

مقاعد البرلمان الفلسطيني ومدى تكافؤ تمثيل المرأة

أصدر الرئيس الفلسطيني محمود عباس بتاريخ 15 كانون الثاني 2021 مرسوماً بشأن الدعوة لإجراء الانتخابات التشريعية والرئاسية والمجلس الوطني. خطوة انتظرها الشعب الفلسطيني طويلاً؛ لانتزاع حقه في صنع القرار السياسي، وتقرير المصير وتقلد و/أو اختيار ممثليه في الشؤون العامة، في ظل هيمنة الانقسام السياسي الفلسطيني المستمر منذ ما يفوق (13) عاماً نُخرت خلالها مفاصل السلطات الثلاث؛ وتراجعت معها حال الشرعية الدستورية، ومستوى أعمال الحقوق والحريات؛ كما المشاركة السياسية وحق المواطنين بالانتخاب، ناهيك عن غياب المحاسبة بخصوص فائض من الانتهاكات. ورغم ما مثلته هذه الدعوة من خطوة إيجابية على صعيد أعمال حق الانتخاب للفلسطينيين المقيمين داخل دولة فلسطين، بقي ضمان المساواة الفعلية وحمية التمثيل المتكافئ للمرأة في المجلس التشريعي الفلسطيني (البرلمان) بانتخابات العام 2021، موضع سؤال..

المرأة نصف المجتمع؟

مع عشية يوم المرأة العالمي للعام 2021؛ بلغ عدد السكان في دولة فلسطين حوالي (5.23) مليون نسمة، من بينهم (2.75) مليون من الإناث، التي شكلت ما نسبته 49% من إجمالي عدد الفلسطينيين في الدولة،¹ أي ما يؤلف نحو نصف النسيج الفلسطيني فيها. لكن، هل يشارك هذا النصف بعدالة في صنع القرار؟

أظهرت الإحصائيات الفلسطينية الرسمية في العام 2020، واقع تدني مشاركة المرأة في صنع القرار؛ فشكلت النساء 5% من أعضاء المجلس المركزي، و11% من أعضاء المجلس الوطني، و13% من أعضاء مجلس الوزراء. كما شكلت 11% من سفراء السلك الدبلوماسي، و6.2% من عدد شاغلي منصب محافظ، بينما بلغت نسبة النساء التي تشغل منصب رئيس بلدية 0.2%.² إلا أن التوقعات والأفاق تبقى قيد انتظار وصول البرلمانيات الجدد ليعكس نصف المجتمع في مقاعد المجلس التشريعي المزمع تشكيله خلال العام 2021. فهل سيخلق يوم 22 أيار 2021 نقطة تحوّل في مسار المساواة بين الجنسين في صنع القرار الفلسطيني؟ وهل توجد أي ضمانات؟

¹ المرأة نصف المجتمع الفلسطيني، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، بتاريخ 8 آذار 2021، عبر: <http://www.pCBS.gov.ps/postar.aspx?lang=ar&ItemID=3933>

² المرجع السابق.

الكوتا النسائية: غاية أم وسيلة؟

استدرك المجتمع الدولي التباين في أعمال بعض الدول لحقوق الإنسان، لا سيما حقوق الفئات المستضعفة و/أو الأكثر تهميشاً، فأتاحت المعايير الدولية إمكانية لجوء الدول لاتباع تدابير خاصة مؤقتة، تسعى من خلالها إلى التعجيل بالمساواة بين كافة فئات المجتمع، على نحو لا يشكل تمييزاً بالمعنى المحظور دولياً، بل يسعى إلى تحقيق المساواة الفعلية بين بعض هذه الفئات؛ مثل ذلك تطبيق تدبير "الكوتا النسائية" الذي يُعنى بالتعجيل من الوصول للمساواة بين المرأة والرجل في عدد من المجالات. شريطة ألا يستتبع هذا التمييز، على أي نحو، الإبقاء على معايير غير متكافئة أو منفصلة، إذ يجب وقف العمل بها متى تحققت أهدافها من حيث الفرصة والمعاملة.³

في ظل السياق الفلسطيني لإعمال حق النساء في تقلد المناصب التشريعية، اشترط القرار بقانون رقم (1) لسنة 2007 بشأن الانتخابات العامة وتعديلاته أن تتضمن كل قائمة من القوائم الانتخابية المرشحة للمجلس التشريعي حداً أدنى لتمثيل المرأة؛ بما لا يقل عن واحدة من بين "1. الأسماء الثلاثة الأولى في القائمة 2. كل أربعة أسماء تلي ذلك".⁴ على نحو يكفل الممارسة الواضحة لحق النساء في "الترشح" لمقاعد المجلس التشريعي. قد أضفى فرض هذا الشرط – ضمن القرار بقانون- صبغة إيجابية تعكس نية معالجة القوالب النمطية التي سُكبت بها المرأة في المجتمع الفلسطيني؛ والتي قيدتها طويلاً عن المشاركة الفاعلة والمتساوية في الحياة العامة، وغيبتها عن تولي الأدوار البارزة في رسم السياسات وصنع القرار وأدوار التنمية والاقتصاد العام والمناصب العليا في معظم ميادين المجتمع. إذ فُرضت على النساء قوالب غير متكافئة، أُجحفت بحقهن في المساواة المجتمعية والأسرية والأدوار الريادية والانخراط السياسي وقيدتهن بالتبعية الاقتصادية للرجل، وحملت عن معظم أعباء الرعاية الأسرية المنزلية دون تقسيم منسجم أو مراعاة لمبدأ وحق المساواة، في حين منحت معظم الأدوار القيادية للرجال.

رغم ما أوجبه ذات الشرط الوارد بالقرار بقانون بشأن الانتخابات التشريعية بخصوص ضرورة إيلاء القوائم الانتخابية المترشحة الاعتبار للدور السياسي للمرأة، والتزام حقها كشرية، ولو بالحد الأدنى المتمثل بفرض أحكام القرار لإجراء إلزام وجود النساء على ترتيب معين متواتر ضمن مرشحي القوائم الانتخابية؛ "كتدبير مؤقت" يمكنهن من ممارسة حقهن في

³ المادة (2/4)، اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، اعتمدت وعرضت للتوقيع والتصديق والانضمام بقرار الجمعية العامة (180/34) المؤرخ في 18 كانون الأول 1979، تاريخ بدء النفاذ: 3 أيلول 1981.

⁴ المادة (5)، القرار بقانون رقم (1) لسنة 2007 بشأن الانتخابات العامة، الوقائع الفلسطينية، العدد 72، في 9 أيلول 2007، وقرار بقانون رقم (1) لسنة 2021 المعدل لقرار بقانون رقم (1) لسنة 2007 بشأن الانتخابات العامة، الوقائع الفلسطينية، عدم ممتاز، في 13 كانون الثاني 2021.

الترشح للانتخابات التشريعية؛ ويساهم بالتالي في تطوير واقع مشاركة المرأة في الحياة السياسية وخوضها عملية الترشح، إلا أن هذا التدبير قد اقتصر على ضمان إمكانية التكافؤ (النسبي) للنساء في "الترشح" للانتخابات فقط، دون أن يضمن لهن، عبر أي وسيلة، إمكانية الوصول المتكافئ لهن لمقاعد البرلمان. ذلك إذ لم يشترط هذا القرار بقانون تحديد أي نسبة – ولو بأدنى حدودها- تلزم حجز نسبة معينة من مقاعد المجلس التشريعي ال(132) للنساء؛ تاركاً واقع تمثيل النساء في البرلمان محتكماً بشكل حتمي بنتيجة ما يحصلن عليه من أصوات اقتراع نتائج فرز الانتخابات. الأمر الذي تصعب معه إمكانية الرهان على مدى تحقق التكافؤ الفعلي بين المرأة والرجل تحت قبة البرلمان، أو ضمان إتاحة المجال لحشد عدد ملائم من النساء لإمكانية مباشرة مراكز رسم السياسات والتشريعات أو ضمان التعجيل من تحقيق مبدأ المساواة في عملية صنع القرار التشريعي. هذا الأمر الذي قد جعل من التدبير الخاص المؤقت المتمثل في "الكوتا النسائية" في الترشح للانتخابات التشريعية، مقتصراً على إجراء الترشح؛ مستهدفاً حصول النساء على فرصة في الإجراءات، قاصراً عن إعمال حقها في التمثيل السياسي المتكافئ في النتيجة الفعلية للانتخابات. فلم تحتو هذه التدابير أي ضمانات خاصة تفعل إمكانية التكافؤ في وصول النساء لمقاعد البرلمان.

في سياق فلسطيني آخر، مقارن، نجد أحكام قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005 وتعديلاته، قد ألزمت أي قوائم انتخابات على تضمين حد أدنى من النساء كمرشحات، ورغم ذلك ألزمت أيضاً ألا يقل تمثيل المرأة بالنتيجة في أي من مجالس الهيئات المحلية عن 20% من الأعضاء.⁵ ورغم ذلك، أطاح الخلل بشكل واضح أحكام تمثيل المرأة في المجلس التشريعي (مصنع التشريعات)، فبقي التكافؤ والمساواة في تمثيلها غير مكفول بأي ضمانات.

تشكل الانتخابات العامة التشريعية للعام 2021، الفرصة الأولى للانتخابات التشريعية منذ قرار منظمة الأمم المتحدة للعام 2012 باعتماد فلسطين دولة بصفة مراقب في المنظمة، والأولى أيضاً منذ انضمام دولة فلسطين لاتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، في العام 2014، بل وتعتبر أيضاً الانتخابات الأولى اللاحقة لمراجعة اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة لوضع أداء فلسطين لهذه الاتفاقية، وإصدارها ملاحظاتها الختامية بشأن التقرير الأولي لدولة فلسطين بالخصوص، في العام 2018؛ مما يتيح عبر أداء عملية الانتخابات المزمعة ونتائجها؛ الفرصة الأقرب لاتخاذ دولة فلسطين ما يمكنها من جهود وتدابير لإعمال ما ترتب على عاتقها من التزامات وتوصيات.⁶ بما في ذلك ما جاء بخصوص ضرورة التعجيل

⁵ نصت المادة (17)، المعدلة بأحكام المادة (1) من القانون رقم (12) لسنة 2005 بتعديل بعض أحكام قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005 على ما يلي: يجب ألا يقل تمثيل المرأة في أي من مجالس الهيئات المحلية عن 20% على أن تتضمن كل قائمة من القوائم حداً أدنى لتمثيل المرأة لا يقل عن: أ. امرأة من بين الأسماء الثلاثة في القائمة. ب. امرأة من بين الأسماء الأربعة التي تلي ذلك. ج. امرأة من بين الأسماء التي تليها.

⁶ الفقرة (23)، اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، الملاحظات الختامية بشأن التقرير الأولي لدولة فلسطين، وثيقة الأمم المتحدة (CEDAW/C/PSE/CO/1).

في اعتماد استراتيجية لتنفيذ الإجراءات الخاصة المؤقتة لتحقيق المساواة الفعلية بين الرجل والمرأة، لا سيما في الحياة العامة والسياسية ومواطن صنع القرار؛ وتنفيذ برامج لبناء قدرات جميع المعنيتين من موظفي الدولة بشأن الطابع غير التمييزي للتدابير الخاصة المؤقتة وأهميتها في تحقيق المساواة الفعلية بين المرأة والرجل في جميع المجالات؛ التي تعاني المرأة فيها من التمثيل الناقص أو المعدوم. الأمر الذي يشكل بالإضافة إلى خطوة نشر دولة فلسطين لمواثيق حقوق المرأة وضمان تفعيلها وتعزيزها، ورفع الوعي المجتمعي والوظيفي بشأنها، حجر أساس في مسار الوصول للتمثيل الحقيقي والمتكافئ والشامل للنساء في كافة مراكز صنع القرار، وعلى رأسها المجلس التشريعي الفلسطيني، الذي قد يصعب في الوقت الحالي تحقيقه دون اعتماد "كوتا نسائية" تضمن وصول عدد ملائم من النساء لعضوية المجلس التشريعي الفلسطيني للعام 2021.

مكاسب سياسية أم التزامات قانونية؟

نص القانون الأساسي الفلسطيني المعدل للعام 2003 على المساواة بين الفلسطينيين كأحد المبادئ الدستورية الأساسية في نظام الحكم الديمقراطي،⁷ وأكد على حقهم في المشاركة في الحياة السياسية، بما في ذلك عبر التصويت والترشح في الانتخابات لاختيار ممثلين عنهم للانتخاب عبر الاقتراع العام.⁸ وبانضمام دولة فلسطين إلى جملة من المواثيق الدولية لحقوق الإنسان، بما فيها اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، ترتب عليها مسؤوليات إضافية تضمنت اتخاذ كافة التدابير الملزمة، بما فيها التشريعية والسياسية والإدارية، لتضمن كفالة تطور المرأة الفلسطينية في شتى الميادين السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية وتقديمها على نحو تام، كفيل بتحقيق تمثيل واسع النطاق في الحياة العامة؛ يؤمن تكافؤ الفرص والمساواة الكاملة بينها وبين الرجل في المجتمع.

رغم تنوع ارتباطات إدارة الشؤون العامة وصنع التشريعات لتضم الطابع السياسي والمجتمعي، فهي برمتها لا تعدو كونها حق من حقوق الإنسان، تناولته المواثيق الدولية وأكدته قرارات الأمم المتحدة؛ بما فيها اتفاقية الحقوق السياسية للمرأة؛ التي دعت منذ العام 1952 إلى ضرورة أن تُنتخب النساء لجميع الهيئات المنتخبة بالاقتراع العام، وأن تتقلد المناصب العامة وتمارس جميع الوظائف العامة بشروط تساوي بينها وبين الرجل دون أي تمييز. كما جاء القرار (1325) الصادر عن مجلس الأمن في الأمم المتحدة،⁹ ليشدد على مدى أهمية أعمال المساهمة المتكافئة والمشاركة الكاملة للمرأة ودورها الهام في كافة

⁷ المادة (9)، القانون الأساسي الفلسطيني المعدل للعام 2003، الوقائع الفلسطينية، عدد ممتاز، في 19 آذار 2003، ص 5.

⁸ المادة (26)، المرجع السابق.

⁹ القرار (1325) 2000، الذي اتخذته مجلس الأمن في جلسته (4213) المعقودة في 31 تشرين الأول 2000، وثيقة الأمم المتحدة (S/RES/1325(2000)).

مناحي الحياة؛ في منع الصراعات وحلها، وبناء السلام، وعلى ضرورة ضمان زيادة مشاركة وتمثيل المرأة في جميع مستويات صنع القرار. وذلك بما يشمل المؤسسات والآليات الوطنية والإقليمية والدولية،¹⁰ والسلطات العامة الثلاث. بل أقر على ضرورة إيلاء الاحترام التام لإشراك النساء في صنع القرارات والتشريعات النازمة للمجتمع؛ الذي تشكل المرأة فلسطينياً ما يقارب نصف عدد سكانه، وأهمية توليها دور الشريكة على قدم المساواة، دون فرض قيود غير معقولة على ممارسة الحقوق السياسية، ودون أي وجه تمييز أو عدم مساواة. إذ لا يمكن وصف أي مجتمع تُستبعد المرأة فيه من عملية صنع القرار، بأنه ديمقراطي، كما لا يمكن أن يكون لمفهوم الديمقراطية معنى حقيقي وفعال وتأثير دائم، ما لم تكن عملية صنع القرارات السياسية وقرارات الشأن العام مشتركة بين الرجل والمرأة، أخذاً مصالحهما على قدم المساواة.¹¹

لذا، بينما أكدت الإحصائيات والأسس الدستورية والمعايير الدولية كون المرأة "نصف المجتمع"، بقيت الحدود الراسمة قانوناً للانتخابات التشريعية للعام 2021، فارغة من أي مرجعية لتحقيق المساواة أو ملامسة التكافؤ بين النساء والرجال في النصاب الفعلي المتحقق في المجلس التشريعي، كحصيلة للانتخابات.

¹⁰ المرجع السابق.

¹¹ الفقرة (14)، التوصية العامة رقم (23) حول الحياة السياسية والعامة، معتمدة من لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة، ص352، وثيقة الأمم المتحدة HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol.II).