

يجمع تقرير الفساد العالمي 2007 الصادر من منظمة الشفافية الدولية معاً الدارسين والممارسين القانونيين ونشطاء المجتمع المدني حول العالم لبحث كيف ولماذا وأين يؤثر الفساد على العمليات القضائية ودراسة التدابير الخاصة بالتعامل مع الأنظمة التي ينتشر فيها الفساد. وهو يركز على القضاة والمحاكم ويضعهم ضمن النظام القضائي الأوسع ويبحث أثر الفساد القضائي على حقوق الإنسان والتنمية الاقتصادية والحوكمة.

وتم تحليل مشكلتين: الأولى: التدخل السياسي للضغط على القضاة لإصدار أحكام لصالح المصالح السياسية أو الاقتصادية بما في ذلك حالات الفساد، والثانية: عمليات الرشوة التي يكون موظفو القضاء طرفاً فيها. ونتيجة ذلك هي تحليل دقيق لكيف أن استقلال القضاء والمساءلة القضائية وهما مفهومان أساسيان لتعزيز النزاهة والاستقامة القضائية يمكن تعزيزهما لمكافحة الفساد في الأنظمة القضائية.

ويشمل ذلك سبعة وثلاثون دراسة حالة دولة تضمنت توصيات لقضاة وقوى سياسية ورجال النيابة ومحامين والمجتمع المدني وستة عشر دراسة تجريبية عن الفساد في مختلف القطاعات بما في ذلك القضاء.

منظمة الشفافية الدولية هي منظمة المجتمع المدني التي تقود الحرب العالمية ضد الفساد. ومن خلال أكثر من تسعين فرع في كافة أنحاء العالم وأمانة دولية في برلين، ألمانيا، تعزز منظمة الشفافية الدولية الوعي بالآثار المدمرة للفساد وتعمل مع شركائها في الحكومات والأعمال والمجتمع المدني على تطوير وتنفيذ إجراءات فعالة لمكافحة الفساد. للمزيد من المعلومات يرجى الاطلاع على موقع [www.transparency.org](http://www.transparency.org).

# تقرير الفساد العالمي

2007

منظمة الشفافية الدولية

جمعية الشفافية الكويتية  
Kuwait Transparency Society



 **TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL**  
the global coalition against corruption

**منظمة الشفافية الدولية**

الأمانة العامة

ألت موبايٲ 96

10559 برلين

ألمانيا

هاتف: +49303438200

فاكس: +493034703912

ti@transparency.org

www.transparency.org

**جمعية الشفافية الكويتية**

دولة الكويت

منطقة اليرموك

طريق المطار

مبنى 26

هاتف: +96525358901 أو +96525358902

فاكس: +96525358903

info@transparency-kuwait.org

www.transparency-kuwait.org

**الطبعة الأولى 2009**

لا يجوز أن يتم نسخ أي جزء من هذا الكتاب بدون إذن خطي من جمعية الشفافية الكويتية

تم نشر نسخة من هذه الترجمة على الموقع الإلكتروني التالي:

www.transparency-kuwait.org

www.transparency.org

تم بذل كافة الجهود للتحقق من دقة المعلومات الواردة في هذا التقرير بما في ذلك الادعاءات والمزاعم. يعتقد أن كافة المعلومات صحيحة كما هي في أغسطس 2006. ومع ذلك لا تستطيع منظمة الشفافية الدولية أن تضمن دقة واكتمال المحتويات، ولا تتحمل منظمة الشفافية الدولية المسؤولية عن النتائج المترتبة على استعمالها لأغراض أخرى أو في محتويات أخرى. المساهمات في تقرير الفساد العالمي لعام 2007 من جانب كتاب خارجيين لا تعكس بالضرورة آراء منظمة الشفافية الدولية أو فروعها المحلية.

## المحتويات

xi	المساهمون
xv	شكر وتقدير
xvii	المقدمة هاجيت لايل
xix	مقدمة الطبعة كمال حسين
xxi	مقدمة الترجمة العربية صلاح محمد الغزالي
xxiii	الملخص التنفيذي: مشاكل الفساد القضائي الرئيسية منظمة الشفافية الدولية

## الجزء الأول تحليل مقارن للفساد القضائي

3	1	تقديم المشكلة
3		الفساد في القضاء: الأسباب وطرق العلاج ماري نويل بيبير
12		ما مدى انتشار الرشوة في القطاع القضائي؟ منظمة الشفافية الدولية
16	2	الاستقلالية، التدخل السياسي والفساد
16		استقلالية وفساد القضاء سوزان روز إيكيرمان
26		النمو الاقتصادي، الثقة بالقانون والاستقلال القضائي ستيفان فويت
29		الانتخابات القضائية في الولايات المتحدة: هل يشكل الفساد مشكلة؟ روي آيه سكوتلاند
35		مكافحة الفساد والنفوذ السياسي في النظام القضائي الروسي توم بلاس
40		القضاة الفاسدون وحقوق الأراضي في زيمبابوي جوجو ليثو موبو
45	3	المساءلة وكفاءة القضاة
45		النزاهة القضائية: ثغرة المسؤولية ومبادئ بانجلور جريج ماين

49	الفساد والمساءلة وتأديب القضاة في أمريكا اللاتينية إيميليو جيه كارديناس و هيكتور إم تشاير	
54	احترافية ومهنية القضاة: التعليم، الرواتب والهيكل المهني في آسيا فنسنت يانج وليندا إهرتش	
62	المؤهلات المهنية للقضاء في إيطاليا وفرنسا وألمانيا كارلو جوارنيري	
68	الأبعاد الدولية للمساءلة القضائية زورا ليدرجيرير، جريتا فينر و مارك بيث	
73	<b>النظام القضائي الشامل</b>	4
73	الفساد القضائي والنظام القضائي الشامل إدجارو بوسكاليا	
84	المكسيك: قضاة مهربي مخدرات جورج فرنانديز مننديز	
86	الفساد القضائي من وجهة نظر النيابة نيكولاس كاودري آيه إم كيو سي	
93	فقدان نفوذ قاضي التحقيق في فرنسا واثره على الحرب ضد الفساد إيفا جولي	
96	مشروع مياه هايلاندزفي ليسوتو: ضغوط الشركات على النيابة والقضاء فيونا داروش	
101	المحامون والفساد: صورة من شرق وجنوب أفريقيا أرنولد تسونجا و دون ديا	
109	<b>المحاكم والثقافة والفساد</b>	5
109	الفساد القضائي في سياق الثقافة القانونية مارينا كيركتشيان	
118	الثقافة والفساد في إيطاليا جيراردو كولومبو	
120	وسائل الإعلام والفساد القضائي جيفري روبرتسون كيو سي	
127	دور المجتمع المدني في محاربة الفساد القضائي في أمريكا الوسطى كاتيا سالازار و جاكلين دي جرامونت	

133 الجنس والفساد في إدارة العدالة  
سيلستين نيامو- موسيمبي

142 التسعون بالمائة الأخرى: كيف تحارب المنظمات غير الحكومية الفساد في أنظمة العدالة غير القضائية  
ستيفن جولوب

152 **الدروس المستفادة من مكافحة الفساد القضائي** 6

152 مكافحة الفساد القضائي: صورة مقارنة من أمريكا اللاتينية  
لين هامرجرين

161 جهود الإصلاح المحلية: تجربة ولاية لاجوس  
أوليمي أوسنباجو

167 حكم القانون والفساد القضائي في الصين: قاب قوسين من تخطي السور العظيم  
كيث هندرسون

176 مساعدة الاصلاح القضائي: من تجربة UNODC  
فابريزيو ساريكا و أوليفر ستولب

## الجزء الثاني تقارير الدول عن الفساد القضائي

7

185 المقدمة  
منظمة الشفافية الدولية

190 القضاء الجزائري: من البداية السيئة إلى المستقبل الغامض  
فيصل مطاوعي

194 أذربيجان والثغرة الواسعة بين الاصلاح على الورق والفعلي بالممارسة  
رينا سفرايفا

199 بنغلاديش: العدالة في حالة فوضى  
إس أي لاسكار

204 فساد القضاء في كمبوديا  
سامنثا فورد و سياري سي سينج

209 النجاح الجزئي في تشيلي  
ديفور هاراسيك

213 زيادة الشفافية تساعد على مكافحة الفساد في كوستاريكا  
روكسانا سالزار وجوزيه بابلو راموس

- 217 كرواتيا: لاتزال في طور الانتقال  
الشفافية الدولية في كرواتيا، زغرب
- 221 الرقابة من أعلى الى أسفل تبطئ الإصلاح القضائي في التشيك بالرغم من تشجيع  
الاتحاد الأوروبي  
ميشيل ستিকা
- 226 القضاء المصري يشمر عن ساعدية  
حسام بهجت
- 230 جورجيا تسارع بمقاومة الفساد  
تامونا كاروسانديز و كامرين كريستسن
- 234 الحاسب الآلي في محاكم غانا يقلص التأخير  
دومنيك آين، ميتشيلد رينجر و دانيال باتيدام
- 238 الفساد القضائي والوصاية العسكرية في جواتيمالا  
كارلوس ميلغار بينو
- 242 التراخي في القضاء الهندي  
الشفافية الدولية في الهند، نيودلهي
- 246 المحكمة العليا في اسرائيل: لا زالت تبلور رأيها  
دورون نافوت
- 250 التدخل الراديكالي في القضاء الكيني  
الشفافية الدولية في كينيا، نيروبي
- 256 الفساد القضائي والحصانة في المكسيك  
ميجيل كاربونيل
- 260 الفساد في الاعمال القانونية في منغوليا  
الشفافية الدولية في منغوليا، أولان باتور
- 265 السلطة الملكية والاستقلال القضائي في المغرب  
الشفافية في المغرب، الدار البيضاء
- 269 الفرصة تدق باب قضاء نيبال المعيب  
كريشنا براساد بهاندر
- 274 الفصل بين السلطات في النيجر  
القاضي ديبو عبد اللاي

279	باكستان: عادة خضوع القضاء جاويد صديقي	
286	حرب الاستنزاف تضعف القضاء الفلسطيني أمان	
290	الرقابة على القضاء تضمن الحصانة للنخبة في بنما أنجيليكا مايتين جوستنياني	
294	السياسة والمحسوبية تعم محاكم باراغواي الشفافية الدولية في باراغواي، أسونسيون	
298	الفلبين: نحو إصلاحات قضائية كبيرة القاضي دولوريس إسبانول	
303	الإصلاحات القضائية في بابوا غينيا الجديدة تحتاج ارادة سياسية الشفافية الدولية في بابوا غينيا الجديدة، بورت مورسبي	
308	فساد وثغرات في نظام العدالة الروماني فيكتور أليستار	
313	الاختلاسات تشوه المحاكم في جنوب أفريقيا جوديث فبروواري	
318	الفساد في القضاء السريلانكي كيشالي بنتو جاياوردنا و جيه سي وليامونا	
323	القضاء في تركيا: اجتثاث الفساد الشفافية الدولية في تركيا، اسطنبول	
327	تحسين المساءلة والشفافية في النظام القضائي في المملكة المتحدة كيلا ليكي	
333	صراع القضاء الزامبي من أجل التحديث دافيز شيكالانغا، جودويل لونجو ونغوزا بيزي	
	<b>الجزء الثالث أبحاث الفساد</b>	
341	<b>المقدمة</b> روبن هودس	8
345	<b>متى يمكن ان يكون القضاة فاسدين؟</b> ستيفان فويجت	9



351	<b>الرشاوى والعقاب والحصانة القضائية</b> إيرنستو دال بو، بدرو دال بو و رافائيل دي تيلا	10
355	<b>الشكلية والمؤسسات القانونية والأعراف الاجتماعية</b> أيس بيرت جرودلاند	11
360	<b>تنفيذ قوانين مكافحة الفساد: الحاجة لمراقبة الأداء</b> تيرنان مينين، إيرك فراي وريتشارد إي ميسك	12
364	<b>مقياس الفساد العالمي 2006</b> توم لافيرس	13
368	<b>قياس الفساد: الأساطير والحقائق</b> دانيال كوفمان، أرت كراي وماسيمو ماستروزي	14
374	<b>مؤشر مدركات الفساد 2006</b> جوهان جراف لامبسدورف	15
381	<b>مؤشر دافعي الرشاوي 2006</b> ديان ماك	16
385	<b>مواقف الشركات الدولية تجاه الفساد</b> جون براي	17
388	<b>فساد الشركات التجارية: قدم بلاغ أو شارك في الفساد؟</b> تينا سوريد	18
392	<b>المظاهر الخاصة للفساد: مقارنة بين البرازيل وروسيا</b> ليون زوراويكي	19
396	<b>توضيح أنماط الفساد في الاقاليم الروسية</b> فيليس دينينيو وروبرت أورتونج	20
399	<b>تحديد خسائر المشتريات الحكومية في جمهورية التشيك</b> ديفيد أوندرাকা	21
402	<b>تحديد أفراد الدراسة المتحفظين في مسوحات الفساد في رومانيا</b> عمر أظفر وبيتر موريل	22
404	<b>انكورجنت: الحلول القائمة على اقتسام المعرفة لمكافحة الفساد</b> لويس دي سوزا و جواو ترياس	23
408	<b>التدقيق والمساءلة ومكافحة الفساد: مدى صلة وكالات التدقيق المستقلة؟</b> كارلوس سانتيسو	24

# المساهمون

- ديجيبو عبد اللاي - تي أي النيجر (نيامي، النيجر).
- فيكتور أليستار - تي أي رومانيا (بوخارست، رومانيا).
- دومينيك أين - مركز قانون المصلحة العامة (أكرا، غانا).
- عمر أظفار - جامعة مدينة نيويورك (نيويورك، الولايات المتحدة).
- حسام بهجت - المبادرة المصرية للحقوق الشخصية (القاهرة، مصر).
- دانيال باتيدام - مبادرة النزاهة الغانية (أكرا، غانا).
- كريشنا براساد بهانداري - المحكمة العليا في نيبال (كاتماندو، نيبال).
- توم بلاس - معهد السياسة الخارجية (لندن، المملكة المتحدة).
- خون براي - مجموعة مراقبة المخاطر (طوكيو، اليابان).
- إدجارو بوسكاليا - جامعة كولومبيا (نيويورك، الولايات المتحدة)، معهد هوفر، جامعة ستانفورد (ستانفورد، الولايات المتحدة) ومركز القانون الدولي والتنمية الاقتصادية.
- ميغيل كاربونيل - معهد التحقيقات القضائية - يو إن أيه إم (مدينة مكسيكو - المكسيك).
- إينيليو جيه كاردناس - معهد دراسات إدارة القضاء (بيونس أيرس، الأرجنتين).
- هيكتور إم تشاير - معهد دراسات إدارة القضاء (بيونس أيرس، الأرجنتين).
- ديفيز تشيكالانجا - تي أي زامبيا (لوساكا، زامبيا).
- كامرين كريستسن - تي أي جورجيا (تبليسي، جورجيا).
- جيراردو كولومبو - المحكمة العليا (روما، إيطاليا).
- نيكولا كاودري أيه إم كيو سي - مدير النيابة العامة (نيو ساوث ويلز، أستراليا).
- إيرنستو دال بو - يو سي بيركلي (بيركلي، الولايات المتحدة).
- بيدرو دال بو - جامعة براون (بروفيدانس، الولايات المتحدة).
- فيونا داروش - هيلشام تشامبرز (لندن، المملكة المتحدة).
- فيليس دينينو - الجامعة الأمريكية (واشنطن دي سي، الولايات المتحدة).
- جاكين دي جارمونت - العملية الواجبة للمؤسسة القانونية (واشنطن دي سي، الولايات المتحدة).
- لويس دي سوزا - مركز التحقيقات والدراسات الاجتماعية (لشبونة، البرتغال).
- دون ديا - نقابة المحاماة بشرق أفريقيا (أروشا، تنزانيا).
- رافائيل دي تيللا - كلية الأعمال في جامعة هارفارد (بوسطن، الولايات المتحدة).
- دولوريس إسبانول - تي أي الفلبين (مانيبلا، الفلبين).
- جوديث فبرووارا - معهد الديمقراطية في جنوب أفريقيا (كيب تاون، جنوب أفريقيا).
- جريتا فينر - معهد بازل للحكومة (بازل، سويسرا).
- سمانتا فورد - كلية الحقوق بجامعة ميتشجان (أن آر بور، الولايات المتحدة).
- إيريك فراي - البنك الدولي (واشنطن دي سي، الولايات المتحدة).

- ستيفن جولوب - جامعة كاليفورنيا (بيركلي، الولايات المتحدة).
- جوهان جراف لامبسدورف - جامعة باسو (باسو، ألمانيا).
- آيس بيرت جرودلاند - المعهد النرويجي للأبحاث الحضرية والإقليمية (أوسلو، النرويج).
- كارلو جوارنيري - جامعة بولونيا (بولونيا، إيطاليا).
- لين همر جرين - البنك الدولي، إدارة أمريكا اللاتينية الإقليمية (واشنطن دي سي، الولايات المتحدة).
- ديفور هاراسك - تي أي تشيلي (سنتياجو، تشيلي).
- كيث هندرسون - الجامعة الأمريكية (واشنطن دي سي، الولايات المتحدة).
- روبن هوديس - تي أي (برلين، ألمانيا).
- كمال حسين - فقيه قانوني، عضو مؤسس في منظمة تي أي (دكا، بنغلاديش).
- كيشالي بنتو جايا واردةانا - تي أي سريلانكا (كولومبو، سريلانكا).
- إيفا جولي - وزارة العدل ووزارة الخارجية (أوسلو، النرويج).
- أنجليكا مايتن جوستينياني - تي أي بنما (بنما سيتي، بنما).
- تامونا كاروسانديز - تي أي جورجيا (تيليسي، جورجيا).
- دانيال كوفمان - معهد البنك الدولي (واشنطن دي سي، الولايات المتحدة).
- أرت كراي - معهد البنك الدولي (واشنطن دي سي، الولايات المتحدة).
- مارينا كيركتشيان - جامعة أكسفورد (أكسفورد، المملكة المتحدة).
- توم لافيرس - تي أي (برلين، ألمانيا).
- كيلا ليكي - كوين ماري، جامعة لندن (لندن، المملكة المتحدة).
- زورا ليدرجير - معهد بازل للحوكمة (بازل، سويسرا).
- جودويل لونجو - تي أي زامبيا (لوساكا، زامبيا).
- ديان ماك - تي أي (برلين، ألمانيا).
- ماسيمو ماستروزي - معهد البنك الدولي (واشنطن دي سي، الولايات المتحدة).
- جريج ماين - معهد حقوق الإنسان بنقابة المحامين الدولية (لندن، المملكة المتحدة).
- جورج فرنانديز مننديز - إيماجين إنفورماتيفا (مكسيكو سيتي، المكسيك).
- تيرنان مينين - البنك الدولي (واشنطن دي سي، الولايات المتحدة).
- ريتشارد إي ميسيك - البنك الدولي (واشنطن دي سي، الولايات المتحدة).
- فيصل متعاوي - الوطن (الجزائر العاصمة، الجزائر).
- جوجوليتو مويو - نقابة المحامين الدولية (لندن، المملكة المتحدة).
- جاك موروكي - تي أي كينيا (نيروبي، كينيا).
- بيتر موريل - جامعة ماريلاند (كولج بارك، الولايات المتحدة).
- دورون نافوت - تي أي إسرائيل (تل أبيب، إسرائيل).
- سيلستين نيامو موسمبي، معهد دراسات التنمية (برايتون، المملكة المتحدة).
- ديفيد أوندراكا - تي أي جمهورية التشيك (براغ، جمهورية التشيك).
- روبرت أورتونج - الجامعة الأمريكية (واشنطن دي سي، الولايات المتحدة).
- أوليمي أوسنباجو - وزارة العدل بولاية لاجوس (أكيجا، نيجيريا).

- كارلوس ملجار بينا - تي أي جواتيمالا (جواتيمالا سيتي، جواتيمالا).
- ماري نويل بيبز- المدعي الأول (سان فرانسيسكو، الولايات المتحدة).
- مارك بيث ، معهد بازل للحوكمة (بازل، سويسرا).
- جوزيه بابلو راموس - سان جوزيه ، كوستاريكا.
- جيفري روبرتسون كيو سي - دوتي ستريت تشامبرز (لندن، المملكة المتحدة).
- سوزان روز إيكerman - كلية يالي للحقوق (نيوهافن، المملكة المتحدة).
- مشتيلد رونجر - دويتش جسلشافت فور تكنيك زوسا ميناربيت (إسكبورن، ألمانيا).
- رينا سفر ليفا - تي أي أذربيجان (باكو، أذربيجان).
- كاتيا سلزار لوزولا - العملية الواجبة للمؤسسة القانونية (واشنطن دي سي، المملكة المتحدة).
- روكسانا سلزار - سان جوزيه، كوستاريكا.
- كارلوس سانتيسو - وزارة التنمية الدولية (لندن، المملكة المتحدة).
- فابريزيو ساريكا - مكتب الأمم المتحدة للمخدرات والجريمة (فيينا، النمسا).
- روي سكوتلاند - مركز الحقوق بجامعة جورج تاون (واشنطن دي سي، الولايات المتحدة).
- تيري سينج - مركز التنمية الاجتماعية (بنوم بنه، كمبوديا).
- جاويد صديقي - المحكمة العليا (إسلام آباد، باكستان).
- تينا سوريد - معهد ميشلسن (بيرجن، النرويج).
- ميكال ستিকা - تي أي جمهورية التشيك (براغ، جمهورية التشيك).
- أوليفر ستولب - مكتب الأمم المتحدة للمخدرات والجريمة (فيينا، النمسا).
- جواو ترياس - مركز التحقيقات والدراسات الاجتماعية، (لشبونة، البرتغال).
- أرنولد تسونجا - نقابة المحامين في زيمبابوي والمحامين الزيمبابويين لحقوق الإنسان (هراري، زيمبابوي).
- ستيفان هويت - جامعة فيليبس ماربورج (ماربورج، ألمانيا).
- جيه سي ويليامونا - تي أي سريلانكا (كولومبو، سريلانكا).
- فنسنت تشنج يانج - جامعة ماكاو للعلوم والتكنولوجيا (ماكاو، الصين).
- إنجوزا إيزي - تي أي زامبيا (لوساكا، زامبيا).
- ليون زوراويكي - جامعة ماساشوستس - بوسطن (بوسطن، الولايات المتحدة).



# شكر وتقدير

يود محررو تقرير الفساد العالمي لعام 2007 توجيه الشكر إلى كافة الأفراد الذين شاركوا في إعداد هذا التقرير مع توجيه الشكر الخاص لكافة مؤلفينا .

ونتوجه بخالص الشكر إلى زملائنا عبر حركة الشفافية الدولية من الأمانة العامة في برلين إلى الفروع المحلية في كافة أنحاء العالم الذين ساعدت أفكارهم ومشورتهم في جعل مهمتنا أكثر سهولة ومتعة. وتستحق فروع الشفافية الدولية المحلية تقديراً خاصاً لمساهماتهم في قسم تقارير الدول المعدلة والذي يركز هذا العام على موضوع الغلاف وهو الفساد القضائي مما سمح لنا بتوفير تحليل عميق لهذا الموضوع.

ونتوجه بالشكر أيضاً إلى الكثير من الأفراد خارج شبكة الشفافية العالمية الذين كرسوا وقتهم وجهدهم لإعداد التقرير من خلال مراجعة المساهمات وتقديم البيانات: ديفيد أبوويم، فكرة أدامان، ريببكا أدامز، جينز أندفيج، فرانك أنيتشياريكو، بن أريس، ليفينجستون أرميتاج، دانيال باخ، شفيق ألب بهادير، نيستور براجلي، مانوهويا بارشام، جيريمي باسكن، بوريس بيجوفيتش، بريد راج بيجاكو فيتش، جوكسرامون بنجوتكسيا، ماتياس بوكمان، بيتر بوهاتا، كارين بريور، آيه جيه براون، توماس برونو، مارين بول، تشيلا كاميرير، علي كاركوغلو، تشارلز كاروسو، مريم كاتوس، المستشار آرثر تشاسكالسون، نوبيا يورينا كورتس، يوليوس كورت، مادلين كرون، أوريل كرواسان، ديان كوليان، نيكولا داسين، تينا دي فريس، جويل ديهاسي، فيليس دينينو، جديون دورون، إيفيس-ماري دوبليه، منى الغباشي، دسموند فرناندو، إدواردو فلوريس تريغو، جين فولر، مارك جالاندر، مامودو جاذيبو، بيتر جيراش، تشارلز جورديما، دوروتا جوزديكا، لورا حميدوفا، باري هانكوك، سين هانلي، كليمنت إم هنري، بول هيوود، بيرت هوفمان، القاضي كيث هوليس، جوناثان هوبكن، سورين إيونيوتا، ريتشارد جيفريز، مايكل جونستون، جون ماري كوزيا، جورج كيجورو، جينيفر كور، راشيل كلينفيلد، جوس كوبر، إيفيلين لانس، بيتر لارمور، مارتن لاو، عز الدين لياشي، نيلسون ليدسكي، المستشار كلير إل هيرو دوبي، أندرو لي سوير، هنريك لندروث، جون لوبسنجر، جوان لوفجرين، زياوبو لو، سيفاس لومينا، ستيفن ما، كيت ماليسون، روبرت مانجورير، إيرنست ماركل، مايك ماكجفرن، ريتشارد ميسيك، أرنولد ميچوي، ستيفن موريس، أولجا نازاريو، ديفيد نيلكين، جيم نويل، كولم أوه سينيد، مادلين أوه دونيل، توند أوجو ويوو، بيل أونيل، أنجا أوه سي، رشيد عويسه، المستشار ساندرا أوكسنر، مايكل بالمر، إيريني بتراس، توميسلاف بنتالك، لوري هيلين بيرون، هيكو بلينس، ميروسلاف بروكوبيجيفيتش، جابريل كويمسون، معين رباني، مونتي رافائيل، إيكهارد ريمر، بيتر روك، ريتشارد روز، فرانسوا رو بود، ميغيل جوتيرز ساكس، ويلفريد سكارف، أنجا ديسيري سينز، عقيل شاه، راشيل سيدر، جودي سميث هوين، برونو سبيك، كريستوفر سبيك هارد، روبرت سبرنجبورج، جوه سبورلوك، جو ستيرن، مداني تال، جوباكومار كيه تامبي،

فينسنت توربات، نوبيا يورينا، شيماء فنكتسوار، إيفلين فيلاريال، مارين فوجس، لين ويلشمان، لورانس وايت هيد وكلود زولو.

ونقدم الشكر الخاص إلى أعضاء هيئة التحرير الاستشارية الذين ساعدونا في تصميم الكتاب: سوزان روز ايكرمان، هيوغ بارنز، جني كارفر، برام كوماراسوامي، ادجارو بوسكاليا، لين هامرجرن، كيث هندرسون، مايكل هرشمان، كمال حسين، فاليريا مارينو ديرانني، اكيري مني، القاضي باري اوكيفي، جوان انريك فرجاس وفرانك فوجل.

والشكر واجب إلى كيلا ليكي التي عملت على إعداد قائمة تدقيق منظمة الشفافية الدولية التي تبين توصياتنا والتي طوال عملية التحرير والتدقيق قدمت خبرتها بكل صبر بخصوص التوصيات الخاصة بالكتاب. ونشكر أيضا كارولين تتجاي ونانه هوفهانسيان لجهدهما إثناء المراحل الأولى من إعداد التقرير ومتدربي جي سي ار ديان ماك ودروثي ستيجلتز وكارولين زولنر

ونقدم بشكر خاص إلى ليندا اهريتش المحرر المشاركة في هذا المجلد من تقرير الفساد العالمي.

ونقدم بالشكر والعرفان أيضا إلى الناشر الجديد مطبعة جامعة كمبردج على حماسهم لمطبوعتنا ومكتب المحاماة كوفنكتون أند بيرلنج على مشورتهم الخاصة بالقذف والتشهير. وأخيراً نشكر محرر نسختنا مايكل جريفن على عنايته وموهبته.

ويتلقى تقرير الفساد العالمي دعماً تمويلياً خاصاً من حكومة ألمانيا.

ديانا رود ريجز

محرر تقرير الفساد العالمي

# المقدمة

## هاجيت لابليل، رئيسة منظمة الشفافية الدولية

يركز تقرير الفساد العالمي الصادر في هذا العام عن منظمة الشفافية الدولية حول النظام القضائي لسبب بسيط: هو أن الحرب على الفساد تعتمد على القضاء. إن الترسانة المتزايدة من أسلحة مكافحة الفساد تشمل القوانين الوطنية والدولية الصادرة لمكافحة الفساد والتي تعتمد على الأنظمة القضائية العادلة والمحايدة لغرض التنفيذ. وعندما يقع الفساد في النظام القضائي يصبح الضرر شامل ويصعب تقويمه. إن فساد القضاء يقوض من الروح المعنوية للمواطنين وينتهك حقوق الإنسان ويضر بفرص عملهم والتنمية القومية ويستنفذ نوعية وجودة الحكومة. الحكومة التي تعمل نيابة عن كافة مواطنيها لا تحتاج فقط لقواعد القانون ولكن تحتاج أيضاً لقضاء مستقل وفعال لتنفيذ تلك القوانين بصورة تحوز على رضا كافة الأطراف.

إن الأشخاص الذين يشكلون النظام القضائي يمكن أن يستغلوا مهاراتهم ومعرفتهم ونفوذهم لتحقيق الحق والعدالة ومنفعة عامة الجمهور وهو ما تفعله الغالبية العظمى. ولكنهم أيضاً يمكن أن يسيئوا استغلال هذه الصفات من خلال استخدامها للإثراء غير القانوني أو لتحسين مهنتهم ونفوذهم. وأياً كان السبب وسواء كان سبباً تافهاً أو كبيراً، فإن الفساد في القضاء يضمن بقاء الفساد بعيداً عن متناول القانون في كل مجال آخر من مجالات الحكومة والنشاط الاقتصادي الذي قد يكون ثبت جذوره فيه. وفي الواقع وبدون وجود قضاء مستقل، يصبح الترقيع فعلياً هو القواعد القانونية الجديدة.

تتابع منظمة الشفافية الدولية فساد القضاء في كثير من الدول وعلى عدة مستويات لعدة سنوات حتى الآن. وقد اشتمل عملها على تحليل الظاهرة من خلال الأبحاث والمسوحات وفحص عمليات تعيين القضاة في المحاكم ومعايير تعزيز السلوك الأخلاقي في القطاع القضائي وتكوين جماعات الضغط من خلال الفروع الوطنية ومنظمات المجتمع المدني لكي يسد القانون طرق التلاعب بالقضاء.

لم يكن من الممكن أن تحقق منظمة الشفافية الدولية أي شيء في هذا المجال بمفردها. وهذا الكتاب يجمع معاً شهادات عشرات من المنظمات والأفراد الذين كرسوا مهاراتهم وجهودهم لتخليص المؤسسات القضائية من بلاء الفساد. الكثير من المؤلفين في هذا الكتاب يعملون في مجال حقوق الإنسان. وهذا ملائم أيضاً حيث أن الحرب ضد الفساد والصراع من أجل حقوق الإنسان يمكن أن يعززا بعضهما البعض.

وكما يظهر من هذا الكتاب، فإن هناك عوامل كثيرة تقلل من الفساد ويمكن اتخاذ خطوات كثيرة لضمان تجنب العاملين في القضاء للانخراط فيه. وتشمل هذه العوامل آليات المساءلة التي تزيد من فرص اكتشاف وعقاب الفساد القضائي وتحمي القضاء من التدخل من جانب مجالات السياسة وأصحاب الأعمال التجارية والجريمة



المنظمة وعمليات الشفافية التي تسمح لوسائل الإعلام والمجتمع المدني والجمهور بتدقيق الأنظمة القضائية وظروف العمل اللائقة التي تقنع موظفي القضاء بالبقاء في الطريق المستقيم. القاضي الذي يعمل في أحد التشريعات التي تحترم فيها المهنة وتدفع مرتبات جيدة فيها يكون أقل احتمالاً لتلقي رشاوى من أحد الخصوم في نزاع عقاري أو عائلي من أولئك الذين يعملون في ظروف أقل مواءمة.

الكثير من الأفراد الملهمين يعارضون اتجاه الكسب غير المشروع حتى في التشريعات الموبوءة بالوساطة والفساد الحقيق والخوف من الترهيب. وعندما كان هذا الكتاب قيد الإنتاج، تجمع أعضاء الحركة العالمية لمنظمة الشفافية الدولية للإشادة بالدكتورة آنا سيسيليا ماجالينز كورتيز التي فازت بجائزة النزاهة لعام 2006 من منظمة الشفافية الدولية والقوة الرائدة في مقاضاة حوالي 1500 عضو من أعضاء المنظمة الإجرامية التي يترأسها فلاديميرو مونتيسينوس، الرئيس السابق للمخابرات والشريك القريب من رئيس بيرو السابق ألبرتو فوجيموري الذي يصرار حالياً ضد تسليمه للعدالة بسبب تهم الفساد الجسيم.

أدت أعمال الدكتورة ماجالينز إلى إلقاء القبض على بعض من الشخصيات المرموقة في القضاء البيروفي بما في ذلك رئيسها المدعي العام الفيدرالي السابق وعدة قضاة في المحكمة العليا وقضاة ووكلاء نيابة آخرين في مستويات مختلفة. وقد أصبحت مصدر الإلهام لجيل جديد من القضاة ووكلاء النيابة في أمريكا اللاتينية. ونهدي هذا الكتاب إليها وإلى كثير من الأفراد الآخرين في مجال القضاء والعدالة الذين رفضوا التهديد أو التنازل في طريقهم لتحقيق العدالة. ويجب أن نتعلم منهم كيف أن القضاء وكل الذين يعملون فيه يمكنهم أن يساهموا في خلق مجتمع يكافئ على النزاهة ويرفض التسامح مع الفساد في أي صورة من صوره.

# مقدمة الطبعة

دكتور كمال حسين

أحد العناصر الرئيسية في أعمال مكافحة الفساد هو سن القوانين التي تجرم مختلف جوانب الفساد. ومنذ عقد من الزمان تقريباً، كانت الرشوة التجارية الدولية تتمتع بمزايا ضريبية وكان الساسة الفاسدون يشعرون بالأمان لمعرفتهم أن نتائج السلب والنهب التي يقومون بها ستبقى آمنة في حسابات مجهولة في المراكز المصرفية العالمية، سن القوانين على المستويين الوطني والدولي أدى إلى تقليص عوامل الفساد في كثير من الدول.

ومع ذلك، فإن التحدي الضخم أمام حركة مكافحة الفساد هو ضمان تنفيذ قوانين مكافحة الفساد وتأمين رد الاعتبار القانوني مقابل الظلم من خلال نظام قضائي فاعل. إن إخفاق القضاة وسلك القضاء بشكل عام في الوفاء بهذه الآمال المشروعة يوفر أرضاً خصبة للفساد. وفي تلك البيئة، تصبح أفضل قوانين مكافحة الفساد بلا فائدة وبلا معنى.

إن قرار تركيز تقرير الفساد العالمي لعام 2007 (جي سي آر 2007) على القضاء يأتي من أهميته في مكافحة الفساد. ويتصل هذا القرار بأعمال كثير من الفروع الوطنية المائة التي تشكل الحركة العالمية لمنظمة الشفافية الدولية. وتتبنى أعمال الفروع الوطنية أساليب مختلفة بشأن مشاكل القضاء: بعضها يعمل على متابعة فساد القضاء من خلال مراقبة حضور القضاة في المحاكم ونوعية أحكامهم، والآخرين يقدمون مشورة قانونية مجانية إلى الأشخاص المتورطين في عمليات كافييسك التي يطلب فيها تقديم رشوى عند كل عمل، وهناك الكثيرون الذين يعلقون بصورة علنية على معيار المرشحين لشغل مناصب القضاة. في الطبقات السابقة من تقرير الفساد العالمي، كتبت كثير من فروعنا الوطنية عن الفساد القضائي كمشكلة أساسية في بلادهم قائلين بأن القضاة والهيئات القضائية الضعيفة أمام الفساد تقوض جهود مكافحة الفساد التي يتوقع أن يقوموا بتنفيذها وبالتالي يتسببون في ضعف القوانين.

خصص جزء من هذا الكتاب لدراسة كيف يصبح القضاة وموظفو المحاكم فاسدين بسبب ضغوط خارجية. ويفحص هذا الجزء منطقة فقهاء القانون الذين كانوا وما زالوا يتساءلون منذ قرون عن كيفية الفصل بين السلطات الحكومية وحل التوتر بين المساءلة واستقلال القضاة مع النظر إلى هذه المسائل بعيون الفساد. ويدرس التقرير أيضاً عدد من الحالات التي تم تحليلها في تقرير الفساد العالمي لعام 2004 والذي ركز على الفساد السياسي ولكنه يقدم صورة للفساد ضمن النظام القانوني الوطني الذي يسمح للسياسيين بصفتهم مرتكبي الأعمال المحظورة بالبقاء طلقاء بدون أي عقاب.

والخيوط الثاني للكتاب هو الفساد القضائي الذي يعاني منه عامة الشعب في كافة أنحاء العالم. وهذا يبدو مهماً بصورة خاصة لي قادماً من بنغلاديش حيث تسيطر السلطة التنفيذية على تعيين وترقية وإعارة وتحويل وتأديب كافة القضاة في المستويات الدنيا لسلك القضاء. وهذا يخالف كل من الدستور ومطالب الجمهور بأن هذه السلطات يجب أن تكون سلطات خاصة فقط بالمحكمة العليا مما يضمن فصل السلطة السياسية عن تحقيق العدالة المطلقة. وبدون الفصل الرسمي بين السلطة التنفيذية والسلطة القضائية في الحكومة، فإن الفساد المنهجي يهدد باكتساح دور القضاء. وقد

أشار مسح عائلي تم تنفيذه من جانب فرع منظمة الشفافية الدولية في بنغلاديش في عام 2005 أن ثلثي أفراد العينة الذين استعملوا المستويات الدنيا من المحاكم في السنة السابقة دفعوا رشاً يبلغ معدلها حوالي 108 دولار أمريكي لكل قضية. وهذا يرقى إلى حوالي ربع متوسط الدخل السنوي في واحدة من أكثر دول العالم فقراً. ولقد تدنى وضع هذه المحاكم إلى منزلة محلات المقايضة حيث يخاطر صاحب أقل عرض بحقوقه في العقار، ووضعه الاجتماعي، وفي أسوأ الحالات حريته.

يركز تقرير الفساد العالمي لعام 2007 بصورة كبيرة على القضاة وموظفي المحاكم المشاركين في القضاء بالقانون. ولكن نظام العدالة أوسع من ذلك بكثير: حيث تشارك الشرطة والمحامون ووكلاء النيابة جميعاً في القضايا والدعاوى قبل أن تصل إلى أبواب المحاكم، وغالباً ما يكون الحجاب أو الوكالات المماثلة داخل نظام المحاكم مسؤولين عن تنفيذ القرارات القضائية بعد إقفال الدعوى. الفساد في أي نقطة على طول هذا الخط الطويل المحتمل من نقاط الالتقاء مع طبقة الموظفين القانونيين يمكن أن يشوه تماماً مسار العدالة. النظام القضائي مفروس أيضاً داخل المجتمع: الواقع يقول بأن المستويات العامة للفساد في المجتمع ترتبط بشدة بمستويات الفساد القضائي. وهذا يبدو أنه يدعم الرأي القائل بأن القضاء النظيف أساسي لمكافحة الفساد ولكنه قد يفترض أيضاً أن نوعية القضاء ونزعة أعضائه لاستغلال وظائفهم لتحقيق مكاسب خاصة يعكس المواقف والاتجاهات نحو الفساد في المجتمع بصورة أكثر شمولاً.

ومن ثم فقد تم إعداد تقرير الفساد العالمي لعام 2007 في صورة سلسلة من الدوائر متحدة المركز بدءاً بالقضاء وأسباب وطرق علاج الفساد القضائي وبعد ذلك ينتقل إلى النظام القضائي الأوسع وأخيراً إلى المجتمع ككل الذي يقع فيه النظام القضائي.

نطاق هذا الكتاب الذي يشتمل على مقالات علمية ومراجعات من جانب الفروع الوطنية لمنظمة الشفافية الدولية للفساد القضائي في 32 دولة وأبحاث تجريبية بخصوص هذا الموضوع والمواضيع ذات الصلة يسمح لنا بوضع عدد قليل من الأهداف لهذا الكتاب. ونتوقع أن يلاحظ طلاب الحقوق والقضاة المتدربين وموظفي القضاء مدى تكلفة الفساد القضائي بالنسبة لضحاياه ولكن أيضاً يشعرون بالراحة لحقيقة أن هناك معايير دولية قائمة لمساعدتهم على الإبحار والتدقيق في هذه المسارات الصعبة أحياناً: وهذا لم يعد هو الحال، مثلاً صعوبة تحديد تضارب المصالح. بالنسبة لأولئك الناشطين والمهنيين الذين يعملون بصورة أكثر شمولاً لإيقاف الفساد، يمكن قراءة هذا الكتاب كدليل لتحليل الفساد القضائي على المستوى القومي وكمصدر للإلهام بالنسبة للإصلاحات المحددة داخل البلاد.

ونأمل أيضاً أن يجد هذا الكتاب طريقه إلى أيدي الكثير من الأشخاص الذين لم يزوروا أبداً أي مكتبة للمراجع القانونية: الصحفيين، نشطاء حقوق الإنسان ومنظمات التنمية غير الحكومية الذين تتلاقى اهتماماتهم باهتماماتنا ومراجعي المحاكم الذين يتعرضون للمعاناة والذين يصرون في مطالباتهم على إيجاد أنظمة قضائية نظيفة وهو ما يتردد في جميع أجزاء هذا الكتاب.

الدكتور كمال حسين، وزير الحقوق السابق ووزير الخارجية في عدة حكومات في بنغلاديش هو فقيه قانوني دولي ومؤسس مشارك ونائب رئيس سابق لمنظمة الشفافية الدولية.

# مقدمة الترجمة العربية

## صلاح محمد الغزالي، رئيس جمعية الشفافية الكويتية

ينتشر الفساد الاداري والمالي في الكثير من المرافق والمؤسسات العامة والخاصة في مختلف دول العالم، وهو ما يجب أن يعمل المجتمع المدني والمنظمات الأهلية في جميع الأقطار على التصدي له بكل الوسائل الممكنة، من خلال التعاون فيما بينهم، ولعل أخطر أنواع الفساد على الإطلاق، هو الفساد في السلطة القضائية، باعتبارها الملاذ الأخير لحقوق الأفراد والمجتمع والجهات العامة أمام نفوذ الفاسدين الذين تمكنوا من كثير من الجهات العامة، من هذا المنطلق، حرصت جمعية الشفافية الكويتية على الاهتمام بهذا البحث الهام الذي يكشف في تفاصيله أسباب تفشي الفساد في السلطة القضائية، في تجارب كثير من دول العالم، وأنواعه، وأشخاصه وأغراضه، وسبل مواجهته، وطرق الحد من تأثيره.

كما تأتي عملية ترجمة هذا الكتاب القيم، في مسعى من جمعية الشفافية الكويتية لسد النقص الكبير في مكتبتنا العربية المختصة في مواضيع الشفافية والنزاهة والمساءلة ومحاربة الفساد، حيث أن ندرة الكتب العربية المتخصصة في هذا المجال هي السمة الغالبة، كما أن الكتب والأبحاث المنشورة التي تتناول هذه المواضيع في السلطة القضائية تحديداً تكاد لا تذكر، من هنا تأتي أهمية ترجمة كتاب الفساد في الأنظمة القضائية، ليكون نبراساً يبين طريق من يريد إصلاح القضاء والنهوض بدوره المنشود، من أبناء هذه السلطة، ومن السياسيين في السلطتين التشريعية والتنفيذية، ومن المتطوعين والمشتغلين في المجتمع المدني.

**ولا يفوتنا في هذه المناسبة أن نوجه جليل الشكر والتقدير إلى جمعية المحامين الكويتية على تمويلها لجزء من تكاليف ترجمة وطباعة هذا الكتاب.**



# الملخص التنفيذي: مشاكل الفساد القضائي الرئيسية

## منظمة الشفافية الدولية

الفساد يقوض العدالة في أجزاء كثيرة من العالم وينكر على الضحايا والمتهمين الحق الإنساني الأساسي في محاكمة عادلة ومحايدة. وهذه هي النتيجة الأساسية التي توصل إليها تقرير الفساد العالمي لعام 2007 الصادر من منظمة الشفافية الدولية.

ومن الصعب المبالغة في وصف الآثار السلبية للقضاء الفاسد حيث أنه يقضي على قدرة المجتمع الدولي على مكافحة الجريمة والإرهاب عبر الدول ويقلل من حجم التجارة والنمو الاقتصادي والتنمية البشرية والأهم من ذلك يحرم المواطنين من التسوية العادلة للمحاكمات مع الجيران أو السلطات. وعندما تقع هذه الحالة الأخيرة، فإن القضاء الفاسد يكسر ويقسم المجتمعات من خلال التذكير بشعور الإصاغة والضرر الناتج عن المعاملة غير العادلة والوساطة. إن الأنظمة القضائية المتدهورة بسبب الرشاوى تقوض الثقة في الحكومة عن طريق تسهيل الفساد في كافة قطاعات الحكومة بدءاً من رأس السلطة. وعندما يقع ذلك، يرسل القضاء رسالة صريحة إلى الشعب: في هذا البلد الفساد مقبول.

## تعريف الفساد القضائي

تعرف منظمة الشفافية الدولية الفساد بأنه "سوء استغلال السلطة الممنوحة لتحقيق مكاسب شخصية". وهذا يعني كلاً من المكاسب المالية أو المادية والمكاسب غير المادية مثل تعزيز الطموحات السياسية أو المهنية. يشمل الفساد القضائي أي نفوذ غير مناسب على حياد العملية القضائية من جانب أي لاعب ضمن نظام المحاكم.

مثلاً، قد يقبل أو يستبعد القاضي دليلاً بهدف تبرير تبرئة مدعى عليه مذنب يتمتع بمكانة سياسية أو اجتماعية عالية. قد يتلاعب القضاة أو موظفو المحاكم بتواريخ المحاكمات لمحاباة طرف أو آخر. في الدول التي لا توجد فيها نصوص حرفية، قد يلخص القضاة بصورة غير دقيقة إجراءات المحاكم أو يتلاعبوا بشهادة الشهود قبل إصدار حكم تم شراؤه من جانب أحد أطراف القضية. قد يسرق موظفو المحاكم الصغار ملفات قضايا مقابل ثمن يتقاضونه.

قد تؤثر الأجزاء الأخرى في النظام القضائي على الفساد القضائي. يمكن إفساد القضايا الجنائية قبل أن تصل إلى المحاكم إذا تلاعبت الشرطة بالأدلة التي تؤيد الإدانة الجنائية أو قد يخفق وكلاء النيابة في تطبيق معايير موحدة على الأدلة التي أعدتها الشرطة. في الدول التي تتمتع فيها النيابة باحتكار الإدعاء أمام المحاكم، يمكن أن يغلق وكيل النيابة الفاسد فعلياً أي طريق للإنصاف القانوني.

يشمل الفساد القضائي سوء استغلال الأموال العامة النادرة التي تكون معظم الحكومات مستعدة لتخصيصها للعدل والقضاء وهو ما يعتبر بصورة نادرة ذا أولوية عالية من الناحية السياسية. على سبيل المثال، قد يوظف القضاة أفراد عائلاتهم في المحاكم أو المكاتب ويتلاعبون بالعقود الخاصة بمباني وتجهيزات المحاكم. يمتد الفساد القضائي من

أنشطة ما قبل المحاكمة إلى إجراءات المحاكمة والتسوية إلى التنفيذ النهائي للقرارات الصادرة بواسطة حجاب المحاكم.

تمثل عملية الاستئناف التي من الواضح أنها مسار هام لرد الاعتبار والإنصاف في قضايا الأحكام الخاطئة فرص أخرى للفساد القضائي. عندما تسيطر القوى السياسية المسيطرة على تعيين كبار القضاة، قد لا يكون مفهوم رفع الاستئناف إلى سلطة أقل حياداً سوى ضرباً من السراب. حتى عندما تكون المواعيد مناسبة وصحيحة، لا تتحقق فعالية الاستئناف إذا كان فرز طلبات النظر فيها لا يتم بشفافية أو عندما يعني عدد الدعاوى المتأخرة قضاء سنوات وسنوات حتى يتم النظر فيها. وتميل أحكام الاستئناف لمحاباة الطرف الأكثر غنى بما يعني أن الطرف الذي يتمتع بموارد محدودة وحق شرعي قد لا يكون قادراً على متابعة قضيته بعد مرحلة المحكمة الكلية.

## نطاق الفساد القضائي

يوجد فرق هام بين الأنظمة القضائية الخالية نسبياً من الفساد وتلك الأنظمة التي تعاني من التلاعب المنهجي. وتبين مؤشرات الفساد القضائي بدقة الحدود الواسعة للفساد: القضاء الذي يعاني من الفساد المنهجي يتواجد عموماً في المجتمعات التي ينتشر فيها الفساد في القطاع العام. ويوجد أيضاً ارتباط بين مستويات الفساد القضائي ومستويات النمو الاقتصادي حيث أن الأمل في الوفاء بالعقود وحل النزاعات بصورة عادلة حيوي وهام للمستثمرين ويوضح النمو والتنمية السليمة للأعمال التجارية. إن القضاء المستقل والمحاييد له آثار هامة على التجارة والاستثمار والأسواق المالية كما تعلمت دول متنوعة ومتباعدة مثل الصين ونيجيريا.

تتفاوت أهداف سلوك الفساد في القطاع القضائي؛ فبعض الفساد يشوه العملية القضائية لتحقيق نتيجة غير عادلة. ولكن هناك الكثير من الأشخاص الذين يقدمون الرشاوى لتخطي أو تسريع العملية القضائية باتجاه ما قد يكون نتيجة عادلة. وفي النهاية فإن كلا النموذجين غير مقبول حيث أن الضحية في كل حالة هم مراجعو المحاكم. في أسوأ البيئات القضائية، يعتبر كلا النموذجين أنشطة مقبولة بل وتلقى تشجيعاً من أولئك الذين يعملون حول دور القضاء. وقد أجرى مؤشر الفساد العالمي لعام 2006 التابع لمنظمة الشفافية الدولية استطلاع للرأي بين 59,661 شخص في 62 دولة<sup>1</sup> ووجد أنه في ثلث هذه الدول أكثر من عشرة بالمائة من الأشخاص المستطلعين الذين تعاملوا مع النظام القضائي ادعوا بأنهم دفعوا هم أو أحد أفراد عائلاتهم رشوة للحصول على نتيجة عادلة في دعوى قضائية.

## أنواع الفساد القضائي

هناك نوعان من الفساد يؤثران بدرجة عالية على القضاء: التدخل السياسي في العملية القضائية من جانب السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية في الحكومة بالإضافة إلى الرشوة.

### أ. التدخل السياسي في العملية القضائية

أحد النتائج المثبطة في هذا الكتاب هي أنه بالرغم من عدة عقود من جهود الإصلاح والأدوات الدولية لحماية استقلال القضاء، ما زال القضاء وموظفو المحاكم حول العالم يواجهون ضغوطاً بإصدار أحكام في صالح المكونات

1 للمزيد عن هذا المسح، بما في ذلك قائمة الدول المشمولة فيه، يرجى الاطلاع على المقال البحثي في صفحة رقم 11.

السياسية أو الاقتصادية القوية بدلاً من إصدارها طبقاً للقانون. الارتداد عن المعايير الدولية واضح في بعض الدول مما زادت من نفوذ القوى السياسية على القضاء مثل روسيا والأرجنتين.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن ضعف سلطة القضاء يوفر حماية قانونية للذين في السلطة مقابل استراتيجيات احتيالية أو غير قانونية مثل الاحتلاس، المحسوبية، عمليات الخصخصة أو القرارات السياسية التي قد تواجه مقاومة ومعارضة في السلطة التشريعية أو من وسائل الإعلام. في نوفمبر 2006 على سبيل المثال، أصدر قاضي أرجنتيني تم تعيينه من قبل الرئيس السابق كارلوس منعم حكماً بأن نفقات الحملة الانتخابية الزائدة عن الحد من جانب الحزب الحاكم لم تخالف قانون تمويل الحملات الانتخابية لعام 2002 لأن الأحزاب لم تكن مسئولة عن تمويل ما لم تكن على علم به.

ويأتي التدخل السياسي عن طريق التهديد والترهيب ورشوة القضاة ويأتي أيضاً عن طريق التلاعب في التعيينات القضائية والرواتب وشروط الخدمة. في الجزائر، القضاة الذين اعتقدوا بأنهم يمارسون المهنة باستقلالية تامة يتم عقابهم ونقلهم إلى أماكن بعيدة. في كينيا، يتم الضغط على القضاة للتحي بدون إبلاغهم عن المزاعم والادعاءات ضدهم في حملة مكافحة الفساد التي كانت تعتبر على نطاق واسع بأنها ذات أغراض سياسية. يمكن نقل القضاة الذين يعتبرون مشكلة من جانب ذوي النفوذ من مراكز حساسة أو يتم تحويل الرقابة على القضايا الحساسة إلى قضاة أكثر ضعفاً أمام الفساد. وكان هذا هو الأسلوب المتبع في بيرو من جانب الرئيس السابق ألبرتو فوجيموري وهذا هو الحال أيضاً في سريلانكا.

إن السبيل الوحيد لمنع هذا النوع من الفساد هو الآليات الدستورية والقانونية التي تحمي القضاة من الإقالة المفاجئة أو النقل المفاجئ بدون القيام بتحقيق محايد. وهذه الحماية تقطع شوطاً طويلاً نحو ضمان استقلال المحاكم والقضاة وأحكامهم من النفوذ الخارجي.

ولكن يمكن أن يكون الأمر مشكلة بنفس الدرجة إذا تم السماح للقضاة بالاختباء خلف أحكام الحصانة التي عفا عليها الزمن أو قوانين الاحتقار الوحشية أو مفاهيم الطلائية كما هو الحال في تركيا، باكستان ونيبال على التوالي. إن المطلوب هو التوازن الدقيق بين الاستقلالية والمساءلة وقدر أكبر من الشفافية مما تكون معظم الحكومات أو قطاعات القضاء مستعدة لتقديمه.

استقلال القضاء يرتكز على ثقة الجمهور. النزاهة المحسوسة للمؤسسة ذات أهمية خاصة حيث أنها تؤيد وتعزز الثقة في تلك المؤسسة. وحتى وقت قريب، كان رئيس القضاء البريطاني هو في نفس الوقت المتحدث باسم مجلس اللوردات البريطاني التابع للبرلمان وعضو في السلطة التنفيذية مما كان يشكل مشاكل تضارب المصالح. في الولايات المتحدة، يشوب الانتخابات القضائية المخاوف من أن التبرعات لحملات انتخاب القضاة سوف تؤثر بلا شك على صنع القرار القضائي.

الفساد القضائي والفساد السياسي يعرزان بعضهما البعض. عندما يكون النظام القضائي فاسداً، من غير المحتمل تنفيذ العقوبات الموقعة على الأشخاص الذين يستعملون الرشاوى والتهديدات لدعم السياسيين. إن النتائج المترتبة على هذا المنهج عميقة حيث أنها تعوق وتمنع المرشحين الأكثر أمانة والمتحررين من الأغلال والقيود من دخول أو النجاح في مجال السياسة أو الخدمة العامة.



## ب. الرشوة

يمكن أن تتم الرشوة في كل اجراء من إجراءات النطق بالحكم في النظام القضائي: قد يقبض مسئولو المحاكم مالاً مقابل العمل الذي يجب أن يؤديه بأي طريقة وقد يحتسب المحامون أتعاب إضافية لتعجيل أو تأخير الدعاوى أو لتوجيه الموكلين إلى القضاة المعروفين بقبول الرشاوى لغرض إصدار قرارات لصالحهم. ومن جانبهم قد يقبل القضاة الرشاوى لتأخير أو تعجيل الدعاوى، قبول أو رفض الاستئناف والطعون، التأثير على قضاة آخرين أو البت في دعوى بطريقة معينة. الدراسات الواردة في هذا الكتاب من الهند وبنغلاديش تفصل كيف أن التأجيلات الطويلة للدعاوى تجبر الناس على دفع رشاوى لتعجيل بالبت في قضاياهم.

وعندما يكون لدى المدعى عليهم أو الخصوم رأي غير مناسب عن أمانة القضاة والعملية القضائية، من المحتمل بدرجة كبيرة جداً أن يلجئوا إلى رشوة مسئولى القضاء والمحامين والقضاة لتحقيق أغراضهم وغاياتهم.

ومن المهم أن لا ننسى أن القضاء الرسمي بيت فقط في جزء من النزاعات في العالم النامي حيث تشكل الأنظمة القانونية التقليدية أو العمليات القضائية الإدارية التي تديرها الولايات ما يقدر بتسعين بالمائة من الدعاوى غير القانونية في كثير من أنحاء العالم. وتؤكد معظم الأبحاث التي أجريت على الأنظمة القانونية العرفية أهميتها كبديل وحيد للعمليات القانونية الحكومية البطيئة والمكلفة والمشعبة بالرشاوى ولكنها تحتوي أيضاً على عناصر من الفساد وأشكال أخرى من التحيز<sup>2</sup>. على سبيل المثال في بنغلاديش، يتم انتزاع رسوم من الشاكين من جانب الطوافين الذين يدعون قدرتهم على تغيير قرارات هيئة شلش من الأشخاص المحليين الذين يتم استدعاؤهم لحل النزاعات المحلية وفرض العقوبات عليهم. علاوة على ذلك، من غير المحتمل أن تتمتع النساء بفرصة مساوية للوصول إلى العدالة في السياق العرفي الذي يقلل من حقوقهن الإنسانية والاقتصادية.

## التعامل مع الفساد القضائي

توضح مراجعتنا لعدد 32 دولة أن الفساد القضائي يتخذ أشكالاً مختلفة وأنه يتأثر بعوامل كثيرة سواء كانت قانونية، اجتماعية، ثقافية، اقتصادية أو سياسية. ويكمن تحت هذه التعقيدات الظاهرة الجوانب الشائعة التي تشير إلى الطريق نحو الإصلاح. المشاكل الأكثر شيوعاً في دراسات الدول هي:

1. التعيينات القضائية- الإخفاق في تعيين القضاة على أساس الجدارة والاستحقاق يمكن أن يؤدي إلى اختيار قضاة قابلين للفساد والرشاوى.
2. البنود والشروط- الرواتب المتدنية وظروف العمل غير الآمنة بما في ذلك الإجراءات غير العادلة الخاصة بالترقية والتحويل وكذلك غياب التدريب المستمر للقضاة يؤدي إلى تعرض القضاة وموظفي العدل الآخرين للرشوة بسهولة.
3. المساءلة والنظام- أساليب تأديب وعزل القضاة الفاسدين قد تكون غير عادلة وغير فعالة وغالباً ما تؤدي إلى عزل قضاة مستقلين ومحايدين لأسباب تتعلق بالسياسة.

2 منظمة التعاون والتنمية الأوروبية/دي آيه سي شبكة عن الصراع والسلام والتعاون من أجل التنمية، تعزيز تحقيق العدالة والأمن في الدول الهشة، أغسطس 2006، 4.

4. الشفافية- تبني المحاكم إجراءات غامضة من شأنها ان تمنع وسائل الإعلام وفعاليات المجتمع المدني من مراقبة أنشطة المحاكم وكشف الفساد القضائي.

لم يتم طرح هذه النقاط بصورة واضحة في برامج الإصلاح القضائي طوال العقدين الماضيين التي كانت تميل إلى التركيز على إدارة المحاكم وبناء الطاقات مع تجاهل المشكلات ذات الصلة بالاستقلال والمساءلة القضائية. تم إنفاق أموال كثيرة على تدريب القضاة دون معالجة طموحات وحوافز القضاة لحتهم على النزاهة. كما تم إنفاق الأموال أيضاً لتحديث المحاكم وميكنتها في محاولة لتقليل ضغط العمل في المحاكم وتوحيد إجراءات إدارة الدعاوى والذي لو كان غير مصحوب بزيادة مستوى المساءلة يمكن أن يخاطر بجعل المحاكم الفاسدة أكثر فساداً. في وسط وشرق أوروبا، أدى الإخفاق في الدراسة الكاملة للسياق الاجتماعي وخاصة في الدول التي تسمح فيها الشبكات غير الرسمية للأشخاص بالتحايل على الإجراءات القضائية الرسمية إلى أن بعض التغييرات المعقدة جداً في المؤسسات الرسمية أصبحت بلا فائدة فعلية.

## التوصيات

تعكس التوصيات التالية أفضل أساليب معالجة الفساد في الأنظمة القضائية وتلخص النتائج المستفادة من التحليل كما تطرحها هذه الدراسة. وهي تعالج المشاكل الأربعة الرئيسية المحددة أعلاه وهي التعيينات القضائية، الأحكام والشروط، المساءلة والنظام والشفافية<sup>3</sup>.

## التعيينات القضائية

1. هيئة التعيينات القضائية المستقلة. يتم تعيين قضاة بموضوعية وشفافية عن طريق اختيار مرشحين يتمتعون بمستويات عالية من الكفاءة دون منّة لسياسي أو قاض كبير؛ وتضم إجراءات التعيين تشكيل هيئة تعيينات تعمل بصورة مستقلة عن السلطة التنفيذية أو التشريعية على ان يتم اختيار هذه الهيئة بصورة موضوعية وشفافة كما لا يجوز أن يكون لأي من السلطتين الأغلبية في هذه الهيئة.
2. التعيينات القضائية استناداً إلى الجدارة والاستحقاق. يجب أن تكون معايير الاختيار واضحة ومعلنة مما يسمح للمرشحين والقائمين بعملية الاختيار والأشخاص الآخرين المعنيين بفهم واضح لحدود عملية الاختيار ويجب أن يطلب من المرشحين إثبات سجلهم في الكفاءة والنزاهة.
3. مشاركة المجتمع المدني. يجب استشارة هيئات المجتمع المدني بما في ذلك الاتحادات المهنية المرتبطة بالأنشطة القضائية وذلك فيما يتعلق بكفاءة ونزاهة المرشحين.

3 تعتمد هذه التوصيات على قائمة أكثر شمولاً، «قائمة منظمة الشفافية الدولية للمحافظة على النزاهة ومنع الفساد في الأنظمة القضائية» التي أعدتها كيلا ليكي استناداً إلى البيانات المأخوذة من عدد من كبار القضاة والخبراء الآخرين من كافة أنحاء العالم. ويمكن الحصول على هذه البيانات من منظمة الشفافية الدولية.

## الأحكام والشروط

4. الرواتب القضائية. يجب أن تكون الرواتب متوافقة مع وضع القضاة وخبراتهم وأدائهم والتطور المهني طوال فترات شغل وظائفهم ويجب تقديم معاشات معقولة عند التعاقد.
5. الحماية القضائية. يجب أن تحمي القوانين الرواتب القضائية وظروف العمل بحيث لا يمكن التلاعب بها من جانب السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية لمعاقبة القضاة المستقلين المحايدين و/أو مكافأة الذين يصدرن أحكام لصالح الحكومة.
6. الانتقالات القضائية. المعايير الموضوعية التي تقرر توزيع القضاة على محاكم معينة تضمن عدم معاقبة القضاة المستقلين أو غير الفاسدين من خلال نقلهم إلى دوائر قضائية بعيدة. يجب عدم نقل القضاة إلى محاكم تقع في مناطق يكون لديهم فيها علاقات أو ارتباطات قوية مع السياسيين المحليين.
7. إسناد الدعاوى والإدارة القضائية. إسناد الدعاوى على أساس معايير موضوعية وواضحة وإدارتها من جانب القضاة والتقييم المنتظم يوفر حماية ضد عملية توزيع الدعاوى على القضاة المواليين للحكومة أو المواليين لرجال الأعمال.
8. الوصول إلى المعلومات والتدريب. يجب أن يتمتع القضاة بحق الوصول السهل إلى التشريعات والدعاوى وإجراءات المحاكم وأن يتلقوا تدريباً مبدئياً قبل أو عند تعيينهم وكذلك تدريباً مستمراً طوال فترات تعيينهم. وهذا يشمل التدريب على التحليل القانوني وتفسير القرارات وكتابة الأحكام وإدارة الدعاوى وكذلك التدريب على الأخلاقيات ومكافحة الفساد.
9. أمن المنصب. أمن مناصب القضاة يجب أن يكون مكفولاً لمدة 10 سنوات بدون تجديد حيث أن القضاة يميلون لتفصيل أحكامهم وسلوكهم قرب نهاية مدة خدمتهم توقعاً للتجديد لهم.

## المساءلة والنظام

10. الحصانة. الحصانة المحدودة للإجراءات المرتبطة بالواجبات القضائية تسمح للقضاة باتخاذ قرارات خالية من الخوف من الدعاوى المدنية. الحصانة لا تنطبق في حالة دعاوى الفساد أو الدعاوى الجنائية الأخرى.
11. الإجراءات التأديبية. تضمن القواعد التأديبية تنفيذ السلك القضائي لتحقيق مبدئي قوي في كافة الادعاءات. يجب أن تقوم هيئة مستقلة بالتحقيق في الشكاوى المرفوعة ضد القضاة وإبداء أسباب القرارات المتخذة من جانبها.
12. عملية العزل من الخدمة الشفافة والعادلة. تنطبق معايير صارمة وقوية على عزل القضاة من مناصبهم. يجب أن تكون آليات عزل القضاة واضحة وشفافة وعادلة ويجب إبداء الأسباب للقرارات المتخذة في هذا الشأن. إذا تم اكتشاف حالة فساد، يكون القاضي عرضة للمقاضاة.
13. العملية الواجبة والمراجعات الاستئنافية. يمتلك القاضي الحق في محاكمة عادلة وتمثيل قانوني ورفع استئناف بخصوص أي أمر تأديبي.

14. قواعد السلوك. توفر قواعد السلوك القضائي دليلاً ومقياساً للسلوك القضائي ويجب إعدادها وتنفيذها من جانب السلك القضائي. يجب بحث ومعاقبة المخالفات من جانب هيئة قضائية.
15. سياسة المخبر. من الضروري وجود إجراءات سرية وصارمة بخصوص الشكاوى الرسمية لكي يستطيع المحامون ومراجعو المحاكم ووكلاء النيابة ورجال الشرطة ووسائل الإعلام والمجتمع المدني الإبلاغ عن المخالفات المشكوك فيها أو الفعلية لقواعد السلوك أو الفساد من جانب القضاة أو إداريو المحاكم أو المحامين.
16. نقابة القضاة القوية والمستقلة. يجب أن تمثل نقابة القضاة المستقلة أعضائها في كافة المعاملات مع الدولة وسلطاتها. ويجب أن تكون عبارة عن هيئة منتخبة ويسهل الوصول إليها من جانب كافة القضاة وتدعم القضاة الأفراد في الأمور الأخلاقية وتوفر نقطة مرجعية آمنة للقضاة الذين يخشون من التعرض للظلم.

## الشفافية

17. التنظيم الشفاف. يجب أن يقوم السلك القضائي بنشر تقارير سنوية عن أنشطته ونفقاته وأن يزود الجمهور بمعلومات موثوق بها عن إدارته وتنظيمه.
18. العمل الشفاف. يحتاج الجمهور إلى الاطلاع الموثوق به على المعلومات التي تتعلق بالقوانين والتغييرات المقترحة في التشريعات، إجراءات المحاكم، الأحكام القضائية، الشواغر القضائية، معايير الاستقدام، إجراءات انتخاب القضاة وأسباب التعيينات القضائية.
19. خدمة المقاضاة الشفافة. يجب أن تقوم النيابة بإدارة الإجراءات القضائية علناً (مع استثناءات محدودة فيما يخص الأطفال مثلاً) ويجب أن تنشر أسباب القرارات المتخذة وتقدم إرشادات المقاضاة التي يسهل الوصول إليها علناً لتوجيه ومساعدة صناع القرار أثناء إدارة عمليات التقاضي والتحقيق.
20. الكشف عن الأصول القضائية. يجب أن يقدم القضاة إقرارات دورية عن ذممهم المالية وخاصة عندما يطلب من المسؤولين الحكوميين الآخرين القيام بذلك.
21. الكشف عن تضارب المصالح القضائية. يجب على القضاة أن يقرروا بتضارب المصالح بمجرد أن تتضح لهم وأن يعزلوا أنفسهم عندما يكونوا (أو قد يبدو أنهم) متحيزين أو غير محايدين تجاه طرف في دعوى وعندما يكونوا قد عملوا سابقاً كمحامين أو شهود ماديين في الدعوى أو إذا كان لديهم مصلحة اقتصادية في حصيلة الدعوى.
22. حقوق الإعلانات القضائية المعلنة على نطاق واسع. تنص الآليات القضائية الرسمية على ضمان وإفادة أطراف المراجعين في المحاكم بصورة قانونية عن طبيعة وحجم ونطاق حقوقهم والاجراءات التي سيخضعون لها قبل واثنا وبعد المحاكمة.
23. حرية التعبير. يجب أن يكون لدى الصحفيين القدرة على التعليق بصورة عادلة على الإجراءات القانونية والإبلاغ عن الفساد أو التحيز المشكوك فيه أو الفعلي. القوانين التي تجرم التشهير أو تعطي القاضي الحق

في منح تعويض تعجيزي في دعاوى التشهير يمنع وسائل الإعلام من التحقيق في الإبلاغ عن الأعمال الجنائية المشكوك فيها التي يتطلب إصلاحها.

24. نوعية التعليقات. يجب أن يتم تدريب الصحفيين والمحررين بصورة أفضل على الإبلاغ عما يقع في المحاكم وتقديم المسائل القانونية إلى عامة الجمهور بصورة مفهومة. يجب تشجيع الأكاديميين على إبداء الملاحظات والتعليقات على أحكام القضاء في المجالات القانونية إن لم يكن في وسائل الإعلام جميعها.

25. مشاركة المجتمع المدني والأبحاث والرقابة والتقارير. يمكن أن تساهم منظمات المجتمع المدني في فهم المسائل المرتبطة بالفساد القضائي عن طريق مراقبة حدوث الفساد وكذلك المؤشرات الكامنة للفساد مثل التأخيرات ونوعية القرارات.

26. نزاهة وشفافية المتبرعين. يجب أن تعالج برامج الإصلاح القضائي مشكلة الفساد القضائي. ويجب أن يتقاسم المتبرعون المعرفة بنظام التشخيص وتقييم العمليات والكفاءة القضائية ويجب أن يشاركوا علناً مع الدول الشريكة.

تقدم هذه التوصيات عدد من المعايير الدولية بخصوص نزاهة واستقلال القضاء وكذلك نماذج مراقبة وتبليغ مختلفة تم إعدادها من جانب المنظمات غير الحكومية والكيانات الحكومية. وهي تبرز الفجوة في إطار العمل القانوني الدولي بخصوص آليات المساءلة القضائية. وتلفت منظمة الشفافية الدولية الانتباه بشكل خاص إلى مبادئ بنجلور لسلوك القضائي وهي عبارة عن قواعد للقضاة تم تبنيها وتطبيقها من جانب عدد من الدوائر القضائية المحلية وتمت المصادقة عليها من جانب المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة في عام 2006. وتشكل مبادئ بنجلور خطوة نحو سد هذه الثغرة بالرغم من أنها ما زالت اختيارية. بالإضافة إلى ذلك، فإن المبادئ الأساسية للأمم المتحدة بخصوص استقلال القضاء يجب مراعاتها في ضوء المخاوف المنتشرة التي نشأت في العقد الأخير بشأن الحاجة إلى قدر أكبر من المساءلة القضائية.

ولا توجد وصفة سحرية من الهياكل والممارسات التي سوف تقلل من الفساد في كافة الأوضاع والمواقف. تقارير الدول في الباب الثاني من هذا الكتاب تبرز التنوع الكبير في التوصيات الخاصة بالإصلاحات القضائية والتي تتعلق بالسياق المعين، وبالتالي فإنها ليست قابلة للتطبيق بطريقة شاملة وعامة. قد تتطلب الأوضاع والمواقف المختلفة إجراءات قد لا تكون مفيدة في مواضع أخرى. ومع ذلك فإن التوصيات تعمل كدليل على جهود الإصلاح لتعزيز الاستقلال والمساءلة القضائية وتشجع على التنفيذ الأكثر فعالية وكفاءة وعدلاً. وكما يوضح هذا الكتاب، فإن الإصلاح متعدد الجوانب وشموله للقضاء هي خطوة حاسمة نحو تعزيز العدالة والحد من الفساد الذي ينخر في الأنظمة القضائية ويفسد الحياة في كافة أنحاء العالم.

# الجزء الأول

## تحليل مقارن للفساد القضائي



# 1) تقديم المشكلة

## الفساد في القضاء: الأسباب وطرق العلاج

### ماري نويل بيبيز<sup>1</sup>

الفساد في النظام القضائي يشوه الدور الصحيح الذي يقوم به القاضي وهو حماية الحريات والحقوق المدنية للمواطنين وضمان إجراء محاكم عادلة في محكمة مختصة ومحيدة. وهو يمكن المسؤولين الحكوميين ومجموعات المصالح الخاصة المتورطة في ممارسات فاسدة من العمل مع الثقة بأن أفعالهم وتصرفاتهم غير القانونية سوف تمر بدون عقاب في حالة اكتشافها. وبمعنى آخر فإن الفساد هو إساءة استغلال السلطة الممنوحة لتحقيق مكاسب شخصية. وفي سياق الفساد القضائي، فإنه يرتبط بالأفعال أو الإغفالات التي تشكل استغلال السلطة العامة لتحقيق منافع شخصية لموظفي المحاكم ويؤدي إلى إصدار قرارات قضائية غير صحيحة وغير عادلة. وتشمل تلك الأفعال والإغفالات الرشوة، الابتزاز، التهريب، استغلال النفوذ وإساءة استغلال الإجراءات القضائية لتحقيق مكاسب شخصية.

في الأنظمة القضائية الفاسدة، لا يحصل المواطنون على حقهم الديمقراطي في المساواة للوصول إلى المحاكم ولا يلقون معاملة متساوية لدى المحاكم. أسباب الدعوى والقانون الواجبة التطبيق لا يحظيان بها في الأنظمة القضائية الفاسدة بينما وضع الأطراف والمنفعة التي يحصل عليها القضاة وموظفو المحاكم من القرارات الصادرة هي الأهم. المستوى الاقتصادي للمواطن ووضعه السياسي وخلفيته الاجتماعية تلعب دوراً حاسماً في عملية صنع القرار القضائي. في الأنظمة القضائية الفاسدة، ينتصر المواطنون الأغنياء والذين لديهم شبكات اتصالات ومعارف جيدة على المواطنين العاديين وتتغلب الكيانات الحكومية والشركات التجارية على المواطنين.

وبالرغم من أنه من الصعب التأكيد بأن الفساد غير موجود في بعض الأنظمة القضائية، فإنه من العدل القول بأنه في بعض الدول يكون الفساد ضئيلاً جداً ومتفرق ونتيجة لسلوك فردي غير أخلاقي. في تلك الدول، يدعم النظام القائم احترافية القضاء ويحمي القاضي من النفوذ. الإجراءات تجعل النظام القضائي شفافاً وتضع رجال الشرطة ووكلاء النيابة والقضاة موضع مساءلة.

في الكثير من الدول الأخرى، يعتبر الفساد القضائي مشكلة منهجية ولا تعتبر معالجة الأمور الأخلاقية وحدها كافية لحل المشكلة. قد يكون النظام القضائي مهيكلاً لتعزيز الفساد. الضغوط الخارجية على القاضي للتصرف بطريقة غير أخلاقية كبيرة بينما مخاطر القبض عليه وعقابه أقل.

1 ماري نويل بيبيز هي محامي أول في الولايات المتحدة متخصصة في حكم القانون وخاصة الإصلاحات القانونية والقضائية الدولية.



يجب تشخيص وتحديد مختلف أسباب الفساد بعناية وإلا فإن التدابير المستخدمة للحد من الفساد سوف تكون غير فاعلة وسوف تفشل. وفيما يلي العوامل السبعة التي تساهم في انتشار الفساد القضائي والتي يمكن علاجها بغض النظر عن نوع النظام القضائي القائم.

#### *النفوذ غير القانوني من جانب السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية*

بالرغم من الضمانات الدستورية للمساواة بين أفرع الحكومة الثلاثة (السلطة التشريعية التي تسن القوانين والوكالات التنفيذية التي تدير تطبيق القوانين وتدير أعمال الحكومة والسلطة القضائية التي تحل النزاعات وتطبق القوانين)، فإن السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية تتمتعان بسيطرة كبيرة على القضاء في كثير من الدول وعندما يكون حكم القانون ضعيفاً تاريخياً، ينظر إلى القضاء غالباً بأنه الفرع الضعيف في الحكومة. القضاة في القضاء الضعيف يحترمون الأفراد الذين لديهم صلات ومعارف سياسية في السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية.

غالباً ما يمتلك رئيس الدولة أو الجهة ذات الدافع السياسي (مثل وزارة العدل أو البرلمان) الصلاحية لتعيين وترقية القضاة بدون قيود على إجراءات الاختيار الشفافة والموضوعية أو قد تكون متطلبات الأهلية والجدارة غامضة وغير واضحة مما يسمح بتطبيق معايير الالتزام الاعتباطية. وما لم يكونوا ملزمين بموجب القانون، فإن المسؤولين في السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية يكونون كارهين للتنازل عن نفوذهم على القضاء. وكان هذا هو الحال في تايلند حيث كان القضاء جزءاً من وزارة العدل حتى عام 1997 عندما أصبحت المحاكم مستقلة وخاضعة لرقابة المحكمة العليا (انظر أيضاً "استقلال وفساد القضاء"، صفحة 16).

بعد تعيين القضاة، قد يشعرون بأنهم مضطرين للرد بصورة إيجابية على طلبات ذوي النفوذ للمحافظة على وضعهم. وبدلاً من العمل كجهة رقابية على الحكومة في حماية الحريات المدنية وحقوق الإنسان، غالباً ما يعزز القضاة في القضاء الفاسد مصالح الحكومة على حقوق الأفراد. وفي كثير من الدول، يتمتع الرئيس بالسلطة لمكافأة القضاة الذين يلتزمون برغباته وذلك عن طريق تزويدهم بتجهيزات مكتبية حديثة ومساكن راقية وسيارات جديدة.

#### *القبول الاجتماعي للفساد*

في دول كثيرة تكون المعاملات الاجتماعية محكومة بالقانون بدرجة أقل من قواعد السلوك العرفية أو العائلية. وفي هذا الخصوص فإن القضاة الفاسدين الذين يدعمون مصالح أقاربهم يتغاضون عن المبدأ الذي ينص على أنه قد يكون من المخزي بالنسبة للقاضي أن يتجاهل رغبات فرد الأسرة أكثر من الالتزام حرفياً بالقانون. ولا يعتبر حكم القانون هاماً في تلك الدول مثل أهمية العلاقات الفردية. قد تكون القرارات الحكومية قائمة على النفوذ الشخصي أكثر من الاستحقاق والجدارة. قوة العلاقات الشخصية كبيرة جداً في بعض الدول لدرجة أن

كافة القرارات القضائية تحوم حولها ظلال من الشك بأنها نتاج النفوذ غير القانوني.

في بعض الدول، يعتبر دفع الرشوة أمراً أساسياً مقابل الخدمات القضائية بل أنه يعتبر الطريق الوحيد لتحقيق النتائج. في كينيا، تنتشر مقولة شائعة بأنه "لماذا توكل محامي، إذا كنت تستطيع شراء القاضي؟" وفي الدول التي تكون فيها الإجراءات القضائية شاقة وعسيرة، يفضل مراجعو المحاكم دفع الرشاوى كوسيلة أرخص للحصول على خدمة أسرع. ويطلب موظفو المحاكم أيضاً رشاوى مقابل الخدمات التي يستحقها المواطنون بصورة قانونية. وفي بعض الدول، يعتبر دفع رسوم مقابل الخدمات القضائية متأصل جداً لدرجة أنه لا تنشأ أي شكاوى إذا طلبت الرشوة ولكن إذا كانت الرشوة المطلوبة أكبر من المعتاد (انظر "الفساد القضائي في سياق الثقافة القانونية" صفحة 109 و "الشكلية والمؤسسات القانونية والأعراف الاجتماعية" صفحة 355).

#### الخوف من العقاب

أحد أنواع النفوذ التي يمكن أن تدفع القضاة لإصدار قرارات استناداً إلى عوامل أخرى خلاف الوقائع والقانون، الواجب التطبيق هو الخوف من العقاب واللوم من جانب القادة السياسيين، قضاة الاستئناف والأفراد النافذين، الجمهور ووسائل الإعلام.

بدلاً من المخاطرة بالتعرض لإجراء تديبي أو تخفيض الدرجة الوظيفية أو النقل، يطبق القضاة القرارات المقبولة سياسياً. ومن الجدير بالملاحظة أنه مؤخراً في مصر قرر اثنين من كبار القضاة تحت تهديد الإجراءات التأديبية علناً أن نتائج الانتخابات متعددة الأحزاب في عام 2005 كانت باطلة (انظر "القضاء المصري يشمر عن ساعديه" صفحة 226).

التهديدات بالقتل والتهديدات الأخرى بإلحاق الأذى بالقضاة هي عوامل قوية للتغاضي عن القانون عند البت في نتيجة الدعوى. الخوف على السلامة الشخصية كما هو الحال مع قضاة كوسوفو مباشرة بعد حرب كوسوفو دفع الكثير منهم لإصدار أحكام لصالح المدعى عليهم بالرغم من أن القانون كان يؤيد المدعين الصرب. وبينما كان القضاة الدوليون في كوسوفو يعملون تحت حماية الأمم المتحدة، لم يكن للقضاة الكوسوفيين تلك الحماية.

في بعض الدول، بما في ذلك بلغاريا يتم التشهير بالقضاة الذين يطبقون القانون بصورة صحيحة في الدعاوى الجنائية المثيرة للجدل من جانب الصحافة بالرغم من أن الأدلة فشلت في تبرير الإدانة. الخوف من إصدار القرار الصحيح على عكس الاتجاه الشعبي يدفع القضاة غير المحنكين أو غير الأمنين إلى تعديل أحكامهم لتجنب غضب الجمهور. قام عضو في محكمة خاصة عينت للتحقيق مع مدراء الأندية الكروية الإيطالية والحكام المتورطين في بيع مباريات الدوري بإبلاغ جريدة علناً أن قراره قد أخذ في الحسبان فوز إيطاليا بكأس العالم في عام 2006، انفجار المظاهرات الشعبية ودعم بعض رؤساء المدن التي كانت الفرق التابعة لها أكثر تورطاً (انظر "الثقافة والفساد في إيطاليا" صفحة 118).

## تدني رواتب القضاة وموظفي المحاكم

رواتب القضاة المتدنية جداً أكثر من اللازم بحيث لا تجذب الموظفين القانونيين المؤهلين أو تحتفظ بهم والتي لا تمكن القضاة وموظفي المحاكم من إعالة أسرهم في بيئة آمنة تدفع القضاة وموظفي المحاكم إلى تكملة دخولهم بالرشاوى (انظر "متى يمكن ان يكون القضاة فاسدين؟" صفحة 345 بخصوص التحليل التجريبي للعوامل المحتملة لفساد القضاء بما في ذلك مستويات الرواتب).

بالرغم من أن رواتب القضاة ليست جذابة مثل رواتب المهنيين القانونيين في القطاع الخاص، فإن الأمن الذي يولى للمنصب القضائي والاحترام الذي تحظى به المهنة يجب أن يعوض فقدان المكاسب. وفيما يتعلق بالموظفين الحكوميين الآخرين، يجب أن يقبض القضاة أعلى الرواتب. وبينما لا يتوافق راتب القاضي الفيدرالي في المحكمة المحلية في الولايات المتحدة مع راتب القاضي الذي كان يمكن أن يحصل عليه من العمل الخاص، فإنه أعلى من معظم رواتب الموظفين الحكوميين، والهيبة التي تتمتع بها هذه الوظيفة تجعلها وظيفة مطلوبة. فارق الراتب بين مختلف فروع الحكومة يمكن أن يكون مثير للسخط في بعض الدول. ومنذ فترة ليست ببعيدة، كان رجال الشرطة في أوزباكستان يتقاضون رواتب أعلى من القضاة.

بالإضافة إلى الرواتب المتدنية، غالباً ما يقوم القضاة بوظائفهم بأعباء مالية كبيرة. وظائف القضاء في بعض الدول تعرض للبيع ويمكن أن تكون التكلفة أضعاف الراتب السنوي الرسمي للقاضي<sup>2</sup>. القضاة الذين اشتروا مناصبهم يجب أن يعوضوا استثماراتهم عن طريق طلب الرشاوى. بعض القضاة الأذربيجانيين يتساهلون مع موظفي المحاكم التابعين لهم في طلب الرشاوى حيث أنهم يدركون أن المدفوعات غير القانونية هي السبيل الوحيد الذي يمكن أن يحقق لهم مستوى معقول من الحياة والإعاشة.

دول مثل الإكوادور، جورجيا، نيجيريا وبيرو قامت برفع رواتب القضاة بصورة كبيرة في السنوات الأخيرة في محاولة للقضاء على دوافع وأسباب الفساد. ومن الصعب إثبات أن زيادة الراتب تعتبر عاملاً عرضياً في تقليل الفساد. حتى عندما تم تخفيض حوادث دفع دفعات غير قانونية إلى القضاة بصورة واضحة، فإن الجمهور ما زال يعتقد أن الفساد قائم في نفس المستوى. ففي جورجيا، ارتفعت رواتب القضاة بما يصل إلى 400% في السنتين الماضيتين ولكن مخاوف الفساد القضائي ما زالت مرتفعة والرأي السائد هو أن طبيعة الفساد قد تغيرت. وبدلاً من بيع القرارات مقابل الرشاوى، يعتقد أن القضاة حالياً يخضعون لضغط السلطة التنفيذية. وعلى الأقل، فإن الراتب المحترم للقضاة وموظفي المحاكم يعزز الشعور العام عن القضاء بأنه فرع يتمتع بنفس النفوذ مثل أفرع الحكومة الأخرى.

## سوء التدريب وغياب المكافآت للسلوك الأخلاقي المستقيم

في بعض الدول، القضاة الذين يصدرون قرارات تستند فقط على الوقائع والقوانين الواجبة التطبيق ليس لديهم أي ضمان بتلقيهم تقييم إيجابي. ومن قبيل المفارقة أن يتم العقاب على السلوك الأخلاقي المستقيم بدلاً من المكافأة والثواب. في الأنظمة القضائية الفاسدة، القضاة الذين يصدرون أحكام وقرارات صحيحة يمكن أن يروا

2 أجرى المؤلف مقابلات مع موظفي قطاع العدل في أذربيجان.

إلغاء الأحكام التي أصدرها بصورة روتينية من جانب قضاة الاستئناف مما يعطي الانطباع بأن قاضي المحكمة الأقل درجة غير مؤهل وغير كفؤ.

رؤساء المحاكم الذين لديهم سلطة توزيع الدعاوى والقضايا يمكن أن يعاقبوا القاضي النزيه عن طريق إسناد عدد كبير من القضايا إليه مما يتسبب في تأخير كبير بتلك القضايا ويؤخذ هذا التأخير كسبب للتعنيف والتوبيخ. وفي سريلانكا، القضاة الذين لديهم الشجاعة لإصدار أحكام ضد مصالح الحكومة يتم تجاهلهم من رئيس القضاة الذي لديه صلاحيات واسعة بخصوص تشكيلة هيئات المحكمة العليا. أولئك القضاة الذين يصرون على استقلالهم يمكن أن يتعرضوا لتهمة ملفقة أو يمكن أن يواجهوا التقاعد المبكر.

### التصادم بين القضاة

في الدول التي ينتشر فيها الفساد القضائي، يتآمر القضاة بدعم القرارات القضائية التي سوف يستفيدون منها شخصياً. في زيمبابوي، خصصت الحكومة المزارع المصادرة بموجب برنامج إصلاح الأراضي السريع للقضاة في كافة المستويات ابتداءً من قضاة المحاكم الكلية إلى رئيس القضاة لضمان صدور قرارات المحاكم وفقاً للمصالح السياسية. وفي إحدى الدعاوى الجنائية عندما تكون المخاطر عالية، سوف يتآمر القضاة ابتداءً من المحكمة الكلية إلى أعلى محكمة استئنافية لتبرئة المذنب أو تخفيض حكم المدعى عليه مقابل رشوة.

### إجراءات المحاكم الإدارية التي لا تخضع لرقابة كافية

عندما تكون القوانين الإجرائية غامضة، معقدة أو متكررة التعديل كما في الدول متعددة القوميات، يمكن أن يستغل القضاة وموظفو المحاكم هذا الارتباك. وبدون أنظمة مكتوبة حديثة وتعقيب الدعاوى بصورة آلية، يصعب اكتشاف الاستعمال الخاطئ لمستندات وملفات الدعاوى. موظفو المحاكم الذين يتلقون تدريباً غير كافٍ ويقبضون رواتب متدنية ويتعرضون للإغواء باستغلال صلاحياتهم التقديرية للانخراط في الفساد الإداري لأنه هناك قدر ضئيل من المساءلة عن قراراتهم. وفي غواتيمالا على سبيل المثال، يعتبر اختفاء ملفات الدعاوى مصدراً شائعاً للابتزاز.

## تدابير علاج الفساد في القضاء

من الممكن تقليل العوامل التي تساهم في الفساد القضائي ولكن يجب تصميم الحلول حسب الواقع المحلي أو حتى الإقليمي وتكون ناجحة عندما تكون جزءاً من خطة إصلاحات متكاملة. إن زيادة رواتب القضاة لن توقف بمفردها القضاة وموظفي المحاكم من قبض الرشاوى بالرغم من أنه عندما يكون ذلك مصحوباً بأليات مساءلة إضافية قد يؤدي إلى حدوث تحسينات في مكافحة الفساد. ومن الجدير بالملاحظة أيضاً أنه عندما يكون لدى القضاة دور هام بصفتههم صناع القرار في العملية القضائية فإنهم ليسوا سوى جزء واحد من سلسلة طويلة من الأشخاص الذين لهم نفوذ وتأثير على الدعاوى ويجب أن تشمل جهود مكافحة الفساد المحامين ورجال الشرطة ووكلاء النيابة والجهات المسؤولة عن تنفيذ القرارات القضائية.

## تعزير استقلال القضاء

أحد التدابير الرئيسية لمكافحة الفساد هي تحسين هيكل إدارة القضاء حتى يتمتع بصلاحيات كبيرة، على سبيل المثال لا الحصر، إدارة وميزانية المحاكم وتعيين وترقية القضاة. في الدول الفاسدة، غالباً ما يكون القضاة مدينين بالفضل إلى الرئيس، وزارة العدل والمسؤولين الحكوميين الآخرين الذين يمكن أن يؤثر نفوذهم غير القانوني بصورة ضارة على نوعية الخدمات المقدمة.

يمكن أن تعزز المجالس القضائية استقلال القضاء عن طريق تحمل المسؤولية عن اختيار وترقية القضاة. إذا كانت المجالس القضائية تتكون من أغلبية من القضاة الذين تم انتخابهم من جانب زملائهم بدلاً من الأفراد التابعين للأجهزة الحكومية الأخرى وإذا كانت إجراءات التعيين شفافة وتقوم على معايير لا يتم التحايل عليها بسبب اعتبارات سياسية، يمكن أن تعزز هذه المجالس عملية تعيين القضاة (انظر "الفساد والمساءلة وتأييد القضاة في أمريكا اللاتينية" صفحة 49).

تولي الرقابة على عملية موازنة المحاكم يعزل القضاة عن النفوذ الضار الذي تتمتع به الأجهزة الحكومية الأخرى على عمليات المحاكم. وطبقاً للمعايير الدولية الخاصة باستقلال القضاء، يجب أن يكون القضاء قادراً على التأثير على الأموال التي تخصصها الحكومة له والرقابة على الميزانية والنفقات الخاصة به.

وأحد التدابير ذات الصلة هو ضمان أن الإجراءات التأديبية للقضاة قوية ولكنها عادلة وشفافة. لا يمكن عزل القضاة من مناصبهم بسبب أي شيء آخر خلاف سوء السلوك أو العجز عن تنفيذ مهامهم بما في ذلك العزل والمقاضاة بسبب التصرفات الفاسدة. ولأن أمن المنصب مهم جداً، يجب أن تشمل عملية عزل القضاة على معايير صارمة ويجب أن يكون قرار عزل القاضي قائماً على تحقيقات قوية وعادلة. ففي كينيا حيث يتم نشر أسماء القضاة الذين تم اكتشافهم في حركة مكافحة الفساد من جانب السلطة التنفيذية في وسائل الإعلام الوطنية قبل إبلاغهم حتى عن المزاعم والادعاءات المثارة ضدهم وهذا يمثل مثلاً حديثاً عن مخاطر التحركات الحماسية المبالغ فيها لمكافحة الفساد (انظر "التدخل الراديكالي" في القضاء الكيني صفحة 250).

وهناك مجموعة هامة أخرى من التدابير التي تزيد من استقلال القضاة وموظفي المحاكم مما يسهل مقاومتهم للضغوط الخارجية كما تهدف إلى تحسين المهنة القضائية. إحدى الخطوات الرئيسية هي تمديد مدة منصب القضاة حيث أن القضاة الذين يتم تعيينهم لمدة محدودة وليسوا مؤهلين لشغل المنصب تكون مقاومتهم ضعيفة للضغوط السياسية أو التوقعات الاجتماعية. بالرغم من أن التعيين مدى الحياة ليس ضرورياً، يجب أن تكون مدد تعيين القضاة طويلة بدرجة كافية لتطمينهم بأن تجاهل النفوذ الخارجي لن يعوق تقدمهم المهني. أوصى عدد من الخبراء بخصوص استقلال القضاة والمحامين بتعيين القضاة لمدة تتراوح من 10 إلى 12 سنة والتي يجب ألا تكون خاضعة للتجديد حيث أنه بقرب نهاية مدة التعيين يميل القضاة إلى تفصيل أحكامهم والتصرف تحسباً للتجديد.

يعتبر سوء استغلال نظام توزيع القضايا في الدول التي يستشري فيها الفساد القضائي سبباً رئيسياً في النفوذ غير القانوني. عندما لا يكون توزيع القضايا على القضاة عشوائياً، يمكن لرئيس المحكمة الذي يرغب في التحكم في نتيجة إحدى القضايا أن يسند القضية إلى قاضي طيع. وإذا لم يتم توزيع القضايا بصورة عشوائية، يجب توزيع القضايا طبقاً لمعايير تأخذ في الحسبان موضوع ودرجة تعقيد القضية وخبرة وحمل العمل الواقع على القاضي.

أخيراً، فإن إحدى أفضل طرق الدفاع ضد النفوذ غير القانوني هي المعرفة الكاملة بالقانون واجب التطبيق. وغالباً لا يكون القضاة في وضع يسمح لهم مجابهة الحجج المقدمة من جانب الأفراد الذين يعملون بصورة غير قانونية على التأثير على النتيجة لأنه في كثير من الدول لا يكون لديهم الوصول السهل إلى القوانين الحالية وتعديلاتها. وإذا كان لديهم ذلك الوصول، قد لا يفهمون تلك القوانين بصورة كاملة وخاصة في الدول الانتقالية التي تكون فيها المبادئ القائمة على السوق حديثة نسبياً. التوزيع المنهجي للقوانين والتعديلات في الوقت المناسب على كافة القضاة شيء ضروري لمكافحة الفساد. برامج التدريب للقضاة الجدد والتعليم المستمر للقضاة الحاليين شيء أساسي لضمان فهمهم للقوانين والمعاهدات الدولية القابلة للتطبيق لكي تكون أحكامهم غير قابلة للطعن قانونياً.

## تطبيق آليات المساءلة

ويأتي مع الاستقلال المسئولية وتهدف مجموعة أخرى من التدابير بزيادة مساءلة القضاء- باعتباره الجهاز الحكومي الوحيد غير المنتخب في معظم الديمقراطيات- تجاه مراجعي المحاكم والجمهور. وتوجد جوانب كثيرة للمساءلة. يجب أن يكون القضاة مساءلين قانونياً عن طريق إصدار قرارات وأحكام مدروسة عرضة للاستئناف. تضمن المساءلة المالية أن يبرر القضاء الاستعمال المستهدف والفعلي للموارد المخصصة له. ويجب أن يكون القضاء مسؤولاً أيضاً عن الطريقة التي يعمل بها: يجب تقييم وتحسين الهياكل والمعايير بصورة منتظمة ويجب أن يلتزم القضاء بالقواعد الأخلاقية والمعايير المهنية. ويأتي في جوهر آليات المساءلة الحاجة للشفافية: يجب أن يكون القضاة محايدين ومستقلين وغير معرضين للوم.

القضاة الذين يعيشون حياة في تناقض واضح مع حجم روايتهم يتسببون في تولد الإحساس بالفساد في القضاء. ففي دول كثيرة تنص القوانين على أن يقدم القضاة والموظفين الحكوميين الآخرين إقرارات ذميمة مالية شخصية وإقرارات خاصة بأقرب الأقارب. ومن الناحية النظرية، تقدم إقرارات الذمة المالية قبل تولي المنصب وتقدم دورياً طوال مدة المنصب وعند التقاعد. ويرى المعارضون أن إقرار الذمة المالية يعتبر مطلباً غير مفيد حيث أنه يمكن إخفاء الأصول والممتلكات بأسماء أفراد العائلة البعيدين أو الأصدقاء. وتشمل المكونات الأساسية لقوانين الذمة المالية الفعالة إجراءات تسمح بالتدقيق الشفاف والمراقبة بصورة منتظمة.

يعتقد كثير من القضاة أن قواعد السلوك غير ضرورية ليس لأنهم يحاولون حماية أنفسهم من الملاحقة القانونية ولكن لأنهم يعتقدون أن القضاة على دراية جيدة بالقواعد الأخلاقية. ولكن قواعد السلوك الأخلاقية تعزز من نزاهة القضاة وتحسن من الصورة العامة للمحاكم عن طريق توضيح وتفسير التصرفات المتوقعة من القضاة. يجب ألا تغطي قواعد السلوك فقط جوانب الخطأ وعدم القانونية ولكن أيضاً الجوانب الشبيهة بها ويجب تنفيذها بقوة وبصورة صارمة. وما لم يبدأ القضاة في محاكمة أنفسهم بسبب عدم احترام القوانين المتوقع منهم أن يقوموا بتنفيذها، سوف يستمر المواطنون في النظر إلى المحاكم بعين الشك (انظر "النزاهة القضائية: ثغرة المسؤولية ومبادئ بنجلور" صفحة 45).

وأحد الوسائل الفعالة في تقليل الفساد هي نشر القرارات القضائية. وبالرغم من أنه ليس مطلباً في دول كثيرة لا تسود فيها السوابق، يمكن أن يكشف نشر القرارات القضائية عن القضاة الفاسدين الذين يعجزون عن تبرير أحكامهم بآراء معقولة ومدروسة مع حماية القضاة الذين تثبت دفوعهم أنهم طبقوا القانون بصورة صحيحة على وقائع القضية. الآراء القضائية المنشورة تساعد الجمهور على تحديد هل لعب النفوذ غير القانوني دوراً في القرار الذي تم التوصل إليه. وعند وجود الموارد فإن النصوص الحرفية للمحاكمة تساعد الجمهور والمجتمع المدني على التحقق من دقة القرار أو الحكم القضائي.

ليس القضاة الأفراد وحدهم الذين يحتاجون للمساءلة ولكن أيضاً إدارة القضاء. ولتقليل فرص الفساد في العمليات الإدارية، يجب تبسيط إجراءات المحاكم وجعلها شاملة ومفهومة لمراجعي المحاكم. ويجب أن تكون دقيقة لتقليل اجتهاد موظفي المحاكم ويجب أن تبين بوضوح المسؤوليات الخاصة بتعزيز مساءلة كل فرد من الأفراد العاملين في المحاكم. إن تطوير هيكل هرمي يترأسه مدير المحكمة وجعل موظفي المحاكم محترفين ومهنيين سوف يحسن من نوعية وجودة الخدمة القضائية. وهي تقلل أيضاً المسؤوليات الإدارية للقضاة مما يسمح لهم بالتركيز على قراراتهم. وكوسيلة لزيادة شفافية إدارة المحاكم، تم إعادة الإنشاء وهيكل دور المحاكم في بلغاريا بصورة شاملة بحيث يمكن مراقبة وملاحظة كل موظف من جانب الموظفين الآخرين وكذلك الجمهور. وقد أدى هذا بصورة كبيرة إلى تقليل قدرة موظفي المحاكم على التورط في التلاعب بملفات القضايا.

نظام إدارة القضايا الذي يسمح بالمتابعة الشفافة لملفات القضايا يعزز من فعالية إجراءات المحاكم ويضمن البت في القضايا بطريقة فعالة بصورة معقولة. أنظمة إدارة القضايا باستخدام الكمبيوتر المزودة ببرامج ضد التلاعب تسمح للمحامين والمتخصصين بمتابعة القضايا وتتبع الملفات ومراقبة المتطلبات الزمنية.

أخيراً، في دول كثيرة، توفير آلية بديلة لحل النزاعات حيث يحاول المدعي والمدعى عليه التوصل إلى تسوية خارج المحكمة يمكن أن يقلل من كم القضايا المتأخرة في المحكمة. وهناك سبب آخر ملزم لتأسيس آليات حل النزاعات البديلة في الدول التي ينتشر فيها الفساد القضائي. المواطنون في تلك الدول يجب أن تتاح لهم الفرصة لعدم اللجوء إلى المحاكم عن طريق المشاركة في هيكل موازي للتحكيم والوساطة والتسوية المدنية

بشرط أن تحوز العملية على احترام كلا الطرفين وآليات لضمان تنفيذ الحل. تعتمد آليات حل النزاعات البديلة على القادة التقليديين الذين يعتبرون أنهم أقل فساداً وأقل تكلفة وأكثر دراية من النظام القضائي الرسمي (انظر "التسعون بالمائة الأخرى : كيف تحارب المنظمات غير الحكومة الفساد في أنظمة العدالة غير القضائية" صفحة 142).

## تعزيز كفاءة الضوابط الرقابية الخارجية

تعمل مجموعات كثيرة خارج سلك القضاء على الحد من الفساد القضائي من خلال دعم مطالبات القضاء بالاستقلال والرقابة المستمرة على الأداء القضائي وكشف أحداث الفساد وتزويد القضاة بإمكانية التعبير عن مخاوفهم. تعزيز هذه المجموعات وضمان وصولها إلى المعلومات اللازمة لأداء دورها الرقابي يمكن أن يساهم في الحد من الفساد القضائي.

وجد القضاة في دول كثيرة صوتاً قوياً من خلال الانضمام إلى اتحاد القضاة لتمثيل مصالح كافة القضاة وخاصة قضاة المحاكم الكلية والقضاة المحليين التي نادراً ما يستمع إليها أحد. وطبقاً لتوصية مجلس أوروبا بخصوص استقلال وكفاءة القضاة<sup>3</sup>، من الضروري للقضاة أن يكون لديهم اتحاد حيوي وفعال يحمي استقلال القضاة ومصالحهم.

نقابات المحاماة التي تتألف من المحامين يمكن أن تكون أيضاً عوامل حفازة على التغيير. أحد الأدوار التي تقوم بها نقابة المحامين الوطنية هو الدفاع عن استقلال القضاة وحشد جهود الحكومة لتوفير الدعم اللازم لضمان فعاليتهم. من المفترض أيضاً أن تعزز نقابات المحاماة أخلاقيات أعضائهم. ويجب أن يفرضوا عقوبات على الأعضاء الذين يتورطون في الفساد ويجلبون الخزي والعار للمهنة.

ويلعب الصحفيون أيضاً دوراً هاماً. غالباً ما تكون الصورة العامة للفساد القضائي أسوأ من الواقع (انظر "ما مدى انتشار الرشوة في القطاع القضائي؟" الصفحة 12) وجزء من السبب في ذلك هو التقارير غير الدقيقة. سواء كان الأمر متعمداً أم لا، غالباً ما تشوه التقارير الصحفية الحقيقة عن بعض القضايا وخاصة في القضايا الهامة التي تنطوي على جريمة خطيرة ارتكبتها مدعى عليه مشهور وتحصل غالباً على تغطية عاطفية. وللمساعدة في إعداد تقارير أكثر دقة عن قضايا الرأي العام، يجب أن تقدم المحاكم مختصرات إلى وسائل الإعلام. السماح للجمهور بالاطلاع على إجراءات المحاكم يمكن أن يحسن من فهم الصحفيين للتعلمات القانونية للقضية وتحسين آراء الجمهور عن القضاء. في كثير من الاختصاصات القضائية، لا تعتبر المشكلة هي التقارير العاطفية الحماسية من جانب الصحفيين ولكنها العوائق التي تجعل من الصعب قيام وسائل الإعلام بإعداد تقارير عن مزاعم الفساد (انظر "وسائل الإعلام والفساد القضائي"، صفحة 120).

وأخيراً، لكي تتحسن النظرة العامة عن القضاء، يجب تشجيع المواطنين على تحقيق فهم أفضل لحقوقهم



والتزاماتهم القانونية وكذلك مسئولية المحاكم عن تحقيق العدالة الفعالة والسريعة. يمكن أن تلعب منظمات المجتمع المدني دوراً في زيادة الوعي العام بالحقوق القانونية وإجراءات المحاكم عن طريق إعداد وتوزيع نشرات قانونية. ومن خلال تلك المعلومات الأساسية، يمكن أن يتعلم المواطنون كيفية المشاركة بصورة مباشرة أكثر في العملية القضائية وخاصة في المجالات التي تؤثر عليهم بدرجة أكبر مثل العلاقة بين المستأجر والمالك وبين الموظف ورب العمل. وبمراقبة العملية القضائية، يمكن أن تكشف منظمات المجتمع المدني القضاة غير الأخلاقيين وتخلق ضغطاً على الحكومة لإجراء إصلاحات قضائية (انظر ”دور المجتمع المدني في محاربة الفساد القضائي في أمريكا الوسطى“ صفحة 127).

## ما مدى انتشار الرشوة في القطاع القضائي؟

### منظمة الشفافية الدولية<sup>1</sup>

يواجه القضاء أزمة ثقة في أجزاء كثيرة من العالم كما يظهر في الطبعة المخصصة لقياس الفساد العالمي من خلال منظمة الشفافية الدولية<sup>2</sup>. ولكن هل مستوى سوء الثقة هذا مضمون؟ هل هو قائم على خبرة الرشاوى في تسيير القضايا القانونية أم أنه قائم على قصص الفساد الكبير في وسائل الإعلام.

الجدول 1: نسبة أفراد المسح الذين تعاملوا مع القضاء خلال السنة الماضية ودفَعوا رشاوى.		
المنطقة 3	نسبة الأشخاص الذين على اتصال بالقضاء في السنة الماضية	نسبة الأشخاص الذين لديهم اتصال ودفَعوا رشاوى
أفريقيا	20%	21%
أمريكا اللاتينية	20%	18%
الدول المستقلة حديثاً	8%	15%
جنوب شرق أوروبا	9%	9%
آسيا - المحيط الهادئ	5%	15%
الاتحاد الأوروبي/ الدول الأوروبية الغربية الأخرى	19%	1%
أمريكا الشمالية	23%	2%

- 1 كاتي باريت من جامعة ولاية جورجيا، الولايات المتحدة، ساعدت في تحليل بيانات مؤشر الفساد العالمي.
- 2 مؤشر الفساد العالمي التابع لمنظمة الشفافية الدولية الذي يتم تنفيذه سنوياً منذ 2003 هو جزء من مسح صوت جالوب الشعبي. تم نسخ ملخص باروميتر الفساد العالمي لعام 2003 في الفصل 13، صفحة 314.
- 3 المجموعات الإقليمية المستعملة هنا: أفريقيا: الكونغو، الجابون، كينيا، المغرب، نيجيريا، السنغال، وجنوب أفريقيا، أمريكا اللاتينية: الأرجنتين، بوليفيا، تشيلي كولومبيا، جمهورية الدومينيكان، المكسيك، بنما، باراغواي، بيرو وهنزويلا، آسيا - المحيط الهادئ: فيجي، هونغ كونغ، الهند، أندونيسيا، اليابان، كوريا (الجنوبية) ماليزيا، باكستان، الفلبين، سنغافورة، تايوان وتايلند، أمريكا الشمالية: كندا والولايات المتحدة الأمريكية، الاتحاد الأوروبي ودول أوروبا الغربية الأخرى: النمسا، جمهورية التشيك، الدانمرك، فلندا، فرنسا، ألمانيا، اليونان، أيسلندا، إيطاليا، لوكسمبورج، هولندا، النرويج، بولندا، البرتغال، إسبانيا، السويد، سويسرا والمملكة المتحدة، جنوب شرق أوروبا: ألبانيا، بلغاريا، كرواتيا، كوسوفو، مقدونيا، رومانيا، صربيا وتركيا، الدول المستقلة حديثاً: مولدوفا، روسيا وأوكرانيا.

في الفترة بين يونيو وسبتمبر 2006، تم طرح سؤال على 59,661 شخص في 62 دولة بخصوص رأيهم في النظام القضائي في بلادهم وهل تعاملوا هم أو فرد آخر من أفراد أسرهم مع القضاء في السنة الماضية وإذا كانت الإجابة نعم هل دفعوا رشاوى.

ومن بين الأشخاص البالغ عددهم 8,263 الذين كانوا على اتصال بالنظام القضائي مؤخراً، دفع 991، أي أكثر من واحد من كل عشرة أفراد، رشوة. في أفريقيا وأمريكا اللاتينية، قام حوالي فرد واحد من بين كل خمس أفراد تعاملوا مع النظام القضائي بدفع رشاوى. في بوليفيا، الكامبيرون، الغابون، الهند، المكسيك، المغرب، باكستان وباراغواي، كان الرقم أكثر من واحد من بين كل ثلاث مراجعين للمحاكم.

## كيف يتوافق هذا الرقم مع المفاهيم العامة؟

تبين من عملية مسح تم إجرائها في 62 دولة ان نسبة عالية من الاشخاص في 55 دولة من 62 افصحوا عن وجود فساد قضائي كبير يتمثل في تقديم الرشوة، كما بينت نتائج المسح في 33 دولة من 62 فساد النظام القضائي / القانوني كما افصح عنه غالبية أفراد العينة.

توجد اختلافات كبيرة في المفاهيم الشعبية بخصوص الفساد القضائي بين مناطق العالم كما يظهر من الجدول رقم 2. فهناك دول أفريقية وأخرى في أمريكا اللاتينية يستشري بها أعلى نسبة من الفساد القضائي مما يشيع جوا من التشائم نحو تلك الأنظمة القضائية. أغلبية الأشخاص في كل الدول الأفريقية باستثناء دولة واحدة وهي جنوب أفريقيا وباستثناء دولة واحدة في أمريكا اللاتينية وهي كولومبيا ينظرون إلى النظام القانوني/القضاء على أنه فاسد. ويأتي في قمة الجدول دول بوليفيا، الكامبيرون، المكسيك، باراغواي وبيرو حيث وصف ثمانون بالمائة أو أكثر من أفراد العينة النظام القضائي بأنه نظام فاسد. وتأتي الولايات المتحدة في منتصف الجدول حيث تصف أغلبية أفراد العينة نظام العدالة بأنه فاسد. في كندا، وصف واحد من كل ثلاثة أفراد النظام القضائي بالفساد.

وفي منطقة آسيا/المحيط الهادئ، تتمتع سنغافورة، ماليزيا، هونغ كونغ وتايلند بمستويات منخفضة نسبياً من الفساد القضائي. ويعتبر القضاء في الهند وباكستان أسوأ حيث وصف على التوالي 77% و55% من أفراد العينة النظام القضائي بالنظام الفاسد.

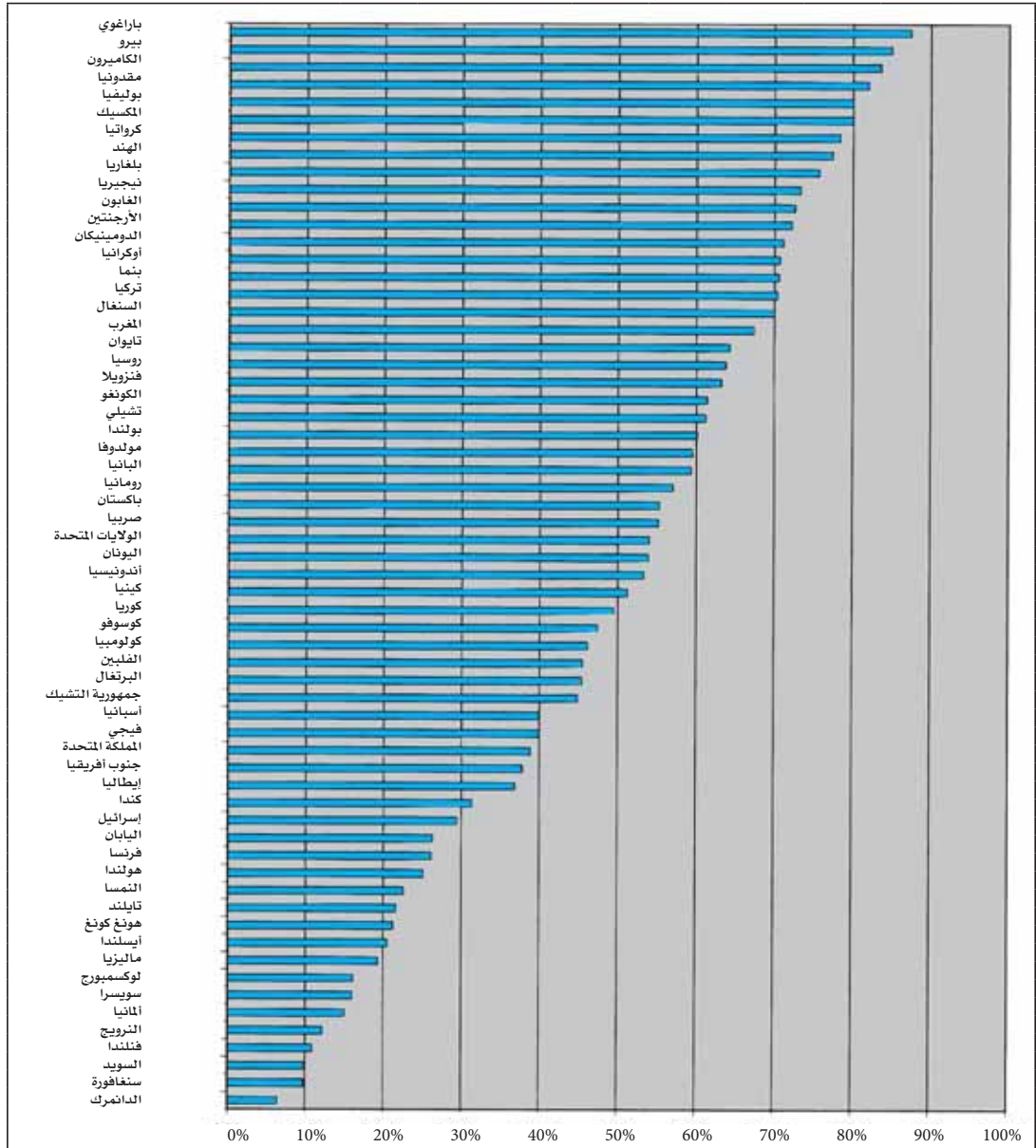
وهناك درجة عالية من الاختلاف بين الدول الأوروبية التسعة والعشرين التي تم إجراء المسح فيها. ثمانية من الدول العشرة التي تتمتع بأقل مستوى للفساد القضائي هي دول أوروبية تأتي في مقدمتها الدانمرك حيث أعلن 81% من أفراد العينة أن النظام القضائي يعاني من فساد ضئيل أو لا يعاني من أي فساد مطلقاً. في كافة الدول الشيوعية السابقة، وصف 45% أو أكثر من أفراد العينة النظام القضائي بأنه نظام فاسد.

## هل يتحدث الناس عن القضاة، رجال الشرطة أو موظفي المحاكم؟

هل يمكن أن يشعر القضاة وموظفو المحاكم بالارتياح من الافتراض القائل بأن معظم أفراد العينة غالباً ما يفكرون في المحامين ورجال الشرطة عند سؤالهم عن الفساد القضائي وليس الحكام الفعلين للعدالة؟ طبقاً

لهذه النسخة الخاصة من باروميتر الفساد العالمي، الإجابة هي لا. في 35 دولة، أشار أفراد العينة إلى القضاة (من قائمة اشتملت أيضاً على القضاة، رجال الشرطة، وكلاء النيابة، المحامين، موظفو المحاكم، الشهود، هيئة المحلفين وآخرين) بأنهم هم الأفراد الذين يريدون رشوتهم للحصول على حكم قضائي عادل. وجاء المحامون بعد القضاة (في قمة القائمة في 10 دول) ورجال الشرطة وكلاء النيابة.

الجدول 2، نسبة أفراد العينة الذين وصفوا نظامهم القضائي بالفساد (مثلاً أعطوه درجة 4 أو 5 من 5 حيث 1 = غير فاسد مطلقاً و 5 = فاسد جداً).



ينشأ الاختلاف الرئيسي حسب المنطقة في المجموعة التي تحتل المرتبة الثانية الأكثر عرضة للرشوة. وعموماً، كان المحامون (42%) هم الأكثر عرضة للرشوة ولكن في أمريكا اللاتينية وأفريقيا يأتي رجال الشرطة في المرتبة الثانية للأشخاص الأكثر عرضة للرشوة. وفي البلقان، أعلن أفراد العينة أن وكلاء النيابة يحتلون المرتبة الثانية للأشخاص الأكثر عرضة للرشوة.

## الخاتمة

مستويات دفع الرشاوى مرتفعة في بعض الدول التي تعاني من الفساد القضائي المنهجي. ولكن الجمهور ينظر غالباً إلى القضاء بأنه أكثر فساداً مما هو عليه فعلاً: وصف عدد كبير من الأشخاص حول العالم قضاءهم بأنه فاسد جداً إلى درجة انهم كانوا شخصياً جزءاً من هذا الفساد. مفهوم الفساد في القضاء يمكن أن يكون مغوياً مثل الفساد الفعلي حيث أن كليهما له نفس الأثر الخاص بتقويض الثقة العامة في النظام القضائي. وتجدر الإشارة هنا إلى أنه يمكن للنظم القضائية في العالم ان تستفيد كثيراً في حالة زيادة الشفافية في العمليات والاجراءات التي تشرف على تنفيذها.

## 2) الاستقلال، التدخل السياسي والفساد

يتعين أن يكون القضاة وموظفي المحاكم الآخرين قادرين على اتخاذ قرارات خالية من التدخل من جانب الدولة والقطاع الخاص. وإذا كان لديهم الحافز والدافع للفوز بالخطوة عند سلطة ذات نفوذ وتأثير على عملهم أو لزيادة مكاسبهم من خلال النقود التي يدفعها أحد أطراف القضية، سوف تكون العملية القضائية فاسدة. لذلك فإن استقلال القضاء حيوي وضروري لفعاليته. ولكن الاستقلال وحده غير كافي. يجب أيضاً أن يخضع القضاء العادل للآليات التي تحمله المسؤولية أمام الشعب. إن التحدي هو تصميم هياكل مؤسساتية مناسبة وثقافة قانونية تحفظ استقلال وحياد ونزاهة القضاء وفي نفس الوقت تجعله مسؤولاً عن قراراته وأحكامه. تتساءل سوزان روز إيكerman كيف تصارع مختلف النماذج القضائية هذا التحدي وتبين أوجه الضعف النمطية في الأنظمة القانونية المدنية والعامية. يشير ستيفان فويت أنه عند تصميم الهياكل المؤسساتية لا يكفي كتابة الاستقلال القضائي في الكتب الأساسية بل يجب أن يكون القضاء وموظفو المحاكم مستقلين عملياً. ويشير روي سكوتلاند إلى النظام الأمريكي المنتشر الخاص بانتخاب القضاة في مناصبهم ويتساءل هل هم يتأثرون بصورة غير قانونية بمعرفة أن شركة أو فرد معين تبرع بالنقود والأموال لتمويل حملاتهم. يناقش توم بلاس إصلاحات الرئيس بوتين للنظام القضائي الروسي ويدرس الضغوط التي يتعرض لها المعينون القضائيون وكذلك طبيعة الفساد في القضاء الروسي. وينهي جوجوليثو مويو هذا الفصل في وصف هجوم السلطة التنفيذية على استقلال القضاء في زيمبابوي وخاصة فيما يتعلق ببرنامج إصلاح الأراضي المثير للجدل هناك.

### استقلال وفساد القضاء

#### سوزان روز إيكerman<sup>1</sup>

لا يمكن أن يكون تنفيذ القانون أداة فعالة في مكافحة الفساد ما لم يكن القضاء مستقلاً عن باقي الحكومة والقطاع الخاص. في البحث الذي تم إجراؤه عبر الدول، ترتبط إجراءات الاستقلال القضائي بالنتائج الإيجابية الأخرى مثل مستويات النمو الأعلى والحرية السياسية والاقتصادية<sup>2</sup>.

يعني الاستقلال ضمناً أن مهن القضاة لا تعتمد على إرضاء الأشخاص الذين لديهم سلطة سياسية واقتصادية. هذا الفصل بين السلطات ضروري لمنع السياسيين من التدخل في صنع القرارات القضائية وإيقاف السياسيين الحاليين من استهداف خصومهم السياسيين عن طريق استخدام سلطة المحاكم المدنية والجنائية كطريقة لإيقاف خصومهم المحتملين ويجب أن يكون القضاء قادراً على تمييز القضايا الشرعية القوية عن تلك الضعيفة

1 سوزان روز إيكerman هي أستاذة القانون والعلوم السياسية لهنري آر لوسي في كلية حقوق يالي، نيويورك، كونيكتكت، الولايات المتحدة.  
2 الاستقلال القضائي يرتبط بدرجة الحرية السياسية والاقتصادية الأكبر طبقاً لرفائيل لابورتا، فلورنسيو لوبيز دي سيلانيس، كريستيان بوب-إليخس وأندريا شليفر، «التدقيقات والتوازنات القضائية»، مجلة الاقتصاد السياسي 112 (2) (2004). ولكن يقتصر مقياسهم على منصب قضاة المحكمة العليا ودور السوابق.

أو ذات الدافع السياسي. وإلا، سوف يفقد الجمهور ومراجعو النظام القضائي الثقة في مصداقية النظام القضائي لعقاب وإصدار الأحكام القضائية بخصوص الجرائم والنزاعات المدنية وسوف تتمتع العقوبات القضائية بمفعول أقل ردعاً. قد يستتج الأفراد أن احتمال إلقاء القبض والإدانة أمر عشوائي، أو الأسوأ من ذلك أن يرتبط بميول الفرد السياسية. وفي تلك الحالات، لا تردع العملية القانونية الفساد وقد تقوض القدرة التنافسية للسياسات الديمقراطية.

الاستقلال ضروري ولكنه ليس كاف. قد يكون القضاء المستقل غير مسئول أو فاسد. إذا عمل القضاة بدون رقابة خارجية كافية، قد يصبحوا كسالى، مستبدين أو عرضة للرشوة. وهكذا يجب أن تعزل الدولة المؤسسات القضائية عن النفوذ غير القانوني في نفس الوقت الذي تحافظ فيه على تدقيقات فحص الكفاءة والأمانة. يجب أن يكون القضاة محايدين ومستقلين في نفس الوقت. فمن جانب، يمكن أن يكون القضاء المستقل أداة رقابية على الدولة والقطاع الخاص غير المسئول أو المحتال- سواء كانوا على صلة وثيقة بالحكام السياسيين أو الأنشطة التجارية المدرة للربح التي تعمل خارج القانون. وعلى الجانب الآخر، قد تورط المحاكم المستقلة نفسها في البحث عن تحقيق المكاسب والأرباح<sup>3</sup>. يجب أن تجد الدول طريقة لتحقيق التوازن بين أهداف الاستقلال والكفاءة. من الناحية العملية، تم تجربة عدد من الحلول، ومن الواضح أنه لا يبدو أن أي حل ممتاز ولكن هذه النظرة العامة تقترح بعض الموضوعات والطرق الواعدة لإصلاح القضاء الذي لا يعمل كما يجب.

وغالبا ما يلقي استقلال القضاء معارضة من اللاعبين السياسيين. قد تنشأ المعارضة من رئيس أو مُشرع يرغب في تجنب الضوابط والتدقيقات على صلاحياتهم، والمصالح التي تتمتع بها السلطة. وفي ضوء تلك المقاومة قد تحد الحكومة من تأثير المحاكم عن طريق الإبقاء على الميزانيات الشاملة منخفضة لكي تكون الرواتب وظروف العمل سيئة. وقد يقومون بالتعيينات القضائية على أساس الروابط والاتصالات مع العملاء وليس على أساس المؤهلات. تقارير الدول الوارد في الجزء الثاني يسجل النفوذ السياسي في عملية اختيار القضاة في عدد من دول أمريكا اللاتينية وكذلك جمهورية التشيك، جورجيا، باكستان، روسيا، سريلانكا وتركيا. وفي دول أفريقيا جنوب الصحراء، تعتبر المشكلة خطيرة بشكل خاص. ولكن تحركت بعض الدول الأفريقية نحو تحقيق الاستقلال القضائي بناءً على مبادرة من القضاة أنفسهم الذين تفاوضوا مع القادة السياسيين ولقوا قبول الرأي العام<sup>4</sup>.

وأحياناً يدعم أولئك الأطراف، الذين يتمتعون بسلطات سياسية، استقلال القضاء. قد يعمل القضاء المستقل كضامن للصفقات ذات المصالح الخاصة التي تعقدها الحكومات السابقة<sup>5</sup>. بالإضافة إلى ذلك، قد يرغب قادة الأمة في طمأنة المستثمرين الأجانب عن طريق إنشاء المحاكم التي تعمل بصورة مستقلة عن هياكل السلطة

3 على الجانب الإيجابي، انظر لابورتا وآخرون (2004) و إف أندرو هانسن «المحاكم والوكالات الإدارية المستقلة: تحليل تجريبي للدول»، مجلة القانون والاقتصاد والتنظيم 16 (2) (2000).

4 جينفر وايدنر، بناء حكم القانون: فرانسييس نيالي والطريق نحو استقلال القضاء في أفريقيا (نيويورك: ديليو ديليو نورتون، 2000).

5 ويليام إم لاندس وريتشارد آيه بوسنر «القضاء المستقل من وجهة نظر مجموعات المصالح»، مجلة القضاء والاقتصاد 18 (3) (1975). يرى مارك رامسير أن القضاء أقل استقلالاً في دول الحزب الواحد عنه في الأنظمة السياسية القائمة على المنافسة الحزبية. انظر مارك رامسير «الاستقلال (عدم الاستقلال) المحير للمحاكم: دراسة مقارنة» مجلة الدراسات القانونية 23 (1994).

المحلية. ولكن قد تخلق تلك المحاكم توترات خاصة في الحكومات الشمولية إذا أصبحت مستقلة أكثر من اللازم، وقد تهدد أصحاب السلطة. فعلى سبيل المثال أنشأت مصر المحكمة الدستورية العليا ونظام المحاكم الإدارية في السبعينات من القرن الماضي. وقد أدى وجود تلك المحاكم إلى حدوث مكاشفة في 2005 حيث أكد القضاة دورهم المستقل في المناطق الحساسة سياسياً مثل مراقبة الانتخابات (انظر تقارير الدول: مصر، صفحة 226). الدول ذات الأنظمة القضائية الفاسدة والتي لديها رغبة في جذب الاستثمارات الخارجية غالباً ما تفكر في إنشاء محاكم شاملة للوفاء بتلك الحاجة ولكن قد يكون من الصعب عزلها عن البيئة الفاسدة. أندونيسيا على سبيل المثال أنشأت محكمة تجارية بموجب إرشادات وتوجيهات صندوق النقد الدولي وكان الغرض من ذلك تمكين الأجانب من تجنب النظام القضائي العادي الفاسد. ولسوء الحظ، لم يكن في الامكان وضع المحكمة في معزل عن النظام القضائي السائد فأصدر قضاة أحكاما لصالح المدينين المحليين نتيجة دوافع مبنية على الفساد ولكونهم يتمتعون بصلات جيدة. وأشار تقرير حديث صادر عن صندوق النقد الدولي إلى الحاجة إلى التوسع في الإصلاحات القضائية على أمل أن تكون الإصلاحات التي تم اقرارها مؤخراً ان تؤدي إلى تحسين هذه الأمور<sup>6</sup>.

## جوانب الاستقلال القضائي

يرتبط استقلال القضاء الذي ترعاه الأمم المتحدة واللجنة الدولية لفقهاء القانون<sup>7</sup> بالنتائج الإيجابية للأعمال الأكاديمية، ولكن هذا المصطلح ليس له تعريف محدد. فعلى مستوى التفاصيل المؤسسية، لا تترجم هذه العبارة إلى مجموعة محددة من التوصيات. علاوة على ذلك، لا يكفي وضع القواعد الرسمية في الموضوع الصحيح بل يجب أن يعمل الاستقلال أيضاً بصورة عملية (انظر ستيفان فويت «النمو الاقتصادي، والثقة بالقانون والاستقلال القضائي»، صفحة 26) ويجب أن يقوم القضاة المستقلون بواجباتهم بصورة مسؤولة. وبالطبع لا يمكن أن تتغلب أي مجموعة من القواعد المؤسسية على عيوب القضاء الذي لا يتمتع بأي نزاهة شخصية أو احترام للدفع القانونية. يجب أن يتصرف القضاة بحيادية ونزاهة وبصورة قانونية<sup>8</sup>. ومع ذلك، يمكن فصل عدد من المسائل التي يجب حلها في سياق عملية إنشاء نظام قضائي

6 دانيال إس ليف «ملاحظات على برنامج الإصلاحات القضائية في أندونيسيا» في تقرير التطورات الحالية في القوانين النقدية والمالية، مجلد 4 (واشنطن دي سي : صندوق النقد الدولي 2005) وسيدا أوجادا «إعادة هيكلة الديون التجارية خارج المحاكم : قوة مهمة مبادرة جاكارتا» في نفس المجلد. مسائل مختارة من أندونيسيا، تقرير دول صندوق النقد الدولي رقم 189/04 (يوليو 2004) على موقع [www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2004/cr04189.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2004/cr04189.pdf).

7 اللجنة الدولية لفقهاء القانون ([www.icj.org](http://www.icj.org)) تحتوي على مركز استقلال القضاة والمحامين وكانت فاعلة في صياغة المبادئ الأساسية في الأمم المتحدة بخصوص استقلال القضاء التي صادقت عليها الجمعية العامة في عام 1985. انظر [http://www.unhcr.org/refugees/html/menu3/b/h\\_193.194.138.190.comp50.htm](http://www.unhcr.org/refugees/html/menu3/b/h_193.194.138.190.comp50.htm).

8 توجد مبادئ في مبادئ بانجلور الدولية بخصوص السلوك القضائي: انظر الفصل 3، الصفحة 40. انظر أيضاً القواعد النموذجية للسلوك القضائي الصادرة من نقابة المحامين الأمريكيين (2004). جيسيك كونسر «تحقيق الفعالية القضائية من خلال قيود على الاستقلال القضائي: تحليل مقارن»، مجلة نورث كارولينا للقانون الدولي واللوائح التجارية 31 : 255 - 332 (2005) تناقش هذه القواعد بالإضافة إلى قواعد السلوك القضائي في نورث كارولينا مما يجعل المحاكم مستقلة تماماً عن أجهزة الدولة الأخرى وخاضعة لقدر قليل من الرقابة.

سليم. يتركز الاهتمام هنا على الظروف الهيكلية التي تؤثر على من يتم اختياره للعمل في القضاء وتقيدهم بمجرد شغلهم لمناصبهم. وتندرج هذه الظروف والشروط في فئتين كبيرتين: بعضها يعزز الاستقلال بشكل كبير والأخرى تعمل على الحد من الفساد في القضاء. بالطبع، تتداخل هاتان الفئتان أحياناً ولكن ذلك سوف يساعد على المناقشة في إدراجهما بصورة منفصلة.

## الشروط المرتبطة باستقلال القضاء عن باقي الأجهزة الحكومية

### القضاة :

- مؤهلات وطريقة اختيار القضاة الأفراد بما في ذلك دور الهيئات السياسية والمجالس القضائية .
- المنصب القضائي والمسار المهني.
- تحديد مستويات ومخصصات الميزانية بما في ذلك سلم الرواتب.
- معايير الاتهام والقوانين الجنائية التي تحكم فساد القضاء وتنفيذها، وجود الحصانة بالنسبة للقضاة.
- مستوى الحماية ضد التهديدات والترهيب.

### تنظيم وجهاز موظفي المحاكم:

- وجود أو غياب هيئات المحلفين أو القضاة غير المؤهلين.
- وضع وكلاء النيابة في هيكل الحكومة.
- تنظيم النظام القضائي، وجود محكمة دستورية منفصلة، محاكم متخصصة ومحاكم في مستويات حكومية عدة.

## الشروط المرتبطة أساساً بمراقبة الفساد في مستوى معين من

## الاستقلال السياسي

### القضاة :

- عدد القضايا المخصصة (إجمالاً وحسب كل قاضي) والتأخيرات ذات الصلة.
- هل يجلس القضاة ضمن هيئات المحكمة أم يتخذون قراراتهم بمفردهم، تركيبة هيئات المحكمة (مثلاً كل القضاة أم يشمل أيضاً المثمنين غير المؤهلين).
- شروط الدفع والعمل، خاصة في المقارنة مع المحامين المستقلين.
- تضارب المصالح وقواعد الكشف عن الذمة المالية.
- قواعد الاتصالات الخارجية مع القضاة في قضايا معينة.



**تنظيم وجهاز موظفي المحاكم:**

- أنظمة إدارة القضايا بما في ذلك إسناد القضايا إلى القضاة.
- دور الكتاب وموظفي المحاكم الآخرين والتدقيقات على سلوكهم.
- علانية إجراءات المحاكم للجمهور والصحافة.
- مدى سيادة الآراء والاعتراضات الخطية.

**الإطار القانوني:**

- قواعد اللجوء إلى المحاكم، الانضمام إلى قضايا مماثلة، التعامل مع القضايا التافهة وخلافه.
- قواعد الإجراءات المدنية والجنائية.
- دور السوابق، القواعد القانونية، الدستور، القوانين وقواعد الوكالات.
- قواعد دفع الرسوم القانونية.

**المهنة القانونية:**

- احترام وكفاءة المهنة القانونية.
- طبيعة التعليم القانوني ومدى صلته بالنزاعات القانونية الحديثة.

هذه قائمة طويلة تقبل الكثير من التغييرات. ولكن يمكننا أن نحدد نموذجين يحتاجان للاستقلال من خلال مسارات وطرق مختلفة. الأول يعزل المؤسسة عن النفوذ السياسي من خلال تلك الوسائل مثل التدريب المهني، الرقابة والمسار المهني. الثاني يحقق الاستقلال عن النظام الذي يشغل السلطة من خلال التوازن السياسي ومن خلال النشر ومشاركة الجمهور. ومن الناحية العملية، فإن هذه النماذج لا تقتصر بحد ذاتها على تلك الوسائل ولكنها سوف تساعد في تركيز تفكيرنا على نقاط القوة والضعف في هذه البدائل. الأول هو نموذج مصمم للنظام في معظم دول أوروبا، والآخر يتابع الجوانب الهامة للسلطة القضائية في الولايات المتحدة والكونغرس البريطاني. من ناحية التطبيق، يشمل كل منهما بعض عناصر النموذج الآخر وهناك إحساس بالضغط المبدولة لتحقيق قدر أكبر من الشفافية والمشاركة في كافة أنحاء العالم. ومع ذلك فإن تحليل هذه الأنواع المثالية المتناقضة يبرز البدائل التي تواجهها الدول القائمة بتنفيذ الإصلاحات.

ويشخص بعض الباحثين أنظمة القانون العام مثل تلك الموجودة في الولايات المتحدة والمملكة المتحدة بأنها تتمتع بسلك قضائي أكثر استقلالاً من تلك الموجودة في قارة أوروبا، وأنها أكثر ملائمة للمستثمرين<sup>9</sup>. ويرى

<sup>9</sup> مثلاً، لاورتا وآخرون (2004) السابق الاستشهاد به يرى أن هناك ارتباط إحصائي بين هذا القياس للاستقلال القضائي والأصل القانوني ولكن هذا يعكس جزئياً مقياسهم المقيد للاستقلال. لاورتا، لوبيز دي سايلنس، شليفر وفيشني «القانون والتمويل»، مجلة الاقتصاد السياسي 106 (6) (1998) يرون أن أنظمة القانون العام تحمي المستثمرين بأفضل صورة بينما أنظمة القانون المدني الفرنسية هي الأسوأ وتأتي الأنظمة الألمانية والاسكندنافية في موقع متوسط بينهما. ولكن هذه الأنظمة لا تطور مقاييس لقياس الاستقلال القضائي. دانيال بيركوتيز، كاترينا بستور وجان فرانسوا ريتشارد «التممية الاقتصادية، القانونية وأثر الزراعة» مجلة التقرير الاقتصادي الأوروبي 47 (2003) يشيرون إلى أنه باستثناء القانون المدني الفرنسي، لا تعتبر هذه النتائج قوية عندما نقدم تقريراً عن وسائل زراعة القوانين.

الآخرون أن نموذج القانون المدني ينتج محاكم أكثر استقلالاً وأنه أكثر ملائمة للأنظمة القانونية الناشئة<sup>10</sup>. الأنظمة مختلفة فعلاً ولكن لا يمكن تمييز نظام قضائي واحد بصورة واضحة بأنه أفضل من النظام الآخر. وأنا أصف نسخة جيدة من كل منهما وبعد ذلك أبين كيف أن كل منهما يمكن أن يكون عرضة للفساد والاستغلال<sup>11</sup>.

في نموذج القانون المدني، يكون دور المحكمة هو الوصول إلى حكم استناداً إلى مجموعة من القواعد والتشريعات القانونية. القرارات القانونية نفسها ليس لها قيمة رسمية كسابقة بالرغم من أنها في الواقع تؤثر في القضايا اللاحقة. الآراء الخلفية العلنية تبين النتيجة القانونية وفي المحاكم العادية لا تشمل الاعتراضات. إن القضاء هو مهمة مهنية غير سياسية<sup>12</sup> والقضاة هم موظفون مدنيون اجتازوا امتحان تنافسي مباشرة بعد إتمامهم للتدريب القانوني. وتكون أول مناصب يشغلونها في أقل مستوى في الهيكل الوظيفي القضائي، ويتم تقييمهم من جانب القضاة الأعلى في الهيكل الوظيفي أو من جانب مجالس قضائية خاصة تقرر الترقيات والعقوبات التأديبية والتقلات<sup>13</sup>. يبقى القضاة عادة في القضاء حتى تقاعدتهم. بالرغم من أنه يجب اعتماد ميزانية القضاء من جانب السلطة التشريعية، يجب إعدادها من جانب السلطة القضائية مع قيام السلطة التشريعية باعتماد المجموع الإجمالي من دون تحديد طريقة إنفاقها<sup>14</sup>. ولكن، تحدد رواتب ومزايا القضاة بموجب قواعد الخدمة المدنية. قد توجد محاكم متخصصة في مجالات مثل القانون الإداري أو الضرائب ولكن داخل محكمة معينة يتم إسناد القضايا بصورة عشوائية إلى القضاة أو هيئات القضاة. محاكمات هيئة المحلفين غير شائعة والهيئات المختلطة من القضاة والمدنيين تستخدم أحياناً ولكن القضاة هم الذين يسيطرون عادة. منصب القضاء هو وظيفة دوام كامل مدى العمر وهذا يعتبر عاملاً يقضي على المشاكل المتعلقة بتضارب المصالح ولكن القواعد الرسمية تحد أيضاً من قبول المكافآت الخارجية. إن عدد القضاة وموظفيهم كبير بدرجة كافية لضمان الحل الفوري المعقول للقضايا. ويمكن تسهيل هذه النتيجة باستخدام قواعد تحويل الرسوم التي تنص على أن يدفع الطرف الخاسر في القضية المدنية الرسوم القانونية الخاصة بالطرف الفائز والإجراءات المدنية والجنائية التي تسرع إجراءات المحاكم (مثلاً الاكتشاف المحدود، الاستعمال المحدود للدفاع الشفوي، عدم وجود هيئات المحلفين)<sup>15</sup>.

10 تشارلز اتش كوخ جونبور «مزايا التصميم القضائي للقانون المدني كنموذج للأنظمة القانونية الناشئة»، مجلة انديانا للدراسات القانونية العالمية 11 (1) (2004).

11 الأنواع النظرية تم بيانها بوضوح من جانب مريم دامسكا في «وجوه العدالة وسلطة الدولة» (نيوهافن: مطبعة جامعة يالي، 1989).

12 في الواقع، يترك القضاة أحياناً مناصبهم القضائية للترشح لمنصب عام في ألمانيا. ولكن القاعدة هي قضاء مهني.

13 تتفاوت الأنظمة التي تحتوي على مجالس قضائية. فبعضها يؤكد ببساطة دور كبار القضاة والأخرى كما هو الحال في إيطاليا هي عبارة عن وسيلة للحد من دور كبار القضاة. جون أوه هيلي «الإصلاحات القضائية: الأهداف المتعارضة والنماذج غير الممتازة» مجلة الدراسات القانونية العالمية في جامعة واشنطن 5 (2006). في بعض الدول، تعتبر مساراً وطريقاً للنفوذ السياسي، انظر تقارير منظمة الشفافية الدولية عن جورجيا، باكستان وتركيا و «الفساد، المساءلة وتدابير القضاة في أمريكا اللاتينية» في الفصل 3، صفحة 44.

14 معظم المحاكم تحتسب رسوماً على المتخاصمين. وعندما تشكل هذه الرسوم حصة كبيرة من ميزانية المحاكم، تكون المحاكم مستقلة عن باقي الأجهزة الحكومية ولكنها تكون عرضة لدرجة كبيرة جداً للإغواءات الفاسدة من جانب المتخاصمين.

15 بالإضافة إلى دامسكا، انظر كارلو جوارنيري، «المحاكم كأداة للمساءلة الأفقية: حالة أوروبا اللاتينية» في جوزيه ماري مارافيل وأدم بيرزوريسكي «الديمقراطية وحكم القانون (كمبردج، المملكة المتحدة: مطبعة جامعة كامبردج، 2003) الصفحات 223 - 41».

إذا كانت الدولة لها دستور مكتوب، فإن الاستثناء الوحيد لهذا النموذج هو المحكمة الدستورية. وهي محكمة مستقلة بذاتها وتتمتع بتفويض لتقييم القوانين والقواعد والإجراءات الحكومية الأخرى بغرض توافقها ومطابقتها مع الدستور. ولأنها جزء متكامل من النظام السياسي الديمقراطي، يتم عادة اختيار أعضاؤها من جانب السلطة التشريعية من بين مجموعة من كبار المحامين والقضاة والأكاديميين. تضمن عملية الاختيار التوازن الحزبي بالرغم من أن الهدف هو اختيار المستشارين الذين يتمتعون بالالتزام قوي بتقاليد المهنة القانونية والمحافظة على النظام الدستوري. المسائل الدستورية تحال إلى هذه المحكمة من جانب المحاكم الأخرى وعند الطلب يمكن أن تراجع المحكمة القوانين الصادرة حديثاً للتأكد من توافقها مع الدستور. وتماشياً مع دورها السياسي المتزايد، تسمح المحاكم الدستورية في دول كثيرة بالاعتراضات وهي حدث شائع في ألمانيا والأرجنتين<sup>16</sup>.

في نموذج القانون العام، تبني المحاكم على السوابق في جهودها لتفسير القانون وتطبيقه على المواقف الجديدة. المخاوف السياسية/السياسية هي جزء مباشر من قرارات المحاكم. وبالتالي فإن الاستقلال لا يعني ضمناً الانفصال عن السياسة بالرغم من أنه يجب على القضاة استعمال دافع قانونية لتبرير قراراتهم. تكون المحاكمات علنية ويتم الرقابة على السلطة القضائية من جانب أعضاء هيئة المحلفين العاديين الذين يقررون الوقائع في الكثير من القضايا الجنائية والمدنية. الإجراءات الجنائية والمدنية تحمي حقوق المتخاصمين ولكنها تؤدي إلى تأخيرات تخلق دوافع ليس فقط للفساد ولكن أيضاً للمتخاصمين لتسويتها قبل المحاكمة، من خلال صفقات ومساومات الدفوع في القضايا الجنائية والتسويات النقدية في القضايا المدنية.

عملية الاختيار القضائي تتداخل مع السياسة، حتى لو تم اختيار القضاة للمحاكم العليا من بين أولئك القضاة الذين يعملون في محاكم ابتدائية، فإن أولئك الذين يقومون بالاختيار يكون لديهم غالباً ميول سياسية واضحة بعد العمل في وزارة الحكومة الحالية كما هو الحال في المملكة المتحدة (انظر تقرير المملكة المتحدة في صفحة 327 بخصوص وصف التغييرات الحديثة). في الولايات المتحدة، يوجد شكلان مختلفان، على مستوى الولاية والمستوى المحلي، يتم انتخاب الكثير من القضاة في صورة مسابقات حزبية لمدد محددة وحتى في حالة التعيين المبدئي قد يواجهون إعادة الانتخابات (انظر دراسة حالة الولايات المتحدة في هذا الفصل، صفحة 29). على المستوى الفيدرالي يتم ترشيح القضاة من جانب الرئيس ويتم اعتمادهم بالأغلبية في مجلس الشيوخ. وبعد اعتمادهم، يتمتعون بشغل المنصب مدى الحياة ولا يمكن تخفيض رواتبهم. وبالتالي يمكن أن تؤثر السياسة على الذين يتم ترشيحهم ولكن بعد تأكيد الترشيح يخرج القضاة أو المستشارين الفيدراليين عن سيطرة الجهات السياسية ما لم يكن سلوكهم فاضح جداً مما يؤدي إلى العقوبة والعزل من المنصب. تعيينات القضاة الفيدراليين مدى الحياة وعزلهم عن السياسة بمجرد جلوسهم على كرسي القضاء تعتبر عوامل هامة لدراسة عزل تأثيرهم

16 أليك ستون سويت، الحكم باستخدام القضاة: السياسات الدستورية في أوروبا (اكسفورد: مطبعة جامعة اكسفورد، 2000). انظر أيضاً هيرمان شوارتس «المحاكم الدستورية في أوروبا الشرقية» مجلة الديمقراطية 9 (4): 100-14 (1998) وفوجوسيتش سادوريسكي، الحقوق أمام المحاكم، دراسة المحاكم الدستورية في دول ما بعد الشيوعية في وسط وشرق أوروبا (دوردرخت، هولندا: سبلنجر، 2005). الوضع الخاص للمحاكم الدستورية يعقد جهود قياس استقلال القضاء. كل من لابورتا وآخرون (2004) السابق ذكره وفيلد أند فويت (2003) السابق ذكره يستعملان بيانات بخصوص المحاكم الدستورية كمكون في قياساتهم لاستقلال القضائي - وهو مقياس مضلل.

على السلوك القضائي. تبين الدراسات التي أجريت على مستوى الولايات في الولايات المتحدة أن القضاة المنتخبين وخاصة أولئك الذين تم اختيارهم في انتخابات تنافسية يميلون للحكم على المجرمين المدانين بمدد عقوبة أطول مع اقتراب موعد الانتخابات<sup>17</sup>. وتبين هذه النتيجة أن الاستقلال القضائي يتضرر بانتخاب القضاة وخاصة إذا كان القضاة الحاليين يخضعون لإعادة الانتخاب.

في الولايات المتحدة والمملكة المتحدة، غالباً ما يتم اختيار القضاة من بين المحامين الذين يتمتعون بخبرة طويلة في العمل الخاص. وبالتالي فإن تجنب تضارب المصالح بين مصالح الممارسة القانونية السابقة والوظيفة الحالية كقاضي يعتبر أمراً هاماً بشكل خاص. ويحتوي القانون الأمريكي على متطلبات صارمة بخصوص الكشف عن الذمة المالية وقيود على الأنشطة المسموح بها أثناء شغل منصب القضاء. تعمل قواعد المهنة القانونية كوسيلة رقابية على سلوك القضاة وتلعب الجمعية الأمريكية لمهنة المحامين دوراً غير رسمي في التدقيق على المرشحين. في المملكة المتحدة، يتم اختيار قضاة المحكمة العليا من بين القضاة الحاليين ولذلك فإن تضارب المصالح المالية أقل أهمية في وقت الترقية ولكن يمكن أن يشكل مشكلة في وقت التعيين المبدئي للقاضي. علاوة على ذلك، في كلا الدولتين يكون لدى القضاة الحاليين الذين يرغبون في الترقية الحافز والدافع لإرضاء الحكومة الحالية.

## الفساد والمعاملات الذاتية في أنظمة القانون المدني والعالم

والآن لننظر كيف أن الفساد والمعاملات الذاتية يمكن أن تنشأ في هذه الأنظمة إذا انحرفت عن المثل الخاصة بها.

في الدول التي تتبع نموذج القانون المدني، تنشأ مشاكل خطيرة إذا كانت طبيعة الخدمة المدنية، التي من المفترض أنها غير سياسية، لعملية انتخاب وترقية القضاة قد قوضت بسبب استعمال معايير الاختيار السياسي. سوف تكون عملية التعيين القائمة على أساس الانتماء ضارة بشكل خاص لأن التدقيقات الموجودة في معظم أنظمة القانون العام تكون غائبة بشكل كبير.

حتى إذا كان الوصول إلى مناصب القضاء يقوم على الجدارة والاستحقاق، يمكن أن يكون الفساد في التسلسل الوظيفي القضائي ضاراً بصورة خاصة. إذا كان كبار القضاة فاسدين أو معتمدين على قادة سياسيين، يمكنهم أن يستخدموا ترفقيات وتنقلات القضاة لتأديب أولئك القضاة غير المستعدين للانخراط في لعبة الفساد<sup>18</sup>. عندئذٍ قد يحصل القضاء في المحاكم الابتدائية رشواً ويمررون جزءاً منها إلى أولئك الأعلى منهم. قد يستطيع كبار

17 النتائج مبينة في ستانفورد سي جوردان وجريجوري أيه هوبر «المساءلة والإكراه: هل العدالة عمياء عند الترشيح للمنصب؟» المجلة الأمريكية للعلوم السياسية 84 (2) (4002) وستانفورد سي جوردان وجريجوري أيه هوبر «أثر التنافسية الانتخابية على سلوك القضاة الحاليين» مسودة جامعة نيويورك وبالي 6002. تستعمل الدراسات التي قاموا بها بيانات مأخوذة من ولايات بنسلفانيا وكنتاساس، على التوالي.

18 أشار أحد المراجعين إلى أنه في المقابلات في بعض دول أمريكا اللاتينية، أعلن القضاة أنه لا يمكن ترقيتهم مطلقاً لأنهم ليس لديهم الأب الروحي السياسي.

القضاة أيضاً التلاعب في إسناد القضايا إلى القضاة المستعدين لإصدار أحكام في صالح العملاء الأقوياء من ذوي النفوذ. إن غياب المعارضين والمستوى المتدني لمشاركة القضاة العاديين سوف تجعل من السهل نسبياً إخفاء الفساد.

وإلى الحد الذي تكون فيه إجراءات المحاكمة تحت رقابة القضاة بدلاً من المحامين، فإن هذا يعطي الخصوم الدوافع لإفساد قضاة المحاكمات الابتدائية الذين يمكنهم التلاعب بالإجراءات لصالحهم. ولكن استعمال هيئات القضاة ووجود القضاة العاديين غير المؤهلين الجالسين في حضور القضاة المحترفين يساعد على الحد من الفساد عن طريق زيادة فرصة اكتشافه. استعمال القضاة العاديين غير المؤهلين وهو أمر شائع في أجزاء من أوروبا يتم تجربته في أندونيسيا واليابان وأماكن أخرى كخيار وسط بين القضاء المحترف ونظام المحلفين<sup>19</sup>.

إذا كان القضاء يعاني من نقص الموارد والعاملين، يمكن أن يؤدي ذلك إلى تأخيرات قد يدفع الخصوم رشاوى لتجنبها. إلى أبعد حد، يمكن أن يخلق القضاة والعاملين معهم تأخيرات لتحقيق مكاسب من الرشاوى. يمكن أن يصبح النظام الذي يتميز بالبيروقراطية نظاماً عاطلاً حيث يجد المتخاصمون أنه من الصعب اكتشاف كيفية عمل النظام ويتم إغواؤهم باستعمال الرشاوى للتخلص من الروتين<sup>20</sup>. علاوة على ذلك، عندما يكون القضاة موظفين مدنيين يتم تحديد رواتبهم من جانب الحكومة ولديهم ثروة صغيرة مستقلة، قد يكونوا عرضة للإغراءات المالية المقدمة من جانب المتخاصمين الأغنياء ومحاميتهم<sup>21</sup>.

يمثل نموذج القانون العام مجموعة مختلفة من دوافع الفساد. الطبيعة السياسية لعملية التعيين قد تدفع المرشحين لدفع أموال إلى السياسيين للحصول على ميزة تعيينهم أو قد يشعرون بالعرفان والجميل تجاه المساهمين الأثرياء إذا كان يجب عليهم الفوز في الانتخابات التنافسية. حتى عند تعيينهم، قد يكون القضاة متحيزين تجاه الحزب السياسي أو التحالف السياسي الذي قام بتعيينهم. إذا كان القضاة أثرياء بصورة مستقلة بسبب عملهم السابق كمحامين مستقلين، قد يصبحوا عرضة لتضارب المصالح. وقد تطفو هذه الأمور على السطح ليس كرشوة صريحة ولكن كحافز لمحابة المتخاصمين الذين لديهم صلات بالمنظمات التي يمتلك فيها القاضي مصلحة مالية. قد ينشأ التقصير في الواجب في صور لا تدخل بسهولة ضمن التعريف القانوني للفساد ولكنها تشوه عمل النظام القضائي.

بعض دوافع الفساد شائعة ومشتركة بين كلا النظامين. أولاً، إذا كانت ظروف العمل والرواتب رديئة، قد يكون من السهل إفساد القضاة والعاملين معهم. قد يكون القضاة أكثر عرضة لتلك الإغراءات في الأنظمة التي تشابه

19 مجلة الإيكونوميست (المملكة المتحدة) 4 مارس 4002.

20 انظر على سبيل المثال وصف الوضع في محكمة البانية وجهود مشروع المساعدات الأمريكية بإدخال إصلاحات. كانت إحدى المشاكل هي تشعب المسؤولية عن القضايا الفردية عبر عدة قضاة يمكن أن يلوم كل منهما الآخرين في حالة حدوث مشاكل. انظر <http://www.ainabladiasu.gro.54aleyux54fes0igfzhlzotx/> 93=disxpsa.yrots/ne

21 بالطبع، يمكن أن يشكل هذا مشكلة أيضاً في أنظمة القانون العام بالنسبة للقضاة الذين ليس لديهم أصول مالية متراكمة.

أنظمة أوروبا حيث يكون لديهم قدر قليل من الأصول المالية المتراكمة. ظروف العمل السيئة قد تترجم أيضاً إلى مشاحنات وتأخيرات بالنسبة للمتخصصين مما يوفر دوافع بتقديم وتحصيل الرشاوى.

ثانياً، إذا كانت الجوانب الهامة في إدارة القضايا مثل تكليف القضاة، تواريخ المحاكمة والاجتماعات مع القضاة تحت سيطرة العاملين فإن هذا يخلق فرص لدفع الرشاوى. الرشاوى المدفوعة إلى العاملين يمكن أن تسرع أو تبطئ من سير الدعاوى وتعمل على تجنب التكاليف العشوائي للقضاة وكذلك تبسط مسار القضية. إذا كان قبول قضية ما للبت فيها من جانب المحاكم أمر تقديري بالنسبة للقضاة، يمكن أن يساعد الفساد في تحديد ذلك الاختيار والقرار. ولكن من الناحية العملية قد يكون من الصعب التمييز بين فساد القضاة وفساد موظفي المحاكم. يمكن أن يظهر الموظفون الفاسدون بمظهر القاضي الفاسد ويمكن أن يدعي القاضي الفاسد أن الموظفين هم المخطئون.

ثالثاً: القواعد التي تحكم العلاقات بين القضاة والمحامين والخصوم يمكن أن تسهل أو تيسر الفساد. إذا قام القاضي بعقد اجتماع مع محامي أحد الجانبين بدون حضور الآخر، يمكن أن يكون هذا دعوة للفساد.

رابعاً، إذا كان حمل القضايا الذي يواجه القضاة يثير مسائل جديدة ومعقدة غير مشمولة في تدريبهم القانوني، قد يكون هناك إغراء لاستعمال دفعات الرشاوى لحل تلك المسائل. عندئذ لا يعتبر القاضي الفاسد مخالفاً لتفسير قانوني مقبول لأن تلك المعايير ليست موجودة.

خامساً، يجوز تهديد وترهيب القضاة من جانب المدعى عليهم الأغنياء وخاصة أولئك الذين لهم صلات بالجريمة المنظمة أو أولئك المتهمين بالفساد الكبير في أعلى مستويات الحكومة. قد يعرض على القضاة رشاوى مع رسالة ضمنية بأنه إذا تم رفض العرض، قد يتعرض القاضي وأسرته لأذى بدني.

سادساً، يتم تسهيل الفساد من خلال النظام القضائي الفامض حيث يتعرض كل من الخصوم والجمهور للمتاعب في اكتشاف ما يجري. وهناك جوانب عديدة للشفافية. أحد هذه الجوانب يتضمن جهود المحاكم الخاصة للإعلان عن إجراءات العمل وإصدار الأحكام لديها، ويشتمل على النص على قيام القضاة بالكشف عن ذمتهم المالية وأي تضارب في المصلحة. وكما سبقت الإشارة إليه أعلاه، فإن ذلك الكشف عن الذمة المالية يعتبر حيوي جداً عند تعيين القضاة أو انتخابهم في منتصف السلم المهني بدلاً من كونهم جزءاً من نظام الخدمة المدنية ويخص الجانب الآخر قدرة الأطراف الخارجية على اكتشاف ما يجري. وتعتبر هنا وسائل الإعلام الحرة التي تتمتع بالاطلاع على الإجراءات والمساندات الإجرائية هي المفتاح بالإضافة إلى المجتمع المدني الناشط القادر على نشر الثغرات والعمل من أجل الإصلاح.

أخيراً، يمكن أن يؤثر مكان وكلاء النيابة على حدوث الفساد في كلا نوعي الأنظمة القانونية. في الولايات المتحدة، يتبع وكيل النيابة السلطة التنفيذية. وهذا يعني أن بعض أنواع الأنشطة الفاسدة قد يتم تجاهلها إذا كانت مرتبطة جداً بالنظام الذي يشغل السلطة. وقد تنشأ مشاكل مماثلة في أنظمة الكومنولث حيث يدينون

بالفضل والعرفان للسياسيين الحاليين. في أنظمة القانون المدني، قد يقع وكيل النيابة في السلطة التنفيذية كما هو الحال في فرنسا وإيطاليا، في القضاء أو في وكالة مستقلة معزولة بدرجة أو بأخرى عن كل من المحاكم والنظام الحاكم كما في البرازيل أو المجر (انظر "الفساد القضائي من وجهة نظر النيابة" صفحة 86). المزيد من التحليل لوكلاء النيابة خارج عن نطاق هذا المقال ولكن من الواضح أن نفس التوتر بين الاستقلال والرقابة موجود بالنسبة لهم كما هو الحال بالنسبة للقضاة.

## الخاتمة

لقد أشرت إلى طريقتين متناقضتين لتنظيم القضاء، تتمتع كل منهما بنقاط قوة ونقاط ضعف. الفساد في القضاء يمكن أن يحدث حتى عندما تكون المحاكم مستقلة عن باقي أجهزة الدولة. في الواقع، استقلال المحاكم قد يسهل الفساد لأنه لا يمتلك أي أحد السلطة للرقابة عليهم. وإذا كان يتعين أن يكون القضاء مراقب فعال على الحكومة، يجب أن يكون مستقلاً عن السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ويجب أن يتمتع بالنزاهة العالية. ويجب ألا يخضع لأي ضغوط من السياسيين الأقوياء أو الآخرين في القطاعين العام والخاص الذين يستفيدون من الوضع الراهن الفاسد. وهكذا فإن هناك مفارقة كبيرة. إذا كانت المحاكم مستقلة، قد يكون القضاء متحيزين لصالح الذين يدفعون الرشاوى. وإذا لم يكونوا مستقلين، قد يكونوا متحيزين لصالح السياسيين الذين لديهم سلطة يمارسونها عليهم وفي الحالتين هناك نتائج مزعجة وتبين أن التصميم المؤسساتي المرغوب ضروري ولكنه ليس كافي. بعض التفاوت داخل الدولة في أشكال الفساد يعتمد على أمانة وكفاءة القضاة الحاليين وطرق سلوكهم. ومع ذلك فإن الديمقراطيات الناشئة تحتاج أيضاً لتقييم النماذج المتناقضة المبينة أعلاه. يمكن أن يعمل كل نموذج بصورة جيدة في ظل بعض الظروف. مهمة المصلحين هي تحديد نقاط الضعف الخاصة بنظامهم وتصميم برنامج يتعامل مع الجوانب المتعددة للاستقلال بطريقة تحد من دوافع الفساد وتوفر العدالة الفورية والمحايدة.

## النمو الاقتصادي والثقة بالقانون والاستقلال القضائي

### ستيغان فويت<sup>1</sup>

تعتمد اقتصاديات السوق المزدهرة على الدول القوية التي تؤمن حقوق الملكية الخاصة ونقلها الاختياري. ومع ذلك يمكن أن تكون قوة الدولة هي أكثر نقطة ضعف فيها: إذا كانت قوية بدرجة كافية لتأمين حقوق الملكية الخاصة، فإنها تكون قوية أيضاً لتكييفها أو مصادرة الممتلكات من مواطنيها. لن يكون مجرد الوعد بالوفاء بحقوق الملكية الخاصة في المستقبل صادقاً: يدرك المواطنون أنه بعد قيامهم بالاستثمار، قد يكون لدى الدولة الحافز للنكث بوعودها وإضعاف حقوق ملكية المستثمرين.

1 ستيغان فويت، الاقتصاد المؤسساتي والدولي، قسم الاقتصاد والإدارة، جامعة فيليبس، ماربورج، ألمانيا.

في ذلك الوضع، يعتبر الاستقلال القضائي هاماً لأنه يعمل كآلية لتحويل الحكومة وعودها النظرية إلى التزام موثوق به. إذا نكثت الحكومة بوعدها، يمكن أن يرفع المستثمر دعوى إلى القضاء، وعلى افتراض أن القضاء مستقل، يمكن أن تخسر الحكومة الدعوى. ولذلك فإن القضاء، المستقل يكون من الممكن أن يجعل كافة الأطراف في حال أفضل. وإذا كان يؤدي إلى زيادة درجة التنبؤ بإجراءات الحكومة عن طريق جعل ممثلي الدولة يلتزمون بوعودهم، يحتمل أن يزيد أفق تخطيط الكثير من الأطراف. ويسير أفق التخطيط الأوسع جنباً إلى جنب مع المستويات الأعلى للاستثمار في الآلات ورأس المال البشري. وهذا يعطي درجات أعلى من التخصص الذي يؤدي بدوره إلى نمو أكبر. ولذلك فإن القضاء المستقل يؤدي إلى مستويات دخل ونمو مرتفعة، ويرتبط بالمثل بإيرادات ضريبية أعلى لصالح الدولة.

ويبدو من المعقول أنه يجب على السياسيين النضال من أجل توفير استقلال القضاء كشرط أساسي للرفاهية والازدهار. ولكن الوعد بتحقيق القضاء المستقل غير كافي لجذب استثمارات إضافية: طالما أن المستثمرين غير مقتنعين بأن القضاء سوف يكون محايد حقاً، فإنهم لن يغيروا سلوكهم الاستثماري. ولذلك يكون من المعقول التمييز بين نوعين من الاستقلال القضائي: الشرعي والواقعي. وبينما يمكن اشتقاق الاستقلال القضائي الشرعي من نصوص القانون فإن استقلال القضاء الواقعي يكمن في الاستقلال الذي يتمتع به القضاة فعلياً والذي يمكن قياسه بطول مدد المناصب الفعلية، الدرجة التي تؤثر بها أحكامهم على سلوك الحكومة، وهلم جرا.

تحلل الدراسة (المدونة تفاصيلها في نهاية هذا التقرير) هل يرتبط استقلال القضاء بالنمو الاقتصادي عن طريق توفير مؤشرين:

- المؤشر القانوني الذي يركز على الأسس القانونية للاستقلال القضائي (مع الوضع في الحسبان المتغيرات، مثل طريقة تسمية أو تعيين كبار القضاة، مدد تعيينهم، احتمال إعادة تعيينهم وخلافه).

- المؤشر الواقعي الذي يركز على خبرات الدول الفعلية (مع الوضع في الحسبان المتغيرات، مثل متوسط مدة التعيين الفعلي للقضاة، عدد المرات التي تم فيها عزل القضاة من مناصبهم والدخل الفعلي للقضاة).

وإذا كنا سنقارن تصنيف الدول طبقاً للمؤشرات القانونية والواقعية، يمكن ملاحظة اختلاف ملحوظ: لا توجد دولة واحدة في أول عشر دول حسب مؤشر الاستقلال القضائي القانوني ضمن أول عشر دول حسب مؤشر الاستقلال القضائي الواقعي<sup>2</sup>.

بالنسبة لعينة مكونة من 66 دولة، تم تقدير نموذج قياسي اقتصادي يمكن من خلاله تفسير نمو الناتج المحلي الحقيقي لكل نسمة في الفترة من 1980 حتى 1998 طبقاً للاستقلال القضائي (باستخدام المؤشرين المفصلين

2 أول عشر دول في مؤشر الاستقلال القضائي القانوني هي كولومبيا (الأكثر استقلالاً)، الفلبين، البرازيل، جورجيا، سلوفينيا، سنغافورة، روسيا، بوتسوانا، الإكوادور واليونان. أول عشر دول حسب مؤشر الاستقلال القضائي الواقعي هي أرمينيا، الكويت، سويسرا، تركيا، كوستاريكا، النمسا، اليابان، جنوب أفريقيا، تايوان وإسرائيل.



أعلاه) وضوابط موحدة. ووجد أنه بينما لا يؤثر الاستقلال القضائي القانوني على النمو الاقتصادي، يؤثر الاستقلال القضائي الواقعي إيجابياً على نمو الناتج المحلي. ولا يعتبر هذا التأثير الإيجابي على نمو إجمالي الناتج المحلي هاماً من الناحية الإحصائية ولكنه هام أيضاً من الناحية الاقتصادية. واكتشف تحليل آخر أن التحول من الاعتماد التام إلى الاستقلال التام في القضاء سوف يؤدي من بين أشياء أخرى إلى زيادة في معدلات نمو إجمالي الناتج المحلي من 1.5 إلى 2.1 بالمائة. وهذا يشكل زيادة كبيرة في النمو الاقتصادي وإجمالي الناتج المحلي الفعلي لكل نسمة في دولة تتمتع بذلك التحول الدستوري الكبير سوف يتضاعف خلال 33-47 سنة.

هذا الفرق بين الاستقلال القانوني والاستقلال القضائي الواقعي يبين أنه لا يكفي النص على الاستقلال القضائي في المستندات القانونية. ومن الضروري أيضاً تشكيل الاستقلال القضائي من خلال إجراءات إضافية غير رسمية قد تكون مصحوبة ومنفذة بعقوبات اجتماعية غير رسمية. تحليل البيانات يبين أن بعض المسائل مثل متوسط مدة تعيين القضاة، الانحرافات عن مدد التعيين المتوقعة استناداً إلى المستندات القانونية، عمليات عزل القضاة قبل نهاية مدد تعيينهم وكذلك الدخول الآمنة للقضاة هي أكثر أهمية للنمو الاقتصادي من الاستقلال القضائي القانوني. التحديد الدستوري لإجراءات القضاء كأحد جوانب الاستقلال القضائي القانوني هو فقط الذي يثبت أنه هام وإيجابي. ويكون أثر الاستقلال القضائي الواقعي على النمو الاقتصادي قوياً بالنسبة للبعيدون وإدخال العديد من متغيرات الرقابة الاقتصادية والقانونية والسياسية الإضافية وتكوين المؤشر. ولذلك يمكن القول بأن الاستقلال القضائي وخاصة الاستقلال القضائي الواقعي مهم للنمو الاقتصادي.

بالنسبة للدراسة الكاملة، انظر لارس فيلد وستيفان فويت "النمو الاقتصادي والاستقلال القضائي: دليل عبر الدول باستخدام مجموعة جديدة من المؤشرات"، المجلة الأوروبية للاقتصاد السياسي، 19 (3) (2003). انظر أيضاً لارس فيلد وستيفان فويت "جعل القضاة مستقلين- بعض الاقتراحات بخصوص القضاء" في أر كونجلتون، التصميم الدستوري الديمقراطي والسياسة العامة: التحليل والأدلة (كمبردج: مطبعة إم أي تي، 2006).

## الانتخابات القضائية في الولايات المتحدة: هل يشكل الفساد مشكلة؟

### روي آيه سكوتلاند<sup>1</sup>

لا يوجد أي جانب من جوانب النظام الانتخابي لاختيار القضاة حاز على الحماس والنقد المبرر أكثر من تدبير أموال الحملات الانتخابية وخاصة من المحامين والخصوم الذين يحتمل حضورهم أمام المحاكم<sup>2</sup>.

أياً كانت الطريقة التي يتم بها توفير أموال تمويل الحملات، هل ترقى إلى مرتبة الفساد؟ ليس من الضرورة أن تشكل المساهمات في الحملات الانتخابية نوعاً من الفساد ما لم يتم إساءة استغلالها بشدة ولكن يمكن أن تعطي مظهراً من مظاهر تضارب المصالح ما لم تستعمل معها ضوابط مناسبة<sup>3</sup>. بصفته مسئولاً، يلتزم القاضي بأن يصدر قراراته بحيادية وبدون تحيز ويكون كل قاضي والجمهور مهتماً بتنفيذ ذلك الالتزام، وفي نفس الوقت، عندما يقرر الجمهور خوض القضاة للانتخابات، يكون لدى القضاة والجمهور ذات الاهتمام بأن يكون القضاة الحاليون والمرشحين الآخرين قادرين على إدارة حملات انتخابية مناسبة. يحدث سوء استغلال تضارب المصالح - ويتحول إلى فساد حقيقي - عندما يضع القضاة المصالح الشخصية قبل التزامهم تجاه الجمهور. عند تحديد المساهمات في الحملات الانتخابية، يحدث سوء الاستغلال إذا كان أداء القاضي على منصة القضاء متأثراً بالمساهمات التي تم استلامها أو المأمولة. ويكون التحدي عندئذ هو تلبية المصلحة في حملات مناسبة مع تقليل احتمالات سوء الاستغلال في نفس الوقت.

تحصل المحاكم الفيدرالية الأمريكية على اهتمام أكثر من المحاكم المحلية في الولايات ولكن فيما يتعلق بحمل القضايا، تقوم المحاكم الأخيرة بالنظر في قضايا تصل إلى 20 ضعف عدد القضايا التي تنظرها المحاكم الأولى. وهناك 867 قاضي فيدرالي (المادة 3، المعينين مدى الحياة) بالمقارنة بعدد 10,886 قاضي استئنافي

1 روي سكوتلاند، مركز القانون بجامعة جورج تاون والمركز الوطني للمحاكم الحكومية، واشنطن دي سي، الولايات المتحدة.

2 ستريتون ضد مجلس التأديب، 944 إف، الثاني 137، 145 (1991) (المحافظة على حد يمنع المرشحين للمناصب القضائية من الحصول شخصياً على أموال تمويل الحملات الانتخابية والنص على القيام بعملية الجمع من جانب لجان الحملات التابعة لهم).

3 كما أعلن المستشار أوتو كوس في محكمة كاليفورنيا العليا، ليس عن المساهمات في الحملات الانتخابية ولكن عن مآزق البت في القضايا المثيرة للجدل مع مواجهة انتخاب التجديد: «لا يمكنك أن تتسنى حقيقة أنه يوجد تسميح في حوض الحمام. فأنت تستمر في التساؤل والتعجب فيما إذا كنت تترك نفسك للخضوع للنفوذ وأنت لا تعرف. أنت لا تعرف نفسك جيداً». انظر روي آيه سكوتلاند «التمساح في الحمام»، مجلة محاكم كاليفورنيا (خريف 2005). وعلى الخط الفاصل بين المساهمات في تمويل الحملات وبين الرشاوى، انظر المستشار جون تي نونان «الرشاوى» (بيركلي: مطبعة جامعة كاليفورنيا، 1984).

للأسف ولكنه أمر محتم، تم إلقاء القبض على عدد محدود من القضاة الأمريكيين وهم يتلقون الرشاوى. كانت أهم حالة هي كبير القضاة مارتن مانتون في الدائرة القضائية الثانية وهم مرشح كبير للتعين في المحكمة العليا في أواخر الثلاثينات من القرن الماضي حتى اتضح أنه باع صوته في قضايا عدة. وعند محاكمته من جانب توماس إي ديوي (الذي أصبح لاحقاً مرشحاً جمهورياً مرتين لمنصب الرئيس)، تم إدانة وسجن مانتون. وبعد ذلك تم مراجعة كافة القرارات التي شارك في إصدارها من جانب الدائرة القضائية الثانية. وفي عام 1991، تم إدانة قاضي جزئي فيدرالي في ولاية الميسيسيبي بأخذ رشاوى وتم عزله من جانب مجلس النواب وإدانته من جانب مجلس الشيوخ. وبالطبع يوجد قضاة فاسدون آخرون ويتقاضون غالباً مبالغ صغيرة. انظر دعوى الولايات المتحدة ضد ساثرلاند، 656 إف 2 دي 1181 (الدائرة القضائية الخامسة 1981) ودعوى الولايات المتحدة ضد شنبرج 89 إف 3 دي 1461 (الدائرة القضائية 11، 1996).

وقاضي محكمة ابتدائية. وتتمتع الولايات المختلفة بمجموعة متنوعة مذهلة من طرق اختيار القضاة: ففي 11 ولاية يتم تعيين كافة القضاة ولكن معظم الولايات الأخرى توجد بها طرق مختلفة بخصوص مختلف المحاكم أو مختلف الاختصاصات القضائية: ففي 19 ولاية يتم تعيين بعض أو كل القضاة ولكن بعد ذلك يخضعون لانتخابات التجديد التي يقرر فيها الناخبون هل يستمر القاضي في منصة القضاء أم يرحل، وفي 19 ولاية (بعض من الولايات التي تجدد انتخاب القضاة بالإضافة إلى بعض الولايات الأخرى)، يخضع بعض أو كل القضاة لانتخابات تنافسية غير حزبية، وفي 16 ولاية (مرة أخرى تتداخل بعض الولايات مع الولايات التي سبق الإشارة إليها)، يخضع القضاة لانتخابات حزبية. وفي كل الولايات، يخضع 60 بالمائة من قضاة محاكم الاستئناف و 80 بالمائة من قضاة المحاكم الجزئية على مستوى الولايات لانتخابات تنافسية، ولا يخضع 11 بالمائة فقط لأي انتخابات. وخاصة في الانتخابات التنافسية ولكن أحياناً في انتخابات التجديد، يدبر القضاة حملات التمويل.

بدأت الانتخابات القضائية في عام 1789 في جورجيا وطبقتها ولاية المسيسيبي بالنسبة لكافة قضاة الولاية في عام 1832. وبين عامي 1846 و 1860، عقدت 21 ولاية مؤتمرات دستورية بحيث اختارت جميع الولايات، باستثناء ماساشوستس ونيوهامبشاير، الانتخابات. لم يكن اختيار الانتخابات (كما يروى في الخرافات) رد فعل عاطفي غير مدروس متأصل في ديمقراطية جاكسون<sup>4</sup>. وعلى النقيض، يبين تاريخ المؤتمرات الدستورية أن الاتجاه نحو الانتخابات كان يقوده مندوب المحامين المعتدلين لزيادة استقلال وهيبة القضاء. وكان هدفهم هو وجود قضاء خالي من الآثار السيئة للسياسة وقادر على تقييد السلطة التشريعية<sup>5</sup>.

توصل المصلحين المعتدلين إلى إجماع بين المفوضين عن طريق تبني الوسائل الدستورية المصممة للحد من نتائج الانتخابات الشعبية التي يحتمل أن تكون مزعجة، وكان الهدف من الأحكام التي تجعل القضاة غير مؤهلين للترشح لوظائف أخرى أثناء جلوسهم على منصة القضاء هو منع الاستغلال السياسي للمنصب القضائي للفوز بمناصب أخرى، ومنحوا القضاة مدد تعيين أطول من مدد تعيين أي مسؤولين انتخابيين آخرين، وتبنوا لاحقاً الانتخابات غير الحزبية أو انتخابات التجديد لتقييد تأثير الحزب وحكم الأغلبية<sup>6</sup>.

كيف يؤدي هذا النظام مهامه في الوقت الحاضر؟ فلندرس المشاكل الأخيرة التي وقعت في ولايتين. في ولاية إلينوي، مساهمات الحملات الانتخابية إلى المرشحين- القضائيين أو خلافه- غير محددة أو مقصورة فيما يتعلق بالمبالغ أو المصادر، بالرغم من أن هناك نصوص تلزم بالكشف عن الذمة المالية. تنتخب ولاية إلينوي مستشاري المحكمة العليا بها من خلال انتخابات حزبية تنافسية حسب المنطقة الجغرافية. وفي انتخابات 2004 لملء مقعد شاغر في الثلث الجنوبي من الولاية، قام المرشحان (بمبالغ متساوية تقريباً) بتدبير ما

4 كيه إل هول «القضاء تحت المحاكمة: الإصلاحات الدستورية الحكومية وظهور القضاء المنتخب 1846 - 1860»، 44 المؤرخ 337 (1983). وبحلول عام 1860، قامت 21 ولاية من بين 30 ولاية بانتخاب القضاة.

5 نفس المرجع السابق.

6 نفس المرجع السابق.

مجموعه 9.4 مليون دولار أمريكي بحيث أصبحت هذه الانتخابات هي ثاني أعلى انتخابات قضائية في تاريخ الولاية<sup>7</sup>. وفي ذلك الوقت، كانت هناك قضية مرفوعة من جانب حملة وثائق تأمين شركة استيت فارم إنشورانس ضد المعاملة الموحدة لشركات التأمين لجانب هام من جوانب مطالبات التأمين المتعلقة بحوادث السيارات معلقة في محكمة إلينوي العليا، وقد حكم لصالح المدعين بأكثر من واحد بليون دولار أمريكي وكسبوا القضية بعد ذلك في محكمة الاستئناف الوسطى. وقد واجهت بعض شركات التأمين الأخرى دعاوى مماثلة، وكانت هذه الدعاوى إحدى المسائل الرئيسية في الحملة الانتخابية.

وقد حصل الفائز بالانتخابات القاضي لويد كارمير على مبلغ 4.8 مليون دولار أمريكي بما في ذلك المساهمات المباشرة البالغة 350,000 دولار أمريكي من موظفي ومحامي استيت فارم، بالإضافة إلى ذلك حصلت مجموعة ممولة من جانب أشخاص لهم صلة بشركة استيت فارم مبلغ 1.2 مليون دولار أمريكي ساهمت بها جميعاً لصالح القاضي كارمير باستثناء مبلغ 500 دولار أمريكي، وساهم آخرون تابعون لشركة استيت فارم أو لهم مصلحة مباشرة في نتيجة الدعوى بمبالغ إضافية كبيرة. وأظهرت المساهمات المدفوعة إلى حملة خصم كارمير، وإن يكن من مصادر مختلفة، نمطاً مماثلاً. وبعد انتخاب كارمير، كتبت جريدة سانت لويس بوست ذسباتش التي ساندته من قبل قائلة "شركة كبرى تفوز بعائد جيد من استثمار مبلغ 4.3 مليون دولار أمريكي في انتخابات الثلاثاء. وهم الآن لديهم مستشار صديق لهم. وأي شخص يؤمن بالعدالة العادلة يجب أن يشعر بالانزعاج من هذا الوضع"<sup>8</sup>.

وعندما لم ينسحب كارمير من قضية استيت فارم المعلقة، قدم المدعون طلباً لانسحابه. واعترضت شركة استيت فارم قائلة بأن الوقائع المبينة لا تتطلب الرفض، رفضت المحكمة بكامل هيئتها هذا الطلب على أساس أنه موجه ضد كارمير الذي رفض الانسحاب من القضية. وفي أغسطس 2005 بمشاركة كارمير، ألغت تلك المحكمة بالإجماع (ولم يشارك أحد المستشارين لأسباب أخرى غير ذات صلة) الحكم بمبلغ 600 مليون دولار أمريكي على سبيل التعويضات العقارية وبأغلبية 4-2 حيث كان القاضي كارمير ضمن الأغلبية ألغت أيضاً الحكم الصادر بدفع 457 مليون دولار أمريكي أخرى. وقد رفضت المحكمة العليا الأمريكية طلب المدعين بمراجعة مشاركة كارمير في إصدار الحكم<sup>9</sup>.

هل تعتبر أحداث إلينوي مثلاً على الفساد؟ أم أنها مثال، بالرغم من أنه مزعج، لما يحدث عندما لا تكون المساهمات في الحملات الانتخابية للقضاة غير محددة بالقانون؟

تبقى المشاكل حادة حتى عندما تكون المساهمات محدودة. انظر دعوى الضرر المرفوعة ضد كونريل والتي

7 كانت حملة الانتخابات الأكثر تكلفة في عام 1986 عندما تم رفض التجديد لكبير القضاة روز بيرد واثنين من زملائها في ولاية كاليفورنيا بعد الحملة التي كلفت 15.9 مليون دولار أمريكي وكلها غالباً من المساهمات الصغيرة. ولكن لاحظ أن حملة إلينوي تمت في منطقة يبلغ تعداد سكانها 1.3 مليون نسمة.

8 سانت لويس بوست ذسباتش (الولايات المتحدة) 5 نوفمبر 2004.

9 دعوى أفيري ضد شركة استيت فارم ميوتوال أوتو إنشورانس، 538 إن إي، 2 دي 108 (إلينوي 5002) 621 إس سي تي 0741 (6002).

رفعت أمام المحكمة العليا في أوهايو في عام 1999. قتلت ابنة المدعي تحت عجلات القطار بعد قيامها بقيادة سيارتها فوق التقاطع المرصوف بالحجر بالرغم من إغلاق بوابات تقاطع سكة الحديد والإشارات التحذيرية. حكمت هيئة المحلفين بتعويضات جزائية بمبلغ 25 مليون دولار أمريكي تم تخفيضه من جانب قاضي الموضوع إلى 15 مليون دولار أمريكي. وقدم كلا الطرفين استئنافاً إلى محكمة أوهايو العليا. وقد حضر عن المدعي موراي أند موراي وهو مكتب محاماة يشتمل على 9 أفراد من أسرة موراي وقيل أن توافق المحكمة العليا في أوهايو على النظر في الاستئناف بتاريخ 18 فبراير 1998، تم دفع مساهمات انتخابية إلى مستشارين من جانب مكتب المحاماة المذكور، أفراد عائلة موراي التسعة العاملين في مكتب المحاماة وزوجات موراي السبعة. تم دفع المساهمات بتاريخ 9 فبراير إلى أحد المستشارين وفي الفترة من 19 إلى 21 يناير إلى المستشار الآخر. وكانت جميع تلك المساهمات ضمن الحد المفروض في ولاية أوهايو بمبلغ 5,000 دولار أمريكي على المساهمات الفردية وبلغ إجماليها 25,000 دولار أمريكي إلى كل مستشار من المستشارين وخاض كلاهما انتخابات إعادة في نوفمبر 1998.

وطبقاً للتقارير المالية التي صدرت بعد الحملة الانتخابية، وجد أن هذه المساهمات تشكل 4.4 بالمائة من إجمالي المساهمات الخاصة بأحد المستشارين و 4.7 بالمائة من إجمالي مساهمات المستشار الآخر. بالنسبة لكل مستشار، كانت المساهمات من بين أكبر المساهمات التي حصلوا عليها. وقد شارك كلا المستشارين في المرافعة الشفوية في نوفمبر 1998، أي قبل شهر من تقديم التقارير المالية الخاصة بحملاتهم الانتخابية وفي يناير 1999 قدمت كورنيل طلباً برفض كل مستشار من المستشارين. وفي أكتوبر 1999 حكمت المحكمة بدون قيام المحكمة أو أي من المستشارين بالنظر في ذلك الطلب، لصالح المدعين. وقد اتخذت كورنيل هذه الوقائع على أنها أساس لوضع طلب إعادة النظر في المحكمة العليا الأمريكية ولكن تم رفض إعادة النظر<sup>10</sup>.

يمكن أن يحقق القانون أفضل من ذلك. منذ 1995 يشتمل قانون عدالة الحملات الانتخابية القضائية في ولاية تكساس على حد إجمالي وقدره 30,000 دولار أمريكي بخصوص المبلغ الذي يمكن أن يساهم به مكتب محاماة واحد (أي المكتب، الشركاء، الموظفون وخلافه) في تمويل حملة المرشح القضائي. وهذا الرقم الذي يبلغ ستة أضعاف الحد الخاص بالولاية البالغ 5,000 دولار أمريكي بخصوص أي مساهمة فردية، يعتبر توازناً عادلاً بين مكاتب المحاماة الكبيرة التي قد تتجاوز مساهماتها بسهولة 30,000 دولار أمريكي من جانب ومكتب المحاماة الصغيرة وخاصة مكاتب محاماة المدعين التي تتمتع بعدد قليل جداً من المتبرعين المحتملين، من جانب آخر. وفي الواقع بينما تقدم مكاتب المحاماة الكبيرة مساهمات إجمالية كبيرة، نجد في ولايات كثيرة أن مكاتب محاماة المدعين أياً كان صغر عدد الشركاء، تقدم مساهمات تزيد عن 200,000 دولار أمريكي. يعبر كثير من مراقبي عمليات تمويل الحملات الانتخابية عن مخاوف خاصة بشأن تدبير الأموال من مصدر واحد أو مصادر مركزة. بمعنى آخر أن الكثير يعتقدون أن المساهمات من مصادر كثيرة أياً كان المبلغ الإجمالي الذي تم تدبيره تعتبر

10 دعوى كونسول ريل كورب ضد وايتمان، 517 إن إي، 2 دي 645 (أوهايو 9991) رفض الشهادة، 925 الولايات المتحدة 2101 (2002)

أقل إشكالاً<sup>11</sup> .

عند وضع هذه المساهمات في السياق، كان عام الذروة للإنفاق على الحملات الانتخابية القضائية هو عام 2000 عندما جمع المرشحون 50.5 مليون دولار أمريكي<sup>12</sup>، أي بزيادة 61% عن عام الذروة السابق (1998) وتقريباً ضعف متوسط المبالغ لكل مقعد في الفترة 1990 – 1999. بالإضافة إلى ذلك، أنفق غير المرشحين (ومعظمهم مجموعات من جانب الدفاع والادعاء في الخصومات القضائية) ما يقدر بـ 17.5 مليون دولار أمريكي بينما لم يتجاوز الإنفاق السابق من جانب تلك المجموعات أبداً واحد مليون دولار أمريكي. وفي عام 2002، جمع المرشحون 30.5 مليون دولار أمريكي وأنفق غير المرشحين 2.3 مليون دولار أمريكي على الإعلانات التلفزيونية الأمريكية وحدها. في عام 2004، جمع المرشحون مبلغ 46.8 مليون دولار أمريكي وأنفق غير المرشحين 12 مليون دولار أمريكي على الإعلانات التلفزيونية بين الفترات.

وسواء كان هذا يرقى إلى الفساد أم لا، فإنه من المؤكد أنه يعرض الثقة في المحاكم للخطر. وقد أظهر استطلاع للرأي في عام 2004 أن أكثر من 70 بالمائة من الأميركيين يعتقدون أن مساهمات حملات انتخاب القضاة لها بعض التأثير على قرارات القضاة ويعتقد 51 بالمائة من بين الأميركيين السود أن المساهمات تتطوي على قدر كبير من النفوذ والتأثير. كانت نتائج استطلاع عام 2001 متماثلة وبعد انتخاب كارمير، أظهر استطلاع للرأي في ولاية إلينوي في عام 2005 أن أكثر من 87 بالمائة من المصوتين يعتقدون أن المساهمات تؤثر على القرارات إلى درجة ما كحد أدنى ويعتقد 52 بالمائة فقط أن القضاة عادلين ومحايدين<sup>13</sup>.

ما الذي يجب فعله؟ يبدو أن هناك خطوة واحدة لا خلاف عليها: يجب أن يكون لدى كافة الولايات حدود شاملة واقعية على مساهمات الحملات الانتخابية بخصوص الانتخابات القضائية<sup>14</sup>. وحتى الآن، لا تطلب أي ولاية الكشف عن المساهمات غير المباشرة (مثلاً المساهمات في 527 والمنظمات المماثلة المسموح لها بالحصول على أموال للأنشطة السياسية بما في ذلك جهود حشد الناخبين والدعاية للموضوع، وقد لا يكون من المطلوب

11 على العكس من الاعتقاد الشائع، يعتبر المحامون مصدر صغير نسبياً لمساهمات الحملات القضائية. وكانوا يشكلون 22% من المساهمات في عام 2000 و 37% في عام 2002 و 22% في عام 2004 أو 26% في المتوسط. البيانات المرسلة إلى المؤلف من جانب المعهد الوطني للنقد في سياسات الولاية. انظر [www.followthemoney.org/](http://www.followthemoney.org/). وكما أعلنت قوة مهمة أيه بي أيه 1998 ”غالباً ما يشكل المحامون نسب كبيرة، غالباً أكثر من 75% ... ولكن من الحقيقي أيضاً أن مساهمات المحامين غالباً ما تبلغ في مجموعتها كسراً بسيطاً“. نقابة المحامين الأمريكية ”تقرير وتوصيات قوة المهمة عن مساهمات المحامين السياسية“ (1998).

12 لغرض سهولة المقارنة، فإن كافة المبالغ مسجلة بسعر الدولار في عام 2004. بلغت المبالغ الأصلية التي جمعها المرشحون، 46.1 مليون دولار أمريكي في عام 2000 و 29 مليون دولار أمريكي في عام 2002 .

13 بالنسبة لعام 2004، انظر العدالة في خطر، مارس 2004، [faircourts.org/files/zogbypullfactsheet.pdf](http://faircourts.org/files/zogbypullfactsheet.pdf) بالنسبة لعام 2001 انظر بحث جرينبرج كويلان روسنر ووجهة النظر الأمريكية، استبيان تكرار العدالة في خطر 8 (2001) على موقع [www.gorr.com/artcles/1617](http://www.gorr.com/artcles/1617) وبخصوص إلينوي انظر مركز السياسة والقيادة الحكومية في جامعة إلينوي في سبرينجفيلد ”مسح شامل لولاية إلينوي بخصوص مسائل اختيار القضاة“ 23 (شتاء 2004) على موقع [www.ilcampaign.org/issues/judicial/judicial\\_\\_pull/index.asp](http://www.ilcampaign.org/issues/judicial/judicial__pull/index.asp) .

14 تم تعديل قواعد السلوك القضائي النموذجية أيه بي أيه في عام 1999 لكي تنص على أنه إذا قام محامي أو طرف في دعوى قائمة بدفع مساهمة تتجاوز الحدود واجبة التطبيق في دعوى قائمة، يجب أن ينسحب القاضي. كانون 3 (إي) (1) (إي).

الكشف عنها) وبدون ذلك يكون من السهل التحايل على الحدود ويكون من المحتمل رفض القاضي. على سبيل المثال، تحد ولاية أوهايو المساهمات المباشرة ولكن في عام 2000 ساهمت الشركات ذات المصالح الكبرى في قرارات المحكمة العليا في أوهايو بما في ذلك وول مارت، ديمر كرايزلر، هوم ديوت والمجلس الأمريكي لشركات التأمين على الحياة بما لا يقل عن واحد مليون دولار أمريكي من كل منها في غرفة التجارة مقابل إعلاناتها التلفزيونية في ثلاث حملات انتخابية للمحكمة العليا في أوهايو<sup>15</sup>. وقد تم الإعلان عن قيام الشركات المذكورة بذلك بعد سنة في خبر في الصفحة الأولى ولم يطلب الكشف التام إلا بعد عدة سنوات من المقاضاة.

وماذا عن التمويل الحكومي؟ بالرغم من أن 25 ولاية توفر تمويل حكومي (بمعنى منح من الحكومة إلى المرشحين المؤهلين كما في الانتخابات التمهيدية والعامية الرئاسية الأمريكية) بالنسبة لبعض المناصب الانتخابية، تقوم ولايتان فقط بذلك التمويل الحكومي للحملات القضائية: ولاية ويسكنسون لانتخابات المحكمة العليا منذ 1979 وولاية نورث كارولينا لانتخابات محكمة الاستئناف منذ 2004. وحتى لو افترضنا على عكس الواقع تطبيق عملية التمويل الحكومي أمر مجدي ومفيد (أعلن مستشار أوهايو فيفر أنه لن يعارض بالضرورة التمويل الحكومي ولكنه أردف موافقاً "سوف يكون من قبيل المفاجأة إذا حصلنا على قدر كبير من القبول لذلك في أوهايو. من المحتمل أن تحصل على اهتمام أكبر في الجمعية العمومية للتشريع لإحكام السيطرة على الأمور)<sup>16</sup>، يواجه التمويل الحكومي عائقين شديدين. الأول، كان برنامج ويسكنسون فعالاً في سنواته الأولى ولكن الأموال تناقصت بحدة بحيث أنه في الانتخابات التنافسية الأخيرة في عام 1999 عندما أنفق المرشحون 1,325,000 دولار أمريكي، بلغت الأموال العامة المتاحة فقط 27,005 دولار أمريكي. وقد كان لدى البرنامج الجديد في نورث كارولينا أموال كبيرة ولكنه كان يحتاج لمخصصات إضافية، ويبين سجل الإصلاح المالي للحملات عموماً أن الدعم لم يبقى قوياً<sup>17</sup>. ثانياً، حتى لو قبل المرشحون القليل أو لم يقبلوا أي شيء في صورة مساهمات خاصة، لا يمكن إيقاف مؤيديهم أو الحد من الطريق الواضح لإنفاق مبالغ كبيرة بصورة مستقلة كلياً عن المرشح.

إحدى الخطوات الرئيسية، أي تمديد تعيين القضاة، تأتي في أعلى أولويات أوهايو حيث تعتبر الانتخابات القضائية من بين أعنف الانتخابات على مستوى الأمة. مدد التعيين الطويلة تعني قلة عدد مرات عقد الانتخابات وقلة الحاجة لتنظيم الحملات الانتخابية وتدبير الأموال، وبالطبع قلة المخاوف عن تعرض القرارات للتدخل والتشويه. وكذلك من المؤكد أن تؤثر مدة التعيينات على الذين يريدون أن يشغلوا منصة القضاء وعلى الذين يبقون على منصة القضاء. من الواضح أنه من المطلوب قدر أكبر من الاهتمام بالإجراءات والمعايير الخاصة برد القضاة.

15 مجلة وول ستريت جورنال (الولايات المتحدة)، 11 سبتمبر 2001.

16 سنترال أوهايو سورس/ديلي ريبورتر (الولايات المتحدة) 24 يوليو 2001.

17 انظر مايكل جيه مالين وتوماس جيس «يوم بعد الإصلاح: دروس تمويل الحملات الاقتصادي من الولايات الأمريكية (الباني: مطبعة معهد روكفلر (1998).

هل يمكن أن تكون الخطوات غير القانونية مفيدة؟ "لجان سلوك الحملات الانتخابية" التي تعين أحياناً من جانب المحكمة العليا ولكنها غير رسمية عادة بموجب مبادرة من نقابات المحامين، وتتكون من ممثلين متنوعين لمجتمع القضاة كانت وما زالت فاعلة منذ فترة طويلة في بعض التشريعات القضائية وبتزايد انتشارها. وهي تركز على تعليم المرشحين وبتثقيفهم بخصوص عقد الحملات الانتخابية المناسبة وكذلك العمل إذا لزم الأمر على إيقاف الحملات الانتخابية غير المناسبة. من الواضح أنه يمكنها ويجب أن تتخذ خطوات لإنشاء والتشجيع على تدبير وإنفاق أموال الحملات الانتخابية بصورة محددة بطريقة مناسبة. الخطوات غير القانونية الأخرى هي من بين أهم الخطوات حيث تحقق منافع تتجاوز المشكلات التي نتعامل معها هنا. ومن المهم بصورة خاصة توفير المزيد من التثقيف والمعرفة عما يفعله القضاة، في المدارس وكذلك من خلال وصول المحامين والقضاة إلى عامة الجمهور.

أخيراً، لماذا لا نحل المشكلة من خلال استبدال الانتخابات بأنظمة تعيين؟ كان هذا مجدياً في منتصف القرن العشرين ولكنه توقف طوال الجيل الماضي لأن الناخبين (أوهايو 1987، فلوريدا 2000، ساوث داكوتا 2004) وافقوا بحماس على صرخة الحرب من جانب المعارضين "لا تتركوهم يأخذوا حكمكم في التصويت"<sup>18</sup>. أنظمة التعيين لها مشاكلها الخاصة المرتبطة بالفساد، فقد يتم دفع القاضي لتحقيق إرادة من عينه أو قد يشترى القاضي منصبه عن طريق المساهمة في الحملة الانتخابية الخاصة بالرئيس أو حاكم الولاية.

وإذا كنا نلحق النظر إلى المساهمات في الحملات الانتخابية بأنها مفسدة، فإن هذا المنظر والوضع مثير للقلق والانزعاج بشدة. ولكن إذا كنا ننظر إلى التمويل المحدود بصورة مناسبة على أنه ضروري للانتخابات الديمقراطية، عندئذ يجب تطبيق الضوابط والتوازنات المذكورة أعلاه بصورة أشمل.

## مكافحة الفساد والنفوذ السياسي في النظام القضائي الروسي

### توم بلاس<sup>1</sup>

قبل عملية البريسترويكا، كانت النظرة العامة إلى القضاء كما يلي: "لا شيء سوى الآلة للمعالجة والتعبير عن القرارات بصورة قانونية التي تم اتخاذها داخل الحزب الشيوعي"<sup>2</sup>. كان استقلال القضاء أحد جوانب التغيرات التي طالب بها ميخائيل غورباتشوف في خطابه المزلزل إلى مؤتمر الحزب السابع والعشرين في عام 1986.

الواقع - قضاء منبسط، متدني الرواتب، غير مجهز جيداً لتحمل الممارسات الفاسدة ونفوذ المصالح الاقتصادية والسياسية - أثبت أنه بطيء التغير بالرغم من سلسلة من الإصلاحات التي قام بها بوريس يلتسن وخليفته الرئيس فلاديمير بوتين.

18 انظر مثلاً جي آلان تار وروبرت إف ويليامز، المساهمات الحكومية في القرن الحادي والعشرين، السلطة القضائية (الباني: مطبعة صني 2006).

1 توم بلاس، صحفي ومستشار حر لدى مركز السياسات الخارجية، لندن، المملكة المتحدة.

2 إف فيلد بروج، القانون الروسي: نهاية النظام السوفيياتي ودور القانون (لاهاي: مارتينوس نيجوف، 1993).



أسس المرسوم الصادر في عام 1991 بجانب مجلس السوفيات الأعلى في الاتحاد الروسي القضاء على أنه أحد أجهزة الحكومة المستقلة عن السلطة التشريعية والدولة. وفي العام التالي تم إصدار قانون بخصوص وضع القضاة منهم الحق في تولي منصب القضاء مدى الحياة بعد اجتياز فترة اختبار مدتها ثلاث سنوات، ومنحهم صلاحيات جديدة لمراجعة القرارات الصادرة من وكلاء النيابة بخصوص الاعتقال ما قبل المحاكمة، وأسّس دور مجتمع التأهيل القضائي- وهي هيئات مستقلة ذاتياً ومسئولة عن تعيين وتنظيم أعضاء السلك القضائي. نقل نظام يلتسن السيطرة على تمويل المحاكم من وزارة العدل إلى إدارة قضائية تابعة للمحكمة العليا بما يبعد القضاء عن السلطة التنفيذية<sup>3</sup>.

وبعد انتخاب بوتين لمنصب الرئاسة في عام 2000، أعلن عن تأكيدات عديدة بخصوص الأهمية التي يعطيها للقضاء. وقال في عام 2001 "المحكمة المستقلة والمحايدة هي الحامي القانوني للمواطنين" "إنها أحد الشروط الأساسية لتطوير اقتصاد سليم وتنافسي. أخيراً، إنه يعني احترام الدولة نفسها والإيمان بقوة القانون وقوة العدالة"<sup>4</sup>.

كان برنامج الرئيس بوتين لدعم المحاكم 2002-2006 مهيكلاً لزيادة تمويل نظام المحاكم ككل بما في ذلك رواتب القضاة. وبلغ أقصى راتب حالياً حوالي 1,100 دولار أمريكي شهرياً للقضاة بالرغم من أن متوسط رواتب القضاة أقرب إلى 300 دولار أمريكي شهرياً<sup>5</sup>. تشمل التطورات الأخيرة التحرك نحو نشر تفاصيل أحكام القضاء.

وبينما تعتبر عناصر هذه الإصلاحات إيجابية، ظهرت تهديدات جديدة باستقلال القضاء حيث يعبر الاتحاد الدولي للمحامين ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية واللجنة الدولية لفقهاء القانون ووزارة الخارجية الأمريكية عن مخاوف بشأن الممارسات التي يدركون أنها لا تؤدي إلى استقلال القضاء.

## التعيينات القضائية

لم يرحب كل القضاة بمحاولات بوتين بإدخال إصلاحات. وكان من بين أهدافه المبدئية مجمع التأهيل الذي تأسس في وقت مبكر من عملية التحول وكان مسئولاً عن تعيين وإقالة القضاة. في الأساس، كان هذا المجمع يتشكل كلياً من القضاة ولكن القانون الدستوري لعام 1996 بخصوص النظام القضائي تم تعديله في عام 2001 بحيث يتشكل ثلث عضوية المجمع من أساتذة القانون المعيّنين من جانب المجلس الاتحادي- المعين من جانب

3 اتحاد المحامين الدولي «الصراع من أجل الاستقلال القضائي: تقرير عن التغييرات المقترحة في القضاء في روسيا» (لندن: أي بي أيه، 2005). يمكن الاطلاع عليه على موقع [www.ibanet.org/iba/article.cfm?article=51](http://www.ibanet.org/iba/article.cfm?article=51).

4 خطاب الرئيس فلاديمير بوتين بتاريخ 9 يوليو 2001 في اجتماع مع رئيس البنك الدولي جيمس دي وولفنسون والمشاركين في مؤتمر العدالة العالمية، سانت بيترسبيرغ، 8-12 يوليو 2001، يمكن الاطلاع عليه على موقع [www.in.mid.ru/bl.nsf/077628302b16249ee43256a86002b3](http://www.in.mid.ru/bl.nsf/077628302b16249ee43256a86002b3) .  
d89 مستند مفتوح.

5 أي بي أيه (2005) الاستشهاد السابق ومقابلات مع المحامين.

الرئيس. بموجب القانون الخاص بوضع القضاة لعام 1992، تم إجراء التعيينات القضائية من جانب الرئيس استناداً إلى استنتاجات وقرارات المجمع بخصوص المحكمة المعنية<sup>6</sup>. تنطبق نفس العملية على تعيين رؤساء المحاكم الذين تشمل مهامهم توزيع القضايا والإشراف على إدارة المحاكم. وهم يبذلون نفوذاً كبيراً على عمل زملائهم القضاة.

في تقرير عام 2005، بخصوص التغييرات المقترحة في هيكل المجمع، أعلن الاتحاد الدولي للمحاماة (أي بي آيه) أنه كان قلقاً ومنزعجاً بصورة خاصة في ضوء عدد حالات إقالة القضاة، حيث ظهر أن رؤساء المحاكم أو أطراف أخرى قد مارسوا نفوذاً غير قانوني. وأشار التقرير إلى أن النظام الذي يمكن أن يسمح لرؤساء المحاكم بترويع أو فصل القضاة المستقلين هو في الواقع نقيض المعايير الدولية المعترف بها بخصوص القضاء.

وأشار أي بي آيه إلى عدد من الحالات التي يزعم فيها أنه تم ممارسة نفوذ غير قانوني. في حالة القاضي الكسندر ميليكوف الذي تمت إقالته من جانب مجمع التأهيل في ديسمبر 2004، قيل أنه تم دراسة إدعاء القاضي بأن إقالته تلت رفضه الانصياع لتوجيهات رئيس محكمة مدينة موسكو لإصدار أحكام صارمة أكثر من اللازم ورفض الإفراج عن بعض الأشخاص المتهمين حتى تتم محاكمتهم. وقد أعلن أي بي آيه أنه كان منبهراً بمصادقته ومقتنعاً بأنه لم يكن هناك أي سبب شرعي لإقالته.

وقد أبرزت أيضاً حالة أخرى حديثة دور رؤساء المحاكم، تم إقالة القاضية أولجا كوديشكنا من محكمة مدينة موسكو في مايو 2003 بسبب مخالفة قواعد السلوك في غرفة المداولة وإلحاق الخزي بالقضاء بعد أن ادعت أنها خضعت لضغوط من جانب المدعي العام ورئيس المحكمة لإصدار حكم لصالح المدعي في تحقيقات وزارة الداخلية.

وفي خطاب تم نشره على نطاق واسع إلى الرئيس بوتين في مارس 2005، قالت كوديشكنا أن النظام القضائي في موسكو يتميز بالمخالفات الجسيمة للحقوق والحريات الفردية والإخفاق في الالتزام بالتشريعات الروسية وكذلك قواعد القانون الدولي وأن هناك أسباب قوية للاعتقاد بأن سلوك رئيس المحكمة كان محتملاً بسبب الرعاية التي يلقاها من بعض المسؤولين في إدارة بوتين<sup>7</sup>.

## المدى الملاحظ للفساد

بالرغم من أنه من الصعب أو المستحيل تحديد مدى صحة ادعاءات كوديشكنا، فإن خطابها كان متوافقاً مع غياب الثقة العامة في القضاء. تذهب الأبحاث التي أعدتها مجموعة المفكرين الروسيين أي إن دي

6 أي بي آيه (2005) الاستشهاد السابق.

7. انظر [www.khodorkovskytrial.com/pdfs/kudeshkina\\_\\_32005-17-.pdf](http://www.khodorkovskytrial.com/pdfs/kudeshkina__32005-17-.pdf)

إي إم بعيداً بخصوص تحديد متوسط التكلفة الملاحظة للحصول على العدالة في محكمة روسية. الرقم المقدر بمبلغ 9,570 روبل (358 دولار أمريكي) ما زال أقل من الرقم البالغ 13,964 روبل في عام 2001 . 8

وقد لاحظ مسح روسي آخر أن أكثر من 70 بالمائة من أفراد المسح اتفقوا على أن "الكثير من الأشخاص لا يرغبون في طلب الحصول على العدالة في المحاكم لأن النفقات غير الرسمية مرهقة جداً أكثر من اللازم" بينما اتفق 78.6 بالمائة مع مقولة أن "أشخاص كثيرون لا يلجأون إلى المحاكم لأنهم لا يتوقعون العثور على العدالة هناك"<sup>9</sup>. قدرت نفس المنظمة أنه تم إنفاق حوالي 210 مليون دولار أمريكي من الرشاوى للحصول على العدالة في المحاكم خلال سنة من بين الإجمالي البالغ 3.0 بليون دولار أمريكي من دفعات الرشاوى<sup>10</sup>.

ويلمح كبار مسئولو المحاكم أيضاً إلى الفساد داخل سلك القضاء<sup>11</sup>. وقد قال فنيامين ياكوفوف الرئيس السابق لمحكمة التحكيم العليا أنه بالرغم من أنه كانت هناك ولا تزال آليات لاجتثاث الفساد وأن الغالبية الساحقة من القضاة يتصرفون بصورة قانونية، يكون من الخطأ الاعتقاد بأن القضاء قد تم تطهيره من كافة آثار الرشاوى. وفي مقابلة مع إزفستيا، كان فاليري زوركين الرئيس الحالي للمحكمة الدستورية أكثر صراحة عندما قال أن تحصيل الرشاوى في المحاكم أصبح واحداً من أكبر أسواق الفساد في روسيا<sup>12</sup>.

وتبين الأدلة المنقولة (بما في ذلك الأدلة المقدمة من المحامين في روسيا الذين لا يرغبون في الإفصاح عن هويتهم) أن قابلية فساد المحاكم تتزايد وهو منتشر في الهرم القضائي<sup>13</sup> وبعيداً عن موسكو.

ويشير أستاذ القانون إيثان بيرغر إلى أن المصالح المالية الكبيرة وعدم التوافق بين الأطراف في إجراءات المحاكم يزيد من احتمال الفساد<sup>14</sup>، وأنه من المحتمل بدرجة أكبر أن يحدث في محاكم الموضوع أكثر منه في محاكم الاستئناف حيث أنه من السهل رشوة قاضي محكمة الموضوع الوحيد عن رشوة هيئة قضاة الاستئناف أو أعضاء المحكمة العليا. يتم تغيير أو التلاعب في العملية القانونية الواجبة بطريقة واحدة من بين طريقتين طبقاً لما يراه بيرغر: قد يبت القاضي في دعوى على أساس موضوعها ولكنه يطلب دفع رشوة قبل إصدار الحكم أو أن القاضي قد يحكم لصالح من يدفع أكثر.

8 انظر . [www.indem.ru/en/publicat/2005diag\\_engv.htm](http://www.indem.ru/en/publicat/2005diag_engv.htm)

9 مذكور في مقال ميخائيل كراسنوف «هل مفهوم الإصلاح القضائي مناسب زمنياً؟» المنشور في المجلة الدستورية في أوروبا الشرقية 94 (عدد الشتاء/الربيع 2002). انظر أيضاً [www.indem.ru](http://www.indem.ru).

10 انظر أيضاً [www.indem.ru](http://www.indem.ru).

11 تقرير القانون الانتقالي لعام 2005 الصادر من بنك أوروبا للتعمير والتنمية، يمكن الاطلاع عليه على موقع [www.ebrd.com](http://www.ebrd.com).

12 انظر [www.ipsnews.net](http://www.ipsnews.net).

13 نظام القضاء التحكيمي يقسم إلى محاكم الدرجة الأولى، محاكم الاستئناف، محاكم دوائر التحكيم الفيدرالية (محاكم التمييز) والمحكمة العليا.  
14 إيثان إس بيرغر «الفساد في المحاكم الروسية: هل سيكون هناك تقدم كبير على المدى القريب؟» مجلة المحامي الدولي، 38: 1 (عدد الربيع 2004).

## التوصيات

التحدي الآن بالنسبة للقضاء الروسي هو الاستفادة من مختلف الإصلاحات التي تمت فعلياً والفوز بثقة مراجعي المحاكم بغض النظر عن مستوى الإجراءات التي أصبحوا مشاركين فيها. ولكن ذلك التحول سوف يتطلب أكثر من مجرد إصلاحات هيكلية أو إجرائية.

القوانين المتتالية التي تتعلق بالقضاء والتي تم إصدارها منذ بزوغ فجر حركة الجلاسنوست عززت أو أكدت استقلاله. بالرغم من بعض التعديلات في هيكل العضوية، تبقى مجتمعات التأهيل القضائي مستقلة ذاتياً بصورة كبيرة. رواتب القضاة ومسؤولي المحاكم، بينما هي منخفضة بالمقارنة برواتب القطاع الخاص في روسيا والغرب، ارتفعت بصورة كبيرة خلال الخمسة عشر سنة الماضية. وتطالب مجموعات المجتمع المدني في روسيا والخارج (بما في ذلك منظمة الشفافية الدولية) بمزيد من الشفافية والصرحة في النظام القضائي.

إن المحاكم الروسية لديها فعلاً ما هو مطلوب لتكون عادلة وصریحة وشفافة. يتعين تشجيع وتجميع هذه العناصر. وفيما يلي ستة توصيات هامة يمكن أن تساعد في تعزيز ما هو عادل وصریح وشفاف في نظام المحاكم الروسية:

- يجب أن تقاوم الحكومة أي تساهل آخر في التركيبة القضائية لمجمعات التأهيل القضائي.
- يجب مراجعة رواتب القضاة بصورة منتظمة بهدف تحقيق المساواة مع رواتب القطاع الخاص لتقليل عدد حوادث تلقي الرشاوى والإبقاء على القضاة الموهوبين داخل سلك القضاء.
- يجب الإسراع وتوسعة برنامج نشر القرارات القضائية مع التأكيد على تفسير الأساس القانوني للأحكام القضائية وطبيعة النزاعات والمبالغ المطالب بها والأحكام الصادرة.
- يجب البدء في شن حملات توعية عامة محلية وقومية لتثقيف الشعب حول دور القضاة ومفهوم الوعي القضائي والآمال الأخرى المعقودة على القضاء.
- يجب أن تراجع الحكومة العقوبات الحالية ضد الفساد داخل القضاء.
- يجب توزيع الدعاوى والقضايا على القضاة بشكل عشوائي لتقليل التحيز لصالح أحد الأطراف.

## القضاة الفاسدون وحقوق الأراضي في زيمبابوي

### جوجوليثو مويوا<sup>1</sup>

كان وما زال استقلال القضاء في زيمبابوي يشكل موضوع تقارير كثيرة خلال السنوات الخمسة الماضية وهناك إجماع عام بأنه لم يعد مستقلاً ومحايداً<sup>2</sup>.

عند نهاية التسعينات، حققت المحكمة العليا في زيمبابوي سمعة دولية كمحكمة مستقلة تدافع بقوة عن حقوق الإنسان بالرغم من أن تشريع حقوق الإنسان كان يتركز بشكل أساسي على الحقوق المدنية والسياسية. ولعبت المحكمة العليا أيضاً من قبل دوراً إيجابياً في الدفاع عن الحقوق الأساسية.

ابتداءً من عام 2000، بدأت الحكومة في حركة تطهير أدت إلى استبدال معظم القضاة المستقلين بقضاة معروف أنهم يدينون بالولاء للحزب الحاكم. وقد أخفق هذا القضاء المعاد هيكلته بوضوح في حماية الحقوق الأساسية في وجه المخالفات الخطيرة من جانب الأحكام التشريعية والإجراءات التنفيذية. ويلعب الفساد دوراً أيضاً في الحد من استقلال القضاء لأن توزيع المزارع التي تمت مصادرتها على العديد من القضاة جعلهم أكثر ارتباطاً وإذعاناً للسلطة التنفيذية. معظم الروايات عن مسار الاستقلال القضائي في زيمبابوي تربط تدهوره بالسياسات الحكومية المطبقة في عام 2000 والتي تهدف إلى تعجيل عملية الإصلاح الزراعي الطويلة<sup>3</sup>.

تعتبر الحاجة إلى توزيع الأراضي بشكل أكثر عدلاً وإنصافاً هي إحدى مشاكل زيمبابوي الأكثر تعقيداً. في بداية حكم الأغلبية السوداء في عام 1980، كان حوالي 6,000 مزارع تجاري أبيض يسيطرون على 40% من الأراضي الأكثر خصوبة بينما كان سبعة ملايين أسود محشورين في مناطق ضيقة جافة بشكل عام. في العقد الأول من حكم الأغلبية، واجهت الحكومة عوائق قانونية واردة في الدستور تطالبها بدفع تعويض فوري وكافي إذا كانت تريد نزع ملكية الأراضي، وفي حالة طلب المالك الأصلي، يتعين أن تدفع الحكومة تلك التعويضات بالعملة الأجنبية. وقد منع هذا الأمر الحكومة من تنفيذ إعادة توزيع الأراضي على نطاق كبير. حتى بعد إزالة تلك العوائق الدستورية، أخفقت الحكومة في تطبيق السياسات التي تعالج المشكلة بصورة فعالة أو التعاون مع العروض الدولية لتوفير مساعدات مالية لتنفيذ برنامج منظم.

وبحلول نهاية التسعينات، كان الاقتصاد منهزماً وكان حزب الاتحاد الوطني الأفريقي الحاكم في زيمبابوي في خطر فقدان الدعم والتأييد. وقد جذب حزب جديد وهو حزب الحركة من أجل التغيير الديمقراطي عدداً كبيراً

1 جوجوليثو مويوا، الاتحاد الدولي للمحامين، لندن، المملكة المتحدة.

2 انظر [www.un.org/news/briefings/docs/2003/db021903.doc.htm](http://www.un.org/news/briefings/docs/2003/db021903.doc.htm). انظر أيضاً العدالة في زيمبابوي، تقرير من إعداد مؤسسة الموارد القانونية، زيمبابوي، سبتمبر 2002 و كارلا سولر "المؤسسة القضائية في زيمبابوي (كيب تاون: سايبير إنك، 2004)

3 انظر أرنولد تسونجا «المهنة القانونية والقضاء كمدافعين عن حقوق الإنسان في زيمبابوي: فصل أو تجميع السلطات من جانب الدولة؟» محامو زيمبابوي من أجل حقوق الإنسان (لم يتم النشر، 2003) وجريدة الاندبندنت (زيمبابوي) 4 أبريل 2004.

من المؤيدين وشكل تهديداً لقبضة الحزب الحاكم على السلطة. ولمواجهة هذا التهديد، استغل حزب الاتحاد الوطني القومي الرغبة في امتلاك الأراضي لدى ملايين الفلاحين السود للبدء في برنامج شعبي سريع للإصلاح الزراعي. وفي نهاية فبراير 2000، قامت ميليشيات حزب الاتحاد الوطني القومي الذين عرفوا أنفسهم بأنهم قدامى المحاربين من أجل تحرير زيمبابوي في غزو واحتلال المزارع التي يمتلكها البيض.

وهناك قدر كبير من الأدلة التي تبين أن عمليات الاحتلال لم تكن عفوية من جانب الفلاحين الجائعين لامتلاك الأراضي كما تزعم الحكومة<sup>4</sup> ولكنها حملة منظمة من جانب الحزب الحاكم والجهات الأمنية والإدارات الحكومية المختلفة. ارتكب المحتلون أعمال عنف واسعة ضد المزارعين التجاريين وعمال المزارع الذين كانوا يعتبرونهم متعاطفين مع حزب الحركة من أجل التغيير الديمقراطي. تم إبعاد آلاف من العمال عن المزارع وتركهم محرومين. استعمل المحتلون المزارع كقواعد يعملون منها على اصطيد ومهاجمة مؤيدي المعارضة في المناطق الريفية. وبعد طرد المزارعين البيض، خصصت الحكومة التي كانت تتعرض للنقد بسبب الفساد بصورة متكررة<sup>5</sup>، أفضل الأراضي ليس للمزارعين الذين لا يمتلكون أي أراضٍ ولكن لكبار مسؤولي الحكومة والحزب حيث كان البعض منهم يحصل على عدة مزارع<sup>6</sup>.

وعندما طلب المزارعون المبعدون بالحماية القانونية وقررت المحكمة العليا أن عمليات غزو المزارع غير قانونية، أظهرت السلطة التنفيذية عملية التدخل بأنها محاولة عرقية لحماية مصالح الأقلية البيضاء وشنّت حملة شعواء ضد القضاة البيض. واستغل الرئيس روبرت موجابي وعدة وزراء من أبرزهم وزير العدل باتريك شيناماسا هذا الوضع بدورهم لإدانة هؤلاء القضاة لأنهم من بقايا الحقبة الروديسية، زاعمين بأنهم أعاقوا تنفيذ برنامج الإصلاح الزراعي الذي تتبناه الحكومة. وقام قدامى المحاربين بتنظيم مظاهرات اعتراض انتهت بغزو غرفة المداولة الرئيسية للمحكمة العليا مباشرة قبل الموعد الذي كان مقرراً أن تتعقد فيه المحكمة. وأثناء هذه الحادثة، أطلق قدامى المحاربين شعارات مثل "أقتلوا القضاة" وبعد ذلك تلقى قضاة المحكمة العليا والمحاكم ذات الدرجة العالية تهديدات بالقتل<sup>7</sup>. وفي أوائل عام 2001، تم إجبار رئيس القضاة روي جوباوي على الاستقالة<sup>8</sup>. وقد تم فرض ضغوط كبيرة على مستشاري المحكمة العليا الآخرين الذين استقال منهم اثنان أيضاً. وقد أدى الضغط بلا هوادة على القضاة المستقلين الباقين في المحكمة العليا أولاً إلى الاستقالة في عام 2001 لباقي

4 انظر «العنف ذو الدوافع السياسية في زيمبابوي 2000-2001: تقرير عن حملة القمع السياسي التي تقوم بها الحكومة الزيمبابوية تحت ذريعة تنفيذ الإصلاح الزراعي» منتدى المنظمات غير الحكومية لحقوق الإنسان الزيمبابوية، أغسطس 2001.

5 تشير منظمة الشفافية الدولية دائماً إلى زيمبابوي بأنها دولة تتمتع بمستويات عالية من الفساد وتصنفها في المرتبة 107 من بين 159 دولة تم تقييمها في عام 2006. وقد أعلن محافظ بنك الاحتياطي الزيمبابوي أن الفساد الوباوي يتخطى ويتغلب على التضخم بصفته العدو رقم واحد للبلاد الذي يمكن أن يهدد احتمالات الانتعاش الاقتصادي. انظر الأخبار 24 (جنوب أفريقيا) 28 فبراير 2006.

6 انظر «التقرير الثاني للجنة المحفظة الخاصة بالأراضي وتنمية المياه الزراعية والموارد الريفية وإعادة الاستيطان التابعة لبرلمان زيمبابوي»، ديسمبر 2004.

7 انظر العدالة في زيمبابوي (2002).

8 «تقرير بيان الوضع الحرج الذي واجهه القضاة والمحامون في زيمبابوي» الاتحاد الدولي للمحامين، أبريل 2001. يمكن الاطلاع عليه على موقع www.ibanet.org.

القضاة البيض، وتلا ذلك عدد من القضاة السود المستقلين وأهمهم المستشارون شاتيكوبو، شنهنجو وديفيتي. وانضم أحد قضاة المحكمة العليا القاضي جودفري تشيدي أوسيكو إلى الهجمات زاعماً أن رئيس القضاة والمحكمة العليا قد قرروا مسبقاً لصالحهم كافة الدعاوى المرفوعة من جانب المزارعين التجاريين<sup>9</sup>. وكان هذا الاتهام بلا أساس حيث أن المحكمة العليا أصدرت قرارها ضد المزارعين التجاريين في عام 1996<sup>10</sup>.

إن ما دفع الحكومة إلى إعلان الحرب على المحكمة العليا كان قراراً صادراً في عام 2000 منع الحكومة من الاستمرار في برنامج التملك وإعادة التوطين حتى يتم إعداد خطة مناسبة ويتم استعادة حكم القانون بخصوص المزارع. وقد حكم قاضيان أسودان آخران في المحكمة العليا من قبل بأن برنامج إعادة توطين الأراضي كان ينفذ بطريقة غير قانونية. وبهذا الحكم السابق، اعترفت الحكومة بعدم قانونية عمليات غزو المزارع ووافقت على القرار المتعلق بذلك. في حكم عام 2000، بالرغم من القضاء بعدم دستورية البرنامج، منحت المحكمة العليا الحكومة فرصة معقولة لعلاج عدم القانونية عن طريق إيقاف الحكم لمدة ستة شهور<sup>11</sup>. وأعلنت المحكمة أنها قبلت تماماً أن برنامج الإصلاح الزراعي كان أساسياً وضرورياً للسلام والرخاء في المستقبل ولكنها لا يمكن أن تقبل الطبيعة غير المدروسة والفضولية والتمييزية سياسياً والعنيفة للسياسة الحالية<sup>12</sup>. بالرغم من هذه الطريقة التوفيقية، فقد أثار الحكم سخط الحكومة. وأصبحت الحكومة مصممة على تطهير منصة القضاء واستبدالها بالقضاة الذين يشرعون قبضتها على الأراضي.

ومباشرة بعد إجبار جوباي على الاستقالة، عينت الحكومة جود فري تشيدي أوسيكو كرئيس للقضاة مع تجاوز العديد من قضاة المحكمة العليا الآخرين. كانت مدى ملائمة تشيدي أوسيكو محل تساؤلات علنية<sup>13</sup>. وعندما تم رفع دعوى أراضي جديدة أمام المحكمة العليا في سبتمبر 2001، رفض رئيس القضاة الجديد الطلب المرفوع من اتحاد المزارعين التجاريين والذي يطالب بتحيي القاضي بسبب علاقته الوثيقة بالحزب الحاكم وبياناته السابقة التي تصادق على سياسة الأراضي الحكومية. وبعد ذلك قرر هو وثلاثة من القضاة المعينين حديثاً أن الحكومة التزمت تماماً بقرار المحكمة العليا بوضع برنامج قانوني وشرعي للإصلاح الزراعي وهذا البرنامج مطابق للدستور<sup>14</sup>. وكان هذا بالرغم من الأدلة التفصيلية المقدمة من اتحاد المزارعين التجاريين بأنه لم يتم استعادة حكم القانون وأن المزارعين ما زالوا محرومين بصورة غير قانونية من القيام بأعمالهم.

القاضي الوحيد من منصة القضاة التي يقودها جوباي في هذه الدعوى وهو القاضي أحمد إبراهيم اعترض على ذلك قائلاً أن الحكومة أخفقت في إعداد برنامج عملي للإصلاح الزراعي أو إقناع المحكمة بأنها استعادت

9 انظر العدالة في زيمبابوي (2002).

10 ديفيز أند أورز ضد وزير الزراعة والأراضي وتنمية المياه 1996 (1) زد أي آر 81 (إس).

11 قضية اتحاد المزارعين التجاريين ضد وزير الأراضي وآخرون 2000 (2) زد إل آر 469 (إس).

12 نفس المرجع السابق.

13 فايننشال جازيت (زيمبابوي) 25 يناير 2001.

14 دعوى وزير الأراضي والزراعة والاستيطان الريفي وآخرين ضد اتحاد المزارعين التجاريين 2001 (2) زد إل آر 457 (إس).

حكم القانون في مناطق الزراعة التجارية<sup>15</sup>. القانون الذي أصدرته الحكومة كان غير دستوري حيث أنه يحرم ملاك الأراضي من حقوقهم أو مصالحهم بدون تعويض ويسمح بالدخول التعسفي إلى الممتلكات واحتلالها وينكر على ملاك الأراضي الحماية التي يوفرها القانون والحق في حرية التجمع. وقد عبر القاضي عن رأيه بأن قرار الأغلبية لم يكن محمولاً على مسائل قانونية ولكنه محمول على مسائل الملائمة السياسية. أصدرت المحكمة العليا المعاد تشكيلها عدة أحكام أخرى مثيرة للجدل تؤيد قانونية برنامج الإصلاح الزراعي والحدود المفروضة على التعويض مقابل المزارع التي تم مصادرتها<sup>16</sup>.

ومن بين المستشارين السبعة الحاليين في المحكمة العليا، كانوا جميعاً باستثناء واحد منهم معينين في عام 2001 بعد بدء عمليات مصادرة الأراضي. وقد صدرت تقارير بأن كافة المعينين الجدد بما في ذلك رئيس القضاة تشيدي أوسيكو تم تخصيص مزارع لهم بعد إخلاء ملاكها السابقين<sup>17</sup>. وليس هناك شك بأن حيازة المزارع التي تم الاستيلاء عليها عن طريق العنف من ملاكها، قد أضر بدرجة خطيرة على استقلال القضاة وخاصة في الطعون القانونية ضد مصادرة الأراضي. بل قام قاضيان وهما بنجامين لاتشوايو وتداي تشنمبيري بونو بغزو والاستيلاء على مزارع تجارية شخصياً<sup>18</sup>. وقد أدت التقارير عن تلك الحالات إلى زيادة الشعور العام بأن القضاة قد جعلوا التزاماتهم بتحقيق العدالة تابعة للرغبة في تكوين الثروات. في عام 2006، أرنولد تسونجا المدير التنفيذي لمنظمة غير حكومية وهي محامو زيمبابوي لأجل حقوق الإنسان أعلن قائلاً "قبل عدد من مسؤولي القضاء مزارع متنازع عليها، لم تأتي هذا المزارع كحقوق خطية (في عقود عملهم) ولكن كأنشطة تقديرية ممنوحة من جانب السياسيين. وعندما يعطى القضاة والمستشارين منح تقديرية بسبب الفقر ويقبلونها، فمن المؤكد أن استقلالهم الشخصي يتأثر أيضاً<sup>19</sup>. وطبقاً للعديد من المنظمات المستقلة الموثوق بها، تم منع القضاة الذين يتمتعون بالنزاهة لمعارضة النفوذ غير القانوني من جانب الحكومة والحزب الحاكم من تسيير مقاليد العدالة بصورة مستقلة من خلال التهريب والتحرش<sup>20</sup>. وولتر شيكونانها، قاضي شينغ، تم سحبه من غرفة المداولة في أغسطس 2002 من طرد مجموعة من قدامى المحاربين وتم مهاجمته بعدما رفض طلباً مقدماً من الدولة لتوبيخ خمسة مسؤولين في حزب الحركة من أجل الديمقراطية المحتجزين. وقد وقع الهجوم تحت مرأى ومسمع الشرطة التي لم تحاول منعه. وتم أيضاً مهاجمة العديد من مسؤولي المحاكم، واستلزمت حالة أحدهم العلاج في المستشفى<sup>21</sup>. وفي ديسمبر 2003، استقال القاضي مايكل ماجورو رئيس المحكمة الإدارية وهرب من البلاد بعد

15 نفس المرجع السابق.

16 انظر على سبيل المثال دعوى كوينيل ضد وزير الأراضي والاستيطان الريفي إس - 47 - 2004 .

17 طبقاً للقائمة التي أعدها مستشار الزراعة إن جي أوه، تم تخصيص مزرعة رئيسية وهي مزرعة استس بارك لرئيس القضاة تشيدي أوسيكو في منطقة مازو/الامتياز الغانية. انظر موقع [www.zimbabwesituation.com](http://www.zimbabwesituation.com) للاطلاع على المزيد من المعلومات تحتوي على القائمة على تفاصيل الملاك الجدد لأكثر من 800 مزرعة مصادرة.

18 مجلة ديلي تلغراف (المملكة المتحدة) 17 يونيو 2003.

19 تسونجا (2004).

20 حالة العدالة في زيمبابوي، تقرير عن المجلس العام لنقابات المحامين، ديسمبر 2004. يمكن الاطلاع عليه على موقع [www.barcouncil.co.uk](http://www.barcouncil.co.uk).

21 ديلي نيوز (زيمبابوي) 17 أغسطس 2002.



مشاحنة مع وزير العدل باتريك شينا ماسا بخصوص قضية مثيرة للجدل ترتبط بجهة حكومية وصحف زيمبابوي المتحدة (أيه إن زد) التي تقوم بنشر صحيفة ديلي نيوز وهي الجريدة المستقلة الوحيدة في زيمبابوي. وادعى ماجورو لاحقاً أن تشينا ماسا عرض عليه مزرعة كحافز له للحكم في صالح الحكومة<sup>22</sup>.

عندما استمر المزارعون المطرودون في رفع الدعاوى أمام المحكمة الإدارية للطعن في الجوانب الفنية لبرنامج مصادرة الأراضي، عدلت الحكومة الدستور في عام 2005 حيث جعلت كافة الأراضي المنزوعة هي أراضي ملك الدولة أو تلك المقرر نزعها بغرض إعادة التوطين أو أي غرض آخر، وحظر أي طعن قانوني على تلك المصادرة، بالرغم من أن الطعون القانونية بخصوص مبلغ التويض المستحق للدفع مقابل التحسينات ما زال مسموحاً بها.

إخفاق المحاكم في حماية حكم القانون في دعاوى الأراضي خلق انطباعاً بأن أمن حقوق الملكية لم يعد مكفولاً مما أدى إلى انتشار التدهور العام في حكم القانون. واستمر حدوث عمليات نزع الأراضي من جانب الحكومة ومسئولي الحزب الحاكم حيث تم طرد الشاغلين السود الجدد لأول مرة من عمليات المصادرة من ممتلكاتهم. ويقال أن زيمبابوي تتمتع بأسرع الاقتصاديات انكماشاً في العالم، وقد عزى اقتصاديون مختلفون هذا الأمر بشكل أساسي إلى فقدان حقوق الملكية<sup>23</sup>. وتحاول الحكومة إلقاء اللوم بخصوص متاعب زيمبابوي على العقوبات المفروضة من الدول الغربية بالرغم من أنها ليست اقتصادية، ولكنها بدلاً من ذلك تستهدف المسؤولين الحكوميين من خلال القيود المفروضة على السفر وتجميد حساباتهم الخارجية.

ولكن لا يتعلق الأمر فقط بالأراضي حيث أخفقت المحاكم بصورة واضحة في المحافظة على الحقوق الأساسية. بالرغم من أن النقد المتزايد، يظهر القضاء بصورة متكررة ميلاً، وخاصة في القضايا العامة والانتخابية، لوضع خدماته تحت سيطرة الدولة. وفي حالات عديدة للطعن في دستورية أو شرعية الإجراءات التي تخالف القانون بصورة صريحة، خرجت المحكمة العليا عن المبدأ القانوني الموضوع لها لإضفاء الشرعية على إجراءات السلطة التنفيذية. وباستثناء حالات قليلة، هناك نظرة إلى القضاة بأنهم متعاونون مع الحكومة التي تنتهك الكثير من حقوق مواطنيها، بما في ذلك حرية التعبير وحرية الصحافة وحرية التجمع والحق في انتخابات حرة وعادلة<sup>24</sup>.

22 انظر [www.zic.com.au/update/200427/july2004.htm](http://www.zic.com.au/update/200427/july2004.htm)

23 كريج ريتشارد سون «حقوق الملكية، الإصلاحات الزراعية وعمارة الرأسمالية (واشنطن دي سي، معهد المشاريع الأمريكي، 2006) وزيمبابوي اندبندنت (زيمبابوي) 5 أغسطس 2005.

24 مثلاً في قضية صحف زيمبابوي المتحدة ضد وزير الدولة في مكتب الرئيس وآخرين إس - 20 - 2003، استعملت المحكمة العليا مبدأ الأيدي القذرة غير الشرعية لوقف طعن قانوني من جانب جريدة مستقلة بخصوص قانونية التشريع الجديد الذي يفرض ضوابط حكومية غير ديمقراطية على عمليات الصحف والصحافيين. وقد أدى هذا الحكم مباشرة إلى إغلاق الجريدة اليومية المستقلة الوحيدة في زيمبابوي. وفي قضية تسفنجاري ضد المسجل العام للانتخابات وآخرين إس - 20 - 2002، مورجان تسفنجاري قائد المعارضة كان يقف في الانتخابات الرئيسية ضد الرئيس موجابي، وقبل الانتخابات مباشرة، أصدر الرئيس موجابي إجراءات يزعم أنها تغير جذرياً قوانين الانتخابات وحول تسفنجاري الطعن في قانونية هذه الإجراءات. وقد تفادت أغلبية المحكمة هذه المسألة عن طريق تقديم دليل على أن تسفنجاري ليس له أي صفة قانونية في الموضوع.

## 3) المساءلة وكفاءة القضاة

يتعين أن يكون القضاء مستقلاً عن النفوذ الخارجي وخاصة من القوى السياسية والاقتصادية، ولكن الاستقلال القضائي لا يعني أن القضاء ومسئولي المحاكم يجب أن يطلق لديهم العنان للتصرف كما يحلو لهم. وفي الواقع، يقوم الاستقلال القضائي على ثقة الجمهور، وللمحافظة على تلك الثقة يجب أن يحافظ القضاء على أعلى معايير النزاهة. ويركز هذا الفصل على آليات المساءلة التي تحمي النزاهة القضائية. ويدرس جريج ماين إخفاق المجتمع الدولي في تناول المساءلة القضائية ويخطط مبادرات قومية ودولية مختلفة تعمل على سد هذه الثغرة، وأهمها مبادئ بانجلور للسلوك القضائي. ويناقش إميليو كارديناس وهيكتور تشاير مسألة النظام القانوني في أمريكا اللاتينية، ويتساءل عن من ذا الذي يجب أن يعاقب القضاة الفاسدين أو غير المؤهلين. إذا كان القضاء مسؤولاً أمام جهة خارجية، يوجد احتمال أن ذلك يمكن أن يقوض الاستقلال القضائي، وإذا طور القضاء آليات مساءلة داخلية، تنشأ أسئلة بخصوص شرعية ذلك التنظيم الذاتي ومدى شفافيته.

ويناقش مقالان احترافية ومهنية وتدريب القضاة وتأثير ذلك على النزاهة القضائية، ويناقش فنسنت يانج وليندا هرتش الفساد في قضاء آسيا ويوضح كيف أن مؤهلات القضاة وروايتهم وهيكلهم الوظيفية تؤثر على نزاهتهم. ويناقش كارلو جوارنيري التدريب القضائي ونظام التعيينات في ثلاث أنظمة قانونية مدنية أوروبية (ألمانيا، فرنسا وإيطاليا) ويقارن ميلهم للمحافظة على النزاهة القضائية. وأخيراً، يناقش زورا ليدر جيرير، جريتا فينر ومارك بيث نتائج آليات المساءلة القضائية الوطنية الضعيفة على النظام القانوني الدولي، وبشكل رئيسي بالنسبة للتنفيذ الفعال لأحكام مؤتمر الأمم المتحدة يو إن سي أيه سي التي تتعامل مع استرداد وإرجاع الأصول المسروقة.

## النزاهة القضائية: ثغرة المسؤولية ومبادئ بانجلور

### جريج ماين<sup>1</sup>

تركز العديد من المعايير الدولية على تأمين الاستقلال القضائي عن طريق عزل العمليات القضائية عن النفوذ الخارجي (انظر الفصل الثاني)<sup>2</sup>. ولكن كيف يتعاملون مع المواقف التي يقوض فيها استقلال القضاء ليس بسبب النفوذ الخارجي ولكن بسبب الضعف الداخلي؟ على المستوى الحكومي الداخلي، كان هناك إخفاق ملحوظ

1 كان جريج ماين سابقاً يعمل كمساعد لمقرر الأمم المتحدة الخاص حول استقلال القضاة والمحامين ومدير برنامج في معهد حقوق الإنسان بالاتحاد الدولي للمحامين، لندن، المملكة المتحدة.

2 مثلاً، مبادئ الأمم المتحدة الأساسية بخصوص استقلال القضاء، ومبادئ دار كومونولث لاتيمر بخصوص السلطات الحكومية الثلاثة، مبادئ الاتحاد الأفريقي بخصوص الحق في محاكمة عادلة ومساعدة قانونية في أفريقيا، توصيات مجلس أوروبا رقم آر (94) بخصوص استقلال وفعالية ودور القضاة والميثاق الأوروبي بخصوص وضع القضاة. تم أيضاً إعداد معايير مختلفة من جانب المنظمات غير الحكومية بما في ذلك الحد الأدنى لمعايير استقلال القضاء لدى الاتحاد الدولي للمحامين، مسودة مبادئ استقلال القضاء، مبادئ سيراكوزا المعدة من جانب اللجنة الدولية لفقهاء القانون وإرشادات الاتحاد الدولي للقانون الجنائي بخصوص سيادة البرلمان واستقلال القضاء.

في التعامل مع المسألة الأخيرة بأي طريقة منهجية حتى وقت حديث.

أحد أسباب هذا الإخفاق هو أن غالبية المعايير الدولية بخصوص استقلال القضاء تم إعدادها في سياق التباعد الكبير بين دعم مبدأ استقلال القضاء على المستوى الدولي وواقع عدم الالتزام به. تقويض استقلال القضاء من جانب الدولة وخاصة في الدول غير الديمقراطية يعتبر أمراً شائعاً وله آثار واضحة على احترام حكم القانون والمحافظة على حقوق الإنسان. إن حماية استقلال القضاء في مواجهة الدولة كان يعتبر أمراً ذا أولوية أكبر من المسألة القضائية في ضوء دوره الحفاز في ضمان حماية الحقوق الفردية والمحافظة على حكم القانون ومكافحة الفساد.

في ضوء هذا السياق والتوتر القائم بين مبادئ استقلال القضاء والمسؤولية التي تقع على عاتقه، ينظر إلى الجهود المبذولة لمناقشة المسؤولية القضائية على أنها مشكلة. ويأتي هذا التوتر من مفاهيم مختلفة لمعنى المسؤولية. وحسب التفسيرات العادية، المسؤولية هي ببساطة القدرة على تحميل فرد أو مؤسسة المسؤولية عن أفعاله وتصرفاته، والسؤال بالنسبة للقضاء هو المسؤولية تجاه من وعن ماذا؟ عموماً، يجب أن يكون القضاء مثل السلطات الأخرى الحكومية مسؤولاً بصورة مباشرة أو غير مباشرة أمام عامة الجمهور الذي يخدمه. ولكن تحميل القضاء المسؤولية تجاه جهة خارجية يثير التساؤلات بخصوص ما إذا كان يمكن استخدام نفس العملية لتقويض استقلال القضاء. آليات المسؤولية وخاصة تلك التي تستخدم جهات خارجية تعرض القضاء لاحتمال استغلال عملياته وإجراءاته من جانب الأطراف المتضررين لغرض الإزعاج أو الترهيب. بينما تحمي آليات المسؤولية القضائية الداخلية استقلال القضاء فانها تثير بنفس الوقت مسائل الشرعية والشفافية، سواء كانت ظاهرة أو خالفة.

بينما كان التركيز على حماية الاستقلال المؤسسي للقضاء مناسباً، إلا أنه أهمل الحاجة إلى تعزيز ثقافة الاستقلال والحيادية والمسؤولية بين القضاة. وهذه خطوة هامة نحو ضمان النزاهة الشاملة للقضاء. وهذا هو الحال بعينه في الدول التي تغيب فيها المساءلة في أجهزة الحكومة الأخرى، حيث أن القضاء، من خلال غياب وسائل الحماية المؤسسية وعملية الاختيار البيئية أو إظهار الثقافة الاجتماعية أو نظام القيم الأكثر شمولاً، سوف يكون عرضة لتكرار أنماط السلوك المماثلة.

بالرغم من هذا الإخفاق المبدئي، كان التقدم في المعايير الدولية للاستقلال القضائي التي تم إصدارها مؤخراً بؤرة اهتمام أكبر بمسائل المساءلة القضائية<sup>3</sup>. وتعالج هذه المعايير عموماً الاستراتيجيات التي يمكن استخدامها للمساعدة في تعزيز المساءلة القضائية. على سبيل المثال، صدرت استنتاجات ليماسول في عام 2002 من جانب المسؤولين القضائيين في الكومنولث الذين حددوا عدداً من التوصيات بما في ذلك إصدار

3 انظر القسم أ، الأجزاء 4 و 5، إرشادات ومبادئ الاتحاد الأفريقي بخصوص الحق في المحاكمات العادلة والمساعدة القانونية في أفريقيا والقسم 7 (ب) من مبادئ دار لاتييمر بخصوص الأجهزة الحكومية الثلاثة.

إرشادات بخصوص الأخلاقيات القضائية والتربية العامة بخصوص العمليات القضائية وتطوير الاستراتيجيات الوطنية لمكافحة الفساد في القضاء. وفي وقت لاحق من ذلك العام، أوصى الكومنولث بتطبيق قواعد السلوك القضائية وعقد برامج شاملة بخصوص أعمال القضاء. 4. في عام 2006، تمت المصادقة على القواعد الأخلاقية الأيبيرية/ الأمريكية في القمة القضائية الأيبيرية/ الأمريكية الثالثة عشر. 5. وهذا يعكس الوعي المتزايد بأهمية النظام المنظم بصورة دقيقة لضمان المساءلة القضائية والمعايير المناسبة للسلوك القضائي.

## مبادئ بانجلور

تم إعداد مبادئ بانجلور من جانب المجموعة القضائية لتعزيز النزاهة القضائية، وهي مجموعة من كبار القضاة من ثمانية دول أفريقية وآسيوية تتبنى القانون العام. تأسست هذه المجموعة في عام 2000 تحت رعاية البرنامج العالمي لمكافحة الفساد في مكتب مكافحة المخدرات ومنع الجريمة التابع للأمم المتحدة في فيينا. تمت المصادقة على المبادئ لاحقاً من جانب مجموعة من رؤساء القضاة من كافة التقاليد والمدارس القانونية الرئيسية في نوفمبر 2002. مجموعة القضاة التي تعد توصيات لاتخاذ إجراء لصالح القضاة الآخرين كانت تعتبر أنها تتمتع بشرعية لا تتمتع بها العمليات التقليدية المتمركزة في أيدي الدولة. إن مسألة الشرعية هامة لفعاليتها وتأثيرها المستقبلي وتنعكس في تطبيقها وقبولها السريع من جانب الدول حول العالم<sup>6</sup>. تستهدف مبادئ بانجلور بشكل رئيسي القضاء لغرض التنفيذ والتطبيق وليس الدولة.

تحدد مبادئ بانجلور ستة قيم أساسية توجه وترشد ممارسة المناصب القضائية وهي: الاستقلال، الحيادية، النزاهة، المساواة، الصلاحية، القدرة واليقظة. وتحت كل قيمة، تصف المبادئ اعتبارات ومواقف محددة يجب أن يكون القضاة على دراية بها لضمان المحافظة على ثقة الجمهور في نزاهة القضاء. في حالة الصلاحية على سبيل المثال، تبرز المبادئ حقيقة أن منصب القاضي هو منصب يحمل مسؤولية ووزن كبير ولذلك يجب على القاضي أن يقبل القيود التي تعتبر مرهقة بخلاف ذلك. تشمل هذه القيود عدم التصادق مع أعضاء المهنة القانونية الذين يظهرون بانتظام أمام القضاة في المحكمة أو عدم السماح لأفراد الأسرة بالظهور أمام محكمة القاضي كأطراف أو محامين حيث أن كلا الحالتين تتسببان في وجود إحساس بالمحابة وغياب الحيادية وتقوض الثقة في إدارة العدالة. التركيز على الإرشاد والتوجيه والدقة بالمقارنة بالمعايير الدولية الأخرى يجعلها ذات فائدة مباشرة لأعضاء السلك القضائي.

نقطة الضعف الرئيسية في مبادئ بانجلور تكمن في تنفيذها. هناك جانبان لمشكلة التنفيذ. أولاً، مبادئ بانجلور

4 خطة العمل بخصوص أفريقيا بشأن مبادئ الكومنولث (دار لاتييمر) حول المساءلة والعلاقة بين الأجهزة الحكومية الثلاثة. يمكن الاطلاع عليه على موقع [www.cmja.org](http://www.cmja.org)

5 يمكن الاطلاع عليه على موقع [www.cumbrejudicial.org](http://www.cumbrejudicial.org).

6 تستعمل مبادئ بانجلور إما كأساس لتطوير قواعد أو تنقيح قواعد قائمة في موريشيوس، هولندا، إنجلترا وويلز، بلغاريا، أوزباكستان، صربيا والأردن وتمت المصادقة عليها في بيليز والفلبين. تقرير نهال جاياويكراما، منسق المجموعة القضائية، محفوظ في الملف لدى الكاتب.

بخصوص السلوك القضائي مثل معايير الاستقلال القضائي الأخرى ليست واردة في مستند ملزم بموجب القانون الدولي. الدول غير ملزمة بالالتزام بأحكامها بنفس الطريقة التي تكون ملزمة فيما يتعلق بالمعاهدات الدولية. وعلى العكس من المعايير الدولية الأخرى بخصوص الاستقلال القضائي، يكون من الصعب القول بأن المبادئ تعكس القانون الدولي المألوف. وقد تم إعدادها خارج عمليات الأمم المتحدة التقليدية لإعداد المعايير الدولية مما يقلل من وضعها ويخلق الاحتمال النظري بأنه قد يتم تعديلها بصورة غير مناسبة من جانب الدول في حالة طلب تطبيقها من جانب المجتمع الدولي<sup>7</sup>. وقد يكون هذا الخوف لا أساس له حيث أن لجنة الأمم المتحدة بخصوص حقوق الإنسان في القرار رقم 43/2003 الذي تمت المصادقة عليه بدون تصويت أشار إلى مبادئ بانجلور بدون تعديل وأحالها إلى الدول الأعضاء بغرض النظر فيها. علاوة على ذلك، في جلسة عام 2006 للمجلس الاقتصادي والاجتماعي في الأمم المتحدة، تم توجيه الدعوة إلى الدول الأعضاء لتشجيع أجهزة القضاء لديهم على النظر في المبادئ أثناء عملية تطوير أو مراجعة معايير السلوك المهنية<sup>8</sup>. ويأمل القرار أيضاً في خلق مجموعة خبراء مفتوحة بين الحكومات تقوم بإعداد ملاحظات على المبادئ بالتعاون مع المجموعة القضائية.

ثانياً، يبدو أن مبادئ بانجلور تقدم إرشادات إلى أعضاء سلك القضاء بدلاً من تحديد معايير سلوك قابلة للتنفيذ مباشرة، ولذلك قد لا يكون لها تأثير مباشر على تحسين السلوك القضائي. المعايير الواردة ليست مدونة بطريقة تمكن من تطبيقها أو إدخالها المباشر في القانون المحلي كقواعد سلوك واجبة التنفيذ. ولا تحدد معيار أو عبء الإثبات أو أنواع ومقدار الغرامات التي يمكن توقيعها على المخالفة. فيما يتعلق بالتنفيذ، فإن هذه المبادئ تطالب ببساطة أجهزة القضاء الوطنية تطبيق إجراءات فعالة لتوفير آليات التنفيذ إذا لم تكن موجودة حالياً. ولا تقدم أي تفاصيل أخرى بخصوص ما هي الآلية المناسبة لتنفيذ المعايير الواردة فيها بغض النظر عن حقيقة أنه يجب إعدادها من داخل القضاء بالرغم من أن المعايير الدولية الأخرى بخصوص استقلال القضاء قد توفر بعض الإرشادات والتوجيهات في هذا الخصوص.

بالرغم من نقاط الضعف هذه، فإن إحدى نقاط القوة الرئيسية في مبادئ بانجلور هي اعترافها وإدراكها بأن الأجهزة القضائية ليست لاعبين سلبيين فيما يتعلق بالمحافظة على استقلال وحيادية وفعالية النظام القضائي وبالتالي نزاهته ولكن يجب أن تكون فعالة في المحافظة على المعايير المناسبة للسلوك والأداء القضائي. وتميل المستندات الأخرى المعدة من جانب المجتمع الدولي إلى نفي الحاجة إلى معايير السلوك الخاصة بالقضاء ودور القضاء في هذا الخصوص وتؤكد مسؤوليات الدولة. إن إصدار المبادئ خارج عمليات الأمم المتحدة التقليدية أو العمليات ما بين الحكومات التقليدية يبين الوعي المتزايد بين القضاة بأن جهود تعزيز استقلال القضاء يجب أيضاً أن تعزز المساءلة القضائية، وأن القضاة أنفسهم يجب أن يلعبوا دوراً فعالاً في المحافظة على معايير السلوك العالية للمساهمة في تعزيز وتنظيم الاستقلال القضائي.

<sup>7</sup> في عام 2006، دعت لجنة الجرائم في الأمم المتحدة الدول الأعضاء لتشجيع أجهزة القضاء لديها على أن تأخذ في الحسبان مبادئ بانجلور بخصوص السلوك القضائي عند إعداد قواعد السلوك الأخلاقي الخاصة بها.

<sup>8</sup> قرار إي سي أوه إس أوه سي رقم 23/2006 يمكن الاطلاع عليه على موقع [www.unodc.org/unodc/corruption\\_judiciary.html](http://www.unodc.org/unodc/corruption_judiciary.html).

## التوصيات

- مع ان المعايير الدولية ليست واجبة التنفيذ مباشرة إلا إنها تمثل إجماعاً دولياً. يجب أن يستغل المجتمع المدني وصناع السياسة هذه المعايير كأساس لمشاركتهم مع الحكومات والأجهزة القضائية بخصوص قضايا استقلال ومسئولية القضاء.
- تنبيه الأجهزة القضائية عن وجود مبادئ بانجلور وتشجيع تطبيقها أو تطبيق قواعد مماثلة وتطوير آليات تنفيذية مماثلة متوافقة مع الاستقلال القضائي.
- تشجيع المناقشات بين القضاة على المستوى الوطني بخصوص مسائل السلوك والمسئولية القضائية والحاجة للمحافظة على معايير كافية وبدء الحوار مع القضاء بخصوص هذه المسائل.
- استعمال المعايير الدولية كأساس وتثقيف الجمهور بخصوص مسائل الاستقلال والمساءلة القضائية ودور القضاء في المجتمع.
- التشجيع على تطبيق مبادئ بانجلور بخصوص السلوك القضائي في صيغتها الحالية من جانب الجمعية العامة للأمم المتحدة.

## الفساد والمساءلة وتأديب القضاة في أمريكا اللاتينية

### إيميليو جيه كارديناس وهيكتور إم تشاير<sup>1</sup>

يتوقع من القضاة اتخاذ قرارات بشأن مخالفات القانون من جانب الأفراد والحكومات والشركات، ولكن ماذا يحدث إذا كان القاضي هو الذي يخرق القانون؟ ما هي الآليات التي يجب توفيرها لضمان اكتشاف الفساد الذي يقوم به القضاة أو موظفو المحاكم والتحقيق فيه وتوقيع العقوبات عليه؟

يجب السماح بتأديب القضاة الفاسدين بصورة جنائية، ولكن يجب ألا تنتهك الإجراءات التأديبية الاستقلال الفعلي للقضاء. بمعنى آخر، حيث أن استقلال القضاء حيوي ومهم لفعاليتته، لا يمكن السماح للأجهزة التنفيذية والتشريعية باستعمال الإجراءات الجنائية كسلاح إرهاب أو لغرض الانتقام من القضاء. أحد الأمثلة لأسوأ السيناريوهات وقع في مقاطعة سان لوس، الأرجنتين حيث أنه حتى وقت حديث كانت الممارسة المعتادة لسجلات المقاطعة إجبار القضاة الجدد على توقيع خطاب استقالة غير مؤرخ عند تولي مناصبهم<sup>2</sup>. ولذلك هل يجب أن يعاقب القضاء نفسه بدلاً من أن يخضع للعمليات العادية في النظام؟ أم أن العقاب والتحقيق الذاتي سيؤدي إلى

1 إيميليو جيه كارديناس وهيكتور إم تشاير يعملان في معهد الدراسات الإدارية والقضائية (فوريس) بيونس آيرس، الأرجنتين.

2 تم شجب هذه الممارسة من جانب المدعي العام جريتل ديامنتي في أبريل 2005 أمام المدعي العام الفيدرالي الذي وصف هذه الممارسة بأنها إكراه وترهيب متفاهم يستلزم عقوبة تصل إلى 10 سنوات. انظر كلارين (الأرجنتين) 14 أبريل 2005.

احتمال تساهل القضاة مع زملائهم ونظرائهم ؟

هناك نماذج مختلفة من القواعد التأديبية القانونية واتفق محدود حول أيها الذي يعمل بصورة أفضل. وأياً ما كان الإجراء مطبق، يجب أن يكون متوازن لكي يحمي استقلال القضاء من ناحية وينص على إجراءات مساءلة القضاة من الناحية الأخرى. ذلك الإجراء سوف يتطلب شفافية كافية لتحقيق ثقة الجمهور.

في أمريكا اللاتينية، حوالي نصف الدول منحت السلطة التأديبية إلى المجالس القضائية. وهذه الدول هي الأرجنتين (المحاكم الفيدرالية فقط)، بوليفيا، بيرو، الإكوادور، كولومبيا، السلفادور والمكسيك (على المستوى الفيدرالي). توجد كيانات تأديبية داخلية في أوروغواي، تشيلي، البرازيل، بنما، كوستاريكا، نيكاراغوا، غواتيمالا وجمهورية الدومينيكان. ما زال يوجد في فنزويلا هيئة تأديبية خارجية ولكن لم يعد لديها مجلس قضائي بينما يوجد في باراغواي مجلس قضائي ولكن الهيئة التأديبية منفصلة ومستقلة عنه.

عموماً، تنقسم العقوبات إلى فئتين: النظام التأديبي الذي يمكن أن يلوم، يفرم أو يوقف القضاة بسبب الجرح مثل الإخفاق في الحضور إلى المحكمة، التأخير في إجراءات الدعاوى أو سوء معاملة العاملين ونظام القضاء على سوء السلوك الخطير بما في ذلك الفساد.

في أمريكا اللاتينية، غالباً ما تكون هذه الآليات هي مسئولية أكثر من جهة واحدة. في الأرجنتين، تتمتع غرف الاستئناف والمجلس القضائي بقدرات تأديبية بينما عملية العزل من المنصب هي أحد واجبات هيئة المحلفين لتوجيه الاتهامات. في بيرو، يعتبر عزل قضاة المحكمة العليا هو مسئولية الكونغرس بينما عملية عزل قضاة المحاكم الأدنى درجة تسند إلى مجلس قضائي. في الدول الأخرى، توجد جهة واحدة مسئولة عن كلا المهمتين، في بوليفيا، المجلس القضائي مسئول عن التأديب والعزل. في تشيلي، المحكمة العليا مسئولة عن التأديب في كافة المحاكم باستثناء المحاكم الدستورية، الانتخابية والانتخابية الإقليمية.

وإحدى النقاط الجديرة بالملاحظة هي أن الحكم القضائي نفسه يجب ألا يكون موضوعاً للإجراءات التأديبية (بشرط أنه بالطبع لا توجد عيوب في إصدار الأحكام وأن يكون الحكم صادر في الوقت المناسب وقائم على الوقائع المقدمة أمام القاضي). إذا كانت الوقائع في الدعوى توحى بأنه تم إساءة تطبيق القانون، عندئذ يجوز استئناف القرار القضائي ولكن هذا لا يرقى إلى الاتهام بسوء السلوك. بمعنى آخر، استئناف القرار ليس آلية لتأديب القاضي بالرغم من أنه يمكن أن يكون وسيلة بتحديد سوء السلوك واكتشافه حيث أن الإلغاء المعتاد للقرارات الصادرة من جانب قاضي معين قد يكون مؤشراً على أخذ الرشاوى أو على الأقل سوء فهم القانون.

والنقطة الثانية الجديرة بالملاحظة هي أن الفساد القضائي ليس مقصوراً على الرشوة أو التدخل غير القانوني في سياق حكم المحكمة. التلاعب بأموال المحاكم، المحسوبية في توظيف موظفي المحاكم وتضارب المصالح في التعامل مع القضايا هي أيضاً مشكلات تتعلق بالفساد. وقد أصابت الدهشة الشعب البرازيلي في أواخر

التسعينات عندما وجد أن قاضي في محكمة العمل الإقليمية في باريبا، السيد سافرينو ماركونديز ميرا أنه سجل 63 من أقرابه في كشف رواتب المحكمة التي يعمل بها 3 . آليات المساءلة في النظام القضائي يمكن أن تساعد على منع وكذلك اكتشاف تلك الحالات، مثلاً نشر التقارير السنوية حول أعمال المحاكم والتدقيقات المالية. آليات المساءلة الخاصة بالقضاة الأفراد تشمل مطالبة القضاة بتحرير أحكام فردية مسببة وتفسير الآراء الشخصية حول القانون والدستور في محاضرات وإلى وسائل الإعلام ووضع أنظمة للقضاة لتسجيل المصالح المالية والأخرى. وهناك مصدران خارجيان هامان للمساءلة القضائية وهما دور وسائل الإعلام (انظر الصفحة 120) ودور منظمات المجتمع المدني (انظر الصفحة 127).

## السياسيون الأرجنتينيون يعززون من قبضتهم على المجلس القضائي

المجالس القضائية نشأت في حقبة ما بعد الحرب في أوروبا وكان الغرض الأصلي منها هو حماية استقلال القضاء من الأجهزة التنفيذية والتشريعية في الحكومة وقام حوالي نصف الدول في أمريكا اللاتينية بإنشاء المجالس القضائية ولكن في سياقات مختلفة جداً. وخلاف حماية الاستقلال القضائي، كان العامل الرئيسي هو تحسين عمل القضاء عن طريق إدخال الرقابة المستقلة. توفر الأرجنتين دراسة حالة للتسييس التدريجي للمجلس القضائي.

تم إنشاء المجلس القضائي في الأرجنتين كجزء من الإصلاحات الدستورية الكبيرة في عام 1994. وقد بدأ العمل في ديسمبر 1998 وكان مسئولاً عن التعيينات (الاختيار المسبق بغرض الاختيار النهائي من جانب الأجهزة التنفيذية والتشريعية)، تنقلات وتدريب وتأديب القضاة.

ومنذ أن تولى الرئيس نيستور كيرشنر منصب الرئاسة في عام 2003، قامت السلطة التنفيذية بعملية غريلة للقضاء. حيث قامت باستبدال معظم المستشارين الذين تم تعيينهم عندما قام الرئيس السابق كارلوس منعم بتوسعة المحكمة العليا وقام بملء المقاعد الشاغرة بمؤيديه. وفي وقت لاحق في حركة أقل شعبية مع مضامين ونتائج على المدى الطويل بالنسبة للاستقلال القضائي، عزز الرئيس كيرشنر من قبضته على المجلس القضائي الذي تم تأسيسه أيضاً أثناء فترة حكم منعم. وقد أُنذر بهذه الحركة في رسالة إلى الجمعية التشريعية في عام 2006 حيث وصف الأداء السابق للمجلس القضائي بأنه مخزي بدون إبداء أسباب لهذا التقييم 4 .

الإصلاحات اللاحقة التي قام كيرشنر بتنفيذها غيرت من تركيبة المجلس الذي كان يوجد به فعلياً عدد كبير من المشرعين كأعضاء في المجلس بالمقارنة بالنماذج الأوروبية. وتم تخفيض عدد المستشارين من 20 إلى 13 ولكن ليس بصورة متناسبة مع تركيبته الأصلية. وبينما شغل الممثلون السياسيون سابقاً 9 من بين مقاعد

3 لويز ألبرتو دو سانتوس و ريجينا لونا دو سانتوس كاردوسو «الفساد، المحسوبية وسوء استغلال السلطة: دراسة حالة في البرازيل والبدائل» . www.clad.org.ve

4 كلارين (الأرجنتين) 1 مارس 2006.



المجلس العشرين، فإنهم يشغلون الآن 7 من مقاعد المجلس الثلاثة عشر مما يعطيهم الأغلبية المطلوبة لإصدار فيتو ضد المرشحين وإيقاف عمليات العزل والإقالة. وأصبح النصاب القانوني الآن سبعة أعضاء بالمقارنة بإثنى عشر من قبل بما يعني أن أعضاء السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية مجتمعين يمكن أن يصدروا فيتو ضد أي إجراء من خلال التغيب عن الحضور.

يوجد بالأرجنتين عملية تأديبية للقضاة تتكون من خطوتين: يقوم المجلس القضائي بالتحقيق وتوقيع العقوبات على الجرح الإدارية ولكنه يحيل الحالات إلى محكمة الاتهام في حالة سوء السلوك الخطير الذي يشمل الفساد. تم أيضاً تسييس محكمة الاتهام في عملية الإصلاحات. وكانت تتكون أصلاً من تسعة أعضاء. ثلاثة قضاة، ثلاثة مشرعين وثلاثة محامين فيدراليين. من مارس 2007، سوف تتكون من سبعة أعضاء: أربعة مرشحين وقاضيان ومحامي فيدرالي واحد. وسوف يشكل الممثلون السياسيون مرة أخرى الأغلبية. يمكن عزل أعضاء هيئة المحلفين بموجب أصوات ثلاثة أرباع أعضاء الهيئة بما يعني أن المشرعين سيكون لديهم اليد العليا في هذا الموضوع. يمكن أيضاً عزل الممثلين النيابيين فقط من جانب غرف الكونغرس المعنية.

تبدأ إجراءات الاتهام بقرار من لجنة النظام والتأديب والاتهام لمتابعة الشكوى. بعد ذلك يتم صياغة الاتهام من جانب المجلس المنعقد بكامل هيئته. يمنح القاضي المتهم عشرة أيام للطعن في الاتهام. بعد تقديم الأدلة أو بعد انتهاء فترة تقديم الأدلة، يجب على كلا الطرفين تقديم إفادة شفوية نهائية. بعد ذلك تقوم هيئة المحلفين بالمدولة وتمنح 20 يوم لحل المسألة. لا يمكن إلغاء قرار هيئة المحلفين بالرغم من أنه يمكن تقديم طلب توضيح خلال 3 أيام من صدور الحكم. مفعول هذا القرار هو عزل المتهم من منصبه: يمكن للطرف الذي تمت إدانته أن يخضع للاتهام والمحاكمة والعقوبة طبقاً للقانون في المحاكم العادية.

تنص الإصلاحات الأخيرة على أنه يجب على المجلس فوراً إبلاغ السلطة التنفيذية بقراره بفتح إجراءات قانونية لعزل القاضي. ولكن ذلك لا يتطلب إعلان القرار علناً للجمهور مثلاً عن طريق تحميله على موقع المجلس على الانترنت وهو أمر قد يخدم بصورة أفضل مصالح الشفافية.

حتى تاريخه، لم تلقى هيئة الاتهام نفس مستوى الانتقاد مثل المجلس القضائي. منذ عام 1998، أصدرت لجنة الانضباط 31 حكم اتهامي تم اعتماد 24 منها من جانب المجلس بالإجماع وتم إرسالها إلى هيئة اتهام، ونتيجة لذلك، تم عزل 11 قاضي واستقال 5 قضاة قبل صدور أحكام ضدهم وتم رفض 4 قضاة وما زال هناك 4 قيد الإجراءات الجارية. وهذا يعني أنه في السنوات الأولى من حياة المجلس تم إجبار 18 قاضي على ترك منصة القضاء بالمقارنة بـ 29 قاضي خلال عدة عقود في النظام السابق 5 .

كانت غالبية هذه الحالات والدعاوى بسبب الفساد. في عام 2005، تم عزل القاضي جوان مادجوبيان بعد أن كشفت كاميرا خفية محامياً يعرض عليه عرضاً لصالح عميل ليضمن البت في الدعوى من جانب مادجوبيان.

في نفس العام، تم عزل نيسطور أندريس ناريزانو بسبب توظيف ابنته وصديقة ابنه في المحكمة التي يعمل فيها وتم عزل رودلفو أنتونيو هريرا بعد أن كشفت كاميرا خفية محاولته التفاوض على والتريح من بيع شركة سكك حديدية مفلسة.

## قواعد السلوك والمعايير الأخلاقية

الخيار الآخر هو تنظيم الإخفاق التأديبي من خلال قواعد السلوك الصادرة بشأن القضاة والمسؤولين القضائيين. دول مثل الولايات المتحدة تعاقب على مخالفات قواعد السلوك في المستويات الفيدرالية والمحلية وتفضل الأرجنتين ذلك في بعض الاختصاصات القضائية الإقليمية.

يبدو تطبيق مجموعة الأخلاقيات القضائية مبدئياً أنه المسار المثالي لوضع قواعد واضحة وجعل النشاط القضائي شفافاً. مجموعة الأخلاقيات القضائية يمكن أن:

- يساعد القضاة على حل مسائل الأخلاقيات المهنية ويمنحهم الاستقلال الذاتي في صنع القرار ويضمن استقلالهم.
  - يثقف الجمهور عن معايير السلوك التي يتوقع من القضاة الالتزام بها.
  - يزود القضاء بمعايير يمكن أن يقيس أداءه في ضوءها.
  - يوفر حماية للقضاة ضد تهمة سوء السلوك التي تكون تعسفية وتأميرية.
  - يبين الالتزام الجاد للقضاء المعني في الوفاء بمسؤولياته في هذا الخصوص.
- وهناك اعتراضان رئيسيان ضد قواعد أخلاقيات القضاء. الأول يؤكد أنها تعرض للاستقلال القضائي والثاني أنها غير فعالة.

طبقاً للاعتراض الأول، يمكن تعريض الاستقلال القضائي للخطر عن طريق فرض قواعد السلوك من خارج القضاء. والأهم من ذلك انه يمكن استعمال تلك القواعد من جانب المحاكم العليا للتحكم في ومراقبة الاعتراضات والاختلافات في الأحكام من جانب المحاكم الأقل درجة. وكلاهما خطر يمكن تقليله من جانب المجتمع المدني الملتزم الذي يعمل كمراقب ومعزز للاستقلال القضائي، وتوحيد القضاء كجهة مستقلة بالممارسين الأخلاقيين وليس المتنافسين السلبيين ضد بعضهم البعض. وبإيجاز، الاعتراض الأول ضد قواعد السلوك القضائي ضعيف حيث أن الاستقلال القضائي في النهاية يتعزز بدلاً من إصابته بالضعف والوهن من خلال الشعور القوي بالأخلاقيات القضائية.

أما فيما يتعلق بالاعتراض الثاني، فإنه من الصواب أن التحديد الواضح لمعايير السلوك المتوقعة من القضاة يوجههم ويركز التوقعات الاجتماعية ويسهل الاكتشاف المبكر للقضاة الذين ينحرف سلوكهم عن المعايير، وفي حين أن وجود قواعد سلوك واضحة لا يضمن تطبيقها عملياً.

بعض الممارسات التي تضر بصورة القضاء ما زال يمكن تنظيمها، مثلاً عندما يجتمع القضاة بأطراف في دعوى قضائية (أو ممثلهم) بدون حضور كافة الخصوم (أو ممثلهم). في التشريعات القضائية الأخرى، تكون هذه الاجتماعات المتحيزة محظورة مبدئياً<sup>6</sup>.

## الخاتمة

تعتبر قضية المسؤولية من الأمور المعقدة ولكن يمكننا التوصل إلى عدد قليل من الاستنتاجات البسيطة والهامة. أولاً، يجب مساءلة القضاة عن تصرفاتهم ويجب التحقيق معهم ومعاقبتهم عندما يتورطون في الفساد. ثانياً، يتطلب القضاء درجة عالية من الاستقلال للوفاء بدوره الدستوري لإصدار أحكام بصورة محايدة ولمقاومة الضغوط السياسية. ومن ثم، فإن آليات المساءلة المطلوبة يجب أن تحمي استقلال القضاء عن طريق إبعاد الأجهزة السياسية التابعة للحكومة عن بذل الضغوط عليه. وضع المسؤولية عن الرقابة القضائية خارج القضاء يتسبب في احتمال التحقيق مع القضاة وعزلهم لأسباب سياسية ما لم تكن هناك آليات قوية لمنع الهيئة الرقابية من السيطرة عليها من جانب مجموعة واحدة وخاصة السلطات السياسية في الحكومة. من الناحية العملية، فإن النماذج المضادة التي تضع المسؤولية حصراً على القضاة لتأديب أنفسهم قد تكون غير كافية وضعيفة في مقاضاة جرائم الفساد التي يرتكبها نظرائهم القضاة.

6 جيفري إم شمان، ستيفن لوبيت وجيمس جيه الفيني «السلوك والأخلاقيات القضائية» (تشارلوتسفيل: شركة ميشي 1990).

## احترافية ومهنية القضاة: التعليم، الرواتب والهيكل المهني في آسيا

### فينسنت يانج وليندا اهرتش<sup>1</sup>

أوضاع ومكافآت القضاة المتدنية نسبياً والطبيعة التبعية للقضاء في الهيكل الحكومي هي من بين الأسباب المبكرة للفساد القضائي<sup>2</sup>. أعمال بنك التنمية الآسيوي بخصوص تعزيز الاستقلال القضائي تبين أن التدخل السياسي والرشوة والفساد يتعايشون مع المعايير المتدنية للكفاءة المهنية والموارد المالية غير الكافية في بعض الدول. وبالرغم من أن أسباب الفساد متعددة وتختص بكل سياق محدد، فإن أولى إجراءات مكافحة الفساد

1 فينسنت تشنج يانج هو أستاذ القانون في جامعة ماكاو للعلوم والتكنولوجيا، ماكاو ومدير البرنامج الصيني، بالمركز الدولي لإصلاحات القانون الجنائي وسياسة العدالة الجنائية، فانكوفر، كندا. ليندا اهرتش هي محرر معاون في تقرير الفساد العالمي لعام 2007 واشتركت في كتابة هذا الكتاب.

2 إدجارو بوسكاليا «الفساد القضائي في الدول النامية: أسبابه ونتائجه الاقتصادية» ورقة مقدمة من البرنامج العالمي للأمم المتحدة ضد الفساد (2006). انظر [www.unodc.org](http://www.unodc.org)، كالوس ديكر، كارولين سيج وميلينا ستيجانوفا «القانون والعدالة: بناء مؤسسات قانونية عادلة» ورقة مقدمة من البنك الدولي. يمكن الاطلاع عليها على موقع [siteresources.worldbank.org](http://siteresources.worldbank.org). المشورة الإستراتيجية المقدمة من البنك الدولي بخصوص الإصلاحات القانونية تفيد بأنه عندما يوجد فساد داخل القضاء، يجب أن تتخذ حملات مكافحة الفساد طريقة متعددة الجوانب مع التركيز على القضاة وموظفي المحاكم ووكلاء النيابة بما يشمل التدريب والتعليم، التعيين، الترقيّة والرواتب، التقييم والانضباط، الشفافية في الإجراءات واتخاذ القرارات ومشاركة المجتمع المدني. انظر البنك الدولي «الإصلاحات القانونية والقضائية: التوجيهات الإستراتيجية» (2003). يمكن الاطلاع عليه على موقع [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).

القضائي تشمل تدريب القضاة وزيادة رواتبهم. وهذه عبارة عن مجرد شروط مسبقة لتقليل الفساد القضائي ولكنها غير كافية لعلاج المشكلة من جذورها. وحيث أنها مكونات متكررة لمشاريع الإصلاحات القضائية، فإنه من الجدير إجراء دراسة لمزيد من التفصيل عما يمكن وما لا يمكن أن تحققه هذه الإجراءات عملياً.

## الميزانيات والرواتب

بينما يصعب إيجاد علاقة سببية بين قلة التمويل والفساد القضائي، فإن قلة التمويل بشكل حاد تؤثر دائماً على القضاء حيث يعمل القضاء على تكملة احتياجاته من مصادر أخرى. من غير المحتمل أن يقدم القضاء الذي يعاني من قلة التمويل الرواتب والمزايا التي سوف تجذب وتحافظ على المرشحين المؤهلين والنوعيين. وقد أشير إلى أن الرئيس ليكوان يو قال "عندما تقدمون الفول السوداني، تحصلون على قروود"<sup>3</sup> وذلك عند شرحه للسبب في دفع رواتب للقضاة في سنغافورة خمسة أضعاف نظرائهم في الولايات المتحدة. وعلى النقيض من الدول الآسيوية التي تتمتع بدخل متوسط إلى مرتفع، فإن التزام حكومات كثيرة (مثلاً بنغلاديش، كمبوديا، أندونيسيا، لاوس، نيبال، باكستان، الفلبين، تايلند وفيتنام) لضمان الدعم الكافي للمحاكم وموظفيها قد انخفض مما يؤدي إلى الفساد وتقويض حكم القانون<sup>4</sup>. إن واجب الدولة هو توفير موارد كافية لتمكين القضاء من أداء مهامهم بصورة صحيحة ومناسبة. الرواتب الكافية تعني أجوراً تضمن أن القضاة ووكلاء النيابة يمكن أن يعيشوا أسرهم وأن يبقوا مخلصين لمهنتهم وعلى الأقل لا يكون لديهم حاجة اقتصادية للجوء إلى الفساد. في بنغلاديش، هيكل رواتب القضاء في الريف غير كافي لتوفير حياة كريمة ويثني الأشخاص الأثرياء عن الالتحاق بسلك القضاء (انظر تقرير دولة بنغلاديش، الصفحة 199). مركز التنمية الاجتماعية في كمبوديا يرى أن القاضي الفقير الذي يقود دراجة نارية للعمل يلقي احترام أقل من الذين يصدر أحكاماً ضدهم (انظر تقرير دولة كمبوديا، الصفحة 204).

ويعتبر ذلك أنه على بعد سنوات ضوئية من الوضع في الدول المتقدمة حيث يتمتع القضاء المستقل بالاحترام ويحصل على المكافآت التي تحترم القيادات. وعندما يدفع إلى القضاة رواتب مرتفعة، يحتمل بدرجة أكبر أن يقاوموا ضغوط الفساد.

سلم الرواتب بين موظفي المحاكم ومنفذي القوانين الآخرين يجب أيضاً أن تأخذ في الحسبان عند بحث جذور الفساد. في نيبال، تحدث الكثير من المخالفات داخل رابطة القضاة والمحامين التي يتم فيها القضاة رواتبهم الضعيفة بالحوافز والإكراميات التي يتلقونها من المحامين (انظر تقرير دولة نيبال، الصفحة 269). وقد أثارت الجهود الخاصة بدراسة أسباب الفساد القضائي في الصين المسألة غير العادية وهي أنه يتم دفع رواتب للقضاة

3 بنك التنمية الآسيوي (2003) «نظرة عامة على الاستقلال القضائي وملخصات على مستوى الدول. مشروع الاستقلال القضائي» أر إي تي آيه رقم

5987. يمكن الاطلاع عليه على موقع [www.adb.org](http://www.adb.org).

4 نفس المرجع السابق.

أقل بكثير من المحامين الممارسين وفي بعض المقاطعات أقل من ضباط الشرطة 5 .

تخصيص الموارد داخل الهيكل القضائي جدير بالدراسة كسبب محتمل من أسباب الفساد. في بعض الدول على سبيل المثال نيبال وفيتنام، يقبض المستشارون في المحكمة العليا 10 إلى 20 ضعف رواتب قضاة المحاكم الأقل درجة وكذلك مزايا مثل السيارات والسكن، ولكن رواتب القضاة التابعين منخفضة بصورة غير عادية على سبيل المقارنة حيث يحصل قاضي المحكمة المدنية بالضبط على نفس راتب السائق 6 . في تلك الحالات، يتعين دراسة مسائل قدرة الإدارة المالية والمؤسسية للقضاء واستقلال الميزانية والشفافية.

بدأ عدد من الدول الآسيوية في تدشين إصلاحات لمكافحة المكافآت المتدنية في العقد الماضي. ولكن رفع رواتب القضاة في حين ان هناك شعور عام بأنهم فاسدون يشكل مجموعة خاصة من التحديات. في الصين، تساءل النقاد لماذا يجب دفع رواتب أكثر إلى القضاة بينما يظهر عدد كبير من حالات الفساد القضائي في وسائل الإعلام. في المدن الساحلية، حيث تدفع رواتب أعلى بكثير إلى القضاة من زملائهم في الريف، لم تحقق الرواتب والمزايا المحسنة أثراً كبيراً على مستويات الفساد. في جواندونج، كان رئيس القضاة السابق في المحكمة العليا الإقليمية هو أعلى قاضي دخلاً في تلك المقاطعة ولكن مع ذلك أدين بالفساد. (انظر تقرير الدولة، الصفحة 167).

بالنسبة للقضاة التابعين في المناطق البعيدة، قد يتعين على النظام توفير حوافز أخرى إذا كان يتعين المحافظة على نزاهتهم. وقد بدأت الصين في حملة شاملة لمكافحة الفساد القضائي في العقد الماضي وتبنت سياسات لرفع الرواتب وتأمين مناصب القضاة 7 . قانون القضاة لعام 1995 يتطلب من الحكومة رفع رواتب القضاة طبقاً لسمات المعينة للعمل القضائي وتوفير حوافز خاصة إلى أولئك الذين يعملون في مناطق فقيرة. ولكن في عام 2006 كان ما زال يتعين تنفيذ هذه الأحكام من جانب الحكومات المحلية 8 . لوضع معدل قياسي وطني لرواتب القضاة، قد يكون من الضروري تحويل أموال إضافية إلى المناطق الأكثر فقراً. في الفلبين، تكمل المخصصات الحكومية المحلية حوالي 25% من رواتب القضاة ووكلاء النيابة مما يثير مسائل تتعلق بالاستقلال القضائي ويزيد من مخاطر الفساد 9 . في عام 2006، تم ربط القانون الصادر برفع الرواتب ومنح مكافأة إضافية لأعضاء القضاء بزيادة بنسبة 300% في رسوم رفع الدعاوى. وقد تسبب هذا في اعتراضات من المحامين ومجموعات

5 في مقاله عن «إعادة هيكل نظام رواتب القضاة». يشير دو كاي لين إلى أن متوسط رواتب القضاة في بعض المقاطعات في الصين أقل من رواتب ضباط الشرطة. ويرى أن النظام ضد الطبيعة البشرية إذا كان لا يستطيع تأمين رواتب القضاة ولكنه يطالبهم بأداء واجباتهم عن طريق المحافظة على ضبط النفس والشعور بالسعادة لأنهم فقراء. يمكن الاطلاع عليه على موقع [www.21cs.cn](http://www.21cs.cn).

6 آيه دي بي (2003).

7 في المقال «الجيل المفقود من القضاة ووكلاء النيابة يطلب حلاً للمشكلات في الأنظمة والرواتب» يبحث زونغ وين هوا عن مشاكل المنهجية التي تتسبب في نقص عدد المهنيين القانونيين المستعدين للعمل كقضاة ووكلاء نيابة في المناطق المتخلفة في غرب الصين. طبقاً لرأي زونغ، العامل الأساسي الأهم لإخفاق النظام في جذب المهنيين القانونيين المؤهلين عن طريق تأمين رواتب كريمة وظروف معيشة كريمة. يمكن الاطلاع عليه على موقع [www.chinacourt.org](http://www.chinacourt.org).

8 في ورقته «مشاكل وسياسات احترام القضاة في المناطق المتخلفة» يدرس وو هونغوكوي الصعوبات الخطيرة التي تواجه المناطق المتخلفة اقتصادياً في الصين في تنفيذ معايير الاحترافية والمهنية المقترحة من جانب محكمة الشعب العليا. يمكن الاطلاع عليه على موقع [www.chiancourt.org](http://www.chiancourt.org).

9 انظر دار الحرية «الدول في مفترق طرق 2005» (نيويورك: رومان أند ليتفيلد 2005) وآيه دي بي (2003).

المجتمع المدني الذين اشتكوا بأن الرسوم الجديدة تعوق الوصول إلى العدالة وخاصة بالنسبة للفقراء 10 .

في الدول التي تم فيها زيادة الرواتب، يصعب تقييم أثر ذلك على مستويات الفساد . حصل القضاة الكمبيوتر على زيادة في الرواتب بمعدل 10 أضعاف في عام 2002 في محاولة للقضاء على الفساد بالرغم من أن المنتقدين يقولون بأن الزيادة كان لها أثر ضئيل لأنها قدمت بصورة شاملة وعامة بدون الرجوع إلى الأداء الوظيفي . وقد زادت الفلبين أيضاً من رواتب القضاء ووكلاء النيابة مع توجيه الاهتمام الخاص إلى ظروف العمل المحسنة والتطور المهني لمنع نزيه وتسرب الموظفين للعمل في القطاع الخاص ومع ذلك استمر الفساد القضائي في كونه سبباً من أسباب القلق 11 .

في ظل بعض الظروف، ينظر إلى الرواتب السخية على أنها حوافز مزيلة للفساد القضائي . وطبقاً لاتحاد نقابات المحاماة اليابانية، تعتبر الرواتب المرتفعة مكفولة بموجب الدستور ويشعر القضاة بدافع ضئيل للتورط في أنشطة فاسدة تجعلهم عرضة لفقدان هذا المبلغ من الدخل 12 . ولكن رواتب القضاة المرتفعة يمكن أن يكون لها أثر مضاد وغير مرغوب فيه . القضاة الذين يتلقون رواتب مرتفعة في سنغافورة تم وصفهم بأنهم صورة من الرشوة الدائمة قائلين بأن حياد القضاة قد انفضح حيث أنهم لن يتخذوا أي قرار يمكن أن يعرض للخطر أنماط حياتهم ودخولهم 13 .

## الترقيات

حتى عندما يكون المنصب آمناً، يمكن أن يؤثر التعامل مع التقدم المهني والترقيات على النزاهة القضائية أو يؤدي إلى تدميرها . الترقيات تدفع القضاة ووكلاء النيابة إلى المحافظة على النزاهة ورفض الاستسلام للضغوط السياسية أو الإغراءات الأخرى . إن وضع معايير شفافة قائمة على الجدارة والاستحقاق للترقيات يساعد على منع التقدم المهني استناداً إلى الولاء السياسي أو التأثيرات غير القانونية الأخرى . المختصون والعمليات التي تقرر الترقية هي أيضاً عامل هام . إذا تم التعامل مع الترقيات من جانب جهة حكومية مثل وزارة العدل، قد يتأثر استقلال القضاة . وإذا كان يتم التعامل مع الترقيات من جانب كبار القضاة أو مجلس قضائي، سوف تعتمد النتيجة على استقلال ونزاهة القيادة القضائية 14 .

اللجنة القضائية في تايلند وهي منظمة حكومية مستقلة مطالبة بأن تأخذ في الحسبان كلاً من السمات والإنجازات الشخصية والمهنية قبل تعيين القضاة في مختلف مستويات القضاء . تشمل هذه المتطلبات معايير

- 10 مانيلاستاندرد توداي (الفلبين) 25 أغسطس 2006 . على موقع [www.manilastandardtoday.com](http://www.manilastandardtoday.com) .
- 11 أيه دي بي/أوه إي سي دي «التقدم في الإصلاحات القانونية والمؤسسية في 25 دولة» ، مبادرة مكافحة الفساد في آسيا والمحيط الهادئ (2006) . يمكن الاطلاع عليها على موقع [www.oecd.org](http://www.oecd.org) .
- 12 اتحاد نقابات المحامين اليابانية «الفساد والمشاكل ذات الصلة في تنفيذ القانون» (2003) يمكن الاطلاع عليه على موقع [www.nichibenren.or.jp](http://www.nichibenren.or.jp) .
- 13 فرانسيس تي سيو «سياسة المؤسسات القضائية في سنغافورة» (1997) يمكن الاطلاع عليه في موقع [www.singapore-window.org](http://www.singapore-window.org) .
- 14 كينيث دبليو دام «القضاء والتنمية الاقتصادية» (شيكاغو: جامعة شيكاغو، كلية الحقوق، 2006)

موضوعية وذاتية مثل الخبرة القضائية والقانونية السابقة وكذلك الأداء في عملية التقييم السنوي 15 . تشمل هذه العملية أيضاً ترتيب مفصل يكون بموجبه القضاة بعد فترات محددة في الوظائف الدنيا مؤهلين للترقية إلى وظائف أكبر أو إلى محكمة أعلى 16. البحث الخاص بالعمل المهني والترقيات بين صغار القضاة اليابانيين يعطي صورة مذهلة عن الثقافة القانونية في ذلك السياق. يعاد تعيين صغار القضاة عموماً في تعيين جديد كل عدة سنوات استناداً إلى تقييمهم من جانب المكتب الإداري في النظام القضائي المزود بقضاة مهنيين.

يبين التحليل أن أولئك الذين لديهم ميول غير متوافقة تكون فرص ترقيتهم أقل وتكون فرص بقاؤهم في المدن الإقليمية أكبر 17 .

## التعليم والتدريب

تعكس الأنظمة العدلية في دول آسيا موارث متعددة بما في ذلك الاستعمار الأوروبي وكذلك التأثيرات التاريخية والتقليدية الأخرى. غالبية الدول في شرق آسيا هم أعضاء في تقاليد القانون المدني الأوروبي. النظام الاشتراكي في الصين الذي يتميز بالسماوات الصينية يقتسم الكثير من أوجه التماثل والشبه مع أنظمة القانون المدني في قارة أوروبا. الثالث الهندي - الصيني المكون من كمبوديا ولاوس وفيتنام يتأثر بشكل كبير بالقانون المدني الفرنسي. وعلى العكس من ذلك، تعكس دول جنوب آسيا وهي بنغلاديش، الهند، باكستان وإلى حد أقل نيبال تقاليد القانون العام الانجليزي. وورثت هونغ كونغ وسنغافورة أيضاً النظام القانوني الانجليزي.

يهدف تعليم وتدريب القضاة إلى تحقيق غرض مزدوج وهو تملك وبناء المعرفة وتثقيفهم حسب معايير المهنة. التعليم والهيكل المهني للقضاة في أنظمة القانون المدني مقابل القانون العام مختلف تماماً وفهم هذه الفروق يمكن أن يساعد في تحديد الإصلاحات الخاصة بعلاج مشكلة الفساد القضائي. من الناحية المألوفة، يتم اختيار القضاة في دول أو مناطق القانون العام مثل هونغ كونغ وسنغافورة من بين المحامين الممارسين المحنكين. وبعد تعيينهم، يكون من المؤكد تقريباً بقاءهم حتى سن التقاعد الإلزامي. القضاة في هذه الاختصاصات القضائية يتمتعون بوضع اجتماعي عالي وذلك يرجع جزئياً إلى السلطة التي يمارسونها في وضع قانون الدعوى.

في الدول أو المناطق التي تطبق نظام القانون المدني بما في ذلك الصين، يتم غالباً اختيار القضاة من أولئك الذين أتموا لتوهم تعليمهم في كليات الحقوق وتقدموا للعمل في المحاكم وغالباً بدون خبرة كبيرة. ويكون وضعهم عموماً أقل مما هو عليه في أنظمة القانون العام. وفي عيون الجمهور، قد لا يبدو القضاة مختلفين جداً عن الموظفين الحكوميين الآخرين.

15 تنظيم لجنة الإدارة القضائية بخصوص تعيين وترقية وزيادات رواتب قضاة المحاكم، بي إي 2545 (2002) المواد 7، 9، 10، 11 و 12 المعتمدة بموجب قانون التنظيم القضائي للمحاكم، بي إي 2543 (2000) (ترجمة غير رسمية من اللغة التايلندية إلى الإنجليزية).

16 لوائح لجنة الإدارة القضائية بخصوص تدريب وتطوير المسؤولين القضائيين، بي إي 2546 (2003) ملاحظة 26.

17 جيه مارك رامسير وايريك بي راسموسين «لماذا يكون القضاة اليابانيون متحفطين جداً في الدعوى ذات التهم السياسية؟»، المجلة الأمريكية للعلوم السياسية، مجلة 95، رقم 2 (يونيو 2001)

## المعايير المهنية

لهذه الأسباب، تكون عملية تحويل القضاة إلى مهنيين محترفين كاملة تقريباً للمرشحين لشغل مناصب القضاة في أنظمة القانون العام قبل أن يتم تعيينهم في منصة القضاء. وهم يتمتعون غالباً بنفس المؤهلات والمسار المهني مثل المحامين الممارسين المحنكين. معظم القضاة المحترفين في المملكة المتحدة وكندا وأستراليا يكون لديهم على الأقل 10 سنوات من الخبرة العملية. برامج تدريب القضاة في أنظمة القانون العام تتكون بشكل رئيسي من ورش عمل وندوات تشييطية.

في اختصاصات القانون المدني، يعتبر القضاة فئة منفصلة من المحترفين المهنيين القانونيين الذين يتم تدريبهم بصورة مختلفة عن المحامين ووكلاء النيابة. وبغض النظر عن كلية الحقوق، يتم إكسابهم المهنية والحرفية فقط بعد أن يجتازوا امتحانات اختيارهم. مقال كارلوس جوارنيري في هذا الفصل يبين بالتفصيل كيف أن خريجي كليات الحقوق في ألمانيا وفرنسا الذين اجتازوا امتحانات الدخول التنافسية بدرجة عالية أصبحوا متدربين في برامج تدريب القضاة المتخصصة التي يمكن أن تستمر من 18 شهر إلى 4 سنوات. ومع ذلك يمكن تعيين الخريج في منصة القضاء بدون المشاركة في أي عملية محاكمة أبداً. في اليابان، يقدم معهد الأبحاث والتدريب القضائي دورة تدريب القضاة لمدة 18 شهر وتتبع تايوان وتايواند طريقة مماثلة.

أهمية مدة وجودة التدريب القضائي في مكافحة الفساد تكمن في قدرة القضاة على اتخاذ قرارات سليمة ومقاومة الإغراءات بمحاباة أطراف معينة. يتطلب إصدار قرارات سليمة معرفة تفصيلية بالقانون ومهارات تحليلية قوية لصياغة الأحكام القضائية وإبداء الأسباب وفهماً للتطبيق العملي للمعايير الأخلاقية وتحديات المحاكم وإدارة الدعاوى.

بعض الدول تجمع سمات من كلا النظامين المسيطرين لتحسين النزاهة ومكافحة الفساد. تطلب اليابان من الأفراد الذين أكملوا تعليم القضاة التخصصي العمل كمساعدين قضاة لمدة عشر سنوات قبل تأهيلهم للجلوس على منصة القضاء بصورة مستقلة. وهذا يجمع بين مزايا التعليم المتخصص من مدرسة القانون المدني مع وظيفة المساعد لمدة طويلة التي تضمن أن المرشحين يكون لديهم قدراً كبيراً من الخبرة القانونية قبل تولي السلطة القضائية كما هو الحال في نظام القانون العام. وقد أعدت كوريا الجنوبية خطة لاختيار القضاة الجدد من بين أولئك الذين أتموا درجات علمية عليا في القانون ولديهم أكثر من عشر سنوات خبرة في ممارسة القانون<sup>18</sup>. الفلبين التي تتمتع بعناصر من كل من تقاليد القانون المدني والقانون العام الموروثة من التجارب الاستعمارية الإسبانية والأمريكية صممت مؤخراً دورة خاصة للمحامين الذين يرغبون في أن يصبحوا قضاة. الحضور في الأكاديمية القضائية الفلبينية إلزامي ويؤخذ الأداء أثناء هذه الدورات في الاعتبار عند الترقيات. في عام 2002، طبقت الصين نظام الامتحانات القضائية الموحدة وبدأت في مشروع رائد باستقدام وتوظيف

18 هان داويوان «الأساس الدستوري وأثر الإصلاحات القضائية في دول شرق آسيا : نظرة على الخبرة الفورية في الإصلاحات القضائية» (2005).



كبار القضاة من بين المحامين الممارسين المدربين تدريباً جيداً وأساتذة القانون 19 .

## التدريب القضائي لمكافحة الفساد

جهود الإصلاحات القضائية في آسيا غالباً ما تشمل التعليم والتدريب كجزء من جهود مكافحة الفساد القضائي. وبالإضافة إلى المبادئ الأساسية للأمم المتحدة بخصوص استقلال القضاء، تكرر وتؤكد مبادئ بانجلور للسلوك القضائي لعام 2002 القيم الأساسية للكفاءة والدقة القضائية وتشتمل على عناصر التعليم والتدريب. الجهود المبذولة لتنفيذ هذه الوثائق الدولية أكدت على حاجة القضاة والمحامين في كافة أنحاء العالم لتلقي تدريب عليها لغرس قيم الاستقلال والحياد التي تمنع الفساد<sup>20</sup>. يقدم الكثير من المانحين الدوليين دعماً للمساعدة الفنية يشمل تدريب المدربين والتطوير المشترك للمناهج أو أدلة التدريب وتبادل الخبرات واقتسام الطرق المنهجية.

النزاهة والأخلاقيات القضائية هي عناصر أساسية في هذه البرامج وتشتمل على التدريس التفصيلي لقواعد السلوك والقوانين التي تتطلب الكشف عن الذمة المالية وحالات الفساد القضائي الكبرى والدروس المستفادة وهلم جرا. قد تشكل جزءاً من برنامج أشمل للإصلاحات القضائية لا يهدف فقط إلى بناء المعرفة ولكن أيضاً إلى تغيير مواقف كبار المسؤولين والقضاة والمحامين بحيث تكون المهنة القانونية مقاومة بقوة للتغيير في الكثير من الدول.

في بعض الدول، يتركز الاهتمام على تغيير القضاء من البيروقراطية التي تعمل كقناة للإصدار الآمن للقرارات السياسية إلى آلية حل نزاعات محايدة. وفي دول أخرى، يؤكد التعليم على الاهتمام بتعزيز نزاهة القضاء أو القضاء على التحيز المستتر في العقل القضائي وخاصة فيما يتعلق بمسائل الجنس والعرق.

يصبح المانحون حذرين في مراقبة نتائج تلك البرامج. وبشكل خاص، أثرت تساؤلات بخصوص طرق التدريب. المساعدة الفنية في صورة جولات دراسية حيث يجتمع القضاة، وكلاء النيابة أو المحامون مع نظرائهم في الدولة المانحة قد تتدنى إلى رحلات سياحية مجانية إذا لم تكن منظمة ومهيكلت بعناية. والمانحون على دراية أيضاً بأن المنظمات الشريكة في الدول المستقبلية للمنع قد تصبح معتمدة على التمويل الأجنبي وتفقد قدرتها على الاستمرار. علاوة على ذلك، وكما أشار أحد المراقبين فإن المشاريع التي توفر التدريب والأجهزة والمشورة التنظيمية يمكن أن تعطي عكس النتائج المرجوة إذا ساعدت على إضفاء الشرعية على نظام فاسد<sup>21</sup>.

في الصين، تنفذ محكمة الشعب العليا برامج تدريبية لعدد 200,000 قاضي في كافة المحاكم، نصفهم لا يمتلك

19 المادة 32 من «مختصر خمس سنوات لإصلاح المحاكم الشعبية» الصادر من المحكمة الشعبية العليا بجمهورية الصين الشعبية في عام 1999.

20 انظر تقرير مقرر الأمم المتحدة الخاص عن استقلال القضاء والمحامين، ليندرو ديسبوي، مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، 31 ديسمبر 2003 .

21 انظر محكمة الشعب العليا 2006 - 2010 خطة التدريب والتعليم للمحاكم الوطنية على موقع [www.ncclj.com](http://www.ncclj.com).

حتى درجات جامعية<sup>22</sup>. تبنت محكمة الشعب العليا مجموعة من لوائح التدريب التي تحدد أدوار ومسؤوليات مختلف الوكالات والأفراد المعنيين بالتدريب والتي تشمل أيضاً التعليم لمكافحة الفساد. وتأمّر هذه اللوائح المحاكم بالاحتفاظ بسجلات التدريب في ملفات العاملين وفرض عقوبات تأديبية على القضاة الذين يرفضون التدريب.

قد تلبّي هذه البرامج الحاجة لتزويد القضاة الصينيين ببعض التدريب الأساسي في مستوى فردي. كلية القضاة الوطنية المسؤولة عن تدريب القضاة تحاول استعمال الدورات لمعالجة الأسباب الجذرية للفساد وتدريب القضاة أساليب التعامل مع تلك الحالات. ولكن بينما قد ترفع من درجة الوعي ببعض القضايا والمسائل، فإنه من غير المحتمل أن تغير الفكرة الأساسية بأن الفساد ليس مجرد إخفاق فردي ولكنه مرتبط بقوة بغياب الاستقلال القضائي وعمليات اختيار القضاة وأمن منصب القضاء والمسائل التي تتعلق بالرواتب (انظر تقرير دولة الصين، الصفحة 167).

وهناك مسألة شائعة ترتبط بالتدريب وهي المبلغ المطلوب دفعه مقابل التدريب وكيفية تمويله. التعليم المطلوب للقضاء الذي يعمل بصورة سليمة مكلف. وعلى سبيل المقارنة، تبلغ تكلفة التدريب القضائي 23 مليون دولار أمريكي سنوياً في فرنسا و 20 مليون دولار أمريكي سنوياً في هولندا وهي أرقام مماثلة لميزانية التعليم القضائي في المركز القضائي الفيدرالي الأمريكي في واشنطن (الذي يخدم حوالي 1900 قاضي وموظفيهم المعاونين)<sup>23</sup>.

في الصين، بدلاً من الطلب إلى السلطة التشريعية لتوفير دعم موازنة مستقلة، أمرت محكمة الشعب العليا كافة المحاكم تخصيص ما لا يقل عن 3% من ميزانيتها التشغيلية المنتظمة لتغطية تكاليف أنشطة التدريب. مع العلم بأن المحاكم في مناطق كثيرة تواجه نقص خطير في العاملين والأموال، تصر محكمة الشعب العليا على أن تضمن كافة المحاكم أن القضاة يستلمون المدفوعات الكاملة للرواتب والمزايا أثناء حضور برامج التدريب.

في دول أخرى في المنطقة، تعتبر مساعدات المانحين متعددة الأطراف وثنائية الأطراف مصدراً هاماً للتمويل لمدد الإصلاحات القضائية المكثفة التي تستلزم مستويات أعلى من التدريب. ولكن في النهاية إذا وافقت السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية على أن القضاء الذي يعمل بصورة سليمة والخالي من الفساد أساسي وحيوي للتنمية الاجتماعية والاقتصادية المستدامة، يجب أن توفر أموال سنوية كافية للتدريب لدعم ذلك القضاء.

<sup>22</sup> لو زونغ مي «الهدف والوضع الراهن من احترافية ومهنية القضاة» (2006) www.nclj.com.

<sup>23</sup> القاضي ساندرا إي أوكسنر «تقييم منظمات التعليم القضائي: ماذا يمكن ويجب قياسه؟» ورقة بحث مقدمة في المؤتمر الدولي الثاني حول تدريب القضاء: التعليم القضائي في عالم من التحديات والتغييرات، أوتاوا، كندا، نوفمبر 2004.

## المؤهلات المهنية للقضاء في إيطاليا وفرنسا وألمانيا

### كارلو جوارنيري<sup>1</sup>

ينتمي القضاء في إيطاليا وفرنسا وألمانيا إلى مدرسة القانون المدني في القارة الأوروبية، ويتقاسم السمات الأساسية<sup>2</sup>. في هذه المدرسة، يتم اختيار القضاة من خلال الامتحان في سن صغيرة، وتلعب الخبرة المهنية السابقة دوراً صغيراً. السلك القضائي منظم على أساس نموذج هرمي يتم منح الترقيات طبقاً له حسب المعايير التي تجمع بين الأقدمية والاستحقاق، ويتمتع فيه الرؤساء بصلاحيات كبيرة في تحديد ذلك الاستحقاق. ولذلك فإن المرجعية التي يتمتع بها مجموعة القضاة - الأشخاص الذين يؤخذ رأيهم في الحسبان عند اتخاذ قراراتهم- هي في الأساس داخلية بالنسبة لسلك القضاء ويلعب كبار القضاة دوراً كبيراً فيها. ولكن عموماً، يمكن للسلطات السياسية ممارسة بعض النفوذ في تعيين القضاة للمناصب الأعلى.

وقعت تغييرات هامة في السنوات الخمسين الماضية. بينما ظلت ألمانيا مخلصاً لنموذج التقليدي وتلعب المجالس القضائية غالباً دوراً استشارياً<sup>3</sup>، انخفضت سلطة الأجهزة التنفيذية والقضائية إلى حد ما في فرنسا بسبب تأسيس المجلس الأعلى للقضاء<sup>4</sup>. ولكن في إيطاليا كان التغيير جذرياً بدرجة أكبر. هناك، تم تحجيم السلطة التنفيذية فعلياً، حيث أنه تم إسناد كافة القرارات الخاصة بأعضاء السلك القضائي إلى المجلس الأعلى للقضاء الذي يتكون ثلثي أعضاؤه من القضاة المنتخبين من جانب زملائهم. وهكذا تم تفكيك السلطة التقليدية للتسلسل الهرمي القضائي. وفي كل من فرنسا وإيطاليا، تنتخب الاتحادات القضائية كافة الأعضاء القضائيين في المجلس الأعلى. أحد أهم النتائج لهذا الأمر هي أن مرجعية مجموعة القضاة الإيطاليين وإلى حد ما القضاة الفرنسيين أصبحت أفقية بصورة متزايدة حيث تتكون من الزملاء ومجموعات قضائية مختلفة<sup>5</sup>.

## الفساد القضائي والثقة

تتميز الدول الثلاث بانخفاض مستويات الفساد القضائي. وطبقاً لمؤشر الفساد العالمي لعام 2005، كان الفساد في النظام القانوني والقضاء حسب قياسه على مقياس يتكون من 1-5 درجات هو 2.7 في ألمانيا و 3.1 في فرنسا و 3.2 في إيطاليا بالمقارنة بالمتوسط العالمي وهو 3.5. وعند المقارنة بمتوسط أوروبا الغربية (2.9)، حققت ألمانيا فقط درجة جيدة. وتؤكد هذا التصنيف بصورة غير مباشرة من جانب مسوحات المؤشر الأوروبي:

1 كارلو جوارنيري هو أستاذ العلوم السياسية في جامعة بولونيا، إيطاليا.

2 يوجد 23.034 قاضي في ألمانيا و 8.865 في إيطاليا و 7.902 في فرنسا ونسبة القضاة لكل 20.000 نسمة في ألمانيا هي (5.1) وهي أكثر من ضعف النسبة في فرنسا (2.1) أو إيطاليا (2.3): انظر الأنظمة القضائية الأوروبية 2002، المفوضية الأوروبية لكفاءة وفعالية العدالة. انظر موقع [www.coe.int](http://www.coe.int).

3 في نصف لاندر (الولايات) تلعب المجالس القضائية دوراً هاماً لتوظيف وترقية القضاة. تتكون المجالس القضائية من القضاة والمحامين والأعضاء في برلمان الولاية. ويكون الأخيرون غالباً في الأغلبية.

4 في فرنسا، يلعب المجلس الأعلى دوراً هاماً في ترقية القضاة، وهو يتكون من 16 عضواً، من بينهم اثني عشر قاضياً ولكنه ينعقد عادة في قسمين، يتكون كل منهما من ستة قضاة وأربعة أعضاء عاديين.

5 يوجد حالياً 4 من هذه المجموعات في إيطاليا و 3 في فرنسا. ينتمي كل القضاة الألمان إلى نفس الاتحاد.

بين عامي 2003 - 2005 ، أكثر من 57% من الأشخاص الذين تم إجراء مقابلات معهم في ألمانيا عبروا عن ثقتهم في أنظمتهم القضائية، ولكن هذه النسبة انخفضت إلى 43% بالنسبة لفرنسا و 42% بالنسبة لإيطاليا ، بالمقارنة بالمتوسط البالغ 49% للدول الخمسة عشر المشكلة للاتحاد الأوروبي قبل عام 2004 .

المفاهيم الشعبية تتوافق إلى حد ما مع الواقع. بالرغم من عدم توافر بيانات منهجية<sup>7</sup> ، لم يتم الإعلان عن أية حالة فساد قضائي من جانب وسائل الإعلام في ألمانيا وفرنسا في الفترة من 2001 إلى 2005 ويتفق الباحثون على أنه يبدو أن حالات الفساد غير موجودة في ألمانيا ونادراً في فرنسا<sup>9</sup> . في نفس الفترة في إيطاليا، تم الإعلان عن عدد من الحالات الهامة التي تم ربطها علناً في الصحافة برئيس الوزراء آنذاك سيلفيو بيرلسكوني. ومؤخراً، حكمت محكمة التمييز في إحدى القضايا بإدانة أحد القضاة السابقين في محكمة التمييز وعدة محامين<sup>10</sup> . بالرغم من أنه يجب أخذ هذه البيانات بحيطه وحذر<sup>11</sup> ، فقد تبين أن إيطاليا يوجد فيها مستوى أعلى من الفساد القضائي بالمقارنة بألمانيا وإن لم يكن فرنسا أيضاً. على الجانب الآخر، حقق القضاء الإيطالي والقضاء الفرنسي بدرجة أقل ضمانات أفضل للاستقلال القضائي في النصف الثاني من القرن العشرين، ونتيجة لذلك أصبحت الآن أقوى مما كان عليه القضاء الألماني (ومعظم القضاء الأوروبي). ربما لا يمكن عزل الاستقلال القضائي على أنه العامل الأكثر أهمية في تحديد الفساد القضائي. ضمانات الاستقلال تحمي القضاة من الضغوط الخارجية وتقلل من احتمال قبولهم للمقايضات الفاسدة<sup>12</sup> ، أو تبين حماساً أقل لمقاضاة الفساد الإداري والسياسي<sup>13</sup> . ولكن تأثيرها على الفساد غامض لأن الفساد يعتمد أيضاً على عوامل أخرى :

- فعالية ضوابط الرقابة على السلوك القضائي.
- ميل القضاة للتأثر بالفساد الذي يرتبط بمرجعية المجموعة التي يتبنونها.

6 انظر europa.eu.int

7 البيانات الخاصة بالإجراءات التأديبية المقدمة من المجالس العليا الفرنسية والإيطالية لا تميز إجراءات بخصوص أسباب الفساد. في ألمانيا ، حيث تسند العقوبات التأديبية إلى محاكم متخصصة، فإن الطبيعة الفيدرالية للنظام تجعل من المستحيل بدرجة كبيرة جمع معلومات كاملة.

8 تم إعداد بحث باستخدام ليكسس - نكسيس وبروكويست لوسائل الإعلام الدولية باللغة الانجليزية، لوفيجارو بالنسبة لفرنسا ولاستاميا بالنسبة لإيطاليا وعينة من الصحف الألمانية.

9 بالنسبة لألمانيا، الاتصالات الشخصية من الأستاذة الدكتورة باتريزيا بدرزولي، أستاذة الدراسات القضائية في جامعة بولونيا في فورلي (2 مايو 2006). بالنسبة لفرنسا، مقابلة مع أنطوان جارابون، الأمين العام لمعهد الدراسات العالية بخصوص القضاء ، باريس (3 مايو 2006) .

10 انظر جريدة لاستاميا (إيطاليا) 5 مايو 2006 و 8 أكتوبر 2006. كان القرار يخص ما يسمى بقضية أي إم أي/إس أي آر. لم يكن بيرلسكوني متورطاً شخصياً في هذه القضية الأخيرة ولكنه كان متورطاً في القضيتين الأخريين، لودو موندادوري و إس إم إي حيث تم اتهامه مبدئياً بإفساد المحكمة ولكن تمت تبرئته لاحقاً بالرغم من أنه في قضية إس إم إي تم تبرئته فقط بفضل قانون وتشريع القيدود . انظر لاستاميا (إيطاليا) 18 نوفمبر 2001 و 21 أبريل 2005 . عند تحرير هذا الكتاب، كانت القضيتان (الثلاثان ينطويان كلاهما على ادعاءات ومزاعم ضد القضاة) في انتظار القرار النهائي من جانب محكمة التمييز.

11 حيث أنه يمكن أن يتأثر الرأي المعلن بتغطية القضايا المذكورة في وسائل الإعلام. السبب في إحالة عدد قليل جداً من قضايا الفساد- القضائي أو خلافه - إلى المحاكمة ما زال غامضاً : يمكن أن يعني ذلك أن الفساد منتشر ويمكن أن يعني أيضاً أنه يتم التحقيق والمحاكمة فيه بقوة.

12 للاطلاع على قائمة مفصلة بهذه الضمانات، انظر «استقلال وفعالية ودور القضاة» مجلس أوروبا، التوصية رقم (94) 12. انظر موقع cm.coe.int

13 وهي حقيقة لا تتضمن الفساد القضائي بالرغم من أن أهميتها واضحة.

## العوامل الهامة التي تؤثر على الفساد

المجموعة الأولى من الضوابط تخص الإجراءات التي يتم فيها اتخاذ قرار قضائي : وهي معروفة جيداً لأنها تعمل عادة في أنظمة قضائية منظمة جيداً . وهي مفيدة لأنها تحدد سلطات قاضي واحد وتزيد من شفافية القرارات القضائية . وبهذه الطريقة ، يصبح من الصعب والسهل اكتشاف الفساد . ويشمل ذلك نشر القرارات القضائية وطبيعتها الكلية ، حقيقة أنه يتعين تفصيلها بصورة شاملة والمراجعة الاستثنائية . ولكن الضوابط من هذا النوع مكلفة فيما يتعلق بالموارد وتأثيرها على الأداء الكلي للنظام القضائي . مثلاً الزمالة والاستئناف يعني ضمناً المزيد من القضاة وكذلك اتخاذ القرارات بصورة أكثر تعقيداً وطولاً مع حدوث نتائج سلبية بالنسبة للتأخير في المحاكم .

الضوابط المباشرة على القضاة في صورة إجراءات تأديبية ضرورية ولكنها يمكن أن تؤثر على الاستقلال القضائي . وإذا تم إسنادها إلى مسؤولين تنفيذيين ، سوف يتعرض الاستقلال الخارجي للخطر . وإذا كانت في عهدة كبار القضاة ، قد يتضرر المكون الداخلي للاستقلال القضائي . ولتجنب التصادم ، يجب ألا يعتمد المراقبون على الذين يقومون بمراقبتهم . وهذا هو السبب في أن إسناد المهمة إلى جهة منتخبة يمكن أن يؤدي إلى الحزبية ، أي وضع تتأثر فيه الطريقة التي يتم بها تنفيذ الضوابط الرقابية بالمجموعات السائدة والمسيطرة في تلك الجهة<sup>14</sup> والنتيجة المحتملة هي توقف العمل بسبب الاعتراضات المتبادلة . في الواقع ، توجد عموماً المزيد من الإجراءات التأديبية ضد القضاة في إيطاليا (107 في عام 2002) أكثر من فرنسا (10) . ولكن في إيطاليا ، أدت 22 فقط من تلك الإجراءات القانونية (21%) إلى عقوبات ضد القضاة بالمقارنة بتسعة في فرنسا (90%)<sup>15</sup> . وغني عن القول أن الرقابة والإشراف من جانب الرأي العام يمكن أن يلعب دوراً حاسماً في مكافحة الفساد . وبالرغم من أن ذلك ليس خالياً من العيوب - يمكن أن تكون الاتهامات مبالغ فيها أو لا أساس لها - إنه أقل تطفلاً من وجهة نظر الاستقلال القضائي .

الضوابط الخارجية والداخلية بالرغم من أهميتها يمكن أن يكون لها أثر سلبي حيث أن الإفراط في الرقابة يمكن أن يدفع القضاة الفخورين بأنفسهم إلى الحد من أعمالهم لكي يتم الإعلان عنها بما يسبب نتائج سلبية على التزامهم وانخفاضاً في فعالية القضاء .

وهناك عامل آخر يجب أخذه في الحسبان وهو ميل القضاة للدخول في مقايضات فاسدة والانحراف عن دورهم الخاص بالبت في النزاعات بصورة محايدة طبقاً للقانون . يبدو هذا الميل أنه يرتبط ارتباطاً عكسياً بولائهم للمنظمة القضائية التي ترتبط بدورها ارتباطاً مباشراً بالمؤهلات المهنية للقاضي . وحيث أن التعليم والخبرة

14 يبدو ذلك أن هذا هو الحال في المجلس الأعلى في إيطاليا . انظر المناقشة بين القاضيين كلوديو كاستلي وأنطونيو باترونو لرفض المنطق الحزبي لقراراته على موقع [www.magistraturademocratica.it](http://www.magistraturademocratica.it) .

15 البيانات التي تم جمعها في عام 2002 من جانب المفوضية الأوروبية لكفاءة العدالة . البيانات لا تحدد هل الإجراءات التأديبية كانت ترتبط بالسلوك المرتبط بالفساد . انظر الأنظمة القضائية الأوروبية (2002) .

تزيد من كفاءة القاضي في أداء دور محدد، فإنها تزيد من عملية تذويت متطلبات ذلك الدور. ويحتمل أن يقوم الناس بصورة أكبر بتذويب الأدوار ويرون أنهم يؤدونها بصورة فعالة أكثر من الذين لا يفعلون ذلك<sup>16</sup>.

بمعنى آخر يتعرف القضاة المؤهلين مهنيًا على دورهم المؤسساتي ويكونون أقل عرضة للتورط في الفساد. القاضي المؤهل يتمتع أيضاً بقدر أكبر من المكانة والهبة في المجتمع. ونتيجة لذلك، فإنه يجتذب مرشحين أفضل بينما تطل عقوبة العزل عن سلك القضاء بسبب الفساد أو السلوك الآخر غير المناسب قوية. علاوة على ذلك، يحتمل أن يستخدم القضاة المؤهلون زملاءهم القضاة والمهن القانونية عموماً كمجموعة مرجعية. وبهذه الطريقة، يتم تطبيق الفحص والتدقيق غير المباشر بواسطة الهيئة المهنية حيث أن القضاة سوف يميلون إلى ممارسة الصلاحيات والتقدير التي يتمتعون بها طبقاً لقيم المهنة ككل. ولم تضع ألمانيا أو فرنسا قواعد أخلاقية رسمية للقضاة، والقانون الذي ينص على ذلك برعاية اتحاد القضاة في إيطاليا تم إصداره فقط في يوليو 2005.

## مقارنة الحالات

في ألمانيا، الفترة التدريبية بين نهاية الدراسة الجامعية والتعيين كقاضي كامل هي ستة سنوات. وبعد إتمام الدراسة في كلية الحقوق، يخضع المرشحون لأول امتحان حكومي. وفي حالة نجاحهم، يمنحون وضع موظف حكومي مؤقت مما يسمح لهم بتلقي راتب صغير<sup>17</sup>. وأثناء هذه الفترة، يصبح المتدربون على دراية بكامل مجموعة الأدوار التي قد يقومون بها في المستقبل (القضاء، المدني والجنائي، المحاماة، الخدمة المدنية والنيابة العامة). وبعد اجتياز الامتحان الثاني فقط يصبحوا قضاة.

التعيين في القضاء في ألمانيا يعتمد على معيارين: الدرجات التي تم الحصول عليها في الامتحانات الحكومية والمعلومات الخاصة بالأداء أثناء فترة التدريب. فقط الخريجون الذين يحصلون على أعلى الدرجات تكون لديهم فرصة الاختيار لسبب الفرق بين العرض والطلب في سوق الوظائف. يتم الاختيار من جانب وزارة العدل الإقليمية ولكن تتم التعيينات طبقاً لمرتبة المرشح في قائمة الناجحين. منذ عام 2002، يؤخذ جانب الكفاءة الاجتماعية في الحسبان<sup>18</sup>. بعد الاختيار، يبقى المعينون القضائيون تحت الاختبار لمدة ثلاث إلى خمس سنوات. ويجب أن يحضروا ندوات عن مختلف الموضوعات، ويمكن نقلهم من وظيفة إلى أخرى ويجوز أن يخضعوا لمزيد من التقييم قبل أن يصبحوا قضاة مدى الحياة. يتم تقييم القضاة الألمان كل أربع إلى خمس سنوات من جانب رئيس المحكمة التي يعملون فيها.

<sup>16</sup> العلاقة معروفة جيداً في النظرية التنظيمية. انظر جيه جي مارش «كتاب أول عن صنع القرار» (نيويورك: المطبعة الحرة، 1994).  
<sup>17</sup> في ألمانيا، يبدأ القضاة المتدربون براتب شهري محترم وقدره 3.100 يورو - 3.500 يورو (3.720 دولار أمريكي - 3.920 دولار أمريكي) مع زيادات تدريجية تصل إلى حد أقصى 5.000 يورو (6.660 دولار أمريكي) ابتداءً من سن 49 سنة. وهناك عدد قليل من المهن التي يحصل فيها الموظفون على رواتب مماثلة.

<sup>18</sup> انظر جويسب دي فيديريكو «استخدام والتقييم المهني وتعيين القضاة وكلاء النيابة في أوروبا» (بولونيا: أي آر إس أي جي - سي إن آر، 2005).

في فرنسا، يسند تدريب القضاة إلى مؤسسة متخصصة وهي المدرسة الوطنية للقضاة (إي إن إم). تكون المنافسة بالدخول في سلك القضاة مفتوحة أمام المرشحين تحت سن 27 الذين يحملون درجات علمية في القانون. تكون امتحانات القبول الخطية والشفوية على درجة عالية من التنافس ويتم إدخال المرشحين الفائزين فوراً في القضاة كمتدربين حيث يتمتعون براتب وبعض ضمانات الاستقلال.

فترة التدريب التي تمتد إلى 31 شهر تتكون من تدريب عام في المدرسة الوطنية للقضاة والمحاكم. في هذه المدرسة، يحضر المتدربون دورات وندوات يخصص بعضها للأخلاقيات القضائية. ويتم قضاء فترة أخيرة في التدريب على الوظائف والمهام التي سوف يكلف بها المتدرب عند إتمام هذا التدريب. التدريب في مكتب محاماة أو جهة عامة أو منظمة دولية يزود المتدربين بالفرصة لاكتشاف المؤسسات المحكومة بمنطق مختلف بالرغم من أن التدريب ليس إلزامي ويستمر فقط لمدة شهرين. تتم فترات التدريب اللاحقة في المحاكم تحت إشراف كبار القضاة ومكاتب المحاماة والمؤسسات الإصلاحية بحيث يصبح المتدربون على دراية بالجوانب الأخرى في النظام القضائي. ويتم تقييم المتقدمين بصفة مستمرة ويحدد ترتيبهم النهائي المهام الموكلة إليهم. يتم تقييم القضاة الفرنسيين كل عامين من جانب رئيس محكمة الاستئناف في الدائرة القضائية التي يعملون بها.

في إيطاليا، تعتبر المسابقة العلنية الوطنية هي الطريق الوحيد لدخول القضاة ويخضع خريجو الحقوق للامتحان فوراً بعد إتمام الدراسة الجامعية. وليست هناك أي حاجة لوجود أي خبرة في الممارسة القانونية قبل الخضوع للامتحان. كليات الحقوق الجامعية والمؤسسات الخاصة التي تعد المرشحين للمسابقة الوطنية تراقب التعليم القانوني. وقد تم مؤخراً تكوين مخصصات لإنشاء مدرسة قضائية مصممة حسب نموذج المدرسة الوطنية للقضاة في فرنسا ومؤسسات أخرى مخصصة لتدريب المهنيين القانونيين. أي شخص ينوي الخضوع لامتحان دخول القضاة سوف يطلب منه إتمام دورة عامين في إحدى تلك المؤسسات.

يتكون الامتحان من أقسام خطية وشفوية لاختبار المعرفة بالموضوعات الرئيسية في المقررات القانونية. وقد أثيرت مخاوف بشأن أن النظام ليس جيداً بالثقة بدرجة كافية لتقييم النظرية القانونية. بالرغم من أن عدد المتقدمين مستمر في الزيادة (أكثر من 20,000 شخص في السنة) فإنه غالباً من الصعب ملء الأماكن الشاغرة المتاحة وهناك عدد متزايد من المرشحين يحصلون على الحد الأدنى للدرجات. اختيار القضاة وكلاء النيابة وتدريبهم اللاحق هو مسؤولية المجلس الأعلى للقضاة. يحدد وقت التدريب رسمياً بثمانية عشر شهر ولكن يمكن أن يتفاوت هذا الوقت طبقاً للضغط الممارس لشغل الأماكن الشاغرة. في ظل غياب مدرسة قضائية، يتم التدريب في المحاكم ومكاتب وكلاء النيابة تحت إشراف كبار القضاة ولكنه أقل هيكلية مما هو عليه في ألمانيا.

في إيطاليا، ينقسم التدريب القضائي إلى مرحلتين. تخصص المرحلة الأولى لتعريف صغار القضاة بمختلف الأدوار القانونية بما في ذلك إصدار الأحكام القضائية والمقاضاة. كما هو الحال في فرنسا، تحاول المرحلة الثانية التي تبلغ مدتها ستة شهور تدريب المتدربين على المهام التي يؤديونها بعد تعيينهم. تنظم الدورات والندوات

من جانب المجلس الأعلى للقضاء في روما ولكنها تستمر فقط لأيام ولا تبدو الدورات المحلية متجانسة أو منهجية<sup>19</sup>. ولا يحدث أي فرز آخر للمرشحين خلال هذه الفترة. التقارير الخاصة بالأداء التي يقوم المجلس الأعلى بإعدادها إيجابية كما هو الحال مثل التقييمات اللاحقة طوال المهنة القضائية مما يجعل الامتحان الابتدائي المقياس الفعال الوحيد للجودة. ومن بين الدول الثلاث، تعتبر إيطاليا هي الدولة التي يتم فيها إجراء التدقيقات الأقل فعالية حول مؤهلات القضاة<sup>20</sup>.

## التوصيات

تتميز الدول الثلاثة جميعها بمستويات منخفضة نسبياً من الفساد القضائي ودرجة عالية من المؤسساتية التنظيمية بما ينطوي على تفعيل مجموعة واسعة من الضوابط الرقابية على سلوك القضاة، ولكن بسبب تماثل سماتها الأساسية، تعتبر الاختلافات والفروق بين هذه الحالات هامة بشكل خاص.

وحيث أن الضوابط مكلفة ويوجد لها مؤشرات مناقضة، يوجد حد للمدى الذي يمكن استعمالها فيه. والطريقة الأكثر فعالية في مكافحة الفساد تستخدم إجراءات وقائية مصممة لتقليل ميل القضاة للدخول في معاملات فاسدة. مقارنة الحالات عند النظر إليها بصورة شاملة تؤكد أهمية تحديد الأدوار في تقليل حدوث الفساد. ويجب التعامل مع المزيد من التدخلات الملموسة:

- الاستقدام. يجب أن تكون العملية قادرة على تمحيص المؤهلات المهنية للمرشحين والتنبؤ إلى أقصى حد بأدائهم على منصة القضاء. وينصح بأن تكون عملية الاستقدام مفتوحة جزئياً أمام المهنيين المحنكين. وبهذه الطريقة، سوف يتم إثراء السلك القضائي بخبرات قوية وسوف يضع تقييم المرشحين في الحسبان نشاط العمل السابق وكذلك المعرفة النظرية.
- التدريب الداخلي. يجب تعزيزه. الدور الذي تلعبه المدرسة الوطنية للقضاة في فرنسا في رفع مستوى مؤهلات القضاة هام في هذا السياق حيث ساهم في التحسين الجوهرية في نوعية القضاة الفرنسيين خلال السنوات الأربعين الماضية<sup>21</sup>. يجب أن تصبح الأخلاقيات القضائية جزءاً من كل مقرر ويجب أن يجمع القضاة الفرنسيون والألمان جهودهم بنشاط لإصدار قواعد أخلاقية رسمية للقضاء لديهم.
- تقييم الأداء. يجب تقييم الطريقة التي يؤدي بها القضاة- على المدى المتوسط على الأقل - ويجب اشتقاق النتائج المترتبة بالنسبة للمهنة من هذه العملية. بالنسبة للقرارات الخاصة بالعقوبات التأديبية- حتى العزل من المنصب- يكمن أفضل ضمان في وجود محكمة متخصصة مجهزة بقضاة محنكين ومحترمين. يجب أن

<sup>19</sup> المجلس الأعلى يقدم أيضاً دورات تدريبية بالرغم من أن الحضور اختياري.  
<sup>20</sup> انظر دي فيديريكو (2005). في عام 2006، أدخلت حكومة بيرلسكوني إصلاحات استناداً إلى امتحانات تنافسية داخلية ولكن حكومة برودي الجديدة تعيد النظر في القانون وهو ما يلقي معارضة شديدة من جانب الاتحاد القضائي.  
<sup>21</sup> انظر روجر أريرا «استقدام، تدريب، تقييم، مهنة ومساءلة القضاء في فرنسا» في فيديريكو (2005) السابق الاستشهاد به.



يكون مبدأ الاستقلال القضائي متوازن مع الدور الذي يلعبه النظام القضائي العامل في أي ديمقراطية ولا يمكن اعتباره عائقاً أمام تقييم الأداء القضائي.

وفوق كل ذلك، يجب تشجيع القضاة على النظر إلى عضوية منصة القضاء بأنها تحقيق لطموحاتهم وتكوين مجموعة مرجعية من المهنيين القانونيين- الذين يعملون داخل وخارج السلك القضائي - والصراع من أجل التفوق والامتياز. يجب أن يصبح القضاة الممتازون هم القدوة لكافة القضاة الآخرين<sup>22</sup>.

## الأبعاد الدولية للمساءلة القضائية

### زورا ليدر جريبر، جريتا فينر ومارك بيث<sup>1</sup>

رشوة القضاة تؤثر بصورة مباشرة على جوهر الوظيفة القضائية وهي إصدار أحكام قضائية مستقلة وعادلة ومحيدة. وهذا يؤدي إلى الظلم وعدم القدرة على التنبؤ في العملية القانونية من بدايتها حتى نهايتها والتقويض المنهجي لحكم القانون. الفساد في القضاء هو الأكثر ضرراً بسبب الدور الهام الذي يتوقع من القضاء أن يلعبه في مكافحة هذا الشر المستطير. ونتيجة لذلك، يعوق الفساد القضائي التنمية الوطنية<sup>2</sup>، وتصاب المؤسسة التي تقع في قلب الحرب ضد الفساد بالعجز.

في الأمور الجنائية، يتم رشوة القضاة بصورة رئيسية لتغيير أو تخفيض الحكم القضائي وتدفع إلى وكلاء النيابة لتخفيض وتغيير التهم وتدفع إلى موظفي المحاكم لتسهيل إدارة القضايا<sup>3</sup>. ولكن يحدث الفساد أثناء كافة مراحل الإجراءات الجنائية. في القضايا المدنية، يمكن أن يكون لرشوة القضاة نتائج مالية خطيرة جداً مثل ضياع حق ملكية العقارات. يشمل الفساد القضائي عموماً توفير الرعاية من جانب الأشخاص في السلطة مما يؤدي إلى تدمير إدارة وتحقيق العدالة<sup>4</sup>.

من المحتمل أن يكون هذا العنصر الأخير هو الأكثر ضرراً في سياق استرداد أصول مكافحة الفساد حيث أن الأفراد الذين اختلسوا أموالاً من الدولة غالباً ما يكونوا من السياسيين ذوي النفوذ العالي أو من المحتمل أن يكونوا رؤساء دول سابقين أو أقاربهم الذين يستمرون في التمتع بالنفوذ والسلطة خلف الكواليس حتى بعد مغادرتهم للسلطة.

22 يمكن أن تلعب الاتحادات القضائية دوراً إيجابياً في هذه العملية ولكن فقط إذا لم يحتكروا تعريف من هو القاضي الجيد. المجموعات الخارجية - المهن القانونية، الرأي العام ومجموعات المصالح العامة - يجب إشراكهم دائماً.

1 زورا ليدر جريبر، جريتا فينر ومارك بيث يعملون في معهد الحكومة في بازل، سويسرا.

2 ماكس كاتا «دراسة الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد فيما يتعلق بالقضاء في سيراليون» ذا مونيتور (الجريدة الرسمية لبرنامج مراقبة المحاكم في سيراليون، عدد 11، مارس 2006) انظر [www.news.sl](http://www.news.sl).

3 يو إن دي أوه سي «تقييم نزاهة وقدرة قطاع العدل في مقاطعتين اندونيسيتين، تقرير التقييم الفني» مارس 2006.

4 «نحو القضاء على الفساد وسيطرة السلطة التنفيذية على القضاء في آسيا» الاستشارة الأولى للميثاق الآسيوي الخاص بحكم القانون» هونغ كونغ، 16-21 فبراير 2006. انظر [www.article2.org](http://www.article2.org).

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (يونكاف) التي دخلت حيز التنفيذ بتاريخ 14 ديسمبر 2005 غيرت الملعب. يناقش الفصل الخامس تحويل وغسيل واسترداد الأصول المسروقة. في الماضي، كانت إجراءات استرداد الأصول تعتمد على وجود وعمل التشريع المحلي الكافي. تنص اتفاقية يونكاف على استرداد الأصول المسروقة بأنه مبدأ هام وتطالب الدول الأعضاء بمنح بعضها البعض أقصى درجات التعاون والمساعدة في هذا الخصوص. إن وضع هذا المبدأ في معاهدة دولية يعتبر خطوة رئيسية بالنسبة للمجتمع الدولي.

بالنسبة للدول المتقدمة التي توجد بها ثقافة حكم القانون الراسخة، سوف يساعد إصدار تشريعات طبقاً لاتفاقية يونكاف الدول النامية على تتبع ومصادرة الأصول. في الدول النامية، الأثر الإيجابي المحتمل هو أن تساهم اتفاقية يونكاف في تعزيز القضاء المستقل والنظيف عند إجبار القضاء الفاسد على التفاعل مع وتحمل المسؤولية تجاه القضاء العامل. وكما تم توضيحه أدناه، أعيقت هذه الأهداف بسبب التناقضات في الطرق القانونية ومدى التشريعات ذات الصلة ولأن الكثير من أحكام اتفاقية يونكاف غير إلزامية بطبيعتها.

## إعادة الأصول ودور القضاء المحلي

تأتي الأصول المنهوبة عادة من مصدرين للأنشطة: الرشوة واختلاس أموال الدولة. والأمثلة لرؤساء الدول الذين يسرقون أموالاً من دولهم كثيرة لا تحصى. يزعم أن الرئيس السابق لزائير (جمهورية الكونغو الديمقراطية) موبوتو سيسيسيكو سلب حوالي خمسة بليون دولار أمريكي من خزائن الدولة وهو مبلغ يعادل الدين الخارجي للدولة في ذلك الوقت 5. أعلنت حكومة بيرو أنه تم سرقة وتحويل 227 مليون دولار أمريكي إلى الخارج خلال فترة رئاسة ألبرتو فوجيموري. ويعتقد أن رئيس وزراء أوكرانيا السابق باولو لازارينكو قد اختلس حوالي واحد بليون دولار أمريكي 6.

النجاح في استرداد هذه الأموال وإعادتها إلى الدولة ومواطنيها يعتبر مهماً جداً لمصادقية أي جهود لمكافحة الفساد. الاسترداد الناجح للأموال المسروقة يحقق أثر الردع وبالتالي يعتبر عنصراً من عناصر التنفيذ والوقاية. ولكن يعتبر اكتشاف واسترداد وإعادة تلك الأموال عملية معقدة جداً. يسبق استرداد الأموال التي تم الحصول عليها بصورة غير قانونية ثلاث مراحل: التتبع، التجميد (التجميد، الضبط) ومصادرة الأموال.

يلعب القضاء المحلي دوراً هاماً في معظم هذه المراحل. فهو مسئول عن التحقيق في السلوك الجنائي للمسؤولين الفاسدين وكذلك منح أو رفض الحصانة ضد المقاضاة. ويلعب القضاء دوراً أيضاً في تحديد ما هو نوع الأدلة المقبولة في المحكمة. أخيراً، يصدر القضاء طلبات المساعدة القانونية المتبادلة وينفذ قرارات المصادرة أو التجميد أو الضبط.

5 الأمم المتحدة «منع ومحاربة الممارسات الفاسدة وتحويل الأصول ذات المنشأ غير القانوني وإعادة تلك الأصول إلى دول المنشأ : تقرير الأمين العام». [www.ipu.org](http://www.ipu.org)

6 يو إن أو دي سي بيرزبيكتنز 2، 2005، [www.unodc.org](http://www.unodc.org)

قد يتم بدء هذه الإجراءات القانونية في الاختصاص القضائي الذي وقع فيه الفساد (استرداد الأموال عن طريق التعاون الدولي) أو في الاختصاص القضائي الذي توجد فيه الأموال (استرداد الأموال عن طريق المصادرة بعد الإدانة بغسيل الأموال أو في بعض الاختصاصات القضائية، عن طريق الإجراءات المدنية) أو في كلا الاختصاصين في نفس الوقت.

في أي من الحالتين، يعتبر العمل المناسب للقضاء في كافة الاختصاصات القضائية المعنية شرطاً مسبقاً لنجاح الإجراءات المعقدة أصلاً. القضاء الفاسد يمكن أن يجعل استرداد الأموال مهمة مستحيلة. على سبيل المثال في قضايا تسليم المتهمين، التي ترتبط غالباً باسترداد الأموال والإجراءات ذات الصلة، يلعب القضاء دوراً رئيسياً، حيث أنه لن يتم منح الإذن بتسليم المتهمين بسهولة إذا كانت السلطات القضائية المحلية في الدولة الطالبة معروف أنها فاسدة وغير فعالة وعاجزة عن إجراء محاكمة عادلة للأفراد الذين يتم تسليمهم.

وكل هذا يؤدي إلى دائرة مفرغة لأن نهب أموال الدولة يحدث في معظم الأحيان في الدول الفقيرة المعروف بأنها تعاني من القضاء الفاسد. وبالتالي فإن الإجراءات القانونية بما في ذلك تلك المرتبطة باسترداد الأموال المسروقة تكون غالباً غير فعالة. ونتيجة لذلك تكون الأدوات الدولية لمكافحة الفساد ضعيفة وعاجزة والأصول المطلوبة بصورة ملحّة غير متاحة مما يمكن أن يساهم بخلاف ذلك في التخفيف من الفقر.

الإطار القانوني الشامل هو شرط مسبق أساسي على المستوى المحلي لتسهيل استرداد الأموال والأصول المنهوبة. ويشمل ذلك قواعد إجرائية واضحة حول مدى قبول الأدلة والتعاون مع السلطات المحلية والأجنبية الأخرى. بعض المذاهب القانونية مثل مفاهيم سيادة الدولة والحصانة تحتاج للمراجعة بعناية حيث أنها قد توفر غطاءً قانونياً للنخب السياسية الفاسدة وقد تساعدهم على نهب اقتصادياتهم.

عند البدء في اتخاذ إجراءات دولية، من المهم للدولة الطالبة أن تدرس المسار الذي يناسب الحالة المعنية بصورة أفضل (الإجراءات القائمة على القانون الجنائي مقابل الإجراءات المدنية). عموماً، يوصى باتخاذ إجراءات مدنية عندما يكون الغرض الرئيسي هو الاسترداد الفوري وليس عقاب المذنبين. مطالبات الغير (غير الحكومية) بخصوص نفس الأصول والأموال قد تعقد من عملية الاسترداد كما يتضح من قضية عائلة ماركوس (انظر أدناه). التناقضات وأوجه الاختلاف بين الأنظمة القانونية يتسبب أيضاً في حدوث مشاكل تنشأ من استعمال إجراءات مختلفة لتجميد الأصول والأموال، المسائل المتعلقة بالقيمة القانونية للأدلة التي يتم الحصول عليها في الخارج أو صلاحية تنفيذ قرارات المصادرة الأجنبية وأوجه الاختلاف بخصوص حقوق الغير في إجراءات المصادرة والتصرف في عوائد الجريمة.

## دراسات الحالة

بلغت تقديرات الأموال التي يزعم أن الرئيس الأندونيسي السابق محمد سوهارتو قام باختلاسها خلال فترة حكم النظام الجديد التي امتدت لمدة ثلاثين عاماً (1967-1998) ما بين 15 و 35 بليون دولار أمريكي 7.

ومنذ استقالته من سدة الرئاسة بسبب الضغوط الشعبية، خضع سوهارتو للعلاج في المستشفى بصورة متكررة من الجلطة ومشاكل في القلب والأمعاء. وقد أعاقت هذه الحالات محاولات كثيرة لمقاضاة سوهارتو بسبب تهم الفساد. وقد ادعى محاموه بصورة متكررة وناجحة أن حالته تجعله غير لائق للمحاكمة. ويدعي المنتقدون على الجانب الآخر أن سوهارتو يدعي المرض لتجنب المحاكمة.

وفي ضوء عجزها عن مقاضاة سوهارتو، اتخذت الدولة إجراءات قانونية ضد تابعيه السابقين وأسرته. تم محاكمة الأخ غير الشقيق لسوهارتو المدعو بروبو سوتيتجو وإدانته بالسجن أربع سنوات ولكن بعد الفوز بتخفيض الحكم إلى سنتين، كشفت اللجنة الأندونيسية للقضاء على الفساد المافيا القضائية التي تم من خلالها دفع مبلغ 600,000 دولار أمريكي إلى عدة قضاة. واعترف بروبو سوتيتجو بهذه الخطة في أكتوبر 2005 مما أدى إلى إلقاء القبض على محاميه 8. وتم إعادة الحكم عليه بقضاء أربع سنوات كاملة في السجن.

تبين قضية سوهارتو أنه عند مقاضاة رئيس دولة سابق أو أقاربه بهدف استرداد وإعادة الأموال المسروقة، تبدأ المشاكل المرتبطة باستقلال القضاء في المرحلة الأولى من التحقيق في القضية. رؤساء الدول السابقين وأقاربهم يتمتعون بالمهارة في ممارسة نفوذهم ويمكن أن يحصلوا على حماية قوية ويعرفون كيفية ممارسة الضغوط على القضاء لتجنب المحاكمة وتخفيف العقوبات أو شراء الأحكام القضائية علانية. وبدون الإدانة القانونية للأفراد المشكوك بقيامهم باختلاسات، تبقى إعادة الأموال المسروقة أمراً معقداً بشكل خاص بالرغم من المعايير الجديدة في هذا الخصوص المنصوص عليها في المادة 57-3 من اتفاقية يونكاك.

النجاح في قضايا استرداد الأموال المنهوبة- حتى لو كان قبل بدء سريان اتفاقية يونكاك وأحكامها الإلزامية في الفصل الخامس- يعتمد على القواعد الإجرامية المزدوجة والفعالية والاستقلال الظاهر للقضاء في الدولة الطالبة. الشروط التي وضعتها الحكومة السويسرية لإعادة الأموال التي نهبها فرديناند ماركوس رئيس الفلبين وأسرته قد تعمل على توضيح هذا الأمر. قامت سويسرا بإعادة 700 مليون دولار أمريكي إلى الفلبين ضمن نطاق إجراءات المساعدة المتبادلة. وكان أحد الشرطين اللذين وافقت المحكمة الفيدرالية السويسرية بموجبهما على إعادة الأموال بصورة مبكرة إلى أصحابها الأصليين هو أن الإجراءات القضائية التي سيتم البت بموجبها في المصادرة أو إعادة الأموال المنهوبة في الفلبين تطابق حقوق المحاكمة العادلة الأساسية المنصوص عليها في ميثاق الأمم المتحدة بخصوص الحقوق المدنية والسياسية.

توضح حالات موبوتو وجان كلود دوفالير في هاييتي كيف أن النفاذ السياسي وغياب الحوكمة السليمة في قضاء الدول المعنية بالفعل الإجرامي يمكن أن يعوق إجراءات استرداد الأموال. في عام 2003، حكمت الحكومة الفيدرالية السويسرية بإبقاء أموال الفقيه موبوتو مجمدة لمدة ثلاث سنوات أخرى بسبب غياب التعاون من جانب السلطات في كينشاسا بخصوص الإفراج عن الأصول المجمدة. وارتكز هذا القرار على الدستور الفيدرالي السويسري الذي ينص في مادته رقم 184- القسم 3 على أنه يجوز للحكومة أن تصدر مراسيم مؤقتة لحماية

مصالح الدولة. إعادة الأموال إلى الكونغو بدون التوصل إلى اتفاق بين الطرفين المعنيين اعتبر أنه ضد مصالح البلاد. وبالمثل، تم إيقاف إجراءات المساعدة المتبادلة التي بدأت في عام 1986 في سياق استرداد وإعادة الأصول التي سرقها جان كلود دوفالير من هايتي بسبب غياب التعاون من جانب سلطات هايتي وإخفاقهم في توفير ضمانات بخصوص الإجراءات القانونية ضد دوفالير في هايتي. ولم يتم حل هذا الأمر حتى الآن 9 .

لم يكن الفساد الصريح هو السبب الوحيد وراء أحداث التعاون القضائي غير الكافي هذه. ولكن توضح هاتان الحالتان أنه عندما يكون القضاء معرض للنفوذ والفساد السياسي، فإن الساسة السابقين الذين يكونون متورطين في قضايا استرداد الأموال المنهوبة غالباً ما يؤثرون بصورة مباشرة أو غير مباشرة على نتيجة الإجراءات القانونية.

## الخاتمة

في ضوء الصعوبات المتعلقة بإعادة الأموال المسروقة، لا يعتبر من قبيل المفاجأة أنه بالرغم من حالات الفساد الكثيرة في المستويات العليا حول العالم، تاريخ عمليات المقاضاة الناجحة والعقوبات الكافية وإعادة الأموال المنهوبة إلى الملاك الشرعيين يبين أن هناك الكثير الذي يتعين فعله. يلعب القضاء دوراً رئيسياً في كل خطوة من الخطوات ذات الصلة بالإجراءات الجنائية في سياق استرداد الأصول المسروقة. يجب أن يكون إنشاء القضاء الفعال والخالي من الفساد والمحترف هو الجانب الأهم والتحدي لأي دولة تعاني من نظام مختلس. الإرشادات التي توفرها اتفاقية يونكالك بخصوص قضايا استرداد الأموال المنهوبة قد تساهم جيداً في تعزيز وزيادة نزاهة وكفاءة القضاء حول العالم من خلال درايتته بالإجراءات القضائية الدولية بالرغم من أن ذلك لا يتم بدون جهود مصاحبة على المستوى الوطني لمكافحة الفساد القضائي.

9 بول جالي هارت «اتفاقية الأمم المتحدة في مكافحة الفساد، التنفيذ والتطبيق: مواجهة التحديات. استرداد الأموال: تجربة سويسرا» ورقة بحث مقدمة في شاتهام هاوس، 24-25 أبريل 2006.

## 4) النظام القضائي الشامل

الفساد القضائي ليس مقصوراً على داخل المحاكم. المحامون، وكلاء النيابة، رجال الشرطة والحجاب الفاسدون يمكنهم جميعاً تشويه مسار العدالة كما يبين إدجارو بوسكاليا. يمكن أن تكون مناصب الشرطة والنيابة التي تعتبر غالباً فروعاً من فروع السلطة التنفيذية عرضة للضغوط الحكومية أو التجارية عند تنفيذ القضايا الجنائية. وقد يتواطئون عن طريق التلاعب بالأدلة، تشويه وقائع القضايا، إضاعة الملفات، تجاهل خيوط التحقيقات الموثوق بها عن عمد أو في أسوأ الحالات انتزاع الاعترافات تحت التعذيب. يلعب المحامون دوراً مختلفاً في خلق الجو المناسب للمحاكمة الحرة والعدالة. قد يأخذون رشاً لتقديم دفاع أقل من المستوى ويرشون موظفي المحكمة لتأخير القضية أو يدفعون إلى القاضي للحكم في صالح موكلهم. ويناقدش نيكولاس كاودري الضوابط والتوازنات التي تضمن الرقابة بين الشرطة، وكلاء النيابة، مكتب المحامي العام والقضاة. وتناقش أيضاً جولي وهي ناشطة مشهورة في مكافحة الفساد السلطة المتضائلة لقاضي التحقيق، وكيل نيابة/ قاضي معاً وهو أمر شائع في أنظمة القانون المدني الأوروبية. ويناقدش دون ديا وأرنولد تسونجا الروابط بين المحامين والفساد في شرق وجنوب أفريقيا. ويناقدش المقالان الباقيان جانب العرض في فساد قطاع العدل. وفي تحليل فضيحة مشروع مياه الأراضي المرتفعة في ليسوتو، تبحث فيونا داروش المناورات ووسائل التلاعب التي تستخدمها الفرق القانونية في المؤسسات والشركات الدولية للتهرب من الإدانة بتهم الرشاوى الكبيرة. ويقدم جورج فرنانديز مننديز صورة قاتمة عن كيف أنه يتم رشوة بعض القضاة في المكسيك من جانب مهربي المخدرات لتأمين براءة أتباعهم بالرغم من الأدلة القاطعة على جرائمهم.

### الفساد القضائي والنظام القضائي الشامل

#### إدجارو بوسكاليا<sup>1</sup>

القضاة والمحاكم هم جزء من شبكة معقدة من المؤسسات التي تعتمد على بعضها البعض بما في ذلك الشرطة والنيابة التي تشكل النظام القضائي. لذلك يجب أن تدرس الإصلاحات البناءة جوانب تعقيد النظام القضائي بكامله ويجب أن تفيد الغالبية العظمى في المجتمع وليس النخب فقط. إن مزيج اللامركزية، تحرير التجارة الدولية وخصخصة المشاريع الحكومية في عالم متعولم بصورة متزايدة جعل الحاجة إلى أطر قضائية وقانونية للتعامل مع أنواع الجرائم الأكثر تعقيداً وتطوراً التي تؤثر على المحاكم في كافة أنحاء العالم أمراً أكثر عجالة. وفي التشريعات الجنائية، فإن التركيبة المكونة من التبادل المتزايد عبر حدود الدول واستعمال التقنيات المتقدمة من جانب المجرمين أدى إلى وجود منجم ثراء لأولئك الذين ينخرطون في فساد القطاع العام. تبين مؤشرات الجريمة المعلنة من جانب الأمم المتحدة أن نمو الفساد في القطاع العام المرتبط بالجريمة المنظمة ارتفع بمعدل 67

1 إدجارو بوسكاليا هو زميل أول في القانون والاقتصاد في جامعة كولومبيا ومعهد كوفر في جامعة ستانفورد ومدير مركز القانون الدولي والتنمية الاقتصادية.

و39 بالمائة في أفريقيا وأمريكا اللاتينية على التوالي خلال السنوات العشر الماضية<sup>2</sup>.

هيكل المؤسسات وعملية صنع القرار هما عوامل هامة في تحديد نوع ومستوى الفساد المطلوب معالجته. ولسهولة التحليل، يمكن تصنيف أنواع الفساد داخل النظام القضائي بصورة شاملة إلى فئتين رئيسيتين:

أولاً، الفساد الداخلي في المحاكم يحدث عندما يتورط موظفو المحاكم (القضاة والموظفين المعاونين) في أنماط سلوكية إجرائية، إثباتية و/أو إدارية لتحقيق منفعة خاصة. تشمل الأمثلة على ذلك الحالات التي يدفع فيها مراجعو المحاكم رشواى إلى الموظفين المعاونين في المحاكم لتغيير المعاملة القانونية للملفات أو المواد الثبوتية وحيث يدفع المراجعون رشواى إلى موظفي المحاكم لتعجيل أو تأخير قضية أو تغيير الترتيب الذي من المقرر حضور أو سماع القضية فيه من جانب القاضي بصورة غير قانونية أو عندما يختلس موظفو المحاكم ممتلكات عامة أو خاصة تحت عهدة المحكمة. في قضايا القانون المدني، الإداري والتجاري، توفر المصالح الاقتصادية الكبرى المتورطة غالباً في خصومات قضائية- خاصة في عمليات الخصخصة- فرصة لموظفي المحاكم والقضاة لإساءة استغلال سلطاتهم الإدارية أو الإجرائية، على سبيل المثال، عند إصدار إخطارات إلى أطراف النزاع، طلب حضور الشهود، إصدار أوامر قضائية أو السماح بتأخيرات إجرائية استناداً إلى دوافع تافهة.

النوع الثاني الرئيسي من الممارسات الفاسدة يشمل فساد القطاع العدلي حيث يفسر التفاعل بين المحاكم ومؤسسات قطاع العدل الأخرى (مثلاً المحاكم العليا، الشرطة، النيابة أو السجون) حدوث الفساد<sup>3</sup>. هذا النوع من الفساد يمكن أن يشمل أيضاً الأحكام القضائية ذات الدوافع السياسية و/أو التغييرات غير القانونية في مكان المحاكمة حيث يعمل القضاة ورجال الشرطة والنيابة على الحصول على مكاسب اقتصادية أو مهنية نتيجة لاتخاذ إجراء فاسد. الأمثلة على هذا النوع كثيرة. دراسات الفساد في القطاع العدلي في نيجيريا وفنزويلا تبين أن السمة الأكثر شيوعاً للفساد القضائي تشمل التلاعب بالأدلة من جانب رجال النيابة لتحقيق مكاسب مادية أو مالية. عادة ما يتصرف رجال النيابة بالتوافق مع الشرطة في هذه الحالات<sup>4</sup>. عندما تصل القضية إلى المحكمة، يتم إقناع القضاة بالتزام الصمت وبالتالي تجنب تطبيق قواعد الأدلة أو قد يتآمرون مع رجال النيابة من تحقيق مكاسب شخصية. في هذا السياق، أي نوع من الضغط من جانب رجال النيابة على القضاة أو موظفي المحاكم (مثلاً بموافقة الأطراف السياسية، أعضاء البرلمان أو السلطة التنفيذية) يميل إلى التحول إلى سوء استغلال السلطات الإجرائية أو الثبوتية في التعامل مع القضايا.

يناقش هذا المقال أفضل الممارسات في مكافحة العوامل الشائعة التي تؤدي إلى النوع الثاني المذكور أعلاه من

2 إدجارو بوسكاليا، صامويل غونزاليز روز وويليام راتليف «تقويض أسس الجريمة المنظمة وفساد القطاع العام» مقالات في السياسة العامة (ستانفورد : مطبعة معهد هوفر، 2005).

3 تحت ضغوط من الأطراف السياسية يوضح محامو الخصوم والشركات التجارية أيضاً الفساد الخاص بكل محكمة كما هو مبين في دراسات الحالة الواردة في هذا الفصل.

4 إدجارو بوسكاليا و صامويل غونزاليز روز «كيفية وضع سياسة وطنية ضد الجريمة المنظمة وفساد القطاع العام في إطار اتفاقية البيرمو التابعة للأمم المتحدة» في الحرب ضد الجريمة المنظمة (نيويورك : مطبعة برنامج التنمية التابع للأمم المتحدة، 2002).

الفساد، أي الفساد بين المؤسسات في قطاع العدالة. العوامل الأخرى التي تساهم في الفساد القضائي المرتبط بالتفاعل والتعامل بين المحاكم والدولة والمجتمع مثل الضغوط التي يبذلها السياسيون، محامو الخصوم ورجال الأعمال والمواقف الاجتماعية تجاه النظام القانوني تم تحليلها في فصول أخرى.

وبالطبع، قد نلاحظ تداخلاً بين نوعي الفساد بالرغم من أن العوامل التي توضح نمو وزيادة كل منهما مختلفة بصورة واضحة. الدول التي يعتبر فيها الفساد القضائي أولوية سياسية مثل نيجيريا وأندونيسيا تميل إلى وجود مزيج من نوعي الفساد<sup>5</sup>. بمعنى أن وجود الفساد القضائي الداخلي يعزز عادة نمو الفساد في قطاع العدل والعكس صحيح.

## تشخيص فساد قطاع العدل

بسبب طبيعتها السرية، يصعب قياس الممارسات الفاسدة من خلال المؤشرات الموضوعية ولكن البيانات التراكمية بخصوص مستويات الفساد بالإضافة إلى الأبحاث التفصيلية لملفات الدعاوى لتحديد إساءة استغلال الاختيارات الإجرائية من جانب وكلاء النيابة والقضاة يسمح لنا بالتوصل إلى استنتاجات عن هذه الظاهرة. وبحثت دراسة للأمم المتحدة تم نشرها في عام 2003<sup>6</sup> مدى وتكرار اختراق مؤسسات قطاع العدل (مثلاً الشرطة والنيابة) والمنظمات القانونية (مثلاً جماعات الضغط) والمجموعات غير القانونية (أي الجريمة المنظمة) للقضاء والتلاعب بالنظام القضائي لإصدار قرارات متحيزة ومحاباة لمصالحهم. (انظر أيضاً «المكسيك: قضاة مهربي مخدرات في صفحة 84»). ولقياس الفساد القضائي على مستوى عالي، تم وضع مؤشر مركب يأخذ في الحسبان :

- آراء مراجعي المحاكم حول الممارسات الفاسدة الناشئة من المجموعات المنظمة. القانونية وغير القانونية
- آراء مراجعي المحاكم عن استقلال قرارات القضاء عن مجموعات الضغط القانونية وغير القانونية.
- احتمال إصدار أحكام قضائية متحيزة.
- آراء حول نسبة المبالغ المدفوعة في صورة رشاوى.
- سيادة السيطرة الحكومية.
- القياس الموضوعي لمدى تكرار إساءة استغلال الخيارات الثبوتية والإجرائية في الأحكام من خلال عينة من ملفات الدعاوى.

ولتقييم مدى انتشار الفساد القضائي في المحاكم الدنيا، تم استخدام مؤشر يسجل مدى تكرار مواجهة مراجعي

5 إدجارو بوسكاليا «تحليل الفساد القضائي وأسبابه: الطريقة القائمة على الحوكمة الموضوعية» المجلة الدولية للقانون والاقتصاد 21 (2) (2001).

6 إدجارو بوسكاليا وجان بانديجيك «مكافحة الجريمة المنظمة وفساد القطاع العام: نتائج دراسة الاتجاهات العالمية» في منتدى الأمم المتحدة (فيينا مطبعة الأمم المتحدة، 2003).



المحاكم لممارسات فاسدة فعلية في المحاكم عندما كانت الدعاوى الخاصة بهم تخضع للإجراءات القانونية. تم إعداد المؤشر بواسطة مسح ضحايا الجريمة الدولية (أي سي في إس) باستخدام البيانات التي تشير بصورة رئيسية إلى الفساد في المستوى الأدنى والمتوسط الذي يواجهه المواطن العادي أثناء التعامل مع الدولة بما في ذلك المحاكم.

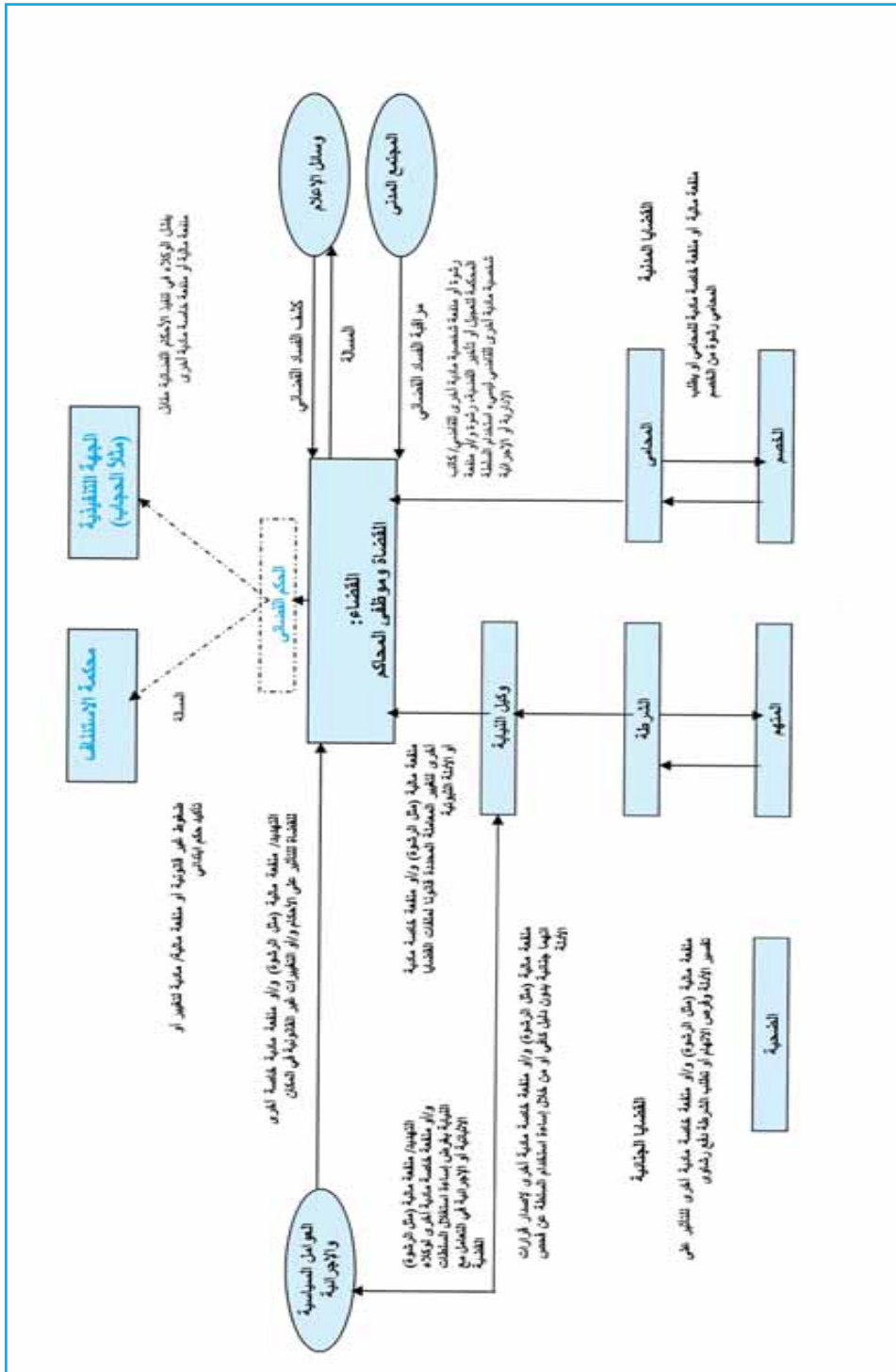
وقد توصل هذا التحليل إلى أن الاستقلال القضائي يرتبط بقوة بمستويات فساد المحاكم المرتبط بموظفي النيابة والشرطة. كان القضاة المستقلون والمدعون المستقلون (الذين يعملون ضمن مؤسسة تقدم مهنة قائمة على الخدمة المدنية) أقل عرضة للفساد وأكثر قدرة على تنفيذ القوانين حتى عندما كان النظام السياسي وأجهزة الدولة الأخرى فاسدة بسبب الجريمة المنظمة أو مجموعات المصالح القانونية الخاصة. في 67 دولة التي تشكل عينة الدراسة، وجد أن القضاة ورجال النيابة الفاسدون يستغلون سلطاتهم الثبوتية والإجرائية عن طريق تأخير أو إعاقة تنفيذ القانون مع مخالفة قواعد الإثبات. العوامل التي تعزز الفساد تشتمل دائماً على سوء استغلال السلطة الثبوتية، الإدارية و/أو القضائية والنيابية الإجرائية.

الدول التي يوجد بها أعلى جودة من القرارات القضائية وأقل مستويات من الفساد من بين 67 دولة الواردة في دراسة الأمم المتحدة كانت حسب الترتيب التنازلي: أيسلندا، النرويج، الدانمرك، سنغافورة، فنلندا، النمسا، السويد، لوكسمبرج، سويسرا، نيوزيلندا، هونغ كونغ والمملكة المتحدة. في الطرف المقابل من المقياس، الدول التي وجد أنه ينقصها الانسجام والترابط في قراراتهم القضائية (أي تلك الدول التي يوجد بها مخالفات متكررة لإساءة استغلال السلطات القضائية) كانت أيضاً هي الدول التي كان فيها مستوى الفساد في المحاكم والنيابة والشرطة مرتفعاً. وعند تتبع قائمة الدول حسب ترتيب الدول الأسوأ، جاءت فنزويلا، أندونيسيا، نيجيريا، الاتحاد الروسي، الأرجنتين، المكسيك، البرازيل<sup>7</sup>، الفلبين، جنوب أفريقيا، تايلند، الهند وسلوفاكيا. كشفت الدراسة أيضاً أن التقاليد القضائية في حد ذاتها (الأنظمة المدنية مقابل العامة مقابل الإسلامية) ليست عاملاً هاماً في تحديد فساد قطاع العدل.

الجوانب الأكثر تكراراً لسوء استغلال السلطات المرتبطة بالنيابة والشرطة فيما يتصل بالفساد المرتبط بالمحاكم (وغياب التبؤ في الأحكام القضائية) هي:

- تقديم قطع متناقضة من الأدلة الظرفية من جانب الشرطة داخل المادة التي تثبت الإدانة الجنائية.
- قيام رجال النيابة بإصدار إدانات جماعية مع تبرير غير كافي للعناصر المتعلقة بالجريمة والمطلوبة بموجب القوانين الإجرائية.
- غياب المعايير الموحدة التي يطبقها رجال النيابة على تقييم الأدلة التي تقدمها الشرطة.

7 بالرغم من أن البرازيل ليست واحدة من أكثر الأجهزة القضائية فساداً في الترتيبات الأخرى وبالرغم من حقيقة من أن خدماتها النيابة تدرج ضمن الخدمات الأكثر استقلالاً في أمريكا اللاتينية، فإن نوعية قرارات النظام القضائي يشوبها سوء استغلال السلطات مما يخلق بيئة مثالية لنمو الفساد في المستقبل.



الاطراف الرئيسية في الانظمة القضائية

## الممارسات الدولية المثلى في مكافحة الفساد في قطاع العدل

يحدث الفساد في قطاع العدل غالباً في حلقات الاتصال بين المؤسسات التي تقوم بالتحقيق وتوجيه الاتهام والحكم في الدعاوى المرفوعة إلى قطاع العدل. يجب أن تأخذ الإصلاحات كل العناصر الثلاثة في الحسبان بالرغم من أن بعض أفرع نظام العدالة قد تكون أكثر مقاومة من الأفرع الأخرى (انظر مثلاً "جهود الإصلاح المحلية: تجربة ولاية لاجوس في صفحة 161). وقد تم تحقيق نجاحات يمكن تقديمها كنماذج للممارسات السليمة. وتم تصميم كل أمثلة الممارسات المثلى هذه حسب متطلبات المؤسسات المحلية من خلال المشاريع الرائدة قبل تنفيذها على المستوى الوطني.

تبين الخبرات والتجارب في 67 دولة التي تشكل عينة الدراسة أن الإجراءات "الخفيفة" وحدها مثل حملات التوعية بالنزاهة ليس لها أثر كبير ويمكن أن تزيد من السخرية العامة. وبدلاً من ذلك يجب مكافحة فساد قطاع العدل من خلال طريقة ذات مكونين من خلال آليات الرقابة الاجتماعية من جانب ومن خلال الإجراءات العقابية الأكثر فعالية استناداً إلى وحدات النيابة/ القضاء المشتركة (أي طرق قوة المهام المستخدمة من جانب رجال النيابة والقضاة في إيطاليا والولايات المتحدة) مع ضمان الرقابة النوعية المعززة على قراراتهم والتخصص في الدعاوى المعقدة<sup>8</sup>.

## الشفافية والأنظمة المتنازعة

أحد الخطوط الهامة في التحليل والذي يمكن رسمه خلال الدول الخاضعة للدراسة هو التمييز بين الأنظمة القانونية العلنية والتي تعقد فيها جلسات مرافعة علانية والدول التي تكون فيها الإجراءات القانونية المغلقة شائعة (كما هو الحال في الصين وكوبا وزيمبابوي). الشفافية الكبيرة التي توفرها درجات مختلفة من الإجراءات المعاكسة والعلنية ترتبط عادة بانخفاض مستويات الفساد<sup>9</sup>. الأنظمة المتنازعة ليست مقصورة على أنظمة القانون العام. التقاليد القانونية الإسلامية (مثلاً الأردن وأنظمة القانون المدني مثلاً إيطاليا وإسبانيا) تمارس أنواع مختلفة من الإجراءات المتنازعة (بدرجات مختلفة من الممارسات الشفوية مقابل الخطية، مع درجة أكبر أو أقل من الشفافية المتعلقة بها). وتميل هذه الأنظمة إلى زيادة قدرة كافة الأطراف في النزاع على الطعن في الأدلة أو القرارات الصادرة من جانب قاضي أو وكيل نيابة، خاصة عندما تقوم الأدلة على تقارير فاسدة تم الحصول عليها من خلال التعذيب وأنواع أخرى من فساد الشرطة. وعند تداول الإجراءات أمام جلسات علانية معتمدة قانونياً، يكون الأثر الإيجابي الخاص بتخفيض مستوى الفساد غير جدير بالذكر. القضاة، وكلاء النيابة ومحامو الدفاع يتعين عليهم أن يتجنبوا التمييز والحدوث الفعلي لسوء استغلال السلطات عندما يعلمون أنهم

8 طريقة قوة المهمة لا تعني بالضرورة إنشاء محاكم متخصصة في مكافحة الفساد ولكن بدلاً من ذلك تشكيل فرق صغيرة من القضاة ورجال النيابة تشترك في إطار عمل تنظيمي خاص قائم على ملف الدعوى في كافة مناحي الفترة الإجرائية للدعوى.

9 آلان واتسون «المجتمع والتغيرات القانونية» (فيلادلفيا: مطبعة جامعة تمبل، 2001)

سوف يكونوا مطالبين جميعاً بأن يقدموا علناً أسباباً لقراراتهم قبل وأثناء المحاكمة.

عندما تقدم الشهادات القانونية علناً، تميل منافع الطريقة المتنازعة إلى تضييق أي ممارسات فاسدة سابقة استناداً إلى الاجتماعات أو الاتصالات غير الرسمية بين وكلاء النيابة، محامو الدفاع والقضاة . علاوة على ذلك، تضمن الإجراءات المتنازعة الفورية المطلوبة بين القاضي والدليل الذي تم إعداده من خلال وكيل النيابة/ الشرطة أو محامي الدفاع. في هذا السيناريو، تسمح الإجراءات المتنازعة العلنية بالإعلان عن الدليل الذي يتعين معاييرته وتقييمه من جانب كافة الأطراف استناداً إلى معايير واضحة وضيقة توفرها قواعد الإثبات. تميل هذه السمات الإجرائية إلى تجاوز الدور الغامض والتقديرى للموظفين الإداريين غير المدربين الذين يكتشف غالباً أنهم متورطون في تقاضي رشاوى من مراجعي المحاكم داخل الأنظمة القانونية القائمة على التحقيقات. وفي هذا السياق، تميل نوعية قرارات قطاع العدل إلى الزيادة.

الطبيعة المتنازعة والعلنية لإجراءات المحاكم ليست ضماناً بإصدار قرارات قضائية ذات نوعية عالية أو لتحقيق مستويات متدنية من الفساد القضائي. مثلاً، مخالفات المحاكمة المشروعة في ممارسة الدفع الأمريكية تتفاقم عند عدم خضوعها للرقابة من خلال المراجعة القضائية المناسبة. وفي هذه الحالات، يندفع وكلاء النيابة ومحامو الدفاع العام المثقلين بعدد كبير من القضايا غالباً في ظل وجود أدلة ضعيفة نحو الجلسات العلنية حيث يتم فيها قبول دفع الاعتراف بالذنب من جانب الأفراد ذوي الدخل المنخفض الذين تم إدانتهم في قضايا قتل النفس. وبعد سنوات وبعد مطالبة علنية من جانب منظمات حقوق الإنسان، أثبتت أدلة تحليل الحمض النووي دي إن آيه براءتهم بينما كانوا في انتظار تنفيذ حكم الاعدام<sup>10</sup> .

الهدف الهام الثاني للإصلاحات في كافة أنحاء نظام العدل الشامل هو النظام الرقابي القائم حالياً. يمكن أن نضمن الانسجام والترابط المحسن في القرارات عن طريق الأنظمة الرقابية الفعالة داخل مكاتب وكلاء النيابة وآليات المراجعة القضائية المعززة المطبقة على الأحكام من جانب المجالس القضائية أو أنظمة المحاكم الاستئنافية. سوف تكون الشرطة أقل استعداداً أو قدرة على تقديم أدلة مزورة أو فاسدة عندما يؤدي وكلاء النيابة رقابتهم النوعية على مواد الإثبات استناداً إلى معايير موحدة (مثلاً المعايير المرتبطة بالقانون الإجرائي أو التشريع القانوني). تبين الدراسات الميدانية أن المعايير النيابية الصارمة والموحدة لحفظ أو إسقاط الإدانات الجنائية خضوعاً لرقابة المشرفين تقلل من تكرار الرشاوى المعروضة على وكلاء النيابة. تبين تجارب بوتسوانا، تشيلي، كولومبيا، الأردن وماليزيا أن القضاة بدورهم سوف يكونوا أقل قدرة أو استعداداً للتورط في مؤامرات فاسدة مع وكلاء النيابة عندما تتم الإجراءات المتنازعة في جلسات علنية بينما من المحتمل أن تلقي المراجعات القضائية الأكثر فعالية الضوء على أوجه القصور في العملية القضائية.

10 إدجارو بوسكاليا، صامويل جونزاليز رويز، إيرستو مندوتا ومويس مورينو «عنوان مؤلف باللغة الإسبانية» (المكسيك: فونتا مارا التحريرية، 2005).

## إدارة الدعاوى والتدريب

فيما يتعلق بإدارة الدعاوى، طورت الدول التي يوجد لديها أفضل الاستراتيجيات التنفيذية القانونية عمليات إدارة الدعاوى المشتركة الآلية فيما بين المؤسسات بالنسبة للشرطة ووكلاء النيابة والقضاة. أنظمة قوة المهام متعددة الوكالات ذات الإدارة المشتركة (بالنسبة للتحقيقات، الادعاء وإجراءات المحكمة) بالإضافة إلى الأدوات الإدارية الآلية في المحاكم التي يمكن الوصول إليها من جانب محامي الدفاع بشكل خاص ومراجعي المحاكم عموماً لتقليل من احتمال الفساد الداخلي في المحاكم أو النيابة<sup>11</sup>. يتم تنفيذ التدقيقات والتوازنات داخل المؤسسات عندما تقوم الشرطة والنيابة والمحاكم بمناولة ملفات الدعاوى المشتركة. وفي هذا الخصوص، يجب أن يساهم واضعو القوانين في منح النظام القضائي الصلاحيات لوضع برامج جديدة ومبتكرة عن طريق السماح بتطبيق أطر عمل إلكترونية للتعامل مع الأدلة المعقدة التي تربط الكثير من ملفات الدعاوى وإصدار التشريعات الثانوية لإدارة الدعاوى بصورة أفضل وزيادة رواتب القضاة استناداً إلى مؤشرات واضحة ومحددة جيداً عن أداء محاكمهم.

إن الاستثمار في تدريب وكلاء النيابة والقضاة على القانون الإجرائي وأساليب إدارة الدعاوى بالإضافة إلى المؤشرات القائمة على الأداء المستخدمة للتعيينات والترقيات يخلق بيئة مؤسسية لا تشجع على تطبيق قواعد عرفية عشوائية مما يؤدي إلى عدد أقل من حوادث الفساد المرتبطة بالتعاون مع المواد الثبوتية<sup>12</sup>. إن وجود عدد كبير جداً من التعقيدات الإجرائية في النطاق القانوني يرتبط أيضاً بالعدد الكبير من حالات سوء استغلال سلطات القضاة ووكلاء النيابة كمؤشر على الممارسات الفاسدة داخل المحاكم (انظر ستيفان فويت، صفحة 345)<sup>13</sup>. يوجد عدد كبير من الدول مثل أندونيسيا والمكسيك لديها قواعد رسمية واحدة بخصوص دور الموظفين الإداريين في التحقيق والادعاء وإدارة المحكمة لملف الدعوى. ولكن في أماكن أخرى كما هو الحال في نيجيريا، فنزويلا وزيمبابوي على سبيل المثال، قد تطبق القواعد غير الرسمية على الإجراءات القانونية. وفي هذه الحالات، يقوم الموظفون الإداريون بالأدوار القانونية بحكم الواقع في تقديم الإدانات، إعداد تقارير الشرطة والمواد الثبوتية وحتى في صياغة الأحكام. في هذا السيناريو، المستويات المرتفعة من الفساد المرتبطة بالمحكمة تميل إلى التفاقم بسبب التركيزات العالية للمهام الإدارية في أيدي القضاة. وبإيجاز، فإن الفجوة بين التوزيع الرسمي وغير الرسمي للأدوار والمهام التنظيمية داخل المحاكم ودوائر النيابة هي عامل يرتبط بالفساد في قطاع العدل.

11 بوسكاليا وجونزاليز روبيز (2002) المرجع السابق الاستشهاد به.

12 نفس المرجع السابق.

13 إدجارو بوسكاليا وماريا دوكولياس «تحليل أسباب الفساد في القضاء» ورقة فنية (واشنطن دي سي، البنك الدولي، 1999)

## مشاركة المجتمع المدني

الدول التي تحارب الفساد في قطاع العدل بصورة أكثر فعالية تعتمد عادة على استعداد المواطنين للمساعدة في تنفيذ قوانين الدولة والجهود القضائية للتوصل إلى حل نهائي للدعاوى. من المطلوب ثقة الشعب والشفافية الإجرائية لكي يكون هذا التفاعل بين المواطن والدولة فعالاً. عندما تكون جلسات الاستماع علنية، فإن المنظمات غير الحكومية المتخصصة التي يمكن أن تقيم نوعية الإجراءات القضائية فنياً يمكن أن تعزز وتزيد من الضغط الاجتماعي لإدخال تحسينات في قطاع العدل عن طريق استخدام وسائل الإعلام أو كتابة تقارير موجهة إلى الجهات التشريعية والجمهور عموماً (”انظر دور المجتمع المدني في محاربة الفساد القضائي في أمريكا الوسطى“ في صفحة 127).

ولكن لبناء ثقة الجمهور في نظام العدالة الجنائية، يجب أن ينظر المجتمع المدني إلى النتائج الملموسة لقدرة الدولة- وليس مجرد استعدادها- لتنفيذ الإصلاحات. علاوة على ذلك، يجب أن يكون لدى قادة الجهات القضائية وتنفيذ القانون (المدعي العام، رؤساء النيابة، رؤساء الشرطة الوطنية وأعضاء المحكمة العليا) سجلات تاريخية في القيادة التنظيمية ومعايير أخلاقية عالية. الإرادة والقدرة السياسية على تنفيذ الإصلاحات هي شروط مسبقة لبناء الثقة وتنفيذ سياسات العدالة الجنائية الناجحة.

إصلاحات نظام العدالة الجنائية الناجحة يتطلب أولاً مساعدة ودعم مؤسسات أخرى وخاصة السلطات السياسية الحكومية. يمكن أن يساعد المجتمع المدني في توليد القوة الدافعة للإصلاحات التي قد تكون غير شعبية لدى الأطراف السياسية. في تشيلي وكوستاريكا على سبيل المثال، قاد القضاء عملية الإصلاحات مما أدى إلى نظام إجراءات متنازعة مع جلسات مرافعة علنية وفرع قضائي أكثر استقلالاً مما أدى إلى تقليل مخاطر فساد النيابة والمحاكم. تطلبت الإصلاحات من الأطراف السياسية اتخاذ قرار للاعتراف والإذعان بدرجة أكبر من الاستقلال القضائي والحكم الذاتي في أعمال النيابة. ولذلك من المهم أن نضع في الحسبان التكاليف والمزايا التي يواجهها السياسيون الأفراد وأطراف قطاع العدل الذين سوف يفقدون قدرتهم على استغلال قطاع العدل في بحثهم عن السلطة.

وإدراكاً لهذا الأمر مبكراً، حاولت دول مثل إيطاليا بناء الجسور بين القطاع العام والمجتمع المدني للفوز بالدعاوى والقضايا الجماهيرية ضد الفساد القضائي المرتبط بالجريمة المنظمة<sup>14</sup>. النجاح النسبي في تعزيز فعالية حرب قطاع العدالة ضد المافيا في إيطاليا تحقق أيضاً بفضل الحملات التثقيفية/الإعلامية العامة. مؤسسات المجتمع المدني مثل نقابة المحامين وكليات الحقوق يجب أن تلعب دوراً رئيسياً في عملية الإصلاح.

14 ليولوكا أورلاندو «مكافحة المافيا» (نيويورك: سيمون أند شوستر، 1002).

## آثار الاستقلال القضائي والمساءلة على الفساد في قطاع العدل

كما أشير إليه في مواضع أخرى في هذا الكتاب، يعتبر التوازن بين المساءلة القضائية والاستقلال القضائي شرطاً ضرورياً لتحقيق النجاح في تنفيذ القوانين ضد الفساد في قطاع العدل. الاستقلال القضائي يعني أن استقلال عملية صنع القرار من جانب قاضي أو وكيل نيابة فرد يمكن تحقيقه عن طريق توفير آليات تمنع تأثير الضغوط غير القانونية من داخل أو خارج نظام العدل أثناء إعداد قرارات قطاع العدل. إن منح القضاة استقلالهم مع إخضاعهم لآليات المساءلة الفعالة سوف يردع الفساد في النيابة والشرطة.

ومع ذلك تبين الدروس المستفادة من التجربة الدولية أن التوازن بين المساءلة (التي يتم غرسها عن طريق الجدارة والاستحقاق في التعيينات والترقيات والإقالات القضائية بالإضافة إلى التدريب المناسب والرقابة على السلوك القضائي) والاستقلال المؤسسي غالباً يتطلب تحالفاً مسبقاً بين القوى السياسية الرئيسية في الأجهزة التشريعية والتنفيذية.

تبين حالات بولندا، جمهورية التشيك، كوستاريكا وإلى حد ما تشيلي أنه عندما يكون التركيز السياسي للسلطة في الأجهزة التشريعية والتنفيذية متوازناً نسبياً بحيث يكون التغيير في السلطة من خلال الانتخابات نتيجة محتملة، تكون الأنظمة القضائية أكثر قدرة على تفسير القوانين باستقلالية وحيادية<sup>15</sup>، بما يساعد على تجنب الفساد في النيابة والمحاكم. وإلى حد ما، يخلق توازن القوة بين القوى السياسية المتنافسة فعلياً استعداداً أكبر بين السياسيين بالتنازل عن جزء كبير من سيطرتهم السياسية على قرارات المحاكم والنيابة لتجنب الدمار المؤكد في الفترات الانتخابية اللاحقة عندما تولى المعارضة السلطة وكذلك استعمال قطاع العدل ضد أصحاب المناصب. هذه اللعبة التتابعية بين القوى السياسية تعمل كمسهل يعزز الإجراءات التشريعية المطلوبة لتنفيذ الإصلاحات.

يجب أن يحدد إطار عمل لإرشاد صناعات السياسة أثناء الإصلاحات القانونية والقضائية أولاً المجالات الرئيسية التي يكون من المحتمل بصورة أكبر أن تعوق الممارسات الفاسدة قدرات المحاكم على البت في الدعاوى والقضايا. يجب أن يركز تحديد هذه المجالات على حلقات الوصل والاتصال بين أنظمة المحاكم ومؤسسات قطاع العدل الأخرى بدون إهمال مراجعة العوامل التي تعوق الاستقلال في الأنظمة القضائية ذاتها. وبعد تلبية الشروط السياسية المسبقة، يجب عندئذ أن تعالج المبادرات القانونية الممارسات الفنية المثلى مثل تلك المذكورة أعلاه. الدروس المستفادة من كوستاريكا، جمهورية التشيك، تشيلي، إيطاليا والولايات المتحدة تبين الممارسات المثلى التالية في الحد من الفساد في نظام العدل.

- يجب تطبيق معايير واضحة ودقيقة من جانب جهة مستقلة ومكتب المدعي العام المستقل على التعيينات والترقيات والإقالات في القضاء والنيابة.

- تطوير أنظمة موحدة لإدارة الدعاوى والقضايا يتم تنفيذها داخل الشرطة والنيابة والمحاكم بالإضافة إلى قواعد شفافة ومرتبطة ومتناسقة لتوزيع الدعاوى وتغيير أماكن نظرها.
- تطبيق إجراءات موحدة ومعروفة (مثلاً المرتبطة بالموظفين والميزانية) قائمة على الثواب والعقاب طبقاً للمؤشرات القائمة على الأداء وبالتالي توضيح الأفق المهني لمسؤولي قطاع العدل.
- إصلاح هيكل نظام العدالة الجنائية، ويشمل ذلك تنفيذ أدوار تنظيمية واضحة لموظفي القطاع والنيابة والشرطة لتأمين استقلالهم الداخلي مع ضمان توفير آليات شفافة لاقتسام المعلومات.
- تعزيز قدرة القضاء على مراجعة انسجام وترابط القرارات المجسدة في أحكام المحاكم عن طريق تحسين فعالية المراجعات القضائية لقرارات المحاكم مع السماح بمراقبة آليات الرقابة الاجتماعية القائمة على المجتمع المدني من خلال الإجراءات المتنازعة التي تتم في جلسات علانية.

## الاستنتاجات الختامية

يتحدد الفساد في قطاع العدل من خلال نوعية الحوكمة السائدة داخل كل مؤسسة من مؤسسات قطاع العدل وبطبيعة التفاعل بين المؤسسات وليس فقط العوامل الداخلية في المحاكم. وفي هذا السياق، السياسات المؤسساتية التي تعزز التحسينات في الحرب ضد فساد قطاع العدالة داخل المحاكم والنيابة والشرطة والسجون تعتمد على بعضها البعض ويجب أن تكون منسقة.

الحاجة إلى إصلاحات شاملة لهذا القطاع لمكافحة الفساد تصبح أكثر أهمية بأقرب وقت عند النظر في أثرها على التنمية البشرية. ترتبط مستويات الفساد في قطاع العدل بمؤشرات التنمية البشرية<sup>16</sup>. ومن المستحيل القول بأن نقص التنمية البشرية يتسبب في الفساد القضائي أو العكس صحيح، ولكن على سبيل المثال ترتبط المستويات المتدنية للثقافة الشعبية/التعليم العام في دائرة مغلقة مع الفساد في قطاع العدل. الدول التي أعطت أولوية لمكافحة الجريمة والفساد في المراحل المبكرة من عملية التنمية ومن بينها سنغافورة، بوتسوانا وكوستاريكا أظهرت بعض النجاح في التحسين النسبي للتنمية البشرية في مناطقها. قائمة الدول التي توجد بها أجهزة حكومية غير فعالة، فساد في قطاع العدل واقتصاديات راكدة هي قائمة طويلة على سبيل المقارنة. ويتعين على هذه الدول أن تؤكد حقيقة أنه بتعزيز قدرتها على منع ومكافحة الفساد في قطاع العدل، يمكنها أيضاً القضاء على المعوقات الرئيسية أمام التنمية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية.



## المكسيك: قضاة مهربي مخدرات

### جورج فرنانديز مننديز<sup>1</sup>

يتفاعل نظام العدل في المكسيك بصورة غريبة عند التعاون مع المجرمين المتورطين في الجريمة المنظمة، وخاصة تهريب المخدرات. وحيث أن تهريب المخدرات جريمة فيدرالية، يجب أن يتم البت فيها من جانب قضاة من الاختصاص القضائي الفيدرالي ولا يمكن إشراك أنظمة القضاء الإقليمية والبلدية (ولا الحكومات المحلية والشرطة المحلية). وهذا يجعل الحرب ضد تهريب المخدرات في يدي عدد قليل جداً من الأشخاص الذين يكونون بالتالي أكثر عرضة للفساد وكذلك الضغوط والتهديدات والهجمات البدنية من العناصر الإجرامية.

القضاة القائمون على قضايا تهريب المخدرات لا يحصلون على أي حماية خاصة وهم أكثر عرضة للتهديد والفساد. بلاتو أو بلومو (تعني "الفضة أو الرصاص" بمعنى آخر ماذا يجعل القاضي يلتزم بطلب فاسد: المال أم رصاصاً؟) هو السؤال الذي يطرح في دوائر تهريب المخدرات لتقييم مدى خضوع القاضي للفساد عندما تصل الدعوى إلى مرحلة إصدار الحكم. ويتكرر هذا الخيار في كل مستوى من مستويات التحقيقات في كافة أنحاء الشرطة والأنظمة القضائية. وهذا لا يعني أنه لا يوجد رجال شرطة أو نيابة أو قضاة يتمتعون بالأمانة وينفذون أعمالهم بكفاءة وفعالية. ولكن في مثل تلك البيئة، يخترق الفساد النظام بسهولة.

جوزيه لويس جوميز مارتينيز وهو قاضي في أعلى سجن أمني في المكسيك أصدر عدد كبير من القرارات خلال السنوات القليلة الماضية لتبرئة عدد من الأشخاص الذين لهم صلة باتحاد مخدرات سينالوا. وقد أدت الأحكام التي أصدرها إلى إشعال شرارة الشكاوى من جانب مكتب المدعي العام، الذي قدم شكوى ضده إلى المجلس القضائي الفيدرالي باعتباره الجهة المسؤولة عن تقييم أحكام القضاة وحماية نزاهتهم وبدأ كذلك في إجراء تحقيق ضده. وحتى تاريخه، لم يكتشف المجلس القضائي الفيدرالي أي عيوب في قرارات القاضي.

ولكن من السهل اكتشاف بعض العيوب. ترأس القاضي جوميز مارتينيز هيئة المحكمة في الدعوى المرفوعة ضد أولجا باتريشيا جاستيلوم إسكوبار وفيليب دي جيسس منديفيل إيبارا المتهمان كلاهما بإخفاء ونقل أموال تخص اتحاد سينالوا إلى مهرب المخدرات أرتورو بلتران ليفا وهو أحد الأعضاء القريبين من الشابو رئيس الاتحاد المذكور. وتم اعتقال الزوجان أثناء محاولتهم الهرب من الشرطة بمبلغ وقدره 7 مليون دولار أمريكي تقريباً نقداً ومجوهرات وساعات تساوي 500,000 دولار أمريكي. وكانا مسلحان.

في أبريل 2005، أصدر القاضي جوميز مارتينيز حكماً بتبرئة أولجا باتريشيا جاستيلوم إسكوبار من التهمة الموجهة لها في الحكم الذي كان يشوبه عيوب كثيرة وأهمها أن مكتب المدعي العام (الذي بدأ في رفع القضية) تم إخطاره عن النتيجة فقط بعد 24 ساعة من إطلاق سراح المرأة من السجن. وخالف هذا الحكم المادة 102

1 جورج فرنانديز مننديز هو صحفي إذاعي وجراند في المكسيك ومؤلف عدد من الكتب حول تهريب المخدرات والسلطة في المكسيك.

من قانون الإجراءات الجنائية التي تنص على أنه لا يمكن تنفيذ القرارات بدون إخطار المدعي العام أولاً. وقد تم إطلاق سراح المدعى عليها بالرغم من أنه كان قد تم بدء تحقيق منفصل ضدها. تم تقديم شكوى ضد هذا القرار إلى المجلس القضائي الفيدرالي الذي قرر بأن أحكام البراءة ليس من الضروري إبلاغها إلى المدعي العام. وبالرغم من أن القاضي جوميز مارتينيز لم توقع عليه عقوبة، تم رفع استئناف ضد الحكم أمام الدائرة الثانية في محكمة الاستئناف التي توصلت إلى أن المسؤولية الجنائية لجاستيلوم إسكوبار تم إثباتها بوضوح. ومع ذلك فقد ظلت حرة طليقة.

ولكن الفضيحة لم تنتهي هنا. بالرغم من قرار محكمة الاستئناف ضد جاستيلوم إسكوبار وحقيقة أنها أقرت من قبل بأن شريكها منديفيل إيبارا كان مهرب مخدرات، رأى نفس القاضي أنه كان بريئاً أيضاً<sup>2</sup>.

توجد حالات أخرى ترتبط بالقاضي جوميز مارتينيز. في عام 2004 تم اعتقال مجموعة تتكون من 18 رجلاً موالين لاتحاد سينالوا في نوفو لاريدو من جانب الجيش المكسيكي. وكانوا يحملون 28 بندقية طويلة، بندقيتان قصيرتان و223 خرطوشة و10,000 طلقة و12 قاذفة قنابل و18 قنبلة يدوية وقنابل دخان ودرع واقية من الرصاص ومعدات مخصصة للاستعمال العسكري. وقام القاضي جوميز مارتينيز بإطلاق سراحهم قائلاً بأنهم أبرياء من تهمة المشاركة في الجريمة المنظمة. وأصدر نفس القاضي قراراً بإطلاق سراح أركيفالدو إيفان جوزمان سلازار ابن الشابو بعد اتهامه بغسيل الأموال وقتل شاب كندي أثناء مغادرته إحدى البارات<sup>3</sup>.

حالة القاضي جوميز مارتينيز ليست حالة استثنائية. فقد قرر قاضي في جوادالاجارا المدعو أمادو لوبيز موراليس أن هيكتور لويس "الجويرو" "بالما" وهو واحد من أشهر مهربي المخدرات في المكسيك أنه ليس مهرب مخدرات (وأطلق عليه تسمية "منتج زراعي") بالرغم من حقيقة أنه كان معتقلاً بتهمة حيازة ترسانة من الأسلحة. وقرر أن جريمة حيازة أسلحة تستحق فقط السجن خمس سنوات. وهناك قاض آخر يسمى فرناندو لوبيز موريلو خفض العقوبة إلى سنتين وقرر أيضاً أن القائد السابق للشرطة القضائية الفيدرالية المدعو أبولينار بنتور الذي وفر الحماية والمأوى لمهرب المخدرات الجويرو يجب تبرئته لأنه قام بذلك فقط بدواعي الصداقة وليس بسبب الحصول على رشوة<sup>4</sup>. وعندما تم اعتقال أرتورو مارتينيز هريرا قائد مجموعة من رجال العصابات المعروفة باسم لوس تكساس وفي عهده 36 سلاح طويل و10 كيلو جرام من الكوكايين والماريجوانا، رفض القاضي لوبيز موراليز التهم. الحكم الوحيد الذي أصدره كان بخصوص الانتماء إلى مجموعة إجرامية وأصدر بشأنه حكماً لمدة سنتين يمكن استبداله بغرامة 10,000 دولار أمريكي. وعندما تم مراجعة الحكم، أدانت محكمة الاستئناف مارتينيز هريرا بالسجن لمدة 40 عام<sup>5</sup>.

2 ألفت محكمة الاستئناف ذلك القرار وأصدرت حكم بالسجن لمدة 17 عام ضد إيبارا. انظر لاجورنادا (المكسيك) 5 أكتوبر 2006.

3 مكتب المحامي العام، بوليتن 05/789 على موقع [www.pgr.gob.mx](http://www.pgr.gob.mx). استأنف المحامي العام بنجاح قرار إطلاق سراح جوزمان سلازار.

4 مكتب المحامي العام، بوليتن 97/183 على موقع [www.pgr.gob.mx](http://www.pgr.gob.mx). في اليوم التالي لإصدار قراره، أبلغ لوبيز موريلو الصحافة أن الدعوى جعلته يخاف على حياته.

5 مكتب المحامي العام، بوليتن 97/049 على موقع [www.pgr.gob.mx](http://www.pgr.gob.mx). تم إقالة القاضي موراليز من جانب المجلس القضائي الفيدرالي وتم محاكمته للتآمر مع مهربي المخدرات وهو الآن قابع في السجن.

وهناك قاض آخر مشهور وهو همبرتو أورتيجا زوريتا من أكساكا. تم اعتقال رجلين داخل سيارة في عام 1996 ومعهم 6 كيلو جرام من الكوكايين الصافي: قام القاضي بتبرئتهما قائلاً أنه لا يستطيع أي إنسان أن يؤكد أن الكوكايين يخصهما. وبعد وقت ما، تم اعتقال امرأة داخل حافلة ركاب ومعها 3 كيلو جرام من الكوكايين في شريط ملفوف حول معدتها. لم يكن لدى القاضي أي شك: تم إطلاق سراح المرأة لأنه رأى أنها لم تكن تحمل مخدرات عن عمد وبوعي تام. وبعد وقت قصير، انتحر القاضي أورتيجا زوريتا بطعن نفسه عدة مرات في القلب<sup>6</sup>.

لا يعمل النظام القضائي المكسيكي بصورة كافية. ولكن من الصواب أيضاً أن هناك وسائل حماية ضد الفساد ومؤسسات مثل المجلس القضائي الفيدرالي الذي يجب أن تحقق بعض النظام في هذه الفوضى.

إن الشيء غير العادي بخصوص الحالات مثل حالة جوميز مارتينيز ليس هو نوعية قرارته ولكنه رفض المجلس القضائي الفيدرالي اتخاذ أي قرار ضده عندما غيرت محكمة الاستئناف بصورة جذرية الأحكام القضائية الصادرة وشجبت عدم فطنة القاضي وقلة معرفته بالقانون الجنائي.

تستمر قاعدة جومو أو بلاتا في تشويه النظام القضائي. تم اعتقال بعض مهربي المخدرات لسنوات بدون إصدار حكم نهائي وذلك باستغلال الثغرات والعيوب في النظام القضائي بهدف تجنب ترحيلهم إلى الولايات المتحدة التي سيواجهون فيها تهمة أخطر وأشد.

6 تقرير المقرر الخاص للأمم المتحدة بشأن استقلال القضاة والمحامين، يناير 2002، إي/سي إن. 4/2002/72/ملحق 1.

## الفساد القضائي من وجهة نظر النيابة

### نيكولاس كاودري آيه إم كيو سي<sup>1</sup>

إن وضع الفساد في التشريعات الجنائية في المحاكم هو أمر ذو أهمية خاصة بالنسبة لوكلاء النيابة. توجد علاقة مهنية وثيقة بين وكلاء النيابة والقضاة وهم يراقبون بعضهم البعض عن كثب: لأن وكلاء النيابة يقومون بدور شبه قضائي في بعض الجوانب وكذلك لأن وكلاء النيابة مثل القضاة يمثلون المجتمع عموماً والمصلحة العامة ولأن وكلاء النيابة عند العمل بصورة مهنية يحتاجون لأن يستجيب ويتصرف القضاة تجاه قضاياهم بطريقة مهنية.

هناك طرق كثيرة يمكن أن يتورط فيها وكيل النيابة في الفساد في قضية جنائية. قد يختار وكيل النيابة تهمة تعكس درجة أقل من الإجرامية في سلوك المدعى عليه. وقد يتم إخفاء الأدلة. وقد لا يتم الطعن في الدفاع المزعوم بدرجة مناسبة وبطريقة فعالة أو قد لا يتم الطعن فيه مطلقاً. قد يتم إضعاف الدفوع التي تؤيد الإدانة أو العقوبة. يحدث فساد النيابة عادة في صالح المدعى عليه لأن المدعى عليه المذنب له مصلحة شخصية قوية

1 نيكولاس كاودري هو مدير النيابة العامة في نيو ساوث ويلز في أستراليا والرئيس السابق للمباشر للاتحاد الدولي لوكلاء النيابة.

في التهرب من العدالة. ويمكن أيضاً أن يحابي النيابة من خلال النفوذ غير القانوني أو المكافآت غير القانونية أو التهديدات من خلال التحيز من جانب وكيل النيابة أو من خلال الارتباط الشخصي غير القانوني لمحقق أو شاهد أو مسئول قضائي.

## نماذج الادعاء وقيود الاستقلال

الادعاء بجريمة يعتبر مهمة أساسية من مهام الحكومة التنفيذية. وللعمل بأفضل صورة، يجب أن تكون جهات الادعاء مستقلة عن أجهزة الحكومة الأخرى- السلطة التشريعية (التي تصدر القوانين) والجهات التنفيذية (التي تدير القوانين وتدير أعمال الحكومة) والسلطة القضائية (التي تحل النزاعات وتطبق القانون). في بعض الاختصاصات القضائية، قد يكون ذلك الاستقلال مقيداً في بعض الجوانب.

أحد نماذج النيابة الأكثر استقلالاً هو النظام الانجليزي في تطبيقاته حول العالم (أستراليا، نيوزيلندا، كندا، هونغ كونغ، بعض الدول الأفريقية وجزر المحيط الهادئ إلخ). تتبع النيابة السلطة التنفيذية ولكنها تمارس بعض مهام صنع القرارات شبه القضائية وتعمل عن كثب مع القضاء. في هذا النموذج، يعتبر من غير المناسب بالنسبة للقضاء أو النيابة الخضوع لنفوذ السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية (أو أجزاء أخرى من السلطة التنفيذية في حالة النيابة). يجب أن يسير وكلاء النيابة حسب قواعد القانون والأدلة وأي إرشادات مناسبة متاحة حالياً. يجب تجنب المصالح السياسية وضغط وسائل الإعلام ورغبات المجموعات أو الأفراد العرقية في المجتمع.

وهناك قيود على الاستقلال حتى في هذا النموذج. في إنجلترا وويلز، المحامي العام الذي يراقب ويوجه هيئة النيابة الملكية هو وزير في الحكومة وعضو في السلطة التشريعية ورئيس سابق للمجلس العام لنقابة المحامين. يوجد هذا التقارب بين الوزير ورئيس النيابة أيضاً في هونغ كونغ وكندا وعدد من دول الكومنولث الأفريقية وفي أستراليا حيث يعتبر مدراء النيابة العامة مسئولين تجاه المحامي العام. يجب ألا تكون تلك العلاقات سبباً للقلق والازعاج. في نيو ساوث ويلز على سبيل المثال، قد يقرر مدير النيابة العامة بصورة فاسدة عدم إحالة موضوع إلى القضاء ولكن يمكن للمحامي العام التدخل والقيام بالادعاء إذا لم يغير مدير النيابة العامة رأيه بعد المشاورات. وعلى العكس من ذلك، يمكن أن يحاول المحامي العام بصورة فاسدة إقناع مدير النيابة العامة بعدم مباشرة الادعاء ولكن مع ذلك قد يقرر مدير النيابة العامة مباشرة الادعاء. وفي بعض تشريعات القانون العام، قد لا يتم الإعلان عن المناقشات التي تتم بين المحامي العام ومدير النيابة العامة والقرارات التي تم التوصل إليها بينما في بعض تشريعات القانون المدني، تكون التعليمات الصادرة من الوزير إلى النيابة في الدعاوى الفردية جزءاً من السجلات العامة العلنية.

قد يكون ذلك الاستقلال محدوداً في نماذج أخرى. على سبيل المثال، في الكثير من التشريعات القضائية (ماليزيا) لا يتمتع وكلاء النيابة بأي صلاحيات بتغيير التهم التي تم رفعها من جانب الشرطة. وإذا كان هناك حالة

بديهية بإثبات تلك التهمة، يجب أن تباشر النيابة الادعاء. لا يمكن أن يكون هناك أي تفاوض حول التهمة (مساومة على الدفع) أو تعديل تقديري في التهم من جانب وكلاء النيابة. استقلال النيابة في صنع القرار وفي توجيه الادعاء مقيد بإجراءات الشرطة ويعتبر خطر أي تأثير ونفوذ لاحق للفساد في مستوى الشرطة أكثر وضوحاً.

في هولندا وفرنسا، يكون وكلاء النيابة أكثر تحالفاً وارتباطاً بالقضاء وبمحاكم معينة. في هذه الدول، يوجد نظام التحقيقات حيث يلعب القاضي دور مختلف يقوم بدرجة أكبر على التحقيقات وتقييم الأدلة على أساس الإفادات والتقديمات (بالرغم من أن هذا الدور قد تناقص في فرنسا حسب وصف إيفا جولي في صفحة 93 في هولندا)، قد يتصرف وكلاء النيابة كقضاة لفترات قصيرة. في تلك الحالات، يكون هناك احتمال بالنظر إلى القضاء على أنه ناقص الاستقلال ومتحالف مع النيابة بصورة تضر بموقف المدعى عليهم. التطور التاريخي وتبرير تلك الترتيبات يضعها في وضع مختلف إلى حد ما ولكنها تبقى مشكلة.

وهناك عامل آخر قد يؤثر على استقلال النيابة ويزيد من احتمال الفساد وهو التمويل، تمويل الحكومة لإدارات النيابة قد يصبح بصورة علنية أو سرية خاضعاً لرضا السياسيين عن أداء النيابة. رئيس النيابة الذي لا ينحني أمام العاصفة السياسية قد يتعرض لحجز أو تخفيض الأموال المخصصة له. قد يتم وضع مقاييس الأداء (التي قد يكون التمويل قائماً عليها) التي تشجع الفساد والممارسات غير القانونية (مثلاً قد يكون أحد المقاييس هو عدد الإدانات التي تم تحقيقها). وقد يتم رفض التمويل الإضافي لعمليات الإدعاء غير العادية، الجماهيرية، الحساسة سياسياً، أي واحد من هذه المقاييس يضع ضغطاً على النيابة.

وهناك عامل مميز هام آخر بين هذه النماذج وهو هل تتمتع أي جهات باحتكار توجيه الاتهام في الجرائم أو هل هناك ادعاء خاص (من جانب الشرطة، الضحايا، المنظمات غير الحكومية أو جهات أخرى). يمكن أن يوفر الادعاء الخاص الملاذ الأخير لتحقيق العدالة، وهو مهم إذا كانت الاعتبارات السياسية تثني النيابة العامة عن تولي إحدى القضايا. في بعض التشريعات القضائية، يمكن أن يتولى المدعي العام ادعاءً خاصاً في أي حالة وفي أي مرحلة من الإجراءات القانونية.

## مهنة وكيل النيابة (الادعاء)

وكلاء الادعاء هم في الأساس محامون يقومون بنوع واحد من العمل (الادعاء في الجرائم الجنائية والإجراءات القانونية ذات الصلة) لصالح أحد الموكلين (الدولة أو أحد أجهزة الدولة مثل الجمارك، وكالة حماية البيئة أو هيئة نظامية أخرى) وهم عموماً ممارسون قانونيون مؤهلون في المستوى الجامعي، يتمتعون بشخصية سليمة مستمرة ويشاركون في التعليم أو التطوير القانوني المهني المستمر ويخضعون لقواعد ومعايير السلوك والممارسة الموضوعية من جانب الاتحادات المهنية. معظم الوكالات والجهات توظف وكلاء ادعاء يتمتعون بخبرات متفاوتة ابتداءً من المحامين المؤهلين حديثاً الذين يتعلمون مهارات الادعاء تحت إشراف المدراء إلى المهنيين من ذوي

الخبرات العالية الذين يتخذون قرارات هامة مع أقل قدر من الإشراف والرقابة عليهم. وقد يأتي بعضهم من الممارسة الخاصة أو قد ينخرطوا في الممارسة الخاصة بعد فترة من ممارسة الادعاء.

في بعض دول القانون العام، غالباً ما يتم تعيين قضاة المحاكم العليا من الرتب العليا في مهنة الممارسة وقد يأتون من الممارسة الخاصة أو رتب الادعاء. في معظم تشريعات القانون المدني على النقيض من ذلك يتبع وكلاء الادعاء والقضاة عادة مسارات مهنية متوازية، التدريب معاً وتغيير دورهم من وكيل ادعاء إلى قاضي، بل الرجوع مرة أخرى إلى الادعاء.

في الوكالات ذات الإدارة السليمة، يعكس سلم الرواتب مستوى الخبرة والقدرة في نقاط مختلفة في التسلسل الوظيفي. في بعض الدول، يتم مكافأة محامو الادعاء وموظفهم بمكافآت تضاهي زملاءهم في الممارسة الخاصة (بالرغم من أنه ليس حسب نفس المستوى عادةً). وفي دول أخرى، تكون رواتب وكلاء الادعاء ضعيفة ويمكن أن يكون ذلك حافظاً على البحث عن تكملة دخلهم عن طريق الممارسات الفاسدة. تظهر دراسة أجريت في عام 2005 على 16 دولة فروق كبيرة في مستويات المكافآت والمزايا بالنسبة لوكلاء الادعاء. في أستراليا، جمهورية التشيك، أستونيا، فنلندا، هونغ كونغ، النرويج واسكتلندا، كان القضاة يحصلون على رواتب أكثر من وكلاء الادعاء بينما في النمسا، بلغاريا، الدانمرك، المجر، هولندا، سلوفاكيا، سلوفينيا، كوريا الجنوبية وأوكرانيا تعتبر مستويات الرواتب متماثلة بالنسبة للقضاة ووكلاء الادعاء. في بلغاريا، جمهورية التشيك، أستونيا، المجر، اسكتلندا، سلوفاكيا، سلوفينيا وأوكرانيا، ارتفعت الرواتب قليلاً فقط مع مرور الوقت بينما في الدول الأخرى حدثت زيادات كبيرة مع زيادة الخبرة.

قد يكون وكلاء الادعاء لديهم ضمان لشغل المنصب مدى الحياة، وقد يكونوا موظفين بموجب عقود محددة المدة وقد يكونوا موظفين لمهام خاصة أو قد يتم انتخابهم شعبياً. يتم ممارسة كل تلك الأنظمة، أحياناً معاً في دولة واحدة (مثلاً الولايات المتحدة). وكل هذه الأنظمة لها عيوبها. قد يصبح وكلاء الادعاء المعينين مدى الحياة كسالى أو فاسدين لعلمهم بأنه لن يتم إقالتهم من مناصبهم. إذا لم تكن شروط توظيفهم غير كافية، قد يصبحوا فاسدين. وكلاء الادعاء المعينين بموجب عقود محددة المدة أو قصيرة المدة يكونون تحت رحمة رب العمل وبالتالي قد يعملوا بصورة غير قانونية أو فاسدة على إرضاء رؤسائهم لضمان استمرار توظيفهم. وكلاء الادعاء الذين يتم انتخابهم يجب أن يقدموا وعود انتخابية ويعملوا على إعادة انتخابهم على أساس الأداء. وعلى سبيل المثال في أجزاء من تكساس يكلف القضاة المنتخبون محامون لتقديم المساعدة القانونية أو مذكرات الدفاع العلنية. وأنه من السهل بالنسبة للقاضي أن يعين بصورة فاسدة مستشار غير مؤهل و/أو غير كفؤ للدفاع لزيادة عدد الإدانات أمام ذلك القاضي وبالتالي تعزيز احتمالات إعادة انتخابه (انظر "الانتخابات القضائية في الولايات المتحدة: هل الفساد يشكل مشكلة؟" في صفحة 29).

## وكلاء الادعاء كمراقبين للفساد القضائي

تقع وكالات الادعاء عادة في وسط الطريق: فهم يتلقون أعمالهم من مكان آخر وهو عادة الشرطة أو المحققين الآخرين وينظرون في الطريقة التي سوف تتعامل بها المحاكم مع الدعاوى لاحقاً، ولذلك فإنهم في وضع ممتاز لكي يقرروا ما إذا كان إلقاء القبض فاسداً أو إجراءاته النهائية - للعملية القضائية- فاسداً .

وبالرغم من أن ذلك لا يعتبر بأي حال من الأحوال ترتيباً عالمياً شاملاً، يرى الكثيرون أن هناك قيمة وأهمية في فصل المهام إلى أقسام التحقيقات، الادعاء والقضاء بشرط أن ترتبط هذه الأقسام ببعضها البعض في مستويات مختلفة. كل قسم معرض للهجوم والفساد. وإذا كان أحد الأقسام يشرف على القسم الآخر ويوجهه، عندئذ يتعين استهداف ذلك القسم فقط لإفساد كلا القسمين. وإذا كان المحقق فاسداً مثلاً، فإن هناك فرصة جيدة لوكيل الادعاء لكي يدرك ذلك قبل مشاركة القضاء في الموضوع أو التعامل مع ذلك بالاشتراك مع القضاء (بمساعدة الدفاع). ولكن إذا كانت التحقيقات تابعة للادعاء الفاسد، قد تكون حصيلة التحقيقات فاسدة وترسل إلى القضاء في تلك الصورة الفاسدة.

إحدى الطرق التي تتصل بها هذه الأقسام ببعضها وهي آلية توفر بعض الحماية ضد الممارسات الفاسدة هي الكشف والمصارحة من قسم إلى آخر. يجب أن يطلب من المحققين تحت طائلة العقوبات التأديبية أو الجنائية أن يشهد بأن كافة المعلومات ذات الصلة (لإثبات التهم أو الدفع الممكنة) تم الكشف عنها إلى النيابة. وبدورها يجب أن تكشف النيابة كل المعلومات ذات الصلة إلى الدفاع في الوقت المناسب.

قد يكون الفساد من جانب المحققين (الذين هم أيضاً في الجهاز التنفيذي في الحكومة) من الصعب اكتشافه من الأدلة البشرية والمادية المقدمة إلى النيابة. إذا لم يتم جمع الأدلة أو إذا تم تشويهاها أو حذفها من مذكرة دفاع، يمكن اكتشاف غيابها فقط من جوانب التضارب أو العيوب في الدليل الباقي. وبخلافه، قد تصبح النيابة فقط على دراية بالتعامل الفاسد بواسطة التحقيقات من الإفادات المقدمة من جانب الآخرين المعنيين بالموضوع أو بواسطة هجوم من جانب الدفاع أثناء جلسة قضائية. يتم توفير حماية إضافية عندما يجتمع وكلاء النيابة مع الشهود قبل الجلسات. قد يتم تحديد الأدلة التي تم إخفاؤها أو غير المتناسقة في تلك العملية. إذا كان الأمر كذلك، تشمل التدابير التي يتخذها وكيل الادعاء تحقيقات إضافية وكشف معلومات إضافية إلى الدفاع أو إعادة تقييم إدارة عملية الادعاء.

وبعد إتمام أعمال التحقيقات، يحضر وكيل الادعاء إلى المحكمة المادة التي قدمت إليه من جانب الأشخاص المسؤولين عن جمع الأدلة (المهمة التي يقتسمها وكلاء الادعاء في أماكن كثيرة). في المحكمة، قد يفشل القاضي في التصرف طبقاً للقانون أو العملية المطبقة على تلك المادة والأدلة الأخرى التي قد تقدم إلى المحكمة. قد يكون سلوك القاضي متعمد أو غير متعمد ولكن في كلا الحالتين يفسد تحقيق العدالة.

كيف يمكن أن تكتشف النيابة سلوك من هذا النوع في هذا المستوى ؟ إحدى الطرق هي أنه إذا أخفق القاضي في تطبيق القواعد القانونية بصورة صحيحة، مثلاً من خلال عدم السماح بطرح الأسئلة المناسبة، استبعاد بعض الأدلة التي يجب قبولها أو قبول مادة غير مقبولة تماماً. قد يؤدي هذا إلى رفع استئناف في كثير من التشريعات القضائية (بالرغم من أن القاضي الفاسد الماهر يمكن أن يكون قادراً على التدخل بتلك الطريقة بدون أن يجعل قراراته عرضة للاستئناف، وذلك يعتمد على القواعد القائمة حالياً). إذا كان هناك مؤشر قوي بدرجة كافية على وجود الفساد، يجب إحالته إلى الجهة المختصة مثل لجنة السلوك القضائي أو جهة رقابية مماثلة.

وهناك طريقة أخرى قد يؤثر فيها القاضي غير الأمين على نتيجة الدعوى في المحاكمة بموجب هيئة المحلفين وهي توجيه هيئة المحلفين لمحابة جانب على حساب الآخر. وقد يتحقق ذلك عن طريق التضليل المتعمد للعملية أو، بصورة أكثر شيوعاً، قد ينشأ ذلك عن فهم القاضي للأحداث والآراء الخاصة بالطريقة التي يجب أن تسير أو تنتهي بها المحاكمة. التدابير المتاحة ضد هذا السلوك هي الحذر واليقظة من جانب المشاركين في الإجراءات القانونية في ذلك الوقت وحق الاستئناف الفعال المتاح للطرف المتضرر.

قد يأخذ القاضي رشوة أو قد يتعرض للتهديد ومع ذلك يتصرف طبقاً للقانون من خلال التبرئة أو الإدانة بموجب الدليل الذي تم بحثه قانونياً. قد يكون من الصعب اكتشاف هذا النوع من الفساد بالرغم من أن التهديد من المحتمل أن يتم الإبلاغ عنه بصورة أكبر. فساد الإجراءات القضائية عن طريق المزايا والمنافع غير القانونية بشرط أن تكون تلك المنافع غير ظاهرة يمكن اكتشافها فقط عادة عن طريق فحص الإجراءات المتخذة في ضوء النتيجة التي أدت إليها. إذا ظهر أن كل الأمور سليمة على السطح، سيكون من الصعب كثيراً تحديد الفساد المستتر.

الأمر المعقد في كثير من التشريعات القضائية هي القواعد التي تمنع النيابة من الاستئناف ضد الحكم بالبراءة، ولذلك فإن سوء السلوك القضائي المتعمد أو غير المتعمد قد يمر مرور الكرام. وعلى الأقل، عندما يكون لدى القضاة سلطة التوجيه للحكم بالبراءة قبل أي حكم صادر من هيئة المحلفين، قد تخضع تلك السلطة للطعن والاستئناف كما هو الحال في أستراليا في مقاطعة تسمانيا وغرب أستراليا ومؤخراً في نيو ساوث ويلز .

## أدوات الحماية

لا تعتبر أي من مخاطر تضليل مسار العدالة المذكورة أعلاه جديدة أو غير متوقعة وهناك الكثير من أدوات الحماية ضدها .

الحماية الأساسية من الفساد في إجراءات النيابة والتقاضى هي الاستقلال ولكنه يتفاوت في درجاته بين مختلف التشريعات القضائية. يحتاج وكلاء النيابة للاستقلال لاتخاذ قرارات بخصوص ما هي التهم التي يجب التأكيد عليها وما هي الأدلة التي يجب ضمها إلى الدعوى ومتى يجب التوقف عن الادعاء وهلم جرا.



يجب أن تكون تلك القرارات قائمة فقط على الأدلة المقبولة المتاحة، القانون واجب التطبيق وأي إرشادات قائمة حالياً. يجب أن يكون صنع القرار خالياً من نفوذ وتأثير الاعتبارات السياسية (باستثناء المعنى الواسع لاستيراد المعايير الاجتماعية العامة في المصلحة العامة)، تعليقات وسائل الإعلام أو الإقرارات المقدمة من الأفراد أو المجموعات في المجتمع الذين لديهم جداول أعمال خاصة ليست جزءاً من عملية الادعاء نفسها (مثلاً، ضحايا الجريمة) ولا يجب أن تتأثر بصورة غير قانونية بآراء أو رغبات المحققين الذين قد يكونوا قدموا التزامات كبيرة لتحقيق نتيجة معينة. في كثير من التشريعات القضائية، يتمتع الساسة بنفوذ وسيطرة كبيرة على قرارات النيابة وعندما يحدث ذلك يجب أن تكون العلاقات شفافة ويجب أن يكون من الممكن فحصها وتقييمها .

الجانب الآخر من الاستقلال هو بالطبع المساءلة. يجب أن تكون هناك آليات مناسبة لضمان أن قرارات النيابة شفافة (مثلاً قابلة للفحص والتدقيق) إلى حد مناسب وبطرق مناسبة. يتعين أن يكون ذلك متوازناً مقابل خصوصية الأفراد والحاجة لتوفير السرية بشأن طرق التحقيق وما شابه. ويجب أن تكون هناك إجراءات يمكن مساءلة صنع القرارات من خلالها عن قراراتهم بحيث يمكن اكتشاف وتصحيح أي عيوب في النظام عموماً في الوقت المناسب. تشمل وسائل الحماية الهامة :

- الرقابة المناسبة على سلوك وكلاء النيابة بحيث تكون قائمة على أسس قانونية.
- إعداد التقارير الدورية من جانب النيابة حول ممارسة مهامها .
- إرشادات النيابة المتاحة علناً لتوجيه ومساعدة صنع القرار أثناء إجراءات التحقيقات النيابةية.
- قواعد السلوك لوكلاء النيابة والقضاء .
- عندما تكون هناك وكالات تحقيق وادعاء خاصة، يجب منح السلطة إلى المدعي العام لتولي المسؤولية عن تلك الأمور والاستمرار فيها أو إنهاؤها ولكن فقط مع تطبيق المبادئ المحددة جيداً والمعروفة للعامة.
- مقاييس الأداء التي تستهدف السلوك وليس مجرد النتائج.
- عقد الإجراءات القضائية بصورة علنية (مع استثناءات محدودة، على سبيل المثال بخصوص الأطفال) ونشر أسباب القرارات.

لكل ذلك، لا توجد أي طريقة لضمان وجود نظام عدالة محصن ضد الفساد يعمل به أشخاص. ولكن يمكن أن نجعل من الصعب جداً التصرف بصورة فاسدة ويمكن أن نحسن طرق اكتشاف الفساد وتوقيع العقوبات المناسبة، لذلك يمكن أن نزيد أيضاً الوعي بالمخاطر ونثقف الناس حول طرق تجنب الفساد .

## فقدان نفوذ قاضي التحقيق في فرنسا وأثره على الحرب ضد الفساد

### إيفا جولي<sup>1</sup>

بلمحة سريعة، يمكنني أن أقول بثقة أن إجراءات الادعاء الناجحة في قضية إلف<sup>2</sup> كانت ممكنة بشكل رئيسي من خلال الاستقلال الذاتي الجوهرى وصلاحيات التحقيق الواسعة التي كان قضاة التحقيق الفرنسيون يتمتعون بها تحت تصرفهم<sup>3</sup>. وأقول "كانوا يتمتعون بها" عن عمد لأنه يبدو أن هناك تقهقر وارتداد من هذا النوع في الحرب ضد الفساد. ومن الواضح أن هناك ميل لإيجاد صلة بين النجاحات التي تحققت في هذه القضية التي تظهر بصورة جلية بسبب المبالغ الضخمة التي يقال أنها اختلست (حوالي 450 مليون يورو أو 540 مليون دولار أمريكي) وموجة الإصلاحات التي يتم تطبيقها على النظام القضائي الفرنسي. كان بعض أولئك الأشخاص الذين تم مقاضاتهم وإدانتهم يتمتعون بروابط واتصالات قوية بأعضاء النخبة السياسية. ربما لا تكون زويدة الإصلاحات الإجرائية التي كتبت نظام العدالة الجنائية غير متصلة تماماً بالاستقلال الملحوظ للقضاء الفرنسي<sup>4</sup>. حدثت نفس العملية أيضاً في إيطاليا بعد تحقيق ماني بولايت أو "الأيادي النظيفة" الذي أظهر حجم الفساد هناك بنفس الطريقة تقريباً.

لعبت مجموعة كبيرة من العوامل الأخرى، الجوهرية والمحيطية على حد سواء، دوراً في ضمان نجاح التحقيقات والإجراءات القانونية في قضية شركة إلف مثل أعمال ضباط الشرطة المتخصصين الذين يتمتعون بدافع قوي ومؤهلين في الأمور المالية واستعمال فرق من القضاة المحنكين والمستقلين. ولكن احتمال أن تحدث تلك الظروف مرة أخرى في فرنسا يبقى احتمالاً بعيداً جداً بسبب الإصلاحات التي تمت في الإجراءات الجنائية - حيث تم فعلاً تنفيذ بعضها وما زال البعض الآخر لم يدخل حيز التنفيذ - وبسبب تأخير الإصلاحات المخطط لها لوضع قضاة التحقيق.

ويجب الإشارة أيضاً إلى أنه في البداية كانت مذكرتي ترتبط بإحدى القضايا من بين قضايا كثيرة (قضية بدرمان) بعد إرسال تقرير عن الشركة إليّ من جانب لجنة الأوراق المالية والصرف<sup>5</sup>.

1 إيفا جولي عملت كقاضية تحقيق في فرنسا في الفترة 1990 - 2002. وهي تعمل حالياً مستشار خاص لوزراء العدل والشؤون الخارجية في النرويج.

2 بدأ التحقيق في حسابات شركة النفط التي يقع مقرها في باريس المسماة إلف أكويتين في عام 1994. وعلى مدار فترة ثماني سنوات، كشفت التحقيقات عن شبكة من الفساد والاحتيال متورط فيها كبار المدراء الفرنسيين والنخبة السياسية.

3 لا يتصرف قاضي التحقيق في مصلحة الادعاء أو الدفاع ولكن في مصلحة الدولة للوصول إلى حقيقة أي تهمة جنائية. يقتصر نطاق التحقيق والاستجواب على التفويض الصادر من مكتب المدعي العام: لا يمكن لقاضي التحقيق أن يحقق في جرائم بمبادرة شخصية منه.

4 أعلن الرئيس جاك شيراك في عام 1996 أن الإصلاحات القضائية هي إحدى أولويات فترة رئاسته ولكن تم وضع عدة خطط كان يمكن أن تزيد من استقلال القضاء في الأدرج عندما أصبح من غير المحتمل أن يصوت البرلمان لصالح تعديل دستوري يسمح بإعادة تنظيم المجلس الأعلى للقضاء. اقترحت الحكومة توسعة المجلس الذي يشرف على وكلاء النيابة والقضاة بما يعطيه أغلبية في الأعضاء من خارج المهنة القانونية أو السياسة. وسوف يكون المجلس عندئذ مسؤولاً عن تعيين كبار وكلاء النيابة.

5 في أغسطس 1994، تلقت إيفا جولي تقريراً من اللجنة يطرح تساؤلات عن حسابات شركة منسوجات تسمى بدرمان. اكتشف مدققو الحسابات استثمار لشركة إلف بمبلغ 780 مليون فرنك (140 مليون دولار أمريكي) في نشاط المنسوجات. ووجد لاحقاً أنه تم استخدام شركة بدرمان لتحويل النقود إلى الزوجة السابقة لرئيس شركة إلف المستقيل مؤخراً المدعو لويك لي فلوش - بريجوه.

تم تحقيق تقدم رويداً رويداً من خلال طلبات الاستيضاح المحددة التي قدمتها ونتائج عمليات البحث وفي بعض الحالات الاستماع لإفادات الشهود مباشرة. ولا يرجع ذلك التقدم إلى سياسة الإشراف المطبقة من جانب المكتب المالي للمدعي العام بغض النظر عن مدى كفاءتها مبدئياً في بدء التحقيقات في الجرائم الاقتصادية أو متابعة الحرب ضد الفساد.

في ذلك الوقت، كان لدى قضاة التحقيق السلطة لاعتقال الأشخاص الخاضعين للتحقيق بسبب جرائم خطيرة أو وضعهم تحت الإشراف القضائي. ولم يكن الهدف من ذلك كما سبق تكراره مرات ومرات ممارسة ضغوط على أولئك الأشخاص لإجبارهم على الاعتراف (في قضايا الفساد الكبرى، من غير الواقعي أن يكون هناك أمل في الحصول على اعترافات أثناء التحقيقات السابقة للمحاكمة. ولكن كما هو منصوص عليه بموجب القانون لتجنب الضغوط التي تمارس ضد الشهود أو المتهمين المتعاونين و/أو تجنب مخاطر اختفاء الأدلة. وأحياناً في وسط التحقيقات، كنت أصادف أشخاصاً ما زالوا مشغولين بتمزيق الأوراق. وليس من المجهول بالنسبة للمتهمين أن يحاولوا الهرب إلى الخارج، وعندما تكون هناك إشارات على الرحيل الوشيك، تسمح سلطة القبض على الأشخاص المعنيين للسلطات المختصة بإحباط رغبتهم في التهرب من العدالة.

وحيث أنه تم إصدار القانون الخاص بقريئة البراءة في 15 يونيو 2000، يمكن البت في الإجراءات القسرية مثل إصدار قرار باستمرار السجن الاحتياطي فقط من جانب قاضي آخر خلاف القاضي المسؤول عن التحقيقات، هذا القاضي الجديد الذي يجب أن يصدر قراره خلال ساعات قليلة لا يمكن أن يكون لديه المعرفة التفصيلية بالملفات المعقدة المكونة من آلاف الصفحات والمطلوبة لاتخاذ قرار بناءً على المعرفة الكاملة بالوقائع 6.

ومنذ ذلك الحين، بدأ سريان مفعول قانون آخر بخصوص الجريمة المنظمة في 9 مارس 2004. يقوي هذا القانون صلاحيات التحقيق الخاصة بإدارة المدعي العام ويجعل وضع قضاة التحقيق أكثر اعتماداً على صلاحيات وزير العدل الذي هو عضو كامل في السلطة التنفيذية. إن تسلسل السلطة من وزير العدل، مروراً بمكاتب وكلاء النيابة إلى نواب المدعي العام معترف به رسمياً في هذا التشريع.

يتم تعيين قضاة التحقيق في فرنسا حالياً في 5% فقط من الإجراءات القانونية. ومنذ صدور قانون 2004، شهدنا تدهوراً في المنصب. وقد منحت إدارة المدعي العام حالياً صلاحيات تحقيق تتنافس صلاحيات قاضي التحقيق.

أحد العوائق المحتملة التي يمكن أن تنشأ في قلب وجوهر المؤسسة القضائية إذا كانت صلاحيات التحقيق في الفساد في قضية شركة إلف مركزة فقط في يدي إدارة المدعي العام ترتبط بنفوذ السلطة التنفيذية وتأثيرها على تلك الإدارة. وعندما بدأت تحوم شكوك خطيرة حول لويك لي فلوش - بريجوه، أحد المدراء المتورطين في

6 في نظام القانون العام، تتخذ قرارات التحفظ / الإفراج بكفالة دائماً تقريباً من جانب قضاة لديهم معرفة غير كاملة بالوقائع من خلال الاعتماد على الملخصات المقدمة من جانب المحققين وكلاء النيابة وقد يقوم قاض ثان بفحص القرارات غير الصحيحة.

القضية، تم دعوته من جانب رئيس الجمهورية ليتأسس شركة سلك حديدية مملوكة للدولة خلال نفس الفترة. قد يكون هذا التكريم العالي للسيد لي فلوش - بريجوه منع المدعي العام الأقل استقلالاً من متابعة القضية ضده. ولذلك تبقى النقطة الأساسية في هذا الموضوع هي وضع قضاة التحقيق المسؤولين عن التحقيقات. حلقة الوصل القوية في فرنسا بين المدعين العامين والسلطة التنفيذية، والتي تزايدت قوتها أيضاً بإصدار قانون 2004 الذي تسبب في تحول حاسم في ميزان الأدوار والمهام في القضايا. يمثل قاضي التحقيق توازن الصلاحيات القضائية بين القضاة المسؤولين عن تنظيم إجراءات الادعاء (إدارة المدعي العام) وأولئك المسؤولين عن إصدار الأحكام القضائية. وفي ضوء نقص استقلال النيابة، فإن الاستبعاد التدريجي المخطط له لقاضي التحقيق سوف يقلب ميزان السلطات والصلاحيات في التحقيق في فضائح الفساد الكبرى ويعزز بصورة غير قانونية النفوذ السياسي. ويتم غلق احتمالات اكتشاف أعمال الفساد الكبيرة والقضاء عليها. ويحدث ذلك مباشرة بعد تسليط الضوء على قضية شركة إلف - وهي أكبر فضيحة مالية تم التحقيق فيها حتى الآن وإحالتها إلى المحاكمة في أوروبا. ربما لا يكون الأمر من قبيل المصادفة. كان من الصعب ومن الخطر الهجوم على الشخصيات الرئيسية المشتبه في ارتكابها للفساد والذي حسبما يظهر من تعريفه قد يشمل أشخاص يتمتعون بالسلطة في أعلى المستويات. ولكن عندما تظهر آليات قوية من داخل المؤسسة لإعاقة هذا العمل، يواجه الشخص مهمة شبه مستحيلة.

إنه من صور الفساد الداخلي إدخال عوائق قانونية إضافية بدلاً من تعزيز الأدوات القائمة فعلياً والأشخاص الذين يحاولون وضعها موضع التنفيذ. ومن المدهش أن نلاحظ أن أعضاء البرلمان الذين خضعوا للتحقيق هم الذين قدموا إلى البرلمان الخطط الأكثر راديكالية لإلغاء منصب قاضي التحقيق. وفي أعقاب قضية أوترو (التي تم فيها لاحقاً تبرئة غالبية الأشخاص المعتقلين بسبب التهمة المزعومة باستغلال الأطفال جنسياً بعد قضاء فترة طويلة في الحبس) تم إدانة قاضي التحقيق فقط والدور الذي لعبه، بينما كانت المؤسسة بكاملها هي التي فشلت فعلياً.

فشل قاضي التحقيق كان يجب أن يكون تصحيح نقص الخبرة والرؤية لديه من جانب غرفة التعليم<sup>7</sup>، من جانب أولئك الخبراء والمحامين الذين كانوا يستطيعون توصيل أصواتهم وآرائهم، والأهم من ذلك عن طريق اعترافية وخبرة إدارة المدعي العام. وعلى العكس تماماً: ساهم رئيس الادعاء في نقص البصيرة والتميز الذي ظهر طوال التحقيقات. وبدلاً من تحقيق التوازن لقاضي التحقيق، قام بدعم الاعتقال قبل المحاكمة عن طريق المطالبة بتمديد حبس المتهمين والاعتراف على الطلبات المقدمة لإطلاق سراحهم والمطالبة لاحقاً بإصدار أحكام بالإدانة في المحاكمة الأولى. ويبدو الآن كما لو أن هذه الفضيحة التي توضح كافة العيوب في النظام القضائي الفرنسي يتم استخدامها لتدمير المؤسسة الفرنسية الوحيدة التي يحتمل أن تتابع بصورة فعالة جرائم أصحاب النفوذ والسلطة، أي قاضي التحقيق.

7 فيورنا داروش هي محامية ممارسة في هيلشام تشامبرز، لندن، المملكة المتحدة.

في ضوء قضية شركة إلف ، فإنه من المعقول أن نتساءل إذا لم يكن هناك أجندة خفية في الإصلاحات المخطط لها التي تلقي ظللاً من الشك الكثيف على وجود قاضي التحقيق، أي الرغبة في الحد نهائياً من كافة صلاحيات القضاء في الحرب ضد قضايا الفساد الكبرى.

يبدو الأمر وكأن قضايا الفساد الكبرى أخطر كثيراً جداً من أن تسند إلى قضاة التحقيق.

## مشروع مياها هايلاندز في ليسوتو: ضغوط الشركات على النيابة والقضاء

### فيونا داروش<sup>1</sup>

بدأت المحاكمات الخاصة بالرشوة ذات الصلة بمشروع مياها هايلانتس في ليسوتو منذ 7 سنوات تقريباً. حددت قرارات الاتهام أمام المحكمة بتوجيه تهم تقديم واستلام الرشوة إلى 19 مدعى عليهم بما في ذلك موظفي مشروع مياها هايلانتس ومندوبين لبعض الشركات وشركات ومشاريع مشتركة تشكل مجموعات من الشركات<sup>2</sup>.

### أساليب الشركة في التهرب من العدالة

الشركات المدعى عليها في هذه الإجراءات القانونية فعلت كل شيء بإمكانها لتجنب سير العدالة في مجراها. واجتمعت بعض الشركات سراً في عام 1999 لمناقشة الأساليب التي سوف يستخدمونها لتجنب الإدانة.

أثار المدعى عليهم عدداً كبيراً غير عادي من المسائل الأساسية في محاولة منهم لتجنب المحاكمة، وأعطت هذه المسائل مؤشراً على الصراع الشرس القادم حيث أن الشركات الكبيرة التي تتمتع بسمعة كبيرة عرضة للخطر استعملت كافة الحجج القانونية التي تحت تصرفها لتجنب فضيحة الإدانة الجنائية. وفي حكم سابق، قرر القاضي برندان كولينان أنه لا يمكن خدمة العدالة إذا كان من المقرر محاكمة كافة المدعى عليهم معاً، وبالتالي فقد تلى ذلك سلسلة من المحاكمات المتتابعة المتتالية ابتداءً بمحاكمة المسؤول التنفيذي الأول في مشروع مياها هايلانتس المدعو ماسوفا سول وقد ترأس هذه المحكمة القاضي كولينان. تم محاكمة وإدانة سول الذي خسر لاحقاً الاستئناف الذي رفعه ضد إدانته<sup>3</sup>.

وتلت محاكمة سول محاكمة أول شركة وهي شركة الإنشاءات الكندية أكريس انترناشيونال ليمتد. وترأس هذه

1 فيونا داروش هي محامية ممارسة في هيلشام تشامبرز، لندن، المملكة المتحدة.

2 جريدة بيزنس داي (جنوب أفريقيا) 19 يوليو 1999.

3 إي سوف ضد التاج، محكمة الاستئناف ليسوتو (سي أي آر) 5 لعام 2002، صدر الحكم في 14 أبريل 2003 من جانب سمول بيرجر جيه آيه، ميلونسي جيه آيه (القضاة السابقون في محكمة الاستئناف العليا في جنوب أفريقيا) و جونلت جيه آيه (المستشار الأول في جنوب أفريقيا والرئيس السابق لنقابة المحاماة في جنوب أفريقيا).

المحاكمة القاضي ماهابيللا ليهوبلا وهو الآن رئيس القضاة في ليسوتو. وأدانت المحكمة شركة أكريس وغرمت الشركة بغرامة كبيرة وفي الاستئناف اللاحق خسرت أكريس القضية أيضاً 4 . واتبعت المحكمة الثالثة التي عقدت لشركة الهندسة الاستشارية الألمانية لاهمير انترناشيونال نفس النمط - الإدانة، غرامة كبيرة واستئناف غير ناجح 5 .

وأبدى البنك الدولي اهتمامه بكلتا المحكمتين. وبالرغم من أن البنك لم يجد مبدئياً أي سبب لرفع إجراءات الحظر ضد شركة أكريس، استفاد البنك لاحقاً بصورة كبيرة في تحقيقاته حول الفساد في شركة أكريس نتيجة للعمل الذي قام به فريق الادعاء في ليسوتو. وبعد إنهاء إجراءاته، قام البنك بفرض حظر على التعامل مع شركة أكريس انترناشيونال لمدة ثلاث سنوات في يوليو 2004. ومن المهم أن الحظر لم يمتد إلى الشركات الشقيقة لشركة أكريس وهي أكريس انترناشيونال كوربوريشن، أكريس مانجمنت كونسلتنتج وسائيكسس جلوبال إنك. تشرت إجراءات الحظر فيما يتعلق بشركة لاهمير أثناء التغيير الذي حدث في الإدارة في البنك الدولي ولكن تم إعادة مباشرتها مؤخراً.

كان من الواضح أن شركة أكريس هي أول شركة مدعى عليها أصيبت بالصدمة بسبب الإجراءات القضائية ودفعت ببراءتها طوال المحاكمة التي أشارت أدلة أنشطتها بوضوح إلى وجود نمط واضح من الفساد الذي انعكس في صورة فساد شامل في الشركة - حسبما تم إعلانه من جانب الشركات الكبرى الأخرى - بأن هذا الأمر هو الطريقة المقبولة لممارسة النشاط التجاري في دولة أفريقية فقيرة. الشركات التي واجهت لاحقاً نفس المحاكمة تبنت نظرة أكثر واقعية حول الاحتمالات المتوقعة واستخدمت مجموعة من الأساليب التي تهدف إلى إطالة المقاضاة لأكبر فترة ممكنة لكي تضمن براءتها وعدم إدانتها. وقد اشتملت هذه الأساليب أساساً على :

- محاولات إخفاء محتويات حسابات الشركة البنكية التي يمكن أن تبين حركة المدفوعات الفاسدة إلى ممثل الشركة وبعد ذلك إلى آخذي الرشاوى.
- محاولات تعميم خطوط الاتصال بين الشركة وأعمال موظفيها.
- تغيير هوية الشركة عن طريق دمجها في أداة مختلفة أملاً في عدم التمكن من تحديد هوية الشركة الأصلية بصورة صحيحة وعدم توجيه التهمة إليها وإدانتها.

بعد محاكمة شركة لاهمير، اعترف جاكوبس ميشيل دو بلوي، وسيط مسؤل عن تدفق دفعات الفساد إلى الشركات التي تعمل في مشروع مياه هايلانتس بجريمته. وقد ساعد الدليل الذي قدمه النيابة في ملاحقتها للشركة

4 قضية شركة أكريس انترناشيونال ليمتد ضد التاج، محكمة استئناف ليسوتو (سي أي آر) 8 لعام 2002 صدر الحكم بتاريخ 15 أغسطس 2003 من جانب ستاين رئيس المحكمة وراموديبدي جيه آيه وبلومان جيه آيه (قاضي سابق في محكمة الاستئناف العليا في جنوب أفريقيا)  
5 قضية لاهمير انترناشيونال جي إم بي اتش ضد التاج، محكمة استئناف ليسوتو (سي آر أي) 6 لعام 2002 ، صدر حكم بتاريخ 7 أبريل 2004 من جانب ستاين، رئيس المحكمة وجروسكوف جيه آيه وسمولبيرجر جيه آيه (وكلاهما قاضيان سابقان في محكمة الاستئناف العليا في جنوب أفريقيا).

الإيطالية إمبريجيلو وهي الشركة الرائدة في اتحاد شركات مشروع مياه هايلانتس. قامت شركة إمبريجيلو بإعادة هيكلة نفسها في محاولة منها لتجنب المقاضاة. وقد حاولت الشركة بدون نجاح أن تتجنب المحاكمة عن طريق عدد من الدفع الماكرة حول إعلان صحيفة الدعوى، المسؤولية الشخصية للموظفين عن الإجراءات المتخذة في سياق عملهم واختصاص المحكمة 6 . في سبتمبر 2006، أقرت إمبريجيلو بفشل أساليبها المراوغة واعترفت بمحاولة تضليل العدالة . وتم تغريم الشركة 15 مليون م (أكثر من 2 مليون دولار أمريكي) 7 .

وحاولت الشركة الفرنسية سباي باتينولز المملوكة الآن لشركة أميك متعددة الجنسيات التهرب من العدالة من خلال سلسلة مماثلة من المناورات القانونية غير الناجحة قائلة بأن قرار الاتهام أخطأ في اسم الشركة. ولم يجد هذا الدفع أي صدى لدى المحكمة. فقررت شركة سباي الحد من خسائرها عن طريق الاعتراف بالذنب ودفع غرامة كبيرة 8 . وكان من المقرر أن تبدأ محاكمة ريتايل موشيليلي، المفوض الأول السابق في حكومة ليسوتو بخصوص مشروع مياه هايلانتس في أكتوبر 2006. وكان متهماً بتلقي رشاوي نقدية من شركة لاهمير. وبسبب إجراءات حظرها الحالية لدى البنك الدولي، يقال أن لاهمير كانت تساعد النيابة .

## العوائق السياسية في طريق النيابة

تعتبر فترة السنوات السبع في هذه السلسلة من المحاكمات أمراً فريداً من نوعه ولكن تعتبر ليسوتو واحدة من أفقر الدول في العالم. وقد ساهم إنشاء مشروع مياه هايلاندز في واحد من أعلى نسب الإصابة بفيروس نقص المناعة المكتسبة في القارة الأفريقية. أدى استيعاب الأرض القابلة للزراعة في المشروع إلى تخفيض قدرة عدد كبير من السكان على إعالة أنفسهم. وتوجد نسبة عالية من البطالة وكثيراً من المعاناة. يتميز تاريخ ليسوتو بعدم الاستقرار السياسي في السنوات الأخيرة. وبعد الحصول على الاستقلال عن المملكة المتحدة منذ أربعين سنة، عانت ليسوتو من تهديدات متفرقة للسلام بالرغم من أن هذه الدولة تتمتع بحكم دستوري منذ عام 1993 حتى الوقت الحاضر.

تم ممارسة ضغط سياسي محلي كبير في أوقات ما على المحامي العام لإعادة النظر في محاكمة المؤسسات متعددة الجنسيات التي تعمل داخل حدود ليسوتو وحيث أن كل شركة مدعى عليها راوغت وحاولت تجنب الإدانة، كانت عملية الادعاء معقدة وطويلة ومكلفة. والسؤال الذي كان يثار بصورة متكررة هو هل كان ذلك استغلالاً مناسباً للأموال الحكومية. كان يمكن تخفيف هذا الضغط لو كان هناك مساعدة مالية (ليس في صورة قروض) قادمة من المجتمع الدولي.

6 انظر قضية إمبريجيلو إس بي أيه و آخرون ضد مدير النيابة العامة وآخرين، محكمة استئناف ليسوتو ، صدر الحكم بتاريخ 30 أبريل 2006 .

7 انظر الإصدار الصحفي الصادر من حكومة ليسوتو على موقع [www.lesotho.gov.ls](http://www.lesotho.gov.ls)

8 انظر الخطاب الذي ألقاه المحامي العام السابق في ليسوتو، فاين مايمبا ، في معهد الشؤون الدولية في جنوب أفريقيا بتاريخ 19 يوليو 2003. يمكن الاطلاع عليه على موقع [www.saiaa.org.za](http://www.saiaa.org.za) .

الأدوار التي لعبها البنك الدولي و مجموعة من المؤسسات الدولية الأخرى في التحقيق وتوقيع العقوبة على الرشوة في قضية مشروع مياه هايلاندز أثارت بعض الأسئلة الصعبة التي ظلت بدون إجابة طوال المحاكمات. بدا البنك الدولي في عاصفة من الدعم للادعاءات المقدمة من المقرضين الآخرين في الاجتماع الحاسم الذي عقد في بريتوريا في نوفمبر 1999<sup>9</sup> عندما تم الكشف عن حجم وأهمية ما ينوي وكلاء الادعاء تحقيقه. وكان من الواضح أن المحاكمات ستكون غير مسبوقه في تاريخ الادعاء بالرشوة. ولكن باستثناء وكالة مكافحة الاحتيال في الاتحاد الأوروبي، اولاف<sup>10</sup>، ظل المجتمع الدولي ساكناً.

مازال بعض المدعى عليهم طلقاء في دولهم الأصلية بدون مساعدة قانونية وشيكة من الحكومات المعنية. وفي الواقع لم يكن هناك أي دعم وشيك مطلقاً باستثناء من اولاف. أي دولة أخرى تنوي عقد تلك المحاكمات في المستقبل سوف تفكر مرتين قبل الشروع في ذلك السياق المكلف والمجهد من الإجراءات حيث انه من الواضح أن المجتمع الدولي غير مستعد لتوفير الدعم. اقتراح رئيس البنك الدولي بول وولفوتز مؤخراً أنه كان يجب على المؤسسة أن تساهم مالياً في الادعاء في هذه المحاكمات<sup>11</sup>، بالرغم من أن المسؤولين الآخرين أشاروا إلى أن ميثاق البنك لا يسمح له بتمويل المقاضاة مباشرة. السؤال الذي يبقى بدون إجابة هو لماذا لم تتعلم المؤسسات المالية الدولية أي دروس من هذه المقاضاة؟

## النيابة تقاوم الضغوط

تحليل النجاح غير المسبوق لهذه المحاكمات ليس معقداً:

- كانت السمة الأهم هي القيادة من داخل وزارة ليسوتو، التي سمحت للمحامي العام من خلال التشجيع والإصرار السياسي الذي لا يخبو لتوفير تفويض مستمر لفريق الادعاء للاستمرار في عمله بدون رادع من الاعتبارات السياسية.
- وهناك مجموعة ثابتة من التشريعات والقوانين الحالية في جنوب إفريقيا و ليسوتو تترك مجالاً ضيقاً للشك بخصوص مبدأ مسؤولية الشركات الجنائية. ويخضع هذا المبدأ لمجموعة متنوعة من الهجمات غير الناجحة من جانب الشركات المدعى عليها مما أدى إلى تطوير التشريعات في ليسوتو في هذا الجانب من القانون الذي يتعين على المجتمع الدولي تعلم الدروس منه.

9 تم عقد الاجتماع بتاريخ 17 نوفمبر 1999 في بريتوريا، جنوب إفريقيا ووصف في الإصدار الصحفي للبنك الدولي بأنه «اجتماع ممولي مشروع هايلاندز في ليسوتو لتبادل المعلومات». كان الحاضرون ممثلون عن 15 منظمة بما فيها مجموعة البنك الدولي، المستشارين القانونيين لمجموعة البنك الدولي، حكومة ليسوتو، المستشارين القانونيين لحكومة ليسوتو، وزارة شؤون المياه والغابات في جنوب إفريقيا، بنك باريس الوطني، المفوضية البريطانية العليا، بنك تنمية ليسوتو في جنوب إفريقيا، بنك الاستثمار الأوروبي، الاتحاد الأوروبي، هيئة تنمية ومرتفعات ليسوتو، مفوضية مرتفعات ليسوتو وآخرون

10 اولاف التي يقع مقرها في بروكسل قدمت الدعم المستمر لفريق الادعاء في الحصول على معلومات الشركات الحيوية التي ترتبط بالشركات الأجنبية المدعى عليها.

11 في مؤتمر حول الفساد العالمي نظمه مجلس بونتيفيكال للعدالة والسلام في 2-3 يونيو 2006، كان وولفوتز متحدثاً رئيسياً.



● اظهر جويدو بنزهورن اس سي وفريق الادعاء التابع له تماسكاً في الغرض مما حصل على الثناء الدولي.

تم تعيين رئيس قضاة سابق متقاعد محنك وهو القاضي كوليانان لضمان عدم نشوء مسألة التحيز القضائي أو عدم الاختصاص. وقد ضمنت شهرته وخبرته وأحكامه الخالية من العيوب بخصوص المسائل الأساسية (التي لم يتم الطعن في أي منها) أن مستوى قضائي عالي ميز بداية الإجراءات القضائية وشكل طابعها العام بعد ذلك. وقد أظهر حكم القاضي ليهولا في إدانة شركة اكريس التحول الناشئ في قضاء ليسوتو بخصوص جريمة رشوة الشركات وبشكل خاص بالنسبة للموقف الاستهزائي الذي ميز موقف اكريس من عملية المقاضاة. ففي المقابلة<sup>12</sup>، أشار إلى أن الرسالة الصادرة من محاكم ليسوتو كانت صريحة وغير مواربة: لن يتم التساهل مع الفساد وسوف يتم التحقيق فيه ومحاكمته في أعلى المستويات. تم إصدار تعليمات إلى كبار المحامين في جنوب إفريقيا من جانب المدعى عليهم في هذه المحاكمات. ولم تكن هناك أي ادعاءات بالفساد القضائي حتى ذلك الوقت. ومن المؤكد من انه لم يكن من الممكن أن يتهرب أي مدعى عليه من تقديم ذلك الادعاء إذا كان هناك أي مبرر للقيام بذلك.

## التوصيات

عند بحث هذا المقال، صدرت أكثر الملاحظات حزناً وكآبة من جويدو بنزهورنر اس سي مستشار الادعاء الأول الذي عبر عن اقتناعه بأن محاكمات مشروع هايلاندز في ليسوتو من المحتمل أن تكون الأخيرة من نوعها<sup>13</sup>. وعندما بدأت الحكومة في الادعاء على الشركات التي قامت برشوة الموظفين، كانت الدول الأفريقية الأخرى تراقب الوضع حيث أن المجتمع الدولي وعد بأن المساعدة وشيكة، ورأوا انه لم تصل أي مساعدة من هذا القبيل.

لم تكن هذه المحاكمات هي محاكمات شركات خيالية في دولة افريقية صغيرة. ولكنها كانت محاكمات تحتوي على عناصر الإخفاء الهامة عبر الحدود مثل الرشوة بطبيعتها. يجب أن يكون جمع الأدلة التي يمكن أن تؤدي إلى الإدانة عن طريق دراسة تاريخ الشركة وفهم سلوكها في لحظات محددة يجب أن يكون التزاماً دولياً. قدمت محاكم ليسوتو فرصة ضائعة للاعتراف بأن هذه المحاكمات الخالية من الفساد القضائي كان يجب رؤيتها من خلال عدسات دولية مع تحمل المجتمع الدولي للمسئولية عن الجزء الذي يمكن أن يلعبه بأفضل صورة في المستقبل وسوف يستمر الجدل حول هذه الإجراءات مثل الحظر المفروض من جانب البنك الدولي، الحظر المتبادل، العناية الواجبة الفعالة، المساعدة القانونية المتبادلة ووظيفة الممثلين واتفاقياتهم من وجهة النظر العملية، مع استمرار المجتمع الدولي في التحول ضد الفساد، غياب أي مبادرات ملموسة لمقاضاة السلوك الفاسد من جانب الشركات الكبرى يعمل فقط على التقليل من صياغة الجدل.

12 مقابلة المؤلف مع القاضي مهايلا بتاريخ 24 يونيو 2006

13 مقابلة المؤلف مع جويدو بنزهورن بتاريخ 21 يونيو 2006

## المحامون والفساد: صورة من شرق وجنوب أفريقيا

### ارنولد تسونجا ودون ديا<sup>1</sup>

في دول شرق وجنوب إفريقيا يعتبر المحامون جزءاً لا يتجزأ من مفهوم الفصل بين السلطات لأن القضاة وخاصة أولئك الذين يعملون في المستويات الأعلى في سلك القضاء يتم تعيينهم غالباً من بين ممارسي مهنة المحاماة. ولذلك فإن استقلال القضاء ونوعية المهنة القانونية يرتبطان ارتباطاً وثيقاً. معظم دول المنطقة لديهم نقابات محاماة لتنظيم أحوال المهنة وتأمين استقلالها عن السلطات السياسية أو التجارية في الدولة. ولكن غالباً تعمل هذه النقابات كاتحادات تسيطر بهدف الوصول إلى مهنة مربحة أو أنها أهداف للتلاعب أو الاضطهاد من جانب الدولة أو الآخرين الذين يعملون نيابة عنها.

### الفساد الذي يشمل المحامين والنقابات القانونية

السلوك فيما بين المحامين الذين يعملون كأحد أسنان آلة الفساد القضائي يمكن تمييزه بثلاث طرق:

- المحامون الذين يعملون كسعاة يريد سريع ينقلون رغبات الخصوم إلى المسؤولين القضائيين وطلبات المسؤولين القضائيين إلى الخصوم.
- المحامون الذين يشعرون من سلوك المحكمة أنه من المؤكد أن موكلهم قد التقى بالقاضي (لإفساده أو رشوته) ولكنهم يفضون الطرف عن ذلك
- المحامون الذين يعرف جمهور المهنة أنهم فاسدون ولكنهم لم يتم إحضارهم أمام اللجنة التأديبية.

تعتبر الوعود المقدمة لتعجيل التأخيرات في تحقيق العدالة مكان آخر للفساد ومصدر هام للإيرادات الفاسدة للمحامين<sup>2</sup>. تتفاوت طبيعة التأخيرات من بلد إلى أخرى ولكنها تشمل القضايا الجنائية والمدنية ونقل وتسجيل الممتلكات وتسجيل الشركات وتسجيل المستندات العدلية والنزاعات العمالية وقضايا العدل والهجرة الإدارية<sup>3</sup>. يقوم بعض المحامين برشوة المسؤولين للتعجيل بالبث في قضاياهم ويرى الآخرون التأخير في البث في القضية فرصة لتحقيق مكسب مالي نيابة عن أو من وكلائهم.

1 ارنولد تسونجا هو السكرتير التنفيذي في نقابة المحامين في زمبابوي، المدير التنفيذي لمحامي زمبابوي من أجل حقوق الإنسان ومنسق لجنة حقوق الإنسان في اتحاد المحامين بمجتمع تنمية جنوب إفريقيا (اس ايه دي سي). دون ديا هو المدير التنفيذي في نقابة المحامين بشرق أفريقيا ومحامي ممارس في أروشا، تنزانيا.

2 تجتمع اتحادات المحامين بجنوب أفريقيا سنوياً لمراجعة حالة إدارة العدالة في اس ايه دي سي. وفي اجتماعهم في عام 2005 في هراري، تم الاتفاق على ان إدارة العدالة في دول جنوب إفريقيا تواجه تأخيرات كبيرة وتؤثر على الوصول الفعال إلى العدالة.

3 كانت هذه نتائج عامة للندوة الثانية بخصوص إدارة العدالة في منطقة اس ايه دي سي، 29-28 أكتوبر 2005

في جنوب إفريقيا، تم الإعلان عن تأخيرات كبيرة في تحقيق العدالة والتأويلات بخصوص الفساد المعني في قضايا العمال المهاجرين، طالبي اللجوء السياسي والأشخاص الذين لا يحملون وثائق ثبوتية حيث أن درجة تعرضهم للفساد عالية جداً<sup>4</sup>. البيئات التي تتمتع بدرجة عالية من التضخم تؤدي أيضاً إلى الفساد لأنها تكافئ أساليب تأخير القضايا<sup>5</sup>. رفعت إحدى منظمات حقوق الإنسان غير الحكومية في زيمبابوي دعوى لأجل المصلحة العامة في عام 2000 بعد إطلاق النار على عميل بصورة غير قانونية وإصابته بالشلل وذلك لمقاضاة الشرطة لدفع 2 مليون دولار زيمبابوي وهو مبلغ يعادل 100,000 دولار أمريكي في ذلك الوقت. وعندما تم إصدار حكم في عام 2004، أدى التضخم إلى تخفيض قيمة المطالبة إلى 33 دولار أمريكي بالرغم من أنها ظلت بمبلغ 2 مليون دولار زيمبابوي حسب العملة المحلية.

حتى عندما كان يتم تحديد مواعيد القضايا قبل وقت كاف مقدماً، يساهم نقص الإعداد قبل المحاكمة وسوء الاتصال بين القضاة والمحامين وموظفي المحاكم والشرطة في التأخيرات في القضايا الجنائية. وينشر أيضاً نقص الكفاءة في مكتب المسجل (باستثناء جنوب إفريقيا وبوتسوانا وناميبيا) بما يؤدي إلى فقدان الملفات وحدوث ارتباك وخلط بين الملفات وحفظ المستندات بطريقة سيئة أو فقدانها. يوافق المحامون أحياناً على تأجيل القضايا بموجب موافقة منهم بما يعني انه يتم إسنادها إلى قاضي آخر وفي تلك الحالة قد تمر القضايا بنفس العملية. المعاملة السيئة للشهود تؤدي أيضاً إلى التأخيرات: حيث يصبح الشهود عدائيين ويرفضون حضور جلسات المحكمة في المستقبل<sup>6</sup>. وفي هذا الجو يمكن أن يتفوق المحامون الذين لا يتمتعون بالأخلاق ويكسبون القضايا عن طريق التلاعب بالنظام.

## نقابات المحامين: ضعيفة ولكنها تلقى دعماً

مساءلة ونزاهة المحامين تبدأ بالتنظيم الذاتي الفعال من جانب المهنة. المحامون في شرق وجنوب إفريقيا عادة أعضاء في نقابات المحامين أو جمعيات الحقوق وعادة ما تكون مرخصة من جانب هذه الجهات. تم إنشاء كثير من النقابات بموجب تشريع. في شرق إفريقيا، أصدرت إثيوبيا، كينيا، تنزانيا وأوغندا قانون خاص بالمحامين في نفس وقت استقلالها. وفي عام 2006، وصلت رواندا زنجبار إلى مرحلة متقدمة من إصدار قانون ممارس

4 استناداً إلى مقابلة بين ارنولد تسونجا، محامي لاجئ من محامين لأجل حقوق الإنسان ومتخصص لاجئ من منتدى المنفيين الزيمبابويين في جوهانسبرج بتاريخ 20 ابريل 2006. وكان من المعتقد أن عدد القضايا المتأخرة يتجاوز 150.00 قضية. تدفق المهاجرين إلى جنوب إفريقيا مرتفع بسبب عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي في الدول المجاورة وخاص زيمبابوي وموزامبيق. وبدون وجود قيادة سياسية تتعامل بشكل فعال مع أوجه القصور في الحقوق الديمقراطية وحقوق الإنسان، سوف يستمر الفساد قوياً.

5 طبقاً لمكتب الإحصاءات المركزية في زيمبابوي، بلغ معدل التضخم 1.000 بالمائة في مارس 2006. انظر [www.bbc.co.uk](http://www.bbc.co.uk)

6 المعلومات في هذه الفقرة مأخوذة بصورة كبيرة من مقابلة بين ارنولد تسونجا والمستشارة المتقاعدة توجيلان شيزومبلا في أكتوبر 2005 تلتها مقابلة أخرى معها في هراري في مارس 2006. اتفق المحامون في جنوب إفريقيا مع آرائها حول حالة إدارة العدالة في ندون اس ايه دي سي في الفترة 20-28 أكتوبر 2005.

المحاماة<sup>7</sup>. في جنوب إفريقيا، يوجد بكل من بوتسوانا، ناميبيا، جنوب إفريقيا وزيمبابوي قوانين خاصة بممارس المحاماة أسست نقابات المحامين فيها. تم إنشاء نقابة المحامين في مالاوي في عام 1965 عندما أصدر البرلمان قانون تعليم القانون وممارس المحاماة.

معظم نقابات المحاماة في جنوب إفريقيا هي جهات مستقلة وذاتية التنظيم وتتمتع بتفويض للقيام بالمهام التالية:

- التحكم بقبول أعضاء لممارسة مهنة المحاماة.
  - تحتفظ بسجلات الأعضاء
  - تشجع دراسة القانون وتساهم أو تقوم أو تقدم توصيات بخصوص التدريب القانوني
  - تعزز العدالة وتدافع عن حقوق الإنسان وحكم القانون واستقلال القضاء.
- وخارج هذا التفويض الرسمي، تلعب نقابات المحامين ثلاث أدوار ضمنية إضافية:
- نقابة مهنية للمحامين.
  - منظم لمهنة المحاماة
  - دور المصلحة العامة على نطاق واسع إلزامي عادة.

أن تحقيق التوازن في هذه الأدوار وخاصة أول دورين صعب حيث أنها تميل إلى التصادم. العمل كنقابة مهنية يعني أن النقابة ورؤساؤها سوف يحمون ويكونون متسامحين مع أو على الأقل متفهمين لأعضائها. ولكن الدور التنظيمي لنقابة المحامين يتطلب منها أن تمسك بلا رحمة العصا التأديبية لنفس الأعضاء. ويصبح هذا الأمر صعباً عندما يكون المجلس الحاكم أو اللجنة التأديبية في النقابة منتخبة مباشرة من جانب الأعضاء.

أسهل طريقة للخروج من هذه الورطة المحتملة هي عزل الفرع التنظيمي أو التأديبي في هذه المهنة عن الانتخابات المباشرة. وهذا يستلزم التعيين من جانب الجهة المختصة في الحكومة مثل وزارة العدل، المحامي العام أو جهة مماثلة. في مالاوي، أسس قانون تعليم القانون و ممارس المحاماة لجنة تأديبية تتكون من المحامي العام (بصفته المسئول القانوني الحكومي) وعضوان منتخبان من جانب النقابة وذلك للقيام بتحقيقات في ادعاءات عدم الانضباط. في حالة الضرورة، يمكن إحالة الأمور إلى المحامي العام<sup>8</sup>. الشعور العام في مهنة المحاماة في مالاوي هو أن اللجنة التأديبية مستقلة إلى حد ما ولها صوت قوي في الصراع من أجل المساءلة العامة والخاصة<sup>9</sup>.

7 تعتبر زنجبار جزء من جمهورية تنزانيا المتحدة منذ عام 1964 ولكنها كانت في الماضي ذات تشريع قانوني مستقل وصدر بها مرسوم خاص بممارس المحاماة وقد تم إلغاءه بموجب مرسوم رئاسي في ذلك العام.

8 انظر الأستاذ الدكتور/ فيدلس ادج كانيونجولو «مالاوي - قطاع العدالة وحكم القانون» مبادرة المجتمع المفتوح لجنوب إفريقيا (2006). يمكن الاطلاع عليه على موقع الانترنت [www.soros.org](http://www.soros.org)

9 مافوتو هارا، مستشار نقابة المحامين في مالاوي، مقدماً تقريراً إلى محامي اس ايه دي سي بتاريخ 29 أكتوبر 2005، هراري

ولكن قد تفتح هذه العملية المهنة للتلاعب إذا عينت الحكومة مسئولين قد ينظر إليهم بأنهم متحيزين. يوجد في سوازيلاند و تنزانيا على سبيل المثال نقابات محامين ولكن فعاليتها في ضمان الاستقلال الحقيقي تتأثر بالعملية النظامية التي ينظر إليها بشكل أساسي أن لم يكن بشكل كلي أنها خاضعة لسيطرة السلطة التنفيذية<sup>10</sup>. في دول أخرى التي لم تتمع الفساد والتي لديها معايير متدنية للديمقراطية وسجلات سيئة في حقوق الإنسان، تكون نقابات المحاماة غالباً هدفاً للتلاعب والاضطهاد من جانب الدولة.

بدون التركيز الأساسي على أدوارها الأخلاقية والتأديبية والتنظيمية، تعمل نقابات المحاماة كاتحادات افتراضية تسيطر على سعر خدمات المساعدات القانونية ودخول المحامين الجدد أو الأجانب في ممارسة المهنة وهلم جرا. وتضمن العمل فقط للمحامين المسجلين، وبالتالي تحمي وتضمن وتسيطر على السوق. البيئات الخارجية الفاسدة بصورة منهجية قد تعزز هذه الديناميكيات. ولذلك لا ينظر إلى نجاح المحامين بأنه مرتبط بالجدارة والاستحقاق ولكنه مرتبط بالرعاية والحماية. في زيمبابوي، قد يعني ذلك منح المحامين مزارع وأصول أخرى مصادرة (انظر "القضاة الفاسدون وحقوق الأراضي في زيمبابوي" صفحة 40). المحامون الذين يحافظون على أخلاقهم واستقامتهم قد تتم مقاضاتهم أو تشويه سمعتهم أو نزع الشرعية عنهم وغالباً يتم إقالتهم على إنهم عملاء للمصالح الأجنبية. تجد نقابة المحامين في زيمبابوي نفسها في هذه الورطة الأيدلوجية نتيجة لمحاولة لعب دور أخلاقي ونظامي. استفاد بعض المحامين والقضاة المتعاونين والذين يتمتعون بحماية الساسة الحاكمين الأقوياء من عمليات مصادرة الأملاك بذريعة "تصحيح جوانب الخلل التاريخية للاستعمار" ويخضع ثلاثة محامون على الأقل للمراجعة والتحقيق من جانب اللجنة التأديبية التابعة لنقابة المحامين في زيمبابوي، وقد تم ترقية أحد هؤلاء المحامين إلى منصب نائب رئيس لجنة مكافحة الفساد التي تسيطر عليها الحكومة. وسوف تقرر هل تورطهم في المصادرة الجبرية للأصول تشكل سلوك غير نزيه يضع مهنة المحاماة وإدارة العدالة موضع نزاع. وفي محاولة التعامل مع هذه التحديات وتمييز الممارسات الأخلاقية عن الممارسات الفاسدة، تعرضت نقابة المحاماة في زيمبابوي لغضب السلطات التي وصفها بأنها من بقايا الاستعمار وأداة في يد الامبريالية<sup>11</sup>.

وبغض النظر عن العوامل السياسية، قد يترك عدم استقرار قطاع الأمن مهنة المحاماة بدون أي قدرة على العمل كقوة من قوى المساءلة. في جنوب إفريقيا، الأوضاع التالية للصراعات في موزمبيق وانجولا وجمهورية الكونغو الديمقراطية أضعفت نقابات المحامين ويعتبر الوصول إلى العدالة في مرحلته الابتدائية بالنسبة لغالبية الشعب. ويظهر في موزمبيق وانجولا نقص خطير في الموارد والمسؤولين القضائيين والقانونيين المدربين تدريباً كافياً. لا تقبل حكومات هذه الدول كليا فكرة أن نقابات المحاماة ذات التنظيم الذاتي هي جزء من العملية التي تغذي الديمقراطية و الحوكمة السليمة وإنها مطلب أساسي لمكافحة الفساد بصورة فعالة<sup>12</sup>.

10 مقابلة المؤلف مع كالب لامك جمبايا، محامي ممارس من تنزانيا بتاريخ 5 سبتمبر 2006. قام ارنولد تسونجا أيضا بمقابلة المحامي موزي ماسوكو في سوازيلاند بتاريخ 1 يوليو 2006.

11 استناداً إلى مقابلة المؤلف مع تينوزيفا بييري، وهو محامي ومستشار لدى نقابة المحامين في زيمبابوي بتاريخ 28 يوليو 2006.

12 تملن جمعية موزمبيق لحقوق الإنسان أن وضع حكم القانون قد تدهور مما أدى إلى وحشية الشرطة والفساد والنزاعات العمالية وأحوال السجن التي مازالت قاسية جداً.

## توصيات إلى نقابات المحامين ومهنة المحاماة

فيما يلي سبعة توصيات لإيجاد نقابات محامين تتمتع بقدر أكبر من الاستقلال والفعالية والتي يمكن أن تضمن الالتزام بالقواعد والأخلاقيات بين أعضائها. يمكن أن تعزل تلك النقابات المحامين عن الفساد في السياق السياسي والاجتماعي الاقتصادي الواسع.

### • تأسيس نقابات المحاماة بموجب قانون.

يواجه المحامون في معظم دول جنوب إفريقيا سلوك أخلاق أفضل عندما تنظم مهنة المحاماة نفسها بدلاً من التبعية للسلطة التنفيذية أو جهاز حكومي آخر<sup>13</sup>. قدرة نقابات المحامين على العمل باستقلال قد ترتبط بحجمها: كلما صغر حجم النقابة، كلما قل احتمال قدرتها على مقاومة الدولة أو القطاعات السياسية والاقتصادية ذات النفوذ الأخرى. تبين التجربة في شرق أفريقيا انه عندما يتجاوز عدد الأعضاء الناشطين في النقابة 1000، تكون قادرة بصورة أفضل على عزل نفسها عن التدخل الخارجي. ويبدو أنه من المطلوب عدد كبير من الأعضاء لاتخاذ موقف أخلاقي بما في ذلك ضد الفساد.

### • الهياكل يجب أن تدعم قدرة النقابات على مساءلة وتأديب الأعضاء

يجب تقديم الإجراءات التأديبية إلى لجنة تأديبية محايدة تؤسسها النقابة أو جهة قانونية مستقلة أو محكمة ويجب أن تخضع للمراجعة القضائية المستقلة وقد يعني ذلك عزل الذراع النظامي/ التأديبي في النقابة عن الانتخاب المباشر من جانب الأعضاء نحو التعيين من جانب جهة مختصة أخرى (مثلاً وزير العدل، أو المحامي العام) بالرغم من أن هذه قد ينطوي على مخاطر التدخل السياسي.

### • تنظيم قبول المحامين الجدد في الممارسة/ الشراكات

يجب أن تفوض التشريعات النقابات لتنظيم قبول محامين جدد في شراكات لحماية الجمهور من الممارسين عديمي الضمير وغير المؤهلين وغير الأكفاء. قد يعني هذا تحديد فترات قصيرة للتعليم أو التدريب قبل تفويض المحامين بالصلاحيات لإدارة ممارساتهم الخاصة. قد يتعين على النقابات مراجعة معدلات المدفوعات إلى المحامين غير المسجلين. إذا كان المحامون في الدرجات السفلى يقبضون رواتب أقل كثيراً بالمقارنة من

13 أدى إصدار قانون ممارسي المحاماة في بوتسوانا إلى تحسين سلوك المحامين في تلك الدولة طبقاً لما قاله سانجي مونانج الذي كان يعمل آنذاك السكرتير التنفيذي في نقابة المحاماة في بوتسوانا والمفوض في المفوضية الأفريقية. قبل ذلك كان مكتب المحامي العام ينظم عمل المحامين الخاصين.

الشركاء، قد يلجؤون إلى احتساب رسوم بصورة منفصلة على عملائهم أو استلام مدفوعات خارج المكتب لتكملة وزيادة دخولهم<sup>14</sup>.

### ● التجديد الدوري لشهادات الممارسة

التشريع الذي يسمح للنقابات لتجديد شهادات الممارسة دورياً يمكن أن يقوي قدرتهم على المحافظة على نزاهة المهنة. في بوتسوانا، ناميبيا، جنوب إفريقيا، تنزانيا، زامبيا و زيمبابوي، تطلب نقابات المحامين شهادة تدقيق نظيفة بخصوص أموال الائتمان قبل تجديد شهادات الممارسة. يمكن أن يمنع ذلك التمحيص في شهادات التدقيق بصورة فعالة الفساد وغسيل الأموال من جانب المحامين<sup>15</sup>.

### ● التعليم القانوني المستمر كشرط لتجديد تراخيص الممارسة.

يمكن أن تحدد نقابات المحامين حد أدنى للتعليم القانوني الإلزامي المستمر للأعضاء كشرط لتجديد تراخيص الممارسة. يجب أن يشمل التعليم القانوني الأخلاقيات وقانون وممارسات مكافحة الفساد والمجالات الأخرى لتحسين الكفاءة وتقليل إغراءات الفساد.

### ● قواعد السلوك الخاصة بالممارسين القانونيين

يجب أن تضع نقابات المحامين قواعد سلوك طبقاً للمعايير والأعراف الدولية المتعارف عليها<sup>16</sup>. وحيث انه من الصعب إثبات قضايا الفساد، يجب أن تستعمل نقابات المحامين صلاحياتها لكي تضمن التحقيق في والعقاب على السلوك غير الأخلاقي حتى لو لم يصل إلى درجة الإجماع. وهذا يشمل القضايا عندما ترفض التهم الموجهة ضد محامي بسبب الفساد أو السلوك الجنائي في المحكمة. يجب أن تحتفظ النقابة بحق التحقيق لصالح حماية سمعة المهنة.

### ● مراقبة الالتزام بقواعد السلوك

تسمح التشريعات الصادرة بتأسيس نقابات المحامين القانونية في ملاوي، ناميبيا، جنوب إفريقيا، زامبيا وزيمبابوي لهم بتحديد طرق فحص واختبار الالتزام بالسلوك الأخلاقي. إذا تم استعمالها بصورة حكيمة، يمكن أن تكون التدقيقات الموضوعية والفورية مفيدة في اكتشاف السلوك الفاسد واجتثاثه<sup>17</sup>.

14 في كثير من دول جنوب إفريقيا، الفرق بين رواتب الشركاء والمساعدين المهنيين المؤهلين (المحامين غير الشركاء) غير متناسب بدرجة عالية. المحامي غير الشريك الذي يتمتع بخبرة 7 سنوات في موتاري، زيمبابوي يكسب 30 مليون دولار زيمبابوي (100 دولار أمريكي) أسبوعياً بينما يحصل الشريك في نفس مكتب المحاماة على ما يزيد عن 300 مليون دولار زيمبابوي (1000 دولار أمريكي)

15 استناداً إلى مقابلة المؤلف مع كالب لامييك جاميا

16 انظر المبادئ الأساسية للأمم المتحدة بخصوص دور المحامين (المادة 26)

17 استناداً إلى مقابلة المؤلف مع تينوزيفا بييري.

## الإصلاحات الشاملة لمحاربة الفساد في المهنة القانونية

### ● استعمال حلول النزاعات البديلة (ايه دي ار) لتقليل عدد القضايا المتأخرة

آليات ايه دي ار التي يحاول بموجبها المدعي والمدعى عليه التوصل لتسوية خارج المحكمة يمكن أن تقلل بصورة كبيرة من عدد القضايا المتأخرة وتسرع الجلسات وتحد من دوافع الفساد. وهناك اعتراف مبدئي بالحاجة لهذه التحسينات في معظم دول شرق وجنوب إفريقيا بالرغم من أن التنفيذ مازال في حاجة إلى الخطوة الأولى للانطلاق<sup>18</sup>.

### ● تطبيق الكمبيوتر واستعمال تقنيات المعلومات والاتصالات

يسمح تطبيق الكمبيوتر بوصول أفضل إلى الملفات ورقابة أفضل ويقلل من تراكم القضايا ويحد من ضياع المعلومات، إدخال أنظمة الكمبيوتر في الممارسة القانونية يضيق الطريق أمام البحث عن الإيجار أو النشاط الفاسد الآخر. وهذا يعتبر مجالاً يمكن للمحامين نقابات المحاماة وكليات الحقوق أن تلعب فيه دوراً رائداً على سبيل القدوة. التدريب الإلزامي على تكنولوجيا المعلومات بالنسبة للمهنيين القانونيين يجب أن يكون شرطاً أساسياً لتجديد تراخيص الممارسة. الشراكات بين كليات تكنولوجيا المعلومات وكليات الحقوق في الجامعات يمكن أن يؤدي إلى أنواع نمطية من أنظمة إدارة ملفات القضايا ويجعل من الصعب على الحكومة أن تقول أن ذلك مستحيل، أو مكلف. يمكن أن تساعد نقابات المحاماة أعضائها على شراء أنظمة المعلومات في غرف المحامين. وعندما تصبح كمية كبيرة من غرف المداولة مجهزة بالكمبيوتر، سوف تكون المحاكم اليدوية أقل قبولاً.

### ● المشاركة في التعيينات القضائية من جانب الممارسين القانونيين

السلطات التي تريد تعيين قضاة من نقابة المحاماة يجب أن تشرك رؤساء نقابات المحاماة لضمان أن المعينين لديهم سجلات ممارسة نظيفة. يجب إدخال ممثلين عن نقابات المحاماة وكذلك ممثلين عن منظمات المجتمع المدني الأخرى في عمليات صنع القرارات القضائية (مثلاً في مفوضية الخدمة القضائية).

### ● المقررات التعليمية لمكافحة الفساد في كليات الحقوق وكليات الدراسات العليا للحقوق

يوجد الآن قدر كبير من المعاهدات الدولية والإقليمية، التشريعات الوطنية وقوانين الحالة الدولية والإقليمية والوطنية لتوفير مقرر من فصل دراسي واحد عن منع الفساد ومكافحته. يجب أن يكون هذا المقرر متعدد الأنظمة ويشمل تحليلات اقتصادية للأثار السلبية للفساد على الاقتصاديات وعلى الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية<sup>19</sup>.

18 انظر «التسعون بالمائة الأخرى: كيف تحارب المنظمات غير الحكومية الفساد في أنظمة العدالة غير القضائية»، في صفحة 142

19 هذه هي الطريقة التي تم بها تقديم القانون البيئي كمادة دراسية في كليات الحقوق الأفريقية في منتصف التسعينات.



## ● برامج التعليم الخاص

برامج التعليم الخاص التي توفر الاحتكاك للمحامين الواعدين بكيار القضاة المشهورين أثبتت أنها تحسن الأداء القانوني - القضائي مع المحافظة على الشفافية والمساءلة<sup>20</sup>.

## ● الأنواع الأخرى من المؤسسات التي تدعم مكافحة الفساد بين المحامين

تميل نقابات المحامين لأن تكون نوادي محافظة. تبين الخبرة المكتسبة في شرق إفريقيا أن المجموعات الأخرى من المحامين تميل لأن تكون أكثر ديناميكية ونشاطاً. على سبيل المثال، تستطيع نقابات المحاميات<sup>21</sup> على أن تعالج قضايا المرأة التقليدية مثل حقوق الملكية والميراث وكذلك أيضاً قضايا الحوكمة الشاملة بما في ذلك الإصلاحات الدستورية والدفاع عن الميزانية. منظمات العضويات الأخرى مثل القسم الكيني في لجنة فقهاء القانون الدولية تركز بصورة مبرمجة ومستمرة على نزاهة القضاء وأصبحت مستودع رئيسي للمعرفة بهذه المسألة. وبالنظر إلى خارج حدود هذه النقابات التقليدية، إدخال وسائل الحماية أو الخطوط الهاتفية الساخنة لمكافحة الفساد يمكن أن يساعد في تقوية الحرب ضد الفساد في هذه المهنة.

20 انظر المفوضية الاقتصادية بخصوص إفريقيا، تقرير الحوكمة الأفريقية (2005) يمكن الاطلاع عليه على موقع الإنترنت / [www.uneca.org/agr/](http://www.uneca.org/agr/)  
21 مثلاً، نقابة المحاميات الإثيوبية، اتحاد المحاميات الكينيات، اتحاد المحاميات الأوغنديات، اتحاد المحاميات التنزانيات واتحاد المحاميات في زنجبار.

## 5) المحاكم والثقافة والفساد

لا يوجد نظام العدالة في فراغ. فهم المجتمع، على نطاق واسع، بأن عليه دور ليلعبه في صياغة أنظمة العدالة ومراقبتها باستمرار. يصف مارينا كيركتشيان كيف أن بعض الدول تمكنت من تطبيق المبادئ المرتبطة بمهنة القاضي بينما اكتشف الآخرون أن الحياد المطلوب للمهنة يتعارض مع شبكات العائلة، الدين أو الصداقة التي تحدد من هم القضاة كأفراد. يركز المحامي جفري روبرتسون على الدور الذي تلعبه وسائل الإعلام في تكوين فرق وجماعات لكشف الفساد في المحاكم، والعوائق القانونية القائمة لمنعهم من القيام بذلك. في أمريكا الوسطى، تبحث منظمات المجتمع المدني طرق مبتكرة لإبراز الفساد القضائي من خلال البحث والتشخيص، شبكات تشجيع الحوار بخصوص الحاجة للإصلاحات القضائية ومراقبة تنفيذ المعاهدات الدولية حسب وصف كاتيا سلازار و جاكلين دي جارموند. تواجه بعض أجزاء المجتمع قطاع العدالة والفساد القضائي بصورة مختلفة. في آسيا وأفريقيا، حسب وصف ستيفن جولوب، تعمل المنظمات غير الحكومية مع القانونيين لزيادة الوعي بالفساد في أنظمة العدالة غير القضائية التي يلجأ إليها ما يقدر بتسعين بالمائة من سكان العالم النامي لتسوية نزاعاتهم. وتبحث سلسنتين نيامو - موزيمبي الأبعاد الجنسية للفساد في إدارة العدالة وترى أن عملة الفساد ليست دائماً نقدية.

### الفساد القضائي في سياق الثقافة القانونية

مارينا كيركتشيان<sup>1</sup>

#### سياق الثقافة القانونية

لماذا يصبح القاضي فاسداً؟ ماذا يحدد تكرار وشدة الفساد؟ لماذا يتفاوت حجم وطبيعة الفساد من دولة إلى أخرى؟ يبحث علماء الاقتصاد عادة عن إجابات على تلك الأسئلة من خلال نماذج التكلفة - المنفعة التي تشير إلى أن القضاء على الدوافع ومضاعفة العقوبات الخاصة بالسلوك الفاسد تجعل من الصعب على أي إنسان تقديم رشوة إلى القاضي وتجعل من الصعب على القاضي قبول الرشوة. منح القضاة أعلى درجة من الاستقلال مع إخضاعهم للمساءلة يمكن القضاة من مقاومة الإغراءات أو الضغوط. حلت الفصول السابقة وسائل الترغيب والترهيب التي قد يتم استخدامها لمكافحة الفساد بما في ذلك دفع رواتب أعلى وتعزيز إجراءات التدقيق والفحص ووضع آليات فعالة للمراقبة والعقاب. ولكن حسبما يبحثه هذا المقال، فإن تحسين وتوليف إطار العمل المؤسساتي عن طريق تطبيق تحليل التكلفة - المنفعة ليس كافياً في حد ذاته.

ولتوضيح ذلك، في أوائل التسعينات، كانت مجموعة من القضاة الايطاليين قوية بصورة كافية لكشف فضيحة

1 باحثة في مركز الدراسات الاجتماعية والقانونية في جامعة اكسفورد، وباحثة أيضاً في كلية وولفسن، اكسفورد، بريطانيا.

قومية وتقويض نظام سياسي فاسد. وقد حقق ذلك احتراماً كبيراً للقضاة في إيطاليا وخارجها. وبالرغم من أهمية انجازهم في حملة الأيدي النظيفة، فقد عقدت فعلياً من جانب خمسة بالمائة فقط من قضاة إيطاليا البالغ عددهم 7,000 تقريباً ولذلك فقد كانت تعطي صورة صغيرة عن القضاء ككل. ولم توقف الكثير من القضاة الآخرين عن التآمر مع السياسيين وكبار رجال الأعمال في أفعال غير قانونية. في عام 1998 وحده، خضع 203 قاضي في إيطاليا للتحقيق بتهمة الفساد وسوء استغلال السلطة والاتصال بالماфия<sup>2</sup>. (انظر "الثقافة والفساد في إيطاليا" صفحة 107). بالرغم من انه لا يمكن التقليل من الاستقلال المؤسسي للقضاة الايطاليين لأنه يجعل القضاء إحدى المؤسسات الأقل فساداً في إيطاليا، الصورة المذكور أعلاه للطريقة التي يتعامل بها القضاء الايطالي مع الفساد تبين أن الاستقلال المؤسسي لم يحصن القضاة بالنجاح ضد العدوى بثقافة الفساد وتبادل المعارف المحيطة.

## الثقافة القانونية

فهم وتحويل الثقافة القانونية يعطي طريقة مختلفة للتعامل مع الفساد القضائي. إذا تم دراسة القضاة في سياقهم المحلي، يمكن أن نحقق فهماً أعمق لما يعني لهم استعمال المنصب العام لتحقيق مكاسب خاصة. وفي هذا الجزء من المقال، نبحث كلا من الثقافة القانونية للقضاة والثقافة القانونية لعامة الجمهور لفهم المواقف، التصرفات، التحالفات والضغوط التي تؤثر على النشاط القضائي. من الناحية الفنية، تعتبر الثقافة القانونية أنها هي السلوك الموجه قانونياً والذي ينبع من المواقف المشتركة، الآمال الاجتماعية وطرق التفكير القائمة<sup>3</sup>.

يبين منظور الثقافة القانونية لنا أهمية الهوية الذاتية، مشاعر الفخر والشرف التي ترتبط بعضوية المجموعة، عادة العمل في صورة شبكات في المجتمعات التي قد يعتمد البقاء على قيد الحياة عليها، الثقة البدئية التي يشعرون بها بالنسبة لبعض الأشخاص دون الآخرين، العلاقات الاجتماعية والعائلية التي تصطاد كل واحد من القضاة وما دونهم وفوق كل ذلك مدى التسامح الاجتماعي تجاه الفساد. ويسمح التركيز على الثقافة القانونية بفهم الفساد في سياق كيف أن كل مجتمع طور طريقه الخاصة بفعل الأشياء وإدارتها. لا يبين المنظور أن الفساد غير قابل للعلاج ولكنه يوضح أنه أيا كان نوع الهندسة الاجتماعية الذي يقع عليه الاختيار لاجتثاث الفساد يجب أن يكون متطوراً وليس بسيطاً ومصمماً بدقة ليلائم شكل المجتمع الذي تم تصميمه لمساعدته.

## الحياة كقاضٍ

في منظور الثقافة القانونية، يعتبر الفساد القضائي شكل متميز من أشكال السلوك الذي يحدث في نقطة التماس بين ما يسميه علماء الاجتماع "الثقافة القانونية الداخلية" التي يشترك فيها رجال القانون و "الثقافة القانونية

2 لو اسبرسو (إيطاليا) 17 ديسمبر 1998

3 بالنسبة للتعريف المسهب لمفهوم الثقافة القانونية، انظر القيد المسجل من جانب ديفيد نيلكن في طبعة ديفيد كلارك، موسوعة القانون والمجتمع (لندن، ساجي، 2007).

الخارجية“ وهي الثقافة التي يخلقها عامة الجمهور<sup>4</sup>. من الناحية التحليلية، نصف الكرة اللذان يشكلان القضاء والمجتمع متميزان تماماً ولكن في الواقع هما متشابهان جداً لدرجة أنه ليس من الممكن رسم خط فاصل واضح بينهما. ومن الجانب الآخر، يعتبر القضاة في كل دولة شخصيات عامة. وتحظى أحكامهم وقراراتهم وسلوكهم بتغطية وتعليقات واسعة وتكون نتيجة ذلك أن لهم تأثيراً على الطريقة التي يفكر بها عامة الناس بشأن القانون والطريقة التي يتعاملون بها مع القانون. من الجانب الآخر، إلى الحد الذي يعتبر فيه القضاة أعضاء في المجتمع مثل كل إنسان آخر (سواء كان أم لم يكن ذلك الزعم مخادعاً) يجب أن يعيشوا في الثقافة الخارجية ويقتسموها مع الجمهور. ولا يمكن أن يتجنبوا الارتباط بشبكة من العلاقات في كل مستوى بداية من المستوى الشخصي إلى المستوى الاجتماعي. ويجب أن يكونوا متجاوبين مع طلبات الثقافة القانونية الخارجية وإلا فإنهم سيواجهون البديل وهو أن يكونوا أفراداً غير متكيفين مع المجتمع أو حتى منبوذين من المجتمع.

ولكن المنصب القضائي مختلف جذرياً عن منصب المواطن. وبصفتهم مجموعة مهنية محترفة، يمنح القضاء السلطة والصلاحيات لتطبيق القانون وأيضا تطويره في بعض الأعراف. وتعتبر هذه المسؤولية كبيرة وتساعد على تحليل القاضي كوحدة محددة تتميز بقوة هوية المجموعة فيما يتصل بأعضائها، المسافة التي خلقتها بين نفسها وباقي المجتمع، التفسير الذاتي لدورها في المجتمع وقواعد السلوك التي تمارسها المجموعة فيما يتصل بكل عضو من أعضائها.

أيا كان البلد الذي يعيشون فيه، يتصرف القضاة كقضاة، ولهذا السبب فإن كل ثقافة قانونية داخلية تشبه كل الثقافات الأخرى إلى حد ما. ولكن الثقافات تختلف أيضاً عن بعضها البعض والفروق بين كل ثقافة قضائية هي التي توفر أدلة على التفاوت في معدلات الفساد حول العالم. أهمية هذا التمايز الثقافي وآثاره على ميل القاضي لاستعمال المنصب الحكومي لتحقيق مكاسب خاصة يمكن توضيحه عن طريق مقارنة مختصرة بين الثقافات القضائية في إنجلترا وفي باقي القارة الأوروبية.

في إنجلترا، تم سن القانون كأداة وقائية ضد الملك. وكان أساسه مجموعة من القيود التي فرضها البرلمان وملوك الأراضي على الملك للحد من سلطاته، بمعنى آخر قررت أقلية من الأشخاص الأثرياء وأصحاب النفوذ استعمال القانون لمساعدتهم على الاحتفاظ وإذا أمكن توسعه ممتلكاتهم وامتيازاتهم<sup>5</sup>. وقد وضع ذلك القانون كمؤسسة مستقلة قادرة على مواجهة الدولة والنائي بنفسها عن السياسة اليومية للحكومة واهتمامات عامة

4 في التمييز بين الثقافات القانونية الداخلية والخارجية، انظر ال أم فريد مان «جمهورية الفوضى»: القانون والسلطة والثقافة) كميريدج، أم ايه: مطبعة جامعة هارفارد، (1998). ولنفصل مجموعة هؤلاء الأعضاء في المجتمع الذين يؤدون مهام قانونية خاصة عن المجموعة التي تتكون من كافة المواطنين الآخرين، تعتبر أداة تحليلية هامة ضمن منظور الثقافة القانونية. بالرغم من إنهم من الحقيقي أن كل كيان يتمتع بهيكل معقد، يمكن النظر إلى الثقافة القانونية الداخلية على أنها مجموعة من الثقافات الفرعية لدى وكلاء النيابة، المحامون في الشركات التجارية، والقضاة وخلافه وينظر إلى الثقافة القانونية الخارجية على أنها تتكون من الثقافة الفرعية الخاصة بالفقراء والأغنياء، السود والبيض، الشباب والكبار، النخبة السياسية والناخبين وخلافه.

5 دانيال تريزمان «أسباب الفساد: دراسة عبر الدول»، جريدة الاقتصاد العام 76 (2000)

الجمهور الصغيرة. الأدوار اللاحقة للقضاة في البناء الشامل للقانون العام على أساس السوابق أعطاهم شعوراً قوياً بالملكية على قانون الأرض مع رفع وضعهم وزيادة تضامنهم. في المملكة المتحدة في الوقت الحاضر ينظر الجمهور إلى القضاة على أنهم مجموعة سياسية مغلقة منعزلة عن الحياة اليومية. يبدو أن القضاة يتعمدون زرع صورة الحصرية من خلال ملابسهم وشعرهم الصناعي وطقوسهم الرمزية المسهبة. والتجانس ذاتي التوالد في هذه المجموعة من خلال عضويتها البيضاء من الطبقة العليا والتي تتكون في غالبيتها من الذكور يساهم في النظر إليها على أنها نادي يعتبر الوصول إليه مقيدا بصورة صارمة. وأثر ذلك هو أن هناك فجوة مركبة اجتماعيا بين القضاة وباقي المجتمع وهي فجوة واسعة لدرجة أنه يكون من غير المتخيل أن يتعدى عليها أي شخص بنية إفساد أو رشوة قاضي. وتعمل صورة القضاة الذين لا يمكن الوصول إليهم أيضا كحاجز نفسي يمنع محاولات بدء التآمر<sup>6</sup>.

ومن قبيل المفارقة، هذه الحصرية التي فوق النقد لا تعني أن قضاة المملكة المتحدة يتمتعون بالثقة غير المشروطة لدى الجمهور. وقد وجدت دراسة أوروبية قياسية في عام 2001 أن نصف سكان المملكة المتحدة فقط يثقون في قضائهم. ولكن الشك العام لا يقوم على الشك في حدوث فساد ولكنه يأتي من البعد والتفرد الشديد الذي يعمل القضاة في المملكة المتحدة باجتهاد لزرعه. وكما يظهر من مؤشر الشفافية الدولية لعام 2005، يضع الشعب في المملكة المتحدة الفساد في القضاء في مستوى أقل من المستوى الذي يعتقد أنه موجود في المؤسسات القوية الأخرى مثل الأحزاب السياسية، البرلمان، رجال الأعمال ووسائل الإعلام<sup>7</sup>. حتى الصحافة الصفراء تتجنب اتهام القضاة بالفساد، مثلاً في الحالات عندما تعطي حصيلة التحقيق العام انطباعاً قوياً بأن تبرئة (مثل تقرير تحقيق هيوتن الأخير الذي تركز على ظروف وفاة عالم الأسلحة الحكومية وإجراءات الحكومة في الحرب العراقية) يحتمل أن تسبب الصحافة النتائج إلى العقلية المحافظة للقاضي الكبير في السن بدلا من خيانة الأمانة أو الضغوط السياسية.

في العرف القاري على النقيض من ذلك، تم إدخال قواعد قانونية بأمر السلطة للمحافظة على النظام في المجتمع. وينظر إلى القانون بأنه نشاط من أنشطة البيروقراطية الحكومية مثل فرض الضرائب أو التجنيد وينظر إلى القضاة على أنهم فئة أخرى من فئات الموظفين الحكوميين. وفي ذلك العرف، لا يتمتع القضاة أبدا بشعور التماسك والترابط الجماعي يضاهي نظرائهم في المملكة المتحدة. الحدود الجماعية للقضاة أقل وضوحاً والشعور بالمسافة الاجتماعية بينهم وبين الجمهور أقل. في إيطاليا وفرنسا، ينظر إلى القضاة على أنهم معينين سياسياً وعرضة للضغط أو التآمر الصريح.

إذا كانت المملكة المتحدة تقع في أحد طرفي مشهد التميز القضائي وتقع دول أوروبا الغربية الأخرى في

6 بالرغم من أنه يجب الإضافة أنه في التحقيقات العامة والأمور المتعلقة بالسياسة العامة، غالباً ما يظهر قضاة المملكة المتحدة تحيزاً قوياً في صالح الحكومة التي قامت بتعيينهم.

7 انظر [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

الوسط، يصبح من السهل تحديد الوضع في الدول في الطرف الآخر من المشهد حيث نادراً ما ينجح القضاء في تشكيل مجموعة متميزة. في هذه المجتمعات - التي في أغلبها دول نامية أو دول حدث فيها تغيير جذري مؤخراً - تطور قدر ضئيل من الثقافة القضائية الداخلية أو لم يحدث أي تطور على الإطلاق فيها. ولا يوجد أي انطباع عن وجود مسافة اجتماعية ولو ضئيلة بين أولئك الذين يصدرون الأحكام والذين تصدر ضدهم الأحكام. وفي ظل هذه الظروف، لا تعتبر الهوية الذاتية المهنية للقاضي تركيباً مسيطراً بالنسبة له، العمل كقاضي هو التمتع بوظيفة وأشياء أخرى غير كثيرة. شعور الشخص بأنه قاضي أقل أهمية من وعيه وإدراكه بانتمائه لعائلة، شبكة اجتماعية أو مجتمع قائم على الدين، المحلية، السياسة وهلم جرا.

في مقابلات المؤلف مع القضاة الأرمن، أشار أحدهم أن الإصلاحات المقترحة لإبقاء القضاة في مناصبهم مدى الحياة لزيادة الحرية القضائية لن تكون مفيدة. "كيف يمكن أن أكون حراً بينما أعيش في مجتمع وارتبط بالشبكة الاجتماعية؟ لتخيل أن أحد أفراد أسرتي أصيب بمرض شديد ويحتاج لعلاج خاص. من الطبيعي أن أفعل كل شيء في استطاعتي للعثور على شخص ما في وزارة الصحة واطلب إليه المساعدة في توفير العلاج. أن القيام بذلك سوف يجعلني تلقائياً معتمداً عليه. يجب أن أفعل كل ما يمكنني لأجله إذا كان يحتاج لذلك"<sup>8</sup>.

في الظروف السائدة في تلك المجتمعات، يجب أن يكون القضاة متكاملين كلياً في الثقافة القانونية لعامة الجمهور إذا كان من المطلوب أن يستمروا في مهنتهم. وهم يجدون أنفسهم معرضين للضغط ليس فقط من مجموعات ومؤسسات رئيسية مثل السياسيين، كبار رجال الأعمال والجريمة المنظمة ولكن أيضاً من الشبكات غير الرسمية المفككة التي مازالت واسعة السلطات التي تشكلها العائلات، الأصدقاء، الجيران والمجموعات الأخرى الذين يرتبطون معها. بالنسبة للقاضي الذي يعمل في هذه البيئة، يصبح شكل ومدى وأهمية الممارسات الفاسدة غامضاً لأنها تعكس الأعراف المحلية الخاصة بشبكات المصالح وتبادل المعروف والهدايا وتقديم وتلقي رشواي لضمان تحقيق النتائج المرجوة. الطريقة التي يمكن بها أن تقوض الشبكات غير الرسمية والراسخة الإصلاحات ذات النوايا الحسنة تظهر في «الشكلية والمؤسسات القانونية والأعراف الاجتماعية»، صفحة 355.

## الثقافة القانونية لدى عامة الجمهور

أحد العوامل الرئيسية في تحديد هل الشعب يختار الالتزام بالقانون هو: هل يؤمنون بأن كل شخص آخر يقوم بذلك. إذا كان هناك افتراض عام بأن القانون ينتهك بصورة شائعة، يفقد الشعب احترامه للقانون. يمكن أن يمتد عدم الاحترام إلى كامل مجموعة وكالات وعملاء القانون: البرلمان، الخدمة المدنية، الشرطة، محصلو الضرائب، المحامون وحتى مفتشو الصحة والسلامة. وتحظى المحاكم والقضاة بأقل قدر من الثقة بينهم جميعاً. ويسود أحد طرفي المشهد، سخرية تامة، وهو وضع تم وصفه بدقة في ملاحظة أحد المشاركين في مجموعة

البؤرة الأوغندية: "إذا لم تدفع رشوة مقابل أي شيء، سوف تتقلب القضية دائماً ضدك وتخسرهما"<sup>9</sup>. وقد أشار مسح عائلي أجرته منظمة الشفافية الدولية في بنجلاديش في عام 2005 إلى أن 66% من المدعين و65% من المتهمين اعترفوا بدفع رشوى إلى قضاة المحاكم الابتدائية<sup>10</sup>.

عندما يصبح الناس مقتنعين بأن القانون لن يحقق نتيجة عادلة إذا ترك لشأنه تكون النتيجة هي أن كل شخص معني يشعر بالالتزام ببذل جهد لممارسة النفوذ بأي وسائل متاحة. يوضع القضاة والمسؤولون الذين يطبقون القانون عندئذ في مركز ووضع مكشوف. وصف قاضي من دبيروبتروفسك في أوكرانيا هذا الوضع كما يلي: "عندما تكون القضية بشأن مبلغ صغير من المال، فإنها تسير عادة بدون تدخل. ولكن عندما يصل المبلغ المتنازع عليه إلى رقم كبير، لا يستطيع أن تذكر حالة واحدة لم يجد فيها كلا طرفي القضية طريقة ما لبذل الضغوط علي - حتى لو كان ذلك فقط عن طريق إرسال شخص ما للتحدث إلي. ولا تعتمد الطريقة على أي جانب هو جانب الصواب"<sup>11</sup>.

في مثل تلك البيئة، السؤال المتعلق بكيفية مباشرة القضية يقدم إلى الأشخاص المعنيين اختيار صعب تقريباً "هل ندفع رشوة أم لا"؟. كل شخص يفكر في هذه الورطة عندما يواجه تهمة جنائية أو يتورط في نزاع مدني يجب البت فيه قانونياً. وقد يفكر في الرشوة حتى ولو لم يلجأ إليها وقد يرجع السبب في ذلك إلى نقص الموارد لديه لأن القضية لا تستحق ذلك أو لأنه قرر انه من المحتمل ألا تكون الرشوة مفيدة. وعندما تسيطر الصورة السلبية عن القضاة، لا يهم ما يحدث فعلياً في التدفق الروتيني للقضايا والقرارات حتى لو كان كل قرار عادل تماماً، يكون الشعور العام مكيفاً سلفاً بشعور قوي بعدم الثقة في أحكامهم. حتى عندما تحدث أمثلة ايجابية لا جدال فيها، يتم تفسيرها بصورة لاذعة بطريقة تتوافق مع الافتراض العام بأنه لم يتم اتخاذ أي قرار قضائي حسب المبادئ.

في الواقع، النظرة العامة للقضاء عموماً ليست انعكاساً دقيقاً لسلوك الفعلي للقضاة<sup>12</sup>. الصورة السلبية عن القضاء ذاتية التمديد: فهي تخلق بيئة فاسدة حول كامل العملية القضائية التي فيها المجموعات المهنية الأخرى مثل المحامين، الموظفين الإداريين في المستويات الدنيا وأولئك الذين يقدمون أنفسهم على إنهم وسطاء في الاتصال بالقضاة يلعبون جميعاً دوراً في جعل التأمير ممكناً. في سياق شرح عدم تقبله لهذه البيئة، أعلن أحد القضاة الأوكرانيين صراحة عن الممارسات الفاسدة حوله وأضاف قائلاً "كانت هناك قضايا اكتشف فيها مؤخراً فقط انه تم الحصول على النقود باسمي". في الدفاع عن استعمال وسائل غير قانونية لحل المشكلات كجزء من ممارسته القانونية، علق أحد المحامين الروس قائلاً "لا يمكننا أن نعيش بأي قواعد خلاف قواعد المجتمع

9 سي أي تي تي انترناشيونال وجامعة ماكيري «مسح النزاهة الوطنية في أوغندا 1998» يمكن الاطلاع عليه على موقع [www.ciet.org/en/](http://www.ciet.org/en/)  
10 الشفافية الدولية - بنجلاديش «الفساد في بنجلاديش: مسح عائلي» ابريل 2005. يمكن الاطلاع عليه على موقع [www.ti-bangladesh.org](http://www.ti-bangladesh.org)

11 مقابلة المؤلف، دبيروبتروفسك، 2000

12 مارينا كيركتشيان «لا شرعية القانون في مجتمعات ما بعد الاتحاد السوفيتي» في كتاب أم كركيتشيان و دي جي جاليجان «القانون والممارسات غير الرسمية: تجربة ما بعد الاتحاد السوفيتي (أكسفورد: مطبعة جامعة أكسفورد، 2003)

الذي نعمل فيه. إذا كانت البيئة فاسدة، لا يمكنك أن تدافع عن مصالح عميلك إذا لم تلعب بنفس القواعد“<sup>13</sup>. ومع ذلك، يتضح انه في بعض الحالات، يبدأ وينتهي الفساد في المستوى الأدنى، ولا يصل أبداً إلى مستوى القاضي<sup>14</sup>.

عندما تعمل التوقعات السلبية بخصوص ممارسة القانون بالاشتراك مع عادة عامة لحل المشاكل بطريقة غير رسمية. يفقد المانع الاجتماعي للشعور بالخجل قوته - لأن الناس لا يشعرون بأنهم يفعلون أي شيء لا يمكن أن يقوم به الآخرون. وقد كان الدفاع النمطي عن السياسيين ورجال الأعمال الذين خضعوا للمحاكمة في محاكمات الأيدي النظيفة البريطانية هو إنهم كانوا يفعلون ما يفعله كل شخص آخر، النظام أجبرهم على التصرف بتلك الطريقة. وهذا لا يعني أن السلوك الجماعي يعكس القيم الحقيقية للمواطنين على المستوى الشخصي أو أن الشعب ينظر إلى الرشوة والطرق الملتوية والممارسات الفاسدة الأخرى على أنها مرغوبة ومعقولة. وعلى العكس تماماً، غالباً ما يتصرف الأشخاص ضد قيمهم عندما يتكيفون مع السلوك العام حيث يقومون بذلك لأنهم يشعرون بأنهم يجب عليهم القيام بذلك وليس لأنهم يريدون ذلك.

ولكن الاعتقاد بأن الفساد أصبح هو العرف السائد يوفر أرضية لقبوله اجتماعياً. يعتبر مستوى القبول والتساهل مع الفساد أحد القوى الأكثر قوة التي تمنع أو تقلل من الفساد. عندما يكون التساهل عالياً، فإن القضية التي أصبح فيها سوء استغلال المنصب شيئاً معروفاً ليس من الضروري أن تؤدي إلى الإدانة والنهذ من المجتمع. القيم مثل الروابط العائلية، الصداقة أو الحاجة الاجتماعية للبقاء على اتصال بالآخرين تعتبر أكثر أهمية من الدفاع الأخلاقي للبقاء بعيداً عن الشخص الفاسد. فقط في مناخ التسامح الاجتماعي الشديد يكون من الممكن تضليل سياق العدالة بنفس الوضوح كما هو موصوف في ”المكسيك: قضاة مهربي مخدرات“، صفحة 84.

والحقيقة غالباً أن اعتناق رأي سياسي معين أو الانتماء إلى مجموعة عرقية معينة يمكن اعتباره مشكلة أكبر من خيانة الأمانة في المجتمع المتساهل مع الفساد. تم توضيح هذه النقطة من خلال قضية ساتارين شارما، رئيس القضاة في ترينداد وتوباغو. في يوليو 2006، تم إلقاء القبض على شارما (بالرغم من انه تم إلغاء القبض لاحقاً لأسباب فنية) لمحاولته مساعدة رئيس وزراء سابق تمت محاكمته بسبب الفساد. وقد أنهم أيضاً بالتدخل في مجرى العدالة عن طريق محاولة إيقاف مقاضاة طبيب العائلة الذي يعالجه والذي تم اتهامه بالقتل منذ سنتين. ولم تكن هذه ادعاءات تافهة ولكن في نظر الجمهور في ترينداد وتوباغو كانت تعتبر أقل أهمية من الانقسامات السياسية والعرقية في البلاد. وظل القاضي شارما يتمتع بالدعم بين شعب ترينداد الهندي الذي ينتمي له<sup>15</sup>.

13 مقابلة المؤلف، نزهيني نوفو جورود، 2005

14 «تعزيز النزاهة القضائية ضد الفساد»، برنامج الأمم المتحدة العالمي ضد الفساد، مركز منع الجريمة الدولية، فينا، مارس 2001  
15 معلومات من السيناتور ماري كنج من ترينداد وتوباغو. انظر أيضاً مجلة الايكونومست (المملكة المتحدة، 22 يوليو 2006).



الاختراق المتكرر للعملية القانونية من جانب الباحثين عن النفوذ لا يشوه بالضرورة النتيجة في كل الحالات. من الناحية المنطقية، يمكن أن يكون تكوين جماعات الضغط ذاتي الانهزام: القدر المساوي من الضغط على القاضي من جانب كلا الجانبين في النزاع يجعل القاضي يتمتع بنفس الحرية كما لو لم يكن هناك أي ضغوط. في الدول التي تكون فيها تدقيق ومراقبة الأداء قوية ولكن الفساد أصبح جزءاً من الحياة العادية يتعين على القاضي فقط أن يتخذ موقفاً آمناً لتجنب اصطياده - بغض النظر عن هل قراراته كانت مشتراً فعلياً أم لا. يمكن تحقيق السلامة من التعرض عن طريق إصدار أحكام مفصلة وتوخي العناية المطلوبة بخصوص الإجراءات والالتزام بأكثر التفسيرات أماناً للأدلة والمبادئ القانونية، وعلى السطح قد يبدو أن هناك التزام تام بالقانون حتى عندما يستغل المنصب بطريقة منهجية لتحقيق مكاسب خاصة.

## الاستنتاجات والاعتبارات السياسية

التفاعل البيئي للثقافات القانونية الداخلية والخارجية يخلق مساحة مشوشة وغير واضحة مليئة بالغموض والتناقض قد تقع فيها ممارسات فاسدة. أي إصلاح قد يبدو إضافياً وقد يستغرق وقتاً ليحقق تغييراً حقيقياً، ولكن الناس يغيرون مواقفهم وثقافتهم القانونية الداخلية والخارجية للاستجابة لاختراعات السياسة بشرط أن تكون مصممة جيداً وتطرح في الوقت المناسب وتتخذ بصورة تدريجية بعد ذلك. في العديد من الدول التي تم إجراء البحث فيها، كانت الأغلبية الساحقة من الأشخاص ترغب في أن تكون خالية من السياسة وأنهم سوف يرحبون بإجراءات صارمة لاجتثاثه، إذا كان يمكن أن يعتقدوا أن الإجراءات يمكن أن تكون فعالة. والأهم من ذلك، توجد مجموعة من الإجراءات الممكنة لمكافحة الفساد تم بيان بعضها أدناه.

تفتح التحولات الاجتماعية الجذرية نافذة من الأمل فالأحداث التاريخية الكبيرة تحدث موجات ضخمة من المثالية والاعتقاد العام بأن كل شيء في المجتمع على وشك التغيير للأفضل. تزدهر هذه المشاعر والأحاسيس عندما يشق الشعب طريقه نحو الاستقلال من قوة استعمارية ويشكل وطن جديد من دولة منهاره أو يحشد جهوده لإبعاد نظام مكروه عن السلطة. في تلك الأوقات يرفض الشعب الماضي ويطردون الشك ويفتحون جيوبهم وعقولهم للمساهمة في تحقيق مستقبل جديد. ولكن لا يستمر ذلك التفاؤل أو الكرم طويلاً ويجب توجيههما بسرعة إلى إصلاحات بناءة عن طريق القادة الأمناء والمتقنين والمصممين على مبادئهم. ولسوء الحظ نادراً ما يحدث ذلك، ولكنه يحدث. توضح حالة بوتسوانا هذه الحالة. كان الفساد طريقة من طرق الحياة خلال الفترة الاستعمارية. قاد المحامي سيرتسي كما الذي تلقى تعليمه في أوكسبريدج الدولة إلى الاستقلال في الستينات وتوحدت نزاهته الواضحة إصراره وعزيمته لتصبح قوة دافعة وراء تأسيس مؤسسات حكومية قوية بإدارة موظفين حكوميين أكفاء. كان صغر عدد سكان الدولة البالغ 525,000 في عام 1965 ميزة لتحسين التنسيق الإداري

وتقليل مشاكل الاتصال وممارسة السيطرة السياسية.

يمكن تحقيق التغيير إذا كانت الإصلاحات المؤسسية تشمل سياسات التعليم وترتبط بمشاريع لبناء طريقة مشتركة للتفكير. نجاح هونج كونج في القيام بذلك نجاح ملحوظ. بعد فشل عدد من الإصلاحات المبكرة للقضاء على التقاليد الراسخة للفساد، حققت الإجراءات الجديدة التي طبقت في 1974 تحسنا ملحوظا في وقت قصير نسبيا. لم يكن السبب واضحا مباشرة ولكن أشار المراقبون إلى أن إصلاحات 1974 كانت تشتمل على سياسة جديدة: تعزيز القيم الأخلاقية ضد الفساد. تم غرس العنصر الأخلاقي في عقول الأطفال عن طريق التعليم الابتدائي وفي عقول البالغين عن طريق حملة إعلانات وعلاقات عامة قوية. وفي تقييمهم لأهمية هذا العامل بعد 25 سنة، أشار هوك وسايز مارتي إلى تحول كبير بين الأجيال المتعاقبة في استعدادهم للتسامح مع الفساد في هونج كونج<sup>16</sup>.

إحدى الطرق القوية في تكوين آراء الشعب في العالم المعاصر هي وسائل الإعلام. وسائل الإعلام التي تخضع للرقابة السياسية وذات الدوافع الاقتصادية يمكن أن تكون عامل مساهم كبير في تدعيم مجتمع فاسد عن طريق تغطية وإخفاء أولئك المسؤولين عن طريق تشويه الحقائق وتوفير ملاحظات مضللة. وسائل الإعلام التي تحقق الثقة والاحترام يمكن ألا يكون لها أثر بناء ولكنه دراماتيكي على الطريقة التي ينظر بها إلى العالم وكيف يتصرفون تجاهه وكيف يشعرون بخصوص دورهم فيه. لعبت وسائل الإعلام دورا بارزا في تخفيض حجم الفساد في الولايات المتحدة في بداية القرن العشرين<sup>17</sup>، وفي الأوقات الحديثة في حملة مكافحة الفساد الإيطالية في التسعينات. بالرغم من انه من المبكر جدا إجراء تقييم نهائي توجد حجة قوية بأن الالتزام المخلص من وسائل الإعلام لجعل مقاضاة القيادات الفاسدة علنية في قضايا الأيدي البيضاء له أثر قوي على نظرة عامة الشعب إلى الفساد ويؤدي إلى زيادة تسامحهم وتقبلهم له.

يتطلب كل من فهم ومنع الفساد وخاصة في مستوى القضاء مجموعة من الطرق بعضها موضعي فيما يتصل بالقضاء والأخرى منتشرة في الثقافة القانونية في المجتمع المحيط به. سوف يعتمد النجاح المحتمل لأي إصلاحات مختاره وطبيعتها على الظروف ذات الصلة، ولكن من الواضح انه في كل الحالات وكل الأوضاع سوف ينجح الإصلاح المخطط له فقط إذا وضع في الحسبان الثقافة القانونية المحلية ويستهدف الممارسات الراسخة محليا وثقافيا.

16 ايستر هوك وماريا سايز مارتي «عن الانتقال الثقافي للفساد» جريدة النظرية الاقتصادية 107 (2002)

17 ماثيو جنتزكو، ادوارد ال جلاسير وكلوديا جولدن « ظهور الدولة الرابعة » في مطبوعات ادوارد ال جلاسير وكلوديا جولدن « الفساد والإصلاح: الدروس

المستفادة من تاريخ أمريكا الاقتصادي» (شيكاغو : مطبعة جامعة شيكاغو، 2006)

## الثقافة والفساد في إيطاليا

### جيراردو كولومبو 1

يؤثر التدخل من جانب السلطات المؤسساتية وغير المؤسساتية على حياد القضاة ووكلاء النيابة بطرق عديدة. وعندما يضمن القانون كما هو الحال في إيطاليا استقلال القضاة ووكلاء النيابة، لا يمكن لأي شكل من أشكال الضغوط أن يؤثر على نتيجة أي قضية إذا كان القاضي صلباً بدرجة كافية لمقاومة تلك الضغوط. ولكن يمكن تغيير عقول القضاة من خلال أسباب المواءمة: إذا كان الضغط يأتي صراحة من مجموعة واسعة جداً وخاصة من خلال وسائل الإعلام.

مؤخراً، قال أحد أعضاء محكمة خاصة معينة للتحقيق مع مدراء كرة القدم والحكام في التلاعب بالمباريات في دور الدرجة الأولى الممتاز لصحيفة بأن قراره قد أخذ في الحسبان انتصار إيطاليا في كأس العالم 2006: انفجار المظاهرات الشعبية ودعم بعض رؤساء المدن الذين كانت فرقهم متورطة<sup>2</sup>. من المؤكد أنه من غير القانوني التعبير عن الرأي، المشاركة في مظاهرة عامة أو الفوز ببطولة العالم. ولكن أياً ما كان يعنيه القاضي بشأن السبب في التصرف بالطريقة التي تصرف بها، فإنه ليس من الصواب أن يتخذ القاضي قراره بخصوص وجود وخطورة سلوك غير قانوني ليس فقط عن طريق الإشارة إلى القواعد ولكن أيضاً إلى الرأي العام، المقاومة العامة والفخر الوطني. مثل هذا السلوك في هذه القضية هو على الأقل دليل على حكم سيئ غير عالي وسوء فهم لدور القضاء إن لم يكن فساداً فعلياً بالمعنى التقليدي.

ليس كل القضاة مستعدون أو قادرين على مقاومة التدخل غير القانوني. يجب النظر في عدد من الأوضاع المختلفة، مع النظر إلى ثلاث مؤشرات محددة: طريقة ودرجة التورط، خطورة التدخل، وخطورة السلوك المطلوب من القاضي أو وكيل النيابة.

أحياناً كل ما يكون مطلوباً هو خيرية القاضي العامة. بدلاً من عرض نقود مقابل إصدار حكم معين، قد يكون من الضروري فقط دعوة القاضي إلى مطعم فاخر أو رعاية عضويته في نادي حصري مقابل الالتزام أو التأجيل. العلاقة واضحة - القاضي لم يخرق أي قانون تجاري - فقط عن طريق الصدفة سوف يتجاوز قواعد تأديبية أو أخلاقية. ومع ذلك، قد يعكس سلوك القاضي مستقبلاً تحيزاً من خلال تخصيص اهتمام أكبر بالقضايا المستقبلية للصديق أو الراعي الجديد بصورة غير واعية.

1 جيراردو كولومبو هو قاضي في المحكمة العليا في روما، إيطاليا. وكان يعمل سابقاً نائب المدعي العام في ميلانو ومسئولاً عن زملاء الآخرين في قضايا مكافحة الفساد المعروفة باسم الأيدي النظيفة.

2 مجلة لاربيبيكا (إيطاليا) 27 يوليو 2006

يمكن أن يشكل هذا نقطة البداية للمشاركة الفعلية من جانب القاضي في الفساد. لا يوجد أحد يخاطب قاضي عارضاً عليه رشوة ويكون قبول الرشوة غير محتمل بدرجة كبيرة. ولن يعمل القاضي على أخذ رشوة بدون أن يكون متأكداً بصورة مطلقة من أن مقدم الرشوة شخص كتوم وحريص. أن خلق جو بناء من خلال كرم الضيافة يعطي المفسد المحتمل فرصة لقياس مدى قبول القاضي للرشوة. بعض القضاة يتوقفون على حافة الممنوع وبعضهم يذهبون إلى أبعد الحدود في خيانة مهنتهم بينما يتخذ الآخرون موقفاً وسطياً. التحقيقات التي جرت في العام الماضي حول الفساد في القضاء الإيطالي أظهرت وكشفت بعض هذه الأوضاع. في مايو 2006، تم إدانة قاضي سابق بالسجن لمدة 6 سنوات بسبب الفساد فيما يسمى بقضية أي أم أي- اس أي ار3 .

الاستقلال هو درع قوي ضد التدخل ولكن يمكن تقليل ذلك الاستقلال أو إعاقته أو تعديله بواسطة قوانين عادية (على النقيض مع الدستور الذي يمكن تعديله فقط بواسطة الأغلبية المؤهلة). يمكن الحصول على تلك التغييرات بعدة طرق، مثلاً عن طريق توفير الحصانات (تم إصدار قانون عادي يوفر حصانات مؤقتة في عام 2003 ولكن تم إلغاؤه بعد سنة من جانب محكمة دستورية في إيطاليا)<sup>4</sup> أو عن طريق تقييد فرص التحقيقات.

في إيطاليا، تستحق مسألة العفو اهتماماً خاصاً. أصدر البرلمان مؤخراً قانون ينص على تخفيض أحكام السجن بمعدل ثلاث سنوات عن الجرائم التي تم ارتكابها قبل تاريخ 2 مايو 2006<sup>5</sup> ، مع استثناء تلك الجرائم مثل الإرهاب، جرائم المافيا، استغلال الأطفال جنسياً، الجرائم الجنسية، غسيل الأموال والربا. الهدف من هذا النص الذي لم يكن هو الأول من نوعه هو تقليل الازدحام المفرط في السجون الإيطالية. يبدو أن القانون لا يتدخل في استقلال القضاء ولكن حيث أن الفساد والجرائم المالية الأخرى مشمول في العفو العام، سوف يتم تخفيض العقوبات ضد الفاسدين والمفسدين مما يجعل من الصعب بالنسبة للقضاء أن يتعقب الجريمة بصورة فعالة.

3 جريدة كوريري ديلا سيرا (إيطاليا) 6 مايو 2006

4 المادة 1 من القانون رقم 140 الصادر بتاريخ 20/6/2003 تم إلغاؤها بموجب قرار من المحكمة الدستورية رقم 24 الصادر بتاريخ 20/1/2004. وفر القانون حصانة ضد المحاكمة لخمسة من أصحاب الوظائف الرئيسية: الرئيسي (بغض النظر عن جرائم الخيانة العظمي وانتهاكات الدستور)، رئيس مجلس الشيوخ، رئيس مجلس النواب، رئيس مجلس الوزراء (بغض النظر عن الجرائم المرتكبة أثناء تنفيذ واجباته) ورئيس المحكمة الدستورية. وقد انطبق هذا على كافة الجرائم حتى تلك التي تم ارتكابها قبل شغلهم لمناصبهم واستمرت حتى ترك مناصبهم.

5 القانون رقم 241 الصادر بتاريخ 31/7/2006.

## وسائل الإعلام والفساد القضائي

### جيفري روبرتسون كيو سي<sup>1</sup>

تلعب وسائل الإعلام دوراً حيوياً في مكافحة انتشار الفساد عبر العالم. سوف تكون كافة الاتفاقيات والقوانين ولوائح الكشف عن الفساد بخصوص هذا الموضوع غير فعالة ما لم يتم تنفيذها من جانب قضاة مستقلين ومراقبتها من جانب صحافة حرة - صحافة محمية ضد النقد والرقابة عندما تكشف الفساد أو تنتقد القضاة بسبب نقص الاستقلال. في الحركة من أجل تحقيق شفافية أكبر، يتم توجيه اهتمام قليل جداً عن اللازم إلى العلاقة المتداخلة بين نظام القضاء ووسائل الإعلام. وليس من قبيل المصادفة أن يزدهر الفساد بصورة أكبر في الدول التي يكون القضاء فيها فاسدون، إما بسبب أنهم قابلين للرشوة أو أنهم مطيعون للحكومات التي تعمل على تكميم أفواه الصحافة. المحررون والصحفيون الذين ليس لديهم دفعا عن المصلحة العامة عندما يقدمون مزاعم جديرة بالثقة عن سوء الاستغلال في نظام العدالة أو المعرضين لدخول السجن إذا ادعوا بوجود سوء سلوك قضائي لا يمكن أن يلعبون دورهم كمراقبين عموميين بكفاءة.

في دول كثيرة، يقع الفساد القضائي ضمن الدوائر المغلقة في المهنة المحمية بصلاحياتها للحكم بالسجن على من يحتقر المحاكم والسرية القوية للامتيازات المهنية. ومن الصعب بشكل خاص على الصحفيين غير المتدربين على القانون أن يكشفوا ذلك الفساد. يتم تسهيل الرشاوى من جانب المحامين وكتاب المحاكم ورجال الشرطة الذين يسلكون طرقهم الخاصة نيابة عن العملاء الذين لا يشكون عندما يكسبون قضاياهم، وعندما يتم تبرئتهم أو الإفراج عنهم بكفاءة نتيجة لذلك. القضاة الذين هم متملقين سياسيين ويصدرون أحكام في صالح الدولة أو الشرطة أو الجيش لأنهم يرغبون في إسداء معروف لهم أو في ترقية أو تعيينات بعد تقاعدهم يمكن عادة أن يغفلوا قراراتهم الخاطئة بحجج قانونية مزيفة أو يتلاعبون بالوقائع لدعم اثبات النتائج التي توصلوا لها. وهذا النوع من أنواع عدم النزاهة الفكرية يمكن كشفه فقط من جانب الصحفيين أو المراقبين القانونيين الذين يحضرون إلى المحاكم ولديهم خبرة في اكتشاف التعتيم والعيوب في الأحكام الفاسدة. وهي مهمة لا يمكن اختيارها عند استبعادهم من المحاكم أو تهديدهم بالسجن إذا قاموا بنشر مقالات تفضح المحكمة. غالباً ما تخضع وسائل الإعلام للنقض بسبب التغطية العاطفية للقضايا وخاصة عندما يهاجمون القضاة الذين يتمتعون بالنزاهة والذين يصدرون قرارات نزيهة وغير شعبية وليس هناك شك في أن الصحافة في كل الدول سوف تتحسن من خلال تدريب أفضل على المبادئ القانونية. ولكن الميزة الكبرى في ذلك التدريب هي أنه سوف يحسن من قدرتهم على اكتشاف العيوب في النظام القانوني وحوادث الرشوة أو الفساد السياسي لدى المهنيين الذين يشغلون ذلك النظام.

1 جيفري روبرتسون كيو سي كان يعمل مستشاراً قانونياً في كثير من القضايا الكبرى في القانون الدستوري والجنائي والإعلامي في محاكم بريطانيا والكونغولث. وهو مؤسس ورئيس دوتي ستريت تشامبرز في لندن، المملكة المتحدة.

ولكن لن يكون التدريب مفيداً ما لم تكن الصحافة حرة في جمع المعلومات عن القضايا ونشر النتائج. في الغالبية العظمى من الدول - مع اعتبار الولايات المتحدة الاستثناء الأكثر وضوحاً - لا تتمتع وسائل الإعلام بتلك الحرية. وليس هناك حق في الوصول إلى والاطلاع على ملفات المحاكم. وليس هناك أي حق مطلق في حضور الجلسات: يمكن إغلاق المحاكم بصورة تعسفية أو بموجب حجج وذرائع مختلفة. وكما أن ضوء الشمس هو أفضل معقم، العدالة الصريحة العلنية هي إحدى وسائل الحماية الحيوية ضد الفساد كما قال جيرمي بنتهام "العلنية تبقى القاضي أثناء محاكمة المتهمين قيد المحاكمة"<sup>2</sup>. معظم الدول لديها قوانين خاصة بخصوص احتقار وازدراء المحكمة تحمي القضاة من النقص - وهي قوانين يتم تنفيذها لتحقيق مصلحة ذاتية من جانب القضاة أنفسهم. وللأسف فإن الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان تحتوي على استثناء خاص ضد ضمان حرية الحديث والكلام، تعزيز القوانين الضرورية للمحافظة على صلاحيات وحياد القضاء. الحياد هو أمر جيد ولكن كيف يمكن أن يكون متوافق مع حرية التعبير عن الرأي لقمع انتقاد صلاحيات القضاء الذي يمكن اتهامه بصورة صحيحة بالفساد أو تلقي املاءات سياسية؟ عندئذ توجد قوانين ضد التشهير تعاقب الصحفيين بغرامات كبيرة إذا انتقدوا الشخصيات القوية، غالباً أعضاء من نفس المؤسسة الحاكمة مثل القضاة الذين يصدرن أحكاماً بالغرامات.

سوف يتم تحقيق تقدم ضئيل في تحرير وسائل الإعلام لكشف الفساد حتى يتم تغيير تلك القوانين: وما لم يطلب من كافة الدول تبني مبدأ العدالة العلنية وتوفير دفاع المصلحة العامة عن منابر وسائل الإعلام التي تحتوي على انتقادات الحيل والمغالطات القضائية والسياسية.

يظهر الفساد عموماً إلى حيز النور فقط من خلال شراكة بين الأعضاء الشجعان في كلا المهنتين. ويدفع ذلك محاميين النزاهة الذين هم غالباً أعضاء في نقابات المحاماة المستقلة لتبنيه الصحفيين عن السلوك غير القانوني الذي يمكن بخلاف ذلك ألا يلاحظه الأشخاص الخارجيون. وبعد ذلك يصبح الأمر تفرغاً ومهمة حقيقية للصحفيين والمحريين البحث عن دليل عادة عن طريق زرع المصادر أو تشجيع المخبرين في خدمات الشرطة أو المحاكم للتقدم بموجب ضمانات السرية الصارمة والإبلاغ عن الممارسات الفاسدة. يعتبر النشر مشكلة دائماً ويتطلب الوصول إلى الصحف الدولية، المنظمات غير الحكومية أو الانترنت. وعندئذ فقط سوف تقوم الحكومات ووكالاتها المختصة بمكافحة الفساد بإجراء أي نوع من التحقيق أو الاستفسار.

ربما يكون أفضل مثال لهذه العملية في العمل هو كشف السلوك المشكوك فيه في عدد من القضايا التجارية التي قام بالبت فيها مجموعة من القضاة في ماليزيا<sup>3</sup>. واجه الصحفيون والمحامون (بما في ذلك المقرر الخاص السابق التابع للأمم المتحدة بخصوص استقلال القضاة والمحامين، بارام كومار سوامي) عدداً كبيراً من قضايا التشهير، تم تسوية أحدها مقابل دفعة بلغت ملايين الدولارات على سبيل التعويض. و فقط بعد أن قامت جريدة وول ستريت جرانال بتقديم دفاع في إحدى قضايا التشهير يفصل دليل الفساد المزعوم، شعرت نقابة المحاماة

2 أعمال جيرمي بنتهام، التي نشرت تحت إشراف منفذ وصيته جون بورنج (ادنبره، تيت، 1843) مجلد 4

3 انظر مثلاً جريدة آسيا تايمز (الصين)، 9 يونيو 1999

بالثقة الكافية لإثارة المسألة علناً<sup>4</sup>.

هذه القصة توفر مثلاً جيداً للصعوبة، حتى بالنسبة للناشرين الدوليين، المتعلقة بالتحقيق في وكشف الفساد. وكانت النتيجة هي ازدهار الفساد بدرجة أكبر مما هو معروف. وكان نفس الحال في كينيا حيث كان المحامون والصحفيون الشجعان يعانون طوال سنوات من الاضطهاد بسبب الإشارة بصورة صادقة إلى الفساد الضخم في المحاكم أثناء فترة رئاسة دانيال ارب موي. كانت الأدوات المستخدمة للمقاومة غير العادلة هي قوانين التشهير الجنائي، التحريض على العصيان و احتقار المحكمة.

كيف عندئذ يمكن أن نحرر وسائل الإعلان في القرن الواحد والعشرين لكشف الفساد في مؤسسات الحكومة وخاصة في نظام العدالة ؟

وأحد السمات السارة للتاريخ الحديث هي أن عدد الدول ذات الحكم الشمولي قد تضاعف بصورة كبيرة: غالبية الدول (باستثناء تلك الدول في الشرق الأوسط) تتمتع بالديمقراطية بدرجة أو بأخرى. حسب آخر إحصاء، وقعت 154 دولة على المادة 19 من معاهدة الأمم المتحدة بخصوص الحقوق المدنية والسياسية التي تعكس وعود المادة 19 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان:

”يتمتع كل إنسان بحرية الرأي والتعبير ويشمل هذا الحق حرية إبداء الآراء بدون تدخل والبحث عن والحصول على وتوزيع المعلومات والأفكار من خلال أي وسائل وبغض النظر عن الحدود“

وهكذا قد يقال أن القانون الدولي يوفر قرينة في صالح حرية الكلام التي يجب تجاوزها فقط عند وجود دليل واضح بأنها أقل أهمية بالمقارنة بمصلحة موازية، مثلاً الأمن القومي. حق حرية التعبير هو حق إنساني أساسي يجب أن يكون مكفولاً لكل مواطن وكذلك غير المواطنين فيما يتعلق بالآراء أياً كانت مقلقة أو غير مقبولة. ومن المؤكد أن هناك بعض الاستثناءات. وحيث أن مبدأ حرية الكلام متأصل في المصلحة العامة، يجب أن تستثنى في بعض المناسبات عندما تشير المصلحة العامة إلى الطريق الآخر وهو تأمين محاكمة عادلة أو حماية المواطنين ضد التعدي غير القانوني على خصوصيتهم. ولكن يجب أن تحدد هذه الاستثناءات في أضيق الحدود وبغناية.

حق حرية التعبير - استلام وتقديم معلومات جديدة بالنشر نتجت من تحقيقات صحفية أو تم نقلها إلى الصحفيين عن طريق مصادر سرية موثوق بها - لا يريح المصالح السياسية والتجارية ويلقى مقاومة بدرجات متفاوتة في الدول التي تسيطر أو تؤثر فيها على العملية التشريعية. الأدوات القانونية المستخدمة لقمع الصحافة الحرة التي تفتش عن الفساد تتمتع بتاريخ طويلة. القانون العام الذي تم إعداده طوال قرون من جانب القضاة

4 زعم المدعى عليه، مراسل وويل ستريت جرنال أن محامي المدعي أقام علاقات وثيقة بصورة غير قانونية مع عدد من القضاة بما في ذلك رئيس القضاة. تم بعد ذلك تحميل صور فوتوغرافية للمحامي ورئيس القضاة السابق في عطله معاً على الإنترنت. انظر مثلاً [www.hrsolidarity.net](http://www.hrsolidarity.net)

الانجليز هو الآن أساس القانون في 57 دولة في الكومنولث. وهو يسمح باستخدام وسائل الإعلام مقابل مبالغ مالية كبيرة عند توجيه اتهام بالفساد. ويعتبر هذا تشهيراً ويقع على وسائل الإعلام عند استخدامها عبء ثقيل لإثبات أن ذلك الاتهام حقيقي. وهذا غالباً أمر مستحيل (حتى عندما يكون حقيقياً) لأن مصادرهم لن يتقدموا للإدلاء بالشهادة بسبب خوفهم من العقاب. وعندما تنتقد وسائل الإعلام القضاة، يعمل ذلك على أنه جريمة فضح المحكمة (في اسكتلندا يسمى ذلك "التذمر ضد القضاة") ويمكن أن يؤدي إلى السجن لمدة عامين. ويجب الإشارة إلى أن هذه الجريمة أصبحت غالباً قديمة وبالية في انجلترا ولكنها تستخدم بانتظام في المستعمرات البريطانية في إفريقيا وآسيا لمحكمة وسجن منتقدي القضاء (وحيث أن القضاة غالباً متوافقون مع حكوماتهم، فقد يرقى ذلك الانتقاد إلى مرتبة النقد السياسي). وبالمثل نادراً ما يتم استخدام الجرائم القديمة الأخرى التي لا تتوافق مع المادة 19 مثل التحريض على العصيان، القذف والشهير الجنائي في المملكة المتحدة ولكنها تستخدم بصورة عادية في سجن أو إعلان إفلاس النقاد في دول الإمبراطورية البريطانية السابقة. ومن المشين أن الحكومة البريطانية لم تتخذ دوراً قيادياً في إلغاء هذه الجرائم.

القانون المدني سيء بنفس الدرجة بالرغم من أنه سيء بطريقة مختلفة. قانون نابليون فرض قوانين اهانة على معظم أوروبا ومازالت هذه القوانين متأصلة في قوانين القارة وقوانين المستعمرات الفرنسية، الإسبانية، البرتغالية والبلجيكية السابقة. وهذه القوانين تجرم تشويه سمعة المسؤولين بغض النظر عن مرتبتهم: يتمتع رجال الشرطة والإداريون في المستويات المنخفضة بالحماية من النقد وكذلك السياسيون وكبار الموظفين الحكوميين. وتعرف هذه القوانين أيضاً باسم قوانين ديساكاتو (الازدراء) في أمريكا اللاتينية. إذا أهنت مسؤولاً باتهامه بتلقي رشوة، قد يتم إرسالك إلى السجن. وهذه القوانين متأصلة جداً لدرجة أن محكمة حقوق الإنسان الأوروبية فشلت في شطبها بالرغم من أنها حكمت بان ضمان حرية التعبير عن الرأي يعني أنه لا يمكن استخدامها لسجن الصحفيين. ولكن غرامة الجريمة الجنائية هي نتيجة غير مقبولة لا شخص يصر على كشف الفساد.

في معظم الديمقراطيات في الوقت الحاضر، يمكن أن يستغل السياسيون والمسؤولون ورجال الأعمال الفاسدون كلاً من القانون المدني والجنائي لتكثير أفواه منتقديهم. في حالة القضاة، يتمتعون بسلطة خاصة لعقاب منتقديهم بحجة ازدراء المحكمة ويمكنهم التلاعب في تفسير هذه القوانين أو لوي عنق الحقائق لدعم الأحكام غير العادلة لصالح الدولة أو محسوبيها. إن النضال من أجل حرية الصحافة هو في الأساس نضال لإلغاء هذه القوانين أو إصلاحها بحيث تعطي أهمية أكبر لحق الجمهور في المعرفة وقد تحقق بعض النجاح الملحوظ في هذا الجانب في السنوات الأخيرة، مثلاً:

● **جودوين ضد المملكة المتحدة (1996).** في هذه القضية، حكمت المحكمة الأوروبية بأن الحق في حرية المعلومات يعني ضمناً أنه يجب السماح للصحفيين بحماية مصادرهم وإلا فإنه لن تكون هناك أي معلومات حرة وسوف تجف المصادر. وهذه حماية أساسية لمهمة جمع الأخبار. وفيما يتعلق بالفساد القضائي، سوف تخضع المصادر في الشرطة، المحاكم أو المهنة القانونية عادة للوم وعقاب شديد بسبب التنبية إلى



المخالفات والفساد - قد يتم فصلهم من الخدمة، منعهم من ممارسة العمل، مقاضاتهم أو أحياناً قتلهم. وهم مصادر أساسية للمعلومات الداخلية وهذا هو السبب في أن الحكومات والشركات الفاسدة تحاول كشفهم وإسكاتهم.

● **كلود ريس ضد تشيلي (2006).** حكمت المحكمة الأمريكية بأن الحق في البحث عن وتوزيع المعلومات يشتمل ضمناً على حق الوصول إلى المعلومات التي تحتفظ بها الدولة والتي يقع عليها واجب مماثل بكشفها خضوعاً للاستثناءات المعتادة. تشريع حرية المعلومات شائع بدرجة كافية في الأنظمة السياسية المتقدمة حيث يعتبر انه جزء من تعريف الثقافة الديمقراطية. ويعزز الحق في المشاركة في الحكومة بموجب المادة 21 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. ولكن معظم الدول في العالم النامي ليست حريصة على التحول إلى ذلك الانفتاح والصراحة مما يجعل هذا القرار تقدماً بشكل خاص. وهذا قرار له آثار هامة على مكافحة الفساد القضائي حيث انه يجب أن يكون من الممكن الوصول إلى والاطلاع على ملفات المحاكم لكي يمكن فحص مزاعم الفساد القضائي.

● **جميل ضد وول ستريت جرنال (2006).** في هذه القضية، قرر مجلس اللوردات (أعلى محكمة في المملكة المتحدة التي تتمتع بنفوذ واسع على المحاكم في كافة أنحاء الكومنولث) انه يجب أن يكون هناك دفاع مصلحة عامة في قضايا التشهير بحيث يمكن وضع الصحفيين في المزاعم والادعاءات العامة عن الفساد طالما كان يعتقد أن الادعاءات حقيقية في وقت النشر وانه تم بذل جهود مسؤولة للتحقق منها. ويبقى من المهم أن نحدد المدى الذي تم فيه تبني هذا القرار الهام في دول الكومنولث الأخرى. لم تقبل محاكم سنغافورة انه يمكن أن يكون هناك أي دفاع مصلحة عامة بخصوص التشهير بقيادة سنغافورة وكانت المحكمة العليا الاسترالية مستعدة فقط للسماح بذل الدفاع لمناقشة السياسة ولكن ليس لغرض الفساد التجاري المزعوم.

المادة 19 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ومعاهدات حقوق الإنسان ذات الصلة تتزايد أهميتها في تحرير وسائل الإعلام لطرح الأسئلة اللازمة عن الحكومة وسلوك الشركات. ويتم استخدامها لفرض واجبات على الحكومات للكشف عن المعلومات وحماية المرشدين الذين يخالفون عقود عملهم للتحدث بضمير عن الفساد من داخل الجهات الحكومية أو الشركات التجارية والسماح للصحفيين برفض الكشف عن مصادرهم. ومن المهم بصورة خاصة حماية الانترنت كوسيلة من وسائل تقديم المعلومات: تقدم ادعاءات الفساد حالياً على مواقع الانترنت أولاً، وبالتالي فانه من المؤسف أن تحكم المحكمة العليا في استراليا في قضية جوتنك ضد وول ستريت جرنال (2002) انه كان من الممكن المقاضاة بسبب التشهير عندما يكون من الممكن تنزيل مادة تشهيرية من الانترنت، مما يسمح للمدعي باتخاذ قرار برفع إجراءات قانونية عندما تكون قوانين التشهير مواتية. تحاول دول كثيرة تقييد الوصول إلى الانترنت إما عن طريق قوانين جنائية تحظره كلياً (في بورما، كوريا الشمالية، العراق، ليبيا وسوريا) أو عن طريق التحكم في شركة خدمة واحدة (مثلاً، في السعودية تم كفاءة حركة الانترنت من خلال وزارة لا تسمح بالوصول إلى المواقع التي تقدم معلومات تخالف القيم الإسلامية). تم أيضاً إنشاء جدار واقى

مماثل في الصين، ليس فقط لإيقاف المعلومات الواردة بطريق آخر خلاف البوابة الرسمية ولكن لمنع إرسال الأسرار الرسمية (أي نقد النظام الحاكم) بالبريد الإلكتروني إلى الخارج.

عندما يتعلق الأمر بتغطية المحاكم، يجب أن تعزز القوانين المحلية بقوة من مبدأ العدالة العلنية الذي يقوم على مفهوم أن العدالة لا تتم مالم يتم بذل الجهود لتحقيقها. يجب أن تمتد هذه الشفافية إلى ملفات المحاكم - يجب أن تكون كافة المرافعات والأدلة المقدمة مفتوحة للفحص والتدقيق العني. يجب أن تكون هناك التزامات على رؤساء القضاة لتقديم تقارير سنوية عن أداء المحاكم ويجب أن تكون هناك فرص أكبر للتغطية الإذاعية والتلفزيونية. يمكن أن يلعب الاتحاد الدولي لنقابات المحامين دوراً رائداً في القيام بدراسة نقدية للفساد القضائي الذي أصبح منهجياً في بعض الدول نتيجة لانخفاض رواتب القضاة.

إذا كان يتعين أن تلعب وسائل الإعلام دورها المناسب كحارس ومراقب لنظام العدالة، يجب ألا يكون للقوانين المحلية اثر مثبط على صحافة المصلحة العامة. يوجد بمعظم الدول قوانين وعقوبات تبذل ذلك المجهود. مثلاً:

#### • القوانين التي تنص على سجن الصحفيين

لم تعد المجتمعات التقدمية ترسل الأشخاص إلى السجن بسبب ما يكتبونه أو ينشرونه ولكن مازالت هناك أنظمة قانونية كثيرة تهدد وأحياناً تفرض السجن على جرائم التحريض على العصيان، الإهانة، احتقار المحكمة، القذف الجنائي ونشر أخبار كاذبة. الجرائم التي ترتكب من خلال انتقاد القضاة مثل فضح المحكمة غير مرغوب فيها بشكل خاص حيث أنها تهدد بالسجن مقابل أي ادعاء بوجود فساد قضائي بغض النظر عن تبريره (ليس هناك دفاع عن الحقيقة أو المصلحة العامة) تم مؤخراً سجن الصحفي الكندي موراى هيبيرت لمدة ثلاث شهور في ماليزيا بعد زعمها في مقال تم نشره في مجلة فار ايسترن ايكونوميك ريفيو انه تم البت في قضية خاصة مرفوعة من جانب زوجة احد القضاة بصورة أسرع من المعتاد. القوانين الجزائية ضد الصحافة غير ضرورية وتخالف المادة 19 يجب إلغاؤها أو إبطالها.

#### • الغرامات أو التعويضات الضخمة

هناك ميل إلى الحكم بدفع التعويضات عن القذف والتشهير في أنظمة كثيرة لكي يكون المحكوم عليه حراً طليقاً بدلاً من السجن، مثلاً حسب تقدير القاضي أو هيئة المحلفين. يمكن أن تكون النتيجة هي إفلاس الصحفي أو شركة النشر نتيجة لخطأ واحد. عمليات وسائل الإعلام لا يمكن أن تتجنب الأخطاء: وهناك وسائل لتصحيحها أو تعويضها ليس لها اثر مثبط على التحقيقات المستقبلية وحكمت المحكمة الأوروبية بأنه يجب أن تكون التعويضات معقولة في دعاوى القذف والتشهير ولكن هذا ليس له أي اثر في الدول التي يمكن فيها منح رجال الأعمال والسياسيين غير المستقيمين أحكاماً بالملايين للتعويض عن المزاعم بأنهم فاسدون.

### • ترخيص أو تقييد النشر

يعتبر هذا هو أكثر صور الرقابة شيوعاً. بالرغم من انه يمكن تبرير الترخيص في بعض الظروف - مثلاً عندما تكون هناك ترددات نادرة للإذاعة والتلفزيون - يجب أن يتم دائماً طبقاً للقواعد العادلة والمنطقية وليس كوسيلة لكتم أفواه النقاد الذين ينقدون سلوك المسؤولين أو تزويد الحكومة باحتكار القنوات. أنظمة القانون العام توفر فرص كثيرة لسد أفواه وسائل الإعلام مقدماً عن طريق أحكام قضائية مؤقتة تهدد بالسجن بسبب العصيان بالرغم من صدق وأهمية القصة.

### • تسوق الأماكن

احد النتائج غير المرغوبة لاختلاف قوانين الصحافة عبر العالم هي أن الشخصيات الثرية والقوية تبحث عن المكان الذي يتمتع بأفضل قانون في صف المدعي وبخصوص القضايا القانونية المرفوعة ضد الصحف والكتب والمجلات التي يتم توزيعها في كافة أنحاء العالم وكذلك القنوات التلفزيونية المذاعة عبر الأقمار الصناعية والانترنت. يجب تقييد صلاحية وسلطة تسوق الأماكن للثروة على التشريع الأقل تساهلاً مع حرية الكلام: في العالم الذي أصبح قرية صغيرة ليس من المهم أو المفيد للجيل الجديد من رجال الأعمال والشركات متعددة الجنسيات الدولية التمتع بسمعة مختلفة في أجزاء مختلفة من البلد.

### • الشركات متعددة الجنسيات

أكثر من نصف الكيانات الأغنى في العالم حالياً هي شركات متعددة الجنسيات وليست الدول. أي قضية تشهير تقوم برفعها يمكن أن يكون من المكلف جداً التعامل معها. وإحدى الأمثلة الجيدة على ذلك هي القضية التي رفعتها شركة ماكدونالدز في لندن ضد اثنين من المحتجين الذين اتهموا الشركة باستغلال العمالة الرخيصة. وجدت المحكمة الأوروبية أن القانون الذي أنكر على المدعى عليهم المساعدة القانونية هو قانون معيب ولكن الحل الأفضل هو إسقاط حق الشركات في المقاضاة في قضايا مماثلة. تحولت عدة دول متقدمة في هذا الاتجاه: في عام 2006، ألغت استراليا حق شركة في المقاضاة عن القذف والتشهير إذا كان لديها أكثر من 10 موظفين. يجب تشجيع هذه التطورات.

السبب في أن كشف وسائل الإعلام للفساد هام جداً هو انه في الكثير أن لم يكن معظم الدول نادراً ما يتم كشف الفساد في المحاكم أو من جانب لجان مكافحة الفساد. ونتيجة لذلك، فانه من شبه المستحيل تقييم مستويات الفساد الحقيقية. مثلاً، امتدح مؤشر دافعي الرشاوى حسب منظمة الشفافية الدولية في عام 2002 استراليا بأنها هي الدولة التي تعتبر فيها الشركات هي الأقل احتمالاً لتقديم رشاوى للفوز بصفقات تجارية. في الوقت الذي تلقت فيه هذا الوسام، كانت هناك مزاعم أن رجال الأعمال في مجلس القمح الاسترالي دفعوا رشاوى

ضخمة بإجمالي 225 مليون دولار أمريكي إلى صدام حسين كجزء من فضيحة النفط مقابل الغذاء<sup>5</sup>. وكان من الممكن أن يكون من الصعب لوسائل الإعلام الاسترالية كشف هذا الأمر بدون المخاطرة بالتعرض لدعوى قذف وتشهير محتملة في ضوء وجود القوانين التي تنص على أنه ليست هناك دوافع مصلحة عامة لكشف فساد الشركات التجارية.

يتفاوت أداء وسائل الإعلام في تعزيز الإصلاحات القضائية والقانونية من دولة إلى أخرى: التعميم الوحيد الذي يمكن تقديمه هو أنه متفاوت وغير ساحق. التحدي أمام الإصلاحات القانونية مضاعف: بالنسبة لوسائل الإعلام، تجهيز ممارس وسائل الإعلام بمهارات فهم وتوضيح أهمية وجود نظام عدالة متقدم للجمهور وبالنسبة للبرلمانات والمحاكم، تقدير أهمية إعطاء وسائل الإعلام المزيد من الحرية للتحقيق وكشف استنتاجاتهم بالرغم من أنها غير مريحة (وأحياناً خاطئة). الخطأ العرضي هو سعر صغير يجب دفعه مقابل قدرة وسائل الإعلام على كشف ومنع الفساد.

يجب التأكيد على أن تحقيق وسائل الإعلام في الفساد القضائي يكون صعباً عندما يتعلق الأمر بالرشوة ويكون صعباً جداً إذا كان ينطوي على محكمة انحنت أمام الضغوط السياسية. وهذا يستدعي وجود مراسلين لديهم معرفة عن القانون والأنظمة والإجراءات القضائية ومحررين وملاك مستعدين لمواجهة التهديدات والغرامات والسجن. ويتطلب ذلك موظفين في وسائل الإعلام ليسوا مهرة فقط في إعداد تقارير عن المحاكم ولكن أيضاً في تقديم مسائل قانونية بصورة شاملة لعامة الجمهور. وفوق كل ذلك، يتطلب ذلك شراكات النزاهة بين الصحفيين والمحامين لديهم الشجاعة للمخاطرة بمهنتهم عن طريق التحدث بصراحة أو على الأقل الإبلاغ عن القضية الذين يخونون قسمهم بتحويل حكم القانون إلى حكم المحامين الفاسدين.

## دور المجتمع المدني في محاربة الفساد القضائي في أمريكا الوسطى

### كاتيا سالازار وجاكين دي جرامونت<sup>1</sup>

حركة إصلاحات العدالة في أمريكا الوسطى بدأت منذ 20 سنة كرد فعل لانتشار المشاكل الويثائية بما في ذلك الفساد، نفوذ السياسة غير القانوني في المجال القضائي، نقص حماية حقوق الإنسان، الشك القضائي، غياب الشفافية وعدم الثقة المتزايدة في نظام العدالة. تم تطوير وتنفيذ الإصلاحات المبدئية بمساعدة المجتمع الدولي في إطار التحول نحو الديمقراطية، في السلفادور وجواتيمالا، ضمن إطار اتفاقيات السلام. لم يشارك

<sup>5</sup> اكتشفت المحكمة الفدرالية أنه تم تدبير صفقة بصورة متعمدة وغير نزيهة من جانب مجلس القمح الاسترالي لغرض إخفاء حقيقة طبيعة والغرض من رسوم الشحن وحبك حيلة على الأمم المتحدة. انظر تقرير التحقيق في بعض الشركات الاسترالية فيما يتصل برنامج الأمم المتحدة للنفط مقابل الغذاء على موقع الانترنت [www.ag.gov.au](http://www.ag.gov.au)

<sup>1</sup> كاتيا سالازار هي مديرة البرامج وجاكين دي جرامونت هي مسئولة المشاريع في مؤسسة تطبيق القانون وهي منظمة غير تجارية لا تهدف للربح تقع في واشنطن دي سي، الولايات المتحدة ومتفرغة لتعزيز وتطوير مبادرات إصلاح العدالة في أمريكا اللاتينية.

المجتمع المدني بفاعلية في المراحل المبكرة باستثناء عدد قليل من المنظمات التي ركزت على المقاضاة الإستراتيجية أو الحملات المصممة لتحقيق العدالة ضد انتهاكات حقوق الإنسان.

تم توجيه موجة ثانية من الإصلاحات إلى عنصرين أساسيين لتعزيز دور القضاء ومكافحة الفساد القضائي: الاستقلال والشفافية. ركزت محاولات تعزيز القضاء المستقل على خلق آليات جديدة لاختيار المستشارين في المحكمة العليا، تعزيز المجالس القضائية من خلال منحها صلاحيات اختيار وتقييم وتأييد وإدارة شؤون القضاة، تعزيز استقرار أو وظائف القضاة، تطوير المعايير التعليمية والأخلاقية وتغيير الرقابة على ميزانيات القضاء. شكلت الجهود التي تهدف إلى تعزيز الشفافية جزءاً من استراتيجية أشمل لإصلاح قوانين الإجراءات الجنائية في المنطقة عن طريق تغيير النظام من نظام تحقيقي إلى نظام ادعائي مع جلسات شفوية، بعضها مفتوح أمام الجمهور لتوفير حماية أقوى للمدعى عليه ولجعل العملية فعالة بدرجة أكبر.

ركزت الجهود الأخيرة لتعزيز الشفافية على تطبيق قوانين جديدة على الوصول إلى المعلومات وتحديث الوصول إلى نظم المعلومات.

بالرغم من هذه الإصلاحات، هناك إدراك شائع بأن أهداف الاستقلال والشفافية والفعالية لم تتحقق كلياً. النظر إلى القضاء بأنه فاسد ومسيس في معظم دول أمريكا الوسطى باستثناء كوستاريكا أدى إلى تقديم مبادرات جديدة من خارج الحكومة للمشاركة بصورة مباشرة أكثر في الإصلاحات القضائية. تشجع منظمات المجتمع المدني مجموعة من المبادرات بما في ذلك الأبحاث والتشخيص، تشكيل شبكات ليكون لها صوت أقوى في تطوير السياسات والقوانين، تعزيز الحوار عبر المجتمع لمناقشة العناصر المطلوبة للإصلاحات الحقيقية والطريقة التي يمكن للمجتمع المدني المساعدة بها، مراقبة تنفيذ المعاهدات والمعايير الدولية، المشاركة في المقاضاة الإستراتيجية، تدريب المسؤولين القضائيين وشن حملات توعية عامة. وبينما ركزت المنظمات غير الحكومية سابقاً على تحقيق الحماية لضحايا انتهاكات حقوق الإنسان، ينظرون الآن إلى القضاء على أنه مصلحة عامة خاضعة للتدقيق العلني والضغط العامة لتحسين مساءلتها وحيادها وشفافيتها<sup>2</sup>.

دشن المجتمع المدني مؤخراً موجة جديدة من مبادرات الرقابة والمساءلة موجهة مباشرة إلى مكافحة الفساد كرد فعل على إخفاق الآليات المؤسساتية في التعامل مع السلوك غير الأخلاقي في القضاء. وفيما يلي وصف لبعض مبادرات الرقابة والمساءلة.

## تقييم آليات الرقابة المؤسساتية

نشر مركز الوثائق في هندوراس (سيدوه) مؤخراً دراسة عن آليات المراجعة والرقابة الداخلية داخل القضاء، وزارة العدل والشرطة الوطنية<sup>3</sup>. وباستعمال المقابلات المكثفة وتحليلات الأعراف والإجراءات والمجموعات

2 للمزيد من المعلومات، انظر مؤسسة تطبيق القانون، على موقع [www.dplf.org](http://www.dplf.org).

3 ميروسلافا ميذا، الضوابط الديمقراطية على مسؤولي العدل (تيجوسيجالبا : سيدوه، 2005). يمكن الاطلاع عليه على موقع [www.cedoh.org](http://www.cedoh.org).

الأساسية، كانت هذه الدراسة إحدى الدراسات القليلة التي تهدف مباشرة لتقييم الآليات داخل مؤسسات العدل. وبالرغم من أنه حسب اعتراف رئيس المحققين في مركز سيدهو، فإنها دراسة تحتاج للتوضيح والإسهاب، حدثت قيام منظمة مجتمع مدني بإجراء دراسة تفصيلية عن قطاع العدل كانت جديرة بالملاحظة. وقد كشفت الدراسة عن بعض النتائج المدهشة بما في ذلك حقيقة أن صورة الهيئة التأديبية في المحكمة العليا كانت سلبية بصورة غير متناسبة داخل المؤسسة أكثر مما يتضح من عيوبها الفعلية. لسوء الحظ، لم يتم تطبيق توصيات التقرير بسبب مسائل الحوكمة في بعض المؤسسات وغياب الإرادة السياسية في المؤسسات الأخرى. الخطوة التالية هي إقناع المؤسسات (وخاصة تلك التي تشوهت صورتها) بأن تطبيق التوصيات سوف يقوي ويعزز الضوابط الرقابية وسيكون في مصلحتها النهائية.

قام أكسيون سيودادانا، وهو فرع منظمة الشفافية الدولية في جواتيمالا تحت التأسيس حالياً بإجراء عدد من التحليلات الهامة للأعراف والإجراءات والمبادئ اللازمة لمكافحة الفساد في نظام العدالة<sup>4</sup>. وحللت دراسة أجريت في عام 2005 قدرة وحدود الهيئة التأديبية في سلك القضاء في جواتيمالا<sup>5</sup>، بينما قدمت مطبوعة سابقة النتائج والتوصيات التي نتجت عن سلسلة من ورش العمل مع المجتمع المدني وممثلي الحكومة بخصوص التدريب على مسائل مكافحة الفساد، المفاهيم الاجتماعية عن الفساد القضائي وآليات منع ومعاينة الفساد القضائي. وبالرغم من أن المنظمة تدرك أن هناك عوائق ساحقة أمام التغيير الجذري - وأهمها غياب الإرادة السياسية - فإنها مستمرة في العمل في تشخيص المشاكل أملاً في أن يحقق الإصرار والضغط العام الإصلاح المرغوب.

ومن الملاحظ أن رد فعل واستجابة المؤسسات التي تعرضت للانتقاد في تقييم المنظمات غير الحكومة غالباً ما يكون دفاعياً بما يعني بأنه من غير المحتمل أن تطبق أي توصيات تم تقديمها. ويتعين إعداد استراتيجيات لتعزيز قبول نتائج أبحاث المنظمات غير الحكومية، مثلاً عن طريق إقامة تحالفات متعددة القطاعات وحملات عامة للضغط على المؤسسة لتبني التغيير. وعندما توجد إرادة سياسية لإجراء التغييرات، يمكن أن يشكل تقييم المنظمات العامة جزءاً من اتفاقية الدعم الفني مع المؤسسة.

## مراجعة شاملة للحالات المثيرة للجدل

أحد التكتيكات التي تستخدمها مجموعات المجتمع المدني التي تستهدف الفساد القضائي أو السلوك غير الأخلاقي هي تدقيق الحالات الفردية. في بنما، قام اليانزا سيودادانا برو جاستيسا (اليانزا) وهو تحالف مكون من 16 منظمة غير حكومية بمراجعة شاملة لست قرارات قضائية صادرة من المحكمة العليا لصالح المدعى

4 للمزيد من المعلومات عن أكسيون سيودادانا، انظر [www.accionciudadana.org.gt](http://www.accionciudadana.org.gt).

5 انظر النظام التأديبي في مؤسسات قطاع العدل، أكسيون سيودادانا، مدينة جواتيمالا، أغسطس 2005 ومنهجية مبادرات مكافحة الفساد في قطاع العدل، أكسيون سيودادانا، مدينة جواتيمالا، 2004.

عليهم المتهمين بتهريب المخدرات والأسلحة، الرشوة والتحويلات غير القانونية للأموال العامة. تم تدقيق اليانزا استجابة لشجب أرنولفو أرجونا المستشار في المحكمة العليا لتلك القرارات وإعلان الجمعية الوطنية بأنه لا يمكنها رفع الحصانة عن ثلاث مستشارين معنيين بسبب نقص الأدلة الثبوتية. وتوصلت المراجعة إلى أن أربعة من بين القرارات الستة كانت تبين نقصاً خطيراً في عمل قضاة المحكمة العليا أو نفوذاً غير قانوني من جانب قوى خارجية خارج حدود القانون. واشتمل القراران الآخران على بعض العيوب (انظر «الرقابة على القضاء تضمن الحصانة للنخبة في بنما» صفحة 290).

في نيكاراغوا، أدى اختفاء مبلغ مالي كبير من حساب بنكي خاص بالمحكمة العليا إلى احتجاج عنيف ومراجعة شاملة من جانب بروبيداد، وهي منظمة تعمل من بين أشياء أخرى على تدريب الصحفيين على أعمال مكافحة الفساد. في أبريل 2004، صادرت الشرطة مبلغ 610,000 دولار أمريكي من مواطن كولومبي وأربعة مواطنين من نيكاراغوا كانوا متهمين بغسيل الأموال وتزييف المستندات. تم إيداع النقود في حساب المحكمة العليا وتم الحكم على المدعى عليهم بالسجن ثلاث سنوات. وأثناء قضائهم مدد عقوبتهم، تم سحب حوالي 600,000 دولار أمريكي من جانب فرد يمثل المدعى عليهم يحمل تفويض موقع من أعضاء المحكمة العليا. وأدى الإفراج اللاحق عن المتهمين إلى مزيد من الغضب الشعبي. أعدت منظمة بروبيداد مراجعة تفصيلية للحالة وشكلت هيئة لمناقشتها. وبالرغم من التغطية الإعلامية، تم تعطيل الاتهامات الرسمية ضد القضاة بواسطة عوائق إجرائية وبواسطة احتكار المحكمة العليا لسلطة بدء التحقيقات القضائية<sup>6</sup>.

تؤدي مراجعات الحالة غالباً إلى رد فعل سلبي. ينظر القضاة إلى مراجعات الحالة على أنها تقوض صلاحياتهم وتنتهك استقلالهم وحيادهم. وهذا يرجع جزئياً إلى التغطية العاطفية والتمحيّزة التي تحظى بها تلك الحالات غالباً في وسائل الإعلام. ولتقليل التغطية الصحفية التمحيّزة، يجب توخي الحرص لضمان أن تلك الدراسات غير متحيزة ودقيقة واقعية وتتعلم بمسائل تؤثر على كافة المواطنين. وبهذه الطريقة، سوف يكون من المحتمل بدرجة أقل أن ترفضها أو تتغاضى عنها مؤسسات العدل. لا يمكن أن تحقق دراسات الحالة وحدها تطبيق الإصلاحات ولكنها أدوات هامة يمكن لتحالفات المجتمع المدني استخدامها لتحقيق التغيير مثلما فعلت اليانزا في بنما. وبينما لم تحقق مبادرة بروبيداد الاستجابة المرغوبة، كانت المبادرة قيمة في الحصول على ونشر معلومات عن حالة مصلحة قومية.

## المراجعة المنهجية لإرشادات الأداء القضائي

أحد الاتجاهات الحديثة لمنظمات المجتمع المدني هو تطوير آليات ومؤشرات رقابية لتقييم حياد القرارات والأداء القضائي بصورة منهجية. في السلفادور، حددت المنظمة غير الحكومية بروتيجيس مؤشرات لتقييم الشفافية والاستقلال وأداء قضاة السلفادور. تهدف المبادرة إلى تعزيز نظام تقييم المجلس القضائي الوطني

6 يمكن الاطلاع على التقرير الخاص بهذه الحالة على موقع [www.probidad.org](http://www.probidad.org).

وسوف تقدم نتائجها إلى السلطة التشريعية بغرض المراجعة والاعتماد. ومن خلال ورش العمل التي عقدت مع القضاة من مختلف أجزاء البلاد، جمعت منظمة بروتيجيس معلومات أساسية عن أفضل المعايير لتقييم أدائهم. وتعمل المؤشرات على تقييم القضاة طبقاً لعدد من القرارات شهرياً وسجل حضورهم ومهاراتهم الإدارية ونوعية اتخاذ القرار. وبالرغم من أنها ليست جزءاً من مهمتها، تدافع بعض منظمات المجتمع المدني أيضاً عن تطبيق المؤشرات المصممة تحديداً لاكتشاف التأثيرات الخارجية على القرارات القضائية. يعتبر المشروع رسمياً جزئياً لأنه تم تنفيذه من جانب منظمة يرأسها اثنان من كبار الشخصيات السلفادورية<sup>7</sup> وأيضاً لأنه يضع في الحسبان آراء القضاة في عملية تحسين القضاء.

وتؤسس منظمة بروتيجيس أيضاً تحالف الشفافية والتفوق القضائي وهو عبارة عن شبكة من الجامعات واتحادات القضاة ومجموعات المجتمع المدني التي تهدف إلى تحسين نوعية العدالة. ومن بين أنشطته، يقوم التحالف بتحليل المشاكل التي تشتمل على القضاء وينظم أنشطة تعليمية لتعزيز الوعي بدور القضاة في المجتمع الديمقراطي.

## المرصد القضائية

أحد الاتجاهات ذات الصلة هو خلق مرصد قضائية تهدف إلى مراقبة إدارة العدالة وتنفيذ الإصلاحات بطريقة شاملة. في نيكاراغوا، أسست مجموعة مدنية تسمى إيتيكا يا ترانسبارنسيا مرصد لمتابعة تقدم حالات الفساد الهامة وقامت بإجراء تحليل للفقهاء والسوابق الدستورية التي تكمن وراء قرارات المحكمة العليا وشاركت في إعداد قانون بخصوص رواتب القضاة وتعييناتهم وترقياتهم وأحوالهم وأعدت دراسة عن السبب في وجود تأخيرات في النظام القضائي وتابعت سير دعاوى الفساد والعيوب القضائية التي لم يتم علاجها بعد وقامت بدراسة عن الفساد في السجلات العامة. ما زالت أعمال إيتيكا يا ترانسبارنسيا حول الرقابة القضائية جديداً ولذلك يصعب تقييم أثرها.

في جواتيمالا، يعتبر تفويض ميرنا ماك فاونديشن هو محاربة الحصانة وتعزيز حكم القانون. من الناحية المبدئية، كانت المؤسسة تهدف فقط إلى تعزيز المقاضاة المتعلقة باغتيال ميرنا ماك<sup>8</sup>، ولكن في نضالها من أجل القضية أدركت أن العوائق التي تواجهها وبائية في النظام القضائي في جواتيمالا وقررت تعزيز الأنشطة الموجهة نحو التغلب عليها. ومن خلال الأبحاث، التحليلات، اقتراحات التغيير، التعليم ونشر المعلومات، أصبحت المؤسسة مشاركاً أساسياً في أي مناقشة للإصلاحات القضائية في جواتيمالا. وهي جزء أيضاً من الحركة من أجل العدالة وهي مجموعة مظلة لمنظمات المجتمع المدني التي نفذت دراسات ومبادرات لتحسين نوعية

<sup>7</sup> وهما فرانسيسكو دياز وهو محامي وعضو سابق في كونسيجو ناسونال ديلا جوديكاتورا وسيدني بلانكو وهو قاضي في أيام العتلة وأستاذ القانون في جامعة أمريكا الوسطى في السلفادور.

<sup>8</sup> كانت ميرنا ماك عالمة إنسانيات في جواتيمالا قامت ببحث عن السكان النازحين بسبب الحرب الأهلية في جواتيمالا. وتم اغتيالها على أيدي عملاء الحكومة في عام 1990.



العدالة منذ عام 1999. تراقب الحركة من أجل العدالة عمليات القضاة، تصمم اقتراحات لتقليل تأثير السياسة على طريقة الاختيار وتقتراح نماذج مثالية للمرشحين لسلك القضاء. ويتم نشر توصياتها على نطاق واسع وتأخذ السلطات بعض نصائحها في الحسبان.

قامت مؤسسة ميرنا ماك بنشر تقريرين عن الفساد القضائي وناقشان أعراضه وعلاماته والأنظمة الداخلية التي تقوم بتسهيله<sup>9</sup>. صوت المؤسسة هو أحد الأصوات الأكثر تأثيراً في جواتيمالا وتعمل هيلين ماك وهي أخت ميرنا مؤسسة المؤسسة ورئيستها الحالية عضواً في اللجنة الوطنية للمجتمع المدني وممثلي الحكومة المسؤولة عن تنفيذ التوصيات بتحسين نظام العدالة بموجب اتفاقيات السلام.

## دراسات المسح العامة

بينما لم تلعب نقابات المحامين عموماً دوراً رائداً في مراقبة الفساد القضائي، كانت وما زالت نقابة المحامين في كوستاريكا فاعلة وناشطة في تعزيز الإصلاحات القضائية في البلاد. وفي عام 2002، دشّن أعضاء المجلس منتدى الأجندة الوطنية لإصلاحات القضاء بدعم من المحكمة العليا بهدف تحديد المشاكل الرئيسية في قطاع العدالة من خلال المسوحات العامة واقتراح التغييرات للتغلب عليها. وقد أصدرت النقابة نداءً علنياً إلى المواطنين لإدلاء بآرائهم عن المشاكل الرئيسية في القضاء والإصلاحات المطلوبة بصورة عاجلة. ونفذوا أيضاً مقابلات شاملة مع المحامين والأكاديميين والموظفين الحكوميين والصحفيين وموظفو النقابات العمالية والمستثمرين وممثلي المجتمع المدني.

وبالرغم من أن الفساد لم يكن بين المشكلات التي حددتها المبادرة، كان هناك اهتمام في التأكد من أبعاد المشكلة. قام عالم اجتماع وعالم سياسي ومحاميان بتقييم البيانات المستلمة من المسوحات العامة وأعدوا تقرير مبدئي تم اعتماده من جانب ثلاث مجموعات تتكون من 15 شخص من المجتمع المدني والخبراء والمسؤولين الحكوميين. واستناداً إلى الملاحظات المستلمة، أعد الفريق مسودة نهائية تم توزيعها على السلطات، المسؤولين الحكوميين، القضاة، الجامعات والمشاركين في المنتدى. في ديسمبر 2003، وقع رؤساء كوستاريكا، الجمعية الوطنية والمحكمة العليا ميثاق العدالة الذي قدموا من خلاله التزاماً بتعزيز الإصلاحات المعتمدة بعد اجتماعات الاعتماد والإجازة. ولأول مرة في تاريخ كوستاريكا، اتفقت أجهزة السلطة الثلاثة معاً على تنفيذ خطة الإصلاحات القضائية كنتيجة مباشرة لمبادرة المجتمع المدني<sup>10</sup>.

9 الفساد في إدارة العدالة (مؤسسة ميرنا ماك: سيوداد دي جواتيمالا، 1998) ومشكلة الفساد في نظام إدارة العدالة (مؤسسة ميرنا ماك: سيوداد دي جواتيمالا، 2002).

10 المزيد من المعلومات، انظر بول رودا «مشاركة المجتمع المدني في تحديث النظام القضائي في كوستاريكا» (واشنطن دي سي، مؤسسة تطبيق القانون، 2005). يمكن الاطلاع عليه على موقع الانترنت [www.dplf.org](http://www.dplf.org)

## الاستنتاجات

تلعب مجموعات المجتمع المدني أدوار رقابية وإشرافية جديدة على القضاء في أمريكا الوسطى. ولسوء الحظ، غالباً ما تلقى مبادراتهم نقداً قوياً لأنها تعتبر انتهاكاً لاستقلال وحياد القضاء. تحليل قرارات معينة يعتبر مشكلة بسبب الشعور بالنظر في القضايا علناً أو على الأقل خارج الإطار المؤسسي والقانوني الموضوع. وقد أدى ذلك إلى تردد من جانب مؤسسات العدالة في العمل مع المجتمع المدني في دول كثيرة.

التوتر الناشئ عن ذلك يؤدي حتماً إلى إثارة جدل كبير عما إذا كان من الممكن تحقيق توازن مناسب بين احترام استقلال القضاء والحاجة للمساءلة القضائية. بعض الحلول المقترحة تركز على تقوية آليات الرقابة المؤسسية: التي بدونها سوف تستمر مبادرات الرقابة والمساءلة من جانب المجتمع المدني في التكاثر. أياً كانت مبادرة الإصلاح، سوف تكون أكثر نجاحاً عندما تكون قائمة على دراسات تشخيصية جادة ومدعومة بتحالفات تجمع بين الاتحادات المهنية والجامعات والاتحادات التجارية وهلم جرا. علاوة على ذلك، تحقق المبادرات نجاح أكبر عندما تقدم اقتراحات محددة للإصلاح وليس مجرد النقد وعندما تكون مصحوبة بمشاريع تسمح بتعاون أعمق مع مؤسسات العدالة. يجب تقنين ومعايرة التغطية الإعلامية لأي مبادرة بصورة دقيقة. يجب أن تلعب مجموعات المجتمع المدني دوراً أكثر نشاطاً في تثقيف الصحافة حول نظام العدالة بهدف توفير تغطية أكثر دقة ومتابعة القضايا والتحرك إلى ما وراء التقارير العاطفية. وأخيراً، فإن التشجيع على النقاش العميق والمتربط داخل المجتمع المدني عن نطاق وأسباب وأثر الفساد القضائي وتبادل المعلومات عن مبادرات مكافحة الفساد سوف يساعد في تطوير طرق جديدة للمجتمع المدني لتعزيز الثقة في النظام القضائي.

## الجنس والفساد في إدارة العدالة

سيلستين نيامو - موسيمبي<sup>1</sup>

### مقدمة

يشير الفساد مخاوف معينة عندما يحدث في المؤسسات العدلية بأنها تعتبر شيئاً أساسياً في تنفيذ حقوق المواطنين والنزاهة في الوظائف الحكومية. تتراوح الأرقام الخاصة بمفاهيم وخبرات الناس فيما يتعلق بالفساد في قطاع العدل من فقدان الكامل للثقة إلى افتراضات بأن نسبة كبيرة من مسؤولي العدل فاسدين بدرجة

1 سيلستين نيامو موسيمبي هي محامية كينية لديها خلفية في علم الإنسان القانوني. وهي حالياً زميلة في معهد دراسات التنمية، برايتون، المملكة المتحدة.

كبيرة<sup>2</sup>. يعتبر بلداً استثنائياً ذلك البلد الذي يرى مواطنوه أن مسؤولي العدل خالين من الفساد<sup>3</sup>.

في ضوء هذه التحديات، قد يبدو من غير المهم الاعتماد على الأبعاد الجنسية للفساد في إدارة العدالة. ولكن لكي نفهم كيف أن الفساد في المؤسسات العدلية يقوض ثقة الناس العاديين في إدارة العدالة وينتهك حقوق عامة الناس وينكر عليهم الوصول إلى العدالة، من الضروري فحص ودراسة تجارب أشخاص مختلفين حسب الجنس، الديانة، العرق، الطبقة أو الملة. ويؤدي ذلك الفحص إلى فهم أكبر للمشكلة وإيجاد حلول أكثر تركيزاً وفعالية. ولذلك يختار ويركز هذا المقال على الطريقة التي يؤثر بها الجنس (المذكر أو المؤنث) على خبرة الناس بالفساد في نظام العدالة.

وعند دراسة نتائج الفساد التي تتفاوت بتفاوت الجنس في نظام العدالة، تنشأ ورطة شائعة في أي سياق يتميز بإخفاق النظام العام في تحقيق العدالة. تحديد نتائج تلك الإخفاقات المرتبطة بالجنس ليس هو المهمة الأكثر صعوبة. والأصعب من ذلك هو مسألة السبب. إلى أي مدى نسب الإخفاق إلى نقص الموارد الكافية أو عدم الكفاءة؟ ما مقدار ما ينسب إلى الفساد الذي يعرف بأنه إساءة استغلال السلطات والصلاحيات الممنوحة لتحقيق مكاسب خاصة وما مقدار ما ينسب إلى التحيز الجنسي<sup>4</sup>؟ وهناك سؤال رئيسي آخر وهو ما مدى مادية المكاسب الخاصة. هل يعتبر فساداً عندما تكون المكاسب الخاصة هي إرضاء النفس أو تحقيق تحيز راسخ ضد تمتع المرأة ببعض الاستحقاقات؟ متى يكون التحيز الجنسي نفسه صورة من صور الفساد؟ هل هناك أمثلة عندما يكون من الاستراتيجي تسمية التحيز - على أساس الجنس، العرق، الديانة أو مذهبية أخرى - بأنه فساد؟ هل كل أمثلة عدم التحقيق أو التحيز في تحقيق العدالة يستحق لقب الفساد؟

ويبحث هذا المقال تلك الأسئلة ويهدف إلى إثارة نقاش بدلاً من توفير أجوبة قاطعة. وهو يغطي مؤسسات العدالة الرسمية وغير الرسمية. مؤسسات العدالة الرسمية تشمل المحاكم، السجلات، خدمات النيابة والتحقيق والشرطة. مصطلح «مؤسسات العدالة غير الرسمية» يشير إلى الأنظمة التي تطورت ونشأت حول التقاليد أو الدين ولكنها تشمل مجموعة واسعة من الأنظمة القائمة على المجتمع. وتشمل هذه الأنظمة تلك الأنظمة التي تتمتع بقدر ضئيل من التفاعل مع الهياكل الحكومية الرسمية مثل الوساطة العائلية والمنتديات شبه القضائية

2 انظر «ما مدى انتشار الرشوة في القطاع القضائي؟»، صفحة 12. انظر أيضاً [www.afrobarometer.org/surveys.html](http://www.afrobarometer.org/surveys.html) و [www.transparency.org/policy\\_research/nis/regional/africa\\_middle\\_east](http://www.transparency.org/policy_research/nis/regional/africa_middle_east).

3 الاستثناءات من هذا الاتجاه العام في أفريقيا تشمل بوتسوانا وتزانيا. في تزانيا، ينظر إلى قضاة المحكمة العليا بأنهم نظيفون ولكن قضاة المحاكم الابتدائية وغيرهم من مسؤولي المحاكم ينظر إليهم بأنهم فاسدون. انظر [www.transparency.org/policy\\_research/nis/regional/africa\\_middle\\_east](http://www.transparency.org/policy_research/nis/regional/africa_middle_east).

4 المصطلح «التحيز الجنسي» يستخدم كإشارة مختصرة إلى الخبرة العالمية تقريباً للنتائج المنهجية التي تحرم المرأة من الحقوق بالمقارنة مع الرجل. الأنظمة القانونية (بما في ذلك مؤسسات العدالة غير الرسمية) في كل من سياق القوانين وتنفيذها من المحتمل بدرجة كبيرة أن تحقق وتؤدي إلى تمييز جنسي (يو إن آر أي إس دي «المساواة الجنسية: النضال من أجل العدالة في عالم غير متساوي» جنيف 2005). وإدراكاً لهذا الواقع المنهجي تعرف اتفاقية الأمم المتحدة للقضاء على كافة أشكال التمييز ضد المرأة ذلك التمييز مع التأكيد على النتائج بدلاً من النوايا. انظر سي إي دي آيه دبليو على موقع [www.unhcr.ch/html/menu2](http://6/cedw.htm/www.unhcr.ch/html/menu2).

التي تكفلها أو تشهها الدولة لتطبيق الأعراف مثل القانون العرفي أو الديني.

ويقدم هذا المقال ثلاث افتراضات حول العلاقة بين التحيز الجنسي والفساد<sup>5</sup>:

- العلاقات الجنسية تشكل عملة الفساد.
- الفساد في نظام العدالة يؤثر على الرجل والمرأة بصورة متفاوتة.
- العلاقات الجنسية تلعب دوراً أساسياً في تشكل شبكات الفساد.

## العلاقات الجنسية تشكل عملة الفساد

بالرغم من أن تعريف الفساد- سوء استغلال السلطات والصلاحيات الممنوحة لتحقيق مكاسب شخصية- واسع بدرجة كافية ليغطي مجموعة من التصرفات والسلوك، يفترض عموماً أن عملة الفساد هي النقود. ونادراً إن لم يكن مطلقاً ما يتم الإشارة إليه بالابتزاز الجنسي أو التحرش الجنسي عند مناقشة الفساد في نظام العدالة (أو في الواقع في أي قطاع) أو صياغة الإجراءات العلاجية<sup>6</sup>. وهناك عدد قليل من الاستثناءات الملحوظة: لجنة تنزانية للتحقيق في الفساد يرأسها جوزيف وريوبا في عام 1996 ناقشت الابتزاز الجنسي كجزء لا يتجزأ من السلوك الفاسد<sup>7</sup>. ويذكر تقرير كيني عن الفساد القضائي أيضاً الخدمات الجنسية بين أشكال الفساد ولكنه يشير إلى أنه الأقل شيوعاً<sup>8</sup>، كما تفعل حركة ناميبيا لمكافحة الفساد<sup>9</sup>. والنتيجة الأكثر احتمالاً هي أن هذا النوع من الفساد هو الأقل تليغاً عنه.

## الفساد في نظام العدالة يؤثر على الرجل والمرأة بصورة مختلفة

يعاني كافة مستخدمي نظام العدالة من تأثير الفساد. المؤشرات مثل مؤشر الفساد العالمي التابع لمنظمة الشفافية الدولية تعطي بعض المؤشرات عن أثر الفساد في القطاع العام على عامة الناس<sup>10</sup>، ولكنها لا تعلن عن

5 ترتبط هذه الافتراضات بالجنس والفساد عموماً وليس فقط في إدارة العدالة. تم استخدام القائمة من آن- ماري جويتز «المنظمات السياسية: كيف تكون المرأة هي القوة الجديدة في مكافحة الفساد. هل الدليل قوي؟ (2005) يمكن الاطلاع عليه على موقع [www.u4.no/helpdesk/helpdesk/queries/query98.cfm](http://www.u4.no/helpdesk/helpdesk/queries/query98.cfm). وبالرغم من أن النقطة الأساسية هي الجنس، يمكن أن تطبق هذه الافتراضات على أي مجموعة مهمشة.

6 انظر مثلاً بيتر لانجست «تعزيز النزاهة والقدرة القضائية من خلال طريقة متكاملة» في منتدى الجريمة والمجتمع، مجلد 2، رقم 1 (ديسمبر 2002) يمكن الاطلاع عليه على موقع [www.unodc.org/pdf/crime/publications/strengthening\\_judicial.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/publications/strengthening_judicial.pdf) و جورج كانيهامبا، داميان لوبوفا، إيفون موكجورو، روبرت شارب وايد راتوشني «تقرير عن الهيئة الاستشارية للخبراء القضائيين البارزين في الكومولث» (نيروبي: المفوضية الدولية لفقهاء القانون، مايو 2002) يمكن الاطلاع عليه على موقع [www.icjcanada.org](http://www.icjcanada.org).

7 جمهورية تنزانيا المتحدة «تقرير لجنة الفساد» (تقرير واريوبا) (دار السلام: 1996).

8 حكومة كينيا «تقرير لجنة النزاهة ومكافحة الفساد في القضاء في كينيا» (تقرير رينجرا) (2003). للمزيد من المعلومات، انظر [www.icj.org/news](http://www.icj.org/news).

9 انظر [www.anticorruption.info/types.htm](http://www.anticorruption.info/types.htm).

10 انظر تقارير مؤشر الفساد العالمي على موقع [www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/gcb](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb).

النتائج غير المجمعة على حسب الجنس. علاوة على ذلك، الدراسات المتعلقة بتأثير فساد النظام القضائي على عامة الناس قليلة العدد. الدليل يعتبر قصصياً بدرجة كبيرة. وفي ظل غياب دليل منهجي، فإن الإفادات بأن المرأة تعاني من تأثير غير متناسب بسبب الفساد القضائي تعتبر قائمة على ادعاءات ومزاعم بديهية. ويشمل ذلك :

- زيادة تعرض المرأة للابتزاز وسوء استغلال الإجراءات بسبب مستويات التعليم المنخفضة إحصائياً.
  - سيطرة المرأة الأضعف نسبياً على الموارد في السياق الذي أصبحت فيه الرشوة مطلباً أساسياً للوصول إلى مؤسسات العدالة.
  - الواقع الإحصائي الذي يفيد بأن المرأة تشكل غالبية الفقراء وبالتالي تعاني بصورة غير عادلة من أثر قلة الاستثمار في الخدمات بسبب الفساد<sup>11</sup>.
- من الممكن البناء على الإفادات والآراء المقدمة في الدراسات الحالية لإثبات تأثير الفساد المختلف باختلاف الجنس في النظام القضائي في حالات ملموسة. وفيما يلي أربعة آراء محددة وموضحة أدناه.

### الرأي الأول : الوصمة المميزة تعزز الفساد.

عندما تكون مجموعة ضعيفة ومكشوفة موصومة اجتماعياً أيضاً، تكون عرضة لاحتفال أعلى للابتزاز عندما توجد ثغرات ونقاط غير واضحة في القوانين والإجراءات أو إشراف غير كافي لضمان مساءلة المسؤولين التنفيذيين الذين يقومون بتنفيذ القوانين والإجراءات. ويزداد هذا الاحتمال بانخفاض احتمال أن الأشخاص المتأثرين سوف يعترضون علناً على سلوك المسؤولين بسبب تدني مرتبتهم الاجتماعية (انظر المربع 1 و 2).

### المربع 1 : الرشوة وتنفيذ القانون في كينيا

يبين مؤشر دفع الرشوة في كينيا أن تجنب تنفيذ القانون هو السبب الأكثر شيوعاً لدفع الرشواي، مثلاً تجنب النتائج المترتبة على فعل غير قانوني أو الإزعاج من جانب السلطات المسؤولة عن تنفيذ القانون (46%). التفصيل حسب نوع المهنة يلقي الضوء على نتائج تنفيذ القوانين بصورة فاسدة حسب الجنس. مثلاً، العمل في الاقتصاد غير الرسمي يضع الإنسان عرضة للابتزاز لدفع الرشواي من جانب المسؤولين التنفيذيين ولكن هذا الاحتمال يتزايد بالنسبة لأولئك المشاركين في الأنشطة التي تتخطى حدود اللا قانونية أو التي تكون وصمة عار. ويشمل ذلك البغاء وإدمان المشروبات الكحولية، وهي الفئات التي يكثر فيها عرض النساء. يمكن توسعة التحقيق والبحث إلى ما وراء حدود الرشواي المالية إلى أشكال الابتزاز الأخرى مثل الاستغلال الجنسي، التهديد أو التحرش الجنسي.

المصدر : منظمة الشفافية الدولية، كينيا، 2006.

11 مثلاً ، انظر [www.u4.no/helpdesk/helpdesk/queries/query98.cfm](http://www.u4.no/helpdesk/helpdesk/queries/query98.cfm) ليليان إيكنيانو "المرأة في مكافحة الفساد : أثر الفساد في القضاء على المرأة النيجيرية" ورقة مقدمة للمؤتمر الدولي العاشر لمكافحة الفساد، براغ، جمهورية التشيك، 7-11 أكتوبر 2001 و جي تي زد "الفساد والجنس : الطرق والتوصيات. الموضوع الرئيسي : الفساد وتهريب المرأة" (2004) يمكن الاطلاع عليه على موقع [www.gtz.de/de/dokumente/en-corruption-and-gender.pdf](http://www.gtz.de/de/dokumente/en-corruption-and-gender.pdf).

## المربع 2 : ابتزاز الشرطة من العاهرات في أذربيجان

بالرغم من أن البغاء قانوني في أذربيجان، يعتبر مهنة منبوذة اجتماعياً. العاهرات عرضة للابتزاز من جانب الشرطة ويتم إجبارهن على دفع رشاوى لتجنب إخضاعهن للفحص الطبي بالقوة (وبصورة غير قانونية). وهذا يرجع إلى أنه يمكن اتهامهن بموجب القانون بنشر الأمراض الجنسية. ولكن تتصرف الشرطة خارج صلاحياتها لأن القانون ينص على أنه يمكن للشرطة بدء التحقيقات فقط عندما يقدم طرف ثالث شكوى ضد البغي. إدراك أن النساء صغيرات السن المنبوذات اجتماعياً من غير المحتمل أن يطعن في ذلك الإجراء يثير ويغذي سلوكهم الابتزازي.

المصدر: [www.transparency.org/publications/newsletter/2006/anti\\_corruption\\_work/azerbaijan\\_alac](http://www.transparency.org/publications/newsletter/2006/anti_corruption_work/azerbaijan_alac)

## الرأي الثاني: التحيز الجنسي يغذي القصور المنهجي في التعامل مع الممارسات الفاسدة التي يقع أثرها حصرياً أو غالباً على المرأة

يمكن توضيح ذلك بالتعامل غير الكافي مع تهريب البشر والجريمة المنظمة التي تقوم عليه. ويشمل ذلك السوق المنظم جيداً في تزوير المستندات ورشوة المسؤولين في أعلى المستويات والإخفاق في اتخاذ إجراءات عند تهديد الشهود والشاكين بالعنف<sup>12</sup>. لماذا لا يعكس تخصيص موارد الدولة للنيابة والتحقيقات اهتماماً أولياً بهذه المسألة والعنف القائم على أساس الجنس عموماً<sup>13</sup>؟ هل التحيز الجنسي والنفوذ غير القانوني على عملية تخصيص الموارد مشمول أيضاً؟. المربع 3 يوضح كيف أن تداخل الفساد والتحيز الجنسي يساعد على توضيح استجابة نظام العدالة غير الكافية لمشكلات تهريب البشر وخاصة النساء والفتيات لاستغلالهن في العبودية الجنسية.

## المربع 3 : تهريب الروسيات

لم يكن تهريب البشر مسألة هامة بالنسبة للحكومة الروسية حيث أنكر بعض المسؤولين وموظفي تنفيذ القانون هذا الأمر طوال معظم عقد التسعينات. وفي الوقت الذي كانت المنظمات الدولية، ووزارة الخارجية الأمريكية، المنظمات غير الحكومية، جمعيات المرأة الروسية والأكاديميين الروس والغربيين تسمي هذه المسألة مشكلة متزايدة وتطالب بتشريع لمكافحة التهريب وإعادة تأهيل اللاتي عدن إلى روسيا. تم تهريب آلاف من الفتيات، النساء، الصبيان والرجال الذين كانوا يعتقدون أنهم ذاهبون إلى وظائف قانونية خارج روسيا للعمل في الدعارة، العمالة المنزلية وأعمال البناء، غالباً في ظروف تشبه ظروف العبودية. في حقبة ما بعد الاتحاد السوفيتي، لم تسهل العصابات الإجرامية والفساد الرسمي ومشاركة بعض مسؤولي تنفيذ القانون في الدعارة المحلية المدرة للربح تسمية المشكلة بأنها تهريب للبشر.

12 «الفساد والجنس» (2004) سبق ذكره.

13 الأمثلة البارزة الأخرى لقلة الاستثمار في ردود الفعل الرسمية للتعامل مع العنف المنهجي القائم على أساس الجنس تشمل عمليات الاختطاف والاعتصاب وقتل النساء الشابات في سيوداد جواريز، المكسيك (انظر [web.amnesty.org/library/index/engamr410112004](http://web.amnesty.org/library/index/engamr410112004)) ومهاجمة النساء بالمياه الحارقة في بنغلاديش (انظر [www.icj.org](http://www.icj.org)).

قدمت أول مسودة من التشريع الخاص بمكافحة تهريب البشر إلى مجلس الدوما في عام 2002 ولكنه لم يصبح قانوناً بسبب أولويته المتدنية. وتبين الأبحاث بأنه يتم تهريب عدد كبير جداً من النساء بالمقارنة مع الرجال بسبب الاقتصاد السياسي الدولي للجنس. المواقف والآراء التمييزية والكارهة للنساء عن قيمة النساء اللاتي احترفن الدعارة منعت الكثيرين من إعطاء الأولوية لهذه المشكلة بالإضافة إلى المخاوف بشأن ارتفاع تكاليف الموازنة التي سوف تحتاجها معالجة هذه المشكلة. وبينما لا يرى كل الروس هذه الآراء، كشفت الأبحاث عن المواقف والاتجاهات التالية: أن النساء يستحقن ما حدث لهن حيث أنه كان يجب عليهن أن يعلمن أنه سوف يطلب منهن ممارسة الدعارة وأنهن نساء ساقطات ولسن صالحات وبالتالي لا يستحقن الإنقاذ، الاستشارة، إعادة التأهيل والحماية وأنهن الآن قذرات ويستحقن طردهن من جانب عائلاتهن ومجتمعاتهن بسبب العار الذي جلبنه. وفي ديسمبر 2003، بعد المزيد من الضغوط من وزارة الخارجية الأمريكية وبدعم من الرئيس فلاديمير بوتين، عدل مجلس الدوما القانون الجنائي الروسي ليشمل مواد تتعلق بمكافحة تهريب البشر. ولم يتضح بعد الطريقة التي سوف تسير بها عملية التنفيذ المعقدة.

المصدر: مقابلة مع ماري بكلي، 15 أغسطس 2006<sup>14</sup>.

## الرأي الثالث: إخفاقات النظام الصغيرة توضح جوانب عدم المساواة الحالية في الوصول إلى العدالة

عدم الاهتمام بإخفاقات النظام اليومية في إدارة العدالة يطبع الفساد ويمنع الأشخاص من طلب العدالة. وبينما يتأثر كافة مستخدمي نظام العدالة، فإن إخفاقات النظام التي تبدو صغيرة يمكن أن يكون لها أثر أكبر نسبياً على بعض فئات المستخدمين. يوضح المربع 4 هذا الأمر.

## المربع 4: وصول الجمهور إلى المعلومات الخاصة بجداول المحاكم في تيمور الشرقية

في تيمور الشرقية، اكتشف برنامج مراقبة القطاع القضائي (جيه إس إم بي) أن نظام الإعلان عن جدول جلسات المحكمة اليومي على لوحة الإعلانات التي يمكن للجمهور الاطلاع عليها أصبح غير مستعمل. اضطر الضحايا وعائلاتهم للاستفسار شخصياً من موظفي السجل. وهذا يعني الكشف عن شخصية المستفسر وذكر سبب تواجده هناك. يعتبر التهديد واحتمال دفع رشواى نقدية للحصول على المعلومات من الكتاب (الذين أغلبهم ذكور) أمراً شائعاً. مثل هذه البيئة يمنع الضحايا والعائلات الذين تعرضوا للعنف الجنسي أو المحلي، وهي جرائم لا تحظى بمقاضاة جادة كما ينبغي.

المصدر: جيه إس إم بي<sup>15</sup>

14 للمزيد من التفاصيل انظر ماري بكلي «تهريب البشر»، مجلة ذا وورلد توداي، أغسطس/سبتمبر 2004 ومجلة أوستيوبو (ألمانيا) يونيو 2006، [osteuropa.dgo-online.org](http://osteuropa.dgo-online.org).

15 جيه إس إم بي «المرأة في قطاع العدل الرسمي: تقرير عن محكمة ديلي الجزئية» (2004)، جيه إس إم بي «تحليل القرارات الصادرة في القضايا التي تشمل ضحايا من النساء والأطفال: يونيو 2004 - مارس 2005» (2005) و جيه إس إم بي «معاملة الشرطة للنساء في تيمور الشرقية» (2005) يمكن الاطلاع عليها جميعاً على موقع [www.jsmp.minihub.org](http://www.jsmp.minihub.org)

## الرأي الرابع : غياب التنظيم الواضح للاتصال بين المؤسسات الرسمية وغير الرسمية يعرض النساء والأطفال لمخاطر كبيرة من الممارسات الفاسدة.

عندما يكون حق المواطن في اختيار المكان أو المحكمة الذي سيتم فيه حل النزاع غير معترف به كلياً، قد يستعمل بعض الأطراف التهيب أو الرشوة لإجبار الطرف الأقل قوة على استخدام أو تجنب مكان معين<sup>16</sup>. في الأوضاع التي ينظر فيها إلى العنف المنزلي، الاغتصاب والهجمات الجنسية الأخرى بأنها أمور عائلية، يحتمل أن يكون هناك ضغط أكبر للتكتم عليها وبالتالي يعاني الضحايا الذين في غالبيتهم هم النساء والأطفال بصورة غير قانونية من هذا التعرض للممارسات الفاسدة. المربع 5 يوضح ذلك.

### المربع 5: حالات العنف الجنسي والمنزلي في المحاكم غير الرسمية في تيمور الشرقية

تؤكد الدراسات التي قام بها جيه إس إم بي في تيمور الشرقية أن هناك عدد كبير من حوادث العنف الجنسي والمنزلي تم تسويتها بصورة غير رسمية في نطاق العائلة والقرية. اعترفت الشرطة بأنه ما لم تكن الإصابات خطيرة، فإنهم يحيلون الشاكين بصورة روتينية إلى هذه المنتديات مرة أخرى. في كافة الدعاوى الجنائية، يسمح القانون للشرطة باعتقال المشتبه به لمدة 72 ساعة بدون تهمة وخلال هذه الفترة تقوم الشرطة بالتحقيقات. في الحالات التي تنطوي على عنف منزلي بدلاً من القيام بتحقيقات تعتبر الشرطة هذه الفترة بأنها وقت تقرر فيه الضحية هل تريد توجيه التهمة للفاعل رسمياً أم الإفراج عنه. المصدر: جيه إس إم بي<sup>17</sup>

### علاقات الجنسين تشكل شبكات وفرص للفساد

لندرس كيف أن شبكات الفساد تتوحد وتتجمع في صورة منظمة. الشيء الرئيسي الذي يعمل وراء الكواليس هو الضمان غير الرسمي للحصانة، أي التطمين بأنه ليس من المحتمل أن يتخطى أي شخص الحدود بحيث يشعر أولئك المتورطين أن فرص الكشف عنهم قليلة بغض النظر عن العقوبات. تتخذ هذه الضمانات غير الرسمية صورة هوية مشتركة أو التزام متبادل استناداً إلى مجموعة من العوامل - الخلفية التعليمية، صلة القرى، العرقية، الديانة أو الجنس. التضامن على أساس الجنس يلعب دوراً بالرغم من أنه لا يجب الإفراط في لعب هذا الدور

16 في الأوضاع التي تتعايش فيها مؤسسات العدالة الرسمية وغير الرسمية معاً، يتمتع المواطنون نظرياً بحرية اختيار أي من هذين النوعين لحل نزاعاتهم ولكن الممارسة المفيدة للاختيار تتطلب المعرفة والموارد اللازمة. ومن المهم أن ينص القانون بوضوح كما هو الحال في جنوب أفريقيا أنه عند اتخاذ قرار بإحالة النزاع إلى القضاء غير الرسمي، لا يكون الشخص المعني قد تنازل بذلك عن حقه الأساسي في رفع قضية أمام المحكمة وهو حق متاح لكافة المواطنين. انظر لجنة القانون في جنوب أفريقيا، ورشة نقاش رقم 87 «هياكل حل نزاعات المجتمع» (1999) يمكن الاطلاع عليه على موقع [www.doj.gov.za](http://www.doj.gov.za).

17 «معاملة الشرطة للنساء في تيمور الشرقية» (2005) سبق ذكره.



زيادة عن عقود التضامن الأخرى كما تميل بعض الدراسات لبيانها<sup>18</sup> .

الأرقام الواردة من الدول النامية تعطي نموذجاً عاماً : المناصب العليا، أي قضاة ومسجلي المحكمة العليا غالباً ما يكونون من الذكور. المحاكم الأقل درجة ووظائف قضاة المحاكم الجزئية تتمتع بتمثيل أكبر للنساء ولكن ما زال الرجال يشكلون الأغلبية<sup>19</sup> . ينعكس هذا الوضع أيضاً في قوات الشرطة ومصلحة السجون. تلك الديموغرافيات تجعل من المحتمل بدرجة أكبر أن يحدث الفساد في صورة تهريب وابتزاز جنسي، مثلاً مقابل الترفيات وخاصة عندما تكون سلطات وصلاحيات الرؤساء التقديرية معرفة ومحددة بصورة غير واضحة<sup>20</sup> .

في تلك الأوضاع غير المتوازنة جنسياً، غالباً ما تكون القنوات غير الرسمية أهم من الإجراءات الرسمية بالنسبة لصنع القرار وتفسح المجال أمام ممارسة النفوذ غير القانوني والحد من المساءلة. ولذلك فإنه من المفيد أن نتساءل هل القيام بإجراءات لشمول الجنسين (أو العرقية، الجنس العرقي، الطبقة أو المذهب) يمكن أن يعيد تشكيل خريطة القوى. وفي أي ظروف يمكن أن يخفف ذلك الشمول من نفوذ الشبكات الحصرية التي ترعى الفساد؟ دراسة العلاقة بين الشمول والفساد في المناصب الحكومية والعامة يجب أن توفر حماية ضد الانزلاق في إدعاء شعبي بسيط بأن زيادة أعداد النساء في المؤسسات العامة هو في حد ذاته إجراء ضد الفساد<sup>21</sup> .

مؤسسات العدالة غير الرسمية لا تختلف كثيراً عن المؤسسات الرسمية فيما يتعلق بعدم التوازن بين الجنسين. ربما الفرق الهام هو أن المؤسسات غير الرسمية تميل للعمل في دائرة اجتماعية أضيق. فرق دخول المجموعات المستبعدة إلى هذه الدوائر للتأثير على القرارات أو حتى دخول أماكن انعقادها منخفضة بسبب القواعد والأعراف الاجتماعية غير المعلنة. وقد يشمل ذلك أنه من غير المناسب للمرأة أن تجتمع وتختلط بالرجال الذين ليسوا محارم أو أقارب لها أو رؤية المرأة في أماكن معينة مثل صالات البيرة حيث تعقد المعاملات<sup>22</sup> .

دراسة جوانب عدم التوازن الجنسي في التوظيف تؤكد حقيقة أن عوامل الجنس تشكل فرق للانخراط في شبكات الفساد. وتبرز أيضاً الأهمية العامة لتحليل شبكات الفساد. ماذا يقود هذه العوامل في أماكن أو بيئات محددة؟ ما هي المحاور الرئيسية التي تنشأ عليها؟ هذا التحليل هام للبرامج التي تعمل على تجهيز المجموعات المعرضة للوصول إلى مؤسسات العدالة. ويمكن أن يساعد في توقع والتعامل مع قوى يحتمل أن تدمر أجندة السلطة والصلاحيات. مثلاً استراتيجيات الوصول إلى العدالة قد تحتاج على المدى القصير لتوفير موارد بحيث يمكن

18 رانجانا مخيرجي وعمر جوكسيس «الجنس والفساد في القطاع العام» تقرير الفساد العالمي لعام 2004.

19 النساء والقانون في جنوب أفريقيا (دبليو إل إس أيه) مطاردة السراب : المرأة وإدارة العدالة (جابورون : باي للنشر، 1999)، دبليو إل إس أيه، في ظل القانون : المرأة وتحقيق العدالة في زيمبابوي (هيراري : أمانة دبليو إل إس أيه، 2000) و دبليو إل إس أيه، بحثاً عن العدالة : المرأة وإدارة العدالة في مالوي (بلانتير : سوكا للنشر، 2000) .

20 «الفساد والجنس» (2004) سبق ذكره.

21 سونج هونج - إن «من الضحايا إلى المتقنين؟ المرأة والسلطة والفساد» ، التاريخ المعاصر ، مجلد 105 ، عدد 689 (2006) وجويتز (2005) سبق ذكره.

22 لين خديجالا «إخفاق العدالة الشعبية في أوغندا : المجالس المحلية وحقوق ملكية المرأة» ، التنمية والتغيير، عدد 32 (2001) وجويتز (2005) سبق ذكره.

للمجموعات المحرومة أن تتجاوز المنتديات المحلية إذا كان يسيطر عليها شبكات فساد محبوكة جيداً لا يمكن لتلك المجموعات أن تتوقع تحقيق نتيجة عادلة من خلالها.

## الخاتمة والتوصيات

تنشأ من هذه المناقشة ثلاث نقاط لاتخاذ إجراءات أخرى. التوصية الأولى هي وجوب الاعتراف صراحة بأن الابتزاز الجنسي هو شكل من أشكال السلوك الفاسد. ما زال ينظر على نطاق واسع إلى النقود على أنها عملة الفساد. وهذا يشكل جمع البيانات المتعلقة بالفساد، تصميم ردود فعل المسؤولين نحوه وحملات المجتمع المدني لمعالجة الفساد، ويجب أن ينتقل التحليل الأكثر ترابطاً وتنظيماً للفساد والذي يضع في الحسبان مواقف مجموعات محددة من الأشخاص إلى التحقيق والبحث المفتوح حول أشكال الفساد الأكثر شيوعاً والأكثر خطورة بالنسبة لمجموعات الأشخاص المذكورة.

ثانياً، لا يمكن المبالغة في التأكيد على أهمية الإجراءات الشفافة والمحددة للتشغيل اليومي لأنظمة العدالة. الآثار السلبية الناتجة عن غياب الممارسات المؤسسية المنظمة مثل إسناد القضايا والدعاوى بصورة عشوائية وخلافه يمكن أن تتضخم بالنسبة للمجموعات المهمشة. في الأنظمة غير الرسمية كلما كان منتدى العدالة أقل رسمية وشهرة، كلما كان من الصعب التحدث عن الإجراءات التي تضمن الشفافية والصراحة. الأبحاث التجريبية الخاصة بأنظمة العدالة غير الرسمية يجب أن تطرح أسئلة. هل لديها معايير للعدالة والمعقولة (الثبوتية والإجرائية)، هل يعرف أولئك المستفيدين من هذه الأنظمة المعايير والإجراءات المتوقعة حتى يكونوا في وضع يسمح لهم بالمطالبة بالتزام تلك المنتديات بها وهل توجد قنوات للتحقق من أن هذه المنتديات تعمل بطريقة عادلة ومعقولة.

تأتي التوصية النهائية من الملاحظة المبينة أعلاه بأن مؤشرات الفساد الكبرى ليست غير مترابطة بعوامل مثل الجنس، المستوى التعليمي أو نوع المهنة. وهذا يجعل من الصعب فهم المشاعر والمفاهيم المختلفة باختلاف الجنس وتأثير الفساد. وبدون هذه المعلومات المتميزة، من الصعب جداً إعداد استراتيجيات مناسبة لمكافحة الفساد. بالرغم من جمع بيانات عن الجنس والدخل أحياناً، غالباً لا يتم تحليل البيانات طبقاً لهذه الخطوط الرئيسية. يجب أن يصبح ذلك التفصيل وعدم التكامل جزءاً متكاملًا من جمع وتحليل البيانات الخاصة بالفساد. المنطق وراء هذا الرأي أقوى بالنسبة لتجارب الفساد في نظام العدالة. وكما سبق ذكره في البداية، يرجع ذلك إلى أن شرعية مؤسسات العدالة في عيون عامة الناس في خطر. أي تحليل وبحث عن الحل يجب أن يكون مدروساً من خلال التجارب الواقعية الملموسة لمختلف مجموعات الأشخاص المتأثرين.

# التسعون بالمائة الأخرى: كيف تحارب المنظمات غير الحكومية الفساد في أنظمة العدالة غير القضائية<sup>1</sup>

ستيفن جولوب<sup>2</sup>

## خارج المحاكم

يبحث هذا المقال مشكلة الفساد في أنظمة العدالة غير القضائية أو أنظمة العدالة التي لا تشتمل على محاكم. وهو يناقش نوعين رئيسيين من أنظمة العدالة غير القضائية: العرفية والإدارية. ويبحث هذا المقال أيضاً كيف أن المنظمات غير الحكومية تساعد في تقييد هذا الفساد. ويركز على الفلبين وبنغلاديش وسيراليون لأنها تمثل أمثلة متنوعة على المشكلة والاستراتيجيات التي تستخدمها المنظمات غير الحكومية لمناقشة المشاكل<sup>3</sup>.

أنظمة العدالة غير القضائية<sup>4</sup> هامة لأنها تبت في معظم النزاعات وعمليات العدالة الأخرى في مجتمعات كثيرة بما يؤدي إلى نتائج كبيرة بالنسبة للاستقرار الاجتماعي والتخفيف من الفقر. وعلى النقيض، فإن المحاكم مكلفة وغير ملائمة وغير شاملة بالنسبة للفقراء في كافة أنحاء الكون. وزارة التنمية الدولية بالمملكة المتحدة تقدر أنه «في الكثير من الدول النامية، تشكل الأنظمة القانونية التقليدية أو العرفية 80 بالمائة من إجمالي القضايا»<sup>5</sup>. وتشير منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية إلى الأبحاث التي تقول بأن «الأنظمة غير الحكومية هي الوسائل الرئيسية لتحقيق العدالة والأمن لنسبة تصل إلى 80-90 بالمائة من عدد السكان في الدول الهشة»<sup>6</sup>. هذه الحسابات غير الدقيقة تعكس حقيقة أنه بمحض الاختيار أو الضرورة، يميل الفقراء إلى استعمال المنتديات غير الحكومية لحل منازعاتهم. إذا تم عد عمليات العدالة الإدارية غير الحكومية أيضاً، من المحتمل أن الهيئات القضائية تبت فقط فيما لا يزيد عن 10 بالمائة من القضايا في معظم العالم النامي.

1 يقوم هذا المقال على الأبحاث المدعومة من جانب زمالة المشاريع الفردية في معهد المجتمع المفتوح الخاص بالمؤلف، جامعة كاليفورنيا في زمالة التنمية المهنية بيركلي والمستشارين في بنغلاديش والفلبين. يرغب المؤلف في أن يشكر دينا صديقي وفيفيك مارو على ملاحظاتهم على مسودات هذا المقال وكذلك مارلون مانويل وبيتر فان تويجلي على إسهاماتهم.

2 يدرس ستيفن جولوب مادة القانون والتنمية الدولية في كلية حقوق بولت هول في جامعة كاليفورنيا في بيركلي، الولايات المتحدة.

3 بلغت درجات الفلبين وبنغلاديش وسيراليون على التوالي 2.5، 2.0 و 2.2 على مقياس مكون من 0-10 درجة بمؤشر مدركات الفساد لعام 2006 المتبع لدى منظمة الشفافية الدولية حيث يمثل الرقم صفر شعوراً بوجود درجة عالية من الفساد. يرتبط المؤشر بمفاهيم درجة الفساد التي يعلنها كبار رجال الأعمال والمحللين في الدول. انظر سي بي أي 2006 في صفحة 374 أو موقع [www.transparency.org](http://www.transparency.org).

4 مفهوم أنظمة العدالة غير القضائية لا يجب الخلط بينه وبين أنظمة العدالة غير الحكومية. تشمل أنظمة العدالة غير القضائية ولكن لا تقتصر على أنظمة العدالة غير الحكومية. يشير المصطلح الأخير إلى أنظمة العدالة العرفية عادة التي تنشأ خارج الدولة والتي يمكن أن تطبقها الدولة. وعلى النقيض، تشمل أنظمة العدالة غير القضائية أنظمة العدالة غير الحكومية وكذلك تلك التي تقوم الدولة بإنشائها طالما أنها ليست قضائية بطبيعتها. وبالتالي فإن أنظمة القوانين الإدارية تعتبر غير قضائية وليست غير حكومية. الأنظمة العرفية هي أنظمة غير قضائية وغير حكومية.

5 وزارة التنمية الدولية، الأمن والعدالة في متناول اليد: وضع السياسة في التطبيق العملي، يوليو 2002. يمكن الاطلاع عليه على موقع [www.dfid.gov.uk](http://www.dfid.gov.uk).

6 منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية / دي آيه سي شبكة الصراع، السلام والتعاون التنموي، تعزيز تحقيق العدالة والأمن في الدول الهشة، أغسطس 2006، 4.

تقوم أنظمة العدالة غير القضائية بالنظر في النزاعات ولكنها تشتمل أيضاً على عمليات قانونية غير إعلانية تتم إدارتها من جانب الجهات الحكومية. ويشمل ذلك البت في طلبات تسجيل حق ملكية الأراضي وتنفيذ القوانين البيئية. ويشتمل ذلك على مبادئ العدالة الأساسية- المعاملة العادلة أو الحجز- في حدود ما يتعلق بالبت في النزاعات. وتشمل أنظمة العدالة غير القضائية:

- أنظمة القوانين الإدارية التي تسند إلى الجهات التنفيذية والجهات الحكومية المحلية صلاحيات تسوية النزاعات وتنفيذ القوانين واعتماد الطلبات.
- مندييات حل النزاعات العرفية مثل المجالس القروية العرفية التي تسوي النزاعات الخاصة بالأراضي والعائلة والنزاعات الأخرى بصورة مستقلة عن الدولة.
- العمليات القضائية الهجينة بين العرفية والحكومية أو العمليات التي يكون منشأها في العرف ولكن تم تطبيقها وتبنيها كلياً أو جزئياً من جانب الدولة.
- العمليات التي تديرها الشرطة، وكلاء النيابة والسجون (لغرض التركيز على الموضوع، لا تبحث هذه الورقة هذه المؤسسات).

تعريف منظمة الشفافية الدولية للفساد بأنه هو «سوء استغلال السلطات المسندة لتحقيق مكاسب شخصية» يمكن تطبيقه في سياق أنظمة العدالة غير القضائية. ولكن يمكن أن يكون من الصعب تمييز النقطة التي ينتهي فيها التحيز الشخصي والتي تبدأ فيها المكاسب الشخصية، خاصة في أنظمة العدالة العرفية. وبالمثل، فإن المكاسب الشخصية فيما يتعلق بالصلاحيات الاقتصادية أو السياسية أو الاجتماعية قد تتبع من استدامة النظام وليس من رشاوى خاصة بقضايا معينة أو تصرفات أخرى لسوء الاستغلال.

جهود المنظمات غير الحكومية الموصوفة هنا لا تتدرج ضمن موضوع مبادرات مكافحة الفساد ولكنها تعتبر طريقة لتحقيق العدالة، قدر أكبر من المساواة بين الجنسين، تعزيز الاقتصاد وأهداف أخرى. بالنسبة للمحرومين وحلفائهم، يكون مكافحة الفساد غالباً جزء من صراعات أخرى. ولكن هذا الواقع لا يجعل أعمالهم الخاصة بمكافحة الفساد ذات أهمية أقل.

لم يكن فساد أنظمة العدالة غير القضائية أو قيود المجتمع المدني عليه موضوع أبحاث مكثفة. معظم التعليقات والمؤلفات حول الأنظمة العرفية تبرز أدوارها كبدايل للعمليات الحكومية المليئة بالثغرات والعيوب بدلاً من نقاط ضعفها الأساسية. ويرسم هذا المقال المشكلات والحلول المختارة الخاصة بأنظمة العدالة غير القضائية.

## أنظمة القانون الإدارية في الفلبين

كما هو الحال في معظم الدول الأخرى، تقوم الجهات التنفيذية والحكومات المحلية في الفلبين بالنظر في الكثير من مسائل العدالة التي تؤثر كثيراً على المواطنين. مثلاً، تدير وزارة الإصلاح الزراعي اللوائح التي تنقل الملكية أو

درجة أكبر من السيطرة على الأراضي إلى المزارعين منخفضي الدخل. تخصص وزارة البيئة والموارد الطبيعية تصاريح لقطع الأشجار وحصد منتجات الغابات الأخرى. تقرر الحكومات المحلية حقوق الصيد التي يمكن أن تساعد أو تؤذي الكائنات الحية. من الصعب القول هل ينتشر الفساد في أنظمة القوانين الإدارية هذه لدرجة أكبر من القضاء. ولكن هذه الجهات غالباً ما تظهر إرثاً يمكن أن تتدفق فيه المناصب العامة من الرعاية وتعمل كأداة لتحقيق أرباح شخصية<sup>7</sup>.

يشتمل المجتمع الفلبيني الصلات الشخصية بدرجة غير عادية. هذه الظاهرة لها جانب إيجابي وودي وعملي. ولكن أحد التقارير الحكومية البارزة يرى بأن «الشخصنة الشديدة.... تؤدي إلى الكسب غير المشروع والفساد الظاهر في المجتمع الفلبيني»<sup>8</sup> وقد كشفت دراسة البنك الدولي إلى أن خمسة بالمائة فقط من الفلبينيين يرون أن «يمكن الثقة في معظم الأشخاص وهي ظاهرة تعزز الاعتماد على المعروف الخاص»<sup>9</sup>. وهذه المحسوبية تخلق بدورها الإحساس بالدين والامتنان الذي يفرض التزامات معاملة بالمثل وفسادة أحياناً.

ولتعقيد الأمور بدرجة أكبر، الفساد في الفلبين لا ينطوي فقط على جني منافع مادية وشخصية. أولئك الأشخاص الذين يخفقون في تلبية مصالح أصحاب القوة يمكن أن يواجهوا نقداً اجتماعياً أو ضرراً اقتصادياً أو ضرراً مهنيًا. بالنسبة لموظفي الحكومة، يشمل ذلك نقلهم إلى وظائف أدنى أو أماكن غير مقبولة في البلاد. والنتيجة هي أن الحكومة ليست مجموعة من المؤسسات المحايدة ولكن شبكة من المعارف والصلات الشخصية والمالية. وهذا يوقف الإصلاحات القانونية وتنفيذ القانون ووصول الأغلبية التي ليست لديها معارف أو صلات إلى العدالة.

شبكة المنظمات غير الحكومية المعروفة باسم المجموعات القانونية البديلة تساعد في محاربة تلك المشكلات عن طريق تقديم خدمات قانونية إلى الفلبينيين المحرومين. ويعمل معظمها أيضاً في أنشطة ذات صلة مثل رفع القضايا لصالح المصلحة العامة، تنظيم المجتمع، التدريب القضائي وتسهيل انخراط طلاب الحقوق في الخدمة العامة. تميل المجموعات القانونية البديلة للتركيز على مسألة أو قطاع محدد - الجنس، المزارعين، العمال، فقراء المدن، الأقليات الثقافية، البيئة أو الحكم المحلي. وباعتبارهم مستشارين قانونيين بحكم الواقع لصالح تحالفات المجتمع المدني، تساعد المجموعات القانونية البديلة في صياغة وإصدار مئات من القوانين والمراسيم واللوائح والقرارات التنفيذية المؤيدة للفقراء على مدار السنين. أكبر مجموعة قانونية بديلة، ساليجان، تعمل حالياً على حشد الضغوط من أجل إصدار قانون يبسط إجراءات حل النزاعات بطرق يمكن أن تقلل من الفساد المحتمل في المحاكم العمالية.

7 انظر بول دي هاتشكروفت «أعضاء حكومات الأقلية والأصدقاء في دولة الفلبين : سياسة السلب الموروث» ، مجلة السياسة العالمية، مجلد 43 ، عدد 3 (أبريل 1991).

8 مجلس النواب في الفلبين، لجنة التعليم والآداب والثقافة ولجنة العدالة الاجتماعية والرفاهية والتنمية «برنامج المحافظة على الأخلاق: بناء شعب، بناء أمة» تقرير مقدم من السيناتور ليتيسيا راموس شاهاني، 9 مايو 1988 .

9 ستيفن كناك «الثقة والحياة الودية والأداء الاقتصادي» (واشنطن دي سي : البنك الدولي، 2000) كما هو مشار إليه في كتاب ويليام إيسترلي «عبء الرجل الأبيض : لماذا حققت جهود الغرب لمساعدة الباقين أداءً سيئاً جداً» (نيويورك : بنجون، 2006).

فيما يتعلق بالفساد، ربما تكون الشريحة الأكثر أهمية من كعكة المجموعات القانونية البديلة هي مشاركتها وارتباطها بالقانون الإداري. التسمية القانونية الموازية - تدريب ودعم الأشخاص العاديين على التعامل مع المشاكل القانونية التي تؤثر على المعوزين والمحرومين- هي إحدى الجوانب الهامة في تلك المشاركة والارتباط. تنتمي المؤسسات شبه القانونية الفلبينية عادة إلى المجتمعات التي تخدمها مما يساعد في تمهيد الملعب غير المعيد.

مشاركة الأخصائيين شبه القانونيين المستمرة في مسائل محددة يمتد إلى أبعد من معرفتهم ومهاراتهم القانونية. مثلاً، المزارع العادي الذي يطلب المساعدة من مكتب حكومي يصطدم بجدار ضخمة من البيروقراطية. ومجرد العثور على الشخص الذي ستطلب منه المساعدة يمكن أن يكون مرهباً أو مستحيلًا. يمكن أن يغذي هذا الجهل بيئة ينمو فيها الابتزاز وتقدم فيها المعلومات أو المساعدات فقط مقابل رشاوى. وعلى النقيض، المزارع الذي لديه ثقافة قانونية يمكن أن يتجول في مكتب من مكاتب وزارة الإصلاح الزراعي ويتحدث مع الموظفين حول تطبيق الإصلاح الزراعي ويحصل على معلومات رسمية أو غير رسمية مفيدة.

المعرفة بالعمليات والموظفين الإداريين تساعد أشباه الحقوقيين على تحديد الحلفاء والأعداء وتخرج جهود استغلال جهل المواطنين باللوائح والموظفين المعنيين عن مسارها.

وعند تلقي الدعم والمعاونة من جانب منظمة مزارعين قوية، فإن هذه الخبرة تعوق الفساد عن طريق بناء نفوذ سياسي مقابل على المستوى المحلي. قامت بعض المجموعات القانونية البديلة بتدريب عدة مئات من الحقوقيين الموازين للقيام على رعاية تطبيقات الإصلاح الزراعي بين المزارعين التابعين لهم من خلال عمليات وزارة الإصلاح الزراعي. واستخدمت إحدى الدراسات التي تم إعدادها في عام 2001 لصالح بنك التنمية الآسيوي مسوحات ومجموعات بؤرية ومقابلات لتوثيق الأثر الإيجابي للمجموعة القانونية البديلة كإسهامان على تنفيذ الإصلاح الزراعي<sup>10</sup>. المجموعات القانونية البديلة تنشط بالمثل في حالات ملكية الأراضي، استخدام الأراضي والموارد الأخرى التي توفر القوت والمعيشة للشعب. ومن خلال العمل عن طريق تحالفات في دي إي إن آر والحكومات المحلية، ساعد عدد من المجموعات القانونية البديلة على إيقاف أو تغيير القرارات التي تأثرت بصورة غير قانونية بنفوذ الشركات التي تخالف القوانين البيئية.

التمثيل القانوني والتأييد الإعلامي أحياناً يتم استراتيجيات القانون الإداري. ودافعت مجموعة تانجول كاليكسان عن السكان الشركاء وموظفي دي إي إن آر ضد قضايا التحرش التي قام برفعها مخالفو القانون البيئي. وعندما أصدر المسئولون في إحدى المقاطعات مرسوم تقسيم وتنظيم يسمح لمصنع أسمنت بالتحايل على لوائح استغلال الأراضي، قام مركز المساعدات القانونية البيئية بأنشطة مختلفة نحو الإعلام. وقامت هذه المجموعة القانونية

10 انظر «أثر أنشطة الإصلاح القانوني على تنفيذ الإصلاح الزراعي في الفلبين» في كتاب ستيفن جولوب وكيم ماكوي «الإصلاح القانوني: تعزيز الحوكمة الجيدة وتقليل الفقر» في دراسة إصلاح القانون والسياسة في بنك التنمية الآسيوي (مانيللا: بنك التنمية الآسيوي، 2001). يمكن الاطلاع عليه على موقع [www.asiandevbank.org](http://www.asiandevbank.org).

البديلة بتنظيم زيارة موقعية ومؤتمر صحفي لمساعدة الصحفيين على ترتيب مقابلات مع أفراد المجتمع. ومن الواضح أن الدعاية المترتبة على ذلك ساهمت في قيام الحكومة المحلية بإلغاء المرسوم.

ومن المدهش أن أعمال مكافحة الفساد التي تقوم بها المجموعات القانونية البديلة قد تؤثر على الجهات التنفيذية والحكومات المحلية أكثر من المحاكم. إن ستار الاستقلال القضائي في الفلبين يعمل في الواقع على عزل القضاء عن الضغوط الشرعية لمكافحة الابتزاز والكسب غير المشروع مع السماح للقوى الضارة بالاستمرار في ممارسة نفوذها. أركان الحكومة الأخرى ينقصها ذلك العزل.

وهناك طريقة أخرى تحارب بها المجموعات القانونية البديلة الفساد وهي تشمل تعيين قاداتهم في المناصب الهامة في وزارة الإصلاح الزراعي ووزارة البيئة والموارد الطبيعية والوكالات الأخرى. وعندما حدث ذلك في ظل حكم الرئيس فيدل راموس في التسعينات، استطاعوا إصلاح اللوائح والإجراءات والعاملين.

## شاليش والمنظمات البنغالية غير الحكومية

«شاليش» (أو «ساليش») تشير إلى عملية بنغالية غير رسمية منتشرة تقوم من خلالها هيئات مكونة من شخصيات محلية نافذة بحل نزاعات أفراد المجتمع و/أو فرض عقوبات عليهم. تتطوي عملية شاليش عادة على خضوع المتنازعين اختياريًا للوساطة أو التحكيم وغالباً ما تكون هذه العملية عبارة عن خليط منهما. يمكن أن يقبل أو يرفض المتنازعون اقتراحات تلك الهيئات كما في الوساطة. ولكن عملية شاليش تشبه التحكيم في أن العملية تدفعهم إلى التوصل لتسوية تتوافق مع تفضيلات الهيئة أو أعراف المجتمع.

المصطلحات «الوساطة» و «التحكيم» توحى بالمداولة الهادئة ولكن شاليش يمكن أن تكون حدثاً عاطفياً. يعلن المتنازعون، الأقارب، أعضاء الهيئات وأفراد المجتمع صراحة عن آرائهم وغالباً ما يتم ذلك في نفس الوقت. قد تمتد العملية لعدد كبير من الجلسات والشهور وتتم أيضاً مفاوضات بين المتنازعين، الذين يمثلهم أحياناً أفراد الأسرة خارج هذه الجلسات.

تعالج عملية شاليش مجموعة كبيرة متنوعة من الأمور المدنية التي ينطوي بعضها على بعض الجوانب الجنائية. وقد يشمل ذلك مسائل تتعلق بالجنس والأسرة مثل العنف ضد المرأة (سواء داخل أو خارج نطاق الزواج)، الميراث، المهر، تعدد الزوجات، الطلاق، النفقة المالية للزوجة والأبناء أو مجموعة من هذه المسائل. وتشمل الجوانب الرئيسية الأخرى الصراعات حول الحدود بين أراضي الجيران.

عملية شاليش التقليدية التي لا تشمل نفوذ المنظمات غير الحكومية يمكن أن تكون غير عادلة حيث تحابي الرجال على النساء والغني على الفقير. تبرز إحدى الدراسات كيف أن حلول أعضاء هيئة شاليش الصادرة في النزاعات يمكن أن تهدف إلى ضمان استمرار ريادتهم، تعزيز تحالفاتهم النسبية أو تأييد الأعراف والميول الثقافية المعلومة مع تأثر العملية أحياناً بالأشخاص الفاسدين (الأشخاص الذين يدعون امتلاكهم خبرة قانونية)

والبلطجية المحليين الذين يتم استئجارهم لمراوغة أو ترهيب المشاركين<sup>11</sup>. وتصف دراسة أخرى ثالوث المصالح الفاسد غالباً الذي يسيطر على الشئون القروية بما في ذلك شاليش. ويشتمل هذا التحالف على المسؤولين المنتخبين في المستويات الدنيا الذين يسيطرون على الموارد العامة ويرتبطون بعلاقات مع السياسيين المحليين وأصحاب النفوذ الآخرين، شيوخ القرية الذين لديهم مصالح في اقتصاد القرية كمستأجرين ومقرضين والزعماء الدينيين الذين يكونون أحياناً أقوى النفوذ حيث يصادقون على أنشطة شيوخ القرية ولو حتى باسم الإسلام أو القانون الشرعي<sup>12</sup>. ويؤكد كلا المصدرين أن شاليش تكون غالباً متحيزة بقوة ضد المرأة.

وفي ضوء هذه المشاكل المتنوعة والمتشعبة، لماذا يلجأ الناس إلى شاليش؟ إنهم يقومون بذلك لأنها سهلة وملائمة وكذلك لأنهم ليس لديهم أي خيار واقعي آخر. المحاكم الرسمية بطيئة ومكلفة ويصعب فهمها وبيروقراطية وبعيدة ومزدحمة بالقضايا وتعتبر فاسدة ومتحيزة ضد الجنس الآخر. شاليش حرة مرنة، يمكن فهمها، قائمة على المجتمع وأحياناً عادلة وبالرغم من عيوبها فهي جزء من نمط الحياة القروية.

في السنوات الأخيرة وإدراكاً لأن شاليش سوف تبقى أسهل وصولاً حتى لو تحسنت حالة المحاكم، حاولت منظمات غير حكومية في بنغلاديش أن تعدل من الجوانب السلبية فيها. الحاجة للقيام بذلك كبيرة بسبب حقيقة أن الفساد وعدم العدالة والتحيز الجنسي في شاليش غالباً ما يشكل نفس الظاهرة. الميول الجنسية على سبيل المثال يمكن أن تؤدي إلى معاملة غير عادلة للمرأة كجزء من النمط الذي يفيد الشيوخ الذكور عن طريق استمرار وضعهم الاجتماعي والسياسي والاقتصادي. في سياق شاليش، غالباً ما تصاحب المسائل المتعلقة بحقوق الإنسان والجنس سوء استغلال الصلاحيات الممنوحة (كما في المحاباة من جانب أعضاء هيئة شاليش) لتحقيق مكاسب شخصية.

حقق اتحاد مداريبور للمساعدة القانونية (إم إل أيه أيه) وهو منظمة خدمات قانونية غير حكومية الريادة في مفهوم شاليش المعدل في صورة منظمة غير حكومية وقام بتدريب المنظمات الأخرى غير الحكومية على أساليبه وطرقه. ويعالج إم إل أيه أيه مشاكل العملاء من خلال ثلاث خيارات: المحاكم، توكيل المحامين المنتسبين لاتحاد إم إل أيه أيه إذا كانت العملاء ضحايا لسلوك جنائي شديد، وساطة العاملين في ميدانها (الذين يحيلون العملاء إذا أخفقت جهودهم المبدئية في حل النزاع) أو شاليش الذي ينظمه العاملون في المجال والذي قام اتحاد إم إل أيه أيه باستقدام وتدريب أعضائه. تدرّب المنظمة غير الحكومية ناجوريت يوديوغ هيئات شاليش بديلة ولجان مساعدات قانونية لمراجعة كافة جلسات شاليش (سواء تلك التي عقدت من جانب هيئاتها أو من جانب آخرين)<sup>13</sup>.

11 سومايا خير، كارين إل كاسبر، جوليا شين، دي بي انجرام ورفعت جيهان «الوصول إلى العدالة: الممارسات المثلى في ظل شراكة الديمقراطية (دكا: المؤسسة الآسيوية، 2002).

12 تاج هاشمي، «المرأة والإسلام في بنغلاديش: خارج الإذلال والطفان» (لندن: ماكملان، 2000).

13 المراجعات الخارجية لأعمال ناجوريت يوديوغ تميل إلى اعتماد تأثيرها المتعدد الجوانب بما في ذلك على تقييد الفساد في شاليش. انظر دينا صديقي «تمهيد الطريق إلى العدالة»: خبرة ناجوريت يوديوغ، بنغلاديش (لندن: إجراء العالم الواحد، 2003) ولينا هاسلي «هل هم فقراء جداً لكي لا يحصلون على حقوقهم؟ الوصول إلى العدالة من جانب المرأة الفقيرة في بنغلاديش: دراسة حالة» (رسالة ماجستير لم تنشر لصالح كلية الاقتصاد في لندن، 2004).



هذه الجهود قضت على مجموعة كبيرة متنوعة من الممارسات الفاسدة. وهي تواجه سلطة وقوة المحتالين المذكورين آنفاً الذين يستغلون معرفتهم القانونية الظاهرية لتحويل مداوات هيئة شاليش مقابل أتعاب تدفعها أسرة الخصم. ويساعدون أيضاً في التقليل من الممارسات التي يجب على الأزواج المطلقين الذين ليس لديهم معلومات كافية تحملها إذا كانوا يرغبون في التسوية والصلح. ومن خلال سوء التفسير المتعمد للقانون الديني والجهل العام، قد يقوم الوسيط الذي يحمل ألقاب دينية (مثل الإمام المحلي) بإبلاغ الزوجين بأن المرأة يجب أن تتزوج أولاً وتعاشر زوجاً آخر - وغالباً ما يكون هو الوسيط نفسه - قبل أن تتزوج مرة أخرى بزوجها الأصلي.

تبين الأبحاث أن شاليش المعدلة التابعة لمنظمة غير حكومية هي المنتدى الأكثر فعالية لتحقيق درجة من العدالة وتقليل الفقر<sup>14</sup>. بالرغم من البلاغات الذاتية يجب أن تؤخذ مع بعض الحذر، تبين سجلات المنظمات غير الحكومية معدلات مرتفعة من حل النزاعات بنجاح: 88 بالمائة من جانب إم إل أيه أيه و 75 بالمائة من جانب منظمة التنمية غير الحكومية التي تسمى جانوشاهاجو سانجستا<sup>15</sup>.

أحد التطورات النهائية وغير السعيدة بخصوص شاليش تستحق الذكر. على مدار السنوات القليلة الماضية، ازداد خليط قابل للاشتعال من العنف والترهيب والستار السياسي في بنغلاديش حتى على مستوى القرية. والنتائج المترتبة على ذلك هي أن العناصر الإجرامية التي غالباً تتمتع باتصالات بالأحزاب السياسية تعمل على السيطرة على عملية صنع القرار في شاليش في بعض المجتمعات. وهذا الواقع الناشئ يشهد سيطرة السفاحين الشباب بدلاً من الشيوخ والنخب التقليدية على العملية.

وبغض النظر عن هذا التطور الأخير، يكون من قبيل المبالغة القول بأن جهود المنظمات غير الحكومية قضت على الفساد والتجيز في شاليش. ولكن عندما تنشط المنظمات غير الحكومية، فإنها تحسن هذه المشاكل عميقة الجذور وتبدأ في الطريق الطويل نحو جعل هيئات الشاليش أكثر عدلاً وإنصافاً. وفي ضوء مدى صلة الفساد بالجوانب المتحيزة الأخرى في شاليش، فإن معالجة مشكلة واحدة غالباً ما يساعد في علاج المشاكل الأخرى.

## التعددية القانونية وتيماب العدالة في سيراليون<sup>16</sup>

كما هو الحال في الكثير من الدول الأفريقية الأخرى، فإن الأنظمة القانونية المتعددة تتأرجح في سيراليون وتتكامل بصورة جزئية وليست كلية. أحد هذه الأنظمة هو النظام الحكومي الرسمي المشتق من المملكة المتحدة بينما الأنظمة الأخرى هي أنظمة عرفية ومتأصلة في تاريخ الأمة. في ضوء الفساد المنتشر في البلاد، التاريخ

14 تاتاجانا حق، كارين إل كاسبر، دي بي إنجرام ورفعت جيهان "بحثاً عن العدالة: المرأة في مواجهة حل النزاعات البديلة" (دكا: المؤسسة الآسيوية، 2002).

15 برنامج الأمم المتحدة للتنمية، الأمن الإنساني في بنغلاديش: بحثاً عن العدالة والكرامة (دكا: يو إن دي بي، 2002).  
16 يقوم هذا القسم بصورة كبيرة على الأوراق المعدة من جانب فينيك مارو، الذي ساعد في طرح تيماب من أجل العدالة. انظر فينيك مارو «بين القانون والمجتمع: أشباه القانونيين وتقديم خدمات العدالة الأساسية في سيراليون (نيويورك: معهد المجتمع المفتوح، 2006) وفينيك مارو «بين القانون والمجتمع: أشباه القانونيين وتقديم خدمات العدالة في سيراليون والعالم» مجلة القانون الدولي، مجلد 31، عدد 2، صيف 2006.

الذي مزقته الحروب والفقر الشديد، يعمل النظام الرسمي بصورة غير كاملة. يقتصر القضاء بدرجة كبيرة على عاصمة البلاد فري تاون حيث يعيش معظم القضاة وقضاة التحقيق في البلاد وحوالي 90 من 100 محامي فيها.

تمارس كل قبيلة من قبائل سيراليون الصورة الخاصة بها من صور القانون العرفي. وهي تعتبر نتاج الحكم الاستعماري جزئياً حيث أنها تطورت كرد فعل على قيام بريطانيا بتركيز السلطة في أيدي زعماء القبائل بطرق تمنع مساءلتهم. وكما هو الحال في أماكن أخرى، فإن الأنظمة العرفية غير مقننة ومستمرة في التطور.

يحدث تكامل الأنظمة الرسمية والأنظمة العرفية في المحاكم المحلية المعتمدة من جانب الدولة التي تطبق القانون العرفي. يتم تعيين رؤساء المحاكم من جانب الزعماء الأقوياء، كبار مسؤولي الأحياء بموافقة الوزارة الحكومية المحلية. ومن أجل تعقيد الأمور أكثر فأكثر، يتأسس الكثير من الرؤساء الأعلون والأدون المحاكم وهو أمر يحظره القانون ولكن مع ذلك يديرون تطبيق القانون العرفي في الريف.

استخدام سيراليون للنظام العرفي هو أمر يتعلق بالمواءمة والضرورة. يمكن أن يكون عادلاً وفعالاً ولكن يمكن أن يكون أيضاً عرضة للفساد. وعلى العكس من بنغلاديش والفلبين، حيث بدأت المنظمات المحلية غير الحكومية في تنفيذ برامج لتعزيز الوصول إلى العدالة، لم يظهر المجتمع المدني بعد الحرب في سيراليون نفس القدرة للجهود المكثفة. في عام 2003، تعاون المنتدى الوطني لحقوق الإنسان في سيراليون ومبادرة عدالة المجتمع المفتوح التي يقع مقرها في الولايات المتحدة لتدشين برنامج باسم تيماب من أجل العدالة وهو البرنامج الذي يستلهم جزءاً من فكرته من الخبرة الفنية للمنظمات غير الحكومية في جنوب أفريقيا فيما يتعلق بتطور المؤسسات شبه القانونية<sup>17</sup>.

والآن يعمل في المنظمة غير الحكومية تيماب من أجل العدالة 13 موظف شبه قانوني يغطون العديد من التشريعات والاختصاصات القانونية. وأحد الأمثلة على عملها هو الزعيم الكبير خليفة روالا الذي نقل النظر في قضية مزارع من المحكمة المحلية وأصر على النظر فيها بنفسه بالرغم من حقيقة أنه كان على علاقة قري بالطرفين المعارضين للمزارع. وقام بفرض غرامات متكررة على المزارع واحتسب عليه تكاليف أثناء النظر في القضية.

وعند مراجعة منظمة تيماب من أجل العدالة بغرض الحصول على المشورة، قام أحد العاملين في المنظمة بإبلاغ المزارع بأن إجراء الزعيم الخاص بنقل القضية من المحكمة كان غير قانوني بموجب قانون المحاكم المحلية الخاص بنظام العدالة الرسمية. عززت هذه المعلومات استعداد المزارع للمضي قدماً في القضية. وقام محامي تابع لمنظمة تيماب بمساعدة الموظف شبه القانوني في إعداد خطاب إلى مسؤول المحكمة المحلية عن

17 مثلاً، تشتمل المنظمة غير الحكومية بلاك ساش في جنوب أفريقيا على أشباه القانونيين الذين يساعدون المواطنين في التغلب على العوائق أمام الوصول إلى الخدمات الاجتماعية وتعزيز حقوقهم. تشمل هذه العوائق السلوك الفاسد من جانب المسؤولين وبعض الحلول تتطوي على متابعة الشكاوى من خلال القانون الإداري. وعندما تظهر أنماط من الفساد، تتحرك منظمة بلاك ساش خارج حدود الحالات الفردية لدعم وتأييد الإصلاحات في الممارسات العامة والسياسات.

الموضوع. وقام الموظف شبه القانوني أيضاً بمراجعة المسئول الذي اتصل بدوره بمسئول القانون العرفي في البلاد- الذي يوجد به واحد فقط في كل مرة - وهو محامي يقع مقره في فري تاون ويعمل في مكتب المحامي العام. ربما، بسبب اقتناعه بحضور المحامي، قام برد الأموال والتنازل عن السيطرة على القضية. وقد تابع الموظف شبه القانوني القضية عن طريق زيارة الزعيم لإزالة أي مشاعر سلبية نجمت من هذا الحادث.

وقامت منظمة تيماب أيضاً بالتدخل بعد أن أخفق زعيم قبلي ومسئولين آخرين في منطقة بومباي- جاو في إقناع منظمين غير حكوميتين بالعمل بصورة مسئولة. أخفقت المنظمتان غير الحكوميتين في متابعة الخدمات التي دفعوا مقابلها إلى متعاقدين محليين لتقديمها إلى الأشخاص الذين بترت أطرافهم أثناء الحرب الأهلية. قدمت المنظمات غير الحكومية بعض المساعدة ولكنها لم تضغط على المقاولين لاستخدام الأموال في مساعدات أخرى (حضر الأبار، مما سمح لهم بالهرب بالنقود. وقد أدت مجموعة من الاجتماعات، الخطابات، التهديدات باتخاذ إجراءات قانونية والضغط الأخرى على كل من المنظمات غير الحكومية والمقاولين إلى تقديم المساعدة الموعودة.

كيف استطاعت منظمة تيماب أن تتجح في هذه الحالة ؟ حسب كلام أحد مؤسسي المنظمة غير الحكومية «بالرغم من أنه لا يوجد سلطة قانونية، أثبت المشروع أنه أحياناً فقط ظل القانون - بطاقات الهوية «حقوق الإنسان» (الصادرة من جانب منظمة تيماب إلى موظفيها)، الخطابات المطبوعة على الأوراق الرسمية (في مجتمع أمني بصورة كبيرة)، المعرفة بالقانون والأهم من ذلك سلطة المقاضاة عندما يجد الجد- يدفع الكثير من مواطني سيراليون إلى معاملة مكتب تيماب باحترام»<sup>18</sup> لن يؤثر هذا التهيب أو الإقناع على شخص قوي بما يكفي لكي يتجاهل كبار المسؤولين. ولكن أشخاص كثيرون يبحثون عن العدالة في سيراليون وأماكن أخرى لا يجرؤون على تحدي أو معارضة أصحاب السلطة.

## الخاتمة

إحدى الحقائق التي تتكشف من تجربة أنظمة العدالة غير القضائية الدولية هي أن تأثير المنظمات غير الحكومية في مكافحة الفساد ينتج عادة من الجهود الكبيرة لتحسين العدالة، الحوكمة أو التنمية. ماذا يعني هذا بالنسبة للجهود الدولية لمكافحة الفساد وماذا يجب على صناعات السياسة، وكالات التمويل والمنظمات غير الحكومية القيام به ؟

- هناك حاجة لزيادة التمويل من جانب المانحين لفرض مشاركة المجتمع المدني مع أنظمة العدالة غير القضائية في ضوء أهمية تلك الأنظمة في حياة الناس. حتى عندما لا يستهدف ذلك الدعم محاربة الفساد، يمكن أن يحقق آثار مفيدة ونافعة في مكافحة الإرهاب.

18 فيفيك مارو «بين القانون والمجتمع : الموظفون شبه القانونيين وتقديم خدمات العدالة الأساسية في سيراليون»، (نيويورك : معهد المجتمع المفتوح، 2006).

- يجب أن يذهب قدر كبير من التمويل إلى المنظمات غير الحكومية وحلفائها الذين يعملون على تحسين أنظمة العدالة غير القضائية ككل أو التي تركز على الوصول إلى العدالة، العدالة بين الجنسين أو مسائل الحوكمة والتنمية الأخرى. الدعم الذي يركز فقط على مكافحة الفساد يمكن أن يكون مفيداً ولكن المنظمات غير الحكومية التي لديها أجندة أعمال واسعة قد تكون أدوات مفيدة بنفس الدرجة للحكومة السليمة (بما في ذلك مكافحة الفساد).
- المنظمات غير الحكومية ليست هي المكونات الوحيدة في المجتمع المدني أو محاولات مكافحة الفساد: المجموعات القائمة على أساس المجتمعات، الحركات الجماعية، وسائل الإعلام، الاتحادات الدينية والمؤسسات الأخرى يمكن أن تكون جميعها جزءاً من الخليط.
- إحدى السمات الواعدة في أعمال الخدمات القانونية التي تقدمها المنظمات غير الحكومية هي تطور الأنظمة شبه القانونية. ويوسع ذلك من الدعم الخاص بمكافحة الفساد بطريقة موفرة للتكاليف عن طريق توفير المساعدة القانونية في الأماكن التي يكون فيها المحامون غير متوافرين أو مكلفين.
- طرق تعامل المجتمع المدني في مكافحة فساد أنظمة العدالة غير القضائية يجب أن تصمم حسب أوضاع محددة مع تكييف وتعديل الدروس المستفادة من كل مجتمع بحرص وعناية لكي تتناسب المجتمعات الأخرى.
- وهناك اتجاه في دوائر التنمية لتحويل أنظمة العدالة، سواء كانت قضائية أو خلافه، عن طريق تمويل البرامج الحكومية الطموحة أملاً في أن تحقق تغييراً منهجياً. وهذا يعمل باستثناء جهود المنظمات غير الحكومية الفعالة ولكنها متواضعة. حتى تحت أفضل الظروف، يحتمل أن يكون إصلاح العدالة والتقدم في مكافحة الفساد متواضعاً وغير مباشر غالباً. يمكن أن تكون الطريقة المتأنيبة التي تشمل تمويلاً أكبر للمجتمع المدني أكثر فائدة<sup>19</sup>.
- يجب أن يفكر المانحون بصورة أكبر في استمرار التأثير بدلاً من قابلية الاستمرار التنظيمي. بغض النظر عما إذا كانت إحدى المنظمات الحكومية مزدهرة أو ناشطة، يعتبر الاستثمار فيها جديراً بالنظر إذا كانت تؤثر على حياة الأشخاص من خلال المعرفة شبه القانونية أو المساهمات في ديناميكيات المجتمع.
- يجب أن يدعم صناعات السياسة والجهات الممولة الأبحاث التي تبحث في ديناميكيات الفساد في أنظمة العدالة غير القضائية وجهود المجتمع المدني في مكافحة ذلك الفساد. يمكن أن تحقق تلك الأبحاث منافع كبيرة في تحسين حياة "التسعين بالمائة الأخرى" من سكان الدول النامية الذين تقع أولويات العدالة لديهم خارج المحاكم.

19 انظر ستيفين جولوب، «ما وراء مبدأ حكم القانون: بديل السلطة القانونية»، سلسلة حكم القانون، رقم 41، مشروع الديمقراطية وحكم القانون، وقف كارنيجي من أجل السلام الدولي (واشنطن: وقف كارنيجي، 2003) [www.carnegieendowment.org](http://www.carnegieendowment.org).

## 6) الدروس المستفادة من مكافحة الفساد القضائي

النظريات الخاصة بكيفية مكافحة الفساد في القضاء تختلف من عقد إلى آخر. تم تجربة أنظمة الاختيار الجديدة ، دفع رواتب أعلى، ضمان منصب القضاء، التدريب الأخلاقي، أتمتة غرف المحاكم وتحسين المراقبة والنظام في وقت أو آخر- بمعدلات نجاح متفاوتة. ويقارن لين همرجيرن الإصلاحات القضائية في 4 دول في أمريكا اللاتينية منذ الثمانينات مع التركيز على الأدوار المتباينة للمحكمة العليا ومجلس القضاء بصفتها السلطة المنظمة للقضاء. ويصف أوليمي أوسنباجو جهود إعادة بناء نزاهة القضاء في ولاية لاجوس بعد 30 عام من الإهمال تحت حكم الديكتاتوريين العسكريين في نيجيريا. في الصين، يتزايد وعي السلطات بالحاجة إلى نظام عدالة مستقل وغير سياسي لتلبية احتياجات القرن الحادي والعشرين ولكنهم ما زالوا غير متأكدين بخصوص مقدار السلطات التي سوف يتنازلون عنها. أخيراً، يبحث فابريزيو ساريكا وأوليفر ستولب محاولات مكتب الأمم المتحدة للمخدرات والجريمة لتعزيز قطاع العدالة الريفية في أندونيسيا ونيجيريا وجنوب أفريقيا.

### مكافحة الفساد القضائي: صورة مقارنة من أمريكا اللاتينية

#### لين هامرجيرن<sup>1</sup>

عندما بدأت حركة الإصلاح القضائي الأخيرة في أمريكا اللاتينية في عقد الثمانينات، كانت إحدى الشكاوى الموجهة ضد المحاكم والقضاة هي الفساد. وكان عدد كبير من المواطنين يعتقدون عن صواب أو خطأ أن القضاة يبيعون قراراتهم أو يتاجرون فيها مقابل مكاسب مستقبلية من أولئك الذين يمارسون نفوذهم عليهم. وكانوا يعتقدون أن العدالة الحرة تتحقق مقابل سعر معين. والشكاوى الأخرى التي كثير ما يشار إليها هي التدخل السياسي، الإخفاق في حماية حقوق الإنسان الأساسية والتصادم الصريح مع الحكومات الشمولية ولكن هذه المسائل غالباً ما ترتبط أيضاً بالفساد. على سبيل المثال، عندما تتدخل الحكومات في عملية اختيار القضاة، يتم اختيار القضاة بسبب صلاتهم الحزبية أو مرونتهم وليس على أساس الجدارة والاستحقاق وبالتالي يبدو أن حياتهم العملية مع اعتقاد ضعيف بأن السلوك الأمين والنزيه مهم في تعزيز حياتهم المهنية. عدم أمان المنصب (حتى في الأنظمة التي توجد بها مهن قضائية رسمية) يضع ضغوطاً إضافية على القضاة ويشجعهم على التصرف بانتهازية خلال مدة شغلهم للمنصب وهي المدة التي لا يمكن التنبؤ بها.

حالة الفساد القضائي لها جذورها المبكرة وتفاقت في ظل الأنظمة الشمولية في حقبة السبعينات والثمانينات ولكن الانفتاح الديمقراطي اللاحق لم يحل هذا الأمر بالضرورة ولكن في بعض الحالات أدت الديمقراطية المزدهرة فعلياً إلى تفاقم هذه الحالة. قامت الأنظمة المنتخبة غالباً باستبدال جزء كبير من منصة القضاء، مع

1 لين همرجيرن هو أخصائي أول في إدارة القطاع العام في إدارة منطقة أمريكا اللاتينية في البنك الدولي ويعمل في مجالات الإصلاحات القضائية ومكافحة الفساد. الآراء الواردة هنا هي آراء خاصة بالمؤلف ولا تمثل بأي حال من الأحوال الآراء الرسمية للبنك الدولي.

إهمال والتغاضي عن التفاصيل الدقيقة الدستورية أو الخاصة بالعبء الواجبة وأحياناً يتم اختيار القضاء بسبب ميولهم الحزبية. أحياناً تعامل الأحزاب الشعبية التي تبحث عن طرق لجذب أتباعها المحاكم على أنها مكان آخر لتعيين أتباعها. أدى المزيد من الاستقلال للقضاء الذي لم يشهد أي إصلاحات إلى خلق منظمات مافيا داخلية مما أدى إلى استقلال أقل للقضاة في المستويات الدنيا. وفي العديد من الدول، يقسم أعضاء المحاكم العليا أو المجالس العليا باقي مناصب القضاء فيما بينهم بحيث يستطيع كل منهم تعيين حلفائه والأشخاص الذين يحظون بحمايتهم في وظائف أدنى<sup>2</sup>. ومع ظهور الجريمة المنظمة التي غالباً ما تقوم على المخدرات، تم اختراق هذه المافيا الداخلية أحياناً من جانب عناصر إجرامية. ويسقط القضاء أيضاً ضحايا لقانون (”الرصاص أو الفضة“ أي الموت أو الرشوة) عندما تركتهم الحماية غير الكافية عرضة للتهديدات البدنية. وأخيراً، عندما بدأت المحاكم في ممارسة وزن سياسي أكبر والتدقيق في البرامج والسياسات غير الدستورية (أو عندما أصبحت أكثر نشاطاً في مقاضاة قضايا الفساد)، ازدادت المخاطر وظهرت جولة جديدة من المستشارين القانونيين المختارين. في بيرو، فنزويلا، الأرجنتين، الإكوادور، باراغواي وبوليفيا<sup>3</sup>، قام رؤساء الدول بإجبار المستشارين أو المحاكم العليا بكاملها على الاستقالة أو أوعزوا بإقالات جماعية للقضاة، غالباً باستخدام الفساد كذريعة ولكن كما هو معروف بسبب رغبتهم في حماية مصالحهم الشخصية والسياسية. بإيجاز، الديمقراطية جعلت القضاء أكثر أهمية ولكنها أدت أيضاً إلى زيادة الدوافع والوسائل لإفساد القضاة.

وقد ظهرت برامج الإصلاح القضائي في كافة أنحاء المنطقة منذ أوائل الثمانينات وما بعدها وأصبحت مكافحة الفساد هدفاً صريحاً بدرجة أقل. وكان المانحون حذرين من تعزيز العلاقات السيئة مع المحاكم وربما تكون الحكومات قد تجنبت الموضوع لأسباب مماثلة وكان القضاء فيما يبدو مفهوماً مترددين في الإشارة إليه. ومع ذلك فإن الكثير من إجراءات الإصلاح المعتادة- أنظمة الاختيار الجديدة، زيادة الرواتب والميزانيات، المهن القضائية الحقيقية مع المناصب القضائية المضمونة، التدريب، إعادة تنظيم وأتمتة غرف المدونة والمحاكم وتنقيح القوانين- اعتبرت أيضاً أنها حلول جزئية. الصلة واضحة في موضوع اختيار القضاة، الرواتب والمهن ولكن حتى القوانين الجديدة وطرق النظر في القضايا كان يعتقد أنها تقلل من جوانب الضعف. مثلاً، قيل أن تطبيق المرافعات الشفوية يزيد من الشفافية بينما إدارة قاعات المحكمة بصورة أفضل سوف تؤدي إلى تقليل فرص التلاعب بالملفات (وهي مشكلة تتسبب غالباً إلى موظفي المحاكم وتتسبب أيضاً إلى القضاة). ومؤخراً، تم إضافة القواعد الأخلاقية والتدريبات ذات الصلة باعتبارها الاستجابة الأكثر وضوحاً لأي مشكلات.

التدابير الصريحة والضمنية حققت أثرها وفي دول عديدة يبدو أنها قللت بصورة كبيرة بعضاً من صور الفساد

2 المثال الأشهر هو «القبائل القضائية» في فنزويلا في كتاب روجيليو بيريز بردومو «الإصلاح القضائي، حالة الديمقراطية والثورة في فنزويلا» (ليما : كونسورسيو جاستيسيا فينا ، 2004). لوحظت ممارسات مماثلة في دول أخرى بما في ذلك المكسيك ، باراغواي، نيكاراغوا وبوليفيا .

3 أعاد ألبرتو فوجيموري تطبيق الممارسة في بيرو بعد انتخابه في عام 1992. أحدث مثال هو جهود إيفو موراليس الناجحة في أوائل عام 2006 لإجبار رئيس القضاة في بوليفيا على الاستقالة وأعضاء المحكمة الآخرين بسبب الإجراءات الفاسدة أو غير الدستورية المزعومة.

الفاضحة. المجلس القضائي في السلفادور الذي يقوم بفرز المرشحين استناداً إلى معايير تقوم على الجدارة والاستحقاق، حسن من أداء قضاة العدل. سابقاً، لم يكن هؤلاء المسؤولين سوى ممثلين للأحزاب الرئيسية وبالتالي كانوا ينخرطون عموماً في مجموعة متنوعة من الممارسات المشبوهة. ويقال أن تطبيق امتحانات القبول في الأرجنتين، غواتيمالا، بيرو وعدة دول أخرى أدى إلى تحسين نوعية المعينين القضائيين الجدد واستبعاد المرشحين المحتمل بدرجة أكبر أن يتبنوا سلوك غير مرغوب. الدعوات الموجهة إلى المجتمع المدني والمواطنين لإبداء الملاحظات على المرشحين لمنصب القضاء في المحاكم العليا في الأرجنتين، جمهورية الدومينيكان، الإكوادور، باراغواي وبيرو كشفت على الأقل عن بعض الخلفيات المشبوهة، بالرغم من أن أولئك المسؤولين في النهاية عن عملية الاختيار لم يأخذوا ذلك في الحسبان. وعند تطبيقها، يقال أن نشر الذمم المالية، إحصائيات الأداء والأحكام القضائية وفر مثبطات لطلب الأجرة. تلك الإجراءات البسيطة مثل إنشاء مكاتب استقبال مستندات مركزية وتوزيع القضايا بشكل عشوائي تقلل أيضاً من فرص توافر التوافق بين مقدم الرشوة ومستلم الرشوة.

ومع ذلك، تستمر الشكاوى حول الفساد كما هي بدون انتفاض. وتبين استطلاعات الرأي العام التي تعقد في كافة أنحاء المنطقة منذ عام 1996 فعلياً انخفاضاً في ثقة الشعب في قطاع العدالة<sup>4</sup>. وقد تم الطعن في أهمية استطلاعات الرأي. ويرى المنتقدون أن :

- المزيد من الاهتمام بالموضوع في بيئة أكثر انفتاحاً ببساطة يحدث تقييمات سلبية لما كان قائماً دائماً.
  - الاتجاه الإيجابي نحو تحديد هوية ومقاضاة القضاة الفاسدين غذى أيضاً الوعي العام والشكاوى في هذا الشأن.
  - قد تكون المحاكم ضحايا لسوء الفهم الخاص بمكمن المشكلات فعلياً (مع القضاة، وكلاء النيابة أو رجال الشرطة).
  - وهناك تدهور عام في ثقة الجمهور في كافة المؤسسات الحكومية.
- ومع ذلك، حقيقة أن القضاء غالباً ما يشغل المرتبات العامة الأدنى (فوق الأحزاب السياسية والسياسيين بصورة لطيفة فقط) وبعض الأدلة المؤكدة بصورة معقولة على سوء سلوك القضاء في دول كثيرة يبين الحاجة إلى المزيد من الإجراءات المباشرة.

لأن الإصلاحات أدت عموماً إلى زيادة استقلال القضاء، فإن التحدي الناتج يكون خادعاً. ويعتبر التدخل التنفيذي والتشريعي المباشر وغير الدستوري غالباً خطوة إلى الخلف. ويشكل سابقة سيئة وقد يؤدي إلى منصة قضاء ليست أفضل من تلك التي حلت محلها. لو أرفق المصلحون إجراءات تعزيز الاستقلال باليات لزيادة الشفافية

4 بحث من إعداد مركز الدراسات القضائية في الأمريكتين في سانتياغو، تشيلي يوضح حدوث تحسن طفيف عبر المنطقة في الفترة 2004-2005 ولكن نادراً ما تصل إلى مستويات عام 1996. انظر [www.cejamerica.org](http://www.cejamerica.org).

والمساءلة المؤسساتية، كان من الممكن تجنب بعض المشكلات. إقناع القضاة بتطبيقها بعد الواقعة قد يكون صعب جداً ولكي نكون عادلين، فإن مسألة المساءلة القضائية تعتبر مسألة شائكة بصورة متزايدة في كافة المجتمعات. فما يبدو أنه شفافية بسيطة لأحد المراقبين (مثلاً نشر إحصاءات أو أحكام المحاكم) قد يبدو إلى الآخرين بأنه مصدر للضغط غير المرغوب على القضاة. ويجب الاعتراف أيضاً بأنه بينما يعتبر الفساد القضائي أكثر ضرراً للتنمية الديمقراطية مما هو الحال عليه بالنسبة للجهات العامة الأخرى<sup>5</sup>، تعتبر المحاكم هي نتاج بيئتها السياسية. وعندما يشيع الفساد، لن يبقى القضاة بعيدين عنه. إذا كانت المحاكم في تشيلي وكوستاريكا تحصل على تصنيفات أفضل من محاكم هاييتي، هندوراس أو نيكاراغوا، ينشأ جزء كبير من التفسير من مستويات الفساد الشاملة في الدول الخمسة. وما زالت الحرب ضد الفساد يجب أن تبدأ في مكان ما وهناك أمثلة حققت فيها المحاكم نتائج أفضل من الجهات الحكومية الأخرى. ولعرض وبحث هذه المسألة، تناقش الأقسام التالية حالتين زوجيتين- حالة الأرجنتين والبرازيل وحالة جمهورية الدومينيكان وباراغواي- كأثلة على النتائج المختلفة التي حققتها الدول التي توجد بها أوضاع متماثلة موضوعياً.

## الأرجنتين والبرازيل

هذه الدول الاتحادية متوسطة الدخل توجد بها أنظمة قانونية وقضائية متطورة نسبياً تتميز بالمناصب الآمنة، التأكيد على التعيين على أساس الجدارة والاستحقاق (كما حدث مؤخراً في الأرجنتين)، ارتفاع الميزانيات والرواتب والمجتمع القانوني الناشط الذي يشمل أصحاب مكاتب المحاماة الخاصة. وبغض النظر عن بعض التغييرات الدستورية (في عام 1994 في الأرجنتين وفي عام 1988 و 2004 في البرازيل) لم يرق أي منهما بإصلاحات شاملة في السنوات الأخيرة، مع الاعتماد بدلاً من ذلك على برامج التحديث غير المركزية والمتدرجة بصورة كبيرة. وقبل حدوث الأزمات الاقتصادية والسياسية في الفترة 2001-2002 في الأرجنتين، كان تصنيفها بالنسبة لتطبيق حكم القانون حسب مؤشر البنك الدولي أعلى من البرازيل (انظر الصفحة التالية). وقد يكون انخفاض ترتيبها اللاحق في هذا المؤشر والمؤشرات الأخرى كبيراً ولكن لا يمكن أن يطعن الكثيرون في أن الأرجنتين تاريخياً لديها مشاكل أكبر فيما يتعلق بالفساد القضائي. إذا كانت الدرجات الحالية تبالغ في المشكلة، فإن الدرجات التي سبقت عام 2000 قللت من حجم المشكلة بلا شك. ولكن في كلا الدولتين، تتفاوت مؤشرات النزاهة القضائية ومؤشرات الأداء الأخرى بصورة كبيرة على المستوى الداخلي حيث أن كل دولة توجد بها دوائر قضائية أقل (أو أعلى) بكثير من المتوسط الوطني على مستوى الولايات أو المقاطعات. وقد تقدمت بعض هذه الأنظمة القضائية الفرعية في إدخال المزيد من الإصلاحات المتطورة بالرغم من أنها عادة تتم في مجال واحد فقط (مثلاً العدالة الجنائية أو الكفاءة) وليس في كافة المجالات.

5 جيه كليفورد و ليس «حل الفساد القضائي مع المحافظة على الاستقلال القضائي : وجهات نظر مقارنة» مجلة القانون الدولي في غرب كاليفورنيا، (1998) (2) 28.



تصنيف حكم القانون حسب مؤشر البنك الدولي بين الدول المختارة <sup>6</sup>				
البلد	مجموعة البيانات	التصنيف النسبي (0-100) <sup>7</sup>	الانحراف القياسي	عدد المسوحات/ استطلاعات الرأي
الأرجنتين	2004	28.5	0.12	15
	1996	65.7	0.15	10
البرازيل	2004	46.9	0.12	15
	1996	46.4	0.15	10
جمهورية الدومينيكان	2004	38.2	0.13	12
	1996	33.7	0.19	5
باراغواي	2004	13.5	0.14	12
	1996	34.3	0.19	6

يمكن نسب الاختلافات والفروق الشاملة إلى الاستقلال الوظيفي الأكبر الذي تتمتع به الأنظمة القضائية الوطنية والإقليمية في البرازيل أو، بمعنى آخر، تاريخ التدخل السياسي الطويل في الأرجنتين في المستويات الاتحادية والإقليمية. ومنذ استبدال خوان بيرون للمحكمة العليا الفيدرالية بالأرجنتين في عام 1946، قاوم عدد قليل من الحكومات إغراء العبث بتركيبة المحكمة 8. في عام 1991، قام الرئيس كارلوس منعم بزيادة عدد أعضاء المحكمة من خمسة إلى تسعة أعضاء وذلك لخلق أغلبيته التلقائية. وبلاستفادة من قانون الإجراءات الجديد، قام أيضاً بتعيين المحاكم الجنائية الفيدرالية. وتعرض كثير ممن عينهم للانتقاد بسبب عدم كفاية مؤهلاتهم وأدائهم في المنصب 9. حتى في ظل الدكتاتورية العسكرية (1964 - 1985)، تجنب القادة البرازيليون تلك الإجراءات وكانوا يستخدمون طرق أخرى لمنع التدخل القضائي في سياساتهم 10. في الأرجنتين، أصبح التدخل سهلاً بواسطة الدور القانوني للسلطة التنفيذية في تعيين القضاة وهي عملية كانت تتم على المستوى الفيدرالي حتى عام 1998 من جانب وزارة العدل. وقد أدى التحول إلى مجلس القضاء إلى علاج المشكلة بصورة جزئية فقط 11: ما زالت السلطة

6 دانيال كوفمان، أرت كراي وماسيمو ماستروزي «أمور الحوكمة 4: مؤشرات الحوكمة للفترة 1996 - 2004» (واشنطن دي سي: البنك الدولي 2005).  
7 التصنيف النسبي يشير إلى نسبة الدول الأدنى في التصنيف (التي تعتبر بأنها أكثر فساداً). وبينما ازدادت القائمة العالمية منذ عام 1996، فإن هذا لن يؤثر على الوضع النسبي للدول المشمولة هنا.

8 جريتشن هيلمبكي «المحاكم تحت القيود: القضاة والجنرالات والرؤساء في الأرجنتين» (كمبردج: مطبعة جامعة كامبردج، 2005).  
9 تم رفع 40 شكوى ضد المستشارين الذين عينهم منعم بحلول عام 2001. وكان كل القضاة الجنائيين الاثنى عشر في بيونس آيرس لديهم شكوى معلقة ويتعرضون لانتقادات واسعة بسبب الممارسات غير السليمة كما هو الحال بالنسبة لكثير من القضاة الاتحاديين في الداخل. انظر بابلو أيباد ومريانو تيبيرجر «عنوان كتاب باللغة الإسبانية (بيونس آيرس: إيديتوريال ماريا، 2005).

10 في هذا الشأن تشبه تجربة البرازيل تجربة تشيلي التي أبقت حكومتها العسكرية (1973 - 1990) القضاة مقيدون من خلال تقييد صلاحياتهم وتوجيه أحكامهم ولكن بخلاف ذلك تركت منصة القضاء سليمة.

11 تم إنشاء المجلس دستورياً في عام 1994 ولكن لم يتشكل فعلياً إلا في عام 1998.

التفذية ترشح مستشاري المحكمة العليا للمصادقة عليهم من مجلس الشيوخ ويمتلك مجلس القضاء الذي يشرح مرشحين آخرين أغلبية الأعضاء غير القضائيين. التغيير الذي تم برعاية السلطة التنفيذية في القانون الدستوري الخاص بالمجلس في فبراير 2006 يعتبر على نطاق واسع بأنه يفتح الطريق نحو المزيد من التدخل لأنه سوف يمنح السلطة التنفيذية السيطرة المباشرة أو غير المباشرة على تعيينات عدد أكبر من أعضاء المجلس الذين تم تقليل عددهم حالياً. (انظر «الفساد والمساءلة وتأديب القضاة»، صفحة 49). في البرازيل، تبني الإدارة القضائية تقليداً مطولاً في أسلوب التعيينات باستثناء المحكمة الدستورية ومحاكم الاستئناف الوطنية والمحلية، ولكن حتى بالنسبة للحالتين الأخيرتين، يجب أن ينتمي معظم المعينين إلى سلك القضاء المهني.

وهناك فرق آخر وهو أنه بموجب الأنظمة الفيدرالية السابقة والحالية في الأرجنتين، الانضباط والإدارة المهنية الأخرى (بما في ذلك إدارة العاملين) لا تقع في يد المحكمة العليا ولكن في يد جهة خارجية. البرازيل تترك هذه الأمور في يد المحاكم العليا حسبما ينظمه القانون الوطني- على العكس من الأرجنتين. وبينما الممارسات في المقاطعات الأرجنتينية تشبه تلك الممارسات في البرازيل، اختيار قضاة المحكمة العليا من جانب الحاكم يقوض من سيطرتهم على القضاة في المرتبات الأدنى. علاوة على ذلك، تتمتع البرازيل بنظام منظم جيداً لمراقبة قضاة المحاكم الجزئية بشكل خاص. وتقوم منظمات كوريجيدوريا بتتبع النتائج القضائية والشكاوى والأداء المهني ككل باستخدام النتائج لاتخاذ إجراءات تأديبية وتنفيذ الترقيات. بالرغم من أن هذا النوع من السيطرة الهرمية يتعرض للنقد في أماكن أخرى على أنه وسيلة للتأثير على قرارات قضاة المحاكم الجزئية، لا يبدو أنه تم استخدامه لهذا الغرض في البرازيل، ربما لأن المعايير موضوعية بدرجة كبيرة<sup>12</sup>. قامت الوزارة العامة الفيدرالية في البرازيل أيضاً بالتحقيق مع القضاة المشتبه في تورطهم في الفساد<sup>13</sup>، كتعويض عما يعتقد الكثيرون أنه تفضيل المحاكم لإجبار هؤلاء الأفراد على التقاعد المبكر أو على شغل مناصب يمكن أن يتسببوا فيها في أذى أقل. وكما يتضح من هذا، فإن النظام البرازيلي ممتاز وكامل بالكاد<sup>14</sup> ولكن القضاء في البرازيل لا يحاول محاربة السلوك الفاسد بسبب التهديد الذي يشكله للحكومة الذاتية المؤسساتية- وهو تهديد تحقق جزئياً في عام 2004 عندما قامت السلطة التنفيذية بنجاح بتأسيس مجلس القضاء الوطني الذي يحتوي على بعض الأعضاء غير القضائيين.

## جمهورية الدومينيكان وباراغواي

تقتسم هاتان الدولتان ذوات الدخل المنخفض- المتوسط تاريخ من الحكومات المشككة (بما في ذلك الفترات الحديثة نسبياً الخاصة بالحكم الشمولي الممتد) ومستويات عالية من الفساد ومؤسسات ضعيفة في القضاء

12 أشار القضاة الأصغر سناً الذين تم إجراء مقابلات معهم إلى التأثير الميثيق على أساليب الحياة الغربية ولكن ليس على مضمون قراراتهم. وعلى العكس تماماً، يعملون على إصدار آراء بناءة ومبتكرة كوسيلة لإثبات القدرة الفكرية. الأثر على الأمن الفقهي ليس إيجابياً تماماً.

13 انظر فريديريكو فاسكونسيلو «اسم كتاب باللغة البرتغالية» (ساو باولو: بويغولها، 2005) للاطلاع على الفصائح الحديثة.

14 بالنسبة لمناقشات بعض هذه العيوب، خاصة فيما يتعلق بالتأخيرات والشك والمستقبل المعزول، انظر ميجان جيه بالارد «التصادم بين المحاكم المحلية والاقتصاد العالمي: سياسات الإصلاح القضائي في البرازيل» في مجلة القانون الدولي الصادرة في بيركلي 17 (2) (1999) وويليام سي بريلامان «القضاء والتحلل الديمقراطي في أمريكا اللاتينية» (ويستبورت: بريجر، 2000) والبنك الدولي، تحقيق العدالة: قياس وتحسين الأداء القضائي في البرازيل، تقرير رقم 32789-بي آر (واشنطن دي سي: البنك الدولي، 2000).

والقطاع العام ككل. وقد قامت كلا الدولتين بالبدء في حركة الإصلاحات القضائية<sup>15</sup> في أوائل التسعينات بما في ذلك استبدال المحاكم العليا والتغييرات في عملية تعيين القضاة وزيادة الميزانيات والرواتب القضائية وأتمتة إدارة القضايا وإجراءات العدالة الجنائية الجديدة. وتتفق حالياً أجزاء مماثلة من ميزانياتها على المحاكم بالرغم من أنها أقل بكثير من إنفاق البرازيل والأرجنتين. الرواتب أيضاً منخفضة عن الدولتين الأخيرتين وخاصة في باراغواي حيث يحصل القضاة بالكاد على نصف ما يحصل عليه القضاة في الدومينيكان<sup>16</sup>.

في باراغواي، كان عنصر الإصلاح الرئيسي هو إنشاء مجلس قضائي لإدارة تعيينات قضاة الدرجة الأدنى ومجلس تأديبي منفصل. يشمل كل منهما ممثلين من القضاء، المجتمع القانوني وأجهزة الحكومة الأخرى. لسوء الحظ، فإن كلا منهما على درجة عالية من الصبغة السياسية ويعتقد أنهما يشجعان بدلاً من أن يحاربا الفساد. نظام الاختيار على أساس الجدارة والاستحقاق في المجلس يعتمد بدرجة كبيرة على المراجعة الشخصية الذاتية بدرجة عالية وهناك مؤشرات قوية بأن المرشحين يكونون تحالف بين أعضاء المجلس الفرديين لتعزيز فرصهم في التعيين. وينقص الدولة مهنة قضائية ولكن القضاة الذين يتم التجديد لهم مرتين في مناصبهم يحصلون على منصب دائم. أدى فساد المحكمة العليا المزعوم إلى استبدال آخر لكافة الأعضاء تقريباً في عام 2004 تحت قيادة السلطة التنفيذية وتهدد المعارضة النيابية حالياً العديد من المستشارين لتوجيه الاتهامات إليهم بإصدار حكم مزعوم غير دستوري في صالح مصالح الرئيس. وكما يتضح من الجدول، ساءت مفاهيم الفساد بصورة كبيرة منذ عام 1996. وهذا ليس من قبيل المفاجأة في ضوء أداء المجلس التأديبي ومجلس القضاء والتهاء المحكمة بالمشاكل الخاصة بها.

في جمهورية الدومينيكان، تشكل مجلس مكون من 7 أعضاء برئاسة الرئيس الوطني وممثلين عن السلطة التشريعية والسلطة القضائية بغرض اختيار أعضاء المحكمة العليا. تختار المحكمة العليا القضاة الآخرين وتشرف على تطورهم المهني. قامت المحكمة الأولى التي تم اختيار أعضائها بهذه الطريقة بتنفيذ عملية تجديد هيئة القضاء حيث طالبت القضاة الحاليين بالتفافس مع القضاة الخارجيين على المناصب الدائمة. وتم الاتفاق عموماً على أن هذه العملية القائمة على الجدارة والاستحقاق حسنت من نوعية هيئة القضاء وقللت من الفساد مؤقتاً. ولكن توجد شكاوى بأن الممارسات السيئة تظهر مرة أخرى وأن تعيينات المحكمة العليا الأخيرة كانت مسيسة بدرجة عالية. تستخدم المحكمة العليا في الدومينيكان أنظمة آلية لتتبع أداء القضاة، وهو شيء لم يتحقق بعد في باراغواي. وبدأت أيضاً في التركيز على موظفي المحاكم وهو مشروع تم منعه في باراغواي لأن موظفي المحاكم الباراغوية المؤهلين بصورة سيئة والفاستدين غالباً يتمتعون بمناصب مدى الحياة. في جمهورية

15 انظر البنك الدولي، جمهورية الدومينيكان: مراجعة الإنفاق العام، تقرير رقم 23852 دي أوه (واشنطن دي سي، 2003) والبنك الدولي، كسر التقاليد: التغلب على العوائق المؤسسية لتحسين أداء القطاع العام، تقرير رقم 31763 بي واي (واشنطن دي سي 2005) للاطلاع على مناقشات مختصرة عن محتويات ونتائج الإصلاحات.

16 الأرقام الخاصة بالميزانيات والرواتب تأتي من مجموعة متنوعة من المصادر الرسمية وهي محفوظة في البنك الدولي. أحد أسباب انخفاض الرواتب في باراغواي هو ارتفاع نسبة عدد القضاة إلى عدد السكان وارتفاع عدد الموظفين المعاونين. وبالطبع يجب مقارنة الرواتب الاسمية بحرص في ضوء الفروق في تكلفة المعيشة. بالإضافة إلى ذلك، وحتى تخفيض القيمة الذي حدث مؤخراً، تضاعفت رواتب القضاة في باراغواي ضعف قيمتها الحالية.

الدومينيكان كما هو الحال في باراغواي، توجد مشكلة أخرى وهي هيئة النيابة التي لم تخضع لأي إصلاحات. في كلا الدولتين، لا يوجد مسار مهني نيابي ويوجد تدخل خارجي كبير في التعيينات ذات الصلة. في باراغواي، يتم اختيار الأعضاء من جانب المجلس القضائي ومن جانب السلطة التنفيذية في جمهورية الدومينيكان.

## مراجعة

تركز المناقشة الواردة أعلاه على التعيينات القضائية والإدارة المهنية لأن هذه الأمور ينظر إليها بصورة متزايدة على أنها مفتاح لتقليل الفساد وتحسين جوانب الأداء الأخرى. يمكن أن تساهم القوانين الجديدة، القواعد الأخلاقية، التدريب، إدارة وأتمتة المحاكم المحسنة في تحقيق نظام فعال ونظيف ولكن يعتبر العاملون المؤهلون والمتحفزون (ليس القضاة فقط) هم العنصر الأساسي. ولهذا الغرض، تم تعديل أنظمة التعيين وانتقلت المسؤولية عن اختيار القضاة وإدارة المهنة من مكانها التقليدي إلى مجالس خارجية غالباً. وكما تم بيانه أعلاه وكما تم توضيحه أيضاً بأمثلة أخرى، غالباً ما كانت النتائج مخيبة للآمال.

لم يكن إنشاء المجالس القضائية كارثة مطلقة ولكن النجاحات القليلة (السلفادور) غطت عليها الإخفاقات الواضحة (التي يمكن إضافة بوليفيا والإكوادور إليها) وأمثلة عديدة (بيرو وكولومبيا) التي حققت نتائج غامضة<sup>17</sup>. ومن المؤكد أن هناك محاكم عليا حققت أداءً سيئاً (نيكاراغوا والهندوراس) باستخدام صلاحياتها لزرع أنصارها ومراقبة إجراءاتهم. ولكن عندما تقوم بعض المحاكم بمكافحة الفساد وتحسين الأداء كمهمة أساسية، يبدو أنها تحقق أداءً أفضل<sup>18</sup>. تعتبر تشيلي وكوستاريكا وأوروغواي - التي تمثل القضاء الأكثر نزاهة في المنطقة - أمثلة أساسية بالرغم من أنهم، على العكس من البرازيل وجمهورية الدومينيكان، يتمتعون بميزة انخفاض مستويات الفساد الوطنية. المحاكم الأكثر نجاحاً في مكافحة الفساد القضائي تواجه مشاكل أخرى. تعتبر البرازيل وكوستاريكا مشهورتان بالعدالة البطيئة حتى لو كانت نزاهة نسبياً، يبين التفهيم المحتمل في جمهورية الدومينيكان أن هناك حدود أخرى لهذه الطريقة. يجب أن نضع في الاعتبار أيضاً تحذيران آخران. أولاً، المحاكم التي حققت بنجاح غزوات في مكافحة الفساد تمكنت من ذلك من خلال تغيير ممارساتها - تعزيز وظائفها الإدارية وإسناد المزيد من المسؤوليات إليها وإنشاء مجالس أو جهات داخلية للإشراف على إدارة المهنة وتطبيق عمليات ومعايير شفافة للتعيينات والترقيات مما يقلل من قدرتهم على ممارسة الرقابة التعسفية على هيئات القضاء الأدنى. ثانياً، المحاكم الأكثر نجاحاً تتمتع بفترات أطول من التطوير الذاتي - على الأقل ما يسميه أحد المؤلفين من تشيلي «الاستقلال المؤكد» أو موافقة القادة السياسيين على تقييد تدخلاتهم في العمليات الداخلية وخاصة في إدارة المهنة القضائية طالما أن القضاة يحترمون الحدود الضمنية الخاصة بالتدخل في البرامج الحكومية.

17 انظر لين همرجرين «هل تعزز المجالس القضائية الإصلاحات القضائية؟ 9 دروس من أمريكا اللاتينية» (واشنطن دي سي : مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي، سلسلة حكم القانون، رقم 26 ، 2002). يعاني مجلس كولومبيا من علاقات صعبة مع القضاة والسلطة التنفيذية ويواجه أيضاً قيود قانونية بخصوص قدرته على التحكم في وظائفه الإدارية.

18 انظر واليس (1998) سبق ذكره بخصوص رأي القضاة بأن مكافحة الفساد يجب أن تسند إلى القضاء.

السؤال الحقيقي هو كيف أن الدول الأقل اهتماماً – أي الدول التي تركت إدارة المهنة في يدي محكمة لم تخضع للإصلاح أو نقلتها إلى مجلس مشكلة – يمكن أن تتقدم في مكافحة الفساد الداخلي وتحسين الأداء ككل. الإجابة الأولى هي أنه لا يمكن للمحاكم والمجالس أن تقوم بذلك بمفردها. وخاصة في هذه الظروف الصعبة، يجب أن تأتي الضغوط والدعم للإصلاحات من المجتمع السياسي والمدني. في جمهورية الدومينيكان، يدفع تحالف من اللاعبين الاقتصاديين والمنظمات غير الحكومية نحو التغيير. المجلس الخارجي الجديد في البرازيل ترأسه لأول مرة رئيس المحكمة الدستورية الذي يتمتع بخلفية واتصالات سياسية. وبالرغم من تفويض المجلس غير المحدد وغير المؤكد، طبق إجراءات قد يتجنبها القاضي المحترف – وهي النهاية الفورية للمحسوبية القضائية (الأقارب الذين يشغلون مناصب موثوق بها لم يتنافسوا للحصول عليها بموجب قواعد شفافة)، تقليل الرواتب والمعاشات الزائدة عن الحد والتقديم الإلزامي لإحصائيات الأداء إلى قاعدة البيانات الوطنية – مما يضع سابقة لدور المجلس في تنفيذ المعايير<sup>19</sup>. الإجابة الثانية هي أنه لكي تستجيب المحاكم أو المجالس لهذه الضغوط، فإنها تحتاج إلى رسالة واضحة من الأطراف المختصة غير القضائية وحرية التصرف بناءً عليها. يمكن إعاقة حريتهم بطرق مختلفة: عن طريق التهديد بالإقالة لأسباب سياسية (الأرجنتين، بوليفيا، باراغواي وفنزويلا بالنسبة للمحاكم، كولومبيا بالنسبة للمجالس القضائية، التي تحارب حالياً اقتراحات بالقضاء عليها) وبعوائق قانونية (كولومبيا وباراغواي) وبإصلاحات سياسية إضافية غير بارعة في شؤون المحاكم أو المجالس (الأرجنتين، الإكوادور، نيكاراغوا، وفنزويلا ومؤخراً جمهورية الدومينيكان). الإجابة النهائية هي أنه عندما لا تكون الاستجابة وشيكة وعندما يبدو أن استبدال المحكمة أو المجلس أمر محتوم، يجب أن يتم ذلك بالطريقة الأكثر شفافية ومساهمة. التدخل الخارجي الذي يكون عادة من السلطة التنفيذية في القضاء الفاسد يكون غالباً شعبياً ولكنه يجعل الأمور تسوء عادة. وعندما يكون مسبقاً بمناقشات موسعة للمشكلات التي يجب حلها والتدابير اللازمة، من المحتمل بدرجة أكبر أن تكون هناك مراوغات إضافية ذاتية المصالح وستتمتع الجهة الجديدة بفرصة أكبر لتطبيق الإجراءات الكثيرة الأخرى بصورة كافية والمطلوبة لتحسين كافة جوانب الأداء القضائي.

هذه الإجراءات الأخرى هامة ولكن نجاحها يعتمد على القضاة والموظفين الذين تم اختيارهم والإشراف عليهم بدرجة كافية. القول بأن مختلف الطلقات الفضية (بما في ذلك الرغبة القضائية في وجود ميزانيات ورواتب أعلى) حققت تلك النتائج المتفاوتة ليس بسبب أنها غير فعالة ولكن لأن تأثيرها يتركز على كونها موجهة لتحقيق الغايات المرغوبة. يمكن أن يأتي ذلك التوجيه من مجلس خارجي ولكن من الأسهل أن تقوم به المحكمة تفهم أن تفويضها يشمل ضمان أن التنظيم القضائي بكامله يعمل طبقاً لأعلى المعايير بما في ذلك تلك المعايير المرتبطة بالنزاهة والعدالة الأساسية وأن استقلالها الأكبر يتطلب أن تعمل بطريقة أكثر شفافية مع توضيح وتبرير إجراءاتها لكل من الأعضاء الداخليين والمواطنين.

19 كانت المحسوبية غير قانونية فعلياً ولكن، مثل الرواتب الزائدة عن الحد، كانت قاعدة قرر القضاء تجاهلها.

## جهود الإصلاح المحلية: تجربة ولاية لاجوس

أوليمي أوسنباجو<sup>1</sup>

يعتبر الفساد عموماً أنه منتشر في نيجيريا مما يؤثر على كثير من مؤسساتها. ولا يعتبر القضاء استثناءً من ذلك. وتم بذل جهود كبيرة في ولاية لاجوس لمكافحة الفساد في القضاء حسبما يوثقه هذا المقال ولكن الحرب في لاجوس لم تنتهي وما زال يتعين على كثير من الهيئات القضائية الأخرى أن تنفذ مبادرات مكافحة الفساد.

ازدادت المشكلة سوءاً أثناء الحكم العسكري في نيجيريا الذي امتد طوال 30 عام، وكان أسوأ سماتها ضعف كافة المؤسسات العدلية. في عام 1994، أسس نظام الجنرال ساني أباتشا هيئة تحقيق يترأسها المستشار المشهور المتقاعد في المحكمة العليا كايدو إيسو للنظر في أنشطة أعضاء القضاء. أوصلت الهيئة بسلسلة من الإصلاحات التي تهدف إلى الحد من الفساد القضائي. وأدانت الهيئة أيضاً 47 قاضي بتهم الفساد المزعومة وعدم الكفاءة وإهمال الواجبات ونقص الإنتاجية أو الاستغلال الفاسد للقرارات المتحيزة. أخفق النظام العسكري في تنفيذ توصيات هيئة كايدو إيسو.

النظام المدني الذي تولى السلطة في 29 مايو 1999 أنشأ هيئة أخرى لمراجعة أعمال هيئة كايدو إيسو. وبعد تقرير الهيئة الثانية تم إقالة أو إجبار بعض القضاة المدانين على التقاعد. أنشأ دستور 1999 وكالة مركزية وهي مجلس القضاء الوطني لمتابعة جانب محتمل واحد من الفساد القضائي وهو عمليات التعيين والإقالة. تم تكليف مجلس القضاء الوطني بتزكية المرشحين لمناصب القضاء الأعلى في المستويات الاتحادية والمحلية، خضوعاً لتأكيد مجلس الشيوخ في حالة رئيس قضاة نيجيريا، مستشاري المحكمة العليا، رئيس محكمة الاستئناف ورئيس قضاة المحكمة الفيدرالية العليا<sup>2</sup>. يقوم حكام الولايات بتعيين المسؤولين القضائيين في الولايات بناءً على توصية مجلس القضاء الوطني. يتصرف مجلس القضاء الوطني بناءً على توصية لجنة الخدمة القضائية في الولاية بالرغم من أن هذا يخضع للتأكيد من جانب برلمان الولاية في حالة رئيس قضاة الولاية ورؤساء المحاكم الشرعية ومحاكم الاستئناف العرفية<sup>3</sup>. لا يتم الإعلان عن الوظائف الشاغرة وبالرغم من أن بعض الولايات تعقد امتحانات تنافسية للمرشحين الذين وقع عليهم الاختيار، لا تقوم التعيينات في معظم الاختصاصات القضائية على أساس الجدارة والاستحقاق.

ضعف مكافآت القضاة يساهم في احتمالات الفساد بين القضاة. وقد حدث بعض التحسن في رواتب القضاة ولكن هذا يتعلق عموماً بمناصب القضاء الأعلى. تدفع بعض الولايات رواتب أفضل في مناصب القضاء الأدنى ولكن ما زالت هذه الرواتب منخفضة جداً في معظم الحالات.

1 الأستاذ الدكتور أوليمي أوسنباجو هو مفوض ولاية لاجوس للعدالة والمحامي العام. تم تقديم معلومات إضافية من جانب أوسينا ناماني أوجبو (مكتب الشفافية الدولية في نيجيريا، أبوجا)

2 الأقسام 231، 238 و 250 من دستور عام 1999.

3 القسم 270 من دستور عام 1999.

## برنامج عمل التغيير

تعتبر ولاية لاجوس أكثر الولايات ازدحاماً بالسكان في نيجيريا وتعتبر المركز العصبي التجاري والصناعي في البلاد. وتحتوي أيضاً على أكبر هيئة قضائية تشمل 52 محكمة في قسم المحاكم العليا و 118 محكمة في قسم المحاكم الدنيا وأكبر عدد من رجال الشرطة وأكبر وزارة عدل.

كانت أحد الاهتمامات الرئيسية لدى الإدارة المدنية في لاجوس بعد عام 1999 هي كيفية التعامل مع الفساد في إدارة العدالة. كشفت دراسات أجريت بين 100 محامي كانوا يستخدمون المحاكم بصورة متكررة أن 99% اتفقوا على أنه هناك فساد في القضاء في لاجوس. واتفق ثمانون بالمائة من المحامين الذين يتمتعون بخبرة تتراوح بين 11 إلى 15 سنة بعد التخرج أن انتشار الفساد مرتفع أو مرتفع جداً بينما رأى أكثر من 65% من المحامين أن الثقة في القضاء منخفضة جداً<sup>4</sup>.

كان أحد جوانب المشكلة في لاجوس هو التأخير الطويل في عمليات المحاكمة. تبين الأرقام أن الأمر يستغرق 4.25 سنة كحد أدنى لإنهاء القضية في محكمة لاجوس العليا وتعتبر التأخيرات أنها هي السبب والمسبب في الفساد<sup>5</sup>.

بالنسبة لحكومة الولاية الجديدة، كانت هذه المفاهيم مكلفة جداً أكثر من اللازم حيث كانت الاستثمارات الأجنبية والمحلية تعاني من ذلك<sup>6</sup>. وكان عدد قليل من المستثمرين مستعدين للمخاطرة بإبرام اتفاقيات التي لو تم التنازع عليها سوف تعتمد على الطرف الذي يقدم أعلى عرض أو العرض الأكثر نفوذاً للحصول على نتيجة في صالحه. علاوة على ذلك، التأخير المستمر الناتج بسبب قواعد الممارسة التي تسمح باستخدام تكتيكات معوقة من جانب المحامي بتكلفة ضئيلة أو بدون تكلفة مطلقاً تجعل الاستثمارات في نيجيريا وولاية لاجوس غير جذابة. الأدلة القصصية المأخوذة من الوكلاء العقاريين تبين أن هناك انخفاض في عدد المنازل التي يتم بناؤها لأغراض التأجير لأن المستأجرين يمكن أن يبقوا قضية إعادة وضع اليد في وضع اللانهاية في المحكمة أو حتى يتم الحصول على تسوية إجبارية. وكانت البنوك أيضاً غير مستعدة لمنح قروض بضمان عقارات بسبب الصعوبات الخاصة بتسييل تلك الضمانات. يمكن أن يوقف الخصم بسهولة عملية حبس الرهن عن طريق اللجوء إلى المحكمة للطعن في المعاملة. يمكن أن تكون التأخيرات بلا نهاية عند وجود القاضي المتعاون.

4 دراسة مفاهيم مستخدمي الوزارة في ولاية لاجوس، يوليو 2000، قدمت في القمة الأولى للأطراف المعنية بإدارة العدالة في القرن الحادي والعشرين، لاجوس، 16 أكتوبر 2000.

5 نفس المرجع السابق.

6 معظم قضايا القانون التجاري (الشحن، الشركة، الملكية الفكرية، الأعمال المصرفية وخلافه) هي قضايا فيدرالية وليست محلية. ولكن معظم المستثمرين الأجانب الذين يعملون على تنفيذ عقود من مختلف الأنواع (عقود تجارية، عقود توظيف وخلافه) سوف يتعاملون مع محاكم الولايات. النزاعات الخاصة بملكية الأراضي أو الأمور الأخرى التي ترتبط بالعقارات، الإيجارات أو مطالبات التعويض ضد شركات النفط هي عموماً ضمن الاختصاص القضائي للولايات أيضاً. النزاعات البنكية سواء كان العميل أجنبياً أو أن البنك مملوك ملكية محلية أو مملوك ملكية أجنبية بصورة كلية أو جزئية هي كلها ضمن الاختصاص القضائي للولايات.

قامت الإدارة المدنية الجديدة في ولاية لاجوس بتطوير برنامج عمل لإصلاح نظام العدالة مع التركيز بشكل خاص على معالجة الفساد القضائي.

وكانت بعض العوامل التي تم تحديدها على أنها تعرض القضاء للفساد القضائي هي :

- ضعف مكافآت المسؤولين القضائيين والقضاة. يحصل القضاة على أقل من 300 دولار أمريكي شهرياً بالإضافة إلى سيارة ومنزل رسمي يتم سحبهما عند التقاعد. يحصل قضاة التحقيق على حوالي 50 دولار شهرياً. ولا يتم منحهم سيارة رسمية أو سكن. وكان من المستحيل فعلياً للقاضي النزيه أن يشتري أو يبني منزل من هذا الدخل وحده.
  - التأخيرات الطويلة في عملية المحاكمة تشكل سبب ونتائج الفساد بما يسهل الاستعمال الفاسد للصلاحيات القضائية.
  - التعيينات القائمة على أساس الصداقة الحميمة. غياب أي نظام موضوعي قائم على أساس الجدارة والاستحقاق في تعيين القضاة يعني أن معيار المعينين القضائيين مشكوك فيه.
  - العقوبات غير الفعالة الموقعة على الفساد القضائي والمعدلات المنخفضة لاكتشاف الفساد بسبب مستويات التسامح المرتفعة عبر المجتمع. أظهرت دراسة مفاهيم مستخدمي وزارة العدل في لاجوس أن 40% من المحامين موضوع الدراسة لن يبلغوا عن الفساد القضائي لأنهم يرون أنه لا يمكن القيام بأي شيء بخصوص ذلك وأن 53% من المحامين لن يبلغوا عن الفساد القضائي بسبب الخوف من التضحية بهم<sup>7</sup>.
- من المحتمل أن الفساد في قوات الشرطة ووزارة العدل كان أكثر أهمية في مجال العدالة الجنائية. وكان يعتقد أن الرشاوى المدفوعة لغرض إطلاق السراح أمر شائع وفي بعض الحالات يمكن إيقاف أو سرقة تحقيقات الشرطة. وتم أيضاً توجيه النقد إلى وزارة العدل أو مكتب المحامي المفوض دستورياً بتقديم تقارير عن التحقيقات النيابة وإجراء التحقيقات أو إيقاف التحقيقات في بعض الحالات بسبب التأخيرات في تقديم المشورة أو بسبب تقديم مشورة خاطئة نتيجة للفساد.

## صفحة جديدة للقضاة

يهدف مشروع إصلاح إدارة العدالة في لاجوس إلى معالجة هذه المشاكل مع أعضاء الأولوية للفساد في القضاء ووزارة العدل. السبب في هذا التركيز هو أن هذه الجهات تقع ضمن الاختصاصات التشريعية والتنفيذية للولاية بينما لا تقع الشرطة ضمن تلك الاختصاصات.

7 دراسة مفاهيم مستخدمي وزارة العدل في ولاية لاجوس، سبق ذكره.



عند التعامل مع الفساد القضائي، بدأ المشروع بمراجعة إجراءات التعيين. وتم تطبيق عملية الجديدة في ولاية لاجوس تسمح بمشاركة الممارسين القانونيين ونقابة المحاماة المحلية في اختيار القضاة. وطلب من نقابة المحاماة كتابة مذكرة سرية إلى لجنة الخدمة القضائية حول مدى ملائمة كل مرشح للتعين طبقاً للكفاءة والنزاهة. وبعد اختيار المرشحين في مستوى الولاية، تقوم لجنة الخدمة القضائية بتدقيق القائمة طبقاً لمجموعة من المعايير الموضوعية قبل تقديم التوصية النهائية بالتعيين. في عام 2001 كان هناك 26 منصب شاغر في المحكمة العليا في لاجوس، وأغلبها بسبب التقاعد. وقد أعطى هذا الأمل في أن يكون المرشحون الجدد الذين تم اختيارهم بموجب معايير موضوعية أكثر انفتاحاً أمام الإصلاحات التي تهدف إلى مكافحة الفساد.

كان يخضع قضاة الألفية حسبما كان يطلق عليهم لتدريب مدته ستة أسابيع يشتمل على جلسات تفاعلية مع نقابات المحاماة ومجموعات المجتمع المدني وكبار القضاة. كان تركيز هذه الجلسات ينصب على النزاهة القضائية، توقعات وآمال الجمهور بخصوص السلوك القضائي، قواعد تصرف وأخلاق القضاة وخلافه. فرصة التواجد معاً لمدة ستة أسابيع تمكن القضاة من التماسك وتطوير بعض القيم المشتركة. حالياً، تعتبر الامتحانات والمقابلات أيضاً جزءاً من إجراءات التعيينات القضائية بالرغم من أن العملية لم ترقى بعد إلى مستوى المنافسة المفتوحة حيث أنه يتم تطبيق الامتحانات فقط على الأفراد الذين سبق ترشيحهم من جانب لجنة الخدمة القضائية.

بخصوص مكافأة القضاة وقضاة الصلح، تشاورت حكومة الولاية مع خبراء الموارد البشرية بخصوص المكافأة المناسبة للقضاة مع الوضع في الاعتبار بما يعرضه القطاع الخاص على الأفراد ذوي الوضع والمكانة المماثلة. وكانت النتيجة هي حزمة راتب معززة بصورة كبيرة بالنسبة للقضاة وقضاة الصلح. ويدفع الآن إلى القضاة حوالي 3500 دولار شهرياً ويتم منحهم منزل بما يعادل 250,000 دولار أمريكي في حي منخفض الكثافة السكنية وأرض تساوي تقريباً 50,000 دولار أمريكي وسيارة وحوالي 20,000 دولار أمريكي في صورة أسهم في شركة من شركات التكنولوجيا. ويحصل قضاة الصلح على حوالي 300 دولار أمريكي شهرياً في بداية التعيين ويحق لهم الحصول على قطعة أرض وسيارة حكومية<sup>8</sup>.

بخصوص الإجراءات التأديبية الخاصة بالقضاة، تنص سياسة الإصلاح على أن يتم التحقيق في وإحالة كل قضية تتعلق بالفساد القضائي إلى لجنة الخدمة القضائية التي سوف تقوم عندئذ بتعيين هيئة تحقيق مستقلة لتقديم التوصيات. وقبل إنشاء مجلس القضاء الوطني في عام 1999، كانت لجنة الخدمة القضائية هي الحكم الوحيد

8 أحد الانتقادات الموجهة لهذه الإصلاحات هي أنه قد تعتبر الأجور غير عادلة إذا كانت أعلى بكثير من أجور الموظفين الحكوميين الآخرين. ولكن توجد دائماً فروق في الأجور ويمكن تبريرها في حالة القضاة بعدد من الأسباب. بعد تعيينهم، يحظر على القضاة بموجب الدستور ممارسة القانون كمحامي أمام المحاكم حتى بعد الاستقالة أو التقاعد. يطلب من عدد قليل من الأشخاص العاملين في الحكومة القيام بهذا النوع من التضحية. وعلاوة على ذلك، السلطة الضخمة التي يتمتع بها القاضي على حياة ورزق الآخرين يشكل سبباً قوياً لضمان ألا تكون الضغوط الاقتصادية كبيرة جداً بحيث تشجع على التساهل فيما يتعلق بالنزاهة. في لاجوس، لم نرفع الأجور كدواء شامل للفساد: بل كان واحداً من عدد من الإجراءات بما في ذلك إجراءات التعيين، فتح القنوات أمام تقديم الشكاوى، ضمان النظر في الشكاوى بصورة كاملة وتطبيق النظام عند اللزوم. سيكون من الصعب القول بأن زيادة الرواتب وحدها هي التي أدت إلى التحسين.

في المسائل الانضباطية، مما يوفر مجالاً للتدخل المحلي في العملية. وقد تم إزالة هذا التدخل الآن بصورة فعلية حيث أن عضوية مجلس القضاء الوطني تتشكل من كل الولايات الست والثلاثين والقضاء الفيدرالي. ولكن من الجدير بالملاحظة أن مجلس القضاء الوطني لا يمتلك الكلمة الفيصل بخصوص تأديب القضاة. حيث تقع هذه الكلمة في يد الحاكم أو الرئيس، حسب مقتضى الحالة، علاوة على ذلك، في حالة رؤساء القضاة، يطلب قرار من السلطة التشريعية ولا يلعب مجلس القضاء الوطني أي دور مطلقاً في المحاكم الأدنى<sup>9</sup>. واعتباراً من 2002، تم إقالة ثلاث قضاة بسبب الفساد وتم تسريح 21 قاضي صلح في عملية كبرى لإعادة تنظيم محاكم قضاة الصلح. وقامت لجنة الخدمة القضائية أيضاً بالتحقيق في وإصدار عقوبات بشأن عدة قضايا من قضايا السلوك غير الأخلاقي من جانب قضاة الصلح وسوء استغلال السلطة القضائية.

تم وضع قواعد إجراءات مدنية أخرى تؤكد على سيطرة أكبر للقضاء على عملية المحاكمة وتمكن القضاة من فرض تكاليف يتحملها المحامي بصفة شخصية بسبب التكتيكات والأساليب المعوقة. القواعد الجديدة أيضاً بإجراء تعديلين فقط في المطالبات أو الدفع وإجراء تأجيلين عند الضرورة. وأحد الابتكارات الهامة الأخرى هو شرط «التحميل الأمامي» حيث تقدم كافة الأدلة، إفادات الشهود، مذكرات الدفع والمستندات الأخرى ذات الصلة معاً قبل قيد القضية. علاوة على ذلك، أدخلت القواعد الجديدة نظام الإحالات من جانب القاضي المحكم في القضايا المناسبة إلى دار القضاء متعدد الأبواب الملحق بالمحكمة. وهذا يعزز من الحل المدروس الذي يكون في حالات كثيرة مقبولاً لدى الطرفين أكثر من النتيجة التي يحصل فيها المحكوم لصالحه على كل شيء في عملية المقاضاة الخصومية.

أنشأت وزارة العدل أيضاً مركز وساطة المواطنين حيث يمكن التوسط في المطالبات المدنية الصغيرة مجاناً. وأثبت هذا المركز أنه يحظى بدعم شعبي بشكل خاص وقد قلل بشكل كبير من الضغط والإجهاد في محاكم قضاة الصلح وقضى على أحد طرق الفساد - المدفوعات التي تدفع لتسريع أو إبطاء العملية القضائية في محاكم قضاة الصلح.

في وزارة العدل، يتركز الاهتمام على ضمان اكتشاف والتحقيق في ومعاقبة السلوك الفاسد بصورة أكثر سهولة. والآن تتطلب عملية تقديم المشورة النيابة وجود المزيد من المحامين في إدارة النيابة العامة لتقديم آرائهم قبل اتخاذ قرار بالمقاضاة. وهذا يوفر طبقة أخرى من الفحوصات والتوازنات. في وقت كتابة هذا المقال، تم ذكر ثلاث محامين كمثال للممارسات الفاسدة وتمت معاقبتهم أو ما زالوا يخضعون للإجراءات التأديبية.

ويحتمل أن يؤدي التسجيل الشفوي الإلكتروني للإجراءات القضائية إلى تقليل أوقات المحاكمة وكذلك تعزيز شفافية الإجراءات وتقليل إمكانية التلاعب بالسجلات لأغراض فاسدة. ومنذ عام 2002، هجرت المحاكم العليا

<sup>9</sup> في الوقت الذي يتم فيه إدانة القاضي من جانب مجلس القضاء الوطني وترسل فيه توصية بإنهاء تعيينه إلى الحاكم، تنتهي فيه مهنته فعلياً في القضاء حيث أنه يبقى موقوفاً عن العمل حتى يتخذ الحاكم إجراء بشأن التوصية. لا يمكن أن يتجاهل الحاكم تلك التوصية حيث أن القاضي سوف يكون ما زال غير قادر على الاستمرار في أداء مهامه القضائية.

العمليات اليدوية من حفظ الملفات إلى نشر الأحكام القضائية، إلى الأنظمة الآلية بهدف تقليل جوانب القصور والتأخيرات في حفظ وتعقيب المستندات ولتوفير الوصول عبر الانترنت إلى سجلات وتقارير المحاكم. سوف تفتح عملية تطبيق الكمبيوتر سجلات المحاكم أمام المزيد من التدقيق العلني وتمكن الجمهور من إبداء أحكامهم وآرائهم على المخرجات والكفاءة القضائية الفردية.

## تخفيض وقت المحاكمة بمعدل النصف تقريباً

كانت نتائج مشروع إدارة لاجوس للإصلاحات القضائية إيجابية وبناءة. فيما يتعلق بالانضباط، انخفض عدد القضايا التي تم الكشف عنها من جانب مجلس القضاء الوطني منذ تنفيذ الإصلاحات ولم يتم المجلس بالتحقيق في أي قضية منذ عام 2002. وبالرغم من أن هذا لا يعني أنه لم يعد الفساد القضائي قائماً، يمكن أن يؤخذ كمقياس على التحسن الحاصل.

ثانياً، الإجماع في الرأي بين المحامين هو أن الفساد القضائي لم يعد مسألة هامة في القضاء في لاجوس<sup>10</sup>. تم تقليل التأخيرات في عملية المحاكمة بصورة جذرية مع انخفاض متوسط وقت المحاكمة بحوالي أربعين بالمائة منذ تطبيق القواعد الإجرائية الجديدة. انخفض عدد القضايا المعلقة من 40,000 في عام 1999 إلى 11,230 في عام 2005.

وقد أدت إصلاحات لاجوس أيضاً إلى تأثير وطني. أصبح نموذج لاجوس هو حجر الأساس بالنسبة لمكافآت القضاة. وأوصى رئيس قضاة نيجيريا بأن تطبق الولايات الأخرى قواعد الإجراءات المدنية الجديدة المطبقة في ولاية لاجوس مع إجراء تعديلات مناسبة لتعكس الظروف المحلية. ويتم حالياً تطبيق التسجيل الشفوي للإجراءات في بعض المحاكم الفيدرالية في أبوجا العاصمة بالرغم من أن هناك مخاوف بخصوص تدني استخدامها في المحاكم العليا الفيدرالية<sup>11</sup>.

وتوجد أيضاً تحديات جديدة بالملاحظة. الأول أنه لم يتم تحقيق الكثير بخصوص الفساد في الشرطة. وهذا يؤدي إلى آثار سلبية عديدة على القضاء: ويعني أن عدد من القضايا يتعرض للفساد قبل وصولها إلى المحاكم وأن الثقة في القضاء قد تكون قوضت حيث أن الناس يخلطون بين الشرطة والأجهزة الأخرى في النظام القضائي وبين القضاة وموظفي المحاكم. ويرجع السبب في ذلك جزئياً إلى أن قوات الشرطة هي جهة فيدرالية وتتمتع الولايات بسيطرة ضئيلة على تعيين، مكافأة، تأديب أو حتى نشر الضباط. وتعمل لجنة العدالة الجنائية في الولايات (التي تشمل القضاء، الشرطة، السجون ووزارة العدل) على إشراك الشرطة في صياغة السياسة. وقد أثبت ذلك أنه مفيد ولكن التقدم الحاسم مضلل وغير واضح.

10 الدليل القصصي الذي جمعه المؤلفون.

11 لا تتعلق المشكلة كثيراً بعدم الاستعداد لاستعمال الأنظمة الشفوية ولكن الحقيقة هي أن المحاكم العليا الفيدرالية ليس لديها كادر للمسجلين والناسخين في المحاكم. تسجيل الإجراءات ليس مفيداً بشكل خاص للقاضي الذين يتعين عليه مراجعة الأدلة وكتابة الحكم إذا كان التسجيل لا يمكن نسخه. قام القضاء في لاجوس بتعيين وتدريب 120 خريجي جامعي من بينهم 70 محامي للعمل كمسجلين وناسخين في المحكمة.

ثانياً، واجهت ولاية لاجوس مشكلات في تنفيذ أنظمة تقييم الأداء وقواعد سلوك القضاة وهذا يرجع بشكل رئيسي إلى عدم وجود نظام فعال للرقابة والتنفيذ. أثبت تقييم الأداء أنه صعب بشكل خاص بسبب الشك وعدم اليقين في وضع قواعد موحدة للأداء بخصوص مختلف أقسام المحاكم. مثلاً، تعتبر قضايا الأرض أكثر تعقيداً من قضايا الأسرة. هل القاضي في قسم الأراضي الذي ينهي ثلاث قضايا في العام الواحد أقل كفاءة من القاضي في قسم الأسرة الذي أنهى 30 قضية في نفس الفترة؟ وتم تجربة نظام معايير ولكنه تعرض لانتقادات كثيرة من جانب القضاة. وبخصوص قواعد السلوك، أثبتت الرقابة أنها تشكل تحدياً خاصة عندما لا يرقى السلوك المشكوك منه إلى درجة الممارسات الفاسدة.

أخيراً، يتعين النظر إلى الإصلاحات في ولاية لاجوس ضمن السياق الشامل للقضاء النيجيري. وطالما أن الفساد منتشر في النظام القضائي، خاصة في المستوى الفيدرالي، سوف يكون أثر التغييرات الإيجابية في مستوى الولاية أقل من الأثر المرغوب في الحرب ضد الفساد القضائي.

## حكم القانون والفساد القضائي في الصين قاب قوسين من تخطي السور العظيم

كيث هندرسون<sup>1</sup>

يفوق التحول القانوني القضائي الجاري خلف سور الصين العظيم معظم التحولات الحادثة في الأقطار النامية والانتقالية، وإن وصل إلى مفترق طرق حرج. فإذا ما حوفظ على مسار الإصلاح القضائي وتطبيقه، فإن بإمكانه التأثير ليس فقط على مستقبل الصين بل والعالم أجمع تماماً كما فعل الإصلاح الاقتصادي على مدى العقدين الماضيين، فالنظام القضائي أخذ في البروز كمؤسسة رئيسية في عملية الإصلاح، كما أن القرارات الرئيسية المتعلقة بالاستقلال القضائي في السنوات التالية ستقرر على نطاق واسع مستقبل الصين ووضعيتها على صعيد المجتمع الدولي، وعلاقة الحكومة بالمواطنين<sup>2</sup>.

ففي فترة تتسم بالقصر نوعاً ما، تم تمرير قوانين وإجراءات جديدة، أو إجراء تغييرات وإصلاحات أساسية على العديد من القوانين الجنائية، والمدنية والإدارية، وقوانين مكافحة الفساد، بالإضافة إلى الآلاف من النظم القضائية والاقتصادية والإدارية، وأصبح لحقوق الملكية والإصلاحات المؤسساتية مكانتها في الدستور كما أجاز قانون القضاة، الذي يقنن الممارسة المهنية للقضاء، بالإضافة إلى المصادقة على عدد من الاتفاقيات الدولية.

1 كيث أندرسون هو أستاذ القانون المساعد في كلية الحقوق بالجامعة الأمريكية بواشنطن، وقد عمل على برامج الإصلاح القضائي ومكافحة الفساد في كافة أرجاء المعمورة تقريباً، بما فيها الصين. يمكن الاتصال به على [globalcorruption@aol.com](mailto:globalcorruption@aol.com)

2 لغرض هذا البحث فإن «قضائي» تشير تحديداً إلى المحاكم إلا أن القضاء في الصين يتألف كذلك من الإدارة المالية للمقاطعة، وزارة الأمن العام (الشرطة)

ولأول مرة في تاريخ الصين الحديث، برزت المحاكم، ومهنة القضاء باعتبارها مؤسسات مهنية ذات سلطة آخذة في الازدياد<sup>3</sup>. السؤال الأهم الآن هو ما إذا كان قادة الصين سوف يقومون بالإصلاحات الهيكلية والقضائية و السياسية الضرورية لمعالجة الفساد، وخلق قضاء مستقل وإن بخصائص صينية؟

تتبنى الصين نظاماً قضائياً قارياً، أو قائم على القانون المدني يدعم القانون التشريعي مقابل القانون المبني على الحالات، وللمحاكم مستويات أربع: قرابة 3000 محكمة من المحاكم الشعبية الأساسية على المستوى المحلي، و 390 محكمة شعبية متوسطة على مستوى المدن و الولايات، ثم 31 محكمة شعبية عليا على مستوى المناطق، و محكمة تمييز شعبية واحدة في بكين على المستوى الوطني.

في داخل هذا الهيكل البنائي، يوجد ما يقارب 200,000 قاضٍ. وتجدر الإشارة إلى أن عدد القضاة في الصين يقدر بضعف عدد المحامين الممارسين للمهنة، وتشير الروايات إلى أن بعض القضايا على المستوى المحلي لا تزال تنتظر من قبل قاضٍ واحد فقط، بينما ينص القانون على أن إجراء محاكمة من قاضٍ واثنين من المواطنين، وهم الذين يطلق عليهما القضاة الصامتون، أو المساعدون<sup>4</sup>. يتم النظر في الحالات التي تعتبر «كبيرة و معقدة» أحياناً من قبل «اللجان القضائية للمحكمة» والتي تتألف من قضاة على مستوى عالٍ يقومون بمناقشة الحالات بصورة جماعية واتخاذ قرار بشأنها. ووفقاً لطبيعة القضية، فإن ذلك يتم بعد استشارة اللجنة القانونية السياسية للحزب الشيوعي<sup>5</sup>. وعلى حين يُظن بشكل عام أن هذه النوعية من القضايا هي الاستثناء وليست القاعدة، فليس ثمة طريقة معيارية يمكن بها الوقوف على حقيقة الأمر على صعيد الممارسة الفعلية.

ان قرارات المحاكم لا ترسخ السوابق القانونية، ولكن القرارات الهامة المتخذة بمعرفة «اس بي سي» يتم القاء الضوء عليها في التوجيه الرسمي ولها تأثيرات أسبقية، وعلاوة على ذلك فبينما ان «اس بي سي» والمحاكم حول العالم تقوم باصدار أحكام قضائية داخلية، إلا ان اس بي سي فريدة نوعا ما لأنها تصدر «تفسيرات قضائية» للقوانين واللوائح والقرارات المتضاربة بين المحاكم الدنيا التي تكون ملزمة نظريا على كافة المحاكم، فهذا

3 تم تمرير ما يزيد على ثلاثمائة قانون ونظام جديد في اقل من عقدين. منذ العام 2000، أصدرت المحكمة الشعبية العليا أكثر من 200 تفسير قضائي ذو علاقة، و 238 «مقترح قضائي» ووجعت جميعاً من منظور توافقها مع منظمة التجارة العالمية، ويظل السؤال قائماً ما إذا كانت الإصلاحات ستستمر في الخطة الخمسية الثانية لإصلاح المحاكم الشعبية (2008-2004)، والتي تنطوي على العديد من إصلاحات الجيل الثاني الصعبة، بما فيها تنقيح و موازنة محتوى الدستور، وفرض حكم القانون؟ انظر [www.cecc.gov/pages/virtualAcad/index.php?d=showsingle=38564](http://www.cecc.gov/pages/virtualAcad/index.php?d=showsingle=38564)

4 قرار اللجنة الدائمة للكونجرس الشعبي الوطني بشأن تحسين نظام المساندين الشعبيين الصادر في 1 مايو 2005. من خلال لقاءات الكاتب مع وكلاء الأعمال، و العلماء والقضاة، فإنه يتم النظر إلى هذا الإجراء على أنه إصلاح قضائي مستقل هام، على حين يرى آخرون أنه لا القضاة، ولا اللجان القضائية - ما دامت موجودة بوضعها الراهن - سيسمح للقضاة الصامتون أو المساعدون بإصدار القرارات النهائية للمحاكم. طبقاً للعلماء ذوي الدراية ممن درسوا النظام على المستوى المحلي، فإن معظم القضاة المساندين لم يتلقوا أي تدريب، كما أنهم لا يفهمون مسؤولياتهم بشكل كامل.

5 ظل إصلاح أو إلغاء اللجان القانونية التابعة للمحاكم مثار جدل على مدى سنوات عدة، ولكنه لم يضمن في خطة الإصلاح الخمسية الثانية. تتألف اللجان من أعضاء ذوي مكانة رفيعة في الحزب، الرئيس المحلي للأمن العام، والذي أحياناً ما يترأس اللجنة السياسية القضائية للحزب. وبما أن هذه اللجنة تضم قضاة كبار، و غير قضاة، ممن لم يجلسوا في الهيئة لسماع الوقائع الفعلية للقضية، فإن الاحتفاظ بها يبدو بمثابة خرق للحق الدستوري والقانوني في محاكمة علنية. ويعتقد العديد من أصحاب الرأي بأنه في الحالات التي تتخذ فيها تلك اللجان القرار، فإن عملها يجعل من العديد من القضاة الأقل مكانة بلا حيلة على صعيد الممارسة العملية، كما يترك الباب مفتوحاً للفساد القضائي.

الكيان القضائي المعروف بقدر أقل هام للصين حيث تتطور القوانين واللوائح على نحو سريع وتكون غالبا متضاربة وغامضة.

وتقوم محاكم أول درجة المحلية النظر في حوالي 80 بالمائة من الدعاوى في الصين، مع حق المراجعة التشريعية لمحكمة الدرجة التالية، وبينما ان ذلك مشابه لعملية المحاكمة والاستئناف في التقاليد القانونية الأخرى، إلا ان كافة المحاكم على مستوى المحاكمة والاستئناف لديها حق تقديري لمنح الاستئناف، فحق الالتماس لعدد غير محدد من الاستئنافات يفتح الباب للغموض وتأخير العدل والفساد، وكما هو الحال في دول أخرى، فالعديد ينظرون إلى عدد دعاوى الفساد بأنه عشوائي ويتم رفعها ضد أعداء سياسيين أو منافسين اقتصاديين، وضد المسؤولين الصغار بدلا عن المسؤولين الكبار، بالرغم من ان ذلك صعب التأكيد، فإن الدعاوى المتعلقة بالفساد والرشوة في القطاع الخاص أصبحت مؤخرا أولوية حديثة مرتفعة.<sup>6</sup>

## السلطة المركزية ضد استقلال القضاء

وحتى وقت حديث نسبيًا، لم يكن لدى الصين أي تقليد للفصل بين السلطات وكان ينظر للمحاكم بأنها ما هي إلا وكالة إدارية أخرى، وفي الواقع، كتب العالم هي هوفانج : «أهم أثر كبير لهذا النموذج التقليدي للحكومة المركزية بشكل كبير هو انها منعت المعرفة وتطوير الاستقلال القضائي. فهي لم تقم حتى بتزويد السياق لهذا المبدأ»<sup>7</sup> وبجانب الاستقلال القضائي، استمرت هناك صورة للمسؤولين المستقيمين غير القابلين للفساد، وتوقع عام للقضاة المنصفين والصادقين.

المادة 126 من الدستور تعلن صراحة «على محاكم الشعب ان تقوم طبقا للقانون بممارسة السلطة القضائية باستقلال، ولا تخضع للتدخل بواسطة المؤسسات الادارية، المنظمات العامة أو الأفراد». ومع ذلك، فإن هذا الحكم يتعارض بشكل مباشر مع المادة 128 التي تنص على ان «أس بي سي» «مسئول أمام كونجرس الشعب الوطني ولجنته الدائمة»، وان «محاكم الشعب المحلية على المستويات المختلفة مسئولة أمام منظمات سلطة الدولة التي انشأتها».

وتخضع المادة الأخيرة «أس بي سي» إلى المشرع الصيني.<sup>8</sup> وفي نفس الوقت فإن المحاكم الدنيا تخضع لسلطات الاشراف من الكونجرس الاقليمي والمحلي، بالرغم من ان قدرة الأخير على أداء هذه المهمة محدودة. فالمجالس المحلية مسئولة نظريا عن قرارات المحاكم المالية والمتعلقة بالموظفين، ولكن عمليا تخضع إلى المسؤولين

6 التعاون الاقتصادي لاسيا-الباسيفيك «ملخص جهود مكافحة الفساد في الصين»، بيان سياسة ايه بي سي، 24 ابريل 2006، متوفر على موقع [www.apec.org](http://www.apec.org) ويذكر ان بيان هذه السياسة المسببة بشكل جيد يبتى توجه شمولي لمعالجة ومنع الفساد، ولكن من النادر ان يذكر الاصلاح القضائي او الفساد القضائي كأولوية.

7 هي ويفانج «النظام القضائي والحكم في الصين التقليدية»، ورقة تم تقديمها الى ندوة الحوار حول الحكم بين كندا-الصين، اوتاوا، كندا، يونيو 2005.

8 يجب الملاحظة ان المشرع «يتم انتخابه» ضمن نظام الحزب الاحد ولكنه لا يستوفي المعايير لعالمية كيان منتخب من الشعب من خلال الانتخابات الحرة والعادلة.

الحكوميين المحليين الذين يقومون بالسيطرة على ميزانية القضاء والمجالس.<sup>9</sup> ويتم تعيين رؤساء المحاكم بالتشاور مع قيادة الحكومة المحلية/ الحزب ، وبعد ذلك يتم فقط اعتمادها من اللجنة الدائمة بالمجلس .

ويقدم الهيكل القضائي المتعدد الطبقات الأفقية والرأسية وعملية اتخاذ القرار، مع الاعتماد على تمويل الحكومة المحلية فرص عديدة للتدخل القضائي والفساد .

وفي الوقت نفسه، فإن الازدهار الاقتصادي في الهند والالتزامات الدولية المتنامية يتولد عنها طلب لقضاء يمكنه حل النزاعات بانصاف وفاعلية من خلال قرارات واجراءات نزيهة. وتدرك القيادة الصينية ان استقلال القضاء، كما هو محدد بواسطة المجتمع الدولي، لديه نتائج ايجابية على التجارة والاستثمار والاسواق المالية، وربما الأهم من ذلك، انها تفهم ان القضاء هو آلية هامة لحل النزاع أو آلية لتعزيز الاستقرار الاجتماعي، وتدعم الأبحاث الأخيرة على ردود فعل أسواق الأسهم نحو قرارات المحاكم الرئيسية وان بي سي في هونج كونج ويكبن فكرة ان النطاق الذي يقوم فيه القضاء بالفصل في الدعاوى بنزاهة لديه تأثير إيجابي على الأسواق المالية.<sup>10</sup>

## الشبكات، الرشوة والتدخل السياسي:

بالرغم من ان الفساد القضائي ظهر كقضية عامة في اوائل 1992، إلا ان معظم الدعاوى تم رفعها في أواخر التسعينيات، وهناك أسباب عديدة لظهور هذه القضية تتضمن الدور المتوسع للمحاكم في الاقتصاد والعملية السياسية، والمزيد من الشفافية والمسئولية القضائية ضمن النظام القانوني الذي يعتمد بقدر أكبر على المعايير المهنية والاجراءات بدلا عن العلاقات والعادات. فسوق الصين الحر والتزامها بالشفافية الدولية وممارسات عدم التمييز، مثل تلك الواردة في ميثاق منظمة التجارة العالمية وحقوق الانسان المختلفة، ساعدت على كشف العديد من الشبكات السرية في كلا من القطاعين العام والخاص .

وقد فرضت هذه القوى الداخلية والخارجية طلبات جديدة على القضاء وألقت الضوء على دوره المؤسسي الهام، فالمواطنين يذهبون إلى المحكمة بأعداد قياسية، وفي الحقيقة تم رفع 4.4 مليون دعوى مدنية في عام 2005، وهو أكثر من ضعف إجمالي الدعاوى منذ عقد مضي.<sup>11</sup> ووراء هذا الاندفاع نظرية ان الجميع، وحتى مسؤولي الحزب، يجب ان يكونوا مسؤولين طبقا للقانون .

9 بعض المجالس الاقليمية وبعض اللجان في كونجرس الشعب الوطني تحاول لعب دور اشرافي نشط بقدر اكبر خلال السنوات الاخيرة، على سبيل المثال، تم وضع انظمة الكمبيوتر لمساعدة الهيئات التشريعية لمراقبة مصروفات الحكومة. وبشكل مشابه للقضاء، فإن المجالس اصبحت مؤسسات أكثر اهمية، ولكنها تظل خاضعة في النهاية للحزب والحكومة.

10 ايملي بارتون جونسون «تسعين استتلال القضاء: دراسة لقرارات محكمة الاستئناف النهائية في هونج كونج بعد عام 1997»، مجلة هارفارد انترناشيونال للقانون، المجلد 43، رقم 2 (صيف 2002).

11 تقرير اس بي سي لعام 2006 امام كونجرس الشعب الوطني

وفي عام 1998، تضمن «أس بي سي» عدد من عناصر مناهضة الفساد في برنامج الإصلاح القضائي الخمسي له الذي استهدف «النزاهة الأدبية للقضاة»<sup>12</sup>. وبالرغم من نقص البيانات، فإن العديد يعتقدون ان الفساد مشكلة خطيرة، وخاصة على المستوى المحلي.

وتتعلق الاشكال الرئيسية للفساد القضائي بشكل رئيسي إما بالرشوة المجردة أو في حالات حساسة، التدخل السياسي من الحكومة او مسؤولي الحزب. وفي دعوى وهان لرشوة المحكمة، ظهر ان ذلك نظامي ومنظم على كافة مستويات القضاء (راجع ما يلي).

وتتضمن اشهر وسائل نشر الفساد في السلك القضائي ما يلي :

- اصطناع الأحكام مقابل المال
- ابتزاز المتقاضين للدفع مقابل الدليل أو استبعاده
- اتخاذ قرارا بناء على تعليمات من الحكومة المحلية، الحزب أو كبار المسؤولين القضائيين، بدلا عن القانون او الوقائع
- التنازل عن، رفض أو تأخير أو رفض قبول الدعاوى أو رفض التنفيذ الصحيح لقرارات المحكمة.
- الحصول على أتاوات من الوسطاء مقابل تمرير الدعاوى إلى قضاة معينين
- تبادل خدمات تنفيذ القانون مقابل مكتسبات شخصية
- الحصول على رشاوى من المدعين والمدعى عليهم (أو محاميهم) أو كلاهما
- اصطناع دعاوى بالمحكمة
- إختلاس أموال المحكمة
- تنفيذ طلبات المسؤولين المحليين، الشبكات الاجرامية، الفصائل المحلية، الشبكات الاجتماعية أو المصالح الاقتصادية.
- انتهاك سلطة القضاة للأمر بتوقيف العمليات التجارية، ومصادرة الممتلكات وطرد المستأجرين أو التعويض العادل وحقوق العمال.<sup>13</sup>

## فضيحة وهان

استجابة لطلبات المزيد من القضاء العادل والفعال اصدر «أس بي سي» لائحة الاخلاقيات في عام 2003 التي

12 بيبول دايلي (الصين) 20 يونيو 2003.

13 هناك عدة مؤسسات مسؤولة عن معالجة الفساد الحكومي، بما في ذلك الادارة المالية ووزارة الاشراف ومكاتب الانضباط المختلفة ضمن الادارات الحكومية. ويحق للادارة المالية - مثل المحاكم والشرطة- مكاتب معاينة قضائية للتخلص من الفساد الداخلي وهي مكلفة بمعالجة الفساد القضائي. وهي مؤسسة متعددة الطبقات وفيها لفروع على كافة المستويات المحلية والمدن والاقاليم وتكون مسؤولة في النهاية امام الادارة المالية العليا في بكين.



تنص على 13 لائحة تحظر تماما بعض سلوكيات الفساد، وفي نفس العام، إنضم كونجرس الشعب الوطني إلى جهود مكافحة الفساد من خلال إقرار المحاكمات العلنية وفصل المحاكمات عن التنفيذ والمراقبة وتقييم القضاة والتعديلات على القانون الجنائي ووضع مدة 10 سنوات سجن لانتهاك السلطة القضائية، ومنذ ذلك الحين، تمت مسائلة أو الملاحقة القضائية لآلاف القضاة والمسؤولين الآخرين بالمحاكم بسبب الفساد.<sup>14</sup> على سبيل المثال، في عام 2004، فتحت الإدارات المالية<sup>15</sup> 8476 تحقيق مع الموظفين بالمحاكم، وهو عدد يبلغ 67 مرة ضعف العدد في أوائل التسعينيات. وهذا العدد صغير للغاية مقارنة بعدد القضاة والموظفين القضائيين في الصين، مع ذلك بينت مراجعة لدراسة عالم الأعمال السنوية الصادرة عن البنك الدولي ان الفساد الكلي في الصين يبدو أقل من الدول النامية الأخرى ذات دخل الفرد المشابه.<sup>16</sup>

ومن أواخر التسعينيات إلى عام 2006، قام كبار المسؤولين بالتحقيق في الفساد، بما في ذلك الرئيس المالي السابق في مكتب المسئول المالي ببلدية شينيانج، نائب الرئيس المالي السابق لمقاطعة جيانجسو، الرؤساء السابقين للمحاكم العليا في مقاطعات ليانونغ، جواندونج وهونان، والمدير العام السابق لمكتب مكافحة الفساد في مقاطعة جيانجسو، ويمكن لعدد القضاة رفيعي المستوى الذين وجهت اليهم اتهامات بالفساد في الصين ان يتم تفسيره جزئيا من خلال حقيقة انه من الأسهل وأقل تكلفة ان يتم رشوة قاضي كبير مقارنة بكافة اعضاء لجنة اصدار الاحكام في المحكمة.

وتعتبر فضيحة محكمة وهان من أكثر الحالات الجسيمة في حملة مكافحة الفساد في الصين، ففي وهان بمقاطعة هوبي تم اتهام 91 قاضي بالفساد، بما في ذلك نائب رئيس المحكمة العليا، رئيسين للمحاكم المتوسطة ورئيسين للمحاكم الأساسية، وقد تم اتهام رؤساء الحلقة وهم نائبي رئيس لمحكمة وهان المتوسطة في النهاية بالفساد وإصدار الحكم عليهما بالسجن لمدة 6 سنوات ونصف و13 سنة، كما تم أيضا الحكم بسجن عشرة قضاة تحت اشرافهما ومجموعة من 13 عضو اكتشف انها حصلت على 4 ملايين يان (حوالي 510,000 دولار أمريكي)، وقد اتهمت التحقيقات اكثر من 100 قاضي آخر ومسئول محكمة، تمت معاقبتهم أو نقلهم إلى محاكم أخرى، وفي النهاية تم التحقيق مع 44 محامي واتهام 13 بالرشوة.<sup>17</sup>

وترجع اهمية فضيحة وهان إلى ثلاثة محاور، أولا، بينت ان كبار المسؤولين كانوا ملتزمين بالتخلص من الفساد

14 بالرغم من دقة البيانات حول الفساد القضائي، مفتوحة للتساؤل، تم التحقيق مع 794 قاضي ومعاقبتهم في 2003. ويقول عالمين ان اكثر من 24000 موظف محكمة تمت مسائلتهم او ملاحقتهم قضائي بسبب الفساد في عام 2002 (راجع تقرير الفساد العالمي 2004). ومع ذلك، فإن عدد الشكاوى العامة ضدهم قلت من حجم القضاة ومسؤولي المحاكم. تحت التحقيق. وفي نس السنة، قام المواطنين برفع 435.547 شكاوى ضد القضاة والنواب العموميين والشرطة.

15 هناك عدة مؤسسات مسئولة عن معالجة الفساد الحكومي بما في ذلك الادارة المالية ووزارة الاشراف ومكاتب الانضباط المختلفة ضمن الادارات الحكومية. ولدى الادارة المالية مثل المحاكم بالشرطة مكاتب معاينة قضائية للتخلص من الفساد الداخلي وهي مكلفة بمعالجة الفساد القضائي. وهي مؤسسة متعددة المستويات ولها فروع محلية وعلى مستوى المدن والاقاليم، التي تكون مسئولة في النهاية امام الادارة المالية العليا في بكين.

16 راجع [wbi/org.worldbank.www](http://wbi/org.worldbank.www)

17 النيوزويك (الصين)، 19 ابريل 2004.

القضائي، وثانياً، قدمت الدافع لمزيد من الاصلاح القضائي وليس أقل، وثالثاً، وللمرة الاولى، كشفت عن دائرة من الفساد القضائي وشبكات تنفيذ القانون تقوم بإدارة نظام للرشوة على كافة المستويات، ومع نهاية التحقيقات في عام 2004، تمت معاقبة 794 قاضي في الصين بسبب المخالفات (بالرغم من ان 52 فقط تم التحقيق معهم بسبب جرائم جسيمة). وقد ذكر رئيس قضاة الصين اكسياو يانج ان عدد القضاة والمسؤولين القضائيين الفاسدين انخفض بثبات من 6.7 لكل 1000 في 1998 الى 2 في الألف في عام 2002<sup>18</sup>، بالرغم من صعوبة التأكد من صحة ذلك على نحو مستقل.

وفي عام 2006، أعلن رئيس القضاة اكسياو ووزير العدل زهانج فوسين اتخاذ اجراءات صارمة ضد العلاقة بين القضاة والمحامين بعد قرار عام 2004 الصادر عن «اس بي سي» لتنظيم المراقبة بينهما. وقال وهانج ان البعض من الـ 100,000 محامي في الصين اعتمدوا على الرشاوى للفوز بالقضايا وان الفجوة في الدخل بين القضاة والمحامين جعلت هذا النوع من الفساد مرجح بشكل كبير، ولذلك حثت المحاكم على التحسين من ظروف عمل ومعيشة القضاة بحيث يتمكنوا بقدر أفضل من مقاومة إغراء المصالح الخاصة، وتم الإعلان عن اللوائح التي تسيطر على «العلاقات القابلة للتبرير بين القضاة والمحامين» وطلب من نقابات المحامين والجمهور الإبلاغ عن أي سلوك غير سليم.<sup>19</sup>

## التعليم والمعايير القضائية

هدف قانون القضاة لعام 1995، الذي تم تعزيزه في عام 2001، لصيغ السلك القضائي بالمهنية لأول مرة في تاريخ الصين المعاصر، وقد اعتبر القانون انجاز هام من حيث انه رفع مستوى المؤهلات لكافة القضاة، الذين أصبحوا مطالبين الآن بأن يكونوا حاصلين على درجة جامعية واجتياز اختبار وطني.<sup>20</sup>

كما انه حدد كذلك عملية تعيين وترقية و صرف وتأديب القضاة ونص على أن القضاة لا يمكنهم:

- اختلاس أو الحصول على رشاوى
- ممارسة المجاملة انتهاكا للقانون
- اساءة السلطة لانتهاك الحقوق المشروعة للمواطنين ومصالحهم
- اساءة السلطة للحصول على ربح لأنفسهم أو لآخرين
- الاجتماع بشكل شخصي مع المتقاضين وممثليهم
- قبول الهدايا أو المجاملات

18 النيوزبيك (الصين) 19 ابريل 2004، وبيان لجنة العلاقات الدولية بالولايات المتحدة حول هونج كونج على موقع [www.international.gov.house.gov](http://www.international.gov.house.gov) relations

19 بيبولز دايلي (الصين)، 4 يونيو 2006. تحظر اللائحة القضاة - من ضمن اشياء اخرى0 من ان يكون لديهم أي علاقة مالية مع المتقاضيين او المحامين، او ان يكون لهم اتصالات خارجية معهم.

20 في عام 2004، نشرت وزارة العدل برنامج الحكومة للاختبار القضائي. وتتضمن القوانين التأسيسية الاخرى قانون المحامين وقانون المراقب المالي (تم تعديلهما في 2001). ومعاً، يعتقد ان هذه القوانين لعبت دور هام في التحول المهني للسلك القضائي ورفع وضعه

ويمكن تأديب القضاة الذين يقومون بهذه التصرفات بدرجات مختلفة، تتراوح من التحذير والصرف من الخدمة إلى المقاضاة بسبب المسؤولية الجنائية.<sup>21</sup> وقد زادت نسبة القضاة الحاصلين على درجات جامعية خلاف العقدين الماضيين من حوالي 17 بالمائة إلى أكثر من 51 بالمائة على نطاق الدولة، ويلاحظ ان هذه النسبة مرتفعة بقدر أكبر في بعض المناطق مثل شنغهاي<sup>22</sup>. وهناك كلية وطنية للقضاة في بكين وأكثر من كلية إقليمية زميلة، ولكن قدرة مواردها المالية والبشرية غير كافية لتنفيذ مهمتها.

وعلاوة على قانون القضاة، تم إصدار أول قانون قضائي وطني للأخلاق في عام 2001، الذي يعكس بعض ولكن ليس كافة التوجيهات الخاصة بتنازع المصالح وأفضل الممارسات المتاحة في مبادئ بانجلور بشأن استقلال القضاء. ويقر المراقبين ان آليات داخلية أكثر فعالية وتوجيه قضائي مطلوب لكي يتم تنفيذ اللوائح عمليا.

## الخطوات القادمة

بينما ان معظم احتياج الصين لمعالجة الفساد القضائي تم تمثيله في الـ 60 إصلاح أو أكثر المذكور في خطة الإصلاح القضائي الخمسية الجديدة لعام 2005 وفي جهود الصين لمكافحة الفساد. فالسؤال لم يعد هو إذا كانت الصين يجب ان تنشأ سلك قضائي مستقل، ولكن كيف تقوم بذلك؟

ولا يمكن لأجنبي ان يكتب وصفة لمشاكل الفساد في الصين، ولكن يمكنه كتابة وصفة لما ينبغي عدم القيام به، ويمكن لبعض الدروس العالمية التي تم الاستفادة منها من دول أخرى ان تقدم بعض التوجيه.

- فالاجابة ليست إصدار الإصلاحات والقوانين الجديدة، ولكن تطبيقها وتنفيذها عمليا. فالقضاء المستقل مع النزاهة جوهرى لاحداث ذلك وتطوير بيئة يحكم فيها القانون.<sup>23</sup> فالتنفيذ العادل والفعال والكفؤ للقانون لن يكون رحلة سهلة للصين عندما يتمتع المسؤولين الحكوميين بالسلطة القانونية النهائية على المستوى المحلي والوطني.

- يتم تعزيز الفساد القضائي عندما تكون هناك الكثير من القوى المرئية وغير المرئية والقانونية وغير القانونية تشارك في العمليات القضائية. ففي الصين يتضمن ذلك : الحكومة والكونجرس ومسؤولي الحزب على المستويات الوطنية والإقليمية والمحلية، مسؤولين تنفيذيين لديهم مصالح اقتصادية أو حكومية خاصة، شبكات جريمة منظمة وفساد، كبار القضاة والنواب العموميين والشرطة. ويعتبر تقييد، ان لم يكن التخلص

21 راجع «السلك القضائي في الصين» في مركز الصين لمعلومات الانترنت، متاح على موقع [www.china.org.cn/english/judiciary/25025.htm](http://www.china.org.cn/english/judiciary/25025.htm).

22 تختلف الارقام المنشورة في وسائل الاعلام الدولية. الا ان الاحصائيات الرسمية الاكثر مصداقية تظهر في مقال بعنوان «محكمة الشعب العليا في الصين تعلن عن معايير صارمة للقضاة»، تقرير بي بي سي للمراقبة الدولية، 27 اكتوبر 2003. على سبيل المثال، في شنغهاي أكثر من 80 بالمائة من القضاة حصلوا على الاقل على درجة جامعية، وحوالي 7 بالمائة لديهم درجات ماجستير وحوالي 4 بالمائة حاصلين على الدكتوراه، شنغهاي مورنينج بوست (الصين)، 10 ديسمبر 2004.

23 يتضمن ذلك المحاكم والنواب العموميين والشرطة المستقلة وكذلك مهنة المحاماة المستقلة. راجع فيولين اثثيمان وكيث هندرسن، افضل الممارسات العالمية: نزاهة القضاء، المعايير ومبادئ الاجماع (واشنطن دي سي: أي اف ئي اس : 2004)

من هذه القوى القانونية والعملية، على الصعيد الداخلي والخارجي، أمر جوهري. ولذلك فإن السؤال الرئيسي هو متى وكيف يتم وضع الحواجز الداخلية والخارجية أمام اتخاذ القرارات القضائية ضمن السياق السياسي لترسيخ حكم القانون في صين القرن الـ 21.

- معالجة ومنع الفساد يتطلب عمليات قضائية وقانونية مفتوحة وشفافة ومسئولة ومتاحة، وقضاة مهنيين يتمتعون بالنزاهة. وتتضمن هذه العمليات كافة المراحل الرئيسية للنظام القضائي، بما في ذلك الميزانيات والتعيينات والترقيات والانضباط والمحاکمات والقرارات والاستئنافات والتنفيذ. وفي الصين، جعل العمليات القضائية أكثر شفافية وفتح المحاكم أمام الجمهور يبدو من ضمن أولويات الإصلاح العليا.
- يجب على الإصلاحات القضائية ان ترتبط بالإصلاحات الاقتصادية والمؤسسية والسياسية العريضة وان تعزل القضاء عن كلا من القوى الداخلية والخارجية. وفي الصين، هذه المشكلة حادة بوجه خاص على المستوى المحلي. ويجب على الإصلاحات القانونية ان تتضمن كلا من الفساد في القطاعين العام والخاص، وان تتضمن الإصلاحات المؤسسية والهيكلية تحويل استقلال القضاء والمحاسبة إلى واقع ملموس. فهذه الإصلاحات المترابطة والمؤسسية قد تكون الأكثر صعوبة لتنفيذها، ولكن التجربة العالمية تقول لنا انها كانت المفتاح للنجاح في دول أخرى.
- تنفيذ القوانين وأحكام القوانين. تتطلب بيئة تعزيز حكم القانون ان يصبح كبار المسؤولين الحكوميين مثال يحتذى به. ففي الصين، يجب إقناع السلطات ان القضاء المستقل الذي يمكن تمكينه سوف يسعد كلا من السوق والجمهور، ويكوّن سياسة جيدة في نفس الوقت. كما يجب ان يعتقدوا أيضا ان القضاء سوف يكون آلية فعالة لحل النزاع تعزز الانسجام الاجتماعي وانه لن يشكل تهديد جاد لقبضتهم على السلطة. فهذه قرارات هامة في أي دولة وسوف تتطلب من السلطات الصينية ان تتخذ بعض القرارات الصعبة.
- تعزيز الإصلاحات القضائية ومكافحة الفساد يتطلب فهم قوي للأسباب واستراتيجية شاملة ذات أولويات تتضمن المراقبة النظامية والتقارير.

كما انه يتطلب كذلك مشاركة جادة من الشعب ومجتمع العمل. فاتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد تعتبر إطار عام استراتيجي وهام لتقييم وتعزيز وتنفيذ اصلاحات مكافحة الفساد والقضاء، وقياس تقدم الإصلاح. وفي الصين يتمثل التحدي الشديد في اتخاذ الخطوات السياسية والقانونية للتنفيذ الفعلي لمبادئ استقلال القضاء وقوانين مكافحة الفساد التي التزمت بها في دستورها، وفي المواثيق والمحركات الرسمية المختلفة التي انضمت إليها أو قامت بإقرارها. ويتضمن ذلك اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ومبادئ بكين لعام 1995، التي تعتبر طبقاً لأي مقاييس ضمن أفضل ممارسات الاجماع في هذه المجالات.<sup>24</sup>

24 بيان المبادئ لاستقلال القضاء (مبادئ بكين) في اتحاد منطقة اسيا والباسيفيك للقانون، المؤتمر السادس لرؤساء القضاة في اسيا والباسيفيك، بكين، اغسطس 1995. يقر هذا الاعلان القضائي الذي تم اعتماده من رئيس قضاة الصين بوضوح على التعريف الدولي لاستقلال القضائي ويلزم بشكل غير رسمي كافة الدول الاسيوية الموقعة على القيام بسلسلة من الإصلاحات المحددة لاستقلال القضائي.

## مساعدة الاصلاح القضائي: الدروس من تجربة UNODC

### فابريزيو ساريكا وأوليفر ستولب<sup>1</sup>

منذ عام 2000، يقوم مكتب الامم المتحدة لمكافحة المخدرات والجريمة UNODC بدعم تطوير وتنفيذ الممارسات الجيدة في الإصلاح القضائي من خلال برنامجه العالمي ضد الفساد. وكان الاعتدال في بداية عمل UNODC الخاص بمعالجة الإصلاح القضائي نابع من حالات الفساد المنتشر في السلك القضائي في أجزاء عديدة من العالم، وبعد ذلك اتضح ان الفساد القضائي يمكن معالجته بفاعلية فقط كجزء من توجه أوسع ونظامي ومستديم يهدف لتحسين كلا من نزاهة وقدرة السلك القضائي والمحاكم.

وقد قدم UNODC الدعم لتعزيز نزاهة وقدرة السلك القضائي في نيجيريا وجنوب افريقيا واندونيسيا وموزمبيق وإيران من ضمن دول أخرى، والتعاون مع شركاء آخرين متنوعين بما في ذلك UNDP، GTZ، USAID، DFID وآخرون. وتعتمد هذه الورقة على التجارب في أندونيسيا ونيجيريا وجنوب افريقيا التي تبين ان الاصلاحات على المستوى المحلي يمكن أن يكون لها تأثير إيجابي على الفساد الذي تم التعرض له أو النظر في حالة تعامل ذلك مع السياق الاجتماعي والاقتصادي. فهو يهدف للوضوح حول العوائق التي يتم مواجهتها وتفسير كيفية وسبب عدم نجاح جوانب معينة من المشاريع. وقد تم تنفيذ كافة المشاريع أولاً في اختصاصات قضائية أولية كتجربة، قبل تقييمها وفي بعض الحالات تم نسخها في مناطق أخرى من الدولة.

### تصميم وتطبيق المشاريع

وكخطوة أولى، يدعم UNODC القيام بعمليات تقييم شاملة للحصول على صورة كاملة ومفصلة حول وضع القطاع القضائي في الدولة وتبني سلسلة متنوعة من المنهجيات بما في ذلك البحث المكتبي والدراسات ومجموعات التركيز.<sup>2</sup> وتم القيام بالدراسات التي تمثل المحور الأساسي للتقييم على مجموعة كبيرة من الأشخاص داخل وخارج القطاع القضائي، وبشكل نمطي، تغطي القضاة والنواب العموميين وموظفي المحكمة والمحامين ورجال الاعمال ومستخدمي المحاكم (أي المتقاضين والمتهمين والشهود والخبراء) والسجناء بانتظار المحاكمة. وقد تم طرح اسئلة عليهم جميعا حول:

#### ● إتاحة القضاء

1 عمل فابريزيو ساريكا واليفر ستولب للبرنامج العالمي لمكافحة الفساد الخاص بمكتب الامم المتحدة حول المخدرات والجريمة، فيينا، النمسا. وجهات النظر المعبر عنها في هذه المطبوعة عائدة للمؤلفين ولا تعكس بالضرورة وجهات نظر الامم المتحدة.

2 راجع UNDOC «تقييم نزاهة القطاع القضائي وقدرته في مقاطعتين في اندونيسيا»، تقرير التقييم الفني، فيينا - جاكرتا، مارس 2006. UNDOC «تقييم نزاهة وقدرة النظام القضائي في ثلاثة ولايات نيجرية»، تقرير تقييم فني، فيينا، يناير 2000، UNDOC «تقييم نزاهة وقدرة النظام القضائي في محاكم جنوب افريقيا»، تقرير تقييم فني، بريتوريا-فيينا (غير منشور).

- توقيت وجودة الحصول على الخدمات القضائية
- استقلال ونزاهة وعدل القضاء
- مستويات ومواقع وأنواع وتكاليف الفساد في القطاع القضائي
- التنسيق والتعاون في مؤسسات القطاع القضائي
- ثقة الجمهور في النظام القضائي
- وظيفة المحاسبة وحماية النزاهة في القطاع القضائي

وقد كانت هناك بعض المشاكل خلال القيام بالدراسات، وذلك لأن مشغلي القطاع القضائي يكون لديهم عادة آراء واضحة حول مواطن القصور في النظام القضائي ويمكنهم اقتراح بعض أساليب المعالجة المناسبة، ولذلك فإنهم في الغالب لا يرون أي فائدة محددة في القيام بعمليات تقييم مطولة ومكلفة، وعلاوة على ذلك، قد يخشون النتائج السلبية وان الكشف عنها في الأجهزة الاعلامية سوف يؤدي إلى المزيد من تقليل الثقة (بالرغم من ان تصورات النظام القضائي هي بشكل نمطي أسوء من التجارب، وبذلك فإن التقييم المستقل قد يواجه تصورات سلبية ضمن الجمهور بشكل عام). وقد حاول UNODC التغلب على المقاومة من خلال إشراك الجهات المعنية في مراجعة منهجية التقييم وتكييفها مع الظروف القضائية والمؤسسية في دولتهم، وكذلك في مراجعة وتفسير البيانات الاولية.

وبالرغم من ان كافة الجهات المعنية قد تم مقابلتها حول تصوراتها وتجاربها فيما يتعلق بالشرطة، لم يتضمن UNODC استبيانات للشرطة في منهجية التقييم ، وقد اعتبر إشراك الشرطة غير عملي وتم تجنبه لعدد من الأسباب. وقد اعتبرت الجهات المعنية في دول مختلفة ذلك كخطأ، وفي بعض البيئات كان من الأسهل على الشرطة إنكار البيانات على أساس انها لم تشارك في تصميم وتقييم المنهجية أو جمع البيانات، وان تصورات الجهات المعنية كانت منحازة لهذا السبب.

وفي نيجيريا، تمت مقابلة 5766 شخص معني في ثلاثة ولايات وهي لاجوس ودلتا وبورنو، وتمت مقابلة 2485 شخص معني في مقاطعتين اندوسيتين وهما جنوب سوماطرا وجنوب شرق سوللاسي، و1268 شخص معني تمت مقابلتهم في ثلاثة مقاطعات في جنوب افريقيا وهي جواتينج ومبومالانجا وشمال كاب.<sup>3</sup> (للحصول على نظرة متباينة لإصلاح القطاع القضائي في ولاية لاجوس راجع «جهود الاصلاح المحلية: تجربة ولاية لاجوس» في صفحة 161).

ومن ضمن تركيز عمليات التقييم كان عدد مرات وطبيعة وأسباب الفساد في المحاكم بهدف استكشاف أين وكيف يحدث الفساد. وقد تم استكشاف تجرية ومنظور الفساد، وفي نيجيريا وأندونيسيا تعرض كافة المشاركين

3 التخطيط المعتمد على الادلة ممكن فقط حيث تكون البيانات ذات مستوى عالي من الموثوقية فيما يتعلق بحجم العينة والمنهجية وتخطيط المعلومات التي تم الحصول عليها واستقلال ومهنية الجهة المسؤولة.

للرشوة بدرجة كبيرة أو صغيرة وبناء وجهات نظرهم على هذه التجربة، بينما المواطنين في جنوب أفريقيا كان لديهم تجارب فساد منخفضة ومع ذلك اعتقد أكثر من نصف مستخدمي المحاكم ان هناك فساد في النظام القضائي.

وقد اختلفت أسباب الفساد. في المحاكم النيجيرية كان السبب الرئيسي وراء دفع الرشاوى هو التعجيل من الإجراءات القضائية أو منح كفالة، وفي أندونيسيا يتم دفع الرشاوى بشكل رئيسي للحصول على حكم أو قرار إيجابي بقدر أكبر، وقد تم تحديد إجراءات أخرى مرتبطة بالفساد في المحكمة بأنها تشمل: التأخير في تنفيذ قرارات المحاكم، الإصدار غير المبرر لأوامر الحضور، عدم إحضار السجناء إلى المحكمة، نقص قابلية إطلاع الجمهور على سجلات المحاكم، اختفاء الملفات، التغييرات غير العادية في إصدار الأحكام، التأخير في إصدار الأحكام، معدلات مرتفعة من القرارات لصالح التنفيذيين، وتعيينات ناتجة عن التدخل السياسي.

وحول موضوع الفساد ضمن السلك القضائي، كانت هناك اختلافات في الإجابات طبقا للمهنة والنوع. ففي نيجيريا، كان المحامين ورجال الأعمال أكثر تعرضا للفساد مقارنة بمستخدمي المحاكم والقضاة والنظر إلى المحاكم على انها فاسدة. وفي نيجيريا أيضا، نظرت القاضيات من النساء إلى نظام العدل عموما بأنه أقل إنصافا وحياد مقارنة بزملائهم من الذكور.

وفي جنوب سوماطرا، كان لدى المحامين رأي أسوء حول النظام القضائي، بينما في جنوب شرق سولاويسي، قام رجال الأعمال ومستخدمي المحاكم بتقييم نزاهة السلك القضائي بأكبر قدر سلبي. وأقر أربعة بالمائة فقط من القضاة الذين تم سؤالهم في العينة في جنوب سوماطرا بأي علم بحوادث رشاوى بين زملائهم، مقارنة بـ 62 بالمائة من المحامين و45 بالمائة من مستخدمي المحاكم الذين كانت لديهم معرفة بحالة قوية تم بموجبها دفع رشوة بواسطة مستخدم محكمة.

وفيما يتعلق باستقلال ونزاهة وعدل المحاكم، كان المستخدمين والمشغلين في الدول الثلاثة متشائمين. ففي نيجيريا، اتفق نصف القضاة ان الحكومة تحكمت في السلك القضائي وأكثر من نصف المحامين اعتبروا قرارات المحكمة بأنها خاضعة لتأثير السياسة. وفي أندونيسيا، نصف القضاة وأكثر من 60 بالمائة من النواب العموميين تعرضوا لتدخل سياسي. وفي جنوب أفريقيا، اعتقد القضاة ان السياسة والوضع الاجتماعي والعرق أثروا بشكل شائع على مخرجات القرارات القضائية.

وتم تقييم ثقة الجمهور من خلال استكشاف اتجاه المستخدمين ورجال الأعمال لاستخدام المحاكم. ففي نيجيريا، بين حوالي 30 و50 بالمائة من المستخدمين انهم لن يقوموا باللجوء إلى المحاكم مرة أخرى بناء على تجاربهم السابقة. وفي أندونيسيا، حوالي نصف المستخدمين و70 بالمائة من رجال الأعمال لم يقوموا باللجوء إلى المحاكم في السنتين السابقتين- بالرغم من انهم كانوا بحاجة للقيام بذلك، وذلك لأنهم نظروا إليها بأنها

فاسدة او مكلفة للغاية.

فقد كانت عملية الوصول إلى القضاء مشكلة رئيسية في الدول الثلاثة جميعها ولكن تم اكتشاف ان الوصول إلى المعلومات كان في الغالب ينطوي على مشكلة أكبر مقارنة باللجوء المادي أو الاقتصادي إلى المحاكم. ففي أندونيسيا، أكثر من 60 بالمائة من السجناء بانتظار المحاكمة لم يكونوا على علم بإمكانية تقديم ضمان وأكثر من 70 بالمائة لم يقوموا بتعيين محامي. وفي عدة اختصاصات قضائية، ارتبطت الامكانية المادية بشكل وثيق بعدد المرات التي تقوم فيها المحكمة بتأجيل الدعوى، مقارنة بأتعاب المحاماة.

وفي نيجيريا، تعين على مستخدمي المحاكم ستة إلى عشرة مرات تأجيل في المتوسط قبل الفصل في الدعوى. وقد وجد 15 بالمائة فقط من المستخدمين المحاكم في متناول اليد. وقد أثبت اللجوء إلى المحاكم انه مرتبط بشكل وثيق بالفساد. فتحليل نتائج عمليات التقييم أظهر ان المشاركين واجهوا صعوبات اكبر في الوصول الى المحاكم واحتمال أكبر لمواجهة طلبات الرشوة، فالأشخاص الذين تعين عليهم اللجوء إلى المحاكم عدة مرات لنفس الدعوى هم الذين طلب منهم دفع الرشوة بشكل متكرر.

وبالرغم من ان القيام بالاجراءات في حينه اختلف بشكل كبير في الدول المختلفة، إلا ان المستخدمين كانوا ينظرون إلى المحاكم بأنها بطيئة للغاية. وكانت المحاكم النيجيرية الأكثر بطئاً حيث ينتظر المستخدمين من حوالي 16 الى 35 شهر بالمتوسط للفصل في دعاوى، بينما انتظر المستخدمين في أندونيسيا من ستة الى اثني عشر شهراً بالمتوسط لإصدار الحكم. وانتظر مستخدمي المحاكم في جنوب أفريقيا من ثلاثة الى ستة أشهر بالمتوسط للفصل في دعاوى. وقد اختلفت أسباب التأخير بين الدول، وتراوحت من أعباء الدعاوى المرتفعة للقاضي وتعقيد القانون الاجرائي إلى قيام موظفي المحاكم بتأخير الدعاوى للحصول على رشاوى من المحامين ومستخدمي المحاكم.

ويصعب تقييم جودة الخدمة المقدمة من المحاكم وذلك لأن آراء الأشخاص المعنيين اتجهت لتمثيل وضع ثقتهم العامة في النظام القضائي. ولهذا السبب، فإن عمليات التقييم لجأت لتحديد مؤشرات إيجابية موضوعية بقدر أكبر لتقديم قياس غير مباشر لجودة تنفيذ العدل. وقد تضمن ذلك استخدام تقنيات الفصل في النزاعات غير المعادية، توفر التوجيهات المكتوبة فيما يتعلق بإدارة المحكمة، مستوى استخدام الكمبيوتر في المحاكم، عدد مرات والطبيعة الشاملة لتقييم الأداء، وقابلية توقع وثبات الاختصاص القضائي. وقد اكتشف ان المحاكم في الدول الثلاثة تستخدم تقنيات مختلفة للفصل في الدعاوى بدون إجراءات معادية. حوالي 80 بالمائة من القضاة الذين تم اجراء استبيان معهم في أندونيسيا ذكروا استخدام تقنيات الوساطة بينما أصر 30 الى 40 بالمائة في نيجيريا على استلام شهادة من المحامين بأن محاولات التسوية تم القيام بها بدون نجاح، وفي جنوب أفريقيا ذكر ثلث القضاة الذين تمت مقابلتهم استخدام اجتماعات التسوية.

وقد اختلفت مستويات استخدام الكمبيوتر بشكل كبير، ففي نيجيريا تم تجهيز 5 الى 15 بالمائة فقط من



المحاكم بأجهزة الكمبيوتر ومن هذه النسبة أقل من 4 بالمائة بالمتوسط كان يتم استخدام في إدارة الدعاوى بالكمبيوتر، بينما في أندونيسيا تم تجهيز 70 بالمائة من المحاكم بأجهزة كمبيوتر. ومن جوانب النقص التي أثرت على المحاكم في الدولتين كان عدم الثبات في تطبيق القانون<sup>4</sup>. ففي محاكم جنوب أفريقيا، ظهر ان إدارة سجلات المحاكم هو المشكلة الكبرى حيث يتعرض 68 من القضاة لمشاكل مع فقدان ملفات المحكمة أو تغيير مكانها، و28 بالمائة شعروا أنه من الصعب أو الصعب للغاية استعادة المعلومات من الأرشيف القائم.

## تنفيذ ومراقبة الإصلاحات:

لقد تمخضت خطط الإصلاح عن عمليات التقييم والهدف هو ان ملكية خطة العمل يجب ان تعود إلى الجهات المعنية. وقد اثبت ذلك صعوبته بقدر أكبر عن نتيجة لأسباب مختلفة، فبالرغم من أن المؤسسات ضعيفة، إلا ان قدرتها على إدارة ومراقبة تنفيذ خطط العمل لم تتطور. وهذا الأمر حقيقي بشكل خاص في الأنظمة القضائية لأنها صغيرة بشكل نمطي وذات قدرة إدارية محدودة وغير قادرة على استيعاب المهام الإضافية المستغرقة للوقت. وعلاوة على ذلك، بينما ان المشاريع المستهدفة تقع بشكل رئيسي في السلك القضائي، إلا انه كانت هناك مدخلات هامة مطلوبة من مؤسسات الجنائي الأخرى، وبما ان الأخيرة لم تستفيد بشكل مباشر من المشاريع، كانت مترددة غالباً في المساهمة.

وقد لجأ UNODC لتعزيز الملكية المحلية من خلال تأسيس لجان التنفيذ التي تتكون من وزارة العدل والمحاكم وخدمة النيابة والشرطة والسجون ونقابة المحامين والمنظمات غير الحكومية والمؤسسات الأكاديمية والقطاع الخاص. وفي بعض الحالات، تضمنت لجان التنفيذ أيضا عضو من هيئة مكافحة الفساد. وقد منحت اللجان مسئولية تسييق وإدارة تنفيذ خطط العمل، وتم تنظيم اجتماعات وطنية في نهاية المشاريع لكي يتم مشاطرة استنتاجات التقييم وتقييم خطط العمل التي تم وضعها في الاختصاصات التجريبية، ومراجعة التقدم الذي تم إحرازه والتجارب التي تم جمعها من التنفيذ.

ووفقا للمشاكل التي تم تحديدها في عمليات التقييم، تركزت المشاريع بشكل مكثف على تحسين الوصول إلى المحاكم من خلال تحسين التعليم القانوني وجعل المعلومات الخاصة بدعوى الفرد متاحة بقدر أكبر وتخفيف عمليات التأخير.

وقد كان الأثر الذي تم ذكره غالباً في نيجريا تأسيس نظام للشكاوى، يتكون من صناديق الشكاوى ولجان الشكاوى لضمان مراجعتها الموثوق فيها، وبينما أدى ذلك إلى زيادة أولى في عدد الشكاوى، إلا ان لجان الشكاوى كانت أكثر فعالية في الاستجابة لها، كما انها عملت كغشاء ترشيح لتخفيض عدد الشكاوى الذي يتعين النظر فيه والرد عليه بواسطة رؤساء القضاة. كما انه قدم كذلك فرصة لتوضيح المسئولية عن التظلم لمستخدمي المحاكم عند

4 شعر اكثر من 50 بالمائة من رجال الاعمال في الدولتين ان المحاكم كانت غير ثابتة في تطبيق القانون.

وقوع شكوى بالفعل ضمن نطاق الشرطة أو السجن، مما ساعد على زيادة الثقة في المحاكم. وقد بدأت المحاكم التجريبية في نيجيريا بالتبليغ عن الشكاوى التي يتم استلامها والإجراءات المتخذة من خلال المواقع على شبكة المعلومات والتقارير السنوية والرسائل الاخبارية.

وفي أندونيسيا لم يحقق نفس النظام تأثير مشابه، وفي نهاية المشروع لم يتم استلام شكوى واحدة، ويبدو ان صناديق الشكاوى كانت تقع في أماكن غير واضحة بحيث يكون من المستحيل على الشخص إيداع شكوى بدون رؤيته. وقد اقترح المقيمين نقل أماكن الصناديق خارج مقر المحكمة ودراسة تأسيس صندوق بريدي لاستلام الشكاوى في المستقبل.

وقد ركز عدد من المشاريع على التعليم العام حول حقوق الاجراءات واللوائح المنظمة لسلوك القضاة والنواب العموميين والشرطة من خلال البوسترات والنشرات والملصقات وبرامج التلفزيون والإذاعة، وفي اختصاص قضائي نيجيري، تم تخفيض حالات عدم الظهور بالمحكمة نتيجة لتوقعات زائفة حول الضمان المطلوب النقدي أو بعض المدفوعات. وفي أندونيسيا عملت الاعلانات العامة بواسطة رئيس القضاة حول نية معالجة الفساد القضائي ضمن إطار المشروع مع اجتماعات النزاهة والدعاية التي تبعت ذلك على تحفيز تأسيس مجموعة نشطاء مضادة للفساد في جنوب سوماطرا.

ومن التحديات الرئيسية التي واجهها UNODC طوال مدة المشاريع كان ضمان ان مؤسسات القضاء الجنائي عملت جميعا نحو هدف مشترك، وبصرف النظر من الجهود الرامية لشمول كافة الجهات المعنية في تطوير وتنفيذ خطط العمل، كانت الشرطة وأحيانا مكتب النائب العام غير مهتمين وفي بعض الحالات شكلوا عائق (أي تخريب البوسترات التي تقوم بتوعية المواطنين حول الحقوق وفقدان ملفات الدعاوى والتقديم المتأخر للبيانات إلى النيابة العامة، ورفض تبليغ البلاغات القضائية، ورفض إحضار السجناء إلى المحكمة بانتظار المحاكمة). وقد نشأ هذا النزاع عن الوجود الموازي لعدة أنظمة لتقديم القضاء لم تدرك بالضرورة شرعية واختصاص كل منها (أي الشريعة أو الحكام التقليديين ضد المحاكم العلمانية). وعلاوة على ذلك، فإن التفسير الصارم للفصل بين السلطات بين السلك القضائي والجهاز التشريعي/التنفيذي منع الأول في بعض الدول من التأثير الفعال على قرارات التمويل والميزانية بواسطة الأخير، مع نتائج سلبية على الاستدامة على المدى الطويل لانجازات المشاريع. وعلى سبيل المثال، تمكنت ولاية واحدة فقط في نيجيريا من الحصول على أموال إضافية من حكومة الولاية أو الحكومة الفيدرالية للاستمرار في تنفيذ خطة العمل بعد انتهاء المشروع.

## التقييم والتأثير:

ومن الممكن ان يتم وضع بعض الاستنتاجات من المشاريع التي تم تنفيذها حتى الآن، فقد نتج عنها بعض النتائج الإيجابية وخاصة زيادة الوعي، وعملت على توضيح قيمة الاختبار التجريبي، وقدمت بيانات سليمة يمكن

تأسيس قرارات التمديد والتوسع في البرامج عليها، وقد اتضح ان البنود الصغيرة منخفضة التكلفة (مثل صناديق الشكاوى، البوسترات) كانت أكبر انجازات مرئية، وفي النهاية، فإن طبيعة المشاركة والتعاون في تطوير وتنفيذ المشاريع ساعدت على تعزيز الدعم والحماس.

ومع ذلك، أظهرت المشاريع مخاطر هامة يمكن ان تقلل من استدامة انجازاتها، وقد تضمن ذلك الرواتب المنخفضة التي تجبر المشغلين في قطاع القضاء للسعي للحصول على مصادر دخل تكون غير مشروعة أحيانا، وكذلك زيادة عدد الموظفين حيث يؤدي الى بيئة مهنية ضعيفة، وعلاوة على ذلك، فإن الانتقالات المتكررة للمهنيين الرئيسيين في المشروع، وخاصة أعضاء لجان التنفيذ، شكلت خطر أمام استدامة وقوة انجازات المشروع، فقد تم تصميم وتنفيذ المشروع بافتراض انه عند وضع خطط العمل في الاختصاصات القضائية التجريبية، سوف يقوم مانحين آخرين والحكومات المحلية والوطنية بالمساهمة بشكل مباشر أو من خلال UNODC لتنفيذها بقدر إضافي، وباستثناءات قليلة، ثبت صعوبة تأمين هذا الدعم أو تحقيق التوقعات غير الواقعية من خلال الجهات المعنية بالقطاع القضائي فيما يتعلق بمستوى الدعم المالي الذي يتعين على UNODC تقديمه على أساس مستمر.

وبالرغم من استمرار UNODC في تطوير وتنفيذ مشاريع تجريبية جديدة حول تدعيم نزاهة وقدرة السلك القضائي، إلا أنه باشر أيضا جيل ثاني من المشاريع التي تسعى للتوسع في المساعدة في دول تم انجاز المرحلة التجريبية فيها بنجاح، وتقدم مشاريع المرحلة الثانية هذه فرصة للتعلم من الاخفاقات والبناء على النجاحات، ومن خلال عمليات تقييم المتابعة، يمكن فهم التأثير الحقيقي للإجراءات بشكل جدي وتحديد فعاليتها النسبية.

## الجزء الثاني

# تقارير الدول عن الفساد القضائي



## المقدمة

### منظمة الشفافية الدولية

يركز القسم الخاص بالتقارير القطرية حول «تقرير الفساد العالمي» هذا العام بشكل مميز على موضوع: الفساد القضائي، ومن خلال القيام بذلك يقوم بتعميق التحليل المشمول في المقالات المقارنة في الجزء الأول من خلال تقديم الدراسات التي تركز على الفساد القضائي لدى الاختصاصات القضائية الوطنية الفردية، وكما هو الحال في السنوات السابقة فإن التقارير القطرية يتم كتابتها بشكل رئيسي بمعرفة أعضاء المكاتب الوطنية التابعة لمنظمة الشفافية الدولية حول العالم، ففي السنوات السابقة كان كل مكتب وطني تابع للشفافية الدولية يقرر اختيار المواضيع المرتبطة بالفساد التي تمت مناقشتها في تقاريرها، وقد ظهر القضاء مرارا وتكرارا كموضوع تركيز مفضل.

وقد تم الحصول على معظم التقارير الواردة في هذا الجزء من الدول التي أصبح فيها الفساد القضائي نظامي حيث تقوم المكاتب الوطنية التابعة لمنظمة الشفافية الدولية بشن حملات حول هذا الموضوع في محاولة لمعالجة هذا الواقع، ويبدأ كل منها بمجموعة من المؤشرات حول القضاء، مما يقدم السياق للتحليل فيما بعد حول الوصول إلى القضاء ورواتب القضاة والجوانب الأخرى المتعلقة بالنظام القضائي التي تشجع أو تعرقل الفساد، ولكن لم يتم الحصول على بعض البيانات التي تكون دلالية حول مستوى الشفافية في الدول المعنية.

ويصف الجدول التالي مشاكل الفساد الرئيسية التي تم تحديدها في الدراسات القطرية والتي تم عكسها في التوصيات الخاصة بهذا الكتاب (راجع الملخص التنفيذي)، حيث يبين العمود في الجانب الأيمن التوصيات، ويصف العمود الأوسط كيف يظهر الفساد عند غياب المتطلبات أو عندما تكون ضعيفة أو يتم إهمالها، بينما يبين العمود الأيسر التقارير القطرية التي تعالج قضية معينة.

الدول التي تمت مناقشة تقاريرها بالتفصيل	خطر الفساد في حال عدم تنفيذ التوصيات	التوصيات
<b>1 - التعيينات القضائية</b>		
الجزائر، اذربيجان، بنغلاديش، كمبوديا، جمهورية التشيك، مصر، جورجيا، إسرائيل، كينيا، الكويت، المغرب، نيبال، باكستان، بنما، جنوب أفريقيا، سريلانكا، المملكة المتحدة، زامبيا.	<p>قضاة مراعين لحقوق الآخرين يتم تعيينهم بمعرفة الرئيس/ التنفيذي أو بمعرفة السلطة القضائية التي تقع تحت تأثير المسئول التنفيذي.</p> <p><b>قضاة من نوعية ضعيفة</b>، يجوز تعيين أفراد غير مؤهلين بالكامل (في أسوأ الحالات «شراء» وظائفهم)، وقد يكون القضاة المحتملين أقل تأكيدا حول أساس اختيارهم.</p>	<p>● <b>التعيينات بناء على الكفاءة</b></p> <p>يجب ان تنطوي هذه العملية على جهة مستقلة مكونة من قضاة ومحامين وأكاديميين، ومهنيين وممثلين من المجتمع المدني. ويجب الإعلان عن الوظائف الشاغرة ومتطلبات الوظيفة ومعايير الاختيار بشكل واسع.</p>

الدول التي تمت مناقشة تقاريرها بالتفصيل	خطر الفساد في حال عدم تنفيذ التوصيات	التوصيات
الجزائر، الأرجنتين، اذربيجان، بنغلاديش، كمبوديا، مصر، جورجيا، الهند، كينيا، منغوليا، نيبال، باكستان، فلسطين، بابوا غينيا الجديدة، الفلبين، جنوب أفريقيا، تركيا، زامبيا،	<p>الابتزاز: قد يكون القضاة الذين يحصلون على أجر ضعيف معرضين لإغراء طلب أو قبول الرشاوى.</p> <p><b>هجرة العقول:</b> عندما يقوم القضاة والمحامين الذين يتمتعون بالكفاءة بالسعي للحصول على عمل بديل والانتقال الى الأعمال الخاصة.</p> <p><b>تعزير الفساد :</b> حين يضع المجتمع القضاة في وضع منخفض، قد يتم تشجيع أطراف الدعوى على تقديم الرشاوى.</p> <p>السيطرة على الأمور المالية وإدارة المحكمة للحصول على مكاسب سياسية: قد يتم الاحتفاظ بالرواتب بشكل منخفض اصطناعيا ويتم تكلفتها بالمكافآت التي يحصل عليها القضاة المطيعون</p>	<p><b>2. الشروط والأحكام</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>رواتب وظروف عمل ووضع محترم للقضاة،</b> يتوافق مع خبرتهم وتطورهم المهني خلال مدة عملهم بالكامل. تشمل ظروف العمل الجيدة التحرر من تهديدات الأمان الشخصي. ويجب ان يتضمن الدستور عوامل حماية راسخة ضد سيطرة الجهاز التشريعي على الرواتب والترقية والتعيينات وظروف العمل العامة، بما في ذلك الظروف بعد العمل.</li> </ul>
كمبوديا، باكستان، سريلانكا، تركيا	<p><b>تخصيص الدعاوى على قضاة مؤيدين للحكومة أو مؤيدين للعمل :</b> معاقبة القضاة المستقلين من خلال إرسالهم إلى مواقع صعبة، أو منعهم من العمل في دعاوى هامة.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>الشفافية والموضوعية/ تعيينات الدعاوى العشوائية:</b> يتم إدارتها بمعرفة القضاة على أساس النظام الموضوعي، فلا يجب تكليف القضاة الفرديين بمحاكم حيث يكون لديهم فيها روابط وثيقة بالسلطة المحليين.</li> </ul>
الجزائر، اذربيجان، كمبوديا، الهند، المكسيك، المغرب، رومانيا، زامبيا.	<p><b>عملية اتخاذ قرارات قضائية ضعيفة :</b> نقص المعلومات والمهارات التحليلية، عدم القدرة على التأكيد على السلطة والاحتفاظ بوظيفة المسئولية.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>تدريب مهني كاف للقضاة من خلال برنامج منظم</b> ومستمر للتعليم. ويجب أن يكون للمجلس القضائي المستقل (ليشمل ممثلين عن القضاة ونقابات المحامين) المسئولية عن التعليم القضائي</li> </ul>

الدول التي تمت مناقشة تقاريرها بالتفصيل	خطر الفساد في حال عدم تنفيذ التوصيات	التوصيات
	<p><b>ضعف القيم الاخلاقية</b> : من المحتمل طلب أو قبول الرشاوى، أكثر احتمالاً لانتهاك إجراءات المحكمة لتأخير الدعاوى من أجل مكتسبات شخصية</p>	
<p>اذربيجان، بنغلاديش، كوستاريكا، جمهورية التشيك، جورجيا، جواتيمالا، الهند، نيجريا، بارجواي، الفلبين.</p>	<p>يؤدي عبء العمل الزائد إلى عدم كفاءة أو تأخير في العمليات القضائية، كما يوفر السبيل للفساد من أجل التعجيل في الدعاوى</p>	<p>● <b>إجراءات ضمان التعامل مع الدعاوى والاستئنافات على نحو ملائم، وإن الدعاوى يتم النظر وإصدار الأحكام فيها بدون تأخير غير مبرر.</b> ويجب أن يتاح للنظام القضائي موارد كافية للعمل، بما في ذلك عدد كاف من القضاة، موظفي المحكمة والمعدات، كما ينبغي أن تعمل لوائح المحكمة على عدم تشجيع عمليات التأجيل المفرطة وضمان إتاحة وقت كاف للقضاة من أجل النظر في الدعاوى وإعادة الأحكام. وعندما يكون هناك أعمال مؤجلة كثيرة، قد يستلزم ذلك تحديد الأولويات وأحياناً التخلص من الدعاوى القديمة.</p>
<b>3. المحاسبة والانضباط</b>		
<p>الجزائر، الأرجنتين، كمبوديا، جمهورية التشيك، جورجيا، جواتيمالا، كينيا، منغوليا، نيجريا، باكستان، بولندا، تركيا، زيمبابوي</p>	<p>من الممكن أن يؤدي النفوذ السياسي في عملية الاستبعادات إلى استبعاد القضاة المستقلين، وأحياناً التخلص من عدة قضاة، قبل استبدالهم بقضاة أكثر طاعة للحكومة</p>	<p>● <b>جهة تأديبية مستقلة لاتخاذ القرارات الخاصة بالصرف من الخدمة وإجراءات متاحة للشكاوى.</b> ويجب على الكيان الدستوري المستقل استلام وفحص الشكاوى الجسيمة ضد القضاة التي قد تؤدي إلى الصرف من الخدمة ويجب أن تسمح كافة الإجراءات التأديبية بالتحقيق الأولي بمعرفة الهيئة القضائية، كما يحق للقضاة جلسة عادلة وتمثيل قانوني واستئناف</p>
	<p>وعلى النقيض، في حالة أن الجهة التأديبية تتألف بالكامل من قضاة، قد يكونوا مترابين مع زملائهم، وبذلك يتم التقليل من فرصة الكشف عن الفساد بشكل صحيح ومعاقبته.</p>	
<p>الجزائر، الأرجنتين، بنغلاديش، كينيا، باكستان، باراجواي</p>	<p>● <b>السلك القضائي الموالي.</b> القضاة الذين يخشون العقاب أو الاستبعاد بسبب قرارات ضد الدولة وموظفيها قد لا يقومون بإصدار قرارات قوية ضد القرارات الحكومية العشوائية.</p>	<p>● <b>تأمين مدة الخدمة يتم حمايته وضمانه بواسطة الدستور.</b> ولا يجب استبعاد القضاة لأي سبب آخر غير سوء التصرف والأداء الضعيف أو عدم القدرة على القيام بالوظائف.</p>



الدول التي تمت مناقشة تقاريرها بالتفصيل	خطر الفساد في حال عدم تنفيذ التوصيات	التوصيات
كرواتيا، جورجيا، نيبال، فلسطين	نقص أحكام الحصانة يعني أن القضاة لا يتمتعون بالحرية لإصدار أحكام واضحة، وذلك لأنهم سيخشون من إعادة التجريم. القضاة الذين ينتهكون الحصانة ويزدرون الحميات يقللون من شأن النظام القضائي ويزرعون ثقافة الإفلات من العقوبة عن جرائم الفساد.	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>الحصانة، محدودة من خلال المسؤولية عن النشاط الاجرامي</b>، يجب ان تمنح للقضاة ولكن تقتصر على قراراتهم وأرائهم، ولا يجب ان تمنع قوانين الحصانة القضائية مقاضاة القضاة عن تصرفات الفساد</li> </ul>
<b>4. الشفافية</b>		
الجزائر، كمبوديا، كرواتيا، جورجيا، المكسيك	<p><b>الأخطاء تمر بدون اكتشافها</b> ويشعر القضاة انهم لا يتم فحصهم فيما يتعلق بالنزاهة والالتزام بالقانون عند إتخاذ القرار</p> <p><b>اتخاذ قرارات ضعيفة النوعية</b>، بما ان القضاة ينقصهم حرية الوصول الى المعلومات ولا يمكنهم الاتصال ببعضهم البعض، فإن القضاة الذين يبتعدون عن عملية اتخاذ القرارات الموضوعية والمسببة قد لا يتم اكتشافهم</p> <p><b>خطر اختفاء ملفات الدعاوى والتأخير</b> استرجاع ملفات الدعاوى، مما يزيد من احتمال الابتزاز بغرض تعجيل الدعاوى</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>قرارات واجراءات ورسوم محكمة شفافة</b>، يتم تسهيلها من خلال موارد تكنولوجيا المعلومات الكافية التي تتيح للقضاة الوصول الى المعلومات وإمكانية الإتصال مع بعضهم البعض، مما يسهل من تتبع واسترجاع ملفات الدعاوى. يجب ان تكون الإجراءات القضائية علنية، مع استثناءات محدودة (أي فيما يتعلق بالأطفال). كما يجب نشر أسباب القرارات.</li> </ul>

الدول التي تمت مناقشة تقاريرها بالتفصيل	خطر الفساد في حال عدم تنفيذ التوصيات	التوصيات
كمبوديا، كوستاريكا، جورجيا، جواتيمالا، الهند، بيرو، الفلبين، بولندا، سريلانكا	<p>عدم القدرة على الكشف عن الفساد عند عدم الإعلان عن الأصول، أو مواجهة تصور الفساد من خلال بيان المصادر المشروعة للثروة الظاهرة للعيان.</p> <p>نقص النزاهة عندما يحكم القاضي لصالح الطرف الذي يكون لديه مصلحة معه، بما في ذلك المتبرعين للحملات الانتخابية في دول يتم فيها انتخاب القضاة وليس تعيينهم</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• لوائح واضحة لتنازع المصالح وإعلانات دورية يتم مراقبتها حول الأصول: يجب على القضاة الإعلان عن أي نزاع مصالح فور ظهورها، وعندما لا يتمكن قاضي من تقرير مسألة بنزاهة (أو تبدو هكذا للمراقب الموضوعي)، يجب أن يجرد نفسه من الأهلية.</li> </ul>
كمبوديا، مصر، منغوليا، باكستان، فلسطين، بنما، الفلبين، رومانيا، زيمبابوي.	<p>الحوارات حول الممارسات غير العادلة والفساد مقيدة ولا يتم الكشف عن الفساد، بحيث يستطيع الفاسدون التصرف بعلم انهم لن يتم اكتشافهم.</p> <p>المجتمع المدني غير المطلع بشكل كافي يمكن ان يشكل ضغط على القضاة بحيث يتم إعاقة الحكم المستقل والنزيه، بدلا عن تعزيزه</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• مشاركة ممثلي المجتمع المدني (منظمات غير حكومية، مستخدمي المحاكم، الاعلام والاكاديميين) لمراقبة الاجراءات القضائية، وخاصة التعيينات والصرف من الخدمة، والقرارات لكي يتم الكشف عن الفساد والممارسات غير العادلة في النظام القضائي. ويتعين على المجتمع المدني ان يكون حر للعمل بدون عوائق في بيئة مفتوحة للحوار والنقد، ولا يجب انتهاك لوائح ازدراء المحكمة والتشهير لمنع الحوار.</li> </ul>

## القضاء الجزائري: من البداية السيئة إلى المستقبل الغامض

**النظام القانوني** : القانون العام (مع عناصر من القانون الاسلامي)، جزء المقاضاة من النظام القضائي .  
**عدد القضاة لكل 100,000 نسمة** : 3.0<sup>1</sup> **راتب القاضي في بداية المهنة** : 635 دولار امريكي<sup>2</sup>  
**راتب قاضي المحكمة الكلية** : 1130 - 1410 دولار امريكي شهرياً<sup>3</sup>  
**اجمالي الدخل القومي للضد** : 2730 دولار امريكي<sup>4</sup>  
**الميزانية السنوية للسلك القضائي** : 310 مليون دولار امريكي<sup>5</sup>  
**اجمالي الميزانية السنوية** : 22.1 بليون دولار امريكي<sup>6</sup>.

(1) نقابة القضاة (2006) - (2) نفس المرجع السابق. (3) نفس المرجع السابق. (4) مؤشرات التنمية في البنك الدولي (2005) - (5) قانون المالية (2007) - (6) نفس المرجع السابق.

المنخفضة ومحاكم الاستئناف، التي يتم تنظيم أنشطتها على أعلى مستوى بواسطة المحكمة الكلية. ويكون مجلس الدولة مسئول عن تنظيم عمل المحاكم الإدارية. وتضمن المحكمة الكلية ومجلس الدولة إتساق قانون الدعاوى في جميع أنحاء الدولة والتأكيد على احترام القانون. وتنص المادة 147 من الدستور على ان "القضاة يطيعون فقط القانون." وفي المحاكم العليا الـ 37، يتم تمثيل إدارة النائب العام بمعرفة النائب العام الأول للدولة، الذي يحصل على سلطته من وزارة العدل.

كما أن رئيس الجمهورية هو "المسئول الأعلى للقانون" طبقاً للمادة 72 من الدستور ولديه السلطة لنقل أو ترقية القضاة. ولا يتم تفسير عمليات النقل المذكورة مطلقاً التي تتم بشكل منتظم. وفي أسفل هذا السلم، يتم اتخاذ القرارات الخاصة بالموظفين القانونيين الآخرين بواسطة وزير العدل. وقد يقوم الوزير بنقل قاضي الى وظيفة النائب العام أو قاضي التحقيق، والعكس صحيح.

وطبقاً لنظام حكم الحزب الواحد منذ الاستقلال في عام 1962، وجهت الجزائر أهمية قليلة لدور النظام القضائي في المجتمع، وكان للقضاة نفس وضع الموظفين الحكوميين الآخرين حتى تم إقرار سلسلة من التعديلات الدستورية في عام 1989 التي شكلت بداية لفصل ديمقراطي قصير، وقد عرّف قانون عام 1969 النظام القضائي بأنه وظيفة "في خدمة الثورة الاشتراكية."

وقد قامت الحكومة بإدارة مهن القضاة ومسئولي القانون<sup>1</sup>، ولم يكن استقلال القضاء قائم، و فقط في 1989 حدد قانون القضاة والمحامين النظام القضائي بأنه "سلطة مستقلة"، وبنص التعديل الدستوري الذي تم طرحه في عام 1996 بأن: "السلك القضائي مستقل. ويتم ممارسته ضمن إطار القانون."

### "موظف القانون الأعلى" يقرر....

يتكون النظام الجزائري من مستويين، المحاكم

1 بشكل رئيسي المدعون العموميون والموظفون الآخرون بالمحكمة.

مغلقة لتقرير عمليات إنهاء الخدمة والتوقيف عن العمل والترقيات تحت اشراف القاضي الرئيسي الذي يترأس المحكمة الكلية. ومع ذلك، فإن هذا المجلس لديه مساحة صغيرة للمناورة حيث لم يتم تمكينه للتحقيق في دعاوى الفساد، وهي مهمة تقع على عاتق إدارة التفتيش العام في وزارة العدل الذي يقوم بالنهاية بتمرير استنتاجاته إلى المجلس القضائي الأعلى. ونتيجة لهذه الروابط، فإن ادارة التفتيش بعيدة عن الحياد، ولا يتم الاعلان عن تقاريرها ولا تخضع استنتاجاتها للاستئناف. على سبيل المثال، تم توقيف موظفي قانون في العاصمة الاقليمية لـ اوران في يونيو 2006 بسبب "التقصير في التزاماتهما المهنية". ولم يتم الإعلان مطلقا عن أسباب هذا التقصير.<sup>4</sup>

وقد عمل الحفاظ على دولة الطواريء منذ 1992 بمخالفة الدستور والتزامات حقوق الانسان في الجزائر في التسبب في تعقيد إضافي للامور، فالطواريء تمنح سلطات واسعة للإدارة والشرطة بدون ضمان احترام مقابل للممارسات القضائية، وبإضافة نطاق للفساد، طبقا للعالم الاجتماعي لاهوراي ادي، من خلال زيادة سعر النفط، الذي عمل على "تحفيز الشهية لأولئك البيونيرات الذين يقومون بإفساد موظفي الدولة واعضاء الخدمات الأمنية والموظفين القانونيين لكي يحصلوا على ما يريدون وعرض عليهم آلاف اليورو."<sup>5</sup>

ولا تتسم هذه العملية بالشفافية، مما يزيد من مخاوف فرض العقوبات بدون تبرير أو ترك القضاة الفاسدين بدون عقاب. وغالبا يتم اتخاذ اجراءات لمعاقبة القضاة الذين يعتقد انهم مستقلين "للغاية"، على سبيل المثال من خلال نفلهم إلى مواقع بعيدة أو من خلال معاقبتهم بسبب الحصول على رشاوى مزعومة<sup>2</sup>.

وفي المحاكم الدنيا ومحكمة الاستئناف، يكون للنواب العموميون غالبا سلطة أكبر من القضاة الرؤساء، الذين يتم تقييدهم من خلال بيروقراطية المحاكم. وفي منتصف عام 2006، قاطع المحامون في الجزائر الجلسات احتجاجا على الحصول على الرشاوى بواسطة القضاة. فقد خلق النائب العام الأول للدولة شعور سيء من خلال جعل القضاة وموظفي القانون يعتقدون ان المحامين يتهمونهم بالفساد. وهذا يؤدي الى نزاع بين القضاة والمحامين عندما تكون المشكلة الحقيقية هي الطريقة التي يقوم من خلالها بإدارة قسم النائب العام، وكأنه ملكيته الخاصة، وذلك طبقا لعبد المجيد سليني، رئيس نقابة المحامين بالجزائر ومحامي مشهور.<sup>3</sup>

ووفقا للدستور، يكون القضاة مسئولين أمام المجلس القضائي الأعلى، وهو كيان تآديبي ذو استقلالية محدودة، يترأسه رئيس الدولة، بمشاركة من وزير العدل. ويقوم هذا المجلس بالاجتماع خلف أبواب

2 راجع وليام د ماير « نقل السلطة في الجزائر»، مجلة القضاة، ربيع 2003، متاحة على موقع [www.abanet.org/jd/publications/journal/2003spring/meyer.pdf](http://www.abanet.org/jd/publications/journal/2003spring/meyer.pdf) «وفي ضوء ظروفهم الاقتصادية، قد يقبل القضاة التعويض تحت الطاولة مقابل مساعدة غير رسمية. وفي أرض ذات اسرار قليلة، يتم تحمل مثل هذا السلوك، ولكن مع تذكره ط. واذا اظهر قاضي فيما بعد استقلال غير مرغوب، يمكن ازالة الاترية عن الملفات القديمة وتقديم اتهامات مشروعة»

3 الوطن (الجزائر)، 19 يونيو 2006.

4 الخبر (الجزائر) 26 يونيو 2006.

5 لي موندي دبلوماسيك (فرنسا) ابريل 2006

## ماهي علامات القفزات في الجزائر

القضاة والمسؤولين القضائيين<sup>8</sup> بشكل كبير، حيث قيد سلطات اللجنة المركزية وحقوق القضاة والمسؤولين القضائيين. وقد بررت السلطات هذه الخطوة من خلال الاشارة إلى عدم الاستقلال السياسي الذي أثر على الدولة، ومن عام 1992 إلى 1999، اجتمعت اللجنة المركزية نادرا. وفي عام 2006، تعرض تشكيل اللجنة المركزية الى "ثورة صغرى" أصبح بعدها عدد القضاة المنتخبين أغلبية مرة أخرى، مما قلل من عدد الممثلين الحكوميين.<sup>9</sup>

وكجزء من اصلاحات عام 2004، قامت الدولة بزيادة رواتب القضاة لمساعدتهم على تجنب اغراءات الفساد، ومع ذلك، فإن الراتب الشهري للقاضي يعادل فقط 720 دولار امريكي بالدينار، وهو أقل من المتوسط للقضاة في المغرب وتونس، كما قامت أيضا بنشر تشريع جديد ينص على حقوقهم. وقد ادخلت المادة 29 ضمان مدة الخدمة، التي يتمتع بها القضاة الآن بعد 10 سنوات من العمل. وطبقا لنفس الحكم، فإن القاضي لا يمكن نقله بدون موافقته، وقد عمل القانون الجديد على اعادة طمأنة القضاة حول مهنتهم وتقدمهم الوظيفي، وقامت الحكومة بالطلب من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والولايات المتحدة وألمانيا وإيطاليا وفرنسا وكندا والمملكة المتحدة المساعدة في برامج التدريب والتخصص.

وفي سبتمبر 2004، أصدر البرلمان قانون مؤسسي جديد يحدد وضع القضاة والموظفين القانونيين بعد فترة طويلة من التوقف<sup>6</sup>. ووفقا للسلطات، فإن الغرض كان تعزيز استقلال القضاة من خلال ضمان استقلالهم المالي عن الإدارة المركزية، التي سوف تهتم أيضا بمخصصات تدريب القضاة وتقاعدهم، ولا تزال قرارات الادارة المركزية معتمدة من الرئيس ووزير العدل، ولكن هذا الكيان سوف يكون مستقل حقا عندما تكون مشاركة السلطة التنفيذية محدودة، ويتم انتخاب كافة الأعضاء ووجود شفافية في وظائفها وقراراتها.<sup>7</sup>

وقد حصلت اللجنة المركزية فقط على استقلال حقيقي لمدة ثلاثة سنوات من 1989 إلى 1992، وفي عام 1989 منح قانون سلطات اتخاذ القرار إلى اللجنة، التي تشكلت بشكل أساسي من القضاة والمسؤولين القضائيين المنتخبين من زملائهم، وبعد إعلان دولة الطوارئ في عام 1992، توقفت الانتخابات وتم حل البرلمان، واستقال الرئيس، وبدأ العنف وتلاشى عدد الأعضاء المنتخبين في اللجنة المركزية، مما خفض من استقلالها، وفي نفس العام، عمل مرسوم تنفيذي على إعادة صياغة قانون وضع

6 لبيرتي (الجزائر) 13 يونيو 2004.

7 الاتحاد الوطني للقضاة يعتبر القرار التنفيذي 92/95 (راجع الهامش ادناه) بأنه ادى الى ظهور عدد كامل من الاختلافات، من العشوائية في اتخاذ القرار الى تسويات الحسابات القديمة، بما في ذلك اتهامات غريبة ضد القضاة والمسؤولين القانونيين مما اثر بشكل شديد على شرفهم وكرامتهم، واحيانا تعلق بتوقيفهم عن العمل على اساس غريب وغير قائم، من مساهمة الاتحاد الوطني للقضاة في اعداد قانون وضع القضاة والمسؤولين القضائيين في عام 1998.

8 القرار التنفيذي 92/05 الصادر في 24 اكتوبر 1992 منح الى وزير العدل سلطات تعيين ومنح مدة عمل القضاة والمسؤولين القانونيين وهي سلطات كانت تتمتع بها اللجنة المركزية في السابق. وقد انخفضت العضوية في اللجنة المركزية الى 17، تم انتخاب 6 قضاة ومسؤولين قضائيين منهم بواسطة زملائهم. وحتى مع اخذ الاعضاء السابقين في الحسبان (رئيس القضاة الرئيس ونائب الدولة في المحكمة العليا)، كان القضاة والمسؤولين القضائيين الاقلية، وقد انضمت اربعة شخصيات معينين من الرئيس الى اللجنة المركزية وهم: رئيس الخدمة المدنية وثلاثة مدراء من وزارة العدل.

9 وفقا للقانون المؤسسي رقم 04-12 بتاريخ 6 سبتمبر 2004، تضم اللجنة المركزية الان 10 قضاة ومسؤولين قضائيين منتخبين، بينما يمكن للرئيس تعيين ستة اعضاء وفقا لاختياره، ويتم اضافة رئيس القضاة ونائب الدولة بالمحكمة العليا لهذا العدد، وهما اعضاء سابقين.

## القضاة ليسوا ملائكة

وهذه هي المرة الأولى منذ الاستقلال يتم صرف هذا الكم الكبير من القضاة من الخدمة، وبهذا الشكل العام. وذكر وزير العدل إلى وكالة الأنباء الوطنية "أن عملية تنظيف النظام أدت حتى الآن إلى صرف مجموع 60 قاضٍ ومسئول قضائي من الخدمة اكتشف انهم مذنبين بمخالفات يعاقب عليها، وهذه ليست خطوة سريعة ولكن مشروع طويل المدى يتطلب الاستمرار فيه حتى يتم اقتلاع العناصر الضارة." 13

وقبل الاعلان عن قرارات الصرف من الخدمة، أعلن بيلابيز "لقد ولى زمن الفساد."

## فضيحة خليفة المدوية

وقد كانت فضيحة خليفة موضوع اهتمام عام لفترة تتجاوز سنتين<sup>14</sup>، وهي تتعلق بمحاكمة رفيق خليفة، رجل أعمال حالياً مقره في لندن، زعم انه قام باختلاس ما يوازي 2 بليون دولار بمساعدة مسؤولين على كل مستوى. ويتم التعامل مع هذا الملف في بلدية (50 كلم من الجزائر)، مع ظهور "الشفافية" التي تنطوي على تسريب معلومات داخلية الى الصحافة. فهذا الانتهاك الواضح لسرية التحقيق لم يصدّم الأجهزة الاعلامية ولا المسؤولين القانونيين، وقد تم استبعاد قاضي في محكمة الجزائر لديه روابط وثيقة مع رئيس مجموعة خليفة من منصبه في سرية تامة<sup>15</sup>. فيصل مطاوعي (محرر في جريدة الوطن، الجزائر)،

ويجب ان تشمل الحرب ضد الفساد المجتمع ككل، فتشريع واحد أو اثنين غير كافي، وكذلك العدد القليل من المؤسسات عديمة السلطة، وفي عام 1996، السلطات أسست «المراقبة الوطنية ضد الفساد»، والتي نقصها المكانة والإرادة السياسية، لكي تعمل بشكل مطلق وتم تصفيتها في عام 2000. وعلى نفس الفرار، هناك حاجة لتعجيل إصلاح النظام القضائي الذي بدأ منذ ستة سنوات، ولكنه يسير بخطوات بطيئة<sup>10</sup>.

وفي يناير 2006، اصدر البرلمان قانون وضع استراتيجية شاملة مناهضة للفساد كجزء من كفاحه ضد هذه المشكلة، ومن خلال انتقاده بواسطة الخبراء القانونيين، فإن القانون قصد ملء فجوة في القانون الجنائي، فقد حدد أحكام بالسجن وغرامات كبيرة ضد الموظفين الحكوميين والقضاة والمسؤولين القضائيين والشرطة والادارة الذين يكتشف انهم متهمين بالفساد أو اختلاس الأموال العامة، كما قد نص على مركز جديد لزيادة الوعي العام وتزويد المعلومات والتوجيه حول تحدي الفساد<sup>11</sup>.

وفي 18 يونيو 2006، قامت اللجنة المركزية بشطب قاضيين مدى الحياة بزعم اشتراكهما في فضيحة فساد، ولم تظهر معلومات حول تصرف القاضيين أو الاجراءات المحتملة ضدهما، ولم يقيم أي منهما باستئناف القرار، وفي أواخر 2005، قامت اللجنة المركزية بدراسة ملفات 17 قاضي آخر، تم فرض عقوبة عليهم، وقال وزير العدل طيب بيلابيز "القضاة ليسوا ملائكة." 12

10 مهند اسعد، مختص في القانون الدولي ترأس اللجنة الوطنية لاصلاح النظام القضائي بتفوق، وكان الاول لذكر ان الاصلاحات القضائية تجمدت، وذكر "ليست هناك ارادة حقيقية لاصلاح النظام القضائي"، راجع "كوتيديان دوران" (الجزائر) 28 فبراير 2002.

11 تعميم مجلس الوزراء، 13 ابريل 2005.

12 الوطن "الجزائر"، 19 ديسمبر 2005.

13 وكالة الانباء الجزائرية (الجزائر)، 15 ديسمبر 2004.

14 لمزيد من المعلومات راجع "تقرير الفساد العالمي لعام 2004 وتقرير الفساد العالمي لعام 2006".

15 المدعي عليه الرئيسي في هذه الفضيحة وهو رفيق خليفة ذكر للجريدة الاسبوعية الفرنسية "في اس دي" في ابريل 2006 ان السلطات الجوتارية "غير قادرة على البدء في محاكمة حاكم خليفة، فهي لم تقوم باي تدقيق مالي لتصفية مجموعة خليفة"

## اذربيجان والثغرة الواسعة بين الاصلاح على الورق والفعلي بالممارسة

**النظام القانوني:** القانون المدني، الاستفتاءات، جزء من السلطة القضائية  
عدد القضاة لكل 100,000 نسمة : 4.1<sup>1</sup> رواتب القضاة عند بداية المهنة : 11,756 دولار امريكي<sup>2</sup>  
راتب قاضي المحكمة العليا : لم يتم الحصول عليه اجمالي الدخل القومي للفرد : 1,240 دولار امريكي<sup>3</sup>  
الميزانية السنوية للقضاء : 31.2 مليون دولار امريكي (شامل النائب العام)<sup>4</sup>  
اجمالي الميزانية السنوية : 3.9 بليون دولار<sup>5</sup> النسبة المئوية من اجمالي الميزانية : 0.8  
هل كافة قرارات المحكمة متاحة للاستئناف حتى اعلى مستوى؟ نعم  
المؤسسة المسؤولة عن الاشراف الانضباطي والاداري: غير مستقبلية  
هل يتم الاعلان عن كافة الاحكام؟ نعم - لائحة سلوكيات القضاة : لا  
(1) المجلس الاوروبي (2002) - (2) زركالو (اذربيجان) 9 مايو 2006 - (3) مؤشرات التنمية في البنك الدولي (2005) (4) قانون ميزانية الدولة (2006) - (5) نفس المرجع السابق

رقم 7 أقل مستوى في التقدم الديموقراطي)، بسبب الزيادة في المحاكمات بدوافع سياسية<sup>1</sup>، بل ان قيادة الدولة تقر ان النظام القضائي لا يلتزم بحكم القانون، وفي 11 فبراير 2005، أشار الرئيس إلهام علييف ان المحاكم تعمل ببطيء شديد وتصدر أحكام مجحفة، وخاصة في النزاعات بين الشركات الخاصة، وأكد على الحاجة للإصلاح الجاد - ولكنه لم يشر إلى الفساد في السلك القضائي<sup>2</sup>. ووفقا لفؤاد مصطفىيف، نائب رئيس حزب الجبهة الشعبي المعارض، ان القضاة في اذربيجان يصدرن أحكام بناء على مبدئين: لأسباب سياسية، أو في المعادل القضائي للتفسير الانشائي للمناقصات، فيحكمون لصالح أعلى مناقص<sup>3</sup>. ويشكو

يعتبر الفساد القضائي ونقص الاستقلال القضائي من المشاكل الرئيسية التي تواجهها اذربيجان. وتعمل الحكومة مع المجلس الأوربي منذ عام 2000 في تنفيذ استراتيجية الاصلاح التي تهدف إلى ضمان قدر أكبر من الاستقلال بين القضاة وتحسين اجراءات اختيارهم وتعيينهم، وقد قامت الاصلاحات بحل بعض المشاكل ولكنها اخفقت في تقديم تغيير جذري، كما تم تحقيق تقدم في وضع أساس تشريعي ومؤسسي لادارة النظام القضائي، إلا ان هناك اختلاف بين القانون وبين تنفيذه.

ووفقا لفريدوم هاوس، فإن تقدير اذربيجان لاستقلالها القضائي في عام 2006 ظل عند 5.75 من 7 (يمثل

1 فريدوم هاوس ، دول في مرحلة الانتقال 2006 (نيويورك: فريدوم هاوس، 2006)، راجع [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org)

2 اذربيجان (اذربيجان) 4 فبراير 2006

3 باكو خبير (اذربيجان)، 24 ابريل 2000.

القانوني الذي يتمتع بسلطة رفع الاجراءات ضد القضاة المتهمين بالفساد .

وقد قام القانونين اللذين تم إقرارهما في ديسمبر 2004 بمراجعة حصانة القضاة وقاما بتبسيط اجراءات التأديب ورفع الحصانة عند اكتشاف أدلة كافية، ويعتقد الخبراء ان هذه القضية تم تناولها "إجرائيا فقط، بدون تحديد معايير جوهرية"<sup>4</sup>. ولا تتوفر إحصائيات حول الحالات التي تم فيها رفع الحصانة القضائية فعلا.

وقد تم طرح عدد من الاصلاحات المؤسسية طبقا للتعديلات الواردة أعلاه، وتم تأسيس محاكم محلية في ديسمبر 2005 لمضاعفة عدد مننديات حل النزاع في محاولة للتعجيل من تنفيذ العدل، وقد تضمنت محاكم الاستئناف في باكو وجانجا وسوماجيت والبييراميل وشيكي، وهي محكمة الجرائم الشديدة في منطقة ناشيفان، والمحاكم الاقتصادية في باكو<sup>2</sup>، سورنجالت وشيكي.

وفي يناير 2006، وقع الرئيس مرسوم يأمر المجلس القضائي باحتساب عدد القضاة المطلوبين لتجهيز المحاكم الجديدة والقائمة، ولمنع إساءة استخدام السلطة والفساد، وأكد المرسوم أيضا على الجهات المعنية إعداد لائحة سلوكية للقضاة.

## الكلمة الأخيرة للرئيس

تأسس المجلس القضائي في 2005 لضمان الإدارة السلسلة للنظام القضائي، والإشراف على اختيار

المحاميين انه قد تم تحويلهم إلى وسطاء، بدلا من مدافعين قانونيين.

وطبقا لمركز المحاماة والاستشارات القانونية الذي يتم تشغيله بواسطة اذريجان في العاصمة باكو، وجانجا، ثالث أكبر مدينة، فإن قرابة خمس شكاوى الفساد التي تم استلامها خلال أول سنة من عمله تعلقت بالقضاة والمحاكم والادارات المسؤولة عن تنفيذ الأحكام. وقد بلغ عدد الشكاوى الخاصة بالقضاء 286 شكاوى في 30 يونيو 2006، معظمها يتعلق بادعاءات الفساد بواسطة القضاة او المحامين، الذين اخفقوا في تنفيذ قرارات المحكمة.

## مزيد من القضاة تحت المجهر

وقد تم النص على عمل السلك القضائي وهيكل المحاكم في قانون اذريجان للمحاكم والقضاة لعام 1997، كما تم تعديل هذا القانون في ديسمبر 2005، عند اقرار قانون المجلس القضائي القانوني. وقد طرح هذين التشريعين اختبارات تعيين جديدة للقضاة (انظر أدناه)، غطت القضاة بالمتطلبات المالية المنصوص عليها في قانون 2004 حول مكافحة الفساد، بما في ذلك تقديم البيانات الضريبية والقيود على الهدايا، ونص على تأسيس لجنة لاختيار القضاة وأسست برنامج تدريبي للمرشحين للعمل في السلك القضائي، كما أسس قناة للأفراد والاعمال لتقديم الشكاوى حول الفساد القضائي المزعوم. ويمكن للمواطنين الاستئناف مباشرة أمام المجلس القضائي

4 "مراقبة الاعمال الوطنية لتنفيذ التوصيات التي تم اقرارها خلال مراجعات اطر العمل المؤسسية والقانونية للحرب ضد الفساد" تم اقرارها في اجتماع المراقبة الخامس في خطة عمل استبول لمكافحة الفساد، 13 يونيو 2006، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، باريس.



المحكمة الكلية يدينون بمناصبهم للسلطة التنفيذية، وكذلك الحال بالنسبة للنائب العام.

## أوجه القصور الإجرائية

ويسمح النظام الحالي لمسؤولي الحكومة بتقرير النظر في دعوى أم لا بدون الرجوع إلى الأحكام القانونية أو تقديم إيضاح. كما يمكن أيضاً للقضاة إصدار أحكام لا تعكس قوانين اذربيجان أو تتعارض مع الحقوق المدنية التشريعية. وفي دعوى عادل جهرامانوف وهو أحد المؤيدين الخمسة للرئيس السابق عياز مطاليبيف الذي اتهم بتخطيط انقلاب في أكتوبر 2001، وقد أصدر القضاة حكماً متعارضين في نفس الدعوى، أحدهما لصالح المدعي عليه والآخر لصالح المدعي.<sup>5</sup>

وتستغرق القضايا وقت طويل، وخاصة فيما يتعلق بالشركات الخاصة التي تفضل عادة إسقاط الدعوى أو التفاوض مع القاضي. كما يتاح لأطراف الدعوى فرص عديدة لسحب الدعوى وذلك لأن التشريع يمنع المحكمة السير في اتخاذ قرار في حالة عدم حضور الطرف الآخر للمحكمة. وليس هناك عقوبة على الطرف المقصر. وهناك حوالي 5 بالمائة من الأعمال التجارية بالمتوسط التي تستخدم المحاكم في اذربيجان، مقارنة بـ 30 بالمائة في أوروبا ووسط آسيا<sup>6</sup>

ونقل وترقية القضاة، وتقييم الأداء وحرمان القضاة الفاسدين أو عديمي الكفاءة من الحصانة، وقد تم تعيين المجلس المكون من 15 عضواً بواسطة الرئيس والبرلمان والمحكمة الدستورية، ويضم المجلس وزير العدل ورئيس المحكمة الكلية، وقاضيين من محاكم الاستئناف، وقاض من المحكمة الكلية في جمهورية نخشيفان المستقلة، وممثلين من نقابة المحامين، ومكتب النائب العام ووزارة العدل. وليس للجمهور أي كلمة في عملية الاختيار.

يقوم باختيار الرئيس من ضمن صفوفه كل سنتين ونصف، ومع ذلك فإن الأعضاء اتجهوا لاختيار وزير العدل رئيساً، مما أعاد الإدارة الواقعية للقضاء إلى السلطة التنفيذية.

وقد شهدت نهاية عام 2005 تنظيم عملية اختيار القضاة الجدد، وتم عقد اختبار تحريري حول القانون في سبتمبر ومسابقة كتابة المقالات في نوفمبر. وتمت دعوة المرشحين الناجحين لأداء اختبار شفهي نهائي في فبراير 2006. وقد شهد المجتمع والمجتمع الدولي كافة المراحل الثلاث لعملية الاختيار ولم يتم الإبلاغ عن أي مخالفة للإجراءات. كما تم تسجيل الـ 56 مرشح الناجحين في برنامج تدريبي عقده في يونيو 2006. وبالتالي يتوقع من المرشحين اجتياز مقابلة مع المجلس القضائي ثم يقدم القائمة للحصول على موافقة الرئيس. ولذلك فإن الرئيس التنفيذي لا يزال له الكلمة النهائية في عملية الاختيار. كما ان قضاة

5 بوكن خبر (اذربيجان) 3 مايو 2006  
6 بيان صحفي صادر عن البنك الدولي، 29 يونيو 2006

## غياب انضباط القضاة

غير الحكومية للمشاركة في تطوير المنهج الدراسي.

وهناك مشكلة أخرى تتعلق بالمستوى المنخفض للتطور المهني لدى القضاة. وقالت ميرفاري جاهرامنيل وهي رئيسة لجنة حماية حقوق العاملين في مجال النفط ان القضاة غير ماهرين عند الحكم في النزاعات الاجتماعية أو الاقتصادية وبحاجة شديدة للتدريب على قانون العمل<sup>9</sup>.

وهناك مشكلة بنفس الأهمية وهي نقص المحامين المؤهلين. وحتى وقت قريب، كان هناك 370 عضو فقط في الاتحاد الذي تشرف عليه الحكومة أو نقابة المحامين الذين يمكنهم الحضور في الدعاوى الجنائية. ولم يتم إضافة أي أعضاء جدد خلال الفترة من عام 1999 إلى 2004.<sup>10</sup> وبعد تعديلات قانون المحامين في أغسطس 2004، تم إضافة 36 عضو جديد وتأسيس نقابة محامين جديدة، إلا ان وزارة العدل احتفظت بقرارها حول الاختيار وتم استبعاد 220 محامي مرخص، وبالرغم من ان المحكمة كان لديها 400 عضو في ذلك الوقت، إلا ان فقط 50 منهم كانوا يتعاملون بشكل منتظم مع الدعاوى الجنائية<sup>11</sup>. وقد تم إصدار تعديل آخر في أغسطس 2005 عمل على تبسيط المتطلبات للمحامين المستباعدين الذين سمح لهم بالممارسة بدون أداء اختبار النقابة.

رواتب القضاة منخفضة وعبء العمل المفروض عليهم كثيف. اذربيجان لديها 4.06 قاضي فقط لكل 100,000 نسمة، مقارنة بنسبة 25.3 في ألمانيا. يعتبر ذلك أقل عدد قضاة مقارنة بالأفراد في المنطقة. ويبلغ الراتب السنوي لقاضي المحكمة المحلية في اذربيجان - بعد الزيادة الكبيرة مؤخرًا- 11,635 دولار أمريكي مقارنة بـ 23,800 دولار أمريكي في أستونيا<sup>7</sup>.

ولا يلتزم القضاة دائمًا بإجراءات العمل، ويقوم المجلس القضائي سنويًا بمراجعة نتائج المراقبة التي يتم تنظيمها بمعرفة وزارة العدل لتقييم أداء القضاة، أحدثها كان في مايو 2006 ونتج عنه عقوبات ضد 10 قضاة بسبب سوء السلوك، بما في ذلك مخالفات لوائح المجلس وعقد الجلسات في مكاتب خاصة بدلا عن المحكمة وإطالة الدعاوى<sup>8</sup>. ولم يتم طرد أي قاضي بسبب ممارسات الفساد، إلا انه هذه الحالات متعددة وفقا لبيانات المجتمع المدني.

وقد نظمت وزارة العدل ومكتب النائب العام عدة برامج حول قضايا مكافحة الفساد للنواب والقضاة والشرطة في 2005، ولكن لم يتم دعوة المنظمات

7 ذركاتو (اذربيجان) 9 مايو 2006.

8 من احد القضاة الذين تم عقابهم كان عاسف الفيريديف، رئيس مجلس الدعاوى المدنية بمحكمة الاستئناف الذي تم صرفه من الخدمة بسبب اداءه غير المرضي.

9 باكو خيبير (اذربيجان) 2006/4/24.

10 او اس سي تي "تقرير من مشروع مراقبة المحاكمات في اذربيجان 2003-2004" (باكو: او اس سي تي، 2004) متاح على موقع [www.osce.org/odihr/item\\_11\\_13762.html](http://www.osce.org/odihr/item_11_13762.html).

11 نفس المصدر.

## عدم التنفيذ

لتعزيز استقلال السلك القضائي، ومن أهم هذه الإصلاحات:

- لا يجب أن يكون المجلس القضائي مسؤولاً أمام وزارة العدل.
  - يجب اختيار الأعضاء من ضمن القضاة المتقاعدين وممثلي المجتمع الثقافي والفني والمدني.
  - تعيين القضاة والنائب العام يجب ان يعتمد على الكفاءة ويتم اتخاذه بواسطة البرلمان بموجب توصيات من المجلس القضائي.
  - المسؤولية عن مراقبة أداء المحكمة يجب نقلها من وزارة العدل الى المجلس القضائي.
- كما ان هناك حاجة أيضا لتغييرات اجرائية:
- يجب ان تطالب المحاكم بتقديم أسباب خطية لرفض الدعوى.
  - يجب وضع حدود زمنية معقولة حول مدة المقاضاة.
  - يجب وضع غرامات عند اخفاق طرف في الحضور إلى المحكمة.
  - يجب ان يمنح المحامين الموارد لتنفيذ قرارات المحكمة.
  - يجب على البرلمان والسلك القضائي والشرطة وضع برنامج لحماية الشهود.
- مجالات الإصلاح الهامة الأخرى:
- يجب نشر كافة قرارات المحكمة الكلية والمحكمة الاقتصادية والمحكمة الدستورية على الانترنت

من المشاكل الأخرى الأساسية هي نقص السلطة والمهارات والموارد والمبادرة من جانب المحامين لتنفيذ القرارات. على سبيل المثال، في دعوى ايه ال ايه سي 87/137 قدم مواطن شكوى بأن مصنع قطن رفض تسديد الأجور المستحقة حتى بعد إصدار المحكمة لقرار يأمره بذلك. فالمحامي لم يقم ببساطة بتنفيذ قرار المحكمة. وفي دعوى 88/135، قدمت مواطنة شكوى بأن طفلة لم يتم تحويلها إلى رعايتها من زوجها السابق لأن منفذي المحكمة اخفقوا في تنفيذ الحكم. وبالرغم من عدم وجود دليل بأن أي دعوى من الدعوتين انطوت على فساد قضائي، إلا انهما يوضحان النطاق القائم للفساد في كافة نقاط سلسلة تنفيذ القانون، حتى بعد إصدار الحكم القضائي. كما ان الاخفاق في تنفيذ قرارات المحكمة يقلل من الثقة في النظام القضائي.

وعند عدم تنفيذ قرار يتوقع من المحامي وفقا للقانون إعداد ملف جديد للقاضي، قبل تقديم الالتماس الى مكتب النائب العام لرفع اتهام بالاخفاق في احترام حكم المحكمة. وعمليا، من النادر ان يتم ذلك، وهناك عيب إضافي وهو ان المحامين لا يعتبرون في الحقيقة جزء من النظام القضائي، ولكنهم يندرجون تحت السلطة التنفيذية.

## التوصيات:

هناك حاجة عاجلة للإصلاحات التشريعية

- يجب تقديم تعليم مناهضة الفساد لكافة أفرع القطاع القضائي بمشاركة فعالة من المجتمع المدني
  - يجب تحسين التعليم العام المناهض للفساد
- رينا سفراليفا  
الشفافية الدولية في أذربيجان، باكو

## بنغلاديش: العدالة في حالة فوضى

النظام القانوني: القانون العام، متعدد (مع عناصر من الشريعة الإسلامية)، جزء النيابة العامة من القضاء عدد القضاة لكل 100,000 نسمة : 0.6<sup>1</sup> - راتب القاضي في بداية المهنة: 1,212 دولار امريكي<sup>2</sup> الراتب السنوي لقاضي المحكمة الكلية: 4,812 دولار امريكي<sup>3</sup> اجمالي الدخل القومي للفرد : 470 دولار امريكي<sup>4</sup> - الميزانية السنوية للسلك القضائي: 38.5 مليون دولار امريكي<sup>5</sup> - اجمالي الميزانية السنوية : 10.4 بليون دولار امريكي<sup>6</sup> النسبة المئوية من الميزانية السنوية : 0.4 هل كافة قرارات المحكمة متاحة للاستئناف حتى اعلى مستوى؟ نعم المؤسسة المسؤولة عن الاشراف الانضباطي والاداري: غير مستقلة هل يتم الاعلان عن كافة الاحكام؟ لا - لائحة سلوكيات القضاة: نعم

(1) الكتاب العالمي لووكالة المخابرات المركزية ، (2) اوبزرفر بنجلاديش (بنجلاديش) 17 مايو 2005 ، (3) <http://www.independent.com.bd/news/12/12/sep/news/com.bangladesh-independent> (4) مؤشرات التنمية في البنك الدولي (2005) ، (5) وزارة المالية (6) نفس المرجع السابق htm.92005mt

يتم النظر إلى الفساد على انه منتشر ويستمر في كونه مصدر اهتمام في المحاكم الابتدائية البنغلاديشية. وقد كشفت دراسة محلية في عام 2005 بواسطة الشفافية الدولية في بنغلاديش (تي أي - بي) ان ثلثي 18.8 بالمائة من المستأنف ضدهم الذين استخدموا المحاكم في السنة السابقة قاموا بدفع رشوة بمتوسط 7.370 تي كي (حوالي 108 دولار امريكي) للدعوى الواحدة<sup>1</sup> ، وهو يعادل 25 بالمائة من دخلهم السنوي. وقد تمتعت المحكمة الكلية بثقة الجمهور، التي تتعكس في الجهود المبذولة لوضع المحاكم الابتدائية تحت سيطرتها واشرفها.

1 فيما يتعلق بمعاملة واحدة او اكثر خلال نفس العام وفي نفس الدعوى.

## تغيير الإطار الدستوري

وقد طالب توجيه آخر مكون من 12 نقطة بلجنة أجور منفصلة للسلك القضائي، وإصلاح جذري بالمحاكم الابتدائية وتعديل الاجراءات الجنائية ولوائح جديدة لاختيار وانضباط أعضاء السلك القضائي. وبشكل عام، لم تصر المحكمة الكلية على التعديل الدستوري لاصلاح التناقضات في الوضع القضائي، بالرغم من ان الحكومة كان لديها أغلبية كافية لاصدار مثل هذا التعديل.<sup>3</sup>

وكنتيجة لذلك ظل التشريع كما هو، وكانت الاصلاحات بطيئة وتستغرق وقتاً طويلاً. وقد حصلت الحكومات المتعاقبة على أكثر من 20 تمديد زمني منفصل لتنفيذ توجيهات المحكمة الكلية بالكامل. ولم تعلن الحكومة عن تأسيس لجنة خدمة قضائية جديدة حتى نوفمبر 2004 (انظر أدناه) ولم يتوقع منها العمل حتى يتم وضع مجموعة جديدة من اللوائح<sup>4</sup>. وقد تم اتهام كبار المسؤولين بتشوية تفسير قرار المحكمة الكلية<sup>5</sup>. وقد ترك التأخير السلك القضائي في حالة من التأخر لمدة تتجاوز أكثر من نصف عقد من الزمان (انظر أدناه)

## الكيانات الحكومية في بنغلاديش

المحكمة الابتدائية تم تقسيمها إلى محكمة جنائية

وطبقا لدستور عام 1972، فإن الرئيس يعين القضاة في المحكمة الكلية بعد التشاور مع رئيس القضاة. وقامت المحكمة الكلية بالاشراف على التعيينات والسيطرة عليها في المحاكم الابتدائية. وقد حذف تعديل دستوري في 1975 شرط التشاور مع رئيس القضاة حول التعيينات بالرغم من أن التشاور الخاص بتعيينات المحكمة الكلية استمر على أساس الاتفاق حتى 1993 حيث تم تعيين ستة قضاة في ذلك الوقت ولكن تم حل هذا الموضوع من خلال إلغاء التعيينات، وتم القيام بتعيينات جديدة وفقا لهذه الممارسة. وقد أدت الانحرافات الأخيرة عن هذا السياق إلى تعيينات تجنبت عملية التشاور، أو لم تحصل على أهمية كافية من وجهة نظر رئيس القضاة. وقد أعرب أعضاء المهنة القانونية والمجتمع المدني عن قلقهم الشديد حول الاعتبارات السياسية التي تتخلل عملية التعيينات القضائية.

وفي قرار بارز في عام 1999 فيما يعرف بدعوى مصدر حسين<sup>2</sup>، أمرت المحكمة الكلية الحكومة بتشكيل لجنة الخدمات القضائية للإشراف على تعيين وترقية ونقل أعضاء السلك القضائي بالتشاور مع المحكمة الكلية.

2 في دعوى وزارة المالية ضد مصدر حسين، وحسين قاضي يمثل 400 قاضي اخر في المحاكم الابتدائية، ذكر انه بما ان القضاة وكبار القضاة يشكلون جزء من السلك القضائي، لا يجب السيطرة عليهم وكأنهم جزء من الخدمة المدنية طبقا للوائح الخدمة المدنية في بنغلاديش لعام 1981. ووافقت المحكمة العليا وشطب لوائح 1981 على اساس عدم الدستورية. وعند استئناف الحكومة، اكدت محكمة الاستئناف على القرار.

3 مؤسسة اسيا، "نظرة عامة على الاستقلال القضائي وملخصات على المستوى القطري (مانيبلا: بنك التسمية الاسوي 2003)

4 www.bangladeshlaw.org/news.php?id=6اللهPHPSESSID=7cad182811486795a311793eb4ba4178

5 اوبزرفر بنجلاديش (بنجلاديش) 23 اكتوبر 2005.

نيابة عن الدولة<sup>7</sup>. وكنتيجة لذلك، فإن ضحايا الفساد والجرائم الأخرى التي ترتكب بمعرفة المسؤولين وعائلاتهم، بما في ذلك أفراد الشرطة، يمكن ان يجدوا صعوبة في الحصول على تعويض قضائي في المحاكم الابتدائية.

## التأخير يعوق العدالة

يمارس رؤساء القضاة والقضاة سلطة تقديرية واسعة وذلك لوجود آليات محاسبة محدودة. ويعادل راتب القاضي المحلي راتب السكرتير المشترك<sup>8</sup>، بالرغم من انهم لا يتمتعون بوضع مشابه. ولا يكفي سلم الرواتب لدعم نمط الحياة الذي يستحقه القاضي وهو غير محفز للمهنيين الذين قد تساهم تعييناتهم بخلاف ذلك في زيادة نزاهة وسمعة المحاكم.

وتعمل أعباء المهنة الثقيلة والاجراءات الانضباطية الضعيفة كحواجز للحصول على رشاوى وأنواع الفساد الأخرى. وهناك 77 عضو في المحكمة الكلية و750 قاضي آخر لتنفيذ العدالة لعدد من السكان يبلغ حوالي 150 مليون نسمة. ونتيجة لحكم مصدر حسين، لم يتم القيام بأي تعيينات جديدة في المحاكم الابتدائية منذ عام 1999 نتيجة لنقص لجنة الخدمة

ومحكمة مدنية منتشرة في أكثر من 64 مقاطعة. كما ان المحكمة الجنائية مكونة من نظام من مستويين: محاكم الجلسات تنظر في المحاكمات الخاصة بالمخالفات المعاقب عليها بأكثر من 10 سنوات من السجن، بينما تتمتع محاكم كبار القضاة بسلطة إصدار الاحكام التي تصل الى 7 سنوات.

ولحين ان تصبح لجنة الخدمات القضائية فعالة وظيفيا بالكامل، فإن كافة القضاة باستثناء اولئك العاملين في المحكمة الكلية والمحكمة العليا مسئولين أمام وزارة واحدة أو أكثر: على سبيل المثال تقع الهيئة القضائية في العاصمة تحت وزارة الداخلية (وكذلك مسئولة أمام الشرطة)<sup>6</sup>، بينما تقوم وزارة المؤسسات بالاشراف على رؤساء القضاة المحليين. يكون رؤساء القضاة مسئولين عن سلسلة متنوعة من الواجبات غير القانونية مثل تحصيل الضرائب والاشراف على الممتلكات الحكومية، التي تختلف وتقوم الوزارة بتوظيفهم طبقا لذلك. وفي غياب فصل السلك القضائي عن التنفيذ، يظل رؤساء القضاة خاضعين للمراقبة الإدارية للأخير ولذلك معرضين للتأثر عند ممارسة واجباتهم. ولذلك فإن المسئولين الحكوميين يقومون بأداء دور مع مظهر خارجي للقاضي اثناء القيام بسلسلة من الانشطة اليومية

6 لجنة حقوق الانسان الاسيوية "خطاب مفتوح الى مقرر الامم المتحدة الخاص حول استقلال القضاة والمحامين"، 11 اغسطس 2006.

7 نفس المرجع السابق.

8 السكرتير المشترك هو مسئول خدمة مدنية كبير يقع مرتبتين اقل من السكرتير (اعلى مرتبة للموظف المدني في الحكومة). ويقع تحت السكرتير المشترك ثلاثة درجات: نائب السكرتير، سكرتير مساعد اول، وسكرتير مساعد. ويبدأ وضع الشخصية الهامة جدا من مرتبة السكرتير المشترك. وبما ان القاضي المحلي لا يتمتع بوضع هذه المرتبة، فإنه محروم من العديد من التسهيلات والامتيازات ودخلة الحقيقي اقل من دخل السكرتير المشترك. ويبلغ راتبه الرسمي 242 دولار امريكي شهريا. ويحصل القضاة اقل من مرتبة القضاة المحليين على راتب اقل.

السابقة. وأكثر من 39 بالمائة منهم قالوا انهم سدوا رشاوى من خلال المحامين، الذين قاموا بنقل جزء منها الى رؤساء القضاة أو القضاة. ويذكر ان النايبين العموميين يحصلون على رشاوى من 4 بالمائة من المستأنف ضدهم.

وهناك مشكلة أخرى هامة تتعلق بالوكالات المسؤولة عن تنفيذ القرارات القضائية. غالباً، تصدر المحاكم توجيهات أو توصيات موجهة إلى الحكومة، يتم اعاققتها بالعمليات الإدارية ووكالات تنفيذ القانون.

## تسييس القضاء

بعد 15 سنة في المحكمة الكلية، اعترف القاضي المتقاعد نعيم الدين أحمد بأنه لم يستمع مسبقاً مطلقاً لاعضاء نقابة المحامين بوصف القضاة طبقاً لتوجهاتهم السياسية مثل قضاة عوامي أو قضاة بي ان بي أو قضاة جماتي كما نسمع اليوم<sup>11</sup>. وكمبدأ، فإن المحكمة الكلية لديها سلطات لمعاقبة أي شخص يحاول بشكل غير مشروع التدخل في أو التأثير على وظائف القضاء. وقد تذكر احمد قاضي محلي في محكمة درولا بيشار الثانية في دكا الذي لجأ إلى حماية المحكمة بعد تهديد نائبين عموميين بنقله في حالة عدم منح كفالة الى متهم في قضية جنائية. وبدلاً من القفز للدفاع عنه، وافقت المحكمة الكلية على نقل القاضي<sup>12</sup>. ويظهر التأثير السياسي

القضائية، وهناك 210 وظيفة شاغرة<sup>9</sup>. وتعتبر عدم مرونة المحاكم والقضاة من العوائق الرئيسية أمام تنفيذ العدالة، بالإضافة إلى الضعف التنظيمي ونقص موظفي الدعم المؤهلين والاجراءات التي تسمح للمحامين بإطالة الجلسات. وقد ذكر تقرير في عام 2003 ان هناك 968,305 دعوى معلقة، و344,518 دعوى بالمحاكم القضائية و395,905 في محاكم رؤساء القضاة و127,244 في المحاكم العليا و4,946 في المحكمة الكلية<sup>10</sup>. ويعيق هذا التأخير حكم القانون والاجراءات المطلوبة. ويدخل الفساد من خلال عملية إعادة جدولة الدعوى، ومن خلال رشوة الشخص الصحيح، يمكن تقديم حافظة المستندات للنظر فيها.

## الفساد في نظام العدالة الشامل

ويبقى القضاة ورؤساء القضاة على اتصال منتظم مع العناصر الأخرى في النظام القضائي الذي يعاني من الفساد. ويحصل الكتبة المسؤولين عن تسجيل ورفع وتجهيز القضايا على المال لتقديم المعلومات إلى المتهمين أو الحصول على مجاملات من القضاة في المحاكم القضائية. وقد أظهرت الدراسة ل تي أي بي لعام 2005 ان المحامين يطلبون رشاوى من المدعي عليهم والمدعين أو كلاهما. ومع حجم عينة يبلغ 3000 أسرة، أظهرت الدراسة ان 392 مستأنف ضده دفع رشاوى مقابل خدمات قضائية خلال السنة

9 دايلي ستار (بنجلاديش) 15 اكتوبر 2005 و11 مايو 2005. معهد بنجلاديش للقانون والشؤون الدولية.

10 منظمة الشفافية الدولية، دراسة النزاهة الوطنية، بنجلاديش (برلين تي أي 2003). دراسة مراقبة المحاكم (2004) حول قانون المحاكمات السريعة ذكرت ان التقدم البطيء للقضاء يجعل أكثر من 30.000 دعوى في اطارا لمحاكمة لسنوات في محكمة العاصمة دكا.

11 العنصر الجديد (بنجلاديش) 28 يوليو 2006.

12 نفس المصدر.

من البنك الدولي وجهات أخرى هي تحسين فعالية وكفاءة ومحاسبة نظام العدل وزيادة الحصول على العدل وخاصة لفئة النساء والفقراء. ويتكون المشروع الذي يستمر لمدة ستة سنوات (2001-2007) من إدارة معززة للدعاوى وتحسين إدارة المحاكم، التركيب المرحلي لنظم معلومات، إدارة المحاكم وتدريب القضاة المحليين وموظفي المحاكم، ورفع كفاءة أو تجديد مباني المحاكم. وبدأ التنفيذ في محاكم محلية تجريبية والمحكمة الكلية بغرض تكرار المشروع، عند نجاحه. ويتضمن النظام الجديد التجهيز بالكمبيوتر ويتوقع ان يقوم بتحسين الشفافية مع التعامل السريع والمتناسق للدعاوى.

وتتضمن المبادرات الأخرى مشروع الإصلاح القضائي في بنغلاديش الممول من كندا، الذي يعمل على المستوى الوطني مع الوزارات والمؤسسات المسؤولة عن محاكم الأحداث والمساعدة القانونية والحل البديل للنزاع في مقاطعتين تجريبيتين وهما جيسور وغازيبوت.

وقد انشأت لجنة مناهضة الفساد في نوفمبر 2003 بتعيين ثلاثة مفوضين، يشملون الرئيس القاضي سلطان حسين خان. ويقتصر تكليف اللجنة على التحقيق ووضع الاتهامات. وبالرغم من ان اللجنة قامت بوضع اتهامات ضد مئات الأفراد، إلا انها حصلت على اتهامات قليلة. وقد تم سحب العديد من الدعاوى بواسطة القرار التنفيذي، بينما تم رفض دعاوى أخرى في المحكمة العليا نتيجة لإنعدام الأسباب<sup>14</sup>.

من خلال تعيين صغار القضاة في مناصب عليا بمخالفة تقليد تعيين القضاة على أساس الأقدمية والخبرة<sup>13</sup>. وكتب ان "القدرة والفعالية والنزاهة وعدم الخوف توقفت عن كونها معايير التعيين والترقية والنقل.

ويتمتع المجلس القضائي الأعلى المكون من رئيس القضاة وأكبر قاضيين بسلطة التحقيق في ادعاءات سوء التصرف بواسطة قاضي المحكمة الكلية. وفي أبريل 2004، أصدر المجلس أول قرار له باستبعاد قاضي بالمحكمة العليا. وزعم ان القاضي المعين حديثا شاهيدور رحمن تم الاتصال به بمعرفة موكل سابق لطلب مساعدة لقریب. وقد أظهر القاضي امكانيته للمساعدة، واحتفظ بالملف المعني لديه وتم دفع مبلغ من المال. وقد تم توجيه هذا الموضوع إلى عناية رئيس القضاة بواسطة رئيس نقابة المحامين. وطلب القاضي المتهم من المحكمة العليا مراجعة قضائية لقرار استبعاده وحصل على إيقاف للقرار. وبعد ذلك قام الاستئناف بإيقاف قرار المحكمة العليا. وقد عكس تصرف المجلس اهتمامه بالحفاظ على مستوى رفيع من النزاهة وعمل كتحذير بأن أي دعاوى مشابهة سوف يتم التعامل معها بجديّة.

## جهود الإصلاح

ان أهداف مشروع بنغلاديش لبناء القدرات القانونية والقضائية الممول بقيمة 60 مليون دولار أمريكي

13 نفس المصدر.

14 دايلي ستار 13 اغسطس 2005



## التوصيات:

واتخاذ خطوات نحو الملاحقة القضائية.

ويجب ان يتم أتمتة نظام التسجيل بالمحاكم للسماح بالوصول إلى الملفات العامة وتتبع الدعاوى حتى الفصل فيها. ويجب ان يقوم موقع على شبكة المعلومات بنشر هذه المعلومات كما في تاريخ تقديمها ومكان الملف وطول المدة الزمنية التي بقي الملف فيها في كل مرحلة من النظام القضائي.

وتبذل المنظمات غير الحكومية والأجهزة الاعلامية جهودها للإعلان عن أي مخالفات قضائية. وبالنسبة لهم، فإن العمل بشكل فعال يتطلب إلغاء قانون الأسرار قبل فساد القضاء في كمبوديا الرسمية لعام 1923 وان يتم تحرير عملية الحصول على المعلومات.

اس آي لاسكار

الشفافية الدولية في بنغلاديش ، دكا

يتعين على الحكومة تنفيذ الحكم في دعوى مصدر حسين بدون أي تأخير اضافي. وتضم لجنة الخدمات القضائية المشكلة في 2004 من عضوين فقط من السلك القضائي في مجلسها المكون من سبعة أفراد. ويجب ان تكون عملية تعيين القضاة والموظفين القضائيين الآخرين عادلة وغير منحازة وان يتم حماية مدة الخدمة. ويجب زيادة رواتب القضاة وكبار القضاة والنواب والشرطة.

كما يجب على الشرطة وكبار القضاة والقضاة الاعلان عن أصولهم وأصول عائلاتهم عند التعيين في هذه الوظائف، وبشكل منتظم أثناء مدة الخدمة وبعد تركهم الخدمة. ويجب على جهة مستقلة التأكيد على هذه الافصاحات ومراقبتها بشكل منتظم. كما يجب تكليف لجنة الخدمات القضائية بمراقبة الفساد القضائي

## فساد القضاء في كمبوديا

**النظام القضائي :** القانون المدني، استجوابي، جزء النيابة من السلك القضائي  
عدد القضاة لكل 100,000 نسمة: 1.0<sup>1</sup> - راتب القاضي في بداية المهنة : 3,804 دولار امريكي<sup>2</sup>  
راتب قاضي المحكمة الكلية : 5,268 دولار امريكي<sup>3</sup> - إجمالي الدخل القومي للفرد: 380 دولار امريكي<sup>4</sup> -  
الميزانية السنوية للقضاء : 13.1 مليون دولار امريكي<sup>5</sup>  
إجمالي الميزانية السنوية: 559.4 مليون دولار امريكي<sup>6</sup> - النسبة المئوية من الميزانية السنوية : 2.3  
هل كافة قرارات المحكمة متاحة للاستئناف حتى اعلى مستوى؟ نعم  
المؤسسات المسؤولة عن الاشراف الانضباطي والاداري : مستقلة بشكل فعال  
هل كافة الاحكام علنية ؟ لا - لائحة السلوكيات للقضاة : قيد الصياغة

(1) البنك الدولي (2000) (2) وزارة العدل (3) نفس المرجع السابق (4) مؤشرات التنمية في البنك الدولي (2005) (5) الجريدة الوطنية الكمبودية 2006. (6) كتاب وكالة المخابرات الامريكية السنوي

الاساسية ويعوزها الشفافية والتناسق والاجراءات الواجبة. وفي المتوسط أقل من 10 بالمائة من كافة المدعي عليهم في الدعاوى التي قام مركز التنمية الاجتماعية بمراقبتها يتم الافراج عنهم، وبالرغم من انه حتى المحاكمات المعقدة تستمر بشكل روتيني لأقل من 10 دقائق، إلا ان الاحكام شديدة<sup>4</sup>. وفي محاكمة مؤخرًا في محكمة بلدية فنوم بنه على سبيل المثال تم الحكم على مدعى عليه بالسجن لمدة 5 سنوات بسبب محاولة سرقة دراجة نارية: وقد أسس القاضي اتهامه على اعتراف المشتبه فيه فقط<sup>5</sup>. وعادة يتم قراءة إفادة الشهود من تقرير الشرطة بدون فحص مقابل بمعرفة المحامين، بالرغم من ان الدستور يتطلب من المدعي عليهم الجنائيين ان يتم توفير مستشار قانوني لهم. وتسمح لوائح وزارة العدل بعقد الجلسات بدون وجود مستشار قانوني. وهناك حوالي 50 بالمائة من كافة الدعاوى يتم التعامل معها بدون محامين<sup>6</sup>.

## أسباب الفساد القضائي

يعتبر انخفاض الرواتب والهيكل المالي بالمحاكم من الأسباب الرئيسية للفساد. وقد قامت الحكومة بتخصيص 55.2 بليون ريل (13.1 مليون دولار أمريكي) للسلك القضائي في 2006، مع تخصيص ميزانية سنوية لكل محكمة ابتدائية تبلغ 23,100 دولار أمريكي<sup>7</sup>. وهناك 225 قاضي أو 17 لكل مليون فرد في كمبوديا، وأقل من 300 محامي ممارس<sup>8</sup>. ويعكس المظهر المادي

بما ان الدوائر الاستثنائية في كمبوديا تنتقل لمحاكمة المسؤولين عن انتهاكات حقوق الإنسان التي ارتكبتها نظام الخمير الحمر، إلا ان الاهتمام تركز على الفساد والتدخل التنفيذي في السلك القضائي. فالمسؤولين القضائيين من ضمن أقل المسؤولين الحكوميين للوثوق فيهم، والمحاكم الإقليمية من ضمن المؤسسات الحائزة على أقل قدر من الثقة<sup>1</sup>. وتتنظر الشركات التجارية إلى المحاكم على انها أكثر مؤسسة عامة من حيث الفساد<sup>2</sup>. وانها أداة للضغط السياسي وغير قادرة على الحكم بعدل في الدعاوى. وقد ساهم انخفاض التمويل المزمع للقضاة والمحاكم مع المفاهيم التي تضع قيمة مرتفعة لمنح الهدايا للمسؤولين في السلطة في المستويات المرتفعة من الفساد في محاكم كمبوديا.

## الآثار على المواطنين العاديين

ومن اللحظة التي يصبح فيها الفرد مشارك في نظام قضائي، إما كمدعي عليه أو طرف في دعوى مدنية، يواجه سوء استخدام السلطة لمأرب شخصي. وقد أظهرت دراسة لمركز التنمية الاجتماعية ان الرشاوى التي يقصد بها التأثير على المخرجات تعتبر خطأ أدبيا، ولكنها مقبولة بشكل شائع<sup>3</sup>. ويميز المواطنين بين الرشاوى وبين مخرجات المحاكمة والرشاوى المقصودة لتسهيل الخدمات.

ولا تفي محاكمات المحاكم الابتدائية بالمعايير الدولية

1 مؤسسة اسيا "دراسات الرأي العام حول استقلال ومحاسبة السلك القضائي". تقرير قطري: كمبوديا (بنك التنمية الآسيوي، سبتمبر 2004).

2 كمبوديا دالي (كمبوديا) 13 يوليو 2006.

3 كريستين جيه نيسين، الحياة تحت قاعدة الفساد: تحليل للاشكال اليومية من ممارسات الفساد في كمبوديا (فانوم بنه : مركز التنمية الاجتماعية ، 2006).

4 نشرة مراقبة المحاكم (فانوم بنه: مركز التنمية الاجتماعية سبتمبر 2005).

5 ملاحظة في محكمة بلدية فنوم بنه 13 يونيو 2006.

6 فنوم بنه بوست (كمبوديا) 10-23 مارس 2006.

7 الجريدة الوطنية الكمبودية، يناير 2006.

8 نقابة المحامين بمملكة كمبوديا. دليل المحامين لعام 2005-2006 (فنوم بنه: نقابة محامين مملوكة كمبوديا 2006).

المدنية القياسي للكتابة 130,000 ريل (33.35 دولار امريكي) شهريا<sup>12</sup>، وهو لا يعكس تكلفة الحياة المرتفعة في المدن الكمبودية. وقد تم طرح برامج تدريب لـ 800 كاتب في عام 2005. وسوف يتم إعادة تأهيل الكتابة وسوف ترتبط الرواتب بالاداء.

## الفصل غير الكافي للسلطات

قام الخبراء الدوليين الذين كتبوا دستور عام 1993 باستيراد نموذج ليبرالي للديموقراطية رسخ السلك القضائي صراحة بأنه مستقل، ولكن هناك فجوة عريضة بين المبدأ الدستوري وبين ما يحدث في الواقع. فالعديد من القضاة لديهم روابط مع حزب الأمة الكمبودي الحاكم، الذي يمكنه ان يعرض نزاهتهم في الدعاوى المتعلقة بالحكومة او مسؤولي الحكم للخطر<sup>13</sup>.

ولا يوجد هناك نظام رسمي لنقل وترقية أو صرف القضاة من الخدمة. وفي مارس 2005، أعلن رئيس الوزراء هان سي عن سياسة "القبضة الحديدية" ضد المسؤولين الفاسدين. وفي مايو 2005، نقل السيطرة على المحكمة الكلية من هيئة القضاة إلى وزارة العدل خلافا للدستور، الذي ينص على انه يجب ان يعمل كجهة انضباط مستقلة. واعتبارا من منتصف 2006، تم مباشرة محاكمتين ضد القضاة طبقا للسياسة الجديدة، واحدة في فنوم بنه والأخرى في باتامبانج. أعرب المراقبين عن قلقهم بان الدعوتين تحركهما أهداف سياسية ولا تتعلقان بالفساد على الإطلاق. وقد تساءل الممثل الخاص للأمم المتحدة في كمبوديا

لمباني المحاكم أولوية منخفضة للميزانية. وفي محكمة مقاطعة كندال، تم تطيين جدار غرفة المحكمة بأرطف من المستندات العتيقة. وهناك عدد قليل من العاملين على الآلة الكاتبة<sup>9</sup>.

وقد حصل القضاة على زيادة في الأجر تبلغ 10 أضعاف في 2002 في محاولة لمنع الفساد. ومع أجر أساسي يبلغ فقط 1.4 مليون ريل (360 دولار أمريكي) شهريا<sup>10</sup>، وقد كان لذلك تأثير بسيط على الفساد نظرا لمنح ذلك للجميع بدون الاشارة إلى الأداء. ويذكر المراقبون ان الراتب الذي تم زيادته غير كافية لتحقيق مستوى من الحياة يتوافق مع الاعتبار المرتبط بالقاضي. ولذا فإن الطريقة الرسمية للدخول في مدرسة القضاة والنواب الملكية هي من خلال اختبار قياسي.

ويفرض كتبة المحاكم تأثير كبير على الدعاوى وذلك لانهم يتصرفون كحراس بوابة للقضاة ويكتبون سجلات المحكمة. وبالرغم من صعوبة الكشف عن الحالات غير المؤيدة للرشوة على المستوى المنخفض، هناك دليل يقترح ان الكثير من الفساد النقدي يتم التحكم فيه بواسطة كتبة المحاكم الذين يفرضون رسوم غير رسمية على مستخدمي المحاكم طبقا لمقياس متدرج، ووفقا لمدى تعقيد الدعوى. ويقال ان بعض من هذه الأموال يتم تمريره إلى القضاة مقابل الوصول إلى الدعاوى المستقبلية. وليس هناك نظام شفاف لتحديد كيف يتم تكليف دعاوى محددة للكتابة. ويفهم المحامين ان الموكلين سوف يسددون رسم أعلى عندما تكون دعاوهم معقدة<sup>11</sup>. ويبلغ راتب الخدمة

9 مقابلة مع خيو ساميت، رئيس محكمة مقاطعة كندال، 8 يونيو 2006.

10 راكيل ز. بروجوين فاحاردو، كون رادي وفان ستو، الطرق للحصول على العدل مع تركيز مع الفقراء، النساء والشعوب الاصلية (فنونوم بنه: وزارة العدل وبرنامج الامم المتحدة الانمائي، 2005).

11 مقابلة مع ري اوك، شريك في مكتب بو، نو واوك للمحاماة، 15 يوليو 2006.

12 الطرق الى العدل (2005)

13 لجنة حقوق الانسان "تقرير الممثل الخاص للامم لحقوق الانسان ياش غاي"، 8 فبراير 2006.

ولكن عمليا، تقوم الحكومة بالسيطرة على المستندات المتاحة بشكل محكم<sup>16</sup>.

ولا يتم توثيق الآراء القضائية بأسلوب شفاف<sup>17</sup>. وتتشتر المحكمة الكلية قراراتها للاستخدام في كليات الحقوق والهيئة القضائية، وتقوم أحيانا بتوزيعها على المحاكم الابتدائية، ولكن ليس هناك مورد عام يمكن للمحامين من خلالها الوصول إليها<sup>18</sup>. ويتم قراءة أحكام قضاة المحاكم وكتابتها بمعرفة الكاتب، ولكن من النادر ان يقوم القضاة بتفسير أسبابهم أو ذكرها في سجل المحكمة بالرغم من ان القانون يتطلب ذلك<sup>19</sup>.

## جهود الإصلاح القانوني-القضائي

في ديسمبر 2004، وعدت الحكومة بتشريع مجموعة من ثمانية قوانين لتعزيز السلك القضائي قبل نهاية 2005، ولكن حتى اغسطس 2006 لم يتم إصدار أي منها. وقد حصلت مشروعات القوانين على اهتمام قليل من الجمهور. وقد تعرضت قوانين مكافحة الفساد لنفس المصير، والتي من المقرر ان تفرض عقوبة جنائية على قبول أو طلب الرشاوى من جانب كافة الموظفين الحكوميين وتجعل من محاولة رشوة القاضي جنائية محددة. ولم يتم وضع مشروع القانون- الذي تم صياغته أولا في 1994 وبعد ذلك تم اعادة صياغته في مارس 2006 - على جدول أعمال البرلمان

لحقوق الإنسان، ياش غاي، ما إذا كانت أعمال رئيس الوزراء ملتزمة بالدستور<sup>14</sup>.

ويتم النظر إلى نقابة المحامين الكمبودية كأداة أخرى تقوم الحكومة من خلالها بأحكام سيطرتها. وفي عام 2004 منح رئيس نقابة المحامين إلى هن سن وعدة مسئولين كبار آخرين ترخيص لممارسة المحاماة من دون النظر إلى عدم وجود أوراق الاعتماد الخاصة بذلك لديهم<sup>15</sup>. وكنتيجة لذلك، تم انتخاب رئيس جديد لنقابة المحامين، ولكنه لم يشغل المنصب بعد بسبب عدم تنازل القيادة السابقة عن السيطرة. ويذكر انه تم تجميد عدة مئات من الطلبات المقدمة الى النقابة لاسباب سياسية، بصرف النظر عن نقص عدد القضاة والمحامين. وقد ساهمت هذه المشاكل في النقص العام للاحترام والثقة في النظام القضائي ككل.

## وصول الجمهور الى القرارات القضائية والقوانين

يقوم البرلمان بانتظام باصدار قوانين جديدة وتقوم الوزارات بإصدار اللوائح الخاصة بها، ولكنها لا تتاح بشكل جاهز للجمهور. وفي أغسطس 2005، أصدر البرلمان قانون الارشيف الذي يسمح للجمهور بالوصول الى المستندات التي لا تعرض الأمن القومي للخطر،

14 نفس المرجع السابق

15 نفس المرجع السابق

16 وزارة الخارجية الامريكية، تقرير قطري حول ممارسات حقوق الانسان لعام 2005- كمبوديا (واشنطن دني سي : وزارة الخارجية الامريكية، 2006). متاح على موقع [www.state.gov/g/drl/ris/hrrpt/2005.htm.61604](http://www.state.gov/g/drl/ris/hrrpt/2005.htm.61604)

17 مقابلة مع نو تيريرث، شريك في بو، نو واوك، 15 يوليو 2006.

18 مقابلة مع كيم ساتافي، قاضي المحكمة الكلية والعميد السابق للكلية الملكية للقضاة والنواب، 30 مايو 2006

19 مقابلة مع سو موسيني، مركز التنمية الاجتماعية، 13 يونيو 2006.

في يونيو 2006.

كما وعدت الحكومة أيضا بإصدار قوانين مدنية وجنائية كاملة. وينتظر قانون الاجراءات المدنية الجديد إقرار مجلس الشيوخ. وهناك حاجة لقوانين إجراءات أكثر وضوحا وكاملة لزيادة الشفافية في النظام القضائي.

كما ان وسائل حل النزاع غير الرسمية أو البديلة شائعة على المستوى المحلي والقروي. ويتم تطوير عدة برامج لتنظيم النظام وتقديم تدريب قانوني للقادة المحليين الذين يعملون بصفة وسطاء<sup>20</sup>. وتعتمد هذه الوسائل على الشخصيات التقليدية للسلطة الذين يتم النظر إليهم بأنهم أقل فساد وأقل تكلفة وأكثر معرفة مقارنة بأعضاء نظام القضاء الرسمي.

وهناك مشروع آخر وهو محكمة كندال النموذجية، وهو مشروع ممول من الحكومة الاسترالية. وتتضمن المحكمة الجديدة غرف شهود وكاميرات ذات دوائر مغلقة. ومن التحسينات الأخرى الأساسية على البنية التحتية مسك السجلات بالكمبيوتر التي سوف ينتج عنها فرق كبير في المحاسبة، ولكن لا يتم اعتبارها حاليا. ومن الخطوات الرئيسية الطلب من القضاة تسجيل الأسباب الخاصة بقراراتهم.

وقد قامت عدة منظمات غير حكومية، بما في ذلك مشروع المدافعين الكمبوديين والاتحاد الكمبودي لتعزيز والدفاع عن حقوق الإنسان، الاتحاد الكمبودي لحقوق الانسان والتنمية والمساعدة القانونية

لكمبوديا، التي تقدم مستشار قانوني للدفاع، بالرغم من عدم تمويلها وتجهيزها بموظفين بشكل كاف. مركز التنمية الاجتماعية يراقب عدة محاكم ويحتفظ بقاعدة بيانات للدعاوى التي يقوم بمراقبتها وينشر تفاصيل ملاحظاته في تقارير فصلية. وتقوم جامعة باناسترا بإدارة ورشة قانونية للطلبة تقدم تعليم قانوني أساسي للمجتمعات المحرومة والريفية. كما تركز المنظمات غير الحكومية أيضا على التأثير على الحكومة من خلال الاهتمام الاعلامي. ويشعر الكثيرون بأن جهودهم يمكن تسويقها بأسلوب أفضل.

ويجب ان تكون الرواتب الأعلى بشكل كبير وميزانية أكبر للبنية التحتية كجزء من أي إصلاح. ويمكن للائحة الاخلاقيات التي يمكن تطبيقها أن تحسن من المهنية مع عمل حفظ السجلات بالكمبيوتر على زيادة الشفافية. وكانت لجنة الاصلاح القانوني والقضائي تعمل في وضع لائحة الأخلاقيات في منتصف 2006 بهدف تخفيض الفساد من خلال تقديم توجيهات واضحة حول السلوكيات القضائية. ومع انتقال جيل شاب ومدرب بقدر أفضل من الكمبوديين إلى أعلى الهرم، هناك إمكانية للتحسين. ولكن عندما يعمل السلك القضائي بدون موارد وضمن إطار عمل تكون جذور الفساد راسخة فيه بشكل عميق، هناك القليل الذي يمكن انجازه.

سامنثا فورد وسياري سي سينج

مركز التنمية الاجتماعية، فوم بنه، كلية القانون

بجامعة ميتشيجان

## النجاح الجزئي في تشيلي

النظام القانوني : القانون المدني، نظام استدراكي - عدد القضاة لكل 100,000 نسمة: 5<sup>1</sup>  
 راتب القاضي في بداية المهنة : 52,260 دولار أمريكي<sup>2</sup> - راتب قاضي المحكمة الكلية : 98,616 دولار أمريكي<sup>3</sup> -  
 إجمالي الدخل القومي للفرد : 5,870 دولار أمريكي<sup>4</sup> - الميزانية السنوية للسلك القضائي : 240.5 مليون دولار  
 أمريكي<sup>5</sup> - إجمالي الميزانية السنوية : 24.8 بليون دولار أمريكي<sup>6</sup> - النسبة المئوية من الميزانية السنوية : 1.0  
 هل كافة قرارات المحاكم متاحة للاستئناف حتى أعلى مستوى؟ نعم  
 المؤسسة المسؤولة عن الاشراف الانضباطي والاداري: غير مستقلة  
 هل يتم الاعلان عن كافة الاحكام؟ لا - لائحة سلوكيات القضاة: لا

(1) مركز الدراسات القضائية في الامريكيتين (2004-2005) (2) توجيهه (www.dipres.cl) (3) نفس المرجع السابق (4) مؤشرات التنمية في البنك الدولي (2005) (5)  
 توجيهه (www.dipres.ci) (6) نفس المرجع السابق

العامّة الأكثر فساداً، بينما أظهر استفتاء موري في نفس العام قامت به وحدة منظمة الشفافية الدولية ان السلك القضائي كان في المرتبة الثانية فقط بعد الأحزاب السياسية في قائمة المؤسسات الفاسدة. وتظهر الاستفتاءات التي قام بها مركز الدراسات المعاصرة ان الثقة في النظام القضائي انخفضت فعلاً منذ عام 1990، عندما بدأ الاصلاح في القطاع القضائي.

ويضاف إلى هذا التناقض الواضح التصور بأن السلك القضائي لم يساير المؤسسات الأخرى من حيث تبني مظهر ديموقراطي وعصري. ويتم النظر إليه بأنه متعالٍ ومقاوم للتغيير. ولكي يتم تفسير ذلك، من الضروري تتبع عملية الاصلاح حتى جذورها

يتم غالباً ذكر تشيلي كقصة نجاح للإصلاح القضائي الجزئي. وفي الحقيقة كانت هناك أسوء حالات للفساد، على سبيل المثال قيام قضاة المحكمة العليا أو المحكمة الكلية ببيع الأحكام ولم يتم اكتشافها خلال السنوات القليلة الماضية. ومع ذلك هناك وضوح أقل إذا كانت مستويات الفساد الإداري قد انخفضت فعلاً. وفي النظام القضائي الجنائي، على الأقل، استبدال الإجراءات القضائية المغلقة بإجراءات شفافة وشفهية أدت إلى إغلاق بعض سبل الفساد.

ولا يعكس التصور العام هذه التحسينات. فقد أظهر استفتاء في عام 2005 قام به مركز بحثي بوضع السلك القضائي في المركز الاول بين المؤسسات

القضاة. ولسوء الحظ، فإن هذا الهيكل لم يعمل على تحسين المحاسبة، وبدلاً من ذلك استسلم لنظام يحفز على الخوف لدى قضاة المحاكم الابتدائية ويتسبب في تفضيل قضاة محاكم الاستئناف في الاستمرار في القرب من الفرع التنفيذي من الحكومة الذي يفرض تأثير كبير على عملية التعيينات<sup>1</sup>. وتشمل العوامل الأخرى التي تساهم في انعدام الثقة التأخيرات ونقص الشفافية المحيطة بالعديد من العمليات القضائية، وخاصة في نظام القضاء المدني حيث لم يتم تنفيذ الإصلاحات بنجاح.

## الرشوة انخفضت ولكن الإصلاحات لم يتم تنفيذها بالكامل

حتى يتم تحليل الفساد القضائي، من الضروري فصل الأنظمة القضائية. فقد خضع النظام الجنائي لإصلاحات كبيرة، تم طرحها بالتدرج خلال خمسة سنوات. وفي بعض المناطق، تم تأسيس أنظمة قضائية معاصرة منذ سنوات، بينما تم تشغيلها في بعض المناطق الأخرى منذ يونيو 2005 فقط. وقد يكون ذلك هو السبب وراء الاختلافات في الفساد القضائي الحقيقي أو المتصور.

ولا يزال يتعين تمديد الإصلاحات لتشمل النظام القضائي المدني. فقد تم القيام بمحاولات جزئية حول أمور العمل والعائلة، ولكن نقص التنسيق والاستثمار

عند استعادة الديمقراطية في 1990. فالحافظ المحرك لهذا الإصلاح الأولي كان لضعاف المحكمة الكلية التي عملت لمصالح ديكتاتورية بينوشية. وقد قاومت المحكمة هذه الإصلاحات الأولية بالتعاون مع المعارضة المتحفظة. وقامت باللجوء إلى مبدأ الاستقلال في محاولة لإبعاد نفسها عن حركة زيادة الشفافية والمحاسبة في المؤسسات التشريعية.

وقد حاولت الحركات الإصلاحية المتعاقبة تحديث المحكمة الكلية، وبالرغم من أنها لا تستهدف الفساد القضائي تحديداً، إلا أنها خفضت من فرص المحاباة وخاصة عند توظيف وتدريب القضاة، حيث تم تأسيس أكاديمية القضاة في أول مجموعة من الإصلاحات في أوائل التسعينيات بشكل جزئي لكي يتم السيطرة على تعيين المسار المهني للقضاة. وقد بدأت حركة بعد ذلك في النظام القضائي الجنائي. وبالإضافة إلى الانتقال إلى نظام الاتهام مع إجراءات شفوية شفافة، عمل على تحسين خدمة الدفاع العامة وحصرت استخدام وسيلة الحجز قبل المحاكمة.

كما عملت على طرح هيئات مكونة من ثلاثة قضاة للدعوى الجنائية الرئيسية وقامت بتحديث الإجراءات الإدارية. وقد تم إنشاء مباني محاكم جديدة وتم بذل جهود كبيرة لتدريب القضاة وموظفي المحاكم.

إلا أن المشاكل استمرت. فالقطاع القضائي الجنائي لديه هيكل هرمي للتقييم وآليات المراقبة يشكل مهن

1 تضع المحكمة الكلية قوائم مختصرة لقضاة المحاكم الكلية ومحاكم الاستئناف، ثم تقوم محكمة الاستئناف في الاختصاص المعني بوضع قائمة مختصرة لقضاة محاكم المحاكم. ويقوم الرئيس بتعيين القضاة من هذه القوائم.

أعاق النجاح. فالنظام القضائي المدني بطيء للغاية في تشيلي ولم تظهر الحكومة الاستعداد المطلوب لتغيير هذا الوضع. ويمكن ان تستغرق دعوى مدنية لا تستفيد من المعاملة الخاصة من ستة إلى ثمانية سنوات حتى يتم الحصول على الحكم القضائي. كما ان بعض الممارسات غير قابلة للدفاع. وتتسم عملية تعيين الموظفين المساعدين، بما في ذلك الخبراء، بانعدام الشفافية ولا يتم اتباع التوجيهات الخاصة بنزاع المصالح.

وعلى مستوى المحاكم العليا، كانت هناك حالات قام فيها مسئولين ثانويين في المحكمة بالحصول على رشاوى لضمان وضع دعوى معينة على جدول اعمال المحكمة، أو العمل على اختفاء ملف، ولكن بشكل عام كانت هذه الحالات قبل الاصلاحات. ويزعم بأن بعض المحامين يفرضون تأثير على بعض قضاة المحكمة الكلية أو محكمة الاستئناف. ومع ذلك، ليس هناك دليل حديث بالرشاوى لتعديل حكم قضائي.

وفي قطاع القضاء الجنائي، تعلقت أشد حالات الفساد السابق للإصلاح بكتبة المحكمة والمساعدين وشهود الخبرة وليس القضاة. ومن الأمثلة الرئيسية للفساد القضائي هو الحصول على رشاوى من عائلة الأفراد المحجوزين قبل المحاكمة مقابل التعجيل في الدعوى. وقد عمل عاملين على تسهيل هذه العملية: الجهل بحقوق العملية المطلوبة من جانب المدعى عليهم وعائلاتهم والتفويض المفرط للوظائف القضائية بواسطة القضاة إلى موظفي واداريي المحاكم.

ومنذ ان تم تنفيذ الاصلاحات، يبدو الوضع في

القطاع القضائي المدني مختلف. وقد تم الكشف عن مشاكل قليلة متعلقة بالفساد في النظام الجديد، الذي يميز - بعكس النظام القديم - بوضوح بين الأدوار التحقيقية والاتهامية (مسئولية مكتب النائب العام، وهي جهة مستقلة ضمن السلك القضائي) ووظيفة إصدار الاحكام (مسئولية المحاكم الجنائية العلية هي أيضا جزء من السلك القضائي). ويسهل التصميم المؤسسي الحديث الشفافية وعمل على التخلص من بعض الوظائف التي عملت كقنوات - أو محفزات - للفساد القضائي. وطبقا للنظام القديم، كان هناك 79 قاضي جنائي فقط في الدولة بأكملها، يتحملون مسؤولية التحقيق والاثهام والحكم، ولكي يتم التعامل مع هذا العبء الثقيل من الدعاوى، يقوم القضاة الجنائيين غالبا بتفويض المهام التحقيقية والاثهامية الى "اكتواريين"، وهم موظفي المحكمة الذين لا يحملون درجة في القانون بالضرورة. وقد تم التخلص من دور الاكتواري بواسطة الإصلاحات وتم تخفيض أهمية المحامين الخصوصيين من خلال تأسيس مكتب الدفاع الجنائي العام.

## تكاليف الفساد

نقص الحصول المتساوي على العدل يعتبر مشكلة رئيسية في تشيلي. فأولئك المستعدين للدفع لأفضل المحامين أو لكي يتم القيام بدراسات بواسطة الخبراء بالتأكد يمكنهم التحسين من فرصهم في المحكمة. فمسئولية القضاة وموظفي المحكمة هي تقليل الاختلافات في الوصول الى العدل من خلال اعتبار الحقائق أمام المحكمة ومن خلال رفض الانحراف



السلوك الاخلاقي لمهنة المحاماة بالكامل في 2003، ولكن لم يتم اعتماده. وقد يزيد الشعور بالوحدة المهنية من المحاسبة عن تصرفات الفساد، وخاصة في حالة الاعلان عن التصرفات غير الاخلاقية.

وفيما يخص موظفي مكتب النائب العام، يجب ان تكون ملاحقة التصرفات غير القانونية التي يتم ارتكابها اثناء قيامهم بتصريف أعمالهم في أيدي مكتب المراقب الداخلي (بدلا عن مكاتب النائب العام الإقليمية) لكي يتم ضمان الإشراف المستمر والنزيه. ويجب تصميم اللوائح لتمكين التحقيقات السريعة والعلنية.

وسوف تعمل التوصيات التالية على التحسين من الشفافية ومنع الفساد في النظام القضائي التشيلي بشكل عام:

- تضمين التدريب في الخدمة العامة والاخلاقيات في برامج تدريب القضاة والمحامين.
- ضمان عدم نشر القرارات والأحكام القضائية لمجرد النشر ولكن يجب ان تكون مفهومة أيضا.
- تغيير أنظمة التعيين والترقية والتقييم للقضاة في المحاكم الابتدائية لضمان تأسيسها على أساس الاستحقاق ولا تعتمد على مجاملة كبار المحاكم العليا أو مسؤولي السلطة التنفيذية.
- تنفيذ أنظمة المراقبة والاشراف المالي.
- تحسين وزيادة الشفافية.

ديفور هاراسيك

الشفافية الدولية في تشيلي، سانتياجو

بسبب الإغراءات الخارجية. وهناك تكلفة محتملة للفساد وهي تعثر حقوق الإنسان الخاصة بالأفراد المعنيين بدعاوى جنائية، على سبيل المثال من خلال طلب الرشوة مقابل الإفراج عن المشتبه فيهم المحتجزين تحفظيا، وبالتأكيد فإن اهتمامات حقوق الانسان هي التي حفزت الاصلاحات في المقام الأول. واليوم، ليس هناك دليل بأن الفساد يقلل من حقوق الانسان أو يمنع الوصول بشكل عام للعدل في تشيلي.

## ما الذي يجب القيام به؟

لقد نتج عن الاصلاح في النظام القضائي الجنائي تقدم كبير في الشفافية حيث أصبحت الاجراءات القضائية أكثر انفتاحا وشفهية. ولكن لا يمكن ذكر نفس الشيء بخصوص المجالات القانونية الأخرى. فقد اخفقت المحاولات الرامية لاصلاح محاكم الاسة في تشيلي بشكل رئيسي نتيجة لنقصها للتخطيط الدقيق بناء على التشاور والاجماع، لو لم تحصل على دعم سياسي كافي أو تمويل. وكنتيجة لذلك، نتج عن الاصلاحات في محاكم الأحداث والعمال إحباط بينما أصيبت إصلاحات المحاكم المدنية بالشلل.

ان الجهود الرامية لزيادة الشعور بالزمالة بين المحامين سوف تساعد على تخفيف الفساد في المحاكم. وتعتبر تشيلي من الدول القليلة في الأمريكتين حيث العضوية في جمعية المحامين طوعية<sup>2</sup>. المحامين غير الزملاء غير مطالبين بالالتزام بلائحة اخلاقيات جمعية المحامين. وقد تم مناقشة مشروع قانون لتنظيم

2 تم حل جمعية المحامين المهنية في 1981 واستبدالها بجمعية خاصة.

## زيادة الشفافية تساعد على مكافحة الفساد في كوستاريكا

النظام القضائي : قانون مدني - عدد القضاة لكل 100,000 نسمة : 16.0<sup>1</sup>  
راتب القاضي في بداية المهنة : 12,139 دولار امريكي<sup>2</sup> - راتب قاضي المحكمة الكلية : 22,725 دولار امريكي<sup>3</sup>  
- اجمالي الدخل القومي للفرد : 4,590 دولار امريكي<sup>4</sup> - الميزانية السنوية للسلك القضائي : 208.4 مليون دولار امريكي<sup>5</sup>  
اجمالي الميزانية السنوية : 5.5 بليون دولار امريكي<sup>6</sup> - النسبة المئوية من الميزانية السنوية : 3.8  
هل كافة قرارات المحكمة متاحة للاستئناف حتى اعلى مستوى ؟ نعم  
المؤسسة المسئولة عن الاشراف الانضباطي والاداري : مستقلة بشكل فعال  
هل كافة الاحكام علنية ؟ نعم - لائحة سلوكيات القضاة ؟ نعم

(1) السلك القضائي مؤشرات 2004 (2) السلك القضائي مؤشرات الرواتب 2006 (3) نفس المرجع السابق (4) مؤشرات التنمية في البنك الدولي 2005 (5) السلك القضائي 2006 (6) المجلس التشريعي 2006

دعاوى منخفض على القضاة، مع مستويات رفيعة من ثقة الجمهور ودرجة عالية من الشفافية<sup>1</sup>. ويتم ضمان الاستقلال من خلال دستور عام 1949، الذي ينص على ان السلك القضائي مسئول فقط أمام القانون. وفي حالة اقتراح المجلس التشريعي لأي تغيير في تنظيم وظيفه السلك القضائي، يتعين التشاور مع المحكمة الكلية ويتعين الحصول على موافقة ثلثي الكونغرس المكون من 57 عضواً. كما ينص الدستور أيضاً انه ما لا يقل عن 6 بالمائة من الميزانية الوطنية يجب تخصيصها للسلك القضائي، مع منحه استقلال مالي رفيع نسبياً. ولكن، تم انتقاد هذه النسبة بأنها منخفضة للغاية للوفاء بكافة المتطلبات، في ضوء حقيقة ان أكثر من ثلث المخصص تستوعبه النيابة

اتخذت كوستاريكا خطوات كبيرة منذ 1990 لتعزيز استقلال السلك القضائي ووضع قوانين تعمل تحت إطار احترام حقوق الإنسان. وقد كانت محركات التغيير وطنية ودولية وقامت بضم جهودها لتقوية الحكومة الديمقراطية في المنطقة وطرح الاصلاحات الاقتصادية التي تطلبت احترام حكم القانون. وقد تم إحراز الكثير من التقدم في العقد الماضي، ويعتبر السلك القضائي في كوستاريكا من أقل المؤسسات فساداً في وسط أمريكا وأمريكا اللاتينية، ولكن هناك مواطن ضعف.

### بناء القدرات يؤدي إلى النجاح

مقارنة بدول أخرى في المنطقة، يتمتع السلك القضائي في كوستاريكا بدرجة رفيعة من الاستقلال، وعبء

وطبقا لبرنامج مدعوم من بنك التنمية الأمريكي (يهدف بشكل رئيسي لبناء قدرات القضاة والنيابة العامة والمحقق في الشكاوى، القوانين، أرقام الميزانية والأداء، تقارير المشتريات، عمليات التدقيق، التقارير السنوية والمستندات الأخرى ذات الصلة تم نشرها على الانترنت. كما قرر السلك القضائي أيضا إنشاء ملف دعوى الكتروني لكل دعوى لكي يمكن مراقبته<sup>3</sup>.

## تدهور الآراء حول الفساد القضائي

وقد تضمنت موجة جهود التحديث في التسعينيات إصلاحات هدفت إلى بناء قدرة النظام القضائي لمتابعة جرائم الفساد المعقدة بشكل متزايد. وقد تم وضع نائب مساعد للجرائم الاقتصادية والضريبية والفساد ضمن مكتب النيابة، وتم تأسيس محاكم خاصة للنظر في الجرائم المقدمة ضد الحكومة، بما في ذلك الاحتيال الضريبي. ان هذه الجهات مسئولة عن التحقيق في الجرائم والفصل فيها بواسطة الموظفين العموميين، بما في ذلك جريمة الشراء غير المشروع. وتقدم المدرسة القضائية تدريب مستمر للموظفين في المجالات الضريبية والخدمة العامة، بما في ذلك مكاتب النيابة العامة وقسم الجرائم الاقتصادية لدى جهة التحقيقات.

وبصرف النظر عن هذه الوكالات الجديدة، لم يتم بعد الفصل في العديد من دعاوى الفساد الشهرية، بما في ذلك دعوى بانكو انجلو كوستارينسنس، التي يتم تداولها في المحاكم منذ عقد من الزمان. وفي عام 2004، تم اتهام ثلاثة رؤساء سابقين في فضيحة تتعلق

العامة، وجهة التحقيقات القضائية ومحامي الدفاع العام<sup>2</sup>. وقد تم وضع اقتراح لضمان تخصيص 6 بالمائة بشكل كامل للقضاة والمحاكم.

وهناك قيود على الاستقلال المؤسسي للسلك القضائي. فالمجلس التشريعي يقوم بانتخاب القضاة، وقد تم انتقاد بعض التعيينات بأنها نتاج اتفاقات سياسية، وهي مزاعم لم يتم اثباتها. وقد تم تأسيس لجنة تعيينات ضمن المجلس التشريعي في عام 2001 بهدف طرح إجراءات فنية مع معايير واضحة للتعيينات. وينص الدستور على ان القضاة يمكنهم فقط توقيفهم من خلال تصويت سري لعدد لا يقل عن ثلثي أعضاء المحكمة الكلية وليس بواسطة المجلس التشريعي.

وقد تم تأسيس المجلس الأعلى للقضاء في 1993 بغرض إدارة الوظائف الإدارية والانضباطية، بالرغم من انه ظل معتمد على المحكمة الكلية. وقد تخلص قانون المهنة القضائية الصادر خلال نفس السنة من الممارسة المعاصرة لخدمة القضاة المؤقتين بعد شكاوى مقدمة من القضاة المعينين. وفي عام 2000، تم عقد مسابقات داخلية لتثبيت القضاة في وظائفهم، واستبدال العديد من الوظائف المؤقتة الطويلة المدى بموظفين دائمين.

وتتسلم جهة منفصلة، وهي لجنة المعاينة القضائية، الشكاوى ضد موظفي المحاكم والموظفين القضائيين الآخرين (بالرغم من انهم ليسوا قضاة، المحامي العام ونائبه أو مدير ونائب مدير جهة التحقيقات القضائية).

وقد كانت الشفافية اعتبار رئيسي لجهود التحديث،

2 ارقام من الميزانية القومية لعام 2006، متاحة على موقع [www.poder.judicial.go.cr/frames\\_transparencia.htm](http://www.poder.judicial.go.cr/frames_transparencia.htm)

3 يحتوي نظام كوستاريكا للمعلومات القضائية على نصوص لكافة القوانين الحالية، وكافة القرارات المتخذة بواسطة المحكمة الكلية ومحكمة النقض والمحكمة الدستورية اعتبارا من 1989 وفيما بعد.

وقد كان لهذه التغييرات بعض التأثير على المنظور تجاه الفساد القضائي، بالرغم من ان الثقة في المؤسسة لا تزال ضعيفة. وقد ذكر استطلاع الرأي العام السنوي قامت به جامعة كوستاريكا في عام 2006 ان 43 بالمائة من المشاركين قالوا انهم يفتقدون الثقة في النظام القضائي مقابل 23 بالمائة قالوا ان لديهم الثقة فيه، بينما اعتقد 58 بالمائة ان هناك فساد في المحكمة الكلية. ويتم مقارنة هذه الارقام بـ 73 بالمائة يفتقدون الثقة في النظام القضائي في عام 2000 و 71 بالمائة اعتقدوا ان هناك فساد في المحكمة الكلية.<sup>4</sup>

## مواطن الضعف المستمرة

بالرغم من ان التاريخ الحديث للسلك القضائي في كوستاريكا يمكن النظر إليه بأنه مثال على تقديم أفضل الممارسات للتخلص من الفساد، تظل هناك عيوب هامة في النظام. على سبيل المثال، ليس هناك آلية محاسبة رسمية للقضاة. ويطلب من قضاة المحاكم الكلية تقديم حساب ضخم للدعاوى الخاصة بهم، ولكن في وقت الكتابة، قام فقط أربعة من 22 بذلك. وقد قام الرئيس الحالي للمحكمة الكلية بتقديم تقرير بشأن الأنشطة إلى المجلس التشريعي والجمهور العام.<sup>5</sup>

وهناك عدة جوانب للفساد القضائي في كوستاريكا، منها الفساد الإداري المرتبط بالبنوك أو الأعمال التجارية الكبرى، التي تستخدم نفوذها للحصول على جعل المحاكم المدنية والتجارية تنظر في قضاياها لكي يتم التعجيل في الفصل فيها. ويمكن ان تستغرق الدعوى المدنية أو الإدارية حوالي 10 سنوات للفصل فيها. وتعاني الإجراءات القضائية من البطيء بسبب الزيادة

بعمولات مسددة من شركات خاصة مقابل عقود عامة قامت الصحافة المحلية بتفسيرها بأنها رشاوى (راجع تقرير الفساد العالمي 2005). ويجري التحقيق مع رئيسيين سابقين.

ان ميراث هذه الفضائح الرفيعة المستوى كان مخلوط. بالنسبة للعديد من الأشخاص، قامت بتعزيز النظرة بأن كبار سماسرة السلطة لا يزالون يتمتعون بالحصانة وذلك لأن كافة أولئك المتهمين واجهوا المحاكمة ونتيجة للتأخير في تنفيذ العدالة. وبالنسبة للآخرين فإن حقيقة ان الرؤساء السابقين يتم التحقيق معهم كانت مصدر للتفاؤل حول استقلال السلك القضائي. ومن العيوب ان الدعوتين ألقا الضوء على نقص الحماية للمراقبين.

وقد اعتمدت المحكمة الكلية لائحة الأخلاقيات القضائية لكافة موظفي القضاء في عام 1999. وعلاوة على ذلك، فإن القانون 7,333 أسس مجموعة من انعدام الكفاءات لمنع المخالفات في أداء الموظفين القضائيين. فقد حظر على الموظفين القضائيين استلام أي نوع من التعويض من الأطراف المعنيين في عملية قضائية مقابل أنشطة تتعلق بمناصبهم. كما انه حرم على كافة الموظفين القيام بوظيفة ثانية أثناء العمل في السلك القضائي، مع استثناءات قليلة محددة.

وقد تطلب قانون مناهضة الثراء غير المشروع في عام 2004 من قضاة المحكمة الكلية ونوابهم والمحامي العام الإعلان عن أصولهم سنويا. كما ان مكتب المراقب العام مسئول عن الاحتفاظ بسجل للأصول والتحقيق في صحتها. ولا يمكن للجمهور الاطلاع على هذا السجل، بالرغم من إمكانية تحديد من قام بتقديم بياناته ومن لم يقدم بتقديمها.

4 جامعة كوستاريكا (مشروع بحث حول هياكل الرأي العام) على موقع [www.ucr.ac.cr/documentos/Encuesta\\_opinion\\_2006.pdf](http://www.ucr.ac.cr/documentos/Encuesta_opinion_2006.pdf)

5 تحديات الديمقراطية: اقتراح إلى كوستاريكا، سان جوزيه: PNUD-FLACSO 2006

## التوصيات

وبالرغم من ان السلك القضائي قام بجهود ملحوظة لتغيير الثقافة المؤسسية وتعديل العمليات الإدارية العتيقة لتحسين خدمة المحاكم، إلا ان هذه الجهود لم تكن كافية للتخلص من الفساد. فلا يزال يتعين على النوايا الحسنة عند أعلى مستويات القضاء تقوية الهيكل القضائي وهناك محاكم بعيدة لا تزال معرضة للفساد، وخاصة في دعاوى الاتجار في المخدرات.

وهناك بعض الإجراءات التي يمكن اتخاذها لمعالجة الجانب المزود للفساد، بما في ذلك إقرارات عدم الرشوة من جانب المستخدمين المنتظمين للنظام القضائي، مثل البنوك والأعمال التجارية الكبرى.

ويمكن القيام بالمزيد لتحديد المخالفات، فسوف يتم استخدام المعلومات المتوفرة حول الدعاوى والوظائف القضائية بقدر أفضل في حالة فحص الإحصائيات القضائية بشأن أي اختلافات. وسوف يكون بالإمكان رؤية - على سبيل المثال- إذا كانت دعوى معينة قد تقدمت على نحو سريع في المحاكم مقارنة بالدعاوى المشابهة، ومعرفة السبب. ويمكن فحص أنماط إصدار الأحكام بشكل مشابه.

ويمكن لمحامي الأخلاقيات الجديد ضمن مكتب النائب العام ان يلعب دور لتنظيف النظام القضائي العريض من خلال تعزيز الانتقال الثقافي في كافة المكاتب العامة. ومع ذلك، في السلك القضائي المستقل والقوي في كوستاريكا سوف يتم فقط التخلص من الفساد من خلال جهود متكاملة يلعب الإعلام والمجتمع المدني دور قوي فيها.

روكسانا سالازار

وجوزيه بابيلو راموس

سان جوزيه

في الملفات التي يتعين على كل محكمة التعامل معها. فعلى سبيل المثال، تتعامل المحكمة الدستورية التي تتمتع بأفضل موارد مع أكثر من 20,000 دعوى سنويا.

كما ان الملاحقة الجنائية تعتبر مجال آخر يعاني من تأخير شديد، مما يفتح المجال للفساد. فالقضايا المعقدة بطيئة وقد يلجأ محامي الدفاع لمزيد من التأخير من خلال كافة الوسائل، بما في ذلك الرشوة، حتى تنتهي فترة النظر في القضية. فمثلا، استغرقت الدعوى ضد الرؤساء السابقين المذكورة أعلاه أكثر من 18 شهر لتحقيق فيها.

وبالإضافة للمشاكل في الدعاوى الجنائية، هناك مركزية السلطات التي تتعامل مع جرائم الفساد والجرائم الاقتصادية. فقد تعرض مكتب النيابة للجرائم الاقتصادية إلى زيادة شديدة في ملفات الدعاوى وانخفاض في عدد الدعاوى التي يتم الانتهاء منها كل سنة. وقد عمل هذا التأخير والاختراق في تأسيس وضع من الموثوقية في المحاكم وزيادة الشكوك في وجود الفساد، بالرغم من ان التأخير قد يكون ناتج عن تعقيد الدعوى فقط.

ومن ضمن نتائج الفساد وانعدام الفاعلية هو الحصانة أو الإفلات من العقوبة. وقد اكتشفت دراسة في عام 2001 قام بها مركز الدراسات الديموقراطية في أمريكا اللاتينية ان 85 بالمائة من المشاركين في الدراسة أشاروا إلى الحصانة بأنها من أهم النواحي المتعلقة بالفساد القضائي في كوستاريكا<sup>6</sup>. وقد تحسنت هذه الصورة بعد تعيين نائب عام جديد في 2003 قام بملاحقة بعض من أكبر أسماك القرش في عالم الجرائم والفساد، وقام بطرح تغييرات تنظيمية هامة من خلال التوسع في الميزانية وتوظيف نواب اضافيين.

## كرواتيا : لا تزال في طور الانتقال

**النظام القضائي :** القانون المدني، تحقيقي بشكل رئيسي، جزء المقاضاة من السلك القضائي  
 عدد القضاة لكل 100,000 نسمة : 43.7<sup>1</sup> - راتب القاضي في بداية المهنة : 29,651 دولار امريكي<sup>2</sup>  
 راتب قاضي المحكمة الكلية : 67,330 دولار امريكي<sup>3</sup> - اجمالي الدخل القومي للضرد : 8,060 دولار امريكي<sup>4</sup>  
 الميزانية السنوية للسلك القضائي : 345.1 مليون دولار امريكي<sup>5</sup> - اجمالي الميزانية السنوية : 16.4 بليون دولار  
 امريكي<sup>6</sup> - النسبة المئوية من الميزانية السنوية : 2.2  
 هل كافة قرارات المحكمة متاحة للاستئناف حتى اعلى درجة؟ نعم  
 المؤسسة المسئولة عن الاشراف الانضباطي والاداري : غير مستقلة  
 هل كافة الاحكام علنية؟ نعم - لائحة سلوكيات القضاة : قيد الصياغة

(1) وزارة العدل (2006) (2) نفس المرجع السابق (3) نفس المرجع السابق (4) مؤشرات التنمية في البنك الدولي (2005) (5) الجريدة الرسمية رقم 148 (2005) (6) نفس المرجع السابق

وفي أوائل التسعينيات، تغير النظام السياسي و فاز الاتحاد الكرواتي الديموقراطي في الانتخابات الحرة بأغلبية كبرى. وقامت الحكومة الجديدة بطرح تغييرات في كافة نواحي الحياة بما في ذلك السلك القضائي. غادر العديد من القضاة المهنة للحصول على أجور أعلى في القطاع أو الاعمال التجارية الخاصة أو نظرا لأنهم لم يكونوا مرضي عنهم من النظام الحاكم الجديد. وناضلت المحاكم للعمل أثناء الحرب الأهلية التي استمرت لمدة 4 سنوات (1991-95) والعبء المتزايد من الدعاوى المتأخرة. وقد كانت الرشاوى بهدف التعميل بالنظر في الدعاوى

استمر ميراث الحقبة الشيوعية والإصلاحات العديدة الفاشلة أثناء التسعينيات بفرض عبء شديد على السلك القضائي في كرواتيا. وعندما كانت لا تزال جزء من جمهورية يوغسلافيا الاتحادية الاشتراكية، كان السلك القضائي الكرواتي ذو طابع سياسي بدرجة كبيرة. فقد تمت محاكمة العديد من المنشقين واتهامهم من خلال إجراءات ذات دافع سياسي<sup>1</sup>. وفي الوقت نفسه، كانت جرائم الموظفين من النادر ملاحظاتها نتيجة لأن مدراء الشركات ورؤسائها التنفيذيين ينتمون للحزب الحاكم في الدولة ولذلك محميين بواسطة زملائهم.

1 فلادو جوتوفاك، من اشهر المنشقين في كرواتيا، تم الحكم عليه في 1981 بالسجن سنتين (ثاني حكم له بالسجن) وحظر عليه الظهور علانية نظرا لانه قام بمقابلة شخصية مع صحفيين اجانب.

مستويات رفيعة من الفساد في السلك القضائي. وفي دراسة أجريت في عام 2003، أجاب 80 بالمائة من المشاركين بشكل إيجابي عند سؤالهم هذا السؤال: "هل تعتقد ان الفساد منتشر في السلك القضائي؟"<sup>2</sup>

وقد قام الإعلام أو المجتمع المدني بالكشف عن بعض الحالات أحيانا التي تقدم انطباع بطبيعة الفساد القضائي. وفي سبتمبر 2006، قدم مكتب الفساد والجريمة المنظمة اتهامات بالحصول على الرشوة والاحتيال وانتهاك الوظيفة ضد زفونيمير جوسيويفيك، وهو رئيس سابق وقائى في المحكمة البلدية في جفوزد. وقد تم اتهامه بالحصول على رشوى بقيمة 4000 دولار أمريكي من المتقاضيين من أجل التعجيل في إجراءات المحكمة. وقد بدأ التحقيق في أعماله في 2005 عند اكتشاف ان أصوله بلغت 1.4 مليون كورونا كرواتي (240,000 دولار امريكي).<sup>3</sup>

وهناك مقياس آخر للفساد القضائي وهو قاعدة بيانات الشكاوى التي تم رفعها بواسطة مركز المحاماة والاستشارات القانونية الذي تأسس بواسطة منظمة الشفافية الدولية في كرواتيا في 2004 كخدمة للمواطنين الذين تأثروا مباشرة بالفساد. ومعظمها تتعلق بالأحكام التي اعتبرها المشتكين مفاجئة أو غير منطقية. ومن الأسباب الشائعة الأخرى للشكاوى كان اخفاق القاضي في فتح الدعوى حتى انتهاء المدة القانونية بدون مبرر أو تفسير.

في النظام القضائي البطيء من الممارسات الشائعة بالرغم من صعوبة تحديد إذا كان الفساد القضائي قد أصبح أكثر سوءا خلال هذه الفترة أم لا، وذلك لعدم وجود دراسات أثناء الحقبة الشيوعية، أو صحافة حرة فعلا أو معارضة سياسية لالقاء الضوء على ذلك.

وقد أوقدت هذه العناصر الوضع الحالي الذي عانى فيه السلك القضائي من نقص الشفافية مع استمرار حدوث حالات الفساد. وفي مارس 2006، أقر البرلمان البرنامج الوطني لمكافحة الفساد الذي نص على ان الحكومة كانت على علم بحجم الفساد واعتبرته عامل حاسم في التأثير على انضمام كرواتيا في الاتحاد الأوروبي. وأشارت مفوضية الاتحاد الأوروبي إلى الأداء القضائي الضعيف كأحد أكبر العوائق أمام الانضمام السريع وأطلق تقرير نوفمبر 2005 لسير العمل على الفساد تهديد شديد للمجتمع.

وقد نصحت المفوضية كرواتيا بوضع ضوابط داخلية في كل مجال إداري للتحقيق في الفساد بناء على لوائح مسئولة وشفافة.

## طبيعة ونطاق الفساد:

تقترح دراسات الرأي العام ان مواطني كرواتيا ينظرون إلى السلك القضائي كأحد أكثر القطاعات الفاسدة في الدولة. كما تبين الدراسات التي قام بها فرع منظمة الشفافية الدولية في كرواتيا تصور لوجود

<sup>2</sup> "استبيان الرأي العام حول الفساد" (زغرب: منظمة الشفافية الدولية - كرواتيا، 2003)

<sup>3</sup> كرواتيا 27 سبتمبر 2006. متوفر على موقع [vijesti.hrt.hr/ShowArticles.aspx?Articled=15242](http://vijesti.hrt.hr/ShowArticles.aspx?Articled=15242)

أغلبيتها جنائية وراكدة في المحاكم الأقل مستوى وهي المحاكم البلدية. ومن أسباب ارتفاع هذا الرقم هو الخروج السريع من الخدمة بواسطة القضاة في أوائل التسعينيات واستبدالهم بممارسين لديهم خبرة مهنية أقل.

وهناك عدد من الادعاءات الحديثة التي تتعلق بإجراءات الإفلاس. ففي فبراير 2006، اتهم مكتب محامي الدولة عدة قضاة في المحكمة التجارية العليا في زغرب بالاختلاس، ولكن تم إبطال الاتهامات بعد رفض مجلس الدولة القضائي طلب رفع الحصانة عنهم. وتم الكشف عن الفضيحة في الصحف حول القرارات غير المعتادة بواسطة المحكمة التجارية العليا مثل قرار افتراض أموال من شركات معنية بإجراءات إفلاس<sup>7</sup>. وفي دعوى شركة ديرما التي يقع مقرها الرئيسي في زغرب، اقرضت الشركة 3.5 مليون كورونا (600,000 دولار أمريكي) إلى المحكمة التجارية العليا لتجديد دار المحكمة، بالرغم من أنها كانت ضد اجراءات الفساد. وعند الفصل في الاجراءات - التي بدأت في 1992 - نهائيا في 2001، تم شطب دين المحكمة بشكل غامض<sup>8</sup>. وتتضمن المزاعم الأخرى المتعلقة بالافلاس تواطؤ مشتبه فيه بين القضاة والمسؤولين الإداريين على حساب الدائنين والمدنيين.

وقد اعترف اتحاد قضاة كرواتيا بدرجة من الفساد ضمن عضويته ولكنه كان حذر فيما يتعلق بإزالة تحديد ما يفهم بأنه فساد. وقال الرئيس، دجورو سيسا، ان القرارات الخاطئة يتم تصحيحها بمعرفة المحاكم العليا والقرار الخاطيء لا يعني الفساد<sup>4</sup>.

وحتى وقت كتابة هذا التقرير، تم اتهام قاضي واحد فقط بالفساد. فقد تم الحكم على جوراج بوليكونفاك بالسجن لمدة ثلاثة سنوات ونصف بسبب الحصول على رشوة بمبلغ 15,000 يورو (19,000 دولار أمريكي) لترتيب الافراج عن شخص محتجز<sup>5</sup>. وقد بدأت الدعوى ضد بوليكونفاك في يونيو 2002 واستمرت لأكثر من ثلاث سنوات. وطبقا للمجلس القضائي في الدولة، وهو الجهة التي تقوم بتعيين والاشراف على القضاة، كان يجري التحقيق مع خمسة أعضاء آخرين في السلك القضائي بسبب الفساد في منتصف 2006.

ويعتبر التأخير في التعامل مع الفساد المزعوم بواسطة القضاة منتشر عبر القطاع القضائي. وقد ظل عدد الدعاوى التي لم يتم الفصل فيها عند أكثر من مليون عدة سنوات وقد بدأ فقط مؤخراً في الانخفاض. وطبقا لاحصائيات وزارة العدل، كانت هناك 1.5 مليون دعوى لم يتم الفصل فيها في عام 2005<sup>6</sup> وكانت

4 بيان صحفي صادر عن اتحاد قضاة كرواتيا 3 مارس 2006

5 راديو اوربا الحر/ حرية الراديو، 23 سبتمبر 2003 . .

6 نظرة عامة احصائية (زغرب: وزارة العدل، 2006)

7 ناشونال (كرواتيا) 27 فبراير 2006

8 كرواتيا، 1 ابريل 2006



## محاولات الحد من الفساد القضائي

وقد حاولت السلطات التحسين من النظام القضائي منذ حصول كرواتيا على الاستقلال، بدون تركيز أولي على تخليص المحاكم من المعينين سياسياً. ولكن التدخل السياسي في عملية التعيينات استمر نتيجة للتنفيذ السيء. ولذلك فإن دور تأسيس المجلس القضائي للدولة من أجل تقرير التعيينات وانضباط القضاة ومحامي الدولة تم التقليل من شأنه بشكل كبير. ومن الأخطاء الأولى كان التأخير في تأسيس هذا الكيان. وثانياً، فإن التشريع المنظم للمجلس القضائي للدولة تم اعتماده في يونيو 1993، ولكن لم يتم تنفيذه حتى نوفمبر 1994، مما يعني ان الوظائف الشاغرة ظلت هكذا لمدة تتجاوز سنة. وكانت عملية اختيار الأعضاء أكثر أهمية. وينص القانون على ان الترشيحات في الجهة المكونة من 15 عضواً يجب القيام بها بواسطة المحكمة الكلية، وزير العدل، كبير محامي الدولة، اتحاد المحامين الكرواتي، وكليات القانون. وقامت كل جهة من هذه الجهات بتقديم ترشيحاتها، ولكن تم رفض معظمها، فقد قام كبير محامي الدولة بترشيح 13 من الـ 15 مرشح النهائي. وقد تم انتقاد مجلس الدولة القضائي بسبب تعيين القضاة طبقاً لولائهم السياسي.

ويسمح إصلاح آخر تم طرحه للقضاة بالاحتفاظ بوظائفهم حتى التقاعد، وذلك بعد فترة إنذار مدتها خمسة سنوات، بدلاً عن أداء الاختبارات كل ثلاثة

سنوات كما كان الحال قبل 1996. ولم يؤثر ذلك على عبء الدعاوى المتراكمة أو زيادة فعالية القضاة، ولكن من الممكن ان يكون قد تخلص من إحدى قنوات الفساد التي كان القضاة الذين فشلوا في الاختبار يسلكونها.

ومؤخراً، طرحت وزارة العدل سجل أراضى رقمي في 2005، زاد من اطلاع الجمهور على السجلات وتخلص من مصدر من مصادر الفساد المحتملة<sup>9</sup>.

وقد تضمن البرنامج القومي لعام 2006 لمكافحة الفساد أجزاء حول السلك القضائي والصحة والحكومة المحلية والسياسة والإدارة العامة والاقتصاد والعلوم والتعليم والرياضة. وفيما يخص السلك القضائي، حدد البرنامج عدد من الإجراءات التي هدفت بشكل رئيس لزيادة الشفافية والفعالية، على سبيل المثال من خلال نشر كافة الأحكام والجداول بحيث يمكن للجمهور رؤية المعايير المستخدمة لتخصيص القضاة لدعاوى معينة. وهناك شرط آخر وهو انه يتعين على القضاة ومحامي الدولة الإعلان عن أصولهم. ويدعو البرنامج للتشخيص الشامل لمشاكل الفساد، والآليات الهادفة للتحكم في تقدم القضاة والتدريب المستمر على الاخلاقيات لكل شخص يعمل في النظام القضائي.

## الاستنتاجات

ومن المستحيل قياس مستوى الفساد القضائي بالتحديد في كرواتيا، ولكن هناك معلومات كافية للتمكن من اتخاذ قرارات حول الأدوات التي يمكن ان

كان حقيقي أو غير حقيقي. فثقة الجمهور منخفضة وفهم كيفية الوصول الى الأحكام يعوقه العمليات المعتمدة، وخاصة على مستوى المحاكم الابتدائية. وتقوم المحكمة الكلية بنشر الأحكام عبر الانترنت، إلا أن أغلبية المحاكم الابتدائية لا تتبع هذه الممارسة. ولا تزال هناك صعوبة في الحصول على تفسيرات للأحكام بالرغم من أن الجمهور لديه حرية فنية لحضور معظم الجلسات.

الشفافية الدولية في كرواتيا، زغرب

تتخلص من العيوب النظامية والتي تشجع هذه الظاهرة. وينكر ممثلي السلك القضائي أن هناك فساد في النظام ويذكرون إحصائيات تدعم زعمهم: منذ أوائل التسعينيات تم الحكم على قاضي واحد فقط بسبب ارتكاب مخالفة فساد. ومع ذلك، يتم مفاجأة الجمهور من حين لآخر بأحكام لا يمكن تفسيرها بسهولة ما لم يكن الفساد عنصر مؤثر.

يمكن لزيادة الشفافية وشرط قيام القضاة بتفسير قراراتهم ان تعمل على معالجة الفساد القضائي، سواء

## الرقابة من أعلى إلى أسفل تبطية الإصلاح القضائي في التشيك بالرغم من تشجيع الاتحاد الأوربي

النظام القضائي : القانون المدني، تحقيق قضائي ومتعدد - عدد القضاة لكل 100,000 نسمة : 28.8<sup>1</sup>  
راتب القاضي في بداية المهنة: 25,610 دولار امريكي<sup>2</sup> - راتب قاضي المحكمة الكلية : 53,569 دولار امريكي<sup>3</sup> - اجمالي الدخل القومي للفرد : 10,710 دولار امريكي<sup>4</sup> - الميزانية السنوية للسلك القضائي: 514.3 مليون دولار امريكي<sup>5</sup> - اجمالي الميزانية السنوية : 43.6 بليون دولار امريكي<sup>6</sup>

النسبة المئوية للميزانية السنوية: 1.2

هل كافة قرارات المحكمة متاحة للاستئناف حتى اعلى مستوى؟ نعم

المؤسسة المسؤولة عن الاشراف الانضباطي والاداري: مستقلة بشكل فعال

هل كافة الاحكام علنية؟ نعم

لائحة سلوكيات القضاة؟ نعم ولكن لاعضاء اتحاد القضاة (حوالي نصف المجموع) و فقط منذ 2005.

(1) وزارة العدل (2006) (2) نفس المرجع السابق (3) نفس المرجع السابق (4) مؤشرات التنمية في البنك الدولي (2005) (5) قانون رقم 243/2005 بشأن الميزانية (6) نفس المرجع السابق

اتهمهم بجرائم تتعلق بالفساد منذ أوائل التسعينيات. وعلى أساس نشاط الخط الساخن لديها المضاد للفساد، ذكرت وزارة العدل ان الفساد غير قائم. وفي عام 2004 - وهي أول سنة لتشغيل الخط- قام الجمهور بتقديم 100 ادعاء بالفساد ضد القضاة،

بدون وجود دراسة محددة، هناك صعوبة في تحديد نطاق وطبيعة الفساد في النظم القضائي التشيكي. ويزعم أعضاء السلك القضائي وجود مبالغة في النطاق في ضوء النظام الفعال للاستئنافات ويشيرون إلى الاحصائيات التي تزعم بأن خمسة قضاة فقط تم

- ومحامي الحكومة والمسؤولين الحكوميين الآخرين، تم تحويل 59 منها إلى الشرطة لمزيد من التحقيق، ولكن لم يتم تقديم أي منها أمام المحاكم نتيجة لنقص الأدلة. وبعد انخفاض عدد الشكاوى في عام 2005، أعلنت الوزارة: "أن افتراضات الجمهور فيما يتعلق بنطاق الفساد في السلك القضائي خاطئة. وإذا كانت صحيحة، فإن آلاف المتقاضين وممثليهم القانونيين من المحتمل للغاية ان يكون لديهم رد فعل تجاه ذلك".<sup>1</sup>
- وهناك دليل بأن النظام القضائي معرض للفساد بطرق أخرى. أولاً، الإجراءات طويلة للغاية. وفقاً لوزارة العدل، فمتوسط مدة الإجراءات المدنية والجنائية في المحاكم الإقليمية في عام 2004 تباعاً كانت 550 وأكثر من 800 يوم<sup>2</sup>. وبالرغم من ان ذلك بشكل رئيسي قضية حقوق إنسان (كما هو مثبت من خلال زيادة عدد الشكاوى الناجحة المرفوعة ضد الحكومة لدى المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان)، من الواضح انه يمكن التحكم في الإجراءات المطولة لملاءمة متطلبات المتقاضين.
- الاجراءات القضائية مطولة نتيجة للاسباب التالية:
- إزداد عدد الدعاوى المرفوعة بشدة في النصف الأول من التسعينيات نتيجة لتغيير النظام الحاكم. ولا يزال على بعض المحاكم التغلب على هذا الموضوع.
- يتم إدارة النظام القضائي بشكل سيء.
- المسؤولية عن المخرجات (قرارات في حينه وجيدة) منفصلة عن المراقبة على المدخلات (الموارد)، التي تقوم بها وزارة العدل<sup>3</sup>. كما ان الإدارة داخل المحاكم ضعيفة وهناك نقص في الموظفين القضائيين الذين يحصلون على أجر جيد ومؤهلين مما يضع عبء المهام الإدارية على القضاة.
- وليس هناك نظام عام ورسمي وشفاف لتقييم القضاة لتقديم أساس لسياسة الجودة والموارد البشرية ضمن النظام القضائي.
- ويتم القيام بتقييم القضاة فقط في بعض مقاطعات المحاكم الإقليمية، كما ان نماذج التقييم غير متوافقة<sup>4</sup>.
- وثانياً، تقوم المحاكم بإصدار عدد كبير من القرارات التي لا تساير ممارسات اتخاذ القرار السائدة، ويتم إقرار هذه المشكلة بواسطة وزارة العدل في مستندها الاستراتيجي "استقرار البرنامج القضائي" ويتم التأكيد عليها بواسطة الإحصائيات الرسمية، وتؤكد محاكم الاستئناف على أقل من نصف قرارات المحاكم الابتدائية.
- كما ان ممارسات اتخاذ القرار متقلبة نتيجة لما يلي :
- إقرار عدد كبير من القوانين الجديدة كل سنة

Ministerstvo spravédlnosti CR. Protokiorupcni linka MInisterterstva spravédlnosti- vyhodnocenf za rok 2005 1

(الخط الساخن لمكافحة الفساد بوزارة العدل- تقييم 2005) (براغ : Ministerstvo spravédlnosti CR, 2006)

2 راجع الاحصائيات القضائية المتاحة على بوابة justice.cz/ms/ms.aspx?j=33&k=3397&d=47145

3 راجع ايلونا بالانتوفي ومارك لوليك، ?potlebuje leski souduktvi reformi (هل يحتاج القضاء التشيكي لاصلاح؟)

4 ميشال سوكا (الاستقلال القضائي والمحاسبة) (براغ: تي أي سي ار 2004)

لصرفها من الخدمة هو (الوضع الضعيف للمحكمة الكلية في النظام القضائي التشيكي)<sup>7</sup>. الذي يمكن أن يكون قد أخفى حقيقة ان جاروسلاف بوري، وزير عدل سابق وعدو شخصي لبروزوفا، كان مهتم بالحصول على وظيفة قاضي المحكمة الكلية (ومن المحتمل منصب الرئيس)، التي اعترضت بروزوفا عليه<sup>8</sup>. وقد استأنفت بروزوفا ضد القرار أمام المحاكم الدستورية والمحكمة الإدارية الكلية وطبقا للقرار التمهيدي في المحكمة الأولى، فإنه قد يعتد به في النهاية. وفيما يخص التوازن الدستوري بين السلطة القضائية والتنفيذية ، فإن الحكم كان اشارة جيدة لجمهورية التشيك.

كما يمكن للممثلين السياسيين أيضا محاولة التدخل في القرارات القضائية. ولدى جمهورية التشيك نموذج للإدارة القضائية يعتمد على الدور البارز لوزير العدل، الذي يقوم بتعيين وصرف رؤساء المحاكم من الخدمة ويمكنه إبعاد رؤساء مكاتب نائبي الدولة. ويخضع هذا الامتياز لقيود غير كافية ويمكن إساءة استخدامه حيث انه يسمح للوزير بتعيين أشخاص محميين قد يقومون بشكل غير رسمي بفرض تأثير على قرارات المسؤولين التابعين لهم.

كما تم أيضا انتقاد إجراءات الإفلاس حيث كانت هناك

والقوانين العامة بما في ذلك قانون الاجراءات المدنية، التي غالبا ما تتغير.

- يبدأ القضاة حياتهم في محاكم أول درجة بدلا عن محاكم الاستئناف. ففي حالة عمل القضاة الجدد في محاكم الاستئناف سوف يستفيدون من أخطاء قضاة محاكم أول درجة، الذين يمكنهم دراسة قراراتهم تحت إشراف الزملاء المتمرسين.
- إنعدام فعالية أنظمة الاستئناف: الدعاوى تدور بين المحاكم بدون قرار.

وثالماً. يمكن لوزير العدل التدخل في اتخاذ القرار القضائي من خلال انتهاك سلطاته. وقد تم إيضاح ذلك من خلال عمليات الصرف من الخدمة الاستثنائية للنائب العام ماري بينيتوفا في سبتمبر 2005 وايضا بوزفي، رئيسة المحكمة الكلية في فبراير 2006.<sup>5</sup> وفي حالة بينيتوفا، السبب الرسمي (تصرف النائب العام كشخصية سياسية) كان مجرد سبب في عراقك طويل بين وزير العدل بافيل نيميك وينتوفا، بلغ ذروته عند لجوء الاول لأبعاد أمير قطري<sup>6</sup>.

وفي حالة بروزوفا كان السبب الذي قدمه نيميك

5 يتم تعيين رئيس المحكمة الكلية وصرفه من الخدمة بواسطة قرار رسمي صادر عن الرئيس بالرغم من ان وزير العدل لديه دور غير رسمي كبير في هذه العملية وذلك لانه يمكنه البدء في عملية التعيين او الصرف من الخدمة.

6 متي تي دنز (جمهورية التشيك) : 30 سبتمبر 2005

7 ام في دنز (جمهورية التشيك) 3 فبراير 2006

8 ام اف دنز (جمهورية التشيك) 1 مارس 2006.

صراحة الاصلاح القضائي كشرط مسبق للانضمام إلى الإتحاد الأوروبي، ولكن بما ان السلك القضائي المحلي في الدول الأعضاء يوقع منه التعاون مع محكمة الإتحاد الأوروبي في لوكسمبورج وتطبيق قانون الإتحاد الأوروبي في حالات معينة، ليست هناك دهشة بأن الإتحاد الأوروبي يوجه اهتمام عن كُتب للإصلاح القضائي في الدول المرشحة للانضمام.<sup>13</sup>

وفي حالة جمهورية التشيك، فإن عملية الانضمام إلى الإتحاد الأوروبي كان لديها تأثير محدود نسبيا على إصلاح السلك القضائي، وكان الاستثناء الرئيسي تأسيس نظام مهني جديد. وقد تم تطوير ذلك بالتعاون مع القضاة الألمان ويعد بأساس قوي للإصلاح المستقبلي<sup>14</sup>. وهناك نواحي أخرى من التعاون مع الإتحاد الأوروبي تضمن زيارات وتقارير خبراء وفعاليات بناء القدرات والاستثمار في معدات المحاكم. وفي تقرير المراقبة حول استعدادات جمهورية التشيك للعضوية، انتقدت المفوضية الأوروبية طول مدة الإجراءات القضائية. وبخلاف ذلك، استنتجت ما يلي "الوصول إلى القضاء مرضي، ومع ذلك، قد لا يكون كافة المواطنين على علم تام بحقوقهم."<sup>15</sup>

وهناك ثلاثة أسباب وراء حدوث تقدم قضائي قليل

حالات من الاصطدام بين القضاة والمسؤولين الإداريين على حساب الدائنين والمدنيين نتيجة للتشريع غير الكافي<sup>9</sup>. فتشريع الإفلاس الحالي ينقصه معايير الشفافية لتعيين واستبعاد منفذي الإفلاس بواسطة القضاة. ومن الدعاوى المشهورة كانت دعوى اوستي نان بلايم ضد قاضي المحكمة الإقليمية جيري بيركا الذي تم القبض عليه في أبريل 2005 واتهامه بالتآمر الجنائي وتصرفات اخرى كجزء من دائرة احتيال مسئولة عن إفلاس عدد من الشركات.<sup>10</sup>

كما ان عمل محققي الشرطة والنواب العموميين في متابعة قضايا الفساد بعيدا عن العمل المثالي: الاحصائيات الرسمية تظهر فقط زيادة معتدلة في عدد الاتهامات<sup>11</sup>. والأهم من ذلك، هناك مؤشرات بأن الساسة يقومون بشكل نظامي بالاعتراض على التحقيق في الجرائم الاقتصادية الشديدة والفساد السياسي.<sup>12</sup>

## معايير الإتحاد الأوروبي لا تتضمن استقلال القضاء

لا تذكر اتفاقية ماستريخت ولا معايير كوبنهاجن

9 ام اف دنز (جمهورية التشيك) 1 مارس 2006.  
10 المجلة الاقتصادية التشيكية، 14 اغسطس 2005، مكتب الديمقراطية الامريكي، حقوق الانسان والعمال، تقارير قطرية حول ممارسات حقوق الانسان 2005.

11 تقرير الفساد في جمهورية التشيك والوفاء بالبرنامج الحكومي المحدث حول مكافحة الفساد في 2004 (براغ 2005)

12 ام اف دنز (جمهورية التشيك) 30 مايو 2006.

13 اصلاح السلك القضائي والانضمام الى الاتحاد الاوروبي.

14 اكونوم (جمهورية التشيك) 24 نوفمبر 2005.

15 راجع [www.evropska.unie.cz/cz/file\\_system/folder.asp/folder\\_id=18](http://www.evropska.unie.cz/cz/file_system/folder.asp/folder_id=18)

- عند عملية الانضمام:
- الإتحاد الأوروبي لديه متطلبات معينة تتعلق بالتصميم المؤسسي للقضاء. كما انه مهتم - فيما يتعلق بالمخرجات- ولكن يترك عملية الإصلاح للدولة المرشحة.
- وقد عانت وزارة العدل من انعدام شديد للاستقرار خلال الـ 16 سنة الماضية. (الوزير الحالي هو الوزير الخامس عشر). وقد كان لكل منهم رؤية سياسية مميزة حاول تنفيذها وكان ذلك دائما غير ناجح. 16
- وقد تعززت حالة عدم الاستقرار هذه بسبب عدم استعداد البرلمان والجمهور للاستماع إلى مطالبات السلك القضائي بمزيد من الاستقلال الإداري لكي يتم التحسين من العدالة. 17
- التحسين من عملية وضع القوانين لتخفيض عدد القوانين الجديدة.
- وقد تم بذل جهود لتطهير السلك القضائي. وقد أقر إتحاد القضاة في نوفمبر 2005 لائحة السلوكيات في ضوء مبادئ بنجلور بالرغم من ان الوقت مبكر للغاية لتقييم تأثيرها. الاولية من حيث عملية الاصلاح هي بالنقاط الآتية:
- التحسين من الاستقلال الإداري للقضاة مقابل التنفيذيين. ويتضمن ذلك إشراك ممثلي السلك القضائي في مناقشات الميزانية القضائية وشؤون الموظفين.
- طرح نظام مهني للقضاة وخاصة التعيينات التي تعتمد على الكفاءة ونظام تقييم صحيح. ويجب على القضاة المعينين حديثا بدء مهنتهم في محاكم الاستئناف تحت رعاية القضاة المتمرسين. كما يجب القيام بتدريب متقدم للقضاة بواسطة أكاديمية مستقلة وليس كما هو الوضع الحالي بواسطة أكاديمية يتم التأثير عليها بواسطة وزارة العدل.
- إصلاح نظام الاستئناف لمنع الإحالة المستمرة للدعوى بين جهات الاستئناف.
- ميشيل ستিকা  
جمهورية التشيك براغ

## القضاء المصري يشمر عن ساعديه

**النظام القانوني:** القانون المدني، على المستويين التحقيقي والاستشاري (مع عناصر القانون الاسلامي) النيابة جزء من القضاء.

عدد القضاة لكل 100,000 نسمة: 16.4<sup>1</sup> راتب القاضي في بداية مشواره العملي: 1,313<sup>2</sup> دولار  
راتب القاضي في المحكمة العليا: 10,245<sup>3</sup> دولار، اجمالي الدخل القومي للفرد: 1,250<sup>4</sup> دولار  
الميزانية السنوية للقضاء: لم يتم الحصول عليها الميزانية السنوية الإجمالية: 30.4 بليون دولار<sup>5</sup>

النسبة المئوية للميزانية السنوية: لم يتم الحصول عليها

هل كافة قرارات المحكمة مفتوحة للاستئناف بأعلى المستويات؟ نعم

المؤسسات العاملة للأعمال التنظيمية والإدارية: غير مستقلة.

هل كافة القوانين منشورة؟ نعم هل القانون لإدارة القضاة: لا

<sup>1</sup> لوكالة المخابرات المركزية كتيب وموقع ديمقراطي وطني على شبكة الانترنت <sup>2</sup> و لأدنى درجة في مكتب النيابة، القانون على السلطة القضائية شكل <sup>3</sup> أي بي أي دي <sup>4</sup> مؤشرات تطوير البنك الدولي (2005) <sup>5</sup> كتيب حقائق وكالة المخابرات المركزية.

الشتون القضائية.

في بؤرة التحرك لإعادة الصياغة هل تم تأسيس نادي القضاة كجمعية اجتماعية بحثية سنة 1939، لقد تطور على مدار العقود في اتحاد مهني، والذي هو وقائي إلى مدى بعيد بالنسبة لتقليد الاستقلال القضائي والذي على الرغم من التهديدات من الجوانب القوية والتنفيذية في الشرق الأوسط، أنها تواريخ سياسية لنتاج سياسي يعود إلى 1969 عندما غضب الرئيس جمال عبد الناصر بسبب رفض أعضاء النادي قبول حزب سياسي واحد وهو الاتحاد الاشتراكي العربي، فطلب طرد 100 قاضي وهو ما يسمى الآن بالمذبحة القضائية<sup>2</sup>.

من المستحيل التحدث عن الفساد القضائي في مصر دون تناول قضية الاستقلال القضائي، الرابطة بين كلاهما غير مشمولة بالمناقشة حتى سنة 2003 عن طريق قاضي الاستئناف يحيى الرفاعي في خطاب استقالته، حيث ذكر الرفاعي أن وزارة العدل تقوم بحملة منهجية لافساد وتقسيم القضاة، فتناول توزيع العلاوات التشجيعية على القضاة المطيعين بينما يعيش الآخريين على أجر أساسي هزيل، والمتطلبات تنص على أن يزود القضاة الوزارة بنسخ من القضايا المدنية والجنائية لقاء إجراءات رسمية هامة<sup>1</sup> منذ ذلك الحين وهناك زيادة في عدد القضاة الذي تم تشجيعهم للتحدث عن الفساد القضائي والتدخل السياسي في

1 أنظر تقرير الفساد العالمي 2004

2 ناغان جي براون وهشام نصر، قضاة مصريين، في كارنيجي وداومنت للقطع الداخلية، لائحة الشرطة، مايو 2005. متاحة في [www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=16988](http://www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=16988) proj=zdril

حسنى مبارك أنه في خضم رفع الحظر على مركزية المرشحين بشأن وظيفة الرئيس في انتخابات سبتمبر 2005، بموجب المادة 88 لسنة 1980، سوف يناقش القانون شروط العضوية التي يجب أن يتمتع بها أعضاء الجمعية وكذلك القوانين والاستفتاء بينما تتم إدارة العملية الانتخابية تحت إشراف أعضاء المجلس القضائي<sup>5</sup>. يعني هذا أن نحو 9000 مصري أو قاضي يتم تحويلهم إلى مراقبين في نحو 54,000 نقطة انتخابية في وقت الانتخابات، لهذا السبب فإن دوره كهيئة: إشراف انتخابية سوف يلزمه لتشريع قوانين انتخابية أكثر صرامة حيث وجد أكثر من 2000 قاضي أنفسهم أعضاء بنادي القضاة.

في أبريل 2005 هدد نادي قضاة الإسكندرية بمقاطعة الانتخابات ما لم يسمح للقضاة بالإشراف على كافة مراحل الانتخابات من مرحلة إعداد قوائم الناخبين حتى إعلان النتائج وما لم ينفذ البرلمان تشريع يقوي استقلالهم عن السلطة التنفيذية<sup>6</sup>. بعد مضي شهر وصلت الثورة إلى القاهرة حيث هناك 2000 قاضي اسندوا القرار إلى اجتماع طارئ لنادي القضاة في 13 مايو.

بعد الدورة الأولى للانتخابات البرلمانية عمل نادي القضاة على تأسيس نظام لمراقبة المخالفات الانتخابية وطلب تحقيقات رسمية في 133 واقعة مخالفة، منها تهديدات للناخبين من جانب رجال الشرطة، غالباً ما حدث بناء على مراقبة القضاة

على الرغم من إلغاء هذه القيود مؤخراً وتمتع القضاة بظروف عمل جيدة، استمرت وزارة العدل في مزاوله سيطرتها على النظام وأمور الميزانية، ينبغي على مجلس القضاء الأعلى الذي يصوغ عمل النظام القضائي أن يصدر قرارات في هذا الخصوص ولكن بسبب قربه من الحكومة، والحكومة تعين النائب العام - حارس النظام القضائي الجنائي - فإن ذلك يؤدي إلى إعاقة التحقيق المستقل ضد الفساد سواء عن طريق السياسيين، رجال الأعمال أو القضاة الطبيعيين<sup>3</sup>.

حاول نادي القضاة على مدار 20 سنة المحافظة على هذه الرقابة التخطيطية عن طريق عرض التعديلات على القانون في السلطة القضائية سنة 1972. تم تطوير توصيات المؤتمر القومي للقضاة سنة 1986 في مشروع قانون سنة 1991 والذي شمل على استقلال مالي كامل للسلطة القضائية، تحول لجنة النظام القضائي من وزارة العدل إلى مجلس القضاء الأعلى، والتعديلات على قوانين معاش القضاة، تمت الموافقة على هذا المشروع مرارا من قبل الجمعية العامة للقضاة المصريين وكان أحدث هذه الموافقات في ديسمبر 2004 على الرغم من أن الحكومة لم تكن ترغب في صدور القانون<sup>4</sup>.

## فرصة إصلاح الانتخابات

هناك فرصة سانحة لتطوير نداء نادي القضاة للاستقلالية مع تزايد الطلب على المزيد من الديمقراطية في فبراير 2005 عندما أعلن الرئيس

3 أي بي أي دي

4 المركز العربي لاستقلالية القضاء والاختصاص القضائي ( أيه سي أي جي إل بي ) ، 3 أبريل 2005 . متاح في [www.acijlp.org](http://www.acijlp.org)

5 متاح في [www.egypt.gov.eg/english/laws/constitution/index.asp](http://www.egypt.gov.eg/english/laws/constitution/index.asp)

6 أخبار بي بي سي ، 14 مايو 2005 . متاح في



(أنظر أدناه) ورئيس مجلس القضاء الأعلى مع عدم إقرار استقلالية القضاء وإلحاق السلطة القضائية بالسلطة التنفيذية.

لا يحمي القانون الجديد حقوق القضاة في أن يؤسسوا جمعيات تعبر عن مصالحهم بحرية واستقلالية، يجب أن يبقى نادي القضاة تحت رقابة الجمعية العمومية الخاصة به وليس تحت أي كيان آخر، لم يحقق القانون الجديد هذا الهدف<sup>9</sup>. بل على النقيض رأي أن التدخل والتطرق لشئون النادي أمر لا بد منه.

## النائب العام الحكومي

إن فاعلية السلطة القضائية في محاربة الفساد يساعد على دعم المسؤولية وإقرار أن سوء الاستخدام هو أمر غير ممكن وأن عمليات الاتهام والتحقيق تقوم على النزاهة والاستقلالية، مكتب النائب العام رسمياً يتبع السلطة القضائية ولا يمكن أن يوجه له اتهام من الحكومة.

منذ سنة 1875، يتم تعيين النائب العام عن طريق الحكومة لضمان أن (السيدات غير مسموع لهن للعمل كوكيل نيابة) المكتب لا يهدد استقرار ومصالح النظام سواء أكان استعماري أم ملكي أم جمهوري. يجب أن يكون النائب مخلصاً للحكومة. على مدار السنوات يتم دمج مكتب النائب العام عملياً مع الحكومة للحفاظ على الصورة العامة للحكومة النزيهة.

لأحوال الانتخاب<sup>7</sup>. محمد مكي وهشام بسطويسي وكلاهما نائب رئيسي قضاة في محكمة الاستئناف المصرية، تم رفع صحيفة دعوة أمام المحكمة التنظيمية في مايو 2006 بخصوص القوانين القضائية المعتدية التي تعمل على تسريب أسماء القضاة إلى الصحافة مشككة في تواطؤ في مصداقية التصويت البرلماني<sup>8</sup>.

وصلت حملة استقلال القضاء إلى ذروتها من أبريل إلى يونيو 2006، حيث لاقت دعماً من المجتمع المدني، والأطراف المعارضة، والوسائل المستقلة ومجموعات الحقوق الدولية، وصلت الحكومة من خلال المعارضين المحتجزين ولكن بعد أن برأت المحكمة التنظيمية القاضيين و300 قاضي تجمعوا في حالة صمت خارج محكمة القاهرة العليا، التي عملت على تغيير طريقتها ولبت بعض مطالبهم.

في يوليو 2006 استخدمت نفوذها لإصدار لائحة بتعديل قانون السلطة القضائية، بينما في سنة 1972 عملت على تطوير القانون، لم تتم مشاوره نادي القضاة خلال عملية التحويل ولم يكن مقتنعين بالنتيجة.

على الجانب الإيجابي تعطي التعديلات مجلس القضاء الأعلى قدراً من الرقابة على إدارتها المالية وميزانية مكاتب النائب القضائي والنائب العام. ولكن وزارة العدل ومجلس القضاء الأعلى بسلطتهما فوق التدقيق القضائي وتعيين وترقية ومراقبة القضاة، وتحتفظ الحكومة بسلطة غير مشروطة لتعيين النائب العام

7 الجزيرة ، 28 نوفمبر 2005.

8 أخبار بي بي سي ، 25 مايو 2006. متاح في

9 تقرير المركز العربي لاستقلالية القضاء والاختصاص القضائي (أيه سي أي جي إل بي) منشورة في النجم اليومي (مصر) ، 5 يوليو 2006.

النائب العام، المستشار عبد المجيد محمود كنائب عام قبل بالترحيب من البعض، ولكن البعض الآخر أبدى تحفظاً بأنه من المتوقع أن يقتضي محمود خطى سلفه النائب العام المؤيد للحكومة حيث أنه عمل كنائب له لمدة سبع سنوات.

أن تولي منصب ريادي والتطلع إلى المزيد من الأعمال القيادية عند التقاعد هي مزايا أخرى للمنصب، لوحظ أن أكثر من نائب عام في الأونة الأخيرة قد تقاعدوا لشغل مناصب قضاة أو مناصب برلمانية<sup>15</sup>. النواب والقضاة الذين يرغبون في البقاء في مناصب ملائمة بعد تقاعدهم يعلمون ان إدارتهم للمكتب سوف يتم اختبارها بدقة متناهية عن أي مؤشرات للاستقلالية بموجب نفس الصلاحيات المتوقع التمتع بها.

لقد تم إثبات صحة إستراتيجية تعيين هؤلاء المخلصين لهذا المنصب الحساس وزيادة ولائهم لعملهم للتطورات المستقبلية بشكل ملحوظ وبارز، حيث ان الفساد وسوء الاستخدام من قبل جهاز أمن الدولة في وزارة الداخلية نادرا ما يتم مقاضاته ومعاقبته، إن الانتقاد العام لدور النائب العام في استمرارية الحصانة قد تزايد بعد عدة حالات من التعدي الهائل الذي ينطوي على سوء استخدام السلطة من قبل أمن دولة وبعض ضباط

لعل تقوية نزاهة المكتب في بؤرة الحملة المنظمة من قبل القضاة لتحقيق استقلالية أكثر. بموجب تعديلات 2006 لن يقوم وكلاء النيابة بتقديم تقارير إلى وزير العدل والذي تدنت صلاحيته للرقابة الإدارية لوكلاء النيابة.<sup>10</sup> تم أيضا فصل الوزير عن صلاحيته في إصدار معايير تنظيمية ضد وكلاء النيابة. المنصب الذي يخص النائب العام الآن حصريا. هذا من الناحية النظرية، يجعل النائب العام محصن من الرد فيما يتعلق بإدارة وطلب الاستقلالية<sup>11</sup>. يطلب أيضا تعيين النائب العام ووكيل النيابة موافقة المجلس الأعلى للقضاء، في المقارنة مع القانون السابق الذي تطلب فقط استشارة المجلس الأعلى للقضاء.<sup>12</sup>

لقد فشلت هذه التعديلات في تحديد العوائق التي تواجه تطوير تكامل مهمة النائب العام، الحقيقة هو أنه يعين مباشرة من قبل الرئيس دون طلب رسمي للاعتماد أو المشاورة مع المجلس الأعلى للقضاء<sup>13</sup> الذي يدافع عن الاستقلالية وتلقي باللوم على عدم رغبة النائب العام بمواجهة الفساد القضائي على أساس عملية التعيين القائمة على توصيات من صلاحياته.<sup>14</sup>

## النائب العام يدافع عن الحصانة

بناء على هذا السياق، فإن قرار يوليو 2006 لتعيين

10 قانون السلطة القضائية ( إل جي آيه) مادة 125 .

11 قانون السلطة القضائية ( إل جي آيه) مادة 129

12 تعديلات قانون السلطة القضائية ( إل جي آيه) مادة 1 .

13 قانون السلطة القضائية ( إل جي آيه) مادة 119

14 على سبيل المثال ، المستشار ماهر عادل وحيد ، النائب العام من 1999 إلى 2006 تم نقله إلى وزارة العدل حيث أمضى الـ10 سنوات الماضية كمساعد وزير، سلفه المستشار رجاء العربي ، النائب العام معظم فترة التسعينات والذي كان يرأس مكتب النيابة العامة العليا سابقا .

15 تم تعيين النائب العام السابق ماهر عادل كرئيس نيابة المحكمة الدستورية العليا سنة 2006 على الرغم من كونه بعيدا عن مجلس القضاء على مدار عقدين، تمت ترقية النائب المتقاعد رجاء العربي إلى مجلس البرلمان الأعلى حيث كان يقوم بدور نائب رئيسي اللجنة الدستورية والتشريعية .

بالمئة ذكروا أن المكتب دافع عن الحكومة، و13.6 بالمئة ذكروا أن المكتب دافع عن الشرطة فقط وأن هناك 12 بالمئة فقط من المكتب دافعوا عن المواطن المصري.<sup>17</sup>

حسام بهجت

المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، القاهرة

الشرطة الذين لا تتم محاكمتهم.<sup>16</sup> لعل إخفاق النائب العام في إسناد الفساد وسوء استخدام السلطة من قبل موظفي الحكومة أصبح متفش، إن هذا يتعارض مع دوره المؤسس كمدافع عن الشعب، ففي استفتاء تم في شهر مارس 2006 عن طريق شبكة إتش آر للمعلومات، القاهرة، ذكر نحو 40 بالمئة من بين 1,910 فرد أن مكتب النائب العام دافع عن الحزب الوطني الديمقراطي للرئيس مبارك، 34.5

## جورجيا تسارع بمقاومة الفساد

النظام القانوني، القانون المدني، الرجعية، دور النيابة في القضاء، عدد القضاة لكل 100,000 نسمة: 6.2<sup>1</sup>  
 راتب القاضي يبدأ من 9,858<sup>2</sup> دولار، راتب قاضي المحكمة العليا: 20,397<sup>3</sup> دولار، إجمالي الدخل القومي لل فرد: 1,350<sup>4</sup> دولار أمريكي، الميزانية العمومية السنوية للقضاء 27.5<sup>5</sup> مليون دولار إجمالي الميزانية السنوية: 1.6<sup>6</sup> بليون دولار، نسبة الميزانية السنوية: 1.7  
 هل كافة قرارات المحاكم مفتوحة للاستئناف إلى أعلى مستوى؟ نعم  
 المؤسسة العاملة في الشؤون التنظيمية والإدارية: مستقلة بصورة فعالة.<sup>7</sup>  
 هل كافة القوانين منشورة؟ نعم هل القانون لإدارة الميزانيات؟ نعم ولكن ليس الزاميا

1- إدارة المحاكم العامة 2- القانون الجورجي للتعمير (2005) 3- نفس المرجع السابق 4- مؤشرات التنمية في البنك الدولي (2005) 5- نفس المرجع السابق 6- كتاب حقائق وكالة التحقيقات المركزية (2005) 7- لائحة تكوين الجهة التنظيمية المتوازنة ولكن عمليا كافة التعيينات في المجلس الأعلى للقضاء كانت متأثرة بالجانب الحاكم .

الخطوات الأولى تجاه إصلاح قضاء الحقبة الجورجية على درجة أعلى من الحرفية ليشغلوا مناصبهم، السوفيتية أُتخذت سنة 1998 عندما عقدت الحكومة لسوء الطالع وأوقفت هذه الجهود فيما بعد، فانتشر الفساد وتفشى بالعديد من المناصب والدوائر مما اختبارات لإقصاء القضاة غير الأكفاء وتعيين محامين

16 انظر على سبيل المثال الاعتقال والتعذيب الجماعي في سيناء، منظمة حقوق الإنسان، فبراير 2005 في [hrw.org/reports/2005/egypt0205](http://hrw.org/reports/2005/egypt0205) لم ينتج عن ذلك أي محاكمة على الرغم من رفع العديد من الاستئنافات إلى نواب العموم، إدعاء التعذيب والاعتقال الجماعي من قبل قوات إس إس أي بعد تفجير أكتوبر 2004 بين السياح الأجانب والمحليين في طابا في شبة جزيرة سيناء، بعد الهجمات، قامت قوات إس إس أي بشن حملة اعتقال جماعي بين البدو في شمال سيناء الذي من المعتقد أن يأتي منها الخارفين  
 انظر [www.hrinfo.net/sys/poll/index.php?poll\\_id=39](http://www.hrinfo.net/sys/poll/index.php?poll_id=39)

التنفيذية، إن هاتين المشكلتين متداخلتين فالقضاة يحصلون على رشوة لتدني رواتبهم ويعلمون أن الحكومة لن تفعل شيئا لهم، ولا تمنع الحكومة القضاة من أخذ رشوة لأنها سوف تكون في مواجهة مع القضاة الذين تريد منهم إحكاماً خاصة في بعض القضايا

بعد 2004 عملت السلطات على زيادة رواتب القضاة وجعلتهم بين فئة المستخدمين العليا بالخدمة العامة وأحكمت الرقابة على الرشوة ، فتم فصل عدة قضاة لقبول الرشوة سنة 2004-2005<sup>2</sup> هذا ساعد في وضع حد لطلب القضاة للرشوة ولكن بقيت التساؤلات قائمة وهي أن القضاء يفتر عن الاستقلالية عن السلطة التنفيذية.<sup>3</sup>

بموجب القانون الجورجي للرئيس الحق في تعيين وفصل القضاة<sup>4</sup> من المحاكم بناء على توصية المجلس الأعلى للعدل. على الرغم من إن الاختبارات القضائية حاسمة وهادفة جدا، إن المراجعة النهائية ليست شفافة وتفتقر إلى معيار الاختيار، وهذا يقود إلى اتخاذ قرار شخصي غير قائم على المؤهلات ولكن على عوامل أخرى مثل العلاقات الشخصية أو التوجهات السياسية.

أدى إلى انخفاض المصداقية العامة بالتزامن مع تجاوزات جدية خلال الانتخابات البرلمانية في نوفمبر 2003 والتي أدت إلى احتجاجات جماعية في تبليسي التي أدت إلى استقالة الرئيس ايوارد شيفرنادزا، وتم انتخاب الرئيس الحالي والبرلمان سنة 2004.

إن الإدارة الآن لديها خطة إصلاح قوية، خلال 2004-2005 قامت السلطات بإجراء إصلاحات هائلة في التعليم، تطبيق قانون الترخيص والقطاعات الهامة الأخرى، ولكنها فشلت في أن تركز على السلطة القضائية، إن تقرير تقييم خطة الإصلاح القضائي، الصادر من قبل أيه بي أيه/ سي إيه إيه إل أي في سبتمبر 2005 ذكر بعض التأثيرات غير الملائمة من السلطة التنفيذية على القضاء الجورجي، يذكر أن هذا التأثير قد تزايد منذ 2003، فبعض الناس الذين تم استطلاع رأيهم أفادوا أن المحكمة في جورجيا ليست مستقلة<sup>1</sup>.

حتى 2004 كان هناك نوعين رئيسيين من الفساد في القضاء: يحصل القاضي على رشوة من المواطن العادي ويحول عمل المحلف لمصلحته/مصلحتها. يصل القاضي إلى قرار بناء على تعليمات من السلطة

1 أنظر [www.abanet.org/ceeli/publications/jri/jri\\_georgia.pdf](http://www.abanet.org/ceeli/publications/jri/jri_georgia.pdf)

2 أنظر [freedomhouse.org/modules/publications/ccr/modPrintVersion.cfm?edition=7&ccrpage=31&ccrcountry=114](http://freedomhouse.org/modules/publications/ccr/modPrintVersion.cfm?edition=7&ccrpage=31&ccrcountry=114)

3 وزارة الخارجية الأمريكية وجدت أن مكتب وكلاء العموم بذل جهدا كبيرا تحت ضغط لازم، في القضاء سنة 2004. أنظر التقييم الجورجي: تقرير البلد حول ممارسات حقوق الإنسان 2004 ، 28 فبراير 2005 يضاف [www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2004](http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2004) 41682.htm. هناك عفو دولي عام تم تعميمه عند الضغط على القضاء من مكتب نواب العموم أنظر [www.amnesty.org/library/Index/ENGEUR560022005?openof=ENG-2U4](http://www.amnesty.org/library/Index/ENGEUR560022005?openof=ENG-2U4)

4 إن المجلس الأعلى للقضاء هو هيئة رئاسة استشارية يتم ترأسها من قبل اللجنة القانونية للبرلمان ووزارة العدل وهم أعضاء رسميين سابقين، يتم تعيين عضوين من قبل الرئيس، يتم تعيين خمس أعضاء من قبل البرلمان والذي يجب أن يكون بين أعضاء أربعة من أعضاء البرلمان ويتم اختيار تسعة قضاة من المحكمة العامة من قبل مؤتمر القضاة بناء على توصية رئيس المحكمة العليا، وفقا لتعديل مقترح، عليه يتنازل الرئيس عن السلطة لتعيين كافة قضاة، ولكن يجب تطبيق قانون ينص على أي سلطة سوف تتحمل المسؤولية.

بالنسبة للتأثير الحكومي.<sup>7</sup>

هناك محرك آخر للتأثير، على قضاة المحكمة وهو التعديل على القانون في المحكمة العليا الذي نص على أن القضاة يجب عليهم استلام معاشات التقاعد والتي تعادل رواتبهم الحالية 1,000 جي آيه إل (555.50 دولار أمريكي) إذا تقاعدوا قبل 31 ديسمبر 2005، استخدم البند لتهديد بعض القضاة بالفصل وخسارة كافة المكافآت.<sup>8</sup>

واجه القضاة صعاب أخرى مثل نقص المستخدمين المؤهلين، البنية التحتية الضعيفة (مثل الأجهزة الإلكترونية) الدعم المالي<sup>9</sup> غير الكافي وبطء تنفيذ الأحكام، يؤدي بالمواطنين من اليأس من تنفيذ الأحكام. القضائية<sup>10</sup> من خلال المحاكم. وفقا لمسح آيه بي آيه (سي إيه إيه إل)، قام ما يقرب من نصف الجورجيين المستطلع رأيهم ببذل قصارى جهدهم لتفادي اللجوء إلى النظام القضائي، إن النظام القضائي أيضا الذي لا يمكن الوثوق به يؤثر سلبا على بيئة الاستثمار. في سنة 2004، عدل البرلمان قانون الضريبة، لتوفير بديل للأعمال التي رأي أن المحاكم دافعت فيها عن الحكومة ومصالحها بعد فقد الحكومة للعديد من قضايا مالية كبيرة.<sup>11</sup>

عامل آخر يؤثر على القضاء من خلال الإجراءات التأديبية مدى التلويح بفصل القضاة، على الرغم من تعديله حديثا، حيث يسمح القانون المعمول به في المحاكم العامة بالعقوبات التأديبية ضد القضاة حين ارتكاب انتهاكات جسيمة أو متكررة للقانون في أحكامهم<sup>5</sup>، إن الغموض في الأحكام يمكن المجلس الأعلى من إرغام عدد من القضاة على الاستقالة وفصل قضاة في المحكمة العليا الذين فقدوا الخطوة لأسباب سياسية.<sup>6</sup>

في سنة 2005 بدأت الحكومة في إعادة تنظيم المحاكم عن طريق دمج المحاكم الكلية مع المحاكم الإقليمية الموحدة، كان قرار مجلس العدل الأعلى هو تعيين قضاة غير خبراء في مناصب عالية نسبيا في نفس الوقت تعيين قضاة آخرين أكثر خبرة على قائمة القضاة الاحتياط دون إعطاء تفسير للقضاة القائمين بالعمل ودون وجود معيار من الشفافية، إن الأمر الأكثر تعقيدا أن العديد من القضاة قد تم تعيينهم في القائمة الاحتياطية بينما تم إلغاء العديد من الإجازات القضائية وتزايد عدد الدعاوى المتأخرة نتيجة لذلك، أدى هذا إلى زيادة الأثر على القضاة العاملين وزيادة القلق بأن القضاء أصبح أكثر شكا

5 الفصل الأول، مادة 2 النقطة الأولى من قانون المحاكم العامة شريطة إقرار التصديقات التنظيمية عند الانتهاك الجسيم للقانون.

6 انظر [www.ihf-hr.org/viewbinary/viewdocument.php?download=1&doc\\_id=6847](http://www.ihf-hr.org/viewbinary/viewdocument.php?download=1&doc_id=6847)

7 انظر [www.abanet.org/ceeli/publications/jri/jri\\_georgia.pdf](http://www.abanet.org/ceeli/publications/jri/jri_georgia.pdf)

8 المجلة الجورجية ( جورجيا ) 26 ديسمبر 2005.

9 [www.abanet.org/ceeli/publications/jri/jri\\_georgia/pdf](http://www.abanet.org/ceeli/publications/jri/jri_georgia/pdf)

10 على الرغم من أن الإلزام ليس من صميم عمل القضاء، الإلزام غير الكافي للقرارات القضائية التي تبرز فاعليته

11 في أبريل 2005، تم تعديل قانون الضرائب الجورجي لإزالة التحكيم كاحد أشكال تسوية نزاعات دفعات.

بفاعلية لتوفير التدريب الملائم والقيام بتقييم القضاة، العمل الأكثر تخصصية يحتاج كذلك إلى البدء في تطوير التدريب .

- هناك توجه للأخذ بنظام المحلفين، قبل هذا الخطوة، يجب على الحكومة أن تختبر مدى ملائمة هذا التوجه.
- حتى لا تصبح المحاكم غارقة في بحر من التأخيرات والتأجيلات فمن الضروري زيادة عدد القضاة.
- لضمان الشفافية، يجب أن تكون قاعدة البيانات بشأن الدعاوى المقدمة متوافرة كمرجع عام.

إذا تمخض البرنامج الحكومي بشأن الإصلاح القضائي عن نتائج ملائمة، يجب بذل مجهود أكبر، كما يجب أن تكون سياسة الإصلاح مرنة وشفافة، يجب منح الفرصة للأطراف المعنية لتحديد الأسس اللازمة والتفاصيل الأكثر دقة، المعانة في عملية أنظمة التحويل، من المهم بمكان أن تعمل الحكومة على تعميم أهدافها بشأن الإصلاح القضائي وعليها توفير حوار جاد مع المواطنين.

تامونا كاروسانديز وكامرين كيرستسن  
الشفافية الدولية في جورجيا، تيبليسي

المنظمات الجورجية والمنظمات الدولية تطالب الحكومة مرارا بإصلاح القضاء وزيادة استقلاليتها، قام غير الحكومية المحلية بتوقيع مجموعة من البيانات ناقشوا فيها استقلالية القضاء بشكل موسع، وكذلك بسبب الضغط من المنظمات غير الحكومية، الحكومية تريد تطوير العلاقة بشكل أكبر مع الإتحاد الأوروبي وهناك شروط أخرى للقاء مع البرلمان الأوروبي الحكومة شكل الإصلاح القضائي لسنة 2006 وفي مايو أعلن الرئيس ميخائيل ساكاشفيلي تشكيل لجنة حكومية للإصلاح القضائي والتي من المتوقع أن تشمل على ممثلين من منظمات دولية ومحلية. 12

يعتمد نجاح الإصلاح في المجال القضائي على تلبية المتطلبات التالية والتي تم التعهد ببعض منها بالفعل:

- المعيار الدقيق اللازم وضعه لتقييم القضاة الذين يبقون في مناصبهم وأهم لا يجب أن يبقى ، يجب أن يكون استبدال القضاة غاية في الشفافية والوضوح .
- يجب توسيع إطار الضمانات المالية والاجتماعية لتقليص الإغواء للدخول في أنشطة الفساد .
- مدرسة العدل العليا وهي مركز لتدريب القضاة تم تصميمها من قبل الحكومة في حاجة إلى أن تنفذ

## الحاسب الآلي في محاكم غانا يقلص التأخير

النظام القانوني: القانون العام، الرجعية، الأغلبية عدد القضاة لكل 100,000 نسمة<sup>1</sup>: 0.9  
 راتب القاضي عند بدء العمل: 5,290 دولار أمريكي<sup>2</sup> – راتب قضاة المحكمة العليا: 8,488 دولار أمريكي<sup>3</sup> .  
 إجمالي الدخل القومي للفرد: 450 دولار أمريكي<sup>4</sup> – الميزانية السنوية للقضاء: 17.4 مليون دولار أمريكي<sup>5</sup>  
 الميزانية السنوية الإجمالية: 3.2 بليون دولار<sup>6</sup> – النسبة المئوية للميزانية السنوية: 0.5  
 هل يتم رفع كافة قرارات المحكمة إلى أعلى مستويات الاستئناف؟ نعم  
 المؤسسات العاملة بالنسبة لأعمال المراقبة التنظيمية والإدارية: غير مستقلة  
 هل كل القوانين منشورة؟ لا – قانون إدارة القضاة: نعم  
 1- البنك الدولي (2000) 2- الخدمات القضائية في غانا (2006) 3- نفس المرجع السابق 4- مؤشرات التنمية في البنك الدولي (2005) 5- الخدمات القضائية في غانا 6- كتيب حقائق وكالة الاستخبارات المركزية (2005)

أكبر محكمة لها الاختصاص القضائي بالموضوعات المدنية والجنائية. المحكمة العليا التي لها الاختصاص القضائي فيما يتعلق بالأمور المدنية والجنائية لها أيضا الاختصاص القضائي الإقليمي الحصري في تفعيل حقوق الإنسان.

هناك أيضا مجالس قضاء ومحاكم مؤسسة إقليمية من قبل القوات العسكرية (1982-1988) لرفع القضايا الجنائية ضد الولاية، والتي يتم تأسيسها في نظام مؤقت، وأخيراً يمكن القول بأن هناك محاكم أدنى درجة، والتي تشمل محاكم الدائرة، مجالس القضاء، محاكم قضاء المقاطعة ومجالس تحكيم المقاطعة.

من الشائع في غانا السماع إلى شكوى الخصوم، المحامين ومستخدمي المحكمة ووسائل الإعلام حول تداعيات الفساد في النظام القضائي، ورئيس النيابة كنجسلي أكواه يقر المشاكل التي واجهته منذ تعيينه في يونيو 2003 حيث ركز على إصلاح النظام القضائي، متحدثاً في منتدى كبار القضاة الرابع الذي عقد في أكرا في نوفمبر 2005، حيث أكد بأن الفساد هو مشكلة قومية وإن نقد القضاة يجب أن ينظر إليه كوسائل تصحيح لأخطائهم وتضع عملية الفساد تحت المجهر.<sup>1</sup>

يشمل النظام القضائي في غانا على المحكمة العليا والتي تقوم بتفسير وفرض الدستور وهي أيضا محكمة الاستئناف النهائية. محكمة الاستئناف، ثاني

<sup>1</sup> رئيس مجلس القضاء كنج سلاي أطوار ، رئيس مجلس القضاء الرابع ( سي جي أف ) في أكرا ، 22 نوفمبر 2005 ، تم وضعه في غانا ، مراجعة ( غانا ) ، 22 نوفمبر 2005 . متوافر في [ghanareview.com/review/index.php?class=all&date=2005-11-23&id=12472](http://ghanareview.com/review/index.php?class=all&date=2005-11-23&id=12472)

(40 بالمائة) يعتقدون أن القضاء فاسد إلى حد ما وأن 39 بالمائة يعتقدون أن الفساد موسع ومنتشر إلى حد كبير وبالكامل، يقارن لذلك 80.2 بالمائة يعتقدون أن السلطة التشريعية يجب أن تكون على مستوى أعلى ومتحرر من الفساد وأن 66.3 بالمائة ذكروا نفس الشيء للسلطة التنفيذية.

سنة 2005 قام مؤشر الفساد الأفريقي بإجراء مسح على أداء المؤسسات العامة في غانا، تبين أن المحاكم هي واحدة من أقل المؤسسات مصداقية ، الثانية فقط بالنسبة للشرطة مع زيادة هامشية في الثقة بين 2002 و 2005 4، من المهم ملاحظة أن المسح أعلاه لم يفرق بين "الفساد الإداري" والذي يلعب فيه الدعم القضائي دورا ضئيلا في طباعة الأحكام أو إعداد الملفات إلى المكتب التالي و"الفساد التشغيلي" حيث يتأثر قرار القاضي نتيجة دوافع أو ضغوط خارجية ، من المحتمل جدا أن يكون المترددين على المحاكم على درجة عالية من الخبرة والفهم لطبيعة الفساد القضائي عندما يتدخلون في أعمال فريق العمل الذين يقومون بإدارة ملفاتهم أو يديرون الطلبات ، التعاملات مع القضاة عادة ما تكون من خلال المحامي ويكون من الصعب إيجاد دليل على الفساد القضائي .

التعريف الدقيق لصعوبات تحديد مصادر وأسباب

من منظور الفساد القضائي فإن هيكل النظام القائم يعمل على توفير وسيلة يعتد بها، القرارات الفاسدة للمحكمة الابتدائية من المحتمل تصحيحها عند الاستئناف ما لم يقدم الخصم على الرشوة، هناك فحص آخر لكشف الفساد وهو ان قضاة المحكمة الابتدائية الذين تتطوي قراراتهم عادة على خبرة أقل يقال أن هناك حالات معتمدة حيث تخضع قرارات القضاة للاستئناف وسيئون استخدام الصلاحيات المسندة لهم وتوجيهاتهم لأجل منع الخصوم من فرصة الاستئناف<sup>2</sup>. يتم ترقية القضاة سابقا على أساس تقييم أحكامهم. كانت هذه طريقة وحيدة لضمان أن هؤلاء الذين واجهوا قضايا صعبة كانوا قادرين على اتخاذ أحكام أكثر موضوعية وعقلانية. ولكن إكتشف رئيس مجلس القضاء أن ليس كل القضاة يحررون أحكامهم بأنفسهم، لذلك يجب تقديم طريقة جديدة للتقييم ، فالقضاة الذين في طور الترقى يجب عليهم تقديم اختيار خطي يضع من خلاله رأيه<sup>3</sup>.

## مفاهيم الجمهور للفساد

أشارت المسوحات إلى ان الجمهور ينظر بشكل واسع إلى الفساد على انه إيجاد مخرج ضمن النظام القضائي ، في دراسة مختصرة عن الحوكمة صادرة عن البنك الدولي تفيد ان غالبية الذين قاموا بالرد

2 قاضي تلقى رشوة مرارا لإصدار حكم بالحجر ضد شخص يسمى لرفع دعوى ضد الكنيسة الكاثوليكية، رفض القاضي مرارا التوقيع على حكم خاص بها لإحباط همة الخصوم من استئناف قرارها، المجلس الغاني (غانا) 21 يونيو 2000.

3 مراجعة غانا (غانا)، 23 نوفمبر 2005.

4 المؤشر الأفريقي " مسح دائري ثالث " (2005). متوافر من [www.afrobarometer.org](http://www.afrobarometer.org)



## إجراءات التبسيط والكفاءة

سنة 2000 تم وضع العديد من الأسس لزيادة كفاءة وسرعة أعمال المحكمة. في سنة 2005 تم تأسيس قسم عمليات الإصلاح وإدارة المشروع وتنفيذ الخدمات القضائية لنظر كافة مشروعات الإصلاح.

عمل المجلس القضائي على مراجعة شروط خدمة القضاة وساعد ذلك على طلب 50 مليون سي (5.6 مليون دولار أمريكي) لمشروع الميزانية التالية.<sup>7</sup>

تم تأسيس قسم مراجعة للشكاوى والمحاكم بشأن الخدمات القضائية في أكتوبر 2003 وتلقى الشكاوى الخاصة بالفساد وتأثيره على الإدارة القضائية، تم رفع ثلاثة شكاوى فقط سنة 2003-2004 وأربعة سنة 2004-2005، أثار ذلك حفيظة وخوف المدعى عليهم الذين احتجوا بعدم تحمل المسؤولية تجاه المطالبات الخاصة بإعادة دفع المبالغ، خاصة من المحاكم في المناطق الريفية البعيدة، حيث تدخل الأطراف المختلفة فيما يتعلق بهم. من وجهة نظر رئيس مجلس القضاء فإن سوء استخدام السلطة هذا قد يبرر محاكمة الطرف الآخر الذي يقوم بإفساد القاضي.<sup>8</sup>

القانون الشامل لأخلاقيات القضاة والمسؤولين القضائيين تم اعتماده في يناير 2005 في ظل تعهد

الفساد من الممكن ملاحظته في حال القاضي أنطوني عبدا، أتهم بالرشوة في فبراير 2004 ولكن لم يتم محاكمته وبدلاً من ذلك تبين ان جارفرولاركال، الرجل الذي يُعرف عنه تمثيل القاضي عندما تم إخطاره باسم محامي الخصم والذي يجب محاكمة القاضي بشأنه إذ تلقى رشوة قدرها 560,000 دولار وطلب منه أن يعمل كوسيط، تبين من خلال تحقيقات الشرطة أن القاضي عبدا لا يعلم شيئاً عن هذا الأمر ولم يتلقى أي أموال بينما أتهم لاركاي بأنه تلقى رشوة ليؤثر على المسئول العام.<sup>5</sup>

هناك حالات أخرى كانت أكثر وضوحاً على سبيل المثال قاضيان بالمحكمة العليا هما بواتنج وأوسيو ومسجل محكمة تم القبض عليهما بسبب سرقة أموال من حساب الأسهم المدارة نيابة عن الخصوم على قطعة أرض، أتهم القاضيين أنهما تواطئا مع المسجل لسحب فوائد الأموال لاستخدمهما الشخصي، تم تأسيس لجنة للتحقيق في الأمر وتبين أن هناك حالة سرقة أساسية كانت وتم الإشارة إليها ورفعها إلى النائب العام لدى النيابة الجنائية، قام مدير النيابة العامة بطلب دفع غرامة ضد الثلاثة رجال في محكمة أكرال العليا، محكمة الموضوع.<sup>6</sup>

5 www.ghanatoday.com 20 ديسمبر 2004.

6 رسم تخطيطي يومي (غانا) 20 أبريل 2005. لم يتم نشر تقرير اللجنة التنظيمية وكانت هناك محاولات للحصول على نسخة لا طائل منها.

7 القاضي نانا، جياميرا / تاوي، جمعية قضاة وحكام الكومبولث (سي إم جي آيه) مؤتمر، أكرال، 31 يوليو 4- أغسطس 2005.

8 رئيس مجلس القضاء كنج سلي أكو، مؤتمر سي إم جي آيه.

عن القضاء ويوضح كيفية تقديم الشكاوى، كما تصدر الخدمة القضائية تقارير سنوية منذ 2004<sup>11</sup> ومشروع مراقبة القضاء يلقي دعماً من وكالة التنمية الألمانية، جي تي زد.<sup>12</sup>

لم يكن حتى تاريخه أي محاكمة ناجحة لقضاة حول الممارسات الفاسدة بالرغم من كثرة قضايا الفساد القضائي. الدعوة ضد القضاة بوتين وأوسيو اكتنفها بعض التأخير والتأجيل وكانت المحاكمة بطيئة جداً بسبب صحة المدعى عليه وأعمال بناء محكمة جديدة<sup>13</sup>، إذا نجحت الدعوى فسوف تكون علامة مميزة ضد الفساد القضائي وسوف تلزم القضاء بالتعامل مع هذا الحكم.

دومنيك أيبين (مركز قانون المصلحة العامة)،  
ميتشيلد رينجر (جي تي زد) ودانيال باتيدام  
(مبادرة غانا للنزاهة، أكرا)

من جانب رئيس مجلس القضاء بأن القضاة ورؤساء مجالس القضاء سوف يتلقون تدريب حول الأخلاقيات القضائية، تلقى مجلس القضاء بعد ذلك أموالاً لبناء معهد تدريب قضائي جديد.<sup>9</sup>

هناك تدابير أخرى لرفع مستوى كفاءة المحكمة كانت بمثابة مقدمة وهي تهدف إلى تسوية الدعاوى خلال ثلاثة شهور من بدء إجراءات الدعوى وتوفير مدخل إلى المستندات والبيانات خلال 24 ساعة من سماع المرافعة، مقدمة العمليات الالكترونية في بعض المحاكم<sup>10</sup> وتأسيس محكمة تجارية في مارس 2005.

## التواصل مع الجمهور

سواء نجح الإصلاح أعلاه في خفض معدلات الفساد في القضاء لفتح الباب لتوجيه العديد من الأسئلة، حيث المناقشة المتكررة للأمر وإعلان رئيس مجلس القضاء، من الآمن افتراض أن الإجراءات أدت إلى بعض التأثير. يعمل موقع الانترنت على تقديم معلومات

9 لمزيد من التفاصيل عن المناقصة انظر [www.judicial.gov.gh/publications/ICB\\_\\_IFT\\_\\_ITI.htm](http://www.judicial.gov.gh/publications/ICB__IFT__ITI.htm)

10 انظر [www.judicial.gov.gh/court\\_\\_automation/human\\_\\_resources/home.htm](http://www.judicial.gov.gh/court__automation/human__resources/home.htm)

11 انظر [www.judicial.gov.gh/about\\_\\_us/legal\\_\\_year/home.htm](http://www.judicial.gov.gh/about__us/legal__year/home.htm)

12 جي تي زد ، دول تطوير الدعم في تنفيذ مؤتمر الأمم المتحدة ضد الفساد ، يرجى ملاحظة 2004.2169.3 . متوافر في [www.gtz.de/de/](http://www.gtz.de/de/)

[dokumente/en-uncac-pilot-activities.pdf](http://dokumente/en-uncac-pilot-activities.pdf)

13 [www.ghanatoday.com](http://www.ghanatoday.com) 17 يناير 2006.

## الفساد القضائي والوصاية العسكرية في جواتيمالا

النظام القانوني: القانون المدني، الرجعية، الأغلبية - عدد القضاة لكل 100,000 نسمة<sup>1</sup>: 5.9  
 راتب القاضي في بداية عمله: 15,360 دولار أمريكي<sup>2</sup>، راتب قاضي المحكمة العليا: 42,396 دولار أمريكي<sup>3</sup>.  
 إجمالي الدخل القومي للفرد: 2,400 دولار أمريكي<sup>4</sup> - ميزانية القضاء السنوية 87.9 مليون دولار أمريكي<sup>5</sup>  
 الميزانية السنوية الإجمالية 4.2 بليون دولار<sup>6</sup> النسبة المئوية السنوية الإجمالية للميزانية: 4.2  
 هل كل قرارات المحكمة مفتوحة للاستئناف حتى أعلى مستوى؟ نعم  
 تعليمات المسئول التنظيمي والإداري الشاملة، غير مستقلة  
 هل كل القوانين منشورة؟ نعم قانون إدارة القضاة: نعم

1- مركز الدراسات العدلية في أمريكا، 2- معهد دي استوديو كامبرادو في انستسياس بينالز دي جواتيمالا 3- نفس المرجع السابق 4- مؤشرات التنمية في البنك الدولي (2005) 5- ديكريو 35-2004 ديل كونجرسيو 6- مركز الدراسات العدلية في أميركا (2005)

مجلس للقضاة، حيث كانت بداية الديمقراطية في 1985، ظل في مفهوم النيابة العامة أن مؤسسات النظام العدلي لا زالت ترضخ تحت وطأة الضعف وتوجه الفائدة لأصحاب النفوذ والقوة، تشير الدراسة الحديثة التي تم إجرائها من قبل البنك الدولي إلى أن نحو 70 بالمائة من هؤلاء الذين تم إجراء المسح عليهم يرون أن النظام القضائي لا يمكن الوثوق به وأنه يتم تطبيقه فقط على أفقر الناس وأنه مبني من أجل القوى المتوازية<sup>2</sup>

أن أحد ملامح ضعف النظام القضائي هو أن القضاء اليقظ أصبح مجرد شيء عابر مضى عليه 10 سنوات، ويواجه العديد من الصعاب في تطوير الجوانب

إن اخفاق النظام القضائي في حماية حقوق الإنسان هو ثمن النزاع المسلح في جواتيمالا الذي يعاني منه من 1960 إلى 1996. 1 بدا ذلك واضحا إلى حد كبير عندما تم تأكيد الآلاف من انتهاكات حقوق الإنسان عن طريق المفوضية العامة الناتجة عن عدم التحقيق أو التصديقات، لقد انطوي ضعف النظام القضائي على انتهاكات لكافة العمليات العدلية لم تكن هناك أي محاكمات استثنائية عن تصرفات الفساد والمناخ السياسي الذي يستبعد الاتهام في مثل هذه الدعاوى.

أن مشاكل القضاء لها أثرها خلال حقبة النزاع المسلح وهو ما كان سببا وراء مناقشة إحلال السلام من خلال

1 لتحليل أثر النزاع المسلح انظر تقرير لجنة Comisión para el Esclarecimiento Histórico (سي إيه إتش)، جواتيمالا: ذاكرة الصمت (1999)، متوافر في [shr.aaas.org/Guatemala/ceh/mds/Spanish](http://shr.aaas.org/Guatemala/ceh/mds/Spanish)

2 التقرير، تشخيص الشفافية، الفساد والتحكم في جواتيمالا تم إصدارها من قبل البنك الدولي بناء على طلب حكومة جواتيمالا، تم نسخه في 2004 و 2005. كان قائما على أساس دولي من الفهم والخبرة للشركات الخاصة، موظفي العموم، رؤساء المنظمات المحلية والمدنية، انظر [www.comisionados.gob.gt/archivos/1138896134.doc](http://www.comisionados.gob.gt/archivos/1138896134.doc)

وتشمل على ممثلي الوزارات والمجتمعات والمؤسسات الخاصة ذات الصلة بمعرفة القضايا القضائية، في التقرير الختامي، " قاضي جديد للصلح" ألقى الضوء على أن هناك علاقة وطيدة بين الفساد وقوة المؤسسات التي ترعى العملية القضائية.

حدد التقرير النقاط التالية كعوامل أساسية للفساد القضائي :-

- سوء استخدام القضاة لصلاحياتهم للتأثير على العمليات عن طريق مزاولة الضغوط على أطراف الدعوى.
- الابتزاز غير القانوني .
- قبول الهدايا والأموال والهبات من أجل تعجيل إصدار القرارات وغيرها .
- الدفعات من أجل تفادي الواجب المستحق .
- دلائل وعلامات التأثير.
- فقد ملفات القضايا أو مواد الدعوى.
- اختفاء وتزييف الأدلة واختفاء الممتلكات المصادرة.

هناك حالتان من بين هذه الحالات انتشرت بين العامة، في المحكمة الكلية تم رفع قضايا اختلاس أموال أمام المحكمة بشأن القاضي الأعلى فيكتور هيريرا ريوس وطلب الرشوة لمدعى عليه حر<sup>5</sup>، هناك واقعة معروفة وشائعة وهي اختفاء ملفات الدعوى سنة 2005، حيث نظرت محكمة الموضوع دعوى مرفوعة ضد النائب

العدلية، تأخير الإجراءات ونقص أدله الاتهام، لقد أحكم الناس قبضتهم على العدل حيث أصبح للصراع المسلح أثره الكبير من 1996 حتى 2002 كان هناك نحو 480 حالة إعدام دون محاكمة قانونية<sup>3</sup> و32 خلال الخمس أشهر الأولى من سنة 2006 وفقا لهيئة تحقيقات الأمم المتحدة<sup>4</sup>، لم يوجه أي اتهام لهؤلاء الذين اتهموا بالقتل، في هذا السياق من المهم بمكان ذكر الفجوة الثقافية القانونية بين السكان الأصليين وغير الأصليين، بين الفئة الأخيرة هناك تباين حاد بين ما هو قانوني وما هو تقاضي والذي يعطي زيادة للنفوذ الأنظمة القانونية لصالح وسائل التسوية البديلة في تسوية النزاعات.

يضم النظام القضائي على المحكمة العليا (12 قاضي) محكمة الاستئناف (72 عضو شرفي و48 قاضي بديل) قاضي محاكمة وادانة (170) وقاضي صلح (369) وقاضي محكمة عليا معين من قبل الكونجرس ولكن يمكن تعيينه وإقصاءه فقط من قبل مجلس القضاء والذي يتكون حصريا من أعضاء القضاء.

## أسباب الفساد القضائي

يتوافق السلام مع قوة السلطة المدنية للجيش في المجتمع الديمقراطي الذي يعطي الأولوية للإصلاح القضائي مع الهدف إلى إزالة الفساد والعوامل المساعدة التي تعمل على تدعيمه، أن المهمة القومية للقضاء تم تحديدها سنة 1997 لإدارة عجلة الإصلاح،

3 هذا الأرقام من الممكن التشاور بشأنها في [/www.nd.edu/~cmendoz1/datos](http://www.nd.edu/~cmendoz1/datos)

4 توفير معلومات حول الإعدامات دون محاكمة لسنة 2006 ، ملخصة في [html.141075/www.prensalibre.com/pl/2006/mayo/08](http://html.141075/www.prensalibre.com/pl/2006/mayo/08)

5 ينسالبري ( جواتيمالا ) 5 مايو 2006 .

الشرطة الوطنية بالفساد وعدم الكفاءة، لقد تم تقديم إصلاحات كبيرة خلال العامين المنصرمين، مسؤولي الفساد، أجهزة متطورة ورواتب الجهات الرقابية ولكن النتائج لم تكن مؤكدة بعد .

## سياسات القضاء

حددت دراسة قامت بها لجنة المحلفين الدوليين<sup>9</sup> في 2005 بأن تسييس القضاء هو سبب الإضطراب، وتم تسهيل ذلك عن طريق اختيار القضاة في المحاكم العليا والابتدائية، وفقا لنص الدستور على أن ينتخب الكونجرس قضاة المحكمة العليا ومحكمة الاستئناف من بين قائمة موضوعة من قبل لجنة الترشيح القضائي، ولكن تشير الناحية العملية أن عملية التعيين الكامل هي عملية مسيبة،<sup>10</sup> يتم تحديد قائمة المرشحين من بين العامة ولكن ليس من بين الأعضاء الناخبين الذين يتم تلقي أصواتهم، كيف أن كل مفوض يدلي بصوته سواء كان هناك مبرر للناخبين في الاختيار أو من خلال رأي العامة الذي يجب أن يؤخذ بعين الاعتبار.

المشكلة الملحة هي أنه في كل وقت تحدد فيه مفوضية التعيين، هناك نقص بين أعضاءها والطريقة المعيارية التي من خلالها يتم تقييم المرشحين، يتم

العام السابق، كارلوس دي ليون أرجويتا وهي المحكمة التي وقعت بها هذه الحادثة ، حيث تثار هذه الدعاوى لمحكمة القضاء.<sup>6</sup>

ترسل الدعاوى الخاصة بالفساد المشكوك فيه إلى مجلس التأديب القضائي والذي يمكنه سماع شهادة كل من المدعى والمدعى عليه أمام هيئة ثلاثية لإصدار الحكم، هناك نقطة ضعف أساسية وهي حكم قاضي ضد زميل قاضي آخر تثير مسألة الاستقلالية والحياد. منذ نشأة المجلس حتى 2005، تلقى نحو ما يقارب من 3000 شكوى ضد القضاة والحكام ينطوي معظمها على أخطاء إدارية مرتبطة بالفساد<sup>8</sup> القضائي وفقا للأرقام الرسمية. يتم رفع الكثير من الشكاوى ضد قضاة الصلح وقضاة محكمة الموضوع أكثر منها في حالة قضاة المحكمة.

التعليمات الأخرى الأكثر حساسية بالنسبة للقضاة هي السلطة التنفيذية وكذلك تحديد ملامح الفساد: نظام السجن والشرطة، بعض السجون هي تحت سيطرة السجناء (أعضاء الجريمة المنظمة، تجار المخدرات أو المجموعات الشبابية الفاسدة) لقد أخفق الكونجرس في وضع قانون لتنظيم السجون على الرغم من الحاجة إلى وجود هذا القانون على جدول الأعمال على مدار عامين، مع وجود اهتمام مشترك، تتسم

6 ينسالبري ( جواتيمالا ) 5 فبراير 2005 .

7 من الممكن إيجاد الإحصاءات في مركز تحليل القضاء الدولي والمستندات ( سي آيه إن إيه دي أو جي ) أنظر [www.oj.gob.gt](http://www.oj.gob.gt)

8 برنسالبري (جواتيمالا ) 1 أكتوبر 2005 .

9 اللجنة الدولية للقضاة : القضاء في جواتيمالا ، مع المركز الرئيسي ، ( جنيف أي سي أي ) متوافر على الموقع ” [www.icj.org](http://www.icj.org) ” <http://www.icj.org> , IMG/pdi/Informe.cij/Guatemala.pdf

10 تم إقرار الخيار الأخير لقاضي المحكمة العليا في ” [www.elperiodico.com.gt/look/article.tpl](http://www.elperiodico.com.gt/look/article.tpl) ” [www.elperiodico.com.gt/look/article.tpl?idLlanguage=1&NrIssue=1&NrArticle=3463](http://www.elperiodico.com.gt/look/article.tpl?idLlanguage=1&NrIssue=1&NrArticle=3463) [www.elperiodico.com.gt/look/article.tpl?Idlanguage=13&Idpublication\\*1&Nrissu=95&Nrsection=1F&NrArticle=3707](http://www.elperiodico.com.gt/look/article.tpl?Idlanguage=13&Idpublication*1&Nrissu=95&Nrsection=1F&NrArticle=3707) ( Guatemala)29 September 2004

القضائية إلى الجهات العدلية، تم تقديم لائحة إلى الكونجرس لكشف تعسف الإمبراطور، تم إصدار أمر قضائي لحماية المتهمين ضد الانتهاكات لحقوقهم و التحديات الأخرى على أسس غير دستورية والاستقلالية التي أسبغ استخدامها في العديد من الدعاوى لإعاقة الإجراءات القضائية<sup>12</sup>، في حال عالمة علم الإنسانيات ميرنا ماك، والتي كان أدعى اغتيالها من قبل فرق الموت العسكرية في سبتمبر 1990، أرغمت محكمة حقوق الإنسان الأمريكية الداخلية على التدخل على أساس حق نظر الدعوى من قبل قضاة مؤهلين، مستقلين ومحايدين خلال وقت معقول ولكن تم انتهاك هذا القرار من خلال 12 أمر قضائي إمبراطوري على الأقل والتي أعاقت العملية لأكثر من ثلاثة سنوات.

لقد أصبح النظام القضائي مفتوحا لتوجيه وتحديد الفساد والشفافية على مدار السنوات الماضية، كان هناك تقدما ملموسا خلال هذه الفترة ولكن حتى لوحظ وجود مشاكل متصلة مباشرة بقضايا الجوانب العملية، مستوى الراتب، المراقبة الداخلية، تقدير وإقصاء تعارض المصالح فإن أي إصلاح لن يكون كاملا.

التوصيات المقدمة من جانب اللجنة القضائية كانت عبارة عن رسم تخطيطي مبسط عن الأحداث ولكن يجب مراجعة القائمة لأخذ التوصيات بعين الاعتبار

إصدار قوانين جديدة دون تعميمها ودون إلزام في اختيار المرشحين ذات الخلفية الأكثر تخصصية.

لا يضمن ذلك بأي حال من الأحوال أن القضاة سوف يبتون في الأمور دون تأثير، حافز، ضغوط أو تهديد أو في ظل تدخل من جهات خارجية مباشرة أو غير مباشرة من أي قطاع أو لأي سبب كيفما هو مطلوب بناء على مبادئ الأمم المتحدة الرئيسية عن الاستقلال القضائي، بعض القضاة خاصة في المحكمة العليا تحدثوا عن تلقي تعليمات عن كيفية تسوية دعاوى معينة إذا رغبوا في البقاء في مناصبهم.<sup>11</sup>

## دعوى ميرنا ماك

إن لجنة مكافحة الفساد في القطاع القضائي المؤسسة سنة 2002 كان لزاما عليها تشكيل مبادئ الشرطة والاستراتيجيات التي تعمل على زيادة شفافية ومحاربة الفساد القضائي، عملت اللجنة على تسهيل التنسيق المؤسسي الداخلي في الفساد وتنفيذ البرامج التي تسهل الإجراءات الرسمية للقضاء على الفساد ولكن تم إجراء القليل من الخطوات لتقديمها بصفة عامة والنتائج كانت معروفة في دوائر محددة فقط، هناك جهود أخرى قدمت من منظمات مدنية أخرى (أنظر دور المجتمع المدني في محاربة الفساد القضائي في أمريكا الوسطى، صفحة 127).

هناك فائدة متجددة من تجدد رفع الموانع والمعوقات

11 القضاء في جواتيمالا ، أو بي ، سي أي تي .

- كما هي محددة من قبل جواتيمالا عندما اعتمدت المؤتمرات الدولية المناهضة للفساد، تشمل التوصيات الأساسية التي تساعد على تخفيض مستويات الفساد على:-
- التطوير: التوزيع الكاف للمصادر المالية ، استبعاد تصرفات الفساد والإكراه .
  - الامتياز المتخصص: التدريب القضائي والتطور
- العملي عال المستوى.
- المدخل إلى القضاء: تطوير النزاع البديل – طرق التسوية وتحديد التعددية القضائية.
  - الكفاءة: السماع الشفهي، استخدام الأوامر القضائية ضد القرارات القضائية .
- كارلوس ملغار بينو  
أكيون سيودادانا مدينة جواتيمالا

## التراخي في القضاء الهندي

النظام القضائي: القانون العام، الرجعية، الأغلبية، الاتحادية عدد القضاة لكل 100,000 نسمة : 1.3<sup>1</sup>  
 ارتب القاضي عند بدا العمل: 3,996<sup>2</sup> دولار راتب قاضي المحكمة العليا: 37,992<sup>3</sup> دولار  
 اجمالي الدخل القومي للفرد: 720<sup>4</sup> دولار الميزانية السنوية للقضاء: 45.3<sup>5</sup> مليون دولار  
 الميزانية السنوية العمومية 125.3<sup>6</sup> مليون دولار نسبة الميزانية السنوية: 0.04  
 هل قرارات المحكمة قابلة للاستئناف حتى مستوى المحكمة العليا ؟ نعم  
 المؤسسة المسؤولة المستقلة عن الأعمال التنظيمية والإدارية  
 هل كافة الأحكام منشورة ؟ نعم قانن إدارة القضاة: نعم

1 - تقرير اللجنة على الإصلاح الخاص بنظام القضاء الجنائي (مارس 2003) 2 - Indiabudget.nic.in/ub2006-07/bag/bog4-2pdf - 3 نفس المرجع السابق 4- مؤشرات التنمية في البنك الدولي (2005) 5 - Indiabudget.nic.in/ub2006-07/bag/bog4-2pdf - 6 نفس المرجع السابق

على الرغم من الأحكام الخاصة باستقلالية وتقدير القضاء القائم في المؤسسة الهندية ، يبدو الفساد في تزايد مستمر، عملا القرارين الأخيرين على تقديم دليل على ذلك، قرار المحكمة العليا في 2002 الخاص بالشغب العام في جوجارات، كشف عن فشل النظام في منع سوء تحمل القضاء من خلال أشخاص فضوليين قريبين من الطرف المتمتع بالسلطة<sup>1</sup>. الثانية تناول التبرئة سنة 2006 في تسعة أفراد متورطين في قتل سنة 1999 لسيدة شابة، جاسيكا لال، حتى وأن وقعت الحادثة في وجود عدد من الشهود، كان أحد المتهمين ابن سياسي.

، هناك مستوى عال من اتخاذ القرارات عند إجراء وتجهيز ورقة العمل ضمن نقاط المحاكمة والنقاط المتعددة عندما يسيئ كتاب المحكمة ، وكلاء النيابة ومحققى الشرطة صلاحياتهم دون اكتشافها، لقد عمل ذلك على بروز ملاحظات على إغفال العديد من المهام في النظام، يخضع القضاء الجنائي للسلطة المادية في أركيرشنا 2.

ان مركز الدراسات الاعلامية قام بإجراء مسح شامل سنة 2005 عل النيابة العامة والخبرة في كشف الفساد بالقضاء الأقل درجة وتبين أن هناك بعض الرشاوى التي طلبت كمقابل للحصول على شي تم عمله<sup>3</sup>. كان المبلغ المقدر الذي تم دفعه في الرشوة على مدار 12 شهر ما يقارب (580 مليون دولار أمريكي ) تم دفع الأموال للمسؤولين بالنسب التالية 61 بالمائة للمحامين ، 29 بالمائة لمسؤولي المحكمة ، 5 بالمائة للقضاة و5 بالمائة للوسطاء .

### فقدان الثقة

إن الأسباب الرئيسية للفساد هي التأخير في نظر الدعاوى ، نقص القضاة والإجراءات المعقدة والتي تم تعجيلها عن طريق أسبقية وأولوية القوانين .

في فبراير 2006، كانت هناك نحو 33,635 دعوى مؤجلة في المحكمة العليا لدى 26 قاضي، 3,341,040 دعوى في المحكمة لدى 670 قاضي، و25,306,458

يتكون جهاز المحكمة الهندي من المحكمة العليا، المحاكم العليا في الدولة والمحاكم التابعة في المقاطعة والمستوى المحلي، تحتوي المحكمة العليا على رئيس مجلس قضاء وما لا يزيد عن 25 قاضي آخر معينين من قبل الرئيس، تلعب المحكمة العليا دورا استشاريا خاصا على أساس أن يجوز للرئيس تحديد ذلك الدور، يكون للمحكمة العليا صلاحيات أكثر من المحكمة التي من درجة أقل ضمن ولايتها المعنية بما في ذلك المناصب، الترقية والوظائف الإدارية الأخرى، لا يمكن إقصاء قضاة المحكمة العليا من مناصبهم عن طريق إصدار إتهام في البرلمان، من الممكن استئناف القرارات في كافة المحاكم إلى سلطة قضائية أعلى حتى مستوى المحكمة العليا.

### سلطة المال

للفساد جانبين أحدهما هو فساد مسؤولي القضاء والآخر هو فساد النظام القضائي، في الهند، القضاء الأعلى نزيه نسبيا، على الرغم من وجود استثناءات واضحة، الإجراءات القضائية تتم في محكمة مفتوحة والمستندات تكون متوافرة للدفع الاسمي، يجوز للمتهم الحصول على نسخ من المستندات التي يعتد بها من قبل النيابة بالمجان، من الممكن إجراء نسخ معتمدة من الأوامر الصادرة، هناك نظام فعال لتصحيح المرافعات والاستئناف شكلا.

في المؤسسات القضائية الرائدة يكون الفساد نظامي

2 توقيت الهند ( الهند) 7 مارس 2006.

3 أوكلت تي أي الهند عملية المسح ليتم إدارتها من قبل مركز الوسائل الدراسية (2005).



الصارخ على ذلك المباني غير المرخصة في المدن الهندية، يتم خرق قوانين الإنشاء والسلامة من قبل أشخاص في السلطة، ففي كلمة رئيس مجلس القضاء السابق جي إس أناند سنة 2005، فإن التأخير يضعف حكم القانون، وتروّج للحلول اللاقضائية مما يؤدي إلى انتشار الجريمة في المجتمع، إن القضاء السريع بمفرده هو الإصلاح الملائم في هذا الشأن.<sup>8</sup>

## توصيات الإصلاح

يجب أن تأخذ الإصلاحات اللازمة لمكافحة الفساد في القضاء بعين الاعتبار كافة العناصر المدرجة ضمن العلاقات القضائية القانونية بما في ذلك وكالات التحقيق، إدارة النيابة، المحاكم، القضاة والمحامين، إدارة السجن وأدلة القانون الحاكم، تم مناقشة هذه القضايا في تقرير سنة 2003 للجنة إصلاح النظام القضائي والجنائي، المعروفة باسم لجنة ماليماث والتي لازالت توصيتها تحت الاعتبار والتقييم، من الممكن أن تلعب بعض التدابير دورا فعالا ليكون لها أثر قانوني على النظام القضائي ككل.

● زيادة عدد القضاة : لا يجب فقط زيادة عدد المسؤولين القضائيين القائمين بل يجب أن يتم تقديم طلبات للشواغر القائمة بأكثر عجلة لمنع تراكم الدعاوى وكثرة عددها ، توصي المحكمة العليا بأن نسبة القضاة الحاليين يجب زيادتها من 12 لكل مليون فرد إلى 50 في

دعوى في 13,204 محكمة فرعية. عمل هذا القدر من الدعاوى على المزيد من التأجيلات مما يؤدي بالأفراد للدفع من أجل تعجيل البت في القضايا 4. في سنة 1999، تم تقديرها بموجب الوضع الحالي سوف يستغرق نحو 350 سنة أخرى لنظر الدعاوى المؤجلة حتى لو لم تُضاف دعاوى جديدة.<sup>5</sup>

نسبة القضاة منخفضة نظريا فهي 12-13 قاضيا للمليون فرد، مقارنة بـ/ 107 في الولايات المتحدة، 75 في كندا و51 في المملكة المتحدة<sup>6</sup>. إذا تم تحديد عدد الدعاوى المؤجلة إلى عدد القضاة الحاليين فسوف تكون حافطة الدعاوى بمتوسط 1,294 دعوى لكل قاضي محكمة عليا، 4,987 دعوى لكل قاضي محكمة و1,916 دعوى لكل قاضي محكمة فرعية تؤدي المناصب الشاغرة إلى المشاكل، في مارس 2006 كانت هناك ثلاثة شواغر في المحكمة العليا، 131 في المحكمة و644 في المحاكم الأدنى مستوى<sup>7</sup>. يتغلب القضاة على قوائم الدعاوى هذه عن طريق إعلان تأجيلات ، فيعمل هؤلاء الأفراد على الإسراع في دفع الأموال.

أدت درجة التأخير والفساد إلى تغير ملحوظ في النظام القضائي، إن فقدان الثقة هذا أدى إلى نتائج وخيمة عملت على تعميم الأثر المتعلق بالقانون، يطلب بعض الأفراد جزء من الرشوة، المصالح، الهدايا والتي تؤدي إلى المزيد من السلوكيات غير القانونية، والمثال

4 توقيت هندوستان ( الهند ) 19 مارس 2006.

5 من تقرير المؤتمر وورشة العمل حول التأخيرات والفساد في النظام القضائي الهندي والأمور المتعلقة بالإصلاحات القضائية والتي تم تنظيمها من قبل تاي الهند ولوك سيفاك سنغ في نيودلهي في 18-19 ديسمبر 1999.

6 لجنة إصلاح النظام القضائي ( تقرير لجنة ماليماث ) (بنجالور، وزارة الداخلية، مارس 2003 ).

7 توقيت هندوستان ( الهند ) 19 مارس 2006.

8 كتاب رئيس وزراء الهند في 7 أبريل 2005 ، الذي أعيد نسخة في سياسات جنوب آسيا ، جلد 5 ، رقم 1 (2006).

بها من 1998 عن طريق تجميع الدعاوى المطلوب نظرها في نفس الموضوع، قامت الحكومة بتأسيس لجنة الكترونية في أكتوبر 2005 تحت رئاسة قاضي المحكمة العليا جي سي بهاروك لوضع خطة أمدها خمس سنوات لتقدير أداء النظام القضائي، سوف تعمل على توفير غرف حاسب آلي في كافة الـ/ 2,500 محكمة ، لاب توب لـ/ 15,000 مسئول قضائي وتوفير التدريب التكنولوجي للمسؤولين القضائيين، سوف تعمل أيضا على توفير قاعدة بيانات للدعاوى المعلقة والجديدة، سجلات أوماتيكية، وترتيب القوانين، أرشيفات ومكاتب للمحكمة، وعدت الحكومة بتوفير أجهزة فيديو لتعمل بمثابة مراجع في المحكمة العليا وكافة المحاكم العليا، الحماية الرقمية للمساكين تحت الاختبار لذلك لم يكن لازما إحضارهم إلى المحكمة لتمديد فترة بقاءهم وفترة الاختبار الخاصة بالشهود عن طريق مراجعة الفيديو.<sup>13</sup>

● **التعيين :** يتم تعيين المحامي في لجنة الخدمات العامة بالولاية، هناك حاجة لكافة الخدمات القضائية الهندية مع التعيين في المستويات الخارجية والمستويات العليا من الاختيارات<sup>14</sup>. سوف يعمل ذلك على تطوير مستوى المحامين وكيفية أداءهم لأعمالهم كم تم تأكيده في قرار المحكمة العليا سنة 1992 .<sup>15</sup> ولكن لم يتم تحقيق أي تقدم آخر.

المرحلة التالية على مدار خمس سنوات تالية<sup>9</sup>، ناشدت المحكمة أيضا مكاتب مركزية ومكاتب محلية لملئ فراغ كافة الشواغر في المحاكم العليا والمحاكم الفرعية.<sup>10</sup>

● **المسئولية القضائية:** عندما كانت هناك تعهدات متوازنة من أجل تطوير مسئولية القضاء ، لم تكن هناك طريقة فعالة لضمانها، بعد التعديلات الدستورية سنة 2003 تم تقديم قائمة من متطلبات القضاة سنة 2006 والتي يجب أن تقدم إلى لجنة القضاء الوطني المفوضة لفرض غرامات طفيفة على القضاة المخالفين.<sup>11</sup>

● **قوانين التشغيل:** يعمل القضاء العالي على تطبيق قانون إدارة القضاة، تسمى هذه الطريقة إعادة صياغة القيم الخاصة بحياة القضاة، خلال مؤتمر مجلس القضاء في الهند سنة 1999 .<sup>12</sup> تشمل المستندات على التعارض بين أهم الفوائد على الدعاوى التي تشمل عدد من الأعضاء وتشير إلى كشف عملية عرض الهدايا، الإكراميات، المساهمات وزيادة الودائع، تم تطبيق مبادئ النظام القضائي بنجالور سنة 2002 ولكن لا زال النظام القضائي يقدم الدعم القانوني لهم.

● **إدارة سجلات المحكمة:** تكنولوجيا تقديم الإدارة لإدارة سجلات المحكمة أحرزت بعض النجاح في تمكين المحكمة العليا من خفض النقص الكائن

9 كافة مؤسسات القضاء الهندي والمؤسسات الأخرى ، 2004 (4) إس سي سي 247 .

10 مجلس القضاء الهندي (الهند) 6 أبريل 2006.

10 توقيت الهند ( الهند) 7 مارس 2006.

12 القاضي ار سي لاهوتي ، مشروع السلوكيات القضائية، الأكاديمية القضائية الدولية ، صفحة تسلسل الأحداث رقم 5 (2005) أنظر nja.nic.in

13 أنظر القاضي جي سي بهروكا ، تنفيذ تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في النظام القضائي الهندي ، الأكاديمية القضائية الوطنية ، جلد 2 رقم 2 (2005).

14 على الرغم من إدراج هذا النص ضمن التعديل رقم 42 على الدستور ( مادة رقم 312) سنة 1977 ، فلم يتم تنفيذه .

15 كافة دعاوى قضاة الهند أية أي آر 1992 مادة 165 .

السلطة التنفيذية، خلال تقرير الإنفاق ليس للقضاء استقلال، فمن حق المحكمة العليا مراقبة القضاة، أحكام رئيس مجلس القضاء ولكن ليس لها أي صلاحية مالية أو إدارية لتعيين حتى قاضي تابع أو فريق عمل مرؤوس وليس لها الحق في اكتساب أو بناء محاكم أو تقرير أو تنفيذ أي خطة لتطوير عمل المحكمة.<sup>16</sup>

الشفافية الدولية في الهند، نيودلهي

● السلطة المالية والإدارية: إن القضاء جزء من الناحية المالية الخاصة بالبنية التحتية، مباني المحكمة، أماكن التحقيق، الغرف والمساحات اللازمة لانتظار الشهود، السجلات وحفظها، توفير المستندات إلخ، كل ما يعاني منه جراء نقص التمويل، من خلال النظام القضائي يبدو واضحاً إن هناك سبب غاية في الأهمية وهو التمويل المالي والذي يتم إقراره من خلال السلطة التشريعية ويتم تنفيذه عن طريق

## المحكمة العليا في إسرائيل: لازالت تباور رأيها

النظام القانوني : القانون المدني والقانون العام ، الرجعي ، الجماعي

عدد القضاة لكل 100,000 نسمة<sup>1</sup> : 9.0

راتب القاضي عند بدء التعيين : 4,155 دولار<sup>2</sup>. راتب قاضي المحكمة العليا : 6,612 دولار<sup>3</sup> .

اجمالي الدخل القومي للفرد : 18,620 دولار<sup>4</sup> ، الميزانية السنوية للقضاء : 45.1 مليون دولار<sup>5</sup>

إجمالي الميزانية السنوية : 62.1 بليون دولار<sup>6</sup>. النسبة المئوية للميزانية السنوية : 0.07

هل قرارات كافة المحاكم ممكنة الاستئناف حتى أعلى مستوى ؟ نعم

المؤسسات المسؤولة عن المراقبة التنظيمية والإدارية : المستقلة بصورة فعالة

هل كافة القوانين منشورة ؟ نعم قانون إدارة القضاة : نعم ( في المراحل النهائية للاعتماد)

(1) المكتب المركزي للإحصاء (2005) (2) وزارة العدل (2006) (3) نفس المرجع السابق (4) مؤشرات التنمية في البنك الدولي (2005) (5) وزارة المالية (2006) (6) نفس المرجع السابق

في المؤسسة<sup>1</sup>.  
وفقاً لمحقق شكاوى القضاة سنة 2005 لم يتم تلقي أي شكاوى فساد ضد أعضاء السلك القضائي<sup>2</sup>.  
الرشوة كانت نادرة الحدوث وكانت هناك ميكانيكية

على الرغم من أن الجانب القضائي في إسرائيل لم يعاني من فساد مؤسسي، باستثناء حالات الأخطاء القضائية، المقترنة بالفهم المسبق للنفوذ السياسي باعتباره حاول أن يؤثر على قرارات هامة، قوّض الثقة

16 أخبار الأكاديمية القضائية الوطنية ، أو بي ، سي أي تي .

1 الفساد القضائي هو موضوع عدة دراسات في إسرائيل.

2 هاريتز ( إسرائيل) 20 نوفمبر 2006 ،

الأخرى، - بدرجة معروفة عندما طلب الرئيس السابق بنيامين نتنياهو تعيين بوني بار كنائب عام 5 - كانت المحاولات التنفيذية للتدخل في الاستقلال القضائي غاية في الدقة بما في ذلك الجهود التي بذلت لإقصاء المحكمة العليا عن طريق الإشارة إلى الحالات التي تم فيها سوء تصرف وسوء استخدام السلطة ، ردت المحكمة على ذلك بتطبيق سياسة أخلاقية أكثر صرامة.

## إحكام قبضة القضاء

من الصعب إيجاد دليل على الفساد لتغيير القرارات القضائية ولكن النقاط الهامة بشأن العديد من التصرفات هو مدى سوء استخدام السلطة المخولة للمنفعة الشخصية، ان النقاد يشيرون إلى عدد من الممارسات الخاطئة من قبل بعض القضاة عند تحديد ذرية زملائهم كمساعدين لهم، الروابط العائلية بين قضاة المحكمة العليا والمحامين، الأزواج العاملين في جهاز المحكمة وأعضاء المجالس الحكومية القانونية الذين لهم أقارب في قفص المحكمة. 6

الإدعاءات الأخرى المتعلقة بسوء الإدارة، في أغسطس 2005 أدانت المحكمة التأديبية القاضية هيللا كوهين بتزيف محاضر جلسات المحكمة والتخلص من مستندات المحكمة.

لعزل القضاة عن الأطراف السياسية، كانت هناك عدة حدود للاستقلال القضائي، أولاً يكون أربعة من تسعة أعضاء من لجنة انتخاب القضاة ممثلين سياسيين، ثانياً على مدار العقد الماضي، فإن العدد المتزايد من الساسة سجل بيانات مؤكدة بشأن الهجوم على المحكمة العليا وطلبوا قراراتها في دعاوى تقيضة.

في ظل إدارة رئيس المحكمة العليا السابق أهرون باراك، أصبحت المحكمة معروفة بوضعها الجيد<sup>3</sup>، فقد حددت المحكمة الإطار غير المحدد سابقاً والمدى المعطى للشرطة سواء للإثبات أو الهيمنة حرم استعمال التعذيب البدني في التحقيق في الأنشطة الإرهابية، وتحدي قوانين الاعتبارات الأمنية، قراراته على ما يسمى بالحاجز الأمني مع الفلسطينيين أجبر الدولة على تغيير الطريق الفاصل بسبب الضرر الذي قد يلحقه بالمقيمين في العديد من المناطق، وأنهى ما يسمى بإجراءات الجوار والتي حذر الجيش من خلالها الفلسطينيين بهدم منازلهم عن طريق إرسال الجيران كرسول، شجع باراك النيابة العامة على تطبيق القانون الجنائي في حالات تعارض المصالح التي تطال مسئولين في مناصب حساسة. هذا الموقف المستقل كان له معارضوه. 4

من غير المحتمل أن تكون المحاولات الحكومية خلال الـ 20 سنة الماضية لتسييس المؤسسات القضائية

3 لمزيد من التقييم والأمثلة أنظر ريفيكا أمادو ، أفحص ، الأرصد والتعيينات في الخدمات العامة ، الخبرة الإسرائيلية في المنظور، مراجعة الإدارة العامة، جلد 61(5)2001) ودافين باراك فريز .

4 للحصول على موجز تلخيصي عن تجديرات باراك القضائية وأهم القوانين القضائية، أنظر هاريتز ( إسرائيل) 1 سبتمبر 2006 وأيديوت أشانرون (إسرائيل) 1 سبتمبر 2006 .

5 لمزيد من المعلومات انظر amado.op.cit

6 جريدة هآرتز الاسرائيلية، عدد 10 / 10 / 2005م.

## قواعد توغير بشأن عدم التأهل

في 24 ديسمبر 2005 أعلنت المحكمة العليا مقدمة حول التعنت المجحف لرجال الشرطة بشأن القضاة غير المؤهلين من خلال سماع دعوى، خاصة عندما يكون أحد الأطراف ممثلاً من قبل مكتب محاماة يكون أحد القضاة على علاقة حميمة به<sup>10</sup>. الدعوى التي يصدر من خلالها قرار كانت عبارة عن نزاع بين سلومو ناركس وإسحاق والد هورن حول دين أكثر من 500,000 دولار أمريكي والتي قضت محكمة المقاطعة بدفعها فيما بعد. أجلت المحكمة تنفيذ قرارها، ولكن استأنف ناركس في يونيو 2005 والد هورن وطلب من المحكمة أن تصدر حكماً قائماً على أساس الحيادية.

ادعى محامي والد هورن أن القاضي سارا دوتان أظهرت تحيزاً عندما قالت في المرافعة السابقة أن الدين لم يكن متعارضاً (اقترح على القاضي أن يقبل بما قدمه ناركس "سرد القصة") ادعى والد هورن علاوة على ذلك أن هناك علاقة قرابة أساسية بين دوتان وناركس، المحامي إيشاي بت أون، بت أون مثل ابن دونان في العديد من الدعاوى.

حكمت المحكمة العليا أن القواعد الأساسية للنزاع حول الفوائد هي كافية لعدم الأهلية، على الرغم من أن بت أون لم يحضر إلى المحكمة فإن إدراجه وتدخله ضمن الدعوى كان أمراً حساساً، لقد مثل ناركس في

اثان من ثلاثة قضاة بالمحكمة العليا الذين يقومون بنظر هذه الدعوة استقرا بتوجيه توبيخ بدلا من الطرد. تلقت كوهين انتقادات لاذعة من العامة بعد تحدي التوصيات الصادرة من قبل رئيس مجلس القضاء أهرون باراك بأن عليها الاستقالة<sup>7</sup>، في ديسمبر 2005، اقترعت لجنة انتخاب القضاة على فصلها بالإجماع<sup>8</sup>. كذلك في أغسطس 2005 قرر النائب العام أن يرفع لدى قاضي محكمة الموضوع أوسانت ألون لاوفر الذي اعترف بتأجير محقق خاص للتفتيش عن مدى أمانة زوجها، عليه تم تعيين ألون لاوفر مع استخدام مخرجات تسجيل هاتفية غير قانونية<sup>9</sup>.

قد تكون ألون لاوفر قد ارتكبت خرقاً ضد القانون ولكن ليس هناك دليل على أنها أساءت استخدام السلطة المخولة لها في كسب منافع، بصرف النظر عن الحوادث التي تهدد أمانة نظام المحكمة، ووافق القضاة على أن القضاء في حاجة إلى العديد من الأنظمة، إذا كان في طريقها لحفظ ماء الوجه وإعادة الثقة كونه مصدر ثقة عامة، ردت المحكمة العليا في أواخر 2004 بقانون أخلاقي بشأن القضاة، حيث قام رئيس مجلس القضاء بشرح القوانين على السلوك بالماضي والتي تنطوي على قدر من الحكمة، الاحساس العام، التقاليد والخبرة ولم تكن رسمية أو كتابية، انقضى الوقت وتسبب في خلق قوانين أخلاقية.

7 جريدة هارترز الاسرائيلية، عدد 12 / 9 / 2005م.

8 جريدة جورا سيليم بوست، عدد 2 / 12 / 2005م.

9 جريدة هارترز الاسرائيلية، عدد 30 / 8 / 2005م.

10 إسحاق والد هورن في سلومو ناركس، سي بي 05/6332 ، 24 نوفمبر 2005 (غير منشور).

- القاضي أو أيًا من أفراد عائلته له مصلحة أو منفعة مالية أو شخصية في الإجراء أو النتائج.
  - قبل تحديد مكان المرافعة، يكون القاضي بأي شكل من الأشكال متواجداً في الدعوى كمثل، محكم، مسهل، شاهد، استشاري أو خبير.
  - أن يكون أحد الأطراف أو الشهود البارزين في الدعوى عميلاً لدى القاضي قبل تحديد قاعة المحاكمة.
  - ينبغي مرور خمس سنوات على الأقل قبل أن يسند إلى القاضي الحكم في الدعوى.
  - أن لا يكون المحامي المترافع عن أحد الأطراف شريكاً للقاضي خلال خمس سنوات سابقة.
  - أن لا يكون المحامي المترافع عن أحد الأطراف ممثلاً أيضاً لشؤون القاضي أو أيًا من أفراد عائلة القاضي.
  - قريباً للقاضي محامياً، موظفاً أو شريكاً في مكتب محاماة يعمل في الدعوى.
- إن القانون محدد بصفة رئيسية العلاقات بين القاضي ووسائل الاتصال، الإعلان وذلك للتأثير على آرائهم تجاه محلفيهم خلافاً للتدخل مع الوسائل المستخدمة وطلب القضاة للحصول على تصريح من رئيس المحكمة العليا قبل المثل في هذه الوسائل.

دورون نافوت

الشفافية الدولية في إسرائيل، تل أبيب

الإجراءات التي أدت إلى الاستئناف وينبغي عليه تقديم استئناف مكتوب من قبل بت أون كشرية أساسي في مكتب المحاماة ممثلاً ل/ناركس فإن بت أون أيضاً له فائدة في الرسوم المهنية فيما يزيد عن 100,000 دولار أمريكي. قررت المحكمة أن هناك فهم جوهرية لانحياز وعدم أهلية القاضية دوتان. شددت المحكمة على أن القرار لم يعكس تحيزاً من جانب القاضية ولكن التضارب الجوهرية بين المصالح كان كافياً بالنسبة لها لأن تكون عديمة الأهلية.<sup>11</sup>

## مدونة القواعد الاخلاقية للقاضي

في يوليو 2006 اعتمد نيسيت تعديلاً على قانون المحاكم والذي بموجبه يخول رئيس مجلس القضاء لإقرار وتحديد مدونة القواعد الاخلاقية للقضاة، لإعطاء هذه القوانين الصبغة الإلزامية والشكل القانوني الجوهرية كما عرج إلى تأكيد الثقة العامة في القضاء.<sup>12</sup> مشروع القانون الصادر من قبل لجنة خاصة معينة من قبل رئيس مجلس القضاء باراك من المعتمزم أن ترشد القضاة في أعمالهم وحياتهم اليومية. يلقي الفصل الثالث الضوء على النقاط الرئيسية الخاصة بعدم الأهلية في دعاوى تعارض المصالح. يذكر بند 15 أنه لا يجب على القاضي المشاركة في دعاوى الموضوع إذا:-

- كان أحد الأطراف، من بين أقاربه أو أن أحد الشهود البارزين فرداً في عائلة القاضي.
- أي صلة قرابة أخرى قائمة فيما بينهم.

## التدخل الراديكالي في القضاء الكيني

النظام القانوني: القانون العام، رجعي، أغلبية (مع أجزاء من القانون الإسلامي).

عدد القضاة لكل 100,000 نسمة: 0.2<sup>1</sup>

راتب القاضي عند بدء العمل: لم يتم الحصول عليه راتب قاضي المحكمة العليا: لم يتم الحصول عليه.  
إجمالي الدخل القومي للفرد: 530 دولار أمريكي<sup>2</sup> الميزانية السنوية للقضاء: 26.8 مليون دولار أمريكي<sup>3</sup>  
إجمالي الميزانية السنوية 7.0 بليون دولار أمريكي<sup>4</sup> النسبة المئوية للميزانية السنوية: 0.4

هل كافة أحكام المحكمة قابلة للاستئناف حتى أعلى مستوى؟ نعم

الجهة المسؤولة عن الرقابة التنظيمية والإدارية: غير مستقلة

هل كافة القوانين منشورة؟ نعم قانون مراقبة القضاة: نعم

1 توفيت كينيا (كينيا)، 29 أغسطس 2006 2 مؤشرات التنمية في البنك الدولي (2005) 3 تقديرات الميزانية لسنة 2005-2006 4 نفس المرجع السابق

أقل مما كان عليه إلا أن العديد من الجهات القانونية تعتقد أن الفساد لا زال مشكلة قائمة<sup>1</sup>.

الاستفتاءات واستطلاعات الرأي تشير إلى ان الجمهور فقد الثقة العامة في النظام القضائي. وفقاً لهذه العوامل المحيطة، تعتبر الرشوة انحرافاً في المجال القضائي والتي تصنف سادسة بين 10 مؤسسات وطنية تمارس الفساد. مع وجود رجال الشرطة الفاسدين تجعل الأرض أكثر خصوبة للرشوة<sup>2</sup>.

تحالف قوس قزح الوطن (إن أيه آر سي) بقيادة موي كيباكي اعتلا سدة الحكم سنة 2002 عندما أصيب القضاء بالفساد والتدخل التنفيذي، احتاجت كينيا إلى إصلاح قضائي كجزء من عملية أوسع لدعم الديمقراطية والمكتب الحكومي على شاكلة تدعيم وتقوية الوعود التي قدمتها الحكومة في هذا الجانب، كانت هناك فجوات واسعة فيما بين الخطابات والتنفيذ على أرض الواقع. وعلى الرغم من رأي الجمهور حول القضاء بشكل عام والتي ترى بأن وضع الفساد القضائي

1 مسح من قبل أي سي جي (كينيا) نقطة سيادة هذه الفكرة. انظر أداء الإصلاحات القضائية الداعمة.

مؤشرات: الأفكار العامة للقضاء الكيني (نيروبي: أي سي جي (كينيا) (2001).

www.tkenya.org/documents/kenya%20bribery%20index%202006.pdf 2

## التدخل الراديكالي يلحق الضرر بالاستقلال القضائي

القاضي<sup>5</sup>. لم يتم إخطار بعض القضاة عن الإجراء الذي اتخذ ضدهم، قاضي المحكمة العليا المحتجز دانيال أنجنيانيا أخبر مجلس القضاء أنه علم فقط بأن اسمه كان على القائمة من ابنته، التي سمعته في نشرة الأخبار.<sup>6</sup>

إن عملية تعليق عمل القضاة تم تنفيذها بطريقة مجحفة ودون تشاور ملائم. لقد فشلت هذه العملية في التوافق مع الممارسات الدولية عند إقصاء مسؤولي القضاء، ثانياً، قضاة العقود الذين تم تعيينهم ليحلوا محل أولئك المستبعدين، أضعف الاستقلال القضائي، ثالثاً، تجاهلت السياسة الجديدة الإصلاحات الأساسية للقضاء، مثل ظروف العمل المحسنة لمسؤولي القضاء واستقلال هيئة الخدمات القضائية.

### التعيينات القضائية

أسند الدستور سلطة تعيين القضاة إلى الرئيس، على الرغم من ذلك يجب عليه مشاوره لجنة الخدمات القضائية في تعيينهم، ولكن ينبغي على اللجنة أن تتضمن المعينين الرئيسيين بما في ذلك رئيس مجلس القضاء، النائب العام، قاضي الاستئناف ومفوض الخدمات العامة. وحيث أن كلاً من القضاة وأعضاء اللجنة هم معينين رئاسيين فهناك فرصة للتدخل التنفيذي.

اللجنة القضائية لسنة 1998، المعروفة باسم لجنة كواتش<sup>3</sup> اقترحت عدة معايير راديكالية بما في ذلك تفعيل القانون القضائي الأخلاقي والذي لم يطبق. سنة 2002 أسندت لجنة المحلفين الدوليين (أي سي جي) (كينيا) تحقيق استقلال القضاء إلى فريق من محلفي الكومنولث الذين رفعوا توصياتهم بصياغة ميكنة مرحلية نافذة بشأن ادعاءات التحقيق حول سوء السلوك القضائي.<sup>4</sup>

برنامج إصلاح إن آيه آر سي، المعروف كتدخل راديكالي الذي رأى أن إقصاء رئيس مجلس القضاء السابق برنارد تشونجا وتعليق عمل 23 قاضي و 82 حاكم لاتهامهم في قضايا فساد، إن الحركة كانت تهدف إلى الحصول على موافقة عامة وتم توقفها كدليل على ملاحظة التورط في عمليات فساد في القضاء ولكن التدخل الراديكالي ساعد على توجيه انتقاد حاد لأسباب أخرى.

أولاً، أنه تجاهل الضمانات الدستورية لأمن مناصب القضاة والمبادئ الدولية لاستقلال السلطة القضائية التي تشير إلى أن قياس المؤشرات المختلفة للمرحلة المبدئية سوف يتم الاحتفاظ بها كركائز سرية ما لم يطلب خلافاً لذلك من قبل

3 لجنة إدارة القضاء المرؤوسة من قبل قاضي الاستئناف (المتقاعد الآن) ريتشارد كواتش.

4 التقرير متوافر على موقع [www.icg.org](http://www.icg.org).

5 المبادئ الأساسية للأمم المتحدة عن الاستقلال القضائي، متوفر في [www.unhcr.ch/html/menu3/b/h\\_comp50.htm](http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/h_comp50.htm)

6 دبليو نيشان (كينيا)، 18 أغسطس 2006.



الجدد في مناصبهم أعطى فرصة لطرح العديد من التساؤلات حول أمن المناصب القضائية والاستقلالية في القضاء ككل.

## السيطرة والآليات التأديبية

لقد فشلت الطريقة النظامية الأساسية لهيئة الخدمات القضائية التي تفرض الالتزام بالسلوك التنظيمي والأخلاقي بين قضاة التحقيق بسبب انها لاتملك من عدم اختصاص قضائي تنظيمي بتأديب القضاة. بين الدستور أن هناك العديد من التساؤلات الطارئة مثل تلك المتعلقة بصلاحيه القاضي في تنفيذ واجباته أو واجباتها، سوف يقوم الرئيس بتعيين محكمة لنظر الموضوعات المختلفة. هذه المحاكم معينة بعد إصلاحات «التدخل الراديكالي» لادعاءات التحقيق الخاصة بالفساد وعدم الملاءمة الموجهة إلى قضاة المحكمة العليا.

إن مسودة الدستور التي تم رفضها في استفتاء نوفمبر 2005، سعت إلى تطوير الاختصاص القضائي للجنة الخدمات القضائية ليشمل القضاة، الغرض كان إيجابياً بشكل جيد عموماً. ولكن اللجنة أخفقت في أن تكون عاملاً فعالاً، أولاً، بسبب ضعف استقلالها حيث أن غالبية أعضائها ضباط قضائيين<sup>9</sup>. ثانياً، ليست لديها أمانة عامة دائمة لتسهيل أعمالها.

لجنة كواتش تقوم باجراءات دقيقة من أجل ضمان ان تكون التعيينات بصرامة ولمن يستحق، حاولت الحكومة أن تسيطر سيطرة كاملة على عملية التعيين من خلال إعطائها صبغة العملية الاستشارية التي تحتوي على مشاركات خارجية ودقة بواسطة جمعية القانون الكينية (إل سي كيه). ولكن هذا الإجراء قائم على العلاقة الشخصية بين رئيس مجلس القضاء ومقعد جمعية القانون الكينية. إن المشاورات بينهم لم تكن رسمية أو مصاغة ولم يتم نشر الاجتماعات أو اللقاءات فيما بينهم بشكل رسمي. لجنة شكاوى المحامين<sup>7</sup> التي قامت مراراً بمراجعة وفحص المعينين، على الرغم من أن الطريقة التي تم بها هذا الإجراء لم تكن عامة، رأى البعض أن التعيينات كيفما أجريت كانت بطريقة أكثر اتساعاً مما كانت عليه في السابق<sup>8</sup>. انتقد البعض الآخر فشل اللجنة لأنها لم تضم ممثلاً عن البرلمان حتى تكون أكثر انفتاحاً على المجتمع.

تبدو عملية التعيين وكأنها جزء من الإصلاحات الجذرية. الضغط السياسي المتعلق بالإصلاح القضائي كان مرتكزاً بعد الانتخابات 2002 التي تمخضت عن الحاجة الملحة للحكومة لتبدو وكأنها تعمل على تطهير السلطة القضائية وبسرعة. أهملت عملية الإصلاح الحاجة إلى استقلال السلطة القضائية وضمان إبعاد تدخل السلطة التنفيذية. فبعد أن تم تعيين القضاة

7 لجنة شكاوى المحامين هي وكالة حكومية مسئولة عن شكاوى التحقيق ضد المحامين قبل أن يتم إحالتهم إلى اللجنة التنظيمية.

8 موكيني مباكا، التعيينات القضائية في كينيا، الإصلاح القضائي في كينيا 1998-2003 (نيروبي مراقبة أي سي جي القضائي مسلسل سنة 2004).

9 لجنة الخدمات القضائية لرؤساء مجلس القضاء.

قانون 2003 الذي ينص على أن المسؤولين العموميين عليهم تقديم إقرار بشرواتهم. ليس هناك تقرير عام بعد يوضح ما إذا كان القضاء لديهم إقرارات حول الأصول التي في حيازتهم، مثل تلك الكائنة في حالة الوزراء، أعضاء البرلمان والمسؤولين الآخرين.

## محاكم للتحقيق مع القضاة

في فبراير 2003 قام الرئيس كيباكي بتعيين محكمة للتحقيق مع رئيس مجلس القضاء برنارد تشونجا بسبب تهمة فساد، استقال تشونجا وعين الرئيس إيفانز جيتشيرو ليحل محله. في الشهر التالي قام رئيس مجلس القضاء الجديد بتأسيس لجنة لمناقشة المشاكل الإدارية للقضاة، في نفس الوقت عين لجنة فرعية، برئاسة القاضي أرون رينجيرو الذي تم توجيه التعليمات له للتحقيق ورفع تقرير حول تفاصيل الفساد، مع الأخذ بعين الاعتبار أسباب الفساد في القضاء، والاستراتيجيات الهامة لمنع الفساد وتقديم مقترحات حول الإجراء التنظيمي في هذا الشأن.

تمخضت اللجنة عن نتائج هامة عرفت باسم تقرير رينجيرو، تضمن التقرير اتهام 5 من 9 قضاة في محكمة الاستئناف، 18 من 36 من قضاة المحكمة العليا و 82 من 264 من قضاة التحقيق، في تهمة تتعلق بالفساد<sup>13</sup>.

تحتاج لجنة الخدمات القضائية لأن تكون مستقلة<sup>10</sup> عن رئيس الحكومة ورئيس مجلس القضاء<sup>11</sup> ويجب أن يرأسها شخص مستقل. إنها أيضاً تحتاج إلى صلاحيات لمراقبة تقييد القضاة بقواعد السلوك المهنية. هناك تدابير أخرى اقترحت من قبل محامين بما في ذلك السماح لهم بتلقي الشكاوى من الجمهور بشأن سوء السلوك القضائي ورفع التوصيات حولها وتفعيل بنود خدمة القضاة<sup>12</sup>.

إن إنشاء لجنة مكافحة الفساد في كينيا (كيه أيه سي سي) ساعد على أخذ خطوة إلى الأمام في تقييم طرق الرقابة الخارجية ليست فقط بالنسبة للقضاة ولكن بالنسبة للمؤسسات العامة الأخرى على حد سواء. أعطيت كيه أيه سي سي صلاحيات واسعة للتحقيق في الفساد على الرغم من أن سلطة النيابة تقع تحت حيازة النائب العام. تقوم إستراتيجية كيه أيه سي سي على تحديد الفساد القضائي وتعريفه على أنه شيء غامض. بدا ذلك واضحاً وتم إبرازه في استكشافات الفساد الحديثة في سجلات المحاكم.

هناك قلق من أن محكمة مكافحة الفساد التي تم إنشاؤها من قبل الحكومة لكشف انحرافات قضايا الفساد السريعة تتلقى القليل من الدعاوى، على الرغم من إقرار الحكومة بأن الفساد متفشى في جنبات مؤسساتها.

هناك قواعد للسلوك بالنسبة للقضاة، في حين ان

10 في تقديمها لدستور لجنة مراجعة كينيا، أي سي جي (كينيا) المقترح بأن استقلال لجنة الخدمات القضائية وأعضائها يجب تفصيله بوضوح في الدستور الجديد وأن أعضائها يتمتعون بمنصب لمدة خمس سنوات، قابلة للتجديد مرة واحدة فقط.

11 تم تناول هذه المناقشة بشكل جيد وتفصيلاً في ألبرت كامبوند "إنشاء ودعم لجنة الخدمات القضائية الكينية: الإصلاح القضائي في كينيا 1998-2002"، مقابل مدينة.. انظر أيضاً op. cit (2004) mbaka.

12 انظر كاموند (2002) op. cit هذا المنصب موضح أيضاً في أي سي جي (كينيا) الاستقلال، الفساد والإصلاح القضائي (جنيفا: أي سي جي، 2005).

13 انظر، على سبيل المثال news.bbc.co.uk/1/hi/worldafrica/3195702.stm.

القضاء. تلقت اللجنة شكاوى من العامة وأكملت عملها في سبتمبر 2005 ولكنها لم تظهر نتائجها للعيان بعد .

أثبتت إجراءات المحكمة عدم كفاءة. فبعد 4 سنوات، استطاعت نظر دعوى واحدة فقط، وحكمت ببراءته. وقد تبخر الدعم السياسي ولم يكن هناك شخص في الحكومة يبدو مسئولاً عن المحاكم القائمة، على الرغم من كون هؤلاء الأعضاء يعملون بصفة مكوكية لإنجاز ونظر الدعاوى بسرعة لإقضاء القضاة من مناصبهم على مدار 4 سنوات دون إنهاء ما يسند إليهم من أعمال. يقوم بعض أعضاء مجلس القضاء بإخطار القضاة ويقدمون اهتمامهم الكامل بأداء مهامهم، منذ أن تم توزيعهم على أي واجبات طبيعية. إن ذلك يعتبر بمثابة رسالة موجهة بعدم وجود وقت متسع لتنفيذ أي التزام تجاه إجراءات المحاكم.

## توصيات بالاستمرار

- هناك حاجة لدراسة أثر التدخل الراديكالي في الإصلاح القضائي منذ 2003. بعض النقاط تناقش وتوحي بأن السياسة لها فعلاً أثر سلبي على القضاء عن طريق ملامح انتهاك أمن المناصب ونزاهتها. ليس كافياً إقصاء الضباط القضائيين، يجب إقصائهم بطريقة ملائمة بشكل أساسي ومناسبة من حيث التوقيت، علاوة على ذلك فإن نظر التحقيق مع هؤلاء القضاة يجب الإسراع فيه حتى لا يتم تأخير

نتيجة لذلك قام العديد من القضاة بالاستقالة أو التقاعد، ثم عين الرئيس كيباكي محكمتين إحداهما للمحكمة العليا والأخرى لمحكمة الاستئناف للتحقيق في الادعاءات المرفوعة ضدهم ، لقد تم انتقاد الحكومة بسبب الطريقة التي تم بها إنشاء المحكمتين وعلى وجه الخصوص أهمية وجود محكمة واحدة للتحقيق مع مختلف القضاة والسماح لإدارة النيابة العامة ، وهي تلعب دوراً رئيسياً في التنفيذ بأن تلعب دوراً أساسياً في المحكمة باعتبار أنها من المتوقع لها أن تكون لاعب رئيس في المحاكم.

## الصيغة السياسية للإصلاحات القضائية

تعتبر تقارير الخرق في سجلات المحاكم نقطة الارتكاز في انبعاث الفساد في القضاء، لقد كان اهتمام الحكومة على وجه الخصوص هو الإخفاق في التصرف عندما تم الإخطار بوقوع خرق، في أكتوبر 2003 عين إل إس كيه لجنة للتحقيق في الفساد القضائي وتم تقديم تقرير إلى رئيس مجلس القضاء يحتوي على أسماء القضاة الذين تم التحقيق معهم.

عند التحدث عن توجيه النقاط الهامة حول الفساد فإن رئيس مجلس القضاء في سنة 2005 قام بتعيين لجنة خاصة للأخلاقيات والتحكيم مرؤوسة من قبل قاضي استئناف هو والتر أونيانجو أوتينو لإدارة دعاوى التحقيق حول الفساد المزعوم في

تطبيق العدالة ضد القضاة.

أن يقدم كوثيقة برلمانية منفصلة ويتم تشريعها بقانون بأسرع ما يمكن.

● يجب إعادة هيكلة لجنة خدمات قضائية يسند إليها دوراً أكثر فاعلية في عملية التعيينات الخاصة بالسلك القضائي، لقد حدد وأوصى القانون بعدة معايير هامة بما في ذلك السماح للجنة بتلقي شكاوى من العامة حول سوء التصرف الذي يرتكب من قبل مسؤولين قضائيين للتشاور في الشكاوى المرفوعة ضد القضاة وأخذ التوصيات بعين الاعتبار من أجل تفعيل بنود خدمة القضاء<sup>14</sup>. هناك حاجة واضحة لتوسيع الاختصاص القضائي للجنة ليشمل المراقبة التنظيمية على القضاة.

● إن بنود خدمة المسؤولين القضائيين وقضاة التحقيق الآخرين يجب تطويرها كموضوع له الأسبقية فيما يتعلق بزيادة الرواتب، تحسين المعيشة والتأمين الاجتماعي خاصة بالنسبة لكبار القضاة وهو الأمر الذي يعتبر أكثر إلحاحاً.

*الشفافية الدولية في كينيا، نيروبي*

● إن لائحة قواعد السلوك تعتبر طريقة مراقبة داخلية فعالة ضد الفساد والسلوك غير الأخلاقي. لعل الفشل في وضع شخص في مكانه المناسب ومنحه الصلاحيات الملائمة، كان العامل الرئيسي في خلق سوء الإدارة بين المسؤولين القضائيين، يحتاج القضاء إلى إطلاع الجمهور على الصلاحيات الممنوحة بموجب القانون وعلى وجه الخصوص تطبيق قانون الإفصاح عن الذمة المالية.

● يجب الإسراع في إجراءات المراجعات الدستورية حيث أن الإخفاق في تقرير هذه الأمور يجعل من الصعب بمكان إجراء الإصلاحات الملحة في القضاء. إن الإجراءات القضائية الآن تلاقي الكثير من العقبات والعوائق وهو ما تم طرحه وتناوله في مسودة استفتاء العام الماضي. لقد أوصت أي سي جي (كينيا) أنه لاستدراك المزيد من التأخير فصل 13 من المسودة الخاصة بالقانون القضائي والنظام القانوني (وهو ما لم يكن شائعاً بين كافة الشرائح الهامة) يجب

## الفساد القضائي والحصانة في المكسيك

النظام القانوني، القانون المدني، الاستفتاء، الفيدرالي عدد القضاة لكل 100,000 نسمة: 0.9 (المحاكم الفيدرالية فقط)<sup>1</sup>  
 راتب القاضي عند بدء التعيين: 62,818 دولار<sup>2</sup> راتب القاضي في المحكمة العليا: 317,709 دولار<sup>3</sup>  
 إجمالي الدخل القومي للفرد: 7,310 دولار<sup>4</sup> ميزانية القضاء السنوية: 1.5 بليون دولار<sup>5</sup>  
 الميزانية السنوية الإجمالية 150 بليون دولار<sup>6</sup> النسبة المئوية للميزانية السنوية 1.0  
 هل كافة قرارات المحكمة خاضعة للاستئناف حتى أعلى مستوى؟ نعم

المنظمة المسؤولة عن الإشراف القضائي والإداري: غير مستقلة

هل كافة الأحكام منشورة؟ لا قانون إدارة شؤون القضاة: نعم بالنسبة لقضاة المحاكم الفيدرالية

(1) مركز الدراسات القضائية الأمريكي (2004-2005) (2) www.scjn.gob.mx (3) (2006) www.tsjdf.gob.mx و www.trife.org.mx (2006) (4) مؤشرات التنمية في البنك الدولي (5) مجموعة البنك الدولي (2000) (6) دايرايو أوفشبال دي لا هيدراسيون (2002)

### المفاوضات بين مرتكبي الجرائم والشرطة

تشير إحدى المسوحات التي تم إجرائها على المساجين ان غالبية إجراءات التوقيف تحدث في لحظة ارتكاب الجريمة أو خلال الثلاث ساعات التالية. أفاد حوالي 48% من الموقوفين انهم تم القاء القبض عليهم في أقل من 60 دقيقة بعد ارتكابهم الجريمة، و22% تم توقيفهم خلال 24 ساعة. وهذا يعني ان 70% من قضايا التوقيف، بعد ارتكاب الجريمة، قد تمت في أقل من 24 ساعة<sup>1</sup> وهذا أيضا يمثل دليل على نقص

### الفساد القضائي في المكسيك

إن اسوأ تبعيات الفساد القضائي في المكسيك هي ممارسة عدم تنفيذ الاحكام وهذه الظاهرة متفشية بصورة كبيرة في النظام القضائي الممثل بسلك الشرطة، ونواب العموم، والقضاة، ومسئولي السجون. ليس هناك احصائيات دقيقة يمكن من خلالها قياس مظاهر النظام القضائي في المكسيك وانما يمكن المغامرة في تحليل بعض الاحصائيات المتوفرة عن هذا النظام.

1 مارسيلو بيرجمان ، الجريمة ، الأداء الهامشي والمؤسسي : نتائج مسح أعداد السجون في ثلاثة ولاية في جمهورية المكسيك ( مكسيكو سيتي : سنتر دي انفجاجسيون واي ديسنسيا أيوكونوميكا ، 2003 )

زيادة أو تكرار هذه الضغوط يصبح واردا إما لإكراه الشاهد على الاعتراف أو «لحل» القضية بوسائل رسمية عالية المستوى.

## النقص الحاد في المصدقية طيلة تاريخه

تقدم هذه الأرقام تبريرا واضحا للمستوى المتدني لثقة المجتمع في المؤسسات العاملة في مجال القضاة. فقد عكس بحثا شمل مسحا للأسر في منازلهم وآخر لأفراد يعملون في مجال العدالة، مدى انخفاض مستوى الثقة في القضاة والمحاكم. أظهر مسح أجرته وزارة الداخلية على مستوى الوطن في نوفمبر وديسمبر من عام 2001 حول الثقافة السياسية و ممارسات المواطنين ان 10.2% من المواطنين لديهم «ثقة كبيرة» في المحكمة العليا، وبهذا تضع هذه النسبة ارفع محكمة في المكسيك في أدنى مستوى حتى دون السلطات المحلية والبلدية، وسائل الاعلام، مؤسسات الأعمال الكبيرة، بالإضافة إلى جميعات النفع العام<sup>4</sup>. كما أشار مسح، تم إجراؤه بعد سنة من المسح المذكور أعلاه على مستوى الوطن بحيث شمل عدد 60,000 مواطن، ان ثلثي من شملهم الاستفتاء أفادوا بأن أما لديهم ثقة «بسيطة» أو «عدم الثقة نهائيا» في المحكمة العليا وذلك مقارنة بـ 6% ممن أفادوا بأن لديهم «ثقة كبيرة» بهذه المحكمة<sup>5</sup>.

في قدرة الشرطة على إنجاز التحقيق، كما تشير هذه الأرقام إلى انه في حالة عدم توقيف المجرمين في لحظة ارتكابهم للجريمة يصبح احتمال عدم توقيفهم إلى الأبد واقع. وقد يعود هذا إلى سبب واحد وهو احتمال «إجراء مفاوضات» بين مرتكبي الجرائم والفسادين من ضباط الشرطة.

غالبا ما يتم انتهاك حقوق الإنسان الأساسية للمتهم عند مثوله أمام السلطة القضائية وهي حالات غالبا ما ترتبط بالفساد، ومثال ذلك، فإن 71% من المتهمين الذين يتم حجزهم لدى مكتب المدعى العام لا يسمح لهم باستشارة محامي، و 29% ممن يحضون بهذه الاستشارة لا يسمح لسبعون في المائة منهم بالتحدث إلى المحامي/المحامية على انفراد. 60% من الموقوفين لم يتم إفادتهم بحقهم في رفض الإدلاء بأي بيانات عند مثلهم أمام القاضي لاتخاذ القرار أما باحالتهم إلى المحكمة أو إطلاق سراحهم. كما ان واحد من أربعة موقوفين لا يحظى بمحامي في الجلسة التمهيدية أمام السلطة القضائية<sup>2</sup> مما يسهل خضوعه للضغط وتقديم أموالا للشرطة، حوالي 80% من الموقوفين لم يتحدثوا إلى القاضي الذي ادانهم كما ان القاضي لم يكن حاضرا عند إدلاء هؤلاء الموقوفين بإفادتهم أمام الإدعاء العام عند التحقيق معهم وهذه الظاهرة تشكل 71% من هذه الحالات<sup>3</sup>. ونظرا لعدم حضور القاضي استجواب الموقوفين، فإن احتمال

2 جولارمو زبيدا لوكونا، الجريمة دون عقاب: مكتب القضاء والنائب العام في المكسيك (مكسيكو سيتي : سنتر دي انفسجاسيون بارا إل ديزارولو وفوندو دي كالتورا ايكينوميكا 2004)

3 مارسلو بوجمان، يتطلب قانون الإجراءات الجنائية أن يحضر القاضي فورا بعد القبض أي إنشاء الإدلاء المبدئي في بداية سماع الأقوال لإقرار السبب.

4 است بايس ( المكسيك ) أغسطس 2002.

5 ميلانيو ( المكسيك ) 16 ديسمبر 2002.

النقص في الاستقلالية يؤدي إلى ممارسة الفساد في الإجراءات القضائية والتي يتم بيانها بطريقتين: خارجية تتصل بالاطراف الرئيسية في المجالات السياسية والاجتماعية؛ وداخلية حيث يتم الضغط على قضاة في المناصب الدنيا لاتباع التعليمات وحماية مصالح رؤسائهم.

## استقلالية مكتب النائب العام

إن جزء من سبب وجود الفساد في القضاء هو ضعف الأخلاقيات العامة والتي تمنع بطريق أو بأخر المسؤولين في القطاع العام الانخراط في الاعمال الشريفة.

على سبيل المثال، يخول الدستور مكتب النائب العام احتكار القضايا القانونية الجنائية، يمنح ذلك قرار منح الصلاحية لوكلاء في مكتب النائب العام والذي يهم صلاحية واسعة في اتخاذ القرار سواء لتقديم تحقيق مبدئي لدى قاضي، ليس من غير الشائع لدى محاميين الأفراد الذين يتحملون مسؤولية ارتكاب جريمة قبل بدء التحقيق أمام السلطة القضائية، يكن لديهم فرصة كبيرة للنجاح عندما تدار الاستراتيجية بالأموال.

تحدث تصرفات الفساد في مكتب النائب العام نتيجة استقلاليته عن الحكومية، ينص الدستور على أن مكتب النائب العام مستقل عن الرئيس على المستوى الفيدرالي أو عن حكام الولاية على المستوى المحلي، يجعل ذلك أثر مضاعف للفساد، يجعل من الصعب

قد يكون عالم القانون هيكتور فيكس فييرو على صواب حين قال «صورة العدالة في الصحافة و الرأي العام أو حتي في نظر المهنيين في مجال القضاء غير ايجابية، ويبدو انها تعكس إصرار على انتشار هذه الأزمة<sup>6</sup>. كما يفيد مسئولين على اختلاف مناصبهم ضمن السلك القضائي بأن مستقبل مظلم ينتظر هذا النظام. كما يصف رئيس سابق للمحكمة العليا الشرطة القضائية الفدرالية «بأنها تواجه اسوأ عدم مصداقية في نظر الرأي العام على مدى تاريخها في الخدمة<sup>7</sup>» وفي الغالب أصبح رد القضاء على انتقاد الفساد ردا غير ودي. وعندما قام مقرر الأمم المتحدة الخاص بموضوع استقلال القضاة والمحامين بزيارة مكسيكو سيتي في مايو 2001 لوحظ من خلال الحديث الذي أجراه مع أفراد من عامة الشعب ان هناك ما بين 50 - 70 بالمائة من القضاة الفدراليين فاسدين<sup>8</sup>. ويبدو ان عدم تنفيذ الأحكام والفساد قد سادا في النظام القضائي المكسيكي. هذا ما توصل إليه، مضيفا «انه من الضروري التحقيق والأخذ بعين الاعتبار كافة انتهاكات حقوق الانسان التي ترتكب بشكل عام، بما في ذلك الشكاوي الخاصة بالفساد بجميع أشكاله تصريحه هذا أزعج السلطة القضائية مما حدا بالمحكمة إلى إصدار كتاب فندت فيه ما جاء بالتصريح.

أحدث تقرير يلقي الضوء على استقلال القضاء هو تقرير التنافس الدولي الصادر عن ندوة الاقتصاد الدولي لعام 2005 - 2006، والذي صنف المكسيك بالمرتبة 55 من بين 117 دولة تم تقييمها. ان

6 معهد قضاة التحقيق ( أي أي جي - يو إن إيه إم) كفاءة القضاء ( التقريب والعرض) ( مكسيكو سيتي - أي أي جي - يو إن إيه إم، 1995)

7 كيناور جينجورا بامنتال ، الاجتماعات مع وسائل الإعلام ( مكسيكو سيتي - بودر جوديشيال دي لا في يرشيان ، 1999)

8 محقق الأمم المتحدة الخاص عن الاستقلال القضائي واستقلال المحامين ، تقرير عن البعثة إلى المكسيك ، أيه / سي إن 72/2002/4 إضافة 1 (نيويورك: هيئة الأمم المتحدة عن حقوق الإنسان 2002) متوافر في

9 محكمة المكسيك العليا ، ردا على تقرير مقرر الأمم المتحدة الخاص باستقلال القضاة والمحامين ( مكسيكو سيتي : بودر جوديشيال دي لا فيدراشيون، 2002)

مرافعة شفوية في نوفمبر 2004 وولايات أخرى أجرت نفس الإصلاحات.

يجب الإسراع في تطبيق و تنفيذ هذه المبادرات خاصة على المستوى الفيدرالي حيث أن معظم القضاة التقليديين يعارضون بشدة التغييرات في الإجراءات .

إن طرق مراقبة وتنظيم القضاة تحتاج أيضا إلى إصلاح، إن الطرق التنظيمية مبهمة والجهة المسؤولة عن تنفيذ التحقيقات ليست مستقلة بالكامل ، بعد إصلاحات 1999 اعتمد المجلس القضائي الفيدرالي، الذي تم تشكيله سنة 1994 لمراقبة القضاة والنظام القضائي، إلى حد كبير على المحكمة العليا ، إن غالبية أعضائه كانوا أيضا تابعين للنظام القضائي، والذي عمد على زيادة الشك في تعارض المصالح - والذي كان لأعضائه دوافع لحماية زملائهم من العقاب أو المحاكمة بسبب السلوك الخاطئ، يجب نشر الشكاوى المقدمة ضد القضاة والأسباب وراء هذه الشكاوى لذلك يكون لدى العامة المعلومات الضرورية لتقييم نظام المراقبة الحالي.

نقطة أخرى لمجال الإصلاح وهي تباين الظروف بين المحاكم الفيدرالية والمحاكم المحلية، عجز الميزانية الحاد في المحاكم المحلية ووسائل تنفيذ أعمالها بفاعلية بينما يكون لدى المحاكم الفيدرالية مصادر جيدة ويتمتع أعضاؤها براتب عالية، يحتاج النظام الدولي للتدريب والتعيين لأن يوضع بحيث يضيق الفجوة بين الرواتب على مختلف مستويات النظام القضائي.

تحتاج سياسة تطوير الأنظمة لأن يتم تنفيذها مع

بمكان إجراء تحقيقات مستقلة ضد الجهات الرسمية التابعة لنفس الحزب السياسي كسلطة لها نفاذها، علاوة على ذلك فإن هذا الفساد يصل إلى ديناميكية الأحزاب السياسية داخل الساحة القضائية، وهو ما يعني أن تحقيقات الجرائم غالبا ما تدار وفقا للأجندة السياسية.

الحل الوحيد هو منح الاستقلال التنظيمي والعملي لمكتب النائب العام ، يعني ذلك تعيينات واقصاءات سوف تكون ضمن مسئولية الغرف التشريعية على المستوى الفيدرالي والمحلي، بينما تقع العديد من الإصلاحات الدستورية ضمن هذا الإطار.

## المكسيك تتحرك ببطء نحو المرافعة الشفهية

عندما يتم إرساء قواعد العملية القضائية، يجب تحديد الخطوط العريضة لتوضيح ما إذا كان الفساد يمكن تجنبه، على سبيل المثال أي تصرف قضائي عندما لم يتم الترافع عن شخص من قبل محامي فيكون ذلك بمثابة أسس لإعلان الإلغاء الكامل والموضوعي، يجب أن ينطبق ذلك أيضا إذا كان القاضي غائبا سواء عن سماع المرافعة أو عندما يقدم النائب العام دليل ضد المتهم.

هناك قضية هامة أخرى وهي تنفيذ المرافعات الشفهية، خاصة في القضايا الجنائية، تقدم المرافعة الشفهية تقليص واضح للفساد حيث تتم المرافعة أمام عيان كافة الأطراف المعنية، كان هناك نجاح ما، خبرة على المستوى المحلي في هذا الخصوص، تم تقديم



أخلاقي، يجب توجيه بعض اللوم للنظام التعليمي التربوي، يجب أن تهتم الجامعات والمدارس بالقضايا الأخلاقية، أن هذا الإهمال تم تدعيمه على حقيقة أنه لا توجد هناك كليات إلزامية للمحامين، هناك أيضا نقص في إجراءات منع المحامين الذين يكتشف أنهم مسؤولين عن الفساد من تحمل مسؤولية مزاولة أعمالهم.

ميجيل كاريونيل

معهد التحقيقات مع القضاة - يو إن إيه إم،

مكسيكو سيتي

الهدف لصياغة حقوق ومسؤوليات مختلف أعضاء النظام القضائي، لكل ولاية قانون الجريمة الخاص بها وقانون الإجراءات الجنائية لتشكل هذه القوانين في مجملها نحو 66 قانون منفصلة عن بعضها البعض حيث تحتوي على الأنظمة الفيدرالية، يضمن هذا الدخول الكيفية التي يجب من خلالها عمل النظام القضائي، من الأفضل تطبيق قانون موحد لزيادة المعرفة العامة بالقانون.

كتدبير إضافي، يحتاج المحامين والقضاة إلى تدريب

## الفساد في الأعمال القانونية في منغوليا

النظام القانوني، القانون المدني، الاستفتاء، الرجعية عدد القضاة لكل 100,000 نسمة<sup>1</sup>: 13.3  
 راتب القاضي عند بدء التعيين: 2,214 دولار<sup>2</sup> راتب القاضي في المحكمة العليا: لم يتم الحصول عليه  
 إجمالي الدخل القومي للفرد: 690 دولار<sup>3</sup> ميزانية القضاء السنوية: 3.7 مليون دولار<sup>4</sup>  
 الميزانية السنوية الإجمالية 1.1 بليون دولار<sup>5</sup> النسبة المئوية للميزانية السنوية 0.3  
 هل كافة قرارات المحكمة خاضعة للاستئناف حتى أعلى مستوى؟ نعم

المنظمة المسؤولة عن الإشراف القضائي والإداري: مستقلة تماما

هل كافة الأحكام منشورة؟ لا قانون إدارة شئون القضاة: نعم

1- المجلس العام للمحاكم (2006) 2- نفس المرجع السابق 3- مؤشرات التنمية في البنك الدولي (2005) 4- المجلس العام للمحاكم (2005) 5- نفس المرجع السابق

حول أخلاق المهنة ومفهوم استقلال القضاة. جرت محاولات عديدة من خلال مسوحات قياس مفهوم الرأي العام للفساد وفقا لاستفتاء 2006 للحصول على آراء نحو 1,030 من الشعب المانغولي، راء الناس أن الفساد

تعود مشاكل القضاء في منغوليا إلى إرث فترة زمنية كانت فيها الدولة تحكم قبضتها على المحاكم، ومنذ التحول إلى الديمقراطية قبل 15 سنة مضت، كان لزاما على القضاة والمحامين الانخراط بدورات تدريبية اساسية

- نقص في الارادة السياسية.
- ضعف مؤسسات الرقابة.

## معيار الفساد

هناك نحو 456 تحقيق جنائي عن سوء استخدام السلطة من جانب القضاة والشرطة قبل 2002 بعامين والتي على أثرها تم إحضار نحو 250 إلى المحكمة رفض القضايا الأخرى. تم تأسيس وحدة محاكمة خاصة سنة 2002 لمحاكمة القضايا الجنائية المرتكبة من قبل القضاة ، فقد رفع نواب عاملين وشرطة قضايا فساد ضد أربعة قضاة منذ تأسيس هذه الوحدة ولكن تم ورفض كافة القضايا في مرحلة تالية ، قام رئيس الوحدة مرارا بمخاطبة لجنة الجزاء القضائي في مكتب النائب العام في محاولة منه لإعادة النظر في تلك القضايا، ولكن تم إخطاره بأن هناك ضغط من سلطات أعلى لالغاء التحقيق<sup>6</sup>. وفقا لأقوال عضو آخر في الوحدة يقوم القضاة بشكل روتيني بتغيير قضايا الفساد المرفوعة ضد مسؤولي الشرطة أو القضاة المتورطين في قضايا فساد إلى قضايا احتيال بسيطه، والتي يتم التعامل معها بصرامة أقل بموجب القانون<sup>7</sup>.

هو أهم ثاني مشكلة تواجه البلد وصنفوا المحاكم على أنها أحد أهم أربعة قطاعات تمارس الفساد بعد الجمارك، حقوق الملكية وتراخيص المناجم<sup>1</sup>. اشار استفتاء آخر إلى أن بعض جوانب المشكلة قد تكون في طريقها إلى التحسن حيث انخفضت نسبة هؤلاء الذين يرون الفساد في المحاكم من 39 بالمائة سنة 2001 إلى 18 بالمائة سنة 2005. على إن حال فقد رأى 93 % ممن شملهم مسح تم اجراءه في 2005 إن الافراد الذين يتمتعون بالنفوذ السياسي كانوا يتلقون معاملة أفضل في المحاكم و 90 بالمائة قالوا أن الأغنياء يعاملون بطريقة أفضل<sup>2</sup>.

وفقا لمسح الثالث<sup>3</sup> فإن العوامل التي ساهمت في اذكاء الفساد بالنظام القضائي تتراوح بين عوامل مادية مثل الدفع والشفافية الضعيفة إلى تلك التي يشوبها مظاهر عدة مثل تأصل الفساد في السلك القضائي. هناك عوامل مساهمة أخرى هي:-

- غموض الخطوط بين القطاعات العامة والخاصة.
- عدم الشفافية وامكانية الحصول على المعلومات والدخول إلى معلومات حكومية.
- عدم كفاءة الخدمة المدنية.

1 يو أس أيه أي دي ، مؤسسة آسيا ، المركز القومي لمحاكم الولاية ، ملامح الفساد- تعميم مجال وحالات الفساد في منغوليا ، أبريل 2006  
2 سان مارال / المركز القومي لمحاكم الولاية الإصلاح القضائي في منغوليا، مشروع النيابة العامة للنظام القضائي في منغوليا 2001، 2003 ، 2005 في  
3 يو أس أيه أي دي ، مساعدة الفساد في منغوليا ، أغسطس 2005  
4 روبرت لا مونت ، بعض وسائل تحديد الفساد القضائي في منغوليا ، 1 أغسطس 2002 ، أنظر  
5 مقابلة مع السيد باتشميج ،النائب العام للولاية ، مكتب النائب العام الوطني، 15 مايو 2006 ، وفقا لمصدر آخر ، حققت الوحدة في ستة دعاوى تتعلق بالفساد من جانب قضاة ، وكلاء العموم والشرطة 2004 أنظر  
6 تي باتبولد ، نائب رئيس وحدة التحقيق ، مكتب النائب العام القومي ، أنظر  
7 تي جارجاتار ، محقق أول لدى وحدة التحقيق، مكتب النائب العام القومي ، أنظر

حتى أربعة سنوات ماضية كان وزير العدل يت رأس المجلس العام للمحاكم، الذي يضم 12 عضو يمثلون مؤسسات وتمهت مدى الحيادية لتأكيد استقلالية القضاء. بموجب الدستور يعين الرئيس القضاة بناء على توصية من المجلس العام للمحاكم.

عندما تطل الادعاءات الجنائية أعضاء في الحكومة، فإن القاضي يعتمد على الرئيس لتعيينه في المنصب الذي وصل إليه.

ويرى ، من الصعب الحكم بصورة مستقلة، كما حدث مؤخراً حين تم تشويه حملة الرئيس نامبريان انخابير الانتخابية من قبل تظاهرة طالبت بالتحقيق في إدعاءات تشير إلى تحويل نحو 2.9 مليون دولار من المال العام ، تشير التقارير الحالية إلى إن الرئيس انخابير قام ببعض الترتيبات الدعائية لرفض استئناف قرار المحكمة في دعوى كذف بحق باحث مستقل اتهمه باستغلال السلطة ، رفضت المحكمة الكلية الادعاء<sup>12</sup>.

## ضعف الاجراءات التأديبية

قوانين الإدارة الأخلاقية والجهات التنفيذية القائمة بشأن رجال القانون -القضاة ، وكلاء العموم والمحامين الخاصين، على الرغم من أن

ضمن نظام المحكمة، تم اتخاذ اجراءات تأديبيه ضد قضاة نظراً «لسلوك غير اخلاقي» «وأخطاء مهنية» خاصة باصدار قرارات تتعارض والقانون والتي قد تعتبر نتيجة فساد<sup>8</sup>.

تم رفع قضايا ضد 37 قاضي ، تسعة تم تخفيض رواتبهم ، 20 تلقوا انذاراً رسمياً وثمانية تم فصلهم<sup>9</sup>، سنة 2003 نظرت اللجنة التأديبيه القضاية من 25 دعوى ضد قضاة ، مقارنة بـ/21 دعوى سنة 2004 و19 في سنة 2005 وستة دعاوى حتى مايو 2006<sup>10</sup>.

تزيد رواتب القضاة بنحو 200 دولار عن رواتب الموظفين المدنيين في الدرجة الأولى ولكن فقط نصف المتوسط في القطاع القانوني الخاص، كما تمثل الرواتب الضعيفة وانخفاض مستويات المعيشة تهديد للاستقلال وكرامة القضاء، وفقا ما جاء على لسان رئيس المحكمة العليا إس باتدليجير، فإن أكثر من 70 بالمائة من القضاة ليس لديهم شقة ملكا لهم وعليهم أن يسكنوا بالإيجار<sup>11</sup>.

## الحكومة مستمره في السيطرة على القضاء

على الرغم من اعتباره من المقدسات في دستور منغوليا فإن الاستقلال القضائي مازال في بداياته،

8 روبرت لا مونت (2002) مقابل المدينة.

9 نفس المرجع السابق

10 مقابلة مع السيد باتشميج ، النائب العام للولاية ، 15 مايو 2006 .

11 أودرين سونين ( مانغوليا ) 8 ديسمبر 2005

12 ديدسين هورلين ( مانغوليا ) 1 أبريل 2006

المحاميين برشوة مستشار الخصم حتى يخسر القضية عن عمد، وفي هذه الحالة لا يمكن اثبات التواطؤ فيصبح من المستحيل اصلاح الأضرار وذلك بسبب "الفريق" الفاسد من محامي المدعي والمدعى عليه اللذين اخذوا القضية إلى الحد الذي لن يفيد معه أية إجراءات قانونية تمهد للاستئناف.

المدعى عليه، أم وحيدة، تعيش مع جدتها وثلاثة أطفال في شقة مملوكة للجد، بعد ان انتقل إلى رحمة الله سنة 1999، حفيدته، كساكنة، لها الحق القانوني في امتلاك الشقة، عم السيدة هو ابن المتوفي وهو شخص ثري يسكن في منزله الخاص، أيضا ادعى حقه في الشقة.

من الاجراءات المترتبة على التقاضي نصح عدد من المحامين السيدة بأن تجد شخص له معارف في المحكمة. «بالقانون يجب أن تفوزي بالدعوى ولكن أي شي يمكن ان يحدث، يجوز أن يرشو عمك القاضي، لذلك يجب عليك ضمان القرار العادل عن طريق التحدث مع شخص ما يعرف القاضي الذي يترأس الجلسة ودفع مبلغ من المال له، ليس هناك خيار آخر وإلا سوف تفقدين الشقة»، ولم يكن هناك خيارا «امام السيدة غير خسارتها للشقة،لذا آثرت عدم المغامرة. عثر محاميها على شخص له صديق بالمحكمة العليا الذي اتصل بالقاضي، وعليه حصلت السيدة وعائلتها على وثيقة ملكية الشقة 16.

القوانين كافية بشكل عام، فقد أخفقت في منع اجتماعات الأطراف السابقة مع الأطراف والشهود في الدعوى، تحتاج الجهات التنظيمية مصادر مالية وموارد بشرية أفضل إذا كانت في طريقها لمكافحة سوء التصرف .

في سنة 2002 تم تأسيس وحدة خاصة في مكتب النائب العام للتحقيق في الادعاءات الجنائية المرفوعة ضد أعضاء القطاع القضائي ، معظم الدعاوى التي تم رفعها ضد أخصائيو القانون تم رفضها أو تسويتها خارج المحكمة سواء بسبب ابتزاز سياسي أو بسبب نقص في مهارات جمع الأدلة.

## قنوات رشوة المحامين

أن أنشطة الفساد التي ترتكب من قبل المحامين بما في ذلك الرشوة المباشرة للقضاة، لترشيح قاضي معروف بتساهله لسماع الدعوى ولديه القدرة في التأثير على النيابة العامة.

والمعروف عن بعض المحامين بانهم يتناولون قضايا معينة معتمدين في ذلك على معرفتهم أو تربطهم اما مألوفين أو في وضع علاقات جيدة مع القاضي أو المحقق المعين. وكذلك قد يعتمد المحامي على تقييمه للقضية فما إذا كان سينتج عنها مبالغ طائلة لصالحه. تقديم هدايا للقضاة لتأمين نتائج إيجابية لصالحه هناك مواقف تم الإبلاغ عنها تفيد قيام

13 يو إس آيه أي دي (2005) مقابل المدينة

14 أرتدين أيره ( منغوليا ) 10 مايو 2006

15 مركز حقوق الإنسان والتطوير ، سجل حقوق الإنسان القومي لسنة 2000 متوافر في [www.chrd.org.mn](http://www.chrd.org.mn)

16 نفس المرجع السابق

## روابط الدم

- إدارة المحكمة وإدارة الزيادة في عدد القضايا .
- التعليم القانوني المستمر .
- استحداث نظام لفحص مؤهلات .
- تحسين عامل الاخلاق للعاملين في مجال المحاماه .
- تعريف الرأي العام بالإجراءات القضائية .

من بين الإنجازات الرئيسية للمشروع :انجاز الية كاملة لكافة المحاكم المنغولية الـ/61، التقييم العشوائي للدعاوى، الأعمال العامة في المحاكم التي تسمح للمحامين والعامة من الدخول إلى ملفات القضايا وإنشاء قاعدة بيانات لمعلومات الدعاوى المتوافرة على شبكات الانترنت منذ 2005، عمل المشروع على تطوير مجموعة من المدربين للعمل في مركز قانوني وطني مع الالتزام بإعادة تدريب كافة الأخصائيين القانونيين الذي يوفر التدريب الأخلاقي والتدريبات الأخرى للقضاة في الأماكن الريفية حيث تم تطويره من خلال أول فحص رسمي للعاملين في مجال القانون من خلال وزارة العدل في منغوليا، كما قاموا بانتاج الملتصقات والكتب، وكتابة المقاولات واستخدام المواد، الوسائل والبرامج الراديو والتلفزيوني لتوضيح التغيرات في النظام القضائي لكافة المواطنين، قدم أيضا المشروع استشارات حول وضع مدونة لاخلاق المهنة القضائية الجديدة كما عمل المشروع على تدعيم وكالتي المراقبة الأساسية وهما لجنة الجزاء القضائي ووحدة التحقيق الخاصة بالنائب العام عن طريق توفير أجهزة حاسب الي وتدريب في اساليب التحقيق .

في إشارة إلى مدى الحاجة لمزيد من العمل لتلبية الحد الأدنى من متطلبات النظام الشفاف وارسائه

إن أحد الملامح البارزة لقطاع العدل في منغوليا بما فيه من فساد- هو أن العديد من المحامين الذين خدموا سابقا على منصة القضاء أو في تنفيذ الاحكام قبل الانتقال إلى نقابة المحامين الخاصة. علاوة على ذلك، في مجتمع ذي عائلات ممتدة جذورها فليس من غير الشائع إيجاد متخصصين في دوائر قانونية مختلفة تربطهم روابط دم بمجموعة العاملين في مجال القانون في منغوليا تحكمهم علاقات وروابط دم قوية، وهي تعتبر عائق رئيسي لتطبيق الشفافية والحيادية والاستقلالية.

ومما يبعث في تعقيد الأمور ان قوانين منغوليا غالبا ما يكتنفها الغموض، فهي قابلة لتفسيرات مختلفة لا بل متضاربة من قبل القضاة والمحامين وغالبا ما تكون هذه التفسيرات موجهة لمصالحهم المالية، اقتران هذا الغموض يضعف مستوى معرفة العامة بالقانون مما يؤدي إلى بيئة صالحة لاستغلال المنصب في سلك القضاء .

## جهود الإصلاح

أصدرت منغوليا سنة 2000 خطة استراتيجية للنظام القضائي المنغولي وفي السنة التالية عمدت المساعدات الأمريكية (USAID) إلى وضع خطة خمسية أطلق عليها مشروع الإصلاح القضائي (JRP) وذلك بالتعاون مع (GTZ) ميرسي كوريس و PACT، ركز مشروع الخطة على خمس نقاط معينة:

تتمكن من الحصول على موافقة واضحة من السلطة التشريعية بخصوص مدونه الأخلاق المهنية في القضاء، القانون القضائي فرض قيود على القضاة في مخاطبة اطراف أخرى كجزء من المقابلة، إقرار الأصول العامة أو تحديد مفهوم الأخطاء المهنية<sup>18</sup>. قانون مكافحة الفساد الداخلي الذي تم إقراره في يوليو 2006 يدعم استحداث وكالة مستقلة لمكافحة الفساد ويفرض هذا القانون على المسؤولين في القطاع العام بما فيهم النواب العاميين تحديد دخلهم وممتلكاتهم.

الشفافية الدولية في منغوليا  
أولان باتر

في القضاء المنغولي، حيث عمدت USAID على تمديد فترة المشروع ثلاث سنوات أخرى حتى 2008 بين الأهداف الثمانية عشر الجديدة التي ارادت اجرائها لسنة 2005 عالجت في غالبيتها امور السلطة القضائية مثل إدارتها، ميزانيتها، القائمين عليها، أداءها ومعاييرها السلوكية والتخصصات القانونية (الأوراق المالية فرض الضريبة، التجارة الدولية إلخ) حيث أن تطوير النظام القضائي - الأعمال الكترونية وإدارة الدعاوى التي تبدو في حاجة على دعم، لزال العنصر الانساني يتحدى الإصلاح. بعد خمس سنوات من بدء مشروع إصلاح النظام القضائي من قبل مانح قوي في جزء صعب من العالم، لازالت USAID لم

## السلطة الملكية والاستقلال القضائي في المغرب

النظام القانوني: القانون المدني، كل من المحقق والخصم ، الأغلبية / النيابة جزء من القضاء  
عدد القضاة لكل 100,000 نسمة<sup>17</sup>: 20.7 راتب القاضي عند بدء العمل : لم يتم الحصول عليه  
رابت القاضي في المحكمة العليا : لم يتم الحصول عليه إجمالي الدخل القومي للفرد : 1,730 دولار<sup>18</sup>  
الميزانية السنوية للقضاء : 290.7 مليون دولار<sup>3</sup> إجمالي الميزانية السنوية 16.8 بليون دولار<sup>4</sup>  
النسبة المئوية للميزانية السنوية : 1.7  
هل كافة قرارات المحكمة يمكن استئنافها إلى أعلى مستوى ؟ نعم  
المؤسسات المسؤولة عن المراقبة التنظيمية الإدارية : غير مستقلة  
هل كافة القوانين منشورة ؟ لا هل هناك قانون لإدارة شئون القضاة ؟ لا

1 البنك الدولي (2000) 2 مؤشرات التنمية في البنك الدولي (2005) 3 قانون الميزانية 2006 ، النشرة الرسمية رقم 5.382 مكرر ( 25 ديسمبر 2005) 4 كتيب الحقائق الدولي لوكالة التحقيقات المركزية (2005)

أوضح بنك القرض العقاري والسياحي CIH المغرب حيث أن وسائل التحقيق ، الإدعاء القمع حدود النظام القضائي في مكافحة الفساد في تخضع للحكومة.

17 تم إدراج الأهداف الجديدة في مقالة من قبل رئيس محكمة جي أربي ، روبرت لا مونت، أنظر

18 نفس المرجع السابق

بالإدارة العامة للقضاء، الميزانية القضائية وإدارة الموارد البشرية بما في ذلك مناصب القضاة ومهامهم الإدارية في الوزارة ونظام العمل مشكل أوسع. ويتمتع الوزير بصلاحيات تعيين ونقل القضاة بناء على موافقة المجلس الأعلى للقضاء.

إن تأثير السلطة التنفيذية على إدارة القضاء غير واضح دائماً، في الحياة اليومية، عندما يتعين على النظام القضائي أن يتعامل مع شأن ينطوي على ثروات غير قانونية لشخصيات بارزة في المجتمع، إلا أنه سرعان ما أنفضح الأمر، لعل شأن سي أي إتش مجرد دعوى، الأمر يندرج تحت الاختصاص القضائي المباشر لمحكمة عدل خاصة وتكون مسؤولة عن التحقيق في الفساد والجرائم الأخرى التي تطل الأموال العامة أو مسؤولي العموم، يعين القانون المحكمة المختصة، لكنه ينص على أن التحقيقات من الممكن أن تُدار بموجب أمر كتابي موقع من قبل وزير العدل<sup>3</sup>

## سي أي إتش : التدفق النقدي على مر العقود

تم تأسيس بنك القرض العقاري والسياحي CIH اصلاً لتمويل عملية الاستحواذ على الأراضي، بعد ذلك أصبحت المغرب مستقلة سنة 1956، أصبحت مؤسسة لتمويل قطاعات الاسكان والسياحة. وصارت تحت سيطرة الدولة يتم ادارتها من قبل رئيس يعينه

ينص الدستور على أن النظام القضائي مستقل عن السلطة التنفيذية والتشريعية<sup>1</sup> تم تأكيد هذا المبدأ من بموجب القانون المدني والجنائي ووضع له قاعدة من خلال إرساء مبادئ لعمل القضاة الخاضعين لإشراف المجلس الأعلى للقضاء حيث يتألف هذا المجلس من قضاة الدولة الأوائل، يتم انتخاب غالبيتهم عن طريق زملائهم ويقوم هذا المجلس بإقرار التعيينات، الترقيات، التنقلات، العقوبات وفي هذا السياق تم دعم احتفاظ القضاة لمناصبهم بينما بقيت هذه الميزة أقل بالنسبة لمنصب النائب العام وهذه الحدود تم التعبير عنها بالقول الفرنسي المأثور «Si la plume est serve, la parole est libre» وهو ما يعني أن النائب العام غالباً ما يتمتع بحرية أكبر في كلامه عن كلماته المكتوبة.

## أوامر الملك وقرارات القانون

ولكن ملك المغرب، محمد السادس هو الذي يرأس مجلس القضاء الأعلى وهو صاحب الكلمة الأخيرة في إصدار القرارات<sup>2</sup> فهو يعين كافة القضاة، والنائب العام وموظفي المناصب الكبيرة وأعضاء الحكومة، الأعمال الفعلية يقوم بها وزير العدل بصفته نائب رئيس مجلس القضاء، كما أنه يتولى بصفة دائمة أمانة سر هذا المجلس الذي يُعد جدول الاعمال، ينظم الجلسات ويرسل مداونات المجلس إلى الملك لاعتمادها، وهو الوزير الذي يتحمل المسؤولية الأساسية فيما يتعلق

1 مادة 82

2 مادة 32، الملك محمد بن الحسن ، الملك الحالي، اعتلى العرش في يوليو 1999 .

3 (مرسوم) الداهر مقدمة القانون رقم 157-72-1 بتاريخ 6 أكتوبر 1972 والذي حدد محكمة خاصة تعمل على التحقيق في سوء استخدام السلطة من قبل مسؤولي العموم ، الفساد ، التجارة الزائفة والاختلاس من قبل مسؤولي العموم.

المذكورة". وفي قضية بنك CIH فنظراً لأنه لم يتم إحالة الموضوع إلى المحاكم (بالرغم من إقرار رئيس الدولة بالفضيحة الناشئة) ولذلك فقد جاء الاستجواب البرلماني.

وبالرغم من أن الاستجواب يبدو على أنه قرار حكومي إلا أنه نشأ فعلاً نظراً لفشل بعض الوزراء، وخصوصاً وزير العدل في الأمر بإجراء تحقيق. ومن الناحية القانونية فإن التحقيق النيابي يؤدي فقط إلى إعداد تقرير لتقديمه إلى النواب داخل غرفة المداولة. وتقع صلاحية رفع دعوى قانونية بالكامل في يد الأعضاء التنفيذيين.

وقد بدأت الشرطة القضائية<sup>6</sup> تحقيقات في يناير 2001 أشارت إلى أن الحكومة كانت راغبة في النهاية في بدء إجراءات قضائية أمام محكمة خاصة. وقد لعبت الصحافة، وخصوصاً جريدة ليجورنال هيدومادري، وجريدة الايكونومست اليومية وصحيفة أحداث المغربية دوراً رئيسياً في تعبئة الرأي العام. وقد أيد المجتمع المدني عملهم وخصوصاً جمعية شفافية المغرب وشبكة الدفاع عن الممتلكات العامة والتي نظمت ندوات وتقدمت بأسئلة وأصدرت بيانات صحفية.

## الفرصة المفقودة في التحقيق في الفساد

في شهر أكتوبر 2002 أمر وزير العدل بالبدء في

الملك، وورد اسم البنك CIH مرارا في الصحافة منذ السبعينات لعلاقته باستثمارات مربية حيث كان مصدر تمويل سهل للأفراد البارزين، وفوق هذا كله كان هناك داعم كريم لهذا النوع من الترتيبات المالية غير المستقرة والتي أدت إلى ما هي عليه الآن فقد تم تعطيل آليات المراقبة الداخلية والخارجية الموضوعة لمنع هذه الممارسات. لقد افتضح أمر هؤلاء الذين كانوا في السلطة التنفيذية وكيفية استخدامهم لنفوذهم للتأثير على القضاء وحماية قراراتهم المثيرة للجدل ومنع النيابة العامة من الوصول إلى أولئك الذين استفادوا من تلك الأوضاع وجنوا أموالاً طائلة.

وبعد عقود من الإدارة السيئة والهيئات المبالغ فيها - الدالة على عدم سداد القروض - بدأ المحققون في النظر في احتمال إفلاس البنك في عام 1998. وقرروا بأن مبلغ 9 بليون درهم (1 بليون دولار أمريكي) ديون مازال يتعين استردادها<sup>4</sup>. وبالرغم من هذا الاكتشاف فإنه لا مكتب وكيل النيابة ولا مكتب القضاء اتخذ أي إجراء. ولم يتم إجراء أي تحريات إلا في عام 2000 عندما تم اقتراح ائتمان جديدة على البرلمان لبيان ديون البنك<sup>5</sup>. وطبقاً للدستور فإن اللجان البرلمانية الخاصة بالاستجواب مسئولة عن "جمع المعلومات حول الوقائع وتقديم استنتاجاتها إلى غرفة المداولة". ولا يمكن تشكيلها "عندما ينشأ عن الوقائع إجراءات قضائية، وأثناء استمرارية الإجراءات القضائية

4 تم نشر هذه المعلومات وتلك المعلومات الخاصة بالتقدم المحرز في التحقيقات البرلمانية بواسطة جريدة الايكونومست اليومية والجرائد الاسبوعية "جورنال هيدومادير" و "ماركو هيبو"

5 انظر، على سبيل المثال، جريدة الشرق الأوسط (المملكة المتحدة) بتاريخ 2 فبراير 2001

6 الحرس الوطني للشرطة القضائية هو قوة شرطة قضائية لها صلاحيات تحقيقية



الوضع. وقد وصل الائتمان محل المساءلة إلى 9.5 بليون درهم (ما يتجاوز 1 بليون دولار أمريكي). وقد تم إلغاء المحكمة الخاصة في نفس السنة وتم تحويل ملف CIH إلى القسم الجنائي من محكمة الاستئناف في الدار البيضاء لإجراء المزيد من التحقيقات. وقد تم كسر السكوت خلال هذه الفترة بواسطة مقابلتين شخصيتين تمتا في الصحافة مع رئيس مجلس إدارة CIH السابق مولاي زيني زاهيدي الذي فر للخارج. وقد تم إصدار تعميم بحقه على أنه مطلوب وكان من المنتظر محاكمته غيابياً. وقد كان لرسالة زاهيدي<sup>8</sup>، الذي تقلد العديد من المناصب الوزارية بما فيها محفظة الخصخصة، أثراً في توضيح الموضوع. فلم تقدم التحقيقات النيابة ولا المستندات التي على أساسها تمت الإجراءات القضائية صورة حقيقة عن الوقائع. فمعظم الائتمانات المشكوك فيها والمعاملات غير العادلة التي صرح بها تمت بناء على طلب وتعليمات أفراد لهم وضعهم في الدولة. وقد قوبلت محاولاته في التحدث إلى المرحوم الحسن الثاني والملك محمد السادس عن هذه الموضوعات بإشارات مفادها أنه ينبغي عليه "مسح ذلك من ذاكرة". وبتاريخ سبتمبر 2006 لم يتم الاعتراف بأي مسؤولية سياسية أو إدارية بخلاف الإدارة العليا للبنك. وكان من المتوقع أن العملية القضائية سوف تظل المستوى الأدنى من الموظفين والذين ربما تصرفوا بدافع من الجشع، ولكن بالقطع بسبب الخوف لوجودهم في الخدمة

إجراءات قضائية أمام المحكمة الخاصة بما معناه أن النظام القضائي سوف يتولى القضية في النهاية والتي أصبحت قضية جنائية تداولها الجمهور لعدة سنوات. وقد تم استهداف عشرات الأشخاص في الإجراءات القضائية إعادة التحقيق وتوقيف البعض منهم بانتظار المحاكمة. وبالرغم من أن القانون ينص على سرعة إجراء المحاكمات أمام المحكمة الخاصة والانتهاه منها خلال ستة أسابيع بحد أقصى إلا إذا تطلبت إجراء تحريات أو مراجعات بواسطة الخبراء والتي قد تستغرق وقتاً أطول، ومع ذلك فقد استمرت التحقيقات حتى يناير 2004. وفي النهاية تم توجيه الاتهام إلى أقل من 20 شخص بتهمة اختلاس أموال عامة والتأثير على القرارات التجارية وسوء استعمال الأصول الاعتبارية أو أصول الضمان الاجتماعي، سواء كمتهمين أساسيين أو شركاء في الجرم. وقد تحددت جلسة السماع بتاريخ 19 يناير 2004 ولكن تأجلت حتى مارس بعد إخفاق بعض المتهمين في الحضور. وقد تلى ذلك تأجيلات أخرى لأسباب عديدة. ومع انقضاء الفترة القصوى التي يسمح بها القانون لاحتجاز المتهم فقد تم الإفراج عنهم بانتظار موعد المحاكمة.

وفي أبريل 2004 تم نشر الميزانية العمومية المؤقتة للبنك والتي تبين ضخ حوالي 5 بليون درهم (550 مليون دولار أمريكي) في جهود فشلت في تصحيح

7 الظهر رقم 1-72-157 بتاريخ 6 أكتوبر 1972

8 تم نشر المقابلة الشخصية الأولى في جريدة نوفال هابوماداري بتاريخ 19 أكتوبر 2003 وظهرت المقابلة الشخصية الثانية في صحيفة ليجورنال

هابوماداري بتاريخ 20 مايو 2006

القضائية. وهذا يمنع النظام من تولى مسؤولياته الفعلية في محاربة الفساد.

أن النقص في الشفافية في محاكمات مثل بنك «CIH» العقاري والتدخل الفاضح من قبل الحكومة في التعامل مع هذه القضية تجعل النظام القضائي محل تساؤل. وهذا هو السبب في أن الإصلاح القضائي يحتل الأولوية بالنسبة إلى المجتمع المدني. فالمطلوب المزيد من الدعم وخصوصاً بالنسبة لمبدأ الأمن القضائي والذي يحصن القضاة من الضغط عليهم من جانب الحكومة. ويظل هذا المطمح بعيد المنال حالياً

الشفافية الدولية في المغرب

الدار البيضاء

العامية حيث تسيطر مبادئ النظام والسرية على سلوك الأشخاص وتقدمهم الوظيفي.

فهل أسهم هذا العمل الإصلاح القضائي؟ من الصعب التأكد من ذلك. ومن بين الإصلاحات التي كانت تهدف إلى محاربة الفساد إلغاء محكمة العدل الخاصة. ويعنى ذلك أننا لسنا بحاجة إلى قرار خطي من وزير العدل لبدء إجراءات جنائية وهي التي كانت تطلبها جمعية الشفافية المغربية وبعض المنظمات الحكومية، الأخرى. ولم يتم تقليص صلاحيات الوزير في إعاقة التحريات. وما زال يت رأس سلطات النيابة العامة التي تنفذ تعليماته بشأن توقيت البداية بالإجراءات القضائية كما يمارس صلاحيات واسعة من خلال لجنة الخدمة

## الفرصة تدق باب قضاء نيبال المعيب

النظام القضائي: قانون مدني، تحقيقي، جماعي

عدد القضاة لكل 100,000 نسمة: 1.0<sup>1</sup>

راتب القاضي في بداية تعيينه: 3,300 دولار<sup>2</sup> راتب قاضي المحكمة العليا: 4,800 دولار<sup>3</sup>

إجمالي الدخل القومي للفرد: 270 دولار<sup>4</sup> ميزانية القضاء السنوية: 13.0 مليون دولار<sup>5</sup>

إجمالي الميزانية السنوية: 2.0 بليون دولار<sup>6</sup> نسبة الميزانية السنوية: 0.7

هل كل قرارات المحاكم قابلة للاستئناف حتى أعلى درجة؟ نعم

المؤسسة المسؤولة عن الإشراف النظامي والإداري: غير مستقلة

هل يتم نشر كل الأحكام؟ لا قواعد سلوك القضاة؟ نعم

1. مسجل المحكمة العليا (2006) 2. نفس المرجع السابق 3. نفس المرجع السابق 4. مؤشرات التنمية في البنك الدولي (2005) 5. مسجل المحكمة العليا

(2006) 6. وزارة المالية

التحقيق في سوء استغلال السلطة مما أدى إلى شلل عملها ووضع حركة مكافحة الفساد في مهبط الريح.

وبعد سنة بالضبط، أي بتاريخ 13 فبراير 2006 حكمة المحكمة العليا بالغاء للجنة الملكية لمكافحة الفساد غير الدستورية فوراً. وقد مهد هذا الطريق للإفراج عن رئيس الوزراء المخلوع شير بهادور دوبا الذي كان قد تم اعتقاله على أساس تهمة بالفساد. وفي أبريل، أرغمت أسابيع من الاحتجاجات الملك على استعادة البرلمان وفي النهاية تنازل عن سلطاته المطلقة. وقد اعتبر قرار المحكمة العليا خطوة باتجاه ضمان واقع القضاء المستقل في نيبال بالرغم من أنه في السنة السابقة كانت تهمة على نطاق واسع بأنها تتحني أمام طلبات تعيين القضاة الذين يتبنون مواقف مؤيدة للملكية<sup>4</sup>. كانت نقابة المحامين النيبالية الناشطة تنتقد المحكمة بصورة متكررة بسبب أحكامها الضعيفة خلال مدة الحكم المباشر ومؤخراً فقط أصدرت المحكمة أحكام إيجابية بخصوص العديد من طلبات المثول أمام التحقيق المقدمة نيابة عن الناشطين المعتقلين من جانب الجيش النيبالي الملكي والشرطة.

### القضاة يحمون زملائهم ومعاشاتهم

بموجب دستور 1990، يستطيع البرلمان أن يوجه الاتهام ويعزل أي مستشار في المحكمة العليا إذا وجد أنه متورط في الفساد ولكن لم تمارس هذه الصلاحية طوال 15 سنة. ينص القانون على وجوب توافر أغلبية

يعتبر القضاء في نيبال واحد من أكثر القطاعات المتأثرة بالفساد في البلاد<sup>1</sup>. بالرغم من أن الفساد يؤثر على كل قطاعات الحكومه، إلا أن الفساد في القضاء يشكل تهديداً مباشراً للناس العاديين<sup>2</sup> لأنه يؤثر بصورة مباشرة على حياتهم وأموالهم وحريرتهم. ويعتبر عائق كبير ورئيسي في تأمين وتنفيذ حكم القانون.

بموجب دستور عام 1990، يعتبر القضاء في نيبال سلطة مستقلة في الدولة ويتمتع بالصلاحيات لمراجعة القرارات التنفيذية والتشريعية. ولكنه لم يستطع اتخاذ إجراءات جادة لمكافحة الفساد أو اتخاذ إجراءات ضد القضاة ومسؤولي المحاكم المتهمين بالفساد<sup>3</sup>.

### المحكمة العليا تدلي بصوتها مرة أخرى

خلال السنوات الخمسة عشر الماضية، تأمر التمرد الذي استمر عشر سنوات من جانب المتمردين الماويين والناشطين في الأحزاب السياسية والتموحدات السياسية للملك جيانندرا جميعاً لتحقيق عدم الاستقرار الذي شجع على عدم تنفيذ الاحكام والفساد. بالرغم من أن الأحكام الدستورية والقانونية تحظر بوضوح الفساد، التهاون في تطبيق القانون وغياب الإرادة السياسية واستحواذ الملك على السلطة في 1 فبراير 2005 على إفلات الفاسدين من العقاب. حل البرلمان من جانب الملك جيانندرا وإنشاء اللجنة الملكية لمكافحة الفساد خالف سلطات وصلاحيات هيئة مكافحة الفساد المعينة دستورياً وهي لجنة

1 باورام دكال، ادالما باستاشار (الفساد في المحاكم)، منشور ذاتيا (2006)، ومسح الشفافية الدولية للعائلات في جنوب آسيا عن الفساد (2002)

2 "تقرير لجنة توصيات مكافحة الفساد" لعام 1999، المقدم إلى حكومة نيبال.

3 انانثا راج لوتل "عملية تعيين القضاة والخلافات" في نشرة الحكومة السليمة الصادرة من مركز الأبحاث والإعلام ضد الفساد، نيبال، فبراير - مارس 2006.

4 لجنة حقوق الإنسان الآسيوية، إصدار صحفي، 15 فبراير 2006.

الهيرويين في حقائبه. وبالرغم من إصدار حكم عليه بالسجن لمدة 17 عام وغرامة بمبلغ 1.7 مليون روبية (24.125 دولار أمريكي)، برئته المحكمة العليا على أساس عدم كفاية الأدلة<sup>5</sup>. مرة أخرى اخفق المجلس القضائي في التحقيق أو المحاكمة مما سمح للقضاة بان ينسحبوا بهدوء إلى التقاعد.

وأعلن رئيس القضاة السابق بيسوا نات اوبادهايا أن المخالفات تحدث غالباً داخل رابطة القضاة والمحامين الفاسدين<sup>6</sup>. اتهم اوبادهايا الذي ترأس لجنة صياغة دستور 1990 المجلس القضائي بالفشل في القضاء على الفساد في القضاء وتعيين وترقية القضاة التابعين في ذلك مطبقاً في ذلك نظام الحصص<sup>7</sup>.

وهذا يشكل جزءاً من تقاليد راسخة تقوم على تسييس القضاء. بعد استعادة الديمقراطية في عام 1990، يتمتع معظم المعينين الجدد في سلك القضاء بصلاوات شخصية وثيقة بحزب المؤتمر النيبالي الحاكم وزعمائه وحدث نفس الشيء عندما تقاسم الحزب الشيوعي النيبالي وحزب راستريا براجنتر السلطة. خلال حكم الملك جيانندرا المباشر، تم تعيين المحامين التابعين للملك قضاة وقام الملك عندئذ بترقية محاميه العام بوان كومار اوجا إلى المحكمة العليا بالرغم من المعارضة القوية التي أبدتها نقابة المحامين النيبالية.

وكان هناك ميل لتهميش الممارسين القانونيين الأمناء الذين ليس لهم صلاوات بالسياسية الحزبية في عملية تعيين القضاة.

الثلاثين للبدء في إجراءات توجيه الاتهام مما يعني انه نص من الأحكام الصعبة التنفيذ في برلمان منقسم على نفسه كما يصبح مستحيلاً عند حل البرلمان والبدائل هنا جهاز مستقبل لمكافحة الفساد ومثل وكالة (CIAA) إلا أن هذه الوكالة لا تتمتع باي صلاحية للقيام باي اجراء ضد قضاة لذا يتمتع كبار القضاة بالحصانة بسبب صرامة الأحكام الواردة في الدستور.

في حالة المخالفات من جانب القضاة في المحاكم الاستئنافية والمحلية، يمكن أن يتخذ المجلس القضائي في المحكمة العليا كافة الإجراءات اللازمة. وهذا المجلس الذي يترأسه رئيس القضاة يتكون من أقدم قاضيين في المحكمة العليا، وزير الحقوق وممثل عن الملك. بالرغم من انه يتمتع بالصلاحية والسلطة، فقد اخفق المجلس القضائي في التصرف بصورة حاسمة ضد الكثير من قضاة المحاكم الجزئية مما وفر لهم الحماية ضد اكتشاف أمرهم والمساءلة. مازال الكثير من الشكاوى ضد قضاة المحاكم الجزئية معلقة في المجلس القضائي.

وقد تتحى اثنان من قضاة المحكمة العليا وهما كريشنا كومار فيرما و بالي رام كومار في عام 2004 بعد الانتقادات الإعلامية التي تلت تبرئتهما لمهرب مخدرات دولي وهو جوردن وليم روبنسون الذي كان اسمه وارداً على رأس قائمة الأشخاص المطلوبين لدى البوليس الدولي «الانتربول». تم إلقاء القبض على روبنسون في مطار كاتماندو وبحوزته 2.3 كجم من

5 انظر مقال مأخوذ من 4. nepalnews.com، 2005 يناير، يمكن الاطلاع عليه على موقع /www.nepalnews.com.np/contents/nepaliweekly/nispakshya/2005/jan/jan04/thisweek.htm

6 سبيس تايم (نيبال) 13 ديسمبر 2003

7 مقابلة في مؤتمر العيد الذهبي لنقابة محاماة نيبال 2006.

## العدالة الرسمية مكلفة جداً بالنسبة لمعظم الشعب

المدعى عليهم من خلال المفاوضات بشأن مستوى الدفع المناسب<sup>11</sup>. وتنتقد نقابة المحاماة النيبالية والمجتمع المدني ووسائل الإعلام بشدة قرارات المحاكم بتبرئة المجرمين في قضايا مثل قضية روبنسون. ويشجع على الفساد الاعتبارات السياسية، التضارب في تفسير الدستور والقوانين، استخدام الاساليب القديمة في معالجة قضايا المصلحة العامة والتأخير في إصدار القرارات. ويصف النقاد نظام العدالة بأنه نظام غير فعال ومتحيز وباهظ التكاليف<sup>12</sup>.

إدراك الجمهور لانتشار الكسب غير المشروع جعله يفقد الثقة في نظام العدالة الرسمي. و نتيجة لذلك، رفع المواطنون الأكثر فقراً قضاياهم إلى المحاكم الماوية. هذه المحاكم التي تحتقرها الحكومة وتطلق عليها صفة «محاكم كنجارو» توفر العدالة بشكل الفوري في القضايا الصغيرة التي تتراوح من الجرائم إلى سرقة الماشية بدون مشاركة محامين مؤهلين. وقالت مدرسة في القرية التي يسيطر عليها المتمردون "في نظام العدالة الجنائية الذي يحابي الأغنياء بصورة فجأة، يعتبر البحث عن العدالة مثل مطاردة السراب"<sup>13</sup>. المحاكم التي اكتسبت شهرة بأنها تلبى العدالة القوية ضد جرائم العنف بما في ذلك الاغتصاب كانت فعالة أيضاً في مكافحة تعدد الزوجات. تم إيقاف عمل المحاكم الماوية في يوليو 2006 نتيجة المصالحة مع الحكومة الجديدة.

اصبحت المحاكم مليئة بتجاوزات الأصول والقواعد المرعية حيث يعتبر موظفو المحاكم لاعبين رئيسيين فيها غالباً من خلال التواطئ التام مع المحامين. وأظهر مسح أجرته الشفافية الدولية عام 2002 حول الفساد أن الكثير من النيباليين يعتقدون أن مسؤولي المحاكم والمحامين غالباً ما يتآمرون لإحباط الاجراءات القضائية الرسمية<sup>8</sup>. رئيس الوزراء السابق الذي يحظى باحترام كبير كريشنا براساد باتاري الذي بدأ العمل في صياغة دستور 1990 أعلن ذات مرة في التلفزيون الوطني أن المسؤولين الذين يقبضون رواتب صغيرة يضطرون للبحث عن بدائل لتعويض التكاليف التي يتحملونها. وهذا القبول الرسمي للهبات الممنوحة مقابل خدمات ينعكس على الجمهور الذي يتوقع أن يقوم بدفعها إذا دعت الحاجة<sup>9</sup>.

تبدو الرشوة أكثر انتشاراً في القضايا الجنائية وخاصة في جرائم القتل، السرقة، تجارة المخدرات وتهم الفساد. والمحاكم الابتدائية هي الأكثر تعرضاً للفساد<sup>10</sup>. أظهرت دراسة الشفافية الدولية في عام 2003 مقياس الفساد في منطقة روبانديه على سبيل المثال حيث موظفي المحاكم، المحامين، القضاة ووسطاء المدعى عليهم كلهم يعملون نحو إخلاء طرف

8 مسح الشفافية الدولية عن الفساد (2002) مرجع سابق

9 نقابة محاماة نيبال، "القضاء في نيبال: مسح وطني للرأي العام"، نوفمبر 2002.

10 تقرير لجنة توصيات مكافحة الفساد (1999) مرجع سابق

11 مكتب الشفافية الدولية في نيبال "قياس الفساد في منطقة روبانديه" (2003)

12 مكتب الشفافية الدولية في نيبال "نيبال: نظام النزاهة الوطنية" (2004)

13 انتر برس سيرفيس (إيطاليا) 29 يوليو 2004، يمكن الاطلاع عليه على موقع southasia.oneworld.net

## فرصة ذهبية للإصلاح

الأمريكية. ولكن الحاجة الحقيقية في الوقت الحالي هي برنامج لنزاهة القضاء لرفع سمعة قطاع العدالة عن طريق تحسين مهاراته وقاعدة الأخلاقيات. يجب على البرلمان والحكومة الجديدة أن يقوموا بسرعة بإنشاء جهة مستقلة على مستوى عالي لها الصلاحية في التحقيق وإلقاء القبض ومصادرة ممتلكات أي قاضي يكتشف انه متورط في الفساد. ويمكن أن يبدأ ذلك بإعادة تنظيم المجلس القضائي عن طريق توسعة صلاحياته واختصاصاته.

تحالف الأطراف السبعة الذي مازال يتمتع بدعم من حركة الشعب يجب أن يبدي قوة كافية لوضع سياسات جديدة تحد فعلياً من الفساد والمخالفات في القضاء. ليس هناك شك في أن نظام العدالة الحالي اخفق ولكن مازال الجمهور يرغب في وجود قضاء مستقل وفعال وعادل.

كريشنا براساد بهاندر

(محامي أول، المحكمة العليا في نيبال، كاتماندو)

المسودة المقترحة للدستور النيبالي المؤقت في عام 2006 تبنت لأول مرة خطط لتعيين قضاة المحاكم الجزئية بعد الامتحانات التي تعقد لهم. وسيتم تعيين قضاة المحاكم الأعلى درجة إما بصورة مباشرة أو عن طريق ترقية قضاة المحاكم الأدنى درجة. ومن المتوقع أن تحد هذه الإجراءات من المحاباة في عملية التعيين والتي من شأنها دعم الكفاءة والمصداقية في القضاء. ومن المقترح أيضا تعيين احد كبار المحامين كعضو في المجلس القضائي بناء على توصية نقابة المحامين النيبالية. ومن المأمول أيضا أن يشجع ذلك المحامين على صيانة المجتمع المدني داخل القضاء.

وفي محاولة لاستعادة صورتها، بدأت المحكمة العليا مؤخراً سلسلة من البرامج التي تهدف إلى تشجيع التسويات خارج المحاكم، بناء القدرات بالنسبة للقضاة والتعجيل بتعقيب القضايا بمساعدة برنامج التنمية التابع للأمم المتحدة وبرنامج المساعدات

## الفصل بين السلطات في النيجر

النظام القضائي: قانون مدني، خصوصي، جماعي (مع عناصر من القانون الإسلامي) النيابة جزء من القضاء عدد القضاة لكل 100,000 نسمة: 1.3<sup>1</sup> راتب القاضي في بداية تعيينه: 6,096 دولار<sup>2</sup> راتب قاضي المحكمة العليا: 13,188 دولار<sup>3</sup> إجمالي الدخل القومي للفرد: 240 دولار<sup>4</sup> ميزانية القضاء السنوية: 5.4 مليون دولار<sup>5</sup> إجمالي الميزانية السنوية: 415.4 مليون دولار<sup>6</sup> نسبة الميزانية السنوية: 1.3

هل كل قرارات المحاكم قابلة للاستئناف حتى أعلى درجة؟ نعم

المؤسسة المسؤولة عن الإشراف النظامي والإداري: لم يتم الحصول عليها

هل يتم نشر كل الأحكام؟ نعم قواعد سلوك القضاة؟ قيد الصياغة

1. التقرير النهائي عن برنامج الإصلاح القضائي (2003). 2. قسائم دفع خاصة بقاضيين حديثي التعيين (تم تعيينهم في يناير 2006). 3. وزارة العدل (2006). 4. مؤشرات التنمية في البنك الدولي (2005). 5. الجريدة الرسمية لجمهورية النيجر. 6. ديسمبر 2005

وبالإضافة إلى ما يتعلق بالقضاة، بناء على المشورة المقدمة من لجنة الخدمة القضائية ” .

تمارس السلطة القضائية من قبل محكمة دستورية، محكمة التمييز وهي (أعلى محكمة للاستئناف)، مجلس الدولة، مكتب التدقيق والمحاكم العليا والمحاكم الجزئية.

### المدعون العامون: الجناح المسلح في السلطة التنفيذية؟

حقيقة أن المدعين العامين يخضعون لوزارة العدل تشجع السلطة التنفيذية على التدخل في القضاء إما من خلال الأوامر الشفوية أو التوجيهات الخطية وبالتالي جاءت المقولة بأن ” إدارة المدعين العامين

دستور النيجر الحالي (1999) وهو السادس في تاريخ النيجر ينص في المادة 98 على أن ” القضاء مستقل عن السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية“. والمادة 100 تؤكد على أن ” يعمل القضاء بصورة مستقلة في ممارسة واجباتهم ويخضعون فقط لسلطة القانون. ويضمن رئيس الجمهورية استقلال القضاء “. ولكن تتناقض هذه الحماية مع المادة 4 من القرار رقم 88-01 بتاريخ 7 يناير 1988 التي تحدد وضع القضاة ومسئولي القانون (الذين يتكونون أساساً من وكلاء النيابة الحكوميين ومسئولي المحاكم الآخرين) بأن ” المدعون العامون يخضعون لإدارة وإشراف رؤسائهم الرسميين وسلطة وزير العدل“. المادة 5 من نفس التشريع تؤكد أن ” ترشيحات الكثير من الوظائف في سلك القضاء تتم من جانب رئيس الدولة بناء على اقتراح من وزير العدل

I مجلس الدولة هو أعلى محكمة إدارية ومستشار الحكومة بخصوص الأمور التي تنشأ عن التشريع

وفي الواقع بناءً على مبادرة منه تم إنشاء اتحاد بديل للقضاة ومسؤولي القانون مما يجمع معاً الذين هم مستعدون لمواجهة السلطات<sup>2</sup>.

عدم ثقة الجمهور في نظام العدل يرتبط مباشرة بالإخفاق في الالتزام بمبادئ الاستقلال التي نص عليها الدستور. ومن بين 61 قضية تم رفعها أمام المحاكم الابتدائية بشأن دعم الحزب الحاكم لتعيين كبار موظفي الخدمة المدنية، فقط اثنان بالمائة من هذه القضايا تم مباشرة إجراءات قضائية<sup>3</sup> بشأنها.

يعتبر عدم تطبيق الجزاء في الغالب القاعدة في فضائح الفساد وهي لا تحدث فقط بسبب سلوك القضاة. لا يمكن أن تحكم أي محكمة بشأن أمر مالم يكن قد تم إحالة شكوى أو اتهام إليها. تبدأ الإجراءات القضائية عند تقديم طلب من إدارة النيابة العامة أو شكوى مصحوبة بمطالبة بالتعويضات. في الحالات التي تنطوي على اختلاس الأموال العامة، فإن السلطات هي التي يجب أن تحيل أي شكوى إلى المحاكم. إذا لم تكن هناك أي إحالة لن يكون باستطاعة القاضي استخدام صلاحياته للفصل بأي قضية

تعتبر فضيحة تهمة الاختلاس المزعوم للأموال في وزارة محو الأمية والتعليم الأساسي مؤخراً مثلاً على الفساد من جانب كبار الموظفين في الدولة الذي تم فضحه تدريجياً. كان للصحافة دوراً في هذا حين أعلنت عن هذه الواقعة<sup>4</sup>. تم التعامل هذه الواقعة من

هي الجناح المسلح في السلطة التنفيذية داخل القضاء". إن تبعية إدارة المدعين العامين لوزارة العدل هي مبدأ عام في كافة الأنظمة القضائية القائمة على النموذج الروماني مثل النيجر ولكن ضعف المؤسسات الأخرى في النيجر له آثار أخرى غير مرغوبة.

بالرغم من نص الدستور على ضمان مركز القاضي إلا أنه في حقيقة الأمر بعيداً جداً عن الاحترام. حيث يمكن للرئيس أن يعين قضاة ولكن دون ضوابط حماية لهم ويتم اسنادهم إلى إدارة النائب العام ولذلك فإن استقلالهم في خطر حسب كل ما في الكلمة من معنى. وبموجب المادة 5 يعين رئيس الدولة المدعين العامين بدون مشورة من لجنة الخدمة القضائية.

اللجنة التي من الناحية النظرية تضمن استقلال القضاة يرأسها رئيس الدولة وتصادق دائماً على الخطط المقدمة من جانب وزير العدل. ونتيجة لذلك، نادراً ما يطبق مبدأ وضع "الرجل المناسب في المكان المناسب". مثلاً في المحكمة الإقليمية في العاصمة نيامي، تحال الملفات الحساسة (مثل القضايا التي تشتمل على مقاضاة الصحفيين وزعماء المعارضة، التمرد في القوات المسلحة، مظاهرات المعارضة والقبض على زعماء المجتمع المدني) إلى نفس قاضي التحقيق بأمر من وزير العدل. وهذا يعني أنه حتى في مستوى لجنة الخدمة القضائية لا تعتبر الأخلاقيات والسلوك المناسب أمور أساسية في تعيين القضاة.

2 لو ساحل (النيجر) 4 يوليو 2005

3 لو ساحل (النيجر) 2 سبتمبر 2005

4 لو ريبيلكان (النيجر) 22 يونيو 2006 و 13 يوليو 2006.



على القيام على دفع الشاكي لسحب شكواه. هذه الممارسة شائعة بالرغم من المواد 12 و 13 في قانون الإجراءات الجنائية التي تضع الشرطة تحت إشراف المدعي العام والمدعي الحكومي الرئيسي في الدائرة القضائية المختصة. يمكن أن تساعد مدفوعات الفساد على منع الإجراءات القانونية، تساعد المتهم على الهروب من السجن أو تمنع ظهور الحقيقة بأي طريقة أخرى.

### ● على مستوى المحامين

الرغبة في تحقيق شهرة أو جمع المال بسرعة يمكن أن تدفع المحامين إلى أساليب يضمن من خلالها عن نتيجة في صالح موكله ومنها استخدام المال في إحدى القضايا، وجدت مذكرة في ملف المحامي يطلب فيها من عميله وهو بنك أن يضيف حصة القاضي إلى الأتعاب التي من المقرر أن يدفعها إلى المحامي<sup>5</sup>. وعلى العكس من ذلك، قد يتم شراء المحامي من جانب خصمه لضمان قيامه بالعمل على خسران قضية موكله<sup>6</sup>.

### ● على مستوى القضاة ومسؤولي القانون

يوجد بالنيجر أقل من 200 قاضي ومسئول قانوني لخدمة السكان البالغ عددهم 11 مليون نسمة. حمل العمل الزائد عن الحد في المحاكم الابتدائية يبطئ من الإجراءات مما يسمح بازدهار الفساد والنفوذ<sup>7</sup>.

جانب الشرطة عن طريق إجراء التحقيقات المبينة اللازمة. وفي ضوء غياب استقلال المحاكم، فإن هناك مخاوف من أنه قد يتم إلغاء الإجراءات القانونية بالرغم من تهمة السرقة لملايين الدولارات من الأموال العامة وإقالة كل من وزير التعليم ووزير الصحة. وبالرغم من أن الأمر مازال بعيداً عن نهايته، فإن الطريقة التي تطور بها توفر مؤشر على الدور الذي يمكن أن يلعبه المجتمع المدني في الحرب ضد الفساد.

### مكامن الفساد

كما هو الحال في كل دولة، يتم تحقيق العدالة في النيجر بمساعدة الأجهزة الأخرى في الدولة (ضباط الشرطة والسجون). عند ارتكاب جريمة، تبدأ الشرطة في تحقيقات فورية. وبعد ذلك تسلم الشرطة الملف إلى القاضي الذي يباشر الإجراءات القانونية وينظر في القضية. يدافع المحامون عن المتهمين في المحاكم الابتدائية بينما ينفذ مأمورو التنفيذ (المحامون المؤهلون) قرارات المحكمة في الإجراءات المدنية. قد يحدث الفساد في أي إجراء ضمن هذه الإجراءات القضائية.

### ● ضمن إجراءات الشرطة

يمكن لأقرب أقارب المتهم أن يخاطب الضابط الذي يقود التحقيق ويتوصل إلى اتفاق مقابل دفع نفود أو يعمل على القيام (عن طريق التهديد أو خلافه)

5 جلسة استماع تحضيرية قبل المحاكمة أمام غرفة المدافلة المدنية في محكمة الاستئناف في نيامي في 1998

6 مهمان تيدجاني الو، الفساد في النظام القضائي في بنين والنيجر والسنغال، مركز الدراسات والأبحاث بخصوص القوى الاجتماعية والتنمية المحلية، دراسات العمل رقم 39 (2005).

في بداية مهنته، يدفع إلى مسئول القانون في النيجر راتب شهري وقدره 75,000 فرنك (حوالي 138 دولار أمريكي). تتفاوت البدلات طبقاً للوظيفة التي يعمل فيها. مسئول القانون الذي يعمل في نيامي يقبض راتب قبل خصم الضريبة بمتوسط 205,000 فرنك (حوالي 375 دولار أمريكي). بعد دفع الإيجار الشهري والرسوم ذات الصلة سوف يتبقى فقط 140,000 فرنك (260 دولار أمريكي) لتغطية مصاريف الطعام والمواصلات ورعاية الأسرة بالمعنى الشامل (الأب، الأم، الزوجة، الأخوة، الأخوات والأبناء). لم يتم زيادة الرواتب في النيجر منذ 20 سنة تقريباً<sup>9</sup>. وهذا يؤدي إلى حدوث الفساد من أجل كبونات وجبات الغذاء. القضاة، المحامون، الكتاب، السكرتارية والوسطاء<sup>10</sup> قد يتورطون جميعاً في فساد من أجل أسباب تافهة.

## التوصيات

نظراً للتدخلات السياسية وما يتبعها من ممارسات مريعه تؤدي إلى نظام ضعيف وفساد له تأثيره على مجتمعه بكامله. يجب النظر في هذه المشاكل بجدية. ويعتقد على نطاق واسع أن العديد من ملايين الدولارات التي كان يجب تخصيصها لتحسين الوصول إلى الخدمات الأساسية تم اختلاسها للمنفعة السياسية أو الشخصية. إن غياب استقلال القضاء

ومن الشائع ممارسة النفوذ وتقديم الهدايا النقدية أو العينية.

في العلاقات بين القضاة والمتهمين، تنشأ الصلات من خلال كتاب المحاكم، السكرتارية أو الحجاب. وهناك سيناريوهان محتملان.

أولاً، يتخذ المتهم زمام المبادرة لمخاطبة مسئول القانون بهدف إلغاء الإجراءات القانونية، أو الفوز بإفراج بكفالة، أو إنهاء الإجراءات القانونية، أو التبرئة أو تعجيل الإجراءات القانونية. بالإضافة إلى التفاوض مع مسئول القانون، حيث يمكن أن يقوم المحامي بمهمته التفاوض مع مسئول القانون أيضاً وفقاً للقول المأثور والشائع "هناك محامون يعرفون القانون وهناك محامون يعرفون القضاة"<sup>8</sup>. المحامي الذي تعتمد أتعابه على التعويض الممنوح إلى الموكل قد يتوصل إلى اتفاق مبدئي مع القاضي.

ثانياً، قد يطلب مسئول القانون بنفسه رشوة من المدعى عليه. وبالرغم من تمتعهم بمكانة عالية ورواتب مرتفعة نسبياً، يتمتع مسئولو القانون في النيجر بقدر ضئيل من الأمان الوظيفي بالمقارنة بنظرائهم في السنغال وساحل العاج وبوركينا فاسو. ويعمل الكثير منهم على الحصول على أكبر قدر من المال أثناء بقائهم في وظائفهم.

7 برنامج دعم الإصلاحات القضائية، التقرير النهائي، فبراير 2003

8 نفس المرجع السابق

9 بيان النقابات المهنية خلال احتفالات 1 مايو 2006.

10 الوسطاء يعملون كسماسرة بين مسئول القانون والخصوم حيث يوجهون الأخيرين أثناء مباشرتهم لإجراءاتهم القانونية. بعضهم الذين يقدمون أنفسهم كأصدقاء للقاضي يأخذون رشواً باسمه ويوهمون دافع الرشوة بان النقود المدفوعة سوف تذهب إلى القاضي. انظر تيدجاني الو، المرجع السابق الاستشهاد به.

- يجب تطبيق قواعد شفافة بخصوص تعيين القضاة ومسئولي القانون.
  - يجب أن تكون امتحانات التعيين أكثر قوة.
  - يجب تطبيق عقوبات بصورة منهجية على أي قاضي أو مسئول قانون يثبت إدانته بخيانة الأمانة.
  - يجب أن يجلس قضاة محاكم الاستئناف في صورة هيئة مكونة من ثلاثة وليس واحد فقط.
- السلطات على دراية بمشاكل القضاء حسبما يظهر من التعميم الصادر في عام 2002. "لا يبدو أن الشعب لديه ثقة كاملة في النظام بل إنهم يشعرون بالازدراء والاحتقار ومحيطين بشأن إجراءاته وسلوك بعض المعنيين. ولديهم انطباع بأنه لا يتم البت في المحاكمات عن طريق التنفيذ الصارم لقوانين الجمهورية ولكن يعكس ذلك الصراعات على السلطة بين القوى مثل النقود أو الصلات السياسية أو يتم البت فيها فقط من جانب قضاة ومسؤولين قانون لديهم معاملات مع أصدقاء"<sup>11</sup>
- في عام 2005، أنشئت السلطات لجنة وطنية للتوسع في استراتيجيات مكافحة الفساد تم تأسيسها بموجب مرسوم مؤرخ في 17 أكتوبر 2003<sup>12</sup>. وينظر وزير العدل في تأسيس لجنة تختص بمراقبة أخلاق القضاة ومسؤولي القانون. وبين عام 1974 و 1994، لجأت الحكومات المتعاقبة إلى أساليب مختلفة لمكافحة الفساد بما في ذلك ادارته للتفتيش على مستوى الوطن،
- له تكاليف اقتصادية وتنتهك مبادئ حقوق الإنسان ويحد من المساواة في تحقيق العدالة للجميع. إن الازدراء الذي يبديه السياسيون لمبدأ الفصل بين السلطات وكذلك ثقافة عدم تنفيذ الأحكام يعني أن القانون والقضاء في خطر.
- أصبحت النيجر حديثاً فقط بلداً ديمقراطياً. سوف تظهر ثقافة الاستقلال والشفافية فقط عندما يدرك القضاة ومسئولو القانون والمجتمع المدني أهمية القضاء الذي يمكن الاعتماد عليه وفي نفس الوقت محايد وغير فاسد. إن تطور المجتمع المدني ونقابات القضاة ومسؤولي القانون هي علامات تشير إلى طلب المزيد من الاستقلال للقضاء لكن نقص الموارد والتاريخ السياسي غير المستقر يجعل من الصعب تحقيق ذلك. يمكن التوصية بالإجراءات التالية:
- يجب توفير موارد كافية للنظام القضائي (منذ أن استقلت النيجر في عام 1960، لم تتجاوز ميزانية وزارة العدل أبداً واحد بالمائة من الميزانية الإجمالية)
  - يجب أن يطلب من القضاة، ومسؤولي القانون والمسؤولين الحكوميين الإقرار بزمهم المالية. ويجب أن يصحب ذلك مراقبة فعالة وفرض عقوبات وغرامات عند التأكد من حدوث غش أو احتيال من جانب سلطة موثوق بها.
  - يجب زيادة رواتب القضاة ومسؤولي القانون.

11 التعميم رقم 1165/ام/جيه/سي ار بي بتاريخ 4 سبتمبر 2002، المشار إليه من جانب المحامي كوليبا موسى، محامي مامان ابو و اومارو كيتا في مقابلة في جريدة لوريبيليكان (النيجر) 24 أغسطس 2006. ويتم حالياً محاكمة صحفيين بتهمة نشر أخبار كاذبة والتشهير.

12 المرسوم رقم 256-2003/بي ار ان/بي ام بتاريخ 17/10/2003 الصادر بتأسيس اللجنة وتعريف تشكيلاتها ومهامها.

قانون عقود المشتريات الحكومية)، حان الوقت لتطبيق هذه القوانين عند اكتشاف الفساد و منح الجهات المسؤولة عن تنفيذها الحرية التامة لتطبيقها.

القاضي ديبو عبد اللاي  
الاتحاد النيجيري لمكافحة الفساد، نيامي

المراقبة المالية، محكمة خاصة مسؤولة عن محاكمة المتهمين باختلاس الأموال العامة، لجنة الجريمة وعدم العدالة، لجنة المعايير الأخلاقية بعد الانقلاب العسكري في عام 1996 وهلم جرا.

وحيث أن السند القانوني موجود فعلاً (قانون الإثراء غير الشرعي، مواد مكافحة الفساد في القانون الجنائي،

## باكستان: عادة خضوع القضاء

النظام القضائي: قانون عام، خصومي، جماعي (مع عناصر من القانون الإسلامي) فيدرالي  
عدد القضاة لكل 100,000 نسمة: 1.1<sup>1</sup>  
راتب القاضي في بداية تعيينه: 1,195 دولار<sup>2</sup>  
راتب قاضي المحكمة العليا: 12,432 دولار<sup>3</sup> إجمالي الدخل القومي للفرد: 690 دولار<sup>4</sup>  
ميزانية القضاء السنوية: لم يتم الحصول عليها إجمالي الميزانية السنوية: 21.8 بليون دولار<sup>5</sup>  
نسبة الميزانية السنوية: لم يتم الحصول عليها  
هل كل قرارات المحاكم قابلة للاستئناف حتى أعلى درجة؟ نعم  
المؤسسة المسؤولة عن الإشراف النظامي والإداري: غير مستقلة  
هل يتم نشر كل الأحكام؟ لا  
قواعد سلوك القضاة؟ : نعم

1. البنك الدولي (2000). 2. تقرير الشفافية الدولية عن نظام النزاهة الوطنية (2003). 3. الفجر (باكستان) 23 ديسمبر 2003. 4. مؤشرات التنمية في البنك الدولي (2005) www.finance.gov.pk موقع. 5.

غير الرسمية مثل الجرجا أو البانشيات وخاصة في المناطق الريفية.

يبين مسح مفهوم الفساد الوطني الذي تم إجرائه من جانب مكتب الشفافية الدولية في باكستان وتم نشره في أغسطس 2006<sup>1</sup> أن ترتيب القضاء في الفساد تدهور من المركز الرابع في عام 2002

لا يمكن فهم مشكلة الفساد في القضاء الباكستاني بدون النظر إلى تاريخ المؤسسة. تم توارث نظام العدالة بكامله من الحكام الاستعماريين البريطانيين. وحتى في الوقت الحالي، فإن اللغة الرسمية للعدالة هي الانجليزية التي لا يفهما 98 بالمائة من الشعب. كانت ومازالت المحاكم تعتبر ارض معركة بالنسبة للأثرياء والأقوياء. تستخدم الأغلبية آليات حل النزاعات

إلى المركز الثالث في عام 2006. متوسط الرشوة المدفوعة من جانب 3,568 فرد من بين 4,000 فرد عبر كافة قطاعات الجمهور بلغ 38 دولار أمريكي بالمقارنة بمتوسط 93 دولار أمريكي في نظام العدالة وفيما يلي النتائج المحددة التي تم التوصل إليها:

أنواع الفساد								اللاعبون المتورطون بصورة مباشرة أو غير مباشرة في الصفقات
النسبة المئوية	الإجمالي	آخرون	الشيوع	محامي الخصم	المدعون الثامنون	موظفو الحاكم	القضاة	
		6	5	4	3	2	1	
41.71	151	3	21	5	3	117	2	يجب دفع نقود إضافية إلى مسئول المحكمة
15.19	55			4	19	9	23	يجب دفع نقود إضافية إلى المدعي العام
12.98	47		8		13	9	17	يجب دفع نقود إضافية إلى الشاهد
10.50	38			18	2	15	3	يجب دفع نقود إضافية إلى محامي الخصم
8.84	32	2				27	3	يجب دفع نقود إضافية إلى قاضي التحقيق
4.42	16				5		11	يجب دفع نقود إضافي إلى القاضي
6.35	23	9			1	11	2	أخرى (تحدد)
100.00	362	14	29	27	43	188	61	

النسبة المئوية	الإجمالي	طبيعة التفاعل
61.88	224	النقود التي تطلب مباشرة من جانب اللاعب (مقدم الخدمة)
29.56	107	النقود التي يطلبها اللاعب من خلال طرف ثالث
6.35	23	النقود التي تعرض مباشرة على اللاعب (مقدم الخدمة)
2.21	8	النقود التي تعرض من جانب مستلم الخدمة من خلال طرف ثالث
100.00	362	الإجمالي

## القضاء يؤدي قسم الولاء للسلطة التنفيذية

(99 - عاجزة عن كسر الصلات بين الجيش والزعماء الدينيين والسياسيين المدعومين من الجيش حيث أن سلطاتهم كانت تعتمد أيضا على دعم الجيش.

عند الاستيلاء على السلطة، قام رئيس الدولة الحالي الجنرال برويز مشرف بتطهير القضاء عن طريق إجبار القضاة على حلف يمين قرار القضاة للالتزام بالقرار الدستوري المؤقت لعام 1999 الذي يحظر على المحاكم تحدي رئيس السلطة التنفيذية أو أي شخص يمارس صلاحيات أو اختصاص تحت سلطته. في يناير 2000، رفض رئيس القضاة سعيد الزمان صديقي وخمس قضاة آخرين في المحكمة العليا الاستجابة وتم إقالتهم من وظائفهم. في عام 2003، تفاوض الرئيس مشرف على قرار الإطار القانوني الذي كان يعرف سابقاً باسم قانون التعديل الدستوري السابع عشر لعام 2003 الذي سمح له بالاحتفاظ بسلطة إقالة رئيس مجلس الوزراء وحل الجمعية الوطنية وتعيين رؤساء القوات المسلحة وحكام المقاطعات. وسمح ذلك أيضا للرئيس مشرف بان يحتفظ بمنصبه العسكري حتى عام 2004 والبقاء في مدة رئاسته حتى 2007.

تمارس الحكومة رقابة صارمة على التعيينات القضائية وعمليات النقل والإقالة وخاصة في مستوى القضاء الأعلى<sup>2</sup>. حقيقة أن القضاة ينقصهم أمان المنصب يمكن أن تجعلهم معرضين بشكل خاص للنفوذ السياسي. يقوم رئيس القضاة بتزكية القضاة المحتملين إلى

عند الاستقلال في عام 1974، تم دعوة الجمعية التأسيسية لصياغة دستور باكستان الجديدة. قام الأعضاء بالمداولة لمدة سبع سنوات وعندما كانوا على وشك الانتهاء، قام الحاكم الجنرال غلام محمد بحل الجمعية بسبب تحديها لسلطته الخاصة بإقالة الوزراء.

اعترض رئيس الجمعية الأصلية مولاي تميز الدين على هذا الإجراء. وللأسف حكمت المحكمة العليا لصالح الحاكم الجنرال في إجراء اعتبره الكثيرون بداية الخضوع القضائي للسلطة الحاكمة.

ومنذ الخمسينات، كان تاريخ باكستان مقسم إلى فترات من الحكم العسكري الدكتاتوري تتخلله فترات قصيرة من الحكومة المدنية. وقام كل نظام تقريباً بتغيير الدستور فيما يتعلق بالعلاقة بين القضاء والسلطة التنفيذية، وأحكام قانون الطوارئ وتوسعة السلطات الرئاسية. وقام كل منهم أيضا بإجبار القضاء على إعادة حلف اليمين بالولاء للزمرة الحاكمة بدلاً من الدستور. وقد أدى ذلك إلى تدمير المؤسسة وإفساد القضاة وجعلهم عرضة للنفوذ غير القانوني. كانت الحكومات المدنية في عصر بنظير بوتو (1988 - 90 و 1993 - 96) و نواز شريف (1990 - 93 و 1997

2 يتم عادة التمييز بين المحاكم العالية الأربعة التي تقع في عواصم المقاطعات والمحكمة العليا التي تحتوي على 17 قاض والتي تشكل مع القضاء العالي وبين باقي المحاكم التي تعرف معاً باسم "القضاء التابع". وهناك أيضا محكمة شرعية فيدرالية تتكون من ثمانية قضاة مسلمين بما في ذلك رئيس المحكمة المعينين من جانب الرئيس. هذه المحكمة التي تتمتع باختصاص أصلي واستثنائي تقرر هل أي قانون يتعارض مع الإسلام. وتنتظر أيضا في طلبات الاستئناف المقدمة من المحاكم الجنائية بخصوص القرارات التي ترتبط بتنفيذ قوانين الحدود التي تتعلق بجرائم مثل شرب المسكرات، السرقة والعلاقات الجنسية. مكتب المحاسب الوفاقي أو المحقق مفوض بالتحقيق في ومنع تعويض إلى الذين تعرضوا لخسائر أو أضرار نتيجة لسوء الإدارة من جانب وكالة فيدرالية أو مسئول فيدرالي. المحقق يتم تعيينه أيضا من جانب الرئيس.

القضاة والمسؤولين العسكريين . وينص المرسوم على أن عبء الإثبات يقع على المتهم.

## الفساد القضائي حالياً

ظهر عدد قليل نسبياً من ادعاءات الفساد المالي التي تشمل كبار القضاة ولكن هذا لا يعني أن الفساد غير موجود . طبقاً لأول ورقة بيضاء من إعداد مجلس نقابة المحامين الباكستانيين بخصوص القضاة في عام 2003، قد يقبل النظام العسكري والفساد لان القضاة الذين تتقصهم النزاهة سوف يكونون اقل احتمالاً في تحدي الحكومة<sup>4</sup>. والسبب الآخر المحتمل لقلة عدد اتهامات الفساد القضائي هو مرسوم ازدراء المحكمة الصارم الصادر في يوليو 2003 الذي يجعل هذه الجريمة خاضعة للعقاب بالسجن لمدة ست شهور أو غرامة تصل إلى 1,700 دولار أمريكي أو كلاهما. تم الإعلان عن أن النقد في البرلمان لسلوك القضاة يعتبر جريمة تستوجب العقاب<sup>5</sup>.

الفساد أكثر حدة في المحاكم التابعة حيث يتم فيها البت في معظم القضايا وحيث يتعين دفع النقود في كل خطوة تقريباً من خطوات العملية القضائية<sup>6</sup>. أظهر مسح أجراه مكتب الشفافية الدولية في باكستان في عام 2002 على عينة تتكون من 3,000 فرد من كافة المناطق أن 96 بالمائة من أفراد المسح الذين تعاملوا مع القضاء التابع واجهوا ممارسات فاسدة وبشكل رئيسي من جانب مسؤولي المحاكم ولكن غالباً من جانب القضاة<sup>7</sup>.

وزارة العدل والبرلمان وفي النهاية الرئيس . يتم أيضا فرز أسمائهم من جانب وكالة المخابرات الداخلية ذات النفوذ . وتتغير قوائم المرشحين بصورة متكررة أثناء هذه العملية مما يؤخر تعيين القضاة إلى ما بعد فترة الثلاثين يوم الممنوحة لملء المناصب الشاغرة بعد تقاعد أو استقالة أو وفاة القضاة.

ومع وجود القضاة المطيعين في المستويات العليا، تضمن السلطة التنفيذية الرقابة أيضا على القضاة في أدنى السلم حيث أن المحاكم العليا تمارس السلطة الإدارية بشأن توزيع القضايا على القضاة وتوزيع القضاة على المحاكم عبر المقاطعات. وتتمتع السلطة التنفيذية أيضا بنفوذ غير مناسب على العملية الانتخابية من خلال بعض رؤساء القضاة لأنهم يعينون مسؤولي الانتخابات من بين القضاة التابعين<sup>3</sup>.

بعد الانقلاب العسكري في أكتوبر 1999، تم إحياء محاكم المساءلة (التي انقضت منذ 1994) للحكم في القضايا بموجب مرسوم مكتب المساءلة الوطنية المعدل (NAB). تم إنشاء هذه المحاكم بغرض البت السريع في القضايا التي تنطوي على الفساد والممارسات الفاسدة، اختلاس الأموال، العمولات الخفية، العمولات والأشكال الأخرى لسوء استخدام السلطة. وقد قام المكتب بنجاح بالنظر في مئات من القضايا الخاصة بالفساد على مستوى عالي ضد سياسيين، موظفي الدولة ورجال أعمال وقد تم اسقاط التهم عن كثير من

3 مجموعة الأزمات الدولية "بناء الاستقلال القضائي في باكستان" تقرير آسيا رقم 86 (2004) يمكن الحصول عليه في موقع /www.crisisgroup.org/index.cfm#1

4 جريدة ديلي تايمز (باكستان) 25 نوفمبر 2003.

5 انظر unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan016204.pdf

6 مكتب الشفافية الدولية في باكستان "دراسة أنظمة النزاهة الوطنية" (كراتشي: الشفافية الدولية، 2003). انظر www.transparency.org.pk

7 "الفساد في جنوب آسيا: رؤى وعلامات أساسية من مسوحات آراء المواطنين في خمس دول في جنوب آسيا" (برلين: الشفافية الدولية، 2003)

«معلومات» عن فساد القضاة من قبل الشرطة ووسائل الإعلام، فإنه يحتفظ بالحق في اتخاذ إجراء مباشر ضد رافع أي شكوى يكتشف أنها كاذبة أو تافهة أو ملفقة أو غير حقيقية.

الفساد في قطاع العدالة يعتبر عرضاً من أعراض المرض الأكثر انتشاراً والناشئ عن معايير متدنية في المهنية والكفاءة والحس الوطني نحو الواجب. ويفترض أن يكون كبار المسؤولين هم أدوات لدى كبار القضاة الذين لهم صلات بالحكومة. في القضاء التابع، تعزز الرواتب الضعيفة الوضع المتدني وأساليب العمل المتدنية المتوقعة من قبل القضاة ومسؤولي المحاكم الآخرين بالإضافة إلى سهولة دخول مجال المحاماة من خلال مجموعة متنوعة من كليات الحقوق الخاصة.

ومما يفاقم المشكلة تراكم وتأخير القضايا المدنية والجنائية في كافة المحاكم الابتدائية. في إقليم البنجاب وحده، بلغ عدد القضايا المعلقة لغاية كتابة هذا المقال 111,839 قضية مرافعة و 343,732 قضية جنائية و 439,460 قضية مدنية. ويرجع جزء من السبب في هذا التأخير المزمن إلى أن الخصوم يرشون كتاب المحاكم لتأخير إصدار القرارات.

بالرغم من أن معظم الإجراءات القانونية في المحاكم الابتدائية تتم باللغات المحلية، فإن حقيقة أن التشريعات باللغة الانجليزية توفر احتمال لحدوث الفساد. يمكن أن يستغل المحامون الخصوم حيث تنص إستراتيجية مكافحة الفساد الوطنية التي أعدها مكتب (NAB) في 2002 على أن «أول تجربة للمواطن في الفساد في العملية القضائية من المحتمل أن تكون عند مواجهة ومقابلة المحامين. عندما يذهب موكل إلى محامي، نادراً ما يتلقى مشورة مهنية سليمة وغالباً ما يتم تزويده بأمال كاذبة بخصوص مطالبته. بل وقد يطلب منه أن يدفع أتعاب كبيرة مقابل إعداد دعوى لا يفهم أنها غير سليمة قانونياً<sup>8</sup>. الذين يعانون سوء المعاناة هم النساء والأطفال الذين لا يستطيعون تحمل أتعاب المحامين أو دفع الرشاوى أو تحمل تكاليف الكفالة. وفي وقت كتابة هذا المقال، يوجد حوالي 4,000 امرأة في السجن بموجب مرسوم الحدود<sup>9</sup>.

## المساءلة الضعيفة والوضع المتدني

أعلى جهة تأديبية بالنسبة للقضاء هي مجلس القضاء الأعلى الذي يتكون من ثلاثة أو أكثر من قضاة المحكمة العليا ورئيس القضاة. وقد اجتمع في نوفمبر 2005 لاعتماد الإجراءات الخاص للتحقيق والمتابعة في الشكاوى المرفوعة ضد القضاة بالرغم من انه لم يتم بعد تأديب أي قاضي<sup>10</sup>. وبينما يقبل المجلس

8 يمكن الاطلاع عليه أيضا على موقع [www.transparency.org.pk](http://www.transparency.org.pk)

9 كان مرسوم الحدود هو من بنات أفكار الجنرال ضياء الحق الذي أصدره كجزء من القانون الشرعي. ومن بين أشياء أخرى، ينص المرسوم على ان النساء اللاتي يرفعن تهم الاغتصاب هم أنفسهن مدانات بالزنا والفسوق ولا يمكن ان ينجحن في المقاضاة ما لم يستطعن تقديم شهود.

10 ذا نيشن (باكستان)، 20 نوفمبر 2005.



## العدالة في الريف

دولار أمريكي) وادعى 10 بأنهم أنفقوا في المتوسط ما يزيد عن 40,000 روبية وهي مبالغ كبيرة بالنسبة للعائلات الفقيرة نسبياً.

يعتمد على نظام راعي العميل على حل النزاعات وأشار ثلثي أفراد الدراسة تقريباً إلى أنهم يعتمدون على صديق ذو نفوذ أو زعيم قبيلة لمساعدتهم في حل مشاكلهم القانونية أو الشرطة. الاعتماد على نظام الراعي سوف يستمر، مثله في ذلك مثل النظام الإقطاعي، حتى يتم إقامة العدالة العادلة والسريعة للفقراء.

## إخفاق الإصلاحات

اعترافاً بالعائق الذي تمثله العدالة السيئة بالنسبة للتنمية الاقتصادية، اقترض بنك التنمية الآسيوي إلى باكستان مبلغ 350 مليون دولار أمريكي في عام 1998 للدخول في برنامج العدالة (ASP). تم تنفيذ البرنامج في الفترة من 2001 حتى 2004 حيث خصصت معظم موارده لتحديث إدارة العدالة من خلال التدريب أثناء العمل والجولات الدراسية للقضاة ومسؤولي المحاكم وإنشاء أو تجديد مئات من مقار المحاكم وإدخال الكمبيوتر لغرض وضع نظام لإدارة الزيادة في عدد القضايا وبرنامج لخفض فترة الانتظار في 100 محكمة عبر مختلف

أظهرت دراسة برنامج التنمية التابع للأمم المتحدة في عام 2003 عن العدالة في الريف<sup>11</sup> أن الناس في القرى الفقيرة يترددون في اللجوء إلى النظام القانوني الرسمي لأنهم يرون أن الشرطة والمحاكم تعتبر لرفاهية لأثرياء. والأرباح التي يحققونها لا تعادل تكاليف الدخول في نزاع قانوني. وهم يرفعون نزاعاتهم إلى البانشيات المحلية بدلاً من اللجوء إلى المحاكم<sup>12</sup>.

اشتمل مسح برنامج التنمية التابع للأمم المتحدة على 207 فرد ومجموعة إرشادية تتكون من 64 فرد آخرين. من بين 56 فرد الذين قدموا شكوى إلى الشرطة، كان 54 بالمائة منهم يرون أنه من الصعب تقديم تقرير البلاغ الأول اللازم للتحقيق في القضية. وأعلنت الأغلبية أن الشرطة طلبت رشوة لتقديم تقرير البلاغ الأول. وقال أربعة وثمانون من أفراد المسح أنهم قاموا في المتوسط بعدد 19 زيارة (حيث بلغ أقصى حد تم الإشارة إليه 300). في ضوء أن متوسط المسافة إلى مخفر الشرطة كانت تسعة أميال، فإن هذا يمثل مضيعة كبيرة للوقت. المصاريف الأخرى بما في ذلك الأتعاب والمستندات والمواصلات والرشاوى كانت أيضاً مرتفعة. ادعى أربعة وستون من أفراد العينة بأنهم أنفقوا في المتوسط 95,000 روبية (1,577

11 فوقية صادق خان وشكروخ رهي خان "دراسة أساسية عن القانون والنظام، وإقامة العدالة في سياق توزيع السلطات" (نيويورك: برنامج الأمم المتحدة للتنمية، 2003).

12 تستخدم البانشيات كمؤسسة ثانوية للتوصل إلى حل وسط بسبب التأخيرات في المحاكم. ولكن تستخدم البانشيات غالباً كمؤسسة أساسية في نزاعات الأراضي والعائلات وإذا لم يتم حلها سوف يلجأ المتنازعون إلى نظام العدالة الرسمي. في الواقع، يكمل كل من أنظمة العدالة الرسمية وغير الرسمية بعضهم البعض.

من الوضع الحالي. ومن غير المحتمل أن يحدث ذلك بدون إرادة سياسية صادقة لمعالجة إخفاق المحاكم في إصدار الأحكام العادلة والالتزام بتنفيذها.

ويختتم احد مدراء البرنامج المذكور «بشكل واضح» أن «الأسباب التي تدفع السلطة التنفيذية في حكومة باكستان مقاومة امتداد البرنامج، الذي يشتمل بدون شك على إنهاء الدين الخارجي المكلف نسبياً إلى «الجهة المنفذة» وهي القضاء ومن ثمة يتفرع إلى استراتيجيات أخرى. ولكن وبصورة أوضح، قد تناور السلطة التنفيذية بعملية التنمية في محاولة منها إخضاع القضاء بدلاً من تعزيزه. في ضوء تاريخ الإدارات العسكرية التي تعاقبت على حكم باكستان فقد اصرت كل منها على حلف يمين جديد للإعلان عن ولاء القضاء للإدارة العسكرية وهذه لا تعتبر قضية للتأمل فقط دون اتخاذ الإجراء اللازم.

جاويد صديقي

محامي المحكمة العليا ومستشار قانوني

الشفافية الباكستانية، كراتشي

أنحاء البلاد وخلق نظام المساعدة القانونية الرائدة وتعزيز المؤسسات ذات الصلة بما في ذلك الشرطة والنيابة ونقابة المحامين وفريق أعضاء التفتيش وهو وحدة منشأة خصيصاً لتحسين قدرة المحاكم العليا على مراقبة أداء القضاة والتحقيق في الشكاوى المرفوعة ضدهم، ومن نتائج القرص الصياغة الجوهرية الموضوعية لقوانين الازدراء، التشهير، حرية المعلومات، مرسوم وقواعد لجنة القانون وقانون التقارير القانونية. وبنهاية عام 2003، أصبح من الواضح أن البرنامج يتطلب تمديده لمدة خمس سنوات لتحقيق بعض أهدافه<sup>13</sup>.

احد أسباب النتائج التي جاءت متواضعة للبرنامج هو الإخفاق - أو عدم القدرة على - علاج نظام تعيين وترقية القضاة الغامض وعدم استعداد الحكومة توفير موارد إضافية لتحسين الرواتب والبنية التحتية<sup>14</sup>. تحتاج آليات المحاسبة أيضاً إلى التعزيز. مجلس القضاء الأعلى ضعيف وينقصه الاستقلال عن السلطة التنفيذية والقضاة الذين من المفترض أن يقاضيههم. مطلوب آليات إدارية جديدة حتى لا يعمل الفساد وعدم الكفاءة على تحجيم ثقة الباكستانيين بالقانون إلى أبعد

13 ليفنجستون ارميتاج "تجربة إصلاح قطاع العدالة والقانون في باكستان: بعض الدروس" مجلة القانون والعدالة الاجتماعية والتنمية الشاملة 2 (2003).

يمكن الاطلاع عليه في موقع [www2.warwick.ac.uk](http://www2.warwick.ac.uk)

14 نفس المرجع السابق

15 نفس المرجع السابق

## حرب الاستنزاف تضعف القضاء الفلسطيني

النظام القضائي: قانون المدني، جماعي	عدد القضاة لكل 100,000 نسمة: 4.0 <sup>1</sup>
راتب القاضي في بداية تعيينه: 18,000 دولار <sup>2</sup>	راتب قاضي المحكمة العليا: 33,600 دولار <sup>3</sup>
إجمالي الدخل القومي للفرد: لم يحصل عليه	ميزانية القضاء السنوية: 8.6 مليون دولار <sup>4</sup>
إجمالي الميزانية السنوية: 2.0 بليون دولار <sup>5</sup>	نسبة الميزانية السنوية: 0.4
هل كل قرارات المحاكم قابلة للاستئناف حتى أعلى درجة؟ نعم	
المؤسسة المسؤولة عن الإشراف النظامي والإداري: مستقلة فعلياً	
هل يتم نشر كل الأحكام؟ نعم	قواعد سلوك القضاة؟ لا

1. قانون السلطة القضائية الفلسطينية (2002). 2. نفس المرجع السابق. 3. نفس المرجع السابق. 4. نفس المرجع السابق. 5. قانون الميزانية السنوية 2005

- يعمل القضاء الفلسطيني بشكل عام في بيئة سياسية. العمليات العسكرية والأمنية شبه اليومية من جانب قوات الاحتلال الإسرائيلي تؤثر على وضع القضاء الفلسطيني وقدرته على تنفيذ مهامه. يضع الصراع قيود هيكلية على مدى نفوذ القضاء مما يساهم في خلق جو من الحصانة للجرائم بما في ذلك الفساد وزيادة نطاق التدخل السياسي في القرارات القضائية. يذهب المواطنون إلى المحاكم بعد استنفاد كافة محاولات حل النزاعات مثل تسوية الصراعات من خلال أنظمة حل النزاعات التقليدية<sup>1</sup> أو حتى تنفيذ القانون بأيديهم.
- الصراعات التي تساهم في إضعاف القضاء هي:
- الشرطة لا تستطيع متابعة وتعقب المدعى عليهم الذين يكتشف بأنهم مدانين بجرائم جنائية من جانب المحاكم الفلسطينية المناطق التي تقع تحت سيطرة قوات الاحتلال الإسرائيلي.<sup>2</sup>
  - إخفاق المحاكم الفلسطينية تنفيذ الأحكام على المواطنين الإسرائيليين.
  - قيود التنقل المفروضة على الفلسطينيين التي تمنع القضاة والخصوم والمحامين الفلسطينيين من الحضور إلى المحاكم في الوقت المحدد.
  - نقص السجون في الضفة الغربية غالباً ما يؤدي إلى عدم تنفيذ أحكام السجن.
- وهناك عامل آخر يضعف من سلطة القضاء وهو أن مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية تتنافس مع سلطة الفصائل الفلسطينية المسلحة. تحايل هذه الفصائل أحياناً على القضاء عن طريق تنفيذ العدالة الانتقامية ضد أفراد مشكوك في تعاونهم مع إسرائيل

1 بالإضافة إلى النظام القضائي الخاص بالأمور المدنية والجناحية، يوجد نظام المحاكم الشرعية والدينية الأخرى بالنسبة للأحوال الشخصية .  
2 تنقسم الأراضي المحتلة إلى ثلاث مناطق: المنطقة أ حيث يقع الأمن تماماً في يد السلطة الفلسطينية الوطنية والمناطق ب و ج حيث تتحمل إسرائيل المسؤولية التامة عن الأمن.

المعلومات عن العمليات القضائية. التعاميم الأخيرة الصادرة من جانب رئيس المجلس الأعلى للقضاء - الجهة التي تم إنشاؤها بموجب قانون المجلس التشريعي الفلسطيني لعام 1998 للإشراف على القضاء تراجع السياسات الخاصة بهيكله ووظيفته وتعيين وترقية ونقل القضاة تبين اتجاهها نحو حجب المعلومات ومنع القضاة من المشاركة في أنشطة القضاء التي ينظمها المجتمع المدني. وقد أدى ذلك إلى تخفيض قدرة الأخير على القيام بدور رقابي بديل.

هناك عدد قليل من الحالات الموثقة بخصوص الرشوة التي تشمل القضاة أو المسؤولين القضائيين ولكن هذه المشكلة غالباً ما يشار إليها في المناقشات الخاصة بالإصلاحات القضائية. المشاكل الأكثر توثيقاً هي المحاباة والمحسوبية من جانب القضاة والضغوط من جانب المسؤولين التنفيذيين على القضاة للحكم في صالحهم. يشير المحامون إلى وجود الرشوة في الجهات المكلفة بتسلم أحكام ومستندات المحاكم<sup>3</sup>. وهم يدعون أن بعض المحامين وموكليهم يدفعون مبالغ كبيرة إما للتعجيل بعملية الإعلان القضائي أو إيقافه والإيعاز إلى مندوبي الإعلان الادعاء بان الفرد المعني لم يكن حاضراً لاستلام الأوراق القانونية.

والمحاباة السياسية تظهر في عملية التعيين والترقية في محاكم الاستئناف و المحاكم العليا. حجب مجلس القضاء الأعلى كافة المعلومات الخاصة بإجراءات

أو عن طريق إحراز مكاسب لتحقيق مزايا خاصة. وقد قامت مجموعات مسلحة مؤخراً بتوجيه تهديدات ومحاولات خطف ضد قضاة ومحامين في مايو 2006، قامت مجموعة تنتسب إلى كتائب شهداء الأقصى بدخول المحكمة في نابلس وأجبرت الموظفين على الخروج من المبنى وقامت بإغلاقه لعدة ساعات.

أخيراً، الميزانية المحدودة المخصصة للقضاء تعوق عملية تطوير وإعادة هيكلة العدالة الفلسطينية. يتلقى النظام القانوني/القضائي مبالغ كبيرة من المساعدات من المانحين بناء على اتفاقات ثنائية وأخرى متعددة الأطراف مما يضعهم في وضع صعب عند تغيير قرارات التمويل وخفض المانحون بصورة جذرية التمويل المقدم إلى القضاء بعد انتصار حماس في الانتخابات التشريعية في يناير 2006.

## المحاباة أكثر شيوعاً من الفساد بجميع أشكاله

هذه الظروف لا تلغي مسئولية القضاء عن الفساد. السبب الرئيسي في الفساد القضائي في فلسطين هو التدخل من جانب السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية مما أدى إلى قرارات مشبوهة وسياسات قضائية قائمة على أساس السلطة التنفيذية. وتشيع أيضاً رشوة مسؤولي المحاكم من جانب الخصوم في دول الشرق الأوسط التي لا تخضع للاحتلال العسكري.

أي تقييم للفساد بين القضاة يتعدى بسبب نقص

بين الأفراد. هذه الإدارات التي هي جزء من السلطة التنفيذية لا تعقد محاكم ولكنها تحل المطالبات أما من خلال المصالحة بين أطراف أو فرض تسوية بالقوة.

وهناك صورة أخرى من صور التدخل وهي أن بعض الوزارات والمؤسسات الأمنية تمتنع عن تنفيذ أحكام المحاكم عندما تتعارض مع مصالح كبار المسؤولين. وعند سؤاله عن هذا الأمر، أكد القاضي سامي صرصور نائب رئيس مجلس القضاء الأعلى ونائب رئيس القضاة في المحكمة العليا أن المؤسسات التنفيذية تخفق غالباً في التعامل مع طلبات الاستدعاء ضدهم أو ضد كبار مسؤوليهم للحضور أمام المحاكم. يرفض بعض كبار المسؤولين السياسيين والعسكريين أيضاً الاستجابة لطلبات الحضور أو المطالبات المرفوعة ضد مؤسساتهم وأنفسهم وأفراد عائلاتهم وهذا يقوض كرامة القضاء ويزيد من فرص الفساد وسوء استغلال السلطة داخل الدوائر النافذة.

## الصراع على صياغة الإصلاحات يضعف القضاء أيضاً

عند انتخابه في أوائل عام 2005، عقد الرئيس عباس اجتماع لجنة توجيه لتطوير إستراتيجية لتوحيد النظام القضائي، بما في ذلك تعديل قانون السلطة القضائية لعام 2002. تم تسمية الدكتور/ كميل منصور الذي يحظى باحترام على نطاق واسع كأمين عام للجنة التي أعدت في ابريل 2005 مشروع قانون القضاء الجديد الذي تم تقديمه بعد ذلك إلى المجلس التشريعي.

التعيين التي تمت في مارس وابريل 2006. لم يتم نشر المعايير المستخدمة لاختيار المحامين كقضاة في المحاكم العليا وكذلك نتائج المسابقة الخاصة باختيار قضاة جدد لمحاكم التسوية والمصالحة وكذلك مؤهلات وأسماء المرشحين الناجحين. وأعلن عدد من المحامين بان المستشار القانوني للرئيس محمود عباس قد مارس نفوذه في اختيار القضاة في المحكمة العليا والمحاكم العالية ومحكمة الانتخابات<sup>4</sup>.

## تداول السلطة القضائية بسبب طبقة الموظفين

في الملاحظات التي قدمت في ورشة عمل نظمها منظمة المواساة وهي منظمة غير حكومية في رام الله في مارس 2006، أعلن القضاة بان القضاء خاضع لسلطة الرئاسة. تم توجيه النقد إلى مجلس القضاء الأعلى بسبب المصادقة على أهواء الرئيس في مقابل الترقية أو دعم المرشحين لعضوية المجلس. واحد الأمثلة على خضوع المجلس هو إخفاقه في الاعتراض عندما قام الرئيس بتعديل القانون الذي ينظم القضاء في أوائل عام 2006 بالرغم من حقيقة أن التعديل قوض استقلال القضاء (انظر أدناه).

ينعكس التدخل السياسي أيضاً في تعدي المؤسسات التنفيذية على الأمور التي تخضع اسمياً لاختصاص القضاء. موظفو الإدارات القانونية في كافة محافظات الضفة الغربية بالإضافة إلى موظفي الإدارات القانونية داخل الجهات الأمنية يتحملون المسؤولية عن فحص المطالبات القانونية أو الجنائية والخصومات

استقلال القضاء. علاوة على ذلك، تنقصها السلطة للتحقيق في قرارات المحكمة العليا التي لا يمكن استئنافها بموجب القانون الحالي. الحصانة المترتبة ضد التفتيش على قضاة المحكمة العليا يمكن أن تخلق بيئة يمكن أن تزدهر فيها الإجراءات التعسفية من جانب قضاة المحكمة العليا وعدم احترام مبادئ النزاهة والشفافية.

في جلسته الأولى منذ تحليف اليمين، صوت البرلمان الجديد في مارس 2006 على إلغاء قانون السلطة القضائية المعدل مما يجعل وضع الإصلاحات غير واضح.

حتى كتابة هذا المقال، لم يتم وضع معايير واضحة بخصوص التعيين من جانب المجلس في المناصب القضائية باستثناء تلك المرتبطة بالقضاة في محاكم التسوية والمصالحة. لم يتم إصدار أي قواعد سلوك تنظم تصرفات وواجبات القضاة ولم يتم إنشاء المكتب الفني ولم يتم السماح لإدارة التفتيش القضائي البدء بالعمل. وما زال هناك استعداد حقيقي من جانب بعض الكتل السياسية في المجلس التشريعي الجديد لمناقشة الفساد القضائي والحاجة إلى الإصلاحات. المتطلبات ذات الأولوية هي:

- عمليات التعيينات والترقيات الشفافة باتباع معايير واضحة.
- خلق نظام التفتيش تنفيذ إجراءات التأديبية.

غير البرلمان في المشروع الأصلي للجنة الخاص باستقلال القضاء. كان المشروع الأصلي يعمل بعناية على تحقيق التوازن بين مصالح مجلس القضاء الأعلى ووزارة العدل والأطراف الأخرى ذات الصلة وهي المجتمع المدني والحكومة. النسخة التي صادق عليها البرلمان قلبت التوازن مرة أخرى في صالح وزارة العدل، وقد افادت محكمة غزه العليا بعدم دستورية القانون في نوفمبر 2005 ولكن على أساس انه مخالف القانون الأساسي<sup>5</sup>.

في فبراير 2006، اصدر الرئيس عباس مرسوم بتعديل قانون القضاء لعام 2002 قبل أن ينعقد المجلس التشريعي الجديد الذي تسطير عليه الآن حماس. غيرت النسخة الجديدة التوازن في صالح مجلس القضاء الأعلى بالرغم من انه حرم من العضوية المتوازنة التي اقترحتها لجنة الدكتور/ منصور. ألغى التعديل حق القضاة في الاستئناف ضد الإجراءات التأديبية ومنح المجلس السلطة لعقاب أي قاضي بالتقاعد المؤقت بنصف الراتب. لم يتم تقديم أي آليات للحد من سوء الاستغلال المحتمل لهذه السلطات ضد القضاة الذين قد يعارضون مصالح عضوية المجلس.

منح القانون المعدل أيضا الرئيس سلطة تعيين رئيس إدارة التفتيش القضائي. يضعف هذه الإدارة الخضوع لسلطتين متعارضتين، وهما مجلس القضاء الأعلى ووزارة العدل، اللذان يستطيعان كلاهما إعاقة

5 المادة 100 تنص "سوف يتم إنشاء مجلس القضاء العالي. سوف يحدد القانون طريقة تشكيله واختصاصه وقواعد عمله. سوف يتم استشارة المجلس بشأن مشاريع القوانين التي تنظم أي شئون خاصة بفرع القضاء ليشمل ذلك النيابة العامة.

أمان

● الحاجة إلى نظام التقديمات الدورية وليس لمرة

واحدة لإقرارات الذمة المالية

(التحالف الفلسطيني للمساءلة والنزاهة) القدس

● قواعد السلوك المهني بالنسبة للقضاة.

## الرقابة على القضاء تضمن الحصانة للنخبة في بنما

النظام القضائي: قانون مدني، تحقيقي، جماعي  
 راتب القاضي في بداية تعيينه: 1,130 دولار<sup>2</sup> راتب قاضي المحكمة العليا: 6,000 دولار<sup>3</sup>  
 إجمالي الدخل القومي للفرد: 4,630 دولار<sup>4</sup> ميزانية القضاء السنوية: 46 مليون دولار<sup>5</sup>  
 إجمالي الميزانية السنوية: 6.7 بليون دولار<sup>6</sup> نسبة الميزانية السنوية: 0.7  
 هل كل قرارات المحاكم قابلة للاستئناف حتى أعلى درجة؟ نعم  
 المؤسسة المسؤولة عن الإشراف النظامي والإداري: غير مستقلة  
 هل يتم نشر كل الأحكام؟ نعم  
 قواعد سلوك القضاة؟ نعم

1. مركز الدراسات العدلية في الأمريكتين (2004-2005) 2. موقع [www.orgenjudicial.gob.pa](http://www.orgenjudicial.gob.pa) 3. نفس المرجع السابق 4. مؤشرات التنمية في البنك الدولي (2005) 5. موقع [www.asamblea.gob.pa](http://www.asamblea.gob.pa) 6. نفس المرجع السابق

### التدخل السياسي

المحكمة العليا الموالية هي احد أدوات كبار السياسيين عندما يواجهون هم أو حلفائهم مزاعم الفساد. وفي المحكمة العليا الحالية، تم تعيين قاضيين من جانب الرئيس السابق ارنستو بيريز بلاداريس (1994 - 1999) وأربعة من جانب الرئيس السابق ميريا موسكوسو (1999 - 2004) وكلاهما أعضاء في حزب ارنولفيستا وكان الاخيرون هم رئيس المحكمة العليا أدان ارنولفو ارجونا، وعضوان في وزارتها وهما وينستون سبادافورا و انييال سلاس وصديق مقرب

المسألان الرئيسيتان المثيرتان للقلق العام في بنما هما الحصانة وغياب الأخلاقيات القضائية كما يظهر من مؤشر الفساد العالمي لعام 2005 الصادر عن منظمة الشفافية الدولية. في ذلك المسح، أحرز القضاء 4.5 درجة في سلم القياس المكون من 1 إلى 5 درجات (حيث الدرجة 5 تعني فاسد جداً). الأحزاب السياسية والبرلمان فقط هما اللذان أحرزا أسوأ الدرجات. واحد الأسباب في أن القضاء معرض جداً للفساد هو غياب آليات المسائلة القوية. والسبب الثاني هو التدخل السياسي في اختيار القضاة.

## التسامح مع الفساد

النتيجة الرئيسية للفساد القضائي في بنما هي الحصانة ضد الأحكام للموكلين الذين يرتبطون بصلات بالأحزاب السياسية الرئيسية والمسؤولين السابقين والأشخاص الآخرين من ذوي النفوذ. هذا النوع من الفساد يؤدي إلى تكاليف اقتصادية مرتفعة حيث أن الدولة نادراً ما تسترجع الأموال المسروقة.

وقد حدثت فضيحة أخرى في نوفمبر 2005 عندما ألغت الحكومة الأمريكية تأشيرة القاضي وينستون سيادافورا على أساس الفساد<sup>3</sup>. وأعلن متحدث باسم السفارة الأمريكية أن السفارة مستعدة لتقديم أدلة على التصرفات الفاسدة إذا طلبت الحكومة ذلك. طلب عدد من منظمات المجتمع المدني بما في ذلك مكتب الشفافية الدولية في بنما من السلطات التقدم بطلب لتقديم الدليل الذي أدى إلى ذلك الحظر واستخدامه لتقييم ما هو الإجراء الذي يجب اتخاذه ضد سيادافورا. وحتى تاريخه لم يتخذ الكونجرس أو القضاء أي خطوات للحصول على الدليل<sup>4</sup>.

في أغسطس 2005، قام القاضي سيادافورا بمقاضاة جريدة ايديتورا بنما أمريكا والصحفيين جوستافو

وعضو في الكونجرس البرتو سيجاروستا. اختار الرئيس الحالي مارتن توريجوس ثلاثة آخرين وهم اسمالدا اروسيمنا دي ترويتينو وهو قاضي سابق في المحكمة العليا للأطفال والمراهقين وهارلي ميتشل وهو مستشار كونجرس سابق و فيكتور بينافيدس الذي سبق له العمل عدة سنوات في مكتب المدعي العام.

في إحدى القضايا مؤخراً، صوتت المحكمة بعدد 5 مقابل 4 للإفراج عن 28.4 مليون دولار أمريكي تم مصادرتها من رجل الأعمال وعضو حزب ارنولفيستا اوجوستو اونايس جارسيا و جوزيه بيريز سلاميرو، الرئيس السابق للبنك الوطني. وقام نفس القضاة بإيقاف مصادرة الأصول التي تخص هيكتور اورتيجا الذي كان عندئذ يخضع للتحقيق بسبب الفساد بخصوص المقاول الحكومي شركة بورتس انجنيرنج اند كونسلتس<sup>1</sup>. اعتمدت كلا القضيتين على الرأي القائل بان المدعين لم يتم إخطارهما بأنه تم رفع قضية ضدهم وبالتالي حدثت مخالفة ضمانات الإعلان القضائي الواجب. القضاة الأربعة الذين صوتوا ضد الحكم أعلنوا أن المدعين تم إعلانهم فعلاً وأن الأحكام الصادرة أثرت على مبادئ الشفافية والمساءلة التي يجب أن تسود في أعمال الإدارة العامة<sup>2</sup>.

1 المراقب السابق الفن ويدن امر بمصادرة الأصول فيما يتصل بالتحقيق الجنائي بشأن سوء الاستغلال المزعوم للكنوز الوطنية فيما يتعلق بالامتياز الممنوح

إلى شركة بورتس انجنيرنج اند كونسلتس (بي ئي سي سي) من جانب هيئة الموائن الوطنية أثناء إدارة بيريز بالادريز

2 البنما أمريكا (بنما) 15 يونيو 2006

3 انظر لا برنسا (بنما) 1 ديسمبر 2005. يسمح قانون الإرهاب بإيقاف دخول الولايات المتحدة إذا ارتكب الشخص أو شارك في أو استفاد من الفساد في تنفيذ الوظائف العامة عندما يؤدي ذلك الفساد إلى نتائج خطيرة وضارة بالنسبة للنشاط الدولي للشركات الأمريكية، أهداف المساعدات الخارجية الأمريكية وامن الولايات المتحدة في وجه الجرائم الانتقالية والإرهاب أو استقرار المؤسسات والأمم.

4 السكرتير التنفيذي للمجلس الوطني للشفافية ضد الفساد، الما مونتنجرو دي فلنشر انتقد تقديم الأدلة على أساس انه يعادل التدخل في سياسات بنما الداخلية.



وأكاديميين ونقابات عمالية وصحفيين لتوكيل محامين لتحليل أدلة القضية. وقد توصلوا إلى أنه «في القضايا الستة المرتبطة بجرائم المخدرات، كانت الأحكام مثيرة للجدل حيث أنها لم تبدي فقط الانتقائية ولكن أيضاً مؤشرات خطيرة بان تصرفات القضاة المعنيين تبين المحاباة في قلب المحكمة العليا ويرجع ذلك لأسباب يجب بحثها»<sup>8</sup>

## تطهير مكتب المدعي العام

ساهم مكتب المدعي العام في تدهور صورة نظام العدالة حسبما يظهر من المسح الوطني الذي تم نشره في الجريدة اليومية لابرنسا في فبراير 2002. وقد طرح السؤال التالي على أفراد الدراسة «ما هي صورة مكتب المدعي العام؟». وطبقاً لواحد من كل اثنين من الأشخاص، كانت الصورة سيئة أو سيئة جداً. وظلت هذه المعايير ثابتة عندما شغل جوزيه ايه سوسا (1994-2004) منصب المدعي العام.

ويفترض المراقبون أن أحد أسباب تدني الآراء عن مكتب المدعي العام هو تردد المكتب في مقاضاة المتهمين. تم مقاضاة مؤسس لابرنسا المدعو أي روبرتو ايزنمان جونيور بسبب التشهير من جانب سوسا لأنه كتب في عموده الأسبوعي «المدعي العام الذي يلتزم بمحاربة الجريمة متفرغ لحماية المجرمين ومقاضاة الصحفيين والشاكين»<sup>9</sup>. عندما اقتيد ايزمان إلى السجن وتم استجوابه من جانب وكلاء النيابة

ابريسيو وجان مارسيل شيري بسبب الأضرار والأذى النفسي الذي تعرض له. وقد قام هؤلاء بنشر مقال في مارس 2001 يشير إلى إنشاء طريق سريع بطول 4.5 كم في ماتيو ايتورالدي بتمويل من صندوق الاستثمار الاجتماعي ولكن تم استغلال معظمها حصرياً للوصول إلى عقار مملوك لعائلة القاضي سبادافورا<sup>5</sup>. أدان رئيس كلية الصحفيين الوطنية لويس بولو رواى تصرف سبادافورا وشجع الصحفيين على مقاومة هجومه على حرية الصحافة<sup>6</sup>.

هناك أحكام أخرى مثيرة للجدل تعرضت للنقد من جانب أدان ارنولفو ارجونا (الذي ينتمي إلى مجموعة الأقلية في المحكمة العليا) ترتبط بتهريب المخدرات. وقد ابلغ مؤتمر صحفي في مارس 2005 أن «القضاة هويوس وسلاس دعما في حكم صادر بتاريخ 30 ابريل 2004 - بينما كنت أنا المعارض الوحيد - الإفراج عن لورينا هيناو مونتويا على أساس انه لم يكن هناك دليل لإثبات مشاركتها في تهريب المخدرات وغسيل الأموال بالرغم من 28 مجلد من أدلة الدعوى التي حسب رأيي تؤيد اعتقالها». وقد تمت لاحقاً إدانة هيناو مونتويا في وطنها الأم كولومبيا عن نفس الجريمة التي تم تبرئتها منها في بنما<sup>7</sup>.

هذه القضية بالإضافة إلى خمس قضايا أخرى حددها ارنولفو ارجونا في نفس المؤتمر الصحفي دفعت «تحالف المواطنين من اجل العدالة» وهو عبارة عن مجموعة مكونة من 15 منظمة غير حكومية

5 انظر بنما نيوز، مجلد 12، العدد 6، 19 مارس 18- ابريل 2006

6 البنما أمريكا (بنما) 18 أغسطس 2006

7 لا برنسا (بنما) 6 مارس 2006

8 البيانزا سيودادانا برو جاستيسا "تدقيق المواطنين عن العدالة الجنائية 2005" يمكن الاطلاع عليه في موقع [www.alianzaprojusticia.org.pa](http://www.alianzaprojusticia.org.pa)

9 لا برنسا (بنما) 11 فبراير 2004

تم اتهام القاضي المذكور بالحصول على أموال من طرف في إحدى القضايا وإجبار موظفيه على طلب قروض نيابة عنه .

وتم وصف هذه الحالة التي تعتبر ظاهرة جديدة بالتفصيل من جانب انريكيeta دافيز<sup>13</sup> الذي أعلن أن 70 بالمائة من القضاة، المدافعين العموميين، المدعين العامين، المحققين والمحامين الذين تم إجراء مسح لهم أن هناك استقلال نادر أو لا يوجد استقلال مطلقاً في إصدار الأحكام في بنما. وفي مؤتمر عن الإصلاحات القضائية الذي نظمه تحالف «المواطنون من أجل العدالة»، حدد المحامون دماريس كابليرو دي المنجور و ايدا جورادو ما يلي كأسباب للفساد القضائي وغياب الاستقلال القضائي<sup>14</sup>:

- العلاقات بين القضاة والأحزاب السياسية
- ترشيح القضاة يخضع لسيطرة السلطة التنفيذية.
- استبعاد قضاة المحكمة العليا من تنظيم المهن

#### القضائية

- الثقافات السياسية والاجتماعية الخاصة بعدم احترام مفهوم الاستقلال القضائي.
- ونتيجة للاحزمة في النظام القضائي في بنما، دعا الرئيس توريجوس ممثلين عن القضاة، مكاتب النيابة الوطنية، الكونجرس، المحققين، تحالف «مواطنون من أجل العدالة»<sup>15</sup> واللجنة الاقتصادية للتوقيع على ميثاق

بخصوص تهمة التشهير، تحالفت المنظمات الدولية للدفاع عنه. واعتبرت منظمة صحفيون ضد الفساد إجراء النيابة بأنه هجوم ضد حرية التعبير عن الرأي وأعلنت منظمة صحفيون بلا حدود انه في بنما يعتبر التهديد الرئيسي لحرية الصحافة هي مضايقات القضاء للصحافة.

في يناير 2005 تولت أنا ماتيلدا جوميز السلطة من سوسا ونفذت سلسلة من التحقيقات التي أدت إلى إقالة عدد من وكلاء النيابة. القضية المشهورة تخص اركويميدس سايز كاستلو وهو وكيل نيابة سابق من لاكوريرا الذي تم إلقاء القبض عليه متلبس في يوليو 2005 اثناء تلقيه رشوة مقابل إجراءات الحماية المؤقتة (مديدا كوتيلار)<sup>11</sup>. وتم عزل أكثر من 13 وكيل نيابة ومسؤول نيابة في محاولة لمكافحة انتشار الفساد في هذا القطاع<sup>12</sup>.

## ميثاق العدالة غير حاسم

تبين القضايا المذكورة أعلاه كيف أن النُفوذ السياسي والعلاقات التجارية أو العائلية وسيطرة المحكمة العليا تقوض استقلال القضاء. نادراً ما يتم معاقبة المسؤولين في قطاع العدالة. وكانت إحدى تلك الحالات النادرة الحدوث عندما تم إقالة القاضي دولو ارتوتشا من المحكمة العليا في مايو 2006 بسبب شكوى تأديبية رفعت ضده في عام 2005.

10 بنما نيوز، مجلد 10، العدد 7، 17 ابريل 2004

11 لا برنسا (بنما) 7 ديسمبر 2008

12 البنما أمريكا (بنما) 2 يناير 2006

13 انريكيeta دافيز "الوضع الفعلي لنظام إدارة العدالة في بنما" مركز التحقيقات القضائية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية (جامعة بنما: بنما سيتي، 1993).

14 دياريو بنما أمريكا (بنما) 14 أغسطس 2000

15 اليانزا سيودادانا برو جاستيسا. انظر [www.alianzaprojusticia.org.pa](http://www.alianzaprojusticia.org.pa)

العامّة. وفي وقت كتابة هذا المقال، سوف يجتمع أعضاء الميثاق لتقييم النتائج بعد ثمانية شهور من إصدار 27 توصية من جانبهم لكل منها منسق محدد وإطار زمني للتنفيذ<sup>17</sup>.

تحالف «مواطنون من أجل العدالة» أوصى بتغيير الإجراءات التأديبية الحالية بخصوص القضاة ووكلاء النيابة حتى يمكن تطبيقها بصورة أكثر فعالية وبضمانات أكبر للحياد أثناء التحقيق. واقترح أيضاً أن يتم الإعلان عن نتائج التحقيقات من الآن فصاعداً. وكانت التوصية الأخرى هي إصلاح المهنة القضائية والهيكل التدريبي بحيث تكون عمليات تقييم المرشحين بغرض قبولهم أو ترقيتهم قائمة على الجدارة كلياً.

انجليكا مايتن جوستينياني

الشفافية الدولية في بنما، مدينة بنما.

العدالة الحكومي في مارس 2005. وتم الاتفاق على سلسلة من الاقتراحات<sup>16</sup>.

وقد حدث تقدم قليل منذ ذلك الحين. وكان احد التطورات التي تمت هي إنشاء لجنة لتقييم المرشحين لمنصب قاضي المحكمة العليا. ولكن ينقصها السلطة والسلحية لرفض المرشحين وتؤكد فقط من الوفاء بالمتطلبات الدستورية. وتم تسمية قاضيين فقط باستخدام هذه العملية.

وهذا اقل بكثير مما هو مأمول. وضع الميثاق اقتراحات في كل مجال من مجالات الإصلاحات القضائية بما في ذلك تعزيز نظام التدقيق القضائي الداخلي وإنشاء هيئة مماثلة في مكتب المدعي العام وتنفيذ آليات لتحسين التحقيق في قضايا الفساد وإعداد أدوات اتصال جديدة لزيادة الشفافية في القضاء والنيابة

## السياسة والمحسوبية تعم محاكم باراغواي

النظام القضائي: قانون مدني، خصومي  
 راتب القاضي في بداية تعيينه: 15,600 دولار<sup>2</sup>  
 راتب قاضي المحكمة العليا: 33,600 دولار<sup>3</sup>  
 إجمالي الدخل القومي للفرد: 1,280 دولار<sup>4</sup>  
 ميزانية القضاء السنوية: 68.2 مليون دولار<sup>5</sup>  
 إجمالي الميزانية السنوية: 1.4 بليون دولار<sup>6</sup>  
 نسبة الميزانية السنوية: 4.9  
 هل كل قرارات المحاكم قابلة للاستئناف حتى أعلى درجة؟ لا  
 المؤسسة المسؤولة عن الإشراف النظامي والإداري: غير مستقلة  
 هل يتم نشر كل الأحكام؟ نعم  
 قواعد سلوك القضاة؟ نعم

1. مركز الدراسات العدلية في الأمريكيتين (2001) 2. بودر جوديشيال (2006) 3. نفس المرجع السابق 4. مؤشرات التنمية في البنك الدولي (2005) 5. بودر جوديشيال 6. كتيب الحقائق العالمية بوكالة المخابرات الأمريكية (2005)

باعتهاله بعد تورطه المزعوم في محاولة انقلاب في ابريل ذلك العام. وافق القضاة بلانكا فلورنتين و انتونيو روكس فارغاز على طلب الجنرال بتلك العجلة التي لاحظت معها المراقبون أن كل ما قاما به هو فقط ختم مستند تم اعداده من جهاز يطلق عليه «اوفيدستاس1». بالرغم من استقلاله المفترض، يخضع القضاء للعديد من التأثيرات السياسية. مثلاً، عندما يصبح منصب قاضي في المحكمة العليا شاغراً، يصبح انتسابه الحزبي مطلباً أساسياً بالنسبة للمعين الجديد.

يتكون القضاء من المحكمة العليا، محاكم الاستئناف، المحاكم الكلية الجنائية، المدنية، العمالية والأطفال ومحاكم قضاة الصلح. وباستثناء المحكمة العليا، تتمتع كل منها باختصاص إقليمي. حددت ميزانية القضاء بنسبة 3 بالمائة من الميزانية المركزية حسب أحكام الدستور.

تم إنشاء مدرسة قضائية تحت رعاية مجلس القضاة لتحسين نوعية قضاة المستقبل. التخصص غير إلزامي بالنسبة للمرشحين ولكن الدراسة في هذه المدرسة تشكل أقل من عملية المقابلات الشخصية. في المسابقات الأخيرة، تم اختيار القضاة الذين تقدموا مرة أخرى بطلب لشغل مناصب القضاء تلقائياً وفي النهاية تم تشيبتهم في وظائفهم. يتم تعيين القضاة لمدة 5 سنوات ويحتفظون بمناصبهم حتى سن 65 سنة بعد شغل مناصبهم لفترتين. ويجوز عزلهم فقط إذا ارتكبوا جريمة أو أصبح أداءهم ضعيف بصورة مستمرة.

متطلبات القبول كعضو في المحكمة العليا أكثر قوة وصرامة. حيث يجب أن يحمل المرشحون درجة

لسنوات طويلة مضت يشير ناشطون في مكافحة الفساد على منح الفساد القضائي أولويه الإصلاح. الأداء البطيء من جانب القضاة يضيف إلى جوانب النقص في الكفاءة في إدارة العدالة ونتيجة لذلك تقدم الرشاوى لتعجيل أو إبطاء الإجراءات القضائية. وقد سهل استخدام الكمبيوتر عملية الرجوع إلى ملف القضية ولكن كان لذلك أثر بسيط على سرعة القرارات القضائية.

حتى عندما أقرت الحكومة في عام 1989 بالحاجة إلى قضاء مستقل لتغيير ممارسات النظام العسكري السابق، أخفقت جهودها بسبب عدم وجود قضاء مستقل. ينص دستور عام 1992 على الفصل بين السلطات وأن القضاء المستقل منصوص عليه في المادة 248. وبموجب الدستور، تم إنشاء مجلس القضاة بهدف تعزيز استقلال القضاء ولكن أدائه كان بعيداً جداً عن الأداء المؤثر (انظر أدناه).

## الانتساب الحزبي يحدد من هم القضاة

بسبب الخلافات بين حزب كلورادو الحاكم والحزب الليبرالي المعارض، أدت اللجنة القضائية في الجمعية الوطنية إلى شل حركة مجلس القضاة بدرجة كبيرة. ويتضح مدى هذا الشلل الذي خلقته الروابط والعلاقات الوثيقة التي كانت قائمة بين بعض أعضاء القضاء وحزب كلورادو من طلب الجنرال لينو اوفيدو في عام 1996 لإصدار أمر قضائي ضد القرار الصادر

لمنصب المدعي العام أو قاضي المحكمة العليا الذين يتم المصادقة عليهم في النهاية من جانب مجلس الشيوخ. وقد درجت العادة في السنوات الأخيرة على تعيين المدعي العام وأعضاء المحكمة العليا والمراقب العام نتيجة مفاوضات سياسية.

يعد مجلس القضاة قائمة بالمرشحين ضمن الخطوط العريضة لسياسة الحزب. تسمية القضاة ووكلاء النيابة وأعضاء المحاكم تقع أيضا في يدي أجهزة الحكومة الأخرى: أي بقرار يصدر عن مجلس الشيوخ، رئيس أو أعضاء المحكمة العليا. وهذا يعتبر تحسنا عن النظام السابق الذي كانت فيه السلطة التنفيذية تقوم بتعيين القضاة لفترات مدة كل منها خمس سنوات وأحيانا كان يتوافق ذلك مع الانتخابات الرئاسية. الجهة المفترض أنها مسؤولة عن الإشراف على القضاة وهيئة المحلفين بالنسبة للإجراءات التأديبية القضائية تتكون من عضوين في المحكمة العليا وعضوين في مجلس القضاة واثنين من أعضاء مجلس الشيوخ واثنين من أعضاء الكونجرس وكلهم يتم ترشيحهم من خلال الصراع الحزبي. ونادراً ما تعزل هيئة المحلفين أي من القضاة.

التدخل السياسي في اختيار القضاة في كافة المستويات هو سبب الاعتلال الحالي الذي ينتمي فيه أعضاء القضاء إلى أحد الأحزاب السياسية وهو عادة الحزب الحاكم في السلطة. حتى عندما يتم توجيه اتهام لأحد القضاة أمام هيئة المحلفين بغرض

الدكتوراه في القانون وخبره عملية لمدة 10 سنوات كمحاميين أو قضاة ابتدائيين أو أساتذة قانون.

أتى الرئيس نيكاتور دوارت فروتوس إلى السلطة في عام 2003 مع التزام بمكافحة الفساد. وفي أول سنة في منصبه تم عزل 6 قضاة في المحكمة العليا في عملية توجيه اتهام في مجلس الشيوخ<sup>2</sup> وتم إدانة الرئيس السابق لويس جونزاليس ماتشي بسبب التحويل غير القانوني لمبلغ يصل إلى 16 مليون دولار أمريكي من بنك بارجواي المركزي إلى سيتي بنك في نيويورك<sup>3</sup>.

## الفساد وبادرينازجو

من المتوقع أن يؤدي القضاء وقضاة التحقيق أداءً محايداً ومستقلاً ولكن تسييس عملية اختيار القضاة يجعل القضاء متحيز للسلطة التنفيذية ومعرض للفساد.

مجلس القضاة المستقل ذاتياً، مبدئياً يتكون من عضو من المحكمة العليا وممثل عن السلطة التنفيذية وأحد أعضاء الكونجرس وأحد أعضاء الشيوخ اثنين من المحاميين واثنين من الأكاديميين. وبينما تبدو هذه التركيبة متعددة، إلا ان المعايير السياسية تؤثر على اختيار اعضائه. ويتم تحديد ممثلين من الكونجرس ومجلس الشيوخ على سبيل المثال بواسطة النفوذ السياسي للقطاعات التي يمثلونها.

تتدخل السلطة التنفيذية مباشرة في اقتراح المرشحين

2 للمزيد من المعلومات عن هذا الموضوع انظر [www.usaid.gov/policy/budget/cbj2006/lac/py.html](http://www.usaid.gov/policy/budget/cbj2006/lac/py.html)

3 ألفت محكمة استئناف حكم الإدانة الصادر ضد جونزاليز ماتي في سبتمبر 2006 ولكن الرئيس السابق تتم محاكمته الآن في قضية فساد أخرى ترتبط بحساب مصرفي سويسري سري يحتوي على أكثر من 1 مليون دولار أمريكي تم اكتشافه في 2004. انظر [edition.cnn.com/world/Paraguay.trial.ap/index.html/09/Americas/11](http://edition.cnn.com/world/Paraguay.trial.ap/index.html/09/Americas/11)

المحكوم به. وفي الواقع، اضطر ذلك الموظف لدفع رشوة لصرف المبلغ إليه.

المحسوبة وبادرينزاجو (الرعاية) هما طريقان واسعان للفساد. عندما يتم التوصية على القضايا من جانب أقارب القضاة أو التابعين السياسيين للقضاة، يتم التعجيل بالنظر في القضية. وأحد الأمثلة على ذلك هي القضية التي رفعها موندي ريسيبسيون ضد شركة الكهرباء اتيايو مطالباً بالحكم عليها بأن تدفع تسوية تزيد عن 5 مليون دولار أمريكي بعد تمديد سنة أخرى لعقد تجهيزات غذائية بقيمة 500,000 دولار أمريكي لمدة عامين. وقد مثل موندي ريسيبسيون المحامي انطونيو فرنانديز جاديا وهو شقيق قاضي في المحكمة العليا ويتمتع بسجل قوي في الفوز بالقضايا.

أحدث حدث قانوني أثر على القضاء هو قانون عدم الدستورية الذي اقترحه الرئيس دوارتي فروتوس ضد القرار الصادر من جانب محكمة الانتخابات بأنه لا يمكن أن يكون هو رئيس حزب كلورادو ورئيس بارجواي في نفس الوقت. تقدم الرئيس فروتوس باستئناف إلى المحكمة العليا. صوت 5 قضاة في المحكمة العليا لديهم صلات بحزب كلورادو على إيقاف حكم المحكمة بينما كان القرار قيد الدراسة. وقد استغرق ذلك وقتاً طويلاً لكي يسلم الرئيس القيادة إلى نائب رئيس الحزب.

اعترض زعماء المعارضة ووسائل الإعلام ومنظمات المجتمع المدني وطالبوا بتتحي القضاة أو مواجهة الاتهام. وبدلاً من ذلك، تم البدء في إجراءات توجيه الاتهام ضد احد قضاة المحكمة العليا الأربعة الذين

الإجراءات التأديبية القضائية، سوف يتأثر ذلك أيضا بالسياسات الحزبية. هذه الدرجة من التدخل تجعل من غير المحتمل أن يخاطر أي قاضي بمهنته من خلال إصدار حكم ضد المصالح السياسية وخاصة المصالح التي تخص أعضاء الحكومة.

## الرشوة منتشرة في المحاكم

طبقاً لمسح مفهوم الفساد الوطني الذي تم نشره من قبل مكتب الشفافية الدولية في بارجواي في 2005، قال 18.7 بالمائة من أفراد الدراسة انه يجب دفع رشواى للحصول على خدمة في المحكمة بمتوسط مبلغ 680,000 جواراني (130 دولار أمريكي). وقال حوالي 62 بالمائة أن هناك طرق كثيرة لرشوة القاضي لإصدار حكم في صالحهم وأعلن 7 في المائة فقط أن ذلك صعب أو مستحيل.

هذا النقص في الثقة هو أحد الأسباب التي تدفع الكثيرين لتفضيل عدم اللجوء إلى نظام العدالة عند انتهاك حقوقهم. إذا كان لدى خصمهم أي صلات سياسية أو شخصية مع احد القضاة أو قضاة التحقيق وكان أكثر ثراء، تتخفف احتمالات تحقيق العدالة. في إحدى الحالات التي تم إبلاغ مكتب الشفافية الدولية في بارجواي عنها، تم إقالة موظف سابق في بنك حكومي قام بالإبلاغ عن الفساد والقروض الممنوحة بصورة غير قانونية. وقد رفع دعواه إلى المحكمة وبالرغم من أنها حكمت في صالحه، استغرق الوقت 7 سنوات قبل أن يدفع له رب عمله السابق التعويض

أرضية تجارة سياسية. من المطلوب عملية تجديد وترميم لتخليصه من النفوذ السياسي ولكن ذلك سوف يتطلب تغييراً في الإرادة والتي تعتبر حالياً غائبة عن نظام الحوكمة في باراغواي.

الشفافية الدولية في باراغواي، اسونسيون

صوتوا ضد قرار المحكمة على أساس انه حض الشعب على الاعتراض والاحتجاج.

يبين هذا القرار والقرارات المماثلة كيف انه تم اختزال دور القضاء إلى مجرد الموافقة على القرارات السياسية. التصميم المعيب لمجلس القضاة حوله إلى

## الفلبين: نحو إصلاحات قضائية كبيرة

النظام القضائي: قانون مدني، تحقيقي، جماعي (مع عناصر من القانون الإسلامي)

عدد القضاة لكل 100,000 نسمة: 2.7<sup>1</sup>

راتب القاضي في بداية تعيينه: 5,966 دولار<sup>2</sup> راتب قاضي المحكمة العليا: 32,455 دولار<sup>3</sup>

إجمالي الدخل القومي للفرد: 1,300 دولار<sup>4</sup> ميزانية القضاء السنوية: 146.0 مليون دولار<sup>5</sup>

إجمالي الميزانية السنوية: 24.5 بليون دولار<sup>6</sup> نسبة الميزانية السنوية: 0.6

هل كل قرارات المحاكم قابلة للاستئناف حتى أعلى درجة؟ نعم

المؤسسة المسؤولة عن الإشراف النظامي والإداري: غير مستقلة

قواعد سلوك القضاة؟ نعم

هل يتم نشر كل الأحكام؟ نعم

1. في موقع [jbc.supremecourt.gov.ph](http://jbc.supremecourt.gov.ph). 2. إدارة المالية في المحكمة العليا (2005). 3. نفس المرجع السابق. 4. مؤشرات التنمية في البنك الدولي (2005). 5. قانون المخصصات العامة (2005). 6. نفس المرجع السابق.

ويدز ستيشيز (SWS) اتفق 30 بالمائة من أفراد الدراسة بأن الفساد موجود في محاكم الدرجة الثانية وأعلن 35 بالمائة أن الفساد موجود في محاكم أخرى أيضاً. في عام 2005، أعلن المستشار ريناتو اس بونو في المحكمة العليا أمام مؤتمر دولي أن المحكمة في عام 2004 قامت بتوجيه اللوم إلى اثنين من قضاة

توجد عوائق شديدة أمام أصول تحقيق العدالة في الفلبين: غياب الشفافية في القضاء، عدد القضايا المتأخرة، التأخير في حل الشكاوى المرفوعة ضد أعضاء القضاء، مسؤولي المحاكم والمحامين والرواتب والتسهيلات غير الكافية.

في مسح عام 2003 من جانب معهد الأبحاث سوشيال

تتكون من رئيس القضاة و14 مستشار. ويعتمد القضاء على نظام التدرج في مستوى المحاكم وهي 4 مستويات: محاكم الدرجة الأولى، محاكم الدرجة الثانية، محاكم الاستئناف وسانديجانبيان وهي المحكمة التي تبت في قضايا الفساد ضد المسؤولين البارزين.

توضح حالات كثيرة التدخل السياسي في أعلى المستويات (الذي يؤدي أحياناً إلى صراعات بين القضاء ووزارة العدل) والذي يحدد نمط سلوك المحاكم الابتدائية. الأحداث التي جرت في الفترة 2004 - 2006 تظهر دليلاً على تدخل السلطة التنفيذية في القضاء لأسباب سياسية بدلاً من تحقيق مكاسب مالية. وفي أعقاب تحقيق مع المسؤولين العسكريين المتورطين في التلاعب المزعوم في الاقتراع السري في انتخابات عام 2004، أصدرت الرئيسة جلوريا ماكاباجال-ارويو قرار تنفيذي بحظر شهادة المسؤولين أمام لجنة مجلس الشيوخ عن المكالمات الهاتفية التي يزعم أن الرئيسة قامت بها إلى أحد مفوضي الانتخابات فرجيليو جارسيلانو. ويقال أن الرئيسة أصدرت تعليمات إليه بضمان تسجيل أكثر من مليون صوت باسمها لكي تفوز بالانتخابات.

هناك قرار تنفيذي آخر يعرف «بالرد الوقائي المناسب» (CPR) صدر في سبتمبر 2004 عندما واجهت الرئيسة ارويو تظاهرات معارضة متزايدة وهذا القرار وضع حداً للحريات الأساسية في الكلام والتجمع طلب التعويض ورد الشرف والإبلاغ عن الممارسات الخاطئة من قبل الحكومة. في ابريل 2006، أعلنت المحكمة العليا بالإجماع أن قرار (CPR) غير دستوري ولكنها

محاكم الدرجة الثانية وقامت بتوبيخ أربعة وإقالة 45 وأصدرت عقوبات على خمسة آخرين بسبب سوء السلوك. في عام 2005، أقالته المحكمة 27 قاضي من قضاة محاكم الدرجة الثانية وبخلافه قامت بتأديب 15 آخرين. وهناك بيانات متناثرة عن الفساد في مكتب المدعي العام ولكن 85 بالمائة من أفراد دراسة معهد الأبحاث (SWS) في مقاطعات بانجاسينان وسيبو ودافاو أعلنوا عن وجود فساد في فرع النيابة و81 بالمائة أشاروا إلى وجود فساد في الشرطة.

## طبيعة ومدى الفساد القضائي

لم يتم إجراء دراسة رسمية عن الفساد في القضاء إلا أن العناصر التالية تعتبر عوامل ادت إلى انتشار الفساد:

- التدخل السياسي
- انخفاض الميزانية والرواتب
- اعتماد الإصلاحات على دعم المانحين
- التطبيق غير الموحد للقواعد الإجرائية
- غياب الإطار الرقابي
- غياب التأكيد على القيم الأخلاقية في النظام التعليمي
- تراكم وتأخير البت في القضايا

## المحكمة العليا تحملي الدستور

السلطة القضائية ممنوحة إلى المحكمة العليا التي



من القضاة العاملين هذه المؤسسة لغرض العمل في القطاع الخاص. تراوحت نسبة المناصب الشاغرة في 2005 بين 17 و 52 بالمائة على المستويات الإقليمية والبلدية<sup>6</sup>.

النقص في عدد القضاة يساهم في التأخيرات الطويلة في حل القضايا. وفي المتوسط يستغرق الأمر من 5 إلى 6 سنوات لحل قضية عادية في محكمة الموضوع. إذا أحيلت القضية إلى الاستئناف، يمكن أن تمر 6 سنوات أخرى قبل الحصول على حكم نهائي. في أواخر عام 2005، كشفت المحكمة العليا أن حوالي 800,000 قضية من كافة الأنواع مازالت في انتظار المحاكمة أو الحل أو البت في محاكم الفلبين<sup>7</sup>.

## عدم استقرار تطبيق الإجراءات القانونية

هناك نقص حاد في التفاعل بين أعضاء المهن التي تعمل مع القضاء. ونتيجة لذلك فهناك حالات كثيرة من القواعد الإجرائية المتنافرة التي تعرض على الفساد. ويشمل ذلك:

- عمليات الاعتقال بدون قرارات اعتقال

أيدت قانون التجمعات العامة الذي يطالب المنظمين بالحصول على تصريح لغرض عقد التجمعات في الأماكن العامة<sup>3</sup>.

وفوض قرار تنفيذي ثالث يعرف باسم البيان 1017 الجيش والشرطة بالقبض على الأشخاص المشتبه بتبنيهم آراء مناهضة للحكومة وإغلاق أنشطة تجارية وصناعات تنادي بتقويض نظام الحكم<sup>4</sup>. في كافة الحالات الثلاثة، أكدت المحكمة العليا استقلالها بالإعلان عن عدم دستورية القرارات.

## النقص المزمن للتمويل

يحصل القضاء تاريخياً على حصة صغيرة من الميزانية السنوية تعادل 0.6 بالمائة. يحصل قضاة المستوى الثاني على 8,987 دولار أمريكي سنوياً أي أقل من ربع راتب نظرائهم الأمريكيين. الإجراءات التي اتخذت في أكتوبر 2003 سوف تضاعف تقريباً مكافآت القضاة وتزيد بشكل كبير من مخصصات موظفي المحاكم ولكن يتم تنفيذها بصورة تدريجية على مدار أربع سنوات بسبب نقص الأموال. كانت النية هي البدء فقط بدفع المبالغ الكاملة في نوفمبر 2006. حتى مع هذه الزيادة، مازال سلم رواتب القضاة غير جذاب. يميل المحامون الأكثر كفاءة إلى عدم التقدم لشغل المناصب الشاغرة في القضاء بينما يهجر الكثير

3 قرار المحكمة العليا بكامل هيئتها الصادر بتاريخ 25 أبريل 2006

4 قرار المحكمة العليا بكامل هيئتها الصادر بتاريخ 3 مايو 2006. شبكة صن ستار مباشر، 24 فبراير 2006. انظر 02/24 /www.sunstar.com.ph/static/net/2006

5 قانون الجمهورية رقم 9227

6 "ترشيح الأفضل والأشهر" خطاب من رئيس المحكمة: ارتيميو بانجانبيان بتاريخ 23 فبراير 2006. يمكن الاطلاع عليه في موقع jbc.supremecourt.gov.ph

7 تقرير المحكمة العليا المقدم أثناء المؤتمر والمعرض الدولي للإصلاحات القضائية، مانايلا 28-30 نوفمبر 2006.

## جهود إصلاح النظام القضائي

في نوفمبر من عام 2000، أعلنت الحكومة عن برنامج عمل للإصلاحات القضائية 2001 - 2006. القوة الدافعة وراء تنفيذ هذا البرنامج هو رئيس القضاة هيلاريو دافيد جونيور الذي تقاعد منذ ذلك الحين. يهدف هذا البرنامج إلى معالجة المسائل الرئيسية في قطاع العدالة بما في ذلك تحقيق العدالة، الفساد، عدم الاختصاص والتأخير في حل القضايا. يهدف أحد جوانب الإصلاحات إلى تقليل الهدر المالي عن طريق تطبيق نظام الكتروني بحيث لم تعد تدفع الرسوم إلى كتاب المحكمة ولكن تدفع مباشرة إلى خزنة المحكمة العليا. تم تطبيق نظام معلومات لإدارة القضايا إلكترونياً بالإضافة إلى دورة تعليم الكمبيوتر لكافة القضاة وموظفي المحاكم البالغ عددهم 28,000 في كافة أنحاء البلاد. واشتمل ذلك على إنشاء مكتبة الكترونية وكتاب القضاء لمساعدة القضاة في الأبحاث وتوقيع الغرامات. أحد العوائق أمام أتمتة سجلات المحاكم والعمليات الأخرى هو نقص خطوط الهاتف. وهذه المشكلة قائمة حتى في «كافيته» التي تقع على مسافة 17 كم فقط من العاصمة مانيلا ومقر المحكمة العليا.

وقد رفع هذا البرنامج أيضاً حدود القبول في محاولة لتحسين نوعية المرشحين لسلك القضاء. تم تأسيس مجلس التعليم في مايو 2004 للإشراف على عمل كليات الحقوق وإعادة صياغة المقررات لكي تصبح أكثر استجابة لاحتياجات القرن الحادي والعشرين. يهدف برنامج التدريب القضائي إلى تعريف طلاب الحقوق

- غياب المدعين العامين أثناء القضايا الجنائية حتى عندما يتوافر المدعون الخاصون
- نقص في المحامين اللذين توفرهم المحكمة لتمثيل المتقاضين الفقراء مما يؤدي إلى تأجيل القضايا بشكل غير معقول
- غياب المعرفة بالقانون والقواعد والإجراءات من جانب مسؤولي تنفيذ القانون مما يؤدي إلى تلفيق تهم.
- تقارير المحاكمات غير القانونية من جانب وسائل الإعلام لتحقيق دوافع خفية بما في ذلك الرشوة. بموجب قواعد الإجراءات الجنائية، فإن النيابة وحدها مخولة بإجراء التحقيقات المبدئية في القضايا. وهذا الاحتكار يتم إساءة استخدامه. بعض وكلاء النيابة يستخدمون صلاحيتهم لرفض القضايا بصورة غير اعتيادية ولا يحق للمتخصصين الرجوع عليهم حتى عندما توجد مؤشرات واضحة على الفساد. في بعض الحالات، يتأمر قضاة الدرجة الأولى مع وكلاء النيابة وضباط الشرطة لرفع قضايا ملفقة لأغراض الابتزاز.
- وهناك مصدر آخر للإيرادات غير القانونية يكمن في منح الكفالة - حتى عندما يحظرها القانون - في مقابل أتعاب أو اعتبارات أخرى. في أغسطس 2005، صاغت المحكمة العليا تعديلات توضح قواعد التحقيقات المبدئية والكفالة<sup>8</sup>. ومن خلال هذه التعديلات، توقفت صلاحية قضاة الدرجة الأولى لإجراء تحقيقات مبدئية. يجب إيداع تأمينات الكفالة لدى المحكمة التي تنظر في الدعوة وفي حالة غياب القاضي، يفوض القضاة الآخرون ضمن نفس دائرة الاختصاص باعتماد تأمينات الكفالة المودعة.

8 قرار المحكمة العليا بكامل هيئتها في قضية إدارية رقم 05-8-26 بتاريخ 26 أغسطس 2005.

9 انظر [www.apjr\\_sc\\_phil.org](http://www.apjr_sc_phil.org)

مجلس القضاء والمحاماة: ممثل عن نقابة المحاماة، أستاذ قانون، عضو متقاعد من المحكمة العليا وممثل عن القطاع الخاص. ولا توجد مشاركة كبيرة من المجتمع المدني في تعيين رئيس القضاة ومستشاري المحكمة العليا<sup>11</sup>.

بالرغم من الأنشطة الكثيرة التي تم القيام بها خلال فترة الإصلاحات التي امتدت لفترة 6 سنوات، كان هناك قدر ضئيل من تقييم نجاحها أو إخفاقها ولا حتى المشاكل التي عانوا منها أثناء التنفيذ. حتى كتابة هذا المقال، لم يتم تنفيذ كثير من الإصلاحات. الأموال المحدودة المتاحة تعني أن كثير من الأنظمة الالكترونية الخاصة بإدارة أعمال القضايا ومتابعة الدفعات مازالت غير موجودة مما يؤدي إلى الازدحام والتأخيرات في المقاضاة. برامج التدريب لوكلاء النيابة وعدم كفاية سبل البحث لمعالجة القضايا ساهم أيضا في التأخير. يبقى ضعف التنسيق والتعاون في تبادل المعلومات احد الأسباب التي تثير القلق حول اصلاح القضاء.

## مساهمة المجتمع المدني في مكافحة الفساد القضائي

تشارك حوالي 30 منظمة غير حكومية في الحرب ضد الفساد في الفلبين وانضم كثير منهم إلى شبكة الشفافية والمسائلة (TAN) التي تشمل مكتب الشفافية الدولية في الفلبين. تم تأسيس عدة مجموعات رقابية لمراقبة اختيار رئيس القضاة والمحققين ومفوضي

في السنة الثالثة والرابعة بإجراءات المحاكم وتدريبهم على كتابة الأبحاث والقرارات القانونية. تم تطبيق البرنامج الالزامي للاستمرار بدراسة القانون على أعضاء نقابة المحامين والالتزام بتحديث معلوماتهم بصفة مستمرة عن القوانين والتشريعات الحالية وتنفيذ قسم المحامين بصورة صارمة<sup>10</sup>. صادقت المحكمة العليا أيضا على قواعد سلوك القضاة في عام 2004 التي تم صياغتها طبقاً لمبادئ بانجلور وكذلك قواعد سلوك موظفي المحاكم. تم تسهيل التدريب الشامل على القوانين الجديدة من خلال المساعدات الفنية المقدمة من الدول المانحة.

وتبقى هناك حاجة لإصلاح نظام التعيينات والترقيات في القضاء بحيث يكون قائم على الجدارة والاستحقاق بدلا من المحسوبية. واحد أهداف البرنامج هو تطبيق عملية ترشيح أكثر قوة ونشاطاً لفرز واختيار المتقدمين لشغل الوظائف القضائية وكذلك آليات تأديبية صارمة للقضاة المخطئين. في هذه العملية، يقوم مجلس القضاء والمحاماة بفرز المتقدمين لمناصب القضاء وبعد ذلك يجري مقابلات مع قائمة مختصرة من المرشحين. المرشحون الذين يجتازون المقابلة يتم نشر أسمائهم ويتم دعوة الجمهور لتقديم ملاحظات أو تقييم الشخصيات. يتم استبعاد المرشحين الذين يحققون نتائج سيئة. ومن بين المتقدمين المؤهلين الباقين، يتم اختيار ثلاثة لكل وظيفة شاغرة إقليمية وتقدم أسمائهم إلى الرئيسة التي تقوم بالاختيار النهائي. مشاركة المواطنين المباشرة في عملية التعيين تتم من خلال أربعة أعضاء منتظمين في

10 قرار المحكمة العليا بكامل هيئتها محمل على موقع [www.supremecourt.gov.ph](http://www.supremecourt.gov.ph)

11 للمزيد من المعلومات، انظر شبكة الشفافية والمسائلة على موقع [www.tan.org.ph](http://www.tan.org.ph)

12 انظر [20july%20presentation.pdf%pdf.ph/downloads/governance/judicial%20reform%2019](http://20july%20presentation.pdf%pdf.ph/downloads/governance/judicial%20reform%2019)

مركز الفلبين للصحافة التحقيقية بالتحقيق في كيفية تقديم الحكومة للموافقة النهائية على عقد محطة كهرباء مثير للجدل تحت إدارة شركة أرجنتينية تسمى أي أم بي اس ايه. وقد طرح التقرير تساؤلات عن مدى ملائمة الحكم وتم استخدامه في تحقيق مجلس الشيوخ عن هذه القضية في يناير 2003<sup>13</sup>.

القاضية دلوريس اسبانول

الشفافية الدولية في الفلبين، مانيلا.

الانتخابات. قامت شبكة (TAN) أيضا بتشكيل لجنة لمراقبة الإجراءات في مجلس القضاء ونقابة المحامين والمحاماة ونشر قائمة مختصرة بالمتقدمين المؤهلين لتقييم الشخصيات من جانب أفراد الجمهور.

تلعب الوكالات الإعلامية والتحالفات التي لا تهدف إلى تحقيق الربح مثل مركز الفلبين في الصحافة التحقيقيه ومركز حرية ومسئولية الإعلام دوراً حاسماً في تدقيق وتعزيز المسائلة القضائية. في ابريل 2001، قام

## الإصلاحات القضائية في بابوا غينيا الجديدة تحت إرادة سياسية

النظام القضائي: قانون مدني، خصومي، جماعي عدد القضاة لكل 100,000 نسمة: 2.6<sup>1</sup>  
 راتب القاضي في بداية تعيينه: 9,945 دولار<sup>2</sup> راتب قاضي المحكمة العليا: 111,082 دولار<sup>3</sup>  
 إجمالي الدخل القومي للضرد: 660 دولار<sup>4</sup> ميزانية القضاء السنوية: 11.6 مليون دولار<sup>5</sup>  
 إجمالي الميزانية السنوية: 1.5 بليون دولار<sup>6</sup> نسبة الميزانية السنوية: 0.7  
 هل كل قرارات المحاكم قابلة للاستئناف حتى أعلى درجة؟ نعم  
 المؤسسة المسؤولة عن الإشراف النظامي والإداري: غير مستقلة  
 هل يتم نشر كل الأحكام؟ نعم  
 قواعد سلوك القضاة؟ قيد الصياغة

1. البنك الدولي (2000) 2. الخدمات القضائية (2006) 3. مفاوضات الرواتب والمكافآت في بابوا غينيا الجديدة 4. مؤشرات التنمية في البنك الدولي (2005) 5. www.treasury.gov.pg 6. نفس المرجع السابق

قدم القضاء على انه أحد الأعمدة التي مازالت تعمل بالرغم من الاختلافات الكبيرة. ولكن الضغط الواقع على نظام المحاكم دفعه إلى نقطة الخلل الوظيفي. ومن غير الواضح هل مشكلات الفساد في المحاكم هي انحرافات أم أنها أعراض لإخفاق النظام القانوني

هناك إجماع عام على أن الحوكمة في بابوا غينيا الجديدة (PNG) قد تدهورت خلال العشرين سنة الماضية<sup>1</sup>. لم تعد معظم مؤسسات القانون والنظام تعمل كما هو مستهدف بالرغم من أن بعضها يعمل أفضل من الأخرى. أحد الأبحاث الخاصة بهذا الموضوع

13 انظر www.pcij.org

1 تقرير إلى مجموعة العدالة الاستشارية "مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة في الحياة العامة في بابوا غينيا الجديدة" 20 فبراير 2005.

2 انظر تقرير نظام النزاهة الوطنية في بابوا غينيا الجديدة على موقع www.transparency.org

إلى الإرادة السياسية في الإصلاح ولكنها لا تستطيع استمرار الإصلاح في مواجهة اللامبالاة أو المعارضة الصريحة. تعهد باير كيمي سوبا الذي تم تعيينه وزيراً للعدل في مايو 2006 بإصلاح نظام العدالة و القضاء على الفساد. وقامت وزارته بصياغة ورقة بيضاء تحدد الأولويات الإستراتيجية بالنسبة لقطاع القانون والعدل مع التركيز على منع الغش والفساد.

## العدالة منارة الأمل

يتكون نظام العدالة الوطني من أربع مستويات من المحاكم: المحكمة العليا التي تتكون هيئتها من 5 أعضاء والمحاكم الوطنية التي تعمل أيضا كمحاكم استئناف ومحاكم محلية ومحاكم قروية. مسئولو القانون الرئيسيون هم الوزير المسئول عن الإدارة، النائب العام (الذي يعين فقط إذا لم يكن وزير العدل محامي معترف به كلياً في ممارسة القانون والمحاماة بموجب قانون المحاماة لعام 1986)، المدعي العام والمحامي العام. النظام القضائي مستقل كلياً في ممارسة صلاحياته ومهامه.

تم تشكيل لجنة قطاع القانون والعدالة الوزارية برئاسة نائب رئيس مجلس الوزراء بقرار صادر من مجلس الوزراء في 2003 ومهمتها الإشراف على مراجعة شاملة لقطاع القانون والعدالة، وهو وعد انتخابي يتمتع بالأولوية من جانب حكومة سير مايكل سومار في عام 2002. ولم تجتمع اللجنة حتى كتابة هذا المقال.

يعتبر القضاء دائماً بأنه منارة الأمل في باباوا غينيا

المستورد المتأصلة في المجتمع التقليدي بصورة كبيرة في باباوا غينيا الجديدة.

أكبر مانح و متبرع لهذا القطاع هو برنامج قطاع القانون والعدالة التابع للوكالة الاسترالية للتنمية الدولية الذي يوفر الدعم لجهود الإصلاح. بالرغم من السنوات الكثيرة من الدعم والاستخدام المكثف للمستشارين الوافدين في نظام العدالة، لم يؤدي نقل القدرات إلى تحسين أداء القطاع بصورة كبيرة. وقد سجلت الوكالة الاسترالية للتنمية الدولية تحسينات حديثة في الأداء الشامل ولكن من المطلوب المزيد من التحسينات قبل أن يتم تثبيت هذه المكاسب.

برنامج التعاون المعزز التابع لآستراليا يركز على الفساد، حيث تم ادخال المسئولين الآستراليين إلى نظام العدالة بما في ذلك مكتب المدعي العام والقضاء<sup>3</sup>، كموظفين وليس كمستشارين. معظم برنامج التعاون المعزز مازال قيد التفاوض حيث يوجد صعوبات بخصوص المطلب الذي ينص على منح المعينين الآستراليين الحصانة من قانون باباوا غينيا الجديدة. قدم حاكم مقاطعة مرويبي استئناف ناجح إلى المحكمة العليا ضد برنامج التعاون المعزز الذي أدى إلى سحب الموظفين من الواجهة (ومعظمهم من الشرطة) إلا أنه سمح لوكلاء النيابة التابعين لبرنامج التعاون المعزز بالحضور أمام المحاكم.

السبب الرئيسي في تدهور نظام القضاء والمحاكم في باباوا غينيا الجديدة هو الإهمال السياسي. تستطيع النوايا المخلصة لدى المانحين أن تستند

3 ذا ناشونال (باباوا غينيا الجديدة) 19 يناير 2006.

بشكل رئيسي من الوكالة الاسترالية للتممية إلى تعزيز إدارة محاكم القرى عن طريق تعزيز أنظمة الرقابة الإقليمية والوطنية.

## السياسة تشل مكتب النائب العام

القضاة هم فقط احد اللاعبين الكثيرين في نظام العدالة. مازال القضاة في بابوا غينيا الجديدة يشكون الفساد بالرغم من حرصهم على نزاهة العمل حيث مازال الفساد يدخل إلى قاعات المحاكم عن طرق أخرى مثل الشرطة، النيابة أو المحامين<sup>6</sup>.

احد عناصر نظام العدالة التي تتعرض لادعاءات الفساد هو مكتب النائب العام. التعيين في هذا المنصب هو أمر من أمور المناورة لتحقيق مصالح شخصية في اطار قانوني. حتى كتابة هذا المقال، كان هذا المنصب شاغر لأكثر من عامين بسبب عدم قدرة المصالح السياسية المتنافسة على تعيين مرشحهم أو الاتفاق على مرشح وسط. يعتبر راتب الموظف داخل مكتب النائب العام أقل بكثير من الوظائف المماثلة في القطاع الخاص بالإضافة إلى عدم توفير التدريب اللازم على الأخلاقيات المهنية.

الضوابط الضعيفة تؤدي إلى إسقاط دعاوى من النظام وكذلك شطب إجراءات قانونية إما لأن المقاضاة لم تكن وشيكة أو بسبب التراخي المتعمد من قبل محامي

الجديدة. ومن المعلوم أن نزاهة اتخاذ القرار سليمة على أعلى المستويات ولكن المراقبون يخشون أنه تم إفساد المستويات الأدنى من القضاء. لم تكن إدارة الأداء فعالة ولم تنفذ في معظم الحالات<sup>4</sup>.

يؤدي نظام محاكم القرى دور مهم في توفير العدالة التي يسهل تحقيقها في الأجزاء البعيدة من البلاد. وهذا يرجع إلى التزام وحسن نية مسؤولي محاكم القرى وليس إلى الإدارة الفعالة. وحيث أنه تم نقل المسؤولية عن العدالة في القرى إلى حكومات المقاطعات، أصبحت المحاكم مجزئة ومفككة بصورة متزايدة بسبب اختلاف طرق التمويل والرقابة<sup>5</sup>. أعلنت الحكومة في ميزانية 2006 عن صرف المخصصات المتأخرة إلى القضاة ونظام محسن للدفعات ربع السنوية إلى المقاطعات. وحتى ذلك الحين، توقف كثير من القضاة المحليين عن استلام الرواتب وكان من المفترض أنهم يعيشون على الغرامات التي يحصلونها. عموماً لا يتم تقديم حساب أو تدقيق هذه النفود مما يوفر فرص للفساد.

وهناك استثناءات لمحاكم القرى التي تعمل في أوضاع غير مناسبة. في مقاطعة بريطانيا الجديدة الشرقية، تعمل الإدارة المحلية بصورة فعالة وفي قرية «يسترن هاميلاند» يتم إدارة المحاكم بصورة جيدة وتستمر حكومات المقاطعات والحكومات المحلية في تقديم خدمات القضاة. تهدف مساعدات المانحين التي تأتي

4 تقرير إلى مجموعة العدالة الاستشارية، مرجع سابق

5 "نظام المحاكم القروية في بابوا غينيا الجديدة" مجموعة العدالة الاستشارية في بابوا غينيا الجديدة 21 مارس 2004. انظر [www.lawlandjustice.gov.pg](http://www.lawlandjustice.gov.pg)

gov.pg

6 انظر مثلاً "ذا ناشونال" (بابوا غينيا الجديدة) 14 يونيو و 26 يوليو 2006

## الخصخصة الجزئية لأعمال النيابة

التغييرات القانونية في عام 2005 تعني أن التسويات خارج المحكمة تتطلب الآن موافقة على مستوى أمين السر. كانت تلك الضوابط تتعرض علانية لسوء الاستغلال في الماضي ولكن أظهرت لجنة الحسابات العامة البرلمانية مؤخراً اهتماماً بعلاج هذه المشكلة. في أغسطس 2006، بدأت الحكومة في التحقيق عن الادعاء بوجود فساد كبير في وزارة المالية خلال العقد الماضي. وقدم جامي ماكستون - جراهام أم بي الادعاءات إلى البرلمان في أوائل عام 2006 بالرغم من أنها كانت متداولة بين أجهزة تنفيذ القانون منذ ما لا يقل عن 6 شهور سابقة.

بالإضافة إلى ذلك، تقوم لجنة الحسابات العامة بتدقيق دفعة بمبلغ 28 مليون كينا (10 مليون دولار أمريكي) إلى احد مكاتب المحاماة الخاصة للمقاضاة نيابة عن الدولة<sup>9</sup>. وهذا المبلغ يزيد عن إجمالي ميزانية مكتب النائب العام التي تبلغ 20.8 مليون كينا (7.3 مليون دولار أمريكي) في عام 2006 التي تشتمل على 2.24 مليون كينا لصالح محامي الحكومة والمحامي العام و 5.3 مليون كينا لصالح المدعي العام والمحامي العام<sup>10</sup>. توفير هذه الخدمات من جانب وزارة المالية تجاوز عدد من الضوابط الأساسية بما في ذلك تلك الخاصة بالمجلس المركزي للتوريدات والمناقصات. يدعي المكتب بان النقود التي تم توفيرها عن طريق

الحكومة. تم تقديم التزامات لعلاج رداثة سجل إدارة القضايا، وهناك بعض الأدلة على أن هذا العلاج قد يؤتي ثماره. ويتم الآن استخدام قاعدة بيانات قضايا الدعاوى الجنائية من قبل وكالات في مجال العدالة الجنائية لضمان إدارة كافة معلومات الدعوى داخل نفس النظام. وقد أدى هذا العلاج بالإضافة إلى ذلك تحسين إدارة الدعاوى إلى تخفيض التأخير الناتج عن فقدان الملفات بنسبة 30%، الذي كان في الماضي أحد الأسباب الرئيسية لبطء سير العمل بالقضايا علاوة على الشكوك بوجود فساد في الدعاوى المدنية والجنائية.

نظام التسوية خارج المحاكم هو في الأساس نشاط مربح، كان ومازال يخضع أيضا لرياح الفساد. يزعم أن المسؤولين في إدارة الشؤون المالية تأمروا مع المسؤولين في المحاكم ومكاتب المحاماة الخاصة وآخرين للاحتيال على الدولة<sup>7</sup>. تجاوزت المطالبات ضد الدولة منذ 1995 وحتى يومنا هذا 500 مليون ك (175 مليون دولار أمريكي). يوجد بمكتب المحامي العام 11 محامي يديرون حالياً 8,905 ملف نشط ويبدل المطالبون ضغط كبير لتسوية مطالباتهم. وقد انتقل هذا الضغط إلى مستوى جديد مؤخراً مع توجيه تهديدات بالقتل إلى كبار المحامين في المكتب الذين يؤخرون تسوية المطالبات<sup>8</sup>. وكما تم إعلانه في تقرير الفساد العالمي في عام 2006، معظم المطالبات موجه ضد الشرطة ولكن هذا الاتجاه يتغير مع رفع المزيد من مطالبات الناتجة عن الأخطاء المهنية ضد موظفي الصحة العامة.

7 "ذا ناشونال" (بابوا غينيا الجديدة) 14 يونيو 2006

8 من خطاب وزير العدل باير كيميسوبا أمام منتدى الأعمال 22 استراليا/بابوا غينيا الجديدة في كيرنس، استراليا، 14-16 مارس 2006

9 "ذا ناشونال" (بابوا غينيا الجديدة) 19 يناير 2006

10 من أوراق الميزانية 2006 على موقع [www.treasury.gov.pg](http://www.treasury.gov.pg)

أعضاء البرلمان والوزراء إلى محكمة المسؤولين في الدولة. تم تشكيل لجنة برلمانية انتقائية في عام 2005 لمراجعة صلاحيات ومهام مفوضية المحققين ومن المقرر أن يصدر تقريرها النهائي في أواخر عام 2006. وفي ميزانيتها التكميلية في منتصف عام 2006، اعتمدت الحكومة مبلغ إضافي وقدره 2.8 مليون كينا (980,000 دولار أمريكي) مقابل حمل العمل الإضافي في محكمة القيادة.

أخيراً، بموجب مجموعة من قوانين مكافحة عوائد الجريمة التي تم إصدارها في عام 2005 التي حققت بعض التقدم في تفعيل أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، تم إنشاء وحدة استخبارات مالية ضمن فرقة مكافحة الاحتيال في بابوا غينيا الجديدة. ومن المتوقع أن تصبح بؤرة اهتمام حرب الدولة ضد جرائم الموظفين. إذا كانت الوحدة سوف تقوم بالتغلغل في الفساد المتأصل في القطاع العام، سوف تلقى معارضة من كبار المسؤولين.

تم طرح عدة مبادرات تبحث في نظام العدالة ككل وبينما لا تركز هذه المبادرات بشكل أساسي على الفساد، يمكن أن تخلق بيئة تحد من خلالها انتشار الفساد القضائي. تعمل «قوة عمل نظام العدالة الجنائية» برئاسة المستشار موجيش بالتعاون مع مسؤولي الإدارات المعنية على إصلاح ومتابعة الدعاوى الجنائية بداية من إلقاء القبض على المتهمين حتى المحاكمة. المجالات التي حددت أنها في حاجة للإصلاح تشمل نظام إيداع المجرمين في المصحات العقلية الذي يتسبب في قدر كبير من التأخير.

منتديات مراجعي المحاكم برئاسة قضاة المحاكم الوطنية تعمل الآن بنشاط في 7 من 20 مقاطعة تتكون

توفير مهنيين لتمثيل الدولة تبلغ أكثر من 1.3 بليون كينا (454.5 مليون دولار أمريكي)<sup>11</sup>.

أحد العناصر الأخرى في نظام العدالة الذي تظهر عليه أعراض الفساد هو الشرطة. اكتشفت المراجعة الإدارية الشاملة التي نفذت في عام 2005 تقارير واسعة الانتشار عن استغلال الأموال وأن الآلية التأديبية منهاراً تماماً تقريباً (انظر تقرير الفساد العالمي لعام 2006). تم اعتماد التقرير من جانب وزير الأمن الداخلي آنذاك (الآن يعمل وزير العدل) الذي يعتقد أنه يتم تحقيق تقدم بطيء. تقول مجموعات المجتمع المدني أكثر انتقاداً بأن حتى الضوابط البسيطة مثل ارتداء شارات الهوية في كافة الأوقات لم يتم تنفيذها بعد.

يشترك المحامون أيضاً في الفساد القضائي ولكن ندرة البيانات تجعل من الصعب تقدير حجم المشكلة. نظام الشكاوى الذي تديره نقابة المحامين يعمل بشق الأنفس. وهناك تأخيرات طويلة في التعامل مع الشكاوى ويستطيع المحامون موضوع الشكاوى الخطيرة أن يمارسوا المحاماة لسنوات طويلة قبل البت في الدعوى.

## منتديات مراجعي المحاكم تقلل من تراكم الدعاوى

مفوضية المحققين هي إحدى السمات الهامة في النظام القضائي وتتمتع بتفويض للتحقيق في مخالفات مجموعة الاحكام التي تخص قيادات بابوا غينيا الجديدة. وبالرغم من امتداحها من جانب حركة مكافحة الفساد، تعرضت هذه المفوضية لانتقادات شديدة في عام 2006 بسبب زيادة عدد إحالات



النظام القانوني في باباوا غينيا الجديدة يعاني بسبب عيوب في أسلوب تنظيمه ويرى الآخرون أن المزيد من العمل سوف يقدم فقط حلول غير كاملة لما يعتبر عيوب عامة في العمل. ولكن ما يحتاجه النظام القانوني بصورة ملحة هو الإرادة السياسية. عندما يوحد الوزراء، أعضاء البرلمان، الموظفون الحكوميون، المحامون، الشرطة والجمهور إرادتهم لتحقيق نظام قانوني فعال يأتي قبل المصالح الخاصة بالقلّة القليلة، قد يصبح الإصلاح والتغيير ممكناً.

بورت مورسبي

الشفافية الدولية في باباوا غينيا الجديدة

منها البلاد وتهدف إلى الجمع بين المحاكم و كبار الأطراف المعنيين معا لتحديد تغييرات بسيطة لتحسين الكفاءة والفعالية. وقد حدث انخفاض بنسبة 67% في تراكم الدعاوى من عام 2003 و 2004 في محكمة ويجاني الوطنية في بورت مورسبي كنتيجة مباشرة للقدرة والامكانيات التي تم تحديدها خلال منتديات مراجعي المحاكم المدعومة ببرنامج قطاع القانون والعدالة التابع للوكالة الاسترالية للتنمية الدولية.

ومن الواضح أن النظام القانوني في باباوا غينيا الجديدة يحقق أداء دون المستوى الأمثل. ومن المطلوب اتخاذ إجراءات عاجلة لضمان المحافظة على نظام قانوني غير فاسد ويعمل بصورة صحيحة. يرى البعض أن

## فساد وثغرات في نظام العدالة الروماني

النظام القضائي: قانون مدني، خصومي، النيابة جزء من القضاء

عدد القضاة لكل 100,000 نسمة: 18.0<sup>1</sup>

راتب القاضي في بداية تعيينه: 7,861 دولار<sup>2</sup> راتب قاضي المحكمة العليا: 25,828 دولار<sup>3</sup>

إجمالي الدخل القومي للفرد: 3,830 دولار<sup>4</sup> ميزانية القضاء السنوية: 651.7 مليون دولار<sup>5</sup>

إجمالي الميزانية السنوية: 156 بليون دولار<sup>6</sup> نسبة الميزانية السنوية: 4.2

هل كل قرارات المحاكم قابلة للاستئناف حتى أعلى درجة؟ نعم

المؤسسة المسؤولة عن الإشراف النظامي والإداري: مستقلة فعلياً

هل يتم نشر كل الأحكام؟ نعم قواعد سلوك القضاة؟ : نعم

1. المجلس الأعلى للقضاة (2006) والمعهد الوطني للإحصاءات (2003) 2. مرسوم النقد رقم 2006/27 (مارس 2006) 3. نفس المرجع السابق 4. مؤشرات التنمية في البنك الدولي (2005) 5. القانون رقم 20005/379 6. نفس المرجع السابق

طبقاً للدراسة الرومانية لنظام النزاهة الوطنية<sup>1</sup>، يعتبر النظام القضائي عمود ضعيف من أعمدة النزاهة أثناء فترة التحول من الشيوعية. وهو عبارة عن نظام محاكم من ثلاث طبقات مع المحكمة العليا ومجموعة

ويراقب مكتب الشفافية الدولية في رومانيا تنفيذ هذه الإجراءات واستضاف في الفترة من أكتوبر 2005 حتى أكتوبر 2006 مركز استشارات لمساعدة المواطنين في تقديم الشكاوى ضد الفساد في القضاء. خلال تلك الفترة، استلم المركز أكثر من 1600 شكوى قام بالمساعدة المباشرة في عدد 600 منها. ولكن كان 40 % منها يندرج ضمن اختصاص المركز. وقام المركز بإحالة 30 % منها إلى المجلس الأعلى للقضاء لتحديد مدى إمكانية تحميل القاضي محل المسائلة اعباء القضية. وبعد التحليل، توصل مكتب الشفافية الدولية في رومانيا إلى أن عدم تنفيذ الإصلاحات كان بسبب نقص المهارات الإدارية وضعف في الإرادة من قبل رؤساء المحاكم ومكاتب المدعين العامين.

كشفت التقرير الموجز<sup>3</sup> عن المرحلة الأولى من عمل المركز أن المحاكم، السجلات، الأرشيف ومكاتب الموظفين تعاني من عدم النزاهة وسوء إدارة جودة وفورية الخدمة. وقد أدى ذلك إلى الاستنتاج بأنه كان للإصلاحات على هذا النحو تأثيراً بسيطاً على علاقة المواطنين بنظام العدالة.

## الضغط على الأحكام القضائية

كانت الإصلاحات القانونية في السنوات الثلاثة الماضية تهدف إلى معالجة مسألة استقلال القضاء التي كانت حساسة وحرجة منذ ثورة 1989، على سبيل

من المدعين العامين. يمثل المجلس الأعلى للقضاء السلطة القضائية في علاقاتها مع السلطات الحكومية الأخرى وهو يضمن استقلالها. وتحمي هذه الجهة أيضاً نزاهة أعضاء القضاء ويدير البنية القضائية التحتية.

## الالتزام بمعايير العدالة في الاتحاد الأوروبي

كانت الإصلاحات نادرة وصعبة طوال معظم الفترة الانتقالية. في السنوات الأخيرة، كان الانضمام الوشيك للاتحاد الأوروبي عامل حافز لتحسين سرعة وفعالية الإصلاحات القضائية. وقد آتى ذلك بثماره في بعض المجالات كما هو مبين في تقرير رقابة الاتحاد الأوروبي عن رومانيا في مايو 2006، الذي اعترف بتحقيق تقدم جيد في الإصلاحات الشاملة في قطاع العدالة ولكن أشار أيضاً إلى الحاجة إلى اليقظة بخصوص السلوك غير الأخلاقي المستمر. توجد إصلاحات كثيرة فقط مثل اطر العمل القانونية المحددة بصورة جيدة التي لم يتم بعد وضعها موضع التنفيذ. في 2004 - 2005 بشكل خاص، تم إجراء إصلاحات قضائية هامة تعدل أو تصادق على قوانين جديدة بما في ذلك ثلاث قوانين خاصة بالقضاة، والتنظيم القضائي وكذلك سمات المجلس الأعلى للقضاء.

2 انظر تقرير الرقابة لعام 2006 عن رومانيا على موقع [ec.europa.eu/enlargement/key\\_documents/pdf/2006/monitoring\\_report\\_ro\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/key_documents/pdf/2006/monitoring_report_ro_en.pdf)

3 انظر "نتائج حالات المراقبة في مركز الموارد القانونية لمكافحة الفساد في الفترة يناير-يونيو 2006" على موقع [www.transparency.org.ro](http://www.transparency.org.ro)

يتعلق بالنزاهة والاستقامة، يوجد في رومانيا قواعد سلوك قضائية منذ 2001 وأصبحت في عام 2005 من أوائل الدول في المنطقة التي تتبنى قواعد أخلاقية لموظفي المحاكم. وهناك حاجة إلى تحسين اساليب التدريب وكذلك آليات الرقابة والتنفيذ.

## المساءلة في القضاء

الفساد وغياب الشفافية في العلاقات بين مراجعي وموظفي المحاكم منهجي أيضاً. في التشريعات الحالية ما يكفي من القضائية لمعاقبة القضاة ووكلاء النيابة الفاسدين ولكن التنفيذ يعاني من التأخير. يبين تحليل مكتب الشفافية الدولية في رومانيا لشكاوى المواطنين انه في بعض المواقف لا يحتفظ المجلس بالدعاوى حتى البت فيها ويقوم بدلاً من ذلك بتحويلها إلى المحاكم أو وكلاء النيابة لحلها. ويحدث ذلك حتى لو كان الادعاء يمثل سلوك سيء يحتمل الجزاء وليس مخالفة قانونية. إذا لم تكن الشكاوى قائمة على أساس جيد، يرفضها المجلس بصورة شكلية بكتاب لا يوضح فيه بدقة سبب عدم تحميل القاضي المعني المسؤولية عن إجراء معين.

النظام القضائي بطئ فيما يتعلق بالتفسير الفقهي للمادة 20 (3) من الدستور والمادة 6 (1) من المعاهدة الأوروبية لحقوق الإنسان. ويشير كلاهما إلى مدة معقولة لحل الدعاوى واعتباره عنصر مهم له تداعياته على سير الدعوى وهو لا يلقى دائماً احترام

المثال، قضت التشريعات في عام 2005 بتحويل إدارة ميزانية القضاء من وزارة العدل إلى المجلس الأعلى للقضاء اعتباراً من 2008 لضمان التنفيذ الصحيه للإجراءات الخاصة بالبند والتشغيله ونود تعيين الموظفين. وحتى ذلك الحين، مازلت ادارة الميزانية تحت سيطرة وزارة العدل.

يتكون المجلس من تسعة قضاة وخمسة وكلاء نيابة يتم انتخابهم من قبل زملائهم ولكن يشملون أيضاً بموجب القانون وزير العدل، رئيس المحكمة العليا، المدعي العام وممثلين عن المجتمع المدني يتم انتخابهم من جانب مجلس الشيوخ. يضمن هذا الهيكل الاستقلال القضائي المشروط بتطبيق الإصلاحات اللاحقة<sup>4</sup>. طبقاً للمسح الذي قام به مكتب الشفافية الدولية في رومانيا في سبتمبر 2005<sup>5</sup>، يرى 78% من القضاة ان نظام العدالة مستقل ولكن ليس بصفه مطلقه. أشار القضاة إلى أنهم يشعرون بضغط على قراراتهم من وسائل الإعلام وأعضاء البرلمان والمسؤولين الحكوميين وأصحاب المصالح الاقتصادية بينما قال وكلاء النيابة أنهم تعرضوا لضغوط من داخل التسلسل الوظيفي، وأهمها من رؤساء النيابة.

بالرغم من أن إدارة القضاء سوف تنتقل إلى المجلس الأعلى، سوف يكون هذا التطور مصحوباً باستمرار ضعف هيكلية القضاء الممثلة في عدم كفاية موظفي المحاكم وانخفاض المعايير المهنية للقضاة. أما فيما

4 مكتب الشفافية الدولية في رومانيا، دراسة نظام الشفافية الوطنية لعام 2005 في موقع [www.transparency.org.ro](http://www.transparency.org.ro)

5 مكتب الشفافية الدولية في رومانيا "دراسة مفهوم استقلال العدالة" ترتبط بالفترة من أغسطس 2004 حتى سبتمبر 2005. عينة ممثلة لعدد 418 مهاجر من كل أنحاء رومانيا أجابوا على الاستبيان، كان حد الخطأ في مستوى المفهوم 4.8 بالمائة. للمزيد من المعلومات يرجى الاطلاع على موقع

[www.transparency.org.ro](http://www.transparency.org.ro)

## تضارب المصالح

منذ 2003، صدرت مجموعة من أحكام بشأن تضارب المصلحة حظرت على القضاة التساهل في كثير من المواقف بما في ذلك النظر في قضايا يكون احد أطرافها أقارب حتى الدرجة الرابعة. وعندما يبقى تضارب المصلحة قائماً، أشار مراجعو المركز إلى حالات للتصرفات ذات الطابع الجنائي مثل تبادل استخدام النفوذ الذي من خلاله تستخدم العلاقات العائلية أو غير العائلية للي عنق الأحكام القضائية أو دفع القضاة لإصدار قرارات معينة. ومن بين 600 قضية التي تبناها مركز الاستشارات، كانت منها 190 خطيرة بدرجة كافية لمتابعتها من خلال القنوات القانونية. التهمتان الأكثر شيوعاً كانتا هما «الإخفاق في متابعة الأدلة» و«مخالفة إجراءات المحكمة» ويعزو كثير من المراجعين هذه الإجراءات والتصرفات إلى وجود تضارب في المصلحة.

أصبح تضارب المصلحة والانحرافات الأخرى أكثر شيوعاً بسبب نقص في أعداد القضاة في المحاكم ومكاتب النيابة. وطبقاً للأرقام الصادرة من جانب المجلس الأعلى للقضاء في يونيو 2006، يجب أن يكون هناك 7,253 قاضي في النظام القضائي. حالياً 89% فقط من وظائف القضاء و 78% من وظائف النيابة مشغولة بينما عدد الأطراف الذين ينتظرون حل قضاياهم هو 22,408,393.

## الإجراءات التأديبية للقضاة

نظام ضمان نزاهة القضاة هو مسألة أخرى في الحرب ضد الفساد. في عام 2004، تحول الاختصاص

نظام العدالة الروماني. أشار الزائرون إلى مركز الشفافية الدولية في رومانيا إلى أمثلة عديدة عن الطعون والشكاوى التأديبية التي مازالت متداولة في نظام العدالة بعد مرور سنوات كثيرة. وهناك سبب آخر للتأخير وهو التغيير السريع في القوانين وهي مشكلة تفاقمت بسبب تأخير وصول المحاكم إلى النصوص التشريعية الحديثة الامر الذي يؤدي إلى إصدار قرارات لا تتوافق مع القانون الجديد ساري المفعول مما سبب تكرار الطعون والاستئناف.

بالرغم من المحاولات العديدة لتوحيد نظام التفسير التشريعي، فإن العدالة الرومانية غير متجانسة حيث هناك الكثير من القرارات التي لا يمكن التنبؤ بها والتفسيرات القانونية المتفاوتة في المحاكم المختلفة وأحياناً في نفس المحكمة. وهناك قانون قيد الدراسة سوف يحدد آليات لتعزيز مجموعة القوانين الموحدة ويضمن التوازن الصحيح بين استقلال القضاة في صنع القرار والتنبؤ المتزايد بقراراتهم.

ويشكو زوار مركز الاستشارات القانونية أن القضاة، موظفي المحاكم أو الموظفين المعاونين رفضوا التحديث لهم أو توفير معلومات أو استلام طلباتهم. ترفض سجلات وأرشيف المحكمة اطلاع المواطنين على ملفاتهم. في بوخارست، لاحظ مكتب الشفافية الدولية في رومانيا تحسناً كبيراً في العلاقات بين المواطنين والمحاكم ولكن المشكلة مازالت منتشرة على نطاق واسع في المحاكم المحلية. وقد ازداد هذا الوضع سوءاً بسبب جهل الناس بحقوقهم (مثلاً الحق في الاطلاع والإخطار، الحق في محاكمة عادلة والحق في حل دعاوى خلال أوقات معقولة) بموجب الدستور.

الإجراءات الجنائية ويجعل رفع قضايا ضد القضاة إلزامياً بسبب الأخطاء في المحاكمات الجنائية. وهذه تعتبر خطوة إلى الأمام في تحميل القضاة المسؤولية عن القرارات التي يتخذونها ويمكن أن يحسن من نزاهة النظام القضائي بكامله.

استدعت فكرة انضمام رومانيا إلى الاتحاد الأوروبي الحاجة إلى استحداث أطار تشريعي يتمشى مع المعايير الأوروبية للعدالة حيث تم العمل بشكل حثيث وسريع لمراجعة وإعادة النظر بالتشريعات القانونية والقضائية. كان من المقرر انجاز رومانيا لفصل «الشؤون الداخلية والعدالة» لاستكمال اتفاقية انضمامها إلى الاتحاد الأوروبي، حيث تم تسريع وتيرة الإصلاح، إلا أن متابعة الاتحاد الأوروبي للتقارير الواردة بشكل متزايد وتفصيل اضافية عكست مدى الصعاب التي سيواجهها في قطاع العدالة.

ومعظم المعايير التي تم تبنيها كانت في مصلحة وزارة العدل التي استفادت من الاستشارات الفنية التي تلقتها من الاتحاد الأوروبي حول التشريعات التي كانت غالباً ما تهدف إلى الحد من الفساد. ما هو متبقى ومطلوب انجازه فيما يتعلق بهذه المعايير هو التطبيق بشكل فعال. وإذا كانت رومانيا راغبة في ان تصب عضو كامل في الاتحاد الأوروبي عليها ممارسة الضغط على الحكومة لبذل المزيد من الجهد في محاولة الفساد واحترام الراي العام

فيكتور أليستار

الشفافية الدولية في رومانيا، بوخارست

بالإجراءات التأديبية رسمياً من النظام التعاوني بين وزارة العدل والمجلس الأعلى إلى السيطرة الحصرية من جانب المجلس الأعلى. ولكن يتعين تعزيز القدرة على مراقبة الأداء وتنفيذ الإجراءات التأديبية ومازالت مسائل النزاهة تشكل عقده تستوجب الحل.

يتألف المجلس من لجنيتين تقومان بالتحقيق في المخالفات وحالات سوء استغلال السلطة، إحدهما للقضاة والأخرى لوكلاء النيابة. ويجب أن تمارس هذه الصلاحيات فوراً لتنفيذ النزاهة في القضاء إذا كان يتعين أن يستعيد القضاء أي نوع من الاحترام في المجتمع. وعندما تفقد الدولة طعونها في المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، تضطر لدفع تعويضات إلى المواطنين الذين تضرروا من أخطاء القضاة. في الغالب يتم تخفيف هذا العقاب لان التكلفة تتحملها وزارة المالية مما يتسبب في خسائر مالية لدافعي الضرائب وهذا بدوره يضعف من قدرة المجلس على منع القضاة من استغلال سلطاتهم.

يحدد قانون القضاة<sup>6</sup> المسؤولية المدنية والجنائية والتأديبية للقضاة عن الأضرار الناتجة من الأحكام غير الصحيحة أو غير العادلة. وبخصوص تحميل القضاة المسؤولية المالية، يسمح القانون فقط بمتابعة طلب التعويض النقدي ضد القضاة الذي يكتشف إنهم مدانون بإصدار أحكام غير قانونية. وبالمثل، كان قانون الإجراءات الجنائية السابق يسمح لوزارة المالية برفع قضايا ضد القضاة المسئول عن خسائر الدولة. القانون الجديد<sup>7</sup> الذي تمت المصادقة عليه في يوليو 2006 عدل أحكام قانون

6 القانون رقم 303/2004

7 القانون رقم 356/2006

## الاختلاسات تشوه المحاكم في جنوب إفريقيا

النظام القضائي: قانون عام، خصومي، النيابة جزء من القضاء

عدد القضاة لكل 100,000 نسمة: 1.1<sup>1</sup>

راتب القاضي في بداية تعيينه: 38,454 دولار<sup>2</sup> راتب قاضي المحكمة العليا: 89,134 دولار<sup>3</sup>

إجمالي الدخل القومي للفرد: 4,960 دولار<sup>4</sup> ميزانية القضاء السنوية: 881.7 مليون دولار<sup>5</sup>

إجمالي الميزانية السنوية: 66.5 بليون دولار<sup>6</sup> نسبة الميزانية السنوية: 1.3

هل كل قرارات المحاكم قابلة للاستئناف حتى أعلى درجة؟ نعم

المؤسسة المسؤولة عن الإشراف النظامي والإداري: مستقلة فعلياً

هل يتم نشر كل الأحكام؟ نعم قواعد سلوك القضاة؟ لا

1. البنك الدولي (2000) 2. ليندا فان دير فيفير، المؤسسة القضائية في جنوب إفريقيا، دراسة مقارنة لتشريعات القانون العام (كيب تاوون: سيبير انك، 2006) 3. نفس المرجع السابق 4. مؤشرات التنمية في البنك الدولي (2005) 5. مراجعة الميزانية 2006 6. نفس المرجع السابق

وبدون خوف أو محاباة أو تحيزا. ينص البند (165) على أنه لايجوز «لاى فرد أو جهاز في الدولة» التدخل في عمل المحاكم، بل يجب على اجهزة الدولة تلك المساعدة في حماية المحاكم كما ينص على أن « أي حكم أو قرار يصدر عن المحكمة يكون ملزماً لجميع الأفراد واجهزة الدولة ذات الصلة». ويؤكد نص البند (137) ان للمحكمة العليا «كامل الصلاحية لحماية وتنظيم الاجراءات المتبعة لديها».

اشتملت الإصلاحات على كل من الإجراءات التشريعية والإدارية. تم إصدار عدد من القوانين التي تحكم عملية التعيينات القضائية وضمان المنصب والمكافآت وإنشاء لجنة الخدمات القضائية. وقد أدت هذه القوانين لتحسين عمل المحاكم وتسهيل

طوال العقد الماضي، كانت مهمة جنوب إفريقيا العمل على تحويل مؤسسات الدولة طبقاً لمتطلبات الدستور الجديد. بالنسبة للمحاكم والكيان المسئول عن إدارة القضاء، «وزارة العدل والتنمية الدستورية»، وهذا يعني إعادة هيكلة وترشيد شامل لتحقيق مفاهيم الاستقلال والنزاهة والمسائلة. هذه العناصر هي جزء من المبدأ الدستوري الخاص بالفصل بين السلطات.

يتكون نظام المحاكم في إفريقيا من المحكمة الدستورية، محكمة الاستئناف العليا، المحاكم العليا، والمحاكم الإقليمية والمحلية. ينص الدستور على انه يجب أن تكون المحاكم مستقلة خضوعاً فقط للدستور والقانون الذي يجب عليها أن تطبقه بحياد

## الفقراء هم الأكثر تضرراً من فساد المحاكم

يشمل احد مكونات مشروع نزاهة الحاكم إجراء مسوحات وطنية للعاملين في مهنة العدالة. وجد مسح للمحاكم الابتدائية أنه من بين 400 شخص يعملون ويستخدمون المحاكم، يرى 53% أن الفساد كان أحد الأسباب الرئيسية لنقص الثقة لديهم في نظام العدل مع إشارة 7% من وكلاء النيابة و 11% من موظفي المحاكم إلى إنهم يعرفون بدفع رشاوى للتعجيل في البت في القضايا. أكد المسح على عوامل ينظر إليها بصفه عامه على أنها تضعف من صورة نظام المحاكم وتشمل هذه العناصر نقص الموارد والقدرات، ضعف الإدارة تدني عامل الحوافز<sup>5</sup>. أشار المسح إلى أن حوالي 70% من القضاة كانوا غير راضين عن ظروف عملهم.

النزاع بين القضاة والحكومة بخصوص زيادة بدلات السيارات هو مؤشر على عدم الرضاء هذا. في أوائل عام 2006، منح الرئيس القضاة زيادة في بدلات السيارات ولكن القسم المالي لم يستطع دفع تلك الزيادة مما دفع القضاة إلى الإضراب. ويتم التحقيق معهم الآن على أساس تهمة تشويه سمعة المهنة<sup>6</sup>. أحمال القضايا الثقيلة والكم المتراكم المتزايد يحبط مسؤولي القضاء ومراجعي المحاكم على حد سواء. أشارت المستندات الملخصة المقدمة إلى لجنة محفظة العدالة في مارس 2006 إلى أن هناك

الاستقلال القضائي. انتقد بعض المراقبين عملية الإصلاحات على أساس أنها ترقيعية وبطيئة. وفي مراجعة قطاع العدالة من جانب المجتمع المفتوح، بررت وزارة العدل والتنمية الدستورية التأخيرات بقولها أن بناء الإجماع أمر هام قبل إدخال المزيد من التغييرات الجوهرية<sup>2</sup>.

هناك مشروع آخر وهو مشروع نزاهة المحاكم الذي تم تدشينه مع مكتب الأمم المتحدة لمكافحة المخدرات والجريمة يهدف إلى تعزيز مصداقية وقدرات المحاكم. النتائج المتوقعة تشمل تطوير وتنفيذ خطة قومية لمكافحة الفساد من أجل القضاء. وبالرغم من انه كان يتعين إصدار هذه الخطة مبدئياً في أوائل عام 2006، أدت العوائق الزمنية إلى تأخير كبير فيها<sup>3</sup>.

من الناحية عملت كل هذه الإجراءات على تعزيز وحماية مبدأ الفصل بين السلطات. يقول رئيس القضاة السابق ارثر شاسكلسون «لم تتدخل الحكومة مرة واحدة خلال العقد الأخير من ديمقراطيتنا في أو تؤثر على استقلال قضائنا»<sup>4</sup> وبالرغم من تلك التأكيدات، سلطت المناقشات في البرلمان والنقاش العام بين الجمهور الضوء على وجود تحديات تواجه القضاء بما في ذلك مخاوف من الأخطاء، قلق بشأن الاستقلال المؤسسي والنقص الواضح في المسائلة، وكل ذلك يضعف من صورة نظام العدالة.

2 انظر "قطاع العدالة وحكم القانون في جنوب أفريقيا، مراجعة" (2005) من إعداد افري ماب ومعهد المجتمع المفتوح في جنوب أفريقيا. يمكن الاطلاع عليه في موقع [www.soros.org](http://www.soros.org) ، تقرير وزارة العدل والتنمية الدستورية 2003-2004 على موقع [www.doj.gov.za](http://www.doj.gov.za)

3 صنداى تايمز (جنوب أفريقيا) 21 مايو 2006

4 بيزنس داي (جنوب أفريقيا) 11 مايو 2005

5 صنداى تايمز (جنوب أفريقيا) 21 مايو 2006

6 ذا ستار (جنوب أفريقيا) 19 يونيو 2006

ونتيجة لذلك، تم البدء في 2,000 قضية تأديبية و162 قضية جنائية.

ومنذ ذلك الحين نفذت وزارة العدل والتنمية الدستورية بصورة متأخرة قانون إدارة المالية العامة لعام 1999 الذي يحدد الإجراءات ومتطلبات البلاغ بما في ذلك تطوير استراتيجيات منع الاحتيال وتقييم المخاطر الإدارية. بالرغم من تحسن الإدارة المالية، استقبلت وزارة العدل والتنمية الدستورية تدقيقات غير مؤهلة خلال السنتين الماضيتين، كشف آخر تدقيق للأداء من جانب المدقق العام عن مخالفات مالية وإدارية خطيرة في مراقبة وإدارة النقود المودعة على سبيل الأمانة. واكتشف المدقق العام أن تلك المخالفات أدت إلى ظهور 134 مليون راند (19.4 مليون دولار أمريكي) في الأرصدة غير المسواة و 44 مليون راند (6.4 مليون دولار أمريكي) في صورة عجز وان حسابات 108 محكمة غير متوازنة و 41 محكمة لديها سجلات ناقصة أو لا يوجد لديها سجلات مطلقاً و120 محكمة بدون حسابات بنكية<sup>10</sup>.

ظهر تضارب المصالح فيما يتعلق بالقضاة الذين، على العكس من المسؤولين الحكوميين الآخرين، ليسوا مطالبين بالكشف عن مصالحهم المالية سنوياً. بالرغم من أن المسؤولين القضائيين يعتبرون محايدين ومستقلين، حيث يرى 62% من المواطنين أن معظم أو كل مسؤولي المحاكم جديرون بالثقة<sup>11</sup>.

157,932 و 47,112 قضية مازالت معلقة في المحاكم المحلية والإقليمية على التوالي<sup>7</sup>.

يشار إلى أن أوجه النقص والعيوب في الإدارة المالية هي تحدي مستمر في مكافحة الفساد. في وقت ما، أشار رئيس لجنة محفظة العدالة والتنمية الدستورية جيه دي لانج (الذي تم ترقيته إلى منصب نائب وزير العدل بعد انتخابات 2004) إلى أنه « لم تقم وزارة العدل والتنمية الدستورية بمطابقة دفاترها منذ 1959. ومن بين 518 محكمة خاضعة لاختصاص الإدارة، توجد 30 محكمة فقط مجهزة بالكمبيوتر ولا يتم تسجيل الكثير من المعاملات بصورة صحيحة»<sup>8</sup>.

واستجابة لذلك، طلبت وزارة العدل والتنمية الدستورية من المدقق العام بان يدقق مكاتب الرؤساء والقضاة المختارين في 2001 - 2002 وهي إحدى كبرى عمليات التدقيق في تاريخ جنوب إفريقيا. وأشار المسئول المالي ألان ماكينزي في وزارة العدل والتنمية الدستورية إلى أن المأساة الحقيقية لذلك الفساد هي « أن القطاعات الأكثر فقراً في السكان هم الضحايا على نطاق واسع - الأشخاص الذين يدفعون نقداً إلى المحاكم لدفع قرارات الإعالة»<sup>9</sup>. واستجابة للاستجواب البرلماني بخصوص هذا الموضوع، أشار وزير العدل إلى أن التدقيق كشف عن اختلاس كبير للأموال بخصوص النفقة والإعالة، نقود الكفالة، التركات والودائع في بعض المكاتب المستهدفة.

7 مجموعة الرقابة البرلمانية "سجلات لجنة المحفظة عن العدل والتنمية الدستورية: ملخص وزارة العدل والتنمية الدستورية" 1 فبراير 2006

8 الشفافية الدولية، "تقرير النزاهة الوطنية في الدول 2005 على موقع [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

9 بيزنس داي (جنوب أفريقيا) 12 يوليو 2003

10 المدقق العام 2005-2006 "تقرير تدقيق وزارة العدل والتنمية الدستورية". على موقع [www.doj.gov.za](http://www.doj.gov.za)

11 المؤشر الأفريقي "ورقة عمل 61 (ايسنغ لانسنج: جامعة ميتشجان 2006). طبقاً للدراسة التي تغطي 18 دولة يعتبر وضع وسمعة المسؤولين القضائيين

في جنوب أفريقيا أعلى نسبياً من المتوسط الإقليمي. يمكن الاطلاع عليه في موقع [www.afrobarometer.org](http://www.afrobarometer.org)



## خط رفيع يفصل المساءلة عن مبدأ الفصل بين السلطات

هناك مسألة تضعف القضاء وهي النقص الواضح في المساءلة. ولعلاج هذه المسألة، قامت الحكومة بصياغة حزمة من مشاريع القوانين الجديدة<sup>16</sup> التي سوف تؤسس قواعد سلوك رسمية واليات جديدة للشكاوى والتأديب ومتطلبات إعادة تسجيل المصالح المالية. سوف يتم تنفيذ المهام من خلال هيكل اداري تابع للجنة الخدمات القضائية<sup>17</sup>. يقول مؤيدو هذا التشريع انه يجب أن يكون القضاء على درجة اكبر من المسؤولية حيث انه مخول دستورياً بإلغاء قرارات النواب المنتخبين. ومن خلال وضع معايير واضحة لسلوك القضاة والإجراءات التأديبية لمنع الفساد، سوف تدعم مشاريع القوانين الجديدة كرامة المحاكم والقضاة في عيون الجمهور. ولكن الآخرين يرون أن بعض الأحكام تضر بمبدأ الفصل بين السلطات واستقلال القضاء وتم إعاقة إصدار القوانين. يؤكد المعارضون أن التهديد بالإجراءات التأديبية يمكن أن يعطي السياسيين أو الخصوم المعارضين فرصة للتأثير على القرارات القضائية<sup>18</sup>.

يمكن أن تنهار ثقة الجمهور بسهولة بسبب عدم وجود آلية للكشف عن الذمة المالية. مؤخراً، زعم أن القاضي الرئيس جون هليوف من ويسترن كيب تلقى 10,000 راند شهرياً من ابريل 2002 حتى مارس 2003 من شركة إدارة أصول خاصة. وهذا القاضي الآن في أجازة مفتوحة بينما يتم التحقيق في هذا الأمر<sup>12</sup>. في حادث آخر، أعلن أن القاضي فيكل بام في محكمة قضايا الأراضي استخدم منصبه للحصول على صفقات<sup>13</sup>.

في الوقت الحالي، يلتزم القضاة بنظام قائم على الشرف وقواعد سلوك غير رسمية تمنعهم من امتلاك مصالح خارجية. لا يسمح للقضاة باستلام مكافآت خارجية بدون إذن من الوزير الذي يمنح فقط في ظروف استثنائية وبشكل أساسي إلى القضاة الذين وصلوا إلى سن التقاعد. ويتوقع من القضاة أيضا أن يحاكموا أنفسهم في حالة التحيز الواضح كما ظهر مؤخراً عندما تحي قاضيان في محاكمة بتهمة الاغتصاب لنائب سابق للرئيس جاكوب زوما: القاضي نجوبي لأنه اصدر قرارات بالقبض على زوما<sup>14</sup>، والقاضي شونجوي لان زوما كان قد تبني طفل ابن عمه<sup>15</sup>.

12 بيونس داي (جنوب أفريقيا) 19 ابريل 2006

13 صندي تايمز (جنوب أفريقيا) 21 مايو 2006

14 ميل و جارديان (جنوب أفريقيا) 21 مارس 2006

15 كيب تايمز (جنوب أفريقيا) 15 فبراير 2006

16 تشمل الحزمة مشروع قانون تعديل الخدمات القضائية ومشروع قانون محكمة السلوك القضائي ومشروع قانون المحاكم العليا ومشروع قانون كلية تدريب العدل الوطنية.

17 تأسست هذه الهيئة بموجب الدستور وقانون لجنة الخدمات القضائية لعام 1994 لتوجيه المشورة إلى الحكومة عن أي امر يرتبط بالقضاء وإقامة العدالة.

18 انظر شاميل سيدات وجوناثان فول "بحث تحول القضاء: الشكل والمضمون" (كيب تاون، ايداسا 2005).

المؤسسات القضائية في جنوب إفريقيا من جانب جامعة كيب تاون<sup>20</sup>، العدد المرتفع من السياسيين في لجنة الخدمات القضائية - 11 على الأقل من بين أعضائها البالغ عددهم 23 - 25 - يعتبر أمراً مثيراً للقلق وبصورة متزايدة. كما أثرت بعض بعض الشكوك حول استقلال لجنة القضاة. دعوى فان روين<sup>21</sup> هامة لان المحاكم وبشكل مثير للجدل - وبعد النظر فيها بشكل دقيق - قررت أن لجنة القضاة كانت مستقلة بدرجة كافية أساساً على أساس تركيبها<sup>22</sup>.

دور محاكم جنوب إفريقيا في تحديد حقوق الإنسان والحوكمة السليمة معترف به على نطاق واسع. بالرغم من ذلك، مازالت الحاجة لتطوير ودعم نزاهة المحاكم عن طريق تعزيز استقلالها ومكافحة الفساد وهي مسألة ملحة ويجب إعطاؤها الأولوية وطرحها للبحث. تحسين كمية وعمق المعلومات المتاحة للأطراف ذات الصلة في هذا القطاع هو احد الجوانب المهمة لهذه المسألة. طبقت وزارة العدل والتنمية الدستورية إجراءات مثل مشروع العدالة المتكاملة وبرامج العدالة الالكترونية لتحسين إدارة المعلومات ومع ذلك يستمر نقص الرقابة الفعالة ونقص البيانات مستمر في إعاقة الجهود المبذولة لتعزيز القضاء وحكم القانون.

جوديث فيروواري

معهد الديمقراطية في جنوب إفريقيا، كيب تاون

طرح أيضاً أسئلة حول التعيينات القضائية واستقلال القضاء. ينص الدستور بشكل دقيق على أنه يجب على الرئيس تعيين كافة المسؤولين القضائيين بالتشاور مع لجنة الخدمات القضائية بالرغم من أن مقدار الحكم والتقدير الذي يمارسه يعتمد على المنصب. مثلاً، يعين الرئيس رئيس القضاة ونائب رئيس القضاة ورئيس ونائب رئيس محكمة الاستئناف العليا بعد التشاور مع لجنة الخدمات القضائية وزعماء الأحزاب في الجمعية الوطنية. بالنسبة للوظائف الشاغرة في المحكمة العليا من بين أمثلة أخرى تقوم لجنة الخدمات القضائية بإجراء المقابلات وترشيح المرشحين الذين يقبلهم أو يرفضهم الرئيس: في حالة رفض الرئيس - الذي لم يحدث بعد - تبدأ لجنة الخدمات القضائية في مهمتها مرة أخرى. بالنسبة للوظائف الشاغرة في المحكمة الدستورية التي تتكون من 11 قاضي، يجب أن تقدم لجنة الخدمات القضائية أربعة أسماء يجوز للرئيس أن يختار من بينهم بعد التشاور مع زعماء الأحزاب السياسية. يتم تعيين المسؤولين القضائيين الآخرين طبقاً لقوانين برلمانية محددة. مثلاً، ينشئ قانون القضاة لجنة القضاة وهي الجهة التي تنظر في كافة طلبات شغل الوظائف الخالية والتنقلات والترقيات وكذلك الأمور التي ترتبط بسوء السلوك والإقالة<sup>19</sup>.

يعتبر تشكيل لجنة الخدمات القضائية ولجنة القضاة مواضيع يستمر حولها النقاش. وطبقاً لمراجعة

19 مثلاً يتم تعيين القضاة طبقاً لقانون القضاة لعام 1993 واللوائح الصادرة مع قانون محاكم الصلح لعام 1994.

20 ليندا فان دير فيفر "المؤسسة القضائية في جنوب أفريقيا. دراسة مقارنة لتشريعات القانون العام" (كيب تاون: سايبير لنك، 2006).

21 للمزيد من المعلومات عن قضية فان روين وآخرون ضد الدولة وآخرون (المجلس العام للمحامين في جنوب أفريقيا) 2002 (5) اس ايه 246 (سي سي)

انظر موقع [www.supremecourtofappeal.gov.za](http://www.supremecourtofappeal.gov.za)

22 قطاع العدالة في جنوب أفريقيا (2005) مرجع سابق

## الفساد في القضاء السيريلانكي

النظام القضائي: القانون العام، خصومي، جماعي (مع عناصر مع الشريعة الإسلامية)  
عدد القضاة لكل 100,000 نسمة: 1.4<sup>1</sup>

راتب القاضي في بداية تعيينه: 4,038 دولار<sup>2</sup> راتب قاضي المحكمة العليا: 7,644 دولار<sup>3</sup>  
إجمالي الدخل القومي للفرد: 1,160 دولار<sup>4</sup> ميزانية القضاء السنوية: 21.0 مليون دولار<sup>5</sup>  
إجمالي الميزانية السنوية: 8.2 بليون دولار<sup>6</sup> نسبة الميزانية السنوية: 2.6

هل كل قرارات المحاكم قابلة للاستئناف حتى أعلى درجة؟ نعم

المؤسسة المسؤولة عن الإشراف النظامي والإداري: غير مستقلة

قواعد سلوك القضاة: لا

هل يتم نشر كل الأحكام؟ نعم

1. تقدير المؤلف 2. المعلومات التي تم الحصول عليها من المسؤولين القضائيين (2007) 3. بيانات غير رسمية 4. مؤشرات التنمية في البنك الدولي (2005) 5. الميزانية 2006-2005 6. نفس المرجع السابق

عدد يتراوح بين ستة وعشرة قضاة ويترأسها رئيس القضاة. من الاختصاصات الرئيسية للمحكمة العليا الحقوق الدستورية ومحكمة الاستئناف العليا والحقوق الأساسية في القانون. ويأتي تحت المحكمة العليا محكمة الاستئناف، محاكم المقاطعات العليا، المحاكم المحلية، محاكم قضاة التحقيق والمحاكم الابتدائية. وتختص المحكمة العليا بالإشراف والرقابة على كافة المحاكم الأخرى.

حدد للقضاة أعمار تقاعدية محددة بـ 65، 63 و61 سنة في المحكمة العليا، محكمة الاستئناف والمحاكم العالية على التوالي. يتم زيادة الرواتب بصفة دورية وبالرغم من أنهم يحصلون على مبالغ أقل من المحامين في القطاع الخاص، فإن هذه الأجور تعتبر كافية. يمكن عزل القضاة فقط بموجب قرار من الرئيس بعد إلقاء خطاب في البرلمان استناداً إلى ما يثبت سوء

تعتبر الأحكام القانونية في سريلانكا معقولة لحماية استقلال القضاء من تدخلات السلطة التشريعية والتنفيذية.

ولكن التجربة تبين أن الأحكام الدستورية وحدها لا يمكن أن تحمي استقلال القضاء بدون رقابة حيوية من وسائل الإعلام والمهنيين والأكاديميين وكذلك اعتراف الجمهور بالحاجة إلى حماية نزاهة مؤسسة القضاء. الفساد هو احد نتائج القضاء الخاضع والتابع في سريلانكا. وقد تدهور الوضع منذ 1997 عندما تم تعيين سارات سيلفا كرئيس قضاة مع احتجاجات من الجهات القضائية المحلية والدولية ومحاولات من جانب برلمانين متعاقبين لاتهامه بإساءة استقلال صلاحياته وفساده.

### الهيكل القضائي

المحكمة العليا هي أعلى محكمة في البلاد وتتكون من

أم دي اتش فرناندو الذي كان يحظى باحترام كبير على المستوى الدولي وكان مشهوراً بإصدار أحكام تقيد السلطة التنفيذية والتشريعية بما كان يزعم كومارتونجا .

كانت سمعة ديسلفا محل تساؤل في وقت تعيينه. وقد تم تقديم طلبين معلقين إلى المحكمة العليا لشطبته من سجل المحامين على أساس سوء السلوك وسوء استغلال السلطة. تم رفع احد الطلبات من جانب فيكتور ايفان، محرر جريدة رافايا وهي الجريدة السنهالية الأسبوعية. وقد اتهم ديسلفا بالتغطية على جريمة اغتصاب واختلاس أموال من جانب لين راتنايك وهو قاضي وقريب له عن طريق إخفاء المستندات وتقديم معلومات كاذبة.1 عبر الخبراء أيضا عن قلقهم بشأن تعيينه بما في ذلك مقرر الأمم المتحدة عن استقلال القضاء والمحامين الذي ابلغ الحكومة بعدم المباشرة إلا بعد إنهاء التحقيقات بخصوص سوء السلوك المزعوم من جانب ديسلفا. وقد تجاهلت كومارتونجا هذه النصيحة.

تم اتخاذ عدد من الإجراءات الأخرى لإيقاف التعيين. تم تقديم طلبين برلمانيين لتوجيه الاتهام إلى رئيس القضاء الجديد في عام 2001 و 2003 بناء على تهم سوء استغلال السلطة الرسمية وتأخير القضايا لغرض المصالح السياسية وحماية القضاء التابعين والمسؤولين التابعين المتورطين في الفساد. في كلا الحالتين، قامت كومارتونجا بحل البرلمان قبل البحث في الطلبات. الادعاءات ضد رئيس القضاء أدت إلى سخط عام كبير بخصوص نزاهة هذه المؤسسة.

السلوك أو عدم الأهلية. القضاة في المحاكم الدنيا مثل الموظفين الحكوميين الآخرين يتقاعدون في سن 55 مع الخضوع للتمديدات السنوية بحد أقصى حتى سن 60 سنة.

حتى عام 2001، كان الرئيس يعين رئيس القضاة والقضاة الآخرين في المحكمة العليا ولجنة الخدمات القضائية التي تتكون من رئيس القضاة واثنين من قضاة المحكمة العليا وكان يمارس صلاحية تعيين وترقية وتأديب القضاة في المحاكم الدنيا. تم إدخال تعديل دستوري في عام 2001 لمنع التلاعب السياسي في التعيينات في الوظائف القضائية الهامة وذلك بسبب الضجة حول تعيين رئيس القضاة (انظر أدناه). أنشأ ذلك التعديل المجلس الدستوري للبحث والمصادقة على الترشيحات الرئاسية بالنسبة للمناصب في المحاكم العليا. تم أيضا تغيير إجراءات تعيين أعضاء لجنة الخدمات القضائية التي تتطلب مصادقة المجلس الدستوري قبل تأكيد تعيينهم. أثار هذه الإصلاحات كانت اقل تأثيرا مما كان مرجواً بسبب غياب الإرادة السياسية لتنفيذها.

## نزاهة رئيس القضاة مسألة هامة منذ 2001

في سبتمبر 1999، تم تعيين النائب العام عندئذ سارات سيلفا كرئيس للقضاة من جانب الرئيسة السابقة شانديريكا كومارتونجا. وكان هذا التعيين ترقية غير عادية. كان التقليد المعتاد هو تعيين أقدم قاضي في المحكمة العليا وهو في هذه الحالة المستشار

المستشار القانوني الحاضر في الطلبات التي تطعن في تعيين رئيس القضاة طلب هيئة محكمة كاملة حسب ترتيب الاقدمية، وهو السياق المتبع في إجراءات تشكيل هيئة محكمة الطعون. بالرغم من اعتراضات المحامين والجمهور، عين ديسلفا هيئة محكمة تتكون من 7 أعضاء حسب الترتيب التصاعدي للاقدمية مستبعداً أقدم أربع قضاة.

وضع القرار سابقة قانونية وتحكم دي سيلفا في إدراج قوائم القضايا منذ ذلك الحين. وقبل تعيينه، كان العرف هو أن يقوم مسجل المحكمة بإدراج القضايا في الجدول ويقوم رئيس القضاة باعتمادها رسمياً. اعتباراً من 1999 حتى 2003، تم استبعاد أقدم قاضي في المحكمة العليا وهو المستشار فرناندو من كافة القضايا الدستورية الهامة تقريباً. وقد أدى ذلك إلى تقاعده في أوائل عام 2004 أي قبل سنتين ونصف من نهاية فترة منصبه.

ولا يبدو حالياً أن هناك أي سياسة واضحة بخصوص تضارب المصالح في إدراج القضايا في جدول المحكمة العليا. تم إصدار حكم على الخصم مايكل فرناندو الذي جعل رئيس القضاة طرفاً في قضية بالسجن لمدة سنة واحدة مع الأشغال الشاقة بسبب الاحتقار الجنائي لهيئة محكمة تكونت من رئيس القضاة نفسه وقاضيين آخرين. وقد رفع فرناندو صوته في المحكمة وقدم طلباته<sup>2</sup>. لا يوجد في سيرلانكا قانون بشأن احتقار المحكمة بالرغم

المخالفات اللاحقة للقواعد الجديدة الخاصة بتعيين كبار القضاة أدت إلى تفاقم هذا الوضع. وطبقاً لتعديل 1999، الترشيحات الرئاسية إلى محكمة الاستئناف والمحكمة العليا يتعين المصادقة عليها من قبل المجلس الدستوري وهو جهة تتكون من 6 أعضاء يعينهم البرلمان و4 أعضاء من المسؤولين السابقين. منذ نوفمبر 2005، كان المجلس متعطل بسبب رفض خليفة كومارتونجا الرئيس ماهندا راجابكسي تفعيل هذه الهيئة على أساس أن الأحزاب السياسية الأصغر حجماً لم ترشح بعد العضو الأخير المتبقي. في يونيو 2006، عين الرئيس قاضي جديد في المحكمة العليا وقاضيان آخريان في محكمة الاستئناف بناء على توصيات رئيس القضاة متخطياً بذلك المجلس تماماً.

## الرقابة على قائمة القضايا يبعد القضاة المحنكين

رئيس القضاة يقرر أيضاً أي قاضي في المحكمة العليا ينظر في أي القضية. تتعقد المحكمة في صورة هيئات مكونة من ثلاث قضاة في كل قضية. رئيس القضاة هو الذي يعتمد قائمة هيئة المحكمة ويرشح القضاة لعضوية هيئات المحكمة ويعين هيئة محكمة كاملة بالنسبة للأمور التي تتطلب هيئة محكمة للطعون.

بموجب ذريعة أو أخرى. وعلى العكس من ذلك، فإن القضاة الذين يكونون متوافقين سياسياً مع الإدارة يتم حمايتهم من الإجراءات التأديبية بالرغم من وجود أدلة على الممارسات الفاسدة بما في ذلك اخذ الرشاوى وطلب خدمات جنسية من الخصوم وموظفي المحاكم الصغار<sup>3</sup>.

بيانات المسح المقدمة من معهد مارجا<sup>4</sup> مفيدة في بيان مدى وعمق الفساد في المحاكم الدنيا. كشف مسح شامل في عام 2002 لعدد 414 موظف قانوني وخصم قضائي وكلهم لديهم خبرة في القضاء عن أن 84% لا يرون أن النظام القضائي عادل ومحايدي دائماً وكان يعتقد واحد من كل خمسة انه لم يكن في اي وقت من الاوقات عادلاً ومحايدياً. وبين القضاة والمحامين وموظفي المحاكم، رأى 80% أن النظام القضائي لم يكن دائماً عادلاً ومحايدياً. ومن بين أفراد العينة ككل، رأى 83% أن النظام القضائي فاسد بينما رأى 17% فقط انه غير فاسد تماماً.

اظهر نفس المسح أن من بين 226 حادثة رشوة تم الإعلان عنها من قبل القضاة، كانت اكبر مجموعة في تكتل واحد من المسؤولين الذين استفادوا من الرشاوى هم كتاب المحاكم (32%). كانت تقدم الرشوة عادة للتأثير على إصدار طلب استدعاء واختيار تاريخ المحاكمة. كان المستفيدون الآخرون هم وكلاء النيابة ورجال الشرطة والمحامون. كانت اقل نسبة حوادث

من الحملة المستمرة لتنظيم قوانين الاحتكار. وبدلاً من ذلك وضع القانون الذي يسنه القاضي مبادئ صارمة تؤثر على التوازن باتجاه حماية القضاة من النقد حتى عندما تثار أسئلة خطيرة عن النزاهة والاستقلال. تم إصدار هذه القوانين لإسكات الصحفيين والمنتقدين الآخرين منذ 2002 عندما أدت حملة إعلامية إلى إلغاء أحكام التشهير الجنائية في قانون العقوبات.

## النظام القضائي القابل للفساد

تتكون لجنة الخدمات القضائية من رئيس القضاة واثنين آخرين من قضاة المحكمة العليا، أي عموماً الأقدم في المهنة. وفي عهد حكومة تحالف الشعب التي وصلت إلى السلطة في عام 1994، كان القاضيان الأقدم هما المستشار فرناندو والمستشار الدكتور ايه ار بي اماراسنغ. قام ديسلفا باستبدالهما باثنين من القضاة اقل خبرة في المحكمة.

تدير لجنة الخدمات القضائية القوة العاملة الكبيرة الموظفة في المحاكم والغرض منها هو ضمان النزاهة في الإدارة القضائية واستقلال القضاة في المحاكم الابتدائية ومنع الفساد. بالرغم من أن اللجنة تمارس صلاحيات التعيين، الترقية، الإقالة والرقابة التأديبية في المحاكم الابتدائية، لا توجد أي معايير واضحة لعملها. القضاة الذين لا يتبعون الخط السياسي يتم تحذيرهم ويتم إقالتهم بعد ذلك في حالة عدم تقويمهم

3 الاتحاد الدولي للمحامين، سيرلانكا: الإخفاق في حماية حكم القانون واستقلال القضاء (لندن: أي بي ايه، 2001) على موقع [www.ibanet.org](http://www.ibanet.org)

humanrights/sri\_lanka.cfm و فيكتور ايفان، صراع لا ينتهي: دراسة بحثية في قضاء سيرلانكا ورئيس القضاة (كولومبو: رافايا، 2003)

● يعتبر سلوك رئيس القضاة قضية أساسية وحيوية بالنسبة لنزاهة القضاء. يجب أن ترفع الحكومة الادعاءات القائمة منذ فترة طويلة بخصوص عدم الملائمة ضد شاغر المنصب الحالي أمام هيئة تحقيق مستقلة

● يجب حماية القضاء في الدرجات الأدنى من القرارات العشوائية وسيئة النية الصادرة من لجنة الخدمات القضائية.

● يجب تطبيق ونشر قواعد الأخلاقيات القضائية لمعالجة تضارب المصالح، السلوك الاجتماعي العام والقضايا المعلقة ضد القضاة.

● يجب أن تكون نقابات القضاة حرة في العمل بدون تدخل مباشر أو غير مباشر من لجنة الخدمات القضائية أو رئيس القضاة.

● يجب أن تكون أي مساعدة مالية إلى الجهاز القضائي شفافة ويجب أن تكون أي منفعة شخصية تستحق إلى قاضي قائمة على معايير معلنة.

كيشالي بنتو جاياوردانا و جي سي وليامونا

الشفافية الدولية في سيرلانكا، كولومبو

الرشوة كانت بين القضاة. ومن الجدير بالذكر أيضا أن القضاة هم الذين كشفوا عن 5 من زملائهم على الأقل بأنهم يحصلون على رشاوى.

## التوصيات

● الإدراج العشوائي للقضايا في جداول المحاكم العليا يلعب دورا رئيسيا في حماية النزاهة القضائية ويمنع سوء استغلال السلطة من جانب القضاة أو المسؤولين من تحقيق مكاسب شخصية. لا يجب أن يكون أي قاضي قادر على الوصول إلى سجل القضايا إلا في ممارسة واجباته القضائية. يجب نشر القواعد التي توجه إدراج القضايا.

● يجب تصميم نظام فعال لمراجعة وظائف القضاء وتحميل القضاة المسؤولية عن أعمالهم. عدم وجود عملية لمراجعة الأحكام والقرارات القضائية الأخرى غير مفيد مثل مشاركة القاضي الزائدة عن الحد في الأمور الإدارية.

● لا يمكن محاكمة القضاة بصورة عادلة وفعالة من جانب البرلمان لان القاضي الذي يتمتع بانتماء سياسي يمكنه أن يمنع ذلك التحرك. يجب عقد هيئة مستقلة من قضاة الكومنولث للبحث في المزاعم ضد قضاة سيرلانكا.

## القضاء في تركيا: اجتثاث الفساد

النظام القضائي: القانون المدني، تحقيقي، النيابة جزء من القضاء  
عدد القضاة لكل 100,000 نسمة: 7.0<sup>1</sup>

راتب القاضي في بداية تعيينه: 16,505 دولار<sup>2</sup> راتب قاضي المحكمة العليا: 43,660 دولار<sup>3</sup>  
إجمالي الدخل القومي للفرد: 4,710 دولار<sup>4</sup> ميزانية القضاء السنوية: 1.2 بليون دولار<sup>5</sup>  
إجمالي الميزانية السنوية: 115.3 بليون دولار<sup>6</sup> نسبة الميزانية السنوية: 1.0  
هل كل قرارات المحاكم قابلة للاستئناف حتى أعلى درجة؟ نعم  
المؤسسة المسؤولة عن الإشراف النظامي والإداري: غير مستقلة  
هل يتم نشر كل الأحكام؟ لا قواعد سلوك القضاة؟ لا

1. وزارة العدل (2006) 2. نفس المرجع السابق 3. نفس المرجع السابق 4. مؤشرات التنمية في البنك الدولي (2005) 5. وزارة المالية (2006) 6. كتاب الحقائق العالمي بوكالة المخابرات المركزية الأمريكية (2005)

يوجد فساد قضائي بالرغم من حقيقة أن الدستور التركي ينص بشكل محدد على المساواة بموجب القانون واستقلال المحاكم والعدالة للجميع كمبادئ لحكم القانون. المستوى المتزايد من الفساد المحسوس دفع الجمهور إلى النظر إلى النظام القضائي بأنه ثاني أكثر القطاعات فساداً في تركيا بعد إدارة الضريبة<sup>1</sup>.

توجد هناك بعض الأدلة تعزز هذه الآراء. في عام 1999، كشف مسح من إعداد الأستاذ الدكتور/ هايريتين اوكسيس في جامعة اكينيز بالتعاون مع نقابة المحاماة في اسطنبول أن 631 من بين 666 محامين خضعوا للمسح المذكور (95%) أعلنوا أن هناك فساد في القضاء<sup>2</sup>. وقد خضع البروفيسور اوكسيس بعد ذلك للتحقيق ولم يجرؤ أي احد أن يقوم بأي أبحاث أخرى في هذا الشأن.

المستوى المنخفض نسبياً للفساد المعلن في القضاء في الستين سنة الأولى من الجمهورية التركية ارتفع في السنوات العشرين الماضية إلى درجة أشارت فيها استطلاعات الرأي إلى تزايد نقص ثقة الجمهور في المؤسسة القضائية. وطبقاً لمؤشر الفساد العالمي المعد من قبل منظمة الشفافية الدولية في عام 2005، أعطى أفراد الدراسة القضاء أربع درجات على مقياس يتراوح من 1 إلى 5 (حيث 5 تعني فاسد بدرجة عالية). العدد المتزايد من الفضائح في وسائل الإعلام التي ترتبط بقضاة ووكلاء نيابة يعكس هذا الإدراك. وقد يعكس ذلك الفساد المتزايد وليس القدرة المتزايدة للصحافة على الإعلان عن الفساد حيث أن حرية الصحافة لم ترتفع بصورة كبيرة في السنوات الأخيرة.

1 انظر نتائج مسح مؤشر الفساد العالمي السنوي على موقع [www.transparecnny.org](http://www.transparecnny.org)  
2 زمان (تركيا) 8 فبراير 2001 وحرية (تركيا) 9 فبراير 2000 بخصوص مقابلة مع الأستاذ الدكتور اوكسيس.



عامة له. أكد الرئيس احمد نجدت سيزار هذا الانحراف عن مبدأ الاستقلال القضائي في خطابه في افتتاح الدورة البرلمانية 2005<sup>5</sup> وقد لقي ذلك انتقادات في تقرير تقدم مفاوضات تركيا للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي الصادر من المفوضية الأوروبية في عام 2005<sup>6</sup>.

أحد الأسباب وراء تحلل وضع القضاء هو التدخل السياسي في ملء الوظائف القضائية الشاغرة ونفوذ وزارة العدل في التعيينات لعضوية المجلس الأعلى<sup>7</sup>. تقوم وزارة العدل بانجاز كافة القرارات الخاصة بكبار الموظفين وتعين القضاة ووكلاء النيابة في كافة المستويات بما في ذلك محكمة الاستئناف وهي مسؤولة عن الترقيات والتقلات ورفع الحصانة. ولكن يتم أولاً المصادقة على التعيينات والتقلات من جانب وزارة العدل التي تمارس نفوذاً قوياً على عملية إبعاد القضاة ووكلاء النيابة من القضايا.

وعلى سبيل المثال، تم نقل عمر سوحا الدان وكيل النيابة المسئول عن اكتشاف عصابة استخدمت اتصالاتها للتأثير على قرارات محكمة عليا في قضية عملية سكالبل في عام 2003. كان أحد أعضاء العصابة سنك جوريل وهو محامي وابن رئيس سابق للمجلس الأعلى<sup>8</sup>. وقد تم الحكم على جوريل بالسجن لمدة ستة شهور وبعد ذلك تم تخفيض الحكم إلى الغرامة وتعليق رخصة ممارسة المهنة لمدة ثلاث شهور.

الزيادة في الفساد القضائي لا تعني أن النظام كله فاسد. في الواقع، صدر أقوى نقد بشأن انتشار الفساد من قبل كبار المسؤولين الذين يقومون بحملة لاجتثاث الفساد ووضع القضاء في مكانه الصحيح كحجر أساس للنزاهة في المجتمع. هؤلاء الأفراد الذين اتخذوا قاعدة سقراط شعاراً لهم «ليس هناك أي شيء يحظى بالأفضلية أكثر من العدالة» حصلوا على جائزة النزاهة ومكافحة الفساد من مكتب الشفافية الدولية في تركيا في عام 2005 تقديراً لحربهم للقضاء على الفساد في القضاء<sup>3</sup>.

## التدخل السياسي في التعيينات القضائية

أحد الأعمدة الرئيسية في هيكل النظام القضائي وهو المجلس الأعلى للقضاة ووكلاء النيابة الذي يتبعه كافة القضاة ووكلاء النيابة والذي يتحمل المسؤولية عن ضمان نزاهة النظام القضائي. ولكنه أيضا مصدر لضعف النظام<sup>4</sup>. يتكون المجلس الأعلى من سبعة أعضاء: وزير العدل ووكيل الوزارة، ثلاث قضاة من محكمة الاستئناف القضائية (يارجيتاي) واثنان من محكمة الاستئناف الخاصة بالشئون الإدارية الحكومية (دانيستاي).

يجتمع المجلس الأعلى في وزارة العدل التي تعمل كأمانة

3 في مايو 2005 تم منح جائزة مكافحة الفساد والنزاهة السنوية من منظمة الشفافية الدولية في تركيا لعام 2004 إلى رئيس النيابة نوري اوك مع ميدالية لوكيل النيابة السابق عمر سوهان الدان تقديراً للكشف عن عصابة تؤثر على قرارات القضاة في عملية سكالبل. تم أيضا منح ميدالية إلى لاعب كرة القدم سيفر هاكان الوجون للكشف عن الفساد في الرياضة. للمزيد من المعلومات يرجى الاطلاع على موقع [www.saydamlik.org](http://www.saydamlik.org)

4 ميليت (تركيا) 14 يناير 1997، وحرية (تركيا) 20 أغسطس 2004

5 خطاب الرئيس احمد نجدت سيزار بتاريخ 1 أكتوبر 2005

6 المفوضية الأوروبية "تركيا - تقرير تقدم العمل لعام 2005" بروكسل 9 نوفمبر 2005.

7 تقرير الإصلاحات القضائية الصادر من برنامج المساعدات الأمريكي، يناير 2004

8 حرية (تركيا) 15 يناير 2004.

## سوء استغلال حصانة القضاة

الاستئناف القضائي بوجود اتصالات بينه وبين المافيا<sup>10</sup>. وبعد ذلك رفع دعوى تشهير ضد الناشرين ولكن صدر الحكم ضده هو. ومع ذلك وبسبب الحصانة، لم تستطع الشركة رفع دعوى ضده مرة أخرى.

توجد بعض الآليات التي تهدف إلى تعزيز استقلال ومسائلة المحاكم. يتم توزيع القضايا عموماً بين القضاة على أساس عشوائي باستثناء المحاكمات المعقدة أو الهامة التي قد تتطلب خبرة أكبر. ولكن هناك نقص عام في المعلومات بشأن إجراءات المحاكم بما في ذلك العمليات التأديبية للقضاة ووكلاء النيابة التي تجعل من الصعب تقييم فاعلية تلك الآليات.

## سوء استغلال شهود الخبراء

وزير العدل سيميل سيسيكيس هو مجرد واحد من بين كثيرين انتقدوا استخدام الخبراء في النظام القانوني. وقال «لا يمكنك أن تحارب الفساد إذا كان لديك هذا النظام الخاص بتقارير الخبرة»<sup>11</sup> ولأن القضاة ليس لديهم الخبرة لتقرير المسائل الفنية أو الوقت للذهاب إلى مسرح الجريمة وليس هناك مجموعة من المهنيين للقيام بذلك بأنفسهم، يقبل القضاة تقارير الخبراء الخاصين. وبالرغم من أن الكثير من تقاريرهم كاذبة، نادراً ما يشكون في شهادتهم.

تقارير الخبراء الكاذبة شائعة في القضايا العادية والهامة بسبب الرشوة من جانب الطرف المذنب، مثال

لحماية استقلالهم، يحق للقضاة ووكلاء النيابة الحصانة ضد التحقيق والمحاكمة عن الجرائم حتى الرشوة. وهذا يؤدي إلى مخالفات خطيرة ونادراً ما يرفع المجلس الأعلى هذه الحصانة. تشكل الحصانة القضائية أيضاً قدوة سيئة للسياسيين والبيروقراطيين الذين غالباً ما يشيرون إلى هذه الحصانة كذريعة لمطالبتهم بالحصانة.

في دعوى عملية سكالب مثلاً رفض المجلس الأعلى رفع الحصانة عن والد المدعى عليه الرئيسي، ايرجول جوريل ولذلك لم يتم رفع أي قضية ضده. وقد تم معاقبته تأديبياً وإجباره على التقاعد. وقد أدى ذلك إلى هز ثقة الجمهور في نظام العدالة وظهر كيف أن العلاقات الوثيقة بين المسؤولين في القضاء وأولئك في السجن يمكن أن تؤثر على قرارات المحاكم<sup>9</sup>. ومما زاد الطين بلة، حصل ايرجول جوريل على أعلى عدد من الأصوات في مايو 2004 ليشغل وظيفة رئيس النيابة الشاغرة في محكمة الاستئناف القضائي. الرئيس سيزر الذي اختار رئيس النيابة من بين خمسة مرشحين عين نوري ووك الذي جاء في المرتبة الثانية في الاقتراع السري.

ووجهت انتقادات كثيرة أخرى إلى أعلى المستويات في النظام القضائي. في أغسطس 2004، اتهمت وسائل الإعلام ارسالان اوزكاي القاضي رئيس محكمة

9 كما تم الإعلان عنه في ميليت بتاريخ 16 فبراير 2006، يخضع رئيس نيابة في اسطنبول للتحقيق بسبب قيامه بالإفراج عن صديق له وولده وزوج ابنته بالرغم من إدانتهم في ثلاث محاكم بسبب إطلاق النار والقتل. كان رئيس النيابة على علاقة قوية بما يكفي للعائلة للعمل كشاهد أثناء حفل زفاف ابنة صديقه.

10 راديكال (تركيا) 22 أغسطس 2004

11 ميليت (تركيا) 7 يناير 2004

النيابة في قضية غش أدوية تشتمل على ملايين الدولارات من أموال دافعي الضرائب ادعى لاحقاً أن الوزراء المعنيين لم تكن لهم مصلحة بالرغم من المستوى العالي للتغطية الصحفية<sup>15</sup>.

وفي الجهود المبذولة لزيادة الشفافية، تقوم تركيا بإنشاء نظام يتم فيه بموجبه نشر قرارات المحاكم والمستندات ذات الصلة على الانترنت. ويتم إرسال ممثلين عن القضاء إلى المؤتمرات الدولية في محاولة للتعرف على معايير مكافحة الفساد الدولية مثل مبادئ بانجلور ومبادئ بودابست.

ولكن من المطلوب تغييرات أخرى بصورة عاجلة. يجب التقليل من تسييس القضاء ويجب أن يسمح للقضاء بالاستقلال الذي يكفله له الدستور. ويمكن تحقيق ذلك بأفضل صورة عن طريق تغيير تركيبة عضوية المجلس الأعلى وتسهيل اجراءات رفع الحصانة عن القضاة.

يجب إقناع وزير العدل ووكيل الوزارة بالتنازل عن عضويتهم في المجلس الأعلى الذي يجب توسعة عضويته من خلال إدخال رئيس النيابة، وكلاء نيابة آخرون وكذلك محامي. يجب تجنب تدخل الحكومة في التعيينات والتقلات والقرارات القضائية الأخرى ويجب تقليل نفوذ وزارة العدل في إعداد قوائم المرشحين. يجب أن يكون للمجلس الأعلى ميزانيته الخاصة وأمانته العامة ومكاتبه في مكان منفصل بعيد عن وزارة العدل.

ذلك تقرير الخبير في قضية «الطاقة البيضاء» بخصوص الفساد في مناقصة الطاقة ادعى بان تقديم العاهرات، الساعات، العقود الألماس والسيارات إلى الأطراف المعنية لم يكن رشوة حسبما هو مزعوم في التهم<sup>12</sup>. وبالمثل، تقرير الخبير الذي أدى إلى تبرئة مقاولي مهجع مدرسة ابتدائية الذي انهار وقتل 84 طفل وأعلن أن السبب لم يكن هو عدم كفاية الحديد والاسمنت في البناء ولكن بسبب سوء نوعية المواد المحلية<sup>13</sup>.

## الجهود لمكافحة الفساد

خلال السنتين الأخيرتين، تم سجن عدد من القضاة ووكلاء النيابة بسبب قبول رشاوى ومحاولة التأثير على المحاكم. وقد اجبر الآخرون على التنحي ويشمل ذلك رئيس المجلس الأعلى، أعضاء محكمة الاستئناف ونائب الأمين العام لمحكمة الاستئناف.

يحاول نوري اوک وناشطون آخرون مكافحون للفساد أن ينظفوا النظام عن طريق الحث على إجراء مزيد من التحقيقات في الفساد القضائي. وقد نجحوا في قضية عملية سكالبل (نستر 1) وهم مستمرون مع نستر 2. ويخضع عدد متزايد من القضاة ووكلاء النيابة للتحقيق<sup>14</sup>.

ولم يحدث ذلك بدون تكاليف. حيث تم عزل وكيل النيابة في قضية عملية سكالبل. وفي موضع آخر، هناك قدر ضئيل من الدعم السياسي أو المؤسسي للجهود المبذولة لتنظيف قطاع العدالة. مثلاً، وكيل

12 حرية (تركيا) 17 فبراير 2006

13 ميليت (تركيا) 25 يونيو 2004

14 مقابلة شخصية في مايو 2006 مع رئيس النيابة نوري اوک والمدعي العام سوها الدان.

15 صباح (تركيا) 30 مايو 2006.

ويوصى أيضا بإلغاء نظام الخبراء الخاصين وتكليف مجموعة منظمة من المسؤولين العموميين لمساعدة القضاة في المعلومات الفنية المطلوبة لتحديد نتائج دعاوى. وهناك حاجة أيضا لتحسين تعليم القضاة ووكلاء النيابة والمحامين. قرر مجلس الجامعات الأعلى في ابريل 2006 زيادة مدة الدراسة في كليات الحقوق من 4 إلى 5 سنوات.

ومن المطلوب وضع قواعد سلوك بالنسبة للقضاة ووكلاء النيابة التي تحدد علاقاتهم بالسياسيين ورجال الأعمال. ويجب أن يحرر ذلك في صورة قَسَمٍ خطي يتم أدائه عند الدخول أول مرة في ممارسة مهنتهم

القضائية ويجدد بعد ذلك سنوياً.

أخيراً، ظروف عمل القضاة محبطة حيث تصل أحمال القضايا إلى 60 قضية يومياً مما يوضح جزئياً لماذا لا يستطيع القضاة تخصيص وقت كافي لكل قضية. وبينما تتوافق رواتب القضاة ووكلاء النيابة بصورة مقبولة مع رواتب الموظفين العموميين الآخرين، فإنها منخفضة نسبياً بالمقارنة بتكاليف المعيشة في المدن الكبيرة و يجد القضاة صعوبة في إدارتها<sup>16</sup>.

الشفافية الدولية في تركيا، اسطنبول

## تحسين المسائلة والشفافية في النظام القضائي في المملكة المتحدة

النظام القضائي: القانون العام، الخصومي

عدد القضاة لكل 100,000 نسمة: 2.5 (انجلترا وويلز) 3.6 (ايرلندا الشمالية) 4.5 اسكتلندا<sup>1</sup>

راتب القاضي في بداية تعيينه: 188,848 دولار<sup>1</sup> راتب قاضي المحكمة العليا: 369,601 دولار<sup>3</sup>

إجمالي الدخل القومي للفرد: 37,600 دولار<sup>4</sup> ميزانية القضاء السنوية: 6.28 بليون دولار<sup>5</sup>

إجمالي الميزانية السنوية: 354.6 بليون دولار<sup>6</sup> نسبة الميزانية السنوية: 1.8

هل كل قرارات المحاكم قابلة للاستئناف حتى أعلى درجة؟ نعم

المؤسسة المسؤولة عن الإشراف النظامي والإداري: مستقلة فعلياً<sup>7</sup>

هل يتم نشر كل الأحكام؟ نعم قواعد سلوك القضاة؟ : نعم

1. المفوضية الأوروبية لفعالية العدالة 2. [www.dcegov.uk](http://www.dcegov.uk) نفس المرجع السابق 3. مؤشرات التنمية في البنك الدولي (2005) 4. انجلترا وويلز واسكتلندا بما في ذلك المقاضاة والمساعدة القانونية (2006) 6. نفس المرجع السابق 7. السلطة التنفيذية والقضاء مشتركان في عمليات شفاقة مستقلة في كافة الاختصاصات القضائية. في بعض الحالات في ايرلندا الشمالية واسكتلندا، يجب تقديم توصية إلى البرلمان قبل عزل القاضي.

على سبيل المثال رفع جيفري سكريفن وهو رجل غير راضي عن نتيجة إجراءات طلاقه في عام 1983 ما لا يقل عن 11 قضية بين عامي 1995 و 2000 ضد مسئولين حكوميين بسبب، من بين أشياء أخرى، السماح للمافيا القانونية بإفساد القضاء، التآمر على إخفاء الفساد القضائي، التآمر على الاحتيال وحرمانه من المرافعة العادلة من جانب محكمة مستقلة ومحيدة. تم النظر في ادعاءات الفساد المقدمة من سكريفن بدقة قبل أن يتم رفضها وتبين هذه القضية كيف أن القضاة يقيمون ويقدررون المبدأ الأساسي الذي ينص على قدرة المواطنين على المطالبة بحقوقهم في المحاكم. في إنجلترا وويلز، قد يعاق احد الخصوم من رفع إجراءات قانونية أو الاستمرار فيها عندما تكون هناك أسباب معقولة للإعلان عن أن الخصم سيء النية. في حالة سكريفن، استغرق الأمر خمس سنوات و 11 حضور في المحكمة وتقييم دقيق للوقائع قبل إصدار قرار ضده<sup>4</sup>.

وبينما هناك القليل من الشك في أن محاكم المملكة المتحدة تقوم على النزاهة والعدالة وتتزايد درجة الشفافية بها الآن غالباً ما تتعرض الشرطة ومصالحة نيابة التاج والوكالات الأخرى المشمولة ضمن نظام العدالة لانتقادات قوية. وكالة الجريمة المنظمة الخطيرة التي تأسست في ابريل 2006 نفذت مؤخراً تقييماً لتهديدات الجريمة المنظمة في المملكة المتحدة. ووجدت أن المجرمين يستخدمون

يتمتع القضاة في المملكة المتحدة بشهرة دولية بالاستقلال والحياد والأخلاق العالية ويعتبر الفساد القضائي نادراً جداً<sup>1</sup>. وحسب تعبير اللورد وولف، رئيس مجلس المحكمة الخاص السابق في إنجلترا وويلز «نحن نفخر عن حق بمعاييرنا الحالية الخاصة بالسلوك القضائي»<sup>2</sup>. ولكن النظام القضائي ليس حصيناً ضد النقد والمشاعر العامة بأن هيكل النظام القضائي قديم الطراز وغامض التي توفر دافع للإصلاحات الدستورية الشاملة التي تم البدء بها مؤخراً.

تتكون المملكة المتحدة من ثلاث اختصاصات قضائية: إنجلترا وويلز، أيرلندا الشمالية واسكتلندا. منذ 1999، تم نقل الكثير من السلطات التشريعية (في اسكتلندا، والسلطات التنفيذية) إلى السلطات الإقليمية الجديدة، تمتلك كل منطقة أيضاً نظام المحاكم الخاص بها. والآن تعتبر لجنة الاستئناف في مجلس اللوردات هي محكمة الاستئناف النهائية بالنسبة لكافة الاختصاصات القضائية باستثناء القضايا الجنائية في اسكتلندا. في عام 2009، من المقرر أن تتعد محكمة عليا جديدة في المملكة المتحدة لأول مرة. وسوف تكون محكمة مستقلة كلياً تنتظر في كافة الطعون المقدمة من إنجلترا وويلز وأيرلندا الشمالية وكذلك الطعون المدنية المقدمة من اسكتلندا<sup>3</sup>.

## حجم الفساد القضائي

أمثلة الفساد القضائي استثنائية في المملكة المتحدة ولكن عندما تقدم مزاعم بذلك يتم النظر فيها بعناية.

1 انظر "تقرير تقييم المملكة المتحدة" الذي صادقت عليه جريكو في اجتماعها السنوي السادس في ستراسبورج، 10-14 سبتمبر 2001.

2 دليل السلوك القضائي، أول ملحق نشر في يونيو 2006 ويمكن الاطلاع عليه في موقع [www.judiciary.gov.uk](http://www.judiciary.gov.uk)

3 انظر موقع [www.judiciary.gov.uk](http://www.judiciary.gov.uk)

4 قضية المحامي العام الملكي ضد سكريفن، قسم مجلس الملكة الخاص (قائمة مكاتب التاج الملكي) سي أو/1632/99، سي أو /98/3563، 4 فبراير 2000، في مثال آخر، تم التحقيق مع قاضيين في ليفربول وتم تبرئتهما من الفساد في مايو 2002. انظر جريدة التايمز (المملكة المتحدة) 18 مايو 2002.

راجعة جزئياً إلى وعي الجمهور المتنامي بهذه المسائل.

## التدخل السياسي؛

من الناحية التاريخية، لم يكن هناك فصل تام بين السلطات في المملكة المتحدة. حقيقة أن قاضي القضاء كان في نفس الوقت هو رئيس مجلس اللوردات ورئيس القضاء وعضو في اللجنة التنفيذية وهذا يناقض مبدأ الفصل بين السلطات. ولكن كان يتم تشجيع والمحافظة على التوازن الدقيق بين السلطات من خلال الجمع بين توفير الحماية لاستقلال المهن ذات الصلة بالعدالة (التي يأتي منها القضاة) والنزعة الليبرالية السخية للسياسة البريطانية<sup>10</sup>.

لم يكن تحقيق التوازن بين السلطات بهذه الطريقة أمراً سهلاً دائماً وكانت الحكومة أحياناً تتعرض لانتقادات بسبب انتهاك استقلال القضاء. في عام 1996، أشار المقرر الخاص «لجنة الأمم المتحدة بشأن استقلال القضاة والمحامين» إلى «قلقه العميق» بشأن الملاحظات التي أبدتها الوزراء فيما يتصل بالمراجعة التي قامت بها محاكم القرارات والصادرة من وزير الداخلية<sup>11</sup>. قام العديد من وزراء الداخلية بتوجيه انتقادات علنية إلى القضاة وقراراتهم. على سبيل المثال في 2003، كتب ديفيد

الفساد لتعزيز أنشطتهم وأن هناك عدد من الحالات التي تصرف فيها مسئولو تنفيذ القانون في المملكة المتحدة بصورة فاسدة وتأمروا مع المجرمين<sup>5</sup>...، مثلاً تكافح خدمات الشرطة الفساد الداخلي منذ سنوات<sup>6</sup>. الادعاءات الأخيرة من جانب مرسل بي بي سي بأن ضباط الشرطة الذين حققوا في مقتل ستيفن لورنس كانوا فاسدين لم تحسن صورتهم<sup>7</sup>. وكذلك لم يفعل إلقاء القبض في نوفمبر 2006 على خمس ضباط شرطة بسبب غسيل الأموال<sup>8</sup>.

الآراء الحالية حول الفساد في نظام العدالة في المملكة المتحدة سيئة عموماً طبقاً لمؤشر الفساد القضائي العالمي في منظمة الشفافية الدولية لعام 2007. وفي صيف 2006، تم توجيه السؤال إلى 1,025 شخص عما إذا كانوا يعتقدون أن هناك فساد في النظام القضائي/ القانوني. رد 39% بأن النظام فاسد مع وضع المملكة المتحدة بعد إيطاليا وفرنسا. وكانت هذه نتيجة مدهشة ربما قد تكون تأثرت بالمخاوف حول نظام العدالة الشامل بدلاً من القضاة تحديداً. ونادراً ما يكون هناك مزاعم حول الفساد ضد القضاة، فإن المزاعم بشأن والإدانة بسبب الفساد خاصة في الجهات المنفذة للأحكام القضائية شائعة<sup>9</sup>. وربما يكون الفرق الآن هو أن هذه الحالات يتم الإعلان عنها علناً في وسائل الإعلام والجهات الحكومية ولذلك قد تكون هذه النتائج

5 انظر [www.soca.gov.org](http://www.soca.gov.org)

6 "تقرير تقييم المملكة المتحدة" (2001) مرجع سابق

7 بي بي سي 1، "الأولاد الذين قتلوا ستيفن لورانس" 26 يوليو 2006

8 جارديان (المملكة المتحدة) 10 نوفمبر 2006

9 في يناير 2006، تم إدانة عامل في قضايا مصلحة النيابة الملكية بسوء السلوك في وظيفة عامة. انظر، [www.bbc.co.uk](http://www.bbc.co.uk) 10 يناير 2006.

10 ار ستانس "فقدان البراءة"؟ الاستقلال القضائي والفصل بين السلطات" مجلة أكسفورد للدراسات القانونية 19 (3) (1999).

11 المجلس الاقتصادي والاجتماعي، ئي/سي ان، 4/37/1996، 1 مارس 1996.

الخطيرة وكذلك يقوم بمهام أخرى متنوعة خاصة بالمصلحة العامة<sup>15</sup>.

في إنجلترا وويلز بموجب قانون الإصلاحات الدستورية لعام 2005، لم يعد قاضي القضاء رئيساً للقضاء ولم يعد قاضياً. الآن يتأسس رئيس مجلس الملكة الخاص سلك القضاء في إنجلترا وويلز ويتحمل حوالي 400 واجب كان رئيس مجلس الملكة الخاص يتحملها في السابق. علاوة على ذلك، فإن رئيس مجلس الملكة الخاص ووزراء التاج الآخرين والذين يتحملون جميعاً المسؤولية عن الأمور التي ترتبط بالقضاء أو خلافه تجاه إدارة العدالة يقع عليهم الآن واجب قانوني وإلزامي وهو المحافظة على استقلال القضاء<sup>16</sup>. وهذا يشمل عدم التأثير على قرارات معينة من خلال الوصول الخاص إلى القضاء والتأكد من أن القضاة يتمتعون بالدعم اللازم لتمكينهم من ممارسة مهامهم<sup>17</sup>.

أصدرت السلطة التنفيذية في اسكتلندا اقتراحات في فبراير 2006 لتحديث تنظيم وقيادة القضاء في اسكتلندا وتقليل مشاركة السلطة التنفيذية في الإدارة اليومية للنظام وإدخال نظام للتعامل مع الانحرافات القضائية. ولم يحظى المستند الخاص بذلك على قبول جيد في الجولة الأولى من المشاورات. وكانت نقابة الأشراف (نقابة القضاة) ونقابة القضاة وقضاة

بلانكت في جريدة وطنية عن «حربه على القضاء»<sup>12</sup>، وهو الهجوم الذي أشعل الجدل غير المسبوق في مجلس اللوردات. وتستمر هذه الممارسة حالياً مع توجيه وزير الداخلية الحالي جون ريد انتقادات إلى أحد القضاة بسبب إصدار حكم متساهل في قضية معينة في يونيو 2006<sup>13</sup>، وأعلن في سبتمبر أنه سوف يتجاهل الطعون القانونية القائمة ضد قراره بترحيل عدد من المواطنين العراقيين ما لم يكن قد تم منحهم قرارات قضائية كاملة ضد الترحيل<sup>14</sup>.

## تغيير جذري للدستور والفصل الرسمي بين السلطات

في يونيو 2003، أعلنت الحكومة بأنها تنوي إجراء تغييرات جذرية في دستوري البلاد في أبريل 2006، بدأ سريان مفعول قانون الإصلاحات الدستورية (CRA) لعام 2005. وقد أجرى هذا القانون تغييرات فيما يتصل بأربع مسائل رئيسية: استقلال القضاء، وظيفه قاضي القضاء، إنشاء محكمة عليا وإنشاء لجنة التعيينات القضائية في إنجلترا وويلز. ولكن هذه التغييرات لا تعالج دور النائب العام الذي ما زال غير سوي. النائب العام هو في نفس الوقت رئيس المستشارين القانونيين للحكومة وعضو في الوزارة ويتحمل المسؤولية النهائية عن تنفيذ القانون الجنائي وهو مسئول أمام البرلمان عن إجراءات مدير النيابة العامة ومدير مكتب عمليات الاحتيال

12 ايڤنج ستاندرد (المملكة المتحدة) 12 مايو 2003، ديلي ميل (المملكة المتحدة) 20 فبراير 2003.

13 ذا تايمز (المملكة المتحدة) 14 يونيو 2006

14 جارديان (المملكة المتحدة) 4 سبتمبر 2006

15 للمزيد من المعلومات انظر [www.islo.gov.uk](http://www.islo.gov.uk) "http://www.islo.gov.uk" HYPERLINK

16 قانون الإصلاحات الدستورية 2005، القسم 3 (1)

17 نفس المرجع السابق، القسم 3 (5) و 3 (6) (ب).

سوف يتم إنشاء جهة منفصلة مختصة بالتعيينات لتعيين أعضاء المحكمة العليا الجديدة. يجب أن تقدم كافة لجان التعيينات تقارير مفصلة عن عملية التعيين التي يمكن أن تشمل إبداء الملاحظات على أعمالهم أمام لجنة الاختيار في مجلس العموم بشأن الإصلاحات الدستورية كما حدث في وقت سابق من هذا العام<sup>20</sup>. في إنجلترا وويلز، محقق السلوك والتعيينات القضائية مسئول الآن عن التحقيق في الشكاوى المتعلقة بتعيين القضاة<sup>21</sup>.

## المحكمة العليا الجديدة في المملكة المتحدة سوف تبدأ عملها اعتباراً من 2009

ينص قانون الإصلاحات الدستورية لعام 2005 على إنشاء محكمة عليا جديدة في المملكة المتحدة. ولن يكون قضاة محكمة الاستئناف النهائية بعد الآن أعضاء في مجلس اللوردات ولكن بدلاً من ذلك سوف يصبحون مستقلين مؤسسياً وجغرافياً. سوف يكون مقر المحكمة العليا في ميدلسكس جويد هول أمام البرلمان<sup>22</sup>. وقد كان هناك جدل كبير حول الطريقة التي سوف تعمل بها هذه المحكمة وضرورة وجودها أصلاً<sup>23</sup>. وقد قدمت وزارة الشؤون الدستورية سبيان

التحقيق في الكومنولث قلقين من أن إجراءات التعيينات المقترحة تضع أمن منصب القضاء في موضع محل تساؤل وتخلق احتمال ممارسة نفوذ غير قانوني من جانب السلطة التنفيذية<sup>18</sup>. في أيرلندا الشمالية، ينص قانون العدالة (أيرلندا الشمالية) لعام 2002 على وجوب محافظة الأطراف المسؤولة عن إدارة العدالة على الاستقلال المستمر للقضاء.

## الشفافية في القضاء

تم أيضاً إصلاح إجراءات التعيين في كل الاختصاصات القضائية في المملكة المتحدة ابتداءً باسكتلندا في عام 2002. في إنجلترا وويلز، بدأت لجنة التعيينات القضائية التي تأسست بموجب قانون الإصلاحات الدستورية في عام 2005 العمل في أبريل 2006. هذه الجهة المستقلة التي تشتمل على أعضاء عاديين وقانونيين وبتراؤها مهني عادي يؤدي دوراً استشارياً وهو اختيار المرشحين للتعين في منصة القضاء استناداً إلى الخبرة والجدارة. يتم اختيار مرشح واحد لكل وظيفة شاغرة ويتم التوصية بتعيينه من جانب اللورد قاضي القضاة<sup>19</sup>. لا يتم اختيار قضاة المحاكم المحلية حالياً بنفس الطريقة ولكن سوف يتم ذلك في المستقبل. بالنسبة للوقت الحالي، تدير وزارة الشؤون الدستورية عملية الاختيار.

18 سي ام جيه ايه "رد على ورقة مشاورات السلطة التنفيذية الاسكتلندية" تعزيز استقلال القضاء في اسكتلندا المعاصرة" يمكن الاطلاع عليه في موقع [www.scotland.gov.uk](http://www.scotland.gov.uk)

19 انظر موقع [www.judicialappointments.gov.uk](http://www.judicialappointments.gov.uk)

20 لجنة اختيار الشؤون الدستورية "تشغيل لجنة التعيينات القضائية" سجل غير مصحح للدليل الشفوي المقدم من البارونة اوشا براشار سي بي تي، الرئيس، اللورد المستشار المحترم اولد، نائب الرئيس و سارة ناثن، عضو عادي في لجنة التعيينات القضائية 18 يوليو 2006. سوف يتم النشر في صورة اتش سي 1554-أي.

21 انظر موقع [www.judicialombudsman.gov.uk](http://www.judicialombudsman.gov.uk)

22 للمزيد من المعلومات انظر [www.dca.gov.uk/supreme/index.htm](http://www.dca.gov.uk/supreme/index.htm)

23 انظر مثلاً اندرو لي سوير "بناء المحكمة العليا الجديدة في المملكة المتحدة" (أكسفورد: مطبعة جامعة أكسفورد، 2003) [news.bbc.co.uk](http://news.bbc.co.uk)



الأمر التي تبدو له بأنها أمور هامة تتعلق بالقضاء أو بخلافه وذلك لإدارة العدالة في ذلك الجزء من المملكة المتحدة<sup>26</sup>.

الإجراءات التأديبية في إنجلترا وويلز تم توضيحها وإعلانها على الجمهور: دليل السلوك القضائي متاح للاطلاع عبر الانترنت<sup>27</sup> وسوف ينظر مكتب جديد للشكاوى القضائية في الشكاوى التي ترفع بخصوص السلوك الشخصي للقضاة. الحالة الأولى التي من المحتمل أن ينظر فيها هي حالة قاضيين مبتدئين، القاضي خان والقاضي جيه الذين يزعم بأنهما لديهما علاقات خاصة وأن كلاهما يقوم في باستخدام مهاجر غير شرعي كعامل تنظيف لديهما<sup>28</sup>. أصدر مكتب الاتصالات القضائية بيان في أكتوبر 2006 بأن قاضي القضاة ورئيس المحكمة قد توصلا إلى أن هناك أسباب كافية لتقديم طلب إلى مكتب الشكاوى القضائية لإجراء تحقيق مبدئي حول سلوك القاضيين لتحديد فيما إذا كان هناك داعي لممارسة صلاحياتهم التأديبية. وخلال فترة التحقيق، لن يسمح للقاضيين بممارسة وظائفهما القضائية<sup>29</sup>.

## الخاتمة

الإصلاحات الأخيرة في الأنظمة القضائية في المملكة المتحدة وخاصة إنجلترا وويلز تقطع شوطاً

لذلك: أولاً أن الوضع الحالي يثير تساؤلات حول ما إذا كان هناك أي مظهر كافي للاستقلال عن السلطة التنفيذية لدى الشعب لكي يكونوا مطمئنين عن استقلال القضاء وثانياً لتوفير تسهيلات أفضل للقضاة الأقدم الذين يعملون في الوقت الحالي في ظروف صعبة<sup>24</sup>. في أبريل 2003، أصدر المجلس الأوروبي تقرير يدعو فيه لإلغاء الوظيفة القضائية لقاضي القضاة وإنشاء محكمة عليا منفصلة<sup>25</sup>. ولذلك فإن هذه التغييرات تعني أن المملكة المتحدة سوف تلتزم بالممارسات المقبولة في أوروبا.

## السلوك والمساءلة القضائية

على القضاة في المملكة المتحدة تقديم تحليل خطي لقراراتهم التي يجوز الطعن فيها من خلال نظام للاستئناف مطوّر بشكل جيد. والممارسة القياسية المتبعة الآن هي الطلب إلى أقسام المحاكم بأن تقدم شرح لأنشطة أقسام المحكمة وتضمينها في تقارير سنوية ونشرها عبر الانترنت. بالإضافة إلى ذلك كان القضاة في السابق يظهرون أمام لجان الاختيار لإبداء الملاحظات على مسائل معينة، وسوف يستمرون في القيام بذلك عند الضرورة وبموجب قانون الإصلاحات الدستورية لعام 2005 يجوز أن يقدم رئيس المحكمة في أي جزء من المملكة المتحدة إقرار خطي إلى البرلمان بخصوص

24 وزارة الشؤون الدستورية (دي سي ايه) الإصلاحات الدستورية: محكمة عليا للمملكة المتحدة (لندن: دي سي ايه، 2003). طبقاً لبيانات دي سي ايه، لم يكن لدى إحدى لوردات القانون حتى غرفة واحدة ليعمل فيها.

25 مجلس أوروبا: "مكتب اللورد رئيس المحكمة العليا في النظام الدستوري في المملكة المتحدة"، مستند 9798، 1 أبريل 2003.

26 قانون الإصلاحات الدستورية لعام 2005، القسم 5 (1)

27 دليل السلوك القضائي، أول ملحق نشر في يونيو 2006 يمكن الاطلاع عليه في موقع [www.judiciary.gov.uk](http://www.judiciary.gov.uk)

28 جارديان (المملكة المتحدة) 20 أكتوبر 2006، [www.cps.gov.uk](http://www.cps.gov.uk)

29 انظر موقع [www.judiciary.gov.uk](http://www.judiciary.gov.uk)

الجنايئة بالاضافة إلى توفّر الفساد. بينما تعتبر التقارير المتزايدة عن هذه المسائل مثيرة للقلق، إلا انه تبين إمكانية تحديد وعلاج هذه المشاكل من خلال المزج بين ثقافة التدقيق الذاتي والصحافة الحرة النشطة.

كيلا ليكي

محامي غير ممارس، كوين ماري، جامعة لندن

طويلاً باتجاه التغلب على المخاوف بشأن الانفتاح والشفافية في النظام. لذا نرى أن الشفافية في عمليات مثل اختيار وتعيين القضاة قد تحسنت بصورة كبيرة وقد قام القضاء بالكثير نحو تحسين الدخول إلى المعلومات وتوضيح الطريقة التي يعمل بها. ولكن هناك بعض القلق بشأن نظام العدالة في مفهومه الشامل، وما زالت هناك بعض المشاكل المؤسساتية العميقة وفي بعض ادارات العدالة

## صراع القضاء الزامبي من أجل التحديث

النظام القضائي: القانون العام، خصومي، جماعي عدد القضاة لكل 100,000 نسمة: 0.4<sup>1</sup>

راتب القاضي في بداية تعيينه: 26,340 دولار<sup>2</sup> راتب قاضي المحكمة العليا: 27,340 دولار<sup>3</sup>

إجمالي الدخل القومي للفرد: 490 دولار<sup>4</sup> ميزانية القضاء السنوية: 16.0 مليون دولار<sup>5</sup>

إجمالي الميزانية السنوية: 2.6 بليون دولار<sup>6</sup> نسبة الميزانية السنوية: 0.6

هل كل قرارات المحاكم قابلة للاستئناف حتى أعلى درجة؟ نعم

المؤسسة المسؤولة عن الإشراف النظامي والإداري: مستقلة فعلياً

هل يتم نشر كل الأحكام؟ لا قواعد سلوك القضاة؟ : نعم

1. مسجل القضاء (2006) 2. المستند الإلزامي رقم 55 (2005) 3. نفس المرجع السابق 4. مؤشرات التنمية في البنك الدولي (2005) 5. ميزانية جمهورية زامبيا (2005) 6. نفس المرجع السابق.

التي لديها الصلاحية للنظر في القضايا الجنائية والمدنية والاستئناف المرفوعة من المحاكم الابتدائية. وتنفذ المحاكم المحلية القانون العرفي. ومن الشائع حدوث تصادم بين القانونيين، وذلك لان بعض الأحكام القائمة على القانون العام ليس لها شعبية لأنها تتعارض مع العادات والتقاليد، وبشكل رئيسي في القضايا التي ترتبط بالزواج والممتلكات والميراث. لا يتلقى المستشارون المحليون أي

تأتي المحكمة العليا في قمة نظام المحاكم الزامبي حيث ترأس أكثر من 453 محكمة محلية. وفيما بينهما 53 محكمة تابعة، واحدة لكل منطقة وأربع محاكم عليا دائمة تخدم مقاطعات الدولة الأربعة. يوجد في زامبيا نظام قانوني مزدوج يتكون من القانون العرفي الذي يشمل 73 مجموعة عرقية والقانون الدستوري الذي يقوم على القانون العام الانجليزي. القانون العام تديره المحاكم العالية

لاستخدام نظام المحاكم ولكنهم قرروا عدم اللجوء إليها وأعلن أكثر من 60% من الشركات التجارية عن نفس الرأي.<sup>4</sup>

المحاكم المحلية هي الأسرع في حل النزاعات لأن لديها إجراءات أكثر بساطة. ولكن بعض المستشارين القضائيين يستغلون هذا الأمر للحصول على أموال من مستخدمي الخدمات. على سبيل المثال، مستشار قضائي محلي سابق عمره سبعين عام يزعم بأنه حصل على مبلغ 50,000 كواشا (12.95 دولار) كحافز لإصدار قرار في صالح أحد الخصوم في محكمته تم إدانته بالفساد في عام 2002.<sup>5</sup>

بينما توجد أدلة توحى بأن المحاكم الأدنى درجة والمحاكم المحلية هي الأكثر عرضة للفساد، فإن هذا لا يعني أن المحاكم الأعلى درجة خالية من الفساد. في عام 2002، كشفت جريدة ذا بوست عن تفاصيل النهب المنهجي المزعوم لمبلغ 40 مليون دولار أمريكي من الأموال العامة من جانب الرئيس السابق فريدريك شيلوبا، ورئيس الاستخبارات التابع له زافير شونجو وعدة وزراء بما في ذلك الادعاء بدفع رشاوى بمبلغ 168,000 دولار أمريكي إلى رئيس المحكمة ماثيو إنجولوبي.<sup>6</sup> لم ينكر الأخير الحصول على الدفعة المزعومة وقام بإجازة مفتوحة حتى تقاعده الدائم.<sup>7</sup>

تدريب رسمي ويعتمدون بدلاً من ذلك على الخبرة والحكمة والعرف.<sup>1</sup>

في المحاكم الرسمية الابتدائية، هناك ثلاث أنواع من القضاة، كلهم يجب أن يحملوا درجات في القانون: القضاة المقيمون، كبار القضاة المقيمون والقضاة المقيمون الرئيسيون. يعين الرئيس قضاة المحاكم العالية والمحكمة العليا من بين القضاة المقيمين الرئيسيين استناداً إلى خبرتهم وكفاءتهم ولكن بشرط المصادقة من جانب الجمعية الوطنية.

## المحاكم العليا لا تخلو من الفساد

يؤثر الفساد على عدد من المؤسسات الزامبية ولم يسلم القضاء من هذا الفساد.<sup>2</sup>

في عام 2004، قام البنك الدولي بسلسلة من الدراسات الشاملة عبر البلاد بخصوص الفساد مع تقييم آراء ثلاث فئات: الأسرة، المسؤولين الحكوميين والشركات التجارية.<sup>3</sup> أعلن حوالي 40 بالمائة من فئة الأسرة و 25 بالمائة من مدراء الشركات التجارية عن دفع رشاوى للتعجيل بالإجراءات القانونية. وقد أدى ذلك إلى انخفاض ملحوظ في الثقة في نظام العدالة. على سبيل المثال، أعلن أكثر من 80% من الاسر موضوع الدراسة أنهم كانوا يحتاجون

1 وزارة الخارجية الأمريكية، "وضع جمهورية زامبيا" (واشنطن دي سي: 2005)

2 البنك الدولي، "مسح الخط الأساسي للحكومة الوطنية في زامبيا" (واشنطن دي سي: 2003)

3 نفس المرجع السابق

4 نفس المرجع السابق

5 أخبار مكافحة الفساد (زامبيا) ابريل - يونيو 2000

6 ذا بوست (زامبيا) 7 أغسطس 2002

7 زامنت (زامبيا) 9 يوليو 2002

النزاهة والجدارة والحياد السياسي. وما زال هناك الكثير من التساؤل حول المسؤولين القضائيين الذين قد يكونون متورطين بصورة كبيرة في الفساد عندما كانوا يعملون في المحاكم الأقل درجة<sup>11</sup>.

## نقص الموارد البشرية والمالية

ما زالت رواتب القضاة وقضاة التحقيق والمستشارين القضائيين غير مرضية وخاصة في المحاكم الابتدائية. في يوليو 1997، تم زيادة رواتب القضاة بأكثر من الضعف ولكن قضاة التحقيق والمستشارين القضائيين لم يستفيدوا من ذلك<sup>12</sup>. عدم كفاية الموارد البشرية يؤثر على تحقيق العدالة. وطبقاً لوزارة العدل، كان هناك 65 منطقة يوجد بها 150 قاضي تحقيق و453 محكمة محلية وحوالي 900 مستشار في عام 2002. قال رئيس إداري المحاكم في ذلك الوقت أن هناك فقط 23 قاضي تحقيق لتغطية 72 وظيفة قاضي تحقيق. وبموجب قانون المحاكم المحلية، الفصل 54، يجوز للجنة الخدمات القضائية عدد غير محدود من المستشارين المحليين، مستشاري المحاكم المحلية ومسؤولي المحاكم المحلية ووفقاً لما تراه مناسباً<sup>13</sup>. غياب التدريب والعجز في عدد القضاة يعني أن الأفراد الذين تلقوا تدريبات متواضعاً (بعضهم قد يكونوا موظفين حكوميين متقاعدين تم تزكيته من جانب الزعماء التقليديين)<sup>14</sup> يطبقون قوانين معقدة

في ظل الحكومة السابقة، كان القضاء يتعرض للانتقادات بسبب مراعاته الزائده للسلطات الحكومية. المثال الأكثر وضوحاً هو أول طلب انتخاب للرئيس السابق شيلوبا الذي كان هناك احتمال واسع النطاق أن المحكمة العليا خضعت لضغوط السلطة التنفيذية<sup>8</sup>. ولم يكن من قبيل المفاجأة أن رئيس المحكمة في ذلك الوقت ماثيو إنجولوبي كان ينظر إليه بأنه «متساهل» عندما كانت الأمور تتعلق بالسلطة التنفيذية نظراً للمبالغ الضخمة التي كان يتقاضاها سراً. ولكن كانت هناك بعض الحالات والمناسبات عندما تصدت المحاكم للحكومة لمنع قوانين غير دستورية وسوء استغلال السلطة.

كشف المسح الذي أجراه البنك الدولي في عام 2004 أن 52% من مدراء الشركات التجارية يعتقدون أن المحاكم غير مستقلة عن الضغوط الحكومية أو الاقتصادية وأن العدالة لا تتم إدارتها بصورة عادلة أو شفافة<sup>9</sup>. وبينما يرى بعض المعلقين أن القضاة مستقلين عن السلطة التنفيذية<sup>10</sup>، تبين نتائج المسح أن مستخدمي المحاكم يرون أن القضاة في الواقع ليسوا مستقلين. أحد الأسباب وراء هذا الشعور هو أن نظام التعيينات يسمح للرئيس بقدر كبير من الحرية في اتخاذ القرار وبشكل يتعارض مع معايير التعيين القائمة على

8 مثلاً، دعوى كريستين مولونديكا وآخرين ضد الشعب، المحكمة العليا في زامبيا اس سي زد/25/1995

9 البنك الدولي (2003) مرجع سابق

10 انظر اللجنة الدولية لفقهاء القانون (أي سي جيه) "الهجوم على العدالة - زامبيا 2002" (جنيف: أي سي جيه، 2002) يمكن الاطلاع عليه على موقع [www.icj.org](http://www.icj.org)

11 نشيكلينكو: قارئ افروننت عن الفساد في زامبيا (لوساكا: افروننت، 2002)

12 زامبيا نيوز اون لاين (زامبيا) 7 يوليو 1997.

13 أي سي جيه (2002) مرجع سابق

14 جي تي زد "تحسن الوضع القانوني للمرأة والفتيات في زامبيا" يمكن الاطلاع عليه في موقع [www.gtz.de](http://www.gtz.de)

هذا التدهور يقلل من ثقة الجمهور في نظام العدالة علاوة على انعدام الروح المعنوية لدى الأفراد الذين يبذلون قصارى جهودهم للاستمرار بالعمل. وأشار الرئيس الذي كان محامياً قبل أن يتحول إلى سياسي إلى أنه يعرف أنه في بعض المناطق يجلس مستشارو المحاكم المحلية تحت شجرة لتسيير أمور القضاء. وقد تعهد بدعمه للبرامج الخاصة بتحديث منشآت المحاكم وتعزيز مهارات المسؤولين القضائيين والموظفين المعاونين من خلال التدريب وتعهد بأن يقوم بتحديث المحاكم الحالية وبناء محاكم جديدة.

## الصفحة الجديدة تشمل الإصلاحات القضائية

افتتح الرئيس مواناواسا حياته الرئاسية في عام 2002 على أسس قوية لمكافحة الفساد. وتطلعاته من خلال «برنامج الجديد» هو الوصول إلى زامبيا مزدهرة وخالية من الفساد<sup>18</sup>. التركيز الحالي للإصلاحات القضائية ينصب على بناء مباني المحاكم وتجهيزها بصورة مناسبة. خصصت الحكومة مؤخراً أموالاً للمحاكم في لوبولا والمقاطعات الجنوبية كإثبات لهذا الالتزام تجاه الإصلاح وحصلت على مساعدة كبيرة من المانحين. قدمت النرويج ثلاثة ملايين دولار تقريباً لبناء مجمع المحاكم الجديد في لوساكا. وقامت السويد بتأثيث المباني حيث أنفقت 650,000 دولار تقريباً وقامت الصين بتزويد الموظفين القضائيين بآلات طباعة كهربائية<sup>19</sup>. بدأ

على حقائق صعبة ويتعين أن عليهم الاعتماد على كفاءة المحامين وإرشاداتهم. وبهذه الطريقة، يكون القضاء معرضين للتلاعب من جانب المحامين الذين يبحثون عن أفضل صفقة لصالح موكلهم.

مثال ذلك، قام قاضي في لوساكا بتغريم سيدني تشلشي 5.1 مليون كواشا (1,322 دولار) بسبب جريمته ترتبط بزراعة وتوزيع نبات الماريغوانا. قبل القاضي بطريق الخطأ حجة محامي الدفاع مفادها أن للقاضي الحق في فرض غرامة بينما القانون لا يعطي القاضي هذا الحق. وقد صدم قاضي الاستئناف بهذا الخطأ الواضح في تطبيق القانون وبدلاً من ذلك أصدر حكم بالسجن لمدة خمس سنوات مع الأشغال الشاقة<sup>15</sup>. ويعتبر نقص المعلومات والموارد الأساسية مشكلة أخرى: يعتمد المستشارون القضائيون على معرفتهم بالقانون العرفي في الأحكام القضائية لأنه لا يتم تقديم أي نشرات قانونية إلى المحاكم المحلية<sup>16</sup>.

الحكومة مسؤولة عن توفير المعدات وصيانة دور المحاكم والمكاتب ومساكن القضاة ولكن المباني في حالة مروعة. القضاة ليس لديهم أي مكتبات أو وسيلة للتعقيب على القضايا إلكترونياً على العكس من زملائهم في المحاكم الأعلى درجة. وهذا يعوق كفاءتهم ويخلق كم متراكم من القضايا لا يمكن التغلب عليه. تم الاعتراف بهذه المشاكل من جانب الرئيس ليفي مواناواسا في خطابه عند افتتاح مجمع محاكم أول درجة في لوساكا في مارس 2006<sup>17</sup>.

15 دعوى سيدني تشلشي ضد الشعب اتش بي ار/05/2004 على موقع [www.zamili.ac.zm](http://www.zamili.ac.zm)

16 مصلحة التنمية الألمانية (دي ئي دي) «زامبيا: الإصلاحات القانونية - مفتاح التغيير الاجتماعي» يمكن الاطلاع عليه في موقع [www.zambia.ded.de](http://www.zambia.ded.de)

17 الخطاب الرئاسي بتاريخ 28 مارس 2006 يمكن الاطلاع عليه في موقع [www.statehouse.gov.zm](http://www.statehouse.gov.zm)

18 مقدمة رؤية الصفحة الجديدة، متاحة على موقع [www.statehouse.gov.zm](http://www.statehouse.gov.zm)

[www.statehouse.gov.zm/index.php?option=com\\_content&task=view&id=69&itemid=5](http://www.statehouse.gov.zm/index.php?option=com_content&task=view&id=69&itemid=5) 19

الفساد، فإنه من المقلق أن المسح الذي أجري في عام 2005 بين سكان لوساكا يبين أن المحاكم لم تتحسن: بالنسبة لترتيب المؤسسات بشأن حجم الفساد المعلوم، تدهور ترتيب المحاكم بشكل كبير إلى الأسوأ. ومع ذلك يعتقد %60 من أفراد الدراسة أن هذه الحكومة تتعامل مع الفساد بجدية أكثر من سابقتها<sup>24</sup>. ويتعين الانتظار لكي نقرر هل الوعد المقدم لتحديث دور المحاكم وتزويد الموظفين بالتدريب سوف يتم الوفاء به أم لا. وفي نفس الوقت، يجب الاهتمام أيضاً بما يلي:

- هناك حاجة لتعيين المزيد من مسؤولي المحاكم والمزيد من التدريب المهني المستمر وتحسين الرواتب لتسهيل البت في القضايا بسرعة.
- من المطلوب وضع سياسة لدعم التدريب وبناء قدرات الموظفين القضائيين.
- تحتاج طريقة تعيين القضاة وقضاة المحاكم الجزئية ومستشاري المحاكم للإصلاح.
- يجب أن يتشاور المتبرعون مع القضاء في المناطق المحتاجة قبل تصميم البرامج.

دافيز شيكالانغا، جودويل لونجو ونغوزا بيزي  
الشفافية الدولية في زامبيا، لوساكا

«برنامج المساعدات الأمريكية» في «برنامج الوساطة الملحق بالمحاكم» في عام 2000 واعتباراً من مارس 2005، قام 90 زامبي مديريين لدى الولايات المتحدة بالوساطة في 1800 قضية وبهذا تم خفض التراكم الحاصل في النظام القضائي<sup>20</sup>. تعمل وكالة التنمية الألمانية (GTZ) مع القضاء، «لجنة تطوير القانون الزامبي» والمنظمات غير الحكومية الريفية على تحسين الوضع القانوني للمرأة بالإضافة إلى تدريب موظفي المحاكم المحلية على القانون والإجراءات والمسائل الاجتماعية. هذا المشروع مصمم لتزويد المستشارين القانونيين المحليين بالمهارات اللازمة لمعالجة القضايا وتقليل الفساد<sup>21</sup>.

تدرك «لجنة مكافحة الفساد في زامبيا» الحاجة لتبني طريقة شاملة لمكافحة الفساد وقامت بإعداد سياسة وإستراتيجية وطنية لمكافحة الفساد يتم تنفيذها لحماية مؤسسات رئيسية يفترض مطابقتها لمواصفات محدد تلبى أهداف مكافحة الفساد. ينظم سلوك القضاة بقانون قواعد السلوك القضائية (التعديل) لعام 2006 الذي أنشأ هيئة خاصة للتحقيق في الشكاوى المرفوعة ضد القضاة<sup>23</sup>.

## ولكن المخاوف من الفساد في ارتفاع

في ضوء أن الرئيس مواناوسا تعهد بأن يفعل كل ما في وسعه لتخليص المؤسسات الحكومية من

20 إصدار صحفي لبرنامج المساعدات الأمريكي، 30 مارس 2005 على موقع [zambia.usembassy.gov/zambia/pro033005.html](http://zambia.usembassy.gov/zambia/pro033005.html)

21 جي تي زد، مرجع سابق

22 مقدمة مختصرة للجنة على موقع [www.icac.org.hk](http://www.icac.org.hk)

23 النص الكامل للقانون موجود في معهد المعلومات القانونية الزامبية على موقع [www.zamili.ac.zm](http://www.zamili.ac.zm)

24 موسوندا ليمبا "استطلاع الرأي في لوساكا: آراء المقيمين عن الفساد (لوساكا: الشفافية الدولية في زامبيا 2006) انظر موقع [www.tizambia.org.zm](http://www.tizambia.org.zm)

# الجزء الثالث

## أبحاث الفساد





## 8) المقدمة

روبن هودس<sup>1</sup>

في كل عام يشمل تقرير الفساد العالمي مجموعة مختارة من الأبحاث الحديثة عن مختلف جوانب الفساد. الجزء الأول من قسم الأبحاث هذا العام يركز على الفساد القضائي ويكمل القسمين السابقين من هذا الكتاب عن طريق توفير أسس وتحليلات تجريبية لهذه المشكلة المنتشرة على نطاق واسع. تمثل المساهمات الأخرى في هذا القسم مجموعة من وجهات النظر التي تتراوح من الطرق الجديدة الخاصة بقياس مدى الفساد إلى الدراسات التي تقيم فعالية جهود مكافحة الفساد حتى تاريخه. ويهدف كل ذلك إلى توفير إرشادات إلى صناع السياسة يمكن أن تساعد في زيادة فرص نجاح جهود مكافحة الفساد.

### الفساد والنظام القضائي

تبحث دراسة ستيفان فويجت في تحديد العوامل المحتملة للفساد القضائي عن طريق بحث مختلف هذه العوامل التي يعتقد أنها تؤثر على مستويات الفساد في القضاء. توفر الدراسة دليلاً على روابط قوية بين مستويات الفساد القضائي وبعض العوامل مثل الرواتب الرسمية للقضاة، مستوى تعقيد النظام القضائي والسرعة التي تبت بها المحاكم في القضايا.

وبعد ذلك، يناقش إيرنستو دال بو، بيدرو دال بو ورافائيل دي تيلا الدور الذي تلعبه قوانين الحصانة في الحرب ضد الفساد. وبالنظر إلى البيئة التي يتم من خلالها التأثير على المسؤولين في القطاع العام ليس فقط من خلال الرشاوى ولكن أيضاً من خلال التهديدات، وبهذا يصلون إلى نتيجة بأن قوانين الحصانة لا تعوق الحرب ضد الفساد ولكنها تؤدي إلى وجود التهديدات ونظام عدالة غير فعال وهكذا قد تساعد تلك القوانين فعلياً في إعاقة الحرب ضد الفساد.

مساهمة آسي جرودلاند في تحليل حقيقة أن عمليات الإصلاح القضائي التي تأخذ في الاعتبار فقط التغييرات في المؤسسات الرسمية والقوانين قد لا تكون كافية للحد من الفساد. توضح جرودلاند عن طريق المقابلات والمسوحات التي تم جمعها من مختلف الدول في مراحلها الانتقالية، كيف أن الشبكات غير الرسمية والأعراف الاجتماعية قد تساعد على تعزيز بيئة الممارسات الفاسدة. وتدعم النتائج التي توصلت إليها استنتاج مفاده أن أي عملية إصلاح قضائي ناجحة يجب أن تأخذ في الاعتبار العوامل خارج النظام الرسمي.

1 روبن هودس هو مدير السياسات والأبحاث في منظمة الشفافية الدولية

يركز عدد من الدراسات الحديثة على قياس فعالية سياسات مكافحة الفساد القائمة حالياً في النظام القضائي. وهذا أمر هام لتحديد التقدم الحاصل في جهود مكافحة الفساد حيث أنه ما لم تنفذ مبادرات مكافحة الفساد بصورة مناسبة، سيكون لها أثر محدود في موضوع الحرب على الفساد. يصف إيرك فراي، تيرنان مينين وريتشارد أهمية مراقبة تنفيذ قوانين مكافحة الفساد وقياس درجة التنفيذ في مختلف الدول عن طريق تحليل البيانات الواردة من مؤسسات تنفيذ قرارات مكافحة الفساد الحكومية الرئيسية مثل أجهزة مكافحة الفساد والنيابة.

## قياس اتجاهات الفساد

الباحثون مستمرين في البحث عن طرق لقياس الظواهر المخفية للفساد على نطاق واسع. ويدرس دانيال كوفمان، أرت كراي وماسيمو ماستروزي العديد من المسائل الرئيسية التي تحير المحللين الذين يعملون على قياس الفساد قائلين بأن بيانات الآراء العامة هي مقياس صحيح للفساد ويمكن اتخاذ إجراءات على أساسها وتعتبر حيوية لأعمال مكافحة الفساد.

مؤشر مفاهيم الفساد التابع لمنظمة الشفافية الدولية الذي مضى على استخدامه 12 سنة الآن يرتب 163 دولة حسب الدرجة التي يرى بها الناس أن الفساد موجود بين المسؤولين الحكوميين والسياسيين. أحرزت نصف الدول تقريباً أقل من 3 نقاط مما يبين أن هناك فساد شائع بدرجة كبيرة. ويبين مؤشر مفاهيم الفساد في عام 2006 أن الفساد والفقير غالباً ما يكونان مترابطين.

## الفساد والشركات التجارية الخاصة

يركز مؤشر دافعي الرشاوى لدى منظمة الشفافية الدولية لعام 2006 على جانب العرض في قضية الرشاوى. تبين نتائج مؤشر دافعي الرشاوى لعام 2006 وجود ازدواج واضح في المعايير المستخدمة من جانب الشركات الأجنبية عند العمل في الخارج: تبدو الشركات بأنها الأكثر احتمالاً للجوء إلى الرشوة عند العمل في الدول الفقيرة. وبالتالي الدول الأقل تجهيزاً للتعامل مع الفساد هي غالباً الأكثر عرضة للرشاوى من الخارج مما يمكن غالباً أن يقوض ويتحاييل على أنشطة مكافحة الفساد في البلاد.

أهمية القطاع الخاص في الجدل الدولي حول مكافحة الفساد تأكدت في مساهمتين بحثيتين أخريين. الأولى من جانب جون براي التي تحلل الخبرات والتجارب المتناقضة للشركات من سبعة اختصاصات قضائية مختلفة، مما يبين أن الفساد ما زال يشكل تكلفة كبيرة بالنسبة للشركات الدولية. بالرغم من وجود قوانين مختلفة لمكافحة الرشوة، لدى الكثير من الشركات مستويات وعي منخفضة بقوانين مكافحة الفساد في دولهم وغير مقتنعين بأن مستويات الفساد سوف تتخفف في ساحة الأعمال الدولية في المستقبل القريب. الدراسة الثانية من جانب تينا سوريد تبحث في الأسباب التي تدفع الشركات إلى التردد في تقديم شكوى ضد الرشاوى المقدمة من جانب

منافسيهم وتجرب دور صلاحيات المنافسة في الحرب ضد الفساد التجاري.

## دراسات حالة الدول

مع إعداد واستخدام طرق تجريبية مبتكرة جديدة، يظهر المزيد من البيانات التفصيلية حول الفساد تمكن من التقييم الأكثر تفصيلاً لخواص وسمات الفساد لكل دولة. تقارن الدراسة المعدة من قبل ليون زوراويكي المستويات المحددة للفساد من مختلف المسوحات في العملاقين الاقتصاديين العالميين الناشئين وهما البرازيل وروسيا عبر عدة صناعات وتعاملاتهم مع الدولة. التحليل يبين تفاوت مؤشرات معينه للفساد ويشير إلى أن التحليل التفصيلي على مستوى الدولة والصناعة يمكن أن يساعد في تحديد امتيازات الاستثمار في الدول.

المساهمات الأخرى في تقرير الفساد العالمي لعام 2007 تركز على اتجاهات الفساد داخل دولة وأحدة. أعد مكتب الشفافية في جمهورية التشيك طريقة لتقدير الخسائر الناتجة عن عدم الفعالية ونقص الشفافية في ترسية العقود الحكومية في كل من المستويات المركزية والبلدية. ويقيس تقرير الشفافية الدولية في روسيا الفروق في حدوث الفساد عبر روسيا. ومن خلال تقسيم البلاد إلى 40 منطقة في التحليل، استطاع المؤلفان فيليس دينينيو وروبرت أورتونج إثبات التفاوت الشامل في اتجاهات الفساد داخل البلاد ويمكن أن يوصوا بتبني سياسات في كل من المستويات الوطنية والأقليمية.

ومع الأنتشار المتزايد للمسوحات كطريقة لجمع البيانات بخصوص الفساد، من المهم تطوير طرق للتأكد من دقة ومدى العول على بيانات المسوحات. وحيث أن الفساد موضوع حساس، قد يتوقع أن يكون بعض أفراد المسوحات متحفظين في الإقرار بوجود فساد حيث يفضلون تقديم ردود غير كاملة أو غير حقيقية. وفي دراسة تركز على شركات القطاع الخاص في رومانيا، يبحث عمر أظفر وبيتر موريل طريقة الردود العشوائية المبتكرة التي يمكن استخدامها لتحديد أفراد الدراسة المتحفظين والذين يمكن شطبهم من العينة. الابتكارات في الطرق المنهجية مثل هذه المذكورة أعلاه تساعد في تحقيق دفعة إلى الأمام في جمع البيانات التي تكون أكثر دقة وثقة لتحليل كل من اتجاهات الفساد الوطنية والخارجية.

## قياس التقدم والنظر إلى الأمام

بالرغم من سيطرة موضوع الفساد في الأجندة الدولية بصورة كبيرة على مدى السنوات الأخيرة، تم القيام بعدد محدود من التقييمات لحمالات مكافحة الفساد حتى الآن. يقدم مؤشر الفساد العالمي بمنظمة الشفافية الدولية لعام 2006 مؤشر على التقدم في جهود مكافحة الفساد مع نتائج مختلطة ومتفاوتة. يبين المسح تدني الآراء التي يبديها أغلبية أفراد المسح عن جهود حكوماتهم في مكافحة الفساد والمدى الذي تكون فيه الشرطة هي الفئة الأكثر تعرضاً للرشوة في القطاع العام حول العالم.

قام كل من لويس دي سوزا وجواو ترياس بدراسة أثر إنشاء وتطور أجهزة مكافحة الفساد مع تقديم صورة عن تفويض موسع للأجهزة في وقت إنشائها مقارنة بوضعها في الوقت الحالي وكشف عن الوقت المستغرق من جانبهم في وضع الشكاوى المقدمة موضع التنفيذ. ويبحث كارلوس سانتيسو فعالية أجهزة التدقيق المستقلة في تعزيز الشفافية والمساءلة في أجهزة المال العام في أمريكا اللاتينية.

إن مجرد وجود حملات ومؤسسات لمكافحة الفساد في هذا العدد الكبير هو علامة مشجعة على أن الحرب ضد الفساد قد أصبحت واسعة. إذا تم تنفيذ مبادرات مكافحة الفساد هذه بصورة سيئة، عندئذٍ يعتبر وجودها قليل المنفعة. واستمراراً للحرب ضد الفساد، من المهم الاستمرار في تقييم التقدم الحاصل، ليس فقط تحديد الحاجة لقوانين ومؤسسات مكافحة فساد جديدة ولكن أيضاً تقييم إمكانية استخدام تلك القائمة حالياً بصورة فعالة للحد من الفساد.

## 9) متى يمكن أن يكون القضاة فاسدين؟

### ستيفان فويجت<sup>1</sup>

ما هي العوامل التي تؤثر على مستوى الفساد في القضاء؟ للإجابة على هذا السؤال، سوف يتم إعداد عدد من الافتراضات واختبارها مقابل مقياس الفساد القضائي في تقرير المنافسة العالمية الصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي والذي يسأل رجال الأعمال المحليين عن تكرار دفع الدفعات غير القانونية للتدخل في القرارات القضائية<sup>2</sup>. يمكن تحديد مضامين السياسة المؤقتة من النتائج التي تم التوصل إليها.

### العوامل المحتملة المحددة للفساد القضائي

يمكن تعريف الفساد بأنه إساءة استخدام المنصب العام لتحقيق مكاسب شخصية. الفساد القضائي يعني الفساد في القضاء حسب المفهوم العام. وهنا ينصب التركيز أساساً على وكلاء النيابة والقضاة.

يرى الاقتصاديون أن اللاعبين يتفاعلون بصورة منهجية مع الحوافز المقدمة لهم. وكلما ارتفعت فائدة سلوك معين، كلما زاد الاحتمال أن يتم ملاحظة هذا السلوك. وكلما ازدادت جاذبية السلوك الفاسد، كلما ازدادت فرصة توقع حدوثه. ولتوضيح مختلف مستويات الفساد، يمكننا أن نساءل عن مدى جاذبية الفساد في مختلف الأوضاع المؤسسية.

يمكن حساب الفائدة المتوقعة من الأنخراط في الفساد على أنها المزايا المتوقعة (مثلاً مبلغ النقود المدفوعة) مضروباً في احتمال عدم اكتشاف إساءة استخدام الوظيفة العامة. ومن هذا الناتج، يجب أن نطرح التكاليف المحتملة التي يتعين على عضو القضاء أن يتحملها إذا تم اكتشاف سلوكه الفاسد مضروباً في احتمال الاكتشاف. ولكن حيث أن الاكتشاف ليس مماثل للعقوبة، يجب أيضاً أخذ الاحتمال الإضافي في الحسبان. والأمر يمكن استخدام هذه المعادلة للوصول إلى عدد من الافتراضات.

### الافتراض 1:

كلما انخفضت الرواتب الرسمية كلما ارتفع احتمال السلوك الفاسد. إذا كانت الرواتب الرسمية للقضاة ووكلاء النيابة منخفضة، عندئذ يمكن أن تبدو الرشاوى جذابة تماماً. إذا كانت الرواتب الرسمية مرتفعة، قد تكون

1 ستيفان فويجت، الاقتصاد المؤسسي والدولي، قسم الاقتصاد والإدارة، جامعة الفلبين في ماربورج، ألمانيا. يمكن الاتصال بالبريد الإلكتروني: voigt@wiwi.uni-marburg.de

2 المنتدى الاقتصادي العالمي «تقرير المنافسة العالمي» (أكسفورد، مطبعة جامعة أكسفورد، 2004). تتراوح الإجابة من 1 (شائع جداً) إلى 7 (لا يحدث مطلقاً) وهو متاح بخصوص حوالي 80 دولة.

التكلفة المحتملة للفساد مرتفعة- سوف يفقد الراتب الرسمي إذا تم اكتشاف وإدانة القاضي أو وكيل النيابة. تم إعداد المعلومات الخاصة بمكافآت القضاة ووكلاء النيابة من خلال الاستبيانات<sup>3</sup>.

## الافتراض 2؛

كلما ازدادت درجة تعقيد النظام القضائي، كلما ازداد المستوى المتوقع للفساد القضائي. بعض الأنظمة القضائية على درجة عالية من التعقيد بما يعني أن هناك عدد مرتفع من الأحكام الإجرائية بخصوص الخطوات الكثيرة في عملية صنع القرارات القضائية. الأنظمة التي على درجة عالية من التعقيد غالباً ما تنقصها الشفافية، بالنسبة لأولئك الذي يستخدمونها وبالنسبة للمراقبين الخارجيين. ونفترض أن التعقيد يزيد من الحوافز والدوافع لتقديم رشاوى لأنه يمكن أن تسير أشياء كثيرة بصورة خاطئة في تلك الأنظمة. وبسبب نقص الشفافية، قد يكون احتمال الاكتشاف أقل مما هو في الأنظمة البسيطة. تم استخدام المؤشر المعد من جانب جانكوف وآخرون لتفويض منح الصبغة الرسمية الإجرائية على النظام القضائي<sup>4</sup>.

## الافتراض 3؛

إذا كان يتعين نشر القرارات القضائية وأسبابها، تكون مستويات الفساد المتوقعة أقل. درجة الشفافية المنخفضة تعتبر شيئاً أساسياً في الافتراض الأخير. ويمكن بالتالي القول بأنه يجب ربط درجة الشفافية المرتفعة بأنخفاض درجات الفساد. وفي الاستبيان الذي قاما بإعداده، جمع فيلد وفوجيت (2003، 2006) معلومات عن هذا المتغير.

## الافتراض 4؛

كلما ازداد بقاء النظام القضائي، كلما ارتفع احتمال الفساد. يبدو من المقبول الافتراض بأن الأنظمة القضائية البطيئة تزيد من دوافع الأطراف الشخصية لعرض رشاوى على القضاة للتعجيل في النظر في قضاياهم. وقد أقام جانكوف وآخرون (2003) حالتين قياسييتين (إخلاء مستأجر بسبب عدم دفع الإيجار وصرف شيك مرفوض) وجمعوا معلومات عن الوقت المستغرق لإنهاء القضايا من خلال النظام القضائي في أكثر من 100 دولة. ويتم استخدام هذين المؤشرين كتفويض لقياس البعد الزمني هنا.

<sup>3</sup> معلومات عن رواتب وكلاء النيابة تم جمعها بواسطة أس فوجيت، ال فيلدو ايه فان اكن "السلطات التي تمارس على وكلاء النيابة تقسد السياسيين- أدلة عبر الدولة باستخدام مؤشر جديد"، ميميو: جامعة كاسل (2004). المعلومات عن رواتب القضاة من ال فيلد واس فوجيت "نمو الاقتصادي والاستقلال القضائي: أدلة عبر الدولة باستخدام مجموعة جديدة من المؤشرات"، المجلة الأوروبية للاقتصاد السياسي، 19 (3) (2003)، وال فيلد واس فوجيت "منح القضاة الاستقلال - بعض الاقتراحات بخصوص القضاء"، ار كونجلتون "التصميم الدستوري الديمقراطي والسياسة العامة - تحليل وأدلة (كمبريدج، ام ايه: مطبعة ام أي تي، 2006)

<sup>4</sup> أس دجانكوف، ار لا بورتا، اف لوبيز دي سيلان وايه شليفر "المحاكم: مشروع القانون الأمني" مجلة الاقتصاد الفصلية، 118 (2) (2003).

## الافتراض 5:

كلما ارتفعت درجة الرقابة والتدقيق، كلما انخفض المستوى المتوقع للفساد القضائي. سوف يدرس الوكيل المثالي درجة التدقيقات والتوازنات داخل العملية القضائية و يمكن أن يكون ذلك موضوع أعمال مستقبلية. وهنا نقيس عدد اللاعبين المعترضين في النظام الحكومي، أي عدد اللاعبين الذين يجب أن يوافقوا على التشريع الجديد الذي يوفره المتغير «الرقابة» الوارد في قاعدة بيانات المؤسسات السياسية.<sup>5</sup>

## الافتراض 6:

إذا أدت وكالات مكافحة الفساد إلى زيادة احتمال معاقبة السلوك الفاسد، عندئذ سوف يتم الربط بين تلك الوكالات ودرجات الفساد المنخفضة. يبحث تدقيقنا ببساطة هل توجد وكالة مكافحة فساد (باستخدام قائمة من كل وكالات مكافحة الفساد المعروفة التي أعدها الآن دويج، جامعة تيسايد، انجلترا) ولكنه لا يبحث الأهمية النسبية لوكالات مكافحة الفساد.

## الافتراض 7:

الدول التي تتمتع فيها وكالات النيابة بأحتكار المقاضاة يوجد بها مستوى أعلى من الفساد. يتوقع الاقتصاديون أن المحتكرين يوردون بضائع بكميات أقل من الوضع الأمثل. إذا كانت المحاكم ووكلاء النيابة يتمتعون بأحتكار في مقاضاة الفساد، قد تكون درجة المقاضاة التي يوفرونها منخفضة أكثر من اللازم. بعض الدول تخصص الكفاءات للبدء في مقاضاة اللاعبين الآخرين مثل الشرطة، الضحايا، المنظمات غير الحكومية وما شابه مما يجب أن يزيد من مقدار المقاضاة ويقلل المنافع المتوقعة من الفساد. جمع فويجت وآخرون (2004) معلومات عن عدد اللاعبين خارج سلك النيابة الذين لديهم الحق في المقاضاة.

## النتائج التجريبية

الدراسات السابقة بخصوص الأسباب العامة للفساد أظهرت أنه كلما ارتفع الدخل لكل نسمة وكلما ازدادت درجة انفتاح الاقتصاد للتجارة الدولية، كلما انخفض مستوى الفساد المتوقع. ويتم استخدام هذين المتغيرين<sup>6</sup> كمتجه للمتغيرات التوضيحية القياسية، (م). تضاف المتغيرات التي سبق مناقشتها وأحدة بواحدة. وأخيراً، يتم اختيار كافة هذه المتغيرات التوضيحية في نفس الوقت لاختبار قوة المتغيرات التوضيحية. (ن) يمثل متجه المتغيرات

<sup>5</sup> تي بيك، جي كلارك، ايه جروف، بي كيفر، بي ولش "أدوات جديدة واختبارات جديدة في الاقتصاد السياسي المقارن: قاعدة بيانات المؤسسات السياسية" (واشنطن دي سي: البنك الدولي، 2000).

<sup>6</sup> كلا المتغيرين من ايه هيستون، ار سمرز وبي اتن "جدول بن العالمي، النسخة 6.1" مركز المقارنات الدولية في جامعة بنسلفانيا (سي اس سي يو بي) ديسمبر 2002.

الأخرى 8 ويمثل مصطلح الخطأ<sup>7</sup>. تقوم معظم النتائج على 63 دولة. ولذلك فإننا مهتمون بتقدير المعادلة التالية:

$$\delta_i + \alpha = \beta m_i + x_{ni}$$

يحتوي الجدول 1 في صفحة 350 على النتائج. الخانة 1 تبين أن دخل كل نسمة وانفتاح الاقتصاد يوضح حوالي 46% من التفاوت في الفساد القضائي (بالرغم من أن متغير الأنفتاح غير هام).

وجد أن دخل القضاة ووكلاء النيابة يرتبط بدرجة عالية وسلبية بالفساد القضائي: كلما ارتفعت رواتبهم، كلما انخفض الفساد القضائي (انظر الخانة 2). ولكن الخانات الأخرى تبين أن هذه النتيجة تتأثر بعوامل أخرى: الخانة 7 تبين أن التحسن في الدخل القضائي الذي يتميز بأنحراف قياسي واحد (الذي يبلغ 0.46 بالنسبة لهذا المتغير) سوف يؤدي إلى تحسن في الفساد القضائي بنسبة 0.23 (على مقياس مكون من 1 إلى 7).

الخانات 3 و4 تبين أن كلاً من رسمية الإجراءات والوقت المطلوب للحصول على قرار المحكمة هامين بدرجة عالية لشرح الفروق في مستويات الفساد القضائي بين الدول. مربع ار المعدل (جزء من التفاوت في مستويات الفساد الذي يتضح من خلال المتغيرات المدروسة) تحسن بنسبة 13% تقريباً (من 0.504 إلى 0.633) فقط عن طريق إدخال متغير الرسمية وبمعدل 10% فقط عن طريق إدخال متغير الوقت. ولكن يجب ملاحظة أن علاقة السببية قد تسير في الاتجاه المعاكس. ومن المحتمل أن يطبق القضاة وموظفهم الفاسدون إجراءات قضائية أكثر تعقيداً وكذلك يؤخرون القضايا عمداً للحصول على رشاوى من الفساد. ومع ذلك يمكن أن نلاحظ من هذا التحليل أن هناك ارتباط واضح بين الرسمية الإجرائية/ الوقت المطلوب للحصول على قرار من المحكمة والفساد القضائي.

الخانة 5 تحتوي على ثلاث متغيرات غير هامة وتعتبر غير هامة أيضاً عند تقديرها وأحدة بواحدة على انفراد (ليس مبينة هنا). الالتزام بنشر قرارات المحاكم، مستوى التدقيقات والتوازنات ووجود لجان مكافحة الفساد كل ذلك ليس له أثر كبير على مستوى الفساد في القضاء. في الخانة 6 و 7، نموذج لجان مكافحة الفساد يؤدي إلى علامات سلبية بما يعني ضمناً أنها ترتبط بمستوى أعلى من الفساد القضائي. وبدون بيانات التسلسل الزمني، من المستحيل القول بأن إنشاء تلك الوكالات يتسبب في زيادة مستويات الفساد.

الخانة 6 تجمع كافة المتغيرات التوضيحية المستخدمة حتى هنا في تقدير واحد. وهي تبين أن كافة المتغيرات التوضيحية التي كانت هامة عند تقديرها بمعزل عن بعضها البعض تحتفظ بأهميتها على الأقل في مستوى 10% عند تقديرها معاً مع المتغيرات الأخرى. أخيراً، تبين الخانة 7 أثر غياب إحتكار المقاضاة على مستويات

<sup>7</sup> نتعامل مع مجموعة متنوعة من المتغيرات التوضيحية ولا يمكن استبعاد احتمال ان بعضاً منها ترتبط بدرجة عالية فيما بين بعضها البعض. حللنا مصفوفة الارتباط البيئي. لا يزيد أي من الارتباطات البيئية عن 0.5 ووجد ان عدد قليل جداً مرتبط فيما بينها بصورة كبيرة. وللتأكد ان النتائج لا يوجهها الخارجيون كررنا كل التقديرات باستثناء الخارجيين (المعرفة هنا كملاحظات منحرفة أكثر عن الأنحرافيين القياسيين عن قيمها المتوقعة). ووجد ان المعاملات مستقرة إلى حد ما.



الفساد القضائي. يتمتع هذا المتغير بالعلامة المتوقعة (بما يعني ضمناً أن عدم وجود الأحتكار يؤدي إلى فساد أقل) وهو هام أيضاً في مستوى 5%. المتغيرات التوضيحية الواردة في الخانة 7 توضح أكثر من 65% من التفاوت في مستويات الفساد.

## مضامين السياسة المحتملة

يبدو أن النتائج التي توصلنا لها تعني ضمناً أربع إجراءات لتقليل الفساد القضائي: زيادة مكافآت القضاة ووكلاء النيابة، تقليل رسمية الإجراءات وتقليل الوقت المطلوب للوصول إلى القرارات القضائية والتخلص من أحتكار وكالات النيابة لعملية البدء في مقاضاة المشتبه بهم. ومع ذلك فإن تحديد مدى تأثير تحسن رواتب القضاة ووكلاء النيابة فعلاً إلى انخفاض مستوى الفساد القضائي غير واضح: طالما أن الفساد آمن (العقوبات المتوقعة متدنية) ولماذا يجب على الأنسان التوقف عن الفساد مرة واحدة بصورة مفاجئة؟ يمكن أيضاً تفسير هذا الوضع كتوازن مع المعدلات المرتفعة للفساد. في ذلك الوضع، يصبح السؤال هو «ماذا يمكن فعله للتحويل إلى توازن مع مستويات الفساد المنخفضة؟ ويبدو من المقبول القول بأن عدد من الإجراءات المنفصلة من غير المحتمل أن تحدث ذلك التغيير في التوازنات وأن التغييرات المترامنة في عدد من المؤسسات القضائية يمكن أن يكون له آثار أكثر أهمية. وفي هذه المرحلة من البحث، لا تعتبر هذه سوى مجرد تخمينات. بالنسبة للأبحاث المستقبلية، يكون من الجدير بالأهمية القيام بتحليل للحالات الفردية التي تم تحديدها كقصص نجاح.



## 10) الرشاوى والعقاب والحصانة القضائية

### ايرنستو دال بو، بدرودال بوورافائيل دي تيلا<sup>1</sup>

خلال ذروة أزمة الأرجنتين في عام 2002، وسط موجات من المحتجين الغاضبين الذين كانوا يصرخون «ليذهبوا جميعاً» ضد طبقة سياسية كانت تعتبر فاسدة بدرجة عالية وتخدم مصالحها الذاتية، طلب صندوق النقد الدولي من الدولة إصدار قانون حصانة لمدراء البنك المركزي. وحيث أن هذا سوف يمد الحماية التي يتمتع بها السياسيون فعلياً ضد التحقيقات القضائية بسبب سوء السلوك إلى أعضاء مؤسسة تقع في قلب أزمة الدولة المالية، بدا ذلك وكأنه اقتراح غامض. في الجدل الخافت الذي تلا ذلك، قيل أن تلك القوانين بالرغم من أنها من المحتمل أن تكون ضارة بمكافحة الفساد فإنها ضرورية للعمل السليم للنظام المالي. وبالنسبة لأولئك المعنيين بصورة جادة بتقليل الفساد، يمثل ذلك سؤالاً مشروعاً: هل قوانين الحصانة تعتبر عائقاً أمام تقليل الفساد؟

الإجابة القصيرة التي نقدمها في كتاب دال بو وآخرون (2006) هي أن قوانين الحصانة لا تعيق فقط الحرب ضد الفساد ولكن في بعض الظروف تساعد ذلك الفساد. ولفهم هذه الإجابة، يجب أن نقبل أولاً أن النفوذ لا يمارس فقط من خلال الرشاوى وجماعات الضغط ولكن أيضاً من خلال التهديدات والعقوبات.

### النفوذ السياسي في العالم الواقعي

أثناء أسبوعهم الأول في مناصبهم، غالباً ما يستلم القضاة الكولومبيون والمسؤولون الحكوميون الآخرون المشاركون في الحرب ضد المخدرات رسالة تطلب منهم «بلاتا أو بلومو؟». وهي تذكر المسؤولين الحكوميين بأن هناك بديل لمكافحة المخدرات واستلام بلومو (وهي كلمة باللغة الإسبانية تعني الرصاص كما في الطلقات الرصاصية)، أي عدم مكافحة المخدرات واستلام بلاتا (وهي كلمة باللغة الإسبانية تعني الفضة أو النقود، كما في الرشوة). لا يمكن أن توضح النشرات الخاصة بالنفوذ السياسي هذه الظاهرة حيث أنها تركز غالباً بصورة حصرية على الرشاوى، تقديم صانع السياسة كسمسار مزاد يتلقى عطاءات مغرية من مجموعة أو أكثر من مجموعات المصالح<sup>2</sup>. وحيث أن معظم الأدلة بخصوص النفوذ تعكس الاستخدام المتزامن لكلا الحافزين الإيجابي والسلبي (بما في ذلك العنف، المضايقات القانونية وحملات التشهير) في العالم الواقعي، يعتبر هذا تحديداً كبيراً لفهمنا للنفوذ. ولتحقيق بعض التقدم نحو فهم أكثر واقعية للنفوذ السياسي، نصمم نموذج تحاول فيه المجموعات التأثير على السياسات باستخدام الرشاوى والتهديد بالعقاب. ونبين أن هذا النموذج الأكثر واقعية يؤدي إلى نتوآت

1 ارنستو دال بو يعمل في قسم العلوم السياسية في كلية هاس لإدارة الأعمال والسياحة في جامعة كاليفورنيا في بيركلي، الولايات المتحدة. بدرودال بو يعمل في قسم الاقتصاد في جامعة براون، بردفيلدس، الولايات المتحدة. رافائيل دي تيلات يعمل في كلية هارفارد لإدارة الأعمال في بوسطن، الولايات المتحدة.

2 انظر مثلاً دي بارون "المساهمات في الحملات بسبب الخدمة والمنافسة الانتخابية" مجلة الاقتصاد الفصلية (1989)، جي جروسمان وني هلبمان "حماية للبيع" المجلة الاقتصادية الأمريكية، 84 (1994)، تي جروسكلوز وجيه سيندر "شراء الأغلبية الكبيرة" مجلة العلوم السياسية الأمريكية، 90 (1996)، تي دال بو "رشوة الناخبين" ورقة عمل جامعة أكسفورد (2000).

مدهشة وقابلة للاختبار عن نوعية المسؤولين الحكوميين في الدولة وكذلك يساعدنا في تحقيق فهم أفضل لدور بعض المؤسسات مثل تلك التي تمنح السياسيين الحصانة من المقاضاة القانونية<sup>3</sup>.

يتكون هذا النموذج من مرحلتين. في المرحلة الأولى، يقرر المواطنون ذوي القدرات المختلفة دخول الحياة العامة استناداً إلى إجمالي المدفوعات المتوقعة (بما في ذلك كافة الرشاوى والتهديدات) التي يستلمها المسؤولون الحكوميون. في المرحلة الثانية، يتأثر المسؤول بمجموعة الضغط التي تتمتع بالوصول إلى كلا طريقيتي النفوذ (الرشوة والتهديد بالعقاب) للحصول على معروف أو مورد معين. وبينما قد تزيد الرشاوى من المدفوعات المتوقعة إلى المسؤولين الحكوميين، فإن التهديدات تخفض من جاذبية الدخول إلى المناصب العامة بما يحقق مدفوعات سلبية مقابل الدخول. هذه الافتراضات تعني ضمناً أنه في العالم الذي تتمتع فيه مجموعات الضغط بالوصول إلى كل من الرشوة والتهديدات، تنخفض نوعية المسؤولين الحكوميين بالنسبة لتلك النوعية في العالم الذي تكون فيه الرشاوى هي الطريق الوحيد للنفوذ. وهذا يرجع إلى أنه في العالم الذي تتوافر فيه التهديدات، تكون المدفوعات مقابل الخدمات العامة أقل، مما يبعد الأفراد ذوي القدرات العالية الذين يحتمل أن يجدوا وظائف جذابة في القطاع الخاص.

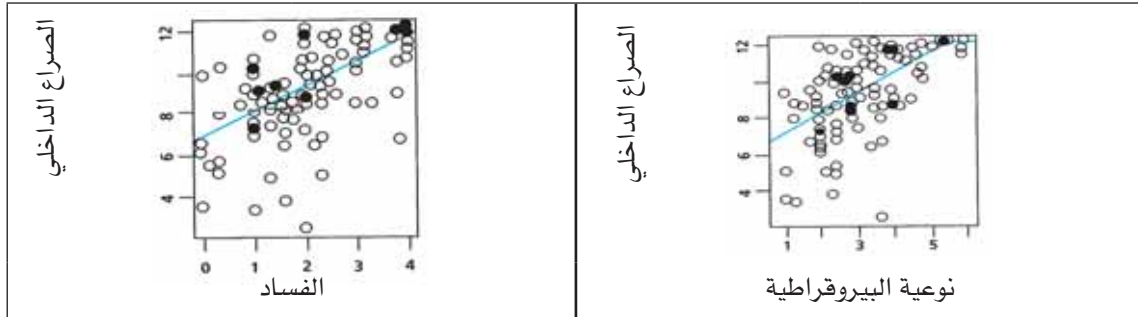
كلما كان الوصول إلى التهديدات أرخص تكلفة (مثلاً الأقل تكلفة لاستخدام السفاحين، التلاعب بالنظام القضائي أو التأثير على وسائل الإعلام)، كلما ارتفع عدد مجموعات الضغط التي يمكن أن تتحمل تكاليف التأثير على المسؤولين الحكوميين (عن طريق الرشاوى والتهديدات) في ساحة بلاتا أو بلومو. وأحد التأثيرات الأخرى للتهديدات الأرخص تكلفة هو أن هناك احتمال أكبر لقيام مجموعات الضغط باستخدام طريق ممارسة النفوذ من خلال التهديد بالقتل كبديل لمسار ممارسة النفوذ من خلال الرشوة، مما يقلل من مدفوعات الرشوة إلى المسؤولين الحكوميين وكذلك نوعية الأفراد الذين يشغلون المناصب الحكومية. ولذلك فإن التنبؤ القابل للتحقق من هذا النموذج هو أن الدول الأكثر عنفاً التي تكون التهديدات فيها أرخص تكلفة سوف يكون بها سياسيون أسوأ وفساد أكثر.

هذا التنبؤ لا يبدو بعيد الاحتمال. تبين المخططات التالية نقاط الارتباط بين الفساد ونوعية البيروقراطية الحكومية ووكيلان مختلفان لمستوى العنف في الدولة: (1) شدة الصراع الداخلي العنيف و(2) سيادة القانون والنظام. تحتسب هذه الارتباطات على أساس مؤشرات تم إعدادها من الجانب الدليل الدولي مخاطر الدول لعدد 145 دولة في الفترة من 1994 و 2001. مقاييس الصراع الداخلي والفساد هي في الواقع مقاييس للدرجة الجيدة التي تحصل عليها الدولة. وبالتالي المؤشر المرتفع للصراع الداخلي يعني دولة مسالمة والمؤشر المرتفع للفساد يعني أن الدولة لديها ممارسات نظيفة. وكما هو واضح، الدول التي تحقق درجات أقل فيما يتعلق بتوكيلات العنف (أي أن مؤشرات الصراع والقانون والنظام أقل) تظهر درجات سيئة فيما يتعلق بالفساد (مؤشر الفساد المنخفض، الذي يبين وجود فساد أكثر) ودرجات سيئة فيما يتعلق بالبيروقراطية الحكومية بما يشير إلى

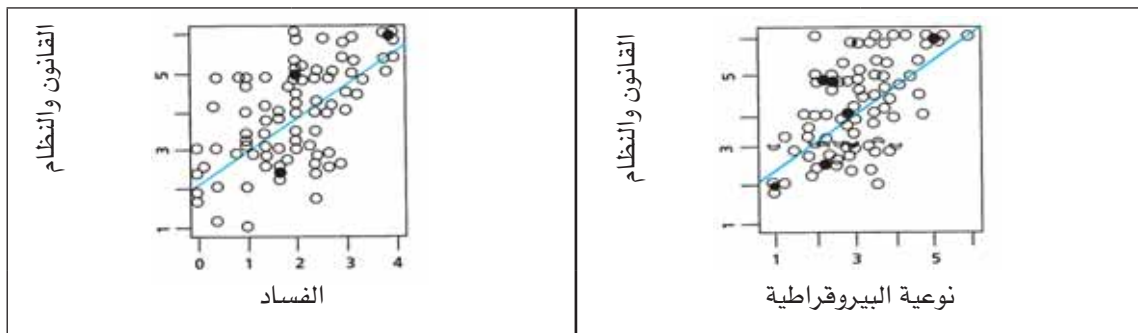
3 انظر مجلة العلوم السياسية الأمريكية، مجلد 100، عدد 1 (فبراير 2006) بخصوص النسخة الكاملة من هذا النموذج.

أن البيروقراطية ذات نوعية أقل.

### (1) الصراع الداخلي



### (2) القانون والنظام



علاوة على ذلك، قد تدخل الدول في دائرة مفرغة حيث في بيئة التهديد الرخيص، يتولى الأشخاص ذوي القدرات المنخفضة المناصب الحكومية. وحيث أن هؤلاء الأفراد ذوي القدرات المنخفضة غير قادرين على تغيير البيئة غير المرغوبة (مثلاً عن طريق توفير التنفيذ الأكثر صرامة للقانون للحد من استخدام التهديدات)، يبقى المرشحون الجيدون بعيداً عن السياسة وتشجيع الظروف السيئة.

## الحصانة القضائية

يمكن مبدأ تطبيق «بلاتا أو بلومو» على الحصانة الرسمية. وكما تم توضيحه أعلاه، كان منح الحصانة إلى رئيس وأعضاء مجلس إدارة البنك المركزي في الأرجنتين هو الطلب الرئيسي لصندوق النقد الدولي أثناء المفاوضات في عام 2002 في سياق إنهيار الاقتصاد. في ضوء ضعف المؤسسات القضائية هناك، وجدت البنوك المتأثرة بقرارات البنك المركزي أنه من السهل رفع إجراءات قانونية ضد مسؤولي البنك.

4 انظر ديليو برنهارد "تفسير سياسي للتغيرات في استقلال البنك المركزي" مجلة العلوم السياسية الأمريكية، 92 (2) (1998).

يلاحظ أن أحد أشكال الهجوم المحتملة هي اتهام المسئول بالفساد. في الدول التي توجد بها أنظمة قضائية ضعيفة، من الصعب على المسئولين المتهمين بصورة غير عادلة إثبات براءتهم. وبالتالي سوف يخشى المسئول الأمين تلك الاتهامات الملفقة خوفاً من فقدان سمعته، وفقدان فرص العمل المستقبلية، والتكاليف المرتفعة للدفاع القانوني واحتمال قضاء وقت في السجن. وهكذا فيما يتصل بالنموذج الخاص بنا، تؤدي الحصانة إلى تأثيرين. من ناحية، تفيد المسئولين الأمناء عن طريق عزلهم عن الإجراءات القضائية التي يتم التلاعب بها من إحدى مجموعات الضغط. ومن ناحية أخرى، تجعل المسئولين الفاسدين أقل عرضة للمساءلة أمام القضاء المستقل.

يبين النموذج انه عندما تكون العدالة غير فعالة نسبياً (بما يعني أن احتمال اكتشاف نظام العدالة للفساد يكون منخفض وقدرته على استبعاد الاتهامات ذات الدوافع السياسية تكون منخفضة أيضاً)، تلعب الحصانة أثراً كبيراً في حماية السياسيين الأمناء من الاتهامات الكاذبة أكثر من حماية السياسيين الفاسدين من العدالة الحقيقية. المجتمع الذي يوجد به قضاء سيئ قد يكون قادر على تحسين نوعية السياسيين وتخفيض مقدار الفساد عن طريق منح الحصانة للمسئولين. عندما تكون العدالة فعالة نسبياً، فإن الزيادة في الحصانة يكون لها أثر أكبر في حماية السياسيين الفاسدين من حماية السياسيين الأمناء وبالتالي تزيد من سيطرة الدولة.

والسؤال الهام هو كيف يمكن للدولة التي يوجد بها فساد مرتفع ومسئولين فاسدين أن تتغير إلى الأفضل. نموذجنا الأساسي يركز على أن القيود التدريجية على نطاق الإكراه الخاص (مثلاً، من خلال القضاء الأفضل ووسائل الإعلان المستقلة) سوف يخفض الفساد تدريجياً وتحسن نوعية السياسيين. فكرة أن الدول قد تتورط في توازن غير مرغوب بين التهديد الرخيص والسياسيين من النوعية السيئة تبين أن هناك احتمال بأن تأخذ الهجمات النظام من التوازن السيئ إلى توازن جيد مما يحسن الأمور بصورة دائمة. وفيما يتعلق بمنح الحصانة للمسئولين، تبين هذه الدراسة أنه قد توجد مقايضات لزيادة الحصانة وتحديد هل من المناسب منح الحصانة يعتمد كثيراً على الوضع العام للعدالة في الدولة المعنية.

# 11) الشكلية، المؤسسات القانونية والأعراف الاجتماعية

ايس برت جرودلاند<sup>1</sup>

خلال الحقبة الاشتراكية، كان الغرض الرئيسي للقضاة هو حماية النظام الاشتراكي وحقوق المواطنين. وقد أدى التحول إلى تغيير جذري في دور القضاة ووسع من مهامه بصورة كبيرة. وقد حقق الإصلاح القضائي حتى الآن نجاحاً جزئياً. أحد الأسباب في ذلك هي انه أخفق في علاج عقلية وسلوك أولئك الذين يعملون في سلك القضاء وكذلك أولئك الذين يتعاملون معه من الخارج.

أنجز أن أي بي ار بالتعاون مع جامعة تشارلز/ جي اف كيه براغ (جمهورية التشيك)، جامعة ماريبور/ سي ايه تي أي (سلوفينيا) فيتوشا ريسرش (بلغاريا) والجمعية الأكاديمية الرومانية/ جالوب رومانيا (رومانيا) مؤخراً مشروع مدته ثلاث سنوات من تمويل مجلس الأبحاث في النرويج. قام المشروع بدراسة ظواهر اللارسمية في هذه الدول عموماً واستعمال الاتصالات والعلاقات والشبكات غير الرسمية بشكل خاص في القضاء والسياسة والمشتريات الحكومية. وقد تم إعداد البيانات بواسطة مقابلات شاملة مع النخبة (أي دي أي) ومسوحات النخبة القائمة على الحصاص (أي اس)<sup>2</sup>، بما في ذلك 40 أي دي أي (10 لكل دولة) و 300 مقابلة مسح (75 لكل دولة) مع القضاة ووكلاء النيابة.

## النتائج

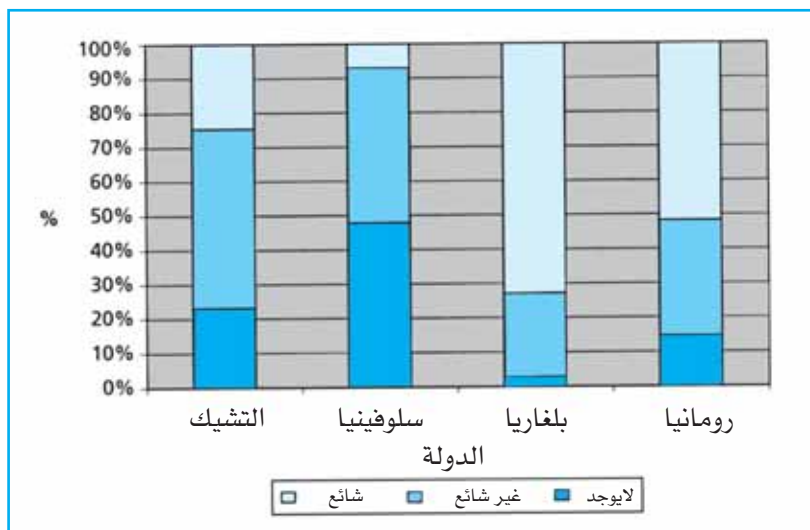
يعتقد القضاة ووكلاء النيابة في كل الدول باستثناء بلغاريا أن الناس في بلادهم لا يلتزمون بالقانون الآن أكثر مما كانوا عليه خلال الحكم الشيوعي. علاوة على ذلك، لم تحدث أي تغييرات كبيرة في استعدادهم للالتزام بالقانون خلال السنوات الخمس الأخيرة (في كل الدول). تنتهك القوانين بشكل رئيسي نتيجة لعملية التحول ويبدو أن عملية الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي لم تقلل من هذا الاتجاه إن لم يكن قد عززته. وأشار أحد أفراد الدراسة في رومانيا قائلاً «بصفتي رجل قانون أشعر بالإحباط واليأس تماماً في مواجهة هذا الأنهيال في القوانين وخاصة عندما يتعلق الأمر بالتكيف مع نظام جديد تماماً غريب عنا جميعاً. عندما قلت أن الرومانيون يحترمون القوانين عموماً، كنت أشير إلى صراخهم وميلهم إلى احترام القواعد الاجتماعية الشائعة. ولكن في الواقع تم وضعهم في موقف عدم القدرة على احترام القانون....»

البحث عن تحقيق نتائج غير رسمية في القضاء شائع بصورة كبيرة في بلغاريا ورومانيا ولكنه أقل شيوعاً في جمهورية التشيك وسلوفينيا (انظر الشكل 1). وما زال عدد أفراد الدراسة داخل قطاع العدالة الذين يعترفون

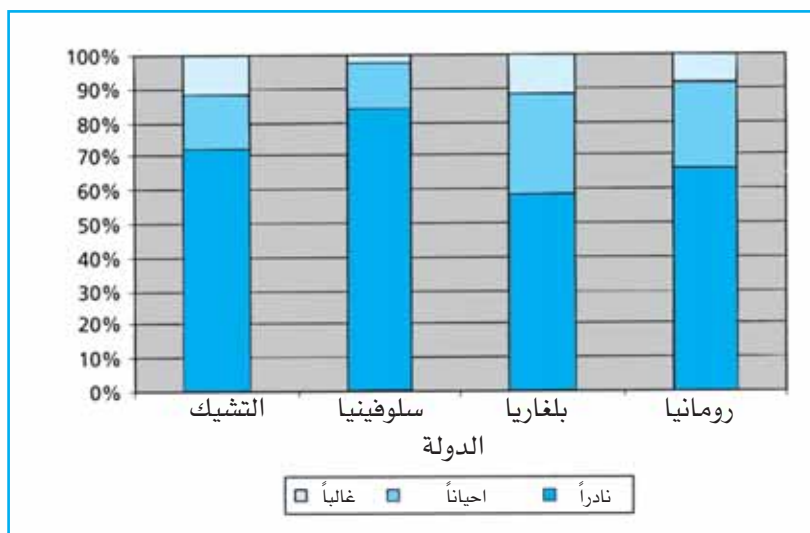
1 المعهد النرويجي للأبحاث الحضرية والأقليمية (ان أي بي ار) ، بريد الكتروني ase.grodeland@nibr.no

2 للحصول على ملخص تفصيلي عن هيكل المشروع، التعاريف والطريقة، انظر ايس برت جرودلاند «الشبكات غير الرسمية والفساد في القضاء» ورقة مقدمة إلى «مؤتمر الحدود الجديدة للسياسة الاجتماعية» البنك الدولي، اروشا، تترانيا، 2005.

إنهم تلقوا شخصياً طلبات غير رسمية، مثلاً لتعجيل أو تأخير الإجراءات أو الأحكام أو بخلافه ممارسة النفوذ على نتيجة الدعوى القضائية، صغيراً (انظر الشكل 2) 3



الشكل 1: طلب نتائج غير رسمية في القضاء: صورة القضاء

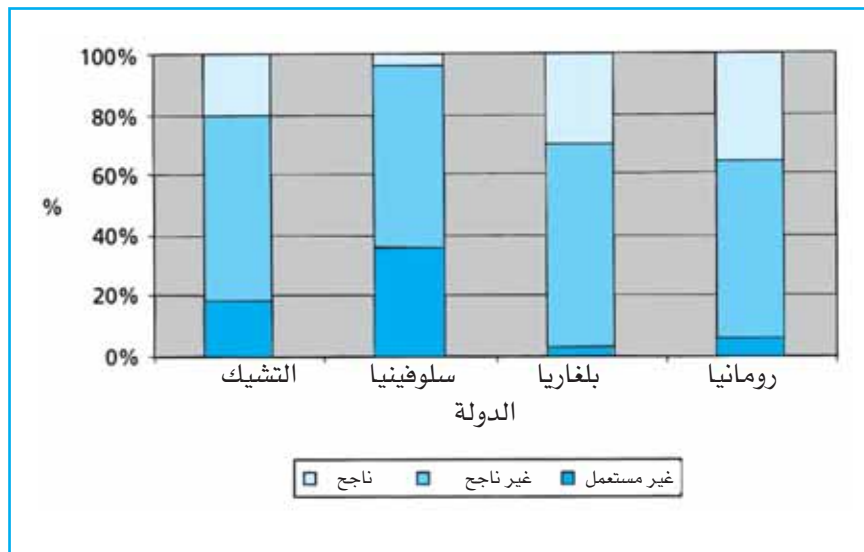


الشكل 2: التعرض الشخصي للطلبات الشخصية

3 بالنسبة لكل الأرقام، ان المعايير = 300 (75 فرد لكل دولة). يعتمد/لا اعرف/ القيم الناقصة ليست مشمولة في الأرقام.



تبين المقابلات الشاملة ان الاتصالات الشخصية تستخدم بشكل رئيسي للحصول على معروف: بصورة أكثر تحديداً، تعجيل أو تأخير الإجراءات أو الأحكام (جمهورية التشيك، سلوفينيا)، طلب ترقيات (سلوفينيا)، التأثير على القضايا (بلغاريا)، شراء المعروف وتأمين محاكمات معقولة (رومانيا). الطلبات المقدمة من شبكات غير رسمية أقل شيوعاً. وما زال 20% من أفراد الدراسة في التشيك و 33% تقريباً من البلغار وما يربو عن 33% من الرومانيين الذين شاركوا في المسح الكمي الذي أجريه يعتقدون انه يتم استخدام شبكات غير رسمية للتأثير على القرارات في المحاكم.



الشكل 3: القضاء عند استخدام الشبكات غير الرسمية للتأثير على القرارات في المحاكم

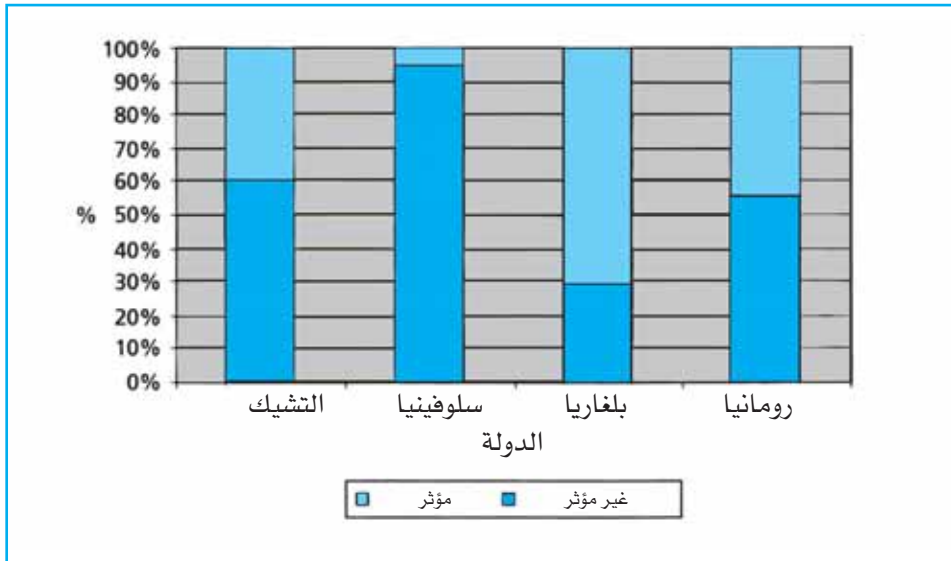
مقدمو الطلبات الذي يمثلون شبكات غير رسمية غالباً يشكلون نقطة نقل وتوصيل نيابة عن الشخص الذي يقدم الطلب نيابة عنه. حدد أفراد الدراسة في المقابلات الشاملة الشبكات التالية: الشبكات التي تربط بين الأفراد في القضاء والسياسة، الشبكة التي تتمركز حول اتحاد القضاة (جمهورية التشيك)، الشبكات التي تأسست حول رؤساء المحاكم (سلوفينيا)، الشبكات التي تتكون من الأصدقاء، الزملاء السابقين والأشخاص الذين تخرجوا معاً وشبكة ضباط الشرطة السابقين - المحامين المتحولين (بلغاريا)، شبكة القضاة، الشبكات القائمة على التعليم والشبكة التي تربط بين أساتذة الجامعة والمحامين وأعضاء البرلمان (رومانيا).

أعلن أفراد الدراسة في المقابلات الشاملة انه تم استخدام عدد من الاستراتيجيات المختلفة للتأثير على قراراتهم، تتراوح من الطلب أو الاستجداء (سلوفينيا)، إبداء المشاعر أو الإصرار (بلغاريا) إلى تقديم حوافز أو محاولة إكراه أو تهديد أولئك الذين قدمت الطلبات منهم (بلغاريا، رومانيا). وتم استخدام مجموعات مشتركة من

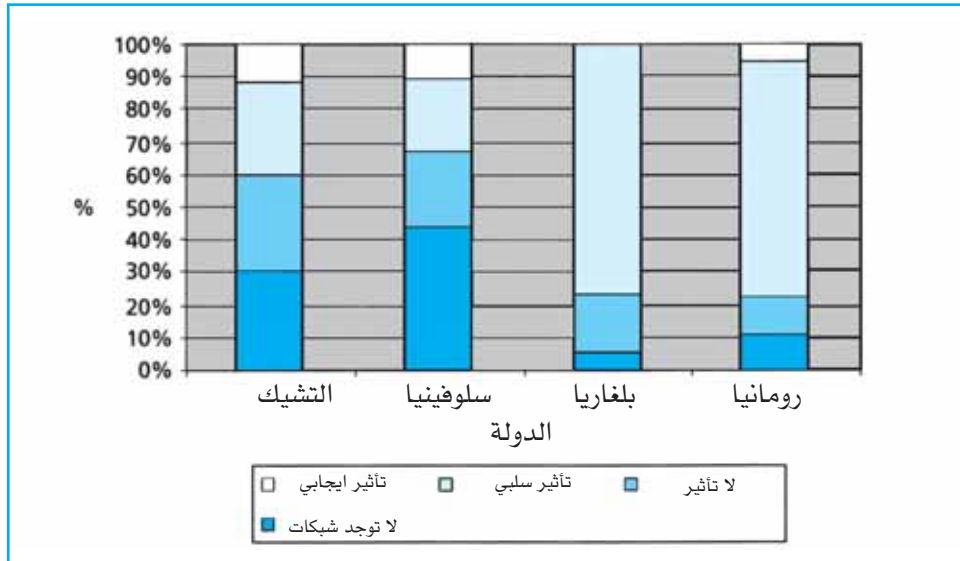
الاستراتيجيات أيضا (بلغاريا). تعرض أفراد الدراسة في رومانيا لضغوط داخلية (من جانب الزملاء) وخارجية (من جانب وسائل الإعلام أو المصالح السياسية). أعلن أفراد الدراسة في كافة الدول إنهم سوف يلتزمون فقط بالطلبات التي تقع ضمن حدود القانون. ومع ذلك، كانت تعتبر الشبكات غير الرسمية أنها ذات نفوذ وإنها تؤثر على القضاء بطريقة سلبية وليست ايجابية (البيانات المأخوذة من المسح) وتعتبر الشبكات غير الرسمية في بلغاريا ورومانيا أنها فاسدة بصورة كبيرة.

## الاستنتاجات

يرتبط الالتزام بالقانون أو غيابه بصورة كبيرة بالأعراف الاجتماعية. يتطلب تغيير تلك الأعراف الاجتماعية منظور زمني مختلف وكذلك إجراءات مختلفة عن تلك المطلوبة لتغيير المؤسسات، القوانين، القواعد واللوائح الرسمية. تبين تجربة الدول ما بعد الشيوعية حتى تاريخه انه مالم يستهدف الإصلاح القضائي تلك الأعراف الاجتماعية، من المحتمل أن ينجح بصورة جزئية فقط. في بلغاريا، جمهورية التشيك، رومانياً وسلوفينيا، أخفقت الإصلاحات في علاج الممارسات غير الرسمية التي انتقلت من الشيوعية. زيادة استقلال القضاء، تحسين القدرات وتعزيز الفعالية يجب أن يقلل بعض من نطاق الممارسات غير الرسمية. ولكن يجب أن تصحب تلك الإجراءات جهود لتثقيف عامة الجمهور حول حكم القانون وتعزيز فهمهم للقضاء وكيفية التعامل معه. من المطلوب أيضا إجراءات بناء ثقة أكثر تحديداً: يجب أن يثبت القضاء إلى الجمهور أن كل شخص يتمتع بالمساواة أمام القانون.



الشكل 4: القضاء في حالة نموذ الشبكات غير الرسمية في القضاء



الشكل 5: القضاء في حالة نوع النفوذ الذي تمارسه الشبكات غير الرسمية في القضاء

## 12) تنفيذ قوانين مكافحة الفساد: الحاجة لمراقبة الأداء

ترنان مينين، ايرك فراي وريتشارد إي ميسك<sup>1</sup>

الهدف الرئيسي في أي سياسة شاملة ناجحة لمكافحة الفساد هو ردع السلوك الفاسد. يجب التحقيق في ادعاءات الرشوة، ممارسة النفوذ، غسيل الأموال والمخالفات الأخرى والمقاضاة بشأنها عندما تضمن الأدلة ذلك. يجب أن تبت المحاكم بسرعة ولكن بصورة عادلة في القضايا الناتجة عن ذلك ويجب أن تكون الغرامات والعقوبات المفروضة على المدانين كافية لردع الآخرين عن القيام بأفعال مماثلة.

ولضمان تنفيذ قوانين مكافحة الفساد بصورة فعالة، يجب أن تبدأ الحكومات في مراقبة عملية التنفيذ. يمكن أن تساعد بيانات التنفيذ الإداريين على اكتشاف الاتجاهات وتخصيص موارد محددة استناداً إلى أنشطة التنفيذ والتطورات الفعلية بدلاً من التوقعات والمعلومات العامة. يمكن تحديد العوائق الخاصة في مقاضاة الأفراد من خلال مختلف الخطوات في نظام العدالة الجنائية وتخصيص الموارد للقضاء عليها. يمكن أن تساعد البيانات الإحصائية والاتجاهات المندفعة في تحديد المجالات التي تتطلب المزيد من التحقيقات والإجراءات التصحيحية المحتملة.

يطور البنك الدولي أدوات لمساعدة الدول في تحسين الطرق التي تراقب بها تنفيذ قوانين مكافحة الفساد لديها<sup>2</sup>. تكشف الأعمال التمهيدية عن عدد من المسائل التي تعقد المراقبة الفعالة لعملية التنفيذ. في بعض الدول قد يتم اتهام المسؤولين الفاسدين بالرشوة ولكن قد ينتهي الأمر بالإدانة أو الموافقة على الاعتراف بالتهرب من الضرائب أو الكذب على الشرطة. وبدون المراجعة الدقيقة للبيانات، قد يتم تصنيف تلك الحالات بصورة صحيحة. لا يعتبر القانون الجنائي هو الطريق الوحيد للتنفيذ. يتم عادة إقالة الموظفين الحكوميين الذين تتم إدانتهم بالفساد وغالباً ما يفقدون معاشاتهم ومنافعهم الأخرى المستحقة بموجب الإجراءات القانونية الإدارية. يجب أن تشمل الصورة الكاملة لنظام التنفيذ تلك الإجراءات غير الجنائية أيضاً.

بالرغم من هذه التحديات، أحد أهداف مراقبة قوانين مكافحة الفساد هو توفير مقاييس الأداء التي يمكن التصرف بناءً عليها. وتتناقض هذه مع تلك المؤشرات مثل مفاهيم الفساد. وعلى الأقل على المدى القصير، لا يستطيع صناع السياسة فعل الكثير لتغيير مفاهيم الفساد. وعلى النقيض، أحد المؤشرات التي يمكن التصرف بناءً عليها هو المؤشر الذي تستطيع الدولة التعامل معه. وبالتالي إذا وجدت أي دولة أن لديها معدل منخفض بصورة غير طبيعية في إدانة جرائم الفساد، يمكنها أن تحسن ترتيبها عن طريق تلك الخطوات مثل توفير تدريب أفضل لوكلاء النيابة والقضاة واختيار القضايا بصورة أكثر حرصاً من أجل المقاضاة.

1 تيرنان مينين وايرك فراي هما مستشاران في البنك الدولي، ريتشارد ميسيك هو الأخصائي العام الأول في مجموعة حوكمة القطاع العام. الملاحظات والآراء المعبر عنها هنا تعبر عن آرائهم الشخصية ولا تمثل آراء البنك الدولي أو مدراءه أو إدارته.

2 هذا العمل مدعوم من جانب الحكومة الهولندية.

أحد الأجزاء الهامة من مشروع البنك الدولي يشمل إعداد مجموعة من البيانات تشتمل عن طريق اثنين أو أكثر من المؤشرات على جهود مليموسة لتنفيذ تشريع مكافحة الفساد وكذلك التزام الدولة بمراقبة تنفيذ وتحقيق أهداف مكافحة الفساد. ولهذا الغرض، يركز البنك على مؤسسات تنفيذ مكافحة الفساد الحكومية الرئيسية - وكالات مكافحة الفساد، خدمات النيابة والمحاكم. وبعد ذلك تبحث الدراسة التي يقوم بها البنك الدولي: إلى أي درجة يتوجهون بالتحقيق الى مقاضاة ادعاءات الفساد؟ ما هي نسبة الشكاوى التي يتم التحقيق فيها ؟ كم عدد التحقيقات التي تنتهي بالمقاضاة ؟ كم عدد القضايا التي تؤدي إلى إدانة ؟ وضمن هذا النطاق، هل ترافق مؤسسات مكافحة الفساد هذه المسائل والى أي درجة ؟

## النتائج

البيانات الواردة أدناه توضح بعض نتائج مراقبة تنفيذ الفساد حتى تاريخه. الجدول 1 يحتوي على بعض إحصائيات التنفيذ من وكالات مكافحة الفساد. غالباً ما يتم إنشاء هذه الوكالات كلجنة تحقيق مستقلة وأحياناً كقسم متخصص في مكتب الرئيس. يمكن أن نلاحظ أن وكالة مكافحة الفساد في نيجيريا تجمع بيانات في كل مرحلة من مراحل عملية التنفيذ - ابتداء من التحقيق حتى الإدانة أو البراءة. البيانات المسجلة على موقع الوكالة تبين انه في عام 2005، بدأت الحكومة في 209 تحقيق. في نفس العام بدأت المقاضاة في 14 حالة وانتهت قضية واحدة بالبراءة. على النقيض، يوجد في كولومبيا برنامج لمكافحة الفساد تتم مراجعته من مكتب الرئيس ولكن لا توجد أي وكالة ترافق أو تعلن عن مستويات التنفيذ بصورة محددة.

الجدول 2 يبين نتائج مؤسسة أخرى لتنفيذ قوانين مكافحة الفساد وهي مكتب المدعي العام التابع للحكومة. مكاتب النيابة التابعة للحكومة مسئولة بصورة كبيرة عن تنفيذ قوانين مكافحة الفساد الوطنية ولكن اتخذ عدد قليل منها الخطوات اللازمة لزيادة معدل التنفيذ أو لتحديد ومراقبة أهداف التنفيذ بصورة فعالة. غالباً ما يتداخل تفويض وكالات مكافحة الفساد الأكثر قوة مع مكاتب النيابة ولكن نادراً ما يصل ذلك إلى حد اغتصاب كافة مسؤوليات تنفيذ قوانين مكافحة الفساد الخاصة بمكاتب النيابة. وبالتالي من المهم أن يكون لدى الدول مراقبة في مستوى الوكالة ومستوى النيابة. البيانات الواردة في الجدول 2 تبين مرة أخرى معاملة متفاوتة عبر الدول العينة. بينما ترافق أرمينيا تحقيقات وإجراءات مقاضاة الفساد حتى مستوى الإدانة، ترافق كولومبيا فقط حتى مستوى المقاضاة. علاوة على ذلك بينما ترافق وكالات مكافحة الفساد في نيجيريا في كافة المستويات، لا يقدم مكتب النيابة فيها أي تقارير أو بلاغات.

مراقبة التنفيذ ليست هي الدواء الشامل. يمكن أن يشجع جمع ونشر بيانات التنفيذ الحصص غير الرسمية وبالتالي يوفر دافع منحرف لإجراءات التنفيذ غير المطلوبة. يعتبر القضاء الفاعل والمستقل أحد أدوات الحماية ضد هذه المخاوف. والجانب الثاني هو السياسات المناسبة الخاصة بإعداد ونشر البيانات مع مهلة زمنية وتجميع كافي لكي لا توضع دوافع خاطئة على أنشطة تنفيذ القانون الحالية. تجميع البيانات والتأخير في النشر

يمكن أيضا أن يعالج أي مخاوف من أن نشر إحصائيات التنفيذ يمكن أن يؤثر على التحقيقات الجارية. يمكن أيضا إساءة تفسير إحصائيات التنفيذ بسهولة. وهي ليست مؤشرات موثوقة عن انتشار الفساد لأن تفاوتها قد ينتج من أسباب متناقضة.

قد تتخفض معدلات المقاضاة لأن هناك فساد أقل يتعين المقاضاة بشأنه. وقد ترتفع بسبب درجة التعاون الأكبر من جانب المواطنين، آليات الاكتشاف الأفضل أو الزيادة في الفساد الفعلي. تتبع عدد التحقيقات والمقاضاة لا يعالج أيضا نوعية وجدارة أنشطة التنفيذ هذه. التحقيقات والمقاضاة لأغراض سياسية وبدون الاهتمام بالعمليات والإجراءات الواجبة يمكن أن تحدث تحت ذريعة جهود مكافحة الفساد. ولذلك يجب مراجعة البيانات بالاشتراك مع سجل حقوق الإنسان لتلك الدولة وحقوق المقاضاة الواجبة الممنوحة إلى المتهم.

ومع ذلك وفي وجود كل هذه الثغرات، من الواضح أن المراقبة الأفضل والأشمل لتنفيذ قوانين مكافحة الفساد عنصر ضروري في برنامج مكافحة الفساد.

الجدول 1: إحصائيات التنفيذ - وكالة مكافحة الفساد

الإدانة	الإجراءات القضائية		الإجراءات الإدارية			التحقيقات					السنة	الدولة	
	التهمة	المعلقة	المقاضاة	المسؤولية الإدارية	المحاولة إلى الوكالات الإدارية	المرسلة إلى النيابة	المعلقة	المعلقة/الاستقالة	المفضلة	التحقيقات			الشكاوى
0	1	13	14	-	-	-	-	-	-	209	-	2005	كولومبيا
0	0	6	8	-	-	-	292	-	19	327	-	2004	أرمينيا
2	1	7	13	-	-	-	335	-	87	439	-	2003	نيجيريا

الجدول 2: إحصائيات التنفيذ - مكتب النائب العام

متوسط العقوبة	الإدانة	البراءة	المعلقة	المقاضاة	المرسلة للنيابة	المعلقة/الاستقالة	المعلقة	المفضلة	التحقيقات	السنة	الدولة
-	-	-	-	-	-	-	-	-	161	2005 (الربع الثالث)	كولومبيا
-	-	-	-	-	147	-	-	-	202	2004	
-	-	-	-	-	147	-	-	-	306	2003	
2- مصدرة الممتلكات	10 (رشوة)	-	-	463	-	-	-	-	-	2002	أرمينيا
8- مصدرة الممتلكات	27 (رشوة)	-	-	274	-	-	-	-	-	2001	
										لا يطبق	نيجيريا

## 13) مقياس الفساد العالمي 2006

توم لافيرز<sup>1</sup>

### المقدمة

يهدف مقياس الفساد العالمي التابع لمنظمة الشفافية الدولية لعام 2006 إلى فهم كيف وبأي طرق يؤثر الفساد على حياة الأشخاص العاديين بما يوفر مؤشر عن شكل ومدى الفساد من وجهة نظر المواطنين حول العالم.

يقدم مقياس عام 2006 نتائج مسح الرأي العام لعدد 59,661 شخص في 62 دولة منخفضة ومتوسطة ومرتفعة الدخل. والأُن في جولته الرابعة، تم تنفيذ المقياس من جانب مؤسسة جالوب انترناشيونال كجزء من مسح صوت الشعوب الذي تجريه نيابة عن منظمة الشفافية الدولية بين يوليو وسبتمبر 2006.

### ملخص النتائج

#### تجربة الرشوة

سأل مقياس 2006 أفراد الدراسة عن اتصالاتهم بمختلف المنظمات الخدمية وهل يضطرون لدفع رشاوى في تعاملاتهم مع تلك المنظمات. تسمح البيانات الناتجة بتحليل أنماط الرشوة، القطاعات الأكثر تأثراً في مختلف أجزاء العالم والأشخاص الأكثر معاناة نتيجة لاضطرارهم لدفع تلك الدفعات الإضافية.

#### ما هي القطاعات الأكثر تأثراً بالرشوة؟

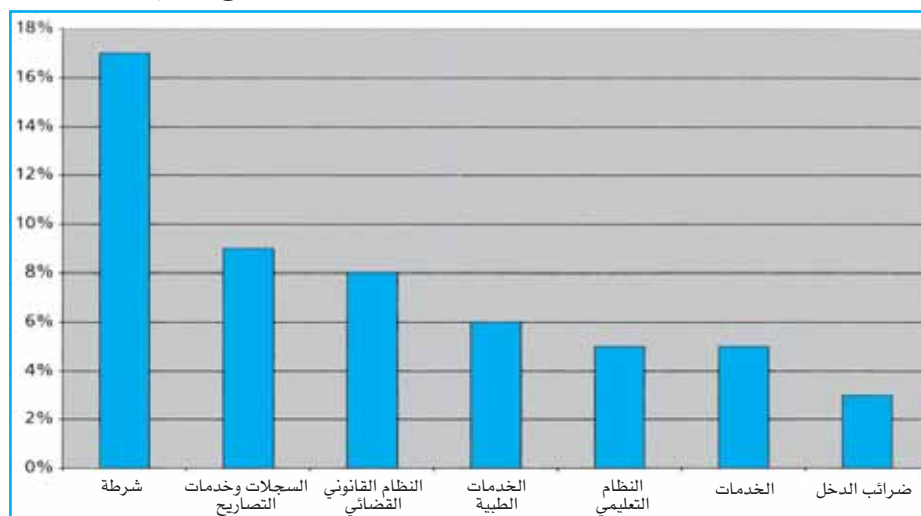
الشكل 1 يبين أن تجربة دفع رشاوى تختلف وتتفاوت بصورة كبيرة بين مختلف المنظمات المشمولة في المؤشر. الشرطة هي المنظمة التي تدفع الرشاوى إليها بصورة أكثر شيوعاً مع الوضع في الحسبان العينة الكاملة للدراسة. وهذا، عند النظر إليه مع النظام القانوني والقضاء الذي هو ثالث القطاعات الأكثر تأثراً بالرشوة، يثير مخاوف كبيرة بخصوص الفساد في عمليات تنفيذ القانون. السجلات وخدمات التصاريح هي ثاني أكثر قطاع تأثراً بالرشوة حيث أعلن واحد من كل 10 أفراد في العينة الذين تعاملوا مع هذه الخدمات إنهم دفعوا رشاوى إليها.

في ضوء أن الفساد في الشرطة يظهر كمشكلة كبرى عندما ننظر إلى الردود المجمعة في كافة الدول الاثنتين والستين، من المدهش أن نلاحظ أن مدى الفساد في قوات الشرطة يتفاوت بصورة كبيرة عندما نجزي التحليل

1. توم لافيرز كان عضواً في إدارة السياسات والأبحاث في منظمة الشفافية الدولية.



إلى مجموعات أقليلية. وكما يتضح من الشكل 2 أدناه دفع جزء صغير من أفراد الدراسة من أمريكا الشمالية والاتحاد الأوروبي والمجموعات الإقليمية رشوة إلى الشرطة. بالمقارنة بذلك، أكثر من نصف أفراد الدراسة في إفريقيا الذين لديهم تعامل مع الشرطة خلال فترة الاثنا عشر شهراً الماضية دفعوا رشوة إلى الشرطة وبين هذين الوضعين المتقابلين، تظهر المجموعات الإقليمية الأخرى مستويات فساد مزعجة في الشرطة. في أمريكا اللاتينية، قام واحد من كل ثلاثة من أفراد الدراسة الذين لديهم تعامل مع الشرطة بدفع رشوى وفي الدول المستقلة حديثاً ومنطقة آسيا - المحيط الهادئ وجنوب شرق أوروبا، يتراوح الرقم بين 15 و 20 بالمائة.



المصدر: مقياس الفساد العالمي في منظمة الشفافية الدولية لعام 2006

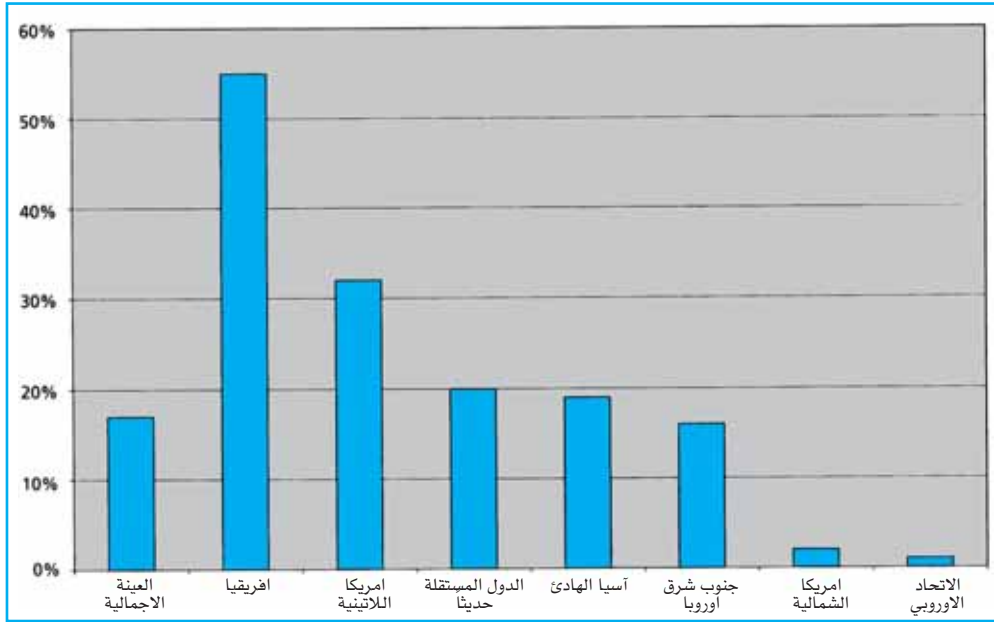
الشكل 1: نسبة أفراد الدراسة الذين دفعوا رشوى إلى مختلف القطاعات (العينة الكلية)

## ماهي المناطق الأكثر تأثراً بالرشوة؟

أشار أفراد الدراسة في إفريقيا إلى مقياس الفساد العالمي بأنهم دفعوا في المتوسط أكثر من رشوتين في السنة الأخيرة للوصول إلى الخدمات التي هي حقهم أصلاً، وهو معدل أعلى من أي منطقة أخرى. حقيقة أن أكثر من واحد من كل اثنين من أفراد الدراسة في أمريكا اللاتينية وتقريباً واحد من كل ثلاثة في الدول المستقلة حديثاً دفعوا رشوة في السنة الماضية وهذه تشكل مشكلة كبرى.

بالرغم من الشعور بأن الفساد يؤثر بشدة على المنظمات ومجالات الحياة المشمولة في المؤشر، فإن التجربة المعلن عنها بخصوص الرشوة في المجموعات المنضمة للاتحاد الأوروبي وأمريكا الشمالية منخفضة نسبياً حيث دفع أقل من 1 من كل 10 أفراد رشوة في أمريكا الشمالية ودفع 1 فقط من كل 20 في الاتحاد الأوروبي رشوة. ولكن يجب التمييز بين مختلف أشكال الفساد - الأسئلة الواردة في مسح المؤشر تبحث في دفعات التسهيل

المدفوعة مقابل الوصول إلى الخدمات بدلاً من الفساد الكبير الذي يؤثر على القطاع العام والقطاع الخاص وبينما لا يبدو أن الرشوة مقابل الخدمات تعتبر مشكلة كبيرة في هذه المناطق، فإن هذا لا يعني بالضرورة بطلان مخاوف الناس بخصوص الفساد الواسع النطاق.



المصدر: مؤشر الفساد العالمي بمنظمة الشفافية الدولية 2006

الشكل 2: نسبة أفراد الدراسة الذين دفعوا رشوة إلى الشرطة حسب المجموعات الإقليمية<sup>2</sup>.

## فعالية حرب الحكومات ضد الفساد

من المدهش بحث الطريقة التي يرى بها أفراد الدراسة أن حكوماتهم تقوم بتعقب الفساد أو أن الحكومة تشجع فعلياً على استمرار الفساد. بالنسبة للحكومات التي في السلطة منذ فترة زمنية قصيرة، من غير المعقول أن نضع اللوم كله على الحكومات بشأن الفساد في الدولة. النتائج المبينة في الجدول 1 أدناه تبرز الرأي المتدني الذي تتبناه أغلبية أفراد الدراسة عن جهود حكوماتهم في مكافحة الفساد. وحتى الآن الإجابة الأكثر شيوعاً هي أن الحكومة غير فعالة في أنشطتها لمكافحة الفساد.

2 المجموعات الإقليمية المستخدمة هنا هي: الاتحاد الأوروبي والدول الغربية الأخرى (الاتحاد الأوروبي +): النمسا، التشيك، الدنمرك، فنلندا، فرنسا، ألمانيا، اليونان، أيسلندا، إيطاليا، لكسمبورج، هولندا، النرويج، بولندا، البرتغال، إسبانيا، السويد، سويسرا والمملكة المتحدة، جنوب شرق أوروبا: ألبانيا، بلغاريا، كرواتيا، كوسوفا، مقدونيا، رومانيا، صربيا وتركيا، الدول المستقلة حديثاً وهي: مولدوفا، روسيا وأوكرانيا، أفريقيا: الكاميرون، الكونغو برازافيل، الجابون، كينيا، المغرب، نيجيريا، السنغال وجنوب أفريقيا، أمريكا اللاتينية: الأرجنتين، بوليفيا، تشيلي، كولومبيا، جمهورية الدومينيكان، المكسيك، بنما، باراغواي، بيرو وفنزويلا، آسيا- المحيط الهادئ: فيجي، هونج كونج، الهند، اندونيسيا، اليابان، كوريا (الجنوبية)، ماليزيا، باكستان، الفلبين، سنغافورة، تايوان وتايلاند وأمريكا الشمالية: كندا والولايات المتحدة.

## الجدول 1: كيف تقيم إجراءات حكومتك في الحرب ضد الفساد؟

أمريكا الشمالية	آسيا - الهادئ	أمريكا اللاتينية	إفريقيا	الدول المستقلة حديثاً	جنوب شرق أوروبا	الاتحاد الأوروبي+	العينة الإجمالية	
2%	4%	7%	17%	3%	6%	4%	5%	فعالة جداً
17%	15%	18%	27%	14%	21%	18%	17%	فعالة
50%	34%	29%	24%	40%	30%	42%	38%	غير فعالة
9%	18%	19%	20%	24%	19%	14%	16%	لا تكافحه مطلقاً
19%	15%	23%	9%	15%	9%	14%	15%	تشجعه
4%	15%	4%	3%	5%	14%	8%	8%	لا اعرف

المصدر: مؤشر الفساد العالمي من إعداد منظمة الشفافية الدولية في عام 2006

## النتائج الإقليمية

يبين تفصيل النتائج حسب المناطق أن 42% من أفراد الدراسة في الإتحاد الأوروبي و50% في أمريكا الشمالية يعتقدون أن حكوماتهم غير فعالة في مكافحة الفساد. ومما يثير القلق أيضاً أن 19% من أفراد الدراسة في أمريكا الشمالية يعتقدون أن حكوماتهم تشجع الفساد فعلياً بدلاً من محاربه.

تبين نتائج أمريكا اللاتينية وإفريقيا اختلافاً كبيراً في الآراء بين أفراد العينة.

يرسم أفراد الدراسة في الدول المستقلة حديثاً صورة للحكومات التي تبذل القليل من الجهود لمحاربة الفساد والتي تتميز بعدم الفعالية عند بذل تلك الجهود. الإجابة الأكثر شيوعاً هي أن الحكومات غير فعالة في الحرب ضد الفساد (40%) بينما أجاب 24% بأن الحكومة لا تحارب الفساد مطلقاً. وهذا الرقم هو الأكبر بين كافة المجموعات الإقليمية.

أحد التفسيرات الجزئية للنتائج الواردة هنا هو الأهمية النسبية لجهود مكافحة الفساد في المناطق المختلفة. وطبقاً لمعظم المؤشرات، تواجه أوروبا الغربية وأمريكا الشمالية مخاطر منخفضة نسبياً من الفساد الثانوي من خلال المؤسسات القوية والتهديد الحقيقي جداً لمقاضاة أي شخص يقبض عليه متلبساً باللجوء إلى أنشطة غير قانونية. ونتيجة لذلك، فإن جهود مكافحة الفساد في هذه الدول منخفضة نسبياً في جدول أعمال الحكومات الحالية ويقوم هذا الرأي على المقاضاة في القضايا الرئيسية وليس على أعمال لجان مكافحة الفساد أو النجاح النسبي لاستراتيجيات مكافحة الفساد. وعلى النقيض، في إفريقيا حيث يعتبر الفساد عموماً أنه يمثل مخاطر أعلى بكثير، يجب أن تعالج الحكومات الفساد، على الأقل يجب أن تضمن أنه وارد في الأجندة السياسية سواء ترجم ذلك أم لا إلى إجراء فعلي.

## 14) قياس الفساد: الأساطير والحقائق

دانيال كوفمان، ارت كراي و ماسيمو ماستروزي<sup>1</sup>

الإدراك بأن مكافحة الفساد تتطلب قياس الفساد لغرض تشخيص المشكلات ومراقبة النتائج أشعل شرارة الجدل حول أفضل طريقة لقياس الفساد ومراقبة التقدم في الحد منه. وفي هذا السياق هناك بعض المفاهيم الشائعة التي ينقصها الوضوح أو لا يوجد ما يدعمها من التحليلات أو الأدلة القوية. في هذا المقال، نوضح بعض المسائل الرئيسية في صورة الخرافات الستة والحقائق المتصلة بها ونهي المقال بالإشارة إلى بعض المضامين المختصرة لدور القطاع الخاص في مكافحة الفساد

### الأسطورة الأولى: لا يمكن قياس الفساد

#### الحقيقة

يمكن ويتم فعلياً قياس الفساد بطرق كثيرة. تلك الطرق المختلفة تخدم أغراض مختلفة<sup>2</sup>:

1 - من خلال جمع الآراء المدروسة والمطلعة بين الأطراف ذات الصلة. ويشمل ذلك إجراء مسوحات بين الشركات والمسؤولين الحكوميين والأفراد وكذلك المراقبين الخارجيين مثل المنظمات غير الحكومية، المانحين متعددي الجنسيات والخبراء في وكالات تصنيف الاستثمار وأصحاب الفكر. يمكن استخدام مصادر البيانات هذه بصورة فردية أو في مقاييس مجمعة تجمع معلومات من الكثير من تلك المصادر. عشرات من تلك المصادر متغيرة وكثير منها يغطي مجموعات كبيرة جداً من الدول، غالباً على مدار عدة سنوات. وهذه هي مصادر البيانات المتاحة الوحيدة التي تسمح حالياً بمقارنات عبر الدول على نطاق واسع ومراقبة الفساد مع مرور الوقت.

2 - من خلال تتبع السمات المؤسسية في الدول. يوفر ذلك المعلومات التي يمكن ربطها بالفرص أو دوافع الفساد مثل ممارسات الشراء وشفافية الميزانية. وهذه لا تقيس الفساد الفعلي ولكن يمكن أن توفر مؤشرات مفيدة عن احتمال حدوث الفساد. ومع ذلك فإن هذه الجهود ذات تغطية محدودة للدول ولا يوجد لها بعد زمني تقريباً.

1 الخرافات الستة بخصوص قياس الفساد في هذه الملاحظة ظهرت في مقال في عدد سبتمبر 2006 من مجلة "حدود التنمية" وتم نسخها هنا بإذن منهم. الآراء المعبر عنها هنا هي آراء المؤلفين ولا تعكس آراء البنك الدولي أو مدراءه التنفيذيين أو الدول التي يمثلونها. يمكن الاتصال ب: @dkaufmann@worldbank.org, akraay@worldbank.org, mmastruzzi@worldbank.org

2 د كوفمان، ايه كراي وام ماستروزي «قياس الحوكمة باستخدام بيانات الآراء والمفاهيم» (سوف تصدر قريباً في طبعة سوزان روز-ايكرمان «الدليل الدولي لاقتصاديات الفساد»، شلتهام: ادوارد ادجار 2006)، يوفر قائمة شاملة من 22 مصدر بيانات مختلف توفر بيانات الآراء والمفاهيم عن الفساد. أمثلة قياس السمات المؤسسية التي تخلق فرص للفساد تشمل إطار الأنفاق الحكومي والمسائلة المالية ومؤشر النزاهة العامة. تشمل أمثلة التدقيقات بي اولكن «مراقبة الفساد: الأدلة المأخوذة من التجربة الميدانية في اندونيسيا»، ورقة عمل ان بي ار رقم 11753 (2005) وسي تي هسيه وئي موريتي «هل خدع العراق الأمم المتحدة؟ الأسعار غير الحقيقية، الرشاوى وبرنامج النفط مقابل الغذاء» مجلة الاقتصاد الفصلية (قريباً).

3 - من خلال المراجعات الدقيقة لمشاريع محددة. يمكن أن تكون هذه المراجعات عبارة عن تدقيقات مالية فقط أو مقارنات أكثر تفصيلاً للأنفاق مع المخرجات الفعلية للمشاريع. يمكن أن توفر تلك التدقيقات معلومات عن ارتكاب الفساد في مشاريع محددة ضمن سياق خاص جداً في الدولة ولكن ليس عن الفساد على مستوى الدولة ككل. وتميل هذه المعلومات إلى أن تكون مقصورة على مشاريع ودول محددة وبالتالي فإنها ليست ملائمة للمقارنات بين الدول أو للمراقبة مع مرور الوقت.

## الأسطورة الثانية: تعكس البيانات الذاتية آراء غامضة وعامة عن الفساد بدلاً من حقائق موضوعية محددة

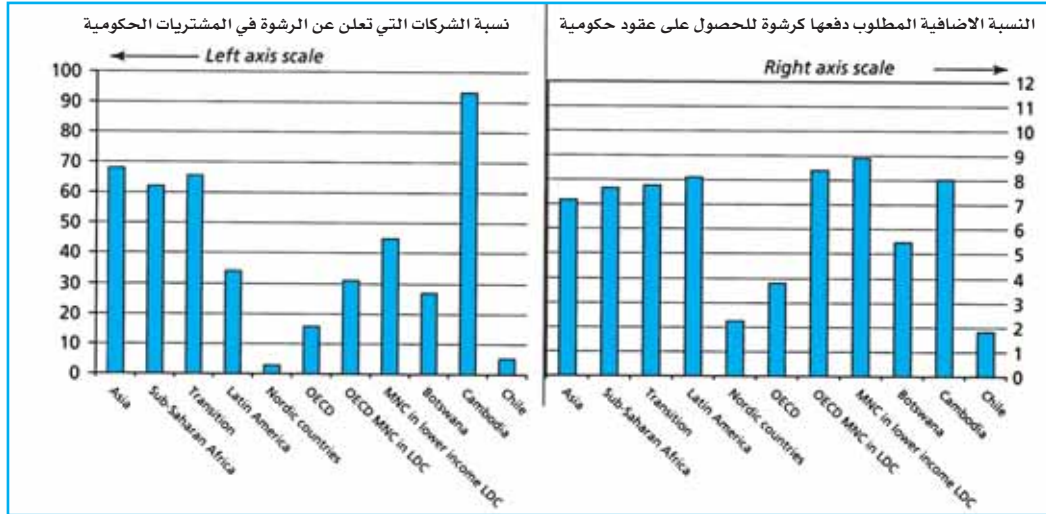
### الحقيقة

حيث أن الفساد عادة لا يترك وراءه أثر ودليل، فإن الآراء عن الفساد استناداً إلى التجارب الفعلية للأفراد تكون أحياناً هي المعلومات الأمل والوحيدة التي نمتلكها. الآراء أيضاً مهمة بصورة مباشرة: عندما يرى المواطنون أن المحاكم والشرطة فاسدين، لن يرغبوا في استخدام خدماتهم بغض النظر عن الواقع الموضوعي. وبالمثل سوف تدفع الشركات ضرائب أقل إذا كانوا يعتقدون بأن تلك الضرائب سوف تذهب هباءً بسبب الفساد وسوف يستثمرون أموالاً أقل في بلادهم. علاوة على ذلك وبينما قد تؤثر الأعراف الاجتماعية على آراء الناس حول الفساد، في الواقع لا يبدو هذا التحيز الثقافي في الآراء جوهرياً. وهو يبين على سبيل المثال أن الآراء عن الفساد الواردة في مسوحات الشركات المحلية عبر البلاد تميل لأن تكون على درجة عالية من الارتباط بالآراء عن الفساد المأخوذة من تصنيفات الخبراء في وكالات تصنيف المخاطر التجارية أو بنوك التنمية متعددة الأطراف<sup>3</sup>.

الأسئلة عن الفساد القائمة على المسوحات أصبحت أيضاً محددة ومركزة وكمية بصورة متزايدة. مثلاً، أخذنا السؤال التالي من مسح المنافسة العالمية الذي قام المنتدى الاقتصادي العالمي على تنسيقه: «عندما تقوم شركات مثل شركاتكم بممارسة النشاط مع الحكومة، ما هي النسبة من قيمة العقد التي يجب عليكم عرضها في صورة دفعات إضافية للحصول على العقد؟ كما هو مبين في الشكل 1، يمكن أن تكون النتائج محددة جداً وكذلك هادئة مع الإشارة في هذه الحالة إلى تكرار ومدى قيام الشركات (بما في ذلك الكثير من الشركات متعددة الجنسيات) بدفع رشاً للحصول على عقود المشتريات الحكومية. المسوحات المحلية مثل صوت الشعب من إعداد مؤسسة جالوب ومسوحات المؤشر العالمي والمؤشر اللاتيني تطلب من أفراد الدراسة (المواطنون

<sup>3</sup> هناك ارتباط عالي جداً بين الفساد في تصنيفات مسوحات المنافسة العالمية وتلك الخاصة بمستقصي الآراء الخبراء مثل وحدة الاستخبارات في مجلة الايكونوميست والرؤية العالمية أو تصنيفات المؤسسات متعددة الأطراف مثل سياسة الدول والتقييمات المؤسسية لدى البنك الدولي (سي بي أي آيه). النقد ذو الصلة هو ان تقييمات الفساد المعدة من أصحاب الفكر ووكالات تصنيف المخاطر التجارية تبين تحيزات إيديولوجية، عموماً مؤيدة للسوق ومؤيدة للجناح اليميني. في مؤلف د كوفمان وايه كراي وام ماستروزي "أمور الحوكمة 3: مؤشرات الحوكمة عام 1996، 1998، 2000 و2002". مجلة البنك الدولي الاقتصادية (2004)، اعدنا اختبار لتلك التحيزات والميول الإيديولوجية ووجدنا أنها غير هامة من الناحية الكمية.

والشركات المقيمون في الدولة بما في ذلك الشركات متعددة الجنسيات) الإعلان عن عدد المرات التي شهدوا فيها تصرفات فساد.



المصدر: حسابات المؤلفين استنادا إلى مسح الشركات في أو اس من جانب المنتدى الاقتصادي العالمي. أم أن سي تشير إلى الشركة متعددة الجنسيات بينما ال دي سي تشير إلى الدولة الأقل نمواً.

الشكل 1: الرشوة المعلنة من جانب الشركات بخصوص المشتريات الحكومية

## الأسطورة الثالثة: البيانات الذاتية الشخصية لا يمكن الاعتماد عليها لكي يتم استخدامها في قياس الفساد

### الحقيقة

كافة الجهود لقياس الفساد باستخدام أي نوع من البيانات تشتمل على عنصر الشك الذي لا يمكن التقليل منه. لا يمكن أن يكون أي مقياس للفساد سواء كان موضوعي أو شخصي، محدد أو إجمالي جدير بالاعتماد والثقة بنسبة 100 % بمعنى توفير مقاييس دقيقة للفساد ولكن أسباب عدم الدقة هذه شائعة بالنسبة لكافة أنواع البيانات سواء كانت محددة، شخصية أو خلافة.

1 - هناك تشويش في القياس في بعض مقاييس الفساد. سؤال المسح أو الدراسة عن الفساد في المحاكم يخضع لأخطاء العينات. حتى التدقيق التفصيلي للمشروع لا يمكن أن يميز بصورة قاطعة بين الفساد، عدم الكفاءة والهدر ومصادر التشويش الأخرى في البيانات.

2 - مقاييس الفساد المحددة يرتبط بصورة غير متقنة بالفساد الشامل - أو بمظهر آخر من مظاهر الفساد. سؤال المسح أو الدراسة عن الفساد في الشرطة لا يجب أن يكون صريحاً جداً عن الفساد في المشتريات الحكومية. حتى إذا أظهر التدقيق وجود دليل على الفساد في أحد المشاريع، ليس من الضرورة أن يشير ذلك إلى وجود فساد في مشاريع أخرى أو أماكن أخرى في القطاع العام.

يجب أن تهدف جهود قياس الفساد إلى تقليل أخطاء القياس وهو ما تحاول المؤشرات الكلية فعله عن طريق استخدام مصادر بيانات مختلفة كثيرة لكل دولة<sup>4</sup>. من المهم أيضاً أن يكون هناك صراحة وشفافية بخصوص عدم الدقة في تقديرات الفساد أو أبعاد الحوكمة الأخرى بالرغم من أن هذه الممارسة غير شائعة. في المؤشرات الإجمالية لأمر الحوكمة (قياس 6 أبعاد للحوكمة، أحدها الفساد) نعلن عن هوامش خطأ واضحة.

يجب ألا يخلط مستخدمو بيانات الحوكمة بين غياب هوامش الخطأ وبين الدقة. ولا يجب أن يخلطوا بين خصوصية مقاييس الفساد وبين الدقة أو العول. المقاييس المحددة جداً مثل البحث عن فرصة للفساد في المشتريات القائمة على مراجعة ممارسات الشراء (أو من خلال أسئلة مسح محددة) تتأثر بكل نوعي أخطاء القياس.

## الأسطورة الرابعة: نحتاج لمقاييس فساد موضوعية قوية لتحقيق تقدم في الحرب ضد الفساد

### الحقيقة

حيث أن الفساد سري وخفي، فإنه من المستحيل تماماً تقديم مقاييس موضوعية دقيقة للفساد. توضح الجهود المبكرة لمراقبة الفساد في مشاريع إنشاء الطرق في أندونيسيا الصعوبات المرتبطة بوضع مقاييس موضوعية مباشرة للفساد<sup>5</sup>. قارن التدقيق في النفقات المعلنة على مواد البناء وتقديرات المواد المستخدمة فعلياً استناداً إلى أعمال الحفر في الطرق وتقييم كمية ونوعية المواد الموجودة. ولكن فصل الرمال عن الصليبخ وفصلهما عن التربة الموجودة قبل بناء الطريق أمراً صعب وبنطوي بالتأكيد على خطأ قياس جوهرى. ونتيجة لذلك لم تستطع الدراسة توفير تقديرات جديرة بالثقة عن مستوى الفساد، بالرغم من أنها مازالت مفيدة حيث أنها يمكن أن توفر تقديرات جيدة عن الفروق في الفساد عبر المشاريع.

ويمكننا أن نحصل على بيانات موضوعية عن السمات المؤسسية مثل ممارسات الشراء أو إجراءات الميزانية

4 مقدار انخفاض خطأ القياس باستخدام التجميع يعتمد على المدى الذي توفر فيه مصادر البيانات الفردية تقديرات مستقلة عن الفساد. في مؤلف د كوفمان وايه كراي وام ماستروزي "أمور الحوكمة 5: مؤشرات الحوكمة المجمعمة والفردية للفترة 1996-2005" ورقة عمل من إدارة أبحاث السياسة في البنك الدولي (2006) [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

5 بي اولكن (2005) مرجع سابق

التي قد تخلق فرص للفساد مثلاً من خلال مبادرة الأنفاق العام والمساءلة المالية لمراقبة إجراءات الإدارة المالية في القطاع العام. يمكن أن توثق تلك الطرق والأساليب البيانات الدفترية أو الوصف الرسمي للقواعد والإجراءات المحددة. ولكنها سوف تكون مقاييس غير جيدة للفساد الفعلي ليس على الأقل لأن التطبيق العملي لهذه القواعد والإجراءات قد يكون مختلف جداً<sup>6</sup>. وقد قدرنا هوامش الخطأ فيما يسمى بالمؤشرات الموضوعية بأنها على الأقل جوهرية مثل التقارير المقدمة من الخبراء أو المواطنين أو الشركات فعلياً - بغض النظر عن مدى ذاتية أو شخصية الأخيرة.

## الأسطورة الخامسة: لا يمكن التصرف بناءً على المقاييس الشخصية للفساد وبالتالي لا يمكن أن ترشد صناعات السياسة في حربهم ضد الفساد

### الحقيقة

تطرح العديد من المسوحات والدراسات المختلفة للشركات والأفراد أسئلة تفصيلية وغير مجمعة عن الفساد في مختلف إدارات الحكومة. الشكل 1 يوضح نوع التفاصيل المحدد عن الرشوة في المشتريات على سبيل المثال التي يمكن حالياً جمعها من خلال المسوحات والدراسات. وبينما لا تشير تلك التفاصيل دائماً إلى ماهية الإصلاحات المحددة المطلوبة، مثلاً في مجال المشتريات أو القضاء، فإنها مفيدة في تحديد مجالات الأولوية لاتخاذ الإجراءات اللازمة. المؤشرات الموضوعية المحددة عن فرص الفساد ليست على درجة أكبر من العملية فيما يتعلق بإرشاد وتوجيه التدخلات المحددة في السياسة. ويمكننا أن نقيس هل يوجد بالدولة لجنة لمكافحة الفساد أم أن المزايدة التنافسية إلزامية في الدفاتر بالنسبة لبعض مجالات المشتريات الحكومية مثلاً. ولكن هذا لا يخبرنا هل يتم تنفيذ تلك الإصلاحات بصورة فعالة على الأرض أم سوف يؤثر تنفيذ تلك الإصلاحات في هذه المجالات المحددة على الفساد.

ويمكن أن يكون تتبع الآراء العامة تماماً عن الفساد طريقة مفيدة أيضاً، ان لم تكن بصورة منعزلة، لمراقبة برامج مكافحة الفساد. الحكومات في الديمقراطيات حول العالم تعتمد على بيانات استطلاعات الرأي لتحديد أولويات السياسة ومتابعة تقدمها.

## الأسطورة السادسة: الكثير من الدول التي تعاني من الفساد المرتفع تحقق أيضاً نمواً سريعاً

المشككون في أجندة مكافحة الفساد يسارعون إلى الإشارة إلى أن دول مثل بنغلاديش التي تحقق درجات

6 انظر مثلاً د كوفمان وايه كراي وام ماستروزي (2005) مرجع سابق و د كوفمان (2005) مرجع سابق، الذي بين ان قدرا كبيرا من الفرق بين المقاييس الموضوعية لدخول العمل استنادا إلى متطلبات إلزامية وبين مفاهيم الشركات عن سهولة الدخول إلى العمل يمكن توضيحه بمدى الفساد.



ضعيفة في معظم تقييمات الفساد عبر الدول تمكنت مع ذلك من تحقيق أداء رائع في مجال النمو خلال العقد الماضي. ويجب ألا نخلط بين هذه الاستثناءات وبين النتائج التجريبية القوية الأكثر عموماً التي تدل على أن الفساد يؤثر سلباً على النمو في المدى المتوسط إلى المدى البعيد. أظهرت الدراسات أن زيادة الانحرافات في الفساد تقلل من معدلات الاستثمار بنسبة 3 نقاط بالمائة وتقلل من متوسط النمو السنوي بنسبة نقطة وأحدة بالمائة<sup>7</sup>.

من الصعب تفسير هذه النتائج في مستوى ما عندما ندرك أن الفساد من المحتمل أن يكون أحد أعراض الإخفاقات المؤسساتية الأوسع مجالاً. ويظهر قدر كبير من الأعمال التجريبية الحديثة أن المقاييس الأكثر شمولاً للنوعية المؤسساتية توضح قدر كبير من الفروق في الدخل عبر الدول. وقد توصلت إحدى الدراسات المشهورة إلى أن التحسن في النوعية المؤسساتية من المستويات التي لوحظت في نيجيريا تلك التي لوحظت في تشيلي يمكن أن يترجم إلى فرق 7 أضعاف في الدخل لكل نسمة على المدى الطويل<sup>8</sup>. هذا النوع من الأدلة يبين أن صناعات السياسة يتجاهلون الفساد والإخفاقات المؤسساتية التي تسمح به بما يعرضهم للخطر.

7 بي مورو "الفساد والنمو" مجلة الاقتصاد الفصلية ، 110 (3) (1995).

8 د اسيموجلو، ايه جونسون وجيه روبنسون "الأصول الاستعمارية للتنمية المقارنة" المجلة الاقتصادية الأمريكية الفصلية 91 (5) (2001). تشمل الدراسات الأخرى: أي كناك وبي كيفر "المؤسسات والأداء الاقتصادي: اختبارات عبر البلاد باستخدام مقاييس بديلة: الاقتصاد والسياسة" 7 (1995)، ار ريجوبون ودي رودريك "حكم القانون، الديمقراطية، الانفتاح والدخل: تقدير العلاقات البيئية"، مخطوطة، ام أي تي وكلية كيندي (2004)، دي رودريك، ايه سوبرامانيان واف تريبي "حكم المؤسسات: سيادة المؤسسات على الجغرافيا والتكامل في التنمية الاقتصادية" مجلة النمو الاقتصادي 9 (2) (2004)، ار ئي هول وسي جونز "لماذا تنتج بعض الدول كثيراً جداً من المخرجات لكل عامل عن الدول الأخرى؟" مجلة الاقتصاد الفصلية 114 (1) (1999).

## 15) مؤشر مدركات الفساد 2006

### جوهان جراف لامبسدورف<sup>1</sup>

يصنف مؤشر مدركات الفساد (سي بي أي) الذي تأسس منذ 12 سنة الدول حسب الدرجة التي يرى الناس فيها أن الفساد موجود بين المسؤولين الحكوميين والسياسيين وهو عبارة عن مؤشر مركب يستخدم مسوحات ودراسات رجال الأعمال والتقييمات عن طريق محلي الدول.

يصنف مؤشر سي بي أي 2006 عدد 163 دولة (159 دولة في العام الماضي) ويعتمد على 12 استطلاع رأي ومسح بحثي مختلف من تسعة مؤسسات مستقلة باستخدام البيانات المجمعة بين عامي 2005 و 2006. تم إدخال بيانات مأخوذة من المصادر التالية:

- سياسة الدولة والتقييم المؤسسي من جانب أي دي ايه و أي بي ار دي (البنك الدولي)
- وحدة الاستخبارات في مجلة الايكونومست
- دار الحرية «الأمم في المرحلة الأنتقالية»
- المعهد الدولي للتنمية الإدارية (لوزان)
- مرشانت انترناشيونال جروب ليمتد (لندن).
- استشارات المخاطر السياسية والاقتصادية (هونج كونج)
- مفوضية الأمم المتحدة بشأن إفريقيا
- المنتدى الاقتصادي العالمي
- مركز أبحاث الأسواق العالمية (لندن)

أحد التغييرات في طريقة سي بي أي 2006 هي أن المؤشر لم يعد يعكس متوسط الحركة على مدار ثلاث سنوات ولكنه يستخدم الآن سنتين فقط للبيانات. ولذلك يعكس مؤشر سي بي أي التابع لمنظمة الشفافية الدولية البيانات الخاصة بعام 2005 و 2006 فقط. السبب في هذا التغيير في الطريقة هو الاعتماد على بيانات أكثر أهمية. وبينما لا يجعل هذا التغيير مؤشر سي بي أي مقياساً لسياسات مكافحة الفساد الحديثة، من المحتمل أن يحسن قدرة تقييمات الدول الفردية على بيان التطورات الأخيرة بدون تقليل دقة القياس.

في عام 2006، نفذ اختبار لتحديد إلى أي مدى كان الوعي بمؤشر سي بي أي التابع لمنظمة الشفافية الدولية يخلق مشكلة دائرية. في ضوء أن مؤشر سي بي أي حقق انتشاراً واسعاً في وسائل الإعلام الدولية، هل أصبحت آراء أفراد الدراسة تتأثر بالبيانات التي تعلنها منظمة الشفافية الدولية؟ الافتراض هو أن أفراد الدراسة قد يسيرون مع الموجة السائدة بدلاً من إبداء آرائهم القائمة على تجاربهم وخبراتهم. ولاختبار هذا الأمر، طرح سؤال

<sup>1</sup> جوهان جراف لامبسدورف يشغل منصب أستاذ كرسي النظرية الاقتصادية في جامعة باسو (ألمانيا) ومستشار أبحاث لدى منظمة الشفافية الدولية التي يقوم بتسيق مؤشر سي بي أي لصالحها منذ 1995.

على أفراد دراسة دبليو ئي اف 2006 كما يلي: «ما مدى معرفتك بمؤشر الشفافية الدولية بخصوص مدركات الفساد؟» (1= غير معروف، 6= معروف جيداً). واستناداً إلى أكثر من 9,000 رد، تم عندئذ إعداد مؤشرين مختلفين عن الفساد، أحدهما من جانب الذين يعرفون مؤشر سي بي أي جيداً (الردود 4-6) والآخر من جانب الذين لا يعرفون مؤشر سي بي أي (الردود 1-3). وتم مقارنة كلا هذين المؤشرين بمؤشر سي بي أي 2005. العينة التي على دراية بمؤشر سي بي أي أعدت مؤشر يرتبط بصورة أقل قليلاً (0.89) بمؤشر سي بي أي 2005 من العينة التي لا تعرف مؤشر سي بي أي (0.90). وهذا يبين أن المعرفة بمؤشر سي بي أي لا تدفع خبراء العمل إلى مسايرة الآخرين في آرائهم ولكن من المحتمل أيضاً أن المعرفة بمؤشر سي بي أي قد تدفع أفراد الدراسة في الواقع لتحديد الآراء الخاصة بهم. وهذا يوفر مؤشر قوي على أنه ليس هناك أي دائرية في الطريقة الحالية<sup>2</sup>. و باختصار، الآراء المجمع في مؤشر سي بي أي مازالت مساهمة مفيدة نحو فهم المستويات الحقيقية للفساد من دولة إلى أخرى.

## الجدول 1: مؤشر مدركات الفساد 2006

ترتيب الدولة	الدولة	درجة سي بي أي 2006 <sup>أ</sup>	المسوحات المستخدمة <sup>ب</sup>	الانحراف القياسي <sup>ج</sup>	المدى المرتفع - المنخفض <sup>د</sup>	مدى الثقة <sup>هـ</sup>
1	فنلندا	9.6	7	0.2	9.8_9.2	9.4-9.7
	أيسلندا	9.6	6	0.2	9.8_9.2	9.5-9.7
	نيوزيلندا	9.6	7	0.2	9.7_9.2	9.4-9.6
4	الدنمرك	9.5	7	0.2	9.7_9.2	9.4-9.6
5	سنغافورة	9.4	9	0.2	9.7_8.9	9.2-9.5
6	السويد	9.2	7	0.2	9.4_8.8	9.0-9.3
7	سويسرا	9.1	7	0.3	9.4_8.6	8.9-9.2
8	النرويج	8.8	7	0.6	9.3_7.7	8.4-9.1
9	استراليا	8.7	8	0.7	9.4_7.7	8.3-9.0
	هولندا	8.7	7	0.5	9.3_7.7	8.3-9.0
11	النمسا	8.6	7	0.6	9.2_7.7	8.2-8.9
	لكسمبورج	8.6	6	0.7	9.7_7.7	8.1-9.0
	المملكة المتحدة	8.6	7	0.6	9.2_7.7	8.2-8.9
14	كندا	8.5	7	0.7	9.3_7.6	8.0-8.9
15	هونج كونج	8.3	9	1.0	6.7-9.3	7.7-8.8
16	ألمانيا	8.0	7	0.5	7.5-9.1	7.8-8.4
17	اليابان	7.6	9	1.0	5.4-8.9	7.0-8.1
18	فرنسا	7.4	7	0.9	5.5-8.5	6.7-7.8
	ايرلندا	7.4	7	0.9	5.5-8.4	6.7-7.9
20	بلجيكا	7.3	7	1.0	5.5-8.9	6.6-7.9
	تشيلي	7.3	7	0.8	5.5-7.7	6.6-7.6
	الولايات المتحدة	7.3	8	1.1	5.1-8.6	6.6-7.8
23	اسبانيا	6.8	7	0.8	5.5-7.7	6.3-7.2
24	بربادوس	6.7	4	0.8	5.8-7.7	6.0-7.2
	استونيا	6.7	8	1.1	5.4-8.9	6.1-7.4
26	مكاو	6.6	3	1.2	5.4-7.7	5.4-7.1
	البرتغال	6.6	7	1.2	5.1-7.7	5.9-7.3
28	مالطة	6.4	4	1.7	5.0-8.9	5.4-7.3
	سلوفينيا	6.4	8	1.2	4.9-8.0	5.7-7.0
	أوروغواي	6.4	5	0.8	5.7-7.7	5.9-7.0
31	الإمارات العربية	6.2	5	0.9	5.4-7.6	5.6-6.9
32	بوتان	6.0	3	1.9	4.1-8.0	4.1-7.3
	قطر	6.0	5	0.7	5.4-7.0	5.6-6.5
34	إسرائيل	5.9	7	1.1	4.1-7.6	5.2-6.5
	تايوان	5.9	9	0.5	5.2-6.6	5.6-6.2
36	البحرين	5.7	5	0.7	4.9-6.7	5.3-6.2
37	بوتسوانا	5.6	6	1.4	4.1-7.7	4.8-6.6
	قبرص	5.6	4	0.5	5.1-6.1	5.2-5.9

ترتيب الدولة	الدولة	درجة سي بي أي 2006	المسوحات المستخدمة <sup>ب</sup>	الانحراف القياسي <sup>ج</sup>	المدى المرتفع - المنخفض <sup>د</sup>	مدى الثقة <sup>هـ</sup>
39	عمان	5.4	3	1.3	4.1-6.7	4.1-6.2
40	الأردن	5.3	7	1.0	3.2-6.2	4.5-5.7
41	المجر	5.2	8	0.4	4.6-5.8	5.0-5.4
42	موريشيوس	5.1	5	1.7	3.6-7.7	4.1-6.3
	كوريا الجنوبية	5.1	9	0.8	4.0-6.0	4.7-5.5
44	ماليزيا	5.0	9	1.0	3.5-6.6	4.5-5.5
45	إيطاليا	4.9	7	0.9	4.0-6.1	4.4-5.4
46	جمهورية التشيك	4.8	8	0.7	4.0-5.8	4.4-5.2
	الكويت	4.8	5	1.0	3.2-5.8	4.0-5.4
	ليتوانيا	4.8	6	1.1	3.4-6.7	4.2-5.6
49	لاتفيا	4.7	6	1.1	3.6-6.7	4.0-5.5
	سلوفاكيا	4.7	8	0.8	3.6-5.8	4.3-5.2
51	جنوب إفريقيا	4.6	8	0.9	3.2-6.2	4.1-5.1
	تونس	4.6	5	1.2	3.5-6.7	3.9-5.6
53	جمهورية دومينيكا	4.5	3	1.2	3.5-5.8	3.5-5.3
54	اليونان	4.4	7	0.9	3.6-5.8	3.9-5.0
55	كوستاريكا	4.1	5	1.0	3.2-5.4	3.3-4.8
	ناميبيا	4.1	6	1.0	3.4-6.1	3.6-4.9
57	بلغاريا	4.0	7	1.2	2.7-6.0	3.4-4.8
	السلفادور	4.0	5	1.1	2.6-5.5	3.2-4.8
59	كولومبيا	3.9	7	1.0	3.2-5.9	3.5-4.7
60	تركيا	3.8	7	0.8	2.3-4.9	3.3-4.2
61	جامايكا	3.7	5	0.4	3.2-4.1	3.4-4.0
	بولندا	3.7	8	1.0	2.8-5.8	3.2-4.4
63	لبنان	3.6	3	0.4	3.2-4.0	3.2-3.8
	سيشل	3.6	3	0.4	3.2-4.0	3.2-3.8
	تايلاند	3.6	9	0.7	2.4-4.6	3.2-3.9
66	بيليز	3.5	3	1.0	2.3-4.1	2.3-4.0
	كوبا	3.5	3	1.8	1.8-5.4	1.8-4.7
	جرينادا	3.5	3	1.1	2.3-4.1	2.3-4.1
69	كرواتيا	3.4	7	0.5	2.7-4.1	3.1-3.7
70	البرازيل	3.3	7	0.4	2.7-3.9	3.1-3.6
	الصين	3.3	9	0.5	2.2-4.2	3.0-3.6
	مصر	3.3	6	0.5	2.6-4.0	3.0-3.7
	غانا	3.3	6	0.5	2.6-4.0	3.0-3.6
	الهند	3.3	10	0.5	2.7-4.3	3.1-3.6
	المكسيك	3.3	7	0.3	2.7-3.5	3.1-3.4
	بيرو	3.3	5	0.7	2.6-4.1	2.8-3.8
	السعودية	3.3	3	1.0	2.2-4.1	2.2-3.7

ترتيب الدولة	الدولة	درجة سي بي أي 2006	المسوحات المستخدمة	الانحراف القياسي	المدى المرتفع - المنخفض	مدى الثقة
	السنغال	3.3	5	0.6	2.7-4.1	2.8-3.7
79	بوركينافاسو	3.2	5	0.6	2.7-4.1	2.8-3.6
	ليسوتو	3.2	5	0.5	2.6-4.0	2.9-3.6
	مولدوفا	3.2	7	0.9	2.3-4.5	2.7-3.8
	المغرب	3.2	6	0.6	2.2-4.0	2.8-3.5
	ترينداد و توباغو	3.2	5	0.6	2.6-4.0	2.8-3.6
84	الجزائر	3.1	5	0.7	2.3-4.1	2.7-3.6
	مدغشقر	3.1	5	1.0	2.1-4.1	2.3-3.6
	موريتانيا	3.1	4	1.1	2.0-4.1	2.1-3.7
	بنما	3.1	5	0.4	2.6-3.5	2.8-3.3
	رومانيا	3.1	8	0.3	2.7-3.5	3.0-3.2
	سيرلانكا	3.1	6	0.6	2.3-4.0	2.7-3.5
90	الجابون	3.0	4	0.6	2.2-3.5	2.4-3.3
	صربيا	3.0	7	0.6	2.3-4.0	2.7-3.3
	سورينام	3.0	4	0.4	2.6-3.5	2.7-3.3
93	الأرجنتين	2.9	7	0.4	2.4-3.5	2.7-3.2
	أرمينيا	2.9	6	0.3	2.5-3.2	2.7-3.0
	البوسنة والهرسك	2.9	6	0.3	2.7-3.2	2.7-3.1
	اريتريا	2.9	3	1.1	2.2-4.1	2.2-3.5
	سوريا	2.9	3	0.5	2.3-3.2	2.3-3.2
	تنزانيا	2.9	7	0.4	2.4-3.5	2.7-3.1
99	جمهورية دومينيكان	2.8	5	0.6	2.1-3.5	2.4-3.2
	جورجيا	2.8	6	0.4	2.2-3.2	2.5-3.0
	مالي	2.8	7	0.7	2.2-4.0	2.5-3.3
	منغوليا	2.8	5	0.8	2.2-4.1	2.3-3.4
	موزمبيق	2.8	7	0.4	2.1-3.5	2.5-3.0
	أوكرانيا	2.8	6	0.4	2.3-3.4	2.5-3.0
105	بوليفيا	2.7	6	0.4	2.2-3.5	2.4-3.0
	إيران	2.7	3	0.5	2.3-3.2	2.3-3.1
	ليبيا	2.7	3	0.5	2.3-3.2	2.4-3.2
	مقدونيا	2.7	6	0.3	2.3-3.2	2.6-2.9
	مالاوي	2.7	7	0.5	2.2-3.5	2.5-3.0
	أوغندا	2.7	7	0.5	2.1-3.5	2.4-3.0
111	ألبانيا	2.6	5	0.3	2.2-2.8	2.4-2.7
	جواتيمالا	2.6	5	0.5	2.2-3.5	2.3-3.0
	كازاخستان	2.6	6	0.4	2.1-3.2	2.3-2.8
	لاوس	2.6	4	1.0	1.9-4.0	2.0-3.1
	نيكارجوا	2.6	6	0.4	2.2-3.2	2.4-2.9
	باراغواي	2.6	5	0.8	2.2-4.0	2.2-3.3

مدى الثقة *	المدى المرتفع - المنخفض †	الانحراف القياسي ‡	المسوحات المستخدمة ‡	درجة سي بي أي 2006	الدولة	ترتيب الدولة
2.3-3.0	2.1-3.2	0.6	3	2.6	تيمور الشرقية	
2.4-2.9	1.9-3.5	0.4	8	2.6	فيتنام	
2.4-2.7	2.3-2.7	0.2	4	2.6	اليمن	
2.1-3.0	1.6-3.5	0.7	6	2.6	زامبيا	
2.1-2.9	1.8-3.2	0.6	6	2.5	بنين	121
2.3-2.8	1.9-3.2	0.4	6	2.5	جامبيا	
2.2-2.6	2.0-2.7	0.3	5	2.5	جويانا	
2.4-2.7	2.2-3.0	0.3	6	2.5	هندوراس	
2.3-2.9	2.2-3.2	0.4	5	2.5	نيبال	
2.3-2.8	1.9-3.5	0.4	9	2.5	الفلبين	
2.3-2.7	1.9-3.2	0.4	8	2.5	روسيا	
2.3-2.6	2.3-2.7	0.2	3	2.5	رواندا	
2.2-2.7	2.2-2.7	0.3	3	2.5	سوازيلاند	
2.2-2.6	2.2-3.1	0.3	7	2.4	أذربيجان	130
2.2-2.6	2.1-2.7	0.3	5	2.4	بوروندي	
2.2-2.5	2.2-2.7	0.3	3	2.4	إفريقيا الوسطى	
2.2-2.6	1.8-2.8	0.4	7	2.4	إثيوبيا	
2.2-2.6	1.8-3.2	0.4	10	2.4	اندونيسيا	
2.3-2.6	2.2-2.7	0.2	4	2.4	بابوا غينيا الجديدة	
1.9-2.6	1.9-2.7	0.4	3	2.4	توجو	
2.0-2.8	1.6-3.2	0.6	7	2.4	زيمبابوي	
2.1-2.5	1.8-2.7	0.3	7	2.3	الكامبيرون	138
2.2-2.5	2.0-2.6	0.2	5	2.3	الإكوادور	
2.1-2.6	1.8-2.7	0.3	5	2.3	النيجر	
2.2-2.4	2.1-2.5	0.1	7	2.3	هنزويلا	
1.9-2.4	1.7-2.6	0.3	5	2.2	انجولا	142
2.2-2.3	2.2-2.3	0.0	4	2.2	جمهورية الكونغو	
2.0-2.4	1.5-2.7	0.4	7	2.2	كينيا	
2.0-2.6	1.7-3.2	0.5	6	2.2	قيرغزستان	
2.0-2.3	1.8-2.7	0.3	7	2.2	نيجريا	
2.0-2.4	1.6-2.6	0.3	6	2.2	باكستان	
2.2-2.3	2.3-2.2	0.1	3	2.2	سيراليون	
2.0-2.4	1.9-2.7	0.3	6	2.2	طاجكستان	
1.9-2.5	1.7-2.7	0.4	4	2.2	تركمستان	
1.9-2.2	1.8-2.3	0.2	4	2.1	روسيا البيضاء	151
1.9-2.4	1.6-2.6	0.4	6	2.1	كمبوديا	
2.0-2.2	1.9-2.3	0.2	4	2.1	ساحل العاج	
1.7-2.2	1.7-2.3	0.3	3	2.1	غينيا الاستوائية	
1.8-2.2	1.6-2.3	0.3	5	2.1	أوزبكستان	

ترتيب الدولة	الدولة	درجة سي بي أي 2006	المسوحات المستخدمة	الانحراف القياسي	المدى المرتفع - المنخفض	مدى الثقة
156	بنجلاديش	2.0	6	0.4	1.4-2.3	1.7-2.2
	تشاد	2.0	6	0.4	1.5-2.7	1.8-2.3
	جمهورية الكونغو الديمقراطية	2.0	4	0.3	1.7-2.3	1.8-2.2
	السودان	2.0	4	0.2	1.8-2.3	1.8-2.2
160	غينيا	1.9	3	0.3	1.7-2.2	1.7-2.1
	العراق	1.9	3	0.4	1.6-2.3	1.6-2.1
	ميانمار	1.9	3	0.3	1.7-2.3	1.8-2.3
163	هايتي	1.8	3	0.1	1.7-1.9	1.7-1.8

أ- درجات مؤشر سي بي أي 2006 ترتبط بمفهوم درجة الفساد حسب رأي رجال الأعمال ومحليي الدولة وتتراوح بين 10 (نظيف جدا) و 0 (فاسد جدا).

ب - «المسوحات المستخدمة» تشير إلى عدد المسوحات التي قيمت أداء الدولة. تم استخدام ما مجموعه 12 مسح وتقييم خبير وطلب ما لا يقل عن ثلاثة لكل دولة لكي يتم تضمينها في مؤشر سي بي أي.

ج - «الأنحراف القياسي» يبين الفروق في قيم المصادر: كلما كبر الأنحراف القياسي، كلما كبرت الفروق في مفاهيم الدولة بين المصادر.

د - «المدى المرتفع-المنخفض» يوفر أعلى وأقل قيم للمصادر.

هـ - «مدى الثقة» يوفر مجموعة من القيم المحتملة لدرجات مؤشر سي بي أي. وهذا يعكس كيف ان درجة الدولة قد تتفاوت استنادا إلى دقة القياس. عادة مع احتمال أن يكون 5 بالمائة أعلى هذا المدى و5 بالمائة أخرى أقل. ولكن وخاصة عندما يتوافر عدد قليل من المصادر (ن) يكون التقدير غير المتحيز لمتوسط الاحتمال أقل من القيمة الاسمية البالغة 90 بالمائة. وهو 65.3 بالمائة بالنسبة ل (ن) = 3، 73.6 بالنسبة ل (ن) = 4، 78.4 بالنسبة ل (ن) = 5، 80.2 بالنسبة ل (ن) = 6 و 81.8 بالنسبة ل (ن) = 7.



## 16) مؤشر دافعي الرشاوى 2006

ديان ماك<sup>1</sup>

### الطريقة

بي بي أي عبارة عن تصنيف لـ 30 دولة مصدرة رائدة طبقاً لنزعة الشركات التي لها مقر في تلك الدول نحو تقديم رشاوى عند العمل في الخارج. ويقوم هذا المؤشر على ردود أكثر من 8,000 مدير تنفيذي لشركات في 125 دولة الذين تم استطلاع آرائهم كجزء من مسح آراء المدراء التنفيذيين في المنتدى الاقتصادي العالمي في عام 2006<sup>2</sup>. ولإعداد مؤشر بي بي أي 2006 الذي يقيم جانب العرض الدولي للرشوة، سئل المدراء التنفيذيون عن ميل الشركات الأجنبية التي تقوم بمعظم الأعمال في دولتهم إلى دفع رشاوى أو دفع دفعات إضافية غير موثقة.

صنف أفراد الدراسة البلاد الأجنبية التي يعرفون أن شركاتها تقوم بعمل كبير في بلدهم على مقياس يتراوح من 1 (الرشاوى شائعة) إلى 7 (ليس هناك رشاوى أبداً). في حساب مؤشر بي بي أي، تحول الإجابات إلى درجات تتراوح بين 0 و 10 ويعكس التصنيف متوسط الدرجة.

### ملخص النتائج

#### 1) التصنيف

الجدول 1 يبين نتائج مؤشر دافعي الرشاوى لعام 2006 حسب منظمة الشفافية الدولية. الدول الثلاثين المصنفة هي من بين كبرى المصدرين الدوليين أو الأقليميين الذين تمثل صادراتهم العالمية مجمعة 82% من إجمالي الصادرات العالمية في عام 2005<sup>3</sup>. الدرجات العالية تعكس ميلاً منخفضاً لدى الشركات من إحدى الدول لتقديم رشاوى أو دفعات إضافية غير موثقة عند ممارستها لأنشطتها التجارية في الخارج.

تبين النتائج أن هناك نطاق من الدرجات أصغر مما قد يكون متوقع، حيث تأتي سويسرا في المرتبة الأولى بمعدل 7.81 والهند في المرتبة الأخيرة بمعدل 4.62. وبالتالي مع مجيء كل الدول دون الدرجة الممتازة وهي 10، تبين النتائج ميلاً كبيراً لدى الشركات من كافة الجنسيات لتقديم الرشوة عند العمل في الخارج.

1 ديان ماسك هو متدرب في إدارة السياسة والأبحاث في منظمة الشفافية الدولية.

2 المنتدى الاقتصادي العالمي مسئول عن التنسيق الشامل للمسح وعملية مراقبة جودة البيانات ولكنه يعتمد على شبكة من المعاهد الشركاء لتنفيذ المسح محلياً. الشركاء المحليون للمنتدى الاقتصادي العالمي يشملون أقسام الاقتصاد في الجامعات الوطنية، معاهد الأبحاث المستقلة و/أو المنظمات التجارية. تفاصيل الاتصال بالنسبة لشركاء المنتدى الاقتصادي العالمي متوفرة على الموقع . www.transparency.org تم تنفيذ المسح بين فبراير ومايو 2006. كان المسح مغفل الهوية.

3 صندوق النقد الدولي، الإحصاءات المالية الدولية (2005)، يمكن الاطلاع عليه في موقع net.apdi.ifs

الجدول 1: مؤشر بي بي أي الشفافية الدولية 2006

ترتيب الدولة	الدولة	عدد أفراد الدراسة	متوسط الدرجة	الأنحراف القياسي	95% فجوة الثقة*
1	سويسرا	1,744	7.81	2.65	0.12
2	السويد	1,451	7.62	2.66	0.14
3	استراليا	1,447	7.59	2.62	0.14
4	النمسا	1,560	7.50	2.60	0.13
5	كندا	1,870	7.46	2.70	0.12
6	المملكة المتحدة	3,442	7.39	2.67	0.09
7	ألمانيا	3,873	7.34	2.74	0.09
8	هولندا	1,821	7.28	2.69	0.12
9	بلجيكا	1,329	7.22	2.70	0.15
10	الولايات المتحدة	5,401	7.22	2.77	0.07
11	اليابان	3,279	7.10	2.87	0.10
12	سنغافورة	1,297	6.78	3.04	0.17
13	اسبانيا	2,111	6.63	2.73	0.12
14	الإمارات العربية المتحدة	1,928	6.62	3.09	0.14
15	فرنسا	3,085	6.50	3.00	0.11
16	البرتغال	973	6.47	2.79	0.18
17	المكسيك	1,765	6.45	3.17	0.15
18	هونغ كونج	1,556	6.01	3.13	0.16
19	إسرائيل	1,482	6.01	3.14	0.16
20	إيطاليا	2,252	6.94	2.99	0.12
21	كوريا الجنوبية	1,930	5.83	2.93	0.13
22	السعودية	1,302	5.75	3.17	0.17
23	البرازيل	1,317	5.65	3.02	0.16
24	جنوب إفريقيا	1,488	5.61	3.11	0.16
25	ماليزيا	1,319	5.59	3.07	0.17
26	تايوان	1,731	5.41	3.08	0.15
27	تركيا	1,755	5.23	3.14	0.15
28	روسيا	2,203	5.16	3.34	0.14
29	الصين	3,448	4.94	3.29	0.11
30	الهند	2,145	4.62	3.28	0.14

تم استخدام هامش الخطأ بنسبة 95% من الثقة لإثبات دقة النتائج. مستوى الثقة يبين أن هناك احتمال بنسبة 95% في أن القيمة الحقيقية للنتائج تكمن في النطاق المحدد باستخدام هامش الخطأ أعلى وأسفل كل درجة.

## (2) التحليل العنقودي

حيث أن الفروق في الدرجات الخاصة بالتصنيف صغيرة نسبياً، يقدم التحليل العنقودي<sup>1</sup> مواد أخرى يمكن من خلالها تفسير النتائج عن طريق جمع الدول معاً في مجموعات التي تظهر سلوكاً مماثلاً فيما يتعلق بميل شركاتها لتقديم الرشوة في الخارج.

المجموعات الأربع هي كما يلي حيث تشتمل المجموعة 1 على الدول الأقل احتمالاً أن تقدم رشاوى والمجموعة 4 تشتمل على الدول الأكثر احتمالاً لتقديم الرشاوى:

المجموعة 1: سويسرا، السويد، استراليا، النمسا، كندا، المملكة المتحدة، ألمانيا، هولندا، بلجيكا، الولايات المتحدة، اليابان

المجموعة 2: سنغافورة، أسبانيا، الإمارات، فرنسا، البرتغال، المكسيك

المجموعة 3: هونج كونج، إسرائيل، إيطاليا، كوريا الجنوبية، السعودية، البرازيل، جنوب إفريقيا، ماليزيا.

المجموعة 4: تايوان، تركيا، روسيا، الصين، الهند

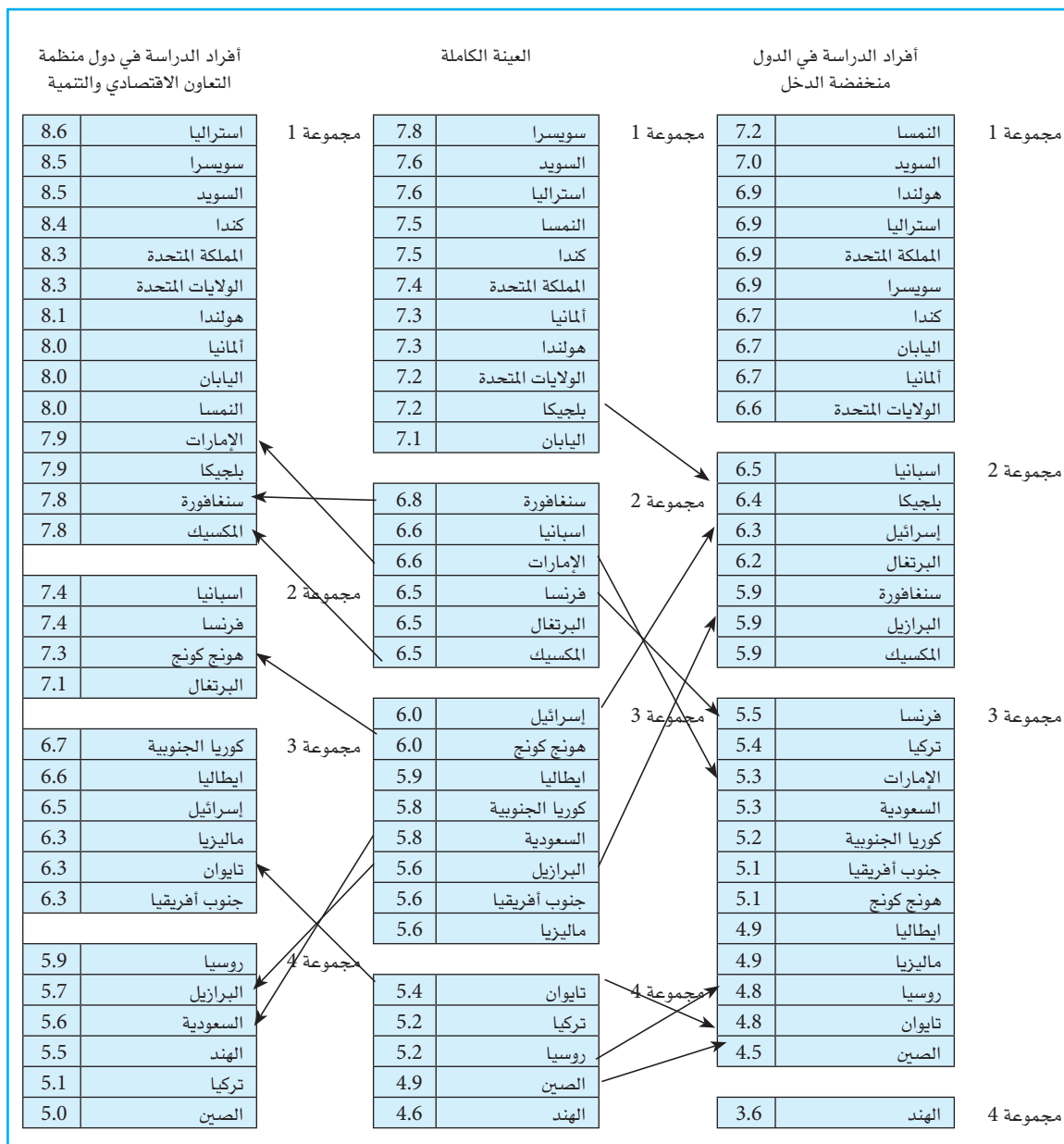
تشير هذه النتائج مخاوف بشأن اقتصاديات السوق الناشئة والنقص الواضح في الضوابط الخاصة بسلوك شركاتها في الخارج. وفي نفس الوقت، تبين التحليلات الأخرى للبيانات أن الشركات التي تنتمي إلى 30 دولة المصنفة في مؤشر بي بي أي 2006 بما في ذلك تلك الشركات التي تنتمي إلى الدول التي تعني لوائحها وضوابطها أنها الأقل فساداً حسب رأي خبراء العمل - تظهر ميلاً مختلفاً لتقديم الرشوة في مختلف مناطق العالم. وبالإيجاز، تكون الرشوة من الشركات الأجنبية أكثر احتمالاً في الدول الأقل نمواً من الدول الصناعية. ويوضح الشكل 1 مقارنة التقييمات من جانب أفراد الدراسة في الدول ذات الدخل المنخفض<sup>2</sup> ودول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.

ربما تكون النتيجة الأهم بخصوص هذه المقارنة هي المعايير المزدوجة الواضحة التي تستخدمها الشركات الأجنبية في المجموعتين. بينما تميل درجات الشركات التي تنتمي لأغلبية الدول إلى أن تبدو أعلى بدرجة كبيرة في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية عن العينة الكاملة<sup>3</sup>، ينخفض أداؤها عند النظر إلى الدرجات في الدول منخفضة الدخل. أداء إيطاليا في الدول منخفضة الدخل ضعيف جداً. والنتيجة هي أن الدول الأقل نمواً التي تعاني من ضعف الحكومة والأنظمة القانونية غير الفعالة للتعامل مع الفساد هي الدول الأكثر إصابة مع تقويض مبادراتها الخاصة بمكافحة الفساد. وهذا يساعد في إيقاع الكثير من شعوب العالم الأكثر فقراً في الفقر المزمن.

1 يستخدم هذا التحليل إجراء العنقود الهرمي المتكامل لتشكيل العناقيد الأربعة. تم اتخاذ قرار استخدام أربعة عناقيد باستخدام طريقة بيانية "معياري الكوع" لبحث انخفاض التفاوت.

2 توجد 54 دولة منخفضة الدخل حسب تعريف البنك الدولي (انظر [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org) لمزيد من المعلومات)، من بينها 27 واردة في المسح. التقييمات الصادرة عن أفراد الدراسة في هذه الدول تشكل التحليل.

3 على سبيل المثال، أداء الشركات التي يقع مقرها في الإمارات العربية المتحدة وسنغافورة والمكسيك وهونج كونج أفضل بدرجة كبيرة في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية عنه في العينة الكاملة.



الشكل 1: مقارنة آراء أفراد الدراسة في الدول منخفضة الدخل ودول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.

## 17) مواقف الشركات الدولية تجاه الفساد

جون براي<sup>1</sup>

في منتصف عام 2006، قامت كترول ريكس بالاشتراك مع سيمونز اند سيمونز بتنفيذ المسح الرابع في سلسلة من مسوحات مواقف الشركات الدولية تجاه الفساد. كان الغرض من المسح هو تحليل الخبرات والتجارب المتناقضة الخاصة بالشركات من 7 تشريعات مختلفة وإعداد مقارنات مع المسح السابق في عام 2002 (انظر مؤشر الفساد العالمي 2004).

نفذت أي آر بي ليمتد المسح وأجرت 350 مقابلة هاتفية مع 50 شركة في البرازيل وفرنسا وألمانيا وهونج كونج وهولندا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة. لم تكن البرازيل وفرنسا مشمولة في مسح 2002. كان كل أفراد الدراسة من كبار صناعات القرار في أو بالقرب من مستوى مجالس الإدارة وكانت كل الشركات تمارس نشاطها دولياً<sup>2</sup>.

### فرص الأعمال المفقودة

أظهر المسح أن الفساد مازال يشكل تكلفة كبيرة للشركات الدولية: كان 43% من أفراد الدراسة يعتقدون أن شركاتهم أخفقت في الفوز بعقود أو الحصول على صفقات جديدة لأن المنافس دفع رشوة في السنوات الخمسة الماضية. وكان يعتقد حوالي الثلث إنهم فقدوا صفقات بهذه الطريقة في الاثنا عشر سنة الماضية.

ولكن كان هناك أوجه تفاوت كبيرة بين الاختصاصات والتشريعات القضائية. في هونج كونج، ترى 76% من الشركات إنهم أخفقوا في الفوز بصفقات دولية بسبب الرشوة في السنوات الخمسة الماضية و66% في السنة الماضية - بما يشكل أسوأ نتيجة. حتى في المملكة المتحدة، ادعت ربع الشركات إنهم فقدوا صفقات بسبب الرشوة في السنوات الخمسة الماضية. وفي الولايات المتحدة، هولندا وهونج كونج، كان هناك زيادة ملحوظة في نسبة الشركات التي أعلنت عن فقدان صفقات عمل بالمقارنة بعام 2002.

### تأثير تشريعات مكافحة الرشوة

بغض النظر عن هونج كونج، صادقت كافة التشريعات التي تم مسحها على معاهدة منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لمكافحة رشوة المسؤولين الحكوميين الأجانب في الصفقات التجارية الدولية لعام 1997. ولكن تقريباً نصف أفراد الدراسة اعترفوا بأنهم على جهل تام بتشريعات بلادهم بخصوص الرشوة الأجنبية. مستويات الجهل

1 جون براي هو مدير التحليل في مكتب طوكيو التابع لمجموعة مخاطر الرقابة، اليابان. يمكن الاتصال على العنوان التالي: john.bray@control-risks.com

2 تم نشر تحليل تفصيلي للنتائج في موقع www.control-risks.com

كانت الأعلى في البرازيل ولكن حتى في الولايات المتحدة التي تمتلك خبرة 30 سنة تقريباً في قانون الممارسات الفاسدة الأجنبية، اعترف أكثر من 40% بأنهم يجهلون تماماً وجود القانون وأعلن 20% آخرون أن لديهم مجرد وعي غير واضح بالقانون. في المملكة المتحدة، يبدو أن مستويات الوعي قد انخفضت منذ مسح عام 2002 عندما أعلن 86% من أفراد الدراسة بأنهم على دراية بقوانين مكافحة الفساد في بلادهم. وفي أماكن أخرى، تعتبر معرفة القانون مماثلة بشكل رئيسي للوضع من قبل.

الجدول 1: نسبة الشركات التي تعتقد أنها فقدت صفقات بسبب دفع المنافسين لرشاوى

في 5 سنوات الأخيرة		في 12 سنة الأخيرة		
نتائج 2002	نتائج 2006	نتائج 2002	نتائج 2006	
60	76	56	66	هونج كونج
40	46	24	26	هولندا
32	44	18	20	الولايات المتحدة
لا يوجد	38	لا يوجد	42	البرازيل
36	36	24	28	ألمانيا
لا يوجد	34	لا يوجد	32	فرنسا
26	26	16	22	المملكة المتحدة

## مراجعات إجراءات مكافحة الفساد

بالرغم من مستويات الوعي المنخفضة هذه، أعلنت 745 من الشركات الأجنبية بأنهم راجعوا الإجراءات الداخلية خلال السنوات الثلاثة الأخيرة في ضوء التركيز الدولي المتزايد على الفساد. من المحتمل أن تكون هذه النسبة المرتفعة هي النتيجة المجمعمة للتشدد في تنفيذ قانون الممارسات الفاسدة الأجنبية وتأثير إصلاحات حوكمة الشركات ساربانيز - اوكسلي. في ألمانيا، قامت أكثر من نصف الشركات التي تم مسحها بمراجعة الإجراءات. وهذا يتطابق بصورة مقبولة مع نتائج مسح 2002 وقد يعكس تأثير سلسلة من الفضائح والتحقيقات الكبيرة في ألمانيا في عام 2005 و2006. وتليها فرنسا والبرازيل حيث قامت 36% و 12% فقط من الشركات على التوالي بمراجعة الإجراءات الداخلية خلال السنوات الثلاثة الأخيرة استجابة للاهتمام الدولي بالفساد.

كل الشركات الغربية تقريباً يوجد لديها الآن قواعد عمل تحظر صراحة دفع الرشاوى للحصول على صفقات وتحظر الغالبية دفعات تسهيل العمل. وهذا حقيقي حتى في الولايات المتحدة حيث لا يدخل قانون الممارسات الفاسدة الأجنبية دفعات التسهيل في تعريفه للرشوة. ولكن في هونج كونج يوجد لدى نصف الشركات فقط قواعد تحظر الرشاوى ودفعات التسهيل بينما في البرازيل ربع في المائة فقط لديها قواعد بمكافحة الرشوة وأقل من ثلث بالمائة تحظر دفعات التسهيل.

## بدائل الرشوة؟

أحد الادعاءات الأكثر شيوعاً في الجدل حول الفساد العالمي هو أن الشركات غالباً ما تتحايل على تشريعات مكافحة الرشوة عن طريق استخدام وسطاء مثل الوكلاء التجاريين أو شركاء المشاريع المشتركة لدفع الرشاوى نيابة عنهم. ويبين المسح أن أغلبية رجال الأعمال يعتقدون أن شركات من دولهم متورطة في هذه الممارسة بصورة منتظمة أو متقطعة. وهذا بالرغم من حقيقة أن معاهدة منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية تحظر الرشاوى المدفوعة بصورة مباشرة أو غير مباشرة وان هناك مجموعة كبيرة من قوانين دعاوى قانون الممارسات الفاسدة الأجنبية بخصوص الشركات التي تم مقاضاتها بنجاح بسبب دفع رشاوى عن طريق الوسطاء.



الشكل 1: أفراد الدراسة يعتقدون بأن شركات من دولهم تتحايل على التشريعات الخاصة بالرشوة الأنتقالية عن طريق استخدام الوسطاء.

## توقعات المستقبل

توقعات الشركات بشأن المستقبل تتراوح من الواقعية إلى المتشائمة. وعموماً توقع 42% أن تبقى مستويات الفساد الحالية كما هي. المتفائلون (20%) الذين توقعوا انخفاض مستويات الفساد كان عددهم أقل من المتشائمين (32%) الذين توقعوا زيادة مستويات الفساد. كان أكثر المتشائمين عدداً في فرنسا (46%) و كان أكثر المتفائلين عدداً في الولايات المتحدة (54%).

# 18) فساد الشركات التجارية: قدم بلاغ أو شارك في الفساد؟

تيناسوريد<sup>1</sup>

مستوي الفساد المرتفع في السوق يعني أن بعض الشركات سوف تخسر بعض العقود بسبب تقديم المنافسين للرشاوى. ويرتبط أحد الأسئلة المدهشة برود الشركات الضحية: ما هو رد الفعل في حالة ضياع عقد بسبب تقديم المنافس لرشوة؟ إذا كانت الشركات سوف ترد بصورة بناءة على رشاوى بعضها البعض، سيكون الأثر الإيجابي المحتمل على مناخ العمل هاماً وكبيراً. وهذا يبين أن الشركات متعددة الجنسيات قد تتحمل مسئولية فيما يتعلق بمكافحة الفساد أكبر من مجرد تبني موقف سلبي «نحن لا ندفع رشوة».

## التكيف مع ثقافة العمل المحلية

كان الأساس التجريبي للمشروع مسح الشركات التجارية في عام 2004 الذي تم إجراؤه على الشركات النرويجية المصدرة<sup>2</sup>. احتوى المسح على حوالي 100 سؤال بخصوص الفساد وتمت الإجابة عليه من جانب 82 مدير تنفيذي يمتلكون خبرة دولية واسعة. كان التركيز على جهود مكافحة الفساد في قطاع الأعمال التجارية قوياً في النرويج قبل هذا المسح وطبقت شركات كثيرة قواعد سلوك جديدة موجهة تحديداً نحو التحديات المرتبطة بالفساد. اكتشف المسح ميلاً قوياً بين الشركات للتكيف مع ثقافة العمل المحلية إذا فقدت العقود بسبب تقديم المنافسين للرشاوى بما يعني إنهم أيضاً فكروا في التورط في الرشوة. وفي الواقع اتفق 1 من كل 4 أفراد مع القول بأن الفساد جزء من اللعبة. أعلن عدد قليل من الشركات، 5% فقط من أولئك الذين شاركوا في المسح إنهم سوف يتركون السوق بسبب التحديات المرتبطة بالفساد.

وأشار عدد قليل جداً من الشركات إنهم سوف يتخذون موقفاً هجومياً ضد الفساد. عند سؤالهم ماذا سيفعلون إذا قرروا عموماً عدم الشكوى ضد الرشوة أو إذا تم تجاهل أو رفض الشكاوى المقدمة إلى العملاء أو إلى هيئة المناقصات، أعلن 13% فقط إنهم سوف يقومون بالإبلاغ عن الواقعة من خلال عمليات الطعن الرسمي أو من خلال القنوات غير الرسمية أو الدبلوماسية. عموماً، كانت الشركات التي تم استطلاع آرائها مترددة جداً في التصريح حتى لو كانوا معتنقين إنهم فقدوا صفقات بسبب الممارسات المرتبطة بفساد المنافسين.

ولذلك لماذا لا تشكو الشركات بصورة رسمية عن الفساد أو تتحدث بطرق أخرى عن المشكلة؟ وليبحث هذه المسألة، طلب المسح من أفراد الدراسة تصنيف التفسيرات البديلة لاختيار السكوت وعدم الكلام. يبدو التفسيران التاليان هما الأكثر أهمية:

1 تيناسوريد هي عالمة اقتصادية في معهد تشر. ميتشليزن، النرويج. تقوم هذه الدراسة على مؤلف تيناسوريد "الفساد التجاري: الحوادث والآليات والنتائج" دكتوراه في الاقتصاد في كلية النرويج للاقتصاد وإدارة الأعمال، 2006

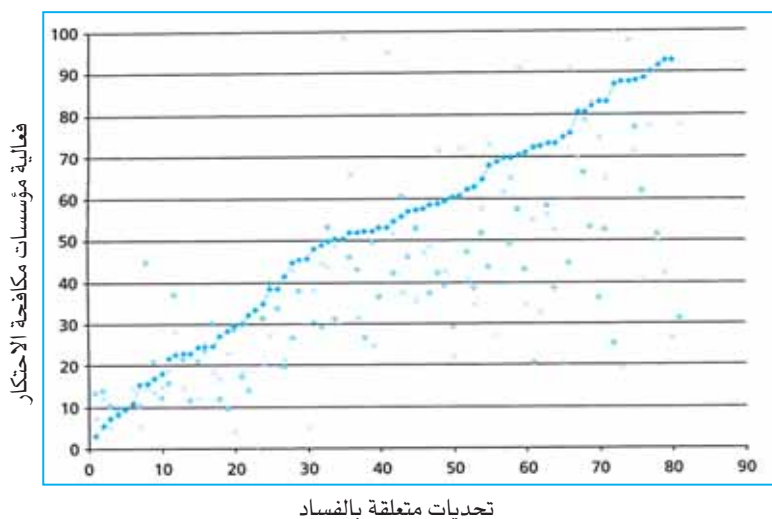
2 تيناسوريد "الفساد في الصفقات التجارية الدولية: منظور الشركات النرويجية" في طبعة اس روز ايكمان "الدليل الدولي لاقتصاديات الفساد" (تشلتهام: ادوارد ادجار للنشر، 2006). الاستبيان المستخدم في مشروع المسح متوافر على موقع [www.cmi.no](http://www.cmi.no)



## (i) فرصة لأرباح اتحاد المنتجين

كان القلق بشأن التعاون التجاري المستقبلي هو التفسير الأكثر ذكراً من جانب 31% من الشركات. يمكن فهم التعاون التجاري على أنه تعاون قانوني أو غير قانوني مع شركات أخرى في السوق. وبينما من المعلوم أن التعاون القانوني هام في صناعات كثيرة، من الممكن أيضاً أن يعزز احتمال التآمر غير القانوني بين الشركات من دوافعهم للالتزام بالصمت. سوف تكون الشركات حريصة لكي لا تغضب منافسيها (مثلاً أعضاء الاتحاد أو أعضاء الاتحاد المحتملين) عن طريق اتهامهم بالفساد. اشتملت الردود المحتملة الأخرى على السؤال الخاص بالتزام الصمت على مخاوف بشأن ردود فعل العميل، العقوبات من الشركات الأخرى والعقوبات من الشركة الراشية ولكنها كانت أقل اختياراً.

ويؤيد هذا التساؤل الشكل 1 الذي يمثل تقديرات استناداً إلى البيانات المأخوذة من مسح بيئة الأعمال من إعداد البنك الدولي. وطبقاً لهذه البيانات، يوجد ارتباط قوي بين وظيفة مؤسسات مكافحة الاحتكار في دولة معينة والتحديات ذات الصلة بالفساد المعلنة من جانب الشركات<sup>3</sup>.



من الواضح أن هناك فساداً أكبر في الدول التي توجد بها مؤسسات ضعيفة لمكافحة الاحتكار. سوف تفقد الشركات بصورة أكبر عقود عمل بسبب الفساد في الدول التي يكون من السهل فيها الحصول على أرباح اتحاد

3 جي باترا، د كوفمان وايه اتش دبلو ستون "مناخ الاستثمار حول العالم: أصوات الشركات في مسح بيئة الأعمال العالمية". البنك الدولي / أي بي آر دي (2003). الارتباط في الشكل 1 هام في المستوى 1%.

المنتجين. ولذلك فإن قرار الشركة الخاص بالأئحة أمام عاصفة الفساد قد يتم اتخاذه في ضوء فرصها الحالية والمستقبلية للحصول على أرباح من اتحاد المنتجين. عندما يكون السياسيون أو الموظفون المدنيون في الدرجات الوظيفية العالية معرضين للأنشطة الفاسدة، يخلق التآمر بين الشركات احتمال مالي أعلى لدفع الرشاوى. وفي نفس الوقت يشكل التآمر فرصة لمسئولي الحكومة لطلب رشاوى عن طريق الابتزاز حيث أن هذه الصورة من صور التعاون السري بخصوص الأسعار أو الكميات غير قانونية عادة.

## (ii) عدم اليقين بشأن الوضع القانوني للتصرفات

أشار 12% من بين أفراد الدراسة في مجال الأعمال التجارية في النرويج إلى نقص الأدلة على أنه التفسير المحتمل لسبب التزام الشركات بالصمت بشأن الفساد، بينما أشار 15% إلى نقص المعرفة بالوضع القانوني للتصرفات. حتى في حالة الافتتاح أن المنافس حظي بالمحابة على أساس غير شرعي، تقرر شركات كثيرة عدم اتخاذ رد فعل ضده بسبب الصعوبات المتعلقة برفع القضية في المحكمة.

بالرغم من التحسينات القانونية الكثيرة في مكافحة الفساد في صورة التعريفات الأفضل، الاتفاقيات الدولية، والإصلاحات القانونية المحلية مازال من الصعب تحديد الوضع القانوني للتصرفات في حالات محددة. الفساد التجاري لا يتخذ بالضرورة صورة الرشوة الصريحة. وكما هو موضح في الشكل 2، هناك الكثير من الممارسات الغامضة التي يمكن استخدامها لإخفاء الفساد الصريح ومنح الشركة الميزة التي تحتاجها لتفوز بمناقصة (مثلاً، معلومات المناقصة السرية أو التأثير على اختيار الحلول الفنية).

قانوني	مناطق	قانونية	رمادية	غير قانوني
سلوك شركات أمين ومهني التسويق العادي				
التسويق الذي يستهدف أفراد معينين: رحلات حصرية، تذاكر مسابقات رياضية، حفلات مسائية وخلافه				
العروض غير المطلوبة مع إعداد كافة تفاصيل المشروع غير المخطط له				
الوسطاء والوكلاء "العلاقات الشخصية هي المهمة"				
تقديم هدايا إلى الأحزاب السياسية - بشرط تحقيق منفعة معينة				
شيء مقابل شيء - طريقة لإخفاء الفساد.				
"الدفعات المسهلة" - للعمل على تنفيذ الإجراءات				
المساومة حول فرص إعادة منح الامتيازات (حلول مريحة للشركة)				
مخالفات قواعد الاتصال (كما لو أنها غير هامة)				
إقناع السياسيين في الوطن لبذل ضغوط على الحكومات المحلية (من الصعب مقاضاته)				
الحصول على معلومات سرية عن التقييم واستخدام الواجهات				
سوء استغلال الدفعات المسهلة (يقلل مع عدم قانونية الفساد)				
تقديم هدايا باهظة الثمن للأشخاص المتورطين في إجراءات المناقصات				
شراء معلومات سرية عن عطاءات المنافسين				
شراكة محلية مع أقارب الأشخاص في السلطة				
رشاوى إلى الأفراد الذين يسيطرون على الإجراءات				

الشكل 2: التأثير على إجراءات المناقصات - ليس فساداً بالضرورة

## مضامين السياسة

يكشف مسح الأعمال التجارية أسباب مختلفة جداً لقرارات الشركات بالتزام الصمت عندما يستغل المنافسون ممارسات عمل غير أخلاقية مثل الرشوة. احتمال تحقيق أرباح اتحاد الشركات وعدم اليقين بشأن الوضع القانوني للتصرفات يعكس دوافع وعوائق مختلفة.

دور سلطات المنافسة حيوي في تقليل احتمالات أرباح اتحاد الشركات. عندما يجعل وجود هيئة منافسة فعالة أرباح اتحاد الشركات من خلال قوى السوق غير القانونية أقل احتمالاً، تحتمل أن تكون الشركات لديها قدرة أقل على التسامح مع فساد الشركات ومن المحتمل أن تقوم بالإبلاغ عنه بصورة أكبر. قدرة هيئات المنافسة على تحديد تراكم الإيجارات من خلال آليات السوق وكذلك الانحرافات السياسية عن الحلول المعززة للرفاهية بالنسبة للأسواق الخاصة تشي الشركات عن المشاركة في التصرفات الفاسدة وكذلك تزيل بعض العوائق التي قد تمنع الشركات من الإبلاغ عن الفساد.

تحسن المنافسة يقلل من الحاجة لتحديد الوضع القانوني الدقيق للتصرفات: التنظيم الفعال من جانب هيئات المنافسة يعني انه بغض النظر عن الوضع القانوني للتصرف المنفذ، سوف يتم ترسية العقود استناداً إلى المنافسة الحرة والشريفة. علاوة على ذلك، عندما يكون إثبات الفساد صعباً، يحتمل أن تكون الشركة التي تحاول الإبلاغ عن المنافسة غير الشريفة موجهة بصورة أفضل نحو الطرق البديلة لمواجهة المشكلة إذا تلقت مساعدة من هيئات المنافسة الفعالة والموثوق بها في الدولة التي تعمل بها.

# 19) المظاهر الخاصة للفساد: مقارنة بين البرازيل وروسيا

ليون زوراويكي<sup>1</sup>

## مقدمة

المؤشر العام لمستويات الفساد المحلي مثل مؤشر مدركات الفساد الخاص بمنظمة الشفافية الدولية (سي بي أي) مناسب ولكنه قد لا يوضح الفروق وأوجه الشبه الهامة بين الاقتصاديات. علاوة على ذلك وفي الاقتصاد الفردي المحدد، قد تتفاوت شدة الفساد حسب المنطقة، الصناعة ونوع التفاعل مع الحكومة وهذا على سبيل المثال لا الحصر. تقارن هذه الورقة مستويات خاصة للفساد المعلوم في عمالقين اقتصاديين ناشئين وهما البرازيل وروسيا عبر عدة صناعات ونقاط تفاعل مع الدولة.

## مقارنة مؤشرات الفساد المحددة

يعتبر الفساد مشكلة بالنسبة لكل من البرازيل وروسيا منذ فترة طويلة. تحرز روسيا باستمرار درجات أقل من البرازيل حسب مؤشر مدركات الفساد: يتراوح الفرق بين درجتهما حسب مؤشر مدركات الفساد بين 1.1 و 1.8 في مختلف السنوات من 1998 حتى 2005. وبالرغم من الفروق الكبيرة والمستمرة بين درجات مؤشر مدركات الفساد بالنسبة لكلا الدولتين، تبين النتائج التفصيلية المأخوذة من مصادر أخرى صورة أكثر تعقيداً. وفي الواقع وحسب بعض مقاييس الفساد، تحقق روسيا أداء أفضل من البرازيل.

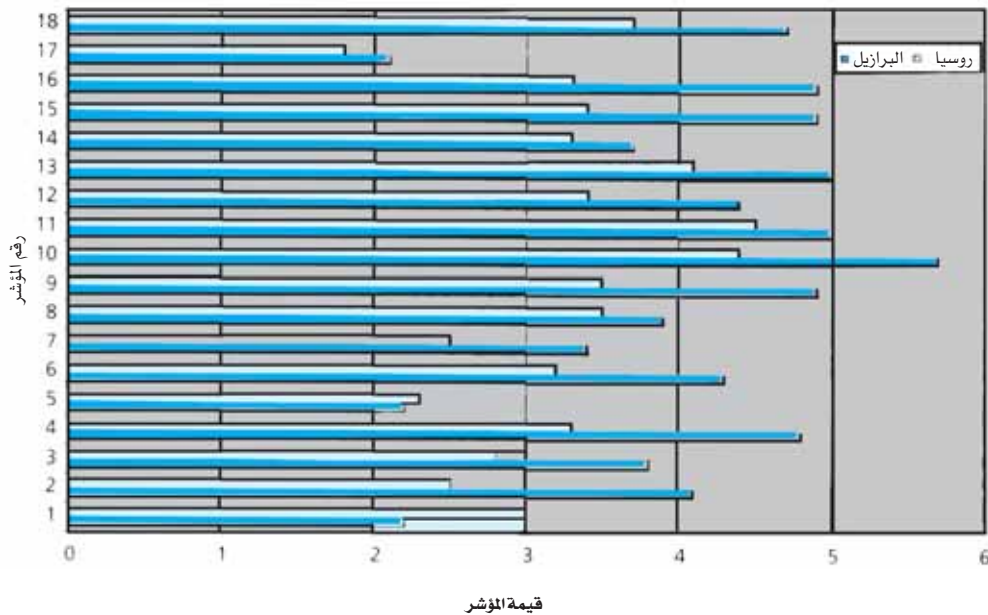
الشكل 1 يوضح الفروق بين البرازيل وروسيا طبقاً لعدد 18 عامل تؤثر على الفساد مثل عيوب الإعانات الحكومية، فاعلية الإطار القانوني وشفافية صناعة السياسة الحكومية المأخوذة من مؤشرات الرشوة والفساد الواردة في تقرير المنافسة العالمي لعام 2003<sup>2</sup>. وحسبها يلاحظ فإن الفروق بين تصنيفات البرازيل وروسيا ليست موحدة. أولاً، الفروق في الخواص والسمات الضخمة مثل الاستقلال القضائي وحقوق الملكية (المتغيرات 2 و 4) هي عموماً أكثر وضوحاً من التغيرات في الجوانب الصغرى للفساد مثل المؤشرات التي تشير إلى الرشوة في مناطق محددة (المتغيرات 9 حتى 14)<sup>3</sup>. وهذه الملاحظة تضع تحدي الفساد في كل دولة في سياق أوسع وأشمل، السياق الذي يتأثر بعوائق ممارسة العمل التجاري. المؤسسات الضعيفة تفصل روسيا عن البرازيل أكثر من مظاهر الرشوة حيث يعتبر أداء البرازيل عموماً سبباً. ثانياً، يوجد تشابه كبير في نقص الثقة في السياسيين (المتغير 17، الذي يحظى بأقل تصنيف لكلا الدولتين) وفي تكلفة الجريمة المنظمة والرشوة بالنسبة لجباية الضرائب (المتغيرات 8 و 11 على التوالي).

1 ليون زوراويكي، جامعة ماساشوستس - بوسطن، leon.zurawicki@umb.edu

2 مسح آراء المدراء التنفيذيين في المنتدى الاقتصادي العالمي "تقرير المنافسة العالمي" (أكسفورد: مطبعة جامعة أكسفورد، 2003).

3 تصبح الفروق أكثر وضوحاً عندما نحسب الانحراف النسبي بين مؤشرات كلا الدولتين (هذا يعني مثلاً ان الفرق 0.8 أكبر بالنسبة لقيمة المؤشر المطلقة البالغة مثلاً 3.0 وليس 5.0)

## الرشوة ومؤشرات تقرير المنافسة العالمي ذات الصلة



متوسط التصنيفات لكل دولة استناداً إلى مسح آراء المدراء التنفيذيين (من تقرير المنافسة العالمي لعام 2003)، الدرجة تبدأ من 1 (مشكلة شائعة) إلى 7 (ليست مشكلة أبداً).

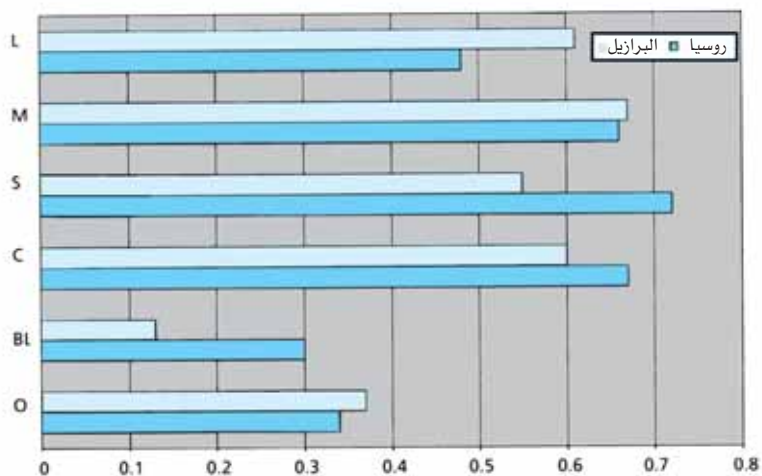
1. إعانات حكومية مشوهة 2. استقلال قضائي 3. فاعلية الإطار القانوني 4. حقوق الملكية، 5. عبء التنظيم 6. شفافية صناعة السياسة الحكومية، 7. المحاباة في القرارات الحكومية 8. تكلفة الجريمة المنظمة 9. الرشوة في الصادرات والواردات 10. الرشوة في المرافق العامة 11. الرشوة في تحصيل الضرائب 12. الرشوة في العقود الحكومية 13. الرشوة في طلبات القروض 14. الرشوة في صناعة السياسة الحكومية 15. الرشوة في القرارات القضائية 16. تكاليف الفساد بالنسبة للشركات 17. ثقة الجمهور في السياسيين 18. السلوك الأخلاقي للشركات

الشكل 1: عرض مختلف مؤشرات الرشوة والمؤشرات ذات الصلة بالنسبة للبرازيل وروسيا في 2003

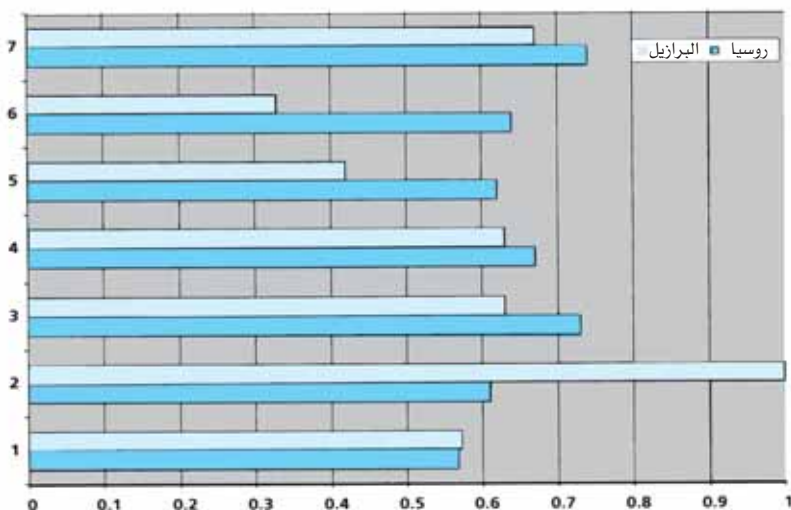
علاوة على ذلك، الشكل 1 يؤدي إلى أفكار شيقة. مثلاً الفرق في تكلفة الفساد بالنسبة للشركات (المؤشر 16) أكبر من الفرق في تقييم السلوك الأخلاقي للشركات (18). قد يثبت أن التكاليف المقارنة للفساد بالنسبة للشركات أعلى مما يظهر من مقارنات التصنيفات الوطنية للسلوك الأخلاقي.

الشكل 2: يوضح الفروق في الفساد المعلوم من جانب الشركات البرازيلية والروسية الصغيرة والمتوسطة والكبيرة، باستخدام بيانات من مسوحات مناخ الاستثمار التي أعدها البنك الدولي<sup>4</sup>. تعكس الأحداثيات نسب الشركات التي أعلنت عن الحاجة لدفع دفعات لتنفيذ الأعمال المطلوبة. لأغراض تحديد الخطوط الرئيسية، تم أيضاً إدخال الملاحظات الخاصة بإمكانية التنبؤ بتفسير المسؤولين للوائح (الدرجة 0) والمشكلات الخاصة

بترخيص الأعمال التجارية (الدرجة B L). وبينما تدرك الشركات الصغيرة والشركات المتوسطة في البرازيل وروسيا عبء الفساد الأعلى من المتوسط، فإن الفرق بين الدولتين أقوى بالنسبة للشركات الصغيرة وأقل بالنسبة للشركات المتوسطة، العبء الكلي للفساد (الدرجة C) أعلى في كلا الدولتين من المشاكل المرتبطة بتفسير المسؤولين للوائح وترخيص الأنشطة التجارية. وهذا يوحي بأن الشركات تواجه متاعب أكثر في المرحلة التشغيلية عنها في مرحلة بدء التشغيل المبدئية لإدارة نشاط تجاري. وكذلك توضح عدم إمكانية تتيو المسؤولين الرشوة بصورة جزئية.



الشكل 2: الفساد المفهوم وحجم الشركات بالنسبة للبرازيل وروسيا في 2003



الشكل 3: تماثل الفساد في الصناعات المختارة في البرازيل وروسيا في 2003

أخيراً، يبين الشكل 3 اختلافات بين البرازيل وروسيا بالنسبة لصناعات فردية، وقد أخذت البيانات أيضاً من مسوحات مناخ الاستثمار التي أعدها البنك الدولي<sup>5</sup>. ومن المهم ملاحظة أنه باستثناء صناعة الأغذية (المؤشر<sup>2</sup>)، يعتبر الفساد في البرازيل أسوأ منه في روسيا في الصناعات التي تم تقييمها، الذي قد يشمل أو لا يشمل المجموعات الصناعية الأكثر صلة في كل دولة.

## الخاتمة

هذا التحليل يبين جانبين من التفاوت في مؤشرات الفساد المحددة: (1) داخل اقتصاد معين (2) بين الدولتين. تم اختيار البرازيل وروسيا بسبب تماثل الحجم، الموارد، إجمالي الناتج المحلي/ لكل نسمة والإمكانيات كمصادر قوة للاقتصاد العالمي. النتيجة صريحة: المكونات المختلفة للفساد قد لا يكون لها نفس الأثر على مقاييس الفساد الشاملة مثل مؤشر سي بي أي. تظل المهمة الصعبة هي تحديد كيف أن الأنطباع العام عن حالة الفساد ينتج من مظاهره المحددة. صورة الفساد الأكثر دقة، مثل التي يوفرها هذا التحليل، يمكن تطبيقها بصورة مفيدة على قرارات الاستثمار في دولة معينة أو قطاع معين وليس قطاع آخر.

## 20) توضيح أنماط الفساد في الأقاليم الروسية

### فيليس دينينيو وروبرت اورتونج<sup>1</sup>

الفساد هو أحد المشاكل الرئيسية التي تواجه روسيا التي تعمل على النمو والخروج من ماضيها الاشتراكي. مستويات الفساد المرتفعة تشكل تهديد خطير لتأسيس الديمقراطية وخلق اقتصاد سوق قوي. تبين المؤشرات الوطنية شدة المشكلة ولكن البيانات الوطنية توفر فقط صورة سطحية عن دولة كبيرة ومتنوعة مثل الاتحاد الروسي. ولتعويض هذا النقص، قام مكتب الشفافية الدولية في روسيا ومؤسسة معلومات الديمقراطية (انديم) بمسح لعدد 40 منطقة في عام 2002 وكانت هذه أول محاولة لقياس الفروق في مستويات الفساد عبر روسيا<sup>2</sup>. ويبين المسح أن هناك تفاوت كبير على المستوى الأقليمي. ونحن نحلل هذه الفروق في محاولة لفهم كيفية التقليل من الفساد في روسيا<sup>3</sup>.

وقمنا باختبار عدد من النظريات الاقتصادية والسياسية لتوضيح التفاوت في الفساد عبر مناطق روسيا. النظرية الأولى التي قمنا بدراستها تركز على مستوى التنمية. دراسات الفساد تؤكد على أهمية هذا المتغير في تفسير اختلاف مستويات الفساد عبر الدول وقد تكون مهمة في تفسير الفروق الإقليمية داخل الدولة الواحدة أيضاً. المتغير الثاني الذي درسناه هو توافر الموارد الطبيعية حيث أن النظرية تقول بأن الدول الغنية بالموارد تواجه تحديات حوكمة أكثر بسبب زيادة فرص طلب أجرة. في النطاق السياسي، درسنا حجم الحكومة حيث أن النظرية تنص على أن الدولة الأكبر حجماً قد تتعرض لفساد أكبر بسبب زيادة فرص سوء استغلال المناصب. وندرس أيضاً عدم توازن السلطات بين الدولة وقطاع الأعمال: تقول النظرية بأن مستويات الفساد ترتفع عندما تكون هناك جوانب عدم توازن في السلطة بين هذه المجموعات لأن أحد الأطراف يحتكر السلطة عن الآخرين<sup>4</sup>. والمتغير الآخر الذي ندرسه وهو المساءلة الذي تقول النظرية بأنه سوف يخفض من مستويات الفساد. ونستخدم نتائج التصويت ومستوى حرية وسائل الإعلام كمقاييس للجوانب السياسية والمدنية للمساءلة.

1 فيليس دينينيو هو عالم منتسب وروبرت اورتونج مساعد أستاذ أبحاث في مركز الجريمة الدولية والفساد في الجامعة الأمريكية. يمكن الاتصال على العنوان التالي pdininio@att.net و rottung@att.net

2 منظمة الشفافية الدولية ومؤسسة انديم «ريجونا ناى اندكسي كوربتسي» 9 أكتوبر 2002، متوافر على موقع www.transparency.org.ru. تم تكن الأموال متاحة للمسوحات مطلقاً 89 منطقة جميعها، ولكن 40 منطقة التي خضعت للمسح ممثلة عموماً بما في ذلك مزيج من المناطق ذات العرق الروسي وغير الروسي، الغنية والفقيرة، وعبر الدولة من الغرب إلى الشرق. تشكل المناطق الواردة في المسح 73 بالمائة من عدد السكان.

3 نشرنا مقالا عن هذا البحث في عدد يوليو 2005 من مجلة "السياسة العالمية"  
4 سوزان روز ايكرومان "الفساد والحكومة: الأسباب والنتائج والإصلاح" (كمبريدج: مطبعة جامعة كامبريدج، 1999)، انظر أيضاً ديفيد كنج "الراسمالية الحميمة: الفساد والتنمية في كوريا الجنوبية والفلبين" (كمبريدج: مطبعة جامعة كامبريدج، 2002)، الذي يوضح مختلف مستويات الفساد في كوريا الجنوبية والفلبين عن طريق تصنيف علاقات الحكومات-الشركات في كل دولة بمدى تركيز أو تشتيت قطاع التجارة والأعمال ومدى ترابط أو تجزأ الدولة.



البيانات الخاصة بمستويات الفساد مأخوذة من مسح الشفافية الدولية/ انديم لعدد 5,666 مواطن و 1,838 من أفراد الدراسة من بين الشركات الصغيرة ومتوسطة الحجم في 40 منطقة روسية<sup>5</sup>. أعدت الشفافية الدولية/ انديم مؤشر عن حجم الفساد يجمع بين التجارب الشخصية للمواطنين والشركات مع الفساد بالإضافة إلى الأبعاد التالية:

- نسبة أفراد الدراسة الذين أعلنوا إنهم دفعوا رشوة مرة واحدة على الأقل.
- نسبة أفراد الدراسة الذي أعلنوا دفع رشوة في آخر مرة شعروا بأنهم مضطرون لذلك.
- متوسط العدد السنوي للرشاوى التي دفعها المقيمون المحليون إلى المسؤولين.
- متوسط مبلغ الرشوة
- إجمالي القيمة السنوية للرشاوى المدفوعة من جانب المقيمين المحليين
- إجمالي القيمة السنوية للرشاوى كنسبة من إجمالي الناتج الأقليمي.

يحدد المؤشر 0 للمنطقة التي تظهر أصغر قدر من الفساد و 1 للمنطقة التي تظهر أقصى قيمة للفساد<sup>6</sup>. ومن المؤكد أن هذه الطريقة تؤدي إلى مؤشر غير كامل حيث تركز على الرشاوى في مجال الرعاية الصحية، المخالفات المرورية والتعليم العالي ولا يشمل أنواع الفساد الأخرى مثل اختلاس الأموال من جانب المسؤولين أو السيطرة على الدولة من جانب شبكات الفساد التي قد تكون أكثر ضرراً لتحول روسيا باتجاه اقتصاد السوق.

وقد قمنا باختبار النموذج باستخدام التقديرات الارتدادية العادية. وحسبما يبين جدول المعامل، فإن هناك متغيران فقط وهما إجمالي الناتج الأقليمي لكل نسمة وعدد البيروقراط هاما بصورة كبيرة ويتمتعان بمعاملات قياسية كبيرة. هذان المتغيران وحدهما يوضحان 46% من التفاوت في الفساد<sup>7</sup>. تبين أبحاثنا أن مقدار الفساد في كل منطقة يرتفع مع زيادة عدد البيروقراط وانخفاض إجمالي الناتج الأقليمي لكل نسمة. وهذا يبين أن صناع السياسة الروس يمكن أن يعملوا على تقليل الفساد من خلال إصلاح أو تخفيض البيروقراطيات وتشجيع التنمية الاقتصادية خارج المراكز الرئيسية في موسكو وسانت بطرسبرج. بالرغم من أن الرئيس بوتين أنشأ لجنة رئاسية لمكافحة الفساد في 24 نوفمبر 2003، كان لجهوده لمعالجة هذه المسألة أثر قليل حيث أن إدارته لم تركز بصورة أكبر على إصلاح البيروقراطية والتنمية الأقليمية.

5 بالرغم من ان الباحثين ادعوا بأن حجم العينة هذه غير مسبوق، لم يلب متطلبات حجم العينة في كافة المناطق مما يجعل بعض النتائج مؤشرة وموضحة ولكنها غير هامة إحصائياً.

6 انظر "الطرق المستخدمة لتنفيذ المشروع" مؤشرات الفساد في مناطق روسيا" وللمناقشة التفصيلية لكيفية إنشاء منظمة الشفافية الدولية/انديم لمؤشرات الفساد على أساس أسئلة المسح. يمكن الاطلاع على الورقة على موقع [www.transparency.org.ru](http://www.transparency.org.ru)

7 هذا الرقم هو مربع ار المعد من تشغيل التناقض مع متغيرين مستقلين فقط: إجمالي الناتج الأقليمي لكل نسمة وعدد البيروقراط.

جدول 1: النتائج التنازلية التي توضح مقدار الفساد

النموذج	المعاملات *	المعاملات غير القياسية	تي	الأهمية
	ب	الخطأ القياسي	بيتا	
(الثابت)	0.437	0.316		0.176
إجمالي الناتج الإقليمية لكل نسمة (بالألف)	0.010 -	0.005	0589 -	2.102 - 0.044
الموارد الطبيعية	3.3-ئي-005	0.001	0.011-	0.043- 0.966
البيروقراط (بالألف)	0.037	0.008	0.834	4.727 0.000
حيازة الدولة	0.078-	0.094	0.132-	0.831- 0.413
الدولة المفترسة	0.042-	0.128	0.051-	0.325- 0.748
السوق التنافسي	0.035-	0.141	0.036-	0.251- 0.804
حجم المصوتين	0.003-	0.004	0.119-	0.811- 0.424
حرية وسائل الإعلام	0.001-	0.007	0.029	0.170- 0.866

\* المتغير غير المستقل: مقدار الفساد

## 21) تحديد خسائر المشتريات الحكومية في جمهورية التشيك

### ديفيد اوندرাকা<sup>1</sup>

الفساد في العقود الحكومية يعتبر مشكلة كبرى في كافة أنحاء العالم. ولا تعتبر عمليات التعاقدات في جمهورية التشيك استثناءً من ذلك، وتعاني من نقص خطير في الشفافية والفعالية. الجدل السياسي حول المشتريات الحكومية غالباً ما ينقصه البيانات الكمية المطلوبة لتوفير تقييم صحيح للمشكلة. يحاول مكتب الشفافية الدولية في جمهورية التشيك توفير تلك البيانات عن طريق تقدير الخسائر الناتجة بسبب عدم الفعالية ونقص الشفافية في ترسية العقود الحكومية في الدولة.

تم إعداد طريقة الوصول إلى هذا التقدير من جانب مكتب الشفافية الدولية في التشيك بالتعاون مع خبراء في الإدارة والاقتصاد العام من جامعة الاقتصاد في براغ<sup>2</sup>. تم جمع البيانات والأبحاث في الفترة من فبراير إلى يونيو 2005.

استخدم مكتب الشفافية الدولية في التشيك البيانات الرسمية فقط التي تم الحصول عليها من وزارة المالية، مكتب الإحصاءات التشيكية ومكتب التدقيق الأعلى المستقل (ساو). تم تقسيم الطريقة إلى تقييم لخسائر المشتريات الحكومية على مستوى الحكومة المركزية وعلى مستوى البلديات. وطبقاً لقانون المشتريات الحكومية، يمكن أن تتم عملية الشراء بوحدة من ثلاث طرق: المناقصة المفتوحة، المنافسة المحدودة أو الترسية بدون منافسة. وينص القانون على انه يجب طرح مناقصة عامة عندما تتجاوز قيمة العقد 2 مليون كورونة تشيكية (90,000 دولار أمريكي).

### تقييم خسائر المشتريات الحكومية على مستوى الحكومة المركزية

لتقييم مستوى الخسائر في عقود الحكومة المركزية، تم تحديد القيمة الإجمالية للأموال العامة المستخدمة في المستوى المركزي للميزانية العامة مقابل مشتريات البضائع والخدمات (المشتريات الحكومية) باستخدام بيانات من نظام الحسابات الوطنية (اس أن ايه) في مكتب الإحصاءات التشيكية. يحدد نظام الحسابات الوطنية الحد الأقصى الممكن للنفقات في فئة العقود الحكومية على المستوى المركزي. واستناداً إلى هذه البيانات تم حساب الأنفاق على شراء البضائع والخدمات على المستوى المركزي بأنه يمثل 4.3% من إجمالي الناتج المحلي أو 118.3 بليون كورونا تشيكية (5.4 بليون دولار أمريكي).

1 ديفيد اوندرাকা مسئول عن المشتريات الحكومية في مكتب الشفافية الدولية في جمهورية التشيك.

2 كافة المواد المستخدمة لتقييم الخسائر والمعلومات الأخرى ذات الصلة متاحة على موقع مكتب الشفافية الدولية في التشيك [www.transparency.cz](http://www.transparency.cz)

تم أيضا تقييم متوسط معدل عدم الفعالية الذي يحدث في القطاع العام عن طريق تحليل البيانات المأخوذة من التقارير السنوية الصادرة من مكتب التدقيق الأعلى (ساو). وخلال الاثنا عشر سنة الماضية، يقوم ساو بتدقيق أصول بقيمة إجمالية 2,400 بليون كرونا تشيكية (109 بليون دولار أمريكي) تقريبا. ومن خلال هذا التدقيق، اكتشف أوجه قصور في الإدارة بلغت تقريبا 350 بليون كرونا تشيكية (16 بليون دولار أمريكي) أي بنسبة 14.7% تقريبا وهو المبلغ الذي يمكن أن نستخدمه لعدم الفعالية في إدارة الأموال والممتلكات العامة. وطبقاً لمكتب التدقيق الأعلى، يعني مصطلح « أوجه القصور المكتشفة » خسائر الأملاك الحكومية المباشرة وغير المباشرة، خسائر تمويل الميزانية العامة عموماً، العيوب في إبرام الاتفاقيات والمحاسبة غير الصحيحة وغير الكاملة وغير المؤيدة بالأدلة. هذا التعريف الواسع مفيد لأغراضنا لأن الخسائر تحدث بالنسبة للدولة ليس فقط بسبب نقص الشفافية في المشتريات الحكومية ولكن أيضا بسبب التقييم والمحاسبة غير الصحيحة والاتفاقيات المحررة بصورة غير صحيحة.

بعد ذلك استخدم معدل عدم الفعالية بنسبة 14.7% بالنسبة للأنفاق على شراء البضائع والخدمات من جانب القطاع العام على المستوى المركزي في عام 2004. تم بعد ذلك تقييم مدى الإدارة غير الفعالة في هذا المجال من مجالات إنفاق الأموال العامة. يمكن الوصول إلى تقدير دقيق للأنفاق المالي بخصوص العقود الحكومية بسبب مختلف جوانب القصور عن طريق ضرب معامل عدم الفعالية المحسوب في قيمة الأموال التي تتدفق من القطاع العام بشكل رئيسي إلى القطاع الخاص بهذه الطريقة ( $118.3 \times 14.7\%$ ) بليون=17.411 بليون كرونا تشيكية). في عام 2004، نقدر انه من بين إجمالي قيمة الأموال العامة، تم استخدام 17.4 بليون كرونا تشيكية (775 مليون دولار أمريكي) بصورة غير فعالة على المستوى المركزي.

## تقييم خسائر المشتريات الحكومية على مستوى البلديات

المعلومات بخصوص تقديم بعض الخدمات العامة (جمع النفايات البلدية، صيانة الطرق، تشغيل محطات معالجة المياه، إنارة الشوارع، المدافن وخلافه) تم الحصول عليها من أكثر من 60 بلدية. تم اختيار العينة بحيث تعكس الهيكل الحالي للبلديات في الدولة وتم استبعاد البلديات الكائنة في ظروف غير قياسية، مثل المنتجعات الجبلية أو الصحية. تم الحصول على البيانات الخاصة بالجوانب المالية لهذه الخدمات من موقع وزارة المالية.

كشفت الحسابات عن أن تكلفة تقديم الخدمات العامة بالنسبة لكل شخص تتفاوت عند استخدام صيغة معينة من إجراءات المناقصة (العامة أو المحدودة) بالمقارنة عندما يتم ترسية العقد على شركة تجارية تمتلك البلدية مساهمة الأغلبية بها أو عندما يتم ترسيته مباشرة بدون منافسة، في البلديات التي تم اختبارها، كان متوسط السعر لكل شخص 13.5% أعلى من حالة عدم طرح العقد في مناقصة. واستناداً إلى أبحاث مكتب الشفافية الدولية في التشيك، تم دفع 75% من المصاريف البلدية من خلال مشتريات المصدر الواحد أو إلى شركة بلدية. وبتطبيق هذه النتائج على كافة البلديات في جمهورية التشيك، يبلغ متوسط مقدار الخسائر الاقتصادية

12%. وإذا قبلنا بعض الافتراضات التبسيطية، يمكننا أن نقدر حجم الخسائر الاقتصادية الاستنتاج الاستقرائي البسيط للمعاملات المسحوبة على حجم سوق المشتريات الحكومية الذي يتم تخصيصه بواسطة كلا الطريقتين المذكورتين أعلاه: 12% من 171 بليون كرونا تشيكية (8 بليون دولار أمريكي) تقريباً أنفقتها البلديات على البضائع والخدمات في عام 2004 تعطينا 15 بليون كرونا تشيكية (668 مليون دولار أمريكي) مستخدمة بصورة غير فعالة على مستوى البلديات.

وبجمع الخسائر على المستوى المركزي والبلدي، يبلغ الإجمالي 32.4 بليون كرونا تشيكية (1.4 بليون دولار أمريكي) في عام 2004<sup>3</sup>.

## الخاتمة

تم تقديم نتائج الأبحاث في يونيو 2005 وتم الإعلان عنها على نطاق واسع في وسائل الإعلام الوطنية. وتابع مكتب الشفافية الدولية في التشيك باجتماعات مع رئيس مجلس الوزراء ومسؤولي الحكومة وأعضاء البرلمان وصناع القرار الآخرين لمناقشة اقتراحات إصلاح نظام ولوائح المشتريات الحكومية الوطنية.

تفاوتت ردود الفعل بشأن نتائج الأبحاث المنشورة. وأعلن ممثلو القطاع العام أن الأرقام مرتفعة أكثر من اللازم وأعلنت الشركات الخاصة أن الخسائر قد تكون أعلى بكثير. ولم يكن هناك أي نقد مباشر لطريقة البحث لأن مكتب الشفافية الدولية في التشيك استخدم بيانات رسمية.

3 سعر الصرف في يونيو 2005 كان 1 دولار أمريكي يساوي 23.1 كرونا تشيكية

## 22) تحديد أفراد الدراسة المتحفظين في مسوحات الفساد في رومانيا

عمر اظفر وبيتر موريل<sup>1</sup>

أصبح القياس الدقيق للفساد مسألة ذات أهمية حرجة لكل من الباحثين وصناع السياسة. المسوحات هي إحدى الطرق السائدة بصورة متزايدة لجمع البيانات عن الفساد. ولكن الفساد يعتبر موضوع على درجة عالية من الحساسية حيث أن الكثير من أفراد المسوحات متحفظون وقد يفضلون تقديم ردود غير كاملة أو غير حقيقية. وفيما يلي ملخص للطريقة التي يمكن بها تحدي وأبعاد أفراد الدراسة المتحفظين من البيانات وبالتالي تزيد دقة تقديرات الفساد القائمة على المسح<sup>2</sup>. مركز أي آر أي اس في جامعة ميريلاند قام بمسح لعدد 514 شركة من قطاع الخاص في رومانيا. اشتمل تصميم المسح على نماذج مبتكرة يمكن استخدامها لتحديد أفراد الدراسة الذين لم يقدموا ردود صريحة على الأسئلة الحساسة.

الغرض العام من المسح هو فهم درجة وطبيعة الفساد في تسجيل وترخيص وتفتيش الشركات التجارية في رومانيا. ولذلك ركز الاستبيان على تعاملات الشركات مع كيانات حكوميين: المحلات الشاملة المسؤولة عن إدارة تسجيل الشركات ( وإعادة التسجيل المتكررة) وإدارات التفتيش والتفويض التابعة للفروع المحلية بوزارة الصحة. تم اختيار الأولى لأن كافة الشركات تضطر للتعامل مع المحلات الشاملة والأخيرة لأن التراخيص الصحية هي إحدى المتطلبات المرهقة إداريا التي تواجهها الشركات الرومانية.

طريقة الردود العشوائية المستخدمة لتحديد أفراد الدراسة المتحفظين هي كما يلي. يطلب من كل فرد أن يقرأ سؤال حساس وأن ينقر عملة معدنية. قد يكون المثال على الأسئلة التي تطرح هو «هل دفعت ضرائب شخصية أقل مما كان يجب عليك دفعه بموجب القانون؟». وبعد ذلك يطلب من فرد الدراسة أن يقول نعم إذا ظهر وجه الصورة في العملة أو إذا ارتكب فعلاً ذلك الفعل (الذي هو في هذه الحالة يعني انه دفع ضرائب شخصية أقل مما كان مطلوباً بصورة قانونية). تم تكرار الإجراء 6 مرات أخرى باستخدام نقرة عملة أخرى وسؤال حساس آخر. لم يكن أي من هذه الأسئلة الحساسة السبعة بشأن الفساد.

إذا قال فرد الدراسة لا 7 مرات في صف واحد، يصنف بأنه متحفظ لأنه من غير المحتمل جداً أن يكون فرد الدراسة قد نقر جانب الكتابة في العملة 7 مرات في الصف الواحد. تصنف كافة المجموعات الأخرى بأنها صريحة بصورة محتملة حيث أن هذه المجموعة تحتوي على كل من أفراد الدراسة الصرحاء وبعض أفراد الدراسة المتحفظين.

1 عمر اظفر يعمل في كلية جون جاي للعدالة الجنائية في جامعة مدينة نيويورك ويعمل بيتر موريل في قسم الاقتصاد في جامعة ميريلاند، كوليج بارك: omarazfar@yahoo.com

2 نص الورقة الكامل متاح على موقع papers.ssrn.com

أفراد الدراسة الذين يتم تحديدهم بأنهم متحفظين باستخدام طريقة الرد العشوائية يعترفون بمعاملات الفساد أقل بكثير مما يفعل الآخرون. معدل الاعتراف بين أفراد الدراسة المتحفظين بخصوص المعاملات الفاسدة مع نقاط الخدمة الشاملة و تفتيش الصحة هو تقريباً 1/4 من معدل الاعتراف بالنسبة لباقي العينة (3.7% مقابل 15.3%). أفراد الدراسة المتحفظون هم أيضاً أكثر احتمالاً للإعلان عن انه ليس هناك فساد في مقاطعاتهم حتى لو لم يكن السؤال عن سلوكهم الشخصي. ومن المحتمل بدرجة أكبر أن يقولوا انه من غير المسموح كسر القواعد المفيدة اجتماعياً، والتي تشمل من قبيل المفارقة قاعدة عدم الكذب.

تبين النتائج أن أفراد الدراسة الأكبر سناً من المحتمل أن يكونوا متحفظين، وربما يرجع ذلك لأنهم قضوا وقتاً أكبر تحت الحكم الشيوعي الذي من المحتمل أن يكون قد أدى إلى شك متأصل في الغرباء الذين يطرحون أسئلة حساسة (كل عقد زمني من العمر يجعل فرد الدراسة اثنان بالمائة أكثر احتمالاً أن يحدد كمتحفظ، ويعتبر ذلك تأثيراً كبيراً في ضوء متوسط نسبة التحفظ الذي يمكن تحديده والبالغ 10% بالنسبة للسكان). وهذا يعني ضمناً أن تقارير الفساد في رومانيا قد تنشأ فقط بسبب الصراحة المتزايدة مع دخول جماعات جديدة من المدراء الذين ليس لديهم تجربة مع الحكم الشيوعي.

تم بحث نظريات بديلة ولكن لتفسير النتائج التي تم اكتشافها، فإن أي نظرية بديلة قد تعني ضمناً أن أفراد الدراسة الذين أعطوا سلسلة من الإجابات غير المقبولة عن أسئلة الاستجابة العشوائية هم أيضاً أقل فساداً. يمكن أن تقدم إجابات غير مقبولة لأسباب مثل الخوف من وكلاء النيابة المتحمسين (الذين لديهم ارتباط مع المعايين) أو تجنب الاحتقار الأخلاقي (من جانب الأفراد الذين يجرون المقابلات). وهذا ممكن ولكنه لا يتوافق مع السمات العديدة للدراسة. تشمل قائمة أسئلة الردود العشوائية العديد مثل « ترقية شخص ما لسبب شخصي غير قانوني » التي ليست قانونية وأخرى مثل تلك المذكورة أعلاه « هل دفعت ضرائب شخصية أقل مما كان يجب أن تدفعه بموجب القانون؟ » الذي في رومانيا على الأقل ليس له أي تأثير قوي على المسائل الأخلاقية.

في النهاية من الجدير الإشارة إلى أن الأساليب المطورة لعزل أفراد الدراسة غير المعول عليهم يمكن استخدامها لتحسين التقديرات في مسوحات أخرى خاصة بانتشار الكثير من التصرفات الحساسة مثل إدمان المخدرات والجريمة والوضع الصحي حيث تستخدم المسوحات لتقدير نطاق ومدى سلوك معين.

## 23) انكوريج - نت: الحلول القائمة على اقتسام المعرفة لمكافحة الفساد

لويس دي سوزا وجواو ترياس<sup>1</sup>

انكوريج - نت هي شبكة أبحاث خاصة بوكالات مكافحة الفساد (ايه سي ايه) هدفها الرئيسي هو توفير معلومات شاملة وسهلة الاطلاع عن صيغة وعمل وأنشطة هذه الجهات إلى الممارسين والمحللين في مجال مكافحة الفساد .

وكالات مكافحة الفساد هي هيئات ممولة تمويلًا حكوميًا مهمتها المحددة هي مكافحة الفساد والجرائم ذات الصلة وتقليل هياكل فرص حدوث الفساد من خلال استراتيجيات وقائية وقمعية. تعود أوائل وكالات مكافحة الفساد إلى فترة ما بعد الاستعمار بعد الحرب العالمية الثانية ومنذ ذلك الحين تم إنشاؤها في دول كثير في العالم المتقدم والنامي<sup>2</sup>. توصي كثير من المؤسسات العالمية<sup>3</sup> بأنشاء وكالات لمكافحة الفساد كجزء هام في البنية المؤسساتية الوطنية. في دول وسط وشرق أوروبا، تم أيضاً التوصية بأنشاء وكالات مكافحة الفساد كجزء من برامج مكافحة الفساد الكبرى التي تم تأسيسها في ضوء عضوية الاتحاد الأوروبي<sup>4</sup>.

تتفاوت وكالات مكافحة الفساد من ناحية النطاق والصلاحيات. وتم منح بعضها صلاحيات التحقيق والمقاضاة (مثلاً كرواتيا، رومانيا وسلوفاكيا) ويغلب البعض الآخر دور وقائي وتعليمي وتثقيفي بدرجة أكبر (مثلاً فرنسا، مالطة و الجبل الأسود). وهناك أيضا فروق بخصوص نطاق عملها، مواردها، متطلبات المساءلة وهلم جرا. ولكن بغض النظر عن الشكل والاختصاصات، تواجه وكالات مكافحة الفساد عوائق أمام تنفيذ تكليفها مما يوضح النتائج الضعيفة التي حققها بعضها:

- الصعوبات الفنية والقانونية والثقافية في كشف الفساد عن طريق الشكاوى.
- الصعوبات في الحصول على معلومات بشأن الفساد وهياكل فرص حدوثه من الجهات/ الوكالات الحكومية الأخرى.
- الصعوبات في إنشاء علاقة عمل جيدة مع السياسيين.

1 لويس دي سوزا (louis.souza@iscte.pt) وجواو ترياس (joao.triaes@iscte.pt) يعملون في مركز التحقيقات والدراسات الاجتماعية (سي ئي أي اس- أي أس سي ئي ئي).

2 1952، سنغافورة، مكتب التحقيق في ممارسات الفساد، 1967، ماليزيا، وكالة مكافحة الفساد، 1974، هونج كونج اس ايه ار، اللجنة المستقلة ضد الفساد.

3 المادة 6 من اتفاقية الأمم المتحدة ضد الفساد، المادة 20 من اتفاقية مكافحة الفساد بموجب القانون الجنائي في مجلس أوروبا، البنية التحتية الأخلاقية في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ودليل مكافحة الفساد بمنظمة الشفافية الدولية.

4 معايير كونهانج تفتح إصلاحات بخصوص عمل العالم السياسي والقضاء كشرط مسبق للانضمام إليها.



مازالت بعض وكالات مكافحة الفساد مجهولة لدى الجمهور ولم تثبت دورها في مكافحة الفاسد/ الاحتيال في المجتمع المدني. وقد يرجع ذلك جزئياً إلى شكلها وجزئياً إلى نقص فهم مركزية وأهمية المواطنين لعملية مكافحة.

انكوريج - نت هي المحاولة الأولى لتوفير قاعدة بيانات على الأنترنت تحتوي على معلومات مؤسسية مقارنة ومعلومات جوهرية عن الدول بخصوص وكالات مكافحة الفساد في أوروبا وفي الخارج. الهدف منها هو مساعدة وكالات مكافحة الفساد تدريجياً على تثبيت أنشطتهم في المجتمع المدني (عن طريق إشراك المواطنين وتوعيتهم بصورة أكبر بالأنشطة وطرق التشغيل الخاصة بها) وتوفير حلول مبتكرة ومتكاملة وقائمة على المعرفة لمكافحة الفساد.

وقبل عقد الاجتماع الأول لمناقشة المشروع،<sup>5</sup> رد رؤساء وكالات مكافحة الفساد بصورة اختيارية على مسح التقييم الوطني لوكالات مكافحة الفساد. وكنا نريد تقديم هذه البيانات الأساسية من جانب وكالات مكافحة الفساد نفسها بدلاً من الاعتماد على مفاهيم الخبرة الخارجة عن المنظمة. وكان الهدف هو فهم طبيعة وشكل وأداء هذه المؤسسات التي ارتفعت أعدادها وشهرتها في السنوات الأخيرة.

تكون المسح من 65 سؤال تركز على مختلف جوانب مهمتها، تفويضها، اختصاصاتها، صلاحياتها الخاصة، إطار المساءلة الداخلية والخارجية، التمويل، التنظيم والتركيب الاجتماعية، الأنشطة، الشبكات واستخدام أي سي تي. الدول المشاركة التي اشتملت على الأرجنتين، استراليا، كرواتيا، جمهورية التشيك، فرنسا، ألمانيا، المجر، لاتفيا، ليتوانيا، مقدونيا، مالطة، مولدوفا، الجبل الأسود، البرتغال، سلوفاكيا وتركيا قدمت بيانات عن استراتيجياتها الوطنية لمكافحة الفساد بما في ذلك تلك الدول التي لا تمتلكها رسمياً أو تلك الدول التي يوجد فيها جدل حالي حول إنشاء تلك الوكالات المتخصصة. ولأغراض تحليلنا، درسنا فقط الدول التي توجد بها تلك الوكالات القائمة فعلياً.

بعض النتائج من المسح مبينة أدناه. وحسبما يظهر من الجدول 1، فإن الأسباب الأكثر شيوعاً التي قدمت لإنشاء وكالات مكافحة الفساد هي الحد من الفساد بطريقة قائمة على المعرفة، الحد من الفساد بدون تدخل سياسي وتحويل السياسة إلى عمل.

كان من المتوقع مبدئياً أن تحارب معظم الوكالات الفساد وتتعامل معه في مجالات مثل الإدارة الحكومية والسياسات الوطنية (انظر الجدول 2). يمكن أن يلاحظ أن الفساد في الإدارة العامة قد ظل منطقة مجال تدخل ذو أولوية بالنسبة لمعظم الدول التي تم مسحها. ولكن يمكن أن تكون هناك فروق كبيرة في أوقات الرد على الشكاوى (انظر الجدول 3) تتراوح من أسبوع إلى سنة.

5 للمزيد من المعلومات، يرجى زيارة موقع [aca2006.cites.iscte.pt/](http://aca2006.cites.iscte.pt/). نظم الاجتماع سي أي ئي اس - مركز التحقيقات والدراسات الاجتماعية (لشبونة، البرتغال) بالتعاون مع الجامعة الوطنية الاسترالية (كانبرا، استراليا) وكان ممولا بصورة مشتركة مع برنامج منحة هيركيول التابع لمكتب مكافحة الاحتيال الأوروبي.

ما زالت العينة صغيرة ولا يمكننا أن نستقرئ أي أنماط أو استنتاجات عامة ولكن في ضوء تناسقها، نتوقع أن نجد عناقيد شيقة مع توسعة نطاق المشروع خارج بؤرته المبدئية وهي وكالات مكافحة الفساد في أوروبا.

### الجدول 1: سبب وجود وكالات مكافحة الفساد

الدولة	الأسباب الرئيسية لإنشاء وكالات مكافحة الفساد
الجبل الأسود، مولدوفا، لاتفيا، الأرجنتين، سلوفاكيا، فرنسا، ليتوانيا، جمهورية التشيك، مالوي، كرواتيا	الحد من الفساد بطريقة قائمة على المعرفة
سلوفاكيا، استراليا، مالطة، مقدونيا، مالوي، جمهورية التشيك	الحد من الفساد بدون تدخل سياسي
رومانيا، مولدوفا، الأرجنتين، سلوفاكيا، فرنسا، كرواتيا	تحويل السياسة إلى عمل فعلي
سلوفاكيا، مالوي	تجنب جمود آليات التنفيذ التقليدية
ليتوانيا	تحقيق نتائج مرئية بسرعة
الأرجنتين، سلوفاكيا، لتوانيا، جمهورية التشيك	منع إيقاف التحقيقات من جانب الأعضاء الفاسدين في آليات التنفيذ التقليدية
	الاحتفاظ بالسيطرة على تسلسل القيادة

### الجدول 2: نوع الفساد الذي كان من المتوقع مبدئياً أن تكافحه/ تعالجه الوكالة والأولوية العليا الحالية للوكالة

نوع الفساد	الأولويات المبدئية للوكالات	الأولويات الحالية للوكالات
في الإدارة الحكومية	مولدوفا، لاتفيا، الأرجنتين، استراليا، لتوانيا، مالوي، كرواتيا	جمهورية التشيك، لتوانيا، مقدونيا، مالطة، مولدوفا، الجبل الأسود، رومانيا، الأرجنتين، لاتفيا
في السياسات الوطنية	رومانيا، لاتفيا، فرنسا، مالوي، كرواتيا	جمهورية التشيك
في السياسات المحلية	لاتفيا، استراليا، فرنسا، مالوي	فرنسا
في قوات الشرطة	لاتفيا، استراليا، مالوي، كرواتيا	سلوفاكيا
في القضاء	الجبل الأسود، لاتفيا، مالوي، كرواتيا	كرواتيا
في القطاع العام (المعاهد، المؤسسات العامة وخلافه)	رومانيا، مولدوفا، مقدونيا، مالوي	
في القطاع الخاص	الجبل الأسود، مولدوفا	
في القوات المسلحة	الجبل الأسود، لاتفيا، مالوي	

الجدول 3: التصرف بشأن الشكاوى (التوقيات)

الدولة	التوقيات
الجبيل الأسود، لاتفيا، مالوي	من أسبوع إلى شهر
لتوانيا، جمهورية التشيك	من شهر إلى ثلاث شهور
الأرجنتين، استراليا، جمهورية مقدونيا، كرواتيا،	من ثلاث إلى ست شهور
-	من ست شهور إلى سنة
مالطا	أكثر من سنة

## 24) التدقيق والمساءلة ومكافحة الفساد: مدى صلة وكالات التدقيق المستقلة؟

كارلوس سانتيسو<sup>1</sup>

### التدقيق الحكومي ومكافحة الفساد

تعزز الشفافية والمساءلة في المالية العامة يعتبر تحدي حاسم بالنسبة للاقتصاديات الصاعدة التي تعمل على تعزيز المسؤولية المالية والحد من الفساد<sup>2</sup>. وهناك مصلحة متجددة في تكليف تلك الوكالات الرقابية بمهمة تدقيق الأنفاق الحكومي وتعزيز المساءلة الأفقية داخل الدولة. ولكن هناك القليل المعروف عما يفسر فاعلية وكالات التدقيق المستقلة ذاتياً. ما مدى فاعليتها في تنفيذ المساءلة المالية وتحسين الحوكمة النقدية ومكافحة الفساد؟

### الترتيبات المؤسسية للتدقيق الحكومي

المهام الأساسية لوكالات التدقيق المستقلة التي يشار إليها تقليدياً بأنها مؤسسات التدقيق العليا هي الإشراف على الإدارة المالية الحكومية وضمان نزاهة المالية الحكومية والتحقق من صحة المعلومات المالية الحكومية. تساهم وكالات التدقيق المستقلة في تثبيت حكم القانون في المالية العامة بما في ذلك من خلال فرض عقوبات إدارية. في بعض الدول، تؤدي أيضاً مهام مكافحة الفساد الرئيسية مثل الإشراف على إقرارات الذمة المالية، المشتريات الحكومية أو عمليات الخصخصة.

وتوجد ترتيبات مؤسسية مختلفة لتنظيم مهام التدقيق الخارجي التي يمكن إعادة تصنيفها في الأنواع المثالية الأساسية الثلاثة التالية:

1 نموذج المحكمة الخاص بمحاكم المدققين أو محاكم الحسابات التي تتمتع بصلاحيات شبه قضائية في الأمور الإدارية وغالباً ما تعمل كمحكمة إدارية مثلما هو الحال في فرنسا، إيطاليا، أسبانيا، البرتغال، البرازيل أو السلفادور.

1 كارلوس سانتيسو هو مستشار الحوكمة والمالية العامة في وزارة التنمية الدولية (دي اف أي دي) بالمملكة المتحدة وهو اقتصادي سياسي في كلية جون هوكينز للدراسات الدولية المتقدمة (اس ايه أي اس) وزميل غير مقيم في المركز الأرجنتيني لتنفيذ السياسات العامة لتشجيع المساواة والنمو (سي أي بي بي ئي سي). أي نتائج أو أخطاء أو اغفالات هي مسؤولية المؤلف وحده ولا تعكس آراء المنظمات المذكورة أعلاه. تفاصيل الاتصال: c-santiso@dfid.gov.uk أو csantiso@hotmail.com

2 انظر سي سانتيسو «الأعمال المصرفية تحت المسائلة؟ تعزيز الرقابة على الميزانية وتدقيق القطاع العام في الاقتصاديات الناشئة»، الميزانية والمالية العامة (2) (2006)، سي سانتيسو «للسراء ام للضراء؟ البرلمانات ورقابة الميزانية في الدول النامية»، مرجعة فرنسية للإدارة العامة 117 (طبعة خاصة عن الإصلاحات الحكومية وإصلاحات الميزانية) قريباً، سي سانتيسو «دعم المصداقية: بنك التنمية الأمريكي ومؤسسات الرقابة على الميزانية في أمريكا اللاتينية» مراجعة سيبال 83 (2004)، سي سانتيسو «التشريعات والرقابة على الميزانية في أمريكا اللاتينية: تعزيز مسائلة المالية العامة في الاقتصاديات الناشئة» مجلة الميزانية الصادرة في منظمة التعاون الاقتصادي والتعاون 4 (2) (2004).

ii نموذج المجلس لوكالة صنع القرار ولكن بدون سلطة تشريعية مثلما هو الحال في ألمانيا، هولندا، السويد، الأرجنتين أو نيكاراغوا.

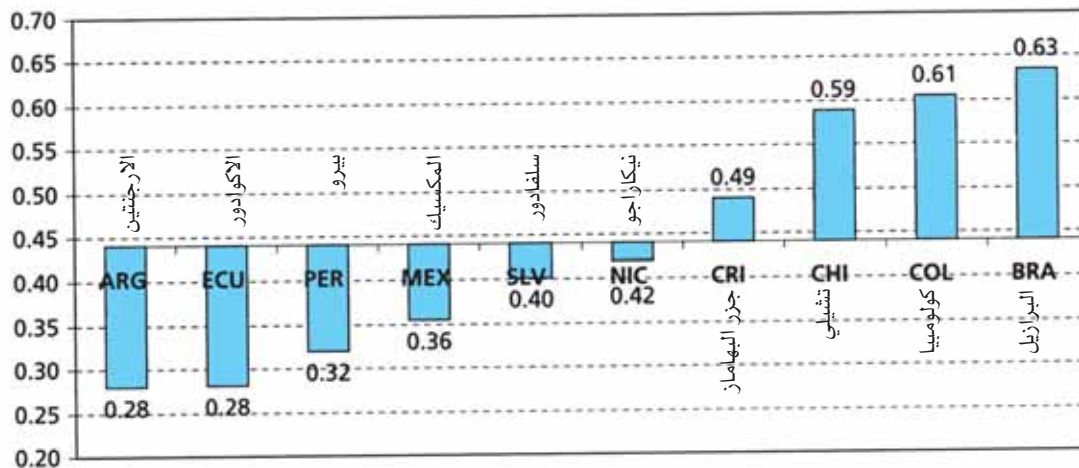
iii نموذج حكم الفرد لوكالة التدقيق الاسمية الفردية التي يترأسها مدقق عام وحيد وغالباً ما تعلم كمؤسسة مساعدة للسلطة التشريعية مثلما هو الحال في الولايات المتحد، المملكة المتحدة، كندا، تشيلي، كولومبيا، المكسيك، وبيرو.

ولكن من الناحية العملية، تعتبر وكالات التدقيق المستقلة طيور هجينة تجمع بين عناصر مختلفة من مختلف النماذج. أوجه الاختلاف الرئيسية بين الوكالات تشمل توقيت الرقابة (المسبقة أو اللاحقة)، طبيعتها (تدقيق الالتزام أو الأداء)، آثارها (متابعة توصيات التدقيق)، وكذلك وضعها (الوضع القانوني لأحكام التدقيق). ولكن المسألة الأهم تخص طرق الوكالات في التعامل مع الرقابة المالية التي تتفاوت عبر البلاد وتتطور مع مرور الوقت.

يمكن أن تكون الرقابة المالية وقائية، تصحيحية أو عقابية تختص الرقابة بالالتزام الرسمي بقواعد الميزانية واللوائح المالية بما في ذلك من خلال فرض عقوبات إدارية. تختص الرقابة على الأداء بالطريقة التي يتم بها استخدام الموارد العامة مع التركيز على الاقتصاد وفعالية وكفاءة الأنفاق الحكومي. ويسير الاتجاه نحو مزيد من التركيز على المهام الوقائية والتصحيحية للتدقيق الحكومي من خلال تدقيق الأداء اللاحق.

## قياس فعالية التدقيق الحكومي

نعد مؤشر للفعالية المؤسساتية لوكالات التدقيق المستقلة في 10 دول في أمريكا اللاتينية طبقاً للسمات الرئيسية الأربعة (19 استقلالها عن السلطة التنفيذية (2) مصداقية نتائج التدقيق (3) التوقيت المناسب لتقارير التدقيق و (4) تنفيذ توصيات التدقيق التي يتم قياسها عن طريق الرجوع إلى البيانات النوعية. المؤشر الإجمالي للمصداقية المؤسساتية مبين في الشكل 1 ومكوناته في الجدول 1.



الشكل 1: مؤشر فعالية وكالات التدقيق المستقلة في أمريكا اللاتينية (ال ايه سي 10 : 0.44)

الجدول 1: مؤشر فعالية وكالت التدقيق المستقلة في أمريكا اللاتينية

الدولة	المؤشر الإجمالي	الاستقلال	المصادقية	التوقيت المناسب	التنفيذ
الأرجنتين	0.28	0.44	0.22	0.13	0.33
البرازيل	0.63	0.88	0.42	0.24	1.00
تشيلي	0.59	0.78	0.40	0.18	1.00
كولومبيا	0.61	0.75	0.46	0.21	1.00
جزر البهاما	0.49	0.66	0.48	0.16	0.67
الإكوادور	0.28	0.66	0.14	0.00	0.33
السلفادور	0.40	0.53	0.08	0.00	1.00
المكسيك	0.36	0.59	0.38	0.12	0.33
نيكاراجوا	0.42	0.78	0.20	0.03	0.67
بنما	0.32	0.78	0.12	0.04	0.33
الي تي سي 10	0.44	0.68	0.29	0.11	0.67

ملاحظة: المؤشرات تقوم على مقياس من 0 إلى 1 حيث الدرجات الأقل تعني أداء أقل.

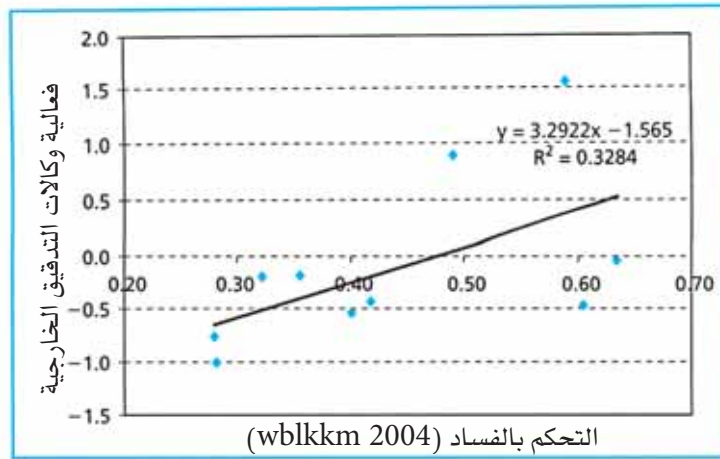
تبين هذه البيانات أن I نموذج التدقيق الخارجي الذي تم اختياره لا يحدد مسبقاً أداء الوكالة الكلي ii الترتيبات المؤسساتية المحددة تتفاوت بصورة كبيرة ضمن الأنواع المثالية و iii يبدو أن سياق الحوكمة الأوسع يؤثر بدرجة كبيرة على الأداء التنظيمي.

## التدقيق الحكومي والحوكمة المالية

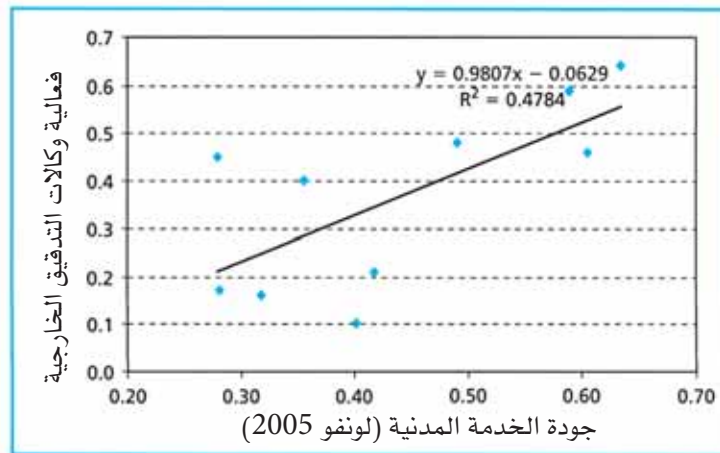
علاوة على ذلك، تبين الارتباطات الإحصائية انه بينما لا تؤثر وكالات التدقيق المستمرة بصورة مباشرة على الأداء المالي (عجز الميزانية، التقلب أو الناتج)، فإنها تؤثر على الحوكمة المالية والنوعية المؤسساتية، ولا سيما مكافحة الفساد (الشكل 2) الفعالية البيروقراطية (الشكل 3) و شفافية الميزانية (الشكل 4).

تكشف البيانات صلة أضعف بين التدقيق الخارجي والالتزام بحكم القانون والقيود على السلطة التنفيذية مما يبين أن وكالات التدقيق المستقلة تساهم بصورة هامشية فقط في أنظمة التدقيقات والموازنات. هذه النتيجة الأخيرة تؤكد انه بينما يمكن أن تلعب وكالات التدقيق المستقلة دوراً حيوياً في تعزيز المساءلة المالية، تفضل غالباً في القيام بذلك بسبب العيوب الهيكلية في أنظمة الرقابة المالية التي تعمل فيها<sup>3</sup>.

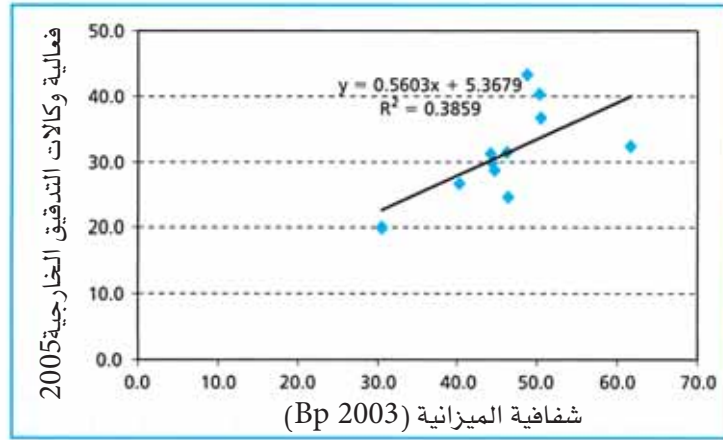
3 انظر سي سانتيسو "التدقيق لغرض المسائلة؟ الاقتصاد السياسي للتدقيق الحكومي والرقابة على الميزانية في الاقتصاديات الناشئة" (بليتمور، ام دي، جامعة جون هوبكنز، رسالة علمية لم تشر، 2006)، سي سانتيسو "استمرار البيقطة؟ وكالات التدقيق المستقلة، الرقابة المالية و المسائلة المالية في الاقتصاديات الناشئة" (ميميو، 2006)، سي سانتيسو "إغلاق الرقابة: إصلاح وتبنيه كالة التدقيق الأرجنتينية" (ميمو، 2006)



الشكل 2: التدقيق الخارجي ومكافحة الفساد



الشكل 3: التدقيق الخارجي والفعالية البيروقراطية



الشكل 4: التدقيق الخارجي وشفافية الميزانية

## الاستنتاجات ومضامين السياسة

يؤكد هذا البحث أن مساهمة وكالات التدقيق المستقلة في الرقابة المالية والمساءلة المالية تعوقها عوامل هيكلية ترتبط بالاقتصاد السياسي للتدقيق الحكومي ولاسيما في حلقات الوصل المعيبة بين التدقيق الحكومي، الرقابة التشريعية والرقابة القضائية<sup>4</sup>. ويوضح ذلك أيضا انه لا يمكن تعزيز مؤسسات الميزانية بصورة منعزلة وانه من المحتمل أن تفشل استراتيجيات الإصلاح القائمة على الإصلاح الجذري أو زرع المؤسسات. المفارقة في الاستقلال هي: بينما يجب أن تكون وكالات التدقيق مستقلة بصورة كافية حتى تعمل بصورة مستقلة كوكالات رقابية، يجب أن تطور أيضا علاقات وظيفية فعالة مع مؤسسات المساءلة، السلطة التشريعية، القضاء والمجتمع المدني.

4 سي سانتيسو "مؤسسات الميزانية والمسئولية المالية: البرلمانات والاقتصاد السياسي لعملية الميزانية" (واشنطن دي سي، ورقة مل معهد البنك الدولي رقم 37253، 2005)، سي سانتيسو (البرلمانات والموازنة: فهم سياسة الميزانية" ورق مقدمة في الاجتماع السنوي لحكومة شبكة التنمية في بنك التنمية الدولي (هامبرج ، ألمانيا بتاريخ 12-13 ديسمبر 2005)