخيرة لجمهورية الدومينيكان، يؤيد البعض إجراء عملية تقييم عام مشابهة، يتبعها اختيار فوري حتى يتم الحد من التأثير السياسي وغيره من المؤثرات الخارجية. وحيث أن المحاكم العليا ترتبط بالسياسة، فإن إجراء عملية اختيار موضوعية تعتمد فقط على القدرات ليس أمرا ممكنا ولا مرغوبا فيه. غير أن من المهم أن تناقش المعايير السياسية والمهنية بصراحة وعلانية وأن تكون هناك مسؤولية سياسية عند التعيين الفعلي في المحكمة. وبغض النظر عن النموذج المعين المشار إليه، فإن وسائل الاختيار يجب أن تتسم بالشفافية وأن تعتمد على معايير موضوعية، مع توفير فرصة لتلقي الآراء والتعليقات من ممتهني القانون والمجتمع المدني بشكل عام.

ج- قضاة محاكم الدرجة الأولى: الاختيار والولاية:

كان المعتاد في دول أمريكا اللاتينية أن تقوم السلطة التشريعية، أو السلطة التنفيذية، أو المحاكم العليا بتعيين قضاة محاكم الدرجة الأولى بناء على أساس سياسي. ففي باراغواى، على سبيل المثال، كانت السلطة التنفيذية تعين القضاة لمدة خمس سنوات، وكانت هذه المدة تتزامن مع الإنتخابات الرئاسية. وقد كانت التعيينات والترقيات تعتمد إعتمادا كليا على السلطة التنفيذية. وحتى الإصلاحات التي صممت لوضع نظام أقل خضوعا للمناورات السياسية عادة ما كانت تعاني من نفس المشاكل. وتكون هذه المشاكل أحيانا بسبب القواعد غير الرسمية التي قسمت القضاة بين الأحزاب أو الجماعات السياسية أو أعطت الجهات المسؤولة عن التعيين الحق في تعيين عدد محدد من قضاة في محاكم الدرجات الأولي (مثل المجلس القضائي في فنزويلا). وقد وضعت الدول هياكل للمستقبل المهني القضائي من أجل الابتعاد عن الممارسات الاستبدادية. ويفترض في هذه الهياكل أن يدخل القضاة في عملية تنافسية تعتمد على القدرات. وعادة ما يدخل هؤلاء هذه العملية بعد إنهاء الدراسة في كلية القانون مباشرة، ثم يعملون ليتدرجوا خطوة خطوة بناء على الأقدمية وعلاقاتهم برؤسائهم. إن الخلل الأساسي في هذا النموذج هو أنه ينمي الإنعزالية ويقيد استقلال قضاة محاكم الدرجة الأولى وذلك من خلال تعزيز تطور هذا الكيان الذي يتسم بالإتحادية الشديدة حيث أن فرص ترقي قضاة محاكم الدرجة الأولى تعتمد على رؤسائهم.

لقد اكد الخبراء المحليون الذين شاركوا في هذه الدراسة مرارا أن المشاكل التي يعاني منها الاستقلال القضائي ترتبط باستمرار بسيطرة المحكمة العليا على قضاة محاكم الدرجة الأولى نظرا للهيكل الهرمي الموضوع. ولا يمكن تحقيق استقلال قضائي حقيقي مع قضاة يظل نظرهم على رؤسائهم في الهرم الوظيفي القضائي، بل وأحيانا يخافون منهم. ويعني هذا الابتعاد عن مفهوم السلطة القضائية قيام قضاة المحكمة العليا بتفويض عمل زملائهم في الدرجات القضائية الأدنى. وكما أكد الخبراء من تشيلي، فإن بعض جهود الإصلاح قد تكون قد عززت بدون قصد هذه الهياكل الرأسية من خلال تركيز السلطة التأديبية والإدارية في يد المحكمة العليا. إن

الإصلاحات الأخيرة في المنطقة بشكل عام كانت تسعى لوضع قوانين خاصة بالمستقبل المهني القضائي أو تصلح من قوانين موجودة حتى توفر أنظمة اختيار تتسم بقدر أكبر من الشفافية وتعتمد على القدرات. وفي العديد من الدول، تقوم لجنة معينة أو مجلس قضائي بتعيين المرشحين لشغل مناصب القضاة وتصفيتهم، كما أن الشفافية في عملية الاختيار ومشاركة قطاعات مختلفة فيها تعد أهم من تحديد الجهة التي لها سلطة التعيين.

إجراءات الاختيار القضائي. لا تزال الجهود المبذولة في المنطقة بشكل عام في طور التطور من أجل الابتعاد عن اختيار القضاة بناء على العلاقات السياسية والصداقة. غير أن وكما سيأتي شرحه فيما بعد، فقد أشار الخبراء الذين شاركوا في هذه الدراسة إلى تطورات ملحوظة في القضاة الذين تم اختيارهم من خلال الإجراءات الجديدة في عدد من الدول بما فيها تشيلي، والسلفادور، وباراجواي. أما المجالس القضائية التي تم تشكيلها في الأرجنتين وبوليفيا فتتقدم تقدما بطيئا تجاه شغل المناصب الشاغرة. كما على دول أخرى مثل باناما وهندوراس أن تضع إصلاحات ضرورية لإحداث تغييرات ملحوظة وتقوم على تطبيقها.

برامج تدريب المرشحين القضائيين، والاختيار على أساس القدرات والمؤهلات، والإجراءات التي تتسم بالشفافية. وضع الإصلاح الذي بدأ تطبيقه في تشيلي في عام 1994 نظاما معقدا لاختيار القضاة، حيث تبدأ هذه العملية الآن بحملة تعيينات لتشجيع الترشيح لوظائف شاغرة. وبعدها يتم تقييم المرشحين بأسلوب تنافسي بناء على خلفياتهم، واختبارات لمعارفهم وقدراتهم علاوة على اختبارات نفسية. وأخيرا، يتم عقد اللقاءات معهم. ثم يدخل من ينجح في هذه المرحلة في دورة تدريبية في أكاديمية القضاء الجديدة، حيث تستمر الدورة لمدة ستة أشهر يتم تقسيمها بالتساوي بين المحاضرات ومهام عمل مؤقتة بالمحاكم. ويحصل الطلبة على منح دراسية لهذا البرنامج. أما المرحلة الأخيرة فتتمثل في الاختيار الفعلي من قبل وزارة العدل للقضاة الجدد، حيث يحصل من أتموا التدريب في الأكاديمية على الأفضلية على المنافسين الخارجيين. خريجو الأكاديمية لا يجبرون على العمل كقضاة. غير أنهم إذا لم يعملوا كقضاة، فإن عليهم أن يعوضوا قيمة منحتهم الدراسية. ووفقا لفارغاس Vargas ودوتسي Duce، تم تطبيق هذه العملية الجديدة بشفافية لا سابق لها وأدت إلى نتائج إيجابية جدا. كما تقدم مرشحون جيدون للمشاركة في عملية الاختيار, وهؤلاء المختارون هم بموضوعية الافضل تأهلا. إن التدريب الذي حصلوا عليه في المحاكم هو تدريب عملي مع توفر ميزة الوقت الكافي للتأمل. وقد شارك قضاة وأكاديميون متميزون في هذه العملية التدريبية. وقد تقدم معظم الخريجين الأكاديميين للإنضمام للعمل القضائي، والأهم من ذلك، يقول الخريجون إنهم يشعرون باستقلاليتهم، حيث أنهم يعلمون أن الاختيار كان على أساس القدرات، ومن خلال

عملية تنافسية، وليس بناء على صداقات وإتصالات.[74]

ويتم اتباع عملية شبيهة بذلك في غواتيمالا بناء على قانون المستقبل المهني القضائي الذي صدر في عام 1999. وينص هذا القانون على أن تقوم وحدة التدريب المؤسساتي للقضاة بتقييم المرشحين من خلال اختبارات ولقاءات شخصية، حيث يحصل الجيدون منهم على دورة تدريبية لمدة ستة أشهر. كما يؤهل النجاح في هذه الدورة المرشح إلى وضع إسمه على قائمة المحكمة العليا لشغل مناصب قضائية. غير أن هذه الدورات التدريبية تعرضت للانتقاد بسبب ضعف الأساليب المطبقة بها. فيبدو واضحا أن هناك محاولة لتغطية النقص في التدريب الجامعي على مدى خمس سنوات في ستة أشهر، فضلا عن أن هذه الدورات لا تركز على تنمية المهارات والقدرات القضائية.[75]

أما قانون المستقبل المهني القضائي الجديد في جمهورية الدومينيكان فينص على أن ينهي الراغبون في الوظيفة بنجاح برامج التدريب النظري والعملي في الكلية القومية للقضاء. ويمكن تعيين من لم يحصلوا على هذا التدريب كقضاة ولكن بشروط. وفي نوفمبر 2000، وبعد تأخير كبير، أقرت المحكمة العليا اللوائح المطلوبة للمستقبل المهني القضائي. وفي إبريل 2001، حاف 454 قاضيا اليمين القانونية وإنضموا إلى مهنة القضاء، وذلك بعد إنهاء التدريب وتلبية متطلبات التقييم.

عمل قوائم المرشحين عن طريق مجالس قضائية مستقلة. في بعض الدول، تتولى المجالس القضائية غير المرتبطة بالمحكمة العليا مهمة عمل قوائم بالمرشحين لشغل المناصب في محاكم الدرجة الأولى، وقد قامت المجالس القضائية في كل من الأرجنتين وبوليفيا بتطبيق إجراءات تعيين وتصفية تقوم على أساس المؤهلات. غير أن المنتقدين يشكون حتى الآن من أن الإجراءات تأخذ وقتا طويلا، مما يتسبب في وجود مناصب شاغرة في جميع أنظمة المحاكم.

ويقوم المجلس القضائي الفدرإلي في الأرجنتين بتقديم المساعدة في تعيين وإقالة القضاة الفدراليين من خلال إعداد قوائم من ثلاثة مرشحين لشغل مناصب قضاة محاكم الدرجة الأولى. ويتم اختيار قضاة جدد من خلال مسابقات عامة، مع تعيين محلفين لاستعراض المرشحين لشغل مناصب مختلفة. وبعدها ترسل قوائم من ثلاثة أسماء نهائية للاجتماع العام للمجلس، وتتكون هيئة المحلفين من قاض، ومحام، وأستاذ في القانون جميعهم من مناطق قضائية مختلفة عن المطلوب شغل المنصب بها. وتقوم لجنة الاختيار بتقييم خلفية المرشحين وتقدم تقريرا بنتائج اللقاء الشخصي والاختبار المكتوب. ويمكن للاجتماع العام للمجلس أن يستعرض المادة المكتوبة علاوة على تقييم الأسماء النهائية في جلسة علنية لتقييم

[74] فارغاس Vargas ودوتسي Duce، ص. 8

[75] أنظر اللقاء مع يولاندا بيريز Yolanda Perez، والمذكور في Fundacion Myrna Mac/Programa de Investigacion y Analisis. "Informe sobre el Grado de Cumplimiento de las Recomendaciones del Relator sobre Independencia de Jueces y Abogados," (عام 2001)، تقرير لم يتم نشره، مع المؤلف.

قدراتهم، وملاءمتهم، وكفاءتهم الديمقراطية. وفي حالة إدخال أية تعديلات على قرارات لجنة الاختيار، يجب أن يقدم مبرر ملائم ويتم إعلانه. وعلى الاجتماع العام للمجلس أن يصدق على قراراته بأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين، وتكون قرارات المجلس عادة غير قابلة للطعن فيها. وتكون التعيينات القضائية غير محددة المدة، وتخضع فقط لمتطلبات "السلوك الجيد." كما يجب أن تعلن أسماء المرشحين، حتى يمكن التقدم بأية اعتراضات على ترشيحهم. "إن التحدي الذي يواجه نظام التعيين الجديد لا يتمثل فقط في أن يكون أقل تسييسا وأكثر استقلالية، وإنما أن يكون أسرع وعلى درجة أعلى من الكفاءة من النظام القديم، ليتحاشي أن تظل الوظائف شاغرة في المحاكم لمدد طويلة."[76] عندما بدأ المجلس عمله، كانت هناك 41 محكمة فيدرالية تحتاج إلى قضاة. وقد زاد هذا الرقم أكثر من الضعف. وعندما واجهت الحكومة هذا العدد المتزايد من الوظائف الشاغرة، بدأت الحكومة في دراسة اقتراح بتشريع يسمح بالتعيينات المؤقتة.

وفي بوليفيا، استغرق الأمر أكثر من عامين بعد تشكيل المجلس لملء الوظائف الشاغرة بالمحكمة العليا علاوة على ما يزيد عن 200 منصب تتراوح بين مناصب شاغرة أو إنتهت مدة الخدمة بها.[77] ومع حلول أغسطس 2000، كان قد تم شغل 50% فقط من مجموع مناصب القضاة في ظل الأحكام الجديدة.[78]

وكلما ظهرت وظيفة شاغرة في السلفادور، تطلب المحكمة العليا من المجلس أن يتقدم بقائمة من ثلاثة مرشحين مؤهلين للتعيين، غير أنه حتى وقت قريب، قامت المحكمة العليا بنقل أو ترقية أو تعيين قضاة ممن تم تعيينهم بصفة مؤقتة كقضاة دائمين ودون استشارة المجلس القضائي. ويتضمن المجلس وحدة الاختيار الفني التي تحتفظ بسجلات بالمحامين المؤهلين بناء على إجراءات اختيار سنوية يتم تحديثها باستمرار. ومن هذه السجلات، تقوم الوحدة باختيار سبعة أو ثمانية من أفضل المرشحين واضعة في الاعتبار عوامل مثل المؤهلات الأكاديمية، والكفاءة، والقدرات وتقدم هذه الأسماء إلى المجلس. ويضع المجلس نفس هذه العوامل في الاعتبار عند اختيار ثلاثة من هذه المجموعة ثم يرسلها في قائمة للمحكمة العليا لتقوم بالاختيار. وعمليا، ظلت عملية الاختيار تشوبها بعض نقاط الضعف. وحتى وقت قريب، كانت التدخلات غير الملائمة في اختيار المرشحين هي ظاهرة شائعة، بما في ذلك الاختيار المسبق للمرشحين الذين كان يوضع مع أسمائهم اسمان آخران بحيث يكونا مجرد "تكملة عدد"، علاوة على حجب معلومات سلبية عن المرشحين. وقد عطلت الاتصالات المحدودة بين المجلس والمحكمة بخصوص معايير الاختيار من الجهود لتحسين هذه العملية. ووفقا لفرانسيسكو

[76] أبراموفيتش V. Abramovich، ص. 8

[77] أنظر لين هامرغرن Linn Hammergren، المستقبل المهني القضائي في أمريكا اللاتينية The Judicial Career in Latin America، ص. 10

[78] إدواردو رودريغيز فلتزي Eduardo Rodriguez Veltze ، معلومات تم تقديمها كجزء من هذه الدراسة، أغسطس 2000

دياز Fransisco Diaz فإن المجلس الحالي قد إتخذ خطوات لتحسين عملية الاختيار.[79]

تدابير انتقالية لاستبدال القضاة الذين تم تعيينهم لأسباب سياسية. لقد أعطت الإصلاحات الدستورية الأخيرة في جمهورية الدومينيكان حق تعيين القضاة للمحكمة العليا (بدلا من مجلس الشيوخ). وقد أدت هذه الإصلاحات إلى محاولة استبدال معظم القضاة في البلاد الذين يصل عددهم إلى 500 قاض خلال فترة عام. وقرر قضاة المحكمة العليا فتح الباب للتقدم للمسابقة على هذه المناصب لجميع المحامين الذين تنطبق عليهم الشروط القانونية بما فيهم القضاة الجالسون، على أن يتم تقييم جميع المتقدمين أمام المحكمة العليا في جلسات علنية تفتح للجمهور. وقد أدى هذا النظام، علاوة على تقدم 3000 مرشح، إلى عملية تقييم لم تكن أكثر من سطحية, حيث تم توجيه ثلاثة أو أربعة أسئلة لكل مرشح. غير أن هذا الشكل الأدنى من التقييم يعتبر إجراءا معقولا في ظل الظروف المتاحة، مع الأخذ بعين الاعتبار الحاجة إلى تجديد الهيئة القضائية بالكامل في وقت قصير نسبيا علاوة على عدم وجود نظام لاختبار القضاة المستقبليين.

قوانين المهن القضائية الخاضعة للتحايل في الواقع العملي. قد لا ينعكس وجود قوانين تحدد إجراءات اختيار القضاة على واقع الاجراءات المطبقة لاختيارهم. فعلى سبيل المثال في هندوراس، يتم تعيين القضاة ونقلهم بشكل دوري بناء على عوامل سياسية واستباطية عل الرغم من وجود قانون المستقبل المهني القضائي. وقد كان الرئيس السابق للمحكمة العليا، والذي تم تفويضه من قبل المحكمة كلها، يعين، وينقل، ويفصل القضاة، واضعا في اعتباره الانتماءات السياسية للقاضي وقوة الأحزاب السياسية المختلفة خلال الإنتخابات الرئاسية. وعلى الرغم من أن القضاة يتم تعيينهم لفترات غير محددة المدة، غير أنهم عمليا كانوا يظلون في مناصبهم طالما يقرر رئيس المحكمة العليا أو أحد القضاة فيها ضرورة بقائهم.[80] وهناك مبادرات سيتم اقتراحها في المستقبل القريب من أجل رفع مستوى الشفافية في اختيار القضاة. وتتضمن هذه المبادرات تشكيل هيئة محكمة لاختيار القضاة الجنائيين. وتتكون هذه الهيئة من ممثلين عن قضاة المحاكم الاستئنافية، ونقابة المحامين، وكلية القانون التابعة للجامعة القومية.[81]

أما في باناما، فيتم تعيين القضاة من قبل رئيسهم المباشر في الهرمية القضائية، حيث تقوم المحكمة العليا بتعيين قضاة المناطق، الذين يعينون قضاة الدوائر، الذين بدورهم يعينون القضاة المحليين. وعلى الرغم من أن المرشحين يتم اختيارهم من خلال عملية تنافسية، غير أن هيئات التعيين تتسلم قائمة الأسماء بالكامل وعليها اختيار الأفضل من بينهم دون وجود أية إلتزامات عليهم، مما يسمح للاختيار الاعتباطي. ونتيجة ذلك أن من يتم

[79] أنظر دياز Diaz وأوركيلا Urquilla، ص. 6-7

[80] جيسيس مارتينيز Jesus Martinez، تقرير عن استقلال القضاء في هندوراس، أعد خصيصها لهذه الدراسة، يونيو 2000، ص. 6

[81] أنظر INECIP، Asociacionismo e Independencia Judicial en Centroamerica، ص. 34

اختياره في باناما "يكون بالضرورة مدينا بالولاء المطلق والدائم للشخص أو الأشخاص الذين قاموا باختياره أو اختيارها بل ويعلن ذلك."[82]

أما القضاة في كوستا ريكا، فيتم اختيارهم بناء على إجراءات تنافسية تعتمد على الكفاءة. فعلى المحكمة العليا أن تختار واحدا من كل ثلاثة مرشحين يحصلون على أعلى الدرجات في عملية الاختبار والتقييم. وحتى عام 2000، وسعت المحكمة العليا من حجم قوائم المرشحين التي تتلقاها من المجلس القضائي من ثلاثة مرشحين إلى سبعة مرشحين، وبالتالي تدع لنفسها مجالا أكبر من الاختيار.[83] كما كانت تعتمد المحكمة بشكل كبير على القضاة المؤقتين، وبالتالي تتحايل على المتطلبات التشريعية وتؤثر على فكرة الاستقرار الوظيفي. وفي عام 1999، تم تعيين ما يزيد على 50% من القضاة تعيينا مؤقتا.[84] وقد تم التوقف عن هذا الإجراء في عام 2001؛ حيث تقوم المحكمة العليا الآن باختيار قضاة من بين ثلاثة من المرشحين الذين حققوا افضل الدرجات.

مدة الولاية القضائية. على الرغم من أن قضاة المحكمة العليا في معظم الدول يتم تعيينهم لمدد محددة، فإن القضاة الآخرين يتم تعيينهم في معظم الأحوال لمدد غير محددة وهو الإجراء الذي من شأنه أن يضمن لهم الأمان الوظيفي كجزء من المستقبل المهني القضائي. غير أن الواقع عادة ما يختلف تماما حيث أن المحاكم العليا تكون لها السيطرة التأديبية الكاملة والتي يمكن أن تستغل لأسباب سياسية أو غيرها من الأسباب الاستبدادية. وفي باراغواى، ينص الدستور على أن القضاة لا يمكن أن يقالوا من وظائفهم، أو ينقلوا، أو تخفض درجتهم طوال مدة تعيينهم؛ بل إن الترقي يتطلب موافقتهم. أما الدستور في غواتيمالا، فلا يزال ينص على أن يتم تعيين القضاة لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد في بعض الحالات فقط.[85] أما الدول الأخرى في أمريكا اللاتينية والتي تضمن مدة ولاية مضمونة، فعادة ما تحدد سنا لتقاعد القضاة. فعلى سبيل المثال، على الرغم من أن قانون المستقبل المهني الجديد في جمهورية الدومينيكان ينص على الولاية للقضاة،[86] فإن قضاة النظام العام يحالون إلى التقاعد في سن 60 سنة. أما قضاة الدرجة الأولى

---

[82] جورج مولينا مندوزا Jorge Molina Mendoza، تقرير عن استقلال القضاء في باناما، أعد خصيصا لهذه الدراسة، يونيو 2000، ص. 3

[83] أنظر فرناندو كروز كاسترو Fernando Cruz Castro، تقرير عن استقلال القضاء في كوستا ريكا، أعد خصيصا لهذه الدراسة، يوليو 2000

[84] فرانسيسكو خافير دالانيس رويز Fransisco Javier Dall'Anese Ruiz، "Resumen sobre la Independencia Judicial Centroamericana," في مؤلف لباتريشيا فرانسيس بايما Patricia Frances Baima، Libro Blanco sobre la Independencia del Poder Judicial y la Eficiacia de la Administracion de Justicia en Centroamerica, (سان خوسيه، كوستا ريكا، 2000) ص. 27

[85] دستور جمهورية غواتيمالا، المادة 208

[86] بعد المحاولة التي تمت في عام 1998 لتقييد تعريف ضمانات الولاية في قانون المستقبل المهني القضائي الجديد، أيدت المحكمة العليا المبدأ العام الخاص بتأمين الوظيفة، "تعزيز الولاية الدائمة كمبدأ يعزز استقلال القضاء." برلتس Prats، وألفاريز Alvarez، وأوليفاريز Olivares، ص. 3

فيحالون إلى التقاعد في سن 65 سنة. ويحال قضاة المحاكم الاستئنافية إلى التقاعد في سن 70 سنة، أما قضاة المحكمة العليا فيحالون إلى التقاعد في سن 75 سنة.

ومن الأشياء المطلوبة الابتعاد عن التعيينات لمدد قصيرة والتي تتزامن مع الإنتخابات الرئاسية والتشريعية. كما من الممكن أن تكون الولاية الدائمة ملائمة في حالة رفع مستوى إجراءات الإختيار وتحسينها بالقدر الملائم.

النتائج والتوصيات. من الموضوعي جدا أن نقول إن من الممكن بالتأكيد التحايل على أنظمة الاختيار المبنية على أساس الكفاءة والمؤهل. فمعظم المؤهلات المهمة (مثل الاستقامة، والتفاني، والرغبة في العمل الشاق) لا يمكن قياسها بسهولة، كما أن احتمالات ممارسة التأثير والضغط ما زالت سائدة. ويدفع المنتقدون بأن مطالبة جهات معينة باختيار قضاة بناء على قوائم من المرشحين تضعها جهات أخرى، إنما يؤدي إلى قيام المهتمين بالحصول على وظيفة القاضي بالفوز برضا المسؤولين عن وضع القوائم وإبداء الولاء لهم، والقيام بالمثيل مع من يتخذون القرار النهائي، خاصة في الحالات التي يكون فيها التعيين لمدد محدودة حيث تكون إعادة التعيين ضرورية.[87] إن زيادة التأمين الوظيفي قد يحد من شعور القضاة بأنه يجب عليهم أن يدينوا بالولاء لمن اختاروهم. ويوصي بعض المنتقدين بأن يتم تعيين المرشحين الذين حققوا أعلى الدرجات من خلال عملية اختيار تعتمد على الكفاءة.

وعلى أية حال، فإن من شأن وضع إجراءات تتسم بالشفافية، حيث يسمح للقطاعات المعنية أن تختبر مؤهلات المرشحين وتعلق عليها، أن تزيد من احتمال وضع المؤهلات المهنية في الاعتبار. ومن الممكن أن تكون البرامج التدريبية الإجبارية التي يتم تصميمها جيدا أدوات مفيدة، غير أنها قد تكون مكلفة جدا. ويجب أن يوضع في الاعتبار أن أساليب الاختيار القضائي المحسنة نظريا قد لا تكون دائما مرضية عمليا، حيث أنها تعتمد إلى حد كبير على رغبة الجهة التي تضع قوائم الأسماء أن تضع نصب أعينها الاعتبارات السياسية واعتبارات الصداقة فقط. وبينما قد يؤدي الانتقال إلى تطبيق إجراءات موضوعية تعتمد على الكفاءة إلى تحسن في النظام الذي يسيطر عليه الاستبداد والسياسة، فإن نتائج الإصلاحات الأولية يجب أن تراقب بشدة، كما يجب أن تبذل جهود أكبر لتبادل الخبرات مع نماذج أخرى في هذا المجال، في داخل نطاق المنطقة أو خارجه.

وقد يكون من المفيد للجهات المانحة أن تشجع إجراء دراسات منظمة وجادة على فاعلية، وكفاءة، وتأثير تطبيق أساليب جديدة لاختيار القضاة وعلى المستقبل المهني القضائي بشكل عام. إن هناك حاجة ملحة لإجراء دراسات قومية وإقليمية من أجل فهم كيفية عمل نماذج تأمين المستقبل المهني القضائي المختلفة بشكل أفضل،

[87] أنظر، على سبيل المثال، دالانيس رويز Dall'Anese Ruiz, "Resumen sobre la Independencia Judicial Centroamericana," *in Libro Blanco*، ص. 26

علاوة على دراسة مساوئها ومواطن الضعف فيها، وما إذا كانت هناك تدابير من شأنها أن تتغلب على هذه المساوئ. كما أن الدراسات المقارنة من الممكن أن تبحث مختلف النماذج لفصل المسؤولية الإدارية للهيئة القضائية عن دورها القضائي، حتى يسمح للمحاكم العليا أن تكرس نفسها لمهامها القضائية وزيادة الاستقلال الداخلي للهيئة القضائية.

3. التقييم، والترقي، والنقل، والإجراءات التأديبية:

إن التقييمات القضائية يمكن أن تقوم بها المحكمة العليا أو من تفوضه، أو القضاة الذين يعلونهم مباشرة، أو أية جهة مستقلة عن الهيئة القضائية مثل المجلس القضائي. كما يمكن أن يصمم التقييم بحيث يراقب مستوى الأداء لأغراض تأديبية، أو كأحد عناصر إتخاذ القرارات الخاصة بالترقي. كما يمكن أن تستخدم لتحديد نقاط الضعف، وتشجيع تحسين الأداء، وتوفير الحوافز، غير أن ذلك نادرا ما يحدث. وعلى سبيل المثال، بدأت المحكمة العليا بجمهورية الدومينيكان بالاحتفاظ بمعلومات إحصائية عن المحاكم بهدف وضع استراتيجيات لزيادة كفاءة المحاكم وتقييم القضاة. ويشير خبراء جمهورية الدومينيكان إلى أنه من الضروري كذلك استعراض أعداد الأحكام التي ترفضها المحاكم العليا وأسباب هذا الرفض.

في معظم الدول التي تسعى إلى تقييم الأداء القضائي، توضع في الاعتبار العناصر الكمية فقط، ولا يزال من غير الواضح ما إذا كان التقييم الكيفي عمليا أو حتى مرغوبا فيه. إلا أن هناك إتفاقا بسيطا حول كيف يمكن تقييم القضاة ومن الذي يقوم بهذه المهمة. هناك العديد من الدول التي ليس لديها أي نظام تقييم. ولا تدخل المحكمة العليا ضمن أنظمة التقييم هذه ويكون لها آليات تأديبية مستقلة، مما يعكس دورها السياسي وآليات اختيارها.

ومن الممكن أن تكون المعونة الدولية مفيدة في تطوير الأنظمة وتحسينها لمراقبة الأداء القضائي وتقييمه وكذلك في وضع أنظمة تأديبية. كما أن النقاشات التي تستهدف توضيح أغراض التقييم، على سبيل المثال، تحديد المشاكل والمساعدة على تحديد أولويات التدريب، أو المساهمة في إتخاذ قرارات بخصوص الترقي والإجراءات التأديبية، من الممكن أن تكون مفيدة في تحديد نوع المراقبة والتقييم المطلوب. كما يجب أن يتم الإنتباه إلى تحديد من المسؤول عن إجراء التقييم وتحت إشراف ورعاية أية جهة.

أ- الترقيات:

إن العديد من المشاكل التي لحقت بإجراءات تعيين قضاة محاكم الدرجات الأولي أثرت أيضا على إجراءات الترقى؛ لذا فإن العديد من الإصلاحات التي أدخلت على عملية الاختيار، تنطبق كذلك على عملية الترقى، أو على الأقل يجب أن تنطبق عليها. وقد كان أحد العيوب الشائعة، هو عدم إخطار القضاة الجالسين بفرص الترقى، وقد حاولت بعض الدول حل هذه المشكلة. فعلى سبيل المثال، في غواتيمالا، تتطلب التعليمات

الجديدة أن يقوم المجلس (أ) بتوزيع نشرة لإخطار القضاة الجالسين بالمناصب الشاغرة، (ب) وتقييم الإنجازات المهنية وسلوك من هم مهتمون بالترقي، (ج) وتحديد ملاءمتهم لمستوى مختلف أو فئة مختلفة. وبشكل مشابه، عندما تكون هناك وظائف شاغرة في الهيئة القضائية في جمهورية الدومينيكان، يتم اللجوء إلى القضاة الذين يشغلون المناصب في الدرجة الأولى لشغل هذه الوظائف. ويحق للمحكمة العليا أن تختار من ضمن المحامين الذين تنطبق عليهم الشروط القانونية لشغل هذه المناصب فقط عندما لا يقع الاختيار على أي من القضاة.

ب- الآليات التأديبية وضمان الإجراءات القانونية:

عادة ما تتولي إجراءات التأديب القضائي جهة مختلفة عن التقييم العادي، على الرغم من أن بعض الدول تطبق أسلوب تقييم من الممكن أن يكون أساسا للإجراءات التأديبية. أما بالنسبة لقرارات الإقالة، فعادة تتولاها الجهة المسؤولة عن التعيين، بينما قد تتولى جهة أخرى الإجراءات التأديبية الأقل أهمية.

هناك العديد من الآليات التأديبية التي تتعدى على حق القضاة في الإجراءات القانونية أو تتدخل في استقلالهم.[88] وكثيرا ما تم اللجوء للأنظمة التاديبية لأسباب سياسية أو لمعاقبة القضاة المستقلين الذين يصدرون أحكاما مخالفة لآراء من يعلونهم في الهيكل القضائي. كما قد يعتبر النقل غير التطوعي إلى مناطق بعيدة من البلاد، أو حتى الترقي دون موافقة القاضي، إجراءا تأديبيا ويحافظ على السيطرة الهيكلية.

ومن أجل تحسين حماية الإجراءات القانونية، ينص قانون المهنة القضائي الجديد في غواتيمالا على أن يتولى مجلس التأديب القضائي (التابع للمحكمة العليا) مسؤولية اتخاذ الإجراءات التأديبية، ما عدا إقالة القضاة. كما نص القانون على المخالفات التي قد تؤدي إلى إتخاذ إجراءات تأديبية. يجب أن يكون القرار الأول للمجلس بناء على جلسة يحضرها ممثل عن القاضي، وكذلك ممثل عن المتقدم بالشكوى، وشاهد، وخبراء، ويمكن الطعن في هذا القرار أمام المجلس القضائي.

وفي بوليفيا، يتولى الآن المجلس القضائي المستقل مسؤولية متابعة العمل القضائي والإجراءات التأديبية، مما لا يوفر ضمانات لإجراءات قانونية للقضاة المتهمين بإرتكاب مخالفة. ووفقا لما يقوله قاضي المحكمة العليا إدواردو رودريغيز Eduardo Rodriguez، فقد فشل المجلس في التفرقة بين الإجراءات التأديبية والإجراءات الجنائية، كما أنه بدون نظام للعمل على الفصل في الشكاوى المقدمة ضد القضاة بسرعة وفاعلية، فإن القضاة يفقدون الحماس، وأحيانا يفضلون ترك وظائفهم على الدفاع عن أنفسهم خلال مدة إجراءات تأديبية طويلة من الممكن أن تؤثر على

[88] على سبيل المثال، أبلغ رئيس المحكمة الدستورية في غواتيمالا المقرر الخاص للأمم المتحدة أنه قبل 19 إلتماسا من واقع 35 إلتماسا مقدم من القضاة منذ عام 1986 حيث وجدت المحكمة الدستورية أن القضاة لم تسنح لهم الفرصة للدفاع عن أنفسهم، تقرير كوماراسوامي Coomaraswamy الفقرة 99

مستقبلهم المهني. وقد أعرب القضاة خاصة في محاكم المناطق عن قلقهم بخصوص الضغوط من جانب المجلس إما بسبب الشكاوى التي ليست على أساس مقدمة من خصوم غير سعداء بالحكم أو بخصوص إزدياد السيطرة التأديبية التي تميل إلى التدخل في نطاق ولاية القاضي.

أما في جمهورية الدومينيكان، فقد أدى تلهف المحكمة العليا الجديدة إلى إتخاذ إجراءات تأديبية مع عدم وجود إجراءات تنظيمية للتفتيش القضائي إلى التعليق التلقائي القضاة المتهمين بالفساد - دون أية ضمانات لإتخاذ إجراءات قانونية، مما زاد من القلق بخصوص التوازن بين الاستقلال والانضباط. وبالفعل, لقد أشار خبراء المنظمات غير الحكومية في جمهورية الدومينيكان إلى أن العديد من العقوبات تبدو مبنية على أساس معايير أيديولوجية، مع القضاة المعاقبين الذين منحوا إفراجا مؤقتا بناء على سند او وثائق حول المثول امام القضاء.[89] إحدى الخطوات الإيجابية التي اتخذت هي أنه أصبح نقل القاضي وترقيته يتطلبان موافقة القاضي نفسه وذلك لتحاشي الممارسات السابقة عندما كان نقل القضاة إلى مناطق بعيدة يشكل نوع من أنواع العقاب.

ج- من هي الجهة المسؤولة عن تقييم القضاة وإتخاذ الإجراءات التأديبية ضدهم؟

ينص دستور باراغواي على أن تشكل هيئة محلفين لإتخاذ الإجراءات التأديبية تتكون من اثنين من قضاة المحكمة العليا، وعضوين من المجلس القضائي، ونائبين في مجلس الشيوخ، ونائبين يجب أن يكونا من المحامين. وقد تلقت هذه الجهة التي شكلت أخيرا عددا كبيرا من الشكاوى التي أدت إلى إقالة قضاة ثبت تورطهم في الفساد، أو جرائم، أو بسبب أدائهم السيء لواجباتهم.

وقد سعت الإصلاحات في السلفادور إلى نقل مسؤولية تقييم القضاة من المحكمة العليا. ويقوم المجلس القضائي، في ظل النظام الحالى، بإجراء تقييم دوري لجميع القضاة من حيث إدارتهم لمحاكمهم، بما في ذلك إلتزامهم بالحدود الزمنية، كما يجوز أن يوصي بوقف أو إقالة القضاة الذين يثبت أن أداءهم غير مرض. وتحتفظ المحكمة العليا بسلطة إتخاذ الإجراءات التأديبية، معتمدة في ذلك على وحدة التحقيقات القضائية التابعة لها، التي ليس من الضرورة أن تطبق نفس المعايير التي يطبقها المجلس. وقد تسبب هذا النظام المتضارب في الكثير من نقاط الضعف التي تعرضت إلى الكثير من الانتقاد. كما أنه ليس بالضرورة أن تنفذ المحكمة العليا توصيات المجلس التأديبية؛ وعندما تنفذها، فهي تقوم بعمل تحقيقاتها الخاصة، وتقرر بناء على نتائج هذه العملية، إذا ما كانت ستطبق جزاء أم لا. وفي محاولة لفرض قدر أكبر من الشفافية، ينص الإصدار الأخير من قانون المجلس القضائي على أن يعرض التقييم الذي يقوم به على الشخص الذي تم تقييمه.

---

[89] برانتس Prants، وألفاريز Alvarez، وأوليفاريز Olivares، ص. 16

خلال العام الاول من عمل المجلس القضائي في الأرجنتين (1999-2000)، قام المجلس بإتخاذ أربعة إجراءات لتوجيه الإتهام، والتي أدت إلى إقالة اثنين من القضاة، واستقالة قاض آخر أثناء الإجراءات، وإعادة القاضي الرابع إلى محكمته بسبب عدم ثبات التهمة. وفي أغسطس 2000، ظلت 77 قضية قيد التحقيق؛ أعتبر 12 منها قضايا في غاية الأهمية، وشطبت 108 قضايا بعد إجراء البحث والدراسة الأولية.[90] وعلى الرغم من أن المجلس ما زال في مرحلة التكوين، غير أنه وجه إليه النقد بسبب بطئه وبسبب اعتبار بعض أعضاء المجلس لا يتمتعون بالاستقلال الكافي. كما أن اثنين من نواب مجلس الشيوخ الذين انضما إلى المجلس، يخضعان للتحقيق حاليا بسبب فضائح فساد. كما كان يميل أعضاء المجلس إلى حماية القضاة الذين يدينون بالولاء إلى الحكومة السابقة، كما لم تتخذ إجراءات عديدة لتطهير الهيئة القضائية بشكل عام.[91]

وقد قامت تشيلي مؤخرا بإدخال إصلاحات على نظامها لتقييم القضاة والموظفين القضائيين. كما وضعت نظاما يبدو وأنه يتعامل مع الأمور الأساسية المثيرة للقلق. ففي السابق، كانت المحكمة العليا تحتفظ بالحق في تقييم جميع القضاة وبالتالي تفرض سيطرتها على الهيئة القضائية بالكامل. وقد نص الإصلاح على أن يقوم المشرف المباشر على القاضي بالتقييم، حيث أنه أقرب الأشخاص إلى القاضي وأكثرهم معرفة بأدائه وتصرفاته. وقد تم تحديد معايير التقييم وعمل ملف لكل قاض يحفظ فيه كل ما يتعلق بماضيه أو ماضيها ليؤخذ في الاعتبار أثناء التقييم السنوي. هذا وتؤخذ آراء من يطبقون هذا النظام في الاعتبار من خلال آليات تسمح لهم بالوصول إلى الجهات القائمة على التقييم في وقت مناسب، كما أن النظام القديم لم يكن يفرق بفاعلية بين القضاة؛ حيث حصل 95% من القضاة على أعلى التقديرات. وقد استخدم كوسيلة لمعاقبة بعض القضاة من خلال نظام سريع مع توفير ضمانات أقل من الضمانات التي يوفرها نظام الإجراءات التأديبية. وعلاوة على زيادة التصنيفات وكذلك الجوانب المختلفة التي تخضع للتقييم، يحصل القضاة الآن على معلومات عن اختلاف تصنيفهم وأسباب هذا الاختلاف، وكذلك الجوانب التي تحتاج إلى تحسين من وجهة نظر القائم على التقييم. كما نصت الإصلاحات على حق جديد لاستئناف ما يتوصل إليه القائمون على التقييم. وحتى يعطى التقييم الأهمية، باتت هناك صلة مباشرة بين التقييم والترقي، وبالتالي، فإن القاضي الذي يحصل على درجات أفضل في التقييم، تكون له الأفضلية على الذي يحصل على درجات أقل.

وعلى الرغم من كل هذه الإصلاحات التي تستهدف تحقيق مستوى أفضل، أن نظام التقييم لا زال تعسفيا، حيث أن المشاكل التي يواجهها النظام قد أدت إلى نمو حركة تحث على إلغاء عملية تقييم القضاة. فمن ناحية، يزعم المؤيدون لإلغاء التقييم أن الدور القضائي ليس دورا يمكن تقييمه بشكل موضوعي، وأحد أخطر الاعتراضات أن نظام التقييم يتعدى على استقلال

[90] أبراموفيتش Abramovich، ص. 7

[91] معلومات إضافية من مؤلف أبراموفيتش V. Abramovich، 13 أكتوبر 2000.

القضاء. ووفقا لوجهة النظر هذه، فإن الهدف من التقييم ليس إلا مكافأة الأشخاص الذين يتوافقون مع ثقافة المنظمة وإعادة توجيه من هم ليسوا على اتفاق مع هذه الثقافة.[92]

يجب أن تركز المعونة على وضع أنظمة تأديبية أكثر فاعلية، وإنصافا، وشفافية.[93] إن إحدى الخطوات الأساسية هي عدم ترك التعامل مع الشكاوى والإجراءات التأديبية في يد المديرين المباشرين (ليس بالضرورة التقييم)، حيث يجب أن يتناول مكتب مستقل هذه المسائل، سواء أكان موجودا ضمن الهيئة القضائية، المجلس القضائي، أو فى أي مكان آخر. كما يجب أن يتضمن تثقيف المواطن بدور القاضي ومسؤولياته معلومات عن كيفية تقديم الشكاوى عندما يفشل القضاة في القيام بمهامهم. وفي الوقت نفسه، يجب إتخاذ خطوات من أجل ضمان حماية القضاة من التعدي المبتذل أو غير العادل من جانب خصوم غير راضين يسعون إلى استغلال نظام التأديب كبديل عن إجراءات الاستئناف، أو يستخدومنها ببساطة كوسيلة للانتقام.

د- إجراءات التأديب الخاصة بالمحكمة العليا:

إن الإجراءات التأديبية ضد قضاة المحكمة العليا عادة ما تقوم بها المحكمة لنفسها، مما يثير التساؤلات حول نزاهة هذه الجهة التأديبية، أو قد تقوم بها السلطة التشريعية من خلال إجراءات توجيه الإتهام للقضاة. وتقوم المحكمة العليا بكوستاريكا بالتحقيق في الشكاوى المقدمة ضد أعضائها بسبب سوء تصرفهم. ويتطلب وقف تعيين أحد قضاة المحكمة العليا أو إلغاؤه موافقة أعضاء المحكمة البالغ عددهم 22 قاضيا بغالبية ثلثي الأصوات، كما لا يمكن للمحكمة العليا أن تلغي تعيين أحد القضاة الجالسين مباشرة، غير أن بإمكانها أن ترسل نتائج التحقيقات إلى المجلس التشريعي. وكما يشير فرناندو كروز Fernando Cruz، إن عملية تقييم الذات هذه التي يقوم بها أعضاء نفس المحكمة لا تضمن الشفافية، النزاهة، أو حتى المحاسبة.

ويقوم قضاة المحكمة العليا في جمهورية الدومينيكان، مثلهم مثل نظرائهم في كوستاريكا، بالتحقيق مع أعضائها الذين يتهمون بسوء السلوك. وقد أكد خبراء جمهورية الدومينيكان على الحاجة لوضع نظام يتسم بقدر أكبر من النزاهة لمحاكمة قضاة المحكمة العليا، مع تحاشي مخاطرة تعريضهم للإضطهاد السياسي بسبب تصرفاتهم.

ويتمتع المجلس التشريعي في تشيلي بسلطة توجيه "الاتهامات الدستورية" أو إتخاذ إجراءات توجيه الإتهام ضد أعضاء المحكمة العليا بسبب الإهمال الشديد في أداء مهام وظيفته. وقد حدثت خمسة إجراءات توجيه إتهام منذ إعادة الحكم الديمقراطي، ونجح واحد منها فقط. وبينما أثارت هذه القضايا الجدل حول الحاجة إلى استقلال القضاء، إلا أن عدد القضايا يوضح أن إجراءات

[92] فارغاس Vargas، ودوتسي Duce، ص. 11
[93] أنظر هامرغرن Hammergren، ص. 31

توجيه الإتهام للقاضي قد تكون مصدرا تستغله القطاعات غير الراضية عن الأحكام القضائية.

4. الأخلاقيات:

أكد الخبراء المشاركون في هذه الدراسة على الحاجة إلى إيجاد وسائل لترسيخ وتعزيز الأخلاقيات القضائية. العديد من الدول ليست لديها مواثيق أخلاقية للقضاة، على الرغم من أن هذه المواثيق قيد البحث حاليا في عدد من الدول. ويقترح عدد من الخبراء أنه يجب على الجهات المانحة أن تشجع على وضع مواثيق أخلاقية للهيئات القضائية. ومن الممكن أن تقدم الولايات المتحدة الأمريكية في هذا المجال عددا من النماذج الناجحة. كما أوضح الخبراء الذين شاركوا في اجتماع غواتيمالا أن التدريب الملائم على الموضوعات المتعلقة بالأخلاقيات من الممكن أن يكون مفيدا.

وفي بعض الدول، تم تشكيل هيئات متخصصة للتعامل مع من يزعم بارتكاب مخالفات أخلاقية. وفي بانانما، رفضت المحكمة العليا محاولة تشكيل هيئة خاصة لهذا الغرض من خارج الهيئة القضائية بدعوى أن هذا الإجراء غير دستوري. كما أنه ليس هناك مبرر لتغير نظام سيطرة النظام الهيكلي الرأسي للقضاة الذي نص عليه الدستور. وقد ضم هذا المجلس رئيس المحكمة العليا، ورؤساء الأقسام المختلفة داخل المحكمة العليا، والنائب العام، ومستشار الدولة *(procurador de la administracion)*، ورئيس الجمعية القومية للمحامين.

أما في تشيلي، فقد قررت المحكمة العليا تكوين لجنة أخلاقيات الهيئة القضائية والتي تتكون من خمسة أعضاء، وذلك بعد زيادة الفساد القضائي خلال السنوات الأخيرة، وبعد أن أقيل أحد قضاة المحكمة العليا من منصبه على أثر اتهامه بالفساد. وقد فرضت هذه اللجنة جزاءات على القضاة الذين شاركوا في قضايا فساد. كما بدأت الإجراءات التي انتهت إلى إقالة أحد قضاة محكمة استئناف سانتياغو الذي كان يلقى احتراما واسعا. وبالإشارة إلى هذه القضية، أوضح رئيس المحكمة العليا أنه لن يكون هناك تهاون مع أية ممارسات فاسدة داخل الهيئة القضائية، غير أنه لا يمكن الجزم الآن ما إذا كان هذا الإعلان عن عدم التعاون والإجراءات التي اتخذتها المحكمة من شأنهما أن يحدا من الفساد. وتدرس لجنة الأخلاقيات وضع ميثاق أخلاقي قضائي، وهو ما سيكون مهما من أجل توضيح عدم قبول تصرفات معينة (تتراوح درجاتها بين غير مقبولة، أو لا تتسم بالشفافية، أو في الواقع فاسدة) وهو الأمر الذي كان هناك تهاون كبير تجاهه داخل الهيئة القضائية. ويشير فارغاس Vargas ودوتسي Duce إلى أن إحدى المشاكل التي تعاني منها مبادرة محاربة الفساد التي أطلقتها المحكمة العليا هي أن هذه المبادرة، عن طريق عدم تضمينها قضاة محاكم الدرجة الأولى، إنما تعزز السيطرة الهيكلية التي تمارس من جانب الدرجات الأعلى في الهيكل القضائي، على الرغم من أن الفساد يؤثر على جميع مستويات الهيئة القضائية.[94]

[94] فارغاس Vargas ودوتسي Duce، ص. 27

هناك بعض المشكلات الخاصة بالأخلاقيات التي من الممكن تحاشيها من خلال رفع مستوى الشفافية وغيرها من جوانب إجراءات الاختيار. وقد بذلت المحكمة العليا الجديدة في جمهورية الدومينيكان جهدا كبيرا لاختيار قضاة يعكس تاريخهم استقامة اخلاقية ومهنية. كما أوضحت المحكمة أنها لن تتهاون في أي أفعال فساد يقترفها القضاة أو أي موظفين في محاكمهم. كما وضع نظام بدائي، إنما فعال، للتفتيش القضائي حيث سمح بالتحقيق في قضايا الفساد العارضة وتوقيع الجزاءات فيها.

كما أن المطالبة بإصدار أحكام قضائية قائمة على أساس قضائية محضة يعد أداة مهمة لتحاشي الفساد. إن القرارات التي تبين العلاقة الضرورية بين الدليل، الدفاع، الأساس القانوني، والحكم هي أحكام يصعب أن تكون نتائجها خاضعة لتأثيرات خارجية. وقد أضاف المساهم في هذه الدراسة من الأرجنتين أن معرفة القضاة وكيف يفكرون في القضايا المجتمعية الهامة بناء على تحليل لأحكامهم علاوة على تحليلها إحصائيا، من شأنه أن يسهم بشكل كبير في تحمل القضاة مسؤولية الأحكام التي يصدرونها. كما أشار إلى السابقة الإيجابية في تغطية الصحافة الأمريكية للمحكمة العليا، بما في ذلك الأخبار حول الأحكام وتشكيل المحكمة (والتي عادة تظهر في الصفحات الأولى)، وكذلك نشر التحليلات الخاصة بأهمية الأحكام التي تصدرها المحكمة العليا، والإحصائيات الخاصة بتوافق غالبية أعضائها بعد كل جلسة. ويجب كذلك تشجيع المنظمات غير الحكومية المحترمة على مراقبة أفعال الهيئة القضائية والمؤسسات التابعة لها (على سبيل المثال، المجالس القضائية).

وتتضمن الأدوات الأخرى التي يمكن استخدامها إمكانية حصول الجمهور على معلومات عن الهيئة القضائية، بما في ذلك الأحكام القضائية (مع عمل استثناءات مناسبة لحماية مصالح الخصوصية المشروعة)، وإنفاق الهيئة القضائية، وكيفية استخدامها للميزانية، والخلفية الشخصية للقضاة، ومعلومات إحصائية، والكشف عن ممتلكات القضاة ودخلهم -- على الرغم من أن الأسلوب الذي تتم به هذه الأشياء يحتاج إلى أن تتم موازنته مع دواعي القلق الخاصة بالمخاطر الآخذة في الارتفاع الخاصة بخطف القضاة وغيرها من الأفعال الإجرامية ضد القضاة إذا تمت المطالبة بالكشف الكامل عن خصوصيات القضاة علانية. ويؤكد بعض الخبراء في أمريكا اللاتينية بأن البحث في المسائل المالية المتعلقة بالقضاة وحياتهم الشخصية تعتبر تعديا على الاستقلال القضائي، غير أن هناك آخرين يعتقدون أن النظام الذي تطبقه الولايات المتحدة الامريكية الذي ينص على أن يكشف القضاة كاملا عن مواردهم المالية بهدف تحاشي أي تضارب مصالح أو حتى مجرد مظهر وجود هذا التضارب يعد شرطا ضروريا، حتى وإن لم يكن مرضيا.

5. التدريب:

إن عدم وجود تدريب كاف يدفع القضاة إلى الإعتماد على المشرفين عليهم، حيث أنهم يحاولون تحاشي أن ترفض أحكامهم. كما أن

التدريب غير الكافي يخلق شعورا بعدم الأمان، والذي يؤدي بدوره إلى الخوف من رقابة الجمهور من خلال الإعلام ويحد من الإبداع. وقد أكد عدد من الخبراء أن التدريب يجب أن يصمم بحيث يغير من سلوك القضاة، غير أن ذلك نادرا ما يحدث، ويعني ذلك إلى حد كبير تثقيف القضاة بخصوص دورهم في المجتمع.

ووفقا للخبير الهندوراسى جيسوس مارتينيز Jesus Martinez، "فإن أكثر التدريبات فاعلية والتي من شأنها أن تنمي التفكير المستقل لدى القضاة هو التدريب الذي لا يعتمد على الأسلوب الأكاديمي وحده أو الذي يصمم ليرسخ معلوماتهم النظرية والعملية – على الرغم من ذلك لا يمكن الاستغناء عنه – وإنما التدريب الموجه نحو الشخصية، الأخلاقيات، ومعتقدات القاضي ودوره القضائي في المجتمع. إن مثل هذا البرنامج يجب أن يسبق أي برامج تدريبية لزيادة المعرفة بالقوانين وتطبيقاتها العملية، وقبل تحمل المحاسبة القضائية."[95]

أ- التعليم المستمر:

في تشيلى، تقدم الأكاديمية القضائية الجديدة تعليما مستمرا للقضاة، حيث تقدم ورش العمل جهات مختلفة يتم اختيارها بناء على عروض تطرح وتتضمن المحتوى، أسلوب التدريب، المادة التدريبية والمستوى الأكاديمي للمدربين. ويشترط أن يكون الأسلوب تفاعليا؛ فلا يقبل أسلوب المحاضرات. كما يتم تشجيع القضاة والموظفين القضائيين على حضور حلقات العمل هذه؛ وحتى يوضع إسم القاضي على لوحة الشرف السنوية، وهو أحد العوامل الأساسية في تحديد الترقي، على القاضى أن يحضر على الأقل دورة واحدة من هذه الدورات. لكن على الرغم من التقييم الجيد لعمل الأكاديمية، لا يزال أثرها محدودا حيث أن الصلة محدودة بين نشاطاتها التدريبية والسياسات القضائية.

وفي جمهورية الدومينيكان، عززت برامج التدريب التي تقدمها المدرسة القضائية من استقلال القضاء من خلال توفير الأدوات اللازمة للقضاة حتى يتمكنوا من تحليل القضايا بعمق من منظور قانوني واجتماعي وحتى يستطيعوا أن يضعوا أساسا لأحكامهم. وقد سعت المدرسة القضائية إلى عمل علاقات تعاونية مع دول أخرى في أمريكا اللاتينية. ووفقا للخبراء من جمهورية الدومينيكان، تحتاج المدرسة إلى تطوير البرامج التدريبية التي تساعد القضاة على إتخاذ قرارات في الموضوعات الجديدة وأن يصبحوا على دراية بمبادئ القانون وحقوق الإنسان حتى يمكنهم تطبيقها في جميع القضايا التي ينظرونها. وبسبب نظام التعليم القضائي غير الكافي، تحتاج المدرسة أيضا إلى مساعدة القضاة على التغلب على الفجوة في التعليم الذي يتلقونه.

وقد وجه الخبراء المشاركون في هذه الدراسة نقدا للبرامج التدريبية في عدد من الدول لعدم تأثيرها على ممارسات القضاة، وعادة ما يكون سبب ذلك وجود إصلاحات أخرى يجب تطبيقها من أجل خلق ظروف يمكن تطبيقها من خلال الدروس

[95] هيسوس مارتينيز Jesus Martinez، ص. 16-17

التي يتعلمونها في البرامج التدريبية. وقد كانت نتائج البرامج التدريبية محدودة بسبب تخلي عدد من القضاة عن وظائفهم، والفشل في إجراء إصلاحات ضرورية من شأنها أن تغير من السلوك والممارسات القضائية، والسلوكيات الراسخة. وعادة ما لا يتمكن الذين حصلوا على التدريب من الاستفادة مما تعلموه دون إعادة هيكلة مؤسساتية، وتوفير إمكانية الحصول على المعلومات، وتوفير الأجهزة الملائمة، ... إلخ. وفي بعض الحالات، لم تستمر الجهات المانحة في جهود التدريب لمدة كافية، أو لم توفر الاستمرارية الكافية لضمان تحقيق نتائج. إن مدارس التدريب القضائي التي أنشئت في المنطقة تختلف اختلافا كبيرا فيما بينها فيما يتعلق بالجودة.[96]

يتفق الخبراء على ضرورة التدريب، غير أن هذا التدريب بشكل عام، يجب أن يُصمم بشكل أفضل وأن يكون مركزا، وأن يتم تنسيقه بشكل واقعي مع غيره من الإصلاحات، وأن يتم تدعيمه بالمتابعة، وإصلاح السياسات، والحوافز وتوفير إمكانية تطبيق هذه الدروس عمليا. علاوة على ذلك، يجب أن يتناول التدريب بوضوح دور القضاة والأخلاقيات القضائية. وقد خلص اجتماع غواتيمالا الاقليمي إلى أن استقلال القضاء يجب أن يكون أساس خطة تدريب استراتيجية. كما أكد المشاركون أن التدريب يجب أن يمتد ليطاول جميع العاملين على جميع المستويات (وليس فقط القضاة). كما أن التدريب الذي يتم تصميمه لمن يلتحقون بالمستقبل المهني القضائي يجب أن يصمم بشكل يختلف عن تدريب العاملين الحاليين. ويجب كذلك تطبيق أساليب تعليم البالغين: حلقات عمل، ندوات، تدريبات عملية، معامل، وأجزاء تطبيقية. ويجب أن يتم اختيار المدربين بعناية كما يجب أن يتم تصميم خطط التدريب بعناية بناء على أهداف تدريبية واقعية.

ب- التعليم بكلية الحقوق:

أكد عدد من الخبراء المشاركين في هذه الدراسة على أن التدريب المهني الضعيف (كلية الحقوق) هو أحد أخطر العقبات على طريق تكوين هيئة قضائية مستقلة حقا. فكليات الحقوق يجب أن تعلم الطلبة دور القضاة. وقد أشار المقرر الخاص للأمم المتحدة عن استقلال القضاة والمحامين في تقريره عن غواتيمالا، إلى أنه "حتى يمكن ضمان وجود هيئة قضائية جيدة ولمدة طويلة وتتسم بالاستقلال والنزاهة," يجب أن يتم تناول موضوع إصلاح التعليم القانوني في الجامعة وتدريب المحامين.[97]

يحتاج التعليم القانوني الجامعي إلى التحديث وإلى أن يكون هناك تنسيق بينه وبين جهود الإصلاح القضائي. وبما أن الدول تمر بعمليات انتقالية سريعة، تجد العديد من الجامعات صعوبة في مواكبة هذه الإصلاحات.

---

[96] للإطلاع على نقاش حول تعقيدات التدريب القضائي، أنظر Centro de Estudios de Justicia de las Americas (CEJA) "Crisis en la capacitacion judicial?" Sistemas Judiciales, Ano, No. 1

[97] تقرير كوومارسوامي Coomaraswamy، الفقرة 153

ج- التدريب على القانون الدولي ونشر الأحكام الدولية:

تعتمد الدساتير والقوانين في أمريكا اللاتينية بشكل متزايد على وثائق حقوق الإنسان الدولية والأحكام المفسرة لها. ففي الأرجنتين وتشيلى، على سبيل المثال، أصبحت لدى المحاكم رغبة متزايدة في الاعتماد على القوانين الدولية، خاصة من النظام السائد فيما بين الدول الأمريكية. وقد أصدرت محكمة ما بين الدول الأمريكية وكذلك لجنة حقوق الإنسان عددا من الأحكام التي توضح إلتزامات أطراف الدولة، حتى تجرى، ضمن مهام أخرى، تحقيقات جادة في انتهاكات حقوق الإنسان، ومحاكمة ومعاقبة مرتكبيها، مع توفير تعويضات للضحايا. وقد أصدرت كل من لجنة ومحكمة ما بين الدول الأمريكية أخيرا أحكاما تطالب برفع الضرر الذي لحق بأحد قضاة المحكمة العليا في بيرو وإعادته إلى عمله (كجزء من تطهير السلطات الأخرى للحكومة وذلك للتغلب على الفساد) وكذلك ثلاثة أعضاء آخرين في المحكمة الدستورية ببيرو (والذين حكموا بأن القانون الذي يسمح لألبرتو فوجيموري Alberto Fujimori لأن يرشح نفسه للرئاسة للمرة الثالثة غير دستوري). فقد وجدت اللجنة والمحكمة أن إقالتهم التعسفية كانت تعديا على حقوقهم في الولاية الدائمة وكذلك في المثول أمام إجراءات قانونية.[98]

وفي نوفمبر 2000، وبعد رحيل فوجيموري عن الحكم بفترة وجيزة، أعيد قضاة المحكمة الدستورية الثلاثة. وأثناء حكومة بيرو الانتقالية، أعيد قاضي المحكمة العليا توافقا مع توصية محكمة ما بين الدول الأمريكية.[99]

يحتاج القضاة إلى أن يكونوا على دراية بأحكام وثائق حقوق الإنسان الدولية، وذلك لصالح الأحكام التي يصدرونها وكذلك لضمان استقلالهم. ويقتضي ذلك تثقيفهم على معايير وقوانين حقوق الإنسان ذات العلاقة، وكذلك التدريب على كيفية تطبيقها في أحكامهم. إن زيادة تضمين هذه المعايير في القوانين والممارسات القانونية من شأنه أن يسهم في تعزيز ضمانات الإجراءات القانونية، بما في ذلك ضمان وجود قضاة يتمتعون بالاستقلالية والنزاهة. ويمكن أن تقدم الجامعات المحلية والأجنبية هذا النوع من التدريب. كما يمكن أن تكون المنظمات الحكومية ذات الخبرة في استخدام الوثائق والإجراءات الدولية مصدرا نفيسا في هذا المجال. وقد أشار بعض خبراء أمريكا اللاتينية إلى أن برامج التدريب في هذا المجال يجب أن تعطي الأولوية للقضاة الذين يعملون خارج نطاق مراكز المدن الرئيسية.

ويجب أن يتم توزيع الاحكام الاساسية التي تصدر عن لجنة ما بين الدول الأمريكية ومحكمة حقوق الإنسان في جميع الدول، خاصة على القضاة والمحامين. حاليا، عادة ما تكون السلطة التنفيذية

---

[98] أنظر لجنة ما بين الدول الأمريكية لحقوق الإنسان، التقرير رقم 48 لعام 2000، الحالة 166.11، والتر هامبرتو فاسكز فيجارانو Walter Humberto Vasquez Vejarano (بيرو)، 13 إبريل 2000؛ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Serie C: Resoluciones y Sentencias, no. 71, Caso del Tribunal Constitucional, sentencia de 31 de enero de 2001.

[99] بناء على قرار Consejo Transitorio del Poder Judicial، 1 فبراير 2001.

وحدها التي تستجيب إلى لجنة ما بين الدول الأمريكية، حتى أن القرارات المهمة قد لا تكون معلومة للمحاكم المحلية. كما أن هناك حاجة للتفسيرات أو الإصلاحات القانونية من أجل تيسير عملية تنفيذ الأحكام التي تصدر عن نظام ما بين الدول الأمريكية. ويجب أن تكون الهيئة القضائية، المجتمع القانوني والمجتمع المدني ككل على دراية بتوصيات لجان الحقيقة، والمقرر الخاص للأمم المتحدة عن استقلال القضاة والمحامين، وغير ذلك من الهيئات المحلية، الاقليمية والدولية التي تتناول موضوعات تتعلق باستقلال القضاء في دولهم. كما أن من الممكن لجهود الرقابة الدولية أن تشجع على التوافق مع التوصيات الأساسية.

6. الميزانيات، والرواتب، وإدارة المحكمة:

لقد ارتفعت في السنوات الأخيرة ميزانية الهيئة القضائية والرواتب القضائية في معظم الدول قيد الدراسة. كما توفر بعض الدول ضمانات دستورية للهيئات القضائية بها حيث تضمن لها نسبة من الميزانية العامة، وهو الأمر الذي دعم استقلالها المؤسساتي عن سلطتي الحكومة الأخرتين. غير أن الميزانيات الكبيرة لم تؤد بالضرورة إلى تعزيز استقلال أو نزاهة القضاة كأفراد.

أ- مسؤوليات الميزانية والمسؤوليات الإدارية:

لقد زادت الميزانية الإجمالية للهيئة القضائية – سواء الفيدرالية أو المحلية – في الأرجنتين بما يزيد على 50% خلال الستة أعوام الأخيرة، دون أية مظاهر إيجابية واضحة. ويقول مسؤولو القطاع القضائي إن إعادة تنظيم النظام من أجل زيادة كفاءته, يعد أمرا أكثر إلحاحا من زيادة ميزانية الهيئة القضائية.[100] وفي تشيلى، باشر الرئيس باتريشيو أيلوين Patricio Aylwin خطة خمسية لمضاعفة ميزانية الهيئة القضائية. وقد إرتفعت ميزانية الهيئة القضائية من 45 مليون دولار في عام 1990 إلى 75 مليون دولار في عام 1997.[101] غير أن هذه الزيادة لم تنعكس على زيادة إنتاجية القضاة.

وفي أمريكا الوسطى، يعتبر ضمان نسبة محددة من الميزانية العامة – وهي 6% في حالة كوستا ريكا والسلفادور – أحد التدابير الأساسية التي تساهم في ضمان استقلال الهيئة القضائية عن سلطتي الحكومة الأخرتين. وقد تقدم مفاوضو السلام في السلفادور بالإصلاح الدستوري الذي يخصص 6% من الميزانية العامة للهيئة القضائية، وهو ما يوازي 101.628.701 دولار في عام 2000. أما في غواتيمالا، فقد رفض التعديل الدستوري المقترح بتخصيص 6% من الميزانية للقضاة كما رفض باقي الإصلاحات الدستورية الذي تم التقدم بها في استفتاء مايو

[100] وصلت ميزانية الهيئة القضائية االفيدرالية في الإرجنتين عام 2000 إلى 645.500.000 دولار، وهو ما يوازي حوالى 1.31% من الميزانية العامة. بينما يتم تخصيص 147.700.000 دولار لوزارة شؤون الجماهير Public Ministry (وهي وزارة تتولي مسؤولية توفير الضمانات الكافية لضمان نزاهة إجراءات المحاكمات الجنائية).

[101] وإذا حسبت كنسبة من الميزانية العامة، فقد إرتفع نصيب الهيئة القضائية من 0.59% في عام 1990 إلى 0.83% في عام 1997.

1999. إن الدستور الغواتيمالى يضع في يد المحكمة العليا تحديد ميزانية الهيئة القضائية وينص على أن 2% على الأقل يجب أن تخصص للهيئة القضائية. وفي عام 1999 تم تخصيص 4% من ميزانية الدولة إلى الهيئة القضائية.

وينص دستور باناما على ألا تقل ميزانية الهيئة القضائية والوزارة العامة Public Ministry مجتمعة عن 2% من ميزانية الدولة للحكومة المركزية. وفي واقع الأمر، أن هذه الميزانية لا تزيد عن هذا الحد أبدا. وتعتمد الهيئة القضائية إلى حد كبير على المعونات الأجنبية للقيام بأنشطتها. أما دستور باراغواى، فينص على أن ضرورة تخصيص ما لا يقل عن 3% من ميزانية الدولة للهيئة القضائية. وفي تشيلى، قاوم التشيليون الجهود التي كانت تبذل من أجل إضافة مطلب دستوري بتحديد حجم ميزانية الهيئة القضائية. ويقول فارغاس Vargas ودوتسي Duce بأن ضمان مثل هذه الاستقلالية التامة باسم استقلال القضاء إنما يتخطي الحاجة إلى وضع نظام مناسب للمراقبة والموازنة، حيث أن الاستقلال الاقتصادي يحرر الهيئة القضائية من أية إلتزامات لأداء وظيفتها بالشفافية المطلوبة، بما في ذلك تقديم مبررات لأفعالها وكيفية صرفها للميزانية. كما يجادلان أن تمويل الهيئة القضائية يجب أن يكون على أساس كفاية ونفع برامجها وليس على مجرد عملية حسابية بسيطة يرسخها القانون.

وتقوم المحكمة العليا في معظم الدول بإقتراح ميزانية الهيئة القضائية كما تقوم على إدارتها. وفي بعض الدول، يتطلب ذلك الدخول في مفاوضات صعبة مع سلطات الحكومة الأخرى، حتى وإن كان الدستور يضمن تخصيص ميزانية الهيئة القضائية. وفي جمهورية الدومينيكان، على الرغم من أن الإصلاحات الدستورية نصت على مبدأ الاستقلالية الإدارية والمالية للهيئة القضائية كما أعطت المحكمة السلطة في تعيين جميع الموظفين الإداريين وغيرهم من الموظفين القضائيين. إلا أن الاستقلال المالي لا زال وهما، حيث يقوم مكتب الميزانية القومية دائما بإجراء تعديلات على الميزانية التي تعدها المحكمة العليا دون استشارتها أو وضع احتياجاتها والتزاماتها الفعلية في الاعتبار. لقد تم تخفيض ميزانية المحكمة العليا بمقدار 50% خلال السنوات الثلاث الماضية حيث كانت أقل من 1.47% من الميزانية السنوية للدولة.

وعلى الرغم من أن الهيئة القضائية في باراغواي تعد ميزانيتها الخاصة "ويضمن لها" 3% من الميزانية القومية، غير أن رئيس المحكمة العليا يجب أن "يتفاوض" مع وزارة المالية قبل "اعتماد" المجلس التشريعي للميزانية، كما يجب عليه أن يحصل على تأييد لجنة الميزانية في المجلس التشريعي، هذا ولا تنشر السلطة التنفيذية بنود الميزانية التي تمت الموافقة عليها, زاعمة عدم كفاية الموارد.

تم إنشاء المجلس الإداري للسلطة القضائية لتوفير المعونة الفنية للمحكمة العليا في تشيلي فيما يتعلق بإدارة ميزانية الهيئة القضائية. ويعمل هذا المجلس تحت إشراف مجلس إدارة ينضم إلى

عضويته خمسة قضاة من المحكمة العليا البالغ عدد قضاتها 21 قاضيا. أما المحاكم الفردية فتحصل على مبالغ ضئيلة لتغطية المصاريف البسيطة. هذا وقد نصت الإصلاحات الأخيرة على إلغاء مشاركة السلطة التنفيذية في عملية اختيار وترقي الموظفين القضائيين. ويقوم هذا المجلس الإداري بالتعاقد مع الموظفين وتكون المحاكم مسؤولة عن الإشراف على عملهم.

وفي بوليفيا، يتولى المجلس القضائي الآن مسؤولية إدارة الموارد المالية والبشرية، كما يستهلك المجلس حاليا حوالى 30% من ميزانية الهيئة القضائية، حيث أن هيكله الإداري يعتبر معقدا ويتسم بالمركزية، كما أن مستوى رواتبه أعلى من رواتب القضاة, وهو موقف يخلق احتكاكا كبيرا.

لقد أشار المشاركون من السلفادور في الإجتماع الاقليمي الذي عقد في غواتيمالا إلى أن القضاة يواجهون عواقب عديدة في نقل موظفي المحكمة الذين لا يقومون بمهامهم على وجه كامل اوالذين قد يكونوا متورطين في ممارسات فاسدة. وعلى الرغم من أن قرار التعاقد مع موظف غير قضائي يتخذه القاضي نفسه أو هيئة القضاة (في حالة الدوائر متعددة القضاة)، غير أنه بعد تعيين هؤلاء الأفراد، يصبحون خاضعين لقانون الخدمة المدنية. لذلك، يصبح من الصعب جدا من الناحية العملية على القضاة أن يمارسوا سلطات إدارية حقيقية على موظفيهم. وبالتالي، قد يتمتع موظفو المحكمة بقدر أكبر من الأمان الوظيفي عن القضاة علاوة على تعرضهم إلى رقابة أقل.

تعتبر زيادة ميزانية الهيئة القضائية بشكل عام على نفس القدر من أهمية تعزيز استقلال القضاء، على الرغم من أنه ليس كافيا لضمان الاستقلال ويجب أن تصحبه تدابير لضمان الشفافية والمسؤولية في صرف هذه الموارد. كما أن تعزيز سيطرة الهيئة القضائية على ميزانيتها من شأنه أن يحميها من التدخلات السياسية الخارجية، غير أن إعادة هيكلة الهيئة القضائية قد يكون أهم من زيادة الميزانية وذلك لرفع مستوى الانتاجية. وحتى يمكن ضمان التوزيع المتساوي للموارد، قد يكون من المهم ضمان لا مركزية ميزانية الهيئة القضائية حتى يتم توزيع الموارد بشكل جيد، بناء على المبلغ الذي تقترحه إدارة الميزانية في كل مستوى من مستويات الهيكل القضائي. كما من المهم ضمان حصول المحاكم خارج المناطق المدنية الكبرى على الموارد الضرورية.

ب- الرواتب:

ان زيادة الرواتب جعلت مهنة القضاء أكثر جاذبية في العديد من الدول. فمنذ 1996، زادت رواتب القضاة في جمهورية الدومينيكان من 275% إلى 400%، أما في تشيلى، فزادت الرواتب القضائية بشكل كبير خلال الأعوام القليلة الماضية، خاصة بالنسبة لقضاة المحكمة العليا. وهناك نظام جديد للمكافآت يعطي قضاة محاكم الدرجة الأولى وموظفي المحاكم الحق في مكافأة سنوية إذا حققت المحاكم التي يعملون بها معايير الأداء المطلوبة والتي وضعتها المحكمة العليا. (ويؤكد القانون على القياس الموضوعي للإلتزام بالوقت والكفاءة في أداء المهام القضائية.)

ويحصل كل منهم على درجة ضمن أعلى 75% من الأفراد الذين يتم تقييمهم في مختلف المستويات القضائية. وفي كوستا ريكا، تجتذب الرواتب القضائية المهنيين الشباب، غير أنها لا تجتذب القضاة ذوي الخبرة التي تتراوح بين 15 إلى 20 سنة.

زادت الرواتب القضائية في السلفادور بشكل كبير خلال فترة ما بعد الحرب غير أنها لم تتواكب مع الزيادة الحادة في تكاليف المعيشة. وتقارن رواتب أعضاء النيابة برواتب قضاة محاكم الدرجة الأولى بينما يحصل المحامون الذين تعينهم الدولة على راتب أقل بكثير، كما يتلقى القضاة مزايا أخرى مثل بدل وقود كما يخصص للعديد منهم سيارات خاصة، وتعتبر مزايا التقاعد جيدة جدا. هذا وقد زاد قانون المستقبل المهني الجديد في غواتيمالا من رواتب القضاة بقدر كبير، غير أن المقرر الخاص للأمم المتحدة أعرب عن قلقه بخصوص إخفاق غواتيمالا في توفير تأمين حياة وصحة القضاة.

ان زيادة الرواتب في عام 1995 في بانانما جعلت قضاة المحكمة العليا يتقاضون أفضل مرتبات في قطاع التوظيف العام في الدولة. غير أن قضاة المحاكم الابتدائية يستمرون في العمل برواتب غير كافية مما يجعلهم معرضين للخضوع للفساد.[102]

[102] يتقاضي قضاة المحكمة العليا الآن 10.000 دولار في الشهر، بينما يتقاضي قضاة الدوائر 2.500 دولار أما قاضي الصلح، فيتقاضي 1.500 دولار فقط.

7. أثر إصلاح الإجراءات الجنائية على استقلال القضاء

تعمل الدول في مختلف أنحاء أمريكا اللاتينية على إصلاح قوانين الإجراءات الجنائية لديها، وهي تنأى بنفسها عن النظام المكتوب المعتمد على التحقيقات إلى نظام شفهي يعتمد على المواجهة. لقد كانت الأنظمة القديمة بطيئة ومنطوية على إمكانية محدودة لإطلاع الجمهور وأحيانا لا تتوفر هذه الإمكانية، إضافة إلى عدم توفرها على الشفافية. وفي ظل هذه الأنظمة، عادة ما كان غير واضحا من اتخ\ القرار وعلى أي أساس. عادة, لم يكن يطلب من القاضي حضوره إلى المحكمة مع أطراف الدعوى. وتعتبر عدم شفافية القرارات القضائية وكذلك تفويض المسؤوليات القضائية للموظفين القضائيين تهديدا لاستقلال القضاء. فبدلا من أن يصدر القضاة الأحكام، من الممكن أن يقوم بذلك الموظفون القضائيون الذين هم أكثر عرضة للخضوع للمؤثرات الخارجية. علاوة على ذلك، في العديد من الأنظمة نظريا، من الممكن أن يكون نفس القاضي هو المسؤول عن إجراء التحقيقات المبدئية، وعن إتخاذ قرار الإحالة إلى النيابة وتوجيه الإتهام، وعن تحديد التهمة، وكذلك يكون مسؤولا عن تحديد العقوبة.

لقد تم تطبيق النظام الشفهي الجديد في المحاكم الجنائية ومحاكم الأحوال الشخصية والأحداث في السلفادور. ويقول الخبراء من السلفادور "إن الدروس والخبرات الإيجابية هي أن تطبيق مبادئ الشفهية، والفورية، والعلنية تعد فعالة في تعزيز استقلال القضاء إلى الحد الذي يرغم القاضي على

اصدار أحكام في جلسات علنية بناء على أدلة تقدم بالشكل القانوني أثناء إجراءات الدعوى، كما تلزم القاضي بتوفير تبرير وتسبيب مقنع للأساس القانوني الذي أصدر حكمه بناء عليه."[103]

إن نظام القضاء الجنائي في تشيلي الذي يعتمد على الكتابة والتحقيقات يعطي قضاة محكمة الاستئناف نطاقا أوسع للاطلاع على تصرفات قضاة المحكمة الابتدائية، حيث يمكن لقضاة محكمة الاستئناف أن يطلعوا على أسلوب تطبيق المحاكم الأدني للقانون وتقييمها للوقائع. علاوة على ذلك، إن حكم القانون الذي يسمح بتوجيه "استشارات" تلقائية يسمح لمحكمة الاستئناف، في معظم الدعاوى، أن تقوم بنفسها، ودون الحاجة إلى إقامة دعوى استئنافية، بأن تراجع أحكام المحكمة الأدنى. إن إجراءات المراجعة هذه تسمح للمحاكم الأعلى أن تحتفظ بسيطرتها على المحاكم الأدني بدلا من أن تخدم كآليات لحماية حقوق أطراف الدعوى. ويعتبر قضاة محاكم الدرجة الأولى أن استقلاليتهم تصبح فى خطر حيث أن النظام يكافئ من يطبقون المعايير التي يعتقدون أن محكمة الاستئناف ستطبقها سواء أكانوا يعتبرون هذه المعايير هي التفسير الصحيح في دعوى معينة أم لا.[104]

وسيترك قانون الاجراءات الجنائية الجديد حق تحديد الوقائع في يد المحكمة الابتدائية، مما سيحد من سلطة المحاكم الاستئنافية في مطابقة أحكام المحاكم البدائية بتطبيق القانون. وهذا يعني أنه لن يكون لمحكمة الاستئناف السلطة لمراجعة قرارات محكمة البدائية من تلقاء نفسها. ويفهم بذلك أن حق الاستئناف هو حماية للأطراف وليس وسيلة للسيطرة الهيكلية الهرمية داخل الهيئة القضائية. إن هذه الإصلاحات من شأنها أن تعطي قضاة المحاكم الابتدائية استقلالا أكبر (عن من يعلونهم في السلم القضائي مباشرة) لإصدار الأحكام في القضايا المعروضة عليهم.

لقد تم تطبيق قوانين الإجراءات الجنائية بعد إدخال الإصلاح عليها في كل من كوستا ريكا، السلفادور،غواتيمالا، كما تمت الموافقة مؤخرا على إصلاحات شبيهة تم تنفيذها بالفعل أو على وشك التنفيذ في عدد من الدول من بينها بوليفيا،تشيلى،أكوادور، هند وباراغواى. وتتضمن هذه الإصلاحات تغييرات كبيرة للقضاة من شأنها أن تسهم في تعزيز نزاهة القضاء. فإصلاح القضاء الجنائي في المنطقة تم تصميمه من أجل رفع مستوى الكفاءة، وتوفير حماية أفضل لحقوق المتهمين والضحايا، وضمان النزاهة والمسؤولية. إن الجلسات الشفهية الجديدة ستكون علنية، حيث يحضر الطرفان ويتم تقديم جميع الأدلة إلى القاضي وبذلك يتم الحد من فرص الفساد وتفويض الوظائف القضائية. وقد تقرر الآن أن يشارك القاضي في مرحلة واحدة من مراحل التقاضى، كما أنه وفقا لهذه الإصلاحات، يطلب من القضاة أن يتداولوا ويعطوا قراراهم مباشرة بعد العرض المكثف للأدلة أثناء المحاكمة. ويجب على القضاة أن يقدموا تسبيبا لأحكامهم، على الرغم من أنه ليست هناك ضرورة لذلك عندما يعلن الحكم.

[103] دياز Diaz وأوركيلا Urquilla ص. 15
[104] فارغاس Vargas ودوتسي Duce، ص. 22

تعفي الإصلاحات التي أدخلت على قوانين الإجراءات الجنائية من مسؤولية توجيه التحقيقات الجنائية. ففي ظل النظام القديم، كان الرأي العام والسياسيون يضغطون على القضاة ويحملونهم مسؤولية الحفاظ على الأمن العام والسيطرة على الجريمة. وبالتالي، فإن القضاة كانوا عادة ما يتخذون القرارات خاصة بالحجز قبل المحاكمة والإفراج بناء على ضغط الرأي العام وليس بناء على تطبيق مستقل لمواد القانون التي تنطبق على هذه الحالة. وبناء على قول الخبراء من تشيلي، إن نقل مسؤولية التحقيق الجنائي إلى أعضاء النيابة من شأنه أن يحرر القاضي بحيث يتصرف بشكل مستقل.[105] غير أن تجربة السلفادور وغواتيمالا توضح أن من الممكن أن يظل القضاة في ظل النظام الجديد يلامون على إطلاق سراح المجرمين أو على الإخفاق الفشل في منع الجريمة، علاة عن أنه يمكن توجيه اللوم أيضا إلى القوانين الجديدة.

وفي غواتيمالا، أدى عدم كتابة القضاة قرارات مسببة في ظل النظام الجديد إلى إلغاء أحكام في قضايا مهمة مما كلف الدولة مبالغ طائلة. وعليه، تجب إعادة محاكمة قضية زامان Xaman. كما أن القضية ضد قائد الحرس المدني كانديدو نورييجا Candido Noriega قد سحبت ثلاث مرات. إن القلق بخصوص عدم وجود أساس للأحكام القضائية كبير جدا إلى حد أنه تم التقدم باقتراح لتعديل الدستور ليتضمن الإلزام بتسبيب الأحكام القضائية.[106]

كانت السلفادور أحد أوائل الدول في المنطقة التي طبقت قانونا للإجراءات الجنائية يدعو إلى عرض الأدلة على القاضي شفهيا وبشكل مركز، كما أن نص القانون على الجلسات العلنية والشفافية قد حد من فرص ممارسة الضغط الخارجي على القضاة. ويقول القاضي السلفادوري سيدني بلانكو Sidney Blanco إن القانون الجديد يسهم في تطهير الهيئة القضائية. وقد ترك القضاة غير الراغبين في التأقلم مع الإجراءات الجديدة أو غير القادرين على التأقلم معها الهيئة القضائية من تلقاء أنفسهم.[107]

8. تكوين التحالفات من أجل الإصلاح تتضمن المجتمع المدني، القضاة الداعين للإصلاح، السياسيين البارزين، الإعلام، والأكاديميين:

لم يكن لمنظمات المجتمع المدني دور كبير في تعزيز استقلال القضاء في معظم دول المنطقة، كما لم تكن الجهات المانحة تسعى إلى العمل مع منظمات المجتمع المدني فيما يتعلق بهذا

[105] نفس المرجع، ص. 23

[106] يولاندو بيريز Yolando Perez وإليزار لوبيز Eleazar Lopez، تقرير عن استقلال القضاء في غواتيمالا، أعد خصيصا لهذه الدراسة، يونيو 2000، ص. 17

[107] أعرب بلانكو Blanco عن هذه النقطة في عرض حول تأثر القضاة بقانون الإجراءات الجنائية الجديد. أنظر مؤسسة الإجراءات القانونية السليمة Due Process of Law Foundation و Fundacion Esquel, *Implementando el Nuevo Proceso Penal en Ecuador: Cambios y Retos* ص. 79 (واشنطون 2001)

الموضوع. لقد ركزت المساعدات الدولية في هذا المجال على مشاريع تتعلق بالمحاكم العليا والمجالس القضائية.

على الرغم من ذلك، بدأت جماعات المجتمع المدني في السنوات الأخيرة في القيام بدور متنام في المطالبة بقدر أكبر من الاستقلال القضائي وذلك من خلال طرق عدة منها، على سبيل المثال، الدفاع عن الإصلاحات الدستورية والقانونية المهمة؛ والمطالبة بإجراءات تتسم بقدر أكبر من الشفافية في اختيار القضاة، وتقييم إدائهم، وترقيهم، علاوة على وجود آليات لمراقبة هذه الإجراءات. وقد تراوحت هذه المشاركة بين النقد وشن الحملات المركزة على موضوع واحد وبين جهود استراتيجية بعيدة المدى تشارك فيها قطاعات عديدة.

وقد توصل الخبراء أثناء الاجتماع الذي عقد في غواتيمالا إلى أن احتمالات نجاح جهود تعزيز استقلال القضاء تطون أكبر عندما تعتمد على تحالفات استراتيجية بين مجموعات معنية مختلفة تتضمن أعضاء من منظمات المجتمع المدني (كنقابات المحامين، والمنظمات غير الحكومية المؤيدة، والأكاديميين، ومجموعات الأعمال)، والقضاة الداعين للإصلاح، والسياسيين، وممثلين عن الإعلام.

أ- التحالفات الاستراتيجية التي يقودها المجتمع المدني:

يظهر استعراض لبعض استراتيجيات المجتمع المدني الأخيرة طرقا كثيرة يمكن فيها لمشاركة المجتمع المدني أن تكون مفيدة في جهود تعزيز استقلال القضاء، بل وأن تكون دافعة للقرار في بعض الأحيان.

وتقدم جمهورية الدومينيكان نموذجا للمساهمة الفعالة التي يمكن أن يقوم بها تحالف استراتيجي بين ممثلي المجتمع المدني، والقضاة، والمسؤولين، والسياسيين لضمان تبني الإصلاحات الضرورية وتطبيقها تطبيقا مناسبا. وفي عام 1990، قام قادة رجال الأعمال والمحامون بإنشاء مؤسسة المؤسساتية والعدالة (FINJUS) لتساعد على تعزيز استقلال القضاء، وترسيخ سيادة حقيقية للقانون، وتعزيز الديمقراطية من خلال التعريف الدقيق للقواعد ودور المؤسسات. وقد سعى قادة المحامين ورجال الأعمال الذين شاركوا في إنشاء مؤسسة FINJUS خلال الفترة من 1990 إلى 1994 إلى وضع الإصلاح القضائي على جدول أعمال المجتمع. وقد أدت الكارثة الإنتخابية التي حدثت في عام 1994 إلى مراجعة الدستور، مما وفر الفرصة لإجراء إصلاحات دستورية معينة من شأنها أن تعزز استقلال القضاء. وقد قادت هذه المؤسسة تحالفا بين ممثلي المجتمع المدني، والسياسيين والقضاة المؤيدين لاستقلال القضاء والإصلاح الذين قاموا بدور مهم في ترشيح واختيار قضاة المحكمة العليا، وضمان الإعتراف بحق جميع القضاة في الشعور بالأمان الوظيفي، وترسيخ الولاية القضائية للمحاكم فيما يتعلق بالمسألة الحساسة المتعلقة بالسيطرة الدستورية.

وقد ابتعد المجلس القضائي الجديد خلال أول عملية اختيار قام بها في عام 1997 عن عقد جلسات علنية مع المرشحين للمحكمة العليا. وقد قامت جماعات المجتمع المدني بلقاءات تلفزيونية خاصة بهم. وبعدها، قرر المجلس أن يذيع جلساته العلنية على شاشات التلفزيون وكذلك إجراءات الاختيار الفعلية لأعضاء المحكمة العليا الجدد.

عندما أصدرت السلطة التشريعية قانونا ينهي تأمين الولاية للقضاة، قامت جماعات المجتمع المدني بتنظيم "أسبوع استقلال القضاء" كما قامت، بمساعدة الوكالة الأميركية للتنمية الدولية، بجلب خبراء أجانب لتقديم سلسلة من المحاضرات عن استقلال القضاء.[108] وقد كان للمساعدات الدولية دور مهم في تحديد الأولويات وجلب وجهات نظر مختلفة من المنطقة تسمح للدومينيكيين بالتعرف على خبرات وإنجازات جيرانهم في المنطقة.

وقد قامت مؤسسة FINJUS وحلفاءها بالمساعدة في إحداث زخم نحو الإصلاح من خلال وسائل متعددة والحفاظ عليها. فقد استخدموا وسائل الإعلام، ونشراتهم الخاصة، والندوات العامة وغيرها من اللقاءات لشرح الموضوعات الحساسة بالنسبة للجمهور مثل أهمية تعزيز استقلال القضاة. هذا وقد عززت شبكات الصلات المؤقتة والدائمة والتحالفات استقرار هذه العملية؛ كما تشجعت قطاعات ومنظمات أخرى لتدعم جهود تعزيز استقلال القضاء. كما إتفقت المدرسة القومية للقضاء مع مؤسسة FINJUS على العمل سويا من أجل إجراء تحليل للموضوعات المتعلقة بترسيخ استقلال القضاء والديمقراطية، وإجراء مناقشات حولها، والتقدم باقتراحات بخصوصها.

وقد تجمعت جمعيات مختلفة الاتجاهات للمجتمع المدني في غواتيمالا لتأسيس حركة لتأييد العدالة. وقد قامت بدور مهم في ضمان قدر أكبر من الشفافية لإجراءات اختيار قضاة المحكمة العليا وكذلك أعضاء المحكمة الدستورية. وقد ركزت هذه المبادرة على إثارة النقاش حول المؤهلات التي يجب توفرها للترشيح والاختيار علاوة على شفافية عملية الاختيار نفسها. وقد كان للمنظمات غير الحكومية في غواتيمالا دورا مهما في جلب المقرر الخاص للأمم المتحدة عن استقلال القضاة والمحامين إلى غواتيمالا. وقد قام المقرر بوضع تقرير متكامل يسجل فيه التهديدات التي يتعرض لها استقلال القضاء في غواتيمالا كما وضع سلسلة من التوصيات في هذا الخصوص. وقد إلتزمت حكومة غواتيمالا علنا بالعمل على تنفيذ هذه التوصيات، غير أنه بعد تسعة أشهر، وجدت إحدى المنظمات غير الحكومية الكبرى أن عددا قليلا جدا من التوصيات تم تنفيذها جزئيا.[109]

---

[108] وقد كان ضمن الخبراء كل من رودولفو بيزو إسكالانتي Rodolfo Pizo Escalante، ولويس سالاس Luis Salas، وسيزار بارينتوس Cesar Barrientos، وإدموندو أوريلانا Edmundo Orellana، وإدواردو جوجل Eduardo Gauggel.

[109] Fundacion Myrna Mack/Programa de Investigacion y Analisis, "Informe sobre el grado de cumplimiento de las recomendacions del relator sobre independencia de jueces y abogados,"، ص. 1. ووفقا لهذه الدراسة، تم تنفيذ واحدة فقط من واقع

أما في الأرجنتين، فقد قاد بودر كيدادانو Poder Ciudadano الجهود من أجل تشكيل لجنة مجتمع مدني لمراقبة نشاطات المجلس القضائي. ويسعى فريق المراقبة هذا إلى تحديد نقاط الضعف والقوة في المجلس القضائي، ووضعها في تقرير سنوي مفصل، كما اقترح الفريق آليات لزيادة شفافية تصرفات وأفعال المجلس. وعندما كان المجلس يضع قواعده، اقترحت مجموعة المراقبة ثمانية مبادئ أساسية لعمله، وتتضمن هذه المبادئ ضمان الحصول على المعلومات، وتطبيق نظام اختيار قضائي يكون على أساس قدرة ومؤهلات المرشحين، وضمان آليات إدارية تتسم بقدر أكبر من الشفافية، علاوة على ضمان مشاركة المواطن من خلال علنية الاجتماعات. وقد تعرض محتوي هذه اللوائح إلى نقاش عام، كما تقدم إئتلاف من منظمات غير حكومية باقتراح بعقد جلسات علنية، وهو الاقتراح الذي وافق عليه المجلس في نهاية الأمر.

وقد اتفق المشاركون في الإجتماع الإقليمي الذي عقد في غواتيمالا على عدة نقاط، وهي كما يلي:

- يجب على الجهات المانحة أن تختار إحدى منظمات المجتمع المدني التي ستكرس نفسها طوال الوقت لوضع وتنفيذ استراتيجية تدعم الإصلاح وتواجه المقاومة والمعارضة. وتعتبر هذه خطوة أساسية، حيث تحتاج الجهات المانحة في مشاريعها إلى أن تكرس بعض الوقت والمال لتختار منظمة مناسبة، أو لتدعم تكوين مثل هذه المنظمة إن لم تتواجد. ويتطلب ذلك ضمان المعونة الفنية، والتمويل اللازمين، وكذلك استئجار الموظفين المناسبين للعمل في مثل هذه المنظمة. وتحتاج حملات الإصلاح إلى مؤيدين مثقفين وذوي خبرة على دراية بالموضوعات المطروحة وبإمكانهم التعامل مع المعارضة. إن محاولة عمل حملات إصلاح مع أناس يعملون طوال الوقت في مكان آخر وليس لديهم الوقت الكافي ليكرسوه للإصلاح يعتبر غير كاف للحافظ على الزخم المطلوب.

- تحتاج الجهات المانحة إلى تكريس وقت أطول لعملية بناء التأييد للإصلاح ولا يجب أن تتوقع تحقيق نتائج فورية (يحتاج الأمر إلى حوالى عامين لخلق الوعي والتأييد). خلاف ذلك، ستؤدي المعارضة إلى التأخير، كما ستطرح تساؤلات بخصوص الإرادة السياسية في البلاد، مما قد يؤدي إلى تهديد العملية بالكامل. ويؤدي ذلك إلى الاعتماد على استراتيجيات آنية لبناء التأييد اللازم بدلا من وضع استراتيجيات فعالة ومخطط لها جيدا. وحتى إن تمت الموافقة على الإصلاحات، إلا أنها قد تفتقد إلى التأييد المحلي والوعي الكافي لتطبيقها خلال مرحلة التنفيذ، وهي المرحلة التي عادة ما تكون صعبة، وغير منتظمة، ومكلفة، وتواجه العديد من العواقب غير المتوقعة.

---

32 توصية تنفيذا كاملا، كما تم تنفيذ 11 توصية أخرى وإنما جزئيا. وكان ضمن أسباب عدم تنفيذ التوصيات قلة الرغبة السياسية في ذلك، وقلة الموارد الاقتصادية، والحاجة إلى وقت إضافي لتنفيذ التوصيات، والحاجة إلى إصلاحات دستورية لتنفيذ التوصيات، وعدم رغبة بعض القطاعات في قبول التوصيات، علاوة على وجود توصيات لا تتمشي مع الواقع في غواتيمالا.

• يعتبر تكوين الائتلافات مهما لدعم الإصلاحات والتغلب على معارضتها، خاصة تحديد التحالفات بين السياسيين، كما أنه من المهم جدا التعرف على أعضاء الهيئة القضائية، على جميع مستوياتها، الذين يؤيدون الإصلاحات والذين من الممكن أن يصبحوا حلفاء في جهود الإصلاح.

ب- ب العمل مع القضاة في مختلف مستويات الهيئة القضائية:

لقد أكد خبراء أمريكا اللاتينية أنه ليس كافيا أن يتمتع هيكل الهيئة القضائية بالديمقراطية وإنما يجب أن تكون عملية الإصلاح نفسها ديمقراطية. فيجب أن تشارك الهيئة القضائية ككل في الإصلاح وليس فقط المستويات العليا منها. قد تكون هناك مقاومة قضائية للإصلاحات التي قد يعتبرها القضاة خسارة لسلطاتهم القضائية (على سبيل المثال، تقليل السيطرة الهيكلية على قضاة محاكم الدرجات الاولى، ونقل مسؤولية التحقيق الجنائي إلى أعضاء النيابة ضمن إصلاح الإجراءات الجنائية). ومن أجل التغلب على هذه المقاومة قد تكون أفضل الاستراتيجيات العمل عن قرب مع القضاة على جميع المستويات بل وتنفيذ مبادرات الإصلاح بالتعاون معهم خاصة مع من هم أكثر تقبلا للتغيير حتى لا يعتبروا الإصلاح مفروضا عليهم من خارج الهيئة القضائية. وفي حالة وجود منظمة مجتمع مدني تقود جهود الإصلاح، يجب أن تحاول بناء تحالف مع القضاة ليعملوا سويا على المطالبة بالإصلاح المؤسساتي. وعلى أية حال، يجب تحاشي مهاجمة الهيئة القضائية حتى لا يشعر القضاة بأن هناك هجوما شخصيا عليهم. ويجب التوضيح للقضاة كيف يمكن لهذه الإصلاحات أن تحسن من وضعهم. وقد يكون عرض تجربة قضاة فى الدول التى بالفعل قد نفذالتغييرات, جيدا في هذا الخصوص.

وتستطيع الجهات المانحة وجماعات المجتمع المدني التي تعمل معها أن تشجع على تكوين جمعيات من القضاة تؤيد الإصلاح أو العمل على اندماجها. وبينما لم تركز جمعيات القضاة التقليدية على تعزيز استقلال القضاء، تقوم الجماعات الجديدة بالتركيز بشكل أكبر على هذا الموضوع. وقد قامت جمعية قضاة كوستا ريكا بدور قائد في تعزيز استقلال القضاء والدفاع عنه، حيث تضمنت نشاطاتها إتخاذ إجراءات قانونية للدفاع عن استقلال القضاء، وتنظيم نشاطات بالتعاون مع المنظمات الدولية صممت لتقييم استقلال القضاء تقييما دقيقا، علاوة على الأبحاث ونشر تقييم لموقف استقلال القضاء في أمريكا الوسطى.

ج- وسائل الإعلام:

تعتبر استراتيجية التعامل مع وسائل الإعلام عنصرا حيويا في جهود خلق التأييد اللازم للإصلاح والحفاظ عليه، ويجب أن تصبح إحدى وسائل الإعلام، إن أمكن، مهتمة بهذه العملية التى تعتبر الإصلاحات موضوعا أساسيا، فتوفر له الكثير من الدعاية، وتثير النقاش حوله، وتطالب بالشفافية. لقد كان الإئتلاف الذي تكون في

جمهورية الدومينيكان ناجحا في تكوين هذه العلاقة مع وسائل الإعلام.

غير أن الإعلام في معظم الدول قيد الدراسة هنا ينظر إليه على أنه لم يكن عنصرا مساعدا في قضية استقلال القضاء، ويرجع ذلك جزئيا إلى عدم الوعي بدور القضاة. فعادة ما يلام القضاة في وسائل الإعلام بسبب فشلهم في القضاء على الجريمة، خاصة عندما يتم إطلاق سراح متهمين بسبب عدم كفاية الأدلة أو ضعف التحقيقات. وقد أكدت الإصلاحات الأخيرة في الإجراءات الجنائية على أهمية ضمان إتخاذ الإجراءات القانونية، واعتبار المتهم بريئا، والتأكيد على مبدأ أن العقاب يطبق فقط عندما تثبت التهمة الجنائية، وليس بناء على مجرد الاشتباه. وعلى الرغم أن الحجز فترة ما قبل المحاكمة لم يصبح عقابا مقدما، غير أن الإعلام لم يتأقلم مع الوضع الجديد.

علاوة على ذلك، فإن قوانين ديساكاتو *desacato*، التي تنص على المعاقبة الجنائية لنشر نقد عن شخصيات عامة بمن فيهم القضاة، قد حدت من قدرة وسائل الإعلام ورغبتها في القيام بدور المراقب في العديد من الدول. فعلى سبيل المثال، في تشيلي أدى نشر تحقيق صحفي مؤخرا *El Libro Negro de la Justicia*، والذي تناول بالنقد المحكمة العليا وبعض أعضائها، إلى إقامة أحد القضاة الذين انتقدوا رفع دعوى قضائية على هذا التحقيق. ونتيجة لذلك، صودرت جميع نسخ الكتاب، ومنع الكتاب من النشر، وهربت مؤلفة الكتاب إلى الولايات المتحدة بعد توجيه تهمة القذف إليها وحصلت على حق اللجوء السياسى. وعلى الرغم من هذه القيود، قامت إحدى الصحف الشهيرة مؤخرا بدراسة سلوك بعض قضاة محاكم الدرجات العليا. وقد كان هذا العمل أداة أساسية في إتخاذ قرار غير مسبوق بإقالة أحد قضاة محكمة الاستئناف بسبب ارتكابه مخالفات وأعمال فساد.[110]

ومع إلغاء قوانين ديساكاتو desacato تدريجيا، وبينما بدأت الصحافة التحقيقية في مد جذورها، بدأت وسائل الإعلام في بعض الدول بتوجيه النقد للهيئة القضائية. غير أن بإمكان وسائل الإعلام، بل ويتوجب عليها، أن تقوم بدور أكثر فاعلية في تعزيز استقلال القضاء والمحاسبة القضائية.

ويمكن لوسائل الإعلام بالإضافة إلى مراقبة المحاكم عن قرب أن تقوم بدور أكثر فاعلية في الترويج لمزايا وجود هيئة قضائية تتمتع بالاستقلال والفاعلية بل ويجب عليها أن تقوم بهذا الدور. ويحتاج الجمهور من أجل مواجهة معارضة الإصلاح ليس فقط لمعلومات أفضل عن نطاق الإصلاحات وإمتيازاتها، وإنما يجب أن يرى نتائجا في قضايا معينة وموثقة توضح امتيازات الإصلاحات مقارنة بالممارسات السابقة. إن أفضل سلاح لمواجهة من يعارضون الإصلاح هو سياسة الإعلان عن "النتائج الإيجابية" مقارنة بالنظام غير الكفؤ الذي يتم التحول عنه وتغييره.

كما يمكن أن تشعر وسائل الإعلام الرأي العام والأطراف السياسية بالحاجة إلى تغيير الهيكل

[110] فارغاس Vargas ودوتسي Duce، ص. 29

القضائي ليس فقط من أجل تعزيز استقلال القضاء، وإنما كاستراتيجية للقضاء على الفساد.

د- مشاركة هيئات الرقابة الرسمية:

لقد أنشأت العديد من دول أمريكا اللاتينية مكاتب شكاوى حقوق الإنسان لمراقبة تصرفات الجهات الرسمية وضمان حقوق الإنسان للمواطنين، وفي بعض الدول، جعلت هذه المكاتب استقلال القضاء مركز عملهم.

ففي هندوراس، على سبيل المثال، اهتم مكتب المفوضية القومية لحقوق الإنسان بموضوع استقلال القضاء، وأصدر تقريرا مهما في عام 2000، كما شكلت الحكومة فيما بعد "لجنة الشخصيات البارزة" التي تتضمن مكتبا للشكاوى، وقد وضعت اللجنة سلسلة من التوصيات ونشرتها.

هـ- التمحيص الأكاديمي للمحاكم:

أكد خبراء أمريكا اللاتينية مرات عديدة على الحاجة إلى استحداث مراكز بدوام كامل لأساتذة القانون، علاوة على الحاجة إلى تشجيع البحث المستقل عن الهيئة القضائية في نطاق الجامعة أو في مراكز أكاديمية محترمة. وقد دعا بعضهم الجهات المانحة للتفكير في تمويل مشاريع تقوم بتحليلات تجريبية وقانونية عن استقلال القضاء في الدول المختلفة، وعن الظروف والإجراءات التي تحد منها، وكذلك استراتيجيات الإصلاح التي ساعدت والتي من شأنها أن تساعد على تعزيز استقلال القضاء.

الجدول رقم 2: دوروتشكيل المجالس القضائية في عدد من دول أمريكا اللاتينية:

الدولة	تركيبة المجلس القضائي	اختيار المجلس عن طريق	دور المجلس في اختيار اعضاء المحكمة العليا	دور المجلس في اختيار قضاة آخرين	مسؤوليات اضافية للمجلس
الأرجنتين	19 عضوا: رئيس المحكمة العليا، و4 قضاة، و8 مشرعين، (4 من كل مجلس تشريعي بحيث يكون 2 من حزب الأغلبية و2 من أكبر أحزاب الأقلية)، و4 محامين أمام المحاكم الفدرالية ويتم عن طريق الانتخاب اختيار عضو ممثل عن المجتمع الأكاديمى، مفوض عن السلطة التنفيذية	يقوم القضاة الفدراليون بانتخاب الممثلين القضائيين، ويقوم رئيس كل مجلس تشريعي باختيار المشرعين بناء على اقتراحات من المجلسين	لا يوجد	اختيار المرشحين للإنضمام إلى الهيئة القضائية من خلال مسابقة تعتمد على الكفاءة، وإعداد قوائم بثلاثة مرشحين لتقوم السلطة التنفيذية بالاختيار	إدارة ميزانية الهيئة القضائية،* إتخاذ الإجراءات التأديبية ضد القضاة، تحريك الإجراءات لإقالة القضاة، إصدار التعليمات الخاصة بالتنظيم القضائي واستقلال القضاء
بوليفيا	5 أعضاء: رئيس المحكمة العليا و4 أعضاء آخرون	المجلس التشريعي (الكونغرس)	يرشح الأسماء	يرشح الأسماء لمحاكم الدرجات الأدنى	مسؤولية إدارية وتأديبية نحو الهيئة القضائية، ويجري برامج تدريبية

الدولة	تركيبة المجلس القضائي	اختيار المجلس عن طريق	دور المجلس في اختيار اعضاء المحكمة العليا	دور المجلس في اختيار قضاة آخرين	مسؤوليات اضافية للمجلس
كوستاريكا	5 أعضاء: 4 من الهيئة القضائية محامي من خارج الهيئة القضائية، ويرأس المجلس رئيس المحكمة العليا	المحكمة العليا	لا يوجد	إجراء اختيار بناء على القدرات والمؤهلات غير أن المحكمة العليا ليست مجبرة على اختيار الحاصلين على أفضل الدرجات	مفوض بعدد من مسؤوليات الشؤون الإدارية
جمهورية الدومينيكان	7 أعضاء: رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الشيوخ،نائب الحزب المعارض، رئيس المجلس التشريعي، نائب المعارضة، ورئيس المحكمة العليا، وقاضي آخر		يقوم بتعيين المرشحين وتصفيتهم، ويعين القضاة، ويمكن أن يعقد جلسات علنية	لا يوجد	

الدولة	تركيبة المجلس القضائي	اختيار المجلس عن طريق	دور المجلس في اختيار اعضاء المحكمة العليا	دور المجلس في اختيار قضاة آخرين	مسؤوليات اضافية للمجلس
السلفادور	6 أعضاء: 3 محامين، أستاذ قانون في كلية القانون جامعة السلفادور واستا\من الجامعات الخاصة، ومحام من الوزارة العامة Public Ministry	تقوم السلطة التشريعية بالاختيار من قوائم من ثلاثة مرشحين من جانب كل قطاع ممثل	يقترح المرشحين على السلطة التشريعية، على أن يأتي نصفهم عن طريق انتخابات نقابات المحامين	يقترح المرشحين على أساس القدرات، ويقدم قوائم إلى المحكمة العليا من ثلاثة أسماء لتقوم بالاختيار	التقييم الدوري للقضاة، ويدير مدرسة التدريب القضائي
غواتيمالا	5 أعضاء: رئيس المحكمة العليا، رئيس وحدة الموارد البشرية للهيئة القضائية رئيس وحدة التدريب، ممثل عن القضاة، وممثل عن قضاة محكمة الاستئناف	يتم انتخاب قاضي وقاضي محكمة الاستئناف فى مجالسهما الخاصة	تقديم النصيحة للكونغرس بالنسبة للحاجة في تشكيل لجنة المطالبة لاختيار قضاة المحكمة العليا ومحكمة الاستئناف	مسؤول عن نظام الإلتحاق بناء على القدرات، تقوم وحدة التدريب بتقييم المرشحين، وبعد إنهاء دورة لمدة ستة أشهر بنجاح يحق للمرشح أن تختاره المحكمة العليا	يختار رئيس وحدة التدريب المؤسساتي ويقيله، ويقيم أداء القضاة وقضاة محكمة الاستئناف، ويضع سياسات وحدة التدريب

الدولة	تركيبة المجلس القضائي	اختيار المجلس عن طريق	دور المجلس في اختيار اعضاء المحكمة العليا	دور المجلس في اختيار قضاة آخرين	مسؤوليات اضافية للمجلس
باراغواى	8 أعضاء: عضو بالمحكمة العليا، و1 ممثل عن السلطة التنفيذية، و1 عضو في السلطة التشريعية، و2 محامين، و1 أستاذ في كلية الحقوق في الجامعة القومية، و1 من الجامعات الخاصة.		يقترح قوائم بثلاثة أسماء ليقوم مجلس الشيوخ بتعيينهم	يقترح قوائم بثلاثة أسماء للتعيين كقضاة او أعضاء نيابة لتقوم المحكمة العليا بتعيينهم	

* تشير هذه المعلومات إلى المجلس الخاص بالهيئة القضائية الفدرالية، حيث لدى الأرجنتين مجالات أخرى للهيئات القضائية على المستوى المحلى. لم تسمح المحكمة العليا للمحاكم تحمل مسؤولية إدارة الميزانية.

الجدول رقم 3: مسؤولية ترشيح وتعيين قضاة المحكمة العليا ومحاكم الدرجة الابتدائية في عشر دول من أمريكا اللاتينية

الدولة	ترشيح قضاة المحكمة العليا	مسؤول عن تعيين قضاة المحكمة العليا	ترشيحات لقضاة محاكم الدرجات الأدنى	مسؤول عن تعيين قضاة محاكم الدرجات الأدنى
الأرجنتين	تقترحه السلطة التنفيذية	رئيس الجمهورية، بالإتفاق مع مجلس الشيوخ	المجلس القضائي، هيئة محلفين لاستعراض المؤهلات، والمنافسة العامة	رئيس الجمهورية، بالإتفاق مع مجلس الشيوخ
بوليفيا	المجلس القضائي يقدم قائمة بالمرشحين	بانتخاب المجلس التشريعي (الكونغرس) بأغلبية ثلثي الأصوات	المجلس القضائي	يعين قضاة المحاكم الأعلى للمناطق بأغلبية ثلثي أصوات المحكمة العليا، ويقوم قضاة المحاكم الأعلى للمناطق بتعيين قضاة محاكم الدرجات الأدنى
تشيلى	المحكمة العليا تعد قائمة بخمسة أسماء	وزارة العدل تعين، ويصدق مجلس الشيوخ على التعيين بأغلبية ثلثي الأصوات	التعيين من خلال الأكاديمية القضائية، وقوائم بثلاثة مرشحين يعدها المدير المباشر وفقا للهيكل القضائي	وزارة العدل
كوستا ريكا		السلطة التشريعية	المجلس القضائي	المحكمة العليا
جمهورية	من الممكن أن تتقدم	المجلس القضائي		المحكمة العليا

الدومينيكان	أية جهة بالإقتراح؛ ويقوم المجلس القضائي بالتصنيف			
السلفادور	المجلس القضائي (وتأتي نصف القائمة من انتخابات نقابات المحامين)	السلطة التشريعية بأغلبية ثلثي الأصوات	المجلس القضائي يعد قوائم بثلاثة مرشحين	المحكمة العليا
غواتيمالا	تعد لجنة المطالبة قائمة من 26 مرشحا	تختار السلطة التشريعية 13 مرشحا	يقوم المجلس القضائي بإعداد قوائم بثلاثة أسماء لمرشحين	المحكمة العليا
هندوراس*		السلطة التشريعية		المحمكة العليا
باناما	يقوم رئيس الجمهورية بالترشيح	تصدق السلطة التشريعية على الترشيح		المدير المباشر وفقا للهيكل القضائي
باراغواى	المجلس القضائي يقترح قائمة من ثلاثة مرشحين	مجلس الشيوخ	المجلس القضائي يقترح قائمة من ثلاثة مرشحين	المحكمة العليا

* وينص التعديل الدستوري الذي اعتمد في عام 2001 على وجوب وجود مجلس ترشيح يتكون من سبعة قطاعات يجب ان يعطى الكونغرس قائمة تضم 45 مرشحا لتسعة مناصب فى المحكمة العليا. وسيتم الاختيار وفقا لهذه الآلية الجديدة لأول مرة في يناير 2002.

و) استقلال القضاء في الولايات المتحدة الأمريكية: قضايا معاصرة ومعلومات خلفية:

بقلم: ميرا غورآري Mira Gur-Arie، وراسل ويلر Russell Wheeler [111]

1. مقدمة:

لقد كان استقلال القضاء قيمة سياسية مهمة في الولايات المتحدة الأمريكية منذ تأسيس الجمهورية. وقد أوضح ألكسندر هاملتون Alexander Hamilton في حثه على التصديق على الدستور في الولايات المتحدة الأمريكية الحاجة الماسة إلى "إدارة مستقرة، ومستقيمة ونزيهة للقانون" تقوم عليها هيئة قضائية تتسم "بالحزم والاستقلال". كما قال إن الحرية "لها كل الحق في أن تخشى إتحاد [الهيئة القضائية] مع السلطتين التشريعية والتنفيذية. (الفدرالي The Federalist: العدد رقم 78).

يعني "استقلال القضاء" أشياء مختلفة لمختلف الناس، وهو يشير على الأقل إلى قدرة القاضي على إصدار الأحكام في النزاعات بنزاهة بغض النظر عن تفضيله الحقيقي أو المحتمل أو المعروض. وقد يكون استقلال القضاء أهم شيء يمكن القضاة من حماية حقوق الأفراد حتى في وجه المعارضة الشعبية.

غير أنه هناك إيمانا باستقلال القضاء في الولايات المتحدة يوازي في قوته الإيمان بالمسؤولية الديمقراطية. وكما كتب جيمس ماديسون James Madison أثناء المناقشة حول التصديق على الدستور، قائلا إن على الحكومة أن تستقي "كل قوتها سواء بشكل مباشر أو غير مباشر من أغلبية الشعب." (الفدرالي The Federalist: الأعداد رقم 37 و39). إن "المحاسبة" بالنسبة للقضاة لها معان مختلفة كذلك، حيث يعتقد البعض أن أحكام القضاة يجب أن تعكس ما يفضله الناس. غير أن آخرين يرفضون هذا الاعتقاد على الرغم من أنهم ما زالوا يصرون على أن إدارة القضاة للمحاكم واستغلال أموال الضرائب يجب أن يتماشي مع احتياجات ورغبات الجماهير. إن فكرة أن القضاة يجب أن يكونوا عرضة للمحاسبة الديمقراطية في حد ذاتها تعني أن الجمهور، سواء بشكل مباشر أو عن طريق ممثلين عنه، له حق إبداء الرأي في أداء المحكمة.

وتعتبر الولايات المتحدة الأمريكية مختبرا لجهود تعديل استقلال القضاء والمسؤولية تجاه الآخرين، حيث يوجد حوالى 900 قاض فدرالي يتمتعون بولاية مدى الحياة و800 قاض يتمتعون بفترة عمل محددة المدة، و28,000 قاض في الولايات الخمسين والعاصمة واشنطن، وبورتو ريكو.[112]

---

[111] إن الآراء المعبر عنها في هذه المقالة تعكس رأي المؤلفين ولا يجب أن تنسب إلى المركز القضائي الفدرالي أو أية جهة أخرى من النظام الفدرالي. وقد قدم كل من جون كوك John Cooke، والقضاة بول ماغنوسون Paul Magnuson وبيتر ميسيت Peter Messitte، وبيتر ماكابي Peter MacCabe، والقاضي فرن سميث Fern Smith، وسيلفان سوبل Sylvan Sobel ملاحظات مفيدة على المسودة الأولية.

[112] ولغرض التبسيط، يتمتع قضاة محاكم الولايات بشكل عام بولاية قضائية كلية في جميع الأمور ما عدا الأمور

استقلال القضاء	الإثنان معا	المسؤولية
يخدم بتوفير ولاية آمنة ومرتب وإدارة السلطة القضائية لنفسها	يتم العمل من خلال قواعد وقائية أخلاقية وقواعد خاصة بتضارب المصالح	تخدم من خلال وسائل اختيار القضاة، وتأديبهم وإقالتهم، ومراقبة السلطة التشريعية لهم

هذ السلطات القضائية الـ 53 لها حرية وضع هيكل الهيئة القضائية الخاصة بها. والدرس المستفاد من تجربة الولايات المتحدة الأمريكية هو أنه لا توجد مجموعة من الأحكام القانونية المضمونة التي تخلق هيئة قضائية مستقلة. فاستقلال القضاء يتخذ أشكالا متعددة، تشكلها أحكام قانونية مختلفة، وتقاليد سياسية، وتوقعات ثقافية وكلها نشأت عبر الوقت وتستمر في إثارة الجدل ومراجعة الذات.

من الممكن نشر شروط أحكام القانون بالولايات المتحدة الأمريكية الهادفة إلى تعزيز استقلال القضاء من ناحية وتعزيز السيطرة الديمقراطية على الهيئة القضائية من ناحية أخرى، وكأنها طيف متصل الأطراف. وتصف هذه الورقة الآليات المستخدمة في الولايات المتحدة الأمريكية لحماية وموازنة الاستقلال والمحاسبة. ومن المهم أن نضع في اعتبارنا أن هذه الآليات تعمل في ظل مناخ مشبع بثقافة تفترض أن المسؤولين العامين والمصالح الخاصة ليس لهم الحق في العبث بإتخاذ القرار القضائي. إن قوة هذا الإفتراض، الذي سنناقشه في آخر جزء من هذه المقالة، تأتي من إحترام شعبى اساسى لدور القاضي. إن اختيار هيئة قضائية على قدر من الكفاءة، والأمانة، والتعددية إنما هو ضروري للإبقاء على ثقة الجمهور وللحفاظ على المشروعية المؤسساتية للهيئة القضائية.

2. تدابير قياس استقلال القضاء:

أ- الولاية الآمنة والتعويض:

ان إعلان الإستقلال الأمريكي (في عام 1776) اتهم الملك جورج الثالث لانه جعل "قضاة المستعمرات يعتمدون في مدة ولايتهم ورواتبهم وكيفية دفعها عليه هو فقط." إن مثل هذا الاعتماد على الملك، كما قال بلاكستون Blackstone، في محاضراته، يعني أن على القضاة، بدلا من أن يحكموا في القضايا وفقا "للمبادئ الأساسية،" أن يحكموا "بناء على قانون يفضله الأمير أو موظفوه." (ويلر Wheeler 1988: 8-9). لذا فإن المادة الثالثة من دستور الولايات المتحدة الأمريكية (1787) تنص على وضع "السلطة القضائية للولايات المتحدة الأمريكية" في يد القضاة الفدراليين، والذين "يحتفظون بوظيفتهم ما دام سلوكهم مستقيما،" كما "سوف يتلقون رواتب في أوقات محددة عن خدماتهم ولن تقلل هذه الرواتب أثناء استمرارهم في وظيفتهم."

بالنسبة للقضاة الفدراليين، فهم يتمتعون بولاية مدى الحياة مادام "سلوكهم مستقيما"؛ أما قضاة المحكمة العليا، وقضاة محاكم الاستئناف، وقضاة

التي يحيلها الكونغرس إلى المحاكم الفدرالية. ويتمتع القضاة الفدراليون بولاية قضائية كلية على الجرائم الفدرالية، والقضايا التي تكون فيها الولايات المتحدة الأمريكية طرفا، والقضايا التي تتعلق بالقانون الفدرالي، والقضايا بين الأفراد والولايات المختلفة. وهناك فئة أخرى من القضاة الفدراليين الذين لا نتناولهم في هذه الورقة على الإطلاق وذلك بسبب ضيق المساحة لذلك، وهم قضاة المحاكم التي أنشئت في إطار هيئات السلطة التنفيذية، مثل محكمة الضرائب، وعدد كبير من "قضاة القانون الاداري."

محاكم المناطق فمن حقهم الخدمة للمدة التي يرغبونها[113] (على الرغم من أن نظام التقاعد يسمح لهم من تخفيف عبء العمل بعد تخطيهم سن 65 أو 70 سنة[114]). وقد كان هناك نقد مستمر لولاية القضاة الفدراليين مدى الحياة، غير أن هذه المسألة لم تتعرض لتهديد حقيقي. وقد بدأت الانتقادات فى بداية القرن من الذين كانوا يعتقدون أن القضاة الفدراليين يتعاطفون بقدر كبير مع مصالح الأعمال، كما يوجه النقد الآن من بعض الذين يعتقدون أن القضاة يتعاطفون بقدر كبير مع مصالح الأقلية والمتهمين في جرائم جنائية.

وقد كان هناك هجوم مشابه على المادة الثالثة والتي تمنع تقليل رواتب القضاة الفدراليين. غير أن القضاة يجادلون على مر التاريخ قائلين إن رواتبهم غير كافية (بوسنر Posner 1996: 21-31). وعلى الرغم من أن رواتب القضاة الفدراليين اليوم بدون شك تعتبر في قمة هرم الرواتب في الولايات المتحدة الأمريكية،[115] ففي أجزاء عديدة من البلاد، قد يتقاضي المحامون، على الأقل في المجال التجارى، أحيانا أكثر من القاضي الفدرالي. ولا يدعي القضاة أن الكونغرس يرفض زيادة رواتبهم بسبب الأحكام التي يصدرونها، غير أنهم يشيرون إلى أن رفض أن تواكب رواتب الهيئة القضائية حجم التضخم، قد يكون له بعض آثار التهديد لاستقلال اتخاذ القرار (قضية ويليامز ضد الولايات المتحدة الأمريكية عام 1999).

على الرغم من أن تأمين الولاية والرواتب عادة ما يعتبر سمة أساسية لهيئة قضائية مستقلة في الولايات المتحدة الأمريكية، فإن الولاية مدى الحياة والرواتب غير القابلة للتخفيض لا تمنح إلا لحوالى 3% من قضاة الولايات المتحدة الأمريكية: حوالى 900 قاض فى المحاكم العليا، ومحاكم الاستئناف، ومحاكم المقاطعات، وقضاة رود أيلاند Rhode Island. (أما القضاة في ولايتين أخرتين فيحصلون على ولاية حتى سن السبعين). (روتمان Rottman 1995:

[113] من المعتاد أن يخدم القضاة الفدراليون حتى يتعدي سنهم السبعين، غير أن ثلاثة أعضاء من قضاة المحكمة العليا قد تخطوا سن السبعين كما أن هناك قاضي واحد تخطي الثمانين من عمره. أما القضاة الفدراليين الذين يعملون بشرط "استقامة السلوك" فمن الممكن أن يقالوا من خلال توجيه السلطة التنفيذية تهمة لهم وتمر بالإجراءات اللازمة، غير أن ذلك لم يحدث سوي سبع مرات في تاريخ الامة.

[114] يحق للقضاة الذين تخطوا سن 65 سنة والذين يصل مجموع سنين عمرهم مع سنين الخدمة إلى 80 سنة، من حقهم التقاعد والاحتفاظ بالراتب (بما في ذلك الزيادة) طالما يقومون بحجم معين من الخدمة المخففة، وإذا اختاروا ألا يقدموا أية خدمات قضائية، فمن حقهم أن يحتفظوا بالراتب الذي كانوا يتقاضونه عند التقاعد، أنظر 28 U.S.C. §371

[115] كان راتب قاضي المقاطعة الفدرالي السنوى، قبل استقطاع الضرائب، في عام 2000 هو 141300 دولار، بينما يتقاضي قاضي المحمكة الاستئنافية حوالى 149900 دولار أما قاضي المحكمة العليا فيتقاضي 173600 دولار. ويتقاضي القضائيون وقضاة الإفلاس رواتب تقل بنسبة 10% عن قضاة المقاطعات. وفي عام 1999 كان متوسط الراتب السنوي في الولايات المتحدة الأمريكية 31908 دولار (مكتب إحصاءات العمل، عام 2000). إن رواتب قضاة محاكم الولايات تعتبر أقل إلى حد ما من رواتب القضاة الفدراليين، غير أن الرواتب التي يتقاضاها قضاة محاكم الولايات الذين يشغلون مركزا أعلى تجعلهم أعلى من متوسط الدخل القومى. وللتعرف على تحليل للرواتب القضائية في محاكم الولايات، أنظر المسح لرواتب القضاة (المركز القومي لمحاكم الولايات 1999: المجلد رقم 25، رقم 2)

الجداول رقم 4 و 6). أما قضاة الإفلاس الفدراليون والموظفون القضائيون الذين يبلغ عددهم 800 قاض فيتمتعون بالسلطة القضائية بناء على التفويض من القضاة الفدراليين المتمتعين بالولاية مدى الحياة، وتكون مدة خدمة كل منهم 14 سنة و8 سنوات على التوالي (28 U.S.C. §§ 152(a)(1) & 631(a)). وعلى الرغم من أن قضاة محاكم الولايات قد منحوا الولاية مدى الحياة في القرن الثامن عشر، فإن هذه الولاية سرعان ما تحولت إلى ولاية محدودة المدة في محاولة لزيادة استجابة المحكمة لما يفضله الجمهور. ويخدم قضاة محاكم الولايات اليوم لمدد تتراوح بين أربع سنوات و15 سنة،[116] كما على معظمهم أن يخضعوا لنوع من انتخابات الشعبية للاحتفاظ بمناصبهم.

وكما سنناقش فيما بعد، فإن هذه الحدود على مدة ولاية قضاة محاكم الولايات قد سمحت للناخبين بإقالة قضاة بسبب أحكام أصدروها ولم تلق رضا الشعب، غير أن هذه القيود لم تمثل تهديدا مؤسساتيا كبيرا على إتخاذ القضاة لقرارات مستقلة. وكذلك، وعلى الرغم من أن جميع قضاة محاكم الولايات تقريبا تقل رواتبهم عن من يوازونهم في الدرجة من القضاة الفدراليين، وفي بعض الأحيان يكون الفارق كبيرا، غير أننا لا نعلم إلى أي درجة حاولت الجهات التشريعية في الولايات أو المناطق المحلية تخفيض رواتب القضاة بسبب أحكام أصدروها.[117]

أما وجهة النظر الأوسع، فهي أنه على الرغم من وجود هذه الاختلافات بين النظام الفدرالي ونظام الولايات، غير أن معظم القضاة في الولايات المتحدة الأمريكية يتمتعون باحترام لمهنتهم ويتقاضون رواتب أعلى من أي مسؤولين عاملين في المناطق التي يعملون بها. إن الرواتب والموقف المهني وحدهما لا يضمنان استقلال القضاء، غير أنهما مع تعزيز مركز القضاة يسهلان على القاضي التصرف باستقلالية.

ب- إدارة السلطة القضائية لأمورها:

لم يطرأ ببال من وضعوا النظام الفدرالي ونظام الولايات في أواخر القرن الثامن عشر أن انفصال السلطة القضائية واستقلالها يحتاج لأكثر من مجرد قضاة يتمتعون بالإنفصال والاستقلالية عن السلطتين الأخرتين. وقد كانت المحاكم الفدرالية منذ إنشائها في عام 1789 وحتى عام 1939 تتبع إداريا وبالتتالي وزارة الخارجية، وزارة المالية، وزارة الداخلية، ووزارة العدل. أما محاكم الولايات فقد كانت تتبع إداريا الجهات التنفيذية بالولاية. وقد كانت الجهات التنفيذية، سواء الفدرالية أو بالولايات، تتقدم بطلبات سنوية للحصول على أموال من أجل تشغيل المحاكم وكانت تقوم بإدارة هذه المبالغ التي تحصل عليها، وهي أموال كانت حتى بداية القرن العشرين لا

[116] إن هذه البيانات حسبها روتمان Rottman، في الجداول 4 و8. إن المدة النموذجية التي يخدمها قاضي محكمة الاستئناف بالولايات هي 8 سنوات والمتوسط هو 7.8 سنة. أما بالنسبة للقضاة الذين يتولون المحاكم الابتدائية الكبرى، فالمدة الأنسب هي ست سنوات والمتوسط هو سبع سنوات.

[117] تقترح إحدي وجهات النظر لبحث تجريبي عن استقلال القضاء أن هذا الموضوع قد لم تتم دراسته إلا قليلا (هنسلر Hensler 1999: 718)

تتعدى رواتب القضاة والموظفين (وذلك في الحالات التي لم يكن يتقاضي القضاة والموظفون رواتبهم من رسوم المحكمة) وكذلك توفير قاعات المحكمة والأثاث.

غير أنه مع تزايد حجم العمل القضائي وزيادة تعقيده، تجادل القضاة وغيرهم حول أن تأمين الولاية والراتب أصبحا غير كافيين لتمكين الهيئة القضائية الفدرالية من الدفاع عن نفسها ضد السلطتين الأخرتين، وأن الهيئات القضائية بالولايات، والتي يمر قضاتها بإنتخابات، كانوا يتعرضون لتهديد أكبر. وكان القضاة الفدراليون يشكون من أن وزارة العدل إداريا لم تكن مهتمة بهم وأن السيطرة على القضاء إداريا يهدد استقلال القضاء واقعا وشكلا.

في عام 1939، استجاب الكونغرس لهذه الاعتبارات وأنشأ المكتب الإداري للمحاكم الأمريكية حتى تتولي مسؤولية ميزانية الحكومات الفدرالية وإدارة شؤون العاملين بها وجمع بيانات إحصائية عن عمل المحاكم بدلا من وزارة العدل، والأهم من ذلك، قام الكونغرس بإعطاء توجيهات بأن يقوم مجلس من قضاة الاستئناف الفدراليين بالإشراف على المكتب الاداري. [وتضم هذه المنظمة، والتي أصبح يطلق عليها الآن المؤتمر القضائي للولايات المتحدة الأمريكية، 26 من قضاة الاستئناف وقضاة المحاكم الابتدائية، وبرئاسة رئيس المحكمة العليا .U.S.C 28) (331].[118] وقد إتبعت حكومات الولايات الأسلوب ذاته، فبدءا بالعام 1940، أنشأت الولايات مكاتب إدارة لمحاكم الولايات، والتي تنص بشكل عام على أن تقوم المحاكم العليا فى الولايات بالإشراف عليها. واليوم، أصبحت أهمية وجود هيئة إدارية منفصلة للسلطة القضائية بالنسبة لاستقلال القضاء جزءا من الحكمة التقليدية في الولايات المتحدة الأمريكية. هناك ثلاثة مجالات تفسر أسباب ذلك:

إدارة المحاكم والولاية القضائية. قبل أن تتولي السلطة القضائية مسؤولية إعداد وإدارة الميزانية، وقبل وجود مكاتب إدارية تقوم على تنفيذها، كانت جهات السلطة التنفيذية تقوم بتقييم احتياجات المحاكم المالية، وتعرض هذه الاحتياجات على السلطة التشريعية لاتخاذ القرار، ثم تقوم بالتفاوض مع السلطة التشريعية، كما كانت تدير الأموال التي يتم الموافقة عليها. وعلى الرغم من أنها كانت عادة ما تقوم بهذه المهام بالتشاور مع المسؤولين القضائيين، غير أنها ظلت في يدها سلطة حرمان المحاكم بشكل عام، وقضاة معينين بشكل خاص، من الدعم المادى انتقاما لأحكام تصدر ضد رغبة السلطة التنفيذية، أي كانت خصما كبيرا للمحاكم. وعلى الرغم من انه نادرا ما لجأت السلطة التنفيذية لمثل ه\ا الانتقام (فيش Fish، 1973: 122-23؛ وبار Baar 1975: الفصل الثانى)، فقد كان هناك " وضع غير طبيعي بأن يكون الممثل القانوني للخصم

[118] ويتكون الأعضاء من رؤساء محاكم 13 محكمة استئنافية فدرالية، وقاضي من كل محكمة من محاكم الدوائر الإقليمية البالغ عددها 12 محكمة، ورئيس محكمة التجارة الدولية. ويضع المؤتمر السياسات لإدارة المحاكم الفدرالية، والتي تعمل من خلال شبكة من اللجان التي تفحص موضوعات مثل الميكنة، والعقوبات الجنائية، والرواتب والمزايا القضائية.

الأساسي في المحاكم الفدرالية مسؤولا عن الإنفاقات الخاصة بالقضاة الذين ينظرون قضايا يكون موظفوهم طرفا فيها" (شافروث Shafroth 1939: 738).

وفي ظل النظام الحالي، تقوم السلطة القضائية بتقدير احتياجاتها وتعرضها إما على السلطة التشريعية مباشرة أو على السلطة التنفيذية لتقوم بمهمة إلحاقها بميزانية الحكومة دون تغيير. كما تقوم السلطة القضائية بتبرير طلبها أمام السلطة التشريعية ثم بإدارة الأموال الممنوحة.

غير أن الإجراءات الحالية لوضع الميزانية القضائية، لا تحرر القضاة من مراقبة السلطتين الأخرتين بل ومن بعض السيطرة عليها كذلك. فعلى سبيل المثال، بإمكان السلطة التنفيذية أن تؤثر على مستويات تمويل القضاء من خلال توصياتها التي تقدمها للكونغرس بخصوص السياسة المالية. ولا يزال الكونغرس، بالطبع، هو الجهة التي تحدد مستوى تمويل السلطة القضائية. وبإمكان المشرعين أن يستخدموا سلطتهم التمويلية في التعبير عن موافقتهم أو اعتراضهم على كيفية إدارة القضاة للمحكمة، بل وفي التعبير عن مدى رضاهم أو عدم رضاهم عن الأحكام القضائية، غير أن ذلك نادرا ما يحدث. ولدى الكونغرس وسائل أخرى يمكن أن يسيطر بها على آثار إصدار الأحكام القضائية، بل وقد يؤدي التهديد بإتخاذ إجراء معين إلى التأثير على الأحكام المستقبلية. فعلى سبيل المثال، بإمكان الكونغرس أن يحد من الولاية القضائية للمحاكم الفدرالية، كما فعل في عام 1995 حتى يصعب على المسجونين الحصول على أوامر قضائي توجه التغييرات فى ا ادارة السجون أو أوامر توجه مراجعة إدانتهم.[119]

<u>الإجراءات التأديبية</u>. في البداية، كانت هناك وسيلة واحدة رسمية لدى الحكومة الفدرالية وحكومات الولايات لتأديب القضاة وهي من خلال توجيه الإتهام إليهم واقالتهم بواسطة السلطة التشريعية . وعندما إتضح أن هذا الإجراء ليس عمليا، خاصة في حل المشاكل البسيطة، ومع تنامي خطر أن تكون للسلطة التشريعية أو التنفيذية سلطة واسعة لإقالة القضاة أو تأديبهم بأي شكل آخر، حصلت السلطات القضائية على آليات تأديبية داخلية للتعامل مع نقاط ضعف القضاة، وعادة ما كان ذلك من خلال القوانين. وسنعرض لهذه الوسائل، بالإضافة إلى إجراءات توجيه التهمة الجنائية، فيما بعد. إن هذه الأحكام التأديبية تقوم على تنفيذها السلطة القضائية، مما يمنح القضاء السيطرة على تأديب القضاة وحمايتهم في نفس الوقت من سيطرة السلطة التشريعية.

<u>التدريب</u>. على الرغم من أن معظم قضاة الولايات المتحدة الأمريكية يأتون بخبرة قانونية كبيرة إلى المنصة، غير أنهم لا يتلقون تدريبا قضائيا قبل التعيين، فهم يتعلمون ذلك أثناء العمل. وعندما كانت عملية إصدار الأحكام أقل تعقيدا، كان من الممكن أن يتم التدريب القضائي بشكل غير رسمى. لقد بدأت برامج التدريب القضائي

[119] إن هذه القوانين تدخل ضمن الكود 28 U.S.C. § 1915 and 2254

الرسمية داخل السلطة القضائية في أواسط القرن العشرين عندما أصبح القضاة يواجهون مشاكل اصعب فى ادارة الدعوى علاوة على الدعاوى التي تعرض المسائل القانونية المعقدة د والدليل العلمى والاقتصادى المعقد. وقد أنشأ الكونغرس المركز القضائي الفدرالي في عام 1967 ليقوم بتوجيه القضاة الفدراليين وموظفي المحاكم وعقد دورات التدريب المستمر لهم، كما أن معظم الهيئات القضائية بالولايات توفر فرصا لتدريب القضاة والموظفين.

وقد أثير الجدل حول ما إذا كانت برامج التدريب القضائي الخاصة والبديلة التي تعقدها منظمات لها أفضليات سياسية فيما يتعلق بالأمور التي تنظر أمام المحاكم بكثرة، تشكل تهديدا لاستقلال الحكم القضائي. ويدافع مؤيدو هذه البرامج ضد الإتهام بتحيزها بقولهم إن مهمة القضاة هي الاستماع إلى مختلف وجهات النظر والمفاضلة بينها. أما منتقدو هذه البرامج، فيقولون إن قدرة القضاة على تلقي المعلومات بقدر من التشكيك قد لا يساعدهم على التعرف على المعلومات الخاطئة في المجالات المعقدة أو التي تخفي على القاضي. كما يزعمون أنه بغض النظر عن كل هذا، فإن شكل التدريب القضائي الخاص يهدد ثقة الجمهور في استقلال القضاء.

3. تدابير لمنع تضارب المصالح وزيادة ثقة الجمهور:

هناك مجموعة من القوانين والقواعد الوقائية التي وضعت من أجل تعزيز استقلال القضاء من خلال حماية القضاة من التنازل عن مواقفهم كما وضعت من أجل زيادة الشعور بالمسؤولية من خلال مطالبة القضاة بالكشف عن معلومات خاصة قد تؤدي إلى تضارب في المصالح. فعلى سبيل المثال، يحد قانون عام 1989 من الهدايا التي قد يقبلها القضاة وغيرهم من المسؤولين الحكوميين كما يضع قيودا على على الدخل الخارجي (والذي عادة ما يكون من التدريب أو إيرادات الكتب) حيث يحده بنسبة 15% من راتبهم الحكومة (5 U.S.C. §§501-505) . ولا يسمح للقضاة الفدراليين وغيرهم من المسؤولين العموميين أن يقبلوا أية مكافآت شرفية لأعمال مثل إلقاء خطاب أو كتابة مقال من المحتمل أن تأخذ بعضا من وقته وإن كان ضئيلا، حيث إن دفع نقود للقضاة في مثل هذه المواقف قد يؤدي إلى إثارة شكوك بأن هناك أغراضا أبعد من ذلك. كما يطالب قانون آخر القضاة وغيرهم من المسؤولين العامين أن يقدموا تقارير سنوية عن ممتلكاتهم المالية (بل وممتلكات بعض أفراد العائلة) كما ينص القانون على أن تخضع هذه التقارير للتفتيش العام. وفي حالة القضاة، تساعد علانية التقارير على تطبيق قانون آخر (28 U.S.C. §455) والذي يوجه القضاة الفدراليين نحو التنحي عن قضايا يكونون على علم شخصي بها أو لديهم مصالح مالية مرتبطة بها (ويتم تعريف ذلك "بوجود مصلحة قانونية أو ما يوازيها أيا كانت صغيرة" 28 U.S.C. §§455(a)(4) & (d)(4) أي سهم واحد من الأسهم).

وبالإضافة إلى هذه الأحكام القانونية، وغيرها من الأحكام المشابهة في الولايات، فقد اعتمدت

الهيئات القضائية الفدرالية في الولايات مواثيق أخلاقية قضائية. ويتكون الميثاق الفدرالي من سبعة مبادئ وغيرها من الأحكام التفصيلية التي توجه القضاة بخصوص مدى ملاءمة عضوية المجالس واللجان، والعضوية في جمعيات خاصة قد تكون لها ممارسات تتسم بالتفرقة غير المقبولة، والخطاب العام، والارتباط بالأحزاب السياسية، وغيرها من النشاطات. كما تصدر لجنة المؤتمر القضائي آراء توجيهية للقضاة الذين يبحثون عن توجيه حول كيفية تطبيق الميثاق على مواقف معينة. وعلى الرغم من أن الإلتزام بهذا الميثاق لا ينص عليه قانون، غير أن جميع القضاة الفدراليين تقريبا يسعون لأن تتفق تصرفاتهم مع الميثاق، كما أن خرق أحكام هذا الميثاق قد يعرض القاضي إلى إتخاذ إجراءات تأديبية ضده من جانب مجالس الدوائر.

4. تدابير من أجل تعزيز المسؤولية تجاه الجمهور:

إن الأحكام التي تحكم المناصب القضائية والتي من شأنها أن تعزز المحاسبة الديمقراطية – والتي تكون تكلفتها على حساب جزء من استقلال القضاء – هي نفسها الوسائل التي يحصل من خلالها القضاة على مناصبهم ويحافظون عليها، كما أنها الإجراءات التي تتخذ من أجل التأديب القضائي والإقالة. كما تطالب الرقابة التشريعية القضاة أن يقدموا ما يبرر بعض الجوانب لتصرفاتهم، وكذلك تقديم تقرير عن متطلبات حجم العمل من الذي من شأنه أن يضيء بعض جوانب السلوك القضائي.

الاختيار القضائي. تقوم بعض الدول الأوروبية ودول أمريكا اللاتينية بوضع مسؤولية اختيار القضاة في يد مجالس تتكون من قضاة، ومسؤولين من السلطتين التنفيذية والتشريعية، والأكاديميين، وغيرهم، والهدف هو الحد من تأثير سلطتي الحكومة الأخرتين على الهيئة القضائية. إن الاختيار القضائي في الولايات المتحدة الأمريكية يزيد من اعتماده على لجان تتشابه شكلا مع المجالس في دول أخرى. ففي الولايات المتحدة الأمريكية، يكون دور هذه الجماعات إلى حد كبير استشاريا، وتكون لها ولاية محدودة وليست واسعة في إدارة النظام القضائي والعاملين به. وهذه تقوم اساسا بدور استشاري مع الاحتفاظ بفرصة كبيرة لمشاركة الناس سواء مباشرة أو من خلال ممثليهم.

تعيين رئيس الجمهورية للقضاة الفدراليين. ينص الدستور على أن "يرشح رئيس الجمهورية، وعبر مشورة وموافقة مجلس الشيوخ، الوزراء العامين والقناصل، وقضاة المحكمة العليا، وجميع المسؤولين الآخرين في الولايات المتحدة الأمريكية [بمن فيهم قضاة المحاكم الاستئنافية الفدرالية وقضاة المقاطعات]، الذين لا يوجد نص صريح بخصوص تعيينهم في هذه الوثيقة، التي ينص عليها القانون." (المادة الثانية، القسم الثانى).[120] ولم يشرع الكونغرس أية قوانين

[120] يتمتع جميع قضاة المحاكم العليا الفدرالية، والمحاكم الاستئنافية، ومحاكم المقاطعات بحماية الولاية والرواتب التي تنص عليها المادة الثالثة. ويبلغ عدد هؤلاء حوالى 900 من القضاة الفدراليين البالغ عددهم 1700 قاضيا (بما فيهم من أحيلوا إلى التقاعد والذين لا زالوا يقومون ببعض العمل القضائي). ويقوم قضاة المحاكم الاستئنافية في كل دائرة وقضاة محاكم المقاطعات باختيار قضاة الإفلاس

تنظم عملية تعيين القضاة الذين يتمتعون بولاية مدى الحياة، كما لم يتبن اية متطلبات تتعلق بالعمر ، بالمهنة، أو بالتدريب. وتعتمد الدولة على عملية الاختيار لتصفية القضاة الفدراليين المستقبلين بناء على الجودة والنزاهة.

وعلى الرغم من أن القضاة الفدراليين يعتبرون بشكل عام أكثر القضاة استقلالا في العالم، غير أن الأحزاب السياسية تقوم بدور كبير في عملية اختيارهم. فمن أجل شغل منصب قضائى، يتلقي الرئيس اقتراحات من قادة حزبه (والغالب يكونون نوابا في مجلس الشيوخ الأمريكي) العاملين في المنطقة التي فيها الوظيفة الشاغرة (وتتم نفس هذه العملية على مستوى قومي في حالة شغل منصب قاض في المحكمة العليا). ان حوالى 90% من الأسماء المرشحة التي يتقدم بها الرئيس أعضاءا في حزبه السياسي ولو إسميا؛ وخلال آخر أربعة عهود رئاسية، كانت نسبة القضاة الذين يعتبرون أعضاء فاعلين في الحزب ما بين 73% (في عهد كارتر Carter) و56% (في عهد كلينتون Clinton) (غولدمان Goldman وسلوتنيك Slotnik 1999: 280). غير أن المحققين الحكوميين يقومون بالتحقيق الدقيق في التاريخ الشخصي للمرشحين للمنصب. ومنذ عام 1950، تقوم لجنة خاصة من نقابة المحامين الأمريكية بتقييم دقيق لكل مرشح فيما يتعلق بكفاءته المهنية؛ ونادرا ما يحصل المرشحون على درجة "غير مؤهل". كما تقوم لجنة القضائيين في مجلس الشيوخ الأمريكي بإجراء تحقيقاتها الخاصة عن كل مرشح من قبل الرئاسة. وبعد التصديق عليهم، يحترم القضاة الفدراليون أحكام المبدأ السابع من ميثاق الأخلاق لقضاة الولايات المتحدة الأمركيية والذي ينص على ألا يتولى القاضي أي منصب في جمعيات سياسية، أو يدعم المرشحين، أو يجمع الأموال، أو يحضر لقاءات سياسية من أي نوع.

ويقول بعض المعلقين إنه بسبب إن كل رئيس يضع قائمة بمرشحين تكون تقريبا كلها من أعضاء الحزب السياسي الذي ينتمي إليه، فإن القضاة الذين يتم تعيينهم هم في الواقع ناشطون لصالح الحزب من على منصة القضاء. وعادة ما يوجه هذا الإدعاء المراقبون الأجانب، بمن فيهم القادمون من دول تشبه إجراءاتها الرسمية هذه الإجراءات المطبقة في الولايات المتحدة الأمريكية، وإنما من أماكن يعتمد القضاة فيها تاريخيا على من يعينوهم من السلطة التنفيذية. ومن المؤكد أن هناك علاقة واضحة إنما بسيطة بين عضوية القضاة الفدراليين الأمريكيين في أحزاب سياسية قبل تعيينهم وبين ميولهم في إصدار الأحكام. ويؤكد كارب Carp ورولاند Rowland من خلال تحليلهما لبيانات خاصة بما يزيد على 57 الف حكم منشور لقضاة مناطق يتم تعيينهم منذ زمن الرئيس وودرو ويلسون Woodrow Wilson وحتى ويليام كلينتون William Clinton أن أحكام القضاة الذين كانوا ينتمون إلى الديمقراطيين كانت تتسم "بالليبرإلية" أكثر من احكام القضاة الذين كانوا جمهوريين،

وغيرهم من القضائيين من خلال ما يطلق عليه عملية "الاختيار بناء على القدرات" بسبب متطلبات رسمية والتي تطالب بمراجعة المؤهلات.

على الرغم من أن الفروق كانت طفيفة وهو أمر لا يثير الدهشة.[121]

ما هو مغزى هذه الفروق فيما يتعلق باستقلال القضاء؟ هناك دليل طفيف على أن هذا الاختلاف في إتجاه إصدار الأحكام إنما يعكس جهد القضاة الواعي في التخلي عن الأحكام القانونية المسيطرة لصالح رغبات الرؤساء الذين عينوهم أو انتماءاتهم الحزبية السابقة. عندما يواجه القضاة العدد القليل من القضايا حيث لا تكون السوابق والأدلة واضحة، فإنهم عادة ما يرجعون إلى عوامل أخرى لإصدار الأحكام. وليس من الغريب أن تتأثر هذه الأحكام بنفس منظور الحياة والقانون الذي يؤثر على ما تفضله الأحزاب التي كانوا ينتمون إليها قبل أن يصبحوا قضاة. كما يجادل البعض أن هذا التأثير يعد أمرا صحيا للديمقراطية، على ضوء أنه ضئيل جدا. وكما قال كبير قضاة المحكمة العليا ويليام رينكويست Chief Justice William Rehnquist (1996: 16)، حيث أن "كلا من الرئيس ومجلس الشيوخ يشعران بالحرية في الأخذ في الاعتبار الفلسفة القضائية لأي من المرشحين للمحاكم الفدرالية، فإن هناك تدخلا شعبيا غير مباشر في اختيار القضاة الفدراليين."[122] (وكان كبير القضاة هنا يقارن بين هذا النوع من التأثير بالجهود التي بذلت من أجل التأثير على الأحكام التي يصدرها القضاة من خلال التهديد بتوجيه تهم إليهم لإقالتهم.)

ومما لا شك فيه أن بعض من تولوا مناصب قضاة فدراليين منذ عام 1789 والبالغ عددهم ما يزيد على 3000 قاض، قد أصدروا أحكاما في قضايا معينة اخاين فى عين الاعتبار محاولة إرضاء الرؤساء الذين عينوهم. غير أن الإشارة إلى هذه الحقيقة سوف تقود في النهاية إلى وضع قائمة طويلة من أمثلة لقضاة خذلوا من عينوهم. فعلى سبيل المثال، تذمر الرئيس ثيودور روزفلت Theodore Roosevelt من القاضي أوليفر وندل هولمز Oliver Wendell Holmes قائلا "إن الانتماءات الحزبية الإسمية لهذا الرجل ليست لها علاقة بقراراته في المحكمة ... إن هولمز Holmes كان يجب أن يكون رجلا مثاليا على المنصة، وفي واقع الأمر، لقد كانت خيبة أمل شديدة" (وايت White 1993: 307). أما الرئيسان ريتشارد نيكسون Richard Nixon وكلينتون Clinton فقد أصابتهما خيبة أمل عندما قررت المحكمة العليا بالإجماع، بمن فيهم الاشخاص الذين عينوهم شخصيا، أن الإمتيازات التنفيذية لا تحمي قضية "أشرطة وترغيت" (الولايات المتحدة الأمريكية ضد نيكسون، عام 1974)، وأن الرؤساء يمكن أن

[121] على سبيل المثال، سواء كانت الأحكام في صالح المدعي عليه في القضايا الجنائية، أو القائم على التنظيم في قضايا اللوائح الاقتصادية الحكومية، وغيرها من القضايا، وليس فقط الأحكام الخاصة بالفصل في قضايا لا يشارك بها محلفون، وإنما أيضا فيما يتعلق بطلبات تقديم أدلة وقواعد إجرائية أخرى، فبشكل عام، أصدر القضاة الديمقراطيون أحكاما "ليبرالية" بنسبة 48% من الوقت، في مقابل 39% من نسبة وقت القضاة الجمهوريين (كارب Carp وستيدهام Stidham 1998)

[122] إن هذه النظرة الحميدة لتأثير الإرتباط بالأحزاب على تعيينات السلطة التنفيذية قد لا ينطبق بالضرورة على دول أخرى.

تقام عليهم دعاوى مدنية بينما هم في سدة الرئاسة (كلينتون ضد جونز، عام 1997).

وهناك إدعاء أخيرا بأن نظام تعيين القضاة الفدراليين قد يهدد بعض الشيء الاستقلال في إصدار الأحكام من جانب القضاة الفدراليين الذين يتمتعون بولاية مدى الحياة، لا من منطلق الولاء لمن عينوهم، وإنما في محاولة لإرضاء الذين في إمكانهم أن يعينوهم في محاكم أفضل. في القرن الثامن عشر، كان الترقي في مجال القضاء نادرا (كليرمان Klerman، 1999: 456). وبالمقارنة، فإن 36% من قضاة محاكم الاستئناف الأمريكية والبالغ عددهم 253 قاضيا في عام 2000 قد عملوا أولا قضاة في محاكم المقاطعات[123]، كما أن سبعة أعضاء من التسعة الحاليين في المحكمة العليا في نفس هذا العام كانوا يعملون في السابق في محاكم استئناف أمريكية. ويخضع القضاة الذين يرشحون للتعيين في محاكم أعلى إلى نفس إجراءات الاختيار والمراجعة التي أشير إليها من قبل. ومن الممكن أن اتباع أسلوب التعيين هذا قد يؤدي ببعض القضاة إلى إصدار أحكام في القضايا من أجل إرضاء المسؤولين عن التعيين،[124] وقد تم رصد هذا الإتجاه في دراستين كميتين عن الأحكام التي يصدرها قضاة المقاطعات في القضايا التي ترفع بخصوص دستورية لجنة إصدار الأحكام الأمريكية U.S. Sentencing Commission (سيسك Sisk، وهيس Heise، وموريس Morris 1998: 1423-27، 1487-93). ومن ناحية أخرى، فإن عدد قضاة المقاطعات أكبر بكثير من عدد الوظائف الشاغرة في محاكم الاستئناف، كما أن عدد قضاة محاكم الاستئناف أكبر بكثير من الوظائف الشاغرة في المحكمة العليا، وهو الأمر الذي أدى بأحد دارسي هذه المسألة إلى الاستنتاج "بأن فرصة القاضي النموذجي في الترقي قليلة إلى الحد أنه ليس من المحتمل أن تؤثر الرغبة في الترقي على الأحكام إلا لعدد قليل من القضاة" (كليرمان Klerman 1999: 456).

<u>إنتخاب القضاة</u>. كانت معظم الولايات خلال القرن التاسع عشر تستبدل عملية تعيين الحاكم لقضاة الولاية إما بإنتخابات حزبية أو غير حزبية، وقد سعى الإصلاحيون في المحاكم في القرن العشرين إلى استبدال أنظمة الإنتخاب بتعيين من الحاكم بناء على قائمة بمرشحين تقوم لجان من القضاة، والمحامين، والأشخاص العاديين بوضعها (ويطلق على هذا النظام إسم "أنظمة الاختيار بناء على القدرات"). ويمر القضاة الذين يتم اختيارهم بهذا الأسلوب "بإنتخابات دورية للاحتفاظ بالمنصب" حيث لا يطلب من الناخبين الاختيار بين اثنين من المرشحين، وإنما التصويت "بنعم" أو "لا"

[123] اعتبارا من 1 يوليو 2000، وتتضمن هذه الأرقام القضاة الجالسين أو القضاة في "مواقع أعلى،" كشكل من أشكال شبه التقاعد. وبالنسبة للقضاة الجالسين فقط، تصبح الأرقام 52 و158 (أي 32%). إن مصدر هذه البيانات هو المركز القضائي الفدرالي، قاعدة بيانات المكتب المختص بالتاريخ.

[124] أعلن أحد القضاة الفدراليين في ندوة عامة وجهة نظره أن قضاة المقاطعات الأصغر سنا "يتطلعون للعمل في محاكم الاستئناف، كما أنهم يعلمون أن هناك متابعة لأصواتهم" وكذلك يتطلع العاملون في محاكم الاستئناف إلى المحكمة العليا (جمعية النظام القضائي الأمريكية 1996: 81)

بخصوص الإبقاء على القاضي في منصبه. وقد كانت نتيجة هذه الجهود المختلفة وضع مجموعة من أنظمة الإختيار تختلف بين الولايات بل وقد تختلف داخل نفس الولاية، كما يوضح الجدول رقم 4 (وضع هذا الجدول من بيانات من عمل روتمان Rottman (1995: الجزء الثاني). ويتضمن الجدول قيما تقريبية وليس قائمة دقيقة.

ويعتبر معظم القضاة الأمريكيين ومنظمات إصلاح المحاكم الإنتخابات أسلوبا غير موفق لاختيار القضاة، حيث يعتقدون أن القضاة قد يتأثرون بسبب الخوف من الثأر منهم في الانتخابات بسبب أحكام أصدروها تتوافق مع القانون ولكن لا تحظي بالرضا العام. ويخشون كذلك أن القضاة قد يتغاضون عن استقلالهم بسبب شعورهم بالإلتزام نحو من يدعموهم ماليا أثناء الحملات الانتخابية. وتعد الإنتخابات القضائية مسألة معقدة، جزئيا بسبب التنوعات العديدة في أنواع الإنتخابات. إن موقف قاضي المحكمة العليا في أحد الولايات والذي يفرض عليه أن يتخطى حملة إعلامية قوية ضد مرشح يتم تمويله جيدا يختلف عن موقف قاض في محكمة ابتدائية بالولاية يواجه إنتخابات صغيرة للإبقاء على منصبه.

تزداد الحوارات حول الإنتخابات القضائية حدة غير أنها ليست دائما ما تتمتع بتوفر أدلة مجربة. ما هو أثر الإنتخابات على إتخاذ القرار القضائي؟ هناك عدد كبير من الأمثلة عن قضاة تعرضوا لحملات لمنع إعادة إنتخابهم أو الحفاظ على مناصبهم بسبب إصدارهم أحكاما لم ترض الجمهور. وهناك ثلاث حالات معروفة إنهزم فيها كل من قاضي المحكمة العليا روز بيرد Chief Justice Rose Bird في كاليفورنيا، والقاضي بيني وايت Penny White في تيناسي (كلاهما بسبب إصدار أحكام تحد من عقوبة الإعدام)، والقاضي ديفيد لانفير David Lanphier في نبراسكا (لإصدار أحكام تتعلق بقوانين تحد من مدة ولاية المشرعين، ومبادرات حق الإقتراع للمواطنين، وقانون الولاية الخاص بجريمة القتل من الدرجة الثانية) (جمعية النظام القضائي الأمريكية، 1999: 49-52). ومن المعقول أن نفترض أن هذه الخبرات المتشابهة[125] قد جعلت قضاة آخرين أكثر حرصا في إصدار الأحكام الجيدة من الناحية القانونية غير أنها لا تلقى رضا الجماهير. وقد وجد بينيللو Pinello على سبيل المثال، إختلافات في إتجاهات الأحكام في ست محاكم عليا بمنطقة شرق الولايات المتحدة الأمريكية وتعتمد هذه الاختلافات على ما إذا كان القاضي منتخبا أم معينا. فالقضاة الذين لم يضطروا إلى التعرض لإعادة الإنتخاب أو إعادة التعيين، على الأقل في إطار تقاليد حزبية، كانوا يساندون بشكل أكبر حقوق المتهمين الجنائيين (بينيللو Pinello، 1995: 130-131). وتشير هذه النتائج إلى أن الإنتخابات تدخل على إصدار الأحكام القضائية عوامل غير قانونية، غير أنها لا تؤكد ذلك بالضرورة. وقد توصلت دراسة نظام الإنتخاب للبقاء في الوظيفة في

[125] هناك أمثلة إضافية متوفرة على موقع http://www.ajs.org/cji/fire.html، وهو موقع مركز استقلال القضاء لجمعية النظام القضائي الأمريكية.

الجدول رقم 4: عدد الولايات التي تتمتع بوسائل لاختيار قضائية* خاصة فى الخمسين ولاية،واشنطن العاصمة، وبورتو ريكو:

	المحكمة العليا	المحاكم الابتدائية الكلية	المحاكم الجزئية***
الإنتخاب الحزبي**	9	8	14
الإنتخاب الحزبى، وبعدها إنتخابات الاحتفاظ بالوظيفة**	1	4	0
إنتخابات غير حزبية**	13	17	12
التعيين عن طريق الحاكم (دون لجنة)	2	2	2
التعيين عن طريق الحاكم من خلال قائمة أعدتها لجنة، (عادة ما تتضمن إنتخابا للاحتفاظ بالوظيفة)	15	10	3
الإختيار عن طريق السلطة التشريعية	4	3	1
الإختيار عن طريق قضاة آخرين (على سبيل المثال، محكمة أعلى)	0	0	2
غيرها (تظهر فيها الاختلافات بين الوسائل)	8	8	15

تعكس هذه البيانات وجود أكثر من محكمة واحدة في بعض الفئات المطروحة أعلاه وفي نفس الولايات.

* تفرض بعد الولايات سنا معينة للقضاة مع توفر مؤهلات تعليمية معينة (روتمان Rottman، 1995، الجداول 5 و7).

** عادة يحصل القضاة الذين يستخدمون وسائل الإنتخاب على مناصبهم في البداية من خلال تعيين عن طريق الحاكم في وظيفة شاغرة، وفي بعض الولايات، من المعتاد أن يقوم القضاة التعاطفين مع الحاكم والذين ينظرون إلى التقاعد في نهاية مدة خدمتهم بالتقاعد المبكر للسماح للحاكم بتعيين بديل لهم يحظى بإمكانية تولي المنصب عند إجراء الإنتخابات التالية.

*** في العديد من الولايات توجد محكمتان أو ثلاث أو أكثر من محاكم الولاية القضائية المحدودة، وتعبر البيانات الموجودة هنا عن أهم هذه المحاكم.

عشر ولايات (آسبين Aspin وهول Hall 1994: 306) إلى أنه على الرغم من أن معظم قضاة المحاكم الابتدائية الذين جرت عليهم الدراسة والبالغ عددهم 645 قاضيا يفضلون الإنتخاب للاحتفاظ بالوظيفة على الإنتخابات العادية التي يتم فيها الإنتخاب من بين عدد من المرشحين، كما أن الدراسة أثبتت أنهم يعتقدون أن الإنتخابات للإحتفاظ بالوظيفة تؤثر على السلوك القضائي. وقد إختلفت التأثيرات التي رصدوها اختلافا كبيرا، غير أن أهم إجابة واضحة، والتي اعطاها حوالى ربع المجيبين على هذا السؤال، هي أن إنتخابات الإحتفاظ بالمنصب جعلت القضاة أكثر حساسية الى الرأي العام مما هى العادة.

ومن ناحية أخرى، لا تثير معظم إنتخابات الاحتفاظ بالمنصب جدلا شديدا (بوربانك Burbank، 1999: 332). وعلى الرغم من أن آسبين Aspin وهول Hall قد توصلا إلى أن التحسس لرأي الجمهور يُعتبر أحد نتائج إنتخابات الاحتفاظ بالمنصب، فإن عددا قليلا جدا من القضاة في الولايات العشر التي أجريت عليها الدراسة اعترفوا أن مثل هذه الانتخابات تؤثر على أحكام معينة يصدرونها. (ومن الـ 60% من المشاركين في الدراسة الذين أعربوا عن وجود أثر للإنتخابات على السلوك القضائي، فقط 5% منهم اعتبر إن القضاة يصدرون الأحكام الجنائية بتحفظ أكبر (312-13).

وهناك موضوع آخر مرتبط بهذه القضية وهو تمويل الحملات القضائية. هل من الممكن أن يثق الجمهور في أن القاضي يصدر أحكامه باستقلال تام عندما يكون المحامون أو الأطراف الذين يمثلهم قد قاموا بتمويل الحملات الإنتخابية من أجل إنتخاب هذا القاضي أو احتفاظه بمنصبه؟ وان المراجع الموجودة فى هذا الموضوع (أيسنستاين Eisenstein 200 لا تشكل صلة بين الأحكام القضائية والمساهمات في الحملات الإنتخابية. غير أنها توثق للمبالغ الضخمة التي تدفع أحيانا كمساهمات، خاصة لمرشحي المحاكم العليا في الولايات، ومصادر هذه المساهمات. وعلى سبيل المثال، في عام 1997، جمع أربعة مرشحين عن منصب واحد في المحكمة العليا فى ولاية بنسلفانيا مبالغ وصل متوسطها إلى 722.720 دولارا في شكل مساهمات إنتخابية (أيسنستاين Eisenstein 2000: 13)، وكان المحامون المصدر الرئيسي لهذه الأموال. وقد توصلت دراسة أجريت على إنتخابات المحكمة العليا فى ولاية تكساس أن الأموال التي حصل عليها المرشحون للعمل فى المحكمة هي أحسن وسيلة تنبؤ بالمنتصر في هذه الإنتخابات (تشيك Cheek وشامبين Champagne 2000: 23). (وقد رفعت جماعتان مهتمتان بالمصلحة العامة دعوى قضائية أمام محكمة المقاطعة الفدرالية في تكساس في عام 2000 حيث دفعتا بأن نظام الإنتخاب القضائي في الولاية يسمح

للقضاة بتقبل مساهمات من المتقاضين الذين ينافسونهم، وهو ما يعد خرقا للحق الدستوري في محاكمة عادلة [*The Fort Worth Star Telegram* 4 إبريل 2000].[126]

غير أن الصورة هى أكثر تعقيدا، فإنتخابات الاحتفاظ بالمنصب التي لا تثير النزاع تمثل نسبة كبيرة من نشاطات الإنتخابات القضائية. ويشير آسبين Aspin وهول Hall إلى أن القضاة الذين خاضوا الإنتخابات للاحتفاظ بالمنصب كانوا يمولون حملات إنتخابية غير مكلفة بأنفسهم، وأن 18 فقط من القضاة البالغ عددهم 645 الذين أجريت عليهم الدراسة أشاروا إلى تلقيهم أموالا خارجية في الانتخابات (306). غير أن هذه النسبة ستكون أكبر بالتأكيد بالنسبة للقضاة الذين يخوضون إنتخابات عادية حيث يواجهون خصوما لهم. وفي واقع الأمر، أظهرت دراسة الإنتخابات القضائية الحزبية في ولاية إلينوي خلال الثمانينات من القرن العشرين أن معظم القضاة - - حتى الذين لم يواجهوا أية معارضة -- تلقوا مبالغ في الحملات الإنتخابية تتراوح متوسطاتها ما بين 17 ألف دولار و35 ألف دولار (نيكلسون Nicholson ونيكلسون Nicholson، 1994: 297).

ويشير ملخص النتائج التي أشير إليها هنا إلى أن الإنتخابات القضائية وعملية تمويلها تؤثران إلى حد ما على مظهر ووضع استقلال القضاء. وعلى الرغم من أن معظم الإنتخابات القضائية تمت دون إجراء حملات إنتخابية مكلفة أو تتسم بالمنافسة الشديدة، غير أن كبار القضاة في المحاكم العليا في 15 ولاية أعربوا عن قلقهم بخصوص زيادة عدد الإنتخابات القضائية التي تتسم بالمنافسة الشديدة والتكلفة العالية مما جعلهم يدعون إلى عقد "إجتماع قمة" في محاولة لعمل شيء للتعامل مع هذه الظاهرة. (المركز القومي لمحاكم الولايات، 2000). وعلاوة على ذلك،من غير الواضح إلى أي مدى تضمن الإنتخابات القضائية المسؤولية تجاه الشعب. وفي صدى للجدل الأكبر الذي ثار في الولايات المتحدة الأمريكية حول تمويل الحملات الإنتخابية، إتضح أن من يمارس حقه في المساهمة في الحملات الإنتخابية يكونون بشكل أساسي من شريحة صغيرة في المجتمع: وهم المحامون ومكاتب المحاماة الكبرى.

<u>التأديب القضائي والإقالة</u>. على الرغم من أن الدستور الفدرالي يسمح للقضاة الفدراليين بالتمتع بالولاية ما داموا يحتفظون بمسلكهم "الجيد"، غير أنه يسمح بإقالة القضاة وغيرهم من المسؤولين الذين يتمتعون بولاية مدى الحياة من مناصبهم من خلال توجيه مجلس النواب لهم بالإتهام تمهيدا للمحاكمة (أي توجيه التهم إليهم) ثم محاكمتهم أمام مجلس الشيوخ. وتحتوي جميع دساتير الولايات تقريبا على مثل هذه المادة. غير أن الأسس التي يمكن بناء توجيه الإتهام على المستوى الفدرالي عليها غير واضحة: "الخيانة، الرشوة، أو غيرها من الجرائم الكبرى والجنح" (المادة الثانية، القسم

[126] أظهرت نتائج المسح الأخير الذي أوصت بعمله المحكمة العليا في تكساس، أن "83% من أهالى تكساس مقتنعون أن المساهمات في الحملات الإنتخابية له أثر كبير على إصدار الأحكام القضائية" هيوستون كرونيكل *Houston Chronicle* 9 إبريل 2000

الرابع). إن الفشل الذي منيت به محاولة توجيه الإتهام لأحد قضاة المحكمة العليا وتقديمه للمحاكمة التي جرت في عام 1804 بسبب تصرفاته وأفعاله القضائية أثبتت لأغلب الناس أن الإتهام على المستوى الفدرالي إنما وضع فقط لمعاقبة القضاة المسيئين (رنكويست Rehnquist 1992: 114). وبالإضافة إلى ذلك، تعتبر عملية توجيه الإتهام بهذا الشكل ثم الإدانة عملية مرهقة ومضيعة للوقت. ولهذين السببين، لم يقم مجلس النواب بتوجيه الإتهام سوى لأحد عشر قاضيا فدراليا طوال تاريخ الولاية (وقد أدان مجلس الشيوخ سبعة منهم فقط). وعلى الرغم من زيادة الطلب باللجوء إلى توجيه الإتهام رسميا للقضاة لإقالة من تخطى سلطاته منهم[127]، غير أنه لا تظهر في الأفق أية إمكانية حقيقة لاستخدام هذه المسألة لتوجيه الإتهام للقضاة كنوع من التأديب على إصدارهم أحكاما قضائية معينة.

وكذلك على مستوى الولايات، لا يتم اللجوء إلى إجراءات توجيه الإدانة إلا نادرا، غير أنه هناك وسائل أخرى على مستوى الولايات لإقالة القضاة من مناصبهم مثل إعادة الإنتخابات. وتنص قوانين عشر ولايات بالإضافة إلى جزر الفيرجين آيلاندز الأمريكية U.S. Virgin Islands على مواد لإعادة الإنتخاب للمسؤولين العموميين ومنهم القضاة (كتاب الولايات 2000-2001: الجدول رقم 5.23). وحيث أن إجراءات توجيه الإتهام للتقديم للمحاكمة لا تعتبر علاجا مناسبة لغالبية الإدعاءات بخصوص التجاوزات القضائية، فقد شكلت جميع الولايات لجانا لتأديب وإقالة القضاة من داخل الهيئة القضائية. وفي بعض الولايات، تقوم هذه اللجان فقط بالتحقيق في الوقائع ثم إحالة الإتهامات إلى جهة أخرى، وفي ولايات أخرى تقوم اللجان بالتحقيق وإتخاذ الإجراء المناسب. وتتكون هذه اللجان في جميع الولايات من مزيج من القضاة،المحامين، والأشخاص العاديين.

أما في النظام الفدرالي، فتقوم المجالس الإقليمية للقضاة بتناول الإدعاءات الخاصة بسوء السلوك القضائي أو العجز. ويحق لأي شخص توجيه شكوى إلى كبير القضاة في إحدى محاكم الاستئناف الفدرالية الإقليمية مدعيا أن أحد القضاة الفدراليين في هذه المنطقة "يقوم بعمل ضار بإدارة المحاكم بالكفاءة والسرعة المطلوبين أو أنه لا يستطيع التعامل مع جميع مهام الوظيفة بسبب عجز ذهني أو جسدي" [28 U.S.C. 372(c)(1)]. وقد تم تقديم حوالى 800 شكوى خلال عام 1999، غير أنه شطبت جميعها تقريبا، وتم شطب العديد منها بسبب أنها كانت "ذات علاقة مباشرة بحكم أصدره القاضي أو مسألة إجرائية"[128] وهو ما يخالف الدستور.

[127] في عام 1997، على سبيل المثال، قامت اللجنة القضائية الفرعية لمجلس النواب المختصة بالمحاكم والملكية الفكرية بعقد جلسات تناقش ما إذا كان "النشاط القضائي" مخالفة تستحق اتخاذ إجراءات توجيه إتهام للقاضي، أشار المسؤول عن الأغلبية في مجلس النواب توماس ديلاي Thomas Delay إلى أن هذه الإجراءات لا يجب أن تستخدم "لأغراض حزبية، غير أنه عندما يمارس القضاة سلطة لا تفوض إليهم بنص الدستور، أعتقد أنه يصبح من المناسب إستغلال هذه الإجراءات" (مجلس النواب في الولايات المتحدة الأمريكية 1997: 16).

[128] شطب كبار القضاة في المحاكم 406 شكوى من إجمالى عدد الشكاوى الذي وصل إلى 826 شكوى تم تقديمها خلال العام الذي إنتهي في 30 سبتمبر 1999، حيث كان سبب شطب 300 منها أنها تتعلق بحكم للمحكمة أو مسألة إجرائية، وقد أحالوا باقي الشكاوى والبالغ عددها

وأحيانا تمارس المجالس سلطتها في تأديب القضاة، من خلال لفت النظر والتأنيب علنا أو في جلسة خاصة أو من خلال نقل القضايا إلى قاض آخر. وقد أيدت المحاكم هذه الجهود بشكل عام وكذلك الأحكام القانونية وحمتها من الطعن بعدم دستوريتها (ماكبرايد McBryde ضد لجنة العرض، 1999). ويكون الوضع مشابها في محاكم الولايات حيث تقوم لجان السلوك القضائي بشطب أكثر من 90% من الشكاوى المعروضة عليها سنويا (مقرر السلوك القضائي لجمعية النظام القضائي الأمريكى، 1999: 1). وقد أعرب عدد من القضاة عن قلقهم بخصوص تمكين قضاة آخرين من تحديد ما إذا كان أحد القضاة، على سبيل المثال، مهملا في أداء مهام وظيفته أو يستغل المتقاضين، وقد اعتبروا أن هذه المسألة قد تتسبب في تقليص استقلال الحكم القضائي (المثال، باتيستي Battisti، 1975). غير أن الدراسة المتأنية لعينة عشوائية من الشكاوى (التي لم تشطب) والذي نظرها كبار القضاة في المحاكم الفدرالية خلال الفترة من 1980 إلى 1991 لم تكشف عن أي شيء يمكن أن يعتبره الباحثون عاملا تدخليا في استقلال القضاء أو يهدده (بار Barr وويلجنج Willging 1993: 177-80).

المسؤولية من خلال الرقابة التشريعية. كما ناقشنا من قبل،إن الهيئات القضائية في أمريكا تتمتع بتحمل مسؤوليتها الإدارية. غير أن السلطة التشريعية تحتفظ بسلطة تحديد مبالغ الأموال العامة التي تصرف على المحاكم سنويا وكذلك تحديد بنود صرفها، على الأقل في إطار تصنيفات عامة. وعلاوة على ذلك، عادة ما تتمتع المجالس التشريعية بالسلطة الدستورية في تغيير تنظيم المحاكم وهيكل الهيئة القضائية. كما أن تحكم السلطة التشريعية في الأموال، وسلطة وضع هياكل المحاكم، في النظامين الفدرالي وعلى مستوى الولايات، يوفرا دورا رقابيا تشريعيا يزيد من شكل المسؤولية نحو الجمهور. وعلى سبيل المثال، وعلى مدى الأربع سنوات الماضية، قدمت الهيئة القضائية بناء على طلب من الكونغرس تقريرا إلى الكونغرس حول الإستغلال الأقصي لموارد الهيئة القضائية *Optimal Utilization of Judicial Resources* (المكتب الإداري للمحاكم الأمريكية 2000).

المسؤولية من خلال التقارير الإحصائية. من الممكن أن تؤدي نظم تقديم التقارير التي توفر احصائيات تفصيلية عن النشاط القضائي إلى تعزيز الشعور بالمسؤولية، حيث أنها من الممكن أن تشير إلى عدد الدعاوى التي عرضت على المحاكم للنظر بها وعدد القضايا التي فصل فيها، وكيفية الفصل فيها. ومن الممكن مقارنة هذه البيانات بمعايير موضوعة مسبقا (على سبيل المثال، لا يجب أن يمر أكثر من ستة أشهر بين إقامة دعوى مدنية كبيرة والفصل فيها) كما يمكن مقارنتها بمحاكم أخرى. ويتمتع نظام القضاء الفدرالي بوجود أحد أكثر أنظمة تقديم التقارير تفصيلا في العالم (المكتب الإداري للمحاكم

420 إلى مجالس القضاة لفحصها، وقد قامت المجالس بشطب 416. (لا تتوفر لدينا أسباب شطب المجلس لها.) (المصدر، تقرير مدير المكتب الاداري، 1999: 80-81)

الأمريكية)، كما أن هناك عددا من نظم محاكم الولايات متطورة جدا.

إن هدف معظم نظم تقديم التقارير هو توصيف إجراءات سير الدعوى. وعادة ما تحتوي هذه التقارير على معلومات إجمالية عن النشاطات (على سبيل المثال، تقدم تقريرا عن المحكمة الابتدائية ككل) وليس عن كل قاض على حدة. إن مجرد تقديم هذه البيانات في تقارير من الممكن أن يتسبب في بعض الضغط على القضاة حتى يغيروا من سلوكهم ليتماشى مع سلوك نظرائهم. وهناك بعض المتطلبات في بعض التقارير التي تظهر التغير السلوكي كأحد الأهداف الأساسية للتقرير. فعلى سبيل المثال، قام الكونغرس في عام 1990 بتوجيه المكتب الإداري للمحاكم الأمريكية للكشف للقاضى الفدرالى بالاسم عن عدد القضايا التي مر عليها أكثر من ستة أشهر ، وكذلك عدد المحاكمات التي تتم بدون حضور هيئة المحلفين، وعدد الدعاوى المتداولة خلال الثلاث سنوات الماضية (مع الإفصاح عن أسماء أصحاب الدعاوى) (28 U.S.C. §476). ان الهدف كان تشجيع القضاة على الفصل في الدعاوى التي ينظرونها بسرعة مناسبة حتى يتحاشوا الإحراج عند نشر هذه التقارير. هذا وقد يكون التشريع، أو التشريعات الشبيهة في الولايات، مؤثرا إلى حد ما على الرغم من أن مثل هذه المتطلبات قد تكون عرضة للمراوغة والتحايل. فعلى سبيل المثال، تبنت بعض المحاكم إجراء قبول مذكرة من المحامي أنه سيقيم دعوى ويعطي الطرف المقيم للدعوى مدة 30 يوما لجمع المستندات، وتحضير المذكرات، وغيرها من المستندات الضرورية من أجل إقامة "دعوى كاملة"، حتى وإن كانت بعض هذه المستندات غير ضرورية من أجل إصدار قرار بناء على الوقائع. وقد اعتبرت المحكمة عندها تاريخ إقامة "الدعوى كاملة" هو تاريخ بداية الستة أشهر المسموح بها كمدة تداول، مما يضيف فرصة 30 يوما إضافية للفصل في الدعوى. (وقد أوقف المؤتمر القضائي هذا الإجراء وما يشبهه من إجراءات أخرى.)

5. التوقعات الثقافية هناك عامل آخر مهم يسهم في تشكيل استقلال القضاء في الولايات المتحدة الأمريكية، وذلك بالإضافة إلى، او ربما بالرغم من الشروط القانونية الآنفة الذكر هنا. وهذا العامل هو التوقعات الثقافية الخاصة بأن القاضي لا بد من أن يتصرف باستقلال تام. وحتى يصبح المرء قاضيا في الولايات المتحدة الأمريكية يجب أن يصدر أحكامه في الدعاوى بناء على القانون والوقائع بغض النظر عن أية ضغوط يمكن أن يمارسها عليه المموولون السياسيون وحتى الرأي العام. وقد قال القاضي ستيفن برير Stephen Breyer، القاضي فى المحكمة العليا (1998) "إن استقلال القضاء يعتمد جزئيا على حالة نفسية، ويتعلق بما يتوقعه المرء، والعادة، والإعتقاد السائد ليس فقط بين القضاة، والمحامين, والمشرعين وإنما بما هو سائد بين ملايين الناس." إن هذا التوقع هو الأقوى فيما يتعلق بالتدخل المباشر في القضايا. وقد كشف مسح أجري في عام 1996 عن أن 84% من المواطنين الأمريكيين يعتبرون من "غير المعقول" أن تحاول الأطراف السياسية التأثير على أحكام القاضي في قضية معينة (لو

هاريس وشركاه .Lou Harris & Assoc ، 1996). وبالطبع، تكون الصحافة دائما على استعداد للبحث عن مثل هذا العبث والكشف عنه. وقد وصف هذا الأمر أحد القضاة الأمريكيون قائلا أثناء إجتماع قضائي عالمي إن "الصحافة تعتبره يوما مشهودا" يوم ينمو إلى علمها أن أحد الأحزاب السياسية أو المسؤولين الحكوميين قد حاول التأثير على حكم القاضي من وراء الكواليس (تورويللا Toruella وميم Mihm، 1996: 975). ولا ينظر إلى المحاكم في الولايات المتحدة الأمريكية باعتبارها أدوات في يد الولاية، بل يجب أن تتسم المحاكم بالنزاهة، بغض النظر عن الأطراف أو الموضوعات المنظورة أمامها. كما يجب أن تفرض حقوق الأفراد ضد الحكومة، حتى وإن لم تحظ بالتأييد الجماهيري عندما تفعل ذلك.

وبينما يعتقد أغلب الناس أن التدخلات الفردية للتأثير على الأحكام التي يصدرها القاضي هي تصرفات غير ملائمة، فكذلك ليس هناك تأييد جماهيري للقضاة عندما يصدرون أحكاما في القضايا تكون مناقضة لما يفضله الجمهور. وكما أشرنا من قبل، تسبب الناخبون في إقالة بعض قضاة الولايات من مناصبهم بسبب أنهم فعلوا ذلك. كما تعرض أحد القضاة الفدراليين مؤخرا إلى طلب توجيه التهم إليه وتقديمه للمحاكمة إنتقاما منه بسبب إصداره حكما مثيرا للجدل في قضية مخدرات. وعلى الرغم من هذه الأمثلة، فقد أظهر الشعب الأمريكي باستمرار تسامحا كبيرا نحو إصدار القرارات باستقلالية تامة. ولم تحقق المحاولات المتكررة من أجل تحديد مدة ولاية القضاة الفدراليين نجاحا. كما قامت الولايات خلال العقود الماضية على التغيير الدائم في أنظمة اختيار القضاة فيها بعيدا عن الإنتخابات الحزبية وتقترب أكثر نحو تشكيل لجان وعقد إنتخابات للاحتفاظ بالمنصب.

إن الجمهور ينتقد إلى حد ما المحاكم، غير أن ثقته في الهيئة القضائية كبيرة. فقد عبر الأمريكيون خلال استفتاء أجرته منظمة غالوب Gullop في نهاية عام 1998 عن ثقة متزايدة في السلطة القضائية (78% أعطوا هذه الثقة درجة مرتفعة) تزيد عن الثقة في السلطتين التنفيذية والتشريعية (منظمة غالوب Gallup، 8 يناير 1999). علاوة على ذلك، يمثل الحفاظ على هذه الثقة تحديا للقائمين على اختيار القضاة على جميع المستويات. ويتضمن هذا التحدي ضمان أن المحكمة لا تتسم فقط باالكفاءة والأمانة، وإنما أيضا تعكس الشكل الديموغرافى للمجتمع الذي تخدمه. غير أن أهمية هذه الجهود لا يجب أن تسمح للولاء للمصالح الديموغرافية أن تحل محل استقلال إصدار الأحكام. بل إن أهميتها تأتي من أن جميع أعضاء المجتمع ستكون لديهم ثقة بأن الأحكام القضائية التي تؤثر عليهم قد أصدرتها هيئة قضائية مسؤولة نحو مصالح المجتمع المتنوعة وتمثلها.

المراجع

المكتب الإداري للمحاكم الأمريكية، *تقرير المدير السنوي Annual Report of the Director*

ويتضمن العمل القضائي في محاكم الولايات

المتحدة الأمريكية *Judicial business of United States Courts*. (نشر المكتب الإداري هذا التقرير متضمنا الجداول الأساسية وغيرها من الجداول الإضافية في الأعمال المتتالية منذ عام 1940.)

المكتب الإداري للمحاكم الأمريكية (فبراير 2000)، حول الاستخدام الافضل لموارد الهيئة القضائية *Optimal Utilization of Judicial Resources*

نقابة المحامين الأمريكية، تقرير عن اللجنة الخاصة بالفصل بين السلطات واستقلال القضاء *Report on the Commission on Separation of Powers and Judicial Independence* (1997)، هيئة قضائية مستقلة

جمعية النظام القضائي الأمريكي (1996) "ما هو استقلال القضاء؟ What is Judicial Independence?" (مدون محرر لنقاشات اللجنة خلال اجتماع الجمعية في عام 1996)، 80 النظام القضائي 73

مقرر السلوك القضائي لجمعية النظام القضائي الأمريكي American Judicature Society، شتاء 1999

لاري آسبين Larry T. Aspin ، وويليام هول William K. Hall (1994) "إنتخابات الاحتفاظ بالمنصب والسلوك القضائي Retention Elections and Judicial Behavior" 77 النظام القضائي 306

كارل بار Carl Baar (1975) مستقلة ولكنها تابعة: ميزانية المحاكم في الولايات الأمريكية *Separate but Subservient: Court Budgeting in the American States* (كتب لكسينجتون Lexington Books)

جيفري بار Jeffrey N. Barr وتوماس ويلغنغ Thomas E. Willging (1993) "اللا مركزية في وضع القواعد، والمسؤولية، واستقلال القضاء في ظل القانون القضائي الفدرالي عن السلوك والعجز الصادر في عام 1980 Decentralized Self-Regulation, Accountability, and Judicial Independence under the Federal Judicial Conduct and Disability Act of 1980" 142 U. Pa. L. Rev. 25

فرانك باتيستي Frank Battisti (1975) "هل هي هيئة قضائية مستقلة أم حلم زائل؟ An Independent Judiciary or an Evanescent Dream?" 25 Case W. L. Rev. 711

غوردون برمنت Gordon Bermant وراسل ويلر Russell Wheeler (1995) "القضاة الفدراليون والسلطة القضائية: استقلاليتهم ومسؤوليتهم Federal Judges and the Judicial Branch: Their Independence and Accountability" 46 Mercer L. Rev. 835

ستيفين برير Stephen G. Breyer (1998) ملاحظات لندوة نقابة المحامين الأمريكية "حصون الجمهورية: استقلال القضاء ومسؤوليته في النظام القضائي الأمريكي Bulwarks of the

Republic: Judicial Independence and Accountability in the American System of Justice" متوفرة في شكل إصدار محرر، 61 القانون والمشاكل المعاصرة 61 Law & Comtemporary 3 Problems 3

ستيفين بوربانك Stephen B. Burbank (1999) "هيكل استقلال القضاء The Architecture of Judicial Independence" 72 S.Cal.L.Rev.315

كايل تشيك Kyle Cheek وأنطوني شامبين Anthony Champagne (2000) "الأموال في إنتخابات المحكمة العليا بولاية تكساس، 1980 – 1998" 84 Judicature 20

روبرت كارب Robert Carp وروبرت ستيدهام Robert Stidham (1998) العملية القضائية في أمريكا *Judicial Process in America*، الإصدار الرابع (نشرة الكونغرس ربع السنوية)

جيمس أيسنستاين James Eisenstein (2000) "تمويل مرشحي المحكمة العليا في بنسلفانيا Financing Pennsylvania's Supreme Court Candidates" 84 Judicature 10 (2000)

قانون الأخلاقيات في الحكومة لسنة 1978، وتعديلاته، قانون الولايات المتحدة الأمريكية، ملحق.

بيتر جراهام فيش Peter Graham Fish (1973)، سياسات إدراة القضاء الفدرالية *The Politics of Federal Judicial Administration* (نشرة جامعة برينستونPrinceton)

Fort Worth Star-Telegram، "إقامة دعوى ضد الولاية بسبب الإنتخابات القضائية State Sued Over Judicial Elections" 4 إبريل 2000، 1 at

شيلدون غولدمان Sheldon Goldman وإليوت سلوتنيك Eliot Slotnick (1999) "الهيئة القضائية خلال فترة حكم كلينتون الثانية Clinton's Secon Term Judiciary" 82 Judicature 264

ديبرا هنسلر Deborah Hensler (1999)، "هل نحتاج إلى جدول أعمال للبحث تجريبي على استقلال القضاء Do We Need an Empirical Research Agenda on Judicial Independence?" 72 S. Cal. L. Rev. 707

دانيال كليرمان Daniel Klerman (1999) "عدم الترقي واستقلال القضاء Nonpromotion and Judicial Independence" 72 U.S. Cal. L. Rev.455

ليغال تايمز *Legal Times*، "القلق المتزايد بخصوص الإنتخابات القضائية Growing Concerns over Judicial Elections" 27 نوفمبر 2000 at 18

لو هاريس وشركاه Lou Harris & Assoc. (أغسطس 1996) الاستفتاء الذي أجري لصالح نقابة المحامين الأمريكية، قسم علاقات الإعلام والشؤون العامة، متوفر على موقع

http://www.abanet.org/media/august96/graphs.html

المركز القومي لمحاكم الولايات (2000) "طلب إتخاذ إجراء، إعلان المؤتمر القومي عن تحسين اختيار القضاة Call to Action, Statement of the National Summit on Improving Judicial Selection" متوفر على موقع www.ncsc.dni.us (بتاريخ 9/10/01)

نيو يورك تايمز New York Times "حملة إنتخابية قوية لمحاكم أوهايو تضع القضاة في حقل جديد A Spirited Campaign for Ohio Court Puts Judges on New Terrain" 2 يوليو 2000 at A11

مارلين نيكلسون Marlene Nicholson ونورمان نيكلسون Norman Nicholson (1994)، "تمويل الحملات الإنتخابية القضائية في إلينوي Funding Judicial Campains in Illinois" 77 *Judicature* 294

دانيال بينيللو Daniel R. Pinello (1995) أثر أسلوب اختيار القضاة على سياسة المحكمة العليا بالولاية: الإبتكار، ورد الفعل، والهزال *The Impact of Judicial Selection Method on State-Supreme-Court Policy: Innovation, Reaction, Atrophy* (نشرة جرينوود Greenwood Press)

ريتشار بوسنر Richart A. Posner (1996) المحاكم الفدرالية: التحدي والإصلاح *The Federal Courts: Challenge and Reform*" (نشرة جامعة هارفارد Harvard University Press)

ويلليام رينكويست William H. Rehnquist (1999) محضر الإجتماع السنوي لمعهد القانون الأمريكى، 15 مايو2000، متوفر على موقع http://supremecourtus.gov/publicinfo/speeches/sp_05-15-00.html

ويلليام رينكويست William H. Rehnquist (1996) ملاحظات كبير القضاة، كلية واشنطن للقانون (الجامعة الأمريكية) اللجنة الأكاديمية المجمعة للاحتفال بمائة عام: مستقبل المحاكم الفدرالية، 9 إبريل 1996

ويلليام رينكويست William H. Rehnquist (1992) الاستجوابات الكبرى: توجيه الإتهام التاريخي للقاضي ساموبل تشيس والرئيس أندرو جونسون (ويليام مورو وشركاه) *Grand Inquests: The Historic Impeachments of Justice Samuel Chase and President Andrew Johnson* (William Morrow and Co.)

تقرير من مدير مكتب الإدارة للمحاكم الأمريكية (1999)، كلاي روبيسون Clay Robison "لا توجد وسيلة سهلة لتغيير أسلوب إختيار القضاة No Easy Way to Change Judicial

"Selection" هيوستون كرونكل Houston Chronicle 9 إبريل 2000.

ديفيد روتمان Daid B. Rottman، وكارول فلانغو Carol Flango وشدين لوكلي R. Shedien Lockley (1995) منظمة محاكم الولايات، 1993 (وزارة العدل الأمريكية، مكتب الإحصاء القضائي)

ويل شافروث Will Shafroth "آلية جديدة لإدارة فعالة للمحاكم الفدرالية New Machinery for Effective Administration of Federal Court" جريدة نقابة المحامين الأمريكية 25 American Bar Association Journal 738 (1939)

غريغوري سيسك Gregory C. Sisk، ومايكل هيس Michael Heise وآندرو موريس Andrew Morriss (1998) "توضيح التأثير على العقل القضائي: دراسة تجريبية في مسألة التسبيب القضائي Charting the Influence on the Judicial Mind: An Empirical Study of Judicial Reasoning" 73 N.Y.U.L.Rev. 1377

جوان تورويلا Juan Torruella ومايكل ميم Michael Mihm (1996)، "المقدمة foreword"، مؤتمر المحاكم العليا الأمريكية، 40 St. Louis U. L. Rev. 969

كتاب الولايات *The Book of States* إصدار 2000-2001.

منظمة غالوب The Gallup Organization (8 يناير 1999)، تظل ثقة الجمهور في الحكومة الفدرالية جيدة Public Trust in Federal Governemnt Remains High، متوفر على موقع http://www.gallup.com/poll/releases/pr990108.asp

إحصائيات مكتب العمل الأمريكي (2000) U.S. Bureau of Labor Statistics "التوظيف والأجور التي تم تغطيتها، جدول رقم 1 Covered Employment and Wages متوفر على موقع http://stats.bis.gov/nes.release/annpay.nws.htm وقد وضع على الموقع في 8 سبتمبر 2000

مجلس النواب الأمريكي (1997)، "سوء السلوك القضائي والإجراءات التأديبية Judicial Misconduct and Discipline" جلسات أمام اللجنة الفرعية للمحاكم والملكية الفكرية، لجنة عن القضاء، 15 مايو 1997

راسل ويلر Russell Wheeler (1988) الإدارة القضائية: علاقتها باستقلال القضاء *Judicial Administration: its Relation to Judicial Independence*" (المركز القومي لمحاكم الولايات)

إدوارد وايت Edward White (1993) القاضي أوليفر ويندل هولمز *Justice Oliver Wendell Holmes* (نشرة جامعة أوكسفورد)

القضايا

كلينتون ضد جونز Clinton v. Jones، 520 U.S. 681 (1997)

ماكبرايد ضد لجنة استعراض أوامر العجز لمجلس المنطقة McBryde v. Committee to Review Circuit Council Diability Orders ، 135 F. Supp.2d 83 (1999)

الولايات المتحدة الأمريكية ضد نيكسون U.S. v. Nixon، 683 U.S 418 (1974)

ويليامز ضد الولايات المتحدة الأمريكية Williams v. U.S.، 52 F.Supp 2d 48 (1999)

الجزء الرابع: الموضوعات الأساسية:

أ) استقلال القضاء والمحاسبة القضائية: التوازن المتغير في أهداف الإصلاح:

بقلم لين هامرغرن Linn Hammergren

1. **المقدمة:** ان استقلال القضاء وعلى مر عقود طويلة كان يعتبر أمرا مركزيا وأساسيا من أجل تحسين الأداء القضائي. إلا أنه انضم إليه مؤخرا عاملا اخرا وهو زيادة المطالبة بالمحاسبة القضائية، حيث أثار بعض النقاد مسألة أنه في غياب العامل الثانى، قد تأخذنا مسألة الاستقلال إلى أبعد من اللازم مما قد يخلق عددا من المشاكل الجديدة. وقد اعتبرت بعض الهيئات القضائية هذه المسألة مفاجأة غير سارة، حيث أنها وبعد أن تخلصت من سيطرة السلطة التنفيذية، والسلطة التشريعية، والأحزاب السياسية، والصفوة غير الحكومية، تجد نفسها الآن عرضة لمطالب من نوع جديد تحتاج إلى استجابة جديدة. ولا يكون من الواضح دائما ما تنطوي عليه هذه المطالب، غير أن أي تطور عادة ما يعتبره القضاة تهديدا للمكاسب التي حققوها.

إن الحالات التي درست من خلال هذا الدليل تقدم نماذج مختلفة لأصول هذه المطالب أو مبعث القلق الحقيقى، خاصة في أجزاء من أوروبا، فيما يتعلق بالتعريف السياسي للقضاة هناك ونشاطهم؛[129] والشكاوى الخاصة بالإمكانية غير المسبوقة التي يتمتع بها القضائيون الإيطاليون حيث يمكنهم تكوين مؤسساتهم الخاصة وتحديد الجرائم بل والجرائم التي يجب أن يتم التحقيق فيها؛ وكذلك الجدل المثار بشكل كبير في الدول المتقدمة، والذي يتزايد كذلك في المناطق النامية، بخصوص دور المحاكم في إبطال القوانين والسياسات الجديدة؛ بل وانتقاد فصل الهيئة القضائية عن الواقع الإجتماعى. كما توضح المقالات (انظر المقالة عن الولايات المتحدة الأمريكية) أن المحاسبة ليست أمرا جديدا كليا، فقد كان تبني أسلوب الانتخابات القضائية في الولايات المتحدة الأمريكية في القرن التاسع عشر قد نشأ جزئيا بسبب القلق من أن القضاة، والذين كانوا في ذلك الوقت يتحدرون أساسا من الصفوة، كانوا يميلون إلى تمثيل مصالح طبقتهم، حتى في غياب أي ضغط مباشر عليهم لعمل ذلك.

والآن تعتبر جميع الأفكار حول المشاكل المحددة التي من المنتظر أن تتناولها المسؤولية القضائية،

[129] من الغريب أنه المقالات التي عرضت توضح أن هناك قبولا اجتماعيا لنشاط القضاة السياسي في أوروبا أكثر من أفريقيا وأمريكا اللاتينية.

والشكل الذي يجب أن تكون عليه، وكذلك إلى من تتوجه هذه المحاسبة, أفكارا غير ناضجة بقدر نضوج مسألة استقلال القضاء. وتزيد هذه المسألة من حساسية هذه الأفكار للإطار الذي تطرح فيه مما يتسبب في خلق استجابة قومية متفاوتة بشكل كبير. أما بالنسبة لاستقلال القضاء، فهناك ميل نحو اعتبار أن هناك اتفاقا على معنى هذ المصطلح لدرجة أنه نادرا ما يتم تعريفه. وكما سنوضح لاحقا، فإنه لا يجب أن تفهم المحاسبة أنها على النقيض من الاستقلال حيث أن العلاقة بين المفهومين هي علاقة أكثر تعقيدا من ذلك. غير أن الإتجاه العالمي نحو زيادة استقلال القضاء قد أثار موضوعات جديدة، وهو ما خلق بدوره اهتماما بالمحاسبة القضائية كوسيلة لتناول هذه الموضوعات. إن المناقشات الحالية تميل نحو التأكيد على واحد أو أكثر من الموضوعات التالية:

- القلق من أن الهيئة القضائية كجماعة قد تصبح لها سيطرة زائدة على تشكيلها، مما يسمح لها بعمل إطار يديمها ويحميها.

- القلق من أن التخلص من السيطرة الخارجية التقليدية قد يعطى للهيئة القضائية بحرية قد لا تجد لها ما يوازيها في إدارة مواردها، بل وقد تصل إلى حد إساءة الاستغلال.

- القلق من أن قدرة القضاة على تفسير القوانين عندما يطبقونها قد تعطيهم المزيد من القوة على إعادة تشكيل الإطار القانوني وفقا لقيم ووجهات نظر لا يشاركهم فيها الجمهور ولا أي من السلطتين الأخرتين.

- القلق من ألا تكون الآليات المؤسساتية لتعريف المعايير، وتصحيح السلوك القضائي كافية.

ومن الممكن معالجة هذه المشاكل عند ظهورها من خلال تقييد الاستقلال المؤسساتي علاوة على فرض سيطرة جزئية من السيطرة التقليدية وإن كان بشكل أفضل. وتقدم المحاسبة القضائية نوعا مختلفا من الحل، وهو طلب أن تقدم الجهة المستقلة تفسيرا وتبريرا لأفعالها، ويفضل أن يكون هذا التبرير في إطار قواعد أو معايير موضوعة مسبقا ومتفق عليها. ويفترض أن الفشل في تقديم هذه المبررات أو عدم الرغبة في تقديمها سيثير بعض ردود الأفعال، على الرغم من أن الشكل الذي يجب أن يطبق على الهيئة القضائية ليس واضحا تماما، كما سيأتي شرحه فيما يلي. إن رد الفعل المتوقع يعطي وزنا للمحاسبة. والمنطق السائد بخصوص تطبيق هذا الإجراء هو أن المنظمات التي عليها أن تفسر أفعالها ليس من المتوقع لها أن تخطىء في المقام الأول.

وحيث أن قضية مسؤولية القضاة تعتبر مسألة جديدة نسبيا على المناقشات الخاصة بتحسين الأداء القضائي، فإنها مسألة غير ناضجة حتى في أكثر أنظمة المحاكم نضجا. ويثير ذلك إحتمال أنه يجب أن تناقش هذه المسألة بعد حل الموضوعات الأخرى، غير أن المنضمين متأخرا إلى الإصلاح القضائي، مثلهم في ذلك مثل

المتآخرين في الإنضمام إلى أي مجال، قد لا تكون لديهم إمكانية تصنيف وترتيب مشاكلهم. فإذا كانت مسألة المحاسبة القضائية مسألة مطروحة بالفعل، فإنه يجب أن يتم تناولها مع العناصر الأكثر تقليدية والمتعلقة بالتطور المؤسساتي. وحيث إن هذه المعاملة المتوازية قد تؤدي إلى بعض الخلط بين عدد من الوسائل والأهداف، فإن الصلة بين هذه الأهداف وغيرها من الأهداف تستحق الدراسة بشكل أفضل.

2. العلاقة بين الاستقلال والمحاسبة: كثيرا ما تثار مسألتان بخصوص هذه المفاهيم وهما: ما إذا كان الصراع سيظل قائما بين هذين العنصرين، أم أنه ليست هناك حدود مشتركة بينهما. إن هذين السؤالين، اللذين يبدوان متضادين يثيرهما ميل مشترك نحو تعريف الاستقلال والمحاسبة فيما يتعلق بعلاقتهما بسلطتي الحكومة الأخرتين. فبالطبع، إذا كان من المفترض أن تكون الهيئة القضائية مستقلة عن السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية وفي نفس الوقت مسؤولة أمامهما، إذا لا بد أن تكون هناك دائرة مثيرة للجدل بشكل دائم. غير أنه حيث إن الاستقلال يفهم بشكل واضح بأنه يرتبط بشكل أساسي بعلاقة الهيئة القضائية بالحكومة (ثم علاقة القضاء بجماعات الصفوة ذات النفوذ الأخرى)، فإن المحاسبة القضائية يمكن أن تفهم بشكل أفضل بالإشارة إلى المحاسبة المؤسساتية تجاه المجتمع السياسي والمدني كما هو الحال مع جميع الجهات الحكومية الأخرى. وبالتالي، وحيث أن سلطتي الحكومة الأخرتين تعتبرا من الأهمية بمكان لتقوية المحاسبة القضائية (بطلب تقديم تقارير) ولفرض العقوبات عندما لا تكون الاستجابة مقبولة (كما في حالة تقديم طلبات لإتهام القضاة وتقديمهم للمحاكمة، وإعادة تعريف حدود قوة القانون، والحد من إمكانية استغلال أموال الميزانية)، فإن السؤال الذي يبقى مطروحا هو: إلى أي مدى يجب على الهيئة القضائية التبرير للمجتمع وبالتالي خدمته بشكل عام.

ويمكن التفريق بين المحاسبة والاستقلال من خلال توقيت العلاقة، فالاستقلال يركز على السيطرة السابقة على الأفعال القضائية، وهو مدى تشكيل القوى الخارجية لقرارات المحكمة والتي هي مسؤولية الهيئة القضائية. أما المسؤولية، فهي سيطرة عمود سابق، وتشير إلى أن على الهيئة القضائية أن تفسر كلا من أعمالها الإدارية والوظيفية والنتائج التي تحققها. ومن الواضح أن مجرد معرفة أن المرء عليه أن يبرر أفعاله تعتبر

في حد ذاتها ممارسة لبعض التأثير على مغزى هذه الأفعال، غير أن هذا التأثير تحكمه معايير تستخدم في تقييم هذه الأفعال، مما يجعل من المهم جدا أن يتم التوصل إلى إتفاق قبل التطبيق على هذه المعايير. كما يجب أن تكون هناك مناقشة مستمرة بخصوص كفايتها. وتضع المحاسبة حدودا نظرية لحرية القضاء، غير أن هذه الحدود لا تعد مصدر تهديد على الإطلاق. وحيث أن الاستقلال غير الكافي قد يبعد الهيئة القضائية بعيدا عن إتخاذ القرارات بناء على القانون، فإن محاسبة القضاة تطالب الهيئة القضائية بتبرير أفعالها فيما يتعلق بالإلتزام بالقانون. ومهما كان التوتر الذي قد يظهر بين هذين العنصرين، فإن محاسبة القضاة تقوي من الاستقلال إلى حد ما، حيث أن الحاجة إلى تبرير الأفعال قد تحد من خضوع الهيئة القضائية للضغوط الخارجية. ففي معظم الحالات لن يكون هنالك مبررا مقبولا مثل "لقد أجبرني الرئيس على فعل ذلك".

وعلى الرغم من أن استقلال ومحاسبة القضاء من الممكن توجيههما إلى نفس أنواع الأفعال القضائية، غير أن علاقة المحاسبة بالقانون تعني أن يكون تركيزها أقل على نتائج الأحكام التي تصدر (وهي أساس الاستقلال) منه على التوافق مع الإجراءات. وتنطبق هذه المسألة على الأفعال الإدارية والوظيفية وكذلك على جميع الأفعال التي تتعلق بالولاية القضائية، وليس فقط على حكم أو اثنين أثارا الانتباه بشكل خاص. إن العديد من الأشياء التي سيطلب من القضاة أن يقدموا تقارير عنها بالكاد تهم من يحاولون القضاء على استقلال القضاء – فهي التوافق مع التعيينات المقننة، شروط وأعراف التعاقد، رواتب الموظفين الإداريين، ومن أين تأتي مداخيل القضاة، وكيفية استغلالهم للموارد العامة. غير أن هذه التفاصيل نفسها، قد تتعارض مع تفسير الهيئة القضائية نفسها لمعني الاستقلال. فقد يبدو بالنسبة للقضاة، أكثر من غيرهم، أن هناك تعارضا بين الاستقلال والمحاسبة. ولا ينفرد القضاة بهذا الشعور، إذ أن جميع الجماعات المهنية التي يُطلب منها تقديم تقارير عن تصرفاتها أثارت نفس الاعتراضات.

إن المحاسبة في المعتاد ينظر إليها كوسيلة لمواجهة الفساد داخل القضاء، غير أن هذه العلاقة هنا أكثر تعقيدا. فلو كان الفساد هو السبب الوحيد، لما كان يقينا على الهيئة القضائية البريطانية، المعروفة بأنها من أكثر الأنظمة القضائية أمانة في العالم، أن تطالب بالمزيد من الشفافية في الكشف عن أعمالها.[130] وبالتالي، فإن المحاسبة تستهدف السيطرة على مجموعة أكثر تنوعا من مشاكل الأداء، وهي مسألة أوسع تتعلق بما إذا كانت الهيئة القضائية تتوافق مع الأعراف الاجتماعية، والتي يظهر بعضها في القانون والبعض الآخر يكون في صورة أقل رسمية. ولا تعتبر المحاسبة في حد ذاتها علاجا كافيا للفساد.[131] وعندما يكون الفساد هو المشكلة، إذا،

[130] أصبح الأسلوب غير الرسمي الذي لا يتسم بالشفافية على الإطلاق في اختيار القضاة في بريطانيا مثار العديد من الشكاوى، وبينما ضمن النظام معايير مرتبطة بالأداء، يبدو أن ذلك لم يعد كل ما يهتم به الجمهور العادى. أنظر ماليسون Malleson في مناقشته لوجهات النظر المختلفة والمعالجة التأملية لأصول هذا التغيير.

[131] إن أحد المصادر الواضحة للخلط هو استخدام مصطلح "الشفافية" كوسيلة مهذبة للإشارة إلى الموضوعات التي

يجب التعامل مع ثلاثة أبعاد: المحاسبة والاستقلال والتقوية البسيطة للمنظمة.[132] إن الهيئة القضائية التي تقدم تقارير عن أفعالها قد تظل غير قادرة على السيطرة على سلوك أعضائها (وبالتالي تحتاج إلى المزيد من التقوية التنظيمية). فقد تظل الهيئة القضائية، أو أعضاؤها معرضين للضغوط الخارجية، إذا كانت التعيينات، ومدة الولاية، والرواتب لا تحظى بالحماية الكافية.

3. المطالبة بمحاسبة أكبر:

إن المطالبة بالمزيد من استقلال القضاء لها تاريخ أطول من المطالبة بالمحاسبة القضائية. فالاستقلال يُعتبر ضروريا بسبب الفكرة المسيطرة المتمثلة في أن الهيئة القضائية الفعالة والمشروعة يجب أن تكون متحررة من أية ضغوط خارجية تؤثر على عملياتها الداخلية. إن الشكوى من أن الاستقلال قد يؤدي إلى سوء استغلاله يعتبر مسألة حديثة، كما هو الحال بخصوص الجدل المثار حول أن الهيئة القضائية، مثلها مثل سلطتي الحكومة الأخرتين، يجب أن تكون مسؤولة عن أفعالها. وهناك خمسة عناصر تؤدي إلى هذا التطور:

- الظهور المفاجئ لخرافة أن دور الهيئة القضائية من الممكن أن يتحدد في إطار التطبيق المحايد للقانون والإعتراف بأن الهيئة القضائية لها مكانة مهمة في تحديد ما هو القانون وكيف وأين يمكن تطبيقه، حتى في الأنظمة التي لا يجب نظريا أن يحدث فيها ذلك.

- الأهمية المتزايدة للأحكام القضائية العادية وأثرها على حياة المواطنين. إن زيادة أنواع وأعداد النزاعات الإجتماعية والإعتماد على القانون في حلها، حتى في عصر قلة التدخل الحكومي، بل وقد يكون بشكل خاص في هذا العصر، يعطي الهيئة القضائية سلطة أكبر.

- ظهور الديمقراطيات الدستورية مع إعتمادها على المحاكم في السيطرة على أفعال وتصرفات السلطتين الأخرتين للحكومة ولحسم النزاعات بين بعضهما البعض أو بينهما وبين المواطنين.

- التغير في سلوك الجمهور تجاه السلطة، وقد تكون الهيئة القضائية آخر من يشعر بذلك، غير أنه في المجتمعات الديمقراطية تتوقع الجماهير أن يقوم المسؤولون بتفسير أفعالهم، ولم تعد تصدق كلامهم بناء على الثقة فقط. كما لم تعد تقبل القرارات الاستبدادية سواء من جانب السلطة التنفيذية، أو السلطة التشريعية، أو المحاكم.

- نمو الهيئات القضائية نفسها، بالشكل الذي جعل أنظمة السيطرة الداخلية غير الرسمية وأنظمة إتخاذ القرار لم تعد تضمن نتائج معروفة وموحدة.

تتعلق بالفساد. إن الشفافية تعد جزءا كبيرا من المحاسبة، غير أنها تعد عنصرا واحدا فقط من عناصر مواجهة الفساد.

[132] وقد يكون هذا ما يعنيه كونر Konner بالاستقلالية الوظيفية – وعلى أية حال، حتى تتمكن أية هيئة قضائية من أداء مهامها جيدا، فهي تحتاج بالتأكيد إلى القدرة على السيطرة على عملياتها الداخلية، علاوة على حماية نفسها من التدخل الخارجي. إن المحاسبة تضيف القدرة على القيام بالواجبات بما يتوافق مع توقعات المجتمع وليس فقط مع معاييرها الخاصة.

وباختصار، إن التركيز على المحاسبة يعتبر نتيجة للأهمية الجديدة التي أضيفت إلى الهيئة القضائية في عصر أصبح فيه حكم القانون، وليس التدخل الحكومي المستبد، هي الوسيلة للحفاظ على السيطرة الإجتماعية عندما تتهدد هذه السيطرة نفسها بسبب أشكال أو أبعاد جديدة للنزاعات الإجتماعية. وقد يحكم الإطار الثقافي قوة المطالبة بذلك، حيث أن الثقافات التي لا تزال تفضل السلطة التقليدية قد تكون أقل ميلا لمطالبة القضاة بالشفافية، وفي تقاليد القانون المدني، قد يحد المعتقد السائد أن القضاة إنما يطبقون القانون من المطالبة بذلك. وهنا يمكن البحث عن حدود للحرية القضائية من خلال المزيد من القوانين وليس من خلال السيطرة على توافق القضاء مع القوانين الموجودة بالفعل. وبشكل عام، فإن الإيمان بقدرة الحد من التصرفات التي تخلق المشاكل من خلال زيادة تقييد مجالات الحرية القانونية يبدو ليس مناسبا.[133] غير أنه في بعض السياقات، قد يكون هذا هو النهج المفضل لدى هذه الثقافة، ولنفس السبب، يضمن رضا الجميع.[134]

4. أربعة عناصر للمحاسبة:

إن التوصيات المعتادة لزيادة المحاسبة لا تختلف بشكل عام اختلافا كبيرا بالنسبة للهيئة القضائية منها لأية جهة قطاع عام آخر. فهي تتناول عموما الأمور الأربعة المثيرة للقلق والتي أثيرت من قبل وينتج عنها الأنواع التالية من الآليات:

- أنظمة لاختيار القضاة تتسم بالشفافية – نشر معايير الاختيار ومناقشة تفعيلها.
- شفافية العمليات والإجراءات الداخلية وخضوعها لقواعد موضوعة مسبقا؛ كما يجب أن تكون الميزانية،استغلال الموارد،الرواتب، إعلان الأصول، معايير السلوكوالتقييم متاحة رسميا لاطلاع الجمهور.
- شفافية الأحكام القضائية - من خلال توفير إمكانية الإطلاع على سجلات الإجراءات ونشر الأحكام القضائية.
- وضع أنظمة مناسبة لتسجيل الشكاوى المقدمة ضد الإجراءات المؤسساتية أو سلوك أفراد معينين.

إن جميع هذه الآليات حيوية لأهداف الإصلاح الاوسع كما تمت مناقشته في هذا الإطار في أجزاء أخرى من هذا الدليل. أن النقاشات التالية أن نتناول, ليس دائما بنجاح, فقط الجوانب التي تتعلق بشكل مباشر بمحاسبة القضاة.

لقد حظيت أنظمة اختيار القضاة بمعظم الانتباه، على الرغم من أن هذا الإهتمام يكون بسبب القلق من أثرها على الاستقلال. وفي العديد من الدول، أعطت هذه المسألة حرية أكبر للهيئة القضائية في

---

[133] يتعارض هذا الجدل مباشرة مع معادلة كليتجارد Klitgaard (الفساد = الاحتكار + الحرية – الشفافية). غير أن هذه المعادلة تبدو أكثر ملاءمة لبيروقراطية حكم ويبير Weberian command bureaucracy، ولا تنطبق على المنظمات التي تسعى إلى "تحقيق النتائج" (والهيئات القضائية) وهي التي نسعى إليها الآن.

[134] إن مناقشة كونر للوضع في ألمانيا تعتبر واضحة في هذا الخصوص، حيث يشير وصفه إلى أثر يضم الثقة في السلطة والثقة في التوافق القانوني وبالتالي إنتقاد أقل لاحتمالات استغلال القضاة لموقعهم، مقارنة بباقي الدول الأوروبية أو الولايات المتحدة الأمريكية.

اتخاذ القرار في تحديد كيفية اختيار أعضائها. والإجراء البديل هو أن تترك إجراءات الاختيار أو ما قبل الاختيار[135] في يد لجنة خارجية أو مجلس خارجي، أو ممثلين عن المجتمع القانوني الأوسع. وبينما كان هناك إتجاه مصاحب للتأكيد على التعيين بناء على "القدرات"، فإن هناك مطالبة جديدة بأن تتسم الآلية كلها بمزيد من الشفافية والانفتاح، وإن لم تكن هناك مشاركة فعلية من جانب الشعب، فيجب أن تخضع هذه الإجراءات إلى مراقبة دقيقة منه على الأقل. وكما هو الحال مع المهن الأخرى، فإن المشكلة الحقيقية هي أن يكون التوازن بين ما يفترض من قدرة أكبر لدى المهنيين لتقييم أعضائهم وبين خطر من سيطرة مصالح هذه الطائفة (سواء اقتصرت المسألة على القضاة أو على المجتمع القانوني). وقد ذهب بعض الإصلاحيين إلى حد التوصية بعمل إنتخابات عامة، وهو ما يثير مشاكلهم الخاصة بالمحاسبة والاستقلال. أما المقترحات العادية الأخرى فتتضمن نشر المعايير والدرجات التي يحصل عليها المرشحون، أو تضمين تعليقات الشعب في التقييمات نفسها، أو توفير فرصة مناقشة النتائج علنيا. وتتناول التحسينات المقترحة اثنين من هذه الأمور المثيرة للقلق: الطبيعة المغلقة للعديد من أنظمة الاختيار (وبالتالي الاتجاه نحو وضع معايير غير موضوعية للدخول، وهو الأمر الذي قد يضر بالاستقلال الفردي) وإحتمال أن السيطرة المهنية وحدها قد لا تعترف بالمصالح المشروعة للعملاء والمستخدمين الخارجيين.

إن الاستقلال المتزايد قد أعطي الهيئات القضائية في الكثير من الأحيان السيطرة على موارد كانت تديرها جهات أخرى من قبل (على سبيل المثال، وزارة العدل)، كما قد عظمت مع الأسف فرصة تزايد أعمال الإهمال أو الاستغلال السيىء. وحتى القضاة الذين يحرصون حرصا شديدا على القيام بمهامهم المهنية، قد يقومون --إما بسبب قلة الخبرة، أو الجهل، أو أحيانا بسوء نية -- بتناول المسائل المالية والإدارية بأسلوب متعجرف. وهنا يشعر القضاة أحيانا أن استقلالهم المؤسساتي يعوق المراقبة الخارجية على تقديم تقارير عن مصادر الدخل، والحماية ضد الإتصالات غير المناسبة مع أطراف نزاع قانوني، أو استخدام سيارات وممتلكات المحكمة. وتحتفظ العديد من الهيئات القضائية باحصائيات عن سير العمل وغيرها من تدابير غير أنها لا تفصح عنها، وتبرر ذلكالحاجة إلى حماية استقلالها. وفي العديد من الدول، لا يزال هناك جدلا حول ما إذا كان يجب أن يخضع القضاة أو الهيئة القضائية ككل إلى نفس معايير المحاسبة لهذه التفاصيل الإدارية والإجرائية كما هو الحال مع باقي القطاع العام. وفي النهاية، ستختلف النتيجة من دولة إلى أخرى، غير أن هناك إتجاها عاما نحو توحيد المعايير. وبينما تكون المعايير التي تطبق على المحاكم أقل شدة أو تترك للمحكمة لتقرر ما تريده، فإن ذلك لا يساعد على

[135] وحتى في الدول التي يكون فيها الاختيار عن طريق التعيين السياسي أو الانتخابات (مثل الولايات المتحدة الأمريكية)، هناك إتجاه متزايد نحو نظام يقوم بفحص غير رسمي يديره مجلس أو لجنه تكون مسؤولة عن توفير الجودة المطلوبة.

تحسين صورة القضاء أو زيادة ثقة الجمهور في مستوى الأداء القضائي ككل.

وفي مجال إصدار الأحكام القضائية، يدخل النزاع بين الاستقلال والمحاسبة مجالا حساسا. إنه أمر يطلب من القضاة تقديم تقارير عن إنفاق ميزانيتهم، والخضوع للمراجعة العادلة للإجراءات، وحتى نشر إحصائيات عن سير العمل. وانه لأمر مختلف أن يُطلب منهم تبرير أحكامهم بأي شكل مخالف للشكل التقليدي. إن هذا التقليد في حد ذاته يخضع للكثير من التنوع، فعادة ما يطلب من القضاة إعداد تسبيب مكتوب يوضح كيفية وصولهم لهذا الحكم، غير أن هذا التسبيب قد لا يكون معلنا، كما يمكن أن يصرح به فقط لأطراف الدعوى بالحصول على الحكم. وفي بعض الحالات يمكن أن تتسبب قلة الموارد في مشاكل حقيقية، غير أنه في العديد من الحالات الأخرى، يكون هذا الإجراء مجرد تفضيل لتحاشي مراقبة ونقد الجمهور. فهذه الهيئات القضائية التي كانت أكثر انفتاحا, يمكن ان تمر ببعض اللحظات القلقة. إلا أن هناك عددا من الجوانب الإيجابية في هذا الإنفتاح. لقد وجدت المحاكم أن هذا الإجراء هو أسلوب لمجابهة الفساد، وتحسين جودة العمل، وزيادة تفهم الجمهور له.[136] ومن المفترض كذلك، نظريا، أن تحد من اللجوء غير الضروري إلى القضاء حيث أن الأطرف سيكونون على دراية بالنتائج المتوقعة. ويجدر التأكيد هنا على أن الهدف ليس إخضاع القضاة كأفراد لمراقبة خاصة من الجمهور ومتابعة لكل الأحكام التي يصدرونها، وإنما الهدف هو المطالبة البسيطة بأن تصبح أحكامهم معلومة للجميع باعتبارها جزءا من الإجراءات العادية. وقد يكون من الغريب أن هذا ليس مطلبا تلقائيا لجميع أنظمة المحاكم.

وحتى في أحسن الظروف، سيظل هناك قضاة يخالفون القواعد، كما ستظل هناك أطراف تعتقد، سواء عن حق أو أو من دونه، أن القضاة قد فعلوا ذلك. وإذا لم يكن القاضي هو محل الشك بسبب سوء السلوك، فقد يكون أحد أعضاء الفريق الإداري. وكما هو الحال مع أية مهنة أخرى، كانت الهيئة القضائية تفضل التعامل مع مثل هذه المشاكل في خصوصية وسرية وألا تعلنها على الجميع، غير أن هناك تزايدا في طلب الجمهور ليس فقط بالإعلان عن هذه المشاكل والتعامل معها، وإنما أن يتم ذلك أيضا بمزيد من الشفافية. وهناك اختلافات مهمة بين الأنظمة القومية، كما أن هناك اختلافات بين الهيئات القضائية المختلفة وبين أنواع الجمهور كذلك فيما يتعلق بمعايير السلوك المقبول، والعقوبات التي يجب أن تفرض، وأسلوب تطبيق العقوبة، والمسؤول عن تطبيقها. هذا وقد تزايد الشعور بأن الإعتماد التقليدي على الهيكل القضائي نفسه في تناول هذه المسائل كان يعتبر غير كاف، حيث أنه قلل من استقلال القاضي الفرد، بل وقد يكون قد شجع على إنتشار

[136] وعلى سبيل المثال في الأرجنتين، بدأت المحاكم المدنية الفدرالية في نشر الأحكام كأسلوب لتوحيد الأحكام في قضايا التعويض عن الضرر. والهدف من ذلك هو التشجيع على تسوية هذه المسائل بعيدا عن المحكمة (مما يقلل من الازدحام بالمحكمة) وكذلك للحد من الرشوة (حيث أن كل من أطراف الدعوى والقاضي يعرفون أن أي أحكام غير عادية ستلاحظ)

شبكات النفوذ الداخلية[137]، بل وقد أدى أحيانا إلى الفساد. إن هذه الحالة قد أبرزت مقترحات أخرى مثل إنشاء مكاتب للشكاوى القضائية أو التفتيش القضائي والتي تعمل خارج الهيكل القضائي وأحيانا تكون خارج الهيئة القضائية ككل. وقد كان نقل هذه المسؤوليات إلى المجالس القضائية مسلكا آخرا، غير أنه أحيانا يواجه نفس الشكاوى الخاصة بالضغوط من المستويات الأعلى في الهيكل (وأحيانا يكون السبب هو أن المجلس في النهاية يعتمد على الهيكل العادى للتعامل مع المواقف الخاصة بقضاة محاكم الدرجة الأولى والموظفين). إن مشكلة التعامل مع الشكاوى والإجراءات التأديبية تعتبر مشكلة حساسة، فهي على أقل تقدير وسيلة واضحة للضغط على القضاة الذين يصدرون أحكاما ضد ما يفضله زملاؤهم أو الأطراف. غير أنه بعيدا عن أثر تغيير الإتجاه فيما يتعلق بالسلوك المقبول والمراقبة المهنية الذاتية، فإن إزدياد شفافية الإجراءات قد يوفر كذلك حماية أكبر للقضاة الذين يعملون تحت رحمة الإجماع المؤسساتي.

5. بعض الآليات والمخاوف:

بما أن الهيئة القضائية هي واحد من آخر القطاعات العامة التي تواجه مسألة المحاسبة، فهي تطرح مجموعة من المشاكل الخاصة بها، والكثير من هذه المشاكل يرتبط ارتباطا وثيقا بالأهمية الخاصة لاحترام استقلالها. وهذا يؤثر على ما يمكن أن يطلب من الهيئة القضائية تقديمه للمراجعة وبشكل مشروع وكذلك الإجراءات التي تستتبع ذلك. وكما سنطرح فيما بعد، فإن هذه العملية تصبح معقدة جدا بسبب قدرة القضاة الفائقة على تعريف وتفسير القواعد مما يؤدي بالتالي إلى إبطال الجهود الرامية لوضعها تحت أي نوع من أنواع المراقبة.

أ- عندما تفشل مسألة المسؤولية في تحقيق الغرض منها أو عندما لا تكون كافية:

يركز مفهوم المحاسبة على طلب تفسير لإجراءات تمت بالفعل. وبينما يجب أن تكون لهذا المطلب وحده القدرة على التأثير على السلوك القضائي، غير أنه يظل هناك السؤال الخاص بما يمكن أن يحدث إذا لم يتم تقديم هذا التفسير أو إذا قدم منقوصا. عندما تكون هناك مخالفة للأعراف القانونية (على سبيل المثال، سوء استغلال الموارد المالية، أو مخالفة أحد القضاة لقانون موضوعي أو إجرائي) فإن ذلك يعتبر أساسا لإتخاذ إجراءات قانونية ضد الطرف المسؤول، غير أنه في أحوال أخرى، قد لا يكون رد الفعل آنيا أو مباشرا. ومن المحتمل أن يأخذ شكل جهود لتعديل القواعد القانونية لعمل الهيئة القضائية أو تشكيلها. وقد تتخذ إجراءات تأديبية، مثال تقليل الموارد المخصصة لهم، أو إتخاذ إجراءات تطهير للهيئة القضائية، وذلك في الحالات الأخطر. وكما توضح المقالات التي كتبت في هذا الخصوص، فإن المعايير التي يقاس بها الأداء القضائي (والمحاسبة القضائية) ما هي إلا نتائج قيم

[137] لقد كانت هذه الشكوى بشكل خاص هي شكوى جمعية القضاة الفرنسية، ليس بسبب الفساد ولكن بسبب الحاجة إلى إرضاء القضاة الأعلى في الدرجة ووضع الأحكام وكذلك التصرف بما يتناسب مع ذوقهم.

إجتماعية أوسع وبالتالي سوف تتغير مع تغير المناخ الثقافي المحيط.[138] وتعتبر المحاسبة القضائية هنا، مثلها مثل محاسبة أية مؤسسة عامة، جزءا من حوار مستمر بين المنظمة والمجتمع الذي تخدمه. وعندما يكشف هذا الحوار عن خلافات أساسية، عندها تبدأ الجهود من أجل إعادة التفاوض لصوغ هذه العلاقة. إن المطالبة بالمحاسبة القضائية في حد ذاتها تعتبر جزءا من هذا التحول، وكذلك التعديلات التي ستدخل على تفاصيل ما تتضمنه هذه المحاسبة.

ب- المسؤولية المؤسساتية والمسؤولية الفردية:

إن المحاسبة القضائية تشبه في العديد من الجوانب المحاسبة التي تطلب من أية منظمة عامة. غير أن مسألة استقلال القضاء المصاحبة لهذه المطالبة تعقد الأمور، ويكون ذلك صحيحا بشكل خاص بسبب تطبيقها على القضاة الأفراد بالإضافة إلى تطبيقها على المؤسسة ككل. وعلى خلاف العاملين في القطاعات العامة الأخرى، من المتوقع أن يصدر القاضي الفرد أحكامه بصفته قاضيا مستقلا عمن يعلونه في الهيئة. ومن المفترض أنهم يدينون بعض المسؤولية الفردية، على الرغم من أن معظم \ك سيوجه إلى ومن خلال المؤسسة الأكبر. وحيث إن المحاسبة تجاه المؤسسة قد تكون وسيلة للتدخل في الاستقلال الفردي، يجب أن تتحدد هذه المحاسبة وتعرف كما تعرف محاسبة المؤسسة تجاه الجمهور. وتعد هذه أحد الأسباب في محاولة الفصل بين المحاسبة داخل المؤسسة عن الهيكل القضائي العادى لتحاشي الخلط الذي يحدث بسبب دور المشرف المباشر في متابعة الأحكام القضائية (من خلال إجراءات الاستئناف) مع دوره في النشاطات الأخرى. غير أن هناك مساحة معقولة للخلاف حول المجالات التي يجب أن يتصرف فيها القاضي الفرد باستقلالية تامة والمجالات التي يكون معرضا فيها للمتابعة الإدارية أو غيرها من أنواع المتابعة القانونية. وأحد الأمور التي أثيرت في أمريكا اللاتينية، على سبيل المثال، كانت مسألة الحدود الزمنية لنظر القضية. وحيث أن معظم القضاة يعتبرون هذه المسألة مرتبطة باستقلالهم الوظيفي، فإن العديد من الهيئات القضائية والجماهير تعتبر أن هذه المسألة يجب ان تكون خاضعة للمعايير التأديبية العادية، حيث أن القاضي يتمتع بالاستقلال فيما يتعلق بمحتوى وموضوع الحكم الذي يصدره، ولكن ليس فيما يتعلق بالتأخير الزائد لإصدار هذا الحكم.

ج- المحاسبة القضائية:

لقد واجهت تقاليد كل من القانون المدني والقانون العام هذه المسألة بشكل مختلف. فالقانون المدني على استعداد أكبر لتحميل القضاة الأفراد مسؤولية أية أضرار قد يتسببون فيها أثناء أدائهم وظائفهم القضائية، أما في ظل أنظمة القانون العام، فيتمتع القضاة بحصانة أكبر لتصرفاتهم الرسمية. إن

[138] ليس بالضرورة أن يكون التغيير في إتجاه المزيد من الصرامة، ففي أمريكا اللاتينية، أتخذت خطوة في الإتجاه المخالف حيث تعتبر "المرواغة prevaricato" مجرد سوء تطبيق للقانون من جانب القضائي، بينما في عدد من الدول الأخرى، كانت تعتبر هذه جريمة حتى وإن كانت غير مقصودة، أما التغيير الأخير فيجعل التعامل مع هذه المسألة متوقفا على سوء النية.

الأفعال التي يمكن أن يقام ضدها دعاوى جنائية ومدنية في الدول التي تطبق القانون المدني قد لا يمكن اللجوء إلى القضاء بسببها في ظل القانون العام.[139] وفيما يتعلق بالمحاسبة عن سوء السلوك المهني أو الشخصي، فإن كلا النظامين عادة ما يوفران حصانة للقضاة يجب رفعها أولا حتى يمكن إتخاذ إجراء قانوني ضدهم. وحيث أن القرار عادة ما يكون في أيدي الهيئة القضائية نفسها، فهي تثير مشاكلها الخاصة المتعلقة بالمحاسبة والشكاوى المتزايدة من أن الهيئة القضائية إما أن تحمي أعضاءها بشكل متزايد (وبالتالي لا ترغب في رفع الحصانة عنهم) أو أنها تستغل هذا الإجراء في معاقبة الذين لا يتواءمون مع ثقافة المؤسسة.

ولم تهتم تقاليد أي من النظامين القضائيين بالمحاسبة القضائية، وبالتالي لم تهتم بالمسؤولية تجاه الأنواع الأخرى من الأعمال الرسمية غير القضائية – مثل سوء استغلال الموارد المالية، أو تعيين الموظفين الإداريين والإشراف عليهم، أو إدارة موارد المحكمة. وإلى حد ما كان هناك تخاذل في كلا النظامين في معالجة هذه الموضوعات بالنسبة للهيئة القضائية وغيرها من هيئات القطاع العام. وبينما تم تشديد المعايير للجهات العامة الأخرى (والذين قد يكونوا قد استعملوا السيارات الحكومية لأغراض شخصية، وقد يكونوا ما زالوا يفعلون ذلك ولكن مع مخاطرة التعرض لعواقب وخيمة)، فقد كان القضاة يقاومون الإتجاه نحو إخضاعهم لنفس القواعد، ولكن ليس بنجاح كامل. ويتعقد هذا الأمر حيث أنه عادة ما يترك للقضاة أنفسهم تقرير كيف وعلى من القوانين ستطبق. وبينما يكون من الصعب تحديد كيف يمكن أن تكون إساءة استغلال الملكية العامة أو سوء معاملة العاملين مسألة حيوية لاستقلال القضاء، غير أن الهيئات القضائية لم تر أبدا أن من المناسب إخضاعها لمعايير جديدة. ومن الصحيح القول إن مثل هذه الإتهامات قد توجه للقضاة، سواء عن حق أو باطل، لممارسة الضغط على القضاة الذين يتسمون بالاستقلالية مما يعرض إلى الخطر أكثر من مجرد مصالح جماعة القضاة. غير أن الحل يبدو أنه في متابعة أدق للتهم الموجهة، وربما عقوبات رادعة ضد الإتهامات العابثة أو غير الصحيحة، وليس الاحتفاظ بالحصانة القضائية ليفعلوا تصرفات لا تقبل من جهات عامة أخرى.

د توجه الخدمة العامة:

هناك على الأقل عنصر واحد في المطالبة بالمحاسبة القضائية وهو الإتجاه نحو اعتبار الأداء القضائي خدمة عامة. ويعتبر هذا مفهوما جديدا على العديد من الهيئات القضائية، وهو مفهوم لا زالت هذه الهيئات تقاومه. فمن ناحية، عادة ما ترتبط الخدمة العامة بالسلطة التنفيذية. أما القضاة فينظرون إلى وظيفتهم نظرة مختلفة. ومن ناحية أخرى، وحيث أنهم إلى حد ما يقدمون خدمة عامة، لذا من الطبيعي أن تنطبق عليهم نفس المعايير التي تنطبق على موظفي الخدمة العامة

[139] إن هذا الاختلاف قد يجعل مواثيق الأخلاقيات متكررة جزئيا في الدول التي تطبق القانون المدني، حيث تكون بعض البنود التي تتضمنها مثل هذه المواثيق قد تمت معالجتها ("تم وضعها في قوالب") في القوانين المدنية والجنائية العادية أو في قانون الهيئة القضائية الأساسي.

الآخرين. وفي واقع الأمر، ربما يكون أفضل توصيف للهيئة القضائية هو أنها تقدم خدمة عامة وتقوم في نفس الوقت بدور القوة السياسية أو القوة العامة. وربما يفرض موقعها المزدوج هذا شروطا على المحاسبة القضائية التي تقدمها. غير أن هذه الازدواجية لا تنفي الحاجة إلى المحاسبة القضائية بالنسبة لأي من هذين الوضعين، غير أنها قد تتطلب شكلين ونوعين من المعايير، واحدا لعنصر الخدمة العامة وآخر للجانب السياسي لدور القضاء. وبالطبع، حيث أنه عادة ما يقوم شخص واحد بأداء الدورين، فهناك مشكلة حتمية بخصوص كيفية الفصل بين شكلي المسؤولية والمحاسبة القضائية.

هـ - نقابة المحامين ومنصة القضاء: هناك علاقة حساسة أخرى هنا، وهي أن ا النصفان لمساواة قانونيةلقضائية هما أيضا عادة أفضل وسيلة تستخدم لمراقبة كل منهما الآخر. ومن الطبيعي أن تقوم كل من المنصة ونقابة المحامين بمراقبة تصرفات أعضائها. غير أن من المعروف أن الرقابة الذاتية المعنية الفعالة قد تتقلص بسبب المصالح الذاتية للجماعة ككل، وينطبق نفس هذا النظام هنا. وينطبق نفس هذا التهديد في مواجهة هذين النصفين لأحدهما الآخر (في شكل المصلحة الذاتية للمجتمع القانوني الأوسع) غير أن المشكلة الأكبر هي كيفية منع كل من المهنتين من الحصول على سيطرة أكبر من الأخرى. وهنا تكون الغلبة بلا شك لنقابة المحامين بسبب إمكانية اتصالها بموارد أكبر، وتكوين صلات سياسية، وبسبب تعاملها مع نظم أقل رسمية. وبينما هناك أمثلة كثيرة نجحت فيها نقابة المحامين من الصفوة في التحكم في الهيئة القضائية أو على الأقل تحريضها على سوء التصرف، فإن القضاة، سواء فردين أو جماعة، لديهم من الوسائل أيضا ما يمكنهم من تشكيل تصرفات المحامين. إن تعظيم إمكانية المراقبة المتبادلة والقضاء على أي عدم توازن حالي للقوي بالتأكيد يتطلب قرارات سياسية تتخطى مجرد الإتفاق بين الجماعتين. فإذا كان للقضاة دفاع فعال ضد نقابة محامين تستغلهم، أو إذا كان لنقابة المحامين أن تعمل بحرية وبعيدا عن "الإرهاب" القضائي، فسيكون لزاما على العناصر الأخرى من مجتمع سياسي ومدني أن تدعم تفعيل قواعد قانونية جديدة، والتطبيق الفعال لها، بل والمتابعة الخارجية لها.

6. الخلاصة:

إن الهيئة القضائية هي أخر الجماعات المهنية الكبرى التي تواجه مطلب تعرضها للمحاسبة والتي تزيد مع تنامي الثقافات السياسية والإجتماعية الأكثر ديمقراطية. وفي حين أن هذا التحول ليس عالميا، غير أنه وثيقة صلة بتنمية استقلال قضائي أكبر. وعلى الرغم من إنطباعات بعض القضاة، فإن هذين التطورين ليسا متناقضين. فعلى الأقل في المناخ الحالي، يبدو أن المزيد من الاستقلال يتطلب المزيد من المحاسبة. وفي بعض الحالات يمكن اعتبار أن المسؤولية تدعم الاستقلال. غير أنه هناك إختلافات ضخمة بين الأنظمة القومية المختلفة وبداخلها بخصوص حدود هذا المطلب، وشكله، ومحتوى الآليات التي ستستخدم. وفيما يتعلق بالجوانب الأقل قضائية من الأداء القضائي، هناك إتجاه واضح نحو دفع القضاة والهيئات القضائية نحو نفس أشكال معايير المسؤولية التي تطبق على المسؤولين العموميين الآخرين. إن معظم الجوانب الصعبة لهذه الإتجاهات الجديدة تضم بالتأكيد المجالات التي تعتبر محور دور القضاة (وهو كيفية الوصول إلى الأحكام، والأداء داخل قاعة المحكمة، وحتى معايير حجم العمل) وكذلك الجوانب التي يمكن أن

تستخدم المحاسبة "العادية" في ممارسة الضغط على القضاة كأفراد.

المراجع

روبرت كليتغارد Robert Klitgaard السيطرة على الفساد *Controlling Corruption*، بيركلى: نشرة جامعة كاليفورنيا، 1990

كيت ماليسون kate Malleson الهيئة القضائية الجديدة: آثار الامتداد وممارسة النشاطات الأخرى *The New Judiciary: The Effects of Expansion and Activism*، بروكفيلد، فرمونت: شركة أشغيت للنشر، 1999

ب) دور إدارة المحاكم في تعزيز استقلال القضاء ونزاهته:

بقلم: ويليام ديفيس William Davis[140]

1. مقدمة:

يصف ١١ التقرير اللعلاقة بين القيادة القضائية القوية، والإدارة الحكيمة والجيدة للمحاكم، واستقلال القضاء ونزاهته. إن تحسين مستوى إدارة المحاكم من شأنه أن يدعم استقلال القضاء ونزاهته، حيث أن النظام القضائي الذي يقدم العدالة في الوقت المناسب، وبكفاءة وفاعلية إنما يؤسس ثقة الجمهور واحترامه لسيادة القانون. وكما اشار ألكسندر هاميلتون Alexander Hamilton في الصحف الفدرالية Federalist Papers، فإن الإدارة العادية للعدالة تساهم في زيادة تقدير الجمهور لحكومته أكثر من أي نشاط آخر، كما أن زيادة ثقة الجمهور بدورها يمكن أن تؤدي إلى دعم واسع لمزيد من الاستقلالية والموارد لصالح الهيئة القضائية بما في ذلك دعم السلطات السياسية في الحكومة.

ومن الممكن أن تقوم الجهات المانحة بدور هام في هذه العملية بل ويجب عليها أن تقوم بهذا الدور من خلال (أ) تأسيس هيكل لأعمال سيادة الهيئة القضائية يدعم الاستقلال والنزاهة؛ (ب) تكوين القيادة القضائية الضرورة لممارسة مثل هذا الاستقلال بفاعلية؛ (ج) تشكيل قدرة الهيئة القضائية لتقوم بإدارة نفسها بالإضافة إلى القيام بالوظائف القضائية بشكل جيد؛ (د) تدعيم تأسيس هياكل معينة لإدارة المحاكم التي من شأنها أن تسهل إصدار الأحكام التي تتسم بالنزاهة، وذلك من خلال زيادة الشفافية في إجراءات المحكمة بشكل أساسي. وسنناقش كلا من هذه المفاهيم فيما بعد.

2. تأسيس إطار للحكم لتعزيز الاستقلال:

ان الخطوة الهامة التي يجب إتخاذها من أجل تدعيم استقلال السلطة القضائية تتمثل في تأسيس هيكل متكامل للحكم يكون له أساس في مواد الدستور والتشريعات والتي توضح وظائف ومسؤوليات السلطة القضائية، وخاصة، الفصل في الدعاوى. وهناك منهجان أساسيان من أجل تحقيق الاستقلال المؤسساتي للهيئة القضائية عن السلطتين التنفيذية والتشريعية وهما:

- نظام قضائي مستقل تماما بصفته سلطة مستقلة من سلطات الحكومة يقوم (أ) بإدارة نفسه بنفسه و(ب) يتحكم في ميزانيته الخاصة.
- نظام قضائي يتمتع باستقلال في اتخاذ القرارات وإصدار الأحكام غير أنه إداريا وماليا يعتمد على إحدى جهات السلطة

[140] تأسست شركة دي بي كي للاستشارات DPK Consulting في عام 1993 في كاليفورنيا في شكل شراكة مهنية لمعاونة المؤسسات الحكومية على مستوى الولايات، بل وعلى المستوى الفدرالي والدولي لتكون أكثر فاعلية. إن شركة دي بي كي للاستشارات ومديراها، وليام ديفيس William E. Davis وروبرت بيج Robert W. Page Jr. قد ركزا على العمل مع المؤسسات التي تخطط لعمل تغيير كبير وتنفيذه.

التنفيذية والتي عادة ما تكون وزارة العدل أو ما يعادلها.

غير أن أي إطار من شأنه ألا يمنح السلطة القضائية السلطة الإدارية وسلطة وضع السياسات، سيكون أثره محدودا على تعزيز استقلال القضاء ونزاهته. وحتى في الدول الأوروبية التي تتولى فيها السلطة التنفيذية مسألة الإدارة القضائية، وعادة ما تكون وزارة العدل هي الجهة المسؤولة، فإن الإتجاه الآن نحو زيادة سلطة الهيئة القضائية من أجل إدارة نشاطاتها بنفسها. ويدعم هذا الإتجاه إلى حد كبير زيادة الطلب من أجل تحسين الإجراءات في أنظمة العدالة.

وقد أسست كل من أسبانيا وإيطاليا مجالس قضائية خلال الثمانينات من القرن العشرين لتتولى الوظائف الإدارية المتعلقة بالنظام القضائي من وزارات العدل. وقد إتبعت عدد من دول أمريكا اللاتينية نفس هذا الطريق. وقد صدقت جميعة القضاة الفرنسيين مؤخرا على حلول تدعم الفصل الكامل للوظائف القضائية عن السلطة التنفيذية. ولم يبد عدد قليل من الدول الأوروبية أي اهتمام بالتحول عن النموذج التقليدي بما فيها ألمانيا، وهولندا، وبلجيكا.

ويؤكد القادة القضائيون في عدد من دول الكومنولث، خاصة في بريطانيا وكندا، أن الوظائف الإدارية، والمالية، وتلك الخاصة بوضع السياسات يجب أن تكون في يد الهيئة القضائية وليس في يد السلطة التنفيذية. وفي دول اخرى مثل باكستان، تظهر حاليا جهود للإصلاح القانوني من أجل ضم وظائف السيادة إلى المجلس القضائي الأعلى.

وفي معظم دول أمريكا اللاتينية، نقل الإشراف الإداري إما إلى مجالس القضاء أو المحاكم العليا. وقد أسست المحكمة العليا بكوستا ريكا مجلسا تابعا لها إداريا لإتخاذ القرارات الخاصة بعمل النظام القضائي حتى تخلص نفسها من متطلبات هذه الأمور. وقد فعلت المحاكم العليا في كل من تشيلي وأوروغواي شيئا مشابها، حيث شكلت لجنة من أعضائها لتقوم بالوظائف الإدارية.

إن مسؤولية إدارة الهيئة القضائية في الولايات المتحدة الأمريكية قد تطورت عبر مسلك مشابه، حيث كانت وزارة العدل في الأساس هي الجهة المسؤولة عن إدارة المحاكم الفدرالية. إن الدستور الأمريكي لا يتناول بشكل مباشر مسألة المسؤولية عن الهيئة القضائية. وفي الثلاثينيات من القرن العشرين، نقل الكونغرس الوظائف الإدارية من وزارة العدل إلى الهيئة القضائية الفدرالية.

كثيرون هم الذين يقللون من أهمية الحاجة إلى الاعتراف بالمخاطر المهنية التي يتعرض لها الأشخاص الذين يدعمون الإصلاح، حيث إنه عندما تكون هناك جهود من أجل تغيير الشكل الهيكلي، فإن ذلك بطبعه سيؤثر على المجال السياسي. إن الأشخاص الذين يقدمون على تولي قيادة الإصلاح ويدافعون عنه عادة ما يجدون أنفسهم عرضة لوجهات نظر المعارضة من

داخل وخارج النظام القانوني . لذا تحتاج الجهات المانحة أن تكون على دراية كاملة بالثمن الذي قد يدفعه هؤلاء الأفراد. فعلى سبيل المثال، حصل القضاة في غواتيمالا الذين اعتبروا مؤيدين للإصلاح في ظل محكمة عليا مستعدة للإصلاح على وظائف غير جيدة عندما تولى قضاة المحكمة العليا الجدد مناصبهم.

3. دعم الإشراف من داخل الهيئة القضائية:

حتى يمكن للهيئة القضائية أن تكسب وتحافظ على الاستقلال والدعم العام ، عليها أن تظهر قيادة داخلية قوية. إن عملية نقل الوظائف الإدارية ووظائف وضع السياسات إلى الهيئة القضائية تستغرق وقتا طويلا وتتطلب مقدرة داخلية ورغبة في تولي أدوار ومسؤوليات جديدة. ويمكن للجهات المانحة أن تساعد في هذه العملية، وذلك عندما تتوفر الإرادة السياسية داخل الحكومة وكذلك الإهتمام الحقيقي لدى القيادات القضائية، حيث يمكن للجهات المانحة أن تساعد من خلال معاونة الهيئة القضائية (أ) على تكوين قيادة ومقدرة إدارية من داخل أعضائها، (ب) وعلى تصميم هياكل إدارية ملائمة، (ج) وعلى التشجيع على الحصول على تمويل إضافي من أجل شفافية الإجراءات التي تدعم تفهم وتقدير الجمهور للهيئة القضائية وسيادة القانون.

وقد حصلت المحاكم في الولايات المتحدة الأمريكية على المزيد من الاستقلال ليس فقط من خلال التغيرات التنظيمية ولكن أيضا بسبب قيام القادة القضائيين بوضع أساليب مبتكرة للتعامل مع المشاكل التي تواجه النظام القضائي، بما في ذلك تأخير الفصل في الدعاوى، والوصول إلى النظام القضائي، فضلا عن مشكلة الإجحاف في نظام المحاكم. إن رغبة القيادة القضائية وقدرتها على ممارسة مهام الإشراف في هذه المجالات قد خلقت رغبة متزايدة داخل السلطتين التفنيذية والتشريعية نحو الإلتزام بتوفير الميزانية لهذه المسؤوليات ونقلها إليها في ظل قدر قليل من الإشراف. ومع زيادة المقدرة الإدارية للسلطة القضائية، فقد أصبح أعضاؤها هم المبادرين ببرامج الإصلاح.

وفي أمريكا اللاتينية، أحبطت محاولات عديدة من إجل تحسين الإدارة القضائية. وكان هذا الإحباط جزئيا بسبب عدم استمرارية القيادة القضائية. ففي الأرجنتين، كولومبيا وفنزويلا أسست المجالس القضائية بيروقراطياتها الكبيرة على مر العقود الماضية (ففي حالة فنزويلا هناك ما يزيد على ألف موظف) وهو الأمر الذي لم يحسن من إجراءات النظام. وتوضح هذه التجارب أن مجرد إقامة هيكل لوضع السياسات وتولي المسائل الإدارية داخل الهيئة القضائية لن يتحول في جميع الحالات إلى نظام فعال ومستقل. ففي الإصلاحات التي عانت من المشاكل كان يتم نقل السلطة والمسؤولية دون أية جهود موازية من أجل تطوير المهارات وتوفير القيادات اللازمة لإدارة هذه الأنظمة.

على سبيل المثال، مارست المحكمة العليا في كوستا ريكا قيادة قوية، ولذلك فهي من أكثر

المحاكم المحترمة في أمريكا اللاتينية. فلدى المحكمة لجان نشطة تقيم باستمرار عمليات تشغيل الجوانب المختلفة للنظام، بما في ذلك الإجراءات الجنائية، وتنظيم المحاكم الابتدائية، والاحتياجات التعليمية للقضاة والموظفين. فتتولي المحكمة مسؤولية أن يكون النظام عاملا كما تبادر بالإصلاح، وهو ما يساعد على تشكيل ثقة الجمهور في النظام القضائي من خلال هذه المبادرات. وفي واقع الأمر، تشير استطلاعات الرأي أنها أكثر الجهات الحكومية احتراما في البلاد.

وقد إتخذت المحاكم العليا في كل من السلفادور وهندوراس مواقع قيادية حيث قامت المحكمة العليا في هندوراس بدور مهم في تشكيل لجنة مؤسساتية لوضع خطة للمرحلة الانتقالية لتطبيق قانون الإجراءات الجنائية الجديد. وقد أدى تولي مسؤولية تنفيذ الإصلاحات الجديدة إلى زيادة الاستقلال الإداري للمحاكم في هندوراس.

4. تنمية المهارات الإدارية داخل الهيئة القضائية:

على الهيئة القضائية أن تظهر المقدرة الداخلية على الحفاظ على الاستقلال مثلها مثل القيادة. وحين تفشل الهيئة القضائية في التعامل مع مشاكل أداء النظام القضائي أو عندما تكون غير فعالة في الجهود التي تبذلها من أجل تحقيق ذلك، فإن السلطتين الأخرتين من شأنهما أن يفرضا السيطرة على الهيئة القضائية. إن سيطرة أي من السلطتين الحكوميتين الأخرتين تتسبب في العديد من المشاكل في الكثير من الدول.

أما إذا كانت الهيئة القضائية تتمتع بالقدرة الداخلية على العمل بكفاءة، فستكون الحاجة إلى سيطرة السلطتين الأخرتين للحكومة ضئيلة، كما يمكن أن ينجح المنهج الإداري. وتحتاج نشاطات تدعيم تنمية المقدرة داخل الهيئة القضائية إلى التركيز ليس فقط على الأساليب الإدارية، وإنما أيضا على عناصر مثل متطلبات القيادة الأخلاقية والأدبية من القيادة القضائية. وقد أظهرت الندوات التدريبية الناجحة التي عقدت لكبار القضاة ورؤساء المحاكم في الولايات المتحدة الأمريكية كفاءة هذا النهج. ويشارك المدير الإداري في هذه الندوات من أجل إيجاد نهج يكون أكثر تناسبا مع الحكم. ويتضمن مجال البرامج المحتملة في هذا المجال الآتى:

- إدارة الإجراءات المالية
- إدارة العلاقات مع السلطتين التشريعية والتنفيذية
- تنظيم وتقديم الخدمات للمحاكم الابتدائية وبرامج المعونة في إدارة المحاكم من أجل تعزيز التطوير في إجراءات المحاكم الابتدائية
- وضع أنظمة إدارية
- وضع أنظمة إحصائية لقياس أداء النظام القضائي

- تطوير إجراءات وضع السياسات التي تعتمد على مشاركة جميع مستويات النظام القانوني
- وضع برامج تدريبية في الإدارة للاشخاص الذين سيتولون مناصب في هيكل أعمال الحكم
- إشراف نقابة المحامين
- الوصول إلى الجمهور من أجل تثقيفه عن النظام القانوني
- التخطيط الاستراتيجي من أجل المستقبل

وتتضمن مجالات المعونات الأخرى إصدار قواعد للممارسات العامة وإجراءات للقضايا المدنية، والجنائية، والأحداث، والأحوال الشخصية، وإثبات صحة الوصية، والملكية؛ وإدارة الموارد المخصصة؛ وتعليم المسؤولين القضائيين وتدريبهم؛ وإدارة البرامج التي تساعد على الوظائف القضائية، مثل نظام الرقابة، والإفراج عن المتهم قبل المحاكمة وبدائل حل المنازعات.

أ- إدارة إجراءات الميزانية:

إن علمية تقديم الميزانية لا تسمح دائما بفرصة تناول مشاكل النظام أو ضرورة ذلك. وإن فشل الهيئة القضائية في عرض احتياجاتها المالية بشكل متكامل ومتمكن يضعف من قدرتها على الحصول على الموارد اللازمة من أجل تنمية وتدعيم موقفها كقطاع مستقل. ومن الواضح أن من مسؤولية الهيئة القضائية أن تأخذ بزمام المبادرة في هذه الأمور.

إن وضع إجراءات فعالة لوضع الميزانية يجب أن تشارك فيه المحاكم بجميع درجاتها، حيث يجب أن تعتبر محاكم الدرجة الأولى عملية وضع الميزانية وسيلة لتحديد احتياجاتها وتبريرها لمحاكم الدرجات الأعلى ولسلطتي الحكومة الأخرتين. ويمكن أن تساعد البرامج التدريبية في وضع الميزانية، باعتبار الميزانية جزءا من عملية التخطيط للنظام، في تطوير مناهج متكاملة.

ويعكس النهج المنظم في وضع الميزانية بشكل أفضل احتياجات النظام ككل، وتتطلب هذه العملية أن تقوم المحاكم بتوثيق احتياجاتها وتحديد أولويات التمويل. إن المنافسة مع الهيئات الحكومية الأخرى للحصول على موارد تمويلية ضئيلة تعتبر مسألة تحتاج إلى ذكاء، حيث أن النجاح عادة ما يتحقق إذا تم توثيق الاحتياجات بشكل جيد، وشاركت المحاكم على مختلف درجاتها بفاعلية من أجل تحديد الاحتياجات، ووضع منهج استراتيجي لتبرير هذه الاحتياجات أمام سلطتي الحكومة الأخرتين.

وهناك مسألة أخرى تعتبر أكثر تحديا وهي مسألة نزع المركزية عن المسؤولية الإدارية للأموال المخصصة. فحتى تكون هناك لامركزية، يجب أن تكون هناك إجراءات إدارية لتفويض إدراة الأموال من المستوى القومي للمستوى المحلي كما يجب أن تعمل هذه الإجراءات بفاعلية.

ويمكن أن تكون مساعدات الجهات المانحة في هذا المجال في شكل تدريب للموظفين والقضاة على وضع الميزانية والتخطيط. إن المشروعات التي

تؤكد على التخطيط لعمل تحسينات على النظام يجب أن تكون مكملة لتدعيم الإجراءات المالية. كما يجب أن تشارك السلطات الأخرى في هذه العملية حيث أن الهيئة القضائية سوف تحتاج إلى العمل عن قرب معها لاعتماد الميزانية.

ب- العلاقات مع السلطتين التنفيذية والتشريعية:

يجب أن يكون لدى الهيئة القضائية المستقلة منهجا منظما للعمل مع سلطتي الحكومة الأخرتين. ويتطلب ذلك خلق قنوات إتصال رسمية وغير رسمية لنقل الاحتياجات، والمخاوف، والخطط، والنشاطات إليهما. وفي الأنظمة الأكثر تطورا وتعقيدا في الولايات المتحدة، هناك مكاتب مليئة بالمهنيين الذين يراجعون التشريعات لتحديد أثرها على الهيئة القضائية ووضع التوصيات للجهات التشريعية حول كيفية تعديل هذه التشريعات. وتحافظ هذه المكاتب على علاقة دائمة مع الجهات التنفيذية التي تقدم الخدمات أو التي لها صلة بالنظام القضائي. وعندما تثار موضوعات تتعلق بسياسة العدالة وتتخطى الحدود المؤسساتية، تمثل هذه المكاتب الهيئة القضائية في المناقشات الخاصة بالسياسات. إن المقدرة المؤسساتية للمشاركة في هذه القضايا تدعم دور الهيئة القضائية المستقلة في أعين الجمهور وباقي الجهات الحكومية.

وقد تولت الهيئة القضائية في بعض الحالات القيادة من أجل عمل جماعات لمناقشة المسائل المشتركة بين سلطات الحكومة الثلاث. فعلى سبيل المثال، بادر رئيس المحكمة العليا فى اللولايات المتحدة الأمريكية, القاضى برغر Burger, بعمل لقاء سنوي لرؤساء لجان الهيئات القضائية ولجان تخصيصات للكونغرس لمناقشة القضايا التي تواجه هيئة القضاء الفدرالى.

5. 5 تصميم هياكل إدارية ملائمة:

العمل الفعال للمحاكم يتطلب نظام سجلات فعالا، إدارة سير الدعوى والإدارة المالية، ودرجة من مركزية الوظائف داخل كل محكمة. إن هذه التحسينات تدعم الشفافية والقياسية، وبالتالي تحد من فرص الفساد، وسوء تداول السجلات، والإهمال.

أ- إدارة السجلات:

إن الاحتفاظ بالسجلات يعد أساسيا في إدارة العدالة، حيث يجب أن تحتفظ المحكمة بالسجلات بشكل يعتمد عليه ويسهل التعامل معه. إن الجهود التي بذلت من أجل عمل نظام فعال لإدارة السجلات تسهم في بناء أساسيات النظام القضائي. وتتطلب إدارة السجلات تصميما متكاملا لإجراءات استلام المستندات، وتخزينها، والتخلص منها، علاوة على استخدام النماذج. إن سلامة التعامل مع السجلات إداريا تجعل المتقاضين والجمهور يعتمدون على النظام ويثقون به؛ وبالتالي تتحقق شفافية الإجراءات القانونية.

إن مظهر مبنى المحكمة والسجلات التي يحتفظ بها من العناصر الأساسية في بناء نظام مستقل ويتسم بالشفافية. وفي العديد من الدول تقتصر

إمكانية الحصول على ملفات الدعوى على أطراف الدعوى ومحاميهم. إن سلامة ملفات الدعوى تعتبر ذات أهمية قصوى حيث أن تاريخ الدعوى وسجلات الأدلة موجودة في هذا الملف. وقد استدعت المخاوف الأمنية إلى "حياكة" ملف الدعوى حتى تحميه من العبث بالتخلص من مستندات أصلية. ويوصى بعمل أنظمة حفظ تحمي ضد التزوير، كما يجب أن يفحص إلى أي درجة يمكن لمكننة الإجراءات أن تكمل هذه الأنظمة، كما يجب أن يتضمن تصميم مشروعات الإصلاح في المحاكم الابتدائية ومحاكم الاستئناف هذا البعد من إدارة المحكمة.

ب- إدارة إجراءات الدعوى:

أظهرت الأبحاث التي أجريت في كل من الولايات المتحدة الأمريكية، استراليا، المملكة المتحدة، وسنغافورة أن المحاكم يجب أن تضع إجراءات على درجة عالية من الكفاءة لإدارة عملية التقاضي بفاعلية. وينطوي هذا المفهوم على أن القاضي يعتبر عنصرا فعالا في إدارة إجراءات الدعوى. غير أنه في العديد من الانظمة القانونية النامية، خاصة الأنظمة التي تعتمد على القوانين الموضوعة، ظل القضاة يسمحون للمحامين بتحديد سرعة إجراءات التقاضي. وعادة ما يكون التأخير مفيدا لأحد الأطراف على حساب الآخر، لذا فإن الإذعان للتأخير يحتوي بالضرورة على التخلي عن النزاهة والمحاسبة القضائية. وبشكل أكثر تحديدا، فإن أحد أهم الأساليب التي يمكن للقاضي من خلالها أن يكون المدير الفعلي لعمل المحكمة، هو أن يضع جدولا لتقديم المستندات، والجلسات، وغيرها من الإجراءات الضرورية ولا يسمح بالتأخير إلا لأسباب مقبولة.

وحتى يقوم القضاة بهذا الدور، يجب وضع برامج لزرع الإحساس بالمسؤولية للوقت الذي تستغرقه إجراءات الدعاوى. إن الجهود المبذولة من أجل الوصول إلى هذا المستوى من التحكم عادة ما تواجه بمعارضة قوية من محامي المتقاضين وأحيانا من بعض القضاة نفسهم. إن تصميم البرامج التي تتناول سرعة التقاضي عادة ما تكون أكثر فاعلية عندما تتم بالتعاون مع المهنيين القانونيين الذين يستخدمون النظام القضائي بما في ذلك جمعيات المحامين المستقلة والمعترف بها فى حال وجود مثل هذه الجمعيات. وعلى سبيل المثال، في السلفادور، أيدت الوكالة الأميركية للتنمية الدولية مثل هذه البرامج. أولا، قام موظفو المحكمة بإحصاء عدد الدعاوى المتداولة أمام المحكمة، ثم تم وضع قائمة بها مرتبة حسب عمر الدعوى، مع تسجيل أية إجراءات حديثة طرأت على الدعوى. إذا لم تكن هناك أية إجراءات قد تمت في الدعوى، تخطر المحكمة الأطراف أنه سيتم وقف الدعوى حتى يتخذ فيها أي إجراء. وإذا كانت الأطراف تريد أن تظل الدعوى متداولة، عليهم أن يظهروا هذه النية للمحكمة. وبعد الانتهاء من أول خطوة في عملية فرض سيطرة المحكمة على الدعاوى المتداولة أمامها، يمكن للمحكمة أن تضع جدولا للدعاوى المتداولة والتي تحتاج إلى التدخل القضائي.

وقد اتبعت أساليب مشابهة في عدد من المحاكم التجريبية في كل من اكوادور، ليما، بيرو،

وجمهورية الدومينيكان مما أدى إلى إنخفاض كبير في زمن الدعاوى المتداولة.

وهناك إضافة فعالة لهذا المفهوم الأساسي لإدارة الدعوى، وهو وضع نظام متعدد الاتجاهات لأنظمة تداول الدعاوى والتي تضع أولويات للدعاوى، حيث يقر هذا النظام أن الأنواع المختلفة للدعاوى تحتاج إلى معاملة مختلفة ومستويات مختلفة من التدخل. هذا النهج، الذي بدأ في الولايات المتحدة الأمريكية، امتد الآن إلى مناطق أخرى منها سنغافورة والمملكة المتحدة وأستراليا. وتحتاج الإجراءات إلى درجة عالية من المعونة الفنية، وتتطور بشكل أفضل عند التطبيق في محاكم تجريبية. وعندما يتحقق النجاح، يمكن أن تطبق المحاكم الأخرى النتائج من أجل تبرير طلب زيادة في التمويل. هذا وقد أصبح النظام متعدد الإتجاهات لأنظمة تداول الدعاوى جزءا من مجهودات الإصلاح في المحاكم الفدرالية ومحاكم الولايات بالولايات المتحدة الأمريكية خلال الخمس وعشرين عاما الماضية.

ويجب تنظيم هذه البيانات ووضعها في شكل معايير مفيدة من أجل قياس أداء المحاكم الابتدائية. وتحتوي معادلة واحدة من هذه المعادلات على الأربعة عناصر التالية مرتبة حسب الأهمية:

- المدة حتى الفصل في الدعوى
- نسبة الفصل (أي مقارنة الدعاوى التي يفصل فيها بعدد الدعاوى التي تقام)
- تحاشي تراكم الدعاوى (نسبة الدعاوى التي لم تتخطي المدة القصوى المحددة)
- إنتظام الجلسات (نسبة عقد الجلسات المحدد لها تواريخ بالفعل)

ويمكن للجهات المانحة كذلك أن ترسخ عناصر أساسية في إجراءات إدارة سير الدعوى وتتضمن ما يلى:

- الانتظام في ترقيم الدعاوى
- توحيد النماذج لتسهيل تداول الدعوى
- إجراءات إعلان الأطراف المعنية بالمستندات خلال إجراءات التقاضي
- تصميم متكامل لإجراءات الاستلام
- تصميم إجراءات حفظ، واسترجاع، والتخلص من الملفات
- زيادة استخدام المكننة من أجل تحسين مستوى السيطرة على حجم الدعاوى

وبالطبع فإن عملية إدارة سير إجراءات الدعوى في حد ذاتها لا تصحح المشاكل؛ إنها مجرد بداية لعملية التدخل في حركة الدعوى. كما سيسهم تدريب المهنيين ليعملوا عن قرب مع القضاة في إدارة المحاكم الابتدائية في وضع أساس قوي لتحسين إجراءات عمل النظام القضائي.

ج- الإدارة المالية:

تتولي المحاكم في العديد من الأنظمة القضائية مسؤولية إدارة الغرامات والرسوم وأموال العملاء المودعة للتقاضي، ولعمل المشتريات اللازمة. وتعتبر هذه المجالات موائمة لحصول الفساد، وتتطلب الإهتمام لضمان التعامل الجيد مع هذه الأموال. وعليه، فإن وضع إجراءات محاسبية متكاملة، تتبعها إجراءات مراجعة داخلية مناسبة، تساعد على وضع أساس إداري صارم. وقد نجح أحد البرامج الذي تمثل في تشكيل فريق من المراجعين المحترفين في هندوراس في التعامل مع مثل هذه المشاكل في المحاكم الابتدائية.

د- تنظيم المحاكم الابتدائية:

إن تقوية المحاكم الابتدائية يسهم في استقلال النظام القضائي. وبينما يتكون الانطباع الأول عن النظام القضائي لدى الجمهور في المحاكم الابتدائية، إلا أن الهياكل التنظيمية للمحاكم الابتدائية في العديد من الدول لم يتغير بشكل أساسي منذ أنشئت.

وفي أمريكا اللاتينية، لم يتغير النموذج التنظيمي للمحكمة الابتدائية بشكل كبير خلال مئات السنين. وفي النموذج الأكثر انتشارا، يكون لكل قاض موظفوه، كما توجد لامركزية في الوظائف، ويبذل جهد ضئيل للاستفادة من القياسية، أو اقتصاديات زيادة الانتاجية، أو الخدمات العامة.

ويتم تطوير نماذج جديدة تدعم الشفافية والمحاسبة في عدد من الدول بما فيها الولايات المتحدة الأمريكية. وتلجأ هذه النماذج بشكل عام إلى الهياكل الإدارية المركزية، بما فيها وجود مدير إداري محترف يقوم على تنسيق توفير الدعم المطلوب للوظيفة القضائية. ويتطلب هذا النموذج تطوير المقدرة الإدارية والمهنية للعاملين من أجل تنسيق أعمال المحكمة وإدارتها.

يجب أن تركز البرامج التي تقام من أجل تحسين الأنظمة القضائية على أثمن مورد لها، وهو وقت القاضي. عادة ما لا يكون لدى القضاة أية خلفية عن الجوانب الإدارية لإدارة سير إجراءات الدعوى، ويعتبر الوقت الذي يمضونه في التعامل مع المسائل الإدارية وقتا ضائعا يؤخذ من الوقت الذي ينبغي تمضيته على مسؤولياتهم القضائية. وعادة ما يكون القضاة مثقلين بالمهام الإدارية، مما ينتج عنه عدم كفاءة في العمل ويؤدي إلى اقتناع الجمهور بعدم الكفاءة القضائية. وفي دول تختلف تماما عن بعضها البعض كالأرجنتين، وكوستا ريكا، وباكستان كشف تقييم توزيع الوقت القضائي أن من الشائع أن يمضي كل قاض حوالى 50% من وقته في الأعمال الإدارية.

وفي الولايات المتحدة الأمريكية، بدأ كبير القضاة وارن برغر Warren Burger في أوائل السبعينيات من القرن العشرين في الدعوة إلى خلق مناصب لمديرين مؤهلين داخل المحاكم. ونتيجة لقيادته، تم إيجاد منصب المدير الإداري لمحكمة الولاية، والمدير الإداري للمحكمة الابتدائية، والتنفيذيين القائمين على أعمال الدائرة. وقد ساعدت هذه المناصب الجديدة على تنظيم الإجراءات، ووضع مؤشرات للمكننة وحجم العمل، علاوة على زيادة الشفافية في الإدارة

وبالتالي تحسين مفهوم الجمهور ومشاركته في النظام القضائي.

إن الإعتراف بتعقيد تنظيم المحكمة على المستويين الاستئنافي والإبتدائي قد أدى إلى تطوير المناصب الإدارية لمساعدة المحكمة في تنفيذ مهامها ومسؤولياتها. وقد أصبحت هذه المناصب تعتبر مناصب مكملة وضرورية للوظائف القضائية، حيث أن المدير المحترف يخصص كل وقته من أجل تنفيذ سياسات وإجراءات المحكمة، ويرد على طلبات الجمهور، ويضع الميزانيات، ويدير السجلات والمشتريات، وينظم المساحة ويزيدها، ويدير عملية استخدام التكنولوجيا.

6. التمويل الكافي للهيئة القضائية:

لم تظهر السلطتان التنفيذية والتشريعية في بعض الدول أي اهتمام بتكوين نظام قضائي مستقل وقوي. وأحد أوضح الأدلة على عدم الاهتمام هذا هو التاريخ الطويل من الدعم المالي الضعيف للنظام القضائي. وقد دعت بعض الدول مؤخرا إلى إجراء تعديلات دستورية من أجل الحصول على نسبة محددة من الأموال المخصصة. وقد قامت كل من كوستا ريكا، والسلفادور، وهندوراس بتعديل دساتيرها لضمان توفير نسب محددة من التمويل سنويا. ففي كوستا ريكا تحصل السلطة القضائية على 6% من أموال الميزانية المخصصة على الرغم من أن هذه النسبة تتضمن تكاليف الشرطة القضائية والنيابة. وعليه فإن ما يتبقي في النهاية للهيئة القضائية هو حوالى 2.5% من إجمالي التمويل للأعمال القضائية. هذا وقد مكن الأساس الجديد لتمويل النظام القضائي في السلفادور المحكمة العليا من القيام بعدة مبادرات بهدف تحسين أداء النظام. وقد حدث هذا التحول بعد أن بدأت المحكمة حملة ليكون لها حق أكبر في إبداء رأيها في إدارة الأموال المخصصة للنظام القضائي. إن منهج المعادلة من الممكن أن يكون مفيدا على المدى القصير للتعامل مع المشاكل المالية الحادة. غير أنه من الممكن أن يصبح مشكلة فيما بعد حيث تزيد التكلفة وتقضي على هذه النسبة مما يؤدي إلى إثارة مشاكل بخصوص تمويل عناصر أخرى من النظام القضائي. وفي حالة كوستا ريكا، تزيد تكاليف الشرطة بنسبة تزيد بكثير عن نسبة زيادة التكاليف القضائية، مما يشكل ضغطا على ميزانية الهيئة القضائية. وهناك مثال آخر جيد وهو مثال محاكم إقليم الباسك في أسبانيا الذي كان يتمتع في الماضي بالسيطرة على أمواله. إلا أن سلطة إدارة الأموال تلك نُقلت مرة أخرى إلى السلطة التنفيذية، وذلك بسبب عدم وجود مهارة إدارية جيدة لدى هذه المحاكم.

وتواصل دول أخرى استخدام المنهج التقليدي حيث تقوم الهيئة القضائية بتقديم احتياجاتها إلى السلطتين التشريعية والتنفيذية وتقوم بتبرير هذه الاحتياجات أمامهما لتحصل على التمويل اللازم. غير أن من الواضح أن منح السلطة التشريعية أو التنفيذية أو كليهما معا حرية تحديد ميزانية الهيئة القضائية لم يؤد إلى تحسين مستويات تمويل الهيئة القضائية. قد يكون الإجراء التقليدي فعالا في تشجيع السلطة القضائية على تحسين إجراءاتها وقدرتها على تفسير احتياجات النظام أمام جمهور

عريض. وبالمقارنة، لا يتطلب أسلوب نص التشريعات على نسبة محددة نفس هذه الصرامة أو الإلتزام. وعلاوة على ذلك، فعند الوصول إلى الحد الأقصى للنسبة المحددة، يصبح من الصعب جدا زيادة التمويل، كما هو الحال في كوستا ريكا.

وقد أوضحت التجربة أن من الممكن للجهود التي تبذل من أجل زيادة قدرة الهيئة القضائية على وضع ميزانية وتنفيذ إجراءاتها، مع ضم عمالة مدربة على إدارة هذه العملية أو تدريب العمالة على إدارة الميزانية أو كليهما، أن تؤدي إلى زيادة تخصيص الأموال للهيئة القضائية.

7. الخلاصة:

إن كيفية سيطرة السلطة القضائية على أمورها وإدراتها لنفسها مرتبطة باستقلالها. فالإطار القانوني يشكل التوقعات ويحدد الأدوار والمسؤوليات، فيما يضع المبادئ التي تسمح بنظام مستقل. إن أنظمة القضاء الفعالة تتطلب قيادة وتطبيقات عملية سليمة .

ج) مساهمات المجتمع المدني في استقلال القضاء[141]:

بقلم: ستيفن غولاب Stephen Golub

إن العدالة هي من الأهمية بمكان بحيث تُترك في أيدي القضاة، أو حتى المحامين؛ لذا على الشعب الأمريكي أن يفكر في التخطيط المستقبلي لمحاكمه بل ويناقشه ويساهم فيه. – قاضي المحكمة العليا ويليام رينكويست Justice William Rehnquist، المحمكة العليا للولايات المتحدة الأمريكية[142].

يمكن القول إن المجتمع المدني والإعلام هما أكثر العناصر أهمية في القضاء على الفساد في المؤسسات العامة، حيث أنه يمكن السيطرة على الفساد فقط عندما لا يتغاضى عنه المواطنون. – البنك الدولي[143].

1. المقدمة:

يحاول هذا المقال تسليط الضوء على دور المجتمع المدني الحديث والمحتمل فيما يتعلق بهذه الأهداف. وهو يتناول بشكل أساسي التجربة الآسيوية لسببين، أولهما، أن تناول هذا النصف من الكرة الأرضية يكمل التركيز الجغرافي لباقي هذا الدليل، وثانيهما وهو الأهم، أن المعونات المباشرة التي قدمتها الوكالة الأميركية للتنمية الدولية للهيئات القضائية لم يكن لها الدور البارز الذي ظهر في أقاليم أخرى، مما يبرز أثر دعم المجتمع المدني على استقلال القضاء. وكما توضح هذه الورقة، فإن الأثر يعتبر إلى حد كبير أثرا غير مباشرا ويحدث في أطر أوسع من الجهود المبذولة من أجل دعم حكم القانون أو من أجل أية أهداف تنموية أخرى. غير أن ما يقدمه دعم المجتمع المدني يلقي الضوء على بعض الخيارات المهمة لمديري ومسؤولي البرامج الذين يعملون في مجال استقلال القضاء.

2. لماذا نؤكد على علاقة المجتمع المدني باستقلال القضاء؟

---

[141] أعدت هذه المسودة من الورقة بدعم من الوكالة الأميركية للتنمية الدولية USAID وبرنامج زمالة المشاريع الفردية Individual Project Fellowship Program التابع لمعهد المجتمع المفتوح Open Society Institute، وتبني هذه الورقة على المهام الاستشارية التي قام بها كاتبها لمؤسستي فورد وآسيا Ford and Asia Foundations وبنك التنمية الآسيوي Asian Development Bank، والوكالة الأميركية للتنمية الدولية USAID، ومجموعة قانون حقوق الإنسان الدولية International Human Rights Law Group.

[142] جاء هذا الاقتباس في عمل صاموئيل هاراهان Samuel F. Harahan ووليد مالك Waleed H. Malik، *الشراكات من أجل الإصلاح: المجتمع المدني وإدارة العدالة Partnerships for Reform: Civil Society and the Administration of Justice* (واشنطون: البنك الدولي، يونيو 2000)، ص. 1.

[143] البنك الدولي، *معاونة الدول على محاربة الفساد: دور البنك الدولي Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank* (واشنطون: البنك الدولي، سبتمبر 1997) صفحات 44-45. ولأغراض هذه الورقة، تعتبر وسائل الإعلام جزءا من المجتمع المدني.

لماذا يجب على الجهات المانحة أن تدعم النشاطات غير الحكومية المتعلقة بالهيئات القضائية؟ لقد أقتبست أعلاه عبارتان من أقوال كل من قاضي المحكمة العليا ويليام رنكويست Chief Justice William Rehnquist والبنك الدولي وذلك لأنهما يعتبران غير معادين للوضع الحالي، وإنما يؤكدان على دور القوى غير الحكومية التقدمية في الإصلاح. كما تقترح الدراسة التي أجرتها الوكالة الأميركية للتنمية الدولية نفسها في عام 1994، بقلم بلير Blair وهانسن Hansen، بعنوان *الضغط على ميزان العدالة* *Weighing in on the Scales of Justice*، أن تتخذ استراتيجيات الجهات المانحة العاملة في مجال حكم القانون "منهجا يعتمد بشدة على آراء الاقتصاد السياسي ويؤكد على بناء التحالفات والإندماج."[144] ويقوم المجتمع المدني بدور مهم، بل ومركزي، في المنهج الذي توصي به هذه الدراسة.

إن المعونة التي يقدمها المجتمع المدني للمنظمات غير الحكومية والإعلام يمكن ان تساهم في استقلال القضاء على عدد من المستويات. وبالإضافة إلى القيمة التي سلط عليها الضوء بلير Blair وهانسن Hansen، يمكن أن تكون المساهمة في شكل مراقبة للأداء القضائي وكشف الفساد. وبشكل أوسع، يصف هاراهان Harahan ومالك Malik مساهمات المجتمع المدني المتعددة في إدارة العدالة[145].

وهناك صلة مشتركة بين هذه الأسباب وغيرها من أسباب ضرورة معاونة المجتمع المدني. فهو يمثل قوة مضادة للقوى التي تهدد استقلال القضاء، وبالتالي تعزز النزاهة من خلال إخضاع القضائيين لعمليات ضغط وإقناع مشروعين، مع عرض لوجهات النظر. إن مثل هذه المؤثرات الموازية قد تكون ضرورية في بلاد مثل مصر والفلبين، حيث قامت المؤسسة الدولية لأنظمة الانتخابات (في معرض الإعداد لهذا الدليل) بتفويض إعداد أوراق تقيم استقلال القضاء في هذه الدول.

ويشير التقرير المتعلق بمصر أن القضاة يظهرون أخلاقيات عمل ضعيفة؛ ولا يعيرون اهتماما للأخلاقيات المهنية؛ ويمارسون سلوكا فاسدا؛ ويقبلون فساد موظفي المحكمة؛ ويتهاونون في مسألة "التكتلات العائلية" التي تؤثر على التعيين، والترقي، وتوزيع المهام، وغيرها من المجاملات.[146] ويلقى التقرير المتعلق بالفلبين الضوء كذلك على انتشار النفوذ الشخصي، المناصرة، والفساد.[147]

---

[144] بلير Blair وهانسن Hansen *الضغط على ميزان العدالة: المناهج الاستراتيجية لبرامج حكم القانون التي تدعمها الجهات المانحة* *Weighing in on the Scales of Justice: Strategic Approaches for Donor-supported Rule of Law Programs*، تقرير رقم 7 لتقييم أعمال وبرامج الوكالة الأميركية للتنمية الدولية (واشنطن: الوكالة الأميركية للتنمية الدولية، عام 1994)، ص. 51.

[145] هاراهان Harahan ومالك Malik، المصدر نفسه.

[146] جون بلاكتون John Blackton، "تقرير عن مصر" أعد خصيصا لدليل استقلال القضاء، 2000.

[147] هكتور سوليمان Hector Soliman "تقرير عن الفلبين" أعد خصيصا لدليل استقلال القضاء، 2000

ويؤ]كد ه\ا التقرير كذلك أن "مصادر التدخل في القضاء قد لا تعارض علنا تدابير وإجراءات الإصلاح (وفي واقع الأمر، من كان حكيما, لا يجرؤ على معارضة هذه التدابير). إن هذه التدابير ستتجاهل أو تنف\ ببطء شديد، لدرجة تصبح بلا معنى."[148] لذا يجب على المسؤول عن البرنامج أثناء مرحلة إتخاذ قرار ما إذا كان يمكن العمل في مجال استقلال القضاء وكيفية القيام بذلك، أن يقيم ليس فقط إلتزام القضائيين المعلن بالإصلاح، وإنما عليه أيضا تقييم عناصر المجتمع المدني والمصادر الأخرى للقضائيين، والهيئة القضائية، والقوى التي تؤثر فيها. ويأتي ضمن هذه المصادر المجلات القانونية،الأبحاث الأخرى،المقالات الصحفية،المحامون، قادة المنظمات غير الحكومية، الأكاديميون، الصحفيون، الجهات المانحة الأخرى، وأخيرا وليس آخرا، المواطنون الذين تعاملوا مع المحكمة.

ولا توجد معادلة معدة يمكن من خلالها تحويل البيانات إلى قرار بخصوص البرنامج، حيث أن الإجماع على الجانب السلبي قد يعني أنه يجب السعي وراء أهداف أخرى. وقد يقرر المسؤول عن البرنامج أن يقدم بعض المعونة في مجال استقلال القضاء، غير أنه لا يضع كل بيضه في سلة واحدة. وتناسب معاونة المجتمع المدني هذا الهدف. فعلى سبيل المثال، يمكن لمسؤول البرنامج أن يسعى إلى تدعيم استقلال القضاء، والوصول إلى العدالة، وإصلاح القانون من خلال تدعيم المنظمات غير الحكومية التي تقيم دعاوى هامة أمام المحاكم، حيث قد يكون لهذه المنظمات جدول أعمال مكمل لجدول أعمال المسؤول عن البرنامج، مع أنه قد لا يتطابق معه. فقد تركز هذه المنظمات على وضع المرأة، أو حماية البيئة، أو حقوق الإنسان، و/أو غيرها من القضايا. غير أنها قد تدعم استقلال القضاء من خلال الضغط والإقناع الذي تمارسه على القاضي من خلال الدعاوى التي تقيمها. وحتى إن كان تأثيرها على استقلال القضاء ضعيفا، فقد تكون لدعمها أهمية خاصة إذا استفادت على سبيل المثال المرأة أو البيئة بشكل ملحوظ من هذه البرامج.

وبشكل أوسع، تكون للمجتمع المدني أهمية خاصة في النهوج التي تتخطي مجرد الاستشارية، وذلك مع الأخذ في الاعتبار مجموعة المصالح والنفوذ التي تخترق العديد من الهيئات القضائية في الدولة. وحتى مع توفر النية الحسنة من جانب قادة الهيئات القضائية، فعادة ما لا تكون الهيئات القضائية قادرة على إصلاح نفسها بالكامل. وعلاوة على ذلك، فعندما يشير تقييم المسؤول عن البرنامج إما إلى عدم وجود قيادة قضائية ذات نوايا حسنة أو إلى وجود قيادة ضعيفةا، فإن المجتمع المدني من شأنه أن يوفر الوسيلة الوحيدة للإصلاح.

3. خبرات ودروس محددة:

تقدم المناقشة التالية نماذج مختارة لنهوج يمكن أن تكون مفيدة للمسؤولين عن البرامج الذين يسعون إلى تحسين استقلال القضاء. غير أنه كما أشرنا

[148] نفس المصدر، ص. 5

سابقا، لا يجب أن ينظر إلى العديد من هذه النماذج فقط في إطار هذا الهدف. فعلى المسؤولين عن البرامج الذين يسعون إلى تقدم استقلال القضاء أن يضعوا في اعتبارهم مزايا توفر الدعم من جانب المجتمع المدني حتى وإن لم يكن هذا الدعم وحده أو بشكل أساسي يتناول استقلال القضاء في حد ذاته. ويمكن قول الكثير فيما يتعلق باحترام أولويات المنظمات المحلية الشريكة، خاصة بحكم أنها على صلة أكبر باحتياجات المجتمع عن أي جهة مانحة. علاوة على ذلك، قد يكون لنشاط واحد أثر على تقدم أكثر من هدف في نفس الوقت: فالواقع لا ينقسم بالشكل المنظم حسب تصنيف الجهات المانحة. وفي النهاية، فإن تدعيم استقلال القضاء بجانب أهداف أخرى يمكن أن يعني أنه حتى وإن فشل البرنامج في أحد الجوانب، فإنه قد ينجح في جانب آخر.

لقد تم تنظيم هذه المناقشة بشكل كبير لتتناول الدول بصورة واضحة لأن بعض هذه النهوج قد نشأت في ظروف خاصة بدولة معينة، وينبغي فهمها في هذا الإطار. ويقدم التحليل بعض التوجيه بخصوص الشكل الأنسب لتوظيف هذه النشاطات.

أ- الهند: توظيف التدريب للتأثير على عضوية الهيئة القضائية ووجهات نظرهم:

قام مركز العدالة الإجتماعية Center for Social Justice(CSJ) ، وهو منظمة غير حكومية هندية تعمل في أنحاء كثيرة من ولاية غوجارات Gujarat، بمجهود متفرد فيما يتعلق بالتدريب القانوني والقضائي. ولا يركز المركز بشكل خاص على استقلال القضاء، غير ان له تأثيره في هذا المجال.

وكان تركيز هذا الجهد المتميز في مجال تدريب المتقدمين للعمل القضائي. وبمعني آخر، يساعد المركز على تدريب المتقدمين لدخول اختبارات الخدمة المدنية لشغل مناصب المستويات الأولى في الهيئة القضائية على مستوى الولاية واجتيازها. ويساعد هذا المركز بشكل خاص النساء والداليت dalits (وهو المصطلح المفضل للإشارة بازدراء إلى "المنبوذين") للحصول على هذه المناصب.

وللوهلة الأولى، فإن الانطباع الذي يثيره هذا العمل هو أنه يعارض لاستقلال القضاء: منظمة غير حكومية تساعد في تشكيل الهيئة القضائية من خلال المساعدة على التأثير على من سيصبح جزءا منها. والسؤال هنا هو حول ما إذا كان هذا التأثير غير مشروع. وتكمن الإجابة في إطار الهيكل العام للقضائيين والمحامين في هذا البلد. وهذا المركز معروف "بدعاوى الفعل الإجتماعي"، وهي شبيهة بدعاوى المصلحة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية، التي تعمل على توسيع وترسيخ حقوق المحرومين. وعادة ما تقوم هذه المؤسسات، على المستوى المحلي، بالحفاظ على مصالحها الخاصة على حساب العملاء، وهي

تصرفات قد تعتبر أكثر من مجرد تفسير عأدى للتاريخ الطويل من التأخير في المحاكم.[149]

هدف مركز العدالة الإجتماعية في البداية الى اللجوء إلى المحامين المحليين الشباب ليقدموا لعملائهم المشورة، والتمثيل القضائي، والقيام بالتدريب وغيرها من الخدمات القانونية. غير انه كشف للمركز أن معرفة المحامين بالقانون ضعيفة بشكل مرعب، وهذا يعود بشكل كبير إلى مستوى التعليم القانوني المتدني في الهند. ونتيجة لذلك، لجأ المركز إلى المحامين الأفضل والأكثر خبرة ليقدموا التدريب اللازم لمجموعة المحامين الذين سيعملون معهم.

وقد أدى تدريب المحامين إلى تدريب القضاة، حيث بدأ يتكشف للمركز أن تشكيل الهيئة القضائية يعكس عدم إمكانية الطبقات المحرومة على أن تكون ضمن أعضاء الهيئة القضائية. ويبدأ المركز على سبيل المساواة والتنوع في تقديم التدريب للمحامين النساء والداليت dalit (المحرومين) حتى ترتفع مراكزهم بين القضائيين في ولاية غوجارات Gujarat. وقد ساعدهم هذا التدريب على اجتياز اختبارات الخدمة المدنية المطلوبة.

[149] أنظر روبرت موغ Robert S. Moog، مصالح من تسود: السياسات التنظيمية في المحاكم المدنية في الهند Whose Interests are Supreme: Organizational Politics in the Civil Courts of India، جمعية الدراسات الآسيوية وسلسلة الأوراق، رقم 54 (آن أربور Ann Arbor، مشيغان: جمعية الدراسات الآسيوية، 1997).

ما علاقة هذا باستقلال القضاء؟ حيث إن النفوذ غير المشروع الذي يمارس على الهيئة القضائية الهندية يتضمن الإنحياز ضد النساء والمتحدرين من طبقات هندية مختلفة، فإن زيادة التنوع في توفير قضاة من النساء والمنبوذين من هذه الطبقات سيزيد من عدد القضاة الذين سيتحررون نسبيا من هذا الإنحياز، بل وقد تتغير نظرة القضائيين الآخرين تجاههم حيث سيكون لزاما عليهم أن ينظروا إلى أعضاء هذه الجماعات المحرومة نظرة الزملاء. وعلاوة على ذلك، وكما يشير التقرير عن مصر، فقد "أشارت الدراسات التي أجريت في دول أخرى إلى أن القاضيات هن أقل عرضة للفساد من القضاة الرجال."[150]

ويجوز للمسؤول عن البرنامج الذي يرى أن عضوية الهيئة القضائية تعتبر عقبة في سبيل الاستقلال أن يدرس عمل نموذج تدريب على غرار مركز العدالة الإجتماعية في الدول التي يتم تشكيل الهيئة القضائية فيها بناء على اختبارات. غير أن آثار هذه التجربة على وضع البرامج تعتبر أوسع من ذلك، فمن الممكن مساعدة الجهود غير الحكومية على ترشيح أسماء للتعيين كقضائيين أو فحص أسماء المرشحين، وذلك لضمان درجة أكبر من الكفاءة، والاستقامة، والتنوع في الهيئة القضائية. ولا يجب الافتراض أن نشاطات التدريب والفحص هذه تعتبر من اختصاص نقابة المحامين التي قد تكون خاضعة لنفس النفوذ غير المشروع الذي تخضع له الهيئة

[150] جون بلاكتون John Blackton، نفس المصدر، ص. 4

القضائية. فيجب النظر في إمكانية اللجوء المنظمات غير الحكومية المعنية بحقوق الإنسان والتنمية كبديل.

ويعتبر التدريب الذي يقيمه مركز العدالة الإجتماعية للمحامين الشباب، الذي يقوم بتعيينهم للعمل لديه فيما بعد، أحد الجهود المبتكرة كذلك، حيث أنه من خلال هذا الأسلوب يساعد في تقدم الوصول إلى العدالة. إن الدفاع الحماسي والجيد عن المحرومين يعتبر قوة مضادة للفساد، والمحسوبية، والانحياز الذي يتسم به بعض القضاة. إن مجرد توفير الإمكانية للفقراء للحصول على استشارة قانونية على مستوى عال من الكفاءة ولها مصلحة مادية في تحقيق العدالة وليس في تأخير الدعاوى، يعتبر وسيلة لمتابعة ومراقبة العمل المعتاد بالمحاكم.

وبناء عليه، على مسؤولي البرامج أن يعتبروا التدريب الذي توفره المنظمات غير الحكومية مناسبا حيث يكون التعليم غير كاف، كما عليهم أن يستكشفوا المدخل للعدالة كاستراتيجية لاستقلال القضاء. إن هذا التدريب لا يوفر فقط نوعا من النيابة عن الفقراء، وإنما يتجه بشدة نحو توفير نوع من النيابة التي تقف لا ضد الطرف الآخر في الدعوى القضائية فحسب، وإنما ضد النفوذ غير المشروع الذي يمكن أن يمارسه الطرف الآخر.

ب- كمبوديا: البدء من الصفر لمأسسة الوصول إلى العدالة:

تضمنت التسوية السياسية التي أتت بزيادة كبيرة في المساعدات الأجنبية إلى كمبوديا في التسعينات من القرن العشرين قد جهودا كبيرة من أجل تحسين النظام القضائي في البلاد، وكذلك تحسين وضع حقوق الإنسان. وقد أقامت مجموعة قانون حقوق الإنسان الدولية مشروعين للمجتمع المدني تحقيقا لهذه الأهداف. وإذا وضعنا في الاعتبار الفوضى التي اصيبت بها البلاد ومواطنوها بسبب الحرب التي استمرت على مدى عقدين من الزمن، ووحشية الخمير الحمر Khmer Rouge، والعزلة الدولية والدمار الاقتصادي الذي عانت منه البلاد، فقد قامت مجموعة قانون حقوق الإنسان الدولية وغيرها من المنظمات الغربية بمبادرات أكبر من اللازم في العديد من المجتمعات.

وبجميع المقاييس، تعتبر مجموعة عمل حقوق الإنسان Human Rights Task Force أنجح الجهود التي قامت بها مجموعة قانون حقوق الإنسان الدولية. فقد بادرت بالعمل مع المنظمات غير الحكومية في كمبوديا من أجل زيادة قدراتها على متابعة وضع حقوق الإنسان وتوثيقه والعمل على تحسينه. وقد كان هذا الجهد ضروريا لعدة أسباب. فبينما كانت منظمات حقوق الإنسان قد بدأت في الظهور في دول أخرى خلال السبعينيات والثمانينيات من القرن العشرين، كانت كمبوديا تعاني من الحرب، وكان حكم الخمير الحمر قد قضى على معظم العناصر المتعلمة في المجتمع، علاوة على غزو الفيتناميين واحتلالهم لها، هذا فضلا عن عزلة البلاد الدولية. وكان جوهر هذه المسألة هو أن مجموعة العمل The

Task Force كانت تعمل مع منظمات غير حكومية محلية كان العاملون لديها يتميزون إما بإنخفاض مستوى التعليم لديهم أو أنهم قد عاشوا في مخيمات للاجئين أو في الغرب خلال الثمانينيات من القرن العشرين، والذين يفتقرون بشكل عام لخبرة الدفاع عن حقوق الإنسان.

وعلى الرغم من أن سجل الحكومة الكمبودية الحالية فيما يتعلق بحقوق الإنسان يتضمن إشارات إلى قيامها باغتيال معارضيها السياسيين، ومشاركتها في نزع الأراضي بالقوة والتغاضي عنه، وغيرها من العديد من الانتهاكات، غير أن معظم المراقبين يعتبرون الجهود التي تقوم بها المنظمات غير الحكومية في كمبوديا ا هى جهود ناجحة. فهذه تقوم بدور الرقيب البسيط على هذه الممارسات، وهي تحقق أحيانا نجاحات مهمة (على سبيل المثال، نشر عملية التخلص من مواد سامة مستوردة) كما تقدم معلومات استخدمها المجتمع الدولي في تقييد يد الحكومة ومنعها من القيام بإجراءات أكثر فظاعة. وأحد العناصر الجديرة بالذكر ضمن النجاح الذي حققته مجموعة قانون حقوق الإنسان الدولية في مجال بناء القدرة هي أنها أتت بنشطاء في حقوق الإنسان على قدر كبير من الخبرة من الفلبين، لا من الغرب، من أجل القيام بتوفير التدريب والمشورة اللازمين للكمبوديين. وعلى الرغم من الاختلاف الكبير بين ثقافة الفلبين وثقافة الخمير، غير أن الفلبينيين لا زالوا يعتبروا أقرب إلى الكمبوديين في التوجه. فهم عاصروا ما مرت به بلادهم أثناء حكم ماركوس Marcos الدكتاتوري خلال السبعينيات والنصف الأول من ثمانينيات القرن العشرين.

وعلى الرغم من أن مجموعة العمل لم تركز بشكل أساسي على الهيئة القضائية، غير أن خبرتها توفر تأثيرات محتملة على برامج استقلال القضاء. ففي الدول التي تكون فيها الحكومات معادية لحقوق الإنسان، يمكن أن يكون دعم المنظمات غير الحكومية المعنية بحقوق الإنسان اثرا على المناخ العام من خلال ممارسة ضغوط خارجية وداخلية من شأنها أن تساهم في توفير مساحة أكبر للهيئة القضائي وقد قامت مجموعة قانون حقوق الإنسان الدولية بوضع أساس برنامج معونة قانونية أساسي، وهو الأول من نوعه في كمبوديا. وبما أن عدد المحامين في البلاد كان قليلا جدا في بداية التسعينيات من القرن العشرين، فقد لجأ المشروع إلى الاستعانة بغير المحامين الذين تلقوا التدريب على أيدي غربيين ليوفروا خدمة التمثيل القانوني للمتهمين في القضايا الجنائية. وقبل تأسيس البرنامج، كان السائد قيام الشرطة أو المحكمة باحتجاز المتهمين لمدد غير محددة دون محاكمة حتى تقدم عائلاتهم الرشاوي لشراء حريتهم. لذا تعتبر مبادرة مجموعة قانون حقوق الإنسان الدولية خطوة أولى وحيوية تجاه علاج هذا الموقف. فللمرة الأولى، بعض المدعى عليهم اتهموا، تمت محاكمتهم وتبرئتهم خلال المدد التي ينص عليها القانون (غير أنه لا يمكن التأكد من درجة انخفاض تقديم الأهالي للرشاوى). وعلى الرغم من أن القضاة يظلون عرضة لممارسات النفوذ المالي والسياسي على سلوكهم، إلا أنه يبدو أن وجود ممثل دفاع يعتبر قوة مضادة ومراقبة، مما يؤدي إلى إصدار على الاقل بعض الأحكام بدرجة أعلى من النزاهة.

وبدرجة أقل من ما قبل تنفيذ هذه المبادرة، فإن المتهمين لا يتم احتجازهم اليوم لمدد غير محددة، وليس بالضرورة أن يعتمد الإفراج عنهم على تلقي الرشاوى، كما أن ليس كل المحاكمات تنتهي بالإدانة.

وثبت أن جهود مجموعة القانون Law Group من أجل معاونة المحاكم بشكل مباشر من خلال برنامج تدريب مكثف هي أقل نجاحا من مشاريعها في المجتمع المدني. ويرجع ذلك إلى حد كبير إلى انتشار الفساد والسيطرة السياسية التي اصيبت بها المحاكم مثلها مثل غيرها من المؤسسات الحكومية. كما أن القضاة، الذين حصلوا على تدريب ضعيف (حيث أن معظمهم كانوا مدرسين سابقين، وحتى لم يحصلوا على التعليم الملائم لتلك الوظيفة) لم يكن باستطاعتهم أن يحرروا أنفسهم من أعراف الفساد المجتمعي المتأصلة والالتزام الوثيق بطاعة الحزب، وهي نزعة رسخها تاريخ قائم على أن معارضة السلطة يمكن أن يكون قاتلا. ولم يكن العمل المضني الذي قامت به مجموعة القانون مع القضاة تأثيرا كبيرا ، سواء كان ذلك بمحض اختيارهم أو بسبب الضغوط، لأنهم لم يكونوا قادرين على تطبيق نصائح العاملين في مجموعة القانون أو استغلال دعمهم. وبشكل أوسع، كانت هناك دائما تساؤلات حول ما إذا كان وجود هيئة قضائية أفضل يتناسب مع أولويات حكومة استشرى فيها الفساد ويدعم وجودها القمع، حكومة تصب 40% من ميزانيتها في القوات المسلحة[151] بالرغم من عدم وجود تهديدات عسكرية كبيرة للبلاد سواء من الخارج أو الداخل.

ويمكن حصر الآثار البرمجية لهذه التجربة في ثلاثة جوانب على الأقل. أولا، في الدول التي تكون المعونة القانونية فيها متخلفة أو غير موجودة، قد يكون من الضروري تقديم هذه الجهود أو تدعيمها من أجل خلق قوى مضادة للنفوذ غير المشروع الذي يمارس على الهيئة القضائية. ثانيا، قد يكون من الضروري جلب خبرات أجنبية لتدرب العاملين في المنظمات غير الحكومية الجديدة المعنية بالمعونة القانونية والإشراف على عملها. غير أن اللجوء إلى الخبرات الإقليمية، لا الغربية، قد يكون أكثر ملاءمة وأقل تكلفة. ثالثا، تشير تجربة كمبوديا بشكل أوسع إلى أن المعونة القانونية يمكن أن يتم دعمها ليكون لها أثر جيد، حتى وإن كانت الحكومة لا تؤيدها.

ج- الفلبين: أهداف متنوعة وأثر غير مقصود:

إن تجارب الفلبين في مجالات الصحافة، الخدمات القانونية، مراقبة المحاكم، والجهود البحثية في التسعينيات من القرن العشرين تضيء عددا من الجوانب التي ترتبط بها مبادرات المجتمع المدني باستقلال القضاء.

ولكن أكثر المبادرات الأربع تأثيرا يتأتى من مركز الفلبين للصحافة التحقيقية Philippine Center for Investigative Journalism، وهي منظمة غير حكومية تم تأسيسها في أواخر

[151] جريدة الإكونوميست The Economist 7 أكتوبر 2000، عدد 107.

الثمانينيات من القرن العشرين. وقد أصبحت الأخلاقيات القضائية والفساد أحد أهم المجالات العديدة التي يعمل فيها مركز الفلبين للصحافة التحقيقية. ومن أهم المقالات الجديرة بالذكر هو المقال الذي كشف عن سلوك غير أخلاقي لأحد قضاة المحكمة العليا، مما أدى إلى تقديمه لاستقالته في اليوم التالي. ويعتبر البعض ممن يعملون في المهنة القانونية أن أهم أثر لهذا المقال قد يكون أنه حد من نفوذ أحد أهم أصدقاء ماركوس على أحكام المحكمة، وهو من تم الكشف عن أن القاضي كانت تربطه به علاقة.

لقد أعد المركز عددا من التقارير الصحفية الأخرى عن السلوك القضائي غير الأخلاقي والفاسد. وقد تضمنت هذه المقالات تقارير عن المناصب المشكوك فيها التي حصل عليها أقارب عضو المحكمة العليا السابق وبعض تصرفاتهم، فضلا عن مقابلة مع قاض لم يكشف عن هويته شرح فيه سلوك زملائه الفاسد. وقد ساهمت هذه المقالات في زيادة وعي الجماهير بمشاكل المحاكم الخطيرة وربما تكون قد أدت إلى الجهود الحالية التي تبذل من أجل التعامل مع بعض هذه المشاكل على الأقل.

ولا يمكن بالطبع ترجمة التجربة إلى برنامج يستهدف أشخاصا أو مؤسسات معينة، حيث أن فعل ذلك يعتبر غير ملائم ومثير للشك والجدل. بل يمكن لمسؤولي البرامج القيام باستكشاف ما إذا كان الصحفيون يريدون إنشاء منظمات غير حكومة أو برامج تقوم بعمل التقارير التحقيقية، وإذا كان الوضع كذلك، هل يتم تركيز الدعم على حكم القانون، أو بشكل أعم على الأمور المتعلقة بالديمقراطية والحكم، أو بشكل أوسع من ذلك، على الموضوعات التي يعتقد الصحفيون أنها الأنسب. وقد كان هذا الخيار الأخير هو الذي حصل من خلاله مركز الفلبين للصحافة التحقيقية على معظم الأموال التي تلقاها من الجهات المانحة، بما في ذلك ما أدى إلى المقالات القضائية المذكورة. أما الدول التي توجد فيها مراكز صحافة تحقيقية، يمكن لمسؤولي البرامج أن يبحثوا إمكانية تقديم منح إليها تستهدف مثلا، حكم القانون. غير أنها لا يجب أن تقترح مقالات معينة للنشر، حيث أن مصداقية هذه المراكز تأتي من ارتباطها بجدول أعمال خاص بها للتحقيقات التي تقوم بنشرها.

ويتفاعل المجتمع المدني الفلبيني مع النظام القانوني من خلال أعمال جماعات القانون البديل alternative law groups، والمنظمات غير الحكومية المعنية بالخدمات القانونية والتي تعمل من أجل زيادة التنمية من خلال الشراكة مع الفئات المحرومة بأساليب تتراوح بين التنظيم المجتمعي والدفاع عن السياسات. وتقوم هذه المنظمات غير الحكومية من خلال عملها القضائي المباشر ومن خلال مساعدة شركائها على المشاركة في الإجراءات والعمليات القضائية بخلق قوى مضادة تعزز النزاهة. وخلال الأعوام القليلة الماضية، شارك عدد من جماعات القانون البديل بشكل متزايد في المناقشات حول الإصلاح القضائي. غير أن المجال الأساس لعمل جماعات القانون البديل وإنجازاتها يكمن في مجالات أخرى كانت لها تأثيرات ملحوظة وناجحة على قوانين

ولوائح خاصة بالبيئة، والزراعة، والإسكان في المدن، وصيد الأسماك، والحكومات المحلية والقوانين الخاصة بجنس دون غيره، وكذلك العمل مع جمعيات مختلفة ومساعدين قانونيين من أجل المساعدة على تنفيذ هذه الإصلاحات القانونية.

إن النقطة المتعلقة بالبرامج هنا هي أن الجهات المانحة يمكن أن تسهم في استقلال القضاء حتى من خلال دعم العمل الخاص بجوانب أخرى من حكم القانون أو حتى مجالات أخرى غير قانونية. فعلى سبيل المثال، فإن جماعات القانون البديل التي تركز على البيئة أو حقوق المرأة يمكن أن يتم تمويلها تحت عنوان الحصول على العدالة، أو الموارد الطبيعية، أو البرامج المركزة على جنس بعينه. وعلى الرغم من أن هذه المنظمات ترى عملها في هذا الإطار، غير أن لهذه الأعمال تأثيرات على استقلال القضاء. ويجب أن يكون مسؤولو المشاريع المعنيون بهذا الهدف، والذين يريدون أيضا تطوير أهداف تنموية أخرى، على وعي بهذا التداخل.

إن النتائج المرتبطة باستقلال القضاء يمكن أن تستقي من خبرة المنظمات غير الحكومية التي عملت في عهد التفرقة العنصرية في جنوب أفريقيا، حيث كانت هذه المنظمات تعمل في ظل قيود الهياكل القمعية في هذا البلد من أجل اقناع محاكم الاستئناف بأن تؤكد بقوة أكبر على استقلاليتها. وقد أدت الأحكام التي أصدرتها المحكمة (ضد قوانين ولوائح كانت تحد من حقوق غير البيض، من بين أمور أخرى، في العيش أو السفر أينما أرادوا) إلى المساعدة على تهديد الهيكل القانوني العنصري. وبالطبع، لم تستجب جميع الهيئات القضائية لنوع الجدل الفقهي القانوني المتطور الذي كانت تطرحه هذه المنظمات غير الحكومية بصفتها مركز الموارد القانونية لهذا البلد. غير أنه عندما تتوفر إمكانية أن تثمر مثل هذه المناقشات وهذا الجدل، على مسؤولي البرامج أن يعتبروا دعاوى المصلحة العامة وسيلة لتوسيع استقلال القضاء.

وهناك مبادرة ثالثة من المجتمع المدني تتعلق بالهيئة القضائية الفلبينية وهو برنامج "مراقبة المحكمة". وقد بدأ هذا المشروع نادي ماكاتي للأعمال Makati Business Club في عام 1991 مع منظمات أخرى. وتضمن عمل هذا النادي قيام طلبة القانون وغيرهم من خارج النظام بمراقبة نشاطات المحكمة، وذلك بهدف الحد من الإجراءات غير السليمة والكشف عنها عندما تحدث. وعلى الرغم من أنه قد تم التخلي عن الفكرة بسبب اعتراض القضاة وغيرهم من الأطراف، غير أن الفكرة يمكن أن تطور من الاستقلال عندما تدعمها القيادات. وعندما يرى مسؤولو البرامج أن هذا التأييد وشيك، عليهم إذا أن يفكروا فيه بصفته جزءا من خليط من نشاطات استقلال القضاء. أما في حالة عدم وجود هذا الدعم، فمن الممكن أن يعتبر ذلك مؤشرا لمسؤولي البرامج على أنه لا يوجد دعم حقيقي من الجهات العليا لمبادرات استقلال القضاء. أما المبادرة الرابعة فكانت بحثا أجري خلال جزء كبير من التسعينيات من القرن العشرين.[152]

[152] أنظر على سبيل المثال، ماهار مانجاهاس Mahar Mangahas، وغيره، *متابعة موقف الهيئة القضائية*

وحيث أن هذه المبادرة كانت تستهدف تقييم السلوك العام، والقضائي وسلوك المحامين تجاه النظام القضائي والنشر عن هذا السلوك، فقد قامت بدور فعال في زيادة الوعي بالمستوى المتدني للثقة في نزاهة وعمل الهيئة القضائية.

وتشير تجربة الفلبين إلى أن لدى مسؤولي المشاريع المعنيين بإثارة الدعم الخارجي أو زيادة الضغط من أجل الإصلاح القضائي أو كلاهما، مجموعة من الخيارات الخاصة بالمجتمع المدني. وفي ظل العديد من الظروف، يفضل استخدامها ترادفيا، أي من خلال الجمع بين إمكانية الحصول على العدالة، الصحافة التحقيقية، مراقبة المحكمة، والأبحاث المسحية. ويمكن استخدام هذا الخليط مع العمل المباشر مع الهيئات القضائية. غير أنه يجب أن ينظر إلى استخدامه بصورة منفردة في ظل عدم وجود الوعي العام وإلتزام الصفوة بالإصلاح. ومن المعتقد أنه يمكن أن يساعد على إثارة هذا الوعي والإلتزام.

د- بنغلاديش: العمل مع وحول المحاكم:

لقد وقعت حادثتان مترابطتان لمجهودات المجتمع المدني وأدتا إلى تطور استقلال القضاء في بنغلاديش على المستويين الاستئنافي والفقهي القضائي. لقد قامت أين أو ساليش كندرا Ain O Salish Kendra وجمعية ماداريبور للمعونة القانونية Madaripur Legal Aid Association، وهما منظمتان غير حكوميتين، بتنظيم مؤتمر في عام 1992 حضره محامون وقضائيون كبار من جميع أنحاء جنوب آسيا. وقد ألقى هذا المؤتمر الضوء على أحكام تقدمية أصدرتها المحكمة العليا فى الهند. وقد قامت منظمة غير حكومية ثالثة وهي جمعية بنغلاديش لمحامي البيئة عبر السنوات التالية، على سبيل المتابعة، بدعوة كبار القضائيين في بنغلاديش للقاءات التي تنظمها بصفتهم مصادر للمعلومات. وقد عرفت نفسها وأوضحت وجهة نظرها للقضائيين من خلال هذه العملية حيث حدت بذلك من نظرة القضائيين للمنظمات غير الحكومية أنها منظمات غريبة تعمل خارج نطاق العمل القانوني . وقد استهدف ذلك بدوره المساهمة في مناقشات جمعية بنغلاديش لمحامي البيئة الخاصة بأحقيتها في إقامة الدعاوى أمام المحاكم.

وقد يكون اتحاد الانشطة قد ساهم في إصدار حكم يعتبر حكما بارزا للمحكمة العليا بخصوص موقف المنظمات غير الحكومية فيما يتعلق بإقامة الدعاوى. وبشكل أكثر تحديدا، في عام 1996 أصدرت المحكمة حكما في صالح جمعية بنغلاديش لمحامي البيئة بخصوص أحقية الأفراد الذين يتم نقلهم من أماكن سكنهم بناء على برنامج حكومي للسيطرة على الفيضان في إعادة تسكين وتعويض مناسبين.

وقد أظهرت دول أخرى نماذج شبيهة في التفاعل بين المنظمات غير الحكومية والهيئة القضائية بأساليب مماثلة لتجربة مركز العدالة الإجتماعية

والمهنة القانونية Monitoring the State of the Judiciary and the Legal Profession، تقرير أعدته محطات سوشل ويذر Social Weather Stations بالتعاون مع مركز دراسات كورديليرا Cordillera Studies Center، جامعة الفيليبين، باجيو (مانيلا: محطات سوشل ويذر، أكتوبر 1996)

في الهند الذي أشرنا إليه سابقا. فقد قام مركز جنوب أفريقيا للدراسات القانونية التطبيقية بعقد عدد من مؤتمرات "العدالة والمجتمع" خلال الثمانينيات من القرن العشرين حيث اجتمع العديد من القضائيين المحافظين بالمحامين التقدميين لأول مرة خارج إطار المواجهة داخل قاعة المحكمة، مما ساهم في تخفيف حدة وجهات نظر القضاة وأحكامهم فيما بعد. وفي باكستان، قامت منظمتا روزان Rozan وخلية أيه جي أتش أس AGHS للمعونة القانونية AGHS Legal Aid Cell بتدريب الشرطة وتقديم المشورة لها ولغيرها من قطاعات العدالة الرسمية. كما قام كل من المكتب القانوني للمرأة في الفلبين بالمشاركة في إعداد المناهج للقضاة. كما قام مركز المعونة القانونية في ناميبيا بالمشاركة في إعداد الأدلة للحكام القضائيين. أما في منغوليا، فقد قام المركز القومي لمكافحة العنف بتدريب الشرطة، والقضاة، وأعضاء النيابة العامة بخصوص العنف ضد المرأة.

ومن الممكن أن تساعد هذه النشاطات في تأسيس شرعية هذه المنظمات غير الحكومية أمام القضاة. كما أنها تمد القضائيين بوجهات نظر قد لا يتقبلونها من مسؤولين حكوميين أو أساتذة القانون، وهي وجهات نظر تنبع من خبرة المنظمات غير الحكومية في القوانين التي يمكن تطبيقها والتي لا يمكن تطبيقها في الواقع العملي.

وفيما يتعلق بما إذا كانت نشاطات هذه المنظمات غير الحكومية تمثل ضغطا على القضائيين المشاركين فيها، فهل هذا الضغط غير مشروع؟ إذا نظرنا إلى الأمر بمنظور ضيق، فهي لا تعتبر غير مشروعة، فهذه النقاشات لا تتم أمام المحكمة. وحتى لو نظرنا إلى الأمر من منظور أوسع، فإن الإجابة تظل "لا"، حيث أن ما تفعله هذه المنظمات غير الحكومية إنما يضعها في نفس مستوى كبار المتقاضين وغيرهم من أصحاب النفوذ الذين يتمتعون بعلاقات شخصية مع القضائيين في العديد من الدول. لذا فإن ذلك ببساطة يعمل على توفير أرضية متعادلة بعض الشيء في المسرح القضائي.

ويجب على مسؤولي البرامج الذين يسعون إلى تعزيز التفاعل بين المنظمات غير الحكومية والهيئة القضائية أن يقوموا بذلك بشكل لا يبدأ بالضرورة بإقتراح مثل هذه الشراكات. بل يمكن القيام بذلك من خلال إقامة علاقات شخصية ومهنية أولا مع الأطراف التي من الممكن أن تكون مشاركة، وهم بذلك إنما يضعون أنفسهم في مكان أفضل للعمل كوسطاء أمناء يعملون على تسهيل التعاون بينهما. ولا يجب أن تقام هذه العلاقات فقط لهذه الأغراض الضيقة، وإنما تكون قيمتها بشكل عام في استيعاب كيفية تطبيق حكم القانون في مجتمع معين، وفي تقدير وتفهم وجهات نظر هذه المنظمات. ويكمن التحدي بالطبع في خلق علاقات تسهل من هذا التفاهم، من دون أن يؤدي ذلك إلى شراكة يتم فيها استيعاب المنظمات غير الحكومية في هذه العملية.

إن مثال بنغلاديش مهم هنا لسببين اثنين على الأقل. أولهما، أنه يمثل النموذج الوحيد الذي يعرفه الكاتب للجهود المبذولة في آسيا الذي

شاركت فيه نقابة المحامين، نقابة محامي بنغلاديش في برنامج قومي فعال للمعونة القانونية. وما هي علاقة هذا باستقلال القضاء؟ كما هو الحال مع دول أخرى، تتضمن جهود ضمان الحصول على العدالة شكلا من أشكال الرقابة على المؤثرات غير المقبولة التي تهدد نزاهة القضاء وموازنتها، ومشاركة نقابة المحامين في مثل هذه الجهود الرامية للمعونة القانونية. فهي تستدرج هذه الجمعية إلى نشاط يستهدف ضمنا استقلال القضاء.

ولعل إحدى السمات الأخرى الأكثر وضوحا لهذه الجهود هي المنظمة غير الحكومية التي أسست لتتولى هذه المسألة، وهي أمانة بنغلاديش للمعونة والخدمات القانونية، وهي تابعة لنقابة المحامين غير أنها تتمتع ببعض الاستقلالية عنه. لذا لا يجب أن ينظر إلى هذا البرنامج باعتباره برنامج نقابة المحامين، على الرغم من أنه قد أسس بمبادرة من قيادة هذه المنظمة. والتمييز بينهما هنا مهم، حيث أن هذا النموذج يقدم نموذجا لجهود قد تبذل في أماكن أخرى حتى تعمل كمنظمة غير حكومية مستقلة تقدم خدمات قانونية وليس كفرع من نقابة المحامين.

إن التبعات البعيدة المدى من وجهة نظر مسؤولي البرامج هي تلك التي تساعد على بناء استقلال القضاء من خلال تسهيل الإتصال الرسمي وغير الرسمي بين القضائيين وعناصر المجتمع المدني. ومن الممكن أن يقترح مسؤولو البرامج شراكة ونشاطات محددة، غير أن ذلك لن يكون ضروريا في جميع الحالات. وفي ظل العديد من الأحوال، عندما تقام هذه العلاقات، فهي قد تؤدي إلى تعاون و/أو مقترحات من شأنها أن تؤدي إلى تقدم الاستقلال بأساليب لا يمكن للجهات المانحة أن تخطط لها أو تتوقعها.

4. 4 خيارات ووجهات نظر أوسع:

أ- إعتبارات البداية:

- يجب أن يصرح بما يكون عادة مفهوما ضمنيا: إن الخطوة الأساسية فى بدء مبادرة استقلال القضاء أو أي برنامج سيادة قانون ليس تقييما بالضرورة. وعلى الرغم من أهمية هذه الخطوة كجزء من العملية ككل، غير أن هذا التقييم في حد ذاته سيكشف دائما عن احتياجات يجب التعامل معها تتعلق بالهيئة القضائية، أو مؤسسات الدولة الأخرى، أو ربما أي موضوع يختاره مسؤول البرنامج. لذا فإن إتخاذ قرار على اين تركز الموارد ينبغى ان ترشح خلال مصلحة/ حافز تقييم وتقييم فرصة.

- إن تقييم المصالح والحوافز يضع في اعتباره المصالح الفردية والمؤسساتية التي إما تؤيد أو تعارض، وتكون لديها جداول أعمال مختلطة فيما يتعلق بالإصلاح القضائي، على سبيل المثال. لذا يقوم مسؤول البرنامج بتوجيه أسئلة متنوعة كجزء من هذه العملية: إلى أي مدى ترجع هذه المسائل في تاريخ هذا البلد، وثقافته، وسياسته واقتصاده؟ ما كانت تجربة الجهة التي يعمل بها أو أية جهة تنمية أخرى في إنشاء مثل

هذه البرامج مع هؤلاء الأشخاص والمؤسسات؟ وإلام يشير ذلك بخصوص المصالح المطروحة؟ ما هي الحوافز الموجودة التي تحتفظ بنفس السلوك الذي يحتاج إلى تغيير أو تعمل على إصلاحه؟ هل يكفي إلتزام القادة القضائيين وغيرهم من القادة الحكوميين بالإصلاح لتخطي عقبات المعارضة؟

- إن عملية تقييم الفرص تؤدي إلى تصفية تحديد الاحتياجات من خلال تحليل للمصالح والحوافز لتحديد الفرصة الأفضل التي يمكن أن تحدث التأثير الأكبر. وهي أيضا تأخذ في الاعتبار أين توجد افضل الفرص، كما أنها تهتم بالأفكار والاستراتيجيات، والنشاطات، والمشاريع المحتملة التي تطرح من داخل الاتجاهات الفكرية للبلد المضيف. وفي النهاية، يضع هذا التقييم في الاعتبا تكلفة الفرص، أي ما هو البديل الذي يمكن تحقيقة خلال العقد القادم في حالة تغيرت أولويات التمويل؟

ب- العمل مع المجتمع المدني في استقلال القضاء:

- على مسؤولي البرامج أن يكونوا منفتحين بشكل أوسع وأكثر أهمية على احتمال أن تأتي مساهمات منظمات المجتمع المدني في استقلال القضاء في شكل عمل مكمل لعملها. وقد أثبتت التجربة في جميع أنحاء العالم أن المنظمات غير الحكومية تعمل بأكثر كفاءة عندما تعطيها الجهات المانحة حرية وضع جدول أعمالها وأولوياتها بنفسها. ولم يكن أثر أي من المنظمات غير الحكومية المعنية بالقانون والتي تم التعرض لها في هذه الورقة قد جاء من خطة مسبقة لإحدى الجهات المانحة أو حتى نية الجهة الحاصلة على المنحة في التأثير على استقلال القضاء. فقد ظهر هذا الأثر بسبب ثقة الجهات الممولة في حكم شركائهم الحاصلين على المنحة علاوة على توفير دعم يتسم بالمرونة الكافية التي تسمح للمنظمات غير الحكومية بأن تتخذ قراراتها فيما يتعلق بتصرفاتها وأولوياتها. وفي جميع الأحوال، تضمن الأثر الذي أحدثته هذه المنظمات التأثير على استقلال القضاء غير أنه لم يقتصر على ذلك فقط. إن تحديد الجهات الحاصلة على التمويل في إطار ضيق من النشاطات يحد من فاعليتها، حيث أنها لا تكون قادرة على التعامل والتجاوب مع الفرص والتحديات التي تطرأ. وعادة ما يفضل الدعم المؤسساتي التي يسمح للمنظمات غير الحكومية بوضع جدول أعمالها الخاص.

- إن تفضيل الدعم المؤسساتي يمكن أن يوفر درجة من الحماية السياسية للجهة المانحة التي تشعر بالقلق من حرق جسور البرامج مع الجهات الحكومية إذا مولت منظمات غير حكومية أو جهود الإعلام التي تنتقد الدولة بهدف تدعيم استقلال القضاء. فقد يكون الدعم المؤسساتي أفضل حيث يمكن التبرير بأنه يسمح للجهة الحاصلة على

المنحة بتحديد جدول أعمالها الخاص مقارنة بالمنح التي تحدد بشكل ضيق المهام التي قد تثير الجدل.

- لا يجب أن يعتبر الدعم الذي يقدمه المجتمع المدني فقط كبديل عن تمويل مؤسسات الدولة. وقد اتضح هذا في عدد من المواقف التي تولت فيها المنظمات غير الحكومية تدريب الهيئات القضائية، والشرطة وغيرها من هيئات قطاع العدالة والتعاون معها. ومن الممكن أن يؤدي مثل هذا التفاعل إلى مزايا متعددة وقليلة التكلفة.

د) إطار برامج استقلال القضاء: تحسين جهود التشخيص، وتنمية المناخ المناسب، وتشكيل التحالفات الاقتصادية الداعمة:

بقلم: إريك جانسن Eric Jensen[153]

1. المقدمة:

تنظيم الورقة. تنقسم هذه الورقة التي يمكن أن يطلق عليها اسم "تشخيص النظام القانوني من أجل فهم التحديات التي تواجه استقلال القضاء والإصلاح القضائي واستهداف التدخل من أجلهما،" إلى أربعة أقسام.

يطرح القسم الأول أساليب تجريبية وإجرائية يمكن من خلالها التأكيد على الأولويات في وضع برامج الإصلاح القضائي. وفي ظل البيانات الضعيفة القائمة التي تستهدف تدابير الإصلاح وتشكيل التحالفات، يطرح هذا القسم ثلاثة أسئلة:

1-1ماذا تفعل الهيئة القضائية، ولماذا؟ يتطلب استقلال القضاء الفعال والمستهدف، ووضع البرامج من أجل الإصلاح بيانات أساسية تجريبية على درجة كبيرة من التحسين.

2-1 ما هو التمويل الكافى؟ إن مخصصات الميزانية ترتبط ارتباطا مباشرا ببرامج استقلال القضاء فيما يتعلق بكل من توفر الموارد الكافية للهيئة القضاية وكذلك التخصيص المناسب للموارد داخل الهيئة القضائية.

3-1 ما هو حجم المشاركة الكافية؟ إن عمليات المشاركة من أجل تكوين تحالفات للإصلاح تعد على نفس الدرجة من أهمية تدابير الإصلاح نفسها. وبينما يعرب الجميع عن نوع من الدعم الكلامي لشعار المشاركة المبتذل، فإن القليل يقدرون أهميتها في تحديد الأولويات وتكوين التحالفات. وعادة ما يكون الإنتقاد شديدا لهذا الموضوع، حيث أن المشاركة كانت تستخدم كوسيلة للتصديق على جدول الأعمال الموضوع سلفا، وليس من أجل الحصول على أفكار تتسم بالنية السليمة ثم التصرف بناء عليها.

ينص القسم الثاني على أن المكون الأساسي لوضع برامج إصلاح قضائي فعالة يتمثل في توفير مناخ ملائم يمكن ترسيخ برامج إصلاح قضائي فيه. ويتطلب مثل هذا المناخ كثافة جيدة من المعلومات عما تفعله الهيئة القضائية، وممن تتكون هذه الهيئة، وجودة أحكامها، وأثر أحكامها على الاقتصاد وحقوق الإنسان. فإذا تم توفير بيانات يعتمد عليها، يمكن أن تكون تدابير الإصلاح أكثر فاعلية في تحقيق هدفها لتحسين النظام.

[153] يود الكاتب أن يشكر الإدارة العليا لمؤسسة آسيا لتشجعيها للتفكير النقدي والتطبيقات الميدانية لاختبار الأفكار الخاصة بتقدم الإصلاح القضائي. كما يود الكاتب أن يشكر توم هيلر Tom Heller ومشروع حكم القانون بكلية حقوق ستانفورد Stanford Law School لتوفير فرص البحث والاختبار التجريبي للموضوعات الهامة الموضوعة قيد البحث في مجال الإصلاح القضائي.

أما القسم الثالث فيتناول باختصار موضوعات محددة تتعلق بتكوين تحالفات اقتصادية من أجل الإصلاح، مثل استقلال القضاء والحكم الإداري المحسن. إن الإهتمام بالتحالفات الإقتصادية والتي عادة ما كان يتم التغاضي عنها قد يؤدي إلى نتائج تحفز برامج الإصلاح القضائي وتحافظ عليها.

يحتوي القسم الرابع على خاتمة تطرح باختصار ثلاثة نهوج محددة لوضع برامج الإصلاح القضائي. وهي نهوج تحث على اتباع نهج متداخل الموضوعات للبرامج القضائية.

أدوات إتخاذ الخيارات الاستراتيجية. قال السير إيزايا برلين ذات مرة: Sir Isaiah Berlin "إننا مجبرون على الاختيار، وقد يتضمن كل خيار خسائر لا يمكن إصلاحها."[154] على مسؤولي الوكالة الأميركية للتنمية الدولية أن يتخذوا خيارات استراتيجية بخصوص توزيع الموارد البشرية والمالية. ونرجو أن تقدم هذه الورقة بعض المعونة لها في القيام بهذه المهمة تحديدا.

2. تحسين البيانات التجريبية ومنهاجية الإجراءات:

عانت برامج الإصلاح القانوني والقضائي على مر التاريخ من ضعف كبير في البيانات التجريبية التي تستخدم من أجل وضع قاعدة سياسات واضحة.[155] وقد يقرأ البعض هذا القسم ويقول إن جميع توصياته تدعم البحث والإجراءات وليس الأفعال أو "النتائج." من الممكن بل ويجب أن يكون البحث المقترح مرتبطا بشكل مباشر ببرنامج عمل. التحديات السابقة سلطت الضوء على أهمية وجود بيانات يعتمد عليها وذلك لاستهداف بذل المجهود، والحد من الهدر، وتحسين تأثير البرنامج. وقد تم وضع منهجية خلال العقد الماضي، وتم اختبارها من أجل

[154] إيزاه برلين Isaiah Berlin، المادة المعوجة للإنسانية: فصول في تاريخ الأفكار The Crooked Timber of Humanity: Chapters in the History of Ideas (نويف Knopf: 1991)

[155] تاريخيا هناك أربعة أسباب للمشاكل التجريبية وهي كما يلي: يعزي الأساس التجريبي الضعيف جزئيا إلى التحديات والمشاكل المتأصلة في هذا القطاع. ومن الممكن أن تكون المقارنات بين الدول صعبة. وليس من السهل دائما قياس النجاح النسبي في حل النزاعات. كما تعتبر قلة الموراد البشرية في هذا المجال عاملا آخر. وبينما تعتبر بعض كليات الحقوق الرائدة متميزة ببرامج تعليمية متداخلة، فإن معظم الكليات ضعيفة. وتتجاهل معظم الكليات التي تتمتع بأنظمة دراسية متداخلة إلى حد كبير التحليل المؤسساتي للأنظمة القانونية. إن هذا المناخ يتغير، غير أن بناء مثل هذه الخبرة يحتاج إلى وقت طويل. وهناك عامل ثالث وهو أن معظم المحامين لديهم مهارات ضعيفة في البحث التجريبي. فعلى سبيل المثال، اعتمدت المقالات التي كتبت خلال السنوات الأخيرة عن القانون والتنمية والتي نشرت في نشرات قانونية هامة، اعتمدت بشكل كبير على أخبار من صحف غريبة. وهناك عامل رابع ومرتبط بهذه العملية ويسهم في محدودية قاعدة الموارد البشرية في هذا المجال وهو عدم رغبة القانونيين في التعامل مع علماء الاجتماع. وتعد آراء المحامين والقضاة مهمة، غير أن هذه المجموعة قد سيطرت بشكل متزايد على معظم الأبحاث التشخيصية في الأنظمة القانونية. إن معظم المراجع في مجال الإصلاح القانوني والقضائي تعتبر ضيقة وتتسم بالتقنية الشديدة. ويحد جهود الإصلاح قدرة الثقافات القانونية الداخلية على إصلاح نفسها بنفسها. وتسلط عملية اختيار العاملين في مرحلة التصميم لمشاريع الإصلاح القضائي الضوء على هذه الحدود وتؤكد عليها. كما يميل تشكيل فرق الاستشاريين في مشاريع الإصلاح القانوني والقضائي إلى أن يضم محامين وقضاة. إن استبعاد الإقتصاديين المؤسساتيين، وعلماء السياسة، وعلماء الإجتماع، وغيرهم من خبراء الإجتماع يسهم في مشاكل تصميم المشروع. غير أن هذا الإتجاه في طريقه إلى التغيير ببطء.

الحصول على هذه المعلومات. وبهدف التوضيح، لا يمكن للهيئات المانحة أن تباشر العمل في مشروع لمنع الحمل دون التأكد من انتشار استخدام وسائل منع الحمل في المناطق التي يعمل فيها المشروع. وبنفس المنطق، فإن البحث الاستراتيجي من أجل توفير المعلومات الأساسية المطلوبة يجب أن يكون جزءا من برامج الإصلاح القضائي.

يجيب هذا القسم على ثلاثة أسئلة تتعلق ببرامج الإصلاح القضائي، بما فيها استقلال القضاء: ماذا تفعل الهيئة القضائية، ولماذا؟ ما هو حجم التمويل الكافي للهيئة القضائية؟ وما هو حجم المشاركة الكافية في عمليات الإصلاح القضائي؟

أ- ماذا تفعل الهيئة القضائية ولماذا، وكيف ينظر لها؟

أظهرت التجربة الدولية أنه حتى في الدول التي حقق فيها تنفيذ مشاريع في الإصلاح القانوني والقضائي نجاحا نسبيا، فإن هذه المشاريع، وبشكل عام، لم تحقق النتائج التنظيمية المرجوة والآثار الواسعة المنتظرة. وقد أدى هذا إلى بذل الجهود خلال السنتين الماضيتين من أجل إعادة دراسة العلاقة بين تصميم المشروع والأهداف المرجو تحقيقها. وتبذل الجهود الآن من أجل دراسة مجال نفتقر إلى فهمه وهو تطور المؤسسات القانونية الفعالة: الأسلوب الذي تتبعه المحاكم في المعادلة بين العرض والطلب ونظر الدعاوى. إن هذا التحليل، الذي قد يتضمن بعض الموضوعات المتعلقة باستقلال القضاء، يسعى إلى الإجابة على أسئلة مثل: ما الذي تفعله المحاكم بالفعل؟ ولماذا تقوم المحاكم بما تقوم به؟ إن نظرة الجمهور لما تفعله المحاكم في واقع الأمر مرتبطة بشكل مباشر بشرعيتها. إن برامج الإصلاح القضائي التي كانت الثقافة القانونية الداخلية وحدها تقوم على تصميمها ومدها بالمعلومات[156]، فشلت في تضمين احتياجات وتجارب المواطنين العاديين (مستهلكي الخدمات القضائية) في فض المنازعات. وحتى يمكن تحقيق الاستقلال فعليا، تحتاج المحاكم إلى تطوير شرعيتها حتى تبني قاعدة قوية داعمة لها.

المعادلة بين العرض والطلب. إن محاولات المعادلة بين العرض والطلب داخل الهيئة القضائية يمكن أن تطرح أمامنا أفكارا مهمة توفر لنا الأدوات التي تستهدف التدخل وتضع هيكلا للحوافز من أجل تحسين الأداء. إن التشخيص السيء للمشاكل التي يواجهها الأداء القضائي يزيد من إحتمالات فشل المشروع. وعلى سبيل المثال،على الرغم من التقارير المكثفة التي وضعت لتحليل الأداء القضائي والتى أوصت بالإصلاحات في إندونيسيا، لم يتم توفير سوى قدر قليل من المعلومات والأرقام عن عمل المحاكم الفعلي. كما أن تحديد الأهداف بشكل سليم يتطلب، ضمن أمور أخرى ما يلى: تحليلا دقيقا لأنماط الاستخدام على مختلف مستويات الهيئة القضائية، خاصة في المحاكم الأقل درجة؛ وتقييما

[156] تعني "الثقافة القانونية الداخلية" المحامين والقضاة سواء دوليين أو محليين. عادة ما تتكون فرق الاستشارات فقط من المحامين والقضاة، كما من يتم استشارتهم بخصوص جدول أعمال الإصلاح إنما هم محامون وقضاة أيضا.

كيفيا ونوعيا لما يدفع المتقاضين وغير المتقاضين إلى اللجوء إلى المحاكم أو عدم اللجوء إليها؛[157] ويشكل أساسا لفهم المشاكل المحددة الخاصة بمعالجة أنواع معينة من القضايا. وهذا يثير عددا من التساؤلات وتتضمن ما يلى:

1. ما هي أنواع الدعاوى التي تقام أمام المحاكم؟

2. من الذي يقيم هذه الدعاوى ولماذا (أفراد أم منظمات)؟

3. من الذي يتولى الدفاع في هذه الدعاوى (أفراد أم منظمات)؟

4. ماهي المدة التي تستغرقها أنواع معينة من الدعاوى حتى يفصل فيها؟

5. ما هي أنواع الدعاوى التي يزيد احتمال عرضها على القضاء؟

6. عندما تعقد المحاكمات، ما هي المدة التي تستغرقها؟

7. ما هي إجراءات التقدم بطلب وغيرها من المطالب التي تستهلك وقت القضاء والمرتبطة بأنواع معينة بالدعاوى؟

8. كم مرة يمنح التأجيل وكم مرة يتم المثول أمام المحكمة في أنواع معينة من الدعاوى؟

9. ما هي أنواع الدعاوى التي يمكن أن تستفيد من برامج الطرق البديلة لحل المنازعات؟

10. هل هناك الدليل ان خصوم محتملين اكثر سيصلون إلى المحاكم أو غيرها من أشكال فض المنازعات إذا كانت المحاكم أو غيرها من الأشكال البديلة تعمل بشكل أكثر كفاءة؟

وعلى الرغم من أن المراجع عادة تشير إلى "أنظمة محاكم مثقلة بالأعباء"[158] الا أنه لا يصح تعميم هذا الإدعاء. فقد تظهر البيانات الصحيحة أن هناك زيادة في أعباء أجزاء معينة من النظام، بينما هناك قدر كبير من عدم استغلال للأجزاء الأخرى من النظام. إن العمل المقترح هنا قد يؤدي إلى فهم أفضل لهياكل الحوافز داخل الهيئة القضائية وحجم العمل المعادل لها داخل النظام. على سبيل المثال، إذا كان حجم الدعاوى المتراكمة ضخما إلى حد كبير، فإنه يمكن للقضاة تحاشي تحمل مسؤولية الإخفاق في الفصل في الدعاوى الصعبة في الوقت المناسب. وقد كانت هذه إحدى النتائج التي توصل إليها بحث أجرته مؤسسة آسيا في إطار بحث تشخيصي للإصلاح

[157] يدعم التقييم الكيفي لقاءات مع المتقاضين ومن يحتمل أن يصبحوا متقاضين، كما يمكن أن تدعم البيانات الكمية التي يتم جمعها عن التعامل مع الدعاوى الاستنتاجات الخاصة بالدوافع.

[158] على سبيل المثال، وهو مثال واحد فقط، أنظر مارك ديتريش Mark K. Dietrich، *الإصلاح القانوني والقضائي في أوروبا الوسطى والإتحاد السوفيتي السابق: أصوات من خمس دول* *Legal and Judicial Reform in Central Europe and the Former Soviet Union: Voices from Five Countries* (البنك الدولي: 2000) ص. 6

القانوني والقضائي في باكستان موله بنك آسيا للتنمية وتم الإنتهاء منه في عام 1999. وقد كشف بحث أجري على مستوى الدعاوى في جميع أنحاء الدولة أن القضاة عادة ما يتحاشون الدعاوى الصعبة (مثل بعض النزاعات الخاصة بالملكية والنزاعات التجارية) لأن معايير الأداء القضائي في واقع الأمر قد وضعت نظام حوافز غير سليم للقضاة جعلهم يفصلون في الدعاوى السهلة ويتحاشون الصعب منها، حيث يقاس الأداء القضائي بتحقيق عدد معين من "الوحدات" شهريا. ويعطى لكل نوع قضية عدد معين من الوحدات، بناء على صعوبة الموضوع والوقت المقدر للفصل في مثل هذا النوع من الدعاوى. وحيث إنه كان هناك تراكم في الدعاوى في أجزاء معينة من البلاد، أصبح من حق القضاة أن يختاروا تحاشي إصدار الأحكام في الدعاوى الصعبة مقابل الفصل في عدد من الدعاوى السهلة والتي تعتبر عواقبها أقل على الاقتصاد والمجتمع. وقد كشفت الدراسة كذلك عن أجزاء النظام المثقلة بالأعمال. ويعتبر هذا مجرد مثال واحد من أمثلة عديدة تدل على قيمة هذا البحث في الكشف عما يفعله النظام وكيف يتم استغلاله. ويعتبر هذا البحث مفيدا أيضا حيث أنه يوضح، ضمن أمور أخرى، عدد الدعاوى التافهة أو غير المشروعة التي تقام أمام المحاكم، وعدد الدعاوى التي يكون موضوعها المصالح العامة، ومستوى التدخل الحكومي في التقاضي وطبيعته. هذه المعلومات هى مهمة لتصميم برامج الإصلاح القضائي.

<u>الانطباع عما تفعله المحكمة: استبيان الرأي العام</u>. يتمثل أحد مجالات الاستطلاع في قياس وتحليل حجم الطلب على هيئة قضائية مستقلة. إن زيادة مثل هذا الطلب تركز على العلاقة بين المناخ المؤسساتي الداخلي للهيئة القضائية وبين طلب الجماهير للإصلاح في أوساط شرائح جماهيرية من الممكن أن تتحرك من أجل توجيه هذا الطلب (على سبيل المثال، الممثلون الاقتصاديون، ونشطاء حقوق الإنسان، والمواطنون فيما يتعلق بأمور يواجهونها في حياتهم اليومية). ومن الممكن أن يكون استفتاء الرأي العام أداة مفيدة من أجل التأكد من حجم الطلب وتحليله، على الرغم من أن النماذج المستخدمة في الولايات المتحدة الأمريكية لمثل هذه الاستفتاءات لا تعود بفائدة كبيرة في تصميم استبيانات الرأي في الدول التي يكون فيها المواطنون أقل معرفة بعمل المحكمة. ويعتبر استفتاء الرأي العام الذي تجريه مؤسسة آسيا وتموله الوكالة الأميركية للتنمية الدولية والذي يجري حاليا بالتعاون مع شركة أيه سي نيلسون AC Nielsen نموذجا أكثر ملاءمة للدول النامية. إن هذا الاستفتاء سيقدم أفكارا قيمة بخصوص أنواع النزاعات التي يواجهها المواطنون، وأين يتم فض هذه النزاعات، وما هي أكثر الموضوعات التي تزيد من الطلب على الإصلاح، وأين يمكن تقوية الدوائر وتحريكها.[159]

[159] يفترض أن تصبح نتائج هذا الاستفتاء متوفرة مع نهاية العام لدى مؤسسة آسيا.

ب- ما هو حجم التمويل الكافي؟

"وأخيرا"، قد يدور في خلد القارئ، "إننا بدأنا نتطرق إلى أحد الموضوعات التقليدية والفنية المتعلقة باستقلال القضاء." بداية وقبل أن نأتي إلى التحليل الآتي والذي لا يعتبر باتا بخصوص خيارات التمويل، فإن من المهم أن نلقي الضوء على قيمة تحليل الميزانية الجيد فيما يتعلق بتخصيص الموارد للهيئة القضائية مقارنة بسلطتي الحكومة الأخرتين (والقطاع العسكري)، علاوة على توزيع الموارد وتخصيصها داخل الهيئة القضائية نفسها. ان انفاقات المانح على مثل ه\ا التحليل هى اموال منفقة بطريقة جيدة. إن هذا مجال يمكن فيه للتعاون بين قطاعات التنمية الاقتصادية والديمقراطية والحكم في الوكالة الأميركية للتنمية الدولية أن يكون مثمرا. وعادة ما يكون المسؤولون الميدانيون عن التنمية الإقتصادية قادرين على تحديد خبراء التمويل العام المحليين والإتصال بهم حتى من أجل القيام بمثل هذا التحليل، كما يمكن أن يساهموا في وضع إطار عام للبحث، وتحليل البيانات، والتقييم. يجب تحليل الميزانيات ليس فقط على المستوى القومي، وإنما أيضا على مستوى أقل (الأقاليم، والولايات، والمحليات إذا كانت تشارك في الميزانية القضائية). يجب أن يتضمن هذا التحليل شرحا تفصيليا للعملية التي تقوم بها الهيئة القضائية من أجل إعداد ميزانيتها وعرضها، وهو الأمر الذي قد يكشف عن عدم وجود القدرة داخل الهيئات القضائية على إعداد الميزانيات وعرضها بشكل احترافي.

تطالب المبادئ الأساسية للأمم المتحدة بخصوص استقلال الهيئة القضائية، ضمن وثائق دولية أخرى، الحكومات "بتوفير الموارد الكافية" للهيئات القضائية حتى تتمكن من أداء وظائفها. ولنضع جانبا هذا السؤال الكبير وهو: في الدول الفقيرة جدا، ما هي المرتبة التي يحصل عليها تمويل الهيئة القضائية ضمن مجموعة من الإلتزامات الدولية والتي تتضمن التمويل كذلك؟ إذا، ما هو التمويل "الكافي"؟ وقد يعارض البعض متسائلا: وهل المستوى الحالي من التمويل غير كاف بشكل واضح؟ في الفلبين يذهب ما يزيد عن 1% من الميزانية إلى الهيئة القضائية، وفي باكستان تحصل الهيئة القضائية على 2% من الميزانية القومية و8% من الميزانية المحلية. وليس غريبا أن المحاكم في كلتا البلدين تعتقد أن الميزانية المخصصة لها غير كافية. وفي ظل قلة الموارد وتزايد الطلبات المالية التي تواجهها معظم حكومات الدول النامية، يوصى بأن تتبع الهيئة القضائية استراتيجية من مرحلتين والتي من شأنها أن تدافع عن زيادة التمويل.

<u>المرحلة الأولى: وضع أنظمة تتسم بالشفافية لتخصيص الموارد داخل الهيئة القضائية</u>. وحتى يتم تبرير زيادة تخصيص الموارد، يمكن الإشارة إلى أن (1) عمل الهيئة القضائية هو مفيد، و(2) يمكن للهيئة القضائية أن تقدم خدمات مفيدة بشكل أكبر مع زيادة التمويل. إن المناقشة التي ذكرناها في السابق، والتي تتعلق بعمل الهيئة القضائية، هي مناقشة مرتبطة بشكل مباشر بتبرير الجزء الأول من هذه المسألة. أما الجزء الثاني وهو أن بإمكان الهيئة القضائية أن تقدم خدمات أفضل فمن

المستحيل عرضها بشكل مقبول إذا كانت الهيئة القضائية نفسها لا تقوم بعمل تخصيص للموارد الداخلية بشكل جيد. وتجب الملاحظة هنا أن مستوى الاستقلال المالي الذي تتمع به الهيئات القضائية يختلف من دولة إلى أخرى بشكل كبير. فعلى سبيل المثال، هناك بعض الميزانيات التي تقوم وزارات العدل بإدارة جميع تفاصيلها؛[160] بينما تتلقى هيئات قضائية أخرى تخصيصا معينا من السلطة التشريعية على المستوى القومي وعلى مستوى المناطق لتقوم بإدارته في حدود خط معين لا يتم تخطيه. وعادة ما تكون هناك مشكلة هيكلية متأصلة عندما تدار الميزانية القضائية بكل تفاصيلها من خلال بيروقاطيات عديدة وهذه مشكلة تحتاج إلى حل جذري.[161] وترتبط التعليقات التالية بالاماكن التي يتاح فيها للهيئة القضائية بعض الحرية في تخصيص مواردها.

يجب أن يكون التوزيع السيىء للموارد داخل الهيئات القضائية إحدى المسائل المهمة التي يجب أن يهتم بها مسؤولو مكاتب الديمقراطية والحكم.[162] ويحتاج المرء إلى أن يقوم فقط بزيارة أحد المحاكم العليا الفخمة ومباني المحاكم العليا الأخرى في العديد من الدول النامية ليفهم إلى أي حد تقع محاكم الدرجات الأولى في آخر قائمة الحاصلين على مخصصات مالية داخل الهيئة القضائية. ومع قلة الموارد نسبيا على مدى السنوات الماضية، أصبحت محاكم الدرجات الأعلى تميل نحو إنكار حاجة محاكم الدرجة الأولى إلى الموارد. وكما ذكرنا سابقا، هناك اختلاف كبير بين مباني المحاكم العليا ومحاكم الدرجة الأولى، بالإضافة إلى الإختلاف الكبير في المرتبات والمزايا. وليس من الغريب أن يحصل قضاة محاكم الدرجات الأعلى على أجر يتراوح بين ثمانية إلى ثمانية عشر ضعفا من الراتب والمزايا الأخرى التي يحصل عليها قضاة محاكم الدرجة الأولى. وما لا يستطيع قضاة محاكم الدرجات العليا أن يقدروه عادة هو الأثر المحبط لهذه الاختلافات الواضحة. إن الإدارة السيئة الواضحة للموارد داخل الهيئة القضائية تهدد مصداقية المطالبة بزيادة الموارد بدعوى زيادة الإلتزامات المالية للقطاع القضائي.[163] إن الحكاوي المستمرة التي تشير إلى أن القضاة المرؤسين ليس لديهم أأوراق كافية ومشابك الورق لمسألة تثير الشفقة. غير أنه عندما تكون

---

[160] ومن الواضح أن هذا هو الوضع في سلوفاكيا على سبيل المثال. ويمكن الرجوع إلى دراسة الحالة التي أجريت على سلوفاكيا لمتابعة مناقشة ممتازة حول هذا النموذج علاوة على توصيات بعمل بنود ميزانية خاصة للمحاكم العليا وكذلك المحاكم الإقليمية. أنظر أيضا المناقشة الممتازة لهذا النموذج في دراسة الحالة التي أجريت على أوكرانيا، واضعا في الإعتبار أن وزارة العدل في الولايات المتحدة الامريكية كانت تتحكم في ميزانية المحكمة الفدرالية حتى عام 1939.

[161] تطرح الاوراق التي قدمت على دول مختلفة تحليلا جيدا لمشاكل تخصيص الميزانية، بما في ذلك المشكلة الدائمة الخاصة بالإعتماد على وزارات العدل لتخصيص الميزانيات.

[162] بينما لم يكن هناك إهتمام مناسب بدور المحاكم الدستورى، فقد كان الإهتمام بدور المحاكم في ظل الديمقراطية أقل بكثير: وهو نظرة المواطنين للمحاكم. إن أحد آثار عدم التوازن النظري هذا هو أن محاكم الدرجات الأولي كانت تحصل على إهتمام أقل بكثير من غيرها من جانب الجهات المانحة.

[163] في العديد من الدول، يصعب فهم عمق ومدي الإحباط، والفساد، ونظام الحوافز غير المعقول الذي يحصل عليه معاونو الهيئة القضائية، حيث يستبعد موظفو المحكمة ويحبطوا، وعادة ما تكون قنوات الحوار مع الهيئة القضائية الأعلى ضعيفة، كما أن إنخفاض سعر العملات والتضخم يعمقان الشعور بعدم الأمان.

الأوراق ومشابك الورق قد ذكرت بسبب تخصيص الهيئات القضائية الأعلى لهذه الموارد لراحتها الشخصية، فإن هذه الحكاوي المثيرة للشفقة تتحول إلى شيء خطير. مؤخرا، وفي إحدى الدول، قامت محكمة الاستئناف بإعادة تخصيص أموال من الميزانية القضائية، كانت ستستغل في بناء محكمة جزئية في منطقة كانت تستخدم فيها خيمة كمقر للمحكمة، لتغطية نفقات قضاة محكمة الاستئناف. إن تشجيع الهيئات القضائية على تطبيق المزيد من الشفافية والمحاسبة في تخصيص ميزانيتها يعد خطوة أولي من أجل الدفاع عن توفير مستويات تمويل "كافية".

المرحلة الثانية: فحص وسائل بديلة لتمويل الهيئة القضائية لضمان كونها "كافية" ومؤمنة. يناقش هذا القسم باختصار خمسة خيارات للحصول على التمويل للهيئة القضائية: نسبة محددة من الميزانية، ورسوم إقامة الدعاوى، وفوائد على الأموال المودعة لدى المحكمة، ونص قانوني بخصوص تكاليف المحكمة، وعائدات العقوبات والغرامات.

التأمين الدستوري: نسبة محددة من الميزانية. إذا افترضنا أن الهيئة القضائية حققت نجاحا في المرحلة الأولى، أي أنها بنت قدرتها على إعداد الميزانيات وعرضها، كما حققت مصداقية من خلال التخصيص الحريص للموارد، فإن هذا الجزء يتطرق إلى نهوج دستورية وميزانيات ثابتة. أما الجزء التالي فيتناول التمويل الذاتي. والاستراتيجية الغالبة هي المطالبة بآليات توفر تمويلا أكثر ضمانا للهيئة القضائية على المستوى القومي ومستوى المناطق.[164] غير أن احتمالات النجاح ضعيفة، خاصة في الدول الفقيرة جدا. حتى وإن ضمنت مثل هذه الدول من خلال الدستور التمويل الكافي، أو أنها تبنت أسلوب "تحديد نسبة من الميزانية" للهيئة القضائية، فقد أثبتت التجربة أن هذه الإلتزامات الخاصة بالميزانية إما يتم تجاهلها أو التحايل عليها بأساليب مختلفة. غير أن مثل هذا الطرح من الممكن أن يكون مفيدا في الحوارات السياسية الخاصة بالميزانية، حتى وإن لم يتم تبنيها في النهاية.

كانت معظم التجارب التي تبنت نموذج النسبة المحددة من الميزانية في أمريكا اللاتينية، على سبيل المثال: كوستا ريكا، السلفادور، غواتيمالا، دومينيكا، هندوراس، وفنزويلا (مؤخرا). وتم التوقف عن العمل بهذا النموذج في بوليفيا عام 1995. وهناك سمات إيجابية متعددة في هذا النموذج: إن صيغة النسبة المحددة تحاول حماية الميزانية القضائية من التدخلات السياسية؛ كما أن لها قيمة تثقيفية لأنها تطرح مسألة ما هو "الدعم الكافي" للهيئة القضائية. وحتى مع التحايل والتقلبات في الميزانية القومية[165]، فإنها تمنح

[164] وبالطبع من الممكن أن يكون للتحديات التجريبية أثرا كبيرا عند عقد مقارنات بين مخصصات الميزانية عندما لا تكون وظائف البيروقراطيات والهيئات القضائية متسقة. غير أن التحليل التفصيلي والدقيق للميزانية يعتبر أداة لا غني عنها، كما أوضح البحث التجريبي الذي أشير إليه في القسم السابق. إذا النتيجة الطبيعية لسؤال: "ماذا يفعل النظام؟" هي "ما هي التكلفة؟".

[165] يجب أن يوضع في الاعتبار أنه في الأنظمة الفدرالية، عادة ما يأتي جزء كبير من موارد الهيئة القضائية من مستوى المناطق. لذا فإن نماذج تحديد نسبة من الميزانية

مستوى معينا من التكهن بقدر التمويل. إن النسب المحددة تتراوح بين 1% و4% من الميزانية.[166]

تمويل الهيئة القضائية ذاتيا. اولا، من المفيد أن نذكر أن المحاكم الابتدائية في الولايات المتحدة الأمريكية سابقا كانت لا تحصل على التمويل الكافي من خلال الولاية والحكومة المحلية. وفي ضوء المعارضة العامة والقوية لزيادة الضرائب من أجل تدعيم الهيئة القضائية، بدت الرسوم التي يدفعها المستخدمون بديلا جيدا.

وإدراكا لصعوبة التقدم بطلب لتحديد ميزانية أو وضع ضمانات دستورية ذات مغزى لتضمن التمويل الكافي، يمكن تقديم بعض البدائل الجيدة، بعضها أفضل من الآخر. وفيما يلي أربعة أمثلة على مثل هذه الآليات مرتبة تنازليا حسب الأفضلية: (1) زيادة رسوم إقامة الدعوى؛ (2) السماح بتحصيل فوائد على الأموال المودعة في المحكمة لصالح الهيئة القضائية؛ (3) نص قانوني على أن تذهب فوائد تكاليف المحكمة إلى الميزانية القضائية؛ (4) السماح بتوفير أموال العقوبات والغرامات التي تقدرها الهيئة القضائية إلى الميزانية القضائية. من الواضح ان الخيار الرابع يعتبر أوضحها فيما يتعلق بتضارب المصالح واحتمال تهديده لنزاهة الهيئة القضائية، غير أنه طبق من قبل. على سبيل المثال، يسمح في الهند حسب نص الجزء 14 من قانون مجلس بورصة الهند الذي صدر في عام 1992 لجهة شبه قضائية أن تمول نفسها ذاتيا من الغرامات والعقوبات التي تفرضها على المستفيدين من خدماتها. وقد لا تثير آلية التمويل نفسها اعتراضات قوية، غير أن ما سيواجه المقاومة هو اقتراح أن تذهب العوائد (أو جزء منها) إلى صندوق قضائي مستقل، خارج السيطرة المباشرة لوزاراتي العدل والمالية.

الرواتب. وقبل أن نختم، يجب الإشارة إلى ملحوظتين مهمتين تتعلقان بالرواتب القضائية. أولا، لا يوصي بزيادة الرواتب القضائية بنسب كبيرة دون وضع معايير للأداء القضائي مصاغة جيدا ومفهومة للجميع ويتم تطبيقها. لا يوجد دليل تجريبي يوضح أن الأداء القضائي يتحسن ببساطة بسبب زيادة الرواتب.[167] وقد أوضحت بعض الأوراق المقدمة عن البلاد المختلفة أن الرواتب لم تؤخذ في الاعتبار حتى كأحد العوامل الهامة في الأجر الذي يتقاضاه القاضي. وفي هذه الحالات، من الجدير بالذكر أن المناصب القضائية تباع أو توزع بالمحسوبية وتستعمل لطلب ايجارات. وفي مثل هذا المناخ، من شبه المؤكد أن زيادة الرواتب لن يكون لها أثر إيجابي على تقليل السلوك الجائر لهؤلاء القضاة. ثانيا، إن مقارنة رواتب القضاة بغيرهم ممن يعملون في الخدمة العامة من الممكن أن تتسبب في المشاكل، وفي

قد لا تكون مهمة مقارنة بالموارد التي تأتي من مستوى المناطق، ويمكن أن يكون للمشاكل الدستورية التي تفرض إلتزامات على ميزانيات المناطق أهمية خاصة.

[166] تحدد كوستا ريكا 6% من الميزانية غير أن هذه النسبة تتضمن 3% للهيئة القضائية و3% إلى المؤسسات المعاونة مثل الشرطة القضائية، وأعضاء النيابة، والدفاع.

[167] أنظر على سبيل المثال، فينود توماس Vinod Tomas، وغيره، "الفصل السادس: أعمال السيادة ومكافحة الفساد"، في جودة النمو Quality of Growth (البنك الدولي ونشرة أوكسفورد: أغسطس 2000) على موقع www.worldbank.org/html/extpb/qualitygrowth.htm

بعض الدول، لا يحصل القضاة على نفس الأجر الذي يحصل عليها نظراؤهم في الخدمة العامة بنفس المؤهل والخبرة. وفي دول أخرى، تكون المشكلة العكس تماما، حيث ترتبط رواتب القضاة بدرجات في الوظائف الحكومية. وبالتالي، فإن الحركة من أجل تحسين الرواتب تعوقها مشاكل أكبر وأصعب تتعلق بإصلاح الخدمة العامة.

ج- ما هو مدى المشاركة الكافية؟

لطالما أكد خبراء الإصلاح القضائي على الأهمية القصوي لوضع إجراءات تتسم بالمصداقية والمشاركة. وأوضحت التجارب في عدد من الدول النامية أن "كيفية" حدوث الإصلاح تعتبر على نفس القدر من الأهمية مثل "ما" الذي يجب إصلاحه. وعلى الرغم من أن تناول هذا الموضوع بالتفصيل يبتعد عن محور هذه الورقة، غير أنه لا يمكن التغاضي عن مدى أهميته. وعلى الرغم من تملق الدين الذي يتم للمعنيين بالاستشارات والتوقعات الكبيرة التي تثيرها هذه الاستشارات، غير أن الواقع يظل أن هذه الاستشارات قد تم تقديمها بصورة غير مرضية.[168]

ويمكن أن تُعزى جزئيا الصعاب التي واجهتها برامج الإصلاح القانوني والقضائي السابقة إلى عدم توفر مستويات كافية من مشاركة المعنيين وشعورهم بالملكية. إن وضع وتطبيق إجراءات تحيط الإصلاح القضائي تتسم بالمصداقية والمشاركة الجماعية \ات المعنى, تمثل تحديا وتستهلك الكثير من الوقت لناحية التصميم والتطبيق. وعند تقييم مسألة المشاركة، أثير تساؤل بخصوص ما إذا كانت عناصر النظام القانوني، وخاصة الهيئة القضائية، يمكن أن تستمع للنقد وتستخلص القيمة من الإستشارات المقدمة. إن استقلال القضاء هو سمة مشرفة لدى المؤسسة على الرغم من ان "استقلال" القضاء عمليا يخلط كثيرا "بالعزلة" القضائية. إن الثقافة المؤسساتية القانونية هي ثقافة هرمية بالنسبة للجمهور وفي داخل نفسها. ويتناول الجزء الآخر من التقرير تكوين التحالفات الاقتصادية. غير أنه من الممكن الاستفادة من بعض الدروس لمعرفة الحاجة لبناء الدوائر للاستقلال القضائى والإصلاح من بين جماعات من المواطنين من خلال برامج جديدة لخدمة هذا الغرض كالتي نفذتها محاكم ولاية كاليفورنيا لتعزيز العلاقة بين المواطن والهيئة القضائية.[169]

---

[168] وللحصول على تحليل عميق لهذا الموضوع، *أنظر بشكل عام*، إريك جنسن Erik Jensen، "المشاركة المفيدة أو الخداع المتعمد: الوقائع والمآزق التي تواجهها مشاريع التي تعمل على مشروعية الإصلاح القانوني والقضائي من خلال الاستشارات Meaningful Participation or Deliberative Deception: Realities and Dilemmas in Legitimating Legal and Judicial Reform Projects Through Consultative Processes," ورقة قدمت في ندوة المحامين التي عقدها البنك الدولي (واشنطون: 4 نوفمبر 1999)

[169] مجموعة عمل المجلس القضائي بكاليفورنيا عن إمتداد المحكمة للمجتمع والتي تشكلت في عام 1997 لبحث الوسائل التي يمكن من خلالها أن "تحسن المحاكم الخدمات التي تقدمها لمستخدمي نظام العدالة" وتستعيد دورها التاريخي المحترم بصفته "يرتبط ارتباطا وثيقا بحياة المواطنين الذين يخدمهم." وقد إنقسمت رؤية مجموعة العمل في اتجاهين: (1) يجب أن تكون المحاكم عبارة عن قنوات اتصال مفتوحة مع الجمهور حيث "تستمع" بصدق لمخاوف ومشاكل أفراد المجتمع؛ (2) يجب أن تشارك المحاكم بفاعلية في تثقيف الجمهور بخصوص دور المحكمة

3. جعل الشفافية وكثافة المعلومات أولوية قصوى من أجل خلق مناخ يسمح بالإصلاح والاستقلال القضائي :

بدون إصلاحات تتعلق بالحكم من أجل خلق مناخ ملائم للهيئات العامة، إن جهود الإصلاح القانوني والقضائي المنعزلة من شأنها أن تفشل. وقد أوضحت التجربة أنه يجب أن تكون هناك قيادة ملتزمة، غير أنها وحدها لا تكفي لتحقيق النتائج المرجوة. لذا يجب عمل آليات داخلية للتطبيق والتعزيز وكذلك هياكل للحوافز لضمان التعاون بين الجهات والمؤسسات المتنافسة. فبدون حوافز كافية، لا يرغب الموظفون الحكوميون وكذلك القضاة في تحقيق تقدم يومي يمكن استمراره. وفي نفس الوقت، يمكن للإصلاحات أن تترسخ فقط من خلال توصل الجمهور لمعلومات صادقة ومن خلال تحالفات تطالب بالمحاسبة والإصلاحات المصاحبة الداعمة لذلك. ويتناول هذا القسم باختصار أهمية الشفافية وكثافة المعلومات بالنسبة للمناخ المناسب الذي يمكن أن يحدث فيه الإصلاح. أما القسم الأخير فيتناول إمكانية تحريك العناصر الاقتصادية في شكل تحالف يطالب بالمحاسبة والإصلاح.

إن محاولة وضع مشاريع الاستقلال والإصلاح القضائي في تسلسل معين ليس بالعملية الممكنة. غير أنه من ضمن جميع العناصر التي يطلق عليها اسم العناصر المتكاملة لاستقلال القضاء والمحاسبة، تعتبر زيادة المعلومات بخصوص الحقوق القانونية الفردية والجماعية وبخصوص الأداء المؤسساتي للهيئة القضائية من أهم العناصر التى يمكن أن تساهم في تكوين المناخ الملائم الذي يمكن أن يحدث الإصلاح من خلاله. وتعد هذه الخطوة الأولى.

كما تعد المحاسبة المؤسساتية مكونا أساسيا في الإصلاح القانوني، غير أن المؤسسات لا تصلح أنفسها. فبدون حصول الجمهور على المعلومات بشكل واسع، لن تترسخ المحاسبة ولن تتمكن التحالفات من تسليح نفسها بالشكل المناسب حتى تطالب بالإصلاح. إن خلق مناخ ملائم للإصلاح من خلال مجموعة من النشاطات صممت لتحسين وزيادة كثافة المعلومات الخاصة بالقوانين، والمؤسسات القانونية والإدارية، وسبل تعويض المواطن، يعد استثمارا جيدا. ويجب أن تتضمن الاستراتيجيات استخداما مبتكرا لإصلاح القانون،الإعلام، والتكنولوجيا الجديدة من أجل تعزيز إمكانية حصول الجمهور على معلومات عن الهيئة القضائية والمؤسسات المرتبطة بها. وتتضمن الأمثلة الأكثر تحديدا ما يلي: نشر الأبحاث (ويفضل من خلال نشرها عبر الإنترنت)؛ ونشر تقرير سنوي عن "وضع الهيئة القضائية"؛ ونشر أعمال مكتب الشكاوى أو ما

وإجراءاتها. *إنظر بشكل عام إلى تقرير مجموعة العمل الخاصة عن صلة المحكمة بالمجتمع* (1999)؛ فيرونيكا ماكبث Veronica S. MacBeth، *ندوة: مبادرات الإتصال القضائي Symposium: Judicial Outreach Initiatives*، *62 Alb.L.Rev.*1379 (1999). ويتعرض التقرير، ضمن أمور أخرى، إلى سؤال: كيف يمكن للقضاة أن يوازنوا بفاعلية مسؤولياتهم تجاه المجتمع في إطار الحدود المسموح بها؟"

يعادله من مكاتب النزاعات الإدارية وإصدار وتفعيل قانون لحرية المعلومات.[170]

4. تكوين دوائر من أجل الإصلاح، خاصة بين العناصر الاقتصادية:

إن أهم ثلاثة تحالفات يمكن تكوينها لدعم الاستقلال والإصلاح القضائي، والتى قد يكون لها بعض الإمكانية لعمل منظمة جماعية، هي جماعات حقوق الإنسان (والطلبة)، والعمال المنظمون، والأعمال المنظمة. وبينما يمكن أن تقوم جماعات حقوق الإنسان (إندونيسيا)، وجماعات العمال (يوغوسلافيا وبولندا) بدور المحفز في حركة الإصلاح، غير أن مساندة جهود الإصلاح وضمان استمراريتها يتطلب فاعلين اقتصاديين يشاركون في جزء من جدول أعمال الإصلاح (أي، قد يشتركون في بعض الأهداف العامة الأوسع علاوة على أهدافهم الضيقة المنصبة على المستوى الاقتصادي) كما أن لديها القدرة على التنظيم.

العلاقة بين القانون (دور الهيئة القضائية، واستقلال القضاء) والنشاط الاقتصادي هي علاقة "منقطعة ومتصلة". عندما يصبح الوقت مؤاتيا لفهم اللعلاقات بين القانون والنشاط الإقتصادي بصورة أعمق، يستخدم ريك ميسيك Rick Messick ملاحظة ألبرت هيرشمان Albert Hirschman بأن العلاقة بين القانون (الهيئة القضائية واستقلال القضاء بصفته جزءا منها) والاقتصاد هي علاقة "منقطعة ومتصلة" باعتباره أفضل توصيف لهذه العلاقة.[171]

أ- هل يهتم الإقتصاديون فعلا باستقلال القضاء؟

إن الإجابة المختصرة على هذا السؤال هي أن الإقتصاديين الفاعلين لا يمثلون في حد ذاتهم دوائر طبيعية من أجل استقلال القضاء، أو حتى بالضرورة يؤيدون الإصلاح القضائي بشكل اوسع. إن العلاقة بين الفاعلين الإقتصاديين والإصلاح القضائي ترتبط بسؤال أكبر وهو إلى أي مدى تعتبر الأنظمة القانونية عاملا في تحليل المخاطر في الدول النامية. منذ عام 1992، أصبحت الصين أكبر دولة فيها استثمارات أجنبية مباشرة، وفي عام 1997، وقبل الأزمة الاقتصادية في شرق آسيا، كانت إندونيسيا تأتي في المرتبة الرابعة ضمن الدول التي تتلقي استثمارات أجنبية مباشرة.[172] وتشير بيانات

---

[170] ويعترف المنهج الذي اتبعته مؤسسة آسيا من أجل الإصلاح القانوني أن حرية المعلومات والحصول عليها يعتبرا أهم عنصران في خلق المناخ المناسب الذي ستصبح من خلاله المؤسسات العامة أكثر استجابة لاحتياجات المواطنين. ومن المستحيل تحميل المؤسسات العامة، خاصة الهيئة القضائية، المسؤولية كاملة في مناخ من المعلومات غير المتسقة. وتعطي المعلومات القوة للأفراد من خلال زيادة توقعات المواطنين بخصوص ما يمكن أن يتوقعوه من خلال تعاملهم مع السلطة. وهناك قائمة بالأشياء التي يمكن بل ويجب أن تتم من أجل تقوية الاستقلال القضائي ومسؤوليته؛ غير أن هذه الخطوة تعتبر الخطوة الأولي الأساسية.

[171] ريتشارد ميسيك Richard Messick، "الإصلاح القضائي والتنمية الإقتصادية: دراسة لهذه الموضوعات Judicial Reform and Economic Development: A Survey of Issues،" *الجريدة البحثية للبنك الدولي World Bank Research Observer*، المجلد رقم 14، رقم 1 (1999).

[172] *تطور الموارد المالية عالميا Global Development Finance*، نظام التقارير المدينة للبنك الدولي World Bank Debtor Reporting

إندونيسيا إلى نسبة عالية جدا من المستثمرين الكبار. وعلى ضوء ضعف سيادة القانون في إندونيسيا وقتها والآن، فإن هذا يشير إلى أن المستثمرين الكبار كانوا يتطلعون إلى إمكانية التنبؤ بما قد يطلق عليهم مانكور أولسون Mancur Olson "اللصوص الساكنين" بالخارج وداخل النظام القانوني. إن سعر هؤلاء قابل للتنبؤ به، ولذا فإنهم أقل خطرا من "اللصوص الجوالين."[173] إن البحث الذي جرى على المؤشرات الدقيقة في أوساط مجتمعات الأعمال في آسيا[174] يشير إلى أن سبب مفهوم "ثقة المستثمر" المعمم في دعم القطاع القضائي إنما هو سبب مضخم أكثر من اللازم. فالأهمية الأكبر سواء بالنسبة للمستثمرين المحليين أو الأجانب إنما هي مناخ الاستقرار السياسي، وإلى الحد الذي تلعبه الهيئة القضائية في هذا الاستقرار، فإن أداءها يعتبر مهما فيما يتعلق بثقة المستثمر. وبعيدا عن الاستقرار المعمم، هناك ثلاث مستويات على الأقل تتبادر إلى الذهن من النشاط الاقتصادي ومساهمة المحاكم الممكنة في ثقة المستثمر. أولا، في بعض الأمور الاقتصادية، قد تعيق الهيئة القضائية أنواعا معينة من الأعمال من النمو. وهذه عادة الحال بالنسبة للتنظيم الادارى والمحاكم الإدارية حيث أنها تتفاعل مع المشروعات الصغيرة والمتوسطة. ثانيا، في أنواع أخرى من الأعمال، قد يشجع سوء الأداء الوظيفي للهيئة القضائية على إتباع سلوك احتكاري (حيث يصبح من الصعب دخول هذا النوع من العمل) ويقوم بذلك من يستطيعون تحمل المخاطرة من داخل العمل. وفي مجموعة ثالثة من الحالات الاقتصادية، لا يكون لمستوى أداء الهيئة القضائية الضعيف أثر يذكر، إذ أن تكاليف التعاملات تكون ضئيلة بينما يمكن السيطرة على المخاطرة في العمل من خلال شبكات معلومات قوية.[175]

System (البنك الدولي: 1998)، والذي تم الإشارة إليه في ثيودور موران Theodore Moran، *الاستثمار الأجنبي المباشر والتنمية: جدول أعمال السياسات الجديدة للدول النامية والإقتصاد الذي يمر بمرحلة انتقالية* *FDI and Development: The New Policy Agenda for Developing Countries and Economies in Transition* (معهد الاقتصاد الدولي Institute for International Economics: 1998). إن مناقشة تأثير الأزمة الاقتصادية في شرق آسيا على الاستثمار في إندونيسيا وكذلك تأثير تنفيذ الصين لشروط منظمة التجارة الدولية المرتقب تعتبر بعيدة كل البعد عن هذه الورقة، غير أنه من الجدير بالذكر أن مستثمرين كبار قد سيطروا على الاستثمار الأجنبي المباشر في إندونيسيا في عام 1997، بينما كانت الاستثمارات في المشروعات الصغيرة والمتوسطة في الصين هي المسيطرة، حتى بعد تخفيض الحجم الكبير لرأس المال لدى المستثمرين المحليين.

[173] مانكور أولسون Mancur Olson، السلطة والرخاء: الدكتاتوريات الشيوعية والرأسمالية الآخذة في النمو Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships (كتب Basic Books: 2000). وحتى في الأماكن التي تكون فيها الهيئة القضائية أو حتى قضاة معينون غير فاسدين نسبيا، فإن التجربة تتوافق مع الذي طرحته عدة أوراق لهذا المشروع: أي أن العديد من المحاكم ما زالت متأخرة في فهم العواقب الاقتصادية لقراراتها وأحكامها.

[174] على سبيل المثال، عمل أماندا بيري Amanda Perry في سري لانكا [تبادل البريد الإلكتروني بين جنسن Jensen وبيري Perry: 23 يونيو 2000.]

[175] هناك موضوعات كثيرة أخرى بعيدة عن نطاق هذه الورقة، مثال ما تحتاج الأعمال إلى عمله لجذب رؤوس أموال كبيرة.

ب- هل يمكن للفاعلين الاقتصاديين أن يقتنعوا بأنه يجب عليهم الاهتمام باستقلال القضاء؟

المشروعات الصغيرة والمتوسطة كتحالف من أجل الإصلاح. إن الإجابة القصيرة على هذا السؤال هي "ربما"، خاصة بالنسبة لمشروعات الأعمال الصغيرة والمتوسطة. قد تكون الفائدة المحتمل أن تحصل عليها المشروعات الصغيرة والمتوسطة غير مباشرة، غير أنها ليست بالضرورة بعيدة المنال. إن التحدي الحقيقي هو خلق صلات طبيعية بين دعم نظر القضاء للدعاوى الإدارية واحتمال أن يؤدي نظر هذه الدعاوى إلى تعزيز مستوى التنبؤ لإقامة الأعمال وإلى تقليل اللوائح الزائدة والحد من سعي البيروقراطية إلى الحصول على المال.[176] وبهذه الطريقة، يمكن أن تساعد الهيئة القضائية قطاع الأعمال، وبذلك تقوي تحالفا هاما من الممكن أن يتكون لدعم جدول أعمالها الشخصي من أجل الإصلاح، والذي قد يتضمن استقلال القضاء. إن وضع البرامج يجب أن يتأكد من وجود الصلات الطبيعية بين المحاكم وأعمال المشروعات الصغيرة والمتوسطة. فعلى سبيل المثال، هل يمكن للمحاكم، من خلال قدرتها على التنفيذ، أن تحسن من أعمال الحكم الإداري في ظل القانون؟ إن تكوين مجموعات التركيز وعمل الاستفتاءات بين المشروعات الصغيرة والمتوسطة المنظمة، يعتبر نشاطا مفيدا للتأكيد على مصالحها كما أنها فرصة للتنظيم والتجمع، ولو جزئيا، حول موضوعات أوسع تخص المصلحة العامة، مثل استقلال القضاء.

ستقوم مؤسسة آسيا، بتمويل من الوكالة الأميركية للتنمية الدولية، بدراسة إمكانية التحالفات فيما بين المشروعات الصغيرة والمتوسطة في إندونيسيا في مشروع, على وشك البدء, خاص بالإصلاح القانوني والقضائي. إن المشروعات الصغيرة والمتوسطة والتي يتروواح عددها بين 6 إلى 7 ملايين مشروع (ويصل هذا العدد إلى 35 مليونا إذا وضعنا في الاعتبار المشروعات الصغيرة جدا) يمكن أن تكون تحالفا قويا مساندا للإصلاح القانوني. ومن خلال برامج إصلاح سياسات المشروعات الصغيرة والمتوسطة الذي تقيمه مؤسسة آسيا في إندونيسيا،[177] تم تشكيل 14 مجموعة إقليمية لمالكي المشروعات الصغيرة والمتوسطة وأطلق عليها إسم forum deaerah أو فورداس Fordas (المجموعات الإقليمية للمشروعات الصغيرة والمتوسطة). وتتضمن الأربع عشرة فورداس Fordas ما يزيد على 1000 مشروع صغير ومتوسط. إن المشروعات الصغيرة والمتوسطة تدرك تماما أن المناخ القانوني المستقر والمتسق هو في حد ذاته دعم لتنمية القطاع الخاص كما أن هذه

[176] إن مصالح المشروعات الصغيرة والمتوسطة هي في استقلال الإطار السياسي والقانوني بالنسبة لها وتنظيم نظر القضاء للقضايا الإدارية. أنظر، على سبيل المثال، ديتريش Dietrich سوبرا *supra*، ص. 18 في لقائه مع أصحاب مشروعات صغيرة ومتوسطة في رومانيا.

[177] المقصود هنا هو برنامج إصلاح السياسات للمشروعات الخاصة Private Enterprise Policy Reform Program (PEPR) والمشروع الشبيه وهو برنامج إصلاح السياسات من أجل زيادة نمو المشروعات الصغيرة والمتوسطة Policy Reform for increased SME Growth Program (PRISM) واللذان بدآ في عام 1999، ويمولهما مكتب النمو الإقتصادي بالوكالة الأميركية للتنمية الدولية.

المشروعات تدعم مبادرات الإصلاح من أجل زيادة الثبات والاستقرار القانوني. إن تحريك المشروعات الصغيرة والمتوسطة من خلال شبكة فورداس Fordas للتعبير عن مخاوفها من الممكن أن يقوي حركة الإصلاح بشكل كبير. كما ستعتبر الجهد الأول من أجل إشراك قطاع المشروعات الصغيرة والمتوسطة، وهو قطاع عريق وسيحمل قوة في المستقبل، في الإصلاح القانوني والقضائي في إندونيسيا. ولا يركز هذا المشروع تحديدا على استقلال القضاء، غير أنه تنطبق عليه نفس مبادئ تشكيل التحالفات.

إن العديد من الموضوعات التي تتعلق بحركة الإصلاح الخاصة بالمصلحة العامة، مثل الفساد؛ والجريمة وعدم تطبيق القانون؛ وعدم توفر المسؤولية؛ والبيروقراطية المعقدة والمعرقلة وعدم تحديد ملكية الأراضي، قد أدت إلى آثار سلبية على المشروعات الصغيرة والمتوسطة. إن الحكومات السلطوية وسلوك الجباية الذي يمارسه المسؤولون الإداريون كان له أثر كبير على تطور الأعمال. كما أن طلبات الترخيص والتسجيل المعقدة التي تتداخل فيها عدة جهات إدارية قد خلقت فرصا عديدة للجباية بين المسؤولين عن إصدار تصاريح الأعمال، كما أن عدم توفر المعلومات بخصوص تسلسل التصاريح العديدة إنما يساهم في التأخير وإرتفاع التكلفة، حيث أن البيروقراطيين يستغلون الإجراءات غير المتسقة وغير المرنة حتى يحصلوا على رشاوى. ووفقا للنسبة والتناسب اقتصاديا، فإن تكلفة ذلك على المشروعات الصغيرة والمتوسطة أكبر من أثرها على المشروعات الكبيرة. ويمكن لإجراءات التصاريح المرهقة أن تشكل جزءا كبيرا من التكلفة المبدئية للمشروعات الصغيرة والمتوسطة. لذا فمن الممكن أن تشكل هذه المشروعات تحالفا داعما لشفافية الإجراءات الإدارية. وهناك ميزة أخرى من التركيز على المشروعات الصغيرة والمتوسطة المحلية وهي أنها تواجه الجدل الخاص بأن الإصلاح الإقتصادي كله موجه للمستثمرين الأجانب، وبالتالي، يجب سد الطريق عليه. وإذا وضعنا في اعتبارنا المناخ السياسي الحالي في العديد من دول آسيا، في إندونيسيا بشكل خاص، فإن التركيز على التحالفات المحلية يزيد من إحتمالات أن تستمر هذه التحالفات وأن تكون فعالة. ومن الضروري في هذا المجال أن تتكامل جهود المسؤولين العاملين في مكتب الديمقراطية والحكم ومكتب التنمية الاقتصادية من أجل دراسة هذه الفرص.

5. الخاتمة: ثلاثة نهوج محددة لوضع برامج الإصلاح القضائي

على المسؤول في مكتب الديمقراطية والحكم أن يدرك أثناء دراسته لهذه الموضوعات التي أثيرت أعلاه لما أعتقد أنهم ثلاثة مناهج محددة لوضع أولويات برامج السيادة بشكل عام، وأولويات الإصلاح القضائي بشكل أخص. وقد وصفت هذه المناهج بشكل عام كما يلي: "هيكي"، "عقائدي"، و"إقتصادي سياسي عملي". وكما هو مشار في توصيف كل نهج مشار اليه لاحقا، فإن هذه النهوج الثلاثة لها معادلات في تطور علم الإجتماع والتفكير القانوني.

الهيكلي. إن الكثير مما ألف عن استقلال القضاء يضع قوائم بالعناصر المكونة لمثل هذا الوضع لكيان مؤسساتي. إن هذه المؤلفات ليست بعامل مساعد في تقييم لاي حد الهيئة القضائية مستقلة، أو بالأحرى، ما إذا كانت الهيئة القضائية هي حكم مشروع في النزاعات العامة-الخاصة والخاصة-الخاصة. فمن السهل جدا الإنشغال بالتعريفات في معرض الحديث عن استقلال القضاء: مستقل، نزيه، مستقل بذاته... إلخ[178] وحتى إن افتراض أن بلوغ هذه الصفات هو مرغوب فيه، غير أنه يجب وضع أسلوب يقيس هذه الصفات بفاعلية. وبالتأكيد، كان ينظر للهيئات القضائية من تشيلي إلى إيران إلى إندونيسيا خلال حقب تاريخية مختلفة على أنها هيئات مستقلة نسبيا أو مستقلة جدا، وبأنها هيئات غير مشروعة في الآن ذاته. وعليه، فإن النهج الهيكلي يرتبط بنموذج الإدارة العامة للتنمية المؤسساتية الذي ساد خلال الستينات والسبعينات من القرن العشرين.

العقائدي. هناك إتجاه آخر من المؤلفات حول استقلال القضاء على قدر كبير من العقائدية. ولا يثير ذلك الدهشة حيث أن المحامين والقضاة، الذين كان تعليمهم على أساس العقيدة، هم المسيطرون على تحليل الأنظمة القانونية. ولعقود، ظل في قلب المذاهب التي يتم تصديرها إلى دول أخرى من محاولة لزرع الأنظمة القانونية فكرة أن الهيئة القضائية المستقلة تعتبر عاملا حيويا في تحجيم أطراف الدولة الآخرين. إن النموذج العقائدي يقترب كثيرا من المدرسة الشكلية في التفكير القانوني خلال القرن التاسع عشر والنصف الأول من القرن العشرين. (غير أنه من المدهش بقاء هذه المدرسة قوية خلال مشاريع الإصلاح القانونية الفاشلة في الدول النامية.)

الإقتصاد السياسي العملي. ركزت بعض مجالات العمل الأكثر ابتكارا منذ أواسط الثمانينيات على الاقتصاد السياسي للإصلاح القضائي وعلاقة الهيئة القضائية بالاقتصاد والمجتمع، وبالثقافة والتاريخ. إن وضع البرامج للإقتصاد السياسي له عناصر أساسية عدة وثيقة الصلة بوضع البرامج لاستقلال القضاء. أولا، يستخدم هذا الأسلوب النهج العملي الذي يركز على أين يمكن حل المنازعات ولماذا.[179] تأتي الهيئة القضائية ضمن ما يتم التركيز عليه، غير أنه لا يكون التركيز عليها وحدها. ويعتمد هذا المنهج العملي على أبحاث علم الاجتماع لاستقاء أدلة تجريبية عن

[178] للإطلاع على مناقشة جيدة بخصوص الاستقلال، أنظر جون فيريجون John Ferejohn "القضاة المستقلون، الهيئة القضائية غير المستقلة: تفسير استقلال القضاء، Independent Judges, Dependent Judiciary: Explaining Judicial Independence" 72 So.Cal. L. Rev. 353 (1999): يعتبر الشخص أو المؤسسة غير مستقلين عندما لا يكونون قادرين على أداء وظيفتهم دون الإعتماد على مؤسسات أو جماعات أخرى." ويشير هنا إلى العديد من المؤسسات التي بإمكانها إنتهاك حرمة الإستقلال وفقا لهذا التعريف الأوسع.

[179] خاصة في الدول التي تكون قدرة المؤسسات القانونية فيها ضعيفة، ومعايير الأداء وتنفيذ القانون ضعيفا نسبيا، يتعرض المنهج الهيكلي لماهية المشاكل التي قد تحدث إذا عملت هذه المؤسسات وتم تنفيذ القوانين، وليس المشاكل الفعلية إذا وضعنا في الاعتبار الحالة السيئة لمثل هذه الأنظمة القانونية. غير أنه في المناخ الذي تكون فيه المؤسسات وحكم القانون ضعيفة، فإن مفاهيم التحليل والإصلاح يجب أن تستقي من الطبيعة العملية لما تفعله المؤسسات القانونية بالفعل من أجل تنفيذ القانون والأحكام.

دور الهيئة القضائية (والمفاهيم الخاصة بهذا الدور) علاوة على أساليب حل النزاعات الأخرى تربط هذه الأدوار بتخصيص الموارد. وتتضمن الأمثلة من هذا البحث فحص سجلات الدعاوى من أجل فهم دوافع العميل، جودة التسبيب القضائي، معدلات التبرئة، وتنفيذ الأحكام؛ واللقاءات مع المتقاضين والمتقاضين المحتملون علاوة على عمل الدراسات المسحية؛ وتحليل الميزانيات سواء في سلطتي الحكومة أو داخل الهيئة القضائية نفسها؛ واستطلاع آراء تحالفات متعددة. ثانيا، يهتم منهج الاقتصاد السياسي في تصميم البرامج بوضع الإجراءات وتكوين مناخ مناسب يمكن أن تنمو فيه برامج الإصلاح القضائي التي تمتاز بالاستمرارية. وهناك مجال واحد هنا يدعو إلى الاهتمام وهو: ماذا يمكن أن تفعل الهيئة القضائية من أجل زيادة شرعيتها وتقوية مسؤوليتها أمام المواطن، جماعات الأعمال، وجماعات العمال وحقوق الإنسان؟ ثالثا، وهو يتعلق بالمنهجين السابقين، يفحص منهج تصميم برامج الإقتصاد السياسي الحوافز والأداء. ويرتبط هذا المنهج باستقلال القضاء، غير أنه لا يفترض أن الاستقلال ، أو الإصلاح القضائي، سيكون أهم أهداف البرنامج في إطار أي برنامج للحكم يستهدف تحقيق أهداف أكبر مثل النمو المتعادل، والاستقرار والديمقراطية.

إن منهج الإقتصاد العملي أو السياسي لا زال في طور النمو، وهو نهج هجين لا يتصل بالعقائدية. وهو يستقي أسسه من المدرسة الواقعية التي سادت في الأربعينيات من القرن العشرين وما بعدها، وحركة الدراسات القانونية النقدية التي سادت في السبعينيات من القرن العشرين، وحركة القانون والمجتمع، وحركة القانون وعلم الاقتصاد، وعلم الاقتصاد المؤسساتي الجديد، بل ولا يجب أن ننسى هنا ميكافيلي Machiavelli، وويبر Weber، ودورخيم Durkheim، وماركس Marx. والأهم اليوم هو ان تطبيق هذا المنهج يتطلب الاستماع الجيد إلى المفكرين المتنوعين الآسيويين، اللاتينيين، العرب، الأفارقة،

الأوربيين الشرقيين، والروس والتفاعل معهم بقوة. وعلى رغم وضوح هذه النقطة الأخيرة، فإن المرء ليتمنى أن يتم تطبيقها بشكل أقوى في المستقبل.

ملحق "أ": معايير ومبادئ استقلال القضاء:

ينص عدد من وثائق وأدوات حقوق الإنسان الدولية والإقليمية على "ضرورة وجود سلطة قضائية مستقلة، ونزيهة، وعلى درجة عالية من الكفاءة."، كما أن هناك العديد من الخطوط العامة التى صاغها الخبراء وتم تجميعها فى وثائق دولية، مثل مبادئ الأمم المتحدة الأساسية حول استقلال القضاء. وعلى الرغم من أن هذه الوثائق ليست ملزمة للدول الأعضاء، الا أنها تعبر عن وجود دعم عالي المستوى لمبدأ استقلال القضاء[a].

وفيما يلى العديد من الوثائق والخطوط العامة، سواء حكومية أو غير حكومية، التى تروج لمبدأ استقلال القضاء فى كل إقليم من اقاليم العالم.

1) الاتفاقيات الدولية:

الإعلان العالمى لحقوق الإنسان

الإعلان العالمى لحقوق الإنسان، المادة 10، بتاريخ 10 ديسمبر 1948، الأمم المتحدة، قرار الجمعية العمومية رقم 217أ (3).

الاتفاقية الدولية الخاصة بالحقوق المدنية والسياسية

الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية، المادة 14(1)، بتاريخ 16 ديسمبر 1966، الأمم المتحدة، قرار الجمعية العمومية رقم 2200 أ(21)، GAOR 21 للأمم المتحدة تابع (رقم 16) فى 52، وثائق أمم متحدة أ/6316 (1966)، 999 UNTS 171، بدأ تطبيقها فى 23 مارس 1976.

2- الخطوط العامة والمبادئ الدولية:

دليل المحاكمات العادلة لمنظمة العفو الدولية (1999)[b]

نشر لأول مرة فى ديسمبر 1998، فهرس منظمة العفو الدولية: POL 98/02/30.

دليل المحاكمة العادلة للجنة المحامين لحقوق الإنسان (2000)[c]

ما هى المحاكمة العادلة؟ دليل أساسى للمعايير والتطبيقات القانونية، لجنة المحامين لحقوق الإنسان، مارس 2000.

مبادئ الأمم المتحدة الأساسية لاستقلال القضاء (1985)

المبادئ الأساسية لاستقلال القضاء، مؤتمر الأمم المتحدة السابع حول منع الجريمة ومعاملة المجرمين، مدينة ميلانو، إيطاليا، من 26 أغسطس وحتى 6 سبتمبر 1985، قرارات الجمعية العمومية رقم 32/40 بتاريخ 29 نوفمبر 1985 و146/40 بتاريخ 13 ديسمبر 1985، UN GAOR، الجلسة الأربعين ملحق رقم 53، وثائق الأمم المتحدة أ/53/40 (1985).

إجراءات التنفيذ الفعال لمبادئ الأمم المتحدة الأساسية حول استقلال القضاء (1989)

إجراءات التنفيذ الفعال لمبادئ الأمم المتحدة الأساسية حول استقلال القضاء، مؤتمر الأمم المتحدة السابع عن منع الجريمة ومعاملة المجرمين، مدينة ميلانو، إيطاليا، من 26 أغسطس وحتى 6 سبتمبر 1985، قرارات الجمعية العمومية رقم 32/40 بتاريخ 29 نوفمبر 1985 و146/40 بتاريخ 13 ديسمبر 1985، لجنة منع الجريمة والسيطرة عليها، الجلسة العاشرة، مدينة فيينا، النمسا، 1988، قرار المجلس الاقتصادى والاجتماعى للأمم المتحدة ECOSOC رقم 60/1989، بتاريخ 24 مايو 1989.

المبادئ الأساسية لدور المحامين (1990)

المبادئ الأساسية الخاصة بدور المحامين، مؤتمر الأمم المتحدة الثامن عن منع الجريمة ومعاملة المجرمين، مدينة هافانا، كوبا، من 27 أغسطس وحتى 7 سبتمبر 1990.

دليل دور النيابة (1990)

دليل دور النيابة، مؤتمر الأمم المتحدة الثامن عن منع الجريمة ومعاملة المجرمين، مدينة هافانا، كوبا، من 27 أغسطس وحتى 7 سبتمبر 1990.

مسودة المبادئ الأساسية حول الحق فى محاكمة عادلة والتعويض (1994)

مسودة المبادئ الأساسية حول الحق فى محاكمة عادلة والتعويض، الملحق الثانى، "إدارة العدالة وحقوق الإنسان للمحتجزين، الحق فى محاكمة عادلة: الإعتراف الحالى والتدابير الضرورية لتعزيزها"، التقرير النهائى، لجنة حقوق الإنسان، اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات، الجلسة السادسة والعشرين، E/CN.a/Sub.2/1994/24 يونيو 1994.

الميثاق العالمى للقضاة:

الميثاق العالمى للقضاة، المجلس العمومى للجمعية الدولية للقضاة، مدينة تابى، تايوان، بتاريخ 17 نوفمبر 1999.

3- المقرر الخاص للأمم المتحدة على استقلال القضاة والمحامين:

عينت لجنة الأمم المتحدة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات مقررا خاصا مسؤولا عن استقلال القضاة والمحامين فى عام 1994[d]. ويتضمن تفويض (مهمة) المقرر التحقيق، وتقديم المشورة، والقيام بنشاطات تشريعية، وتدعيم الموضوعات التى تتعلق باستقلال القضاء.

4- الاتفاقيات الإقليمية:

أفريقيا

الميثاق الإفريقى لحقوق الإنسان والشعوب

الميثاق الإفريقى لحقوق الإنسان والشعوب، بتاريخ 27 يونيو 1981، وثائق منظمة الوحدة الإفريقية، CAB/LEG/67/3 المراجعة الخامسة، 21 I.L.M. 58 (1982)، بدأ تطبيقها فى 21 أكتوبر 1986.

الأمريكتان

الإعلان الأمريكى لحقوق الإنسان وواجباته

الإعلان الأمريكى لحقوق الإنسان وواجباته، عام 1948، قرار منظمة الدول الأمريكية رقم XXX، المؤتمر الدولي التاسع للدول الأمريكية، وأعيد طباعته فى الوثائق الأساسية المتعلقة بحقوق الإنسان فى النظام بين الأمريكتين، OEA/Ser.L.V./II.82 الوثيقة رقم 6 المراجعة الأولى فى 17 (1992).

المعاهدة الأمريكية لحقوق الإنسان

المعاهدة الأمريكية لحقوق الإنسان، بتاريخ 22 نوفمبر 1969، معاهدة منظمة الدول الأمريكية سلسلة رقم 36، 1144 سلسلة معاهدات الأمم المتحدة .U.N.T.S 123، أعيد طباعتها ضمن الوثائق الأساسية المتعلقة بحقوق الإنسان فى النظام بين الأمريكتين، OEA/Ser.L.V./II.82 وثيقة رقم 6 المراجعة الأولى فى 25 (1992)، بدأ تنفيذها فى 18 يوليو 1978.

أوروبا

المعاهدة الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية

المعاهدة الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، بتاريخ 4 نوفمبر 1950، المجلس الأوروبى، المعاهدة الأوروبية مسلسل رقم 5.

5- خطوط عامة ومبادئ الإقليمية:

آسيا ومنطقة المحيط الهادئ

إعلان مبادئ استقلال القضاء "مبادئ طوكيو"

إعلان مبادئ استقلال القضاء فى الإقليم التابع لجمعية القانون لإقليم آسيا ومنطقة المحيط الهادئ لوآسيا LAWASIA، بتاريخ 17، 18 يوليو 1982، مدينة طوكيو، اليابان، اللجنة الدائمة لحقوق الإنسان التابعة لجمعية القانون لإقليم آسيا والباسيفيك لوآسيا LAWASIA.

إعلان مراجع لمبادئ استقلال القضاء

إعلان مراجع لمبادئ استقلال القضاء فى الإقليم التابع لجمعية القانون لإقليم آسيا ومنطقة المحيط الهادئ لوآسيا LAWASIA، من 13 إلى 15 سبتمبر 1993، مدينة كولومبو، سرى لانكا، المؤتمر الخامس لرؤساء المحاكم فى آسيا ومنطقة المحيط الهادئ.

إعلان مبادئ استقلال القضاء "إعلان بكين"

إعلان بكين لمبادئ استقلال القضاء فى الإقليم التابع لجمعية القانون لإقليم آسيا ومنطقة المحيط الهادئ لوآسيا LAWASIA بتاريخ 19 أغسطس 1995، مدينة بكين، الصين، المؤتمر السادس لرساء المحاكم فى آسيا ومنطقة المحيط الهادئ.

الكومنولث (المملكة المتحدة والمستعمرات البريطانية السابقة)

أدلة لاتيمرهاوس Latimer House للكومنولث

أدلة لاتيمر هاوس Latimer House للكومنولث، المؤتمر المشترك على "السيادة البرلمانية واستقلال القضاء لخلق نموذج للكومنولث"، لاتيم هاوس Latimer House ، المملكة المتحدة، 15 –19 يونيو 1998.

أوروبا

ميثاق القضاة فى أوروبا

ميثاق القضاة فى أوروبا، بتاريخ 20 مارس 1993، الجمعية الأوروبية للقضاة.

التوصية رقم (94)12 للجنة وزراء الدول الأعضاء عن الاستقلال والكفاءة ودور القضاة

التوصية رقم (94)12 للجنة وزراء الدول الأعضاء عن الاستقلال والكفاءة ودور القضاة، بتاريخ 13 أكتوبر 1993، الإجتماع رقم 518 لنواب الوزراء، المجلس الأوروبى.

الميثاق الأوروبى حول موقف القضاة

الميثاق الأوروبى حول موقف القضاة، من 8 إلى 10 يوليو 1998، المجلس الأوروبى، ستراسبورج، فرنسا.

الشرق الأوسط

توصيات المؤتمر العربى الأول حول العدالة *"إعلان بيروت"*

توصيات المؤتمر العربى الأول حول العدالة، "إعلان بيروت"، من 14 إلى 16 يونيو 1999، مؤتمر حول "الهيئات القضائية فى المنطقة العربية وتحديات القرن الواحد والعشرين"، مدينة بيروت، لبنان.

أمريكا اللاتينية

إعلان كاراكاس

إعلان كاراكاس، من 4 إلى 6 مارس 1998، المؤتمر الأمريكى الأسبانى لرؤساء هيئات المحاكم الثلاثية العليا والمحاكم، مدينة كاراكاس، فنزويلا.

---

[a] وبالإضافة إلى ذلك، هناك بعض القوانين التى تدعم ذلك. هذا وقد قامت لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، ولجنة ومحكمة حقوق الإنسان بين الأمريكيتين، والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، ولجنة حقوق الإنسان الأفريقية بترجمة ما يلى على التوالى: المادة 14(1) من المعاهدة الدولية للحقوق المدنية والسياسية، والمواد 8(1) و27(2) من المعاهدة الأمريكية لحقوق الإنسان، والمادة 6(1) من المعاهدة الأوروبية لحقوق الإنسان، والمواد 7(1) و26 من الميثاق الأفريقى لحقوق الإنسان.

[b] http://www.amnesty.org/ailib/intcam/fairtrial/fairtria.htm

[c] http://www.lchr.org/pubs/fairtrial.htm

[d] المقرر الخاص الحالى هو السيد/ داتو بارام كوماراسوانى Mr. Dato Param Cumaraswany

المبادئ الأساسية لاستقلال القضاء

تبناها مؤتمر الأمم المتحدة السابع حول منع الجريمة ومعاملة المجرمين والذى عقد بمدينة ميلانو خلال الفترة الممتدة من 26 أغسطس وحتى 6 سبتمبر 1985 والذى أقرته قرارات الجمعية العمومية رقم 32/40 بتاريخ 29 نوفمبر 1985 ورقم 146/40 بتاريخ 13 ديسمبر 1985

حيث إن جميع شعوب العالم تؤكد فى ميثاق الأمم المتحدة، ضمن أمور أخرى، عزمها على وضع شروط تحفظ فى ظلها العدالة من أجل تحقيق التعاون الدولي لتعزيز وتشجيع احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية دون أي تمييز،

وحيث إن الإعلان العالمى لحقوق الإنسان يجسد بشكل خاص مبادئ المساواة أمام القانون، وافتراض البراءة، والحق فى محاكمة عادلة وعلنية أمام هيئة محكمة تشكل بحكم القانون وتتسم بالكفاءة والاستقلالية والنزاهة،

وحيث إن كل الاتفاقيات الدولية حول الحقوق الإقتصادية، والاجتماعية، والثقافية وحول الحقوق المدنية والسياسية تضمن ممارسة هذه الحقوق، وعلاوة على ذلك، تضمن الاتفاقية المتعلقة بالحقوق المدنية والسياسية حق المحاكمة دون أدنى تأخير،

وحيث إنه توجد غالبا فجوة بين الرؤية الخاصة بهذه المبادئ والواقع الفعلى،

وحيث إن تنظيم العدالة وإدارتها يجب أن توجهه هذه المبادئ فى كل دولة، كما يجب أن تبذل الجهود من أجل تطبيقها كاملة فى الواقع،

وحيث إن القواعد الخاصة بتولى المناصب القضائية يجب أن تستهدف تمكين القضاة من التصرف فى ظل هذه المبادئ،

وحيث إن القضاة يتولون مسؤولية إتخاذ قرارات تتعلق بحياة المواطنين، حرياتهم، حقوقهم، واجباتهم، وممتلكاتهم،

وحيث إن مؤتمر الأمم المتحدة السادس حول منع الجريمة ومعاملة المجرمين، بقراره رقم 16، قد دعى لجنة منع الجريمة والسيطرة عليها أن تتضمن أولوياتها توضيح الأدلة الخاصة باستقلال واختيار القضاة ، وأدلة تدريبهم تدريبا مهنيا، علاوة على وضع القضاة واعضاء النيابة الخاص

وحيث انه من المناسب أن يعطى الاعتبار أولا إلى دور القضاة فيما يتعلق بنظام العدالة وإلى أهمية اختيارهم، وتدريبهم، وسلوكهم،

لذا فإن المبادئ الأساسية التالية، والتى تم وضعها لمعاونة الدول الأعضاء على مهمتهم فى تأمين استقلال القضاء وتعزيزه، يجب أن تؤخذ فى الاعتبار وأن تحترم من جانب الحكومات فى إطار تشريعاتها وتطبيقاتها القومية، كما يجب أن يوجه إليها إنتباه القضاة، والمحامين، وأعضاء السلطتين التنفيذية والتشريعية وكذلك الجمهور بشكل عام. لقد وضعت هذه المبادئ أساسا ليتم توجيهها إلى القضاة المهنيين، غير أنها تنطبق كذلك على القضاة من غير القانونيين، حسبما يناسبهم وأينما يتواجد هذا النظام.

استقلال القضاء

1. تضمن الدولة استقلال القضاء ويجسده دستور أو قانون البلاد. كما يتوجب على جميع المؤسسات الحكومية وغير الحكومية أن تحترم استقلال القضاء وتذعن له.

2. على الهيئة القضائية أن تحكم فى الأمور المعروضة أمامها بنزاهة، وعلى أساس الوقائع بما يتوافق مع القانون، دون أية قيود، أو مؤثرات غير لائقة، أو إغراءات، أو ضغوط، أو تهديدات، أو تدخلات سواء كانت مباشرة أو غير مباشرة، من أية جهة أخرى أو لأى سبب كان.

3. يكون للقضاء الاختصاص في المسائل ذات الطبيعة القضائية، كما تكون له سلطة مطلقة فى تقرير ما إذا كان الموضوع المعروض عليه للحكم فيه يقع ضمن اختصاصه حسب تعريف القانون.

4. لن يكون هناك تدخلات غير ملائمة أو غير مبررة فى الإجراءات القضائية، كما لن تصدر المحاكم أحكاما قضائية تتم مراجعتها فيما بعد. ولا يخل هذا المبدأ بمبدأ المراجعة القضائية أو بأخذ السلطات المعنية بالظروف المخففة أو تخفيف الأحكام التى يصدرها القضاء، بما يتوافق مع القانون.

5. يكون للجميع حق المحاكمة أمام محاكم عادية أو هيئة محكمة تطبق الإجراءات القانونية الموضوعة، كما أنه لن يسمح بتشكيل هيئة محكمة لا تطبق الإجراءات القانونية الموضوعة لتنحية اختصاص المحاكم العادية أو هيئات المحاكم القضائية.

6. يعطي مبدأ استقلال القضاء القضاة الحق فى ضمان اتباع الإجراءات القضائية السليمة بكل نزاهة، بل ويطالبهم بذلك، وذلك لضمان حقوق الأطراف.

7. من واجب كل دولة من الدول الأعضاء أن توفر موارد كافية لتمكن القضاء من أداء وظائفه على أكمل وجه.

حرية التعبير والتجمع

8. تمشيا مع الإعلان العالمى لحقوق الإنسان، يحق لأعضاء الهيئات القضائية، مثلهم مثل غيرهم من المواطنين، التمتع بحرية التعبير، والمعتقد، والإنضمام إلى جمعيات والتجمع؛ بشرط أن يكون سلوك القضاة أثناء ممارستهم لهذه الحقوق سلوكا يليق بهم ويحافظ على احترام وظائفهم وكذلك نزاهة واستقلال القضاء.

9. يكون للقضاة الحرية فى تكوين أو الإنضمام لجمعيات للقضاة أو غيرها من المنظمات التى تمثل إهتماماتهم، وتعزز تدريبهم مهنيا، وتحمى استقلالهم القضائي.

مؤهلات القضاة، اختيارهم وتدريبهم

10- يجب أن يتمتع الأشخاص الذين يتم اختيارهم لتولى مناصب قضائية بالاستقامة والقدرة على القيام بمهام المنصب مع توفر التدريب والمؤهلات القانونية الملائمة، كما يجب أن تضمن أية وسيلة مستخدمة لاختيار القضاة عدم جواز التعيين القضائي لدوافع غير ملائمة. كما لن تكون هناك تفرقة أثناء اختيار القضاة على أساس العرق، أو اللون، أو الجنس، أو الديانة، أو الإتجاهات السياسية أو غيرها، أو الأصول القومية أو الاجتماعية، أو الملكية، أو المولد أو الوضع، الا أن مطلب تمتع المرشح لمنصب قضائى بجنسية البلد المعنى لن يعتبر مطلبا يستهدف التمييز.

شروط الخدمة والولاية

يجب أن يحدد القانون ه فترة حكم القاضى، استقلاله، تأمينه وتوفير الدخل الملائم، شروط الخدمة، معاش التقاعد، وسن التقاعد يجب أن يضمن القانون للقضاة، سواء كانوا معينين أو منتخبين، مدة الولاية في المنصب القضائي حتى سن التقاعد أو إنتهاء مدة توليهم للمنصب، فى الحالات التى ينطبق عليها ذلك.

يجب أن تكون ترقية القضاة، فى الأنظمة التى تتبع هذا الأسلوب، على أساس عوامل موضوعية، وبشكل محدد على أساس القدرة، والاستقامة والخبرة.

تعتبر مسألة توزيع القضايا على القضاة داخل المحكمة الواحدة مسألة داخلية تخص الإدارة القضائية.

السرية والحصانة

يجب أن يلتزم أعضاء الهيئة القضائية بالسرية فيما يتعلق بالمداولات والمعلومات السرية التى يحصلون عليها أثناء أدائهم لوظيفتهم، غير تلك التى تعلن فى جلسات علنية، كما أنهم لن يجبروا على الشهادة في هذه المسائل.

يجب أن يتمتع القضاة بحصانة شخصية ضد الدعاوى المدنية المتعلقة بأضرار مادية ناتجة عن تصرفات غير لائقة أو تقصير فى أداء وظائفهم القضائية بما لا يخل بالإجراءات التأديبية أو الحق فى الاستئناف أو الحصول على تعويض من الدولة، وذلك تمشيا مع القانون القومي.

التقويم، والإيقاف، والإقالة

تتخذ الإجراءات الملائمة بسرعة ونزاهة تجاه أية تهمة أو شكوى مقدمة ضد قاضى أو قاضية فيما يتعلق بكفاءتهم القضائية والمهنية. كما يكون للقاضى الحق فى جلسة عادلة، وتتم إجراءات التحقيق فى المراحل الأولى فى سرية تامة، إلا إذا طلب القاضى غير ذلك.

يتعرض القضاة للإيقاف عن العمل أو الإقالة فقط لأسباب تتعلق بعدم قدرتهم على أداء وظيفتهم أو لسلوكهم مسلكا يجعلهم غير مناسبين للقيام بهذه الوظيفة.

يتم تحديد الإجراءات التأديبية، وإجراءات الإيقاف عن العمل والإقالة بناء على معايير محددة موضوعة مسبقا للسلوك القضائي.

يجب أن تتمتع القرارات الخاصة بالإجراءات التأديبية، والإيقاف عن العمل، والإقالة بمراجعة مستقلة، وقد لا ينطبق هذا المبدأ على القرارات التى تصدر فى حق أعضاء المحاكم العليا والسلطة التشريعية فى حالات توجيه إتهام لهم أو إتخاذ إجراءات مماثلة ضدهم.

حقوق الطبع محفوظة 1997 – 2000

مكتب المفوض الأعلى لحقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة

مدينة جينيف، سويسرا.

الميثاق العالمى للقضاة

تمهيد

لقد قام قضاة من جميع أنحاء العالم بالعمل على صياغة هذا الميثاق. إن الميثاق الحالى هو نتيجة العمل الذى قاموا به وقد صدقت عليه الجميعات الأعضاء فى الجمعية الدولية للقضاة باعتباره الأحد الأدنى من الأعراف العامة.

وقد دعيت الجمعيات الأعضاء لتسجيل تحفظاتها على النص فى الملحق "أ".

المادة 1: استقلال القضاة

على القضاة، اثناء قيامهم بأعمالهم، أن يضمنوا حق الجميع فى محاكمة عادلة، كما يعززون حق الأفراد فى جلسة عادلة وعلنية خلال فترة معقولة أمام هيئة محكمة مستقلة ونزيهة منشاة بقانون، لتحديد حقوقهم وإلتزاماتهم المدنية أو لتحديد التهمة الجنائية المرفوعة ضدهم.

لا يمكن الاستغناء عن استقلالية القاضى من أجل وجود عدالة نزيهة فى ظل القانون، ولا يمكن الفصل بين هذه الأمور. وعلى جميع المؤسسات والهيئات، سواء قومية أو دولية، أن تحترم هذه الاستقلالية وتحميها وتدافع عنها.

المادة 2: وضع القضاة

استقلال القضاء يضمنه القانون الذى ينشئ المناصب القضائية ويحميها لتكون بالفعل مستقلة عن سلطات الدولة الأخرى. كما أن القاضى، بصفته يشغل منصبا قضائيا، يجب أن يتمكن من ممارسة سلطاته القضائية بعيدا عن أية ضغوط اجتماعية، اقتصادية، وسياسية، وباستقلال تام عن غيره من القضاة وعن الإدارة المسئولة عن الهيئة القضائية.

المادة 3: الخضوع للقانون

على القاضى أثناء أداء وظائفه القضائية أن يخضع فقط للقانون ولا يولي لغير القانون أي اعتبار.

المادة 4: الاستقلالية الشخصية

لا يجب لأى شخص محاولة فرض أوامر أو تعليمات على القاضىد التى يمكن ان تؤثر على أحكامه القضائية، إلا الرأى القضائي المقدم فى دعوى معينة قدمت للاستئناف وحكمت فيها محكمة عليا، وذلك فى الحالات التى ينطبق عليها ذلك.

المادة 5: النزاهة والتقيد

على القاضى أن يتسم بالنزاهة أثناء تأديته لوظائفه القضائية وأن يكون مظهره يدل على ذلك.

على القاضى أن يقوم بوظائفه مع التقيد والاهتمام بهيبة المحكمة وجميع الأطراف المعنية.

المادة 6: الكفاءة

على القاضى أن يؤدى مهام وظيفته باجتهاد وكفاءة دون أى تأخير غير مبرر.

المادة 7: النشاطات الخارجية

على القاضى ألا يقوم بأية وظيفة أخرى، سواء عامة أو خاصة، وسواء بأجر أو بدون أجر، لا تتوافق بالكامل مع مهام القاضى ووضعه.

لا يجب أن يوكل للقاضي أية وظائف خارجية دون موافقته أو موافقتها.

المادة 8: تأمين الوظيفة

لا يمكن نقل القاضى، أو وقفه، أو إقالته من وظيفته إلا حسبما ينص القانون وبقرار يتخذ بناء على إجراءات تأديبية سليمة.

يجب أن يتم تعيين القاضى مدى الحياة أو لمدة محددة وفى ظل ظروف معينة لا تهدد استقلاليته القضائية.

لا يجب أن يطبق أى تغيير يطرأ على سن التقاعد الإجبارى للقاضى بأثر رجعى.

المادة 9: التعيين

يجب أن يكون اختيار القاضى وتعيينه بناء على معايير موضوعية وتتسم بالشفافية وعلى أساس مؤهلات مهنية سليمة، ويجب أن تتم عملية الاختيار عن طريق هيئة مستقلة يكون القضاء ممثلا فيها تمثيلا كبيرا وذلك فى الأحوال التى لا يمكن فيها ضمان ذلك بالأساليب المعتادة وتبعا للتقاليد الأصيلة المتعارف عليها.

المادة 10: المسئولية المدنية والجنائية

لا يسمح بإتخاذ أى إجراء ضد القاضى سواء إجراء مدنى، فى الدول التى تسمح بذلك، أو إجراء جنائى، بما فى ذلك القبض عليه إلا فى ظل ظروف تضمن عدم التأثير على استقلالية القاضى.

المادة 11: الإجراءات الإدارية والتأديبية

يجب أن تنظم إدارة الجهاز القضائي، وكذلك الإجراءات التأديبية المتخذة ضد القضاة، بأسلوب لا يسمح بتهديد استقلاليتهم، كما يجب الإهتمام فقط بالاعتبارات الموضوعية وذات الصلة.

وفى الأحوال التى لا يمكن ضمان ذلك بالأساليب المعتادة وتبعا للتقاليد الأصيلة المتعارف عليها، يجب أن يكون إتخاذ الإجراءات الإدارية والتأديبية عن طريق هيئة مستقلة يكون القضاء ممثلا فيها تمثيلا كبيرا.

يمكن إتخاذ إجراءات تأديبية ضد القاضى فقط عندما تنص على ذلك قوانين موجودة وبما يتوافق مع قواعد إجرائية معروفة.

المادة 12: الجمعيات

يجب الاعتراف بحق القضاة فى الإنضمام إلى جمعيات مهنية حتى يسمح لهم بتقديم المشورة للجمعيات، خاصة فيما يتعلق بتطبيق مواثيقها وإلتزاماتها الأخلاقية وخلافه، وفيما يتعلق بأساليب العدالة، وحتى يسمح لهم بالدفاع عن اهتماماتهم المشروعة.

المادة 13: الدخل المادى والتقاعد

يجب أن يحصل القاضى على دخل مادى كافى يؤمن له استقلالا اقتصاديا حقيقيا. ولا يجب أن يعتمد الدخل على نتائج عمل القاضى كما لا يجب أن يخفض أثناء مدة خدمته فى القضاء.

للقاضى حق فى التقاعد مع الحصول على دخل سنوى أو معاش يتناسب مع درجته المهنية.

لا يجب أن يمنع القاضى من ممارسة أية مهنة قانونية أخرى بعد التقاعد فقط بسبب وظيفته كقاضى فى الماضى.

المادة 14: الدعم

على السلطات الأخرى فى الدولة أن توفر للقضاء الأساليب الضرورية لتوفير الآليات الملائمة للقيام بمهامه، كما يجب أن تتاح الفرصة للقضاء فىالمشاركة فى اتخاذ أية قرارات تتعلق بهذه المسألة أو أن يؤخذ رأيه فيها.

المادة 15: النيابة العامة فى الدول التى يكون أعضاء النيابة العامة فيها ضمن القضاة، تنطبق المبادئ سالفة الذكر على هؤلاء القضاة

بعد إجراء جميع التغييرات الضرورية.

(وافق المجلس المركزى للجمعية الدولية للقضاة بالإجماع على نص الميثاق فى 17 نوفمبر 1999)

الملحق "ب": المواقع على شبكة الإنترنت

1) المنظمات الحكومية

الأمم المتحدة

http://un.org/

محدد الموقع الرسمى لهيكل منظمات هيئة الأمم المتحدة http://unsystem.org

http://un.org/rights/dpi1837e.htm تمهيد الأمم المتحدة، استقلال القضاء: إحدى أولويات حقوق الإنسان

http://www.undp.org/ برنامج الأمم المتحدة للتنمية

http://www.unhchr.ch/hchr_un.htm مفوض الأمم المتحدة الأعلى لحقوق الإنسان

http://www.unhchr.ch/hchr_un.htm المبادئ الأساسية للأمم المتحدة حول استقلال القضاء

http://www.unhchr.ch/html/menu2/7/b/mijl.htm مقرر الأمم المتحدة الخاص حول استقلال القضاة والمحامين

لجنة حقوق الإنسان الآسيوية

http://www.ahrchk.net/

http://www.ahrchk.net//solidarity/199704/v74_20.htm استقلال القضاء فى ظل الديمقراطية، المستشار/ باجواتى Justice P.N. Bhagwati

مجلس اوروبا

http://www.coe.int/

http://cm.coe.int/ta/rec/1994/94r12.htm توصيات حول استقلال القضاة، وكفاءتهم ودورهم (لجنة الوزراء)

http://www.echr.coe.int/ المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان

الإتحاد الأوروبى

http://www.europa.eu.int/

http://www.eumap.org/ برنامج الإتحاد الأوروبى لمتابعة الإنضمام، متابعة عملية الإنضمام للإتحاد الأوروبى: استقلال القضاء، معهد المجتمع المفتوح/برنامج الإتحاد الأوروبى لمتابعة الإنضمام.

منظمة الوحدة الأفريقية

http://www.oau-oua.org/

منظمة الدول الأمريكية

http://www.oas.org/

http://www.cidh.oas.org/defaultE.htm لجنة حقوق الإنسان بين الأمريكيتين.

http://www.corteidh.or.cr/ محكمة حقوق الإنسان بين الأمريكيتين.

الوكالة الامريكية للتنمية الدولية

http://www.usaid.gov/

2) المنظمات غير الحكومية

منظمة العفو الدولية

http://www.amnesty.org/

http://www.amnesty.org/ailib/intcam/fairtrial/fairtria.htm دليل منظمة العفو الدولية عن المحاكمات العادلة، فهرس منظمة العفو الدولية: POL 98/02/30، ديسمبر 1998.

مراقبة حقوق الإنسان

http://www.hrw.org/

نقابة المحامين الدولية

http://www.ibanet.org/

http://www.ibanet.org/humri/index.asp معهد حقوق الإنسان

المركز الدولي لإصلاح القانون الجنائى وسياسة العدالة الجنائية

http://www.icclr.law.ubc.ca/

http://www.icclr.law.ubc.ca/html/publications.htm نشرات حقوق الإنسان وتتضمن *سيادة القانون واستقلال القضاء، وهيئة قضائية مستقلة: قلب سيادة القانون.*

اللجنة الدولية للقضاة (مركز استقلال القضاة والمحامين)

http://www.icj.org/

الإتحاد الدولي لحقوق الإنسان

http://www.fidh.org/

إتحاد هلسنكى الدولي لحقوق الإنسان

http://www.ihf-hr.org/

معهد القانون الدولي

http://www.ili.org/

http://www.ili.org/Publist.html إصدارات معهد القانون الدولي.

الجمعية الدولية للقضاة السيدات

http://www.iawj.org/

لجنة المحامين لحقوق الإنسان

http://www.lchr.org/

http://www.lchr.org/pubs/fairtrial.htm *ما هى المحاكمة العادلة؟ دليل أساسى للمعايير والتطبيقات القانونية*

http://www.lchr.org/feature/judicialreform/feature.htm بنوك التنمية متعددة الأطراف والإصلاح القضائي (أمريكا اللاتينية)

3) المؤسسات المالية الدولية وبنوك التنمية متعددة الأطراف

البنك الدولي

http://www.worldbank.org/

http://www.worldbank.org/publicsector/legal مصادر عن المؤسسات القانونية والإصلاح الدولي القانوني والقضائي

http://www1.worldbank.org/publicsector/legal/judicialindependence.htm استقلال القضاء

http://www1.worldbank.org/publicsector/legal/protection.htm وثائق حقوق الإنسان والإصلاح القضائي

http://www1.worldbank.org/publicsector/legal/annotated.doc بيان بمطبوعات عن المؤسسات القانونية الخاصة باقتصاد السوق مع التعليق

http://www1.worldbank.org/publicsector/legal/related.htm#World%20Bank صلات بمواقع تتعلق بالإصلاح القضائي

http://www1.worldbank/publicsector/legal/premnotes.htm إصدار البنك الدولي PREMnotes

http://www.worldbank.org/wbi/ معهد البنك الدولي

البنوك الإقليمية للتنمية

http://afdb.org/ مجموعة بنك التنمية الإفريقية

http://www.adb.org/ بنك التنمية الآسيوية

http://www.coebank.org/ بنك تنمية مجلس أوروبا

http://www.ebrd.com/ البنك الأوروبى لإعادة البناء والتنمية

http://www.eib.org/ بنك الاستثمار الأوروبى

http://www.iadb.org/ بنك التنمية بين الأمريكيتين

http://www.iadb.org/idbamerica/archive/xjudicie.htm تقرير خاص صادر عن بنك التنمية بين الأمريكيتين عن استقلال القضاء

http://www.iadb.org/regions/re2/consultative_group/groups/transparency_worksh op_2.htm العدالة والشفافية من منظور أمريكا الوسطى، د. جورج إدواردو تينوريو Dr. Jorge Eduardo Tenorio

4) الموارد الأمريكية

مؤسسة آسيا

http://www.asiafoundation.com/

نقابة المحامين الأمريكية

http://www.abanet.org/

http://www.abanet.org/govaffairs/judiciary/report.html هيئة قضائية مستقلة، تقرير صادر عن لجنة نقابة المحامين الأمريكية حول الفصل بين السلطات واستقلال القضاء

http://www.abanet.org/ceeli/ المبادرة القانونية بأوروبا الوسطى والشرقية

مركز برنان للعدالة

http://www.brennancenter.org/

مركز استقلال القضاء

http://www.ajs.org/cji/index.html تعزيز استقلال القضاء ووعى الجمهور

مصادر اخرى

http://www.iris.umd.edu/news/conferences/tinker/judreform.html أوراق عن الإصلاح القضائي

النشرات الفنية الأخرى
الصادرة عن مكتب الديمقراطية والحكم

PN-ACB-895
دليل مطبقي الطرق البديلة لحل المنازعات

PN-ACM-001
دليل متابعة وإدارة القضايا

PN-ACC-887
العلاقات المدنية العسكرية: دور الوكالة الامريكية للتنمية الدولية

PN-ACH-305
إجراء تقييم للديمقراطية والحكم: إطار للتنمية الاستراتيجية

PN-ACH-300
كتيب وضع برامج اللامركزية والحكم المحلي الديمقراطي

PN-ACD-395
الديمقراطية والحكم: إطار مفاهيمي

PN-ACC-390
كتيب مؤشرات برامج الديمقراطية والحكم

PN-ACE-070
كتيب عن محاربة الفساد

PN-ACF-631
إدارة المساعدات لدعم العمليات السياسية والإنتخابية

PN-ACE-630
دور الإعلام فى الديمقراطية: منهج إستراتيجي

PN-ACF-632
كتيب الوكالة الامريكية للتنمية الدولية حول التعزيز التشريعي

PN-ACE-500

المساعدات التى تقدمها الوكالة الامريكية للتنمية الدولية لتنمية الأحزاب السياسية

لطلب هذه الوثيقة من مكتبة خبرات التنمية: Development Experience Clearinghouse

- رجاء الإشارة إلى عنوان الوثيقة (دليل خاص بالترويج لاستقلال ونزاهة القضاء- الطبعة المنقحة) وكذلك رقم تعريف الوثيقة وهو (PN-ACM-007).

- يحق للعاملين في الوكالة الامريكية للتنمية الدولية، والجهات المتعاقدة مع الوكالة من الخارج، وكذلك المنظمات التى ترعاها الوكالة أن تحصل على هذه الوثائق مجانا.

- يحق للجامعات، ومراكز البحث، والمكاتب الحكومية، وغيرها من المؤسسات فى البلاد النامية أن تحصل على عدد يصل إلى خمسة عناوين مجانا.

- يحق لجميع المؤسسات والأفراد الآخرين شراء هذه الوثائق. ويطلب منهم عدم ارسال أي مبالغ مالية. وسوف ترسل لهم فواتير بتكاليف طباعة ونسخ هذه الوثائق وكذلك كلفة شحنها بالبريد في وقت لاحق.

ترسل الطلبات بالفاكس على الرقم التالى: 4039-351 (703) موجهة الى: مكتبة خبرات التنميةUSAID Development Experience Clearinghouse

أو ترسل الطلبات بالبريد الإلكترونى على العنوان التالى: docorder@dec.cdie.org

PN-ACM-007

مكتب الديمقراطية والحكم

مكتب الديمقراطية، النزاعات، والمساعدات الإنسانية

الوكالة الامريكية للتنمية الدولية

مدينة واشنطن 20523-3100

ت: 1892-712 (202)

فاكس: 3231-216 (202)

إنترنت: http://www.usaid.gov/democracy/

إنترانت: http://inside.usaid.gov/G/DG/