



السياسة الوطنية لمناهضة العنف ضد النساء

الدولة والمجتمع المدني: تنسيق الجهود للقضاء على العنف ضد النساء

السياق التاريخي وأهمية المشكلة

الأمم المتحدة

في مؤتمر الأمم المتحدة لحقوق الإنسان (فينا ١٩٩٣) صدر الإعلان العالمي للقضاء على العنف ضد النساء مؤشراً الموقف موحد للمجتمع الدولي من قضية تمس نصف البشرية، وتقف حائلاً دون تمتعهن بحقوقهن الإنسانية^١. وقد أوصى المؤتمر أيضاً بتعيين مقرررة خاصة في الأمم المتحدة لمتابعة مسألة القضاء على العنف ضد النساء ودعم الجهود الوطنية والدولية. وقد تم تعيين المقرررة الخاصة بالفعل عام ١٩٩٤، وأصدرت -هي ومن تلاها في نفس المنصب- العديد من التقارير التي تتناول مسألة العنف ضد النساء^٢ من أهم هذه التقارير التقرير الأولى للسيدة رادিকা كومارسوامي (حول العنف ضد النساء: أسبابه وعواقبه ١٩٩٥) والتقرير الأخير للسيدة رشيدة مانجو (مايو ٢٠١٣ حول مسؤولية الدولة عن القضاء على العنف ضد المرأة)^٣ وما بين هذين التقريرين صدر العديد من التقارير التي تناولت مختلف الجوانب المتعلقة بالعنف ضد النساء، كما تناولت أيضاً بالتحليل الوضع في العديد من البلدان. وخلال ما يقرب من عقدين أثرت جهود الأمم المتحدة على اهتمام الدول على المستوى الوطني بقضية العنف ضد النساء مما نتج عنه تطوير السياسات والتشريعات المناهضة للعنف ضد النساء

مصر والعنف ضد النساء

يوجد إقرار في الوقت الراهن بأن العنف ضد النساء يمثل مشكلة كبرى في مصر، بعد الأحداث الأخيرة التي شهدتها البلاد والتي حدث فيها تصاعد غير مسبوق -في حجمه وفي خطورته- لحوادث الانتهاكات الجنسية للنساء في الفضاء العام. كما أن العقدين الماضيين (منذ منتصف التسعينيات وحتى الآن) شهدا جهوداً هائلة من المنظمات النسوية والحقوقية للتصدي للتأوهات المحيطة بقضية العنف ضد النساء. تم اتخاذ خطوات هامة: كسر حاجز الصمت عبر حملات رفع الوعي والتعبئة والتي نجحت في تسليط الضوء وإبراز المشكلة بحيث

^١ الإعلان العالمي للقضاء على العنف ضد النساء

http://www.un.org/arabic/documents/instruments/docs_subj_ar.asp?subj=32

^٢ يمكن مراجعة قرار تعيين المقرررة الخاصة وتقاريرها على الرابط التالي

<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Women/SRWomen/Pages/SRWomenIndex.aspx>

^٣ http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A-HRC-23-49_ar.pdf



أقرت بوجودها مؤسسات الدولة. علاوة على ذلك لعبت المنظمات غير الحكومية دوراً رائداً في إجراء دراسات متنوعة، وتدريبات وحملات، والرصد الاعلامي، الخ، وكذلك وإن بدرجة أقل في توفير الخدمات للنساء الناجيات من العنف (مراكز الاستماع، المساندة القانونية، العلاج والتأهيل، وإقامة دور الأمان للنساء اللاتي يتعرضن للعنف)

كان إدخال قسم عن ضرب الزوجات وآخر عن ختان الإناث لأول مرة في البحث الديموجرافي والصحي في مصر عام ١٩٩٥ (والذي يصدر كل أربع سنوات) من أهم الانجازات التي تمت في منتصف التسعينيات. فوجود مسح على المستوى الوطني لعب دوراً حاسماً في دفع الدولة لاتخاذ موقف من الختان؛ حيث كشف المسح أن ٩٧% من النساء اللاتي سبق لهن الزواج ١٥-٤٩ سنة قد تعرضن لختان الإناث، وأن واحدة من كل أربعة من النساء تعرضت للضرب^٤

لعبت نتائج المسح الديموجرافي دوراً حيوياً فيما يتعلق بختان الإناث، حيث استمر القسم المتعلق بختان الإناث من ١٩٩٥ وحتى عام ٢٠٠٨ (البحث الديموجرافي الصحي ٢٠٠٠، ٢٠٠٤، ٢٠٠٨) وهو ما ساهم ليس فقط في تراجع معدلات ختان الإناث بشكل مستمر، وتراجع نسبة الأمهات اللاتي يبنون ختان بناتهن في المستقبل، بل وهو الأهم في دخول مؤسسات الدولة -وزارة الصحة والمجلس القومي للطفولة والأمومة- بقوة في جهود مناهضة ختان الإناث. على الجانب الآخر، لم تتم متابعة القسم المتعلق بالعنف الأسري في البحث الديموجرافي والصحي في عامي ٢٠٠٠، ٢٠٠٤، وتقلص إلى صفحات محدودة في المسح الأخير عام ٢٠٠٨، تناولت موقف النساء من ضرب الزوجات، لكنه لم يتضمن أي بيانات عن معاناة النساء من العنف الأسري^٥

على الصعيد الحكومي اتخذت الدولة موقفاً معلناً من أنواع محددة من العنف ضد النساء كالزواج المبكر وختان الإناث. وفي عام ٢٠٠٨ صدر قانون الطفل الذي حدد ١٨ عاماً كحد أدنى لسن الزواج لكل من الذكور والإناث، وجرم ختان الإناث كما أكد على مسؤولية الدولة فيما يتعلق بحماية الأطفال. علاوة على ذلك، أسس المجلس القومي للمرأة مكتب شكاوى المرأة وفروعه في محافظات مختلفة والتي تلقت الآلاف من الشكاوى المتعلقة بالعنف ضد النساء، ضمن شكاوى أخرى.

ورغم وجود أشكال من التعاون بين الهيئات الحكومية ومؤسسات المجتمع المدني، لعل أبرزها التعاون بين مكتب شكاوى المرأة -في بداية عمله- وبين عدد من المنظمات غير الحكومية إلا أن مثل هذا التعاون لم يصل أبداً إلى الحد والتنسيق المشترك، بل شابتة أحياناً روح التنافس بما انعكس سلباً على فعالية الجهود واستمراريتها.

الإطار التشريعي:

سبقت قانون الطفل ٢٠٠٨ عديد من الجهود لتعديل بعض المواد القانونية المتعلقة بالعنف ضد النساء؛ تكلل بعضها بالنجاح (إلغاء المادة (٢٩١) من قانون العقوبات عام ١٩٩٨ التي كانت تنص على أنه "إذا تزوج الخاطف

⁴ Egyptian Demographic and Health Survey 1995. El Zanaty et al



بمن خطفها زواجا شرعيا لا يحكم عليه بعقوبة ما" ولم يكتمل بعضها مثل تعديل قانون العقوبات ليسمح بالاجهاض فى حالات الاغتصاب.

لكن تبقى التشريعات المصرية من حيث الأساس فى احتياج لمراجعة شاملة من منظور حقوق الانسان. تتضمن القوانين المصرية العديد من البنود التى تحتاج للإصلاح العاجل، أبرز الأمثلة الصارخة هى تلك البنود التى تتسامح مع العنف ضد النساء سواء بشكل مباشر أو غير مباشر، على سبيل المثال حق القضاة المطلق فى تخفيف العقوبة فى قضايا القتل المعروفة باسم "جرائم الشرف"، وفى حالات الاغتصاب⁶. وفى الممارسة هناك أحكام قضائية تسمح بضرب الزوجات فى الشرائح الاجتماعية الدنيا باعتباره عرفاً. وقد شهدت السنوات الأخيرة جهوداً للإصلاح القانونى (التحرش الجنىسى، الاغتصاب، العنف الأسرى، الخ) وقد تم تقديم مشروع قانون تبنته المنظمات غير الحكومية حول العنف الأسرى إلى البرلمان المتعاقبة (٢٠٠٧، ٢٠١٠، ٢٠١٢)، ولكن للأسف لم يتم اتخاذ موقف محدد من مشروع القانون.

تاريخياً، كان المنبع الرئيسى للعنف ضد النساء هو العنف الأسرى: ضرب الزوجات، ختان الإناث، وغيرهما من أشكال العنف مثل اغتصاب المعارف، الاغتصاب الزوجى، والاعتداء الجنىسى على المحارم. خلال العقد الماضى تمت العديد من الدراسات حول ختان الإناث وبدرجة أقل ضرب الزوجات، أما باقى الأشكال فما زالت موضوعات شديدة الحساسية ولم يتم إجراء بحوث جديّة بشأنها تكشف مدى انتشارها خاصة مع الوصمة الاجتماعية التى تحيد بها وتمنع الضحايا من طلب المساعدة أو الإنصاف.

شهد العقد الماضى اتجاهاً متنامياً للعنف ضد النساء فى الفضاء العام، ويمكن تتبع أبرز الحوادث التى تؤشر لمثل هذا النوع من العنف إلى ٢٠٠٥ حيث تمت أحداث التحرش الجنىسى الجماعى بالنساء فى الطرق والعنف الجنىسى ضد المتظاهرات أثناء الاستفتاء على الدستور فى نفس العام. على أن تلك الحوادث أخذت منحى آخر بعد ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ وإسقاط نظام مبارك، وهو منحى جديد يحمل معه تبعات خطيرة ليس فقط فيما يتعلق بأمان النساء، بل وحتى فيما يتعلق بقدرتهن على التمتع بحقوقهن الإنسانية بما فى ذلك الحقوق السياسية. يتسم هذا الاتجاه ب:

- تورط مؤسسات مهمة فى الدولة فى تكريس العنف ضد النساء، ومنها تحديداً اختبارات العذرية للمتظاهرات التى تمت فى ظل حكم المجلس العسكرى، وهو أمر لم يحدث من قبل فى مصر
- التحرش الجنىسى بالمتظاهرات من قبل بعض القوى السياسية كما حدث فى مارس ٢٠١١، وفى نوفمبر ٢٠١٢، وفى يناير ٢٠١٣ لإضفاء المشروعية على العنف ضد النساء، على سبيل المثال محاولة الرجوع

⁶ Honour crimes. Makhloof, Zein El Abedin & Abdel Rashid, Mahmoud. Centre for Egyptian Women Legal Aid. 2006

⁷ Rape crimes: Reality and Legislation. Abdel Hamid, Amal. New Woman Foundation, 2008.



عن تجريم ختان الإناث، والتراجع عن الحد الأدنى لسن الزواج للفتيات، ولوم ضحايا التحرش والاعتداءات الجنسية

وأخيراً، تتركز معظم الجهود الحالية على التعامل مع عواقب العنف ضد النساء وتفنقر إلى الرؤية التي تتعلق بالوقاية والحيلولة دون وقوع العنف، أى بالتعامل مع الأسباب التي تؤدي لوقوع العنف، وخاصة ما يتعلق بالسياق الثقافى ومن المهم القول بأن الدور الذى لعبه الإعلام الأعمام الماضية كان دوراً مؤثراً (إن سلباً أو إيجاباً). لقد لعبت البرامج الحوارية، والمسلسلات والإعلانات الاجتماعية دوراً فى جعل موضوعات مثل ختان الإناث والتحرش الجنسي والاعتصاب، ... الخ مادة على أجندة الرأى العام وكان لها تأثير إيجابى فى تغيير الرأى العام فيما يتعلق بـ "لوم الضحايا".

تقييم الوضع الراهن:

رغم المكاسب التي تم انجازها خلال العقد الماضى، إلا أنها لم تكن جزء من سياسة وطنية شاملة تطرح موقفاً قوياً ضد كل أشكال العنف ضد النساء، وتتبنى فلسفة متكاملة ترى النساء كأفراد لكل منهن الحق فى أن تتمتع بحياة متحررة من العنف المبني على كونهن نساء. كما اتسمت الاستراتيجيات التي تبنتها مؤسسات الدولة أو المجتمع المدنى بالجزئية والتركيز على نمط بعينه من أنماط العنف (الاعتصاب، الختان، التحرش الجنسي، الزواج المبكر، الخ)

لا توجد حالياً هيئة محددة مسئولة عن قيادة والتنسيق بين الجهود الوطنية لمناهضة العنف ضد النساء. على الصعيد الحكومى تتوزع المسئولية بين المجلس القومى للمرأة، والمجلس القومى للطفولة والأمومة، والأخير تم اختزاله إلى إدارة فى وزارة الصحة. أما مكتب شكاوى المرأة، مثله مثل المجلس القومى للمرأة، فليست لديه صلاحيات حقيقية لفرض سياسة وطنية أو التفاوض على ميزانية لتفعيل مثل تلك السياسة فى الواقع.

على مستوى التشريع، فإن الفلسفة التي تتخلل القوانين المصرية تتعامل مع العنف ضد النساء فى المجال العام باعتباره اعتداء على "الأداب العامة" كما هو الحال فى قانون العقوبات. أما العنف ضد النساء فى المجال الخاص، فيقع تحت قانون الأحوال الشخصية، والقائم على علاقات قوى متباينة، حيث الرجل هو رب العائلة، ومن حقه تأديب زوجته، بما فى ذلك ضربها وتقييد حريتها فى الحركة والعمل والتعليم فلا يحق لها الخروج أو العمل أو التعليم بدو موافقة ما لم تكن قد اشترطت ذلك فى عقد الزواج وهو أمر شديد الصعوبة فى ظل الثقافة السائدة.

معظم الجهود السابقة لمناهضة العنف ضد النساء اتجهت إلى تغليظ العقوبات لكن ذلك لم يقلل من العنف ضد النساء فى الفضاء الخاص أو العام إن تغليظ العقوبة يجعل النساء تتردد فى ملاحقة المعتدى قضائياً خاصة فى ما يتعلق بحالات العنف الأسرى، كما يجعل القضاة لا يتحمسون للحكم بالعقوبات الشديدة (كالإعدام فى حالات الاغتصاب المقترن بالاختطاف) على مرتكبي العنف، خاصة فى وجود المادة ١٧ التي تمنح القاضى الحق فى النزول بالعقوبة إلى درجة أقل وقد أظهرت دراسة حول العنف الأسرى فى الثمانينيات أن غالبية النساء اللات يقدمن بلاغاً ضد أزواجهن فى أقسام الشرطة لا يتابعن الشكوى قضائياً فيما بعد. ما تريده النساء من الدولة أن تمنع مرتكبي العنف الأسرى من التحكم فى حياتهن والإساءة إليهن دون أن يفقدن عائل الأسر أو يعرضن



أطفالهن للوصمة الاجتماعية عندما يسجن أبائهم؛ وهو ما يمكن تحقيقه بشكل أكثر فعالية من خلال قرارات منع التعرض

المفارقة الخطيرة التي تميز الوضع الراهن، هي الفجوة بين جهود التعبئة والمناصرة ورفع الوعي، وبين الخدمات القائمة المتاحة سواء على مستوى الكم أو النوع. ففي بلد قارب تعداد سكانه ٩٠ مليوناً، لا يوجد سوى عدد محدود (لا يزيد عن دسنة) من الملاجئ الآمنة للنساء اللاتي يتعرضن للعنف؛ وغالبية تلك الملاجئ تحتاج بشدة إلى تطوير سياساتها وتدريب العاملين فيها. من جانب آخر هناك ندرة في مراكز العلاج والتأهيل للناجيات من العنف، والمراكز الموجودة تفقر للموارد المالية والبشرية. إن تجارب الدول الأخرى توضح أن تأسيس مراكز التعامل مع الأزمات لها دور حاسم في دعم ضحايا العنف ضد النساء، إلا أن مصر لا يوجد فيها مثل هذه المراكز، باستثناء مركز النديم لعلاج وتأهيل ضحايا العنف الذي لديه برنامج للمرأة يتعامل مع حالات العنف ضد النساء ولا يمكن للدولة أن تلقى بهذه المسؤولية على عاتق المنظمات غير الحكومية فقط، لأن قيام الدولة بتأسيس وإدارة ملاجئ آمنة للنساء هو بحد ذاته رسالة للرأى العام، بأن الدولة جادة في السعى للقضاء على العنف ضد النساء. وهو أيضاً أمر حاسم في إسباغ الشرعية على مثل تلك الملاجئ بما يشجع النساء على اللجوء إليها، ومن ثم يسهم في تغيير الثقافة السائدة المتقبلة للعنف ضد النساء.

هناك مساحة أخرى تحتاج لتوجه جدى لتطويرها، ألا وهي مؤسسة الشرطة، ومؤسسة الطب الشرعى، وإلا ستظل العديد من ضحايا العنف ضد النساء يحجمن عن اللجوء لتلك المؤسسات. هناك العديد من الجوانب السلبية فى النظام القائم تؤثر سلباً على قدرة النساء للسعى لمواجهة العنف ضدهن وطلب الإنصاف؛ أهمها غياب بروتوكولات واضحة للتعامل مع ضحايا العنف. تضعف النساء ضحايا العنف بين المؤسسة الصحية ومؤسسة الطب الشرعى. الأطباء الشرعيون –التابعون لوزارة العدل- هم فقط المخولون بفحص ضحايا العنف الجنسى وعمل تقارير عن الحالات التي تكلفهم النيابة بفحصها. لا يمكن لأطباء وزارة الصحة عمل تقارير، كل ما يمكنهم عمله هو التدخلات الحرجة (وقف النزيف – خياطة الجروح الجسيمة- إعطاء مسكنات). وبالتالي لا تقدم للنساء ضحايا العنف من أى من الطرفين (الصحة أو الطب الشرعى) أى مشورة نفسية، أو أى اختبارات فيما يتعلق بالأمراض الجنسية، أو الحمل، ولا تعطى لهن موانع الحمل الطارئة.

من جانب آخر تعيش النساء تجربة العنف مجدداً فى رحلتهم للبحث عن العلاج أو العدالة حيث عليهن سرد ما حدث لهن مرات متعددة. إذا ذهبن مباشرة إلى الشرطة يسردن ما حدث على ضباط الشرطة، ثم مرة أخرى إلى أطباء الطب الشرعى. وإن ذهبن فى البداية إلى المستشفيات سيكون عليهن سرد ما حدث لهن، للأطباء، الذين سيحيلونهن إلى البوليس الذى سيحيلهن بدوره إلى الطب الشرعى. لذلك، خاصة فى ظل ثقافة تدين النساء، فإن الإبلاغ محدود عن حالات العنف الجنسى ضد النساء سواء فى الحياة العامة أو الخاصة. كما أن غياب التدريب الحساس لقضايا النوع الاجتماعى لكل من الأطباء العامين أو أطباء الطب الشرعى، ونقص الموارد التى تمكن العاملين فى الطب الشرعى من العمل بكفاءة له تأثير شديد على استخدام النساء ضحايا العنف لتلك الخدمات المتاحة اسمياً



في العادة، لا يتحمس ضباط الشرطة لمساعدة النساء اللاتي يشكين من العنف الأسرى، أو التحرش الجنسي في الشارع وقد تفاقم ذلك بعد ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١، حيث فشلت الشرطة في القيام بمسئولياتها في حماية المواطنين، وهو ما يجعل النساء يئنن عن طلب المساعدة من الشرطة.

توصيات

١. تأسيس هيئة وطنية على مستو عال تكون مسؤولة عن التنسيق بين كل الجهود الحكومية وغير الحكومية. وتكون هذه الهيئة مسؤولة عن صياغة سياسة وطنية شاملة عبر عملية تشاور وطنية تستدعي كل الأطراف المعنية - بما في ذلك النساء الناجيات من العنف- للمشاركة في صياغة هذه السياسة. وتكون لهذه الهيئة صلاحيات متابعة تطبيق المؤسسات المختلفة للسياسة الوطنية، وتقديم تقريراً سنوياً الى البرلمان.

٢. الخطوة الأساسية هي صياغة وثيقة سياسة وطنية تؤكد على مسؤولية الدولة والتزامها بمناهضة جميع أشكال العنف ضد النساء. وينبغي أن تنص هذه الوثيقة على الشراكة مع مؤسسات المجتمع المدني في كافة المراحل بداية من وضع الخطة الوطنية للقضاء على جميع أشكال العنف ضد النساء، وتطبيق البرامج المختلفة وانتهاء بتقييمها بشكل دوري وينبغي أن تكون هذه الخطة معلنة للرأى العام

تشمل السياسة الوطنية

a. إجراء الدراسات والمسوح والبحوث الوطنية بشكل منتظم لتوفير الأساس لتقييم التقدم المحرز وتطوير الاستراتيجيات المستقبلية

b. وضع نظام مترابط لجمع المعلومات من المؤسسات الصحية، والطب الشرعى، والشرطة لتوثيق حالات العنف ورسم صورة واضحة حول انتشار مختلف أشكال العنف.

c. التشريع

i. مراجعة التشريعات القائمة وتنقيتها بتعديل المواد التي تميز ضد النساء أو تعكس تسامحاً مع العنف ضدهن

ii. إصدار تشريع محدد لمناهضة العنف الأسرى ويمكن في هذا الصدد الاستعانة بنموذج التشريع الصادر عن الأمم المتحدة

iii. تضمين قانون العمل فصل عن التحرش الجنسي في أماكن العمل

iv. توفير آليات وإجراءات استقصائية تعمل على تيسير تدخلات عاجلة بهدف الإنصاف مثل جبر الضرر وتعيين التعويضات



v. إنشاء نظام تسجيل بشأن الحماية القضائية للمعتقات من الجناة سواء كانوا من أجهزة الدولة أو أفراد من المجتمع وحتى تتمكن الشرطة وجهات التحقيق وموظفو العدالة الجنائية بالقيام بادوار التحقيق والتقصي في إطار آمن للضحايا والشهود.

d. الخدمات

- i. توفير خدمات الاستماع والمشورة والعلاج والتأهيل للناجيات من العنف.
- ii. توفير دور الأمان للنساء اللاتي يتعرضن للعنف وأطفالهن
- iii. توفير مراكز للتدخل السريع في الحالات الطارئة مجهزة بخطوط ساخنة يمكنها تقديم الدعم الفوري لضحايا العنف الى حين تحويلهن الى الهيئات المناسبة
- iv. تلقى النساء المعرضات للعنف الإنصاف العاجل والعاقل مما لحق بهن من أذى من خلال الإجراءات الرسمية وغير الرسمية، بما في ذلك الحق في طلب إصلاح الضرر أو طلب التعويض من مرتكبي العنف أو من الدولة.

e. التدريب

- i. تدريب العاملين في مجال إنفاذ القانون (أطباء الطب الشرعي، ضباط الشرطة، المحامين والقضاة)
- ii. تدريب العاملين في مؤسسات التعليم والتثقيف الحكومية والخاصة وغيرها لرفع الحساسية تجاه حالات العنف ضد النساء وخلق رأى عام واعى مناهض لممارسة العنف واتخاذ التدابير الوقائية الممكنة.
- iii. تدريب العاملين في دور الأمان التي تستقبل النساء ضحايا العنف (العاملين الاجتماعيين، المديرين، المشرفات، الموظفين، الخ)
- iv. تدريب الهيئة الطبية
- v. العاملين في المنظمات غير الحكومية

f. بروتوكولات العمل



- تطوير بروتوكولات التعامل مع ضحايا العنف - خاصة العنف الجنسى- تفصل مسؤوليات مختلف العاملين (الفريق الطبي، الأطباء الشرعيين، ضباط الشرطة) لضمان جودة الخدمات وتأمين المحاسبية وينبغي إيلاء جهد خاص لتأمين الخصوصية والأمان لضحايا العنف
٣. توفير الموارد المالية الملائمة من الميزانية الحكومية، بالإضافة للسعى لتوفير موارد إضافية وفق الاحتياج (صندوق الأمم المتحدة لمناهضة العنف)
٤. التفاعل مع المبادرات المطروحة لإصلاح الشرطة لإدراج القضاء على العنف ضد النساء ضمنها.
٥. تطوير نظام الطب الشرعى وتوفير الموارد المالية الضرورية لتأمين تقديم خدمات متكاملة لضحايا العنف (المشورة - العلاج - والتأهيل - والإنصاف)
٦. الاستفادة من الآليات الدولية فى الأمم المتحدة للحصول على الدعم التقنى لرفع جودة الخدمات المقدمة للمعنفات وتحسين الأداء المؤسسي لكافة الجهات المتداخلة في مواجهة العنف ضد النساء بشكل مستمر، وفقا للمعايير الدولية لاتفاقيات المرأة وإعلانات مواجهة العنف