



برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

كلمة الدكتورة ريما خلف هنيدي
الأمين العام المساعد للأمم المتحدة
والمدير الإقليمي لمكتب الأمم المتحدة للدول العربية

المؤتمر الإقليمي حول تحديث النظام القضائي
في الدول العربية
مراكش 17-15 مارس 2002

المكتب الإقليمي للدول العربية- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 1- ساحة الأمم المتحدة نيويورك

10017

معالي وزير العدل

المشاركون الأفاضل

الضيوف الكرام

إنه لمن دواعي سروري أن أرحب بكم جميعاً اليوم نيابة عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وأبدأ بتقديم الشكر والامتنان لمعالي وزير العدل الدكتور عمر عزيان الذي كان له فضل المبادرة بالدعوة لعقد هذا المؤتمر. فنحن مدينون بالفضل لك، يا صاحب المعالي، بالدعوة لعقد أول مؤتمر إقليمي حول تحديث النظام القضائي في الدول العربية. وأود أن أحيي وأن أشكر المتحدثين الأفاضل في هذا المؤتمر، الذين سنثري مساهماتهم مناقشاتنا.

التنمية البشرية والحكم

سأحاول، في ملاحظاتي، أن أضع مداولاتنا في النطاق الأساسي للعلاقة بين التنمية البشرية والحكم. وسأتأمل، بالخصوص، في وجهين للحكم هما في قلب جدول أعمالنا هنا، وهما حكم القانون والإصلاح القضائي. ومن بعد سأنظر في بعض مكامن الضعف في النظم القضائية العربية والتي تمثل تحديات لنا جميعاً؛ ومن ثم أشاطركم الرأي في العناصر الأساسية لاستراتيجية برنامج الأمم المتحدة في مناصرة إصلاح النظام القضائي.

وأبدأ في تعريف التنمية البشرية كما نراها في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. فهي مفهوم لا يقتصر على النمو الاقتصادي الذي يسهل تحويله إلى كميات ومقادير. التنمية البشرية بالنسبة لنا هي التنمية التي لا تخلق النمو الاقتصادي فحسب، بل تلك التي تعدل في توزيع ثماره، وهي التنمية التي لا تدمر البيئة بل التي تجدها. هي التنمية التي تمكن الناس لا التي تلقي بهم إلى الأطراف. وهي التي تعطي الأولوية للفقراء، وتوسع خياراتهم وفرصهم وتهيئ لمشاركتهم في القرارات التي تمس حياتهم. فالتنمية البشرية، بتعبير آخر، مقارنة كلية للرفاهية الإنسانية تقوم على تحسين قدرات الناس، وخياراتهم وأفاقهم كي يمارسوا حقوقهم الأساسية.

وبهذا التعريف للتنمية البشرية يتضح مدى تشابك العلاقة بين التنمية البشرية والحكم وبخاصة حكم القانون الذي يشكل أحد المكونات الرئيسية لنسق الحكم. فلا شك أن وجود مؤسسات قانونية راقية في أدائها وحكومات ملتزمة بحكم القانون هما ركنان أساسيان لا غنى عنهما لتحقيق تنمية اقتصادية

وإنسانية شاملة ولقهر الفقر. فحكم القانون لا يرتبط بأداء اقتصادي أفضل فحسب، بل إنه يعزز المناخ لإيجاد المزيد من فرص العمل. والمجتمعات المستقرة التي تحظى بأطر مؤسسية وقانونية فعالة تقود إلى النمو وتجذب رأس المال، وهذه بدورها تتيح فرصا اجتماعية واقتصادية جديدة لجميع فئات المجتمع في ضوء سياسات صحيحة وعادلة. ثم إن المؤسسات القانونية القديرة في أدائها تمكن الفقراء لأنها توفر الحلول العادلة والكفؤة لمشكلاتهم.

وبهذا نرى أن وجود حكم القانون غاية في نفسه كما أنه وسيلة إلى غيره، وبالذات إلى تحقيق أهداف التنمية الإنسانية. وفي الحقيقة، هذا هو السبب لم منظمات التنمية والممارسون لها، سويا مع صانعي القرار ومنتسبي القطاع القضائي، شرعوا في تصميم وتنفيذ مشروعات الإصلاح القضائي والقانوني.

الإصلاح القضائي والقانوني

تضم مشروعات الإصلاح القضائي والقانوني أهدافا، واستراتيجيات وأنشطة كثيرة. فهي قد تسلط الاهتمام على بناء مؤسسات قانونية وقضائية فعالة تطبق القانون وتفسره بعدالة واقتدار، أو على زيادة فعالية المحاكم، أو على أن تجعل العدالة في متناول كل الناس فقيرهم وغنيهم، أو على تحسين مهن القضاء والقانون، أو على كل ذلك. وتشمل الاستراتيجيات عادة تعزيز استقلال القضاء، وتشجيع المشرعين على سن تشريعات أكثر إنصافا، وتحسين سبل الوصول إلى العدالة، وإصلاح المؤسسات برفع كفاءة إدارة العنصر البشري فيها وتوفير احداث طرق وأجهزة العمل.

وقد اكتشفت كثير من منظمات التنمية، من خبرتها المبكرة مع القانون ومع مسار التنمية، أن مشروعات الإصلاح القضائي والقانوني ينبغي أن يسوقها الطلب وأن يصحبها الدعم السياسي. كما بينت التجارب المختلفة أن نجاح هذه المشروعات مرهون بعمقها وشموليتها وعدم اقتصارها على التغيير المظهري والكمي كالبنائيات والحواشيب وحجم الجهاز أو أعداد المحاكم.

وكثير من الناس يدركون الآن أن الإصلاح القضائي – الذي هو الموضوع المخصوص لهذا المؤتمر – ليس الإصلاح القانوني، المعني أساسا بصياغة التشريعات. ومع ذلك، فإن الإصلاح القضائي ميدانه فسيح. فأحيانا، يعني بناء الهياكل القضائية، أو إعادة تشكيل القائم منها. وأحيانا أخرى، يعني

تحديث أساليب العمل طلبا للكفاءة. وتصب مشروعات الإصلاح القضائي اهتمامها على أنشطة رحب مداها مثل التدريب القضائي، وطرق إدارة القضايا، وتجديد طرق العمل بالتقانة الحديثة. وستناقش الجلسات المتعاقبة لهذا المؤتمر هذه المسائل بالتفصيل.

المجال الإقليمي

واستميحك العذر في أن أقدم بضع ملاحظات عن المجال الإقليمي لمشروعات الإصلاح القضائي. ومع أن الأنظمة القانونية في المنطقة تتباين في هيكلها وأدائها، غير أنها تعرض تماثلا في هيكل المحكمة، والتنظيم القضائي، وخدمة المحاكم، والتدريب القضائي. وتملك معظم البلدان العربية جهاز قضاء قدير في مهنته ومحترم في أدائه، وإجراءات قانونية راسخة لحل مدى رحب من النزاعات. كما شرعت عدة بلدان في برامج إصلاحية طموحة سعيا نحو جعل أنظمتها القضائية أكثر استقلالا، وكفاءة، وقربا من الجمهور.

ومع ذلك، فهناك بضع تحديات مشتركة على مدى المنطقة سأذكرها بإيجاز.

أولها **تدني مستوى الكفاءة في إدارة مؤسسات العدل**، وهو تحد قائم في معظم البلدان النامية. فالحمل الضخم من القضايا المتأخر النظر فيها من أكبر العوائق في إجراء العدالة، كما في الطريقة التي يحمل فيها القضاة على صرف وقت طويل في الوظائف الإدارية بدل الانصراف إلى شؤون القضاء. ويزيد العبء أن الخدمات الإدارية غير كافية. فغالبا ما يكون الكتبة، والخبراء، ومن يقومون على تسهيل العمل القضائي والآخرين من الموظفين الرئيسيين، منقلبين بكثرة العمل ومحيطين بقلّة الأجر. ولهذا بات من الضروري وضع الأمور في نصابها. فالعدالة المؤجلة هي عدالة غائبة.

وثانيها **عدم ترسيخ الاستقلال القضائي**، فعلى الرغم من أن الجهاز القضائي في التعريف الدستوري لمعظم الدول هو سلطة مستقلة إلا أن الإدراك العام في المنطقة أن عددا من الأنظمة القضائية فيها لا تتمتع باستقلال حقيقي. وتساهم بعض الصور الصارخة في الانطباع السائد أن النظام القضائي أداة للجهاز التنفيذي.

وثالثها، نوعية التدريب القضائي والقانوني. ففي كثير من البلدان، تشكو معاهد التدريب القضائي أنها تضطر إلى التركيز على مواضيع من المفروض أن كليات القانون شملتها في مناهجها. ويترتب على ذلك إهمال أشكال أخرى من التدريب مثل تعليم الموظفين من غير أهل القضاء، والتدريب العملي بدل التدريب الأكاديمي، والبحث، واستمرار التعليم. وقد بذلت معظم البلدان العربية بعض الجهود في هذه الميادين، لكن معاهد التدريب القضائي القائمة تجد أن ليس في وسعها المضي في أداء كل المهام المطلوبة منها بدون موارد جديدة.

ولهذا نرى في مجال التدريب القضائي ميدانا هاما للتعاون الإقليمي والتمويل الموحد بين معاهد التدريب القضائي العربية يمكن أن يعود بالنفع على جميع المشاركين فيه.

ورابعها، القصور في نشر وتبادل المعلومات في الشؤون القضائية. غير أن هناك بعض المبادرات المشجعة. حيث قامت بعض البلدان العربية بالبدء بإتاحة المعلومات على الإنترنت. ويمكن اعتبار المغرب، والكويت، والإمارات وفلسطين روادا في هذا المجال. فمثلا، تملك وزارة العدل المغربية موقعا إعلاميا على الإنترنت، بينما وضع الفلسطينيون جريدتهم الرسمية على الإنترنت. وتحوز الكويت على نظام متكامل للمعلومات، بينما ابتكرت الإمارات (دبي) برمجية لإجراءات المحكمة. ولكن هذا بداية فقط لجهود بناء الشفافية وتقاسم المعلومات، التي ينبغي أن تتواصل ويمتد مداها.

ومن ناحية أخرى وعلى المستوى الإقليمي، بدأت الأنظمة القضائية العربية تتعاون بشكل أكبر فيما بينها. ففي عام 1983، أسست اتفاقية الرياض للتعاون القضائي مستوى رسميا للتعاون القضائي، وأنشأت مختلف المحاكم الدستورية جهازا لتقاسم المعلومات. ومع ذلك، فينبغي أن تبلغ هذه الجهود أوجها، وبخاصة في الميادين التي تستدعي مزيدا من الجهد لتطويرها مثل تقانة المعلومات والاتصال أو القانون التجاري الدولي.

استراتيجية برنامج الأمم المتحدة: الوصول إلى العدالة

وندير الآن النظر إلى استراتيجية برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والذي يعمل على دعم التنمية في المنطقة من خلال مكاتب في سبعة عشر بلدا عربيا، ومن خلال برامج الإقليمية التي تركز على

الأنشطة ذات الطابع البيئي. وفي الواقع، فإن دعمنا لهذا المؤتمر والذي ينظم بالتعاون مع الدائرة القانونية في البنك الدولي، تم عن طريق إحدى مبادراتنا الإقليمية – برنامج الحكم في المنطقة العربية، أو ما أصبح يعرف بالكلمة المختصرة POGAR .

وفي السنوات الأخيرة، أولى المكتب العربي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي عظيم اهتمامه لتحسين الحكم الذي يتم ببناء القدرات، وبناء المشاركة العامة، وبناء الأطر القانونية الحديثة. وقد أكدت مشروعاته على الإدارة العامة المسؤولة، وعلى المشاركة في صنع القرارات، وعلى شفافية الحكومات، وعلى المؤسسات الأفضل تأهيلاً. ويكمن تعليل هذه المقاربة في كون الناس ينتفعون من الإدارة العامة المتطورة لأنها تمكنهم من سيطرة أكبر على حياتهم ومن الحصول على الخدمات العامة الراقية. وتعتبر سلطة الناس الأكبر على القرارات التي تؤثر عليهم وعلى الخدمات المقدمة إليهم، تعبيراً أصيلاً عن ماهية التنمية التي نتطلع إليها؛ صوت أعظم للناس، ومسؤولية أكبر تجاههم، ومرافق عامة أفضل تصقل قدراتهم.

إن السمة الرئيسية في دعمنا للإصلاح القضائي هو تحسين الوصول إلى العدالة والذي يعتبر حقا إنسانياً أساسياً. فهو الوسيلة العملية لتخفيض الفقر عن طريق تعزيز العدالة الاقتصادية والاجتماعية.

ينطوي الوصول إلى العدالة على جريان فعال لها؛ وعلى نظام قضائي مستقل؛ وقطاع قضائي وقانوني يتميزان بالمهنية واحترام الناس لهما، والشفافية في المسار القضائي . ومن أجل تعزيز الوصول الأفضل إلى العدالة فقد نظم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي دعمه في ست مجموعات من المبادرات.

فنحن نسعى إلى زيادة المعلومات المتيسرة للقضاة، والمحامين، والمدعين العامين، والمدافعين عن الجمهور. يستدعي الوصول الفعال إلى العدالة أن تكتب القوانين والقرارات القضائية بلغة واضحة يفهمها الجمهور وموظفو المؤسسات والقضاة ببسر. ويلزم نشر المعلومات على نطاق واسع في المجتمع القانوني حتى يعرف العاملون في النظام القضائي ما هي الأحكام، ويحيطوا بالتفكير القانوني الوطني والعالمي – وبخاصة ما يتعلق بالقضايا الخلافية أو المتنوعة الأبعاد مثل حقوق الإنسان، والبيئة والطاقة، والسلامة العامة، والعولمة الاقتصادية.

ونحن نشجع الانسياب الحر للمعلومات القانونية للجمهور. تجهل أغلبية المواطنين في البلدان النامية حقوقها ولا تعرف كيف تمارس هذه الحقوق. وهذا يقيد المشاركة النشطة للناس في شؤون مجتمعاتهم. و لعل أفضل آلية لتخفيض الفقر هي تمكين الناس من معرفة كيفية عمل النظام القانوني حتى يستخدموه لمنفعتهم حينما يناصر القانون مصالحهم.

ونحن ندعم نظام الدفاع عن الجمهور، وزيادة كمية وتحسين نوعية المساعدة القانونية للفقراء، والنساء، والأطفال والمراهقين، وكبار السن، والسجناء حيث أن الاستشارة القانونية الجيدة مكلفة وفي أحيان كثيرة بعيدة عن متناول المجموعات الفقيرة. وذلك خسارة لأعضاء المجموعات الضعيفة كما لكافة الناس.

ونحن نشجع الطرق البديلة لحل النزاعات، وبشكل رئيسي على تطبيقها في ميدان الاقتصاد والأسرة والقانون الجنائي. فالتأخير الضخم في عمل المحاكم الناجم عن حملها الثقيل من القضايا يستدعي تقوية النظام القضائي الرسمي بأنشطة متممة تقيم آليات بديلة لحل النزاعات الاجتماعية. وتشمل هذه الآليات المصالحات غير القضائية، والتحكيم، والوساطة ونقل بعض القضايا من نطاق المؤسسات القضائية الرسمية.

ونحن نتعاون للمساعدة على خفض الحواجز المؤسسية والثقافية امام طارقي أبواب قطاع العدل. وتدلنا تجربتنا على أن تبسيط الإجراءات القانونية وتدريب منتسبي قطاع العدالة للتعامل برفق مع المستعملين و مع وسائل الإعلام، كفيل بأن يوقف تداعي ثقة الجمهور في مؤسسات العدالة.

ونحن نعمل كي نضم المنظمات غير الحكومية إلى برامج إصلاح قطاع العدل. حيث ينبغي معاملة الذين يستعملون نظام العدل حاليا أو في المستقبل كفاعلين نشطين في أي برنامج لإصلاح قطاع العدل، وبخاصة تلك البرامج المتصلة بالوصول إلى العدالة. فالمشاركة الاجتماعية تكون الثقة وتنزع إلى تخفيض الفساد القضائي.

وأود أن أختتم بشكركم على إعطائي الفرصة لأن أشاطركم الرأي في تحديات الإصلاح القضائي في المنطقة، وفي الدور الذي يسعى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى القيام به في هذا المجال. واسمحوا لي أن أتمنى لمداولاتكم كل التوفيق في هذا المؤتمر الذي يوفر لنا منبرا يشاطر فيه بعضنا البعض الخبرة والمعلومات عن مسار الجهود لإصلاح وتحديث الأنظمة القضائية في العالم العربي، كما يقدم لنا مناسبة كي نقدح الذهن سويا فيما يمكن أن نقدمه من توصيات عملية ترفع أداء النظام القضائي العربي. وختاما أقدم امتناني العميق للمملكة المغربية ملكا وحكومة وشعبا ولمنظمي هذا الحدث لتشجيعهم الحوار النشط ولمساعدتهم إيانا لكي نوسع ولكي نوحّد جهودنا سعيا نحو تحقيق التنمية الإنسانية في هذه المنطقة.