



المعايير الدولية بشأن استقلال القضاء¹

موجز تنفيذي

السلوك الفعلية أو غياب الأهلية أو عدم القدرة وذلك بالاستناد إلى معايير موضوعية ومقاييس يتم تحديدها مسبقاً و عبر إجراءات تتضمن مراجعة قضائية صحيحة.

- (هـ) ينبغي أن يتقرر نقل أو إعادة تعيين القضاة داخل السلطة القضائية وألا يخضع ذلك فقط لسيطرة الهيئة التشريعية أو التنفيذية وحدها.
- (و) ينبغي أن يتم تأسيس جميع المحاكم بموجب القانون: ولا ينبغي أن تخضع بنية المحكمة لأي تغيير أساسي من جانب السلطة التنفيذية ويجب منع المحاكم الخاصة.
- (ز) ينبغي أن تكون السلطة القضائية أو المجلس القضائي المستقل مسؤولاً عن الإدارة الإدارية للقضاء.
- (ح) تخضع المحاكم غير المحاكم التقليدية لمعايير استقلال القضاء نفسها التي تخضع لها المحاكم العادية.
- (ط) ينبغي تزويد المحاكم بالموارد المالية المناسبة والتي تمكنها من تحقيق مهامها. وينبغي أن تكون السلطة القضائية بحد ذاتها أو المجلس القضائي المسؤول الوحيد عن إدارة ميزانية القضاء.
- (ي) إن توزيع القضايا على القضاة شأن تابع للإدارة القضائية الداخلية. وفي أفضل الحالات، ينبغي أن تكون عملية توزيع القضايا عشوائية أو أن تتم في شكل وتيري.
- (ك) لا ينبغي أن تتمتع المحاكم العسكرية بصلاحيات محاكمة المدنيين.
- (ل) ينبغي أن تكون سلطات الإدعاء غير متحيزة وأن تعمل في شكل عادل.
- (م) في حال تأسيس مجلس قضائي، ينبغي أن يتألف هذا المجلس في شكل أساسي من قضاة وأن يتم تحديد صلاحياته ومهامه في شكل واضح في القانون.

تسعى الوثيقة التوجيهية هذه إلى وضع معايير دولية لاستقلال القضاء وهي تكمل التقرير الصادر عن منظمة الإبلاغ الديمقراطي الدولية بعنوان الإجماع الدولي: العناصر الأساسية للديمقراطية (2011)،² والتقرير الصادر عن منظمة الإبلاغ الديمقراطي الدولية ومركز كارتر بعنوان تعزيز القانون الدولي من أجل دعم الحكومة الديمقراطية والانتخابات الحقيقية (2012).³

يعبر استقلال القضاء في شكل ملموس عن عنصرين أساسيين يمثّلان الديمقراطية هما سيادة القانون والفصل بين السلطات. ففي الديمقراطية الدستورية، ينبغي أن تتدرج العملية السياسية وأي وظيفة تقوم بها الدولة ضمن نطاق القانون. ومن واجب القضاة أن يدعموا سيادة القانون. وسعيًا إلى ضمان سيادة القانون من دون ممارسة أي تأثير غير سليم، على القضاة أن يكونوا مستقلين عن الفرع التنفيذي والتشريعي من السلطة. ويضطلع دور القضاة في النظام الديمقراطي بأهمية كبيرة من حيث صون وحماية حقوق الإنسان.

وبموجب القانون الدولي، من الممكن التعريف باستقلال القضاء كالتالي: على السلطة القضائية أن تكون (أ) محايدة و(ب) تتعامل مع القضايا في شكل غير متحيز و(ج) ألا تظهر إجحافاً و(د) أن تكون مستقلة سياسياً و(هـ) أن تعمل من دون خوف. واستناداً إلى القانون الدولي، من الممكن ترجمة هذه المبادئ إلى المبادئ التوجيهية التالية:

- (أ) لا يجوز أن تقع سلطة القيام بالتعيينات القضائية في يد جهة سياسية واحدة، لا سيما السلطة التنفيذية، تملك القدرة على ممارسة حرية التصرف في شكل كبير عند اختيار وتعيين القضاة. ومن المفضل أن تحصل التعيينات القضائية عبر عملية تضمن مشاركة الأطراف الأخرى في الحكومة والمجتمع مثل القضاة أو أصحاب المهن القانونية أو الأحزاب السياسية المعارضة أو المجتمع المدني أو السلطة التشريعية أو أعضاء الحكومة المسؤولين عن الإدارة القضائية.
- (ب) ويتطلب ضمان مدة الخدمة أن تدوم التعيينات القضائية لمدى الحياة حتى التقاعد الإلزامي أو حتى انتهاء المدة القانونية المحددة للبقاء في المنصب.
- (ج) من غير الممكن خفض مدة الخدمة وقيمة التعويض في شكل مخالف للمصلحة وينبغي أن يضمنهما القانون.
- (د) ينبغي أن يخضع القضاة دومًا للمساءلة بشأن سلوكهم: من الممكن صرف أو تأديب القضاة فقط لدواعي سوء

² متوفر على الإنترنت على العنوان الإلكتروني http://www.democracy-reporting.org/files/essential_elements_of_democracy_2.pdf

³ متوفر على الإنترنت على العنوان الإلكتروني http://www.democracy-reporting.org/files/dri_report_strengthening_democratic_governance.pdf

¹ كتب هذه الورقة كل من ريشارد ستايسي و سوجيت شودري من مركز العمليات الانتقالية الدستورية في كلية الحقوق في جامعة نيويورك وحزر هذه الورقة كل من مايكل ماير-ريزنيدي إيفلين ميب - شارته ، جيفري فايشلباوم و مهدي الفوضيلي من المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية.

1. المقدمة: استقلال القضاء في الديمقراطية الدستورية

الفروع التنفيذية أو الإدارية أو التشريعية في الحكومة علماً أنه غالباً ما تتشكل هذه الفروع أطرافاً متألّفة أمام المحاكم.

(5) ينبغي أن تتمكّن المحاكم من تنفيذ مهامها من دون خوف إذ لا يمكن أن تعمل المحاكم في شكل مستقلّ في حال كانت تواجه خطر العقاب مقابل الأحكام التي تُصدرها بحق الأطراف الخاصة أو الحكومة.

وتضمن المبادئ الواردة في التعريف العملي أنه من الممكن تحقيق الوظيفتين اللتين يضطلع بهما الاستقلال القضائي في الديمقراطية الدستورية – أي ضمان حقوق الإنسان وسيادة القانون.

وتقوم المبادئ الأساسية التابعة للأمم المتحدة بشأن استقلال القضاء بجمع عناصر استقلال القضاء الواردة أعلاه في تعريف موجز:⁷

تفصل السلطة القضائية في المسائل المعروضة عليها دون تحييز، على أساس الوقائع ووفقاً للقانون ودون أية تقييدات أو تأثيرات غير سليمة أو أية إغراءات أو ضغوط أو تهديدات أو تدخلات، مباشرة كانت أو غير مباشرة، من أي جهة أو لأي سبب.

بالإضافة إلى ذلك، أشارت الديمقراطيات الدستورية حول العالم إلى نسخ معدّلة عن التعريف العملي هذا في الدستور المحلي مثل جنوب إفريقيا حيث ينصّ الدستور في المادة 165 (2) على ما يلي:

إنّ المحاكم مستقلة وتخضع فقط للدستور والقانون اللذين ينبغي عليها تطبيقهما في شكل غير متحيّز ومن دون خوف أو حكم مسبق.

من جهته يشدّد دستور كينيا على الولاء للدستور والقانون ويمنع التدخل في عمل المحاكم (المادة 160):

في ممارسة السلطة القضائية، على القضاء أن يخضع فقط للدستور والقانون وعليه ألا يخضع لسيطرة أو توجيه من جانب أي شخص أو سلطة أخرى.

كما يعترف الدستور المصري المُعتمد في العام 2012 (المادة 74) بهذه المتطلبات في شكل مبدئي. وتأتي الأحكام التي تتضمنه في هذا الإطار شبيهة لتلك الواردة في المادة 65 من الدستور المصري للعام 1971:

استقلال القضاء وحصانة القضاة ضمانتان أساسيتان لحماية الحقوق والحريات.

وفي تونس تنصّ مسودّة القانون الصادرة في حزيران/ يونيو من العام 2013 على ما يلي (المواد 100، 101 و106):

إنّ أهمية استقلال القضاء توازي أهمية حقوق الإنسان وسيادة القانون التي ينبغي على المحاكم حمايتها كأحد العناصر الأساسية للديمقراطية الدستورية. وتعترف الجمعية العامة للأمم المتحدة بهذا الرابط الذي يجمع استقلال القضاء والديمقراطية الدستورية في إعلان العام 2004 بشأن "العناصر الأساسية للديمقراطية"⁴ ويستند نقاش القانون الدولي بشأن استقلال القضاء في الوثيقة التوجيهية هذه إلى فهم عميق للوظائف الأساسية التي تقوم بها المحاكم في الديمقراطيات الدستورية إذ تضطلع الحكومات في الديمقراطيات الدستورية بوظيفتين. أوّلاً، يُعتبر القضاء الضامن الأوّل لحقوق الإنسان في النظام الديمقراطي. إذ تشكّل حقوق الإنسان، لا سيّما الحقوق السياسية التي يجب أن يتمتّع بها الجميع على قدم المساواة عنصراً أساسياً في الحكومة الديمقراطية بما أنّها تضمن تمكّن الشعب من التعبير بحرية عن إرادته وتفضيلاته السياسية. ويتمّ التعبير عن الرابط الذي يجمع حرية التعبير عن الإرادة الشعبية التي يتمتّع بها الشعب بالحكومة الديمقراطية في المادة 21 (3) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.⁵ ثانياً، ينبغي على القضاء في النظام الديمقراطي أن يضمن سيادة القانون من خلال التأكّد من تماشي ممارسة الفروع التنفيذية والإدارية في الحكومة مع القوانين الصادرة سابقاً ومع الحقوق ومع الدستور. وسعيًا إلى تنفيذ كليّ الوظيفتين، ينبغي أن تتمتّع المحاكم باستقلال قضائي.

1.1 التعريف العملي لاستقلال القضاء

تُعتبر المادة 14 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية القاعدة القانونية "الصلبة" لتعريف استقلال القضاء في القانون الدولي.⁶ وتنصّ هذه المادة على أنّ الناس جميعاً سواء أمام القضاء وأنه من حقّ كلّ فرد أن تكون قضيتُه محلّ نظر منصف وعلني من قبل محكمة مختصة ومستقلة وحيادية (أنظر القسم 2 في ما يلي). وقد قامت لجنة الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان بتقديم تفسير موثوق للمادة في الملاحظة العامة رقم 32 التي أدت إلى تحديد التعريف العملي التالي لاستقلال القضاء:

- (1) على المحاكم أن تعامل جميع الأطراف بإنصاف ومن دون تمييز.
- (2) لا ينبغي أن تُظهر المحاكم أيّ تحييز أو تفضيل لأطراف معيّنة.
- (3) لا ينبغي أن تحكم المحاكم في شكل مسبق على القضايا (أي لا يُسمح بالحكم المسبق).
- (4) ينبغي أن تكون المحاكم مستقلة سياسياً، يجب ألا تدين بولائها أو أن تتعرّض للتلاعب أو للتأثير من جانب

⁴ تمّ اعتماد الإعلان في 20 كانون الأوّل/ ديسمبر 2004 وتمّ نشر القرار في شكل رسمي في العام 2005. أنظر:

http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/59/201&ferer=english/&Lang=A

⁵ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، 10 كانون الأوّل/ ديسمبر 1948، قرار الجمعية العامة رقم 217 أ (III)، (الإعلان العالمي لحقوق الإنسان).

⁶ أنظر في هذا السياق، المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية ومركز كارتر، تعزيز القانون الدولي من أجل دعم الحكومة الديمقراطية والانتخابات الحقيقية (2012)، ص. 13.

⁷ مبادئ الأمم المتحدة الأساسية بشأن استقلال القضاء، المعتمدة من جانب مؤتمر الأمم المتحدة السابع لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين، ميلانو 26 آب/ أغسطس – 6 أيلول/ سبتمبر 1985، والمدعومة بقرار الجمعية العامة رقم 32/40، بتاريخ 29 تشرين الثاني/ نوفمبر 1985 وقرار الجمعية العامة رقم 146/40 بتاريخ 13 كانون الأوّل/ ديسمبر 1985، الفقرة 2.

الوثيقة التوجيهية القانون الدولي وكيفية تأثير المؤسسات التي تدعم القضاء على استقلال القضاء. وفي هذا السياق يعكس القانون الدولي الفرق القائم ما بين استقلال المحاكم بحد ذاتها واستقلال المؤسسات التي تدعم عمل المحاكم.

1.4 التمييز ما بين الأنظمة القضائية في البلدان التي تعتمد القانون العام والقانون المدني⁹

تؤثر نقاط الاختلاف القائمة بين تقاليد القانون العام والقانون المدني على دور المحاكم وعلى الطريقة التي ينبغي من خلالها فهم استقلال القضاء في كل من السياقين. أولاً، يتم عادةً تعيين القضاة في بلدان القانون العام على أساس إنجازاتهم خلال مسيرتهم المهنية الطويلة كمحترفين قانونيين (نموذج الاعتراف) في حين يتم تعيين القضاة في بلدان القانون المدني كموظفي خدمة مدنية بعد فترة وجيزة من الحصول على تأهيل قانوني أساسي (نموذج المسيرة المهنية). وفي هذا الإطار قد يلعب السياسيون دوراً أكبر في تعيين القضاة في نموذج الاعتراف، وقد يكون للقضاة بعينهم دوراً أكبر في التعيينات في نموذج المسيرة المهنية ولكن في ظل كلّي النموذجين تبرز إمكانيات عديدة للتدخل في شكل غير ملائم في عملية التعيين. وبالتالي، تدعو الحاجة إلى التمعّن في قوانين تعيين القضاة في كل من بلدان القانون العام والقانون المدني من أجل ضمان استقلال القضاة. وفي هذا السياق، تجدر الإشارة إلى أنّ تونس تتبع تقليد القانون المدني، كما هو وارد في مسوّدّة الدستور الصادرة في شهر حزيران/يونيو 2013: تمّ هيكلة القضاء والمحاكم الإدارية والمحاكم المالية وفقاً لنموذج السيرة المهنية حيث يتمّ تعيين القضاة كموظفين في الخدمة المدنية (المواد 112-114) ولكن تشكّل المحكمة الدستورية استثناءً لذلك حيث إنّها مُصمّمة حسب نموذج الاعتراف المُعتمد في القانون العام: يتمّ تعيين القضاة في المحكمة الدستورية بعد أن يكتسبوا 15 عاماً على الأقلّ من "الخبرة العالية" (المادة 115).

ثانياً، يلعب القضاة عادةً في أنظمة القانون المدني دوراً فعّالاً أكثر في المحاكمات الجنائية (النظام التحقيقي) على عكس القضاة في نظام القانون العام الذين يؤدّون دور المحكم الغير الفاعل بين فريقين قانونيين متخصصين (النظام التخاصمي). صحيح أنّ هذا التمييز ليس تمييزاً مطلقاً (إذ يؤدّي قضاة القانون العام دوراً في الإجراءات التي تسبق المحاكمة من حيث تحديد الأدلّة ذات الصلة ويقوم المحامون المشاركون في المحاكمة في بلدان القانون المدني بالمشاركة في شكل فعال في طرح الأدلّة إلى قضاة التحقيق) ولكنّ هذا الفرق القائم يشدّد على ضرورة إيلاء اهتمام خاص بالاستقلال الشخصي للقضاة في أنظمة القانون المدني في حين ينبغي النظر في مستوى إنصاف العملية القضائية وعدم تحييز سلطات الادعاء في أنظمة القانون العام.

القضاء سلطة مستقلة تسهر على إقامة العدل وضمان علوية الدستور وسيادة القانون وحماية الحقوق والحريات. القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير الدستور والقانون.

يشترط في القاضي الكفاءة والحياد والنزاهة وكلّ إخلال منه في أدائه لواجباته موجب للمساءلة. كلّ تدخل في القضاء يُعدّ جريمة لا تسقط بالتقادم.

وتعترف مبادئ استقلال القضاء في مسوّدّة الدستور التونسي الصادرة في العام 2013 بأهميّة التمييز ما بين الاستقلال الشخصي للقضاة والاستقلال المؤسّساتي في القضاء. إلى جانب هذا التمييز في المفاهيم، تعترف الوثيقة التوجيهية هذه بتمييزين إضافيّين: التمييز ما بين القضاء بحد ذاته والمؤسسات التي تدعم عمل القضاء وتمييز استقلال القضاء في البلدان التي تعتمد القانون العام وفي البلدان التي تعتمد القانون المدني.

1.2 التمييز ما بين الاستقلال الشخصي للقضاة والاستقلال المؤسّساتي للقضاء

يشكّل ضمان إصدار الأحكام من جانب القضاة في شكل عادل ومستقلّ عنصراً واحداً وحسب من عناصر استقلال القضاء. فكما ينبغي على القضاة أن يكونوا مستقلّين بصفتهم الفرديّة، على القضاء، كمؤسسة، أن يحافظ على مناعته أمام محاولات التلاعب والتأثير الخارجي. ويتطلّب استقلال القضاء أن يكون القضاة أشخاصاً نزاهة يُلَقون أحكاماً بشأن القضايا الماثلة أمامهم وفقاً لمبادئ استقلال القضاء وبعيداً عن أي تدخل خارجي. ولكن بموازاة ذلك، على القضاء، كمؤسسة، أن يعمل في شكل مستقلّ، ومن دون أيّ تدخل من جانب الفروع الأخرى التابعة للحكومة، عند تنظيم ترتيباته الإدارية والمؤسّساتية. ويبرز التمييز ما بين الاستقلال الشخصي للقضاة والاستقلال المؤسّساتي للقضاء في القسم 3.1 والقسم 3.2 ادناه اللذان يُعالجان موضوعي تشكيل السلطة القضائية وعمل القضاء على التوالي.

1.3 التمييز ما بين المحاكم والمؤسسات التي تدعم عمل القضاء

لا يقوم القضاء بتشغيل النظام القضائي بأنفسهم بل إنهم مدعومون من جانب مؤسسات أخرى. وعلى القضاة أن يتّخذوا القرارات على أساس المعلومات والوقائع التي يقدّمها إليهم المحامون (من أجل الاطلاع على التمييز ما بين الأنظمة القضائية التي تخضع للقانون العام والتي تعتمد القانون المدني في هذا السياق، أنظر القسم 1.4 أدناه). وعلى الممثلين القانونيين الذين يمثلون أمام المحكمة، إلى جانب المؤسسات والأفراد المسؤولين عن المحاكمات والتحقيق وجمع الأدلّة أن يقوموا بعملهم في شكل غير متحيّز من أجل أن تصون القرارات القضائية بمبادئ سيادة القانون واحترام حقوق الإنسان.⁸ وفي القسم 3.3 أدناه، تُعالج

⁹ في البلدان التي تتبع تقليد القانون العام، تلعب المحاكم دوراً أساسياً في تطوير القانون. وتمتلك القرارات القضائية "سابقة" ملزمة قانوناً تُرشد المحاكم الأخرى في القضايا اللاحقة التي تُعالج مسائل مشابهة. إنّ "القانون العام" هو القانون الذي يتطوّر على هذا النحو عبر قرارات المحاكم. وفي البلدان التي تتبع تقليد القانون المدني، تُستخدم "مجموعات القوانين" القانونية الشاملة لوضع القانون بأكمله. ويقوم القاضي بتطبيق القانون كما هو منصوص عليه في مجموعات القوانين هذه ولكنّ قرارات القضاة لا تشكّل سابقة ملزمة للمحاكم الأخرى. وعلى عكس البلدان التي تطبّق القانون العام، لا يتمّ تطوير القانون في بلدان القانون المدني عبر قرارات المحاكم.

⁸ مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية بشأن دور أعضاء النيابة العامة والتي اعتمدها مؤتمر الأمم المتحدة الثامن لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين، في هفانا، كوبا، من 27 آب/أغسطس وحتى 7 أيلول/سبتمبر 1990.

2. استقلال القضاء والقانون الدولي

وفقاً للقانون الدولي ينبغي التمييز ما بين القانون "الصلب" والقانون "المرن". ويتمثل القانون "الصلب" باتفاقات وقواعد القانون الدولي التي تفرض واجبات محددة ومُلزمة قانوناً على الدول في حين يدلّ القانون "المرن" إلى الاتفاقات الدولية التي ليست مُلزمة رسمياً بالنسبة إلى البلدان الأطراف في الاتفاقية أو التي لا تفرض واجبات واضحة أو محددة على الدول الأطراف. وتندرج مصادر القانون الدولي بشأن استقلال القضاء ذات الصلة في كلي الفئتين وفي هذا الإطار، تُشير هذه الوثيقة التوجيهية إلى مصادر القانون الصلب والمرن على حدّ سواء والتي تُعالج موضوع استقلال القضاء.

2.1 مصادر القانون الدولي ذات الصلة: "القانون الصلب"

2.1.1 العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية

إنّ العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية عبارة عن معاهدة متعدّدة الأطراف إعتدتها الجمعية العامة للأمم المتحدة في 16 كانون الأوّل 1966 وهي تُلزم الدول الأطراف قانوناً بتنفيذ أحكام هذا العهد¹⁰. ويتضمّن العهد تصريحاً واضحاً حول ضرورة استقلال القضاء من أجل ضمان الحق في محاكمة عادلة. وتنصّ المادة 14 في جزء منها على ما يلي:

- (1) إنّ الناس جميعاً سواء أمام القضاء. ومن حق كل فرد، لدى الفصل في أية تهمة جزائية توجه إليه أو في حقوقه والتزاماته في أية دعوى مدنية، أن تكون قضيته محل نظر منصف وعلني من قبل محكمة مختصة مستقلة حيادية، منشأة بحكم القانون. ويجوز منع الصحافة والجمهور من حضور المحاكمة كلها أو بعضها لدواعي الآداب العامة أو النظام العام (ordre public) أو الأمن القومي في مجتمع ديمقراطي، أو لمقتضيات حرمة الحياة الخاصة لأطراف الدعوى، أو في أدنى الحدود التي تراها المحكمة ضرورية حين يكون من شأن العلنية في بعض الظروف الاستثنائية أن تخل بمصلحة العدالة، إلا أن أي حكم في قضية جزائية أو دعوى مدنية يجب أن يصدر بصورة علنية، إلا إذا كان الأمر يتصل بأحداث تقتضي مصلحتهم خلاف ذلك أو كانت الدعوى تتناول خلافات بين زوجين أو تتعلق بالوصاية على أطفال.
- (2) من حق كل متهم بارتكاب جريمة أن يعتبر بريئاً إلى أن يثبت عليه الجرم قانوناً.

2.1.2 المعاهدات الإقليمية

أسوةً بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، تفرض المعاهدات الإقليمية واجبات ملزمة قانوناً على الدول الأطراف في المعاهدة. ويتضمّن عددٌ من هذه المعاهدات شرطاً يفترض استقلال القضاء بصفته حقاً بعكس المادة 14 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وتشمل الأمثلة على ذلك:

- الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب: تضمن المادة 3 سواسية الناس أمام القانون والحق في حماية متساوية أمام القانون وتفرض المادة 26 على الدول الأطراف في هذا الميثاق ضمان استقلال المحاكم.
- إعلان رابطة دول جنوب شرق آسيا لحقوق الإنسان: تضمن المادة 20 (1) افتراض البراءة حتى إثبات الإدانة والحق بمحاكمة عادلة أمام محكمة مختصة ومستقلة وغير منحازة. والاتفاقية الدولية لحقوق الإنسان: تضمن المادة 6 الحق في مرافعة عادلة أمام محكمة مستقلة غير منحازة وحقّ كل شخص يتهم في جريمة في أن يُعتبر بريئاً حتى تثبت إدانته طبقاً للقانون.
- الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان: تضمن المادة 8 الحق في محاكمة عادلة أمام محكمة مختصة مستقلة غير متحيزة والحق في أن يُعتبر المُتَّهم بريئاً طالما لم تثبت إدانته وفقاً للقانون.

2.2 مصادر القانون الدولي ذات الصلة: القانون "المرن"

2.2.1 الإعلان العالمي لحقوق الإنسان

إنّ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان عبارة عن وثيقة غير مُلزمة صادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة على الرغم من أنّ بعض أحكامها تُعتبر قانوناً دولياً عرفياً. ويؤكد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على الحق بمرافعة عادلة أمام محكمة مستقلة وغير منحازة (المادة 11) وعلى حقّ كل شخص متهم بجريمة أن يُعتبر بريئاً إلى أن تثبت إدانته قانوناً (المادة 11)، إلى جانب ضمان تساوي الجميع أمام القانون وتمنّع كلّ شخص بجميع الحقوق والحريات على قدم المساواة مع الآخرين. ولا يفرض الإعلان العالمي لحقوق الإنسان واجب قانوني على البلدان ولكنه يُشكّل دليلاً تفسيريّاً خاصاً بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وغيره من المعاهدات الدولية التي تفرض واجب حماية الحقوق واستقلال القضاء على الدول الأطراف فيها.

2.2.2 المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية الخاصة بالأمم المتحدة

إعتمدت الأمم المتحدة مجموعات متعدّدة من المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية كنماذج إطارية لتحديد الطريقة التي تقوم من خلالها القوانين والهيكل المؤسساتية المحلية في البلد بحماية استقلال القضاء. إنّ هذه الوثائق غير مُلزمة قانوناً ولكن تمت صياغتها لتشكّل مرجعاً بالنسبة إلى البلدان المُلتزمة بضمان استقلال القضاء.

¹⁰ إنّ التفاصيل بشأن الدول الأعضاء الأطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية متوفرة على شبكة الإنترنت على العنوان

http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=UNTSOnline&taBid=2&mtmsg_no=IV-4&chapter=4&lang=en#Participants

وتشمل هذه الوثائق:

- المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية؛¹¹
- المبادئ الأساسية بشأن دور المحامين؛¹²
- المبادئ التوجيهية بشأن دور أعضاء النيابة العامة؛¹³
- إجراءات التنفيذ الفعال للمبادئ الأساسية لاستقلال القضاء؛¹⁴ و
- شروع الإعلان العالمي لاستقلال القضاء ("إعلان سنغفي")¹⁵.

2.2.3 لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 32

تقوم لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان بإصدار تعليقات عامة في شكل منتظم وتُقدّم هذه التعليقات تفسيرات موثوقة بشأن الحقوق الواردة في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (وتقوم اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بالمثل في ما يختص بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية). إن التعليقات العامة بحدّ ذاتها غير ملزمة قانوناً ولكنّ الحقوق الواردة في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، التي تفسّر هذه التعليقات، تُلزم الدول الأطراف في العهد بواجبات ملزمة قانوناً. وبالتالي، تُعتبر التعليقات العامة مصدر معلومات مهمّ بشأن الواجبات والالتزامات التي تتحمّلها الدول الأطراف بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

وفي هذا السياق، يُعالج التعليق العام رقم 32 في شكل خاص الحقوق المتعلقة بالمحاكمة العادلة التي تنصّ عليها المادة 14 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. ويُسهّم هذا التعليق في شكل كبير في فهم المادة 14 وكيفية تطبيقها في الدول الفردية خلال سعيها إلى ضمان الحقّ في محاكمة عادلة واستقلال القضاء في أنظمتها القانونية المحلية. إنّ هذا التعليق العام بمثابة وثيقة تتمتع بتأثير كبير.

2.2.4 التقارير السنوية الصادرة عن المقررين ومهام المقررين

المقررين الخاصين لدى الأمم المتحدة هم أفراد يتمنّعون بتفويض مواضيعي أو خاص بالبلد من جانب مجلس الأمم المتحد لحقوق الإنسان. ويتمثّل هذا التفويض في التحقيق في قضايا حقوق الإنسان بالنيابة عن الأمم المتحدة. ومنذ العام 1994، عيّنت الأمم

المتحدة مقفّرًا خاصًا معنيًا باستقلال القضاء والقضاة والمحامين وقام هذا المقفّر الخاص برفع تقارير سنوية إلى الأمم المتحدة منذ ذلك الحين.

وإلى جانب التقارير السنوية، يقوم المقفّر الخاص بمهام دورية في بلدان مُختارة. وتُشكّل التقارير التي تُجمع على بالاستناد إلى هذه المهام دراسات معمّقة حول المؤسسات القضائية والقانونية في البلدان الفردية وتقييمًا مفصلاً للطريقة التي تعتمد عليها هذه الهياكل والمؤسسات للنجاح أو الفشل في صون مبادئ استقلال القضاء. ويُقدّم هذان النوعان من الوثائق تحاليل مفيدة بشأن كيفية تطبيق المبادئ الخاصة باستقلال القضاء على أرض الواقع في السياقات المحلية. بالإضافة إلى ذلك، تُقدّم هذه الوثائق تحذيرات بشأن الطرق التي تعتمد عليها الأنظمة القضائية والقانونية المحلية والتي لا تحوّلها صون مبادئ استقلال القضاء.

من جهة أخرى، يُعدّ المقفّر الخاص تقارير مواضيعية قيّمة تُشكّل مراجعًا للقانون المرن الخاص باستقلال القضاء. فعلى سبيل المثال، بادر المقفّر الخاص في اللجنة الفرعية المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان بصياغة مسوّدّة المبادئ التي تحكم إقامة العدل عن طريق المحاكم العسكرية.¹⁶

2.2.5 البيانات الإقليمية

أصدر عدد كبير من المنظمات الإقليمية إعلانات أو بيانات خاصة باستقلال القضاء ولكنّ هذه البيانات غير ملزمة وتحتلّ بالتالي موقعًا مماثلاً لذلك الذي تتمتع به المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية التابعة للأمم المتحدة (القسم 2.2.2). صحيح أنّ هذه الإعلانات والبيانات تُعبّر عن آراء المنظمات الدولية الإقليمية وليس آراء المجتمع الدولي العالمي، لكنّها وثائق تقيّد في تسليط الضوء على الطابع العالمي والشامل لعدد كبير من المبادئ الخاصة باستقلال القضاء، بالإضافة إلى فهم استقلال القضاء في سياقات إقليمية محددة.

وتشمل البيانات الإقليمية ذات الصلة ما يلي:

- المجلس الاستشاري للقضاة الأوروبيين (مجلس أوروبا) الميثاق الأعظم للقضاة؛¹⁷
- التوصية رقم R (94) 12 التي اعتمدها لجنة الوزراء التابعة لمجلس أوروبا بشأن استقلال وكفاءة ودور القضاء؛¹⁸
- المبادئ والمبادئ التوجيهية الخاصة بالاتحاد الإفريقي بشأن الحق في محاكمة عادلة ومساعدة قانونية في أفريقيا؛¹⁹
- بيان بكين بشأن مبادئ استقلال السلطة القضائية في المنطقة القانونية الآسيوية (الرابطة القانونية لدول آسيا والمحيط الهادئ)؛²⁰

¹¹ المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية، المُعتمدة من مؤتمر الأمم المتحدة السابع لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين، ميلانو 26 آب/ أغسطس - 6 أيلول/ سبتمبر 1985، والمدعومة بقرار الجمعية العامة رقم 32/40، بتاريخ 29 تشرين الثاني/ نوفمبر 1985 وقرار الجمعية العامة رقم 146/40 بتاريخ 13 كانون الأول/ ديسمبر 1985.

¹² مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية بشأن دور أعضاء النيابة العامة المُعتمدة من مؤتمر الأمم المتحدة الثامن لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين، في هفانا، كوبا، من 27 آب/ أغسطس وحتى 7 أيلول/ سبتمبر 1990.

¹³ مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية بشأن دور أعضاء النيابة العامة المُعتمدة من مؤتمر الأمم المتحدة الثامن لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين، في هفانا، كوبا، من 27 آب/ أغسطس وحتى 7 أيلول/ سبتمبر 1990.

¹⁴ قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي 60/1989 المدعوم بقرار الجمعية العامة رقم 162/44 بتاريخ 15 كانون الأول/ ديسمبر 1989.

¹⁵ المجلس الاقتصادي والاجتماعي، اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات، المقرر الخاص المعني بدراسة استقلال وعدم انحياز القضاء، أعضاء هيئة المحلفين والقضاة والقضاة واستقلال المحامين، مدعوم بقرار لجنة حقوق الإنسان رقم 32/1989 ("إعلان سنغفي").

¹⁶ مسوّدّة المبادئ التي تحكم إقامة العدل عن طريق المحاكم العسكرية، تقرير من إعداد المقرر الخاص في اللجنة الفرعية المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان، E/CN.4/2006/58، 13 كانون الأول/ يناير 2006.

¹⁷ اعتمده المجلس الاستشاري للقضاة الأوروبيين التابع لمجلس أوروبا، ستراسبورغ، 17 تشرين الثاني/ نوفمبر 2010.

¹⁸ اعتمدها لجنة الوزراء في 13 تشرين الأول/ أكتوبر 1994 خلال الاجتماع الـ 518 لنواب الوزراء.

¹⁹ تمّ اعتمادها كجزء من تقرير الأنشطة الصادر عن اللجنة الإفريقية خلال القمة الثانية واجتماع رؤساء دول الاتحاد الإفريقي، مايبوتو، 4-12 تموز/ يوليو 2003.

²⁰ اعتمده مؤتمر كبار قضاة مصادرا آسيا والمحيط الهادئ، بكين، 19 آب/ أغسطس 1995.

- المبادئ التوجيهية لرابطة الكومنويلث بشأن السيادة البرلمانية واستقلال القضاء الصادرة عن رابطة الكومنويلث في لايمبر هاوز؛²¹ و
- الميثاق الديمقراطي للبلدان الأمريكية؛²²

2.2.6 بيانات المنظمات الغير الحكومية الدولية

قام عدد كبير من الجمعيات والمنظمات الغير الحكومية الدولية بإصدار بيانات وكتيبات بشأن استقلال القضاء في السلطات القضائية المحلية ومن بينها البيئات المذكورين أدناه:

- الجمعية الدولية للقضاة، الميثاق العالمي للقضاة؛²³ و
- المجموعة القضائية المعنية بتدعيم نزاهة القضاء واجتماع الطالوة المستديرة لكبار القضاة، مبادئ بانغالور بشأن سلوك الجهاز القضائي.²⁴

3. استقلال القضاء في الممارسة العملية: المجالات الأساسية التي يُقدّم فيها القانون الدولي التوجيه

تنظر الأقسام الفرعية الثلاثة في هذا القسم إلى استقلال القضاء في ثلاثة مجالات: تشكيل السلطة القضائية (القسم 3.1) وطريقة عمل القضاء (القسم 3.2) والمؤسسات الداعمة لعمل القضاء (القسم 3.3). ويسعى القانون الدولي إلى صون عناصر استقلال القضاء كما هو وارد في التعريف في القسم 1.1 أعلاه وفي السياقات الثلاثة المذكورة.

3.1 تشكيل السلطة القضائية: إحلال التوازن ما بين المساءلة والاستقلال

يحظى استقلال القضاء بالحماية في جزء كبير منه من الآليات والاجراءات المُعتمدة لتعيين القضاة ومن مدى إمكانية تأثير السياسيين أو الأحزاب الخاصة على سلوك الجهاز القضائي بعد تعيين القضاة. ولكن ينبغي أن يخضع القضاة الذين يعجزون عن أداء مهامهم في الشكل الكامل، في شكل مساقّل أو غير منحاز، للمحاسبة على تصرفاتهم. ومن غير الممكن أن يخوّل استقلال القضاء القضاة من العمل من دون درجة معيّنة من المساءلة. وينبغي أن تقوم قواعد تعيين ومدة الخدمة وصرف وتأديب ومراقبة القضاة بإحلال توازن معيّن ما بين الحاجة إلى حماية القضاة من التأثير الخارجي الذي لا داعي منه والحاجة إلى المساءلة القضائية. وفي هذا الإطار، يُعبّر التعليق العام 32 الصادر عن لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان عن هذه الحاجة إلى التوازن:

وإذا أرادت الدول أن تكفل استقلال السلطة القضائية وحماية القضاة من خضوع قراراتهم لأي تأثير سياسي، ينبغي عليها أن

تتخذ إجراءات محددة من خلال الدستور أو اعتماد قوانين تحدد بوضوح الاجراءات والمعايير الموضوعية لتعيين أعضاء الهيئة القضائية ومكافآتهم واستقرارهم الوظيفي وترقياتهم ووقفهم عن العمل وفصلهم وتحدد العقوبات التأديبية التي تُتخذ ضدهم...

ولا يجوز فصل القضاة من الخدمة إلا لأسباب خطيرة تتعلّق بسوء السلوك أو عدم الكفاءة ويكون ذلك وفقاً لإجراءات منصفة تكفل الموضوعية والحياد بموجب الدستور أو القانون...

يجب ألا يتأثر حكم القضاة بنزعاتهم الشخصية أو تحاملهم وأن يكون لديهم مفاهيم مسبقة عن قضية محددة معروضة أمامهم أو أن يتصرفوا بطريقة تؤدي على نحو غير لائق إلى تعزيز مصالح أحد الطرفين على حساب الطرف الآخر.²⁵

3.2.1 التعيين

تُشير مبادئ الأمم المتحدة الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية أنه ينبغي أن تستند آليات التعيين على النزاهة والكفاءة وتشمل ضمانات تمنع التعيين لغايات غير سليمة.²⁶ من جهة أخرى، لا تُحدّد المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية آليات التعيين هذه بل إنها تولي مهمة تحديد التفاصيل إلى القانون المحلي.²⁷ كما وينبغي أن تمنع إجراءات التعيين التمييز.²⁸

في البلدان التي تتبع القانون المدني، تتمّ التعيينات القضائية عادةً على أساس نموذج السيرة المهنية ولكن غالباً يستند تعيين القضاة في المحاكم الدستورية أو المحاكم العليا إلى آلية أخرى. ونظراً إلى أهمية المسائل السياسية أو التفسير الدستوري التي تفصل فيها المحاكم الدستورية والمحاكم العليا، من المقبول أن تلعب الفعاليات السياسية دوراً في اختيار القضاة في هذه المحاكم. وينطبق هذا الاعتبار أيضاً على عملية اختيار القضاة في المحاكم العليا والمحاكم الابتدائية في بلدان القانون العام حيث تؤثر القرارات القضائية على تطور القانون. وبالتالي، يُعتبر تعيين القضاة في المحاكم العليا والمحاكم الدستورية موضوعاً في غاية الأهمية في بلدان القانون المدني والقانون العام على حدّ سواء.

وفي هذا السياق ينبغي توجيه الانتباه إلى اجراءات التعيين في المحكمة الدستورية حيث تبرز ثلاثة نماذج شائعة للتعيينات في المحكمة الدستورية من بينها نموذج الأغلبية التشريعية العظمى (مثلاً في ألمانيا حيث يعيّن كلٌّ من المجلسين التشريعيين نصف عدد القضاة في المحكمة الدستورية الفدرالية بحسب تصويت قائم على أغلبية الثلثين) ونموذج تعدّد الدوائر الانتخابية (مثلاً في تركيا حيث أصبحت الهيئة التشريعية، بعد التعديلات الدستورية في العام 2010، تُعيّن ثلاثة قضاة في المحكمة الدستورية ويعيّن الرئيس القضاة الـ14 المتبقّين، وهنا يتمّ التركيز كثيراً على

²⁵ الفقرات 19-21.

²⁶ الفقرة 10.

²⁷ أنظر أيضاً الجمعية الدولية للقضاة، الميثاق العالمي للقضاة، الفقرة 9، التوصية رقم R (94) الصادرة عن لجنة وزراء الدول الأعضاء في مبادئ الأمم المتحدة الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية بشأن استقلال وكفاءة ودور القضاة، الفقرة 1 (2)، المبادئ والمبادئ التوجيهية الخاصة بالاتحاد الإفريقي بشأن الحق في محاكمة عادلة ومساعدة قانونية في أفريقيا، المبدأين أ (4) و(ك).

²⁸ بيان بكين بشأن مبادئ استقلال السلطة القضائية في المنطقة القانونية الآسيوية، الفقرة 13، المبادئ التوجيهية لرابطة الكومنويلث بشأن السيادة البرلمانية واستقلال القضاء الصادرة عن رابطة الكومنويلث في لايمبر هاوز، المبدأ II (1).

²¹ تمّ اعتمادها في 19 تموز/يونيو 1998 خلال اجتماع ممثلي الرابطة البرلمانية في الكومنويلث ورابطة حكام وقضاة الكومنويلث ورابطة محامي الكومنويلث ورابطة التعليم القانوني في الكومنويلث.

²² اعتمدهت الجمعية العامة لمنظمة الدول الأمريكية خلال دورتها الخاصة المنعقدة في ليمبا، البيرو، 11 أيلول/سبتمبر 2011.

²³ وافقت عليه الجمعية العالمية للقضاة في 17 تشرين الثاني/نوفمبر 1999.

²⁴ مسودة مبادئ بانغالور بشأن سلوك الجهاز القضائي 2001، اعتمدهت المجموعة القضائية المعنية بتدعيم نزاهة القضاء وفقاً للنسخة المراجعة خلال اجتماع الطالوة المستديرة لكبار القضاة في قصر العدل، لاهاي، في 25-26 تشرين الثاني/نوفمبر 2002.

الدوائر الانتخابية التنفيذية) ونموذج المجلس القضائي²⁹ (مثلاً لجنة الخدمات القضائية في جنوب أفريقيا). ويشير التقرير السنوي للعام 2009 الصادر عن المقرر الخاص لدى الأمم المتحدة المعني باستقلال القضاء والمحامين إلى إجراءات التعيين التي تخضع لسيطرة الهيئة التشريعية أو السلطة التنفيذية تُعرض استقلال القضاء للخطر. وتبرز فرص سيطرة السلطات التشريعية والتنفيذية على تعيينات المحكمة الدستورية في شكل أكبر في نموذج الأغلبية التشريعية العظمى ونموذج تعدد الدوائر الانتخابية. وبالتالي، يوصي المقرر الخاص باعتماد نموذج المجلس القضائي بما أن تأسيس هيئة مستقلة شركائية تداولية يُقدّم أكبر الضمانات لاستقلال عملية التعيين.³⁰ ويظهر هذا التقييم توافق مجلس أوروبا والاتحاد الإفريقي على هذا الخيار.³¹

وفي هذا الإطار تبرز مسألة تعيين رئيس القضاة وفي عدد كبير من البلدان يتمتع رئيس القضاة بسلطات معيّنة يفرضاها على السلطة القضائية ويلعب دوراً إدارياً. وفي بعض الأحيان، يتم تعيين رئيس القضاة عبر إجراءات مميزة لا يتم تطبيقها عند تعيين القضاة الآخرين.³² ويوصي التقرير السنوي للعام 2009 الصادر عن المقرر الخاص أن يقوم قضاة أي محكمة معيّنة بتعيين رئيس المحكمة الخاص بهم.³³

ينصّ الدستور المصري الصادر في العام 2012 على إمكانية تعيين قضاة المحكمة الدستورية العليا بموجب مرسوم صادر عن الرئيس ولكن يحدّد القانون العادي "الجهات والهيئات القضائية أو غيرها التي ترشحهم وطريقة تعيينهم والشروط الواجب توافرها فيهم" (المادة 176). ومن شأن هذه الآلية أن تضع بعض القيود على حرية تصرف الرئيس من حيث تعيين القضاة لأنّ السلطة القضائية وغيرها من الهيئات هي التي تحدّد أسماء المرشحين للتعيينات. ولكن يؤدي الاعتماد على القانون العادي لتحديد التفاصيل المهمة مثل تحديد الهيئات المسؤولة عن تسمية المرشحين وطريقة التعيين والشروط والمؤهلات التي يجب توافرها للتعيين، إلى بروز خطر فشل الهيئة التشريعية في فرض حدود حقيقية على حرية تصرف الرئيس في تعيين القضاة. وبالتالي من المفضل أن تكون تفاصيل عملية التعيين مترسخة في الدستور بحد ذاته.

من جهة أخرى، تقترح مسودة الدستور التونسي الصادرة في شهر حزيران يونيو 2013 اعتماد نموذج تعدد الدوائر الانتخابية لتعيين القضاة في المحكمة الدستورية التي تتبع "نموذج الاعتراف" (أنظر القسم 1.4 أعلاه). ويشمل نموذج التعيين التونسي أعضاء من الهيئة التشريعية والسلطة التنفيذية ومجلس قضائي مستقل يتم تأسيسه بموجب المواد 109-111. وتصف المادة 115 عملية التعيينات التي تتألف من خطوتين. أولاً، يسمّى كلٌّ من الرئيس ورئيس مجلس الشعب ورئيس الوزراء والمجلس

الأعلى للقضاء سبعة مرشحين. ثانياً، يختار مجلس الشعب قضاة المحكمة من أربع لوائح تتضمن سبعة مرشحين عبر اختيار ثلاثة قضاة من كلّ لائحة. وينبغي اختيار القضاة الذين حصلوا على الأغلبية العظمى التي تمثّل ثلاثة أخماس من أصوات مجلس النواب. إنّ شرط توفر الأغلبية التشريعية العظمى هذا يكفل استحالة تحكّم حزب سياسي واحد بتعيينات المحكمة الدستورية. وتؤدي هذه الإجراءات إلى الحدّ من خطر سيطرة طرف واحد على تعيينات المحكمة الدستورية ويقدم ضمانات للتأكد من عدم تعيين المرشحين الغير المستقلين والغير المحايدين أو الذين يُنظر إليهم على أنّهم غير مستقلين ومنحازين. ولكن مقابل ذلك وفي ما يتعلّق بالتعيينات في المحاكم التي تتبع "نموذج المسيرة المهنية"، تنصّ مسودة الدستور الصادرة في حزيران/يونيو 2013 على أنّ "القضاة يُسمّون بأمر من رئيس الجمهورية بناء على رأي مطابق من المجلس الأعلى للقضاء" (المادة 103) وعلى "وجود قانون ينظّم" ولاية وإجراءات وتنظيم وصلاحيات هذه المحاكم (المواد 112 و113 و114).

3.2.2 ضمان التوظيف

يكفل ضمان التوظيف عدم إمكانية صرف القضاة، إلا في ظروف محدّدة، حتى انتهاء مدّة خدمتهم. وإنّ القانون الدولي واضح في هذا الشأن³⁴ ما يحمي القضاة من الصرف المستعجل من جانب المسؤولين التنفيذيين والهيئات التشريعية أو حتى من جانب مجلس قضائي غير راض عن بعض القرارات المعيّنة التي يتخذها القضاة.³⁵ وفي هذا السياق الخاص، يُعيّن التقرير السنوي للعام 2009 الصادر عن المقرر الخاص عن المقالق بشأن مدّة الخدمة القصيرة والمراجعات المنتظمة لأداء الجهاز القضائي.

ويستخلص المقرر الخاص أنّ مدّة الخدمة القصيرة تؤدي إلى إضعاف استقلال القضاء وأنه من الضروري زيادة مدّة الخدمة تدريجياً في مراحل ما بعد المرحلة الاستبدادية حتى الوصول إلى التعيين الدائم لمدى الحياة.³⁶

ولكن يقرّر كلّ نظام قضائي ما إذا سيتمّ تعيين القضاة حتى سنّ التقاعد الجبري أو لمدّة خدمة محدّدة مسبقاً. وهذا ما تعترف به المبادئ التوجيهية لرابطة الكومنويلث بشأن السيادة البرلمانية واستقلال القضاء الصادرة عن رابطة الكومنويلث في لايمر هاوس وإن كانت هذه المبادئ التوجيهية تشير إلى تفضيل التعيينات الدائمة.³⁷ أمّا المبادئ التوجيهية الصادرة عن الاتحاد الإفريقي، فهي واضحة حول ضرورة ضمان التوظيف طوال مدّة الخدمة في حال امتدّت هذه المدّة حتى سنّ التقاعد الجبري أو حتى انتهاء الخدمة وذلك على الرغم من منع التعيين بموجب عقود محدّدة المدّة.³⁸

²⁹ أنظر القسم 3.3.2 للاطلاع على التفاصيل بشأن المجالس القضائية.

³⁰ تقرير المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة والمحامين، 2009، A/HRC/11/41، 24 آذار/مارس 2009، الفقرات 25-28.

³¹ التوصية رقم R (94) 12 الصادرة عن لجنة وزراء الدول الأعضاء في مبادئ الأمم المتحدة الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية بشأن استقلال وكفاءة ودور القضاة، الفقرة I (2) (ج)، المبادئ والمبادئ التوجيهية الخاصة بالاتحاد الإفريقي بشأن الحق في محاكمة عادلة ومساعدة قانونية في أفريقيا، المبدأ (4) (ج).

³² أنظر دستور جنوب أفريقيا، المادة 174.

³³ تقرير المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة والمحامين، 2009، الفقرات 48-50.

³⁴ أنظر في شكل عام: المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية ومركز كارتر، تعزيز القانون

الدولي لدعم الحكومة الديمقراطية والانتخابات الحقيقية (2012)، ص. 17.

³⁵ المبادئ الأساسية للأمم المتحدة بشأن استقلال السلطة القضائية، الفقرة 12.

³⁶ تقرير المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة والمحامين، 2009، الفقرتين 54-55.

³⁷ أنظر الفقرة II (1).

³⁸ المبادئ والمبادئ التوجيهية الخاصة بالاتحاد الإفريقي بشأن الحق في محاكمة عادلة ومساعدة

قانونية في أفريقيا، المبادئ (4) (ل)، (م) (و) (ن) (3).

وينصّ الدستور المصري لعام 1971 فقط على أنّ القضاة غير قابلين للعزل (المادة 168). ويتوسّع الدستور المصري لعام 2012 في هذه الأحكام لدرجة معينة (المادة 170):

القضاة مستقلون، غير قابلين للعزل، لا سلطان عليهم في عملهم لغير القانون، وهم متساوون في الحقوق والواجبات. ويحدّد القانون شروط وإجراءات تعيينهم، وينظم مساءلتهم تأديبياً، ولا يجوز نديهم إلاّ ندباً كاملاً، وللجهات وفي الأعمال التي يحددها القانون، وذلك كلّه بما يحفظ استقلال القضاء وإنجاز أعماله.

وكما هي الحال في عدد كبير من الأحكام الأخرى في الدستور المصري للعام 2012، يكمن الخطر في إحالة التفاصيل المهمة لبيتّ في القانون العادي ما يعني أنّه سيكون بإمكان الهيئة التشريعية أن تحصّن نفسها من عملية التدقيق التي قد تقوم بها محكمة مستقلة وغير منحازة عبر تمرير القوانين الخاصة بالتعيين والتأديب وشروط عمل القضاة التي تناسب الهيئة التشريعية. وينبغي أن ترد هذه التفاصيل المهمة في الدستور بذاته من أجل الحدّ من إمكانية تأثير الهيئة التشريعية على تشكيل الجهاز القضائي عن طريق تعديل التشريعات عند توفّر الأغلبية وحسب.

3.2.3 شروط الخدمة

يُشكّل ضمان أجر القضاة وكفالة عدم المساس بظروف وشروط الخدمة بما لا يتناسب مع مصلحة القضاة عنصرين أساسيين من استقلال القضاء فمن الممكن اللجوء إلى التهديد بخفض راتب القاضي أو بالحدّ من الشروط الخدمة الملائمة للقضاة من أجل التأثير على قرارات القضاة.

وفي هذا الإطار تنصّ المبادئ الأساسية لاستقلال القضاء على أنّ " القانون يضمن للقضاة بشكل مناسب تمضية المدة المقررة لتوليتهم وظائفهم واستقلالهم، وأمنهم، وحصولهم على أجر ملائم، وشروط خدمتهم ومعاشهم التقاعدي وسنّ تقاعدهم"³⁹. كما ينصّ الميثاق الأعظم للقضاة الصادر عن المجلس الاستشاري للقضاة الأوروبيين على ما يلي:⁴⁰

سعيًا إلى تلافى أي تأثير غير سائغ، على القضاة أن يحصلوا على أجر ملائم وعلى برنامج مناسب للمعاشات التقاعدية يتمّ تحديدها في القانون.

وفي هذا السياق يشدّد التقرير السنوي للعام 2009 الصادر عن المقرر الخاص على المبدأ الداعي إلى ضرورة ضمان رواتب القضاة في القانون،⁴¹ ويشير إلى التوصية الواردة في المبادئ الأساسية لاستقلال القضاء التي تفيد بضرورة أن تكون رواتب القضاة "مناسبة".⁴²

وفي حين قد يمنع الدستور تغيير أجر ومنافع القضاة على نحو يسيئ بالقضاة (مثلاً، دستور كينيا، المادة 160 ودستور جنوب

افريقيا، المادة 176)، لا يحدّد الدستور قيمة الأجر وماهية المنافع التي يحصل عليها القضاة. ومن الممكن أن يتمّ الاعتماد على التشريع العادي أو على تعليمات الحكومة لتحديد هذه التفاصيل التي تنطبق على جميع القضاة أو على فئات معينة من القضاة. وعند ترسيخ هذه التفاصيل في الدستور، يتمّ الحدّ من إمكانية النظام على التكيّف مع التغيير بما أنّه من غير الممكن تغيير هذه التفاصيل إلاّ من خلال تعديل الدستور الذي يُعتبر عملية معقّدة.

3.2.4 الصرف والتأديب والعقوبة

تنصّ المبادئ الأساسية بشأن استقلال القضاء على أنّه لا ينبغي فصل أو توقيف القضاة عن الخدمة إلاّ لأسباب عدم الأهلية أو عدم القدرة على القيام بواجباتهم أو بسبب عدم ملاءمتهم مع مناصبهم. بالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن تتأيد جميع الإجراءات التأديبية بالمعايير الإجرائية الخاصة بالإنصاف عند إخضاع القضاة للتأديب أو الصرف أو المعاقبة فقط بسبب انتهاكهم لمعايير السلوك القضائي القائمة أو عدم تطبيقهم لهذه المعايير. وينبغي أن تخضع الإجراءات المماثلة لمراجعة مستقلة.⁴³ وفي هذا السياق ينصّ العليث العام الصادر عن لجنة حقوق الإنسان على أنّ القاضي غير قابل للعزل إلاّ في حالات سوء السلوك الخطيرة أو عدم الكفاءة.⁴⁴

وفي ما يتعلّق بالإجراءات التأديبية، ينصّ التقرير السنوي للعام 2009 الصادر عن المقرر الخاص على وجوب توكيل هيئة مستقلة، عوضاً عن الفرع التشريعي أو التنفيذي، بالإجراءات التأديبية الخاصة بالسلطة القضائية، بما فيها قضايا الفصل. إلى جانب ذلك، ينبغي مراقبة متطلبات "العدالة الطبيعية" أو الإنصاف الإجرائي⁴⁵ في أي إجراء قد يؤدي إلى فصل أو توقيف عمل القاضي وينبغي أن يكون أي قرار صادر عن الهيئة المذكورة قابلاً للخضوع لمراجعة قضائية.⁴⁶

وتماشياً مع ذلك، تنصّ مسوّدّة الدستور التونسي الصادرة في حزيران/ يونيو 2013 (المادة 104) على ما يلي:

لا يُنقل القاضي من دون رضاه ولا يُعزل كما لا يمكن إيقافه عن العمل أو إعفاؤه أو تسليط عقوبة تأديبية عليه إلاّ في الحالات وطبق الضمانات التي يضبطها القانون

تتطابق هذه الإجراءات مع القانون الدولي بشأن الأمن القضائي ولكن من المهمّ إدراك أنّ البلدان التي تخوض مرحلة إنتقالية للخروج من الأنظمة الاستبدادية قد تتطلّب اعتماد آليات خاصة لصرف وتعيين القضاة. ويعترف التقرير السنوي للعام 2009

⁴³ المبادئ الأساسية للأمم المتحدة بشأن استقلال السلطة القضائية، الفقرات 17-20.

⁴⁴ التعليق العام رقم 32 الصادر عن لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، الفقرة 20، أنظر أيضاً المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية ومركز كارتر، تعزيز القانون الدولي لدعم الحكومة الديمقراطية والانتخابات الحقيقية (2012)، ص. 17.

⁴⁵ تمّ تطوير العدالة الطبيعية أو الإنصاف الإجرائي كمفهوم في بلدان القانون العام في شكل خاص وهي تشكّل أحد شروط الإجراءات في المحكمة وفي المرافعات الأخرى والمحافل. وهي تتألف من عنصرين: الأول، العدالة الطبيعية تمنع التحيز من جانب هيئة التحكيم أو الشخص الذي يشرف على الإجراءات ويشمل ذلك الإبقاء بالتحيز. وثانياً، ينبغي أن يحصل كلّ طرف في الإجراءات على فرصة عادلة بعرض قضيته أمام المحفل ما يضمن إصغاء المحفل لجميع نواحي النزاع.⁴⁶ تقرير المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة والمحامين، 2009، الفقرة 61.

³⁹ الفقرة 11.

⁴⁰ الفقرة 7.

⁴¹ تقرير المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة والمحامين، 2009، الفقرة 73 و.

⁴² الفقرة 11.

الصادر عن المقرر الخاص بأنّ علمية فصل القضاة في المراحل الانتقالية ترتبط في شكل خاص بالأنظمة الاستبدادية السابقة.⁴⁷

3.2.5 النقل والترقية

من الممكن استخدام عملية نقل القضاة إلى مناصب أقلّ ملاءمةً كتهديد بالتأثير على سلوك الجهاز القضائي. وينبغي صياغة قواعد النقل بحذر من أجل إبعاد هذا التهديد مع السماح بالقيام بإعادة التعيين والنقل الإداري المقبول والضروري للقضاة.⁴⁸ وفي حين قد يُشكّل نقل أو إعادة تعيين القضاة تهديدًا بالتأثير على القرارات القضائية في حال عدم التحكم في هذا الموضوع بالشكل الملائم، من الممكن استخدام الترقية كمحفّز لمكافحة السلوك القضائي الذي يخدم مصالح النخبة السياسية. وينبغي على أي نظام ترقية أن يلغي مفهوم الترقية القضائية كمكافأة للتحيز السياسي. وفي هذا الإطار، تشير المبادئ الأساسية بشأن استقلال القضاء إلى وجوب أن يستند نظام ترقية القضاة "إلى العوامل الموضوعية ولا سيما الكفاءة والنزاهة والخبرة"⁴⁹، ويوصي التعليق العام رقم 32 للجنة حقوق الإنسان بضرورة وجود إجراءات واضحة ومعايير موضوعية لترقية القضاة.⁵⁰

ويؤيد التقرير السنوي للعام 2009 الصادر عن المقرر الخاص ذلك عبر أيراد توصية بضرورة أن تتقرّر ترقية القضاة من جانب هيئة مستقلة مؤلفة من أغلبية القضاة على الأقل.⁵¹

3.2.6 هيكلية المحكمة

إنّ موقع المحاكم وتنظيم النظام القضائي مترسّخ في بعض الأحيان في الدساتير إن كان بدرجات مختلفة. فعلى سبيل المثال قامت الأمم المتحدة بإنشاء المحكمة العليا في الولايات المتحدة وحسب وأحالت تأسيس وتشغيل المحاكم الأخرى إلى القانون العادي (المادة III، القسم). من جهة أخرى، يحدّد الدستور في جنوب إفريقيا طريقة تأسيس وعمل جميع المحاكم ويضع التراتبية القضائية ويحدّد صلاحية كلّ محكمة داخلية في هذه التراتبية (المادة 166). وعندما لا ينصّ الدستور على تأسيس المحاكم، من الممكن أن تقوم السلطة التشريعية والتنفيذية بتأسيس محاكم خاصة أو مخصصة وفقًا لتقديرها مثل المحاكم الخاصة للحكم على المتهمين بارتكاب أعمال إرهابية. ولكن من الممكن استغلال سلطة استحداث المحاكم الخاصة من أجل السماح لهذه المحاكم الخاصة بالالتفاف حول إجراءات المرافعة العادية (التي غالبًا ما تكون شاقة) والعدالة ما يؤدي إلى إعاقة استقلال القضاء أو أقله إلى إضعاف مفهوم استقلال القضاء. وتنصّ المبادئ الأساسية بشأن استقلال القضاء في هذا الخصوص على ما يلي:⁵²

لكل فرد الحق في أن يحاكم أمام المحاكم العدلية أو الهيئات القضائية التي تطبق الإجراءات القانونية المقررة. ولا يجوز إنشاء هيئات قضائية، لا تطبق

3.2 عمل القضاء: الاستقلال المؤسسي للجهاز القضائي

3.2.1 الأنظمة الدستورية مقابل الأنظمة التشريعية التي

تتحكّم بالعمل الداخلي للقضاء

بحسب المبادئ التوجيهية بشأن استقلال القضاء، ينبغي تحديد استقلال القضاء في الدستور أو في قوانين البلد. "تكفل الدولة استقلال السلطة القضائية وينص عليه دستور البلد أو قوانينه".⁵³ من شأن ترسيخ قواعد الدستور أن تحمي من التلاعب السياسي ولكن ينبغي إحلال توازن بينها وبين الحاجة إلى المحافظة على درجة من المرونة من أجل التأقلم مع الظروف المتغيرة. ومن الممكن تحقيق ذلك في أفضل الأشكال عن طريق القانون العادي. على جانب ذلك، ينبغي أن تتحلّى المحاكم بالمرونة الكافية بهدف الاستجابة والتأقلم مع الظروف والشروط التي تفرضها كلّ قضية، ما يعني أنّه لا ينبغي أن يصف الدستور بطريقة عمل المحاكم على أساس يومي بالتفصيل. وفي هذا السياق، يفيد بيان بكين بشأن مبادئ استقلال السلطة القضائية أنّه ينبغي على القضاء أن يكون مسؤولاً عن تطوير قواعده الإدارية الخاصة.⁵⁴ ووفقاً لذلك، تسمح بعض الدساتير بأن تقوم المحاكم بنفسها بتحديد طريقة عملها "الداخلي" ضمن إطار التشريعات أو الدستور.⁵⁵

3.2.2 التدابير القضائية مقابل التدابير الإدارية

يعترف الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بحق الوصول إلى العدالة والحقّ برفع دعوى فعلية (المادة 8). ويدلّ الحقّ في محاكمة عادلة وفي رفع دعوى فعالة ضدّ انتهاك حقوق الإنسان في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (المواد 2 (3) و14) وفي مصادر القانون الدولي "الصلبية" على أنّه من الواجب تحديد حقوق أي فرد عبر عقد جلسة استماع عادلة أمام محكمة مختصة ومستقلة وغير منحازة. وفي ما يختصّ بالمادة 4 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، يعترف التعليق العام رقم للجنة حقوق الإنسان بأنّ الوصول إلى العدالة عنصرٌ ملازم للحقّ.⁵⁶

هل يتطلّب هذا الحقّ أن يتمتّع الأفراد بالوصول إلى المحاكم وأن يقوم القضاء بتحديد حقوق الأفراد أو يكفي القيام بعمليات مراجعة إدارية؟ يُشير التقرير السنوي للعام 2008 الصادر عن المقرر الخاص إلى الميل القائم اتجاه توسيع تعريف "الوصول إلى العدالة" ليشمل "توفّر المسارات المؤسسية الفعلية لحماية الحقوق وحلّ مختلف أنواع النزاعات في وقت محدّد وبما يتوافق مع النظام القانوني". وعلى سبيل المثال، تمنح المادة 2 (3) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الحقّ برفع دعوى فعلية عند انتهاك الحقوق الواردة في العهد، في حين تُعطي

⁴⁷ المرجع نفسه، الفقرة 64.

⁴⁸ المجلس الاقتصادي والاجتماعي، اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات، المقرر الخاص المعني بدراسة استقلال وعدم انحياز القضاء، أعضاء هيئة المحلفين والقضائيين واستقلال المحامين، مدعوم بقرار لجنة حقوق الإنسان رقم 32/1989 ("إعلان سينغفي").

⁴⁹ مبادئ الأمم المتحدة الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية، الفقرة 13. و المبادئ والمبادئ التوجيهية الخاصة بالاتحاد الإفريقي بشأن الحق في محاكمة عادلة ومساعدة قانونية في أفريقيا التي تعيد هذا التصريح في المبدأ أ (4) (ف).

⁵⁰ التعليق العام رقم 32 الصادر عن لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، الفقرة 19.

⁵¹ تقرير المقرر الخاص المعني باستقلال القضاء والمحامين، 2009، الفقرات 68-72.

⁵² الفقرة 5.

⁵³ الفقرة 1.

⁵⁴ بيان بكين بشأن مبادئ استقلال السلطة القضائية في المنطقة القانونية الآسيوية، الفقرة 36.

⁵⁵ أنظر المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية ومركز كارتر، تعزيز القانون الدولي لدعم

الحكومة الديمقراطية والانتخابات الحقيقية (2012)، ص. 17.

⁵⁶ لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 32، الفقرة 9.

أساسيًا لضمان استقلال القضاء وهو بأهمية الموارد الممنوحة إلى القضاء. وفي هذا الخصوص، أفاد المقرر الخاص أن أفضل طريقة لضمان استقلال القضاء تكمن في إيلاء مسؤولية ميزانية القضاء إلى الجهاز القضائي، أو إلى هيئة قضائية، عوضًا عن إيلاءها إلى السلطة التنفيذية أو التشريعية.⁶⁴

3.2.4 التكاليف بالقضايا

يُشكّل الحقّ بالمثل أمام قاضٍ شرعيّ جزءًا من الحقّ في محاكمة عادلة ومن متطلبات استقلال القضاء. وبموجب هذا الحقّ، لا ينبغي تمكين الفروع السياسية أو السماح لها بتعيين أو تخصيص قضاة معيّنين للفصل في قضايا معيّنة. وفي هذا الإطار، تنصّ المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية على أنه ينبغي أن يتمّ التكاليف بالقضايا داخل السلطة القضائية من دون فسح أي مجال للتدخل من جانب أي فرع آخر من الحكومة.⁶⁵

وقد بادر التقرير السنوي للعام 2009 الصادر عن المقرر الخاص إلى توسيع هذا المبدأ ليشمل آلية موضوعية للتكاليف بالقضايا ومن شأن هذه الآلية حماية القضاة من أيّ تدخل من داخل السلطة القضائية حيث تشمل مثلًا السحب بالقرعة أو استخدام لوائح بأسماء القضاة حسب الترتيب الأبجدي. ومن الممكن إيلاء مسؤولية التكاليف بالقضايا إلى شخص واحد داخل الجهاز القضائي، مثل رئيس القضاة،⁶⁶ ولكن قد يؤدي ذلك إلى بروز بعض المآلق عندما يتمّ تعيين رئيس القضاة بالاستناد إلى عملية تختلف عن تلك المعتمدة لتعيين القضاة الآخرين وفي هذه الحال، من الممكن أن يكون رئيس القضاة على علاقة وثيقة بالسلطة التنفيذية.⁶⁷

بالإضافة إلى ذلك، يشير المقرر الخاص إلى الممارسات المتبعة في عدد كبير من البلدان والتي تسمح لكبار القضاة المختارين بالتحكم الكامل والحصري بعملية التكاليف بالقضايا والتي أدت إلى استغلال هذه السلطة.⁶⁸ وبالتالي، يوصي التقرير السنوي للعام 2009 الصادر عن المقرر الخاص باعتماد نوع من الإجراءات العشوائية للتكاليف بالقضايا أو التكاليف بالقضايا بالاستناد إلى خطة إدارة مفصلة تفصيلًا دقيقًا وقائمة على معايير موضوعية.⁶⁹

3.2.5 المحاكم الخاصة والمحاكم العسكرية

على عكس المحاكم المدنية العادية، تثير المحاكم الخاصة والمحاكم العسكرية اعتبارات خاصة بشأن استقلال القضاء والديمقراطية. ويسمّ التعليق العام رقم 32 الصادر عن لجنة حقوق الإنسان بإقامة المحاكم الخاصة ويشير إلى أن العهد الدولي

المادة 25 من الاتفاقية الأمريكية بشأن حقوق الإنسان "الحقّ في الاستعانة بالطرق القانونية البسيطة والسريعة"⁵⁷ في حال انتهاك الحقوق "المعترف بها في الدستور أو في قوانين الولاية المعنية أو في هذه الاتفاقية". ولكن لا تنصّ أيّ من الأحكام على وجوب أن تقوم المحكمة بالتدبير القانوني. وفي المبدأ، توفر المحافل البديلة لحلّ النزاعات القانونية العديد من المنافع من حيث الكلفة والسرعة،⁵⁸ ولكن ينبغي على هذه المحافل البديلة (أ) ألا تمنع الوصول إلى المحاكم، لا سيما من أجل حماية الحقوق و(ب) أن تقدّم الضمانات نفسها من حيث الاستقلال وعدم الانحياز أسوةً بالمحاكم العادية.

3.2.3 الميزانية

وفقًا للمبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية، على المحاكم أن تتمتع بالموارد المناسبة من أجل تحقيق مهامها القضائية.⁵⁹ ويشدّد بيان بكين على ضرورة تمتع القضاة بالـ"الموارد اللازمة" للقيام بوظائفهم ويؤكد على مبدأ عدم وجوب استخدام السلطة التنفيذية "التي من الممكن أن تؤثر على القضاة في مناصبهم... أو على مواردهم لتهديد قاض معيّن أو قضاة معيّنين أو للضغط عليهم".⁶⁰ وتعالج المبادئ الصادرة عن الكومنويلث في لا تيمر هاوس هذا الموضوع في شكل مفصل حيث تنصّ على حماية الأموال من التخفيض بعد منحها.⁶¹

وينصّ التقرير السنوي للعام 2009 الصادر عن المقرر الخاص بتخصيص نسبة محددة من الميزانية الوطنية للقضاء وأوصى المقرر الخاص بمنح من إثنين إلى ستة في المائة من إجمالي الناتج المحلي إلى القضاء.⁶² وفي بعض الأحيان ترد النسبة الثابتة من إجمالي الناتج المحلي أو من الميزانية السنوية التي يتمّ تخصيصها للقضاء في الدستور الوطني. فعلى سبيل المثال، تنصّ المادة 177 من دستور كوستا ريكا على ما يلي:

ينبغي أن تخصص الميزانية مبلغًا لا يقلّ عن ستة في المائة من الدخل العادي المتوقع للسنة المالية للفرع القضائي. ولكن، حين يتعدى هذا المبلغ المبلغ المطلوب لتغطية الحاجات الأساسية الواردة في ميزانية الفرع المذكور، على الإدارة المذكورة أن تعتبر الفرق كدخل فائض وأن تحدّد خطة للنفقات الإضافية حتى تتمكن الجمعية التشريعية من اتخاذ الإجراءات المناسبة.

كما يُعالج بيان بكين موضوع الموارد المحدودة ويشير إلى ضرورة أن تحتلّ ميزانية القضاء الأولوية الأولى عند توزيع الموارد.⁶³

وتبرز في هذا السياق قضية أخرى خاصة بمالية القضاء وهي كيفية صرف الميزانية. تُعتبر إدارة وتخصيص الميزانية اعتبارًا

⁶⁴ مهمة المقرر الخاص إلى كازاخستان، 2005، E/CN.4/2005/60/Add.، كانون الثاني/يناير 2005، الفقرة 26.

⁶⁵ الفقرة 14.

⁶⁶ انظر مثلًا بيان بكين بشأن مبادئ استقلال السلطة القضائية في المنطقة القانونية الآسيوية،

الفقرة 35.

⁶⁷ تقرير المقرر الخاص المعني باستقلال القضاء والمحاميين، 2009، الفقرة 47.

⁶⁸ مهمة المقرر الخاص إلى كازاخستان، 2005، الفقرة 59 ومهمة المقرر الخاص إلى روسيا،

2009، A/HRC/11/41/Add.2، 23 آذار/مارس 2009، الفقرة 31 ومهمة المقرر الخاص

إلى كيرغيزستان، 2005، E/CN.4/2006/52/Add.3، 30 كانون الأول/ديسمبر 2005،

الفقرة 67.

⁶⁹ تقرير المقرر الخاص المعني باستقلال القضاء والمحاميين، 2009، الفقرة 47.

⁵⁷ تقرير المقرر الخاص المعني باستقلال القضاء والمحاميين، 2008، A/HRC/8/4، 13 أيار/

مايو 2008، الفقرة 16.

⁵⁸ تقرير المقرر الخاص المعني باستقلال القضاء والمحاميين، 2008، الفقرة 35.

⁵⁹ الفقرة 7.

⁶⁰ بيان بكين بشأن مبادئ استقلال السلطة القضائية في المنطقة القانونية الآسيوية، الفقرتين 38

و41.

⁶¹ الفقرة II (2).

⁶² تقرير المقرر الخاص المعني باستقلال القضاء والمحاميين، 2009، الفقرة 37.

⁶³ بيان بكين بشأن مبادئ استقلال السلطة القضائية في المنطقة القانونية الآسيوية، الفقرة 42.

وفي حين لا يتضمّن الدستور المصري للعام 1971 أي حكم يمنع محاكمة المدنيين في المحاكم المدنية، بحسب الدستور المصري للعام 2012، لا يُسمح بمحاكمة المدنيين في المحاكم العسكرية إلا في حال أضرّت أفعالهم الجهاز العسكري (المادة 198). ولكنّ هذا الحكم ليس مبهمًا وحسب بل ترك المجال متاحًا أمام إمكانية محاكمة المدنيين في المحاكم العسكرية. أمّا مسودة الدستور التونسي للعام 2013 فتتّصّ على ما يلي (المادة 107):

تحدث أصناف المحاكم بقانون. ويمنع إحداث محاكم استثنائية أو سنّ إجراءات استثنائية من شأنها المساس بمبادئ المحاكمة العادلة.

المحاكم العسكرية محاكم متخصصة في الجرائم العسكرية ويضبط القانون اختصاصها وتركيباتها وتنظيمها والإجراءات المتبعة أمامها والنظام الأساسي لقضاتها.

ويسمح القانون القائم في تونس بمحاكمة المدنيين في المحاكم العسكرية ولا تعيّر أحكام مسودة الدستور الصادرة في حزيران/يونيو 2013 هذا الموقف وكما هي الحال في مصر، تحافظ هذه الأحكام على الوضع الراهن حيث من الممكن محاكمة المدنيين في المحاكم العسكرية بتهمة "الجرائم العسكرية".

3.3 شبكة المؤسسات الداعمة لاستقلال القضاء

3.3.1 سلطات الادعاء

إنّ القانون الدولي واضح بشأن الحاجة إلى اعتماد تدابير محلية من أجل ضمان عدم انحياز سلطة الادعاء. وتسعى مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية بشأن دور أعضاء النيابة العامة إلى مساعدة الدول على ضمان فعالية وعدم انحياز وإنصاف النيابة العامة وينبغي أخذ هذه المبادئ في عين الاعتبار وعكسها في التشريعات والممارسات الوطنية.⁷⁹

وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى أنّ القانون الدولي لا ينصّ على ضرورة استقلالية سلطات الادعاء بما أنّ المؤسسات المسؤولة عن الادعاء تخضع في عدد كبير من الحالات لسيطرة السلطة التنفيذية أو القضائية أو تشكّل جزءًا منها. ويعتمد عدد كبير من أنظمة القانون المدني اليوم نظامًا مختلطًا للادعاء، أو "نظام التحقيق" المرن مع العملية الجنائية التي تمتدّ على مرحلتين. في المرحلة الأولى، يقود "القاضي المدعي" النيابة العامة خلال عملية التحقيق في الجرائم المحتملة وجمع الأدلة. وفي نهاية التحقيق وبناءً على الأدلة المتوفرة، يقرّر قاضي الادعاء ما إذا سيتمّ إطلاق تهمة جنائية في شكل رسمي. أمّا المرحلة التالية فتشمل المحاكمة الجنائية. في حال قرر قاضي الادعاء إقامة دعوى، يتمّ تعيين قاض جديد لترأس المحاكمة الجنائية التي تبدأ أعمالها في جوّ تخصصي ما بين النيابة العامة ومحامي الدفاع الذين يمثلون أمام قاض محايد.

⁷⁹ المبادئ التوجيهية بشأن دور أعضاء النيابة العامة والتي اعتمدها مؤتمر الأمم المتحدة الثامن لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين، في هانغا، كوبا، من 27 آب/أغسطس وحتى 7 أيلول/سبتمبر 1990.

الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لا يمنع وجود المحاكم الخاصة ولا محاكمة المدنيين في المحاكم الخاصة. ولا يزال وجود المحاكم العسكرية غير ضروري في الدول الديمقراطية بما أنّ ما من قواعد أو قوانين في النظام القانون المدني تعادل القواعد العسكرية الخاصة بالعدالة والقوانين التي تنظّم القوى المسلّحة. وتدير المؤسسات العسكرية والأمنية محاكمها الخاصة من أجل صون القوانين اللازمة للمحافظة على حسن سير الجهاز العسكري بطريقة فعالة.⁷⁰ ولكن ينبغي تطبيق معايير الإنصاف والاستقلال وعدم الانحياز المطبّقة في المحاكم المدنية العادية في هذه المحاكم الخاصة.⁷¹

وتشدد اللجنة الإفريقية المعنية بحقوق الإنسان على ذلك حين تفيد أنّ "المحاكمة العسكرية بحدّ ذاتها لا تنتهك الحقوق الواردة في الميثاق ولا تؤدّي إلى قيام عملية مجحفة أو غير عادلة" ولكن يجب أن تخضع المحاكم العسكرية "إلى متطلبات الإنصاف والانفتاح والعدالة والاستقلال والإجراءات اللازمة" أسوةً بأيّ محكمة أخرى.⁷² بيد أنّ المقرر الخاص المعني باستقلال القضاء والمحامين يعتبر أنه ينبغي منع محاكمة المدنيين في المحاكم العسكرية أو أقله الحدّ من هذه الممارسات في شكل جذري.⁷³ وتتبنّى لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان هذا الرأي حيث تعتبر أنّه لا ينبغي على الإطلاق محاكمة المدنيين في المحاكم العسكرية.⁷⁴ ومنهجتها تؤكد محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان على أنّ "المبدأ الأساسي لاستقلال القضاء يكمن في إعطاء كلّ شخص الحقّ بعرض قضيته أمام محاكم عدلية ووفقًا لإجراءات المحدّدة مسبقًا في القانون".⁷⁵

وسعيًا إلى معالجة المقالق الناجمة عن وجود المحاكم الخاصة والعسكرية، أوصى المقرر الخاص باعتماد مسودة المبادئ الخاصة بالمحاكم العسكرية التي أعدها المقرر الخاص ورفعها إلى اللجنة الفرعية المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان.⁷⁶ وتتلافى مسودة المبادئ هذه الإجابة معالجة موضوع شرعية المحاكم العسكرية في شكل صريح وتركز عوضًا عن ذلك على كيفية ضمان امتثال هذه المحاكم للقانون الدولي الخاص باستقلال القضاء.⁷⁷ ولكن تنصّ مسودة المبادئ على وجوب ألا تحاكم المحاكم العسكرية المدنيين وعلى أنّه بإمكان المحاكم العسكرية أن تحاكم الموظفين العسكريين وحسب في حال ارتكابهم لانتهاك عسكري وأنّه ينبغي تفضيل المحاكم المدنية على المحاكم العسكرية من حيث الصلاحيات في بعض الظروف المحدّدة.⁷⁸

⁷⁰ بريت ج. كليل وأندرو ج. رينير، العدالة المُعسكرة في الديمقراطيات الجديدة، مراجعة القانون والمجتمع (2013)، 375.

⁷¹ التعليق العام رقم 32 الصادر عن لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، الفقرة 22.

⁷² اللجنة الإفريقية المعنية بحقوق الإنسان والأشخاص، القرار الصادر في أيار/مايو 2001.

برقية 98/218 (نيجيريا)، الفقرة 44.

⁷³ مهمة المقرر الخاص في البيرو، 1998، E/CN.4/1998/39/Add.1، 19 شباط/فبراير

1998، الفقرة 78.

⁷⁴ التقرير السنوي الصادر عن اللجنة الأمريكية لحقوق الإنسان، 1997، الفصل VII، التوصية

1، الفقرة 4.

⁷⁵ كاستيلو بيتروزي وآخرون ضد بيرو، المحكمة الأمريكية لحقوق الإنسان، الحكم الصادر في

30 أيار/مايو 1999، السلسلة ج رقم 52، الفقرة 129.

⁷⁶ التقرير الصادر عن المقرر الخاص المعني باستقلال القضاء والمحامين، 2007،

A/HRC/4/25، 18 كانون الثاني/يناير 2007، الفقرة 29، مسودة المبادئ التي تضبط إدارة

العدالة في المحاكم العسكرية، تقرير مرفوع إلى المقرر الخاص في اللجنة الفرعية المعنية بتعزيز

وحماية حقوق الإنسان، E/CN.4/2006/58، 13 كانون الثاني/يناير 2006.

⁷⁷ مسودة المبادئ التي تضبط إدارة العدالة في المحاكم العسكرية، 2006، الفقرة 14.

⁷⁸ مسودة المبادئ التي تضبط إدارة العدالة في المحاكم العسكرية، 2006، المبادئ 5 و8 و9،

الفقرات 20-21 و29-35.

تدخل غير لائق، ودون التعرض، بلا ميرر، للمسؤولية المدنية أو الجنائية أو غير ذلك من المسؤوليات.⁸¹

وأسوة بالقضاة، على أعضاء النيابة العامة أن يتمتعوا بضمان التوظيف وأن يحصلوا على الأجر الملائم والترقية وأن يتم نقلهم بناءً على عوامل موضوعية وبما يتماشى مع الإجراءات العادلة والغير المنحازة.⁸²

3.3.2 المجلس القضائي

إنّ المجلس القضائي عبارة عن هيئة مستقلة وشركائية تتألف من أعضاء الجهاز القضائي والفروع التشريعية والتنفيذية للحكومة بالإضافة إلى أعضاء المهنة القانونية والمجتمع المدني الموكلين أداء مهام محددة ذات صلة بتأليف الجهاز القضائي ومهام القضاء. وتختلف المهام المذكورة لكنها غالباً ما تشمل تسمية أو تعيين القضاة واتخاذ قرارات بشأن الإجراءات التأديبية وصرف وترقية القضاة والشؤون الإدارية المتعلقة بالمهام الداخلية في المحاكم. وقد حظي تأسيس هذا النوع من الهيئات بتأييد مجموعة من موثيق القانون المرن بما فيها الموثيق التي أصدرها مجلس أوروبا⁸³ والاتحاد الإفريقي⁸⁴ وبيان بكين⁸⁵ والتي تشدد جكيعها على الحاجة إلى الاستقلال داخل هذا النوع من الهيئات إلى جانب ضرورة التمثيل، وحتى تمثيل الأغلبية، من جانب أعضاء الجهاز القضائي المشاركين في هذه الهيئة. وقد بادر حوالي 60 في المائة من البلدان إلى تأسيس مجالس قضائية.⁸⁶

وفي هذا السياق، يقدم التقرير السنوي للعام 2009 الصادر عن المقرر الخاص ملخصاً مفيداً للمبادئ التي ينبغي أخذها في عين الاعتبار عند تأليف المجلس القضائي.⁸⁷ ومن الممكن تلخيص هذه المبادئ كالتالي:

- ينبغي أن تضمّ تركيبة المجلس القضائي مشرعين ومحامين وأكاديميين وأعضاء من المجتمع المدني ولكن يجب أن تولى أغلبية عضوية المجلس إلى القضاة،
- ينبغي الحدّ قدر الإمكان من تمثيل الممثلين السياسيين،
- إنّ رأي القضاة في غاية الأهمية عند اختيار أعضاء المجلس التشريعي وإجراء المقابلات للمناصب القضائية الشاغرة أو ينبغي أن يتمتع القضاة بالصلاحيات المباشرة لتسمية أو تعيين القضاة وفقاً لتقديره – وينبغي أن يتم ضبط ذلك بحذر في القانون.

بحسب الدستور المصري للعام 1971، على المجلس أن يدير شؤون القضاء المشتركة (المادة 173). وكان ينبغي أن يتألف المجلس من رؤساء مختلف المحاكم ولكن ينبغي أن يترأسه رئيس

وفي أنظمة القانون المدني، يُعتبر عدم انحياز قضاة الادعاء عنصرًا مهمًا لأنهم يلعبون دورًا في توجيه الادعاءات الجنائية. وطالما أنّ عدم انحياز القضاة مضمون، ما من سبب يمنع عدم انحياز أجهزة الادعاء وإن لم تكن "مستقلة" عن السلطة القضائية كما هي الحال في أنظمة القانون العام. ومن الضروري أن يبقى القضاة في أنظمة القانون المدني مستقلين حيال السلطة التنفيذية وأن يكونوا محصنين ضدّ التلاعب الغير السليم أو تأثير أعضاء السلطة التنفيذية. إلى جانب ذلك، ينبغي أن يكون أعضاء النيابة العامة الذين يرافعون في القضايا أمام القاضي الذي يترأس المحاكمة غير منحازين. وبالتالي، تشدد المبادئ التوجيهية بشأن دور أعضاء النيابة العامة على ضرورة أن يكون أعضاء النيابة العامة غير منحازين وعادلين وتحدّد رابطاً واضحاً ما بين سلطة الادعاء الغير المنحازة والحق في محاكمة عادلة أمام محكمة مستقلة.

إنّ هذا الطابع التحقيقي الذي تتمتع به أنظمة القانون المدني يعاكس الطبيعة "التخاصمية" للإجراءات الجنائية في بلدان القانون العام حيث يلعب القضاة دور الحكّام بين المحامين الذين يمثلون الادعاء والدفاع وحيث لا يقوم القضاة في أيّ مرحلة من المراحل بتوجيه التحقيق الجنائي أو المشاركة في قرار رفع الدعوى. ومن الشائع في أنظمة القانون العام أن تكون سلطة الادعاء مؤسسة مستقلة تماماً عن السلطة القضائية وبالتالي تكون هذه المؤسسة أقلّ عرضة لتلاعب أو تأثير السلطة التنفيذية. ومن الممكن إدراج أجهزة الادعاء في السلطة التنفيذية ولكن ينبغي في هذه الحال تحصين هذه الأجهزة من تأثير أعضاء السلطة التنفيذية عليها وأن تقوم بأعمالها من دون الانحياز إلى السلطة التنفيذية.

وفي هذا الإطار، بحسب المادة 112 من مسودة الدستور التونسي الصادرة في حزيران/ يونيو 2013، "النيابة العمومية جزء من القضاء العدلي" و"يمارس قضاة النيابة العمومية مهامهم في إطار السياسة الجزائية للدولة طبق الإجراءات التي يضبطها القانون." ولكنّ الإجراءات القائمة التي يحددها القانون في تونس تسمح للسلطة التنفيذية بممارسة درجة معيّنة من السيطرة على قضاة النيابة العامة. ويظلّ السؤال مطروحاً بشأن ما إذا كانت المادة 112 تنصّ على مهام ادعائية تتمتع بما يكفي من الاستقلال عن أيّ تدخل من السلطة التنفيذية من خلال ضمّهم إلى الجهاز القضائي من أجل ضمان عملهم المستقلّ عن السلطة التنفيذية.

في ما يتعلّق بتعيين أعضاء النيابة العامة، بحسب المبادئ التوجيهية يجب أن تتضمن معايير الاختيار منع التعيينات القائمة على الانحياز أو الأحكام المسبقة ورفض أي تمييز على أساس العرق واللون والجنس والدين والرأي السياسي.⁸⁰ وتدعو المبادئ التوجيهية إلى حماية عمليات ومهام أعضاء النيابة العامة من التدخلات السياسية:

تكفل الدول تمكين أعضاء النيابة العامة من أداء وظائفهم المهنية دون ترهيب أو تعويق أو مضايقة أو

⁸¹المرجع نفسه، الفقرة 4.

⁸²المرجع نفسه، الفقرتين 6-7.

⁸³التوصية رقم R (94) 12 الصادرة عن لجنة وزراء الدول الأعضاء في مجلس أوروبا بشأن استقلال وكفاءة ودور القضاة، الفقرة I (2) (ج) (ط).

⁸⁴المبادئ والمبادئ التوجيهية الخاصة بالاتحاد الإفريقي بشأن الحق في محاكمة عادلة ومساعدة قانونية في أفريقيا، المبدأ أ (4) (ح).

⁸⁵بيان بكين بشأن مبادئ استقلال السلطة القضائية في المنطقة القانونية الآسيوية، الفقرة 15.

⁸⁶توم جينسبورغ، التعيينات القضائية واستقلال القضاء، معهد الولايات المتحدة للسلام، كانون الثاني/ يناير 2009 (متوفر على شبكة الإنترنت على العنوان:

http://www.constitutionmaking.org/files/judicial_appointments.pdf

⁸⁷تقرير المقرر الخاص المعني باستقلال القضاء والمحامين، 2009، الفقرات 28-30.

⁸⁰المبادئ التوجيهية بشأن دور أعضاء النيابة العامة ، الفقرة 2 (أ).

الجمهورية. أما الدستور المصري للعام 2012 فهو لا ينصّ على تأسيس هيئة شرَكَاتية أو مجلس قضائي بل على أن " القانون يبين الجهات والهيئات القضائية أو غيرها التي ترشحهم [القضاة]، وطريقة تعيينهم، والشروط الواجب توافرها فيهم" (المادة 176). ولا تلبي هذه الأحكام المتطلبات الأساسية الواردة في التقرير السنوي للعام 2009 الصادر عن المقرر الخاص. فمع وجود رئيس الجمهورية في كرسي رئاسة الهيئة ومع تحديد القانون العادي لتفاصيل ومتطلبات التعيين القضائي، يبرز خطر سيطرة الرئيس على التعيينات القضائية بالإضافة إلى سيطرته على عمل القضاء ما يعيق بالتالي استقلال القضاء وعدم انحياز القضاة.

بموجب مسودة الدستور التونسي الصادرة في حزيران/ يونيو 2013، يتم تأسيس المجلس الأعلى للقضاء وتقسيمه إلى أربع مجالس منفصلة تمثل مجلس القضاء العدلي ومجلس القضاء المالي ومجلس القضاء الإداري في حين يمثل القسم الرابع المجلس المنظم ("هيئة المجالس القضائية") (المادة 109). وتتألف عضوية كل من المجالس الأربعة من قضاة المحاكم التي يمثلها كل مجلس في حين ينبغي على المجلس الأعلى للقضاء ككل أن "يضمن حسن سير القضاء واحترام استقلاله" (المادة 111). ويتم انتخاب رئيس المجلس الأعلى للقضاء من جانب أعضاء المجلس ومن بين أعضائه من القضاة الأعلى رتبة (109). وقد يبدو هذا النموذج يتماشى مع التوصيات الواردة في التقرير السنوي للعام 2009 الصادر عن المقرر الخاص.

4. الخلاصة

من غير الممكن التقليل من شأن أهمية استقلال القضاء في الديمقراطية الدستورية. فالمحاكم تسعى إلى حماية حقوق الإنسان وإلى ضمان سيادة القانون وهي تقوم بالتالي بضمان صون مبادئ الديمقراطية الدستورية. وسعيًا إلى تحقيق هذا الهدف، لا بدّ للمحاكم أن تعمل وفقًا لمبادئ استقلال القضاء. وفي هذا الإطار، يتضمّن القانون الدولي التعريف العملي لاستقلال القضاء الذي يمثل خمسة عناصر من شأن كل نظام قانوني أن يوفرها: على المحاكم أن (أ) تكون محايدة و(ب) تتعامل مع القضايا في شكل غير متحيز و(ج) ألا تُظهر إجحافًا و(د) أن تكون مستقلة سياسيًا و(هـ) أن تعمل من دون خوف.

من جهة أخرى، يتضمّن القانون الدولي قواعد "القانون الصلب" الملزمة باستقلال القضاء والمبادئ التوجيهية الخاصة بـ"القانون المرن" الخاص باستقلال القضاء. ويسمح القانون الدولي بتطبيق هذه القواعد والمبادئ التوجيهية بطرق متنوعة في مختلف السياقات القانونية والدستورية المحلية ولا يدعو إلى تأسيس نماذج محدّدة للقضاء أو وضع آليات وإجراءات محددة لضبط سلوك الجهاز القضائي. ويتطلب التدقيق في مدى توافق قواعد آليات عمل القضاء في بلد معيّن مع القانون الدولي تحليلًا مفصلاً وعمقًا للقواعد والآليات ذات الصلة على ضوء القانون الدولي.

حول المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية

تم إعداد هذه النشرة بمساعدة من الإدارة الأفرالية السويسرية للشؤون الخارجية، وزارة الخارجية الألمانية والسفارة البريطانية في طرابلس. وتتحمل المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، وحدها مسؤولية المحتويات. كما أنّ هذه المحتويات لا تعكس بالضرورة وجهات نظر الجهات المانحة.



السفارة البريطانية
طرابلس

إن المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية هي منظمة غير حزبية ومستقلة وغير هادفة للربح ومسجلة في برلين، ألمانيا. تعزز هذه المنظمة المشاركة السياسية للمواطنين، ومساءلة مؤسسات الدولة وتطوير المؤسسات الديمقراطية في جميع أنحاء العالم. وتساعد المنظمة على إيجاد سبل محلية لتعزيز الحق العالمي لمشاركة المواطنين في الحياة السياسية لبلدهم، على النحو المنصوص عليه في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

<http://www.democracy-reporting.org>

أو التواصل عبر: info@democracy-reporting.org



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Federal Department of Foreign Affairs FDFA
Directorate of Political Affairs DP
Political Affairs Division IV, Human Security



Federal Republic of Germany
Foreign Office

حول مركز عمليات الانتقالات الدستورية في كلية الحقوق في جامعة نيويورك

يقوم مركز عمليات الانتقالات الدستورية في كلية الحقوق في جامعة نيويورك بانتاج وتعبئة المعرفة اللازمة لمساعدة عملية البناء الدستوري. وتستحدث الانتقالات الدستورية تلك المعرفة من خلال تحديد القضايا الهامة ذات الأهمية القصوى في تحقيق نجاح الانتقالات الدستورية، حيث يعوق عدم تواجد أبحاث مناسبة ومواكبة فاعلية المساعدة التقنية لعملية البناء الدستوري، مما يؤدي ويقود شبكات الخبراء الدولية الى استكمال مشاريع بحث موضوعية تكون من شيمها إمداد الممارسين بخيارات السياسات المرتكزة على الأدلة. وتقوم الانتقالات الدستورية بتعبئة تلك المعرفة من خلال برنامج علاجي مبتكر يصبح بمثابة "مكتب مساندة خلفي" يدعم بحوث المستشارين الدستوريين في هذا المجال وينشر على الأرض خبراء هيئة التدريس والباحثين الميدانيين لتحقيق الدعم على الأرض. وتتولى تلبية احتياجات البعثات الميدانية الحالية للبحث الشامل معززين بشكل كبير تأثيرهم وفاعلية دورهم كمستشاري وممثلي تلك السياسات.

<http://www.constitutionaltransitions.org>