Anti-Apartheid Movement, Jan Ray, Offset, United Kingdom, 1986, 43 x 59 cm; www.politicalgraphics.org Poster from the archive of the Center for the Study of Political Graphics, Los Angeles, California

الصورة: جنوب أفريقيا، 1986: النساء يتضامن ضد الفصل العنصري

الفصل الخامس

العدالـــة

في قاعات المحاكم في مختلف أنحاء العالم، تحدت النساء أوجه الظلم التي يتعرضن لها بسبب جنسهن وتغلبن عليها. وقضية «يونيتي داو» في عام ١٩٩١، التي رأت المحكمة فيها أن قانون المواطَنة في «بوتسوانا» كان يميز ضد المرأة، أو قضية «أمينة لوال» في «نيجيريا»، التي ألغت فيها محكمة الاستئناف الخاصة بالشريعة في عام ٢٠٠٣ حكماً بإعدامها رجماً بالحجارة بتهمة ارتكاب الزنا، هما مثالان لقضايا تتصدر نشرات الأخبار وتغيِّر الوجه القانوني للتاريخ[١]. فقد نجحت الجماعات النسائية في مختلف أنحاء العالم في تحويل قضايا مثل العنف المنزلي، وانعدام حق المرأة في الميراث، والاغتصاب في إطار الزوجية، والتحرش الجنسي- إلى قضايا عامة وليست مسائل تُحسم سراً داخل الأسرة. وكما كتبت «اليانور روزفلت» الناشطة في مجال حقوق الإنسان:

«بعد كل هذا، أين تبدأ حقوق الإنسان العالمية؟ إنها تبدأ من الأماكن الصغيرة، القريبة إلى المنزل - الصغيرة لدرجة أنها لا يمكن أن تُرى على أي خرائط للعالم... وما لم يكن لهذه الحقوق معنى حقيقي في هذا المكان فلن يكون لها معنى كبير في أي مكان آخر. وبدون وجود عمل متضافر من جانب المواطنين للتمسك بحقوق المواطَنة تلك على مقربة من البيت فإننا سنتطلع - ودون جدوى- إلى تحقيق تقدم في العالم الأوسع نطاقاً»[٢].

ومساهمة المرأة في إخضاع النظام القضائي للمساءلة إزاء جميع المواطنين انبثقت إلى حد كبير من الإصرار على أن العدل يبدأ في البيت، وأن المحاكم والهيئات القضائية لهما دور بالغ الأهمية يجب أن تقوما به في ضمان تطبيق الإطار القانوني تطبيقاً كاملاً وعادلاً وبالتساوي لصالح جميع الأفراد، سواء كانوا أغنياء أو فقراء، صغاراً أو كباراً، نساءً أو رجالاً.

ونظام العدالة - الذي يضم الإطار القانوني للهيئة القضائية ووزارة العدل وسلطات النيابة والتحقيق ونقابات المحامين والنظم التقليدية والممارسات العرفية - له أهمية خاصة للمساءلة إزاء المرأة، لسببين رئيسيين: أولاً، أن الدور الأساسي للهيئة القضائية، باعتبارها هيئة التحكيم النهائية في الشكاوى ضد النظم الأخرى للمساءلة (النظم الانتخابية، والهيئات

التشريعية، والإدارة العامة) جَعَل تلك الهيئة ساحة بالغة الأهمية يمكن أن تُعالج فيها التجاوزات التي ترتكب ضد المرأة في المجالات العامة - مثل التحرش الجنسي من جانب المسؤولين العامين، أو توزيع السلع العامة مع التحيز ضد المرأة، أو العمليات الانتخابية المعيبة. ثانياً، أن القانون والعملية القضائية أثبتا أنهما على قدر بالغ الأهمية للتدليل على أن العلاقات بين المرأة والرجل ليست خارج نطاق العدالة، وذلك لأن المرأة أكثر تعرضاً من الرجل للممارسات التعسفية للسلطة في الأسرة وفي المجتمع. وهكذا فإن نظام العدالة هو الذي يحافظ على سيادة القانون كأساس للمساءلة في ممارسة السلطات في الحياة العامة وكذلك السلطات في الحياة الخاصة.

وهذا هو الوضع المثالي. ولكن الواقع الذي تعايشه النساء - لاسيما الفقيرات منهن - كثيراً ما يكون مختلفاً تماما عن ذلك. (انظر اللوحة: التمييز ضد المرأة). ويدرس هذا الفصل الكيفية التي استخدمت بها المرأة نظام العدالة للمطالبة بحقوقها وطنياً ودولياً، ورسمياً وغير رسمياً، على حد سواء. وهو يبين الكيفية التي كثيراً ما تفشل فيها نظم العدالة الرسمية وغير الرسمية في أن تضع في اعتبارها الفوارق بين الجنسين، والكيفية التي يؤثر بها ذلك على المرأة في كل من البيت وفي المجال العام. وهذا الفصل يستعرض الاتجاهات العامة الثلاثة التي اتبعتها المرأة للقضاء على التحيز ضدها ولتحقيق المساءلة[٣]:

- الاتجاه المعياري - أي السعي إلى إحداث تغييرات في اختصاص أو ولاية النظام القضائي من حيث الدستور والإطار القانوني،

اللوحة | التمييز ضد المرأة[١]

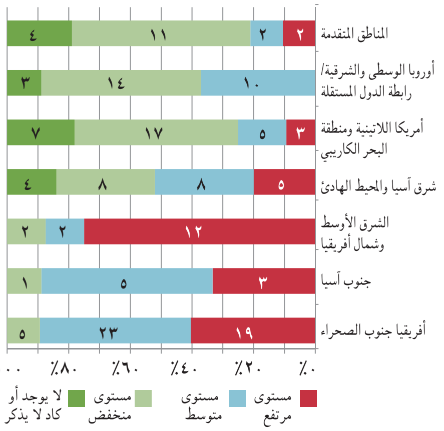
تشير البيانات إلى أن الممارسات التمييزية تسود جميع أنحاء العالم تقريباً. وتعمل «قاعدة بيانات سينجرانيللي - ريشتاردز لحقوق الإنسان» (عام ٢٠٠٤) على تقييم الحقوق الاجتماعية والاقتصادية للمرأة، كما يكفلها القانون ويجري تنفيذها عملياً. ويبين (الشكل أ) التفاوتات الإقليمية في الحقوق الاجتماعية للمرأة، التي تشمل الحق في: الميراث المتكافئ، والزواج على أساس التكافؤ مع الرجل، والسفر إلى الخارج، والحصول على جواز سفر، ومنح المواطنة للأطفال أو للزوج، حق طلب الطلاق، وامتلاك وحيازة وإدارة الممتلكات في إطار الزوجية والاحتفاظ بها، والمشاركة في الأنشطة الاجتماعية والثقافية والمجتمعية، وأخيراً، الحق في التعليم.

ويقيِّم (الشكل ب) التمييز في نيل الحقوق الاقتصادية، التي تشمل الحصول على أجر متكافئ نظير العمل المتكافئ، وحرية اختيار المهنة أو العمل، والحق في العمل المربح بدون الحاجة إلى الحصول على موافقة زوج أو قريب من الذكور، والمساواة في ممارسات التوظيف والترقي، والأمان الوظيفي (إجازة الأمومة، واستحقاقات البطالة وما إليها)، وعدم التعرض للتمييز من جانب أصحاب العمل. وتشمل تلك الحقوق أيضاً الحق في الحماية من التحرش الجنسي في مكان العمل، والحق في عدم الإجبار على العمل الليلي، وعدم العمل في المهن التي تعتبر خطرة، والعمل في السلك العسكري وفي قوة الشرطة. ويبين الشكل أن الحقوق الاقتصادية للمرأة عادة ما يكون لها أساس في القانون أكثر رسوخاً من الحقوق الاجتماعية.

ويجب أن يكون هناك سياق قانوني يعمل على تمكين المرأة. و يستند مؤشر «كويفا» (عام ٢٠٠٦) حول البيئة القانونية المساعدة على تمكين المرأة، إلى درجات «سينجرانيللي ريتشاردز» بشأن التزام الحكومة وقدرتها على تحقيق الحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية للمرأة، مع إضافة متغيرات بشأن المواثيق الدولية المتعلقة بالحقوق. وعند تقييم تلك الحقوق على ضوء مقياس تمكين المرأة، الذي يقيس مشاركة المرأة في صنع القرارات الاقتصادية، وتمثيلها السياسي، وحصة الإناث من الدخل، يتضح وجود ارتباط كبير (الشكل ج)، إذ يتضح جليا أن وجود سياق قانوني مساند هو شرط ضروري - وإن كان ليس كافياً - لإدخال تحسينات في وضع المرأة الاقتصادي والسياسي وتمكينها اقتصادياً وسياسياً.

الشكل أ | المرأة تعانى من التمييزً في نيل الحقوق الاجتماعية

عدد الدول التي توجد فيها مستويات تميز منخفضة ومتوسطة ومرتفعة، ٢٠٠٤



ملاحظات: تشير كلمة 'مرتفع' إلى عدم وجود حقوق اجتماعية للمرأة في القانون وإلى أن التمييز المنهجي المستند إلى جنس المرء من ذكر وأنثى قد يكون مترسخاً في القانون. أما كلمة 'متوسط' فهي تشير إلى أن المرأة لديها بعض الحقوق الاجتماعية بموجب القانون، ولكن هذه الحقوق لا يجري تنفيذها بفعالية. وأما كلمة 'منخفض' فهي تشير إلى أن المرأة لديها بعض الحقوق الاجتماعية بمقتضى القانون، وإلى أن الحكومة كانت تقوم بتنفيذ تلك الحقوق عملياً بفعالية بينما تسمح بوجود مستوى منخفض من التمييز ضد المرأة في الأمور الاجتماعية. أما عبارة 'لا يوجد أو يكاد لا يذكر' فهي تشير إلى أن جميع الحقوق الاجتماعية للمرأة، أو جميعها تقريباً، كانت مكفولة بموجب القانون وإلى أن الحكومة كانت تقوم بتنفيذ تلك القوانين عملياً بالكامل وبقوة.

المصدر: قاعدة بيانات حقوق الإنسان الخاصة ببيانات سينجرانيللي - ريتشاردز (CIRI).

- الاتجـاه الإجرائي - أي كفالة تنفيذ التغييرات القانونية من خلال مؤسسات مثل الهيئة القضائية والشرطة اللتين تقومان بتنفيذ تلك القوانين، وفي إجـراءات عملهما، بما يشمل قواعد الإنصاف والإثبات والاستحقاق،

- الاتجاه الثقافي - أي إحداث تغييرات في مواقف وممارسات المسؤولين عن حماية المرأة من الممارسات التعسفية للسلطة.

-

وأخيراً، يطرح هذا الفصل مسألة الخضوع للمساءلة إزاء المرأة في سياق نظم العدالة غير الرسمية، التي تمثل معظم تجارب المرأة مع العدالة، ولكن قد لا تكون فيها سلطة كبيرة للمعايير الوطنية و الدولية لحقوق الإنسان.

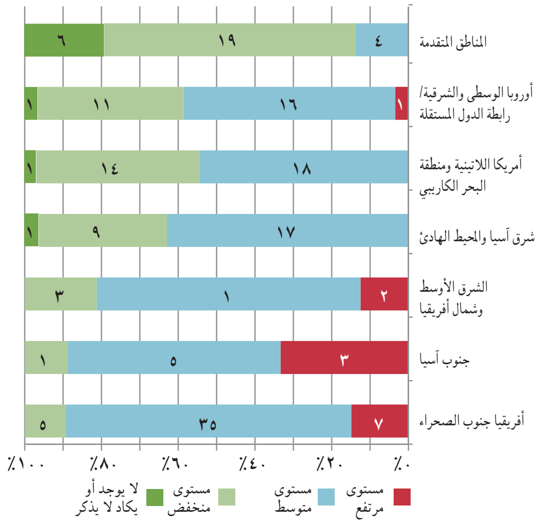
ويُختتم الفصل بعـرض عـام مـوجـز لبعض الاستراتيجيات التي استخدمتها المـرأة لاستغلال القواعد الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان من أجل تحقيق مزيد من المساءلة على المستوى الوطني.

المستوى المعياري: مساواة النوع في القانون

لقد شهدت العقود القليلة الماضية تقدماً باهراً في عدد ونطاق القوانين التي ترمي إلى تعزيز حقوق المرأة في إطار نظم العدالة الرسمية. وكان أحد الإنجازات الرئيسية هو تحدي الحاجز الذي يفصل بين الحقوق العامة والحقوق الخاصة، بالتأكيد - مثلاً - على أن واجب الحماية الذي يقع على كاهل الدولة يمتد إلى الحماية من العنف في البيت وعلى تكافؤ الحقوق في

الشكل ب | المرأة تعاني من التمييز في نيل الحقوق الاقتصادية

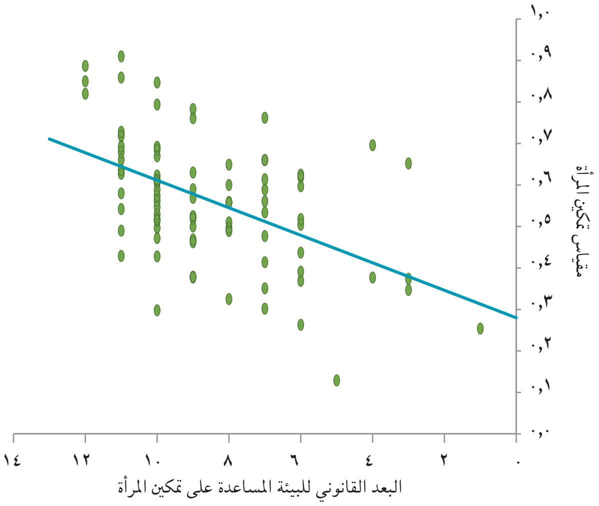
نسبة الدول التي توجد فيها مستويات تمييز منخفضة ومتوسطة ومرتفعة، ٢٠٠٤



ملاحظات: انظر ملاحظات (الشكل أ)، وفي هذه الحالة تتعلق التصنيفات بدرجات تدوين الحقوق الاقتصادية وتنفيذها.

المصدر: قاعدة بيانات حقوق الإنسان الخاصة ببيانات سينجرانيللي ـ ريتشاردز (CIRI).

الشكل ج | الارتباط بين وجود بيئة قانونية مساعدة وإعمال حقوق المرأة



ملاحظات: يشمل الشكل ٨٣ حالة، ويعرض مقياس تمكين المرأة في عام ٢٠٠٥، وقد استُخلص البعد القانوني للبيئة المساعدة على تمكين المرأة باستخدام بيانات سينجرانيللي ـ ريتشاردز [CIRI] لعام ٢٠٠٤ ومعلومات عن المتغيرات فيما يتعلق باتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة ومنهاج عمل بكين فيما يتعلق بعام ٢٠٠٤. أما الاستنتاجات المستمدة من كويفا ٢٠٠٦ فقد أعيد حسابها باستخدام معلومات حديثة. وللاطلاع على مزيد من المعلومات، انظر كويفا ٢٠٠٦.

المصادر: Cueva Beteta, H. (2006)؛ UNDAW (2004)، قاعدة بيانات حقوق الإنسان الخاصة بسينجرانيللي - ريتشاردز، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (٢٠٠٧).

إطار الزوجية (انظر المربع ٥ - أ: مدونة الأسرة في المغرب).

تنفيذ المعايير والالتزامات الدولية

يوجد معيار عالمي للمساواة بين الجنسين منذ عام ١٩٤٥، عندما أعلن ميثاق الأمم المتحدة اعتبار السعي إلى تحقيق «احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع بدون تفرقة على أساس... الجنس» كواحدة من غايات الأمم المتحدة. وكذلك لا يوجد أي شك حول مساواة المرأة مع الرجل في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي صدر عام ١٩٤٨ وفي ما تلاه من معاهدات بشأن حقوق الإنسان. فاتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، التي أُقرت في عام ١٩٧٩، تضع تعريفاً للتمييز القائم على جنس المرء من ذكر وأنثى، وتحدد التدابير اللازمة للقضاء عليه، ولتحقيق المساواة بين الجنسين. و تمثل الاتفاقية مصدراً ملزماً للقانون الدولي بالنسبة للدول الموقعة عليها. و تعمل معايير حقوق الإنسان الإقليمية الجديدة الهامة الأخرى، مثل البروتوكول الإضافي للميثاق الأفريقي بشأن حقوق الإنسان للمرأة، على تعزيز الإطار القانوني لاستحقاقات المرأة فيما يتعلق بحقوق الإنسان.

و تتشكل اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة من ٢٣ خبيراً مستقلاً مكلفين بمتابعة أداء الدول فيما يتعلق بمواءمة القوانين والممارسات الوطنية مع أحكام الاتفاقية. وللجنة سلطة إجراء التحريات في حالة وجود دليل يشير إلى نمط من الانتهاكات الجسيمة والمستمرة لحقوق المرأة. والدول ملزمة بأن تُبلغ اللجنة كل أربع سنوات بما أحرزته من تقدم وبأن تتخذ الإجراءات اللازمة تبعاً للتوصيات التي تتلقاها من اللجنة، بما في ذلك مواءمة التشريعات والسياسات الوطنية مع الاتفاقية (انظر المربع: إدخال حقوق الإنسان للمرأة على المستوى الوطني). وباستطاعة اللجنة أيضاً أن تتلقى شكاوى من الأفراد والجماعات. ومنذ إنشاء إجراءات الشكاوى في إطار البروتوكول الاختياري الجديد لعام ١٩٩٩، أصدرت اللجنة قرارات في خمس حالات[٤]. ويلخص الشكل ٥-١ الأنماط الإقليمية في التصديق على الاتفاقية وعلى البروتوكول الاختياري، ويشير إلى الأنماط الإقليمية فيما يتعلق بالتحفظات. ويعرض الشكل ٥-٢ التحفظات على الاتفاقية بحسب الفئة. وفي الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، قدم صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة الدعم لحملة 'المساواة بدون تحفظ' لمساعدة الدول على مواءمة تشريعاتها الوطنية مع الاتفاقية من خلال إزالة التحفظات وللتشجيع على التصديق على البروتوكول الاختياري.

المربع ٥-أ | مدونة الأسرة في «المغرب»[أ]

أصدر البرلمان المغربي مدونة الأسرة في ٢٥ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٤، وذلك بعد سنوات عديدة من النقاش والتشاور المكثفين وسلسلة طويلة من التنقيحات. والمدونة هي بمثابة الإطار العام للقوانين المدنية المغربية التي تشمل قانون الأسرة الذي يحكم وضع المرأة. وهذه التنقيحات، التي تعاملت مع خط دقيق يفصل بين التراث والإصلاح، كانت بمثابة صياغة مدونة جديدة للأسرة، ترسي وضع المرأة المتكافئ داخل الأسرة. ومن بين الأحكام الأساسية في المدونة مسؤولية الزوج والزوجة مسؤولية مشتركة عن الأسرة (بينما كانت المسؤولية تقع سابقاً على كاهل الزوج حصراً)، وإزالة الالتزام القانوني للمرأة بأن تطيع زوجها، والمساواة بين الرجل والمرأة فيما يتعلق بالحد الأدنى لسن الزواج، والكثير من جوانب التقدم الهامة فيما يتعلق بالتزام الدولة بتنفيذ القانون وحماية حقوق المرأة[ب].

وقد دأبت وزارة العدل على القيام بدور قيادي في تنفيذ مدونة الأسرة من خلال تحديث نظام العدالة، في شراكة في كثير من الأحيان مع الشبكات النسائية لمراكز الأزمات المعنية بالناجيات من العنف. واستفاد التنفيذ أيضاً من الدعم المستفيض المقدم من الوزارات التنفيذية الأخرى، لاسيما وزارة المالية ووزارة الداخلية. ويبرز هذا الجهد المتضافر رسالة مفادها أن تكافؤ الحقوق داخل الأسرة وأمام القانون يتطلب توافر موارد أساسية لدى المرأة للتكفل بأسرتها ولحصولها الأساسي على الخدمات. وهذه التغييرات معاً تجعل، «المغرب» أقرب إلى مُثُل الديمقراطية وحقوق الإنسان التي تطمح إليها.

الدساتير

إن الدستور الوطني هو 'شهادة الميلاد' القانونية لأي دولة. وعندما تؤكد عملية إقرار الدستور على المشاركة الديمقراطية لجميع المعنيين السياسيين والمعنيين في المجتمع المدني، فإنها يمكن أن تؤدي إلى إنجازات هامة بالنسبة لحقوق المرأة[٥]. فعلى سبيل، يعتبر الكثيرون أن دستور «جنوب أفريقيا»، الصادر عام ١٩٩٦، يمثل نموذجاً للدستور الناتج عن عملية تشاركية[٦]. وقد أدى ذلك إلى إدراج أحكام هامة بشأن المساواة بين الجنسين، من بينها حظر التمييز على أساس الجنس أو الحمل أو الوضع الزواجي أو الميول الجنسية. كذلك في «رواندا»، لم تكتف ديباجة الدستور الصادر عام ٢٠٠٣ بالنص على ضرورة كفالة احترام المساواة

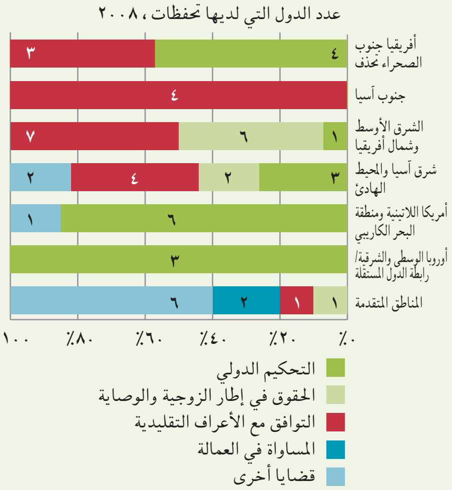
وحقوق الإنسان والحريات الأساسية بل ذكرت تحديداً المساواة بين الرجل والمرأة، وتشتمل على مستويات محددة لتمثيل المرأة السياسي[٧]. ولكن مازالت توجد بلدان في جميع المناطق الجغرافية لا ينص فيها الدستور تحديداً على المساواة بين الجنسين، أو توجد فيها استثناءات من حظر التمييز بين الجنسين، أو أُدرج هذا الحظر مؤخراً فقط.

ويمكن أن يوفر الدستور للمحاكم أداة مفيدة للمبادرة إلى بَلورة التعاريف والمعايير بشأن المساواة بين الجنسين. فعلى سبيل المثال، في «الهند»، اتخذت المحكمة العليا في عام ١٩٩٧ خطوة تمثل سبقاً، وهي تطبيق الدستور في غياب تشريعات بشأن التحرش الجنسي في مكان العمل[٨]. فقد حددت المحكمة، استناداً إلى ضمانات الدستور بشأن المساواة بين الجنسين، واعترافاً بالطابع الملزم لاتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، تعاريف ومعايير لرصد التحرش في مكان العمل والمعاقبة عليه[٩].

التشريعات

تتطلب المقاربة المتعمقة لموضوع المساواة بين الجنسين إعادة هيكلة الأطر التشريعية من أجل ضمان انعكاس الالتزامات الدستورية على التشريعات الوطنية. فعلى سبيل المثال، في القانون الجنائي، يجب إلغاء الأحكام

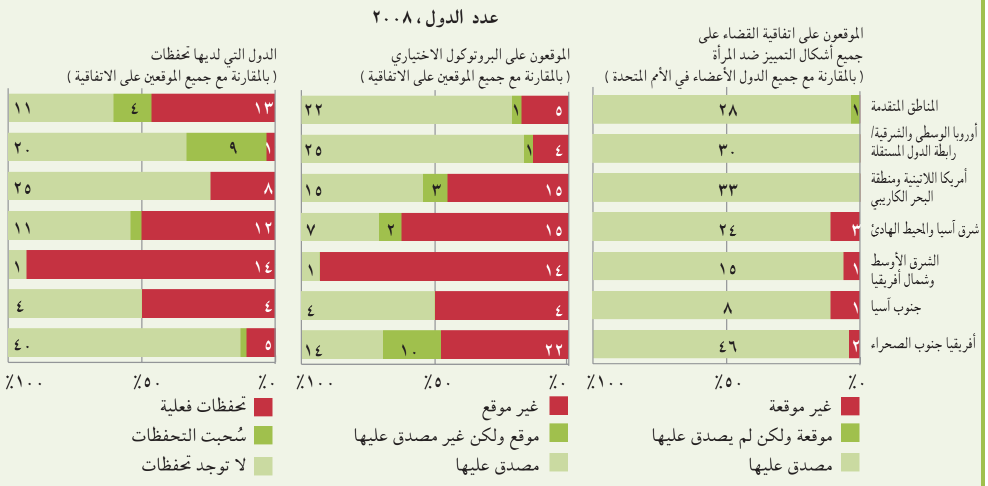
الشكل ٥-٢ | التحفظات على اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة



ملاحظات: تشير عبارة «التحكيم الدولي» إلى تحفظات على شرط عرض المنازعات بين الدول بشأن تفسير وتنفيذ الاتفاقية على التحكيم (المادة ٢٩ (١)). ولا تصنّف أي دولة في هذه الفئة إلا إذا كان هذا هو التحفظ الوحيد الذي أبدته. أما عبارة «الحقوق في إطار الزوجية» فهي تلخص التحفظات على أحكام الاتفاقية المتعلقة بالحقوق في إطار الزوجية والوصاية على الأطفال، بما يشمل نقل الجنسية من الأم إلى الطفل. وتشير عبارة «التوافق مع الأعراف التقليدية» إلى أن الدولة تجد أن بعض أحكام الاتفاقية لا تتوافق مع الأعراف التقليدية، والدول التي تعطي الأولوية لحماية تقاليد الأقليات على قوانينها الوطنية تندرج ضمن هذه الفئة أيضاً. وتشير لفظة «العمالة» إلى التحفظات على الأحكام المتعلقة بالمساواة في مجال العمل. أما فئة «قضايا أخرى» فهي تشمل الدول التي إما تبدي أنواعاً متعددة من التحفظات على الاتفاقية، أو الدول التي تسجل تحفظاً عاماً بشأن الاتفاقية بأكملها.

المصدر: صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة استناداً إلى الموقع الإليكتروني لشعبة الأمم المتحدة للنهوض بالمرأة.

الشكل ٥-١ | تصديقات قوية، ولكن تحفظات كثيرة



الملاحظات: تشير عبارة «غير موقعة» إلى الدول التي لم توقع على اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة أو لم تصدق عليها أو لم تنضم إليها أو لم تقبلها. وتشير عبارة «موقعة ولكن لم يصدق عليها» إلى الدول التي وقعت على الاتفاقية ولكنها لم تصدق عليها أو تنضم إليها. وتشير لفظة «مصدق عليها» هنا إلى الانضمام إلى الاتفاقية أو التصديق عليها أو اتباعها، وكل هذا ملزم قانوناً للدول بتنفيذ أحكام الاتفاقية. وينطبق نفس تصنيف التوقيعات والتصديقات على البروتوكول الاختياري. وتسمح الاتفاقية بالتصديق المرهون بالتحفظات. وتشير عبارة «لا توجد تحفظات» إلى الدول التي لم تقدم تحفظات على الاتفاقية إلى اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة في أي وقت من الأوقات. وتشير عبارة «تحفظات فعلية» إلى عدد من الدول التي لا يزال لديها تحفظات مسجلة بشأن الاتفاقية. وتشير عبارة «سُحبت التحفظات» إلى الدول التي قدمت تحفظات على الاتفاقية وقت التصديق عليها ولكنها سحبت لاحقاً جميع تحفظاتها.

المصدر: صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة استناداً إلى الموقع الإليكتروني لشعبة الأمم المتحدة للنهوض بالمرأة.

التي تتيح إفلات مرتكبي الاغتصاب في إطار الزوجية من العقاب[١٠]، وكذلك يجب إصدار قوانين جديدة تجرِّم الاغتصاب في إطار الزوجية، مثلما فعلت بعض الدول. وكما يبين الشكل ٥-٣، فهناك حاجة كبيرة إلى وضع قوانين بشأن الاعتداء الجنسي والاغتصاب في إطار الزوجية، فضلاً عن قوانين بشأن العنف الجنسي والمنزلي، في جميع المناطق.

ولقد لعبت الجماعات النسائية في مختلف أنحاء العالم دوراً هاماً في الضغط من أجل إصلاح النظام القانوني. ففي «تركيا»، مارست الجماعات النسائية الضغط من أجل استصدار قانون عقوبات جديد، وهو قانون أصدره فعلاً البرلمان التركي في عام ٢٠٠٤، وتضمَّن عقوبات أشد في حالة ارتكاب الجرائم الجنسية، وجرَّم الاغتصاب في إطار الزوجية، وتناول عمليات القتل باسم الشرف، وجرَّم التحرش الجنسي في مكان العمل. ولعبت الجماعات النسائية أيضاً دوراً هاماً في تشكيل قانون العنف المنزلي في «منغوليا» (٢٠٠٤)[١١]، وقانون الحماية من العنف في «إسبانيا» (٢٠٠٤)[١٢]، وقانون «ماريا دا بينا» (٢٠٠٦) في «البرازيل»، الذي يمثل تتويجاً لحملة مطولة من جانب المنظمات النسائية في «البرازيل» شملت هيئات محلية وإقليمية ودولية مثل لجنة الدول الأمريكية المعنية بحقوق الإنسان.

المستوى الإجرائي: التطبيق والتنفيذ

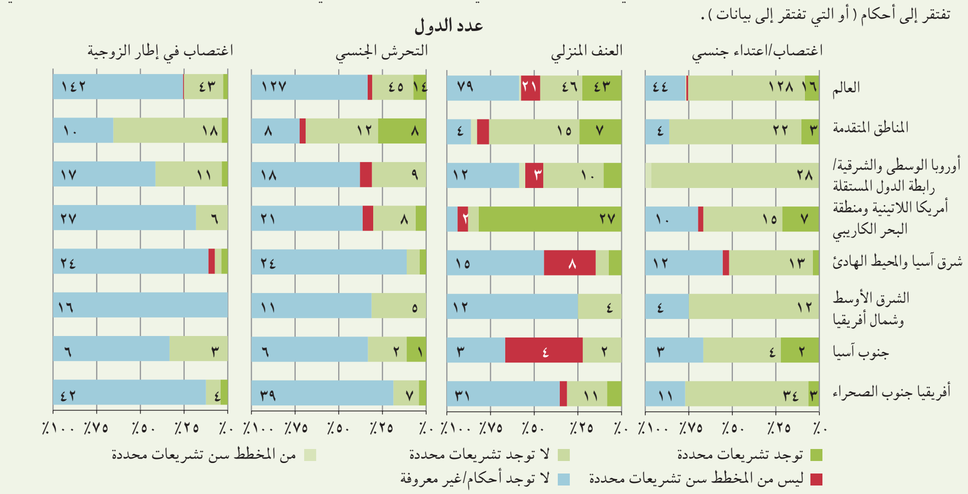
لا يكفي تغيير القوانين لتحقيق العدالة للمرأة. والحصانة الواقعية (الإفلات من العقاب بحكم الأمر الواقع) لحالات ارتكاب انتهاكات لحقوق المرأة غالباً ما تحدث ضمن سياق عدم وجود المساءلة في المؤسسات العامة على وجه العموم. وهكذا فإن نظم العدالة بالنسبة للمرأة، في كثير من أنحاء العالم، تعاني من جميع المشاكل المرتبطة بسوء تقديم الخدمات، بما في ذلك الفساد وعدم إمكانية الوصول، مما يمثل استهزاءً بالضمانات القانونية لمساواة المرأة بالرجل في الحقوق.

سعي المرأة إلى العدالة

تتضاعف الحواجز التي تحول دون وصول المرأة للعدالة أكثر بكثير من تلك التي تواجهها عادة الجماعات الفقيرة والمحرومة. فقد تجد المرأة صعوبة في اللجوء إلى المحاكم لأن الأدلة التي تقدمها لا يكون لها نفس وزن الأدلة التي يقدمها الرجل، وقد تواجه حدوداً زمنية لتحريك قضيتها، وقد تخشى الانتقام لتصديها لما يُتصور أنه حقوق امتيازية للذكور، أو قد لا تكون قادرة على الوصول إلى المحاكم بسبب بعدها أو بسبب

الشكل ٥-٣ | عدد قليل من الدول لديها تشريعات محددة بشأن التحرش الجنسي والاغتصاب في إطار الزوجية

أوضحت دراسة أجراها صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة عام ٢٠٠٣ أن الاغتصاب والاعتداء الجنسي معترف بهما على نطاق واسع بوصفهما جريمتان، وإن كان يوجد ٤٤ بلداً لم تسن حتى الآن تشريعات في هذا الصدد أو لا توجد فيها بيانات بهذا الشأن. والوضع القانوني للعنف المنزلي مماثل، ولكن يلزم وجود مزيد من القوانين في أفريقيا جنوب الصحراء والشرق الأوسط. وهناك اختلاف كبير في سيناريو التحرش الجنسي عن سيناريو الاغتصاب في إطار الزوجية، بحيث توجد نسبة عالية من الدول التي تفتقر إلى أحكام (أو التي تفتقر إلى بيانات).



ملاحظات: المعلومات المتعلقة بالتشريعات على المستوى القطري من الملحق ١ لتقرير صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة (٢٠٠٣)، وقد تم ترتيب هذه المعلومات وفقاً للتجمعات الإقليمية المستخدمة في هذا التقرير.

المصدر: صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة (٢٠٠٣).

اللوحة | إدخال حقوق الإنسان للمرأة على المستوى الوطني

من الالتزامات الأولى التي تتعهد بها الدول الأطراف في اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة - على النحو الذي تقتضيه الفقرة أ من المادة ٢ من الاتفاقية - إصلاح نظمها الدستورية والقانونية لترسيخ حقوق الإنسان للمرأة. ومن بين الخطوات الأساسية التي أوصت بها اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة ما يلي:

١. تكريس ضمانات محددة للمساواة بين الجنسين في الدستور الوطني وترجمة الأحكام الدستورية إلى تشريعات جديدة: الكثير من الدساتير في مختلف أنحاء العالم تنص على الحق العام في 'المساواة'، وتفرض حظراً عاماً على 'التمييز'. ومع ذلك، كثيراً ما تخذل الضمانات العامة المرأة، في ظل التمييز الواسع الانتشار ضدها بسبب جنسها. وهكذا فإن «المعيار الذهبي» للإصلاح الدستوري يتطلب ترسيخ حقوق المرأة بشكل مباشر في النظم الوطنية بإدراج ضمانات صريحة للمساواة بين الجنسين في الدستور الوطني. وهذه هي الممارسة التي أشادت اللجنة باعتمادها في عامي ٢٠٠٧-٢٠٠٨ في «لكسمبرج» و«بليز» و«البرازيل» و«موزامبيق» و«صربيا»[أ].

وعلى ضوء هذا المعيار، نصحت مؤخراً اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة دولاً عديدة بأن تعيد النظر في دساتيرها لكي تدرج فيها ضمانات صريحة للمساواة بين الرجل والمرأة، وكذلك تعريفاً للتمييز ضد المرأة يتسق مع المادة ١ من الاتفاقية. ووفقاً للمادة ١: فإن 'التمييز ضد المرأة' يعني أي تفرقة أو استبعاد أو تقييد على أساس الجنس يكون من آثاره وأغراضه النيل من أن تتمتع المرأة وتمارس - على أساس مساواة الجنسين وبغض النظر عن وضعها الزواجي - حقوق الإنسان والحريات الأساسية في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمدنية أو في أي ميدان آخر»[ب].

٢. الانتقال من المساواة 'الشكلية' إلى المساواة 'الحقيقية': فهناك الكثير من النظم القانونية في مختلف أنحاء العالم لا تزال تعمل باستخدام التعريف القديم للتمييز الذي يستند إلى ما يعرف بأنه المساواة 'الشكلية'. وهذا يعني عدم الإقرار بوجود تمييز إلا إذا كان هناك نص للقانون يخص فئة معينة بمعاملة أدنى. وبناء على ذلك، طالما أنه يجري تطبيق نفس القوانين على جميع الفئات، يقال إن المساواة تتحقق. وعلى العكس من ذلك، تقتضي المساواة 'الحقيقية'، بحسب تعريف اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة لها، اتباع مدخل يركز على النتائج، لا مجرد العمليات المتكافئة.

فعلى سبيل المثال، وفقاً للمفهوم الشكلي البحت لوضع نهاية للتمييز، تكون الحكومة قد نجحت في القضاء على التمييز ضد المرأة في مجال المشاركة السياسية بمجرد أن تلغي القوانين التي تحظر على المرأة التصويت أو الترشح لمنصب سياسي. ولكن وفقاً للاتفاقية، لا تكون الحكومة قد وفّت بالتزامها إلا عندما تصوت فعلاً أعداد متماثلة من النساء والرجال ويجري انتخابها[ج]. وتطبّق دساتير «جنوب أفريقيا» و«رواندا» و«كندا» على أساس المساواة الحقيقية[د]. ويدعم صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة حالياً إدماج أحكام الاتفاقية في دساتير جديدة أو معدلة في «صربيا» و«كوسوفو» و«البوسنة» و«الهرسك» و«الجبل الأسود»[هـ].

٣. نشر الوعي بالقوانين الدولية والوطنية المتعلقة بالمساواة بين الجنسين. وقد شددت اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة على أن المسؤولين المحليين - لاسيما في المناطق الريفية - ينبغي أن تشملهم برامج التوعية، وينبغي بذل جهود خاصة لتوعية أشد فئات النساء حرماناً، ومن بينها أفراد الأقليات العرقية والسكان المحليون. والعمل الذي يقوم به صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة في سبعة بلدان في جنوب شرق آسيا هو نموذج لأنشطة الدعوة التي ترمي إلى بناء كل من قدرات الحكومات على تنفيذ الاتفاقية وقدرات منظمات المجتمع المدني على استخدام الاتفاقية من أجل تحقيق مساءلة أفضل إزاء المرأة. فعلى سبيل المثال، نظّم الصندوق في «فيتنام» تدريباً في عام ٢٠٠٦ لشبكة تضم ٢٠ منظمة محلية غير حكومية تُعرف باسم 'GenComNet'. وقد أعدت هذه الشبكة لاحقاً أول تقرير غير حكومي على الإطلاق يصدر من «فيتنام» بشأن تنفيذ الاتفاقية[و].

٤. توفير الموارد المالية والبشرية اللازمة: فبينما تتطلب الاتفاقية مواءمة الدساتير والقوانين مع الاتفاقية، إلا أن التزامات الدولة لا تقتصر على ذلك. فالاتفاقية تتطلب تنفيذ تلك الدساتير والقوانين تنفيذاً فعلياً. ولذا فإن حالة تنفيذ القوانين والسياسات الجديدة تمثل محور تركيز رئيسي للنقاش في حوار اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة مع الدول الأطراف.

وكثيراً ما يتمثل العائق الرئيسي في عدم توفير الدول الموارد المالية والبشرية اللازمة لتطبيق أحكام الاتفاقية. وللتصدي لهذا التحدي في «كمبوديا»، ساهمت أنشطة الدعوة التي قام بها صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة فيما يتعلق بالاتفاقية في عام ٢٠٠٦ في إصدار رئيس الوزراء توجيهاً إلى جميع الوزارات التنفيذية بأن تنفذ الملاحظات الختامية للاتفاقية. وقد عهد بتوجيه مهام محددة إلى كل وزارة ووفر مخصصات في الميزانية لنشر الملاحظات الختامية للجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة على جميع حكومات المقاطعات[ز]. وفي «نيجيريا»، دعم الصندوق دراسة استعرضت تأثير الاتفاقية على النظام القانوني الوطني من أجل تحديد وتذليل التحديات المتعلقة بتوفير الأطر القانونية والسياسات الملائمة لتنفيذ أحكام الاتفاقية المتعلقة بحماية وتعزيز حقوق المرأة وتطبيقها بالكامل[ح].

الشكل ٤-٥ | القاضيات في المحاكم العليا

توجد لدى أكثر من ثلثي الدول المختارة محاكم عليا تقل فيها نسبة النساء بين القضاة عن ٢٥٪

ملاحظات: فيما يتعلق ببلدان أمريكا اللاتينية تشير البيانات إلى النسبة المئوية للنساء بين قضاة المحاكم الجزئية ، ومأموري التنفيذ والقضاة في محاكم العدل العليا . وفيما يتعلق بأفريقيا وآسيا وأوروبا ورابطة الدول المستقلة تشير البيانات إلى النسبة المئوية للنساء بين قضاة المحاكم العليا ، بما يشمل كبيري القضاة .

المصادر: [أ] الموقع الإليكتروني لغرف محاكم القانون المدني والجنائي والإداري في إستونيا (بالرجوع إليه في حزيران/يونيه ٢٠٠٨) ، [ب] الموقع الإليكتروني للمحكمة الدستورية في النمسا ، [ج] الموقع الإليكتروني للمحكمة الدستورية في إسبانيا ، [د] الموقع الإليكتروني للمحاكم الفيدرالية في سويسرا ، [هـ] الموقع الإليكتروني للمجلسين الأول والثاني في المحكمة الدستورية الألمانية ، [و] (2005) Formisano,M.&Moghadam,V. ، [ز] الموقع الإليكتروني لمجلس الدولة في لكسمبرج ، [ح] الموقع الإليكتروني للمحكمة العليا في ألبانيا ، [ط] الموقع الإليكتروني للمحكمة العليا لكرواتيا [ي] الموقع الإليكتروني للمحكمة العليا في قبرص ، [ك] الموقع الإليكتروني للمحكمة العليا في الهند ، [ل] الموقع الإليكتروني للمحكمة العليا في ايرلندا ، [م] الموقع الإليكتروني للمحكمة العليا في اليابان ، [ن] الموقع الإليكتروني للمحكمة العليا في النرويج ، [س] الموقع الإليكتروني للمحكمة العليا في باكستان ، [ع] الموقع الإليكتروني للمحكمة العليا في جمهورية التشيك ، [ف] الموقع الإليكتروني للمحكمة العليا في الفلبين ، [ص] Tripp, A. M. (2005) .

التكاليف الباهظة التي ينطوي عليها الأمر . ونتيجة لحواجز الوصول هذه ، فمن الصعب بالنسبة للمرأة أن تعرض قضاياها على المحاكم الرسمية .

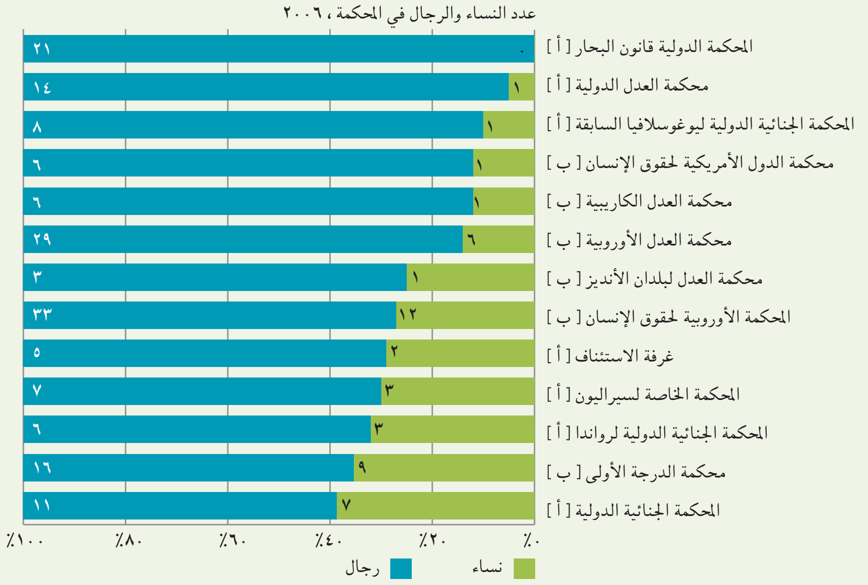
الوضع القانوني: إن المحاكم من أهم الأماكن التي يجري فيها تقييم مساءلة نظام العدالة إزاء المرأة . ولكنها يمكن أيضاً أن تكون الأماكن التي يتوقف فيها التنفيذ ، أو أن تكون سبب عدم البدء به إطلاقاً ، لأن المرأة قد تفتقر إلى نفس الحقوق القانونية التي يتمتع بها الرجل . فقواعد الوضع القانوني - مثلاً - قد تحول دون مقاضاة المرأة لزوجها في حالة تعرضها لإيذاء منزلي . ولقد كان من الجوانب الهامة للإصلاح القانوني بالنسبة للمرأة الاعتراف بحقها في عرض قضيتها على المحاكم ، وهو انعكاس لوضعها كشخص بمقتضى القانون . فعلى سبيل المثال ، في « بوليفيا » لم يكن باستطاعة الزوجة حتى عام ١٩٩٥ أن توجه اتهامات ضد زوجها بخصوص العنف المنزلي ، وذلك لأن البند ٢٧٦ من قانون الإجراءات الجنائية في « بوليفيا » كان ينص على « عدم تطبيق أي عقوبة في حالة تعرض الزوج أو الزوجة لإصابات »[١٣] . ومن حيث القواعد الإجرائية والثبوتية ، مازالت المحاكم في بعض الدول تعتبر شهادة المرأة نصف شهادة رجل[١٤] .

الحدود الزمنية: من الحواجز الأخرى المترسخة في كثير من النظم القانونية فرض حدود زمنية لعرض قضية على محكمة . وهذا يمكن أن يميِّز ضد المرأة التي تسعى إلى التقاضي في حالة تعرضها لإيذاء جنسي قد يكون قد حدث قبل مدة طويلة ، وتكون المرأة قد أنفقت وقتا طويلاً لكي تتغلب على ما تنطوي عليه تسمية الجاني والمثول أمام المحكمة من ضغوط نفسية أو اجتماعية أو مالية . إذ تشير البحوث ، مثلاً ، إلى أن النساء اللائي يتعرضن للاغتصاب كثيراً ما لا يلتمسن العدالة إلا بعد سنوات من تعرضهن للاعتداء ، وعندها يكون من الأصعب الحصول على الأدلة وقد تكون المحاكم لا تسمح بالنظر في القضية نتيجة للتقادم . ولذا فقد دعت الناشطات في مجال حقوق المرأة إلى اعتراف نظم العدالة بالاغتصاب كجريمة لا يوجد لها حد زمني ، وذلك على غرار قضايا القتل والاختطاف[١٥] .

خطر التعرض لمزيد من العنف: إن المعوقات المحددة التي تواجهها المرأة عند الإبلاغ عن جرائم العنف الجنسي ثم عند المقاضاة على تلك الجرائم بدأت تحظى تدريجياً بتدابير لتوفير الحماية . فالمحكمتان الجنائيتان الدوليتان لرواندا و« يوغوسلافيا » السابقة ، مثلاً ، لديهما إجراءات لحماية الشهود من أجل النساء من

الشكل ٥-٥ | النساء قاضيات في المحاكم الدولية

النساء ممثلات تمثيلاً أقل مما يجب في المحاكم الدولية والإقليمية ، بحيث تزيد النسبة المئوية لهن على ٣٠٪ في ثلثها فقط



ملاحظات: تشمل الأرقام المتعلقة بمحكمة العدل الأوروبية كلاً من القضاة والمحامين العامين. ومحكمة الدرجة الأولى هي محكمة مستقلة ملحقة بمحكمة العدل الأوروبية. [أ] تشير إلى المحاكم الدولية و[ب] تشير إلى المحاكم الإقليمية.

المصدر: Terris, D., Romano, C., & Schwebel, S. (2007).

ضحايا الاعتداء الجنسي ، تتضمن استخدام أسماء مستعارة ، وعقد جلسات استماع خاصة ، وتجميع أصوات النساء الضحايا ، وعدم الكشف عن أسمائهن للجناة المزعومين . والمقصود بهذه التدابير هو الحيلولة دون اضطرار المرأة إلى الاختيار ما بين العدالة وسلامتها الشخصية[١٦] . ومع ذلك ، يمكن أن يكون مجرد تحدُّث المرأة عن الجاني أمراً صعباً وخطيرا أيضا . فالناشطات في مجال حقوق المرأة في « جمهورية الكونغو الديمقراطية » ، مثلاً ، يواجهن تهديدات بالقتل وترويعاً لقيامهن بجمع أدلة عن العنف الجنسي من أجل عرضها على المحاكم وهيئات التحكيم الدولية[١٧] .

الوصول للخدمات: إن مؤسسات العدالة الأساسية ، مثل المحاكم ومكاتب التسجيل ودوائر الشرطة والنيابة ، تكون مركزة عادة في المناطق الحضرية ولذا يكون من الصعب الوصول إليها . وتصدياً للمشاكل التى تواجه النساء و الفقراء فى الوصول إلى العدالة في « جنوب أفريقيا » ، توفر مراكز الرعاية 'Thuthuzela' ومعناها هو 'الراحة' خدمات جامعة على مدى ٢٤ ساعة من أجل النساء الضحايا تشمل خدمات الشرطة وتقديم المشورة وخدمات الأطباء والتحضير للمحاكمة وخدمات النيابة (الادعاء)[١٨] . وفي « الهند » أسست ولايتان على الأقل محاكم متنقلة ، هي حافلات مزودة بحواسيب وسجلات ومقاعد ومتمركزة في بلدات نائية تنعقد على أساس دوري[١٩] . وفي « إندونيسيا » ، استُخدمت المحاكم المتنقلة أيضاً في أعقاب تسونامي عام ٢٠٠٤ ، الذي دمّر قدرة الدولة على التعامل مع المهام الروتينية مثل المطالبات المتعلقة بملكية الأراضي[٢٠] . وفي « الصين » ، يتزايد استخدام المحاكم المتنقلة لتحسين إمكانية الوصول إلى نظام العدالة الرسمي في المناطق الريفية[٢١] .

ومن الممكن تكرار القول بأن الرجال يجب أن يكونوا دعاة للتغيير والإصلاح فيما يتعلق بالمساءلة إزاء المرأة . فسيطرة الذكور على مواقع القضاء وتنفيذ القانون يمكن أن تروِّع المرأة . ووجود مزيد من النساء في هيئة القضاء لن يحل بالضرورة هذه المشكلة إذا لم تكن هؤلاء النساء مراعيات للنوع الاجتماعي . إلا أن الأدلة تشير إلى أن زيادة تمثيل الإناث عادة ما تجعل اللجوء إلى المحاكم أيسر منالاً بالنسبة للمرأة[٢٢] . ويحتاج أفراد الهيئة القضائية

من الرجال والنساء، على حد سواء، إلى تدريب وإلى تحسين مهاراتهم فيما يتعلق بالنوع الاجتماعي لتنفيذ التشريعات الجديدة المتعلقة بحقوق المرأة. وقد قدم صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة دعماً للجهود التي بذلتها الرابطة الدولية للقاضيات من أجل تدريب ١,٤٠٠ قاض من النساء والرجال على فقه المساواة بين الجنسين في «جنوب أفريقيا»، ومن خلال هذه العملية كان هناك سعي إلى تشجيع مزيد من النساء على الالتحاق بالمهن القانونية. ولكن، كما يبيّن الشكلان ٥-٤ و ٥-٥، فأن على نظم العدالة أن تقطع شوطاً كبيراً للتقدم في مجال توظيف نساء على جميع المستويات.

تنفيذ القوانين المراعية للنوع الاجتماعي

من أجل تطبيق وتنفيذ القوانين المراعية للنوع الاجتماعي، فإن مؤسسات تنفيذ القانون قد تحتاج إلى إصلاحات تهدف إلى القضاء على التحيز ضد المرأة. وإذا لم تتبنى أجهزة الشرطة منظوراً مختلفاً بشأن حقوق المرأة - لاسيما فيما يتعلق بالعنف المنزلي والجنسي - فإن ذلك قد يزيد من العقبات التي تحول دون التحقيق والمقاضاة الفعالين في الجرائم التي تُرتكب ضد المرأة. ومن بين هذه العقبات قصور الإبلاغ من جانب الضحايا والشهود، وممارسة الضغط من أجل معاملة حالات العنف ضد المرأة على أنها منازعات منزلية ينبغي تسويتها خارج إطار نظام العدالة الجنائية، والميل إلى لوم الضحية أو وصمها بالعار أو عزلها. وفيما يتعلق بالعنف المنزلي أو العنف من جانب الزوج، لا تستجيب الشرطة في بعض الأحيان أو تتخذ موقفاً عدائياً تجاه المرأة التي تُبلغ عن هذه الحوادث. والأسوأ من ذلك أن الشرطة نفسها قد ترتكب الجرائم ضد المرأة، والتي تتراوح من التحرش الجنسي في الشوارع إلى الاعتداء الجنسي داخل زنزانات الشرطة. وقد حفزت هذه المشاكل على استحداث ابتكارات في المؤسسات المعنية بالمرأة لإصلاح نظم تنفيذ القوانين (انظر المربع حول: إصلاح الشرطة والمساءلة إزاء المرأة).

تواضع الاستثمارات في توفير العدالة للنساء

إن مراعاة النوع الاجتماعي في تطبيق وتنفيذ القانون تتطلب بذل جهود ملموسة لتيسير وصول المرأة إلى المحاكم وإلى المشورة القانونية، ومراعاة المخاطر الاجتماعية والجسدية التي تواجهها المرأة، وإدخال تغيرات في الطرق التي تجري بها المقاضاة على الجرائم والتي يجري بها تنفيذ القوانين. وبعض هذه التغيرات ينطوي على تكاليف كبيرة، مثل توفير مساعدة قانونية كافية، ووجود محاكم للأسرة، والتمكين من الوصول المادي، وإقامة وحدات للأسرة في مراكز الشرطة، وتعيين أو تخصيص موظفات لها. ولذا ينبغي أن تشمل المساءلة إزاء المرأة في قطاع العدالة بذل جهود لتوفير موارد كافية لتحسين إمكانية وصول المرأة إلى العدالة وإلى خدمات شرطة تكون مراعية للنوع الاجتماعي.

وكذلك فإن توفير مساعدة قانونية ممولة من الدولة، بما في ذلك توفير موظفين قانونيين يقدمون المساعدة في الإجراءات البسيطة مثل ملء النماذج التي لا تستلزم محامياً، من شأنه أن يحقق الكثير في دعم الجهود التي تبذلها المرأة للمطالبة باستحقاقاتها القانونية، مثل نفقة الطفل. وفي «الولايات المتحدة»، توفر بعض المدن، مثل نيويورك وواشنطن العاصمة، أموالاً حكومية لدعم خدمات الرعاية اليومية المجانية أو المدعومة على مقربة من مباني المحاكم، وذلك لتمكين الأمهات من حضور جلسات المحكمة وتيسيراً لوصول المرأة إلى العدالة[٢٣]. وفي «مصر»، و حتى عام ٢٠٠٤، كانت المحاكم الجنائية هي التي تنظر في المنازعات العائلية. وتوخياً لإيجاد بيئة أكثر مراعاة للأسرة وأيسر منالاً وغير مهددة للمرأة وللأطفال، ساعد صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة في إيجاد محاكم متخصصة للأسرة، من بين موظفيها أخصائيون اجتماعيون[٢٤].

ولا يتوافر أي تحليل عالمي منهجي للتمويل الذي يقدم إلى قطاع 'سيادة القانون' من منظور الاستجابة للنوع الاجتماعي. ومع ذلك، قد يشير تحليل لمشاريع البنك الدولي الخاصة بسيادة القانون إلى أولويات التمويل. ويبين الشكل ٥-٦ أن القروض التي يقدمها البنك الدولي من أجل الأنشطة التي تتناول سيادة القانون، هي قروض تمثل حصة ضئيلة من مجموع القروض. ويتبين من تحليل لقاعدة بيانات مشاريع الإقراض الخاصة بالبنك الدولي أن المرأة مذكورة كموضوع فرعي في أقل من واحد في المائة من مجموع القروض المقدمة لمشاريع تتناول موضوع سيادة القانون[٢٥].

نظم العدالة غير الرسمية

في بعض الدول - لاسيما في العالم النامي - لا تتعامل المرأة إطلاقاً مع نظام العدالة الرسمي. فتجربتها مع العدالة تكون من خلال آليات تقليدية

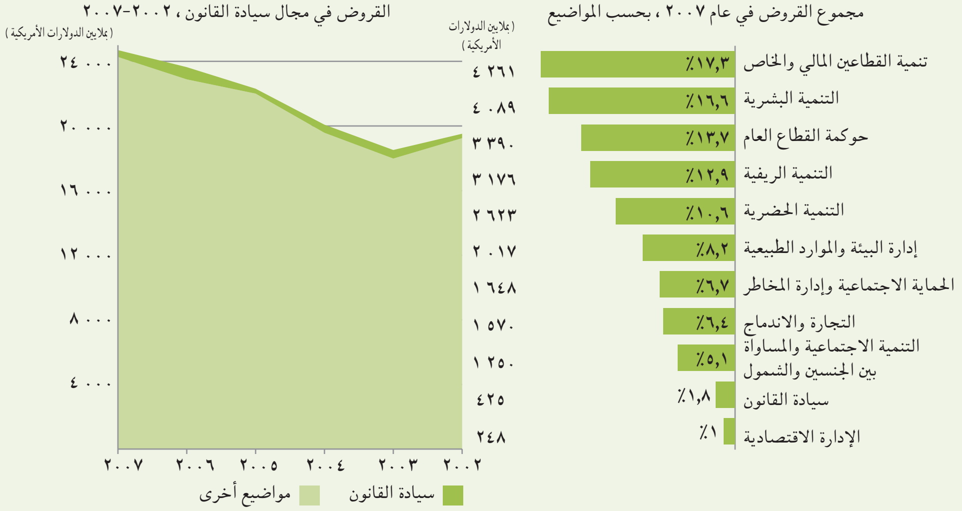
أو غير رسمية، وهي كثيراً ما تجعل المرأة تواجه مأزقاً صعباً. فمن ناحية، تكون هذه النظم عادة أقرب إلى المرأة وأقل تكلفة وكثيراً ما تكون أكفأ من نظم العدالة الرسمية، وقد تكون للقرارات أيضاً مشروعية أكبر لدى المجتمع المحلي[٢٦]. وبالمقابل، يتمثل التصور العام لمؤسسات العدالة غير الرسمية في أنها تخضع بالكاد للمساءلة إزاء المرأة، إن كانت تخضع على الإطلاق. وغالباً ما يكون المدخل الذي تتبعه هذه النظم لدعم حقوق المرأة ضارب بجذوره في الآراء التقليدية حول أدوار الجنسين التي قد تعمل في واقع الأمر على استمرار التمييز.

العدالة غير الرسمية والمساواة بين الجنسين

يشير مصطلح 'مؤسسات العدالة غير الرسمية أو التقليدية' إلى سلسلة من الساحات أو المحافل العرفية أو الدينية تتعامل مع طائفة واسعة من القضايا، بما في ذلك حل المنازعات، وتسجيل الزيجات، وتخصيص ملكية الأراضي وحقوق استخدام الأراضي. وفي أحد طرفي هذه السلسلة توجد النظم التي تقيمها هذه المجتمعات وترتبط بهياكل الدولة الرسمية بعلاقة ضئيلة أو لا ترتبط بها بأي علاقة ظاهرة. ومن الأمثلة لتلك النظم عمليات الوساطة داخل الأسرة وبين الأسر وبعضها مثل عملية 'shalish' في «بنجلاديش»، ومعناها الحرفي هو 'اجتماع شيوخ القرية لحل نزاع محلي'، ويتولى من خلالها شيوخ القرية وأفراد المجتمع ذوو النفوذ مسؤولية إصدار حكم بعد الاستماع إلى كلا الجانبين[٢٧]. وفي الطرف الآخر من السلسلة توجد الساحات 'شبه القضائية' التي ترعاها أو تنشئها الدولة، ولكن تكون لديها القدرة على تطبيق قواعد مثل القانون العرفي أو الديني بدلاً من القوانين التي يسنها البرلمان الوطني. وتعيِّن الدولة عادة المسؤولين الذين يعملون في هذه المحافل، وقد يكون ذلك بالتشاور مع المجتمع المحلي. ومن أمثلة ذلك لجان التحكيم بشأن الأراضي في «كينيا» التي تعمل على تسوية المنازعات على الملكية، وهي تتكون من شيوخ القرى المحليين وموظف حكومي مختص بالتحكيم بشأن الأراضي[٢٨].

ولكن ما هي الكيفية التي يمكن بها إخضاع مؤسسات العدالة غير الرسمية للمساءلة عن حماية حقوق المرأة؟ في حالة المحافل التي ترعاها الدولة أو تنشئها، يمكن القول بأن المبادئ الدستورية المتعلقة بالمساواة بين الجنسين وعدم التمييز تنطبق على مؤسسات العدالة غير الرسمية أيضاً. ففي «أوغندا»، مثلاً، يتولى أعضاء المجالس المنتخبون إدارة محاكم المجالس المحلية التي تطبق القانون العرفي[٢٩]. وهذا معناه أن هذه

الشكل ٥-٦ القروض المقدمة من البنك الدولي بحسب المواضيع



ملاحظات: مجموع قيمة القروض يمثل التزامات البنك الدولي للإنشاء والتعمير ومؤسسة التنمية الدولية. والقروض مصنفة إما بحسب القطاعات أو المواضيع (يبين الجانب الأيمن من هذا الشكل المواضيع الأحد عشر الرئيسية المستخدمة). ويمكن أن يكون للمشاريع ما يصل إلى خمسة مواضيع رئيسية، والمعلومات تنطبق على التقرير السنوي للبنك الدولي، الذي حُسبت فيه النسب المئوية على نحو يتجنب التكرار.

المصدر: البنك الدولي (٢٠٠٧ أ).

المحاكم تخضع لاختصاص كل من الوزارة المسؤولة عن الحكم المحلي والهيئة القضائية. إلا أن السعي إلى إيجاد التزام بشأن المساواة بين الجنسين يزداد تعقيداً كلما اقتربنا من المحافل المجتمعية التي تعتبر صلتها بهياكل الدولة الرسمية واهية بدرجة أكبر.

الخضوع للمساءلة إزاء المرأة في نظم العدالة غير الرسمية

نظم العدالة غير الرسمية الموجودة في بعض المجتمعات قد تستجيب لتغير ظروف المجتمع بطرق تمكّنها أحياناً من الابتعاد عن تطبيق القواعد الصارمة التي تستبعد المرأة. فعلى سبيل المثال، في قرية «أكامبا» بشرق «كينيا»، تم إحلال عرف جديد محل قاعدة كانت مترسخة وتتمثل في أن الابنة ليس من حقها الحصول على نصيب من أرض الأسرة ، حيث تم فرض واقع جديد يقضى بتخصيص حصة من أرض الأسرة للابنة التي قد تعود إلى الأسرة بعد فسخ الزواج (وذلك في مواجهة واقع اجتماعي جديد يتمثل في هشاشة الزيجات)[٣٠]. و بالمقابل، يتيح الطابع غير الرسمي أيضاً مجالاً أكبر لوجود تحيزات ذاتية لدى صنّاع القرار، وهو ما يتحدى الهدف المثالي للمرأة وهو عدم الاكتفاء بالتوصل إلى قرارات عادلة بل التوصل إلى قرارات عادلة من خلال عملية عادلة. وفي معظم الدول، تكون آليات العدالة التقليدية مكونة من الشيوخ الذكور، وتعكس تفسيرهم للقانون العرفي، الذي كثيراً ما يحابي الرجل[٣١].

وبعض الابتكارات من جانب الجماعات التي تدعو إلى حقوق المرأة العاملة مع محافل العدالة غير الرسمية، قد أفسحت مجالاً للمرأة للمشاركة في عملية صنع القرار، بل حتى تولي الأدوار القيادية. ففي شرق «نيجيريا»، مثلاً، أدت أنشطة الدعوة التي قامت بها الجماعات النسائية إلى تعيين نساء بصفة 'رئيسات يرتدين الزى الرسمي: القبعة الحمراء' ويشاركن في الفصل في المنازعات المحلية[٣٢]. وفي «تيمور الشرقية» هناك منظمة 'Centro Feto'، وهي منظمة غير حكومية محلية في مقاطعة اوكوسي،

اللوحة | إصلاح الشرطة والخضوع للمساءلة إزاء المرأة

في أوائل عام ٢٠٠٧، أوفدت حكومة «الهند» أكثر من ١٠٠ ضابطة من ضابطات الشرطة إلى «ليبريا» كأول وحدة شرطة مشكلة كلها من الإناث في تاريخ عمليات حفظ السلام التي تقوم بها الأمم المتحدة. وتشير التقارير الأولى إلى أن وجود هؤلاء النساء في «ليبريا» قد شجع النساء على التعامل مع الشرطة، وعلى تسجيل شكاواهن أو على الانضمام إلى دائرة الشرطة الليبرية[أ]. وفي «تيمور الشرقية»، أنشأت الحكومة وحدات داخل الشرطة الوطنية معنية بالأشخاص الضعفاء ومسؤولة عن تلقي ادعاءات ممارسة العنف ضد المرأة بسبب جنسها والتحقيق في تلك الادعاءات. وقد أدى وجود هذه الوحدات، التي تعمل عن كثب مع الجماعات النسائية التي تقدم المشورة والمساعدة القانونية والمأوى والمرافقين القضائيين، إلى حدوث زيادة ملحوظة في إبلاغ النساء عن حالات العنف ضدهن بسبب جنسهن[ب]. وفي «كوسوفو»، ساعد إنشاء وحدة للمرأة في قوة شرطة «كوسوفو» على كشف مشكلتي الإتجار بالبشر والبغاء القسري، وهما مشكلتان رئيسيتان في «كوسوفو» بعد انتهاء النزاع فيها، وكذلك جعل هاتين المشكلتين من المجالات ذات الأولوية بالنسبة للشرطة[ج].

وهذه أمثلة للكيفية التي يمكن أن يصبح بها تنفيذ القانون أيسر منالاً بالنسبة للمرأة وأكثر خضوعاً للمساءلة إزاءها. فوجود قوة شرطة «تخضع للمساءلة إزاء المرأة» معناه إدراك أفراد الشرطة أن النساء والرجال قد يتعرضون للعنف وللتمييز بشكل مختلف، وأن أدوارهم الاجتماعية المحددة وسلوكياتهم ووضعهم، وكذلك عدم تماثل إمكانية وصولهم إلى السلطة وحصولهم على الموارد، قد يتسبب في وجود أوجه ضعف أو مصادر عدم أمن تقتصر على المرأة[د]. وإذا ذكرنا فارقاً هاماً واحداً فقط فهو: أن الجرائم التي ترتكب ضد الرجل تحدث بصفة غالبة في المجالات العامة، بينما كثيراً ما تتعرض المرأة للاعتداء عليها في الحياة الخاصة، وهو مجال تعتبره بعض المؤسسات العامة خارج نطاق ولايتها[هـ]. ففي الولايات المتحدة تشكل النساء ٩٢ في المائة من ضحايا الاعتداء الجنسي، في حين أن الرجال يشكلون ٧٨ في المائة من ضحايا الأسلحة النارية[و]. وكثيراً ما تظل أنواع الإيذاء التي تتعرض لها المرأة بدرجة غير متناسبة خارج نطاق جدول أعمال وسائل الإعلام العامة وقطاع الأمن.

وزيادة عدد النساء في قوات الشرطة كان أحد سبل التصدي لهذه التحديات، وإن كان يلزم إحراز قدر أكبر بكثير من التقدم في هذا المجال، كما هو مبين في الشكل ألف.

وبالإضافة إلى توظيف النساء في قوات الشرطة، يجب إدماج قضايا المرأة إدماجاً منهجياً في جميع جوانب تدريب الشرطة. ويجب تعزيز التدريب بواسطة إدخال تغييرات في إجراءات العمل المعيارية، وإيجاد حوافز ملموسة من أجل التحفيز والمكافأة على تغيير الممارسات، وفرض عقوبات على من لا يمتثلون. فعلى سبيل المثال، أحد التغييرات الملموسة في ممارسات العمل في مختلف أنحاء العالم تمثلت في إقامة وحدات شرطة مخصصة -مثل مراكز الشرطة النسائية، ووحدات دعم الأسرة والمكاتب

تعمل مع نظم العدالة غير الرسمية على « إيجاد حلول جيدة من أجل المرأة ». وتسعى المنظمة إلى توعية سكان القرى حول قضايا العنف الذي تتعرض له المرأة بسبب جنسها، مثل الاغتصاب، والعنف المنزلي، والزواج القسري. وتمارس المنظمة الضغط أيضاً بدلاً من عائلات النساء لكي تحصل المرأة على التعويض مباشرة عندما تكون هي ضحية للعنف المنزلي[٣٣].

ولكن نظراً لأن تطبيق معايير حقوق الإنسان المعترف بها دستورياً على نظم العدالة غير الرسمية هو أمر بالغ الصعوبة، فإن هذه النظم نادراً ما تضمن حق المرأة في المساواة. ففي « زامبيا » و« زمبابوي » وأماكن أخرى، هناك إعفاء رسمي من المراجعة الدستورية لتطبيق القانون العرفي والديني في المسائل المتعلقة بالأسرة، سواء من جانب المحاكم الرسمية أو من جانب المحافل غير الرسمية[٣٤]. وحتى في بلدان مثل « كينيا » و« تنزانيا » و« الهند » و« أوغندا »، حيث تخضع المحافل العرفية والدينية للمبادئ الدستورية، إلا أنه قد يكون من الصعب عملياً أن يمتد فعل الدستور إلى تلك المحافل. وفي السنوات الأخيرة، اتُخذت قرارات تاريخية عديدة في هذه الدول احتكمت إلى المعايير الدولية والدستورية المتعلقة بحقوق الإنسان ضد الممارسات العرفية لتعديل الأحكام لصالح تأمين حقوق المرأة فيما يتعلق بالملكية والميراث والزواج[٣٥]. ولكن لا توجد إلا قليل من الآليات لضمان الامتثال لهذه القرارات أو لا توجد أي آليات على الإطلاق. وغالباً ما تكون الاستئنافات التي تتقدم بها المرأة غير الراضية عن قرار المحافل غير الرسمية إلى محاكم أعلى هي السبيل الوحيد إلى إجراء مراجعة دستورية.

وفي بعض الدول الخارجة من نزاعات أو حروب، نجد أن الحاجة الملحة إلى المقاضاة على العدد الضخم من انتهاكات حقوق الإنسان، مع محدودية قدرة نظام العدالة الرسمي، هي التي دفعت حكومات كثيرة إلى الاعتماد على نظم العدالة غير الرسمية أو التقليدية. والنظم التقليدية لتسوية المنازعات،

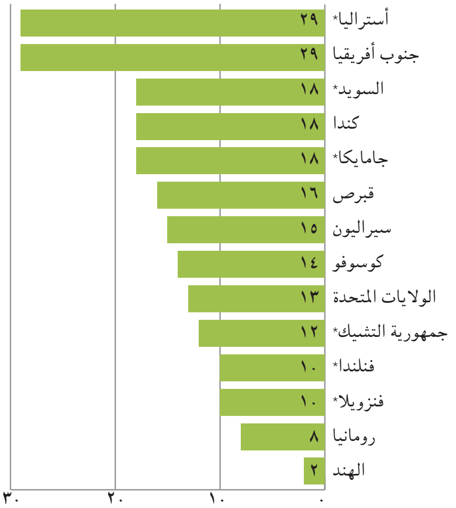
النسائية - من أجل الناجيات من العنف لكي يشعرن بمزيد من الأمان عند تسجيل شكاواهن واتخاذ خطوات من أجل المقاضاة[ز].

وفي « رواندا »، عندما اكتشفت أم حزينة أن ابنتها قد تعرضت للاغتصاب مراراً من جانب الوصي عليها، قدم مكتب العنف ضد المرأة - بمقر الشرطة الوطنية في « رواندا » - المساعدة التي كانت الضحية في أمس الحاجة إليها. والضباط مدربون على التعامل الحساس مع الناجيات من العنف الجنسي، وقاموا بالترتيبات اللازمة لتتلقى الفتاة علاجاً طبياً مجانياً وتم من خلاله حفظ الأدلة. ثم عرضت القضية على وزارة العدل كي تبدأ في اتخاذ الإجراءات اللازمة، وقد ألقي القبض على المتهم واحتُجز. ووفرت منظمتان غير حكوميتان المشورة القانونية المجانية للضحية ولأسرتها. وتشير إحصاءات المحكمة إلى فعالية مكتب المرأة الذي يدعمه صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي: ففي عام ٢٠٠٦، أحالت شرطة « رواندا » ١,٧٧٧ حالة اغتصاب إلى القضاء، مما أسفر عن ٨٠٣ إدانات. وفي كل حالة، ساعد مكتب المرأة على التحقيق وكفالة عرض الأدلة السليمة أمام المحكمة. ووفقاً لنائبة مفوض الشرطة، ميري غاهونزير، فإن هذا الدعم التقني « يسَّر الإبلاغ والاستجابة السريعين، وأدى إلى زيادة الوعي بين أفراد الشرطة والمجتمع بالعنف الذي يرتكب ضد المرأة بسبب جنسها باعتباره قضية من قضايا حقوق الإنسان »[ح].

الشكل أ | سيطرة الذكور على قوات الشرطة الوطنية

في عينة تضم ١٤ بلداً مبينة في هذا الشكل، هناك قوتان فقط للشرطة لديهما مشاركة نسائية تتجاوز ٢٥٪. أما بقية قوات الشرطة فلديها مشاركة نسائية تقل نسبتها عن ٢٠٪.

النسبة المئوية للنساء في قوات الشرطة الوطنية، في بلدان مختارة، ٢٠٠١-٢٠٠٦



ملاحظات: تنطبق المعلومات على عام ٢٠٠٦ إلا في حالة: « السويد » و« جامايكا » و« جمهورية التشيك » (٢٠٠١)، و« فنزويلا » و« أستراليا » (٢٠٠٢)، و« فنلندا » (٢٠٠٤)، و« رومانيا » (٢٠٠٥). وكانت المعلومات الخاصة بالولايات المتحدة قد أبلغ أصلاً أنها تتراوح من ١٢٪ إلى ١٤٪، وقد استُخدم متوسط قدره ١٣٪ في هذا الشكل.

المصدر: Denham (2008).

مثل نظام 'Mato Oput' في « أوغندا » ، أو نظام 'Gacaca' في « رواندا » ، أو نظام 'Bashingatahe' في « بوروندي » ، كلها نظم تتعامل أساساً مع الجرائم من المستوى الأدنى ، مثل المنازعات على الملكية والسرقة ، وبالرغم من أن الغرض منها لم يكن مطلقاً المحاكمة على جرائم كبيرة مثل القتل أو التعذيب أو العنف الجنسي ، إلا أن هذه النظم تتيح ، مع ذلك ، لنظام العدالة الرسمي عوناً تكون في أمس الحاجة إليه في تحديد القضايا التي يلزم عرضها على النظام الرسمي وفي الفصل في القضايا الأقل تعقيداً. وهي توفر أيضاً شيئاً ثميناً وهو: قول الحقيقة وعناصر المصالحة التي تعتبر عناصر بالغة الأهمية من عناصر إرساء العدالة. إلا أن هذه الآليات يمكن أن تكون لها نواتج غامضة بالنسبة للمرأة. فمن ناحية ، يمكن أن تجعل المشاركة في قول الحقيقة علناً وسيلة تمكّن المرأة من أن تتولى أدواراً عامة جديدة فضلاً عن المطالبة بالإنصاف بشأن فظائع الحروب التي تقع على المرأة. ومن الناحية الأخرى ، في حالة عدم اتخاذ ترتيبات خاصة لحماية الناجيات من العنف (والشهود) ولإدراج نساء ضمن القضاة فليس من المرجح أن تستفيد المرأة من هذه الفرصة. فعلى سبيل المثال ، فإن المبادئ التي تعتبر أساسية لسلامة وكرامة الناجيات من العنف الجنسي تتناقض بشكل كامل مع إجراءات ومبادئ نظم العدالة غير الرسمية - وهي

المربع ٥ - ب | « جاكاكا » والعدالة الانتقالية في « رواندا »

« جاكاكا » هو نظام تقليدي مجتمعي كان يستخدم في « رواندا » لتسوية النزاعات ، للفصل في الجرائم المحلية المتعلقة بالممتلكات وفي المنازعات المدنية. وفي أعقاب عمليات الإبادة الجماعية التي شهدتها « رواندا » في عام ١٩٩٤ ، أحيت حكومة « رواندا » ونقحت هذه الآلية المحلية لإسناد اختصاص لها في بعض جرائم الإبادة الجماعية. ويرى كثيرون أن نظام « جاكاكا » يشكل استجابة تفتقر إلى الكمال لكنها ضرورية بالنسبة لتحديات العدالة الانتقالية بعد عمليات الإبادة الجماعية ، وإن كان هذا النظام مثار خلاف لأنه لا يتقيد بالمعايير القانونية الدولية لاسيما فيما يتعلق بحقوق المتهمين. ويضم هذا النظام أكثر من ١٠ آلاف دائرة قضائية تقليدية تنعقد في الخلاء وتجتمع أسبوعياً في جلسات للاستماع ومعالجة آلاف القضايا التي لا يمكن للنظام القضائي العادي أن يعالجها. والمقصود بنظام « جاكاكا» ، الذي يركز على قول الحقيقة ، هو ترسيخ المساءلة الفردية والتشجيع على المصالحة.

ولقد كانت مشاركة النساء ، باعتبارهن يشكلن غالبية الناجين والشهود ، عنصراً هاماً في نظام « جاكاكا ». فعلى سبيل المثال ، على الرغم من أن في الماضي لم يكن يسمح للنساء بالعمل كقاضيات في نظام « جاكاكا » إلا أن الحكومة طالبت بأن تشكل الإناث نسبة قدرها ٣٠ في المائة على الأقل من القضاة. ووفقاً لما يقوله أحد الباحثين ، « إن الأساس المجتمعي لنظام « جاكاكا » يتيح للنساء أن يشاركن على مستويات مختلفة ، وأن يعترف بدورهن في عملية المصالحة ، وأن يمنحهن هوية تتجاوز هوية الضحايا »[أ].

ولقد نجح أيضاً الناشطون المحليون والدوليون في توجيه الاهتمام إلى استخدام العنف الجنسي استخداماً بشعاً كأداة من أدوات الإبادة الجماعية. وبينما قد لا تُعرف أبداً الأعداد بالضبط ، فقد قدِّر أن الفتيات والنساء اللائي نجين من الإبادة الجماعية كن « جميعهن تقريباً » إما « ضحايا للاغتصاب مباشرة أو لعنف جنسي آخر ، أو تأثرن به تأثراً بالغاً »[ب]. ولقد وجد المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني برواندا أن « الاغتصاب كان قاعدة وأن انعدامه كان هو الاستثناء » أثناء عمليات الإبادة الجماعية[ج].

وإقراراً بوحشية هذه الجرائم وتكرارها وقصد الإبادة وراءها ، صنّفت الحكومة العنف الجنسي كجريمة من الفئة الأولى في إطار قانون « جاكاكا » ، إلى جانب الانتهاكات الأخرى الأكثر جسامة ، ومن بينها التخطيط للإبادة الجماعية. وقد أثيرت الشكوك بشأن ما إذا كان رفع الاغتصاب والعنف الجنسي إلى الفئة الأولى قد حسَّن الخضوع للمساءلة إزاء المرأة أم لا. ومع أن عملية جمع أقوال الشهود والأدلة الأصلية تجري في جلسات « جاكاكا » المجتمعية ، فإن المقاضاة على جرائم الفئة الأولى تجري في النظام القضائي الرسمي. وعلى الرغم من أن هذه المحاكم تصدر أحكاماً رسمية وتفرض عقوبات أشد مما يمكن أن تصدره محاكم « جاكاكا » ، فإنها أبطأ في التحرك ويكون وصول الضحايا إليها أصعب ، من حيث وقت السفر والمصروفات على حد سواء. وبرفع جرائم الفئة الأولى إلى النظام القضائي الرسمي ، يُعترف بخطورة تلك الجرائم ، ولكن المجتمع المحلي يكون منفصلاً عن المداولات بشأن العنف الجنسي ، ومسئولية الحماية ، والخضوع للمساءلة.

وقد وثقت جماعات الناجين وحقوق الإنسان حالات ترويع للشهود في البلد بأكمله ، وكانت هناك تقارير تفيد بعمليات قتل انتقامي لأولئك الذين يدلون بشهادتهم[د]. والأعراف الاجتماعية والثقافية ، وكذلك الخوف ، هي أمور مازالت تمنع النساء من الإدلاء بشهادتهن بشأن الاغتصاب وبالتالي من الوصول إلى العدالة. وفي رواندا ، لم تعقد جلسات قاصرة على النساء فقط - كما عقدت أثناء لجنة الحقيقة والمصالحة في « جنوب أفريقيا » - للتركيز على العنف الذي تعرضت له المرأة بسبب جنسها. وهذه الجلسات لو كان تم عقدها قبل انتهاء عملية العدالة الانتقالية ، لكان من الممكن أن تبرز بفعالية تحديات كفالة المساءلة.

المواجهة العلنية والتراضي بين الضحية والجاني. ويبين المربع ٥ - ب أوجه الغموض هذه في محاكم 'Gacaca' في «رواندا» وهي أشهر ما هو معروف من آليات العدالة الانتقالية غير الرسمية.

مراقبة الرقيب: إخضاع نظام العدالة للمساءلة

في بعض الأحيان، عندما تفشل نظم العدالة المحلية في توفير الإنصاف للمرأة من المظالم الخاصة بها، تضطر إلى توجيه انتباه الهيئات الإقليمية أو الدولية المعنية بحقوق الإنسان إلى تلك المظالم. فعلى سبيل المثال أصبح اختفاء وقتل أكثر من ٣٠٠ امرأة في «كويداد خواريز»، بالمكسيك، منذ عام ١٩٩٣، موضع اهتمام من العالم بفضل الإجراءات التي اتخذتها منظمات غير حكومية معنية بحقوق المرأة عرضت الأمر على لجنة الدول الأمريكية لحقوق الإنسان، وهي لجنة إقليمية، وعلى لجنة الأمم المتحدة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة. وقد أوصت لجنة الأمم المتحدة باتخاذ الحكومة المكسيكية إجراءات محددة بهذا الصدد، و منحتها مهلة قدرها ستة أشهر لكي تقدم تقريراً بعد ذلك إلى اللجنة عن مدى ما أحرزته من تقدم. وفي عام ٢٠٠٥، أقامت الحكومة المكسيكية آليات شتى للمساءلة، من بينها دار دعم 'الضحايا'، وصندوق ائتماني لمساعدة أقارب الضحايا، واللجنة الخاصة لمنع والقضاء على العنف ضد المرأة للتحقيق في عمليات القتل[٣٧].

وفي قضية «ماريا دا بينا» ضد «البرازيل» التي صدر الحكم فيها في ١٦ نيسان/أبريل ٢٠٠١، رأت لجنة الدول الأمريكية لحقوق الإنسان أن حكومة البرازيل تخضع للمساءلة عن تهاونها القضائي تجاه العنف المنزلي. وشددت اللجنة على أن «عدم مقاضاة الجاني وعدم إدانته» هما إشارة إلى تغاضي الدولة عن العنف الذي تعرضت له «ماريا دا بينا»، وأن هذا التقاعس من جانب محاكم «البرازيل» عن اتخاذ الإجراء المناسب أدى إلى تفاقم العواقب المباشرة لعدوان زوجها السابق عليها... وسماح النظام كله بهذا الوضع يؤدى إلى ترسيخ الجذور والعوامل النفسية والاجتماعية والتاريخية التي تعمل على استمرار وتشجيع العنف ضد المرأة»[٣٨]. وقد صدر بعد ذلك في عام ٢٠٠٦ قانون 'ماريا دا بينا'، الذي تمخض عنه إنشاء آليات متعددة، من بينها محاكم متخصصة ومساعدة اجتماعية نفسية للضحايا حيث يمثل هذا القانون أحد أكثر الأمثلة تقدماً للتشريعات المتعلقة بالعنف المنزلي.

ووسعت المحاكم الدولية حدود القانون فيما يتعلق بجرائم الحرب، لاسيما فيما يتعلق بالمعاملة الحاسمة للعنف الجنسي كجريمة من جرائم الحرب في معاهدة روما الأساسية للمحكمة الجنائية الدولية. (انظر المربع ٥ - ج).

المربع ٥ - ج | المحكمة الجنائية الدولية

لقد انتهى أكثر القرون دموية في تاريخ البشرية بإقرار معاهدة لإقامة أول محكمة جنائية دولية دائمة في العالم[أ]. فعندما لا تستطيع المحاكم الوطنية - أو لا ترغب - في محاكمة أفراد متهمين بارتكاب إبادة جماعية أو جرائم حرب أو جرائم ضد الإنسانية[ب]، فإن المحكمة الجنائية الدولية توفر ساحة للدفاع عن حقوق الضحايا - من النساء والأطفال - الذين نادراً ما كان يتاح لهم اللجوء إلى العدالة في أعقاب انتهاء النزاعات.

وتدرج اتفاقية روما الأساسية جرائم العنف الجنسي استناداً إلى المعاهدات القانونية الدولية، مثل اتفاقيات جنيف، والحالات السابقة للمحكمتين الجنائيتين الدوليتين ليوغوسلافيا السابقة و«رواندا». وحالياً نجد أن ما يقرب من نصف جميع الأفراد الذين أصدرت المحاكم عرائض اتهام رسمية ضدهم متهمون بالاعتداء الجنسي، إما باعتبارهم جناة أو قياديين[ج]. وكمقياس للتقدم، فإن تحويل الاغتصاب من «واقعة فظيعة» من وقائع الحرب، كما أسماها المدعي العام في محاكمات نورنبرج، إلى «أسلوب» غير مشروع للحرب، يمكن أن يجعل ذلك مدرجاً ضمن التعليمات العسكرية الوطنية على مستوى العالم. فكل دولة صدقت على نظام معاهدة روما الأساسية أو انضمت إليها ملزمة بمواءمة قانونها المحلي مع معاييرها، وملزمة بألا تمنح أبداً اللجوء أو العفو للجناة المزعومين. وبالنظر إلى أن شبكة الاختصاص القضائي الدولي لا يمكنها أن تمسك إلا بأبشع الجناة، فإن هذه الخطوة ينبغي أن تعزز قدرة المحاكم الوطنية على اتهام الجناة الأقل رتبة.

ومنظمة 'المبادرات النسائية من أجل توفير العدالة للمرأة'، هي منظمة غير حكومية تعمل مع الجماعات النسائية ضد العنف الجنسي في الدول المدرجة في قائمة المحكمة الجنائية الدولية. ويحدد تقريرها حول المرأة 'درجات' التنفيذ على المستوى الوطني فيما يتعلق بمعاهدة روما الأساسية بوجه عام وفيما يتعلق بالأحكام المتعلقة بالمرأة بشكل خاص - وذلك ضماناً لعدم 'ضياع هذه الأحكام عند ترجمتها' إلى البيئات المحلية[د]. ويتابع التقرير أيضاً مشاركة الضحايا - التي اعتبرها «جزئية وغير مرضية - مما يترك انطباع وهمي بوجود مشاركة وعدالة ولكن بدون ممارسة عملية»[هـ]. ويشير هذا الدليل إلى أن معاهدة روما الأساسية هي مجرد مرحلة واحدة في كفاح متواصل ضد الإفلات من العقاب. وكما قالت إحدى الناشطات، «إن المكاسب التي تحققت لضحايا العنف الجنسي كان وراءها كفاح شاق من جانب عدد صغير من المنظمات غير الحكومية النسائية المحلية والدولية في كل خطوة. ويجب مواصلة الضغط من أجل كفالة متابعة المحكمة الجنائية الدولية هذا التقدم»[و].

الخلاصة: الخضوع للمساءلة وتوفير العدالة للمرأة

لقد أظهرت النساء أن المساءلة القضائية إزاء المرأة تقتضي تحويل ما يسمى جرائم 'خاصة' إلى قضايا تحظى باهتمام قضائي عام. ومع ذلك لا تزال هناك صعوبات مستمرة أمام المحاكم والمشرعين فيما يتعلق بسد الفجوة بين حقوق الإنسان الدولية وبين الأحكام الدستورية المتعلقة بالمساواة والأفكار المترسخة بشأن تسوية المنازعات التي عادة ما تعكس الأدوار التقليدية للجنسين. ولكي تصبح نظم العدالة فعالة بالنسبة للمرأة، فإنها يجب أن توفر ساحة تستطيع المرأة من خلالها ممارسة المساءلة كلما وأينما انتُهكت حقوقها. وهذا يعني التصدي للتحيزات ضد المرأة في الأبعاد المعيارية والإجرائية والثقافية لنظم العدالة، الرسمية وغير الرسمية على حد سواء.

- يجب أن يكون هناك إصلاح معياري و جذري للقوانين في كل من نظم العدالة الرسمية وغير الرسمية من أجل النص على أن تلك الحقوق مكفولة للمرأة دون تمييز، ومن أجل إلغاء القوانين أو الممارسات التي تتعارض مع ذلك. وحتى عندما تكون الدول قد واءمت أطرها القانونية الوطنية مع مبادئ حقوق الإنسان، يجب أن تضمن المتابعة اليقظة تطبيق هذه القوانين على المستوى الوطني.

ويجب أن تكفل التغيرات الإجرائية ما يلي:

- أن تكون المحاكم في متناول المرأة اجتماعياً ومادياً ومالياً. فنظام العدالة يخذل المرأة كلما قلت احتمالات وصولها إلى المحكمة عن احتمالات وصول الرجل. ويمكن أن يؤدي التدريب على المعرفة القانونية، والمحامون المتطوعون، وخدمات رعاية الطفل، والمحاكم المتنقلة، والمساعدة القانونية إلى الإقلال إلى أدنى حد من المسافة الاقتصادية والاجتماعية والمادية التي تفصل بين المرأة والنظام القانوني.

- وترقية مزيد من النساء بحيث يشغلن مناصب في الهيئة القضائية وفي الشرطة هي وسيلة هامة لتحسين الخضوع للمساءلة إزاء المرأة. وتخصيص أيام محددة تتقدم فيها النساء فقط للالتحاق بهذه الهيئات من الممكن أن يشجع مزيداً منهن على التقدم للالتحاق بقوة الشرطة، مما يهيئ بيئة أقل تهديداً ويتحدى افتراض أن الأمن هو 'عمل الرجل'. وعلى نفس النحو الذي يتابع به الاتحاد البرلماني الدولي عدد النساء في البرلمانات الوطنية، ينبغي تتبع التعادل بين الجنسين في مناصب قضاة المحاكم الوطنية وفي بيئات العدالة التقليدية، وينبغي الإبلاغ بانتظام عن ذلك التعادل.

- يجب إجراء تغييرات في مؤسسات تنفيذ القانون (الشرطة، والسجون، والمكاتب الوطنية لحقوق الإنسان، ولجان المساواة، والهيئات الأخرى المعنية بالشكاوى) للقضاء على التحيز ضد المرأة في هياكل تلك المؤسسات وممارساتها. ويجب إعادة النظر في إجراءات العمل المعيارية لضمان إضفاء الممارسات اليومية لهيئات تنفيذ القانون طابعاً مؤسسياً على الجهود الرامية إلى تقييم الحالة الأمنية للمرأة ومعالجتها. كما أن مسؤولي تنفيذ القانون يحتاجون إلى التدريب حول كيفية دعم النساء الناجيات من الجرائم وحول كيفية القضاء على التحيزات ضد المرأة في التحقيق في الجرائم والمقاضاة عليها. وينبغي تقديم الدعم للوحدات المعنية بالمرأة لكي تتصدى للعنف المنزلي ولغيره من الجرائم التي ترتكب ضد المرأة.

- والبعد الثقافي لنظم العدالة يتطلب بذل الجهود من أجل إحداث تغيير طويل الأجل في المواقف الاجتماعية، بما في ذلك الالتزام الراسخ بالقضاء على العنف ضد المرأة في المنزل. وهنا تظهر أهمية حملات التوعية العامة، لأن حدوث تقدم قانوني قبل حدوث تطور للقيم الاجتماعية يمكن أن تكون له انعكاسات سلبية. ويمكن لمشاريع المراقبة المجتمعية التي تتتبع الأحكام في النظم الرسمية والتقليدية وتأثيرها على حياة المرأة، أن تسد فجوة تحليلية هامة في القانون المقارن وأن تساعد على التحرك صوب فقه جديد بشأن المساواة. وبينما لا تزال ممارسات القانون العرفي سارية في كثير من الولايات القضائية، إلا أن هناك أمثلة متزايدة وجدت فيها المحاكم بوضوح أن القوانين العرفية لا تنطبق في الحالات التي ميزت فيها هذه القوانين ضد المرأة، لاسيما في طائفة من القضايا الأخيرة من جزر المحيط الهادئ. وينبغي تمويل بحوث عالمية لتحسين

"في عام ٢٠٠٦ مُنحت الشرف العظيم المتمثل في أن أكون أول امرأة تُنتخب رئيسة لشيلي. وأذكر اليوم الذي توليت فيه مقاليد الحكم: فقد خرجَت إلى الشوارع مئات الآلاف من النساء وهن يرتديات وشاحاً رئاسياً، يرمز إلى السلطة السياسية، التي كان الرجال يحتكرونها تماماً حتى ذلك الحين، والتي أصبح الجميع يتقاسمونها الآن. ومن أهدافي الرئيسية لدى تقلدي مهام منصبي هو أن أوقف اعتبار 'قضايا المرأة' مجالاً فرعياً من مجالات السياسة العامة. ففي كل ما فعلناه كحكومة، في مجالات التعليم، ورعاية الطفل قبل الالتحاق بالمدرسة، والصحة، والإسكان، والعنف المنزلي، والإصلاح التاريخي لنظام المعاشات، فإننا بالتأكيد، أدرجنا مدخلاً مراعياً للنوع الاجتماعي بوجه عام، واتبعنا تدابير محددة تعود بالفائدة على المرأة. وبقيامنا بذلك أصبحت السياسة المتعلقة بالمرأة سياسة مستعرضة (عبر القطاعات المختلفة) وجزءًا من هدف أكبر، هو الكفاح في سبيل المزيد من المساواة. وعلاوة على ذلك، فقد عملنا من أجل زيادة استيعاب النساء بوجه عام. فنحن نحتاج إلى مزيد من النساء في العمل السياسي، ومزيد من النساء في قطاع الأعمال، ومزيد من النساء في المنظمات الاجتماعية، ومزيد من النساء في قوة العمل. وتحقيقاً لهذه الغاية فقد عملنا بدأب وحققنا تقدماً متواصلاً. وهذا لم يكن أمراً سهلاً، ولكننا لم ندع ذلك يوقفنا. وإني لعلى ثقة من أننا سنكون، في النهاية، قد أحدثنا تحولاً ثقافياً عظيماً، سيُترجم إلى مزيد من العدل وإلى رفاهية أكبر لمواطني «شيلي»."

الدكتورة ميشيل باشيليت

رئيسة جمهورية «شيلي»

فهم التحديات التي تطرحها نظم العدالة الرسمية وغير الرسمية، والفرص التي تتيحها، بالنسبة للمرأة. وهذا التحديد والمتابعة يوفران أساساً صلباً للمرأة 'لمراقبة الرقيب'.

وفي صياغة لما قاله الدكتور مارتن لوثر كينغ الابن، «إن قوس التاريخ طويل، ولكنه يغير مساره نحو العدالة». وفي السنوات الأخيرة، ساعد نشاط المرأة في المجال القانوني، على المستويين الوطني والدولي، على جعل التاريخ يغير مساره نحو العدالة. ففكرة أن العدالة ممكنة، وأن سيادة القانون يمكن إعادة إرسائها في أعقاب نزاع أو أزمة، وأنه سيكون هناك عقاب للوحشية وتبرئة للضحايا، هي فكرة تبعث الأمل وتعزز الثقة في المؤسسات العامة، وتمثل جوهر المساءلة.