

وزارة العدل
الجمهورية اللبنانية

مبادرة الإدارة الرشيدة لخدمة التنمية في الدول العربية

الإجتماع التشاوري الوزاري الأوّل حول تطوير المبادئ العربية للقضاء الصالح

بيروت، الجمهورية اللبنانية

20 آب/أغسطس 2008

الورقة الخلفية

1. مقدّمة

استقر التوافق الدولي مؤخرا على اعتبار الحكم الرشيد أو الإدارة الرشيدة (Good Governance) بما فيها حكم القانون والقضاء الصالح من المداخل الأساسية لتحقيق التنمية البشرية وإزالة الفقر.[1] وقد أدى هذا الأمر الى تعزيز التوجّه نحو دعم مبادرات تطويرية وإصلاحية تهدف الى تعزيز ممارسات الحكم الرشيد في كل من الحكومة، والمجتمع المدني والقطاع الخاص. والمقصود بالحكومة هنا هو القطاع العام بمفهومه الواسع الذي يشمل السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والسلطة القضائية.

في موازاة هذه الجهود، برزت الرغبة العربية الجادّة والقوية في توفير إطار إقليمي استراتيجي شامل ومنسّق يساهم في تعزيز جهود الإصلاح في المنطقة العربية ومن بينها جهود الإصلاح القضائي إنطلاقا من وثيقة "مسيرة التحديث والإصلاح والتطوير" التي أقرّتها القمة العربية السادسة عشرة المنعقدة في تونس سنة 2004.

وقد تبلورت هذه الرغبة أكثر في إطار مبادرة الإدارة الرشيدة لخدمة التنمية في الدول العربية، التي أطلقت سنة 2005 من منطقة البحر الميّت (الأردن) برعاية جلالة الملك عبدالله وبحضور رؤوساء وزراء ووزراء من 18 دولة عربية ومن معظم دول منظمة التعاون والتنمية في الميدان الإقتصادي، لتكلّل هذه التوجّهات، ولتقدّم إطارا استراتيجيا إقليميا لحوار السياسات بين الدول العربية وبينها وبين دول منظّمة التعاون والتنمية

[1] تقرير الأمين العام السابق للأمم المتّحدة عن أحوال المنظّمة، 2000.

في الميدان الإقتصادي. الهدف هو تعزيز قدرة الدول العربية على رسم وتنفيذ السياسات في مجالات مختلفة من إدارة الحكم (Governance).

وبالفعل، قامت الدول العربية في إطار مجموعة العمل التي ترأستها المملكة الأردنية الهاشمية بقيادة وزارة العدل بتعميق الحوار حول مختلف حاجات وأولويات الإصلاح القضائي في المنطقة العربية وذلك في ضوء الدراسات المسحية التي تمّ إجراؤها وعملية تبادل المعرفة والتجارب الواسعة التي تمّت رعايتها في إطار المبادرة. وقد نتج عن ذلك الحوار مجموعة من المقترحات التي تمّ تطويرها الى مشاريع تحديثية وإصلاحية وتطويرية ملموسة يجري العمل على تنفيذها حاليا في إطار المرحلة الثانية من المبادرة، أهمّها (1) مشروع تعزيز إستقلالية القضاء ونزاهته، و(2) مشروع التدريب القضائي على القوانين الإقتصادية، و(3) مشروع تنفيذ الأحكام وغيرها ... ويجري العمل حاليا على تطوير مشاريع جديدة لاستكمال خريطة المشاريع والأنشطة المتعلّقة بمحور الإصلاح القضائي والتي سيتمّ تنفيذها خلال السنوات الثلاث المقبلة (2008-2010).

2. أهمية الإصلاح القضائي في دعم مسيرة التحديث والتطوير والإصلاح في الدول العربية

يعكس هذا الإهتمام العربي الكبير بموضوع الإصلاح القضائي الإقتناع الراسخ بأنّ القضاء الصالح هو المدخل الحقيقي للكثير من العناوين الإصلاحية الأخرى. فالقضاء الصالح هو المدماك الأساس لمفهوم حكم القانون الذي يعتبر أحد مكوّنات الحكم الرشيد من جهة وفي الوقت نفسه الضمانة التي يرتكز اليها الحكم الرشيد برمّته وبكلّ مكوّناته الأخرى كالشفافية والمساءلة والمشاركة والإنصاف وغيرها من المواصفات الاخرى التي استقرّ عليها المجتمع الدولي ومنظّمة الأمم المتّحدة.

فالقضاء الصالح من خلال سهره على احترام حكم القانون هو الذي يضمن حقوق الأفراد وحريّاتهم التي تقرّها المواثيق الدولية والدساتير والقوانين والتي يفترض ضمانها للجميع دون تمييز، وهو أحد أهمّ العناصر في جذب الإستثمارات والمحافظة عليها، وأحد الضمانات ضد الفساد وضد إساءة إدارة الشؤون والأموال العمومية، وهو أخيرا وليس آخرا المنظومة الأساس التي يستند اليه أمن المواطنين واستقرارهم. من دون القضاء الصالح، لا يمكن احترام حقوق الإنسان، ولا محاسبة السلطة التنفيذية ومراقبتها، ولا إقامة الانتخابات الحرة والنزيهة، ولا تطوير المجتمع المدني والإعلام.

وحتى يقوم القضاء بهذا الدور المهم، يجب أن يحوز على ثقة المجتمع وإحترامه وعليه أن يتّصف بمجموعة من المواصفات كالإستقلالية، والنزاهة والحيادية، والكفاءة، والفعالية وغيرها من المبادئ والمعايير التي تشكّل معا بحال تمّ احترامها، ما يصطلح المجتمع الدولي على تسميته بالقضاء الصالح.

وبالفعل، فقد تشكّلت في السنوات الأخيرة مجموعة كبيرة من المبادئ والمعايير الخاصة بالقضاء في إطار الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات الدولية والإقليمية مثل المبادئ الأساسية الخاصة باستقلال السلطة

القضائية (1985) ومبادئ بنجالور للسلوك القضائي (2002) وغيرها من المواثيق التي تعبّر بشكل واضح عن نمو التوافق الدولي حول أهمية القضاء وحول ماهية القضاء الصالح. وقد انعكس ذلك في المنطقة العربية من خلال اعتماد رؤوساء التفتيش القضائي لوثيقة الشارقة لأخلاقيات القاضي (2006) والتي تمّ اعتمادها من قبل مجلس وزراء العدل العرب، ووثيقة الرياض للقاضي العربي (2007) التي اعتمدها رؤساء معاهد التدريب القضائي وهو ما يعكس إزدياد التركيز على هذا المحور الإصلاحي المهمّ.

3. ضعف المقاربات الإستراتيجية للإصلاح القضائي وغياب أدوات الرصد والقياس.

برغم تبلور إقتناع الدول العربية بأهمية الإصلاح القضائي وبالحاجة الى تعميق الجهود ذات الصلة سواء على المستوى الوطني أو على المستوى الإقليمي، فإن هذه الإرادة العربية تصطدم بحاجز أساسي يعيق تقدّمها بالشكل المطلوب، **ويتمثّل بعدم وجود آليات منهجية ومستمرّة لرصد وتحليل وضع القضاء ولقياس آدائه**، ما ينعكس ندرة وعدم دقة في المعلومات والبيانات الميدانية المتوافرة. هذا يؤثر سلبا في انتهاج مقاربة إصلاحية استراتيجية مبنية على معرفة متوطدة، ويعيق تقدّم الإصلاح القضائي الذي يعتبر مرتكزا أساسيا من مرتكزات تطوير حكم القانون والعدالة في المنطقة وأحد أبرز مداخل الإصلاح فيها .

من هنا، يدرك برنامج الأمم المتّحدة الإنمائي أهمية الرصد العلمي كوسيلة فعالة لتطوير أداء القضاء بما يتناسب مع حاجاته الحقيقية ويتوافق مع ظروف الدولة والمجتمع. ويتم هذا الرصد عادة وفق أصول علمية تتبع تصميما معيّنا يتضمن مبادئ ومعايير واضحة ومنهجيات محدّدة يتم الرصد من خلالها وبالقياس عليها. وبالفعل فقد أثبتت تجارب متعدّدة أجرتها منظّمة التعاون والتنمية في الميدان الإقتصادي أهمية هذه المقاربة في دعم جهود التطوير والإصلاح لا سيّما في مجال إدارة القطاع العام. ومع أنّ معظم المقاربات الرصدية الحديثة اعتمدت التقييم الرقمي (scoring) كالبنك الدولي ومنظّمة الشفافية الدولية، الا أن هناك توجّها جديّا نحو اعتماد مقاربات موضوعية خاصة لا تقوم على التقييم الرقمي، وهو ما يسعى برنامج إدارة الحكم في الدول العربية التابع لبرنامج الأمم المتّحدة الإنمائي الى دعمه من خلال عمله على تطوير المبادئ العربية للقضاء الصالح.

وستخدم هذه المبادئ، إذا ما تمّ وضعها، الجهود العربية لتطوير مقاربة استراتيجية لموضوع الإصلاح القضائي بشكل كبير كونها تشكّل دليلا عمليا لجهود التحديث والتطوير والإصلاح في هذا المجال. **فهي تتيح لصانعي السياسات قراءة الواقع القانوني والمؤسسي ورصد حاجات وأولويات الإصلاح وبالتالي وضع الخطط اللازمة في هذا الإطار. هذا بالإضافة الى كون هذه المبادئ تشكّل مؤشرات لقياس الآداء في الأجهزة القضائية وبالتالي وسيلة لقياس التقدّم ولرصد نتائج الجهود الإصلاحية التي تمّ بذلها في هذا المجال.**

4. لمحة سريع عن مشروع "تطوير المبادئ العربية للقضاء الصالح"

في هذا الإطار، سهّل برنامج إدارة الحكم التابع لبرنامج الأمم المتّحدة الإنمائي لقاءات جانبية متعدّدة جمعت عددا من وزراء العدل العرب المجتمعين في المؤتمر الإقليمي حول "دعم تطبيق إتفاقية الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد" الذي عقد في منطقة البحر الميّت (الأردن) في 21–23 كانون الثاني/يناير 2008. وقد تمخّضت هذا اللقاءات عن إتفاق مفاده ضرورة بدء العمل المركّز على تطوير عدد من الأفكار تكون نواة برنامج العمل المتعلّق بالإصلاح القضائي للمرحلة الثانية من المبادرة.

وقد لاقت فكرة تطوير "مبادئ القضاء الجيّد" ترحيب وزراء العدل العرب على اعتبار أن مثل هذه الميادئ ستشكّل قاعدة علمية ومنهجية لتعزيز جهود الإصلاح القضائي في المنطقة العربية لأنها ستساعد صانعي السياسات على رسم وتنفيذ السياسات العدلية الإصلاحية من جهة، وكما ستساعد السلطات المعنية على تقييم جودة الآداء القضائي وقياس التقدّم في الإصلاحات القضائية من جهة أخرى. وقد تمّ تأكيد هذه الرغبة والتوجّهات في لقاءات جانبية أخرى دارت أثناء المؤتمر الإقليمي الثاني للعدالة الذي انعقد في الدوحة بتاريخ 27–28 نيسان/أبريل 2008.

وبالفعل، فقد تمّ توجيه دعوة لبرنامج إدارة الحكم التابع لبرنامج الأمم المتّحدة الإنمائي بالتعجيل في دعم هذا المجهود حتى يتمّ عرض ثماره في المؤتمر العربي حول إستقلالية القضاء الذي سيعقد في باريس آواسط سنة 2009، تمهيدا لطرح المبادئ التي يتمّ تطويرها على مجلس وزراء العدل العرب من أجل إقراره.

بناء عليه، فقد تمّ الإتفاق على عقد إجتماع تشاوري وزاري أوّل من أجل إطلاق العمل على هذا المشروع الهام. الهدف من هذا الإجتماع الأوّل هو عرض ومناقشة مشروع "تطوير المبادئ العربية للقضاء الصالح" في إطار مبادرة الإدارة الرشيدة لخدمة التنمية في الدول العربية حيث تسعى الدول العربية في إطار التوجهات الإستراتيجية للمرحلة الثانية من المبادرة تعزيز قدرة الدول العربية على رصد وقياس التقدّم في مجالات الإصلاح وبينها الإصلاح القضائي.

ويتوقّع أن تشكّل هذه المبادئ عند وضعها إطارا استراتيجيا ودليلا عمليا لجهود الإصلاح القضائي في الدول العربية، بالإضافة الى كونها تشكّل مؤشرات لقياس الآداء في الأجهزة القضائية والتقدّم الحاصل في الإصلاحات ذات الصلة. هذا وسيستند تطوير هذه المبادئ الى المبادئ والمعايير العربية والدولية ذات الصلة كالمبادئ الأساسية الخاصة باستقلال السلطة القضائية (1985) ومبادئ بنجالور للسلوك القضائي (2002) وغيرها من المواثيق التي تعبّر بشكل واضح عن نمو التوافق الدولي حول أهمية القضاء وحول ماهية القضاء الصالح. وقد انعكس ذلك في المنطقة العربية من خلال اعتماد رؤوساء التفتيش القضائي لوثيقة الشارقة لأخلاقيات القاضي (2006) والتي تمّ اعتمادها من قبل مجلس وزراء العدل العرب، ووثيقة الرياض للقاضي العربي (2007) وغيرها من المبادئ والمعايير بالإضافة الى المخزون الثقافي الإسلامي والعربي ذي الصلة بمواضيع إستقلالية القضاء ونزاهته، وكفاءته وفعاليته.