

ضمانات استقلال العدالة في الأنظمة السياسية المعاصرة

امحمد مالكي *

ترتبط مفاهيم القانون والقضاء والعدالة بأكثر من رابطة، فالعلاقة بينها وطيدة ومتلازمة، وكل مفهوم يعضد الآخر ويتكامل معه في المعاني والدلالات، والوظائف والأبعاد. ولئن أحالت العدالة منذ القديم على المنظومة الفلسفية والقيمية للمجتمعات، فإن القانون والقضاء يرمزان إلى التنظيم، والضبط، والحكم على التصرفات والأفعال الفردية والجماعية، التي من شأنها احترام العدالة وضمان تحققها في الواقع، أو الإخلال بها، وإعاقة إشاعتها في جسم المجتمع ومؤسسات الدولة. لذلك، تبدو الصلة تلازمية وطرديّة بين المفاهيم الثلاثة أعلاه. فالقانون، باعتباره وسيلة لضبط النظام في الدولة، يساهم في توفير شروط تحقق العدالة وسريان مفعولها، والقضاء بحسبه أداة لضبط القانون وفرض احترام تطبيقه، يُيسّر للناس الشعور بالاطمئنان على حقوقهم وحرّياتهم، أي يولد لديهم الثقة في وجود العدالة في حياتهم السياسية والمدنية. بيد أن التلازم بين القانون والقضاء والعدالة، لا يمنع من الإقرار منهجياً بوجود فصل إجرائي بين المفاهيم الثلاثة، يُخول القضاء منزلة التوسط بين القانون والعدالة، ويكسبه، بالضرورة، دوراً مفصلياً في إدراك العدالة من عدمها.

تستمد المكانة التوسّطية للقضاء أهميتها البالغة من الوظائف التي تروم تحقيقها في النظم السياسية المعاصرة. فهكذا، يهدف القضاء بطبيعته إلى حماية الشرعية (Légalité)، أي فرض احترام سلطان القانون، وسريان أحكامه على الجميع، كما يصون استقلال القاضي، ونزاهته وتجرده، ويحقق العدالة، ويساهم في إذكاء روح السلم الاجتماعي (Paix Sociale). غير أن إدراك هذه المرامي مجتمعة يتطلب أن يكون القضاء مستقلاً عن السلطتين السياسيتين التشريعية والتنفيذية، وفي منأى عن كل مصادر الضغط الأخرى، أكانت مرتبطة بالدولة والسلطة، أو نابعة من المجتمع وتعبيراته المختلفة. ومن الجدير بالإشارة التأكيد على المكانة المركزية التي حظي بها مبدأ فصل السلطات في الفكر القانوني والسياسي المواكب لبناء الدولة الديمقراطية الحديثة، منذ (جون لوك)، وتحديدًا مع صدور (روح الشرائع أو القوانين) لمونتيسكيو، الذي شكّل اجتهاداً تأصيلياً لقاعدة الفصل بين السلطات في فرنسا، قبل أن يتوسع الأخذ بها في أوروبا والعالم.

تجدر الإشارة إلى أن (استقلال القضاء) لم يجد مصدره الفقهي والسياسي في تأصيل مبدأ فصل السلطات وإعماله على صعيد الممارسة فحسب، بل استمد قوته كذلك من حركة التشريع الدولي التي عمّت إجبارية الأخذ به، والالتزام الجماعي بأصوله وأحكامه.

فهكذا، صدر عن المؤتمر العالمي لاستقلال العدالة الذي عُقدَ في مونتريال بكندا سنة 1983م إعلان عالمي لاستقلال العدالة، تضمن عناصر استقلال القضاء، أهمها أن (تتوفر للقاضي حرية البت بحياد في المسائل المعروضة عليه حسب تقييمه للوقائع وفهمه للقانون دون أية قيود أو ضغوط أو تهديد أو تدخلات مباشرة أو غير مباشرة من أي جهة كانت، وأن تستقل السلطة القضائية عن كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية..)(1) وفي السياق نفسه، أعلن مؤتمر الأمم المتحدة السابع لمنع الجريمة ومعاملة المدينين (ميلانو 1985م) المبادئ الأساسية لاستقلال القضاء، ودعا إلى تنفيذها على الصعيدين الوطني والإقليمي، وهي في مجملها مستقاة من إعلان مونتريال سالف الذكر (2). وعموماً يمكن تقسيم المبادئ التي تؤمن استقلال القضاء إلى مبادئ متعلقة باستقلال القضاء، وأخرى خاصة باستقلال القضاة كأفراد، والحال أن المستويين متكاملان، حيث يصعب تحقيق جانب (القضاء) دون (الأخر (القضاة)، فهما معاً وجهان لمبدأ واحد، أي استقلال القضاء وتجرده وحيده.

تروم الدراسة النظرَ في ضمانات استقلال العدالة في الأنظمة السياسية المعاصرة، أي تحليل القواعد والآليات التي تم اعتمادها في التجارب الدستورية والسياسية الديمقراطية لتأكيد حيده القضاء واستقلاله، بغية إدراك مقصد العدالة وجعلها قيمة مجتمعية مشتركة. لذلك، يتوجب التنبه من جهة، إلى أن الأولى بالمعالجة في هذا المقام هو ضمانات استقلال القضاء، باعتبارها شرطاً لازماً لتحقيق العدالة، بحسبها قيمة ومثالاً، أكثر اتساعاً وشمولية من القضاء. ثم يستلزم التأكيد، من جهة ثانية، على أن الوصول إلى العدالة، لا يتوقف حصراً على وجود قانون أو ترسانة من القوانين موسومة بالجاهزية والفعالية، أو قضاء منطوق على قدر كبير من التجرد والاستقلالية، بل يشترط، إضافة إلى كل ذلك، توفر سياق مجتمعي وسياسي حاضن للعدالة مفهوماً وممارسةً، أي يقتضي ثقافة سياسية ديمقراطية متمثلة قيمة العدالة، وواعية مركزية استمرارية منبثة ومتوطنة في نسيج المجتمع، وروح مؤسسات الدولة. ثم لا بد من الإشارة في هذا الإطار إلى أن الاختلاف بين (العائلات القانونية)، خصوصاً بين (العائلة الجرمانية اللاتينية) و(عائلة القانون العام) (Common Law)، له تأثير بارز على استقلال القضاء وضمن تحقق العدالة في النظم السياسية المعاصرة. فمن المعروف أن تقاليد القانون المدني، كما كان عليه الحال في التاريخ القانوني والقضائي الفرنسي، لم تسمح للقضاء بالتمتع بالتجرد والاستقلالية، بل جعلت القضاة حماة للملكية وكبار الملاك والمتنفذين في هرم السلطة ومصادر الثروة. خلافاً لذلك، حظي القضاء في إنجلترا وعموم الدول الآخذة بنظام (القانون العام)، بقدر كبير من الاستقلالية الوظيفية والعضوية. وإذا كانت هذه الفروقات ذات الأصل التاريخي قد تراجعت كثيراً في الوقت الراهن، فقد تركت، مع ذلك، آثاراً شكلية على صعيد مبادئ استقلال القضاء وضمنات تعزيز العدالة(3).

أولاً: ضمانات استقلال السلطة القضائية، ع24/ص158

يستمد استقلال القضاء أهميته من أهمية وجود القضاء نفسه. فإذا كان القضاء سلطة

دستورية لازمة لكيان الدولة، واستقرارها واستمرارها، فإن استقلاله واجب لتطبيق القانون، وفرض احترامه، وحماية الحقوق والحريات، والتمكين من تحقيق العدالة وسريان مفعولها. بيد أن إدراك مقصد الاستقلال وتعزيزه على صعيد الممارسة، يحتاجان إلى جملة من الضمانات الدستورية والسياسية والثقافية.

1- الضمانات الدستورية، ع24/ص158

يُقصد بـ(الضمانات الدستورية) لاستقلال القضاء أن يتضمن الدستور، باعتباره الوثيقة الأسمى، مقتضيات وأحكاماً تُقر بالاستقلالية، وتتص على الآليات الكفيلة باحترامها على صعيد الممارسة، والحال أن قيمة هذا التصييص في متن الوثائق الدستورية، تكمن في المكانة السميقة التي يحظى بها الدستور في هرم القوانين، كما تتبع من القيمة المتزايدة للشرعية الدستورية في النظم الديمقراطية المعاصرة. فإذا كانت الدساتير الحديثة قد اختلفت من حيث درجة تنصيبها الصريح على مصطلح (سلطة قضائية) (Pouvoir judiciaire)، فقد أولت أهمية خاصة للقضاء بكامل درجاته وفروعه، وشددت على استقلاله الوظيفي والعضوي، ونصت على آليات من شأنها تعزيز هذه المكانة وصيانتها من كافة أوجه الضغط، أو المساس والخرق، التي قد تتعرض لها كسلطة، أو تتال المشتغلين في نطاقها كأفراد. ومن الجدير بالإشارة أن الفقه الدستوري والقانوني كان له الدور البارز في تأصيل مبدأ الاستقلالية، كما كان للفكر السياسي المساهمة نفسها في الدفاع عن العلاقة التلازمية بين استقلال القضاء وتوطين الديمقراطية، وإشاعة قيمة الحرية في الدولة والمجتمع.

أ- ففي المادة السابعة والتسعين (م97) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية قضت الفقرة الأولى بـ(القضاة مستقلون ويخضعون فقط للقانون)، لتضيف في الفقرة الموالية (لا تجوز إقالة القضاة الذين يتبوؤون وظائف دائمة والقضاة الذين تم تعيينهم في مناصبهم بشكل نهائي بناء على خطة، لا- تجوز إقالتهم من مناصبهم أو إبعادهم... إلا بموجب قرار قضائي لأسباب وتحت الأساليب التي تحددها القوانين..)(4)، وقد نظمت المادة الموالية لها (م98)، الوضع القانوني للقضاة في الاتحاد والولايات، مانحة صلاحية ذلك للقانون والمحكمة الدستورية الاتحادية. أما في فرنسا، فإن دستور الجمهورية الخامسة (4 أكتوبر/ تشرين الأول 1958م)، وإن لم ينص صراحة على مبدأ الاستقلال في الفصل الرابع والستين (ف64)، فقد أكد في الفصل السادس والستين (66) على أن (السلطة القضائية هي التي تحمي الحرية الفردية، وتضمن احترامها وفق ما تقضي به القوانين المرعية)(5). وقد نحت المنحى نفسه الدساتير الأوروبية الصادرة في سياق الانتقال الديمقراطي الذي شهدته دول شبه الجزيرة الأيبيرية خلال سبعينيات القرن الماضي. ففي الدستور البرتغالي (1976م)، قضت المادة 206 على أن (المحاكم مستقلة، وتخضع للقانون فقط)(6). أما الدستور الإسباني (1978م)، فأفردت مادته السابعة عشرة بعد المائة (م117) خمس فقرات للسلطة القضائية مؤكدة على مبدأ الاستقلالية، ومنع عزل القضاة أو نقلهم، أو واحاتهم على التقاعد، إلا- بما ينص عليه القانون ويضمن سلامة

تطبيقه(7)، وقد نص دستور اليونان (1975م) بدوره في المادة السابعة والثمانين (87) على مبدأ الاستقلال الوظيفي والعضوي للقضاء، كما أكد على خضوع القضاة في ممارستهم مهامهم للدستور والقانون فقط(8).

ب- ومن باب المقارنة العمودية، لم تشذ الدساتير العربية عن نظيراتها في الدول الأوروبية والغربية عموماً، حيث نصت على مبدأ الاستقلال وضمن احترامه. نجد ذلك في جل الدساتير العربية، وإن تباينت بين التصييص على استقلال القضاء تارة واستقلال القضاة طوراً آخر. فهكذا، قضى دستور اليمن، والنظام الأساسي للمملكة العربية السعودية والدستور السوري، باستقلال السلطة القضائية، في حين أشارت دساتير كل من الأردن (ف97)، وتونس (ف96)، والمغرب (ف82)، والإمارات العربية المتحدة (م94)، بس والبحرين (م104) إلى استقلال القضاة(9). بيد أن الإحالة على الدساتير العربية، تستلزم منا، من باب المقارنة العمودية، التأكيد على أن تضمين الدساتير مبدأ الاستقلالية بشقيها الوظيفي والعضوي، تعترضه، في الحالة العربية، جملة من المثبطات تحول بينه وبين تحقيق الفعالية المطلوبة من مفهوم استقلال القضاء، من قبيل الفجوة الموجودة بين القانون والتطبيق، أي النص والواقع، وسيادة السلطة التنفيذية وهيمنتها على المجال الحقوقي والسياسي، وتواضع الثقافة السياسية الحاضرة لمبدأ الاستقلالية، وصعوبة تجاوب السياق المجتمعي مع نفاذ المبدأ وإعماله في الواقع.

2- الضمانات السياسية، ع24/ص160

نقصد بـ(الضمانات السياسية) تلك التي يوفرها السياق السياسي المحيط بمؤسسة القضاء. فالضمانات الدستورية وحدها لا تكفي لجعل مبدأ الاستقلالية قاراً ومحترماً على صعيد الممارسة. لذلك، تلعب، في اعتقادنا، جملة من المحددات دوراً مفصلياً في توطين هذا المبدأ وصون ضماناته، لعل أهمها وجود دستور ديمقراطي نابع من توافق المجتمع حوله، وتوفر قدر من التوازن بين السلطتين السياسيتين التشريعية والتنفيذية، واستقرار فكرة دولة القانون وترسخ ثقافتها في مؤسسات الدولة ووعي المجتمع. لذلك، يحظى استقلال القضاء في النظم التي تحققت لها هذه المحددات بمكانة مميزة، خلافاً لغيرها من التجارب التي غدا عصياً عليها إنجاز التغييرات الضرورية لتيسير لزام مبدأ الاستقلالية(10).

أ- يلعب التوافق حول وثيقة الدستور دوراً مركزياً في تهيئ المناخ حول ووعي استراتيجية مبدأ استقلال القضاء، وضمن احترامه. وحيث يُعد الدستور الوثيقة الأسمى، والإطار الأعلى لتنظيم السلطة وتحديد طرق ممارستها وتداولها، فإن التوافق حوله، من حيث المشاركة في التفكير والصيغة، أمر على درجة بالغة الأهمية والخطورة في آن معاً. لذلك، ليس صدفة أن تحظى السلطة القضائية في مجمل الدول التي جاءت دساتيرها نتيجة توافقات مجتمعية وسياسية بقدر كبير من الاستقلالية والاحترام، خلافاً لغيرها من النظم، التي ضعفت المشاركة فيها أو انعدمت، فكانت دساتيرها ممنوحة، أو نتيجة مشاركات شبه صورية(11).

ب- يتكامل المحدد أعلاه مع طبيعة العلاقة بين السلطتين السياسيتين التشريعية والتنفيذية. فحين يكون مبدأ فصل السلطات قائماً ومحترماً، يمكن للسلطات الثلاث مزاوله صلاحياتها الدستورية وفق ما هو منصوص عليه في وثيقة الدستور. فمن جهة، يتمكن البرلمان من الاستقلال بذاته، دون أن يمنعه ذلك من التعاون مع السلطة التنفيذية، وتكون هذه الأخيرة مجبرة، بحكم الدستور، على احترام الإطار المرسوم لها في نص الوثيقة الدستورية، وهو ما دأبت الأنظمة الدستورية النموذجية في العالم على الالتزام به على صعيد الممارسة(12). صحيح أن فكرة (التوازن) ليست دائماً معطى محققاً حتى في أقدم التجارب الدستورية المحترمة لمبدأ فصل السلطات، غير أنها محاطة بعدد كبير من الآليات جعلتها في منأى عن الاختلال، أو التحكم وعدم التكافؤ من حيث واقع الممارسة. ففي فرنسا، على سبيل المثال، حيث يتراوح نظامها السياسي بين البرلمانية والرئاسية، وهو أقرب إلى الثانية منه إلى الأولى، تمكن الفرنسيون، بعد حقبة حكم الجنرال ديغول (1958 - 1969م)، من فك ارتباط مؤسستي البرلمان والقضاء بمؤسسة الرئيس، وإدخال الإصلاحات اللازمة لإعادة الاعتبار إلى القضاء عامة(13)، والقضاء الدستوري على وجه الخصوص(14)، والحال أن الأمثلة كثيرة عن التجارب التي انتقلت من وضع دستوري وسياسي مختل لصالح السلطة التنفيذية وهيمنة أجهزتها، إلى حالة جديدة استعاد القضاء خلالها قواماً استقلاليتها، وعاد التوازن الفعال بين البرلمان والجهاز التنفيذي. بيد أن هناك، بالمقابل، تجارب صُعب عليها الفكك من واقع الاختلال وعدم التكافؤ بين السلطات الثلاث. فمن باب المقارنة العمودية، تشكو البلاد العربية، وإن بدرجات متفاوتة، من ظاهرة اختلال العلاقة بين المؤسسات الدستورية الثلاث لصالح السلطة التنفيذية، مما أثر سلباً على ضمان احترام الأحكام الدستورية ذات الصلة باستقلال القضاء والقضاة، وسوء حمايتها على صعيد التطبيق والممارسة(15). فمما يلاحظ على عموم البلاد العربية اشتراكها في تركيز السلطة في يد الجهاز التنفيذي، ومحدودية مشاركة المؤسسات الأخرى، كالبرلمان، والحكومة، والقضاء بمختلف أصنافه ودرجاته. لذلك، ونتيجة لديمومة هذه الظاهرة واستمرارها فاعلة في المجال السياسي العربي، تعذر على القضاء والمشتغلين في نطاقه تأكيد استقلاليتهم إزاء مصادر الضغط والاستمالة(16).

ج - تمثل (دولة القانون) (Etat de Droit) حلقة أساسية في ضمان مبدأ استقلال القضاء في النظم السياسية الحديثة. فحين يصبح سلطان القانون فيصلاً بين الناس، أفراداً وجماعات، ويغدو حكمه قطعياً غير قابل للمساومة، يتوفر للقضاء مناخ الاحترام، وتنبؤ روح الثقة فيه من قبل المواطنين، لأنهم يرون القانون مطبقاً في حياتهم، ويلمسون مفعوله سارياً في ضبط وتنظيم اجتماعهم المدني. بيد أن دولة القانون سيرورة متدرجة في الزمن، تلعب التربية، والثقافة، وارتفاع درجة الوعي المجتمعي العام دوراً مفصلياً في جعلها واقعاً فعلياً، وقيمة مشتركة تتقاسمها مؤسسات الدولة وقطاعات المجتمع. فهكذا، توفرت للنظم الديمقراطية الحديثة ثقافة المصالحة مع الدولة، باعتبارها بيت الجميع، كما تكونت لأبنائها روح المواطنة، التي جعلتهم متمثلين ثنائيات (الحق والواجب)، و(الحرية

والمسؤولية)، وتحققت لهم المؤسسات التي ترعى تطبيق القانون، وتصون احترامه على صعيد الممارسة، وفوق كل ذلك، ظل الاجتهاد من أجل صقل مفهوم دولة القانون وتطوير آليات تكريسه مستمراً ومنفتحاً على الاختلاف في النظر. فعلى سبيل المثال لم يتضمن الدستور الأمريكي (1787م) تنصيماً صريحاً على مبدأ الرقابة على دستورية القوانين، ومع ذلك كان للقضاء، في شخص القاضي (مارشال)، الدور الأول في استنباط المبدأ من روح الدستور، وتأصيله بمقتضى الحكم الشهير (ماربوري ضد ماديسون) الصادر عام 1803م، ومنذئذ ترسخت ثقافة فحص الشرعية الدستورية في النظام السياسي الأمريكي، ولعل الفكرة نفسها نلمس تحققها في السياق الفرنسي، وإن اختلفت الظروف والمناسبات. فمن المعروف أن القضاء، من حيث وجوده الفعلي وكيانه المستقل، شكل قضية صراع واختلاف في التاريخ الدستوري والسياسي الفرنسي، ومع ذلك لم يتوقف الفرنسيون عن الاجتهاد من أجل انتزاع الاعتراف به سلطة مستقلة قائمة الذات، بل يمكن القول أنه دخل، مع الربع الأخير من القرن الماضي، مرحلة التأثير الفعلي في معطيات الحياة السياسية الفرنسية.

3- الضمانات الثقافية، ع24/ص162

تعتبر الثقافة، بحسبها خزان قيم الناس وتقاليدهم، محدداً رئيساً في ضمان استقلال القضاء وحماية احترامه، ولأنها سيرورة معقدة ومتدرجة في الزمن، تحتاج الثقافة إلى قدر كبير من الجهد الجماعي والمراكمية المنتظمة لتصبح فاعلة بشكل إيجابي في اتجاه تكريس مبدأ استقلال القضاء. لذلك، يميز علماء الاجتماع السياسي بين نمطين من الثقافة: ثقافة المشاركة، وثقافة الاتباع أو الخضوع. فبينما يساعد النمط الأول على جعل مبدأ الاستقلال قيمة مشتركة بين الدولة والمجتمع، يعوق النمط الثاني سيرورة مبدأ استقلال القضاء حقيقة متوطنة في مؤسسات الدولة ونسيج المجتمع، وقد قدمت التجارب الدولية الناجحة في هذا المجال الدليل على قدرة الثقافة المشاركة على جعل مؤسسات الدولة راعية للمبدأ، وحفز المجتمع على الدفاع على استقلال القضاء، باعتباره قيمة قانونية وسياسية مشتركة.

ليس صدفة أن يحظى القضاء بمكانة خاصة في عموم الأنظمة الديمقراطية، وبمفهوم المخالفة، ليس غريباً أن يكون في وضع استصغار في البلاد التي تعذر عليها استنابات الديمقراطية في مؤسساتها. ففي دول مثل دول أمريكا اللاتينية، ظل القضاء خلال مرحلة سيادة النظم العسكرية والتسلطية تابعاً بشكل مطلق لتوجيهات السلطة التنفيذية، وهو ما عاشته لسنوات كل من الأرجنتين، والتشيلي، والسلفادور، والهندوراس، وهاييتي، وجواتيمالا-. الأمر الذي أثبتت صحته تقارير لجان التحقيق المشكلة لاحقاً في هذه البلاد (17). غير أن انعطاف هذه الدول نحو حقبة سياسية جديدة توفرت فيها شروط تأسيس مقومات الثقافة المشاركة ساعد بشكل نوعي وحاسم على إعادة الاعتبار للاستقلال الوظيفي والعضوي للقضاء، ومكّن المجتمعات من استعادة الثقة في هذه المؤسسة بعدما ظلت تتعتها بـ(قضاء الهواتف) (18). موازاة لذلك، لعب ضعف ثقافة المشاركة وتضخم

ثقافة الخضوع أدواراً سلبية في استقامة مؤسسة القضاء واكتسابها الاستقلال المطلوب لمزاولة مهامها بتجرد وحيادة. ففي العديد من البلاد، ومنها المنطقة العربية، حيث يتميز المجال السياسي (Espace Politique) بضيق بين في الانفتاح والانتساع، تكونت ثقافة، إما تستخدم القضاء وتجعل منه أداة طيعة لتنفيذ إرادتها، أو تشكك فيه ولا تثق في قدرته على الحكم بعدل في ما تطرح عليه من قضايا ونوازل، وفي الحالتين معاً تغدو مؤسسة القضاء غير معززة بثقافة ترفع شأنها، وتدافع عن مكانتها الاعتبارية في الحكم بما قضت به القوانين والتشريعات، والفصل وفق ما تسمح به الشرعية الدستورية (19).

ثانياً: الضمانات المؤسسية لاستقلال القضاء، ع24/ص164

نقصد بـ(الضمانات المؤسسية لاستقلال القضاء) تلك المبادئ والآليات التي تتوفر للقضاء كمؤسسة وجهة موكول لها صلاحية النظر في النوازل وإصدار الأحكام بواسطة القانون، قصد تحقيق العدالة بين المواطنين، فإذا كان استقلال القضاء كسلطة، قد أحياناً، كما حللنا في العنصر الأول، على الوثيقة الدستورية، وطبيعة السلطة المنظمة لها، ونوعية الثقافة السياسية النازمة لمؤسسات الدولة وسلوكيات المجتمع، فإن الصنف الثاني من الاستقلال يجعلنا نبحث في الضمانات المخولة للقضاء كجهاز وهيئة، وفي الواقع يتلزم العنصران معاً ويتكاملان، بل يتعذر تحقيق الاستقلال الوظيفي للقضاء دون نظيره العضوي. لذلك، ازداد اهتمام الدول في العقود الأخيرة بتطوير القواعد والآليات التي من شأنها تعزيز الاستقلال المؤسسي للقضاء، من قبيل بث الشفافية في إدارة القضاء، وتأكيد ضمانات تعيين القضاة، وتثبيتهم في وظائفهم، وفرض هيبتهم وحيديتهم، وضمان استقلالهم المادي والمالي، وكلها ضمانات لازمة لتحقيق الاستقلال المؤسسي للقضاء وإدراك العدالة.

1- حول ضمانات إدارة القضاء، ع24/ص164

تعتبر عملية الإشراف الإداري على الجهاز القضائي من الأمور الأساسية لضمان استقلال القضاء من عدمه. ففي نظم كثيرة تمت إحاطتها بقواعد وآليات جعلت السلطة التنفيذية بعيدة عن مصادر الضغط أو التدخل في شؤون القضاة من خلال الإدارة المشرفة على أوضاعهم المهنية، وبالمقابل ما زال القضاة في دول عديدة عرضة لتأثيرات السلطة التنفيذية، ولاسيما وزارات العدل، باعتبارها وصية عليهم من الناحية الإدارية. بيد أن نظماً سياسية كثيرة نحت في العقود الأخيرة منحى تعزيز شفافية هذه الأجهزة من خلال تأسيس (مجالس قضائية)، (Conseils de Magistrature)، مشكلة من كبار القضاة، تتولى شؤون القضاة الإدارية.

أ- ففي فرنسا على سبيل المثال، وعلى الرغم من تنصيب المادة الرابعة والستين (64) من دستور الجمهورية الخامسة (1958م) على أن (يضمن رئيس الجمهورية استقلال القضاء)، فإن دور المجلس الأعلى للقضاء، بحكم تركيبته (20)، تزايد بفعل الإصلاحات التي طاولت المؤسسة القضائية عموماً، وأجهزة الإشراف الإداري على وجه الخصوص.

فهكذا، تقلص دور السلطة التنفيذية منذ تعديلات 1993م في تعيين (جميع المناصب المهمة داخل الهيئة القضائية، كما أخضع دور وزير العدل، فيما يتعلق بتعيين باقي المناصب، إلى مسطرة المجلس الأعلى للقضاء)، إضافة إلى ذلك، نص التعديل نفسه على أن (يشترك رئيس الجمهورية في سلطته في تعيين أعضاء المجلس الأعلى للقضاء مع رئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ)(21). وقد اعتمد الدستور الإيطالي لعام 1948م الأسلوب نفسه حين نص على (أن جميع القرارات الخاصة بالقضاة وأعضاء النيابة العامة منذ التعيين وحتى التقاعد)(22)، يجب أن تكون فقط في نظام اختصاص مجلس يتكون من غالبية من القضاة (أي القضاة وأعضاء النيابة العامة)، يقوم زملاؤهم بانتخابهم)، كما نص كذلك على (أن يترأس المجلس الأعلى للقضاء رئيس الجمهورية)(23)، ويضم بين أعضائه رئيس محكمة النقض العليا والنائب العام للنقض)، في حين يتم تغيير الأعضاء المنتخبين من الهيئة القضائية بالكامل كل أربع سنوات. وفي السياق نفسه، سعت بعض دول أمريكا اللاتينية إلى تعزيز الاستقلال المؤسسي للقضاء، عبر وضع إجراءات جديدة خاصة بتشكيل المجالس العليا المكلفة بالإشراف الإداري على الحياة المهنية للقضاة. ففي السلفادور مثلاً، حصل المجلس القضائي، الذي كانت تسيطر عليه المحكمة العليا، على قدر أكبر من الاستقلالية مع توسيع صلاحياته، في أعقاب الإصلاحات الدستورية التي أفضت إليها مفاوضات السلام لعام 1991م. ومن الملاحظ أن قانون 1999م، لم يسمح بتمثيل السلطتين التنفيذية والتشريعية في عضوية المجلس، حيث (يسيطر عليه ممثلو المجتمع المدني، وهم على وجه التحديد ممن ينتسبون إلى العالم الأكاديمي (كليات الحقوق)، والعاملين في قطاع الدفاع والمحاماة)(24).

ب- سعت البلاد العربية، بدرجات متفاوتة، إلى تضمين دساتيرها وقوانينها التنظيمية جملة من الإجراءات لضمان استقلال الإشراف الإداري على هيئة القضاء. فبينما اتفقت التشريعات ذات الصلة على تخويل المجالس القضائية سلطة الإشراف على أمور التعيين والنقل والترقية، والانتداب، والإعارة، وقبول استقالة القضاة وإحالتهم للتقاعد، اختلفت في أمر التأديب، فبعضها أناط هذه المهمة بالمجلس القضائي نفسه، في حين كلف البعض الآخر لجان قضائية خاصة، مختلفة من حيث تشكيلتها عن المجالس القضائية. فمثلاً نص قانون السلطة القضائية المصري رقم 46 لسنة 1972م في المادة 98 منه على (أن تأديب القضاة بجميع درجاتهم يكون من اختصاص مجلس تأديبي يشكل من رئيس محكمة النقض رئيساً، وعضوية أقدم ثلاثة من رؤساء محاكم الاستئناف، وأقدم ثلاثة من مستشاري محكمة النقض)(25)، والأمر نفسه بالنسبة للإحالة على التقاعد، حيث نزلت بعض القوانين هذا الاختصاص من المجلس القضائي وأنيطه بمجلس الوزراء، كما جرى به العمل في قانون استقلال القضاء لسنة 1972م، إلى أن تم التراجع عنه في قانون 1977م، الذي أرجع للمجلس القضائي هذا الاختصاص.

2- ضمانات الاستقلال المهني، ع24/ص166

تندرج ضمن هذه الخانة أمور التعيين، والترقية، والنقل، والتأديب، والإحالة على

التقاعد، وهي من القضايا بالغة الأهمية بالنسبة لاستقلال القضاء وتحقيق العدالة.

أ- ففي موضوع التعيين، يتوجب أن تسود قواعد الشفافية المبنية على الكفاءة والاستحقاق وتكافؤ الفرص، عوض المحسوبية، والولاء. فحين يشعر القاضي أنه مدين لشخص معين، أو جهة محددة، على صعيد التعيين، يتكون لديه إحساس بالتبعية، يفقد استقلاله المطلوب في القيام بمسؤوليته، وقد تتدخل الجهة التي تولت أمر تنصيبه، فتضغط عليه، لتوجيه حكمه في الاتجاه الذي يتوافق مع مصالحها، بل أن منصب القضاء في (الأزمة القديمة كان يباع بالثمن، فيشتريه من يقدر على دفع قيمته)، غير أن التغييرات النوعية التي مست منظومة القيم الناظمة لعلاقة الدولة بالمجتمع دفعت عدداً كبيراً من النظم السياسية نحو إعادة تأسيس الاستقلال المهني على قواعد جديدة، وفي مقدمتها التعيين. لذلك، تكونت خمس طرق لاختيار القضاة، هي تحديداً: الانتخاب المباشر (26)، والانتخاب بواسطة هيئة تشريعية، والجمع بين الانتخاب والتعيين، والتعيين من قبل السلطة التنفيذية، والتعيين من قبل هيئة قضائية. وفي الواقع تعد هذه الطريقة أكثر الأساليب ضماناً لاستقلال تعيين القضاة، حيث يوكل الأمر إلى كبار القضاة في الدولة، القادرين على البقاء في منأى عن ضغط السلطتين السياسيتين التشريعية والتنفيذية.

ب- إلى جانب ما سلف ذكره، ترتبط بالاستقلال المؤسسي قضايا ذات علاقة بالمستقبل المهني للقضاة، ومنها الترقية والنقل والتأديب والعزل. فالقاضي الذي لا يشعر بالأمان في مثل هذه الأمور، أو يتولد له إحساس بأن مستقبله المهني مهدد وغير واضح، يفقد استقلاله بالنتيجة، ويكون مضطراً إلى البحث عن وسائل غير شرعية لضمان الحد الأدنى لاستمراره المهني. فهكذا، يعتبر مبدأ عدم قابلية القضاة للعزل من أقوى الضمانات التي تكفل تحقيق استقلال القضاء وإدراك العدالة. فالعزل وسيلة خطيرة للتخلص من القضاة غير المرغوب فيهم لسبب من الأسباب. ففي فرنسا، على سبيل المثال، يوجد إلى جانب القانون المنظم للمجلس الأعلى للقضاء، هناك قانون يكفل الاستقلال المهني للقضاة، استناداً إلى المادة الرابعة والستين من الدستور (1958م)، التي قضت بـ(توفير حماية استقلال القضاة أثناء ممارستهم مهنتهم من خلال مبدأ عدم الإقالة)(27). ووفقاً لهذه المادة، يمنع عزل القضاة أو إقالتهم استناداً إلى إجراءات سياسية، ويتوجب بالمقابل احترام المسطرة القانونية الخاصة بالتأديب المُفضي إلى الإقالة أو العزل. ثم إن القانون المنظم لمهنة القضاء في فرنسا، يوفر ضمانات إضافية لحماية المستقبل المهني للقضاة، حيث يسمح بتعيين القضاة مدى الحياة، فيجعلهم في منأى عن كل ضغط أو تعسف، ويقضي في إحدى أحكامه بـ(أن لا يمكن نقل أي قاضي أو حتى ترقيته دون موافقته)، ممّا يعني أن حتى النقل من أجل الترقى المهني يستلزم موافقة المعني بالأمر، فبالأحرى النقل التعسفي المُضمر بحقوق ومكاسب القاضي. تجدر الإشارة كذلك، إلى انطواء القانون نفسه على قواعد تفصيلية تلزم القاضي بالتقيد ببعض الضوابط اللازمة لفرض احترام استقلاله المهني، من قبيل (تنازع المصالح)(28)، أو المشاركة في النشاطات السياسية التي من شأنها الإساءة إلى حيده وموضوعية القضاة، وكذلك السلوكيات التي تعتبر ضد الشرف

والأمانة المطلوب توفرهما في القاضي، إضافة إلى إلزامهم بحفظ سرية المداولات وضمنان عدم تسربها إلى غيرهم.

ج - يكتسي الترقّي والتأديب أهمية لا تقل قيمة عن التعيين والعزل في مجال تعزيز الاستقلال المهني للقضاة لذلك، جهدت نظم كثيرة من أجل وضع القواعد والآليات الكفيلة بضمان عدم التعسف في الإشراف على إجراءات ترقية القضاة أو تأديبهم، ولعل من أهم ضمانات تحقيق هذا الاستقلال أن يوكل إلى المجالس لقضائية اختصاص الإشراف على الترقّي والتأديب. غير أن الأمر ليس سهلاً الإدراك، إذ يتطلب، إضافة إلى ذلك، أن تتوفر للمجالس القضائية قدراً معقولاً من الاستقلال المالي، وذلك بتحويلها سلطة وضع ميزانيتها، عوض إسناد ذلك إلى وزارات العدل التابعة إلى السلطة التنفيذية. وتجدر الإشارة في هذا السياق، إلى أن الصلة الوثيقة بين الترقّي في المهنة القضائية وقاعدة خضوع القاضي للتقييم والتفتيش، حيث يمكن لهذا النظام، إذا لم يحسن استعماله، التأثير على المستقبل المهني للقاضي. ففي الدول الآخذة بـ(القانون العام)، كما هو حال بريطانيا على سبيل المثال، (لا يجوز إخضاع عمل القاضي للتقييم، لأن القاضي في هذا النظام إما أن يكون أهلاً للعمل القضائي فيستمر فيه، أو لا يكون فيبعد عنه) (29)، والحال أن هذه القاعدة تسمح للقاضي بالبقاء بعيداً عن ضغوطات المسؤولين الذين قد يتخذوا من التقييم أداة للنيل من استقلال القاضي وموضوعيته، وهي عموماً من القواعد الناجحة في النظم التي تأخذ بطريقة انتخاب القضاة. وموازية لذلك، تأخذ دول، لاسيما المنتسبة إلى عائلة القانون اللاتيني الجرمانى، مثل فرنسا والدول العربية، بمبدأ تقييم عمل القاضي، من خلال إحداث لجان وهيئات للتفتيش، وتتجه التشريعات الحديثة عموماً إلى وضع ضوابط وقواعد موضوعية لتنظيم مسألة الترقية، بغية بث قدر معقول من الإحساس لدى القضاة بالاطمئنان على مستقبلهم المهني، من قبيل الكفاءة، أو الأقدمية، أو هما معاً (30). أما في موضوع التأديب، فقد نصت التشريعات الحديثة على مبدأ (الحصانة التأديبية)، التي تقضي بأن يتمتع القضاة بحماية ضد الإجراءات التأديبية التي تطاولهم في مهنتهم من قبل خصومهم من المواطنين، أو من لدن السلطة التنفيذية، الأمر الذي يؤثر على موضوعيتهم، ويحول بينهم وبين تحقيق العدالة. فالمبدأ هو عدم خضوع القاضي لمساءلة أية جهة، أو سلطة من سلطات الدولة، غير أنه إذا ارتكب جرمًا مهنيًا فمن حق الجهة القضائية ذات الاختصاص اللجوء إلى أعمال المسطرة التأديبية في حقه. لذلك، تضمنت قوانين استقلال القضاء في مجمل النظم الحديثة، ومنها تشريعات البلاد العربية، بمبدأ تشكيل مجلس خاص يتولى بمساءلة القضاة بجميع درجاتهم، مع إحاطة القاضي موضوع التأديب بذلك.

د - تختلف الإحالة على التقاعد عن العزل في كون هذا الأخير وسيلة تأديبية في حين تعتبر الأولى طريقة إدارية تلجأ إليها السلطة لاعتبارات متعددة لا ترتبط بالضرورة بالموضوعية والتجرد، ومن هذه الزاوية بالذات تعد الإحالة على التقاعد أسلوباً مضرًا بالاستقلال المهني للقضاة، فقد تعتمد السلطة التنفيذية للضغط على القضاة الذين لا يجارونها في توجيهاتها وتعليماتها. لذلك، أسندت التشريعات الحديثة هذا الأمر إلى

المجالس القضائية المفترضة فيها الاستقلالية والتجرد.

يتبين ممّا سلف تحليله أن ثمة وعياً متنامياً بأهمية تنظيم الاستقلال المهني للقضاة في مجمل التشريعات الحديثة. ففي الواقع لا يكفي التنصيص صراحة غي الدساتير على مبدأ الاستقلالية، بل لابد من تعزيز ذلك بإجراءات وضوابط تنظيمية في القوانين والتشريعات الأخرى ذات الصلة، علماً أن القوانين تحتاج بدورها إلى بيئة حاضنة لها، أي إلى سياق سياسي ومجتمعي وثقافي، يجبر الدولة ومؤسساتها على التقيد بشرعيتها، ويحفز المجتمع على تمثل قيمة القانون والاقتناع بضرورة احترامه في السلوك اليومي للمواطنين، وأن يخلق لديهم الاستعداد الواجب للنضال من أجل فرض احترامه من طرف الجميع، أفراداً وجماعات، ودولة ومجتمعاً.

الحواشي

(* أكاديمي ومدير مركز الدراسات الدستورية والسياسية، المغرب.

1- عن تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2004م، نحو الحرية في الوطن العربي، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، ص 105-106.

2- من أهم ما ورد في مؤتمر ميلانو (مبدأ ولاية السلطة القضائية وحدها بالفصل في المنازعات ذات الطابع القضائي وأن يكون لها وحدها سلطة البت فيما إذا كانت أي مسألة معروضة عليها تدخل في اختصاصها حسب التعريف الوارد في القانون. كما نص المبدأ الخامس على أن لكل شخص الحق في أن يحاكم أمام المحاكم العادية أي الهيئات القضائية التي تطبق الإجراءات القانونية المنصفة.. ودعا المبدأ السابع إلى توفير الموارد الكافية لتمكين السلطة القضائية من القيام بمهامها.. في إقامة العدل على الوجه الأكمل..).

3- انظر، دليل تعزيز غسقلال القضاء ونزاهته، المؤسسة الدولية لأنظمة الانتخابات IFES، وبرنامج إدارة الحكم في الدول العربية POGAR، المكتب إقليمي للدول العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP، يناير 2003م، ص 21.

4- انظر: القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية، مطبوعات مؤسسة (فريدريش إيبيرت)، طبعة شهر يوليو/تموز 2002م، ص 72.

5- Voir, Francis Delperée & autres, Recueil des constitutions Européennes, Bruyant, Bruxelles, ,1994 P 272273 -.

6- Ibid, P 809.

7- Ibidem, P 201.

8- Ibidem, P 402.

9- انظر: امحمد مالكي، البنية القانونية للحرية في البلاد العربية، ورقة خلفية لفائدة (تقرير التنمية الإنسانية العربية الثالث حول الحرية) (2004م).. للإطلاع على أجزاء من الورقة، انظر (تقرير التنمية الإنسانية العربية الثالث (2004م)، م.س، ص107.

10 - للإطلاع على تجارب الدول التي ترسخ فيها مبدأ استقلال القضاء، أو نجحت محاولاتها الإصلاحية في ترسيخه، أنظر، دليل تعزيز استقلال القضاء، يناير 2003م، مرجع سالف الذكر، خصوصا الجزء الثالث: الدراسات الإقليمية والمحلية، ص52- 201.

11- نفكر في التجارب الدستورية التي أخذت بألية الاستفتاء، ومع ذلك لم تكن المشاركة حقيقية، حيث شابها التزوير وتدخل أجهزة السلطة في إرادة الجسم الانتخابي أثناء التصويت.

12- لمزيد من التفاصيل، أنظر د. امحمد مالكي، الأنظمة الدستورية الكبرى (مراكش: المطبعة الوطنية، ط1، 2005م).

13- انظر دراسة (لويس أوكوان)، Louis Aucoin، استقلال القضاء في فرنسا، في: دليل استقلال القضاء ونزاهته... م.س، ص82- 92.

14- نفكر في إصلاح 1974م، الذي وسع اختصاصات المجلس الدستوري، وعزز استقلاله إزاء السلطة التنفيذية، وعلى وجه التحديد في علاقته بمؤسسة الرئاسة.

15- من ضمن مراجع كثيرة تناولت هذا الموضوع، أنظر كلاً من:

- فاروق الكيلاني، استقلال القضاء، (بيروت: المركز العربي للمطبوعات، ط2، 1999م)، ص574.

- القضاء في الدول العربية، الأردن، لبنان، المغرب، مصر، رصد وتحليل، المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بيروت 2007م، ص768.

16- استعمل محررو (تقرير التنمية الإنسانية العربية) الثالث حول الحرية تسمية (دولة الثقب الأسود)، وهو مفهوم مستعار من علم الفلك، للإشارة إلى هيمنة الدولة والسلطة على كل شيء، أي على كل الوسائط التي من شأنها تجسير الفجوة بين الدولة والمجتمع. انظر التقرير... م.س، ص120 وما بعد (دولة (الثقب الأسود)).

17- انظر: (مارغريت بوبكن) Margaret Popkin، جهود تعزيز استقلال القضاء في أمريكا اللاتينية، في: دليل تعزيز استقلال القضاء ونزاهته... م.س، ص109 وما بعد. في شرق ووسط أوروبا.

18 - وهي في الحقيقة تسمية ظلت شائعة في ما كان يسمى سابقا دول المنظومة

19- انظر، تقرير التنمية الإنسانية العربية الرابع 2004م، لا- سيما الفصل السادس: البنى المجتمعية، ص137 وما بعد.

20- يتكون المجلس الأعلى للقضاء وفق تعديل 1993م من: رئيس الجمهورية، ووزير العدل، وثلاثة موظفين ليسوا بقضاة ولا- أعضاء في البرلمان، يتم، على التوالي، رئيس الجمهورية، ورئيس الجمعية الوطنية، ورئيس مجلس الشيوخ، بترشيحهم، وقاضي واحد من مجلس الدولة، تنتخبه الجمعية العمومية لمجلس الدولة، وخمسة من القضاة الواقفين (النيابة العامة)، وخمسة من القضاة الجالسين. ويتكون المجلس من قسمين، أحدهما للقضاة، والآخر للنيابة العامة.

21- انظر: دليل استقلال القضاء ونزاهته، ص85.

22- يتعلق الأمر بالتعيين، والترقي، والتنقل، والتأديب، وعدم الأهلية.

23- مع الإشارة أن رئاسة رئيس الجمهورية للمجلس الأعلى للقضاء لا تعدو أن تكون رمزية.

24- انظر: دليل استقلال القضاء ونزاهته، ص114.

25- انظر: فاروق الكيلاني، استقلال القضاء، ص270 - 271.

26- يعود الأصل التاريخي لهذه الطريقة إلى فرنسا، حين صدر قانون 1790، الذي حدد شروط تعيين القضاة، وحصر مدة انتدابهم في ست سنوات، وقد أخذت به العديد من الدول، منها الدولة العثمانية وسويسرا بالنسبة لقضاة المقاطعات. أما في الولايات المتحدة الأمريكية، فيطبق نظام الانتخاب في 26 ولاية، في حين يعين قضاة باقي الولايات، ونظرائهم في المحاكم الاتحادية.

27- انظر: المادة الرابعة والستين من دستور الفرنسي للرابع من أكتوبر/ تشرين الأول 1958م.

28- وفقا لقاعدة (تنازع المصالح)، يحظر على القضاة أن يخدموا في منطقة يشغل فيها الزوج أو الزوجة منصب نائب في مجلس الشيوخ أو الجمعية الوطنية، كما يتوجب عليهم الاستقرار في المنطقة التي يشغلون فيها، ولا يسمح لهم بتولي مناصب إقليمية.

29- انظر، فاروق الكيلاني، استقلال القضاء، ص331.

30- ففي باب الأقدمية، أخذ القانون السوري لعام 1961م في مادته السابعة والتسعين بذلك، في حين أخذ القانون الأردني لسنة 1972م في مادته 19. بقاعدة الكفاءة. واعتمد القانون المصري لسنة 1972م بالجمع بين القاعدتين.

