# التمكين القانوني

## منصة للمرونة والابتكار والنمو

مذكرة مفهوم

## موجز

يواجه سكان منطقة غرب آسيا وشمال أفريقيا حاليا مجموعة من التحديات المترابطة غير المسبوقة تشمل الحركات الانتقالية في تونس واليمن ومصر وليبيا وسوريا؛ والصراع الذي طال أمده داخل الإقليم؛ والقرب من تدفقات اللاجئين التي لم يسبق لها مثيل. وفي غياب الأطر الإقليمية للاستجابة للتحديات المشتركة، أدت هذه الأحداث إلى تفاقم مشاكل التنمية المزمنة، بما في ذلك العجز المائي وضعف المصادر الطبيعية للطاقة. كما أدى التدهور الأخير في النمو الاقتصادي، ومعدلات الاستثمار والتوظيف، فضلا عن تزايد الضغط على الموارد العامة مثل المياه والكهرباء وإدارة النفايات، إلى صعوبات أخرى. وأصبحت النتائج المترتبة على التماسك الاجتماعي، والتقاسم العادل للموارد والكرامة الإنسانية أكثر وضوحا. ونتيجة لذلك، فإن شعب منطقة غرب آسيا وشمال أفريقيا يقيم على مفترق طرق يتكون من مجموعة ناشئة من نواحي العجز في الموارد والعجز المؤسسي، وأزمة لاجئين غير مسبوقة وعمليات تحول وليدة.

والقاسم المشترك بين كافة التحديات المذكورة أعلاه هو أن النظم القانونية في العديد من البلدان في منطقة غرب آسيا وشمال أفريقيا لا تتحمل تكافؤ الفرص والحماية القانونية لقطاعات واسعة من السكان، فمعظمهم من الفقراء والأقليات والنساء وغيرهم من الفئات المحرومة. وفي بعض الحالات، تفرض القوانين والمؤسسات الحواجز والتحيزات ضد المهمشين. وفي حالات أخرى، فإن تدني الوعي بالحقوق، ونقص الخدمات القانونية

التي تكون في متناول الجميع، والمؤسسات غير الفعالة أو المبهمة، تعني عدم امكانية الوصول إلى العدالة. ويعتبر هذا الاستبعاد من سيادة القانون ضار في حد ذاته، كما ثبت أن له آثار سلبية على النمو الاقتصادي، وسبل العيش والعدالة الاجتماعية والاستقرار.

في الفترة ما بين عامي 2005–2008، ركزت اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالتمكين القانوني للفقراء الاهتمام العالمي على هذه الحقائق. وما تبع ذلك كان تحولا بعيدا عن نهج "من الأعلى إلى الأسفل" الذي يهدف إلى تعزيز جهاز العدالة التابع للدولة، والاتجاه نحو الاستراتيجيات التي تمكن الفقراء والمهمشين من استخدام القانون لتعزيز حقوقهم ومصالحهم، وزيادة ممارستهم للسيطرة على حياتهم. وشملت هذه الجهود العمال المهاجرين باستخدام القوى النقابية لتحقيق أمن الدخل وقيام المنظمات غير الحكومية بمساعدة الفقراء للوصول إلى المحاكم، وتوعية الآباء والأمهات حول تسجيل المواليد من أجل تيسير الحصول على التعليم والخدمات الصحية. وبالتالي فإن التمكين القانوني يعتبر استراتيجية بين القطاعات تصل إلى أبعد من القانون لمعالجة أسباب الفقر والظلم والإقصاء. الأساس المنطقي لذلك هو أنه حيثما يتم تمكين الناس، وتشجيع ريادة الأعمال، وتمتاز أنماط النمو بالإنصاف والشمولية، وتعطل دورات الاستغلال وانتهاك الحقوق، وتوفير الفرص والمعرفة التي تحتاجها الفئات المهمشة لانتشال أنفسهم من براثن الفقر.

في حين أن التمكين القانوني – سواء باعتباره نهجا برنامجيا أو أداة للسياسات – قد تم توسيع في العديد من المناطق، في دول منطقة غرب آسيا وشمال أفريقيا فقد النقاش كثيرا من الزخم. وقد يكون التمكين القانوني

كعنصر أساسي للتنمية والحد من الفقر لم يكن مقنعا بالنسبة لصانعي السياسات، أو ربما تكون قد طغت عليه المشاكل الأكثر إلحاحا مثل الربيع العربي، والصراع في سوريا وتأثيرات الركود العالمي. على هذه الخلفية، ينبغي أني درس مفهوم التمكين القانوني كمنصة واقعية تأتي في الوقت المناسب للتصدي للتحديات المحددة التي تواجه المنطقة. وهذا يشمل تعزيز النمو الاقتصادي العادل، وتسهيل الإصلاح السياسي المتجاوب، والتخفيف من حدة الفقر وتعزيز الصمود أمام الصراع. وتعتبر كيفية إسهام جدول أعمال التمكين القانوني في تحقيق هذه الأهداف، وفهم الديناميكيات السياسية والمؤسسية والاجتماعية اللازمة لتمكين إحداث هذه الإصلاحات، الموضوعات المطروحة أمام منتدى منطقة غرب آسيا وشمال أفريقيا لعام 2014.

## I. مقدمة: تطور التمكين القانوني

### (ط) النهج الأرثوذكسي في التنمية القانونية

منذ الثمانينيات، ركزت المساعدة الإنمائية القانونية الدولية على تقديم المساعدة الفنية الموجهة نحو تحسين أداء 'الأركان' التقليدية لنظام العدالة: المحاكم والهيئات التشريعية والشرطة ومراكز الإصلاح. وتشمل الأمثلة على ذلك الإصلاح التشريعي؛ التدريب والتوجيه للقضاة والمحامين؛ وتجهيز قاعات المحاكم؛ وحوسبة أنظمة تسجيل القضايا ونظم إدارة البيانات.[1] وكان السبب أن إدخال تحسينات على المؤسسات والعمليات من شأنه أن يترجم إلى نمو اقتصادي، وزيادة التجارة والاستثمار وخلق فرص العمل وضمان حقوق الملكية الخاصة.

[1] في عام 2004، وصف مدير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) المساعدة الدولية لقطاع العدل بأنها "تكنوقراطية وغير سياسية في طبيعتها، مع التركيز على نقل المعرفة الفنية لمؤسسات الدولة وعلى التحديث التقني للمؤسسات. "يؤكد مجلس الأمن على الأهمية، والضرورة الملحة لاستعادة سيادة القانون في مجتمعات ما بعد الصراع "مجلس الأمن الدولي (6 تشرين الأول 2004) بيان صحفي SC/8209 13.

[2]تلقى هذا النهج التقني "من أعلى إلى أسفل" في مجال التنمية القانونية انتقادات واسعة على أنه لم يؤدي إلى نتيجة تذكر لتعزيز الوصول إلى العدالة أو معالجة مشاكل العدالة التي يواجهها الفقراء والمهمشون يوما بعد يوم. وقد وضعت اثنين من الحجج الرئيسية، يؤدي كل منها دورا بدرجات متفاوتة في مواقع مختلفة.

الأولى، لقد افترض أن النهج الذي يرتكز إلى المؤسسات يقلل من القيود المفروضة على الدولة. فهي تفترض خطئا أن النظام القانوني الرسمي هو الوسيلة المفضلة والابتدائية لتسوية النزاعات بالنسبة للمحرومين. [3]وفي الواقع، غالبا ما تنظم في البلدان النامية (خاصة في الدول المتضررة من النزاع)، عملية تسوية النزاعات، والعمليات الإدارية ونقل ملكية الأراضي من خلال مجموعات من القواعد العرفية أو الدينية. وهذا يجعل المؤسسات أساسا التنمية ويؤدي بالتالي إلى الفشل ليس فقط في الاستجابة للحقائق القانونية بالنسبة للمهمشين، ولكنه يمثل ضياع الفرصة من حيث استخدام الاستراتيجيات البديلة التي قد يكون لها تأثير أكبر. [4]كما أنها تتجاهل الجوانب الموضوعية لتحقيق العدالة، مثل حماية الحقوق الأساسية بموجب القانون، وأهمية ثقة الناس بنظام العدالة.[5]

---

[2]أس غولوب "ما بعد سيادة القانون الأرثوذكسية: البديل الذي يطرحه التمكين القانوني" مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي، سلسلة سيادة القانون: ورقة العمل رقم 41 (تشرين أول 2003) 3، 7–8. انظر أيضا "تقرير الأمين العام عن تقديم العدالة: برنامج العمل لتعزيز سيادة القانون على الصعيدين الوطني والدولي 26] (2012) A/66/749].

[3]غولوب (ن 2) 14–15؛ C ALKON "متلازمة كوكي كتر: المساعدة لإصلاح القانون ضمن برامج دمقرطة ما بعد الحكم الشيوعي "(2002) تسوية المنازعات 327 J، 339.

[4]غولوب (ن 2) 15–16.

[5]أ. بوتر "سيادة القانون كمقياس للسلام؟ سياسة تستجيب لإعادة بناء العدالة وسيادة القانون في مرحلة ما بعد الصراع والبيئات الانتقالية "(ورقة قدمت في مؤتمر جامعة الأمم المتحدة–WIDER حول أنجاح السلام' هلسنكي 4–5 أيار 2004) 12–13؛ وهورويتز وكيه ستودارد "برامج سيادة القانون في

الثانية، تتمركز مثل هذه المناهج حول الشراكة بين المتخصصين الأجانب ونخبة من القانونيين المحليين، ولا يكون لدى أي منهم دراية جيدة بالاحتياجات والتطلعات القانونية للفقراء.[6] يميل الخبراء الدوليون إلى التركيز على النظام القانوني الرسمي وتكرار العملية المؤسسية التي هم على دراية بها، مما يعمل على ديمومة دورة التركيز على المؤسسات. [7]وبالإضافة إلى ذلك، قد لا تكون الجهات الفاعلة المحلية عوامل قوية لإحداث التغيير أو لا تكون على استعداد له. وغالبا ما تعكس الأجهزة الرسمية للعدالة القيم وتعمل على حماية مصالح الأقوياء والأثرياء ممن يمكنهم، بشكل غير متناسب، الوصول إلى العدالة. وعلاوة على ذلك، لا تتغلب التداخلات التقنية على حقيقة أن الحكم هو عمل سياسي إلى حد كبير، وأن السياسة في كثير من الأحيان، تنسخ القانون. إن التشريعات المعدلة، والجولات الدراسية للقضاة في الخارج والنظم المحوسبة لإدارة القضايا نادرا ما تستجيب للسلبيات التي تزداد ممارستها، مثل الفساد المتفشي، وعدم الالتزام المعياري لإعلاء حقوق مجموعات معينة، أو الفشل المؤسسي من جانب القطاعات الأخرى.

---

عمليات السلام (تقرير) ورقة سياسة صادرة عن أكاديمية السلام الدولية (آب 2005) 4. يقول فوكوياما أن الأنشطة المنخفضة الخصوصية مع حجم المعاملات المرتفع مثل الإدارة القانونية يعتبر شديدة الغرابة وأكثر عرضة للتباين وفقا للظروف المحلية. على هذا النحو، فإنها لا تتناسب مع الإصلاح التكنوقراطي من قبل الجهات الخارجية. إذا تمت تحت قيادة الجهات الخارجية، فسيعتمد نجاح الإصلاح على فهم الأبعاد الخفية للبيئة المحلية، بما في ذلك المعايير والثقافة، وأن تكون مرنة للغاية تجاه هذه الاحتياجات؛ إف. فوكوياما بناء الدولة: الحكم والنظام العالمي في القرن الحادي والعشرين (مطبعة كورنيل يو 2004) 112–116، 40 انظر أيضا آر. إهرينرايتش بروكس "الإمبريالية الجديدة: العنف والمعايير و"سيادة القانون"(2003) 101 أل. ميشيغان مراجعة 2275، 2284–2285، آر. ماني 'استكشاف سيادة القانون في النظرية والتطبيق "أيه. هورويتز (إد) الحرب الأهلية وسيادة القانون والأمن والتنمية وحقوق الإنسان (يدرينز 2008)، 37–38.

[6]غولوب (ن 2) 8–9، 24؛ SN كارلسون 'القاعدة القانونية والقضائية لقانون العمل في عمليات حفظ السلام المتعددة الأبعاد: الدروس المستفادة، دراسة' UNDPKO (أذار 2006) 16–17.

[7]غولوب (ن 2) 13، 17–19، 22، آر. ماني أبعد من القصاص: السعي إلى تحقيق العدالة في ظلال الحرب (بلاكويل 2002) 70.

لقد تم تتويج تلك التحليلات باستنتاج خطير – على الرغم من انفاق حوالي مليار دولار أمريكي على مدى العقود الثلاثة الماضية على تعزيز سيادة القانون، فهناك أدلة ضئيلة على أن البرامج التي تم تنفيذها أدت إلى تأثير مستدام على الوصول إلى العدالة. [8]وقد شكل هذا مصدر قلق كبير، بالنسبة للجهات المانحة، ولممارسي العدالة، ولحوالي 4 مليار نسمة من المستبعدين من سيادة القانون.

## (ب) فجر التمكين القانوني

شهدت الألفية الجديدة توافقا متجددا على أهمية العدالة في التنمية، وأثارت موجة من النقاش حول الكيفية التي يمكن أن تكون من خلالها المساعدة المقدمة إلى قطاع العدالة أكثر استجابة ومستدامة. وفي الوقت نفسه، بدأت نظرية جديدة حول العلاقة بين العدالة والفقر والتنمية بالتكشف. وتتمحور هذه النظرية حول فكرة أنه من دون معرفة الفقراء والمهمشين بحقوقهم والأدوات اللازمة لدعم تلك الحقوق، فإنهم يبقون محاصرين في حلقة مفرغة من الفقر والتهميش والاستغلال. واقترح المنطق الجديد أن نقاط الضعف الموجودة تجعل الفقراء والمهمشين أكثر عرضة للإخلاء القسري، وبيئات العمل غير الآمنة والاستغلالية، والاحتيال، والسرقة، والاستغلال الجنسي أو الاقتصادي والعنف. فعلى سبيل المثال، النساء اللواتي يقعن ضحايا للعنف المنزلي

[8]ماني (ن 7) 33، جيه سترومسيث، دي ويمان وأر بروكس هل يمكن للقوة أن اعمال الحقوق؟ بناء سيادة القانون بعد التدخلات العسكرية (كامبريدج UP 2006)، إهرينرايتش بروكس (ن 7) 2281، 15، أيه هرويتز "الحرب الأهلية وحكم القانون: نحو الأمن والتنمية، وحقوق الإنسان "في هورويتز (إد ) *الحرب الأهلية وسيادة القانون والأمن والتنمية وحقوق الإنسان* (يدرينز 2008) 2.

أو التمييز، هن أكثر عرضة للمعاناة من الحرمان من الدخل أو الممتلكات. [9]كما يكون للجريمة والأعمال غير الشرعية تأثيرا أكبر على الفقراء و حياة المحرومين، ويكون من الصعب عليهم الحصول على التعويضات. ونتيجة لذلك، فإنهم ينحدرون بشكل أكبر نحو المزيد من الفقر، وتستمر الدورة. ويعتبر هذا مكلفا لسببين. أولا، الانحصار في هذه الدورة، فالفقراء والمهمشين يميلون إلى الإفراط في استهلاك خدمات الرعاية الصحية، ويزداد تواجدهم في النظام الإصلاحي ونظم الضمان الاجتماعي. والثاني، هو تكلفة إهدار الفرصة. فإذا كان أصحاب الحقوق عاطلون عن العمل أو مرضى أو في الاحتجاز فأنهم لا يستطيعون الذهاب إلى المدارس، والمشاركة كأيدي عاملة، أو الانخراط في ريادة الأعمال أو إعالة أسرهم. وبوجودهم خارج إطار القانون، لا يمكنهم حماية مواردهم أو الاستفادة منها بشكل صحيح، ولا يمكنهم الوصول إلى الحماية اللازمة لنمو أعمالهم التجارية، وتتعرض قدرتهم على خلق الثروة للإحباط. [10]ومن الثابت أيضا أن هذه الظروف – دورة التهميش والاستغلال والفقر – تضعف قدرة البلد على الصمود أمام الصراع وعدم الاستقرار السياسي. [11]ويعتبر الوصول الواضح والمتساوي إلى العدالة، ونظم المساءلة رادعا أمام ارتكاب المزيد من الظلم، أو القيام بأخذ العدالة بنفسه من خلال وسائل غير قانونية أو عنيفة. ويوفر الربيع العربي حكاية تحذيرية في هذا الصدد.

---

[9]تكاليف عنف الشريك الحميم ضد المرأة في الولايات المتحدة. (2003). *مراكز السيطرة على الأمراض والوقاية منها، المركز الوطني للوقاية من الإصابات ومكافحتها*. أتلانتا، GA. 19-18.p متاح عبر: http://www.cdc.gov/violenceprevention/pdf/IPVBook-a.pdf .

[10]"أسئلة وأجوبة حول التمكين القانوني للفقراء في المنطقة العربية" برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 6.

[11]اعمال القانون من أجل الجميع، تقرير لجنة التمكين القانوني للفقراء (CLEP) (المجلد الأول) 2008، 43.

ذكرنا سابقا أنه إذا اعتبر الفقر سببا ونتيجة للاستبعاد من سيادة القانون، فمن الواجب أن تكون المعرفة القانونية والقدرة على استخدام الأدوات القانونية لحماية ودعم الحقوق جزءا أساسيا من إطار تمكيني يهدف إلى القضاء الفعال على الفقر. وقد قدمت هذه الأفكار طريقة جديدة لفهم تحدي العدالة –القانون –التنمية. ففي السابق، كان النظام القانوني هو الرابط المؤدي إلى النمو الاقتصادي والحد من الفقر، وكانت أوجه القصور في النظام القانوني هي التي تحتاج إلى إصلاح. وبموجب النظرية الجديدة، كانت المشكلة الرئيسية هي دورة التهميش– الاستغلال–الفقر، وهي دورة تحتاج إلى أن توقف، ومفتاح الحل كان في طريقة تفاعل الفقراء والمهمشين مع النظام القانوني. وضع الرواد القانونيون فكرة فحواها أن الفقراء المسلحين بالمعرفة والأدوات يمكنهم الخروج من هذه الحلقة المفرغة بأنفسهم. وأصبحت تعرف هذه المنظومة من المقاربات باسم التمكين القانوني.

*يوفر نظام العدالة النافذة والمتاحة آلية للحراك الاجتماعي الصاعد، في حين يؤدي غيابه إلى منع هذا الانتقال.*[12]

### (iii) تعريف التمكين القانوني

من المهم بيان أن التمكين القانوني لم يكن وليد اللحظة. فقد حدثت برمجة التمكين القانوني على مدى عقود عدة، بمسميات مختلفة، مثل الخدمات القانونية للفقراء، وقانون المصلحة العامة، والتمكين القانوني للمرأة.

[12] المرجع السابق 6.

وغالبا ما كانت منظمات المجتمع المدني المحلية هي المحرك لمثل هذه المبادرات بمساعدة دولية قليلة أو معدومة. وفي نفس الوقت، كانت هناك بعض المعالم الهامة في قصة التمكين، أهمها لجنة التمكين القانوني للفقراء 2005–2008، وتقرير الأمين العام بشأن التمكين القانوني للفقراء والقضاء على الفقر في عام 2009.

إحدى النتائج كانت أن التمكين القانوني يأتي تحت العديد من المسميات اعتمادا على الفترة الزمنية التي نتحدث عنها. وقد تمت صياغة مصطلح "التمكين القانوني" لأول مرة في تقرير مؤسسة آسيا 2001، والذي تم تعريفه حينها بأنه "استخدام القانون لزيادة السيطرة التي يمارسها المحرومون على حياتهم." [13]في عام 2005، قدمت لجنة التمكين القانوني للفقراء تعريف التمكين القانوني على النحو التالي: "عملية تغيير منهجية يصبح من خلالها الفقراء والمستبعدون قادرين على استخدام القانون والنظام القانوني، والخدمات القانونية لحماية وتعزيز حقوقهم ومصالحهم كمواطنين وكجهات فاعلة اقتصاديا. [14]وقد اعتمد هذا التعريف لاحقا في التقرير المذكور أعلاه من الأمين العام (2009). [15]

[13]أس. غولوب "ما هو التمكين القانوني: مقدمة في التمكين القانوني: وجهات نظر الممارسين، أس. غولوب (محرر) (2010) IDLO، 10.

[14]لجنة التمكين القانوني للفقراء (ن 11) 3.

[15]تقرير الأمين العام عن التمكين القانوني للفقراء والقضاء على الفقر 2009 A/64/133. للحصول على تعريفات إضافية راجع المزيدا من كتابات غولوب (ن 13) 6، 10–11.

وقد اعتمدت المنظمات الأخرى تعريفات أكثر وظيفية. فالبنك الآسيوي للتنمية يعتمد مقياسا تصاعديا من ثلاث طبقات بالنسبة للتمكين القانوني. تحدد الطبقة الأولى الوعي بالحقوق كأساس للتمكين. ويأتي في الطبقة التالية، فهم الأفراد والجماعات للاستراتيجيات حول كيفية استخدام الهيئات الرسمية وغير الرسمية لتسوية النزاعات والوكالات التنفيذية التي يمكن أن تحمي حقوقهم. أما الطبقة الأخيرة فهي تحقيق الثقة والقدرة على تأكيد الحقوق. [16]

بوضع هذه التعريفات جانبا، يعتبر التمكين القانوني في الأساس جعل حماية القانون في متناول الناس العاديين. [17]ويرتكز إلى فكرة أن الفقر لا يزال قائما، على الأقل جزئيا، لأن الفقراء والمهمشين لا يتمتعون بحقوق قانونية أو بالقدرة على ممارسة تلك الحقوق: فهم محاصرون في دورة التهميش – الاستغلال– الفقر. ويتطلب كسر هذه الحلقة وجود إطار قانوني وسياسي موثوق وفعال يعالج على وجه التحديد احتياجات الفئات الفقيرة والمهمشة، إطار قانوني يتيح لهم حماية حقوقهم والدفاع عنها، وإخضاع أصحاب السلطة السياسية والإدارية والقطاع الخاص للمساءلة. [18]وتقضي نظرية التغيير أنه أعطيت المعلومات والمهارات والأدوات للناس فإن الفئات الفقيرة والمهمشة في المجتمع ستكون قادرة على:

---

[16]أم ستيفنز، "لجنة التمكين القانوني للفقراء: فرصة ضائعة" مجلة لاهاي حول سيادة القانون، 1 (2009) 132، 137.

[17]مؤسسة المجتمع المفتوح، 'التمكين القانوني: نهج متكامل للعدالة والتنمية (*مشروع ورقة عمل*)، 2012، 1
http://www.opensocietyfoundations.org/why-legal-empowerment

[18] http://www.opensocietyfoundations.org/projects/justice-and-development/background

- **حماية حقوقهم والدفاع عنها**
- **الوصول إلى الخدمات الأساسية بإنصاف**
- **تنظيم أنفسهم للدفاع عن حقوقهم، ومواجهة الفساد، ومحاسبة مؤسسات العدالة التي من المفترض فيها حمايتهم.**

التمكين القانوني ليس بديلا عن التدخلات الإنمائية الهامة الأخرى. إلا أنه شرط ضروري لخلق بيئة مواتية لتوفير سبل العيش المستدامة، والنمو الاقتصادي الشامل والقضاء على الفقر. [19]

الفقراء والمهمشون الذين على معرفة بالقانون والمسلحون بأدوات محددة، سيتمكنون من إيجاد حلول عملية لمشاكلهم الخاصة، وبالتالي قطع دورة التهميش–الاستغلال–الفقر بأنفسهم.

## لجنة التمكين القانوني للفقراء

في عام 2005، أنشئت لجنة التمكين القانوني للفقراء (CLEP)، يشترك في رئاستها مادلين أولبرايت وهيرناندو دي سوتو، بهدف إعادة النظر في تحدي الفقر من منظور الأربعة مليارات من الفقراء الذين

[19] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (ن 10)، 7

المستبعدين من سيادة القانون. وقد تبع عملها الافتراض القائل بأنه لا يمكن لهؤلاء الناس الخروج من الفقر، فنتيجة لافتقارهم إلى الحماية والحقوق التي يوفرها القانون، لا يمكنهم حماية مواردهم أو الاستفادة منها.[20] وأكد التقرير النهائي – إعمال القانون للجميع (2008)– على ضرورة وجود إطار قانوني ومؤسسي تمكيني يوفر الحماية والحوافز في مجالات العمل والأعمال التجارية وحقوق الملكية، بحيث يكون نافذا في المحاكم.

وانتقد في نهاية المطاف تركيز لجنة التمكين القانوني للفقراء على الحقوق المرتبطة بسبل العيش باعتباره يتغاضى عن القوى الإضافية الأكثر تعقيدا التي تمنع الفقراء من الوصول إلى العدالة. وكان من بين الانتقادات أيضا أنه يغفل ما كان ضالعا في إنشاء مثل هذا الإطار التمكيني القانوني والمؤسسي – آلية فعالة لتسجيل الأراضي، والعمليات الإدارية الخالية من الفساد، والآليات الفعالة المتاحة لتسوية النزاعات – فضلا عن كيفية التغلب على المصالح الخاصة القوية المهتمة ببقاء الوضع على ما هو عليه. [21]

وعلى الرغم من هذه المسائل، يجب بيان أن الفضل يعود إلى اللجنة في وضع التمكين القانوني على الخريطة العالمية. فقد أثبت تقريرها وجود صلة بين الفقر والظلم والإقصاء القانوني، ولفت الانتباه إلى كيفية

[20] لجنة التمكين القانوني للفقراء (ن 11) 1؛ انظر أيضا دي بانيك، "التمكين القانوني كأداة مفاهيمية وتشغيلية في القضاء على الفقر " مجلة لاهاي حول سيادة القانون، 1 (2009) 117، 120.

[21] جيه أم أوتو، "تعزيز سيادة القانون، وحيازة الأراضي والتخفيف من حدة الفقر: التشكيك في الافتراضات من هيرناندو دي سوتو " مجلة لاهاي حول سيادة القانون، 1 (2009) 173، 174–180.

تأثير حقوق العمل التجاري، والعمل والملكية على الفقراء. [22]والأهم أن اللجنة وضعت أجندة المهمشين في المقدمة، لا كموضوع للمشكلة، ولكن كأناس، وكشركاء، وكجزء من الحل. على عكس الكثير من هيكليات الأمم المتحدة، كان لهذه الإجراءات تأثير حقيقي. وتم الطعن في المعتقد السائد، وتم تعديل مجال العمل فيه. [23]وأصبح التمكين القانوني الآن جزءا من التيار الرئيسي للتفكير في التخفيف من حدة الفقر وكيفية رفع مستوى معيشة الفقراء. وقد وافق برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على أن يضطلع بدور قيادي حول بعض توصيات التقرير، وأحيطت الجمعية العامة للأمم المتحدة علما بتقرير اللجنة في كانون الأول 2008، مشددة على أهمية تبادل أفضل الممارسات الوطنية في مجال التمكين القانوني للفقراء. [24]وبمرور الوقت، أصبح التمكين القانوني مدمجا في عمل وكالات مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والبنك الدولي ومؤسسات المجتمع المفتوح، وكذلك الجهات الفاعلة القانونية غير التقليدية مثل أوكسفام والمجلس النرويجي للاجئين، والمفوضية السامية لشؤون اللاجئين.

## خصائص التمكين القانوني

[22]ستيفنس (ن 16) 133، 143–143؛ S غولوب "لجنة التمكين القانوني للفقراء: خطوة كبيرة إلى الأمام وخطوات قليلة للخلف حول سياسات التنمية والممارسات " مجلة لاهاي حول سيادة القانون، 1 (2009) 101، 103.

[23]ستيفنس (ن 16) 143.

[24]برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (ن 10) 4.

كون التمكين القانوني ينطوي على مجموعة من المقاربات، فمن غير الممكن اختصاره لتحديد العناصر الرئيسية. ومع ذلك، هناك خصائص مشتركة وسمات مركزية لجميع المقاربات:

1. بشكل جوهري، ينطوي التمكين القانوني على استخدام القانون والأدوات القانونية. [25]ومع ذلك، يعرف القانون على نطاق واسع ليشمل ليس فقط التشريع والأحكام القضائية، ولكن التنظيمات والمراسيم، والعمليات الإدارية ونظم العدالة العرفية. ويعود ذلك لكون القضايا الرئيسية ذات الصلة بسبل العيش، مثل تسجيل الأعمال التجارية والمواليد، والحصول على التعليم والرعاية الصحية، ووثائق الهوية الشخصية ووثائق السفر، التعامل معها من خلال الوزارات والسلطات الإدارية أكثر مما يتم من خلال المحاكم والتشريع. وعلاوة على ذلك، لا سيما بالنسبة للفقراء في المناطق الريفية، فإن النظام القانوني العرفي هو عادة أكثر ملاءمة لتسوية النزاعات، ومعاملات الأراضي والقضايا المتعلقة بالتعاقدات، بالمقارنة مع المحاكم التي يمكن أن لا يتاح الوصول إليها جغرافيا وتكون مكلفة وصعبة من الناحية المفاهيمية للتعامل. وتتيح هذه المرونة وتعدد نقاط الدخول للممارسين صياغة الحلول الأكثر تعبيرا عن الواقع والاستجابة بشكل أفضل لاحتياجات الناس.

[25] غولوب (ن 13) 13.

2. يوجه التمكين القانوني تحديدا نحو احتياجات وأولويات الفئات المحرومة. ولا تصنف الإصلاحات أو التداخلات التي قد "تنساب" لمصلحة الفقراء ولكن تكون موجهة نحو تلبية احتياجات مجموعة أوسع من السكان على أنها تمكين قانوني.[26]

3 لدى التمكين القانوني توجه شعبي، فهو يهدف الى تشجيع النشاط وتعزيز قدرة الأفراد والمجتمعات. وعادة ما تدار المبادرات بشكل لا مركزي، وغالبا ما يتم ذلك في نفس الموقع حيث المستفيدون. الأهم من ذلك، على عكس مقاربات التنمية القانونية التقليدية، ينظر التمكين القانوني إلى الفقراء والمهمشين كشركاء. كما ذلك مؤسسات المجتمع المفتوح، فالتمكين القانوني لا يقول "سنقوم بحل هذه المشكلة لك"، ولكن بدلا من ذلك، يقول "سوف نعمل معكم من اجل حل هذه المشكلة، ونعطيكم الأدوات التي تمكنكم من مواجهة مثل هذه المشاكل بشكل أفضل في المستقبل." [27]وبالتالي فإن التمكين القانوني يتمحور حول بناء القدرات بقدر ما يتمحور حول حل المشكلة.

4. التمكين القانوني عملية وهدف على حد سواء. كعملية، ينطوي التمكين القانوني على العمل المباشر. فهو يستجيب لاحتياجات واضحة وفورية عن طريق تقديم حلول ملموسة وعملية للمشاكل القانونية وتحسين

[26] المرجع نفسه.

[27] http://www.opensocietyfoundations.org/how-it-works

المواقف التفاوضية. [28]ومن الأمثلة على ذلك، ممارسة المجتمعات الزراعية الضغط من أجل حقوق استخدام الموارد المائية الشحيحة العابرة للحدود، وفهم النساء المعوزات لحقوقهن بشكل أفضل والسعي إلى الوصول إلى حقوقهن في النفقة وحضانة الأطفال، وممارسة المجتمعات الضغط من أجل المساواة في الحصول على الخدمات التي تضمنها الدولة مثل المياه والتعليم والرعاية الصحية. أما كهدف، فالتمكين القانوني يهدف إلى تعزيز السكان المهمشين من حيث تأمين الدخل والممتلكات، والصحة، والأمن، والكرامة الإنسانية والحرية.

5. التمكين القانوني هو قضية متعددة الاختصاصات وشاملة، وتتصل بجميع مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية. كما أنها ذات صلة وثيقة بغيرها من المجالات المتقاطعة مثل النوع الاجتماعي (الغالبية العظمى من البالغين الفقراء هم من الإناث) والبيئة (يعيش معظم الفقراء على الأرض المعرضة بشكل كبير لتغير المناخ). وعلى هذا النحو، غالبا ما يتم دمج البرامج في عمل القطاعات الأخرى، مثل التنمية الريفية وإدارة الموارد الطبيعية، أو النوع الاجتماعي، أو في غيرها من الأنشطة، مثل تنظيم المجتمع، وحشد التأييد، أو استخدام وسائل الإعلام. ويعترف التمكين القانوني بأن التصدي للتحديات المعقدة التي تواجه التنمية يتطلب مجموعة من الجهات الفاعلة، بما في ذلك المحامين، والأطباء، والمعلمين، والمزارعين، والمجتمع المدني، وصناع السياسات والإداريين.

## أركان التمكين القانوني

[28]غولوب (ن 13) 13.

خلصت لجنة التمكين القانوني للفقراء إلى أن انعدام الأمن وعدم وجود حماية لممتلكات الفقراء وأعمالهم هو ما يحد من إنتاجيتهم ويغذي دائرة الفقر. ومن هذا المنطلق، فقد وضعت أربعة أركان للتمكين القانوني: الوصول إلى العدالة، وحقوق الأعمال التجارية، وحقوق العمل وحقوق ملكية الأراضي والممتلكات. والحجة المقدمة أن هذه المنظومة من الحقوق كانت مترابطة، ومعززة، وضرورية للتنمية الفعالة. ومع تطور خطاب التمكين وظهور المزيد من الأدلة على تأثير برامجها، أصبح من الواضح أن الوضع كان أكثر تعقيدا. وحددت بحوث التنمية مجموعة من العوامل المعقدة والمترابطة التي أوضحت أسباب الفقر، بما في ذلك ضعف نمو الدخل، وعدم المساواة، والاقصاء الاجتماعي والفشل في الحصول على الاستحقاقات، وارتفاع النمو السكاني، والتدهور البيئي، وعدم الكفاءة الاقتصادية، وعدم الاستقرار الاجتماعي والسياسي والتعرض للدين والمرض والكوارث الطبيعية. ولذلك، ارتبط تحقيق حقوق العمال والأعمال التجارية بشكل مؤكد بالحد من الفقر، لكنه لم يكن الحل الكامل له. وهناك مجالات أخرى لا تقل أهمية في أحجية التنمية–التخفيف من الفقر، تشمل الحق في الوصول إلى المعلومات، وحقوق الهوية والحق في المشاركة. [29]

### (i) الوصول إلى العدالة

يعرِّف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الوصول إلى العدالة على النحو التالي: "قدرة الناس على السعي والحصول على الحلول من خلال المؤسسات الرسمية أو غير الرسمية للعدالة، وبما يتفق مع معايير حقوق

[29] بانيك (ن 20) 119 ؛ غولوب (ن 13) 103.

الإنسان". [30] ومن الناحية العملية، فإن هذا يعني أن الوصول إلى العدالة موجود عند توفر شروط معينة. ويجب أن يكون القانون:

- **عادلا ومنصفا**
- **متاحا، سواء من حيث الرسوم وتكاليف المحامين والمواصلات وتكاليف الفرصة البديلة**
- **يمكن الوصول إليه من الناحية النظرية**
- **يمكن الوصول إليه ماديا**
- **موضوع بلغة مفهومة (أو من خلال مساعدة مترجم)**
- **مقبول ومصان اجتماعيا**
- **سريع في التنفيذ والإنفاذ**
- **نافذ– يجب تنفيذ نتائج.**

توفر هذه الشروط لا يكون إما أبيض أو أسود؛ فقد تنطبق بشكل مختلف من حيث توفرها من مجموعة إلى أخرى، في مواقع مختلفة أو في مجالات مختلفة من القانون. ففي المملكة العربية السعودية، على سبيل المثال، مدى الوصول إلى العدالة بالنسبة للرجال الأثرياء هو جيد جدا، أما بالنسبة للنساء، فقوانين الدولة التي تمنعهن من مغادرة المنزل أو الانخراط في المسائل القانونية مثل الحصول على جواز سفر دون إذن زوجها، تعني أن الوصول إلى العدالة مقيدة بشدة. مثال آخر هو *قانون المواطنة الإسرائيلية وقانون الدخول*

[30] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، *البرمجة من أجل العدالة: الوصول للجميع: دليل للممارسين في مجال النهج القائم على حقوق الإنسان للوصول إلى العدالة (بانكوك: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2005)* 5.

*إلى إسرائيل* الذي يميز صراحة ضد الفلسطينيين من الضفة الغربية وقطاع غزة، وتقييد لم الشمل للفلسطينيين، مما أدى إلى حرمانهم من حقوق الإقامة، وعرقلة سير عمل نظام العدالة الفلسطيني. عند تحليلها من خلال هذه العدسة، فإنه من غير المحتمل أن هناك أي بلد يمكن أن يفخر بتوفر الوصول المتساوي والشامل إلى العدالة للجميع. وقد يكون من الأفضل، بالتالي، بهدف فهم الوصول إلى العدالة من حيث التقدم على طول سلسلة متصلة، رحلة مستمرة، تتخللها التلال، والتأخير والطرق الالتفافية المتوقعة.

المجموعات التي قد تجد صعوبة في الوصول إلى العدالة:

**النساء**

**الأقليات العرقية أو الدينية أو السياسية**

**الأطفال**

**كبار السن**

**الفقراء**

**أصحاب الإعاقات**

**الأشخاص الذين يعانون من فيروس نقص المناعة البشرية والإيدز**

**الخاضعين لنظام قانوني عرفي**

**الأميين وذوي المستويات التعليمية الدنيا**

## الناس الذين يعيشون في المناطق النائية أو الريفية والأحياء الفقيرة

## اللاجئين

إن الوصول إلى العدالة هو الدعامة الرئيسية للتمكين القانوني. فهو ليس حق أساسي فقط، بل جسر لدعم حقوق أخرى أيضا. [31]وقد أظهرت التجربة التنموية أنه في حين أن الأطر القانونية والحماية قد تكون موجودة، فإن ذلك لا يعني إمكانية وصول الفقراء والمهمشين إليها. [32]وهذا هو السبب الرئيسي لكون التطور القانوني يجب أن يتعدى إصلاح القوانين لضمان إمكانية وصول كافة المجموعات داخل المجتمع إلى منتديات عادلة وفعالة لتسوية النزاعات، والسعي للحماية من العنف، ومعالجة المظالم مع الدولة. يتطلب تتطلب المساواة في الوصول إلى العدالة ضمان نوعية الخدمات المقدمة من مجموعة واسعة من المؤسسات، بما في ذلك الشرطة والمحاكم وهيئات التحكيم الإدارية في مختلف القطاعات الحكومية، ومكاتب المظالم، والسلطات العرفية. وهذا قد يتطلب اتخاذ تدابير خاصة بالنسبة للمهمشين، بما في ذلك خدمات المساعدة القانونية التي تكون في متناول الجميع.

[31]حماية الوصول إلى العدالة بموجب المادة 14 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (1966) والمادتين 8 و 10 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (1948).

[32]لجنة التمكين القانوني للفقراء (ن 14) 2.

"إصلاح القانون على الورق ليس كافيا لتغيير التجربة اليومية للفقراء معه. فحتى أفضل القوانين هي مجرد نمور من ورق إذا لم يستطع الفقراء استخدام نظام العدالة لمنح الأسنان لتلك النمور. وحتى أفضل الأنظمة لا تساعد الفقراء إذا كانت المؤسسات التي تعمل على إنفاذها غير فعالة وفاسدة، أو تسيطر عليها النخب ". [33]

الحجة الأخرى هي أن الوصول إلى العدالة هو حجر الزاوية في التنمية الفعالة والشاملة. وقد أظهرت مراجعة أجريت لقياس التقدم في عملية التنمية على مدى السنوات الـ 14 الماضية أن البلدان ذات القوانين الشرعية وآليات الإنفاذ ذات المصداقية إحرزت تقدما أفضل في توسيع فرص النساء والفئات الضعيفة في المشاركة في الحياة الاقتصادية والسياسية. وعلى العكس، فإن البلدان التي تفتقر إلى أطر قانونية شفافة ومشروعة، واجهت صعوبات أكبر في تحقيق أهدافها في الصحة والتعليم والخدمات الاجتماعية الأخرى. [34]

### (ب) حقوق الأعمال التجارية وحقوق العمل

غالبا ما يحاصر الفقراء والمهمشين في الظل من الاقتصاد غير الرسمي– فهم يشغلوا شركات لم يتم تسجيلها ويعملون بدون عقود قابلة للتنفيذ. وبالعمل خارج القانون، يكون مدراء المؤسسات غير الرسمية عرضة للفساد ويسعون للأجور القليلة. ولا يستطيعون شراء التأمين ويكونون عرضة للصدمات بشكل كبير. ولديهم القليل

[33] المرجع السابق 31–32.

[34] http://www.opensocietyfoundations.org/projects/justice-and-development/background

من وسائل التوسط في حل النزاعات باستثناء الرشاوى أو العنف. [35]وهم أيضا أكثر عرضة للاعتماد على الشبكات الشخصية أو السوق غير الرسمي للحصول على الائتمان، مما يعرضهم لأسعار الفائدة المرتفعة والمخاطر. [36]ويعتبر الموظفون عرضة بشكل مماثل. فلا يمكنهم الاستفادة من الحماية التي توفرها قوانين العمل، ويتعرضون لظروف عمل غير آمنة، ويعانون من انعدام الأمن الوظيفي، ولا يمكنهم الاستفادة من الضمان الاجتماعي أو أنظمة التقاعد. [37]وتتمايز هذه المشاكل تبعا للنوع الاجتماعي، فالنساء أكثر عرضة للعمل في القطاع غير الرسمي، وتلقي أجور أقل والعمل في ظل ظروف عمل أكثر فقرا من الرجال، ويعود ذلك إلى مجموعة من الأسباب، منها مواجهة المزيد من الحواجز في الضغط من أجل الحصول على حقوقهن والحفاظ عليها بالمقارنة مع الرجال. [38]

وعلى النقيض من ذلك، عند دخول الفقراء والمهمشون إلى الاقتصاد الرسمي، فإنهم يحصلون على مجموعة متنوعة من الفوائد. ويمكن للمؤسسات التعاقد بأمان، وتوفير الحماية لأصحاب العمل والموظفين. وهذا يشجع المدراء على تنويع هياكل التوظيف إلى أبعد من أسرهم وشبكاتهم الاجتماعية، وبالتالي تعزيز الإنتاجية والتخصص وفتح المجال أمام الابتكار. ومع تأمين حقوق العمال، يمكن للموظفين التمسك بحقوقهم في توفير

[35]لجنة التمكين القانوني للفقراء (ن 14) 38.

[36]المرجع نفسه 53.

[37]المرجع نفسه 37.

[38]المرجع نفسه 38.

ظروف عمل آمنة وفي الحد الأدنى للأجور. [39]كما يشجع الاقتصاد الرسمي العمال وأصحاب العمل على الاستثمار في تعزيز المهارات، مما يعزز الإنتاجية مرة أخرى. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن الوضع القانوني الشركات من زيادة رأس المال والحد من المسؤولية، وبالتالي زيادة الفرص، وإمكانات النمو والأرباح. [40]وتسهل ظروف الأسواق هذه نمو الشركات الصغيرة والمتوسطة، الذي يستقطب بدوره الاستثمار ويحفز التوظيف. وهناك أيضا أدلة على أن هذه القوى يمكنها مواجهة زيادة التفاوت في الثروة داخل البلدان وفيما بينها، وهي مسألة يعتقد الخبراء أنها تضعف وتزعزع استقرار المجتمعات. وأخيرا، مع تشكل القطاع غير الرسمي، تتسع القاعدة الضريبية مما يؤدي إلى زيادة الإيرادات للتنمية الوطنية والاستثمار الاجتماعي، وفتح رأس المال غير المستغل. [41]

من المهم تسليط الضوء على أنه في كل من قطاعي التجارة والعمل، لا يتم عادة اقصاء الفقراء والمهمشين تقنيا من الاقتصاد الرسمي. وبدلا من ذلك، كون النظام يعمل على إلحاق الضرر بهم، فإنهم يأخذون القرار العقلاني بعدم الدخول إلى ذلك القطاع. وفي أغلب الأحيان، فإن تكاليف دخول السوق الرسمية (تكاليف تسجيل الأعمال التجارية، والرشاوى والأنظمة الضريبية ومدفوعات الضمان الاجتماعي الإلزامي الخ) تفوق الفوائد. وفي حالات أخرى، يختار الناس عدم التفاعل مع مؤسسات الدولة بسبب تصورات الفساد و/ أو

[39]المرجع نفسه 53.

[40]المرجع السابق 54–6.

[41]يمكن أن يشكل الاقتصاد غير الرسمي ما يصل الى ثلث الناتج المحلي الإجمالي، ibid 4، 15–17، 30–K1 ستيفنس (ن 16) 148.

البيروقراطية. [42]وبالتالي يتطلب التمكين القانوني إطارا تمكينيا من القوانين والإجراءات الإدارية التي تشجع الأعمال الحرة، وتحمي الاستثمار، وتشجع إضفاء الطابع الرسمي على الممارسات التجارية وتزيل الحواجز التي تحد من الفرص الاقتصادية. ويعترف هذا الإطار بالحق في شراء وبيع السلع والحق بالحصول على مكان عمل وكذلك الحق في الحصول على الائتمان والتأمين. وينبغي أن تكون تكاليف إضفاء الطابع الرسمي (بما في ذلك الضرائب وتسجيل الأعمال التجارية) في متناول الجميع. وينبغي التقليل من التنظيمات المرهقة التي تفرض تكاليفا على معاملات المؤسسات الصغيرة، ووضع نظم لمواجهة الفساد والرشوة، وأن لا تكون الإجراءات معقدة ويمكن الوصول إليها. كما يمكن أيضا تعيين حوافز أساسية مثل القروض الصغيرة، وتخفيض الضرائب وتقديم الإعانات.[43]

### (iii) حقوق الأراضي والممتلكات

يعيش ما يقرب من ثلاثة مليارات شخص حول العالم بدون حقوق آمنة لأعظم أصولها المالية: الأراضي، والغابات، والمراعي. [44]دون ضمان الحيازة، وفي سياق تزايد الطلب العالمي على الأراضي، يكون الفقراء والمهمشون عرضة للإخلاء والاستغلال والرشوة. [45]ومن ناحية أخرى، إذا تسلحوا بحقوق الملكية، يمكن

---

[42]لجنة التمكين القانوني للفقراء (ن 11) 25–26.

[43]المرجع نفسه 7–9، 53، 60، 71–73.

[44]ناماتي وأسس المجتمع المفتوح "قياس العدالة في إطار التنمية بعد عام 2015" 2.

[45]ناماتي وأسس المجتمع المفتوح "قياس العدالة في إطار التنمية بعد عام 2015" 2.

للناس حماية أنفسهم ضد مثل هذه الظروف والحصول على فرص أفضل للائتمان. [46]وهناك أيضا أدلة تربط علاقات الملكية النافذة بالنمو الاقتصادي المستقر والاستثمار. [47]وبالتالي من الحتمي بالنسبة للتمكين القانوني وجود نظام يمتاز بإمكانية الوصول إليه وبالكفاءة ويعترف ويسمح للناس بالتمسك بحق الإنسان في التملك. وينبغي لهذا النظام الاعتراف بمجموعة من حقوق الملكية، بما في ذلك الممتلكات المنقولة وغير المنقولة، بالإضافة إلى الممتلكات التي يمكن أن تكون ذات ملكية فردية، أو مشتركة أو جماعية. كما يجب وضع نظام متماسك للحفاظ على سجلات الملكية، ونظام لتسجيل الأراضي ونقل ملكيتها يمتاز بالبساطة، وقلة التكلفة وغير مرهق. [48]ويجب أن توضع الضمانات التي تحد من حق الدولة في الولاية على الأراضي المناسبة، ومنع الاستيلاء على الأراضي والمضاربة من النخبة، فضلا عن تدابير خاصة لإدراك وتعزيز حقوق النساء وأصحاب الحقوق العرفية، الذين هم عرضة بشكل خاص لتبعات الحيازة غير الآمنة. [49]

### (iv) الوصول على المعلومات

هناك مجموعة متزايدة من الأدلة التي تثبت أن الحق في الوصول إلى المعلومات عامل تمكين لضمان تنفيذ القوانين بشكل فعال. وينبغي ضمان الحق في الوصول إلى المعلومات الحكومية بشأن قضايا محددة ذات

[46]المرجع السابق 7.

[47]المرجع نفسه 34، 49–50.

[48]المرجع السابق 7، 60، 66–7.

[49]المرجع نفسه 51، 66، 80.

صلة بالفئات المهمشة، بما في ذلك التشريعات والتنظيمات الإدارية والمراسيم، والأحكام، والمعلومات عن الخدمات الاجتماعية. [50]كما أن الحرية الصحفية وحرية تكوين الجمعيات هي أيضا من عوامل التمكين الأساسية. وبالمثل، يجب توفر القوانين والهياكل التي تدعم وجود مجتمع مدني قوي، حيث أن مثل هذه المنظمات تؤدي دورا هاما في تعزيز قدرة الدولة على نشر المعلومات عن القانون والسياسات بصيغ يمكن للفئات المحرومة الوصول إليها وفهمها.

### (v) الهوية القانونية

تعتبر الهوية حجر الزاوية في التمكين القانوني. فبدون الاعتراف القانوني، لا يمكن لأي شخص الإفادة من القانون. وغالبا ما تكون وثائق الهوية القانونية شرطا مسبقا للأنشطة الهامة، مثل فتح حساب مصرفي، شراء العقارات، والسفر، وكذلك الحصول على الخدمات الأساسية مثل التعليم والرعاية الصحية. وعدم وجود هوية قانونية يترك الناس أيضا عرضة لأشكال مختلفة من الاستغلال، وعلى وجه الخصوص، الاتجار والزواج دون السن القانونية. وتعتبر الأشكال الثانوية من الاستغلال مسألة أخرى. تتعرض النساء في الزواج غير الرسمي لخطر عدم القدرة على فرض الميراث والنفقة وحضانة الأطفال. ويتطلب الزواج الرسمي وجود الهوية القانونية والوثائق.

[50]نداء إلى الدول الأعضاء في الأمم المتحدة: ينبغي أن تدرج العدالة ضمن الأهداف الإنمائية بعد عام 2015 (2014)، 2.

يتأثر الفقراء والضعفاء على نحو متفاوت من حيث عدم وجود وثائق الهوية. [51]وتتضمن أسباب ذلك التكلفة، والبيروقراطية، والانتماء إلى جماعة معينة، وعدم الثقة في الدولة. وقد يتجنب الفقراء أيضا التسجيل لأسباب استراتيجية منها التهرب من دفع الضرائب أو التجنيد العسكري.

وعلى الحكومات ضمان حصول الجميع على الهوية القانونية، فضلا عن ضمان عدم الحرمان ظلما من الخدمات الأساسية أو الفرص الاقتصادية بسبب عدم وجود الوثائق. وفي نفس الوقت، يجب أن يكون عملية التسجيل بأسعار معقولة وميسرة وغير معقدة، بما في ذلك توفير سبل متعددة للتسجيل، وتجميع التسجيل في برامج تقديم الخدمات الأخرى (مثل التطعيم، والالتحاق بالمدارس، ومراسم تسمية، أو الطقوس المألوفة ثقافيا)، وتوفير الحوافز لتسجيل الهوية. [52]

### (vi) المشاركة والمساءلة القانونية

بدأ خبراء التنمية الاقتصادية بإيجاد صلة بين التخفيف من الفقر والنمو الاقتصادي، وتحسين فرص الحصول على الخدمات الأساسية مثل الصحة والتعليم والمياه. ومما يعرقل الجهود الرامية إلى الحد من الفقر، من ناحية أخرى، عدم قدرة المستخدمين على الوصول والمشاركة في عمل المؤسسات العامة، ومساءلتها. ومن الناحية العملية، يشير هذا إلى أنه ينبغي أن يكون الأفراد قادرين على المشاركة في إنشاء وتنفيذ القوانين

[51]لجنة التمكين القانوني للفقراء (ن 14) 32.

[52]المرجع نفسه 61.

والسياسات التي تؤثر عليهم، والحكم المحلي وخاصة على الأراضي والموارد الطبيعية والخدمات العامة مثل الرعاية الصحية والتعليم. وهذا يتجاوز المشاركة في الانتخابات، ليشمل اتخاذ القرارات التي تتم من خلال عمليات مفتوحة وخاضعة للمساءلة، والمشاركة في رصد الخدمات الأساسية (مثل الرعاية الصحية والمياه والتعليم) وآليات المساءلة من المواطن. وينبغي تيسير مثل هذه العمليات من خلال تمكين الوصول إلى الحقوق الكاملة في تكوين الجمعيات والتجمع، وبيئة توفر لمنظمات المجتمع المدني الفضاء التشريعي والسياسي اللازم للعمل بفعالية.

يتحقق تعزيز سيادة القانون عندما يتم تمكين جميع الأفراد من المطالبة بحقوقهم، والمطالبة بسبل انتصاف فعالة والتعبير عن المطالبة المشروعة بمساءلة المؤسسات العامة حول الإيصال المنصف والعادل للخدمات العامة.[53]

## مداخل التمكين القانوني

الجهود الناشئة في ميدان التمكين القانوني أوجدت أساليب عملية رائدة للاستجابة للتحديات المذكورة أعلاه. وتشمل هذه الأساليب مجموعة من المقاربات بدءا من تحسين آليات تسوية النزاعات، إلى التعامل مع المخالفات في تقديم الخدمات العامة، إلى مساعدة أصحاب الحقوق على إيجاد حلول عملية لمشاكلهم بناء

[53] "تحقيق العدالة: برنامج عمل لتعزيز سيادة القانون على الصعيدين الوطني والدولي: تقرير الأمين العام" [22] 2012 (A/66/749).

على المعرفة بالقانون. والقاسم المشترك بين هذه المداخل هو إمكانية دعمها عبر إمكانية حشد التأييد والتقاضي على مستوى عالي. ويجب التأكيد على أن البرامج الأكثر فعالية للتمكين القانوني عادة ما تنطوي على مجموعة من الأدوات التي يتم تطبيقها بمرونة في الاستجابة لمجموعة معينة من الظروف.

### (i) رفع مستوى الوعي حول الحقوق والقدرة على ممارستها

غالبا ما تكون معرفة الحقوق وكيفية الدفاع عنها أفضل وقاية ضد الانتهاكات. وعلى العكس، يشكل عدم إدراك أصحاب الحقوق للأفعال القابلة للتقاضي أمام المحاكم و/ أو كيفية إنفاذ حقوقهم عائقا رئيسيا أمام الاستجابة للانتهاكات. وهناك ثلاث نقاط دخول رئيسية لزيادة الوعي بالحقوق القانونية. الأول هو التدريب، والتي قد يتخذ مجموعة متنوعة من الأشكال، بما في ذلك ورش العمل المجتمعية، والحلقات الدراسية أو إدماج الوعي بالحقوق في مناهج التعليم أو برامج أخرى. نقطة الدخول الثانية تكون من خلال وسائل الإعلام المطبوعة، مثل الكتيبات والصحف أو الملصقات. نقطة الدخول الثالثة من خلال وسائل الإعلام التثقيفية الشعبية مثل التلفزيون والفنون الأدائية، والمسرحيات التفاعلية والأشرطة الصوتية. وغالبا ما تناسب مثل هذه المبادرات المجتمعات منخفضة التعليم ومن يعيشون في المناطق النائية لأنها تجمع بين الترفيه والتعليم، كما أن لديها القدرة على الوصول إلى جمهور كبير، وغير مقيدة بعوامل المستوى التعليمي. وهناك خيارات مماثلة فعالة من حيث التكلفة وذلك عبر البث الإذاعي؛ وتشمل هذه الخيارات الأعمال الدرامية، والمقابلات مع

الجهات الفاعلة أو الشخصيات القانونية الرئيسية، ومرافق للمستمعين لإرسال الأسئلة عبر الرسائل القصيرة وتلقي الأجوبة على الهواء. [54]

### (ii) المشورة والمساعدة القانونية

يمكن تقديم خدمات المشورة والتمثيل القانوني التي تستهدف الفئات الفقيرة والمهمشة مجانا، أو بتكلفة منخفضة أو على مقياس متدرج من خلال اختبار الوسائل. ويمكن أن تشمل الخدمات:

- **مكاتب المساعدة القانونية والمشورة (خصوصا في المواقع النائية أو التي يعيش فيها السكان المحرومون)**
- **الخطوط هاتفية الساخنة**
- **العيادات القانونية المتنقلة**
- **خدمات الإحالة**

---

[54] على سبيل المثال، في بوروندي: تي دكستر و بي تاهومباي، *دور نظم العدالة غير الرسمية في تعزيز سيادة القانون في حالات ما بعد الصراع: الحالة في بوروندي* . مركز الحوار الإنساني (2005) 35 نقطة إدخال مشابهة من خلال البرامج التلفزيونية حول الحقوق القانونية باستخدام، على سبيل المثال، المحاكمات الصورية، انظر على سبيل المثال، برنامج "حقي" التلفزيوني في أرمينيا (البنك الدولي، *برنامج تلفزيوني زيادة الوعي بالحقوق القانونية في أرمينيا* (2005) البنك الدولي <http://www.worldbank.org.am/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/ARMENIAEXTN/0,,contentMDK:20591687~menuPK:3950073~pagePK:1497618~piPK:217854~theSitePK:301579,00.html> at 21 March 2011).

- **"أيام المساعدة القانونية" حيث ينتقل الموظفون للمجتمعات المحلية لإجراء خدمات التوعية القانونية و/ أو تقديم خدمات المساعدة القانونية.**

كما يمكن أن تقوم مؤسسات الدولة أيضا باتخاذ إجراءات موجهة نحو التمكين، على سبيل المثال:

- **المحاكم المتنقلة التي يعمل بها قضاة من المحكمة، في كثير من الأحيان بمساعدة من المترجمين، حيث تنتقل بشكل دوري إلى المجتمعات المحلية لتجاوز عوامل التكلفة والمسافة التي تحول دون الوصول إلى نظام المحكمة**
- **اتخاذ الخطوات اللازمة لجعل قطاع العدالة الرسمي أكثر جذبا للمستخدمين الفقراء والمهمشين، على سبيل المثال عن طريق تخفيض وتبسيط إجراءات تسجيل الدعوى، وتبسيط معالجة الحالة لتقليل عدد مرات مثول المتنازعين أمام المحكمة، والقضاء أو الحد من تكاليف تسجيل القضية (وخاصة للأشخاص المعوزين)، وتوفير الموظفين لمرافقة أصحاب الحقوق أثناء الإجراءات القانونية والإدارية، وتوظيف المترجمين أو موظفي المحاكم ممن يمكنهم التحدث بعدة لغات، والسماح بالاستماع للقضايا في اللهجات المحلية.**

ويتمثل أحد التحديات المشتركة في تكلفة وصول خدمات المساعدة القانونية. وسواء كانت تقدم من الدولة أو من المنظمات غير الحكومية، فإن المساعدة القانونية مكلفة. وغالبا ما يكون هناك عدد قليل جدا من

المحامين مقابل الطلب، وغالبا ما يكون المحامون غير مؤهلين للتعامل مع كافة النظم القانونية. ومن الاستراتيجيات الشاملة المتاحة استراتيجية الرد الواحد أي استخدام المساعدين القانونيين، وهم من يقومون بالإحالة (أو طلاب أو خريجي قانون أو في مرحلة التدريب الإلزامي) ولديهم مهارات المعرفة القانونية، ومعرفة بالقوانين والمهارات الفنية في كيفية التعامل مع نظام المحكمة. ووظيفتهم توفير جسر بين النظام القانوني الرسمي والمجتمع، وبالتالي إزالة غموض القانون، وجعل العدالة أكثر سهولة. [55]ويمكن أن يقدم المساعدون القانونيون مجموعة من الخدمات القانونية التي لا تحتاج بالضرورة أن يقدمها محامي، مثل المشورة بشأن:

- **إذا كان قد حدث انتهاك للحقوق**
- **الحقوق القانونية للفرد في حالة معينة؛ بما في ذلك القوانين ذات الصلة وخيارات اللجوء للموارد القانونية، بحيث يمكن للعميل اتخاذ قرار بشأن الخطوات اللاحقة وهو على دراية**
- **كيفية الوصول إلى المساعدة القانونية التي تقدمها الحكومة أو المنظمات غير الحكومية**
- **كيفية رفع دعوى في المحكمة أو في محكمة إدارية.**

وقد ترافق العميل أيضا خلال الإجراءات القانونية أو الإدارية. كما أنها توفر في بعض السياقات الخدمات شبه القانونية أو المتكاملة مثل الوساطة، والقيام بالتعليم القانوني المجتمعي، أو القيام بأعمال حشد التأييد.

[55]إي هارير، *العدل العرفي: من تصميم برنامج لتقييم الأثر* 65-64 (2011) IDLO.

ويتم ربط المساعدين القانونيين، حيثما يكونوا أكثر فعالية، بخدمات المساعدة القانونية التي يمكن أن تساعد في حل النزاعات التي تحتاج إلى مثل هذه الخدمات.

### (iii) الوساطة وتسوية النزاعات

خدمات تسوية النزاعات التي تقدمها المنظمات غير الحكومية ظهرت مؤخرا ولكنها آخذة بالتزايد حيث تعتبر استجابة لسد فجوات الوصول إلى العدالة الناجمة عن تعذر الوصول إلى نظم العدالة الرسمية، أو أنها غير مرضية أو غير فعالة. وتكون مجانية بشكل عام، وعادة ما تكون القرارات الصادرة عنها غير ملزمة. وقد يكون العاملون فيها موظفون محليون أو من خارج المجتمعات التي تعمل فيها، بحيث يتم تدريبهم في مجال الوساطة والمهارات القانونية وحقوق الإنسان والمساواة بين الجنسين. ويمكن أن تشمل الخدمات المقدمة التحقيق، والوساطة، ومراقبة القرارات ما بعد الوساطة فضلا عن وظائف تكميلية مثل التعليم القانوني المجتمعي وتدريب قادة المجتمع على تسوية النزاعات. وكما هو الحال مع المساعدين القانونيين، ولتكون أكثر فعالية، ينبغي ربط المنظمات غير الحكومية بخدمات المساعدة القانونية التي يمكن أن تساعد في تسوية النزاعات التي إما أن تكون غير صالحة للوساطة، أو لا يمكن حلها عن طريق الوساطة. ومن ميزات كل من نماذج المساعدين القانونيين والوساطة أنها يمكن أن تقطع دورة صنع القرار المختلة وظيفيا. وعلاوة على ذلك، فإن توفير خيار حل النزاع للمستخدمين من خلال منتديات بديلة يمكن أن يشجع المحاكم (التي

من مصلحتها البقاء على صلة والحفاظ على سلطتها في مجال تسوية المنازعات) على الإصلاح الذاتي، وبالتالي تصبح المحاكم أكثر استجابة لاحتياجات المتنازعين.

### (iv) التنقل السلطات والانخراط مع الحكومة

في كثير من الأحيان، تنطوي أهم القضايا القانونية ذات الصلة بالفقراء على التعامل مع الإجراءات البيروقراطية أو السلطات الحكومية. ويمكن أن تشمل تسجيل الأراضي، والحصول على الوثائق التعريفية للالتحاق بالمدارس، والرعاية الطبية أو السفر، أو فتح مشروع تجاري. وعندما تكون الإجراءات فاسدة ومعقدة جدا أو مكلفة للغاية، يمكن أن يتعرض الأفراد للحرمان من الحصول على الخدمات الأساسية مثل الرعاية الصحية والتعليم. ويمكن أن يؤدي ذلك أيضا إلى إلغاء الحقوق – على سبيل المثال، من الأسهل الاتجار بالطفلة التي لم تسجل هويتها في النظام. ويمكن أن تشمل البرامج العلاجية على مواد في الثقافة القانونية للمساعدة على التعامل مع النظم والتي تسلط الضوء على التكلفة الرسمية للعمليات المختلفة، ومكاتب المساعدة في الدوائر الحكومية والمساعدين القانونيين الذين سيساعدون مستخدمي الحقوق في الإجراءات الإدارية، وخدمات الترجمة، وتكاليف التعويض للأشخاص المعوزين، وتدريب الموظفين لتحسين مستوى ادراكهم لاحتياجات المهمشين ونقاط ضعفهم.

### (v) حشد التأييد والعمل الجماعي

حشد التأييد هو تطوير وإدامة الحوار مع "صناع التغيير" لدعم وجهة نظر معينة، أو سياسة أو إجراء معين. ويهدف حشد التأييد إلى جعل جهة أو مؤسسة قوية، أو المجتمع ككل على بينة من قضية ما وتشجيع العمل نحو تغيير السياسات و/ أو الممارسات. في كثير من الأحيان، قد يكون حشد التأييد أيضا حول تغيير الخطاب، والمواقف والسلوكيات التي تشكل السياق الذي يعتبر جزءا لا يتجزأ من هذه السياسات أو الممارسات. ويمكن القيام بحشد التأييد ضمن مجموعة متنوعة من المستويات، ويمكن تنفيذه من قبل مختلف الجهات الفاعلة، بدءا من المجتمعات المحلية إلى المؤسسات الدولية. ويضم حشد التأييد عددا كبيرا من الأنشطة: فقد تجرى من خلال الكتابة – على سبيل المثال إرسال بريد إلكتروني إلى شركة التعدين الأجنبية، أو شخصيا – من خلال الالتقاء مع مسؤول حكومي حول مشاكل معينة وآثارها. وتشمل الأساليب الأخرى الضغط، العمل الإعلامي، والحملات الشعبية. ومن المداخل التي ترتبط ارتباطا وثيقا بحشد التأييد العمل الجماعي على شكل المظاهرات، والالتماسات، والضغط المجتمعي أو المجموعات الحوارية.

### (vi) التقاضي الاستراتيجي

ينطوي التقاضي الاستراتيجي على إحالة القضايا إلى محكمة مختارة بعناية، بهدف إحداث تغييرات في القانون أو الممارسات أو الوعي العام. على الرغم من أن الخطوة الأولية هي حل الشكاوى الفردية، فإن الهدف الأوسع هو الحصول على العدالة لكامل المجموعة التي تواجه المشكلة أو قد تجد نفسها في وضع مماثل. ويمكن تحقيق ذلك من خلال وضع سابقة أو إنشاء فقه تدريجي، والقضاء على ممارسة ما من خلال

تهديد جديد بالتعرض للتقاضي، أو تعزيز الإصلاح التشريعي. كما يوفر التقاضي الاستراتيجي النفوذ التكتيكي، ولا يمكن من خلاله تعبئة القضاء فقط، والجهات الفاعلة الأخرى في الدولة وجماعات حشد التأييد المجتمعية، بل إنه يعطي المجال أيضا لتوليد الدعم الشعبي الأوسع فيما يتعلق بالمظالم الاجتماعية.

والسؤال البديهي الذي يطرح نفسه من خلال المناقشة أعلاه: هل تترك الحقبة الجديدة من التنمية أي مجال للأرثوذكسية، والعمليات من أعلى إلى أسفل لإصلاح القانون؟ فمن الأهمية بمكان التأكيد على أن التمكين القانوني لا يشكك في الدور الحاسم للقانون والمؤسسات القانونية. في الواقع، هناك نقطة صغيرة تتحقق من خلال معرفة حقوقك إذا كان القانون ذا طبيعة تمييزية، أو في القدرة على الوصول إلى المحاكم إذا كان القضاة فاسدون أو لم يكن هناك أي إنفاذ للقرارات. ويتطلب التمكين القانوني الإطار القانوني والسياسي الذي يتناول على وجه التحديد احتياجات الفئات الفقيرة والضعيفة، وتشمل التدابير العملية التي تمكنهم من الوصول إلى العدالة واخضاع القادة السياسيين والإداريين للمساءلة. [56]في الواقع، فإننا نحتاج إلى استخدام النهجين معا: من أعلى إلى أسفل ومن أسفل إلى أعلى، وبوتيرة ومع التسلسل الذي يعكس الاحتياجات المحددة لكل بيئة. كما يجب التشديد على أن التمكين القانوني ليس حلا سحريا، وأنه ليس من الحكمة التعامل معه على هذا النحو. وقد تم تنفيذ حركة التمكين القانوني لقلب الموازين والوصول إلى حالة يتحقق فيها التوازن بشكل أكبر، حالة يتم فيها استكمال أهمية الإصلاح المؤسسي من خلال دور المستخدمين في تعزيز العدالة.

[56]بانيك (ن 20) 118.

ويشبه ستيفن غولوب النموذج الحالي لإصلاح سيادة القانون بحملة الصحة العامة التي تركز فقط "على المستشفيات في المناطق الحضرية والأطباء العاملين فيها، في حين تتجاهل الممرضات والعاملين الصحيين الآخرين، وتثقيف الأم والعامة، والمقاربات الوقائية الأخرى في المناطق الريفية وقضايا صحة المجتمع وبناء قدرات المجتمع، والاستراتيجيات غير الطبية". فسيادة القانون، مثل الصحة، لا يمكن معالجتها من خلال المؤسسات المركزية فقط، ولكن يجب أن يشمل ذلك طائفة واسعة من الجهات الفاعلة في المجتمع، وخاصة المؤسسات غير الرسمية العاملة مع الفقراء، والمجتمعات المحلية والمحرومين. [57]

## التحديات واستراتيجيات التسوية

### (i) التوظيف القانوني ولغة الثورة؟

في البلدان التي تتعافى من الصراع أو التي تعمل للحفاظ على الاستقرار والتمكين القانوني – وأساسهما هو قدرة الأفراد على معرفة واحترام حقوقهم، وتنظيم العمل الجماعي، والمطالبة بتحقيق المساءلة، بما في ذلك مساءلة الحكومة – يمكن أن ينظر إليها على أنها استراتيجية مرتفعة المخاطر. في الواقع، لقد افترض البعض أن التمكين القانوني كسياسة وأداة برنامجية لم تحلق عاليا في منطقة غرب آسيا وشمال أفريقيا كما فعلت في مناطق أخرى لأن بعض الحكومات وجدت فيها تهديدا لها. ويمكن، مع ذلك، أن يفهم التمكين

[57] غولوب (ن 13) 66.

القانوني على أنه طريقة تفكير تسييسي تقوم على رد الفعل والعمل الوقائي. ففي الأردن في أوائل عام 2011، ظهر عدم الرضا العام مع ارتفاع أسعار الغذاء والتضخم والبطالة والابتعاد عن الحريات الديمقراطية، بلغت ذروتها في مظاهرات واسعة النطاق. [58]ودعا المتظاهرون إلى إجراء انتخابات وإصلاحات سياسية وتشريعية متكاملة. وردت السلطات التنفيذية بسرعة. وفي 17 تشرين الأول 2011، استبدل الملك عبد الله الثاني رئيس الوزراء وكلف باستعراض مقترحات الإصلاح الدستوري ومراجعة قوانين الأحزاب السياسية والانتخابات البلدية، ووضع قانون جديد للانتخابات يشمل إنشاء هيئة انتخابية مستقلة. ويبدو أن هذا البرنامج فعلي أكثر منه مادة دعائية. وتضمنت التعديلات الدستورية المقترحة التي عرضت على الملك في 14 آب 2011 تعديلات على ميزان القوى بين مختلف فروع الحكومة، وتوسيع نطاق الحقوق الفردية وإنشاء محكمة دستورية مستقلة. ويبقى أن نرى ما إذا كان مثل هذا العمل سيكون كافيا لتهدئة السخط المدني. وهذا الحكم القائم على رد الفعل والعمل الوقائي، مع ذلك، هو مثال إيجابي على الكيفية التي يؤدي فيها الإصلاح الذاتي إلى تيسير تعزيز سيادة القانون، وتعزيز حاكمية أكثر فعالية والانعزال عن الاضطرابات. ونحتاج الى جمع المزيد من الأدلة بحيث تدرس كيف أن الشعور بأن الصوت مسموع، والحصول على الفرصة، والمساءلة يؤدي إلى تعزيز قدرة البلد على مقاومة الصراع.

[58]عبأت من قبل المنظمات بما في ذلك النقابات وجماعات المعارضة القبلية واليساريين، وجبهة العمل الإسلامي، وبدأت حركة الاحتجاج الأردنية في 15 كانون الثاني، 2011. دعا المتظاهرون إلى استقالة رئيس الوزراء سمير الرفاعي والحكومة لاتخاذ إجراءات ضد ارتفاع أسعار المواد الغذائية والتضخم والبطالة. منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة " بلغ مؤشر أسعار الغذاء في الأردن ارتفاعا بنسبة 25 في المئة في كانون الأول 2010 مقارنة مع ما كان عليه في كانون الأول 2009، وهو أكبر ارتفاع منذ بدأت منظمة الأغذية والزراعة مراقبة أسعار المواد الغذائية في عام 1990. قد بلغ معدل البطالة في الأردن أعلى مستوى بحيث لم يسبق له مثيل، مع تقديرات تتراوح بين 12،5–30 بالمائة.

في الحالات التي تكون فيها حكومات الدول الهشة داعمة لبرامج التمكين، يحتاج المبرمجون إلى التخطيط للمستقبل والعمل على تسلسل الأنشطة بعناية. على سبيل المثال، عندما يكون الفساد أو التمييز في المحاكم والأجهزة الإدارية متوطنا، يجب أن تعطى الأولوية لحل مثل هذه القضايا قبل تصميم المشاريع التي تهدف إلى تشجيع زيادة الاستخدام والوصول. كما ينطوي التمكين القانوني أيضا في نهاية المطاف على رابحين وخاسرين، ويجب تحديد المفسدين المحتملين، وأفعالهم المرجحة المتوقعة، ووضع استراتيجيات للاستجابة لذلك.

أخيرا، في الحالات حيث يتم تحاشى التمكين القانوني، قد يكون من الأفضل متابعتها من خلال استراتيجيات "مستترة" تنطوي على شراكات مع القطاعات الأخرى. ويمكن أن تشمل الأمثلة على ذلك إدماج التثقيف حول حقوق العمال في برامج التدريب على القروض الصغيرة أو مكان العمل، وتعزيز تسجيل المواليد من خلال برامج التطعيم المجاني أو تثقيف المعلمين في مجال حقوق الطفل والمسؤوليات الأبوية.

### (ii) الاقتصاد السياسي

التحدي الأكبر أمام التمكين القانوني هو أن من يستطيعون تحقيقة هم على الأغلب أيضا من لديهم مصلحة قوية في الحفاظ على الوضع الراهن. يواجه التمكين القانوني هياكل القوة المهيمنة مباشرة، ويضعها في تغيير مستمر. [59]وذلك من خلال إعادة توزيع وإعادة تنظيم توزيع الموارد والسلطة والنفوذ، وكذلك تعديل العلاقات

[59] ستيفنس (ن 16) 147.

الاجتماعية، وخاصة فيما يتعلق بالنوع الاجتماعي والموارد والحيازات. ومن المرجح أن تتعرض عملية إعادة التوزيع للمقاومة على كل المستويات. وبالتالي فإن التحدي يكمن في كيفية إحداث السياسات والتغيير المؤسسي في بيئة معادية للإصلاح على الغالب؟

والحل الذي طرحته لجنة التمكين القانوني لهذا المأزق هو الإقناع بأن التمكين القانوني يعتبر "السياسة الذكية: نهج طويل الأمد سيعود بالفائدة على البلاد، والنخب والفئات المحرومة على حد سواء". وانتقد المعلقون هذا الإيمان الأعمى في "توظيف الإقناع العقلاني لجعل الساسة المهتمين بمصلحتهم الذاتية والنخب الأخرى يتنازلون عن امتيازاتهم من أجل رفاه المجتمع"، [60]باعتباره واحدا من أخطر اخفاقات اللجنة. وعلى حد سواء، مع ذلك، لا توجد تجمعات أخرى من المرجح أن تكون قادرة على دفع التمكين القانوني إلى الأمام: كما يشير مور: التمكين يعني "المواجهة السياسية الأكبر من قدرة المنظمات الدولية على التعامل معها." [61]

الجواب، إلى حد ما، قد يكمن في الوسط. أولا، ربما يكون حشد التأييد القائم على الأدلة فعالا. الحجج الداعمة للتمكين القانوني قوية ومن الصعب إغفالها من منظور العدالة الاجتماعية. وبالمثل، فإن كلفة غياب

[60]غولوب (ن 22) 101.

[61]أم مور، "التمكين أخيرا" القسم الدولي عام 2001، المجلد. 13، العدد 3، الصفحات 321-329

التمكين القانوني عظيمة، وانتهاكات الريع والفساد وانتهاك الحقوق الاقتصادية مكلفة اجتماعيا. [62]ويجب أن ترتكز على قاعدة الأدلة الخاصة بكل بلد أو الحجج الموضوعية المحددة، ويجب إجراء المزيد من البحث في هذا الصدد.

الثانية، تحتاج والحكومات إلى المساعدة في مواجهة التحديات الحقيقية جدا المرتبطة بدعم التمكين القانوني. وكما ذكر أعلاه، عادة ما ينطوي التمكين القانوني على فائزين وخاسرين. وليست جميع النزاعات قابلة لأن "تبرمج بعيدا"، فيجب خوض بعض المعارك من أجل صياغة صفقات أفضل. ويمكن أن يشمل هذا الدعم نواحي مثل التعامل مع زعزعة الاستقرار الذي قد يتبع إعادة توزيع الموارد والسلطة بعيدا عن الأغنياء والأقوياء وتوجيهها نحو الفقراء الذين يشكلون الأغلبية. وبالمثل، حيث أن ممارسات الرشوة والفساد ترتبط بعدم كفاية الأجور، فيجب التعامل مع مثل هذه المشاكل من مصدرها. ويمكن أن تشمل المداخل البرامج التي تهدف إلى رفع درجة كفاءة الوكالات وتوفير التكاليف التي يمكن ضخها فيما من شأنه خلق فرص العمل أو زيادات الرواتب، وخلق فرص عمل جديدة لمن أصابهم التردد نتيجة لبرامج التمكين القانوني، وخلق الحوافز لموظفي الحكومة لدعم التمكين القانوني. كما أنه لا بد من الاعتراف بأنه حتى لو لم يكن لدى المسؤولين في الخطوط الأمامية مصلحة في مقاومة التغيير، فإنهم غالبا ما لا يكون لديهم حوافز كبيرة لتلبية احتياجات الفقراء والضعفاء بشكل منصف. "وبدلا من ذلك قد يستسلموا للمثبطات الحقيقية والمتصورة التي تواجه توفير الخدمة العادلة، مثل قدرة الفقراء المحدودة على دفع الرسوم المشروعة وغير المشروعة، والوقت

[62]لجنة التمكين القانوني للفقراء (ن 11) 43.

والتكلفة اللازمة لزيارة المناطق التي يقطنها الفقراء، والمخاوف بشأن زيارة المناطق النائية الفقيرة غير المريحة وغير الصحية ". [63]ويجب أن نتوقع مثل هذه المقاومة عند تنفيذ البرامج التي تعزز تقديم الخدمات بشكل أفضل، وإدراج التدابير العقابية و/ أو الحوافز لمواجهتها.

### (iii) عندما يكون التمكين نازعا للتمكين

يتمحور التمكين القانوني حول تسهيل السبل التي يمكن من خلالها للأفراد والمجتمعات تحمل المسؤولية والدفاع عن حقوقهم. وحيث أن الإطار القانوني لا يوفر الحماية للحقوق، أو في الحالات التي تكون فيها البنية التحتية الاجتماعية غير داعمة للحقوق، يمكن للنتائج أن تكون أقل من مثالية، وخاصة في الأيام الأولى من البرمجة. على سبيل المثال، عندما يتم دعم المرأة للوصول إلى نظام العدالة على نحو أفضل فإنها قد تتعرض للإساءة اللفظية أو الإهانة، وتخاطر بالتعرض للعنف الانتقامي، أو نتيجة قضية قانونية صدر الحكم فيها بشكل غير صحيح. فمن المستحيل اعداد البرامج بعيدا عن خطر الفشل، ولكن من المهم أن ندرك أن الأفراد الضعفاء معنيون، وأن النتائج في بعض الأحيان نازعة للتمكين.

كون التمكين القانوني أكثر مرونة، فإنه يركز على حلول واقعية، ويولي أصحاب الحقوق مسئولية صنع القرار، وتميل المشاكل الأخلاقية إلى أن تنشأ بشكل أكثر مقارنة مع برامج سيادة القانون الصارمة. قد يأخذ المستفيدون قرارات عقلانية لتحقيق التوازن بين الضرورات الاجتماعية والحلول التي تعزز حقوقهم بشكل

[63]برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (ن 10) 13.

أفضل. وقد لا يتوافق هذا التوازن مع المذاهب الصارمة لحقوق الإنسان، إلا أن الممارسين الدوليين في كثير من الأحيان ملزمون باتباعه. ومن الأمثلة الشائعة إلغاء نظم العدالة العرفية حقوق الضعفاء من أصحاب المصلحة، كأن يكون ذلك من خلال فرض عقوبات ضعيفة على العنف المنزلي، وإبراء الأرملة وميراث الزوجة، والعقوبات التي تنطوي على العنف. ولمساعدة هذه الجماعات، قد يسهل التمكين القانوني الوصول إلى المحافل البديلة للوساطة في حل النزاعات، مثل المساعدين القانونيين المجتمعيين، أو المحاكم المتنقلة أو المنظمات غير الحكومية التي تقدم خدمات الوساطة. كما وجد معدي برامج التمكين القانوني في بنغلاديش، أنه حتى تكون هذه البدائل مقبولة من كلا الطرفين، فقد يحتاجوا إلى توفير العدالة التي توفر حماية أكثر، ولكن لا تختلف كثيرا عن ما توفره حاليا. وقد يكون للمرأة أيضا أسباب عقلانية واستراتيجية وراء رغبتها بأن تظل في نطاق الأرثوذكسية لتسوية المنازعات حتى عندما إذا كانت تمييزية ضدها. وقد لا ترغب النساء اللواتي يعانين من العنف المنزلي في الطلاق، كونها قد تفقد الإسكان والأمن المالي، والحماية الاجتماعية، أو حضانة أطفالها نتيجة للطلاق. وبدلا من ذلك، فإنها قد تفضل أن تبقى متزوجة، ولكن التفاوض للتخفيف من العنف وصولا إلى مستوى أكثر قبولا. وتشكل مثل هذه الحالات معضلات أخلاقية قانونية لمطوري البرامج.

### (iv) النطاق والاستدامة

وثمة تحد آخر يتصل بالنطاق. التمكين القانوني، كونه يركز على قدرة الأفراد والعلاقة مع النظام القانوني، يمكن أن يكون بطيئا ومجهدا، بسبب الأعداد الهائلة من الضعفاء، وغالبا ما يستدعي ذلك توفير برامج

واسعة النطاق. وتجعل هذه العوامل من التمكين القانوني، عندما يطبق بشكل صحيح، عملية مكلفة. ومع ذلك، فإن واقع البرامج الحديثة لسيادة القانون، هو أن المبادرات الشاملة عموما يمكن أن تنفذ على نطاق صغير فقط و/ أو خلال فترة زمنية محدودة تمتد ما بين ثلاث إلى خمس سنوات بحيث تعتبر تلك الفترة دورة البرنامج العام. وأنه من غير المرجح أن تتغير طرائق التمويل بشكل كبير في المستقبل القريب، ولا سيما في سياق التحديات الاقتصادية العالمية الحالية. وبينما لا يمكن معالجة مسألة النطاق بسهولة، فإن هناك تدابير يمكن أن تقلل من عواقبه. ويحتاج مجتمع تطوير القانون إلى استثمار المزيد من الموارد في البحث في تأثير (وبالتالي فعالية التكلفة) برامج التمكين القانوني. إذا كان بالإمكان إثبات أن التمكين القانوني، على الرغم من حاجته لالتزام مالي مستدام، يعطي نتائج أفضل من تلك التي يعطيها النهج التكنوقراطي، فإنه قد يكون من الأسهل الحصول على تمويل لبرامج طويلة المدى. وينبغي أيضا بذل جهود أكبر نحو التكامل في البرامج. وليس من غير المألوف أن تقوم العديد من الوكالات في بلد واحد بتنفيذ برامج حول مكونات التمكين القانوني. وغالبا ما تعتمد هذه الوكالات مناهج مختلفة، وتستهدف فئات مستفيدة لا تتداخل بشكل كبير أو باستمرار. في حين أن جميع البرامج عادة ما تستجيب لمجالات النقص الرئيسية، وفي الحقيقة فأنها لا تعزز بعضها البعض، وبالإضافة إلى صغرة نطاقها، تكون نتائجها محدودة التأثير على التمكين بشكل شامل. إذا أمكن المحاذاة بين هذه الاستراتيجيات وتنسيق الفئات المستفيدة، عندها يمكن تكوين التآزر، مما يؤدي إلى مساهمة أكبر في التمكين القانوني. وبطبيعة الحال، فإن الحديث عن تحويل مثل هذه الأجندة إلى واقع أكثر سهولة من القيام به. فلدى الجهات الفاعلة في التنمية، والجهات المانحة، والحكومات والمنظمات غير الحكومية المحلية والسكان الشركاء، وجهات نظر وأهداف مختلفة. ويعتبر الوصول إلى توافق في الآراء

بشأن نهج مشترك إشكالية دائمة. إذا كان من الواجب السعي إلى تحقيق قدر أكبر من التعاون، فهناك متطلبات مسبقة تشمل بالطبع تعزيز الحوار بين المؤسسات حول نهج التمكين، والنقاش الاعتيادي حول فعالية المقاربات المختلفة، وتبادل التقييمات واسعة النطاق المستندة إلى التجريب واستخدامها للتوصل إلى اتفاقات بشأن أفضل الممارسات.

## (٧) عندما يكون القانون هو المشكلة

في بعض الحالات، ترتكز أخطر التهديدات التي تواجهها الحقوق إلى الإطار القانوني ذاته. فكيف يمكن أن للفقراء الاستفادة من القانون عندما تقتضي التنظيمات إلى أنه لا يمكن عرض القضايا على المحاكم إلا من قبل محام، أو إمكانية أن يؤدي الإبلاغ عن حالة الاغتصاب إلى الملاحقة الجنائية؟ في مثل هذه الحالات، قد تثار تقنيات محددة مثل حشد التأييد والتنظيم الجماعي أو التقاضي الاستراتيجي كوسيلة لتعزيز التغييرات في القانون. كما يمكن أيضا استخدام استراتيجيات بديلة لتسوية النزاعات، مثل الوساطة. ومع ذلك، فمن الواضح أن الوساطة في القضايا التي تنطوي على انتهاكات لحقوق الإنسان نادرا ما تكون مقبولة.

### (vi) مسببات النهج التقليدي

لن تكتمل أي مناقشة للتحديات دون فحص مسببات النهج التكنوقراطي التي لا تزال تهيمن على المساعدة الإنمائية القانونية. ومن هذه المسببات عدم وجود نظرة من جانب مطوري البرامج الدوليين حول كيفية تطور النظم القانونية وكيفية تحسين المساءلة. ويجب أن تقوم البرامج على فهم أكثر تطورا للتنمية القانونية، كما تحتاج قاعدة الأدلة لأن تكون أكثر صرامة وأن يتم فهمها على نحو أفضل. ثمة مسألة ذات صلة وهي الحاجة لتحقيق التوازن بين الاستراتيجيات الوطنية والاستراتيجيات الموجهة مع ضرورة عزل البرامج عن عملية اتخاذ القرارات القائمة على المصلحة الذاتية. وغالبا ما تفضل المؤسسات المستفيدة من التنمية القانونية الحصول على قاعات محاكم جديدة، وجولات دراسية في الخارج والنظم المحوسبة على البرامج الموجهة نحو قدرة الفقراء على الدفاع عن حقوقهم. وتحت عنوان الملكية الوطنية، لا تزال مجتمعات التنمية تسهل تحقيق ذلك في بعض الأحيان. ويجب إيجاد توازن أفضل بين الملكية المحلية، وخبرات خبراء التنمية الدوليين، والدليل على إحداث التأثير.

والمسبب الأخير هو طبيعة المساعدة الإنمائية القانونية الدولية التي يحركها العرض. وغالبا ما يفضل المانحون البرامج التي تعطي الأولوية للنتائج السريعة والواضحة، وتقلل مخاطر الفشل، والاستجابة

لاهتمامات الحكومات ذات النفوذ، بما في ذلك تدفق اللاجئين، والاتجار بالمخدرات والإرهاب. [64]وتؤدي هذه الضرورات إلى تداخلات وقائية تهدف إلى استعادة السلام بشكل سريع، بدلا من بناء نظام العدالة الذي يستجيب للتصورات المحلية حول العدالة ويولد دعم سيادة القانون. [65]ويكمن الحل في تحسين دقة عمليات تطوير البرامج، وكذلك المزيد من العلاقات القائمة على الشراكة وعلى الحوار مع الجهات المانحة، والمدروسة بناء على قاعدة أدلة أقوى.

## التمكين القانوني ومنطقة غرب آسيا وشمال أفريقيا

في حين أن التمكين القانوني – سواء كان نهجا برامجيا أو أداة للسياسات – أدى إلى توسيع النقاش في العديد من البلدان في منطقة غرب آسيا وشمال أفريقيا، إلا أنه فقد الكثير من الزخم. وقد يعود ذلك إلى كون التمكين القانوني كعنصر جوهري من عناصر التنمية والحد من الفقر لم يكن مقنعا في المقام الأول، أو ربما

---

[64]أيه. هورويتز "نحو تعزيز الشرعية من برامج سيادة القانون في عمليات السلام المتعددة الأبعاد: الاتجاهات العالمية، المخاوف المحلية (ورقة قدمت في الجمعية الأوروبية لمنتدى بحوث القانون الدولي أيار 2005) قد تعكس البرامج أيضا المصالح المواضيعية للمانحين أو تكليف الوكالات المنفذة مثل التركيز على حقوق الإنسان أو النوع الاجتماعي. على سبيل المثال، فقد قيل أن لجنة حقوق الإنسان الأفغانية المستقلة أفضل حالا بكثير من حيث الدعم الفني وغير الفني من المبادرات الأخرى التي تقوم على الطلب، 'تقديم المساعدة إلى العدالة وسيادة القانون في أفغانستان: التحليل الاستراتيجي' (التقرير) مركز الحوار الإنساني (شباط 2004) 16.

[65]آر. ماني 'سيادة القانون أو سيادة القوة: استعادة العدالة القانونية في أعقاب النزاع' في أم بف (إد) *تجديد المجتمعات التي مزقتها الحروب* (94–91 MacMillian 2000). انظر أيضا أر ماني *أبعد من القصاص: السعى إلى تحقيق العدالة في ظلال الحرب*. (بلاكويل 2002) 53 و 78 يقول كلاينفيلد بلتون أن الأهداف المتعددة والمتباينة لبرامج سيادة القانون التي أدت إلى البرامج التكنوقراطية تثير الارتباك. وتقول بأن الممارسين وواضعي السياسات يعرفون سيادة القانون عن طريق المؤسسات أو السمات التنظيمية بدلا من الأهداف النهائية. ومن خلال إثراء المحادثات حول السلع التي تجلبها سيادة القانون إلى المجتمع بما يلزم للوصول إليها، ' تم الخلط بين أهداف مثل جعل الدولة تلتزم بالقانون، والمساواة أمام القانون والعدالة الكفؤة والحيادية وبين وجود المجالس التشريعية، القضائية، كليات الحقوق، وخدمات الشرطة والسجون ". سي بول *"لا دخول بدون استراتيجية: بناء سيادة القانون في ظل الإدارة الانتقالية للأمم المتحدة* (مطبعة جامعة الأمم المتحدة 2008) 65.

تكون قد طغت عليها المشاكل الأكثر إلحاحا مثل الربيع العربي، والصراع في سوريا وتأثيرات التغير البيئي والركود الاقتصادي العالمي. وتم تجاهل التمكين القانوني بدلا من التسييس الأكثر تفاعلية واستراتيجيات الاحتواء وتداخلات التحفيز، بدلا من النظر إليها على أنها وسيلة مبتكرة لمواجهة التحديات الجديدة. ويشكل هذا فرصة ضائعة على المنطقة حيث الحاجة ماسة للتمكين القانوني.

## (i) منطقة غرب آسيا وشمال أفريقيا: الضغوط المتكررة والتحديات الناشئة

يمكن بسهولة تقسيم غرب آسيا وشمال أفريقيا إلى من يملكون ومن لا يملكون: من يملكون الموارد الطبيعية الغنية، ومن لا يملكونها. فلا يوجد لدى الأردن، على سبيل المثال، نفط قابل للاستخراج، وهو ثالث بلد من حيث شح المياه في العالم. وقد يتم ضخ المياه مرة واحدة في الأسبوع إلى المدن الكبيرة مثل عمان، ولكن بشكل متقطع كل 12 يوما إلى بعض المناطق الريفية. لا يصل ما يقارب 60٪ من المياه المنقولة بالأنابيب إلى المستخدم النهائي، ويرجع السبب في هذه المشكلة جزئيا إلى الاعتداءات غير القانونية على المياه. وتؤثر هذه المشاكل على القطاعات الصحية والاقتصادية وسبل العيش. ولصعوبة الحصول على المياه والصرف الصحي صلات مباشرة بمعدل وفيات الأطفال (وخاصة بسبب الإسهال والكوليرا)، وسوء التغذية، وانخفاض فرص العمل ومعدلات المشاركة في التعليم (وتؤثر هذه الأخيرة على الفتيات بشكل أكبر)، فضلا عن مشاكل الحماية مثل التهديد بالعنف والاعتداء الجنسي. [66]وسيؤدي النمو السكاني المرتفع، واستنزاف احتياطيات المياه الجوفية والآثار الناجمة عن تغير المناخ إلى تفاقم هذه التحديات في السنوات المقبلة. وعلى الرغم من الإمكانات القوية التي توفرها المبادرات الرامية إلى تحسين فرص الحصول على المياه والصرف

[66]كلمة صاحب السمو الملكي الأمير الحسن بن طلال في افتتاح المنتدى الرفيع المستوى العربي حول التنمية المستدامة في مجال المياه والصرف الصحي في سياق ما بعد عام 2015 الذي نظمته الإسكوا (2 نيسان 2014).

الصحي –مثل توصيل المياه من مشروع الديسي [67]واستخدام المياه المستصلحة ومياه البحر المحلاة من خلال قناة البحر الأحمر–البحر الميت، فإن التحدي سيكون التأكد من تقاسم هذه الموارد بشكل منصف.

تؤثر الحركات الانتقالية في تونس، واليمن، ومصر، وليبيا، فضلا عن استمرار حالة عدم الاستقرار في سوريا والعراق، والصراع الذي لم يحل في الأراضي الفلسطينية المحتلة، على المنطقة بأكملها. وكان على البلدان المعنية تخفيف العنف المدني وتعطل تقديم الخدمات وتدمير البنية التحتية. وعلى البلدان التي لم تتأثر بشكل مباشر أن تتعامل مع الآثار غير المباشرة للصراعات الدائرة من حولها. فالأزمة في سوريا، على سبيل المثال، أدت إلى تجمعات للاجئين في لبنان والأردن وتركيا والعراق ومصر لأكثر من 2.5 مليون نسمة، بالإضافة إلى 21 مليون لاجئ ومشرد داخليا من باكستان إلى المغرب. ويقيم في الأردن وحدها 63،000 عراقي، 560،000 سوري وحوالي 2 مليون لاجئ فلسطيني. ومن بين اللاجئين السوريين في الأردن، الذين يمثلون الآن أكثر من 10٪ من سكانها، يقيم 80٪ من اللاجئون السوريون في المجتمعات المضيفة وأكثر من 50٪ منهم هم من الأطفال. [68]في حين لا يمكن قياس التكاليف من حيث المعاناة البشرية والكرامة كميا، والأعباء التي يتحملها السكان المضيفون حقيقية جدا. ويعتبر الاكتظاظ الآن مشكلة خطيرة في المستشفيات والمدارس، وتزايد أعداد اللاجئين في المناطق الحضرية والضغوط على الموارد العامة مثل إدارة المياه

[67]مشروع نقل المياه من الديسي هو مشروع لإمداد المياه في الأردن. تم تصميمه لضخ 100،000،000 متر مكعب من المياه سنويا من حوض الديسي، الذي يقع في الصحراء جنوب الأردن وشمال غرب المملكة العربية السعودية.

[68]المفوضية البوابة http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=107

والكهرباء والنفايات. وتنظر العديد من المجموعات السكانية الأساسية إلى اللاجئين السوريين على أنهم العوامل المسببة وراء ارتفاع معدلات البطالة وتكاليف السكن. وليس من الضرورة اعتبار مثل هذه الحساسيات في غير محلها. وتعني الخيارات المحدودة أن السوريين، على الرغم من أن معظمهم لا يملكون تصاريح عمل، وعلى استعداد للعمل مقابل أجور متدنية ودفع بدل إيجار أعلى من السوق.[69] وقد كان لتداعيات أزمة اللاجئين تأثير على أرقام الناتج المحلي الإجمالي الوطني للسنة الثانية على التوالي، وهناك طرح مشروع بأنه ينبغي ضخ الأموال المحلية نحو أولويات التنمية الوطنية. وأنه من المستحيل تحليل آثار أزمة اللاجئين دون الرجوع إلى القضايا الأمنية المصاحبة لها. ولم تتعرض لبنان وتركيا والاردن للاجتياح من قبل موجة الربيع العربي التي غرقت فيها بلدان أخرى –على الرغم من أن الديناميات الإقليمية دفعت نحو تحقيق إصلاحات هامة. وعلى الرغم من ذلك، فإن الصراعات التي تجري على مقربة من هذه الدول –بما في ذلك الحرب الأهلية في سوريا، واستمرار عدم الاستقرار في العراق والنزاع الذي لم يحل في الأراضي الفلسطينية المحتلة –تعتبر ضغوط تتفاقم من جراء القيود المفروضة على الموارد الطبيعية وتدفقات اللاجئين.

وهناك مجموعة أخيرة من التحديات تتصل بالبطالة، وفرصة ريادة الأعمال والنمو. وعلى الرغم من ارتفاع معدلات التعليم الثانوي والجامعي في العديد من الدول العربية، إلا أن معدل البطالة بين الشباب تصل إلى 22٪ للرجال، وإلى 40٪ للنساء. ويتعرض العاملون في الاقتصاد غير الرسمي، الذين يشكلون 60٪ من قوة العمل العربية، لظروف عمل غير آمنة (لا سيما في مجالات صنع الملابس والعمالة المنزلية)، وصعوبة

[69] http://www.doingbusiness.org/rankings

الحصول على الاستحقاقات مثل الحد الأدنى للأجور والضمان الاجتماعي والتأمين. وضمن مراجعة لموقع الدول العربية من حيث "مؤشر سهولة ممارسة أنشطة الأعمال" يتوضح تعرض ريادة الأعمال للخنق الناجم عن صعوبة الحصول على الائتمان، وإنفاذ العقود، والحصول على التدريب وتنمية المهارات. ويجب النظر في هذه المخاوف مقابل التوقعات الاقتصادية السيئة مع ارتفاع معدلات التضخم إلى 11٪ في بعض البلدان، ويعيش خمس السكان العرب تحت خط الفقر.

### (ii) وصول الفقراء والمهمشين للعدالة

من المهم أن نفهم كيف لشعب منطقة غرب آسيا وشمال أفريقيا الرد على مثل هذه التحديات. على سبيل المثال، ما هي الخيارات التعويض المتاحة إذا لم يكن الشخص ضمن الأولوية من حيث التزود بالمياه وعدم دفع الحد الأدنى للأجور، وعدم امكانية بدء الأعمال التجارية الصغيرة بسبب البيروقراطية أو إذا تعرض اللاجئ للاستغلال من قبل مالك العقار الذي يسكنه؟ العمود الفقري لكل هذه المصائب هو صعوبة الوصول إلى العدالة، خاصة بالنسبة للفقراء والمهمشين، والنساء بصفة خاصة.

كشفت الدراسات أن العجز في تحقيق المساءلة ينذر بالخطر، ووجود صلات واضحة بين الثروة والوصول إلى العدالة. في الأردن، في كل عام، لا يتم إحالة حوالي 5000 قضية إلى المحكمة وتذهب حوالي 9000 قضية إلى المحكمة دون تمثيل قانوني، وذلك لعدم تمكن الشخص المتضرر من تحمل كلفة التمثيل القانوني. وترافق معركة الوصول هذه أزمة في الثقة. وقيل إن حوالي 40٪ من جميع القضايا لا تحال إلى المحكمة

نتيجة لحلها وديا. فمن المرجح أن العديد من هذه القضايا يتم حلها باستخدام المنهجيات التقليدية لتسوية النزاعات. ولا يعرف الكثير عن مثل هذه الأنظمة، لا سيما كيفية انصاف الجماعات المهمشة مثل النساء والفقراء والأقل قوة في هذه المفاوضات. وتمتد هذه المخاوف تحديدا إلى ما يقرب من 20٪ من الذين لا تحال قضيتهم إلى المحكمة بسبب العار أو الأعراف أو التقاليد. و35٪ من هذه المجموعة هم من النساء وأكثر من 50٪ من القضايا تنطوي على مسائل تتعلق بالقانون الجنائي. ويجب طرح الأسئلة حول الأسباب التي تدعو هذا العدد الكبير من الأشخاص للشعور بأن نظام العدالة ليس الوسيلة الأكثر فعالية لتسوية النزاعات.[70]

ما هي النتائج المحتملة لهذا الوضع؟ من حركات الربيع العربي، نعرف أن صعوبة الحصول على الموارد الأساسية ومحدودية الفرص الاقتصادية، يتزاوج مع ضعف المساءلة، ويولد عدم الاستقرار. ومع اندفاع الجهات المانحة لتقديم المعونة الخارجية للتصدي للضغوط على الموارد وسبل العيش بهدف تجنب حدوث المزيد من التفكك، فلا يمكن لهذه الجهات أن تنسى توسيع وتحسين الوصول إلى العدالة. وعلاوة على ذلك، كون هذه الأهداف متآزرة فيما بينها، فلا بد من السعي نحوها بشكل تكاملي. ما هي الاستراتيجيات الممكنة لتحسين هذه الضغوط، وما هو الدور الذي يمكن أن يقوم به نهج التمكين القانوني في مثل هذه الاستراتيجيات؟

[70] مركز العدل للمساعدة القانونية، مسح المساعدة القانونية (2012)، في ملف مع الكاتب.

## (iii) التمكين القانوني كمنصة للتغيير والابتكار والصمود أمام النزاعات

يقال أن التمكين القانوني يمثل فرصة استباقية وواقعية ويأتي في الوقت المناسب لمواجهة العديد من التحديات التي تواجه منطقة غرب آسيا وشمال أفريقيا.

أولا، من المعروف على نطاق واسع أن العدالة وسيادة القانون يمثلان حجر الزاوية في التنمية الفعالة والشاملة، ومن ضرورات النمو الاقتصادي المستدام، وترتبط بشكل إيجابي في القضاء على الفقر [71]وعلاوة على ذلك، من المفهوم الآن بشكل أوضح أن الفقراء والمهمشين لا يريدون الصدقات أو حتى المساعدات المباشرة. بل يريدون بدلا من ذلك فرصة –في الحصول على التعليم، والوصول إلى الخدمات الأساسية بشكل موثوق وبتكلفة معقولة، والوصول إلى فرص العمل، وبدء الأعمال التجارية، وشراء الممتلكات، وحماية أنفسهم من الصدمات مثل فقدان الوظيفة، والفجائع وحالات الطوارئ غير المتوقعة. ومن وجهة نظر التنمية الاقتصادية، وهذا ما تحتاجه أيضا الفئات الفقيرة والمهمشة، حيث أن المساعدة المباشرة لا تبني اقتصادات صحية ومتنامية. ويعتبر التمكين القانوني منطقيا أيضا على جميع المستويات. والمهمشون هم من لديهم الفائدة الكبرى المتأتية من الحصول على الموارد والخدمات الأساسية، وتأمين ظروف العمل العادلة والحفاظ عليها، وحماية أنفسهم من العنف، والإجرام والاستغلال. فمن المنطقي، بالتالي، بالنسبة لهم تولي الدور القيادي.

[71]تقرير الأمين العام (ن 15) [3–6].

"إن سيادة القانون ليست مجرد زينة بالنسبة للتنمية، بل إنها مصدر حيوي للتقدم. فهي تخلق البيئة التي يمكن أن يزدهر فيها الطيف الكامل من الإبداع البشري، ويمكن من خلالها بناء الازدهار ". [72]

الثانية، يعمل نهج التمكين القانوني على احتضان "الفوضى" بين العدالة وغيرها من الأهداف الإنمائية بطريقة ذات أهمية خاصة لمنطقة غرب آسيا وشمال أفريقيا. فإنه يقر بأن قضايا العدالة تتجاوز المجال القانوني، وغالبا ما تصاب انتهاكات حقوق نتيجة للمسائل المتعلقة بالفرصة الاجتماعية والاقتصادية والحكم الرشيد والاستدامة البيئية. على سبيل المثال، قد تكون الأسرة التين تعيش في الفقر كون المعيل الذكر اضطر لترك عمله بسبب المرض المزمن والذي لا يمكن علاجه لأن الأسرة لا تملك وثائق الهوية اللازمة. تتعامل هذه الاسرة مع مجموعة واسعة من القضايا: الاقتصادية والصحية والقانونية والإدارية. إذا ترك الأطفال المدارس لأن الأسرة لا يمكنها تحمل الرسوم أو أن الأطفال ذهبوا للعمل، تصبح هناك مكونات إضافية تؤدي أدورا أخرى. ولأن التمكين القانوني يعمل مع القطاعات الأخرى وبطريقة متعددة التخصصات، بالتالي يستطيع الممارسون تحديد المشكلة التي يواجهها أصحاب الحقوق والاستجابة لها بصورة أفضل.

[72] لجنة التمكين القانوني للفقراء، "جعل العمل القانون للجميع" المجلد. 1 (2008) انظر أيضا : برنامج عمل A/66/749 و 2011 أكتوبر S/2011/643؛ سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات ما بعد الصراع آب 2004، S/2004/616؛ "لنوحد قوانا: تعزيز دعم الأمم المتحدة لتطوير سيادة القانون،" S/2006/908، 14 كانون الأول 2006).

من خلال مثل هذه الشراكات بين القطاعات، يمكن لمجموعة واسعة من الجهات الفاعلة اعتماد منهجيات[73] التمكين القانوني. وقد يتم تحسين المبادرات في مجال إدارة الموارد الطبيعية، والصحة العامة، والتعليم، وسبل العيش، والمشاريع التجارية الصغيرة، والحكم من خلال ادماج مكونات التمكين القانوني. أما في البيئات التي تعمل بها حيث تكون العدالة والحقوق قضايا متقلبة سياسيا أو اجتماعيا، تسمح مثل هذه الشراكات بإجراء التدخلات حيث قد تتعرض المقاربات المباشرة أكثر للإحباط.

الثالث، يستجيب التمكين القانوني إلى واحدة من أهم التحديات، ولكن أقلها فهما، للوصول إلى العدالة في منطقة غرب آسيا وشمال أفريقيا –مشكلة اللامبالاة بالحقوق أو ضعف ثقافة سيادة القانون. ولا يمكن الوصول إلى العدالة إلا إذا اعتقد الناس أن القانون يمكن أن يفيدهم. وبدون هذه الثقة، وبدون السكان المتعلمين من الناحية القانونية، يكون الحصول على المساعدة القانونية والعمليات الإدارية الشفافة، فرصا ضائعة. ومع ذلك، فإن تعزيز هذه القيم بعيد المنال وغالبا ما يتم تحاشيه في البرامج الأرثوذكسية. وعلى النقيض من ذلك، يرسل التمكين القانوني رسالة للفرد والمجتمع ككل أن القانون هو أداة قوية يمكن أن تعمل من أجلك، فإنه يبشر بقوة الأفراد في الدفاع عن حقوقهم وإخضاع المكلفين بالواجبات للمساءلة. فالتمكين القانوني يطرح الأسئلة ويوفر للأفراد الأدوات اللازمة للإعداد، والمشاركة، والمطالبة بأكثر من ذلك.

[73] على سبيل المثال، المجتمع الذي تتعرض أرضه لتهديد شركة التعدين بالزحف عليها قد يتلقى في الوقت نفسه المساعدة القانونية لتسجيل والحصول على الملكية العرفية الآمنة لأراضيهم، والتفاوض مع شركة التعدين للتقاسم العادل للأرباح وتدابير لضمان الحد الأدنى من تدهور البيئة، وتعلم تقنيات زراعة جديدة وتقنيات إدارة المياه.

هناك أدلة متزايدة على أن التمكين القانوني قد يكون أيضا بمثابة نهج للتصدي لمشاكل التنمية في مختلف القطاعات الأخرى، من خلال المساعدة على بناء الأطر القانونية والإدارية، والإنفاذ النزيه الذي يمكن التنبؤ به، والفرص المتاحة للوصول إلى الحلول المنصفة للتظلمات والمطالبات. يعتبر قطاع الحصول على المياه النظيفة والصرف الصحي من القطاعات الهامة ولا سيما لمنطقة غرب آسيا وشمال أفريقيا. إلا أن التمكين القانوني لا يمكن ان ينتج الماء، ولكن يمكنه منع تحويل المياه بطريقة غير مشروعة وضمان العدالة في التوزيع من خلال تزويد أصحاب الحقوق بالمهارات للمطالبة بتحقيق المساءلة. وقد أثبتت التحسينات التي تمت في هذه المجالات آثارا مضاعفة. ويقلل تحسين فرص الحصول على المياه والصرف الصحي من الأمراض المنقولة عن طريق المياه، ويعزز المشاركة الاقتصادية والمدرسية والحد من الأعباء على الخدمات الصحية والاجتماعية. كما يؤدي إلى توسيع فرص توليد الدخل ويقلل الفقر، ويحسن معدلات البقاء في المدارس ويقلل من ارتكاب الجرائم، وخاصة للشباب حيث ثبت وجود روابط بين البطالة والجريمة والتطرف.

أخيرا، يجب النظر إلى التمكين القانوني على أنه تسييس لرد الفعل والعمل الوقائي، وجسرا نحو الحوكمة الأكثر فعالية. ويسهل امتلاك الأفراد للأدوات اللازمة لدعم تمسكهم بحقوقهم والمطالبة بالمساءلة ضغطا اجتماعي أكثر فعالية عن طريق إجبار الحكومة (على جميع المستويات) لتكون أكثر استجابة لاحتياجات الأفراد. وبدوره، يؤدي الإدماج الاجتماعي القوي، إلى تعزيز الصمود أمام الصراع والكفاءة والإنتاجية.

يتطلب التمكين القانوني كوسيلة لتحقيق كل من العدالة والأهداف الإنمائية الأوسع نطاقا بعض الشروط المسبقة وكذلك استراتيجيات للتغلب على التحديات المبينة في هذه الوثيقة. وتجري متابعة الابتكار في العديد من هذه المجالات في بلدان منطقة غرب آسيا وشمال أفريقيا على المستويين المحلي والوطني. وقد قام هذا العمل على أساس الجهود الرامية إلى تطوير فهم أفضل لما يعنيه التمكين القانوني في السياق الإقليمي. والأهم من ذلك أن المبادئ الرئيسية للتمكين القانوني تأتي في صميم التقاليد القانونية الإسلامية:

- **المساواة بين الناس وحماية الضعفاء والمهمشين، بمن فيهم الأيتام، والفقراء والنساء وكبار السن**
- **العدالة، وحماية الحقوق، والقدرة على التماس المساءلة عن انتهاك الحقوق**
- **الحق في المساواة أمام القانون، بما في ذلك تكافؤ الفرص والمساواة في المعاملة بغض النظر عن الأصل الاجتماعي أو الثروة أو الدين**
- **الملكية، بما في ذلك حقوق المرأة في التملك.**

ويدعم ترسيخ هذه المبادئ في الفقه الإسلامي الافتراض القائل بأن التمكين القانوني يمثل منصة فعالة وفي الوقت المناسب للتصدي للتحديات التي تواجه منطقة غرب آسيا وشمال أفريقيا تحديدا. كيف يمكن أن تسهم

أجندة التمكين القانوني في تحقيق هذه الأهداف، وفهم الديناميكيات السياسية والمؤسسية والاجتماعية اللازمة لتمكين إحداث هذه الإصلاحات، ينبغي أن تكون هذه النقاط موضوعا لمزيد من الحوار بإشراك موظفي قطاع العدالة والمنظمات غير الحكومية والعاملين في مجال المساعدة القانونية وعلماء الدين من مختلف الأديان وممارسي التمكين القانوني. في حين لا تزال خارطة الطريق غير واضحة، فإن عمل هذه الجماعات بشكل تعاوني، يمكن أن يوصلنا إلى الحلول. ويمثل منتدى منطقة غرب آسيا شمال أفريقيا عام 2014 بداية متواضعة في هذا الصدد.