

الحكامة في قطاع العدل

د. رشيد الفيلاي المكناسي عن ترنسبارنسي المغرب

مقدمة:

- تفادي الحديث عن التخليق
- لماذا الكلام عن الحكامة أو الحكم الجيد عوض "الإصلاح"؟
- لماذا التركيز على العدل كقطاع؟
- مفهوم النظام الوطني للنزاهة
- المعايير الدولية: الحق في المحاكمة العادلة، المساواة أمام القانون
- ارتباط مع باقي الحقوق الأساسية

I مقارنة المجتمع المدني للنزاهة في مجال العدل

1 تحديد المجال

1.1 - الانطلاق من مفهوم الفساد

1.1.1 - القانون الجنائي

2.1.1 - القانون الإداري وعلاقته (بالأخلاقيات)

3.1.1 - القانون التعاقدية وعلاقته (بالأخلاقيات)

4.1.1 - الحكم الجيد

5.1.1 - ضيق مجال الأخلاق / التخليق

2.1 - اختلاف المقاربة حسب استهداف محاربة الفساد في المجتمع أو

داخل قطاع العدل

1.2.1 - مساهمة القضاء في محاربة الفساد

- دور النيابة العامة

- دور هيئات الشرطة القضائية

- دور المفتشيات الإدارية

- دور محاكم المالية

- ملاحظات حول التجارب السالفة

• حملات التطهير

- محكمة العدل الخاصة
- القضايا الرمزية: الانتقام – الانتقاء – الإفلات من العقاب
- 2.2.1 محاربة الفساد في قطاع العدل
- توفير مؤهلات المحاكمة العادلة
 - الكفاءة
 - الاستقامة
 - الشفافية
 - الاستقلال / المساءلة الداخلية
- توفير الثقة مع المتقاضين
 - حق الاطلاع والتتبع
 - حق الطعن
 - مراقبة الأعوان: الشرطة – المهن القضائية

3.2.1 توفير شروط الكشف

- حماية الضحايا والتميز بين الابتزاز والرشوة
- حماية الشهود الفاضحين
- التشجيع على التبليغ
- آليات للوقاية: لجان الأخلاقيات، استطلاع رأي المرفقين، معالجة التظلمات

2 مواكبة الموضوع من لدن الجمعية

- 1.2 - المؤشرات
- 1.1.2 المؤشرات الخاصة بالقضاء
- رصد سنة 2002: نتائج الملامسة فساد المحامين 42% - القضاة 29% - كتاب الضبط 29%
- دراسة للبنك الدولي حول الاستثمار: ثالث عائق في وجه الاستثمار (سنة 2005)
- دراسة ليحيى / ليجي سنة 2008: أول عائق في وجه الاستثمار
- البارو متر لسنة 2006: نقطة 3.5 على 5
- دراسة حول إصلاح القضاء سنة 2006: ثقة المحامين والقضاة 5/3.5
- البارو متر 2009:
- فساد الموظفين: 5/4.6

قطاع القضاء: 5/4

2.1.2- المؤشرات العامة

- مؤشر ملامسة الرشوة
- الدول المصدرة
- بارو متر – مابين 3-5

3.1.2 المواكبة على الصعيد الدولي

- تقرير الشفافية الدولية لسنة 2007 شمل القضاة والمحامين وموظفي العدل وجمعيات القضاة، والنيابات العامة والوسائل البديلة والإعلام
- آلية للوقاية والردع
- عنصر فاعل في تطوير الرشوة
- نوعان رئيسيان:
 - ممارسة الرشوة من طرف العاملين في حقل القضاء
 - استغلال النفوذ: السلطة السياسية، السلطة الاقتصادية

● التجليات

- المسطرة: السرعة، التعقيد، التبليغ
- المتابعة: التكييف، الحجج، السلطة التقديرية
- العفو والإدماج
- المهن المساعدة: دفاع، خبرة
- إدارة المرافق القضائية: اختلاس، استغلال النفوذ
- التوظيف، الترقية
- ملامسة من طرف المتقاضين
 - إفريقيا 21%
 - أمريكا اللاتينية 18%
 - آسيا 15%
 - الولايات المتحدة 2%
 - أوروبا الغربية 1%
- ملامسة عامة:

- أوروبا: 29% ، أمريكا اللاتينية 73%
- شعور سائد بضعف النزاهة داخل القضاء لعدة أسباب:

- استغلال النفوذ من طرف الجهاز التنفيذي والتشريعي
- التحكم في مسار القضاة
- ضعف الأجور والضمانات
- ضعف نظام التفتيش والمراقبة
- ضعف التكوين

II مشاركة ترانسبارنسي في المطالبة بالإصلاح

1.2 - دراسة مقارنة للمركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة

- دراسة تحليلية تاريخية
- دراسة تفصيلية على شكل مخطط موحد:
 - استقلال القضاء
 - النزاهة والحياد
 - النزاهة المؤسسية
 - قانون الأخلاقيات
 - التصريح عن الممتلكات
 - إجراءات الطعن
- مراحل الدراسة
 - تحليل الخبراء
 - مناقشة قانونية
- مناقشة واسعة
- مصادقة نهائية في ندوة مشتركة بين الخبراء، المحامين
- استطلاع للرأي في صفوف المحامين والقضاة
- تطابق بين التحليل التاريخي، التحليل التركيبي
 - استطلاع الرأي

3 مذكرة حول إصلاح القضاء

- النص الأصلي 2009
- النص التركيبي- الصياغة المركزة 2010
- التركيز على استقلال القضاء
- دور القضاء في حماية المشروعية
- تقاعس القضاء في التصدي لظاهرة الإفلات من العقاب

- إقحام القضاء في تفويض وردع الحريات
- ارتباط إصلاح القضاء بالمصادقة على الاتفاقيات الدولية في مجال حقوق الإنسان، الإصلاح الدستوري والضمانات القانونية

الفصل الخامس من:
مذكرة حول إصلاح القضاء بالمغرب
يونيو 2010 مقدمة من طرف عشر جمعيات حقوقية

الشفافية والوصول إلى المعلومة ومحاربة الرشوة

المنظومة القضائية والشفافية

قضية الشفافية في القضاء قضية شائكة ومعقدة لارتباطها أولا بمؤسسة يفترض فيها أن تكون أداة لحماية الحقوق، ولارتباطها ثانية بضرورة إصلاح شامل وعميق للوظائف العامة للدولة والمؤسسات الحكومية وهيئات القطاع العام والخاص، أي ما يعني إرساء دعائم حكمة جيدة في جميع مناحي الحياة العامة.

وأية حكمة جيدة لا بد لها أن تقوم على الضوابط التالية:

المساءلة:

أي قابلية خضوع جميع مؤسسات الدولة للافتحاص والنقد والتقييم الداخلي والخارجي

الشفافية

فتح الإمكانية أمام المواطنين للاطلاع على المعلومات والمساطر المختلفة، مع ما يقتضيه ذلك من تطوير قواعد إدارة إلكترونية تستجيب لمتطلبات الحياة الحديثة.

النزاهة

تقتضي النزاهة توافر الوضوح في الأدوار والعلاقات بين المؤسسات والسلط المختلفة وقبول هذه الأدوار، ووجود نقاط اتصال محددة بوضوح، وعمليات إجراءات مؤسسة ومفهومة جيدا مما يساعد على تغيير المواقف والتصورات حول سيادة القانون وحقوق الإنسان وفصل السلط. ويجب أن يكون الهدف دائما هو التأكد من أن نظام النزاهة في مؤسسات الدولة يرقى إلى مستوى المعايير الدولية، ويستند إلى المبادئ والقيم الإنسانية والأخلاقية المشتركة والمستويات العالمية.

وهذه الضوابط التي تصوب المسار الإصلاحى للمجتمع، لا يمكن أن تكون فعالة بدون قضاء عادل ونزيه ومستقل وقادر على التصدي للفساد في كافة مظاهره ومستوياته. غير أن قدرة القضاء على دعم الحكامة الجيدة تتطلب أن يعمل في بيئة سليمة، وأن يحصن من التدخلات الإدارية التي يتسلل منها المفسدون للتحكم فيه والانتقاص من استقلاليته.

وتحصينا للقضاء المغربى، لا بد من معالجة الاختلالات التي تشوب منظومته وخاصة منها:

- ضعف فعالية وكفاءة الإدارة القضائية في التواصل مع المواطنين والاستجابة إلى طلباتهم بشكل سريع وفعال.
- قصور في الحكامة القضائية
- الافتقار إلى ميزانية كافية ومستقلة ومراقبة تعتمد عليها السلطة القضائية في ممارسة مهامها

من أجل بيئة قضائية سليمة:

إن خلق بيئة قضائية سليمة تفضى إلى حكم القانون، يتطلب إتباع استراتيجىة شاملة ومتكاملة لتطبيق قواعد الحكامة الجيدة ضمن إطار أوسع يتناول:

- إدخال إصلاحات في الهياكل المكلفة بإنفاذ القوانين، وخاصة منها تلك المرتبطة بشكل مباشر بالسلك القضائى، فكثير ما تغيب الشفافية في ممارسة الأجهزة الأمنية لمهامها حيث تلجأ وبشكل متواتر إلى اعتقال الأشخاص تعسفاً وإخفائهم قسراً ومنع الزيارة عنهم، أو منعهم من السفر دون تقديم مبررات قانونية لذلك.
- تشكيل مجالس القضاة وهيئاتهم الاجتماعية عبر انتخابات حرة.
- تعزيز الكفاءة والقدرة لدى العاملين بإدارة القضاء، مع إبداء احترام خاصة للنوع الاجتماعى فضلاً عن احترام حقوق الإنسان.
- تحسين أوضاع وقدرة الموارد البشرية العاملة في قطاع القضاء، ودعمها بإطار قانونى ملائم وقدرة مؤسساتية وتشغيلية للتغلب على الاختلالات الإدارية التي تتم بضمور في منظومة القيم الأخلاقية، وضعف في منظومة الحوافز والضوابط.

إن غياب مبادئ الشفافية والمساءلة والنزاهة في البيئة القضائية يساعد على شيوع اللامبالاة وتراجع قيم الإنجاز والجودة، وانتشار الرشوة والمحابة والاستسلام لإرادة السلطة التنفيذية. وقد أصبح هذا الوضع عائقا هاما أمام المغرب في سعيه للحصول على المساعدات الدولية. كما أنه يدفع الكثير من رؤوس الأموال إلى الهروب نحو بلدان يوفر نظامها القضائي الاطمئنان والثقة، بالإضافة إلى تراجع ثقة المستثمرين وخوفهم من ضخ أموالهم في مشاريع غير آمنة لغياب قضاء موثوق به.

لذلك فإن أية عملية إصلاحية للمنظومة القضائية يجب أن يكون مدخلها مكافحة الفساد المتفشي في المجتمع، والتصدي بحزم لكل عمليات إعاقة سير العدالة. وتتمثل أهم الوسائل لتحقيق هذا الهدف فيما يلي:

- 1 إعادة بناء السلطة القضائية على قاعدة الشفافية لخلق فرصة لإعطاء مدلول حقيقي للإصلاح، واستقلال القضاء، واستعادة ثقة الجمهور في وجود نظام قضائي فعال ومحايد.
- 2 ربط الشفافية بالاستجابة لحاجيات القضاة وأعوان القضاء المادية والمعنوية؛
- 3 توفير الدعم اللازم لبرامج إعادة التأهيل والتدريب والتكوين في المجالات ذات الصلة بإدارة العدالة والقضاء، وتطوير أداء العاملين به، ووضع مؤشرات تبيّن النتائج بأبعادها الأخلاقية والثقافية والعملية؛
- 4 معالجة القيود القانونية على حرية القضاة في التنظيم والتجمع وتأسيس الجمعيات والانضمام إليها.
- 5 إنشاء آليات بسيطة وواضحة يستخدمها المتقاضون لتقديم وفحص الشكاوي بشأن الأعمال الإدارية للقضاء، ووضع إجراءات إدارية معيارية في كل محكمة لإحراز أفضل تنسيق على مستوى الاستجابات، تشمل العناصر الرئيسية التالية:
 - كفالة حق المتقاضين من الاحترام والاستفادة من خدمة قضائية تتسم بالجودة
 - رسم "خارطة طريق" للخطوات التي يمكن للمتقاضين سلوكها، وإخطارهم بالخيارات التي لديهم، وإشراك منظمات المجتمع المدني في دعم مرفق القضاء من خلال ضمان مشاركته في مختلف الأنشطة التي تتوخى نشر الوعي القضائي واحترام القانون.

وختاماً

فإن قضية الشفافية في القضاء تظل من بين الشواغل الأكثر أهمية لكامل منظمة القضاء، وتؤول المسؤولية الأولى فيها إلى وجود سلطة قضائية مستقلة تقوم على حكمة جيدة.

وينبغي على أي إصلاح أن يطور نظاما للحكمة، وأن يتضمن آليات تطبيقها من قبيل كل مكونات المنظومة القضائية.

وفي هذا الإطار نتقدم بالمقترحات التالية:

• إقامة علاقات شفافة وواضحة مع مساعدي القضاء على اختلاف مسؤولياتهم وأدوارهم:

- الشرطة القضائية: التعيين، التقييم، التأديب، الطعون.
- الخبراء: القبول لدى المحاكم، التتبع، التعيين، التقييم، التأديب، الطعون.
- المفوضون القضائيون: التنظيم، تعيين المحل، التتبع والتأديب.
- كتابات الضبط، التكوين، المتابعة
- نقابات المحامين، المسؤولية والحصانة والنزاهة.

• ضمان سير المحاكم بشكل شفاف وذلك ب:

- مزاولة اختصاصات الجمعية العامة ومهامها بشكل فعلي.
- وضع معايير لتوزيع القضايا وتشكيل الجلسات.
- احترام اختصاصات وكلاء الملك والوكلاء العامين للملك مع مراعاة تعليمات الرؤساء المكتوبة دون غيرها.
- ممارسة سلطات الوزير بتعليمات مكتوبة في شكل توجيهات عامة للسياسة الجنائية.

• ضرورة الحفظ المعلوماتي للوثائق وتسهيل الوصول إلى:

- القوانين المعمول بها،
- القرارات القضائية،
- سريان القضايا المدرجة،

- استقبال المتقاضين وتوجيههم:

- 1 - في المحاكم.
 - 2 - في وزارة العدل.
 - 3 - في المجلس الأعلى للقضاء خاصة في إطار التفتيش.
 - 4 - معالجة شفافة للشكايات والملمات.
- **الوقاية من الرشوة والمعاقبة عليها**
- 1 - تتبع "التصريحات بالامتلاكات" من طرف خلية خاصة للتفتيش، وتقديم النتائج إلى مكتب المجلس الأعلى للقضاء.
 - 2 - سن قانون لحماية الشهود والمبلغين عن الفساد.
 - 3 - إشهار العقوبات التأديبية النهائية للقضاة والمحامين وكتبا الضبط وباقي مساعدي العدالة.
 - 4 - المتابعة الجنائية، واسترداد الأموال المختلسة في حالة العقوبة التأديبية.
 - 5 - الشفافية في إدارة باقي مرافق القضاء.
 - 6 - وضع نظام لمراقبة الأحكام القضائية، وتعزيز الشفافية عبر الصياغة السريعة للأحكام المشتبه في تأثرها بالرشوة أو بأي عامل من العوامل الماسة بنزاهتها وعدالتها مقابل جعل تواتر الأحكام الجيدة تؤخذ بالاعتبار لتطوير وضعية القاضي.
 - 7 - وضع آليات موضوعية لسير المرافق ذات الطبيعة القضائية:
 - 1 - إدارة السجون.
 - 2 - مسطرة منح العفو.
 - 3 - مسطرة منح الجنسية.
 - 8 - وضع الالتزامات التي قبلها المغرب بمصادقته على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الرشوة موضع التنفيذ.
 - 9 - تأمين التطبيق السليم للتشريع الوطني في مجال مكافحة الرشوة مثل القانون الجنائي، مدونة الصفقات العمومية، قوانين التصريح بالامتلاكات، قوانين المحاكم المالية.