



شعوب متمكنة.
أمم صامدة.



الجمهورية اللبنانية

المؤتمر الرابع

للشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد

"التوفيق بين الواقع والمأمول في مجال مكافحة الفساد:

نحو المزيد من الابتكار والتجديد"

فندق إنتركونتيننتال فينيسيا

بيروت، الجمهورية اللبنانية

14-16 أبريل/نيسان 2013

كلمة المستشار القانوني للأمين العام لجامعة الدول العربية

المشرف على قطاع الشؤون القانونية في

ورشة العمل الفرعية بشأن حماية القضاء من الفساد وأدوار الأطراف المعنيين

السيد محمد رضوان بن خضراء

بسم الله الرحمن الرحيم

في البداية يسعدني أن أشارك في هذه الورشة الفرعية التي تعقد بالشراكة مع جامعة الدول العربية وأشكر الجهات المنظمة على إعطائي هذه الفرصة للحديث عن رؤية جامعة الدول العربية وجهودها في مجال تعزيز النزاهة في مرفق القضاء ، وهو موضوع بالغ الأهمية وفي نفس الوقت شديد الحساسية نظرا لما تحظى به مؤسسة القضاء من احترام وتبجيل يصعب معه تصور سقوط أعضاء من هذه المؤسسة في برائث الفساد ، وهي المنوط بها حماية المجتمع من الفساد وصون الحقوق والحريات ، ونظرا لأهمية هذا الموضوع فقد خصصت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المادة الحادية عشرة للتدابير التي يتعين على الدول الأطراف اتخاذها لتدعيم النزاهة ودرء فرص الفساد بين أعضاء الجهاز القضائي ، كما خصصت الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد المادة الثانية عشرة للتدابير الرامية لضمان استقلال القضاء وأعضاء النيابة العامة وتدعيم نزاهتهم وتوفير الحماية اللازمة لهم .

إن الحديث في موضوع حماية مؤسسة القضاء من الفساد مرتبط بالحديث عن إشكالية التوفيق بين الحصانة القضائية و استقلال القضاء كبمدء مقدس لا يجوز المساس به من جهة وبين مساءلة القاضي إذا أخل بواجباته وارتكب ما يوجب هذه المساءلة من جهة أخرى ، وأعتقد أن هذه الجدلية تبدو ظاهرية أكثر منها أشكالية بالمعنى الصحيح ، لأن الحصانة هي حصانة وظيفية تهدف إلى ضمان حسن سير العدالة ولا تمنع المساءلة التي هي في الواقع وسيلة من وسائل حماية القضاء إزاء أي مساس باستقلاله ونزاهته باعتبار أن الفساد هو في حد ذاته اعتداء على استقلال القضاء سواء تم من الخارج عن طريق الإغراء والإغواء أو من الداخل عندما يستسلم القاضي لأهوائه طمعا في مكسب مادي أو مصلحة شخصية على حساب العدالة .

وتعتبر المساءلة مبدء هاما يروم قبل كل شئى حماية جميع القطاعات في الدولة من الفساد بما فيها مرفق القضاء ، واستذكر هنا ما جاء في اعلان الدوحة الصادر عن القمة العربية سنة 2009 من تأكيد القادة العرب على تعميق الإدارة الرشيدة و تطبيق مبدء الشفافية والمسؤولية والمساءلة .

سوف لن اتعمق كثيرا في الحديث عن مفهوم استقلال القضاء لأنه يحتاج لوقت طويل يتناسب مع أهمية هذا الموضوع ، إنما سأكتفي باستعراض أهم جهود جامعة الدول العربية في مجال تعزيز استقلال القضاء وحمايته من الفساد، وذلك من خلال ثلاثة محاور هي :

أولا : تعزيز ضمانات استقلال القضاء

ثانيا : تطوير أجهزة التفتيش القضائي

ثالثا : وضع مدونة لأخلاقيات وسلوك القاضي

فبخصوص تعزيز استقلال القضاء ، حرص وزراء العدل العرب على التأكيد في أول مؤتمر لهم عقد في الرباط سنة 1977 على ضرورة توفير الثقة الكاملة في أجهزة العدالة وكفالة حقوق الإنسان وكرامته ، وتضمنت أهداف مجلس وزراء العدل العرب المنصوص في نظامه الأساسي المعتمد سنة 1983 العمل على تأكيد الضمانات لاستقلال القضاء وصون حرمة ووجاء هذا التأكيد في وثيقة التطوير والتحديث التي اعتمدها مؤتمر القمة العربي في تونس سنة 2004 .

وقد زاد اهتمام مجلس وزراء العدل العرب في السنوات الأخيرة بإيجاد أطر قانونية تساعد الدول العربية على تعزيز استقلال القضاء في إطار خطة شاملة لتطوير إدارة العدالة اعتمدها المجلس سنة 2006 ، وتضمنت في محورها الأول التأكيد على العناية باختيار القضاة وأعضاء النيابة العامة وتأهيلهم .

وفي إطار هذه الجهود ، اعتمد مجلس وزراء العدل العرب سنة 2005 القانون العربي الاسترشادي للسلطة القضائية الذي خصص فصلا للحصانة القضائية واستقلال القضاء، ومما جاء فيه أن القضاء مستقل والقضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير أحكام الشريعة والقانون والأنظمة المرعية وأن شرف القضاء وأعضاء النيابة العامة وضميرهم وتجردهم ضمان لحقوق الناس وحررياتهم ، وأنه لا يجوز لأي شخص أو سلطة المساس باستقلال القضاء أو التدخل في شؤون العدالة ، وكل عمل للتأثير على القاضي في الحكم أو محاولة ذلك يعرض مرتكبه للملاحقة القضائية ، وقد منح هذا القانون للمجلس الأعلى للقضاء سلطة ترشيح من يتولون القضاء أو النيابة العامة على أن يصدر قرار التعيين من رئيس الدولة ، كما منح المجلس سلطة ترقية القضاة وأعضاء النيابة العامة ونقلهم وندبهم وكذلك مساءلتهم وتوقيفهم وعزلهم .

وفي إطار الأنشطة والمبادرات التي قامت بها جامعة الدول العربية في هذا المجال ، نظمت الجامعة مؤتمرا للنواب العاملين في الدول العربية في مقرها بالقاهرة خلال شهر مارس 2012 خصص لموضوع استقلال السلطة القضائية وتعزيز النظام القضائي في العالم العربي ، وقد أكد معالي الأمين العام لجامعة الدول العربية الدكتور نبيل العربي في كلمته الافتتاحية أمام المؤتمر أن موضوع استقلال القضاء وتحقيق العدالة وتطبيق القانون يشكل ركيزة أساسية لترسيخ الديمقراطية وحقوق الإنسان ، كما أكد على أهمية ضمان استقلال السلطة القضائية من الناحيتين المادية والوظيفية. وتضمنت التوصيات الصادرة عن المؤتمر دعوة الدول العربية إلى مواصلة جهودها من أجل دعم استقلال السلطة القضائية وخاصة فيما يتعلق بأعمال النيابة العامة ، ومراجعة القوانين المنظمة للسلطة القضائية في الدول العربية مع مراعاة المعايير الدولية لاستقلال القضاء على نحو يحقق استقلالاً حقيقياً لا شكلياً للسلطة القضائية عن غيرها من السلطات الأخرى ، وبما يضمن اختياراً أفضل للقائمين على حمل رسالة تحقيق العدل ، وتوفير كافة الإمكانيات والمتطلبات اللازمة لهم لأداء رسالتهم .

فيما يتعلق بالمحور الثاني المتعلق بالتفتيش القضائي ، خصص القانون الاسترشادي العربي للسلطة القضائية بابا كاملا للتفتيش القضائي والعدلي تناول تشكيل هيئة التفتيش القضائي واختصاصاتها ومهامها ،

ومن أجل تعزيز التعاون العربي في مجال تطوير وتحسين أداء التفتيش القضائي وتبادل التجارب والخبرات في هذا المجال ، تقرر عقد مؤتمرات دورية سنوية لرؤساء هيئات التفتيش القضائي في الدول العربية يشرف عليها المركز العربي للبحوث القانونية والقضائية في بيروت التابع لمجلس وزراء العدل العرب ، وقد انعقد لحد الآن سبعة عشر مؤتمرا ، أخره المؤتمر الذي عقد في بيروت خلال الشهر الماضي و صدرت عنه مجموعة من التوصيات من بينها توصية باعتماد مشروع قانون عربي استرشادي للتفتيش القضائي أعدته لجنة خماسية شكلها مجلس وزراء العدل العرب ، كما أوصى المؤتمر باعتماد وثيقة هامة هي الوثيقة العربية الاسترشادية لقواعد مساءلة القضاة وأعضاء النيابة العامة وتتضمن مجموعة من القواعد التي تحدد شروط الشكوى المقدمة ضد القاضي وكذلك المخالفات المهنية وإجراءات التحقق منها والتصرف فيها والتحقيق فيها والضمانات الممنوحة للقاضي ، ومن المقرر عرض المشروعين على الدورة القادمة لمجلس وزراء العدل العرب لاعتمادهما .

أنتقل الآن إلى المحور الثالث من هذه الورقة والمتعلق بأخلاقيات وسلوك القاضي ، فقد صدر عن الاجتماع الخامس عشر لمديري المعاهد القضائية العربية المنعقد في الرياض خلال الفترة من 4-8 مارس 2007 وثيقة الرياض حول أخلاقيات وسلوك القاضي العربي ، وحرصت هذه الوثيقة في مقدمتها على إبراز القيم والتعاليم الدينية للأمة العربية وخاصة المعاني السامية التي جاءت في رسالة سيدنا عمر بن الخطاب رضي الله عنه إلى أبي موسى الأشعري حينما تولى ولاية البصرة ، والتي اعتبرت دستورا للقضاء ، وقد طورت هذه الوثيقة بصدور وثيقة الشارقة لأخلاقيات وسلوك

القاضي التي اعتمدها المؤتمر الحادي عشر لرؤساء أجهزة التفتيش القضائي في الدول العربية خلال شهر أبريل 2007 ، وتضمنت الوثيقة ثمانية قواعد أساسية هي الاستقلال والتجرد والحياد والنزاهة وموجب التحفظ والشجاعة الأدبية والتواضع والصدق والشرف والأهلية والنشاط ، وقد تم الاسترشاد في هذه الوثيقة ببعض ما جاء في مبادئ بانجالور للسلوك القضائي الصادرة عن الأمم المتحدة سنة 2002 ، وخاصة المبادئ الثلاثة الأولى وهي الاستقلالية والحياد والنزاهة .

واسمحوا لي أن اقتبس بعض ما جاء في وثيقة المشاركة من مبادئ ، ففيما يتعلق باستقلال السلطة القضائية ، أكدت الوثيقة أن استقلال القضاء يظل كلاما نظريا إن لم يترافق مع ثقة الناس في القضاء ومع ترسيخ الديمقراطية و تعزيز مبدء المشروعية وخضوع الجميع لسلطان القانون على حد سواء وأن يكون القضاء محصنا من تأثير سلطة المال المغرية بالارتشاء وسلطة الإعلام التي أصبحت قوة لها أثر في تكييف الرأي العام ، وأن على القاضي في حال وقوع أي تأثير عليه ابلاغ رئيس المجلس الأعلى للقضاء ، وفيما يخص النزاهة أكدت الوثيقة على واجب القاضي في الامتناع عن التماس أي مكافأة أو هدية أو منحة أو قرضا بسبب أمر متعلق بعمله القضائي وينطبق هذا الحظر على أفراد أسرته ، كما عليه يكون حذرا تجاه كل ربح أو نفع أو حظوة يحاول أن يوفرها له أحد الخصوم ، وفيما يتعلق بقاعدة التزام التحفظ جاء في الوثيقة أن على القاضي الامتناع عن المجاهرة بآرائه الشخصية والدينية والسياسية واجتناب كل أشكال النضال الديني أو السياسي أو العقائدي على وجه عام ، وأكدت الوثيقة على وجوب تحلي القاضي بالصدق والشرف ونظافة اليد وألا يحكم إلا بما يمليه عليه القانون وضميره . ولا يتسع المجال لسرد الكثير من الضوابط والواجبات والسلوكيات التي يجب أن يتحلى بها القاضي والورادة في وثيقة المشاركة .

هناك موضوع آخر له علاقة بسلوكيات القاضي هو مدى جواز منح القضاة الحق في تشكيل جمعيات لتمثيل مصالحهم كما هو منصوص عليه في وثيقة المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية الصادرة عن مؤتمر الأمم المتحدة السابع لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين في ميلانو سنة 1985 ، فالقوانين العربية الاسترشادية لم تتطرق لهذا الحق إلا أن بعض الدول العربية تأخذ به وكثير منها لا تأخذ به أو تقصره على الجمعيات الاجتماعية دون السماح لها بأي نشاط له علاقة بالدفاع عن المصالح المهنية .

بعد هذا الاستعراض لرؤية الجامعة وجهودها في مجال تعزيز النزاهة في مرفق القضاء وحمايته من الفساد ، سأحاول أن أخلص إلى مجموعة أفكار يمكن أن تصب في المحصلة التي يجب أن تخرج بها ورشة العمل والتي يمكن أن تساهم في مزيد من الابتكار والتجديد كما جاء في شعار المؤتمر مع التركيز على التدابير الوقائية .

فحماية القضاء والقضاة من الفساد يتطلب إلى جانب النصوص القانونية وجود آليات وصيغ عملية تضمن استقلال القضاء من ناحية و تحمي القاضي من المؤثرات الخارجية ومن نفسه أيضا وتسمح في نفس الوقت بإعمال مبدء المساءلة بعيدا عن تأثير الدوائر السياسية ومراكز النفوذ التي قد تتستر على الفاسدين وتمنحهم الحماية .

ومن المهم في هذا المجال تفعيل قانون السلطة القضائية و عمل هيئة التفتيش القضائي والمجلس الأعلى للقضاء من خلال تعزيز هذه المرافق بالتقنيات المتطورة في مجال المعلومات وكذلك تعميم هذه التقنيات على المحاكم لتبسيط إجراءات ولوج المواطنين إلى العدالة ومتابعة سير الدعوى والاطلاع على الوثائق وأحكام المحاكم بواسطة هذه التقنيات الحديثة من خلال بوابة الكترونية ، ووضع أنظمة الكترونية لمراقبة الأحكام القضائية .

وفيما يتعلق بتحسين القاضي وحمايته من الإغراءات ، فإنه لا يكفي أن تنص القوانين على تحسين أوضاع القضاة المادية بل يجب وضع عتبة لرواتب القضاة لا تقل عن حد معين لضمان الاستقرار المادي والأسري والنفسي لهم ، مع الحرص على التدريب والتكوين المستمر للقضاة وتلقيهم دروسا عن التاريخ القضائي العربي والإسلامي والإنساني والتي تتجسد فيها قيم الاستقلال والنزاهة ، وكذلك الحرص على حسن اختيار القضاة وفقا لمعايير وشروط تجمع بين الكفاءة المهنية والمستوى التربوي والأخلاقي ، ولا بد هنا من التأكيد على أهمية إصدار مدونات ملزمة لسلوك وأخلاقيات القاضي في التشريعات الوطنية إذا لم تكن موجودة بالفعل ، يسترشد فيها بوثيقة الشارقة حول أخلاقيات وسلوك القاضي وكذلك مبادئ بانجالور لسلوك القاضي .

يجب كذلك تشجيع القضاة على التبليغ عن أي محاولة لرشوتهم أو التأثير عليهم وأن يكافأ القاضي الذي يقوم بالتبليغ إذا نتج عنه القبض على المتهم وإدانته بمنحه ميزات مادية وإدارية مناسبة ، وسيساعد ذلك على ردع من يفكر في إغراء القاضي أو التأثير عليه ، وفي المقابل ، يجب إحداث خط أخضر لتلقي شكاوي الرشوة واستغلال النفوذ في مرفق القضاء وإلغاء المتابعة في حق المبلغين عن جرائم الرشوة .

فيما يتعلق باستقلال السلطة القضائية ، ارتفعت الأصوات في بعض الدول العربية مطالبة بفصل تبعية جهاز التفتيش القضائي عن وزارة العدل ، وهو النظام المعمول به في بعض الدول العربية والحاقة بالمجلس الأعلى للقضاء الذي يتولى وحده سلطة تعيين القضاة ونقلهم وندبهم ومحاسبتهم وإيقافهم وعزلهم ، وهذا الرأي جدير بالدراسة ، كما يمكن دراسة الأنظمة المعمول بها في بعض الدول العربية

والتي تفصل النيابة العامة عن وزارة العدل باعتبارها جهازا مستقلا تابعا للسلطة القضائية .

من المقترحات التي يمكن طرحها في هذا المجال أيضا ، أهمية وضع نظام إلزامي وشفاف للتصريح بممتلكات القضاة وأفراد أسرهم وتتبع هذه التصريحات بواسطة جهاز التفتيش القضائي إذا لم يكن هذا النظام موجودا بالفعل .

لا يفوتني في هذا المجال أيضا التأكيد على دور مؤسسات المجتمع المدني في المساهمة في تعزيز استقلال القضاء وحماية السلطة القضائية من الفساد دون تدخل في العمل القضائي أو تأثير على حسن سير العدالة .

أكتفي بهذا القدر وأشكركم على حسن إصغائكم .