

دليل مرجعي
بشأن تدعيم
نزاهة القضاء
وقدرته

مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة
فينا

دليل مرجعي بشأن تدعيم نزاهة القضاء وقدرته



الأمم المتحدة
نيويورك، ٢٠١٣

© الأمم المتحدة ، كانون الثاني/يناير ٢٠١٣ . جميع الحقوق محفوظة.

لا تنطوي التسميات المستخدمة في هذا المنشور ولا طريقة عرض المادة التي يتضمنها على الإعراب عن أي رأي كان من جانب الأمانة العامة للأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة أو للسلطات القائمة فيها أو بشأن تعيين حدودها أو تخومها.

هذا المنشور غير محرر رسمياً.

منشور صادر عن: قسم اللغة الإنكليزية والمنشورات والمكتبة، مكتب الأمم المتحدة في فيينا.

تنويه

هناك العديد من المصادر التي رُجع إليها واستُلهِم منها لدى إعداد هذا الدليل. وهي تشمل صكوكا دولية ومدونات وطنية للسلوك القضائي وتعليقات عليها وأحكاما وقرارات صادرة عن محاكم دولية وإقليمية ووطنية وفتاوى لجان استشارية معنية بالأخلاقيات القضائية ووثائق ذات حجية. وفي الحالات التي استُخدمت فيها اقتباسات، جرى التنويه إلى ذلك في الحواشي. أمّا في الحالات التي نُقلت فيها فتاوى وتعليقات من السياقات الوطنية أو الإقليمية ووضعت في صيغ عامة إلى درجة تجعلها قابلة للتطبيق من جانب كل النظم القضائية، فلم يُذكر المصدر الأصلي في النص.

ويودّ مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (المكتب) أن يشكر المشاركين في اجتماع فريق الخبراء الحكومي الدولي الذي عُقد في فيينا يومي ١ و٢ آذار/مارس ٢٠٠٧ لجملة أمور منها توفير التوجيه بشأن المحتوى المستصوب للدليل. وقد شارك في فريق الخبراء ممثلون من الاتحاد الروسي وأذربيجان وإسبانيا وألمانيا وإندونيسيا وإيران (جمهورية-الإسلامية) وباكستان وبنما وتركيا والجزائر والجمهورية العربية الليبية والجمهورية الدومينيكية والجمهورية العربية السورية وجمهورية كوريا وجمهورية مولدوفا ورومانيا وسري لانكا وصربيا وفرنسا وفنلندا ولاتفيا والمغرب والمملكة العربية السعودية وناميبيا ونيجيريا وهنغاريا وهولندا والولايات المتحدة الأمريكية. وحضر الاجتماع أيضا أعضاء من الفريق القضائي المعني بتدعيم نزاهة القضاء وكذلك ممثلون عن رابطة المحامين الأمريكية والمجلس الاستشاري للقضاة الأوروبيين ووكالة التعاون التقني الألمانية والمعهد القضائي الوطني في نيجيريا ومعهد بحوث النظم القضائية التابع للمجلس الوطني الإيطالي للبحوث والمعهد الدولي للدراسات العليا في العلوم الجنائية وبرنامج إدارة الحكم في الدول العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

ويُعرب المكتب عن بالغ امتنانه للعمل الذي اضطلعت به مبادرة سيادة القانون التابعة لرابطة المحامين الأمريكية، ولا سيما السيدة أولغا رودا، منسقة البحوث في المبادرة، بشأن إعداد الفصول ٢ و٤ و٥، وكذلك برنر ألن وباولينا رودنيكا، المحللان القانونيان في المبادرة. ويودّ المكتب أيضا الإعراب عن شكره لمعهد بحوث النظم القضائية التابع للمجلس الوطني الإيطالي للبحوث، ولا سيما الأستاذ جيوزيبي دي فريديريكو والسيد فرانشيسكو كونتينيني، على صياغة الفصول ١ و٣ و٦ و٧ وعلى استضافة اجتماع فريق الخبراء من أجل وضع الصيغة النهائية للدليل الذي عُقد في الفترة ٨ إلى ١٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩ في بولونيا، إيطاليا، وعلى الإسهام في عملية وضع الدليل.

وينوّه المكتب مع الشكر بعمل فريق الخبراء الذين شاركوا في اجتماع استعراض مشروع الدليل المرجعي بشأن تدعيم نزاهة القضاء وقدرته المعقود في معهد بحوث النظم القضائية التابع للمجلس الوطني الإيطالي للبحوث في الفترة ٨ إلى ١٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩ في بولونيا، إيطاليا. وقد حضر الاجتماع السيدة هيلين بوروز، مديرة البرامج الدولية، المحكمة الاتحادية في أستراليا؛ والدكتور ينز يوهانس، خبير إدارة التخطيط والاستراتيجية في الوكالة الألمانية للتعاون الدولي، شعبة "الدولة والديمقراطية" الفرعية في ألمانيا؛ والأستاذ جيوزيبي دي فريديريكو، الأستاذ الفخري للقانون، جامعة بولونيا في إيطاليا؛ والسيد ماركو فابري، كبير الباحثين في معهد بحوث النظم القضائية التابع للمجلس الوطني الإيطالي للبحوث، بولونيا، إيطاليا؛ والسيد فرانشيسكو كونتينيني، الباحث، معهد بحوث النظم القضائية التابع للمجلس الوطني الإيطالي للبحوث، بولونيا، إيطاليا؛ والقاضي والمستشار رياغا صمويل أومولو، القاضي في محكمة الاستئناف، كينيا؛ والمستشار دوري رالينغ، نائب الرئيس، محكمة أمستردام المحلية؛ والأستاذ أنطوان هول، أستاذ فلسفة القانون، مدير مركز مونتاني للمقاضاة وتسوية المنازعات، نائب المستشار في محكمة استئناف أمستردام ونائب القاضي في محكمة هارلم في هولندا؛ والسيد جوزيف شوما أوتييه، المدير، برنامج "الوصول إلى العدالة"، نيجيريا؛ والسيد كونسيشواو غوميز كونسيشواو، الباحث والمنسق التنفيذي في المرصد الدائم للعدالة البرتغالية وكبير الباحثين في مركز الدراسات الاجتماعية التابعة لجامعة كويمبرا في البرتغال؛ والسيد خورخي كاريرا دومينيش، مستشار العلاقات العامة في المجلس العام المعني بالسلطة القضائية في إسبانيا وأمين المجموعة الأيبيرية الأمريكية التابعة للرابطة الدولية للقضاة؛ والسيد كولن نيكولز، الرئيس الفخري مدى الحياة والرئيس السابق لرابطة محاميي الكومنولث، المملكة المتحدة؛ والدكتور نيهال جاياويكراما، المستشار القانوني والمنسق المستقل، الفريق المعني بتدعيم نزاهة القضاء، المملكة المتحدة؛ والدكتور براين أوستروم، مستشار البحوث الرئيسي لدى المركز الوطني لمحاكم الولاية في وليامزبورغ، فيرجينيا،

الولايات المتحدة، والسيد ماركوس زيمر، مستشار النظم القضائية الدولية، الولايات المتحدة؛ والسيدة أولغا رودا، منسقة البحوث—مكتب البحوث والتقييم، مبادرة سيادة القانون، رابطة المحامين الأمريكية، واشنطن، الولايات المتحدة؛ والسيدة نينا بيرغ، مستشارة معنية بشؤون العدالة، فريق الحكم الديمقراطي، مكتب تطوير السياسات، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، نيويورك، الولايات المتحدة؛ والسيد جيسون رايشلت، موظف معني بالشؤون القضائية، مكتب سيادة القانون والمؤسسات الأمنية، إدارة عمليات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة، الولايات المتحدة؛ والسيد أوليفر ستولبه والسيدة جُهيده هنانو، وحدة العدالة والنزاهة، مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، فيينا، النمسا.

ويوجّه شكر خاص لموظفي المكتب التالية أسماؤهم الذين أسهموا في إعداد الدليل واستعراضه، أوليفر ستولبه، الممثل القطري المؤقت لمكتب نيجيريا، وجيسون رايشلت ودوروثي غوتوالد وجُهيده هنانو، من الفرع المعني بالفساد والجرائم الاقتصادية التابع لشعبة شؤون المعاهدات.

ويودّ المكتب أيضاً التتويه إلى جميع الخبراء، ولا سيما أعضاء الشبكة الدولية لتعزيز سيادة القانون (الإنتربول)، الذين تبادلوا آراءهم وملاحظاتهم بشأن الدليل وساعدوا على مواصلة تحسينه.

ويدين المكتب بالشكر للوكالة الألمانية للتعاون الدولي ولحكومتي النرويج والسويد، التي لولا دعمها لما أمكن إعداد هذا الدليل.

المحتويات

الصفحة	
١	مقدمة
٥	الفصل الأول- توظيف القضاة وتقييمهم مهنيا وتدريبهم
٥	١- مقدمة
٦	٢- التعليم القانوني الأساسي
٧	٣- نماذج للتوظيف في القضاء
١١	٤- التعليم الأولي
١٢	٥- التقييم المهني
١٥	٦- التعليم المستمر
١٧	٧- التوظيف والفصل والأجر
١٨	٨- الاستنتاجات والتوصيات
٢١	الفصل الثاني- موظفو المحاكم: وظائفهم وإدارتهم
٢١	١- مقدمة
٢٢	٢- عملية الاختيار والتعيين
٢٤	٣- التدريب المهني
٢٦	٤- الأجر والمزايا وبرامج جوائز الحوافز
٣٠	٥- مدونات قواعد السلوك والتدريب الأخلاقي
٣٢	٦- مؤشرات الأداء والتقييم
٣٤	٧- الإجراءات التأديبية
٣٦	٨- الرابطة المهنية
٣٧	٩- الاستنتاجات والتوصيات
٣٩	الفصل الثالث- إدارة القضايا والمحاكم
٣٩	١- مقدمة
٤٠	٢- إجراءات توزيع القضايا
٤٣	٣- نظام إدارة القضايا
٤٦	٤- الإدارة المتميزة للقضايا
٤٦	٥- إدارة المرحلة السابقة للمحاكمة والمحاكمة
٤٩	٦- سلسلة العدالة: تنسيق المؤسسات
٥١	٧- نشوء نظم المعلومات الإلكترونية
٥٥	٨- الاستنتاجات والتوصيات

الفصل الرابع- الوصول إلى العدالة والخدمات القانونية	٥٩
١- مقدّمة	٥٩
٢- نظم العدالة التقليدية وغير الرسمية	٦٠
٣- التيسير اللغوي والترجمة الشفوية في المحاكم	٦٤
٤- توجيه الزبائن	٦٧
٥- المعونة القانونية في القضايا الجنائية: المدافع العمومي	٧٠
٦- خدمات المعونة القانونية في القضايا المدنية	٧٢
٧- برامج الخدمة القانونية المجانية	٧٥
٨- العيادات القانونية الجامعية	٧٨
٩- البرامج شبه القانونية المجتمعية	٧٩
١٠- الاستنتاجات والتوصيات	٨٢
الفصل الخامس- شفافية المحكمة	٨٥
١- مقدّمة	٨٥
٢- حضور الجمهور ووسائل الإعلام لجلسات المحكمة	٨٦
٣- الوصول إلى الأحكام وغيرها من المعلومات المتعلقة بالمحاكم	٨٨
٤- جمع المعلومات القانونية وإمكانية الوصول إليها ونشرها	٩١
٥- إذكاء وعي الجمهور والتواصل معه	٩٥
٦- اكتساب ثقة الجمهور المحافظة عليها	٩٧
٧- الاستنتاجات والتوصيات	٩٩
الفصل السادس- تقدير وتقييم المحاكم وأدائها	١٠١
١- مقدّمة	١٠١
٢- تعريف الأهداف	١٠٢
٣- اختيار المؤشرات	١٠٤
٤- مصادر البيانات وطرائق التحليل	١٠٥
٥- آثار التقييم	١١٢
٦- آليات الإشراف على عمل المحاكم	١١٤
٧- تقييم المحاكم وإصلاح القضاء	١١٩
٨- المبادئ التوجيهية الدولية لوضع نظم تقييم الأداء	١٢١
٩- الاستنتاجات والتوصيات	١٢٣
الفصل السابع- مدونات قواعد السلوك والآليات التأديبية	١٢٧
١- مقدّمة	١٢٧
٢- مدونات قواعد السلوك القضائي	١٢٨
٣- الآليات التأديبية والعقوبات	١٣٢
٤- الاستنتاجات والتوصيات	١٣٤
المراجع	١٣٥
موارد الإنترنت	١٤١

مقدمة

يمثل إنشاء نظام عدالة مستقل وفَعَال يصون حقوق الإنسان ويُيسّر للجميع اللجوء إليه ويُتيح وسيلة شفافة وموضوعية للطعن قيمة أساسية في جميع أنحاء العالم. وتكمن أهمية وجود آلية عدالة قوية في إسهامها الأساسي في تعزيز الاستقرار الاقتصادي والنمو، والسماح بتسوية جميع أنواع المنازعات في إطار منظم ومستقر. ونتيجة لذلك، يُمثل إصلاح الجهاز القضائي والقانوني باستمرار أولوية عالية في جدول أعمال البلدان بصرف النظر عن حالة تطورها. بيد أن الطبيعة المعقّدة والمتعدّدة الجوانب لتحقيق غايات العدالة أثارت التحدّيات أمام الجهود المبذولة لتحديد مجموعة متنسّقة من المسائل التي تستحق أن يُخصّص لها الإصلاحيون وقتهم واهتمامهم، وأبطلت الصياغة اللاحقة لاقتراحات ومبادئ توجيهية محدّدة بشأن ما يُمكن عمله لتحسين نوعية تحقيق العدالة عبر النظام.

والغرض من هذا الدليل هو توفير الدعم والمعلومات لمن أسندت إليهم مهمّة إصلاح وتدعيم نظم العدالة في بلدانهم، وكذلك للشركاء في التنمية والمنظمات الدولية وسائر الجهات التي تُقدّم المساعدة الفنية وتدعم هذه العملية.

وقد بدأ العمل بشأن هذا الدليل عقب صدور قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٢٣/٢٠٠٦ الذي أيد مبادئ بانغالور بشأن السلوك القضائي وطلب إلى مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة أن يعقد اجتماعا لفريق خبراء حكومي دولي مفتوح العضوية، بالتعاون مع الفريق القضائي المعني بتدعيم نزاهة القضاء والمحافل القضائية الدولية والإقليمية الأخرى، من أجل إعداد دليل فني عن نهج توفير المساعدة الفنية التي تستهدف تدعيم نزاهة القضاء وقدرته.

وفيما بعد، عقد مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة اجتماعا لفريق خبراء حكومي دولي في ١ و٢ آذار/مارس ٢٠٠٧ في فيينا، النمسا، لكي يوفّر، في جملة أمور، التوجيه بشأن محتوى الدليل. وقد حضر الاجتماع ممثلون عن الاتحاد الروسي وأذربيجان وإسبانيا وألمانيا وإندونيسيا وإيران (جمهورية-الإسلامية) وباكستان وبنما وتركيا والجزائر والجماهيرية العربية الليبية والجمهورية الدومينيكية والجمهورية العربية السورية وجمهورية كوريا وجمهورية مولدوفا ورومانيا وسري لانكا وصربيا وفرنسا وفنلندا ولافتيا والمغرب والمملكة العربية السعودية وناميبيا ونيجيريا وهنغاريا وهولندا والولايات المتحدة الأمريكية. وحضر الاجتماع أيضا أعضاء من الفريق القضائي المعني بتدعيم نزاهة القضاء وكذلك ممثلون عن رابطة المحامين الأمريكية والمجلس الاستشاري للقضاة الأوروبيين ووكالة التعاون التقني الألمانية والمعهد القضائي الوطني في نيجيريا ومعهد بحوث النظم القضائية التابع للمجلس الوطني الإيطالي للبحوث والمعهد الدولي للدراسات العليا في العلوم الجنائية وبرنامج إدارة الحكم في الدول العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

وإجمالا، أوصى المشاركون بأن يتصدّى الدليل للمواضيع الرئيسية التالية: (أ) توظيف القضاة واختيارهم وتقييمهم؛ و(ب) أخلاقيات القضاء وعقوباته التأديبية؛ و(ج) تقدير أداء المحاكم وتقييمه؛ و(د) إدارة القضايا؛ و(هـ) الاتّساق والتماسك والمساواة في إصدار الأحكام القضائية؛ و(و) الوصول إلى القضاء؛ و(ز) وظائف موظفي المحاكم وإدارتهم؛ و(ح) موارد القضاة وأجورهم؛ و(ط) تعزيز الثقة العامة في القضاء. واقترحوا أنه ينبغي للمكتب، لدى إعداد الدليل، أن يجمع أفضل الممارسات القائمة بشأن تدعيم نزاهة القضاء وقدرته ويستند إليها.

وكان من رأي المشاركين أيضاً أنه لا ينبغي للدليل أن يتصدى لاحتياجات مقدمي المساعدة الفنية فحسب، وإنما ينبغي بالأحرى أن يعرض معلومات من شأنها أن تفيد كل أصحاب المصلحة في نظام العدالة، ولا سيما القضاة وغيرهم من مسؤولي قطاع العدالة في الوظائف الإدارية.

وعملًا بهذه التوصيات، صيغ التكاليف بإعداد الدليل بمزيد من التحديد في قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٢٠٠٧/٢٢ الذي طلب إلى المكتب أن يواصل عمله الرامي إلى إعداد دليل مرجعي بشأن تدعيم نزاهة القضاء وقدرته، والذي تمخض عن هذا المنتج النهائي.

وقام المكتب، بالتعاون مع مبادرة سيادة القانون التابعة لرابطة المحامين الأمريكية ومعهد بحوث النظم القضائية التابع للمجلس الوطني الإيطالي للبحوث، بإعداد مشروع أولي للدليل. وخضع هذا المشروع لمزيد من الإثراء والتحسين على يد فريق خبراء معني بإصلاح القطاع القضائي اجتمع في الفترة ٨ إلى ١٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩ في بولونيا، إيطاليا، في مكاتب معهد بحوث النظم القضائية.

ويحشد الدليل أفكاراً وتوصيات واستراتيجيات وضعها خبراء معاصرون في مجال إصلاح النظم القضائية والقانونية؛ وهو يتضمن إشارات إلى التدابير الناجحة التي اتخذتها طائفة متنوعة من البلدان من أجل التصدي لتحديات خاصة صودفت في سبيل تدعيم نظام العدالة. وقد أسهم باحثون تطبيقيون وممارسون متمرسون في مؤلفات قانونية عديدة ومتزايدة تتناول جهود الإصلاح القضائي. وبالمثل، هناك العديد من التجارب القيّمة والممارسات الجيدة المستمدة من بلدان تعمل في سياقات قانونية متنوعة ويجدر أن تؤخذ في الاعتبار عبر الحدود. ونتيجة لذلك، يضم هذا الدليل مجموعة شاملة من المواضيع للمناقشة والتفكير الاستراتيجي في مجلد وحيد.

وفي الوقت ذاته، لا يسعى هذا الدليل إلى تناول كل الجوانب المتعلقة بإصلاح نظام العدالة وتدعيمه في بلد ما، ولا يتوخى أن يحل محل المجموعة الكبيرة من المؤلفات والبحوث والتقارير التكميلية الموجودة بالفعل، بما في ذلك تلك التي تتصدى لمسائل متخصصة مثل قضاء الأحداث والاحتجاز رهن المحاكمة وحقوق الإنسان. فمعالجة جميع القضايا التي تنشأ عندما يطرأ تحول على نظام عدالة ما مهمة مستحيلة. وبدلاً من ذلك، يهدف هذا الدليل إلى الإسهام في المؤلفات الموجودة بالفعل عن طريق توفير دليل لمعالجة المجالات الرئيسية التي حددها فريق الخبراء باعتبارها من الأولويات في عملية إصلاح قطاع العدالة، وتقديم توصيات وأفكار أساسية ودراسات حالات لأخذها في الحسبان لدى وضع وتنفيذ خطط عمل واستراتيجيات وبرامج إصلاح لقطاع العدالة الوطني.

وفي حين يسعى الدليل إلى توفير نهج شامل نحو إصلاح الجهاز القضائي، فإنه يتيح للقراء فرصة اختيار الأجزاء الأشد صلة بهم من برنامج عمل أكبر، وفي الوقت نفسه معرفة كيف جرى تحقيق أهداف مماثلة في ولايات قضائية أخرى. ويرمي الدليل، في مسعاه هذا، إلى تجنب اتباع نهج نظري أو متزمت قائم على نموذج "أفضل" وحيد لإصلاح قطاع العدالة. وبدلاً من هذا، يتمثل هدفه في الإسهام في المؤلفات المعنية بإصلاح قطاع العدالة بالتركيز على نحو جيد التوجيه واقتصادي على إقامة العدل من المنظور العام، بدلاً من التركيز على نوعية الأحكام القانونية ذاتها. وتؤثر إقامة العدل التي تضطلع بها في المقام الأول المحاكم في جميع المشاركين في العملية القانونية، بما في ذلك أفراد الجمهور ومقررو السياسات، من خلال تطبيق مختلف الممارسات والإجراءات. وتمس هذه التطبيقات مجموعة متنوعة من المسائل التي تشمل ممارسات توظيف القضاة واختيارهم وحسن توقيت القرارات وانفتاح العملية وشفافيتها وإمكانية وصول من يبتغون العدل إلى هذه النظم وحماية حقوقهم. ويهدف الدليل في نهاية المطاف إلى توفير معلومات عملية عن كيفية إقامة وصيانة نظام عدالة مستقل ومحايد وشفاف وفعال وناجع وموجه نحو الخدمة يحظى بثقة الجمهور ويرقى إلى التوقعات الواردة في الصكوك والمعايير والقواعد القانونية الدولية ذات الصلة.

وقد نُظِّمَ الدليل حسب المواضيع التي حددها فريق الخبراء الحكومي الدولي، بما في ذلك: توظيف القضاة وتقييمهم مهنيًا وتدريبهم (الفصل ١)؛ ووظائف موظفي المحاكم وإدارتهم (الفصل ٢)؛ وإدارة القضايا والمحاكم (الفصل ٣)؛ والوصول إلى القضاء والخدمات القانونية (الفصل ٤)؛ وشفافية المحاكم (الفصل ٥)؛ وتقدير وتقييم المحاكم وأدائها (الفصل ٦)؛ ومدونات قواعد السلوك القضائي والآليات التأديبية (الفصل ٧). وبغية السماح بالمرونة وبتجسيد خبرات نظم قانونية ومناطق مختلفة، هناك تركيز على الممارسات والدروس الجيدة المستمدة من مجموعة متنوعة من البلدان والسياقات القانونية. ويتضمن كل فصل من فصول الدليل أيضًا استنتاجات وتوصيات بشأن وضع التدابير الإصلاحية المقترحة وتنفيذها.

الفصل الأول- توظيف القضاة وتقييمهم مهنيا وتدريبهم

١- مقدمة

يُضطلع القضاة في غالبية الدول بدور متزايد الأهمية فيما يتعلق بتعريف حقوق المواطنين في مجالات حاسمة بالنسبة لرفاههم (مثل الصحة والعمل والعلاقات الصناعية والضمان الاجتماعي وحقوق الإنسان وحقوق المستهلك والعلاقات الأسرية والحقوق البيئية والحقوق المدنية وما إلى ذلك).^(١) ونتيجة لذلك كثيرا ما يلجأ المواطنون إلى القضاء لحماية حقوقهم. وعلاوة على ذلك، أدّى التطور الخطير في الأنشطة الإجرامية (بما في ذلك الفساد والجريمة المنظمة والإرهاب، الوطني والدولي على السواء) إلى زيادة أهمية نظام العدالة الجنائية بالنسبة للمواطنين والمجتمع ككل. ولهذه الأسباب وغيرها، ازداد حجم عمل المحاكم زيادة كبيرة وصار عمل القاضي أكثر تعقيدا بكثير. وإضافة إلى هذا، صار من الواضح تماما أنّ المؤهلات المهنية المطلوبة الآن لممارسة الدور القضائي ممارسة سليمة تتجاوز بكثير المعارف القانونية الأساسية ومهارات التفسير القانوني التي كانت كافية من قبل.

وقد أدّى تطوّر الدور القضائي إلى زيادة أهميته في المجالات السياسية والاجتماعية والاقتصادية. واستحثّ هذا التطور إصلاحات في بلدان عديدة تهدف إلى مواجهة هذه التحديات الجديدة من خلال الأخذ بالابتكارات في تلك المجالات من النظام القضائي المتّسم بأهمية حاسمة بالنسبة لنوعية أدائه وفعاليته: التوظيف والتعليم الأولي والمستمر وتقييم القضاة مهنيا وتوقيع العقوبات التأديبية عليهم، وكذلك في مجالات أخرى متصلة وظيفيا بالأداء السليم والسريع للوظيفة القضائية، مثل إدارة ورصد عمل المحاكم بواسطة ابتكارات تنظيمية وتكنولوجية.

وبطبيعة الحال، ينبغي الاضطلاع بالإصلاحات أو المبادرات الإصلاحية في هذه المجالات بغية تحقيق التوازن السليم بين قيم الاستقلال القضائي والمساءلة القضائية، حيث إنّ كلاهما يتسم بأهمية حاسمة بالنسبة لعمل النظام القضائي على النحو السليم في مجتمع ديمقراطي وبالنسبة لإسداء الخدمة المناسبة للمواطنين الذين يبتغون العدالة.

وسوف يتناول هذا الفصل التعليم القانوني الأساسي والتوظيف والتقييم المهني والتدرج الوظيفي والتعليم المستمر، وكذلك أحكام وشروط الخدمة القضائية.

^(١) فيما يتعلق بالأهمية المتزايدة لدور القضاء وأسبابه انظر، على سبيل المثال، Friedman L.M. (1994), *Total justice*, Friedman, L.M. (1994), *Total justice*, Russel Sage, New York; Irschl R. (2004), *Juristocracy—Political not Juridical*, in *The Good Society*, vol 13, n.3, 6-11; Tate C.N. and T. Vallinder (eds), *The Global Expansion of Judicial Power*, New York University Press, New York.

الإطار ١- معايير اختيار الخبرات القطرية (الوطنية).

لا توجد معارف مستتدة إلى التجربة بشأن إدارة السلك القضائي إلا بالنسبة لعدد محدود من الدول الأعضاء، وتُبين البحوث التي جرت بشأن هذا الموضوع بوضوح أنَّ الاعتماد حصرا على أحكام القانون الرسمية يُمكن أن يؤدي إلى عرض ما يجري في الواقع بصورة مضللة. وبالتالي، فسوف تُعطى الأفضلية في الفصل التالي لخبرات تلك البلدان التي يُتاح بالنسبة لها قدر أدنى من المعرفة التجريبية. وعلاوة على ذلك، سوف يُشار فقط إلى "المحاكم العادية"، أي المحاكم المختصة بنظر القضايا المدنية والجنائية من المرحلة الابتدائية وحتى الحكم النهائي. ولن يُشار بشكل محدد إلى "المحاكم المتخصصة" التي كثيرا ما يكون لها اختصاص مقيّد وحصري للتصدي لأنواع محددة من المنازعات مثل المحاكم الدستورية والمحاكم الإدارية وغيرها.

٢- التعليم القانوني الأساسي

تُبين الاستعراضات الدورية لاستخدام وتطبيق المعايير والقواعد الدولية في منع الجريمة والعدالة الجنائية، التي تشمل مسألة استقلال السلطة القضائية، أنَّ الحصول على درجة جامعية في القانون هو في أغلب الدول الأعضاء شرط أساسي للالتحاق بالسلك القضائي. ومع ذلك، ففي بعض الدول الأعضاء، لا يُشترط في القضاة الحصول على درجة جامعية في القانون، وخاصة بالنسبة لمن يعمل منهم في محاكم ذات اختصاص محدود (الجرائم القليلة الأهمية، القضايا المدنية المحدودة القيمة). وفي البلدان التي تنظر فيها هذه المحاكم ذات الاختصاص المحدود عددا كبيرا من القضايا (مثل إنكلترا وويلز بالنسبة للمسائل الجنائية)، يتلقى القضاة من غير رجال القانون المساعدة من كُتاب تلقوا تدريباً قانونياً. وعلاوة على ذلك، ففي عدد من أقل البلدان نمواً والبلدان الخارجة من صراعات، لا يحمل القضاة، وخاصة في المحاكم الأدنى، درجة جامعية في القانون.

ويتفاوت التعليم القانوني الرسمي تفاوتاً كبيراً من حيث المدّة وسبل التدريس وأيضاً فيما يتعلق برسائلته التعليمية. ففي بعض البلدان، يتمثل الهدف المؤسسي الرئيسي للتعليم القانوني في توفير تعليم مهني محدد للذين يعتزمون الالتحاق بالمهنة القانونية ومن ثمّ قد يُنتخبون أو يُعيّنون، بعد سنوات من الممارسة القانونية، كقضاة. وهذا هو الحال في البلدان التي تأخذ بالقانون العام وبعض البلدان الأخرى التي تأخذ بتقليد قانوني أنكلوساكسوني.

وفي بلدان أخرى، وهي بلدان تأخذ غالباً بالقانون المدني، يكون للتعليم القانوني العالي هدف مؤسسي أوسع بكثير. والواقع أنَّ عدداً محدوداً فقط ممن يحصلون على شهادة جامعية في القانون في هذه البلدان يلتحقون بالمهنة القانونية. فالدرجة الجامعية في القانون تعني، بالنسبة لغالبيتهم، وسيلة مفيدة أو شرطاً ضرورياً لتأهيلهم لشغل عدد كبير من الوظائف في القطاع العام أو الخاص.

الإطار ٢- مدة التعليم القانوني الجامعي

تشترط غالبية الدول الأعضاء أن يستغرق التدريب القانوني مدة تتراوح بين ثلاث وخمس سنوات. هذا إلى أنه في بعض البلدان، ولا سيما الولايات المتحدة، يكون الحصول على شهادة جامعية أحد الشروط الأساسية للقبول في كلية الحقوق. وفي الغالب تتناول هذه الدراسة الجامعية مجالات معرفية تُعتبر، خاصة في السنوات الأخيرة، ذات قيمة على السواء بالنسبة للممارسة الوظيفية القضائية ولإدارة المحاكم إدارة سليمة (مثل الاقتصاد وعلم النفس وعلم الاجتماع والتاريخ والإدارة وغير ذلك من فروع العلوم الإنسانية). وفي بعض البلدان الأخرى، أدت الزيادة في تعقيد المقررات الدراسية القانونية التي ظهرت على مدى العقود القليلة الماضية إلى إضافة سنة إضافية للحصول على درجة في القانون (على سبيل المثال في ألمانيا وفنلندا وإيطاليا واليابان).

الإطار ٣- أساليب التدريس في التعليم القانوني

في بعض الدول الأعضاء، يقوم التعليم القانوني الجامعي على الكتب الدراسية والمحاضرات التي تزود الطلاب بتحليل صارم ومنهجي لمختلف فروع القانون القائم، الموضوعي والإجرائي على السواء. ولا يكون لتحليل الأحكام القضائية في هذا التعليم سوى دور مساعد. وهذا هو الحال في أغلب البلدان التي تأخذ بالقانون المدني، ولكن ليس فيها جميعا (هناك استثناءات في بعض بلدان أوروبا الشمالية). بيد أن ثمة تحولا جزئيا نحو تدريس السوابق القضائية بدأ الآن في كليات الحقوق في البلدان التي تأخذ بالقانون المدني في أوروبا القارية بالنسبة لتدريس قانون الاتحاد الأوروبي، وهو إلى حد كبير قانون من صنع القضاة.

وفي بعض البلدان الأخرى، وهي غالبا من البلدان التي تأخذ بالقانون العام ويجوز أن تستند الأحكام القضائية فيها إلى السوابق القضائية، تُركّز دراسة القانون إلى حد كبير على تحليل الأحكام القضائية. وفي العقود القليلة الماضية، أُناحت بعض كليات الحقوق في مقرراتها الدراسية فرصا لكي يكتسب طلاب القانون خبرة قانونية عملية عن طريق المشاركة في عمل "العيادات القانونية" التي تهدف إلى توفير التمثيل لأعضاء المجتمع من ذوي الدخل المنخفض. ويقوم الطلاب بإعداد المرافعات ووثائق طلبات الإفصاح ويتفاوضون بشأن تسوية المنازعات ويقومون بالفعل بنظر قضايا تحت إشراف أساتذة جامعيين.^(١)

^(١) انظر على سبيل المثال،

<http://www.law.uchicago.edu/academics/clinics.html>; <http://www.uottawa.ca/associations/clinic/eng/main.htm>

٣- نماذج للتوظيف في القضاء

في بعض الدول الأعضاء، يُختار القضاة من بين المحامين الممارسين أو الحقوقيين المتمرسين، أي من بين أناس لديهم أصلا خبرة متينة في تفسير القانون وتطبيقه (وهو ما يُسمى بـ "التوظيف المهني"). وفي دول أعضاء أخرى، يُختار القضاة، إما غالبا أو حصريا، من بين خريجي كليات الحقوق الشباب ممن ليست لديهم خبرة مهنية سابقة (وهو ما يُسمى بـ "التوظيف البيروقراطي" أو "توظيف الخدمة المدنية"). وهناك حاجة في هذه البلدان إلى إقامة "جسر" تعليمي فعال بين المعرفة النظرية التي توفرها كليات الحقوق والمعرفة "التطبيقية" اللازمة لأداء الوظائف القضائية. ولا بدّ للحلول المقدمّة لهذه الاحتياجات الوظيفية أن تختلف من بلد إلى بلد، فهي مرتبطة على نحو لا ينفصم بإجراءات التوظيف المختلفة فيها.

وعلاوة على ذلك، تختلف خصائص التقييم المهني والتدرج الوظيفي في السلطة القضائية بدرجة ملحوظة حسبما إذا كان نظام التوظيف فيه ذا طبيعة مهنية أو بيروقراطية (الخدمة المدنية). وبالتالي فمن المناسب تناول هذين النظامين على نحو منفصل فيما يتعلق بالتوظيف والتقييم المهني والتدرج الوظيفي، مع مناقشة الاختلافات الموجودة بينهما في الوقت ذاته. بيد أنه ينبغي ملاحظة أن هناك عددا قليلا لا ينبغي إغفاله من النظم القضائية التي تختلط فيها بطرائق متنوعة السمات والاحتياجات الوظيفية لكلا النظامين المهني والبيروقراطي (الخدمة المدنية). وبالنسبة لهذه البلدان، تتسم المعلومات المقدّمة لدى عرض السمات والاحتياجات الوظيفية والحلول المعتمدة في بلدان النظامين القضائيين بفائدة خاصة. فعلى سبيل المثال، في الدول الأعضاء التي يكون نظام التوظيف فيها مهنيا ويكون عدد سنوات الخبرة بالعمل كمحام اللازمة للالتحاق بالسلطة القضائية محدودة جداً (كما هو الحال في بعض بلدان أمريكا اللاتينية وأفريقيا)، يتشابه شرط الخضوع لفترة تدريب مطوّلة ولعمليات تقييم متكررة أثناء الخدمة إلى حد كبير مع ما تشترطه البلدان التي يكون نظام التوظيف فيها بيروقراطيا (الخدمة المدنية).

النموذج المهني

يُعيّن القضاة أو يُنتخبون من بين فئة المحامين. وبالتالي، فإنّ القضاة ينتمون إلى نفس الفئة المهنية التي ينتمي إليها المحامون ويشاركون معهم في نفس عمليات التكيف الاجتماعي المهني، إضافة إلى نفس القيم المهنية المتبادلة والفهم المشترك لطبيعة وجوهر أدوارهما في العملية القضائية. وكقاعدة عامة، يوظّف كل قاضٍ لشغل وظيفة شاغرة ويؤدي وظيفته في محكمة محددة، سواء كانت محكمة ابتدائية أو محكمة استئناف أو محكمة عليا. ولا يوجد نظام رسمي للتدرج الوظيفي؛ وبعبارة أخرى، لا يُمكن للقضاة أن يتقدموا بطلب رسمي للتّرقّي إلى محكمة أعلى وأن يكون لديهم توقّع مشروع بأنهم سيُقيّمون بالمقارنة مع قضاة مرشحين آخرين. ولا يُمكن لقضاة محكمة دنيا أن ينضموا لعضوية محكمة عليا إلاّ من خلال إجراءات توظيف جديدة تماما.

الإطار ٤- اختيار القضاة بواسطة الانتخاب: تجربة الولايات المتحدة

يُعيّن القضاة بالانتخاب الشعبي لعدد محدد من السنوات في بعض مناطق الولايات المتحدة. ويستند نظام التعيين هذا إلى اعتقاد مؤداه أنه ينبغي أن يكون للمواطنين الحق في اختيار قضاةهم وأيضاً اختيار شخص آخر في الانتخابات التالية إذا لم يرضوا عن أدائهم خلال مدة خدمتهم. ويقول من يتعرضون لنظام الاختيار القضائي هذا بالنقد إنه لا يضمن اختياراً قائماً على الجدارة ولا يصون على نحو كافٍ استقلال القضاء وصورة الحياد التي ينبغي أن تتسم بها الوظيفة القضائية. وكان العلاج الذي أخذت به بعض الولايات هو إنشاء لجنة، تتكون من ممثلين للمحامين وحقوقيين وأفراد عاديين من المجتمع، وتُقدّم لحاكم الولاية قائمة بمحامين مؤهلين. ثم يُعيّن الحاكم أحدهم قاضياً، وبعد فترة خدمة لبضع سنوات، يخوض القاضي "انتخابات تجديد" لا يواجه فيها منافسة. ومع ذلك، فحتى ذلك العلاج يترك نقداً آخر لانتخاب القضاة دون إجابة، ألا وهو أنه ليس لدى الناخبين معلومات موثوقة تمكّنهم من إجراء اختيار كفاء.

وفي بعض الولايات (مثل ألاسكا ويوتا وكولورادو وأريزونا)، أنشئت وكالات خاصة لتقييم الأداء المهني للقضاة الذين يخوضون انتخابات التجديد عن طريق إجراء استطلاعات للرأي في صفوف المحامين المؤهلين والحقوقيين والمواطنين ممن لديهم معرفة مباشرة بسلوكهم القضائي (النزاهة والقدرة القانونية ومهارات الاتصال والقدرة على العمل بفعالية مع موظفي المحاكم والقضاة الآخرين والانضباط في المواعيد والمهارات الإدارية). ومن ثم تُتاح نتائج هذه الاستقصاءات للناخبين بأشكال مختلفة قبل الانتخابات، وقد أظهرت البحوث أنّ المواطنين يأخذون هذه المعلومات في الاعتبار لدى الإدلاء بأصواتهم.^(١)

Esterling K.M. (1999), *Judicial Accountability the Right Way: official performance evaluations help the* ^(١) *electorate as well as the bench*, in *Judicature*, Vol.82, no. 5, pp. 2006-215

وهناك تقليد مشترك في البلدان التي تأخذ بالقانون العام وتختار قضاةها من بين المحامين أو الحقوقيين المتمرسين وهو إسناد صلاحيات كبيرة للسلطة التنفيذية بشأن اتخاذ القرارات فيما يتعلق بالتعيين في القضاء. وهذا هو الحال أيضاً بالنسبة لبلدان أخرى، بما في ذلك، على سبيل المثال، بعض بلدان أمريكا اللاتينية. وقد ظهر في العقود الأخيرة اتجاه نحو جعل عملية التعيين في القضاء أكثر شفافية و/أو أكثر انفتاحاً أمام المزيد من المشاركة، بل وحتى فرض قيود صارمة على تعيين القضاة من جانب السلطة التنفيذية.

الإطار ٥- تطورات واتجاهات التعيين في القضاء: إنكلترا وويلز، والولايات المتحدة، وأستراليا

على مدى نحو ٩٠٠ عام وحتى عام ٢٠٠٥، كان لوزير العدل في إنكلترا وويلز وظائف تشريعية وقضائية وتنفيذية، بما في ذلك رئاسة إدارة حكومية مسؤولة عن المحاكم والتعيينات في الجهاز القضائي. وقد استعاض قانون الإصلاح الدستوري لعام ٢٠٠٥ عن هذا النظام بإنشاء لجنة تعيينات قضائية (مكونة أساسا من قضاة رفيعي الرتبة) جعلت دور وزير العدل يقتصر على قبول توصياتها أو، في حالات استثنائية، رفضها مع إبداء الأسباب.^(١)

وفي الولايات المتحدة، يُسمى القضاة الاتحاديون من جانب الرئيس ويؤكد تعيينهم بواسطة عملية تصويت في مجلس الشيوخ. وقد زاد مجلس الشيوخ من دوره في تفحص التسميات المقدمة من الرئيس، لا سيما فيما يتعلق بالتعيينات الأولية وتعيين القضاة الاتحاديين في محاكم الاستئناف (أي قضاة المحاكم المحلية والدورية).^(٢)

وفي أستراليا، ما زال للسلطة التنفيذية رسميا صلاحيات غير مقيّدة فيما يتعلق بتعيين القضاة، بيد أن النقاش ما فتئ يتجدد بشأن المطالبة بإضفاء المزيد من الشفافية على عملية التعيين.^(٣)

Judicial Appointments in England and Wales: Policies and Procedures, ^(١)

. www.dca.gov.uk/judicial/appointments/jappinfr.htm#contact

Roger E. Hartley, Lisa M. Holmes (2002), *The Increasing Senate Scrutiny of Lower Federal Court* انظر ^(٢)

. *Nominees*, in *Political Science Quarterly*, Vol.117, No.2, pp. 259-278

Simon Evans and John Williams, *Appointing Australian Judges: A New Model*, انظر، على سبيل المثال، ^(٣)

. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=938650#

النموذج البيروقراطي

يوظف القضاة (وكذلك أعضاء النيابة العامة) عن طريق مسابقات عامة متكررة تقوم على عقد امتحانات، تحريرية و/أو شفوية، تُختبر فيها المعارف النظرية المتعلقة بمختلف فروع القانون. وكقاعدة عامة، يشارك في هذه المسابقات خريجو كليات الحقوق من الشباب المشهود لهم بالأخلاق الحميدة^(٢) الذين لا توجد لديهم أي خبرة مهنية ويلتحقون بالجهاز القضائي في سن صغيرة نسبيا (عادة بين ٢٥ و ٣٠ عاما من العمر). وهم يظلون عامة في الخدمة طوال حياتهم العملية متبعين تطور وظيفي يعتمد رسميا بطرائق مختلفة على الأقدمية في الخدمة وتقييمات الجدارة المهنية. وتتفاوت سن التقاعد الإلزامي من بلد إلى بلد: فهي على سبيل المثال ٦٥ عاما في ألمانيا والنمسا وفرنسا و ٧٠ عاما في إسبانيا و ٧٥ عاما في إيطاليا.

الإطار ٦- الاختبارات النفسية

في بعض الدول الأعضاء، يشمل اختيار القضاة الجدد إجراء اختبارات نفسية، كما في النمسا وهولندا وهنغاريا. ويجري حاليا في فرنسا النظر في الأخذ بهذه الممارسة. وتتضمن الاختبارات النفسية اختبارات الذكاء والقدرة على العمل ضمن فريق والقدرة على اتخاذ القرارات أثناء التعرض للإجهاد ومسائل أخرى.

^(٢) في غالبية البلدان يعني شرط "المشهود لهم بالأخلاق الحميدة" أنه ينبغي أن يكون السجل الجنائي للمرشح خاليا.

الإطار ٧- الاختبارات النفسية في النمسا

بعد سنة التدريب الأولى (المشاركة بين جميع المهن القانونية)، يتعين على خريجي كليات الحقوق الذين يعتزمون الالتحاق بسنوات التدريب الإضافية الثلاث اللازمة للتقدم بطلب لشغل وظيفة في السلطة القضائية أن يجتازوا، إلى جانب الامتحانات التحريرية والشفوية، مجموعة من الاختبارات النفسية أيضا. ويدير هذه الاختبارات، التي تخضع لها مجموعات من ٦ أو ٧ طلاب معا في المرة الواحدة وتدوم يوما كاملا، شركة خاصة متخصصة. وإضافة إلى الاختبارات الخاصة بالمهارات الشخصية كالذكاء والشخصية والقدرة على التركيز، تُعقد للمرشحين مقابلات شخصية فردية. وعلاوة على ذلك، تُجرى مناقشات جماعية تحت الملاحظة تتناول بنودا معروفة مسبقا بشأن مواضيع من قبيل الصفات الضرورية لكي يكون المرء قاضيا "جيدا" أو مديرا "جيدا". وتسجل المقابلات الشخصية الفردية والمناقشات الجماعية بالفيديو.

ولا تؤدي نتائج الاختبارات والمقابلات الشخصية الفردية وملاحظة المرشحين في المناقشات الجماعية التي يجريها ويقيّمها اختصاصيو علم النفس في حد ذاتها إلى تقييم المرشح كناجح أو راسب. فالوثائق بالكامل (بما في ذلك شرائط الفيديو) تُتاح لمحكمة الاستئناف التي تأخذها في الحسبان في إطار تقييم شامل، بما في ذلك نتائج الامتحانات التحريرية والشفوية والتقييم المهني للمرشحين الذي يجري خلال سنة التدريب الأولى.^(١)

^(١) جُمعت المعلومات المتعلقة بالاختبارات النفسية في النمسا خلال مقابلة طويلة جرت في وزارة العدل النمساوية.

ويقوم نموذج التوظيف البيروقراطي (الخدمة المدنية) على افتراض مؤداه أن عمليات التكيف الاجتماعي المهني ونُضج المهارات المهنية للقضاة وتطورها سوف تأخذ مجراها وتُوجّه في المقام الأول داخل النظام القضائي. ويستتبع ذلك بالتالي وجود انقسام في عمليات التكيف الاجتماعي المهني وتطور المهارات المهنية بالنسبة لمختلف المهن القانونية (المحامون والقضاة وأعضاء النيابة العامة) فور انتهاء فترة التعليم العالي أو بعدها بقليل، وهو انقسام لا وجود له في الدول الأعضاء التي يوظف القضاة فيها من بين المحامين ذوي الخبرة.

وترتبط الحاجة إلى إجراء تقييمات مهنية دورية وجوهرية للقضاة وأعضاء النيابة العامة ارتباطا وثيقا بنموذج التوظيف البيروقراطي (الخدمة المدنية). فبالنظر إلى أن القضاة يوظفون، إمّا حصريا أو غالبا، دون أن تكون لهم خبرة مهنية سابقة، وأنهم يظلون في الخدمة لمدة ٣٠ أو ٤٠ عاما أو أكثر، تُجرى التقييمات المتكررة من أجل الوفاء بعدة احتياجات وظيفية: في المقام الأول للتحقق من أن القضاة (أو أعضاء النيابة العامة) الشباب اكتسبوا بالفعل الكفاءة المهنية الضرورية؛ وفيما بعد من أجل اختيار الأكثر أهلية منهم لشغل الوظائف التي تشغرها في المستويات الأعلى من السلطة القضائية؛ وعلاوة على ذلك، لضمان أن القضاة وأعضاء النيابة العامة يصونون مؤهلاتهم المهنية خلال العقود التي يقضونها في الخدمة حتى تقاعدهم الإلزامي. وتتمثل إحدى الوظائف المهمة الأخرى لأي نظام تقييم فعال، وهي وظيفة كثيرا ما تُغفل، في توفير معلومات تسمح بتعيين الموظفين القضائيين لأداء وظائف محددة هم الأفضل تأهيلا للاضطلاع بها.

وفي حين أن هذه هي أهم سمات التوظيف البيروقراطي، فهناك مع ذلك بعض الاختلافات التي تستحق الذكر فيما يتعلق بعمليات الاختيار المتبعة في مختلف البلدان بشأن التوظيف والتعليم الأولي والتقييم المهني أثناء الخدمة، وهو ما سيُنقاش أدناه.

٤- التعليم الأولي

في بعض الدول الأعضاء، يتعين على جميع خريجي كليات الحقوق الشباب الذين يعتزمون الالتحاق بإحدى المهن القانونية أن يمضوا فترة اختبار مشترك (تشمل فترات من العمل العملي في المحاكم) وأن يجتازوها بنجاح قبل تقديم طلب للالتحاق بالجهاز القضائي. وفي بعض البلدان الأخرى، يُسمح لخريجي كليات الحقوق الشباب بتقديم طلب للتوظيف في الجهاز القضائي بُعيد تخرجهم، ويظهر الانقسام فيما بين المهن القانونية بعد كلية الحقوق مباشرة، كما في إسبانيا وفرنسا وإيطاليا.^(٧) وقد اقترحت اللجان الإصلاحية والمداولات التي جرت في هذه البلدان الأخيرة أنه ينبغي أن يعقب كليات الحقوق فترات من التدريب العملي المشترك لجميع من سينضمون في المستقبل لعضوية المهن القانونية. وطبقا لهذا الرأي، فإنَّ من شأن هذا الإجراء المبتكر أن يُعزز القيم المهنية المشتركة ويوجد فهما أفضل للخصائص الوظيفية للأدوار المهنية المختلفة التي يضطلع بها القضاة والمحامون. وفي الوقت نفسه، سيقضي هذا أيضا على التوترات والمنازعات المتكررة التي تتسم بها العلاقات بين القضاة والمحامين في هذه البلدان، أو يخفف على الأقل من حدتها.

وتتسم عمليات التعليم الأولي للمتدربين وتقييم أدائهم في بعض البلدان بمزيد من المركزية عنها في بلدان أخرى. ففي بعض البلدان أنشئت مدارس خاصة لتوفير التدريب المهني الأولي لخريجي كليات الحقوق الذين اجتازوا بالفعل مجموعة من امتحانات القبول في السلك القضائي. وهذا هو الحال على سبيل المثال في فرنسا وإسبانيا.

الإطار ٨- التدريب الأولي في فرنسا وإسبانيا

في فرنسا وإسبانيا، يستغرق التدريب الأولي للقضاة الذين يُوظفون حديثًا، على التوالي، ٣١ و٢٤ شهرًا. وفي كلا البلدين، يُنظَّم التدريب في مدارس تعمل على المستوى الوطني. ويجري جزء من التدريب على المستوى المركزي (ويشمل على السواء مواضيع قانونية وجوانب عملية من الأنشطة القضائية ومحاكم صورية ومواضيع غير قانونية مثل استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في السياق القانوني). ويتكون جزء كبير من التعليم الأولي من "تدريب أثناء العمل" في المحاكم (في فرنسا في مكتب المدعي العام أيضا) تحت إشراف قضاة متمرسين. ويجوز للمتدربين أن يقضوا أيضا فترات محدودة من الوقت في الوكالات العامة المختلفة وفي مكاتب المحاماة. ويُعين المتدربون الذين يحصلون في نهاية فترة التدريب على تقييم إيجابي في المحاكم الابتدائية ويكتسبون وضع القضاة بالكامل. ويُمكن لمن لا يحصلون على هذا التقييم قضاء فترة تدريب أخرى، ولكن إذا تكرر فشلهم فإنهم يُستبعدون (وذلك نادرا ما يحدث).^(٨)

Esterling K.M. (1999), *Judicial Accountability the Right Way: official performance evaluations help the* ^(٧) *electorate as well as the bench*, in *Judicature*, Vol.82, no. 5, pp. 2006-215.

الإطار ٩- التدريب الأولي في النمسا وألمانيا

في النمسا، يجري وضع التخطيط التفصيلي لتدريب المرشحين وتقييمهم (٤ سنوات بما في ذلك سنة أولى من التدريب المشترك لجميع المهن القانونية) في إحدى الدوائر الأربع لمحاكم الاستئناف. فهناك يجري تقييم المرشحين، وذلك ليس فقط عن طريق الامتحانات التحريرية أو الشفوية. فبالإضافة إلى ذلك، يجري تقييمهم على السواء فيما يتعلق بالمهارات القانونية التي أظهروها خلال الفترات المطوّلة التي قضوها في التدريب أثناء العمل في المحاكم

^(٧) انظر Di Federico Giuseppe (ed., 2005), *Recruitment, Professional Evaluations and Career of Judges and Prosecutors* في الموقع www.irsig.cnr.it. ويمكن الرجوع إلى محتويات هذا الكتاب، الذي يضم إسهامات عدة مؤلفين، في الموقع www.irsig.cnr.it.

الإطار ٩- (تابع)

تحت إشراف قضاة متمرسين، وأيضاً فيما يتعلق بشخصيتهم وسلوكهم. وفي نهاية سنوات التدريب الأربع، يعين وزير العدل لكل وظيفة شاغرة في المحاكم الابتدائية أحد المرشحين الاثنين أو الثلاثة الذين أختيروا واقتُرِحوا عليه من قبل رؤساء محاكم الاستئناف لشغل الوظائف الشاغرة في دوائريهم. وإلى حد ما يبدو ذلك نظاماً للتوظيف بالاختيار، حيث يضطلع القضاة الأرفع رتبة بدور مهم في عملية توظيف المرشحين في المحكمة.

وفي ألمانيا، بعد قضاء سنتي التدريب الجامعي العالي المشترك بين المهن القانونية، يُمكن للمرشحين الناجحين تقديم طلب للتعين "قضاة تحت الاختبار" في إحدى الوظائف الشاغرة في المحاكم الابتدائية. ويكون لمن حصل على أعلى الدرجات في التدريب الجامعي العالي وحدهم فرصة حقيقية للتعين. وتتفاوت إجراءات التقييم والتعيين إلى حد ما في مختلف ولايات جمهورية ألمانيا الاتحادية. وعادةً يتعين على المرشحين الحضور لإجراء مقابلة شخصية منظمّة ومطلّوة مع لجنة وزارية تأخذ في الحسبان أيضاً نتائج تقييمات المرشح حتى ذلك الحين. وفي بعض الولايات يُتخذ القرار النهائي بتعيين القضاة تحت الاختبار من جانب الوزير، وفي ولايات أخرى من جانب رئيس المحكمة الإقليمية، وفي ولايات أخرى بقرار مشترك من الوزير ولجنة معيّنة من برلمان الولاية.^(١)

وتتراوح فترة الاختبار بين ثلاث وخمس سنوات. وفي نهاية هذه الفترة، يعين القضاة الذين أمضوا هذه الفترة، إذا كان تقييم أدائهم إيجابياً، "قضاة مدى الحياة" (أي حتى تقاعدهم الإلزامي عندما يبلغون ٦٥ عاماً) من جانب السلطات نفسها التي كانت قد قررت تعيينهم قضاة تحت الاختبار.^(٢)

ويضطلع القضاة وهم في فترة الاختبار بالوظائف القضائية نفسها التي يضطلع بها سائر قضاة المحاكم الابتدائية ويحضرون برامج تدريبية عن مواضيع من قبيل تنظيم المحاكم وكيفية التعامل مع المتقاضين والجوانب النفسية للتفاهم مع المتقاضين والمحامين والتحقق من صحة الوقائع وتقييم الأدلة واستجواب الشهود وإدارة تدفق العمل وتقنيات الكلام وغيرها. وتقع مسؤولية التقييم المهني على عاتق رئيس المحكمة الإقليمية، ومن الطبيعي تماماً أن يحضر رئيس المحكمة (أو نائبه) كمُشاهد في محاكمة ينظرها قاض تحت الاختبار لتقييمه. وتشمل معايير التقييم الرئيسية: الكفاءة المهنية (على سبيل المثال، معرفة القانون الموضوعي والإجرائي، القدرة على إجراء المحاكمات)؛ الكفاءة الشخصية (على سبيل المثال، القدرة على التصدي لحجم العمل، القدرة على اتخاذ القرار، استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات)؛ الكفاءة الاجتماعية (على سبيل المثال، القدرة على إدارة مناقشة بناءً، القدرة على الوساطة، احترام شواغل الأطراف)؛ القدرة على القيادة (على سبيل المثال، الخبرة الإدارية، القدرة على إعطاء التعليمات للآخرين). وتُستخدم المعايير نفسها فيما بعد لتقييم القضاة مهنيًا أثناء الخدمة.

Esterling K.M. (1999), *Judicial Accountability the Right Way: official performance evaluations help the (١) electorate as well as the bench*, in *Judicature*, Vol.82, no. 5, pp. 2006-215.

(٢) المرجع نفسه.

٥- التقييم المهني

يختلف تقييم القضاة مهنيًا من بلد إلى بلد من حيث وسائله وتوقيته، والصرامة التي تُجرى بها عمليات الاستعراض، والأطراف التي تُجري التقييمات. ففي بعض الدول الأعضاء، لا تُجرى عمليات التقييم إلا عند بحث حالة القضاة للبت في ترفيتهم. وفي دول أعضاء أخرى، يجري تقييم جميع القضاة دورياً على فترات منتظمة (على سبيل المثال، في فرنسا والنمسا وولايات جمهورية ألمانيا الاتحادية الست عشرة حيث تجري عمليات تقييم دورية على فترات تتراوح بين سنتين وخمس سنوات). وفيما بعد، تؤخذ هذه التقييمات في الحسبان عندما تنشأ حاجة إلى اختيار أفضل القضاة تأهيلاً للتقدم إلى مستويات أرفع وشغل وظائف شاغرة في هذه المستويات من السلطة القضائية.

وفي بعض الدول الأعضاء، تُستكمل التقييمات الدورية بأشكال أخرى من التقديرات الأكثر تحديدًا للأداء المهني عند البت في الترقيات. ففي ألمانيا، على سبيل المثال، يتعين على قضاة المحاكم الابتدائية الذين يُقدمون طلبًا للترقي إلى المحكمة الإقليمية العليا أن يعملوا كقضاة في هذه المحكمة لفترة تجريبية تتراوح بين ٨ أشهر و١٢ شهرًا، ويُقيّم أداؤهم بواسطة رئيس المحكمة العليا، أي المحكمة نفسها التي سيعملون فيها إذا ما جرت ترقية ترقية.

وفي أغلب الدول، تأخذ التقييمات في الحسبان الكفاءة القانونية والمهارات المهنية؛ بيد أن المعايير المستخدمة في عملية التقييم تكون مُعلنة بدرجات متفاوتة من التحليل و/أو قد تتضمن معايير ذات طبيعة مختلفة.

الإطار ١٠- معايير التقييم المهني في البلدان الأوروبية التي تأخذ بالقانون المدني: أمثلة فرنسا والنمسا وألمانيا وإيطاليا وإسبانيا

في فرنسا، يشمل نموذج التقييم أربع فئات (القدرة المهنية العامة، مثل القدرة على اتخاذ القرارات والإصغاء وتبادل الآراء مع الآخرين والتكيف مع الأوضاع الجديدة؛ والمهارات القانونية والفنية، مثل القدرة على استخدام معارف المراء الذاتية والقدرة على الرئاسة؛ والمهارات التنظيمية، مثل القدرة على قيادة فريق وإدارة محكمة؛ والقدرة على العمل، أي العلاقات المهنية مع المؤسسات الأخرى).

والمعايير في ولايات جمهورية ألمانيا الاتحادية الست عشرة هي نفسها المشار إليها أعلاه بالنسبة لتقييم القضاة خلال فترة الاختبار؛ وهي ليست مُعلنة بطريقة تحليلية فحسب وإنما تشمل أيضًا معايير تتجاوز بكثير تلك المتعلقة بالمعارف القانونية والمهارات القانونية والجِد في العمل.

وعموماً، صارت معايير تقييم القضاة في العقود الأخيرة (بدرجات متفاوتة في البلدان) من ناحية تحليلية بدرجة أكبر في تقييم المعارف القانونية والمهارات القضائية والجِد في العمل، ومن ناحية أخرى مراعاة لـ "صفات" غير تلك المرتبطة على نحو صارم بتطبيق القانون (المهارات التنظيمية والمهارات الاجتماعية ومعرفة التقنيات والتكنولوجيات التي تُحسن عمل القاضي والمحكمة ككل، وما إلى ذلك).

وثمة اختلافات جديرة بالملاحظة فيما يتعلق بمدى الصرامة التي تُجرى بها التقييمات المهنية. ففي بعض البلدان تُلخص التقييمات التحليلية في مقياس تصنيفي من الدرجات. ففي إحدى الولايات الألمانية على سبيل المثال تشير التقديرات إلى أن نسبة تتراوح بين ٥ و ١٠ في المائة فقط من القضاة يحصلون على أعلى درجة وهي "ممتاز"؛ والأمر نفسه يحدث في النمسا، حيث قد يُصاب القضاة الذين يحصلون على أدنى الدرجات بخسائر مالية أو يُطلب منهم التقاعد. أمّا في بلدان أخرى فإن التقييم المهني بعيد كل البعد عن أن يكون انتقائياً. ففي إيطاليا، على سبيل المثال، تُفسر قوانين ولوائح التقييم المهني على نحو مُتساهل للغاية من قبل المجلس الأعلى للقضاء، حتى إن جميع القضاة ترقوا في الأربعين سنة الأخيرة إلى أعلى رُتب التدرج الوظيفي وسُلم الرواتب، باستثناء من صدرت بحقهم عقوبات تأديبية أو جنائية خطيرة. وفي إسبانيا، يُمكن الحصول على الترقية من المستوى الأول من التدرج الوظيفي إلى المستوى الثاني، أي من "قاض" إلى "موظف قضائي"، ببساطة على أساس الأقدمية في الخدمة.^(١)

^(١) Esterling K.M. (1999), *Judicial Accountability the Right Way: official performance evaluations help the* (magistrate) electorate as well as the bench, in *Judicature*, Vol.82, no. 5, pp. 2006-215 معان مختلفة في البلدان المختلفة. فهو يُستخدم في إيطاليا، كما في فرنسا، ليشمل على السواء القضاة وأعضاء النيابة العامة. وفي المقابل، يُستخدم هذا المصطلح في إسبانيا للدلالة على مستوى محدد في الحياة الوظيفية للقضاة. أمّا في المملكة المتحدة والولايات المتحدة فيستخدم للدلالة على قضاة لهم وظائف محددة.

ولتقييم القضاة الدوري في الدول الأعضاء التي تأخذ بنظام التوظيف البيروقراطي أثر على العلاقة بين الاستقلال والمساءلة. فهذه التقييمات هي، من ناحية، ضرورية لضمان المساءلة القضائية (ومعها نوعية الخدمة القضائية). ولكن يتعين في الوقت نفسه اتخاذ التدابير لتجنب خطر استخدام التقييمات المهنية بطريقة غير مباشرة للتأثير في الأحكام القضائية.

وبالتالي، ففي البلدان التي تأخذ بالقانون المدني، يحقّ للقضاة الطعن بطرائق مختلفة في القرارات غير المؤاتية المتعلقة بوضعهم، أي المتعلقة بما يلي: التقييمات المهنية والتدرج الوظيفي والنقل وإسناد الأدوار (سيُناقش التأديب فيما بعد). وفي أغلب بلدان أوروبا القارية، يُمكن للقضاة (مثلهم مثل أيّ موظف عام آخر) الطعن في هذه القرارات استناداً إلى الوقائع والقانون أمام القاضي الإداري. وكقاعدة عامة، يُمكن للقضاة أيضاً أن يطلبوا أن يُنظر في شكاوهم وأن يُبت فيها من قبل السلطات نفسها التي أصدرت القرار غير المؤاتي. وفي ولايات الاتحاد الألماني، يُمكن للقاضي الذي يُعتبر أنّ التقييم المهني ينتهك استقلاله (على سبيل المثال لأنّ التقييم يأخذ في الحسبان جوهر أحكامه القضائية) أن يطعن فيه أمام محكمة خاصة تسمى "محكمة الخدمة القضائية" مكونة حصراً من قضاة.

وتشمل اتجاهات الإصلاح الأكثر ظهوراً للعيان في مجال إدارة موظفي السلطة القضائية، والتي استهدفت في العقود الأخيرة إدماج قيم الاستقلال والمساءلة على السواء على المستوى التشغيلي، ما يلي:

- زيادة ضمانات الكفاءة المهنية للقضاة وتعزيز إخضاع أدائهم للمساءلة (من خلال الإصلاحات في مجال التوظيف والتعليم الأولي والمستمر والتقييم المهني والتدرج الوظيفي وإسناد الأدوار والتأديب)، و/أو
- التعزيز، بأشكال مختلفة، من مشاركة القضاة في إدارة شؤون القضاة الآخرين الأحدث كوسيلة لحماية استقلال السلطة القضائية.

وفي بعض الدول، مثل النمسا وألمانيا وفرنسا وبلجيكا، تكون مسؤولية اتخاذ القرارات بشأن وضع القضاة منذ توظيفهم وحتى تقاعدهم، بطرائق ودرجات مختلفة، مسؤولية مشتركة بين رؤساء المحاكم ومجالس قضائية أو هيئات مخصصة تضم ممثلين للقضاة (عادة ما يُمثل القضاة الأعلى رتبة فيها تمثيلاً زائداً) ووزراء العدل وفي بعض ولايات الاتحاد الألماني لجان برلمانية أيضاً.^(٤)

وفي دول أخرى، مثل إيطاليا وإسبانيا، يضطلع بالدور الأساسي فيما يتعلق بإدارة شؤون موظفي السلطة القضائية منذ توظيفهم وحتى تقاعدهم مجالس قضائية مركزية تتكون عادة بنسب مختلفة من ممثلين للقضاة وأشخاص "غير متخصصين"، وهم عادة من المحامين الممارسين أو أساتذة الجامعة.^(٥)

الإطار ١١ - استقلال القضاء والمجالس القضائية

في العقود الأخيرة، طرأت زيادة كبيرة على عدد المجالس القضائية المركزية في أوروبا^(٦) وأمريكا اللاتينية^(٧) وأفريقيا^(٨) والشرق الأوسط.^(٩) وقد أنشئت غالبية هذه المجالس، ولكن ليس كلها، بهدف أساسي وهو تعزيز وحماية استقلال القضاء؛ وهذا هو الحال بالنسبة للبلدان التي اضطلعت فيها المجالس دون شك بدور رئيسي في تعزيز استقلال القضاء. بيد أنّ هذه المجالس تختلف فيما بينها من حيث مدى صلاحياتها بشأن اتخاذ القرارات المتعلقة بوضع القضاة، وتكوينها، والطريقة التي يُنتخب بها أعضاؤها. وتكشف هذه الاختلافات النقاب عن آراء مختلفة إلى حد ما بشأن الوسائل المؤسسية اللازمة لحماية استقلال القضاء أو الترويج لتوازن أفضل بين الاستقلال والمساءلة. بيد أنه ليست هناك شواهد على أنّ هذه المجالس المركزية هي شرط لازم لحماية استقلال القضاء. ولا شك أنه سيكون من العسير على المرء أن يدعي أنّ قضاة البلدان التي لا توجد بها هذه المجالس (مثل النمسا وألمانيا) أقل

Esterling K.M. (1999), *Judicial Accountability the Right Way: official performance evaluations help the electorate*^(٤) as well as the bench, in *Judicature*, Vol.82, no. 5, pp. 2006-2015.

^(٥) المرجع نفسه.

استقلالاً من القضاة في فرنسا وإيطاليا وإسبانيا وبلجيكا وهولندا ورومانيا وبلغاريا وجورجيا والأرجنتين وهلم جرا . وفي المقابل، أعرب عن الانشغال في بعض البلدان (مثل فرنسا وإسبانيا وإيطاليا) من أن المصالح المؤسسية للجهاز القضائي ربما تُرَجَّح، في المجالس الوطنية التي يتشكل غالبية أعضائها من قضاة منتخبين من زملائهم، على حماية قيم مهمة أخرى لازمة لعمل النظام القضائي بالشكل السليم مثل المساءلة القضائية.^(٥)

^(١) يوجد عرض لتكوين ووظائف المجالس القضائية التي اعتمدتها غالبية دول مجلس أوروبا الـ ٤٧ في الموقع www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/Travaux10_en.asp.

^(٢) انظر. V. Autheman and S. Elena, "Global Best Practices: Judicial Councils. Lessons learned from Europe and Latin America", IFES Rule of Law White Paper Series (2004); http://www.ifes.org/~media/Files/Publications/White%20PaperReport/2004/22/WhitePaper_2_FINAL.pdf.

^(٣) انظر على سبيل المثال المجلس القضائي الوطني في نيجيريا في الموقع <http://www.njc.gov.ng/index.php>.

^(٤) انظر "Judicial Council Reforms for an Independent Judiciary. Examples from Egypt, Jordan, Lebanon, Morocco and Palestine", International Federation for Human Rights, May 2009, <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4a83c4420.pdf>.

^(٥) ولهذا السبب بالضبط اعتمد البرلمان الفرنسي مؤخرًا اصلاحًا دستوريًا لن يُشكل ممثلو القضاة يُمَوجه أغلبية في قسَمي مجلس القضاء الأعلى الفرنسي (القانون الدستوري رقم ٢٠٠٨-٧٢٤ المؤرخ ٢٣ تموز/يوليه ٢٠٠٨، المادة ٢١). وللاطلاع على مثال للميول المؤسسية لأحد المجالس القضائية، انظر G. Di Federico, "Recruitment, Professional Evaluation, Career and Discipline of Judges and Prosecutors in Italy" (المقتبس أعلاه في الحاشية ٩): انظر أيضًا G. Di Federico, "Independence and Accountability of the Italian Judiciary: the Experience of a Former Transitional Country in a Comparative Perspective," in A. Sajo (ed.), *Judicial Integrity*, Martinus Nijhoff, Publishers, Leiden/Boston, 2004, pp. 181-206.

٦- التعليم المستمر

خلال النصف الأول من القرن العشرين، كان مجرد التفكير في أن القضاة الذين يمارسون بالفعل عملهم ربما يحتاجون لمزيد من التدريب يكاد يُعتبر إهانة. وقد أُنشئت أول مؤسسات مكرّسة خصيصًا لهذه الوظيفة منذ أقل من ٥٠ عامًا: فقد أُنشئت مدرسة القضاء الوطنية الفرنسية والمركز القضائي الاتحادي للولايات المتحدة، على التوالي، في عامي ١٩٥٨ و ١٩٦٧. ومنذ ذلك الحين، انتشرت مبادرات توفير برامج التعليم المستمر للقضاة وكذلك المؤسسات المتخصصة التي تُخطط وتدير هذه البرامج بأشكال مختلفة عبر العالم، في دول أعضاء في أمريكا الشمالية والجنوبية وأفريقيا وأستراليا^(٦) والشرقين الأدنى والأقصى. وتوفّر غالبية المدارس التي توفّر برامج التعليم المستمر برامج التعليم الأولي أيضًا.

وَيتمثل الهدف الأساسي للتعليم المستمر في توفير برامج لمناقشة التطورات التشريعية وإتاحة محفل للقضاة لمناقشة المشاكل المتصلة بتفسير هذه التعديلات و/أو مجالات محددة ومعقدة من التشريعات القائمة. وفي عدّة دول أعضاء، جرى توسيع التعليم المستمر للقضاة ليشمل الأخلاقيات القضائية ومهارات القيادة والإدارة وإدارة جداول الدعاوى واستخدام التكنولوجيا لتيسير وتعجيل الأنشطة القضائية والتطورات التي طرأت على القوانين الدولية وفوق الوطنية التي قد تؤثر في عمل القضاة. وتشمل البرامج التعليمية عروضًا شخصية في موقع المدرسة المركزية أو على مستوى المحاكم حيث يقوم بالتدريس عادة أشخاص تلقوا تدريبهم في المدرسة المركزية.

وفي بعض الدول الأعضاء، توفّر المدارس المسؤولة عن التعليم المستمر للقضاة أيضًا التعليم المستمر لموظفي المحاكم من غير أعضاء الجهاز القضائي (على سبيل المثال، المركز القضائي الاتحادي للولايات المتحدة والمدارس القضائية

^(٦) انظر الكلية القضائية الوطنية في أستراليا، <http://njca.anu.edu.au/>.

التي تعمل في بعض ولايات جمهورية ألمانيا الاتحادية والأردن وغانا^(٧) والهند^(٨) وأستراليا^(٩). والفكرة من وراء ذلك هي أن بعض برامج التعليم المستمر للموظفين القضائيين وغير القضائيين على السواء تكون أكثر فعالية إذا جرى التخطيط لها وإدارتها بالارتباط الوثيق فيما بينها (على سبيل المثال، تلك التي تتناول الابتكارات التنظيمية والتكنولوجية في عمل المحاكم). وفي بعض البلدان الأخرى (مثل فرنسا وإيطاليا وإسبانيا) يجري التعليم المستمر للقضاة وللموظفين من غير أعضاء السلطة القضائية على نحو منفصل، وتقوم بتوفيره مؤسسات مختلفة.

الإطار ١٢ - المعهد القضائي الأردني

يوفر المعهد القضائي الأردني الذي أنشئ في عام ١٩٨٨ دورات وحلقات دراسية في مجالات محددة من القانون إلى جانب مواضيع أخرى تتسم بالأهمية بالنسبة للمهن القانونية مثل الطب الشرعي وعلم الحاسوب.

ويحضر الدورات والحلقات الدراسية القضاة وغيرهم من أعضاء المهن القانونية، إضافة إلى موظفي الأعمال المكتبية في المحاكم.

وتشمل أهداف المعهد "بناء جسور التعاون القضائي" مع البلدان المجاورة، ويحضر أغلب حلقاته الدراسية في الواقع قضاة من الدول العربية الأخرى.^(١٠)

^(١١) لمزيد من المعلومات عن المعهد القضائي الأردني، انظر <http://images.jordan.gov.jo/wps/wcm/connect/gov/eGov/> .Government+Ministries+_+Entities/Judicial+Institute+of+Jordan/

الإطار ١٣ - معهد التدريب القضائي في غانا

معهد التدريب القضائي في غانا مسؤول عن تدريب القضاة والموظفين القضائيين، وكذلك موظفي المحاكم والموظفين الإداريين في السلطة القضائية. وتوضع البرامج التدريبية للمعهد وتدار بهدف تحقيق أعلى معايير الأداء القضائي، وهي تشمل على السواء دورات توجيهية أولية للقضاة والموظفين القضائيين الجدد إضافة إلى برامج تنمية مهنية مستمرة تتناول المسائل الناشئة والتدريب خلال التدرج الوظيفي للموظفين الإداريين.

وقبل إنشاء المعهد، لم يكن القضاة في غانا يتلقون أي تدريب رسمي عقب تعيينهم في المحاكم. وقد تضمن قانون الخدمة القضائية لعام ١٩٦٠ أحكاماً بشأن إنشاء مدرسة لتدريب المسجلين وغيرهم من موظفي السلطة القضائية. وعلاوة على ذلك، مهد هذا القانون الطريق أمام استهلال التعليم القضائي في عام ١٩٦٥ بإنشاء مدرسة التدريب على الخدمة القضائية، التي أسندت إليها مهمة توفير التدريب والتعليم لموظفي السلطة القضائية في غانا. وكان التدريب آنذاك يتكون أساساً من الحلقات الدراسية المخصصة والتوجيه من جانب القضاة الأقدم. وفي منتصف السبعينيات، جرى توسيع التدريب ليشمل الموظفين القضائيين، وبحلول أواخر الثمانينيات كان هذا التدريب يشمل أيضاً التعليم المستمر للقضاة والموظفين القضائيين.

وفي عام ١٩٩٥، تحولت مدرسة التدريب إلى معهد التعليم القضائي المستمر لغانا تجسيدا للتوسع الذي طرأ على ولايتها، ثم أصبحت في عام ٢٠٠٤ معهد التدريب القضائي الذي عُيّن له مدير متفرغ. وطبقا لموقع المعهد الشبكي،

^(٧) انظر <http://www.jtighana.org/>.

^(٨) انظر معهد التدريب والبحوث القضائية التابع لحكومة أوتار برادش، في الموقع http://ijtr.nic.in/about_us.htm.

^(٩) انظر المعهد الأسترالي الآسيوي للإدارة القضائية، www.aija.org.au/conferences-and-seminars/past-aija-programs.html.

في www.jtighana.org، فإنّ المعهد "يُسلم بأنّ الأشخاص الذين اكتسبوا خبرة وتجربة سابقة كمحاميين يحتاجون إلى تدريب إضافي للعمل كقضاة. وعلاوة على ذلك، يُقرّ المعهد بأنّ المعايير الاجتماعية والفنية في غانا تتطور باستمرار، مما يفرض على السلطة القضائية مجموعة من المطالب التي ما فتئت تتغير. ومن ثمّ فهناك حاجة إلى برامج تعليمية وتدريبية تكميلية لكي تتمكن السلطة القضائية من تلبية هذه المطالب والعمل بفعالية وكفاءة في المجتمع الغاني."

ويوجد في الموقع الشبكي للمعهد أيضا العديد من الموارد القانونية والمواد التعليمية، بما في ذلك مدونة قواعد السلوك والتشريعات ذات الصلة.

ويُمكن تكوين فكرة دقيقة عن حجم وتنوّع الأنشطة التعليمية وتقنيات التدريس في المجال القضائي، على سبيل المثال، بالرجوع إلى الموقع الشبكي للمركز القضائي الاتحادي للولايات المتحدة.^(١٠)

٧- التوظيف والفصل والأجر

في البلدان التي تأخذ بالقانون العام، حيث لا يزال للسلطتين التنفيذية والتشريعية دور رئيسي في تعيين القضاة، بدأ ظهور اتجاه واضح لجعل عملية التعيين أكثر شفافية عن طريق الأخذ، على نحو رسمي أو غير رسمي، بأشكال مختلفة من المشاركة من جانب الأطراف الفاعلة المؤهلة مهنيا لتقييم المرشحين/المعيّنين. وفي الوقت نفسه، فإنّ الصلاحية التقديرية للهيئات المعيّنة تضمن على نحو أفضل أن يجري الاختيار على أساس محايد ويراعي المؤهلات المهنية. ويُمكن ملاحظة وجود نفس هذا الاتجاه في البلدان التي يُنتخب فيها القضاة.

وفي البلدان التي تأخذ بالقانون المدني، يجري توظيف القضاة عن طريق امتحانات تنافسية يضطلع فيها القضاة العاملون بالفعل بدور حاسم أو مهم، بطريقة أو بأخرى. وفي أغلب هذه البلدان، يُمكن للمرشحين الطعن في القرارات المتخذة خلال عملية التوظيف أمام قاض إداري. وعلى نحو أعمّ، يحق للقضاة في هذه البلدان أن يطعنوا في جميع القرارات التي تُتخذ بشأن وضعهم (التقييمات المهنية والتدرج الوظيفي والنقل والإجراءات التأديبية وما إلى ذلك) من خلال إجراءات قضائية أو شبه قضائية منوطة بهيئات (محاكم أو مجالس أو لجان) مكونة حصريا أو غالبا من قضاة.

وفي البلدان التي تأخذ بالقانونين المدني والعام، لا يُمكن إقالة القضاة قبل انقضاء مدة خدمتهم المحددة إلا من خلال إجراءات شبه قضائية منوطة بلجان مكوّنة، كقاعدة عامة، إمّا حصريا أو غالبا من قضاة (يستأثر القضاة على أيّ حال بتمثيل كبير فيها). وحق الطعن في هذه القرارات مكفول دائما (الاستثناء الوحيد هو الحالات النادرة للغاية للفصل عن طريق المقاضاة الجنائية).

^(١٠) انظر www.fjc.gov. ويقوم المركز بتشغيل شبكة إذاعة ساتلية، هي شبكة Federal Judicial Television Network، يُمكن مشاهدتها في أكثر من ٣٠٠ محكمة اتحادية. وتذاع بعض البرامج على الهواء مباشرة من الاستوديوهات التي يتولى المركز إدارتها، مما يسمح للقضاة وموظفي المحاكم في مختلف أنحاء البلد بالتفاعل مباشرة مع هيئة التدريس.

الإطار ١٤ - استقلال القضاء ومرتباتهم ومعاشاتهم التقاعدية

في بعض الدول الأعضاء، يكون الأمن المالي من شروط وأحكام الخدمة القضائية. فدستور الولايات المتحدة، على سبيل المثال، ينص على أنه لا يجوز إنقاص مرتبات القضاة الاتحاديين خلال سنوات خدمتهم. وفي السنوات الأخيرة، اعتمدت بعض الدول الأعضاء حلولاً أكثر مرونة من أجل تجنب المفاوضات بين القضاة والحكومة وكذلك لضمان عدم تحكم الحكومة في السلطة القضائية، أو حدوث شُبْهة لذلك، خلال عملية وضع شروط الأجر وغيره من مزايا التوظيف الخاصة بالقضاة. وهذا هو الحال، على سبيل المثال، في إيطاليا وكندا. ففي إيطاليا، يتضمن قانون صدر في عام ١٩٨٤ آلية تلقائية لزيادة مرتبات القضاة ومعاشاتهم التقاعدية كل ثلاث سنوات بطريقة تجعل أجرهم أعلى بدرجة ملحوظة من أجر سائر موظفي الحكومة. وفي كندا، أنشئت بمرسوم دستوري، منذ عام ١٩٩٧، لجان أو محاكم معنية بمرتبات القضاة، على السواء للقضاة الاتحاديين والإقليميين. وتتمثل مهمتها في إعادة النظر دورياً في الشروط المالية للخدمة القضائية (المرتبات والمعاشات التقاعدية وبدلات الإعاقة اليومية وما إلى ذلك) على أساس بارامترات لوائح متنوعة، تشمل تكلفة المعيشة. وتشكل هذه اللجان "التحكيمية" من ممثلين لرابطة القضاة والحكومة على السواء، ويرأسها عموماً شخص مؤهل مهنيًا يتفق عليه الطرفان ويُعيّنه وزير العدل. وفي أغلب الولايات القضائية، توجّه توصيات هذه اللجان إلى السلطة التنفيذية، وتكون ذات طبيعة استشارية. وفي بعضها الآخر، تكون هذه التوصيات مُلزَمة بالنسبة للسلطة التنفيذية (على سبيل المثال، في نونا سكوشيا). وحيثما تكون التوصيات استشارية، يُسمح بمراجعة قضائية محدودة، بمعنى أنّ المحكمة التي تقوم بالمراجعة لا يُمكنها أن تبت في الجوانب المالية للنزاع، وإنما يُمكنها فقط أن تُحيل القضية من جديد إلى الحكومة أو اللجنة مع بيان ما تراه المحكمة غير قابل للدفاع.

٨- الاستنتاجات والتوصيات

- عندما يجري التوظيف بواسطة امتحانات تحريرية، ينبغي للدولة أن تُنظّم الامتحانات من أجل وضع معايير مشتركة وإجراءات شفافة تضمن التقييم المحايد للأداء الفردي للمرشحين. وينبغي أن يشارك المرشحون في الامتحانات على نحو لا يكشف عن هويتهم. وإذا كان ممثلو مهن قانونية أخرى أعضاء في لجنة الامتحان، فلا ينبغي أن تكون لهم الغلبة على ممثلي القضاة.
- لا ينبغي لتقييم عمل القضاة أن يؤثر على إصدارهم الأحكام في فرادى القضايا. ولا ينبغي أن يكون عدد الطعون الناجمة عن قرارات/أحكام قاضٍ معيّن هو المعيار لتقييم نوعية عمله.
- عندما يجري التوظيف بواسطة التعيين الإسمي، ينبغي أن يكون الإجراء الذي تتقرر من خلاله التسميات والتعيينات شفافاً تماماً، من أجل ضمان المؤهلات المهنية والطبيعة غير السياسية للاختيار على السواء.
- في الحالات التي يُنتخب فيها القضاة، ينبغي الإعداد للانتخابات بجمع معلومات كافية عن جميع المرشحين بشأن سلوكهم المهني من أجل ضمان أنّ الانتخابات لن تكون ذات طبيعة سياسية محضة.
- ينبغي في عملية التوظيف اعتماد إجراءات لجعل السلك القضائي ممثلاً للهيكل الاجتماعي للبلد، وتجنب التمييز على أساس العرق أو الجنس.
- ينبغي للتعليم القانوني للقضاة والمحامين أن يشمل دراسة الحالات والتدريب العملي والمنهجي والمهارات اللازمة لتنظيم عمل المرء بشكل فعّال (مثل مبادئ إدارة جداول الدعاوى والقضايا) والمهارات الاجتماعية.

- بعد التدريب الجامعي، ينبغي أن يكون هناك برامج تدريب عملي مصممة للتأهيل للعمل المهني (المواضيع الخاصة للقانون المادي والقانون الإجرائي والمهارات العملية والمنهجية).
- ينبغي أن يعقب التدريب الأولي تعليم مستمر منتظم. وينبغي اعتبار تدريب القضاة الممارسين المستمر إلزاميا، أو على أقل تقدير ينبغي تشجيعه بفعالية.
- ينبغي أن يكون تدريب القضاة المهني المستمر متاحا لجميع القضاة، بصرف النظر عن مركزهم أو مكان عملهم.
- يُمكن الاضطلاع بأنشطة التعليم الأولي والمستمر بفعالية عن طريق إنشاء معاهد للتدريب القضائي. وينبغي لهذه المعاهد أن تلبي الاحتياجات التعليمية للقضاة وموظفي المحاكم على السواء.
- ينبغي أن يكون لدى معاهد التدريب القضائي مرافق بحوث تسمح على حد سواء بإعداد البرامج التعليمية التي تلبي الاحتياجات الوظيفية للمحاكم وتقييم فعالية هذه البرامج على المستوى التشغيلي.
- ينبغي لمعاهد التدريب القضائي أن تعتمد برامج وتقنيات تعليمية متنوعة من أجل تحقيق الحد الأقصى من الفعالية والوصول إلى جميع أصحاب المصلحة، بما في ذلك: البرامج الشخصية وبرامج التعليم الذاتي والبرامج التفاعلية المدعومة بالمعدات التكنولوجية المناسبة. وينبغي إيلاء انتباه خاص لتنشيط البرامج التعليمية المخصصة للقضاة وموظفي المحاكم التي تستهدف تعزيز التحديث التنظيمي والتكنولوجي للمحاكم.
- ينبغي أن تكون مرتبات القضاة كافية لحمايتهم من المضايقات الاقتصادية. وينبغي تحديد الزيادات في مرتباتهم استنادا إلى معايير موضوعية والبت فيها بطريقة شفافة تماما.

الفصل الثاني- موظفو المحاكم: وظائفهم وإدارتهم

١- مقدمة

لا تنشأ نزاهة القضاء وقدرته في فراغ. فهما صفتان تتقَّحان مع مرور الزمن في الأطر المؤسسية للمحاكم والهيئات التي تتفاعل معها المحاكم. ويُنمِّي القضاة ويعزِّزون هاتين الصفتين من خلال تفاعلهم مع سائر الأطراف الفاعلة في عمليات إقامة العدل—أي المتقاضين والمحامين والشهود وأعضاء النيابة العامة وموظفي المحاكم. وموظفو المحاكم الذين يدعمونهم في عملهم هم الفئة التي يتفاعلون معها على أوثق نحو في عملهم اليومي. وعلى الرغم من أنَّ القضاة يُشرفون على أنشطة موظفي الدعم في المحاكم ويوجهونها، فإنهم يتأثرون أيضاً بهم خلال تفاعلاتهم اليومية ويُقيمون معهم علاقات عمل مستمرة. ومن المنظور المؤسسي، من المهم أن يُكرس الجهاز القضائي الانتباه والموارد لموظفي المحاكم هؤلاء من أجل ضمان الاستفادة إلى أقصى حد من الدعم الذي يقدمونه للقضاة، سواء من حيث نوعيته أو كميته. ويتعيَّن، بنفس القدر من الأهمية، الحرص على ضمان أن تكون علاقات العمل التي يوفرُّ على أساسها هذا الدعم علاقات قوية وإيجابية المنحى وقائمة على الثقة المتبادلة. ويشمل ذلك التحوُّل من النموذج التقليدي غير الفعَّال للعلاقة بين القاضي وموظف المحاكم الذي يضطلع فيه القاضي بدور القائد ومتخذ القرارات والموظف بدور المرؤوس الذي يؤدي بطريقة آلية ما يُسند إليه من مهام إلى النموذج الأكثر تقدماً الذي يتكاتف فيه القضاة وموظفو المحاكم بشكل تعاوني لجعل آلية العدالة تستجيب على أفضل نحو للجمهور.

وعلى الرغم من أنَّ غالبية المناقشات بشأن كفاءة القضاء وأخلاقياته تُركِّز على دور القضاة، فإنَّ هناك اعترافاً متزايداً بأهمية دور موظفي المحاكم. ويتسم موظفو الدعم في المحاكم من غير القضاة، الذين يشكِّلون في كثير من الأحيان غالبية موظفي الجهاز القضائي، بأهمية حاسمة بالنسبة لأيِّ برنامج إصلاح يستهدف تدعيم نزاهة نظام العدالة وقدرته. فالمحاكم لا تستطيع أداء وظائفها دون هؤلاء الموظفين. فهم مسؤولون عن مهام إدارية وفنية تُسهم في نتائج القضايا وفي كفاءة الجهاز القضائي.^(١١) وربما كان الأهم من ذلك هو أنَّ هؤلاء الموظفين يكونون في العادة نقطة الاتصال الأولى والطرف الذي يُقدم المعلومات لكل من يكون له تعامل مع النظام القضائي تقريباً. وهذا الاتصال الأولي يُشكل انطباع المواطنين عن النظام ويُحدّد مدى الثقة التي يضعونها في المحاكم. وهذا الدور يضع موظفي المحاكم في موضع مثالي لتشجيع الابتكار والمساعدة على تحسين الخدمة المقدَّمة للجمهور، وبالتالي رفع منزلة المحاكم في نظر الجمهور.

ومن الجوانب الأخرى التي تؤكد أهمية موظفي المحاكم الأثر الطاعني المحتمل على تحسين الفعالية والإنصاف في إقامة العدل الذي يمكن أن يترتب على توزيع المهام بين موظفي الدعم والقضاة. فموظفو المحاكم من غير القضاة يدعمون الوظيفة الأولية للمحاكم (تسوية المنازعات) والوظيفة الثانوية للمحاكم (إدارة مهام المحاكم التي تدعم

^(١١) في جملة وظائف أخرى، يتولى موظفو المحاكم إدارة مرافق المحاكم والمساعدة في إدارة القضايا وحماية الأدلة وتيسير مثول السجناء والشهود أمام المحاكم ويقومون بوظائف أخرى متنوعة تساعد على تجنب تأجيل نظر القضايا وتضمن إجراء المحاكمات بشكل مهني وفي حينها؛ وهم يساعدون القضاة في إجراء البحوث القانونية المستفيضة وفي صياغة القرارات، ويضمنون أنَّ القرارات تُعلن وتُشر بالشكل السليم، ويدعمون بالتالي الاتساق في صنع القرارات؛ وهم يديرون شؤون ملفات القضايا من أجل صيانة السجل لأغراض الطعن؛ كما يعززون استقلال القضاء من خلال ضوابط الميزانية والشؤون المالية الفعالة، ومن خلال دعم العلاقات العامة القوية والشفافية في إجراءات المحاكمة.

حلّ القضايا). وفي حين أنه يتعيّن على القاضي المعيّن في محكمة صغيرة أن يكون قادراً على الاضطلاع بجميع المهام اللازمة لقيام المحكمة بعملها، فإنّ الاضطلاع بهذا الدور في محاكم أكبر وأكثر تعقيداً يكون مستحيلاً بسبب القيود التي يفرضها ضيق الوقت وحجم العمل، إضافة إلى نقص المهارات اللازمة للاضطلاع بمهام إدارية معيّنة مطلوبة في المحاكم المعقدة. وبالتالي فإنّ القضاة المثقلين بالمهام الإدارية التي كان ينبغي لموظفي الدعم الاضطلاع بها قد يفقدون الاهتمام بعملهم ويصيرون عُرضة لأن يسلكوا سلوكاً غير مهني. وفي المقابل، فإنّ القضاة الذين يُدركون أنّ بإمكانهم التخفيف من أعبائهم الإدارية عن طريق إحالتها إلى موظفين مؤهلين وكفاء أثبتوا القدرة والنزاهة المطلوبتين، يُمكنهم التركيز على مهمتهم الأساسية وهي الحكم في المنازعات، مما يؤدي إلى زيادة فعالية الجهاز القضائي بشكل عام.

والدور الذي يضطلع به موظفو المحاكم من غير القضاة في دعم عمل المحاكم يعني أنه ينبغي للجهود المبذولة لتدعيم نزاهة القضاء وقدرته أن تشمل تدابير لضمان وصيانة نوعية موظفي المحاكم المهرة وحفزهم على العمل واستمرارهم. ويُمكن لمبادرات إدارة الموظفين، التي تتصدى لمواضيع مثل نظم الاختيار والتعيين الشفافة والقائمة على الجدارة، والتقييمات الروتينية لأداء الموظفين، ونظم الجدارة أو المكافأة، والعقوبات التأديبية والإقالة، وثبات الوظيفة، والمساءلة وإدارة الأداء، أن تساعد على تحقيق هذه الأهداف، بالنظر إلى أنّ موظفي المحاكم الذين تُدار شؤونهم بشكل أفضل يُمكنهم أن يُعززوا من الفعالية الإدارية العامة للجهاز القضائي. وتتمثل إحدى آليات الإصلاح الأخرى، التي تُمثّل اتجاهاً متنامياً يؤكد جزئياً ارتفاع الوضع المهني لموظفي دعم المحاكم ومستوى مسؤوليتهم، في وضع مدونات لقواعد السلوك تنص على معايير أخلاقية محددة لموظفي المحاكم. ويرجع إضفاء هذه الصبغة المهنية بدوره إلى ما أخذ به عدد من نظم المحاكم المتطورة من تعيين مديري مهنيين أو مديري محاكم أو مديري تنفيذيين يأخذون على عاتقهم مسؤولية العديد من الوظائف الإدارية التي كانت موكلة من قبل لرؤساء المحاكم أو نوابهم.

٢- عملية الاختيار والتعيين

هناك نهج متعددة لوضع إجراءات اختيار وتعيين يُمكن أن تضمن استخدام موظفين رفيعي النوعية لشغل وظائف موظفي دعم المحاكم. وتتمثل إحدى السمات المشتركة بين غالبية النماذج الجيدة في أنّ هذه النظم تسعى إلى جعل الإجراءات شفافة لجميع موظفي المحاكم والجمهور مع المحافظة في الوقت نفسه على المعايير الرفيعة للاستخدام والترقي على أساس الجدارة. ولكي يتحقق ذلك، ينبغي الإعلان عن وظائف موظفي المحاكم من جميع المستويات علانية من أجل اجتذاب أفضل طالبي التوظيف، كما ينبغي أن يستند الاختيار النهائي إلى جدارة مقدّمي الطلبات لا إلى المحسوبية أو غير ذلك من الاعتبارات الشخصية أو السياسية غير الملائمة. وتتمثل إحدى الطرائق لضمان ذلك في تحديد معايير صارمة بشأن المتطلبات التعليمية والمهنية لكل وظيفة؛ وتنطوي طريقة أخرى على عقد اختبارات مُنظمة لتحديد الوظائف المناسبة لطالبي التوظيف من أجل اختبار تمتعهم بالمهارات اللازمة لكل وظيفة، وتعيين من يحصل منهم على أعلى الدرجات لشغل وظائف في المحاكم. وبصرف النظر عن الطريقة المستخدمة، ينبغي إتاحة المعلومات عن الوظيفة والعملية نفسها على أوسع نطاق للجمهور. فمن شأن ذلك أن يزيد من شفافية النظام ويحد من فرص الفساد في اختيار وتعيين موظفي المحاكم، مما يساعد بالتالي على ضمان نجاح أفضل مقدّمي الطلبات على أساس جدارتهم

ويتمثل أحد الاعتبارات المهمة الأخرى في تقرير من هو الذي يكون في أفضل وضع يسمح باستعراض الطلبات واختيار موظفي دعم المحاكم الجدد أو ترقية الموظفين الموجودين إلى وظائف جديدة. وهنا أيضاً، توجد نماذج متنوعة يُمكن لنظام المحاكم أن يستخدمها. فقد أخذ عدد من الأجهزة القضائية بتعيين مديري محاكم مهنيين لكل محكمة من أجل الإشراف على المهام الإدارية، بما في ذلك اختيار

موظفي المحاكم الجدد.^(١٢) ولا يُساعد ذلك فقط على تخفيف العبء الإداري الواقع على القضاة ويسمح لهم بالتركيز على المسائل القضائية، وإنما يُتيح الفرصة أيضا لمشاركة موظفي المحاكم في تشكيل المحاكم وبيعث لديهم إحساسا بملكية إداراتهم وموظفيهم. وفي حين أن هذه المسؤولية تضيف أعباء على مديري المحاكم، بما في ذلك مهمة تدريب وتوجيه الموظفين الذين يعيّنونهم، فإنّ إحدى فوائدها الرئيسية تتمثل في أنّ الموظفين ينظرون إلى المدير باعتباره رئيسهم، لا باعتباره مجرد شخص في إدارة مركزية.

ويتوخى نهج آخر إنشاء نظام توظيف مركزي، تتولى فيه هيئة أو إدارة وحيدة (هي في العادة وزارة العدل) مسؤولية إدارة اختبارات تحديد الوظائف المناسبة لطالبي التوظيف وتعيين جميع الموظفين من غير القضاة في المحاكم. ويتسم نظام التوظيف المركزي بأنه مبسط وأنه يضمن أنّ عمليات التوظيف موحدة عبر كامل نظام المحاكم. بيد أنّ العيب الرئيسي لهذا النظام هو أنه بالنظر إلى أنّ الهيئة المركزية هي التي تُعين موظفي المحاكم فإنها تحتفظ ببعض الصلاحيات الإشرافية بالنسبة لهؤلاء الأشخاص، وهو ما يُحدّ من السلطة الإشرافية (وبالتالي التأديبية) للقضاة و/أو مديري المحاكم. ويُنشئ هذا الترتيب أساسا علاقات تبعية تعاني من وجود سيّدين — المحكمة والوزارة. وعلاوة على ذلك، انتقد النظام المركزي لأنه لا يأخذ في الاعتبار الاحتياجات المحددة للمحاكم ومدى لياقة مرشح معين للاضطلاع بدوره في المحكمة على النحو المناسب. وبالتالي فمن الأهمية بمكان أن يكون للجهاز القضائي مداخلات في توظيف المتقدمين الذين يستوفون معايير النزاهة والقدرة المطلوبة، بصرف النظر عن الهيئة التي يوكل إليها التوظيف في نهاية المطاف. فعلى سبيل المثال، حيثما كانت وكالة مركزية تضطلع بهذه الوظائف، ينبغي للقضاة مقابلة موظفي الموارد البشرية للإعراب عن آرائهم بشأن مؤهلات موظفي المحاكم المرتقبين.

وتُبين دراسة الحالة التالية من فرنسا كيف يُمكن هيكلة نظام مركزي للاختيار والتعيين بنجاح.

الإطار ١٥ - نظام مركزي لاختيار موظفي دعم المحاكم في فرنسا

يخضع توظيف وتعيين موظفي المحاكم في جميع أنحاء فرنسا لأشراف وزارة العدل التي تستخدم نظاما موحدا للاختيار والتعيين. ويجري الإعلان عن جميع وظائف موظفي المحاكم على المستوى الوطني في موقع شبكي مصمم لهذا الغرض، ويشمل وصفا للوظيفة ومتطلبات التعليم والخبرة بالنسبة للمرشحين ومعلومات عن اختبارات المهارات المنطبقة المطلوبة. ويُمكن لمقدمي طلبات التوظيف المحتملين عندئذ تنزيل نموذج معياري للطلب وتقديمه لحجز مكانهم في دورة الاختبارات التالية.

ويختلف نوع الاختبار المعقود تبعا للوظائف المعلن عنها. فبعض الوظائف، مثل موظفي تكنولوجيا المعلومات أو مترجمي المحكمة الرسميين، تتطلب مهارات متخصصة ويتعين على مقدمي الطلبات بالتالي اجتياز اختبار مهارات خاص يساعد على بيان مدى كفاءتهم في المجالات المعنية. بيد أنّ غالبية وظائف موظفي دعم المحاكم ذات طبيعة إدارية أساسا، وهي من هذا المنطلق لا تشمل مهارات متخصصة. ويحضر طالبو التوظيف في هذه الوظائف امتحانا عاما يُعقد مرة واحدة سنويا ويتكون من جزء تحريري وجزء شفوي لاختبار مهارات الكتابة والمعارف القانونية العامة. ثم يُقبل المتقدمون الذين يحصلون على أعلى الدرجات في كلا الامتحانين في مدرسة متخصصة، حيث ينتظمون في برنامج تدريبي مدته ١٨ شهرا^(١٣). وفي نهاية هذا التدريب، تُتاح للمتقدمين فرصة اختيار التعيين في وظائف موظفي المحاكم الشاغرة على أساس النتائج التي حققوها في البرنامج التدريبي وترتيبهم النهائي في دفعاتهم.

^(١٢) في المحاكم الاتحادية للولايات المتحدة، على سبيل المثال، تُتاح لمدير المحكمة الكاملة والميزانية لتعيين الموظفين الجدد من تلقاء نفسه، دون الرجوع إلى الآلية المركزية.

الإطار ١٥- (تابع)

وتتمثل إحدى فوائد نهج فرنسا في اختيار وتعيين موظفي المحاكم في أنه يعتمد إلى حد بعيد على الجدارة. فالوظيفة التي يلتحق بها مقدم الطلب في نهاية المطاف تعتمد على نتيجة امتحانه وترتيبه في دفعته التي أكملت برنامج التدريب المكثف الذي تستضيفه وزارة العدل. وقد صُمم هذا الإطار المركزي لمكافأة مقدمي طلبات التوظيف ذوي المهارات الرفيعة والمتفانين، وهو يضمن بالتالي أن المرشحين أصحاب أفضل المؤهلات هم الذين يُعيّنون لشغل وظائف موظفي المحاكم. ويعني تعيين موظفي محاكم مؤهلين تأهيلاً عالياً أنه يُمكن للقضاة وغيرهم من الموظفين القضائيين أن يركزوا على مهامهم في الوقت الذي يتلقون فيه الدعم بمهارة من قبل زملائهم من غير القضاة. كذلك فإن النظام التدريجي المتمثل في تقديم طلب التوظيف ثم التدريب ثم التعيين يُنشئ أيضاً ثقافة مؤسسية تغرس في نفوس موظفي المحاكم الجدد شعوراً بالملكية تجاه وظائفهم. وهذا الشعور بالملكية يساعد على رفعة المعايير والنوعية داخل المحاكم، وذلك بالنظر إلى ما يوجد لدى موظفي المحاكم من إحساس بالفخر بما يقومون به من عمل وبمكان عملهم.

(^١) انظر القسم التالي من هذا الفصل للاطلاع على وصف مفصل لهيكل برامج التدريب المهني لموظفي المحاكم.

٣- التدريب المهني

كثيراً ما يكون التدريب المهني لموظفي المحاكم وتنمية مهاراتهم مكوناً رئيسياً في العديد من برامج الإصلاح القضائي حول العالم. فموظفو المحاكم المدربون جيداً يحققون مفهوم نزاهة العدالة وشفافية عمل المحاكم—وهو ما ينطبع بدوره في ذهن مستخدمي المحاكم. وهناك أربع فوائد رئيسية لتدريب موظفي المحاكم تدريباً جيداً. فأولاً، يُمكن للتدريب الفعال أن يُحسن من الثقة في نظام المحاكم من خلال تحسين خدمة الزبائن والشفافية. وثانياً، يتسم التدريب بأهمية حاسمة بالنسبة للفعالية الإجرائية وإدارة شؤون المحاكم، الأمر الذي يرتبط على نحو مباشر بكفاءة موظفي المحاكم. فبدون الموظفين المدربين جيداً، يُنق القضاء قدراً لا داعي له من الوقت في إنجاز المهام الإدارية، مما يُبطئ من العملية القضائية ويجعل إنفاذ الأوامر عسيراً، إن لم يكن مستحيلاً. وثالثاً، يُمكن تصميم برامج التدريب حسب الحاجة على نحو يساعد على الحد من حالات السلوك غير الأخلاقي أو غير المهني. وأخيراً، فنتيجة لتعزيز المهنية وإنشاء كفاءات في مجالات أخرى، يكون للتدريب أثر يتجاوز المهام الرئيسية لموظفي المحاكم، مما يزيد بالتالي من قدرة المحاكم ومرونتها.

بيد أن هذه الفوائد قد لا تتحقق بالكامل إذا كانت برامج تدريب موظفي المحاكم تعاني من عدم كفاية التمويل أو من التدريب المبسط لموظفين لهم خلفيات مهنية متنوعة وبالتالي احتياجات تدريبية متنوعة أيضاً. وتفشل برامج التدريب أيضاً حينما لا يكون موظفو المحاكم على قدر جيد من التعليم أو يفتقرون إلى الموارد، أو عندما يرجعون بعد التدريب إلى ظروف عمل سيئة لا يقدرّون فيها على الاستفادة من مهاراتهم الجديدة، أو إذا كانوا قد خضعوا لتصميم أو منهجية تدريب أختيرت بطريقة سيئة. وعلاوة على ذلك، فبالنظر إلى أن التدريب يُمكن أن يكون أيسر تنفيذاً من أنشطة أخرى، كالإصلاح الاستراتيجي أو التغييرات التشغيلية، فكثيراً ما يُنظر إليه باعتباره الحل الشامل لجميع المشاكل القضائية ويُستعاض به بالتالي عن الأنشطة الأشد صعوبة.

ومن الأهمية بمكان، في هذا السياق، التصدي لوضع أي برنامج تدريبي لموظفي دعم المحاكم أولاً بإجراء تقييم للاحتياجات التدريبية وتحليل البنية التحتية الوظيفية للمحاكم وممارساتها التشغيلية، من أجل تحديد التحسينات والتغييرات المطلوبة، بما في ذلك أي تدريب. ويُمكن أن يستند التقييم الرسمي والشامل للاحتياجات التدريبية إلى مجموعة متنوعة من المصادر، مثل استقصاءات موظفي المحاكم ومستخدمي المحاكم، واللجان المعنية بالتدريب، وملاحظة عمليات المحاكم، واستعراض طلبات التدريب، ومن المصادر الثانوية مثل الشكاوى والقضايا التي أُلغيت أحكامها. ومن شأن هذا التقييم أن يساعد على تحديد المتلقين المستهدفين بدقة؛ وتصميم تدريب يتناسب مستوى تعقيده مع معارف المتدربين وقدراتهم؛ وتحديد وتبرير أهداف تدريبية واضحة وربطها بأولويات عمل المحكمة؛ وتقييم النجاح والمخاطر المحتملة التي ينطوي عليها برنامج تدريبي مُقترح. والأهم من ذلك أنه

يُمكن أن يوضّح ما إذا كانت المشكلة متصلة بالفعل بالتدريب أم أنّ من الأفضل التصدي لها من خلال تدخلات أخرى. فَمَا لَمْ يَكُنِ الْوَاقِعُ هُوَ الْحَالَةُ الْأُولَى، فَإِنَّ أَكْثَرَ الْبَرَامِجِ التَّدْرِيْبِيَّةِ تَطَوَّرَا وَأَعْلَاهَا ثَمَنًا سَيَفْشَلُ فِي تَحْقِيقِ تَحْسِينَاتٍ فِي النِّظَامِ الْقَضَائِيِّ.

وتقليديا، كانت نماذج تدريب موظفي المحاكم لامركزية ومخصصة. وتحول هذه الطرائق دون تنفيذ المبادرات التي تشمل النظام بأكمله، كما أنها كثيرا ما لا تؤدي إلى أي تدريب على الإطلاق أو إلى النزول السريع من التدريب حيثما تكون الحاجة إليه على أشدها. وفي حين أنّ التدريب لمرة واحدة يُمكن أن يكون مفيدا بالنسبة لمجالات متخصصة أو للتصدي لحاجة أو مشكلة محددة، ففي أغلب الحالات يعرقل التدريب المخصص الجهود الرامية إلى ضمان التدريب لجميع موظفي المحاكم وتحقيق العمق اللازم لإحداث التغيير. وخلاصة القول، فإنّ من الأرجح للتدريب اللامركزي والمخصص أن يكون أقل فعالية وأن يفشل بالتالي من تحقيق الفائدة القصوى للتدريب نفسه ولموظفي المحاكم الذين كان بإمكانهم الاستفادة منه.

ومن المهم أيضا ضمان ألا تكون برامج التدريب ذات صلة بموظفي المحاكم فحسب، وإنما قابلة للتكيف أيضا لتناسب أسلوب تعلم المتدربين. وفي حين أنه ينبغي لجميع البرامج أن تستخدم تقنيات تعليم الكبار لضمان أنّ التدريب تفاعلي وأنه يروق للمتعلمين الكبار، فإنّ الطرائق المحددة للقيام بذلك يُمكن أن تتنوّع. فعلى سبيل المثال، يُمكن لموظفي المحاكم من ذوي التعليم المحدود والأقل اعتيادا على التدريس المنظم أن يستفيدوا من الإرشاد أثناء العمل والتعلم بتوجيه من مشرف، في حين يُمكن للموظفين المعتادين على بيئة قاعات الدراسة أن يكتسبوا فوائد إضافية من دورات تدريبية تشمل حلقات دراسية عن مواضيع متصلة بمهامهم المحددة. ويُمكن استخدام برامجيات التدريب المستندة إلى الحاسوب بفاعلية لتوفير التدريب على مهارات الحاسوب وتطبيقاته. وأخيرا، يُمكن لإعداد أدلة إجرائية لمهام محددة أن يدعم التدريب الرسمي وأن يُشكل موردا مرجعيا مفيدا خلال التدرج الوظيفي للموظف.

وعلى الرغم من أنه لا يوجد نموذج أفضل وحيد لتدريب موظفي المحاكم، فقد شهدت تجارب الإصلاح الحديثة حول العالم ظهور ثلاثة اتجاهات رئيسية وغير حصرية في هذا المجال. ويتمثل أحد الاتجاهات في تدريب موظفي المحاكم الجدد في مدرسة مركزية، مثلما هو الحال بالنسبة للمدارس القضائية التي تتزايد شعبيتها في العديد من البلدان والتي تُعدّ المرشحين لوظائف قضائية والقضاة الجدد. وينصب التركيز في هذا النهج على اجتذاب طالبي التوظيف الرفيعي النوعية وإنشاء بيئة تعلم تُطبّق فيها مهارات الطلاب من خلال العيادات وفترات التمرين. والاتجاه الثاني هو التعليم المهني المستمر لموظفي الدعم القانونيين، حيث يجري التدريب في مراكز تابعة في منطقة أو بلد. أمّا الاتجاه الثالث فهو التدريب المكثف الذي يُركز على مواضيع محددة ويصمّم لاستكمال مبادرة إصلاح أشمل، مثل تشريعات مكافحة الفساد أو تنفيذ نظام جديد لإدارة القضايا. وتصف دراسة الحالة التالية النجاحات والتحديات التي صودفت خلال إنشاء مدرسة مركزية توفّر على السواء التدريب المهني الأولي والمستمر لجميع موظفي المحاكم في رومانيا.

الإطار ١٦- مدرسة رومانيا الوطنية للكتابة

على مدى فترة تجاوزت العقد بكثير عقب الإصلاحات الديمقراطية في عام ١٩٨٩، كان موظفو المحاكم في رومانيا يتلقون التدريب على المستوى القطري، هذا إذا كانوا يتلقونه على الإطلاق، وهو ما أدّى بطبيعة الحال إلى سوء تأهيل غالبية الموظفين. وفي عام ٢٠٠٤، أنشأ البلد المدرسة الوطنية للكتابة، وهي مؤسسة مركزية أسند إليها توفير التدريب الأولي للمرشحين لشغل وظائف موظفي المحاكم وبرامج مستمرة لزيادة كفاءة الموظفين القانونيين.

ويوفر برنامج التدريب الأولي الذي تُتيحه المدرسة التدريب لموظفي السكرتارية القانونية والإحصائيين وموظفي المحفوظات وأخصائيي تكنولوجيا المعلومات والكتابة المختزلين التابعين للمحكمة. والقبول في المدرسة تنافسي، حيث يُقبل سنويا ١٠٠ من المتقدمين من أصل مجموعة من ٣٠٠ تقريبا. ويختبر امتحان القبول معارف المتقدمين بشأن

الإطار ١٦- (تابع)

القانونين الجنائي والمدني وهيكّل الجهاز القضائي^(١٦) وهناك مساران تدريبيان: برنامج مدته ستة أشهر لمن يحملون شهادة من كلية ذات صلة وبرنامج مدته سنة واحدة لمن لا يحملون سوى شهادة الدراسة الثانوية. ويُركّز المنهج الدراسي على الإجراءات المدنية والجنائية، ويُستكمل بالنظرية القانونية والمهارات الإدارية إلى جانب القوانين الإدارية والتجارية وحقوق الإنسان. والبرنامج عملي المنحى، حيث يُركّز على تطبيق النظرية ويشمل تعيين المتدربين في المحاكم. وفي حين أن هدف المدرسة هو تعليم جميع موظفي المحاكم الجدد، فهناك حالات استثنائية يُعين فيها موظفو المحاكم دون تدريب عندما يكون عدد الخريجين أقل مما يكفي لشغل جميع الوظائف الشاغرة. ويجوز للمحاكم أيضا أن تُعين أشخاصا لم يتخرجوا في المدرسة إذا كان لديهم على الأقل ١٠ سنوات من الخبرة ذات الصلة. ومع ذلك، فالمدرسة توفر آلية لزيادة عدد موظفي المحاكم الحاصلين على تعليم رفيع النوعية في الجهاز القضائي الروماني.

وفي إطار برنامج المدرسة الراسخ للتعليم المستمر، يتلقى موظفو المحاكم في رومانيا أيضا التدريب أثناء الخدمة. وتشمل دورات التدريب المستمر موظفي المحاكم الحاليين والمرشحين الجدد الذين لم يتخرجوا بعد في المدرسة وخريجي المدرسة. وحتى تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧، كانت المدرسة قد عقدت ١٠٠ من هذه الدورات التدريبية لـ ٢٥٠٠ موظف في أربع مدن مختلفة. ويقوم أرباب العمل بتنظيم هذه الدورات التي تُعقد جنبا إلى جنب مع التدريب المخصص للمحامين والقضاة الحكوميين. وتتضمن المناهج الدراسية دورات مُصمّمة خصيصا لموظفي المحاكم في مجالات المهارات الحاسوبية والإجراءات المدنية والجنائية والاتصالات والتسويق وقانون حقوق الإنسان والإحصاء وإدارة المحاكم.

وتحول القيود المالية دون مواصلة المدرسة لتوسيع مقرراتها الدراسية وقبول ما يكفي من الطلاب الجدد لشغل جميع الأماكن الشاغرة في المحاكم. وعلاوة على ذلك، فقد التحق نصف جميع خريجي عام ٢٠٠٧ بوظائف في العاصمة، بوخارست، مما يدل على أنه ما زالت هناك حاجة إلى تلبية احتياجات سائر مقاطعات رومانيا. كذلك، لا توجد حتى الآن شواهد على أن المدرسة كان لها تأثير على خدمة الزبائن أو فكرة الجمهور عن السلطة القضائية أو فعالية المحاكم. ومع ذلك، فإن المدرسة تواصل النمو حيث ضاعفت تقريبا من عدد خريجها خلال ثلاث سنوات، كما أنها تُخطط لتطوير مقرراتها الدراسية وتوسيع نطاقها.

^(١٦) إلى جانب امتحان القبول، هناك معايير فضفاضة للتوظيف: مهارات اللغة الرومانية، الجنسية الرومانية، عدم وجود سجل جنائي سابق، شهادة صلاحية طبية، وإما شهادة الدراسة الثانوية أو شهادة من كلية. ويتمثل جزء من هدف زيادة التدريس في اجتذاب مرشحين ذوي مؤهلات أرفع. فقبل عام ٢٠٠٥، كان موظفو المحاكم في الغالب من الحاصلين على التعليم الثانوي فقط، ولم يكونوا قد تلقوا تدريبا ملائما لعملهم.

٤- الأجر والمزايا وبرامج جوائز الحوافز

كما في حالة القضاة، يتعين أن تكون مرتبات موظفي دعم المحاكم متناسبة مع مسؤولياتهم. ويجب على أي برنامج للإصلاح القضائي يؤدي إلى هيكل جديد للموظفين أو يزيد من مهنية موظفي المحاكم أن يكون مدعوما بتعديلات مناسبة في الميزانية تضمن أن تكون المرتبات مناسبة، وتسمح بالتالي للجهاز القضائي بأن يجتذب المرشحين المؤهلين وأن يُقدم لهم حوافز لأداء مهامهم. وينبغي أيضا النظر في رفع مرتبات موظفي المحاكم على التوازي مع مرتبات القضاة، من أجل ضمان الإنصاف خلال النظام. ويُمثل إنشاء نظام للمكافأة والحوافز للمساعدة على منع حدوث الانتهاكات الأخلاقية وغيرها من المخالفات التأديبية آلية دعم ضرورية لما هو موجود من معايير سلوك وهياكل تأديبية وتقييمات أداء لموظفي المحاكم. ويتمثل أحد أفضل الطرائق لتلافي المشاكل الأخلاقية والتأديبية في ضمان حصول موظفي المحاكم على أجر مناسب لقاء عملهم، على السواء من خلال المرتبات والمزايا^(١٧). وعلى الرغم من أن المرتبات المنخفضة ليست هي السبب الوحيد للفساد، وبالتالي فإن زيادة المرتبات وحدها ليست الحل

^(١٧) على غرار مؤشرات الأداء والإجراءات التأديبية، يساعد وجود مبادئ توجيهية واضحة ومنشورة لموظفي المحاكم على زيادة شفافية العملية، وهو ما يُزيد بدوره من ثقة الموظفين.

الوحيد، فإنَّ موظفي المحاكم يكونون أقلَّ عُرضة للأعمال المخلة بالشرف على نحو خطير مثل الرشوة والاختلاس عندما تكون مرتباتهم كافية بحيث لا يتعيَّن عليهم الاعتماد على مصادر غير مشروعة للدخل. وبالمثل، فإنَّ توفير مزاي من قبيل التأمين الصحي والتأمين على الحياة أو خطة للتقاعد يسمح لموظفي المحاكم بالتركيز على عملهم بدلا من الانشغال بتوفير أسباب المعيشة لأسرهم. وحتى في السياقات التي لا يرتكب موظفو المحاكم فيها جرائم الرشوة أو الاختلاس على نحو شائع، هناك مزايا لمنح المرتبات الكافية؛ فمن شأن ذلك أن يساعد على رفع الروح المعنوية للموظفين ورضاهم عن عملهم، وهو ما يؤدي عامة إلى مكان عمل أكثر إنتاجية واستعداد موظفي المحاكم للعمل على نحو استباقي للمحافظة على معايير عالية للسلوك. وهذا أيضا يُمكن أن يساعد على الحد من عدد المشاكل الأخلاقية وخطورتها وأن يسمح للعملية التأديبية المتدرجة (الموصوفة في جزء لاحق من هذا الفصل) بأن تكون أكثر فعالية.^(١٤)

وبالمثل، يُمكن الجمع على نحو فعّال بين أدوات تقييم الأداء وآليات المكافأة، مثل علاوات المرتبات داخل الرتبة، لحفز موظفي المحاكم على تحسين أدائهم من أجل الحصول على مرتبات أعلى أو رفع معدّل الزيادة في مرتباتهم. وفي سياق كهذا، تحول المكافآت وغيرها من الحوافز دون سوء سلوك موظفي المحاكم عن طريق إنشاء نظام يستفيد فيه الموظفون بشكل مباشر من اتّباع مدونات أو معايير السلوك المقررة ويتعرضون لتكبد خسائر مالية إذا ما انخرطوا في ممارسات غير أخلاقية أو غير مهنية. وبالمثل، يُمكن لنظام من العواقب الصارمة، قد يشمل خفض المرتبات أو سلسلة من التقارير النهائية المؤثرة في التوظيف، أن يساعد بشكل فعّال جدا على إنفاذ الممارسات المعيارية المحددة في مؤشرات الأداء الخاصة بموظفي المحاكم، حيث إنَّ هذه العقوبات شديدة بما يكفي لأن تكون حافزا على الامتثال للمعايير وراذعا للفساد.

والحوافز المتصلة بالمرتبات ليست هي الآلية الوحيدة التي يُمكن للأجهزة القضائية أن تستخدمها لمكافأة امتثال موظفي المحاكم لمعايير السلوك. والواقع أنَّفرادى المحاكم أو نظم المحاكم أخذت بنجاح ببرامج مكافآت حوافز تعتمد على مجموعة متنوعة من المنح المالية والمكافآت غير المالية (مثل مكافآت الإجازات المدفوعة الأجر أو شهادات التقدير) لتشجيع أداء موظفيها الاستثنائي ومكافأة الإخلاص في العمل والابتكار في توفير خدمات المحكمة للجمهور والمساعدة على زيادة مستوى الرضا عن العمل بين الموظفين. والبرامج من هذا النوع شائعة إلى حد ما في المحاكم في مختلف أنحاء الولايات المتحدة، وهي تُنشأ في العديد من الولايات القضائية بموجب التفويض الخاص بالنظم العامة لمكافآت الحوافز الخاصة بموظفي الخدمة المدنية. وتشمل أمثلة السلوك الذي يُمكن تشجيعه أو مكافأته من خلال هذه الحوافز ما يلي: (أ) خدمة استثنائية أو إنجاز استثنائي لصالح الجمهور يتجاوز مقتضيات الواجب (مثل فعل أو إنجاز يُحسِّن بشكل خاص نظرة الجمهور لمحكمة ما أو نجاح أو تحسين مبتكر في مجال فشلت فيه جهود أخرى)؛ (ب) اقتراحات أو أفكار الموظفين التي تنفذها المحكمة وتؤدي إلى تحسينات مهمة في التكاليف أو الفعالية أو الإجراءات؛ (ج) تنمية المهارات (على سبيل المثال في شكل مدفوعات لمرة واحدة من أجل اجتذاب موظف مُحتمل يتمتع بمهارات مطلوبة خاصة أو لمكافأة موظف موجود لتعلّمه مهارات وظيفية جديدة توجد حاجة ماسة لها)؛ (د) أداء استثنائي لموظفين يستوفون أو يتجاوزون معايير للإنتاجية مُحددة سلفا وقابلة للقياس موضوعيا تعزز فعالية المحكمة أو يتجاوزون توقعات الأداء.^(١٥)

^(١٤) العلاقة بين الأجر والإجراءات التأديبية مُجسدة في عدّة مدونات خاصة بموظفي المحاكم في الولايات المتحدة. فعلى سبيل المثال، تناقش السياسات الخاصة بالموظفين في نبراسكا المبادئ التوجيهية للمرتبات والترقي قبل أن تنص على الإجراءات التأديبية. وعلاوة على ذلك، تتضمن المراحل الأخيرة من الخطوات التأديبية المتدرجة التي تنص عليها تجميد علاوات المرتبات والوقف عن العمل دون أجر، أي أنها تربط بالفعل بين الفوائد المالية للتوظيف والانضباط.

^(١٥) هذه الأمثلة لسلوك جدير بالمكافأة مستمدة من دراسة عامة لبرنامج اقتراحات الموظفين ومكافآتهم التقديرية لولاية جورجيا، الذي يسمح بدفع منح مالية في إطار ثلاثة تصنيفات: برنامج الجوائز التقديرية وخطط مكافآت الحوافز والخطط المستندة إلى الأهداف. انظر Department of Audits and Accounts, Special Report on State Employee Incentive Payments, Fiscal Year 2008. at 3-4 (Apr. 2009). <http://www.audits.ga.gov/rsaAudits/viewMain.aud>

ولكي يتسم نظام للحوافز خاص بموظفي المحاكم بالمصداقية، يتعين أن يخضع لمجموعة واضحة وشفافة من القواعد. وتُحدد المؤلفات الموجودة التي تتصدى لمواضيع الإدارة العامة المكونات الرئيسية التالية لهذه القواعد: (أ) كيف سيعمل البرنامج؛ (ب) أحقية الموظفين في المشاركة في البرنامج؛ (ج) توثيق معايير الخطة المستندة إلى الأهداف وقياسات التقييم؛ (د) أسلوب مدفوعات الحوافز وجدولها الزمني؛ (هـ) أنواع الاقتراحات أو الخدمة الاستثنائية المؤهلة؛ (و) طريقة تقديم الترشيحات أو الطلبات؛ (ز) إجراءات الاستعراض والموافقات؛ (ح) إجراءات التحقق من المؤهلات؛ (ط) إجراءات تحديد أنواع المكافآت ومقاديرها.^(١٦) ويوجد أيضا عدد من الممارسات الجيدة التي تطورت مع مرور الزمن فيما يتعلق بتصميم برامج الحوافز. فعلى سبيل المثال، في الفترة ١٩٩٨-٢٠٠٠، أجرى مكتب إدارة شؤون العاملين في الولايات المتحدة استعراضا لبرامج الحوافز والتقدير التي تأخذ بها وكالات السلطة التنفيذية الاتحادية وأوصى بعدد من الاستراتيجيات المحسنة،^(١٧) ومنها: (أ) ربط التكريم بالخطط والأهداف والنتائج الاستراتيجية للمنظمة؛ (ب) إنشاء برامج جوائز مرنة تشمل جوائز متنوعة للمجموعات والأفراد؛ (ج) زيادة استخدام الجوائز الفخرية مع السماح بترشيح النظراء؛^(١٨) (د) تحسين الدعاية لأنشطة برنامج الجوائز؛ (هـ) تخصيص ميزانية مكرّسة للجوائز؛ (و) أخذ شواغل الموظفين في الحسبان عند وضع برامج وسياسات الجوائز؛ (ز) إنشاء نظم للمساءلة من أجل رصد الامتثال لسياسات الجوائز وتحسين برامج الجوائز.^(١٩)

ويُنقذ برنامج جوائز الحوافز الخاص بموظفي المحاكم في الدائرة القضائية لولاية يوتاه في الولايات المتحدة العديد من توصيات مكتب إدارة شؤون الموظفين في الولايات المتحدة المذكورة أعلاه.

الإطار ١٧ - تعزيز الرضا عن العمل: برنامج جوائز الحوافز الخاص بموظفي المحاكم في الدائرة القضائية الاتحادية لولاية يوتاه

إنَّ برنامج جوائز الحوافز الخاص بموظفي المحاكم في الدائرة القضائية الاتحادية لولاية يوتاه مثالي من عدّة نواح. فعلى عكس برامج التكريم النمطية في المحاكم الأخرى التي تُركز على نوع أو نوعين من الجوائز التي تُمنح سنوياً،^(٢٠) يشمل برنامج يوتاه جوائز متعددة يُمكن منحها طوال العام. وفيما عدا استثناءات قليلة، تشمل الأهلية لتلقي الجائزة جميع الموظفين الدائمين في مكتب كاتب المحكمة. وتُحدد القواعد والمعايير والإجراءات المفصلة المتعلقة بالجوائز في دليل الموارد البشرية لمكتب الكاتب، مما يضمن الشفافية في إدارة البرنامج.

ويشمل برنامج الحوافز الأنواع التالية من الجوائز:

- جائزة البقرة المقدسة التابعة لكاتب المحكمة، تُمنح كل ثلاثة أشهر لموظف يكشف النقاب عن ممارسة أو عملية للمحكمة ربما كانت وظيفتها أو أهميتها مفيدة في الماضي ولكنها صارت هامشية، ويوثّق أثر الاستغناء عنها، ويقترح بديلاً لها حسب الاقتضاء. ويُمنح الموظف الذي يؤدي اقتراحه إلى أكبر الوفورات في وقت الموظفين وجهودهم وتوترهم مثقلة ورق من البلور منقوشاً عليها خاتم المحكمة وجائزة مالية متغيرة وشهادة تقدير.
- جائزة موظف الفصل، التي تتوّه بالخدمة الاستثنائية التي يؤديها فرد أو جماعة باستمرار خلال الفصل وتتجاوز مقتضيات الواجب. وتتكون الجائزة من منحة مالية قدرها ٥٠٠ دولار (يزداد هذا المبلغ سنوياً لمراعاة

^(١٦) المرجع نفسه الصفحة ٤.

^(١٧) United States Office of Personnel Management, Office of Merit Systems Oversight and Effectiveness, Incentive Awards: The Changing Face of Performance Recognition, Follow-up Report of a Special Study at 11 (Mar. 2000) الموقع www.opm.gov/studies/incent00.pdf.

^(١٨) الواقع أنَّ عدم مشاركة النظراء في عملية الجوائز كان من أهم العوامل التي أسهمت في الشكوك التي ساورت الموظفين على نطاق واسع بشأن فائدة جوائز الحوافز كدافع لإلتقان العمل. وبغية التصدي لهذا المستوى المتدني من الثقة في نظام الجوائز، سمح عدد من الوكالات بمشاركة النظراء في البرامج التي أعادوا تصميمها. ورغم هذا، أعرب مشرفون ومديرون عن آراء متباينة بشأن مشاركة النظراء في عملية الترشيح للجوائز، وشعر بعضهم بأنه استبعد من عملية صنع القرار. انظر المرجع المذكور في الحاشية السابقة، الصفحتان ٨ و ٩.

^(١٩) يُمكن تحقيق ذلك، على سبيل المثال، بإجراء استقصاءات دورية لموظفي المحاكم (كما في حالة كولورادو)، من أجل رصد تنفيذ البرنامج لضمان أنه يكافئ بحق الخدمة الاستثنائية والأفكار الإبداعية والابتكارية.

التضخم) وإجازة لمدة ٨ ساعات وهدية فردية ونشر اسم الموظف على شارة نحاسية موضوعة على لوحة كبيرة معلقة في مكان ظاهر.

- جائزة موظف العام، التي تتوّء بالخدمة الاستثنائية التي يؤديها فرد أو جماعة باستمرار خلال العام وتتجاوز مقتضيات الواجب. وتتكون الجائزة من منحة مالية قدرها ١٠٠٠ دولار وإجازة لمدة ١٦ ساعة وهدية فردية ووضع اسم الموظف على لوحة معلقة في مكان ظاهر.
- جائزة العمل الخاص النقدية، تُمنح لبذل مجهود خاص أثناء مهمة أو حالة غير عادية يُمكن أن يكون لها صلة بالخدمة من أجل المصلحة العامة. وتشمل جائزة المناسبات الخاصة هذه منح مالية متغيرة وساعات إجازة، إضافة إلى شهادة.
- جائزة الضوء الساطع، تتوّء بالموظفين الذين يتجاوزون الأداء المعتاد لمساعدة الآخرين؛ ولا يتعين أن تكون هذه المساعدة ذات صلة بعملهم. وطبقا لشروط هذه الجائزة، يُمكن لأيّ موظف في مكتب كاتب المحكمة، بما في ذلك الموظفون المؤقتون والموظفون لبعض الوقت، أن يُمنح إجازة مدفوعة الأجر لمدة ساعتين سنويا.
- جائزة برافو، التي تُمنح للمساهمة الإيجابية في المحكمة أو في مشروع يتعلق بالمحكمة. ولأيّ من موظفي المحكمة مؤهل لتلقيها (بما في ذلك موظفو غرف المداولة)، وإذا مُنحت لموظف فإنه يتلقى شهادة بهدية قيمتها ١٥ دولارا تقريبا للبنزين أو تذاكر السينما أو البقالة أو خدمات أو منتجات مشابهة.
- إجازة العمل الخيري، التي يُمنح بمقتضاها أيّ موظف متفرغ دائم إجازة تصل إلى ٨ ساعات سنويا للقيام بعمل خيري من أجل أيّ منظمة أو قضية مشروعة. ويتعين على الموظفين، إذا ما رغبوا في الحصول على هذه الإجازة، أن يكملوا استمارة يصفون فيها العمل ومدة الإجازة المطلوبة.

وربما كان أهم سبب لنجاح برنامج يوتاه هو أنه مستند إلى النظراء، ولا يديره مشرف أو مدير محكمة.^(٢٠) وتُتخذ بعض القرارات المتعلقة بالجوائز بشكل مشترك بين كاتب المحكمة ولجنة الجوائز، التي تتكون من سبعة موظفين مسؤولين مسؤولية مباشرة عن تحقيق أهداف مكتب الكاتب، ويشغلون مناصبهم في اللجنة لفترات ولاية مدة كل منها سنتان، ومدير الموارد البشرية في المحكمة الذي يصوّت فقط في حالة تعادل الأصوات. ويُختار من يُمنحون الجوائز من بين الترشيحات المقدمة من موظفي وإدارة مكتب الكاتب وقضاة المحكمة أو، في حالة جائزة البقرة المقدسة، من بين الطلبات المقدمة منفرادى الموظفين. ويجوز لكاتب المحكمة أن يرفض قرارات اللجنة في حالات نادرة واستثنائية. أمّا بالنسبة للجوائز الأخرى، فيترك لفرادى موظفي مكتب الكاتب اختيار من يتلقونها ومبررات هذا الاختيار. فعلى سبيل المثال، يتلقى كل من الموظفين ٣٠ بطاقة لاصقة خاصة بجائزة الضوء الساطع كل عام لكي يمنحوها لزملائهم؛ وتُمنح الجائزة لكل موظف يجمع ٨ بطاقات لاصقة من زملائه. وبالمثل، يتلقى جميع الموظفين ٣ بطاقات خاصة بجائزة برافو لمنحها؛ وهم يسجلون عليها أسم المتلقي والسبب ويقدمونها إلى المشرف الذي يقوم بمنح الجائزة.

^(٢١) غالبا ما تُقصر الجوائز على التنويه بالاقترحات التي تعزز الفعالية والوفاء في عمليات المحكمة، بما في ذلك الأفكار التي تُوفّر التكاليف أو تزيد من الدخل (مثل برنامج حوافز موظفي الجهاز القضائي في نورث كارولينا) أو تتسم بفعالية كبيرة فيما يتعلق بالقضاء على مخاطر الأمان أو الحد من تكاليف التشغيل أو تبسيط الإجراءات (مثل برنامج حوافز اقتراحات موظفي نظام المحاكم الموحد في نيويورك). ويُمكن منح الجوائز على السواء في شكل غير نقدي (أي جوائز الإجازات في نورث كارولينا؛ وشهادات التقدير التي يوقع عليها كبير قضاة ولاية نيويورك) وكمنح مالية، استنادا إلى الوفورات الحاصلة أو المتوقعة نتيجة لتنفيذ الاقتراحات (على سبيل المثال، حتى ١٠٠٠ دولار للموظف الواحد أو ٥٠٠٠ دولار مقسمة بالتساوي بين فريق من الموظفين في نورث كارولينا؛ ٢٥ دولارا وحتى ١٠ في المائة من الوفورات المتحققة خلال السنة الأولى التالية لتنفيذ الاقتراح في نيويورك).

^(٢٢) وكمثال لذلك، في نورث كارولينا، تقوم لجنة استعراض تابعة للمكتب الإداري للمحاكم بتقييم الاقتراحات المقدمة بشأن الكفاءة وفعالية التكاليف ونوعية الخدمة. وقد تلتبس تقييمات الخبراء أو التقييمات التقنية، ومن ثم توصي بجوائز للاقتراحات التي يوصى بتنفيذها. وفي نيويورك، يتولى إدارة برنامج الحوافز منسق برنامج يتلقى ويفرز الاقتراحات للبت في مدى أهليتها، ويلتزم التعليقات من السلطات الإدارية والإشرافية، ومن ثم يحيل الاقتراحات إلى لجنة برنامج مكونة من نواب رئيس القضاة الإداريين ونائب كبير المديرين المعني بالدعم الإداري. وتستعرض اللجنة دوريا الاقتراحات وتقدم توصيات بشأن الجوائز إلى كبير المديرين، الذي تكون له السلطة النهائية لمنح الجوائز. ويسمح برنامج التنويه بموظفي الجهاز القضائي وحفزهم في كولورادو بأن يقوم بالترشيح أي موظف يعمل في نفس الدائرة القضائية التي يعمل بها المرشح إذا كان لديه معرفة مباشرة بعمل المرشح وإنجازه. بيد أن القرار النهائي متروك لمدير محاكم الولاية الذي يتخذ قراره بناء على توصية من لجنة جوائز التنويه بموظفي الدائرة وحفزهم، وهي لجنة تعين لفترات ولاية مدة كل منها سنة واحدة وتتكون من مدير دائرة وكاتب محكمة وموظف تحت الاختبار ومكلف متجول ومدير الموارد البشرية.

٥- مدونات قواعد السلوك والتدريب الأخلاقي

إنَّ للمعايير الأخلاقية الخاصة بموظفي المحاكم نفس القدر من الأهمية الذي للمعايير الأخلاقية الخاصة بالقضاة بالنسبة لإقامة العدل. وقد تزايد إدراك الحاجة إلى معايير محددة لسلوك موظفي المحاكم غير القضاة مع تزايد مهنية هؤلاء الموظفين ومستوى مسؤولياتهم. وأهمية وجود موظفين أخلاقيين من غير القضاة مسلّم بها في مبادئ بانغالور بشأن السلوك القضائي التي تُكَلِّف القاضي بالإشراف على سلوك موظفي المحاكم فيما يتعلق باللياقة والمساواة والمقدرة والاجتهاد.^(٢٠) وفي النظم التي لا ينصب التركيز فيها على الأخلاقيات، يُمكن لموظفي المحاكم أن يقوِّضوا المساواة بين الأطراف ويُبْطِئوا إجراءات المحاكم ويقضوا على الفعالية، وقد يكونون مدخلا للفساد في المحاكم. ويُمثل وضع معايير أخلاقية محددة لموظفي المحاكم في شكل مدونة لقواعد السلوك اتجاها جديدا نسبيا، وإن كان متناميا، في الأجهزة القضائية حول العالم. ورغم أنَّ مدونات قواعد السلوك الخاصة بموظفي المحاكم موجودة في بعض البلدان منذ عدّة عقود، فإنَّ تاريخها ما زال قصيرا جداً مقارنة بمدونات قواعد السلوك القضائي.^(٢١) ويُمكن القول إنَّ اعتماد مبادئ السلوك لموظفي المحاكم الصادرة عن الفريق المعني بتدعيم نزاهة القضاء التابع لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة في عام ٢٠٠٥^(٢٢) مسؤول جزئيا على الأقل عن الاهتمام الدولي المتجدد بمدونات القواعد هذه.^(٢٣) وتتضمن الوثيقة معايير مفصلة لسلوك موظفي المحاكم الحاليين وبعض الموظفين السابقين في مجالات الولاء للواجب والسرية وتعارض المصالح وأداء الواجبات.

ويمكن لوضع مدونة محددة لسلوك موظفي المحاكم أن يساعد على تقوية المعايير الأخلاقية وأن يوجد ثقافة نزاهة في نظام المحاكم. فمن شأن وجود مدونة منفصلة لقواعد السلوك أن يوحّد المعايير الموزعة عبر مختلف القوانين ويُنشئ قواعد تنطبق بوضوح على موظفي المحاكم ويُعلم الجمهور بالسلوك الذي يمكنه توقعه لدى تعامله مع موظفي المحاكم. وعلى الرغم من أنَّ بالإمكان تنظيم سلوك موظفي المحاكم بفاعلية من خلال قوانين مكافحة الفساد العامة، أو مدونات القواعد الأخلاقية المنطبقة على القضاة أو المحامين أو موظفي الحكومة، أو القواعد الداخلية الخاصة بالموظفين، ففي أغلب السياقات ينبغي توشي الحذر الشديد لدى إخضاع موظفي المحاكم لهذه القواعد العامة نظرا لما لوظائفهم من طبيعة خاصة. وفي هذه الأحوال، من المستصوب أيضا إعداد كتيبات لموظفي المحاكم تتضمن تفسيرات محددة للقواعد العامة حسبما تنطبق على موظفي المحاكم.

وكثيرا ما تنشأ اعتبارات أخلاقية عامة معيّنة بصورة متكررة فيما يتعلق بمدونات قواعد السلوك في مختلف البلدان. وتشمل هذه الاعتبارات تعارض المصالح والحياد وشبهة عدم اللياقة وقبول الهدايا والسرية والاتصال

^(٢٠) انظر مبادئ بانغالور بشأن السلوك القضائي، القيمة ٤: اللياقة، التطبيق ٤-١٥ (المراقبة فيما يتعلق بقبول الهدايا أو الميزات)؛ والقيمة ٥: المساواة، التطبيق ٥-٤ (المراقبة فيما يتعلق بضمان المساواة في المعاملة وعدم التمييز)؛ والقيمة ٦: المقدرة والاجتهاد، التطبيق رقم ٦-٦ (المراقبة فيما يتعلق بالمحافظة على النظام واللياقة في كل الإجراءات).

^(٢١) على سبيل المثال، في الولايات المتحدة، استُخدمت مدونة قواعد السلوك النموذجية لموظفي المحاكم الصادرة عن الجمعية القضائية الأمريكية، المتاحة في الموقع http://www.ajs.org/ethics/eth_non-judic-employ.asp، ومدونة قواعد السلوك النموذجية لموظفي المحاكم الصادرة عن الجمعية الوطنية لإدارات المحاكم، المتاحة في الموقع <http://www.nacmnet.org/codeofconduct.html>، كدليلين لمحاكم الولايات منذ عامي ١٩٨٨ و ١٩٩٠، على التوالي، في حين تنظم مدونة قواعد السلوك لموظفي المحاكم الصادرة عن المؤتمر القضائي، المتاحة في الموقع <http://www.uscourts.gov/guide/vol2/ch2a.html>، سلوك موظفي المحاكم على المستوى الاتحادي منذ عام ١٩٩٥. وتجدر ملاحظة أنَّ القواعد النموذجية الصادرة عن الجمعية القضائية الأمريكية قد نُقحت بشكل كامل وأعيد إصدارها في عام ٢٠٠٧. ويرد استقصاء مفصل لمدونات قواعد السلوك الأخلاقي لموظفي المحاكم في مختلف أنحاء الولايات المتحدة، بما في ذلك نظرة عامة على هيكلها ومحتواها وشكلها وآليات إنفاذها، في Karl E. Thoenes III, A National Inventory of Ethics Codes for Court Managers and Staff (Institute for Court Management, 2007) and Review of Ethics Codes for Court Managers and Staff (Institute for Court Management, 2007) http://www.ncsconline.org/D_lcm/programs/cedp/papers/Research_Papers_2007/Thoenes_NACM-Code.pdf.

^(٢٢) انظر مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، تقرير الاجتماع الرابع للفريق القضائي المعني بتدعيم نزاهة القضاء (فيينا، ٢٧-٢٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥) الصفحات ١٨-٢١، متاح في الموقع http://www.unodc.org/pdf/corruption/publication_jig4.pdf.

^(٢٣) بعض البلدان التي أصدرت مدونات لقواعد سلوك الموظفين غير القضائيين خلال السنوات القليلة الماضية هي بلغاريا في عام ٢٠٠٣ والفلبين (٢٠٠٤)، متاحة في الموقع http://philja.judiciary.gov.ph/alerts/2004/e-alerts_jun04.htm، ورومانيا (٢٠٠٦)، متاحة في الموقع http://www.csm1909.ro/csm/linkuri/02_06_2006_4521_en.doc، وروسيا (٢٠٠٦)، متاحة في الموقع <http://www.nacmnet.org/ethics/Ethics%20101208/Russian%20Fed%20Rules%20of%20Conduct0106Eng.doc>، وصربيا (٢٠٠٩)، وأوكرانيا (٢٠٠٩)، وكوسوفو (٢٠١٠)، متاحة في الموقع http://www.kgjk-ks.org/repository/docs/Kodi_Etikos_Stafi_Gjyqesor_Eng.pdf، وتوجد مدونات محددة لقواعد سلوك موظفي المحاكم في بلدان يختلف بعضها عن بعض إلى حد كبير مثل المغرب وبالاو وسنغافورة وتاسمانيا.

بأحد الأطراف دون غيره والاجتهاد في أداء المهام الرسمية وإساءة استعمال المنصب وحماية مكانة السلطة القضائية واستقلالها. وتُجسد هذه القيم الرغبة في إنشاء خدمة قضائية منصفة وفعالة ومحايدة تساعد الجمهور وتدين بالولاء للجهاز القضائي. وهناك مسائل أخرى أقل شيوعاً، ولكنها قد تكون مع ذلك مهمة. وقد تشمل هذه المسائل القيود المفروضة بعد ترك العمل، لا سيما بالنسبة لإفشاء المعلومات السرية، والذمة المالية لموظفي المحاكم المخولين بالتعاقد بالنيابة عن المحكمة، والموظفين الخارجيين، والاستخدام السليم للموارد العامة، وواجب الإبلاغ عن المخالفات الأخلاقية، وتوفير المشورة القانونية أو الإحالة إلى محامين، وملابس موظفي المحاكم وسلوكهم لدى تعاملهم مع الجمهور. وعلاوة على ذلك، يتضمن العديد من مدونات قواعد السلوك الصادرة في ولايات الولايات المتحدة، على سبيل المثال، أحكاماً تُنظم الأنشطة السياسية لموظفي المحاكم أثناء العمل وأثناء تواجدهم في الممتلكات العامة؛ وكثيراً ما تكون هذه الأنظمة ضرورية حيثما يُنتخب قضاة محاكم الولاية على أساس حزبي.

وينبغي لمدونة قواعد سلوك موظفي المحاكم أن تُجسد احتياجات السلطة القضائية. وفي حين أن الدراسة المقارنة لمدونات الولايات القضائية الأخرى سوف يساعد على توفير الأفكار وتنمية الفهم، فإن من غير المرجح أن ينجح مجرد اعتماد مدونة قواعد نموذجية أو استيراد مدونة قواعد من بلد آخر في إنشاء خدمة محاكم أخلاقية. وإذا أُريد لمدونة قواعد السلوك أن تكون مناسبة لموظفي المحاكم وأن تتصدى بفاعلية للمسائل التي تواجههم بالفعل، ينبغي إشراك موظفي المحاكم وغيرهم من أصحاب المصلحة في إعداد المدونة. ففي رومانيا، على سبيل المثال، أعدت مدونة القواعد الأخلاقية للموظفين الإداريين في المحاكم وفي مكاتب النيابة العامة بواسطة فريق عامل ضمّ ممثلين من المدرسة الوطنية للكتابة (انظر المناقشة في قسم سابق) ووزارة العدل ورابطة المحامين في بوخارست واتحاد كتبة المحاكم ومحكمة استئناف بوخارست، وغيرهم. وقد استُخدم مشروع مدونة القواعد الذي أعده الفريق العامل، قبل إصداره، في تدريبات المدرسة الوطنية للكتابة، حيث أُتيح للمشاركين فرصة مناقشة المشروع، ومن ثم أخذ بتعليقاتهم في المشروع من أجل جعله أكثر فائدة للكتابة. وفي بلغاريا، قامت بإصدار مدونة قواعد السلوك لكتبة المحاكم الرابطة الوطنية لكتبة المحاكم، التي تظل مسؤولة عن تنفيذها وإنفاذها.

والهدف النهائي لأي مدونة قواعد لسلوك موظفي المحاكم ليس هو مجرد وضع قواعد جديدة، وإنما إيجاد موظفي محاكم أخلاقيين يدعمون السلطة القضائية في إقامة العدل بفعالية وحياد. وعلى ذلك، فقبل الأخذ بمدونة جديدة للقواعد الأخلاقية، ينبغي للقائمين بوضعها أن ينظروا في نوع آلية الإنفاذ الأكثر ملاءمة لها. ويمكن في هذا الصدد إنشاء لجنة معنية بالقواعد الأخلاقية من أجل فحص واستعراض الشكاوى المقدمة ضد موظفي المحاكم، أو يمكن للجنة قضائية معنية بالقواعد الأخلاقية أن تُحكّم في الشكاوى المقدمة ضد موظفي المحاكم. بيد أن آليات الإنفاذ الأقل تشدداً، والتي تتدرج من التوبيخ الإداري البسيط للمخالفات غير المهمة إلى إنهاء خدمة الموظف الذي ينتهك مدونة قواعد السلوك بشكل متكرر وصارخ، هي التي تتجج على الأرجح في أغلب الحالات.

والأهم من ذلك، لو أن موظفي المحاكم يدركون التزاماتهم الأخلاقية ويفهمون كيف يمكن تطبيق مدونة قواعد السلوك عملياً، فإن هذه الوثيقة ستحقق نجاحاً حتى وإن كانت توفر مجرد توجيهات لموظفي المحاكم. ويُمثل تدريب موظفي المحاكم على استخدام مدونة قواعد جديدة طريقة أساسية لتعريفهم بالتزاماتهم الأخلاقية وضمان استفادتهم من المدونة. وعلى الرغم من أن إلقاء المحاضرات على موظفي المحاكم يمكن أن يحيطهم علماً بمحتوى المدونة، فلن يكون التدريب فعالاً ينبغي أن يُتيح للموظفين فرصة فهم كيفية عمل المدونة عملياً. ويمكن تحقيق ذلك باستخدام منهجيات تعلم الكبار التفاعلية وتناول سيناريوهات حالات واقعية تسمح للمتدربين بمناقشة التطبيق العملي للمدونة.

وتُبين دراسة الحالة التالية كيف جرى إعداد مدونة جديدة لقواعد السلوك والأخذ بها عملياً عن طريق التدريب في الفلبين.

الإطار ١٨ - إعداد مدونة جديدة لقواعد السلوك في الفلبين وتدريب موظفي المحاكم عليها

قام هيلاريو ج. دافيد، عقب توليه منصب رئيس قضاة المحكمة العليا في الفلبين في عام ١٩٨٨، بإصدار بيان سياسات بشأن إصلاح القضاء سلّم، في جملة أمور، بأهمية الارتقاء بالمهارات الإدارية والتنظيمية لموظفي المحاكم وتدعيم مبادئهم الأخلاقية وقيمهم المعنوية ورفع روحهم المعنوية. وقد شارك رئيس القضاة ديفيد أيضاً في الفريق المعني بتدعيم نزاهة القضاء في عام ٢٠٠٣، عندما ناقش لأول مرة مشروع مدونة قواعد السلوك لموظفي المحاكم. وباستخدام هذا المشروع كنقطة انطلاق، أُجريت عدّة تنقيحات من أجل تكييف المدونة تبعاً لاحتياجات السلطة القضائية في الفلبين. وقد أصدرت المحكمة العليا مدونة قواعد السلوك لموظفي المحاكم في نيسان/أبريل ٢٠٠٤، ودخلت المدونة حيز النفاذ في حزيران/يونيه ٢٠٠٤. وتطبق مدونة القواعد على جميع موظفي المحاكم غير القضاة، وهي تنقسم إلى أربع لوائح: الإخلاص في العمل والسرية وتعارض المصالح وأداء الواجبات.

وبُعِيد اعتماد مدونة القواعد، تشاركت الأكاديمية القضائية الفلبينية ومكتب إدارة المحاكم التابع للمحكمة العليا مع مبادرة سيادة القانون التابعة لرابطة المحامين الأمريكية من أجل تصميم برنامج تدريب جديد.^(١) وقد دامت التدريبات يومين تعلّم المشاركون خلالها أولاً محتوى المدونة ومبرّر وجودها، ومن ثم جرى تقسيمهم إلى مجموعات صغيرة. وقد تلقت المجموعات سلسلة من دراسات الحالات المُعدّة سلفاً وطلب منها الكشف عن أي انتهاكات للمدونة. وقد أعقب ذلك مناقشة لتطبيق المدونة على دراسات الحالات، وبصورة أعم على وظائف المشاركين. وقد وجد المشاركون أنّ التدريب كان مفعماً بالمعلومات ومفيداً. ومن الجدير بالذكر أنّ مفاهيم عدم اللياقة وشبهة عدم اللياقة لم تكن مألوفاً لدى بعض المشاركين قبل تلقيهم التدريب.

وإجمالاً، خلال عام ٢٠٠٥، شارك في دورات التدريب على مدونة القواعد الجديدة أكثر من ١٠ ٠٠٠ من موظفي المحاكم في مختلف أنحاء الفلبين - أي ما يقرب من نصف جميع موظفي السلطة القضائية. واستمر توفير تدريب مشابه خلال الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٧، مع استكمالته بكتيبات تعليمية وملصقات أنتجت الأكاديمية القضائية الفلبينية. ويتضمن الكتيب^(٢) نص المدونة، وقد جرى توزيعه على جميع موظفي المحاكم كما أُتيح أيضاً للجمهور. أمّا الملصق^(٣) فيبين ثلاثة سيناريوهات بسيطة توضح السلوك المناسب لموظفي المحاكم. وقد وُزعت الملصقات على قاعات المحاكم في مختلف أنحاء البلد وعلقت في أماكن ظاهرة لكي يراها الجمهور. والغرض من الكتيبات والملصقات على السواء هو تذكير موظفي المحاكم بالتزاماتهم الأخلاقية وإذكاء وعي الجمهور بالسلوك الذي يُمكنهم أن يتوقعوه من موظفي المحاكم. ومن أجل زيادة فهم السلطة القضائية للمبادئ الأخلاقية، تعكف الأكاديمية القضائية الفلبينية حالياً على إعداد نسخة مشروحة من المدونة. وسوف توزّع هذه الوثيقة لدى إكمالها على جميع موظفي المحاكم في الفلبين.

(١) تُتاح عيّنة من جدول التدريب، بما في ذلك نظرة عامة على أهداف الدورة واستراتيجية التدريس، في الموقع http://philja.judiciary.gov.ph/attachments/1_Judicial_Reform_Advocacy_Orientation_Workshop.pdf.

(٢) مُتاح في الموقع http://www.abanet.org/rol/publications/philippines_code_of_conduct_brochure.pdf.

(٣) مُتاح في الموقع http://www.abanet.org/rol/publications/philippines_code_of_conduct_poster.pdf.

٦ - مؤشرات الأداء والتقييم

تُستخدم تقييمات الأداء الروتينية لموظفي دعم المحاكم في تحديد الممارسات المعيارية المقررة للمهام الإدارية ولأداء فرادى الموظفين، وذلك في محاولة لتقييم نواحي القصور في أداء الموظف فيما يتعلق بمعايير الكفاءة والاتساق والإنصاف والنزاهة. ويُمكن لتقييمات الأداء أن تشمل مجموعة متنوعة من المسائل، مثل الحضور وتجنب تعارض المصالح والعلاقات المتسمة بالاحترام بين الموظفين وممارسات العمل الفعالة. وعلى ذلك، فإنّ التقييمات تتسم بالأهمية على السواء بالنسبة لإنفاذ الممارسات المعيارية ولضمان إدراك موظفي المحاكم للمعايير المقررة والتزامهم بها.

وتشمل المبادئ المهمة التي يتعين مراعاتها لدى تقييم أداء موظفي المحاكم الفعالية والاتساق والنزاهة. ويمكن تحقيق هذه الأهداف من خلال تحديد مبادئ توجيهية ومعايير واضحة للعمليات الرئيسية الوثيقة الصلة بوظائف موظفي المحاكم. ويتسم توحيد العمليات الإدارية أيضا بأهمية حاسمة، لأنه يمكن أن يساعد على إيجاد موظفين إداريين أكثر كفاءة. وعلى سبيل المثال، فإن وضع ممارسات معيارية لتلقي وثائق وإجراءات المحكمة المهمة والتعامل معها وإبلاغها للأطراف المعنية يسمح للموظفين بأن يألفوا على نحو أفضل كيفية الاضطلاع بالمهام اليومية لوظائفهم. ويمكن أن يساهم ذلك في نهاية المطاف في إقامة العدل بمزيد من الاتساق، لأن جميع القضايا والمهام المنتمية لنفس النوع ستُعامل بشكل متطابق. وعلاوة على ذلك، يمكن أن تؤدي زيادة معرفة الموظفين بمعايير واضحة وموثوقة إلى زيادة فعاليتهم في أداء مهامهم. وأخيرا، يمكن أن يساعد توحيد العمليات في إلقاء الضوء على أي انحرافات قد تكون راجعة إلى ممارسات غير نزيهة أو فاسدة. فنتيجة لوضع ممارسات وحدود زمنية وقواعد واضحة بشأن الإجراءات الإدارية في المحاكم، سيصير إخفاء الممارسات الفاسدة أو غير الأخلاقية أكثر صعوبة في نهاية المطاف، لا سيما في المستويات الإدارية المنخفضة الأشد عرضة لهذه الممارسات.

وينبغي أن يرتبط أي نظام جيد لتقييم أداء موظفي المحاكم بالأجر أو غيره من آليات الحوافز، وأن يُنشئ وسيلة لمكافحة السلوك الإيجابي ويوفر حوافز لكي يُصحح الموظفون السلوك المثير للمشاكل قبل أن يُصبح ضارا ويتطلب إجراء تأديبيا. وتستخدم بعض الولايات القضائية، على سبيل المثال، الممارسة المتمثلة في إجراء تقييمات منتظمة للأداء يشارك في استعراضها أحد المشرفين وأحد موظفي المحاكم، بحيث يمكن التنويه بالموظف لما أنجزه من عمل جيد وتعريفه على نحو كامل بالمجالات التي تحتاج إلى التحسين.

وثمة مثال مفعم بالمعلومات لنظام محاكم استخدم تقنيات مختلفة لتقييم الأداء بغية تحسين الفعالية والاتساق، وهو مستمد من مشروع رائد خاص بالمحاكم في كولومبيا جرى تنفيذه في مقاطعة إيتاغوي، التي تقع خارج ثاني أكبر المدن في البلد، وهي مدينة ميدياين.

الإطار ١٩- التقييم ومؤشرات الأداء وموظفو المحاكم في كولومبيا

توفر محاكم مقاطعة إيتاغوي (كولومبيا) مثالا لكيفية إقامة العدل بشكل فعال وموحد. وقد استُهل برنامج إيتاغوي في عام ١٩٨٩ عندما تشاركت رابطة رجال الأعمال المحلية مع السلطة القضائية من أجل إنشاء برنامج إداري يعتمد نفس تقنيات الكفاءة والخدمة الموجهة نحو الزبون المستخدمة في ممارسات إدارة الأعمال. وبحلول عام ١٩٩٥، كان قد جرى وضع معايير جديدة للأداء من أجل استعراض وتحسين الأهداف الابتدائية والتقدم المحرز.

وقد قسّمت المحاكم المهام بغية تحسين الفعالية، وقامت بفصل كل موظفي الدعم الإداري تقريبا عن القضاة وجمعتهم في ما سُمي بمكتب الدعم القضائي. وفي إطار هذا المكتب، جرى وضع معايير أداء وأهداف جديدة لموظفي المحاكم، وقد ركزت برامج التدريب الجديدة على هذه المعايير. ويتولى موظفو المحاكم في مكتب الدعم القضائي إدارة جميع محاكم إيتاغوي، كما يتعين على جميع الموظفين الامتثال لنفس المعايير. ويُشجع النظام وضع أهداف ومعايير معرفة بوضوح وضمان تلبيتها من خلال التدريب المستمر والتقييمات الدورية. وتتكون المؤشرات من حدود زمنية معينة للخدمات المجمعة حسب النوع، مثل جمع الوثائق وإيداعها والرد عليها، والتواصل مع موظفي المحاكم. وتُجرى التقييمات على السواء خارجيا وداخليا من جانب المحاكم، وذلك عن طريق مراجعة الوثائق والتقارير النهائية. وتسمح التقييمات للمحاكم والقضاة بكشف الحالات التي لا يؤدي الموظفون الإداريون فيها مهامهم بالشكل السليم، إضافة إلى جمع البيانات عن فعالية الموظفين وإنتاجيتهم. وعلاوة على ذلك، فإن نظام المحاكم محسوب، وهو ما يسمح للقضاة وموظفي مكتب الدعم القضائي برصد وتحليل الاتجاهات الراهنة فيما يتعلق بإدارة القضايا في كل مرحلة من مراحل الإجراءات. وقد أظهرت الاستقصاءات التي جرت فيما بعد في صفوف موظفي المحاكم في مختلف أنحاء كولومبيا أن دراية موظفي المحاكم في إيتاغوي بمعايير أدائهم ومهامهم أفضل بكثير مما هو الحال بالنسبة لنظرائهم في مناطق أخرى من البلد.

الإطار ١٩ - (تابع)

ونتيجة لاستخدام مؤشرات معيارية لتقييم أداء المهام الإدارية، كانت الدرجة العالية من التوحيد والفعالية التي حققها برنامج إيتاغوي محل تنويه دولي، حيث مُنح شهادة الأيزو ٩٠٠١ للتوحيد القياسي. وكانت هذه الإنجازات أيضاً محل تنويه المحكمة العليا التي منحت نظام إيتاغوي جائزة "الامتياز في العدالة". وتعتزم المحكمة العليا وغيرها من المحاكم الإقليمية تنفيذ نفس طرائق التوحيد ومؤشرات الأداء المستخدمة في محاكم إيتاغوي في المرحلة المقبلة من الإصلاح القضائي الجاري في كولومبيا، والذي كان مقرراً له أن يكتمل بحلول عام ٢٠١٠.^(١)

^(١) في حين أن جهود الإصلاح نجحت في تخفيض عبء العمل المتراكم على المحاكم والحد من عدم كفاءتها، إضافة إلى تحسين ثقة الجمهور في خدمات المحاكم وإدراكه لها، كانت هناك بعض انتقادات مؤداها أن النظام لن يقبل التطبيق في جميع مناطق البلد، لا سيما المتخلفة منها من حيث النمو الاقتصادي، والتي قد لا تستطيع دعم التعاون الفريد الذي تحقق بين القطاعين الخاص والعام في إيتاغوي.

٧ - الإجراءات التأديبية

تفقد مدونات قواعد السلوك وتقييمات الأداء الغرض منها ما لم تقترن بهياكل تأديبية تتصدى لانتهاك هذه المعايير. ومن ثم فإن وضع نظام يمكن فيه إخضاع موظفي المحاكم للمساءلة بشأن انتهاك قواعد المحاكم أو سياساتها أو مدونات قواعد السلوك الخاصة بها، أو أي سلوك غير مهني بشكل عام، هو عنصر مهم في إرساء المساءلة وتشجيع المهنية في إدارة المحاكم، إضافة إلى تحسين كفاءة المحاكم وقدرتها.

وفي حين أنه لا توجد طريقة صحيحة وحيدة لوضع السياسات التأديبية، فهناك عناصر مشتركة بين الإجراءات التأديبية الجيدة. فعلى سبيل المثال، كثيراً ما يُستخدم نظام مُدرج لفرض عقوبات تأديبية تدريجية من أجل ضمان أن العقوبة المفروضة تتناسب مع خطورة سوء السلوك. ويساعد ذلك على إيجاد نظام تأديبي عادل وداعم لأهداف المنظمة الأكبر. وإلى جانب القواعد المكتوبة التي تُتاح لموظفي المحاكم وتُبين بوضوح ما هي الأفعال التي تستوجب عقابهم وماهية هذا العقاب، توفرّ النظم التأديبية التدريجية أيضاً ضمانات إجرائية تحمي من الممارسات غير المنصفة، لأن مستوى العقوبات يكون محدداً سلفاً فيها كما أنه يتعيّن على المشرفين اتباع سلسلة من الخطوات قبل أن يكون بإمكانهم فرض العقوبة القصوى وهي الفصل. وينبغي لموظفي المحاكم أن يتمتعوا بالضمانات الإجرائية نفسها التي يتمتع بها من يمثلون أمام المحاكم، كما ينبغي للنظام التأديبي أن يكون عادلاً وشفافاً بالنسبة للموظف. ومتى استُهلّت الإجراءات، يتعيّن إحاطة الموظف علماً في كل مرحلة بالعواقب المترتبة على عدم معالجته للمشكلة، كما ينبغي لأي إجراء تأديبي أن يكون مستنداً إلى الوقائع وليس مفروضاً بشكل تعسفي.

وتشمل العناصر الأخرى الشائعة في النظم التأديبية: (أ) استعراض القواعد القائمة وتفتيحها بانتظام؛ (ب) إدراج آليات تسمح لموظفي المحاكم بالطعن في التدابير التأديبية إذا رأوا أن العقوبات غير مناسبة أو غير مبررة؛ (ج) توفير التدريب على الإجراءات التأديبية للمشرفين من أجل ضمان أن تُستخدم الإجراءات بالشكل الصحيح؛ (د) وضع إجراءات للتظلم من أجل السماح بتسوية المنازعات التي تنشأ بين الموظفين والمشرفين وإخضاع المشرفين للمساءلة بشأن أي انتهاكات لقواعد الموظفين. وتبين دراسة الحالة الواردة أدناه كيفية إدراج هذه العناصر الرئيسية في الإجراءات التأديبية الخاصة بموظفي المحاكم المأخوذ بها في مختلف نظم محاكم الولايات في الولايات المتحدة.

الإطار ٢٠- الإجراءات التأديبية الخاصة بموظفي المحاكم في الولايات المتحدة

تستخدم غالبية نظم محاكم الولايات في الولايات المتحدة شكلاً من أشكال النظام المتدرج لفرض العقوبات التأديبية التدريجية وذلك من أجل إخضاع موظفي المحاكم غير القضاة للمساءلة بشأن السلوك غير الأخلاقي أو غير المهني. وتختلف هذه النظم بعضها عن بعض في التفاصيل؛ ومع ذلك فقد ظهر عدد من النهج والمبادئ المشتركة التي تُدرج على نحو متزايد في النظم التأديبية لمختلف الولايات. ويمكن تلخيص هذه الأفكار كما يلي:

إنَّ إتاحة القواعد التأديبية لموظفي المحاكم في شكل مكتوب يُقلل إلى أدنى حد من اللبس ويُحدِّد من احتمالات سوء الفهم. على سبيل المثال، اعتمدت المحكمة العليا في نبراسكا مجموعة سياسات وإجراءات رسمية خاصة بالموظفين تنطبق على جميع المحاكم في الولاية، كما أنشأت العملية التي تُتخذ بمقتضاها الإجراءات التأديبية ضد موظفي المحاكم. وفي كاليفورنيا، لا توجد مجموعة وحيدة من الإجراءات، وبدلاً من ذلك، تضع المحكمة العليا في كل قضاء خطةً لموظفي المحاكم مستندة إلى مبادئ توجيهية عامة صادرة عن الولاية تُحدد القواعد الخاصة بموظفي المحاكم وتُتَّسَّى إجراءات للعقوبات التأديبية والعزل من الوظيفة. وتضع بعض المحاكم كتيبات للموظفين تُبيِّن بالتفصيل المعايير التي يُتوقع من موظفي المحاكم الامتثال لها، والخطوات التي تتطوي عليها عملية العقوبات التأديبية التدريجية، وما لهم من حقوق كموظفين عند كل خطوة من هذه الخطوات. وتُستخدم أيضاً في هذا الصدد حملات نشر المصقات وتعليق الإشعارات في لوحات الإعلانات وتوزيع كتب القواعد البسيطة، وذلك سعياً إلى تحقيق الهدف العام المتمثل في نشر القواعد في شكلها المكتوب وضمان أن يكون موظفو المحاكم قد أُحيطوا علماً جيداً بالعملية التأديبية.

ينبغي أن يشارك موظفون من جميع مستويات السلطة القضائية في استعراض القواعد التأديبية وتقييدها/تحديثها بانتظام، من أجل ضمان أن تكون القواعد معقولة وفي متناول جميع موظفي المحاكم. على سبيل المثال، أنشأت الإدارة القضائية في ولاية أوريغون نظاماً تُتاح بمقتضاه لجميع موظفي السلطة القضائية إمكانية التعليق على التغييرات المقترحة إدخالها على القواعد، ومن ثم تُدرج تعليقاتهم في التحديثات الفعلية التي تجري كل بضع سنوات.

تُحدد الإجراءات التأديبية الجيدة عواقب محددة لكل نوع من أنواع سوء السلوك، بما في ذلك ماهية أول شكل من أشكال العقوبات التأديبية. تتمثل أولى خطوات العملية عادة في تحذير شفوي للموظف من المشرف، وإذا لم يتحسن السلوك، تكون الخطوة التالية هي تحذير مكتوب يُصبح جزءاً من ملف الموظف الشخصي. ويعقب ذلك عادة وضع الموظف تحت المراقبة بشكل ما أو ربما وقفه عن العمل لفترة محدودة. ثم تتدرج بعض المحاكم بعد ذلك إلى خفض الرتبة أو الخصم من المرتب، في حين تنتقل محاكم أخرى مباشرة إلى الخطوة النهائية - ألا وهي الفصل الدائم من الخدمة. وبشكل عام، تبدأ المخالفات البسيطة كالتأخر عند الخطوة الأولى بإنذار شفوي، في حين تبدأ المخالفات الأشد خطورة كالاختيال أو السلوك المُحرَّر عند خطوة أعلى.

يساعد إدراج آليات للطعن كجزء من السياسات التأديبية على تعزيز الإنصاف. على سبيل المثال، أنشأت الإدارة القضائية في ولاية أوريغون مجلس طعون خصباً لهذا الغرض، وهو يتكون من أحد قضاة المحاكم الابتدائية ومدير محكمة وموظف يشغل وظيفة إشرافية وثلاثة من موظفي المحاكم ممن يشغلون وظائف غير إشرافية يعيّنهم رئيس القضاة لفترات ولاية مدتها ثلاث سنوات. وإذا طعن موظف في عقوبة أمام مجلس الطعون، فإنَّ المشرف يتحمل عبء إثبات أنَّ الموظف انتهج سلوكاً غير لائق وأنَّ الإجراء التأديبي مبرَّر ومعقول. وإذا ما اختلف مجلس الطعون مع المشرف بعد تقديم جميع الأدلة، فإنَّ التدبير التأديبي يُلغى ويصحَّح الملف الشخصي للموظف تبعاً لذلك. كذلك، يُمكن لعملية تسمح للموظفين بالتظلم إذا ما انتهك المشرفون القواعد أن تكون بمثابة آلية طعن. وهذا هو النهج المتبع في نبراسكا، حيث يحق للموظفين الطعن في التدابير التأديبية وانتهاكات القواعد أو معاملة المشرفين غير المنصفة من خلال عملية التظلم. وفي حين أنَّ الخلافات ليست كلها مسائل يُمكن التظلم بشأنها، على سبيل المثال تقييمات الأداء ومعدلات المرتبات، فإنَّ هذه الآلية تُستخدم كتدبير تأديبي مُمكن للمشرفين وتجعلهم مسؤولين عن الالتزام بنفس المعايير التي يلتزم بها سائر موظفي المحاكم.

الإطار ٢٠- (تابع)

يتسم تدريب المشرفين على الإجراءات التأديبية بنفس القدر من الأهمية الذي يتسم به تثقيف موظفي المحاكم بشأن المعايير التي يُتوقع منهم الامتثال لها. ينبغي إجراء التدريب كلما جرى تعيين مشرفين جدد أو ترقيتهم، وكذلك دوريا لجميع المشرفين، من أجل ضمان أن تكون السياسات والإجراءات مفهومة ومُنَفَّذَة على نحو جيد. فعلى سبيل المثال، يستضيف المكتب الإداري للمحاكم في نيو مكسيكو التدريب لجميع المشرفين الجدد، إضافة إلى عقد حلقات دراسية خلال العام لجميع مستويات الجهاز القضائي حول المسائل الخاصة بالموظفين، بما في ذلك استعراض شامل للإجراءات التأديبية. وهذا مهم عندما يجري تحديث القواعد والسياسات أو تنقيحها، ولكنه مهم أيضا في غير هذه الحالات نظرا لأنه يساعد على إيجاد ثقافة مهنية ومعايير رفيعة في صفوف المشرفين.

٨- الرابطة المهنية

يتمثل أحد سبل إيجاد روح الزمالة والتضامن بين موظفي دعم المحاكم في تشجيع إقامة رابطات وطنية لمديري المحاكم وكتبة المحاكم. ويمكن لهذه الرابطة المهنية أن تضطلع بدور أساسي في تغيير الفكرة التي يكونها موظفو دعم المحاكم عن أنفسهم من جيش من الكتبة ذوي المرتبة الدنيا والمرؤوسين إلى مجموعة من المهنيين وشبه المهنيين الذين يعززون الفعالية في إقامة العدل. وهي تساعد أيضا على رفع مكانة موظفي دعم المحاكم في نظر الجمهور والسلطة القضائية. وتوفر هذه الرابطة لأعضائها إمكانية الظهور للعيان وفرص الخدمة دعما لرسالة وعمل نظم المحاكم التي يمثلونها. وأقدم هذه الرابطة هي الرابطة الاتحادية لكتبة المحاكم في الولايات المتحدة^(٢٤) التي أنشئت في عام ١٩٢٢. وتشمل الرابطة الأخرى الرابطة الاتحادية لموظفي خدمات المراقبة والتمهيد للمحاكمة^(٢٥) والمؤتمر الوطني لكتبة الإفلاس^(٢٦) ومنذ ذلك الحين، أنشئت مجموعة متنوعة من الرابطة المشابهة على المستوى الاتحادي وعلى مستوى الولايات وعلى المستوى المحلي في الولايات المتحدة. وقد أنشئت رابطات أيضا في كندا^(٢٧) وأستراليا، وهي تضطلع بدور أساسي في تعزيز وتوحيد صفوف موظفي المحاكم عبر الاتساع الجغرافي الكبير للبلدين. وفي بلغاريا، كوّن موظفو دعم المحاكم رابطتهم في عام ٢٠٠٠، وقد بلغ عدد أعضائها الآن الآلاف. وأحدث هذه الرابطة موجودة في أوكرانيا، حيث حصل قادة رئيسيون لموظفي الدعم ينتمون إلى عدد من المحاكم الكائنة في مختلف أنحاء البلد، بالتعاون مع خبير دولي، على موافقة حكومية رسمية بإقامة رابطتهم التي أسسوها في عام ٢٠٠٩. وأنشئت رابطات أيضا على المستويين الدولي والإقليمي، مثل الرابطة الدولية لمديري المحاكم^(٢٨) التي أنشئت في عام ٢٠٠٥ أو الاتحاد الأوروبي للمساعدين القانونيين^(٢٩) الذي أنشئ في عام ١٩٦٥. وتخطط هذه الرابطة وتعد مؤتمرات وطنية وإقليمية مصممة لتوفير التعليم المهني المستمر وتيسير إقامة الشبكات بين موظفي المحاكم المختلفة وتبادل الأفكار وأفضل الممارسات وإقامة أطر وطنية قوية تنشئ داخلها محافل ومجموعات ذات اهتمام خاص من أجل تحقيق أهدافها ومراميها المهنية. وتستخدم الرابطة أيضا كإطار تنظيمي يمارس موظفو المحاكم من خلاله الضغط معا من أجل الترويج لاحتياجاتهم واهتماماتهم الخاصة.

^(٢٤) انظر <http://www.fcca.ws>.

^(٢٥) انظر <http://www.fppoa.org>.

^(٢٦) انظر <http://www.ncbcimpact.org>.

^(٢٧) انظر رابطة مديري المحاكم الكنديين، <http://www.acca-ajc.ca>.

^(٢٨) انظر <http://www.iaca.ws>.

^(٢٩) انظر <http://www.rechtspfleger.org>. المساعدون القانونيون هم موظفون مدنيون رفيعو المستوى في الجهاز القضائي يوكل

إليهم أداء وظائف قضائية معينة بشكل مستق، مثل التعامل مع الأمور غير الخلافية أو الإشراف على إنفاذ الأحكام أو أداء وظائف إدارية خاصة بالمحكمة.

٩- الاستنتاجات والتوصيات

لا يُمكن التقليل من أهمية إنشاء وتشجيع كادر رفيع الأداء ومهني من موظفي المحاكم. وعلى نحو ما، فإنَّ موظفي المحاكم هم بمثابة الصمغ الذي يُحافظ على تماسك نظام العدالة، وهم يتسمون بأهمية حاسمة في التفاعلات التي تحدث بين السلطة القضائية وسائر الأطراف الفاعلة في نظام العدالة، بما في ذلك المحامون والشهود— وربما الأهم من ذلك—الجمهور بشكل عام. وبالتالي، فمن الضروري تخصيص موارد كافية لتوظيف الموظفين المهنيين المؤهلين وتدريبهم والاحتفاظ بهم من أجل دعم المؤسسات القضائية.

ويمكن استخلاص بضع توصيات من هذا الفصل:

- ينبغي للجهود الرامية إلى تدعيم نزاهة القضاء وقدرته أن تشمل تدابير لضمان واستدامة نوعية موظفي المحاكم المهرة وحفزهم والاحتفاظ بهم.
- ينبغي اعتماد مبادرات لإدارة شؤون الموظفين تتصدى لمسائل من قبيل نظم الاختيار والتعيين الشفافة والمستندة إلى الجدارة، والأجر، والتطور الوظيفي وبرامج التدريب المستمر، والتقييمات الروتينية لأداء الموظفين، ونظم الجدارة، ومدونات قواعد السلوك.
- ضمان إعداد برامج تدريبية في سياق إجراء تقييم للاحتياجات من التدريب والتحليل التشغيلي للبنية التحتية لنظام المحاكم.
- من المهم ألا تكون البرامج التدريبية مناسبة لموظفي المحاكم فحسب، وإنما يجب أن يكون بالإمكان تكييفها أيضا لكي تناسب أسلوب تعلم المتدربين.
- يجب دعم أي برنامج للإصلاح القضائي يؤدي إلى تعيين موظفين جدد أو زيادة مهنية موظفي المحاكم بمخصصات في الميزانية توفر ما يكفي من مرتبات ومزايا وموارد في مكان العمل.
- لكي يكون أي نظام حوافز للعاملين في السلطة القضائية جديرا بالثقة، يتعين أن يخضع لمجموعة واضحة وشفافة من القواعد.
- يُمكن أن يساعد وضع مدونة محددة لقواعد سلوك موظفي المحاكم على تعزيز المعايير الأخلاقية وإيجاد ثقافة نزاهة في نظام المحاكم.
- ينبغي لأي مدونة لقواعد سلوك موظفي المحاكم أن تُجسّد احتياجات السلطة القضائية، وألا تتكون من مجرد مجموعة من القواعد الجديدة، وإنما تُعزز وتُطور موظفي محاكم أخلاقيين وفعالين ومحيدين.
- يُمثل وضع نظام يمكن إخضاع موظفي المحاكم فيه للمساءلة بشأن انتهاك قواعد المحاكم أو سياساتها أو مدونات قواعد السلوك الخاصة بها، أو أي سلوك غير مهني بشكل عام، عنصرا مهما في إرساء المساءلة وتشجيع المهنية.
- يُمكن أن يكون إنشاء رابطات مهنية وطنية لمديري المحاكم أو كتبة المحاكم أحد سبل إيجاد روح الزمالة بين موظفي المحاكم.

الفصل الثالث- إدارة القضايا والمحاكم

١- مقدمة

كان الإطار المؤسسي الذي عملت فيه المحاكم تاريخيا يولي اهتماما قليلا للإدارة والتنظيم السليمين. ولعدد من الأسباب، شهدت نظم المحاكم في العقود الثلاثة الأخيرة الأخذ بمجموعة متنوعة من المبادئ والممارسات الموجهة نحو زيادة الإنتاجية وتحسين إجراءات معالجة القضايا والحد من التكاليف. ويُلقب هذا الفصل الضوء على بعض من أهم المبادرات التي أُخذت في هذا الصدد ويوفّر التوجيه والموارد لنظم المحاكم—وللقضاة والموظفين في هذه النظم—ممن استهلّوا هذه الجهود ربما في عهد أقرب من غيرهم.

والواقع أنَّ نظم العدالة يُمكنها أن تكتسب ميزة مهمّة باعتمادها هذه النهج. وقد قُسم هذا الفصل إلى أربعة أقسام: الأول عن حفظ القضايا والاحتفاظ بالسجلات وبشكل عام إدارة المعلومات. ويتناول القسم الثاني نظم توزيع القضايا، وهي تتسم بأهمية حاسمة من المنظورين الإداري والقضائي. ويُناقش القسم الثالث مبادئ وإجراءات إدارة القضايا. وأخيرا، يوفّر القسم الرابع نظرة عامة على ما يُمكن لتكنولوجيا المعلومات أن تفعله لتحسين أداء نظم العدالة مع إيلاء الانتباه للمخاطر والصعوبات العديدة المتصلة بهذا التحدي.

يحتاج القضاة ومديرو المحاكم والكتبة وضباط الشرطة والمتقاضون والمحامون وغيرهم من المشاركين الرئيسيين المعنيين بإقامة العدل، في أدائهم لمهامهم، إلى بيانات ومعلومات متنوعة. وكانت إدارة المعلومات في مكاتب المحاكم تُدعم تقليديا بواسطة أداتين أساسيتين: جداول القضايا وملفات القضايا. وجداول القضايا هي عادة سجلات تتضمن المعلومات الأساسية المتعلقة بجميع القضايا التي تنظرها المحكمة. وفي المقابل، فإنّ ملفات القضايا هي عادة ملفات ورقية تُضمّ جميع الوثائق المتعلقة بقضية محددة، بما في ذلك محاضر الجلسات والنصوص المستسخة الحرفية. وتوفّر هذه الأدوات معلومات أساسية من أجل اتخاذ القرارات القضائية والإدارية على السواء. وهي توفّر أيضا بيانات أساسية مطلوبة للسماح بعمليات المحاكم وإجراءات الأطراف؛ كما أنها تساعد على ضمان المساءلة والتوثيق المناسب والامتثال للقانون وعدالة الإجراءات وأحكام المحكمة. ونظم المعلومات القضائية هذه، سواء كانت إلكترونية أو ورقية، هي أدوات تنظيمية ومؤسسية ذات أهمية حاسمة بالنسبة لإضفاء الفعالية على المبادئ الأساسية للضمانات الإجرائية. وبالتالي، يتعيّن لها أن تكون جيّدة التنظيم ومُؤمّنة على النحو الكافي من جانب مسؤولي المحاكم للمحافظة عليها وضمان إتاحة الوصول لها. ولا يُمكن التقليل من شأن التنظيم والموارد والجهود اللازمة للاحتفاظ بكل هذه المواد مُحدّثة ومُكتملة ومُتسقة ومُؤمّنة ومُتاحة بسرعة لمن يحقّ لهم الاطلاع عليها.

وتتنطوي إدارة المعلومات القضائية أيضا على نشر الأحكام من خلال التقارير القانونية وعبر الإنترنت. ولهذا النشر دور مهم في أداء نظام العدالة. فمن الأهمية الحيوية بالنسبة للإدارة السليمة للقضايا ولتطور الاجتهاد القضائي أن يُتاح للمسؤولين القضائيين الوصول بسهولة إلى الأحكام السابقة إمّا في شكل مادي أو إلكتروني، وذلك على كلا المستويين الوطني والدولي.

وقد كان لتزايد انتشار تكنولوجيات المعلومات والاتصال في نظم العدالة مؤخرا أثر قوي على إدارة المعلومات. ونتيجة لذلك، ما فتئت إدارة المعلومات تعتمد أكثر فأكثر على الدعم والتمكين

التكنولوجيين^(٣٠). ومع ذلك فإنّ توافر هذه التكنولوجيات ليس شرطاً مسبقاً لإدارة القضايا والمحاكم على نحو فعال. والواقع أنّ القواعد والمبادئ التوجيهية الرئيسية لإدارة القضايا والمحاكم هي نفسها بالنسبة للنظم التقليدية والمعززة إلكترونياً. ومن ثمّ فإنّ هذا الفصل سيبدأ بمناقشة مسائل عامة (توزيع القضايا وإدارة تدفق القضايا—القسمان ٣ و ٤) في حين ستُدرس المسائل المتعلقة على وجه التحديد بتكنولوجيات المعلومات والاتصال في مرحلة لاحقة (القسم ٥).

مديرو المحاكم

تتمثل إحدى نتائج اللجوء المتزايد إلى نظام العدالة الرسمي في التغيير المناظر الذي طرأ على دور القاضي وكذلك رئيس الإدارة القضائية، الذي كثيراً ما يُسمى "مدير المحكمة" أو "المسجل". فإدارة القضايا وتقييم الأداء والتطورات التكنولوجية تزيد من التعقيد التنظيمي للمحاكم وتتطلب مهارات وقدرات مهنية جديدة لا توافق بالضرورة السمات المهنية التقليدية للقضاة أو توصيف عملهم. وقد أدّى ذلك إلى زيادة أهمية منصب مدير المحكمة الذي تكون له في العديد من الولايات القضائية السلطة على جميع وظائف المحكمة الإدارية والتنظيمية غير القضائية. وعلى نحو أكثر تحديداً، تشمل الوظائف التي تُسند عادة لمديري المحاكم أو مسؤوليها التنفيذيين هؤلاء التخطيط الإداري البعيد الأجل والشؤون المالية والميزانية والمشتريات والموارد البشرية وإدارة المرافق وأمن المحاكم وتخطيط التأهب للطوارئ وعقوبات الموظفين التأديبية، إضافة إلى وظائف الدعم الوزارية والقضائية. ويُعفي مهنيو المحاكم الجدد هؤلاء رؤساء المحاكم من ضرورة إنفاق الكثير من الوقت والجهد في أداء وظائف غير قضائية لم يُدرّبوا عليها. ونتيجة لذلك، يستطيع رؤساء المحاكم التركيز على الوظائف القضائية التي درّبوا عليها كما يستطيعون العمل على تنفيذ استراتيجيات أبعد مدى تستهدف ضمان نوعية رفيعة من الأحكام وتسوية المنازعات. وأخيراً، فبالنظر إلى أنّ الأداء العام للمحاكم يتوقف بقوة على التفاعل بين القضاة والموظفين الإداريين، من المهم إنشاء نظام قادر على إقامة مسؤولية مشتركة بين رئيس المحكمة ومدير المحكمة فيما يتعلق بالإدارة العامة للمكتب.

٢- إجراءات توزيع القضايا

تتفاوت نظم المحاكم في ما تتبعه من إجراءات لتوزيع القضايا على القضاة. فبعض البلدان يُسند إلى رئيس المحكمة أو رئيس القسم القضائي مسؤولية تقرير طريقة توزيع القضايا. وفي محاكم أخرى، يكون توزيع القضايا وظيفة يتولاها مديرو المحاكم أو كتبة المحاكم بدلاً من القضاة. وتتمثل طريقة أخرى في التوزيع العشوائي للقضايا. وقد تكون النظم العشوائية إما يدوية أو مؤتمتة. وأخيراً، يُمكن أن يجري توزيع القضايا على أساس معايير غير رسمية، مثل ممارسات المحاكم الراسخة، أو استناداً إلى قواعد وقوانين أكثر رسمية مُنظمة للمحاكم. ومهما كانت الطريقة المختارة، فإنّ إجراء توزيع القضايا على القضاة يرتبط على نحو صارم بقيم أساسية مثل الاستقلال والحياد والشفافية والفعالية والمرونة والتوزيع المتساوي لعبء القضايا والمساواة في اتخاذ القرارات القضائية.

Velicogna, M. (2008). Use of Information and Communication Technologies in European Judicial Systems. ^(٣٠)

.Strasbourg: CEPEJ

وقد يؤدي استخدام نموذج قائم على التخصص القضائي إلى مكاسب في الفعالية، بيد أنه قد يؤدي أيضا إلى تحميل القضاة عبئا غير متوازن من القضايا أو الحد من مرونة المحاكم.^(٣١) ويُمكن لتوزيع القضايا عشوائيا أن يحقق الشفافية ويمنع "تسويق القضاة"^(٣٢) وبالتالي يزيد من نزاهة النظام. ومن ثم من المستصوب اتّباعه في الولايات القضائية التي تعاني من مشاكل الفساد ومن تدني مستوى ثقة الجمهور. ولكنه قد ينطوي في الوقت نفسه على تدني درجة تخصص القضاة مما يؤدي إلى تقليل الفعالية. ونتيجة لذلك، يتعيّن موازنة التفاضل بين هذه القيم في ضوء السمات (والمشاكل) المحددة لكل نظام قضائي.

وعلى ذلك، تُصمّم نُظم توزيع القضايا وفقا للأهمية النسبية التي تُسند لكل من القيم القضائية المذكورة أعلاه. وبالتالي، يمكن لنظم توزيع القضايا أن تكون:

- عشوائية أو مدروسة
- مُنجزّة بواسطة نظام محوسب أو أطراف فاعلة تنظيمية (رئيس المحكمة، كاتب المحكمة، وما إلى ذلك)
- رسمية أو غير رسمية (باستخدام معايير محددة سلفا)
- جامدة أو مرنة

ومن معايير التصميم الأخرى الجديرة بالدراسة تخصّص القضاة في مواضيع مختلفة وإنشاء آليات تضمن إمكانية التكيف والمرونة لمواجهة التغيّرات التي تطرأ على عبء المحكمة من القضايا. ومن الأهمية بمكان، على أيّ حال، تحقيق درجة رفيعة من الشفافية داخليا وخارجيا. وهذا هو خط الأساس لتحديد وتصويب أيّ أخطاء ممكنة وإدانة شرعية المحاكم. ويُمكن لمشاركة المحامين ومكاتب النيابة العامة أن تساعد في تصميم ورصد هذه النظم الحاسمة الأهمية.

ومهما يكن نموذج توزيع القضايا الذي يعتمد عليه نظام المحاكم، ينبغي لمعايير وإجراءات ردّ قاض ما أو تحييته عن نظر قضية ما استنادا إلى مدونة قواعد سلوك وما يتصل بذلك من اعتبارات أن تكون مكرّسة بقانون أو لائحة.

وتوزيع القضايا هو أحد المسائل الرئيسية بالنسبة لإدارة المحاكم، وقد يؤثر بشكل مباشر على طول الإجراءات. ويساعد نظام مرّن لتوزيع القضايا المحكمة على التكيّف على نحو أفضل لأيّ تغيّرات غير متوقعة في عبء القضايا. وفي هذا الصدد، يُمكن استخدام "فرقة عمل" قضائية أو "كتيبة طائرة" (انظر الحالة الهولندية أدناه). كذلك، فحتى في البلدان التي يستند توزيع القضايا على القضاة فيها إلى قواعد محددة سلفا، يُمكن إيجاد شيء من المرونة من أجل مواجهة التغيّرات غير المتوقعة في عبء القضايا أو عبء القضايا الثقيل. فعلى سبيل المثال، يُمكن لمحكمة ما أن تعتمد معايير أكثر مرونة فيما يتعلق بالولاية القضائية الإقليمية أو معايير المواضيع والقيم من أجل توزيع القضايا بمزيد من الفعالية على مختلف المحاكم. ويمكن أن تساعد المرونة في توزيع القضايا أيضا على تلافي فترات التأخير غير المعقولة المترتبة على نقل القضاة من محكمة إلى أخرى.^(٣٣)

Langbroek, P., & Fabri, M. (2007). Internal case assignment and judicial impartiality: comparative analysis. In P.^(٣١)

Langbroek & M. Fabri (Eds.), *The right judge for each case. A study of case assignment and impartiality in six European judiciaries*. Antwerp: Intersentia

^(٣٢) عُرِفَ تسويق القضاة بأنه "محاولة يبدلها محام أو خصم للتأثير على توزيع قضية ما بحيث يوجهها إلى قاض معيّن أو يُبعدها عن قاض معيّن". The "Judge shopping and random assignment of cases to judges". Williamsburg, Va.: National Center for State Courts. (2003), Steelman, D. C.

European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) (2006), *Length of court proceedings in the member states of the Council of Europe based on the case-law of the European Court of Human Rights*, Strasbourg: European Commission for the Efficiency of Justice

الإطار ٢١- توزيع القضايا في الولايات القضائية الأوروبية

تؤدي الإجراءات المختلفة المتبعة لتوزيع القضايا إلى توازنات ذات خصائص مميزة بين احتياجات تنظيمية وقيم مؤسسية مختلفة بل ومتعارضة أحيانا. وبدلا من عرض دراسة حالات كاملة، فإن من المستصوب بالتالي إجراء استعراض مقتضب لمجموعة متنوعة من إجراءات توزيع القضايا المعتمدة في بلدان أوروبية مختارة.

إنكلترا وويلز—لدى إنكلترا وويلز نظام غير رسمي إلى حد بعيد ومستند إلى النظراء (أفقي) لتوزيع القضايا على القضاة. وتقع مسؤولية جَدولة القضايا على عاتق القضاة أنفسهم من أجل تلافي التأثيرات الخارجية والحكومية التي من شأنها أن تُضعف أيضا من قوة الحماية التي يوفرها حق المثول أمام القضاء. ويوزع القضاة القضايا المرفوعة أمام محاكمهم فيما بينهم، في حين لا يضطلع رئيس المحكمة بأي دور في هذه العملية.

ويُستخدم "نظام مُرجح لتقدير عبء القضايا" من أجل تحقيق التوازن في توزيع عبء القضايا. وطبقا لهذا النظام، يُسأل من المحامين في الدعاوى المدنية والجنائية على السواء أن يُقدروا الوقت اللازم للجلسات والمحاكمة بالنسبة للدعوى التي يقيمونها. وعموما، في جميع المحاكم يتوقف تعيين قاض ما لنظر قضية ما على عاملين:

- تخصصه أو مهاراته وخبرته،
- تواجده والتزامه بقضايا أخرى.

وهكذا، على سبيل المثال، لا تُسند أي دعوى جنائية منطوية على جريمة جنسية خطيرة إلا لقاض مُدرّب على هذه القضايا ومُخوّل بنظرها. وتجري المحاكمة بالنسبة لأهم القضايا الجنائية من جانب قضاة من المحكمة العليا، الذين ينطلقون من لندن إلى مختلف أنحاء البلد لنظرها.

هولندا—تقع على عاتق مجلس إدارة المحكمة مهمة توزيع القضايا على مختلف قطاعات المحكمة. وتُسند القضايا إلى القضاة داخل قطاع ما على أساس: نوع الإجراء (مستعجل/عادي) والتخصص والاستمرارية القضائية والعشوائية (باستخدام الأبجدية أو الرمز البريدي وما إلى ذلك). وهذا الإجراء مؤتمت، بيد أنه يوجد في كل قطاع قاض منسق مسؤول عن توزيع القضايا على القضاة.

وتتسم عمليات المحاكم ببعض المرونة بفضل فرقة عمل خاصة تُسمى "الكتيبة الطائرة". وقد أخذ باستخدام الكتيبة الطائرة من أجل مساعدة المحاكم على تقليل قضايا القانون المدني والقطاعات البلدية المتراكمة. وبدلا من ذلك، ترسل المحاكم قضاياها إلى وحدة ذات موقع مركزي في هولندا. وفي هذه الوحدة، يقوم قضاة وموظفو محاكم بإعداد مشاريع أحكام. وبعد وضع مشاريع الأحكام في صيغها النهائية، يُعاد إرسال الوثائق إلى المحاكم. وبعدما بدأ الأخذ بالكتيبة الطائرة، أعدت هذه الوحدة قرابة ٨ ٠٠٠ مشروع حكم في عام ٢٠٠٠. وتتكون الوحدة نفسها من ٦ قضاة و ٣٠ من موظفي المحاكم.

إيطاليا—يتسم نظام توزيع القضايا في إيطاليا بالرسمية إلى حد بعيد، وهو يستند إلى معايير رسمية يعتمدها المجلس القضائي ويتولى إنفاذها.

ودور رئيس المحكمة محدود جداً. فهو يقترح خطة مكتوبة لتوزيع القضاة على مختلف الوحدات ومعايير لتوزيع القضايا على الأقسام وفرايد القضاة. وكقاعدة عامة، فإن معيار إسناد قضية ما إلى قاض معين هو العشوائية (الحرف الأول من اسم المدعي/المدعى عليه، يوم إقامة الدعوى). ويشارك قضاة المحكمة في عملية تعريف الخطة ويُمكنهم اقتراح تعديلات عليها أو معايير مختلفة لتوزيع القضايا وما إلى ذلك. ويقوم المجلس القضائي، بعد عملية اتخاذ قرار طويلة، بتعديلها واعتمادها، ومن ثم يُشرف على تطبيقها.

وقد أنشئت هذه العملية المعقدة ضمانا لقواعد موضوعية سلفا لتوزيع القضايا على القضاة من أجل تلافي تسوُّق القضاة وضمان توزيع القضايا على نحو عادل بين القضاة. بيد أنها تُسبب جمودا شديدا يؤثر في فعالية المحكمة وفي سرعة الفصل في المنازعات.

المصادر:

- Langbroek, P., & Fabri, M. (Eds.). (2004). *Case assignment to courts and within courts*. Maastricht: Shaker Publishing.
- Langbroek, P., & Fabri, M. (Eds.). (2007). *The right judge for each case*. Antwerp: Intersentia.

ويتمثل عنصر رئيسي آخر مرتبط على نحو صارم بتوزيع القضايا في نظام الجداول الزمنية. وبلغت المحاكم، يشير نظام ما من نظم الجداول الزمنية إلى الطريقة التي يجري بها التعامل مع مسؤولية معالجة القضايا.

وتستخدم المحاكم أساسا ثلاثة نظم جداول زمنية رئيسية: الفردي والعام والمختلط.

• **نظام الجدول الزمني الفردي:** يكون قاض مسؤولا وحده عن كل قضية تُسند إليه منذ إقامتها وحتى الفصل فيها.

• **نظام الجدول الزمني العام:** توزع مسؤولية معالجة كل قضية بين عدّة قضاة، يضطلع كل منهم بجزء من مهمة المعالجة. فعلى سبيل المثال، يُمكن لأحد القضاة أن يتناول الإجراءات الأولية والتخطيط. ومتى أُنجزت هذه المهمة، تقع مسؤولية المرحلة التالية من إجراءات القضية على قاض ثان. وعندما يُكمل هذا القاضي الثاني هذه المرحلة، تُحال القضية إلى قاض ثالث لإنجاز مرحلة أخرى من الإجراءات، وهكذا إلى أن يصدر حكم وتُختتم القضية.

• **الجدول المختلط:** يعتمد هذا النموذج على عناصر من كلا نظامي الجدول الزمني الفردي والعام بتوليفات مختلفة مُطبقة خلال خطوة أو أكثر من خطوات الإجراءات.^(٣٤)

والسبب المنطقي وراء نظام الجدول الزمني الفردي هو أنه عندما يكون قاض مسؤولا وحده عن الفصل في الدعوى من البداية إلى النهاية، فإنّ ذلك القاضي سيضطلع بدور أكثر استباقية بشأن ضمان ألاّ يطول أمدها دون مبرر بما يؤدي إلى تأخير يكون هو مسؤولا عنه. ويستند نظام الجدول الزمني العام إلى افتراض مؤداه أنّ من الضروري، بالنظر إلى التخصص الوظيفي والتعقيد المتزايد للقوانين، أن يكون هناك قضاة متخصصون في جزء من الإجراءات. وفي الوقت نفسه، هناك زيادة تطرأ على تكاليف التنسيق والتعقيد التنظيمي مقارنة بالنظام الفردي. وقد أظهر بعض البحوث التجريبية أنّ الجدول الزمني الفردي يؤدي إلى تسريع الإجراءات، لا سيما بالنسبة للدعاوى المدنية (انظر دراسة الحالة المتعلقة بالنظام الفردي لجدول القضايا).^(٣٥)

٣- نظام إدارة القضايا

تقليديا، ترك العديد من نظم المحاكم لأطراف قضية ما التحكم في سرعة عملية التقاضي. والحكمة من ذلك هي أنه يُمكن للأطراف بهذه الطريقة أن تستنفد ما تحتاجه من وقت لإعداد مواقفها وعرضها بالشكل المناسب. ويتمثل دور القاضي في الإشراف على التفاعلات بين الأطراف وتقييم الأدلة والحجج التي تُقدمها دعما لادعاءاتها.

بيد أنّ هذا النهج تعرض للنقد خلال الثلاثين عاما الأخيرة. وفي العديد من الولايات القضائية، بدأ القضاة في الاضطلاع بدور أكثر نشاطا في إدارة القضايا. وبالفعل، فمع زيادة عبء العمل، يبدو أنّ النهج التقليدي لم يعد مناسباً. ودعما لهذا الموقف، جرى وضع مجموعة متنوعة من أدوات ونهوج إدارة تدفق القضايا.

وقد عُرِفَت إدارة القضايا بأنها "المجموعة الكاملة من الإجراءات التي تتخذها محكمة لرصد سير الدعاوى والتحكم فيه، اعتبارا من إقامة الدعوى وخلال المحاكمة أو غير ذلك من أشكال الفصل الأولي وحتى اكتمال جميع

Solomon, M., & Somerlot, D. K. (1987), *Caseflow Management in the Trial Court: Now and for the future*,^(٣٤) Chicago: American Bar Association

Thomas Church, J., Carlson, A., Lee, J.-L., & Tan, T. (1978). *Justice Delayed. the pace of litigation in urban trial*^(٣٥) courts. Williamsburg, Va.: National Center for State Courts

أعمال المحكمة التالية للفصل، من أجل التحقق من سرعة إقامة العدل.^(٣٦) وهي تقضي، إجمالاً، بأن تتحكم المحكمة في سير القضايا وتديره بشكل نشيط. وبالتالي فهي وسيلة للسعي إلى إنجاز المهمة المؤسسية المتمثلة في تسوية المنازعات بالطرائق القانونية وفي وقت مناسب. وتتسم إدارة القضايا بالأهمية أيضاً بالنسبة للمحاكم التي لا تعاني الآن من تأخر القضايا أو من تراكمها. فالاستخدام الفعّال لتقنيات وممارسات إدارة القضايا يُحسن الفعالية في استخدام موارد نظام العدالة، ويُقلل بالتالي من تكاليف أعمال العدالة. ويمكن أيضاً للاستخدام السليم لإدارة القضايا أن يُساعد، نظراً لما يؤدي إليه من تقليل في الوقت اللازم لتسوية المنازعات، على بناء ثقة الجمهور في فعالية المحاكم وفي خضوع القضاة للمساءلة.

وتتطوي إدارة القضايا على مجموعة من المبادئ والتقنيات التي وُضعت أساساً في الولايات المتحدة في الثلاثين عاماً الماضية واعتمدت بنجاح في عدد متزايد من البلدان سواءً تلك التي تأخذ بالقانون العام أو تلك التي تأخذ بالقانون المدني. وتؤكد هذه المبادئ على الدور النشط الذي يضطلع به القضاة وموظفو المحاكم في إدارة تسلسل الإجراءات القضائية. بيد أن إدارة القضايا ليست مسألة تكييف قواعد وتقنيات جديدة فحسب. ففي البلدان التي جرت فيها العادة بشكل قوي على ممارسة المحامين (وأعضاء النيابة العامة) السيطرة على الإجراءات، يتطلب الاعتماد الناجح لهذه التقنيات تغييرات أكثر عمقا وصعوبة متعلقة بالهوية المهنية للقضاة والمحامين. وبالتالي، فإنها تحتاج التزاماً طويلاً الأجل من أصحاب المصلحة واستراتيجيات واضحة لإدارة التغيير لن يجري التصدي لها في هذا القسم. ويُلقى الضوء أدناه على تقنيات مختارة لإدارة القضايا، كما تُوضّح في دراسة الحالة.

وتستلزم سيطرة المحكمة على القضايا تنفيذ مبادئ مختلفين: تدخل المحكمة مبكراً وسيطرة المحكمة باستمرار على سير القضية.

- يتطلب تدخل المحكمة مبكراً أن يُلمّ القضاة بالضوابط الإدارية وأن يفرضوها فور إسناد القضية لهم. وقد يشمل هذا إعطاء توجيهات للأطراف في أقرب وقت ممكن وعقد اجتماعات لتحديد الجدول الزمني للقضية والجلسات المستعجلة.
- تعني سيطرة المحكمة باستمرار على سير القضية مواصلة القضاة فرض هذه الضوابط ورصد سير القضية ونشاطها خلال كامل حياتها.

ويمكن التخفيف من عبء الرصد المستمر حيثما وجدت لدى المحاكم نُظم فعّالة لإدارة معلومات القضايا، إماً يدوية أو إلكترونية، وحيثما أمكن للقضاة الاعتماد على مساعدة موظفين رئيسيين. فالنظام الفعّال لإدارة معلومات القضايا، على سبيل المثال، سيوفر تفاصيل عن وضع القضية، بما في ذلك المواعيد النهائية المفروضة من المحكمة وما إذا كان المتقاضون يمثلون لها. ويؤدي وجود موظفين مؤهلين لمساعدة القاضي في عملية إدارة القضايا ورصدها إلى إعفاء القضاة من هذه المسؤوليات الإدارية ويسمح لهم بالتركيز على وظائفهم القضائية.

ويمكن لتكنولوجيات المعلومات والاتصال أن تساعد بلا شك فيما يتعلق بالضوابط المؤتمتة التي تتناولها نظم إدارة معلومات القضايا. وبهذه الطريقة فإنّ تسجيل القضية هو الذي يُطلق إجراءات السيطرة مثل تحديد الخطوة الإجرائية التالية وبعث برسائل إذا لم يُتخذ الإجراء المتوقع. بيد أن بالإمكان أيضاً أن تضطلع المحكمة بالسيطرة النشيطة باستخدام أدوات تقليدية بدرجة أكبر. وقد ثبت أن تنفيذ هذه المبادئ يُعجّل من عملية التقاضي ويزيد من عدد القضايا التي تجري تسويتها قبل المحاكمة ويُقلل من عدد القضايا قيد النظر غير النشيطة كما يتضح من دراسة الحالة المستقاة من أستراليا الموصوفة أدناه (انظر الإطار ٦-١).

وتُبين حالة تونغنا (الإطار ٣-١) عدداً من التدابير البسيطة التي تستهدف تحسين الإدارة المادية للملفات، وتنفيذ مبادئ أساسية للإدارة القضائية وإدارة القضايا، وبرامج تدريب مناسبة يُمكن أن تؤدي إلى تحسّن ملموس.

Steelman, D. C. (2000). *Caseflow Management. The Hart of Court Management in the New Millennium*.^(٣٧)

. Williamsburg, Va.: National Center for State Courts

الإطار ٢٢- إدارة القضايا في تونغنا^(١)

في أواخر عام ٢٠٠٤، أعلن رئيس المحكمة العليا في تونغنا عن التزامه بتسريع الفصل في القضايا وتنفيذ نظام لإدارة القضايا يتسم بمزيد من الفعالية. وكانت المحكمة تعاني آنذاك من عدد كبير نسبياً من القضايا المتراكمة.

وقد استُهلّت العملية في عام ٢٠٠٥ باستعراض خارجي لنظام إدارة القضايا في المحكمة أسفر عن كشف عدد من جوانب عدم الفعالية في العملية. وتسليماً بالقيود المهمة المفروضة على الموارد المالية والبشرية التي يتعين على المحكمة العمل في إطارها، كان من الضروري وضع وتنفيذ إصلاحات غير مكلفة وسهلة الاستخدام. وجرى إعداد خطة الإصلاح استناداً إلى الالتزام بستة من مبادئ الإدارة القضائية التي اعتُبرت مهمة للمحكمة. وكانت هذه المبادئ هي:

- الالتزام القضائي بإدارة القضايا على نحو استباقي
- تحديد حدود زمنية يجري خلالها الفصل في الدعاوى
- سيطرة المحكمة على سرعة عملية التقاضي
- التقليل من التأجيل إلى أدنى حد
- تحديد تاريخ المحاكمات بشكل مؤكد
- إنشاء نظام لقياس الأداء وتجنب التأخير

وكانت الخطوة الأولى في العملية هي إجراء مراجعة للقضايا المتراكمة لتحديد أنواع القضايا التي تستغرق وقتاً طويلاً والسبب وراء ذلك. ومن ثم قامت المحكمة بوضع خطة استراتيجية لمعالجة التراكم في القضايا استُهلّت باستعراض جميع القضايا لتحديد أيّ القضايا ما زالت نشيطة وتحتاج إلى الفصل. وقد أدرجت جميع الدعاوى النشيطة تمهيداً لعقد جلسات نظرها أو للوساطة بشأنها.

وعقب ذلك، نظرت المحكمة في الأسباب التي تحول دون الفصل في القضايا خلال إطار زمني معقول. وكانت الأسباب الرئيسية التي جرى التوصل إليها هي:

- عدم تحديد تواريخ المحاكمات و/أو الجلسات التالية بشكل مؤكد أو سهولة تأجيل هذه التواريخ دون سبب وجيه،
- جمع بيانات القضايا بشكل غير متسق وغير مكتمل،
- عدم التبليغ بانتظام عن عمر القضايا ووضعها،
- عدم وضع الملفات في أماكنها الصحيحة واقتادها معلومات أساسية مثل أوامر المحاكم.

وبغية التصدي لذلك، اتخذت التدابير التالية:

- امتنع القضاة عن السماح بالتأجيل إلا إذا كانت الإجراءات المقررة ستُسبب ضرراً غير معقول لأحد الأطراف أو تؤدي إلى وقوع ظلم على أيّ نحو آخر.
- وُضع نظام حاسوبي بسيط لإدارة القضايا باستخدام كشف بياني من النوع إكسل لتسجيل معلومات القضايا.
- تلقى موظفو السجل تدريباً على جمع وإدخال بيانات الحالات إضافة إلى طريقة تحديث الملفات الإلكترونية وموعد.
- جرى تشييد غرفة ملفات مؤمنة للمحافظة على سلامة الملفات والحيلولة دون وضعها في غير أماكنها. وقد زُوّدت غرفة الملفات بحاسوبين جري توصيلهما إلى سائر الحواسيب الموجودة في السجل. وقد سمح ذلك لجميع موظفي السجل بالاطلاع على الكشف إكسل والوصول بالتالي إلى أحدث المعلومات عن وضع أيّ قضية.

وفي الأشهر الستة التي أعقبت إنشاء النظام الجديد لإدارة القضايا، حدث انخفاض كبير في القضايا المتراكمة في المحكمة. وإضافة إلى هذا، يُبين تقرير ممارسة أنشطة الأعمال لعام ٢٠٠٨ الصادر عن البنك الدولي، أنّ مدة معالجة منازعات العقود انخفضت إلى ٣٥٠ يوماً (٣٢ في المائة) وأنّ تكاليف الإجراءات انخفضت إلى ٣٠ في المائة من المطالبة (١٧ في المائة). ويضع تقرير عام ٢٠٠٨ تونغنا في المركز الأول كبلد إصلاح على الصعيد العالمي طبقاً لمؤشر "إنفاذ العقود" في ممارسة أنشطة الأعمال—وفي الوقت نفسه يرفع ترتيبها العام ٢٦ مركزاً إلى المركز ٥٨ على العالم. وإلى حد كبير أرجع هذا التحسن إلى إصلاحات إدارة القضايا التي أخذت بها المحكمة.

^(١) وفّرت دراسة الحالة هذه السيدة هيلين بوروز، مديرة البرامج الدولية في محكمة أستراليا الاتحادية.

٤- الإدارة المتميزة للقضايا

تُغيّر الإدارة المتميزة للقضايا من مفهوم التسلسل الزمني لمعالجة القضايا في المحاكم. فالنظام التقليدي لمعالجة القضايا يستند إلى مسار إجرائي واحد وإلى مبدأ "من يدخل أولاً يخرج أولاً". وفيه يستخدم القضاة نفس الأدوات والبروتوكولات العامة لمعالجة جميع القضايا بصرف النظر عن تعقيدها النسبي ومقدار الوقت القضائي اللازم لمعالجتها. وقد جرى مؤخراً وضع نهج جديد ينطوي على عدّة مسارات إجرائية تبعا لتعقيد القضية ومقدار ما تتطلبه من اهتمام قضائي. وأدى هذا إلى إنشاء مسارات إجرائية بديلة. ويُنظّم كل مسار وفقا لإجراءات وأطر زمنية مختلفة من أجل تجسيد المجموعة المتنوعة من الخصائص والمتطلبات المرتبطة بمعالجة عبء معين من القضايا. وبهذه الطريقة تتّبع مطالبة صغيرة وقضية مدنية أكثر تعقيدا إجراءات مختلفة تتناسب مع الاختلاف في تعقيدهما.

ويشمل نظام الإدارة المتميزة للقضايا في العادة ثلاثة مسارات لمعالجة القضايا: المطالبات الصغيرة والمسار السريع والمسار المعقّد أو المتعدد^(٣٧). ويجري تصنيف كل قضية على أساس مدى تعقيدها (مقدار الانتباه الذي تتطلبه من القضاة والمحامين، قيمة القضية، خصائص الإجراء، المسائل القانونية المثارة)، وتُسند إلى أحد المسارات. وبهذه الطريقة، يُمكن الفصل بسرعة في القضايا البسيطة التي تتبع مسار المطالبات الصغيرة أو المسار السريع، وبأدنى قدر من الانتباه القضائي. أمّا القضايا المعقدة التي تتطلب على مسائل قانونية متعددة وحالات وقائية معقدة وأطراف متعددة فتجري معالجتها عبر المسار المعقّد حيث تخضع للاستعراض القضائي الأكثر تركيزا واستدامة الذي يتطلبه الفصل فيها.

وإذا اختارت محكمة ما أن تنفذ برنامجا للإدارة المتميزة للقضايا، فينبغي أن يكون أحد سماته الرئيسية استعراض المحكمة المبكر لكل دعوى بُعيد إقامتها. وينبغي لمعايير إسناد كل قضية إلى المسار الصحيح أن تشمل الأطراف وأن تستند إلى معايير ثابتة. وقد يُطلب من المحامين وأعضاء النيابة العامة الاضطلاع بدور نشيط لدعم برنامج للإدارة المتميزة للقضايا عن طريق الإسهام في فرز القضايا. فعلى سبيل المثال، في العديد من الولايات القضائية، يتعيّن على المحامين بيان وزن كل دعوى خلال مرحلة إقامتها من أجل إعلام المحكمة وسائر الأطراف بتعقيدها المتوقع. وعلى أيّ حال، فإنّ المحكمة هي التي تقوم بالإسناد النهائي إلى مسار ما.

ونظرا لأنّ معالجة كل قضية يُمكن أن يجري بطرائق مختلفة في كل مسار، فإنّ بالإمكان إدارة عبء العمل والجداول الزمنية القضائية على نحو أفضل. وتحصل المحاكم على معلومات أساسية عن القضايا في وقت مبكر من العملية. ويُمكن توزيع موظفي المحاكم بشكل أفضل على أساس عبء العمل في كل مسار.

٥- إدارة المرحلة السابقة للمحاكمة والمحاكمة

قد تختلف الطريقة التي تتبعها المحاكم في إدارة جداول الإجراءات الرسمية المرتبطة بالقضايا فيما بين النظم القضائية بعضها وبعض، بل وفي النظم القضائية نفسها أحيانا. ومن منظور عام للغاية، يُمكن تجميع المحاكمات في نوعين:

- نوع "مركّز"، وهو يشمل سلسلة متصلة من الجلسات. وينزع هذا النوع من المحاكمات إلى أن يكون شفويا أكثر منه معتمدا على الأوراق.
- نوع "مجزّأ"، وهو يستند إلى سلسلة من الجلسات المنفصلة، يُمكن لكل منها أن يتصدى لعنصر أو أكثر. وينزع هذا النوع الثاني إلى أن يكون معتمدا على الأوراق أكثر منه شفويا.

ويُمكن تحسين كلا النموذجين باستخدام تقنيات إدارة المرحلة السابقة للمحاكمة والمحاكمة. فعملية المحاكمة، سواء كانت مركزة أو مجزأة، تستنفد مقادير مهمّة من وقت القضاة وموظفي المحاكم. وبقدر الأخذ بالتقنيات

^(٣٧) <http://www.dca.gov.uk/civil/cmpaper/cmchap2.htm>

والممارسات الإدارية في عملية المحاكمة، يُمكن تحقيق جوانب كفاءة متنوعة. وقد اعتمدت رابطة المحامين الأمريكية في عام ١٩٩٢ معايير إدارية تُشير على القضية "بأن يكونوا على استعداد للاضطلاع بمهام الرئاسة واتخاذ الإجراءات المناسبة لضمان استعداد جميع الأطراف للمضي قدماً وبدء المحاكمة في موعدها المقرر وإتاحة فرصة متساوية لجميع الأطراف لتقديم الأدلة ومُضي المحاكمة إلى نهايتها دون مقاطعة غير ضرورية." (٢٨) ومنذ ذلك الحين، اعتمد عدد من الأجهزة القضائية حول العالم مبادئ توجيهية مماثلة.

وكمثال على ذلك، يوفر الدليل العملي بشأن إدارة المحاكم وتدقيق القضايا في الجهاز القضائي الأدنى في جنوب أفريقيا إرشادات للقضاة ولجميع الأطراف الفاعلة المؤسسية الأخرى المعنية بإدارة العدالة الجنائية. ويشمل الدليل عدداً من المبادئ والإرشادات العملية المكيفة خصيصاً لتناسب مختلف الأطراف الفاعلة المعنية بالإجراءات الجنائية (القضاة، أعضاء النيابة العامة، المحامون، الموظفون، وما إلى ذلك) بغية تعزيز تطبيق نظام متكامل لإدارة تدقيق القضايا وعمل العدالة الجنائية بشكل فعال. (٢٩)

الإطار ٢٣- ممارسات إدارة المرحلة السابقة للمحاكمة

يُمكن للقضاة استخدام مجموعة متنوعة من ممارسات إدارة المرحلة السابقة للمحاكمة وإجراءاتها لتيسير المعالجة الفعالة للقضايا. وهذه الممارسات والإجراءات قيّمة جداً بالنسبة للقضايا الأكثر تعقيداً والمنطوية على تحديات فنية، بيد أن بالإمكان استخدامها أيضاً لإدارة تدقيق القضايا بوجه عام. وهي تشمل ما يلي، وإن كانت لا تقتصر عليه:

إلزام الأطراف بالالتقاء والتباحث:

بعد إسناد القضية واستعراضها، يجوز لرئيس المحكمة أن يُلزم الأطراف بالالتقاء والتباحث قبل اجتماع التخطيط والجدولة. وفي هذه الحالات، ينبغي للقاضي أن يُعطي الأطراف فكرة عامة عما ينبغي لها مناقشته، والاستنتاجات التي ينبغي لها أن تتوصل إليها، والالتزامات التي تكون مستعدة للتقيد بها فيما يتعلق بالجدولة، والمسائل التي تتفق على أنها تُشكل لبّ النزاع، ومدى اعتقادها بأن المناقشة المتعلقة بالتسوية قد تكون مثمرة. ويتعين على الأطراف أن تشترك في إعداد تقرير للمحكمة يبين الخطوط العريضة لمناقشاتها واستجاباتها، وأن تقدم هذا التقرير إلى المحكمة قبل اجتماع التخطيط والجدولة.

تحديد موعد اجتماع للتخطيط والجدولة وعقده:

بُعید إقامة دعوى جديدة، يُحدد القاضي الذي أُسندت إليه القضية موعداً لاجتماع سابق للمحاكمة يتعين أن يحضره ممثلٌ مخوّل عن كل طرف. وفي هذا الاجتماع، يناقش القاضي مع الممثلين المسائل القانونية الرئيسية وكم من الوقت سيحتاجه كل طرف لعرض قضيته وعدد الشهود المتوقع من كل طرف وكم من الوقت سيحتاجه كل طرف للإعداد للمحاكمة وما إلى ذلك. وخلال هذا الاجتماع، سيتمكن قاضٍ متمرس من حصر عدد نقاط النزاع وتعقيدها في المسائل القانونية الأساسية، واستبعاد الشهود المتكررين، وتقليل الزمن اللازم على السواء للإعداد لعملية المحاكمة والاضطلاع بها، سواء كانت هناك جلسة متصلة واحدة أو عدد من الجلسات. وإذا كان قد تعين على الأطراف أن تجتمع وتباحث قبل ذلك، يقوم القاضي باستعراض التقرير معها.

استعراض إمكانية تسوية النزاع

خلال اجتماع التخطيط والجدولة وبعده وحتى بداية عملية المحاكمة، يُشير القاضي على الأطراف بأن تستكشف بشكلٍ جدي إمكانية تسوية النزاع. وفي الحالات التي تُعرب الأطراف فيها عن رغبتها في مواصلة التفاوض على التسوية ولكنها تطلب معونة المحكمة، يكون رئيس المحكمة أو ممثل آخر للمحكمة مستعداً لتيسير التسوية.

(٢٧) National Conference of State Trial Judges (U.S.) (1992). Trial management standards recommended by [the]

.National Conference of State Trial Judges. Chicago: American Bar Association

. www.justiceforum.co.za/practical_guide.pdf (٢٨)

الإطار ٢٣ - (تابع)

تحديد تاريخ ثابت ومعقول للمحاكمة

خلال اجتماع التخطيط أو على أي نحو آخر، يجري القاضي نقاشا مع الأطراف من أجل تحديد تاريخ ثابت لبدء إجراءات أو جلسات المحاكمة. وعلى الأطراف أن تفهم أن '١' التاريخ لن يُعدّل أو يُؤجل إلا في ظروف نادرة للغاية و'٢' أن عملية المحاكمة ستبدأ في هذا التاريخ سواء كانوا مستعدين تماما أم لا.

ويُركّز إصدار حديث للجنة المعنية بفعالية العدالة التابعة لمجلس أوروبا على إدارة الأطر الزمنية: وهي أدوات تنظيمية بيئية وتشغيلية أنشئت لتحديد أهداف وممارسات قابلة للقياس من أجل تنفيذ إجراءات القضايا في الوقت المناسب^(٤٠). وتعني تنظيمية بيئية أنه نظرا لأن طول الإجراءات القضائية والإدارة الفعلية للقضايا هما نتيجة للتفاعل بين أصحاب مصلحة مختلفين في سلسلة المعلومات (قضاة وموظفون إداريون ومحامون وشهود خبراء وأعضاء النيابة العامة وشرطة وما إلى ذلك)، فمن الضروري أن تكون الأطر الزمنية أهدافا مشتركة بينهم جميعا يسعون إلى تحقيقها. وأمّا أدوات تشغيلية فتعني أن هناك أهدافا لقياس إلى أي مدى تلبى كل محكمة، وبشكل أعم عملية إقامة العدل، مكوّن التوقيت في معالجة القضايا، مستوفية بذلك مبدأ المحاكمة العادلة في غضون زمن معقول الذي تنص عليه الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان. وبالتالي، فإن تحديد أطر زمنية هو شرط لازم لبدء قياس ومقارنة التأخير في معالجة القضايا، وتقييم السياسات المنفذة للحد من طول الزمن اللازم لمعالجة القضايا. ومن ثم، يجري تصنيف السياسات والممارسات في خمس مجموعات رئيسية:

- ١ - تحديد أطر زمنية معقولة وقابلة للقياس: بالتشاور مع جميع أصحاب المصلحة، يتعيّن تحديد أطر زمنية معقولة للإجراءات الرئيسية على مستويات نظام العدالة والمحكمة وفرادى القضاة.
- ٢ - إنفاذ الأطر الزمنية: ينبغي أن يكون هناك نظام إشعار يُعلم المديرين والقضاة بالحالات التي تتجاوز قضايا قيد النظر فيها الإطار الزمني؛ ويتعيّن ممارسة ضغوط خارجي بغية ضمان الامتثال داخل مؤسسات قطاع العدالة وعبرها. وينبغي أن يُفهم الامتثال للأطر الزمنية على أنه مسؤولية مشتركة بين المحكمة وأصحاب المصلحة. ومن الضروري في هذا الصدد وجود التزام وقيادة قوين لتعزيز الامتثال بالأطر الزمنية على مستوى المحكمة، وتمييز الوظائف التنظيمية بوضوح وتكاملها بين رؤساء المحاكم ومديري المحاكم.
- ٣ - رصد البيانات ونشرها: ترتبط على نحو وثيق بما يرد أعلاه مسألة جمع البيانات ورصد أداء المحكمة بوجه عام مع التركيز بشكل خاص على فترات "الركود" بسبب توقف الأطراف و/أو المحاكم عن النشاط.
- ٤ - السياسات الإجرائية لإدارة القضايا: أينما يكشف الرصد عن وجود مصادر متكررة للتأخيرات الإجرائية، يتعيّن النظر في إدخال تغييرات على سياسات إدارة القضايا. وقد تساعد هذه السياسات على تعزيز الدور النشط الذي يضطلع به القاضي في إدارة القضايا وفرض حدود صارمة على عدد مرات التأجيل وتشجيع لقاء الأطراف مبكرا بغية تيسير التسوية الودية أو إعداد القضايا للمحاكمة والسماح بإدارتها إدارة متميزة حسب تعقيد القضية.
- ٥ - سياسات عبء القضايا وعبء العمل: تتراوح هذه السياسات بين التنبؤ بعبء القضايا وعبء العمل للذين تستطيع المحاكم التصدي لهما، ورصدهما، والمبادرات الرامية إلى تشجيع التوصل إلى حل المنازعات بالطرائق البديلة وتسويتها مبكرا بين الأطراف وإنشاء أدوات تصفية وتحويل للحد من عدد الدعاوى التي تُقام أمام المحاكم (تقنيات التحويل) وزيادة الاعتماد على قاض واحد بدلا من هيئة قضاة.

^(٤٠) CEPEJ (2006), Compendium of "best practices" on time management of judicial proceedings

وما زالت إدارة القضايا جديدة (أو غير معروفة) في ولايات قضائية عديدة ليس فقط من حيث كونها ممارسة وإنما أيضا من حيث المعرفة الأساسية بمبادئها. وتتمثل أولى خطوات التصدي لهذه الفجوة المعرفية في تقدير الاحتياجات التدريبية للقضاة والموظفين على السواء. وعقب ذلك، يتعين تصميم برامج تثقيفية وتدريبية محددة من أجل إعداد برامج لإدارة القضايا والأخذ بمفاهيمها في المحاكم.

٦- سلسلة العدالة: تنسيق المؤسسات

تتطلب مبادئ وتقنيات إدارة القضايا المبنية أعلاه أيضا بشكل كامل على الإجراءات الجنائية. بيد أنه يتعين مراعاة السمات الخاصة لقطاع العدالة الجنائية لأنها تولّد طبقات إضافية من التعقيدات التي يجب التصدي لها. وتتطلب الإدارة الناجحة لتدفق القضايا في قطاع العدالة الجنائية تفاعلا بين مؤسسات مختلفة: المحكمة ومكتب المدعي العام ورابطة المحامين ودرجات متفاوتة الشرطة وخدمات السجون والمراقبة. وفي العادة تكون كل من هذه المؤسسات منفصلة (وفي حالات عديدة مستقلة) عن المؤسسات الأخرى كما يكون لها أولويات وأهداف مؤسسية مختلفة.

وإذا كان بإمكان المحكمة أن تضع سياساتها هي (على المستوى القضائي أو الإداري) دون ما حاجة إلى التعاون مع الوكالات المختلفة، فإنّ من الواضح أنّ التعاون والقدرة على العمل على إيجاد حلول مشتركة بين مختلف الوكالات وأصحاب المصلحة، لا سيما على مستوى إدارة القضايا، يُمكن أن يكون مفيدا في تحسين نوعية العدالة وتوقيت الإجراءات المدنية والجنائية على السواء. وكما لاحظت اللجنة المعنية بفعالية العدالة التابعة لمجلس أوروبا، فإنّ لإشراك أصحاب المصلحة في سياسات الأطر الزمنية وإدارة القضايا له عدّة آثار إيجابية: فهو يساعد على إنشاء الالتزام بين جميع الأطراف الفاعلة الرئيسية ويوجد بيئة صحيحة لوضع السياسات الابتكارية ويشير إلى أنّ مسؤولية معالجة القضايا في الوقت المناسب لا تنطبق فقط على عمليات المحكمة وإنما تشمل أيضا أطرافا فاعلة أخرى.

وفي المقابل، هناك حاجة إلى المحافظة على استقلال العديد من هذه المؤسسات بعضها عن بعض وأيضا عن الحكومة (لحماية حقوق المدعى عليه ومصالح العدالة). وبالتالي فإنّ التنسيق لا يُمكن أن يُعزّز من خلال فرض سيطرة مركزية. وعلى ذلك، فمن الأهمية بمكان وضع استراتيجيات لتشجيع التعاون من خلال طرائق أخرى. وقد ثبت أنّ استخدام مجموعات الاتصال والموائد المستديرة التي يشارك فيها ممثلون رئيسيون لمختلف المؤسسات من أجل مناقشة مواضيع محددة واقتراح حلول ملموسة هو أحد النهج الأكثر نجاحا لتجنب استراتيجيات المجموع الصفري.

الإطار ٢٤- نظام الملفات الفردية لمحكمة أستراليا الاتحادية

اعتمد نظام الملفات الفردية في ١ أيلول/سبتمبر ١٩٩٧ من أجل تحسين سرعة التقاضي والحد من التأخير. وكانت إحدى المشاكل الشائعة تتمثل في أنّ سير القضايا كان بطيئا ومكلفا لأنّ الجلسات التمهيدية كان مقرراً لها أن تتعقد أمام قضاة مختلفين وكان يتعين إطلاع كل قاض على وقائع القضية وملابساتها. وإضافة إلى هذا، كانت الجلسات التمهيدية تتيح للمحامين فرصة إعادة تناول مسائل سبق الحكم فيها لصالح الطرف الآخر.

وقد نجح النظام الجديد في تحقيق مكاسب في الوقت والتكلفة نتيجة لإمام قاضي الملف بالقضية. وعلى وجه الخصوص، يسعى النظام إلى إلغاء الحاجة إلى شرح القضية من جديد كلما عُرضت على قاض.

الإطار ٢٤- (تابع)

وينطوي النظام الجديد على ما يلي:

- اتساق النهج خلال تاريخ القضية.
- الحد من عدد الجلسات وغير ذلك من الإجراءات التي تتطلب المشوّل أمام المحكمة.
- تثبيط المنازعات التي تنشأ خلال المرحلة التمهيدية أو، بدلا من ذلك، حل هذه المنازعات بسرعة.
- الكشف على نحو أفضل عن القضايا المناسبة للوساطة.
- تسوية المنازعات مبكرا.
- تحديد تواريخ المحاكمة مبكرا والالتزام بهذه التواريخ.

نهج إدارة القضايا—يستند النظام الجديد إلى عدّة تقنيات لإدارة القضايا من الموصوفة أعلاه وهو مُصمم لتشجيع تسوية المنازعات على نحو عادل ومنظم وسريع إضافة إلى تعزيز شفافية الإجراءات القضائية.

والمبدأ العام الذي يركز عليه نظام الملف الفردي هو إسناد كل دعوى تُقام أم المحكمة بطريقة عشوائية إلى قاض يكون مسؤولاً عن إدارة القضية حتى الحكم النهائي. وتوزّع القضايا في مجالات محددة مثل الملكية الفكرية والضرائب والممارسات التجارية وحقوق الإنسان والقانون البحري والتجاري بطريقة عشوائية على قاض في هيئة قضاة.

ويسمح التدخل المبكر للمحكمة وسيطرته المستمرة على سير القضية إضافة إلى إسناد دور قوي للقضاة بالتعامل بفعالية مع مجالات التقاضي الحاسمة، مثل المذكرات المشوبة والمبالغة في الاطلاع على الأوراق وغير ذلك من المناورات التي كثيرا ما يستخدمها المحامون لتأخير القضية أو إحباط مطالبات مشروعة.

ويُحدد نظام الملفات الفردية إجراءات المحكمة الرئيسية مثل الجلسات واجتماعات إدارة القضايا واجتماعات التقييم واجتماعات إدارة المحاكمة والجلسات والأطر الزمنية التي يتعين أن تجري فيها كل من هذه الأحداث الإجرائية.

ومن ثم فإنّ السمات الرئيسية لنظام الملفات تشمل ما يلي:

- التعامل مع القضية بواسطة نفس القاضي من البداية حتى النهاية؛
- التحديد المبكر لتاريخ غير قابل للتغيير تقريبا للمحاكمة؛
- إدارة القضية بواسطة نفس القاضي حيث يُحدّد جدول مواعيدها ويُعطى التوجيهات ذات الصلة في الفترة السابقة للمحاكمة؛
- يتولى القاضي المحاكمة إذا أُحيلت القضية إلى المحاكمة.

وإضافة إلى هذا، يساعد نظام الملفات الفردية على تحديد التوجيهات والإجراءات الجداول المتعلقة بفرادى القضايا ورصد الامتثال للأوامر. ويرصد "قاضي الملف" الامتثال للتوجيهات ويتصدى للمسائل التمهيدية ويضمن الالتزام بتواريخ الجلسات.

ويُعين القضاة تواريخ الجلسات بالنسبة للمسائل المتضمنة في ملفاتهم. وإذا ساورت أحد الأطراف شواغل بشأن حدوث تأخير إمّا في الحصول على تاريخ جلسة أو في التاريخ المحدد لجلسة، فينبغي له أن يثير هذه الشواغل مع قاضي الملف.

النتائج والضبط الدقيق—تُفيد المحكمة الاتحادية والمحامون بحدوث تحسينات في زمن معالجة القضايا منذ الأخذ بنظام الملفات الفردية. وقد تشاورت اللجنة مع عدّة مئات من الممارسين من مختلف أنحاء أستراليا ممن لديهم خبرة في التقاضي في المحكمة الاتحادية ومع شهود خبراء وبعض المتقاضين والقضاة والموظفين الإداريين العاملين في المحاكم. وكانت الأغلبية الساحقة من الشهادات والمشاورات مؤيدة لنظام الملفات الفردية ومثنية عليه بسبب "تثبيطه للمثوّل دون داع أمام المحاكم وتحسينه لنتائج الجلسات التمهيدية وسماحه بتبادل المعلومات مبكرا وتقريبه بين وجهات النظر في المنازعات وإسهامه في تسوية القضايا بمزيد من الفعالية والكفاءة، بما في ذلك بإحالة القضايا المناسبة إلى الوساطة."

وجرى أيضا تحديد مشكلتين تحتاجان إلى "الضبط الدقيق"، ألا وهما: الصعوبة التي تُصادف من آن لآخر في الحصول على موعد لجلسة أمام قضاة الملفات المشغولين، والممارسات المتفاوتة لإدارة القضايا التي تتطور مع اتباع فرادى القضاة أنماطا وممارسات إدارية خاصة بهم.

ولمواجهة هذه المشكلة، اقترحت اللجنة الأسترالية للإصلاح القانوني تدخلات للحد من اختلافات السجلات (التقريح المنتظم للأدلة الإجرائية الخاصة بالمحكمة الاتحادية) وتحسين ممارسات الجدولة.

المصادر

<http://www.alrc.gov.au/about>

<http://www.austlii.edu.au/au/other/alrc/publications/reports/89/ch7.html#Heading4>

<http://www.lawfoundation.net.au/ljf/app/&id=FC6F58E7087776C0CA257043001BC12A>

Sage, C., Wright, T., & Morris, C. (2002). *Case management reform: a study of the Federal Court's individual docket system*. Sydney: Law and Justice Foundation of NSW

٧- نشوء نظم المعلومات الإلكترونية

خلال السنوات الثلاثين الماضية، اضطلعت تكنولوجيا المعلومات والاتصال بدور متزايد في توفير خدمات العدالة. وفي الكثير جداً من الحالات، اتسم الموقف المتخذ إزاء تكنولوجيا المعلومات والاتصال بإحدى وجهتي نظر متعارضتين: فمن ناحية، كان هناك شك ومقاومة، ومن ناحية أخرى، كان هناك إيمان لا يتزعزع بقدرة التكنولوجيا على حل مشاكل ذات طبيعة مختلفة بشكل تلقائي. بيد أن التكنولوجيا ليست تهديداً كما أنها ليست علاجاً لجميع المشاكل. فالتكنولوجيا توفر بالآخرى فرصاً لإعادة تشكيل وظيفة العدالة لم يكن بالإمكان استيعابها دون تغييرات معقدة على المستويات الإجرائية والتنظيمية بل، وفي كثير من الأحيان، الثقافية أيضاً. وتبين تجارب من اتخذوا أولى الخطوات في هذا المجال أن الطريق نحو تكنولوجيا المعلومات والاتصال طويل وعسير. ففي النظام الاتحادي للولايات المتحدة، على سبيل المثال، حدث الانتقال من نظام إدارة المعلومات القائم على الورق إلى النظام الإلكتروني تماماً، بما في ذلك تقديم الملفات والإشعارات إلكترونياً، تدريجياً على مدى فترة ٢٥ عاماً تقريباً.

وتشمل الصعوبات النمطية التي ما زالت تعترض الأخذ بالنظم التكنولوجية في العديد من البلدان المتقدمة بعد سنوات من الاستثمار ما يلي:

- تركزت تكنولوجيا المعلومات والاتصال أساساً على وظائف السجل (أتمتة الملفات) والوظائف الإدارية ولا توفر الأدوات التي تساعد القضاة على إدارة القضايا ونظر الدعاوى؛
- يتعين إعادة إدخال البيانات المطلوبة مرات عديدة عبر نظم عديدة؛
- أعدت نظم تعقب القضايا وإدارتها لمجموعة متنوعة من قواعد البيانات والمنصات البرمجيات المختلفة؛
- تحتاج تطبيقات تكنولوجيا المعلومات والاتصال من المستخدم أن يُسجل نفسه مرات عديدة في نظم عديدة؛
- لا توفر تطبيقات تكنولوجيا المعلومات والاتصال سطحاً بينياً وانطباعاً متسقاً عبر مختلف البرامج الحاسوبية التي تستخدمها المحكمة؛

- يُحتفظ بالمعلومات في "صوامع" دون روابط وظيفية أو معلوماتية وتبادل للمعلومات بين النظم.

وعلى نحو أعم، ينطوي الأخذ بتكنولوجيا المعلومات والاتصال على خطر المجازفة باستثمارات كبيرة لقاء أثر ضئيل؛ ونتيجة لذلك، يتعين أن تقيّم سياسات تكنولوجيا المعلومات والاتصال مخاطر الفشل الجادة هذه.

مجالات التكنولوجيا—يتعين لنظم معلومات المحاكم، سواء كانت إلكترونية أو ورقية، أن تكون قادرة على توفير قدر كبير من المعلومات، بسرعة وبطريقة اقتصادية، لمجموعة متنوعة من المستخدمين. ويتعين أن تظل المعلومات وسجلات المحاكم محدثة باستمرار ودقيقة وفورية وسهلة المنال.

وفي حين أنَّ هذه المتطلبات بديهية إلى حد كبير، فإنَّ استيفاءها على أساس يومي صعب التحقيق دائماً. وحالة التطورات التكنولوجية التالية المستمدة من المحاكم الفنلندية تبين كيف تؤدي الاستراتيجيات الناجحة أيضاً إلى هيكل سليم لإدارة تكنولوجيات المعلومات والاتصال وبنية تحتية تكنولوجية متينة وتغييرات قانونية وإجرائية جيّدة التركيز.

الإطار ٢٥ - تكنولوجيا المعلومات والاتصال في المحاكم الفنلندية

الإدارة—تقع على إدارة الشؤون الإدارية القضائية التابعة لوزارة العدل في فنلندا مسؤولية البنى التحتية لتكنولوجيات المعلومات والاتصال وشبكاتنا وبروتوكولاتها ومعاييرها وإعداد تطبيقاتها وإدارتها داخل الوكالات المعنية بإقامة العدل (أي مكاتب المدعي العام والمحاكم والسجون ووكالات إنفاذ القانون). وتتسم إدارة تكنولوجيات المعلومات والاتصال بالمركزية، ولها هدفان: توحيد المعلومات التي توفرها المحاكم وإدراج مختلف نظم تكنولوجيات المعلومات والاتصال في نظام العدالة؛ وإتاحة تبادل البيانات داخل القطاع العام وبين السلطة القضائية والجمهور.

وتتقرر استراتيجيات إدارة البيانات في اللجنة التوجيهية التابعة لإدارة الشؤون الإدارية القضائية، ومن ثم تُرفع إلى الوزير لكي يتخذ القرار النهائي. وعندما تكون المسألة فنية، تتلقى الإدارة المساعدة من مكتب إدارة البيانات التابع للوزارة، وهو وحدة خدمية شبه مستقلة. وتُسدن بعض الأنشطة الفنية عادة إلى شركات خاصة خارجية.

البنى التحتية—تشمل خدمات البنى التحتية الأساسية لتكنولوجيات المعلومات والاتصال في كل مكتب عدالة شبكة محلية وحواسيب شخصية لجميع الموظفين وبرامجيات مكتبية (OpenOffice) وخدمات شبكة إلكترونية داخلية إنترانت (مثل قاعدة بيانات معلومات قانونية وقواعد الإجراءات المدنية والجنائية) ونظام لإدارة القضايا والبريد الإلكتروني والوصول إلى الإنترنت والوصول إلى ما يُسمى بالسجلات الأساسية. وتجمع هذه السجلات بيانات متنوعة مثل: معلومات عن الأشخاص الطبيعيين (نظام سجل السكان) والشركات والرابطات (نظام سجل الأعمال) والممتلكات (نظام معلومات العقارات) والمباني والمساكن (نظام سجل المباني) وشبكات الاتصال المادي (الطرق والسكك الحديدية) والبيئة الطبيعية. وهذه السجلات هي صُلب نظام تكنولوجيات المعلومات والاتصال المستخدم في الإدارة العامة. وأساس السجلات الأساسية هو نظام الرمز الموحد، أي رقم الهوية الشخصي، الذي يُنشأ لكل مواطن فنلندي عند مولده، ورمز تحديد الهوية الخاص بالعقارات الذي يُستخدم في جميع التعاملات المتعلقة بالعقارات. ومن ناحية، يسمح هذا بالاتصال وتبادل البيانات بشكل فعال بين النظم؛ ولكنه يُمثل، من ناحية أخرى، تحدياً بالنسبة لحماية الخصوصية.

تطورات تكنولوجيات المعلومات والاتصال نتيجة التغييرات الإجرائية—في التسعينيات من القرن الماضي، خلال التخطيط للإجراءات المدنية الجديدة في فنلندا، كان ثمة إدراك بأنَّ غالبية القضايا ستكون قضايا بسيطة لا نزاع عليها بشأن مطالبات مالية أو استرداد ديون. وإذا كان الادعاء موضع نزاع جاز للإجراءات أن تستمر في شكل جلسة ابتدائية، بيد أنَّ أغلبها لم يكن موضع نزاع أو أنَّ الأدلة المقدَّرة أن تشمل هذه الحالة ٩٠ في المائة منها). وبالتالي، كان من الواضح أنَّ هذا الحجم الكبير من القضايا الشديدة التكرار يُمكن أن يُدار بسهولة باستخدام نظام مؤتمت لإدارة القضايا، وأن يستفيد من هذا النظام. وقد لوحظ، خلال مرحلة التخطيط، أنَّ نظم المعلومات الخاصة بالمصارف والتجارة تحتوي أساساً على نفس المعلومات التي تتضمنها البيانات اللازمة للمحاكم، وبالتالي أمكن استخدام هذه المعلومات التي كانت متوافرة في شكل إلكتروني، في نظام إدارة القضايا. بيد أنَّ استخدام أداة مؤتمتة كان يعترضه عقبتان في التشريعات، ألا وهما: ضرورة وجود توقيع أصلي وتقديم وثائق ورقية، وقد جرى التغلب على كليهما نتيجة لتغييرات تشريعية. فقد تقرر، في الإجراءات المدنية الجديدة، تغيير القواعد السابقة بحيث لم يعد من الضروري للمدعي في مطالبة مالية أن يُقدم دليلاً خطياً (أي مُستند) إلى المحكمة ما دام قد بين ذلك في الطلب الخطي. وهذا يعني أنه لم يعد من الضروري إرسال الوثيقة الأصلية إلى المحكمة، كما لم يعد من الضروري توقيع الوثائق المُرسلة بالطريقة التقليدية. ومن ثم صار بالإمكان إرسال الطلب إلى المحكمة إلكترونياً عن طريق الفاكس أو البريد الإلكتروني، وهو ما استهل نظاماً متعدد القنوات لإقامة الدعاوى أمام المحاكم.

وبفضل قاعدة الإجراءات المدنية الجديدة، تعزز تطبيق تكنولوجيات المعلومات والاتصال كما جرى تنفيذ تطبيقين. وكانت النقطة الأساسية هي أنَّ التشريعات الجديدة سمحت باستخدام البيانات الإلكترونية على نطاق واسع، وقد جرى الأخذ ببرامجيات جديدة فور تغيير القواعد، حيث استغل هذه الفرصة تماما نظام Tuomas، وهو نظام متين جديد لإدارة القضايا، ونظام Santra، وهو نظام الكتروني لنقل الملفات.

والآن، يُستخدم نظام Tuomas، الذي كان مُصمما في البداية للإجراءات المستعجلة، لجميع أنواع القضايا المدنية، وقد أدرجت في النظام حوالي ٢٠٠ وثيقة معيارية مستخدمة في المحاكم. وهو يُستخدم أيضا لتبليغ نظام سجل السكان بمختلف البيانات المتعلقة بالطلاق وحضانة الأطفال وحالات التبني إلكترونيا، مما يوفر ٣٠٠٠٠ نموذج سنويا، ويزيح من على مركز سجل السكان عبء تحديث نظمه سنويا. وقد نشأ وضع إيجابي مماثل فيما يتعلق بسجل الإفلاس الذي تستخدمه أيضا شركات الائتمان. وأدَّى تحديث المعلومات ذات الصلة وإرسالها إلى هذا السجل تلقائيا إلى إزالة حاجة المحاكم المرهقة لتوفير هذه المعلومات عن طريق الهاتف.

المصادر

- Karjalainen, M. (2007). *Migrating a Ministry to OpenOffice.org*. Helsinki: Ministry of Justice, Finland
- Kujanen, K., & Sarvilinna, S. (2001). Approaching Integration: ICT in the Finnish Judicial System. In M. Fabri & F. Contini (Eds.), *Justice and Technology in Europe: How ICT is Changing Judicial Business*. The Hague, The Netherlands: Kluwer Law International
- Kujanen, K. (2008). The Positive Interplay between Information and Communication Technologies and the Finnish Public Prosecutor's Offices. In M. Fabri (Ed.), *Information and Communication Technology for the Public Prosecutor's Offices*. Bologna: Clueb

وفي الوقت الراهن، هناك عدد من التكنولوجيات التي يُمكنها دعم مجالات مختلفة من عمل المحاكم. فمن ناحية، استُخدمت هذه التكنولوجيات من أجل أتمتة المهام الإدارية (تعبُّب القضايا ونظم إدارة القضايا وأتمتة الأعمال المكتابية). ومن ناحية أخرى، صُمِّمت تكنولوجيات المعلومات والاتصال من أجل دعم عمل القضاة، ولا سيما عملية اتخاذهم للقرارات القضائية، وتوفير إمكانية الوصول إلى النظم الأساسية واللوائح والسوابق القضائية للمحامين والمواطنين من أجل زيادة شفافية قرارات المحاكم وإتاحة الوصول إلى المعلومات القانونية الرئيسية (المعلوماتية القانونية).^(٤١)

وفي عهد أقرب، أمكن ملاحظة تقارب بين هذه المجالات المختلفة نحو "نظم شاملة لإدارة القضايا" تؤتمت المهام الإدارية وتدعم عملية اتخاذ القضاة للقرارات وتنتشر الأحكام على شبكة الويب. ويتمثل آخر التحديات التكنولوجية وأكثرها طموحا وخطرا التي يواجهها العديد من نظم العدالة في تبادل البيانات الإلكترونية القضائية بين مختلف الهيئات أو بين المحاكم والأطراف (وهو ما يسمى عادة بالعدالة الإلكترونية أو القيد الإلكتروني).^(٤٢)

وتكنولوجيات قاعات الجلسات هي مجال آخر زاخر بالتطبيقات الجديدة بالذکر مثل استخدام الطباعة المحوسبة على الآلة الكتابة أو التسجيلات الصوتية والفيديوية لتسجيل المحاضر. كذلك استُخدمت المؤتمرات الفيديوية بنجاح للإدلاء بالشهادات الفيديوية في عدَّة بلدان.^(٤٣) وأخيرا، ينبغي ملاحظة أنَّ تكنولوجيات المعلومات والاتصال دعمت إدارة المحلفين بدرجة كبيرة.^(٤٤)

تطوّر التكنولوجيا—إنَّ التحوّل من نظام معلومات ورقي إلى نظام معلومات إلكتروني تماما هو أمر مُعقّد ومُكلف ويتطلب التزاما راسخا واستثمارا طويلا من أجل من الهيئات المُؤمّلة. ويُصبح المسؤولون القضائيون الذين يُفكرون

^(٤١) يوجد في الموقع الشبكي للمعهد الأسترالي الآسيوي للمعلومات القانونية فهرس شامل لوصلات ربط بمحاكم وسوابق قضائية في نحو ١٥٠ بلدا حول العالم www.austlii.edu.au/catalog/215.html، إضافة إلى وصلات ربط بمصادر وقواعد بيانات بشأن التشريعات وغيرها من المواضيع القانونية في نحو ٢٠٠ بلد. ومن أمثلة المحفوظات الإلكترونية الأخرى: <http://www.commonlii.org> (معهد الكومنولث للمعلومات القانونية) و <http://www.bailii.org> (المعهد البريطاني والإيرلندي للمعلومات القانونية).

^(٤٢) يوجد تحليل مُحدّث للتكنولوجيا في المحاكم في Reiling D. 2009. *Technology for Justice. How Information Technology Can Support Judicial Reform*. Leiden University Press. 310 pp

^(٤٣) Fabri, M., & Contini, F. (Eds.). (2001). *Justice and Technology in Europe: How ICT is Changing Judicial Business*. The Hague, The Netherlands: Kluwer Law International

^(٤٤) <http://www.ncsconline.org/wc/CourTopics/ResourceGuide.asp?topic=JurMan>

في إجراء هذا التحول بعمل تحليل دقيق لجذواه ولفائده مقارنة بتكلفته بمساعدة وتوجيه من الخبراء القضائيين والفنيين والإداريين. والتحول من نظام محلي لتعقب القضايا إلى العدالة الإلكترونية ينطوي على زيادة حادة في التعقيد من النواحي القانونية والتكنولوجية والإدارية والمؤسسية. وبالتالي، ينبغي أن يكون التطور مستندا إلى نهج تدريجي ينطوي على عدد من المراحل المتعاقبة التي يتعين اختبار كل منها وإدماجها في بيئة عمل المحاكم قبل الانتقال إلى المرحلة التالية.

ولدى تطوير تكنولوجيات المعلومات والاتصال، ينبغي مراعاة عدد من المشاكل المشتركة التي تؤثر في هذا التطوير. وعلى وجه الخصوص، حددت البحوث ما يلي:^(٥٥)

- التوافق المحدود بين تعقيد القوانين الإجرائية والقيود التكنولوجية. فتصميم نظم المعلومات القضائية هو دائما تحدٍ يتطلب تبسيطا معياريا وليس مجرد تغييرات تكنولوجية وتنظيمية.
- افتقار مقدمي الخدمات والتكنولوجيا إلى المعرفة الدقيقة للسمات الخاصة لعمليات العدالة.
- من العسير إدماج أعداد كبيرة من المشاريع الصغيرة النطاق—وبالعكس—من العسير إعداد وإدارة المشاريع الكبيرة جدا.
- الصعوبات التي تواجه قادة المحاكم والقادة القضائيين في إدارة المشاريع والاتصال بمقدمي التكنولوجيا والخدمات، وقلة خبرتهم في هذا الصدد.
- الانحياز ضد الابتكارات التكنولوجية بين المهنيين القانونيين: ففي بعض الأحيان استخدمت القضاة استقلالهم لمقاومة اعتماد الابتكارات التكنولوجية.
- عدم وجود القيادة القضائية القوية على أعلى المستويات اللازمة لدعم وتأييد المشروع والتقليل إلى أدنى حد من نفوذ من قد يسعون إلى مقاومة اعتماد الابتكارات التكنولوجية أو حتى صرف النظر عنه.

وتشمل الأسئلة الرئيسية التي يتعين التصدي لها لدى إعداد نظم المعلومات، من هم الأشخاص الذين يحتاجون المعلومات وما هو نوع المعلومات التي يحتاجونها ومتى يحتاجونها ولأى الأغراض. والمشكلة هي أن الاحتياجات من المعلومات تتطور مع مرور الزمن بسبب الإصلاحات الإجرائية أو زيادة الاحتياجات من المعلومات الإدارية أو تنفيذ إدارة القضايا، وهذه ليست سوى بعض الأسباب النمطية فحسب. وعلاوة على ذلك، فإن الأدوات والتكنولوجيات المتاحة لإدارة المعلومات تتطور بسرعة: فمن الملفات والبطاقات الورقية، التي استُحدثت لأغراض محددة، إلى نظم معلومات إلكترونية ما فتئت تنتشر على نحو متزايد في كل مكان. وهكذا، ربما أمكن فهم تصميم نظم معلومات المحاكم وتطويرها وتنفيذها فهما أفضل كعملية متصلة.

وعلى الرغم من أن جهد الإعداد الأولي يتطلب قدرا كبيرا من التمويل والدعم بالموارد من أجل التخطيط والتصميم والاختبار والتنفيذ، فإن النجاح الطويل الأجل لهذا الجهد يتطلب تخصيص موارد بشكل دائم للصيانة المنتظمة وعمليات التحديث والإحلال الدوري للأجهزة والبرامجيات. والتدريب الأولي والمستمر هو مسألة أخرى ينبغي مراعاتها بعناية على السواء لدى الأخذ بتطبيقات جديدة في المحاكم ولدى تعيين قضاة وموظفين جدد. وأخيرا وليس آخرا، يتعين إيلاء اهتمام خاص لنوعية البيانات المدخلة في النظام، حيث إن نوعيتها تكون في بعض الأحيان سيئة إلى درجة تفوّض عمل النظام. فالعناية والاتساق في إدخال البيانات، المدعومان بأدوات من قبيل قواميس البيانات المتبادلة، ضروريان لإنشاء قواعد بيانات موثوقة وفعالة. وبشكل عام، ينبغي تكريس قدر متزايد من الموارد لهذه المهام.

Contini, F., & Lanzara, G. F. (Eds.). (November 2008). *ICT and Innovation in the Public Sector. European Studies*^(٥٥)

. in the Making of E-Government: Palgrave Macmillan

الإطار ٢٦ - اقتراحات بشأن استراتيجية طويلة الأجل لتطوير تكنولوجيات المعلومات والاتصال

تُصنح نظم المحاكم التي تنتظر في الأخذ بالأدوات الإلكترونية في نظم إدارة المعلومات لديها بأن تمضي في هذا الأمر بتأني وعن بصيرة. فالمرحلة الأولية تشمل استعراض العملية التي يعمل بمقتضاها نظام معلومات القضايا اليدوي واستهلال التغييرات المناسبة لجعل هذه العملية فعالة ومبسطة وظيفيا لكي تكون أتمتها أيسر. وبلي ذلك العمل مع الخبراء الفنيين من أجل تصميم واختبار نموذج لتعقب القضايا تدخل فيه البيانات الإحصائية وغيرها من البيانات التي تدخل عادة في سجلات ورقية متنوعة خاصة بالمحاكم بدلا من ذلك في قاعدة بيانات متكاملة ووحيدة لمعلومات القضايا. ومتى جرى تصميم النظام وإقامته وتثقيحه، أمكن للوحدة الفنية المسؤولة عنه أن تشرع في إضافة تحسينات توسع من قدرته وتجعله أكثر فائدة للمستخدمين الداخليين والخارجيين على السواء.

ومتى جرى تنفيذ التعقب المؤتمت للقضايا تنفيذا كاملا، يُمكن للمحكمة أن تنتقل إلى المرحلة التالية في جهود الأتمتة المتعددة المراحل والتي قد تتطلب أتمتة إدارة القضايا. وهنا، يجري إدخال فئات إضافية من معلومات القضايا في النظام من أجل تزويد القضاة والموظفين بالمزيد من التفاصيل بشأن سير القضايا وإجرائاتها. وقد تتطلب المرحلة التالية مسح أحكام المحكمة إلكترونيا وإدخالها في قاعدة بيانات حسنة التنظيم وقابلة للبحث. وقد يلي هذه المرحلة قيام موظفي المحكمة بمسح جميع وثائق كل قضية إلكترونيا لإنشاء ملفات إلكترونية للقضايا. ويجوز أن تشمل المرحلة التالية تجربة تسليم الإعلانات إلكترونيا حيث تُرسل إعلانات المحاكم بواسطة البريد الإلكتروني أو الرسائل النصية، بدلا من تسليمها شخصيا بواسطة محضرين أو بالبريد المسجل. وتبعا للسرعة التي يود بها نظام المحكمة المضي قدما، يُمكن إدماج بعض هذه المراحل معا. ويكمن سر النجاح في ضمان أن تكون كل مرحلة مُخططة ومُصممة بعناية وأن تكون مصادر التمويل الحكومي اللازمة لإكمال المرحلة قد حُصصت وأن يكون القضاة والموظفين قد تلقوا التوجيه والتدريب على النحو المناسب.

٨ - الاستنتاجات والتوصيات

نتيجة للنشاط القضائي المتزايد في مختلف أنحاء العالم وأفكار الإدارة العامة الجديدة والقيود المفروضة على الميزانية وتزايد الجدل بشأن فعالية العدالة وكفاءتها، اكتسبت مواضيع إدارة المحاكم والقضايا أهمية متزايدة فيما يتعلق باتخاذ القرارات القضائية. وقد أثار ذلك تحديا للتصور التقليدي لتنظيم إجراءات المحاكم والإجراءات القضائية عموما الذي تُشكل إدارة القضايا والمحاكم فيه مهام قليلة الأهمية يضطلع بها كتبة دعما لأحكام القضاة. ويتزايد دعم عدد من تقنيات إدارة القضايا لتوفير خدمات العدالة. فمنذ إقامة الدعاوى وحتى الفصل فيها، ما فتئت تقنيات إدارة القضايا تُستخدم على نحو متزايد كأدوات استراتيجية لتحقيق العدالة بفعالية وكفاءة واحترام الأطر الزمنية القانونية، وكذلك لجمع وإتاحة المعلومات المتعلقة بالقضايا لمستخدمي المحاكم، ومن ثم تحسين شفافية عمليات المحاكم. وأخيرا، فقد غيرت إدارة القضايا دور الموظفين الإداريين والقضاة على السواء، لأن مشاركة القضاة النشيطة لازمة لإدارة إجراءات المحكمة بفعالية.^(٤٦)

وفي الوقت نفسه، تُتيح تكنولوجيات المعلومات والاتصال للأجهزة القضائية فرصا متعددة لإعادة تشكيل وتحسين عمليات المحاكم والقيم القضائية الرئيسية مثل الشفافية والمساءلة وحسن التوقيت والوصول إلى العدالة والمعلومات. بيد أن تكنولوجيات المعلومات والاتصال ليست طريقا مختصرا سهلا. فهي مهمة عسيرة ينبغي أن يُخطط لها بعناية وأن يعمل كبار القادة القضائيين على إدامتها في الأجل البعيد.

Solomon, M., and Somerlot, D. (1987). Caseflow Management in the Trial Court: Now and for the Future. ^(٤٦) Chicago: American Bar Association. Mahoney, B. (1988). Changing Times in Trial Courts. Williamsburg, VA.: NCSC. CEPEJ. (2006). Compendium of "best practices" on time management of judicial proceedings.; http://euromed-justice.eu/files/repository/20090706165605_Coe.CompendiumofBestpracticesontimemanagementofjudicialproceeding.doc.pdf; [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ\(2006\)13&Sector=secDG1&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInterne.t=eff2fa&BackColorIntranet=eff2fa&BackColorLogged=c1cbe6](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ(2006)13&Sector=secDG1&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInterne.t=eff2fa&BackColorIntranet=eff2fa&BackColorLogged=c1cbe6)

وبالنظر إلى اتساع مدى التغييرات، فإنّ تنفيذ تكنولوجيات المعلومات والاتصال وكذلك إدارة القضايا والمحاكم محفوف بالمخاطر والمشاكل. بيد أنها تُمثّل تحديات استراتيجية يتعيّن على الأجهزة القضائية التي تعمل جيّداً أن تواجهها بنجاح.

- يُمكن لنظم العدالة أن تكسب ميزة مهمّة إذا اعتمدت مبادئ وتقنيات إدارة القضايا والمحاكم.
- يتعيّن أن تكون نظم المعلومات القضائية (مثل جداول الدعاوى والملفات ونظم تعقّب القضايا وإدارتها):

(أ) جيّدة التنظيم،

(ب) ومؤمّنة على نحو كاف من جانب مسؤولي المحكمة،

(ج) ومتاحة لمن يحق لهم ذلك،

(د) وتجمع بيانات متسقة وموحّدة ومحدّثة.

- ينبغي أن تُتاح لجميع المسؤولين القضائيين إمكانية الوصول بسهولة إلى الأحكام (السوابق القضائية) إمّا في الشكل اليدوي أو الإلكتروني وذلك على المستويين الوطني والدولي على السواء.
- القواعد والمبادئ التوجيهية لإدارة القضايا والمحاكم هي نفسها على السواء بالنسبة للنظم التقليدية والمعززة إلكترونياً.

- يمكن لنظم توزيع القضايا أن تكون:

(أ) عشوائية أو مدروسة،

(ب) أو مؤتمتة أو مُدارة بواسطة مشغلين،

(ج) أو رسمية أو غير رسمية،

(د) أو جامدة أو مرنة.

- يُنصح باعتماد نظام عشوائي لتوزيع القضايا في الأجهزة القضائية التي تعاني من مشاكل الفساد وتدني مستوى ثقة الجمهور.

- يساعد النظام المرن لتوزيع القضايا المحاكم على التكيّف بشكل أفضل للتغيّرات غير المتوقعة التي تطرأ على عبء القضايا.

- من المهم في جميع الأحوال تحقيق درجة عالية من الشفافية الداخلية والخارجية في توزيع القضايا.
- يمكن أن يساعد إشراك المحامين ورابطاتهم ومكاتب النيابة العامة في تصميم ورصد نظم توزيع القضايا.
- ينبغي تصميم استراتيجيات لمواجهة التغيّرات غير المتوقعة في عبء القضايا (انظر في تكوين كتائب طائفة أو ولايات قضائية مرنة من حيث المناطق التي تشملها).

- ينبغي للمحاكم أن ترصد سير الدعاوى وأن تسيطر عليه بنشاط، منذ إقامتها وخلال المحاكمة وغير ذلك من الإجراءات الأولية وحتى اكتمال جميع أعمال المحكمة اللاحقة للفصل.

- يُحسّن الاستخدام الفعّال لتقنيات وممارسات إدارة القضايا من فعالية استخدام موارد نظم العدالة، وبالتالي يُقلّل من تكاليف عمل العدالة.

- ينبغي للقضاة وموظفي المحاكم أن يضطلعوا بدور نشيط في إدارة سير الإجراءات القضائية.
- يتطلب اعتماد تقنيات إدارة القضايا بنجاح إجراء تغييرات عسيرة تتعلق بالهوية المهنية للقضاة والمحامين، وبالتالي استراتيجيات جيّدة الصياغة لإدارة التغيير.

- تقتضي سيطرة المحاكم على القضايا تنفيذ مبدئين أساسيين: تدخل المحاكم المبكر وسيطرة المحاكم المستمرة على سير القضايا.

- يُمكن لتكنولوجيات المعلومات والاتصال أن تدعم تقنيات نظم إدارة القضايا، بيد أنّ بالإمكان أيضاً الاضطلاع بإدارة القضايا بأدوات تقليدية بدرجة أكبر.

- ينبغي للمحاكم أن تنظر في اعتماد نظم للإدارة المتميزة للقضايا لكي يتوافر لديها عدّة مسارات إجرائية استنادا إلى معايير مثل:
 - (أ) مقدار ما تتطلبه من اهتمام من القضاة والمحامين،
 - (ب) وقيمة القضية،
 - (ج) والخصائص المميزة للإجراء،
 - (د) والمسائل القانونية التي تنطوي عليها القضية.
- لدى اعتماد نهج لإدارة القضايا، ينبغي أن يكون القضاة على استعداد للاضطلاع بمهام الرئاسة واتخاذ الإجراءات المناسبة لضمان ما يلي:
 - (أ) أن يكون جميع الأطراف على استعداد للمضي قدما،
 - (ب) أن تبدأ المحاكمة في موعدها المقرّر،
 - (ج) أن تتاح لجميع الأطراف فرصة عادلة لتقديم الأدلة،
 - (د) أن تمضي المحاكمة إلى ختامها دون مقاطعة غير ضرورية.
- إنّ تحديد أطر زمنية للإجراءات هو شرط ضروري لبدء قياس ومقارنة التأخير في معالجة القضايا.
- يتعيّن دعم نظم إدارة القضايا ببرامج تدريبية جيّدة التصميم.
- إنّ التعاون بين مختلف الوكالات وأصحاب المصلحة مفيد لتصميم وتنفيذ إدارة القضايا لأنّه:
 - (أ) يساعد على إنشاء الالتزام بين جميع الأطراف الفاعلة الرئيسية،
 - (ب) يوجد بيئة صحيحة لوضع السياسات الابتكارية،
 - (ج) يشير إلى أنّ مسؤولية معالجة القضايا في الوقت المناسب لا تنطبق فقط على عمليات المحكمة وإنما تشمل أيضا أطرافا فاعلة أخرى.
- توفّر التكنولوجيا فرصا لإعادة تشكيل وظيفة العدالة لا يُمكن استيعابها دون تغييرات معقدة على المستويات الإجرائية والتنظيمية والثقافية.
- ينطوي الأخذ بتكنولوجيات المعلومات والاتصال على خطر المجازفة باستثمارات كبيرة لقاء أثر ضئيل.
- يُنصح المسؤولون القضائيون الذين يُفكرون في إنشاء برامج لتكنولوجيات المعلومات والاتصال بعمل تحليل دقيق لجداولها ولفائدها مقارنة بتكلفتها بمساعدة الخبراء.
- يتعيّن لنظم معلومات المحاكم أن توفّر كميات كبيرة من المعلومات بسرعة وبطريقة اقتصادية لمجموعة متنوعة من المستخدمين.
- يتعيّن أن تظل المعلومات وسجلات المحاكم محدّثة ودقيقة وفورية وسهلة المنال.
- يتطلب تطوير تكنولوجيات المعلومات والاتصال ما يلي:
 - (أ) هيكل سليم لإدارة تكنولوجيات المعلومات والاتصال،
 - (ب) وبنية تحتية تكنولوجية متينة،
 - (ج) وتغييرات قانونية وإجرائية جيّدة التركيز،
 - (د) والالتزام راسخ واستثمار طويل الأجل،
 - (هـ) وقيادة قضائية قوية،
 - (و) وصيانة وتحديث وإحلال دوري للأجهزة والبرامجيات،
 - (ز) وتدريب أولي ومستمر،

- (ح) وتبسيط معياري وكذلك تغييرات تنظيمية، واستعراض العملية التي يعمل نظام معلومات القضايا بموجبها،
 - (ط) وعناية واتساق في إدخال البيانات،
 - (ي) والتزام طويل الأجل من الهيئات الممولة.
- ينبغي التخطيط لتطورات تكنولوجيات المعلومات والاتصال مع مراعاة الأخذ بنهج تدريجي ومتصل.

الفصل الرابع- الوصول إلى العدالة والخدمات القانونية

١- مقدمة

من المسلّم به على نطاق واسع أنّ الحق في التمثيل القانوني، لا سيما للمدعى عليهم في الإجراءات الجنائية، هو عنصر رئيسي من عناصر الحق في المحاكمة العادلة. والضمانات التشريعية لهذا الحق موجودة في الصكوك الدولية لحقوق الإنسان مثلما هي موجودة في الدساتير والقوانين الوطنية. ورغم هذه الضمانات، فما زال توفير المعونة القانونية والوصول إلى العدالة للمحرومين يواجه عددا من العقبات التنظيمية والهيكلية، لا سيما في العديد من البلدان النامية.

وكثيرا ما يكون الوصول إلى العدالة بعيد المنال بالنسبة للمحرومين بسبب التكلفة والمسافة. ففي كثير من الأحيان لا تُتاح معونة قانونية مجانية من الدولة، كما أنه لا يوجد في الكثير من البلدان سوى عدد قليل من المحامين الممارسين. وحتى عند وجود مكاتب ومحامين للمعونة القانونية، فإن الغالبية العظمى منهم يوجدون غالبا في العاصمة وغيرها من المدن الرئيسية، ويفشلون في كثير من الأحيان في الوصول إلى سكان المناطق الريفية. وعلاوة على ذلك، يفقد المواطنون الذين يسكنون المناطق النائية الموارد اللازمة للسفر إلى مدينة للوصول إلى المؤسسات القانونية والقضائية الرسمية، كما إنّ عليهم تحمل تكاليف أخرى مثل رسوم إقامة الدعوى المرتبطة باستخدام نظام العدالة الرسمي. وإضافة إلى هذه العقبات، قد يختار المواطنون أيضا عدم اللجوء إلى نظام العدالة الرسمي لأنّ المحاكم غير فعّالة أو الإجراءات معقدة، مما يتطلب المثول عدّة مرات أمام المحكمة لتسوية منازعات بسيطة، أو قد ينظر المواطنون ببساطة إلى المحاكم باعتبارها فاسدة أو منحازة. وهكذا، فبسبب أو لآخر، فإنّ قطاعات مهمّة من سكان البلدان النامية لا تستطيع أو لا تريد استخدام نظام المحاكم الرسمي لتسوية تطلّعاتها.

وفي الوقت نفسه، ففي حين أنّ الآليات التقليدية والمجتمعية لتسوية المنازعات قد توفّر وصولا للعدالة متاحا بسهولة وبتكلفة معقولة، فإنّ مؤسسات العدالة غير الرسمية هذه ليست بلا عيوب. فهي تنزع أحيانا إلى ممارسة ضغط مُفرط لفرض حلول ودّية حتى في القضايا الجنائية، كما أنها تنزع، بسبب ما لها من روابط وثيقة بالمجتمع، إلى الانحياز لصالح الطرف الأقوى اجتماعيا واقتصاديا.

ورغم كثرة المشاكل، فإنّ الحلول متوافرة، بما في ذلك تدعيم نظم العدالة غير الرسمية والتقليدية ومراكز حل المنازعات بالطرائق البديلة والأخذ بآليات ملحقّة بالمحاكم أو متصلة بها لحل المنازعات بهذه الطرائق. ومن منظور مستخدم المحكمة، يعني الوصول إلى العدالة أيضا إقامة العدل بلغة يفهمها المتقاضى، بما يفرض على الدولة واجب توفير خدمات الترجمة الشفوية. وعلاوة على ذلك، فبالنظر إلى أنّ تصوّرات الجمهور لنظام العدالة محدّدة سلفا، إلى حد كبير، على أساس الخبرات الشخصية لمستخدمي المحاكم، يتعيّن على المحاكم أن تتسم بمزيد من الانفتاح والشفافية والتوجّه نحو الزبائن ليس فقط لتحسين الوصول إلى نظام العدالة وإنما أيضا لتعزيز صورة الجهاز القضائي وفعاليته على السواء.^(٤٧)

ويشمل الوصول الفعّال إلى العدالة أيضا الوصول إلى الخدمات القانونية، وهو ما يستدعي تركيز المعنيين بالإصلاح على جهود من قبيل ضمان توفير المعونة القانونية في القضايا الجنائية والمدنية والإدارية والجهود

^(٤٧) بيد أنّ من المهم تذكّر أنّ آراء من لا توجد لديهم خبرة شخصية مباشرة بنظام المحاكم تتشكّل بفعل عوامل خارجية، مثل تقارير وسائل الإعلام أو المناقشات السياسية أو الحديث مع الأقارب والأصدقاء ممن لديهم هذه الخبرة الشخصية.

الرامية إلى توفير المساعدة القانونية المجانية والعيادات القانونية الجامعية والبرامج شبه القانونية.^(٤٨) وتضطلع هذه الآليات بدور حاسم في ضمان الوصول إلى العدالة—أي إمكانية التماس الانتصاف والحصول عليه من خلال مؤسسات العدالة الرسمية وغير الرسمية على السواء، وفقا لمعايير حقوق الإنسان^(٤٩)—لجميع المواطنين، لا سيما الفئات الفقيرة والمحرومة.

٢- نظم العدالة التقليدية وغير الرسمية

تستخدم الآليات التقليدية لحل المنازعات بشكل شائع على المستوى المحلي في مختلف أنحاء العالم النامي. وجغرافيا، يبدو أن نظم العدالة التقليدية هذه مُركزة أساسا في أفريقيا والشرق الأوسط وشرق آسيا وجنوبها ومنطقة المحيط الهادئ وأمريكا الجنوبية؛ وفي العديد من بلدان هذه المناطق تحل نظم العدالة التقليدية نسبة تصل إلى ٨٠ أو ٩٠ في المائة من جميع المنازعات.^(٥٠) وفي بعض الأحيان، تكون نظم العدالة التقليدية هي السبيل الوحيد متاح لحل المنازعات، لا سيما في العديد من المجتمعات أو البلدان الخارجة من صراعات والتي تضم مجموعات سكانية ريفية كبيرة، وهو الأمر الذي قد يجعل الإصلاحات التي تركز على الجهاز القضائي الرسمي أقل أهمية. في الأجل القريب، من التصدي للحاجة العاجلة إلى إتاحة الوصول إلى عدالة نزيهة وفعالة. وفي سياقات أخرى، تُستخدم النظم غير الرسمية والتقليدية بالاقتران بالآليات الرسمية لحل المنازعات، وليس بدلا منها، وذلك غالبا كشرط لاتخاذ إجراء في المحاكم الرسمية.^(٥١)

ويوحي انتشار آليات العدالة التقليدية بأن نظم العدالة التقليدية توفر، مقارنة بالأجهزة القضائية التقليدية، فوائد متنوعة كثيرا ما تجعلها أكثر جاذبية للمجتمعات المحلية. وعلى وجه الخصوص فإن هذه النظم: (أ) أيسر استخداما من الناحيتين المادية والمالية من المحاكم الرسمية التي تبعد عن المناطق المحلية؛ (ب) تسمح بحل المنازعات في مرحلة مبكرة قبل أن تتحول إلى صراعات كبيرة؛ (ج) كثيرا ما تكون مستندة إلى العادات المحلية المألوفة وتستخدم اللغة المحلية؛ (د) تعتمد على أحكام يصدرها أفراد موثوق بهم من داخل المجتمع، وهي أحكام تركز على إيجاد تسوية وتوافق في الآراء بين الخصوم بدلا من توقيع العقوبات؛ (هـ) تتجنب الكثير من التعقيدات الإجرائية والرسميات التي يتسم بها نظام العدالة الرسمي. وعلاوة على ذلك، فإن محاولة تحويل المنازعات المحلية العديدة إلى نظم محاكم ناشئة أو مثقلة بالعمل أو قليلة الموارد قد يؤدي إلى تراكم القضايا وإلى تأخير يُعرقل من تعزيز العدالة. ويمكن لنظم العدالة التقليدية بدورها أن تساعد، حيثما تُتاح، على توفير موارد الميزانية وإزالة احتقان الجهاز القضائي الرسمي عن طريق التصدي للمنازعات المدنية البسيطة والجرائم غير الخطيرة. وبالفعل، فإن القواعد الإجرائية الرسمية في عدد من البلدان تشترط قيمة نقدية دنيا للمطالبات المدنية أو عقوبات دنيا على الجرائم التي يمكن للمحاكم العادية نظرها. وأخيرا، فكثيرا ما تُفضّل النظم التقليدية لحل المنازعات على المحاكم الرسمية ببساطة نتيجة لفقد الثقة في العملية القانونية الرسمية بشكل عام بين قطاعات

^(٤٨) في حين أن هذه الجهود ليست متصلة مباشرة بالإصلاح القضائي، فإن المحاكم ستكون بلا شك من المستفيدين منها في نهاية المطاف، حيث سيكون المتقاضون الذين يمثلون أمامها على دراية أفضل بحقوقهم وسبل انتصافهم القانونية، مما سيؤدي إلى زيادة الفعالية القضائية وتحسين تصوّر الجمهور لنزاهة نظام المحاكم.

^(٤٩) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، *Programming for Justice: Access for All, A Practitioner's Guide to a Human Rights-Based Approach to Access to Justice 5* (2005).

^(٥٠) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، *Doing Justice: How Informal Justice Systems Can Contribute* 5, 15 (2006).

^(٥١) في الإمارات العربية المتحدة، على سبيل المثال، يتعين على جميع الخصوم تقريبا في غير القضايا المدنية التي تشمل الأسرة، إلا إذا كانت الحكومة طرفا فيها، أن يعرضوا منازعاتهم على لجنة التوفيق والمصالحة المحلية قبل قيد الدعوى في محكمة. وتحدد هذه اللجان، التي تضم قاضيا واثنين من شيوخ القبائل، موعدا لعقد جلسة وساطة مع الخصوم في محاولة لتسوية النزاع وتجنب الحاجة إلى اللجوء إلى محكمة رسمية. والاعتماد على شيوخ القبائل هو امتداد لتقليد قديم ومحترم في المجتمعات العربية يتمثل في السعي أولا إلى تسوية المنازعات من خلال إجراءات وساطة غير رسمية مصممة لمساعدة الأطراف على التوصل إلى اتفاق تسوية. ولا يُسمح للخصوم بقيد الدعوى في المحكمة إلا إذا فشلت جهود الوساطة. ويسمح القانون للخصوم بطلب إعفائهم من شرط الوساطة إذا قرروا أن القضية غير مناسبة للوساطة. ويوجد نص مشابه في المملكة العربية السعودية.

كبيرة من السكان، وهو ما قد يرجع إلى عدم فهم الإجراءات القانونية المعقدة والإحساس بفساد القضاء وتحيزه ضد الفقراء والأقليات والاعتقاد بأن الجهاز القضائي الرسمي لا يخدم سوى مصالح الأغنياء.

وعلى الرغم من أن آليات حل المنازعات التقليدية وغير الرسمية مفيدة لإقامة العدل على نطاق أوسع، فإن هذه النظم ليست خالية من العيوب. والواقع أنها تعاني أحيانا من نفس جوانب الضعف التي تعاني منها الجهات الرسمية المناظرة لها، بما في ذلك انعدام آليات المساءلة وما ينجم عن ذلك من فساد وتحيز ومحسوبية ومحاباة للأقارب؛ وتدني أو انعدام إدراك الجمهور لإجراءاتها؛ وسوء تدريب قضاة النظم التقليدية؛ والتأخير من أن لا آخر. ونظم العدالة التقليدية معرضة أيضا لمشاكل مهمة أخرى، مثل قلة الحساسية، والتمييز على أساس الجنس والطبقة، وما يترتب على ذلك من معاملة غير منصفة للنساء والفقراء؛ وتوقيع عقوبات تنتهك المعايير الدولية لحقوق الإنسان والأحكام القانونية الرسمية للبلد. وأخيرا، فنظرا لأن الولاية القضائية للمحافل غير الرسمية غالبا ما تكون محدودة في طبيعتها، فإنها غير مناسبة لمعالجة منازعات معينة تحتاج إلى الإنفاذ من خلال قنوات رسمية.

ومن الأهمية بمكان، في ضوء جوانب القصور الممكنة هذه، أن تُستكمل أي جهود ترمي إلى تدعيم نزاهة القضاء وقدرته بتدابير مناظرة تشمل نظام العدالة التقليدي وغير الرسمي. وقد ركزت التدخلات الناجحة الأخيرة التي استهدفت تدعيم نظم العدالة غير الرسمية في أنحاء مختلفة من العالم على مسائل من قبيل التدعيم المؤسسي وإذكاء الوعي والتوعية بالقضايا الجنسانية وتعزيز المساءلة، ولو أن تلك ليست قائمة حصرية بجميع النقاط التي يمكن استغلال هذا الإصلاح اعتبارا منها. وقد أظهرت الجهود الرامية إلى تدعيم نزاهة نظم العدالة التقليدية وقدرتها فعالية خاصة في البلدان التي تتسم ببيئات سياسية مثيرة للتحديات أو بعدم دعم الجهات المعنية الحكومية للإصلاحات،^(٥٢) وكذلك في البيئات الخارجة من صراعات. وتوحي الدروس المستفادة من هذه الجهود بأن هذه الإصلاحات ربما كانت أسير من حيث استغلالها أو إدامتها، وأنها قد تؤدي إلى المزيد من الآثار القابلة للتحديد الكمي في الأجل القريب. والمثال الحديث التالي المستمد من غواتيمالا مُفعم بالمعلومات بشكل خاص في هذا السياق.

الإطار ٢٧- المراكز المجتمعية لحل المنازعات بالطرائق البديلة في غواتيمالا

بعد انتهاء الحرب الأهلية في غواتيمالا في عام ١٩٩٦، سعى البلد إلى تعزيز ثقة الجمهور في النظام القضائي عن طريق تنفيذ برامج أخذت في الاعتبار قيم وأهداف مختلف المجموعات العرقية والثقافية في البلد. وقد استهدف أحد الجهود تدعيم مراكز العدالة في مختلف أنحاء البلد من أجل المساعدة على إعمال نظام العدالة على المستوى المحلي.

وكانت مراكز العدالة قد عملت منذ إنشائها في عام ١٩٩٩ كأداة صالحة لإعادة سيادة القانون إلى البلد. وقد ركزت مراكز العدالة الأولى على تنفيذ نظم تعقب القضايا والتدريب والتنظيم الإداري. وفيما بعد توسعت هذه الجهود بهدف زيادة الاعتماد على القانون العرفي وتقنيات حل المنازعات غير الرسمية. ومنذ عام ٢٠٠١، قامت الأمانة التنفيذية المعنية بتنسيق قطاع العدالة بإنشاء ١٦ مركزا مجتمعيا لحل المنازعات بالطرائق البديلة في ثماني مقاطعات من أجل تعزيز وزيادة استخدام طرائق حل المنازعات السائدة بين السكان الأصليين. وفي حين أن المشاركة في البرنامج طوعية، فإن هذه المراكز تيسر الوساطة وتشجعها في مجموعة متنوعة من القضايا التي تشمل مسائل جنائية ومدنية وأسرية وعمالية، وتوفر إمكانية الوصول الحر إلى العدالة للنساء والأطفال والسكان الأصليين لسبع مجموعات مختلفة لغويا وعرقيا. وبالنظر إلى الأنواع المختلفة من الصراعات والأساليب العرفية لحل المنازعات داخل

^(٥٢) يشمل بعض الأمثلة الأكثر نجاحا للبرمجة المتعلقة بنظم العدالة غير الرسمية نظام العدالة المعروف باسم بارانغاي في الفلبين وتغيير المنظمات غير الحكومية لنظم شاليش السائدة بين السكان الأصليين في بنغلاديش. وفي حين أن الجهود التي تبذلها المنظمات غير الحكومية تكون على الأرجح مثمرة في البلدان التي تضم مجموعة نشطة من هذه المنظمات، فإن نجاحها يمكن أن يساعد على توليد الزخم اللازم للإجراءات التي ستتخذها الحكومة في المستقبل. فعلى سبيل المثال، يشمل برنامج العمل من أجل الإصلاح القضائي في الفلبين الآن التدعيم المؤسسي لنظام بارانغاي كأحد عناصره الستة.

الإطار ٢٧ - (تابع)

مختلف مقاطعات غواتيمالا، يُشجّع كل مركز عدالة على إنشاء نموذج على غرار المراكز المجتمعية لحل المنازعات بالطرائق البديلة يُجسّد الهوية الثقافية الفريدة للمجتمع المحلي الذي يخدمه. بيد أن المسألة مضمونة من خلال تقارير منتظمة تُقدم إلى الأمانة، التي تقوم أيضا بزيارات تقييمية لكل مركز من المراكز المجتمعية لحل المنازعات بالطرائق البديلة.

ولضمان نجاح البرنامج، اضطلع القائمون على تنفيذه بمبادرات تستهدف زيادة قبول المراكز المجتمعية لحل المنازعات بالطرائق البديلة في المجتمعات المحلية ومن جانب القيادة السياسية. وبالإضافة إلى القيام بحملات إعلامية شاملة من أجل إذكاء وعي المجتمع، شجّع القائمون بتنظيم هذه المراكز المشاركة المجتمعية في تخطيطها ودربوا القادة المحليين على ما تقدمه من خدمات وأتاحوا لأفراد المجتمع المشاركة في اختيار وسطائها. وقد أدّى هذا إلى مشاركة السلطات والمؤسسات المحلية بدرجة أكبر في حل القضايا وإحالتها. وأنشأ وسطاء هذه المراكز، عن طريق إقامة الشبكات مع مجموعات وساطة مجتمعية أخرى، خطوطا حيوية للاتصال وتبادل المعلومات مع الوسطاء المحليين، وأشركوهم في برامج تدريبية مشتركة. وقام المنسقون الإقليميون الذين يرصدون خدمات المراكز بتوسيع هذه الشبكة للمساعدة على إدماج خدمات الوساطة المحلية. ونتيجة لذلك، ضمّ مسؤولون ومديرون من مجموعات وساطة أخرى جهودهم إلى جهود وسطاء المراكز من أجل إنشاء مجلس إدارة لوسطاء المنطقة وتعزيز إضفاء الصفة المؤسسية في نهاية المطاف على المراكز المجتمعية لحل المنازعات بالطرائق البديلة في مختلف أنحاء البلد.

وفي الوقت الراهن، توجد هذه المراكز في ١٢ قرية وبلدية واحدة، وتُغطي ١٧٨ مجتمعا محليا وتفيد أكثر من ١٠٠ ٠٠٠ شخص. وتمكنت من حل المنازعات بالاتفاق بين الأطراف في حوالي ٨٠ في المائة من جميع القضايا التي تناولتها، كما أن نسبة قدرها ٨٠ في المائة من هذه الاتفاقات تم إنفاذها.^(١) وقد أثبتت هذه المراكز أيضا قدرتها على الاستدامة، حيث ما زال أغلبها يعمل حتى بعد انتهاء التمويل الأجنبي للبرنامج.^(٢)

^(١) (2004) 29-31: Final Report 1999-2004: Guatemala Justice Program, Checchi & Co. Consulting, Inc.

^(٢) نتيجة لنجاح نموذج مراكز العدالة في غواتيمالا أدرجت وكالة الولايات المتحدة للتتمة الدولية هذا المفهوم في برنامجها الخاص بسيادة القانون وإصلاح العدالة في بلدان المنطقة الأخرى، مثل كولومبيا والسلفادور وبوليفيا.

ولا تشمل الأساليب غير الرسمية لحل المنازعات بالضرورة آليات تقليدية أو مجتمعية المستوى. فالعمليات الرسمية أو التي تُصرح بها الدولة لحل المنازعات بالطرائق البديلة، والتي تُنشئها الحكومة ويمكن أن تنتسب إلى المحاكم أو إلى الكيانات الحكومية الأخرى،^(٥٣) يُمكن أن تكون عناصر مكملة فعّالة (ولكن ليس بديلة) لإجراءات المحاكم الرسمية. وكما في حالة نظم العدالة التقليدية التي نوقشت في جزء سابق من هذا القسم، تعاني آليات حل المنازعات بالطرائق البديلة من عدد من المشاكل، مثل عدم القدرة على التنبؤ بقراراتها في كثير من الأحيان وافتقار محكميها للحيد وعدم وجود مبادئ توجيهية إجرائية ومعايير سلوك واضحة للمحكمين وصعوبة إنفاذ قراراتها. ومع ذلك فهذه الآليات أكثر فعالية من حيث الوقت والتكلفة مقارنة بعمليات التقاضي الرسمي كما أنها

^(٥٣) تشمل النماذج الرسمية الأساسية لحل المنازعات بالطرق البديلة التفاوض والتوفيق والوساطة والتحكيم. ويُشير حل المنازعات بالطرق البديلة المتصل بالمحاكم أو الملحق بالمحاكم إلى عمليات حل المنازعات بالطرق البديلة التي ترتبط رسميا بنظام العدالة الحكومي؛ ويُصرّح بأنشطة هذه الطرق من الحل أو تئاح أو تستخدم أو توجد في نظام المحاكم أو يُحال إليها من هذا النظام. ويشمل هذا المصطلح البرامج المستندة إلى المحاكم وإحالات المحاكم إلى الخدمات الخاصة لحل المنازعات بالطرق البديلة. ويُمكن إنفاذ القرارات التي تصدر من آليات حل المنازعات بالطرق البديلة المرتبطة بالمحاكم كما لو كانت أوامر من المحاكم. وفي أحد الأشكال الأكثر شيوعا لحل المنازعات بالطرق البديلة المرتبطة بالمحاكم، وهو التحكيم الملحق بالمحاكم، يُصدر مُحكّم أو أكثر، وهم عادة من المحامين، حكما موضوعيا غير ملزم بعد جلسة عاجلة يواجه فيها الخصوم بعضهم بعضا. ولا يتناول قرار المحكم سوى المسائل القانونية موضع النزاع ويُطبّق المعايير القانونية. ويُمكن لأي الطرفين رفض الحكم غير الملزم واللجوء إلى المحكمة؛ وقد تفرض عقوبات مالية إذا فشل الطاعن في تحسين موقفه في المحكمة. انظر United States Agency for International Development, Alternative Dispute Resolution Practitioners' Guide, appendix A at 2-3 (March 1998).

استُخدمت كاستراتيجية فعّالة لتقليص عبء العمل المتراكم في عدد من السياقات.^(٥٤) وهي في العادة أقل رهبة للجمهور من المحاكم الرسمية كما أنها قد تتمتع بقدر أكبر من ثقة الجمهور واحترامه. وهي تُتيح أيضاً وصولاً أيسر إلى العدالة للفئات المحرومة، حيث تسمح لهم بتجنب القنوات الرسمية غير الفعّالة والتي فقدت مصداقيتها.

الإطار ٢٨- الوساطة الملحقّة بالمحاكم في جنوب المحيط الهادئ^(٥٥)

قبل استعمار أغلب منطقة جنوب المحيط الهادئ، كانت جميع المنازعات تُحل باستخدام مجموعة متنوعة من التقنيات والآليات غير الرسمية. وبعد الاستعمار والأخذ بنظم العدالة الرسمية، ظهر العديد من النظم الموازية لحل المنازعات. وما زال النظامان سائدين على نطاق واسع ويتضمنان عناصر إيجابية وسلبية فيما يتعلق بقدرتهما على إتاحة الوصول إلى العدالة. وتُسلّم المحاكم الرسمية في جنوب المحيط الهادئ بأنّ نظمها، مقارنة بنظيراتها غير الرسمية، مُكلّفة وبطيئة. وهي تعترف أيضاً بأنّ إجراءاتها جامدة ومعقدة وبعيدة جداً عن مرونة التقنيات غير الرسمية المألوفة لها تقليدياً. وفي الوقت نفسه، تُدرك محاكم جنوب المحيط الهادئ أنّ النظام الرسمي راسخ إلى حد بعيد، وإن يكن في الثقافة القانونية الحديثة فقط، وأنه باق لا محالة.

وهكذا، ففي محاولة لسد الفجوة بين التقاليد والحداثة ومن أجل جعل عمليات العدالة الرسمية مألوفة، قامت عدّة محاكم في مختلف أنحاء المنطقة، أو هي تقوم حالياً، بتنفيذ نظم للوساطة الملحقّة بالمحاكم. وتُتيح المحاكم العليا لتونغا وساموا وكوسرا في ولايات ميكرونيزيا المتحدة الوساطة الملحقّة بالمحاكم كبديل للتقاضي، في حين تقوم المحكمة العليا لجزر سليمان والمحكمة العليا والوطنية لبابوا غينيا الجديدة والمحكمتان العليا لافانواتو وجزر مارشال بإضفاء الصفة الرسمية على نظمها.

وفي الولايات القضائية الثلاث التي نفذت نظماً رسمية للوساطة، تشمل العملية ما يلي: وضع قواعد المحكمة وأوامر المحكمة والنظم والعمليات الإدارية؛ وضمان مخصصات كافية في الميزانية؛ واختيار الأشخاص المناسبين وتدريبهم على مهارات وعمليات الوساطة الحديثة طبقاً لمعايير معتمدة ومعترف بها دولياً؛ وإدكاء وعي الجمهور وفهمه؛ والاضطلاع بمشروع رائد وتقييمه. وتُنشئ التشريعات وقواعد المحكمة وأوامرها ما يلي: عملية الإحالة ومتى يُمكن إحالة مسألة خلال العملية القضائية؛ وأنواع القضايا التي يُمكن إحالتها؛ والتكاليف؛ ومن الذي يُمكنه الوساطة؛ والطبيعة غير المُخلّة للوساطة؛ واشترطات السرية؛ وحصانة الوسطاء؛ وطريقة جمع البيانات؛ وطريقة إلزام التسويات للأطراف وكيف تستمر العملية القضائية أو تنتهي تبعاً لنتيجة كل وساطة. وهناك أيضاً عمليتان منفصلتان إحداها قضائية والأخرى إدارية مُتضمنتان في عملية الوساطة. فالعملية القضائية تشمل طلباً للوساطة أو إحالة إليها وتحديد تاريخ لإجرائها. أمّا العملية الإدارية فتشمل تعيين وسيط والتراسل مع الأطراف بشأن تاريخ الوساطة ومكانها والاتصال بالوسيط المعين وإبلاغ القاضي بالنتيجة. وإذا كانت القضية قد جرت تسويتها، يُصدر القاضي عادة أمر محكمة مُلزماً بحفظ القضية بناءً على النتيجة (السرية) للوساطة. وفي حالة عدم التوصل إلى تسوية، يُبلّغ القضاة وترسل خطابات إلى الأطراف ويُحدد تاريخ جديد للمحاكمة.

وحتى الآن، شملت معظم القضايا المُحالّة إلى الوساطة في تونغا تحصيل الديون ومنازعات العمل والفصل غير القانوني والحضانة وغيرها من المنازعات الأسرية. ومن بين الـ ٣٤ قضية المُحالّة في عام ٢٠٠٨، تمت تسوية ٢١ منها عن طريق الوساطة، في حين لم تُسوّ ٨ قضايا وانقطع سير ٥ قضايا قبل أن تصل إلى الوسيط. وكانت الوساطة الملحقّة بالمحاكم ناجحة إلى درجة أنه صار يُؤخذ الآن أيضاً بمرحلة سابقة للتقاضي، وجرى تدريب وسطاء في بعض الجزر الخارجية الصغيرة، كما يجري توسيع البرنامج ليشمل المسائل المقيّدة لدى محاكم المستوى الأدنى. وتتكون

^(٥٤) في الولايات المتحدة، على سبيل المثال، يقضي قانون إصلاح العدالة المدنية لعام ١٩٩٠ بأن تضع كل المحاكم المحلية الاتحادية خطة لتقليل التكلفة والتأخير في القضايا المدنية، مما دفع بعض المحاكم إلى إجازة أو إنشاء شكل ما من أشكال حل المنازعات بالطرق البديلة. وفي نيبال، ساعد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المحاكم المحلية على تنظيم "معارض التسويات" التي تجري فيها تسوية عدّة قضايا عالقة في آن واحد على يد وسطاء مدربين. وقد أدى نجاح هذه الإجراءات إلى إنشاء مراكز دائمة للوساطة وإلى تعديل قواعد المحاكم من أجل السماح بإحالة القضايا إلى الوساطة.

الإطار ٢٨ - (تابع)

المحكمة العليا من ثلاثة قضاة (كلهم من المغتربين)، وقد أفادوا جميعاً بأنَّ عبء عملهم انخفض بدرجة كبيرة مما أتاح لهم المزيد من الوقت لمعالجة المسائل الأكثر تعقيداً. وشهدت ساموا وكوسرا على السواء نتائج إيجابية مماثلة لإنجازات الوساطة وقدرتها على حل المنازعات بطريقة سريعة ورخيصة وسهلة.

وقد أفادت أطراف من البلدان الثلاثة جميعاً بأنَّ العملية سهلة الفهم وتشاركية وأقرب إلى طريقة حل المنازعات التي اعتادوا عليها—كما أنها توفر في الوقت نفسه الثقة بأنَّ سيادة القانون وحقوق الإنسان تحظى بالاحترام.

^(١٧) وفُرت دراسة الحالة هذه السيدة هيلين بوروز، مديرة البرامج الدولية في محكمة أستراليا الاتحادية.

٣- التيسير اللغوي والترجمة الشفوية في المحاكم

في الغالبية العظمى من البلدان، يمثل الأشخاص الذين لا يتحدثون اللغة الرسمية أو الإدارية أمام المحاكم في وقت ما. ففي العديد من الدول الأفريقية، على سبيل المثال، تستخدم المحاكم اللغة الفرنسية في حين يتحدث المواطنون عدّة لغات من عائلة البانتو. ولدى جنوب أفريقيا ١١ لغة رسمية—تسع لغات أفريقية إضافة إلى الإنكليزية والأفريقانية، بما يُجسد تاريخها. وفي كينيا، بالإضافة إلى الإنكليزية والكيسواحيلية المستخدمتين في أعمال المحاكم الرسمية، هناك أيضاً ٤٠ لغة أفريقية يستخدمها السكان الأصليون. وتواجه أمريكا اللاتينية مشاكل مشابهة حيث تستخدم غالبية البلدان الإسبانية أو البرتغالية كلغة رسمية ومع ذلك تحتاج إلى استيعاب اللغات التي يتحدث بها السكان الأصليون، مثل لغة شعوب المايا والكيشوا، والتي يتحدث بها غالبية السكان في بعض الولايات القضائية. وفي الولايات المتحدة، هناك ٢٥ مليون شخص تقريبا ممن يزيد عمرهم على ٥ سنوات (ما يقرب من ١٠ في المائة من السكان) لديهم معرفة محدودة باللغة الإنكليزية - وتلك زيادة مقارنة بعددهم في عام ١٩٩٠ الذي كان ٦,٧ مليون شخص (٢,٩ في المائة). ويعيش ١٣ مليوناً على الأقل من هؤلاء الأشخاص في ولايات لا تلزم أجهزتها القضائية بتوفير مترجمين شفويين في أغلب أنواع القضايا المدنية، ويسكن ٦ ملايين آخرين في ولايات تُقيّد خدمات الترجمة الشفوية على حساب المتقاضين.^(١٨) وعلى الرغم من أنَّ الإسبانية ما زالت أكثر اللغات المتحدّث بها في المنزل غير الإنكليزية شيوعاً، فقد وجد تعداد السكان لعام ٢٠٠٠ أنَّ هناك قرابة ٣٨٠ لغة أو عائلة لغوية يُتحدث بها في الولايات المتحدة.^(١٩) وحتى العديد من الدول الأوروبية يوجد به أقليات لغوية يُتد بها ومجموعات تستخدم لهجات مختلفة من اللغات الرسمية.

ويمكن لعدم قدرة المتقاضي على فهم اللغة المستخدمة في المحكمة أن توجد حواجز مهمّة أمام العدالة. وهكذا، يعترف عدد من المعاهدات الدولية بحق الأفراد في أن يُحاطوا علماً بالتهم الموجهة إليهم بلغة يفهمونها وبحقهم في مترجم شفوي إذا لم يكن باستطاعتهم فهم اللغة المستخدمة في المحكمة.^(٢٠) بيد أنَّ الترجمة الشفوية ليست ضرورية فقط لضمان أن يكون المتهمون بجرائم جنائية قادرين على فهم محاكمة أو ما يدور في جلسة. فبدون ترجمة شفوية وتحريرية في المحاكم، قد لا يتمكن بعض الشهود من الإدلاء بشهادتهم وقد لا يتسنى تقديم بعض الوثائق كأدلة. وهذا ينطوي على مشكلة نظراً لأنَّ من الممكن استبعاد أدلة مادية من المحكمة، سواء أكانت أدلة نفي أو إثبات، لأنَّ المحكمة ببساطة لا تفهم اللغة التي عُرضت بها.

Brennan Center for Justice, Language Access in State Courts at 1 (2009); Conference of State Court Administrators,^(٢١)

. White Paper on Court Interpretation: Fundamental to Access to Justice art. 4 (Nov. 2007).

Conference of State Court Administrators, White Paper on Court Interpretation: Fundamental to Access to

Justice art. 4 (Nov. 2007).

^(٢٧) انظر، مثلاً، العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المواد ١٤(٣)(أ)، (و)؛ واتفاقية حماية حقوق الإنسان

والحرّيات الأساسية، المواد ٢٥(٢) و٢٦(٣)(أ) و(هـ)؛ والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، المادة ٨(٢)(أ)؛ والميثاق الأوروبي للغات الإقليمية أو لغات الأقليات، المادة ٩(١).

وعلى ذلك، فإن الترجمة الشفوية والتحريرية في المحكمة لوثائق المحكمة ضرورية لضمان الحماية المتساوية للأقليات اللغوية أمام القوانين. ومن أجل التصدي لهذه المشكلة، تحتاج المحاكم بادئ ذي بدء إلى معرفة احتياجات المجتمع الذي تقوم بخدمته. ففي المناطق التي يتحدث فيها قطاع كبير من السكان بإحدى لغات الأقليات، ربما كان الحل الأفضل يتمثل في عقد بعض جلسات المحكمة بهذه اللغة. وفي الحالات التي لا يكون من المناسب فيها عقد الجلسات بلغة الأقلية أو كان من الضروري لأي سبب آخر عقد الجلسات بلغة رسمية، فإن الأمر يحتاج إلى مترجمين شفويين للمحكمة. ولدى بعض نظم المحاكم، كما تبينته دراسة حالة سنغافورة التي يجري تحليلها أدناه، القدرة على توظيف المترجمين الشفويين مباشرة وتدريبهم والإشراف على عملهم. ولكن الأكثر شيوعاً هو استخدام المترجمين الشفويين بعقود أو بصفته مستقلين. ويتمثل بديل آخر أرخص كثيراً لإرسال المترجمين الشفويين شخصياً إلى كل مواقع المحاكم في تجميع مجموعات من المترجمين الفوريين في مواقع مركزية أو إقليمية وإجراء الترجمة الشفوية عن طريق الهاتف لخدمة المحاكم الصغيرة والكبيرة على السواء، مع ظهور حاجة من أن لا آخر إلى مترجمين شفويين ملمين بلغات غريبة عليها طلب محدود.^(٥٨)

وفي الأحوال المثالية، ينبغي أن يتلقى المترجمون الشفويون أجورهم من المحاكم، لأن إجبار المتقاضين على دفع أجور المترجمين الشفويين قد يوجد عقبة كبيرة في سبيل العدالة، لا سيما للأطراف من السكان الأصليين. وإذا كان دفع أجور المترجمين الشفويين يتجاوز موارد المحكمة، فينبغي الأخذ بشكل ما من أشكال اختبار القدرة على الدفع بحيث يكفل للمتقاضين غير القادرين على الدفع إمكانية الوصول رغم ذلك إلى العدالة.

وحتى إذا توافر المترجمون الشفويون ودفعت المحكمة أجورهم، فإن نوعية الترجمة الشفوية قد تتطوي على مشكلة. فالترجمة الشفوية في المحاكم تتطلب معرفة جيدة جداً باللغة الرسمية ولغة الأقلية على السواء، وتقتضي من المترجم الشفوي أن يكون قادراً على القيام بالترجمة الشفوية بسرعة ودقة وعلى نحو يُجسد تماماً غرض الشخص الذي يُترجم أقواله شفويا ودرجة الصبغة الرسمية التي تتسم بها هذه الأقوال. وعلاوة على ذلك، كثيراً ما تزداد الترجمة الشفوية في المحاكم تعقيداً بسبب الحاجة إلى ترجمة تعبيرات ومصطلحات قانونية غير معتادة.

وتتمثل إحدى طرائق مراقبة النوعية في إنشاء عملية اعتماد، بما في ذلك اختبار كفاءة للمترجمين الشفويين المهرة. وهذا هو الحل المستخدم في الولايات المتحدة، حيث يشارك ٤١ جهازاً قضائياً من الأجهزة القضائية الـ ٥٠ للولايات في كونسورتيوم التيسير اللغوي في المحاكم (الذي كان يُسمى حتى عهد قريب كونسورتيوم اعتماد المترجمين الشفويين في محاكم الولايات).^(٥٩) ومن خلال تجميع الموارد، يستطيع الكونسورتيوم توفير اختبارات كفاءة تحريرية وشفوية في ١٩ لغة، وهو في طريقه لإضافة خمس لغات أخرى. ويسمح اختبار مترجمي المحاكم الشفويين واعتمادهم لنظم المحاكم بأن تضع معايير دنيا للكفاءة والمعرفة مع الحد في الوقت نفسه من عدم تأكد القضاة من قدرةفرادى المترجمين الشفويين على التصدي لتحديات الوظيفة. فبدون عملية اعتماد بشكل ما، يحتاج القضاة إلى ضمان وجود شخص لديه الكفاءة اللازمة للترجمة الشفوية في قاعة المحكمة.

وقد حددت دراسة حديثة جرت في الولايات المتحدة عدداً من أفضل الممارسات لتنظيم برنامج مترجمي المحاكم الشفويين، وهي تستند إلى الالتزامات القانونية للولايات وكذلك إلى مبادئ توجيهية أصدرتها وزارة العدل في الولايات المتحدة وتوصيات صدرت عن مؤتمر مديري محاكم الولايات ونظام أساسي نموذجي وضعه المركز الوطني لمحاكم الولايات.^(٦٠) وفي حين أن هذه التوصيات موجهة نحو توفير خدمات الترجمة الشفوية في القضايا

^(٥٨) تُستخدم الترجمة الشفوية عن طريق الهاتف بنجاح كبير في بعض الدوائر الاتحادية الأكبر وفي بعض نظم محاكم الولايات في الولايات المتحدة وتحقق وفورات كبيرة في موارد المحاكم. وفي عام ٢٠٠٧، استخدم ٤٨ من محاكم الدوائر الاتحادية برنامج الترجمة الشفوية عن طريق الهاتف لتوفير الخدمات لما يزيد على ٦٠٠ جلسة عُقدت بـ ٢٨ لغة. وبحلول نهاية السنة المالية ٢٠٠٨، كانت التقارير تشير إلى أن البرنامج حقق وفراً قدره ٦.٨ مليون دولار في تكاليف السفر والعقود. انظر National Association of Judiciary Interpreters and Translators, Position Paper: *Telephone Interpreting in Legal Settings* at 1 (Feb. 2009), available at: <http://www.najit.org/publications/Telephone%20Interpreting.pdf>.

^(٥٩) انظر http://www.ncsconline.org/D_Research/CourtInterp/CICourtConsort.html. وعلاوة على ذلك، يوفر الموقع الشبكي للرابطة الوطنية للمترجمين الشفويين والتحريريين القانونيين، المتاح في <http://www.najit.org>، قدراً وفيراً من الموارد المفيدة بشأن كيفية إنشاء برنامج للترجمة الشفوية في المحاكم.

^(٦٠) Brennan Center for Justice, *Language Access in State Courts* arts. 11-33 (2009).

المدنية، فمن الممكن تكييفها من قبل الأجهزة القضائية في البلدان النامية التي تنظر في إنشاء برامج شاملة للترجمة الشفوية:

- توفير مترجمين شفويين لجميع المتقاضين والشهود الذين لا يتحدثون لغة المحكمة الرسمية، وهذا يشمل: وجود تفويض مكتوب بتوفير مترجمين شفويين؛ ووجود معايير واضحة للأهلية؛ ووجود إجراء واضح للطعن في رفض توفير مترجمين شفويين؛ وعدم الاعتماد بالتنازلات عن وجود مترجمين شفويين ما لم تكن قد جرت عن علم وطوعية؛ وإبلاغ جميع المتقاضين والشهود وغيرهم بحقوقهم في وجود مترجم شفوي لدى أول اتصال لهم بقاض أو بكاتب محكمة.
- توفير المترجمين الشفويين دون مقابل للمتقاضين والشهود.
- ضمان تمتع المترجمين الشفويين بالكفاءة وأنهم يتصرفون على النحو اللائق، وهذا يشمل: تقييم قدرتهم قبل تعيينهم، بما في ذلك استخدام مترجمين شفويين معتمدين حسب الأصول؛ وضمان محافظة المترجم الشفوي على كفاءته؛ واعتماد مدونة قواعد أخلاقية واشتراط الالتزام بها؛^(١١) وضمان وجود عدد كاف من المترجمين الشفويين ذوي الكفاءة بشأن اللغات اللازمة؛ والسماح للمتقاضين ول موظفي المحاكم بالطعن في تعيين المترجمين الشفويين على أسس أخلاقية؛ وتنفيذ إجراء تأديبي؛ وتكليف مكتب أو موظف وحيد في نظام المحاكم داخل الجهاز القضائي بمسؤولية تنفيذ برنامج مترجمي المحاكم الشفويين والإشراف عليه.
- ضمان أن يكون تصرفُ القضاة وموظفي المحاكم الذين يتعاملون مع المتقاضين أو الشهود الذين لا يتحدثون اللغة الرسمية تصرفاً لائقاً ومهنيًا.
- ضمان أن يتلقى الأشخاص الذين لا يتحدثون اللغة الرسمية، قدر الإمكان، نفس المعاملة التي يتلقاها سائر المشاركين في المحاكمة.

الإطار ٢٩ - خدمات الترجمة الشفوية في محاكم سنغافورة

تحتل جزيرة سنغافورة موقعا مركزيا في منطقة غنية باللغات المختلفة. ومنذ إنشائها في التاريخ الحديث كميناء حر في عام ١٨١٩، اجتذبت سنغافورة تجارا ومهاجرين من ماليزيا وإندونيسيا والصين والهند. ولكن باعتبار سنغافورة مستعمرة إنكليزية، كانت محاكمها تستخدم الإنكليزية في مداولاتها. وبعد حصول سنغافورة على استقلالها في عام ١٩٦٥، أعلنت الإنكليزية الملايية والمندرينية والتاميلية لغات رسمية، بيد أن الإنكليزية ما زالت تُستخدم باعتبارها اللغة الإدارية الرئيسية كما ما زالت تُستخدم في المحاكم. وعلى الرغم من ترويج الحكومة لاستخدام الإنكليزية وأنها تُستخدم في المدارس، فإن ٢٣ في المائة فقط من المقيمين في سنغافورة يستخدمون الإنكليزية كلغة رئيسية في المنزل. وتُستخدم المندرينية من جانب ٣٥ في المائة من السكان، في حين تُستخدم الملايية من ١٤ في المائة والتاميلية من ٣، ٢ في المائة، ويتحدث بسائر اللهجات الصينية (مثل الهوكين والكانتونية والتيوشو) ٢١، ٦ في المائة من السكان. وهذا التنوع يُمكن أن يوجد عقبات مهمة في سبيل وصول السكان غير المتحدثين بالإنكليزية إلى العدالة، لا سيما خلال جلسات المحاكم التي تكون فيها المصطلحات القانونية المعقدة صعبة الفهم والترجمة.

وبغية التصدي لهذه المشكلة، أنشأت السلطة القضائية خدمات ترجمة شفوية وتحريرية للمحكمة العليا والمحاكم التابعة على السواء. ففي المحكمة العليا أنشئ قسم للترجمة الشفوية تحت إشراف إدارة التخطيط المؤسسي. وهو يستخدم الآن ٢٣ مترجما شفويا يوفران الترجمة الشفوية أثناء المحاكمات دون مقابل للمتقاضين الذين يتحدثون المندرينية والهوكين والتيوشو والكانتونية والهانيانيسية والهكا والهوكشو والشنغهايونيسية والملايية والجافانيسية

^(١١) كميّة من مدونات القواعد الأخلاقية، انظر الرابطة الوطنية للمترجمين الشفويين والتحريريين القانونيين، مدونة القواعد الأخلاقية والمسؤوليات المهنية، المتاحة في http://ethics.iit.edu/indexOfCodes-2.php?key=15_403_707. والمدونة مُلزّمة لجميع أعضاء الرابطة، وهي تتكون من ٨ قوانين مقتضبة: الدقة؛ والحياد وتعارض المصالح؛ والسرية؛ وحدود الممارسة؛ والبروتوكول والسلوك؛ والمحافظة على المهارات والمعارف وتحسينها؛ وعرض المؤهلات بدقة؛ والعراقل التي تعترض الامتثال.

والبويانيسية والتاميلية والملايالم. وإضافة إلى هذا، يترجم قسم الترجمة الشفوية بين الإنكليزية وكل من الصينية والتاميلية والملايالم لقاء رسوم. ويُتاح المترجمون الشفويون لكل شخص، بصرف النظر عن قدرته على الدفع. ويُمكن تقديم طلبات خدمات الترجمة الشفوية والتحريرية إلكترونياً من خلال الموقع الشبكي للمحكمة العليا.

وتوفّر الترجمة الشفوية أيضاً على مستوى المحاكم التابعة بالنسبة للغات المندرينية والهوكين والكانتونية والتيوشو والهكا والهاينانيسية والهوكشو والملايية والتاميلية والملايالم والبنجابية والهندوسكانية والأوردية. وعلاوة على ذلك، قام مترجمو المحاكم التابعة الشفويون بتجميع مسردات بالمصطلحات القانونية الشائعة الاستخدام وترجماتها المناسبة إلى الملايية والمندرينية، وقد أُتيحت هذه المسردات للجمهور من خلال الموقع الشبكي للمحاكم التابعة.

وبالنظر إلى أنّ سنغافورة ما زالت محورا للتجارة والملاحة الدوليتين، فإنّ خدمة الترجمة الشفوية في المحاكم لا تستطيع دائماً أن توفّر بنفسها الترجمة الشفوية لجميع المتقاضين. وعندما يحتاج الأمر إلى الترجمة الشفوية بالنسبة للغات أخرى، يقوم موظفو المحاكم بمساعدة المتقاضين في العثور على مترجمين شفويين خارجيين معتمدين. ومن خلال هذا الجمع بين خدمة داخلية للترجمة الشفوية والعمل مع المنظمات الخارجية، تجعل محاكم سنغافورة إجراءاتها متاحة لمواطنيها هي المتنوعين وللعالم أجمع.

٤- توجيه الزبائن

تُجسّد فكرة توجيه الزبائن ثلاثة أبعاد مرتبطة فيما بينها لإرضاء الزبائن، ألا وهي: الوصول الفعّال إلى المحاكم، ونوعية خدمة الزبائن، والمساءلة بشأن عدم استيفاء معايير أداء الخدمة.

والوصول إلى المحاكم يبدأ قبل أن يصل الزائر إلى ردهة المحكمة ويشمل إمكانية تحديد المواعيد في أوقات غير تقليدية تناسب الزبائن من أجل عدم تعريضهم لأضرار اقتصادية؛ وسهولة العثور على الخدمة المناسبة والتي قد تتحقق عن طريق إدراج المحاكم حسب الأصول في أدلة الهاتف أو إلكترونياً ونشر أدلة المحاكم أو الخرائط التي تُبَيّن الطريق إليها على نطاق واسع؛ وتوفير التسهيلات للأشخاص الذين يعانون من الإعاقة. وينبغي حث البلدان التي تقوم ببناء محاكم جديدة على أن تنظر في إقامة هذه المرافق على مقربة من محاور النقل العام لتخفيف العبء الذي يتحمله الأشخاص الأقل حظاً لدى انتقالهم إلى المحكمة ومنها. وترتقي بعض المحاكم بمبدأ تيسير الوصول إلى المحاكم إلى مستوى أعلى، حيث تُنفذ ابتكارات من قبيل "العدالة على عجلات" أو برامج المحاكم الليلية المتنقلة والتداول بالهاتف أو الفيديو^(٦٣) أو عقد جلسات سابقة للمحاكمة في غرف الدردشة الإلكترونية.

وينبغي تصميم مرافق المحكمة وتشغيلها من منظور الزبائن. وهكذا، ينبغي لزبون المحكمة أن يلقى، فور دخوله مبنى المحكمة، مساعدة في العثور على طريقه داخل المبنى. ويُمكن تحقيق ذلك باستخدام إرشادات مركزية وسهلة القراءة؛ وأدلة توجيه معروضة في مكان واضح داخل المحكمة وجداول المحاكم الزمنية وجداول الدعاوى وتوزيع القاعات؛ وإتاحة موظفي المحاكم فوراً للإجابة على أسئلة مستخدمي المحاكم اليوميين وتوفير التوجيه للمتقاضين والعمل كهمزة وصل رسمية مع وسائط الإعلام. وينبغي للمحاكم أن تعمل أيضاً على تخصيص مكاتب للحجّاب والعلاقات العامة على مقربة من المداخل وأن تُنشئ مراكز رسمية لخدمة الزبائن وللموارد توفّر الخدمات من خلال نافذة وحيدة. ويتمثل بديل آخر في الأخذ بالبرامج الطوعية أثناء الخدمة، التي تعتمد على أعضاء المجتمع

^(٦٣) على سبيل المثال يتيح التداول بالفيديو المُستخدم في المحاكم التابعة في سنغافورة لضحايا العنف المنزلي الذين يلتزمون المشورة في المراكز المجتمعية لخدمة الأسرة المشاركة أن يتقدموا بطلبات حصول على أوامر حماية دون ما حاجة إلى الذهاب إلى المحكمة. ويُستخدم التداول بالفيديو أيضاً لتحسين فعالية أقسام القضاء الجنائي وقضاء القصر، من خلال استخدام الفيديو في تصريف شؤون الإفراج بكفالة والتداول السابق للمحاكمة والتداول مع مراقبي السلوك.

المحلي للعمل كجهات اتصال أولية للجمهور الذي يدخل مبنى المحكمة.^(١٣) وتوفّر هذه البرامج فائدة مزدوجة تتمثل في تحسين خدمة الزبائن وتعزيز المشاركة المجتمعية في إقامة العدل. وعلاوة على ذلك، يتعيّن لمباني المحاكم ذاتها أن تكون مأمونة ونظيفة ومناسبة للاستخدام عن طريق توفير أماكن مريحة للانتظار وأماكن عامة مناسبة للماء النماذج وإجراء المفاوضات وتسهيلات لأنواع خاصة من المستخدمين مثل الأطفال، والشهود والضحايا، والمعاقين، والمتقاضين الذين يُمثّلون أنفسهم.

والوصول إلى المحاكم يكون غير متاح من الناحية الفعلية إذا كان زبائن المحكمة لا يعلمون كيفية استخدام النظام. ومن ثم فمن الأهمية بمكان أن توفّر المحاكم لزبائنهم نماذج وتعليمات موحدة وغير معقدة؛ وأن تُقدم معلومات واضحة ودقيقة عن أنواع القضايا التي تنظرها والسياسات والإجراءات التشغيلية ورسوم القيد (على سبيل المثال من خلال الإنترنت أو نظم الهاتف التلقائية)؛ وأن تحتفظ بنظام فعال للتعامل مع الطلبات الشائعة (على سبيل المثال بإنشاء عنوان بريد إلكتروني لاستفسارات الزبائن ونشر إجابات عن الأسئلة الشائعة عبر الإنترنت). فقد أنشأت سنغافورة على سبيل المثال "المحكمة المتعددة الأبواب" في عام ١٩٩٨. ويُسلّم مفهوم هذه المحكمة بأنّ هناك عدّة "أبواب" مختلفة للعدالة، وأنّ التقاضي ليس سوى باب واحد منها؛ وأنّ قلة المعلومات قد توجد حواجز في سبيل العدالة؛ وأنّ الذهاب إلى المحكمة يُمكن أن يكون مكرباً للمتقاضين غير المعتادين على نظام المحاكم. وبالتالي، تعمل المحكمة المتعددة الأبواب بمثابة مركز للمعلومات مسؤول عن إعلام مستخدمي المحاكم والجمهور بشكل عام بشأن الخدمات التي توفرها المحاكم التابعة، بما في ذلك معلومات عن الأساليب البديلة لمنع المنازعات وحلّها؛ ومكتب يوفّر للأفراد معلومات إضافية في شكل كتيبات ومنشورات، وكذلك نماذج؛ كما تشرح إجراءات المحاكم والتكاليف المرتبطة بمختلف أشكال حل المنازعات؛ وتُسدّد المساعدة فيما يتعلق بطلبات المعونة القانونية والإحالة إلى مكتب المعونة القانونية. وفي عام ٢٠٠٦، ذهبت المحكمة المتعددة الأبواب خطوة أبعد من ذلك بتعيينها حُجّاباً للمحكمة يتجولون خلال مبنى المحكمة ويعرضون المعلومات والمساعدة بهمة على الناس.

وتعني خدمة الزبائن الرفيعة النوعية أنّ المحاكم تسعى إلى توفير خدمة ميسورة وحسنة التوقيت ومناسبة في جو من الاحترام والكرامة المتبادلين. وتبعاً لذلك، يتعيّن على موظفي المحاكم الاتسام بمظهر وتصرفات تنعكس بشكل إيجابي على المحاكم. وهناك عدّة اعتبارات مهمة في هذا الصدد. فأولاً، من الأهمية بمكان أن تكون خدمات المحكمة قُدوة تُجسّد أرفع معايير السلوك الأخلاقي والمهنية والمساءلة. وثانياً، ينبغي لخدمات المحكمة أن تكون مستندة إلى المثل العليا للعدالة الإجرائية والمساواة والتنوع. وثالثاً، ينبغي لخدمات المحكمة أن تكون حسنة التوقيت وفعّالة. وأخيراً، ينبغي للمحكمة أن تسعى إلى تحسين خدماتها الخاصة بالهاتف والمراسلات عن طريق إصدار التعليمات للموظفين باستقبال المكالمات الهاتفية دون تأخير غير مبرر؛ والتعريف بأنفسهم وبمكاتبهم؛ والحد من خطوط الهاتف المشغولة؛ والحد من تكرار تحويل المتصلين بالهاتف عن طريق ضمان توجيههم على نحو أفضل نحو الموظفين المختصين؛ والرد على الرسائل والخطابات أو البريد الإلكتروني خلال فترة محددة من الزمن؛ والإقرار بتسلّم الوثائق ومراسلات المحكمة.

ويُمكن تحقيق المساءلة بشأن عدم استيفاء معايير أداء الخدمة عن طريق تحديد توقعات الزبائن وتقييم عدم رضاهم، ورصد التقدم نحو تحقيق أهداف أداء الخدمة، وإدراج المسؤوليات عن نوعية الخدمة في النظم القائمة لإدارة أداء موظفي المحاكم. وقد يكون من المفيد أيضاً تعيين موظفي اتصال معنيين بخدمة الزبائن أو أمناء مظالم للنظام بأسره من أجل تزويد الجمهور بقناة قيّمة للتعبير عن شواغله واقتراح التحسينات والتظلم من المعاملة السيئة.

^(١٣) بيد أنّ استخدام المتطوعين ينطوي على بعض المخاطر؛ فطبقاً لتجربة عدد من المحاكم كثيراً ما يسعى المتطوعون، في محاولة حسنة النية منهم لتقديم المساعدة، إلى الإلحاح في توفير المشورة. وما لم يُدقق في اختيار هؤلاء المتطوعين ويديرهم بعناية، فقد يسببون مشاكل لمديري المحاكم بتوفيرهم مشورة شبه قانونية، وهي مشورة قد تكون ببساطة خاطئة أو قد يفسرها من يتلقاها على نحو خاطئ. ومن ثم ينبغي لوظائف المتطوعين أن تنحصر بشكل صارم في المسائل البسيطة نسبياً، مثل الإجابة عن الاستفسارات بشأن تواريخ المحكمة وجدولها الزمني، أو توفير التوجيهات للوصول إلى قاعات المحاكمات أو المكاتب الإدارية وما إلى ذلك.

وتحسين خدمة الزبائن هو أحد أنجع الطرائق لتعزيز ثقة الجمهور في نظام العدالة. وبالتالي، ينبغي إدراج سد الفجوة الخدمية ضمن الأولويات العامة والخطط الاستراتيجية للجهاز القضائي. وينبغي للمحاكم أن تسعى أيضا إلى اعتماد ونشر وتوزيع موثيق خاصة بخدمة الزبائن تُبين المعايير الأساسية للأداء الحساس للزبائن والإجراءات المتاحة للشكوى. وينبغي لتدريب موظفي المحاكم أن يشمل دورات تُركز على فلسفة السلطة القضائية بشأن خدمة الجمهور وتقنيات توفير الخدمة الجيدة للزبائن وسبل التعامل مع الزبائن الذين يصعب إرضائهم والاتصالات الخارجية. وينبغي أيضا تزويد موظفي المحاكم بكتيبات توضح المثل العليا لخدمة الجمهور. وأخيرا، فإن بالإمكان تبسيط تعقيد نظام العدالة إلى حد كبير لزبائن المحكمة من خلال استخدام التكنولوجيا الحديثة. وتشمل الحلول المحددة الاعتماد الواسع النطاق على الخدمة الإلكترونية من خلال نظم الردّ المؤتمتة على الهاتف والبريد الإلكتروني؛ والحصول على النماذج والتعليمات عن طريق الإنترنت؛ والقيد الإلكتروني؛ والأكشاك والنهايات الطرفية التفاعلية للمحاكم المصممة لتوفير المعلومات القانونية والإجرائية فورا وتلقي النماذج وتحديد مواعيد جلسات معينة وسداد الغرامات؛ ومنشآت المواطنين الإلكترونية لتقييم تصور الجمهور لنظام المحاكم.

الإطار ٣٠- تعزيز خدمة الزبائن في المحاكم الألبانية

في أوائل العقد الأول من هذا القرن، وبفضل الدعم المقدم من جهات مانحة دولية، اضطلعت أربع محاكم تجريبية (بما في ذلك أكبر محكمتين للدوائر في البلد وهما تيرانا وشكودر) بالأعمال الأساسية اللازمة لتعزيز خدمة الجمهور في نظام المحاكم الألباني من حيث الوصول المادي إلى المحاكم وفعاليتها التشغيلية وتقديم الخدمة للجمهور.

وتمثلت أكثر الإنجازات ظهورا للعيان في تحسينات مهمة طرأت على البنية التحتية المادية للمحاكم التجريبية، وشملت تجديد المساحات العامة القائمة وإعادة تنظيمها من أجل إيجاد تواصل مناسب بين الجمهور والمحاكم. ويوفّر تحديث محكمة دائرة شكودر، التي تنتظر في ما يقرب من ٢٠٠٠ قضية سنويا، مثالا ممتازا للطريقة التي يُمكن بها لتصميم مبنى المحكمة الموجه نحو خدمة الزبائن أن يساعد على تمهيد الطريق نحو نظام قضائي شفاف. وعززت المحكمة وظائفها الإدارية بتجميع المكاتب الإدارية معا في موقع يسهل الوصول إليه ومأمون. وقد قلل هذا إلى حد كبير من حاجة موظفي المحاكم والقضاة إلى السير في مختلف أنحاء المبنى من أجل التحادث بعضهم مع بعض ومع زبائنهم. وأعادت المحكمة أيضا وضع مكاتبها الخاصة بالاستقبال في الطابق الأرضي وجعلت لها شبايك كبيرة من الزجاج لخدمة الزبائن، مما جعل موظفي المحاكم تحت نظر الجمهور بشكل دائم، وتمدت ساعات العمل لشبايك الخدمة. وأنشئت مرافق قريبة جديدة للمحفوظات وحفظ الملفات من أجل تحسين الفعالية وراحة الجمهور. وعلاوة على ذلك، أنشأت المحكمة مكانا مريحا للجلوس قرب المدخل العمومي، مما ألغى حاجة مستخدمي المحكمة إلى الانتظار خارج مبنى المحكمة إلى أن يُنادى عليهم. وأخيرا، جرى وضع علامات موحدة جديدة للمساعدة على توجيه الزبائن إلى واجهاتهم. وقد أدّى تخطيط المجمع الواحد الجديد للطابق الأرضي إلى فائدة مزدوجة تتمثل في تحسين الوصول إلى مبنى المحكمة والحد من الحركة غير الضرورية داخله، مما يسهم في تعزيز الأمن في بيئة المحكمة.

وبالإضافة إلى تحديث البنية التحتية، يسعى المشروع إلى تعزيز خدمة الزبائن في المحاكم الألبانية. وقد جرى إعداد أداتين حيويتين تجسدان فكرة العدالة التي يسهل الوصول لها، وهما: كتيب بشأن خدمة الزبائن يُبين مبادئ الخدمة العامة الجيدة ووحدة تدريبية مناظرة له. وقد استُخدمت كلتا الوثيقتين كأداتين تدريبيتين في سلسلة من حلقات العمل التي تناولت تقديم الخدمة للجمهور وفي دورات لتدريب المدربين عُقدت لفائدة قادة نظام المحاكم والموظفين الإداريين في المحاكم التجريبية. وشملت مبادرة أخرى تصميم صك للحقوق والمسؤوليات المتعلقة بخدمة الزبائن يُحدد المستوى المُحسّن لخدمة الزبائن الذي يُمكن لمستخدمي المحاكم توفّعه، وجرى تعليقه في منطقة الاستقبال من كل محكمة تجريبية. ونتيجة لجهود مماثلة، وإن تكن أوسع نطاقا، جرى تجهيز جميع المحاكم المحلية ومحاكم الاستئناف الألبانية، وكذلك مدرسة الموظفين القضائيين ووزارة العدل، بمجموعات من ملصقات الإعلام العام التي توفّر معلومات تيسّر استخدام الجمهور للمحاكم. وتحتوي الملصقات على اقتباسات من القوانين واللوائح والإجراءات ذات الصلة ومُلخصات لها؛ ووصف للمؤسسات التي تُشكّل نظام العدالة الألباني؛ والمعايير الأخلاقية التي تحكم

الإطار ٣٠- (تابع)

إقامة العدل. وأخيرا، يتصدى المشروع لمسألة المساءلة بشأن الفشل في استيفاء معايير الأداء الخاصة بخدمة الزبائن، وذلك بنشر تقرير بشأن استقصاء تقديم الخدمة للجمهور في محكمة دائرة تيرانا. وقد عُمِّم الاستقصاء على المجتمع القانوني في ألبانيا.

وفي كانون الثاني/يناير ٢٠٠٨، وقعت وزارة العدل والمجلس الأعلى للعدالة والسلطات القضائية الوطنية مذكرة تفاهم مع وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية لتنفيذ مشروع جديد لإصلاح القضاء يشمل عشر محاكم تجريبية. ولم يكن الهدف من المشروع هو فقط تحسين شفافية المحاكم التجريبية وسهولة الوصول إليها وانفتاحها وفعاليتها وحسن توقيتها ونزاهتها وكفاءتها ومساءلتها وثقة الجمهور فيها، وإنما أيضا بيان المعايير والمبادئ الرفيعة لأداء المحاكم لسائر المحاكم في مختلف أنحاء ألبانيا. وقد أظهرت الحكومة الألبانية، بتنفيذها لمذكرة التفاهم، أنها ملتزمة بمواصلة تحديث نظام العدالة الوطني الموجّه نحو خدمة الزبائن.

٥- المعونة القانونية في القضايا الجنائية: المدافع العمومي

تلزم الصكوك الدولية لحقوق الإنسان الحكومات بتوفير المساعدة القانونية للمتهمين بجرائم جنائية خلال جميع مراحل الإجراءات، إذا كان من شأن ذلك خدمة العدالة.^(٦٤) وبالمثل، تضمن دساتير وقوانين غالبية البلدان الحق في الحصول على محام توفره الدولة في القضايا الجنائية، ولو أن نطاق هذه الحماية يتفاوت حسب الولاية القضائية. ففي بعض البلدان يتوقف توفير الدفاع القانوني على شدة العقوبة الممكنة للتهمة الموجهة للمدعى عليه، وفي كثير من الأحيان لا يكون لازما إلا إذا كان المدعى عليه يواجه عقوبة الحبس أو الإعدام؛ وفي أحيان أخرى، تمارس المحكمة سلطتها التقديرية في منح المساعدة القانونية لمدعى عليه بناء على طلبه. وإضافة إلى ذلك، كثيرا ما تعتمد أهلية المدعى عليه للحصول على محام توفره الدولة على استيفائه لمعايير تتعلق بدخله، وقد يُطلب من المدعى عليه تقديم مساهمة مالية في سبيل دفاعه.^(٦٥) وتختلف تشريعات وممارسات البلدان أيضا بشأن المرحلة من الإجراءات الجنائية التي ينبغي عندها إتاحة محام للمدعى عليه.

ومن الناحية العملية، تواجه نظم المعونة القانونية الجنائية الموجودة في العديد من البلدان مشاكل عامة كثيرة، مما يؤدي في كثير من الأحيان إلى تدني نوعية المساعدة المقدمة للمدعى عليهم من السكان الأصليين. وربما كان نقص التمويل الحكومي الكافي هو أخطر هذه المشاكل، وهذه المشكلة تؤدي، لدى اقترانها بقلّة حماس المحامين وخشيتهم من عدم دفع الحكومة لأجورهم، إلى الحد بشدة من عدد المحامين الراغبين في المشاركة في برنامج المعونة القانونية.^(٦٦) وبالمثل يكون نطاق المعونة محدودا، حيث تتاح المشورة والتمثيل عادة خلال جلسات المحاكمة فقط ونادرا ما يوفّران خلال المراحل السابقة لها. وعلاوة على ذلك، فلا وجود هناك من الناحية العملية لآليات

^(٦٤) انظر، على سبيل المثال، العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية المادة ١٤(٣)(د)؛ واتفاقية حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية المادة ٦(٣)(ج)؛ والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان المادة ٨(٢)؛ والميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب (ميثاق بانجول) المادة ٧.

^(٦٥) من الاستثناءات الجديرة بالملاحظة مبدأ "الأهلية غير المحدودة" في شيلي، الذي لا يفرض أي قيود على الدخل بالنسبة لأهلية تلقي المعونة القانونية، وذلك استنادا إلى الافتراض الذي مفاده أن أي مدعى عليه قادر على توكيل محام سيفعل ذلك. انظر Penal Reform International, Index of Good Practices in Providing Legal Services in the Criminal Justice System 15 (Version 2, Feb. 2006).

^(٦٦) بيد أنه من المهم التأكيد على أن بالإمكان الاحتفاظ بنظام فعال للمعونة القانونية حتى بتكلفة منخفضة نسبيا. فعلى سبيل المثال، لدى جنوب أفريقيا والمملكة المتحدة نظم فعالة للمعونة القانونية الجنائية بتكلفة شديدة الاختلاف للفرد الواحد: ٦، ١ دولار أمريكي في جنوب أفريقيا و ٣٠ يورو في المملكة المتحدة. انظر Public Interest Law Initiative & Open Society Justice Initiative, 2nd European Forum on Access to Justice (Budapest, Hungary, Feb. 24-26, 2005): Preliminary Forum Report 26 (2005). ويُمكن أن تشمل استراتيجية ممكنة لتحديد أنسب نماذج المعونة القانونية لبلد ما إنشاء مشروع تجريبي صغير (تدعمه المنظمات غير الحكومية على الأرجح) للمساعدة في تقييم الطلب على خدمات المعونة القانونية في بيئة معيّنة وفهمه على نحو أفضل وتقدير تكلفته. وفي الحالات التي لا يتسنى فيها الأخذ بنظام كامل للمعونة القانونية لوجود قيود مالية أو متعلقة بالقدرة، يُمكن أن يشمل حل محتمل نظاما مرنا جدا لإدارة المعونة القانونية يسمح بالتجربة وإدخال التعديلات لتجسيد أي قيود ناشئة.

مراقبة النوعية والإشراف على نظم المعونة القانونية. وتتحمل الفئات التي تعاني من الحرمان الاقتصادي أو غيره من أشكال الحرمان معظم العبء الناجم عن جوانب القصور هذه.

وفي العديد من البلدان، توفر المعونة القانونية وفقا لنموذج جوديكيير (judicare) —المعروف أيضا بنموذج المحامين بحكم وظيفتهم أو المعيّنين— الذي تُعين بموجبه المحكمة أو وكالة إنفاذ القانون (أي ضابط التحقيقات أو المدعي العام) محامين خاصين وتدفع أجورهم لقاء إسدائهم المعونة القانونية في القضايا. وفي حين أن هذا النظام يمكن أن يكون شاملا إلى حد معقول حتى دون إنشاء هيئة مستقلة للمعونة القانونية، فهو أيضا أحد أكثر النظم تكلفة، كما أنه يعاني من بعض المشاكل الوظيفية مثل شبهة تعارض المصالح الناجمة عن تعيين الادعاء لمحامي الدفاع. وهناك أيضا صعوبات بشأن مراقبة ورصد نوعية الخدمات التي يوفرها محامو جوديكيير؛ فبالنظر إلى عدم وجود ارتباط مباشر بين أداء المحامي وأجره، فإن هذا يُنبط من همة بعض المحامين في توفير تمثيل من نفس النوعية التي توفر للزبائن الذين يدفعون بأنفسهم. وعلاوة على ذلك، قد يكون نموذج جوديكيير أشد عرضة للفساد بالنظر إلى قلة الإشراف المباشر على الميزانية فيما يتعلق بالأموال المدفوعة لمقدمي الخدمة الخاصين.

وبدلا من ذلك، يمكن للحكومات أن تحتفظ بمدافعين عموميين يوفر خدماتهم في إطار مكتب أكبر للدفاع العمومي يوظف فريقا من محامي الدفاع الجنائيين المتقاضين للمرتبات. وعلى الرغم من أن هذا النموذج قد ينطوي على تكاليف ابتدائية عالية وأنه قد يفشل في اجتذاب أفضل المحامين تأهila، فهو في كثير من الأحيان أقل تكلفة من توفير المعونة من خلال نموذج جوديكيير، لا سيما إذا كانت المساعدة تُسدى لعدد كبير من المدعى عليهم. ومكاتب المدافعين العموميين أنسب أيضا للتصدي للأعباء الكبيرة من القضايا كما أنها تسمح لرصد الأداء بمزيد من اليسر نتيجة لزيادة الرقابة والإشراف على أعمال محامي الدفاع المتقاضين للمرتبات. وإضافة إلى هذا، يعني زيادة التزام المدافعين العموميين بواجباتهم أنهم يكونون أفضل استعدادا بوجه عام خلال المحاكمات وأكثر احتمالا للتواجد في جميع مراحل الإجراءات، وهو ما يسهم في زيادة الفعالية العامة لنظام العدالة الجنائية. ونتيجة للمزايا التي توفرها نظم المدافعين العموميين شهد العديد من الجهود الحديثة تحولا نحو زيادة استخدام خدمات المدافعين العموميين الممولة من الحكومة باعتبارها النموذج المفضل لتقديم المعونة القانونية في المسائل الجنائية. وتبين دراسة الحالة الواردة أدناه المزايا التي شوهدت في برنامج المدافع العمومي في كوستاريكا.

الإطار ٣١- مكتب المدافع العمومي في كوستاريكا^(١)

من المسلم به منذ زمن طويل أن مكتب المدافع العمومي في كوستاريكا، الذي أنشئ لأول مرة في الستينيات من القرن الماضي، والذي يضم ٢٥٠ مدافعا وشبكة من ٤٠ مكتبا، هو نموذج للنجاح، وذلك على السواء من حيث كمية خدمات الدفاع التي يوفرها ونوعيتها. والواقع أنه كانت هناك حالات كان المدعى عليهم قادرين فيها على توكيل محام خاص بهم ومع ذلك اختاروا الاعتماد على خدمات المدافع العمومي بسبب نوعيتها الأعلى. ويُمكن تلخيص العناصر الأساسية لنموذج المدافع العمومي في كوستاريكا كما يلي:

- هو برنامج ممول من الحكومة مكون من مدافعين متفرغين يتقاضون مرتبات، ويحظر عليهم المطالبة برسوم أو القيام بأي عمل خارجي. وعلى الرغم من أن المكتب يقع داخل الجهاز القضائي وأنه ممول من ميزانيته، فإن باستطاعة المدعى عليهم الطعن مباشرة في آراء المحكمة العليا، وهذه الأخيرة لا تتدخل في وظائف المدافعين. ويتمتع رؤساء فرادى مكاتب المدافعين العموميين بالاستقلال والسيطرة فيما يتعلق بمسائل من قبيل التعيين والتنسيب والإشراف والتقييم والترقية والتأديب.

^(١٧) بصرف النظر عن نموذج تقديم المعونة القانونية الجنائية المختار، ينبغي إيلاء اهتمام خاص لتصميم وتنفيذ معايير مراقبة النوعية، والتي قد تشمل زيادة الإشراف على مقدمي الخدمات ورصدهم، والقيام بزيارات للتفتيش على المحاكم، والأخذ بتقديم التقارير الإلزامية عن سير القضايا المسندة، وزيادة توافر التدريب والدعم الفني.

الإطار ٣١- (تابع)

- التعيين فيه تنافسي ومستند إلى الجدارة، مع تفضيل شباب المحامين الذين يحضرون بعد ذلك دورات قصيرة في المدرسة القضائية ويتلقون تدريباً شاملاً أثناء العمل. ويُمنح جميع المدافعين عقود عمل لمدة محددة، مع إمكانية تجديدها تبعاً للأداء الفردي.
- مرتبات المدافعين العموميين وسائر اشتراطات الخدمة تتناسب مع تلك المنطبقة على القضاة وأعضاء النيابة العامة. ويوجد تنسيبهم داخل السلطة القضائية فرصاً للتقدم الوظيفي والحركة فيما بين هذه المسارات الوظيفية الثلاثة، وهو ما يزيد من جاذبية المهنة ويوجد حوافز للأداء.
- تجري هيكلية التنظيم الداخلي لكل مكتب على نحو يُشجع التعاون بين المدافعين والعمل الجماعي. ويُكلف المدافعون الأكثر خبرة بالإشراف على مجموعات المدافعين الأقل خبرة وتدريبهم. ويلتقي المشرفون على نحو منتظم بالمدافعين لمناقشة القضايا الجاري نظرها والمشاكل التي صودفت، كما أنهم يشاركون أيضاً بنشاط في توفير المساعدة القانونية.
- لا يختار المدافعون قضاياهم بأنفسهم، حيث إنّ المشرفين على المكاتب هم الذين يتولون توزيع جميع القضايا، ويكون نفس المدافع مسؤولاً عن القضية منذ لحظة احتجاز المدعى عليه وخلال كامل عملية المحاكمة والاستئناف.
- هناك معايير داخلية محددة بوضوح للأداء وعناء العمل، وهي تُستخدم لأغراض التقييم والترقية والاستبقاء. ولا يوصى باستبقاء المدافعين العموميين الذين لا يستوفون هذه المعايير أو الذين يكون أداؤهم "مناسباً" ولكنهم يفشلون في إظهار الالتزام.

وقد اعتمد نموذج كوستاريكا لتوفير خدمات الدفاع العمومية الجيدة في بنما وبوليفيا والجمهورية الدومينيكية والسلفادور وهندوراس، في جملة بلدان أخرى، وإن يكن بدرجات متفاوتة من النجاح. ومن العوامل التي عرقلت تكرار هذا النموذج "عدم كفاية التمويل [وبالتالي الالتزام] الحكومي، وبناء على ذلك عدم كفاية المرتبات، والتعيين على غير أساس الكفاءة، والتنظيم السابق، والتنسيب المؤسسي، وأساليب القيادة واهتماماتها".^(١)

^(١) استُمدت دراسة الحالة هذه إلى حد بعيد من Linn Hamnergren, *Institutional Strengthening and Justice Reform* (16-21 (USAID Center for Democracy and Governance Paper No. PN-ACD-020, Aug. 1998).

^(٢) المرجع نفسه، الصفحة ٢١.

٦- خدمات المعونة القانونية في القضايا المدنية

على عكس القضايا الجنائية، لا تفرض الوثائق الدولية لحقوق الإنسان في أفضل الأحوال سوى واجب محدود على الحكومات بأن توفر المساعدة القانونية للأطراف المدنية من السكان الأصليين؛ وقليلة هي النظم القانونية التي تقضي بضرورة توفير معونة قانونية مدنية ممولة من الدولة. ونتيجة لذلك، فإن نطاق المساعدة المتاحة لبرمجة المعونة القانونية المدنية ودعم الحكومة المالي لها مقارنة بالقضايا الجنائية، أقل حتى مما ورد آنفاً. وفي حين أنّ الموارد الحكومية المتاحة شحيحة لأسباب معقولة في البلدان النامية، فقد أجرى حتى بعض من أغنى دول العالم تخفيضات مؤخرًا في التمويل الحكومي للمعونة القانونية المدنية. وهكذا، فإن مهمة توفير المعونة القانونية في القضايا المدنية تقع في العديد من الحالات على عاتق المنظمات غير الحكومية أو المحامين الخاصين، الذين كثيراً ما يستكملون الجهود المحدودة التي تبذلها الحكومات في هذا المضمار. وحتى في البلدان التي تمويل المعونة القانونية المدنية فيها إما جزئياً أو كلياً من الحكومة، فإن هناك قيوداً مفروضة على فئات من يتلقونها

أو على أنواع القضايا المؤهلة لتلقي المساعدة الممولة من الحكومة.^(٦٨) وكما في حالة المعونة القانونية الجنائية، تمثل معايير الدخل عاملاً مهماً يُحد من أهلية المتلقي للحصول على المساعدة القانونية الممولة من الدولة في المنازعات المدنية. وتوحي كل هذه القيود بأن أغلب الجهود الجارية الرامية إلى توفير المساعدة القانونية للأطراف في القضايا المدنية عاجزة عن تلبية الطلب الحالي على هذه الخدمات.^(٦٩) وهذا يعني عملياً أن أعداداً مهمة من الأشخاص المحرومين لا يتلقون المشورة والتمثيل القانونيين بشأن مسائل تتسم بأهمية حيوية لهم، مثل المنازعات المتعلقة بالسكن والممتلكات والمزايا الحكومية الأساسية وإعالة الأطفال وقضايا العمالة وحقوق المستهلكين واللجوء ووضع اللاجئين.

وكما في حالة المعونة القانونية الجنائية، ليس هناك نموذج أفضل وحيد لتوفير المعونة القانونية للفقراء في القضايا المدنية. وقد شملت النهج التقليدية لتوفير المعونة القانونية المدنية برامج جوديكير والاتفاقات التعاونية مع المنظمات غير الحكومية، وهي تواجه عدداً من المشاكل الوظيفية كما نوقش أعلاه. وبدلاً من ذلك، يمكن للحكومات الاعتماد على اتفاقات الخدمة المجانية، ولو أن هناك في كثير من الأحيان صعوبات في توفير العدد الكافي من المحامين المجانيين، كما إن من العسير مراقبة الجودة في هذا النموذج.

وفي ضوء الارتفاع في تكلفة التمثيل القانوني والصعوبات الوظيفية المصادفة في تقديم المساعدة، اكتشف مقدمو المعونة القانونية عدّة طرائق بديلة لتوفير المعونة القانونية على نحو غير مكلف وفعال. وفي كثير من الأحيان، تعتمد هذه الطرائق على المساعدين القانونيين وطلبة كليات الحقوق المتدربين والعيادات القانونية الجامعية لمساعدة الزبائن على أن يجدوا طريقهم خلال نظام المحاكم وأن يعدوا وثائق المحاكم. ولإتاحة المعونة القانونية على نطاق أوسع، قام مقدمو المعونة القانونية أيضاً بإنشاء خطوط اتصال هاتفي مباشر ومواقع شبكية، من أجل تزويد الزبائن المحتملين بالمعلومات الأساسية عن نظام المحاكم والخدمات الاجتماعية، وتوفير المشورة القانونية العامة التي تسمح للزبائن باتخاذ قرارات أولية بشأن ما إذا كان لديهم سبب لإقامة دعوى يمكن للمحكمة أن تفصل فيها وتلقي المساعدة القضائية إذا كانوا سيُمثلون أنفسهم.

وقد حاول عدد من البلدان أيضاً اتباع نهج أكثر شمولاً لتوفير المعونة القانونية المدنية، بإنشاء مركز جامع للمعونة القانونية، وهو نهج نُفذ بنجاح، رغم تكاليفه الأولية العالية، في مناطق مختلفة حول العالم لتوفير مجموعة متنوعة

^(٦٨) في الولايات المتحدة، على سبيل المثال، لكي يكون مقدمو المعونة القانونية مؤهلين لتلقي التمويل من مؤسسة الخدمات القانونية (وهي مؤسسة خاصة لا تهدف للربح تعمل لحساب الحكومة وتقوم بتمويل ورصد المعونة القانونية المدنية المجانية)، لا يجوز لهم ممارسة أنشطة معينة، بما في ذلك الأنشطة السياسية (مثل تسجيل الناخبين ومساعدة الناخبين)؛ وإجراءات الإحضار التي تطلع على إدانة جنائية؛ والإجراءات التي تشمل إنهاء الفصل العنصري في المدارس العامة والخدمة العسكرية؛ والتقاضى من أي نوع إذا تعلق بالإجهاز؛ وأغلب الأنشطة المتعلقة بإصلاح نظام الرعاية الاجتماعية. وعلاوة على ذلك، لا يجوز لمقدمي الخدمات هؤلاء تمثيل فئات معينة من المتلقين، بما في ذلك الأطراف في الدعاوى الجماعية والسجناء والأشخاص الذين يجري طردهم من المساكن العامة بسبب توجيه تهم جنائية متعلقة بالمخدرات لهم وأغلب الأشخاص الذين لا يحملون جنسية الولايات المتحدة (باستثناءات محدودة، مثل الحائزين للبطاقات الخضراء وغير المواطنين من ضحايا العنف المنزلي والاعتداء الجنسي والاتجار بالأشخاص). وينبغي التركيز على أن مقدمي الخدمات الممولين من مؤسسة الخدمات القانونية ممنوعون من تمويل هذه الأنشطة المحظورة من جميع المصادر (الحكومية منها والخاصة). انظر بشكل عام Legal Services Corporation, Fact Sheet: Statutory Restrictions on LSC-Funded Programs، المتاح في الموقع <http://www.lsc.gov/pdfs/Restrictions.pdf>. وبالمثل، ففي جنوب أفريقيا، لا يجوز تقديم المعونة القانونية المدنية، على سبيل المثال، في قضايا الإفلاس وقضايا معينة متعلقة بالإصابات الشخصية وقضايا محاكم المطالبات الصغيرة والمطالبات الموجهة ضد صندوق حوادث الطرق وكذلك الطعون المدنية. انظر Legal Aid Board, Legal Aid Guide 2009 at 48-52، المتاح في الموقع <http://www.legal-aid.co.za/images/legal-services/Guide/laguide.pdf>. وفي هونغ كونغ لا تُتاح المعونة القانونية المدنية في قضايا التشهير والمسائل المعروضة على محاكم المطالبات الصغيرة والعمل وقضايا الأوراق المالية، والالتماسات المتعلقة بالانتخابات وإن يكن باستثناءات معينة. انظر Legal Aid Department, Guide to Legal Aid Services in Hong Kong at 6، المتاح في الموقع: http://www.lad.gov.hk/eng/documents/ppr/publication/guide_to_legal_aid_services_in_hongkong%28e%29_lowr.pdf

^(٦٩) على سبيل المثال، في عام ٢٠٠٢، كان هناك ٦٥٨١ محامياً إجمالاً يعملون في مختلف برامج المعونة القانونية في الولايات المتحدة، وهو ما يعني ٦٦٨١ زبوناً ممكنًا لكل واحد من هؤلاء المحامين - مقارنةً بمحام واحد يقدم خدمات قانونية مدنية شخصية لكل ٥٢٥ شخصاً في المجموعة السكانية العامة. انظر Legal Services Corporation, Documenting the Justice Gap in America: The Current Unmet Civil Legal Needs of Low-Income Americans at 15 (2nd ed.; June 2007)، المتاح في الموقع <http://www.lsc.gov/justicegap.pdf>. وطبقاً للتقديرات فإن ٥٠ في المائة من الزبائن المؤهلين الذين يلتزمون بالفعل بمعونة قانونية مدنية في الولايات المتحدة يُرفضون بشكل روتيني لأن مقدمي الخدمات يفتقرون إلى الموارد اللازمة لمساعدتهم؛ وهذه الإحصاءات لا تأخذ في الحسبان المتقاضين المحتملين المؤهلين للحصول على المعونة القانونية الذين لا يلتزمون لعدم إدراكهم لوجودها. المرجع نفسه الصفحة ٤. وتُعطي تقديرات الاحتياجات من المعونة القانونية التي جرت في وقت مبكر من هذا العقد في تسع ولايات منفصلة صورة أشد قتامة للوضع؛ فنسبة تقل عن ٢٠ في المائة من المشاكل القانونية التي تواجه الأفراد من ذوي الدخل المنخفض يجري التصدي لها بمساعدة قانونية من أي نوع. المرجع نفسه الصفحتان ٩ و ١٢. وتبين بيانات حديثة أخرى أن ٩٩ في المائة من جميع المدعى عليهم في قضايا الطرد من السكن في نيو جيرسي وواشنطن العاصمة لا يُمثلون بمحام خلال جلسات المحاكمة.

من الخدمات. وقد حسّنت هذه المراكز من وصول الفقراء والمهمشين للعدالة، كما أثبتت أيضا أنها وسيلة فعّالة التكلفة لتقديم الخدمات القانونية.^(٧٠)

وقد جرّبت بلدان عديدة أيضا نماذج التمويل غير الحكومي، مثل تأمين النفقات القانونية (وهو نموذج مماثل للتأمين الطبي) وخطط الخدمة القانونية المدفوعة مسبقا. وتتيح هذه النظم الخدمات لعدد أكبر من الأشخاص عن طريق توزيع التكاليف على مجموعة أكبر من الأشخاص المؤمن عليهم. ويتمثل نموذج آخر جدير بالتجربة في توليد التمويل اللازم لتقديم المعونة القانونية المدنية عن طريق تجميع الفوائد الناجمة عن حسابات ضمان قصيرة الأجل يحتفظ بها المحامون بالنيابة عن زبائنهم؛ ومن ثم يوزّع التمويل في شكل منح لمقدمي المعونة القانونية. ١٠١

وتتناول دراسة الحالة أدناه دور مراكز العدالة المتزايدة في جنوب أفريقيا، وتوفّر مثالا مفيدا لكيفية توفير المعونة القانونية المدنية بفعالية.

الإطار ٣٢ - مراكز العدالة في جنوب أفريقيا

لا ينص دستور جنوب أفريقيا على ضرورة توفير المعونة القانونية للأشخاص من السكان الأصليين في القضايا المدنية؛ ومع ذلك، ففي عام ١٩٦٩، أنشأت الحكومة مجلس المعونة القانونية المكلف بتوفير المعونة القانونية الجنائية والمدنية على السواء. وفي البداية، اعتمد المجلس أساسا على نموذج على غرار جوديكيير (judicare)، بيد أنه يوفر الآن الخدمات القانونية من خلال نماذج متنوعة، مثل العيادات القانونية الجامعية ومكاتب المشورة شبه القانونية.

وفي محاولة لتوفير خدمات أشمل لمزيد من الزبائن وبتكلفة أقل على الحكومة، أنشأ المجلس مراكز العدالة في عام ١٩٩٩، وهي الآن الجهات الرئيسية المقدمة للمعونة القانونية في القضايا المدنية والجنائية على السواء.^(٧١) وتمثل مراكز العدالة وفرا كبيرا في التكلفة مقارنة بنموذج جوديكيير، حيث تقلّ تكلفة القضية المنتهية بمقدار الضعف في نموذج مراكز العدالة. والواقع أنّ كل مركز هو بمثابة مركز جامع للمساعدة القانونية، ولا يُحيل القضايا إلى نظام جوديكيير إلا إذا نشأ تعارض للمصالح أو إذا افتقر المركز إلى القدرة على معالجة القضية. ويتشكل موظفو مركز العدالة النمطي من مدير تنفيذي ومجموعة من المحامين المقبولين حديثا الذين يقدمون المساعدة في القضايا المدنية والجنائية على السواء وعدد من خريجي كليات الحقوق ممن لم يُقبلوا بعد ومساعد قانوني (يُشرف على تلقي الطلبات الواردة) ومحقق قضايا وموظفي دعم. ويُستخدم، إن أمكن، المهنيون القانونيون المحليون. وإذا قرر مركز ما أنه لا ينبغي مواصلة قضية معينة، جاز للزبون أن يطعن في هذا القرار لدى المدير التنفيذي للمركز وبعد ذلك لدى المجلس.

وحسب آذار/مارس ٢٠١٠، كان هناك إجمالا ١٢٧ نقطة لتقديم الخدمات (بما في ذلك ٦٤ مركز عدالة و٦٣ مكتبا تابعا) تعمل في المناطق الريفية والحضرية على السواء وتوفّر ٩٠ في المائة من جميع خدمات المعونة القانونية التي ترعاها الحكومة.^(٧٢) وتقوم ٦ مكاتب إقليمية برصد المراكز، كما يُشرف عليها مدير وطني معني بالوصول إلى العدالة. وتخدم شبكة المكاتب التابعة المستمرة في التوسع المزيد من المناطق الريفية باستخدام "نظام دوائر". ولكن نظرا للمجموعة العريضة من الأشخاص الذين يستخدمهم نموذج مراكز العدالة ولتنوع الخدمات المتخصصة التي يُقدمها، فإنّ هذا النموذج لا يكون مستداما إلا إذا كان حجم القضايا كبيرا؛ ومن ثم فإنّ بعض المناطق الريفية ما زالت تتلقى الخدمات أساسا من خلال نموذج جوديكيير والاتفاقات التعاونية مع مكاتب المحاماة المعنية بالصالح العام والعيادات القانونية.

^(٧٠) إضافة إلى مراكز العدالة في جنوب أفريقيا التي تجري مناقشتها في الإطار ٦-١ أدناه، انظر <http://www.legal-aid.co.za>.

أيضا، على سبيل المثال، مركز المعونة القانونية في بليز http://www.belizelaw.org/legal_aid.html؛ وإدارة المعونة القانونية في هونغ كونغ http://www.lad.gov.hk/eng/documents/ppr/publication/guide_to_legal_aid_services_in_hongkong%28e%29_lowr.pdf؛ ومركز المساعدة القانونية في ناميبيا <http://www.lac.org.na>؛ ومكتب المعونة القانونية في سنغافورة <http://app2.lab.gov.sg/>؛ والمراكز المجتمعية للمشورة القانونية في إنكلترا <http://www.lawcentres.org.uk>.

^(٧١) على سبيل المثال، توجد برامج "فوائد حسابات المحامين الاستثمارية" الإلزامية، التي يُمكن لمحاكم الولايات أو الأجهزة التشريعية أو رابطات المحامين أو المؤسسات إدارتها، في غالبية ولايات الولايات المتحدة، وهي تولّد، جنبا إلى جنب مع البرامج غير المشاركة والطوعية في الولايات القضائية المتبقية، دخلا سنويا يصل في المتوسط إلى ١٠٠ مليون دولار أمريكي تقريبا، وهو ما يُستخدم لتوفير الخدمات القانونية المدنية للفقراء.

وقد سمح توفير خدمات المعونة القانونية من خلال مراكز العدالة للمجلس بأن يأخذ بآليات محسنة لضمان الجودة. وتشمل هذه الآليات زيادة عدد الموظفين الإشرافيين في المراكز وإتاحة فرص التدريب والتطور المهني وتوفير التوجيه. وهناك أيضا عمليات رصد واستعراض للنوعية تجري كل ثلاثة أشهر، وهي تستند إلى فحص ملفات القضايا المؤكدة وملاحظات المحاكم والاستعراضات الشخصية واستعراضات النظراء والإدارة والتقارير الإلكترونية عن وضع القضايا واستقصاءات رضا الزبائن. وأخيرا، يُنفذ المجلس عددا من البرامج المعنية بالعلاقات مع الزبائن، مثل سجلات الشكاوى وصناديق الاقتراحات واستقصاءات رضا الزبائن وخطوط الاتصال الهاتفية المباشر الخاصة بالأخلاقيات المدارة بشكل مستقل وميثاق خدمات الزبائن والتركيز على الزبون في تدريب الموظفين القانونيين وغير القانونيين وتزويد الزبائن بالمعلومات من جانب الموظفين القانونيين خلال سير القضايا.

(١) على الرغم من أن القضايا المدنية لا تُشكل سوى ١٠ في المائة فقط من عبء المراكز من القضايا، فإن المجلس يهدف إلى زيادة هذه النسبة إلى حوالي ٣٠ في المائة في المستقبل. وبالنظر إلى شح الموارد المتاحة لتوفير المعونة القانونية المدنية، تولى الأولوية لمساعدة النساء والأطفال في هذه القضايا. وتحال الأمور غير القانونية، مثل المسائل الخاصة بالرفاه الاجتماعي أو المعاشات التقاعدية أو المصارف إلى مقدمي مساعدة آخرين.

(٢) يجري التعامل مع باقي القضايا من خلال نظام جوديكير (١١ في المائة) واتفاقات التعاون مع المنظمات غير الحكومية (٢ في المائة). وإجمالا، وفر نظام جنوب أفريقيا خدمات المعونة القانونية لأكثر من ٣٥٠ ٠٠٠ من المواطنين الفقراء خلال فترة التبليغ ٢٠٠٦-٢٠٠٧. 2. Legal aid Board of south africa, annual Report 2009-2010 at 2.

٧- برامج الخدمة القانونية المجانية

لا تستطيع نظم المعونة القانونية الحكومية، مهما كانت ممولة بسخاء ومزودة بأحسن الموظفين وواسعة النطاق، أن تلبى الطيف الكامل للطلبات على الخدمات القانونية. ويُمكن للخدمة المجانية التي يوفرها المحامون الخاصون أن تستكمل النظم التي ترعاها الحكومات، وأن تُسهم بشكل حيوي في التصدي لبعض من أشد الاحتياجات القانونية المجتمعية إلحاحا. ويُمكن توفير الخدمات المجانية إما حسب الظروف أو من خلال ترتيبات مؤسسية، وهي فعالة للغاية في تسويق العمل المجاني لعدد كبير من المحامين الخاصين. بيد أنه لا ينبغي للمرء أن يتوقع أن تحل البرامج المجانية الخاصة محل نظام المعونة القانونية الوطني أو أنها ستتحمل عن الحكومات مسؤولية ضمان المساواة لجميع المواطنين في الوصول للعدالة.

وتقليديا، تقع على المحامين مهمة أخلاقية طموحة تتمثل في إتاحة معارفهم ومهاراتهم القانونية لمن هم أشد احتياجا، ولو أن هذه المهمة نادرة ما تكون إلزامية.^(٧٢) وقد يكون باعث المحامين على توفير الخدمات المجانية هو الحوافز العملية أو التقاليد الدينية أو الشعور بالواجب المهني.^(٧٣) بيد أن الجهود الرامية إلى إقامة البرامج

(٧٢) حتى في بلدان مثل الولايات المتحدة، حيث يدعم المجتمع القانوني بشدة الممارسة القانونية المجانية الطوعية، كانت المحاولات التي جرت في الماضي للأخذ باشتراطات تلزم بتوفير المعونة المجانية موضع انتقاد شديد من جانب رابطات المحامين على أساس أن هذه الاشتراطات قد تؤثر بشكل سلبي على نوعية التمثيل المجاني (نتيجة لعدم اكتراث المحامين باحتياجات زبائنهم)، وقد تؤدي أيضا إلى خفض الموارد الحكومية المخصصة لنظام المعونة القانونية الرسمي، وتحد بالتالي من توافر المساعدة القانونية المجانية.

(٧٣) على سبيل المثال، تبين من استقصاء للمحامين في الولايات المتحدة أجريته رابطة المحامين الأمريكية في عام ٢٠٠٨ أن العوامل التالية هي صاحبة أكبر دور في تشجيع الخدمات المجانية (مُدركة حسب ترتيب أهميتها): عروض التدريب المجاني واحتساب الخدمات المقدمة كجزء من التعليم القانوني المستمر، والقدرة على تحديد نطاق الالتزام (على سبيل المثال، القيام بمهمة محددة بدلا من تمثيل الزبون تمثيلا كاملا)، وتلقي التشجيع من قاض أو زميل على قبول قضية ما؛ وتوفير تأمين مجاني ضد أخطاء الممارسة، وتوافر الدعم البحثي والإداري، وإمكانية الاختيار من بين مجموعة من فرص توفير المعونة المجانية، وتلقي التوجيه من محام متخصص في الموضوع المعين. انظر American Bar Association Standing Committee on Pro Bono and Public Service, Supporting Justice II: A Report on the Pro Bono Work of America's Lawyers at 19-21 (Feb. 2009), available at <http://www.abanet.org/legal/services/probono/report2.pdf>. وفي المقابل، تشمل العوامل الرئيسية التي تُثني عن المشاركة في الأنشطة المجانية: قلة الوقت، والمسائل المتعلقة بأصحاب العمل (على سبيل المثال، التعارض بين ساعات العمل أو المعارضة الصريحة من صاحب العمل)، والإحساس بقلة الخبرة في المجال المحدد الذي يحتاجه زبائن الخدمة المجانية، وقلة المعلومات عن فرص الخدمة المجانية، وتكلفة توفير الخدمة المجانية. المرجع نفسه الصفحتان ٢٢ و ٢٣.

المجانية تواجه عددا من العقبات، يشمل أخطرها الصعوبات المصادفة في اجتذاب المحامين للتبرع بخدماتهم وضمن أن يتلقّى زبائن الخدمة المجانية خدمات قانونية من نفس نوعية الخدمات المقدمة للزبائن الذين يدفعون. ولا تُقدم رابطات المحامين والحكومات حوافز لخدمات الصالح العام، كما إنّ المحامين الممارسين في اقتصادات السوق الجديدة والناشئة يعتبرون أيضا أنّ العمل المجاني يتناقض مع المبادئ الأساسية لنظام السوق الحرة. وقد لا يتناول المحامون الذين ينتهي بهم المطاف إلى توفير التمثيل المجاني هذه المسائل بالهمة والحماسة اللازمتين، بما يؤدي إلى توفير مساعدة غير فعّالة. وقد تشمل العوامل المحبّطة الأخرى لمشاركة المحامين في العمل المجاني قلة الوقت المتاح للتطوع وقلة الخبرة أو المهارات المحددة في المجال المعين وثني صاحب العمل المحامين عن العمل المجاني أو فرضه قيودا عليه.

وقد استُخدم عدد من النماذج المؤسسية بنجاح لاجتذاب المحامين الخاصين لتقديم الخدمات المجانية. وربما كانت البرامج المجانية التي تُنظّم من خلال رابطات المحامين الخاصة هي أكثر هذه النماذج استدامة. وبسبب وضع رابطات المحامين وهيكلها التنظيمي ومواردها فإنها مؤهلة بشكل فريد لقيادة الجهود الرامية إلى تسويق البرامج المجانية المؤسسية وتطويرها. ويُمكن للرابطات الأصغر أو الناشئة أن تبدأ بنماذج أبسط لتقديم المساعدة (على سبيل المثال، خطوط الاتصال الهاتفي المباشر أو المنشورات القانونية)، وهو ما سيعود عليها الفائدة الإضافية المتمثلة في تعزيز قدراتها المؤسسية وصورته في المجتمع. وعلاوة على ذلك، يُمكن لقادة رابطات المحامين أن يكونوا نماذج تُحتذى لسائر المحامين بتقديمهم هم أنفسهم للخدمات المجانية.

ويمثل ابتكار رئيسي آخر في إنشاء برامج مجانية مُنظمة في مكاتب المحاماة الخاصة، وبدرجة أقل في الإدارات القانونية في الشركات والمكاتب الحكومية. وقد تبين بالفعل أنّ تشجيع أصحاب العمل للعمل المجاني ووجود سياسات واضحة بشأن العمل المجاني يؤديان إلى زيادة كبيرة في احتمال اضطلاع المحامين بالأنشطة المجانية. وفي العادة، تشمل الاستراتيجية الناجحة بعض هذه العناصر أو كلها: (أ) توفير دعم تشاركي رفيع المستوى وواضح للعيان للبرنامج؛^(٧٤) (ب) وتلافي الإشارات السلبية من الشركاء؛ (ج) وإنشاء آلية تسويق معقولة والاضطلاع بأنشطة تنسيقية فعّالة؛ (د) واستخدام طلبة كلية الحقوق المتدربين والمساعدين القانونيين بطريقة مبتكرة؛ (هـ) وتشجيع المصادر المُمكنة لمشاريع المعونة المجانية (مثل المنظمات غير الحكومية المعنية بالخدمات العامة) على تعزيز جهود مكتب المحاماة؛ (و) وتوفير التمويل لتعيين محامين متفرغين في المنظمات الحقوقية المعنية بالصالح العام؛ (ز) ونشر إنجازات مكتب المحاماة في مجال المعونة المجانية من خلال النشرات الدورية أو التقارير السنوية. وتشمل الآليات الأخرى: إسناد تنسيق برنامج مكتب المحاماة المجاني لمحام متمرس؛ وإنشاء إدارة معنية بالمعونة المجانية يعمل بها شريك وعدة منتسبين بالتناوب؛ والتدريب الخارجي في مجال الصالح العام، الذي يُتدب بمقتضاه محامو مكتب المحاماة بالتناوب إلى منظمة غير حكومية معنية بالمعونة القانونية لمدة كبيرة مع بقائهم على كشف المرتبات في المكتب؛ وإتاحة الفرصة للمتسبين لكي يقضوا نسبة مئوية كبيرة من الوقت في مشاريع المعونة المجانية مقابل حصولهم على مرتب أقل إلى حد ما.

وأخيرا وليس آخرا، يُمكن للسلطة القضائية أن تضطلع بدور حاسم في إذكاء روح الصالح العام وزيادة قبول البرامج المجانية في صفوف المهن القانونية. وعموما، يُعتبر من غير اللائق للقضاة أن يسدوا المشورة القانونية للجمهور. بيد أنّ هناك عددا من الأشياء التي يمكن للمحاكم أن تفعلها في هذا الصدد.^(٧٥) وهي قد تتفاوت

^(٧٤) تعتمد القائمة المرجعية التالية على خبرة مكتب Skadden, Arps, Slate, Meagher & Flom LLP للمحاماة الكائن في نيويورك، وهي ترد بالتفصيل في: (2003) Ronald J. Tabak, How Law Firms Can Act to Increase Pro Bono Representation، المتاح في الموقع http://www.probonocentrum.cz/_files/file/podklady%20pro%20kulat%C3%BD%20st%C5%AFI/Tabak_How%20law%20firms%20can%20act%20to%20increase%20pro%20bono%20representation.pdf

^(٧٥) قد يشمل ذلك، على سبيل المثال، استخدام اسم شريك رفيع المستوى على المذكرات المتعلقة بفرص توفير المعونة المجانية أو المشاركة في اجتماعات يُشجّع فيها المنتسبون على العمل المجاني أو مناقشة البرنامج المجاني في اجتماعات الشركاء والمناسبات التي يعقدها مكتب المحاماة للمتسبين أو التدخل عندما ينتهك شركاء آخرون سياسات العمل المجاني.

^(٧٦) قبل المضي قدما في أي من هذه المبادرات، يتعين على المحاكم التحقق من أنها لا تنتهك مبدأ الحياد القضائي. والواقع أنه في بعض الأجهزة القضائية المتسمة بأكبر قدر من الحياد في العالم، يُعتبر من غير اللائق للمحاكم والقضاة الاضطلاع بعدد من هذه الجهود.

بين مجرد نشر قائمة بالقضايا التي تحتاج إلى خدمات مجانية على الموقع الشبكي للمحكمة واشتراط انضمام المحامين لهيئة من المحامين تقدم المعونة المجانية لقبولهم في عضوية رابطة محامين منتسبة للمحكمة، والإشراف على الجهود المجانية المبذولة داخل دائرة محكمة معينة. وينبغي للقضاة أيضا أن يشجعوا انخراط موظفي المحاكم القانونيين في العمل المجاني.

الإطار ٣٣- الترويج للخدمات القانونية المجانية: الجهود الوطنية والمحلية في الولايات المتحدة

على مدى سنوات عديدة، كانت جهود توفير المعونة المجانية في الولايات المتحدة موجودة إلى حد كبير حسب الظروف ولم تكن تتلقى سوى القليل من الدعم المؤسسي من رابطات المحامين النظامية. ولكن على مدى العقود القليلة الأخيرة، تزايد اعتراف رابطة المحامين الأمريكية، وكذلك معظم الرابطات في الولايات والرابطات المحلية، بقيمة وجود نظام متكامل لتقديم المعونة القانونية المجانية. ونتيجة لهذه الجهود، ازداد عدد البرامج المجانية المؤسسية، التي تلبي احتياجات قانونية متزايدة في تنوعها، من ٨٣ في عام ١٩٨٠ إلى أكثر من ٩٠٠ في عام ٢٠٠٥^(١).

وعلى المستوى الوطني، فإن اللجنة الدائمة المعنية بالخدمة المجانية والعامية^(٢) التابعة لرابطة المحامين الأمريكية مكلفة بتشجيع الاضطلاع بأنشطة مجانية من جانب مكاتب المحاماة ورابطات المحامين والإدارات القانونية في الشركات وكليات الحقوق ومكاتب المحامين الحكومية؛ وتحليل فعالية البرامج المجانية؛ واقتراح التدابير القانونية التي تؤثر في قدرة المحامين على توفير الخدمات المجانية. وقد اضطلعت اللجنة بدور رئيسي في وضع القاعدة الأخلاقية المهنية التي تشجع المحامين على تقديم خدمة مجانية طوعية لمدة ٥٠ ساعة على الأقل سنويا للأشخاص من السكان الأصليين والمنظمات التي تلبي احتياجاتهم. وهي تنشر أيضا كتيبات تبين الاستراتيجيات الناجحة في إقامة البرامج المجانية وتوسيعها وتقوم بتشغيل مشروع لتقديم المشورة من النظراء وتدير مركزا وطنيا لتبادل المعلومات بشأن مواضيع الخدمة المجانية.

وعلى المستوى المحلي، تتعلق إحدى قصص النجاح العديدة لتقديم المساعدة القانونية المجانية على نحو مُنظم بمركز عدالة رابطة المدينة، وهو مركز المعونة المجانية المنتسب لرابطة محامي مدينة نيويورك. ويوفر هذا المركز، بفضل علاقاته مع الحكومة والمنظمات غير الحكومية وكليات الحقوق والشركات ومكاتب المحاماة الخاصة ورابطات المحامين الأخرى، التمثيل القانوني المباشر والمعلومات والمناصرة لما يقرب من ٢٥ ٠٠٠ من السكان الأصليين والمنخفضي الدخل في نيويورك. وهو يُحَفِّز المحامين على خدمة الجمهور ومهنتهم عن طريق توفير سبل وفرص للعمل في مشاريع الخدمة المجانية للمشردين والمهاجرين من النساء والأطفال وضحايا العنف المنزلي وطالبي اللجوء والمسنين والمستهلكين الذين يُشْهَرُونَ إفلاسهم والمنشآت الصغيرة التي تواجه صعوبات ومرضى السرطان ومن يبقى منهم على قيد الحياة بعد علاجه وغيرهم ممن لا يستطيعون لولا ذلك الوصول إلى الموارد القانونية بدرجة معقولة.

ويُنفذ المركز عددا من المشاريع، التي لا يزال بعضها قائما منذ ما يزيد على العقد بكثير. فعلى سبيل المثال، في مجال قانون الهجرة، يساعد المركز ضحايا العنف المنزلي والاتجار بالبشر على تقنين أوضاعهم كمهاجرين، كما يُمَثِّل طالبي اللجوء السياسي الذين عانوا من التعذيب أو غير ذلك من أشكال الاضطهاد. وفي مجال قانون الأسرة، يُدير المركز عيادات طلاق لمن يُمَثِّلون أنفسهم، حيث يساعد الزبائن على استكمال وقيد أوراق المحكمة في إجراءات الطلاق غير المتنازع عليه ويوفر المشورة القانونية في قضايا الطلاق المتنازع عليه. وتوفر مشاريع أخرى المشورة والمعلومات للزبائن عن إنفاذ حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية. وإضافة إلى توفير المشورة والتمثيل المباشر فيفرادى القضايا، يستخدم العديد من المشاريع عيادات قانونية يعمل بها محامون متطوعون، وهي تُتَقَف مجموعات مستهدفة خصيصا بشأن حقوقهم والتزاماتهم طبقا للقانون. وأخيرا، يقوم المركز بتشغيل خط الاتصال الهاتفي المباشر SHIELD (الأحرف الأولى من الكلمات الإنكليزية التي تعني المساعدة الذاتية والمعلومات والتثقيف والدفاع القانوني)، الذي يوفر المعلومات القانونية والمشورة وخدمات الإحالة مجانا لما يقرب من ١ ٠٠٠ متصل مؤهل شهريا بشأن مجموعة متنوعة من المسائل القانونية المدنية.

American Bar association, standing committee on pro Bono and public service, supporting Justice: a Report^(١) on the pro Bono Work of america's lawyers 6.

^(٢) انظر الموقع الشبكي للجنة، المتاح في <http://www.abanet.org/legalservices/probono/home.html> للحصول على معلومات إضافية عن أنشطة اللجنة، بما في ذلك منشوراتها.

٨- العيادات القانونية الجامعية

لقد استُخدمت عيادات كليات الحقوق في مختلف أنحاء العالم بنجاح لإتاحة الوصول إلى العدالة للمجموعات المحرومة. ويُمكن تطبيق منهجية العيادات على أيٍّ من مجالات القانون التي يُمكن أن تخدم الصالح العام.

وتشمل الأهداف التربوية التقليدية لنهج العيادات: تعليم المهارات العملية والمسؤولية المهنية بغية تحسين كفاءة المحامي وأخلاقياته وبالتالي نوعية المحامين الممارسين؛ وتوفير فرص التفاعل مع الزبائن للطلبة؛ وتعريض الطلبة لمواقف من واقع الحياة وللمؤسسات القانونية. وتمنح بعض البلدان رخصاً محدودة للطلبة لكي يمارسوا القانون تحت إشراف أعضاء هيئة التدريس العاملين في العيادات؛ بيد أن هذه الممارسة محظورة في العديد من الولايات القضائية. ولكن حتى في الحالات الأخيرة، يُمكن للطلبة تقديم خدمات أخرى، مثل عقد المقابلات الشخصية مع الزبائن وإسداء المشورة لهم وإعداد مشاريع الوثائق القانونية وإجراء البحوث القانونية وتوفير خدمات الوساطة والتثقيف القانوني المدني. وتستخدم بعض العيادات المحامين كمستشارين يحضرون المحاكمات بالنيابة عن زبائن العيادات ويستخدمون وثائق تقاضي من إعداد الطلبة.

وإضافة إلى الفوائد التعليمية، تُسهم العيادات في تعزيز وصول قطاعات المجتمع المحرومة والمهمشة والضعيفة إلى العدالة. وهي تُسهم في هذا الهدف بعدد من الطرائق، بما في ذلك: استكمال الخدمات القانونية بتوفير المشورة والتمثيل المجانيين مباشرة؛ وإذكاء روح الخدمة العامة لدى الطلبة وتوعيتهم بالاحتياجات الأساسية في مجال العدالة الاجتماعية؛ والمشاركة في الدعاوى الجماعية والمنازعات المؤثرة والمناصرة بالنيابة عن زبائنهم، مُعززة بذلك الوعي بمسائل العدالة الاجتماعية بين المهنيين القانونيين والجمهور. وفي بعض البلدان (جنوب أفريقيا مثلاً)، أدى التقدم في التعليم عن طريق العيادات إلى إنشاء مؤسسات قانونية جديدة، مثل برامج المعونة القانونية أو مراكز حل المنازعات بالطرائق البديلة.

وتتسم فوائد التعليم القانوني عن طريق العيادات بأهمية حاسمة للجهاز القضائي أيضاً. فمما لا شك فيه أن قضية جيدة التوثيق مُعدّة من قبل طالب قانون مُدرّب كما ينبغي، مقارنةً بمتقاضٍ من الفئات المحرومة يُمثل نفسه، ستُعالج ويُفصل فيها بمزيد من الفعالية. وعلاوة على ذلك، فإن مجموعة من خريجي العيادات الملتزمين أخلاقياً سيلتحقون في نهاية المطاف بالمهنة القضائية، ويجلبون معهم إلى قاعات المحاكم روح الخدمة العامة وسيادة القانون المُستلهمة من العيادات.

وعلى الرغم من أن العيادات الجامعية تُمثل جزءاً من البيئة التعليمية والقانونية في أغلب بقاع الأرض، فإنها تواجه تحديات لا يُستهان بها. وتتمثل الصعوبة الأساسية في نقص الموارد المالية والإدارية والبشرية. وإضافة إلى ذلك، فالعديد من العيادات، لا سيما في البلدان النامية، تعمل في ظل ظروف معقدة ما فتئت القوانين والإجراءات القانونية تتغير فيها، وكذلك في سياقات تتسم بجهل الجمهور القديم العهد بالأمور القانونية. وينشأ تحدٍ آخر نتيجة للضغط الذي يُمارس على المدرسين لكي يُشرفوا على الطلبة ويُعلّموهم، ويعالجوا في الوقت نفسه عبئاً ثقيلاً جداً من القضايا. ويُزيد عدم الاتساق الذي يشوب قضايا الزبائن نتيجة لتناوب الطلبة كذلك من حدة هذا التوتر. وتشمل التحديات الأخرى: الاستقبال الفاتر لفكرة هذه العيادات من قبل هيئة التدريس في كليات الحقوق التي تُسيطر عليها التقاليد وأساليب التدريس النظرية إلى حد بعيد؛ ومقاومة رابطات المحامين المحلية لمشاركة الأفراد غير المرخص لهم في عملية تمثيل الزبائن، وهي مقاومة تتفاقم نتيجة للمخاوف من أن العيادات ستقوّض سوق الخدمات القانونية المهنية لأنها توفر المساعدة دون مقابل؛ وعدم وجود لوائح تمنح الطلبة رخصاً محدودة لممارسة القانون والتواجد في المحاكم تحت الإشراف.

وتوفّر دراسة الحالة التالية للعيادات القانونية البولندية عدداً من العلاجات والحلول للعديد من هذه التحديات، إضافة إلى أفضل الممارسات فيما يتعلق بالتعليم القانوني في العيادات.

الإطار ٣٤- حركة التعليم القانوني في العيادات في بولندا

منذ استهلال حركة التعليم القانوني في العيادات وإنشاء العيادات القانونية في كلية الحقوق والإدارة التابعة لجامعة ياجيلونيان في عام ١٩٩٧، ظهرت إلى حيز الوجود ٢٤ عيادة قانونية في ١٥ مدينة في مختلف أنحاء بولندا يعمل بها أكثر من ١ ٣٠٠ طالب وتقبل ما يزيد على ٩ ٠٠٠ قضية مجانية سنوياً^(١). وقد نشأ مفهوم إنشاء برامج العيادات نتيجة للحاجة إلى تحسين نظام تقديم المعونة القانونية من أجل مواجهة الزيادة الهائلة في القضايا التي قُيِّدت في المحاكم البولندية عقب انهيار الحكم الاشتراكي في عام ١٩٨٩.

وتُحقق العيادات أهدافها التعليمية عن طريق تقديم المشورة القانونية المجانية للفقراء. فالوضع المالي المتدني لزملائ العيادات هو شرط لا غنى عنه لتقديم المعونة القانونية. ويتعين على طالبي المعونة، بالإضافة إلى إثبات أنهم من السكان الأصليين، الإقرار كتابةً بأنهم غير ممثلين بمستشار قانوني أو بمحام وأنهم يوافقون على القواعد التي تُقدم العيادات بموجبها المساعدة القانونية.

وفي حين أنه لا يُسمح للطلبة بالحصول على رخصة محدودة لممارسة القانون وحضور المحاكمات تحت إشراف هيئة التدريس، فإنه يجوز لهم تمثيل الأفراد في الإجراءات الإدارية. وتوفّر العيادات أيضاً المشورة القانونية وتُصدر الآراء القانونية المكتوبة وتُعدّ المرافعات والمذكرات للأشخاص الذين يمثلون أنفسهم وتكتب الطلبات القانونية وتستعرض وتشرح سجلات المحاكم وغيرها من وثائق المحاكم وتوفّر مرافقين للزملائ خلال زيارتهم للمحاكم. ولمواجهة الصعوبة المتمثلة في عدم قدرة الطلبة على حضور المحاكمات (وكذلك العجز في المدرسين المؤهلين)، يلتزم العديد من العيادات المساعدة من الممارسين الخاصين ومن طلبة العيادات العائدين الذين يعملون كمشرّفين مؤقتين.

وبغية ضمان حماية الحقوق المدنية وحقوق الإنسان، يعمل أغلب العيادات القانونية البولندية أيضاً على نحو وثيق مع مكتب أمين المظالم. ولهذا الغرض، توفّر العيادات معلومات عن القضايا المتداولة لأمين المظالم، وقد تطلب منه التدخل في حالة عدم استطاعة الطلبة توفير المساعدة؛ كما تُعدّ كُتُيبات إعلامية وتعليمية يتولى مكتب أمين المظالم نشرها فيما بعد. ويرصد أمين المظالم بدوره المسائل المتعلقة بحقوق الإنسان والحقوق المدنية التي تنشأ في القضايا التي تتناولها العيادات ويوفّر للعيادات مواد ذات صلة بأنشطته ويوفّر التدريب الخارجي لبعض خريجي العيادات المختارين.

وفي عام ٢٠٠٢، أنشأ ممثلو حركة العيادات المتنامية المؤسسة البولندية للعيادات القانونية التي تهدف إلى توفير الدعم المالي والمهني للعيادات وزيادة شفافيّتها وفعاليتها ونوعية خدماتها. وقد اعتمدت المؤسسة معايير تشغيلية متسقة ووضعت عملية لاعتماد العيادات. وهي تحتفظ أيضاً بموقع شبكي وقائمة نقاش وتنتشر كتباً دراسية خاصة بالتعليم في العيادات والجريدة البولندية للعيادات القانونية وتنظم العديد من المؤتمرات والتدريبات.

وقد نجحت العيادات في تكوين مجموعة أساسية من المحامين الذين يضعون الصالح العام نصب أعينهم. وأبلغ مثال على هذا الاتجاه توفّر عيادة حقوق الإنسان التابعة لجامعة ياجيلونيان التي أنشأ خريجوها مركز هالينا نيش للمعونة القانونية الذي يوفّر المساعدة القانونية للسكان الأصليين في مجالات القانون المدني وقانون الأسرة وقانون اللجوء.

^(١) مؤسسة العيادات القانونية الجامعية، التقرير السنوي عن عيادات الطلبة القانونية ٢٠٠٦/٢٠٠٧، متاح في الموقع http://www.fupp.org.pl/down/prezentacja_2006-2007.ppt (باللغة البولندية). وتوجد على حد سواء عيادات عامة تضم أقساماً تناظر مختلف مجالات القانون وعيادات متخصصة تتناول قضايا في مجالات حقوق الإنسان وقانون اللجوء وحقوق المرأة والاحتجاز السابق للمحاكمة.

٩- البرامج شبه القانونية المجتمعية

في السنوات الأخيرة، تزايد الإدراك، لا سيما في البلدان النامية، بأنّ غير المحامين المتدربين يُمكنهم توفير مساعدة قانونية فعّالة للغاية وأقل تكلفة بكثير للفقراء. وتشمل إحدى آليات توفير هذه المساعدة التي استُغلت بنجاح استخدام البرامج شبه القانونية المجتمعية، التي توجد أشكال متغيرة منها في كل جزء

من العالم.^(٧٧) بيد أنه ينبغي ألا يغيب عن الأذهان أنَّ المساعدين القانونيين الذين يقدمون خدمات العدالة ليسوا محامين، ورغم أنَّ بعضهم ربما يكون قد التحق بكليات الحقوق وإن كان غير مرخص له بممارسة القانون، فإنَّ أغلبهم لا يحمل سوى شهادة الدراسة الثانوية ولم يتعامل من قبل مع النظام القانوني. وهم في العادة يعملون في المنظمات غير الحكومية أو في منظمات تقديم الخدمات القانونية، ولو أنهم يكونون في بعض الحالات متطوعين مجتمعيين تلقوا تدريباً في المنظمات غير الحكومية. وهم في بعض البلدان (لا سيما أفريقيا الجنوبية) أشخاص ذوو خبرة عامة أو قادة تقليديون يقدمون المساعدة بشأن أيِّ مسائل موضوعية يعرضها عليهم أفراد المجتمع. وفي حالات أخرى، تتخصص البرامج شبه القانونية في مهام أو مسائل موضوعية معيّنة، أو في منهجية معيّنة (مثل حل المنازعات بالطرائق البديلة). وفي جميع هذه الحالات، يؤدي المساعدون القانونيون مجموعة متنوعة من الوظائف المهمّة، مثل توفير المعونة القانونية الأولية (من خلال مساعدة الزبائن على تقييم مشاكلهم وإسداء المشورة بشأن الحلول الممكنة) والوساطة في المنازعات والانخراط في التعليم والتوعية القانونيين المجتمعيين. وإذا كانت قضية ما تتطوي على عواقب وخيمة أو مسائل قانونية شديدة التعقيد، أو كانت تتطلب مهارات قانونية أخرى تتجاوز مقدرة المساعدين القانونيين، يقوم المساعدون القانونيون بإحالة الزبون إلى محام ولكن يستمرون في إسداء المساعدة بشأن عملية التقاضي (على سبيل المثال، بجمع الأدلة أو تحديد الشهود واستجوابهم).

وتُمثّل البرامج شبه القانونية استكمالاً أساسياً للمعونة القانونية الرسمية وتتيح عدداً من الفوائد. والأهم هو أنها تساعد على سدّ الفجوات الهائلة في توفير الخدمات القانونية للفقراء، والتي تتجمّع عن قلة المحامين والموارد الحكومية، لا سيما في المناطق النائية والريفية. وهم أقلّ تكلفة بكثير من المحامين سواء من حيث تدريبهم أو توزيعهم في المجتمعات المحلية. وإضافة إلى ذلك، كثيراً ما يكونون أقرب ثقافياً واجتماعياً للمجتمعات التي يعملون بها، مما يجعلهم أكثر فعالية من المحامين بالنسبة للإسهام في تنمية المجتمع وتمكينه. ويوجد تحت تصرفهم أيضاً مجموعة أوسع وأكثر مرونة من الأدوات التي تسمح بتجاوز الحلول القانونية الرسمية؛ ومن ثم فإنهم لا يقتصرون على نهج المعادة وإنما يعتمدون على الوساطة الطوعية باعتبارها واحدة من أقوى أدواتهم.

وعادة يكون مصدر المقاومة لإنشاء البرامج شبه القانونية هو رابطة المحامين أو الحكومة، بدعوى أنَّ المساعدين القانونيين ليسوا مؤهلين لتوفير المعونة القانونية الكفؤة وأنهم "يحكمون على الفقراء ظلماً بتلقي خدمات قانونية من الدرجة الثانية".^(٧٨) بيد أنَّ هذه الحجج تفشل في إدراك أنَّ الغرض من المساعدين القانونيين المدربين جيّداً هو أن يكونوا مجرد استكمال فعّال للتكلفة وفي المتناول للمحامين، وليس بديلاً لهم. وحتى حيثما يُتاح المحامون والمساعدون القانونيون على السواء، فإنَّ معرفة المساعدين القانونيين المحلية قد تؤدي إلى خدمة مماثلة أو أفضل. فالمساعدون القانونيون لا يستدرجون الزبائن بعيداً عن المحامين؛ ولكن يُمكنهم تقديم المساعدة في الأماكن التي تتجاوز النطاق الذي تصل إليه الحكومات والمحامون الخاصون، وتوفير بعض المساعدة القانونية على الأقل لفقراء المناطق الريفية. ويُمكنهم أيضاً تيسير الاتصال بين المحامين المتواجدين في المدن وزبائنهم في المناطق الريفية. ويتعيّن على المساعدين القانونيين، بدورهم، أن يعتمدوا على المحامين للحصول على التدريب والإشراف، ومعالجة المسائل التي تتطلب خبرة قانونية أكثر عمقا. ومن شأن اتباع منهج وظيفي أن يسدّ الفجوة القائمة بين المساعدين القانونيين والمحامين، حيث يجري تحديد أيِّ الحالات هي التي يكون المساعدون القانونيون أفضل قدرة على معالجتها وأيِّ التهم هي التي تتطلب محامياً.

ولكي تستمر البرامج شبه القانونية في تقديم خدماتها بفعالية وتوسّع من تأثيرها، ينبغي الأخذ بمعايير دنيا للنوعية. ويُمكن تحقيق ذلك من خلال البرامج التدريبية الموحّدة ورصد العمل شبه القانوني ووضع مدونة شبه

^(٧٧) مؤسسة العيادات القانونية الجامعية، التقرير السنوي عن عيادات الطلبة القانونية ٢٠٠٦/٢٠٠٧، المتاح في الموقع <http://www.fupp.org.pl>, Stephen Golub, *Nonlawyers as Legal Resources for Their Communities*, in *Many Roads to Justice: The Law Related Work of Ford Foundation Grantees Around the World* 297, 303 (Mary McClymont & Stephen Golub eds., 2000).

^(٧٨) يُستخدم مصطلح المساعد القانوني غالباً للدلالة على غير المحامين الذين حصلوا على التعليم القانوني الأساسي ويساعدون المحامين و/أو يوفرون الخدمات القانونية الأساسية لا سيما للأشخاص المحرومين. ويوجد المساعدون القانونيون في العديد من الولايات القضائية، بما في ذلك أستراليا وبنغلاديش وجنوب أفريقيا وسيراليون وكندا وملايو والمملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية.

قانونية للسلوك وإنشاء آليات تحويل فعّالة إلى المحامين والاعتراف التشريعي بدور المساعدين القانونيين ومواصلة توسُّع وجود المساعدين القانونيين في أقسام الشرطة.^(٧٩)

ودراسة الحالة التالية المستمدة من ملاوي هي مثال مضاعف بالمعلومات للميزات الاستراتيجية للبرامج شبه القانونية والتحديات التي تواجهها والإنجازات التي تحقّقها فيما يتعلق بتعزيز الوصول إلى العدالة.

الإطار ٣٥- الخدمة الاستشارية شبه القانونية في ملاوي

بغية التصدي لاكتظاظ السجون وعدم كفاية التمثيل القانوني وإساءة تطبيق العدالة، وضعت الخدمة الاستشارية شبه القانونية الجديدة ٨ مساعدين قانونيين—وهم عاملون غير محترفين تلقوا تدريباً قانونياً أولياً - في سجون ملاوي الرئيسية الأربعة في عام ٢٠٠٠. وقد تركّزت أنشطة المساعدين القانونيين الرئيسية حول العيادات شبه القانونية اليومية التي ترمي إلى تثقيف السجناء بشأن عملية المقاضاة الجنائية وتعليمهم كيفية تطبيق القانون من أجل مساعدتهم على تحسين موقفهم. وتُطبق العيادات شبه القانونية تقنيات مسرح المنتدى المكيفة لتلائم بيئة السجون، والتي تسمح للسجناء بالمشاركة في تمثيلات إجرائية والتعلم من خلال سير أحداثها. ويوفّر المساعدون القانونيون أيضاً المساعدة القانونية الأساسية لفرادى المحتجزين، حيث يعالجون طلبات الإفراج بكفالة ويساعدون السجناء بشأن الطعون (يستخدمون جميعاً نماذج مُعتمدة من الشرطة والسلطة القضائية). ويعملون كذلك بشكل وثيق مع الأطراف الفاعلة في نظام العدالة الجنائية الرسمي لاقتفاء أثر الشهود أو أقارب المحتجزين.

وفي عام ٢٠٠٣، توسع البرنامج بحيث صار يشمل أقسام الشرطة والمحاكم. ويوفّر المساعدون القانونيون العاملون في المحاكم المشورة والمساعدة بشكل عام للمتهمين وأقاربهم وشهود الدفاع وأفراد الجمهور من أجل توجيههم إلى المكان الذي ينبغي لهم التوجه إليه في المحكمة وبشأن إجراءات المحكمة؛ بيد أنه لا يجوز لهم إسداء المشورة لأي شخص بشأن أساس دعواه. وهم يقومون بمتابعة القضايا النابعة من السجن، عن طريق تيسير معالجة نماذج الإفراج بكفالة والالتقاء بكتابة المحكمة والموظفين القضائيين وأعضاء النيابة. وقد شجع المساعدون القانونيون أيضاً الموظفين القضائيين على عقد "محاكم المعسكرات"—أي زيارة السجون وفحص قوائم المحتجزين لتحديد المحتجزين منهم على نحو غير قانوني وغير ضروري وإطلاق سراحهم.

وتعمل لجان مستخدمي المحاكم على المستويات المحلية والإقليمية والوطنية، وتجتمع شهرياً وكل ثلاثة شهور وسنويًا (على التوالي) مع مسؤولي السجون ورؤساء الشرطة والمسؤولين القضائيين من أجل رصد التقدم وتحديد المشاكل ومعالجة الشكاوى والتوصل إلى حلول محلية. وقد فتحت هذه اللجان خطوط الاتصال وحسنت الكفاءة عن طريق السماح بإحالة القضايا المناسبة إلى السلطات التقليدية لتسويتها. وأتاحت هذه العلاقة التعاونية للمساعدين القانونيين إمكانية التحقق من الإجراءات الإدارية واستعراض جداول الدعاوى وتيسير المساءلة بين الوكالات. وتوجد أيضاً لجنة إشرافية تضم كبار أعضاء الجهاز القضائي والسجون والشرطة والمجتمع القانوني من أجل إسداء المشورة والدعم لتطوير البرنامج.

بيد أن البرنامج لم يخل من التحديات. فعلى سبيل المثال، لا يُسمح للمساعدين القانونيين بدخول السجون إلاّ بشرط عدم إدلائهم بتصريحات علنية عن أحوال السجون؛ وفي حين أنه يجوز لهم مناقشة هذه الأمور مع سلطات السجون، فكثيراً ما يحجمون عن ذلك من أجل الاحتفاظ بعلاقات عمل جيّدة مع سلطات السجون. وما زال هناك أيضاً استياء من جانب الجمعية القانونية الملاوية، ولو أن الخدمة الاستشارية شبه القانونية تحاول بيان أن المساعدين القانونيين يوجدون عملاً للمحامين بتيسيرهم إعداد القضايا. بيد أن مدونات قواعد السلوك الصارمة ومذكرات التفاهم الواضحة الموقعة بين الخدمة الاستشارية شبه القانونية والأطراف الفاعلة في مجال العدالة الجنائية، بالاقتران بالتدريبات المشتركة والتواجد اليومي، كانت ذات أثر حاسم بالنسبة لتعزيز الثقة التي يوليها للمساعدين القانونيين الموظفون القانونيون وضباط الشرطة وموظفو السجون وحتى السجناء.

^(٧٩) ترد هذه المعايير بالتفصيل، على سبيل المثال، في إعلان ليلونغوي بشأن فرص الحصول على المعونة القانونية في نظام العدالة الجنائية في أفريقيا، الذي اعتمدته المؤتمر المعني بالمعونة القانونية في مجال العدالة الجنائية: دور المحامين وغير المحامين وسائر مقدّمي الخدمات في أفريقيا، الذي عقد في ملاوي في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤.

الإطار ٣٥ - (تابع)

وبحلول عام ٢٠٠٧، كانت الخدمة الاستشارية شبه القانونية تستخدم ٣٨ مساعدا قانونيا في ٢٤ سجنا و ٥ محاكم و ٥ أقسام للشرطة. وهناك الآن اعتراف على نطاق واسع بأنّ المساعدين القانونيين، الذين كانوا يُعتبرون في البداية دخلاء، هم طرف فاعل جدير بالثقة ولا غنى عنه في نظام ملاوي الرسمي للعدالة الجنائية^(١). وقد أتاحوا، خلال الفترة ٢٠٠٢-٢٠٠٧، لما يزيد على ١٠٠ ٠٠٠ مسجون إمكانية تمثيل أنفسهم، كما انخفضت النسبة المئوية لنزلاء السجون الموقوفين رهن التحقيق من ٣٥ في المائة إلى ١٧ في المائة. وعلمنا بأنّ التكلفة الشهرية لاستخدام المساعد القانوني الواحد تقل عن ٤٥٠ دولارا أمريكيا، تكون الخدمة الاستشارية شبه القانونية قد أثبتت أنها حل فعال التكلفة جداً لتحسين الوصول إلى العدالة^(٢).

^(١) إضافة إلى المساعدين القانونيين المعنيين بالشرطة والسجون والمحاكم، يعمل بعض المساعدين القانونيين أيضا مع المنظمات غير الحكومية المجتمعية التي تعنى بمجموعة متنوعة من مبادرات منع الجريمة وتشجع حل المنازعات بالطرق البديلة وتوفّر الأنشطة الترويجية للأحداث وتعمل مع ضحايا الجريمة. وهم يعملون أيضا على نحو وثيق مع أطراف أخرى في النظام الرسمي للعدالة الجنائية من أجل اقتفاء أثر الشهود أو الأقارب والحد من التأخير.

^(٢) أدّى نجاح الخدمة الاستشارية شبه القانونية إلى ظهور مبادرات مماثلة في ملاوي (في شكل مساعدين قانونيين مجتمعين يتوسطون في المنازعات على مستوى القرية) وبرامج رائدة عبر أفريقيا (على سبيل المثال، في أوغندا وبنين وكينيا والنيجر).

١٠ - الاستنتاجات والتوصيات

يعني الوصول إلى العدالة إتاحة التمتع بالحقوق القانونية وحقوق الإنسان لمن لا يستطيعون ذلك بقدرتهم الذاتية ولا يقدرّون على تحمل نفقاته بأنفسهم.

ويثير نهج الوصول إلى العدالة النقاش بشأن إصلاح الآليات القضائية من أجل توفير المعونة والدعم القانونيين للمواطنين، ولا سيما الفقراء والمحرومين، كيما يُعامل كل شخص طبقا للقانون ويحظى بالحماية القانونية.

ويرتبط الوصول إلى العدالة بالأهمية المتزايدة لنهج المساعدة الإنمائية الدولية المستند إلى حقوق الإنسان. فالتركيز يتحول من النظام الحكومي التقليدي، الذي كثيرا ما يعاني من جهاز قضائي مُثقل بالعمل، إلى مختلف مؤسسات المجتمع المدني. والواقع أنّ خدماتها هي، في كثير من الأحوال، الدعم النشط الوحيد المتاح للفقراء.

وفيما يتعلق بالمشاكل التي تواجهها الدول في توفير نظم قضائية حكومية كفؤة، تشمل النهج الجديدة مشاركة المحامين وغير المحامين، المهنيين وغير المهنيين على السواء، على المستوى المحلي أو الوطني بتمويل من الدولة أو المجتمعات المحلية أو بوسائل خاصة.

وهناك مجموعة متنوعة من الحلول والأدوات لدعم وصول الفقراء إلى العدالة بطريقة أو بأخرى. بيد أنّ جدواها كثيرا ما يعتمد على الجوانب المالية. ويُمكن لغالبيتها أن تعمل جنبا إلى جنب مع القضاء الرسمي، وبالتالي ينبغي للدولة أن تدعم تكوينها ووجودها.

- المحاكم التقليدية المستندة إلى المجتمع،
- مراكز حل المنازعات بالطرائق البديلة،
- البرامج شبه القانونية التي يعمل بها غير الحقوقيين، أو المراكز الجامعة للمعونة القانونية،
- العيادات القانونية الجامعية أو العيادات القانونية التي ترعاها خدمات المناصرة،
- المساعدة القانونية المجانية من المحامين أو مكاتب المحاماة الخاصة.

ولا ينبغي لأيّ نهج شامل لتحقيق العدالة وسيادة القانون أن يتجاهل الأشكال الممكنة لاستكمال الأجهزة القضائية القائمة في الدول. ولا ينبغي له أيضا أن يسمح للمحاكم ووزارات العدل في الدول أن تعرقل إنشاء مؤسسات جديدة في المجتمع المدني أو تعيق تطوّر القطاع الخاص في تقديمه الخدمات للفقراء والمحرومين.

ومن ثم، فبالنظر إلى أنَّ الوصول إلى العدالة ما زال يشكل تحدياً، فمن الممكن النظر في اتباع النهج التالية في سبيل إقامة نظام كامل للمساعدة القانونية:

- توفير المعلومات بشكل كامل للجمهور بشأن الطرائق الرسمية التي توفرها الدولة للوصول إلى نظام العدالة،
- توجيه الزبائن وتزويدهم بخدمة جيّدة النوعية من جانب محاكم الدولة، والاتسام بالشفافية وفتح الأبواب أمام الجمهور، وتوفير الخدمات لوسائل الإعلام، وإتاحة الوصول إلى الأحكام القضائية،
- إتاحة المدافعين العموميين في القضايا الجنائية وتوفير خدماتهم الممولة من الدولة،
- دعم الدولة لخدمات المناصرة والمعونة المالية المقدّمة للمواطنين من أجل تمكينهم من اختيار المدافع الخاص الذي يفضلونه،
- الاعتراف بإجراءات التحكيم (الوطني والدولي) والمساعدة في إنفاذ قراراتهما،
- استخدام مترجمين شفويين ممولّين من الدولة للتغلب على حاجز اللغة.

الفصل الخامس - شفافية المحكمة

١ - مقدمة

إنَّ شفافية القضاء قيمة مهمّة كثيراً ما يُعبّر عنها بشكل موجز بأنَّ "العدالة يجب ألاّ تقام فحسب ولكن يجب أن يُرى أيضاً أنها تقام."^(٨٠) وشفافية القضاء مُعترف بها أيضاً كمبدأ مهم في الصكوك الدولية المعنية بحقوق الإنسان، والتي تعتبر أنَّ الحق في المحاكمة العلنية وفي إعلان الأحكام على الملأ هو حجر الزاوية في الحق في المحاكمة العادلة.^(٨١) وعلى نطاق أوسع حتى من ذلك، تُسلّم اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بأنَّ المشاركة العامة في الحكومة هي من عناصر الحوكمة الديمقراطية المهمّة، وتقترح زيادة شفافية عملية اتخاذ القرارات العامة وتوفير سبل فعّالة للوصول إلى المعلومات كطرائق لتدعيم المشاركة العامة.^(٨٢)

وبقدر الأهمية التي تتسم بها معايير الشفافية، فإنَّ هذه المعايير تُدعم بالفوائد العملية التي يُمكن توقعها من زيادة هذه الشفافية. وعلى وجه التحديد، فإنَّ زيادة الشفافية تسمح بتعزيز إشراف الجمهور على القضاء. فمفاهيم المراجعة القضائية ومساءلة المحكمة تعتمد في صميمها على كون النصوص التشريعية وقرارات المحاكم متاحة بسهولة للقضاة وموظفي المحاكم والمشرّعين والمسؤولين الرسميين والمحامين والجمهور. وبالتالي، ينبغي أن يكون ضمان شفافية المعلومات القضائية والقانونية وإمكانية الوصول إليها جانباً مهماً من أيّ مبادرة تهدف إلى إصلاح القضاء.

ولكي تكون المحاكم شفافة، يتعيّن عليها أن تضمن أنَّ بإمكان الجمهور ووسائل الإعلام حضور إجراءات المحكمة، بيد أنَّ نفس القدر من الأهمية يُسند أيضاً إلى إتاحة الفرصة للجمهور لكي يصل بسهولة إلى وثائق المحكمة، ولا سيما الأحكام وغيرها من القرارات، وكذلك المعلومات الإدارية المتعلقة بالمحاكم، مثل البيانات الخاصة بعبء القضايا الواقع على الجهاز القضائي ومعدلات الفصل فيها وتحصيل رسوم المحاكم واستخدام مخصصات الميزانية. ومن شأن عدم الاتساق في تطبيق القانون، الذي ينجم في جزء منه عن عدم وجود آليات تسمح بحصول أعضاء المهنة القانونية والجمهور بشكل عام على نُسخ من قرارات المحاكم، أن يجعل من العسير على الأفراد والمشاريع مواءمة سلوكهم مع القانون. والوجه الآخر للعملة نفسها هو نشر المعلومات القانونية العامة بين القضاة والممارسين القانونيين. فبدون الوصول بطريقة يعوّل عليها إلى القوانين واللوائح والسوابق القضائية وغيرها من المصادر القانونية الأولية، يُترك القضاء والمحامون ومستخدمو المحاكم دون توجيه واضح بشأن كيفية إعمال القانون في أيّ قضية معيّنة. ولحسن الحظ، فمن المُفترض أن يكون تحقيق هذه الأهداف أيسر في ضوء الاتجاه المستمر في التزايد نحو حوسبة نظم العدالة حول العالم.

بيد أنه يتعيّن أيضاً التأكيد على أنَّ الشفافية تعني أكثر من مجرد توفير إمكانية الوصول إلى إجراءات المحكمة ومعلوماتها. فلتحقيق الشفافية، يتعيّن أيضاً توزيع المعلومات في شكل يسهل الوصول إليه من جانب المجموعة المستهدفة—ولا سيما الصحفيين ومستخدمي المحاكم الذين لا توجد لديهم خلفية قانونية وقد يكون إلمامهم بالقراءة والكتابة في كثير من الأحيان محدوداً. وللإعلان عن المعلومات المتعلقة بعمليات المحاكم وجهود السلطة

^(٨٠) انظر، على سبيل المثال، مبادئ بانغالور بشأن السلوك القضائي، القيمة ٤: النزاهة، التطبيق ٣-٢.

^(٨١) انظر، على سبيل المثال، الإعلان العالمي لحقوق الإنسان المادة ١٠؛ والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية المادة ١٤(١)؛ واتفاقية حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية المادة ٦(١)؛ والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان المادة ٨(٥).

^(٨٢) اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المادة ١٣(١).

القضائية لزيادة فعالية العدالة ونوعيتها آثار مفيدة أيضا على ثقة الجمهور في القضاء. والواقع أن برامج التوعية والتثقيف القضائيين بشأن خدمات المحاكم وإجراءاتها مفيدة من منظور القضاء ومستخدمي المحاكم على السواء. فهي تساعد على إقامة علاقة نشيطة بين المحكمة والمجتمع المحلي وعلى إزالة الغموض عن العديد من التعقيدات التي تحيط بعمل النظام القانوني وسير إجراءات المحاكم. وهكذا، فعن طريق تثقيف الجمهور وإشراكه في عمل المحكمة من خلال الاستراتيجيات الاستباقية للتوعية القضائية والاتصال، يُمكن للمحاكم زيادة ثقة الجمهور وتدعيم احترام سيادة القانون في مجتمعاتها.

٢- حضور الجمهور ووسائل الإعلام لجلسات المحكمة

في الأحوال المثالية، ينبغي أن تكون جلسات المحاكم مفتوحة أمام الجمهور ووسائل الإعلام، وهو ما يقتضي على السواء تدابير حماية قانونية رسمية للمحاكمات المفتوحة ومتابعة لوضع تدابير الحماية هذه موضع التنفيذ. وفي أغلب البلدان، يتضمن الدستور الوطني والتشريعات الإجرائية وقواعد المحاكم تدابير حماية رسمية تضمن المحاكمات العامة، ولا تنص عادة إلا على استثناءات يُمكن تعريفها بشكل صارم لتجنب إساءة استعمال القانون. ولكن في كثير من الأحيان يُقابل تنفيذ هذه الأحكام بالفشل، وذلك لأسباب متنوعة منها العدد المحدود من قاعات المحاكم أو قاعات المحاكم الصغيرة التي لا تسع الجمهور، وعدم إدراك القضاة للقانون، والقواعد التي تسمح للقضاة بممارسة سلطة تقديرية واسعة بشأن عقد الجلسات المغلقة، وغلبة الجلسات الخطية على الجلسات الشفوية.

وهناك مبدأ عام في المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان بشأن تأييد السماح للجمهور ووسائل الإعلام بحضور جلسات المحاكم؛ بيد أن هذه الصكوك تُسلم بوجود عدد من الاستثناءات المشتركة، مثل الحاجة المُمكنة لعقد جلسات مغلقة لأسباب أخلاقية أو لحماية النظام العام أو لأغراض تتعلق بالأمن القومي أو لحماية الحياة الخاصة للأطراف أو مصالح الأحداث أو إذا كانت الدعاية ستضر بمصالح العدالة.^(٨٣) وتُسلم النظم القانونية في العديد من البلدان بأسباب إضافية لمنع الجمهور ووسائل الإعلام من حضور الجلسات، وهي أسباب تعتبر معقولة على نطاق واسع. وتشمل هذه الأسباب المحافظة على أسرار الدولة أو الأسرار التجارية وحماية الشهود والضحايا من العقاب. ولكن حتى تحديد معايير عقد الجلسات المغلقة قد ينطوي على المشاكل إذا ما استخدم القضاة أسبابا مشروعة كحجّة لعقد جلسات مغلقة دون مبرر سليم. وبالتالي، فإنَّ اشتراط أن تكون جلسة النظر في عقد جلسات مغلقة مفتوحة للجمهور أو أن يُصدر القضاة أوامر مكتوبة تشرح أسبابهم لعقد الجلسات المغلقة يُمكن أن يساعد على الحد من إساءة استعمال قواعد عقد الجلسات المغلقة.

ومن الناحية العملية، لا يتطلب وصول الجمهور ووسائل الإعلام مجرد قاعات محاكم كافية لاستيعاب أفراد الجمهور ووسائل الإعلام الراغبين في حضور المحاكمات، وإنما أيضا تقنيات إدارة القضايا والتقنيات الإدارية التي تجعل المعلومات القضائية سهلة المنال. بيد أن الواقع في العديد من البلدان النامية يتعارض تماما مع هذه المتطلبات. ونتيجة لذلك، كثيرا ما يضطر القضاة إلى عقد الجلسات في مكاتبهم بسبب قلة قاعات المحاكم المتاحة.^(٨٤) ولا تؤدي هذه الممارسة إلى جعل حضور أفراد الجمهور للمحاكمات عسيرا جدا فحسب، وإنما

^(٨٣) انظر، على سبيل المثال، المعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية المادة ١٤ (١)؛ اتفاقية حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية المادة ١٦ (١).

^(٨٤) في العديد من البلدان النامية التي تأخذ بالقانون المدني، تُصمم مباني المحاكم تقليديا بحيث تقع مكاتب القضاة على امتداد ممرات يرتادها عامة الناس، وتسمح ممارسات المحكمة، بل وتشجّع، فرادى الأطراف على التوقف في مكاتب القضاة خلال ما يُسمى بـ"الساعات المكتبية"، وذلك في أغلب الأحيان لمناقشة قضية معينة. وهذا ينتهك مبدأ أساسيا من مبادئ السلوك القضائي — ألا وهو حظر الاتصال من جانب واحد أو الاتصال بأحد الأطراف في غياب الطرف الآخر وعادة دون علمه. وقد بدأ بعض البلدان في التصدي لهذه المسألة من خلال مبادرات كبرى بشأن إصلاح البنى التحتية للمحاكم، والتي تشمل بناء مبانٍ جديدة للمحاكم أو إعادة تصميم القوائم منها من أجل إضافة قاعات للمحاكم ووضع مكاتب القضاة في ممرات مؤمنة بحيث لا يُمكن لأي طرف أن يدخل مكتب ما لمناقشة قضية. ويتمثل التحدي الذي تواجهه نظم المحاكم في البلدان النامية المنخفضة الدخل في عدم وجود تمويل لدعم هذه المشاريع. وبالتالي، ففي سياقات كهذه، يتسم إذكاء وعي القضاة والجمهور بضرورة تجنب الاتصال من جانب واحد بأهمية حاسمة.

يمكن أن تؤدي أيضا إلى تدهور اللياقة والاستخفاف بالإجراءات المقررة وإمكانية إثارة المشاكل الأمنية في المباني الأصغر.

ومن ثم، فإن فتح جلسات المحاكم عمليا يتطلب في كثير من الأحيان تجديد قاعات المحاكم القائمة أو بناء قاعات محاكم جديدة. وكحل قريب الأجل، يمكن التخفيف جزئيا من مسائل الوصول المادي من خلال الإدارة الفعالة للمحاكم التي تُخصّص للقضايا المتعلقة بالصالح العام قاعات المحاكم الأكبر التي يمكن أن تستوعب الجمهور ووسائل الإعلام. وينبغي أيضا تشجيع المحاكم على وضع قواعد للمحاكمات المتصلة التي تقضي بالاضطلاع بالإجراءات في جلسة واحدة بدلا من توزيعها على عدة جلسات. فالجلسات القصيرة والناقصة يمكن أن تسبب مزيدا من التأخير في إجراءات المحكمة عندما يكون تحديد موعد الجلسات عسيرا بسبب قلة قاعات المحاكم المتاحة.

وفي الوقت نفسه، لا ينبغي أن يكون وصول وسائل الإعلام مجرد مسألة فتح أبواب قاعات المحاكم وتوفير مقاعد للصحفيين. فمصلحة المحاكم لا تُخدم جيدا بالتغطية غير الدقيقة والمثيرة لإجراءات المحاكم. والواقع أن تغطية وسائل الإعلام السيئة أو المنحازة يمكن أن تقوّض ثقة الجمهور في القضاء وأن تثير الشواغل بشأن استقلال القضاء وحياده ونزاهته. ويمكن لتدريب الصحفيين الذي يُنظّم من جانب المحاكم أو بالتعاون معها أن يساعد على الحد من التقارير الصحفية غير الفعالة عن طريق تزويد الصحفيين بالمعارف الأساسية عن إجراءات المحاكم والمسائل القانونية وتحسين المهارات والأخلاقيات الصحفية وبناء الثقة بينهم وبين القضاة.

وإشارك وسائل الإعلام قد يتطلب أيضا من المحاكم أن تنشط في الوصول إلى الصحفيين. وقد شمل نهج نجح في العديد من البلدان إنشاء مكاتب للصحافة أو للشؤون العامة داخل فرادى المحاكم من أجل تيسير تغطية وسائل الإعلام للمحاكم. وفي العادة، تُكَلّف هذه المكاتب بالاتصال بممثلي وسائل الإعلام والاستجابة لطلبات الصحفيين وإدارة شؤونها وإصدار النشرات الصحفية وتوفير بخلاف ذلك معلومات دقيقة عن القرارات القضائية والمسائل القانونية وتوفير الجداول الزمنية للقضايا المقبلة ورصد وسائل الإعلام للتحقق من دقة تقاريرها وتصميم الحملات الإعلامية التي تعزز فهم الجمهور للقضاء.

وعموما، يتطلب ضمان وصول الجمهور ووسائل الإعلام للمحاكم نهجا شاملا يستهدف في آن واحد مسائل متنوعة تتعلق بالوصول، كما يتضح من المثال التالي المستمد من منغوليا.

الإطار ٣٦- الإصلاح المعني بوصول وسائل الإعلام في منغوليا

مع تحوّل منغوليا إلى الديمقراطية في عام ١٩٩٠، احتفظت بـ"ثقافة السرية" المتسمة بوجود قوانين صارمة للسرية تمنع الوصول الحر إلى المعلومات وتجعل إشراف وسائل الإعلام المستقلة عسيرا. وفي القطاع القضائي، ازداد الوصول إلى المعلومات عن القضايا المعروضة على المحاكم تعقيدا نتيجة للقواعد المقيدة التي تسري على الصحفيين الذين يحضرون الجلسات وسوء فهم الجمهور للمسائل القانونية وعدم إمكانية الوصول ماديا إلى ملفات القضايا. وخلال الفترة ٢٠٠١-٢٠٠٦، سعى مشروع الإصلاح القضائي في منغوليا إلى معالجة المشاكل المرتبطة بوصول وسائل الإعلام إلى المحاكم من خلال أربعة إصلاحات مترابطة تتعلق بما يلي: البنية التحتية للمحاكم وتغيير القواعد وتدريب مسؤولي الشؤون العامة وتدريب الصحفيين.

وقد ركّزت إصلاحات البنية التحتية على إتاحة الوصول للمعلومات عن القضايا. فبالنظر إلى أن ملفات القضايا كانت تُحفظ من جانب القضاة في مكاتبهم، فلم يكن باستطاعة الصحفيين قراءة الملفات إلا إذا أقتنعوا القاضي بأن يُتيح لهم الوصول إلى الملفات المادية. ومع الأخذ بالأتمتة في إدارة القضايا والمحاكم، وإدراج ملفات القضايا في النظم الجديدة، صار توفير إمكانية الوصول للجمهور ووسائل الإعلام أكثر يسرا. وبحلول عام ٢٠٠٥، كانت محطات تلفزيونية حاسوبية تتيح للجمهور الوصول بشكل مباشر إلى ملفات المحاكم الإلكترونية قد أنشئت في جميع محاكم منغوليا.

الإطار ٣٦- (تابع)

وفي حين صار الوصول إلى السجلات أكثر يسرا، ظل حضور الجلسات والمحاكمات عسيرا. فلم يكن وجود الجمهور ووسائل الإعلام من الاعتبارات التي أخذت في الحسبان لدى بناء قاعات المحاكم في منغوليا. وقد ساعد مشروع الإصلاح القضائي محاكم دوائر أولان باتار على إعادة تصميم قاعات المحاكم لتوفير أماكن جلوس كافية للمراقبين من الجمهور ووسائل الإعلام؛ وقد أعيد بالفعل تكوين وتجديد ١٧ قاعة محكمة. وبالإقتران بإعادة تصميم قاعات المحاكم، قام المجلس العام المعني بالمحاكم في منغوليا بتغيير القواعد المتعلقة بحضور وسائل الإعلام المحاكمات والجلسات. فطبقا للقواعد القديمة، كان على الصحفيين أن يحصلوا على موافقة مكتوبة من رئيس قضاة المحكمة قبل السماح لهم بدخول قاعات المحاكم. أمّا القرار ٥٩، الذي اعتمد في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥، فيقضي بإتاحة وصول وسائل الإعلام بشكل حر إلى قاعات المحاكم ولا يتطلب سوى موافقة شفوية لالتقاط الصور الفوتوغرافية.

وبالإضافة إلى التغييرات المدخلة على البنية التحتية والقواعد، وقر مشروع الإصلاح القضائي التدريب لمسؤولي الشؤون العامة في المحاكم. وشملت المواضيع التي جرى تناولها كيفية كتابة النشرات الصحفية وتنظيم المؤتمرات الصحفية ووضع خطة رئيسية للعلاقات العامة وإقامة علاقات متينة بين القضاء ووسائل الإعلام وإعداد حملات العلاقات العامة. وعموما، صُممت التدريبات من أجل تعليم مسؤولي الشؤون العامة كيفية توفير معلومات دقيقة وذات صلة للصحفيين وضمان أن يعمل مسؤولو الشؤون العامة مع الصحفيين من أجل توفير هذه المعلومات للجمهور.

وأخيرا، وقر مشروع الإصلاح القضائي التدريب للصحفيين. وشمل التدريب، الذي ركّز على تغطية نظام المحاكم، بعض الدروس عن التقنيات الصحفية الأساسية مثل استجواب المصادر وأخلاقيات مهنة الصحافة، كما أكد على الشفافية واستقلال القضاء وافتراض البراءة. وبفضل إتاحة الوصول للملفات القضائية والجلسات على السواء، وتوفير مسؤولي الشؤون العامة للمعلومات المفيدة، أصبحت محاكم منغوليا أكثر شفافية في الوقت نفسه الذي صار فيه صحفيوها أكثر قدرة على استخدام هذه الشفافية وكفالتها.

٣- الوصول إلى الأحكام وغيرها من المعلومات المتعلقة بالمحاكم

هناك مجموعة متنوعة من القيود الرسمية والعملية التي تُحد من وصول الجمهور لقرارات المحاكم وغيرها من المعلومات المتعلقة بالمحاكم في مختلف النظم القضائية حول العالم. ففي بعض البلدان، لا تسمح القواعد الإجرائية الصارمة بالإفصاح عن الأحكام إلا لأطراف القضية ومحاميهم، أو بناء على تصريح من رئيس المحكمة.^(٨٥) وفي ولايات قضائية أخرى، لا سيما في أوروبا والشرق الأوسط، فإن القوانين الواسعة النطاق المتعلقة بالخصوصية (والتي تتبع من الإحجام التقليدي عن إتاحة الوصول الحر لمعلومات المحاكم) هي التي تُحد من الوصول. والواقع أن سياسات من هذا النوع توجد في العديد من الولايات القضائية التي تأخذ بالقانون المدني، وذلك بصرف النظر عن أساس موارد البلدان.^(٨٦) وربما كان الأسوأ من ذلك هو أنه ليس لدى بعض البلدان أي سياسة على الإطلاق بشأن نشر الأحكام أو المعلومات الخاصة بالمحاكم. ومن الناحية العملية، كثيرا ما يكون الوصول إلى المعلومات محدودا بسبب قلة الموارد اللازمة للنسخ والنشر، وعدم فهرسة القضايا، والتأخير الكبير بين إعلان الحكم ونشره، وفي حالة أحكام المحكمة العليا، عدم توزيع القرارات على المحاكم الأدنى. وعلاوة على ذلك، فإن الإطار الثقافي الراهن الذي تعمل فيه سلطات قضائية عديدة يعني أن أي اقتراحات بإتاحة وصول المحامين ووسائل الإعلام والجمهور إلى الأحكام القضائية تُرفض عادة لصالح المحافظة على الخصوصية والسرية الشخصيتين، مع وجود اعتقاد ما بأن إتاحة الوصول إليها لعامة الناس سيؤدي إلى تقليل ثقة الجمهور في المحاكم واستخدامه لها.

^(٨٥) لا تتطلب معايير حقوق الإنسان نشر أحكام القضاء في حد ذاتها؛ ولكن المطلوب هو إعلان الأحكام القضائية النهائية، باستثناءات قليلة، على الملأ—وذلك حتى في الحالات التي تكون الجلسات نفسها مغلقة. وتشمل الاستثناءات المقبولة للإعلان على الملأ القضايا المتعلقة بمصالح الأحداث أو المنازعات الزوجية أو مسائل حضانة الأطفال. انظر، على سبيل المثال، العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية المادة ١٤(١)؛ واتفاقية حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية المادة ١٦(١).

^(٨٦) تكون هذه العقوبة مُترسخة في كثير من الأحيان إلى درجة أن قادة الأجهزة القضائية في الولايات القضائية التي تأخذ بالقانون المدني كثيرا ما يدهشون عندما يعرفون، على سبيل المثال، أن المحاكم الاتحادية في الولايات المتحدة لا تُتيح للجمهور الأحكام فحسب وإنما أيضا محتويات كامل ملف القضايا عن طريق الوصول عن بعد عبر الإنترنت، وذلك حتى دون تغيير هوية الأطراف أو حججها.

ويرتبط تمكين الجمهور من الوصول إلى المعلومات المتعلقة بالمحاكم بمزايا عديدة بالنسبة لنزاهة نظام العدالة وفعاليتها. فنشر الأحكام يسمح للجمهور والصحافة ومنظمات المجتمع المدني والمحامين والقضاة والفقهاء القانونيين بالتدقيق في الإجراءات التي يتخذها القضاة. كذلك فإن من شأن نشر الأحكام وعرضها للتدقيق على الملأ أن يُنظم تطبيق القانون وأن يجعل القرارات القضائية أكثر قابلية للتنبؤ واتساقا، وأن يُحسن بالتالي من نوعية العدالة.^(٨٧) فمن شأن اشتراط سرد الوقائع وتقديم تحليل يشرح تطبيق القانون، على سبيل المثال، أن يضمن عدم تمكن القضاة من إخفاء القرارات المتعارضة مع القانون.

وفي النظم القضائية التي تُشكل قرارات المحكمة العليا فيها سوابق ملزمة، يتسم نشر قرارات محكمة الاستئناف والمحكمة العليا بأهمية حاسمة بالنسبة لضمان أن يتبع قضاة المحاكم الأدنى القانون. وحتى في البلدان التي تُعتبر قرارات المحكمة العليا فيها مُقنعة ولكنها غير مُلزمة، فإن من المهم أيضا ضمان أن يُفسر القضاة القوانين النظامية والقواعد بطريقة متسقة. وفي حين ينبغي نشر قرارات المحكمة العليا في الجرائد الرسمية أو جمعها في نشرات المحاكم، فإن نشر القرارات باستخدام الأقراص المدمجة ذات الذاكرة للقراءة فقط أو من خلال الإنترنت يُمكن أن يُقلل من النفقات المرتبطة بنشر نُسخ ورقية وأن يوفر لقضاة المحاكم الدنيا وغيرهم من الأطراف المهتمة وسيلة سريعة للوصول إلى السوابق القضائية المستجدة. وبالمثل، يمكن للمحاكم الأخرى نشر القرارات المهمة بسرعة عن طريق طباعة نسخ إضافية لتوزيعها على الجمهور عند إعلان الحكم.

ولا ينبغي أن يقتصر الوصول إلى وثائق المحاكم على الأحكام. فينبغي أيضا أن تكون إمكانية الوصول للمرافعات والطلبات والجدول الزمنية للمحاكم وملفات المحاكم متاحة أيضا للمحامين والخصوم في القضايا، وكذلك للجمهور عندما لا يتعارض ذلك مع قوانين الخصوصية. فمن الممكن لموظفي المحاكم ممن لا ضمير لهم أن يستغلوا النظم التي لا تسمح بالوصول إلى ملفات المحاكم والمرافعات بتقاضيهم الرشاوى لقاء تغيير الوثائق أو فقد ملفات القضايا. وتعليق جداول زمنية مطبوعة للجلسات هو طريقة بسيطة لتوفير الوصول إلى هذه المعلومات؛ وقد ذهبت بعض البلدان إلى حد إقامة أكشاك في ردهات المحاكم لكي يتمكن المتقاضون والمحامون من التحقق من المعلومات الخاصة بالقضايا وجدولها الزمنية في قاعدة بيانات المحكمة. وعلاوة على ذلك، تتطوي شفاية المعلومات المتعلقة بالمحاكم أيضا على نشر المعلومات الإدارية المتعلقة بعمل المحكمة. ويشمل ذلك نشر الإحصاءات عن عبء قضايا الجهاز القضائي ومعدلات الفصل فيها وممارسة الطعن، وكذلك عن البيانات المتعلقة بالميزانية (مثل تحصيل رسوم المحكمة واستخدام مخصصات الميزانية وما إلى ذلك). وتشمل واحدة من الوسائل الأكثر استخداما تقديم تقارير دورية من قيادة الجهاز القضائي إلى المؤسسات الأخرى. فمن الشائع في العديد من البلدان، على سبيل المثال، أن يقدم رئيس القضاة أو رئيس الإدارة القضائية تقريرا سنويا إلى البرلمان عن حالة الجهاز القضائي.

وقد استغلت محاكم عديدة الإنترنت بإنشائها مواقع شبكية تتضمن آخر القرارات القضائية ومعلومات عن قواعد المحاكم ومعلومات إدارية وإحصائية متعلقة بالمحاكم. ورغم وجود اتجاه عام نحو حوسبة سجلات المحاكم، فمن الممكن إتاحة وصول الجمهور إلى وثائق المحاكم وغيرها من المعلومات المتعلقة بالمحاكم حتى في النظم الورقية وذلك من خلال تقنيات إدارة السجلات الفعالة والكفؤة. وينبغي للمحاكم أن تحتفظ بملفات القضايا والوثائق في مكاتب سجلات مشتركة تعتمد طرائق موحدة لتحديد هوية الملفات وتعقبها وتحديثها. ويُمكن لقواعد البيانات

^(٨٧) يتعين على المصلحين، في الوقت نفسه، أن يضعوا في اعتبارهم أن إتاحة الوصول الحر إلى الأحكام القضائية في حد ذاته لن يؤدي على الأرجح إلى اتساق الممارسة القضائية. فلعدم الاتساق في تطبيق القانون عوامل مساهمة متعددة إلى جانب وصول الجمهور للأحكام، مثل عدم تدريب القضاة أو اكتسابهم للخبرة بشأن التطبيق العملي للقانون؛ وعدم وصول القضاة للأحكام الرئيسية التي صدرت من محاكم الاستئناف المتوسطة أو النهائية؛ وانعزال القضاة في مواقعهم المحلية الذي لا يتيح لهم سوى فرص محدودة للتفاعل مع زملائهم؛ والأخذ بالقانون المدني أو تقاليد الشريعة الإسلامية التي تتجنب تقليديا الاعتماد على السوابق التي أقرتها المحاكم الأعلى وتقضي من القاضي بدلا من ذلك أن يستعرض القانون (أو مبدأ الشريعة) ذا الصلة ويُفسره ويُطبقه تبعاً لظروف القضية؛ وعدم اتساق السوابق القضائية للمحاكم العليا وترباطها داخليا في النظم القضائية الجديدة.

التي تُفهرس القضايا بحسب اسم الطرف والتاريخ والمحكمة ورقم القضية أن تُحسن إلى حد كبير من الوصول إلى ملفات المحاكم. وعلاوة على ذلك، يُمكن لمكاتب السجلات المُدارة جيّداً التي توفّر الوصول الحرّ إلى الأحكام أن تسمح للشركات الخاصة التي تُعد التقارير عن المحاكم أو الدوريات القانونية بأن تُنشر القضايا المهمّة. ولكن، حتى عندما تساعد الكيانات الخاصة أو الدوريات على سدّ فجوة المعلومات، ينبغي للمحاكم العليا أن تسعى إلى توفير الأحكام لقضاة المحاكم الدنيا دون مقابل وفي الوقت المناسب.

وتُناقش في دراسة الحالة التالية المستمدة من أوكرانيا الإنجازات التي تحققت في سبيل إتاحة الوصول دون عوائق إلى جميع قرارات المحاكم من خلال قاعدة بيانات إلكترونية، والتحديات المُصادفة في هذا الصدد.

الإطار ٣٧ - تغيير القوانين الخاصة بالوصول إلى قرارات المحاكم في أوكرانيا

قبل عام ٢٠٠٦، كانت في أوكرانيا قيود شديدة على الوصول إلى الأحكام. ففي حين كان يُتاح للمتقاضين الوصول إلى الأحكام، كانت القواعد الإجرائية تحظر على غير الأطراف الحصول على نسخ من قرارات المحاكم إلا بإذن من رئيس المحكمة. وبالنظر إلى أنّ الموافقة على هذه الطلبات كانت متروكة لتقدير القاضي، فإنّ الممارسة كانت متفاوتة بين المحاكم، فكان بعض القضاة يسمحون بالوصول دون قيود في حين كان بعضهم الآخر يرفض هذه الطلبات باستمرار. وكان البلد يفتقر أيضاً إلى آلية رسمية للإبلاغ عن أحكام المحاكم الأدنى. وعلى الرغم من أنّ العديد من قرارات المحاكم العليا كانت تُنشر في نشرات المحاكم الرسمية، فلم يكن لدى المحاكم الابتدائية أو محاكم الاستئناف وسيلة عملية لإتاحة أحكامها على نطاق واسع للجمهور. وفي حين كانت بعض الدوريات القانونية تُنشر عدداً صغيراً من هذه القرارات، فلم يُتاح للجمهور ولوسائل الإعلام، والأهم من ذلك لسائر القضاة، الوصول على نحو منظم لأحكام المحاكم. ونتيجة لذلك، كان القضاة في كثير من الأحيان يجهلون كيفية حكم المحاكم الأخرى في قضايا مماثلة، كما إنّ القرارات الصادرة من المحاكم المختلفة كثيراً ما كانت تفشل في التوصل إلى نفس الاستنتاجات عند تطبيق نفس القانون على مجموعة مماثلة من الوقائع. كذلك، أدّى انعدام تدقيق الجمهور ووسائل الإعلام إلى تدني نوعية القرارات القضائية.

وإدراكاً لهذه المشاكل، أصدر برلمان أوكرانيا في أواخر عام ٢٠٠٥ قانوناً يقضي بإتاحة الوصول إلى وثائق المحاكم على نطاق أكبر. وطبقاً للقانون الجديد، تُتاح للجمهور النصوص الكاملة لجميع القرارات القضائية الصادرة عن المحاكم ذات الاختصاص العام وذلك من خلال الموقع الشبكي الرسمي لل جهاز القضائي الذي تصونه وتموّل إدارة محاكم الدولة. وليس هناك تكلفة مرتبطة باستخدام السجل الموحد لقرارات المحاكم،^(١) الذي يُمكن الوصول إليه اعتباراً من أيّ حاسوب متصل بالإنترنت. وهناك فقط قيد واحد، وهو يهدف إلى حماية خصوصية المتقاضين: فالمعلومات التي يُمكن استخدامها لتحديد هوية شخص خاص والمعلومات المُقدّمة في جلسات المحاكمات المغلقة يجب تشفيرها، بحيث لا يُسمح إلا للقضاة والأطراف بالوصول إلى هذه البيانات. ويتضمن القانون أيضاً أحكاماً بشأن المنشورات المطبوعة ونشر قرارات المحاكم، كما يسمح لأيّ شخص باستساخ نصوص قرارات المحاكم، كلياً أو جزئياً، في أيّ شكل أو وسط.

وحتى الآن، جرى تحميل ما يقرب من ٣ ملايين حكم نهائي وأمر قضائي مؤقت في السجل. ويقبل السجل البحث بشكل كامل بواسطة عدّة معايير، مثل أسماء الأطراف؛^(٢) وجمل من نص القرار؛ واسم المحكمة وموقعها؛ واسم القاضي؛ ورقم ملف القضية أو تاريخ قيدها؛ وخواص القرار (أي تاريخ صدوره ورقم التسجيل ونوع الإجراءات ونوع القرار).

وفي الوقت نفسه، ما زال هناك عدد من التحديات. فالعديد من القرارات الأخرى، ولا سيما تلك الصادرة من أدنى المحاكم، ما زالت لا تُنشر، لأنّ العديد من قضاة هذه المحاكم لا يتوافر له إمكانية الوصول إلى الحواسيب أو يفتقر إلى المهارات الحاسوبية. ويتأخر تحميل القرارات أيضاً لأنّ محاكم عديدة تختار تقديم نسخ ورقية من الأحكام لإدارة السجل، التي يتعيّن عليها بعد ذلك تحويل هذه الأحكام إلى الشكل الإلكتروني. وتتمثل مشكلة رئيسية أخرى في اشتراط إدراج جميع الأحكام القضائية في السجل، وهو ما فُسّر تفسيراً حرفياً على أنه يعني أن تتضمن قاعدة

البيانات الأحكام الصادرة في مئات الآلاف من القضايا البسيطة أو الجرح القليلة الأهمية، والتي يتعين على محرك البحث معالجتها. ومن ثم، فإن طلب بحث بسيط كثيرا ما يؤدي إلى استرجاع النظام لعدد كبير جدا من القضايا التي يتعين استعراض كل واحدة منها. ويمكن أيضا تحسين وظيفة السجل عن طريق الأخذ بمعايير بحث إضافية وإدراج وصلات إحالة إلكترونية إلى القرارات ذات الصلة وإعداد فهرس مواضيع متعدد المستويات وإضافة بطاقة معلومات تبين الحالة الراهنة لكل قرار.

(١) انظر <http://www.reyestr.court.gov.ua>.

(٢) بيد أن وظيفة البحث بموجب هذا المعيار محدودة بالنظر إلى تدابير حماية الخصوصية الموصوفة أعلاه، لأن الأسماء وغيرها من المعلومات المحددة للهوية تحذف ويحل محلها أسماء مستعارة. وبالتالي، فمن الناحية العملية، لا يُتاح إلا للضفة فقط الوصول إلى قاعدة بيانات مؤمنة خاصة مُدرج فيها الأطراف والقضايا بالاسم ويمكن البحث فيها على أساس الأسماء.

٤- جمع المعلومات القانونية وإمكانية الوصول إليها ونشرها

بسبب عدم إمكانية الوصول إلى النصوص القانونية الأولية، قد يضطر القضاة إلى الفصل في القضايا دون معرفة مباشرة بالقوانين النظامية أو السوابق القضائية، وهو ما قد يؤدي إلى جعل القرارات غير قابلة للتنبؤ لأنها غير قائمة على سند من القانون وإنما بالأحرى على معرفة القاضي العملية المحدودة بالقانون. وكثيرا ما يؤدي ذلك أيضا إلى إثارة البلبلة لدى أفراد الجمهور بشأن ما إذا كان سلوكهم ينتهك القانون أو ما إذا كانت الحكومة والأطراف الخاصة تعاملهم بالعدل ووفقا للقانون. فمعرفة القانون والوصول إليه يزدادان أهمية مع زيادة تعقيد المعاملات الاقتصادية والاجتماعية، حيث تحتاج الأطراف إلى ضمانات بأن حقوق الملكية والتعاقد ستُحترم ويُفصل فيها على نحو يمكن التنبؤ به طبقا للقانون. وبالمثل، فلن يتمتع المدعى عليهم في القضايا الجنائية بالحقوق المخولة لهم إلا إذا كانت المحاكم تعرف هذه الحقوق وكانت تخضع للمساءلة فيما يتعلق بالتطبيق الصحيح لقوانين الإجراءات الجنائية.

ونتيجة للتغيرات التكنولوجية ونهوج التعلم واحتياجات وتوقعات المجتمع القانوني المتزايدة، يكون نشر المعلومات القانونية ممارسة دائمة التطور. وقد أنشأ العديد من البلدان المتقدمة قواعد بيانات إلكترونية تُخزن نصوص قرارات المحاكم والنظم الأساسية والقوانين التشريعية وتسلسلها التاريخي، إضافة إلى المقالات العلمية المأخوذة من استعراضات القوانين والمجلات القانونية. وفي حين أن قواعد البيانات هذه تمثل خطوة مهمة نحو إدماج المعلومات القانونية ذات الصلة اللازمة للقاضي لكي يصدر قرارا عن علم أو للمحامين لكي يُقدموا لربائهم حجة بحث جَيِّدا، فإنها ليست منتجا في شكله النهائي، وإنما هي تتطور باستمرار لتلبية الاحتياجات الجديدة للمجتمع القانوني والجمهور بشكل عام.

وخلال العقد الماضي، كانت أهمية الوصول إلى المعلومات القانونية ونشرها موضع اعتراف دولي. ففي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٢، اجتمعت مجموعة من ممثلي معاهد المعلومات القانونية الجامعية في مونتريال من أجل اعتماد إعلان الوصول الحر إلى القانون، وهو ما أدى إلى ظهور 'حركة الوصول الحر إلى القانون' العالمية.^(٨٨) وكان من نتائج الإعلان إنشاء 'المعهد العالمي للمعلومات القانونية' كمرفق بحوث قانونية حر ومستقل ولا يستهدف

(٨٨) انظر http://www.worldlii.org/worldlii/declaration/montreal_en.html.

^(٨٨) المعهد العالمي للمعلومات القانونية (<http://www.worldlii.org>) هو مبادرة مشتركة بين المعهد الأسترالي الآسيوي للمعلومات القانونية (<http://www.austlii.org>)، وهو الذي يوفّر الدعم التشغيلي العام للمشروع) والمعهد البريطاني الإيرلندي للمعلومات القانونية (<http://www.bailii.org>) والمعهد الكندي للمعلومات القانونية (<http://www.canlii.org>) ومعهد هونغ كونغ للمعلومات القانونية (<http://www.hklii.org/>) ومعهد المعلومات القانونية التابع لكلية حقوق كورنل (<http://law.cornell.edu>) ومعهد جزر المحيط الهادئ للمعلومات القانونية (<http://www.pacii.org>). ولا تقتصر حركة الوصول الحر إلى القانون على المعهد العالمي للمعلومات القانونية وشركائه، وإنما يشمل أعضاؤها أيضا، في جملة أعضاء آخرين، المعهد الآسيوي للمعلومات القانونية (<http://www.asianlii.org>) ومعهد الكومنولث للمعلومات القانونية (<http://www.commonlii.org>) والمصدر الفبرصي للمعلومات القانونية (<http://www.cylaw.org/index-en.html>) والمعهد الفرنسي للمعلومات القانونية (<http://www.droit.org>) والشبكة العالمية للمعلومات القانونية (<http://www.glin.gov>) والمبادرة الإيرلندية للمعلومات القانونية (<http://www.ucc.ie/law/irlil/index.php>) ومشروع Juristisches Internetprojekt Saarbrücken (<http://www.jura.uni-saarland.de>) ومركز JuriBurkina (<http://www.juriburkina.org>) ومركز JuriNiger (<http://juriniger>) وlexum.umontreal.ca وتقارير كينيا القانونية (<http://www.kenyalaw.org>) ومصرف بيانات القانون والسوابق القضائية في الفلبين (<http://www.lawphil.net>) ومعهد نيوزيلندا للمعلومات القانونية (<http://www.nzlii.org>) ومعهد أفريقيا الجنوبية للمعلومات القانونية (<http://www.saflii.org>) ولجنة إصلاح القانون التايلندية (<http://lawreform.go.th>) ومعهد أوغندا للمعلومات القانونية (<http://www.ulii.org>).

هو الحال بالنسبة لقواعد البيانات الإلكترونية، فإنَّ هذه التطورات ليست هدفاً في حد ذاتها، وإنما هي تُنشئ بالأحرى أساساً متيناً يُمكن للحكومات مواصلة توسيعه من أجل زيادة الوصول إلى المعلومات القانونية.

وكما يتبين من دراسة الحالة المعروضة في هذا القسم، يُمكن تحسين الوصول إلى المعلومات القانونية، على الأقل كحل قصير الأجل، حتى في بيئة مثيرة للتحدي مثل الضفة الغربية وغزة.

الإطار ٣٨ - توزيع المعلومات القانونية في الضفة الغربية وغزة

توفّر الضفة الغربية وغزة مثالا قد يكون فريداً فيما يتعلق بنظامهما القانوني استناداً إلى العديد من المؤثرات الخارجية التي تعرضت لها الأراضي. والقوانين الراهنة السارية في المنطقة هي أساساً من بقايا الحكم العثماني والبريطاني والأردني والمصري، المستكملة بأوامر عسكرية إسرائيلية. وحتى مؤخراً، لم تكن هناك قوانين موحدة أو مجموعات مشتركة من المواد القانونية التي يُمكن للجهاز القضائي والجمهور الرجوع إليها.

وقد استهدف أحد عناصر برنامج التطوير القانوني التابع للبنك الدولي إنشاء مكاتب قانونية في الضفة الغربية وغزة وفي الوقت نفسه إنشاء نظام لتجميع قرارات المحاكم لنشرها وتوزيعها. ولهذا الغرض، أنشئت مكاتب متخصصة في ستة محاكم وفي مكتب المدعي العام في غزة ورام الله. وقد ضمت كل من هذه المكاتب المتخصصة أثاثاً ومعدات و٧٥٠ كتاباً مرجعياً قانونياً في المتوسط. وأنشئت مكتبتين متخصصتين أخريين في مكاتب ديوان الفتوى والتشريع التابع لوزارة العدل. وتضم هاتان المكتبتان حوالي ١٠٠٠ كتاب مرجعي قانوني وغير ذلك من المواد المرجعية. وفي حين لا يحق إلا للقضاة وموظفي المحاكم الوصول إلى مكاتب المحاكم، فإنَّ الوصول إلى مكاتب وزارة العدل متاح لجميع أعضاء المجتمع القانوني. ويحضر الموظفون المعنيون أيضاً دورات تدريبية عن إدارة المكاتب وصيانتها من أجل مواصلة تشغيل المكاتب الجديدة ودعمها بعد اكتمال البرنامج. وبالإضافة إلى المكاتب المتخصصة، أنشئت مكاتب قضائية، تضم كل منها ١٠٠ كتاب تقريباً، في مكاتب ٢٦ قاضياً في مختلف أنحاء المنطقة. ويتيح ذلك المراجع القانوني للقضاة بمزيد من اليسر، كما يُشجع على مزيد من الالتزام بالقانون.

وقد ركّز البرنامج أيضاً على نشر القوانين الجديدة. فمجلة القانون والقضاء الفصلية تنشر الآن التشريعات الجديدة والقرارات القضائية والبحوث القانونية. وتوزّع المجلة على المشتركين والقضاة والمشرعين والمؤسسات العامة، كما تُتاح أيضاً للبيع، مما يسمح بتغطية تكلفة طباعة الأعداد التالية. وقد جعل هذا النهج المجلة ذاتية الاستدامة من الناحية المالية، كما أنه يزيد من المعرفة المتعلقة بالقانون وبشفاية قرارات المحاكم.

وشمل الجانب الأخير من البرنامج نشر مجموعة من ستة مجلدات تضم جميع التشريعات والمراسيم التي اعتمدها السلطة الفلسطينية. وقد وُزعت المجموعة على جميع القضاة في الضفة الغربية وغزة وأعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني وموظفي وزارة العدل والإدارات القانونية في وزارات السلطة الفلسطينية الأخرى وجميع مكاتب الجامعات الفلسطينية. وتدعم وزارة العدل هذه المهمة بإنشاء موقع شبكي يغطي المعلومات المتعلقة بمختلف المكاتب القانونية في الضفة الغربية وغزة، وكذلك الوقائع الفلسطينية، وهي الجريدة الرسمية للسلطة الفلسطينية، وجميع التشريعات التي تصدرها السلطة الفلسطينية.

وفي حين أنه لم تُنشأ بعد قاعدة بيانات إلكترونية، فإنَّ تجميع المراجع القانونية الراهنة أوجد قاعدة يمكن للضفة الغربية وغزة مواصلة البناء عليها. وأنشأ هذا التجميع أيضاً أساساً لإعادة إطلاع الممارسين والباحثين القانونيين على القانون ووفر لهم الوصول إلى المعلومات الحيوية التي تدعم عملية اتخاذ القرارات القضائية.

وبغية استكمال نشر المعلومات الرئيسية الأولية، يمكن استخدام أدلة الإجراءات القضائية الخاصة بمجموعة متنوعة من المواضيع الجوهرية والإجرائية، وكذلك أدلة الإجراءات العامة، كأدلة عملية شاملة وسريعة لمساعدة القضاة على التصدي للقضايا المرجح لهم مواجهتها لدى ممارسة مهامهم اليومية.^(٩٠) وإضافة إلى ذلك، يُمكن استخدام أدلة الإجراءات القانونية خلال تدريبات التعليم القانوني المستمر المخصصة للقضاة. مما يُساعد على تنمية مهاراتهم المهنية والعملية ويُساهم في النهاية في إنشاء نظام عدالة أكثر شفافية وإنصافا وفعالية وخضوعا للمساءلة. وتصف دراسة الحالة التالية تجربة السلطة القضائية الفيتنامية بشأن وضع أول دليل رسمي للإجراءات القضائية في البلد.

الإطار ٣٩ - وضع دليل للإجراءات القضائية، محكمة فييت نام الشعبية العليا^(٩١)

أُطلق أول دليل إجراءات رسمي في فييت نام في عام ٢٠٠٦ بناء على قرار من رئيس المحكمة الشعبية العليا. وقد كتب الدليل أساسا كبار القضاة الفيتناميين، وهو دليل عملي قائم على المهام يُوفّر المعلومات عن القوانين والإجراءات. ويتكون الدليل من ستة أجزاء: (أ) المحاكم الشعبية والقضاة والخبراء؛ (ب) جلسات القضايا الجنائية؛ (ج) جلسات الدعاوى المدنية؛ (د) وحل القضايا الإدارية؛ (هـ) وإجراءات الإفلاس؛ (و) والتوقيف في البحر/المطالبات البحرية. وبالنظر إلى أن الدليل مُصمم بطريقة تجعل من اليسير تحديثه مع مرور الزمن، فقد نشر في شكل ورقات منفصلة. وقد وُزعت النسخة الأولية في مختلف أنحاء البلد على أكثر من ٥٠٠٠ قاض و٣٠٠ عضو في رابطة المحامين (في المقام الأول من المسؤولين عن توفير المعونة القانونية)، كما نُشرت على الإنترنت. ١٣١ والعديد من المصادر الواردة في الدليل لم يكن ليُتاح بسهولة على أيّ نحو آخر للقضاة ومستخدمي المحاكم وسائر المهتمين بالنظام القانوني والقضائي الفيتنامي سواء داخل فييت نام أو على الصعيد الدولي. وبعد نشر الدليل، عُقدت سلسلة من حلقات العمل في مختلف أنحاء فييت نام، مما سمح لقاض من كل من محاكم المدن والمقاطعات الـ ٤٦ والمحاكم المحلية الـ ٧٥٧ بأن يحضر التدريب على استعمال الدليل.

وخلال الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٧، نُفذ في فييت نام برنامج مهم للإصلاح التشريعي، شمل مراجعة قانوني الإجراءات الجنائية والمدنية، وقررت المحكمة الشعبية العليا بعده تحديث الدليل. وانتهازا لهذه الفرصة، نُقّحت المحكمة الشعبية العليا أيضا عددا من فصول الدليل وأدرجت سلسلة من دراسات الحالات لتوفير مزيد من المساعدة للقضاة على تطبيق القانون والإجراءات. وقد أُطلق الدليل المنقح في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩، حيث نُشرت آلاف النسخ منه على السواء كنسخ مطبوعة وكأقراص مدمجة ذات ذاكرة للقراءة فقط ووُزعت على المحاكم والمهنيين القانونيين في مختلف أنحاء البلد. وقد أتاح ذلك الوصول إلى الدليل للقضاة وغيرهم ممن لا تتوافر لهم إمكانيات الإنترنت في محاكمهم.

وتتضمن نسخة الإنترنت ونسخة الأقراص المدمجة وصلات إلكترونية بمجموعة متنوعة من المصادر القانونية، بما في ذلك قرارات وأحكام الهيئة القضائية للمحكمة الشعبية العليا. وتشمل النسخة المحوسبة المنقحة إمكانية البحث باستخدام الكلمات الرئيسية كما تتيح للمستخدم إمكانية إبداء رأيه وإضافة مواد أخرى بموافقة المحكمة الشعبية العليا، وهو ما سيزيد من توضيح وتفسير القوانين ويساعد الممارسة القضائية في مجموعة متنوعة من المجالات. وعلاوة على ذلك، يُمكن للمحكمة الشعبية العليا أن توفّر المشورة للقضاة ممن يُتاح لهم الوصول إلى الإنترنت (حاليا جميع محاكم المقاطعات والمحاكم المحلية ومحاكم المدن في هانوي ومدينة هو شي منه) بواسطة البريد الإلكتروني بشأن أيّ تغييرات في الدليل وترسل لهم بالبريد الإلكتروني الأجزاء الجديدة التي ينبغي لهم إدراجها في نسخة الأوراق المنفصلة.

^(٩٠) على سبيل المثال، أصدرت محاكم عديدة في الولايات المتحدة أدلة إجراءات قانونية لقضاتها. ويُمكن لأدلة الإجراءات القانونية هذه أن تكون ذات طبيعة عامة، وأن توفر التوجيه بشأن خطوات إجرائية متنوعة يتعين اتخاذها خلال مختلف مراحل إجراءات المحكمة (انظر، على سبيل المثال، Federal Judicial Center, Benchbook for United States District Court Judges (4th ed., with March 2000 revisions), المتاح في الموقع [http://www.fjc.gov/public/pdf.nsf/lookup/Benchbk.pdf/\\$file/Benchbk.pdf](http://www.fjc.gov/public/pdf.nsf/lookup/Benchbk.pdf/$file/Benchbk.pdf)) أو يمكنها أن توفّر التوجيه بشأن مجالات فنية أضيق من القانون (مثل عدالة الأحداث أو الجرائم المتعلقة بالمخدرات أو العنف المنزلي أو قانون الأسرة أو الهجرة أو حماية المستهلك).

وقد صار الدليل موردا رئيسيا لمركز التدريب القضائي التابع للمحكمة الشعبية العليا والأكاديمية القضائية التابعة لوزارة العدل فيما يتعلق بتدريب القضاة المعيّنين حديثاً. وقد عقد مرفقا التدريب كلاهما مؤخراً حلقات عمل لتدريب المدربين، بحيث يُمكن للمدربين مواصلة توفير التدريب للقضاة الآخرين بشأن محتوى الدليل واستخدامه. وكما كان الحال بالنسبة للنسخة السابقة، تعقد المحكمة الشعبية العليا حالياً حلقات عمل في مختلف أنحاء البلد لكي تتيح لقاض من كل محاكم المدن والمقاطعات والمحاكم المحلية فرصة الحصول على التدريب بشأن كيفية استخدام أشكال الدليل الثلاثة. والمحكمة الشعبية العليا أيضاً بصدد تعيين لجنة لتحديث الدليل بصفة دورية، بالنظر إلى أن نسختي الدليل الأولى والمنقحة أعدتا بمساعدة مستشارين دوليين.

(١) وقّرت دراسة الحالة هذه السيدة هيلين بوروز، مديرة البرامج الدولية في محكمة أستراليا الاتحادية.

(٢) انظر <http://www.toaan.gov.vn/portal/page/portal/ebb>

٥- إدكاء وعي الجمهور والتواصل معه

على مدى العقد الماضي، تزايد إدراك المحاكم لقيمة الاضطلاع ببرامج للتوعية القضائية من أجل التصدي لسوء فهم نظام العدالة وتثقيف الجمهور بشأن القوانين ومبادرات الإصلاح. وهذا تحول مهم عن السياسات القضائية التقليدية التي كانت تعزل القضاة عن الجمهور كوسيلة لضمان الاستقلال والحياد. وبدلاً من ذلك، كثيراً ما تشمل أنشطة التوعية بالقضاء اليوم تدابير استباقية من جانب القضاة وتفاعلاً مباشراً مع المجتمعات التي يخدمونها. وفي بعض الولايات القضائية، تُعتبر أنشطة التوعية القضائية اليوم من وظائف المحاكم الرسمية، وهو ما يدل على زيادة التسليم بأهمية تدابير التوعية القضائية لتعزيز العدالة.

وللتوعية القضائية للجمهور فوائد عديدة، على السواء للجمهور عموماً وللمحاكم نفسها. فتوعية الجمهور يُمكن أن تُثقف الناس لا بشأن العمليات القانونية ودور السلطة القضائية في المجتمع وحسب، وإنما أيضاً بشأن حقوقهم وكيفية الوصول إلى نظام العدالة. وقد تؤدي زيادة معرفة الجمهور بالقانون وعمليات المحاكم إلى زيادة ثقة الجمهور وشفافية القضاء. ويمكن لذلك أن يساعد بدوره على تعزيز استقلال القضاء لأنّ التأييد الشعبي للتدخل السياسي في السلطة القضائية يقل عندما تكون مستويات ثقة الجمهور مرتفعة.

وتتمثل إحدى الوظائف الأساسية لتوعية الجمهور في توفير معلومات مفيدة وسهلة الفهم عن ماهية المحاكم وكيفيه عملها وما تقدمه للجمهور من خدمات. وإضافة إلى المساعدة على زيادة ثقة الجمهور في المحاكم، توفر هذه الجهود أيضاً للقضاة فرصة للإسهام في تنمية مجتمعاتهم. فقد دخل العديد من القضاة مجال القانون لأسباب منها لأنهم أرادوا خدمة مجتمعاتهم ورأوا أنّ إقامة العدل هي طريقة إيجابية لتحقيق ذلك. بيد أنّ الحقائق التي تفرضها المنصة كثيراً ما تعني أنّ القضاة بعيدون عن مجتمعاتهم وليست لديهم فرص كثيرة للتفاعل بشكل مباشر مع الناس الذين أقسموا على خدمتهم. وتوفر برامج التوعية القضائية وسيلة تمكن القضاة من تعزيز العدالة من خلال التفاعل الشعبي. ومن شأن ذلك أن يسمح للقضاة بالاتصال بالناس على نحو أوثق.

ولا يوجد نهج وحيد للتوعية القضائية وتثقيف الجمهور بشأن المحاكم. فالفئات المستهدفة المختلفة لها احتياجات مختلفة، ويتعين التصدي لها بشكل منفصل بناء على هذه الاعتبارات. وبالنظر إلى أنّ الفئات المقصودة يُمكن أن تتفاوت بدرجة كبيرة، فإنّ البرامج المكيفة تبعاً للفئات المعنية هي أكثر احتمالاً لتحقيق أهدافها من البرامج العامة التي لا تراعي احتياجات الفئة المستهدفة. وقد برزت برامج التوعية التعليمية التي تتصدى لفئات المدرسية

باعتبارها نوعاً شائعاً من البرامج،^(٩١) وكذلك اللقاءات المفتوحة للسكان المهتمين بشكل عام. ويستفيد الجمهور العام أيضاً إلى حد بعيد من نشر وتوزيع أدلة استخدام المحاكم الخاصة بمجموعة متنوعة من المواضيع الإجرائية أو التي تستهدف فئات متنوعة.^(٩٢) وقد برزت برامج التوعية الموجهة إلى وسائل الإعلام أيضاً باعتبارها وسيلة قيمة لتثقيف الصحفيين وإتاحة الفرصة لوسائل الإعلام لكي تُثقف الجمهور بدقة من خلال تقاريرها. وهكذا، فإن برامج التوعية القضائية هي بالفعل في كثير من الأحيان مجموعة من البرامج الأصغر التي تركز على مجموعات معينة داخل المجتمع، والتي تكون، لدى تجميعها بعضها مع بعض، حملة أوسع نطاقاً لتوعية الجمهور.

ويتسم التعرف على احتياجات المجموعات المختلفة بأهمية خاصة في البلدان النامية، حيث يُمكن أن يكون هناك تقوّت كبير من ناحية التعليم أو الثروة بين المجموعات المستهدفة. وتؤثر هذه التفاوتات في نوع الوصول لوسائل الإعلام المتاح للناس بسبب الإلمام بالقراءة والكتابة أو التكلفة، وكذلك في فهمهم الأولي للمحاكم وآرائهم بشأنها. ونتيجة لذلك، هناك حاجة أكبر إلى استخدام وسائل متنوعة للتواصل مع الجمهور، مثل الملصقات المصورة لمن لديهم قدرة محدودة على القراءة إلى جانب المواد المكتوبة، واستعمال أشكال متنوعة عديدة من وسائل الإعلام (مثل حملات التلفزيون أو الراديو، وإنشاء مواقع شبكية للمحاكم تضم نسخاً من استمارات المحاكم ومبادئ توجيهية بشأن قيد الدعاوى وغيرها من الإجراءات وسائر المعلومات التي تهم من يعتزمون استخدام المحاكم والجمهور عموماً) من أجل التواصل مع أكبر فئة ممكنة.

وتوضح دراسة الحالة أدناه الطريقة التي تتصدى بها نيجيريا لمسألة التوعية القضائية للجمهور من خلال مبادرات متعددة تستهدف جميع الأطراف الفاعلة في المجتمع والجهاز القضائي.

الإطار ٤٠ - إدكاء وعي الجمهور والتواصل معه في نيجيريا

عقب انتهاء الحكم العسكري في نيجيريا في عام ١٩٩٨، أثار انخفاض مستوى ثقة الجمهور في المحاكم تحديات خطيرة أمام إرساء سيادة القانون والعدالة للجميع في البلد. وبالتعاون مع عدّة شركاء دوليين، مثل إدارة التنمية الدولية والاتحاد الأوروبي ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة ووكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية، استهدفت السلطة القضائية في نيجيريا عدّة مبادرات لتوعية الجمهور كان الهدف منها تثقيف الناس وتمكينهم في إطار عملية الإصلاح وتعزيز ثقة الجمهور في العدالة.

وقد اتبعت عدّة نهج في هذا السبيل. وتفاوتت أساليب التوعية من ولاية إلى أخرى، تبعاً للموارد المتاحة والفئة المستهدفة. وشملت أمثلة مبادرات التوعية إنتاج برامج الراديو والتلفزيون وعقد الاجتماعات العامة وتصميم ونشر مواد لإدكاء الوعي (مثل الرسائل الإخبارية والمجلات والملصقات والنشرات الإعلانية والمنشورات والبطاقات اللاصقة)، على السواء للمجتمع القانوني وللجمهور بشكل عام. وجرى إنتاج أدلة لمستخدمي المحاكم في شكل كتيبات صغيرة توفر المعلومات الأساسية عن التوقيف والاحتجاز والإفراج بكفالة والإجراءات الجنائية والمدنية الأساسية،

^(٩١) تُدرج منظمة خدمات المحاكم في إيرلندا، على سبيل المثال، قسماً خاصاً بعنوانه "المدارس" في موقعها الشبكي (انظر <http://www.courts.ie/courts.ie/Library3.nsf/PageCurrentWebLookUpTopNav/Schools>)، وهو يوفر مجموعة واسعة من فرص التعلم التي تتراوح بين القيام بزيارات للمحاكم والمشاركة في المحاكمات الصورية وفهم مختلف الأطراف الفاعلة في إجراءات المحاكم وأدوارها. وهي تتيح أيضاً حزمة موارد تعليمية رائعة عنوانها "لننظر إلى القانون"، التي تشمل دليلاً للمدرسين وملصقات وغيرها من المينيات التعليمية التكميلية، وقرص فيديو رقمياً تعليمياً، وهي مُصممة لمدرسي المدارس الثانوية وتتاح دون مقابل. وتوفر الوحدة التعليمية سلسلة ديناميكية وتفاعلية بدرجة كبيرة من الدروس التي لا تتطلب معرفة قانونية مسبقة من جانب المدرس. ويشمل مفهوم آخر، خضع للتجربة في المحكمة الابتدائية الاتحادية في يوتا، دورة دراسية خاصة مُتاحة للمدرسين من خلال كلية الحقوق التابعة لجامعة يوتا. وقد صُممت المحكمة، بالتعاون مع مسؤولي كلية الحقوق، دورة دراسية مسائية مدتها فصل دراسي واحد، ودعت المدرسين المهتمين العاملين في المناطق التعليمية لمدينة سولت ليك سيتي الكبرى إلى التقدم بطلبات للالتحاق بالدورة التي ستتاح دون مقابل لمن يُقبل منهم. وفي حين أن المحكمة كانت تأمل في تلقي ٢٠ طلب التحاق على الأقل، فإن مستوى الاهتمام بالدورة والتحمس لها تجاوز ذلك بكثير. وقد أعرب المدرسون الذين أكملوا الدورة التجريبية عن حماسهم الشديد لها وعلقوا على شعورهم بالتحسن الذي طرأ على قدرتهم على تعليم الطلبة بشأن القانون والمحاكم نتيجة لالتحاقهم بها.

^(٩٢) للاطلاع على أمثلة لأدلة مستخدم المحاكم انظر:

http://fcthighcourt.gov.ng/index.php?option=com_content&view=article&id=259&Itemid=124.

وكذلك نصائح وجهات اتصال مفيدة لضحايا الجرائم والشهود وسائر المستخدمين. ومع تقدم هذه المبادرات، قررت السلطات القضائية في الولايات إضفاء الصفة المؤسسية على آليات توعية الجمهور واعتبارها إحدى الوظائف التي تضطلع بها المحاكم بشكل متواصل. فعلى سبيل المثال، أنشئت وحدات معنية بوسائل الإعلام في المحاكم العليا مُكلّفة بإنتاج مواد إدكاء الوعي والاتصال بوسائل الإعلام.

والتوعية القضائية في نيجيريا ليست مشروعاً قائماً بذاته، وإنما هي جزء من إصلاح نظامي لقطاع العدالة يساعد على الاستفادة من تطورات أخرى في مجال الإصلاح. ومن العلامات الدالة على قيمة هذه التوعية ما أظهره استقصاء غير منشور أجراه مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة في عام ٢٠٠٧ من زيادة ملحوظة في ثقة الجمهور في القضاء منذ عام ٢٠٠٢. ففي جملة أمور أخرى، وجد الاستقصاء أنَّ عدد مستخدمي المحاكم الذين لم يستخدموا المحاكم خلال السنتين الأخيرتين رغم حاجتهم إلى ذلك قد انخفض من ٤٢ في المائة إلى ٣٦ في المائة فيما بين ٢٠٠٢ و٢٠٠٧، في حين ازداد عدد مستخدمي المحاكم الذين كان لديهم استعداد لاستخدام المحاكم مرةً أخرى بناءً على تجربتهم من ٥٨ في المائة إلى ٦٩ في المائة.

٦- اكتساب ثقة الجمهور المحافظة عليها

تتمثل سمة حاسمة للنظام القضائي العامل بشكل جيد في ثقة الجمهور في مدى نزاهة ونوعية العدل الذي يقيمه هذا النظام. وبعبارة أخرى، فلكي تكون المحاكم فعالة في إقامة العدل، يتعين أن يكون الجمهور واثقاً من قدرتها على ذلك. وفي الأحوال المثالية، ينبغي أن تكون الجهود الرامية إلى تعزيز ثقة الجمهور في القضاء جزءاً من استراتيجية شاملة تُنفذ على نطاق النظام بأسره من أجل تصحيح تصورات الجمهور السلبية والقضاء على أوجه عدم الفعالية المسؤولة عن هذه التصورات أصلاً. وتصورات الجمهور بشأن نظام العدالة محددة مسبقاً، إلى درجة كبيرة، على أساس التجارب الشخصية لمستخدمي المحاكم.^(٩٣) وبالتالي، فمن أجل تعزيز صورة القضاء وفعاليته على السواء، يتعين للمحاكم وللإجراءات المحاكم أن تكون في المتناول ومنفتحة وشفافة وموجهة نحو الزبائن بدرجة أكبر.

وبالنظر إلى أنَّ تصوّر الجمهور أساسي بالنسبة لدعم القضاء وعمله بفعالية، فمن المهم مراعاة رأي الجمهور في المحاكم. ومن الواضح أنه كلما كانت المحاكم أفضل علماً باحتياجات الجمهور ورغباته، زادت قدرتها على الاستجابة للشكاوى بإدخال المزيد من التغييرات المفيدة على السياسات. وهناك أدوات متنوعة لقياس مستوى رضا الجمهور عن نظام المحاكم. وتتراوح هذه الأدوات بين تشجيع الزبائن على إبداء آرائهم وتنفيذ نظام فعال ومحايّد للتعامل مع الشكاوى وإجراء استقصاءات شاملة للجمهور ومستخدمي المحاكم. وفي حين أنَّ كل من هذه النهج يُمكن أن يكون مفيداً، فإنَّ لاستقصاء مجموعة عريضة من المواطنين الذين استخدموا المحاكم وجمع المعلومات عن جميع المحاكم في النظام دوراً مهماً في تقدير مدى ثقة الجمهور في القضاء.^(٩٤) ويُمكن لاستقصاءات المستخدمين الدورية المصممة لقياس الرأي العام بشأن خدمات المحاكم أن تكون بمثابة نقطة انطلاق مهمة لإعداد هذه الاستراتيجية. وإذا أُجريت الاستقصاءات بحياد ودقة فإنها يُمكن أن تكون طريقة تكشف عن معلومات مفيدة فيما يتعلق بتقدير ثقة الجمهور في نظام العدالة. فهي يُمكن أن تكشف النقاب عن نقاط الضعف

^(٩٣) بيد أنَّ من المهم تذكر أنَّ آراء من لا توجد لديهم خبرة شخصية مباشرة بنظام المحاكم تتشكل بفعل عوامل خارجية، مثل تقارير وسائل الإعلام أو المناقشات السياسية أو الحديث مع الأقارب والأصدقاء ممن لديهم هذه الخبرة الشخصية.

^(٩٤) إضافة إلى هذا، تُمثل الاستقصاءات الدورية للمحامين، الذين يمارسون عملهم في المحاكم يومياً، مصدراً مهماً للمعلومات المفيدة. وبالفعل، توحى تجربة بعض المحاكم بأنَّ المحامين يوفرون في كثير من الأحيان تعقيبات أكثر فائدة وتوفيراً للمعلومات بكثير من المستخدم النهائي غير المتخصص النمطي. كذلك فإنَّ المحامين أقدر بكثير على التعليق على الفعالية النسبية لقضاة المحكمة من منطلق كونهم قد مثلوا أمامهم زبائن على مدى فترة من الزمن في قضايا من مختلف الأنواع.

في إدارة المحاكم وخدماتها وتؤدي إلى تغيير السياسات لتصحيحها. كذلك يُمكن للاستقصاءات أن تتبع اتجاهات الآراء لقاعدة عريضة وأن تُستخدم بالتالي كمعلم أساسي لقياس التحسّن في آراء الجمهور وثقته في المحاكم.^(٩٥)

بيد أن استقصاءات الآراء وغيرها من وسائل تقييم ثقة الجمهور في القضاء تكون بلا معنى ما لم تتمكن الأطراف الفاعلة في النظام القضائي من استخلاص الدروس من هذه التقييمات ومتابعتها بإدخال التغييرات في السياسات واتخاذ الإجراءات العملية. ويُمكن للإصلاحات والتغييرات في السياسات المستندة إلى نتائج الاستقصاءات أن تساعد على تعزيز ثقة الجمهور في القضاء لأنها تُبين أن القضاء استمع إلى شكاوى الجمهور وأجرى التغييرات استجابة لها. وبالنظر إلى أن الإنصاف في الإجراءات هو من أهم العوامل التي تُسهم في ثقة الجمهور، فإن التغييرات في السياسات الرامية إلى تحسين الفعالية والاتساق في إجراءات المحاكم يُمكن أن تُسهم على نحو مهم في زيادة ثقة الجمهور. ويُمكن للإصلاحات أن تشمل تغيير السياسات المتعلقة بقاعات المحاكم من أجل السماح بمزيد من الشفافية، وهذه طريقة شائعة لإعطاء الجمهور انطبعا بالمشاركة في إجراءات توفير خدمات العدالة.^(٩٦) وبالمثل، يُمكن للتحسينات المدخلة على البنية التحتية وتدريب الموظفين والوصول إلى المحاكم أن تساعد على تقوية الشعور بشرعية النظام القضائي وثقة الجمهور فيه. وأخيرا، ففي البلدان التي توجد بها مجموعات سكانية متنوعة عرقيا وعنصريا، يُمكن للتغييرات في السياسات التي تُزيد من إدماج جميع أعضاء المجتمع أن تعزز من ثقة الجمهور وتدعم النظام القضائي.

ويُبين المثال التالي المستند من المملكة المتحدة كيف يمكن استخدام البيانات المستقاة من الاستقصاءات المنتظمة لمستخدمي المحاكم بنجاح في إحداث التغييرات في نوعية خدمات المحاكم.

الإطار ٤١- استقصاء مستخدمي خدمات محاكم المملكة المتحدة وصاحبة الجلالة

في عام ٢٠٠٧، أجرت وزارة العدل استقصاءً شاملا على مدى عام لرضا المستخدمين في محاكم إنكلترا وويلز. وقد حاولت قياس رضا المستخدمين بمزيد من الدقة عن طريق إجراء استقصاءات شخصية لأفراد من مستخدمي المحاكم جرى اختيارهم عشوائيا لدى مغادرتهم لمبنى المحكمة. وقد أجريت هذه الاستقصاءات في كامل نظام المحاكم الدنيا في إنكلترا وويلز، وشملت حوالي ٥٠٠٠ مستخدم. وقد قررت وزارة العدل أن الاستقصاءات الشخصية ستكون أكثر فعالية فيما يتعلق بمعالجة عدد من المشاكل المنهجية وتغطية فئة أكبر من الأشخاص من الاستقصاءات السابقة التي جرت عن طريق البريد أو النشرات والتي تمخضت عن نتائج أقل تنوعا. وكانت الاستقصاءات الجديدة موحدة المحتوى، مما جعل المعلومات أسير في المقارنة وأفيد في التحليل. كذلك فإن بالإمكان التحكم في عدد المستطلعين، في حين أن مشاركة المجموعات السكانية في الاستقصاءات التي جرت عن طريق البريد أو النشرات كانت سيئة.

وقد استطلع الاستقصاء المستخدمين بشأن مستوى رضاهم عن مختلف جوانب خدمات المحاكم والموظفين والإجراءات ووعي الجمهور. وجرى تحليل البيانات للوقوف على رضا المستخدمين على السواء عنفرادي المحاكم ومجموعات المحاكم الكائنة في منطقة معينة أو عن نوع معين من الإجراءات، ولتحديد العوامل التي أسهمت بأكثر قدر في رضا مستخدمي المحاكم أو عدم رضاهم. وكانت هذه المعلومات مفيدة بشكل خاص في تحديد جوانب الضعف في المحاكم وأنواع الإجراءات. وجرى أيضا تحليل المعلومات الديمغرافية للمجيبين لتحديد ما إذا كانت هناك أعراق أو أجناس أو فئات أخرى معينة تشعر بقدر أقل من الرضا عن المحاكم من غيرها.

^(٩٥) للاطلاع على أمثلة لاستقصاءات شاملة لمستخدمي المحاكم، انظر عموما، على سبيل المثال، مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، تقييم نزاهة نظام العدالة وقدرته في ثلاث ولايات نيجيرية: تقرير عن التقييم التقني (كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦)، المتاح في الموقع http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_nigeria_assessment.pdf؛ ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، تقييم نزاهة قطاع العدالة في مقاطعتين إندونيسيتين: تقرير عن التقييم التقني (أذار/مارس ٢٠٠٦)، المتاح في الموقع http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_indonesia_e_assessment.pdf.

^(٩٦) على سبيل المثال، أخذت المحاكم في منطقة شيواوا بالمكسيك مؤخرا بالمحاكمات الشفوية العلنية كرد فعل للنقد المثار بشأن الفساد في قضايا عصابات المخدرات التي كانت محط الأنظار. وكانت الحكامات المغلقة السابقة قد دفعت بغالبية الجمهور إلى الاعتقاد بأن أعضاء عصابات المخدرات الأقوياء كانوا يفلحون في الإفلات من المساءلة بشأن جرائمهم عن طريق دفع الرشاوى، ومن ثم فإن النظام الجديد يستهدف تعزيز ثقة الجمهور في النظام القضائي.

واستُخدمت نتائج الاستقصاء لتحليل جوانب الضعف في إدارة خدمات المحاكم، حيث إنها تتعلق بالطريقة التي يجري بها التعامل مع مستخدمي المحاكم قبل تفاعلهم مع المحاكم وخلالها. وقد أعرب الكثير من المستخدمين عن رغبتهم في الحصول على المزيد من المعلومات عن الإجراءات الوشيكة قبل وصولهم إلى المحكمة. وكانت النتائج محدّدة بشأن المرحلة المقصودة من إجراءات المحكمة وشكاوى المستخدمين، مما أتاح للمحاكم أن تحلّل الشكاوى وأن تتدخل لمعالجتها على مستوى محدد. وبفضل تقييم رضا المستخدمين من خلال هذه الاستقصاءات، تمكنت المحاكم من تقييم مدى ثقة الجمهور في المحاكم، ومن تعديل إجراءاتها وخدماتها المعنية بالمعلومات والتسهيلات التي تُتيحها تبعاً للبيانات التي تمخضت عنها الاستقصاءات.

وقد شرعت وزارة العدل بالفعل في عملية الإصلاح السياساتي التي تأخذ في الاعتبار نتائج الاستقصاء. وهي تعتزم، على وجه التحديد، استخدام البيانات المستمدة من الاستقصاء لضمان عدم إجحاف السياسات بالأقليات وتلقي جميع المواطنين نوعية العدالة نفسها. واستخدمت وزارة العدل بالفعل المعلومات التي جُمعت في الاستقصاءات لتحديد ما إذا كانت مواقع المحاكم مناسبة وتقييم مدى اكتظاظها.

وتتسم فكرة الجمهور عن الإصلاح القضائي ومدى إنصاف نظام المحاكم بأهمية فريدة بالنسبة لتدعيم ثقة الجمهور في القضاء. ويمكن القول إنّ الفكرة السائدة عن إنصاف العملية القضائية تؤثر على مدى ثقة الجمهور بشكل يفوق حتى تأثير إنصاف نتيجة المحاكمات نفسها. وتجدر ملاحظة أنّ تعزيز ثقة الجمهور وتحقيقها والمحافظة عليها هي الهدف النهائي لأيّ جهود ترمي إلى إصلاح القضاء، كما أنها موضوع مشترك في جميع التدخلات الممكنة التي تجري مناقشتها خلال هذا الدليل. وبعبارة بسيطة، فلن يُنظر إلى أيّ من هذه التدابير باعتبارها حققت نتائجها المرجوة إذا كان الجمهور يعتقد أنّ المحاكم غير محايدة أو فاسدة.

٧- الاستنتاجات والتوصيات

إنّ شفافية المحاكم هي شرط مسبق لزيادة قبول عملها بين الناس. كذلك فإنّ إجراءات المحاكم الشفافة هي أيضاً شرط مسبق للوصول إلى العدالة (انظر الفصل ٥). وتخدم الشفافية الحماية القانونية للمواطنين. فمن الضروري معرفة السبل القانونية للدفاع واستعادة الحقوق والوعي بحق الطعن في الأحكام ومعرفة الحقوق الإجرائية الأساسية للأطراف. وينبغي لنظام المحاكم، مراعاة لعدم وجود المحامين في كثير من الأحيان، أن يكون متاحاً لعامة الناس ومفهوماً منهم.

والأهم من ذلك أنّ الشفافية في اتخاذ القرارات هي شرط مسبق لتطور نظام العدالة والقضاء نفسه. وسواء أكان البلد من البلدان التي تأخذ بالقانون العام أم بالقانون المدني، وسواء أكانت السوابق القضائية مُلزِمة فيه أم كانت مثلاً للممارسة القضائية ووجهة نظر المحاكم العليا، فإنّ الأحكام على نفس القدر من الأهمية التي للقانون نفسه الذي تطبقه، لأنها تُجسّد القانون المدون في الكتب. وبالتالي، ينبغي نشر عدد معقول من الأحكام بشكل دوري. ويُمكن نشر هذه الأحكام غفل من الأسماء من أجل ضمان عدم انتهاك خصوصية الأطراف. بيد أنه ينبغي التعليق عليها وتجميعها على نحو يسمح بالبحث فيها في القضايا المشابهة.

المشاركون الرئيسيون في عملية المعلومات

المهنة القانونية ⇒ الأطراف—المحامون ⇒ المحاكم/القضاة ⇒ الصحافة/وسائط الإعلام ⇒ الجمهور/
منظمات المجتمع المدني

وهكذا، فإنّ شفافية المحاكم تعني أنّ النظام سيكون ميسور الوصول ومفهوماً، وأنه سيكون مفتوحاً للمهنة القانونية العاملة نيابة عن المواطنين، وأنه سيكون مفتوحاً للجمهور عن طريق استيعاب الصحفيين وإصدار النشرات الصحفية وتوفير المعلومات بطريقة مهنية عن المحاكمات الجارية.

وتتبع شفافية المحاكم من مجموعة من الشروط المسبقة والعادات والتقاليد التي لا يُمكن إيجادها، في حالة عدم توافرها، إلا خطوة بخطوة. وتتسم عناصر الدعاية التالية بأهمية حاسمة بالنسبة لشفافية المحاكم (وسلطتها):

- السماح بالوصول المادي إلى جلسات المحكمة؛
- وإتاحة معلومات كاملة ومفهومة عن إجراءات المحاكم وتوفرها، وتوزيعها على جميع المواطنين؛
- والمساعدة في استهلال الإجراءات، نماذج معيارية وخالية سهولة الاستعمال، الكتيبات والنشرات، وما إلى ذلك؛
- والتواصل مع المحامين، والسماح بفحص السجلات وبروتوكولات جلسات المحاكم؛
- والانتظام في نشر قرارات المحاكم من أجل المهن القانونية والجمهور (المقالات الصحفية ونشرات المحاكم والمواقع الشبكية وقواعد البيانات والمجلدات المحتوية على مجموعات الأحكام والتعليقات القانونية وما إلى ذلك)؛
- ودعوة الصحفيين إلى المؤتمرات الصحفية والنشرات الصحفية وإعداد المتحدثين الصحفيين للمحاكم؛
- وتنظيم مؤتمرات وحلقات دراسية للقضاة ودعوة ممثلين من المجتمع ومن مجتمع الأعمال والصحفيين والخبراء بشأن المواضيع المطروحة للمناقشة.

الفصل السادس- تقدير وتقييم المحاكم وأدائها

١- مقدمة

أصبح التقييم الشامل للنظم القضائية يُشكل تحدياً استراتيجياً جديداً للسلطات القضائية في مختلف أنحاء العالم. فالقيود المفروضة على الميزانية والتقنيات الإدارية الجديدة والتنافس على الموارد مع الكيانات العامة الأخرى والضغط الدولي، وفي بعض الأحيان تراجع الشرعية، تدفع بالسلطات القضائية إلى الابتكار في ممارسات التقييم القضائي. وخلال السنوات الثلاثين الأخيرة، جرى تنفيذ عدد متزايد من السياسات الرامية إلى تقييم أداء المحاكم من المنظور الإداري. وقد تزايد رواج تقييم الأداء الإداري الذي يأخذ في الاعتبار قيم من قبيل الفعالية والإنتاجية وحسن التوقيت ومؤشرات من قبيل التكلفة للقضية الواحدة ومدة الفصل فيها ونظم دعم الإدارة بالأهداف. وفي بعض الأحيان، كان رواج هذا النهج الجديد لتقييم الأداء من الشدة إلى درجة غطى معها على ما للنظم القضائية من تقاليد طويلة الأمد وراسخة بشأن تقييم الأداء من المنظور القانوني. والواقع أنَّ أدوات تقييم أداء المحاكم تشمل آليات من قبيل الطعون وقرارات المحاكم العليا والتفتيش والأحكام التأديبية.^(٩٧) وقد وُضعت هذه الآليات لتقييم ما يُمكن اعتباره الأداء القانوني للمحاكم والأطراف الفاعلة القضائية ذات الصلة (القضاة والكتابة وما إلى ذلك).

وعلى نحو أعمّ، فإنَّ نظم العدالة هي خليط من العمليات القضائية والإدارية ذي بُعد جماهيري. وبالتالي فإنَّ تقييم الأداء لا يُقدَّر فقط بوسائل قانونية وإدارية وإنما أيضاً بإقامة قنوات للإنصات إلى مستخدمي المحاكم وعلى نحو أعمّ لتوقعات الجمهور.^(٩٨) وحتى إذا كان هذا الفصل سيركز أساساً على الطرائق الإدارية لتقييم الأداء، فسيجري تناول المنظورين الآخرين أيضاً ببعض المناقشة.

يُفهم الأداء عادة على أنه يعني الفرق بين هدف (أو معيار) والنتيجة الفعلية التي يُحققها فرد (قاض أو كاتب أو مدير محكمة) أو منظمة (محكمة) أو نظام العدالة ككل.^(٩٩) ويعتمد تقييمه (أو قياسه أو تقديره) على تقنيات وطرائق ومؤشرات قادرة على قياس مختلف الأهداف (انظر الشكل ١). وبشكل عام، تُحدّد الأهداف في بداية عملية التقييم من جانب سلطة ما: البرلمان أو الوزارة أو المجلس القضائي وما إلى ذلك (انظر القسم ٢). ومن ثم تُحدّد قائمة من مؤشرات الأداء (القسم ٣). وبعد ذلك تُجمع البيانات وتُستخدم لمقارنة النتائج الفعلية بالأهداف (القسم ٤). وأخيراً، يتعيّن أن يكون للتقييم عواقب، وإلاّ كان مجرد شعيرة ليست لها أيُّ آثار عملية (القسم ٥). وتُشأ هذه العملية عادة كجزء من نظام للإدارة بالأهداف. ويجري تناول وظيفة مكاتب التفتيش والمراجعة في المحاكم في القسم ٦، بينما يتناول القسم ٧ دور تقييم المحاكم في الإصلاح القضائي. وقد يكون لنظم تقييم

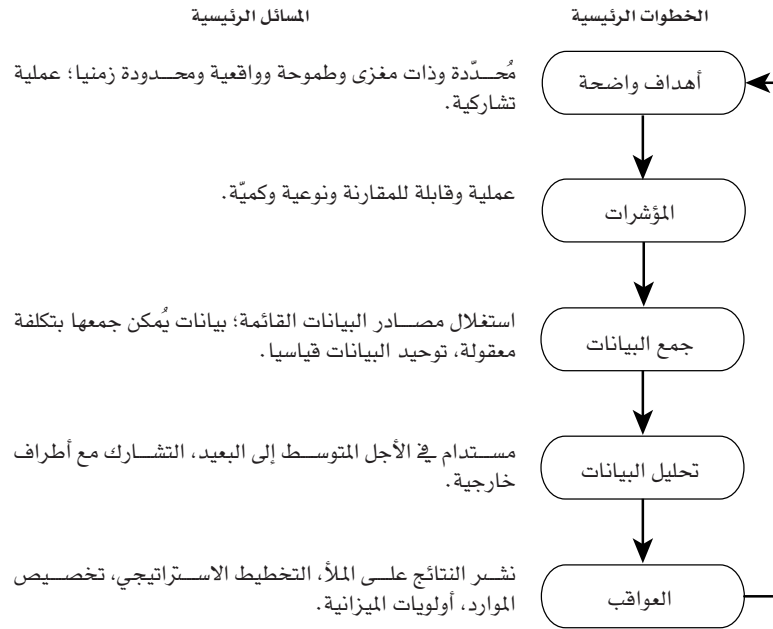
^(٩٧) انظر على سبيل المثال European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ) Working Group on Quality Management. 2008. Report ENCJ Working Group Quality Management, European Network of Councils for the Judiciary, Budapest.

^(٩٨) Contini F, Mohr R. 2008. *Judicial Evaluation. Traditions, innovations and proposals for measuring the quality of court performance*. Saarbrücken: VDM. 120 pp.

^(٩٩) انظر "قياس الأداء" A Dictionary of Business and Management. Ed. Jonathan Law. Oxford University Press, 2006. Oxford Reference Online. Oxford University Press. <http://www.oxfordreference.com/views/ENTRY.html?subview=Main&entry=t18.e4763>

الأداء والتفتيش والمراجعة تأثيرات على استقلال القضاء. وينبغي تقييم هذه التأثيرات بعناية عند إعداد النظم وتشغيلها.

الشكل ١- الخطوات والمسائل الرئيسية المتعلقة بتقييم أداء النظم القضائية



٢- تعريف الأهداف

طبقت الإدارة بالأهداف لأول مرّة في الستينيات من القرن الماضي في القطاع الخاص (من قبل دروكر)، وخلال العشرين سنة الماضية في القطاع العام، بما في ذلك إدارة العدالة. وليس هناك إجماع على تقييم نتائجها في القطاع العام والمحاكم؛^(١٠٠) ومع ذلك فإن الإدارة بالأهداف هي أكثر نهج تقييم الأداء وإدارة الأداء انتشاراً.

والفكرة من وراء الإدارة بالأهداف بسيطة، ألا وهي محازاة المهمة المؤسسية (لنظام المحاكم) بأهداف ملموسة وواضحة. وثمة توافق متزايد في الآراء على أنه ينبغي للأهداف والتدابير والمؤشرات أن تكون مُحدّدة وذات مغزى وطموحة وواقعية ومحدودة زمنياً. وتشمل المتطلبات المهمة الأخرى:

- اتخاذ القرارات بطريقة تشاركية؛
- وموثوقية وصحة طرائق التقييم والبيانات (التي تُجمع وتُستخدم)؛
- والاستقلال عن الأحكام الشخصية؛
- وقبول الموظفين لنظام التقييم؛
- والالتزام القيادية.

ورغم أن جميع هذه المعايير معقولة، فإن استيفاءها لا يتحقق عملياً بسهولة إذ كثيراً ما تنشأ مشاكل.

^(١٠٠) انظر على سبيل المثال دفاع رودجرز وهنتر عن فعالية الإدارة بالأهداف ووصف دينيش وبالمر لنواحي فشلها Rodgers R, Hunter JH. 1992. A foundation of good management practice in Government: management by objectives. *Public Administration Review* 52; David Dinesh, Palmer E. 1998 Management by objectives and the Balanced Scorecard: will Rome fall again? *Management Decision* 36 363-9.

وعلى وجه الخصوص، فإنَّ تعريف الأهداف التي ينبغي للمحاكم والقطاع العام بشكل عام استيفاؤها ليست بالسهولة التي قد تبدو عليها. فكما بيّنت عدّة دراسات لعمل الإدارة العامة،^(١٠١) فإنَّ أهداف المنظمات العامة ليست متعددة فحسب في كثير من الأحيان وإنما متناقضة أيضا. فعلى سبيل المثال، قد يكون هناك تعارض بين الفصل في القضايا دون تأخير وتقصي الحقائق بعناية. وعلاوة على ذلك، فمن العسير أن يكون هناك في القطاع العام أهداف تشغيلية واضحة مثل "زيادة الحصّة من السوق" أو الأرباح بالنسبة للمؤسسات الخاصة. ومن ثم فإنَّ تحديد أهداف للمحاكم قد ينطوي على مشاكل.^(١٠٢) وبدلاً من مجرد اقتراح أهداف محددة، من المستصوب إذن النظر في العمليات التي يجري عن طريقها تحديد الأهداف. ففي العديد من الولايات القضائية، كثيراً ما حدثت توترات أو صراعات أو مجرد حالات من سوء الفهم عندما حاولت سلطة شرعية فرض أهداف. وعلى النقيض من ذلك، فإنَّ تعريف الأهداف بالتفاوض بين المحاكم والسلطات الإدارية، بل وحتى بمشاركة مختلف أصحاب المصلحة، بما في ذلك أعضاء النيابة العامة والمحامون، قد أدّى إلى نتائج إيجابية.^(١٠٣) والواقع أنَّ تحديد الأهداف من خلال عملية تشاركية ييسّر من تحديد أهداف المحاكم المتعددة والموازنة بينها. كذلك فإنَّ النهج التشاركي يؤكد على أنَّ إقامة العدل هي نتيجة التعاون بين منظمات مستقلة مختلفة، ألا وهي المحاكم ورابطات المحامين وأعضاء النيابة العامة والشرطة والسلطات الإدارية وما إلى ذلك.

ويُبيّن "المشروع المعني بالنوعية" التابع لمحكمة استئناف روفانيمي (فنلندا) هذا النهج التشاركي لتحديد الأهداف وطريقة مبتكرة لتقييم وتحسين نوعية عدالة محاكم الدائرة استناداً إلى دورات سنوية خاصة بالنوعية.

الإطار ٤٢- المشروع المعني بالنوعية التابع لمحكمة استئناف روفانيمي

المشروع المعني بالنوعية التابع لمحكمة استئناف روفانيمي في فنلندا (التي تضم تسع محاكم محلية ابتدائية) هو مبادرة يُشجعها ويضطلع بها منذ عام ١٩٩٩ قضاة الدائرة. وقد استند المشروع، منذ البداية، على ممارسة جديدة للاتصال بين جميع القضاة في الولاية القضائية، وعلى منتديات تدعم هذا الاتصالات بما في ذلك مؤتمر سنوي معني بالنوعية في الدائرة القضائية. ويوفّر هذا المؤتمر، الذي يفتتح ويختم دورة سنوية خاصة بالنوعية، محفلاً يُمكن فيه مناقشة المسائل المتعلقة بالنوعية، كما يُمكن فيه للقضاة اختيار "المواضيع الخاصة بالنوعية"^(١) التي سيجري التصدي لها في السنة التالية. وتُختار المواضيع لأهميتها ومغزاها الاجتماعي، وهي تتصدى لمسائل قانونية وقضائية وإدارية مهمّة في مجالي إدارة المحاكم والإجراءات القانونية على السواء. ومن ثم، تُنشأ أفرقة معنية بالنوعية لتناول كل موضوع من أجل تحليل الممارسات الراهنة واقتراح التحسينات. ثم تناقش النتائج المنجزة وتُقيّم في المؤتمر السنوي التالي المعني بالنوعية. وفي نفس المؤتمر، عقب المناقشات، تبدأ دورة جديدة خاصة بالنوعية، حيث يكوّن القضاة آراءهم بشأن المواضيع المحددة للسنة التالية. وتُناقش نتائج مشروع روفانيمي المعني بالنوعية أيضاً مع ممثلي وزارة العدل خلال المفاوضات السنوية التي تتحدد خلالها ميزانية المحكمة.

ومع مرور السنين، جرى تحسين هذه الدورة الخاصة بالنوعية بطرائق مختلفة، وذلك من خلال إشراك أطراف فاعلة قضائية من غير القضاة (المحامون وأعضاء النيابة العامة وما إلى ذلك) وإعداد مواضيع خاصة بالنوعية أكثر تعقيداً والاضطلاع بمشروع جديد اسمه "معالم أساسية لنوعية القضاء" جرى تنفيذه كوسيلة لتقييم وتحسين أنشطة المحاكم. وقد شملت المواضيع الخاصة بالنوعية في البداية زيادة الاتساق في الأحكام (قضايا السرقة والقيادة تحت

Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25. March, J. G., & Olsen, J. P. (1979). *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen

DiIulio, J. J., Alpert, G. P., Moore, M. H., Cole, G. F., Petersilia, J., Logan, C. H., et al. (1993). *Performance Measures for the Criminal Justice System. Discussion Papers from the BJS-Princeton Project*: Bureau of Justice Statistics - Princeton University Study Group on Criminal Justice Performance Measures

^(١٠٢) أصحاب المصلحة هم الأفراد أو الجماعات الذين تكون لهم مصلحة في عمل المحاكم مثل القضاة وأعضاء النيابة العامة ومستخدمي المحاكم والضحايا والمتهمين في جرائم ومجتمعات الأعمال وما إلى ذلك.

الإطار ٤٢- (تابع)

تأثير الخمر والاعتداء، ثم توسعت لتشمل قضايا المخدرات في السنة التالية) والمشاركة القضائية في إعداد الدعاوى المدنية. وأتاح إشراك المحامين وغيرهم من الأطراف الفاعلة القضائية الذي تلي ذلك في المشروع المعني بالنوعية النظر في مسائل من قبيل التغلب على العراقيل التي تعترض إعداد الدعاوى المدنية (٢٠٠٤ و ٢٠٠٦) أو الإجراءات والدفع في مسائل الحبس وحظر السفر (٢٠٠٦). وعلاوة على ذلك، تصدى المشروع لتوزيع القضايا استناداً إلى المهارات التخصصية للقضاة ورصد سير فرادى القضايا خلال الجلسات المتوسطة وحتى الفصل النهائي فيها.

وفي إطار المشروع المعني بالنوعية، أنشئ فريق عامل معني بالمعالم الأساسية الخاصة بالنوعية في عام ٢٠٠٣ لإعداد مجموعة من المعالم الأساسية الخاصة بنوعية القضاء. وبعد مناقشة مشروع لهذه المعالم الأساسية الخاصة بالنوعية في المؤتمر السنوي المعني بالنوعية في عام ٢٠٠٤، نُشرت في عام ٢٠٠٦ واختُبرت بنجاح في مشروع تجريبي في عام ٢٠٠٧. وهي تهدف إلى قياس معايير نوعية القضاء في جميع محاكم الدائرة من وجهة نظر الأطراف وسائر الأشخاص المشاركين في المحاكمة. وتضع المعالم الأساسية الخاصة بالنوعية في الاعتبار ستة مجالات، ألا وهي: سير الإجراءات، والقرارات والأحكام، ومعاملة الأطراف والجمهور، ومدى سرعة الإجراءات، وكفاءة القضاة ومهاراتهم المهنية، وتنظيم الأحكام وإدارتها. وقد حُدِّدت مؤشرات خاصة بالنوعية لكل مجال.

وقام بتقييم المشروع التجريبي القضاة والأطراف وأصحاب المصلحة (أعضاء النيابة العامة والمحامون وما إلى ذلك) ولجنة من الخبراء. وعلاوة على ذلك، دُعِيَ قضاة من غير رجال القانون وممثلون لوسائل الإعلام إلى الإجابة على استبيان قصير. واعتبر المشاركون أنَّ المشروع كان ناجحاً.

وقد أثبتت البيانات التي جُمِعت نتيجة لتشغيل مشروع المعالم الأساسية الخاصة بالنوعية فائدتها في تحديد المواضيع الخاصة بالنوعية ذات الصلة وكأداة للتدريب والتحسين الذاتي أيضاً على المستوى الفردي. فيمكن لكل قاض أن يُحلل البيانات ويناقش النتائج مع زملائه من أجل تحسين نوعية القضاء. وإضافة إلى ذلك، يُمكن استخدام الآراء التي يُعرب عنها المشاركون في المحاكم لتوجيه التحسين في النوعية، بحيث يتسنى باستمرار أخذ متطلبات وتوقعات مستخدمي المحاكم في الحسبان.

المصادر:

<http://www.oikeus.fi/27670.htm>

Savela, A. (2006). *Evaluation of the quality of adjudication in courts of law Principles and proposed Quality Benchmarks Quality Project of the Courts in the Jurisdiction of the Court of Appeal of Rovaniemi*. Oulu: Painotalo Suomenmaa. (2005)

^(١٠٤) يشير استخدام هذا المصطلح في التقارير الرسمية (بدلاً من الهدف أو الغاية) إلى التأكيد المنصب على إدخال التحسينات لا على تحقيق أهداف محددة، كما في النهج التقليدي.

٣- اختيار المؤشرات

متى حُدِّدت الأهداف، صار من الضروري تحديد مؤشرات الأداء: أي مجموعة من المتغيرات التي تقيس التغيرات التي تطرأ على ظاهرة ما ومدى إنجاز الهدف.^(١٠٤)

وكانت إحدى المشاكل التي وُجِدت في الماضي تتمثل في أنَّ عدد هذه المؤشرات وتعقيدها وكذلك تكاليف تطبيقها خلال جمع البيانات ومعالجتها صارت مرتفعة جداً بسرعة. فمعايير أداء المحاكم الابتدائية (التي وُضعت في الولايات المتحدة)، على سبيل المثال، تتكون من ٢٢ معياراً (أو هدفاً) و٦٨ مؤشراً. وقد تُصبح استدامة جمعها بانتظام صعبة التحقيق.^(١٠٥)

^(١٠٤) هناك تعاريف مشابهة توفرها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (DAC Glossary of Key Terms in Evaluation, May 2002), <http://www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf> ووكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية. انظر أيضاً مؤشرات الأمم المتحدة لسيادة القانون، دليل التنفيذ وأدوات المشروع (٢٠١١) في الموقع http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/un_rule_of_law_indicators.pdf

.Schauffler, R. Y. (2007). Judicial accountability in the US state courts Measuring court performance. 3(1), 112-128^(١٠٥)

والرأي السائد، في مواجهة هذه المشكلة، هو أنه ينبغي اختيار المؤشرات استناداً إلى ثلاثة معايير، ألا وهي إمكانية إجراء القياسات واستدامتها؛ وتوافقها مع جوانب الأداء التي تمثلها؛ وتوازنها وشمولها بشأن جوانب الأداء التي تقيسها.^(١٠٦) بيد أن اختيار المؤشرات المناسبة ينبغي أن يكون نتيجة عملية يُضطلع بها في كل ولاية قضائية. وينبغي في الواقع أن يؤخذ في الاعتبار، لدى اختيار المؤشرات، البيانات المتاحة أو القابلة للجمع في سياقات محددة (انظر القسم ٤).

وفي معرض تحقيق التوازن بين الصرامة العلمية والفائدة العملية، يتعين اتخاذ قرار تُراعى فيه أهداف المحكمة (أو مؤسسة العدالة) وأن جمع البيانات يتسم بأهمية حاسمة بالنسبة لتحقيق هذه الأهداف (وليس هدفاً في حد ذاته).^(١٠٧)

وفي أغلب الحالات، تحل المؤشرات محل المتغيرات التي تقيسها. وبالتالي، فإذا توافرت الموارد والبيانات، فمن المستصوب استخدام "سلال" من المؤشرات للحصول على قياس أفضل.^(١٠٨) فعلى سبيل المثال، يُمكن قياس هدف "المساواة في الوصول إلى العدالة" بفعالية عن طريق دراسة قائمة المؤشرات التالية:

- ١ - النسبة المئوية للمواطنين الذين يقولون إن الوصول إلى المحاكم لحل المنازعات متاح لهم، موزعة بحسب الجنس والعرق والمنطقة ومستوى التحضر؛
- ٢ - النسبة المئوية للمتهمين الممثلين تمثيلاً قانونياً مرة واحدة أو أكثر عند مثولهم أمام المحكمة التي تنظر قضاياهم، موزعة حسبما يرد أعلاه؛
- ٣ - النسبة المئوية للمواطنين الذين يقولون إن الشرطة ستستجيب لهم دون أن تطلب رشوة إذا طُلبت لحل نزاع، موزعة حسبما يرد أعلاه؛
- ٤ - نسبة عبء الدعاوى الجزائية في المحاكم التي تخدم المجتمعات الأكثر يسراً إلى العبء المناظر في المحاكم التي تخدم المجتمعات المهمشة.

ومما لاشك فيه أن ثراء المؤشرات يزيد من تعقيد تقييم الأداء وتكاليفه، مما يُثني عن تنفيذه واستدامته في الأجل المتوسط إلى البعيد. ونظام كورتولز (CourTools) هو محاولة ناجحة لتحقيق التوازن بين هذه الاحتياجات المتنافسة، حيث يُتيح مجموعة من المؤشرات المرتبطة على نحو واضح بالأهداف المؤسسية الرئيسية للمحاكم. ويوفر هذا النظام، الذي صممه المركز الوطني لمحاكم الولايات، مجموعة من عشرة قياسات لأداء المحاكم ومنظورها متوازناً لعمليات المحاكم. وهي تُتيح رؤية تفصيلية لمختلف مجالات أداء المحاكم ومجموعة مناسبة من المؤشرات (المسماة قياسات) إضافة إلى تقنيات للتقييم ثبتت جدواها في تقييم عمل المحاكم.^(١٠٩)

^(١٠٦) انظر Vera Institute of Justice, 2003. *Measuring Progress toward Safety and Justice: A Global guide to the Design of Performance Indicators across the Justice Sector*. New York, Vera Institute of Justice. المتاح في الموقع http://www.vera.org/download?file=9/207_404.pdf.

^(١٠٧) حدد الفريق المعني بنزاهة القضاء، بدعم من مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة وإدارة التنمية الدولية ومؤسسة الشفافية الدولية، عدداً من المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية التي ينبغي اعتمادها لدى إعداد المؤشرات وما يناظرها من أدوات التقييم http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial_group/Third_Judicial_Group_report.pdf.

^(١٠٨) Vera Institute of Justice, 2003. *Measuring Progress toward Safety and Justice: A Global Guide to the Design of Performance Indicators across the Justice Sector*. New York: Vera Institute of Justice p. 5.

^(١٠٩) حدد مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، بالتعاون مع السلطات القضائية في عدة بلدان، ستة مجالات نتائج أساسية لعمليات المحاكم. وتشمل هذه المجالات الوصول إلى العدالة، وحسن توقيت ونوعية إقامة العدل، والاستقلال، وإنصاف المحاكم وحيادها، والنزاهة، ومساءلة القضاء وشفافيته، والتنسيق والتعاون بين أصحاب المصلحة في قطاع العدالة (المحاكم والشرطة والنيابة العامة والمعاون القانوني/المدافع العمومي والسجناء).

الإطار ٤٣ - نظام كورتولز (CourTools)

لدى تصميم نظام كورتولز، أدمج المركز الوطني لمحاكم الولايات مجالات الأداء الرئيسية المحددة بواسطة معايير أداء المحاكم الابتدائية بالمفاهيم ذات الصلة المستمدة من النظم الناجحة لقياس الأداء المستخدمة في القطاعين العام والخاص. والصلة في هذا النظام بين التقييم وعواقبه مفتوحة. وتوفّر القياسات معلومات رئيسية ينبغي لسلطات إدارة المحاكم مراعاتها في أنشطتها المؤسسية من أجل تحديد مدى نجاح محكمة ما في أدائها وكشف النقاب عن المشاكل الناشئة وتحديد المجالات التي يُمكن إجراء تحسينات فيها. ولا يرتبط نظام كورتولز بأهداف محددة، لأنّ تحديد هذه الأهداف يرجع إلى قادة المحاكم.

وقياسات الأداء العشرة هي:

- ١- الوصول والإنصاف لقياس تقييم مستخدمي المحاكم مدى سهولة الوصول للمحاكم ومعاملتها للزبائن من حيث الإنصاف والمساواة والاحترام. ويُمكن لمقارنة النتائج بحسب الموقع والتقسيم ونوع الزبون وفيما بين المحاكم أن يوفّر المعلومات لفائدة ممارسات إدارة المحاكم.
- ٢- معدل التصريف هو عدد القضايا الخارجة كنسبة مئوية من عدد القضايا الداخلة. ويقاس معدل التصريف ما إذا كانت المحكمة تتحمل عبء القضايا الداخلة. ويُعبّر عن هذا القياس برقم واحد يُمكن مقارنته داخل المحكمة الواحدة أو بين محكمة وأخرى.
- ٣- زمن الفصل هو النسبة المئوية للقضايا التي يُفصل فيها أو تُحل على أيّ نحو آخر خلال أطر زمنية محددة. ويُمثل هذا القياس، إذا ما استُخدم بالافتراض بمعدلات التصريف (القياس ٢) وعمر عبء القضايا قيد النظر النشطة (القياس ٤)، أداة إدارية أساسية لتقييم المدة الزمنية التي تستغرقها المحكمة لمعالجة القضايا.
- ٤- عمر عبء القضايا قيد النظر النشطة يوفّر تقديراً كمياً لعمر القضايا النشطة المنظورة أمام المحكمة، مقاساً بعدد الأيام المنقضية منذ القيد وحتى وقت القياس. ومعرفة عمر عبء القضايا قيد النظر النشطة مفيدة جداً في تحديد القضايا المتأخرة المتراكمة والقضايا المنظوية على المشاكل (القضايا الشاذة) والاتجاهات.
- ٥- قطعية تاريخ المحاكمة تُعرّف بعدد المرات التي يُحدّد فيها تاريخ للفصل في القضايا. ويوفّر هذا القياس أداة لتقييم مدى فعالية تحديد تواريخ المحاكمات وممارسات تأجيل المحاكمات (انظر الفصل الخاص بإدارة القضايا).
- ٦- موثوقية وسلامة ملفات القضايا قياس يوفّر النسبة المئوية للملفات التي يُمكن استرجاعها خلال معايير زمنية محددة، والتي تستوفي معايير محددة لاكتتمال محتوياتها ودقتها. ويوفّر هذا القياس معلومات عن (أ) الوقت اللازم للعثور على ملف و(ب) وما إذا كانت محتويات الملف والمعلومات الموجزة عن القضية متوافقين و(ج) تنظيم الملف واكتماله (انظر الفصل الخاص بإدارة القضايا).
- ٧- تحصيل الغرامات المالية يقيس المدفوعات المُحصّلة والموزعة خلال أطر زمنية محددة، معبرا عنها كنسبة مئوية من إجمالي الغرامات المالية المفروضة في قضايا معينة. ويُركز هذا القياس على مدى اضطلاع المحكمة بالمسؤولية عن إنفاذ الأحكام التي تقضي بدفع غرامات مالية.
- ٨- فعالية استخدام المحلفين تُقاس من خلال مؤشرين: مردود المحلفين واستخدام المحلفين. ومردود المحلفين هو عدد المواطنين المختارين للعمل كمحلفين الذين يتمتعون بالمؤهلات المطلوبة ويحضرون للعمل كمحلفين، معبرا عنه كنسبة مئوية من العدد الإجمالي للمحلفين المُحتملين المتاحين.
- ٩- رضا موظفي المحاكم يقيس تصنيفات موظفي المحاكم في تقييمهم لنوعية بيئة العمل والعلاقات بين الموظفين والإدارة. ويستقصي هذا القياس آراء الموظفين بشأن ما إذا كان لديهم ما يلزم من المواد والحافز والتوجيه والإحساس بالرسالة والالتزام لإنجاز عمل ذي نوعية.

١٠ - *التكلفة للقضية الواحدة* تقيس التكلفة المتوسطة لمعالجة قضية واحدة، بحسب نوع القضايا. وتُقيم التكلفة للقضية الواحدة ارتباطاً مباشراً بين مقدار ما يُنفق وما يتحقق. ويمكن استخدام هذا القياس لتقييم عائد الاستثمار في التكنولوجيات الجديدة أو إعادة هندسة ممارسات الأعمال أو تدريب الموظفين أو اعتماد "أفضل الممارسات".

المصادر:

. http://www.ncsconline.org/d_research/CourTools/ctTemplates.htm

Ostrom, B. J., Hall, D. J., Schauffler, R. Y., & Kauder, N. B. (2005). *CourTools: Trial Court Performance Measures*. Williamsburg, Va.: National Center for State Courts

Ostrom, B. J., & Hanson, R. A. (2007). Implement and use court performance measures *Criminology & Public Policy*, 6(4), 799 - 805

٤ - مصادر البيانات وطرائق التحليل

يتطلب نظام بسيط نسبياً مثل نظام كورتولز الوصول إلى مصادر متعددة للبيانات واستخدام طرائق وتقنيات تقييم مختلفة. وبالتالي يتعين وضع مؤشرات مع مراعاة البيانات المتاحة أصلاً والبيانات التي يمكن جمعها وتكلفة جمع البيانات وتحليلها. وعلى نحو أكثر تحديداً، ينبغي للمؤشرات أن تستند إلى بيانات:

- ملموسة؛
- وقابلة للجمع بتكلفة معقولة؛
- وقابلة للمقارنة بين المحاكم التي من نفس النوع؛
- وقابلة للمقارنة مع مرور الزمن بالنسبة لكل محكمة؛
- وليست كمية فقط وإنما نوعية أيضاً.

ويقتضي بعض البيانات، مثل تلك اللازمة لتقييم آراء الجمهور أو رضا المستخدمين وأصحاب المصلحة، وضع عمليات محددة مثل الاستقصاءات أو مجموعات التركيز. وفي الوقت نفسه، تُنتج المحاكم وتجمع كميات كبيرة من البيانات خلال عملياتها اليومية مثل قيد القضايا. وهذه البيانات هي المصدر الأول الذي ينبغي استغلاله في إعداد مؤشرات ذات معنى. وفي كل حالة، يتعين تحويل البيانات إلى معلومات ومعارف يمكن أن تُسهم في تحسين عمل المحاكم. ومن ثم فإن اختيار طريقة التحليل المناسبة يناظره اختيار طريقة جمع البيانات.

ويمكن لتقييم الأداء في مرحلة جمع البيانات وتحليلها أن يكون شديداً التعقيد ومُكلفاً وصعب الاستدامة في الأجلين المتوسط أو البعيد. ولهذا السبب، ينبغي أن يكون نظام تقييم الأداء على أقل قدر ممكن من التعقيد ومتناسباً بشكل صارم مع قدرة كل نظام قضائي (خبرته وإمكاناته المالية). وبالتالي، من المستصوب الأخذ باستراتيجية تدريجية تبدأ بنظام بسيط يستند إلى البيانات المتاحة وإلى تقنيات أساسية لتحليل البيانات. ويمكن دائماً إدماج نظم كهذه لتقييم الأداء مع مكونات جديدة أكثر تعقيداً في مراحل تالية. وقد يكون من المفيد في هذا المسعى إقامة الشراكات مع المؤسسات البحثية والجامعات والمستشارين ممن يمتلكون ما يلزم من دراية وخبرة.

وأخيراً وليس آخراً، يتعين دائماً التحقق من نوعية البيانات. وهذا صحيح على السواء بالنسبة للبيانات التي تُجمع من جداول الدعاوى الورقية والبيانات التي تُجمع من نظم إدارة القضايا المؤتمتة. وينبغي بذل الجهود للإبقاء

على اتساق البيانات المدخلة قدر الإمكان من أجل تسلا في المقارنة المضللة بين محاكم تجمع البيانات وفق معايير مختلفة. وفي سبيل ذلك، يُنصح بإنشاء قاموس للبيانات وكذلك إشراك هيئات تفتيش في مراقبة نوعية البيانات.

استخراج مصادر البيانات القائمة وتحليلها

يعرض هذا القسم قائمة بمختلف مصادر البيانات التي يُمكن أن تُتاح للمحاكم أو الهيئات الإدارية وبعض التقنيات المستخدمة في تحليلها. ويُمكن للبيانات أن تتعلق بعمل المحاكم، مثل بيانات إدارة القضايا وغير ذلك من البيانات الإدارية، بيد أنها قد تتعلق أيضا بالموارد المتاحة واستخدامها، مثل البيانات المالية والشخصية.

بيانات إدارة القضايا

تتسم بيانات إدارة القضايا بأهمية كبيرة بالنسبة لوضع مؤشرات لتقييم أداء المحاكم، كما يُمكن استخدام البيانات التي تُجمع بواسطة جداول الدعاوى التقليدية في إقامة نُظم مُجدية لتقييم الأداء. وبالتالي فإنَّ عدم وجود نظم مؤتمتة لإدارة القضايا لا يُبرِّر عدم تقييم الأداء. والواقع أنه يُمكن ببساطة حساب عدَّة مؤشرات إحصائية باستخدام بيانات أساسية مثل عدد الدعاوى التي تُقيد ويُفصل فيها وتكون قيد النظر في نهاية فترة معيَّنة (بحسب نوع الدعوى).

الإطار ٤٤ – المؤشرات الرئيسية لتدفق القضايا الصادرة عن اللجنة المعنية بفعالية العدالة التابعة لمجلس أوروبا

يصف هذا الإطار ثلاثة مؤشرات رئيسية مستخدمة على نطاق واسع لرصد تدفق القضايا وحسن توقيت الإجراءات القضائية. والصياغة المستخدمة هي المقترحة من اللجنة المعنية بفعالية العدالة التابعة لمجلس أوروبا.

١ – معدَّل التصريف (مؤشر معدَّل التصريف): العلاقة بين القضايا الجديدة والقضايا المكتملة خلال فترة ما، كنسبة مئوية.

$$\text{معدَّل التصريف (\%)} = \frac{\text{القضايا المحلولة}}{\text{القضايا الداخلة}} \times 100$$

٢ – نسبة دوران القضايا: العلاقة بين عدد القضايا المحلولة وعدد القضايا غير المحلولة في النهاية. ويتطلب ذلك حساب عدد المرات خلال العام (أو خلال أيِّ فترة أخرى موضع الملاحظة) التي لا تُحلَّ فيها أنواع القضايا المعيارية أو تُحلَّ.

$$\text{نسبة دوران القضايا} = \frac{\text{عدد القضايا المحلولة}}{\text{عدد القضايا غير المحلولة في النهاية}}$$

٣ – زمن الفصل (مؤشر زمن الفصل): يُقارن عدد القضايا المحلولة خلال الفترة موضع الملاحظة وعدد القضايا غير المحلولة عند نهاية نفس الفترة. ويُقسَّم ٣٦٥ على عدد القضايا المحلولة مقسوما على عدد القضايا غير المحلولة في النهاية، بحيث يُمكن التعبير عن هذا المؤشر بعدد من الأيام. وتقيس هذه النسبة تواتر تأجيل النظام القضائي للدعاوى المتلقاة—أي الزمن الذي يستغرقه حلُّ نوع ما من القضايا. ويوفِّر هذا المؤشر نظرة أعمق على الطريقة التي يُدير بها النظام القضائي تدفق قضاياها.

$$\text{زمن الفصل} = \frac{365}{\text{نسبة دوران القضايا}}$$

المصدر:

. CEPEJ. 2008. SATURN guidelines for judicial time management CEPEJ, Strasbourg p. 10-11

وقد يؤدي توافر نظم تعقب القضايا، وفي عهد أقرب، النظم المؤتمتة لإدارة القضايا، إلى تحسين توافر البيانات ومن ثم إمكانية وضع مؤشرات لأداء المحاكم. ويمكن استخراج هذه البيانات ومعالجتها وتحليلها من أجل تقييم الأداء والإنتاجية على المستويين الفردي والمؤسسي بطريقة مقارنة. بيد أن استخدام هذه النظم لا يوفر حلاً تلقائياً لمشاكل تقييم الأداء. فاستخلاص البيانات للأغراض الإحصائية قد يكون عسيراً. وقد تكون موثوقية البيانات متدنية. وعند استخدام البيانات لعقد المقارنات بين مختلف المحاكم، قد يصعب التغلب على المشاكل المتعلقة باتساق البيانات وتوحيدها قياسياً المرتبطة نمطياً بجمع البيانات المستندة إلى الأوراق. وعلى أي حال، فإن استغلال بيانات إدارة القضايا (بصرف النظر عما إذا كانت مستمدة من النظم الورقية أو الإلكترونية) تمثل خطوة لازمة نحو وضع نظم فعالة ومستدامة لتقييم الأداء. ويرد وصف لبعض استخداماتها العملية في القسم ٥.

البيانات الإدارية الأخرى

هناك أشكال أساسية متنوعة لجمع المعلومات متأصلة في الأنشطة التقليدية للمحاكم. فطلب نسخة من حكم، وهو ما يمكن للموظف المختص أن يدرجه في ملف معين ومن ثم أن يسجله حسب الأصول في سجل ورقي، ليس سوى مثال على ذلك. ويمكن جمع هذه المعلومات وتنظيمها ومعالجتها لأغراض الرصد والتقييم ولاسيما على مستوى المحكمة. بيد أن استخدامها على المستوى الوطني ينطوي على المشاكل، إلا إذا كان جمع المعلومات يجري وفقاً لمعايير وطنية. وقد اتخذت تدابير في عدة بلدان من أجل توحيد هذه البيانات قياسياً وتكييفها لكي تصلح للرصد والتقييم على المستوى الوطني. ولكن حسبما تبين الدراسات التجريبية^(١١٠) فإن هذه الجهود كانت مرهقة إلى حد ما، وهي تتطلب تطورات معيارية ومؤسسية ولا تؤدي دائماً إلى بيانات جديرة بالثقة.

البيانات المالية

تولد المحاكم في عملها قدراً لا يُستهان به من المعاملات المالية، بما في ذلك الغرامات والكفالات والرسوم وما إلى ذلك. وعلاوة على ذلك، فإن للمحاكم ميزانيات لاقتناء السلع والخدمات كما أنها في بعض الحالات تُعين أيضاً الموظفين. ويمكن جمع هذه البيانات وتحليلها لتوفير معلومات عن "الأداء المالي" للمحاكم، وأيضاً لتحسين إنفاق المحاكم. وفي عدة بلدان، أُعدت تطبيقات برمجية، أو يجري إعدادها، من أجل المساعدة في معالجة هذه المعاملات وحسابها. وعلاوة على ذلك، يتعين ربط البيانات المالية—وخاصة تلك التي تقيس الموارد المستخدمة من كل محكمة (المُدخلات)—ببيانات تدفق القضايا (المُخرجات) من أجل تقييم إنتاجية المحاكم أو فعاليتها.

البيانات الشخصية

لا تتعلق البيانات الشخصية بعدد الموظفين الإداريين والقضاة وساعات عملهم ومراكزهم فحسب وإنما أيضاً بمهاراتهم وقدراتهم وأدائهم. ويمكن لهذه البيانات، التي لا توجد في كثير من الأحيان إلا في شكل مُشتت، أن تتسم بأهمية خاصة بالنسبة لتقييم إنتاجية المكتب أو تصميم وتنفيذ التغييرات في تنظيم المحكمة.

تقنيات التقييم الأخرى

يتطلب جمع البيانات عن رضا المستخدمين أدوات من قبيل الاستقصاءات أو مجموعات التركيز. ويتطلب استجلاء المعلومات الدقيقة والموثوقة من المجيبين بطرائق علمية مهارات وقدرات محددة لا تمتلكها المحاكم في كثير من

Ng, G. Y., Velicogna, M., & Dallara, C. (2008). *Monitoring and Evaluation of Court System: A Comparative* ^(١١٠) *Study*. Strasbourg: European Commission for the Efficiency of Justice

الأحيان. ويتعين الحصول على هذه الخبرة من الخارج. وإذا كان ذلك غير ممكن، فإنَّ بالإمكان جمع المعلومات الأساسية من المستخدمين باستخدام نُظم بسيطة للغاية مثل بطاقات الاستقصاء التي توزَّع على المستخدمين عند الشبَّاك.

الاستقصاءات

يُمكن جمع البيانات الكمية والنوعية من خلال الاستقصاءات التي تستهدف المستخدمين الداخليين (القضاة والموظفين الإداريين وما إلى ذلك) و/أو الخارجيين (المتقاضين والضحايا والمحامين وما إلى ذلك) من أجل تقييم الخدمات التي تقدمها المحكمة. ويتطلب استخدامها على النحو الصحيح خبرة بشأن وضع الأسئلة، وبشأن إدارة شؤون الاستبيان أو إجراء المقابلات الشخصية، وأخيرا بشأن التحليل الإحصائي للبيانات التي تُجمع وتفسيرها. ١٥٣. ويُمكن أن يكون استخدام الاستقصاءات مثمرا للغاية. والواقع أنَّ صوت المواطنين ومستخدمي المحاكم الصادر عن الاستقصاءات يُمكن أن يدفع بصانعي السياسات إلى تنفيذ الإصلاحات، حسبما يتضح من دراسة الحالة الإندونيسية التالية المتعلقة بالوصول إلى المحاكم الدينية في قضايا قانون الأسرة.

الإطار ٤٥- دراسة حالة: تحسين الوصول إلى محاكم قانون الأسرة في إندونيسيا للفقراء وسكان المجتمعات النائية

المعلومات الخلفية: في البلد الإسلامي الأكثر سكانا في العالم، تُشكل قضايا الطلاق ما يزيد على نصف جميع قضايا المحاكم و٨٤ في المائة من جميع القضايا المدنية التي تُنظر كل عام. والطلاق من خلال المحاكم إلزامي لجميع المواطنين الإندونيسيين. وتُنظر المحاكم الدينية قضايا الطلاق الخاصة بالمسلمين (٩٨ في المائة من جميع قضايا الطلاق) وتُنظر المحاكم العامة قضايا الطلاق الخاصة بغير المسلمين (٢ في المائة). وفي المتوسط، تتراوح التكلفة الإجمالية لقضية الطلاق الواحدة في إندونيسيا بين ٥٠ دولارا أمريكيا و ١١٠ دولارات أمريكية (رسوم المحكمة وتكاليف الانتقال). بيد أنَّ الانخفاض الشديد في دخل قطاع كبير من السكان يحول دون إمكانية الطلاق القانوني بالنسبة للعديد من الإندونيسيين. ودورة الزواج والطلاق غير القانونيين لها آثار بالنسبة للحصول على شهادات الميلاد اللازمة للالتحاق بالمدارس وللنساء الراغبات في الانضمام لبرامج التخفيف من الفقر وللمحد من حالات الزواج دون السن القانونية والاتجار بالبشر.

الأهداف: أُجريت الدراسة في إندونيسيا خلال الفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٩. وقد تمثل هدف البحث الدراسي المتعلق بالإنصاف والوصول إلى العدالة في تقييم المسائل المذكورة أعلاه من منظور مستخدم المحكمة وتحديد العراقيل التي تعترض الوصول إلى العدالة في مسائل قانون الأسرة وأخيرا تحديد السياسات التي من شأنها أن تسمح لجميع المواطنين الإندونيسيين ممن لديهم قضايا تتعلق بقانون الأسرة أو شهادات الميلاد بالوصول إلى المحاكم بصرف النظر عن دخلهم أو قربهم من محكمة. وكان أحد الأهداف الرئيسية يتمثل في تزويد المحكمة العليا في إندونيسيا ببيانات عن آراء مستخدمي المحاكم بشأن نوعية الخدمات التي توفرها المحاكم العامة والدينية في مجال قانون الأسرة من أجل تحديد الاستجابات السياسية التي ينبغي للمحكمة العليا أن تضعها في الاعتبار في سبيل إتاحة الوصول للمحاكم الدينية والعامة لجميع السكان الذين يعيشون تحت خط الفقر أو في المجتمعات النائية.

المنهجية:

- جرى استقصاء ٢٥٠٠ إندونيسي، بما في ذلك أكثر من ١٦٥٠ من مستخدمي المحاكم و ٧٥٠ امرأة يعشن تحت خط الفقر الإندونيسي. وقد اختير كل من المحاكم والمستخدمين على السواء عشوائيا من قضايا كانت قد نُظرت في السنة السابقة. ووافق مستخدمو المحاكم أو مستخدمو المحاكم المحتملون على أن يُجري معهم باحثون من المعهدين البحثيين اللذين اضطلعوا بالأعمال الميدانية مقابلات شخصية، وأكملوا استبيانا استنادا إلى إجابات المجيب.

^(١١١) مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (٢٠٠٢)، تقييم نزاهة نظام العدالة وقدرته في ثلاث ولايات نيجيرية: تقرير عن التقييم التقني، (كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦)، المتاح في الموقع http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_nigeria_assessment.pdf؛ ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (٢٠٠٤)، تقييم نزاهة قطاع العدالة في مقاطعتين إندونيسيتين، فيينا، جاكارتا ٢٠٠٤، المتاح في الموقع http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_indonesia_e_assessment.pdf.

- جرى استعراض وتحليل ١٢٠٠ قضية طلاق وشهادة ميلاد من أجل الحصول على البيانات التالية المتعلقة بقضايا قانون الأسرة وشهادات الميلاد: (أ) عدد مرات مثول الأطراف أمام المحكمة؛ (ب) والزمن الذي يستغرقه حل القضية؛ (ج) وتكاليف المحكمة التي تحملتها الأطراف بالنسبة للقضية.
- سمحت مناقشات مجموعات التركيز مع المهن القانونية (أفراد من مكاتب قانونية خاصة ومنظمات المعونة القانونية والمنظمات غير الحكومية القانونية وعيادات المعونة القانونية الجامعية) بجمع معلومات عن مستوى الخدمة الذي توفره المحاكم العامة في مسائل قانون الأسرة. وسمحت مناقشات مجموعات التركيز أيضاً للمهنة القانونية بأن تقترح طرائق يمكن للمحاكم العامة أن تحسن بها من الخدمة التي توفرها للفقراء ولمن يعيشون في مناطق نائية. وبعد مناقشة مجموعة التركيز، قام كل محام بإكمال استبيان استقصائي.
- شملت الدراسة أكثر من ٧٠ محكمة، ١٠ في المائة من المحاكم الابتدائية العامة والدينية البالغ عددها ٦٩٥ محكمة.

النتائج: وجدت هذه الدراسة أن أشد قطاعات المجتمع الإندونيسي فقراً تواجه عراقيل لا يُستهان بها في سبيل قيد قضايا قانون الأسرة في المحاكم. ولم يكن في استطاعة تسع من كل عشر ربّات أسر يعشن تحت خط الفقر الإندونيسي شارك في الاستقصاء الوصول إلى المحاكم بشأن قضايا طلاقهن. وكانت العراقيل الرئيسية مالية ومتعلقة برسوم المحاكم وتكاليف الانتقال إلى المحاكم.

الأثر: نتيجة لما توصّلت إليه هذه الدراسة:

- زادت المحكمة العليا بدرجة مهمة من ميزانية المحاكم الدينية من أجل إلغاء رسوم المحاكم بالنسبة للفقراء (قضايا لوجه الله) ووافقت على عقد المزيد من المحاكم المحلية. وتتطوي الميزانية الجديدة في المتوسط على زيادة سنوية قدرها ١٨ مثلاً في ميزانية المحاكم الدينية المخصصة للقضايا المعفاة من الرسوم والمحاكم المحلية.
- توجي البيانات الأولية أن عدد الأشخاص من الفقراء الذين وصلوا إلى المحاكم الدينية على مدى السنتين الأخيرتين نتيجة لإلغاء الرسوم تضاعف إلى ١٠ أمثاله.
- زاد عدد القضايا المنظورة أمام المحاكم الدينية المحلية إلى خمسة أمثاله.

المصادر

- Sumner C. 2008. *Providing Justice to the Justice Seeker: A Report on the Access and Equity Study in the Indonesian Religious Courts 2007*: Mahkamah Agung and AusAID
- Sumner C. 2009. *Providing Justice to the Justice Seeker: A Report on the Access and Equity Study in the Indonesian General and Religious Courts 2007-2009*: Mahkamah Agung and AusAID

مجموعات التركيز

مجموعة التركيز هي شكل من أشكال البحث النوعي الذي تُسأل فيه مجموعة من الأشخاص (مستعملي المحاكم الداخليين أو الخارجيين أو خليط منهما) عن آرائهم بشأن مسألة ما. وتُترك للمشاركين حرية مناقشة الموضوع مع سائر أعضاء المجموعة. ويُمكن استخدام هذه الأداة من أجل كشف النقاب عن مشاكل محددة والاستماع إلى الناس وتحديد التحسينات وما إلى ذلك. وفي هذه الحالة أيضاً يحتاج الأمر إلى مهارات محددة، لاسيما أن الحالات الطارئة التفاعلية وقدرات الملاحظة تؤثر بشكل شديد في عملية جمع البيانات. وقد وضعت المحاكم السويدية طريقة محفوفة بالتحديات لتقييم نوعية العدالة وتحسينها استناداً إلى الحوار والاجتماعات بين القضاة وموظفي المحاكم ومستخدمي المحاكم.^(١١٢)

Hagsgård MB. 2008. Internal and External Dialogue: A Method for Quality Court Management. *International Journal For Court Administration* 1:13-8

٥- آثار التقييم

إنَّ تقدير الأداء وتقييم العدالة مهمّتان مكلفتان. وقد أظهرت البحوث التجريبية أنَّ العديد من آليات تقييم الأداء التي وضعتها المحاكم والسلطات القضائية تظل عمليات شعائرية ليس لها أيُّ آثار عملية.^(١١٣) وتُتفق ولايات قضائية عديدة الموارد من أجل جمع البيانات. بيد أنَّ الاستخدام العملي لهذه البيانات من أجل دعم وظائف المحاكم الرئيسية مثل إدارة المحاكم أو توزيع مخصصات الميزانية أو رسم السياسات كثيرا ما يظل مبهما. وقد يؤثر انعدام الآثار الواضحة هذا نفسه على الاستقصاءات التي تُجرى بشأن عمل القضاء وكذلك أي شكل آخر من أشكال التقييم. وبالتالي، فبالنظر إلى التكاليف والجهود اللازمة لإنشاء هذه الآليات، ينبغي أن يكون لتقييم الأداء بعض الآثار العملية. وتلك ليست مسؤولية السلطة القائمة على إدارة القضاء، وإنما يُمكن النظر إليها أيضا باعتبارها من واجبات المؤسسات والمنظمات غير الحكومية المسؤولة عن برامج إصلاح القضاء.

ويُمكن للتقييم أن يكون مفيدا لفئة عريضة جداً من الوظائف الاستراتيجية. ويرد أدناه جدول بقائمة غير حصرية من النتائج المُمكنة لتقييم أداء المحاكم.

الجدول ١- نتائج تقييم الأداء

إعلام الجمهور	من أجل زيادة شفافية كَمّ العمل الذي تضطلع به كل محكمة ونوعيته، ومن أجل زيادة شفافية عمليات المحاكم. يُمكن القيام بذلك عن طريق شبكة الويب أو النشرات الإخبارية أو البيانات الصحفية أو التقارير السنوية أو استغلال أي وسائل أخرى متاحة لنظام ما.
تحسين توجيه المستخدمين	يُمكن للمعرفة المكتسبة من خلال استقصاءات المستخدمين أن تحسّن من توجيه المحاكم للمستخدمين وبالتالي من درجة رضاهم.
تحديد الممارسات الجيدة وتشجيعها	تحديد المحاكم الأفضل أداءً وبحث أسباب الأداء الأفضل واستجلاء الممارسات الجيدة. ومتى جرى تحديد الممارسات الجيدة، يُمكن إصدار المبادئ التوجيهية والتوصيات.
التعلّم المؤسسي	ينبغي الاستفادة من المعلومات المتاحة من تقييم الأداء أيضا في الاضطلاع بتحقيقات مشتركة داخل المحاكم وفيما بين المحاكم وأصحاب المصلحة من أجل دراسة مختلف مجالات العمليات وتحديد التحسينات المُمكنة.
تحديد الاحتياجات من التدريب	ينبغي لتقييم الأداء أن يوفر أيضا معلومات جيّدة التركيز من أجل تحديد الاحتياجات من التدريب وإنشاء البرامج التدريبية.
مكافأة الأداء المؤسسي	نشر تصنيف جميع المحاكم (مُجمّعة في فئات متجانسة) وفقا لأدائها (مثل إحصاءات الإنتاجية) من أجل حفز المنافسة الودية بين المحاكم ومكافأة المحاكم الأفضل أداءً.
مكافأة الأداء الفردي	يُمكن لوجود بيانات على المستوى الفردي أن يفيد في تقييم الإنتاجية الفردية للقضاة والموظفين، وكذلك النتائج التي يحققها رؤساء المحاكم ومديرو المحاكم.
تخصيص الموارد	يحتاج الأمر إلى بيانات عن تدفق القضايا والموارد من أجل وضع طرائق فعّالة لحساب الاحتياجات من الموارد البشرية والقضائية وتخصيص ميزانية مناسبة لكل محكمة.
التخطيط الاستراتيجي	يُشكل التقييم المنتظم للقضاء حجر الزاوية في أي خطة استراتيجية معقولة. فالمعرفة الناجمة عن التقييم مطلوبة بالفعل من أجل التصدي لبناء القدرات وتحسين القيم الأساسية التي تُلهم إقامة العدل وفي نهاية المطاف زيادة الشرعية.
التنافس على الموارد	تتنافس السلطات القضائية مع غيرها من فروع القطاع العام على اجتذاب الأموال العامة. ويُمثّل الأداء الجيد ميزة في هذه المنافسة.

Fabri, M., Jean, J.-P., Langbroek, P., & Pauliat, H. (Eds.) (2005). *L'administration de la justice en Europe et*^(١١٣)
l'évaluation de sa qualité. Paris: Montchrestien

وينبغي لتقييم أداء المحاكم بشكل جيد أن يزيد من كمية ونوعية المعلومات المتاحة للناس عن عمل العدالة. ومن شأن إتاحة البيانات للجمهور، بما في ذلك تحليل التقييم ونتائجه، أن يحسّن من مساءلة المحاكم وشفافيتها. وهي خط الأساس بالنسبة للأخذ بأيّ نظام لتقييم المحاكم.

والحالة الهولندية المبيّنة أدناه هي مثال للطريقة التي يُمكن بها لتقييم الأداء أن يؤدي إلى آثار، بل وأن يُستخدم لتصريف شؤون نظام للإدارة بالأهداف يرتبط تخصيص الأموال فيه لمحكمة ما بالنتائج المحققة. وسنناقش هنا النظام الذي وُضع من أجل تقييم عبء العمل والإنتاجية في المحاكم الهولندية، بيد أنه ينبغي التأكيد على أنّ هذا النظام ليس سوى أحد الأنظمة التي يستخدمها المجلس القضائي لتقييم أداء المحاكم. وبالإضافة إلى الحالة الهولندية، تبين حالة روفانيمي التي نوقشت أعلاه أيضاً طريقة لربط تقييم الأداء بآثار ذات مغزى من حيث تحسين نوعية العدالة.

الإطار ٤٦- الحالة الهولندية ونموذج لاميسي

حتى صدور قانون تنظيم القضاء في عام ٢٠٠٢، كانت وزارة العدل مسؤولة عن توزيع الأموال مركزياً على المحاكم. وكانت منظمات خدمة المحاكم، بما في ذلك الكتبة، تشكل جزءاً من وزارة العدل. واعتباراً من تسعينيات القرن الماضي، شرعت هولندا في عملية تجديد للمؤسسة القضائية. وكان الهدف هو السماح للمحاكم بأن تُدير نفسها وبالتالي أن تكتسب مزيداً من الاستقلال عن وزارة العدل. وقد تقرر أن تقتزن هذه الزيادة في الاستقلال بضرورة اتباع المحاكم معياراً أو مستوى معيناً من الفعالية. وقد أعاد قانون تنظيم القضاء لعام ٢٠٠٢ تنظيم النظام وطريقة إدارته.

وأنشئ مجلس معني بالقضاء على المستوى الوطني، في حين أُسندت للمحاكم في مختلف أنحاء البلد مسؤولية إدارة شؤونها بنفسها. والمجلس المعني بالقضاء هو جزء من النظام القضائي، ولكنه لا يُقيم العدل بنفسه. وتتعلق مهام المجلس بالمسائل التشغيلية. وتشمل هذه المهام تخصيص الميزانيات والإشراف على الإدارة المالية والسياسات الخاصة بالعاملين وتكنولوجيات المعلومات والاتصال والمقار. وعلى المستوى المحلي، يوجد لكل محكمة مجلس جماعي (أو مجلس لإدارة المحكمة) يرأسه رئيس المحكمة. ويكلف مجلس المحكمة بالإدارة العامة وتصريف شؤون المحكمة اليومية.

وإيجازاً، فما زالت الحكومة مسؤولة عن تقديم مشروع الميزانية للبرلمان، وما زال إعداد ميزانية القضاء جزءاً من ميزانية وزارة العدل. وفي الوقت نفسه، تتفاوض وزارة العدل بشأن ميزانية القضاء مع المجلس. ويتفاوض المجلس المعني بالقضاء بدوره بشأن الميزانية مع كل محكمة، ويوزع الأموال مع مراعاة خطط (طلبات) الميزانية المقدّمة من كل محكمة وأداء المحاكم. وكان من الضروري في هذا الإطار أن يوضع نظام لقياس عبء العمل من أجل إعداد الميزانية على أساس عبء العمل المتوقع للمحاكم، وأن يُقيم الأداء الإداري (الإنتاجية) لكل محكمة.

ويُهيّز نظام عبء العمل (نموذج لاميسي) بين ٤٨ فئة من القضايا. والغرض من النظام هو أن يكون أداة مساءلة للمحكمة ككل وليس لتقييم أداء أحاد القضاة. ويُعطى، لكل فئة، تقدير للزمن (بالدقائق) اللازم لكي يُعَدّ قاض أو موظفو المحكمة قضية ويكملوها. وتُحسب التقديرات لكل سنة استناداً إلى دراسة للمتطلبات الزمنية تُجرى في المحاكم من جانب باحثين خارجيين (على سبيل المثال، في نموذج لاميسي لعام ٢٠٠٥، تتطلب قضية فصل موظف لديه دفاع ٣٠٣ دقائق من وقت القضاة و٢٠٥ دقائق من وقت الموظفين في المحكمة الابتدائية، في حين تتطلب قضية إيجار بالنسبة لنفس المحكمة ١١٠ دقائق من وقت القضاة و١٦١ دقيقة من وقت الموظفين). وعلاوة على ذلك، يُحدّد المجلس المعني بالقضاء كل عام هدف الإنتاجية—معرفاً بعدد ساعات العمل—لكل قاض (على سبيل المثال، ١١٣٧

الإطار ٤٦- (تابع)

ساعة في عام ٢٠٠٣ و ١١٥١ ساعة في عام ٢٠٠٤). ويسعى النظام إلى حساب مقدار ما يلزم من وقت وموارد لكل فئة من القضايا، وبالتالي عبء العمل الذي يُفترض لمحكمة ما أن تضطلع به خلال العام.

ويُستخدم نموذج لاميسي لقياس الأداء وبالتالي تحديد ميزانية المحكمة. وعلى وجه أكثر تحديداً، تُحدّد مجالس إدارة المحاكم خطة أنشطة سنوية تشمل أهدافاً للإنتاجية واقتراحاً للميزانية استناداً إلى نموذج لاميسي. ومن ثم، تُرسل الخطة واقتراح الميزانية على السواء إلى المجلس المعني بالقضاء لكي يوافق عليهما. وفي هذا الوقت، يجري التفاوض على الأهداف ومقترحات الميزانية وإقرارها. وقد جرى وضع هذا النهج وقياسات عبء العمل داخل السلطة القضائية وبدعم من القضاء، ولذا فإنّ النقد الموجّه لهما كان قليلاً نسبياً.

التقييم—بعد ذلك، تُقدّم المحاكم إلى المجلس تقريراً سنوياً عن مدى تحقيق الخطة فعلياً. ويشمل هذا التقرير حساب وبيان للإدارة المالية للمحكمة عن السنة المالية السابقة، والطريقة التي نُفذت بها الأنشطة الضرورية المُدرجة في الميزانية ومراجعة لحساب النفقات. ثم يُقيّم المجلس مدى اتّباع المحاكم للميزانية استناداً إلى خطة العام السابق. وإذا كانت إنتاجية المحكمة تتجاوز الهدف المحدد بأكثر من ٥ في المائة، فإنّ تمويل المحكمة للعام التالي يزداد بنسبة ٧٠ في المائة من قيمة الزيادة في الإنتاج. وإذا كانت الإنتاجية أقل من الهدف، فيمكن اتخاذ تدابير أخرى. ويرفع المجلس بدوره تقريراً إلى وزير العدل والبرلمان عن الطريقة التي تُستخدم بها الموارد.

الآثار—حسبما يتبيّن من البيانات، أدّى استخدام نموذج لاميسي إلى زيادة إنتاجية المحاكم. ولكن في الوقت نفسه، أعرب عدّة قضاة عن انشغالهم إزاء آثار النظام على نوعية الأحكام. ولهذا السبب، فإنّ النقاش دائر بشأن الاستخدام الممكن أيضاً لقياسات النوعية الأكثر شمولاً التي يوفرها نظام ريختسبراك (نظام السلطة القضائية الهولندية لإدارة النوعية) من أجل تخصيص الميزانيات للمحاكم.

المصادر:

<http://english.justitie.nl/>

<http://www.rechtspraak.nl/>

Jaarplan Rechtspraak 2006 available at <http://www.rechtspraak.nl/NR/rdonlyres/3E809E97-F77A-4760-8F6C-69FB30E0E1C1/0/JaarplanRechtspraak2006definitieveversie.pdf>

Albers, P. (2004). Combating delays in judicial proceedings in the Netherlands. In AA.VV. (Ed.), *Practical ways of combating delays in the justice system, excessive workloads of judges and case backlogs*. Strasbourg: European Commission for the Efficiency of Justice.

. Ng, G. Y. (2007). *Quality of judicial organization and checks and balances*. Utrecht: Intersentia

Rechtspraak d. 2008. Quality of the judicial system in the Netherlands, Netherlands Council for the Judiciary,

. The Hague: http://www.rechtspraak.nl/English/Publications/Documents/BrochKwaliteit_GBFR.pdf

٦- آليات الإشراف على عمل المحاكم

في أغلب الولايات القضائية، تستلزم آليات الإشراف على عمل المحاكم أيضاً عمليات تفتيش وضوابط محاسبية أو مالية ومراجعة للحسابات. وقد وُضعت هذه الآليات من أجل ضمان التحقق الخارجي من مشروعية أنشطة المحاكم في مجالات محددة، وأيضاً كوسيلة لمراقبة الطريقة التي تستخدم بها المحاكم الأموال التي تتلقاها من الدولة. وهي توفر علاوة على ذلك وسيلة لتوفير شيء من الشفافية والمساءلة بالنسبة لعمليات المحاكم. والواقع أنّ نتائج الأنشطة الإشرافية كثيراً ما تُتاح للجمهور لأغراض تتعلق بالشفافية.

ويفتاور الترتيب التنظيمي العملي للمؤسسات المكلفة بهذه الوظائف الإشرافية من بلد إلى بلد. ومع ذلك فمن الشائع أن تكون هناك مفتشيات (تعمل من أجل وزارة العدل أو من أجل المجلس القضائي أو من أجل المحكمة العليا) ومحاكم للحسابات (ذات اختصاص مالي مستقل) ومكاتب لمراجعة الحسابات. وفي بعض البلدان، يُشرف أمين المظالم على بعض الأنشطة الإدارية للمحاكم. وتتفاوت المهام المحددة التي تُسند لكل وكالة من حالة إلى أخرى، وليس بالإمكان مناقشتها في هذا القسم بطريقة منهجية.

ويحتاج الأمر إلى قيام هذه الهيئات الإشرافية بعمليات تحقق منتظمة لمراقبة سلامة عمل المحاكم ودعم التحسينات المنتظمة في إقامة العدل. وتبعا للموارد المتاحة، يُمكن للفترات الفاصلة أن تتراوح بين الاضطلاع بالأنشطة سنويا والاضطلاع بها مرة كل سنتين أو حتى كل أربع سنوات. وفي الوقت نفسه، فإنّ من الأهمية بمكان إجراء التقييم بطريقة متسقة مع مرور الزمن ووفقا لجدول منتظم من أجل التمكن من مقارنة البيانات على مدى فترة من الزمن واكتشاف أي اتجاهات ذات مغزى.

والمفتشيات هي عادة وحدات متخصصة تعمل من أجل هيئات الجهاز القضائي الإدارية (المحاكم العليا ووزارات العدل والمجالس القضائية). ويُضطلع بالتفتيش على المحاكم وغيرها من الوكالات القضائية من أجل التحقق من مدى سلامة الأنشطة وكشف النقاب عن أي سوء سلوك مُحتمل من قبل القضاة أو موظفي المحاكم. ويُمكن إجراء التفتيش على أساس دوري (سنويا وما إلى ذلك) كشكل مراقبة معياري لعمل المحاكم. وفي حالات أخرى، يُستهل التفتيش نتيجة لأحداث خارجية مثل التحقيقات الجنائية أو تقارير وسائل الإعلام التي قد تدفع بالسلطة الإدارية إلى أن تأمر بإجراء تفتيش. ويُستخدم التفتيش أيضا من أجل تزويد الهيئة الإدارية بالبيانات والمعلومات اللازمة لتقييم عمل العدالة.

وتقليديا، تقع على المفتشيات مهمة جمع المعلومات وتقييم عمل المحاكم من المنظور القانوني وإبلاغ الهيئات الإدارية أو الجمهور. فالمفتشية العامة التابعة لوزارة العدل الإيطالية، على سبيل المثال، مكلفة بالتحقق من احترام اللوائح ذات الصلة فيما يتعلق بالمهام الإدارية والمحاسبية للمحاكم باتّباع نهج رسمي نمطي يؤكد على الالتزام بالإجراءات السليمة. وبالتالي فإنّ الهدف الرئيسي يتمثل في اكتشاف المخالفات الرسمية وتصويبها. والوظائف التي تضطلع بها مديرية التفتيش التابعة لوزارة العدل الأردنية أوسع حتى من ذلك، حيث إنها مكلفة أيضا بتقييم القضاة.

الإطار ٤٧- مديرية التفتيش التابعة لوزارة العدل الأردنية

منذ عام ١٩٩٤، تضطلع وزارة العدل الأردنية بالتفتيش القضائي من خلال مديرية تفتيش. وبغية حماية استقلال القضاء، يُختار المفتشون من بين كبار القضاة الذين عملوا في محاكم ودوائر وأقسام مختلفة. ولضمان المزيد من الاستقلال، لا تُقدّم التقارير المتعلقة بالقضاة إلى وزير العدل فقط وإنما أيضا لرئيس محكمة النقض.

وطبقا للوائح الحالية، تُقيم المديرية أداء قضاة المحاكم الابتدائية وقضاة التنفيذ وقضاة محاكم الاستئناف وأعضاء النيابة العامة ومساعدى المحامي العام المدني. وتتنظر المديرية في مؤشرات الأداء القانوني (التطبيق السليم للقانون والإجراءات في فصل القضايا، واستيفاء القرارات والأحكام لأسبابها وعللها، وسلامة النتائج التي تم الوصول إليها، وأسباب التأجيل) وكذلك الأداء الإداري (المدة التي استغرقها فصل الدعوى، والنسبة المئوية للدعوى التي

الإطار ٤٧- (تابع)

تفصل خلال العام). ولدى تقييم قاضٍ، يختار المفتش عشوائياً ٤٠ قضية منتهية، ويفحص كل ملف لتقييم قائمة من المؤشرات، ثم يحسب متوسط العلامات لكل حالة للحصول على الدرجة النهائية. ويخضع كل قاضٍ للتقييم من جانب مفتشين اثنين يجتمعان فيما بعد لتوفيق ما حصلوا عليه من نتائج. ثم يُعدّ تقرير وصفي يلقي الضوء على أهم النتائج في كل فئة ويُبين الدرجة النهائية التي حصل عليها القاضي. ويُصنّف كل قاضٍ باستخدام مقياس من ١٠٠ نقطة يتراوح بين ممتاز (٩١-١٠٠) وضعيف (أقل من ٥٠). ثم تقدم المديرية التقرير إلى وزير العدل ورئيس محكمة النقض. وتُقدم نسخة إلى القاضي. وقد تعرّض هذا التقييم للنقد لأنه لا يضع في الاعتبار سلوك القاضي في قاعة المحكمة بأي حال من الأحوال.

وينبغي نظرياً الاضطلاع بهذا التقييم على الأقل مرة واحدة سنوياً. بيد أن الالتزام بالجدول الزمني الصارم للتقييم ليس ممكناً بسبب الموارد المتاحة المحدودة وسائر المهام التي يتعين على المفتشية الاضطلاع بها. والواقع أن المفتشية تحقق أيضاً في الشكاوى المقدمة ضد القضاة. فإذا كانت الشكاوى تتعلق بتأجيل دعوى، جاز للمديرية أن تدرس الملف من هذا المنطلق وأن تُعدّ تقريراً؛ وإذا كانت تتعلق بالسلوك الشخصي، جاز للمديرية أن تكتب تقريراً يُرسل إلى وزير العدل ورئيس المجلس القضائي. وتتمتع المديرية بصلاحيات إصدار أوامر الحضور واستعراض كل المواد ذات الصلة بالاتهام واستخدام كل سبل التحقيق. وعلاوة على ذلك، فإنّ لمديرية التفتيش دور في ترقية القضاة إلى المستويات الأعلى. وتستند الترفقيات إلى تقييم المجلس القضائي بناءً على تقارير المفتشين التي تصف وظائفهم مع أخذ أيّ عقوبات تأديبية في الحسبان. وأخيراً، تُقيّم المديرية أداء الموظفين العاملين في مختلف دوائر المحاكم وأقسامها.

وجرى مؤخراً الأخذ بممارسة جديدة تقوم على إجراء رؤساء المحاكم عمليات تقييم داخلي. ولهذه المهمة، يستخدم رؤساء المحاكم مجموعة متخصصة من المعايير ونموذجاً خاصاً لتقييم أداء مرؤوسهم على أساس شهري.

المصادر:

<http://eng.moj.gov.jo/JudicialInspection/Briefing/tabid/76/Default.aspx>

Bellipanni J. 2005. *Report and Recommendations concerning the Judicial Inspection Department of Jordan*, USAID Rule of Law Project (MASAQ), Amman

ويشهد اتجاه حديث توسيع مهمّة مفتشيات المحاكم لتشمل أيضاً تقييم النتائج والأداء، وكذلك معاملة مستخدمي المحاكم. وتوضّح حالة مفتشية صاحبة الجلالة لإدارة محاكم إنكلترا وويلز هذه النقطة. وبالنظر إلى ما للمفتشيات القائمة من دور تقليدي والنتائج الإيجابية التي تحققت حيثما جرى توسيع الاختصاصات، ينبغي النظر في زيادة دورها في نظم تقييم الأداء. بيد أنه يتعيّن، في هذه الحالة، إيلاء الانتباه بشكل صارم لما لذلك من آثار ممكنة على استقلال القضاء وحياده.

الإطار ٤٨ - مفتشية صاحبة الجلالة لإدارة المحاكم

مفتشية صاحبة الجلالة لإدارة المحاكم (مفتشية إدارة المحاكم) هي هيئة مستقلة أنشئت بموجب قانون المحاكم لعام ٢٠٠٣ من أجل "التفتيش على النظام الذي يدعم الاضطلاع بعمل المحاكم (محكمة التاج ومحاكم الأقاليم ومحاكم المستوى الأدنى) والخدمات المقدمة لهذه المحاكم وتقديم تقرير عن ذلك إلى وزير العدل". ولا يحق لمفتشية إدارة المحاكم، في اضطلاعها بهذه المهمة، أن تفتش على الأشخاص الذين يتخذون القرارات القضائية أو يمارسون أي صلاحيات قضائية. وتجدر ملاحظة أن المفتشية تضطلع في عدة حالات بعمليات تفتيش مشتركة بالتعاون مع مفتشيات أخرى مثل مفتشية صاحبة الجلالة للنياحة العامة ومفتشية صاحبة الجلالة لشؤون المراقبة.

ويتمثل هدف مفتشية إدارة المحاكم، مثلها مثل العديد من المفتشيات المعنية بالعدالة، في توفير التأكيد للأجهزة الرئاسية والجمهور بشأن أمان وسلامة توفير الخدمات التي تقدمها المحاكم وتحسين هذه الخدمات وإعلان نتيجة ذلك على الملأ. وما يميز هذه المفتشية هو أن تقييمها لا ينصب فقط على المخالفات الإدارية أو المحاسبية كما ورد أعلاه، وإنما على فئة أوسع بكثير من المعايير. فعمل المحاكم يُقيّم مع وضع النتائج في الاعتبار واعتماد منظور المستخدم والسعي إلى إقامة عملية التفتيش برمتها باعتبارها تجربة تعلم. كذلك يجري تشجيع المديرين على التقييم الذاتي.

طرائق التفتيش—يشمل كل تفتيش أنشطة موقعية (مقابلات شخصية وملاحظات وجمع وثائق) ويستخدم التقييمات الذاتية المستندة إلى الاستبيانات. وتستخدم مفتشية إدارة المحاكم الأدلة التي تُجمع لإصدار "أحكام". ثم تضع المفتشية توصيات تتصدى للمجالات القابلة للتحسينات، كما تُبرز الممارسات الجيدة القائمة. وكقاعدة عامة، متى انتهى التفتيش، فإن إدارة المحاكم تضع خطة عمل لتنفيذ التوصيات. وعلى نحو ما، يبدو أن المفتشية تعمل كمستشار يوصي بطرائق لتحسين أداء المحاكم أكثر منها كمفتش تقليدي مُكلف بالتحقق من التطبيق الصحيح للوائح ذات الصلة.

التقارير السنوية—يوفر التقرير السنوي لعام ٢٠٠٨ معلومات مفيدة لفهم العمل الذي تضطلع به مفتشية إدارة المحاكم. ففي مجال "عمليات التفتيش المشتركة" أجرت المفتشية "تقييما للقيادة والترتيبات الإدارية [...] وكيف نجحت في إقامة العدل، مع إيلاء اعتبار خاص لقضايا العنف المنزلي، وكيف التحمت مع المجتمع". كذلك كانت نتيجة التقييم مفيدة للدلالة، إذ "وجد أن محكمة دورست [وهي إحدى المحاكم التي وُضعت في الاعتبار] كانت لها رؤية واضحة للمستقبل وطريقة راسخة لتقديم الخدمات وحكم فعال بشأن العنف المنزلي وعلاقة عمل تعاونية مع جميع الوكالات المعنية بالعنف المنزلي، كما أنها كانت تتعامل بطريقة ناجحة مع فئات المجتمع المعرضة للاستبعاد". وبالتالي، فمن الواضح أن التقييم لا يستند فقط إلى المعايير القانونية. وبدلاً من ذلك، ينظر التقييم إلى المحكمة باعتبارها منظمة تقدم الخدمات للمجتمع. وتؤكد عمليات التفتيش الأخرى، من قبيل "الاستعراض المواضيعي الرئيسي لإدارة الأداء، الذي أدى إلى تغييرات مهمة في النهج الذي تتبعه مفتشية إدارة المحاكم في سبيل إدارة الأداء"، هذا النهج الجديد لعمليات التفتيش على المحاكم.

وأحياناً، تؤدي عمليات التفتيش إلى نقد جاد كما في حالة التفتيش المشترك (بين مفتشية إدارة المحاكم ومفتشية شؤون السجون) لظروف الإعاشة في غرف الحجز الملحقة بالمحكمة الدنيا لغرب لندن. فقد أدى التفتيش إلى الإعراب عن مخاوف جادة بشأن معاملة المحتجزين بشكل آمن ولائق والتأكيد على ضرورة أن تضمن جميع الوكالات المسؤولة وضع النظم والإجراءات الكفيلة بدعم المحتجزين إلى أقصى درجة في هذه الحالات.

المصادر:

<http://www.hmica.gov.uk/>

HM Inspectorate of Court Administration (2008) *Strategic Plan 2009 – 2012*. Available at

http://www.hmica.gov.uk/files/HMICA_strategic_plan_0912_web.pdf

Her Majesty's Chief Inspector of Court Administration (2008), *Annual report of Her Majesty's Chief Inspector of Court Administration (2007–2008)*. Available at: www.hmica.gov.uk/files/hmica_annual_report_2007-2008_web_version_%28422995_hMica_aR08_Web%29.pdf.

ويمكن أن يُسند تنفيذ الضوابط المالية إلى محاكم الحسابات و/أو مكاتب مراجعة الحسابات. فهاتان المؤسساتان هيئتان مستقلتان في العادة، تُكلفان بالتفتيش على الوكالات العامة وتقييمها بما في ذلك، في بعض البلدان، المحاكم أو إدارات المحاكم. وهما تقومان تقليدياً بالتحقق من دقة وموثوقية واكتمال قيودات البيانات المالية للمحاكم أو للهيئات الإدارية المكلفة بإدارة المحاكم. كذلك فإنهما تراجعان حسابات النفقات العامة. وبالتالي فإنَّ الهدف الرئيسي لعمليات التحقق هذه يتمثل في التحقق من قانونية النفقات (على سبيل المثال، ما إذا كانت النفقات قد جرت وفق الإجراءات المقررة طبقاً للقانون والقواعد ذات الصلة). بيد أنَّ مكاتب مراجعة الحسابات تُكلف، في بعض البلدان، بإجراء تقييمات أكثر شمولاً لعمليات المحاكم.

ويمكن لأنشطة مراجعة الحسابات التي تضطلع بها هيئة خارجية أن تشكل (أو يُنظر إليها على أنها تُشكل) خطراً على استقلال القضاء. وكما يتضح من حالة المكتب الوطني لمراجعة الحسابات في المملكة المتحدة، فإنَّ المسألة الأولى التي يتعيّن مراعاتها من أجل الحد من هذا الخطر تتمثل في إيجاد إدارة مناسبة لهيئة مراجعة الحسابات تكون مستقلة بشكل واضح عن السلطة التنفيذية. كذلك فإنَّ اعتماد معايير دولية لمراجعة الحسابات والاضطلاع بعمليات مراجعة الحسابات على أساس مبادئ الاستقلال والشفافية والنزاهة يساعدان على الحد من المخاطر. وتتمثل استراتيجية مهمة أخرى في معاملة نتائج مراجعة الحسابات لا باعتبارها أحكاماً ذات نتائج مباشرة على عمليات المحاكم وإنما كتوصيات تهدف إلى تعزيز الخدمة المقدّمة، كما في حالة المكتب الوطني الأسترالي لمراجعة الحسابات الموصوفة أدناه. وبالتالي فإنَّ عمليات مراجعة الحسابات لا تؤدي إلى عقوبات وإنما توفر فرصة لتحسين الخدمات المقدّمة من المحاكم. وعلاوة على ذلك، ففي بعض الحالات، يستند التقييم إلى أهداف حددتها المحاكم نفسها. وبالتالي فإنَّ المراجعة تبحث فيما إذا كانت المحاكم قد استوفت الأهداف التي حددتها هي لنفسها، على سبيل المثال من حيث حسن توقيت الخدمات المقدّمة ونوعيتها.

الإطار ٤٩ – المكتب الوطني لمراجعة الحسابات في المملكة المتحدة: الإطار الإداري واستقلال القضاء

في المملكة المتحدة، يقوم المكتب الوطني لمراجعة الحسابات بمراجعة البيانات المالية لجميع الإدارات والوكالات الحكومية والعديد من الهيئات العامة الأخرى. ويقدم المكتب أيضاً تقريراً إلى البرلمان عن القيمة التي حققتها هذه الهيئات مقابل ما أنفقته من الأموال العامة. ومنذ عام ١٩٨٢، يستطيع المكتب أن يبحث مدى الاقتصاد والنجاعة والفعالية في الإنفاق العام وأن يُعد تقريراً عن ذلك. ويضطلع المكتب الوطني لمراجعة الحسابات أيضاً بتقييمات تتعلق بعمل نظام العدالة. وفي هذه الحالة، يجري التصدي لمسألة حماية استقلال القضاء من خلال عدّة سبل. فأولاً، تقوم مفتشية إدارة المحاكم بدور تنظيمي حيث تأذن للمكتب بالعمل. وثانياً، يوفر الإطار الإداري الذي يعمل المكتب داخله ضماناً إضافياً لحماية استقلال القضاء من الضغوط التي تمارسها السلطة التنفيذية.

والمراقب المالي ومراجع الحسابات العام هو موظف في مجلس العموم تُعيّنه الملكة بناءً على اقتراح من رئيس الوزراء بموافقة رئيس لجنة الحسابات العامة، ويعتمد مجلس العموم. ويعيّن المراقب المالي ومراجع الحسابات العام موظفي المكتب الوطني لمراجعة الحسابات المهنيين (حوالي ٨٥٠ وحدة)، وهم ليسوا موظفين مدنيين وبالتالي فإنهم مستقلون عن الحكومة. ويُحدد البرلمان، لا الحكومة، ميزانية المكتب. وأخيراً، يخضع أداء المكتب للفحص من جانب مراجعين خارجيين تُعيّنهم لجنة برلمانية. وفي هذا الإطار، ينبغي لأيّ انتهاك لاستقلال القضاء يقع من جانب المكتب الوطني لمراجعة الحسابات أثناء اضطلاعها بأنشطتها أن يتحدد بوضوح.

الإطار ٥٠- المكتب الوطني الأسترالي لمراجعة الحسابات: توصيات وحوار مع المحاكم

في أستراليا، يتمثل هدف المكتب الوطني الأسترالي لمراجعة الحسابات في تزويد البرلمان بتقييم مستقل لمجالات مختارة من الإدارة العامة، وضمان بشأن تقارير القطاع العام المالية وإدارته ومسؤولته. ويقوم المكتب بذلك أساساً عن طريق الاضطلاع بمراجعات للأداء والبيانات المالية. بيد أن المكتب يسعى أيضاً، في إطار دوره، إلى تحديد ونشر الرسائل والدروس العامة التي يستمدّها من خلال أنشطته، وذلك لفائدة القطاع العام عموماً.

وفي قطاع العدالة، نشر المكتب الوطني الأسترالي لمراجعة الحسابات مؤخراً تقريراً عن مدى الاقتصاد والنجاعة والفعالية في ترتيبات خدمات زبائن المحكمة التي توفرها محكمة الأسرة في أستراليا. وقيمت المراجعة أيضاً مدى فعالية آليات التنسيق وبعض المسائل الإدارية. فعلى سبيل المثال، أجرى المكتب الوطني الأسترالي لمراجعة الحسابات مراجعة لأداء محكمة الأسرة في أستراليا والمحكمة الدنيا الاتحادية في الفترة ٢٠٠٣-٢٠٠٤ (التقرير رقم ٤٦ ٢٠٠٣-٠٤). وكان الهدف من المراجعة هو بحث مدى الاقتصاد والنجاعة والفعالية في ترتيبات خدمات زبائن المحكمة التي توفر لزبائن محكمة الأسرة، وإعداد تقرير عن ذلك. وقيمت المراجعة أيضاً فعالية التنسيق بين المحكمتين، وإدارتهما لخدمات الحل الأولي للمنازعات. ونتيجة للمراجعة، قدّم المكتب الوطني الأسترالي لمراجعة الحسابات ١١ توصية بشأن مسائل ينبغي للمحاكم التصدي لها من أجل تحسين خدماتها وأدائها. وأُتيح حيّز لإجابات المحاكم على تقارير المراجعة. ويُمكن اعتبار استخدام التوصيات بدلاً من الآراء الملزمة والعقوبات، والحيز متاح لإجابات المحاكم، كطريقة لزيادة الشفافية الخارجية والمساءلة دون تعريض استقلال المحاكم للخطر.

المصادر:

<http://www.nao.org.uk/>

<http://www.anao.gov.au/>

٧- تقييم المحاكم وإصلاح القضاء

لقد ناقشنا، حتى الآن، تقييم المحاكم وأدائها في سياق العمل العادي لنظم العدالة. بيد أن النهج والأساليب الموصوفة في الأقسام السابقة أثبتت أيضاً أنها مناسبة لتصميم وتنفيذ وتعميم الإصلاحات القضائية الواسعة النطاق. وتبيّن الحالة التالية كيف ثبت أن دورة تحديد الأهداف واختيار المؤشرات والتقييم والآثار منهجية فعّالة لدعم الابتكارات المؤسسية وتعزيز نزاهة القضاء وقدرته في السلطة القضائية النيجيرية.

الإطار ٥١- تحسين نزاهة نظام العدالة وقدرته: حالة نيجيريا

على مدى العقد الماضي، اضطلعت السلطة القضائية النيجيرية، بمساعدة عدّة شركاء دوليين، بسلسلة من مبادرات الإصلاح القضائي على المستوى الاتحادي ومستوى الولايات على السواء. وفي هذا الإطار، دعم مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة إعداد دورة لتقييم الأداء موجهة وفقاً لمبادئ التعلّم بالممارسة، وتنفيذها. وقد أعدت الاستراتيجية حول أربع عمليات، ألا وهي: التقييم واتخاذ القرار والتنفيذ والتدبر.

الإطار ٥١ - (تابع)

تعريف الأهداف — في الاجتماع الأول لرؤساء المحاكم النيجيريين بشأن النزاهة على المستوى الاتحادي المعقود في أبوجا في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠١، تقرر أنه ينبغي لجهود الإصلاح القضائي في نيجيريا أن تُركّز على (أ) تعزيز الوصول إلى العدالة و(ب) تحسين مكوّن التوقيت والتنوع في إقامة العدل و(ج) تدعيم نزاهة المحاكم واستقلالها وحيادها و(د) تيسير التنسيق عبر نظام العدالة الجنائية و(هـ) زيادة ثقة الجمهور في نظام العدالة.

اختيار المؤشرات — حدّد القضاء المشاركون مجموعة من المؤشرات لكل هدف. وقد أعدت هذه القياسات والمؤشرات ذات الصلة من أجل تقدير مدى تحقيق الأهداف. وبالنظر إلى عدم توافر ما يكفي من البيانات لتوفير توجيه معقول فيما يتعلق بوضع السياسات وتنفيذها، احتاج الأمر إلى إجراء تقييم لمعرفة الحالة الراهنة للنزاهة والقدرة في نظام العدالة، وذلك في ثلاث ولايات في البداية. وقد ركّز التقييم على تصوّرات وتجارب أصحاب المصلحة في قطاع العدالة، بما في ذلك القضاة والمحامون وأعضاء النيابة العامة ورجال الأعمال والسجناء رهن المحاكمة ومستخدمو المحاكم.

تقنيات التقييم — عقب ذلك، عُقدت اجتماعات بشأن نزاهة قطاع العدالة على مستوى الولايات في ثلاث ولايات تجريبية. وكان الغرض من الاجتماعات هو مناقشة نتائج التقييمات ووضع خطط عمل على أساس النتائج. ودُعي المشاركون إلى التعليق على التحليل الأولي لنتائج الاستقصاء والمساعدة على تفسير أسباب بعض أوجه القصور التي جرى تحديدها وتقرير إجراءات فعّالة ومعقولة تسمح بالتصدي لأوجه الضعف.

الآثار — ثم أعدت خطط العمل واختُيرت التدابير وحُدّدت أولوياتها. وأنشأت الاجتماعات أيضا إطارا مؤسسيا مكونا من عدّة لجان لدعم تنفيذ تدابير الإصلاح المحددة. وقد تشكلت هذه اللجان من قضاة وغيرهم من أصحاب المصلحة في نظام العدالة، بما في ذلك مستخدمي المحاكم، وأسندت إليها مسؤولية تصميم تدابير إصلاحية محددة والاضطلاع بها ورصد تنفيذها. وقد نُفذت الخطط على مدى السنوات التالية باستخدام موارد متاحة داخل البلد في المقام الأول.

إكمال دائرة تقييم الأداء — أُجري المزيد من الاستقصاءات لقياس أثر الإصلاحات. واكتملت الدائرة بعودة رؤساء المحاكم وأصحاب المصلحة للاجتماع من أجل التعلّم من الأمور التي نجحت وتلك التي لم تنجح. ثم جرى تنقيح خطط العمل تبعاً لذلك. وحدد النظام أيضا التدابير التي أدت إلى نتائج إيجابية ونشرها في جميع ولايات نيجيريا الست والثلاثين. ونتيجة لذلك، قررت ولايات إضافية الانضمام إلى البرنامج التجريبي. وفي عام ٢٠٠٨، كانت ١٠ ولايات مشاركة في البرنامج.

الأثر — جرى تسجيل تحسينات كبيرة في جميع مجالات الإصلاح. فعلى سبيل المثال، حدث تحسن كبير في إتاحة سبل الوصول إلى العدالة للسجناء الذين ينتظرون المحاكمة، إذ أصبح متوسط فترة الاحتجاز رهن المحاكمة ١١ شهرا عند إجراء المقابلة بعد أن كان المتوسط ٣٠ شهرا في عام ٢٠٠٢. وقلّت حالات تأجيل المحاكمة في المتوسط من سبع أو ثماني مرات إلى خمس أو ست مرات لكل قضية. وفي عام ٢٠٠٧ أيضا لم تتجاوز نسبة القضاة الذين ذكروا أنهم يشعرون بأنّ التعيينات القضائية تأثرت بالسياسة ٧ في المائة فقط، مقابل ١٨ في المائة عام ٢٠٠٢. وتحسّنت نوعية حفظ السجلات، فقد اعتبر ٥ في المائة فقط من القضاة أنّ حفظ السجلات يفترق إلى الكفاءة أو يفترق جدا إلى الكفاءة، مقابل ٣٧ في المائة منهم في عام ٢٠٠٢. ومن المؤكّد أنّ الحدّ من تعرض النظام القضائي لخطر الفساد كان من أكثر الأمور جدارة بالانتباه. فبينما كانت نسبة مستخدمي المحاكم الذين قالوا في المقابلات التي أجريت معهم إنهم فوتحوا في موضوع دفع رشوة للإسراع في إجراءات المحاكمة ٤٢ في المائة في المتوسط في عام ٢٠٠٢، تدنّت هذه النسبة إلى ٨ في المائة فقط في عام ٢٠٠٧. وقد أدت هذه التحسينات إلى زيادة ثقة الجمهور في النظام القضائي، حيث ادّعى ٢٥ في المائة فقط بأنهم لن يستخدموا المحاكم مرّة أخرى في المستقبل استنادا إلى تجربتهم الحالية، في حين كان هذا رأي ٤٤ في المائة منهم في عام ٢٠٠٢.

المصادر:

مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (٢٠٠٦)، تقييم نزاهة نظام العدالة وقدرته في ثلاث ولايات نيجيرية، المتاح في الموقع http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_nigeria_assessment.pdf.

مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (٢٠٠٢)، تدعيم نزاهة القضاء وقدرته في نيجيريا، تقرير مرحلي؛ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢ - آذار/مارس ٢٠٠٣ المتاح في الموقع https://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/nigeria/Progress_Report_1.pdf.

مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (٢٠٠٣)، تدعيم نزاهة القضاء وقدرته في نيجيريا، تقرير مرحلي؛ آذار/مارس ٢٠٠٣ - تموز/يوليه ٢٠٠٣ المتاح في الموقع https://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/nigeria/Progress_Report_2.pdf.

٨- المبادئ التوجيهية الدولية لوضع نظم تقييم الأداء

مؤشرات الأداء

يتعين، لدى قياس أداء نظم العدالة، إيلاء عناية خاصة لاختيار المؤشرات المناسبة. ولهذا الغرض، يُمكن للخبرات السابقة والدروس المستفادة والمبادئ التوجيهية أن تكون مفيدة. وعلى مر السنين، قامت المنظمات الوطنية والدولية على السواء بوضع عدّة مجموعات من المؤشرات لتقييم مشاريع الإصلاح القضائي أو قياس أداء نظم العدالة. وفي حين أنّ بعض هذه المؤشرات صُممت من أجل دراسات محددة أو لدراسة نظم عدالة محددة، فإنّ بعضها الآخر صُمم ليكون مجرد أدوات مرجعية يُمكن تعديلها وتكييفها بسهولة حسب الاحتياجات.

أمثلة محددة

مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، نيجيريا

أجرى مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة تقييماً لنزاهة قطاع العدالة وقدرته في إقليم العاصمة الاتحادية وفي ثماني ولايات نيجيرية بغية تكوين صورة واضحة ومتسقة لأحوال نظام العدالة في البلد. وقد صُمم التقييم لدراسة سبعة من مجالات نظام العدالة، وبمزيد من التفصيل:

- الوصول إلى العدالة؛
- حسن توقيت ونوعية إقامة العدل؛
- استقلال القضاء وحياده وإنصافه؛
- مستويات الفساد داخل قطاع العدالة وأماكن حدوثه وأنواعه وتكاليفه؛
- التنسيق والتعاون عبر مؤسسات قطاع العدالة؛
- ثقة الجمهور في نظام العدالة؛
- مدى تطبيق ضمانات النزاهة.

. http://www.unodc.org/documents/corruption/publications_nigeria_assessment.pdf

مشروع مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (FS/NIR/04/NIR/R81) المعني بتدعيم نزاهة القضاء وقدرته، البرنامج العالمي لمكافحة الفساد، مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة.

معهد السياسة العامة، رومانيا

بغية تقييم نظام رومانيا القضائي، وضع معهد السياسة العامة، بمشاركة المعهد الوطني للقضاء وتمويل من المفوضية الأوروبية، مجموعة من المؤشرات المقسّمة إلى عدّة مجالات مثل السرعة؛ وإدارة الموارد البشرية؛ والشفافية والثقة في نوعية الأعمال القضائية؛ ونوعية الأعمال القضائية؛ وقابلية النظام للتعبؤ، والتي بلغت إجمالاً ١٣ مؤشراً للمحاكم تحديداً و ١١ لمكاتب المدعي العام.

http://medel.bugiweb.com/usr/INM_IPP_Benchmarking%20for%20the%20Judiciary_2008%20eng.pdf

النهج العامة والإقليمية والقابلة للتكيف

مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، مجموعة أدوات التقييم في مجال العدالة الجنائية

توفّر مجموعة أدوات التقييم في مجال العدالة الجنائية، التي صممتها الأمم المتحدة، مجموعة معيارية من الأدوات المُصممة لتمكين الوكالات والمسؤولين الحكوميين العاملين في مجال إصلاح العدالة الجنائية، وسائر المعنيين من المنظمات والأفراد، من الاضطلاع بما يلي:

- إجراء تقييمات شاملة لنظم العدالة الجنائية؛
- وتحديد المجالات التي تحتاج إلى المساعدة التقنية؛
- ومساعدة الوكالات في تصميم مداخلات تتضمن معايير الأمم المتحدة وقواعدها بشأن منع الجريمة والعدالة الجنائية؛
- والمساعدة في التدريب على هذه المسائل.

ومجموعة أدوات التقييم في مجال العدالة الجنائية مُصممة لكي تكون دليلاً عملياً جرى تنظيمه كمجموعة ديناميكية من الوثائق التي توصل الوفاء بالاحتياجات في مجال التقييم خلال تطورها. وقد جرى تجميع الأدوات في أربعة مجالات عريضة، ألا وهي الإنفاذ؛ والوصول إلى العدالة؛ والتدابير الاحتجائية وغير الاحتجائية؛ والمسائل الشاملة لعدة مجالات. ونُظمت الأدوات حسب المواضيع، وذلك على السواء لضمان سهولة استعمالها ومساعدة المُقيّم على فهم المسائل الرئيسية التي تواجه النظام الذي يُقيّمه.

<http://www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/Criminal-Justice-Toolkit.html?ref=menuaside>

معهد فيرا: الدليل العالمي بشأن تصميم مؤشرات الأداء عبر قطاع العدالة

يوفّر معهد فيرا، في دليله بشأن "قياس التقدم نحو الأمان والعدالة"، إرشادات بشأن كيفية تصميم مؤشرات يُميّز فيها بين المؤشرات الاستراتيجية والمؤشرات المؤسسية ومؤشرات الأنشطة. وهو يقترح مبادئ لإنشاء سلال صغيرة من المؤشرات لقياس التقدم المحرز نحو نتائج سياساتية معيّنة. وهو يناقش مصادر البيانات المتنوعة التي يُمكن استخدامها، وعملية تحويل البيانات إلى مؤشرات. ويوفّر الدليل أيضاً مجموعة من ٦٠ مؤشراً ممكناً ومصادر بياناتها المناظرة، وقد قُسمت إلى مؤشرات مؤسسية (مؤشرات للإنفاذ؛ ومؤشرات للدعاء والدفاع ومؤشرات للأداء القضائي؛ ومؤشرات للأحكام غير الاحتجائية؛ ومؤشرات للسجون؛ ومؤشرات لآليات المساءلة) ومؤشرات للمؤسسات غير الحكومية (أهمية القياس وتحدياته؛ والنتائج في هذا الجزء من قطاع العدالة؛ ومؤشرات ممكنة للمؤسسات غير الحكومية).

http://www.altus.org/pdf/mptsj_en.pdf

البنك الدولي: تشخيص الأداء القضائي

يوفّر البنك الدولي، في دليله "تشخيص الأداء القانوني: نحو أداة تساعد في توجيه الإصلاح القضائي"، قائمة مرجعية لتقييم شفافية الأداء القضائي وجوانبه ذات الصلة. ويقترح الدليل كيف يُمكن تطبيقها، كما يُناقش استخدامها لتعزيز الإصلاح القضائي. وقد أعدت القائمة المرجعية استناداً إلى مصفوفة من ٣ أهداف يَتِمُّ تحقيقها (النزاهة المؤسسية والاستقلال والشفافية/المساءلة) من خلال تقييم وتحسين ستة مجالات مختلفة من عمليات العدالة، ألا وهي: اختيار القضاة؛ وإدارة "الحياة الوظيفية" القضائية؛ والإدارة الداخلية؛ والموارد؛ والعمليات القضائية؛ والمهنة القانونية.

<http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/hammergrenJudicialPerf.pdf>

مشروع العدالة العالمي: الرقم القياسي لسيادة القانون

وَضَعَ مشروع العدالة العالمي رقما قياسيا لقياس مدى التزام بلدان مختلفة حول العالم بسيادة القانون. ويوفّر الرقم القياسي معلومات مفصلة بشأن أبعاد متنوعة لكي يتسنى لمقرري السياسات وغيرهم من المستخدمين تقييم مدى التزام دولة ما بسيادة القانون عمليا، وتحديد مواطن قوة دولة ما وضعفها مقارنة ببلدان لها نفس الوضع، وتعبّر التغييرات مع مرور الزمن. وقد شمل الرقم القياسي ٣٥ بلدا في عام ٢٠٠٩.

ويتكون الرقم القياسي من ١٦ عاملا و٦٨ عاملا فرعيا (مؤشرا)، نُظِّمَتْ في أربعة مجالات عريضة:

- مساءلة الحكومة وموظفيها طبقا للقانون؛
- قوانين واضحة ومعلنة ومستقرة ومُنصفة لحماية الحقوق الأساسية؛
- عملية مفتوحة ومُنصفة وفعّالة لإصدار القوانين وتطبيقها وإنفاذها؛
- الوصول إلى العدالة.

ويستند الرقم القياسي إلى مصدرين للبيانات: (أ) استطلاع عام لرأي السكان، تجريه شركات محلية لاستطلاع الرأي باستخدام عيّنة من ١٠٠٠ مجيب في أكبر ثلاث مدن من كل بلد؛ (ب) استبيان للخبراء يتكون من أسئلة يُجيب عليها ممارسون وأكاديميون من البلد ممن لديهم خبرة في القانون المدني والتجاري والعدالة الجنائية وقانون العمل والصحة العامة.

<http://www.worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/>

مركز الأمريكتين للدراسات الخاصة بالعدالة: دليل بشأن توليد الإحصاءات القضائية للمنطقة وتوحيدها قياسيا

توفّر هذه الوثيقة نموذجا لجمع ومعالجة ونشر المؤشرات والإحصاءات عن العدالة في أمريكا اللاتينية والكاريبي كما تسمح بمقارنة البيانات الإقليمية. ويتضمن الدليل معايير تنظيمية مؤسسية لجمع المعلومات ومسرّد لتوحيد المصطلحات قياسيا على المستوى الإقليمي (من أجل مقارنة البيانات فيما بعد) ومواصفات محتوى البيانات التي يتعيّن جمعها ومنهجيات الجمع وأدوات تحليل البيانات (المؤشرات) واستراتيجيات بشأن الإعلان عن المعلومات والشفافية بوجه عام.

<http://www.cejamericas.org/portal/>

٩- الاستنتاجات والتوصيات

كما نوقش أعلاه، تستند الطريقة التقليدية لتقييم أداء المحاكم أساسا إلى التحقق من مشروعية الإجراءات في أحاد القضايا. وفي هذا الإطار، تعمل محكمة ما جيّدا إذا اتبعت القواعد المقررة. أمّا النهج الإدارية الجديدة لتقييم الأداء فقد أخذت بألية مختلفة جذريا لتقييم الأداء. وكما رأينا، فإنّ هذه النهج تستند أساسا إلى طرائق إحصائية واقتصادية ومالية، ويُنظر إلى التقييم باعتباره قياسا للفجوة بين النتائج المقاسة والأهداف. وكما يتبيّن بوضوح من الحالات التي درسناها، يكون للأثار مغزى على المستوى التنظيمي (الميزانية، تخصيص الموارد البشرية، وما إلى ذلك) أو على مستوى السياسات (تنفيذ مشاريع جديدة، وما إلى ذلك). وتستند عملية التحليل إلى بيانات مجمّعة، ذات طبيعة كمية في كثير من الأحيان، وبالتالي فإنّها تستند إلى معالجة إحصائية أو رياضية.

وبالنظر إلى بُعد النهج الإدارية للتقييم عن النهج التقليدية فلا ينبغي للمرء أن يندهش إذا ما واجه القضاة والموظفون مشاكل في سبيل فهم هذه النهج الجديدة وما توقّره من معلومات والقبول بصحتها. ولذلك فإنّ تقييم أداء المحاكم ينطوي على تحدٍ عسير. وفي بعض الأحيان، قد يثير الاضطلاع بتقييم أداء المحاكم مشاكل تتعلق بالتقليل المتصور لاستقلال القضاء، أو قد يثير الشكوك بشأن قدرة النظام على قياس التعقيد الحقيقي لعمليات المحاكم. وكما تُبيّن الدراسات التجريبية،^(١١٦) يتعيّن تقييم هذه المشاكل حسب كل حالة، ولا يوجد بشأنها توصيات واضحة وصحيحة.

وفي هذا الإطار، واستناداً إلى التجارب الإيجابية المؤثقة في هذا الفصل، يبدو من المستصوب التعامل مع البيانات الناجمة عن النظام الإداري باعتبارها "أساساً للمناقشة في عملية تعاونية"، لا باعتبارها "حكماً نهائياً". وهذا نهج معقول، إذا وضعنا في الاعتبار أيضاً صعوبة التفسير الصحيح لمعنى بيانات محددة أو لجميع البيانات التي تجمعها هذه النظم. ومتى جرى التسليم بشرعية الطرائق الإدارية لتقييم أداء المحاكم وفائدتها، صار من المناسب افتتاح محفل يُمكن فيه مناقشة نتائج تقييم الأداء. وما هو واضح بالفعل هو أنه ينبغي تقييم وتحسين أداء المحاكم من منظورات متعددة، وأنّ شرعية المحاكم ستستفيد من هذه التقييمات. ويوفّر هذا النهج أيضاً فرصاً لتجنب خطر هيمنة قيمة ما (سواء كانت ذات طبيعة إدارية أو قانونية) وإهمال قيم أخرى يتعيّن حمايتها في العملية القضائية. وعلاوة على ذلك، يجب التأكيد على أنه حتى وإن كان من الممكن تعلم الكثير من الولايات القضائية الأخرى، فمن المهم أن تحدد كل ولاية قضائية بنفسها أهدافها والآليات المناسبة لتقييم الأداء مع اعتماد العمليات التشاركية.

- يتعيّن أن تُفيد تقييمات الأداء في تحقيق رسالة نظام العدالة.
- يتعيّن تصميم تقييمات الأداء لكي تدعم ولا تعرقل القيم القضائية الرئيسية مثل استقلال القضاء وحياده.
- ينبغي تحديد الأهداف التنظيمية والمؤسسية، وقياس الأداء الفعلي مقارنة بهذه الأهداف.
- حدّد مؤشرات الأداء على أبسط نحو ممكن، واجعل تعقيد نظام تقييم الأداء متناسباً مع قدرة المحاكم (خبرتها وتوافر مواردها المالية).
- ينبغي إنشاء نظم تقييم الأداء وفق استراتيجية تدريجية.
- ينبغي للأهداف أن تكون:
 - (أ) محددة،
 - (ب) وذات مغزى،
 - (ج) وطموحة،
 - (د) وواقعية،
 - (هـ) ومحدودة زمنياً،
 - (و) ومعرّفة من خلال عملية تشاركية،
 - (ز) ومستقلة عن الأحكام الشخصية،
 - (ح) ومقبولة من الموظفين،
 - (ط) ومدعومة بالتزام قوي من القيادة.

Fabri, M., Jean, J.-P., Langbroek, P., & Pauliat, H. (Eds.). (2005). *L'administration de la justice en Europe et* ^(١١٤) *.l'évaluation de sa qualité*. Paris: Montchrestien

- ينبغي للمؤشرات أن تكون:
 - (أ) قابلة للتطبيق،
 - (ب) مستدامة في الأجلين المتوسط والبعيد،
 - (ج) صحيحة وموثوقة (كأن تُناظر الأداء الذي تُمثله، على سبيل المثال)،
 - (د) متوازنة وشاملة.
- حافظ على التوازن بين ثراء المؤشرات ودقتها من ناحية وتعقيدها والتكاليف من ناحية أخرى من أجل ضمان استدامة تقييم الأداء في الأجل البعيد.
- يتعين لدى وضع المؤشرات مراعاة البيانات المتاحة والبيانات التي يُمكن جمعها وتكلفة جمع البيانات.
- ينبغي للبيانات أن تكون:
 - (أ) ملموسة؛
 - (ب) قابلة للجمع بتكلفة معقولة؛
 - (ج) قابلة للمقارنة بين المحاكم التي من نفس النوع؛
 - (د) قابلة للمقارنة مع مرور الزمن بالنسبة لكل محكمة؛
 - (هـ) كمية ونوعية على السواء.
- يتعين دائماً التحقق من نوعية البيانات كما ينبغي اعتماد قواميس البيانات من أجل تحسين اتساق البيانات.
- حاول أن تعقد شراكات مع مؤسسات البحوث والمستشارين من أجل تحسين الخبرة المتاحة اللازمة لتقييم الأداء.
- ربما تؤدي تكنولوجيات المعلومات والاتصال وإدارة القضايا المؤتمتة إلى زيادة توافر البيانات وجمع البيانات، بيد أنها ليست شرطاً مسبقاً لإقامة نظام لتقييم الأداء.
- استفد من البيانات التي سبق للمحاكم جمعها.
- ينبغي الاستماع إلى صوت المواطنين ومستخدمي المحاكم من أجل تحسين نوعية الخدمات المقدمة من المحاكم.
- ينبغي إجراء استقصاءات لمستخدمي المحاكم بدعم من الجهات المتخصصة. وإذا كان ذلك غير ممكن، يُمكن جمع الآراء بواسطة بطاقات بسيطة يكملها مستخدمو المحاكم بأنفسهم.
- إن تقييم الأداء ليس هدفاً في حد ذاته ويتعين أن تكون له آثار على مستوى الفرد أو المؤسسة أو اتخاذ القرار، من قبيل:
 - (أ) الإبلاغ العام،
 - (ب) تحسين المساءلة،
 - (ج) تحسين توجيه المستخدمين،
 - (د) تحديد الممارسات الجيدة وتشجيعها،
 - (هـ) التعلم المؤسسي،
 - (و) تحديد الاحتياجات من التدريب،
 - (ز) مكافأة الأداء المؤسسي،
 - (ح) مكافأة الأداء الفردي،
 - (ط) تخصيص الموارد،
 - (ي) التخطيط الاستراتيجي،
 - (ك) التنافس على الموارد.

- ينبغي للمفتشيات القضائية وغيرها من الهيئات الإشرافية مثل محاكم الحسابات وخدمات المحاكم أن تشارك بانتظام في مختلف مجالات تقييم الأداء.
- ينبغي أن تكون للهيئات الإشرافية صلاحية إصدار المشورة للمحاكم بشأن كيفية تحسين أدائها.
- إنَّ تقييم أداء العدالة هو شرط مسبق لأيِّ مبادرة للإصلاح القضائي.

الفصل السابع- مدونات قواعد السلوك والآليات التأديبية

١- مقدمة

يرتبط دور القضاة على نحو لا ينفصم بمجموعة من الصفات والقيم الأساسية لشرعية الوظيفة القضائية نفسها. ومن أبرز هذه الصفات والقيم أنَّ القضاة ينبغي أن يؤدوا وظائفهم بنزاهة وحياد واستقلال وكذلك دون إبطاء (من منطلق أنَّ التأخير في إقامة العدل هو كعدم إقامته). ويتوقع من القضاة أداء عملهم بكفاءة ومعاملة المتقاضين والشهود والمحامين بكياسة واحترام. ويتوقع منهم علاوة على ذلك أن يتصرفوا بنزاهة ولباقة على المنصة وفي حياتهم الخاصة على السواء من أجل بث الطمأنينة والثقة في المجتمع، وأن يتجنبوا بعناية أي سلوك يحط من قدر وظيفتهم الرفيعة.^(١١٥)

والانضباط القضائي موجود منذ عهد بعيد بأشكال مختلفة. بيد أنَّ زيادة الأهمية السياسية والاجتماعية والاقتصادية للوظيفة القضائية أدت إلى ظهور مبادرات، على المستوى الدولي ومستوى الدول على السواء، تهدف إلى الإعراب بالتفصيل عن الآثار السلوكية المحددة لهذه القيم وتشجيع تنفيذها الفعلي.

الإطار ٥٢- المدونات الدولية: "مبادئ بانغالور بشأن السلوك القضائي"^(١)

"مبادئ بانغالور بشأن السلوك القضائي" هي أكثر الوثائق شمولاً وشهرة عن هذا الموضوع على المستوى الدولي.^(ب) وكان مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة قد عقد في عام ٢٠٠٠، بالتعاون مع مؤسسة الشفافية الدولية، أول اجتماع لرؤساء المحاكم وكبار القضاة من ثماني دول آسيوية وأفريقية من أجل النظر في طرائق تدعيم المؤسسات والإجراءات القضائية في الدول المشاركة وغيرها. ومن خلال سلسلة من الاجتماعات التي عُقدت منذ ذلك الحين، وضع الفريق مبادئ بانغالور بشأن السلوك القضائي^(ج) ومدونة لقواعد سلوك موظفي المحاكم^(د) وتعليق على مبادئ بانغالور بشأن السلوك القضائي، وكذلك دليلاً تدريبياً بشأن الأخلاقيات القضائية. ومن الأدوات التي ستتاح في المستقبل أداة للتعلّم الإلكتروني بشأن الأخلاقيات القضائية ودليل تقني بشأن تدعيم الأخلاقيات والقدرات القضائية.^(هـ) وكانت مبادئ بانغالور قد وُضعت في البداية اعتماداً على ٢٤ مدونة مختلفة من مدونات قواعد السلوك القضائي إضافة إلى ثماني وثائق أعدت على المستوى الدولي، وذلك في المقام الأول بشأن مفهوم استقلال القضاء. وفيما بعد، كانت الوثيقة موضع مشاورات واسعة شارك فيها رؤساء محاكم وقضاة كبار من أكثر من ٧٠ دولة عضواً.

وقد صيغت مبادئ بانغالور حول ست قيم أساسية: "الاستقلال" و"الحياد" و"النزاهة" و"اللباقة" و"المساواة" و"المقدرة والاجتهاد". ويرد أيضاً تعريف قصير لمعنى كل من هذه القيم بالنسبة للقضاء، وكذلك قائمة بالسلوك المتوقع من القضاة لدى تطبيق كل من القيم الست. ومبادئ بانغالور موجهة صراحة إلى السلطات القضائية الوطنية التي ليس لديها حتى الآن مدونات لقواعد السلوك القضائي، لكي تعتمدها وتنفذها.

وقد جرى تناول الآثار السلوكية لما تتضمنه مبادئ بانغالور رسمياً من قيم وسلوك قضائي متوقع في تعليق مستفيض.^(ز) وناقش قضاة يمثلون دولاً عديدة وخبراء نص مبادئ بانغالور والتعليق على السواء في مناسبات مختلفة. وفي عهد

^(١١٥) انظر J.M. Shaman, S. Lubert and J.J. Alfani, *Judicial Conduct and Ethics*. Michie Law Publications, Charlottesville, Virginia, 1995, pp.1-28.

الإطار ٥٢- (تابع)

أقرب، رعى مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة دليلاً تدريبياً بشأن الأخلاقيات القضائية،^(٢) وكذلك برنامجاً تدريبياً حاسوبياً يجري إعداده حالياً.

^(١) http://www.unodc.org/pdf/corruption/corruption_judicial_res_e.pdf

^(٢) وُضعت مدونة أخرى تتجاوز حدود الولاية الوطنية من أجل بلدان أمريكا اللاتينية. ويُمكن الاطلاع على النسخة الإنكليزية من هذه الوثيقة من خلال الإنترنت عن طريق كتابة العبارة "Latin American code of judicial ethics".

^(٣) الاجتماع الثالث للفريق القضائي المعني بتدعيم نزاهة القضاء، كولومبو، كانون الثاني/يناير ٢٠٠٣. متاح في الموقع www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial_group/Third_Judicial_Group_report.pdf.

^(٤) الاجتماع الرابع للفريق القضائي المعني بتدعيم نزاهة القضاء، فيينا ٢٧-٢٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥. متاح في الموقع www.unodc.org/pdf/corruption/publication_jig4.pdf.

^(٥) لمزيد من المعلومات عن عمل الفريق القضائي المعني بتدعيم نزاهة القضاء وقدرته، http://www.unodc.org/pdf/corruption/publication_jig4.pdf.

^(٦) http://www.unodc.org/documents/corruption/publications_unodc_commentary-e.pdf

^(٧) http://www.unodc.org/documents/corruption/publications_unodc_judicial_training.pdf

٢- مدونات قواعد السلوك القضائي

إنَّ مدونات قواعد السلوك القضائي (التي تُسمى أحياناً "مبادئ" أو "دليل") على مستوى الدولة ظاهرة حديثة إلى حد ما. فقبل عام ١٩٧٠، لم يكن لمدونات قواعد السلوك القضائي المُفصَّلة وجود إلا في الولايات المتحدة. وفيما بعد، وُضعت مدونات لقواعد السلوك القضائي في بعض الدول الأعضاء، ولا سيما تلك التي تأخذ بالقانون العام. ولكن في السنوات الأخيرة، أصدرت دول أعضاء عديدة مدونات لقواعد السلوك القضائي أو تقوم بإعدادها إما عن طريق اعتماد مبادئ بانغالور أو بالاستلهام منها: الفلبين وصربيا والأردن وأفغانستان وبيلاروس وبوليفيا وبلغاريا وبوركينا فاسو وإنكلترا وويلز وإكوادور وألمانيا واليونان وهنغاريا والعراق ولاتفيا وليتوانيا وجزر مارشال وموريشيوس والمكسيك وناميبيا وهولندا ونيجيريا وسلوفينيا وأوزبكستان وفنزويلا وعدة بلدان في شرق أفريقيا.

وفي غالبية الدول الأعضاء، اعتمدت مدونات قواعد السلوك القضائي بناء على مبادرات وبمشاركة من أعضاء بارزين في السلطة القضائية، بما في ذلك، على سبيل المثال، الولايات المتحدة،^(١١٦) ونيجيريا،^(١١٧) ورومانيا.^(١١٨) وقد صدرت مدونات لقواعد السلوك القضائي أيضاً لموظفي المحاكم في بلدان مختلفة، مثل الولايات المتحدة^(١١٩) ورومانيا^(١٢٠) وصربيا وروسيا.

وفي بعض الدول الأعضاء، يُمكن أن يؤدي انتهاك المدونة إلى عقوبات، بما في ذلك في إيطاليا والولايات المتحدة (على المستوى الاتحادي ومستوى الولايات على السواء). وفي دول أعضاء أخرى، لا تُعتبر مدونات قواعد السلوك القضائي بمثابة مجموعة من القواعد الواجبة الإنفاذ، وإنما كدليل مثالي للسلوك القضائي، على سبيل المثال تلك المعتمدة في كندا وأستراليا وإنكلترا وويلز. ففي هذه البلدان تُعتبر التعليمات الملزمة المعطاة للقضاة، حتى في مجال السلوك القضائي، متعارضة مع قيمة استقلال القضاء.^(١٢١)

^(١١٦) وُضعت القواعد الأولى للأخلاقيات القضائية في الولايات المتحدة لجنة من القضاة والمحامين برئاسة رئيس المحكمة العليا في الولايات المتحدة، و. ه. تافت.

^(١١٧) أعد نص مدونة قواعد سلوك الموظفين القضائيين في نيجيريا القاضي م. ل. أوايس، رئيس قضاة نيجيريا، ونُوقش النص من جانب لجنة من كبار القضاة برئاسة رئيس القضاة نفسه. وبعد ذلك قدمت النسخة النهائية إلى مؤتمر القضاة النيجيريين الذي اعتمدها. وللإطلاع على مدونة قواعد السلوك النيجيرية للموظفين القضائيين انظر <http://www.nigeria-law.org/CodeOfConductForJudicialOfficers.htm>.

^(١١٨) اعتمد المجلس الأعلى للقضاء مدونة القواعد الأخلاقية الرومانية للقضاة.

^(١١٩) <http://www.uscourts.gov/RulesAndPolicies/CodesOfConduct.aspx>

^(١٢٠) يُمكن الاطلاع على هذه المدونة من خلال الإنترنت عن طريق كتابة "Romanian code of ethics for court clerks".

^(١٢١) انظر الصفحتين ٣ و ٤ من "المبادئ الأخلاقية الكندية للقضاة" المتاحة في www.cjc-ccm.gc.ca.

انظر أيضاً مقدمة الدليل "Guide to Judicial Conduct of England and Wales" المتاحة في الموقع http://www.judiciary.gov.uk/Resources/JCO/Documents/guidance_guide_to_judicial_conduct_update_2008.pdf.

وفي غالبية الدول الأعضاء التي اعتمدت مدونة لقواعد السلوك القضائي، تُعتبر المدونة وثيقة حيّة لأنّ "مسؤوليات القضاة وتصوّر الجمهور للمعايير التي ينبغي لهم الالتزام بها تتغير باستمرار".^(١٢٣) وعلاوة على ذلك، تختلف مدونات قواعد السلوك القضائي على السواء فيما يتعلق بهيكلها الداخلي وفيما يتعلق بتطبيقها. ويمكن توضيح أهم الاختلافات بالخطوط الضبابية التي تميّز بين البلدان التي تأخذ بالقانون العام وتلك التي تأخذ بالقانون المدني.

الإطار ٥٣- مدونات قواعد السلوك القضائي في البلدان التي تأخذ بالقانون العام

في البلدان التي تتبع التقاليد القانونية الأنكلوساكسونية، تكون هياكل مدونات قواعد السلوك القضائي من نفس النوع الموصوف في مبادئ بانغالور بشأن السلوك القضائي. فهي تنص على مجموعة من المبادئ العامة للأخلاقيات القضائية (المسمّاة "قواعد" عادة) التي ينبغي لها أن تُلهم السلوك القضائي أيضا فيما يتعلق بضرورة المحافظة على ثقة الجمهور في القضاء. وتوضح هذه المبادئ (أو القواعد) بمصطلحات عامة الآثار المترتبة على القيمة الأساسية لدور القضاء مثل: الاستقلال والنزاهة والحياد والمقدرة والاجتهاد. ويولي هذه المبادئ قائمة بالقواعد المتعلقة بما يمكن أو لا يمكن للقضاة عمله تطبيقا لهذه المبادئ، على السواء على المنصة وبعيدا عنها، مع إيلاء انتباه خاص للأنشطة الخارجة عن نطاق القضاء والسياسية. وعلى الرغم من أنّ هذه القواعد مُلزمة وقابلة للإنفاذ، فلا يُتوقع أن يؤدي كل تجاوز بالضرورة إلى فرض عقوبة تأديبية: إذ يتعيّن أخذ عوامل في الحسبان من قبيل خطورة التجاوز والتجاوزات التأديبية السابقة والآثار السلبية التي تلحق بصورة العدالة، إضافة إلى جوانب أخرى.

وكما هو الحال بالنسبة لجميع البيانات المكتوبة، تخضع قواعد السلوك لتفسيرات متفاوتة. وبغية التقليل إلى أدنى حد من نطاق التفسيرات غير السليمة، تُعتمد أداة أو أكثر من الأدوات التالية:

(أ) يُلحق بالمدونة قسم بالمصطلحات من أجل تحديد معاني التعبيرات المستخدمة في قواعد السلوك.
(ب) يعقب كل مجموعة من القواعد في المدونة تعليق يناقش آثارها ويوفّر أمثلة للسلوك "اللائق" و"غير اللائق". وليس للتعليقات طبيعة إلزامية، ولا هي تهدف لذلك، وإنما هي توفّر ببساطة توجيهها بشأن غرض القواعد ومعناها وتطبيقها السليم.

(ج) في العديد من الدول، يحق للقضاة الذين يساورهم شك بشأن معنى القواعد أن يتوجّهوا بالسؤال إلى جهة موثوق بها ومؤهلة وأن يتلقوا منها فتوى. وتجدر ملاحظة أنّ شكوكا قد ثارت بشأن ما إذا كان ينبغي إصدار فتاوى على الإطلاق، خاصة عندما تكون الجهة التي تُصدر الفتوى مخولة أيضا بسلطات تأديبية. وعلى وجه الخصوص في حالة كهذه، يُخشى أن يؤدي إصدار الفتاوى إلى إلزام الجهة نفسها بنتيجة متعلقة بسلوك تأديبي ربما قد لا ترغب في الأخذ بها في تاريخ لاحق عندما يُكشف النقاب عن جميع الوقائع ذات الصلة. وعلى الرغم من أنّ الفتاوى ليست مُلزمة بطبيعتها، فإنّ بعض هذه الجهات تُضيف تحفظاً تشير فيه إلى الطبيعة المؤقتة للفتوى وتوضّح أنّ السلطة المُصدرة للفتوى قد يكون لها رأي آخر في المستقبل إذا ما عُرضت وقائع إضافية.

وتتعرّز الآثار الاستباقية لهذه التدابير أكثر من ذلك بفضل كون طبيعة العديد من مدونات قواعد السلوك القضائي (القيم والمبادئ والتعليقات والفتاوى) ومحتواها وتفسيراته متاحة بسهولة بنصوصها الكاملة على الإنترنت.^(١) وقد تكون سهولة الوصول إلى هذه المواد مفيدة أيضا على السواء للمواطنين ولمن قد تكون لهم مصلحة في تعزيز الأخلاقيات القضائية.

^(١) <http://www.justlawlinks.com/REFERENCE/cethics.htm>

^(١٢٣) اقتباس من مقدمة الدليل "Guide to Judicial Conduct of England and Wales"، الذي يرد عنوان موقعه الشبكي في الحاشية السابقة.

وإذا كانت هناك، من ناحية، بلدان لديها مدونات حُضِيّة أو قابلة للإنفاذ لقواعد السلوك القضائي، فإنّ هناك أيضا بلدان كثيرة يجري فيها إنفاذ الانضباط القضائي دون وجود مدونة لقواعد السلوك القضائي. وهذا هو الحال، على سبيل المثال، في غالبية البلدان التي تأخذ بالقانون المدني، حسبما يتضح من استقصاء أجرته مؤخرا الشبكة الأوروبية للمجالس القضائية فيما يتعلق بالسلوك القضائي في ١٧ بلداً أوروبياً.^(١٣٣) وفي أغلب هذه البلدان، تُتخذ القرارات التأديبية إلى حد بعيد تطبيقاً لمبادئ مُصاغة بمصطلحات مبهمة إلى حد ما (كما في حالة النمسا وفرنسا بلجيكا والدانمرك وفنلندا والسويد، وحتى عام ٢٠٠٦ إيطاليا). وفي بعض البلدان، مثل ألمانيا، يُشار إلى القوانين التي تُنظم انضباط موظفي الحكومة، مع استبعاد المعايير التي تتعارض مع الدور القضائي (مثل تلك التي تقضي بإطاعة تعليمات رؤساء المكاتب). ونتيجة لذلك، فإنّ معرفة ما هو غير لائق ويستحق الجزاء في هذه البلدان لا تُستمد إلا بتحليل مجموعة الأحكام التأديبية السابقة، وهو ما لا يُتاح بسهولة للجمهور ولا حتى للباحثين. وقد تعرض هذا النظام التأديبي للنقد لسببين مختلفين إلى حد كبير: (أ) لأنّ السلطة التقديرية الواسعة للغاية المُسندة للسلطات التأديبية يُمكن أن تُشكل تهديداً للاستقلال، بقدر ما يُمكن أن يُساء استخدامها لمعاقبة القضاة على توجهاتهم القضائية: (ب) ولأنّ إسناد سلطة تقديرية واسعة للغاية للسلطات التأديبية، المكونة في كثير من الأحيان حصرياً أو على نحو غالب من القضاة، يُمكن أن يجعل النظام التأديبي غير فعّال، بقدر ما يُمكن لأعضاء هذه السلطات أن يتسامحوا للغاية لدى استخدام صلاحياتهم التأديبية في الحكم على السلوك غير اللائق لزملائهم من القضاة. بيد أنه يتعيّن إضافة أنّ مدونات لقواعد السلوك القضائي صدرت أو هي في طريقها لأن تُعتمد في بلدان تأخذ بالقانون المدني أيضاً.

الإطار ٥٤ – اتجاهات اعتماد مدونات قواعد السلوك القضائي في البلدان التي تأخذ بالقانون المدني

أصدرت بعض البلدان التي تأخذ بالقانون المدني مدونات لقواعد السلوك القضائي، أو هي تقوم بإعداد هذه المدونات. وقد أدرجت إسبانيا في قانون القضاء قائمة تضم ٣٩ مخالفة تأديبية مُصنّفة تحت ثلاثة عناوين (خطيرة جداً وخطيرة وغير خطيرة)؛ ولدى رومانيا مدونة تضم ٣٣ قاعدة أساسية؛ وتقوم فرنسا وهولندا بوضع مدونة قواعد مفصلة وقابلة للإنفاذ للسلوك القضائي؛ وأصدرت إيطاليا قانوناً في عام ٢٠٠٦ لا يتضمن فقط قائمة مفصلة بالمخالفات التأديبية التي تُرتكب على المنصة وبعيداً عنها وإنما يشير أيضاً إلى نوع العقوبات التي تُفرض بالنسبة لكل من هذه المخالفات. وفي بولندا والجمهورية السلوفاكية وهنغاريا، أعدت قواعد للسلوك القضائي من جانب الاتحاد الوطني للقضاة و/أو اعتمدت من جانب المجالس القضائية الوطنية المناظرة. وعلى الرغم من أنّ هذه القواعد غير مُلزِمة قانوناً، فإنها تؤثر بلا شك في القرارات التأديبية، كما أنها على أي حال تدل بوضوح على أنّ الاتجاه نحو اعتماد مجموعة من القواعد لتنظيم السلوك القضائي كعنصر أساسي في عمل النظام القضائي أخذ في الانتشار في عدد متزايد من البلدان التي تأخذ بالقانون المدني.

وفي حين أنّ اعتماد مدونات قواعد السلوك القضائي ما زال محدوداً في البلدان التي تأخذ بالقانون المدني، فإنّ نسق تلك التي اعتمدت وكذلك تلك التي يجري إعدادها يختلف من الناحية الهيكلية عنه في البلدان التي تأخذ بالقانون العام فيما يتعلق بتنظيم السلوك القضائي على المنصة وبعيداً عنها. فليست هناك تعليقات ولا قوائم بالمصطلحات، كذلك لا تصدر فتاوى. وقائمة المخالفات التأديبية لها نفس هيكل قانون العقوبات. وقد اعتمدت مدونة قواعد السلوك القضائي الصينية التي تتضمن ٥٠ حكماً تأديبياً هيكلًا مماثلاً أيضاً.^(١٣٤) وفي بعض البلدان، مثل إيطاليا، يُنصّ على أن يكون الإجراء المتّبع في الإجراءات التأديبية هو نفسه المتّبع في الإجراءات الجنائية "بقدر انطباقه".

^(١٣٣) <http://www.csm.it/ENCJ/pdf/RelazioneFinaleWGJudicialConduct-EN.pdf>

^(١٣٤) <http://www.accci.com.au/code.htm>

وفي غالبية الدول الأعضاء، اعتمدت مدونات قواعد السلوك القضائي عقب مبادرات من أعضاء بارزين في السلطة القضائية وبمشاركة منهم، مثلما هو الحال، على سبيل المثال، في الولايات المتحدة^(١٣٥) ورومانيا^(١٣٦) وإنكلترا وويلز^(١٣٧). وفي بعض الدول الأعضاء، شهد إعداد مدونات قواعد السلوك سواء للقضاة أو لكتبة المحاكم مشاركة واسعة من أصحاب المصلحة في نظام العدالة، على سبيل المثال، في نيجيريا ورومانيا وصربيا. وكان الهدف من المشاركة هو على وجه التحديد السعي إلى تحقيق هدفين رئيسيين: من ناحية، ضمان أن تُجسد المدونة المعايير والمحتوى والتحديات الأخلاقية التي تتسم بها البيئة؛ ومن ناحية أخرى، تحقيق امتثال أفضل للمدونة من خلال إجراء مشاورات واسعة مع أصحاب المصلحة.

الإطار ٥٥- إعداد مدونة قواعد السلوك القضائي في نيجيريا

في عام ١٩٩٥، طلب مؤتمر القضاة النيجيريين إعداد مدونة قواعد مكتوبة للسلوك القضائي. وعيّن رئيس المحكمة العليا لجنة صياغة مكونة من كبار القضاة. وقد نوقشت نسخة من مشروع المدونة التي أعدتها اللجنة من جانب مجلس برئاسة رئيس قضاة نيجيريا وعضوية جميع رؤساء المحاكم في ولايات البلد الست والثلاثين. وفيما بعد، وُزعت الوثيقة على القضاة من جميع مستويات الجهاز القضائي التماسا لتعليقاتهم وملاحظاتهم. أما الملاحظات التي حُصل عليها، فقد خضعت من جديد لمداولات مجلس رؤساء المحاكم. وقُدمت نسخة المدونة المنقحة لمزيد من الدراسة إلى مؤتمر قضاة المحاكم الابتدائية النيجيريين الذي يُعقد كل سنتين وإلى مؤتمر المحاكم العليا النيجيرية الذي اعتمد في نهاية المطاف "مدونة قواعد السلوك للموظفين القضائيين في جمهورية نيجيريا الاتحادية" رسمياً في عام ١٩٩٧.^(١)

^(١) أُنشئت المعلومات المتعلقة بإعداد مدونة قواعد السلوك للموظفين القضائيين في نيجيريا (الموجزة هنا) من جانب رئيس المحكمة العليا في نيجيريا، القاضي م. ل. أويس. وللإطلاع على نص المدونة، انظر <http://www.nigeria-law.org/CodeOfConductForJudicialOfficers.htm>.

الإطار ٥٦- إعداد مدونة القواعد الأخلاقية الرومانية لكتبة المحاكم

أُنخذت مبادرة إعداد مدونة قواعد أخلاقية لكتبة المحاكم من جانب المدرسة الوطنية للكتبة بالتعاون مع مبادرة رابطة المحامين الأمريكية القانونية لوسط أوروبا والمنطقة الأوروبية الآسيوية. وبغية ضمان المصداقية والتماس وجهات نظر جميع الأطراف الفاعلة الرئيسية في المجال القضائي، ضُمَّت لجنة الصياغة ممثلين لوزارة العدل وقيادات المدرسة الوطنية للكتبة واتحاد الكتبة وممثلين لمحكمة استئناف بوخارست ورابطة محامي بوخارست والوكالة الوطنية لموظفي الحكومة ومكتب المدعي العام بالمحكمة العليا للنقض وممثلين لمبادرة رابطة المحامين الأمريكية القانونية لوسط أوروبا والمنطقة الأوروبية الآسيوية. وقد نُشر مشروع المدونة على الموقع الشبكي للمدرسة الوطنية للكتبة وأُرسل إلى وزارة العدل والمعهد الوطني للقضاة ووكالات عامة أخرى. وقام المجلس الأعلى للقضاء، المُكلف بالموافقة النهائية على المدونة، بتشكيل فريق عامل وضع في حساباته الاقتراحات المتلقاة واعتمد في نهاية المطاف "مدونة القواعد الأخلاقية لكتبة المحاكم" في نيسان/أبريل ٢٠٠٥.

^(١) للإطلاع على مزيد من التفاصيل الأكثر دقة بشأن الإجراءات المعتمدة من أجل إعداد المدونة والموافقة عليها، انظر http://www.abanet.org/rol/publications/romania_clerks_ethics_06.2005.pdf.

^(١٣٥) وضعت القواعد الأولى للأخلاقيات القضائية في الولايات المتحدة لجنة من القضاة والمحامين برئاسة رئيس المحكمة العليا في الولايات المتحدة، و. ه. تافت.

^(١٣٦) اعتمد المجلس الأعلى للقضاء مدونة القواعد الأخلاقية الرومانية للقضاة.

^(١٣٧) <http://www.judiciary.gov.uk/publications-and-reports/guidance/guide-to-judicial-conduct>

٣- الآليات التأديبية والعقوبات

في بعض البلدان، تتمثل العقوبات الوحيدة لسوء السلوك القضائي في فصل القضاة من وظائفهم. وهذا هو الحال، على سبيل المثال، في كندا وأستراليا. ويحق للمجلس القضائي الكندي (المكون من قضاة فقط) أن يحقق في الشكاوى وادعاءات سوء السلوك القضائي المقدمة ضد القضاة الاتحاديين. وإذا وجد أدلة على سوء سلوك خطير جاز له أن يوصي وزير العدل بفصل القاضي. ويتعين على الوزير بدوره أن يحصل على موافقة مجلسي العموم والشييوخ. وأيضاً في أستراليا، ليس لسوء السلوك القضائي من جزاء إلا فصل القاضي، والإجراء مماثل لما هو معتمد في كندا.

وحتى النصف الثاني من القرن الماضي، كانت الولايات المتحدة تتبع نهج "الكل أو لا شيء" هذا، وهو لا يلائم سوى التعامل مع حالات سوء السلوك البالغ فقط. وكان من الممكن فصل القضاة الاتحاديين عن طريق المقاضاة الجنائية (يقوم مجلس النواب بتوجيه الاتهامات الرسمية ومن ثم يتولى مجلس الشيوخ المحاكمة). أمّا قضاة الولايات فكان من الممكن فصلهم بواسطة المقاضاة الجنائية و/أو بواسطة إجراءات العزل أو التوجيه المتسمة بنفس الدرجة من التعقيد. وما زالت هذه الجزاءات قائمة، ولكن اعتباراً من الستينيات من القرن الماضي جرى إنفاذ مدونات قواعد السلوك القضائي تدريجياً في الولايات الخمسين جميعها وكذلك على المستوى الاتحادي.

الإطار ٥٧- المبادرة والإجراءات والعقوبات التأديبية في الولايات المتحدة

(أ) على مستوى الولايات، تُعتمد مدونات لقواعد السلوك القضائي، مشابهة بعضها لبعض، وتُطبق من قبل منظمات معنية بالسلوك القضائي مكونة بالكامل من قضاة ومحامين ومواطنين خاصين من ذوي السمعة الحسنة، وذلك بنسب تختلف من ولاية إلى أخرى.^(١) ويحق للمنظمات المعنية بالسلوك القضائي هذه أن تضطلع بالتحقيقات لدى تلقيها شكاوى من المواطنين، أو حتى من تلقاء نفسها. وتتبع المنظمات المعنية بالسلوك القضائي إجراءات شبه قانونية ويُمكنها، حسب الولاية، فرض عقوبات متنوعة لسوء السلوك القضائي أو توصية هيئة أعلى بفرضها مثل التوبيخ أو التنبية أو النقد أو الغرامة أو الإيقاف أو الإحالة القسرية إلى التقاعد أو الفصل. ويُمكن دائماً الطعن في القرارات التأديبية للمنظمات المعنية بالسلوك القضائي أمام محكمة أعلى في الولاية. وفي ولايات مختلفة، تُنشر على الملأ الأنشطة التأديبية للمنظمات المعنية بالسلوك القضائي في مراحل مختلفة من الإجراءات التأديبية (أثناء سير التحقيقات أو عند توجيه الاتهامات أو عند فرض العقوبات).

(ب) على المستوى الاتحادي، ما زالت المقاضاة الجنائية هي السبيل الوحيد المتاح لفصل القضاة. ومنذ عام ١٩٨٠، يسمح قانون اتحادي، هو قانون السلوك والعجز القضائي، لأي مواطن بتقديم شكوى إلى محكمة الاستئناف المختصة يدّعي فيها أن قاضياً اتحادياً يمارس سلوكاً يضرّ بالعمل السليم للعدالة (بما في ذلك حالات العجز العقلي أو البدني). ويستعرض رئيس قضاة المحكمة المختصة الشكوى ويقوم بحفظها أو، إذا وجد سبباً كافياً، يعين لجنة من القضاة للتحقيق في الحالة وإعداد تقرير للمجلس القضائي للمحكمة الذي يُمكنه بدوره إما أن يحفظ الشكوى أو يقوم بإصدار حكم بشأن الحالة أو حتى فرض عقوبات مثل نقد القاضي أو توبيخه بواسطة رسالة خاصة أو بواسطة إعلان عام. وفي حالة سوء السلوك الخطير للغاية، يجوز للمجلس القضائي أن يطلب إلى المؤتمر القضائي للولايات المتحدة (الذي يرأسه رئيس قضاة المحكمة العليا ويضم قضاة يمثلون جميع الدوائر القضائية) أن يحيل الحالة إلى مجلس النواب لإمكانية المقاضاة الجنائية. ويجوز للشاكرين أو للقضاة المتضررين من إجراءات المجلس أن يلتسوا من المؤتمر القضائي للولايات المتحدة مراجعتها.

وتجدر ملاحظة ما يلي:

- عند جميع مستويات الإجراءات التأديبية (أو المتعلقة بالعجز)، لا يقوم بتقييم الشكوى والفصل فيها، باستثناء فيما يتعلق بالمقاضاة الجنائية، إلا القضاة (رئيس قضاة محاكم الاستئناف ولجان التحقيق والمجالس القضائية لمحاكم الاستئناف والمؤتمر القضائي للولايات المتحدة).

- يتعين إبقاء الشاكي على علم بالإجراءات التأديبية ونتيجتها، كما يحق له أن يلتمس المراجعة.
- في عام ٢٠٠٤، عين رئيس قضاة المحكمة العليا في الولايات المتحدة لجنة لتقييم فعالية النظام التأديبي. وقد استعرضت اللجنة الشكاوى التي حُفظت وأجرت مقابلات شخصية عديدة. ورغم رضا اللجنة عن نتائج التحقيق، فقد أصدرت في عام ٢٠٠٦ عدّة توصيات. ١٨١ وكان من هذه التوصيات، أنه ينبغي للمحاكم المحلية أن تروّج على نحو أفضل بين المواطنين لحقهم في التقدم بشكاوى وطريقة القيام بذلك، وأنه ينبغي إعداد برامج توجيه خاصة للقضاة المعيّنين حديثاً من أجل تلافي حفظ الشكاوى دون مبرر. وسواء على مستوى الولاية أو على المستوى الاتحادي، يتعين حفظ الشكاوى المتعلقة بالسلوك القضائي إذا كانت تتصل على نحو مباشر بالأسباب الجوهرية للقرارات القضائية أو الإجرائية.

^(١) http://www.ajs.org/ethics/eth_jud_conduct.asp

^(٢) <http://www.supremecourtus.gov/publicinfo/breyercommittee/report.pdf>

الإطار ٥٨- المبادرة والإجراءات والعقوبات التأديبية في البلدان التي تأخذ بالقانون المدني

هناك أوجه تفاوت كبيرة، في البلدان التي تأخذ بالقانون المدني، فيما يتعلق بالمبادرة التأديبية وتكوين السلطات المسؤولة على التأديب والعقوبات التأديبية. وفيما يلي بعض من أهم أوجه التفاوت:

(أ) في بعض البلدان، تضطلع بالمبادرة التأديبية وزارة العدل التي تتقاسم هذه الصلاحيات مع سلطات أخرى: في إيطاليا مع المدعي العام لمحكمة النقض وفي فرنسا مع رؤساء محاكم الاستئناف. وفي النمسا، يحق لنفس السلطة الجماعية أن تستهل الإجراءات التأديبية وأن تجري التحقيقات وأن تحاكم (بيد أن من يجرون التحقيقات لا يشاركون في فريق المحاكمة).

(ب) في بعض البلدان، تُسند الصلاحيات التأديبية حصراً لسلطات جماعية تعمل على المستوى الوطني (في إيطاليا، على سبيل المثال، يتركز المستوى الأول للقضاء التأديبي في يد المجلس الأعلى للقضاء، في حين يُسند المستوى الاستثنائي لمحكمة النقض). وفي بلدان أخرى، مثل ألمانيا والنمسا، تتولى التعامل مع المستوى الأول للقضاء التأديبي هيئات تعمل على مستوى مختلف محاكم الاستئناف.

(ج) في بعض البلدان، تتكون الأفرقة حصراً من القضاة (على سبيل المثال، في النمسا وألمانيا). وفي بلدان أخرى، تضم أفرقة المحاكمة أغلبية من القضاة وأقلية من الأعضاء "غير المتخصصين" (مثل المحامين وأساتذة القانون وغيرهم) كما في إيطاليا وفرنسا. ولكن لا يُسند المستوى التأديبي الاستثنائي إلا لهيئات مكونة من القضاة فقط. وتجدر ملاحظة أن أفرقة المحاكمة على المستوى الأول للقضاء التأديبي في إيطاليا وفرنسا تضم أيضاً أعضاء من النيابة العامة، وذلك بالنظر إلى أن القضاة وأعضاء النيابة العامة ينتمون إلى نفس السلك (أي أنهم يعيّنون معاً ويمكنهم الانتقال من إحدى الوظائف إلى الأخرى خلال حياتهم الوظيفية). ومدونة قواعد السلوك والإجراءات التأديبية وأفرقة المحاكمة في إيطاليا هي نفسها على السواء بالنسبة للقضاة وأعضاء النيابة العامة. وفي بعض البلدان، مثل فرنسا وألمانيا وبلجيكا، يحق لرؤساء المحاكم معاقبة قضاة محاكمهم مباشرة بعقوبات بسيطة مثل التنبيه.

(د) في أغلب البلدان التي تأخذ بالقانون المدني، تتفاوت العقوبات التأديبية من حيث أنواعها وعددها. وهي تتراوح بين التنبيه والفصل (في بعض الحالات بمعاش تقاعدي مخفّف أو دون معاش تقاعدي). وبعض العقوبات لها طابع مالي، مثل خفض المرتب (كما في ألمانيا والنمسا وفرنسا وبلجيكا وهنغاريا والجمهورية السلوفاكية) أو الغرامات (كما في ألمانيا وإسبانيا والدانمرك). ولبعض العقوبات الأخرى آثار مالية مثل

الإطار ٥٨ - (تابع)

خفض الرتبة الوظيفية (على سبيل المثال، في فرنسا) أو الأقدمية في الخدمة (على سبيل المثال، في إيطاليا). وفي غالبية البلدان، تشمل العقوبات التأديبية أيضا النقل إلى محكمة أخرى. وفي جميع البلدان، يُمكن إيقاف القضاة عن عملهم إذا ما اتُهموا بسوء سلوك تأديبي خطير للغاية أو مخالفات جنائية.

(هـ) وكما في حالة البلدان التي تأخذ بالقانون العام، تُمنح ضمانات للقاضي المشتبه في سوء سلوكه أو المُعاقب على ذلك. فمنذ بداية الإجراءات التأديبية، يحق للقاضي أن يُدلي بأقواله، كما يحق له أن يتلقى المساعدة من محام (في الواقع، قاض آخر دون استثناء تقريبا) في جميع مراحل الإجراءات التأديبية. وعلاوة على ذلك، يحق للقاضي الذي يُحكم عليه بسبب سوء السلوك أن يطلب مراجعة الحكم إمّا من خلال إجراء إداري أو قانوني أو كليهما (على سبيل المثال، في ألمانيا).

(و) في البلدان التي تأخذ بالقانون المدني، يكون دور المواطنين في الإجراءات التأديبية محدودا جدا. وفي أغلب البلدان، لا يوجد إجراء رسمي يُمكن للمواطنين بمقتضاه قيد شكوى. وبطبيعة الحال يُمكنهم إرسال شكاوهم من سوء السلوك القضائي إلى السلطات المسؤولة عن استهلال الإجراءات التأديبية، ولكنهم في العادة لا يحق لهم حتى مجرد معرفة نتيجة شكاوهم. وعلى أي حال، لا يُمكنهم أن يكونوا طرفا في الإجراءات التأديبية، وهو أمر ممكن في بعض البلدان التي تأخذ بالقانون العام.^(١)

^(١) بيد أنّ إصلاحا حديثا للدستور الفرنسي ينص على أن يسمح القانون للمواطنين بتوجيه شكاوهم إلى المجلس الأعلى للقضاء والإحاطة علما بقرارات المجلس (المادة ٣٤ من القانون الدستوري رقم ٢٠٠٨-٧٢٤).

٤ - الاستنتاجات والتوصيات

- ينبغي اتّباع نهج تشاركي لدى إعداد مدونات قواعد السلوك، مع مراعاة أنه يتعيّن لمبادئ السلوك الأخلاقي أن تُجسّد المعايير والمحتوى والتحديات الأخلاقية التي تتسم بها البيئة. وهناك ارتباط وثيق بين الامتثال للمدونة والشعور بملكيّتها، وبالتالي فكلما زاد الشعور بملكية المدونة من خلال التشاور زاد كذلك احتمال الامتثال لها.
- ينبغي للنهج التشاركي في إعداد مدونات قواعد السلوك أن يتضمن أيضا أصحاب المصلحة الخارجيين من أجل ضمان أن تُجسّد المبادئ الأخلاقية "منظورَ الزبائن" (مثل رابطات المحامين والأوساط الأكاديمية والمجتمع المدني ذي الصلة والشرطة ورابطات الأعمال).
- يُمكن أن يُستمد التوجيه الأولي لمحتويات مدونات قواعد السلوك أساسا من مبادئ بانغالور بشأن السلوك القضائي وكذلك من المعايير الإقليمية المماثلة.
- ينبغي اعتبار المدونة وثيقة حيّة واستعراضها من آن لآخر في ضوء التحديات الأخلاقية الناشئة ومدى فعالية المدونات في التصدي لهذه التحديات.
- ينبغي إنشاء نظام لنشر المدونة وضمان حصول جميع الموظفين القضائيين على نسخة منها.
- ينبغي إنشاء برنامج للأخلاقيات المهنية للجهاز القضائي.
- ينبغي إنشاء وظيفة استشارية يُمكن للقضاة الحصول من خلالها على توجيه سلوكي عملي.
- ينبغي إعلام مستخدمي المحاكم عموما بالمبادئ.
- ينبغي إقامة نظام لتلقي آراء الجمهور من أجل ضمان أن يتمكّن كلُّ من يشعر أنّ قاضيا لم يمثّل في سلوكه للمتطلبات من تقديم شكواه بسهولة إلى السلطة المختصة. وعلاوة على ذلك، ينبغي ضمان إحاطة الشاكرين علما بالنتيجة النهائية لشكاوهم.

المراجع

- American Bar Association Standing Committee on Pro Bono and Public Service, Supporting Justice II: A Report on the Pro Bono Work of America's Lawyers at 19-21 (Feb. 2009), www.abanet.org/legalservices/probono/report2.pdf. By contrast, key factors that discourage participation in pro bono activities. Ibid. art. 22-23.
- American Bar Association, Standing Committee on Pro Bono and Public Service, Supporting Justice: A Report on the Pro Bono Work of America's Lawyers 6.
- عينة من برنامج عمل تدريبي، بما في ذلك لمحة عن أهداف الدورة واستراتيجية التدريس، http://philja.judiciary.gov.ph/attachments/1_Judicial_Reform_Advocacy_Orientation_Workshop.pdf.
- مبادئ بانغالور بشأن السلوك القضائي، القيمة ٣: النزاهة، التطبيق ٣-٢.
- مبادئ بانغالور بشأن السلوك القضائي، القيمة ٤: اللياقة، التطبيق ٤-١٥ (المراقبة فيما يتعلق بقبول الهدايا أو الميزات)؛ والقيمة ٥: المساواة، التطبيق ٥-٤ (المراقبة فيما يتعلق بضمان المساواة في المعاملة وعدم التمييز)؛ والقيمة ٦: المقدرة والاجتهاد، التطبيق رقم ٦-٦ (المراقبة فيما يتعلق بالمحافظة على النظام واللياقة في كل الإجراءات).
- Brennan Center for Justice, Language Access in State Courts art. 1 (2009); Conference of State Court Administrators, White Paper on Court Interpretation: Fundamental to Access to Justice at 4 (Nov. 2007).
- Brennan Center for Justice, Language Access in State Courts art. 11-33 (2009).
- Canadian Ethical Principles for Judges, pp. 3-4, www.cjc-ccm.gc.ca. Also the Foreword to the "Guide to Judicial Conduct of England and Wales", www.judiciary.gov.uk/Resources/JCO/Documents/guidance_guide_to_judicial_conduct_update_2008.pdf.
- CEPEJ (2006), Compendium of "best practices" on time management of judicial proceedings.
- Checchi & Co. Consulting, Inc., Guatemala Justice Program 1999-2004: Final Report 29-31 (2004).
- Checklists draw upon the experience of the New York-based firm of Skadden, Arps, Slate, Meagher and Flom LLP and is detailed in: Ronald J. Tabak, *How Law Firms Can Act to Increase Pro Bono Representation* (2003), www.probonocentrum.cz/_files/file/podklady%20pro%20kulat%C3%BD%20st%C5%AFI/Tabak_How%20law%20firms%20can%20act%20to%20increase%20pro%20bono%20representation.pdf.
- صدرت مدونات لقواعد سلوك الموظفين غير القضائيين في بلغاريا في عام ٢٠٠٣ وفي الفلبين http://philja.judiciary.gov.ph/alerts/2004/e-alerts_jun04.htm (2004) ورومانيا http://www.csm1909.ro/csm/linkuri/02_06_2006__4521_en.doc (2006) وروسيا (٢٠٠٦)، <http://www.nacmnet.org/ethics/Ethics%20101208/Russian%20Fed%20Rules%20of%20Conduct0106Eng.doc> وصربيا (٢٠٠٩) وأوكرانيا (٢٠٠٩) وكوسوفو (٢٠١٠)، http://www.kgjk-ks.org/repository/docs/Kodi_Etikes_Stafi_Gjyqesor_Eng.pdf.
- Cohen, M. D., March, J. G., and Olsen, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25. March, J. G., and Olsen, J. P. (1979). *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen.
- تعليق على مبادئ بانغالور بشأن السلوك القضائي، مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، http://www.unodc.org/documents/corruption/publications_unodc_commentary-e.pdf.
- الاستقصاءات الشاملة لمستخدمي المحاكم، انظر عموماً، على سبيل المثال، مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، تقييم نزاهة نظام العدالة وقدرته في ثلاث ولايات نيجيرية: تقرير عن التقييم التقني (كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦)، www.unodc.org/pdf/corruption/publications_indonesia_e_assessment.pdf؛ ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (٢٠٠٤)، تقييم نزاهة قطاع العدالة في مقاطعتين إندونيسيتين: تقرير عن التقييم التقني (آذار/مارس ٢٠٠٦)، http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_nigeria_assessment.pdf.
- Conference of State Court Administrators, White Paper on Court Interpretation: Fundamental to Access to Justice art. 4 (Nov. 2007).
- Contini F, Mohr R. 2008. Judicial Evaluation. Traditions, innovations and proposals for measuring the quality of court performance. Saarbrücken: VDM. 120 pp.

- Contini, F., and Lanzara, G. F. (Eds.). (November 2008). *ICT and Innovation in the Public Sector. European Studies in the Making of E-Government*: Palgrave Macmillan.
- Court Service of Ireland, a teaching resource packet, "Let's Look at the Law," www.courts.ie/courts.ie/Library3.nsf/PageCurrentWebLookUpTopNav/Schools.
- http://fcthighcourt.gov.ng/index.php?option=com_content&view=article&id=259&Itemid=124: أدلة مستخدمي المحاكم.
- Definitions that are also provided by OECD (DAC Glossary of Key Terms in Evaluation, May 2002), www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf and USAID. See also The United Nations Rule of Law Indicators, Implementation Guide and Project Tools (2011), at www.un.org/en/peacekeeping/publications/un_rule_of_law_indicators.pdf.
- Department of Audits and Accounts, Special Report on State Employee Incentive Payments, Fiscal Year 2008 art. 3-4 (Apr. 2009), www.audits.ga.gov/rsaAudits/viewMain.aud.
- DiIulio, J. J., Alpert, G. P., Moore, M. H., Cole, G. F., Petersilia, J., Logan, C. H., et al. (1993). *Performance Measures for the Criminal Justice System. Discussion Papers from the BJS-Princeton Project: Bureau of Justice Statistics—Princeton University Study Group on Criminal Justice Performance Measures*.
- Di Federico Giuseppe (ed—2005), *Recruitment, Professional Evaluations and Career of Judges and Prosecutors in Europe: Austria, France, Germany, Italy, the Netherlands and Spain*, Lo Scarabeo, Bologna, www.irsig.cnr.it.
- Di Federico Giuseppe, "Recruitment, Professional Evaluation, Career and Discipline of Judges and Prosecutors in Italy"; also, G. Di Federico, "Independence and Accountability of the Italian Judiciary: the Experience of a Former Transitional Country in a Comparative Perspective," in A. Sajo (ed.), *Judicial Integrity*, Martinus Nijhoff, Publishers, Leiden/Boston, 2004, pp. 181-206.
- Esterling K. M. (1999), *Judicial Accountability the Right Way: official performance evaluations help the electorate as well as the bench*, in *Judicature*, Vol. 82, no. 5, pp. 206-215.
- European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) (2006), *Length of court proceedings in the member States of the Council of Europe based on the case-law of the European Court of Human Rights*, Strasbourg: European Commission for the Efficiency of Justice.
- European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ) Working Group on Quality Management. 2008. *Report ENCJ Working Group Quality Management*, European Network of Councils for the Judiciary, Budapest.
- Fabri, M., Jean, J.-P., Langbroek, P., and Pauliat, H. (Eds.) (2005). *L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité*. Paris: Montchrestien.
- Fabri, M., and Contini, F. (Eds.). (2001). *Justice and Technology in Europe: How ICT is Changing Judicial Business*. The Hague, the Netherlands: Kluwer Law International.
- Federal Judicial Center, *Benchbook for United States District Court Judges* (4th ed., with March 2000 revisions), [www.fjc.gov/public/pdf.nsf/lookup/Benchbk.pdf/\\$file/Benchbk.pdf](http://www.fjc.gov/public/pdf.nsf/lookup/Benchbk.pdf/$file/Benchbk.pdf).
- Foundation of University Legal Clinics, *Annual Report on Activity of Student Legal Clinics 2006/07*, www.fupp.org.pl/download/prezentacja_2006-2007.ppt (in Polish).
- Foundation of University Legal Clinics, *Annual Report on Activity of Student Legal Clinics 2006/07*, www.fupp.org.pl; Stephen Golub, *Nonlawyers as Legal Resources for Their Communities*, in *Many Roads to Justice: The Law Related Work of Ford Foundation Grantees Around the World* 297, 303 (Mary McClymont and Stephen Golub eds., 2000).
- www.unodc.org/pdf/corruption/publication_jig4.pdf: الاجتماع الرابع للفريق المعني بتدعيم نزاهة القضاء، فيينا، ٢٧-٢٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥.
- Friedman L. M. (1994), *Total justice*, Russel Sage, New York; Irschl R. (2004), *Juristocracy—Political not Juridical*, in *The Good Society*, vol. 13, No. 3, 6-11; Tate C. N. and T. Vallinder (eds), *The Global Expansion of Judicial Power*, New York University Press, New York.
- Hagsgård M. B. 2008. *Internal and External Dialogue: A Method for Quality Court Management*. *International Journal For Court Administration* 1:13-8.

المصدر نفسه.

المصدر نفسه، الصفحات ٧٧-٨٤.

العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية المادة ١٤(٣)(د): واتفاقية حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية المادة ٦(٣)(ج): والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان المادة ٨(٢): والميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب (ميثاق بانجول)، المادة ٧.

العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية المادة ١٤(١): واتفاقية حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، المادة ٦(١).

المصدر السابق، الصفحة ٤.

المصدر السابق، الصفحة ٢١.

J. M. Shaman, S. Lubert and J. J. Alfini, *Judicial Conduct and Ethics*. Michie Law Publications, Charlottesville Virginia, 1995. pp.1-28.

التعيينات القضائية في إنكلترا وويلز: السياسات والإجراءات، www.dca.gov.uk/judicial/appointments/jappinfr.htm#contact.
إصلاحات المجالس القضائية من أجل قضاء مستقل. أمثلة من مصر والأردن ولبنان والمغرب وفلسطين، الاتحاد الدولي لحقوق الإنسان، أيار/مايو ٢٠٠٩، www.unhcr.org/refworld/pdfid/4a83c4420.pdf.

Karl E. Thoennes III, A National Inventory and Review of Ethics Codes for Court Managers and Staff (Institute for Court Management, 2007), www.ncsconline.org/D_Icm/programmes/cedp/papers/Research_Papers_2007/Thoennes_NACM-Code.pdf.

Langbroek, P., and Fabri, M. (2007). Internal case assignment and judicial impartiality: comparative analysis. In P. Langbroek and M. Fabri (Eds.), *The right judge for each case. A study of case assignment and impartiality in six European judiciaries*. Antwerp: Intersentia.

Legal Aid Board of South Africa, Annual Report 2009-2010 art. 2.

Legal Services Corporation, Documenting the Justice Gap in America: The Current Unmet Civil Legal Needs of Low-Income Americans art. 15 (2nd ed.; June 2007), www.lsc.gov/justicegap.pdf. Ibid. art. 4. Ibid. art. 9, 12. South Africa's Justice Centres, www.legal-aid.co.za, Legal Aid Center in Belize (www.belizeaw.org/legal_aid.html); Legal Aid Department in Hong Kong www.lad.gov.hk/eng/documents/ppr/publication/guide_to_legal_aid_services_in_hongkong%28e%29_lowr.pdf; Legal Assistance Centre in Namibia www.lac.org.na; Legal Aid Bureau in Singapore <http://app2.lab.gov.sg/>; and Community Legal Advice Centres in England www.lawcentres.org.uk.

Legal Services Corporation, Fact Sheet: Statutory Restrictions on LSC-Funded Programmes, available at www.lsc.gov/pdfs/Restrictions.pdf South Africa, civil legal aid Legal Aid Board, Legal Aid Guide 2009 at 48-52, available at www.legal-aid.co.za/images/legal-services/Guide/laguide.pdf. In Hong Kong, Legal Aid Department, Guide to Legal Aid Services in Hong Kong at 6, www.lad.gov.hk/eng/documents/ppr/publication/guide_to_legal_aid_services_in_hongkong%28e%29_lowr.pdf.

Linn Hammergren, Institutional Strengthening and Justice Reform 16-21 (USAID Center for Democracy and Governance Paper No. PN-ACD-020, Aug. 1998).

National Association of Judiciary Interpreters and Translators, Position Paper: Telephone Interpreting in Legal Settings art. 1 (Feb. 2009), www.najit.org/publications/Telephone%20Interpreting.pdf.

National Association of Judiciary Interpreters and Translators, Code of Ethics and Professional Responsibilities, http://ethics.iit.edu/indexOfCodes-2.php?key=15_403_707.

National Conference of State Trial Judges (United States) (1992). Trial management standards recommended by [the] National Conference of State Trial Judges. Chicago: American Bar Association.

Ng, G. Y., Velicogna, M., and Dallara, C. (2008). Monitoring and Evaluation of Court System: A Comparative Study. Strasbourg: European Commission for the Efficiency of Justice.

OPM, Incentive Awards: The Changing Face of Performance Recognition art. 8-9.

Penal Reform International, Index of Good Practices in Providing Legal Services in the Criminal Justice System 15 (Version 2, Feb. 2006).

"Performance Measurement" A Dictionary of Business and Management. Ed. Jonathan Law. Oxford University Press, 2006. Oxford Reference Online. Oxford University Press. www.oxfordreference.com/views/ENTRY.html?subview=Main&entry=t18.e4763

Procedure adopted for the development and approval of the code in Romania, www.abanet.org/rol/publications/romania_clerks_ethics_06.2005.pdf.

Public Interest Law Initiative and Open Society Justice Initiative, 2nd European Forum on Access to Justice (Budapest, Hungary, Feb. 24-26, 2005): Preliminary Forum Report 26 (2005).

تقرير الاجتماع الرابع للفريق المعني بتدعيم نزاهة القضاء (فينا، ٢٧-٢٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥)، الصفحات ١٨-٢١، www.unodc.org/pdf/corruption/publication_jig4.pdf.

Reiling D. 2009. Technology for Justice. How Information Technology Can Support Judicial Reform. Leiden University Press. 310 pp.

Rodgers and Hunter arguing for its effectiveness and Dinesh and Palmer describing the failures of MBO
Rodgers R, Hunter J. H. 1992. A foundation of good management practice in Government: management by objectives. Public Administration Review 52; David Dinesh, Palmer E. 1998 Management by objectives and the Balanced Scorecard: will Rome fall again? Management Decision 36 363-9.

Roger E. Hartley, Lisa M. Holmes (2002), The Increasing Senate Scrutiny of Lower Federal Court Nominees, in Political Science Quarterly, Vol.117, No. 2, pp. 259-278.

Schauffler, R. Y. (2007). Judicial accountability in the US state courts Measuring court performance. 3(1), 112-128.

إنشاء برنامج للترجمة الشفوية في المحاكم، www.ncsconline.org/D_Research/CourtInterp/CICourtConsort.html،
الرابط الوطنية للمترجمين القضائيين والشفويين والتحريريين www.najit.org.

Simon Evans and John Williams, Appointing Australian Judges: A New Model, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=938650#.

Solomon, M., and Somerlot, D. K. (1987), Caseflow Management in the Trial Court: Now and for the future, Chicago: American Bar Association.

Solomon, M., and Somerlot, D. (1987). Caseflow Management in the Trial Court: Now and for the Future. Chicago: American Bar Association. Mahoney, B. (1988). Changing Times in Trial Courts.

Steelman, D. C. (2003), Judge shopping and random assignment of cases to judges. Williamsburg, Va.: The National Center for State Courts.

Steelman, D. C. (2000). Case-flow Management. The Hart of Court Management in the New Millennium. Williamsburg, Va.: National Center for State Courts.

The American Judicature Society's Model Code of Conduct for Non-judicial Court Employees, www.ajs.org/ethics/eth_non-judic-employ.asp, the National Association of Court Management's (NACM) Model Code of Conduct for Court Professionals, www.nacmnet.org/codeofconduct.html, the Judicial Conference's Code of Conduct for Judicial Employees, www.uscourts.gov/guide/vol2/ch2a.html.

The Committee's website, www.abanet.org/legalservices/probono/home.html, for additional information on the Committee's activities, including its publications.

وُضعت القواعد الأولى للأخلاقيات القضائية في الولايات المتحدة لجنة من القضاة والمحامين برئاسة رئيس المحكمة العليا في الولايات المتحدة، و. ه. تافت.

الدستور الفرنسي، (المادة ٣٤ من القانون الدستوري رقم ٢٠٠٨-٧٢٤).

الفريق المعني بتدعيم نزاهة القضاء وقدرته، www.unodc.org/pdf/corruption/publication_jig4.pdf.

قام الفريق المعني بنزاهة القضاء، بدعم من مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة وإدارة التنمية الدولية ومؤسسة الشفافية الدولية، بتحديد عدد من المبادئ الأساسية والتوجيهية التي ينبغي اعتمادها لدى وضع المؤشرات وأدوات التقييم المناظرة لها، www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial_group/Third_Judicial_Group_report.pdf.

The Nigerian Code of Conduct for Judicial Officers, www.nigeria-law.org/CodeOfConductForJudicialOfficers.htm.

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المادة ١٣(١).

الاجتماع الثالث للفريق المعني بتدعيم نزاهة القضاء، كولومبو، كانون الثاني/يناير ٢٠٠٣، www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial_group/Third_Judicial_Group_report.pdf.

Thomas Church, J., Carlson, A., Lee, J.-L., and Tan, T. (1978). Justice Delayed. the pace of litigation in urban trial courts. Williamsburg, Va.: National Center for State Courts.

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، (2006) 5، 15 Doing Justice: How Informal Justice Systems Can Contribute

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، Programming for Justice: Access for All, A Practitioner's Guide to a Human Rights-Based Approach to Access to Justice 5 (2005).

- مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (٢٠٠٢)، تقييم نزاهة نظام العدالة وقدرته في ثلاث ولايات نيجيرية: تقرير عن التقييم التقني (كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦)، www.unodc.org/pdf/corruption/publications_nigeria_assessment.pdf.
- ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (٢٠٠٤)، تقييم نزاهة قطاع العدالة في مقاطعتين إندونيسيتين: تقرير عن التقييم التقني، فيينا، جاكارتا ٢٠٠٤، www.unodc.org/pdf/corruption/publications_indonesia_e_assessment.pdf.
- مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، دليل تدريبي عن الأخلاقيات القضائية لفائدة الجهاز القضائي النيجيري: www.unodc.org/documents/corruption/publications_unodc_judicial_training.pdf.
- مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، البرنامج العالمي لمكافحة الفساد، فيينا، أيار/مايو ٢٠٠١، An Economic and Jurimetrics Analysis of Official Corruption in the Courts: www.unodc.org/pdf/crime/gpacpublications/cicp12.pdf.
- مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، البرنامج العالمي لمكافحة الفساد، فيينا، أيار/مايو ٢٠٠١، Investigating the Links between Access to Justice and Governance Factors: www.unodc.org/pdf/crime/gpacpublications/cicp13.pdf.
- مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧، تعليق على مبادئ بانغالور بشأن السلوك القضائي: www.unodc.org/documents/corruption/publications_unodc_commentary-e.pdf.
- مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، الأمم المتحدة، نيويورك وجنيف ٢٠٠٦، Rule of Law Tools for Post Conflict States—Mapping the Justice Sector www.ohchr.org/Documents/Publications/RuleoflawMappingen.pdf.
- مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، الأمم المتحدة، نيويورك وجنيف ٢٠٠٨، Rule of Law Tools for Post Conflict States—Maximizing the legacy of hybrid courts www.ohchr.org/Documents/Publications/HybridCourts.pdf.
- مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، الأمم المتحدة، نيويورك وجنيف ٢٠٠٩، Rule-of-law Tools for Post-conflict States—Amnesties www.ohchr.org/Documents/Publications/Amnesties_en.pdf.
- مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، الأمم المتحدة، نيويورك وجنيف ٢٠٠٩، Rule-of-law Tools for Post-conflict States—National Consultations on Transitional Justice www.ohchr.org/Documents/Publications/NationalConsultationsTJ_EN.pdf.
- الأمم المتحدة، (Rule of Law—International Rule of Law Directory (databases www.unrol.org/article.aspx?article_id=35 www.rolldirectory.org).
- الأمم المتحدة، إدارة عمليات حفظ السلام، CLJAS—Justice Update vol 2, May 2011 www.un.org/en/peacekeeping/publications/cljas/justice052011.pdf.
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، The Asia-Pacific Rights and Justice Initiative (AP-A2J) August 2002 <http://regionalcentrebangkok.undp.or.th/practices/governance/a2j/about.html>.
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، Programming for Justice, Access for all, a Practionner's Guide to a Human Rights-Based Approach to Access to Justice, 2005 <http://regionalcentrebangkok.undp.or.th/practices/governance/a2j/docs/ProgrammingForJustice-AccessForAll.pdf>.
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، Lessons From the Asia-Pacific Rights and Justice Initiative—Applying HRBA to Justice Programmes (lessons learned, guidelines and case studies from the Asia-Pacific <http://regionalcentrebangkok.undp.or.th/practices/governance/a2j/tools/lessons.html> <http://regionalcentrebangkok.undp.or.th/practices/governance/a2j/tools/guidelines.html> <http://regionalcentrebangkok.undp.or.th/practices/governance/a2j/tools/casestudies.html>.
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، Obstructions to Poor People's Access to Justice, 2003 <http://regionalcentrebangkok.undp.or.th/practices/governance/a2j/docs/ObstructionstoPoorPeoplesAccessstoJustice.pdf>.
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، Interfaces between Formal and Informal Justice Systems to Strengthen Access to Justice by Disadvantaged People, Sinclair Dinnen, Research School of Pacific and Asian Studies, Australian National University, November 2003 <http://regionalcentrebangkok.undp.or.th/practices/governance/a2j/docs/FormalandInformalJusticeSystems.pdf>.

صكوك دولية أخرى ذات صلة:

الإعلان العالمي لحقوق الإنسان

العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية

اتفاقية البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب (١٨٨١)

- اللجنة الأفريقية المعنية بحقوق الإنسان والشعوب، قرار بشأن احترام وتدعيم استقلال القضاء (١٩٩٦)
- إعلان كاراكاس لرؤساء المحاكم العليا الإيبيرية الأمريكية (كاراكاس ١٩٩٨)
- ميثاق الدفاع عن حقوق الإنسان للأقليات (١٩٩٣، سان فرانسيسكو)
- مجلس أوروبا: الميثاق الأوروبي بشأن قانون القضاة (١٩٩٨)، توصية بشأن استقلال القضاة وكفاءتهم ودورهم (١٩٩٤)، الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحقوق الأساسية (١٩٥٠)
- اتفاقيات جنيف (١٩٤٩) وبروتوكولاتها (١٩٧٧)
- الميثاق الدولي لحقوق الدفاع القانوني (١٩٨٧، كيبيك)
- مبادئ الأمم المتحدة الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية (١٩٨٥)
- الميثاق العالمي للقاضي (١٩٩٩)
- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان المادة ١٠: العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية المادة ١٤ (١): اتفاقية حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية المادة ٦ (١): الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان المادة ٨ (٥).
- وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية، 'Appendix A at 2-3 (March 1998) Alternative Dispute Resolution Practitioners' Guide.
- United States Agency for International Development, Alternative Dispute Resolution Practitioners' Guide, Appendix A, art 2-3. (March 1998).
- United States Office Of Personnel Management, Office Of Merit Systems Oversight And Effectiveness, Incentive Awards: The Changing Face Of Performance Recognition, Follow-Up Report Of A Special Study, art. 11 (Mar. 2000) [hereinafter OPM, Incentive Awards: The Changing Face of Performance Recognition], www.opm.gov/studies/incent00.pdf.
- V. Autheman and S. Elena, "Global Best Practices: Judicial Councils. Lessons learned from Europe and Latin America", IFES Rule of Law White Paper Series (2004); www.ifes.org/~media/Files/Publications/White%20PaperReport/2004/22/WhitePaper_2_FINAL.pdf.
- Velicogna, M. (2008). *Use of Information and Communication Technologies in European Judicial Systems*. Strasbourg: CEPEJ.
- Vera Institute of Justice, 2003. *Measuring Progress toward Safety and Justice: A Global guide to the Design of Performance Indicators across the Justice Sector*. New York, Vera Institute of Justice, www.vera.org/download?file=9/207_404.pdf
- Vera Institute of Justice, 2003. *Measuring Progress toward Safety and Justice: A Global Guide to the Design of Performance Indicators across the Justice Sector*. New York: Vera Institute of Justice p. 5.
- Williamsburg, VA.: NCSC. CEPEJ. (2006). *Compendium of "best practices" on time management of judicial proceedings*. http://euromed-justice.eu/files/repository/20090706165605_Coe.CompendiumofBstpracticesontimemanagementofjudicialproceeding.doc.pdf; [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ\(2006\)13&Sector=secDG1&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=eff2fa&BackColorIntranet=eff2fa&BackColorLogged=c1cbe6](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ(2006)13&Sector=secDG1&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=eff2fa&BackColorIntranet=eff2fa&BackColorLogged=c1cbe6).
- المعهد العالمي للمعلومات القانونية (<http://www.worldlii.org>) هو مبادرة مشتركة بين المعهد الأسترالي الآسيوي للمعلومات القانونية (<http://www.austlii.org>) والمعهد البريطاني الإيرلندي للمعلومات القانونية (<http://www.bailii.org>) والمعهد الكندي للمعلومات القانونية (<http://www.canlii.org>) ومعهد هونغ كونغ للمعلومات القانونية (<http://www.hklii.org/>) ومعهد المعلومات القانونية التابع لكلية حقوق كورنيل (<http://law.cornell.edu>) ومعهد جزر المحيط الهادئ للمعلومات القانونية (<http://www.paclii.org>) والمعهد الآسيوي للمعلومات القانونية (<http://www.asianlii.org>) ومعهد الكومنولث للمعلومات القانونية (<http://www.commonlii.org>) والمصدر الفبرصي للمعلومات القانونية (<http://www.cylaw.org/index-en.html>) والمعهد الفرنسي للمعلومات القانونية (<http://www.droit.org>) والشبكة العالمية للمعلومات القانونية (<http://www.glin.gov>) والمبادرة الإيرلندية للمعلومات القانونية (<http://www.ucc.ie/law/irlil/index.php>) ومشروع Juristisches Internetprojekt (<http://www.juriburkina.org>) ومركز Saarbrücken (<http://www.jura.uni-saarland.de>) ومركز JuriNiger (<http://juriniger.lexum.umontreal.ca>) وتقارير كينيا القانونية (<http://www.kenyalaw.org>) ومصرف بيانات القانون والسوابق القضائية في الفلبين (<http://www.lawphil.net>) ومعهد نيوزيلندا للمعلومات القانونية (<http://www.nzlii.org>) ومعهد أفريقيا الجنوبية للمعلومات القانونية (<http://www.saflii.org>) ولجنة إصلاح القانون التايلندية (<http://lawreform.go.th>) ومعهد أوغندا للمعلومات القانونية (<http://www.ulii.org>).

موارد الإنترنت

- American Judicature Society,
www.ajs.org/ethics/eth_jud_conduct.asp
- Association of Canadian Court Administrators,
www.acca-aajc.ca
- Australia national audit office:
www.anao.gov.au/
- Criminal Justice Assessment Toolkit Homepage
www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/Criminal-Justice-Toolkit.html?ref=menuse
- Dutch Judicial Council Homepage
www.rechtspraak.nl/
- Dutch Ministry of justice, English homepage:
<http://english.justitie.nl/>
- England and Wales, Her Majesty's Inspectorate of Court Administration (HMICA)
www.hmica.gov.uk/
- England and Wales, National audit office
www.nao.org.uk
- European Union of Rechtspfleger,
www.rechtspfleger.org
- Federal Court Clerks Association,
www.fcca.ws
- Federal Probation and Pretrial Officers Association,
www.fppoa.org.
- International Association for Court Administration,
www.iaca.ws
- وزارة العدل الأردنية، صفحة الاستقبال لمديرية التفتيش القضائي
<http://eng.moj.gov.jo/JudicialInspection/Briefing/tabid/76/Default.aspx>
- Judicial Training Institute,
www.jtighana.org/
- Justice Studies Center of the Americas
www.cejamericas.org/portal/index.php/en
- Judiciary of England and Wales,
www.judiciary.gov.uk/publications-and-reports/guidance/guide-to-judicial-conduct
- Law and Research,
www.justlawlinks.com/REFERENCE/cethics.htm.
- National Judicial College of Australia,
<http://njca.anu.edu.au/>
- National Judiciary Council of Nigeria,
www.njc.gov.ng/index.php
- National Center for State Courts, Courttools homepage
www.ncsconline.org/d_research/CourTools/ctTemplates.htm
- Practical Guide: Court and Case Flow Management for South African Lower Courts,
www.justiceforum.co.za/practical_guide.pdf
- Quality Project of the Courts in the Jurisdiction of the Court of Appeal of Rovaniemi, Finland, Homepage
www.oikeus.fi/27670.htm

- Strengthening Judicial Integrity and Capacity, Nigeria
www.unodc.org/pdf/crime/corruption/nigeria/Progress_Report_2.pdf
- Supreme Court of the United States,
www.supremecourtus.gov/publicinfo/breyercommitteereport.pdf
- The Australasian Institute of Judicial Administration,
www.aija.org.au/conferences-and-seminars/past-aija-programmes.html
- The Australasian Legal Information Institute,
www.austlii.edu.au/catalog/215.html
- The Institute of Judicial Training and Research of the Uttar Pradesh Government,
http://ijtr.nic.in/about_us.htm
- المعهد القضائي الأردني
http://images.jordan.gov.jo/wps/wcm/connect/gov/eGov/Government+Ministries+_+Entities/Judicial+Institute+of+Jordan/
- The National Center for State Courts,
www.ncsconline.org/wc/CourTopics/ResourceGuide.asp?topic=JurMan
- University of Chicago, Law School,
www.law.uchicago.edu/academics/clinics.html
- University of Ottawa Community Legal Clinic,
www.uottawa.ca/associations/clinic/eng/main.htm
- United States Federal Judicial Centre,
www.fjc.gov
- United States National Conference of Bankruptcy Clerks,
www.ncbcimpact.org
- Web-based repositories: Commonwealth Legal Information Institute,
<http://www.commonlii.org>
- British and Irish Legal Information Institute, <http://www.bailii.org>.
www.reyestr.court.gov.ua
- World Justice Project, Rule of Law Index
www.worldjusticeproject.org/rule-of-law-index
- World Legal Information,
www.worldlii.org/databases.html

UNODC



مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة

Vienna International Centre, PO Box 500, 1400 Vienna, Austria
Tel.: (+43-1) 26060-0, Fax: (+43-1) 26060-5866, www.unodc.org