مقدمـــة

إكتسب موضوع الإصلاح القضائي في المنطقة العربية أهمية كبرى في السنوات الأخيرة في ظلّ تنامي الربط بين حكم القانون والتنمية، وإزدياد الوعي بأن القضاء الصالح هو المدخل الحقيقي للكثير من العناوين الإصلاحية الأخرى.

فالقضاء الصالح هو نقطة العبور نحو تفعيل وحماية مختلف الحقوق التي تقرها المواثيق الدولية والدساتير والقوانين والتي يفترض ضمانها للجميع دون تمييز. من دون القضاء الصالح، لا يمكن احترام حقوق الإنسان، ولا محاسبة السلطة التنفيذية ومراقبتها، ولا إقامة الانتخابات الحرة والنزيهة، ولا تطوير المجتمع المدني والإعلام. من دون القضاء الصالح يسقط ركن من أركان العقد الإجتماعي الذي أرتضى بموجبه الناس أن يكون القضاء هو الحكم والوسيلة لفصل المنازعات فيما بينهم.

بالرغم من تعدد وتنوع المبادرات والمشاريع التطويرية في الدول العربية، وازدياد المساعدات الدولية المخصصة لتعزيز حكم القانون والمتمثلة بنشاطات مجموعة البنك الدولي (WBG) وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، والوكالة الأميركية للمساعدة الدولية (USAID) وغيرها، تجدر الإشارة الى غياب أي مقاربة رصدية ذات حجم وقيمة لموضوع الإصلاح القضائي في المنطقة ما ينعكس سلبا على كمية ونوعية المعلومات الميدانية المتوافرة وبالتالي على إمكانية قيام مشاريع إصلاحية شاملة مبنية على معرفة متوطدة.

المقاربة الرصدية هي المقاربة التي تعتمد (أ) سلّة من المبادئ والمعايير، المطورة بالمزج بين المبادئ والمعايير الدولية الخاصة بالقضاء من جهة، والأنظمة والخصوصيات الوطنية للدول المعنية من جهة أخرى، و(ب) منهجية علمية واضحة لاستخدام هذه السلّة في عملية تقييمية يتم من خلالها قياس مدى احترام هذه المبادئ والمعايير في النصوص والممارسات.

من هنا، أطلق المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة (ACRLI) في العام 2005، مشروعا إقليميا تحت عنوان "تعزيز حكم القانون والنزاهة في الدول العربية"، بدعم من برنامج إدارة الحكم في الدول العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP-POGAR)، وبالتعاون مع المنظمة الدولية للنظم الإنتخابية (IFES). وذلك بغية دعم عملية الإصلاح في المنطقة العربية من خلال رصد وتحليل محاور الحكم الرشيد فيها. ويهدف المشروع إلى تحقيق الأمور التالية:

(أ) دعم تطوير الأبحاث المتخصصة بالاستناد إلى منهجيات علمية يمكن بواسطتها قياس مستوى التطور في مجالات الإصلاح
(ب) تعزيز الإدراك لدى الهيئات الرسمية ومنظمات المجتمع المدني بأهمية تعزيز حكم القانون والنزاهة في الدول العربية، والإسهام في تحويل هذا الإدراك إلى ثقافة عامة
(ج) تعزيز الحوار القائم حول عملية الإصلاح في المنطقة العربية على الصعيدين العربي والدولي وتقوية الشبكات الإقليمية المختصة بذلك.

وقد تم اختيار ثلاثة محاور محددة للمشروع – القضاء والبرلمان والإعلام – لأنها تشكّل إحدى الركائز الأساسية في عملية تعزيز الديمقراطية والحكم الرشيد. فيما تم اختيار أربعة دول لتنفيذ هذا المشروع – الأردن ولبنان والمغرب ومصر – لأنها تشهد نشاطا ملموسا على مستوى الإصلاح القضائي، إضافة الى كونها تمثّل المشرق والمغرب العربيين وباقة مختلفة من الانظمة السياسية تشمل الانظمة الملكية البرلمانية والشبه برلمانية (الأردن والمغرب) والأنظمة الجمهورية البرلمانية (لبنان) والأنظمة الجمهورية ما بين البرلمانية والرئاسية (مصر)، لكنّها مع ذلك تتمتع بأنظمة قضائية متشابهة وإن اختلفت في أصولها وفي بعض نواحي تنظيمها.

مر تنفيذ المشروع بعدة مراحل استغرقت نحو السنتين، نظّم المركز العربي خلالها عدة حلقات حوارية، ومقابلات شخصية، وورش عمل جمعت مجموعة كبيرة من أصحاب الإختصاص والخبرة بالشأن القضائي على المستوى الوطني والإقليمي والدولي. وذلك بهدف تطوير الأرضية الفكرية التي إنطلق منها المركز نحو صياغة "مبادئ القضاء الصالح" بالتعاون مع المنظمة الدولية للنظم الإنتخابية. وقد شكّل إنجاز هذه المبادئ سابقة متميزة وفريدة ليس على مستوى المنطقة العربية فحسب بل على مستوى العالم.

تلا ذلك تفرغ المركز العربي لتطوير منهجيات وضع التقارير الوطنية وإعداد استطلاعات الرأي. وهذا ما تم فعلا لتبدأ بعد ذلك مرحلة إعداد التقارير الوطنية الرصدية في الدول العربية الأربعة حيث تم التعاون مع خبير وطني في كل دولة – عبد الغفار فريحات (الأردن)، وإيليا شلهوب (لبنان)، ورشيد فيلالي مكناسي (المغرب)، وعلي الصادق ومحمد نور فرحات (مصر) – ليكون مسؤولا عن هذه العملية بالتنسيق والتواصل مع المركز العربي.

وبعد مرور أكثر من سنة على أعمال البحث والكتابة، تم إعداد التقارير الوطنية إضافة الى التقرير الإقليمي المقارن واستطلاعات الرأي. وقد تم عرض ومناقشة هذه التقارير على المستوى الوطني من خلال ورشات عمل خاصة لذلك، ثم على المستوى الإقليمي أثناء المؤتمر الإقليمي الذي عقد في القاهرة بتاريخ 26 و27 كانون الثاني/يناير 2007، بالتعاون مع إتحاد المحامين العرب، وبحضور أكثر من 60 مشارك مثّلوا 9 دول عربية هي الأردن والبحرين وتونس والجزائر والعراق ولبنان ومصر والمغرب واليمن، إضافة الى جامعة الدول العربية، ومنظمات دولية، وعدد من منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام. في ختام المؤتمر، أصدر المشاركون التوصيات الختامية التي تضمنت خطة عمل لتطوير القضاء في الدول العربية، ودعوة

موجهة للمركز العربي بالسعي نحو الاستمرار بهذا المجهود الرصدي السباق مع الأخذ بكافة التعليقات والمقترحات التي وردت لتحسينه وتطويره.

يشكّل هذا الكتاب خلاصة محور القضاء في مشروع "تعزيز حكم القانون والنزاهة في الدول العربية"، وخلاصة أكثر من 9570 ساعة عمل، مقسمة على 6540 ساعة عمل للخبراء والباحثين والمساعدين الإداريين، و1500 ساعة عمل للمشاركين من خارج فرق العمل من خبراء ومشاركين في النشاطات المتصلة بالمشروع، و1530 ساعة عمل للعينات المستطلعة في استطلاعات الرأي المختلفة، وخلاصة جهود حوالي

1832 شخص من خبراء وباحثين وقضاة ومحامين وأكاديميين ومساعدين إداريين وغيرهم. وقد تضافرت كل هذه الجهود لإخراج هذا الكتاب الذي تم تقسيمه الى أربعة أقسام أساسية الى جانب المقدمة والملاحق. يتناول القسم الأول الإطار المرجعي لرصد وتحليل وضع القضاء في الدول العربية بما يتضمن من "مبادئ القضاء الصالح"، ومنهجيات التقارير الرصدية، ونتائج استطلاعات الرأي المختلفة التي أجريت. أما القسم الثاني، فيعرض للتقارير الأربعة التي تم إعدادها عن القضاء في الأردن ولبنان والمغرب ومصر، فيما يعرض القسم الثالث للتقرير الإقليمي الذي جمع التقارير الوطنية في رصد مقارن للقضاء في الدول العربية الأربعة. اما القسم الرابع والأخير، فيتناول خطة العمل التي تم مناقشتها وتبنّيها أثناء المؤتمر الإقليمي في القاهرة.

لقد واجه إخراج هذا الكتاب صعوبات عدة منها بعد المسافة بين الخبراء الوطنيين في دولهم وبين الوحدة الإقليمية المشرفة على تنفيذ المشروع في المركز العربي، ومنها قلّة وعدم دقّة المعلومات والبيانات الميدانية وصعوبة الوصول اليها في ظل غياب الشفافية وعدم وجود مقاربات شبيهة في السابق يمكن الاعتماد عليها، إضافة الى محدودية التجاوب لدى عينات استطلاعات الرأي المختلفة. لكن أبرز الصعوبات تبقى حساسية الموضوع بحد ذاته

والإشكاليات الكثيرة التي تثيرها مقاربة رصدية من هذا النوع لدى أعضاء الجسم القضائي وممثلي وزارات العدل. مع ذلك، يسجل للذين شاركوا وساهموا منهم في هذا المشروع، سواء في مرحلة إعداد التقارير أو في مرحلة المناقشات التي تمت قبلها وبعدها، على المستويين الوطني والإقليمي، تعاونهم ورغبتهم في دعم مثل هذا النوع من المشاريع في المستقبل، دون أن يعني ذلك قبولهم المطلق بخلاصات واستنتاجات هذه التقارير التي أثارت قبول وإعجاب البعض ورفض واعتراض البعض الآخر.

ويبقى الإنجاز الأكبر هو نجاح المركز العربي في جمع وزارات العدل والقضاة والمحامين والخبراء المستقلّين على طاولة واحدة لمناقشة أوضاع القضاء في دولهم واقتراح أفضل الوسائل للتطوير والإصلاح في إطار من الرصد والتحليل الموضوعيين وفي بيئة من الحوار والتبادل الفكري البنّاء.

في النهاية، يأمل المركز العربي أن يشكّل هذا الكتاب خطوة صالحة نحو بناء تقاليد الرصد العلمي في المنطقة بهدف المساهمة في دعم عملية إصلاحية شاملة مبنية على معرفة متوطدة وبيانات ومعلومات ميدانية دقيقة حول وضع القضاء في الدول العربية. ويتوجه بالشكر لبرنامج إدارة الحكم في الدول العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي على دعمه للمشروع، وللمؤسسة الدولية للأنظمة الإنتخابية على المساعدة الفنية التي قدمتها، وللخبراء الوطنيين، وفريق عمل المشروع، وكل من ساهم في إخراج هذا الكتاب من قضاة، ومحامين، وممثلين لوزارات العدل، وغيرهم من أصحاب الإختصاص والخبرة في العالم العربي.