

التخفيف من الفساد في أنظمة العدالة غير الرسمية تجارب المنظمات غير الحكومية في

البنغلاديش وسيراليون

تعتبر أنظمة العدالة غير الرسمية الأداة الرئيسية لتسوية النزاعات في العديد من المجتمعات. إلا أنها مع ذلك تجابه ضعفاً في مجالين رئيسيين، الأول أن الأغنياء أو أصحاب النفوذ، قد ينخرطون في فساد المعاملات، متسببين في تحريف لإجراءات العدالة ونتائجها. والثاني، أنه مع مرور الوقت، قد تستغل النخب سيطرتها على بعض الأنظمة، بهدف المحافظة على سلطاتها، وأوضاعها، ومنافعها المالية، بشكل يؤدي إلى فساد منهجي يرتبط بشكل وثيق بفساد المعاملات. وكما يتبين من التجارب المكتسبة في البنغلاديش وسيراليون، فإنه يمكن للمنظمات غير الحكومية العمل من خلال / وتكييف، أو تعديل أنظمة العدالة غير الرسمية للتخفيف من حدة الفساد، وعدم المساواة، وزيادة المخرجات التنموية الإيجابية.

أنظمة العدالة غير الرسمية، والتي تسمى أيضاً غير الحكومية، التقليدية، أو العرفية، تنشأ عادة من مجموعة من الأعراف، خارج نطاق القانون التشريعي.

تسعى أنظمة العدالة غير الرسمية إلى حل النزاعات اليومية المتعلقة بالأسر، والممتلكات، والمجتمع. ومثل تلك الأنشطة هي مجال تركيز رئيس لهذا التقرير الملخص. وفي بعض الحالات، قد تعالج أيضاً قضايا جنائية خطيرة مثل الاغتصاب والجريمة، على الرغم من أن مثل هذا الأمر غالباً ما يتعارض مع تشريع الدولة.

وقد لاقى أنظمة العدالة غير الرسمية اهتماماً متزايداً في الآونة الأخيرة، من المجتمعات التنموية الدولية، باعتبارها الطرق الرئيسية التي يستطيع العالم الأقل ثراءً من خلالها تسوية نزاعاته المحلية. ومع ذلك فهي تشكل تحدياً بالنسبة للمنظمات التنموية التي تسعى إلى تحديد ما إذا كان بإمكانها التعامل مع تلك الأنظمة. من جانب آخر، فإنه مثلها مثل أنظمة العدالة الرسمية الأخرى، قد تنطوي الأنظمة غير الرسمية على فساد أو تأثيرات متحيزة قد ينتج عنه مخرجات غير عادلة، أو ترسيخ للظلم، وتناقش مثل تلك التقارير الملخصة أيضاً المنهجيات الواعدة لهذه المعضلة من خلال تجارب عمل المنظمات غير الحكومية في البنغلاديش وسيراليون.

معالجة الفساد من خلال أنظمة العدالة غير الرسمية في مجتمع معين يتطلب فهماً للكيفية التي يتم من خلالها استخدام وتوزيع السلطة والنفوذ في مثل ذلك المجتمع – ما يمكن تسميته بالتحليل الاقتصادي السياسي. وفي هذا السياق، فإنه ينبغي التمييز ما بين الحالات الفردية (الفساد في المعاملات) من جانب، والخروقات النظامية وغياب العدالة من جانب آخر. وعلاوة على ذلك، فإن بناء الاستراتيجيات الهادفة إلى التخفيف من حالات الفساد من خلال أنظمة العدالة غير الرسمية يتطلب أن لا يتم التعامل مع هاتين الظاهرتين على أنهما ظاهرتان منفصلتان عن بعضهما البعض، بل يجب أن يتم التعامل معهما على أنهما ظاهرتان متشابكتان. وفيما يتعلق بالمجتمعين اللذين تمت مناقشتهما هنا وفي غيرهما، فإن مشاكل المعاملات والمشاكل النظامية هي متداخلة.

مكافحة فساد نظم العدالة غير الرسمية في البنغلاديش، تفاعل منظمات المجتمع المدني مع نظام العدالة غير الرسمي (المسمى Shalish)

نظام العدالة غير الرسمي السائد في البنغلاديش هو النظام المسمى Shalish، وهو إجراء مجتمعي تقوم من خلاله فرق من كبار الشخصيات المحلية المؤثرة (غالبا رجال، إلى أن دخلت المنظمات غير الحكومية) بحل النزاعات المتعلقة بالملكية والعائلة بين أفراد المجتمع. وقد ثبت بأن جهود الحكومات المتعاقبة، الرامية إلى تحويل نظم العدالة غير الرسمية إلى أجهزة حكومية تدعى محاكم القرية تجابه بعض الإشكاليات بسبب الطبيعة السياسية والبيروقراطية لمثل تلك الأجهزة، الأمر الذي عزز من أهمية تعامل المجتمع المدني مع نظم العدالة غير الرسمية- الذي كان قد بدأ منذ نحو ثلاثين سنة واستمر في التوسع.

وتعكس أنظمة العدالة غير الرسمية، عناصر الوساطة والتحكيم. وفي بعض الأحيان يتوصل المتنازعون إلى قرارات من خلال اتفاقات فيما بينهم، ولكن غالباً ما يكونون خاضعين لضغط مجتمعي يدفع بالمفاوضات باتجاهات معينة. وعلى أية حال، فإن مثل هذه الأنظمة هي بعيدة كل البعد عن الهدوء والمشاورات المنظمة التي تطبق فيها الوساطة والتحكيم. ويعتبر Shalish في الواقع اجتماع عاطفي يسوده علو الأصوات، ويتجمع من خلاله المتنازعون، والأقارب وأعضاء فرق Shalish، و يضم أيضاً أعضاء المجتمع غير المدعويين حيث يقوم جميعهم بالتعبير عن أفكارهم ومشاعرهم. وهنالك أيضاً مراقبون آخرون -بالغون وأطفال، يتجمعون في مدخل الغرفة وخارجها. وقد تحدث عدة مناقشات في نفس الوقت. وقت تتحول المناقشات الهادئة إلى صراخ وربما ضحك أو دموع. و جميع تلك الأمور تأخذ مكانها في إحدى غرف المدارس أو في أي مكان عام آخر،

والذي تجري فيها أنشطة أخرى أيضاً. وقد يتراوح عدد المشاركين والمراقبين بين ثلاثين الى ما يزيد عن مئة.

نظام Shalish هو أكثر من مجرد نظام لحل النزاعات، فالحلول التي يقدمها أعضاء الفرق للقضايا التي تطرح أمامهم من الممكن أن تهدف إلى "ضمان استمرارية قيادتهم، بهدف تقوية علاقاتهم وتحالفاتهم والمحافظة على معاييرهم وتحزباتهم الثقافية". وغالباً ما تتأثر الإجراءات بالفسادين والصبغة الذكورية المحلية، الذين يتم عادة استخدامهم لغايات التلاعب أو تخويف المشاركين. و هنالك دراسة أخرى تصف تضارب المصالح وأفعال الفساد التي تسيطر على القرية بما في ذلك "التحالف الثلاثي" الفاسد. ويضم هذا التحالف عدد من المسؤولين المنتخبين المعنيين بضبط الموارد العامة والذين يرتبطون بالسياسيين المحليين وصناع القرار - وكبار شيوخ القرية الذين لديهم مصالح متصلة في اقتصاد القرية بوصفهم مؤجرين ومقرضين - والزعماء الدينيين الذين يكونون في بعض الأحيان مؤثرين جداً لأنهم ينفذون أنشطة كبار شيوخ القرية باسم الإسلام أو الشريعة.

حالات "استمرارية القيادة" و"التحالف الثلاثي" تدخلان في كل من فساد المعاملات والانتهاكات المنهجية على حد سواء. وهذا الأمر يؤشر إلى أنه يجب أن لا ينظر إلى الفساد على أنه مرتبط بحالات فردية فقط، بل على أنه يتجلى أيضاً بصورة نظامية والتي من خلالها تؤثر الأطراف ذات النفوذ على نتائج النزاع لضمان سلطتهم، وأوضاعهم أو منافعهم المالية الطويلة الأمد. وقد يتحيز أحد أعضاء فرق Shalish المؤثرين لصالح رجل معين، مزارع مستأجر، أو ناخب، في خلاف معين، ليس فقط من أجل الانحياز اتجاه

مثل ذلك الفرد، بل لأن الانحياز لجانب معين من الممكن أن يعزز المزايا الخاصة لعضو الفريق، كمالك، أو صاحب سلطة سياسية في المجتمع.

ومع الأخذ بعين الاعتبار لمثل تلك الديناميكيات، فقد سعت مجموعة من المنظمات غير الحكومية في البنغلاديش إلى مكافحة الفساد، وغياب العدالة، وقسوة هذا النظام التقليدي، من خلال تنظيم وتعديل ومتابعة جلسات Shalish . و من بين عدة تغييرات أخرى، فقد تضمن Shalish المعدّل دخول نساء، ونخب أخرى، من خلال أدوار أكثر وضوحاً. ومع مرور الوقت، فقد أثمرت جهود المنظمات غير الحكومية في تحقيق مايلي:

- أسهم دخول المنظمات غير الحكومية في الحد من فساد القادة المحليين ومنعهم من انتزاع مبالغ مالية، أو منافع من متنازعين لقاء ممارسة نفوذهم من خلال Shalish .

- بشكل عام، من خلال انخراطها في Shalish / وعملها المجتمعي بشكل عام، فقد استطاعت المنظمات غير الحكومية التخفيف من الانتهاكات من قبل أعضاء (التحالف الثلاثي). على سبيل المثال، يقوم بعض القادة الدينيين المحليين بتضليل الأزواج المطلقين نحو الاعتقاد بأنهم لا يستطيعون الزواج مرة أخرى ما لم يتم "تنقية زوجاتهم" من خلال قيام هؤلاء الزوجات بإقامة علاقات جنسية مع رجال آخرين، وخاصة رجال الدين. و يمكن للرجال في البنغلاديش الحصول على الطلاق بسهولة من خلال مجرد الإعلان عن ذلك. والرجل الذي يعلن عن ذلك، ربما في حالة غضب، قد يندم على القرار بعد ذلك ويسعى إلى الزواج مرة أخرى من المرأة التي طلقها بعد أن تكون قد أقامت علاقة جنسية مع رجل دين. وتتضمن

تدخلات المنظمات غير الحكومية تثقيف هذه المجتمعات ومحاربة مثل تلك الظاهرة.

• عندما تكون المنظمات غير الحكومية فعالة ومؤثرة في المجتمع، فإنه يمكنها أن تمثل سلطة بديلة للقادة التقليديين أو الفاسدين. وفي مثل تلك الحالات، قد تقوم بصياغة نظام يضغط الأغنياء لصالح الفقراء. على سبيل المثال، قد يتجاهل مالِك أراضي وصاحب نفوذ قوي الدفعات القانونية المطلوبة منه لرعاية طفل من امرأة أنجبت منه، ولكن تأثير المنظمة غير الحكومية والمجتمع المنظم من الممكن أن يغيّر من ذلك السلوك.

• بعض المنظمات غير الحكومية من الممكن أن توظف أو توقع عقداً مع محامين محليين لتولي قضايا حاسمة أو جنائية والتي لا يمكن/ بل ينبغي أن لا تتم معالجتها من خلال النظام التقليدي Shalish. وهذا يعني أن معظم المشاكل المعرضة لتأثيرات فساد Shalish من الممكن أن تتم من خلال الشرطة، والمدعين العامين، والقضاة، إلى جانب المنظمات غير حكومية التي تسعى إلى ضمان (ليس دائماً بنجاح) بأن تلك الجهات الحكومية هي نفسها تعمل بأسلوب يخلو من أية حالات فساد.

مكافحة الفساد في الأنظمة غير الرسمية في سيراليون: تفاعل المنظمات غير الحكومية مع الزعماء المحليين

توفر سيراليون مثالاً آخر لانخراط المنظمة غير الحكومية في أنظمة العدالة غير الرسمية التي تكافح حالات الفساد في المعاملات المالية، وتخفف في الوقت نفسه من الانتهاكات المنهجية. والشيء الذي يميز أنظمة العدالة غير الرسمية في سيراليون هو "الزعماء محليين"، الذين يتمتعون بمركز رسمي في بعض الجوانب، ويتولون معالجة النزاعات. ومثل تلك البدائل لنظام العدالة الرسمي هو ناحية هامة في سيراليون لأنه لا يوجد هنالك سوى عدد قليل من المدعين العامين ضمن العاصمة، فريتاون. إضافة إلى ذلك، وفي ضوء الهشاشة المجتمعية لفترة ما بعد الحرب، فإن النزاعات البسيطة - مالم يتم معالجتها بشكل سريع من خلال أنظمة عدالة غير رسمية - من الممكن أن تتطور إلى نزاعات أوسع تشمل المجتمع بأكمله وبمضامين سياسية بعيدة المدى.

تم إطلاق برنامج Timap من قبل المنظمات غير الحكومية كبرنامج شبه تشريعي، وكمبادرة عدالة مجتمعية مفتوحة وفرع من مؤسسات المجتمع المفتوح بالتعاون مع المنظمات غير الحكومية في سيراليون. ويعتبر Timap مكماً لنظام العدالة غير الرسمي من حيث عمل الزعماء المحليين، في نواح معينة، في حين يشكل بديلاً له في نواح أخرى. بمعنى أنه يدعم عمل الزعماء المحليين المخلصين الصادقين أينما أمكن ويعمل ضد الفاسدين عندما يتطلب الأمر ذلك. وتعتمد المبادرة على خدمات عدد قليل من المحامين عندما يكون تدخل مثل هؤلاء المحامين مفيداً أو ضرورياً. وتعتمد المنظمات غير الحكومية بشكل رئيس على المساعدين القانونيين الذين يوفر خدمات لحل النزاعات بين الأفراد، و

يعملون في بعض الأحيان على مستوى المجتمع بأكمله عندما يكون هنالك مصلحة
جماعية.

قدم Timap نموذجاً للمبادرات ذات الصلة في لايبيريا، مثل برنامج مستشار العدالة
المجتمعية الذي انطلق عمله من قبل مركز كارتر للولايات المتحدة الأمريكية والمنظمات
اللايبيرية الشريكة. وكما هو الحال بالنسبة للجهود التي سعت إلى تعديل نظام
Shalish في البنغلاديش، فقد كان لتلك المبادرات في لايبيريا وسيراليون تأثيراتها
التنموية الإيجابية التي تعدت حدود الفصل في النزاعات، لتشمل مضامين الحوكمة،
ووضع المرأة، والتقدم الاقتصادي الاجتماعي. وفيما يلي أمثلة على :

- تدخل زعيم محلي لمنفعة اثنين من أقاربه في نزاعهما مع مزارع محلي. وقام
الزعيم أيضاً بفرض غرامات على المزارع خلال مراحل إجراءات قرار النزاع. وحال
ضلع Timap في قضية النزاع، أدرك المزارع بأن القانون الرسمي كان بجانبه.
والأهم من ذلك، فقد لفت Timap انتباه المسؤولين الحكوميين الآخرين إلى
تجاوزات الزعيم المحلي، وأثار إمكانية ضلع محامي Timap في قرار النزاع. وقد
أسهم هذا الخلط من التأثيرات في إقناع المسؤول بأن يوقف تدخلاته في هذه المسألة
وأن يعيد إلى المزارع بعضاً من الأموال التي كان قد انتزعها منه.

- تبين لإحدى البائعات المتجولات التي كانت قد ضربت على يد ضابط بوليس
محلي ثمل بأن الشكوى التي رفعتها ضده إلى رؤسائه، لم تحقق أي تقدم، إلى أن
دخل مساعداً قانونياً (ضمن مبادرة Timap) في المسألة. ومن ضمن عدة إجراءات

أخرى، قام المساعد القانوني بتقديم رسالة من أحد محامي المنظمات غير الحكومية. وقد كان لمشاركة محامٍ مقر عمله في عاصمة الدولة ويعمل لدى إحدى منظمات حقوق الانسان الأثر الكبير في ردع ضابط الشرطة، الذي اعتذر للمرأة وقدم لها تعويضاً مالياً - ليس التعويض الأمثل مقابل سلوكه الاجرامي، ولكن أفضل مما كان من الممكن أن تحققه المرأة خلاف ذلك.

- على الرغم من أنه يحق للقرى الحصول على منحة بذور أرز من إحدى جمعيات البذور الوطنية، إلا انه تم رفض تزويد إحدى القرى بمثل تلك المنحة، ما لم تقم بتقديم رشوة إلى رئيس الجمعية. وقد كان للمعرفة التي يملكها المساعد القانوني، وامتلاكه لبطاقة أعمال تمنحه صفة محامي منظمة غير حكومية تدافع عن حقوق الانسان، الأثر في اقناع رئيس الجمعية في العدول عن قراره واطلاق منحة الأرز للقرية.

**كيف يمكن للمساعدين القانونيين (ضمن مبادرة Timap) إحداث مثل هذا التأثير؟
هناك عدد من العوامل الجديرة بالذكر :**

أولاً، وقبل كل شيء: يعمل Timap، تحت تأثير ما يمكن تسميته بـ "لون القانون"، بمعنى أنه في أغلب الأحيان ليس من الضروري أن يقوم المساعد القانوني بإحضار أحد محامي المنظمة غير الحكومية أو غيره من العاملين ضمن النظام التشريعي الرسمي، حيث أسس Timap نوعاً من أنواع أنظمة العدالة غير الرسمية التي تدعمها إمكانية اشراك محامي المنظمة غير الحكومية أو أي شخص فاعل آخر يعمل ضمن النظام التشريعي الرسمي.

ثانياً، إمكانية وجود شخص هام - "رجل كبير" باللغة العامية الأفريقية، له تأثير قوي ضمن عملاء Timap - من الممكن أن تسهم في إقناع الفاسدين بتغيير سلوكياتهم. قد يخافون تبعات تحدي Timap لأن القانون ضدهم. ولكنهم في الوقت ذاته قد يكونون أكثر تأثراً بشبح اللاعبين السياسيين الأقوياء - سواء كانوا من الشخصيات المحلية أو الوطنية أو حتى الجهات الفاعلة الدولية مثل المانحين - الذين قد يقومون بمتابعات ضدهم.

ثالثاً، آلية العدالة غير الرسمية التي أسسها Timap تسعى إلى عدم المواجهة، وبدلاً من ذلك تقوم بدور الوساطة بين العملاء والأطراف الفاسدة أو المسيئة، فالمسألة هي ليست دائماً مسألة عقاب للمذنبين، بل هي مخرجات محسنة للأشخاص الذين يتم استغلالهم. وهي في مثل تلك الحالة تميل أكثر لأن تكون علاجية بدلاً من أن تكون عقابية.

بالطبع، فإنه لا يمكن التسليم بأن جميع المنظمات غير الحكومية هي نزيهة، مخلصه، وفعالة. وبهذا الصدد يعكف Timap على اتخاذ خطوات من أجل ضمان أن مساعديه القانونيين يقومون بدورهم بشكل جيد، وأنهم لا يستغلون سلطاتهم لمنافع فساد خاصة بهم. وقد ساعدت المنظمات غير الحكومية في تشكيل لجان مجتمعية للقيام بالرقابة على سلوكيات المساعدين القانونيين، ويمكن لتلك اللجان رفع تقاريرها الرقابية إلى المراكز الرئيسية لتلك المنظمات عندما يكون هناك أية مشاكل تتعلق بسلوكياتهم. وقد استفاد Timap أيضاً من المراجعة التي قام بها البنك الدولي لعملياته والتي ساعدت في التحقق من أن سجلاته دقيقة وأن العملاء وأفراد المجتمع الآخرين هم راضون بشكل كبير عن المساعدة التي يقدمها.

توصيات للمانحين

في حين أن قطاع العدالة الرسمية هو بحاجة ماسة للإصلاح في بعض الدول، فإن أنظمة العدالة غير الرسمية هي ناحية هامة جداً أيضاً لا يمكن تجاهلها من قبل المستثمرين. وتعتبر أنظمة العدالة غير الرسمية المحركات الرئيسية لقرارات النزاع في عدد كبير من المجتمعات، ومن الممكن أن تساعد في منع النزاعات في بعض الحالات. وباعتبارها جزءاً لا يتجزأ من هيكل الحوكمة المحلية، فإن أنظمة العدالة غير الرسمية قد وجدت لتبقى. ومع ذلك، فإنه غالباً ما تقوم المنظمات غير الحكومية بتعديلها أو تكييفها بهدف التخفيف من حالات الفساد والظلم، وتحسين المخرجات التنموية، كما هو الحال بالنسبة للبنغلاديش وسيراليون. و عند العمل من خلال أنظمة العدالة غير الرسمية، يجب على المانحين الأخذ بعين الاعتبار لما يلي:

أولاً: يجب أن تبنى أعمالهم على تحليل للاقتصاد السياسي الذي يأخذ بالاعتبار هيكل السلطة في المجتمع، ويصور الفساد على أنه مشكلة معاملات بقدر ما هو مشكلة أنظمة. وبناء على هذا التحليل، فإنه يمكن للمانحين تحديد المصلحين، وطرق الإصلاح. وكما هو مبين في الحالتين القطريتين، وخاصة في البنغلاديش، فإن فئتي الفساد متشابكتان إلى حد بعيد بحيث أنه لا يمكن فصل برامج مكافحة الفساد عن جهود العمل الأوسع نطاقاً والرامية إلى تعديل أنظمة العدالة غير الرسمية. ويجب على الجهات المانحة أن ترفض في المقام الأول الجوانب الفنية التي تقتصر على حث الزعماء المحليين للتوسط بشكل أكثر فعالية، أو المنهجيات التي تعتمد على مؤسسات الدولة التي ربما كانت متأثرة بمثل ذلك التأثير غير المرغوب.

ثانياً، أثبتت منظمات المجتمع المدني - بسبب مرونتهم واستقلاليتهم - مراراً أنهم متفوقون على المؤسسات الحكومية في مجال التعامل مع/ وتعديل أنظمة العدالة غير الرسمية. ومع ذلك، فإنه لا يوجد هنالك منهج موحد لتدخلات المنظمة غير الحكومية. وفي البنغلاديش، اتخذت المنظمات غير الحكومية، منهجيات مختلفة هدفت إلى تعزيز العناصر الايجابية لنظام العدالة غير الرسمي للدولة (Shalish)، وفي الوقت ذاته تخفيف فساده وتحيزه. وفي فترة ما بعد الحرب بين سيراليون ولايبيريا وحيث كان المجتمع المدني أقل تطوراً، لعبت منظمات المجتمع المدني دوراً هاماً في العمل مع شركاء محليين لإطلاق برامج شبه قانونية تعزز في الوقت نفسه وتعديل أنظمة العدالة غير الرسمية.

ثالثاً: قد يسعى المانحون في بعض الدول، وبشكل تدريجي إلى استبدال تمويلاتهم الخاصة لبرامج نظم العدالة غير الرسمية بتمويلات من خزائن الحكومات الوطنية. ولكنه يجب عليهم الامتناع عن هذا النهج اذا ما كان التحليل الاقتصادي السياسي يشير إلى أن الرقابة الحكومية الوطنية ستفشل في كبح جماح فساد أنظمة العدالة غير الرسمية. بالإضافة الى ذلك، فإن المزايا الناتجة عن الحوكمة والتطوير من خلال الدعم المستدام لعمل المجتمع المدني مع أنظمة العدالة غير الرسمية، قد تبرر تكاليف المساعدات المتواصلة من قبل المانحين.

وأخيراً، فإنه يجب اتخاذ إجراء لضمان عدم انخراط المنظمات الحكومية نفسها في أنشطة فساد أو غيرها من الأنشطة غير الشرعية، حتى وأن كانت هي نفسها تعمل على إزالة هذا السلوك من أنظمة العدالة غير الرسمية. وبناء القدرات لتحسين عملية حفظ السجلات من الممكن أن يشكل خطوة ايجابية في هذا الاتجاه. وكما هو الحال في سيراليون فإن

المراجعات الخارجية التي تستخدم مثل تلك السجلات جنباً إلى جنب مع المقابلات المجتمعية من الممكن أن تساعد في إبقاء المنظمات غير الحكومية تحت المساءلة. ومن الممكن أن تشكل أيضاً فكرة جيدة لتأسيس هيكل مجتمعية قوية أو آليات أخرى لمراقبة أداء المساعدين القانونيين وغيرهم من العاملين في المنظمات غير الحكومية.

ترجمة: نادرة ابراهيم الطيان

وحدة التعاون الدولي

هيئة النزاهة ومكافحة الفساد

2017/5/28