يتابع هذا الدليل جهداً بدأته المنظمة العربية لحقوق الإنسان منذ بداية العقد الماضي في سياق مشاريع مشتركة مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي حول قضايا التنمية، ودمج حقوق الإنسان في التنمية، وتفعيل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية ومكافحة الفقر وغيرها من الأهداف المحورية للتنمية.

ويختص هذا الدليل تحديداً بقضية التمكين القانوني للفقراء، استطراداً لجهد قامت به لجنة دولية رفيعة المستوى بمساهمة عربية في العام ٢٠٠٦ وعكفت على دراسة سبل دعم حقوق الفقراء من خلال تمكينهم من اللجوء إلى القانون للحصول على حقوقهم والارتقاء بمصالحهم في إطار التعامل مع الدولة والسوق من خلال جهودهم الشخصية وجهود مؤازريهم، وصدرت عنها وثيقة مهمة في العام ٢٠٠٨ بعنوان "من أجل قانون في خدمة الجميع" أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة.

وعندما تفاعلت المنظمة مع هذه الإستراتيجية لأول مرة في العام ٢٠١٠ استقبلتها بقدر كبير من الاهتمام والتحفظ في الوقت ذاته، كان مصدر الاهتمام هو المقاربة التمكينية للفقراء، وهو مدخل لا سبيل لمكافحة الفقر ولا الاستبعاد بدونه، وأثبت جدواه في العديد من المجالات الأخرى، وأما مصدر التحفظ فكان يتصل بالواقع القانوني في المنطقة العربية ونمط التنمية السائدة، وكلاهما لم يكن يقدم دعماً لا للفقراء ولا لحقوقهم، بل على العكس من ذلك، كان عوناً عليهم في واقع اجتماعي مزر اندلع في سياقه حراك اجتماعي غير مسبوق منذ ديسمبر/كانون أول ٢٠١٠ حمل وعد الإصلاح وكذلك تحديات إنجازه، كما حمل طموحات تجذره وجهود إحباطه.

لكنه في كل الأحوال فرض أصوات الفقراء وغيرهم من المهمشين على النظم والمجتمعات وأتاح مسارات جديدة للعمل من أجل قضايا التنمية والمشاركة والانتقال إلى الديمقراطية والعدالة الاجتماعية ومحاربة الفساد وغيرها من القضايا التي طمستها النظم الاستبدادية.

ويعالج هذا الدليل موضوعه في قسمين يسعى أولهما للمساهمة في التراكم المعرفي حول هذه القضايا، ويختص الثاني بإتاحة الخبرات والتجارب الإنسانية والعربية لتعزيز التمكين القانوني للفقراء.

AOHR

دليل التمكين القانوني للفقراء

معارف وخبرات

محسن عوض علاء شلبي معتز بالله عثمان

شعوب متمكنة.
أمم صامدة.

AOHR

دليل التمكين القانوني للفقراء

معارف وخبرات

شعوب متمكنة.
أمم صامدة.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي

دليل التمكين القانوني للفقراء

معارف وخبرات

! !

محسن عوض

علاء شـــــــلبي **معتز بالله عثمان**

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

يتوجه معدو الدليل ببالغ الشكر
والتقدير لباحثي الأمانة العامة
للمنظمة العربية لحقوق الإنسان،
وخاصة الزميلين هايدي الطيب
كبير الباحثين وإسلام أبو العينين
مدير البرامج، وكذلك الشكر
لفريق الإداريين والفنيين برئاسة
الزميل محمد راضي المدير
التنفيذي للمنظمة على التعاون
الفعال والجهد المتميز الذي
ساهموا به في مساعدة فريق
الإعداد

الناشر : **المنظمة العربية لحقوق الإنسان**
الطبعة الأولى
تصميم الغلاف : **هشام بهجت**
الإخراج الفني : **سامي زكريا**
رقم الإيداع بدار الكتب والوثائق القومية (٢٠١٣/٢٢٥٠٣)
الترقيم الدولي **ISBN**

حقوق الطبع محفوظة
للمنظمة العربية لحقوق الإنسان وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي،
ويسمح بالاقتباس بشرط ذكر المصدر

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

تصديـــر مديرة المركز الإقليمي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالقاهرة

يصدر هذا الدليل كثمرة لتعاون بناء مع المنظمة العربية لحقوق الإنسان – وهي منظمة عربية غير حكومية معنية بالدفاع عن حقوق الإنسان وتعزيزها. وهو يستكمل مساهمات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في تعزيز التنمية ومكافحة الفقـــر وتعزيز الوصول للحقوق الاقتصادية والاجتماعية ومجابهة الإقصاء والتهميش في البلدان العربية في وقت تشهد فيه المنطقة تحولات اجتماعية وسياســـية وتنمويـــة عميقة وجذرية، وتتطلع شعوبها لمستقبل أفضل.

كما يواكب الدليل التغييرات في الدساتير العربية ومحاولة تـــضمين هـــذه الدساتير الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، بعد تعاظم الحـــراك الاجتمـــاعي فـــي المنطقة العربية للمطالبة بالعدالة الاجتماعية ووقف سياسات الإقـــصاء والتهمـــيش واعتماد سياسة تنموية أكثر عدالة وكفاءة.

ويتفاعل دليلنا هذا مع التحولات التي تشهدها المنطقة العربية، ويحاول من خلال المعارف النظرية والخبرات الميدانية والتجارب العملية المتعلقـــة بمقاربـــة **التمكين القانوني للفقراء** أن يوفر أداة عملية في إطـــار إســـتراتيجية للإنـــصاف ومكافحة الفقر تقوم على تمكين الفقراء والمستضعفين من الحصول على حقـــوقهم وحمايتها. وكان تقرير الأمين العام للأمم المتحدة المقدم للجمعيـــة العامـــة بـــشأن التمكين القانوني للفقراء والقضاء على الفقر قد سلط الضوء على الإمكانيات التـــي يمكن أن يتيحها هذا المفهوم وهذا النهج في مكافحة الفقر بمختلف وجوهه وأبعاده.

كذلك يستكمل الدليل جهود برنامج الأمم المتحـــدة الإنمـــائي ومبادراتـــه الرامية لتعزيز قدرة البلدان العربية على بلوغ الأهداف الإنمائية للألفيـــة، وعلـــى تمويل السياسات الاجتماعية لتحقيق التنمية المستدامة والنمو الاقتـــصادي الـــشامل للجميع عن طريق إيجاد حلول وبدائل ملائمة تستجيب للتحديات الإنمائية؛ ومن هذه البدائل **التمكين القانوني للفقراء**، الذي إذا أمكن فهمه وتطبيقه سيسهم في تحريـــر القانون من الإكراهات والقيود والانحيازات غير العادلة التي تحول دون جعله أداة لتحقيق المساواة والتنمية والعدالة والإنصاف، وقد كان ذلك أحد شـــواغل اللجنـــة رفيعة المستوى للتمكين القانوني للفقراء التي وضعت تقريرها من أجل قانون فـــي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

خدمة الجميع، وهو التقرير الذي وضع إستراتيجية لجعل التمكين القانوني للفقـــراء إستراتيجية شاملة لمكافحة الفقر والإقصاء والتهميش.

ويتناول هذا الدليل المرجعي بالعرض والتحليل والتأصيل مفهوم التمكـــين القانوني للفقراء وتفاعلاته في المنطقة العربية، وعلاقته بقضايا وموضوعات الحكم الرشيد، ومكافحة الفساد وتعزيز الشفافية والمساءلة، والعدالة التوزيعية والوصول للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، وأبـــرز مقاربـــات مكافحـــة الفقـــر والإقـــصاء والتهميش.

وبالإضافة لهذا الاستعراض النظري والمعرفي، يقدم الدليل رصدًا وتوثيقًا وتحليلاً للخبرات الميدانية والتجارب العملية المكتسبة في تطبيق التمكين القـــانوني للفقراء من خلال المساعدة القانونية، والتقاضي، والتقاضي الإستراتيجي، والتحرك الجماعي، والمفاوضة الجماعية كآليات لتمكين الفقراء من الحصول على حقـــوقهم الأساسية في السياق العربي، وهي آليات تمت تجربتها وقدمت نجاحات مهمة.

وكلي ثقة أن هذا الدليل بما يتيحه من فرص لتقاسم المعارف حول التمكين القانوني للفقراء نظريًا وتطبيقيًا ولتدارس سبل تطويره وإثرائه سيحقق فوائد كبيرة لمنظمات المجتمع المدني والمشرعين والمـــشتغلين بـــالمهن القانونيـــة وصـــناع السياسات والإعلاميين من المهمومين بإنصاف الفئات المهمشة في منطقتنا العربية.

علياء عبد الغني الدلّي
مديرة المركز الإقليميِّ لبرنامج الأمم المتحدة في القاهرة
التابع لمكتب الدول العربية ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

تقديـــــم أمين عام المنظمة العربية لحقوق الإنسان

يضم هذا الدليل بين دفتيه مادة معرفية وتطبيقية ثرية للغاية في عدد مـــن الحقول المتشابكة التي تتمركز بالأساس حول حقـــوق الفقـــراء ومطلـــب العـــدل الاجتماعي، وما يتصل بهما من دور أساسي للقانون في ضمان الحقوق واقتضائها، والعمل من أجل تحسين وتطوير القانون ذاته على نحو يضمن بلوغ غايات العدالة والمساواة وتكافؤ الفرص والتوازن بين الحقوق والأعباء، وما يتطلبه ذلـــك مـــن إعلاء لقيم حقوق الإنسان ومقاصدها، وتمكين الفقراء والمهمشين أنفسهم من خوض معركتهم لاقتضاء حقوقهم وكفالة حمايتها.

وبيد أن مفهوم "التمكين القانوني للفقراء" يبقى جديدًا بين عديد من المفاهيم ذات الصلة بالعدل الاجتماعي ومكافحة الفقر التي جرى بلورتهـــا خـــلال العقـــد الماضي، إلا أنه ينبني في بساطة وسلاسة على المبادئ والقيم والمقاصد التـــي لا تعاني نقصًا في الإجماع عليها، وفي الوقت نفسه، يجمع المفهوم تطبيقيًا حزمة من الوسائل والسياسات والتدابير المُتبعة والمُنتجة والمُجربة عمليًا، ويضعها في نـــسق متناغم يُعزز بعضه بعضًا، وبما يشكل إستراتيجية للتنمية ذات فاعليـــة وجـــدوى للجهود من أجل مكافحة الفقر وضمان حقوق الفقراء والمهمـــشين علـــى قاعـــدة الحقوق وفي إطار سيادة القانون.

يأتي هذا الدليل ثمرة لتعاون امتد لقرابة العامين بين كـــل مـــن المنظمـــة العربية لحقوق الإنسان **AOHR** وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي **UNDP**، وهـــو تعاون يعود لأكثر من ١٤ عامًا مضت من جهود دءوبة مشتركة لتعزيـــز إعمـــال منهج التنمية القائمة على حقوق الإنسان، وبلورة وتفعيل المناهج والوسائل لبلـــوغ الغايات المنشودة، وهو تعاون أيضًا من المقرر أن يمتد خلال العامين المقبلين في سياق "المشروع الإقليمي حول تعزيز العدالة الاجتماعية في بلدان الانتقال العربية" بالتعاون مع شركاء آخرين وطائفة واسعة من الفاعلين.

وقد أشرف على إنجاز هذا الدليل فريق فذّ من الخبراء والباحثين بقيـــادة المفكر الحقوقي المرموق الأستاذ "محسن عوض"، وساهم فيه فريق من الخبـــراء

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

المعنيين بالمركز الإقليمي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالقاهرة **UNDP-RCC** بمقترحات تقنية متميزة، كما لقي تعاوناً غير محدود في مراحل إعداده المختلفة من جانب عدد من الرواد والفاعلين ذوي الخبرة المتميزة الذين نتوجه لهـم بالـشكر العميق على تعليقاتهم ومقترحاتهم.

علاء شلبي
أمين عـام
المنظمة العربية لحقوق الإنسان

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

قائمـــة المحتويـــات

- **تصدير**: المركز الإقليمي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالقاهرة ٣
- **تقديم** : المنظمة العربية لحقوق الإنسان ٥
- **هذا الدليل** : تعريف بمحتويات الدليل..... ١١
- **الملخص التنفيذي**: ١٥

القسم الأول : بناء المعرفة

o **الفصل الأول: التمكين القانوني للفقراء: المفهوم والآفاق**

* مفهوم الفقر وإشكاليات قياسه..... ٣٧
* مفهوم التمكين..... ٤٠
* التمكين القانوني للفقراء..... ٤٤
* المفهوم في الواقع العربي..... ٥٢

o **الفصل الثاني:التمكين القانوني للفقراء ومقاربات الحد من الفقر**

* مقاربة النمو الاقتصادي للحد من الفقر..... ٦٣
* مقاربة الاستهداف الجغرافي للفقر..... ٦٤
* مقاربة النمو الاقتصادي المحابي للفقراء..... ٦٥
* مقاربة التنمية البشرية في مكافحة الفقر..... ٦٦
* مقاربة دمج حقوق الإنسان في إستراتيجيات الحد من الفقر..... ٦٩
* مقاربة الأهداف الإنمائية للألفية للحد من الفقر..... ٧٢

o **الفصل الثالث: المعايير والآليات الدولية وسبل إدماجها فـــي إستراتيجيـــات الحـــد مـــن الفقر**

* المعايير الدولية لحقوق الإنسان ٨١
* معايير منظمة العمل الدولية ٨٦
* آليات الأمم المتحدة في المراقبة والشكاوى..... ٩٢
* آليات منظمة العمل الدولية ٩٨
* أهم الإشكاليات التي تتعلق بإعمال المعايير الدولية..... ١٠١
*رصد وقياس الحقوق الاقتصادية والاجتماعية..... ١٠٣

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

o **الفصل الرابع: العدالة الاجتماعية أداة لتعزيز التمكين القانوني للفقراء**

* المساواة وعدم التمييز وتكافؤ الفرص..... ١٠٩
* التوزيع العادل للموارد والأعباء..... ١١٢
* الضمان الاجتماعي وتوفير الحماية الاجتماعية..... ١١٤
* التنمية الإقليمية المتوازنة..... ١١٧
* العدالة بين الأجيال..... ١١٨
* قياس العدالة الاجتماعية ١١٩
* تحديات العدالة الاجتماعية ١٢١
* العدالة الاجتماعية في العالم العربي..... ١٢٤

o **الفصل الخامس: مكافحة الفساد أداة لتعزيز التمكين القانوني للفقراء**

* مفهوم الفساد..... ١٣١
* الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد..... ١٣٤
* أنماط الفساد في الواقع العربي وأسبابه..... ١٣٦
* كلفة الفساد في العالم العربي ١٤٢
* آليات مكافحة الفساد في العالم العربي ١٤٣
* نحو توجه جدي لمكافحة الفساد في العالم العربي..... ١٤٩

القسم الثاني:

آليات لتعزيز التمكين القانوني للفقراء: تجارب وخبرات

o **الفصل السادس: المساعدة القانونية والتمكين القانوني للوصول للعدالة**

* المساعدة القانونية ١٥٧
* نماذج من الخبرة الدولية للمساعدة القانونية..... ١٥٩
* المساعدة القانونية في العالم العربي..... ١٦١
* آليات المساعدة من الهيئات شبة الحكومية وغير الحكومية القانونية في العالم العربي..... ١٦٦
* الخلاصة..... ١٧٢

o **الفصل السابع: التقاضي الإستراتيجي**

* مفهوم التقاضي الإستراتيجي..... ١٧٦
*العلاقة بين التقاضي الإستراتيجي والدعوة (المناصرة) ١٧٧
* تحضير عملية التقاضي الإستراتيجي وإدارتها ١٧٧
* إدارة التقاضي الإستراتيجي والأنشطة المصاحبة ١٧٩

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

* تجارب التقاضي الإستراتيجي..... ١٨٠
* دراسات حالة للقضايا ١٨٥

o **الفصل الثامن: المفاوضة الجماعية**

* مفهوم المفاوضة الجماعية وضمانات نجاحها ٢٠٣
* ضمانات نجاح المفاوضة الجماعية ٢٠٤
* مراحل المفاوضة الجماعية وقضاياها الرئيسة..... ٢٠٥
* واقع المفاوضة الجماعية في العالم العربي..... ٢٠٦
* الحركة النقابية العمالية المصرية دراسة حالة..... ٢٠٨

o **الفصل التاسع: التحرك الجماعي**

* مفهوم التحرك الجماعي..... ٢١٣
* صيغ التحرك الجماعي وأساليبه وإدارته..... ٢١٤
* أدوات التحرك الجماعي وأساليبه..... ٢١٥
* إدارة التحرك الجماعي ٢١٥
* مصاعب التحرك الجماعي في العالم العربي..... ٢١٦
* نماذج من التحرك الجماعي في العالم العربي..... ٢١٨
* الخلاصة ٢٢٥

· **الأطـــر والأشكال:**

o الوصول إلى العدالة..... ٥٤
o حيازة الأراضي وحقوق الملكية والتمليك..... ٥٧
o تحدي التوظيف في العالم العربي..... ٦٠
o شروط نجاح مبادرات التمكين القانوني للفقراء..... ٦٢
o منهج التنمية القائمة على حقوق الإنسان..... ٧٠
o نحو خطة إنمائية جديدة لما بعد عام ٢٠١٥ ..... ٧٩
o نسبة الفقر في البلدان العربية حسب خطوط الفقر الوطنية..... ٨٠
o معدلات الفقر في المنطقة العربية والمناطق النامية حسب مجموعة من خطوط الفقر..... ٨٠
o مبادرة الحد الأدنى للحماية الاجتماعية..... ١٣٠

· **الجداول:**

o جدول بتصديقات البلدان العربية على مواثيق حقوق الإنسان..... ٢٢٨
o جدول بتصديقات البلدان العربية على اتفاقيات منظمة العمل الدولية.. ٢٢٩

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

o ترتيب البلدان العربية وفق مؤشرات التنمية البشرية بشأن التمكين. ٢٣٠

- **الملاحق**

o دليل المصطلحات والمفاهيم الواردة بالدليل ٢٣٣
o قائمة ببليوجرافية بالمراجع والمصادر ذات الصلة..... ٢٥٠

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

هــذا الدليــل :

تم إعداد هذا الدليل في سياق مشروع مشترك بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والمنظمة العربية لحقوق الإنسان بهدف بناء المعارف والقدرات للفاعلين الاجتماعين والسياسيين في مكافحة الفقر في العالم العربي من خلال الآليات القانونية، بعد أن أثبتت المراجعة الدورية للأهداف الإنمائية للألفية عجز السياسات الوطنية والدولية عن إنجاز يكافئ حجم الاهتمام الإقليمي والدولي بمكافحة هذه الظاهرة.

وقد حفز الاهتمام على وضع دليل متخصص في هذا الشأن عدة معطيات فرضت نفسها على السياق الذي يجري فيه التفاعل مع هذه الظاهرة:

أولها: المتغيرات العميقة التي شهدها العالم العربي على صلة بتفشي الفقر وتفاقم الحرمان والتهميش، والتي أخذت شكل الثورات، والانتفاضات، والحركات الاحتجاجية المطلبية التي تمحورت حول الحرية والكرامة والعدالة الاجتماعية.

وثانيها: المتغيرات الدولية التي نجمت عن السياسات المنفلتة لليبرالية الجديدة، والتي انزلقت بالعالم إلى الأزمة المالية العالمية التي لا تزال آثارها ممتدة في العديد من البلدان، وفرضت إعادة التفكير في العديد من المسلمات الاقتصادية والتنموية، وأعادت للواجهة النقاش حول نمط التنمية، ودور الدولة في مجمل السياسات الاقتصادية والاجتماعية.

وثالثها: هو زيادة تعقد ظاهرة الفقر من جراء تراكم التطور التكنولوجي وإفرازات العولمة، وعجز نظم التعليم في بلدان المنطقة عن الوفاء بمتطلبات التنمية في سياق التطور التكنولوجي مما فاقم من مشكلات البطالة والفقر، وتزايد حجم القطاع غير الرسمي في الاقتصاديات المحلية.

ورابعها: بروز مفهوم التمكين القانوني بعد نجاحه في عدد من المجالات وخاصة في دعم المشاركة السياسية للنساء، وتراكم جهود برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وغيره من الآليات والمؤسسات الدولية التي حولت المصطلح إلى مفهوم وممارسات فعلية في العديد من المجالات.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

وأخيراً: ظهور عدد من التجارب الناجحة في استخدام التقاضي في دعم حقوق الفقراء، وإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في سياق مفهوم التقاضي الإستراتيجي.

كما يحفز هذا الجهد الأفق الذي أتاحته المتغيرات على الساحة العربية في سياق مسعى البلدان العربية للانتقال إلى الديمقراطية، ومقاربتها لتشكيل المجالس التشريعية، وإعادة الاعتبار لدور المجالس في تطوير القوانين بعد أن كانت مغلقة على النخب الحاكمة، وأداة لإقرار تشريعات وسياسات تكرس نمط البناء السياسي والاقتصادي القائم بغض النظر عن متطلبات واحتياجات التنمية أو مكافحة الفقر والفساد أو حماية الفئات الهشة.

وكذلك عودة مفهوم العقود الاجتماعية بين السلطة والمجتمع ومكافحة الفقر إلى مركز الحوار الاجتماعي في سياق مناقشة الإصلاح الدستوري الذي تشهده العديد من البلدان العربية سواء بالتأسيس، أو التبديل، أو التطوير على نحو واسع النطاق لم يخل منه بلد عربي.

ويسعى هذا الدليل لتحقيق هدفين متكاملين، **أولهما**: المساهمة في **بناء المعرفة** حول مفهوم التمكين القانوني للفقراء؛ استطراداً للجهود الرامية "لتوسيع خيارات الناس" في سياق المفهوم التنموي ومكافحة الفقر من منطلق نهج قائم على الحقوق Human rights Based Approach، ويتأسس على ما أنجزه المجتمع الدولي من أطر قانونية ومفاهيمية تتعلق بالسياسات والإستراتيجيات واجبة الاتباع لتعزيز احترام حقوق الإنسان، وتفعيل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والحق في التنمية، وإنفاذ حقوق العمل وفق القواعد والمعايير الدولية، وتبني منهج التنمية البشرية والمستدامة، واتباع أدوات الحكم الرشيد، والإستراتيجيات الهادفة للقضاء على الفقر.

وثانيهما: إتاحة التجارب والخبرات الناجحة في استخدام القانون كآلية لتمكين الفقراء، وتحديد متطلباته واستخداماته في التقاضي والتقاضي الإستراتيجي، والمساهمة في حشد جهود مؤيدين وشبكات مساندة ومناصرة أوسع نطاقاً.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

ويستهدف الدليل على وجه الخصوص مؤسسات المجتمع المدني، وبخاصة المنظمات غير الحكومية والمؤسسات الوطنية العاملة في مجالات حقوق الإنسان والمختصة والمعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والنقابات العمالية. وكذلك العاملون في مجالات القانون: القضاة، المحامون، المشرعون. وكذا العاملون في مجالات الإعلام.

وبالنسبة للمنهجية، استند الدليل إلى الآتي:

ربط الجوانب التقنية بنماذج عملية من خلال إيراد التجارب والخبرات المقارنة، مع تركيز على النماذج التي ترتبط بالساحة العربية أو ما يتشابه مع الأوضاع القائمة فيها.

ربط المادة العلمية بالمعايير والمراجع الدولية المتخصصة، على نحو يثير الاهتمام بها.

اعتماد نهج الحقوق، ومفهوم التنمية البشرية، ومنهج التنمية القائمة على حقوق الإنسان، ومنهج التمكين وأدواته للدفاع والدعوة. ودور المجتمع المدني وجماعات الضغط في التأثير على صناع السياسات. مع ربط التصورات والمقترحات بالتحولات التي تشهدها المنطقة العربية من خلال عرض الفرص والتحديات.

عرض التجارب العملية في مجال التقاضي دوليًا وإقليميًا، وتحليل أسباب النجاح والإخفاقات في التجارب العربية. واستخلاص المعطيات القانونية لأسباب النجاح في بعض الساحات العربية.

وقد تناول الدليل موضوعه في قسمين، اهتم **أولهما** بالمعارف المتعلقة بقضايا الفقر والمقاربات المختلفة لمكافحته من خلال خمسة فصول، اختص أحدها بمناقشة نقدية لمفهوم الفقر والتمكين القانوني للفقراء، واختص **الثاني** بالتمكين القانوني للفقراء في سياق إستراتيجيات مكافحة الفقر واختص **الثالث** بتقييم المعايير القانونية والآليات التعاقدية وغير التعاقدية في تعزيز جهود المجتمعات العربية في مكافحة الفقر وتعزيز آلية لدفع جهود التنمية ومكافحة الفقر، ويهتم الفصلان الرابع

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

والخامس بمفهومين لا غنى عنها في إطلاق مسار جدي في مكافحة الفقر، وهمـــا: تحدي إقامة العدالة الاجتماعية، ومكافحة الفساد.

ويهتم **القسم الثاني** من الدليل بالآليات القانونية المساعدة في مكافحة الفقر من خلال أربعة فصول، يختص أحدها بالمساعدة القانونية وما يمكن أن تقدمه من دعم، ويتعرض آخر لتجارب وخبرات نجحت في تحقيق إنجازات مهمة في بعض المجالات، وخاصة في دعم الوصول إلى الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، وحماية المال العام، ويختص أحدها بخبرة التقاضي الإستراتيجي، ويختص آخر بالمفاوضة الجماعية التي تهتم بوجه خاص بحقوق العمال. ويتناول آخرها تجربة التحرك الجماعي الذي يهتم أساسًا بشبكات المناصرة.

وقد أُلحقِ بالدليل عدد من الملاحق تتضمن: جداول بتصديقات البلدان العربية على مواثيق حقوق الإنسان ذات الصلة واتفاقيات منظمة العمل الدولية. وملحقًا بالمصطلحات والمفاهيم التي تناولها الدليل، كما ألحق به أيضًا قائمة ببليوغرافية مفصلة لتسهيل وصول المهتمين إلى المصادر الأصلية والكتب الرئيسة التي استند إليها الدليل.

* * *

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

الملخص التنفيذي

يتابع هذا الدليل جهدًا بدأته المنظمة العربية لحقوق الإنسان منذ بداية العقد الماضي في سياق مشاريع مشتركة مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي حول قضايا التنمية، ودمج حقوق الإنسان في التنمية، وتفعيل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية ومكافحة الفقر وغيرها من الأهداف المحورية للتنمية في سياق الإسهام في التراكم المعرفي في الفكر التنموي في العالم العربي، واتصالاً بواقعه وهمومه.

وقد واكبه وتوازى معه مستوى آخر من العمل من خلال جُهد مشترك مع منظمات غير حكومية ومؤسسات وطنية ومراكز بحثية أكاديمية ومستقلة حول القضاء على جميع أشكال التمييز، بدءًا من التمييز ضد المرأة، إلى التمييز العنصري، ومكافحة التهميش والإقصاء، بهدف تعزيز سياسات الدمج الاجتماعي، وتفعيل حقوق المواطنة.

ويختص هذا الدليل تحديدًا بقضية التمكين القانوني للفقراء، استطرادًا لجهد قامت به لجنة دولية رفيعة المستوى بمساهمة عربية رفيعة أيضًا في العام ٢٠٠٦، وعكفت على دراسة سبل دعم حقوق الفقراء من خلال تمكينهم من اللجوء إلى القانون للحصول على حقوقهم والارتقاء بمصالحهم في إطار التعامل مع الدولة والسوق من خلال جهودهم الشخصية وجهود مؤازريهم وشبكات المساندة الأوسع نطاقًا، وصدرت عنها وثيقة مهمة في العام ٢٠٠٨ بعنوان "من أجل قانون في خدمة الجميع".

تبنت هذه الوثيقة مفهوم التمكين القانوني للفقراء ":كإستراتيجية للتنمية"، وإن حذرت من أنها ليست بديلاً عن مبادرات التنمية الأخرى، فمتى أصبح القانون في خدمة الجميع فسيتم تعريف ما للجميع من حقوق وما عليهم من التزامات مع إنفاذ تلك الحقوق والالتزامات، وهو ما يسمح للأفراد بالتفاعل فيما بينهم في مناخ تسوده الثقة ولا تعصف به المفاجآت.

فسيادة القانون ليست أداة تجميل في عملية التنمية، ولكنها مصدر عملي للدفع نحو التقدم، فإذا وقف القانون عائقًا أمام الفقراء في تحسين أوضاعهم أو وجدوه عقبة في سبيلهم نحو الكرامة والأمن فسيتم عندئذ نبذ القانون كمؤسسة

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

شرعية، أما إذا ما تم قبول القانون واستيعابه بوصفه سبيلاً للحماية وتكافؤ الفرص، مع ضمان عدالة العملية القانونية وحيادها فسيكون القانون حينئذ موقرًا ومحترمًا باعتباره أساس العدالة.

وحددت هذه الوثيقة أربع ركائز أساسية لتحقيق هذه الإستراتيجية، وهي تيسير الوصول إلى العدالة وسيادة القانون، وحقوق الملكية، وحقوق العمل، وحقوق ممارسة الأعمال التجارية، واعتبرت أن هذه الركائز الأربع يدعم بعضها البعض.

وعندما تفاعلت المنظمة العربية لحقوق الإنسان مع هذه الإستراتيجية لأول مرة في العام ٢٠١٠ استقبلتها بقدر كبير من الاهتمام والتحفظ في الوقت ذاته، كان مصدر الاهتمام الأساسي هو المقاربة التمكينية للفقراء، وهو مدخل لا سبيل لمكافحة الفقر ولا الاستبعاد بدونه، وأثبت جدواه في العديد من المجالات الأخرى، وأما مصدر التحفظ فكان يتصل بالواقع القانوني في المنطقة العربية ونمط التنمية السائدة، وكلاهما لم يكن يقدم دعمًا لا للفقراء ولا لحقوقهم، بل على العكس من ذلك، كان عونًا عليهم في واقع اجتماعي مزرٍ اندلع في سياقه حراك اجتماعي غير مسبوق في العالم العربي في ديسمبر/كانون أول ٢٠١٠ والذي كانت شرارته واقعة رمزية جمعت بين الفقر والبطالة والإهانة وغياب الحماية القانونية لشاب تونسي لم يجد ما يعبر به عن احتجاجه سوى أن يشعل في نفسه حريقًا امتد لهيبه لكل بلدان الوطن العربي.

طال إعصار التغيير كل البلدان العربية، سواء تلك التي شهدت ثورات أو انتفاضات أو تلك التي بادرت بإجراء إصلاحات اقتصادية واجتماعية لاحتواء الحركة الاحتجاجية العاصفة. وحمل التغيير وعد الإصلاح، وكذلك تحديات إنجازه، كما حمل طموحات تجذره وجهود إحباطه. ولا يزال بعد ثلاثة أعوام من اندلاعه تتنازعه الصراعات.

لكن أيا كانت نتائج الصراع السياسي والاجتماعي الدائر، فقد انتزعت المجتمعات في البلدان العربية مكاسب لا سبيل للنكوص عنها، إذ انتزعت مساحة غير مسبوقة من حرية الرأي والتعبير، وفرضت أصوات الفقراء والمستبعدين وغيرهم من المهمشين على النظم والمجتمعات، وأطلقت وعيًا اجتماعيًا تحرريًا لا

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

يمكن كبته، وأعادت إلى مركز الحوار الاجتماعي قضايا التنمية والمشاركة والانتقال إلى الديمقراطية والعدالة الاجتماعية ومحاربة الفساد وغيرها من القضايا التي طمستها النظم الاستبدادية، وبلورت قوى اجتماعية جديدة، وفاعلين جددًا مثل جماعات الشباب العابرة للأيديولوجيات، والنقابات المستقلة، والمدونين وغيرهم.

وتفتح هذه العناصر مجتمعة مسارات جديدة للعمل من أجل تنمية بديلة عن تلك المنتهية الصلاحية، والتي وصلت بالمنطقة إلى الانفجار، وإطلاق نمط جديد من التنمية يستطيع أن يتفاعل بجدية مع التركة الثقيلة التي سلمت فيها الدولة خياراتها إلى الأسواق، واستقالت من عديد من وظائفها الاجتماعية، وزاوجت بين السلطة والثروة فمأسست الفساد، وأطلقت العنان للاحتكارات، وتركت الفقراء تحت رحمة دعم تمن به صباحًا ومساء، وسلطة أمن تكمم الأفواه. ويمثل هذا السياق القيمة المضافة في معالجة قضية التمكين القانوني للفقراء.

القسم الأول: بناء المعرفة

وتناول الفصل الأول من هذا الدليل مفهوم الفقر وإشكاليات قياسه، ومفهوم التمكين وأبعاده حتى يصل إلى مفهوم التمكين القانوني للفقراء، لمناقشة أبعاده وقدرته "كإستراتيجية للتنمية" في الإسهام في مواجهة الفقر.

ويلفت هذا الفصل الانتباه مجددًا إلى الشكوك المشروعة التي تثيرها بعض الدراسات حول مدى درايتنا بالفقر ذاته وأسبابه، وليس فقط سبل مكافحته أو تخفيفه أو إدارته، كما يلفت الانتباه إلى شكوك مشروعة أخرى حول مؤشرات قياسه، وخاصة خطوط الفقر التي وضعها البنك الدولي.

وقد لا يمثل ذلك إضافة معرفية، لكن تكمن أهميته في سياق ما كشف عنه مشهد التغيير في المنطقة، والذي أثبت أن كثيرًا من الاستخلاصات السابقة كانت زائفة. وسواء جاء هذا الزيف من جراء نقص المعلومات أو نقص دقتها، أو اختلاطه بالاعتبارات السياسية، فقد أثر على دقة التشخيص الذي يمثل نصف العلاج.

ففي أواخر شهر سبتمبر/أيلول ٢٠١٠ كان صندوق النقد الدولي، ما يزال يُطري "إدارة السياسات الاقتصادية الكلية التونسية والإصلاحات الهيكلية البنيوية

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

خلال العقد الأخير" بل ودعا للمزيد منها "باحتواء الإنفاق العام على الأجور ودعم الغذاء والوقود" وعلى نحو مماثل أقر تقرير صندوق النقد الدولي الصادر في إبريل/نيسان ٢٠١٠ السياسات الاقتصادية الكلية الحكيمة في مصر، وتوافقها مع النصائح التي أدلى بها كادر خبراء الصندوق.

أما مؤشرات قياس الفقر، وفي مقدمتها خطوط الفقر للبنك الدولي، فهي بدورها موضع انتقادات جدية وتحمل الكثير من أوجه القصور، وتحفل أدبيات التنمية بهذه الانتقادات، وتسعى البحوث الأكاديمية والتطبيقية باطراد لبلورة مؤشرات وقياسات مستحدثة وسد الثغرات فيها. ويشار من نماذجها لتقييم بعض الخبراء لمؤشرات تخفيض الفقر في أهداف الألفية. فالمؤشرات - حتى بعد تطويرها تُحدد بالدخل- الإنفاق، بالدولارات الأمريكية والمقياس المعتمد محدود الفعالية والفائدة وغير كاف لرصد التقدم على الصعيد الوطني، ورغم أن نص أهداف الألفية يدعو إلى اعتماد خطوط الفقر الوطنية فإن قلة من الدول تلتزم به، ويبقى "مؤشر الدولار في اليوم" هو السائد. كما أن اقتصار تعريف الفقر وقياسه على البُعد "النقدي المالي" هو اختزال لظاهرة الفقر في بُعد واحد من أبعادها، ولا يتلاءم مع المقاربات المعاصرة التي تدعو إلى التعاطي مع الفقر بوصفه مفهوما أوسع، فضلاً عن أن المؤشرات تهمل المسائل والأبعاد "الجندرية" كطريقة للقياس، وتغفل تركيبة الدخل الأسري، وانعكاس سيطرة الرجل على الموارد، ووضع المرأة في الحالات الأكثر هشاشة وتعرضًا للانتهاكات ولا سيما في مناطق الحروب.

كذلك تعرض هذا الفصل لمفهوم التمكين ذاته من عدة منظورات وخاصة في علاقته بالفقر، ويتفق مع المفهوم الذي يرى أن الفقر هو انعدام التمكين، وأن نموذج النمو الاقتصادي السائد يجعل كثيرًا من السكان زائدين عن حاجة التراكم الرأسمالي، ومن ثم فإن القيود المفروضة على الفقراء تعد قيودًا هيكلية، بمعنى أن علاقات القوة التي يقوم عليها الإنتاج الرأسمالي، تعمل أيضًا على إبقاء الفقراء محرومين من التمكين، وتخفق في توفير التوظيف الكامل في الاقتصاد الرسمي، وتهبط بصغار الفلاحين إلى حالة عدم امتلاكهم أراضيهم، وتُخرِج الطبقة الدنيا من

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

المشاركة السياسية الفعالة. ويخلص هذا المفهوم إلى أن تجاوز مجرد "البقاء على قيد الحياة"، يقتضي وجوب تغيير علاقات القوة السائدة وتحويل القوة الاجتماعية إلى قوة سياسية قادرة على تحويل المطالب السياسية إلى حقوق شرعية.

وانطلاقًا من هذه المفاهيم حول الفقر والتمكين، تناول الدليل مفهوم التمكين القانوني للفقراء، ووجد فيه مقاربة تستحق الاهتمام في تعزيز مكافحة الفقر، وأن آلياته أصبحت أكثر قابلية للتطبيق في سياق الحراك الاجتماعي العربي بأشكاله المتعددة على الساحة العربية، لكن إمعان النظر فيه أظهر عددًا من الإشكاليات المهمة، أولها: أنه جاء شأن معظم مقاربات مكافحة الفقر السائدة تحت سقف نمط التنمية السائد المنبثق عن "توافق واشنطن" وتحسيناته، وهو نفس النهج الذي أوصل التنمية في المنطقة إلى المأزق الذي بلغته، وثانيها: أن قوامه الرئيس - أي تيسير الوصول إلى العدالة وحقوق الملكية وحقوق العمل- هو لب الصراع السياسي - الاجتماعي في المنطقة في معركة سوف يطول أمدها، وثالثها: أنه أخفق في التمييز بين حقوق العمل، وحقوق ممارسة الأعمال التجارية، ودعت ورشتا عمل إقليميتان إلى دمجهما.

لكن خلص هذا الدليل أيضا، إلى أنه مع أهمية هذه الانتقادات فإنها لا تحجب أهمية هذا المفهوم وجدواه في جهود مكافحة الفقر، حيث تتكامل عناصرها مع العديد من المقاربات المطروحة.

ويناقش الفصل الثاني من هذا الدليل ستًا من أبرز المقاربات المتعلقة بالحد من الفقر، وهي: مقاربة النمو الاقتصادي للحد من الفقر، ومقاربة الاستهداف الجغرافي للفقر، ومقاربة النمو الاقتصادي المحابي للفقراء، ومقاربة التنمية البشرية في مكافحة الفقر، ومقاربة دمج حقوق الإنسان في إستراتيجيات الحد من الفقر.

وتقع بعض هذه المقاربات تحت طائلة انتقادات جدية مشتركة، أولها: أنها تقع تحت سقف العولمة واقتصاد السوق الحر، وتقصر تدخلاتها على معالجة آثارها السلبية المعترف بها بدرجات مختلفة من العمق، وثانيها: أنها تعاني من إشكاليات نقص المعلومات الدقيقة وأحيانًا تضاربها، وكذلك نقص المؤشرات كما سبقت الإشارة فيما يتعلق بمقاربة التمكين القانوني للفقراء.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

لكن تنفرد كل منها، بالإضافة إلى ذلك بنمط خاص من الانتقادات:

- فهناك شبه إجماع على فشل المقاربة التي تدعو إلى التركيز على النمو الاقتصادي المرتفع باعتبار أنه يؤدي إلى انخفاض الفقر وارتفاع نمو إنفاق الفرد، إذ أثبتت الشواهد التجريبية أن النمو المأمول لم يتحقق، وأن الواقع الاجتماعي لتطبيق البرامج الاقتصادية الموصى بها جاء سلبيًا للغاية بمختلف مقاييس الفقر.
- مقاربة النمو الاقتصادي المحابي للفقراء التي تنطلق من قاعدة استفادة الفقراء من النمو بطريقة نسبية تفوق غير الفقراء، مما يؤدي إلى انخفاض الفقر وعدم المساواة خلال فترة النمو، وقد حققت هذه المقاربة نتائج مهمة خلال تطبيقاتها في البلدان العربية في الفترة من ١٩٦٥ – ١٩٩٥. واعترف البنك الدولي أن هذه الفترة التي استندت إلى عقود اجتماعية بين النظم الحاكمة وشعوبها شهدت معدلات متميزة وغير مسبوقة في النمو الاقتصادي والتنمية الاجتماعية، كما حققت انخفاضًا في مستويات الفقر وعدم التساوي في توزيع الدخل. لكن بدأت هذه العقود الاجتماعية في التحلل منذ منتصف الثمانينيات وانزلقت العديد من البلدان العربية إلى أزمات اقتصادية حدت بمعظمها إلى تبني برامج الإصلاح الهيكلي التي فاقمت من مشاكلها وأدت إلى اتساع رقعة الفقر وزيادة عدم المساواة.
- مقاربة التنمية البشرية في مكافحة الفقر وتنطلق هذه المقاربة التي تبناها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي من مفهوم للفقر أوسع نطاقاً من مجرد الافتقار إلى الدخل، إذ تعتبره حرمانًا يتخذ أبعادًا كثيرة. ونحتت مصطلح "الفقر البشري" لتمييز هذا الحرمان الواسع النطاق عن فقر الدخل الأضيق نطاقًا. وتركز هذه المقاربة على توسيع القدرات المهمة لجميع الأشخاص والتي يصادرها الفقر. وتستند إلى عدة مبادئ مهمة أبرزها السعي لتحقيق نمو اقتصادي موال للفقراء، وإعادة تشكيل الميزانيات لصالح الخدمات الاجتماعية الأساسية، وضمان مشاركة الفقراء في القرارات التي تمس حياتهم من خلال توسيع المساحة السياسية لسماع أصواتهم وأصوات المدافعين عنهم، وحماية

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

الموارد الطبيعية ورأس المال الاجتماعي للمجتمعات المحلية الفقيرة، وإزالة التمييز ضد النساء والأقليات، وكفالة حقوق الإنسان في القوانين، وضمان انعكاسها كالتزامات قانونية في السياسيات الاقتصادية.

- وتقوم مقاربة الاستهداف الجغرافي للفقر على تحديد المناطق التي يتمركز فيها وجود الفقراء، وتحويل الدعم لهم بشكل مباشر دون غيرهم. وقد بدأ التحول إلى سياسيات الاستهداف ابتداءً من مطلع التسعينيات بسبب التوجه الأيديولوجي نحو السوق وبرامج التكيف التي تبنتها الدول النامية بدفع من المؤسسات المالية العالمية. ويتميز الاستهداف الجغرافي بتوافر معيار واضح لتحديد السكان المستهدفين، والتخلص من مشكله محدودية المعلومات التي تعوق برامج الاستهداف، وسهولة إدارة البرنامج بواسطة السلطة المحلية وأجهزة الدولة ومتابعته، وإمكانية دمجه مع أشكال أخرى من الاستهداف مثل استهداف الأفراد أو الأسر المعيشية للوصول إلى المستحقين، وعدم اقتصار أدوات الاستهداف الجغرافي على التحويل النقدي وحده، بل تمتد إلى أشكال متنوعة من وسائل دعم الأفراد.

لكن رغم هذه الميزات، فإن هذه المقاربة لا تضمن الوصول إلى الفقراء، لأن المؤشرات والمعايير التي يُحدد على أساسها الفقر قد لا تكون معبرة تمامًا عن الفقراء، وبالتالي يحدث تسرب الدعم لغير الفقراء، كما يؤدي الاستهداف بالضرورة إلى توليد قطاعين أحدهما معنى بالفقراء، ويُموّل من قبل الدولة، والثاني معني بالثروة، ويقدم بواسطة القطاع الخاص، ويؤدي ذلك إلى نمط واضح من الاختلاف في الخدمات، إذ تصبح الخدمات التي تقدم للفقراء بشكل حصري فقيرة. كما يترتب عليها أيضا أنماط من التمييز، حيث يستفيد الفقراء في المناطق المستهدفة أكثر من غيرهم من الفقراء في المناطق غير المستهدفة.

وقد شهدت العديد من البلدان العربية تجارب الاستهداف الجغرافي للفقراء، وجرت قراءات نقدية لها. وقد توقف الدليل بصفة خاصة عند التجربة المصرية فيما عُرف بمشروع "الألف قرية" الذي أطلقه نظام الرئيس الأسبق

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

حسني مبارك لعدة أسباب، أولها: أن المرحلة الأولى للتجربة قد اكتملت، وثانيها: أن حكومة ما بعد الثورة قد تبنت استئناف المشروع، وثالثها: أن أحد الباحثين المشاركين في البرنامج وفّر قراءة نقدية متميزة للبرنامج من داخله لامست الإشكالية الواقعية دون رتوش، وخلاصتها: أن اختيار القرى تأثر بالاعتبارات السياسية أكثر من الواقع الاقتصادي- الاجتماعي بالقرى المستهدفة، كما تأثر بنفوذ القوى المحلية، وبُني على معلومات غير صحيحة، واستهدف أحياناً قرى غنية حتى تظهر نجاح المشروع، ولم تراع في إنشاء المساكن احتياجات الفلاحين المستفيدين، حيث بنيت في أماكن بعيدة عن الحقول، وتمت مشروعات الإسكان في شكل شقق في مبان سكنية تغافلت عن نمط حياة الفلاحين المعيشية.

تبقى مقاربة الحد من الفقر ذات طابع خاص في سياق الأهداف الإنمائية للألفية، باعتبارها أول مقاربة مبرمجة زمنيًّا وملموسة وقابلة للقياس؛ مما يتيح للمجتمعات محاسبة الحكومات وتقويم السياسات والإستراتيجيات الوطنية، فضلًا عن تكامل أهداف الألفية الأخرى مع هدف الحد من الفقر.

ويرصد الدليل عجز النظام الدولي وغيره من النظم الإقليمية عن تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية في مكافحة الفقر وبعض العناصر الأخرى، ويرى أن ذلك لم يكن مفاجئًا لعدة أسباب، أهما:

عجز السياسات الاقتصادية عن مواكبة التحولات الاجتماعية سواء على مستوى الدول الغنية أو الفقيرة، التي كان من مظاهرها -في اقتصاد بحجم الاقتصاد الأمريكي- عجز الإدارة الأمريكية عن تمرير قانون التأمين الصحي أو الحفاظ عليه بعد تمريره، إلى حد الاستعداد لإعلان إفلاس الولايات المتحدة الأمريكية من أجل تقويضه، وكان من مظاهرها في البلدان النامية اندلاع الثورات والاحتجاجات والمطالبات في المنطقة العربية التي تحتفظ بموارد مالية ضخمة.

عجز السياسات المالية عن استيعاب دروس الأزمة المالية العالمية عامي ٢٠٠٨ و٢٠٠٩، واستمرارها في تسخير قدرات المجتمعات لتلبية طموحات السياسات المالية وليس العكس، وتراجع الكثير من الهيئات المالية الدولية عن

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

المراجعات الضرورية التي صاحبت الأزمة المالية والعودة إلى سياسة السير كالمعتاد.

عجز السياسات الاجتماعية عن تقدير أثر التفاوت واللا مساواة في المجتمعات المختلفة وخاصة البلدان النامية، واستمرار تهميش فئات واسعة النطاق، وفي مقدمتها الشباب والنساء والأقليات والعمال المهاجرون واللاجئون وذوو الاحتياجات الخاصة وغيرهم من الهيئات الأشد هشاشة.

أنانية الدول الغنية في تقديم العون الإنمائي الذي عبر عنه الهدف الثامن من أهداف الألفية، بما ترتب عليه من عجز الدول ذات الدخول المنخفضة والمتوسطة عن تمويل برامج التنمية والخدمات والتشغيل.

لكن رغم الإحباطات التي قد يثيرها عجز المجتمع الدولي عن تحقيق التقدم المأمول في مكافحة الفقر يوحي تقرير الخبراء الذي أعدته الأمم المتحدة لخطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ والحوارات التي أطلقتها على المستويات العالمية والإقليمية والوطنية بقدر من التفاؤل نحو تعزيز التقدم المحرز وتجاوز أسباب الإخفاق.

ويساند الدليل عددًا من المطالب التي تبنَّتها المشاورات على الساحة العربية حول متطلبات عملية التنمية، وفي مقدمتها إعادة تصميم وتعديل النموذج الاجتماعي والنموذج الاقتصادي ونموذج الحكم، بإصلاح العقد الاجتماعي، وارتكاز التنمية على مبدأ المواطنة، وتجاوز الولاءات الفرعية، وتبني نهج شامل متعدد الأبعاد يقوم على القطاعات الإنتاجية التي تولد فرص العمل المستدامة واللائقة، وتعزيز التعاون العربي في مجال التنمية، ووضع إنهاء الاحتلال في المنطقة على رأس أولويات أجندة ما بعد عام ٢٠١٥.

ويتناول الفصل الثالث من هذا الدليل المعايير والآليات الدولية وسبل إدماجها في إستراتيجيات الحد من الفقر في ثلاثة أقسام رئيسة، تتناول: تقييم المعايير ومدى قدرتها على استيعاب هذا الهدف، فالآليات ومدى فعاليتها في مساندة تحقيقه، وأخيراً الإشكاليات ومدى إعاقتها لإنجازه.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

وقد تضمن هذا الفصل معايير الأمم المتحدة واتفاقياتها التسع الرئيسة، ومعايير منظمة العمل الدولية، واتفاقياتها الثماني الرئيسة، ثم انتقل إلى آليات الأمم المتحدة المعنية بالرقابة والإشراف والشكاوى وآلياتها التعاقدية وغير التعاقدية، وكذا آليات منظمة العمل الدولية في الرقابة والإشراف والشكاوى، كما تعرض لأربع إشكاليات رئيسة تؤثر على الاستفادة من هذه المعايير والآليات، وهي: مكانة القانون الدولي من القانون الوطني، والالتباسات الناشئة عن مبدأي العالمية والخصوصية في مجال حقوق الإنسان، وتلك المتعلقة بالسيادة الوطنية، وأخيراً إشكاليات قياس ورصد انتهاكات حقوق الإنسان.

وقد ركز هذا الفصل على إشكاليات رصد وقياس انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية اتصالاً بأهداف الدليل، استناداً على وثيقة "ماستريخت"، والتي تعد بدورها من بين أكثر الوثائق أهمية في هذا المجال انطلاقًا من تعريف المقصود بانتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في ضوء الالتباسات الناشئة عن مبدأي القدرة والتدرج، وتحديد الالتزامات الأساسية الدنيا، والتمييز بين عجز الدول الأطراف في العهد عن الامتثال، وانتهاكها لأحكامه من خلال الإتيان بفعل، أو إغفال فعل.

كما حددت مسئولية الأطراف بدءًا من مسئولية الدولة في الحالات الطبيعية وفي ظروف عدم سيطرة الدولة على أراضيها أو الاحتلال الأجنبي، والأفعال الصادرة عن الجهات غير التابعة للدولة، وتلك الصادرة عن المنظمات الدولية. وصولاً إلى ضحايا الانتهاكات وسبل إنصافهم، ودور الفئات المنوط بها هذه المهمة في المجتمع.

ويخلص هذا الفصل إلى أنه رغم أوجه القصور أو الإشكاليات التي تحد من أثر المعايير والآليات الدولية في تحقيق هدف محاربة الفقر، إلا أنها توفر قاعدة لا غنى عنها في هذا الشأن، كما ركز على أهمية التوثيق والرصد في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

ويتناول الفصل الرابع من هذا الدليل تحدي إقامة العدالة الاجتماعية، ليس فقط بالدعوة المطلبية الكاسحة التي تصدرت الحراك العربي، ولكن في سياق

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

التكامل الأساسي في موضوع هذا الدليل أيضًا، والترابط بين العدالة الاجتماعية ومكافحة الفقر انطلاقًا من أن الفقر واللامساواة جزءان مترابطان من مشكلة واحدة مركبة.

فرغم أن الفقر يرتبط بأبعاد مختلفة للامساواة، كتلك المتعلقة بالدخل والجنس والعرق والموقع وما يصاحبها من تمييز، كما أن اللامساواة تفصح عن نفسها من خلال أبعاد مختلفة كالتوظيف والحصول على الخدمات الاجتماعية. وهذه الأبعاد تميل إلى إنتاج أو تعزيز نمط من النمو يحابي الأغنياء، وتشكل المستويات العليا من اللامساواة عائقًا أمام خفض الفقر، وتظل هذه العلاقة صحيحة حتى عندما يكون الاقتصاد في حالة نمو.

ورغم التنوع الكبير في مفهوم العدالة الاجتماعية، والتفسيرات التي لا تحصى لها، فقد ركز الدليل على ستة عناصر كانت محل إجماع عدد كبير من البحوث، هي: المساواة وعدم التمييز وتكافؤ الفرص، والتوزيع العادل للموارد والأعباء، والضمان الاجتماعي، وتوفير الحماية الاجتماعية، والتنمية الإقليمية المتوازنة والعدالة بين الأجيال. وقد ناقش الدليل كل عنصر من هذه العناصر الستة بقدر مناسب من التفصيل.

كما ناقش أيضا مبادرة الحد الأدنى للعدالة الاجتماعية التي أطلقها عدد من وكالات الأمم المتحدة ومنظمات المجتمع المدني في العام ٢٠٠٩ في أعقاب الأزمات الاقتصادية والمالية العالمية التي هددت معظم بلدان العالم، وذلك باعتبارها أداة إنمائية وعنصرًا أساسيًا في الجهود الرامية للقضاء على الفقر.

كذلك ناقش هذا الفصل تحديات إقامة العدالة الاجتماعية على المستوى العالمي، ورصد سبعة تحديات رئيسة هي: اختلالات العولمة، وعدم فاعلية النمو الاقتصادي وأثره على التوزيع العادل للفوائد، واضطراب الاقتصاد وتأثيره على المنشآت المستدامة في الاقتصاد الحقيقي، واتجاه الاقتصاد نحو التمويل (البورصات) وتحول هذا التمويل من تلبية الاحتياجات المالية للاقتصاد الحقيقي إلى سياق يتبع تطوره الخاص، وعجز الأجور عن مواكبة قوة العمل وبطء نمو العمالة

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

مدفوعة الأجر، واستمرار العمالة غير المنظمة وتزايد العمل اليـومي العـارض، ووجود ثغرات هائلة في تغطية الحماية الاجتماعية.

كما ناقش هذا الفصل أيضًا واقع العدالة الاجتماعية في العـالم العربـي، قياسًا بالمبادئ الستة موضع التوافق السابق الإشارة إليها مـع مراعـاة التباينـات الشاسعة بين اقتصادات البلدان العربية التي تجمع بين أعلى مستوى دخل في العالم وأدنى مستوى دخل في العالم.

ويتفق الدليل مع الإجماع الذي أوردته الأدبيات الدولية والوطنية حول العناصر الجوهرية التالية كسبيل لتعزيز العدالة الاجتماعية في العالم العربي وهي:

- الحاجة إلى **نموذج جديد للنمو** يقوم على أهداف تلبي احتياجات الناس، ألا وهو التنمية المستدامة بأبعادها الاقتصادية والاجتماعية والبيئية مجتمعة، والحـد مـن التباينات الأساسية (التي سبق تناولها) بين التمويل (ويقصد به الاستثمار في أسواق المال) والاقتصاد الحقيقي، وبين الأغنياء والفقراء، وبين رأس المـال والعمـال، وتحقيق هدف العمل اللائق لجميع النساء والرجال، وانتهاج سياسات عامة تعـالج جذور النمو غير المجدي من خلال تدعيم إطار استثمار منتج، وجعل النظام المالي في خدمة الاقتصاد الحقيقي، وتطوير أسواق العمل كـي تـصبح أسـواقًا شـاملة وعادلة.

- **إعادة النظر في الحدين الأدنى والأعلى للأجور**، في سياق يعتمد الهيكل النسبي للأجور في كل قطاع أو فرع من فروع النشاط الاقتصادي بما يحقق العدالة الأفقية بين القطاعات والعدالة الرأسية في هيكل الأجور والدخول داخل القطـاع الواحـد الذي لحق به العديد من التشوهات والمفارقات في كثير من البلدان العربية، واعتماد مفهوم الدخل بدلاً من الأجر أو الراتب الأساسي، أي الأخذ في الاعتبار البـدلات والمكافآت والحوافز.

- **إعادة النظر في السياسة الضريبية**، بعد أن ثبت فشل الرؤية التقليدية التي تقوم على خفض الضرائب، وعدم الإفراط في تدرجها للحفاظ على الموازين المالية وفرص الاستثمار، والتي كان من نتائجها زيادة التباينات في الحصول على الحماية الاجتماعية، بينما فشلت في رفع مستويات الاستثمار. وتبني سياسات ضريبية أكثر

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

تدرجًا بغية تمويل البرامج الرئيسة مثل: التعليم والحماية الاجتماعية وتهيئة بنية أساسية كثيفة العمالة، وسيدعم هذا الأمر في الوقت نفسه أهداف إعادة التوزيع.

- **توفير ضمان اجتماعي جيد التصميم** يضمن توسيع نطاق مظلة التأمينات الاجتماعية القائمة على الاشتراكات وإعانات البطالة، وإرساء أرضية حماية اجتماعية لأكثر الناس هشاشة، لا تقف عند الوصول إلى الحد الأدنى من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، بل تسعى باستمرار إلى تلبية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

ويتناول الفصل الخامس والأخير من القسم الأول من هذا الدليل تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد انطلاقاً من العلاقة التبادلية بين الفساد والفقر، إذ يزيد الفساد من الفقر من خلال إعاقته للنمو الاقتصادي من ناحية، كما يؤثر الفساد على الفقر عن طريق التأثير على عوامل الحكم الرشيد من خلال إضعاف المؤسسات السياسية ومشاركة المواطنين، وتخفيض جودة الخدمات والبنى التحتية الحكومية، مما يؤثر بدوره على مستويات الفقر.

وتحفل المصادر الدولية بتقديرات متفاوتة عن تكلفة الفساد في العالم العربي، وتقدره بعض المصادر برقم يتراوح ما بين ٣٠٠ إلى ٤٠٠ مليار دولار سنويًا. كما تقدر الأموال المهربة من مصر وتونس وليبيا بنحو ٣٠٠ إلى ٤٠٠ مليار دولار. وتقدر الأموال المهربة نتيجة الفساد من مصر وحدها بثلاثة أضعاف قيمة الموازنة. ويقدر المؤتمر الوطني الليبي أن هناك ٦٠ مليار دولار لا يعرف أحد أين هي.

ولا تقاس خطورة الفساد بالأرقام فحسب، إذ إن أخطر ما ينتج عن ممارسات الفساد والإفساد هو ذلك الخلل الكبير الذي يصيب أخلاقيات العمل وقيم المجتمع. وسيادة حالة ذهنية لدى الأفراد والجماعات تبرر الفساد، وتجد له من الذرائع ما يسوغ استمراره واتساع نطاق مفعوله في الحياة اليومية، فتتحول الرشوة والعمولة تدريجيًا إلى نظام حوافز. ويتقبل المجتمع نفسيًا فكرة التفريط التدريجي في معايير أداء الواجب الوظيفي والمهني والرقابي. ويفقد القانون هيبته في المجتمع.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

ويرصد الدليل أنه لا يخلو بلد عربي من آليات رقابية أو قانونية لمكافحة الفساد، فجميع البلدان العربية تجرم العديد من مظاهر الفساد، وتؤسس أجهزة رقابية للمراقبة المالية والإدارية، كما بادرت معظم البلدان العربية بالانخراط في الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، وبسرعة غير مألوفة بخلاف سلوكها حيال غيرها من الاتفاقيات الدولية الأخرى، ولم يتخلف عن الانضمام للاتفاقية سوى السعودية والسودان وسوريا التي وقعت ولم تصادق، وسلطنة عمان التي عزفت عن الانضمام إلى الاتفاقية، والصومال التي حالت ظروفها المعروفة عن انضمامها.

كما بادرت الدول العربية لإقرار اتفاقية عربية لمكافحة الفساد في إطار جامعة الدول العربية، تم التوقيع عليها من جانب وزراء الداخلية، والعدل العرب في ٢١ ديسمبر ٢٠١٠ من جانب جميع الدول العربية باستثناء الصومال.

لكن المفارقة هنا أن كل هذه المنظومة لم تفلح في الحد من الفساد، بل على العكس من ذلك فإن أغلب البلدان العربية تراجعت على مؤشر مدركات الفساد الذي تجريه منظمة الشفافية الدولية.

ويتفق هذا الدليل مع معظم العوامل التي تناولتها أدبيات مكافحة الفساد مثل نقص الديمقراطية، والمشاركة، وسيادة القانون والمساءلة، وكذا نقص فعالية أداء الحكومات وجودة التشريعات. لكن يختلف مع ما يثار حول غياب الإرادة السياسية في مكافحة الفساد. فالاستخلاص الرئيس الذي يصل إليه هذا الدليل هو أن هناك إرادة سياسية لحماية الفساد وليس مكافحته. يظهر ذلك في الطابع الممنهج للفساد الذي تكشف بسقوط بعض النظم العربية، وتشابه آلياته ومواقع المنخرطين فيه.

كما يخلص إلى نتيجة مهمة أخرى، وهي أن الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد عمدت إلى إضعاف مبدأ إعادة الأموال المتحصلة عن جرائم الفساد إلى بلدان الأصل التي نهبت منها، فبعد أن كان المشروع الأصلي للمادة الأولى من الاتفاقية ينص بوضوح على إعادة الأموال المنهوبة إلى بلدان الأصل تم حذف هذه العبارة رغم مطالبة الوفود العربية بالإبقاء عليها دون جدوى، وحين تضمنت المادة ٥٧ من الاتفاقية الإشارة إلى إرجاع عائدات الفساد، فقد نصت على أن يكون ذلك

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

إحدى طرق التصرف في هذه العائدات المصادرة. وهو ما يعني بمفهوم المخالفة أنه يجوز التصرف في عائدات الفساد المصادرة بطرق أخرى غير إعادتها لبلدان الأصل، وفضلاً عن ذلك فإن عبارة بلدان الأصل التي نهبت منها هذه الأموال تغيرت إلى عبارة أخرى وهي: "إعادتها إلى مالكيها الشرعيين" وهي عبارة تحتمل تأويلات عديدة ولا تخلو من الغموض.

القسم الثاني: تجارب وخبرات

ويناقش القسم الثاني من الدليل الآليات القانونية والقضائية والتفاوضية الرامية لتعزيز التمكين القانوني للفقراء من خلال أربعة فصول، تتناول المساعدة القانونية كآلية تدعم قدرات الفقراء وغيرهم من الفئات المهمشة في الوصول إلى العدالة، وعرض تجارب معبرة عن استخدام التقاضي الاستراتيجي كآلية جديدة للتمكين القانوني للفقراء، وخبرة المفاوضة الجماعية استنادا إلى معايير منظمة العمل الدولية في حماية حقوق العاملين، ودور التحرك الجماعي لها، الذي يستهدف التأثير على السياسات العامة للدولة تجاه قضايا معينة من خلال الحشد والمناصرة وغيرها من الوسائل التي أثبتت جدواها في العديد من القضايا الاجتماعية.

ويبرز الفصل السادس تكامل المساعدة القانونية مع مفهوم التمكين القانوني للفقراء كجزء لا يتجزأ من تعزيز الوصول إلى العدالة. وتضع العديد من الوثائق الدولية والإقليمية المعنية بحقوق الإنسان التزامًا على عاتق الدول الأطراف لتقديم المساعدة القانونية من أجل إنفاذ حق الجميع في الوصول إلى العدالة. ويحدد دليل النفاذ إلى العدالة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي هذه الصلة بشكل واضح ينطلق من أن حقوق الفقراء وغيرهم من الفئات المهمشة أكثر عرضة للانتهاك بالتمييز والعنف والسرقة والاستغلال الاقتصادي، مما يؤثر تأثيرًا كبيرًا عليهم بسبب ضعف إمكانياتهم في السعي وراء حقوقهم. وفي ضوء ذلك تُستعمل الأنظمة القضائية كآلية للدفاع عن حقوقهم ومراكزهم القانونية والتغلب على الحرمان عن طريق ضمان النفاذ إلى التعليم أو الغذاء أو الصحة أو غيرها من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية الأخرى. كما تطالب منظمة "اليونسكو" الدول بالترويج

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

بشكل نشط للوصول المجاني للفقراء إلى المحاكم وغيرها من الهيئات وآليات تسوية المنازعات الأخرى.

ويتناول هذا الفصل نماذج من الخبرة الدولية للمساعدة القانونية، ويُفصّل في المساحة المتاحة للمساعدة القانونية في العالم العربي عبر الإطار الدستوري والقانوني في معظم البلدان العربية، وآليات المساعدة القانونية المتاحة فيها من جانب الهياكل الحكومية، وشبه الحكومية وغير الحكومية، واللجان القومية والمؤسسات الوطنية، ومؤسسات تلقي الشكاوى "دواوين المظالم" والمنظمات غير الحكومية والعيادات القانونية.

ويخلص هذا الفصل، إلى أن الواقع بمعطياته الإيجابية والسلبية يرسم خريطة العمل الواجبة من أجل توفير المساعدة القانونية لمستحقيها وضمان وصولهم إلى العدالة عبر ثلاثة محاور متوازية، وهي:

- تعزيز الحركة المطلبية من أجل تطوير البنية القانونية الداعمة للمساعدة القانونية في سياق التعديلات القانونية التي تشهدها البلدان العربية في مسار الحراك الاجتماعي الجاري.
- تعزيز الآليات شبه الحكومية، وغير الحكومية لتوسيع نطاق خدمات المساعدة القانونية.
- تعزيز جهود التوعية القانونية وخاصة لدى الفئات المستهدفة.

ويتعرض الفصل السابع لتجارب التقاضي استنادًا إلى أحكام العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي كانت تعاني من ندرة شديدة - وعلى الأخص في العالم العربي وجديدة ما أصبح يعرف بعملية "التقاضي الإستراتيجي"، وهو اختيار موضوع قضية ما وإقامة دعوى قضائية بها أمام المحاكم لصالح شخص أو مجموعة من الأشخاص بغرض الحصول على حكم تستفيد منه شرائح ومجموعات واسعة النطاق من المجتمع تتجاوز شخص رافع الدعوى، أو بغرض إحداث أثر دائم في المجتمع يتجاوز أطراف الخصومة القضائية، ولذلك يسمى التقاضي الإستراتيجي "بتقاضي الأثر"، ومن أبرز الأمثلة الشائعة للقضايا ذات الأثر الدائم والممتد تلك الأحكام الصادرة بعدم دستورية القوانين والقرارات.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

يختلف التقاضي الإستراتيجي عن غيره من الدعاوى القضائية المقامة أمام المحاكم بتخطيط عملية التقاضي وإدارتها باستخدام عناصر الدعوة والتأييد وغيرها من وسائل الحشد والتعبئة للمناصرين بشكل يتجاوز حدود الخصومة القضائية ليخاطب جمهورًا كبيرًا من المستفيدين وذوي المصلحة، ويجذب اهتمام المجتمع ويؤثر على صناع القرار والسياسات.

ويورد هذا الفصل نماذج معبرة من التقاضي الإستراتيجي من بينها قضايا تتصل بالحق في العيش الكريم مثل قضية الحد الأدنى للأجور، وقضية الحق في الصحة مثل "خصخصة" التأمين الصحي، بربط سعر الدواء بالأسعار العالمية والحق في التعليم مثل الدعوى التي أقيمت لإلغاء قرار المجلس الأعلى للجامعات بزيادة رسوم التعليم الجامعي الحكومي للمنتسبين، والحق في السكن في مواجهة إخلاء القسري، وحماية موارد الدولة مثل قضية تصدير الغاز الطبيعي بأقل من معدل أسعاره في السوق العالمي، وتخصيص مساحات شاسعة من أراضي الدولة لبعض شركات الاستثمار العقاري دون شفافية، ودون مزايدة، وبوضع تمييزي.

كما يورد نماذج من استخدام آلية التقاضي في بلدان عربية أخرى، لحماية حقوق فئات معينة أو حقوق معينة، وكان من أبرز نماذجها مواجهة التمييز ضد النساء في **الكويت**، كما كان من أبرز نماذجها في **لبنان**، إسقاط قرار وزير الداخلية الذي كان يسعى إلى تقييد الحق في تأسيس الجمعيات الأهلية.

وتثير هذه النماذج التي جاءت في سياق آلية التقاضي لتعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية عددًا من المسائل المهمة تتصل بجدواها ونتائجها الاجتماعية.

ففي تقدير جدواها ونتائجها خلص الدليل إلى أنها أثبتت هذه الجدوى في الدعاوى التي استجابت لها المحاكم أو رفضتها أو تلك التي نفذتها الحكومات أو تسعى لإفراغها من مضمونها.

ففي الحالات التي أيدتها المحاكم لم تقتصر جدواها فقط على إلغاء القرار المعيب المطعون عليه، بل أفضت في إحدى الحالات -وهي الخاصة بمناقشة هيئة التأمين الصحي- لدعوة الحكومة إحدى المنظمات التي كانت خصمًا للوزارة في

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

الدعوى القضائية لمناقشة مشروع قانون التأمين الصحي الجديد، واستمعت لملاحظاتها.

وفي الحالات التي رفضتها المحاكم مثل قضية وقف تصدير الغاز بأقل من سعره العالمي اضطرت الحكومة لإعادة النظر في عقودها لبيع الغاز داخليًا للمصانع الكبرى وخارجيًا للمستوردين الأجانب، مما نتج عنه تقريب هذه الأسعار للمستويات العالمية، وعاد على خزينة الدولة بنتائج إيجابية جيدة.

وفي الحالات التي صدرت فيها أحكام وتحاول الحكومة احتواء أثرها أو إفراغها من مضمونها مثل قضية الحد الأدنى للأجور وقضية تخصيص أراضي الدولة، أفضت إلى مناقشة السياسات الاجتماعية للدولة، وأثارت وعيًا مهمًا في المجتمع انتقل إلى مؤسساتها التمثيلية البرلمانية والنقابية والإعلامية، ونقلت أحكام الدستور وأحكام العهد إلى صلب الحوار الاجتماعي.

وتشير هذه النماذج إلى تنوع الفاعلين الاجتماعيين الذين تنبهوا أكثر من غيرهم لجدوى استخدام آلية التقاضي في تعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، إذ لم تقتصر هذه الفئة على أصحاب المصلحة المباشرين، بل امتدت إلى محامين ذوي وعي اجتماعي وحقوقي، ومنظمات متخصصة في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، لكن يلاحظ أيضًا محدودية هذه الفئات رغم تعدد القضايا وأهميتها وغياب فاعلين آخرين، كان أولى بهم مساندة هذه الدعاوى.

كذلك أثار الجدل القانوني في هذه القضايا عددًا من المسائل القانونية الجوهرية أبرزها مدى امتثال الحكومات لأحكام الدستور، ومشروعية تصرفات وقرارات الإدارة ونزاهتها، وعززت من قبول المحاكم وولايتها على تصرفات الإدارة باعتبارها تندرج تحت مفهوم "القرار السلبي" الذي تتخذه الإدارة بعدم تدخلها إزاء قضية ما مثل الحد الأدنى للأجور، وأكدت من جديد رقابة وولاية القضاء على أعمال الإدارة في مواجهة تذرع جهة الإدارة بأعمال السيادة في تحصين قراراتها، كما وسعت من مفهوم "المصلحة والصفة" في الدعوى القضائية.

ويتناول الفصل الثامن المفاوضة الجماعية كآلية لتحسين شروط العمل بين أطراف العمل وأرباب العمل بوصفها أفضل الطرق لتحقيق هذه الشروط وفض

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

المنازعات، انطلاقًا من أن العمل بدوره هو مناط الحماية من الانزلاق إلى الفقـــر، ومناط الرجاء في الخروج منه إذ انزلق إليه الأفراد.

ويرتبط إعمال هذا الحق بالحريات النقابية من أجل تعزيز المصالح المهمة والدفاع عنها لطرفي العملية الإنتاجية، ويرتبط ارتباطًـــا عـــضويًا بحـــق تكـــوين النقابات، فلا يمكن إقامة حوار بناء بين منظمات العمل ومنظمات العمال والهياكل الحكومية ما لم تكن هذه المنظمات مشروعة ومعترفًا بها ومستقلة.

ويتعرض هذا الفصل لضمانات نجاح المفاوضة الجماعية، ومراحل هـــذه المفاوضة، ودور العمال أثناء المفاوضة، والقضايا الرئيسة فيها. كما يناقش واقـــع المفاوضة الجماعية في العالم العربي في التشريعات والممارسة وسبل النهوض بها ويقدم دارسة حالة عن الحركة النقابية العمالية المصرية.

ويذهب هذا الفصل إلى أن القوى العمالية التي كانت في طليعة المشاركين في الحراك الاجتماعي العربي، انتزعت مكاسب غير مسبوقة لاستقلال النقابـــات والاتحادات العمالية، ونجحت في تأسيس مئات من النقابات المستقلة الفاعلـــة فـــي بعض البلدان العربية، سواء تلك التي شهدت ثورات مثل تونس ومـــصر أو تلـــك التي بادرت بإجراء إصلاحات مثل الأردن، رغم المقاومة التي تواجهها من جانب الاتحادات الرسمية وأرباب العمل والحكومات.

ويقترح الدليل التركيز على بعض العناصر الفنية والقانونيـــة مـــن أجـــل النهوض بالمفاوضة الجماعية، أبرزها: توفير مقومات المفاوضة الجماعية علـــى صعيد الواقع، وتنظيم الإطار القانوني للمفاوضة، وتشجيع المفاوضات على مختلف المستويات وبالأخص على صعيد المنشأة التي تمثل الإطار الأفضل بشأن بعـــض المسائل مثل الإنتاجية والتدريب المستمر والصحة والسلامة المهنية. وتدعيم تدريب المفاوضين، وتعزيز التعاون بين إدارات العمل والمنظمات المهنية العاملة في هذا المجال.

ويتناول الفصل التاسع والأخير التحرك الجماعي الذي يصف تلك الجهود المنظمة للتعبئة والحشد لجماعات من الناس كآلية يلجأ إليها أصـــحاب المـــصالح لمجابهة المظالم أو دفع خطر محدق بهم.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

ويستهدف التحرك الجماعي تعبئة وتنظيم الجهود الجماعية والتطوعية لصالح القضايا المحددة اجتماعية وسياسية عبر التأثير على السياسات العامة لتغيير القوانين أو إصدارها أو الدعوة لإنفاذها، أو لاتخاذ إجراءات محددة في السياسات الاجتماعية والتنموية، أو إملاء مطالب اجتماعية. وقد برز دوره في الربع الأخير من القرن العشرين كتعبير عن الحركات الاجتماعية. وحقق نتائج مهمة في إقرار تشريعات على صلة بالعدالة الاجتماعية، وحماية حقوق الإنسان، أو الدفاع عن مصالح العمال والمهمشين والمستهلكين وغيرهم.

وقد تناول هذا الفصل صيغ التحرك الجماعي، وعوامل نجاحه، وأدوات وأساليب إدارته، كما ناقش مصاعب التحرك الجماعي في البيئة العربية. وقدم نماذج من التحرك الجماعي في مجال إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، أبرزها احترام حقوق اللاجئين الفلسطينيين في لبنان، ومشكلة البدون وعديمي الجنسية في الكويت. كما قدم نماذج للتحرك الجماعي عن حقوق الملكية والعمل في مصر، وقضايا العمال المنزليين في العالم العربي.

واستخلص هذا الفصل من كل هذه النماذج قدرة المجتمع المدني على التفاعل مع مطالب اجتماعية لا يمكن إنجازها دفعة واحدة بقضية ترفع أمام المحاكم بسبب الطبيعة المركبة لهذه المطالب، فهي وإن كانت مطالب ذات أبعاد قانونية فإنها تتعلق بأبعاد سياسية واجتماعية متشابكة ومعقدة.

* * *

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

القسم الأول

دليل التمكين القانوني للفقراء

معارف وخبرات

بناء المعرفة

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

. .
; ;
. .
; ;
. .
; ;
. .
; ;
. .
; ;

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

التمكين القانوني للفقراء : المفهـــوم والآفـــاق

١ - مفهوم الفقر وإشكاليات قياسه

تختلف الدراسات المتخصصة التي تناولت الفقر في العلـــوم الاجتماعيـــة والاقتصادية حول تحديد أبعاد الفقر، وسماته، ومؤشراته، وسبل قياســـه، وســـبل مكافحته، لكنها تتفق جميعًا في أن الفقر أكبر انتهاك لحقوق الإنسان، وأنـــه لـــيس "قدرًا مقدورًا" وإنما هو ثمرة سياسات مختلة أو منحازة، وأنه ظاهرة يمكـــن، بـــل ويجب مكافحتها.

ويتجسد الفقر في أشكال متداخلة من الحرمان ترتبط بالوصمة والتمييز وعدم الأمان والاستبعاد الاجتماعي. ولا يقتصر الفقر فقط على كونه نقصًا في السلع المادية والفرص المتاحة مثل التوظيف وملكية الأصول المنتجة والمدخرات. بل يتمثل أيضًا في نقص الأصول غير المادية والخيرات الاجتماعية، مثل، الهوية القانونية، والصحة الجيدة، والسلامة الجسدية، والتحرر من الخوف، ومن العنف، والقدرة التنظيمية، والقدرة على ممارسة التأثير السياسي، والقدرة على المطالبة بالحقوق، والعيش باحترام وكرامة[١].

ورغم أن الفقراء ليسوا جماعة متجانسة، حيث تتفاوت أوجه التهميش والتحديات التي تواجههم، فإنهم يتشاركون في بعض السمات إذ لا يستطيعون الوصول، على قدم المساواة، إلى مؤسسات الدولة وخدماتها التي تحمي حقوق الإنسان وتعززها وغالبا ما يكونوا غير قادرين على التعبير بالقدر الكافي عن احتياجاتهم، وطلب الإنصاف من أي مظالم، والمشاركة في الحياة العامة، والتأثير على السياسات التي تؤثر على حياتهم. وتؤدى الآثار التراكمية للاستبعاد والتمييز.

(١) تقرير الأمين العام للأمم المتحدة "التمكين القانوني للفقراء والقضاء على الفقر" الدورة ٦٤. وثيقة رقم A/64/133

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

إلى تفاقم الفقر والاستعباد. ومن ثم، يمكن النظر إلى الفقر بوصفه سببًا ونتيجة للاستعباد من سيادة القانون.

ولا تقتصر الآثار السلبية للفقر على الحاضر فحسب، وإنما تمتد إلى المستقبل أيضًا من خلال تأثيرها على أطفال الأسر الفقيرة من جراء سوء التغذية والتسرب من التعليم، إذ يشب هؤلاء الأطفال ضعفاء جسمانيًا وذهنيًا وغير مؤهلين لمقابلة تحديات المستقبل، مما يضعف قدرة المجتمع على تحقيق التنمية، فضلاً عما يتسبب فيه "مضاعف الفقر" الذي يجعل انتقال الفقر عبر الأجيال يتم بمعدلات مضاعفة، ويؤدي بالتالي إلى نمو ظاهرة الفقر(٢).

ورغم الارتباط الوثيق بين الفقر وحقوق الإنسان، فقد لوحظ بوجه خاص الاهتمام الضئيل للغاية الذي أُولي للفقر من منظور حقوق الإنسان، فقد أشير في ديباجة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وكذلك العهدان الدوليان إلى التحرر من الفاقة، ونصت معاهدات حقوق الإنسان على الحق في مستوى معيشي لائق، بما في ذلك الحصول على قدر كاف من الغذاء والكساء والمسكن اللائق، غير أن مصطلح الفقر لم يستخدم في أي من النصوص المهمة، لا في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، ولا في المعاهدات "الست" الأولى المتعلقة بحقوق الإنسان، كما لم يرد في إعلان الحق في التنمية.(٣)

لكن بدءًا من منتصف الثمانينيات تزايد الاهتمام بقضايا الفقر على مستوى العالم، وفي الدول النامية على وجه الخصوص، واتفق المجتمع الدولي من خلال العديد من مؤتمرات القمة التي عقدتها منظمة الأمم المتحدة على اعتبار أن الإقلال من الفقر هو الهدف المحوري لعملية التنمية. وقد تم تضمينه في إعلان الألفية التي عقدتها الأمم المتحدة في سبتمبر ٢٠٠٠ - كما اكتسب تحليل الفقر أهمية متجددة

---

(٢) كريمة كريم، الحق في التنمية: دراسة للأدبيات النظرية، في (محسن عوض "محرر") حقوق الإنسان والتنمية، أعمال الندوة الإقليمية حول حقوق الإنسان والتنمية، القاهرة، يونيو ١٩٩٩، صـــ١٢٤.

(٣) الأمم المتحدة، لجنة حقوق الإنسان، الدورة السابعة والخمسون، الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الحلقة الدراسية للخبراء بشأن حقوق الإنسان والفقر المدقع،(E/CN.4/2001/54/Add.1) فبراير/شباط ٢٠٠١ صـــ٥.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

في الأدبيات المتخصصة وتسارع معدل تراكمها، لكن ظل قياس الفقر موضع إشكالية منهجية وتطبيقية[٤]، ويرى البنك الدولي أن أي منهجية لقياس الفقر غير كاملة من الناحية النظرية[٥].

وفي ظل المنهجية الاقتصادية المهيمنة على التحليل الكمي لظاهرة الفقر باعتباره عدم حصول الفرد على مستوى للمعيشة يعتبر لائقًا أو كافياً بواسطة المجتمع الذي يعيش فيه، تقوم الأدبيات النظرية والتطبيقية بتحديد مستوى أدنى للمعيشة يعتبر من لا يحصل عليه ضمن الفقراء، ويسمى هذا المستوى "خط الفقر"، ويحسب خط الفقر عادة على أساس مفهوم الدخل في الدولة المتقدمة كمؤشر لمستوى المعيشة، أو على أساس "الإنفاق الاستهلاكي" في الدول النامية كمؤشر لمستوى المعيشة.

ويمايز الخبراء بين ثلاثة خطوط للفقر هي:

خط الفقر المدقع[٦]: ويّعرف بأنه مستوى الدخل أو الإنفاق اللازم للأسرة أو الفرد لتأمين الحاجات الغذائية الأساسية التي تُؤمّن له السعرات الحرارية اللازمة التي تُؤمّن له ممارسة نشاطاته الاعتيادية اليومية.

وخط الفقر المطلق: ويعرف بأنه مستوى الدخل أو الإنفاق اللازم للأسرة أو الفرد لتأمين الحاجات الغذائية وغير الغذائية الأساسية التي تتعلق بالسكن والملبس والتعليم والصحة والمواصلات.

وخط الفقر النسبي: ويعتبر أن من يقل دخله عن قيمة محددة في سلم الدخل فقيرًا، واختلفت التقديرات على قيمة هذا الدخل، حيث اعتبره البعض "الوسيط" واعتبره البعض الآخر "العشر الرابع" وتعتبر هذه القيمة المحددة هي خط الفقر النسبي.

---

(٤) د.علي عبد القادر علي، إشكالية دراسة ظاهرة الفقر، المعهد العربي للتخطيط، الكويت.

(٥) Daniela Marotta Antonio Nocifora poverty measurement :the world bank approach, Tunis, September 2011.

(٦) المعهد العربي للتخطيط بالكويت، إشكالية دراسة ظاهرة الفقر، مصدر سبق ذكره، صـــ ٥

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

ويختلف خط الفقر النسبي عن المطلق، بأن خط الفقر النسبي يتغير مع المتغيرات في مستوى المعيشة، بينما يعتبر خط الفقر المطلق قيمة ثابتة في زمان ومكان معينين.

ورغم الفائدة التي تحققها خطوط الفقر الدولية في قياس أبعاد الفقر على المستوى الدولي وعقد مقارنات واستخلاص نتائج، إلا أنها تتعرض لانتقادات جسيمة معترف بها في قياس الفقر على المستويات المحلية والإقليمية نظرًا للتباينات الشاسعة على المستويين المحلي والإقليمي، وتحبذ الدراسات الاعتماد على الخطوط الوطنية للفقر(٧).

ولا تتوقف الجهود الرامية لتطوير وابتكار مقاييس للفقر والحرمان وعدم المساواة، ومن أهم هذه الابتكارات ثلاثة مقاييس جديدة أطلقها برنامج الأمم المتحدة في تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠١٠(٨) متعددة الأبعاد لعدم المساواة والفوارق بين الجنسين والفقر، وهى:

* دليل التنمية البشرية معدلاً بعامل عدم المساواة، ويطبق على ١٣٩ بلدًا، ويقيس الفارق في دليل التنمية البشرية نتيجة لعدم المساواة في الصحة والتعليم والدخل.

* دليل الفوارق بين الجنسين، ويطبق على ١٣٨ بلدًا، ويقيس الفارق بين الجنسين في الصحة الإنجابية والتمكين والمشاركة في سوق العمل.

* دليل الفقر متعدد الأبعاد: ويحدد أوجه الحرمان المتداخلة التي تعاني منها الأسر في التعليم والصحة والدخل.

٢ - مفهوم التمكين

أما "مفهوم التمكين" فهو مفهوم ينفتح على العديد من العناصر المهمة في العلوم الاجتماعية، ورغم تعريفه غير الواضح منذ بدء استخدامه في الستينيات من القرن الماضي، فقد تم توظيفه في قضايا التنمية وحقوق الإنسان، وحقق إنجازات

---

(٧) في نقد خطوط الفقر، انظر أديب نعمه، تعدد الفقر ومناهج دراسته، اجتماع فريق خبراء حول قياس الفقر، بيروت إبريل ٢٠٠٩. WWW.ESCWA.UN.ORG/ARABIC

(٨) في تفصيل هذه المقاييس ومقارناتها مع غيرها من المقاييس انظر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠١٠، مصدر سبق ذكره، صـ صـ ٨٥ – ١٠١.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

مهمة في النهوض بحقوق المرأة، كما يشهد توظيفه حاليًا طفرة تكاد تنفتح على كل القضايا الاجتماعية.

وتختلف التعريفات الخاصة "بالتمكين" من منطلق طبيعة الموضوع الـذي يعالجه، ويلجأ بعضها إلى تعريفات إجرائية لمعنى التمكين الذي يقصده، وقد عرفته بعض المصادر المتخصصة في مكافحة الفقر[٩] بأنـه توسـيع حريـة الاختيـار والحركة وزيادة قدرة الأفراد وسيطرتهم على الموارد والمصادر والقرارات التـي تؤثر على حياتهم. فعندما يستطيع الناس ممارسـة اختيـاراتهم الحقيقيـة تـزداد سيطرتهم على حياتهم.

وبينما تعد خيارات الفقراء محدودة للغاية بسبب افتقارهم للأصول وقدرتهم على التفاوض على شروط أفضل لأنفسهم مع المؤسسات الرسمية وغير الرسمية. يكون تمكين الفقراء هو توسيع نطاق الأصول والقـدرات لهـم للمـشاركة فـي المؤسسات التي تؤثر في حياتهم والتفاوض معها ومقاسـمتها النفـوذ والـسيطرة وإخضاعها للمحاسبة.

وذهب بعض الخبراء المشتغلين "بالتنمية البديلة" إلى أن الفقر يعني انعدام التمكين، ومن ثم فإن تجاوزه يقتضي تمكين الفقراء من "السلطة الاجتماعية"، وطرحوا أنموذجًا للسلطة الاجتماعية ينطوي على ثمانية أسس هي: مساحة الحياة التي يمكن الدفاع عنها (بمعنى يتجاوز المنزل إلى المكانات التي توفر وسائل الإنتاج الأسري)، وفائض الوقت، والمعرفة والمهارات، والمعلومات الصحيحة، والتنظيم الاجتماعي، والشبكات الاجتماعية، ووسائل العمل وسبل العيش، والموارد المالية.

وعليه فإن التمكين يتطلب ليس فقط تغيير علاقات القوة السائدة التي تعني زيادة الوصول إلى أسس القوة الاجتماعية، بل يتعداه إلى تحويل القوة الاجتماعية إلى قوة سياسية قادرة على تحويل المطالب السياسية إلى حقوق شرعية[١٠].

---

(٩) **Deepa Narayan**,ed, Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook , p.14 (Washington ,D.C.,World BANK, 2002) and the World Bank Poverty Net Website

(١٠) جون فريدمان، التمكين: سياسة التنمية البديلة، ترجمة وتقديم ربيع وهبة ط ١، القاهرة المركز القـومي للترجمة. ٢٠١، ص ص١١٩ - ١٢٦.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

وعرفه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي[١١] بتعزيز قدرة الإنسان على إحداث التغيير، وأنه عنصر أساسي في نهج الإمكانات، ويشدد على قدرة الأفراد والمجموعات على المشاركة في العمليات السياسية والإنمائية، والاستفادة منها في الأسر والمجتمعات والبلدان، كما يرتبط التمكين، الذي يعتبر قيمة جوهرية، بالعديد من نتائج التنمية. لكنه نبه أيضا إلى صعوبات قياس المستويات والاتجاهات بمقاييس كمية نظرا لاختلاف وجهات النظر حول المواضيع المهمة، وندرة المقاييس القابلة للمقارنة دوليًا، وركز على أفضل المؤشرات المتوافرة وهي محدودة، مع التركيز بأنها تفتح مجرد نافذة ضيقة على وقائع متشعبة.

وقد تدرج مفهوم التمكين في تقارير التنمية البشرية الدولية، حيث بدأ كلمحة عامة في تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٠، ثم تم تناوله بشكل مباشر في تقرير عام ١٩٩٣، ثم شَكّل أساسًا لتقرير التنمية البشرية للعام٢٠٠٠ حول حقوق الإنسان، وتقرير عام ٢٠٠٢ حول الديمقراطية، وتقرير عام ٢٠٠٤ حول الحريات الثقافية.

كما ركز العديد من تقارير التنمية البشرية الوطنية الصادرة في السنوات الأخيرة على التمكين، واعتمد العديد منها قياسات ابتكارية، فاستخدم أحد تقارير التنمية البشرية الوطنية في نيبال مؤشرًا لقياس الاقتصاد الاجتماعي والسياسي لمجموعات مختلفة من السكان، وأوضح وجود فوارق جغرافية كبيرة، وغياب الرابط بين التمكين ودليل التنمية البشرية. كما ابتكر أحد تقارير التنمية البشرية في شيلي مؤشرًا لقياس تمكين السكان استنادًا إلى معلومات استمدت من استطلاعات لآراء الناس بشأن القدرة على النفاذ إلى الشبكات الاجتماعية، والحصول على السلع والخدمات العامة، والمواقف حيال السلطة، وتناولت تقارير التنمية البشرية في جمهورية الدومنيكان أبعاد التمكين، وابتكرت دليلاً جديدًا يشمل عناصر فردية وجماعية.

---

(١١) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية ٢٠١٠، الثروة الحقيقية للأمم: مسارات إلى التنمية البشرية، عدد خاص في الذكرى العشرين، الولايات المتحدة الأمريكية ٢٠١٠، صـــ صـــ ٦٦ ، ٦٧.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

وقد أرفق تقرير التنمية البشرية للعام ٢٠١٠ في ملحقه الإحصائي[١٢] جدولاً عن التمكين من منظور التنمية البشرية في مختلف بلدان العالم مصنفة بين تنمية بشرية مرتفعة جداً، ومتوسطة، ومنخفضة، وبلدان أخرى (تمثل حالات خاصة أو لا تتوافر عنها معلومات كافية..) واستند الجدول إلى أربعة عناصر رئيسة هي:

* القدرة على التغيير، وتشمل الرضا بحرية الخيار.
* والحرية السياسية، وتشمل الديمقراطية.
* والحريات المدنية، استنادًا إلى انتهاكات حقوق الإنسان، وحرية الصحافة، والصحفيون المحتجزون.
* والمساءلة، وتتضمن ضحايا الفساد، واللامركزية الديمقراطية، والالتزام السياسي.

وقد تفاوتت مواقع البلدان العربية في مؤشر جدول التمكين، الذي ضم ١٩٤ بلدًا، واقتصرت البلدان العربية المدرجة عليه بين الدول التي تتمتع بتنمية بشرية **مرتفعة جداً** على ثلاث دول هي: الإمارات العربية المتحدة في المرتبة الـ ٣٢، وقطر في المرتبة الـ ٣٨، والبحرين في المرتبة الـ٣٩، وزاد عدد الدول المدرجة بين تلك التي تتمتع بتنمية بشرية **مرتفعة** إلى ست دول، وهي: الكويت في المرتبة الـ٤٧ وليبيا في المرتبة الـ ٥٣، والسعودية في المرتبة الـ ٥٥، وتونس في المرتبة الـ ٨١، والأردن في المرتبة الـ ٨٢، والجزائر في المرتبة الـ ٨٤. وضمت القائمة التي حققت تنمية بشرية **متوسطة** ثلاث دول تشمل مصر في المرتبة الـ ١٠١، وسوريا في المرتبة الـ١١١، والمغرب في المرتبة الـ ١١٤، وشملت قائمة الدول المصنفة في قائمة التنمية البشرية **المنخفضة** خمس دول، وهي: اليمن في المرتبة الـ ١٣٣، وموريتانيا في المرتبة الـ ١٣٦، وجزر القمر في المرتبة الـ ١٤٠، وجيبوتي في المرتبة الـ ١٤٧، والسودان في المرتبة الـ ١٥٤. وتضمنت قائمة "**البلدان الأخرى**": العراق، ولبنان، وسلطنة عمان، والأراضي الفلسطينية المحتلة، والصومال.

---

(١٢) المصدر نفسه صـ صـ ١٦٨ – ١٧١، انظر نص الجدول بالملحق (جـ)

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

٣- التمكين القانوني للفقراء

وعرّفت لجنة التمكين القانوني للفقراء[١٣]-وهي لجنة رفيعة المستوى تشكلت في العام ٢٠٠٦ لبحث سبل دعم حقوق الفقراء- هذا المفهوم بأنه العملية التي تتوافر من خلالها سبل حماية الفقراء، مع تمكينهم من اللجوء إلى القانون للحصول على حقوقهم والارتقاء بمصالحهم في إطار التعامل مع الدولة والسوق، وهي تتضمن حصول الفقراء على حقوقهم كاملة، وتمكينهم من الفرص النابعة من هذه الحقوق وذلك من خلال الدعم، وجهودهم الشخصية وكذلك جهود مؤيديهم وشبكات المساندة الأوسع نطاقاً.

وقد تبنت اللجنة مفهوم التمكين القانوني للفقراء "كإستراتيجية للتنمية"، وإن حذرت من أنها ليست بديلاً عن مبادرات التنمية الأخرى، فمتى أصبح القانون في خدمة الجميع، فسيتم تعريف ما للجميع من حقوق وما عليهم من التزامات مع إنفاذ تلك الحقوق والالتزامات، وهو ما يسمح للأفراد بالتفاعل فيما بينهم في مناخ تسوده الثقة ولا تعصف به المفاجآت.

فسيادة القانون ليست مجرد أداة تجميل في عملية التنمية ولكنها مصدر حيوي للدفع نحو التقدم، فإذا وقف القانون عائقًا أمام الفقراء في تحسين أوضاعهم أو وجدوه عقبة في سبيلهم نحو الكرامة والأمن، فسيتم عندئذ نبذ القانون كمؤسسة شرعية. أما إذا تم قبول القانون واستيعابه بوصفه سبيلاً للحماية وتكافؤ الفرص، مع ضمان عدالة العملية القانونية وحيادها، فسيكون القانون حينئذ موقرًا ومحترمًا، باعتباره أساس العدالة.

وخلُصت اللجنة إلى أن عملية التمكين القانوني، هي عملية تغيير منهجية يمكن من خلالها للفقراء والمستبعدين أن يستفيدوا من سلطة القانون والنظام القانوني والخدمات القانونية لحماية حقوقهم ومصالحهم والارتقاء بها كمواطنين وكفاعلين في النشاط الاقتصادي.

وقد حظي تقرير لجنة التمكين القانوني للفقراء بمناقشات مستفيضة من جانب الجمعية العامة للأمم المتحدة، واعتبرته "مرجعًا مفيدًا في مجال القضاء على

---

(١٣) لجنة التمكين القانوني للفقراء، المجلد الأول، من أجل قانون في خدمة الجميع، ٢٠٠٨، صـ٢٦.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

الفقر"، وأكدت على أهمية تبادل أفضل الممارسات الوطنية في مجال التمكين القانوني للفقراء، وطلبت إلى الأمين العام أن يقدم إلى الجمعية العامة في دورتها الرابعة والستين تقريرًا عن التمكين القانوني للفقراء مع مراعاة التجارب الوطنية في هذا الصدد(١٤).

ركائز التمكين القانوني للفقراء:

يستند التمكين القانوني للفقراء، طبقاً للجنة، على أربع ركائز أساسية، وهي: تيسير الوصول إلى العدالة وسيادة القانون، وحقوق الملكية، وحقوق العمل، وحقوق ممارسة الأعمال التجارية. وتدعم هذه الركائز الأربع بعضها البعض(١٥).

ويعد **الوصول إلى العدالة** وسيادة القانون الأول بين هذه المرتكزات، فهو ما يضمن الوصول إلى كافة الحقوق الأخرى؛ إذ يستحيل تحقيق التمكين القانوني عند حرمان الفقراء من الوصول إلى نظام العدالة بحكم القانون أو بحكم الأمر الواقع. ويجب أن تعمل إجراءات التمكين القانوني في هذا المجال على تحقيق ضمان حصول جميع الأفراد على الحقوق الأساسية المتمثلة في التمتع بهوية قانونية، وإبطال أو تعديل القوانين المتحيزة ضد الفقراء ومصالحهم، وتسهيل إنشاء منظمات وائتلافات تابعة للدولة والمجتمع المدني تعمل لصالح الفئات المستفيدة، وتأسيس منظومة شرعية تكفل احتكار الدولة لوسائل الإكراه، وزيادة إمكانية الوصول لأنظمة إدارة الأراضي والمؤسسات ذات الصلة من خلال الاعتراف بالإجراءات القانونية العرفية التي يكون الفقراء على دراية بها بالفعل مع دمجها في النظام الرسمي.

واقترحت اللجنة ستة عناصر رئيسة هي: وضع أنظمة محسنة لتسجيل الهوية، وإيجاد سبل بديلة لتسوية المنازعات، وإطلاق حملات موجهة إلى الفقراء لنشر الوعي القانوني بينهم مع تبسيطه، واستحداث أنظمة أكثر قوة لتوفير المعونة القانونية، وتوسيع كوادر الخدمات القانونية عن طريق الاستعانة بالمساعدين

---

(١٤) الجمعية العامة الدورة ٦٣، وثيقة رقم **A/res/63/142,5 march2009**

(١٥) المصدر نفسه صـ ٦٠.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

القانونيين، وإجراء إصلاحات هيكلية تمكن مجموعات المجتمع المحلي من مجابهة المخاطر القانونية.

حقوق الملكية: وذهبت اللجنة إلى أن نظام الملكية الـذي يعمـل بكفـاءة يتألف من أربع وحدات رئيسة هي: نظام للقوانين يعرف مجموعـة كاملـة مـن الحقوق والالتزامات التي ترسم شكل العلاقة بـين الأفـراد والأصـول، ونظـام الحوكمة، وسوق فاعل لتبادل الأصول، وأداة للسياسات الاجتماعية، وعندما يعمل هذا النظام بكامل طاقته فإنه يصبح وسيلة لإدماج الفقراء فـي نظـام الاقتـصاد الرسمي وآلية تعمل على الارتقاء بمستواهم الاجتماعي، وتركيز الاهتمـام حـول تأمين حقوق الفقراء.

واقترحت اللجنة إنشاء نظام حوكمة في إطار مؤسسي يتسم بالكفاءة يُعنى بحقوق الملكية، ويعمل على دمج الاقتصاد غير الخاضع لسلطة القانون بـصورة منهجية وعلى نطاق واسع داخل الاقتصاد الرسمي مع ضمان سهولة وصول كافة المواطنين إليه، وتعزيز شامل لحقوق الملكية يعترف تلقائيًـا بالملكيـة العقاريـة والملكية غير المنقولة التي يشتريها رجال باعتبارها ملكيـة مـشتركة لزوجـاتهم بموجب زواج رسمي أو عرفي.

بالإضافة إلى سن قوانين واضحة تنظم مسألة الميراث، وإنشاء سوق نشط لتبادل الأصول يتصف بالشفافية وإمكانية المساءلة، وضمان إمكانية إنفاذ القـانون فيما يخص كافة الممتلكات المعترف بها قانوناً في كل بلد، ودعم حقوق الملكية، بما فيها ضمان الحيازة، من خلال السياسات الاجتماعية والسياسات العامـة الأخـرى مثل: إمكانية الحصول على المساكن والقروض منخفضة الفائدة وتوزيع أراضـي الدولة، والاعتراف بتعدد أشكال حيازة الأراضي، شاملة الحقوق العرفية والحقوق الجماعية، مع وضع معايير لهذه الممارسات ودمجها في النظام القانوني، وإجـراء مراجعات للأراضي المملوكة للدولة مع نشر النتائج بهدف إعاقة عمليات الاستيلاء غير القانونية على الأراضي العامة.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

حقوق العمل: لا يعد العمل مجرد سلعة، بل هو أيضًا رأس المال البشري، وتعتمد شرعية النظام الاقتصادي في المقام الأول على حقوق العمل الأساسية شأنها في ذلك شأن تنمية رأس المال البشري اللازمة لتحقيق النمو المستدام، ويعتمد التحسين المتواصل لحقوق العمل والحقوق الاجتماعية على نجاح اقتصاد السوق، وتحقيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، وتوفير عمل لائق وتفعيل إستراتيجية توفير الحماية والفرص للعمال في الاقتصاد غير الرسمي، واحترام الحرية النقابية وتشجيعها في تعزيز هوية الفقراء من العاملين، والارتقاء بقدراتهم وتمثيلهم في الحوار الاجتماعي والسياسي حول عملية الإصلاح، وتحسين نوعية لوائح العمل وأداء مؤسسات سوق العمل مع توسيع نطاق الحماية الاجتماعية للعاملين من الفقراء في حالة حدوث صدمات اقتصادية.

ممارسة الأعمال التجارية: ورأى منظرو هذا المفهوم أن حقوق الفقراء يجب أن تشمل الحق في إنشاء أعمال تجارية خاصة. ومن الأهمية بمكان توفير وسائل الحماية وإتاحة الفرص المتمثلة في إمكانية إبرام العقود، وعقد الصفقات وزيادة الاستثمار في رأس المال إلى جانب احتواء مخاطر التمويل الشخصي من خلال حماية الأصول والمسئولية المحدودة. وانتقال الملكية من جيل إلى آخر، ويجب أن تتاح هذه الحقوق لكافة المشروعات المتوسطة والصغيرة وبالغة الصغر القائمة في بلدان العالم النامي، وينبغي أن تحقق إجراءات التمكين القانوني في هذا المجال ضمان الحقوق الأساسية لممارسة الأعمال التجارية بما في ذلك البنية الأساسية والخدمات الضرورية، وتعزيز نظام حوكمة اقتصادية فاعل، وتدعيم الخدمات المالية الشاملة. وتوفير برامج متخصصة لتعريف أصحاب الأعمال الحرة بالأسواق الجديدة[١٦].

---

(١٦) لا يجد التمييز الذي تبناه تقرير لجنة التمكين القانوني بين حقوق العمل وممارسة الأعمال التجارية سندًا معياريًا في حقوق العمل؛ إذ تذهب أدبيات منظمة العمل الدولية إلى دمج ممارسة الأعمال التجارية في سياق العمل غير الرسمي في تعريفاتها ومقاربتها للحق في العمل على نحو ما جاء في ورقة قياس الاقتصاد غير المنظم الصادرة عن منظمة العمل الدولية.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

وفي سياق طرح اللجنة **للعمل وممارسة الأعمال التجارية**، اقترحت تفعيل الحقوق الأساسية في العمل، وبصفة خاصة الحرية النقابية والتفاوض الجماعي وعدم التمييز، وتحسين نوعية لوائح العمل وكيفية تطبيقها، وتطبيق نُهج شاملة لتوفير سبل الحماية الاجتماعية وفك ارتباطها بعلاقة العمل وتوسيع إطار حقوق العمل لتشمل العمال المشتغلين في إطار الاقتصاد غير الرسمي، وإتاحة المزيد من الفرص للتعليم والتدريب وإعادة التدريب.

كما اقترحت وضع الأطر القانونية والتنظيمية الملائمة، بما في ذلك العقود التجارية واجبة النفاذ وحقوق الملكية الخاصة واستخدام المناطق العامة، وإجراء معاملات تجارية نزيهة بين المشروعات غير الرسمية والشركات الرسمية، مع توفير الخدمات التمويلية والتسويقية وخدمات تنمية الأعمال للمشروعات غير الرسمية، وتقديم حوافز للأعمال التجارية بالغة الصغر، ومن بينها المشتريات الحكومية والخصومات الضريبية والدعم المالي، إلى جانب توفير الحماية الاجتماعية لأصحاب الأعمال الحرة غير الرسمية.

ويثير هذا المنظور لتقرير لجنة التمكين القانوني للفقراء وطرحه (كإستراتيجية للتنمية) انتقادات مهمة سواء من منظور الواقع القانوني ذاته أو من منظور الفكر التنموي أو في سياق خصوصية الواقع العربي.

تتعلق أولى هذه الانتقادات بمنطلق هذه الدراسة، وهي أن القانون في خدمة الجميع، وكأن القانون له فاعليته الخاصة والمستقلة عن الإطار الاجتماعي الذي يعمل في سياقه، بينما تذهب دراسات قانونية مهمة إلى أن فاعلية القاعدة القانونية إنما هي نتاج لتفاعل البيئة القانونية مع البنى الأخرى المكونة للبنية الاجتماعية (البنية الاقتصادية والبنية السياسية والبنية الثقافية والإيديولوجية) وليست نتاجًا لمدى فاعلية القاعدة القانونية من حيث الشكل أو المضمون، وأن أية قاعدة

(رالف هوسمانز، قياس الاقتصاد غير المنظم : من العمل في القطاع غير المنظم إلى العمل غير المنظم، ورقة عمل رقم ٥٣، إدارة تكامل السياسات – مكتب الإحصاء، مكتب العمل الدولي جنيف، منظمة العمل الدولية ٢٠٠٦).

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

قانونية إذا أدمجت في بنى اجتماعية مختلفة فإنهـا تـؤدي بالـضرورة وظـائف اجتماعية مختلفة[١٧].

وبينما يستند جوهر فكر لجنة التمكين القـانوني للفقـراء علـى إدخـال تحسينات قانونية تتيح تمكين الفقراء من الوصول إلى طائفة من الحقوق تـساعدهم على الخروج من الفقر، وتجاهل حقيقتين أولاهما: أن القانون نفسه هـو محـصلة لتوازنات القوى داخل المجتمع، وانعكاس لواقعة الاجتماعي – الـسياسي، والـذي يرتبط بدوره بنمط التنمية السائدة في الدولة وعلاقتها بتوزيع الثروة والقـوة فـي المجتمع. كما أنه تجاهل المسار التاريخي لسيادة القانون في الدول الغنيـة حيـث عززت الفوائض الاقتصادية القانون، ونظمت الاقتصاد الهامشي وقننته بالتـدريج ولم يأت القانون في البداية لخلق الفائض الاقتصادي.

أما الحقيقة الثانية فتتعلق بالعلاقة بين الفقر ونمط التنمية، فطالما اسـتمر تجاهل الآثار السلبية العميقة التي أفرزتها العولمة وإيديولوجية السوق الحر، التـي سادت منذ ثمانينيات القرن الماضي، وعمقت التفاوت الاجتمـاعي والفقـر قائمـة فسوف تظل الإصلاحات التي تناولها تقرير التمكـين القـانوني للفقـراء مجـرد تحسينات جزئية على واقع الفقراء، حيث يظل استخدام نفس النموذج الاقتـصادي يعيد تكريس ذات الظواهر الاجتماعية السلبية.

ويورد نص ناقد لهذا النموذج ٢٣ نقدًا مهمًـا[١٨] فـي مجادلـة نمـوذج أيديولوجية السوق الحر أبرزها ما يلي:

إن ما يقال بأن فشل تجربة البلدان النامية بعد الاسـتقلال يعـود لتبنيهـا إستراتيجيات تدخل الحكومة والتصنيع الثقيل والحماية، ومنع الاستثمار الأجنبـي المباشر، وأن جميع البلدان التي نجحت في تجربتها الاقتصادية بعد الاستقلال (عدا اليابان وكوريا الجنوبية) إنما نجحت لاتباعها السياسات القائمة على حرية السوق.

---

(١٧) د.حسام عيسى، الإصلاح الدستوري : حل وهمي لأزمة حقيقية. **رابط:**
www.pidegypt.org/download/constitutional/forum/eissa.pdf

(١٨) أحمد الكواز ، مراجعة كتاب ٢٣ معلومة لا تقال عن الرأسمالية لمؤلفيه ها_جون شانج، وآلن لين، لندن ٢٠١٠، مجلة التنمية والسياسات الاقتصادية، المعهد العربي للتخطيط المجلد الثالث عشر، العدد الأول ٢٠١١.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

إلا أن ما لا يقال هو أن وضع معدلات النمو وتوزيع الدخل كان أفضل في ظل السياسات القائمة على تدخل الحكومة (مع استثناءات بسيطة) وفي ظل أزمات مالية نادرة. وأن البلدان المتقدمة حاليًا لم تنتهج السياسات القائمة على حرية السوق لتصبح متقدمة بل على العكس من ذلك. اعتمدت تجربة الولايات المتحدة على حماية مرتفعة ومراقبة صارمة على حركة رأس المال، وارتفاع الدعم الحكومي.

ومن ذلك أيضًا ما يقال من أن أهمية الصناعة بدأت بالانخفاض لصالح الخدمات مثل أنشطة البنوك والإدارة، وأن البلدان المتقدمة بدأت في الدخول في عصر ما بعد الصناعة، وبالتالي ليس هناك داع للبلدان النامية أن تهتم بالأنشطة الصناعية بل عليها القفز إلى اقتصاد المعرفة بهدف دخول مرحلة ما بعد الصناعة، إلا أن ما لا يقال هو إن الحصة الصناعية من الناتج المحلي الإجمالي لم تنخفض بفعل انخفاض كمية الإنتاج، بل بسبب انخفاض أسعار المنتجات قياسًا بارتفاع أسعار الخدمات بفعل ارتفاع إنتاجيتها، وأن إهمال الصناعة والقفز للخدمات لا يأخذ بنظر الاعتبار القدرات الإنتاجية المحدودة للخدمات في البلدان النامية، ويصعب أن يكون محركًا للنمو فيها.

ومن ذلك أيضًا ما يقال عن أننا يجب أن نخلق الثروة قبل التفكير في توزيعها، وأن الأغنياء فقط هم من يملكون موهبة الاستثمار والتشغيل، وأن الفقراء لا يمكن أن يتحولوا إلى أغنياء إلا من خلال جعل الأغنياء أكثر غنى وبالأجل الطويل، إلا أن ما لا يقال أن مقولة "تساقط الدخول"، "النمو أولاً ثم التوزيع لاحقًا" لم يثبت نجاحها، وأن ترك الأمر لآلية السوق الحر لن يترك الفقراء في أحسن حال، وفي كل الأحوال لا يترتب على جعل الأثرياء أكثر ثراء جعل الآخرين أكثر ثراء أيضًا.

ومن ذلك أيضًا ما يقال بأن التخطيط سقط مع الشيوعية، وأن البديل هو خيار اللامركزية على أساس آليات السوق إلا أن ما لا يقال هو أن أغلب البلدان الرأسمالية بلدان مخططة سواء على مستوى الاقتصاد: تخطيط تأشيري، أو على مستوى الشركات. ويسري ذلك على فرنسا وبريطانيا وفلندا والنرويج والنمسا واليابان وتايوان وبلدان شرق آسيا. كما يتم الاعتماد على التخطيط القطاعي بشكل

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

أساسي من خلال السياسة الصناعية مثل حالة السويد وألمانيا. كما تعتمد مشروعات البنية الأساسية على تخطيط المشروعات أساسًا. بالإضافة إلى دور التخطيط في مجال البحوث والتطوير الممول من الحكومات أساسًا.

وتصب دراسة ناقدة أخرى نقدها على المصطلحات المستخدمة في أدبيات التنمية منذ بدايات العقد الأخير من القرن العشرين(١٩)، ومن أبرزهـــا : التمكـــين، والحد من مستوى الفقر، والمساءلة، والحكم الرشيد، وملكية المجتمعـــات المحليـــة لمشروعات التنمية وغيرها من مصطلحات توصف بأنها "رنانة" وتـــشكل جـــوهر إستراتيجيات التنمية وركنًا أساسيًا من خطاب المؤسسات الدولية والهيئات المانحة على حد سواء إذ يضفي الاستخدام المكثف للهيئات الدولية العاملة في مجال التنمية لهذه المصطلحات انطباعات -لم تختبر مصداقيتها بعد – بأن تغييرا مهمًا قد طرأ على سياسات التنمية.

وتبين الدراسة مشكلتين أساسيتين في استخدام المصطلحات الرنانة في حقل التنمية. المشكلة **الأولى** هي أن الاعتماد على هذه المصطلحات قد يولد إحساسا زائفًا بالنجاح، ولعل خطورة هذا الوضع تكمن في أن القائمين على الترويج لها هي مؤسسات منوطة بوضع السياسات. مما يستلزم القيام بدراسات لاختبار مدى نجاحها أو إخفاقها في تحقيق الأهداف المعلنة لها على ضوء تأثير العوامل الدولية على جهود التنمية بالدول النامية وتزايد الربط بين الإصلاحات السياسية والاقتصادية بها، وهل أدت التنمية على النحو الذي تشير إليه إستراتيجيات المنظمات الدولية إلى تمكين المجتمعات المحلية بالفعل أم أن ثمة سياسات أخرى بديلة كانت أفضل وما هي هذه السياسات البديلة المقترحة؟

والمشكلة **الثانية** تتلخص في القيود الداخلية على مستوى كل دولة علـــى حدة. فسياسات المؤسسات الدولية العاملة في مجال التنمية تستخدم المـــصطلحات الرنانة على أنها حلول نمطية واحدة صالحة لكل دولة. ويتجاهل هذا التوجه السياق السياسي لكل دولة وعلاقات القوة بين الفاعلين والجماعات المختلفة بالمجتمع، وهي

(١٩) Andrea cornwall and Karen brock, "what do buzzwords do for development policy? A critical look at participation, empowerment and poverty reduction, third world quarterly, vol.26, 7, 2005, Pp 1043-60.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

عوامل تؤثر بلا شك في المشاركة المجتمعية في التنمية. فإستراتيجيات مكافحة الفقر -على سبيل المثال- قلما تختلف من دولة لأخرى، كما أن تحليلها لأسباب الفقر وأساليب الحد منه نادرًا ما يتم بعد دراسة البناء الاجتماعي والاقتصادي للدولة والوضع السياسي بها؛ ولذلك فعادة ما يتم انتقاد هذه السياسات باعتبارها أداة للدول والجماعات المهيمنة اقتصاديًا لإحكام فرض هذه الهيمنة، وربط النخب الحاكمة بالدول النامية بالدول والمنظمات المانحة دون الاهتمام بالمجتمعات المحلية. فالهيمنة تتخفى وراء ستار الأيديولوجية المتحصنة بسلطة أخلاقية.

المفهوم في الواقع العربي

ويزداد انفصام تقرير اللجنة عن الواقع إذا تأملنا تنزيلات المفاهيم التي أدرجها في الواقع العربي، فبينما تشارك البلدان العربية غيرها من بلدان العالم في السمات العامة التي عبر عنها التقرير، وكذا في الركائز التي يستند إليها تظل هناك تباينات عميقة بين السمات العامة التي تعبر عنها الرؤية العالمية، والواقع المحلي، يمكن أن تحدث آثارًا مهمة على تنزيلات المفهوم في الواقع العربي.

ففي سياق **الوصول إلى العدالة** : فإن القانون الذي يمثل قاعدة قانونية مجردة تشرعها مجالس نيابية منتخبة وتسهر على شرعيتها، ويطبقها قضاء مستقل وتنفذ أحكامها الدولة، لا يتصل بالواقع القانوني في كثير من البلدان العربية. فبعض المجالس النيابية العربية يتم اختيارها بالتعيين وليس الانتخاب، وبعضها لا يملك حق التشريع والرقابة، ومعظم القوانين العربية تصدر بناء على اقتراحات من السلطة التنفيذية، ولا تكاد تسهم مقترحات النواب بإصدار قوانين بدور في التشريعات العربية، وبعضها يصدر بمراسيم في غياب المجالس التشريعية وتعرض على المجالس النيابية لإقرارها أو رفضها دون مناقشة، في ظروف لا تقتضي عنصري الضرورة أو الاستعجال. ثم يأتي دور التشريعات الاستثنائية التي تحجب في النهاية الضمانات التي تشكلها تلك القوانين.

ويضاف إلى ذلك التلاعب في إصدار القوانين، حيث لا تنشر أحيانًا في الجريدة الرسمية لسنوات عديدة للتهرب من سريانها، وتصدر أحيانًا في الجريدة

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

الرسمية في عدد واحد يأخذ رقماً مكرراً لاستكمال إجراءات الشكل دون أن يتاح النشر الحقيقي للقانون.

وثمة ظاهرة أخرى تطبع القوانين في العالم العربي، وهي كثرة التشريعات، وعدم تمحيصها بالقدر الكافي، مما يؤدي إلى تداخلها من ناحية أو تناقضها من ناحية أخرى، ويحول ذلك في كثير من الأحيان دون معرفة القضاة بالقوانين.

هذا فضلاً عن تعدد مرجعية هذه القوانين، فبعضها يصدر عن مرجعيات دينية، وبعضها يصدر عن مرجعيات وضعية، وفي الأولى تتعدد المذاهب، وفي الثانية تتعدد المصادر. وفي معظم الأحيان لا تعتد التشريعات بالمعايير الدولية التي صادقت عليها البلدان العربية، وفي كثير من الأحيان تستخدم الأعراف والتقاليد بديلاً عن القوانين.

وتنتج هذه الظواهر لوحة فسيفسائية من القوانين تفضي إلى ثغرات جسيمة عمومًا وفي إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية خصوصًا. ومن بين القوانين ذات الصلة على سبيل المثال تلك المتعلقة بقوانين الجنسية التي تقصي فئات بكاملها من حق المواطنة التي تمثل "ظاهرة البدون" أي عديمي الجنسية في بلدان الخليج أبرز تجلياتها، وقوانين العمل إلى تحرم فئات معينة من حماية القانون، كما تخضع العاملين الوافدين والأجانب لسيطرة نظام الكفيل، الذي يسلبهم في التحليل النهائي الحماية القانونية التي توفرها قوانين العمل، ومنها قوانين الملكية وغيرها.

وحتى القوانين ذات الطبيعة الاقتصادية والتجارية، والتي كانت موضع اهتمام السلطات العربية في العقدين الأخيرين، وجرى مراجعتها على نطاق واسع، باستخدام خبرات قانونية رفيعة، فقد شابها العديد من الثغرات، والتناقض بين أحكامها مثل قانون المناقصات والمزايدات في مصر، أو قوانين الاستثمار، أو قوانين المناطق الحرة التي حدت من سريان القانون عليها.

ولا يعني توافر قدر مناسب من العناصر اللازمة لقوانين تتسم بالمشروعية، أن تكون هذه القوانين قابلة بالضرورة للتطبيق السليم، إذ تنتقص

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

الوصول إلى العدالة

تُعرّف وحدة النظام القضائي ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي الوصول إلى العدالة بأنه حق الأفراد والجماعات في الحصول على استجابة سريعة وفعالة وعادلة لحماية حقوقهم، بهدف منع النزاعات وتسويتها، والسيطرة على سوء استخدام السلطة، من خلال عملية تتسم بالشفافية والكفاءة، باستخدام الآليات المتاحة والمتوفرة والقابلة لتحقيق المساءلة.

وتدمج الأدبيات المعنية، بما فيها أحكام محاكم رفيعة المستوى بين مفهوم الوصول للعدالة والحق في التقاضي بينما يعد الوصول إلى العدالة مفهومًا أوسع من الحق في التقاضي، إذ يتضمن الحق في التقاضي تمكين كل متقاضي من النفاذ إلى القضاء بشكل ميسر دون أعباء مالية أو عوائق إجرائية، ودون تحصين أي عمل أو قرار من الطعن عليه، فضلاً عن ضمان تنفيذ الأحكام، بينما يضيف الوصول إلى العدالة أبعاداً أخرى أبرزها أن يكون القانون عادلا يحمي الحقوق والمصالح، وقد يمتد لوسائل إنصاف أخرى غير المحاكم مثل التحكيم والوساطة والمصالحات غير القضائية، ويستطيع أن يتجاوز العقبات غير الملموسة التي تؤثر على الترضية القضائية المناسبة مثل عجز رجال القانون المتخصصين (قضاة ومحامين وفقهاء) عن ملاحقة السيل الجارف من التشريعات المتلاحقة، ناهيك عن المتقاضين من غير المتخصصين، ويزداد هذا التمايز بين المصطلحين وضوحًا فيما يتعلق بالقضايا الخلافية أو المتنوعة الأبعاد مثل حقوق الإنسان والبيئة والطاقة والسلامة العامة والعولمة الاقتصادية.

ويصنف الباحثون معوقات الوصول إلي العدالة إلى عدة فئات, تُعنى الأولى منها بالمعوقات المتعلقة بضعف الوعي القانوني سواء بمضمون الحق أو بطريقة ممارسته . أما الثانية فتتعلق بتعقد وتشابك الخطوات الإجرائية الواجب اتباعها للنفاذ

بلدان عربية كثيرة من استقلالية السلطة القضائية أو الوصول للعدالة مباشرة، ويعوز القضاء القدرة اللازمة لتنفيذ أحكامه، وتكتظ المحاكم بالقضايا على نحو يتعذر معه تطبيق مفهوم العدالة الناجزة.

كما يحد من الوصول إلى التقاضي نقص الوعي بالقانون، وكذلك رسوم التقاضي، وتكلفة عملية التقاضي، بدءًا من الاستعانة بالمحامين إلى رسوم الدولة في عملية البيوع.

ثم تأتي مرة ثانية العناصر الاستثنائية التي تحجب مفهوم القاضي الطبيعي بغرس أشكال من القضاء الاستثنائي في نظام العدالة تحمل أسماء متعددة.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

وبالنسبة **لحقوق الملكية**: فبينما تتعدد أشكال الملكية في البلدان العربية على نحو ما هو سائد في كثير من بلدان العالم، كما تتعدد أشكال كسب الملكية، إلا أن حقوق الملكية في العالم العربي تواجه تحديات سياسية واقتصادية ومجتمعية عميقة لم يعد يوجد لبعضها نظير في غيرها من بلدان العالم، مثل الملكية في الأراضي الفلسطينية المحتلة التي تقع تحت وطأة قوانين جائرة، وممارسات أكثر جورًا من جانب سلطات الاحتلال، بدءًا من قوانين "أملاك الغائبين" إلى القوانين التي تتيح مصادرة أملاك المواطنين لادعاءات أمنية وعسكرية، كتلك التي أفضت إلى نزع مساحات هائلة من أراضي المواطنين الفلسطينيين في الضفة الغربية لإنشاء جدار الضم العنصري الذي أدانته محكمة العدل الدولية وطالبت بتفكيكه، أو نزع ملكية المواطنين لتعزيز إنشاء المستعمرات المدانة وفقًا للقانون الدولي، أو تقنين ما ينشأ منها بالمخالفة للقوانين الإسرائيلية. وتبلغ هذه المأساة ذروتها في القدس الشرقية، وغور نهر الأردن(٢٠).

كذلك تُقصِي القوانين والممارسات فئات بكاملها من المجتمعات العربية من ممارسة حقوق الملكية، يظهر أبرزها في فئات "البدون"، أي عديمي الجنسية الذين يشيع وجودهم في معظم بلدان الخليج وعلى الأخص الكويت، حيث يحول حرمانهم من الجنسية من ناحية، وعدم وجود أوراق هوية لهم، إلى حرمانهم من حقوق الملكية وفرص العمل النظامي. كما يعاني اللاجئون الفلسطينيون في معظم البلدان العربية من حرمانهم حقوق الملكية، وتقييد عملهم، وتتفاقم الظاهرة بالنسبة لنوعية أوراق الهوية التي يحملونها.

وتبدو أوضاع اللاجئين الفلسطينيين في لبنان نموذجًا معبرًا عن هذا الواقع المؤسف، حيث منعت التعقيدات السياسية والديمغرافية في لبنان طوال العقود الستة السابقة معالجة حقوق اللاجئين الفلسطينيين في لبنان، الذين يقرب عددهم من

---

(٢٠) تتعدد المصادر حول هذا الموضوع بشكل كثيف، ومن بين المصادر الحديثة المهمة الصادرة عن الأمم المتحدة تقارير المقرر الخاص المعني بحالة حقوق الإنسان في الأراضي الفلسطينية المحتلة منذ عام ١٩٦٧، ريتشارد فولك (**A/HRC/16/72**) ودراسة للدكتور نظمي الهيبة، الاستيطان الكولونيالي في الضفة الغربية والقدس، مجلة الدراسات الفلسطينية، العدد ٩١ صيف ٢٠١٢.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

نصف مليون لاجئ يقطنون المخيمات عقب تقسيم فلسطين، وما تلاها من حروب، باعتبار أن هذا الوجود مؤقت ويعكس رفض الفلسطينيين واللبنانيين للتوطين ارتباطًا بحق العودة. فالمرسوم رقم ١٩٦٨/١٠٨٤٥ وتعديله بالقانون رقم ٢٩٦ في العام ٢٠٠١ بمرسوم خاص "بحماية الحقوق العينية العقارية في لبنان والحفاظ على وطنيتها". يمنع الفلسطينيين من "تملك أي حق عيني"، وبموجب هذا القانون لا يحق للفلسطينيين بعد العام ٢٠٠١ تملك أي عقار عيني في لبنان شراءً أو إرثًا. فضلاً عن القرارات الإدارية في لبنان التي تمنع إدخال مواد البناء إلى المخيمات(٢١).

وتمثل العوامل الجيوبوليتيكية عاملاً إضافيًا في التأثير على حقوق الملكية على نحو ما يشهده العراق في منطقة كركوك، إذ قام النظام السابق بتوطين آلاف من العرب في هذه المنطقة لتغيير طبيعتها الديمغرافية بما كان يتمشى مع أهدافه، وقام الأكراد بدورهم بعد سقوط النظام السابق بإعادة توطين آلاف من الأكراد في المنطقة التي أصبحت بؤرة لتوترات عجزت قوات الاحتلال الأمريكي والقوى السياسية عن إيجاد حل دستوري لها، وتم تعليق حل المشكلة.

ويظهر في السودان نموذج مشابه حول أوضاع الملكية في منطقة "أبيي" المتنازع عليها بين دولتي السودان وجنوب السودان بعد الانفصال، مما أفضى إلى اشتباكات بين القبائل، وتدخلات عسكرية أدت إلى سقوط مئات من القتلى.

كما تلعب العوامل التاريخية عاملاً إضافيًا آخر في التأثير على حقوق الملكية في العالم العربي، إذ يجري تقييد الملكية في بعض مناطق سيناء في مصر على صلة بالنزاع التاريخي مع إسرائيل، وزادت التعقيدات بالترتيبات الأمنية التي أعقبت اتفاقية السلام بين الحكومة المصرية والإسرائيلية عام ١٩٧٩.

وتتعدد أسباب كسب الملكية العقارية في القوانين المدنية للبلدان العربية، وهي: الاستيلاء والميراث والوصية والاتساق والعقد والشفعة والحيازة، والحقوق العينية المتفرعة عنها كحقوق الانتفاع والاستعمال والسكن والحكر والارتفاق. إلا أن الاعتراف الرسمي بهذه الحقوق مرهون بنظامين للتسجيل العقاري تتوزع

---

(٢١) لمزيد من التفاصيل انظر: تقرير المنظمة الفلسطينية لحقوق الإنسان، اللاجئون الفلسطينيون في لبنان مهمشون بموجب القانون، فبراير/شباط ٢٠١٢، www.palhumanrights.org.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

حيازة الأراضي وحقوق الملكية والتمليك

تتأثر حيازة الأراضي وحقوق الملكية والتمليك في المشرق العربي بقانون الأراضي العثماني في العام ١٨٥٨ الذي يشكل أساسًا لقوانين الأراضي الجديدة بما في ذلك الأراضي المملوكة بشكل خاص، والأوقاف الدينية التي تحتفظ بوصفها هذا على الدوام، والأراضي المشاع والمراعي، وأراضي الدولة، والأرض الميتة أو غير المزروعة.

وبينما تشارك منطقة المغرب العربي المشرق العربي في تأثير قوانين الشريعة الإسلامية على نظم الحيازة والملكية، فقد لوحظ تأثرها البالغ أيضًا بالنظم القانونية التي بدأ العمل بها تحت الحكم الاستعماري الأوربي، والتي ساهمت في تعزيز حقوق الملكية الفردية بالإضافة للسماح للأجانب بتملك العقارات. أما في مرحلة ما بعد الاستقلال فقد عملت عدة دول على تأميم العقارات التي كانت مملوكة للأجانب سابقاً، مما ساهم في توفير مساحات واسعة تمت إضافتها للمخزون الاحتياطي العام.

ويشوب إجراءات التسجيل ونقل الملكية في جميع أنحاء العالم العربي تعقيدات بيروقراطية، وتعد الأكثر تكلفة في العالم، ولا يسبقها سوى منطقة جنوب الصحراء الأفريقية الكبرى.

وقد أدت صعوبة التوفيق بين الأطر التقليدية المعقدة لحقوق ملكية الأراضي، ورفض السلطات الاعتراف بعمليات التطوير للوائح المعتمدة والتعقيدات المتعددة لإجراءات التسجيل إلى عدم تسجيل نسبة كبيرة من العقارات تصل إلى ٩٠% من إجمالي العقارات في مصر، و٣٨% في سوريا. لكن شهدت قوانين الملكية تحسينات، فأجرت مصر تخفيضًا على قيمة التسجيل وجعلتها ثابتة، وتبلغ ٢٠٠٠ جنيه مصري، وألغت سوريا الملكية المشتركة في حلب ودمشق وحمص.

عليهما تشريعات البلدان العربية، وهما: نظام السجل الشخصي والسجل العيني، وتتفاوت قوتهما القانونية في إثبات الملكية العقارية، حيث يضفي الأول صفة رسمية على التعاملات العقارية، بينما يضفي الثاني الصفة الرسمية بالإضافة لسلامة الملكية.

وبسبب التعقيدات الفنية والقانونية السائدة في البلدان العربية المرتبطة بأنماط الملكية واكتسابها، فإن الحيازة المادية والقانونية تشكل أكثر أنماط السيطرة على الحقوق العينية للممتلكات في البلدان العربية خصوصًا في المناطق غير الحضرية أو قطاع كبير من المدن بسبب أوضاع التسجيل العقاري للممتلكات، ويعرف الفقه القانوني العربي الحيازة على أنها: "وضع مادي ينجم عن أن شخصًا يسيطر سيطرة فعلية على حق سواءً كان الشخص هو صاحب الحق أو لم يكن،

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

والسيطرة الفعلية على الحق تكون باستعماله عن طريق أعمال مادية يقتضيها مضمون الحق".

وعلى مستوى **حقوق العمل وممارسة الأعمال التجارية** : تشمل الحقوق المتصلة بالعمل، كما هي مُعرّفة في القانون الدولي لحقوق الإنسان، حق كل شخص في التمتع بظروف عمل عادلة ومواتية، بما في ذلك الحصول على أجور منصفة ومكافأة متساوية لدى تساوي ظروف العمل، وتكافؤ الفرص، ومكافأة تكفي لضمان عيش كريم للعمال وأسرهم وظروف عمل تكفل السلامة والصحة. وكذا تحديد معقول لساعات العمل والراحة بالإضافة إلى الحق في التنظيم، والحق في المساومة الجماعية، وتحظر أشكالاً من العمل مثل السخرة وغيرها من الممارسات الشبيهة بالرق، ويجب أن تكون جميع فرص العمل والأنشطة المولدة للدخل مقبولة من حيث النوعية، أي ملائمة ثقافيًا ومتفقة مع كرامة الفرد. كما يتطلب الحق في العمل أيضا إنشاء آليات أمان اجتماعي ملائمة وجيدة الإعداد لمواجهة حالات الأزمات.(٢٢)

ورغم أن التقارير المتخصصة مثل تقارير منظمة العمل العربية ترصد أن الدول العربية بذلت جهودًا كبيرة خلال السنوات الماضية لإيجاد فرص عمل جديدة في المنطقة العربية مما جعلها من أولى المناطق في العالم في استحداث وظائف جديدة، حيث أوجدت سنويًا ما يزيد على ثلاثة ملايين وظيفة جديدة، فقد خلصت أيضا إلى أن هذا الجهد غير كاف وغير متماثل بين البلدان العربية، وظلت المنطقة في عمومها محتفظة بأعلى معدلات البطالة بين مناطق العالم قاطبة، إذ يتجاوز معدل البطالة فيها ١٤%، كما ظلت المنطقة ذات المعدلات الأعلى في البطالة بين الشباب إذ يتجاوز هذا المعدل ٢٥%.(٢٣)

---

(٢٢) محسن عوض وآخرون، دراسة حول الروابط بين التمكين القانوني للفقراء والحقوق الاقتصادية والاجتماعية في العالم العربي، المنظمة العربية لحقوق الإنسان وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، القاهرة ٢٠١٠.

(٢٣) تقرير منظمة العمل العربية، القاهرة ٢٠١٠.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

ويخلص أحدث تقارير التنمية البشرية[٢٤] إلى نفس النتائج المتمثلة في تفاوت محدود في الأرقام وتركيز على الفئات، فيرصد أن معدل بطالة الشباب بلغ ٢٤% في العام ٢٠٠٩، ولا يزال يمثل أكثر من ضعف المعدل العالمي البالغ ١١,٩% في حين أن نسبة الشباب بين السكان العاطلين عن العمل كانت أكثر من ٥٠% بالنسبة لمعظم البلدان العربية، كما يرصد أيضًا أن النساء يحملن العبء الأكبر من البطالة والعمالة الهشة، إذ تتسم حصة النساء العاملات في وظائف غير زراعية بالانخفاض الشديد، حيث تقل عن ٢٠%، وهي النسبة الأدنى بين المناطق في العالم.

لكن لا تكمن المشكلة فحسب في ارتفاع نسبة البطالة في المنطقة العربية، لكن في نقص الحماية الاجتماعية للعاطلين أيضًا، وضعف الحماية القانونية لهم، وغيابها تمامًا عن بعض فئاتهم، وتقويض قدراتهم على التفاوض من خلال تقييد الحق في التنظيم النقابي، والحق في المفاوضة الجماعية، ويكشف موقف البلدان العربية من التصديق على اتفاقيات منظمة العمل الدولية عن عزوف واضح عن الانضمام إلى الاتفاقية رقم (٨٧) الخاصة بالحرية النقابية وحق التنظيم النقابي، إذ يزيد عدد الدول العربية المتخلفة عن الانضمام إلى هذه الاتفاقية الصادرة عام ١٩٤٨ عن النصف، يليها الاتفاقية الدولية رقم (٩٨) المتعلقة بحق التنظيم النقابي والمفاوضة الجماعية الصادرة عام ١٩٤٩، والتي يقارب عدد الدول المتخلفة عن الانضمام إليها الثلث، وكذلك الاتفاقية الدولية لحماية حقوق العمال المهاجرين وأفراد أسرهم.

كما أن عددًا كبيرًا من العاملين في القطاعين العام والخاص يعملون بعقود مؤقتة، وأحيانًا بدون عقود، وبذلك يعتبرون في حكم عمال اليومية، ومن ناحية أخرى هناك العديد من الأفراد المسجلين على أنهم موظفون توظيفًا كاملاً، وهم في حقيقة الأمر يقومون بأعمال متقطعة أو مؤقتة، هذا بالإضافة إلى الأعداد الكبيرة التي تعمل ضمن القطاع غير الرسمي (informal sector) الذي يزداد عدد

---

(٢٤) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير تحديات التنمية في الدول العربية : نحو دولة تنموية في المنطقة العربية، فبراير ٢٠١٢، صـ٥.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

العاملين فيه يومًا بعد يوم نتيجة ضعف وقصور الطاقة الاستيعابية للقطاع الرسمي بشقيه العام والخاص.[٢٥]

تحدى التوظيف في العالم العربي

تواجه المنطقة العربية تحديًّا رئيسًا في مجال توفير فرص العمل، فلكي تستطيع الدول غير الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي، بحلول عام ٢٠٣٠، الوصول إلى العمالة الكاملة ورفع مشاركة المرأة في قوة العمل إلى ٣٥% (وهو ما يقل بـــ١٥ نقطة مئوية عن المتوسط في المناطق النامية)، سوف يكون عليها أن تخلق ٩٢ مليون وظيفة، وهو ما يتطلب استثمار يقدر بـــ ٤،٤ تريليون دولار (بالأسعار الثابتة لعام ٢٠٠٥). ويعني ذلك أن متوسط القيمة السنوية للاستثمار اللازم تبلغ ٢٢٠ مليار دولار، أي ما يوازي ٥٠% تقريباً من الناتج المحلي الإجمالي لهذه البلدان في عام ٢٠٠٩، وبالنسبة للبلدان الأقل نمواً، فإن المعدل المطلوب للاستثمار أعلى من ذلك بكثير، حيث يصل إلى حوالي ١٠٠% من الناتج المحلى الإجمالي، وهو بذلك يتطلب بوضوح دعمًا خارجيًا كبيرًا لتحقيقه. ولمواجهة تحدي العمالة، تحتاج البلدان العربية إلى تبني سياسات للاقتصاد الكلي والقطاعي أكثر ملاءمة.

ويذهب تقرير التنمية العربية لعام ٢٠١١ إلى القول بأن معظم البلدان العربية، على الرغم من الركود العالمي، تمتلك الحيز المالي المحلي اللازم لتمويل التحول التنموي المطلوب. ومن هذا المنظار يجب ألاّ ينصب اهتمام سياسة الاقتصاد الكلي العربي على الحصافة أو الملاءمة المالية، وإنما إلى ضمان استخدام الحيز المالي على نحو يمكن من التعامل مع العقبات والاختناقات الملحة التي تحول دون توسع الأنشطة الاقتصادية.

ويطرح هذا السيناريو السؤال التالي: المجال المالي من أجل ماذا؟ فالأولوية الأولى، يجب أن تعطى إلى استخدام الاستثمارات العامة من أجل تسهيل نشاط الاقتصادات وتعزيزه في تلك القطاعات المنظمة ذات الإمكانية العالية لخلق فرص عمل لائق. وهو ما يسهم في دعم تنافسية الاقتصادية العربية، ويشجع على المزيد من الاستثمار في القطاعات الإنتاجية، بحيث يمكن ترجمة الفرصة الديمغرافية الموجودة حالياً، والمتمثلة في الحصة العالية من السكان في سن العمل، إلى نمو حقيقي.

(جاء هذا التقدير في سياق تقديرات لعدة سيناريوهات بعرضها الجدول(أ) المرفق)

تحديات التنمية العربية٢٠١١، تقرير: نحو دولة تنموية في العالم العربي

ورغم أن بعض الدراسات الخاصة بسياسات التشغيل لا تنظر إلى القطاع غير المنظم نظرة سلبية تمامًا لما يتيحه من فرص التشغيل[٢٦]، كما أن دراســات أخرى ترى أنه لا ينبغي النظر إلى العمل غير المنظم للإناث على أنه نقمة، حيث

(٢٥) د. محمود عبد الفضيل، إعمال وتفعيل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في العالم العــربي: إشــكاليات الواقع وإستراتيجيات العمل، ممدوح سالم (محرر)، كتاب الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عن أعمال الندوة العربية حول تفعيل العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، المنظمة العربية لحقــوق الإنســان، القاهرة ٢٠٠٣، صـــ٤٦.

(٢٦) د.نجلاء الأهواني، تحليل أوضاع سوق العمل وإطار الاقتصاد الكلي، بحث مقدم إلى النــدوة الوطنيــة الثلاثية عن سياسة التشغيل في مصر، القاهرة ١٦- ١٧ يناير ٢٠٠٥، صـــ٦.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

يتيح لهن -بفضل مرونته- تلبية التزاماتهن الأسرية والعمل في نفس الوقت، ولا يتطلب مستوى مرتفعًا من التعليم(٢٧)، إلا أنه يظل من منظور حقوق الإنسان يفتقر إلى الشروط المناسبة مثل: الاستقرار في العمل، والتأمينات، والحماية الاجتماعية، والسلامة والصحة المهنية.

تطبيقات المعايير الدولية بشأن العمل اللائق للعمالة في القطاع غير المنظم، والذين تصل نسبتهم إلى أكثر من ٧٥% في آسيا، وأكثر من ٥٠% في كل من إفريقيا وأمريكا اللاتينية(٢٨).

ولا يعني تأثر تطبيقات هذا المفهوم **في الواقع العربي** الاستسلام للصعوبات التي تكتنف مسار التمكين القانوني للفقراء، إذ يشهد العالم لحظة نادرة للعمل من أجل تعميق مفهوم التمكين القانوني للفقراء بغرض دعم حقوق الفقراء، والحق في التنمية معًا على المستويين العالمي والإقليمي.

فعلى المستوى العالمي تجري مراجعة لنمط التنمية كما سبقت الإشارة، بينما يشهد العالم العربي، انتفاضة احتجاجية غير مسبوقة اتخذت شكل الثورات أو الانتفاضات أو الحركات المطلبية، وامتدت من أقصاه إلى أدناه منذ منتصف ديسمبر/كانون أول ٢٠١٠، تتصل جملة وتفصيلاً بالحريات والحقوق الاجتماعية، ولم يتوقف النقاش أيضا عند مستوى حقوق الإنسان والمشاركة السياسية والعدالة الاجتماعية، بل امتد أيضًا إلى نمط التنمية السائدة والقانون ودور الدولة، وحقوق العمال والفقراء وغيرهم من الفئات المهمشة.

وفي سياق هذه اللحظة المفعمة بالتحديات، تجري إعادة النظر في الدساتير والقوانين والسياسات والإجراءات المختلفة. وينفتح النظام القانوني لفرصة سانحة لحقوق الفئات المهمشة والأكثر هشاشة، وفي مقدمتها الفقراء.

ويراكم العمل في هذا الاتجاه الإسهامات التي بدأها برنامج الأمم المتحدة

---

(٢٧) د.سعاد كامل رزق، السياسات المحفزة للتشغيل ونمو الإنتاجية في القطاع غير المنظم، بحث مقدم إلى الندوة الوطنية الثلاثية عن سياسة التشغيل في مصر، القاهرة ١٦- ١٧ يناير ٢٠٠٥، صـ٩ .

(٢٨) Extending the scope of application of labor laws to the informal economy, ILO, Geneva 2010

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

الإنمائي بسلسلة تقارير التنمية البشرية الدولية قبل عشرين عامًا، أو تلك التي أرساها بالتعاون مع فريق من المفكرين العرب المختصين قبل عشر سنوات بسلسلة تقارير التنمية الإنسانية العربية فحسب، بل تستفيد مما انطوت عليه هذه الإسهامات من مؤشرات مثل مؤشر الحرمان والمؤشر الإنساني، كما يتصل أيضًا بالإسهامات الأخرى التي أسهمت فيها كل منظمات الأمم المتحدة حول حقوق العمال، والعمال المهاجرين، وعمالة الأطفال وغيرها من القضايا التي يخاطبها العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

شروط نجاح مبادرات التمكين القانوني للفقراء

"ويتوقف نجاح مبادرات وإصلاحات التمكين القانوني على أرض الواقع على العديد من العوامل، بما في ذلك القيادة السياسية والتزام الحكومة فضلا عن غيرها من أصحاب المصلحة. وفي البدء تماما، يجب أن تهتدي عمليات التمكين القانوني بفهم دقيق للسياق الذي سيجري القيام بها من خلاله. ومن شأن تحليل السياق إدراك أي الإصلاحات هي المطلوبة أكثر، وما هي المخاطر التي تحملها والتحديات التي يجب أن تتغلب عليه. وتحليل العوامل الأساسية، التي من قبيل البنية الاجتماعية والثقافية المحلية، والسياق الاقتصادي، وخصائص الدولة، بالإضافة إلى مدى عدم النظامية القانونية والسياسية والاقتصادية، يعد أمرا حاسما في وضع تقدير لما يكتنف ذلك من تعقيدات ولتجنب الوقوع في العديد من عثرات الإصلاح."

(تقرير الأمين العام للأمم المتحدة "التمكين القانوني للفقراء والقضاء على الفقر" الدورة ٦٤ البند ٥٨ القضاء على الفقر وقضايا إنمائية أخرى، في ١٣ يوليو/تموز ٢٠٠٩)

* * *

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

التمكين القانوني للفقراء ومقاربات الحد من الفقر

يجد مفهوم التمكين القانوني للفقراء جذوره في سياق تطور مقاربات الحد من الفقر، وهي مقاربات انشغلت بها العديد من المؤسسات الدولية من منظـــورات مختلفة.

مقاربة النمو الاقتصادي للحد من الفقر

وقد جاءت أبرز هذه المقاربات من جانب مؤسسات بريتون وودز (البنك الدولي وصندوق النقد الدولي) وتقوم على التخفيف من الفقر فـــي ســـياق النمـــو الاقتصادي القائم على اقتصاديات السوق الحر. وتفترض أن ارتفاع معدل النمـــو الاقتصادي سيؤدي إلى خفض الفقر وارتفاع نمو إنفاق الفرد.

وابتدعت مؤسسات "بريتون وودز" برامج للإصلاح الاقتصادي تمحورت حول تحقيق الكفاءة الاقتصادية في تخصيص الموارد في الدول المستقبلة للعـــون الإنمائي، ومن ثم تحقيق معدلات نمو اقتصادية مرتفعة، وكانت تأمـــل أن يترتـــب على معدلات النمو المرتفعة في الدول النامية انخفاض الفقر فيها، إلا أن الـــشواهد التجريبية في عدد كبير من الدول النامية، أوضحت أن النمو المأمول لم يتحقـــق، وأن الواقع الاجتماعي لتطبيق البرامج الاقتصادية الموصى بها جاء سلبيًا للغايـــة بمختلف مقاييس الفقر، وقد ترتب على مثل هذه الشواهد التجريبية أن أطلق علـــى حقبتي الثمانينيات والتسعينيات من القرن الماضـــي وصـــف "الحقـــب الـــضائعة للتنمية"[٢٩].

(٢٩) **د.علي عبد القادر علي**، النمو الاقتصادي المحابي للفقراء، جسور التنمية، المعهـــد العـــربي للتخطـــيط بالكويت، العدد ٨٢، إبريل/نيسان ٢٠٠٩.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

وقد عبّر المجتمع الدولي في صياغته للأهداف الإنمائية للألفية في ٢٠٠٥ عن محورية الإقلال من الفقر كهدف إستراتيجي للتنمية في الدول النامية، وعن اعتماد نصيب أفقر ٢٠% من السكان في الإنفاق الاستهلاكي كأحد المؤشرات التي يمكن من خلالها الحكم على التقدم المحرز تجاه تحقيق الهدف الإستراتيجي. ويعكس اختيار مثل هذا المؤشر اهتمام المجتمع الدولي في البحث العلمي حول طبيعة النمو الاقتصادي الذي من شأنه إفادة الفقراء بنسب تفوق استفادة غير الفقراء، وتطوير مؤشرات تتيح الحكم على هذه الطبيعة، وساهم البنك الدولي في هذه الجهود البحثية، وتراكمت بشكل سريع منذ العام ٢٠٠٠ تحت عنوان النمو المحابي للفقراء.

مقاربة الاستهداف الجغرافي للفقر

تعتمد هذه المقاربة على تحديد المناطق التي يتمركز فيها وجود الفقراء، وتحويل الدعم لهم بشكل مباشر دون غيرهم. وقد بدأ التحول إلى سياسيات الاستهداف ابتداءً من مطلع التسعينيات بسبب التوجه الأيديولوجي نحو السوق وبرامج التكيف الذي تبنته الدول النامية بدفع من المؤسسات المالية العالمية. ويتميز الاستهداف الجغرافي بتوافر معيار واضح لتحديد السكان المستهدفين، والتخلص من مشكله محدودية المعلومات التي تعوق برامج الاستهداف، وسهولة إدارة البرنامج بواسطة السلطة المحلية وأجهزة الدولة ومتابعته، وإمكانية دمجه مع أشكال أخرى من الاستهداف مثل استهداف الأفراد أو الأسر المعيشية للوصول إلى المستحقين، وعدم اقتصار أدوات الاستهداف الجغرافي على التحويل النقدي وحده، بل تمتد إلى أشكال متنوعة من وسائل دعم الأفراد.

لكن رغم هذه الميزات، فإن هذه المقاربة لا تضمن الوصول إلى الفقراء، لأن المؤشرات والمعايير التي يحدد على أساسها الفقر قد لا تكون معبرة تماماً عن الفقراء وبالتالي يتسرب الدعم لغير الفقراء، كما يؤدي الاستهداف بالضرورة إلى توليد قطاعين أحدهما مَعني بالفقراء ويمول من قبل الدولة، والثاني معني بالثروة ويقدم بواسطة القطاع الخاص ويؤدى ذلك إلى نمط واضح من الاختلاف في الخدمات، إذ تصبح الخدمات التي تقدم للفقراء بشكل حصري فقيرة. كما يترتب

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

عليها أيضا أنماط من التمييز، حيث يستفيد الفقراء في المناطق المستهدفة أكثر من غيرهم من الفقراء في المناطق غير المستهدفة(٣٠).

وقد شهدت العديد من البلدان العربية تجارب الاستهداف الجغرافي للفقراء، وجرت قراءات نقدية لها. وقد توقف الدليل بصفة خاصة عند التجربة المصرية فيما عرف بمشروع "الألف قرية" الذي أطلقه نظام الرئيس الأسبق حسني مبارك لعدة أسباب، أولها: أن المرحلة الأولى للتجربة قد اكتملت، وثانيها: أن حكومة ما بعد الثورة قد تبنت استئناف المشروع، وثالثها: أن أحد الباحثين المشاركين في البرنامج وفّر قراءة نقدية متميزة للبرنامج من داخله لامست الإشكالية الواقعية دون رتوش، وخلاصتها: أن اختيار القرى تأثر بالاعتبارات السياسية أكثر من الواقع الاقتصادي- الاجتماعي بالقرى المستهدفة، كما تأثر الاختيار بنفوذ القوى المحلية، وبُني على معلومات غير صحيحة، واستهدف أحياناً قرى غنية حتى تظهر نجاح المشروع، ولم تراع في إنشاء المساكن احتياجات الفلاحين المستفيدين، حيث بنيت في أماكن بعيدة عن الحقول، وتمت مشروعات الإسكان في شكل شقق في مبان سكنية تغافلت عن نمط حياة الفلاحين المعيشية.

مقاربة النمو الاقتصادي المحابي للفقراء

وينطلق مفهوم النمو الاقتصادي المحابي للفقراء من قاعدة استفادة الفقراء من النمو بطريقة نسبية تفوق استفادة غير الفقراء، وفي مثل هذا "السيناريو" فإن درجة عدم المساواة تنخفض خلال فترة النمو الاقتصادي.

وفي إطار تطبيق هذا المفهوم خلصت دراسات متخصصة مهمة إلى أن هناك شواهد تطبيقية توضح أن الدول العربية قد حققت مثل هذا النمو خلال الفترة ما بين ١٩٦٥- ١٩٩٥، وقد أوضح البنك الدولي أن مرد ذلك يكمن في طبيعة العقود الاجتماعية التي نظمت العلاقة بين الأنظمة الحاكمة وشعوبها، والتي تميزت بعدد من الملامح التنموية كان من أبرزها "تغليب اعتبارات العدالة" وإعادة توزيع

(٣٠) صقر النور، نقد برنامج الاستهداف للفقر: دراسة حالة لقرية مستهدفة في صعيد مصر، في (حبيب عائب – رأي بوش (تحرير) التهميش والمهمشون في مصر والشرق الأوسط) دار العين للنشر، القاهرة ٢٠١٢. صـ صـ ٢٣٥ – ٢٥٨.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

الثروة في السياسات الاقتصادية والاجتماعية. واعترف البنك الدولي بأن الفترة من ١٩٦٥ – ١٩٩٥ التي أعقبت تأسيس هذه العقود الاجتماعية قد شهدت معدلات متميزة وغير مسبوقة في النمو الاقتصادي والتنمية الاجتماعية. كما حققت تلك العقود الاجتماعية انخفاضات في مستويات الفقر، وعدم التساوي في توزيع الدخل. وإن كان البنك الدولي قد لاحظ أن العقود الاجتماعية التي حققت هذه الإنجازات قد بدأت تعاني من الإجهاد خلال النصف الثاني من ثمانينيات القرن الماضي مما ترتب عليه أزمات اقتصادية كبيرة حدت بمعظم حكومات المنطقة إلى تبني برامج الإصلاح الهيكلي.

وقد ركزت برامج الإصلاح الهيكلي على عملية تحقيق كفاءة استغلال الموارد؛ ومن ثم تحقيق معدلات نمو اقتصادية مرتفعة بغض النظر عما يحدث في مجال توزيع الدخل. وباستخدام معلومات حديثة كعينة من الدول العربية منذ منتصف تسعينيات القرن الماضي وحتى العام ٢٠٠٥، أوضحت الدراسة أن النمو الذي شهدته دول العينة لم يكن محابياً للفقراء، واستخلصت من هذه النتيجة سؤالا إستراتيجيًا حول ما إذا كان ينبغي على الدول العربية إعادة النظر في طبيعة السياسات التنموية التي طبقتها في إطار برامج الإصلاح الاقتصادي التي تبنتها[٣١].

مقاربة التنمية البشرية في مكافحة الفقر

يتبنى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مفهومًا للفقر أوسع نطاقًا من مجرد الافتقار إلى الدخل، ويعتبره حرماناً يتخذ أبعادًا كثيرة. وعَرّف تقرير التنمية البشرية للعام ١٩٩٧ الذي تناول الفقر، بأنه: حرمان من الأشياء القيمة التي يستطيع الفرد أن يفعلها أو يكونها. ونحت مصطلح الفقر البشري لتمييز هذا الحرمان الواسع النطاق عن فقر الدخل الأضيق نطاقًا، والذي يمثل تعريفًا تقليديًا يقتصر على أوجه الحرمان من حيث الدخل أو الاستهلاك.

---

(٣١) المصدر نفسه صـ صـ ١١ – ١٤.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

وترتكز التنمية البشرية على توسيع القدرات المهمة لجميع الأشخاص، والتي يصادر الافتقار إليها الخيارات الأخرى، ويركز الفقر البشري على الافتقار لهذه القدرات ذاتها، وهي أن يعيش المرء حياة مديدة صحية وخلاقة، وأن تكون لديه معارف، وأن يتمتع بمستوى معيشي لائق بالكرامة، وباحترام الذات واحترام الآخرين.

وتشير تحليلات تقارير التنمية البشرية فيما يتعلق بإستراتيجيات التنمية البشرية والقضاء على الفقر والنمو الاقتصادي الموالي للفقراء الصادرة في الأعوام ١٩٩٢ ، ١٩٩٣ ، ١٩٩٦ ، ١٩٩٧ إلى ستة عناصر تعتبر محورية للتعجيل بالقضاء على الفقر وإعمال حقوق الإنسان[٣٢] وهي:

١- السعي لتحقيق نمو اقتصادي موال للفقراء.

٢- إعادة تشكيل الميزانيات، فتوفير نفقات كافية وغير تمييزية لاهتمامات حقوق الإنسان، لا سيما الخدمات الاجتماعية الأساسية يستلزم إعادة النظر في الأولويات وإزالة التمييز ضد أشد الناس حرماناً .

٣- كفالة المشاركة، فالفقراء لهم الحق في مشاورتهم بشأن القرارات التي تمس حياتهم، وهذا يتطلب توسيع المساحة السياسية لإتاحة الفرص لسماع صوت الفقراء والمدافعين عنهم.

٤- حماية الموارد البيئية ورأس المال الاجتماعي للمجتمعات المحلية الفقيرة، فالبيئة والشبكات الاجتماعية تمثل موارد يعتمد عليها الفقراء لتدبير رزقهم والإفلات من الفقر.

٥- إزالة التمييز ضد المرأة، وضد الأقليات، ويلزم ذلك إجراء إصلاحات اجتماعية لتحقيق ذلك.

٦- كفالة حقوق الإنسان في القانون، فالتشريعات تمثل جانبًا حيويًا من جوانب حقوق الإنسان، ويلزم أن تنعكس هذه الالتزامات القانونية في السياسات الاقتصادية وغيرها من السياسات.

---

(٣٢) تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠٠٠، حقوق الإنسان والتنمية البشرية، الطبعة العربية صـ صـ ٨٦ - ٨٧

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

وضاعف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في أواخر التسعينيات جهوده من أجل دمج حقوق الإنسان في التنمية، وعقد ندوة موسعة لهذا الغرض بمشاركة المنظمة العربية لحقوق الإنسان، أسفرت عن برنامج طموح، تم تنفيذه بمشاركة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمفوضية السامية لحقوق الإنسان والمنظمة العربية لحقوق الإنسان طوّر العديد من الأسس الفكرية لهذا البرنامج، وأصدر عددًا من الكتب المهمة أبرزها: "الدليل العربي لحقوق الإنسان والتنمية"(٣٣)، وقد أخذ هذا المشروع زخمًا بتزامنه مع تصاعد الدعوة للإصلاح التي انطلقت في بدايات الألفية وأثارت جدلاً واسعًا حول الإصلاح السياسي والاقتصادي والاجتماعي في العالم العربي.

كذلك خصص برنامج الأمم المتحدة الإنمائي تقريره في العام ٢٠٠٠ للدمج بين حقوق الإنسان والتنمية، وتحديد العلاقة بين التنمية البشرية وحقوق الإنسان، وأكد بوضوح على أن حقوق الإنسان ليست كما كان يقال أحيانًا "جائزة التنمية" بل هي بالأحرى حيوية لتحقيقها. وفيما يخص تمكين الفقراء في كفاحهم ضد الفقر، استخلص التقرير من الخبرة التاريخية أنه إذا كان إحراز تقدم سريع فيما يتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ممكنًا حتى بدون المجموعة الكاملة من الحقوق المدنية والسياسية، فإن حجب الحقوق المدنية والسياسية لا يساعد مطلقًا على تحقيق هذا التقدم السريع، بل العكس هو الصحيح، لأن الحقوق المدنية والسياسية تمكن الفقراء من المطالبة بحقوقهم الاقتصادية والاجتماعية، أي بحقهم في الحصول على الغذاء وحقهم في الحصول على مسكن، وحقهم في الحصول على الرعاية الصحية، وحقهم في الحصول على عمل لائق، وحقهم في الضمان الاجتماعي، وهذه الحقوق تمكنهم من المساءلة عن خدمات عامة جيدة. وعن سياسات عامة موالية للفقراء، وعن عملية تشاركية شفافة تكون مفتوحة لسماع آرائهم.

وقد واصلت تقارير التنمية البشرية ضخ المعارف المتعلقة بالتنمية، وتقديم ابتكارات قياس عدم المساواة والفقر تُحدث تأثيرًا واسع النطاق في قياس حجم الفقر

(٣٣) محسن عوض (محرر) الدليل العربي لحقوق الإنسان والتنمية.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

ودقته[٣٤]، لكن ظلت محكومة بعاملين، أولهما: رفض الدول في الأمم المتحدة إدماج الحريات في هذه التقارير، وثانيهما: إصرارها على إبداء الرأي فيها، مما وضعها تحت سقف رؤية الدول لنمط التنمية التي تنطلق من آليات السوق ومفاهيم العولمة.

لكن اعتبارًا من العام ٢٠٠٢ حدث تغييران مهمان في تفاعل برنامج الأمم المتحدة مع الفكر التنموي، أولهما: رعاية إصدار سلسلة تقارير التنمية الإنسانية من جانب المفكرين العرب، التي أَثْرَت الفكر التنموي بحيز الاستقلالية الذي انتزعته، فأضافت أبعاد الحرية وغيرها لرؤية التنمية، وقد أصدر منها خمسة مجلدات أثارت نقاشًا اجتماعيًا مهمًا.

أما المتغير الثاني فقد جاء في ضوء الثورات والانتفاضات وتصاعد الحركة المطلبية العربية بالإصلاح، وأسقط لأول مرة "التابو" الحاكم لرؤية التنمية، وكانت رسالته الرئيسة أن الدول العربية تحتاج إلى "نموذج جديد للتنمية".

مقاربة دمج حقوق الإنسان في إستراتيجيات الحد من الفقر

واستطرادًا لجهود الأمم المتحدة في الدمج بين حقوق الإنسان والنهج القائم على الحقوق ومكافحة الفقر أصدرت المفوضية السامية لحقوق الإنسان إطارًا مفاهيميًا في العام ٢٠٠٤ حول "حقوق الإنسان والحد من الفقر". استهدف الإجابة عن التساؤل المحوري عن العلاقة بينهما، وخلص إلى أن العمل من أجل الحد من الفقر يتأسس على قاعدة الحقوق والالتزامات القانونية، لا على قاعدة الإحسان أو إمكانية تحقيق الرفاه.

وأكد على أن مقاربة حقوق الإنسان تحدد بشكل صارم أسس العمل المفترض من الاقتصاديين وصناع السياسات، والحاجة لتوجيه انتباههم إلى الفئات الأكثر حرمانًا وتهميشًا، وخاصة هؤلاء الذين جرى إقصاؤهم من خلال التمييز ضدهم، وذلك عبر الاعتبار لصوتهم السياسي وضمان حقهم في الوصول إلى المعلومات

(٣٤) تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠١٠ الطبعة العربية، ابتكارات في قياس عدم المساواة والفقر صـ صـ ٨٥ – ١٠١.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

بشأن العملية التنموية، فالمشاركة السياسية في التنمية. تُشكِّل مسألة حقوق أكثر من كونها امتيازات، وتشمل بوضوح المحاسبة وتمكين الناس كفاعلين في التنمية[٣٥].

وقد كان هذا الإطار المفاهيمي أساسًا لبلورة مجموعة المبادئ التوجيهية لنهج يرتكز على حقوق الإنسان يتبع في إستراتيجيات الحد من الفقر[٣٦]، انطلق من أن الحد من الفقر ليس ممكناً بدون التمكين القانوني للفقراء. ويدور النهج المرتكز على حقوق الإنسان بشأن الحد من الفقر أساسًا حول هذا المفهوم.

منهج التنمية القائمة على حقوق الإنسان
Human Rights Based Approach

هو إطار مفاهيمي لعملية التنمية البشرية التي ترتكز على المعايير الدولية لحقوق الإنسان، ويساعد على ديمومة واستقرار العمل التنموي من خلال تمكين الناس بأنفسهم – وخاصة الفئات الأضعف – من المشاركة في صنع السياسات ومحاسبة المسئولين إذا ما أخطئوا في أداء واجباتهم، ويهدف لتعزيز وحماية حقوق الإنسان عبر البحث في عوامل اللامساواة الكامنة في قلب المشكلات التنموية لكي تحد من الممارسات التمييزية ومن التوزيع غير العادل للسلطة والذي من شأنه أن يعطل التقدم التنموي.

ورغم أنه لا يوجد تعريف محدد متفق عليه لهذا المنهج، فقد اتفقت وكالات الأمم المتحدة على أن يتضمن ثلاث سمات رئيسة وهي: أن يكون الهدف الرئيس عند صياغة سياسات وبرامج التنمية هو احترام معايير حقوق الإنسان كما عرفتها المواثيق الدولية من حيث عالميتها وتداخلها وعدم قابليتها للتجزئة والتفاضل، وأن يحدد أصحاب الحقوق (واستحقاقاتهم) وبالمقابل من تقع عليهم الواجبات (والتزاماتهم) وأن يعمل على تعزيز قدرات أصحاب الحقوق لتقديم مطالبهم، وحاملي الالتزامات للوفاء بواجباتهم، وأن تقود المبادئ والمعايير النابعة عن مواثيق حقوق الإنسان الدولية كل أوجه التعاون الإنمائي ووضع البرامج في كل المجالات وفي كل مراحل صياغة البرامج.

وتحصي المفوضية السامية لحقوق الإنسان سبع مزايا كقيمة عملية لهذا النهج هي: أنه يتيح تسليط الأضواء على حقوق المهمشين والمستبعدين، والذين تكون حقوقهم أكثر عرضة للانتهاك، وأنه يأخذ في اعتباره رؤية شاملة لبيئة التنمية تشمل الأسرة والمجتمع، والمجتمع المدني والسلطات المحلية والوطنية، وأطر العمل الاجتماعية والسياسية والقانونية التي تحدد العلاقة بين هذه المؤسسات وما يترتب عليها من مطالب وواجبات ومسئوليات، وأنه يساعد الدول على ترجمة التزاماتها المنبثقة عن المواثيق الدولية إلى نتائج قابلة للتحقيق في إطار زمني محدد، وأنه يساهم في ضمان أن تأخذ المشاركة والعمليات الديمقراطية طابعًا مؤسسيًا، وأنه يعزز الشفافية والمساءلة، كما يدعم الرقابة على تنفيذ الدولة لالتزاماتها بالاستناد إلى التوصيات الصادرة عن لجان حقوق الإنسان التعاهدية.

---

(٣٥) Human rights and poverty Reduction, Conceptual Paper, OCHR

(٣٦) "المبادئ العامة والمبادئ التوجيهية لنهج يرتكز على حقوق الإنسان يتبع في إستراتيجيات الحد من الفقر، مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان : E/CN.4/2006/59 260307 270407 (A) GE.06-45020

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

وتذهب هذه المبادئ التوجيهية إلى أن الطريقة الأكثر أهمية التي يحـــدث بها التمكين في هذا الصدد هي الأخذ بمفهوم الحقوق نفسه. فمتى أخذنا بهذا المفهوم في سياق رسم السياسات لا يصبح الأساس المنطقي للحد من الفقر مستمدًا فقط من حقيقة أن الناس الذين يعيشون في حالة فقر لديهم احتياجات، بل من حقيقة أن لهـــم حقوقًا واستحقاقات تؤدي لنشوء التزامات قانونية تقع على الآخرين أيضًا، وهكـــذا يضيف المنظور المتعلق بحقوق الإنسان المشروعية إلى الطلب المتعلق بجعل الحد من الفقر الغاية الرئيسة من عملية رسم السياسات.

ويوجه المنظور المرتكز على حقوق الإنسان الانتباه إلى أن الفقر يَعنِـــي عدم إعمال حقوق الإنسان، بحيث يكون اعتماد إستراتيجية للحد من الفقـــر لـــيس مجرد أمر مرغوب فيه، بل هو أمر إلزامي على الدول التي قامت بالتصديق على صكوك حقوق الإنسان الدولية.

وعلى عكس النُهج السابقة بشأن الحد من الفقر يعلق النَهج المرتكز علـــى حقوق الإنسان الأهمية على العمليات التي تمكن من تحقيق الغايات الإنمائية بأكثر مما يعلقه على الغايات ذاتها، وهو ما يؤكد بصورة خاصة على أهمية المـــشاركة النشطة من جانب الفقراء في صياغة إستراتيجيات الحد من الفقر وفي تنفيذها وفي رصدها، كذلك فإنه يوجه الانتباه إلى أن المشاركة قِيمَة ليس فقـــط بوصـــفها أداة لتحقيق غايات أخرى، بل بوصفها حقًا إنسانيًا ينبغي إعماله بذاته.

ولا يكفي أن يشترك الفقراء فقط في عملية صنع القرارات، بل يجـــب أن يكونوا قادرين على المشاركة على نحو هادف وفعال، ولضمان تحقيق ذلك يتعين تلبية مجموعتين من الشروط المسبقة، أولها: أن المشاركة الفعالة تتطلب أكثر من ممارسة الديمقراطية الانتخابية، إذ يلزم وجود آليات وترتيبات مؤســـسية محـــددة يُمكّن عن طريقها الفقراء من الاشتراك بصورة فعالة في المراحل المختلفة لعملية صنع القرار، وثانيهاً: أنه يجب تمكين الفقراء أنفسهم لجعل اشتراكهم هذا فعـــالاً. وسيعتمد هذا التمكين في جانب منه على تحقيق درجة دنيا من الأمن الاقتـــصادي بدونها يكون من غير المحتمل للفقراء أن يتمكنوا من التغلب على الهياكل القائمـــة التي تديم وضعهم.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

ويتطلب التمكين كذلك بذل جهود متزامنة للنهوض بطائفة من حقوق الإنسان الأخرى، فعلى سبيل المثال إذا كان للفقراء أن يشاركوا بصورة هادفة في تصريف الشئون العامة فيجب أن يكون لهم الحق في تنظيم أنفسهم دون قيود (الحق في تكوين الجمعيات)، والاجتماع دون عائق (الحق في الاجتماع)، وقول ما يشاءون دون ترهيب (حرية التعبير)، ومعرفة الحقائق ذات الصلة بالموضوع (الحق في المعلومات)، وفضلاً عن ذلك يجب السماح لهم بتلقي الدعم من منظمات المجتمع المدني المتعاطفة (بما في ذلك وسائط الإعلام) التي قد تكون قادرة على مناصرة قضيتهم. ولكي يحدث ذلك يجب على الدولة إنشاء الإطار القانوني والمؤسسي الضروري الذي يمكن للمجتمع المدني المستقل أن يزدهر في ظله.

كذلك فإن هذا النهج يؤكد على مساءلة واضعي السياسات وغيرهم ممن يكون لأعمالهم تأثير على حقوق الناس، فالحقوق تنطوي على واجبات، كما أن الواجبات تتطلب المساءلة؛ ولذلك فإن إحدى السمات المتأصلة في هذا النهج هي أن المؤسسات والترتيبات القانونية والإدارية لضمان المساءلة تدخل في صميم أي إستراتيجية للحد من الفقر.

كذلك تفيد هذه الإستراتيجية في أن يصبح الحد من الفقر مسئولية مشتركة، فبينما تكون الدولة هي المسئولة في المقام الأول عن إعمال حقوق الإنسان للناس الذين يعيشون في كنفها، يكون أيضا على الدول الأخرى والجهات الفاعلة غير التابعة للدول مسئولية الإسهام في إعمال حقوق الإنسان أو على الأقل مسئولية عدم انتهاكها.

مقاربة الأهداف الإنمائية للألفية للحد من الفقر[٣٧]:

مع اقتراب نهاية الألفيّة الثانية، أدركت الهيئات الدوليّة أن الألفية الجديدة بالنسبة إلى جماهير غفيرة من الناس، ستماثل سابقتها من حيث افتقارها إلى الأمل، وابتلاؤها بالأمراض والحروب، ومعاناتها الجوع والعطش، فكان إعلان الألفيّة

(٣٧) تتوافر العديد من الدراسات والبحوث والبيانات على موقع الأمم المتحدة المخصص للأهداف الإنمائية للألفية.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

بمثابة "قرار العام الجديد" على الصعيد العالمّي،تحركه رؤية لعالم تتجسّد فيه، على أرض الواقع، المبادئ التأسيسية وميثاق الأمم المتحدة، وقد تبنّى الإعلان زعماء ١٨٩ من البلدان الأعضاء، بمن فيهم رؤساء الدول أو الحكومات.

وتتضمن هذه الرؤية، احترام حقوق الإنسان والحريّات الأساسيّة وحُكم القانون والحُكم الرشيد وجعل حقّ التنمية واقعًا ملموسًا بالنسبة إلى الجميع ومعونات تنمويّة أكثر سخاء والتنمية المستدامة، مع اهتمام خاصّ بالدول والشعوب الأكثر احتياجاً، وبمبادئ معيّنة توجه مسار العلاقات الدوليّة، منها: الحرية والمساواة والتضامن والتسامح والمسئولية المشتركة. وتم تبنّي الوثيقة دونما تصويت، ويعني ذلك أن المجتمع الدولّي قد صادق بالإجماع على الإعلان، لكن يعنى أيضاً على أنّها لم تعَدَّ وثيقة ملزمة من الوجهة القانونيّة.

ولو تركت تلك الأهداف على هذا النحو، لما حقّقت أكثر ممّا حققته ألاف القرارات الصادرة خلال العقود الماضية منذ إعلان ميثاق الأمم المتحدة عام ١٩٤٥ والإعلان العالمّي لحقوق الإنسان عام ١٩٤٨. وكان من الحكمة إدراك الجميع للحاجة إلى بذل المزيد من الجهود لحمل الدول وشعوبها على تبنّي التزامات وتصوّرات محدّدة، واستقر الرأي على وضع منظومة من الغايات في إطار زمني محدّد بحيث يمكن التأكد من أن تلك الأهداف قد تحققت، أو تبيّن مواطن القصور في أداء دول العالم في ذلك المجال.

الأهداف والغايات الإنمائيّة للألفيّة:

انتزعت من الإعلان، الحافل بالعبارات البليغة عن حقوق الإنسان والعدالة، سلسلة من الأهداف الأكثر تحديداّ. وقد أعيدت صياغتها على النحو التالي:

١. القضاء على الفقر المدقع والجوع.
٢. تحقيق التعليم الابتدائي الشامل.
٣. تعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة.
٤. خفض معدّلات وفيات الأطفال.
٥. تحسين الصحة الإنجابيّة.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

٦. مكافحة فيروس نقص المناعة المكتسبة "الإيدز" والأمراض الأخرى.
٧. ضمان الاستدامة البيئيّة.
٨. إقامة شراكة عالميّة من أجل التنمية.

والواقع أن هذه الأهداف تتفاعل في ما بينها، ويمكن اعتبار جميع الأهداف من ٢ إلى ٨ وسائل لتحقيق الهدف الأول[٣٨] وهو الحد من الفقر فمعظم هذه الأهداف إما نتيجة للفقر أو سبباً له، أو تؤثر أو تتأثر بقضايا الفقر، فكيف كان أداء العالم العربي من هذه الإستراتيجية.

أداء العالم العربي في هدف الحد من الفقر:

تحدد الأهداف الإنمائية للألفية هدف القضاء على الفقر المدقع والجوع إلى النصف خلال الفترة بين عامي ١٩٩٠، ٢٠١٥ ويوضح التقرير العربي للأهداف الإنمائية الصادر عن الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية في سبتمبر/أيلول ٢٠١٣ النتائج التالية[٣٩]:

- بمعيار من يقل دخلهم عن ١,٢٥ دولار في اليوم أحرزت المنطقة انخفاضًا نسبيًا في الفقر المدقع حتى العام ٢٠١٠ إذ بلغت هذه النسبة في المنطقة العربية ٤,١% بعد أن كانت ٥,٥% في العام ١٩٩٠ بفضل التقدم الذي كانت قد أحرزته الأردن وسوريا ومصر، لكن تشير البيانات والتوقعات العائدة للعام ٢٠١٢ إلى أن الفقر المدقع قد يتجاوز الآن المستوى الذي كان عليه ١٩٩٠ ويصل إلى ٧,٤%. ورغم أن نسبة الأشخاص الذين يعيشون في فقر مدقع في المنطقة العربية كانت من أقل النسب المسجلة في مناطق نامية أخرى في الفترة نفسها فقد سجلت المنطقة أقل قدر من التقدم بين ١٩٩٠، ٢٠١٠ مقارنة بما سجلته المناطق النامية الأخرى باستثناء جنوب الصحراء الأفريقية الكبرى.
- واستنادًا إلى خطوط الفقر الوطنية يتضح أن معدل الفقر في المنطقة العربية ارتفع من ٢٢,٧% في عام ١٩٩٠ إلى ٢٣,٤% في عام ٢٠١١ على إثر

(٣٨) ياش غاي، جل كوترك، إعلان الألفية والحقوق والدساتير، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، صـــ ٥.
(٣٩) الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية، التقرير العربي للأهداف الإنمائية: مواجهة التحديات ونظرة لما بعد ٢٠١٥.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

الزيادة التي سجلتها أقل البلدان نموًا في العالم العربي ومجموعة بلدان المشرق ومجموعة بلدان المغرب.

- واستنادًا إلى مقياس "انحدار خطوط الفقر" التي تعد أكثر واقعية لحالة الفقر، فإن معدل الفقر في المنطقة العربية يجعلها المنطقة الوحيدة التي لم تشهد أي تغيير يذكر لحالة الفقر على الرغم مما سجلته من نمو في الدخل بلغ معدله السنوي ٢% وتعد مصر أوضح مثال على ذلك.
- كذلك أدى عدم المساواة في الدخل وفى غير الدخل إلى تقويض المكاسب الإنمائية في المنطقة، إذ تزايدت البطالة ولا سيما بطالة الشباب والنساء وواجهت بعض البلدان أسوأ النتائج من جراء اتساع الفوارق.

ماذا بعد عام ٢٠١٥

مع بدء العد التنازلي للموعد النهائي لأهداف الإنمائية للألفية، بدأت المداولات العالمية والوطنية بشأن وضع إطار لخطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥، وأنشأت منظومة الأمم المتحدة فريق خبراء للتحضير لهذه الخطة مهمته المباشرة هي رسم رؤية مشتركة يسترشد بها لوضه الخطة وقدم الفريق أول تقرير له في يونيو/حزيران ٢٠١٣ وفيه خمس تحولات منشودة لخطة لما بعد عام ٢٠١٥ وهى : عدم إقصاء أحد؛ والتعهد بالتنمية المستدامة؛ وتحويل الاقتصادات لخلق فرص العمل وتحقيق النمو الشامل؛ وبناء السلام ومؤسسات فعالة ومنفتحة ومسؤولة أمام الجميع؛ وبناء شراكة عالمية جديدة، ويدعم هذه العناصر الخمسة ١٢ هدفًا محددا[٤٠]. (انظر الإطار رقم "٧")[٤١]

ويدور النقاش على مختلف المستويات حول عدد من القضايا المهمة أبرزها :

- الربط بين الأهداف العالمية والخطط والأولويات الوطنية بشكل أفضل، وذلك بإفساح المجال أمام البلدان لتحديد الأهداف بينها ثم تقييم هذه الأهداف على الصعيد الإقليمي والتوافق عليها على الصعيد العالمي. فعندما يجرى اختيار

---

(٤٠) المصدر نفسه، صـــ ٥٧.

(٤١) لمزيد من التفصيل انظر الإطار رقم ٧ صـــ

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

الغايات على المستوى الوطني تكتسب مزيدًا من الشرعية ويمكن مساءلة الحكومات عليها.

- مراعاة التحديات الوطنية في المنطقة العربية والتي كانت المبررات لاندلاع الاضطرابات الاجتماعية، ومتطلبات عملية التنمية بإصلاح العقد الاجتماعي بما في ذلك إعادة تصميم وتعديل النموذج الاجتماعي والنموذج الاقتصادي ونموذج الحكم.
- وفي النموذج الاجتماعي ينبغي أن يستند على أساس المواطنة ويتجاوز الولاءات الفرعية.
- وفي النموذج الاقتصادي ينبغي أن يعتمد على نهج شامل ومتعدد الإبعاد يقوم على القطاعات الإنتاجية التي تولد فرص العمل المستدامة واللائقة، ورسم السياسات التي ترتكز على إعادة التوزيع العادلة بما فيها الضرائب وتوفير الخدمات.
- وفي نموذج الحكم ينبغي أن يعتمد على الديمقراطية وحقوق الإنسان وإعادة النظر في دور الدولة لكي تسعى إلى حماية حقوق المواطنين.
- كما ينبغي أن يكون إنهاء الاحتلال هدفًا صريحًا في أجندة ما بعد عام ٢٠١٥، فالمنطقة العربية تعانى من أطول احتلال أجنبي في التاريخ الحديث، والذي يسبب خللا مركزيا في التنمية فضلا عن تهديداته للأمن الإنساني في المنطقة، وإنتاجه للعديد من الصراعات الفرعية أو المرتبطة بها.
- وكما ينبغي تدعيم التعاون الإقليمي من مختلف الدول والمؤسسات المانحة إلى الدول متوسطة الدخل أو تلك الأقل نموًا في المنطقة العربية إذ يتعذر عليها الإنفاق الفعلي على التنمية، كما أن بعض الأهداف التنموية القادمة يستحيل تحقيقها دون تعاون إقليمي مثل المياه والأمن الغذائي واستدامة البيئة.

آفاق التنمية والتمكين القانوني للفقراء

بينما تتوقف قيمة أي من هذه النُهج المقترحة على مدى قابليتها للتنفيذ على أرض الواقع وترجمتها إلى إستراتيجيات تراعي الأولويات الوطنية. فإن العالم العربي لم يكن مهيئًا لتطبيق هذه التوصيات، أو غيرها مما حفلت وتحفل به

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

الأدبيات العالمية والوطنية، لكنها أسهمت في الحوار الوطني حول التنمية، والحقوق الاقتصادية والاجتماعية، ودور القانون كأداة فعالة في حماية مصالح المجتمعات عمومًا والفقراء خصوصًا. كان من أبرز مظاهرها استخدام التقاضي في حماية وتعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

فبعد أن كانت قضية إضراب عمال السكك الحديدية في مصر (١٩٨٦) نموذجًا فريدًا في سياق التقاضي بالاستناد إلى العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية في العالم العربي، شهدت الأعوام الثلاثة السابقة على اندلاع الحركة الاحتجاجية العربية العديد من القضايا التي تدخل في نطاق التقاضي الإستراتيجي، وشملت مجالات : حقوق العمل، وحقوق الملكية، والحق في الصحة، والحق في السكن وغيرها.

وأضافت الحركة الاجتماعية الاحتجاجية التي أخذت طابع الثورات والانتفاضات، والحراك الاجتماعي ابتداءً من ديسمبر/كانون أول ٢٠١٠ بُعدًا عميقًا لمراجعة كافة الأوضاع القانونية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية، لم تستثن بلدًا عربيًا واحدًا. وقد فتح ذلك التطور التاريخي أفقًا رحبًا لإجراء إصلاحات جدية في العالم العربي.

فعلى الصعيد الدستوري والقانوني، جرت مراجعة شاملة أسقطت دساتير مصر وتونس وليبيا واليمن، وصدرت دساتير جديدة في كل من مصر وتونس أضفت الحماية الدستورية على العديد من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ودخلت ليبيا واليمن في مسارات دستورية تخاطب القضايا الجوهرية التي كانت محجوبة، كما أفضت إلى إدخال تعديلات دستورية جوهرية على دساتير الأردن والبحرين والجزائر والمغرب.

كما جرت تعديلات جوهرية على قوانين مباشرة الحقوق السياسية، والأحزاب السياسية، والجمعيات الأهلية، وفرضت التعددية النقابية، ويجرى مناقشة قوانين للعمل من جانب النقابات العمالية والمهنية[٤٢].

---

(٤٢) في تفصيل التطورات الدستورية والقانونية، انظر المنظمة العربية لحقوق الإنسان، مشهد التغيير في الوطن العربي، ثلاثون شهرًا من الإعصار، حالة حقوق الإنسان في الوطن العربي، القاهرة، يونيو/حزيران ٢٠١٣.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

وعلى مستوى الممارسات أطلقت البلدان العربية مبادرات إصلاحية شملت عشرات من الإجراءات بدرجات متفاوتة تتعلق برفع الحد الأدنى من الأجور، ومناقشة وضع حد أعلى للأجور وإعادة النظر في السياسات الضريبية، وتم تثبيت مئات الآلاف من العاملين بعقود عمل مؤقتة، والتعهد بخلق وظائف جديدة، ومد مظلة الحماية الاجتماعية للعديد من الفئات الهشة بزيادة معاشات الضمان الاجتماعي، والمعاشات التقاعدية، وامتد بعضها لتقرير إعانة بطالة وتوسيع مظلة التأمين الصحي، وتخصيص موارد لمشاريع تنموية في أقاليم أو محافظات لمعالجة أوجه الخلل الفادحة في التنمية، والاستهداف الجغرافي للفقر. كما اختص بعضها بالسعي لتحسين بعض الخدمات الأساسية مثل التعليم والصحة والمياه والصرف الصحي والنقل وبرامج الإسكان الاجتماعي.

ورغم أهمية هذه الإجراءات، وما أتاحته من دعم بعض الجماعات إلا أنها تظل في أفضل الحالات مسكنات وإصلاحات جزئية حيث لم تطرح سياسات اقتصادية واجتماعية طويلة المدى تتعامل مع جوهر المشكلات التي تسبب في الأزمة الاقتصادية والاجتماعية والفشل التنموي الذي منيت به المنطقة، بل ولم تدع أي حكومة عربية إلى حوار مع مجمعاتها حول المسار الاقتصادي والاجتماعي على نحو ما فعلته في المجال السياسي.

وبغض النظر عن مقدار الرضاء الاجتماعي عن هذه التعديلات القانونية، أو قصور البرامج الإصلاحية عن طموحات التغيير الجدي فقد فتحت الأفق أمام إصلاح قانوني، على صلة بأهداف النضال الاجتماعي الذي أطلقته الحركة المطلبية العربية والذي يستند في جوهره على مطالب تعزيز حقوق الإنسان، والعدالة الاجتماعية، ومكافحة الفساد وهدر الموارد، واقتضاء حقوق الفئات المهمشة، وفي مقدمتها: الشباب، والنساء والفقراء، والجماعات الثقافية الفرعية وهو ما تعالجه الفصول الثلاثة في هذا الدليل.

* * *

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

نحو خطة إنمائية جديدة لما بعد عام ٢٠١٥

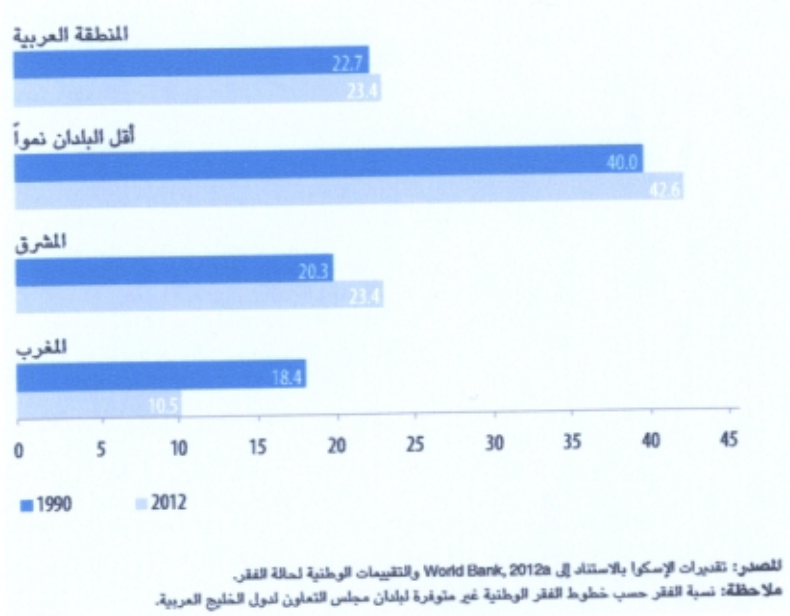
شكلت منظومة الأمم المتحدة فريقًا من الخبراء لرسم رؤية مشتركة يسترشد بها لوضع إطار لخطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥، وقدم الفريق رفيع المستوى تقريره الأول في يونيو/حزيران ٢٠١٣، وفيه خمس تحوّلات منشودة لخطة ما بعد عام ٢٠١٥ وهي: عدم إقصاء أحد؛ والتعهد بالتنمية المستدامة؛ وتحويل الاقتصادات لخلق فرص العمل وتحقيق النمو الشامل؛ وبناء السلام ومؤسسات فعالة ومنفتحة ومسؤولة أمام الجميع؛ وبناء شراكة عالمية جديدة. وتدعم هذه العناصر الخمسة ١٢ هدفاً محددًا و٥٤ مؤشراً. وتشمل هذه الأهداف:

١. القضاء على الفقر من خلال زيادة الدخل ووسائل عديدة أخرى بما في ذلك، حق الحيازة الآمنة على الأراضي والأصول، وزيادة تغطية الحماية الاجتماعية وتعزيز القدرة على الصمود أمام الكوارث الطبيعية.
٢. تمكين الفتيات وتحقيق المساواة بين الجنسين، مع مؤشرات خاصة للعنف ضد المرأة وزواج الأطفال والتمييز ضد المرأة.
٣. توفير جودة التعليم والتعلم مدى الحياة، ويعطي البعدين الكمي والنوعي للتعليم.
٤. ضمان حياة صحية، من خلال زيادة التغطية بالتلقيح والحد من وفيات الرضع والأمهات وكذلك الحد من عبء الأمراض مثل فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز والسل.
٥. ضمان الأمن الغذائي والتغذية الجيدة، ويشمل القضاء على الجوع والحد من التقزم وكذلك تعزيز الإنتاجية الزراعية.
٦. تحقيق حصول الجميع على المياه والصرف الصحي، ويشمل ذلك حصول الجميع على مياه الشرب الآمنة وكذلك تحسين كفاءة استخدام المياه وإعادة التدوير.
٧. تأمين الطاقة المستدامة، ويركز على الطاقة المتجددة وكفاءة استخدام الطاقة فضلاً عن إلغاء تدريجي لإعانات الوقود الأحفوري.
٨. خلق فرص العمل وسبل العيش المستدام والنمو العادل، مع مؤشرات خاصة بالعمل اللائق وتحسين بيئة الأعمال.
٩. إدارة أصول الموارد الطبيعية بطرق مستدامة، ويركز على صون النظم الايكولوجية والحد من إزالة الغابات ومكافحة التصحر.
١٠. ضمان الحكم الرشيد ومؤسسات فعالة، مع مؤشرات لحرية التعبير وحق الحصول على المعلومات والحد من الفساد.
١١. ضمان مجتمعات مستقرة ومسالمة، من خلال تحسين مؤسسات العدالة وقدرات قوات الأمن.
١٢. إنشاء بيئة تمكينية عالمية وتحفيز التمويل على المدى الطويل، ويشمل الحد من التهرب الضريبي وزيادة المساعدات الإنمائية الرسمية وتشجيع الاستثمار الخاص على المدى الطويل.

(الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية، التقرير العربي للأهداف الإنمائية "مواجهة التحديات ونظرة لما بعد عام ٢٠١٥")

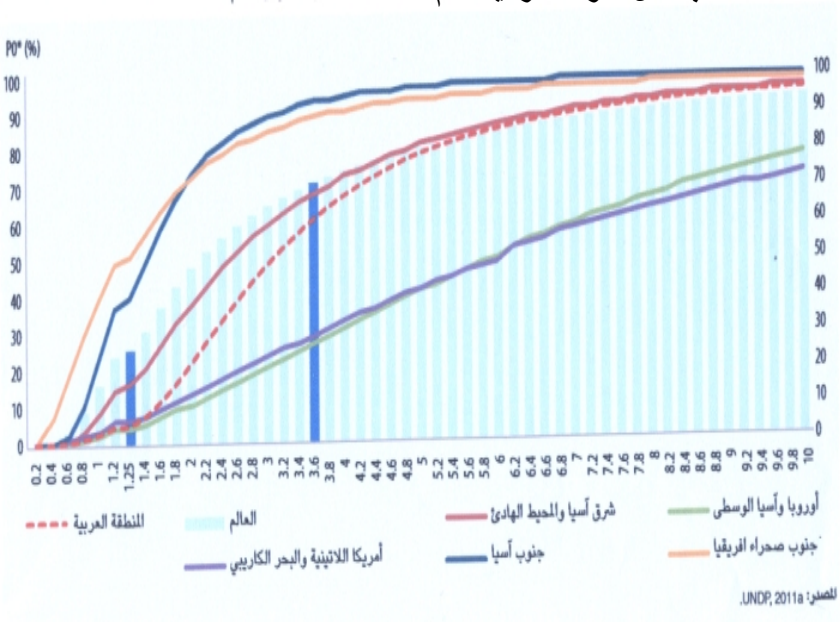
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

نسبة الفقر حسب خطوط الفقر الوطنية



المصدر: تقديرات الإسكوا بالاستناد إلى World Bank, 2012a والتقييمات الوطنية لحالة الفقر.
ملاحظة: نسبة الفقر حسب خطوط الفقر الوطنية غير متوفرة لبلدان مجلس التعاون لدول الخليج العربية.

معدلات الفقر في المنطقة العربية والمناطق النامية حسب مجموعة من خطوط الفقر، بمعادل القوة الشرائية لعام ٢٠٠٥، ٢٠٠٠-٢٠٠٩



المصدر: UNDP, 2011a.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

المعايير والآليات الدولية وسبل إدماجها في استراتيجيات الإقلال من الفقر

أولاً : المعايير الدولية لحقوق الإنسان

ضخت الأمم المتحدة ومنظماتها منذ تأسيسها كمًا هائلاً من المعايير المتعلقة بحقوق الإنسان المدنية والسياسية، والاقتصادية والاجتماعية والثقافية تشعبت إلى كل مناحي الحياة، واستطاعت أن تترجم قدرًا كبيرًا منها إلى عهود واتفاقيات ومواثيق دولية ملزمة للدول الأطراف فيها، فيما أصبح يعرف اليوم بالقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي للعمل، وتطور بعضها مع اتساع نطاق التوافق الدولي حوله إلى ما بات يُعرف بالقانون الدولي العرفي، الذي يمد مبدأ الإلزام حتى إلى الدول التي لم تنضم إلى هذه الاتفاقيات.

وأهم هذه المواثيق الصادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة تسع اتفاقيات على سبيل الحصر، وهي : العهدان الدوليان الخاصان بالحقوق المدنية والسياسية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والاتفاقية الدولية لمناهضة التمييز العنصري، والاتفاقية الدولية لمناهضة التعذيب، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، والاتفاقية الدولية لحقوق الطفل، والاتفاقية الدولية لحماية العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، والاتفاقية الدولية لحماية الأفراد من الاختفاء القسري، والاتفاقية الدولية لحقوق ذوي الإعاقة[٤٣].

ويُعد العهدان الدوليان الخاصان بالحقوق المدنية والسياسية، والحقوق الاقتصادية والاجتماعية حجر الأساس لكل منظومة حقوق الإنسان الدولية، (ويطلق عليهما بالإضافة إلى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر في عام ١٩٤٨) اسم

(٤٣) تتوافر المواد المتعلقة بمعايير الأمم المتحدة على موقع مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان باللغتين العربية والإنجليزية (http:www.ohchr.org) أما التقييمات الواردة في النص فتعود إلى المؤلفين.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

الشرعة الدولية لحقوق الإنسان، ويتضمن العهدان تعريفًا وتحديدًا لمحتوى الحقوق، والإجراءات التي يتعين الالتزام بها بغرض حماية الحقوق المدنية والسياسية أو إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

أما الاتفاقيات السبع الرئيسة الأخرى فتُعنَى بنمطين من الحقوق يتجه أحدهما لتأكيد حقوق معينة وتفصيلها، وهي: الاتفاقية الدولية **للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري**، وقد اعتمدت في العام ١٩٦٥، وبدأ نفاذها في العام ١٩٦٩، والاتفاقية الدولية **لمناهضة التعذيب**، وقد اعتمدت في العام ١٩٨٤ وبدأ نفاذها عام ١٩٨٩، وأضافت ركيزة مهمة للحماية الدولية لحقوق الإنسان، إذ تحدد الخطوات الواجب اتباعها من جانب الدول لمنع التعذيب. والاتفاقية الدولية **لحماية الأفراد من الاختفاء القسري**، وقد دخلت حيز النفاذ عام ٢٠١٠.

بينما تُعنَى الفئة الأخرى من الاتفاقيات الرئيسة بتوفير حماية إضافية لفئات خاصة في المجتمع تكون أكثر عرضة لانتهاك حقوقها، وهي: اتفاقية **القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة**، وقد اعتمدت في العام ١٩٧٩ وبدأ نفاذها في العام ١٩٨١، وتعد أول صك دولي شامل وملزم قانونًا بحظر التمييز ضد المرأة، واتفاقية **حقوق الطفل**، وقد اعتمدت عام ١٩٨٩، وبدأ نفاذها عام ١٩٩٠، وتعد أكثر اتفاقيات حقوق الإنسان عالمية، حيث صادقت عليها كل الدول الأعضاء في الأمم المتحدة عدا اثنتين، والاتفاقية الدولية **لحماية العمال المهاجرين**، وقد اعتمدت عام ١٩٩٠، ودخلت حيز النفاذ عام ٢٠٠٣، والاتفاقية الدولية لحقوق **ذوى الإعاقة** التي دخلت حيز النفاذ عام ٢٠٠٦.

ويلحق بعدد من هذه الاتفاقيات بروتوكولات اختيارية تضيف إليها بعض الحقوق، وقد بلغ عددها ثمان برتوكولات هي: البرتوكولين الاختياريين الملحقين بالعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية الخاصين بقبول الشكاوى الفردية، وإلغاء عقوبة الإعدام، والبرتوكولين الاختياريين الملحقين باتفاقية حقوق الطفل بشأن حظر اشتراك الأطفال في النزاعات المسلحة، وبيع الأطفال أو استغلالهم في البغاء، والبرتوكول الاختياري الملحق باتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، والبرتوكول الاختياري الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

والاجتماعية والثقافية، والبرتوكول الاختياري الملحق باتفاقية مناهضة التعـذيب، والبرتوكول الاختياري الملحق باتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة.

وقد اكتسبت هذه المعايير نفوذا أدبيا مهما، سواء ما تم تضمينه منها فـي اتفاقيات دولية أو حتى إعلانات غير ملزمة، وأخذت طابعا مرجعيا انعكس علـى النظم القانونية للعديد من الدول، فتم تضمين العديد من المبادئ التي نـص عليهـا الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في كثير من الدساتير، كما أخذت طابعاً معياريـا في تقييم التشريعات، وبلورت مطالب الإصلاح التشريعي والقانوني في مجتمعات عديدة.

لكن هذه المعايير تعانى من عدد من الإشكاليات اتصالاً بأسلوب إعدادها حيث تقوم على مفاوضات دولية متعددة الأطراف ومتعددة الثقافات والأيديولوجيات والمصالح فتنعكس على صياغة المعايير في الاتفاقيات الدولية، حيث تأتي بشكل قطعي أحياناً وغامض أحياناً أخرى، ويتباين التعبير عن نفس المعنى من وثيقة لأخرى، ومن نماذج ذلك ما يعكسه العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية من المشكلات المتعلقة بإعمال المعايير والوفاء بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية، فرغم تضمين الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في مبادئ حقوق الإنسان في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر في العام ١٩٤٨، فقد ظل موضع تنازع في المجتمع الدولي بين الدول الاشتراكية من ناحية والدول الرأسمالية من ناحية أخرى، حيث اعتبرته الدول الرأسمالية بمثابة احتياجات وليست حقوقًا " needs not rights"، وأفضى هذا التنازع إلى تأخير تقنين الحقوق ذات الصفة الاقتصادية والاجتماعية الواردة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وصدر العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية على نحو مستقل عن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

وبينما تضمن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية آلية لمتابعة تطبيقه وهي تأسيس لجنة حقوق الإنسان التي تعني بمتابعة التقدم المحرز، وتتلقى تقارير الدول الأطراف في العهد وتناقشها وتُعنى توصياتها بمتابعـة التقـدم فـي تطبيق أحكامه، فقد خلا العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية من

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

مثل هذه الآلية، ولم تتشكل اللجنة الدولية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية إلا في العام ١٩٨٥ لمراقبة التزام الدول الأطراف بالعهد، أي: بعد مرور قرابة عشر سنوات من تأسيس اللجنة المماثلة المعنية بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

ورغم حرص المجتمع الدولي على التطوير المستمر لسبل إنفاذ أحكام العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية بإصدار بروتوكولات اختيارية لحفز التوجهات الواردة في العهد بالشكاوى الفردية الصادر عامي ١٩٦٦ و١٩٨٩- فقد تعذر إصدار برتوكول اختياري يلحق بالعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية لسنوات عديدة، فلم يصدر إلا في العام ٢٠٠٨ ولا يزال يعاني من تقاعس الدول في الانضمام إليه، وخاصة البلدان العربية[٤٤].

ورغم التطور التدريجي لموازين القوى داخل الأمم المتحدة بانضمام العديد من البلدان المستقلة إثر تحلل نظم الاستعمار التقليدي، ثم مرة أخرى بتحلل "الاتحاد السوفيتي" وتحول دول أوربا الشرقية عن النظم الشيوعية أو الاشتراكية، مما أفسح المجال لتبني المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان في فيينا في العام ١٩٩٣ إعلان فيينا وبرنامج عمله الذي أكد مبدأ عالمية حقوق الإنسان، وعدم قابليتها للتجزئة أو التفاضل، فقد ظلت هناك مقاومة للاعتراف بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية كحقوق، واستمر النظر إليها من جانب بعض البلدان باعتبارها مجرد أهداف أو مطالب أو احتياجات.

ورغم أن العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية الصادر في العام ١٩٦٦ يُعد بحق أكثر المعايير الدولية الخاصة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية كمالا كما وصفته منظمة العفو الدولية[٤٥] فقد تضمن أيضا بعض الأحكام التي تجعل منه "الحق المراوغ"، ففي حين طُلب من الدول في العهد الدولي للحقوق

---

(٤٤)حتى الانتهاء من هذا الدليل، لم تكن أي دولة عربية قد صادقت على البرتوكول الاختياري الملحق بالعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

(٤٥) منظمة العفو الدولية حقوق الإنسان من أجل كرامة الإنسان، وثيقة تمهيدية بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لندن، ٢٠٠٥، صـ٩.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

المدنية والسياسية "احترام" الحقوق المدنية والسياسية وضمانها، فإنه لم يُطلب من الدول الأطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية سوى "تحقيق التمتع التدريجي" بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، كما ربط العهد تطبيق الالتزامات الواردة فيه بالمقدرة. ولم يورد أي نظير لنص صريح للفقرة ٣ ب من المادة (٢) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية يلزم الدول الأطراف "بأن تنمى إمكانية التظلم القضائي"[٤٦]، كما أن العهد لم يورد صراحة قضية الفقر التي تعد الآفة الرئيسة التي تحول دون حصول الناس على حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية.

والواقع أن لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية قد بادرت خلال تعليقاتها العامة -التي تعد بمثابة تفسير لنصوص العهد- إلى سد الذرائع أمام المرونة التي أبداها العهد بإقرار مبدئي التدرج والقدرة للتحلل من الالتزامات الواردة في العهد؛ فأوردت في التعليق العام رقم ٣ لعام ١٩٩٠ بشأن طبيعة التزام الدول الأطراف أنه يقع على عاتق هذه الدول التزام أساسي بضمان الوفاء -على أقل تقدير- بالالتزامات الأساسية الدنيا لكل حق من الحقوق المنصوص عليها في العهد، وبدون هذا الالتزام الأساسي يصبح العهد -في رأي اللجنة- مجردًا إلى حد كبير من مقوماته الرئيسة.

وقد تابعت اللجنة تحديد الالتزامات الأساسية التي ترتبها "المستويات الأساسية الدنيا للحق في الغذاء والتعليم والصحة في تعليقاتها العامة رقم ١١ لعام ١٩٩٩ بشأن خطة العمل للتعليم الابتدائي ورقم ١٣ لعام ١٩٩٩ بشأن الحق في التعليم، وفي تعليقها العام رقم ١٤ لعام ٢٠٠٠ بشأن الحق في التمتع بأعلى مستوى من الصحة يمكن بلوغه باعتبار أن هذه الالتزامات الأساسية غير قابلة للانتقاص، كما شددت "على جميع الأطراف التي يسمح لها وضعها بتقديم المساعدة أن تقدم" من المساعدة والتعاون الدوليين، ما يُمكّن البلدان النامية من الوفاء بالتزاماتها الأساسية.

---

(٤٦) مركز الميزان لحقوق الإنسان، مجموعة التعليقات العامة المتعلقة بالعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، غزة ٢٠٠٥، صـ صـ ١٠٢، ١٠٣.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

وذكرت اللجنة في بيـــان لها أمام مؤتمر الأمم المتحدة الثالث المعني بأقل البلدان نمواً (العام ٢٠٠١) في سياق شرح مستفيض عن الفقـــر والعهـــد الـــدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أنه على الرغم من عـــدم ورود مصطلح الفقر صراحة في العهد فإنه كان دائمًا أحد الـــشواغل الرئيـــسة للجنـــة، فحقوق العمل والتمتع بمستوى معيشي لائق والسكن والغذاء والصحة والتعليم تكمن كلها في صميم العهد، ولها أثر مباشر على استئصال شأفة الفقر(٤٧).

كذلك تناولت اللجنة في تعليقها العام رقم ٩ لعام ١٩٩٨ في شأن واجـــب إعمال العهد في النظام القانوني المحلي أن المرونة التي أبداها العهد تواكب التزام كل دولة طرف باستخدام كافة الوسائل المتوفرة لديها لإعمال الحقوق المعترف بها في العهد، وفي هذا الصدد يجب أن تراعى الشروط الأساســية للقـــانون الـــدولي لحقوق الإنسان، وعليه يتعين الاعتراف بقواعد العهد بالطرق المناسبة في النظـــام القانوني المحلي ويجب أن يتاح لكل مظلوم سبل الانتصاف، وكذلك وضع وســـائل ملائمة لضمان مساءلة الحكومة، ويجب أن ينظر في المسائل المتـــصلة بتطبيـــق العهد على الصعيد المحلي في ضوء مبدأين من مبادئ القانون الدولي: المبدأ الأول الذي تعكسه المادة (٢٧) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات. وهو أنه "لا يجوز لأي طرف أن يحتج بأحكام قانونه الداخلي لتبرير عدم تنفيذ معاهدة ما". والمبدأ الثـــاني ما تعكسه المادة (٨) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان التي تنص على أن لكـــل شخص حق اللجوء إلى المحاكم القانونية المختصة لإنصاف الفعلي من أي أعمال تنتهك الحقوق الأساسية التي يمنحها إياه الدستور أو القانون(٤٨).

معايير منظمة العمل الدولية:

كذلك ضخت منظمة العمل الدولية منذ تأسيسها في العام ١٩١٩ كمنظمة متخصصة ترمى بالأساس إلى تحسين شروط العمل وظروفه في مجموعها كمًا

---

(٤٧) المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، مدونة الحقوق الاقتـــصادية والاجتماعيـــة، القـــاهرة ٢٠٠٩، صـــ ٢٤٠.

(٤٨) لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٩ (الدورة التاســـعة عـــشر ١٩٩٨) التطبيق المحلي للعهد وثيقة (*E/1999/122*).

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

هائلاً من المعايير، أسفرت - جنبـــا إلى جنب مع دستور المنظمة ذاتها وجهودها المتواصلة- عن إصدار مئات من الاتفاقيات والتوصيات.

وتقنن اتفاقيات منظمة العمل الدولية وتوصياتها العديـــد مـــن المبـــادئ المتعلقة بالحق في العمل والحقوق أثناء العمل، وأبرزها ثماني اتفاقيات تعد بمثابة المعايير الأساسية لجهد هذه المنظمة، تختص اثنتان منها بحظر الـــسخرة والعمـــل الإجباري، وتختص اثنتان أخريان بالأجر المتساوي عن العمل المتـــساوي ومنـــع التمييز في العمل وشغل الوظائف، وتختص اثنتان منها بالحد من عمالة الأطفـــال وحظر تشغيلهم في أسوأ أشكال العمالة، وتختص اثنتان منها بحماية الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية(٤٩).

وتتصدى الاتفاقيتان رقما ٢٩ لعام ١٩٣٠، و١٠٥ لعام ١٩٥٧ للـــسخرة والعمل الإجباري، وتقضي أولاهما بتعهد كل دولة عضوة في الاتفاقيـــة بتجـــريم استخدام عمل السخرة أو العمل الجبري بكافة صوره، وتلتزم كل دولـــة عـــضوة بتجريم هذا الفعل والمعاقبة عليه، وتستبعد من نطاق تطبيقها أنماط الأعمال التـــى تتعلق بالخدمة العسكرية والمدنية الطبيعية للمواطنين، والأعمال التـــي تفرضـــها العقوبات القضائية، والأعمال التي تقتضيها حالات الطوارئ.

وتضيف الاتفاقية رقم ١٠٥ لعام ١٩٥٧ معايير إضافية بحظر استخدام السخرة كوسيلة للإكراه أو التوجيه السياسي، أو كعقاب على اعتناق أيديولوجيات تتعارض مع النظام السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي القائم، أو كوسيلة لحشد واستخدام العمل لأغراض التنمية الاقتصادية، أو كوسيلة لضبط العمل، أو كوسيلة عقابية للمشاركة في إضرابات، أو كوسيلة للتمييز العنصري أو الاجتماعي أو الديني.

وتتصدى الاتفاقيتان رقما ١٠٠ لعام ١٩٥١، و١١١ لعـــام ١٩٥٨ لمنـــع التمييز وتعزيز مبدأ تكافؤ الفرص، فتقضي الأولى بتطبيق مبدأ مـــساواة العمـــال والعاملات في الأجر لدى تساوى قيمة العمل، وتحديد ذلـــك مـــن خـــلال التقيـــيم

---

(٤٩) تتوافر معايير منظمة العمل الدولية على موقع المنظمة ***www.ilo.org*** أما التقييمات الواردة في الـــنص فتعود إلى المؤلفين.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

الموضوعي للوظائف على أساس ما تستلزمه من عمل، وتدعو الدول الأعضاء في الاتفاقية إلى التعاون مع منظمات أصحاب العمل والعمال من أجل وضع أحكام هذه الاتفاقية موضع التنفيذ.

بينما تُلزم الاتفاقية رقم ١١١ لعام ١٩٥٨ الدول بوضع سياسات وطنية من شأنها تعزيز مبدأ تكافؤ الفرص في الوظيفة والموظف، والقضاء على أي تمييز يتصل بالحصول على التدريب المهني، أو الحصول على فرص العمل وإمكانية شغل وظائف معينة، أو التمييز في شروط العمل وظروفه، كما تُلزم الدول بالرقابة على هذه السياسة العامة، وإلغاء أية أحكام تشريعية وإدارية لا تتفق معها، وسن التشريعات لتطبيقها. واعتبرت الاتفاقية ثلاثة أنواع من التدابير لا تعد من قبيل التمييز، وهى: التدابير التي تحتاجها متطلبات عمل محدد، أو تلك التي يمكن أن تكون مبررا لحماية أمن الدولة أو معايير الحماية والمساعدة.

وفي سياق حماية الأطفال تتصدى الاتفاقيتان رقما ١٣٨ لعام ١٩٧٣ بشأن الحد الأدنى لسن الاستخدام و١٨٢ لعام ١٩٩٩ بشأن أسوأ أشكال عمل الأطفال، وتتصدران اتفاقيات منظمة العمل الدولية، حيث تدعو الأولى إلى اتباع سياسة وطنية ترمى إلى القضاء فعلياً على عمل الأطفال، والعمل على رفع الحد الأدنى لسن الاستخدام أو العمل بصورة تدريجية تتفق مع النمو البدني والذهني للأطفال، على أن يكون الحد الأدنى لسن العمل بشكل عام ١٥ عاماً، مع إمكانية تخفيض السن إلى ١٣ عاماً في الأعمال الخفيفة، وزيادته إلى ١٨ عاماً في الأعمال الخطرة (وتعرف الاتفاقية تفصيلاً الأعمال الخفيفة والخطرة)، وتحظر كلية تشغيل الأطفال في عدة مجالات حددتها تؤثر على صحتهم، كما تستثنى من قيود سن الاستخدام الأعمال المدرسية والمتصلة بالدراسة المهنية أو التعليم في مؤسسات التدريب الأخرى، وتوجب الاتفاقية على السلطات المختصة اتخاذ التدابير والعقوبات اللازمة لضمان التطبيق الفعال للاتفاقية.

أما الاتفاقية رقم ١٨٢ فتتضمن التدابير التي تكفل الدول بموجبها حظر أسوأ أشكال عمل الأطفال والقضاء عليها، وتتضمن إنشاء آليات مناسبة لمراقبة تطبيق أحكام الاتفاقية بفاعلية، والتأكد من التطبيق الإلزامي وسن عقوبات، وتبني

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

برامج زمنية لمنع انخراط الأطفال في أسوأ أشكال عمالة الأطفال، وتوفير المساعدة المباشرة والضرورية والملائمة لانتشال الأطفال من هذه الأعمال، وضمان التحاق الأطفال بالتعليم الأساسي المجاني، وتحديد الأطفال المعرضين للخطر والوصول إليهم وإنقاذهم، وأخذ الفتيات في الاعتبار أثناء تنفيذ الاتفاقية، وشددت على أن تساعد الدول بعضها بعضا في إنفاذ أحكام الاتفاقية من خلال تعزيز التعاون الدولي، بما في ذلك المساعدة في تقديم الدعم الاجتماعي والاقتصادي، وكذلك التعاون مع البرامج الدولية للقضاء على الفقر.

وتتميز المعايير الدولية للعمل بنفس الخصائص التي تتمتع بها المعايير الدولية لحقوق الإنسان، فهي تحمل الطابع العالمي، وتتصف بالمرونة التي يقتضيها هذا الطابع العالمي، فضلاً عن طبيعتها الشارعة، والتي بلورت في النهاية قانون العمل الدولي، وقد أثرت هذه المعايير تأثيراً واضحا في النظم القانونية للعمل بدرجات متفاوتة في معظم بلدان العالم وأخذت طابعاً مرجعياً.

لكن من ناحية أخرى تعرضت هذه المعايير لعدد من الانتقادات، أهمها عدم شمولها القطاع غير النظامي (informal sector)، وعدم بسط حمايتها على فئات من العمال مثل العمال المنزليين، والطبيعة الثلاثية لتمثيل الوفود في مؤتمرات العمل الدولية في ظل عدم وجود نقابات مستقلة في كثير من بلدان العالم العربي.

وتنفي منظمة العمل الدولية عدم مد مظلة الحماية إلى القطاع غير الرسمي، وتقول إن حقيقة الأمر أن أغلب معايير العمل الدولية معنية بالعاملين في قطاع الاقتصاد غير الرسمي(٥٠)، فالتوصيات التي تبناها مؤتمر العمل الدولي عام ٢٠٠٢ بخصوص العمل اللائق والاقتصاد غير الرسمي تعكس التزام منظمة العمل الدولية بجعل العمل اللائق حقيقة واقعة بالنسبة لجميع العمال وأرباب العمل.

وهذه التوصيات تنص على أن تعزيز العمل اللائق لجميع العمال من الرجال والنساء، بغض النظر عن الجهة التي يعملون بها تتطلب إستراتيجية واسعة

(٥٠) Extending the scope of application of labor laws to the informal economy, ILO, Geneva 2010

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

النطاق تعمل على تحقيق فهم شامل لمبادئ العمل الأساسية وحقوقه، وخلق فرص عمل أكبر وأفضل، وتوسيع نظم الحماية الاجتماعية، وتعزيز الحوار المجتمعي.

والأبعاد السابقة للعمل اللائق يعزز بعضها بعضاً، وتضم إستراتيجية متكاملة للحد من الفقر، ويسود حالياً توافق واسع على أن الحقوق المنصوص عليها في اتفاقيات العمل الثماني الأساسية تمثل أرضية الحد الأدنى الاجتماعي الذي يجب أن ينطبق على جميع العمال بغض النظر عن عملهم في قطاع الاقتصاد الرسمي أو غير الرسمي، كما ينطبق على الجميع المعايير الأخرى ذات الصلة مثل سياسات التوظيف، وحماية الضمان الاجتماعي، والسلامة المهنية، والصحة، وحماية الأجور، والتوجيه المهني والتدريب، وغيرها.

أما فيما يتعلق بمد مظلة الحماية لفئات العمال المنزليين فقد تداركت منظمة العمل الدولية هذا الجانب السلبي، واستطاعت بعد مخاض عسير معالجة أوضاع وظروف عمل أكبر طائفة من العاملين في القطاع غير المنظم ظلت تفتقر إلى الحماية القانونية التي طال انتظار صدور معايير دولية بشأنها، حيث أقر المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية في ١٦ يونيو/حزيران ٢٠١١ **الاتفاقية رقم (١٨٩) الخاصة بالعمل اللائق للعمال المنزليين**[٥١] وقد دخلت هذه الاتفاقية حيز النفاذ في ٥ سبتمبر/أيلول ٢٠١٣.

وتقع هذه الاتفاقية في ٢٧ مادة، منها ١٨ مادة موضوعية، وتعرف الاتفاقية العمل المنزلي بأنه "العمل المؤدىَ في أسرة أو من أجل أسرة"، وتسرى على جميع العمال المنزليين، ولكنها تجيز في الوقت نفسه بعض الاستثناءات.

وتضع الاتفاقية ضوابط على مسألة الحد الأدنى لسن العمل بالنسبة للعمال المنزليين، وتكفل لهم الحماية من جميع أشكال الإساءة والمضايقات والعنف، وتضمن لهم شروط استخدام عادلة فضلاً عن ظروف عمل لائقة، وتفصّل البيانات الواجب إعلام العمال المنزليين بها عند تعاقدهم بما في ذلك شروط استخدامهم وظروفه.

---

(٥١) انظر نص الاتفاقية في

Effective protection for domestic workers: Aguide to designing labour laws, 14 December 2011

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

وتقضي الاتفاقية بأن تتخذ كل دولة عضوة تدابير تضمن أن يكون للعمال المنزليين حرية الاتفاق مع أصحاب العمل الفعليين أو المحتملين بشأن الإقامة مع الأسرة من عدمه، مع عدم إلزام من يقيم منهم مع الأسرة بالبقاء في المنزل أو مع أفراد الأسرة خلال فترات راحتهم، مع تأكيد حقهم في الاحتفاظ بوثائق سفرهم وهويتهم.

وتحدد الاتفاقية أوقات العمل اليومية والأسبوعية والإجازة السنوية مدفوعة الأجر وتعويضات الساعات الإضافية وفترات الراحة وذلك وفقاً للقوانين واللوائح الوطنية أو الاتفاقات الجماعية، على أن تتفق مع ما هو مقرر بالنسبة لبقية العمال؛ إعمالاً لقاعدة المساواة في المعاملة بين العمال.

وتنص الاتفاقية على حق العامل المنزلي في التمتع بتغطية الحد الأدنى للأجور حيثما كان هذا الحد مطبقًا وساريًا، ويتم تحديد الأجور دون تمييز قائم على الجنس، كما تعالج أسلوب تلقي العامل المنزلي أجره على نحو ما هو متبع كقاعدة عامة بالنسبة لبقية العمال.

وتكفل الاتفاقية للعمال المنزليين الحق في بيئة عمل آمنة وصحية بحسب القواعد المتبعة في مسائل السلامة والصحة المهنية، كما تؤكد على ضمان تمتع العامل المنزلي بظروف لا تقل عن تلك المطبقة على العمال عموماً فيما يتعلق بحماية الضمان الاجتماعي وحماية الأمومة.

كما تكفل لهم حق الوصول الفعلي لمحاكم تسوية المنازعات أو آلياتها على نحو ما هو متاح للعمال عموماً، وكذا آليات ووسائل فعالة لتقديم شكاواهم.

أما المادة الأكثر إثارة للجدل فهي تتعلق بحدود مفتشي العمل وصلاحياتهم، وقد تم التوصل إلى صيغة توافقية وردت في الفقرة ٢ من المادة ١٧، ونصها كما يلي: " تضع كل دولة عضوة تدابير لتفتيش العمل والإنفاذ والعقوبات، مع إيلاء الاعتبار الواجب للسمات الخاصة بالعمل المنزلي، وفقاً للقوانين واللوائح الوطنية".

وقد ترافق مع إصدار الاتفاقية رقم ١٨٩ التوصية رقم ٢٠٢ بشأن العمل اللائق للعمال المنزليين، وتتضمن ٢٦ حكمًا وتفصّل هذه الأحكام بشكل دقيق

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

جوانب أحكام الاتفاقية في معظم الحالات، مـــع إضافات جوهرية تعد بمثابة أحكام استرشادية هدفها الارتقاء -قدر الإمكان- بظروف عمل العامل المنزلي وشروطه.

وقد تم اعتماد التوصية بنسبة أصوات فاقت نسبة التصويت على الاتفاقية، فقد حصلت التوصية على ٤٣٤ صوتاً مقابل ٨ أصوات معارضة، وامتناع ٤٢ عن التصويت.

لم يظهر في النقاش أثناء اعتماد الاتفاقية موقف عربي موحد[٥٢]، رغـــم المذكرة المهمة التي تداولها أعضاء الوفود العربية، هذا في الوقت الذي بلورت فيه مجموعات إقليمية عديدة مواقف محددة عبر عنها الناطق باسمها، وفي هذا السياق كانت مجموعة بلدان مجلس وزراء العمل لمجلس التعاون لدول الخليج العربية أكثر تنسيقًا، وإن كانت غالبية الحكومات العربية -وخاصة الخليجية- تميـــل إلـــى رأي مجموعة أصحاب العمل في المؤتمر، الذي رجح أن التوصية أكثـــر جـــدوى مـــن اتفاقية **لن تجد التصديق**.

ومع ذلك تجاوبت حكومات هذه البلدان مع التوجه العام نحو اعتماد صكين اثنين (اتفاقية تكملها توصية)، وتميز موقف هذه الحكومات بالاعتـــدال والمرونـــة والواقعية، رغم ما سيشكله تطبيق هذه الصكوك لديها من إشكاليات لا حصر لهـــا، لوجود ما يتجاوز عشرة ملايين من العمالة الوافدة من أقطار متعددة[٥٣].

ثانياً : الآليـــــــات:

١. **آليات الأمم المتحدة في المراقبة والإشراف والشكاوى:**

توكل الأمم المتحدة للعديد من هيئاتها اختصاصات في مجال حقوق الإنسان، مثل: الجمعية العامة، ومجلس الأمن، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ولجنة مركز المرأة، والمفوضية السامية لحقوق الإنسان، ومجلس حقوق الإنسان، وتعرف هذه الآليات باسم "آليات الأمم المتحدة المنبثقة عن الميثاق"، كما تنبثق عن

---

(٥٢) الاتحاد الدولي لنقابات العمال العرب، تقرير تحليلي حول نتائج أعمال الدورة المائة لمؤتمر العمل الدولي، جنيف يونيو ٢٠١١. www.icatu56.org/show3.php?page=show_chosen_study.php&

(٥٣) يفصل الفصل الرابع من القسم الثاني الخاص بالتحرك الجماعي أوضاع العمال المتزليين في المنطقة العربية.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

الاتفاقيات الدولية المعنية بحقوق الإنسان لجان لمراقبة تنفيذ هذه الاتفاقيات تعرف باسم اللجان التعاهدية، وتوفر كل هذه الهيئات إجراءات لتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها (٥٤).

وتعد **المفوضية السامية لحقوق الإنسان** الذراع الأساسي لحقوق الإنسان في الأمم المتحدة، وقد استحدثت في العام ١٩٩٣ في إطار تطوير نظام حقوق الإنسان فيها، وتُعنى بتزويد الدول بخدمات استشارية وتقنية لتعزيز حقوق الإنسان، وتطوير التعاون الدولي في مجال حقوق الإنسان، وإجراء حوارات مع الحكومات بهدف تأمين احترام كافة حقوق الإنسان، ودعم أجهزة الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان، وتعزيز التنفيذ الفعال للمعايير الدولية في هذا الشأن.

أما **مجلس حقوق الإنسان** فيعد أحدث آليات حقوق الإنسان، حيث صدر قرار تأسيسه في منتصف مارس ٢٠٠٦ بديلاً عن لجنة حقوق الإنسان التي كانت تتولى هذه المهام منذ عام ١٩٤٦، بعد أن تعرضت لانتقادات عديدة بسبب كثير من أوجه القصور في أدائها، ويعد المجلس هيئة فرعية تابعة للجمعية العامة للأمم المتحدة، ويتألف من ٤٧ دولة عضوة تنتخبها الجمعية العامة بالاقتراع السري وفق توزيع جغرافي عادل بين المجموعات الإقليمية، وقد أوكل إليه العديد من المهام، من بينها معالجة انتهاكات حقوق الإنسان -بما فيها الانتهاكات الجسيمة والمنهجية- وتقديم توصيات بشأنها، والاضطلاع بدور منتدى للحوار بشأن قضايا حقوق الإنسان، وتقديم توصيات إلى الجمعية العامة تهدف إلى مواصلة تطوير القانون الدولي لحقوق الإنسان، وتشجيع الدول على تنفيذ التزاماتها في مجال حقوق الإنسان.

وحتى الآن لا يكاد يوجد اختلاف جوهري بين مجلس حقوق الإنسان ولجنة حقوق الإنسان التي حل محلها، باستثناء أنه فرض على الدول التي ترغب في الترشح لعضوية مجلس حقوق الإنسان تقديم تعهدات محددة في تعزيز حقوق الإنسان في نطاقها الإقليمي، والإسهام في تعزيزها على المستوي الدولي، كما نص

---

(٥٤) في تفاصيل آليات الأمم المتحدة انظر: نزار عبد القادر صالح، دليل الآليات الدولية في مجال حماية حقوق الإنسان، معهد جنيف لحقوق الإنسان، الطبعة الثانية ٢٠١٣. http://gihr-ar.org/ar/

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

نظامه الأساسي على إجراء استعراض دوري شامل لمدى وفاء كل دولة عضوة بالتزاماتها وتعهداتها في مجال حقوق الإنسان، ولا يعطي الحوار الذي يجريه مجلس حقوق الإنسان مؤشرات جدية، حيث ظلت الدول الأطراف تُعلى المصالح السياسية على القانون الدولي لحقوق الإنسان(٥٥).

أما اللجان التعاهدية المنبثقة عن الاتفاقيات الدولية فتشمل ١٠ لجان، هي: اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، ولجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، واللجنة المعنية بالقضاء على التمييز العنصري، واللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، ولجنة مناهضة التعذيب، واللجنة الفرعية لمنع التعذيب التي أنشأت بموجب البرتوكول الاختياري لمنع التعذيب، ولجنة حقوق الطفل، ولجنة حماية حقوق العمال المهاجرين، واللجنة المعنية بحقوق المعاقين، ولجنة حماية الأشخاص من الاختفاء القسري.

ويُختار أعضاء هذه اللجان من الخبراء بناء على ترشيحات دولهم، وتتابع مدى وفاء الدول بالتزاماتها حيال الاتفاقيات التي انضمت إليها، وتختص بتلقي تقارير الدول عن مدى التقدم الذي تحرزه في تطبيق الاتفاقيات التي انضمت إليها، والصعوبات التي تصادفها في هذا الشأن وبحثها ومناقشتها مع الدول، كما تتلقى تقارير ظل أو تقارير بديلة من مؤسسات المجتمع المدني، وتقدم ملاحظاتها وتوصياتها للدول الأعضاء.

وتملك أربعة من اللجان التعاهدية صلاحية إجراء تحقيقات سرية إذا تلقت معلومات موثوقة تستند إلى أسس قوية بوجود انتهاكات خطيرة أو جسيمة أو

---

(٥٥) في تقييم أداء مجلس حقوق الإنسان، انظر:

- محسن عوض، الدورات الاستثنائية لمجلس حقوق الإنسان: تحليل وتوثيق، معهد جنيف لحقوق الإنسان، القاهرة، نوفمبر ٢٠٠٧.

- محسن عوض وآخرون، الروابط بين الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والتمكين القانوني للفقراء، المنظمة العربية لحقوق الإنسان، القاهرة، ٢٠١٠ موقع المنظمة العربية لحقوق الإنسان. www.aohr.net

- تقرير المنظمة العربية لحقوق الإنسان ٢٠١٠، ٢٠١١ موقع المنظمة العربية لحقوق الإنسان.
www.aohr.net

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

منهجية للاتفاقيات المعنية في إحدى دول الأطراف، وفق ضوابط معينة وهذه اللجـــان هي: تلك المعنية بالقضاء علـــى التمييز العنصري، ومناهضة التعـــذيب، والتمييز ضد المرأة، والاختفاء القسري(٥٦).

وتتراوح نظم الحماية التي تتبعها أجهزة الأمم المتحدة بين تلقى تقـــارير، وإصدار التوصيات، وإعمال جهود الوساطة والمساعي الحميـــدة، والنظـــر فـــي الشكاوى المرفوعة من أفراد، والأحكام الملزمة، ويعتبر **رفع الدول لتقارير** توضح حالة حقوق الإنسان بها وقيام لجان خاصة نابعة عن الاتفاقات بدراسة هذه التقارير والتعليق عليها محور نظام متابعة حقوق الإنسان وحمايتها، ورغم الانتقادات التي تثار حول فاعلية هذه الآلية واستنادها بصورة أساسية إلى رغبة الدول في التعاون، إلا أن ذلك لا يحجب ما تتيحه من ايجابيات، أهمها أن تقديم تقارير مـــن جانـــب الدول يحتاج منها مراجعة نظامها القانوني وممارستها الفعلية، مما يلفت انتباههـــا إلى الممارسات أو الأنظمة التي في حاجة إلى تعديل، وتصحيح ممارسات ضـــارة بحقوق الإنسان.

وقد توفر تقارير بعض الدول وتعليقات اللجان عليها نماذج تحتذي وأفكارًا تفيد دولاً أخرى، كما أن مناقشة الدولة علانية يدفعها إلى تصحيح بعض الأوضاع حرصا على سمعتها في مجال حقوق الإنسان، ويجنبها ما قد يترتب على الإدانات، خاصة مع زيادة تبنى مجموعات دولية للربط بين المعونة الدولية وسجل الدولة في مجال حقوق الإنسان.

وتعد آلية **الإجراءات الخاصة**، وهي الاسم العام الذي يطلق على الآليات التي أنشأتها لجنة حقوق الإنسان السابقة، واستلمها مجلس حقوق الإنسان لرصد حالات حقوق الإنسان في بلدان وأقاليم محددة، وتتعدد مسمياتها (المقررون الخاصون، والممثلون الخاصون، والخبراء المستقلون، وأعضاء الأفرقة العاملة) من أهم آليات الحماية التي يستخدمها مجلس حقوق الإنسان.

---

(٥٦) مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان، العمل مع برنامج الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، دليل المجتمـــع المدني، نيويورك وجنيف ٢٠٠٨، صـــ ٣٨

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

وتنقسم هذه الآليات إلى نوعين: يوجه النوع الأول نشاطه إلى التحقيق في انتهاكات معينة تتسم بالانتشار على نطاق واسع، أي إنها توجه نظاماً لحماية فكرة بدلاً من ترصد دولة، ويزيد من فاعلية هذه الآلية القدرة على اتخاذ إجراءات تدخل، تتسم بالسرعة في الحالات التي تستدعى ذلك، ومن سلطة القائمين على هذا النظام مخاطبة الحكومات مباشرة بما يتوافر لديهم من معلومات، ولهم حق إصدار توصيات تناقش علنا.

ويختص النوع الثاني بدول محددة، ويشمل تعيين مقررين خاصين وخبراء تم تخويلهم صلاحية دراسة أوضاع حقوق الإنسان في دول معينة ورفع تقارير للجنة حقوق الإنسان، ومن بعدها مجلس حقوق الإنسان، وأحياناً إلى الجمعية العامة، وتكون عادة أوضاع حقوق الإنسان في هذه الدول خطيرة للغاية، ومن مهام هؤلاء المقررين إجراء حوار مع حكومة البلد المعنى، وتقديم توصيات محددة لتحسين أوضاع حقوق الإنسان، ويمكن أن يقوموا بزيارات تقص للحقائق بعد حصولهم على إذن الحكومة، وقد يتلقون معلومات خطية من أي شخص أو منظمة غير حكومية، ولا يشترط أن تكون من تلك التي تتمتع بالصفة الاستشارية لدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي، كذلك يمكنهم إصدار مناشدات عاجلة إلى الحكومات للإعراب عن بواعث محددة للقلق حول أفراد معرضين لخطر داهم.

كذلك تلجأ الأمم المتحدة إلى بذل جهود لإنفاذ حقوق الإنسان، من خلال الوساطة والحوار مع الحكومات لإقناعها بالامتثال للمعايير الدولية من خلال الدبلوماسية الهادئة بدلاً من التوصيات والمناقشات العلنية، وإصدار الأحكام الملزمة، ويستخدم الأمين العام للمنظمة الدولية أحياناً مساعيه الحميدة لصالح حقوق الإنسان، ويعد منصب المفوض السامي لحقوق الإنسان الآلية الرئيسة للأمم المتحدة في الحوار مع الحكومات في مجال حقوق الإنسان.

ويعد إجراء قبول الشكاوى من الأفراد أحد الإجراءات المهمة التي تكفلها المنظمة الدولية، إذ يستطيع الأفراد بمقتضى عدد من الاتفاقات أن يلجئوا مباشرة إلى المنظمة الدولية لجبر انتهاكات محددة لحقوقهم يزعمون حدوثها، ومن أهم هذه الاتفاقات البروتوكول الاختياري الأول الملحق بالعهد الدولي للحقوق المدنية

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

والسياسية، وكذا القرار ١٥٠٣ لعام ١٩٧٠ والصادر عن المجلس الاقتصادي والاجتماعي، والذي يخول لجنة حقوق الإنسان (مجلس حقوق الإنسان) إجراء تحقيقات في شكاوى مرفوعة من أفراد، والقاعدة الأساسية هي أنه يجب على مقدم الالتماس أن يستنفذ أولاً كل سبل الإنصاف المحلية لعلاج شكواه.

وتعد موافقة الدول، من خلال توقيعها على البروتوكول الاختياري، على السماح لرعاياها بالوصول مباشرة إلى المنظمة الدولية علامة على جدية اهتمام الدولة بحماية حقوق الإنسان، ولكن العدد الأكبر من دول العالم لم يقبل التوقيع على هذا البرتوكول، وهنا يكمن أحد أهم أوجه قصور هذه الآلية، ولكن تظل لها ايجابياتها الواضحة في حالة الدول الموقعة، ولقد نجحت هذه الآلية في تعويض ضحايا الانتهاكات، كما نجحت أحياناً في إقناع الدول بإجراء تعديل تشريعي لجبر الانتهاك موضع التحقيق.

أما أهم ما يشوب القرار ١٥٠٣ فهو أنه لا يتيح للجنة التعامل مع الالتماسات الفردية إلا في حالة ثبوت أنها تنبئ بوجود نمط مستمر من الانتهاكات الخطيرة للحقوق والحريات الأساسية. وهذا يعنى عمليًا أن تحرك اللجنة قاصر على "مواقف" انتهاك من قبل الدولة وليس على متابعة "حالات" انتهاك فردية، مما يقيد قدرة هذه الآلية على حماية الأفراد ضحايا الانتهاكات، ولقد تم الرضوخ لهذا القيد حتى يمكن الحصول على الدعم السياسي اللازم لتمرير القرار ١٥٠٣، حيث تمت مبادلة موافقة الدول عليه بالالتزام بألا يتم إخضاع الدول لإجراءات متابعة دقيقة ومحرجة بخصوص كل حالة انتهاك فردى تصل إلى علم اللجنة، إضافة إلى هذا فإن القرار يلزم اللجنة بإجراء التحقيقات في سرية، فلا يتم الإعلان إلا عن أسماء الدول التي شملتها التحقيقات، وبذلك تحرم اللجنة من سلاح العلنية وإيجابياته.

ويرى البعض أن أمضى نظام حماية وهو الأحكام الملزمة، لأنه يعطى لهيئات تعمل في مجال حقوق الإنسان سلطة إصدار قرارات أو أحكام ملزمة، ويقلل البعض الآخر من أهمية هذا، مؤكدين أن الأحكام في حاجة إلى تطبيق، وأن هذا لا يحدث دائما بصورة آلية، بل ويؤكدون أنه حتى في حالة إمكانية إنفاذ الحكم

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

الملزم، فإن هذا لا يضمن دائمًا حل مشاكل انتهاكات حقوق الإنسان، وأن مجلس الأمن الذي يملك هذه الصلاحية يعتبر جهازًا سياسيًا أكثر منه قانونياً، وتتدخل اعتبارات السياسية في قراراته، ويحول تمتع الدول الخمس الكبرى بحق الفيتو في أحيان كثيرة دون صدور قرارات تهم حماية حقوق الإنسان.

وقد حدث تطور على درجة كبيرة من الأهمية في التسعينيات في نظام العدالة الدولية، هو التوصل لاتفاق روما في العام ١٩٩٨ بشأن إنشاء المحكمة الجنائية الدولية كأول آلية دولية دائمة لتحقيق العدالة الجنائية والحد من جرائم الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والعدوان والجرائم ضد الإنسانية. لكنها تعاني في الممارسة من صعوبات جمة بسبب نظم الإحالة والتسييس والقدرة على التنفيذ.

كذلك يعد التعاون بين الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية المعنية بحقوق الإنسان أحد الآليات المهمة التي تتبعها الأمم المتحدة في تعزيز احترام حقوق الإنسان، وقد أتاح ميثاق الأمم المتحدة في مادته (٧١) للمجلس الاقتصادي والاجتماعي أن يجري الترتيبات المناسبة للتشاور مع الهيئات غير الحكومية التي تعنى بالمسائل الداخلة في اختصاصه.

وانطلاقًا من هذا النص وضع المجلس الاقتصادي والاجتماعي نطاقاً لترتيبات هذا التعاون، وحدد المعايير التي تختار على أساسها المنظمات التي سوف يتعاون معها. وصدرت بهذه المعايير سلسلة من القرارات اتخذها المجلس، انخرطت بموجبها عشرات المنظمات غير الحكومية في الصفة الاستشارية لدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي، وأصبحت تشارك في جميع مجالات عمل الأمم المتحدة. وأعطى ذلك دفعة كبيرة للتعاون بين الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية، كما طور نظام اللجنة المكلفة بالمنظمات غير الحكومية.

ومع تطور العلاقة بين الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية كمًّا وكيفًا تطورت موضوعيًا أيضًا من علاقة قائمة على التشاور إلى علاقة قائمة على المشاركة.

٢. آليات عمل منظمة العمل الدولية في المراقبة والإشراف والشكاوى:

توجد عدة إجراءات للمراقبة والإشراف على تنفيذ معايير منظمة العمل

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

الدولية[٥٧]، فعندما تصادق دولة على الاتفاقيات فإنها تتعهد بتقديم تقارير دورية بشأن الإجراءات المتخذة لتفعيل أحكام الاتفاقية، ويجب إرسال هذه التقارير من الحكومات إلى تنظيمات العمال وأرباب العمل في كل بلد، ولهم أن يتقدموا بملاحظات وتعليقات عليها، ثم تقوم **لجنة مستقلة من عشرين عضوًا من الخبراء** بفحص هذه التقارير والملاحظات المتعلقة بمدى التزام الحكومات بها، وفي تقييمها لهذه التقارير تتيح اللجنة مرونة محددة في تنفيذ الاتفاقيات، دون أن يعني ذلك أن الاختلافات في الأنظمة السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية تغير من طبيعة التزامات الحكومات الأساسية.

وتقدم اللجنة تقريرًا عن عملها إلى مؤتمر العمل الدولي الذي يعقد سنويًا، وتقوم **لجنة المؤتمر المختصة بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات** بفحص هذا التقرير، وهذه اللجنة ثلاثية الأطراف، وتتكون من ممثلين للحكومات والعمال وأرباب العمل. وعلى مر السنوات كان لوضع المعايير والأنشطة الإشرافية التي تضطلع بها منظمة العمل الدولية نفوذًا ملموسًا في تغيير التشريعات الاجتماعية وتشريعات العمل لدى الدول الأعضاء، كما ساعدت في تحسين ظروف العمال ومعيشتهم.

وعندما تظهر صعوبات في الالتزام بالاتفاقيات تقدم منظمة العمل الدولية المساعدة إلى الدول المعنية للعثور على الحلول المناسبة، ويتم ذلك من خلال شبكة من المستشارين الفنيين عبر العالم، ومن خلال مجموعة متنوعة من الوسائل الأخرى، وتستند المساعدة الفنية من منظمة العمل الدولية في كافة الجوانب إلى معايير المنظمة، كما يُطلب من الدول الأعضاء إعداد تقرير عن العوائق التي تقف أمام المصادقة على اتفاقيات منظمة العمل الدولية.

الشكـــاوى:

تخضع الشكاوى لنوعين من الإجراءات في نظام منظمة العمل الدولية لتفعيل معايير العمل، الأول يتعلق **بالشكاوى التي يقدمها أصحاب العمل والعمال**

---

(٥٧) إدارة معايير العمل الدولية، مكتب العمل الدولي، دليل الإجراءات المتعلقة باتفاقيات وتوصيات العمـــل الدولية، جنيف طبعة منقحة ٢٠٠٦ صـــ ٣١.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

بشأن عدم التقيّد بالاتفاقيات المصدقة[٥٨]، إذ يسمح دستور المنظمة لأرباب العمل أو التنظيمات العمالية بالتقدم بشكاوى بادعاء وقائع محددة تُبين أن إحدى الدول الأعضاء قد أخفقت في الوفاء بالتزاماتها في الاتفاقية التي صادقت عليها، وتقوم لجنة ثلاثية خاصة من الهيئة الإدارية لمنظمة العمل الدولية بفحص هذه القضية لتحديد جدية الالتزام بتطبيق الاتفاقية المعنية.

أما الإجراء الثاني فيتعلق **بالشكاوى التي تقدمها الحكومات بشأن عدم التقيد بالاتفاقيات المصدقة**، إذ يسمح دستور المنظمة للدول الأعضاء بتقديم شكوى ضد دولة عضوة أخرى إذا اعتبرت أنها لا تضمن التقيد بتطبيق اتفاقية صادقت عليها الدولتان، كما يمكن للهيئة الإدارية أن تقدم شكوى بمبادرة منها أو بتلقيها شكوى من وفد معين في مؤتمر العمل الدولي السنوي، ويمكن للهيئة الإدارية أن تشكل لجنة تحقيق، وإذا لم تقبل الحكومة المعنية بنتائج اللجنة، فإن لها الحق في أن تحيل القضية إلى محكمة العدل الدولية، وهو ما لم يحدث حتى الآن؛ لأن نتائج لجنة التحقيق عمومًا كانت موضع قبول الحكومات المعنية.

وقد قامت منظمة العمل الدولية مؤخرًا بالاحتجاج بمادة من دستورها تسمح باتخاذ **إجراءات أخرى** تتضمن متابعة الشكوى بالشكل الملائم، وتستعين بمنظمات دولية وحكومات أخرى. ولم يُقّدم سوى عدد محدود نسبيًا من عروض الوقائع والشكاوى، لكن هذا العدد كان متعلقا بقضايا مهمة، خصوصاً تلك المرتبطة بحقوق نقابات العمال والتمييز والعمل القسري.

ومنذ العام١٩٥٠ طورت منظمة العمل الدولية آلية خاصة **بالشكاوى المتعلقة بانتهاك الحرية النقابية**، وهو إجراء مكمل للإجراءات الإشرافية العامة للاتفاقيات، ويجوز لتنظيمات العمال أو أرباب العمل أو الحكومات أن تقدم مثل هذه الشكاوى. وعلى أرض الواقع يتم تقديم معظم هذه الشكاوى من قبل نقابات العمال الوطنية أو الدولية، وقد تخص هذه الشكاوى جميع حقوق نقابات العمال، بما في ذلك الحقوق غير المدرجة في الاتفاقيتين الأساسيتين: رقم ٨٧ حول الحريات

---

(٥٨) المصدر نفسه صـــ ٤٥.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

النقابية وحماية الحق في التنظيم، ورقم ٩٨ حول تطبيق مبادئ الحق في التنظيم والمفاوضة الجماعية.

ويمكن تقديم الشكاوى ضد أية حكومة سواء صادقت على الاتفاقيات أم لا، وتقوم اللجنة الثلاثية للحرية النقابية في الهيئة الإدارية بفحص كافة هذه الادعاءات، وقد تحيلها لمزيد من التحقيق إلى مفوضية تقصي الحقائق والصلح للحريات النقابية، ومن الناحية العملية فقد قامت اللجنة ذاتها بفحص معظم الشكاوى التي تلقتها، وقد عززت توصيات اللجنة القيام بالإجراءات، والتي تفاوتت بين إلغاء وتشريع ما أو تعديله وإعادة العمال المفصولين إلى عملهم، وإطلاق سراح النقابيين المسجونين، وفي بعض الحالات جرى تخفيف عقوبات بالإعدام بحق أعضاء نقابات عمالية.

ثالثاً: أهم الإشكاليات التي تتعلق بالمعايير الدولية لحقوق الإنسان:

يجابه إعمال مبادئ حقوق الإنسان عددًا من الإشكاليات المزمنة لا يكاد يخلو نقاش حول حقوق الإنسان من التعرض لها، ويمكن إجمال أهمها فيما يلي:

١ - منزلة القانون الدولي من القانون الوطني :

تعد هذه القضية إحدى القضايا المهمة المثارة في مجال إعمال مبادئ حقوق الإنسان، وينقسم تعامل الدول بالنسبة للمكانة القانونية التي تحتلها الاتفاقية الدولية في سلم التدرج القانوني إلى ثلاثة مناهج: يجعل المنهج الأول للاتفاقيات الدولية مكانة تسمو على الدستور؛ بمعنى أنه إذا تعارض النص الدستوري مع معاهدة دولية فالأولوية في التطبيق لنص المعاهدة، ويذهب المنهج الثاني إلى جعل المعاهدة التي ترتبط بها الدولة في مكانة مساوية للتشريع الوطني بعد التصديق عليها، ويعني هذا أن تكون للمعاهدة قوة التشريع، وأن تكون واجبة التطبيق بمجرد التصديق عليها، ويذهب المنهج الثالث إلى جعل المعاهدة أدنى من الدستور وأعلى من التشريع العادي.

٢ - حقوق الإنسان بين مبدأي العالمية والخصوصية:

أثيرت قضيـــة عالمية حقوق الإنسان والحريـــات الأساسية نتيجة لإحجام

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

بعض الدول عن الانضمام لعدد من الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان، باعتبار أن الصياغة الواردة فيها حول عدد من الحقوق تتعارض مع التشريعات الوطنية، خاصة تلك المستندة إلى أحكام دينية أو تقاليد مرعية، ورغم أن العالمية أو الخصوصية تثار في كثير من أوجه الفكر الإنساني، إلا أن المقابلة بين المبدأين تكتسب حساسية خاصة في مجال حقوق الإنسان من فرط ما يصاحبها من جدل واتهامات متبادلة.

فدعاة العالمية يصورون كل دعوة لاحترام الخصوصية الحضارية والثقافية والدينية باعتبارها وسيلة لتبرير الرغبة في التخلص من مبادئ حقوق الإنسان وتحصين امتيازات اجتماعية جائرة، بينما يرى دعاة احترام الخصوصية في تكريس عالمية مبادئ حقوق الإنسان أكذوبة يراد بها تسييد خصوصيات ثقافية بعينها على باقي حضارات العالم، وينخرط في هذا الجدل العديد من المجموعات الدولية.

وقد توصل المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان الذي عقد في منتصف العام ١٩٩٣، إلى صياغة توافقية تؤكد على مبدأ عالمية حقوق الإنسان وتعترف بأهمية الخصوصية للدول استناداً إلى خلفيات تاريخية وحضارية وثقافية وضرورة أخذها في الاعتبار ودعوة الدول الأعضاء في الأمم المتحدة بصرف النظر عن توجهاتها إلى تنمية الحقوق والحريات بمفاهيمها المتفق عليها دوليًا، رغم ذلك فقد ظل الجدل محتدما حول هذه القضية.

٣- حقوق الإنسان والسيادة الوطنية :

عندما قام النظام العالمي ممثلاً في الأمم المتحدة عقب الحرب العالمية الثانية أعاد تأكيد مبدأ عدم التدخل في الشئون الداخلية للدول، ونص ميثاق الأمم المتحدة على أنه ما من مبدأ من بنوده يسمح للأمم المتحدة بالتدخل في الشئون الداخلية التي تعود بصفة أساسية إلى الأهلية القومية لدولة بعينها.

على أن مسيرة تصفية الاستعمار التي ترافقت إرهاصاتها مع مولد الأمم المتحدة أحدثت جدلاً شديداً بين دعاة التدخل وأنصار عدم التدخل، ومع صياغة العهدين (١٩٦٦) انتصرت حجة الذين يعتبرون تدخل الأمم المتحدة لمراقبة حقوق

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

الإنسان في الدول الموقعة على العهدين لا يعتبر تدخلاً في الشأن الداخلي للدولة، لأن حقوق الإنسان تخرج عن هذا الشأن فور توقيع الدولة على مثل هذه الاتفاقيات، وبالتدريج تزايد عدد الاتفاقيات وما تضمنته من آليات مراقبة وخرجت مسألة حقوق الإنسان بالنسبة للدول الموقعة على الاتفاقيات من دائرة الشأن الداخلي للدولة لتصبح شأناً دوليًا يترتب على المساس به مجموعة من الآثار والنتائج.

وخلال السبعينيات والثمانينيات تحلل مبدأ عدم التدخل من تفسيره الحرفي، ولم تعد الحكومات تواجه الرقابة الخارجية بالرفض المتشدد، وانتقل محور النقاش من مبدأ التدخل بحد ذاته إلى شروطه وكيفيته، وعززت التطورات منذ نهاية الثمانينيات من الانطباع بالتقبل الدولي لإباحة حق التدخل.

لكن هذه القضية أخذت بعدًا جديدًا اعتبارا من بداية التسعينيات جراء وقوع أزمات داخلية كبرى في بعض الدول، تخللتها انتهاكات جسيمة ومنهجية لحقوق الإنسان تصل إلى حد الإبادة الجماعية والتطهير العرقي والجرائم ضد الإنسانية، وراح ضحيتها مئات الآلاف من الضحايا، على غرار ما وقع في الصومال والبوسنة ورواندا وكوسوفو وتيمور الشرقية، وأدت إلى تدخلات عسكرية دولية بأشكال مختلفة، وطرحت ما يعرف باسم "التدخل الدولي الإنساني"، وشرعت الأمم المتحدة منذ بداية العقد الأول من هذا القرن في محاولة تقنين هذا المبدأ في سياق يعيد تعريف مبدأ سيادة الدولة.

٤ - رصد انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية وقياسها:

يعد رصد التقدم في إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية وقياسها أحد الإشكاليات البارزة في فكر حقوق الإنسان؛ حيث لا تزال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية موضع منازعة من جانب بعض الدول الكبرى التي تنظر إليها باعتبارها مجرد احتياجات وليست حقوقاً، وكذلك بالنظر لاعتماد العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية مبدئي المقدرة والتدرج في تطبيق العهد.

وقد استغلت بعض الدول النامية هذه الإشكاليات كذريعة للتحلل من الالتزامات الناشئة عن العهد، كما استغلتها بعض الدول المتقدمة للتحلل من التزاماتها في مجال التعاون الدولي، ومن ثم انشغلت هيئات عديدة في الأمم المتحدة

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

وخارجها بتحديد المسئوليات عن الحقوق التي يكفلها العهد، ووضع مؤشرات لقياس التقدم المحرز في الوفاء بهذه الحقوق، وتقييم درجة التمتع بهذه الحقوق.

ومن بين الجهود المهمة في هذا الشأن وثيقة مبادئ ماسترخت التوجيهية المتعلقة بانتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التي أعدها مجموعة من الخبراء في القانون الدولي، وقد صممت هذه المبادئ لاستخدامها من قبل المهتمين والمعنيين فيما يخص الوقوف على انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتقديم التعويض للضحايا(٥٩).

* تبين الوثيقة ثلاث فئات من الالتزامات على الدول وهي: الالتزام بالاحترام، والالتزام بالحماية، والالتزام بالأداء، ويشكل عدم الوفاء بها انتهاكاً لهذه الحقوق. ويعني الالتزام بالاحترام أن تمتنع الدولة عن عرقلة التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، مثل الطرد التعسفي من السكن، ويتطلب الالتزام بالحماية أن تمنع الدولة انتهاك هذه الحقوق من جانب أطراف ثالثة، مثل عدم تقيد صاحب العمل في القطاع الخاص بمعايير العمل الأساسية. ويتطلب الالتزام بالأداء أن تتخذ الدول التدابير اللازمة-التشريعية، والإدارية والمالية والقضائية وغيرها- من أجل إعمال هذه الحقوق إعمالا كاملاً.

* وتتضمن هذه الالتزامات الثلاثة عناصر من **الالتزام بالسلوك وبتحقيق نتائج**، ويقتضي الالتزام بالسلوك اتخاذ إجراءات محسوبة بشكل معقول لتحقيق التمتع بحق معين. فعلى سبيل المثال فيما يخص الحق في الصحة، قد يشمل الالتزام بالسلوك اعتماد خطة عمل لخفض وفيات الأمهات وتنفيذها. فيما يستدعي الالتزام بتحقيق نتائج من الدول بلوغ أهداف محددة للوفاء بمعيار موضوعي مفصل، وعلى سبيل المثال أيضًا فيما يخص الحق في الصحة يتطلب الالتزام بتحقيق نتائج خفض معدل وفيات.

* وتوضح الوثيقة أنه ورغم أن إعمال معظم الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لا يتحقق إلا بالتدريج فإن ذلك لا يغير من طبيعة الالتزام

---

(٥٩) صدرت هذه الوثيقة عن ورشة عمل حول مضمون الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمقصود بانتهاكها والمسئولية عن ذلك وسبل الانتصاف، عقدت في ماسترخت، هولندا في يناير ١٩٩٧.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

القانوني للدول الذي يقتضي اتخاذ بعض الإجراءات فورًا واتخاذ إجراءات أخرى في أقرب وقت ممكن. ومن ثم فعلى الدولة إثبات أنها تحرز تقدمًا قابلاً للقياس صوب الإعمال الكامل للحقوق المعنية. ولا يجوز للدولة أن تلجأ إلى الأحكام المتعلقة بالإعمال التدريجي "المنصوص عليه في المادة (٢) من العهد كذريعة لعدم الامتثال، كما لا يحق لها تبرير الاستثناءات أو القيود المفروضة على الحقوق المعترف بها في العهد بسبب اختلاف الخلفيات الاجتماعية والدينية والثقافية.

الالتزامات الأساسية الدنيا: يقع انتهاك العهد عندما لا تفي الدولة بما وصفته اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بالحد الأدنى من "الالتزام الأساسي بضمان الوفاء -على أقل تقدير- بالمستويات الأساسية الدنيا لكل حق من الحقوق، ومن ثم، فإن الدولة الطرف التي يحرم فيها أي عدد هام من الأفراد من المواد الغذائية الأساسية، أو من الرعاية الصحية الأولية الأساسية، أو من المأوى والمسكن الأساسيين أو من أشكال التعليم الأساسية تعتبر بداهة متخلفة عن الوفاء بالتزاماتها بمقتضى العهد"، بغض النظر عن توافر الموارد لدى البلد المعني أو أي عوامل وصعوبات أخرى.

سياسات الدول: يتم انتهاك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عندما تتبنى الدولة، بالفعل أو بالامتناع عن الفعل، سياسة أو ممارسة تخل أو تتجاهل عمدًا بالالتزامات المنصوص عليها في العهد، أو لا تفي بمعيار السلوك أو تحقيق النتائج المطلوبة، وفضلاً عن ذلك فإن أي تمييز على أساس العرق أو اللون أو الجنس أو غير ذلك والذي يكون أثره أو الغرض منه إبطال المساواة في التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أو إعاقة ممارستها يعد انتهاكا للعهد.

العجز عن الامتثال: من المهم عند تحديد ما إذا كان فعل ما أو امتناع عن فعل ما يمثل انتهاكًا لأي من الحقوق الاقتصادية أو الاجتماعية أو الثقافية أن يتم التمييز بين عجز الدولة عن الامتثال لالتزاماتها التعاهدية وامتناعها عن ذلك. وعلى الدولة التي تدعي أنها غير قادرة على تنفيذ التزاماتها لأسباب خارجة عن إرادتها أن تقيم الدليل على ذلك، فعلى سبيل المثال يعتبر إغلاق مؤسسة تعليمية مؤقتا بسبب

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

زلزال ظرفا خارجا عن إرادة الدولة، في حين أن إلغاء نظام للضمان الاجتماعي دون إتاحة برنامج بديل يمكن اعتباره مثالاً لعدم رغبة الدولة في الوفاء بالتزاماتها.

الانتهاكات من خلال إتيان فعل: تقع انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية الثقافية من خلال الفعل المباشر، مثل: إلغاء العمل رسميا بقانون يعد مهمًا استمرار التمتع بأي من الحقوق المكفولة أو وقفه؛ أو حرمان أفراد معينين أو جماعات عينة عمدًا من حق ذي صلة، من خلال تمييز منصوص عليه في القانون أو مفروض في إطاره، أو دعم تدابير اعتمدتها أطراف ثالثة تتعارض مع الحقوق الاقتصادية الاجتماعية والثقافية أو اعتماد تشريعات أو سياسات تتعارض بوضوح مع لالتزامات القانونية القائمة سابقا والمتصلة بتلك الحقوق، إلا إذا كان غرضها وأثرها تعزيز المساواة وتحسين إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لأشد الفئات ضعفا.

الانتهاكات من خلال الإغفال: قد تنتهك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من خلال تقصير الدول عن اتخاذ التدابير اللازمة الناجمة عن الالتزامات القانونية أو عدم قيامها بذلك، مثل: عدم اتخاذ خطوات مناسبة على النحو الذي يقتضيه العهد، أو عدم إصلاح التشريعات التي تتعارض بوضوح مع التزام منصوص عليه في العهد أو عدم إلغائها، أو عدم إنفاذ التشريعات أو وضع السياسات المعدة لتنفيذ أحكام العهد موضع التنفيذ، أو عدم تنظيم أنشطة الأفراد أو الجماعات لمنعهم من انتهاك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، أو عدم استعمال الحد الأقصى من الموارد المتاحة لإعمال العهد إعمالاً كاملاً، أو عدم رصد إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛ بما في ذلك وضع معايير ومؤشرات تقييم الامتثال وتطبيقها؛ أو عدم العمل بسرعة على إزالة العوائق التي يجب عليها إزالتها لإتاحة الإعمال الفوري لحق يكفله العهد؛ أو التأخير في إعمال حق ينص العهد على توفيره فورًا؛ أو عدم استيفاء الدولة لمعيار دولي للحد الأدنى للإنجاز مقبول عمومًا، في وسعها استيفاؤه، أو عدم أخذ الدولة في الحسبان التزاماتها القانونية الدولية في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عند إبرامها

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

اتفاقات ثنائية أو متعددة الأطراف مع دول أو منظمات دولية أو شركات متعـــددة الأطراف.

المسئولية عن الانتهاكات

مسئولية الدولة: تعزى الانتهاكات المشار إليها آنفاً إلى الدولـــة، وعلـــى الدولـــة المسئولة- بناء على ذلك- أن تضع آليات لتدارك تلك الانتهاكات، بما فـــي ذلـــك الرصد والتحقيق والمقاضاة وتعويض الضحايا.

السيطرة أو الاحتلال الأجنبيان: في ظروف الاحتلال الأجنبي يمكن عزو الحرمان من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى سلوك الدولة التي تتحكم بشكل فعلي في الإقليم المعني، وهو ما ينطبق على الأوضاع في ظل الاســـتعمار والأشكال الأخرى من السيطرة والاحتلال العسكري، فالقوة المسيطرة أو المحتلـــة تتحمل مسئولية انتهاك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

الأفعال الصادرة عن الجهات غير التابعة للدولـــة: يشمل الالتزام بالحماية مسئولية الدولة عن ضمان ألا تقوم الكيانات الخاصة أو الأفراد أو الشركات عبـــر الوطنية، الخاضعة لولايتها، بحرمان الأفراد من حقوقهم الاقتصادية والاجتماعيـــة والثقافية، والدولة مسئولة عن أي انتهاكـــات للحقـــوق الاقتـــصادية والاجتماعيـــة والثقافية تنجم عن عدم اتخاذها للإجراءات اللازمة لضبط سلوك تلك الجهات غير التابعة لها.

الأفعال الصادرة عن المنظمات الدولية: تمتد أيضًا التزامات الدول بحماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى مشاركتها في المنظمات الدولية التي تعمل بصورة جماعية، ومن المهم على نحو خاص أن تـــستخدم الـــدول نفوذهـــا لضمان ألا تكون الانتهاكات ناجمة عن برامج وسياسات المنظمـــات التـــي هـــي أعضاء فيها. ولا بد من أن تقوم المنظمات الدولية -بما فيها المؤســـسات الماليـــة الدولية- بتصحيح سياساتها وممارساتها بحيث لا يترتب عليها الحرمان من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

ضحايا الانتهاكات وسبل الانتصاف كما هو الحال بالنسبة للحقوق المدنية والسياسية، قد يقع الأفراد والجماعـــات ضـــحايا انتهـــاك الحقـــوق الاقتـــصادية

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

والاجتماعية والثقافية، وتتضرر بعض الجماعات أكثر من غيرها في هذا الصدد، مثل الفئات ذات الدخل المنخفض والنساء والشعوب الأصلية والشعوب المحتلة وملتمسي اللجوء واللاجئين والمشردين داخليا والأقليات والمسنين والأطفال والمزارعين بلا أرض والمعاقين والأشخاص بدون مأوى. وينبغي ألا يتعرض ضحايا انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بسبب وضعهم هذا فقط لعقوبات جنائية، مثلاً من خلال القوانين التي تجرم الأشخاص الذين لا مأوى لهم.

كما ينبغي أن تتاح لكل شخص أو جماعة ضحية انتهاك أي من الحقوق الاقتصادية أو الاجتماعية أو الثقافية إمكانية الوصول إلى سبل انتصاف قضائي فعال أو غيره من سبل الانتصاف المناسبة على المستويين الوطني والدولي، ولجميع ضحايا انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الحق في جبر الضرر على نحو كاف، وقد يتخذ شكل جبر الضرر رد الحقوق أو التعويض أو رد الاعتبار والترضية أو تقديم ضمانات بعدم تكرار الانتهاكات.

الإفلات من العقاب: ينبغي على الدول أن تتخذ تدابير فعالة لمنع الإفلات من العقاب عن أي انتهاك للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وضمان ألا يتمتع أي شخص قد يكون مسئولاً عن انتهاك تلك الحقوق بالحصانة من المسئولية فيما يتعلق بتلك الأفعال.

دور المهن القانونية: حتى يمكن توفير سبل انتصاف قضائية فعالة وغيرها من سبل الانتصاف لمن تنتهك حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ينبغي على المحامين والقضاة والمحكمين ونقابات المحامين والأوساط القانونية عمومًا أن يعيروا اهتماما أكبر بكثير لانتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عند ممارستهم مهنهم.

التوثيق والرصد: ينبغي على جميع الجهات الفاعلة- بما فيها المنظمات غير الحكومية والحكومات الوطنية والمنظمات الدولية - القيام بتوثيق انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ورصدها. ولا غنى عن قيام المنظمات الدولية المعنية بتقديم ما يلزم من دعم لتنفيذ الصكوك الدولية في هذا المجال.

* * *

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

العدالة الاجتماعية أداة لتعزيز التمكين القانوني للفقراء

تعد العدالة الاجتماعية عنصرًا مركزيًا لتأسيس الشرعية والاستقرار السياسي في أي مجتمع، ومع ذلك فإن تحديد ما تعنيه العدالة الاجتماعية وأفضل السبل لتحقيقها يخضع في كثير من الأحيان لجدل كبير، كما تخضع حدود مفهوم العدالة الاجتماعية لتغيير مستمر، لأن الفكرة هي في حد ذاتها ثمرة لنظام قيمي وثقافي متغير(٦٠).

وعلى الرغم من التنوع الكبير في مفهوم العدالة الاجتماعية والتعريفات التي لا تحصى للعدالة الاجتماعية يجمع عدد كبير من البحوث الأكاديمية والمؤلفات العلمية على عدد من العناصر الواجب توافرها لتحقيق العدالة الاجتماعية، أبرزها:

- المساواة وعدم التمييز وتكافؤ الفرص.
- التوزيع العادل للموارد والأعباء.
- الضمان الاجتماعي والحماية الاجتماعية.
- التنمية الإقليمية المتوازنة.
- العدالة بين الأجيال.

١ - <u>المساواة وعدم التمييز وتكافؤ الفرص:</u>

يعد مبدأ المساواة وعدم التمييز هو حجر الزاوية في العدالة الاجتماعية، ورغم اختلاف المصادر العلمية حول أسباب عدم المساواة، فإنها تجمع على أن فجوة عدم المساواة تتسع باطراد منذ صعود العولمة، والتوجهات الليبرالية الجديدة،

(٦٠) Social justice in the OECD , How do the member states compare, OECD, Sustainable Governance Indicators 2011, p 11

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

واختزال دور الدولة، ويوجز أحد أدبيات الأمم المتحدة المهمة[٦١] مظاهر عدم المساواة في ستة مظاهر موزعة على محورين: محور عمودي يشمل عدم المساواة في توزيع الدخول، وعدم المساواة في توزيع الأصول، وعدم المساواة في توزيع العمل والأجر، وعدم المساواة في توزيع فرص الحصول على المعرفة، وعدم المساواة في توزيع الخدمات الصحية، وعدم المساواة في توزيع الفرص للمشاركة المدنية والسياسية، ومحور آخر يمكن تسميته "أفقي" بعكس حالة عدم المساواة بين قطاعات محدد من السكان على أساس الجنس، أو الأصل العرقي، أو الإثني، أو مكان الإقامة.

وكثيرًا ما ينظر إلى العدالة الاجتماعية كمرادف للمساواة، ولكن لا يعني ذلك المساواة الكاملة أو المطلقة، بمعنى التساوي الحسابي في أنصبة أفراد المجتمع من الدخل أو الثروة، فمن الوارد أن تكون هناك فروق في هذه الأنصبة تتواكب مع الفروق الفردية بين الناس في أمور كثيرة، كالفروق في الجهد المبذول في الأعمال المختلفة، أو فيما تتطلبه من مهارات أو تأهيل علمي أو خبرة.[٦٢]

والمهم أن تكون هذه الفروق بين الناس في الدخل والثروة أو في غيرها مقبولة اجتماعيًا، بمعنى أنها تتحدد وفق معايير بعيدة عن الاستغلال والظلم ومتوافق عليها اجتماعياً، وحسب أحد المفكرين البارزين فإن اللا مساواة الاقتصادية والاجتماعية يجب أن تنظم على نحو يجعلها تقدم للأفراد الأقل حظاً في المجتمع أكبر نفع ممكن من جهة، ويجعلها تتيح في الوقت نفسه إمكانية الالتحاق بالوظائف والمواقع المختلفة أمام جميع الأفراد في إطار من المساواة المنصفة في الفرص من جهة أخرى، وعموماً فإن العدالة الاجتماعية تعني في الأساس المساواة في الحقوق والواجبات، والتكافؤ في الفرص.

---

(٦١) The International Forum for Social Development
Social Justice in an Open World,The Role of the United Nations, pp 30-36
http://www.un.org/esa/socdev/documents/ifsd/SocialJustice.pdf

(٦٢) د/إبراهيم العيسوي: العدالة الاجتماعية من شعار مبهم إلى مفهوم مدقق، صحيفة الشروق ١ أكتوبر ٢٠١٢.
http://shorouknews.com/columns/view.aspx?cdate=10112012&id=7892ee4a-7e17-4959-b9ab-2bfa5ef8177f

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

ويربط بعض الباحثين العدالة الاجتماعية بحقوق الإنسان، فالعدالة الاجتماعية استحقاق أساس للإنسان نابع من جدارته كإنسان بالتمتع بمجموعة من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من ناحية والمدنية والسياسية من ناحية أخرى، كما أن فكرة العدالة الاجتماعية لا تنفصل عن مبدأ الوفاء بالحاجات الانسانية للبشر، ويفرض ذلك على الدولة واجبات اقتصادية واجتماعية مهمة، حيث لا تقدر قوى السوق وحدها على الوفاء بمتطلبات المجتمع العادل، وهكذا تم الربط بين العدالة والمساواة في فرص الحصول على التعليم والرعاية الصحية والعمل اللائق والغذاء الكافي والسكن المناسب والمشاركة السياسية والاجتماعية وما إلى ذلك.

كما يربط بعض الباحثين بين مفهوم المساواة ومفهوم المواطنة، فالمواطنة لديهم تتجاوز التعريف القانوني الضيق، حتى مع الأخذ في الاعتبار تطور مصطلح المواطنة من خلال النظريات المتعاقبة التي ارتبطت بالتطور المجتمعي، بل يرى أنها تعبر عن حركة الإنسان اليومية تشاركا ونضالا من أجل حقوقه بأبعادها المختلفة على قاعدة المساواة مع الآخرين من دون تمييز لأي سبب.. واندماج هذا المواطن في العملية الإنتاجية بما يتيح له تقاسم الموارد في إطار الوطن الواحد الذي يعيش فيه مع الآخرين(٦٣).

وتقترن المساواة في الفرص بثلاثة شروط؛ **أولها**: غياب التمييز بين المواطنين وإزالة كل ما يؤدي إليه من عوامل، وما يترتب عليه من نتائج سلبية، كالتهميش، والإقصاء الاجتماعي، والحرمان من بعض الحقوق. **وثانيها**: توفير الفرص، حيث لا معنى للحديث مثلا عن التكافؤ في فرص العمل إذا كانت البطالة شائعة ومواطن الشغل غائبة، وهو ما يرتب التزامًا على الدولة بوضع السياسات الكفيلة بتوفير فرص العمل، **وثالثها**: تمكين الأفراد من الاستفادة من الفرص ومن التنافس على قدم المساواة، فاغتنام الفرص قد يرتبط بتوافر قدرات معينة مثل مستوى تعليمي معين، أو امتلاك أرض أو رأس مال، والمنافسة على الفرص

(٦٣) سمير مرقس، الجذور الفكرية للمساواة والإطار العام لمناقشتها، ورقة عمل مقدمة إلى مؤتمر التنمية والديمقراطية وإصلاح النظام الإقليمي العربي.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

سوف تفتقر إلى التكافؤ عندما تتسع الفروق في القدرات بين المتنافسين، وهنا تظهر الحاجة إلى دور الدولة في إتاحة التعليم والتدريب وإعادة التدريب والرعاية الصحية وغيرها من عوامل بناء القدرات وتنميتها(٦٤).

٢ - **التوزيع العادل للموارد والأعباء:**

كذلك تعني العدالة الاجتماعية التوزيع العادل للموارد والأعباء من خلال نظم الأجور والدعم والتحويلات ودعم الخدمات العامة، وخصوصاً الخدمات الصحية والتعليمية. ويتحقق ذلك من خلال عدد من المحاور نوجزها فيما يلي:(٦٥)

١ - إصلاح نظام الأجور الذي يتم من خلاله تحديد المستوى المعيشي للعاملين بأجر، ويعكس بصورة أو بأخرى توزيع القيمة المضافة المتحققة في العملية الإنتاجية بين أرباب العمل والعاملين لديهم.

٢ - نظام ضريبي يعيد توزيع الدخول من خلال طريقة توزيع الأعباء الضريبية. وكلما تعددت الشرائح الضريبية واتخذت منحنى تصاعديًا يتناسب مع المقدرة التكليفية للممولين، فإن النظام الضريبي يتمتع بدرجة أعلى من الكفاءة في تحسين الدخل وتحقيق العدالة الاجتماعية، وتستند فلسفة النظام الضريبي متعدد الشرائح والتصاعدي إلى أن الأعلى دخلاً يكون أكثر استفادة من الإنفاق العام على البنية الأساسية وعلى الخدمات العامة الأساسية، بما يوجب عليه أن يسهم بمعدلات أعلى في الحصيلة الضريبية التي يتم من خلالها ذلك الإنفاق العام.

٣ - نظام للدعم السلعي والتحويلات ودعم الخدمات العامة، وهو إنفاق عام موجه إلى الفقراء ومحدودي الدخل وشرائح رئيسة من الطبقة الوسطى، لإتاحة الرعاية الصحية والتعليمية لهم، وتوفير مصدر دخل للفئات الأشد فقرًا والعاطلين عن العمل، باعتبار أن ذلك حقهم وجزء من حصتهم في إيرادات الموارد الطبيعية والمشروعات القديمة في بلدهم، وكواجب ومسئولية اجتماعية على الدولة إزاء

---

(٦٤) د/إبراهيم عيسوى: مصدر سبق ذكره.

(٦٥) د/أحمد السيد النجار: الآليات الاقتصادية لبناء العدالة الاجتماعية، تقرير الاتجاهات الاقتصادية الإستراتيجية ٢٠١٢، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام القاهرة ٢٠١٢، صـ ١١٩.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

مواطنيها وحقهم في الحياة والطعام والشراب والمسكن والعمل والتعليم والرعاية الصحية.

٤- تمكين المواطنين من كسب عيشهم بكرامة من خلال توفير فرص العمل لهم، مما يتيح لهم الحصول على حصة من الدخل القومي بصورة كريمة من عملهم، سواء تم ذلك من خلال توفير فرص عمل حقيقية، وليس بطالة مقنعة لدى الدولة وقطاعها العام وجهازها الحكومي وهيئاتها الاقتصادية، أو من خلال قيام الحكومة بتهيئة البنية الاقتصادية وتسهيل تأسيس الأعمال بكل أحجامها بما يخلق فرص العمل في القطاع الخاص.

ويشدد مصدر آخر[٦٦] على أن إصلاح نظام الأجور يجب أن يشمل إعادة النظر في الهيكل النسبي للأجور، وألا يتوقف عند مجرد تحديد الحدين الأقصى والأدنى للأجور في كل قطاع، بل أن يعمل على تحقيق العدالة الأفقية بين القطاعات والعدالة الرأسية داخل القطاع الواحد. وأنه يجب اعتماد مفهوم الدخل بدلاً من الأجر أو الراتب الأساسي، أي الأخذ في الاعتبار البدلات والمكافآت والحوافز.

وبينما أكد على أهمية تطبيق الضرائب التصاعدية فقد دعا إلى النظر في فرض ضريبة الأرباح الرأسمالية على بعض الصفقات الكبرى أسوة بما هو معمول به في العديد من الدول الرأسمالية التي تحقق للخزانة العامة فيها دخلاً كبيراً.

كما دعا إلى التوسع في نطاق السلع العامة التي يشملها الدعم لتناسب دخول المواطنين محدودي الدخل لتشمل إلى جانب التعليم والصحة، المواصلات العامة والسكن الملائم، وألا تكون السلع المدعومة على حساب النوعية والجودة وإلا فقدت معناها.

كما أكد على ضرورة إعطاء أهمية بالغة لسياسات الأسعار لتحقيق العيش الكريم، فلا سبيل لتحقيق عدالة اجتماعية في ظل تمايزات صارخة في سوق

---

(٦٦) د. محمود عبد الفضيل، حول محاور العدالة الاجتماعية، صحيفة الشروق ٢٠١٢/١١/١٠
http://shorouknews.com/columns/view.aspx?cdate=10112012&id=7892ee4a-7e17-4959-b9ab-2bfa5ef8177f

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

العمل وفي ظل دخول متدنية وأسعار غير عادلة تتحكم فيها الاحتكارات.

وينبه مصدر آخر[٦٧] إلى أن إعادة التوزيع ليست عملية تجرى مرة واحدة وينتهي الأمر، بل أنها يجب أن تكون عملية مستمرة من خلال نظم الضرائب والتحويلات الاجتماعية، ومن خلال مراجعة تشريعات الحد الأدنى والحد الأقصى للأجور، ومن خلال إعادة توزيع الملكية، وكذلك من خلال تغيير النظم والتشريعات والقواعد الحاكمة لتوزيع وإعادة توزيع الدخل، ولملكية الأصول الإنتاجية، طالما استمرت التفاوتات غير المقبولة اجتماعياً في الدخل والثروة واتجهت للتزايد.

٣ - <u>الحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي</u>(*):

يعد الضمان الاجتماعي أحد الأركان الرئيسة للعدالة الاجتماعية، ويحظى بتأكيد راسخ في القانون الدولي، كما يحظى بمكانة في ضمان الكرامة الإنسانية لجميع الأشخاص، ويعنى الضمان الاجتماعي كل أنواع الحماية الاجتماعية التي تقدم لمواطنين سواء عن طريق التأمين الاجتماعي أو المساعدات الاجتماعية أو غيرها من صنوف الخدمات والرعاية التي تكفل رفاهية المجتمع وأمنه الاقتصادي وعلى الأخص بالنسبة للأطفال وكبار السن وذوى الإعاقات وغير ذلك من الجهود التي تبذلها الدولة في الحقل الاجتماعي.

وتعتبر التأمينات الاجتماعية أحد وسائل الضمان الاجتماعي في مجال تحقيق الحماية والأمن الاجتماعيين، وهى تقتصر على تلك النظم التي تستهدف تغطية خطر اجتماعي معين في مقابل تجميع اشتراكات يؤديها المؤمن عليهم وأصحاب الأعمال ثم إعادة توزيع هذه الاشتراكات على من يتحقق بالنسبة لهم وقوع الخطر المؤمن منه، ومن ثم فإذا ما تحملت الدولة في نظام معين عبء

---

(٦٧) د. إبراهيم العيسوي، الآفاق المستقبلية لتحقيق العدالة والتنمية في اقتصاد الربيع العربي: حالة مصر، مجلة التنمية والسياسات الاقتصادية.

(*) تعالج بعض المصادر الحماية الاجتماعية مستقلة عن الضمان الاجتماعي، بينما تدمج مصادر الأمم المتحدة العنصرين، وقد أخذ معدو الدليل بنهج الأمم المتحدة.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

المزايا دون مقابل من الاشتراكات انتفى عن ذلك صفة التأمين وأصبح نظاما للضمان الاجتماعي.

وتذهب اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[٦٨] إلى أن التدابير التي يتعين استخدامها لتوفير استحقاقات الضمان الاجتماعي لا يمكن تعريفها في نطاق ضيق، ويجب أن تكفل في جميع الأحوال حدًا أدنى من التمتع بهذا الحق من حقوق الإنسان لجميع الأشخاص، ويمكن أن تشمل هذه التدابير المخططات القائمة على الاشتراكات أو على التأمين الاجتماعي التي توفر مبدئيا الاستحقاقات ذات الصلة لكل شخص يواجه خطرًا معيناً أو حالة طارئة معينة، أو مخططات الإعانة الاجتماعية الهادفة، وتدفع فيها الاستحقاقات لذوي الحاجة، ويتعين على الدولة وضع مخططات غير قائمة على الاشتراكات لأنه من المستبعد أن ينتفع الجميع بتغطية كافية عن طريق نظم التأمينات.

كما تذهب اللجنة إلى أنه يمكن أيضًا وضع أشكال أخرى من الضمان الاجتماعي، ومنها: النظم التي يديرها القطاع الخاص، والنظم المجتمعية أو التشاركية، على أنه أياً كان النظام المختار فانه يجب أن يمتثل للعناصر الأساسية للحق في الضمان الاجتماعي، وينبغي أن يُنظر إليه كوسيلة تساهم في تكريس الحق في الضمان الاجتماعي، وأن يحظى بحماية الدولة.

وفي حين أن عناصر الحق في الضمان الاجتماعي قد تختلف باختلاف الظروف، فإن ثمة عوامل أساسية عدة تنطبق على جميع الظروف، وينبغي أن تؤخذ في الحسبان وهي[٦٩]:

أ- **التوافر:** إذ يقتضى الحق في الضمان الاجتماعي من أجل تنفيذه توفير وإقامة نظام يضمن إتاحة الاستحقاقات المتعلقة بالمخاطر والحالات الطارئة الاجتماعية ذات الصلة، وينبغي أن ينشأ هذا النظام طبقاً للقانون، وأن تضطلع السلطات العامة بمسئولية إدارته أو الإشراف عليه بصورة فعالة، كما ينبغي أن

---

(٦٨) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الدورة التاسعة والثلاثون، التعليق العام رقم ١٩، الحق في الضمان الاجتماعي (م ٩) وثيقة (E/C.12/GC/19) ٤ فبراير ٢٠٠٨.

(٦٩) المصدر نفسه صـ صـ ٤ – ١٠

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

تكون المخططات مستدامة، بما فيها تلك المتعلقة بتوفير المعاشات التقاعدية، بغية ضمان إعمال الحق للأجيال القائمة والمقبلة.

ب- **المخاطر والحالات الطارئة الاجتماعية:** ينبغي أن يشمل نظام الضمان الاجتماعي الفروع الأساسية التسعة للضمان الاجتماعي، وتفصّلها لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في: الرعاية الصحية، وتعويضات العجز بسبب المرض، والشيخوخة، والبطالة، وإصابات العمل، ودعم الأسرة والطفل والأمومة، ودعم الأشخاص ذوى الإعاقات، والأيتام.

ج- **الكفاية:** يجب أن تكون الاستحقاقات -سواء كانت نقدية أو عينية- كافية في مقدارها ومدتها، بحيث تمكن كل شخص من إعمال حقوقه، وحماية الأسرة ودعمها، وتحقيق مستوى معيشي لائق، وفي الوصول إلى الرعاية الصحية والحق في الكرامة الإنسانية، وإعادة النظر في معايير الكفاية بصورة منتظمة لضمان تمكين المستفيدين من شراء السلع والخدمات التي يحتاجون إليها.

د- **إمكانية الوصول:** تشمل إمكانية الوصول خمسة عناصر، هي أن يحظى جميع الأشخاص **بتغطية** نظام الضمان الاجتماعي، ومن ثم يتعين وضع مخططات غير قائمة على الاشتراكات، وأن تكون **الشروط المؤهلة** للحصول على الاستحقاقات معقولة ومتناسبة وشفافة، وأن يُنص عليها في التشريعات الوطنية، وإذا كان مخطط الضمان الاجتماعي يقتضى دفع اشتراكات فينبغي أن تكون هذه الاشتراكات ميسورة، بحيث تتيح القدرة على تحمل التكلفة، وأن يكون المستفيدون من مخططات الضمان الاجتماعي قادرين على المشاركة في إدارة نظام الضمان الاجتماعي، وضمان حق الأفراد والمنظمات في البحث عن المعلومات المتعلقة بجميع استحقاقات الضمان الاجتماعي وتلقيها وتعميمها، وأخيرًا الوصول الفعلي للاستحقاقات في الوقت المناسب، مع إيلاء اهتمام خاص للأشخاص ذوى الإعاقة، والمهاجرين والأشخاص الذين يعيشون في مناطق نائية أو الأكثر عرضة للكوارث، والمناطق التي تشهد نزاعات مسلحة، لتمكنهم من الوصول إلى هذه الخدمات.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

ومع توالى الأزمات الأخيرة في مجالات الأغذية والطاقة والمجالات المالية، وتباطؤ جهود القضاء على الفقر تحت ثقلها، وما ترتب عليها من فقدان ملايين الوظائف والإشكاليات الأخرى(٧٠). دعت هيئات الأمم المتحدة ووكالاتها ومنظمات المجتمع المدني الدولية في العام ٢٠٠٩ إلى قيام الأمم المتحدة بوضع مبادرة بشأن الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية باعتبارها أداة إنمائية وعنصرًا أساسيًا ونقطة انطلاق رئيسة في الجهود الرامية للقضاء على الفقر. استهدفت تعزيز إمكانية الحصول على الخدمات الاجتماعية لصالح الفقراء والضعفاء، وتوفر بذلك نهجًا شاملا للحماية الاجتماعية يتركز على جانبي الإمداد والطلب. وضمان إمكانية الحصول عليها بشكل فعال.

وقد تضمنت مبادرة الحد الأدنى للحماية الاجتماعية(٧١) على مجموعة أساسية من الحقوق الاجتماعية والتحويلات النقدية والعينية، لتوفير حد أدنى من الدخل والأمن المعيشي للجميع، وتيسير الطلب والحصول الفعلي على السلع والخدمات الأساسية، مثل الصحة والمياه والصرف الصحي، والتعليم، والأغذية، والإسكان، والمعلومات التي تحافظ على الحياة، والأصول التي تتاح للجميع. مع إيداء اهتمام خاص للفئات الضعيفة.

٤ – <u>التنمية الإقليمية المتوازنة</u>:

يعد غياب التوازن في التنمية بين أقاليم الدولة أحد المظالم الاجتماعية الشائعة في كثير من بلدان العالم بما فيها البلدان المتقدمة حتى شاع خلال التحضير لمؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية أن مشكلة التفاوت في التنمية لا تقف عند التفاوت بين الشمال والجنوب فحسب، وإنما أصبح داخل كل دولة "شمال وجنوب" كذلك بالمعنى الاصطلاحي.

---

(٧٠) لجنة التنمية الاجتماعية، الدورة (٩) بيان مقدم من المجلس الدولي للرعاية الاجتماعية (E/CN.5/2011/NGO6)

(٧١) انظر نص المبادرة في:

International Labour Office (ILO), world, The social protection floor, a joint crisis Health Organization, Initiative of the UN Chief Executives board for co-ordination on the social protection floor, Geneva, October 2000

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

ويترتب على هذا التفاوت تباينا كبيرا في توزيع الموارد والدول وفي فرص أبناء الأقاليم المحرومة في العمل والمشاركة في الإنتاج، وفي فرص توزيع عوائده على نحو ما يحدث بين الريف والحضر، والساحل والداخل، والمناطق الصحراوية والحدودية.

ولا يقف هذا التفاوت عند تهميش قطاعات من المجتمعات السكانية بل يفضى كذلك إلى الهجرات من المناطق المحرومة إلى المناطق الحضرية وما يترتب عليه من عشوائيات وما يعرف بثنائية المركز والهامش. كما يفضى إلى توريث هذه الأوضاع غير المتكافئة في المجتمع. ففي غياب حصول مجتمعات المناطق والأقاليم المهمشة على السلع والخدمات الأساسية الضرورية تغيب فرص أبناءهم في الارتقاء على السلم الاجتماعي ويرثون الفقر كما يرث غيرهم الغني.

ومع تراكم الآثار الاجتماعية لهذا التهميش والاستبعاد تضعف قيمة المواطنة لدى الأفراد والجماعات المهمشة من جيل إلى جيل. وبازدياد حدتها تظهر نزعات انفصالية ودعوات للانفصال والاستقلال على نحو ما حدث في السودان وعلى نحو ما تدعوا إليه جبهة البوليساريو في الصحراء المغربية، والحراك الجنوبي في اليمن، والدعوات المنادية للكونفدرالية في شرق ليبيا.

٥ - <u>العدالة بين الأجيال</u>:

تتمحور أدبيات العدالة الاجتماعية في مسألة العدالة بين الأجيال حول ثلاث محاور رئيسية أبرزها الاستدامة التنموية بمعنى إقامة نظام اقتصادي يؤمن إنتاج كميات من السلع والخدمات بطريقة منظمة تحول دون أن يورث للأجيال القادمة ديوناً اقتصادية وتكاليف اجتماعية يعجز عن مواجهتها.

ويراعي المحور الثاني الاستدامة البيئية بحيث يحافظ على الحياة بنوعيتها وتنوعها فلا تتآكل الموارد الطبيعية القابلة للاستمرار أو تتبدد، ولا تستغل الموارد غير القابلة للاستمرار دون استثمارات مقابلة في بدائل لها تؤمن الاستقرار المناخي والتنوع الحيوي، وهكذا لا يرث جيل بعد جيل أعباء أو كلفة تؤثر على تواصل بيئتهم ومجتمعهم ونوعية حياتهم، إذ لا يجوز لأي جيل أن يطلق العنان لجشعه

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

وراء كسب سريع على حساب الأجيال اللاحقة[٧٢] وحقها في الموارد الناضبة.

وتتطرق أدبيات أخرى إلى العدالة بين الأجيال من مفهوم التركيب العمري للسكان ومراعاة العدالة الاقتصادية بينهم.

قياس العدالة الاجتماعية

وتقدم منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) فهرسًا لقياس العدالة الاجتماعية يتضمن ستة أبعاد، هي: منع الفقر، ونظام تعليمي جامع، وسوق عمل إدماجي، والتماسك الاجتماعي، والصحة، والعدالة بين الأجيال. ويتكون الفهرس من ٢١ مؤشرًا كمياً، و٨ مؤشرات كيفية يرتبط كل منها بالأبعاد الستة للعدالة الاجتماعية، وتنبثق المؤشرات الكمية عن مؤشرات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، بينما تستند المؤشرات الكيفية إلى مساهمات ٧٠ من الخبراء في بحث عن العدالة الاجتماعية أعدته منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية يقيس النتائج بين (١) ويشير إلى الأسوأ و(١٠) ويشير إلى الأفضل، ومن أجل الربط بين المؤشرات الكمية والمؤشرات الكيفية تم إعداد المؤشرات الكيفية من ١-١٠ بالمثل، وبناء على هذه العينات فقد تم إعطاء الأبعاد الثلاثة الأولى -وهى منع الفقر والتعليم الجامع، والوصول إلى سوق العمل- القيمة الأكبر في الفهرس، وأخذت الوزن الأكبر في التقييم[٧٣].

احتل منع الفقر دورًا أساسيًا في قياس العدالة الاجتماعية، ففي ظل الفقر لا يمكن تحقيق المشاركة الاجتماعية وتحقيق الذات إلا بصعوبة كبيرة، كما أن الفقر يؤثر على باقي الأبعاد من منظور العدالة الاجتماعية، ولهذا السبب قيّم الفهرس منع الفقر تقييمًا مضاعفًا بثلاثة أضعاف المستوى العام للعناصر الأخرى.

كذلك أعطى الفهرس وزناً خاصًا للوصول المتكافئ للتعليم جيد النوعية، باعتباره عنصرًا أساسيًا لتزويد الناس بقدرات وفرص متكافئة للتقدم، فالمشاركة

---

(٧٢) سمير مقدسي، حقوق البيئة، نشرة غير دورية لمرصد الجمعيات الأهلية في لبنان، مركز الأبحاث والتدريب حول قضايا التنمية، العدد (٢٠)، ١٣/٢/٢٠٠٤..
crtda.org.lb/sites/default/files/newsletters/majal-issue.doc

(٧٣) OECD, op-cit, p p 13 -17

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

الاجتماعية والسياسة والاقتصادية تعتمد في جانب كبير منها على هذه السلعة العامة، ومن ثم فإن على الدول أن تهتم بإتاحة فرص التعليم المتكافئ لكل طفل، وألا تسمح بأن تعرقله الخلفيات الاجتماعية والثقافية في مسيرة النجاح التعليمي، وعلى ذلك فقد ضاعف الفهرس من الوزن النسبي لهذا العامل في فهرس العدالة الاجتماعية مقارنة بالمستوى العام للعناصر الأخرى.

وبالمثل أعطى الفهرس وزناً نسبيًا خاصًا للعنصر المتعلق بسوق العمل الإدماجي في مقياس العدالة الاجتماعية، باعتبار أن الإقصاء من سوق العمل المستدام يحد من الفرص الفردية لتحقيق الذات، ويسهم في زيادة مخاطر الفقر، كما يمكن أن يقود إلى ضغوط صحية خطيرة، فضلاً عن أن العمل لا يعني فقط الحصول على دخل، ولكنه يحقق أيضًا احترام الذات والإدماج الاجتماعي. ومن ثم فقد ضاعف الفهرس القيمة النسبية لهذا العنصر بالنسبة للمستوى العام.

ويختبر الفهرس في البعد الخاص بالتماسك الاجتماعي وعدم التمييز مدى التوجه الاجتماعي نحو الاستقطاب الاجتماعي والاستبعاد والتمييز ضد جماعات محددة، وهذا البعد تم تصنيفه في الفهرس بالوزن العادي، وفي كل الأحوال فانه من منظور العدالة الاجتماعية فأن تفاوت الدخل لا يحمل نفس الأهمية إذا ما قورن بالأبعاد الثلاثة السابق تحديدها، وهى منع الفقر والوصول إلى التعليم والعمل، ولكنه يضع في الاعتبار مقارنة معدل الدخل بين النساء والرجال، ومدى تدخل الدولة لمنع التمييز على أساس الجنس، ومدى تعزيز سياسات دمج المهاجرين في المجتمع.

ويغطى العنصر الخامس لقياس العدالة الاجتماعية مسألة الإنصاف في مجال الصحة، ففي العام ٢٠٠٨ رصدت لجنة منظمة الصحة العالمية الخاصة اختلافات درامية في الصحة بين البلدان وداخل البلد الواحد لصيقة بالمستوى الاجتماعي، وعلى خلفية هذا التقييم فإن العدالة الاجتماعية يجب أن تأخذ قضية الصحة في الاعتبار، ورغم نقص البيانات التي تتيح المقارنة، فإن هناك مؤشرات تتيح على الأقل انطباعًا أساسيًا لدرجة العدالة الصحية، وقد استخدم الفهرس ثلاثة مؤشرات كمية ومؤشرًا كيفيًا: تقيس المؤشرات الكمية إلى أي مدى تقدم الدولة

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

رعاية صحية عالية الجودة وشاملة بأقل كلفة ممكنة للشريحة الاجتماعية الأوسع في المجتمع، وتستند إلى مؤشرات كمية تتعلق بوفيات الأطفال والعمر المتوقع عند الميلاد.

ويقارب البعد السادس في فهرس العدالة الاجتماعية العدالة بين الأجيال، وحدد أبعادها في ثلاثة مكونات، أولها: مراعاة جيل الصغار وكبار السن، ويعتمد قياس الأول على مؤشرات سياسة الأسرة، بينما يعتمد قياس الثاني على مؤشرات سياسة معاشات التقاعد، أما المكون الثاني فيركز على فكرة الاستدامة البيئية، ويقيسها بالمؤشرات النوعية لسياسات حماية البيئة، ويتعلق المكون الثالث بالأبحاث كاستثمار في رفاه المستقبل ومستوى الدين الوطني الذي سيتعين على الأجيال القادمة سداده.

تحديات العدالة الاجتماعية:

يرصد تقرير صادم لمنظمة العمل الدولية صادر في العام ٢٠١١ بمناسبة المؤتمر المئوي للمنظمة العديد من تحديات إقامة العدالة الاجتماعية في العالم ويمكن إجمالها فيما يلي(٧٤):

١ - اختلالات العولمة وعدم فاعلية النمو الاقتصادي:

رغم أن اقتصاديات السوق نجحت إلى حد كبير في توليد نمو الإنتاج الذي يعزز مستويات المعيشة، ورفعت مستوى الناتج المحلى الإجمالي للفرد بنسبة ٤٠% بالنظر إلى القيم المتوسطة، غير أن القيم المتوسطة لا تعكس ما يعيشه معظم الناس؛ حيث أنشأت الأسواق في معظم الأحيان نواتج غير متساوية، وأثبتت دراسات رصينة أن هناك اختلالات عميقة الجذور ومستمرة في طريقة سير الاقتصاد العالمي غير مقبولة أدبياً، ولا تطاق سياسياً، وأن "هذه الاختلالات بين الاقتصاد والمجتمع تقوض العدالة الاجتماعية".

٢ - النمو غير الفعال لا يوزع الفوائد بعدل:

تفاقم انعدام المساواة في الدخل في معظم البلدان، فما فتئت أعلى الدخول

(٧٤) مكتب العمل الدولي بجنيف، تقرير المدير العام، حقيقة جديدة عن العدالة الاجتماعية، الطبعة الأولى، جنيف ٢٠١١، صـ ٨: ١٨

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

تبتعد عن المتوسط، فعلى الصعيد العالمي يتقاسم ٨٠% من السكان ٣٠% من ثروة العالم، وفى الفترة من ١٩٧٦ إلى ٢٠٠٧ زاد الخمس الأدنى من سكان العالم، حصته من إجمالي الدخل من ١,٥% إلى ٢%، بينما زادت الفئة العليا التي تساوى ٠,١% حصريًا من الدخل بأكثر من أربعة أضعاف، كذلك تتقلص فوارق الأجور بين الجنسين ببطء شديد، ويتطلب ردم هذه الهوة ٧٥ سنة أخرى، ولا يحصل ٧٥ إلى٨٠% من سكان العالم على الحماية الاجتماعية. ويؤدى إحباط التطلعات الاجتماعية بدوره إلى انعدام الاستقرار السياسي والاجتماعي، وقد أثبتت دراسات كثيرة الترابط بين انعدام المساواة إلى حد كبير في الدخل والاضطراب الاجتماعي، وتذكر الأحداث الأخيرة في العالم العربي بهذا الأمر.

٣- اضطراب الاقتصاد وتأثيره على المنشآت المستدامة في الاقتصاد الحقيقي:

منذ العام ١٩٨٠ تنشب في العالم أزمة مالية كل ثلاث سنوات، وتسبقها في العادة تحركات مهمة في رءوس الأموال وارتفاع أسعار السلع ومعدلات الفائدة، ويتطلب الأمر سنتين للعودة إلى مستويات ما قبل الأزمة بالنسبة إلى الإنتاج، و٤،٨ سنوات بالنسبة للعمالة.

وفى البلدان المتقدمة ارتفعت حصة الإنتاج المترتبة على التمويل -وليس على الاقتصاد الحقيقي- من ٢٥% في الثمانينيات إلى ٤٢% في العام ٢٠٠٧، وتجمدت حصة الإيرادات المحفوظة للاستثمار، بينما زادت حدة المكاسب المخصصة لتسديد الأرباح الموزعة زيادة سريعة، إذ بلغت الضعف في الولايات المتحدة لتصل إلى ٤٦% خلال الفترة من ١٩٨٠ إلى ٢٠٠٨.

ويعزى الكساد العالمي المسجل في الفترة من ٢٠٠٨-٢٠٠٩ إلى تزايد انعدام المساواة، وجمود الدخول الوسيطة، والإفراط في منح القروض إلى الأسر المعيشية المعرضة للإفلاس التي تجمد دخلها من العمل.

٤- التمويل يخنق الاقتصاد الحقيقي:

يقترن الاتجاه نحو جعل الاقتصاد "يتسم بسمة التمويل" بعدد من النتائج، فقد ارتفعت حصة الأرباح الناتجة عن التمويل -وليس عن الاقتصاد الحقيقي- من ٢٥% في الثمانينيات إلى٤٢% في العام ٢٠٠٧ في البلدان المتقدمة، وتوحي مكانة

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

التمويل في الاقتصاد بأن دوره قد تحول من تلبية الاحتياجات الوسيطة المالية للاقتصاد الحقيقي إلى دافع رئيس للاقتصاد يتبع تطوره الخاص.

كذلك تضاعف توزيع أرباح المنشآت - ولا سيما الحصة المخصصة لتسديد أرباح المساهمين في الولايات المتحدة- من ٢٣% في الفترة ١٩٤٦-١٩٧٩ إلى ٤٦% في الفترة من ١٩٨٠-٢٠٠٨، وفى المقابل بقيت حصة الإيرادات المحفوظة للاستثمار ثابتة على مدى الفترة ذاتها بما يعادل ١٨% من الأرباح (بعد خصم الضرائب)، ويلاحظ اتجاه مماثل في أوربا، كذلك تراجعت حصة الاستثمار كنسبة مئوية من الناتج المحلى الإجمالي لا سيما في البلدان المتقدمة، وتراجع الاستثمار يعنى تراجع الوظائف، ولا سيما تلك المتاحة لنسبة ٩٠% السفلى من السكان البالغين سن العمل.

٥-عجز الأجور عن مواكبة نمو قوة العمل:

وشهد العالم في العقد الأخير تدهور العلاقة بين إنتاجية العمل والأجور إلى حد كبير، وتفوق إنتاجية العمل الأجور في عدد كبير من البلدان، ففي البلدان المتقدمة نمت إنتاجية العمل بنسبة ١٠,٣% على مدى العقد الماضي، أي: ما يعادل ضعف نمو الأجور، وتبين تقديرات منظمة العمل الدولية انتشار نمط مماثل في ١٦ بلدًا ناشئًا ونامياً من أصل عينة تضم ٢١ بلدًا ناشئًا ونامياً ويعنى انفصال نمو الأجور عن الإنتاجية تراجع حصة الأجور كذلك، بما لذلك من تبعات مباشرة على إجمالي الطلب العالمي، وعندما يقابل انخفاض الأجور باستهلاك قائم على الديون يمكن أن يُفضي الأمر إلى تراكم غير مستدام لديون الأسرة المعيشية، وقد كان هذا أحد الأسباب المباشرة للأزمة العالمية.

٦- بطء نمو العمالة مدفوعة الأجر واستمرار العمالة غير المنظمة:

يمكن تقسيم نمو قوة العمل إلى نمو في العمالة مدفوعة الأجر، ونمو في العمل للحساب الخاص، والعمل المساهم في الأسرة، وينجز هذا الأخير في الأساس داخل الأسر المعيشية، كما هو الحال في مزارع أسرية صغيرة غالبًا ما تكون من مزارع الكفاف، وفي الاقتصادات الحضرية غير المنظمة في العالم النامي، وقد

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

ازداد عدد العاملين بأجر بما يساوي ٣٢٢ مليون شخص في الفترة من ١٩٩٩ و٢٠٠٩ فباتوا يمثلون ٥٠% من مجموع العمالة، في حين زاد عدد العاملين للحساب الخاص والعمال المساهمين من الأسرة بما يساوى ١٤٦ مليون شخص، وتراجعت حصة النساء في هذا العمل بوتيرة أسرع من تراجع حصة الرجال فيه.

كذلك استمرت ظاهرة العمالة غير المنظمة، واستوعب الاقتصاد غير المنظم في العالم النامي أغلبية هؤلاء العمال البالغ عددهم ٤٩٦ مليون عامل على مدى السنوات العشر الماضية، سواء في الوظائف مدفوعة الأجر أو في العمل للحساب الخاص، وطبقاً لعينة تضم ١٢ بلدًا ناشئًا ناميًا كانت حصة العمالة غير المنظمة في العمالة غير الزراعية ٥٧%، وفي المتوسط تستوعب العمالة مدفوعة الأجر ثلث العمالة غير المنظمة، في حين يستوعب العمل للحساب الخاص ثلثيها.

ويتقاضى العمال اليوميون العارضون في البلدان النامية في الغالب أدنى الأجور مهما كان شكل العمالة، وليس لهم أي أمن وظيفي على الإطلاق، ويتزايد عددهم. ولا تنحصر العمالة العارضة أو الهشة مدفوعة الأجر في البلدان النامية.

٧- وجود ثغرات هائلة في تغطية الحماية الاجتماعية:

يقدر عدد المحرومين من تغطية ضمان اجتماعي كاف بين ٧٥ إلى٨٠ من قوة العمل، ولا يحصل العديد منهم على الرعاية الصحية الضرورية، وبالنسبة لآخرين، يتجسد غياب حد أدنى من الدخل لمن ليس لهم قدرات إيراديه كافية في تدنى مستويات التغذية والصحة والتعليم، مما يؤدي إلى تدني القدرات الإنتاجية لهم ولأطفالهم.

العدالة الاجتماعية في الواقع العربي:

لا يخلو بلد عربي من برامج لتحقيق قدر أو آخر من العدالة الاجتماعية، مثل نظم التأمينات والمعاشات التقاعدية، أو الحماية الاجتماعية من خلال الدعم العيني أو النقدي، أو إتاحة السلع والخدمات العامة مثل التعليم الذي تلتزم البلدان العربية بإتاحته مجانيًا وإلزاميا في مرحلة التعليم الأساسي، أو الرعاية الصحية والعلاج المجاني لغير القادرين، أو السعي لتوفيــر فرص العمل، أو توفير برامج

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

للإسكان الاقتصادي لمحدودي الدخل[٧٥].

كما توفر البلدان العربية النفطية أنماطًا من الرفاه الاجتماعي لمواطنيها، يفوق ما يوفره العديد من الدول المتقدمة في تلبية السلع والخدمات العامة، إذ يمد بعض هذه البلدان مجانية التعليم إلى كل مراحل التعليم، بل ويقدم بعضها إعانات مالية للدارسين، ويوفر معظمها نسبًا جيدة للرعاية الصحية في الموازنات المالية للدولة، ويلتزم بعضها بتوفير المسكن الملائم، ويوفر معظمها برامج لدعم ذوى الإعاقات، وخصصت إحداها صندوقًا للأجيال القادمة.

بيد أن هذه الصورة البراقة التي تشغل عادة معظم التقارير الوطنية المقدمة إلى اللجان التعاهدية المنبثقة عن الاتفاقات الدولية المعنية وآليات المراجعة الدورية الشاملة المنبثقة عن مجلس حقوق الإنسان[٧٦] لا تصمد عند أول اختبار قياسًا بالمعايير الدولية، فخلف هذه الواجهة تكمن أوضاع مزرية لطابع العدالة الاجتماعية المتوافرة في الواقع العربي، تستوي في ذلك البلدان الفقيرة والغنية، ولم يكن مصادفة أن يشكل غياب العدالة الاجتماعية أحد أسباب الحراك الاجتماعي الذي تشهده المنطقة منذ اندلاع ثورة تونس في ديسمبر/كانون أول ٢٠١٠، وأن يكون أيضا أهم مطالبه، فمبدأ المساواة وعدم التمييز وتكافؤ الفرص الذي يمثل حجر الأساس في العدالة الاجتماعية يعد بحق الفريضة الغائبة في البلدان العربية. تتعدد أنماطه وذرائعه، لكنه يظل متجذرًا في كل البلدان العربية.

تبدأ أشكال التمييز النمطية بالتمييز ضد المرأة التي تشكل نصف المجتمع العربي، فرغم التقدم الذي أحرزته بعض البلدان العربية في مكافحة التمييز ضد المرأة، والتفاوت في مداه وعمقه يحفل الواقع العربي بأنماط متعددة من التمييز ضد المرأة، بدءًا من النطاق العام بالمشاركة في الحياة العامة ومراكز صنع

---

(٧٥) في تفصيل ذلك انظر تقرير المدير العام لمكتب العمل العربي المقدم لمؤتمر العمل العربي الدورة (٣٩) إبريل/نيسان ٢٠١٢، موجز الحماية الاجتماعية سبيلا للعدالة الاجتماعية وضمانا لجيل المستقبل.

(٧٦) مجموعة باحثين، (تحرير محسن عوض) دراسة حول الروابط بين الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والتمكين القانوني للفقراء في العالم العربي، المنظمة العربية لحقوق الإنسان، http://www.aohr.net/?p=1410

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

القرار، إلى المشاركة في النشاط الاقتصادي، وانتهاء بالنطاق الخاص المتصل بالأحوال الشخصية.

كما يمتد التمييز في البلدان العربية إلى نمط التمييز على أساس الدين والمذهب والمعتقد، ورغم أن البلدان العربية تعانى منذ أحداث الحادي عشر من سبتمبر من وطأة التمييز الديني تجاهها، بدمغ شعوبها -كجماعة قومية- بالإرهاب، وازدراء الدين الإسلامي الذي يمثل دين أغلبية الشعوب العربية، فلم تتوقف عن التمييز على أساس الدين أو المذهب أو المعتقد بدرجة أو بأخرى، ويظهر هذا التمييز بحدة في بعض بلدان المشرق العربي التي يتسم تكوينها الاجتماعي بالتعددية الدينية والمذهبية، مثل: سوريا والعراق، أو بلدان الخليج، مثل: البحرين والسعودية، بل وامتدت إلى بلدان عريقة في الانصهار الاجتماعي مثل مصر.

كما شهدت البلدان العربية العديد من أشكال التمييز الإثني، حيث عانت المجتمعات الأماريغية من أشكال متعددة من التمييز في الجزائر وليبيا، وعانت المجتمعات الكردية من تمييز في العراق وسوريا، كما شهدت عدة بلدان عربية أشكالاً من التمييز العرقي، وخاصة في السودان والعراق وموريتانيا، وكذا التمييز على أساس الأصل الاجتماعي تجاه جماعات بعينها، مثل الأخدام في اليمن، والحراطين في موريتانيا، ومن حسن الحظ أن بعض البلدان العربية بدأت تتدارك هذه الأنماط الحادة من التمييز، حيث قامت الجزائر والمغرب بالاعتراف بالحقوق الثقافية للمجتمع الأمازيغي فيهما، وجرمت موريتانيا الأشكال الشبيهة بالرق التي يتعرض لها الحراطين، كما وضعت برامج لإعادة ذوى الأصول الأفريقية الذين فروا إلى السنغال.

ويؤثر التمييز بأنماطه المختلفة على تكافؤ الفرص في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وأدى في بعض الحالات الحادة إلى اندلاع نزاعات مسلحة أثرت على وحدة التراب الوطني، على نحو ما حدث في النموذج السوداني بانفصال الجنوب، أو تهديد وحدة التراب الوطني على غرار تزايد المطالب الانفصالية في جنوب اليمن، أو الاستقرار حيث شهد اليمن ست جولات من الحروب بين السلطة المركزية والحوثيين.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

لكن المشهد الفلسطيني يختزل كل أشكال التمييز، إذ يعانى الشعب الفلسطيني -سواء داخل الخط الأخضر، أو في الأراضي الفلسطينية المحتلة في العام ١٩٦٧- كل أنماط التمييز، من تمييز عنصري وديني غير أخلاقي يحرمهم من أبسط حقوقهم الإنسانية.

وباختبار المعيار الثاني -الخاص بالتوزيع العادل للموارد والأعباء من خلال نظم الأجور والدعم والتحويلات وتوفير الخدمات الصحية والتعليمية، وتوزيع الدخل داخل المجتمع- تظهر أنماط من التباينات بين الدول الفقيرة والغنية لا يمكن جمعها في إطار تحليلي جامع.

فرغم ما توفره البلدان الفقيرة والمتوسطة من تبريرات بشأن قيود الموارد الاقتصادية على المستوى المتدني للأجور، تظهر المقارنة بين أدنى الأجور وأعلاها في بلد مثل مصر قدرًا يفوق التفاوت المشاهد في هيكل الأجور في أعتى الدول الرأسمالية(٧٧). كما لا يمكن تبريره اجتماعيًا تحت أي ادعاء، كما كانت الدولة -ولازالت- تتبنى سياسة ضريبية موحدة للفئات التي تربح عشرات- إن لم يكن مئات- الملايين سنويًا، وأولئك الذين يربحون أقل الأرباح.

ورغم وفاء البلدان العربية الفقيرة بالتزاماتها بتوفير الخدمات التعليمية مجانيًا وإلزاميًا في مرحلة التعليم الأساسي، بل ويمدها بعضها إلى مستوى التعليم الجامعي، تعانى الخدمة التعليمية الحكومية في البلدان العربية من تدن مطرد مقابل إفساحها المجال للمدارس الخاصة، ونزوعها المطرد لإحلال القطاع الخاص محل التعليم الحكومي.

أما البلدان العربية الغنية فتشهد أنماطًا مختلفة من اختلالات هيكل العدالة الاجتماعية، فرغم تفهم الإخلال بمبدأ الأجر المتساوي عن العمل المتساوي بالانحياز للمواطنين، فإن قوانين العمل في هذه البلدان تفرض أنماطاً غير مبررة من القيود على العاملين من الوافدين والأجانب، أبرزها نظام الكفيل الصارم، الذي يرهن إرادة العاملين للكفلاء.

---

(٧٧) د/نادر الفرجاني، "حتى تعود مصر عزيزة، تصور لإقامة مجتمع الحرية والعدل والكرامة الإنسانية في مصر"، الشبكة الدولية للحقوق والتنمية القاهرة ٢٠١٢ صـ ٣١

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

كما شرعت تلك البلدان منذ أكثر من عقد في التخفف من تـوفير الـسلع والخدمات العامة التي كانت تتيحها للعاملين، بحرمـانهم مـن التعلـيم المجـاني والرعاية الصحية المجانية، كما تبنت سياسات إحلال العمال بعد عدد معـين مـن السنوات يحول دون مطالبتهم بالمعاشات التقاعدية.

ويتصل بالاختلالات الاجتماعية في بلدان الخليج كذلك موقف الحكومـات العربية حيال فئات "البدون"، أي: عديمي الجنسية، فرغم أن هذه الفئات تقـيم فـي بلدان الخليج وبشكل متصل ولأجيال متعاقبة، فإن حكومات بلدان الخليج تـرفض بإصرار منحهم جنسيتها، وقد تفاقمت هذه الظاهرة بعد تحقيق بلدان الخليج الكثيـر من الازدهار الاقتصادي وتزايد قدرتها على توفير أوجه الرفاه الاجتمـاعي إلـى مواطنيها، حيث أصبح حمل جنسيتها يعنـي العديـد مـن المزايـا الاقتـصادية والاجتماعية، مثل توزيع الأراضي والوصول إلى الائتمان المـصرفي وخـدمات الصحة والتعليم وغيرها من الخدمات الاجتماعية، كما زاد من حدتها أحياناً تورط أطراف من فئة البدون في اتخاذ مواقف عدائية ضد الدولة، مثلما ما حدث من تأييد فئة من بدون الكويت للاحتلال العراقي للكويت.

وتبلغ المفارقة أقصاها باستخدام نزع الجنسية عن فئات مـن المـواطنين على أساس سياسي أو أيديولوجي، ومن نماذج ذلك نزع جنسية قبيلة المـري فـي قطر بدعوى تورطها في دعم محاولة الانقلاب الفاشل في قطر، ويعنى هذا حرمان هذه الفئات من كل الامتيازات الاقتصادية والاجتماعيـة التـي توفرهـا الدولـة لمواطنيها، ومن نماذج ذلك أيضاً نزع الجنسية السورية عن مئـات الآلاف مـن المواطنين السوريين الأكراد.

وباختبار مبدأ توفير العدالة بين الأجيال في الواقع العربي تُظهر المقارنة اختلالات عميقة في تطبيقها في البلدان العربية، كما تظهر تبايناً فـي نمـط هـذه الاختلالات، ففي البلدان الفقيرة والمتوسطة تورطت العديد من البلدان العربية فـي الاستدانة الواسعة التي سيقع عبؤها على الأجيال القادمة، كما فرطت معظمها فـي مبدأ الاستدامة البيئية.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

ورغم تنبه بعض البلدان الغنية لمبدأ توفير العدالة بين الأجيال، وتأسيس إحداها صندوقًا للأجيال القادمة، فقد أفرطت جميعها في استخراج البترول، وهو مصدر ناضب، ولم تهيئ معظمها اقتصادها للتفاعل مع مرحلة ما بعد البترول، رغم أن معظمها يحقق فوائض مالية وفيرة تتيح له ذلك.

سبل تعزيز العدالة الاجتماعية في العالم العربي

تجمع العديد من الأدبيات الدولية والوطنية حول عدد من العناصر الجوهرية لتعزيز العدالة الاجتماعية، أهمها ما يلي:

- الحاجة إلى **نموذج جديد للنمو** يقوم على أهداف تلبي احتياجات الناس، ألا وهو التنمية المستدامة بأبعادها الاقتصادية والاجتماعية والبيئية مجتمعة، والحد من التباينات الأساسية (التي سبق تناولها) بين التمويل (ويقصد به الاستثمار في أسواق المال) والاقتصاد الحقيقي، وبين الأغنياء والفقراء، وبين رأس المال والعمال، وتحقيق هدف العمل اللائق لجميع النساء والرجال، وانتهاج سياسات عامة تعالج جذور النمو غير المجدي، من خلال تدعيم إطار استثمار منتج، وجعل النظام المالي في خدمة الاقتصاد الحقيقي، وتطوير أسواق العمل كي تصبح أسواقاً شاملة وعادلة.

- **إعادة النظر في الحدين الأدنى والأعلى للأجور**، في سياق يعتمد الهيكل النسبي للأجور في كل قطاع أو فرع من فروع النشاط الاقتصادي، بما يحقق العدالة الأفقية بين القطاعات والعدالة الرأسية في هيكل الأجور والدخول داخل القطاع الواحد الذي لحق به العديد من التشوهات والمفارقات في كثير من البلدان العربية، واعتماد مفهوم الدخل بدلاً من الأجر أو الراتب الأساسي، أي: الأخذ في الاعتبار البدلات والمكافآت والحوافز.

- **إعادة النظر في السياسة الضريبية**، بعد أن ثبت فشل الرؤية التقليدية التي تقوم على خفض الضرائب وعدم الإفراط في تدرجها للحفاظ على الموازين المالية وفرص الاستثمار، والتي كان من نتائجها زيادة التباينات في الحصول على الحماية الاجتماعية، بينما فشلت في رفع مستويات الاستثمار، وتبنى سياسات ضريبية أكثر

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

تدرجاً بغية تمويل البرامج الرئيسة مثل التعليم والحماية الاجتماعية، وتهيئة بنية أساسية كثيفة العمالة، ويدعم هذا الأمر في الوقت نفسه أهداف إعادة التوزيع.

- **توفير ضمان اجتماعي جيد التصميم** يضمن توسيع نطاق مظلة التأمينات الاجتماعية القائمة على الاشتراكات وإعانات البطالة، وإرساء أرضية حماية اجتماعية لأكثر الناس استضعافاً لا تقف عند الوصول إلى الحد الأدنى من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، بل تسعى باستمرار إلى تلبية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

مبادرة الحد الأدنى للحماية الاجتماعية

مع توالى الأزمات الأخيرة في مجالات الأغذية والطاقة والمجالات المالية، وتباطؤ جهود القضاء على الفقر تحت ثقلها، وما ترتب عليها من فقدان ملايين الوظائف والإشكاليات الأخرى. دعت هيئات الأمم المتحدة ووكالاتها ومنظمات المجتمع المدنى الدولية في العام ٢٠٠٩ إلى قيام الأمم المتحدة بوضع مبادرة بشأن الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية باعتبارها أداة إنمائية وعنصرًا أساسيًا ونقطة انطلاق رئيسة في الجهود الرامية للقضاء على الفقر. استهدفت تعزيز إمكانية الحصول على الخدمات الاجتماعية لصالح الفقراء والضعفاء، ووفرت نهجًا شاملاً للحماية الاجتماعية يرتكز على جانبي الإمداد والطلب. وضمان إمكانية الحصول عليها بشكل فعال.

وقد تضمنت مبادرة الحد الأدنى للحماية الاجتماعية مجموعة أساسية من الحقوق الاجتماعية والتحويلات النقدية والعينية، لتوفير حد أدنى من الدخل والأمن المعيشي للجميع، وتيسير الطلب والحصول الفعلي على السلع والخدمات الأساسية، مثل الصحة والمياه والصرف الصحي، والتعليم، والأغذية، والإسكان، والمعلومات التي تحافظ على الحياة، والأصول التي تتاح للجميع. مع إيداء اهتمام خاص للفئات الضعيفة.

كما أظهرت تقديرات منظمة العمل الدولية أن توفير حد أدنى للحماية الاجتماعية ممول من الضرائب يمكن تحقيقه في الأجل المتوسط حتى في البلدان المنخفضة الدخل للغاية.

لكن رغم اعتماد مفهوم الحد الأدنى للحماية الاجتماعية كمفهوم عالمي، إلا أنه ينبغي أن يصاغ على الصعيد الوطني في إطار هياكل مؤسسية تتعلق بالبلد على نحو خاص، وبالقيود الاقتصادية التي تواجهها، وديناميتها السياسية، وطموحاتها الاجتماعية، فليس هناك حل واحد يناسب الجميع.

كما ينبغي ألا يصبح الحد الأدنى للحماية الاجتماعية هو الحد الأقصى، بل ينبغي أن يعتبر الخطوة الأولى نحو تحقيق مستوى أعلى من الحماية الاجتماعية، وكذلك تهيئة ظروف تتيح إدماج الفقراء والمحرومين في سوق العمل.

ورغم أن المسئولية الأساسية في القضاء على الفقر وتيسير الوصول إلى الحقوق الاقتصادية والاجتماعية تقع على عاتق كل دولة على حدة، فإن القضاء على الفقر وإعمال هذه الحقوق يعد مسئولية مشتركة، لأن جذور الفقر عالمية بنفس قدر كونها محلية، ويجب على الشركاء الدوليين أن يدعموا ويعززوا الالتزامات التي تعهدوا بتنفيذها في هذا الصدد.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

مكافحة الفساد أداة لتعزيز التمكين القانوني للفقراء

١ - مفهوم الفساد:

جرت العديد من المحاولات لتعريف الفساد سواء لدى الفقه القانوني أو المنظمات الدولية المعنية، وعرفه الرأي الغالب بأنه "اتخاذ القرارات في الشأن العام وفق اعتبارات المصلحة الخاصة، وليس وفق المصلحة العامة"، وقد جاء هذا التعريف متأثرًا إلى حد كبير بالأدبيات الصادرة عن "منظمة الشفافية العالمية"(٧٨).

لكن ترى بعض المصادر أن حصر التعريف في إساءة استغلال السلطة العمومية لا يتيح كشف الفساد في القطاع الخاص، والذي يطلق عليه أحيانًا مصطلح "الفساد الخاص – إلى الخاص"(٧٩).

وفي سياق إعداد البنك الدولي إستراتيجية لمكافحة الفساد استقر على تعريف مباشر هو إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص، وبرر اختياره لهذا التعريف بأنه موجز وواسع بما فيه الكفاية، ليشمل معظم أشكال الفساد التي واجهها البنك، وكذلك بسبب استخدامه على نطاق واسع في الأدبيات السائدة(٨٠).

ووفقًا للبنك يتم إساءة استخدام المناصب العامة لتحقيق مكاسب خاصة عندما يقبل المسئول الرشوة، وعندما يقدم رشاوى لأشخاص أو وكالات بعينها بهدف التحايل على السياسات العامة وتجاوز المعايير التنافسية لتحقيق أرباح، كذلك يمكن إساءة استخدام المناصب العامة لتحقيق مكاسب شخصية حتى دون رشوة،

---

(٧٨) مجموعة مؤلفين، عيون النزاهة: دليل النشطاء من أجل تعزيز الشفافية والنزاهة، المكتب العربي للقانون.

(٧٩) جوليان ديل، اتفاقيات مكافحة الفساد في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، دليل المجتمع المدني لمناصرة الاتفاقيات، منظمة الشفافية العالمية، www.transperancy.org

(٨٠) **The Fight Against Corruption: A World Bank Perspective** Central America Country Management Unit, Latin American and the Caribbean Region Stockholm, Sweden 25-28 May 1999.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

من خلال المحسوبية ومحاباة الأقارب، وسرقة أصول الدولة، أو تحويل إيـــرادات الدولة.

ويجعل تعريف البنك الدولي -مثل أغلب التعريفات- من القطـــاع العـــام مركزًا للظاهرة، غير أن الغش والرشوة يمكن أن يحدث كذلك في القطاع الخاص، وغالبا ما يترتب عليهما نتائج كارثية ومكلفة، وقد يؤديان إلي ضعف النظم المالية وقد يقوضان المدخرات، ويؤديان إلي زيادة تكاليف المعاملات.

كما أن غسيل الأموال يعد مصدر قلق متزايد، فعندما يجتمع مـــع الفـــساد المؤسسي في القطاع العام لا يكون بوسع الشركات التي تتعامـــل مـــع الجهـــات الحكومية الامتناع عن دفع الرشاوى.

وعلى الرغم من أهمية السيطرة على الاحتيال والفساد في القطاع الخاص، إلا أن الفساد في القطاع العام يشكل مشكلة أكثر خطورة في البلدان النامية، ويعد السيطرة عليه شرطًا مسبقًا لمعالجة الفساد في القطاع الخاص.

أما الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد الصادرة عن الأمم المتحدة -التي تـــم إقرارها في ديسمبر/كانون أول ٢٠٠٣ ودخلت حيز النفاذ في ديسمبر/كـــانون أول ٢٠٠٥- فلم تتصد لعملية تعريف "الفساد" تعريف قانونيًا أو فلـــسفيًا أو وصـــفيًا، وفضلت النهج العملي، حيث حددت بوضوح الحالات التي يترجم فيها الفساد إلـــى ممارسات فعلية على أرض الواقع سواء في القطاع العام أو الخاص، وهي: غسيل الأموال (م١٤)، رشوة الموظف العام الوطني (م١٥)، ورشـــوة الموظـــف العـــام الأجنبي (م١٦)، وإساءة استغلال الوظـــائف (م١٧)، والمتـــاجرة بـــالنفوذ (م١٨)، وإساءة استغلال الوظائف (م١٩)، والإثراء غير المشروع (م٢٠)، والرشوة فـــي القطاع الخاص (م٢١)، واختلاس الممتلكات في القطاع الخـــاص (م٢٢)، وغـــسل العائدات الإجرامية (م٢٣)، والإخفاء (م٢٤)، وإعاقة سير العدالة.

وتجمع أدبيات التنمية ومكافحة الفساد على الآثار الفادحة للفساد على النمو الاقتصادي والاستثمار، وكذا جودة البنى التحتيـــة والخـــدمات العامـــة، وتركيـــز الثروات الناتجة عن الفساد دون توظيفها في القطاعات الضرورية، مثـــل التعلـــيم والصحة، أو توفير فرص العمل، وزيادة الأسعار، إذ ينقل رجال الأعمال عـــبء

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

الرشا التي يدفعونها إلى المستهلك، وتشير تقديرات معهد البنك الدولي إلى أنه يتم دفع ما يزيد على ألف مليار دولار أمريكي سنويًا كرشا أي ما يزيد على ٣% من دخل العالم عام ٢٠٠٢، وكان من الممكن لهذه الأموال أن تحدث فرقًا في جهود الدول من أجل زيادة الاستثمار ومحاربة الفقر وضمان التنمية المستدامة لو تم توظيفها في الاقتصاد(٨١).

كما تجمع هذه الأدبيات أيضًا على انتشار ممارسات الفساد في الدول المتقدمة والنامية على السواء، لكنها تعد أشد فداحة وخطورة في البلدان النامية، سواء من حيث الحجم حيث تتوافر الفرص السانحة للفساد، أو جراء فجوات السياسات ونظم الإجراءات وضعف المؤسسات المنوط بها مكافحة الفساد وميوعة العقوبات، كما تتضاعف آثاره بسبب هشاشة الاقتصادات في البلدان النامية والناشئة، والتهامه للموارد الضرورية لتلبية الحد الأدنى من السلع والخدمات العامة، مما يفضي إلى زيادة الفقر والبطالة.

وتؤكد الشواهد المتوافرة من مختلف أنحاء العالم على أن الفساد يضر بالفقراء على نحو غير متكافئ، ويعيق التنمية الاقتصادية، ويقلل من الخدمات الاجتماعية، ويحول اهتمام الاستثمارات بعيداً عن البنية التحتية والمؤسسات والخدمات الاجتماعية. وبالإضافة إلى ذلك يغرس الفساد بيئة معادية للديمقراطية، تتسم بغياب الثقة والأمان وانحطاط القيم الأخلاقية، لذلك فإن الفساد يعكس حالة من حالات النقص في الديمقراطية وحقوق الإنسان والحكم الرشيد.

وتثبت أدبيات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي علاقة تبادلية بين الفساد والفقر(٨٢)، إذ يزيد الفساد من جراء الفقر من خلال إعاقته للنمو الاقتصادي الذي يؤثر بدوره على مستويات الفقر من ناحية، كما يؤثر الفساد على الفقر عن طريق التأثير على عوامل الحكم الرشيد، من خلال إضعاف المؤسسات السياسية ومشاركة المواطنين وتخفيض جودة الخدمات والبنى التحتية الحكومية، مما يؤثر بدوره على

---

(٨١) انظر البنك الدولي، "كلفة الفساد". http://go.worldbank.org/lga29gha8

(٨٢) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، إطار عمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجال الفساد والتنمية، المذكرة التوجيهية لمكافحة الفساد، www.pogar.org/pablications/ac/guidancenote8.a.pdf

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

مستويات الفقر.

الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد:

عبر ثمانية فصول تبنت الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد منهجًا شاملاً متعدد الجوانب يرتكز على ثلاثة أركان، أحدها وقائي، والثاني عقابي، ويختص الثالث بالتعاون الدولي في مكافحة الفساد.

يتمثل النهج الوقائي في التزام الدول الأطراف في الاتفاقية بتبني سياسات وممارسات لمكافحة الفساد، وضمان وجود وفعالية هيئة أو هيئات وطنية لمكافحة الفساد الوقائية، وضرورة اتباع نظام للتوظيف والترقية والإحالة للتقاعد في القطاع العام يتسم بالكفاءة والشفافية والنزاهة، وتبني مدونات قواعد سلوك للموظفين العموميين، ونظام للمشتروات العمومية وإدارة الأموال العمومية يتسم بالنزاهة والشفافية، وضمان مشاركة المجتمع في مكافحة الفساد، واتخاذ التدابير اللازمة لضمان استقلال الجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة، وكذلك التدابير اللازمة لمكافحة الفساد في القطاع الخاص ٢٠١٠[٨٣].

أما النهج العقابي فقد ركز على عدة محاور، تتمثل في تجريم الفساد بمختلف أشكاله ومظاهره التي تشمل رشوة الموظفين العموميين الوطنيين والأجانب وموظفي المؤسسات الدولية العمومية، واختلاس الممتلكات أو تبديدها أو تسريبها من قبل موظف عمومي، والمتاجرة بالنفوذ، وإساءة استغلال الوظائف، والإثراء غير المشروع، والرشوة في القطاع الخاص، واختلاس الممتلكات في القطاع الخاص، وغسيل الأموال الإجرامية، والإخفاء، وإعاقة سير العدالة، وكذلك ملاحقة مرتكبي جرائم الفساد ومقاضاتهم وفرض الجزاء العادل عليهم، وتعويض الأضرار الناتجة عن الفساد، وكذلك حماية الشهود والضحايا والمبلغين، واسترداد الموجودات المتحصلة من جرائم الفساد.

ويختص الإطار الثالث الذي تهتم به الاتفاقية بالتعاون الدولي فيما بين الدول الأطراف في الاتفاقية، باعتباره قاعدة ارتكاز أساسية لضمان فاعلية مكافحة

---

(٨٣) انظر نص الاتفاقية على موقع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. www.pogar.org

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

الفساد على المستويين الوطني والدولي، حيث تلزم الدول الأطراف بالتعاون فيما بينها من أجل تبادل المساعدات التقنية والخبرات والمعلومات المتعلقة بالفساد، وكذلك التعاون في مجال تسليم المجرمين من مرتكبي جرائم الفساد.

وقد تناول الفصل السابع من الاتفاقية آلية التنفيذ الخاصة بها، وتشمل عقد مؤتمرات دورية للدول الأطراف من أجل تحسين قدرتها وتعاونها على تحقيق الأهداف المبينة بالاتفاقية، وأهمها تيسير تبادل المعلومات عن أنماط الفساد واتجاهاته، وعن الممارسات الناجحة في منعه ومكافحته وفي إرجاع العائدات الإجرامية، والتعاون مع المنظمات والآليات الدولية والإقليمية الأخرى من أجل مكافحة الفساد ومنعه، واستعراض تنفيذ الاتفاقية والإحاطة باحتياجات الدول الأطراف من المساعدة التقنية فيما يتعلق بتنفيذ الاتفاقية.

كذلك تضمنت آليات التنفيذ الخاصة بالاتفاقية إلزام الدول الأطراف بتقديم تقارير لمؤتمر الدول الأطراف بشأن التدابير التي تتخذها الدولة لتنفيذ الاتفاقية والصعوبات التي تواجهها في ذلك. كما أعطت الاتفاقية لمؤتمر الدول الأطراف الحق في أن ينشئ ما يراه من آليات استعراض تكميلية لمعرفة مدى التزام الدول بتنفيذ أهداف الاتفاقية.

وعلى الرغم من التقدم الكبير الذي أحرزته الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد من حيث الشمول ومخاطبة أحكامها للعديد من أبعاد الفساد مقارنة بالجهود السابقة للأمم المتحدة، تتوقف هذه الدراسة عند إحدى الإشكاليات القانونية التي تشغل اهتمام الاختصاصيين والرأي العام في البلدان العربية، وهي إعادة الأموال المتحصلة عن جرائم الفساد إلى بلدان الأصل.

وتخلص دراسة قانونية متخصصة[٨٤] إلى أن الاتفاقية عمدت إلى إضعاف مبدأ إعادة الأموال المتحصلة عن جرائم الفساد إلى بلدان الأصل التي نُهبت منها هذه الأموال، أي تلك التي ارتكبت فيها هذه الجرائم، فبعد أن كان المشروع الأصلي للمادة الأولى من الاتفاقية ينص بوضوح على إعادة الأموال المنهوبة إلى

---

(٨٤) د.سليمان عبد المنعم، ظاهرة الفساد، دراسة في مدى مواءمة التشريعات العربية لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، صـ صـ ٣٢، ٣٣.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

بلدان الأصل، تم حذف هذه العبارة رغم مطالبة الوفود العربية بالإبقاء عليها دون جدوى، وحين تضمنت المادة ٥٧ من الاتفاقية الإشارة إلى إرجاع عائدات الفساد، فإنها نصت على أن يكون ذلك إحدى طرق التصرف في هذه العائدات المصادرة، وهو ما يعني بمفهوم المخالفة أنه يجوز التصرف في عائدات الفساد المصادرة بطرق أخرى غير إعادتها إلى بلدان الأصل، وفضلاً عن ذلك فإن عبارة "بلدان الأصل التي نهبت منها هذه الأموال" تغيرت إلى عبارة أخرى هي "إعادتها إلى مالكيها الشرعيين"، وهي عبارة تحتمل تأويلات عدة، ولا تخلو من الغموض.

أنماط الفساد في الواقع العربي وأسبابه:

تبدأ الأدبيات المعنية بمكافحة الفساد بتذكيرنا دائمًا بأن الفساد ظاهرة عالمية لا يخلو منها بلد من بلدان العالم، وبالطبع لا يشكك أحد في ذلك طالما ظلت "يوتوبيا" المدينة الفاضلة حلماً مستحيلاً لكن لا ينبغي أن يمثل ذلك عزاء لمجتمعات البلدان العربية الفقيرة التي أنهكها الفساد، حيث يصبح الفساد مسألة حياة أو موت عندما يتعلق الأمر بإهدار المال الواجب توفيره لمخصصات العلاج أو توفير المياه الصالحة للشرب مثلاً، كما أنه لا ينبغي أن يمثل عزاء لمجتمعات البلدان العربية الغنية التي يعتمد معظم دخلها القومي أساسا على الثروات النفطية الناضبة.

والواقع أن الفساد في العالم العربي لم يكن خافياً قبل الثورات والانتفاضات والحركات الاحتجاجية التي اندلعت في المنطقة منذ ديسمبر/كانون أول ٢٠١٠، بل كان أحد أسبابها.

فالتقارير الدولية والوطنية كانت دائمة التنبيه إلى استشراء ظاهرة الفساد في المنطقة ونموها. فمنظمة الشفافية العالمية كانت تظهر معظم البلدان العربية في مواقع متدنية في مرتبة الفساد، بل كان نحو ثلث البلدان العربية يحتل مواقع دائمة بين أكثر بلدان العالم فسادًا، وكثيرًا ما نبهت الآليات الدولية حكومات البلدان العربية بضرورة تبني سياسات واستراتيجيات لمكافحة الفساد، مثل لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية المنبثقة عن العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وآلية المراجعة الدورية الشاملة.

وعلى المستوى الوطني لم تحل القيود العديدة المفروضة على حرية الرأي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

والتعبير في معظم البلدان العربية دون كشف العديد من قضايا الفساد ومناقشة أسبابه وآثاره، سواء تم ذلك على المستوى الأكاديمي أو عبر وسائل الإعلام المكتوبة والمرئية والمسموعة، أو خلال مناقشات المجالس النيابية لتقارير الأجهزة الرقابية حيثما وجدت، أو عبر العديد من المنظمات غير الحكومية المتخصصة. بل شاركت أحياناً قيادات رسمية غارقة في الفساد في نقد الفساد.

وتتعدد أنماط الفساد في الواقع العربي بتنوع الواقع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي في البلدان العربية.

ويعد أبرز أنماط الفساد في المنطقة العربية - وربما أيضاً أحد أهم أسبابه- هو تزاوج السلطة والثروة، وقد كشفت الثورة التونسية أن الرئيس السابق وزوجته وأسرته كانوا يسيطرون على قسم مهم من الاقتصاد التونسي يشمل شرائح مؤثرة في قطاعات السيارات والاتصالات والبنوك والعقارات والسياحة والإعلام(٨٥)، وهو نفس النمط الذي كشفته الثورة المصرية حيث كان الرئيس السابق وزوجته وولداه وأنسباؤه قد انخرطوا في استغلال النفوذ والتربح بنفس النهج، لكن يبدو أن النهج المصري لفساد الأسرة الحاكمة مضى بخطوات أبعد بدمج رجال الأعمال في دولاب الحكم بمؤسساته الحزبية والتنفيذية والتشريعية، على نحو يبدو وكأنه قام "بخصخصة السلطة"، وقد كشفت الثورات في كل من ليبيا واليمن وسوريا عن أبعاد مماثلة للنمط ذاته.

والواقع أن معظم النظم العربية -سواء كانت ملكيه أو جمهورية غنية أو فقيرة- تعاني بقدر أو آخر من هذه الظاهرة.

كذلك كان من أبرز أنماط الفساد في الساحة العربية التعامل في أراضي الدولة، وقد تمكنت العديد من الشخصيات ذات النفوذ في عدد من البلدان العربية من تحقيق ثروات هائلة من جراء التصرف في أراضي الدولة بطرق مخالفة للقانون. وقدرت بعض المصادر أن الأراضي التي استولى عليها كبار أعضاء الحزب الحاكم في مصر -وخاصة أعضاء لجنة السياسات- تصل إلى نحو ١٦

(٨٥) تقرير الاتجاهات الاقتصادية والعربية ٢٠١١، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، مؤسسة الاهرام، القاهرة ٢٠١١، صـ٢٠٥.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

مليون فدان[٨٦]، وهو ما يوازي مساحة خمس دول عربية صغيرة، وقد شهدت تونس ومصر وليبيا واليمن هذه الظاهرة على نطاق واسع، كما لا تكاد تخلو دولة عربية من هذه الظاهرة.

كذلك شهدت خصخصة القطاع العام واحدًا من أبرز أنماط الفساد في البلدان العربية التي انتهجت هذا التوجه، ومن بينها تونس ومصر واليمن[٨٧]، حيث كان أفراد الأسر الحاكمة في هذه البلدان يقومون بدور الوسيط في عمليات الخصخصة مقابل عمولات، وقام مسئولون بتقدير قيمة المصانع وغيرها من الأصول الإنتاجية بأسعار بخسة، وتشهد مصر عشرات من القضايا قيد التحقيق أو معروضة على القضاء حول هذه الظاهرة.

وتعد عقود وصفقات السلاح العلنية والسرية التي يتم إبرامها، وحجم العمولات المرتبطة بها واحدًا من أبرز أنماط الفساد في المنطقة، ورغم ما يحيط بهذه العمليات من سرية، فإن حجم ما كُشف منها -مثل "صفقة اليمامة" الخاصة ببيع أسلحة من بريطانيا إلى السعودية، أو دور المدان الهارب حسين سالم في ترتيبات نقل المشتروات العسكرية المصرية من الولايات المتحدة في سياق المعونة العسكرية الأمريكية، أو تلك التي يجرى الحديث في شأنها هذه الأيام حول صفقة أسلحة روسية للعراق- فإنها تظل مجرد أمثلة لرأس جبل الفساد القائم.

كذلك يعد نمط توزيع أموال هيئات المعونة الأجنبية والتوكيلات التجارية والعقود الاستشارية الضخمة، ولا سيما على رجال الأعمال والمنظمات غير الحكومية أحد أنماط الفساد الرئيسة، إذ يتم توجيهه لأقارب المسئولين وأنسبائهم وبعض العناصر من ذوي النفوذ السياسي لتسهيل مهمة الشركات الأجنبية وتجاوز العقبات والقيود البيروقراطية، ولا سيما في مجال مشروعات البنية التحتية والاتصالات الحديثة.

كذلك تحفل الأنشطة المرتبطة بقطاع النفط من تنقيب وتكرير وخدمات

---

(٨٦) المصدر نفسه صـ صـ٢٠٨، ٢٠٩

(٨٧) في تفصيل نمط الفساد من خلال برامج الخصصة، انظر عبد الخالق فاروق اقتصاديات الفساد فى مصر، كيف جرى إفساد مصر والمصريين (١٩٧٤ -٢٠١٠)، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، إبريل ٢٠١١

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

بترولية بنمط آخر شائع في المنطقة العربية، وقد برز ذلك جليا في عقود التنقيب والتكرير والتوزيع في العراق، ووثقت المصادر الأمريكية هدرًا فادحًا في عقود النفط وتورط شركات أمريكية كبيرة في هذا الفساد منذ احتلال العراق، كما كشفت الثورة الليبية عن نمط فاسد في اقتسام الثروة البترولية في البلاد، فالعوائد السنوية من البترول والغاز والتي كانت تقدر بنحو ٣٥ – ٤٥ مليار دولار سنويًا كان يوضع جزء منها في المؤسسة الليبية للاستثمار، والتي كانت تقوم بدورها في توظيفه في شركات وبنوك أوربية وأمريكية. يقدر رصيد استثماراتها بنحو ٦٠ مليار دولار في ٢٠٠٩، ولاحظ باحثون أن هناك فجوة كبيرة بين ما كان يئول إلى الموازنة العامة وهذا الصندوق من موارد البترول وإيراداته. الأمر الذي يفسره الكثيرون بأنه كان يئول إلى أسرة القذافي التي كانت تختص نفسها بنحو نصف العوائد البترولية، وأن كبار المسئولين بشركات البترول والبنوك كانوا يلعبون دورًا مهماً في إيداع هذه الأموال في الحسابات الخاصة بالقذافي وأسرته، وهي الأموال التي كان يتم استخدام جزء منها لتمويل حركات التمرد في عدد من دول إفريقيا، فضلاً عن شراء الأعوان في الداخل والخارج.

وثمة نموذج آخر من مصر برز في صفقات بيع الغاز لإسرائيل والأردن بأسعار أدنى من مستوياتها عبر وسائل ملتوية ورشا وعمولات ذهبت إلى جيوب نجلي الرئيس السابق وحافظ أسراره المدان قضائياً حسين سالم، كما يمثل النموذج الأردني لمظاهر الفساد في قطاع التكرير، وقد بادرت السلطات المختصة في الأردن عقب بدء الاحتجاجات بفتح قضية مصفاة البترول الأردنية.

ثمة نمط آخر من أنماط الفساد التي منيت بها المنطقة العربية، تختص بالأموال التي خصصت لإعمار بعض البلدان جراء الحروب أو النزعات المسلحة، ووثقت التقارير الأمريكية مظاهر فادحة للفساد في شأن الأموال التي خصصت للإعمار في أعقاب الاحتلال الأمريكي البريطاني للعراق، كما تحفل الساحة العربية بادعاءات فساد كبير شاب عملية إعادة إعمار لبنان بعد العدوان الإسرائيلي في العام ٢٠٠٦. كما تحفل أيضًا بادعاءات مماثلة بشأن الأموال التي خصصت للسلطة الفلسطينية منذ بدء مسار أوسلو.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

كذلك كانت الأنشطة المرتبطة بقطاع المصارف والبنوك والائتمان عمومًا إحدى المنافذ الكبرى للفساد في المنطقة العربية، وقد شهدت البلدان العربية العديد من قضايا الفساد في هذا القطاع، كان من أبرزها كارثة شركات توظيف الأموال في مصر، التي أطاحت بمدخرات مئات الآلاف من الأسر، وكشفت أنماطًا مذهلة من الفساد ليس أقلها "كشوف البركة" التي كانت توجه رشا مقنّعة للمسئولين من أفراد النخبة السياسية والاقتصادية، وكذا قضايا الائتمان المكشوف في البنوك، والتي أدت إلى احتكار عدد محدود من الأشخاص لمعظم الائتمان المصري، ورهنت النظام المصرفي المصري لفئة محدودة عجزت عن السداد، وكان من نماذجها كذلك قضية "آل خليفة" الشهيرة في الجزائر.

كذلك بُليت المنطقة العربية بنمط آخر من أنماط الفساد اقترن بالاحتلالات الأجنبية والنزاعات الداخلية المسلحة والعقوبات الدولية، فأسفرت الاحتلالات عن أنماط شاذة من الفساد، مثل دفن النفايات السامة، وعودة القرصنة البحرية التي انقرضت في العالم منذ أجيال في الصومال، أو تقنين نهب ثروات البلاد وتدمير البيئة مثلما حدث في العراق، أو تحويل مجارى الأنهار وسرقة المياه مثل إجراءات إسرائيل في لبنان، بينما تفرد نمط الاحتلال الإسرائيلي الاستيطاني بنموذج فريد لم يعد له مثيل في العالم بنهب موارد الدولة، من أرض ومياه وابتزاز السلطة الفلسطينية بحرمانها من مصادر تمويلها الرئيسة من الضرائب والرسوم التي تجمعها من الفلسطينيين طبقًا لاتفاق باريس الاقتصادي.

كما أسفرت النزاعات الداخلية المسلحة -والتي طالت بدورها أكثر من ثلث البلدان العربية- عن أنماط متعددة من الفساد، من بينها استباحة أراضي الطرف المهزوم، على غرار ما حدث في اليمن عقب حرب صيف ١٩٩٤، والفساد الذي رافق إجراءات مكافحة الإرهاب خلال النزاع الداخلي المسلح في الجزائر في حقبة التسعينيات.

كما مثلت العقوبات الدولية التي تعرضت لها عدة بلدان عربية مصدرًا لأنماط أخرى من الفساد، مثل تلك التي كانت مفروضة من مجلس الأمن على العراق وما ترتب عليها من برنامج النفط مقابل الغذاء، أو تلك التي ما زالت

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

مفروضة على قطاع غزة منذ انتخاب حركة المقاومة الإسلامية حماس في العام ٢٠٠٦ وتم تشديدها بعد انفرادها بالسلطة عام ٢٠٠٧.

لكن أسوأ أنماط الفساد في العالم العربي يظل هو الفساد السياسي، حيث لعب دور الحاضنة لكل أنماط الفساد الأخرى، وأخذ الأشكال التالية:

أ- اختزال النظم السياسية في شخص رئيس الدولة أو أسرة حاكمة أو حزب وحيد أو نخبة مهيمنة، على غرار ما كفلته معظم الدساتير العربية لرؤساء الدول العربية.

ب- تأبيد السلطة وغياب تداولها عبر الدساتير والقوانين أو عبر تزييف إرادة الناخبين، ولا يبرهن على ذلك عدد السنوات التي قضاها رؤساء تونس (٢٣ سنة) ومصر (٣٠ سنة) وليبيا (٤٢ سنة) واليمن (٣٢ سنة) فحسب، بل واتجاه كثير من الرؤساء العرب لتوريث أبنائهم السلطة، كما حدث في سوريا، وكما كان يعد له في مصر وليبيا واليمن، وكأن البلدان العربية ضيعة يتوارثها الأبناء عن الآباء.

ج- تصميم نظم انتخابية تتيح إعادة انتخاب نفس النخب الحاكمة في المجالس التمثيلية "إن وجدت"، وتقنين سبل الإقصاء السياسي للمعارضة، واستخدام الرشا السياسية أو التدخل الأمني- بل والجنائي- إذا ما عجزت الوسائل القانونية عن تحقيق هذه الغاية.

د- تغول السلطة التنفيذية على السلطتين التشريعية والقضائية، وتكميم وسائل الإعلام المرئي والمسموع والمكتوب، والسيطرة على الأجهزة الرقابية.

وقد أدت هذه الآليات إلى نتائج وخيمة في تفشي الفساد، حيث أفضت إلى تحالف الاستبداد والفساد واحتكار الثروة جنبًا إلى جنب مع احتكار السلطة، وظهور كل المظاهر السلبية التي سبق ذكرها، وتحصين النخب السياسية والاقتصادية من المساءلة.

ويبقى أخيرًا -وليس آخرًا- في أنماط الفساد في المنطقة العربية الشراكة الدولية للفساد، فالفساد لم يكن منتجًا محليًا فقط وإنما شارك في استشرائه واستدامته شركاء دوليون، ليس عبر الأشكال السابق ذكرها فحسب، ولكن أيضًا عبر إخفاء

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

الفساد، على غرار قرار رئيس وزراء بريطانيا بوقف التحقيق في عمولات صفقة "اليمامة" مع السعودية، أو إخفاء اسم الشريك المصري في تحقيقات شركة "مرسيدس بنز" في الولايات المتحدة عند اكتشاف وقائع فساد لديها، أو عبر إتاحة ملاذات آمنة لأموال الفساد، أو وضع قواعد قانونية يستحيل معها تقريبًا إعادة أموال الفساد المهربة من بلدان المنطقة، أو تسليم الفاسدين الفارين من بلدانهم رغم صدور أحكام قضائية بحقهم.

وكذلك بدعم النظم العربية الفاسدة بدعوى الحفاظ على الاستقرار، والتي كان من أبرز مظاهرها استثناء المنطقة من الدعوة إلى الديمقراطية بسبب شبكة المصالح الاقتصادية والسياسية للدول الكبرى، والتي عرفتّها الأدبيات الأمريكية وتصريحات المسئولين الأمريكيين بأمن إسرائيل، واستقرار إمدادات النفط بأسعار مقبولة وحماية النظم العربية الحليفة.

كلفة الفساد في العالم العربي وآثاره:

تحفل المصادر الدولية بتقديرات متفاوتة عن تكلفة الفساد في العالم العربي، وبحسب أحد المواقع المتخصصة(٨٨) في مكافحة الفساد تعادل كلفة الفساد في العالم العربي ثلث الدخل القومي العربي، حيث ضاع بسبب الفساد في نصف القرن الماضي ترليون دولار (ألف مليار دولار)، وبحسب البنك الدولي يخسر العالم العربي بسبب الفساد قدرًا يتراوح ما بين ٣٠٠ إلى ٤٠٠ مليار دولار سنوياً.

وتقدر الأموال المهربة من دول "الربيع العربي" بنحو ٣٠٠ إلى ٤٠٠ مليار دولار، وفي مصر وحدها تعادل الأموال المهربة نتيجة الفساد ثلاثة أضعاف قيمة الموازنة، ويقدر المؤتمر الوطني الليبي أن هناك ٦٠ مليار دولار لا يعرف أحد أين هي.

ويذهب أحد الخبراء الأكاديميين(٨٩) إلى أن مشكلة الفساد ليست في النهاية مجرد مسألة حسابية تقاس بالأرقام فحسب، فالمسألة أخطر وأكبر من قيمة الأموال

---

(٨٨) www.integrity-way.com

(٨٩) محمود عبد الفضيل، الفساد وتداعياته في الوطن العربي، في تقرير حالت الأمة العربية، المؤتمر القومي العربي التاسع، المؤتمر القومي العربي بيروت، مارس/آذار ١٩٩٩، صـ ٤٨٥.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

المدفوعة في شكل رشا وعمولات سمسرة، إذ إن أخطر ما ينتج عن ممارسات الفساد والإفساد هو ذلك الخلل الكبير الذي يصيب أخلاقيات العمل وقيم المجتمع، وكذلك سيادة حالة ذهنية لدى الأفراد والجماعات تبرر الفساد، وتجد له من الذرائع ما يسوغ استمراره واتساع نطاق مفعوله في الحياة اليومية، وبالتالي يتقبل المجتمع نفسياً فكرة التفريط التدريجي في معايير أداء الواجب الوظيفي والمهني والرقابي، فيتم تعلية العمارات بلا تراخيص ولا ضوابط، ويتم تسليم المباني والمنشآت دون أن تكون مطابقة للمواصفات، ويتم غش المواد الغذائية الأساسية وتهريب السلع التموينية للاتجار بها في السوق السوداء، ويتم التهرب من الضرائب والتعدي على أراضي الدولة بالاغتصاب والإشغال.

وفي غمار هذا كله يفقد القانون هيبته في المجتمع، لأن المفسدين يملكون تعطيله ووأد القرارات التنظيمية في المهد، وإذا ما تأكد المواطن العادي المرة تلو الأخرى أن القانون في سبات عميق وأن الجزاءات واللوائح لا تطبق ضد المخالفات الصريحة والصارخة لأمن المجتمع الاقتصادي والاجتماعي فلا بد أن يفقد ثقته في هيبة القانون وسلطانه في المجتمع، وتصبح مخالفة القانون هي الأصل، واحترام القانون هو الاستثناء(٩٠).

وقد أيدت كثير من هذه الاستنتاجات دراسة حديثة قام بها عدد من الخبراء الأكاديميين بتكليف من لجنة النزاهة والشفافية بوزارة التنمية الإدارية عن "الأطر الثقافية الحاكمة لسلوك المصريين"، وقد عكس التقرير تحولات جذرية في الواقع الاجتماعي والسلوكي المصري، والتأثر الكبير الذي نال من منظومة القيم الاجتماعية الإيجابية، وتفشي القيم والظواهر السلبية، وذلك بناء على استطلاع رأي عينة مختارة شملت ٢٠٠٠ مواطن من ٤٠ قطاعًا اجتماعيًا متنوعًا(٩١).

١ - آليات مكافحة الفساد في العالم العربي

لا يكاد بلد عربي يخلو من آليات رقابية أو قانونية لمكافحة الفساد، فجميع

---

(٩٠) المصدر نفسه.

(٩١) انظر نص الدراسة على موقع لجنة الشفافية والنزاهة

www.ad.gov.eg/imgi.pdf

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

البلدان العربية تجرم كثيرًا من مظاهر الفساد، وتؤسس أجهزة رقابية للمراقبة المالية والإدارية، بل ويصل عدد هذه الأجهزة في بلد مثل مصر إلى عشرة أجهزة تعمل بشكل مباشر في الرقابة المالية والإدارية، ومثلها تعمل بشكل غير مباشر لتحقيق نفس الغاية، وهو ما بررت به مصر عدم رغبتها في إضافة الآلية الناجمة عن الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، وقصرتها على لجنة داخلية تابعة لوزارة التنمية الإدارية، مع إضافة عنصرين من خارج الجهاز الحكومي.

كذلك بادرت معظم البلدان العربية للانخراط في الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد وبسرعة غير مألوفة، بخلاف سلوكها حيال غيرها من الاتفاقيات الدولية الأخرى، ولم يتخلف عن الانضمام للاتفاقية سوى ثلاثة بلدان، هي: السعودية والسودان وسوريا التي وقعت ولم تصادق، وسلطنة عمان والصومال اللتان عزفتا عن الانضمام إلى الاتفاقية(٩٢).

بل وبادرت الدول العربية لإقرار اتفاقية عربية لمكافحة الفساد في إطار جامعة الدول العربية، تم التوقيع عليها من جانب وزراء الداخلية والعدل العرب في ٢١ ديسمبر/كانون أول ٢٠١٠ من جانب جميع الدول العربية باستثناء الصومال(٩٣).

وتشير دراسة قانونية عن مدى توافق التشريعات العربية مع أحكام الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد استندت إلى فحص هذه التشريعات في ستة بلدان عربية، هي: لبنان والأردن ومصر واليمن والإمارات والمغرب إلى الملاحظات التالية(٩٤):

١ - **في مجال التجريم** تكاد تشريعات الدول محل الدراسة تجرم كل أفعال الفساد المنصوص عليها في الاتفاقية، وهي جرائم الرشوة، واختلاس المال العام، والاتجار بالنفوذ، وأخذ غير المستحق أو طلبه، واستغلال الوظيفة، وعرقلة سير العدالة، وإخفاء الأشياء والأموال ذات المصدر غير المشروع، وغسل الأموال،

---

(٩٢) انظر بيان الانضمامات إلى الاتفاقية على موقع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي pogar

(٩٣) يتوافر نص الاتفاقية على عدد من المواقع منها: www.ad.gov/arabic-unticorruption.pdf

(٩٤) سليمان عبد المنعم، ظاهرة الفساد، مصدر سبقه ذكره صـ ٢٨ : ٣١،

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

وإن كان هناك تباين في نطاق تجريم أفعال الفساد من تشريع لآخر.

كما تتواضع التشريعات العربية في سقف الحماية الجنائية الـذي تكفلـه للشهود والخبراء والضحايا والموظفين القضائيين الذين يمثلون في مجـال جـرائم الفساد فئة معرضة للتهديد أو الابتزاز أو الاعتداء.

بينما تبدو الحاجة ضرورية إلى تكريس المسئولية الجنائيـة للشخـصيات الاعتبارية عن جرائم الفساد، وخاصة فـي إطـار شـركات القطـاع الخـاص والمؤسسات المالية المصرفية وغير المصرفية لا سيما في مجال غـسل عائـدات الفساد.

كما أن هناك ضعفاً في سياسة التفريد الجزائي في جرائم الفساد، ومؤدى التفريد ألا ينص التشريع على تسعيرة عقابية واحدة لصور عديدة لنفس الجريمة إذ تتفاوت فيما بينها من حيث الجسامة أو مدى الأضرار الناشئة عنها أو الخطـورة الإجرامية للفاعل حيث لا تفرق النصوص الجزائية – على سبيل المثال- في مقدار العقوبة بين صغار الموظفين الذين يرتشون بمبالغ متواضعة، وكبـار المـوظفين الذين يرتشون بالملايين.

٢- كما تكشف المقارنة في **الإطار الإجرائي** بما يلي:

أ- تفتقر معظم التشريعات العربية -إلا قليلاً- إلى تنظيم التعاون القضائي الـدولي في المجال الجنائي وتتركه في الغالب إلى اتفاقيات دولية، ولا تزال معظم الـدول العربية تعتمد في مجال ملاحقة الجرائم عبر الوطنية -ومن بينها جرائم الفـساد- على ما ترتبط به من اتفاقيات دولية، سواء كانت ثنائية أو إقليمية أو عالمية، وذلك باستثناء التشريع اللبناني الذي يخصص بعض مواد العقوبـات لـذلك، والتـشريع المغربي الذي يخصص فصلاً مستقلاً بأكمله في قانون المسطرة الجنائيـة الجديـد لتنظيم عدد من صور التعاون القضائي.

ب- بعض التشريعات العربية تورد قيودًا تحد من سلطة النيابة العامة في الادعاء في مجال جرائم الوظائف العامة -ومن بينها جرائم الفساد واختلاس المال العـام مثلاً- ما لم يقدم إليها طلب بذلك من جهة الإدارة، مما يغل يد النيابة العامـة فـي تحريك قضايـا فساد، ويمثل حصانات وظيفية تحد مـن مكافحة الفساد وتهدد مبدأ

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

المساواة بين المواطنين من الناحية القانونية.

ج- رغم أن التشريعات العربية تنص على مدد تقادم طويلة للدعاوي الجنائية، فإن جرائم الفساد على وجه الخصوص ماز الت تحتاج إلى مزيد من التفصيل، لـــيس فقط بإطالة فترة التقادم، ولكن أيضًا بتعديل بدء سريان مدده والأخذ بأسباب تجيـــز وقف هذا التقادم، حتى لا يستغل مرتكبو جرائم الفساد هذه الثغرات للإفلات مـــن العقوبة.

خلاصة القول إن البلدان العربية لديها التزامات قانونية دولية نابعـــة مـــن انضمامها طواعية للاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، وأخرى عربية وضعتها بنفسها، وهي الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، كما أن لديها مؤسسات معنية بمكافحة الفساد: حكومية وغير حكومية، ولديها قوانين جزائية وإجرائية حتى وإن كانت تحتاج إلى تعزيز، وأثبتت البلدان العربية في عدد من القضايا قدرتها على كشف ممارســـات الفساد ومعاقبة مرتكبيه.

لكن المفارقة هنا أن كل هذه المنظومة لم تفلح في الحد من الفـــساد، بـــل على العكس من ذلك فإن أغلب البلدان العربية تراجعت على مؤشر مدركات الفساد الذي تجريه منظمة الشفافية الدولية.

ففي قراءة مقارنة لمواقع البلدان العربية على مؤشر مدركات الفساد فـــي التقرير الصادر عن منظمة الشفافية الدولية في نوفمبر/تـــشرين ثـــان ٢٠٠٩[٩٥]، وذلك الصادر في ديسمبر/كانون أول ٢٠١٢ يمكن ملاحظة ما يلي[٩٦]:

* تبوأت ستة بلدان عربية مواقع بين الربع الأفضل بين دول العالم في التقرير الأول، وقد تقلص هذا العدد إلى ثلاثة بلدان في التقريـــر الثـــاني، وهـــي قطـــر والإمارات وموريتانيا.

* حافظت ستة بلدان عربية على مواقعها ضمن الربع الأسوأ، وهي سوريا واليمن وليبيا والعراق والسودان والصومال.

---

(٩٥) Transparency International corruption Perception Index 2009, www. Transperancy.org

(٩٦) Transparency International corruption Perception Index 2012, www. Transperancy.org

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

* أما الدول الإحدى عشرة الأخرى والمدرجة في قوائم الربعين الثاني والثالث من المؤشر فقد تراجع ترتيب معظمها إلى مراتب أدنى، وهي البحرين والأردن وسلطنة عمان والسعودية وتونس ومصر، وحافظت بعضها على مواقعها، مثل الكويت، وحسنت دولتان فقط من ترتيبهما، وهما الجزائر والمغرب، وإن جاء تقدم المغرب طفيفا.

ومع الأخذ في الاعتبار أهمية الانتقادات التي توجه لمؤشر مدركات الفساد وطبيعته الانطباعية، فقد أوضحت الحقائق -وكذلك المناقشات التي صاحبت الثورات والانتفاضات والاحتجاجات التي عمت بلدان المنطقة- أن الجزء المحجوب من جبل الفساد أضخم كثيراً من كل ما تناولته الأدبيات المعنية بالفساد من قبل. ويظل السؤال الأهم هو لماذا هذه المفارقة؟

تتفق هذه الدراسة مع معظم العوامل التي تناولتها أدبيات مكافحة الفساد، مثل نقص الديمقراطية والمشاركة وسيادة القانون والمساءلة، وكذا نقص فاعلية أداء الحكومة وجودة التشريعات، لكن هذه الدراسة تختلف مع ما يثار حول غياب الإرادة السياسية في مكافحة الفساد.

فالاستخلاص الرئيس الذي تصل إليه هذه الدراسة هو أن هناك إرادة سياسية لحماية الفساد وليس مكافحته، يظهر ذلك في الطابع الممنهج للفساد الذي تكشف بسقوط بعض النظم العربية، كما يبدو جلياً في مظاهر الإغداق الذي بادرت به بعض النظم العربية الغنية كوسيلة لصرف شعوبها عن تطلعاتها للتغيير. وفي مبادراتها لفتح ملفات فساد مسكوت عليها.

في هذا السياق يمكن تفسير الكثير من جوانب هذه المفارقة، فبعضها -مثل الإقبال السريع على الانضمام لاتفاقية مكافحة الفساد، أو وضع اتفاقية عربية للغرض ذاته- يقع في باب العلاقات العامة الدولية، خاصة أن الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد تستجيب لبعض جوانب القلق الدولي، مثل غسيل الأموال، أو تهيئة بيئة مواتية للاستثمار.

وبعضها -مثل ملاحقة بعض رموز الفساد- كان يقع في باب تأديب بعض المتورطين في الفساد الذين يتمردون على شروط المسئولين من النخب الفاسدة، أو

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

التضحية ببعض رموز الفساد ككباش فداء لضمان استمراره.

وبعضها -مثل بناء المؤسسات- تم تصميمه على نحو يستجيب للإجراءات الشكلية أكثر مما يعنى بجدية أهدافها، ويظهر ذلك في نمط تفاعل الجهاز المركزي للمحاسبات في مصر تجاه قضايا الفساد، وغل يده عن مراقبة العديد من هيئات الدولة مثل الرئاسة والأجهزة الأمنية، وتجاهل مجلس الشعب المنوط به الرقابة على أداء الحكومة لملاحظات الجهاز المركزي للمحاسبات عن الفساد في الجهاز الحكومي، والتي كانت مناقشتها تفضي دائماً إلى "الانتقال إلى جدول الأعمال" دون اتخاذ أي إجراء، رغم فداحة ادعاءات الفساد التي كانت تتضمنها ملاحظات الجهاز المركزي للمحاسبات.

ويوضح تحليل عميق أعده باحث مدقق عضو في الهيئة العليا لمكافحة الفساد في اليمن، نمط التحديات والعقبات التي واجهت الهيئة في إنفاذ مسئولياتها، يمكن إجمالها فيما يلي(٩٧):

١- غيبة الحوار الوطني حول القانون، وكذا الدراسة المتأنية له ومقارنته بالقوانين الأخرى ذات الصلة، وتحديد مدى الصلاحيات وأوجه التعارض الممكنة في الاختصاصات، وتوعية الجمهور بها حتى يتناسب سقف تطلعاته مع الواقع، وقد لازمت هذه السمة كل مراحل إعداد القانون وإصداره.

٢- تحدي الثغرات القانونية: صدر قانون الذمة المالية في ٢٠٠٦/٧/٦، وتضمن صلاحيات الهيئة العليا لمكافحة الفساد في تلقي إقرارات الذمة المالية (المواد ٧ و٩ و١٠) من المسئولين المشمولين بالقانون ومتابعتها، أي قبل أن يكون للهيئة وجود أصلاً، وبينما اختص قانون الهيئة من بين مهامه بالتحقيق مع مرتكبي جرائم والفساد وإحالتهم إلى القضاء (مادة ٧) بما يعني النظر في القضايا والتحقيق فيها ومتابعتها حتى المحاكمة، فإنه عاد ليقول في (المادة ٣٧) : ينعقد الاختصاص بالنظر في قضايا الفساد لنيابات الأموال العامة ومحاكمها، وهذا يعني أن الاختصاص منوط بجهة أخرى معززة بقوانين أخرى من قوانين السلطة القضائية

(٩٧) عز الدين الأصبحي، التحديات الأساسية أمام الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، صنعاء، ١٩ مايو/آيار ٢٠٠٨

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

بشأن إجراءات اتهام شاغلي السلطة التنفيذية ومحاكمتهم.

وتظهر المشكلة الأكبر في جانب القانون رقم ٦ لسنة ١٩٩٩ بشأن إجراءات اتهام ومحاكمة شاغلى وظائف السلطة التنفيذية العليا، إذ تتم بناء على قرار من رئيس الجمهورية، أو اقتراح خمس أعضاء مجلس النواب وموافقة ثلثي أعضائه، وتثير كل هذه المصادر وغيرها إشكاليات قانونية، كما يفهم منها أن دور الهيئة لا يزيد عن جمع الاستدلالات والإحالة إلى النيابة العامة أو مخاطبة الرئيس أو مجلس النواب، كما تشير إلى أن صلاحياتها تقف عند ما دون الوظائف العليا.

٣- تحديات البناء المؤسسي: يسرد التقرير العديد من المظاهر المؤسفة حول بناء المؤسسة، من بينها إشكالية توفير مقر لها لأكثر من عشرة أشهر ثم توفير مقر يحتاج إلى ترميم لبضعة أشهر أخرى، وعدم قدرتها خلال العام الأول على توفير فريق إداري متكامل، وعدم توفير إمكانيات مؤسسية لإدارة شئونها اليومية، وعدم توفير تجهيزات لوجستية، وانشغلت الهيئة خلال عامها الأول في مناقشات لا تنتهي حول اللوائح التنفيذية والتنظيمية والإدارية والمالية وحول معايير التوظيف وميزانية التشغيل الأولية والمكافآت.

٤- التحدي الثقافي والاجتماعي: يوضح التقرير أن الهيئة تعمل في واقع ثقافي واجتماعي صعب، حيث ترسخت في الأذهان لدى المجتمع ثقافة سلبية مدمرة، وحالة من اليأس لأي خطوة إصلاحية وقيم سلبية تعتبر الالتزام بالقانون مظهر ضعف، فضلاً عن شيوع المحاباة الشخصية والعائلية والعشائرية والمناطقية، وهذا الواقع يفترض إعادة النظر في أولويات مكافحة الفساد، فإلى جانب الإرادة السياسية فإنها تحتاج إلى إرادة مجتمعية، والعمل على خلق بيئة مساعدة للنزاهة تقوم على ازدراء الفساد وعدم احترام الفاسدين، وتحترم مبدأ سيادة القانون، وتعاقب الفاسدين أمام المجتمع قبل معاقبتهم من قبل القانون.

نحو توجه جدي لمكافحة الفساد:

وفر المسار السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي في العالم العربي خلال العقود الثلاثة الماضية بيئة خصبة لتفشي الفساد كمًا ونوعًا، واتسمت جهود مكافحة الفساد بعدم الجدية أو الجدوى، لكن الحراك الاجتماعي الذي تشهده المنطقة

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

منذ اندلاع ثورة تونس في ديسمبر/كانون أول ٢٠١٠ وفر فرصة سانحة جدية لمكافحة الفساد في المنطقة لأول مرة سواء في البلدان التي شهدت تغيير في السلطة أو تلك التي تبنت إجراءات إصلاحية لتوقي أثر هذا الحراك الاجتماعي على نظمها.

وإذا كان تفشي الفساد سبباً للثورات والانتفاضات والاحتجاجات، فقد كان استهداف اجتثاثه سنداً لشرعية التغيير، ومناطًا للحشد الاجتماعي لأهداف التغيير من جماهير عانت طويلاً من تبعاته، وحافزاً ليقظة اجتماعية عامة لمكافحته، بعد أن كشفت التحقيقات والملاحقات القانونية والقضائية ما أنزله من أضرار فادحة بالتنمية، وتأثيره على الفئات الضعيفة.

بادرت البلدان العربية التي نجحت في اقتلاع النظم السابقة إلى ملاحقة رموز الفساد وإحالتهم للتحقيقات والمحاكمات، وتجميد أرصدتهم أو مصادرتها، كما بادرت العديد من البلدان الأخرى إلى تعهدات بمكافحة الفساد وملاحقة الفاسدين، كان أبرز نماذجها ما يلي[٩٨]:

* تعهد العاهل الأردني بفتح ملفات الفساد وملاحقة كل المتورطين فيه منوهاً إلى أنه "ما من أحد فوق القانون"، وبالفعل تم تحويل عدة ملفات إلى هيئة مكافحة الفساد من أهمها ما يعرف بقضية "مصفاة البترول الأردنية" وقضية شركة "موارد"، وقضية "الباص السريع"، وقضية "كازينو البحر الميت"، وغيرها من القضايا التي تراوحت الاتهامات للمتورطين فيها ما بين الرشوة وإهدار المال العام أو اختلاسه.

* وفى المغرب بادرت الحكومة إلى استصدار قوانين لمكافحة الفساد، وأقرت في جلسة ترأسها الملك مشروع قانون لمكافحة الفساد، "يوفر الحماية للشهود والضحايا والمخبرين في قضايا الفساد واستغلال النفوذ وتبذير الأموال العامة".

* وتجاوبت قرارات السلطان قابوس في سلطنة عمان مع مطالب المتظاهرين لمحاربة الفساد، من خلال عزل بعض المسئولين المتهمين بالفساد، وتوسيع صلاحيات الرقابة المالية للدولة ودفعه بأعضاء من المجلس العماني بعيدين عن

---

(٩٨) مجموعة باحثين (تحرير د.أحمد يوسف أحمد، د.نيفين مسعد)، حال الأمة العربية ٢٠١١-٢٠١٢ معضلات التغيير، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، صـ ١٨٨: ١٩٨ .

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

الممارسات السلبية في الجهاز الإداري للدولة.

* وأنشأت المملكة العربية السعودية هيئة وطنية لمكافحة الفساد ترتبط بالملك مباشرة، ويرأسها مسئول بدرجة وزير، وتهدف إلى مكافحة الفساد الحكومي، ورصده متى وقع، ويمتد نشاطها إلى كافة القطاعات الحكومية بحيث "لا يستثنى منها أحد".

* ورغم أن الأزمات المتكررة في الكويت بين الحكومة ومجلس الأمة كانت تنتهي دائما بحل مجلس الأمة، والدعوة إلى انتخابات جديدة، وإعادة تشكيل الحكومة برئاسة رئيس الوزراء نفسه، إلا أنه في العام ٢٠١١ ومع ظهور فضيحة الفساد التي تتعلق باتهامات تتعلق بنواب موالين للحكومة بقبول رشاً تناهز ٣٥٠ مليون دولار انتهت هذه المرة بتقديم رئيس الوزراء وحكومته استقالتهما في ٢٨ نوفمبر/ تشرين ثان وقبلها أمير البلاد، كما جرى حل البرلمان والدعوة إلى انتخابات جديدة(٩٩).

وبينما تعطى هذه الإجراءات مؤشرًا إيجابيًا لتوجه البلدان العربية نحو مكافحة الفساد وملاحقة مقترفيه، كما توفر استمرار المطالبات النشطة بمحاربة الفساد في كثير من المجتمعات العربية قوة ضغط لاطراد هذا التوجه، فإن نمط المبادرات التي تمت حتى الآن وكذلك وتيرتها ومدى سرعتها لا تحيط بكل الإجراءات الواجب إتباعها لتحقيق نتائج ناجزة في مكافحة الفساد، كما تحتاج بعض أنماط الفساد المتجذرة في الواقع العربي خططًا وبرامج طويلة المدى لمواجهتها.

وتظل الحاجة ماسة لدعم هذه المؤشرات الإيجابية بسلسلة متكاملة من التشريعات والسياسات والإجراءات تشمل ما يلي:

١- مراجعة القوانين ذات الصلة لتتلاءم مع الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، وصد ما يعتريها من أوجه نقص، مثل تلك المتعلقة بالتفريد العقابى، أو مدد التقاضي، أو غل يد النيابة العامة في تحريك الدعوى الجنائية في قضايا الفساد بربطها بقرار من السلطة التنفيذية، وتشديد الحماية على المبلغين والشهود، وسن تشريعات جديدة

(٩٩) المصدر نفسه صـ ١٩٠

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

لإتاحة المعلومات.

٢- تعزيز استقلال القضاء والدور الرقابي للمجالس التمثيلية، والحريات الإعلامية وإعادة النظر في قوانين الهيئات الوطنية لمكافحة الفساد، ودعم قدرات المنظمات غير الحكومية العاملة في مجال تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد في الرصد والتوثيق والتحليل من خلال حزم تدريبية تعنى بسبل رصد وتحليل النشاطات التي ثبت ارتباطها الوثيق بتفشي الفساد، وضمان التكامل والتنسيق بين كافة المنظمات الحكومية وغير الحكومية العاملة في مجال مكافحة الفساد.

٣- العمل على تعميق الوعي بمكافحة الفساد ونشر ثقافة مناهضة للفساد تعيد الاعتبار لقيم النزاهة، وتعزز ازدراء الفساد والفاسدين من خلال تنسيق مشترك بين هيئات مكافحة الفساد، والإعلام الجماهيري والصحافة.

٤- لما كان أحد أسباب فشل العديد من برامج مكافحة الفساد - حسب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي- يكمن في عدم التمكن من استيعاب طبيعة العوامل المقاومة للإصلاح وموقعها وتنظيمها وقوتها، فينبغي العمل على تصميم برنامج مكثف للبحوث والدراسات الأكاديمية والتطبيقية لسد العجز في هذه الدراسات.

٥- تعزيز جهود الحكومات العربية في البلدان التي نجحت في الإطاحة بنظم الفساد والاستبداد نحو استرداد الأموال المنهوبة المهربة إلى الخارج، وطلب المساعدة التقنية من الآليات الدولية المخصصة لمكافحة الفساد.

٦- اغتنام مسار الحراك العربي الراهن في ملاحقة الفاسدين بتوثيق قضايا الفساد وتحليلها، وفحص النقاشات القانونية التي ثارت حولها، وحيثيات المحاكم التي قضت فيها، والصعوبات التي تعرقل إعادة الأموال المنهوبة، إذ تمثل هذه العناصر ثروة قانونية مهمة في التعمق في فهم الظاهرة على الساحة العربية، مما يعزز جهود مكافحة الفساد.

* * *

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

القسم الثاني

دليل التمكين القانوني للفقراء

معارف وخبرات

آليات لتعزيز التمكين القانوني للفقراء

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

آليات لتعزيز التمكين القانوني للفقراء

مقدمة:

يأتي القسم الثاني من الدليل متأثرًا بمشهد التغيير في العالم العربي والحراك الاجتماعي، الذي أخذ شكل ثورات وانتفاضات وحركات مطلبيه اقتصادية واجتماعية امتدت إلى معظم البلدان العربية إن لم تكن كلها، فينطلق من أن هيمنة حقائق التباين الاقتصادي والاجتماعي والسياسي وغياب العدالة تجعل القليلين يؤمنون بأن التغيير يمكن أن يتحقق بالوسائل السلمية، فالفقر عادة يخدم الجماعات الاقتصادية القوية التي تستفيد من ضعف الأجور، ويعتقد البعض أن العنف والمواجهة هما القادران على إحداث تغيير حقيقي لصالح الفقراء، فالفقر قاس، وهؤلاء الذين يستفيدون من الأمر الواقع يدافعون عن مواقعهم بالعنف وعندما تصل زيادة الإحباط والاحتقان إلى نطاق الأزمة، فإن الفقراء أحياناً يتحولون إلى العنف.

وعلى الصعيد التاريخي نجد أن التقدم في التنمية البشرية والإقلال من الفقر تم تحقيقه من خلال انتفاضات وتمردات ضد نظم قدمت مصالح الجماعات الاقتصادية القوية، وتغافلت عن عدالة التوزيع والظروف الاقتصادية القاسية التي لا يمكن للشرائح الاجتماعية المسحوقة أن تحتملها.

ويحفل التاريخ بالانتفاضات والتمردات التي تسبب فيها الفقر والمظالم الاجتماعية في الدول الأوربية والآسيوية والأمريكية، بل ويذهب البعض إلى أن حروب الاستقلال في إفريقيا في القرن العشرين لم تكن تعبيرًا عن الوطنية فحسب، ولكن جاءت أيضًا تعبير عن النضال ضد الإجحاف الاقتصادي والاجتماعي، لكن المواجهات العنيفة إذا كانت قد أحدثت التغيير أحياناً، فقد أفضت في أحيان أخرى إلى تخريب إنجازات هذا النضال(١٠٠).

---

(١٠٠) UNDP,Human Development Report,1997,NewYork, oxford university press,1997,p.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

وينظر هذا القسم في استعراض آليات إصلاح سلمي جوهري يلبي المطالب المشروعة للمجتمعات العربية من خلال الآليات القانونية والتحرك الجماعي الديمقراطي، ويعي مخاطر العنف والفوضى وضرورة تجنب الانتكاسات.

ويناقش هذا القسم الآليات القانونية والقضائية والتفاوضية الرامية إلى تعزيز التمكين القانوني للفقراء من خلال أربعة فصول: يتجه أولها – وهو الفصل السادس من الدليل- إلى التمكين القانوني من خلال آلية المساعدة القانونية التي تدعم قدرات الفقراء وغيرهم من الفئات المهمشة من النساء والأطفال والأقليات والعمال المهاجرين واللاجئين والنازحين.

ويغطي الفصل السابع التقاضي الإستراتيجي كآلية للتمكين القانوني للفقراء، سواء من خلال استغلال قدرتها في حماية مكاسب اقتصادية واجتماعية نجح الفقراء في تحقيقها، أو في سياق توفير مساحات من الفرص التي تساعدهم على الخروج من حالات الفقر بتفعيل المعايير الدولية أو المبادئ الدستورية التي تعمل لصالحهم ويجرى التغافل عنها.

ويختص الفصل الثامن بالمفاوضة الجماعية التي توفرها معايير واتفاقيات منظمة العمل الدولية واتفاقياتها، وتعترف بها معظم قوانين العمل.

ويركز الفصل التاسع والأخير على الحراك الجماعي الذي يعد بمثابة تفاوض جماعي، ويستهدف التأثير على السياسات العامة للدولة تجاه قضايا معينة من خلال الحشد والمناصرة وغيرها من الوسائل، وهي آلية أثبتت جدواها في العديد من القضايا الاجتماعية.

* * *

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

المساعدة القانونية والتمكين القانوني للوصول إلى العدالة

تعد المساعدات القانونية إحدى الآليات المهمة للوصول إلى العدالة على أساس من المساواة، حتى لا تحول الإمكانيات المالية للأفراد دون نفاذهم للعدالة، وتهدف المساعدة القانونية إلى وصول الفقراء وغيرهم من الفئات الهشة من النساء والأقليات واللاجئين والمشردين للوصول إلى العدالة، من خلال إستراتيجيات ومبادرات تهدف إلى تخطي العقبات التي تحول دون وصولهم إلى العدالة، سواء بسبب نقص الوعي، أو العجز عن الوصول إلى آليات المساعدة القانونية، أو غياب خدمات الدعم اللازم لتسهيل الوصول إلى العدالة.

كما تتكامل المساعدة القانونية مع مفهوم التمكين القانوني الذي أصبح جزءًا لا يتجزأ من مبادرات الوصول إلى العدالة كأداة لتوسيع مجالها وتطبيقاتها وإتاحة الخدمات القانونية، وتطوير أنشطة لزيادة سيطرة الجماعات الهشة على حياتهم.

وفضلاً عن دور المساعدة القانونية لتعزيز الوصول إلى العدالة، أصبح من الواضح أن هناك صلة قوية بين النفاذ إلى العدالة والحد من الفقر والتنمية البشرية، ويحدد دليل النفاذ إلى العدالة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي هذه الصلة بشكل واضح، حيث إن الفقراء وغيرهم من الفئات الهشة أكثر عرضة لانتهاك حقوقهم مثل التمييز والعنف والسرقة والاستغلال الاقتصادي، مما يؤثر تأثيرًا كبيراً عليهم بسبب ضعف إمكاناتهم للسعي وراء حقوقهم.

وتفصل منظمة اليونسكو الصلة بين الوصول إلى العدالة والحد من الفقر، حيث تقول إن الفقراء بالتحديد أكثر عرضه لمخالفات حقوق الإنسان وانتهاكاتها

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

من السلطات الحكومية والأفراد، وأن أهم أداة للدفاع عنهم ضد هذه الانتهاكات هي حماية المحاكم.

وتتنوع الخبرة العالمية في هذا الخصوص، فتتضمن معظم الدساتير والقوانين والسوابق القضائية الوطنية في الدول المتقدمة النفاذ إلى المحاكم والحماية المتساوية والإجراءات الواجب اتخاذها.

كما تتعدد أشكال المساعدة القانونية، فتأخذ أشكال النصح والمشورة القانونية والتمثيل أمام المحاكم والوساطة. كما تأخذ أشكال تعزيز الوعي القانوني للفئات المستهدفة(١٠١).

وتضع العديد من الوثائق الدولية والإقليمية المعنية بحقوق الإنسان التزاماً على عاتق الدول الأطراف لتقديم المساعدات القانونية من أجل إنفاذ حق الجميع في الوصول إلى العدالة، ومن أبرزها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الذي يضع على عاتق الدول التزامات محددة لتقديم خدمات مجانية للشعوب الأصلية، كذلك مبادئ الأمم المتحدة للوصول للعدالة في نظام العدالة الجنائية، وتعد اللجنة الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب والقرار الخاص بالحق في محاكمة منصفة وتقديم المساعدة القانونية في إفريقيا وإعلان ليلونجوي (Lilongwe declaration) بشأن المساعدة القانونية في النظام القانوني الجنائي أمثلة من نماذج عديدة للوثائق الإقليمية التي تكفل هذا الحق(١٠٢).

وتعترف معظم الدول الغربية بالحق في المشورة القانونية في القضايا الجزائية، بينما تمدها دساتير بعض الدول مثل هولندا وإيطاليا وسويسرا إلى القضايا المدنية، لكن تفعيل هذا الحق قانونيا بين الدول الغربية جاء متبانياً، فكان أسبقها المملكة المتحدة، ثم فرنسا وألمانيا والدول الإسكندنافية، وشمال أوروبا، ثم النمسا واليونان وإيطاليا وإسبانيا ونيوزيلندا.

---

(١٠١) مجموعة مؤلفين، الدليل التدريبي للمساندة القانونية للمرأة، مؤسسة مركز قضايا المرأة والمكتب العربي للقانون. www.cewla.org

(١٠٢) لمزيد من التفصيل للمعايير الدولية والإقليمية المعززة لهذا الحق، انظر تقرير المقرر الخاص.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

نماذج من الخبرة الدولية للمساعدة القانونية:

تتعدد أشكال المساعدة القانونية التي تقدمها الدول من دولة إلى أخرى، ففي **المملكة المتحدة** مثلاً أنشئت لجنة الخدمات القانونية للمساعدة القانونية والمشورة في العام ١٩٤٩، وتوفر اليوم المساعدة القانونية لحوالي ٢٩% من البالغين، وتكلف دافعي الضرائب ٢ مليار جنيه إسترليني في السنة، مما يعد أعلى نصيب للفرد من الإنفاق على المساعدة القانونية في العالم(١٠٣).

وتوفر لجنة الخدمات القانونية المساعدة القانونية لمعظم الحالات الجنائية والعديد من القضايا المدنية مع استثناءات، كما تغطي قضايا الأسرة في كثير من الأحيان،وقد قضت المحكمة الأوربية بأن عدم وجود المساعدة القانونية في قضايا التشهير يمكن أن ينتهك حق المدعى عليه.

وعلى وجه العموم يتم توفير المساعدة القانونية الجنائية من خلال الشركات الخاصة من محامين القطاع الخاص، وهناك عدد محدود من المحامين المعينين مباشرة من جانب لجنة الخدمات القانونية في المكاتب العامة لتقديم المشورة.

وقد اتخذت **الحكومة الأسترالية** خطواتها الأولى نحو نظام وطني كبير للمساعدة القانونية بإنشاء مكاتب الخدمات القانونية في العام ١٩٤٢، وطورت هذا النظام في أواخر السبعينيات لتقديم الخدمات من قبل الولايات والأقاليم، وليس الذراع الحكومية الاتحادية، حيث سنت في العام ١٩٧٧ قانون لجان المساعدة القانونية (LAC) الذي وضع ترتيبات تعاونية بين الحكومة الأسترالية وحكومات الولايات والأقاليم، تتم بموجبها المساعدة القانونية من قبل لجان المساعدة القانونية المستقلة التي تنشأ بموجب تشريعات الولايات والأقاليم، وأخذت عمليه إنشاء اللجان عدة سنوات، وقد تضمنت الترتيبات التعاونية التي أنشئت بموجب قانون المساعدة القانونية (LAC) تمويل المساعدة القانونية من جانب الكومنولث والولايات والأقاليم، وفي يوليو/تموز ١٩٩٧ غيرت الحكومة الأسترالية ترتيباتها لتمويل

(١٠٣) المساعدة القانونية، ويكيبديا، الموسوعة الحرة:
n.wikipedia.org/wiki/legal_aid&usg=alkjrhj4flzubrfwbawvo-bkgxokhmigfg
11/4/2012

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

المساعدة القانونية، وبموجب هذا الترتيب تتلقى الولايات والأقاليم مساعدات الصندوق فيما يتعلق بقوانينها الخاصة.

ويتم تسليم المساعدات للجان المساعدة القانونية في الولايات والأقاليم، وهى وكالات قانونية مستقلة، وتستخدم لجان المساعدة القانونية نموذجاً مختلطاً في تقديم المساعدة القانونية، حيث يتم تقديم منحة المساعدة القانونية إما إلى محام بأجر، أو تمويل المراكز القانونية المستقلة التي توفر الإحالة وتقديم المشورة والمساعدة للأشخاص الذين يعانون من مشاكل قانونية.

وتقدم **الهند** تجربة متميزة في مجال المساعدة القانونية والتمكين القانوني، وينص دستور الهند (مادة **39A**) على المساواة والمساعدة القانونية المجانية، ويوجب على الدولة تشغيل النظام القانوني على نحو يعزز العدالة على أساس تكافؤ الفرص، ويوجب على وجه الخصوص توفير المساعدة القانونية المجانية من خلال تشريعات مناسبة أو خطط أو بأي طريقة أخرى لضمان فرص تأمين العدالة لأي مواطن بسبب الإعاقة الاقتصادية وغيرها، وتؤكد هذه المادة أيضا أن توفير خدمة المساعدة القانونية المجانية هي أمر غير قابل للتصرف؛ لأنه بدون ذلك يجوز حرمان شخص يعانى من الإعاقة الاقتصادية أو غيرها من فرصة تأمين العدالة.

كذلك حقق قانون السلطات القضائية (القانونية) للعام ١٩٨٧ تغييرات جذرية في مجال الخدمات القانونية.

وفي **الولايات المتحدة** برز عدد من النماذج لتقديم المساعدة القانونية، من بينها نموذج "المحامين الموظفين"، وهم محامون يحصلون على الراتب فقط لتقديم المساعدة القانونية المؤهلة للعملاء ذوي الدخل المنخفض، على غرار الأطباء العاملين في مستشفى عام، ونموذج "العيادة" غير الهادفة للربح، التي تخدم مجتمعًا معينًا من خلال مجموعة واسعة من الخدمات القانونية مثل التمثيل القانوني، والتعليم وإصلاح القانون.

وفي **كندا** يتم توفير المساعدة القانونية على الصعيد الإقليمي، وعلى سبيل المثال توفر أونتاريو المعونة القانونية والخدمات القانونية للمقيمين في أونتاريو،

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

كما توفر جمعية الخدمات القانونية لسكان كولومبيا البريطانية[١٠٤].

المساعدة القانونية في العالم العربي:

تشارك معظم البلدان العربية غيرها من بلدان العالم في الالتزامات النابعة من الاتفاقيات الدولية التي تضع على عاتقها تقديم المساعدة القانونية، فمعظمها منضم إلى العهود والاتفاقيات التي تفرض هذه الالتزامات، كما أن بعضها أطراف في الميثاق العربي لحقوق الإنسان، وبعضها أطراف في الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب (ويتضمن الملحق حصراً بالبلدان العربية التي انضمت للمواثيق الدولية والإقليمية).

وربما تكون حاجة المجتمعات العربية لتوفير هذه الخدمة أكثر من غيرها من مناطق العالم الأخرى، من جراء تفشي معدلات البطالة والفقر، وارتفاع نسبة الأمية، وصرامة القيود التقليدية والقانونية التي تقلل من قدرة النساء على تحسين أوضاعهن وخاصة في مجال القانون، فضلاً عن نقص الحماية القانونية للأطفال والتي تتجاوز عمالة الأطفال والاتجار بهم في بعض الأحيان، فضلاً عن ظاهرتين بارزتين أخريين تتعلقان بالعمالة المهاجرة التي تمثل شريحة كبيرة سواء بشكلها القانوني أو غير القانوني، وملايين اللاجئين والمشردين من جراء الحروب والنزاعات المسلحة التي تستشري في بلدان المنطقة، في وقت لا تتوافر في أغلب بلدانها نظمًا قانونية لحماية اللاجئين وطالبي اللجوء، وتتفشى انتهاكات حقوقهم إلى حد كبير.

الإطار الدستوري والقانوني للمساعدة القانونية في العالم العربي:

توفر معظم الدساتير العربية - إن لم تكن كلها- الأساس الدستوري اللازم للوصول إلى العدالة، مثل الحق في التقاضي، والحق في الدفاع، واختيار محام خلال الاستجواب والحجز والمحاكمة، لكن وسائل الحماية هذه لا تنعكس في مخطط الدولة التشريعي، وتواجه معوقات بسبب عدم توافر العقوبات أو التطبيق الفعال أو المراقبة والاستقلال القضائي، كما أن الأُطر الدستورية تتأثر بعوامل

---

(١٠٤) المصدر نفسه.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

مشتركة تؤثر سلبيا على ممارسة الأطراف المتنازعة والقضاة لحقوقهم، مثل المحاكم الاستثنائية والعسكرية، وتغول السلطة التنفيذية على القضاء، ويساهم ذلك في إضعاف الأنظمة القضائية ومستوى النفاذ إلى العدالة في بلدان المنطقة.

كذلك لم تتم في معظم الأحوال ترجمة العديد من هذه الأحكام الدستورية إلى الأطر التشريعية اللازمة لضمان النفاذ إلى العدالة(١٠٥).

وعلى **مستوى التشريعات** يتم تنظيم المساعدة القانونية في **الجزائر** بموجب قانون خاص ينص على تقديم المساعدة القانونية في القضايا المدنية والجنائية للذين لا يملكون المصادر المالية الضرورية، ويكون هذا الحق تلقائيًا في قضايا الأحداث والأمهات غير المتزوجات والعاملين الذين يعانون من إصابات العمل والقضايا الجنائية، وفي هذه الحالة لا تكون هناك حاجة لتقديم طلب إلى المحكمة للحصول على المساعدة القانونية، ويعين رئيس المحكمة محاميًا من خلال نقابة المحامين، وبحسب القانون تشمل المساعدة القانونية أتعاب المحامى وتكاليف المحكمة والطوابع والتسجيل وإصدار الأحكام، ويتوقف عبء هذا التمويل على نتيجة القضية، ورغم أن تطبيق هذا القانون يمكن أن يكون فعالاً إلا أن الخدمات التي يتم تقديمها بالمجان تؤثر على جودة التمثيل القانوني والخدمات المقدمة، كما أن الكثير من الناس لا يعرفون حقوقهم في المساعدة القانونية، وحتى عند السعي لها تستغرق فترة طويلة وإجراءات معقدة.

ويضمن قانون الإجراءات القانونية في **البحرين** الحق في التمثيل القانوني في جميع القضايا الجنائية، وتعين المحكمة المحامين، كما ينص القانون على الإعفاء من الرسوم في حالات معينة، حيث يُعفي الأحداث من الرسوم أمام جميع المحاكم وكذلك القضايا العمالية التي يرفعها العمال بحسب قانون العمل، وكما يُعفي العاملون في المنازل من رسوم المحاكم تلقائياً في القضايا الجنائية، بناء على طلب مقدم إلى وزارة العدل في القضايا المدنية، كما يُلزم قانون المهن القانونية المحامين

---

(١٠٥) المجلس العربي للدراسات القضائية والقانونية، الورقة البيضاء حول النفاذ إلى العدالة والمساعدة القانونية في العالم العربي، ٢٠٠٨ صـ٨٥ http:www.acjls.org/ar,publications.p

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

بتقديم المساعدة القانونية للذين يحتاجون إليها بحسب القانون، وتتحمل أتعاب المحامين ميزانية وزارة العدل والشئون الإسلامية.

وفي **مصر** يسمح التشريع بوجه خاص بتعيين محامى دفاع عن المدعي في مطالبات الأحوال الشخصية، وتتحمل الميزانية العامة أتعاب المحامى، كما تُعفى قضايا النفقة والقضايا المشابهة من الرسوم القانونية في جميع المراحل، كما تُعفى من الرسوم القضايا العمالية التي يرفعها العمال.

وتتضمن التشريعات **العراقية** الحق في المشورة القانونية في القضايا الجنائية والمدنية، لكنها نادراً ما تنطبق في القضايا المدنية، كما تتيح التشريعات أنواعًا من المساعدة القانونية للأحداث الذين لا يستطيعون تحمل نفقات التقاضي، ويتمتع القضاة بالحق في تأجيل رسوم المحكمة، وبحسب قانون نقابة المحامين هناك لجنة قانونية تمنح المساعدة القانونية للمتقاضين غير القادرين ماليًا على دفع أتعاب محام أو أولئك الذين لا يستطيعون أن يجدوا ممثلاً قانونيًا أو بناء على طلب المحكمة في حالة المدعى عليه الجنائي أو الحدث.

ولا ينص الدستور **الأردني** على حق صريح بالدفاع أو يضمن النفاذ إلى المحكمة والمشورة القانونية، وبحسب قانون الإجراءات القانونية يمكن للقاضي أن يعين محاميًا للمدعى عليه في قضية جنائية إذا كان متهمًا بجرائم خطيرة تكون عقوبتها الموت أو السجن مدى الحياة مع الأشغال الشاقة إذا ثبت أنه لا يستطيع تحمل أتعاب محام، وفى هذه الحالة تتحمل خزينة الدولة أتعاب المحامين، ويملك القاضي في العديد من القضايا تأجيل تسديد المدعى عليه رسوم المحكمة حتى يصبح قادرًا ماليًا على سدادها، ويُعفي قانون الإجراءات الجنائية العسكرية العسكريين الخاضعين للقانون من جميع الرسوم والتكاليف القضائية، كما ينص القانون على المساعدة القانونية لذوى الإعاقات، والذين يحق لهم الدعم الفني المحدد مثل الترجمة.

وفي **الكويت** يتضمن القانون الحق في الدفاع والمشورة القانونية للمتهمين في القضايا الجنائية، وعلى المحكمة تعيين محام إذا دعت الحاجة، إلا أن القانون لا

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

يفسر كيفية دفع أتعاب المحامي ومن أي مصدر تدفع، ويتمتع الأحداث المتهمين بجريمة أو جنحة أيضًا بالحق في الدفاع، ويعتبر تعيين المحامى إجباريًا في الجنايات واختياريًا في الجنح، وإضافة إلى ذلك يقدم نظام العدالة الكويتي المساعدة القانونية من خلال تخفيض تكاليف التقاضي ونفقاته.

وتؤكد القوانين **في لبنان** -وبالأخص قانون الجنايات- على الحق في الحصول على استشارة قانونية في كافة مراحل المحاكمة، أما التأهيل للمساعدة القانونية فيتطلب إثبات العجز المالي، وفي القضايا المدنية يكون على الموكل المحتمل أن يقدم طلبًا للحصول على المساعدة القانونية، ثم تقرر المحكمة ما إذا كانت ستمنحه هذه المساعدة أم لا، وفي حال موافقتها فإنها تقوم بإرسال الطلب إلى نقابة المحامين ليتم تعين محام في القضية، ويعفي المعاقون من الرسوم القانونية أمام جميع المحاكم وفي جميع أنواع القضايا المدنية والجنائية والعسكرية، ويمكن أيضاً للقاضي إعفاء المتهم في قضية جنائية -سواء كان لبنانيًا أو أجنبيًا- من رسوم المحاكمة إذا أثبت عدم القدرة المالية، كما يمكن تقديم المساعدة القانونية للأجانب بشرط أن تقدم دولتهم معاملة مماثلة.

وفي **المغرب** ينص قانون الإجراءات الجنائية على وجود محام إجباريًا في جميع القضايا الجنائية، وفي القضايا التي يعانى فيها المتهم من مشاكل في السمع أو إعاقة أخرى، والقضايا التي تعاقب بالنفي، وفي هذه الحالات تعين المحكمة محاميًا مباشرة، ويستفيد الأطراف المثبت فقرهم ولا يستطيعون تحمل نفقات المحكمة من نوعين من المساعدة القانونية، أحدهما بقوة القانون، ويقدم للمواطنين والأجانب، ويتاح في جميع المحاكم للذين لا يستطيعون بسبب قلة مواردهم للدفاع عن حقوقهم أمام المحاكم، ويتم الحصول على هذه المساعدة من خلال مكاتب متخصصة في المحاكم العليا ومحاكم الاستئناف ومحاكم البداية، إلا أن مكاتب المساعدة هذه انتقدت بسبب التأثير عليها من الادعاء العام. أما النوع الثاني من المساعدة القانونية فيقدم في قضايا إصابات العمل وأمراضه بطلب من المتقاضين الذين لا يستطيعون تحمل نفقات المحكمة.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

ويضمن دستور **تونس** الحق في الدفاع والمحاكمة العادلة، ويكلف القانون التونسي الخاص بالمساعدة القانونية وزارة العدل بإحالة طلبات المساعدة القانونية للمدعي العام لبحث أهلية الحصول على المساعدة القانونية، لكن لا توجد سلطة رسمية تقدم المساعدة القانونية في تونس(١٠٦).

وفي **سلطنة عمان** يكفل الدستور والقوانين الحق في الدفاع والحق في تعين محام والمساعدة القانونية المجانية لمن لا يستطيع تحمل تكاليف التقاضي، كما تُعفي القضايا العمالية المسجلة من العمال من كافة الرسوم في جميع مراحل التقاضي، ويلزم قانون نقابة المحامين بتقديم المساعدة القانونية لغير المقتدرين ماليًا كما يعرفهم القانون، ويتم اختيار المحامين من قائمة يتم تحديثها من قبل لجنة مختصة.

وتعد **قطر** من الدول القليلة في المنطقة التي لديها إطار قانوني لتقديم المساعدة القانونية، ويقضي قانون مهنة المحاماة بتأسيس لجنة للمساعدة القانونية مسئولة عن تكليف المحامين بتقديم الخدمات القانونية والتمثيل القانوني في قضايا معينة، ويتعين على المحامي المكلف أداء مهمته بجودة عالية، ويخضع للمساءلة عنها، كما تمتلك المحاكم القطرية الحق في الإعفاء من الرسوم القانونية أو تأجيلها حتى يصبح المتهم قادرًا ماليًا، وبحسب قانون المحاكم المدنية والتجارية يتم الإعفاء لمن يتبين عدم قدرته على تسديد رسوم التقاضي، كما يتم تقديم المساعدة القانونية للأحداث، وتسدد أتعاب المحامى من ميزانية المحكمة التي يتم تخصيصها لهذه الغاية.

أما **السعودية** فينص نظامها الأساسي (الدستور) على حق التقاضي للمواطنين والمقيمين الأجانب، لكنه لا يتوافر فيه نظام للمساعدة القانونية، ويتلقى مجلس الملك أو مجلس ولي العهد الشكاوى من المواطنين والأجانب.

---

(١٠٦) المصدر نفسه صـ ٨٧

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

ويضمن دستور **الإمارات** كذلك الحق في الدفاع، وفي حالات محددة يكون حضور المحامي إلزامياً. أما الحق في المشورة القانونية فهو مضمون في القضايا الجنائية عندما يواجه المتهم تهماً تكون عقوبتها الموت أو السجن مدى الحياة. وفي هذه الحالة تسدد الدولة أتعاب محامي المساعدة القانونية.

وينص الدستور **اليمني** على الحق في الدفاع والتمثيل القانوني في جميع مراحل الإجراءات القانونية، كما يضمن المساعدة القانونية لمن لا يستطيع تحمل تكاليف القضاء، ويلزم قانون الإجراءات الجنائية تعيين محامين لمن لا يستطيع تحمل تكاليف التمثيل(١٠٧). وعمليًا لا يجد هذا الحق إنفاذًا بسبب ضياع المسئولية في الدولة ونقابة المحامين.

وفي **سوريا** يعتبر الحق في المشورة القانونية إجباريًا في قضايا محددة مثل القضايا التي تشمل الأحداث المتهمين بارتكاب جنايات عندما لا يكون ولي الأمر قادرًا على سداد قيمة مشورة قانونية، كما يُعفي الأحداث أيضًا من رسوم المحكمة وكذلك بعض القضايا العمالية المقدمة من العمال والنقابات العمالية، وبحسب القانون الذي ينظم المهنة القانونية فإن المحامين ملزمون بتقديم المساعدة القانونية إذا طلبت منهم لجنة المساعدة القانونية ذلك، من خلال قرار لها، أو أمر من قاضي التحقيق أو محكمة الجنايات أو محكمة الأحداث.

وينص الدستور **الفلسطيني** على أن للمحاكم تعيين محام بغير مقابل إذ كان المدعى عليه لا يستطيع تحمل تكلفة المشورة القانونية، أما فيما يتعلق بالرسوم فيمكن للمدعى عليه طلب تأجيل تسديد رسوم المحكمة إذ كان غير قادر على تسديدها، ويمكن للمحكمة الموافقة.

المساعدة القانونية من الهيئات شبه الحكومية وغير الحكومية:

بخلاف أوجه القصور الشديد في سياسات الحكومات العربية في توفير المساعدة القانونية للفقراء وغيرهم من الفئات الهشة، يوفر عدد من الهيئات أنماطًا

---

(١٠٧) كفالة حق الدفاع عن الفقراء والمعسرين في القوانين الوطنية والدولية المحامية راقبه عمران، مجلة حقوقنا العدد (١٨) أغسطس/آب ٢٠٠٥، الصادر عن مركز المعلومات والتأهيل لحقوق الإنسان – تعز – اليمن.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

متعددة من المساعدة القانونية، تتراوح بين النصح والمشورة القانونية والتمثيل القانوني إلى التوعية القانونية، ويمكن تصنيف هذه الهيئات إلى ثلاثة أنماط؛ هي: اللجان والمؤسسات الوطنية، ومؤسسات الأمبودزمان، والمنظمات غير الحكومية والعيادات القانونية.

أولاً: اللجان القومية والمؤسسات الوطنية:

عرفت المنطقة هذه المؤسسات منذ بداية التسعينيات بتأسيس المجلس الاستشاري في المغرب في العام ١٩٩٠، لكنها تطورت منذ ذلك التاريخ كمًا ونوعًا، حيث انتشرت في أكثر من نصف البلدان العربية، كما تطورت قوانين إنشائها واختصاصاتها باتجاه المعايير الدولية (مبادئ باريس)، وحاز بعضها الاعتماد من لجنة التنسيق الدولية (**ICC**)[١٠٨].

وتتوافر هذه المؤسسات في موريتانيا والمغرب وتونس والجزائر ومصر والسودان والأردن وفلسطين وقطر والبحرين والعراق، وتتمحور مهامها الرئيسة في نشر ثقافة حقوق الإنسان، وتلقي شكاوى الأفراد والجماعات المتعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان، والسعي لإيجاد حلول لها لدى أجهزة الدولة، واقتراح تطوير التشريعات الوطنية لتتسق مع المعايير الدولية، والتعاون مع الهيئات الدولية المعنية.

وتختص بعض هذه المؤسسات بدعم حقوق فئات معنية مثل النساء والأطفال، وتقدم لهم خدمات التمثيل القانوني.

ثانياً: مؤسسات الأمبودزمان:

تحمل مؤسسات الأمبودزمان عدة مسميات في المنطقة، أبرزها دواوين المظالم، والموفق الإداري، ووسيط الجمهورية، وتتوافر هذه المؤسسات في موريتانيا والمغرب وتونس وليبيا والسودان وجيبوتي والأردن بشكل مباشر، كما تجمع المؤسسات الوطنية في فلسطين والجزائر بين وظائف المؤسسات الوطنية

---

(١٠٨) محسن عوض وعبد الله خليل، تطور المؤسسات الوطنية في العالم العربي، المجلس القومي لحقوق الإنسان، القاهرة ٢٠٠٥.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

ومكاتب الأمبودزمان.

وتعمل هذه المؤسسات وفق قوانين تصدر بشأنها، وتباشر صلاحيات تلقي الشكاوى من المواطنين في سياق علاقة المواطنين بالجهاز الإداري للدولة والسعي لإنصافهم، كما أنها تقترح تطوير السياسات وتغيير القوانين التي تفضي إلى انتهاك حقوق المواطنين في هذا المجال، كما توفر المشورة القانونية(١٠٩).

ثالثاً: المنظمات غير الحكومية والعيادات القانونية:

تعد المنظمات غير الحكومية ومؤسسات المجتمع المدني أهم الفاعلين في تقديم المساعدات القانونية للفقراء وغيرهم من الفئات الهشة على الساحة العربية، بحكم انتشارها في مختلف البلدان العربية، وروح المبادرة التي تتمتع بها مقارنة بالأجهزة الحكومية، برغم التباين الكبير في البنية القانونية والسياق الاجتماعي الذي تعمل فيه هذه المنظمات، وتنخرط في الأنشطة ذات الصلة المنظمات العاملة في مجال حقوق الإنسان والتنمية وتلك المعنية بالفئات الأكثر عرضه لانتهاك حقوقها، مثل النساء والأطفال وذوي الإعاقات والسجناء وغيرهم من المعتقلين وضحايا التعذيب وعديمي الجنسية والأقليات والعمال المنزليين واللاجئين والمشردين.

وتقدم هذه المنظمات طائفة واسعة من أشكال المساعدات القانونية يتجه أكثرها إلى رفع الوعي القانوني للفئات المستهدفة وتعزيز مطالبهم، وكشف الانتهاكات التي تتعرض لها حقوقهم، ويمكن استعراض مئات من أسماء هذه المنظمات والدور البارز الذي تلعبه، لكن هذه الأعداد تتضاءل بشكل كبير إذا انتقلنا إلى المباشرة المتخصصة للمساعدة القانونية بأبعادها المتعددة.

فمن بين المنظمات المعنية بالمساعدة القانونية في **الجزائر** جمعية نور لتعزيز حماية حقوق المرأة، وتقدم المساعدة القانونية إلى جانب الاستشارة الاجتماعية والنفسية والتعليمية للنساء والأطفال.

---

(١٠٩) محسن عوض، مؤسسات تلقي الشكاوى في العالم العربي، المجلس القومي لحقوق الإنسان، القاهرة ٢٠٠٨.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

ومن بين هذه النماذج في **البحرين** جمعية أوال النسائية وجمعية البحرين لحقوق الإنسان، وقد تأسست جمعية أوال في العام ١٩٧٠ بهدف تعزيز حقوق المرأة ورفع مستواها التعليمي، وتقديم المساعدة والمعونة القانونية، وتدير مركزا للمساعدة القانونية وخطاً ساخناً للمساعدة القانونية، وكذلك جمعية البحرين لحقوق الإنسان التي تتولى بشكل رئيس الدعاوي التي ترفعها النساء المطلقات وضحايا التعذيب والإساءة الزوجية والعنف في المنزل وفي مكان العمل.

ومن بين هذه النماذج في **الأردن** مجموعة ميزان لحقوق الإنسان (١٩٩٨)، وقد تم تشكيلها لتعزيز حقوق الإنسان ونشر المعرفة، وتقدم المساعدة القانونية (الاستشارات والتمثيل القانوني) للأشخاص المحتاجين (٢٠٠٨). وقد قامت مجموعة ميزان بتطبيق عدد من البرامج التي تتيح خدمات المساعدة القانونية، ومنها على سبيل المثال:

١- برنامج المساعدة القانونية الذي يقدم الاستشارة القانونية للاجئين والتمثيل القانوني بناء على طلب من المفوضية السامية لشئون اللاجئين.
٢- البرنامج الخاص بالأطفال الذين يخرقون القانون، الذي نبع من تأسيس شبكة نور للمحامين بهدف حماية الأطفال كجزء من الإصلاح الجزائي والقضائي.
٣- نساء في خطر الذي يدعم النساء المحتجزات، من خلال تقديم الملجأ وخدمات المساعدة القانونية مجاناً للنساء في المسائل المدنية والجنائية بالاشتراك مع مديرية الأمن العام ووزارة التنمية الاجتماعية.
٤- الخط الساخن الذي يقوم من خلاله المحامون بتقديم الاستشارة القانونية المجانية عبر الهاتف.
٥- العربة القانونية التي تقدم الاستشارة والمساعدة القانونية للمحتاجين، بالإضافة إلى تقديم المحاضرات وزيادة الوعي في المجتمعات الريفية.
٦- يوجد لميزان أفرع في كافة مناطق المملكة، وتقدم بشكل عام الاستشارة القانونية لكل المحتاجين، خصوصاً في الحالات التي تتعلق باللاجئين والأحداث.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

كما يركز اتحاد المرأة الأردني على الدفاع عن حقوق المرأة وحمايتهـا، ويقدم الاستشارة القانونية والاجتماعية، ويدير خطًا ساخنًا للاستشارة يعمل علـى مدار ٢٤ ساعة.

ومن أبرز هذه النماذج في **مصر** مركز قضايا المرأة المـصرية (١٩٩٥) الذي يركز على قضايا المرأة والطفل، ويقدم الاستشارة القانونية، ولديه خط ساخن لتقديم الاستشارة القانونية المجانية، كما يقدم المساعدة القانونية للنـساء اللاتـي لا يستطعن تحمل تكاليف رسوم المحكمة ونفقات التقاضي.

ومن نماذج المساعدة القانونية في **العراق** تقدم جمعية المستقبل العراقيـة (٢٠٠٤) المساعدة القانونية، وتطور برامج للتوعية القانونية للنـساء المطلقـات، والنساء المحتاجات.

ويقدم عدد من المنظمات غير الحكومية **في الكويت** المـساعدة القانونيـة للنساء، ومن أبرزها اتحاد الكويت لجمعيات المـرأة، وجمعيـة المـرأة الثقافيـة والاجتماعية (١٩٦٣) والجمعية الكويتية، وهي المنظمة النسائية الوحيدة المسموح لها بتمثيل الكويت على الصعيد الدولي.

ومن بين المنظمات غير الحكومية التي تقدم المساعدة القانونية في **لبنـان** تجمع النساء الديمقراطي اللبناني (١٩٧٦)، وهو تجمع مكلف بالعمل على تمكـين المرأة على كافة الأصعدة، من خلال المساعدة القانونية والخدمات الأخرى لضحايا العنف، ومشروع طوق لحقوق الإنسان الذي يتولى مسائل متنوعة تتصل بحقـوق النساء والأطفال والأحداث، ويقدم مجموعة متنوعـة مـن الخـدمات القانونيـة، كالاستشارة والتمثيل القانوني في قضايا محددة.

ويوجد في **فلسطين** عدة منظمات غير حكومية فاعلة في مجال المساعدة القانونية للنساء، منها مركز المرأة للإرشاد القانوني والاجتماعي، ويقدم النصيحة والاستشارة والتمثيل القانوني أمام جميع المحاكم لضحايا العنف في القضايا المدنية والجنائية والأسرية، ويوجد للمركز أفرع في القدس ورام الله والجليل، ويدير خمس وحدات للمساعدة القانونية.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

وفي **قطر** توفر المؤسسة القطرية لحماية الأطفال والنساء خدمات قانونية تشمل المشورة القانونية للنساء والأطفال في مواجهة الممارسات السلبية في المنزل والعمل والمجتمع.

ومن ضمن المنظمات غير الحكومية التي تقدم المساعدة القانونية في **الإمارات العربية المتحدة** الاتحاد العام للمرأة (١٩٧٥)، وجمعية حقوق الإنسان الإماراتية (٢٠٠٦) التي تعمل على التوسط بين الأفراد والسلطات الحكومية.

ومن المنظمات غير الحكومية النشطة في مجال تقديم خدمات المساعدة القانونية في **اليمن**، المعهد اليمني للتنمية الديمقراطية، ويقدم الاستشارات القانونية والتمثيل القانوني، كما تقدم المنظمة اليمنية للدفاع عن حقوق الإنسان والحريات (١٩٩٨) خدمات مساعدة قانونية للمحتاجين، مثل سجناء الرأي والنساء والأطفال.

العيادات القانونية

تنفرد المملكة المغربية وفلسطين بتوافر نموذج العيادة القانونية كآلية من آليات المساعدة القانونية، ففي **المغرب** قامت جامعة الحسن الثاني المحمدية، بتأسيس برنامج لعيادات التعليم القانوني في العام ٢٠٠٤ بدعم من جمعية المحامين والقضاة الأمريكية، ويقدم البرنامج جلسات تدريب موضوعي للطلبة والخريجين الجدد في مجالات حقوق الإنسان وقانون العمل والمهارات القانونية العملية، ويتبع التدريب الانخراط في استشارات قانونية لموكلين حقيقيين من مواطني المغرب تحت إشراف محام ممارس، وقدم الدارسون الذين شاركوا في برنامج العيادة القانونية خدمات قانونية للعديد من العمال في قضايا مخالفات قانون العمل، كما شاركوا في مشاريع التوعية القانونية للجمهور بتعريف غير المتعلمين أو ذوى التعليم المحدود من المواطنين بحقوق الإنسان وقانون العمل من خلال برامج متعددة حول أساليب الوصول إلى الجمهور، التي أوجدها الدارسون أنفسهم. وكنتيجة لتجربة المحمدية أبدى العديد من كليات القانون في المغرب اهتماما بتأسيس برامج خاصة بهم لعيادات التعليم القانوني.

أما في **فلسطين** فقد تأسست عيادة القدس لحقوق الإنسان في العام ٢٠٠٦ بدعم جامعة القدس ومساعدتها، دون دعم من أية منظمة دولية أو جهة مانحة،

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

وتعتبر جزءًا من منهاج كلية القانون. وتقدم تدريبا أساسياً للطلبة على المهـــارات العملية لإشراكهم في استشارات حقيقية للمواطنين الفلسطينيين الـــذين يواجهـــون قضايا تتعلق بحقوق الإنسان، وتركز على انتهاكات حقوق الإنسان، وتقديم مساعدة قانونية للمجتمعات الفلسطينية التي ليس بمقدورها الحصول على هـــذه الخـــدمات بسبل أخرى، وعملت العيادة على تشكيل روابط مهمة مع المنظمات غير الحكومية الفلسطينية، ويتعاون الطلبة الملتحقون في برامج العيادة معها لتقديم خدمات قانونية في كافة المناطق، إذ يشاركون في القدس في تمثيل الموكلين في نزاعـــات حـــول الوضع القانوني والإقامة والقضايا الناشئة عن الجدار العازل، أمـــا فـــي الـــضفة الغربية فيقوم طلبة العيادة بتمثيل الموكلين في قضايا الحالة القانونيـــة والاحتجـــاز والتعذيب وتدمير المنازل ومصادرة الممتلكات.

الخلاصة:

توفر المعايير الدولية والمبادئ الدستورية في البلدان العربية أساساً قانونيا للمساعدة القانونية، لكن تحليل النظام القانوني في البلدان العربية يكشف قصورًا وإخفاقًا في التشريعات والآليات والإجراءات اللازمة لتعزيز قدرة الفقراء وغيرهم من الفئات التي تكون في أمس الحاجة للمساعدة القانونية بهدف الوصول إلى العدالة، سواء على جانب العرض، حيث لا توفر هذه التشريعات إستراتيجيات وآليات حكومية كافية لتعزيز الوصول إلى هذا الحق، وإن توافرت فإنها تعاني من صعوبات وقيود إجرائية تضعف من أثرها، عدا استثناءات محدودة في مجالات القضايا الجنائية، والجرائم التي تقع من جانب الأحداث، والنزاعات الناشئة عن قوانين العمل، والأحوال الشخصية للنساء، كما تظهر الدراسة أيضًا قصورًا في جانب الطلب؛ حيث لا يتوفر الوعي القانوني للمستفيدين، ويجهل معظمهم فرص الاستفادة من المجالات المتاحة للمساعدة القانونية.

وبينما توفر الآليات شبه الحكومية في البلدان العربية نماذج مماثلة لتلك المتوافرة في البلدان المتقدمة مثل المؤسسات الوطنية، واللجان القومية المتخصصة، ومكاتب الأمبودزمان (دواوين المظالم) فإنها تواجه بدورها صعوبات من نوع آخر في تقديم المساعدة القانونية، أولها أنها لا تتوافر في كل البلدان

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

العربية، وثانيها أن دور بعضها يقتصر على مهام النصح والمشورة القانونية ولا يملك اختصاص التمثيل القانوني، وثالثها أن قراراتها بطبيعتها ذات طبيعة استشارية ولا تمنح لها القوانين قوة الإلزام عدا تلك القادرة على النفاذ إلى المحاكم.

وفي المقابل تتيح مبادرات المنظمات غير الحكومية إمكانيات واعدة في مجال المساعدة القانونية بكل مستوياتها، بدءًا من النصح إلى التمثيل القانوني ونشر الوعي القانوني لدى المستحقين، وتمد خدماتها لمعظم الفئات المستهدفة من الفقراء إلى النساء والأطفال والأقليات والعمال المهاجرين، واللاجئين والمشردين، بدرجات مختلفة من التركيز حيث تحظى المساعدة القانونية للنساء بأوفر الجهود، وشأنها في ذلك شأن المساعدة القانونية للسجناء وغيرهم من المحتجزين بينما يندر وجود منظمات تعمل في مجال تقديم المساعدة القانونية للاجئين والمشردين رغم كثافة انتشارهم في البلدان العربية من جراء النزاعات المسلحة المستشرية في كثير منها.

وتمثل الحالة الفلسطينية نموذجا خاصا في خبرة المساعدة القانونية، في المنطقة سواء من حيث كثرة التحديات التي تعرقل الوصول إلى العدالة والمساعدة القانونية، أو من حيث وفرة المبادرات الرامية إلى تعزيز هذه المساعدة، وتتمثل أبرز التحديات في الاحتلال الإسرائيلي للأراضي الفلسطينية، وتعقد القوانين السارية في النظام القانوني في الأراضي الفلسطينية المحتلة الذي يشمل شبكة متداخلة من القوانين العثمانية والمصرية والأردنية والفلسطينية ناهيك عن القوانين الإسرائيلية والأوامر العسكرية للاحتلال.

لكن يُحسب للمجتمع الفلسطيني حيويـة مبادراتـه من أجـل الوصول المتساوي إلى العدالة، حيث لم يغفل مسلكًا واحدًا فـي هـذا الاتجـاه سواء على المستوى الحكومـي، حيث أنشأت السلطـة الفلسطينية وزارة لشئـون الأسرى والسجناء في السجون الإسرائيلية، أو على المستوى شبـه الحكومي، حيث أسست السلطة الفلسطينية مؤسسة نشطة –هي الهيئة الوطنية لحقوق المواطن- يوفر قانونهـا الأساسـي وظائف المؤسسة الوطنيـة ومؤسسة "الأمبودزمان"، وتنشط منظماته غير الحكومية في توفير كل مستويات المساعدة القانونية، بدءاً مـن النصح والمشورة، إلى التمثيـل القانوني ونشر الوعـي القانوني، وتكاد تنفرد بين

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

البلدان العربية بتوفير عيادة قانونية هي عيادة القدس لحقوق الإنسان، التي لا يتوافر مثيل لها سوى في المملكة المغربية كما سبقت الإشارة.

ويرسم هذا الواقع بمعطياته الإيجابية والسلبية ملامح خريطة العمل الواجبة على الساحة العربية من أجل توفير المساعدة القانونية لمستحقيها وصولاً إلى العدالة، وتشمل ثلاثة محاور متوازية، وهي:

* تعزيز الحركة المطلبية من أجل تطوير البيئة القانونية في سياق التعديلات القانونية واسعة النطاق التي تشهدها البلدان العربية في مسار الحراك الاجتماعي الجاري.

* تعزيز الآليات شبه الحكومية وغير الحكومية لتوسيع نطاق خدمات المساعدة القانونية.

* تعزيز جهود التوعية القانونية وخاصة لدى الفئات المستهدفة.

* * *

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

التقاضي الإستراتيجي

بزغ التقاضي الإستراتيجي (**Strategic litigation**) في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية كأداة جديدة من أدوات التمكين القانوني للفقراء من حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية، بعد أن ظلت أداة لتكريس الحقوق المدنية والسياسية وحدها، وأثبتت تجارب التقاضي الإستراتيجي مدى الفاعلية غير المحدودة، ونجاحها الكبير في لفت الأنظار للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، ومساهمة عملية التقاضي في الحوار الاجتماعي وتحديد أجندته أيضًا.

ويمكن للتقاضي الإستراتيجي في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية أن يساهم في الوصول إلى العديد من الحقوق من مداخل متعددة، عبر الدعاوى المدنية، أو الطعون القضائية في قرارات الإدارة لعدم مشروعيتها أمام المحاكم الإدارية، أو الطعن بعدم دستورية النصوص القانونية ذاتها لإخلالها بالمساواة أو تكافؤ الفرص مثلاً.

ويستخدم التقاضي الإستراتيجي لتحقيق أحد هدفين: **الأول** إلغاء نص تشريعي موجود ويشكل وجوده مصدرًا للإجحاف أو التمييز أو عدم المساواة لتناقضه مع الحقوق والحريات المنصوص عليها في الدستور أو المواثيق الدولية لحقوق الإنسان (الطعن بعدم دستورية القانون)، و**الثاني** تفعيل نص قانوني موجود بالفعل وإعمال الحقوق التي يتيحها هذا النص أو إلغاء قرار إداري يخالف مضمون القانون.

والتقاضي **الإستراتيجي** لا يشكل فرصة لتعزيز مفهوم دولة القانون وسيادته فحسب، بل يتعداها إلى تمكين فئات عديدة من المجتمع من أن يكون هذا القانون في خدمتهم ومن أجلهم وليس بوصفه سلطة الدولة في مواجهة الأفراد،

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

عبر فهم القانون وما يتيحه من خيارات لتثبيت الحقوق وجعلها حقيقة اجتماعية وسياسية معترفًا بها من جانب الدولة، على اعتبار أن هذا القانون منتج اجتماعي وليس سلطة لقهر الأفراد.

وفضلاً عن ذلك فقد أضافت عملية التقاضي الإستراتيجي لمنظمات المجتمع المدني خبرة لفهم أوفى لمختلف جوانب ومضامين الحقوق الاقتصادية والاجتماعية وإمكانية تطبيقها، وتمكين الناس، ولا سيما الفقراء منهم، من الفرص عبر الوصول للعدالة وضمان حقوقهم في الملكية وحقوق العمل اللائق والسكن والضمان الاجتماعي، كما استفادت منظمات المجتمع المدني من التقاضي الإستراتيجي بمد الجسور مع شرائح اجتماعية ما كان لهم أن يصلوا إليها، وأضافت أيضاً أثراً ملموساً، وهو ذلك الجدل القانوني والفقهي والدستوري بين القضاة والمحامين وفقهاء القانون حول مضمون الحقوق وتفسيرها وربطها بالإطار الدستوري والقانوني والقانون الدولي لحقوق الإنسان فضلاً عن توصيات وتعليقات اللجان التعاهدية المنبثقة عن المواثيق الدولية المتخصصة وكذلك المنظمات الدولية المتخصصة.

ويستهدف هذا الفصل من الدليل المشتغلين بالمهن القانونية من القضاة والمحامين وكوادر المنظمات غير الحكومية المعنية بالدفاع عن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية وشبكات المساندة الاجتماعية وروابط العمل الجماعي للدفاع عن المصالح، والنقابات العمالية، وواضعي السياسات.

ويستعرض الإطار النظري لعملية التقاضي في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية وخاصة الجانب الإستراتيجي، كما يتناول تجارب التقاضي الإستراتيجي وخلاصة هذه التجارب.

مفهوم التقاضي الإستراتيجي:

هو اختيار موضوع قضية وإقامة دعوى قضائية بها أمام المحاكم لصالح شخص أو "مجموعة أشخاص" بغرض الحصول على حكم تستفيد منه شرائح ومجموعات واسعة النطاق من المجتمع تتجاوز شخص رافع الدعوى بغرض إحداث أثر دائم في المجتمع يتجاوز أطراف الخصومة القضائية، ولذلك يسمى

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

التقاضي الإستراتيجي أحياناً بتقاضي الأثر (**impact litigation**)، ومن أبرز الأمثلة الشائعة للقضايا ذات الأثر الدائم والممتد الدعاوى بعدم دستورية القوانين وترتبط ممارسة التقاضي الإستراتيجي بأنشطة تتعلق بجذب الجمهور والتأثير على صانع القرار.

وهو يختلف عن المساعدة القانونية والدعم القانوني الذي تقدمه بعض المنظمات للنساء في قضايا الأحوال الشخصية أو للنساء المعنفات، أو الخدمات القانونية التي تقدم للعمال المهاجرين والأشخاص اللاجئين والأطفال الجانحين، إذ يركز التقاضي الإستراتيجي على تغيير السياسات على المستوى الكلي وعلى أوسع نطاق، وليس تقديم الخدمات والمساعدات القانونية لأكبر عدد من المستفيدين.

العلاقة بين التقاضي الإستراتيجي والدعوة (المناصرة):

ثمة علاقة بين التقاضي الإستراتيجي وأنشطة الدعوة (المناصرة) فالتقاضي الإستراتيجي يوفر للمنظمات العاملة في الدعوة الفرصة لاستخدام القضاء كوسيلة فعالة لإحداث تغيير اجتماعي وقانوني، والتأثير في السياسات أيضاً عبر إطلاق الحملات الداعية لمناصرة شاملة لقضية معينة، أو تعزيز الوعي بحقوق فئة من الفئات المحرومة، وكذلك جذب اهتمام ومشاركة المستفيدين المحتملين من نتائج الحكم في الدعوى وحثهم على الانضمام للقضية، أو المشاركة في الضغط على الحكومة أو البرلمان لتغيير القوانين أو تفعليها أو تطبيق الحكم الصادر فيها.

تحضير عملية التقاضي الإستراتيجي وإدارتها:

التقاضي الإستراتيجي ليس عملاً فردياً فهو يتعلق بمصالح طائفة واسعة من الأشخاص، وهو سلاح ذو حدين، ففشل عملية التقاضي يؤدي إلى نتائج يصعب تداركها، أقلها تحصين قوانين وقرارات جائرة ومجحفة، ويحتاج التقاضي الإستراتيجي لفهم طبيعة المشكلة المراد حلها، والبعد القانوني لها، وفهم النظام القانوني والسياق السياسي والاجتماعي للمجتمع، وتقدير درجة استقلال القضاء ومهنيته، بالإضافة إلى تضافر جهود عدة أطراف تتكامل مسئولياتها وجهودها المشتركة.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

فالتقاضي الإستراتيجي يتطلب بذل الكثير من الجهد والتنظيم والصبر، وهو عملية مكلفة تستلزم الكثير من الوقت، ولذلك يجب التفكير جيداً في الخيارات الأخرى المتاحة لتحقيق الأهداف أو التأثير في السياسات، وهناك خمسة أسئلة جوهرية[١١٠] ينبغي أن نطرحها على أنفسنا وتكون إجابتنا عليها هي (نعم) حتى يمكننا أن نتخذ قرارًا برفع دعوى قضائية أو نصرف النظر عنها، وهي:

١) هل توجد مسألة قانونية ترتبط بمشكلة اجتماعية أو مجتمعية واسعة النطاق؟
٢) هل يسهم حكم المحكمة في حل تلك المشكلة؟ وهل سيكون له أثر واسع النطاق؟
٣) هل تعتبر النقاط الأساسية في القضية والنقاط الأساسية فيها سهلة ومفهومة للإعلام؟ وهل يمكن جذب تغطية إعلامية؟
٤) هل هناك طرق أخرى ممكنة لتحقيق نفس الأهداف؟ وما مدى فاعليتها مقارنة بالتقاضي الإستراتيجي؟
٥) هل يتوافر في المحاكم ذات الاختصاص القضائي التي سترفع أمامها الدعوى الاستقلال عن الجهات الحكومية، والنزاهة الكافية، والفهم والقبول لموضوع الدعوى؟

إذا كانت الإجابة على الأسئلة السابقة بـ(نعم)، فإننا يمكن أن نشرع في بناء ملف القضية.

بناء ملف القضية:

في البداية ينبغي على المشتغلين بإدارة عملية التقاضي الإستراتيجي تحديد الجهة القضائية المختصة بنظر الدعوى ففي البلدان العربية عديد من الأنظمة القضائية، أكثرها شيوعًا التنظيم القضائي الموحد الذي يجمع الجهات القضائية في جهة قضائية واحدة، والتنظيم القضائي الثنائي الذي يقسم القضاء بين ولايتين: القضاء المدني، والقضاء الإداري (مصر وسوريا).

---

(١١٠) باتريك جيري، حقوق الطفل: دليل التقاضي الإستراتيجي، شبكة معلومات حقوق الطفل، طبعة ٢٠٠٨، لندن

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

فطبيعة الدعوى والمسائل القانونية هي التي ستحدد أيًا من الجهات القضائية (المحاكم) ستختص بالنظر في القضية، وهو ما يطلق عليه الولاية أو الاختصاص القضائي.

وبعد ذلك يُجرى فحص القواعد القانونية التي ستطبق على الدعوى وما يرتبط بها من قوانين إجرائية وموضوعية، والسوابق القضائية ذات الصلة، ومكانة القانون الدولي لحقوق الإنسان والاتفاقيات من التشريع الوطني، وتفسيرات المحاكم العليا والمحاكم الدستورية للموضوعات ذات الصلة، وإجراء بحوث حول النظريات القانونية والأوراق الخلفية في الدفاع والدفوع التي ستقدم للمحاكمة، ووجود دراسات وأبحاث أجريت في موضوع الدعوى من عدمه.

ومن المفيد أن يتم عمل حلقة دراسية عن الموضوع يُدعى إليها المتخصصون والخبراء والمهنيون لإثراء المناقشات وتبادل الخبرات والمعارف وأن تعكف مجموعة عمل مصغرة على فحص توصيات الحلقة الدراسية للمساهمة في كتابة عريضة الدعوى أو المذكرات، وكذلك الإنشغال بقواعد الاختصاص القضائي والولاية القضائية وتوافر الصفة في المدعي والمصلحة في رفع الدعوى، وكذلك اختيار الأشخاص والهيئات التي سترفع الدعوى ضدهم.

إدارة التقاضي الإستراتيجي والأنشطة المصاحبة:

فضلاً عن الإدارة الفنية للدعوى التي يتولاها المحامون فإن الهيئات أو الشبكات التي تتبني القضية عليها عبء تنظيم حملة للمناصرة تشمل أنشطة تتفق وطبيعة الدعوى، ومنها حشد المناصرين والمستفيدين أثناء المراحل والجلسات التي تمر بها الدعوى في قاعات المحكمة وخارجها بشكل لا يزعج القضاة.

وتشمل أنشطة المناصرة إجراء الندوات والمؤتمرات وإصدار البيانات والرسائل الإعلامية، على أن يكون هناك بيان عقب كل مرحلة من مراحل التقاضي، والتفكير في حفز النقاش العام وجذب اهتمام الجمهور لموضوع القضية، ومقابلة قادة الرأي العام ومعدي البرامج التليفزيونية، وإثارة وعي رجال القانون بأهمية القضية وعدالتها، وإعادة نشر المقالات والأبحاث القانونية ذات الصلة التي نشرت في الدوريات العلمية، واستطلاع رأى فقهاء القانون والقضاة السابقين.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

كما تشمل الأنشطة استمرار المناصرة حتى بعد الحكم في الدعوى، فبعض الأحكام التي صدرت لصالح المستفيدين قد لا تنفذ بالضرورة لأن الجمهور نسيها، ولأن الحكومات والخاسرين سيحاولون تجاهل تنفيذ الحكم ووضع العقبات أمام تنفيذه، فحملات المناصرة تستهدف حشد الظهير الاجتماعي وجعله حاضرًا ويقظًا للضغط من أجل تنفيذ قرارات المحكمة.

تجارب التقاضي الإستراتيجي

اقتصرت تجارب التقاضي الإستراتيجي على عدد محدود من البلدان العربية وجاء أبرزها في مصر على صلة بالحماية الاجتماعية في قضايا الحد الأدنى للأجور، وحقوق التأمين الصحي والتعليم والسكن، وحماية الموارد العمومية وامتدت في بلدان عربية أخرى إلى حقوق المرأة واللاجئين.

وفي تفصيل هذه القضايا:

فيما يتصل بالحماية الاجتماعية جاءت قضية الحد الأدنى للأجور استجابة لتفاقم التضخم وزيادة أسعار السلع والخدمات، التي أثرت على قطاع كبير من المواطنين، وأفضت إلى انزلاق شرائح واسعة من المجتمع إلى حد الفقر والفقر المدقع، دون أن يقابل ذلك تنفيذ الحكومة لالتزاماتها الدستورية والقانونية في تحديد الحد الأدنى للأجور بما يتناسب مع هذه التطورات، وترتب عليها حركة اجتماعية واسعة انخرط فيها عدد من منظمات حقوق الإنسان المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية، فرفع أحدها -وهو "المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية"- دعوى بإلزام الحكومة بوضع حد أدنى للأجور، استند خلالها إلى القوانين المطبقة والعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، وزود المحكمة بدراسات تتعلق بالأسعار والحد الأدنى للأجور وإمكانية تنفيذه وتمويله، وقد أصدرت المحكمة حكمها في ٢٠١٠/٣/٣٠ بإلزام الحكومة بوضع حد أدنى للأجور.

كما جاءت قضية التأمين الصحي كرد فعل على قرار الحكومة بتحويل هيئة التأمين الصحي لشركة قابضة تقدم خدمات التأمين الصحي بشكل استثماري

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

ينتقص مـــن حقوقهم التأمينية، وقد أقام الـــدعوى "المبـــادرة المـــصرية للحقـــوق الشخصية"، وطالبت بإلغاء قرار رئيس الحكومة بتحويل التأمين الصحي إلى شركة قابضة، استناداً إلى القانون الوطني والعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، وقد قضت المحكمة بإلغاء القرار المذكور في ٢٠٠٩/٩/٤، ولم تتضمن حيثياتهـــا أحكام العهد الدولي فحسب، بل ذهبت إلى تبني التعليقات العامة للجنـــة الحقـــوق الاقتصادية والاجتماعية.

وفيما يتصل بالحق في الصحة جاءت قضية الاعتراض على ربط أسعار الدواء بالأسعار العالمية، مما كان من شأنه إحداث زيادة كبيرة في أسعار الأدوية، وحرمان قطاع كبير من المواطنين من الوصول إلى الدواء بسعر مناســـب، وقـــد أقامت "المبادرة المصرية للحقوق الشخصية" ونقابة الصيادلة دعوى قضائية لإلغاء قرار وزير الصحة، استنادًا إلى القوانين الوطنية والعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، وقضت المحكمة بوقف القرار.

وفيما يتصل بحماية الموارد العامة للدولة والتمييز في التمتع بها جـــاءت قضية تخصيص ما يزيد على ٣٣ مليون متر مربع في ضواحي القاهرة لـــشركة استثمار عقاري بمقابل عيني بخس، دون إجراء المزايدات العلنية الواجبة، بينمـــا رفضت -على أساس يخل بالمساواة- تخصيص أراضٍ لأشخاص لمجـــرد إقامـــة مساكن لهم دون إجراء مزايدات، وقد بادر أحد الأشخاص المضارين- بدعمٍ مـــن عدد من المحامين، ومـــساندة مـــن "المركـــز المـــصري للحقـــوق الاقتـــصادية والاجتماعية"- برفع دعوى بطلان عقد تخصيص أراضي مشروع "مدينتي"، على أساس عدم خضوع العقد لقانون تنظيم المناقصات والمزايدات، والمقابـــل الـــبخس للعقد وشروطه المجحفة للمال العام، استناداً إلى القوانين الوطنيـــة. وقـــد قـــضت المحكمة في ٢٠١٠/٩/١٤ ببطلان العقد لعدم شفافية التعاقد، وإجحافه بالمال العام، والمحاباة في تخصيص الأرض، وتبديد الموارد الاقتصادية للدولة بأثمان بخسة.

وجاءت الدعوى بنقض قرار جهة الإدارة بتصدير الغاز الطبيعي بأقل من أسعاره العالمية، باعتباره تبديدًا لموارد الدولة، مما يؤثر على مـــستوى المعيـــشة وتحسين الخدمات التي تؤديها الدولة، وقد رفـــع هـــذه الـــدعوى مجموعـــة مـــن

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

المواطنين، وقضت المحكمة بوقف القرار واعتبرته قرارًا إداريًا معيبًا لتبديده موردًا من موارد الدولة، ولا يعتبر عملاً من أعمال السيادة على نحو ما دفعت به جهة الإدارة. لكن هذا الحكم تم إلغاؤه من جانب المحكمة الإدارية العليا.

وفيما يتصل بحماية المواطنين من الإخلاء القسري جاء قرار رئيس الحكومة بطرد سكان جزيرة القرصاية -وهي إحدى الجزر التي تتوسط نهر النيل في مكان مميز يعد مطمعًا للمستثمرين- نموذجًا لانتهاك الحق في الاعتراف بالحيازة والملكية المستقرة لطائفة من السكان البسطاء، وقد حرك سكان الجزيرة المضارون دعوى قضائية أمام مجلس الدولة، طالبوا فيها بوقف إخلائهم دون سند من القانون، وبإلزام الحكومة بتقرير حق الانتفاع للسكان بالأراضي المقامة عليها مساكنهم وأعمالهم، وقد وجد المضارون دعمًا اجتماعيًا واهتمامًا إعلاميًا كبيرًا، وقضت المحكمة بإلغاء القرار، استنادًا إلى حق المواطن في السكن والعمل باعتبارهما من الحقوق الأساسية، واعتبرت أن امتناع الحكومة عن تقرير حق الانتفاع للسكان يهدد السلام الاجتماعي، وأن الحماية لنهر النيل وجزره باعتبارها من المحميات الطبيعية تستوجب بقاء سكان الجزيرة على نحو ما هم عليه.

وفي سياق مواجهة الضغوط الرامية إلى الحد من الحق في تكوين الجمعيات، الذي يعد من أهم حقوق الارتكاز للتمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية، أقامت جمعية الدفاع عن الحقوق والحريات في **لبنان** دعوى ضد الدولة (المراجعة رقم ١٩٩٦/٦٨٢٥) أمام **مجلس شورى الدولة** لوقف تنفيذ بلاغ وزير الداخلية الصادر ١٩٩٦/١/١٦ المتضمن إجراءات تنظيمية تنتقص من ضمانات قانون الجمعيات اللبناني، ويؤدي لسحب "العلم والخبر" الذي يعد بمثابة إخطار التأسيس، وقد أصدر المجلس قراراً في ١١/١٨/ ٢٠٠٣ بإبطال البلاغ، معتبراً حرية الاجتماع وتأليف الجمعيات من الحريات الأساسية التي كفلها الدستور، ولا يجوز وضع قيود على تأسيسها أو حلها إلا بنص قانوني، ولا يجوز إخضاع صحة تكوينها لأي تدخل مسبق من الإدارة أو القضاء، وفند في محاجة قانونية رفيعة دفوع هيئة قضايا الدولة حول الصفة والمصلحة واعتبار البلاغ قراراً إدارياً يخضع لرقابة القضاء.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

وفي **مواجهة التمييز ضد النساء** في الكويت أصدرت المحكمة الدستورية حكمين لصالح النساء، إذ رفضت في ٢٠٠٩/١٠/٢٩ إلزام المرأة بارتداء الحجاب خلال ممارستها العمل السياسي، كذلك قضت في ٢٠٠٩/١٠/٢٠ بتمكين المواطنة الكويتية من إصدار جواز سفرها دون الحاجة إلى موافقة الزوج.

وفي مجال **حماية الحق في الحصول على مياه آمنة للشرب** قدمت "جمعية حماية المستهلك" في السودان بلاغاً إلى "نيابة حماية المُستهلك والبيئة والصحة العامة"، استنادا إلى المواد (٧٤-٨٣) من القانون الجنائي «..... بيع أطعمة ومشروبات ضارة بالصحة»، والمادة (٣٠) من قانون حماية البيئة ضد "هيئة مياه ولاية الخرطوم"، واستندت الجمعية إلى نتائج تحاليل للمياه قام بها المعمل القومي «إستاك» وأثبتت أن هناك تلوثاً بكتيرياً خطيراً بمياه الشرب بالخرطوم، وأنها غير صالحه للشرب، وتواصل جمعية حماية المستهلك إجراءات البلاغ لمُحاسبة المقصرين، وبينما نفت الحكومة وجود تلوث بالدرجة والخطورة اللتين وصفتهما الجمعية، فقد بادرت بهجوم مضاد، حيث شكل مجلس وزراء حكومة ولاية الخرطوم لجنة طارئة إعلامية وقانونية برئاسة وزير الثقافة والإعلام"، لمعالجة الآثار التي ترتبت على التناول السلبي، واتخاذ الإجراءات القانونية حيال أي جهة اتخذت من قضية المياه مدخلاً "لزعزعة أمن المواطن واستقراره".

وتثير هذه النماذج التي جاءت في سياق آلية التقاضي لتعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية عدداً من المسائل المهمة تتصل بجدواها ونتائجها.

ففي تقدير جدواها ونتائجها ليس من المبالغة القول إنها أثبتت هذه الجدوى في الدعاوى التي استجابت لها المحاكم أو رفضتها أو تلك التي نفذتها الحكومات أو تسعى لإفراغها من مضمونها، ففي الحالات التي أيدتها المحاكم في مصر لم تقتصر جدواها فقط على إلغاء القرار المعيب المطعون عليه، بل أفضى في إحدى الحالات -وهي الخاصة بمناقشة هيئة التأمين الصحي- إلى دعوة الحكومة إحدى المنظمات التي كانت خصماً للوزارة في الدعوى القضائية لمناقشة مشروع قانون التأمين الصحي الجديد، واستمعت إلى ملاحظاتها.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

وفي الحالات التي رفضتها المحاكم -مثل قضية وقف تصدير الغاز بأقل من سعره العالمي- اضطرت الحكومة لإعادة النظر في عقودها لبيع الغاز داخليًا للمصانع الكبرى وخارجياً للمستوردين الأجانب، مما نتج عنه تقريب هذه الأسعار إلى المستويات العالمية، وعاد على خزينة الدولة بنتائج إيجابية جيدة.

وفي المجالات التي صدرت فيها أحكام وتحاول الحكومة احتواء أثرها أو إفراغها من مضمونها -مثل قضية الحد الأدنى للأجور، وقضية تخصيص أراضي الدولة -أفضت إلى مناقشة السياسات الاجتماعية للدولة، وأثارت وعيًا مهمًا في المجتمع- انتقل إلى مؤسساتها التمثيلية البرلمانية والنقابية والإعلامية، ونقلت أحكام الدستور وأحكام العهد إلى صلب الحوار الاجتماعي.

وتشير هذه النماذج إلى تنوع الفاعلين الاجتماعيين الذين تنبهوا أكثر من غيرهم لجدوى استخدام آلية التقاضي في تعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، إذ لم تقتصر هذه الفئة على أصحاب المصلحة المباشرين، بل امتدت إلى محامين ذوي وعي اجتماعي وحقوقي، ومنظمات متخصصة في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، لكن الملاحظ أيضًا محدودية هذه الفئات رغم تعدد القضايا وأهميتها، وغياب فاعلين آخرين، كان أولى بهم مساندة هذه الدعاوى، مثل المنظمات النقابية والمهنية الرسمية، فعدا نقابة الصيادلة لم تدعم أي منها المضارين.

كذلك أثار الجدل القانوني في هذه القضايا عدداً من المسائل القانونية الجوهرية، أبرزها انصياع الحكومة لأحكام الدستور ومشروعية تصرفات وقرارات الإدارة ونزاهتها، وعززت من مفهوم "القرار السلبي" الذي تتخذه الإدارة بعدم تدخلها إزاء قضية ما مثل الحد الأدنى للأجور، وأكدت من جديد رقابة القضاء وولايته على أعمال الإدارة في مواجهة تذرع جهة الإدارة بأعمال السيادة في تحصين قراراتها، كما وسعت من مفهوم "المصلحة والصفة" في الدعوى القضائية.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

دراسات حالة للقضايا

أولاً: قضية الحد الأدنى للأجور

المتقاضون وأصحاب المصلحة في الدعوى:

أقام الدعوى القضائية المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية[١١١] ضد رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ورئيس المجلس القومي للأجور أمام محكمة القضاء الإداري، بوقف تنفذ القرار السلبي بالامتناع عن وضع حد أدنى للأجور على المستوى القومي بمراعاة نفقات المعيشة وبإيجاد الوسائل والتدابير التي تكفل تحقيق التوازن بين الأجور والأسعار.

من المفترض أن يستفيد من هذا الحكم قطاع عريض من العاملين الذين يعملون دون حد أدنى للأجور، ويسهم وضع حد أدنى للأجور في تجاوز أسر كثيرة لخط الفقر المدقع. كما تمس هذه القضية أصحاب الأعمال.

ملخص طلبات التقاضي

أقيمت الدعوى رقم ٢١٦٠٦ لسنة ٦٣ قضائية بتاريخ ٢٠٠٩/٢/١٦ لطلب الحكم بصفة مستعجلة، وركزت المطالب القضائية على مخالفة القرار المطعون عليه لأحكام الدستور والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان والعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والميثاق العربي لحقوق الإنسان والمادة (٣٤) من قانون العمل.

وأضافت الدعوى أن الحد الأدنى للأجر هو **حد الدفاع الاجتماعي**، وأنه لا يقاس بالنقود التي يحصل عليها العامل وإنما بما يمكن أن يضمنه للعامل من مستوى معيشة مراعيًا نسبة من يعولهم العامل، وأن الحد الأدنى للأجور حسب أقل تقدير لا يجب أن يقل عن مبلغ ١٠٠٨ جنيهات شهريًا، وأن القرار المطعون فيه

---

(١١١) المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، وهو مؤسسة قانونية غير حكومية يتخذ من الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان -وخاصة العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، واتفاقيات وتوصيات منظمة العمل الدولية- مرجعية له، ويؤمن بالتفاعل مع الحركات الاجتماعية المصرية، ويسعى لتمكين أفراد المجتمع من التمتع بحقوقهم الاقتصادية والاجتماعية، واستنهاض حركة مجتمعية قادرة على التأثير.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

يتجاهل معايير تحديد الأجور ولا يراعي معدلات التضخم العالية، وأن عدم تحديد حد أدنى للأجور يهدد السلام الاجتماعي، وقد أدى إلى قيام الطبقة العاملة بأوسع موجة احتجاجات في تاريخها رغم سريان حالة الطوارئ والقيود المفروضة على حق الإضراب، وقدم المتقاضون للمحكمة دراسات وتقارير اقتصادية وحقوقية عن الحد الأدنى للأجور وإمكانيات تمويله من الموازنة العامة للدولة.

وقد كان لافتاً أن الجهة التي أقامت الدعوى استندت إلى تقارير حقوقية واقتصادية متخصصة عن الحد الأدنى للأجور، ونقلت النقاش العلمي والبحثي لرجل الشارع.

قضت المحكمة في (٢٠١٠/٣/٣٠) بوقف تنفيذ القرار السلبي للمجلس القومي للأجور بالامتناع عن وضع الحد الأدنى للأجور.

الأسانيد والمبادئ التي استند إليها الحكم

استند الحكم إلى عدد من المصادر القانونية في الدستور المصري والمواثيق الدولية وقانون العمل الموحد.

الدستور المصري: المواد ٤ و١٣ و٢٣ و٢٦ و٢٩ و٣٢ التي تتضمن مبادئ العدالة الاجتماعية، والحفاظ على حقوق العمال، وزيادة الدخل القومي وعدالة توزيعه، وزيادة فرص العمل، وربط الأجر بالإنتاج، وضمان حد أدنى للأجور، وحماية الملكية الخاصة ورأس المال والتوازن مع المصالح العامة ووظيفتها الاجتماعية، كما استند **إلى القانون الدولي لحقوق الإنسان**، المادة (٧) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التي تقر فيها الدول الأطراف بعدد من الالتزامات ومنها حد أدنى للأجور، **والقانون الدولي للعمل**، وعلى الأخص الاتفاقيات الدولية الخاصة بالعمل بداية من الاتفاقية رقم (٢٦) لعام ١٩٢٨ والاتفاقيات اللاحقة، **والقانون المحلي للعمل رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣** المادة (٣٤) التي تنص على اختصاصات المجلس القومي للأجور، ومنها وضع حد أدنى للأجور على المستوى القومي بمراعاة نفقات المعيشة، وتحقيق التوازن بين الأجور والأسعار.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

تناولت المحكمة عنصر **المـــصلحة**، وخلصت إلى أنه رغم أن المـــصلحة يجب أن تكون شخصية ومباشرة وقائمة، إلا أنه في مجال دعوى الإلغاء -وحيث تتصل هذه الدعوى بقواعد واعتبارات المشروعية والنظام العـــام- فـــإن شـــرط المصلحة يتسع لكل دعوى يكون رافعها في حالة قانونية خاصة بالنسبة إلى القرار المطعون فيه من شأنها أن تجعل هذا القرار مؤثراً في مصلحة جدية لـــه، دون أن يعني ذلك الخلط بينها وبين دعوى الحسبة.

وفي رده على دفوع الحكومة بتغيير المذهب السياسي ذكر الحُكـــم أنـــه بغض النظر عن المذهب السياسي والاقتصادي فإن الدستور المـــصري قـــد أقـــام البنيان الاجتماعي والاقتصادي المصري على عدد من الأسس والمبادئ التي لـــم يتغير مضمونها بالعدول عن النظام الاشتراكي، وتتمثل في العدالـــة الاجتماعيـــة وإقامة التوازن بين الملكية والعمل، فكما كفل الدستور الملكية وأوجب حمايتها فإنه عبر عنها بأنها ملكية رأس المال غير المستغل، وأخضعها لرقابة الشعب، وجعـــل لها وظيفة اجتماعية في خدمة الاقتصاد القـــومي دون انحـــراف أو اســـتغلال أو تعارض مع المصلحة العامة.

وأضاف أن الدستور أعلى من قيمة العمل، وأوجب على الدولـــة كفالتـــه والحفاظ على حقوق العمال بضمان المقابل العادل لأعمالهم، وضمن حـــداً أدنـــى للأجور، وربط الأجر بالإنتاج، ووضع حداً أقصى للأجور يكفل تقريب الفروق بين الدخول، وكفل للعاملين نصيباً في إدارة المشروعات وفي أرباحها.

كما أضاف أن التنظيم الدستوري للعلاقة بين الملكية المتمثلـــة فـــي رأس المال وبين العمل لم ينطلق من فكرة الصراع بين العمال وأصحاب رأس المـــال، وإنما من فكرة التعاون والتكامل بينهما، بما يحقق خدمة الاقتصاد الوطني وزيـــادة الدخل القومي وعدالة التوزيع ورفع مستوى المعيشة والقضاء على البطالة وتحقيق زيادة فرص العمل، كل ذلك بما لا يهدر حقوق العمال أو يخل بها، وأضـــاف أن التطور الاقتصادي والاجتماعي الذي شهده العالم وانعكس صداه في كافة الأنظمة الاقتصادية وامتد أثره إلى الدساتير ومنها الدستور المصري، كشف عن ضـــرورة الالتزام بمبدأ عدالة الأجر، ومبدأ الحد الأدنى للأجور.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

وفي تأصيله للأجر العادل للعامل ذكر أن الأجر العادل للعامل – بغض النظر عن الخلاف حول تحديده بالمفهوم الاقتصادي- يجب أن يضمن الحياة الكريمة للعامل ولأسرته التي يعولها، فكل من يعمل يجب أن يعيش حياة كريمة هو وأسرته من عائد عمله بمراعاة قيمة العمل الذي يقوم به وبما يتناسب مع الظروف الاقتصادية للمجتمع، وإن اختلت هذه المعادلة فإن ذلك يكشف عن خلل اقتصادي واجتماعي، ولا سبيل إلى تحقيق الأجر العادل إلا بضمان حد أدنى لأجور العمال، فالعامل هو الطرف الضعيف في علاقة العمل وحمايته واجبة.

الطبيعة القانونية للحد الأدنى من الأجور

أوضح الحُكم أن الحماية الدستورية لأجور العمال ليست مجرد شعارات أو توجيهات مجردة من القيمة القانونية، ولكنها وردت في إطار دستوري جعلها في مصاف أعلى القواعد القانونية في تدرج البنيان القانوني المصري، فلم يترك الدستور أمر ضمان حد أدنى لأجور العمال لإرادة المشرع إن شاء قرر هذا الحق وإن شاء حجبه عن العمال، ولكن الدستور نص على ضمان حد أدنى لأجور العمال كحق دستوري لهم، وألقى على المشرع التزاماً بوضع حكم الدستور في هذا الشأن في إطار قانوني ينظم حدود هذا الحق ويكفل حمايته، كما حمل السلطة التنفيذية واجب تنفيذ نصوص الدستور والقانون لضمان حد أدنى لأجور العمال.

وأوضح أن المشرع قد أوجب حدًا أدنى للأجور على النحو الوارد في المادة (٣٤) من قانون العمل التزامًا بما أوجبه الدستور، واعتبر الحد الأدنى للأجور متعلقًا بالنظام العام ولا يجوز الاتفاق على مخالفته، فإذا كانت علاقة العمل علاقة خاصة يتحدد فيها الأجر باتفاق رب العمل والعامل، إلا أنه لا يجوز أن يقل الأجر عن الحد الأدنى للأجور، فقد نص المشرع في المادة (٥) من قانون العمل على إبطال كل شرط أو اتفاق يخالف قانون العمل إذا كان يتضمن انتقاصا من حقوق العامل المقررة فيه.

وذكر أنه ليس صحيحًا ما قد يُدعي من أن النصوص الدستورية والتشريعية المشار إليها هي من النصوص التوجيهية التي تستنهض عزم الحكومة على تحديد حد أدنى للأجور، بل إن **النصوص الدستورية المذكورة تتظاهر** على

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

تصميم الشارع الدستوري والقانوني على **إلزام الحكومة بوضع حد أدنى للأجور** ضماناً لتحقيق العدالة بين العاملين، وضرب لها موعداً لا يجوز تجاوزه أو إهماله، وعليها أن تقوم بتحديد هذا الحد الأدنى.

كذلك فإن المجلس القومي للأجور شُكل لتحقيق غايتين الأولى هي الإسراع بوضع حد أدنى للأجور، والثانية هي الاستمرار في الدراسات لإعادة النظر في الأجور خلال مدة لا تجاوز ثلاث سنوات، فإذا ظنت الإدارة أن تشكيل المجلس المذكور هو غاية الالتزام المنوط بها لاستكمال الشكل الحضاري أمام العالم دون أن يكون له أثره الفعلي على روافد الحياة الواقعية للعاملين فإنها تكون قد أخطأت في فهم نصوص القانون والدستور، وتخلت عن التزاماتها تجاه العاملين سواء في القطاع الخاص أو قطاع الأعمال العام، ويشكل مسلكها قرارًا إداريًا سلبيًا معيبًا ومخالفًا للقانون.

إن دور الدولة في وضع حد أدنى للأجور هو دور إيجابي وليس دورًا سلبيًا، فلا يجوز لجهة الإدارة أن تترك تحديد أجرة العمال لهوى أرباب الأعمال من أصحاب رأس المال دون التزام منهم بحد أدنى للأجور، مستغلين حاجة العمال إلى العمل، وإجبارهم على تقاضي أجور غير عادلة لا تتناسب مع الأعمال التي يؤدونها ولا تساير ارتفاع الأسعار وزيادة نفقات المعيشة، وعلى جهة الإدارة أداء الالتزام المنوط بها دستوريًا وقانونيًا بضمان حقوق العمال وكفالة الأجر العادل لهم، وعليها واجب التدخل لضمان الحد الأدنى لأجور العمال، ولا يجوز لها أن تتخلى عن واجبها إهمالاً أو تواطؤاً.

ويتعين على المجلس القومي للأجور الالتزام بأحكام الدستور وبنص المادة (٣٤) من قانون العمل، وأن يقرر الحد الأدنى للأجور التي يجب أن يتقاضاها العمال بمراعاة نفقات المعيشة، وبما يحقق التوازن بين الأجور والأسعار، والمشرع لم يرخص للمجلس المشار إليه الامتناع عن تحديد الحد الأدنى للأجور، ولا يجوز له أن يمتنع عن مباشرة هذا الاختصاص– وهو مناط إنشائه وعلته – وإلا كان معطلاً لحكم الدستور الخاص بضمان حد أدنى للأجور، ولنص المادة (٣٤) من قانون العمل التي عهدت إليه بتحديد الحد الأدنى للأجور".

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

أهمية القضية وأثرها

رغم أن القضية لم تصل إلى منتهاها بتنفيذ حكم المحكمة، ولا تزال الحكومة تبحث عن مخارج "اقتصادية" لتفادي تنفيذ هذا الحكم، مما دفع الجهة التي حركت الدعوى إلى رفع قضية أخرى لإلزام الحكومة بتنفيذ الحكم، فقد أحدثت هذه القضية أثراً مهما. إذ ساهمت في جذب الانتباه لمنظومة الأجور في مصر في القطاعين الحكومي والخاص، وكانت مثار انتباه ونقاش من جانب النقابات العمالية والبرلمان والأحزاب والصحافة والقطاع الخاص والحكومة، وطرح هذا النقاش الرؤى المتباينة التي تعكس طبيعة المصالح حول سوق العمل وسياسات التشغيل والضمان الاجتماعي، وتحديد الأجور وربطها بالإنتاجية والتنافسية، وقواعد ومعايير الحد الأدنى للأجور ومراجعتها بشكل دوري، كما حفزت هذه القضية التنظيم النقابي على الاضطلاع بدوره، ووجدت الحركة العمالية خارج التنظيم النقابي ظهيراً قانونياً يعزز قدرتها التفاوضية مع أصحاب الأعمال والحكومة.

ومن جهة أخرى أثارت القضية الوعي بتصحيح التفاوت الصارخ بين الحدين الأقصى والأدنى للأجور في القطاع الحكومي، حتى إن هذه القضية فرضت نفسها على برامج المرشحين المفترضين لرئاسة الجمهورية، كما أفضت إلى تجهيز ملف دعوى للتقاضي لوضع حد أقصى للأجور في القطاع الحكومي، ومراجعة محددات الضريبة على الدخل وكسب العمل، كما فتحت النقاش حول تعريف خط الفقر والدفاع الاجتماعي ومفهوم الحد الأدنى للأجر، والأجر العادل.

ثانياً: قضية ربط سعر الدواء بالأسعار العالمية

المتقاضون وأصحاب المصلحة في الدعوى

أقامت الدعوى **المبادرة المصرية للحقوق الشخصية**[١١٢] برقم ٢٤٥٧ لسنة ٦٤ قضاء إداري أمام محكمة القضاء الإداري بمجلس الدولة في ٢٠٠٩/١٠/٢٢، ضد **وزير الصحة** لوقف تنفيذ قراره[١١٣] "بشأن تسعير

(١١٢) المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، منظمة حقوقية مصرية تعنى بالتقاضي والحقوق الشخصية والحق في الصحة.

(١١٣) القرار رقم ٣٧٣ لسنة ٢٠٠٩ صادر في ٢٠٠٩/٩/٢٤.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

المستحضرات الصيدلية البشرية" وإلغائه، وحُكم فيها بتاريخ ٢٠١٠/٤/٢٧. وفضلاً عن المرضى فإن أصحاب المصلحة في هذه الدعوى شركات تصنيع الأدوية وتجارتها والصيادلة.

ملخص طلبات التقاضي

طلب المدعون إلغاء قرار وزير الصحة لأنه وضع قواعد وأُسسًا لتسعير الأدوية والمستحضرات المتداولة محليًا على أساس سعر تلك الأدوية في الأسواق العالمية، ويشكل ذلك تحريرًا فعليًا لسوق الدواء "وتعويمًا" لسعره كأي سلعة أخرى، وهو ما سيكون له أبلغ الضرر على سعر الدواء في مصر وعلى صحة المصريين، وتلك القواعد والأسس مغايرة تمامًا للقواعد والأسس التي يُعمل بها منذ عام ١٩٩١م[١١٤]، التي كانت تحدد سعر الدواء ليكون في متناول الجميع بناءً على تكلفة الدواء الاقتصادية الحقيقية والمصروفات الإدارية والصناعية وتكلفة الأبحاث، بالإضافة إلى هامش ربح لكل من الشركة المصنعة والموزع والصيدلي.

واستند المدعون في دعواهم إلى أن الحق في الحصول على الأدوية جزء لا يتجزأ من الحق في الرعاية الصحية المكفولة طبقاً لنص المادة (١٦) من الدستور المصري والمادة (١٢) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والمادة ٢/١٦ من الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب واللذين صادقت عليهما مصر.

قضت المحكمة في (٢٠١٠/٤/٢٧) بوقف تنفيذ قرار وزير الصحة بتسعير الدواء

الأسانيد والمبادئ التي استند إليها الحُكم

إن تحديد السعر العادل للسلعة الدوائية يقوم على فكرة الموازنة بين الجدوى الاقتصادية للمشروع وقدرة المستهلك على شرائه، وقد وضع القرار نظاماً لتحرير أسعار الدواء بالمخالفة لأحكام القانون، وقوض الفلسفة القانونية والاقتصادية للمشرع في تحديد أسعار الدواء كسلعة إستراتيجية مهمة، كما تجاوز القرار حدود الأمن الصحي للمواطنين بإهدار أسس تحديد أسعار الدواء بربطه

(١١٤) كانت القواعد السابقة قد وضعت بقرار وزير الصحة رقم ٣١٤ لسنة ١٩٩١.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

بالأسعار العالمية في الدول التي تختلف في ظروفها الاقتصادية الاجتماعية عن البلاد ضاربًا عُرض الحائط بالبعد الاجتماعي.

أهمية القضية وأثرها

يؤدي هذا الحكم إلى حماية المواطنين من انتهاك حقوقهم في الحصول على الدواء، وهو حق لا ينفصل عن الحق في الصحة والحق في الحياة، حيث يؤدي القرار عمليًا إلى ارتفاع أسعار الأدوية المثيلة بشكل خاص، وهي الأدوية التي يعتمد عليها المواطنون بدرجة كبيرة نظرًا لسعرها المنخفض، وكان النظام الذي فرضه القرار يعتمد في تحديد سعر الدواء على خصم نسبة تتراوح ما بين ٣٠% إلى ٦٠% من سعر الدواء الأصلي مرتفع الثمن على عكس نظام التسعير القديم الذي كان يحدد سعر الدواء المثيل استنادًا إلى سعر تكلفته مع إضافة هوامش ربح ثابتة. وجاء قرار التسعير الجديد رغم النتائج التي توصلت إليها دراسة أجرتها وزارة الصحة وصدرت في ٢٠٠٤، أكدت أن سعر الدواء الأصلي يمثل في المتوسط ثلاثة أضعاف سعر الدواء المثيل، فضلاً عن وجود أدوية مثيلة يقل سعرها بنسبة تصل إلى ٩٥% عن سعر الدواء الأصلي.

امتثلت الحكومة لحكم المحكمة بإسقاط القرار والعمل بالقواعد السابقة، كما فتحت هذه القضية النقاش بشكل جدي للمطالبة بإشراك أصحاب المصلحة من المجتمع المدني ونقابة الصيادلة لمناقشة قضية تسعير الدواء في إطار من الشفافية، وتأكيد حق المواطنين في الحصول على دواء جيد دون تمييز، بما يحافظ على الحق في الصحة والحق في الحياة.

ثالثا: قضية خصخصة التأمين الصحي

المتقاضون وأصحاب المصلحة في الدعوى:

أقامت **المبادرة المصرية للحقوق الشخصية** الدعوى رقم ٢١٥٥٠ لسنة ٦١ قضائية أمام محكمة القضاء الإداري ضد **رئيس مجلس الوزراء**، لإلغاء قرار رئيس الوزراء بإنشاء الشركة المصرية القابضة للرعاية الصحية[١١٥]، ونقل كافة

(١١٥) قرار رئيس الوزراء رقم ٦٣٧ لسنة ٢٠٠٧.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

أصول مستشفيات وعيادات التأمين الصحي إلى الشركة القابضة والشركات التابعة لها، بديلاً عن هيئة التأمين الصحي، ويمس هذا الحكم قطاعاً عريضاً من المرضى والمُؤَمّن عليهم طبقاً لنظام التأمين الصحي يقدر تعدادهم بالملايين، حيث يؤثر في مصالحهم بشكل مباشر باعتباره يمثل خطوة تراجعية برفع أسعار الخدمات الصحية إلى جانب تقليل المقدم منها، وحرمان البعض من خدمات وسلع صحية، وتحميل المُؤَمّن عليهم رسوماً إضافية عند تلقي الخدمات.

ملخص طلبات التقاضي

طالب المدعون بإلغاء قرار رئيس الوزراء بإنشاء الشركة القابضة للرعاية الصحية بديلاً عن هيئة التأمين، واستند الحكم إلى مخالفة قرار رئيس الوزراء للحماية المكفولة للحق في الصحة والحق في خدمات التأمين الصحي.

قضت المحكمة في (٢٠٠٨/٩/٤) بإلغاء قرار رئيس الوزراء بإنشاء الشركة القابضة للرعاية الصحية

الأسانيد والمبادئ التي استند إليها الحكم

استند الحكم إلى العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المادة (١٢)، ومن ضمنها "حق كل فرد في التمتع بأعلى مستوى ممكن من الصحة البدنية والعقلية".

وذهب الحكم إلى أبعد من ذلك، إذ تبنى تفسير الشرح الرسمي الصادر لنص هذه المادة عن لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بالأمم المتحدة في العام ٢٠٠٠ (التعليق العام رقم "١٤"). وتضمن الحكم أن "التأمين الصحي على رأس وسائل الحق في الصحة ومظاهره، والذي بات بدوره يمثل حقًا من الحقوق الإنسانية في القوانين والتشريعات المنظمة لحقوق الإنسان على المستويين الداخلي والدولي، وذلك للارتباط الوثيق بين الحق في الصحة والحق في الحياة، وكفالة الدولة للرعاية الصحية تحول دون أن يكون الحق في الصحة محلاً للاستثمار أو المساومة والاحتكار".

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

كما قررت المحكمة أن "كفالة حق المواطن في الرعاية الصحية ليس مجرد إقرار لحق أساسي من حقوق الإنسان، ولكنه ضمان لتحقيق التنمية والعدالة الاجتماعية"، كما أن حيوية قواعد التأمين الصحي الاجتماعي، وتعلقها بالنفع العام وبالمصالح المهمة في المجتمع وارتباطها بحماية الطبقات الضعيفة تحقيقًا لعدالة التوزيع، يجعلها تنتمي إلى النظام العام، بما أكد عليه الدستور، ونصت عليه تشريعات التأمين الصحي والمواثيق والعهود الدولية.

أهمية القضية وأثرها

بعد خسارة الحكومة للدعوى شرعت في طرح مشروع جديد للتأمين الصحي، ونشرت مسودته في بعض الصحف المصرية في أكتوبر ٢٠٠٩، وقد أثار هذا المشروع جدلاً كثيفًا في المجتمع المصري، ونظمت "لجنة الدفاع عن الحق في الصحة" -وهي لجنة شعبية تضم نحو ٥٠ منظمة ورابطة وحزبًا[١١٦]- مؤتمرًا للرد على مشروع الحكومة للتأمين الصحي عبّر عن رفضه التفرقة بين المواطنين في الحصول على خدمات التأمين الصحي من خلال طرح حزم تأمينية مختلفة لكل حسب قدرته، ورفض تحميل المُؤَمّن عليه نسبة من التكلفة دون معيار محدد، كما رفض تحديد مكونات الحزم التأمينية للجهات الإدارية دون الرجوع إلى المؤمن عليه، كما أعرب عن رفضه كذلك لإدارة التأمين الصحي عن طريق جهة ربحية أو خاصة.

وقد أدى ذلك لإعلان وزير الصحة سحب مشروع قانون التأمين الصحي في مارس ٢٠١٠ لمزيد من التشاور واستطلاع رأي المجتمع المدني.

رابعاً: التصرف في أراضي الدولة
قضية بطلان عقد مدينتي
المتقاضون وأصحاب المصلحة في الدعوى

أقام الدعوى أحد المواطنين (الذي رفض طلبه لتخصيص قطعة أرض لبناء منزل، وسانده عدد من المحامين، وانضم له المركز المصري للحقوق

---

(١١٦) http://el7a2felse7a.wordpress.com

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

الاقتصادية والاجتماعية) أمام محكمة القضاء الإداري ثم أمام المحكمة الإدارية العليا، واختصم فيها هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة التابعة لوزارة الإسكان والتعمير، والشركة العربية للمشروعات والتطوير العمراني، وهي إحدى شركات الاستثمار العقاري.

ملخص طلبات التقاضي

طالب المدعون ببطلان عقد تخصيص أرض "مدينتي" المبرم بين الهيئة والشركة المستثمرة، لمخالفته قانون المزايدات والمناقصات وتكافؤ الفرص.

وقضت محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ١٢٦٢٢ لسنة ٦٣ قضائية ببطلان العقد المشار إليه في (٢٠١/٦/٢٢)، وأيدته المحكمة الإدارية العليا في الطعنين رقمي ٣٠٩٥٢، ٣١٣١٤ لسنة ٥٦ قضائية عليا بتاريخ (٢٠١٠/٩/١٤).

الأسانيد والمبادئ التي استند إليها الحُكم:

استند الحُكم إلى أن العقد وملحقه هو تصرف من هيئة المجتمعات العمرانية "للشركة العربية للمشروعات والتطوير العمراني" في ٨ آلاف فدان لإقامة وحدات سكنية من الإسكان الحر لبيعها إلى الغير، ومن ثم كان من الواجب خضوع العقد إلى قانون تنظيم المناقصات والمزايدات، وألا يتم بقرار تخصيص.

وأن مقارنة البيع مع غيره "بدا وكأنه أمر عجيب"، ففي حالة عقد مشروع مدينتي بدا تصرفًا في المال العام محاطًا بالكتمان لا يعلم أحد من أمره شيئًا إلا طرفاه، فتمخض الأمر عن بيع أراضي الدولة بمقابل عيني ضئيل يتم أداؤه خلال ٢٠ عاماً يمكن زيادتها إلى ٢٥ عاما، فضلا عن اشتمال العقد على شروط مجحفة.

وأكدت المحكمة أن الفارق بدا شاسعًا بين عقد بيع أراضي مدينتي، وسعر البيع في الحالات الأخرى اللاحقة، رغم أن البيع اشتمل في بعض الأحيان على أراضٍ في ذات منطقة القاهرة الجديدة التي يوجد بها مشروع "مدينتي"، وأن هذه البيوع تمت بفاصل زمني فيما بينها لا يزيد عن بضعة أشهر، وأن الثقة اهتزت في السوق العقاري إثر علم المستثمرين بظروف بيع أرض مشروع "مدينتي وملابساته" ومقابله وشروطه، وداخل الناس الشك في أسلوبه، **وكيفية إخراج المال**

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

العام من ذمة الدولة إلى الغير، وتحديدًا إلى مستثمر بعينه، بعكس الحالات الأخرى التي أقبل المتنافسون فيها على مزادات في وضح النهار، فزادت موارد البلاد وأخذ الاستثمار العقاري طريقه إلى النمو والازدهار.

كما أن عقد البيع جرى إبرامه بالأمر المباشر في خروج سافر وإهدار واضح لأحكام قانون المناقصات والمزايدات، وما تقتضيه أصول الإدارة الرشيدة من أن يجري إبرامه من خلال مزايدة علانية أو مظاريف مغلقة يتبارى فيها المتنافسون، ويلقي بظلاله ويعكس آثاره على التوازن المالي مقابلاً وشروطًا للعقد، وهو ما يبطل العقد، وأكدت المحكمة أن أراضي الدولة جديرة بالحماية ولا يجوز تبديدها بأثمان بخسة.

أهمية القضية وأثرها:

شغلت هذه القضية الدولة والمجتمع على أعلى المستويات السياسية، وطرحت هذه القضية بشكل عام حدود سلطة الدولة والإدارة والحكومة في التصرف في الثروات والمصادر الطبيعية، فضلا عن مناقشة التزام الحكومة بسيادة حكم القانون فيما يتصل بتطبيق معايير الشفافية والإفصاح والمساواة وتكافؤ الفرص وتنفيذ الأحكام القضائية.

أعلنت الحكومة التزامها بحكم المحكمة ببطلان عقد بيع أراضي مدينتي، إلا أنها التفت على الحكم بتشكيل لجنة "مستقلة" أوصت بإعادة بيع الأرض لذات الشركة بعد تعديل بعض الشروط الثانوية مبررة ذلك بضرورات حماية مصالح المستثمرين والعاملين في المشروع.

ورغم ذلك فقد فرضت هذه القضية مناقشة السياسات القومية في تخصيص الأراضي بغرض الإسكان، وسياسات تسعير الأراضي في المجتمعات العمرانية الجديدة وطريقة تخصيصها للأفراد والشركات، وأظهرت القيمة الاقتصادية للأراضي الصحراوية خارج المدن الكبرى وأثرها في التنمية، وقررت الدولة وضع تصور شامل للتصرف في أراضيها خلال مهلة زمنية محددة.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

خامساً: قضية الإخلاء القسري (طرد سكان جزيرة القرصاية)

المتقاضون وأصحاب المصلحة في الدعوى

حرك هذه الدعوى عدد من سكان "**جزيرة القرصاية**" التي تتوسط النيل بالقاهرة ويقطنها ما يزيد على خمسة آلاف نسمة ضد رئيس مجلس الوزراء ومحافظ الجيزة لإلغاء القرارات الحكومية بعدم تجديد عقود حق الانتفاع لسكان الجزيرة وطردهم منها.

ملخص طلبات التقاضي

طالب الأهالي بإلغاء قرار رئيس الوزراء بطرد سكان الجزيرة وإخلائهم القسري دون سند من القانون، وبتقرير حق الانتفاع للسكان بالأراضي المقامة عليها مساكنهم وأعمالهم، وحماية الحقوق العينية العقارية، والحيازة القانونية المستقرة للسكان.

حكمت المحكمة الإدارية العليا بتاريخ (٢٠١٠/٢/٦) بتأييد حكم محكمة القضاء الإداري الصادر **بوقف تنفيذ قرار رئيس الوزراء بطرد سكان جزيرة القرصاية**، ورفضت الطعون التي تقدم بها.

الأسانيد والمبادئ التي استند إليها الحكم

اعتبر الحكم أن امتناع الحكومة عن تقرير حق الانتفاع لساكني الجزيرة يهدد السلام الاجتماعي ويخالف صحيح القانون والدستور.

وأن الدستور قد أعلى من حق المواطن في السكن والعمل باعتبارهما من الحقوق الأساسية، وأبدى اهتمامًا بالغًا بكرامة المواطن باعتبارها انعكاسا لكرامة الوطن، ولكونها حجر الأساس الذي تقوم عليه الجماعة الوطنية المصرية، وأضاف أن ملكية الدولة تعضد ملكية الأفراد في تحقيق السلام الاجتماعي.

أكد الحُكم على أن نهر النيل كان وما يزال شريان الحياة لمصر والمصريين، ولا تقف حمايته عند واديه، وإنما تمتد إلى جزره، وأن حمايته فرض واجب على الدولة والشعب، ولهذا صدر قانون المحميات الطبيعية وكذلك قرار رئيس الوزراء المحدد للمحميات الطبيعية بنهر النيل ومنها جزيرة القرصاية،

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

وتضمنت أحكامه هدفًا تشريعيًا أصيلاً مفاده عدم المساس بالبيئة الطبيعية للمحمية وحظر إنشاء أي مبان عليها إلا بتصريح.

وأكدت المحكمة أنه في كل الأحوال فإن واجب المحافظة على طبيعة جزيرة القرصاية بوصفها محمية طبيعية يستوجب بقاء وضع سكان الجزيرة على الحالة التي صدر بها القرار.

أهمية القضية وأثرها

تشكل هذه القضية نموذجًا لعمليات الإخلاء القسري للسكان خصوصا سكان الجزر النيلية التي تشكل بؤرة اهتمام المستثمرين أو تقع ضمن مخططات التطوير والتنمية العمرانية(١١٧)، ويواجه عشرات الآلاف من السكان بالمناطق غير النظامية أو الذين أقاموا مساكنهم على أراض ملك للدولة منذ عقود وارتبط كسب أعمالهم بها(١١٨) خطر الإخلاء القسري وإعادة تسكينهم في مناطق جديدة منبتة الصلة عن مصادر أعمالهم، كما يتجاهل الإخلاء القسري الأبعاد القانونية للملكيات والحيازة القانونية، كما يتصل اتصالاً وثيقًا بقضية التنمية الحضرية ومكافحة الفقر، وإعادة تأهيل المناطق العشوائية التي يقطنها ما بين ١١ إلى ١٧ مليونًا من السكان، ووفق بعض الخبراء فإن ٧٠% من هذه المناطق قابل للتطوير(١١٩).

تثير هذه القضية قدرة المجتمعات المحلية على تنظيم نفسها والدفاع عن مصالحها دون مساعدات ملحوظة من منظمات المجتمع المدني، وقد رفض سكان جزيرة (القرصاية) النيلية محاولات الحكومة لإخلاء مساكنهم وأراضيهم بالجزيرة، وقاوموا محاولات السلطات إخراجهم بالقوة على مدى ست سنوات، ولم يكتف

---

(١١٧) تشهد خطط الدولة للاستفادة من أرض مطار إمبابة أزمة بسبب الرفض الشعبي لخطط التطوير، ما أدى إلى تشكيل لجان شعبية تعمل بشكل منظم على وقف توجهات الدولة عبر القضاء والإعلام والمظاهر الاحتجاجية بهدف توجيه الأرض لصالح مشروعات تنموية وإسكانية وخدمية لصالح الطبقات الفقيرة والمتوسطة.

(١١٨) http://tadamonmasr.wordpress.com/2009/02/27/toson-8/ اللجنة الشعبية لمناصرة أهالي طوسون.

(١١٩) المجلس القومي لحقوق الإنسان – مصر، التقرير السنوي الخامس – الحق في السكن.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

السكان بالدعوى القضائية، بل نظموا عدداً من الفعاليات والأنشطة المصاحبة، وخاضوا حملة لإلغاء القرار بمساندة نشطة من بعض القوى الاجتماعية والإعلام.

سادسًا: قضية قرية الحسينية : دراسة حالة

وبدأت القضية حينما نزعت الدولة ملكية الأهالي من أجل المنفعة العامة، وقد سلمتهم الدولة منازل بديلة منذ ما يزيد على أربعين عامًا، ولكنها عادت لتطالب الأهالي بإخلاء الأراضي المقامة عليهم مساكنهم بحجة أنها أملاك للدولة، واستندت إلى آراء مسئولين بعدم وجود أسانيد قانونية كافية تثبت ملكية الأهالي للأراضي الأولية التي نزعت ملكيتهم عنها ولا للأراضي البديلة التي تم تعويضهم بها.

ملخص طلبات التقاضي:

طلب الأهالي في الدعوى الحكم بصفة عاجلة بوقف جميع إجراءات البيع والقرارات الصادرة في هذا الشأن لحين الفصل في الموضوع، وفي موضوع الدعوى **أولاً**: بإلغاء جميع القرارات والإجراءات التي اتخذتها المحافظة في شأن المنازل المسلمة إليهم بمعرفة الدولة منذ أربعين عاما بدلا من منازلهم التي نزعت ملكيتها للمنفعة العامة، مع إلزام جهة الإدارة بتحرير عقود بملكية هذه المنازل للمدعين. **ثانياً**: إلغاء جميع قرارات وإجراءات لجان تقدير الأسعار وإلزام المدعى عليهم بتحديد الأسعار وفقًا للقرار رقم ٥٩١ لسنة ٢٠٠٠ وجدول تحديد الأسعار وفقا لتاريخ وضع يدهم ومراعاة للبعد الاقتصادي والاجتماعي.

الحكم:

أصدرت محكمة القضاء الإداري حكمها في القضية رقم ٦٨٣٣٣٢ لسنة ٥٦ قضائية في ٢١ /٢٠١١/٩ في القضية التي أقامها بعض الأهالي ضد محافظ القاهرة ومدير الإدارة العامة لأملاك المحافظة ورئيس مركز ومنشأة القناطر.

وقد قضت المحكمة بصفة مستعجلة بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه.

أسباب الحكم

استند الحكم إلى أن استمرار الجهة الإدارية المدعى عليها في السير في

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

إجراءات بيع الأراضي التي وضع المدعون يدهم عليها وفقًا للأسعار التي قدرتها اللجان التابعة لها عامي ٢٠٠٨ و٢٠٠٩ ومطالبتها لهم بسداد مقابل الانتفاع السنوي لتلك الأراضي على أساس هذا التقدير وأداء مقدم الثمن وفقًا لهذا التقدير في حالة الشراء وخلال المواعيد التي حددتها تلك الجهة يمثل خطرًا حالاً ومحدقًا بهم، بحسب أن عدم استجابتهم لطلباتها قد يترتب عليه اتخاذها بعض الإجراءات القانونية ضدهم بما يؤدي إلى اضطراب أحوالهم الاجتماعية والاقتصادية وزعزعة استقرارهم في منازلهم التي يقيمون فيها منذ أكثر من أربعين عامًا، ويعد ذلك من النتائج التي يتعذر تداركها فيما لو ظل الحال على ما هو عليه لحين الفصل في موضوع الدعوى، الأمر الذي يعد معه ركن الاستعجال اللازم توفره لوقف تنفيذ القرار المطعون فيه قائماً.

سابعًا: الحق في تكوين الجمعيات

المتقاضون وأصحاب المصلحة في الدعوى

أقامت جمعية الدفاع عن الحقوق والحريات في **لبنان** دعوى ضد الدولة (المراجعة رقم ١٩٩٦/٦٨٢٥)، أمام **مجلس شورى الدولة** لوقف تنفيذ بلاغ وزير الداخلية الصادر في ١٩٩٦/١/١٦، والمتضمن تنظيماً ينتقص من ضمانات قانون الجمعيات اللبناني.

ملخص طلبات التقاضي

استندت الجمعية في دعواها إلى أن الإجراء التنظيمي ينتقص من ضمانات قانون الجمعيات اللبناني، ويؤدي لسحب "العلم والخبر" الذي يعد بمثابة إخطار التأسيس، ويخالف القواعد الدستورية.

حكم مجلس شورى الدولة في ١١/١٨/ ٢٠٠٣ بإبطال البلاغ

الأسانيد والمبادئ التي استند إليها الحُكم

فند الحكم في محاجة قانونية رفيعة دفوع هيئة قضايا الدولة حول الصفة والمصلحة، واعتبر بلاغ وزير الداخلية قرارًا إداريًا يخضع لرقابة القضاء.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

اعتبر الحكم أن حرية الاجتماع وتأليف الجمعيات من الحريات الأساسية التي كفلها الدستور. وأنه لا يجوز وضع قيود على تأسيسها أو حلها إلا بنص قانوني، وليس عبر الإجراءات التنظيمية والإدارية، وأنه لا يجوز لجهة الإدارة أو القضاء التدخل المسبق لإخضاع صحة تكوين الجمعيات.

أهمية القضية وأثرها

من المعروف أن قانون الجمعيات الأهلية اللبناني أحد أفضل القوانين الخاصة بالمجتمع الأهلي في البلدان العربية، وقد جاءت محاولات وزارة الداخلية للحد من الحقوق والضمانات التي يمنحها الدستور والقانون اللبنانيان في شكل بلاغ إداري من وزارة الداخلية يأخذ شكل الإجراءات التنظيمية ليكون بمنأى عن رقابة القضاء على القرارات الإدارية.

إلا أن مبادرة جمعية الدفاع عن الحقوق والحريات بمجابهة هذا الانتقاص الخطير واستجابة القضاء وتعاطيه مع هذه الإجراءات التي جاءت في شكل بلاغ من وزارة الداخلية واعتباره أن هذا البلاغ بمثابة قرار إداري يقبل الطعن عليه، وفهمه الصحيح لمفهوم الصفة والمصلحة مكّن المجتمع المدني اللبناني من الحفاظ على أحد أفضل مكتسباته القانونية.

ثامنًا: قضية مساواة المرأة بالرجل في الكويت في الحصول على جواز سفر.

المتقاضون وأصحاب المصلحة في الدعوى

أقامت إحدى المواطنات الكويتيات دعوى أمام المحاكم الكويتية ضد مصلحة الجوازات والجنسية الكويتية لتمكينها من الحصول على جواز سفر مستقل دون شرط الموافقة المسبقة للزوج، وطعنت بعدم دستورية (الفقرة ١ من المادة ١٥) من القانون رقم ١١ لسنة ١٩٦٢ والخاص بجوازات السفر والمعدل بالقانون رقم ١٠٥ لسنة ١٩٩٤ لمخالفتها مبادئ الدستور الكويتي.

ملخص طلبات التقاضي

طلبت المدعية الحكم بعدم دستورية الفقرة (الفقرة ١ من المادة ١٥) من القانون رقم ١١ لسنة ١٩٦٢ فيما تضمنته من أنه "لا يجوز منح جواز سفر مستقل

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

للزوجة إلا بموافقة الزوج" لمخالفتها الدستور.

حكمت المحكمة بعدم دستورية الفقرة ١ من المادة ١٥ من القانون رقم ١١ لسنة ١٩٦٢

الأسانيد والمبادئ التي استند إليها الحُكم

مخالفة المادة المطعون بعدم دستوريتها للمادة (٢٩) من الدستور التي تنص على أن الناس سواسية في الكرامة الإنسانية وهم متساوون لدى القانون في الحقوق والواجبات، ولا تمييز بينهم، والمادة (٣٠) الحرية الشخصية مكفولة، والمادة (٣١) لا يجوز القبض على إنسان أو حبسه أو تحديد إقامته أو تقييد حريته في الإقامة أو التنقل إلا وفق أحكام القانون.

أهمية القضية وأثرها

بمقتضى هذه القضية والحكم الصادر فيها أصبح من المستطاع أن تتمكن كل مواطنة كويتية متزوجة من الحصول على جواز سفر مستقل دون شرط موافقة الزوج، وفضلاً عن الأثر القانوني فإن هذه القضية لها بعد اجتماعي يتمثل في ترسيخ تمتع المرأة بحقوقها على قدم المساواة مع الرجل في مجتمع تقليدي خليجي يتسم بالدينامية الاجتماعية والسياسية وطالما لعب دورًا طليعيًا في منطقة الخليج العربي، ووضع على عاتق الدولة الكويتية تنفيذ الحكم في مواجهة بعض التفسيرات المحافظة التي تنتقص من الحقوق الإنسانية للنساء.

* * *

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

المفاوضة الجماعية

مفهوم المفاوضة الجماعية :

يشير مفهوم المفاوضة الجماعية لعملية الحوار والمناقشات التي تُجرى بين المنظمات النقابية العمالية وبين أصحاب الأعمال أو منظماتهم من أجل تحسين شروط العمل وظروفه وأحكام الاستخدام، والتعاون بين طرفي العمل لتحقيق التنمية الاجتماعية للعمال، وتسوية المنازعات بين العمال وأصحاب الأعمال. وتُجرى المفاوضة الجماعية على مستوى المنشأة أو فرع النشاط أو المهنة أو الصناعة كما تكون على المستوى الإقليمي أو القومي.

وهناك اهتمام متزايد من جانب منظمة العمل الدولية بالاعتماد على المفاوضة الجماعية بين أطراف العمال وأرباب العمل بوصفها أفضل الطرق لتحسين شروط العمل وتسوية المنازعات، فضلاً عن التفاوض حول اتفاق الإنتاجية، وقد انعكس هذا الاهتمام في اتفاقيات منظمة العمل الدولية رقم (٩٨) لسنة ١٩٤٩ واتفاقية التفاوض الجماعي رقم (١٥٤) لسنة ١٩٨١، كما انعكس في اهتمامات منظمة العمل العربية بالاتفاقية رقم ١١ لسنة ١٩٧٩ بشأن المفاوضة الجماعية(١٢٠).

وتعد المفاوضة الجماعية أحد عناصر الحرية النقابية التي تنطوي على احترام أصحاب العمل والعمال في تكوين مجموعات والانضمام إليها بكل حرية وبشكل طوعي من أجل تعزيز المصالح المهنية والدفاع عنها لكلا الطرفين، وبالتالي ترتبط ارتباطًا عضويًا بحق تكوين النقابات، فلا يمكن إقامة حوار بناء بين منظمات العمل ومنظمات العمال والهياكل الحكومية ما لم تكن هذه المنظمات مشروعة ومعترفًا بها ومستقلة، وما لم يكفل منح ممثلي العمال التسهيلات اللازمة

(١٢٠) المفاوضة الجماعية مرشد في الثقافة العمالية، مكتب العمل الدولي جنيف ١٩٩٢

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

لتمكينهم من القيام بوظائفهم بصفة ناجحة وأهمها: إسناد الشخصية الاعتبارية للنقابات، واستقطاع الاشتراكات، والتفرغ النقابي، وحرية عقد الاجتماعات، وحماية أعضاء النقابة.

ضمانات نجاح المفاوضة الجماعية:

هناك عدد من الشروط الواجب توافرها لنجاح المفاوضة الجماعية وفاعليتها، وهي:

- مشاركة أطراف المفاوضة بحرية وحسن نية.
- بذل الجهود للتوصل إلى اتفاق.
- إجراء مفاوضات حقيقية وبناءة.
- تفادي حدوث تأخيرات غير مبررة.
- احترام الاتفاقيات المبرمة وتطبيقها بحسن نية.
- إتاحة الوقت الكافي للأطراف من أجل مناقشة النزاعات الجماعية وتسويتها.
- عدم فرض الأمر الواقع.
- الاستعداد لتقديم بعض التنازلات.
- تأجيل بعض المطالب.
- عدم اللجوء للغش.
- الوضوح والصراحة.
- معرفة ظروف العمل والإنتاج السائدة.
- الاطلاع على قانون العمل.
- أخذ المشورة

ويقصد بحسن النية في التفاوض التوصل لاتفاقات جماعية مقبولة من كلا الطرفين، وإذا لم يتم التوصل إلى اتفاق يمكن اللجوء إلى إجراءات تسوية النزاعات، بدءًا من التوفيق، مرورًا بالوساطة، وصولاً إلى التحكيم.

ومن الشروط الجوهرية تمكين ممثلي العمال المشاركين في عملية التفاوض بالتسهيلات المناسبة، مع تقدير ظروف المنشأة وقدراتها وأخذها بعين

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

الاعتبار، ويشمل ذلك وجوب توفير المعلومات اللازمة لممثلي العمال كي يتمكنوا من إجراء مفاوضات ذات مغزى.

ويشترط لنجاح عملية المفاوضة الجماعية أن تسبقها مرحلة تحضيرية يُجرى خلالها تبادل المعلومات والتشاور والتقييم المشترك للفرص والجوانب القانونية والفنية والإدارية والمالية، والتفاهم حول تضمين تلك الاتفاقات الجماعية أحكامًا لتسوية النزاعات.

مراحل المفاوضة الجماعية:

تنقسم مراحل المفاوضة الجماعية إلى ثلاث مراحل رئيسة :

١) مرحلة التحضير والإعداد: وتقوم في أثنائها أطراف المفاوضة التي تستعد للمفاوضة الجماعية بوضع مطالبها، وتحديد أولوياتها، وتجميع الحقائق والأرقام لدعم موقفها وتحضير حججها و إستراتيجياتها.

٢) مرحلة التفاوض: ويقوم خلالها ممثلون عن النقابة وصاحب العمل بمناقشة شروط الاتفاقية المقترحة وتقديمها إلى مؤسساتهم للمصادقة عليها.

٣) المرحلة الإدارية: والتي تتأكد فيها الأطراف المعنية من فهم الاتفاقية وتطبيقها من قبل الطرفين، وتقوم أيضاً بحل أي مشكلة تتعلق بتفسير الاتفاقية أو تطبيقها.

دور العمال أثناء المفاوضة الجماعية:

- التفاوض الشخصي مع المسئول المباشر.
- عدم إثارة قضايا جانبية.
- الاستناد إلى المعلومات والحقائق.
- اختيار ممثلي العمال.
- التصرف بود واحترام متبادل.
- الاستماع الجيد بين الطرفين وتفهم دوافعه ومشاكله.
- تحديد فترة زمنية للتفاوض.
- اختيار التوقيت المناسب.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

القضايا الرئيسة في المفاوضة الجماعية:

- الأجر الأساسي وملحقاته (شهري – أسبوعي – بالقطعة).
- الأجر الإضافي واستحقاقه، علاوة غلاء المعيشة، الزيادة السنوية.
- العمل الإضافي.
- العطلات الرسمية وأيام التشغيل والإجازات
- الحوافز والمكافآت
- عدد ساعات العمل (العادية – الليلية – النوبات – الراحة).
- ظروف بيئة العمل (التهوية – الإضاءة – السلامة المهنية).
- أساليب تحسين الإنتاج.
- التدريب.
- لوائح الجزاءات.
- كيفية التعامل مع التظلمات.
- الحماية الاجتماعية.

واقع المفاوضة الجماعية في العالم العربي:

لا يوفر النظام القانوني العربي الشروط الجدية الواجبة لآلية المفاوضة الجماعية، فبعد عقود من اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم (٩٨) بشأن حق التنظيم والمفاوضة الجماعية لم تزد تصديقات البلدان العربية على الاتفاقية عن (١٤) تصديقاً، ولم تزد تصديقاتها على الاتفاقية رقم (٨٧) بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم عن (٩) تصديقات، ولم تزد تصديقاتها على اتفاقية منظمة العمل العربية رقم (١) التي وضعتها بنفسها عن ٩ تصديقات، رغم أن الاتفاقية تحيل تنظيم ممارسة هذا الحق إلى القوانين واللوائح المحلية[١٢١].

أما التشريعات العربية فقليل منها فقط تضمّن تنظيم حق التفاوض الجماعي، ومن بينها التشريع الجزائري بالقانون نفسه، والتشريع التونسي

(١٢١) محمد كشو، واقع الحوار الاجتماعي في الدول العربية بين التشريع والممارسة، ورقة منشورة على موقع الاتحاد الدولي لنقابات العمال، http://icatu56.org

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

بالاتفاقيات المنظمة للمفاوضات، كما اقتصر الاهتمام في هذه التشريعات على نتائج المفاوضات؛ أي: تعيين إجراءات إبرام الاتفاقيات المشتركة، ومن المسائل التي شملها هذا التعيين تحديد الأطراف المؤهلة لإبرام العقود المشتركة، والمستويات التي يقع فيها إبرامها، ومضمونها، وإجراءات دخولها حيز النفاذ.

وتتفق أغلب تشريعات العمل العربية التي تضمنت أحكامًا تتعلق بالاتفاقيات المشتركة على أن تجرى المفاوضات على المستويات التالية: المؤسسة، والقطاع أو الصناعة، وكذلك على الصعيد الوطني.

كما تعرضت كثير من التشريعات العربية في تونس، والجزائر، وموريتانيا، واليمن إلى الموضوعات التي يجب أن تتناولها الاتفاقيات المشتركة، وخاصة الحريات النقابية، والأجور، والتصنيف المهني، ومدة العمل، وأجل الإعلام بإنهاء العمل، ومدة الاتفاقية وكيفية مراجعتها أو نقضها.

وقد أقرت تشريعات العمل العربية – تماشيًا مع معايير العمل الدولية والعربية- تأسيس أجهزة للتفتيش على العمل، لمراقبة تطبيق الأحكام القانونية والتعاقدية لعلاقات العمل، ومكنتها بعدة صلاحيات لأداء واجباتها، كما أقرت عقوبات جزائية ضد مخالفات قوانين العمل، مثل عدم تكوين هياكل الحوار الواجبة أو عرقلة نشاط هذه الهياكل.

لكن دور هذه الأجهزة لا يزال محدوداً في معظم الدول العربية لعدة أسباب، من بينها محدودية المواد التشريعية من حيث الكم والكيف، وضعف العقوبات، وانشغال مفتشي العمل بمهام أخرى.

وبصفة عامة لم يبلغ التفاوض الجماعي في البلدان العربية التطور المنشود باستثناءات محدودة، ويعود ضعف ممارسة المفاوضة الجماعية في البلدان العربية لعدة أسباب، أهمها: عدم توافر الإرادة السياسية، وغياب المنظمات النقابية المستقلة التي تتمتع بالصفة التمثيلية اللازمة على المستوى الوطني، وغياب الإطار التشريعي المنظم للمفاوضة الجماعية، وضعف المقابل الاقتصادي، وصغر حجم المنشآت، وضعف تدريب المفاوض.

وتشير مصادر نقابية إلى أن النهوض بالمفاوضات الجماعية يستلزم ما يلي:

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

- توفير مقومات المفاوضة الجماعية على صعيد الواقع.
- تنظيم الإطار القانوني للمفاوضة وعدم الاقتصار على تنظيم نتاجها أي الاتفاقيات المشتركة.
- اتخاذ تدابير لتشجيع المفاوضات في مختلف المستويات وبالأخص على صعيد المنشأة، مع الأخذ في الاعتبار إمكاناتها وخصوصياتها، وهى وسيلة لتعزيز قدرتها التنافسية التي تفرضها عولمة الاقتصاد وتحرير التجارة.
- كما أن المنشاة هي الإطار الأفضل للتفاوض بشأن بعض المسائل، مثل الإنتاجية والتدريب المستمر والصحة والسلامة المهنية.
- تدعيم تدريب المفاوضين وتعزيز التعاون بين إدارات العمل والمنظمات المهنية في هذا المجال.

الحركة النقابية العمالية المصرية: دراسة حالة

رغم نضال عمال مصر منذ أواخر القرن التاسع عشر من أجل تحسين ظروف العمل وتأسيس نقابات عمالية مستقلة تدافع عن مصالحهم، ونجاحهم في انتزاع مكاسب تتعلق بالأجور وعلاقات العمل وتقنين بعض هذه المكاسب، فقد ظلت البنية التشريعية -سواء على مستوى قوانين العمل أو قوانين النقابات العمالية- ذات طبيعة تقييدية.

فحتى العام ٢٠٠٣ عندما صدر قانون العمل الموحد رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣ لم تكن قوانين العمل تنص صراحة على حق العمال في الإضراب حيث أقره قانون العمل الموحد في مادته ١٩٢ وإن ظل بلا معنى، لأن كم القيود التي وضعها القانون على ممارسة العمال لحقهم في الإضراب جعله شبه مستحيل، بسبب ما تضمنته المواد من ١٩٢ وحتى ١٩٥، بضرورة موافقة ثلثي مجلس إدارة النقابة العامة التي تتبعها المنشأة، والذي يبلغ عدد أعضائه ٢١ عضوًا، أي إن رفض ثمانية أعضاء في النقابة العامة للإضراب يجعله غير قانوني، وكذا اشتراط إخطار صاحب العمل والجهة الإدارية بتاريخ الإضراب قبل موعده بعشرة أيام على الأقل، مع ذكر أسباب الإضراب ومدته وحظر الإضراب بقصد تعديل اتفاقية العمل الجماعية أثناء سريانها، وكذلك خلال جميع مراحل الوساطة والتحكيم وإجراءاتها،

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

وحظر الإضراب أو الدعوة إليه في المنشآت الإستراتيجية أو الحيوية.[١٢٢]

فمنذ الاعتراف التشريعي الأول بحق العمال في إنشاء النقابات عام ١٩٤٢ وإلى الآن ما تزال معاناة الطبقة العاملة المصرية من النصوص التشريعية، والتي تحولت وظيفتها من تنظيم ممارسة الأفراد للحقوق والحريات إلى قيود تعصف بالحق تارة وتنتقص منه تارة أخرى تحت غطاء النص التشريعي، فمن العضوية الإجبارية في فترات إلى التدخل الإداري في كل مقاليد العمل النقابي عبر وزارة الداخلية أو المدعي الاشتراكي أو وزارة العمل، إلى إهدار الحريات النقابية وفرض كيان أحادي ومركزي يخلق الاحتكارية النقابية في أوضح صورها.

ورغم صدور القانون ٣٥ لسنة ١٩٧٦ وما أدخل عليه من تعديل رقم ١ لسنة ١٩٨١ ثم تعديل رقم ١٢ لسنة ١٩٩٥ -وكلاهما كان أسوأ من النص الأصلي- فلم يكن القصور الذي أصاب التشريع النقابي العمالي بسبب تعارضه مع طموحات العمال المصريين فحسب ولكن نصوصه جاءت متجاهلة لواقع التغيرات الاقتصادية والاجتماعية التي شهدتها البلاد طوال السنوات السابقة التي فُرضت على التنظيم النقابي لسنوات طويلة، مما أصاب التنظيم بالضعف خارجيا وداخليا، حتى قامت منظمة العمل الدولية في مؤتمرها لعام ٢٠٠٨ بإدراج مصر ضمن القائمة السوداء للحريات النقابية.[١٢٣]

وبينما ظلت علاقات العمل وظروفه وأوضاع التنظيم النقابي الرسمي يجعل من القيام بإضراب وفق هذه الضوابط أمرًا مستحيلاً، فإن اللافت للنظر أن الحركة العمالية نشطت منذ العام ٢٠٠٧ بسلسلة واسعة من الإضرابات والمفاوضات الجماعية التي جرت على وقع هذه الإضرابات رغم أن أيا منها لم يلتزم بالقيود والضوابط التي فرضتها القوانين، مما ينفي عن هذه الإضرابات -حسب قانون العمل- مشروعيتها، ومع ذلك كان رد الفعل الرسمي عادة على

---

(١٢٢) مصطفى البسيوني، وعمر سعيد، رايات الإضراب في سماء مصر ٢٠٠٧ حركة عمالية جديدة، مركز الدراسات الاشتراكية، القاهرة ديسمبر ٢٠٠٧.

(١٢٣) خالد علي، حملة معًا من أجل إطلاق الحريات النقابية واستقلال النقابات العمالية وديمقراطيتها، مركز هشام مبارك للقانون، القاهرة ٢٠٠٩ ، صـ صـ ٣٥ : ٥٥.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

الاحتجاجات العمالية -إضافة إلى الاقتحام والفض بالقوة- هو تقديم عروض محددة للعمال لفض الاعتصام أو الإضراب، وإن كانت هذه العروض دائمًا مقرونة بالتهديد والاقتحام.

لكن إقامة مفاوضات مباشرة مع عمال مضربين والتوصل إلى اتفاقات ينتهي الإضراب على أساسها حققت، مكاسب مهمة للحركة العمالية خلال عام ٢٠٠٧، برز هذا في أقوى صورة في إضراب غزل المحلة في سبتمبر٢٠٠٧، عندما توجه وفد يضم رئيس اتحاد العمال ورئيس الشركة القابضة للغزل والنسيج إلى المحلة للتفاوض مع وفد ممثل للعمال المضربين، لم يكن يضم بالمناسبة أي عضو في التنظيم النقابي، واستمرت المفاوضات أكثر من أربع ساعات، حتى تم التوصل إلى اتفاق، وتكرر ذلك عدة مرات في قطاع الأعمال والقطاع الخاص وقطاع موظفي الدولة، وتم تحرير اتفاقيات على مسئولية وزارة القوى العاملة والهجرة لإنهاء الإضرابات، مثل اتفاقية شركة الزيوت المتكاملة في السويس.

كما أن ما اصطلح عليه القانون في المادة ١٩٤ "المنشآت الإستراتيجية والحيوية"، حظر الإضراب أو الدعوة إليه بها استطاع العمال فرض إرادتهم فيها، فمن بين هذه المنشآت السكة الحديد ومترو الأنفاق والمستشفيات والإسعاف والبريد ومصانع الإنتاج الحربي وهيئة النقل العام وغيرها، وكل هذه القطاعات شهدت إضرابات عمالية استطاع العمال خلالها تجاوز قيود القانون وفرضوا الإضراب كحق أساسي وغير مشروط للعمال، برغم كل التهديدات والضغوط التي واجهوها، وأصبح أمرًا واقعًا في هذه القطاعات أن يمارس العمال الإضراب للمطالبة بحقوقهم وأن تضطر الحكومة وأرباب العمل إلى مساومتهم.

وأيًا كان مضمون الاتفاقات التي أبرمت لفض الإضرابات وما إذا كانت ترقى إلى تلبية مطالب العمال أو بعضها، وأيا كان مدى الالتزام بها بعد إنهاء الإضراب، فإن المكسب الأساسي من وراء المفاوضات وإبرام الاتفاقيات هو أنها تمثل انتزاع العمال لحق الإضراب والمفاوضة الجماعية[١٢٤].

---

(١٢٤) مصطفى البسيوني، عمر سعيد ، مصدر سبق ذكره.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

فبعد عقود من تجريم حق الإضراب وبعد القيود التي وضـــعها القـــانون عليه، استطاع العمال فرض إرادتهم على الأرض مباشرة، واضطرت الدولة إلـــى الاعتراف بالإضراب الذي خرق الضوابط التي وضعتها، وجلست للتفاوض مـــع وفد عمالي غير الذي تعترف به رسميا في التنظيم النقابي كممثل شرعي ووحيـــد للعمال.

والأكثر إثارة للدهشة هو أن الإضرابات التي قام بها العمـــال منـــذ عـــام ٢٠٠٧ تم احتساب أيامها -في كل الحالات تقريبا- كأيام مدفوعـــة الأجـــر، ولـــم تُخصم من أجور العمال، رغم أن المادة ١٩٥ من قانون العمل ١٢ لـــسنة ٢٠٠٣ تحتسب أيام الإضراب إجازة غير مدفوعة الأجر للعمال، أي تُخصم من أجورهم، هذا في حالة التزام العمال بالقانون وقيوده.

وما حدث هو أنه رغم تجاوز العمال للقيود التي فرضها القانون، فـــإنهم انتزعوا حق الإضراب والاعتراف به، وفرضوا أيام الإضرابات كإجازة مدفوعـــة الأجر، وبذلك فرض العمال قانونهم الخاص.

وأهمية التفاوض بالإضافة إلى أنه يضيف بُعدًا جديدًا للإضراب العمالي ويخرج به من إطار الغضب العام الذي يحرك العمال للقيام بالإضراب إلى أفـــق أكثر تنظيما في تقسيم العمل، فهو يفرض على العمال صياغة المطالب وترتيبهـــا ووضع حد أدنى وحد أقصى للمكاسب التي يمكن إنهاء الإضراب بها، ويـــستدعي معرفة العمال بأوضاع المنشأة الاقتصادية وعلاقتها بواقعية مطالبهم، والمفاوضات في هذه الحالة لا تصبح بديلاً عن موقف العمال بل جزء منه، والمفاوضون ليسوا منفردين في اتخاذ القرار، فالإضراب العمالي في هذه الحالـــة هـــو الـــذي يقـــود التفاوض وليس العكس.

وكلما كان الإضراب متماسكا وقويا، كان موقف المفاوض كذلك، وهـــذا ما أدركه العمال عبر خبرتهم في المفاوضات، فخلال هذه التجارب كـــان ممثلـــو العمال يحرصون على إبقاء حجم من الضغوط مثل الاعتصام أثنـــاء المفاوضـــات لتعزيز قوة المفاوضين.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

من انتزاع المكاسب على أرض الواقع .. إلى جهود إزالة القيود:

حفزت النجاحات التي حققتها الحركة العمالية المصرية والزخم الذي عرفته الساحة الوطنية منذ العام ٢٠٠٧ العديد من القوى الاجتماعية والسياسية للعمل على بلورة مشروع جديد للنقابات، يستجيب لتطلعات الحركة العمالية المصرية، ويتماشى مع المعايير الدولية للحريات النقابية، ونظموا حملة موسعة بعنوان " معًا من أجل إطلاق الحريات النقابية واستقلال النقابات العمالية وديمقراطيتها".

بدأت الحملة عملها بدعوة من مركز هشام مبارك للقانون يوم ١٤ أكتوبر/ تشرين أول ٢٠٠٨ للاجتماع لمناقشة أهمية إصدار القانون الجديد للنقابات العمالية المصرية، شاركت فيه تسعة أحزاب وجماعات سياسية (زاد عددها فيما بعد لاثني عشر)، بالإضافة لست عشرة منظمة حقوقية وحركة اجتماعية (زاد عددها فيما بعد إلى سبعة وعشرين) وأطلقوا بيانًا تأسيسيًا للحملة تضمن ثمانية مبادئ توافق عليها أعضاء الحملة لتنطلق منها في صياغة المشروع الجديد في فبراير/شباط ٢٠٠٩.(١٢٥)

وقد ضاعفت الحركة الاحتجاجية التي شهدها العام ٢٠١٠ من قوة الزخم لتغيير القانون، وما إن نشبت ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ حتى فتحت الأفق لإنجاز هذه المهمة، إذ شهدت البلاد حراكًا اجتماعيًا واسع النطاق، تأسست خلاله العديد من النقابات المستقلة كما تهيأت السلطات الجديدة لقبول تغيير القانون، وانطلق حوار واسع المدى حول هذا التغيير ومداه عبرت عنه عدة مشروعات للقوانين مطروحة على الساحة المصرية لا تزال موضع تفاوض بين القوى المجتمعية، بينما تصر حركة النقابات المستقلة على أن يبدأ أي تطور تشريعي انطلاقا من واقع استقلال النقابات العمالية.

* * *

(١٢٥) خالد علي، مصدر سبق ذكره، ويتوافر في نفس المصدر نص مشروع القانون الذي انتهت إليه الحملة في الصفحات من ٥٦ : ٦٤.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

التحرك الجماعـــي

مفهوم التحرك الجماعي :

يقصد بالتحرك الجماعي تلك الجهود المنظمة للتعبئة والحشد والمناصـــرة لجماعات من الناس يلجئون إليه كأداة لأصحاب المصالح لمجابهة المظالم أو دفـــع خطر محدق بهم، بهدف جذب الاهتمام والتأثير في صنع السياسات، وهو تحـــالف غير رسمي واسع النطاق بين عدد من التجمعات والأفراد والتنظيمـــات والهياكـــل الاجتماعية والأهلية الأخرى، ويستهدف التحرك الجماعي تعبئة الجهود الجماعيـــة والتطوعية وتنظيمها لصالح الدفاع عن قضايا محددة اجتماعية وسياســـية، عبـــر التأثير على السياسة العامة لتغيير القوانين أو إصـــدارها أو تعـــديلها أو الـــدعوة لإنفاذها، أو لاتخاذ إجراءات محددة في السياسات الاجتماعية والتنموية، أو إمـــلاء مطالب اجتماعية.

وبرز دور التحرك الجماعي كتعبير عن الحركات الاجتماعية في الربـــع الأخير من القرن العشرين، حيث تمكنت من أن تكون قوة ضغط وأحيانـــاً طرفـــاً فاعلاً، عبر النجاح في إقرار تشريعات على صلة بالعدالة الاجتماعيـــة أو حمايـــة حقوق الإنسان أو الدفاع عن مصالح العمال والمهمشين والمستهلكين، والتـــصدي لسياسات العولمة الاقتصادية المنفلتة وسياسات إعادة التكيف الهيكلـــي والتثبيـــت والخصخصة، والخدمات العامة.

ويتوقف نجاح التحرك الجماعي علـــى عـــدد مـــن الاعتبـــارات الذاتيـــة والموضوعية، وتتلخص الاعتبارات الذاتية في القدرة على بلورة أهداف مـــشتركة لها قوة أخلاقية تساعد على بناء التحالف واستمراره وتماسكه، والقدرة على توزيع الأدوار، والاستعداد والقدرة النضالية للأطراف والجماعات والأفراد المشاركين في التحالف، ووجود حد أدنى من الجهاز التنظيمي الذي يتمتع بالكفـــاءة والمـــسئولية

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

والمرونة، أما الاعتبارات الموضوعية فتتلخص في فشل السياسات العامة، وعجز المؤسسات الرسمية عن التعبير عن الحاجات الاجتماعية والتفاعل معها بسبب الفساد أو بسبب طبيعتها السلطوية، أو تعبيرها عن مصالح قوى اجتماعية محدودة، في مقابل تراكم المظالم والإجحاف والإقصاء والتهميش، ووجود قدر من الحرية السياسية، وتجذر المجتمع المدني، فضلاً عن الحاجة الماسة لوجود العمل الجماعي بسبب عجز المؤسسات السياسية التقليدية كالأحزاب والنقابات في التعبير عن القواعد الشعبية أو فشلها في ذلك(١٢٦).

صيغ التحرك الجماعي :

يضم التحرك الجماعي جماعات وأفرادًا بدءًا من الناس في القواعد الشعبية وحتى المثقفين مرورًا بالحركات الاحتجاجية المنظمة، فضلاً عن المنظمات الجماهيرية بل والمنظمات النخبوية، وتختلف درجة التطور التنظيمي من شريك لآخر، فبعض الشركاء قد يكونون نقابات أو أحزابًا أو جماعات غير رسمية، وتتعدد الصيغ التنظيمية وتختلف تبعًا لطبيعة المنخرطين في صيغ التحرك الجماعي، فمنها صيغ التحالفات أو الشبكات، وجميعها أشكال متمايزة من العمل الجماعي.

وتتوقف الصيغة التنظيمية على طبيعة الأهداف المشتركة للتحرك الجماعي والقضايا التي يعمل عليها وكذلك درجة تعدد القطاعات المشاركة فيه، ويوضح الشكل التالي علاقة الصيغة التنظيمية بالقضايا والقطاعات المشاركة فيه(١٢٧).

التشكيل	القضايا	القطاعات
الحركة	متعددة	متعددة
الحلف	متعددة	متعددة
التحالف	فردية	متعددة
الشبكة	فردية	فردية أو متعددة
أنشطة جماعية	فردية	فردية

(١٢٦) ربيع وهبة، مترجم، الحركات الاجتماعية (١٧٦٨- ٢٠٠٤)، تشارلز تلي، المشروع القومي للترجمة العدد ٩٥٧، الناشر المجلس الأعلى للثقافة، القاهرة ٢٠٠٥.

(١٢٧) ربيع وهبة، جوزيف شكلا، الحركات الاجتماعية، شبكة حقوق الأرض والسكن، التحالف الدولي للموئل. www.hlrn.org

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

أدوات التحرك الجماعي وأساليبه :

تتعدد أساليب التحرك الجماعي لتشمل العديد من النشاطات، كالمسيرات والمؤتمرات والندوات والمظاهرات والوقفات الاحتجاجية ومسرح الشارع، تتطور بتطور وسائل الاتصال والإعلام الحديثة، من البيان المطبوع والفاكس إلى شبكات التواصل الاجتماعي، إلى إنتاج كتيبات ومقاطع فيديو، وتشمل هذه الأدوات أيضًا المواجهات القضائية، وصياغة الحجج القانونية المتخصصة، أو استخدام آليات حقوق الإنسان الوطنية والإقليمية.

وتنتهج التحركات الجماعية كل هذه الوسائل أو بعضها في إطار سعيها للضغط والتأثير والتعبير عن مصالح التحالفات التي تقود التحرك الجماعي أو تنسق أنشطته ومبادراته، وترتكز التحركات الجماعية بشكل رئيس على الزخم العددي وقدرتها على إحداث الصخب.

وتحتاج التحركات الجماعية كي تكون فاعلة أن يكون لها برنامج وهوية وموقف، ويقصد **بالبرنامج** دعم سياسة أو تشريع أو إجراء أو معارضته بغرض التأثير على السلطات العامة أو بعض قطاعات المجتمع، وتتلخص **هوية** التحرك الجماعي في التأكيد على قوة أعضائه وتضامنهم وتماسكهم تجاه قضايا الحركة لفرض إرادتهم على صانع القرار، أما **الموقف** فيتعلق بنمط علاقة جماعات التحرك بالقضايا الأخرى والتحالفات والأطراف الفاعلة الأخرى التي تتشابه أو تتقاطع مصالحها مع مصالح التحرك الجماعي.

إدارة التحرك الجماعي:

تنجح التحركات الجماعية إذا توافر لها مجهود جماعي دائم ومنظم يملك القدرة على بلورة مقترحات إلى جانب الاحتجاج، ويتخذ عادة شكل الحملات المستمرة على أكثر من مستوى، عبر التحرك السياسي والجماهيري متمثلاً في إنشاء العديد من الكيانات ذات الأهداف التفصيلية والمواكب الحاشدة وحملات المناشدة، وصياغة البيانات وجمع التوقيعات عليها، وطبع المنشورات والرسائل القصيرة والمطويات التي تشرح أهداف التحرك ومن الضروري أن تستمر التحركات الجماعية في الحفاظ على قوتها المعنوية والأخلاقية النابعة من عدالة

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

القضية أو القضايا التي يتم الدفاع عنها، وكذلك التضامن الداخلي بين أعضاء التحالف أو الجبهة التي تسير وتدير التحرك الجماعي، وتخطط أنشطته، وتحدد الأولويات، وتختار التوقيت المناسب أو تدير التفاوض، وهو ما يحتاج إلى قدر كبير من الشفافية والديمقراطية الداخلية.

مصاعب التحرك الجماعي في البيئة العربية:

يواجه التحرك الجماعي في المنطقة العربية عدداً من المصاعب والتحديات، يرجع بعضها إلى عوامل سياسية، والبعض الآخر لعوامل اجتماعية وثقافية، فقدرة المجتمع المدني والأهلي العربي على تأسيس التحالفات والتوافقات والاختلافات وإدارتها ضعيفة جداً، والتحرك الجماعي لم ينتعش ويؤت ثماره على مستوى التأثير والفعل إلا مؤخراً في السنوات القليلة التي سبقت ميلاد الثورات والانتفاضات العربية التي بدأت في تونس العام ٢٠١٠.

فالتحرك الجماعي والتحالف العابر للأيديولوجيات السياسية والاجتماعية غير متجذرين في المجتمعات العربية -وخاصة بين الأحزاب السياسية والتنظيمات الجماعية- إلا باستثناءات محدودة، فحتى البلدان العربية التي يتوافر فيها قدر من الحرية والتعددية الحزبية والسياسية والنقابية والأهلية تجابه عمليات التحالف والعمل والتحرك الجماعي فيها صعوبات ناجمة عن التنافس والاختلاف الأيديولوجي، ويشيع النزوع للعمل الفردي، فقضية التحرك الجماعي والحركات الاجتماعية ليست من التقاليد السائدة[١٢٨].

ويشير استعراض الخبرات المحلية إلى نمطين من التحالفات والتحركات الجماعية الأول يتعلق بقضايا مرحلية معينة، والثاني يتعلق بقضايا وطنية وإستراتيجية ثابتة، ومن الأمثلة المحلية في مصر تلك المتعلقة باحتشاد الأحزاب والنقابات وعدد من المنظمات المدنية ضد مشاريع مد فرع من نهر النيل إلى إسرائيل، أو ضد مشروع دفن النفايات الذرية في الأراضي المصرية، ومشروع مد

---

(١٢٨) فريد زهران، الحركات الاجتماعية الجديدة(سلسلة تعليم حقوق الإنسان،١٢)، الناشر مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، القاهرة ٢٠٠٧.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

قناة من البحر المتوسط إلى منخفض القطارة عبر حفر القناة بالتفجير الـذري، أو مشروع الاستغلال التجاري لهضبة الأهرامات، وضد وضع هُريم ذهبـي أعلـى الهرم الأكبر، أو مشروع إنشاء أبراج تجارية بمنطقة القلعة التاريخية، وأخيرًا وقفة الأحزاب والقوى السياسية والنقابات المهنية وكل الـصحف الرسـمية والخاصـة والحزبية ضد مشروع قانون الصحافة في العام ١٩٩٥، ومؤخرًا تحـرك أهـالي محافظة دمياط لوقف أو تعديل مشروع أجريوم لليوريا على مصب النيل بمدينـة رأس البر بالنظر إلى تأثيراته البيئية الضارة.

لكن السنوات الخمس السابقة على انطلاق الثورات العربية شـهدت نقلـة جديدة ونوعية ببزوغ حركات احتجاجية سياسـية تـسعى للإصـلاح أو التغييـر السياسي في عدد من البلدان العربية خصوصاً مصر وسوريا والبحـرين والـيمن والسعودية وتونس، وحركات أخرى تطالب بمطالب اجتماعية واقتصادية محـددة، على خلفيات نقابية أو جهوية أو قطاعية ترتبط بفشل سياسـات التنميـة ووطـأة الاحتكارات الاقتصادية وشيوع الفساد السياسي والاقتصادي.

حيث نشأت حركة كفاية وأخواتها من الحركات الـسياسية فـي مـصر وصولاً لحركة ٦ أبريل الشبابية وغيرها، وفي الكويت تزايدت قوة حركة المطالبة بالحقوق المدنية للبدون، وفي قطر نجح التحرك الجماعي لقبيلة آل المـري فـي استعادة الجنسية القطرية لأحد فروعها بعد سحبها منهم وطردهم مـن الوظـائف بالدولة، وكذلك استطاع التحرك الجماعي لسكان مخيمات اللاجئين الفلسطينيين في لبنان على فرض مطالبهم بالحق في العمل والتملك علـى الأحـزاب والمجتمـع اللبناني، وكذلك حركة مكافحة الأشكال الشبيهة بالرق في موريتانيا.

وتبقى الإشارة إلى أن قدرة المجتمع المدني على إحداث أثر في السياسات المتبعة أو القوانين تحتاج لفعل تراكمي وبناء تحالفات في المجتمع ومع الأطـراف الدولية، وهو ما قد يفضي إلى مكاسب جزئية يعززها استمرار الحركة المطلبيـة وإصرارها على المضي في مطالبها، غير أن القدرة الذاتيـة للحركـة المطلبيـة الاجتماعية تظل مرهونة بظروف موضوعية في المجتمعات التي تعمل فيها، حيث تنجح في إحداث أثرها في ظروف توافر حد أدنى من الحريات، وهذا مـا يفـسر

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

نجاح الحركات المطلبية تجاه بعض القضايا في بلدان وإخفاقها في بلدان أخرى في قضايا مماثلة.

نماذج من التحرك الجماعي في العالم العربي:

نجحت تجارب من التحرك الجماعي من جانب مؤسسات المجتمع المدني في إزالة عقبات حالت دون تمتع بعض الفئات الهشة بحقوقها الاقتصادية والاجتماعية ومنها قضية الحقوق المدنية والاقتصادية والاجتماعية للاجئين الفلسطينيين في لبنان، وقضية عديمي الجنسية "البدون" في الكويت، وبعض قضايا الإخلاء القسري للمساكن في مصر، وقضية العمال المنزليين في العالم العربي.

١. **الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للاجئين الفلسطينيين في لبنان:**

منعت التعقيدات السياسية والديموغرافية في لبنان على مدى العقود الستة السابقة معالجة حقوق اللاجئين الفلسطينيين في لبنان، الذين يقترب تعدادهم من نصف مليون لاجئ يقطنون بالمخيمات عقب تقسيم فلسطين عام ١٩٤٨ وما تلاها من حروب، باعتبار أن هذا الوجود مؤقت، ويعكس رفض الفلسطينيين واللبنانيين للتوطين ارتباطاً بحق العودة.

فالمرسوم رقم ١٩٦٨/١٠٨٤٥ وتعديله بالقانون رقم ٢٩٦ في العام ٢٠٠١ بمرسوم خاص "بحماية الحقوق العينية العقارية في لبنان والحفاظ على وطنيتها" يمنع الفلسطينيين من "**تملك أي حق عيني**"، وبموجب هذا القانون لا يحق للفلسطيني بعد العام ٢٠٠١ تملك أي عقار أو حق عيني في لبنان شراءً أو إرثًا، فضلاً عن القرارات الإدارية التي **تمنع إدخال مواد البناء إلى المخيمات، وحظر ممارسة ٧٢ مهنة على الفلسطينيين** (جرى تخفيف القيود المهنية نسبيًا في العام ٢٠٠٥)، ومنع الانتساب إلى النقابات، وعدم التمتع بأنظمة التقاعد والضمانات الاجتماعية.

وقامت حركة مطلبية لسكان المخيمات، ووجدت من يساندها من ألوان الطيف السياسي اللبناني، ونواب في البرلمان، ومنظمات حقوق الإنسان، ومنها المنظمة العربية لحقوق الإنسان، والجمعية اللبنانية لحقوق الإنسان، والمنظمة

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

الفلسطينية لحقوق الإنسان (حقوق)[١٢٩]، وغيرها من المنظمات الفلسطينية الفاعلة في لبنان، ووسائل الإعلام، والتي اتسقت مع توصيات منظمة العمل الدولية ووكالة الأونروا، وترتب على ذلك إصدار مجلس النواب اللبناني تعديلات على قانون العمل والضمان الاجتماعي تقر بعدد من المطالب التي تعزز ممارسة اللاجئين الفلسطينيين للأعمال، والتمتع بأنظمة التقاعد والتأمين والمساواة في بعض أحكام قانون العمل، ورغم أن بعض الجهات الداعمة لحقوق اللاجئين الفلسطينيين رأت أن هذا الإجراء غير كاف، وطالبت بتوسيعه ليشمل كل الجوانب التي سبق الإشارة إليها وعلى الأخص حقوق الملكية، فإن الخطوة التي تمت تعتبر خطوة مهمة لحماية حقوق اللاجئين الفلسطينيين في لبنان، وتحسن من وضعهم المعيشي.

٢. **مشكلة البدون وعديمي الجنسية في الكويت:**

يشكل حمل الجنسية الوطنية في الدول الخليجية مدخلا للتمتع بالكثير من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية التي تتيحها نظم الرفاه الاجتماعية في البلدان الخليجية ومنها الكويت، حيث تتيح الجنسية مجموعة كبيرة من الحقوق، مثل الحق في التعليم المجاني والسكن والرعاية الصحية والضمان الاجتماعي والصحي، فضلاً عن حقوق العمل والتوظيف.

ومن النماذج شديدة الدلالة حالة "البدون"، وهم الأشخاص عديمو الجنسية، الذين يعيشون منذ عدة عقود في الكويت دون أن يتمتعوا بجنسيتها أو جنسية دولة أخرى، وتجادل السلطات في أن هؤلاء الأشخاص من قبائل وفدت إلى الكويت من دول الجوار وليسوا من مواطنيها الأصليين، ويحتج أفراد هذه الطائفة بأنهم لا يحملون جنسية دولة أخرى، وأنهم استقروا في الكويت قبل الاستقلال وقبل صدور قوانين الجنسية، ويعتبر البدون من الفئات الهشة في الكويت بسبب انعدام الحماية القانونية النابعة من انعدام جنسيتهم الوطنية أو نقصها، وما تشمله من حرمان التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

وتساهم الحركة الاجتماعية والحقوقية الداعمة للبدون في الكويت وخارجها

---

(١٢٩) موقع المنظمة الفلسطينية لحقوق الإنسان (حقوق) على الانترنت: www.palhumanrights.org

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

في بلورة مطالب محددة بمنع التمييز ضد فئة البدون، وتطالب بمنحهم الجنسية الوطنية أو على الأقل تمتعهم بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية، وقد أسفرت هذه الجهود عن تجنيس أعداد محدودة من البدون تمت على أساس تدريجي ووفق معايير تتسع تدريجيًا، كما تم تقديم عدد من مشاريع القوانين لمعالجة أوضاع البدون في مجلس الأمة تدارستها اللجنة التشريعية، وتم اعتماد أحدها، ويتضمن حقوقًا مهمة لأفراد فئة البدون للتمتع بالحقوق المدنية والاقتصادية والاجتماعية وتسعى الحركة الداعمة لحقوق البدون إلى تسريع مناقشة مشروع القانون، ومن الحركات الرئيسة في هذا الشأن "الجمعية الكويتية لحقوق الإنسان" فرع المنظمة العربية لحقوق الإنسان في الكويت.

٣- التحرك الجماعي للدفاع عن حقوق الملكية والعمل:
نموذج التحرك الجماعي لأهالي جزيرة "القرصاية"

تقع جزيرة القرصاية في منطقة متميزة وسط نهر النيل بين الجيزة والقاهرة بالقرب من منطقة المعادي، ويعيش على هذه الجزيرة ما يقرب من خمسة آلاف مواطن (١٠٠٠ فلاح و٤٠٠٠ صياد) يعيشون على مهنتي الزراعة وصيد الأسماك، ويتواجدون في الجزيرة عبر أجيال منذ ما يقرب من ١٢٠ عامًا.

وبعد ثورة يوليو/تموز عام ١٩٥٢ صادرت الدولة ملكية أرض الجزيرة وجرى تأميمها بعد أن كان يملكها أحد الإقطاعيين، وأصبح المالك الجديد لها الهيئة العامة للإصلاح الزراعي، وخلافًا لما كان معمولاً فقد تم تأجير الأراضي الزراعية للفلاحين والسكان بدلاً من تمليكها لهم.

وقد جذبت هذه الجزيرة الأنظار إليها، نظرًا لموقعها بين ضفتي النيل في منطقة متميزة وفكر بعض المستثمرين ورجال الدولة في تحويلها إلى منطقة سياحية بعد طرد سكان الجزيرة الذين استقرت أوضاعهم المعيشية ونشأ عليها مجتمع زراعي طيلة عقود، وفي شهر يونيو/حزيران العام ٢٠٠٧ بدأت الأجهزة الحكومية في إرسال إنذارات للأهالي بإنهاء العلاقة الإيجارية مع المستأجرين وتنبيههم إلى ضرورة تسليم الأرض التي بحوزتهم -والتي يزرعونها- وتلك التي

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

أقيمت عليها مساكنهم، دون أن يتم التشاور مع السكان أو تبني خطة لتطوير المنطقة.

شكلت هذه الإجراءات الحكومية مفاجأة وصدمة للسكان، فشكلوا لجنة من بينهم، وقاموا برفع دعوى قضائية أمام محاكم مجلس الدولة ضد رئيس الوزراء ووزارة الزراعة وهيئة الإصلاح الزراعي لإلغاء قرارات الحكومة بإخلاء الأرض.

وشكلت هذه الإجراءات الحكومية تقويضًا لهذا المجتمع الذي يمتهن الزراعة والصيد بحرمانهم من هذه المهن التي تشكل مصدر عيشهم الوحيد، وتؤدي لدخولهم دائرة الفقر والبطالة والدخول في دوامة البحث عن مأوى ومجتمع جديد، وأدرك الأهالي أن الولوج للقضاء وحده وانتظار حكم المحكمة ليس كافياً خاصة وأن الحكومة تحركت في بعض الحالات وفي جزر أخرى وقامت بتنفيذ قراراتها بإخلاء السكان بالقوة الجبرية.

وشكل الأهالي من بينهم لجاناً تقوم بحراسة الجزيرة خشية مداهمتها، وبالفعل داهمت قوات الأمن الجزيرة في ١٧ نوفمبر/تشرين ثان ٢٠٠٧، ووقعت اشتباكات محدودة بين الأهالي وقوات الأمن، وطالب الأهالي قوات الأمن بانتظار حكم المحكمة، لكن الأهالي أدركوا أن الاشتباك مع قوات الأمن لا يصب في مصلحتهم، فابتكروا أشكالا جديدة من المقاومة والنضال السلمي، منها حفر مجموعة من القبور والنوم فيها أحياء حتى لا تعبر الجرافات فوقها.

كما ابتدع الأهالي بمساندة المثقفين أشكالاً جديدة للتعبئة والحركة، منها تنظيم وقفات وتظاهرات مستمرة بطول كورنيش النيل لعرض قضيتهم وبيان عدالتها، واستضافت الجزيرة معارض لفنانين تشكيليين ومعارض للصور عن الجزيرة وحياة المجتمع المحلي وفرقًا غنائية ومسرحية، واستطاع الأهالي جذب أنظار الإعلام المحلي والدولي فعُقدت عشرات المؤتمرات الصحفية في الجزيرة وفي النقابات المهنية، وقامت وفود من الأهالي بعرض قضيتهم على الصحف ووسائل الإعلام المختلفة، مما جعلها قضية المجتمع المصري، وساهمت هذه الحملة في كشف المستفيدين من إخلاء الجزيرة من السكان وعلاقتهم بالسلطة.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

ونشطت الحملات المؤيدة للسكان تطالب بوقف القرارات الحكومية التي لم تأخذ في حسبانها المواطن وأثر قراراتها على حياته ومستقبله، وأنتجت عشرات التقارير والقصص الإخبارية والأفلام الوثائقية عن الجزيرة، وشكلت تلك الجهود ضغطًا قويا على الحكومة، وأصبحت جزيرة القرصاية وأهلها إلى موضوع لمعارض الفنون التشكيلية والتصوير في صالات عرض شهيرة في أوروبا.

وحافظ السكان على زخم القضية بحيث يكون هناك نشاط أسبوعي على الأقل للسكان لشرح أوضاعهم وحقوقهم وحججهم في مواجهة حجج الحكومة، فنظموا مظاهرات أمام البرلمان ومكتب المحافظ ووزارة الزراعة وأمام المحكمة، كما واجهوا ضغوط الحكومة بحرمانهم من خدمات مياه الشرب النقية والغاز الكهرباء والصرف الصحي بالاكتتاب والتعاون لإمداد المنازل بخطوط المياه النقية والكهرباء بالجهود الذاتية.

وقد أصدرت محكمة القضاء الإداري حكمها لصالح أهالي الجزيرة في ١٦ نوفمبر/تشرين ثان ٢٠٠٨، بإلغاء القرار الإداري المتعلق بطردهم من أراضيهم الزراعية، وتقنين أوضاعهم كمستأجرين للأرض، وبرغم كسبهم الجولة بقوا متيقظين ومتضامنين لمحاولات الالتفاف من جديد وتهجيرهم.

٤ - العمال المنزليين في العالم العربي:

يتشارك العمال المنزليون في العالم العربي مع أقرانهم في بلدان العالم الأخرى في أوجه المعاناة التي يواجهونها جراء إخفاق المجتمع الدولي في بسط الحماية القانونية عليهم بسبب الطبيعة الخاصة بالعمل المنزلي، وتقديم هذه الخدمة في أماكن فردية خاصة وفي غياب عقود عمل ورقابة خارجية، وعادة ما يستبعدون من حماية قوانين العمل المحلية، يعاني العمال في العالم العربي من إشكاليات أعمق كثيرًا جراء الاختلالات في قوانين العمل العربية والقيود الصارمة التي تفرضها بعض البلدان العربية حيال العمال المهاجرين الذين يمثلون معظم هذه الفئة، وتحتل النساء بينهم النسبة الأكبر.

وقد مثلت أوضاع العمال المنزليين في البلدان العربية -ولا تزال- مصدر **قلق** متزايد لمنظمات حقوق الإنسان العربية التي تتابع عن كثب أوضاع هذه

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

العمالة في البلدان العربية المستقبلة للعمالة، وكذا المنظمات الآسيوية في البلـدان المصدرة للعمالة، كما مثلت **تحديًا** بسبب تعدد البلدان المعنية وتشعب المسئوليات.

كان مبعث **القلق** هو ما تتسم به أوضاع العمال المنـزليين فـي البلـدان العربية، من هشاشة وتوزع مسئولية الانتهاكات التي يتعرضون لها بـين الـدول المصدرة لهذه العمالة وشركات التوظيف والدول المستقبلة لها، حيث لا توفر الدول المصدرة الحد الأدنى للحماية القانونية لهم في شروط التعاقد والرقابة على شركات التوظيف وتوعيتهم بحقوقهم، وتتفاقم الشكوى من استغلال شركات التوظيف لهـذه العمالة ولا تكفل القوانين المطبقة في البلدان المستقبلة ضمانات الحماية القانونيـة لهم، حيث لا تنطبق عليهم قوانين العمل السارية وضمانات الحـد الأدنـى مـن الأجـور والحـد الأعلى من ساعات العمل ونظم الرعاية الصحية، كما يضاعف نظام الكفيل المطبق في بلدان مجلس التعاون الخليجي من تردي أوضاعهم.

وأفضى نقص الضمانات القانونية لحماية العمال المنزليين إلـى شـيوع أنماط مؤسفة من الانتهاكات لحقوقهم القانونية والإنسانية، أبرزهـا تـأخير سـداد أجورهم ومستحقاتهم المالية، والمبالغة في سـاعات العمـل دون أجـر إضـافي وإجازات، ومعاقبتهم عقوبات بدنية غير إنسانية مثل الضرب والحجز والحرمـان من الطعام، فضلاً عن التحرش الجنسي والاغتـصاب، وأفـضت بعـض هـذه الانتهاكات إلى إقدام بعض هؤلاء العاملين على الانتحار أو محاولتـه، وتتجـاوز الانتهاكات التي تتعرض لها هذه الفئة الطابع الفردي وتصل إلى حد الظاهرة.

أما **التحدي** الذي كان يواجه التفاعل مع هذه الظـاهرة فمـصدره تعـدد الجهات المسئولة عنها، بين بلدان مصدرة تتمثل أساساً في ست بلدان آسيوية ودولة إفريقية، وثمانية بلدان عربية هي دول مجلس التعاون الخليجـي الـست والأردن ولبنان المستقبلة لهذه العمالة، فضلاً عن وكالات الاستخدام التي تمثل أبرز حلقات مشكلة العمال المنزليين المهاجرين.

ولم يكن من سبيل للتفاعل مع هذه المشكلة إلا من خلال التحرك الجماعي والتشبيك بين مختلف العناصر الفاعلة والمدافعين عن حقوق الإنسان على جانـب الدول المصدرة والمستقبلة للعمالة والهيئات الدولية المعنية.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

وقد عملت المنظمة العربية لحقوق الإنسان بدأب منذ أوائل العقد الماضي بالتعاون مع الشبكة الآسيوية "كارام" في بحث سبل معالجة هذه القضية، وتعاونت المنظمتان في العديد من الاتصالات مع حكومات البلدان العربية المضيفة لهذه العمالة، والهيئات الدولية المعنية وفي مقدمتها مكتب المفوضية السامية لحقوق الإنسان، ومنظمة الهجرة الدولية، ومنظمة العمل الدولية، بهدف إطلاق حوار بين الدول المصدرة والمستقبلة لهذه العمالة، يهدف إلى حماية الحقوق القانونية لهذه العمالة، والحفاظ على سمعة هذه البلدان، وفرض رقابة على شركات التوظيف والاستقدام، تقضى على ظاهرة الاستغلال أو تحد منها، كما أجرت المنظمتان اتصالات مماثلة مع العديد من المنظمات غير الحكومية العاملة في البلدان العربية المستضيفة لتبنى هذه القضية وبحث سبل معالجة أبعادها العملية.

وقد أفضت هذه الجهود إلى تنظيم الشبكة الآسيوية "كارام" مؤتمرًا إقليميًا في مدينة كولومبو (سيريلانكا) في الفترة من ٢٦ إلى ٢٨ أغسطس/آب٢٠٠٢ بمشاركة المنظمة العربية لحقوق الإنسان والمركز العربي للعمالة المهاجرة بجنيف، وست منظمات أخرى، هي: المنتدى الآسيوي الباسيفيكي الخاص بالمرأة في القانون والتنمية، والتحالف العالمي لمكافحة الاتجار في النساء، ومنظمة الهجرة الدولية، وحركة التضامن العالمية، واللجنة الوطنية الإندونيسية لمكافحة العنف ضد النساء، والمؤسسة الكندية لحقوق الإنسان، وساند المؤتمر عدة هيئات دولية، في مقدمتها مكتب المفوضية السامية لحقوق الإنسان، ومنظمة العمل الدولية، والمقررة الخاصة بالعمالة المهاجرة في "لجنة حقوق الإنسان" بالأمم المتحدة.

شارك في المؤتمر ١٣٢ مشاركًا ومشاركة من ٢٤ دولة آسيوية (من بينهم مشاركين من خمسة بلدان عربية) يمثلون العمالة الخدمية المهاجرة والحكومات ونقابات العمال والمنظمات غير الحكومية والمنظمات الدولية، وشارك في افتتاح المؤتمر وزراء الداخلية والعمل والمرأة من الدولة المضيفة لكن أياً من الحكومات العربية لم تشارك للأسف.

تناول المؤتمر الأبعاد المتعددة للمشكلة بكافة مستوياتها وبمكوناتها القانونية والإنسانية وأثر المتغيرات الدولية عليها، خاصة مع النزوع إلي تشديد قوانين

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

الهجرة في كثير من البلدان، كما ركز على مشكلات العاملات المنزليات، واستعرض عدة دراسات حول أوضاع العمالة المهاجرة العاملة في مجال العمل المنزلي في المناطق المختلفة من آسيا، بما في ذلك المنطقة العربية كما استمع إلى شهادات حية من العاملات المنزليات.

وقد تبنى المؤتمر إستراتيجية تقوم على الحوار -وليس المواجهة- بين جميع الأطراف المعنية، وأعد بيانًا ختاميًا تناول أبعاد المشكلة والسياسات والآليات الواجب إتباعها، ودور المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية.

حرك هذا المؤتمر المياه الراكدة تجاه هذه القضية، وتبعته مبادرات فردية من منظمات وطنية وإقليمية من أجل بسط الحماية القانونية لهذه الفئة من العمال المنزليين حققت نتائج جزئية، لكن التطور أخذ مجراه بعد ذلك مدفوعًا بعدة عوامل؛ أولها: إثارة هذه القضية مرارًا في توصيات لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في مناقشة تقاريرها الدورية، وثانيها: إثارتها في التوصيات الصادرة عن المراجعة الدورية الشاملة، وثالثها: تعزيز المجتمع الدولي جهوده في مكافحة الاتجار في البشر، والتي وضعت قضية العاملات المنزليات وما يتعرضن له من انتهاكات في صلب هذه الجهود.

ومع استمرار جهود منظمة العمل الدولية في التفاعل مع هذه القضية في سياق تعزيز "العمل اللائق" وإصدار الاتفاقية (١٨٩) في منتصف العام ٢٠١٢ توافرت أرضية قانونية مناسبة لحفز بسط الحماية القانونية على هذه الفئة من العاملين والعاملات، لكن طبيعة هذه القضية وخبرة التفاعل معها تفترض أنه لن يمكن تنفيذ هذه المعايير على أرض الواقع دون تحرك جماعي في إطار عمل شبكي تتضافر فيه الجهود والإمكانات المشتركة للتعبئة والدفاع عن حقوق هذه الفئات من العمال ومصالحهم.

الخلاصة

تشير هذه النماذج وغيرها إلى قدرة المجتمع المدني على التفاعل مع مطالب اجتماعية لا يمكن إنجازها دفعة واحدة بقضية ترفع أمام المحاكم بسبب الطبيعة المركبة لهذه المطالب، فهي وإن كانت مطالب ذات أبعاد قانونية فإنها

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

تتعلق بأبعاد سياسية واجتماعية متشابكة ومعقدة.

ففي قضية المطالبة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية "للاجئين الفلسطينيين" في لبنان سبق وأن عرضت على "المجلس الدستوري" بعد أن حازت النصاب القانوني لتوقيع أعضاء من مجلس النواب، إلا أن القضية رُفضت، كما أن التوازن الدقيق بين الطوائف وحساسيته في لبنان كان يغل الإرادة السياسة الداعمة لتمكين اللاجئين الفلسطينيين من حقوقهم المدنية والاجتماعية والاقتصادية التي يطالبون بها، فضلا عن الأبعاد الإقليمية والدولية في المنطقة التي نجمت عن تطورات القضية الفلسطينية.

وفى قضية عديمي الجنسية -"طائفة البدون"- بالكويت، فإن النظام القانوني لا يسمح لهذه الطائفة بالتقاضي لإلزام الحكومة بمنح الجنسية الوطنية لهم، فضلا عن إشكالية قانونية أخرى تتعلق بسيادة الدولة وحقها في منح الجنسية، ناهيك عن الأبعاد الاجتماعية والسياسية (منها وجود تيار في النخبة والمجتمع يعارض هذه الخطوة) في دولة الكويت، إضافة إلى الملابسات السياسية التي أحاطت بموقف بعض أفراد الطائفة من احتلال الكويت عام ١٩٩١.

وقد شهد العقد الأخير تطورًا تدريجيًا لأوضاع "البدون" في سياق المطالب المحلية والدولية الداعمة لهم أدت إلى منح الجنسية لبعضهم أو منحهم الحقوق الاقتصادية والاجتماعية وفق شروط متشددة، منها إعلانهم عن تمتعهم بجنسيات دول أجنبية أخرى وتعهدهم بعدم المطالبة بالجنسية، وتمثل التطورات الأخيرة بعرض مشروع قانون يتيح لهم التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية حلقة متقدمة في هذا التطور.

* * *

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

الجداول

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

جدول بتصديقات البلدان العربية

علـى المواثيـق الدوليـة والإقليمية لحقوق الإنسان

الدولة	العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية	البروتوكول الاختياري الملحق بالعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية	العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية	البرتوكول الاختياري الأول الملحق بالعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية	البرتوكول الاختياري الثاني الملحق بالعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية	الاتفاقية الدولية لمناهضة التعذيب	البرتوكول الاختياري الملحق باتفاقية مناهضة التعذيب	اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري	اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة	البرتوكول الاختياري الملحق باتفاقية التمييز ضد المرأة	اتفاقية حقوق الطفل	البرتوكول الاختياري لاتفاقية الطفل بشأن اشتراك الأطفال في النزاعات	البرتوكول الاختياري لاتفاقية الطفل بشأن بيع الأطفال واستغلالهم	اتفاقية حماية حقوق العمال المهاجرين وأسرهم	اتفاقية ضمان حقوق ذوي الإعاقات	البرتوكول الاختياري لاتفاقية ضمان حقوق ذوي الإعاقة	الميثاق العربي لحقوق الإنسان	الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان	اتفاقية حماية الأشخاص من الاختفاء القسري
الأردن	X	-	X	-	-	X	-	X	-	X	X	X	X	-	X	0	X	-	X	-
الإمارات	-	-	-	-	-	-	-	x	-	X	X	-		-	X	0	X	-	X	-
البحرين	X	-	X	-	-	X	-	X	-	X	X	X	X	-	X	-	X	-	X	-
تونس	X	-	X	-	-	X	-	X	X	X	X	X	X	-	X	X	-	X	X	X
الجزائر	X	-	X	X	-	X	-	X	-	X	X	X	X	x	X	0	X	X	X	0
جيبوتي	X	-	X	X	X	X	-	0	X	-	X	0	0	-	0	-	-	-	X	-
السعودية	-	-	-	-	-	X	-	X	X	-	X	-	X	-	X	X	X	X	X	-
السودان	X	-	X	-	-	0	-	-	X	-	X	X	X	-	X	X	X	-	X	-
سوريا	X	-	X	-	-	X	-	x	X	-	X	X	X	x	X	X	X	X	-	-
الصومال	X	-	X	X	-	X	-	-	X	-	0	0	X	-	X	-	-	-	-	-
العراق	X	-	X	-	-	-	-	X	X	-	X	X	X	-	X	-	X	-	-	X
عمان	-	-	-	-	-	-	-	X	x	-	X	X	X	-	X	-	X	X	-	-
قطر	-	-	-	-	-	X	-	X	X	-	X	X	X	-	X	0	-	-	-	-
الكويت	X	-	X	-	-	X	-	X	X	-	X	X	X	-	X	-	-	-	-	-
لبنان	X	-	X	-	-	X	-	X	0	-	X	X	X	-	X	0	0	-	X	0
ليبيا	X	-	X	X	-	X	-	X	X	X	X	X	X	x	0	-	0	X	X	-
مصر	X	-	X	-	-	X	-	X	X	-	X	X	X	x	X	-	X	-	-	-
المغرب	X	-	X	-	-	X	-	X	X	-	X	X	X	x	X	X	X	-	-	0
موريتانيا	x	-	x	-	-	X	-	x	-	-	X	-	X	X	-	-	-	-	X	-
اليمن	X	-	X	-	-	X	-	X	X	-	X	X	X	-	X	X	X	X	-	-

الرمزان المستخدمان في الجدول : (x) التصديــق (0) التوقيــع

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

جدول بتصديقات البلدان العربية

علـــى اتفاقيات منظمة العمل الدولية الرئيسة

الدولـــــة	اتفاقية رقم ٨٧ الحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي ١٩٤٨	اتفاقية رقم ٩٨ حق التنظيم النقابي والمفاوضة الجماعية ١٩٤٩	اتفاقية رقم ١٠٥ إلغاء العمل الإجباري ١٩٥٧	اتفاقية رقم ١٠٠ المساواة في الأجور ١٩٥٧	اتفاقية رقم ١١١ منع التمييز في العمل وشغل الوظائف ١٩٥٨	اتفاقية رقم ١٣٨ الحد الأدنى للسن ١٩٧٣	اتفاقية رقم ١٨٢ أسوأ أشكال عمل الأطفال ١٩٩٩
الأردن	-	ديسمبر ١٩٦٨	يونيو ١٩٦٦	سبتمبر ١٩٦٦	يوليو ١٩٦٣	مارس ١٩٩٨	أبريل ٢٠٠٠
الإمارات	-	-	مايو ١٩٨٢	فبراير ١٩٩٧	يونيو ٢٠٠١	أكتوبر ١٩٩٨	يونيو ٢٠٠١
البحرين	-	-	يونيو ١٩٨١	-	سبتمبر ٢٠٠٠	-	مارس ٢٠٠١
تونس	يونيو ١٩٥٧	مايو ١٩٥٧	ديسمبر ١٩٦٢	أكتوبر ١٩٦٨	سبتمبر ١٩٥٩	أكتوبر ١٩٩٥	فبراير ٢٠٠٠
الجزائر	أكتوبر ١٩٦٢	أكتوبر ١٩٦٢	أكتوبر ١٩٦٢	أكتوبر ١٩٦٢	يونيو ١٩٦٩	أبريل ١٩٨٤	فبراير ٢٠٠١
جيبوتي	أغسطس ١٩٧٨	أغسطس ١٩٧٨	أغسطس ١٩٧٨	أغسطس ١٩٧٨	فبراير ٢٠٠٥	يونيو ٢٠٠٥	فبراير ٢٠٠٥
السعودية	-	-	يونيو ١٩٧٨	يونيو ١٩٧٨	يونيو ١٩٧٨	-	أكتوبر ٢٠٠١
السودان	-	يونيو ١٩٥٧	يونيو ١٩٥٧	أكتوبر ١٩٧٠	أكتوبر ١٩٧٠	مارس ٢٠٠٣	مارس ٢٠٠٣
سوريا	يوليو ١٩٦٠	يونيو ١٩٥٧	يوليو ١٩٦٠	يونيو ١٩٥٧	مايو ١٩٦٠	سبتمبر ٢٠٠١	مايو ٢٠٠٣
الصومال	-	-	نوفمبر ١٩٦٠	-	ديسمبر ١٩٦١	-	-
العراق	-	نوفمبر ١٩٦٢	نوفمبر ١٩٦٢	أغسطس ١٩٦٣	يونيو ١٩٥٩	فبراير ١٩٨٥	يوليو ٢٠٠١
عمان	-	-	أكتوبر ١٩٩٨	-	-	يوليو ٢٠٠٥	يونيو ٢٠٠١
قطر	-	-	مارس ١٩٩٨	-	أغسطس ١٩٧٦	يناير ٢٠٠٦	مايو ٢٠٠٠
الكويت	سبتمبر ١٩٦١	أغسطس ٢٠٠٧	سبتمبر ١٩٦٨	-	ديسمبر ١٩٦٦	نوفمبر ١٩٩٩	أغسطس ٢٠٠٠
لبنان	-	يونيو ١٩٧٧	يونيو ١٩٧٧	يونيو ١٩٧٧	يونيو ١٩٧٧	يونيو ٢٠٠٣	سبتمبر ٢٠٠١
ليبيا	أكتوبر ٢٠٠٠	يونيو ١٩٦٢	يونيو ١٩٦١	يونيو ١٩٦٢	يونيو ١٩٦١	يونيو ١٩٧٥	أكتوبر ٢٠٠٠
مصر	نوفمبر ١٩٥٧	يونيو ١٩٥٤	نوفمبر ١٩٥٥	يوليو ١٩٦٠	مايو ١٩٦٠	يونيو ١٩٩٩	مايو ٢٠٠٢
المغرب	-	مايو ١٩٥٧	مايو ١٩٥٧	مايو ١٩٧٩	مارس ١٩٦٣	يناير ٢٠٠٠	يناير ٢٠٠١
موريتانيا	ديسمبر ٢٠٠١	يونيو ١٩٦١	يونيو ١٩٦١	ديسمبر ٢٠٠١	نوفمبر ١٩٦٣	ديسمبر ٢٠٠١	ديسمبر ٢٠٠١
اليمن	يوليو ١٩٧٦	أبريل ١٩٦٩	أبريل ١٩٦٩	يوليو ١٩٧٦	أغسطس ١٩٦٩	يونيو ٢٠٠٠	يونيو ٢٠٠٠

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

ترتيب البلدان العربية وفق مؤشرات التنمية البشرية في شأن التمكين

الترتيب حسب دليل التنمية البشرية	القدرة على التغيير: الرضا بحرية الخيار (النسبة المئوية للرضا)		الحرية السياسية	الحريات المدنية			المساءلة		الالتزام السياسي
	المجموع	الإناث	الديمقراطية	انتهاكات حقوق الإنسان	حرية الصحافة	الصحفيون المحتجزون	ضحايا الفساد (نسبة الأشخاص الذين واجهوا حالة رشوة في السنة الأخيرة)	اللا مركزية الديمقراطية	نسبة الأشخاص الذين عبروا عن رأيهم للمسئولين العامين
	2009	2009	النقاط (٢ – ٠)[a] 2008	النقاط (٥ - ١)[b] 2008	(الدليل)[c] 2009	(العدد)[d] 2009	2008	النقاط (٢ - ٠)[e] 2008	2008
الإمارات العربية المتحدة	83	85	0	2	21.5	0	20	0	16
قطر	77	72	0	2	24.0	0	8	1	24
الكويت	80	78	0	1	15.3	0	19	1	24
الجمهورية العربية الليبية			0	3	64.5	0		2	
المملكة العربية السعودية	60	52	0	4	76.5	1	29	0	22
تونس	70	76	1	3	61.5	2	14	2	16
الأردن	75	76	0	4	31.9	0	5	1	14
الجزائر	50	58	1	3	49.6	0	28	1	16
مصر	60	55	1	4	51.4	3	24	0	12
الجمهورية العربية السورية	72	66	0	4	78.0	1	24		10
المغرب	71	81	0	3	41.0	1	24	0	6
اليمن	62	54	1	4	83.4	2	41	1	9
موريتانيا	69	76	0	3	28.5	1	18		28
جزر القمر	50	40	2		19.0	0	11		
جيبوتي	65	65	0		31.0	0	13		29
السودان	69	69	0	5	54.0	0			38
العراق	37	39	0	5	53.3	1	36		21
لبنان	66	64	0	3	15.4	0	30	1	12
الأراضي الفلسطينية المحتلة	46	47		5 [g]	69.8	0	15		20
عمان			0	1	29.5	0		0	
الصومال			0	5	77.5	0			

ملاحظات

a. 0 غير ديمقراطي، ١ ديمقراطي بدون تعاقب ٢ ديمقراطي.
b. ١ اقل حد من الانتهاكات لحقوق الإنسان، ٥ أعلى حد من الانتهاكات لحقوق الإنسان
c. النقطة الأدنى تعني أعلى مستوى من حرية الصحافة.
d. تشير البيانات إلى حالات موثقة لصحافيين تعرضوا للاحتجاز حتى ١ ديسمبر/كانون أول ٢٠٠٩.

المصادر

الأعمدة ١ و ٢ و ٧ و ٩ قاعدة بيانات غالوب العالمية (٢٠١٠)

والبلدان التي تسجل النقطة 0 لم تشهد أي حالة موثقة حتى ذلك التاريخ

e. 0 عدم حصول انتخابات محلية. ١ انتخاب الهيئة التشريعية وتعيين الهيئة التنفيذية. ٢ انتخاب الهيئتين التشريعية والتنفيذية محلياً
f. تشير إلى حدود إسرائيل ما قبل عام ١٩٦٧ ولا تشمل الأراضي الفلسطينية المحتلة (غزة والضفة الغربية)

العمود ٤
العمود ٥ مراسلون بلا حدود (٢٠٠٩)

g. تشير إلى الانتهاكات التي ترتكبها إسرائيل داخل الأراضي الفلسطينية المحتلة، والنقطة ٤ تشير إلى أعمال العنف في الضفة الغربية على يد أشخاص تابعين للسلطة الفلسطينية أو يعملون معها.

العمود ٦ لجنة حماية الصحفيين (٢٠٠٩)
العمود ٨ بيك وآخرون (٢٠٠١)

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

الملاحق

دليل التمكين القانوني للفقراء

معارف وخبرات

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

الملحق (أ)
دليل المصطلحات والمفاهيم

مقدمة:

يختص هذا الملحق من دليل التمكين القانوني للفقراء بتناول المصطلحات والمفاهيم التي وردت في موضوعات الدليل في سياق بناء المعرفة أو ما يتصل بها من مصطلحات ومفاهيم أخرى، بهدف تيسير مهمة القارئ في الاستفادة من الدليل.

وتجدر الإشارة بداية إلى التمييز الذي تبناه هذا الدليل بين "المصطلح" و"المفهوم" وإلى إشكالية واجهها القائمون على إصدار الدليل، فرغم استناده إلى المعاجم والكتب ومقالات الرأي والدراسات الأكاديمية فقد واجه تفاوتاً كبيرا في بعض التعريفات، وفي التعامل مع هذه الإشكالية حرص معدو الدليل على التركيز على وثائق الأمم المتحدة لأنها تعكس وبشكل مباشر مجمل التطور في فكر المجتمع الدولي في مقاربة قضايا حقوق الإنسان والتنمية، من دون أن يعنى ذلك القطيعة مع المصادر الأخرى التي تقدم اجتهادات فردية ورؤى تحليلية تصقل مادة الدليل وتنميها.

١ - ١ الفقر – السكان الذين يعيشون تحت خط الفقر:

(Income poverty line, population below)

هو النسبة المئوية للسكان تحت الخط المحدد للفقر، وتقدر:

أ. دولار واحد في اليوم – بالأسعار الدولية للعام ١٩٨٥ (الموازية لدولار وثمانية سنتات بالأسعار الدولية للعام ١٩٩٣) والمكيفة لتتناسب مع معادل القوة الشرائية، والتي تبلغ في بعض المقاييس الدولية حالياً دولار وربع الدولار.

ب. دولاران في اليوم- بالأسعار الدولية للعام ١٩٨٥ (الموازية لدولارين وخمسة عشر سنتاً بالأسعار الدولية للعام ١٩٩٣) والمكيفة لتتناسب مع معادل القوة الشرائية، والتي تبلغ في بعض المقاييس الدولية حالياً دولارين ونصف الدولار.

ت. أربعة دولارات في اليوم – الأسعار الدولية للعام ١٩٩٠، المكيفة لتتناسب مع معادل القوة الشرائية.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

د. أحد عشر دولاراً في اليوم (للشخص الواحد في أسرة مكونة من ثلاثة أفراد) – بالأسعار الدولية للعام ١٩٩٦، مكيفة للتناسب مع معادل القوة الشرائية.

هـ. خط الفقر على المستوى الوطني: خط الفقر في البلد كما تحدده سلطات البلد وفقاً لمعايير تراها هي.

١ - ٢ فهرس أو جدول الفقر البشري (HPI-1) للبلدان النامية:
(Human Poverty Index for developing countries)

فهرس مركب في دليل التنمية البشرية يقيس مستويات الحرمان في ثلاثة أبعاد، ويتصل بـ: طول العمر، والمعرفة، ومستوى المعيشة، وهو معيار للاستبعاد الاجتماعي، ويعرف بـ HP1-1.

١ - ٣ خفض الفقر (Poverty Reduction) :

خفض الفقر هي الترجمة السليمة، لأن الحد من الفقر يعنى إيقافه عند النسب المعتادة، وليس خفضه، والمطلوب هو خفض الفقر والتي تكون مرادفة للمصطلح الانجليزي.

١ - ٤ السياسة المناصرة للفقراء (Pro-poor Policies):

هذا النوع من السياسات الذي تتبناه السلطات أو الذي يكون مطلبًا للمجتمع أو بعض قطاعاته، لإتباع سياسات وإجراءات وتدابير ذات طبيعة خاصة وربما ذات طبيعة مؤقتة لمساندة الفقراء في مواجهة أوجه العوز، وتعد سياسات الدعم الاجتماعي كدعم السلع الغذائية الأساسية و/أو دعم الخدمات الأساسية و/أو دعم المعطلين عن العمل أجدى صور هذه السياسات.

٢ - التنمية (Development) :

تشكل التنمية وتحقيق الرفاه الهدف الأسمي للمجتمع البشري، وتتعدد مصطلحات التنمية ومفاهيمها بتعدد تصورات البشر حول سياقاتها وأسبابها ونتائجها المنشود تحقيقها.

٢ - ١ التنمية الاقتصادية (Economic Development):

تعتمد التنمية الاقتصادية في جوهرها على توافر ثلاثة عناصر أساسية، هي:

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

- تغيير يكون من شأنه تحقيق زيادة في الدخل الحقيقي للفرد خلال فترة ممتدة من الزمن.

- التغلب على عوامل المقاومة الداخلية للتطور التي يموج بها الاقتصاد المتخلف.

- إستراتيجية ملائمة يتسنى بمقتضاها توفير أسباب المقاومة لتحقيق التغيير البنائي المنشود.

ويعود تبلور مفهوم التنمية بشكل واضح ودقيق إلى خمسينيات القرن العشرين، بعد أن حصلت معظم الدول المستعمرة على استقلالها، ودخلت في مرحلة البناء الوطني الشاملة، وسعت منذ ذلك الحين إلى تحقيق تنميتها الاقتصادية.

غير أن إستراتيجيات التنمية التي اتبعتها معظم هذه الدول لم تول الاهتمام اللازم للجوانب المتصلة بالعنصر البشرى، اعتقاداً بأن مجرد رفع معدل النمو الاقتصادي سيؤدى بشكل تلقائي إلى تحسين مستوى معيشة الأفراد بها.

٢ - ٢ التنمية البشرية (Human Development):

تعتبر المهمة الأساسية للتنمية إيجاد بيئة مواتية للناس لتوسيع خياراتهم، وتتمثل الخيارات الرئيسة في أن يتمتع الناس بحياة صحية مديدة، وأن يتمتعوا بحق الوصول إلى العلم، وأن يتمكنوا من العيش بمسكن لائق، وهناك خيارات أخرى تتضمن الحرية السياسية وضمان حقوق الإنسان والاحترام الذاتي.

وقد استلهم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي هذا المفهوم وجعله عنواناً لتقريره السنوي الذي أصدره للمرة الأولى عام١٩٩٠، وركز فيه على مجموعة من المؤشرات يرتبط وجودها وعدمه بتحقق التنمية أو عدم تحققها، وتلك المؤشرات هي:

١ - مؤشر العمر المتوقع عند الولادة.

٢ - نسبة السكان الملمين بالقراءة والكتابة.

٣ - نصيب الفرد من إجمالي الناتج القومي (معدلا حسب القيمة الشرائية).

وعلى الرغم من الأهمية الإجرائية لهذا المقياس إلا أنه تعرض لجملة من الانتقادات، أهمها:

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

١ - أن المؤشرات التي يقوم عليها ليست سوى متوسطات حسابية.

٢ - أن هذا المقياس جزئي لا يشمل سوى ثلاثة من عناصر التنمية البشرية.

٣ - أن مفهوم المعرفة أشمل بكثير من مجرد الإلمام بالقراءة والكتابة، حيث يعني اكتساب مختلف المهارات التي تنمى قدرات الأفراد.

٤ - أن مؤشر العمر المتوقع عند الميلاد الذي يستخدم لقياس عنصر الحياة الطويلة الخالية من العلل تنقصه دقة التعبير، حيث لا يبين مدى سلامة الصحة النفسية للفرد.

٥ - أن نصيب الفرد من الناتج القومي الإجمالي لا يعبر إلا عن مستوى معيشة الأفراد في مجتمع معين، لأن هناك جوانب أخرى مهمة، كنسبة السكان الذين يعيشون تحت خط الفقر، فضلاً عن أنه لا يبين التفاوت في توزيع الدخل.

٢-٣ التنمية الإنسانية (Human Development):

في إطار الجهود المستمرة لتطوير مفهوم التنمية البشرية، استحدثت مجموعة من المثقفين العرب مفهوم التنمية الإنسانية كبديل له، وجعلت من المفهوم الجديد عنواناً لأول تقرير عن التنمية الإنسانية في نطاق الوطن العربي، والذي تبنى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إصداره في عام ٢٠٠٢.

وقام منطق إحلال "الإنساني" محل "البشرى" في عنوان التقرير على أساس أن التنمية تتجاوز في جوهرها الأبعاد المادية إلى الأبعاد المعنوية التي تشمل أيضًا البعد الخاص بإدارة شئون الدولة والمجتمع، أو ما أطلق عليه التقرير (الحكم الجيد أو الصالح أو الرشيد)، وكذا وضع المرأة في المجتمع ومدى تمتعها بحقوقها داخله.

ومن هنا عرف التقرير التنمية الإنسانية بكونها "عملية توسيع الخيارات الاجتماعية والسياسية والثقافية"، وأنها" تنمية الناس من أجل الناس ومن قبل الناس"، واستطرد موضحاً أن تنمية الناس تشمل بناء القدرات الإنسانية عن طريق تنمية الموارد البشرية، أما التنمية من أجل الناس فتعنى أن عائد النمو يجب أن ينعكس على حياة الناس، في حين أن التنمية من قبل الناس تفيد تمكينهم من المشاركة بفاعلية في التأثير على التطورات التي تشكل جوهر حياتهم.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

كما اعتبر التقرير أن التنمية الإنسانية عملية ومحصلة في الوقت ذاته، فهي تهتم بالعملية التي يتم من خلالها توسيع الخيارات كما تركز على النتائج التي تم تعزيزها.

وفيما يتصل بالعلاقة بين التنمية الإنسانية وحقوق الإنسان اعتبر التقرير أن بين الطرفين علاقة جدلية وثيقة، فكلاهما يدعم الآخر، كما اعتبر أن الحرية تشكل الضامن والهدف للتنمية الإنسانية ولحقوق الإنسان على حد سواء.

٢ - ٤ التنمية المستدامة (Sustainable Development):

لقد جاءت "قمة الأرض" في ريو دي جانيرو عام ١٩٩٢ لتلقى الضوء مرة ثانية على علاقة البيئة بالتنمية وضمان استقرارها واستمرارها، ذلك أن مفهوم التنمية المستدامة يقوم على ضرورة تواصل الرخاء الاقتصادي.

ويقوم مفهوم التنمية المستدامة على الاعتبارات الأساسية التالية:

١ - العمل على الحد من استنزاف الموارد الطبيعية.

٢ - العمل على الحد من تأثير المخلفات من جراء التلوث الناتج عنها بكل أنواعه.

٣ - الاجتهاد في تمديد الأفق الزمني المألوف في دائرة العمل الصناعي والاجتماعي، لأن دورة الحياة الأيكولوجية أطول من دورة الحياة الإنسانية، وهو ما يحتم الحرص على استمرار النظام البيئي بشكل متوازن من شأنه الحيلولة دون استنزاف الموارد المتاحة للأجيال المقبلة.

٢ - ٥ توافق واشنطن (Washington Consensus):

يشير هذا المصطلح، الذي أصبح شائع الاستخدام في دوائر السياسة الاقتصادية خلال العقدين الماضيين، إلى مجموعة السياسات التي فرضتها، مؤسسات التمويل الدولية التي تتخذ من واشنطن مقراً لها (صندوق النقد والبنك الدوليين وبنك الاحتياط الفيدرالي والخزانة الأمريكية) أساسًا على مجموعة دول أمريكيا اللاتينية في عام ١٩٨٩، بهدف إصلاح اقتصاداتها وتفادى الوقوع مجدداً في براثن أزمة المديونية الخارجية، التي ظلت تعانى منها خلال النصف الثاني من عقد الثمانينيات، وهى السياسات التي سرعان ما تحولت إلى وصفة جاهزة تقدمها

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

المؤسسات الدولية لمختلف الدول النامية لمعالجة مشاكلها الاقتصادية، بغض النظر عن طبيعة هذه المشاكل ودون اعتبار لخصوصية كل مجتمع.

وتدور حول ثلاثة محاور رئيسة هي: التثبيت، والخصخصة، والتحرير. وتوجزها بعض المصادر في عشر سياسات اقتصادية، تتعلّق ب: تحقيق الانضباط المالي، إعادة توجيه الإنفاق العام لصالح خدمات الرعاية الصحية والتعليم والبنية الأساسية، إصلاح النظام الضريبي وتحرير سعر الفائدة، وتبنّى سياسة سعر صرف تنافسية، وتحرير التجارة، وتحرير تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر، وخصخصة القطاع العام، وإزالة الضوابط (بهدف تعزيز حرية الدخول والخروج للسوق) وحماية حقوق الملكية الفكرية.

ونظراً للانتقادات الواسعة التي وجّهت لهذه السياسات خلال عقد التسعينات من القرن الماضي، فقد تم إضافة عشر سياسات أخرى للمجموعة السابقة في عام ٢٠٠٤، وقد تميز هذا الجيل من السياسات بطبيعته المؤسساتية، بالإضافة إلى تدعيم شبكات الأمان الاجتماعي، وتبني سياسات فعالة لمكافحة الفقر تقوم على مبدأ الاستهداف.

وقد تعرضت سياسات "توافق واشنطن" لانتقادات واسعة على مدى العقدين الماضيين، على أساس أنها تقدم وصفات جاهزة وموحّدة لعلاج مشكلات اقتصادية وتنموية، بغض النظر عن خصوصية كل دولة، وما تتميز به من خصائص وما تواجهه من ظروف ومعطيات مختلفة. وقد أوضحت العديد من الدراسات أن تطبيق هذه السياسات كان في حد ذاته سبباً مباشراً في فشل جهود التنمية في غالبية الدول النامية، وفي هذا الإطار، فقد شرع صندوق النقد الدولي وغيره من المؤسسات المالية الدولية لمراجعات فكرية واعترافات هامة بشأن فشل سياسات الصندوق في الدول العربية خلال الفترة الماضية.

٣- الناتج الإجمالي

تتحدد تعريفات "الناتج الإجمالي" بحسب مداخل ومنظورات استخدامه ضمن أدوات القياس المتنوعة للكشف عن حقائق التطور الاقتصادي.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

٣ - ١ إجمالي الناتج الوطني (GNP: Gross National Product):

يشمل الناتج المحلي الإجمالي- بالإضافة إلى صافي دخل عوامل الإنتاج الخارجية، أي: الدخل الذي يتلقاه المقيمون من الخارج- مقابل خدمات عوامل الإنتاج، مطروحاً منه المدفوعات المماثلة لغير المقيمين الذين يسهمون في الاقتصاد المحلي.(HDR1997)

٣ - ٢ إجمالي الناتج المحلي (GDP : Gross Domestic Product):

هو إجمالي ما ينتج في اقتصاد ما من السلع والخدمات المعدة للاستخدام النهائي، التي ينتجها المقيمون وغير المقيمين بصرف النظر عن تخصيصها للمطالبات الداخلية أو الخارجية. وهو لا يشمل الخصومات لانخفاض قيمة رأس المال المادي، أو استنفاذ الموارد الطبيعية أو تدهورها (HDR1997)

٤ - الإعالة - نسبة الإعالة (Dependency ratio):

نسبة السكان ممن هم بمجموع دون سن الخامسة عشر وفوق الرابعة والستين الذين يُعرفون بأنهم مُعالون، مقارنة بمجموع العاملين الذين تتراوح أعمارهم بين الخامسة عشر والرابعة والستين.

٥ - النشاطات خارج السوق (Extra Market Activities):

تشمل وفقًا لنظام الأمم المتحدة للحسابات الوطنية والمعدل في العام ١٩٩٣، صيانة المنزل العائلي (التنظيف، والغسيل، والكي، وإعداد وجبات الطعام، والترتيب)، وإدارة شئون المنزل العائلي للمرء نفسه والتسوق له؛ والاعتناء بالأولاد والمرضى والعجائز والمعاقين في المنزل العائلي للمرء نفسه؛ والخدمات المجتمعية.

٦ - الاقتصاد غير الرسمي (Economic Informality):

هو تعبير عن نظم للتبادل التجاري أو الاقتصادي التي تجري خارج نطاقي الدولة والسوق الرسمي، وتتضمن تبادل المنافع والبضائع والخدمات وبالأموال السائلة المباشرة، من خلال نشاطات البيع المباشرة التي تولد دخولاً

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

وأرزاقاً بشكل لا يتم رصده، فهي لا تخضع للتسجيل والنظام الضريبي، وهي عادة غير متاحة للإدماج في إجمالي الناتج المحلي.

ويرتبط بهذه النظم مفهوم القطاع غير الرسمي **Informal Sector**، وهو يتسم بمرونة كبيرة في استيعاب جزء من قوة العمل وتوليد الأرزاق، ولكن العمال لا يتمتعون بالتأمينات الاجتماعية وغيرها من نظم الحماية، لأن علاقات العمل (وفقاً لمنظمة العمل الدولية) غالباً ما تتأسس على العلاقات الاجتماعية أو الشخصية، ولا تستند إلى الإجراءات التعاقدية والضمانات الرسمية.

٧- البطالة (Unemployment):

تشير إلى جميع الأشخاص الذين تجاوزوا سن الخامسة عشر ويفتقرون إلى عمل بأجر، ولا يعملون لحسابهم، لكنهم جاهزون للعمل واتّخذوا خطوات معيّنة سعياً وراء الحصول على وظيفة مدفوعة الأجر أو إيجاد عمل لحسابهم الخاص.

٧-١ بطالة الشباب (Youth Unemployment):

تشير إلى البطالة التي تشمل من تتراوح أعمارهم بين الخامسة عشر والرابعة والعشرين من العمر وفقاً للتعريف الوطني.

٧-٢ البطالة طويلة الأمد (Long-Term Employment):

بطالة تستمر اثني عشر شهراً أو أكثر.

٧-٣ القوى العاملة (Labor force):

جميع المستخدمين (بمن فيهم الأشخاص الذين تجاوزوا سناً محددة كانوا خلال فترة الاستعلام في وظيفة مدفوعة الأجر وفى العمل، أو يعملون لحسابهم الخاص، أو في وظيفة لكنهم ليسوا في العمل) أو غير المستخدمين (بمن فيهم أشخاص تجاوزوا سناً محددة كانوا خلال فترة الاستعلام عاطلين من العمل، لكنهم حالياً جاهزون للعمل وساعون إليه).

٨- الحكم (GOVERNANCE):

مصطلح الحكم (GOVERNANCE) له ترجمات مختلفة ومتعددة، منها:

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

الحكامة، الحكم الرشيد، الحوكمة، التدبير الجيد، القيادة الجيدة، وغيرها، ويخلق هذا التعدد اضطرابًا في الاستعمال السليم لهذا المصطلح. والاصطلاح الشائع في المشرق العربي هو الحكم الرشيد، في حين أن الاستعمال السائد في أدبيات المغرب العربي هو مصطلح الحكامة الجيدة.

ويعرف **البنك الدولي** الحكامة بوصفها "الكيفية التي تمارس بواسطتها السلطات العمومية تدبير الموارد الاقتصادية والاجتماعية للبلاد من أجل خدمة التنمية"، ويبرز من خلال هذا التعريف الإصرار على التأكيد على أولوية التنمية وعلى أسلوب القوة والسلطة في إدارة كل الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لتحقيق هذا الهدف المنشود، لكن يؤخذ على هذا التعريف لهميشه لمسألتي الديمقراطية والحريات وضع البنك الدولي أربعة شروط لإقامة حكامة جيدة: (بناء دولة الحق والقانون واحترام استقلال القضاء، والإدارة الرشيدة، والمسئولية والمحاسبة، والشفافية).

بينما يركز **صندوق النقد الدولي** تعريفه للحكامة على الجانب الاقتصادي، ويلح على تحديد شفافية إدارة الموارد وفاعليتها العامة واستقرار البيئة التنظيمية لنشاطات القطاع الخاص، وينسجم هذا التعريف مع فلسفة هذه المؤسسة المالية التي تدافع عن الليبرالية والخوصصة وحرية السوق وحرية انتقال البضائع والأموال والأشخاص. وتسعى جاهدة إلى خلق بيئة حرة مستقرة تشجع على الاستثمار وتحقيق الربح.

ويعتبر **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** الحكامة هي ممارسة السلطة السياسية والاقتصادية والإدارية في إطار تدبير شئون الدولة على كافة المستويات، وذلك من خلال آليات وعمليات ومؤسسات تتيح للأفراد والجماعات تحقيق مصالحها، وهذا التعريف يتأسس على ثلاث دعائم أساسية:

أ - **الدعامة الاقتصادية**: يقصدها خلق بيئة تشريعية وإدارية داعمة ومساندة لمناخ الأعمال والاستثمار ومشجعة للأنشطة الاقتصادية.

ب - **الدعامة السياسية**: تعني صياغة القرارات المتعلقة ببلورة السياسات العمومية الداعمة، وهذه الإشارة للجانب السياسي هي بداية لانفتاح تدريجي على أهمية

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

الديمقراطية والمشاركة السياسية في مسارات الإصلاح من أجل بلـورة سياسـات عمومية ناجعة.

ج- الدعامة الإدارية: تتمثل في إيجاد الآليات الخاصة لتنفيذ هذه السياسات.

وتذهب منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية إلى أن الحكامة هي وسـيلة لشرعية الحكومة والعناصر السياسية، وفيها احترام حقوق الإنسان، وحكم القانون. وتلح في تعريفها على أهمية الجانب السياسي ومشروعية آليـة الحكومـة، كمـا تستحضر البعد الحقوقي بما يضمن وجود منظومة الحريـات العامـة والفرديـة وحقوق الإنسان.

وهناك تعريفات أخرى متباينة ولكنها في المحصلة تشترك فـي الاتفـاق على مجموعة معايير ومبادئ لا يمكن الحديث عن الحكم الرشيد أو الحكامة الجيدة دون وجودها، وهي: المشاركة، والشفافية، والمحاسبة، وحكم القانون، والفاعليـة، ومحاربة الفساد، والمساواة بين الجنسين، وحسن الاستجابة، والرؤيا الإستراتيجية.

وهذه المعايير إذا ما أحسن تطبيقها تؤدي إلى الجمع بـين الرقابـة مـن "الأعلى" - الحكومة- والرقابة من "الأسفل" -المجتمع المـدني- وهـذه المبـادئ والمعايير ضرورية للارتقاء بالحكم إلى حكم رشيد.

ويرتبط حكم القانون باستقلال السلطة القضائية على نحو لا يسمح للسلطة التنفيذية بالتدخل في عملها والتأثير على أحكامها.

٩- حكم القانون (Rule of law):

يتضمن مفهوم حكم القانون أو سيادته إعمال القاعدة القانونية نفسها في الحالات المتماثلة، بغض النظر عن المراكز الاجتماعية للأطراف ذات الصلة، وهو ما يعبر عنه بـ(المساواة أمام القانون).

١٠- الشفافية (Transperaney):

يشير مفهوم الشفافية إلى حرية الوصول إلى المعلومات وما يقابلها مـن الإفصاح عن هذه المعلومات، ويعني المفهوم من زاوية أخرى العلنية في مناقـشة الموضوعات وحرية تداول المعلومات بشأن مفردات العمل في المجال العام، الأمر

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

الذي يعني أن الشفافية تقوم على التدفق الحر للمعلومات، وعلى أن تنفتح المؤسسات والعمليات المجتمعية مباشرة للمهتمين بها، وأن تتاح المعلومات الكافية لتفهمها ومراقبتها.

ومن هنا فإن الشفافية تدعو إلى طرح القضايا العامة أو القضايا التي تهم جماعة بعينها أو تخص المجتمع بكاملة على الرأي العام والنقاش الحر وتبادل الرأي حولها وتداول المعلومات بشأنها، الأمر الذي يؤدي إلى إدراك ما يحدث في المجال العام بموضوعية، ويساعد ذلك على تحقيق مساءلة أفضل وكشف الحقائق وضرورة اطلاع الأعضاء والمواطنين والمهتمين على تفاصيل تلك الحقائق، ومناقشة السياسات المختلفة بطرق متاحة للجميع، والكشف الذاتي لأوجه القصور في الأداء أو الحكم.

١١ - الشرعية (Legitimaey):

هي مجموع العناصر الفكرية والرمزية التي يستطيع الحاكم بواسطتها إقناع المحكومين بأحقيته في الحكم، وقد جرى التمييز بين أنماط مختلفة للشرعية تستمد منها السلطة استمراريتها، كنمط الشرعية التقليدية الذي يقوم على تطابق آلية نشوء السلطة وممارستها مع أعراف وتقاليد وعقائد سائدة، وفي هذا النمط يتماهى الأفراد مع السلطة ويقبلون ما تأمرهم به، لأنها تمارس ضمن المفاهيم والقيم التي تمثلوها وآمنوا بها، ونمط الشرعية الكارزمية، ونموذجها حكم الشخص الذي يتمتع بصفات تجعله يحظى بتأييد المواطنين وولائهم والتماهي بالتالي مع أفكاره وبرنامجه، وقد يكون الزعيم الملهم قائداً أو خطيباً مفوهاً. خيراً، ونمط الشرعية العقلانية التي يتحقق بها ولاء الأفراد للسلطة القائمة وخضوعهم الطوعي لها من خلال امتثال الجميع بمن فيهم الزعيم نفسه، لقواعد وقوانين واضحة ودقيقة تحدد لكل فرد موقعه ووظيفته وحقوقه وواجباته، أي تكون نظاماً محدداً من التراتبية العقلانية التي تضمن تداول السلطة بصورة سلمية واضحة.

وتتحقق شرعية السلطة إذا تطابقت مصالح الشعب وسياسات السلطة مع القيم التي تُسيرها.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

١٢ - المساءلة (Accountability):

يشير مفهوم المساءلة إلى وجود طرق وأساليب متقنة ومؤسسية تمكن من مساءلة الشخص المسئول ومراقبة أعماله وتصرفاته في إدارة الشئون العامة، مع إمكانية إقالته إذا ما تجاوز السلطة أو أخل بثقة الناس، وهذه المساءلة تكون مضمونة بحكم القانون ومتحققة بوجود قضاء مستقل ومنصف.

ويعرف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المساءلة على أنها مطالبة المسئولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم وتصريف واجباتهم، والأخذ بالانتقادات التي توجه لهم، وتلبية المتطلبات المرغوبة منهم، والاعتراف بـ (بعض المسئولية) عن الفشل وعدم الكفاءة.

١٣ - المواطنة (Citizenship):

يقوم مفهوم المواطنة في جوهره على مجموعة الحقوق والالتزامات التي يرتبها الدستور والقانون لأفراد المجتمع، ويضمن مباشرتهم لها على قدم المساواة دون تمييز، وترتبط حقوق المواطنة عضويًا بحقوق الإنسان، فلا يمكن تجزئة عناصرها أو تفضيل بعضها على البعض الآخر، وتمتد من الحقوق المدنية والسياسية إلى الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ويعد إهدار بعض عناصرها أو التمييز بين المواطنين في تطبيقاتها إهدار لقيمة المواطنة ذاتها.

لكن مفهوم المواطنة لا يقتصر على العلاقات القانونية والمادية التي تنظم علاقة الفرد بالدولة، إذ يمتد هذا المفهوم إلى روابط معنوية تتعلق بالانتماء والهوية تتجاوز الانتماءات الأولية دون أن تتناقض معها، وتنفتح على الانتماءات فوق الوطنية دون أن تنقلب عليها، ولا تُدرَك هذه العلاقات المعنوية إلا عبر المشاركة النشطة في المجتمع، فبغير أن يشعر الأفراد أنهم جزء من مشروع وطني يساهمون فيه ويجنون ثماره يتهدد مفهوم المواطنة والمشروع الوطني معًا.

١٤ - الإنفاق العام على الصحة بمعيار الإنفاق الخاص للأسرة:

ويعني إنفاق العائلة المباشر (من مالها الخاص) والتأمين الخاص وإنفاق

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

مؤسسات غير ربحية تخدم العائلات ومدفوعات خدماتية مباشرة من شركات خاصة، وتشكل مع النفقات الصحية العامة مجمل النفقات الصحية. انظر: النفقات الصحية للفرد (معادل القوة الشرائية بالدولار الأمريكي) والنفقات الصحية العامة.

١٤ - ١ الإنفاق العام على الصحة بمعيار الإنفاق الحكومي:

هو الإنفاق الجاري وإنفاق رأس المال من الميزانيات الحكومية (المركزية والمحلية)؛ القروض والمنح من الخارج (بما في ذلك تبرعات الوكالات الدولية والمنظمات غير الحكومية)، أموال التأمين الصحي الاجتماعي (أو الإلزامي)، وتشكل -مجتمعة- مع النفقات الصحية الخاصة مجموع النفقات الصحية. انظر: النفقات الصحية للفرد (معادل القوة الشرائية بالدولار الأمريكي) والنفقات الصحية العامة.

١٤ - ٢ النفقات الصحية للفرد:

مجموع نفقات القطاعين العام والخاص (حسب معادل القوة الشرائية بالدولار الأمريكي) مقسوماً على عدد السكان، وتشمل النفقات الصحية توفير الخدمات الصحية (الوقائية والعلاجية) ونشاطات تنظيم النسل في الأسرة، ونشاطات التغذية، والمساعدة الطارئة المخصصة للصحة (لكنها لا تشمل توفير المياه والمرافق الصحية).

١٥ - حقوق الإنسان (Human Rights):

يُعرف "الحق" بأنه "ما يُخول للشخص أن يملك أو يفعل أو يتلقى من الآخرين بدعم من القانون"، و"حقوق الإنسان" هي الضمانات القانونية العالمية التي تحمي جميع الأفراد والجماعات، لكونهم بشرًا، من الأفعال وحالات الإهمال التي تعرقل الحريات الأساسية وتمس كرامتهم الإنسانية، ويفرض قانون حقوق الإنسان على الحكومات (وموظفيها) أن يفعلوا كل ما يضمن حقوق الإنسان ويمتنعوا عن انتهاك هذه الحقوق، ومن أهم خصائص حقوق الإنسان أنها :

(أ) مضمونة عالمياً عبر القانون الدولي لحقوق الإنسان.

(ب) محمية قانوناً.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

(ج) تنبع من الكرامة الإنسانية المتأصلة، وتركّز على كرامة الإنسان.

(د) تحمي حقوق الأفراد والجماعات.

(ه) ملزمة للدولة وممثليها.

(و) غير قابلة للتنازل أو المصادرة، إذ لا يمكن التنازل عنها أو سلبها.

(د) متداخلة وغير قابلة للتجزئة، ومتساوية وغير قابلة للانتقاص، ويعتمد بعضها على بعض.

١٥-١ الصكوك المتعلقة بحقوق الإنسان:

هي مجموعة الوثائق من عهود واتفاقيات ومعاهدات ومواثيق....إلخ، التي تنص على إقامة التزام قانوني وضرورة احترامه وحمايته والامتناع عن انتهاكه.

١٥-١-١ الشرعة الدولية لحقوق الإنسان:

تتكون من أهم النصوص المنظمة لحقوق الإنسان، وهي: الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ١٩٤٨، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ١٩٦٦، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ١٩٦٦.

١٥-١-٢ القانون الدولي لحقوق الإنسان:

هو مجموعة الاتفاقيات والمعاهدات الملزمة قانوناً، والتي تقيم التزامات قانونية يجب على الدولة المنضمة إليها تفعيلها، وهي ٩ صكوك رئيسة تتأسس بمقتضاها الهيئات التعاقدية التي تراقب وتشرف على تطبيق الاتفاقيات وإعمالها.

١٥-١-٣ الإعلان:

نص دولي يتضمن مجموعة من المبادئ الأساسية المتعلقة بموضوع معين، ويصدر الإعلان عن الجمعية العامة للأمم المتحدة، وليس للإعلان قوة إلزامية، بل قوة معنوية وأدبية، ويمثل في بعض الحالات الخطوة الأولى للوصول إلى اتفاقية ثم إلى بروتوكول.

مثال: الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

١٥-١-٤ الاتفاقية والمعاهدة والميثاق والعهد:

هي نصوص دولية ثنائية أو متعددة الأطراف (إقليمية أو دولية) تتضمن مجموعة من الحقوق والالتزامات التي يجب على الدول أن تحترمها وتعمل على

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

نفيذها بعد المصادقة عليها.

مثال الاتفاقيات الدولية: العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والاتفاقية بشأن جنسية المرأة المتزوجة.

مثال على الاتفاقيات الإقليمية: الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، والميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، الميثاق العربي لحقوق الإنسان.

١٥-١-٥ البروتوكول :

نوع خاص من الاتفاقيات يخضع إلى نفس قواعد المصادقة، ويهدف إلى تفعيل أحكام الاتفاقية التي سبقته وتتعلق بنفس الموضوع، ويهدف البروتوكول إلى تفعيل آليات حماية الحقوق التي أقرتها الاتفاقية، عبر تنظيم آلية فعالة للشكاوى والمحاسبة.

مثال: البروتوكول الاختياري الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

١٥-٢ إجراءات تضمين المعايير الدولية في القانون المحلي

١٥-٢-١ التوقيع:

إجراء يشمل موافقة أولية للدولة على الاتفاقية يتم بعد اعتمادها من طرف الأمم المتحدة وليس له أي أثر قانوني.

١٥-٢-٢ التصديق أو المصادقة أو الانضمام:

إجراء يعني موافقة الدولة على معاهدة أو اتفاقية عبر الأجهزة التشريعية أو التنفيذية التي توكل إليها هذه المهمة حسب أحكام الدستور، وبعد المصادقة تتمتع الاتفاقية في غالب الدول بقوة إلزامية أقوى من القوانين المحلية، ويمكن للتصديق أن يشمل بعض التحفظات.

ولا يكتمل الإجراء بدون إيداع وثائق التصديق لدى جهة الإيداع (الأمم المتحدة مثلاً).

١٥-٢-٣ الدول الأطراف:

هي الدول التي تصادق على الاتفاقية، وتصبح ملتزمة بأحكامها.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

١٥-٢-٤ التحفظ :

هو إعلان كتابي يقدم من طرف الدولة المصادقة عند التوقيع أو المصادقة حول بند من بنود الاتفاقية أو المعاهدة، ويعني عدم قبول الدولة لما جاء في أحكامه.

والتحفظ تقنية شائعة الاستعمال في الاتفاقيات المتعددة الأطراف، وتمكن من كسب التزام أكبر عدد ممكن من الدول، غير أن التحفظ ينقص من قيمة الاتفاقيات، وفى بعض الأحيان يفرغها من مضمونها، ولا يتماشى مع مضمونها وغرضها.

١٥-٢-٥ التوضيحات:

هي نوع من أنواع التحفظات، ولها عادة نفس الأثر

١٥-٣ آليات الحماية

١٥-٣-١ الآليات التعاقدية:

هي الآليات التي تنشأ بمقتضى أحكام الاتفاقيات المرتبطة بها، وتتشكل من خبراء مستقلين يتم اختيارهم بالانتخاب، وتقتصر مهامها على السهر على تطبيق أحكام الاتفاقية، وعلى تلقي التقارير التي تقدمها الدول الأطراف في الاتفاقية ودراستها، كما يمكنها تلقي الرسائل أو الشكاوى عند انتهاك حق من الحقوق التي أقرتها الاتفاقية.

مثال : اللجنة المعنية بحقوق الطفل، واللجنة المعنية بحقوق الإنسان.

١٥-٣-٢ الآليات غير التعاقدية:

وهى آليات منشأة في إطار مجلس حقوق الإنسان HRC، وتضم المقررون الخاصون والخبراء المستقلون واللجان الفرعية والفرق العاملة المعنية، وتعرف أيضًا "بالإجراءات الخاصة"، وتختص برصد حالات حقوق الإنسان في بلدان أو أقاليم محددة (ولاية قطرية) وتقديم المشورة في صددها، أو ظاهرة كبرى من انتهاكات حقوق الإنسان (ولاية موضوعية).

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

١٥-٣-٣ الشكوى:

هي دعوى تقدم من قبل الأفراد بصفة مباشرة عن طريق منظمات غير حكومية أو مباشرة لجهاز معين -تعاقدي أو غير تقاعدي- عند انتهاك حق من الحقوق التي أقرتها الاتفاقيات الدولية، وتخضع الشكوى إلى شروط تضبطها الاتفاقيات أو الإجراءات، ومنها استنفاذ جميع طرق الطعن الداخلية.

١٥-٤ الصفة الاستشارية:

هي صفة يعطيها المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة للمنظمات غير الحكومية التي تطلبها، وتسمح هذه الصفة للمنظمات بأن تشارك في كافة أعمال منظمة الأمم المتحدة ومؤتمراتها ودوراتها وهياكلها المتخصصة، دون أن يكون لديها الحق في التصويت.

١٥-٥ حق غير قابل للتصرف:

لا يمكن بيع الحقوق الخاصة بالأفراد أو الجماعات أو منحها؛ فهذه الحقوق تخصهم وحدهم لأنهم موجودون.

١٥-٦ مجلس حقوق الإنسان:

تأسس مجلس حقوق الإنسان بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ٢٥١/٦٠ الصادر في ١٥ آذار/مارس ٢٠٠٦، وذلك ليحل محل لجنة حقوق الإنسان التي انتهت رسمياً في ١٦ حزيران/ يونيو ٢٠٠٦، ويتشكل مجلس حقوق الإنسان من ٤٧ دولة من الدول الأعضاء، تختارهم الجمعية العامة للأمم المتحدة بشكل دوري، ومقره في جنيف، ويعقد ثلاث جلسات على الأقل سنوياً (بما في ذلك جلسة رئيسة)، وذلك لفترة زمنية لا تقل عن عشر أسابيع، ويمكن للمجلس أيضاً أن يعقد جلسات خاصة طارئة عندما تدعو الضرورة، من خلال طلب يقدمه أحد أعضاء المجلس ويحصل على دعم ثلث أعضاء المجلس.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

الملحق (ب)

قائمة ببليوجرافية لمراجع ومصادر ذات صلة

وثائق الأمم المتحدة

١ - المواثيق الدولية الأساسية ذات الصلة بموضوع الدليل

§ *العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية :*

International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights

http://www2.ohchr.org/english/law/cescr.htm

البرتوكول الاختياري للعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية :

Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights

http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/A-RES-63-117.pdf

§ العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية :

International Covenant on Civil and Political Rights

http://www2.ohchr.org/english/law/ccpr.htm

البرتوكول الاختياري الأول للعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية :

Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights

http://www2.ohchr.org/english/law/ccpr-one.htm

البرتوكول الاختياري الثاني للعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية:

Second Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, aiming at the abolition of the death penalty

http://www2.ohchr.org/english/law/ccpr-death.htm

§ الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري :

International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination

http://www2.ohchr.org/english/law/cerd.htm

§ اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة :

Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women

http://www2.ohchr.org/english/law/cedaw.htm

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

§ *اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة :*

Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
http://www2.ohchr.org/english/law/cat.htm

§ اتفاقية حقوق الطفل :

Convention on the Rights of the Child
http://www2.ohchr.org/english/law/crc.htm

§ الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم :

International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families
http://www2.ohchr.org/english/law/cmw.htm

§ *اتفاقية حقوق الأشخاص ذوى الإعاقة :*

Convention on the Rights of Persons with Disabilities
http://www2.ohchr.org/english/law/disabilities-convention.htm

§ الاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري

International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance
http://www.ohchr.org/AR/HRBodies/CED/Pages/ConventionCED.aspx

§ *اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد :*

United Nations Convention against Corruption
/http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC

٢ - تقارير آلية الاستعراض الدوري الشامل للبلدان العربية (مرتبة أبجديًا)

١. مجلس حقوق الإنسان آلية الاستعراض الدوري الشامل، التقرير الوطني المقدم من **الأردن**، **(A/HRC/WG.6/4/JOR/1)**، ٩ فبراير/شباط ٢٠٠٩.

٢. ---- آلية الاستعراض الدوري الشامل، الدورة الحادية عشرة، تقرير الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل، **الأردن**، **(A/HRC/11/29)**، ٢٩ مايو ٢٠٠٩.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

٣. ---- آلية الاستعراض الدوري الشامل، موجز أعدته المفوضية السامية لحقوق الإنسان عن تقارير أصحاب المصلحة، **الأردن** (**AHRC/WG.6/4/JOR/**)، ١٩ نوفمبر/ تشرين ثان ٢٠٠٨.

٤. ---- آلية الاستعراض الدوري الشامل، الدورة الرابعة، تجميع أعدته المفوضية السامية لحقوق الإنسان، **الأردن**، (**A/HRC/WG.6/4/JOR/2**)، ٢١ نوفمبر/تشرين ثان ٢٠٠٨.

٥. ---- آلية الاستعراض الدوري الشامل، الدورة الثالثة، التقرير الوطني **للإمارات**، (**A/HRC/WG.6/3ARE/1**)، ١٦ سبتمبر/أيلول ٢٠٠٨.

٦. ---- تقرير الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل، الدورة العاشرة، **الإمارات**، (**A/HRC/10/75**)، ١٢ يناير/كانون ثان ٢٠٠٩.

٧. ---- آلية الاستعراض الدوري الشامل، الدورة الثالثة، تجميع للمعلومات أعدته المفوضية السامية لحقوق الإنسان، **الإمارات**، (**A/HRC.WG.6/3/ARE/2**)، ٢٩ سبتمبر/أيلول ٢٠٠٨.

٨. ---- آلية الاستعراض الدوري الشامل، الدورة الثالثة، موجز أعدته المفوضية السامية لحقوق الإنسان عن تقارير أصحاب المصلحة، **الإمارات**، (**A/HRC/WG.6/3/ARE/3**)، ١٦ سبتمبر/أيلول ٢٠٠٨.

٩. ---- آلية الاستعراض الدوري الشامل، الدورة الأولى، التقرير الوطني **للبحرين**، (**A/HRC.WG.6/1/BHR/1**)، ١١ مارس/آذار ٢٠٠٨.

١٠. ---- تقرير الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل، الدورة الثامنة، **البحرين**، (**A/HRC/8/19**)، ٢٢ مايو/آيار ٢٠٠٨.

١١. ---- آلية الاستعراض الدوري الشامل، الدورة الأولى، موجز أعدته المفوضية السامية لحقوق الإنسان، **البحرين**، (**A/HRC/WG.6.BHR/2**)، ١٤ مارس/آذار ٢٠٠٨.

١٢. ---- آلية الاستعراض الدوري الشامل، الدورة الأولى، موجز أعدته المفوضية السامية لحقوق الإنسان عن تقارير أصحاب المصلحة، **البحرين**، (**A/HRC/WG.6/1/BHR/3**)، ٦ مارس/آذار ٢٠٠٨.

١٣. ---- آلية الاستعراض الدوري الشامل، الدورة الأولى، التقرير الوطني **لتونس**، (**A/HRC/WG.6/1/TUN/1**)، ١١ مارس/آذار ٢٠٠٨.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

١٤. ---- تقرير الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل، الدورة الثامنة، **تونس**، (A/HRC/8/21)، ٢٢ مايو/آيار ٢٠٠٨.

١٥. ---- آلية الاستعراض الدوري الشامل، الدورة الأولى، تجميع للمعلومات أعدته المفوضية السامية لحقوق الإنسان، **تونس**، (A/HRC/WG.6/1/TUN/2)، ١٩ مارس/آذار ٢٠٠٨.

١٦. ---- آلية الاستعراض الدوري الشامل، الدورة الأولى. موجز أعدته المفوضية السامية لحقوق الإنسان عن تقارير أصحاب المصلحة، **تونس**، (A/HRC/WG.6/1/TUN/3)، ١١ مارس/آذار ٢٠٠٨.

١٧. ---- آلية الاستعراض الدوري الشامل، الدورة الأولى، التقرير الوطني **للجزائر**، (A/HRC/WG.6/1/DZA/1)، ٢٠ مارس/آذار ٢٠٠٨.

١٨. ---- تقرير الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل، الدورة الثامنة، **الجزائر**، (A/HRC/8/29)، ٢٣ مايو/آيار ٢٠٠٨.

١٩. ---- آلية الاستعراض الدوري الشامل، الدورة الأولى، تجميع للمعلومات أعدته المفوضية السامية لحقوق الإنسان، **الجزائر**، (A/HRC/WG.6/1/DZA/2)، ٢٦ مارس/آذار ٢٠٠٨.

٢٠. ---- آلية الاستعراض الدوري الشامل، الدورة الأولى، موجز أعدته المفوضية السامية لحقوق الإنسان عن تقارير أصحاب المصلحة، **الجزائر**، (A/HRC/WG.6/1/DZA/3)، ٦ مارس/آذار ٢٠٠٨.

٢١. ---- آلية الاستعراض الدوري الشامل، الدورة الرابعة، التقرير الوطني **لجيبوتي**، (A/HRC/WG.6/1/DJI/1)، ١٤ نوفمبر/تشرين ثان ٢٠٠٨.

٢٢. ---- تقرير الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل، الدورة الحادية عشرة، **جيبوتي**، (A/HRC/11/16)، ٥ أكتوبر/تشرين أول ٢٠٠٩.

٢٣. ---- آلية الاستعراض الدولي الشامل، الدورة الرابعة، تجميع للمعلومات أعدته المفوضية السامية لحقوق الإنسان، **جيبوتي**، (A/HRC/WG.6/4/DJI/2)، ١٦ ديسمبر/كانون أول ٢٠٠٨.

٢٤. ---- آلية الاستعراض الدوري الشامل، الدورة الرابعة، موجز أعدته المفوضية السامية لحقوق الإنسان عن تقارير أصحاب المصلحة، **جيبوتي**، (A/HRC/WG.6/4/DJI/3)، ١ ديسمبر/كانون أول ٢٠٠٨.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

٢٥. ---- آلية الاستعراض الدوري الشامل، الدورة الرابعة، التقرير الوطني **للسعودية**، (**A/HRC/WG.6/4SAU/1**)، ١١ ديسمبر/كانون أول ٢٠٠٨.
٢٦. ---- الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل، الدورة الحادية عشرة، **السعودية**، (**A/HRC/11/23**)، ٤ مارس/آذار ٢٠٠٩.
٢٧. ---- آلية الاستعراض الدوري الشامل، الدورة الرابعة، موجز أعدته المفوضية السامية لحقوق الإنسان، **السعودية**، (**A/HRC/WG.6/4/SAI/2**)، ٢٠ نوفمبر/ تشرين ثان ٢٠٠٨.
٢٨. ---- آلية الاستعراض الدوري الشامل، الدورة الرابعة، موجز أعدته المفوضية السامية لحقوق الإنسان عن تقارير أصحاب المصلحة، **السعودية**، (**A/HRC/WG.6/4/SAU/3**)، ١٤ نوفمبر/تشرين ثان ٢٠٠٨.
٢٩. ---- آلية الاستعراض الدوري الشامل، الدورة الحادية عشرة، التقرير الوطني **للسودان**، (**A/HRC/WG.6/11/SDN/1**) ١١ مارس/ آذار ٢٠١١.
٣٠. ---- الدورة الحادية عشرة، الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل، موجز أعدته المفوضية السامية لحقوق الإنسان عن **السودان**، (**A/HRC/WG.6/11/SDN/3**) ٢٥ فبراير/شباط ٢٠١١.
٣١. ---- تقرير الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل عن **السودان**،(**A/HRC/DEC/18/16**) الدورة الثامنة عشرة، ١٨ أكتوبر ٢٠١١.
٣٢. ---- آلية الاستعراض الدوري الشامل، الدورة الحادية عشر، تجميع أعدته المفوضية السامية لحقوق الإنسان، **السودان** (**A/HRC/WG.6/11/SDN2**)، ٢٤ فبراير/شباط ٢٠١١.
٣٣. ---- الدورة الثانية عشرة، الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل، التقرير الوطني **سوريا**، (**A/HRC/WG.6/12/SYR/1**) ٢٢ سبتمبر/أيلول ٢٠١١.
٣٤. ---- الدورة الثانية عشرة، الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل، موجز أعدته المفوضية السامية لحقوق الإنسان عن **سوريا**، (**A/HRC/WG.6/12/SYR/3**) ٢٥ يوليو/تموز ٢٠١١.
٣٥. ---- الدورة التاسعة عشرة، تقرير الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل عن **سوريا**، (**A/HRC/19/11**) ٢٤ يناير/كانون ثان ٢٠١٢.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

٣٦. ---- الدورة الحادية عشرة، الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل، التقرير الوطني **الصومال**، (**A/HRC/WG.6/11/SOM/1**) ١١ أبريل/نيسان ٢٠١١.

٣٧. ---- الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل، موجز أعدته المفوضية السامية لحقوق الإنسان عن **الصومال**، الدورة الحادية عشرة، (**A/HRC/WG.6/11/SOM/3**) ٢١ فبراير/شباط ٢٠١١.

٣٨. ---- الدورة الثامنة عشرة، تقرير الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل عن **الصومال**، (**A/HRC/18/6**) ١١ يوليو/تموز ٢٠١١.

٣٩. ---- الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل، الدورة السابعة، التقرير الوطني لدولة **العراق**، (**AHRCWG.6/7/IRA**)، ١٨ يناير ٢٠١٠.

٤٠. ---- تقرير الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل، الدورة الرابعة عشرة، **العراق**، (**A/HRC/14/14**)، ١٥ مارس/آذار ٢٠١٠.

٤١. ----العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل، تجميع أعدته المفوضية السامية لحقوق الإنسان، **العراق**، (**A/HRC/WG.6/7/IRQ/2**)، ١٩ ديسمبر/كانون أول ٢٠٠٩.

٤٢. ----الفريق العامل المعني المفوضية السامية لحقوق الإنسان، الاستعراض الدوري الشامل- الدورة السابعة، موجز أعدته عن تقارير أصحاب المصلحة، **العراق**، (**A/HRC.WG.6/7IRQ/3**)، ١ ديسمبر ٢٠٠٩.

٤٣. ---- الدورة العاشرة، الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل، التقرير الوطني **لسلطنة عُمان**،(**A/HRC/WG.6/10/OMN/1**) ١٨ نوفمبر ٢٠١٠.

٤٤. ---- الدورة العاشرة، الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل، موجز أعدته المفوضية السامية لحقوق الإنسان عن **عُمان** (**A/HRC/WG.6/10/OMN/3**) ٨ نوفمبر/تشرين ثان ٢٠١٠.

٤٥. ---- الدورة السابعة عشرة، تقرير الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل عن **سلطنة عُمان**، (**A/HRC/17/7**) ٢٤ مارس/آذار ٢٠١١.

٤٦. ---- آلية الأستعراض الدوري الشامل، الدورة السابقة، التقرير الوطني لقطر، (**A/HRC/WG.6/7/QAT/1**) ١٩ نوفمبر/تشرين ثان ٢٠٠٩.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

٤٧. ---- الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل، الدورة الرابعة عشرة، **قطر**، (**A/HRC/14/2**)، ١٥ مارس/آذار ٢٠١٠.

٤٨. ---- الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل، الدورة السابعة، تجميع للمعلومات أعدته المفوضية السامية لحقوق الإنسان، **قطر** (**A/HRC/WG.6/7QAT/**2)، ٣٠ نوفمبر/تشرين ثان ٢٠٠٩.

٤٩. ---- الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل، الدورة السابعة، تجميع للمعلومات أعدته المفوضية السامية لحقوق الإنسان، **قطر**، (**A/HRC/WG.6/7QAT/2**)، ٢٤ نوفمبر/تشرين ثان ٢٠٠٩.

٥٠. ---- الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل، الدورة الثامنة، التقرير الوطني لدولة **الكويت**، (**A/HRC/W.G.6/8KWT/1**)، ٢٢ فبراير/شباط ٢٠١٠.

٥١. ---- تقرير الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل، الدورة الخامسة عشرة، **الكويت**، (**A/HRC/15/15**)، ١٦ يونيو/حزيران ٢٠١٠.

٥٢. ---- الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل، الدورة الثامنة، تجميع للمعلومات أعدته المفوضية السامية لحقوق الإنسان، **الكويت**، (**A/HRC/WG.6/8KWT/2**)، ١٢ فبراير/شباط ٢٠١٠.

٥٣. ---- الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل، الدورة الثامنة، موجز أعدته المفوضية السامية لحقوق الإنسان عن تقارير أصحاب المصلحة، **الكويت**، (**A/HRC/WG.6/8/KWT/3**)، ٢٨ يناير/كانون ثان ٢٠١٠.

٥٤. ---- الدورة التاسعة، الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل، التقرير الوطني **للبنان** (**A/HRC/WG.6/9/LBN/1**) ٢٣ أغسطس/آب ٢٠١٠.

٥٥. ---- الدورة التاسعة، الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل، موجز أعدته المفوضية السامية لحقوق الإنسان عن **لبنان**، (**A/HRC/WG.6/9/LBN/3/Rev.1**) ٢٨ أكتوبر/ تشرين أول ٢٠١٠.

٥٦. ---- الدورة السادسة عشر، تقرير الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل عن **لبنان**، (**A/HRC/16/18**) ١٢ يناير/تشرين ثان ٢٠١١.

٥٧. ---- الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل، التقرير الوطني **لليبيا**، الدورة التاسعة، (**A/HRC/WG.6/9/LBY/1**) ٢٤ أغسطس/آب ٢٠١٠.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

٥٨. ---- الدورة التاسعة، الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل، موجز أعدته المفوضية السامية لحقوق الإنسان عن **ليبيا**، **(A/HRC/WG.6/9/LBY/3)** ١٥ يوليو /تموز ٢٠١٠.

٥٩. ---- الدورة السادسة عشرة، تقرير الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل، **ليبيا**، **(A/HRC/16/15)** ٤ يناير/كانون ثان ٢٠١١.

٦٠. ---- آلية الاستعراض الدوري الشامل، الدورة السابعة، التقرير الوطني **لمصر**، **(A/HRC.WG.6/7/EGY/1)**، ١٦ نوفمبر/تشرين ثان ٢٠٠٩.

٦١. ---- آلية الاستعراض الدوري الشامل، الدورة الرابعة عشرة، **مصر**، تقرير الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل، **(A/HRC.14/17)**، ٢٦ مارس/آذار ٢٠١٠.

٦٢. ---- آلية الاستعراض الدوري الشامل، الدورة السابعة، تجميع للمعلومات أعدته المفوضية السامية لحقوق الإنسان، **مصر**، **(A/HRC/WG.6/7/EGY/2)**، ٢٦ نوفمبر/تشرين ثان ٢٠٠٩.

٦٣. ---- آلية الاستعراض الدوري الشامل، الدورة الأولى، التقرير الوطني **للمغرب**، **(A/HRC/WG.6/1/MAR/1)**، ١١ مارس/آذار ٢٠٠٨.

٦٤. ---- تقرير الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل، الدورة الثامنة، **المغرب**، **(A/HRC/8/22)**، ٢٢ مايو/آيار ٢٠٠٨.

٦٥. ---- آلية الاستعراض الدوري الشامل، تجميع للمعلومات أعدته المفوضية السامية لحقوق الإنسان، **المغرب**، **(A/HRC/WG.6/1/MAR/2)**، ٣١ مارس/ آذار ٢٠٠٨.

٦٦. ---- آلية الاستعراض الدوري الشامل، الدورة الأولى، موجز أعدته المفوضية السامية لحقوق الإنسان عن تقارير أصحاب المصلحة، **المغرب**، **(A/HRC/WG.6/1/MAR/3)**، ١١ مارس/آذار ٢٠٠٨.

٦٧. ---- الدورة التاسعة، تجميع أعدته المفوضية السامية لحقوق الإنسان، **موريتانيا** **(A/HRC/WG.6/9/MRC/2)** ١٠ أغسطس/آب ٢٠١٠.

٦٨. ---- الدورة التاسعة، الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل، التقرير الوطني **لموريتانيا**، **(A/HRC/WG.6/9/MRT/1)** ٢٣ أغسطس/آب ٢٠١٠.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

٦٩. ---- الدورة التاسعة، الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل، موجز أعدته المفوضية السامية لحقوق الإنسان عن أصحاب المصلحة **موريتانيا**، **(A/HRC/WG.6/9/MRT/3)** ١٠ أغسطس/آب ٢٠١٠.

٧٠. ---- الدورة السادسة عشرة، تقرير الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل عن **موريتانيا** **(A/HRC/16/17)** ٤ يناير/كانون ثان ٢٠١١.

٧١. مجلس حقوق الإنسان، آلية الاستعراض الدوري الشامل، الجلسة الخامسة، التقرير الوطني **لليمن**، **(AHRC/WG.6/5YEM/1)**، ٢٠ فبراير/شباط ٢٠٠٩.

٧٢. ---- تقرير الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل، الدورة الثانية عشرة، **اليمن**، **(A/HRC/12/12)**، ٥ يونيو/حزيران ٢٠٠٩.

٧٣. ---- آلية الاستعراض الدوري الشامل، الدورة الخامسة، تجميع للمعلومات أعدته المفوضية السامية لحقوق الإنسان، **اليمن**، **(A/HRC/WG.6/5/YEM/2)**، ٩ مارس/آذار ٢٠٠٩.

٧٤. ---- آلية الاستعراض الدوري الشامل، الدورة الخامسة، موجز أعدته المفوضية السامية لحقوق الإنسان عن تقارير أصحاب المصلحة، **اليمن**، **(A/HRC/WG.6/5/YEM/3)**، ١٩ فبراير/شباط ٢٠٠٩.

٧٥. مجلس حقوق الإنسان، آلية الاستعراض الدوري الشامل، الدورة الثالثة، التقرير الوطني المقدم من **إسرائيل**، **(A/HRC/WG.6/3/ISR/1)**، ٢٥ سبتمبر/أيلول ٢٠٠٨.

٧٦. ---- تقرير الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل، الدورة العاشرة، **إسرائيل**، **(A/HRC/10/76)**، ٨ يناير/كانون ثان ٢٠٠٩.

٧٧. ---- آلية الاستعراض الدوري الشامل، الدورة الثالثة، تجميع للمعلومات أعدته المفوضية السامية لحقوق الإنسان، **إسرائيل**، **(A/HRC/WG.6/3/ISR.2)**، ٢٥ سبتمبر/أيلول ٢٠٠٨.

٧٨. ---- آلية الاستعراض الدوري الشامل، الدورة الثالثة، موجز أعدته المفوضية السامية لحقوق الإنسان عن تقارير أصحاب المصلحة، **إسرائيل**، **(A/HRC/WG.6/3/ISR/3)**، ١٥ سبتمبر/أيلول ٢٠٠٨.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

وثائق لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية:

أولاً: التعليقات العامة للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية:

١- التعليق العام رقم (١)، تقديم الدول الأطراف تقاريرها (**E/1989/22**)، لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الدورة الثالثة، ١٩٨٩.

٢- التعليق العام رقم (٢)، التدابير الدولية للمساعدة التقنية (المادة ٢٢ من العهد) (**E/1990/23**)، لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الدورة الرابعة،١٩٩٠.

٣- التعليق العام رقم (٣)، طبيعة التزامات الدول الأطراف (الفقرة ١ من المادة ٢ من العهد) (**E/1991/23**)، لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الدورة الخامسة ١٩٩٠.

٤- التعليق العام رقم (٤)، الحق في السكن الملائم، (المادة ١١-١ من العهد) (**E/1992/23**)، لجنة الحقوق الاجتماعية والثقافية، الدورة السادسة ١٩٩١.

٥- التعليق العام رقم (٥)، المعوقون، (**E/1995/22**)، لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الدورة الحادية عشرة، ١٩٩٤.

٦- التعليق العام رقم (٦)، الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لكبار السن (**E/1996/22**)، لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الدورة الثالثة عشر، ١٩٩٥.

٧- التعليق العام رقم (٧) الحق في السكن الملائم (المادة ١١-١) حالات الإخلاء القسرى، (**E/1996/22**) لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الدورة السادسة عشر،١٩٩٧.

٨- التعليق العام رقم (٨) العلاقة بين العقوبات الاقتصادية واحترام الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، (**E/1998/22.1**) لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الدورة السابعة عشر، ١٩٩٧.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

٩- التعليق العام رقم (٩) التطبيق المحلى للعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (**E/1998/22**) لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الدورة التاسعة عشر، ١٩٩٨.

١٠- التعليق العام رقم (١٠) دور مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية في حماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (**E/1999/22**)، لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الدورة التاسعة عشر، ١٩٩٨.

١١- التعليق العام رقم (١١) خطط العمل من أجل التعليم الابتدائي (المادة ١٤ من العهد) (**E/C.12/1999/4**) لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الدورة العشرون،١٩٩٩.

١٢- التعليق رقم (١٢) الحق في الغذاء الكافي (المادة ١١من العهد)(**E/C.12/1999/5**) الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الدورة العشرون١٩٩٩.

١٣- التعليق العام رقم (١٣) الحق في التعليم (المادة ١٣ من العهد) (**E/C.12/1999/10**) لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الدورة الحادية والعشرون،١٩٩٩.

١٤- التعليق العام رقم (١٤) الحق في التمتع بأعلى مستوى ممكن من الصحة يمكن بلوغه (المادة ١٢ من العهد) (**E/C.12/2000/4**) لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الدورة الثانية والعشرون، ٢٠٠٠.

١٥- التعليق العام رقم (١٥)، الحق في الماء (المادتان ١١، ١٢ من العهد) (**E/C.12/2002/11**) لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الدورة التاسعة عشر ٢٠٠٢.

١٦- التعليق العام رقم (١٦)، المساواة بين الرجل والمرأة في حق التمتع بجميع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (المادة ٣ من العهد) (**E/C.12/2005/4**) لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الدورة الرابعة والثلاثون ٢٠٠٥.

١٧- التعليق العام رقم (١٧)، حق كل فرد في أن يفيد من حماية المصالح المعنوية والمادية المترتبة على أي إنتاج علمي أو أدبي أو فني من تأليفه (الفقرة ١-ج من المادة ١٥ من العهد) (E/C.12/GC/17) الدورة الخامسة والثلاثون ٢٠٠٥.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي
PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

١٨- التعليق العام رقم (١٨) الحق في العمل (المادة ٦ من العهد) (**E/C.12/GC/18**) لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الدورة الخامسة والثلاثون، ٢٠٠٥.

١٩- التعليق العام رقم (١٩)، الحق في الضمان الاجتماعي (المادة ٩ من العهد) (**E/C.12/GC/19**) لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الدورة التاسعة والثلاثون،٢٠٠٧.

٢٠- التعليق العام رقم (٢٠) عدم التمييز في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (المادة ٢، الفقرة ٢، من العهد) (**E/C.12/GC/20**) الدورة الثانية والأربعون ٢٠٠٩.

٢١- التعليق العام رقم (٢١) حق كل فرد في المشاركة في الحياة الثقافية المادة (١٥، الفقرة ١-أ من العهد) (**E/C.12/GC/21**) الدورة الرابعة والثلاثون ٢٠٠٩.

ثانياً: الملاحظات الختامية للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية:

١. لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية العراق، (**E/C.12/1/Add.17**)، ١٢ ديسمبر/كانون أول ١٩٩٧.

٢. ---- الدورة العشرون، تونس، (**E/C.12/1/Add.36**)، ١٤ مايو/آيار ١٩٩٩.

٣. ---- مصر، (**E/C.12/1/Add.44**)، ٢٣ مايو/آيار ٢٠٠٠.

٤.---- مصر، (**E/C.12/EJY/C012**) ١٣ ديسمبر/كانون أول ٢٠١٣.

٥. ---- تقرير السودان، (**E/C.12/1Add.48.**)، ١ سبتمبر/أيلول ٢٠٠٠.

٦. ---- تقرير الأردن، (**E/C.12/1/Add.46.**)، ١ سبتمبر/أيلول ٢٠٠٠.

٧. ---- سوريا، (**E/C.12/1/Add.63**)، الدورة السادسة والعشرون (الاستثنائية)، ٢٤ سبتمبر/أيلول ٢٠٠١.

٨. ---- إسرائيل/فلسطين، (**E/C.12/1/Add.90**)،الدورة الثلاثون، ٢٦ يونيو/حزيران ٢٠٠٣.

٩. ---- اليمن، (**E/C.12/Add.92**)،الدورة الحادية والثلاثون، ١٢ ديسمبر/كانون أول ٢٠٠٣.

١٠. ---- ليبيا، (**E/C.12/LYB/CO/2**)، الدورة الخامسة والثلاثون، ١٢ ديسمبر/ كانون أول ٢٠٠٣.

١١. ---- الكويت، (**E/C.12/1/Add.98**)، الدورة الثانية والثلاثون، ٧ يونيو/ حزيران ٢٠٠٤.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

١٢. ---- المغـــرب، (**E/C.12/MAR/CO/**)، الـــدورة الـــسادسة والثلاثـــون، ٤ سبتمبر/أيلول ٢٠٠٦.

١٣. ---- الجزائـــر، (**E/C.12/DZA/CO4**)، الـــدورة الرابعـــة والأربعـــون، ٧ يونيو/حزيران ٢٠١٠.

تقارير الإجراءات الخاصة

١- تقرير الخبيرة المستقلة المعنية بمسألة التزامات حقوق الإنسان المتعلقة بالحصول على مياه الشرب المأمونة وخدمات الصرف الـــصحي، البعثـــة إلـــى مـــصر، (**A/HRC/15/31/Add.3**)، مجلس حقوق الإنسان، الـــدورة الخامـــسة عـــشر ٥ يوليو/حزيران ٢٠١٠.

٢- تقرير المقرر الخاص المعني بحق كل إنسان في التمتع بأعلى مستوى ممكن من الصحة البدنية والعقلية، (**A/65/255**)، الجمعية العامة، الدورة الخامسة والستون، ٦ أغسطس/آب ٢٠١٠.

٣- تقرير الخبيرة المستقلة المعنيـــة بمـــسألة حقـــوق الإنـــسان والفقـــر المـــدقع، (**A/HRC/14/31**)، الجمعية العامة، الدورة الأربعون، ٣١ مارس/آذار ٢٠١٠.

٤- تقرير الخبيرة المستقلة المعنيـــة بمـــسألة حقـــوق الإنـــسان والفقـــر المـــدقع، (**A/64/279**)، الجمعية العامة، الـــدورة الرابعـــة والـــستون، ١١ أغـــسطس/آب ٢٠٠٩.

٥- تقرير المقرر الخاص المعني بحق كل إنسان في التمتع بأعلى مستوى ممكن من الصحة البدنية والعقلية، (**A/64/272**)، الجمعية العامة، الدورة الرابعة والستون، ١٠ أغسطس/آب ٢٠٠٩.

٦- تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في الغذاء، أوليفيه دي شـــوتير، عمليـــات حيازة واستئجار الأراضي على نطاق واسع: مجموعـــة مـــن المبـــادئ الـــدنيا والتدابير للتحدي الذي تطرحه حقوق الإنسان (**A/HRC/13/33/ADD2**) مجلـــس حقوق الإنسان الدورة (١٣) ، ٢٨ ديسمبر/كانون أول ٢٠٠٩.

٧- تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في الغذاء، أوليفيه دي شـــوتير، الأعمـــال التجارية الزراعية والحق في الغذاء (**A/HRC/13/33**) مجلس حقوق الإنـــسان. الدورة (١٣) ٢٢ ديسمبر/كانون أول ٢٠٠٩.

http://www.sjrcenter.org/index.php/poor-legal/الدليل-العربي

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

٨- تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في التعليم، فيرنور مونيوز (**A/64/273**) الجمعية العامة، الدورة الرابعة والستون، ٧ أغسطس/آب ٢٠٠٩.

٩- تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في التعليم فيرنور مونيوز، الحق في التعليم في ظل حالات الطوارئ (**HRC/8/10**) مجلس حقوق الإنسان، الدورة الثامنة ٢٠ مايو/آيار ٢٠٠٨

١٠- تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في التعليم، كيشور سنغ (**A/66/269**) الجمعية العامة، الدورة السادسة والستون، ٥ أغسطس/آب ٢٠١١.

١١- تقرير المقررة الخاصة المعنية بالحق في التعليم، كاتارنيا توماسينسكي (**E/CN.4/2003/9**) لجنة حقوق الإنسان، الدورة التاسعة والخمسون ٢١ يناير/كانون ثان ٢٠٠٣.

١٢- تقرير المقرر الخاص بالحق في السكن الملائم، ميلون كوثري، (**E/CN.4/2001/51**) لجنة حقوق الإنسان، الدورة السابعة والخمسون ٢٥ يناير/كانون ثان ٢٠٠١.

١٣- تقرير المقررة الخاصة المعنية بالحق في السكن الملائم، راكيل رولنيك (**A/HRC/10/7**) مجلس حقوق الإنسان، الدورة العاشرة، ٤ فبراير/شباط ٢٠٠٩.

١٤- تقرير المقررة الخاصة المعنية بالسكن اللائق، راكيل رولنيك (**A/66/2/70**) الجمعية العامة، الدورة السادسة والستون، ٥ أغسطس/آب ٢٠١١.

١٥- تقرير المقرر الخاص المعني بحق كل إنسان في التمتع بأعلى مستوى ممكن من الصحة البدنية والعقلية، آناند غروفر، الجمعية العامة، الدورة الرابعة والستون (**A/64//272**)، ١٠ أغسطس/آب ٢٠٠٩.

١٦- تقرير المقرر الخاص المعني بحق كل إنسان في التمتع بأعلى مستوى ممكن من الصحة العقلية والبدنية، اناند غروفر، الجمعية العامة، الدورة الخامسة والستون (**A/65/255**) ٦ أغسطس/آب ٢٠١٠.

تقارير منظمات الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة ذات الصلة

أولاً: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

١. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام ٢٠٠٩ "**تحديات أمن الإنسان في البلدان العربية**" (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، المكتب الإقليمي للدول العربية، الجمهورية اللبنانية).

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

٢. ---- تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام ٢٠٠٥ "**نحو نهوض المرأة في الوطن العربي**" (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، المكتب الإقليمي للدول العربية، ٢٠٠٦).
٣. ---- تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام ٢٠٠٤ "**نحو الحرية في الوطن العربي**" (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠٠٥).
٤. ---- تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام ٢٠٠٣ "**بناء عالم المعرفة**" (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠٠٤).
٥. ---- تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام ٢٠٠٢ "**خلق الفرص للأجيال القادمة**" (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠٠٣).
٦. ---- تقرير تحديات التنمية في الدول العربية ٢٠١١، **نحو دولة تنموية في المنطقة العربية**، المركز الإقليمي للدول العربية بالقاهرة، القاهرة ٢٠١١.
٧. ---- تقرير التنمية الإنسانية ٢٠٠٩/٢٠١٠ الأرضي الفلسطينية المحتلة "**الاستثمار في الأمن الإنساني من أجل دولة مستقبلية**" (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠١٠).
٨. ---- تقرير التنمية البشرية ٢٠١٠، "**الثروة الحقيقية للأمم: مسارات إلى التنمية البشرية**، عدد خاص **في الذكرى العشرين**، الولايات المتحدة الأمريكية" (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ٢٠١٠).
٩. ---- مصر تقرير التنمية البشرية ٢٠١٠، "**شباب مصر: بناة مستقبلنا**" (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠١٠).
١٠. ---- تقرير التنمية الإنسانية ٢٠٠٩ "**اجتياز الحواجز: قابلية التنقل البشري والتنمية**" (نيويورك: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠٠٩).
١١. ---- تقرير التنمية الإنسانية ٢٠٠٠ "**حقوق الإنسان والحق في التنمية**" (نيويورك: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ٢٠٠٠).
١٢. ---- تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٤، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت ١٩٩٤.
١٣. ---- تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٣، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت ١٩٩٣.
١٤. Human Development Report 1997,undp, New York, oxford, oxford university press,1997

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

١٥. ---- مصر، تقرير التنمية البشرية ٢٠٠٥: اختيار مستقبلنا: نحو عقد اجتماعي جديد، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومعهد التخطيط القومي، القاهرة ٢٠٠٦.
١٦. الحد من الفقر، انقسام الإنسانية: **مواجهة اللا مساواة في الدول النامية**، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مكتب سياسات التنمية، الأمم المتحدة، نوفمبر ٢٠١٣.
١٧. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، **تقرير تحديات التنمية في الدول العربية** : نحو دولة تنموية في المنطقة العربية، القاهرة فبراير/شباط ٢٠١٢.

ثانيًا: لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا الاسكوا:

١- **لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، الاسكوا**، نحو سياسات اجتماعية متكاملة في الدول العربية، إطار وتحليل مقارن، الأمم المتحدة، نيويورك.
http://www.escwa.un.org
٢- ---- متابعة قضايا ذات أولوية في مجال التنمية الاجتماعية في منطقة الاسكوا، الإدماج الاجتماعي، بيروت ٢٠٠٩
http://www.E/ESCWA/SDD/2009/IG/4
٣- ---- السكان والتنمية، العدد الخامس، إقصاء الشباب في منطقة الاسكوا، العوامل الديمغرافية والاقتصادية والتعليمية والثقافية، نيويورك ٢٠١١.
http://www.E/ESCWA/SDD/2011L2
٤- ---- "**أهداف الألفية الإنمائية في المنطقة العربية ٢٠٠٧: عدسة الشباب**" (نيويورك: الأمم المتحدة، ٢٠٠٧).
٥- ---- لغربي آسيا، "الأهداف الإنمائية للألفية في منطقة الاسكوا : تقرير عن التقدم المحرز ٢٠٠٤" **E/ESCWA/SCU/2004/3** (نيويورك: الأمم المتحدة، ٢٠٠٥).

ثالثًا: مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان:

١- الأمم المتحدة، مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان، أسئلة متكررة حول منهج يرتكز على حقوق الإنسان تجاه التعاون الإنمائي، نيويورك وجنيف ٢٠٠٦
http://www. HR/PUB/06/8
٢- ---- مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان، ومنظمة الصحة العالمية، المكتب الإقليمي لشرق المتوسط، حقوق الإنسان والصحة واستراتيجيات الحد من الفقر، سلسلة منشورات الصحة وحقوق الإنسان، العدد رقم (٥) سبتمبر/أيلول ٢٠١٠، http://www. who-em/hhr/056/a/

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

٣- ---- المبادئ العامة والمبادئ التوجيهية لنهج يرتكز على حقوق الإنسان يتبع في استراتيجيات الحد من الفقر، جنيف HR/pub/06/12

٤- ---- مكتب المفوض السامي، ومنظمة الأغذية والزراعة (FAO) الحق في الغذاء الكافي، صحيفة الوقائع رقم ٣٤، جنيف، HR/pub/06/12.

رابعًا: منظمة الصحة العالمية:

١- منظمة الصحة العالمية، "**الإحصاءات الصحية العالمية**"، (نيويورك: منظمة الصحة العالمية، ٢٠١٠).

خامسًا: منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة:

١. د. مريام كاتوس، موجز سياسات إدارة التحولات الاجتماعية، الأبحاث في العلوم الاجتماعية، صياغة السياسات الاجتماعية في الدول العربية: المقاربات المقارنة.

٢. خارطة طريق الديمقراطية والتجديد في العالم العربي، منظمة اليونسكو، يونيو ٢٠١١، **رابط**.(www.unesco.org/images/0021/00211/211659a.pdf).

سادسًا: منظمة الأغذية والزراعة (الفاو):

1-High – Level Conference on World Food Security, the Challenges of climate change and Bioenergy, ROME, 3-5 June 2008

- Financial Mechanisms For Adaptation to and Mitigation of climate change in the food and agriculture sectors (HLC/08/INF/4-Rev.1)
- Bioenergy, Food Security and Sustainability towards an International Frame work. (Hlc/08/INF/3)
- Climate Change Adaptation and Opportunities for Food Security (ILC/08/INF/2)
- Climate Change ,Bioenergy and Food Security: Options for Decision Makers Identified by Expert Meetings (HLC/08/INF/5)
- Soaring Food Prices: Facts, Perspectives, Impacts and Actions Required (HLC/08/INF/1)

2- Corp prospects and food situation, FAO, No.1, February, 2008

- international Labour organization, concepts and strategies for combating social execlusion an overview, Geneva, ILO office, 2003

سابعًا: برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية:

١- برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، حالة المدن العربية ٢٠١٢، تحديات التحول العربي.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

ثامنًا: منظمة العمل الدولية:

١- منظمة العمل الدولية، "**العمالة الأجنبية المهاجرة في المنطقة العربية: الأصول، والنتائج، والطريق إلى الأمام**" (بيروت: منتدى العمل العربي، ١٩-٢١ أكتوبر/تشرين أول ٢٠٠٩).

٢- International Labour organization, concepts and strategies for combating social exelusion An overview, Geneva, ILO Office, 2003

الكتـــب:

- Deepa Narayan,ed**, Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook , p.14 (Washington ,D.C.,World BANK, 2002) and the World Bank Poverty Net Website**

- لجنة التمكين القانوني للفقراء، المجلد الأول، من أجل قانون في خدمة الجميع، ٢٠٠٨،

-Andrea cornwall and Karen brock, "what do buzzwords do for development policy? A critical look at participation, empowerment and poverty reduction, policy overarching concerns program me paper number 10, nov. 2005, U.N. Research Institute for social Development

- محسن عوض وآخرون، الروابط بين الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والتمكين القانوني للفقراء في العالم العربي، المنظمة العربية لحقوق الإنسان وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، القاهرة ٢٠١٠.

- ---- قضايا التهميش والوصول إلى الحقوق الاقتصادية والاجتماعية: نحو مقاربات جديدة لمكافحة التهميش في العالم العربي، المعهد العربي لحقوق الإنسان، تونس ٢٠١٢.

- محسن عوض ود. كرم خميس، الندوة العالمية حول التنمية والديمقراطية وإصلاح النظام الإقليمي العربي، المنظمة العربية لحقوق الإنسان، القاهرة ديسمبر/كانون أول ٢٠١٣.

- ناصر أمين، الإنصاف القضائي والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة، القاهرة ٢٠١٢.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

- زياد عبد الصمد وآخرون، راصد الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في البلدان العربية: الحق في التعليم والحق في العمل، شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، بيروت، سبتمبر ٢٠١٢.

- Extending the scope of application of labor laws to the informal economy, ILO, Geneva 2010
-Human rights and poverty Reduction, Conceptual Paper, OCHR
-Social justice in an open world the role of The United Nations, the international forum for social development.
www.un.org/esa/soocdev/documents/.../socialjustice.pdf
- hand book on Housing and property Restitution for refugees and Displaced persons, Implementing the "pinheiro principles" FAO, IDMC,OCHA,UN-Habitat, UNCHR, march 2007

- "المبادئ العامة والمبادئ التوجيهية لنهج يرتكز على حقوق الإنسان يتبع في استراتيجيات الحد من الفقر، مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان :
(A) GE.06-45020 260307 270407

- إدارة معايير العمل الدولية، مكتب العمل الدولي، دليل الإجراءات المتعلقة باتفاقيات وتوصيات العمل الدولية، جنيف طبعة منقحة ٢٠٠٦.

- د.عبد العزيز محمد سالمان رئيس هيئة المفوضين بالمحكمة الدستورية العليا- مصر، مجلة الدستورية، العدد الثامن عشر.
http://hccourt.gov.eg/elmglacourt/eladde118.asp

- باتريك جيري، حقوق الطفل: دليل التقاضي الإستراتيجي، شبكة معلومات حقوق الطفل، طبعة ٢٠٠٨، لندن.

- مصطفى البسيوني، عمر سعيد، رايات الإضراب في سماء مصر ٢٠٠٧ حركة عمالية جديدة، مركز الدراسات الاشتراكية، القاهرة ديسمبر/كانون أول ٢٠٠٧.

- خالد على، حملة معا من أجل إطلاق الحريات النقابية واستقلال النقابات العمالية وديمقراطيتها، مركز هشام مبارك للقانون، القاهرة ٢٠٠٩.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

- ربيع وهبة، مترجم، الحركات الاجتماعية (١٧٦٨- ٢٠٠٤)، تشارلز تلي، المشروع القومي للترجمة العدد ٩٥٧، الناشر المجلس الأعلى للثقافة، القاهرة ٢٠٠٥.

- فريد زهران، الحركات الاجتماعية الجديدة(سلسلة تعليم حقوق الإنسان،١٢)، الناشر مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، القاهرة ٢٠٠٧.

- سهام شوادة، العمال والمقاومة الاجتماعية، مركز هشام مبارك للقانون، القاهرة ٢٠١١.

- محمد عبد العظيم سليمان وآخرون، مدونة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، القاهرة ٢٠٠٩.

- المعهد العربي لحقوق الإنسان، وسائل ومؤشرات قياس أثر التدريب في مجال حقوق الإنسان، تونس ٢٠٠٤.

- حقوق الإنسان من أجل كرامة الإنسان، وثيقة تمهيدية بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. منظمة العفو الدولية.

- تقرير الاتجاهات الاقتصادية الإستراتيجية ٢٠١١، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام، القاهرة ٢٠١٢.

- على عبد القادر علي، الفقر: مؤشرات القياس والسياسات، إصدارات جسر التنمية، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، العدد الرابع.

- عبد الخالق فاروق، اقتصاديات الأجور والمرتبات: كيف تبني نظامًا عادلاً للأجور، مكتب الشروق الدولية، القاهرة، الطبعة الأولى ٢٠١٢.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

- عبد الخالق فاروق، اقتصاديات الفساد في مصر، كيف جرى إفساد مصر والمصريين (١٩٧٤ – ٢٠١٠) مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، إبريل/نيسان ٢٠١١.

- الأمم المتحدة، وجامعة الدول العربية، التقرير العربي للأهداف الإنمائية للألفية: مواجهة التحديات ونظرة لما بعد عام ٢٠١٥، مطبوعات الأمم المتحدة، بيروت أغسطس/أب ٢٠١٣.

- كندة محمدية ود.أحمد غنيم (محرران)، القطاعات الخدمية وسياسة التجارة وتحديات التنمية في المنطقة العربية، شبكة المنظمات غير الحكومية للتنمية، بيروت أبريل/نيسان ٢٠١٢.

- الأمم المتحدة، الجمعية العامة، تقرير الأمين العام، التمكين القانوني للفقراء والقضاء على الفقر، وثيقة A/64/133، يوليو/تموز ٢٠٠٩.

- مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) تقرير التجارة والتنمية ٢٠١٣، استعراض عام، الأمم المتحدة، نيويورك وجنيف ٢٠١٣.

- عزام محجوب وآخرون، تقييم مسار الأهداف الإنمائية للألفية، شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، الطبعة الأولى بيروت ٢٠١٠.

- ياش غاي وجيل كوترل، إعلان الألفية والحقوق والدساتير، برنامج الأمم المتحدة الإنمائى، يناير/كانون ثان ٢٠١١.

- د. كريمة كريم، الفقر في ثلاث دول عربية منخفضة ومتوسطة ومرتفعة الدخل، مجلة عمران، العدد الأول، صيف ٢٠١١.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

- تقرير المدير العام لمكتب العمل العربي، موجز الحماية الاجتماعية سبيلا للعدالة الاجتماعية وضماناً لجيل المستقبل، مؤتمر العمل العربي، الدورة ٣٩، القاهرة، أبريل/نيسان ٢٠١٢.

الأدلـــــــــــة:

١. محسن عوض (محرر)، "**الدليل العربي: حقوق الإنسان والتنمية**" المنظمة العربية لحقوق الإنسان، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان (القاهرة: المنظمة العربية لحقوق الإنسان، ط١، ٢٠٠٥).

٢. دليل "**دائرة الحقوق**"، البرنامج الدولي للدورات التدريبية في مجال حقوق الإنسان والمنتدى الآسيوي لحقوق الإنسان والتنمية، الولايات المتحدة الأمريكية ٢٠٠٠.
http://www.1.umn.edu/humanrts/arab/m13.pdf

٣. مركز فوندار للتحليل والتحقيق، المشروع الدولي للميزانية **IBP** والبرنامج الدولي للدورات التدريبية في مجال حقوق الإنسان، قيمة الكرامة، دليل استخدام تحليل الميزانية لتعزيز حقوق الإنسان، ٢٠٠٤

٤. GOI AND UNDP INDIA, REMOVING BARRIERS, THROUGH THE BENCH, A Training manual for judges on laws and issues related to marginalized communities, 2012

٥. مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان ورابطة المحامين الدولية، حقوق الإنسان في مجال إقامة العدل: دليل بشأن حقوق الإنسان خاص بالقضاة والمدعين العامين والمحامين، الأمم المتحدة، نيويورك وجنيف ٢٠٠٣

٦. روي غومس وآخرون: اتجاهات: دليل تدريبي في التربية على حقوق الإنسان مع الشباب، مجلس أوربا، المجر ٢٠٠١.

٧. Effective protection for Domestic workers, A guide to designing Labour Laws ILO,copy – Edited, 14 December 2011

٨. Brandt Michele (Etal.), Constitutions-making and Reform: Options for the Process (Geneva: Interpeace, Nov. 2011).

٩. رولا بدران (إعداد) دليل تدريبي حول التربية على حقوق الإنسان للفئات المهمشة: الأساليب والأدوات، المعهد العربي لحقوق الإنسان تونس، ديسمبر ٢٠١٠.

١٠. مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان والاتحاد البرلماني الدولي، دليل البرلمانيين إلى حقوق الإنسان، ٢٠٠٥.

١١. مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، العمل مع برنامج الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، دليل المجتمع المدني، جنيف ٢٠٠٨.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

الدوريـــــات:

- مجلة الدراسات الفلسطينية، مجلة فصلية تصدر عن مؤسسة الدراســات الفلــسطينية، بيروت، الأعداد: ٨٧ ، ٨٨ ، و٨٩ ، ٩١.

- مجلة شئون خليجية، مجلة فصلية يصدرها مركز الخليج للدراســات الإســتراتيجية، المركز الرئيس، لندن.

- مجلة السياسة الدولية، مجلة فصلية تصدر عن مؤسسة الأهرام، القاهرة.

- مجلة المستقبل العربي، مجلة شهرية تصدر عن مركز دراســات الوحــدة العربيــة، بيروت.

- مجلة جسور التنمية، سلسلة دورية تعنى بقضايا التنمية في الدول العربية، تصدر عن المعهد العربي للتخطيط بالكويت، الأعداد ٨٢.

- مجلة التنمية والسياسات الاقتصادية المجلد ١٥ – العدد ١- يناير/كانون ثان ٢٠١٣،

- مجلة موارد، مجلة متخصصة بالتربية على حقوق الإنسان، يصدرها برنامج الــشرق الأوسط وشمال إفريقيا بمنظمة العفو الدولية،

- دورية الراصد الاجتماعي، تصدرها شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنميــة، في بيروت. تقريري عامي ٢٠١٠ و٢٠١٢

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com