

Distr.
LIMITED

E/ESCWA/ECW/2017/Technical Paper.3
15 June 2017
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

موجز السياسات العامة

الآليات المؤسسية للمساءلة في القضايا المتعلقة بالمساواة بين الجنسين
في المنطقة العربية



الأمم المتحدة
بيروت، 2017

17-00385

مقدمة

اعتمدت لجنة المرأة في اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)¹ في اجتماعها السابع إعلان مسقط نحو تحقيق العدالة بين الجنسين في المنطقة العربية. ويشكل الإعلان إطاراً للقضاء على التمييز بين الجنسين، ويدعو إلى الحوكمة السليمة من خلال آليات فعالة للمساءلة بهدف تحقيق العدالة بين الجنسين². ويؤكد الإعلان أن العدالة بين الجنسين هي في الوقت نفسه عملية رسمية ونتيجة موضوعية. ويعتمد النجاح في تحقيق العدالة بين الجنسين على عنصرين هما المساواة والمساواة. وتركز العملية الرسمية لالتماس العدالة بين الجنسين بشكل رئيسي على المساواة، في حين أن النتيجة الموضوعية النهائية هي تحقيق المساواة بين الجنسين³. وتستخدم البلدان العربية أشكالاً مختلفة من نظم المساواة لمكافحة التمييز بين الجنسين والمساهمة في تحقيق التنمية المطردة.

ويناقش هذا الموجز التزامات الدول الأعضاء بحماية حقوق الإنسان للمرأة وتعميمها وإنفاذها. كما يتناول مختلف أشكال الآليات المؤسسية، وكيفية معالجتها لقضايا المساواة والتمييز بين الجنسين في البلدان العربية، ويستعرض عمل بعض المؤسسات في المنطقة من أجل ضمان مساءلة المنتهكين لحقوق المرأة. كما يحدد العقبات التي تواجهها هذه المؤسسات، ومختلف أشكال التعاون والتنسيق المعتمدة لضمان فعاليتها. ويبيّن الموجز أن ضعف أو محدودية مساءلة المؤسسات في المنطقة العربية يعوقان تحقيق العدل بين الجنسين. ويتجلى ببطء التقدم في تحقيق العدالة بين الجنسين في انخفاض معدلات مشاركة المرأة في سوق العمل والشؤون المدنية والسياسية، وفي تفشي التمييز في القوانين ما يزيد من تفويض حقوق المرأة وإمكاناتها.

أولاً- التزام الدولة بالاحترام والحماية والإنفاذ

الدول الأعضاء ملزمة، بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان، باحترام حقوق الإنسان للفتيات والنساء وحمايتهما وإنفاذها على منتهكها في المجالين العام أو الخاص سواء أكانوا جهات من الدولة أم من غيرها. ويعني واجب الاحترام أن على الدول الامتناع عن اتخاذ إجراءات تعوق تمتع المرأة بحقوقها، وعن سن تشريعات أو اعتماد سياسات تقوّض قدرة المرأة على الوصول إلى حقوقها، مثل حقها في الترشح للانتخابات. ويتطلب واجب الحماية اتخاذ الدول لإجراءات مباشرة أو غير مباشرة لمنع التمييز الذي ترتكبه جهات ثالثة. فمثلاً، ينبغي أن تعتمد الدول قوانين وسياسات تضمن عدم انتهاك القطاع الخاص أو الأسرة لحق المرأة في التمتع بأعلى مستويات ممكنة من الرعاية الصحية. كما ينبغي للدول أن تحاسب وتعاقب الأفراد والهيئات التي تنتهك حقوق المرأة. ويستدعي واجب الإنفاذ تنفيذ التدابير الملائمة لضمان تمتع الجميع بحقوق الإنسان، بما فيها إزالة الأحكام التمييزية في القوانين الوطنية لضمان الاتساق مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان، وتقديم الخدمات الجيدة، وتيسير الحصول على التعليم والخدمات الصحية، وتمكين المشاركة في صنع القرار.

1 الدول الأعضاء في الإسكوا هي: الأردن، والإمارات العربية المتحدة، والبحرين، وتونس، والجمهورية العربية السورية، والسودان، والعراق، وعمان، وفلسطين، وقطر، والكويت، ولبنان، وليبيا، ومصر، والمغرب، والمملكة العربية السعودية، وموريتانيا، واليمن.

2 www.unescwa.org/news/escwa-committee-women-convenes-its-7th-session-oman-adopts-muscat-declaration-achieving-gender.

3 المساواة بين الجنسين هي "المساواة في الحقوق والمسؤوليات والفرص بين النساء والرجال والفتيات". وهي تعني أيضاً مراعاة المصالح والاحتياجات والأولويات على قدم المساواة بين النساء والرجال. www.un.org/womenwatch/osagi/concept-tsanddefinitions.htm.

ويحمي القانون الدولي لحقوق الإنسان المرأة من جميع أشكال التمييز. ففي الشريعة الدولية لحقوق الإنسان، التي تتألف من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان؛ والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، حظرٌ للتمييز بين الجنسين وتحديدًا للالتزامات الدول بالقضاء على أوجه التمييز. وتعالج المعاهدات الأخرى لحقوق الإنسان قضايا المساواة وعدم التمييز. فاتفاقية حقوق الطفل، والاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، واتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة تحظر أيضاً التمييز بين الجنسين؛ أما اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة فهي تركز حصراً على حقوق المرأة⁴.

وتحدد الاتفاقية سبلاً مختلفة يمكن من خلالها للدول أن تقضي على التمييز ضد المرأة، بما في ذلك اعتماد التشريعات التي تحظر التمييز، وضمان حماية حقوق المرأة في القوانين، والامتناع عن الممارسات التي تنتهك على تمييز. وتدعو المادة 2 (ب) من الاتفاقية الدول الأعضاء إلى "اتخاذ المناسب من التدابير، التشريعية وغير التشريعية، بما في ذلك ما يناسب من جزاءات، لحظر كل تمييز ضد المرأة". وتدعو المادة 2 (ج) إلى "فرض حماية قانونية لحقوق المرأة على قدم المساواة مع الرجل، وضمان الحماية الفعالة للمرأة، عن طريق المحاكم ذات الاختصاص والمؤسسات العامة الأخرى في البلد، من أي عمل تمييزي"⁵.

وعلى المستوى الإقليمي هناك أطرٌ قانونية رئيسية لحقوق المرأة، كالتالي وضعتها جامعة الدول العربية والاتحاد الأفريقي. فالمادة 3 من الميثاق العربي لحقوق الإنسان تنص على أن الرجل والمرأة متساويان في الحقوق والواجبات، ولكنها تحدد احترام الحقوق "في ظل التمييز الإيجابي الذي أقرته الشريعة الإسلامية والشرائع السماوية الأخرى والتشريعات والمواثيق النافذة لصالح المرأة"⁶. وعلى أهمية هذا الاعتراف بالمساواة بين الرجل والمرأة، فهو يديم مجموعة من الحواجز التي يمكن أن تحول دون مساواة المرأة.

ويحظر الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب (ميثاق بانجول) التمييز بين الجنسين، ويؤكد التزامات الدول بالقضاء على التمييز. وينص البروتوكول الملحق بالميثاق المتعلق بحقوق المرأة في أفريقيا (بروتوكول مابوتو) على أن الدول الأطراف ستكافح جميع أشكال التمييز ضد المرأة من خلال الصكوك الدستورية والتشريعية، وتدعم المبادرات المحلية والوطنية والإقليمية من أجل القضاء على جميع أشكال التمييز، وتعمل على تغيير المواقف الاجتماعية والثقافية للمرأة والرجل⁷.

ويترتب على الدول العربية الأعضاء التي صدقت على معاهدات لحقوق الإنسان أو انضمت إليها التزامات قانونية لإنفاذ الحقوق المنصوص عليها من خلال اعتماد التدابير الملائمة. ويجب إنشاء مؤسسات للمساءلة في القضايا المتعلقة بالمساواة بين الجنسين في الهياكل الحكومية لدعم الدول في سعيها للوفاء بالتزامها باحترام حقوق المرأة وحمايتها وإنفاذها.

4 www.ohchr.org/Documents/Events/WHRD/WomenRightsAreHR.pdf

5 السودان هو البلد الوحيد من البلدان الأعضاء في الإسكوا الذي لم يصدق على اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة.

6 <http://hrlibrary.umn.edu/arab/a003-2.html>

7 تونس والسودان ومصر وموريتانيا وقعت وصدقت على ميثاق بانجول. موريتانيا البلد الوحيد الذي وقع بروتوكول مابوتو وصدق عليه. ووقع السودان البروتوكول لكنه لم يصدق عليه.

ثانياً- مؤسسات المساءلة

الدساتير والتشريعات الوطنية هي من آليات المساءلة الرئيسية لصون مبادئ العدل بين الجنسين على المستوى الإجرائي. ويرسخ إصلاح الإطار القانوني عبر تعديل الأحكام الدستورية العلاقة بين المواطنين والدولة، ويتيح للمواطنين مساءلة السلطات. ومن الأدوات الأساسية للمساءلة رفع الأحكام التمييزية في قوانين الجنسية والأحوال الشخصية والقانون الجنائي، واعتماد قوانين تحمي حقوق المرأة. وتستلزم تدابير الإصلاح مؤسسات وطنية قوية لضمان تفعيل أدوات المساءلة وإنفاذها. ولمؤسسات المساءلة دور حاسم في قياس التقدم المحرز في تنفيذ هذه التدابير وتفعيل الآليات. وتناقش في هذا القسم المؤسسات، وفعاليتها في مساءلة الحكومات في قضايا العدالة بين الجنسين.

في التقرير الذي قدمته المقررة الخاصة المعنية باستقلال القضاة والمحامين إلى مجلس حقوق الإنسان في دورته السادسة والعشرين، أوردت تعريفاً لآليات المساءلة المتجذرة في سيادة القانون على النحو التالي: "تنشأ آليات المساءلة عن قانون يحسن شفافية المؤسسات والكيانات العامة والخاصة، ويزيد من إنصافها ونزاهتها وإمكانية التنبؤ بسلوكها"⁸. والملاحقة الجنائية والدعوى المدنية هي من الآليات الأكثر شيوعاً لمساءلة الأفراد عن انتهاك حقوق الإنسان، غير أن للنظم غير القضائية، مثل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، دور رئيسي أيضاً في ضمان مساءلة الحكومات عن التزاماتها الدولية بحقوق الإنسان، وفي المضي بالإصلاحات المؤسسية داخل الهياكل الحكومية.

وفي البلدان العربية مجموعة من مؤسسات المساءلة في قضايا العدالة بين الجنسين، ومنها الآليات الوطنية المعنية بشؤون المرأة، واللجان البرلمانية، ومكاتب أمناء المظالم، والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان.

أف- النظام القضائي

النظم القضائية أساسية في معالجة قضايا التمييز وضمان احترام القوانين الدولية والوطنية. والمحاكم الإدارية تعالج المنازعات الإدارية التي تشمل أفراداً وجهات حكومية، وتضطلع بدور حيوي في التصدي لأوجه عدم المساواة والتمييز بين الجنسين. لا تستند قرارات المحاكم في المنطقة العربية دائماً إلى القانون الدولي، والأدلة المرتبطة بذلك من المحاكم الوطنية محدودة. لكن السنوات الأخيرة شهدت ازدياداً في توثيق قرارات المحاكم المستندة إلى المساواة وعدم التمييز، ما يبرز الدور الحاسم للجهاز القضائي في مساءلة منتهكي الحقوق ومعالجة المظالم. ومن الأمثلة على ذلك قرار المحكمة الإدارية في البحرين نقض قرار مديرية شؤون الجنسية والجوازات والإقامة في وزارة الداخلية بعدم تجديد تصريح إقامة المرأة المطلقة التي لها حقوق الوصاية على أطفالها. وارتأت المحكمة أن المرأة بصفتها الوصية القانونية على أطفالها من الجنسية البحرينية لها حق البقاء في البلد والقيام بواجباتها ومسؤولياتها إزاء أطفالها.

ومع الدور المهم الذي يؤديه الجهاز القضائي كآلية مساءلة، لا بد من مواصلة العمل والتطوير لتعميم القضاء المراعي لقضايا الجنسين، من أجل التقيد بالقواعد الدولية لحقوق الإنسان، وكفالة المساواة في التمثيل في الجهاز القضائي. ولا بد من توثيق الاجتهادات القضائية بشأن المساواة وعدم التمييز.

باء- الآليات الوطنية المعنية بشؤون المرأة

في عام 1995، أوصى منهاج عمل بيجين بأن تنشئ الدول آليات وطنية لدعم المساواة في قضايا المساواة بين الجنسين. ووفقاً لمنهاج العمل، "ينبغي أن تضطلع الآليات المعنية بشؤون الجنسين بعمل محفز وتسدي المشورة للوزارات والإدارات الأخرى من أجل تعميم قضايا المساواة بين الجنسين في سياساتها وبرامجها"⁹. فهذه الآليات هي الهيئات المؤسسية الوطنية الرئيسية المسؤولة عن رصد التقدم في شؤون المرأة، ولا سيما في التشريعات ومدى توافقها مع الاتفاقات الدولية. وهي أيضاً التي ترصد الامتثال لاتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة ومنهاج العمل لتعزيز المساواة بشأن الجنسين، وتجمع البيانات وتحللها لتحديد التطورات والتحديات، وتضطلع بمساءلة الوزارات المعنية.

وتبيّن الدراسات عن الآليات الوطنية أن الآليات الفعالة المعنية بشؤون المرأة غالباً ما تنسم باللامركزية وتعمل أفقياً عبر المؤسسات الحكومية والوزارات التنفيذية، وعمودياً من خلال الهيكليات الحكومية¹⁰. وفي الحالة الأمثل، ينبغي أن تكون الآليات الوطنية على أعلى مستويات الحكومة حيث تتخذ القرارات ذات الصلة، من أجل التأثير على سائر المؤسسات وزيادة فرص الحصول على الموارد.

وترتبط فعالية الآليات المعنية بشؤون المرأة، على اختلاف هيكلياتها، بعوامل مختلفة تتعلق بالسياق، مثل ثروة البلد، والبنية الاقتصادية والاستقرار السياسي. كما تعتمد على خصائص داخلية، مثل موقع المؤسسة، وعدد الموظفين المدربين، وكفاية الموارد، والرقابة على القرارات الحكومية، والعلاقات مع المجموعات التي تُعنى بشؤون المرأة في المجتمع المدني¹¹.

وتتخذ الآليات الوطنية المعنية بشؤون المرأة في المنطقة العربية أشكالاً متنوعة، وتنص ولايتها على إسداء المشورة بشأن السياسات والتعديلات التشريعية. ولبنان¹² وفلسطين هما البلدان الوحيدان في المنطقة حيث تُعنى وزارة متخصصة بشؤون المرأة. وفي تونس والجزائر والمغرب وزارات ولاياتها شاملة، أي أن المساواة بين الجنسين ترتبط فيها بقضايا اجتماعية أخرى، لا سيما التنمية الاجتماعية؛ مثل وزارة التنمية الاجتماعية والأسرة والتضامن في المغرب. أما الأردن والبحرين والعراق والكويت ومصر واليمن، ففيها مؤسسات أو وحدات ترتبط بالحكومة المركزية¹³.

ويظهر من خلال تتبع الآليات الوطنية المعنية بشؤون المرأة في المنطقة العربية، أن العديد منها أنشئ ليركز على المجالات التقليدية للأسرة والطفل وغيرها من أنشطة الرعاية الاجتماعية. كما تخضع باستمرار إلى إعادة تنظيم وهيكل ما يؤثر على أدائها. وولايات الكثير منها تقتصر على الدور الاستشاري وتسنّتي المساواة.

.www.un.org/womenwatch/daw/TechnicalCooperation/GLOBAL_SYNTHESIS_REPORT_Dec%202010.pdf 9

United Nations Division for the Advancement of Women, The Role of National Mechanisms in Promoting Gender Equality and The Empowerment of Women: Achievements, Gaps and Challenges for the Future, 2005. 10

المرجع نفسه. 11

في تشرين الثاني/نوفمبر 2016، شكّلت حكومة جديدة في لبنان وعيّن فيها أول وزير دولة معني بشؤون المرأة. 12

.www.oecd.org/mena/governance/women-in-public-life-mena-brochure.pdf 13

وفي حالات كثيرة، تركز الآليات الوطنية المعنية بشؤون المرأة على تنفيذ مشاريع لتقديم الخدمات، بدلاً من أن تضطلع بدور محفز على الصعيد الوطني لتعميم مراعاة قضايا الجنسين في مختلف الوزارات¹⁴.

وقد خلّصت اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، وهي هيئة الأمم المتحدة المكلفة برصد تنفيذ اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، إلى أن ضعف القدرات المؤسسية، ومحدودية السلطة ووضع الآليات الوطنية المعنية بشؤون المرأة، وعدم كفاية الموارد المالية والبشرية تعوق رصد تفيد الدول بالتزاماتها بموجب الاتفاقية وغيرها من المعايير الدولية، وتضعف جهود تعميم مراعاة قضايا الجنسين في المؤسسات والسياسات والبرامج في المنطقة العربية. ولذلك، لا بد من التصدي للتحديات التي تواجهها الآليات الوطنية المعنية بشؤون المرأة على النحو الذي أوضحتها اللجنة، من أجل ضمان مساءلة الدول بشكل فعال.

جيم- مكاتب أمناء المظالم

مكاتب أمناء المظالم هي مؤسسات رقابة مستقلة عن الحكومة تتلقى الشكاوى المرفوعة ممن يرون أنهم ضحية ظلم من قبل الدولة وتحقق فيها. فمكتب أمين المظالم يعمم حقوق الأفراد ويحميها، ويشجع الكفاءة في الإدارة العامة، ويقدم آلية لحل النزاع تتسم بالكفاءة من حيث الكلفة، ويعمل على سد الثغرات بين الحكومة والشعب، ويشجع التعاون بدلاً من التقاضي، ويسرّ وصول المواطنين إلى سبل تسوية النزاعات¹⁵. ويؤكد قرار الجمعية العامة 169/63 على الدور الهام الذي تقوم به مؤسسات أمناء المظالم في المجتمع. ويشدّد على أهمية استقلاليتها، كما يشجع على التعاون بين هذه المؤسسات لتنسيق الإجراءات وتبادل الدروس المستفادة من أجل ترسيخ ولايتها¹⁶.

وفي العديد من البلدان العربية مكاتب أمناء مظالم؛ لا سيما في الأردن، والبحرين، وتونس، وفلسطين، ومصر، والمغرب. ويتلقى المكتب في الأردن شكاوى الأفراد بشأن أي ممارسة أو إجراء. وقد نجح في تحسين وصول المواطنين إلى المعلومات¹⁷. وفي المغرب، يتلقى مكتب "الوسيط" الشكاوى التي يقدمها المواطنون، ويحقق فيها، ويقدم توصيات إلى الوكالات ذات الصلة التي تلتزم بدراسة الحالة ومعالجتها. ويقدم المكتب تقريراً سنوياً إلى الملك، وينشر لاحقاً في الجريدة الرسمية¹⁸.

ومصر البلد العربي الوحيد الذي يضم مؤسسة لأمناء المظالم مختصة بقضايا المساواة بين الجنسين، وقد أنشأتها الحكومة عام 2002 كإدارة تابعة للمجلس القومي للمرأة لتيسير عملية تقديم الشكاوى في قضايا التمييز بين الجنسين. وبخلاف مكاتب أمناء المظالم، لا تشمل ولاية هذه المؤسسة التحقيق في الشكاوى. غير أن إنشاء المكتب ضمن المجلس القومي للمرأة يعني أنه ليس مستقلاً عن الحكومة، ما يعوق دور المساءلة¹⁹. كما أن دور

Division for the Advancement of Women, Strengthening national mechanisms for gender equality and the empowerment of women: A global synthesis study, 2010. 14

.Fatma Khafagy, National Women Machineries, 2010, pp. 39-40 15

.www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI_en.pdf 16

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/21288/937040BRI0Box30UBLIC000Knote00QN137pdf;sequence=1>. 17

www.databank.com.lb/docs/Access%20to%20Information%20in%20the%20Middle%20East%20and%20North%20Africa%20Region%20-%202013%20-%20world%20bank.pdf. 18

.Fatma Khafagy, National Women Machineries, 2010 19

هذا المكتب يقتصر على حالات قليلة، فقد تلقى مثلاً 215 شكوى فقط في الفترة 2006-2007، وهذا عدد محدود جداً مقارنة بالنسبة الكبيرة من النساء اللواتي يتعرضن للعنف في مصر²⁰.

ورغم الدور الهام الذي تؤديه مكاتب أمناء المظالم، لكن الجهود في حالات كثيرة يحدها تدخل الحكومة، وتفشي الفساد، وانعدام الشفافية، وضعف إنفاذ التشريعات. ويحمي قانون مكاتب أمناء المظالم في الأردن الصادر عام 2008 المكاتب من أي تدخل سياسي. غير أنّ أمين المظالم يعينه رئيس الوزراء ويمكنه أن ينحيه في أي وقت، أي أن عمله لا يخلو من التدخل السياسي ومن المرجح أن يخضع للضغوط السياسية. ولا يحق للمكتب الوطني أن يفرض عقوبات بل عليه أن يحيل القضية إلى المحكمة²¹، ويقتصر دوره على إصدار تقارير وتوصيات، ما يُضعف أيضاً قدرته كآلية للمساءلة. ويتيح مكتب أمين المظالم في المغرب للعمامة الاطلاع على المعلومات، ولكنه لا يزال يفتقر إلى السلطة لإجراء التحقيقات وفرض العقوبات على الجناة²². وفي البحرين أنشئ مكتب أمين المظالم كأمانة مستقلة داخل وزارة الداخلية لضمان الامتثال للمعايير والقوانين البحرينية القائمة. ويبلغ المكتب الوزارة بالشكاوى، لكنه لا يتمتع بسلطة اتخاذ أي إجراءات إضافية.

دال- اللجان البرلمانية

تضطلع اللجان البرلمانية بأدوار عدة هامة. فهي تضمن إصلاح القوانين التي تنطوي على تمييز بين الجنسين على ضوء المعايير القانونية الدولية، وتقيم مدى إنفاذ القوانين في الواقع. وهي تذكى الوعي باتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، وترصد تنفيذ الحكومة لها، وتعمل على إزالة التحفظات عليها. كما تضمن إدراج التقارير الدورية حول تنفيذ الاتفاقية على جدول أعمال البرلمان لمناقشتها قبل تقديمها إلى الأمم المتحدة²³. أما دورها الأهم فهو الرقابة لضمان المساواة في قضايا المساواة بين الجنسين، بتقديم التقارير إلى أعلى المستويات الحكومية. وتستخدم بعض اللجان التعميم كإستراتيجية لوضع قضايا الجنسين في صلب القرارات السياسية والهيكل المؤسسية وتخصيص الموارد²⁴، في حين تستخدم لجان أخرى أدوات مثل استدعاء المسؤولين الحكوميين أو عقد جلسات استماع علنية، للتواصل مع الناخبين حول مواضيع محددة²⁵.

وقد أنشأت عدة بلدان عربية لجاناً برلمانية معنية بقضايا المرأة، بما فيها البحرين والكويت ولبنان واليمن. واللجنة المشتركة البحرينية، المكوّنة من المجلس الأعلى للمرأة ومجلسي البرلمان، مسؤولة عن تعميم مراعاة قضايا الجنسين في السياسات الوطنية ووضع مبادرات مراعية لهذه الاعتبارات. وتستعرض لجنة المرأة والطفل في لبنان القوانين والميزانيات، وترصد الامتثال للمعايير الدولية للمساواة بين الجنسين. وفي الكويت، تجري اللجنة المعنية بشؤون المرأة تقييمات للأثر على الجنسين، وتقدّم تشريعات، وتقيم القوانين عند سنّها²⁶.

20 تقدر نسبة العنف الجسدي و/أو الجنسي على يد شريك حميم طوال الحياة في مصر بنحو 26 في المائة -http://evaw-global-database.unwomen.org/en/countries/africa/egypt?typeofmeasure=2adb4f35f599429e8138b117fd26ae56.

21 www.globalintegrity.org/research/reports/global-integrity-report/global-integrity-report-2011/gir-scorecard-2011-jordan/.

22 www.globalintegrity.org/research/morocco/2010/.

23 www.ipu.org/PDF/publications/wmn_seminar06_en.pdf.

24 www.ipu.org/PDF/publications/oversight08-e.pdf.

25 http://www.ipu.org/PDF/publications/wmn_seminar06_en.pdf, pp. 1-2.

26 OECD and CAWTAR, Women in public life: Law and Policy in the Middle East and North Africa, 2014, p. 82.

وتتناول معظم اللجان البرلمانية في المنطقة العربية مسائل عامة حول المساواة بين الجنسين، مثل تعميم مراعاة قضايا الجنسين، والعلاقات الأسرية، والقواعد الاجتماعية، والتوفيق بين الحياة المهنية والحياة الخاصة²⁷. وقليلة هي المعلومات المتاحة عن مدى مساءلة هذه اللجان للحكومات بشأن المساواة بين الجنسين. وتضمن اللجان البرلمانية في البحرين ولبنان واليمن المساواة من خلال استعراض جميع مشاريع القوانين من منظور المساواة بين الجنسين. غير أن فعالية هذا الاستعراض والنجاح في صياغة القوانين من منظور المساواة بين الجنسين يستلزمان مزيداً من التحليل. ويتأثر دور اللجان البرلمانية كهيئات مساءلة أيضاً بعدد النساء الأعضاء الممثلة فيها، وبقدرتها على التركيز على القضايا المراعية للمساواة بين الجنسين واحتياجات المرأة. فمثلاً، لا يضم البرلمان اللبناني المكوّن من 128 عضواً سوى 4 نساء؛ واللجنة البرلمانية المعنية بشؤون المرأة مكوّنة من 12 عضواً ينقسمون إلى عشرة رجال وامرأتين²⁸. وتتأثر اللجان البرلمانية أيضاً بعملية اختيار أعضائها، وما إذا كان اختيار المرشحين يتم على أساس الجدارة أم التعيين أم الانتخاب.

هاء- المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان

تدعم المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان المساواة من خلال عملها على ضمان تطبيق الدول للالتزامات الدولية لحقوق الإنسان على الصعيد الوطني. وقد وضعت الأمم المتحدة مبادئ باريس التي تحدد الحد الأدنى من الشروط التي ينبغي للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أن تلبّيها لحماية حقوق الإنسان وتعميمها على نحو فعال.

كما تحدد مبادئ باريس شروط اعتماد المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان من قبل اللجنة الفرعية المعنية بالاعتماد التابعة للتحالف العالمي للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان. وتتل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان الاعتماد بالاستناد إلى التالي: ولاية تضمن استقلال المؤسسة، وضمّها لمجموعة متنوّعة من الأعضاء، وتمتعها بالصلاحيات الكافية؛ على أن تشمل مهامها تعميم التعليم وثقافة حقوق الإنسان، واقتراح تعديلات تشريعية والتحقيق في الانتهاكات المزعومة لحقوق الإنسان. وعند التحقيق في انتهاكات حقوق الإنسان، تتلقى المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان الشكاوى من الأفراد وتسعى إلى معالجة المظالم، وهو أمر أساسي في مساءلة المرتكبين²⁹.

وأنشأت عدة بلدان في المنطقة العربية مؤسسات وطنية لحقوق الإنسان، بما فيها الأردن، والبحرين، وتونس، والسودان، والعراق، وعمان، وفلسطين، وقطر، والمغرب، ومصر، والمملكة العربية السعودية؛ وقد سنّت مؤخراً قوانين في الكويت ولبنان لإنشائها. وفي الأردن والبحرين وتونس وقطر يعيّن أعضاء المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بمرسوم رئاسي أو ملكي. وفي مصر، يعيّن مجلس الشورى في البرلمان أعضاء المجلس الوطني لحقوق الإنسان. أما في المغرب، فيعيّن الملك عدداً من أعضاء المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان البالغ عددهم 44 عضواً، أما سائر الأعضاء فهم من منظمات ومجموعات معنيّة بحقوق الإنسان، ونقابات عمال، وأحزاب سياسية وأوساط أكاديمية. وفي العراق، تعيّن لجنة من 15 عضواً تضم ممثلين عن مجلس النواب ومجلس الوزراء ومجلس القضاء الأعلى ومنظمات المجتمع المدني، أعضاء المفوضية العليا لحقوق الإنسان³⁰.

27 المصدر نفسه، ص 81.

28 www.ipu.org/parline-e/reports/instance/2_251.htm

29 www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI_en.pdf

30 www.ihchr.iq/upload/upfile/ar/1ihr1.pdf، المادتان 7 و8.

وتعتمد معظم المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في المنطقة على تمويل من الدولة وجهات مانحة خارجية³¹. ومن أهم أدوار المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان مد الجسور بين الحكومة والمجتمع، وضمان مساءلة الحكومة على أساس المعايير الدولية لحقوق الإنسان. وكثيراً ما يفتقر التمييز بين مهام المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان إلى الوضوح؛ فهي تنتقد الحكومات على انتهاكاتها، في حين أنها تدافع عن أفعال الحكومات عندما تتعرض للانتقاد من قبل المنظمات الدولية. ويعتبر البعض أن هذه الثنائية هي نتيجة تبعيتها للدولة، فيعمّ الغموض مسؤوليتها بضمان مساءلة الحكومة في قضايا تعميم حقوق الإنسان وحمايتها.

وتعمل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بشكل رئيسي على تيسير المشاورات حول الاستراتيجيات الوطنية لزيادة العناية الواجبة بسياسات حقوق الإنسان. وتتيح لها التشريرات تلقي الشكاوى بشأن انتهاكات حقوق الإنسان، وهي آلية للمساءلة وأداة قوية للتصدي لانتهاكات حقوق الإنسان. ولكن رغم تميّز بعض المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في أدائها في المنطقة، يمكن لمحدودية الأدوات المتاحة لها لإلزام المسؤولين الحكوميين على التعاون أن تقوّض من فعاليتها كمؤسسات مساءلة. كما أنّ تناول المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان لقضايا المساواة بين الجنسين في المنطقة العربية لا يزال ضعيفاً وغير منظم.

ثالثاً- التنسيق والتعاون بين مؤسسات المساءلة في قضايا الجنسين

كما ذكر في القسم السابق، أنشأ العديد من البلدان العربية مؤسسات للمساءلة، بما فيها آليات وطنية معنيّة بشؤون المرأة، ولجان برلمانية، ومؤسسات وطنية لحقوق الإنسان، ومكاتب أمناء المظالم. وتبيّن البحوث والاتجاهات العالمية أن عوامل عدة تؤثر على فعالية هذه المؤسسات، مثل الإرادة السياسية القوية، والالتزام بوضع حد نهائي للتمييز بين الجنسين على جميع المستويات، وإقرار القوانين والسياسات الفعالة. والتنسيق والتعاون بين مختلف المؤسسات ضروريان لضمان الالتزام برؤية موحدة، والتقليل إلى أقصى حد من ازدواجية الجهود.

وعادة ما يتجلى ضعف التنسيق بين المؤسسات المختلفة في البلدان العربية في الملاحظات التي تبديها اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة. فقد أوصت اللجنة مثلاً بتحسين التعاون بين البحرين وآليات المساءلة مثل مكتب أمين المظالم والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان³². واعتبرت أيضاً أنّ تنسيق الجهود بين المؤسسات في لبنان عنصر ضروري لتحسين الفعالية³³.

وثمة ترابط متبادل بين توفر البيانات والمساءلة حيث أنهما يقيسان مدى إنفاذ حقوق الإنسان. فلا بد من إتاحة البيانات والمعلومات الموثوقة ليتمكن المواطنون والمؤسسات من رصد التقدم المحرز وتحديد الثغرات ومساءلة الحكومات. ويتطلب ذلك تصنيف البيانات في جميع المجالات الاجتماعية والاقتصادية حسب الجنس والسن والدخل³⁴. ولكن البلدان العربية تفتقر إلى البيانات الموثوقة والكاملة في العديد من المجالات المرتبطة بالمرأة، مثل العنف ضد المرأة، وقدرتها على التماس العدالة، وتمثيلها في البلديات، ما يعرقل بشكل كبير المساءلة في قضايا الجنسين في المنطقة.

31 www.nihr.org.bh/EN/About/NIHRBHFfinalLaw، المادة 20.

32 CEDAW concluding observations on Bahrain، 2014.

33 CEDAW concluding observations on Lebanon، 2015.

34 www.savethechildren.org.uk/sites/default/files/images/New_Accountability_Paradigm.pdf

وتتسم المنطقة العربية بمستويات مرتفعة من الفساد، ما يقوّض كثيراً الثقة في مؤسسات المساءلة وشفافيتها. ففي المسح عن الفساد الذي أجرته منظمة الشفافية الدولية في عام 2016³⁵ تبين أنّ شخصاً من كل ثلاثة أشخاص في المنطقة دفع رشاً للحصول على الخدمات الأساسية، بما في ذلك خدمات المحاكم والشرطة. واعتبر نحو 68 في المائة من المجيبين أن حكوماتهم لا تبذل جهوداً كافية لمكافحة الفساد؛ لكنّ معظم الناس لا يبلغون عن الفساد لأنهم يخشون عواقب ذلك، ويرى آخرون أن المسؤولين فاسدون أيضاً ولن يبذلوا جهداً لتصحيح الوضع.

ومن أكثر ما يعوق فعالية مؤسسات المساءلة في تحسين وضع المرأة في المنطقة نقص التنسيق والتعاون بين مؤسسات المساءلة، ومحدودية البيانات وارتفاع مستويات الفساد.

رابعاً- المساواة بين الجنسين في المنطقة العربية

أحرز تقدم كبير في تعليم المرأة على مدى العقود القليلة الماضية. فوفقاً للبنك الدولي، ارتفع معدل الإلمام بالقراءة والكتابة لدى الإناث من 41 في المائة في عام 1990 إلى 69 في المائة في عام 2010³⁶. في حين أنّ مستوى مشاركة المرأة في القوى العاملة لم يزد سوى بنسبة محدودة من 21 في المائة في عام 1990 إلى 24 في المائة في عام 2014³⁷. وتبين هذه الأرقام أن مكاسب المرأة في التعليم لم تترجم بالشكل الكافي إلى ارتفاع في معدلات المشاركة في سوق العمل.

ونسبة التمثيل السياسي للمرأة منخفضة عموماً في العالم. فهي تبلغ 18.9 في المائة في المنطقة العربية التي تحل بعد آسيا التي تسجّل 19.7 في المائة، لكنها تفوق نسبة منطقة المحيط الهادئ التي تقتصر على 15 في المائة³⁸. وفي المنطقة العربية، تتمتع المرأة بمعدلات تمثيل في البرلمان تبلغ 20 في المائة أو أكثر في الإمارات العربية المتحدة وتونس والجزائر والسودان والعراق والمغرب والمملكة العربية السعودية وموريتانيا³⁹. وقد حددت بعض البلدان أنواعاً مختلفة من نظم الحصص لزيادة تمثيل المرأة، بينما تعتمد بلدان أخرى على الحكام لتعيين النساء في الهيئات التشريعية. وهذه التدابير المؤقتة مهمة في المنطقة، لأنها تمكن المرأة من دخول الحياة السياسية، واكتساب الخبرة اللازمة على الصعيد الوطني. وكذلك فإن تمثيل المرأة على المستويين دون الوطني والمحلي لا يقل أهمية.

فالمرأة في المنطقة تتعرض للتمييز في قوانين الجنسية والعمل والأحوال الشخصية والقوانين الجنائية. وفي بعض البلدان، تتضمن القوانين الجنائية أحكاماً ومواد تديم التمييز. فمثلاً، لا تزال بعض القوانين تبرىء المعتصب إذا ما تزوّج من الضحية، وتتساهل بأحكامها على مرتكبي ما يسمى بجرائم الشرف. وتسمح قوانين الأحوال الشخصية بالزواج دون السن القانونية البالغة 18 عاماً، وتختلف معايير الوصاية وحضانة الأطفال بين الرجل والمرأة. ورغم الجهود الحثيثة من جانب مختلف الجهات المعنية، لا تعاقب بلدان كثيرة على العنف المنزلي أو التحرش الجنسي، وما من بلد في المنطقة يجرّم الاغتصاب الزوجي. وبذلت بعض البلدان العربية

35 www.transparency.org/whatwedo/publication/people_and_corruption_mena_survey_2016

36 يشير معدل الإلمام بالقراءة والكتابة لدى البالغات إلى الإناث البالغة أعمارهن 15 سنة أو أكثر. واختيرت هذه النسبة للمنطقة العربية التي تشمل جزر القمر وموريتانيا. انظر: <http://data.worldbank.org/indicator/SE.ADT.LITR.FE.ZS>

37 <http://data.worldbank.org/indicator/SL.TLF.CACT.FE.ZS>

38 www.ipu.org/wmn-e/world.htm

39 <http://www.ipu.org/wmn-e/arc/classif010117.htm>

جهوداً لإصلاح التشريعات، ولكن القيود الاجتماعية والثقافية والتفسيرات الخاطئة للدين تشكل حواجز صلبة أمام تحول المجتمعات، وإنفاذ سيادة القانون واحترام حقوق الإنسان.

كما أن للاحتلال والنزاعات في المنطقة، ولا سيما في الجمهورية العربية السورية والسودان والعراق وفلسطين وليبيا واليمن، آثار جسيمة على شعوب كاملة، فقد تسببت في تشريد واسع النطاق، وانهيار سيادة القانون، واستشراء العنف. وتواجه الفتيات والنساء مستويات حادة من العنف بما في ذلك العنف الجنسي، والاستعباد الجنسي، والزواج القسري، والاتجار بالأشخاص. وآليات المساءلة ضرورية في أوقات السلم كما الحرب. وللمؤسسات التي تعمل على المساءلة في قضايا الجنسين أهمية خاصة في أوقات النزاع والعدالة الانتقالية. فهي تمكن الرجال والنساء ضحايا الانتهاكات من اتخاذ قرارات مستنيرة، والحصول على الخدمات والتماس العدالة. وتطلب اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة إلى الدول الأطراف رفض التراجع عن أوجه حماية حقوق المرأة، ومنع جميع أشكال العنف ضد المرأة، وضمان فعالية آليات المساءلة.

ومن العوامل الرئيسية التي تسهم في تدهور حالة المرأة في المنطقة العربية غياب مؤسسات قوية وفعالة للمساءلة يمكن أن تحمّل الحكومات مسؤولية عدم المساواة والتمييز. ويستلزم سد الفجوة بين الجنسين في المنطقة العربية مؤسسات للمساءلة فعالة قادرة على الرصد والتحقيق ومساءلة الأفراد أو الهيئات على نحو مستقل عن الحكومة.

خامساً. خلاصة وتوصيات

يبين موجز السياسات هذا أن المرأة في المنطقة لا تزال قاصرة عن استخدام كامل إمكاناتها وقدراتها، والبلدان العربية تواجه العديد من العقبات التي تحول دون تحقيق المساواة بين الجنسين، وهو شرط مسبق لتعزيز التنمية البشرية وتحقيق العدل بين الجنسين. ويدعو الهدف الخامس من أهداف التنمية المستدامة البلدان إلى تحسين المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة بالحد من الممارسات التمييزية، وزيادة تمثيلها على جميع مستويات صنع القرار. كما تطلب أهداف التنمية المستدامة إلى البلدان مكافحة الفقر وتحسين الصحة والتعليم، وخفض معدلات وفيات الأطفال⁴⁰.

ومن الضروري تعديل المدونات القانونية واعتماد قوانين جديدة لحماية المرأة من الممارسات التمييزية ولكن ذلك لن يؤدي إلى تحسن ملموس على أرض الواقع ما لم تنفذ القوانين بشكل صحيح ولم تتمكن النساء من التماس الإنصاف. ومؤسسات المساءلة، بما في ذلك السلطة القضائية والآليات الوطنية المعنية بشؤون المرأة والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ومكاتب أمناء المظالم واللجان البرلمانية، آليات هامة لتحسين العدالة والمساواة بين الجنسين. والتوصيات الشاملة لهذه المؤسسات هي:

- التحقيق في الفساد على مستوى المسؤولين الحكوميين والمحاكم وإنفاذ القانون لزيادة ثقة الشعب في الإبلاغ عن الانتهاكات والتماس الإنصاف؛
- العمل على أن تضمن مؤسسات المساءلة حصول الجميع بالتساوي على الخدمات وتعميم المعلومات حول آلية تقديم الشكاوى على نطاق واسع؛

- زيادة فعالية مؤسسات المساءلة في التحقيق في الشكاوى والتماس الإنصاف للضحايا بوضع السياسات والإجراءات اللازمة؛
- تحسين الشفافية بين مؤسسات المساءلة لتعزيز الثقة، وبالتالي تشجيع الناس على استخدام الآليات المتاحة للإبلاغ عن التجاوزات؛
- تكثيف الجهود المبذولة لجمع البيانات لضمان حصول ذلك على أفضل وجه وتصنيفها حسب الجنس والسن. وينبغي أن تحترم أساليب جمع البيانات المعايير الدولية والإقليمية؛
- زيادة التعاون بين المؤسسات لجمع البيانات التي يمكن استخدامها لتقييم أثر تدابير المساءلة؛
- تعزيز التعاون بين مؤسسات المساءلة ومنظمات المجتمع المدني من أجل تحسين التنسيق في معالجة القضايا المشتركة لتحسين وضع المرأة.

وينبغي أن ينضم إلى السلطة القضائية في المنطقة العربية عددٌ أكبر من القاضيات وأن يُنظم تدريب لموظفي هذا القطاع حول مراعاة اعتبارات الجنسين للحد من العقبات التي تعترض التماس المرأة للعدالة، وضمان إنفاذ القوانين بإنصاف للجميع. ولا بد أيضاً من تقديم المساعدة القانونية للنساء لتهيئة بيئة تراعي منظور المساواة بين الجنسين داخل السلطة القضائية. وينبغي تطوير المبادرات القائمة في بعض البلدان العربية، بما في ذلك تطوير نهج شامل لزيادة عدد القاضيات. فمثلاً تتخطى نسبة النساء من القضاة في الجزائر 33 في المائة مقارنة بنسبة 28 في المائة في تونس و20 في المائة في المغرب⁴¹.

وكان للآليات الوطنية المعنية بشؤون المرأة دور حاسم في النهوض بالمرأة في المنطقة، فأسهمت في زيادة الوعي بالتمييز القائم بين الجنسين. ولكن لا بد من تكثيف العمل لتعزيز دور هذه الآليات كمؤسسات مساءلة. فيجب أن تشمل ولايتها آليات للمساءلة في ما يتعلق بحقوق المرأة والمساواة بين الجنسين، كما ينبغي أن يكون لها دور قيادي في وضع تشريعات مراعية للمساواة بين الجنسين، وتيسير التعاون بين مختلف المؤسسات. ويجب على الآليات الوطنية المعنية بشؤون المرأة واللجان البرلمانية أن تعمل على تعميم مراعاة قضايا الجنسين ووضع الميزانيات المراعية لها في جميع مقترحات التشريعات والسياسات.

وقد أنشأ عدد كبير من البلدان العربية مؤسسات وطنية لحقوق الإنسان أسهمت في تعزيز عمل آليات المساءلة. وفي حين تميّزت بعض هذه المؤسسات في أدائها، لا تزال تستدعي مزيداً من توحيد الجهود في قضايا حقوق المرأة والمساواة بين الجنسين. ومن الضروري ضمان تلقي الآليات المنشأة الشكاوى والتحقيق فيها مع مراعاة اعتبارات الجنسين، والمساهمة في تطوير النظام القانوني ومساءلة الجناة.

ورغم أهمية دور مكاتب أمناء المظالم في التصدي لانتهاكات حقوق الإنسان التي ترتكبها الهيئات الحكومية، لا بد من توفير المزيد من المعلومات لتقييم قدرة المرأة على الاستفادة من هذه الآلية.