

كسر القوالب Breaking the mold

#كسر القوالب الفاعلون في المجتمع المدني العربي ومحاولة التأثير على السياسات العامة

البلد: العراق

كلمات مفتاحية: الحركة النسوية، العنف ضد المرأة، حماية المرأة و الأسرة

العنف ضدّ النساء في العراق وقانون مناهضة العنف الأسري

| جنان الجابري |

خلفية الحالة الدراسية

أدّت العديد من التقارير والإحصائيات تعدّد أشكال العنف الذي تعرّضت له النساء بعد حرب ٢٠٠٣. أشارت سازان عارف إلى درجات العنف المُفترض أن تفرع أجراس الخطر في تقريرها الذي قدّمته إلى مجلس الأمن التابع إلى الأمم المتحدة في آب/أغسطس ٢٠١٨ (عارف، ٢٠١٨). هذا التدهور مرتبط بعوامل عديدة منها تدهور الأوضاع الأمنية والاقتصادية، وغياب القوانين التي تحمي المرأة من العنف، وضعف المؤسسات المسؤولة عن تنفيذ القانون، وشيوع الانفلات الأمني وعدم وجود محاسبة ورقابة، وصعود الأحزاب الدينية التي تملك نظرة محافظة إلى حقوق المرأة ودورها في الأسرة والمجتمع (IWHR، Madre and OWFI، ٢٠١٥). كذلك كان لترسخ الأعراف والتقاليد القبلية والدينية أثر مباشر في تعرّض النساء لأشكال متعدّدة من العنف (مقابلة مع الخبيرة القانونية الدكتورة بشرى العبيدي، ٢٠١٩).

تتعرّض النساء لأشكال متعدّدة من العنف كالضرب والقتل والزواج الإجمالي وزواج القاصرات وانتشار ظاهرة الزواج خارج المؤسسات الرسمية للدولة (مقابلة مع هاجر ي.)، كذلك انتشرت ظاهرة الطلاق القسري بسبب عدم تسجيل الزواج في المؤسسات الحكومية ما جعلهن ضحايا لأشكال عديدة من العنف والاتجار بالنساء وما يُسمّى بجرائم الشرف والحرمان من التعليم والعمل. كذلك أصبحت المرأة ثمناً في حلّ النزاعات والمفاوضات والنزاعات العشائرية أو تسويتها (تحالف المنظمات غير الحكومية لتقرير الظل لسيداو، ٢٠١٦).

لا توجد إحصائيات دقيقة عن معدّلات العنف ضدّ النساء، لكن وفقاً للتقرير الذي أعده صندوق الأمم المتحدة للسكان في العراق للعام ٢٠١٨-٢٠١٩، تبين أنه قدّم مساعدة إلى ٤٦٩ ألف و٧٤٢ امرأة وفاته خلال عام واحد، وذلك استجابة لحالات العنف القائم على النوع الاجتماعي (صندوق الأمم المتحدة للسكان في العراق، ٢٠١٩).

تسعى هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على الدور الذي لعبته منظمات المجتمع المدني النسوية في تقديم مشروع قانون الحماية

من العنف الأسري. واتبعت الحالة الدراسية منهجية البحث النوعي مستفيدة من الأدبيات المكتوبة، وأجرت مقابلات معمّقة، وطرحت أسئلة مفتوحة لمعرفة تصوّرات وأفكار المشاركين في هذه الحملة وهم الخبيرة القانونية الدكتورة بشرى العبيدي، والناشطة المدنية هناء أدور رئيسة جمعية أمل العراقية، بالإضافة إلى إحدى ضحايا العنف الأسري (هاجر ي.).

الإطار الزمني للحالة الدراسية

سعت المنظمات النسوية ومنظمات حقوق الإنسان إلى إصدار قانون لتجريم العنف ضدّ النساء منذ انتهاء حرب ٢٠٠٣، إلا أن المسودة الأولى وضعت بين العامين ٢٠١٠-٢٠١٢ من قِبل اللجنة الحكومية المسؤولة عن إعداد القانون والمُكوّنة من ممثلي وزارات عدّة منها وزارة الدولة لشؤون المرأة ووزارة الداخلية ووزارة العمل والشؤون الاجتماعية ووزارة الصحة، وممثلون عن منظمات المجتمع المدني، بالإضافة إلى خبراء قانونيين. وتشاورت اللجنة مع العديد من الجهات الرسمية وغير الرسمية، وأجرت زيارات للاطلاع على تجربة إقليم كردستان والأردن في هذا الخصوص. بعد أن كتبت منظمات المجتمع المدني واللجنة المسؤولة المسودة الأولى من القانون، أُرسل النص في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢ إلى الحكومة العراقية لتقدّم إلى مجلس شوري الدولة لمراجعته، واضطرت المنظمات للانتظار نحو سنتين ونصف السنة قبل الحصول على ردّ من مجلس شوري الدولة، ليتبين أن المسودة الجديدة المُعدّلة من قبله أفرغت من محتواها الأساسي (مقابلة مع هناء أدور).



استراتيجيات المنظمات النسوية لإقرار القانون:

اتبعت المنظمات النسوية استراتيجية متعددة الأبعاد وهي:

أولاً، العمل من الأعلى، أي التفاوض مع المؤسسات الحكومية وممثلي الأحزاب السياسية وأعضاء البرلمان والمراجع الدينية. لقد أبدت المنظمات النسوية مرونة عالية من أجل التوصل إلى إصدار القانون. فقد وافقت المنظمات على تغيير اسم القانون من «مناهضة العنف ضد المرأة» إلى «الحماية من العنف الأسري»، ما يعني عدم التركيز فقط على العنف الممارس ضد النساء بل أيضاً شمول الأطفال والرجال بهذا القانون. كذلك وافقت المنظمات النسوية على التعريف بالعنف وأشكاله، وقدمه البرلمان على أنه الفعل الذي يُسبب الأذى المادي والمعنوي للأشخاص المعنفين. لقد سعت المنظمات النسوية في لقاءاتها مع مسؤولي الدولة وممثلي الأحزاب إلى توضيح الآثار الاجتماعية السلبية التي تصيب المجتمع في حال عدم تجريم العنف، وأكدت الناشطات النسويات في لقاءاتهن مع رجال الدين ورؤساء لجان الأوقاف الدينية والسياسيين من الأحزاب الإسلامية أن «المشروع لا يتعارض مع التشريعات الدينية»، وأن «التصدي للعنف لا يتنافى مع القيم الدينية التي تحض على المحبة والوئام» (مقابلة مع هناء أدور)، و«أن إقامة مراكز حماية للنساء تشرف عليها مؤسسات الدولة هي أفضل من أن تمضي النساء المعنفات إلى الوقوع في شباك عصابات الاتجار بالنساء» (مقابلة مع بشرى العبيدي).

ثانياً، العمل الأفقي، أي التشبيك والعمل مع المنظمات النسوية وناشطات حقوق الإنسان العراقية، التي تتشارك الأهداف نفسها، إذ اجتمع عدد من المنظمات النسوية في شبكة النساء العراقيات لتقوم بدور تفاوضي جنباً إلى جنب مع المنظمات الأخرى التي عملت في هذا الميدان، إلا أن البحث الميداني كشف عن أن المجتمع المدني، بما فيه المنظمات النسوية، غير منسجم داخلياً وفيما بينهم ولا يتكلم دائماً لغة واحدة، وأحياناً تتجاهله أهداف مادية واقتصادية بالتوازي مع السعي إلى حماية النساء (مقابلة مع بشرى العبيدي)، وهو ما يبين الأولويات المختلفة والمتباينة لتلك المنظمات ويؤثر على الانسجام في العمل فيما بينها.

ثالثاً، العمل من الأسفل، عقدت المنظمات النسوية والشبكات عدداً من الندوات والمحاضرات للتثقيف حول أهمية إصدار هذا القانون مع الموظفين والموظفين في مؤسسات الدولة، وأيضاً نظمت لقاءات مع النساء والرجال في أماكن مختلفة في بغداد والمحافظات الأخرى، كذلك استعانت بكل وسائل الإعلام الرسمي والاجتماعي (السوشيل ميديا) للوصول إلى تحقيق أهدافها.

رابعاً، استعانت المنظمات النسوية العراقية بدعم المنظمات العالمية للدفع بهذا القانون، وتمثل ذلك بدعم الورش والندوات. إلى ذلك،

التاريخ	الجهة المسؤولة	العمل	النتيجة
٢٠١٢-٢٠١٢	وزارات الدولة: شؤون المرأة، الداخلية، العمل والشؤون الاجتماعية، الصحة.	كتابة النص الأول لقانون مناهضة العنف الأسري.	إرسال النص إلى رئاسة الوزراء
٢٠١٢	اللجان القانونية في البرلمان	زيارات إلى كردستان والأردن.	
٢٠١٢	مجلس الوزراء	إحالة المسودة إلى مجلس شورى الدولة	انتظار ردّ مجلس شورى الدولة
٢٠١٢-٢٠١٤	المسودة في مجلس شورى الدولة	مجلس الشورى يعيد تعديل النص	مجلس الشورى يعيد صياغة المواد
٢٠١٤-٢٠١٥	منظمات المجتمع المدني تدافع في البرلمان	٣ ندوات لمنظمات المجتمع المدني للتصويت على القانون	منظمات المجتمع المدني تكسب مناصرين للقانون في البرلمان
٢٠١٥	يقدّم من قبل الحكومة إلى البرلمان	قراءة أولى لمسودة القانون	يرفض من قبل الأحزاب الإسلامية
٢٠١٦-٢٠١٧	عدد من منظمات المجتمع المدني في النجف	المناقشة والحصول على تأييد المراجع الدينية	ثلاثة مراجع دينية تبدي موافقتها
٢٠١٧	عدد من منظمات المجتمع المدني تتحرك لكسب شخصيات حزبية وبرلمانية	منظمات المجتمع المدني تعقد اجتماعاً مع اللجنة التشريعية في التحالف الوطني (تحالف الأحزاب الشيعية الحاكمة)	الاتفاق على صيغة تقدّم للتصويت للبرلمان
أيار/ مايو ٢٠١٧	عدد آخر من منظمات المجتمع المدني تعقد مؤتمراً في أربيل	اقناع البرلمانيين والمعارضين بشرعية القانون	تغيير في مواقف البعض باتجاه القبول
٢٠١٧	البرلمان العراقي	قراءة ثانية للقانون	رفض القانون من قبل الكتل الإسلامية
٢٠١٨	انتخاب برلمان جديد وتعيين حكومة جديدة	إعادة القانون إلى الحكومة العراقية للنظر فيه وإذا ما تريد تقديمه للبرلمان أو تضع مسودة أخرى عنه	لم يستلم أي ردّ من الحكومة حتى تاريخ كتابة هذا التقرير

دور المجتمع المدني في تشريع قانون الحماية من العنف الأسري

طالبت المنظمات النسوية بتشريع القانون على أن يتضمن مواداً تنص على توفير المراكز الآمنة للنساء ومعاوية المجرمين. تشكلت شبكات نسوية مثل شبكة النساء العراقيات وتضم منظمات نسوية عراقية، ونظمت العديد من الحملات والنشاطات أما المنظمات المنخرطة ضمنها فعملت بشكل فردي للدفع نحو تشريع هذا القانون، مثل تحالف نساء الرافدين، منظمة حزية المرأة، تجمع لا للعنف ضد المرأة في كركوك، وغيرها.

دعمت منظمة «هيفوس» الهولندية الورش التي عقدتها جمعية الأمل العراقية بالتعاون مع وزارة الدولة لشؤون المرأة، وخصوصاً ورشة العمل التي عقدت في بيروت في ١٩-٢١ تموز/يوليو ٢٠١٢، التي ضمت منظمات مجتمع مدني ورجال ونساء أعضاء في البرلمان وخبراء قانونيين. وناشدت منظمة «حزبة المرأة في العراق» في العام ٢٠١٥ المجتمع الدولي ومجلس الأمن التابع للأمم المتحدة من أجل حماية ملاجئ النساء في العراق، وأرسل المجلس توصية إلى الحكومة العراقية لحماية النساء والسماح بعملية توفير وسهولة الوصول إلى الملاجئ الخاصة بالنساء (بيان منظمة حربة المرأة في العراق، ٢٠١٧)، وشكّل عدد من الجمعيات مثل «جمعية نساء بغداد»، لجأت من خبراء القانون لمعرفة الثغرات فيه وتقديم التوصيات والبحوث حول بنوده وفقراته» (ابراهيم، ٢٠١٧)، كذلك قامت منظمة «نساء الرافدين» بقسطها في الدفع بهذا القانون أيضاً.

النتائج السياسية

لم بصوت على قانون مناهضة العنف الأسري الذي تقدّمت به لجنة إعداد القانون. وفيما قدّمت المنظمات النسوية مقترحات في مسودة القانون حول ضرورة توفير مراكز حماية للنساء أو بيوت آمنة لهن، اعترض النواب الإسلاميون على مشروع قانون يتعارض مع المبادئ الإسلامية، واعتبرت - أي الأحزاب الإسلامية - أن هذا القانون سيعمل على تدمير كيان الأسرة، وسيزيد من تمرد النساء والأطفال على أزواجهن وأبائهم. أيضاً، وقف ضده حسن الشمري، وزير العدل السابق، الذي يمثل حزب الفضيلة الإسلامي الشيعي. وهو ما عطل المصادقة على هذا القانون. لكن مع تشكيل الحكومة العراقية الجديدة بعد انتخابات نيسان/أبريل ٢٠١٨، أعيد القانون إلى الحكومة مجدداً لاتخاذ قرار: إمّا بتكليف لجنة جديدة لصياغة قانون جديد أو إعادته إلى البرلمان للتصويت عليه. لكن عدم تشريع القانون في الدورة البرلمانية السابقة يعني تحويل المسودة إلى الدورة البرلمانية الحالية والحكومة الجديدة، أي «إضاعة كل الجهود التي بذلت خلال ثلاثة دورات انتخابية بين العامين ٢٠١٢ و ٢٠١٩» (بشرى العبيدي).

الاستنتاجات والدروس المستخلصة

أوضحت هذه الحالة الدراسية الدروس التالية:

ضرورة وجود مرجعية نسوية واحدة تجمع كل المنظمات النسوية لتقوية موقعهن التفاوضي. وتعزو بشرى العبيدي سبب عدم إقرار القانون إلى عدم وجود انسجام بين المنظمات النسوية. ففي حين تمكّن عدد من المنظمات من الوصول إلى اتفاق مع اللجنة التشريعية التابعة للتحالف الوطني الذي يضم الأحزاب الإسلامية الشيعية، واقتربت أيضاً من الحصول على موافقة اللجنة التشريعية والأحزاب الممثلة لها، بادر عدد آخر من المنظمات النسوية إلى تنظيم لقاءات والاتفاق مع مجموعة من المنظمات، وهو ما أدّى إلى عدم التوصل إلى اتفاق مع الجهات الحكومية، وبالتالي إضعاف قدرة المنظمات النسوية التفاوضية خصوصاً أنها لا تتمتع بأي انسجام داخلي.

من جهة ثانية، على الرغم من أن المنظمات النسوية عقدت ندوات وورش عمل للتوعية والدفاع عن شرعية إصدار هذا القانون، إلا أن البحث الميداني لم يبيّن وجود أي دلائل بأن هذه المنظمات أشركت النساء صاحبات المصلحة الحقيقية بالتغيير وسنّ القانون وخصوصاً النساء المعنفات. من هنا، يبدو أن هذه المنظمات تعمل «بالنيابة» عن المجتمعات المتضررة من دون إشراكهن في ميدان الصراع القانوني.

أخيراً، على الرغم من نشر المعلومات حول أشكال العنف المُمارَس ضد النساء والأطفال على وسائل الاعلام الاجتماعي، ما أعطى شرعية لمطلب إقرار قانون تجريم العنف الأسري (مقابلة مع بشرى العبيدي)، إلا أن المنظمات النسوية لم تسخر وسائل الاعلام بشكل كافٍ لخدمة القضية.



تظاهرة نسوية في بغداد - ساحة التحرير، في ٨ آذار/مارس ٢٠١٩ للمطالبة بإقرار قانون الحماية من العنف الأسري

العوامل المؤثرة

أسهمت ثلاثة عوامل أساسية في الشروع بوضع مسودة قانون يجرم العنف ضد المرأة وهي:

أولاً، ارتفاع معدلات العنف المنزلي، بشكل كبير، وتوجيه حلّ المشكلات المتعلقة بالأحوال الشخصية إلى مؤسسات غير حكومية مثل العشائر والأسر، التي تحكمها غالباً النزعة الذكورية والأبوية، بحيث تحلّ الخلافات عادة بما يصبّ في صالح الرجل والتهاون تجاه قضية العنف الذي تتعرض له المرأة. ومن جهة أخرى، شكلت النصوص القانونية التي تشترع رسمياً حق ممارسة العنف ضد المرأة، حافزاً دفع المنظمات النسوية لإيجاد قانون جديد يحظر العنف ضد النساء. ووفقاً لبشرى العبيدي، هناك مواد في قانون العقوبات العراقي تشجّع على العنف مثل المادة ٤١ وكذلك في القانون رقم ١١١ الصادر في العام ١٩٦٩. لا ترى تلك القوانين وجود أي جريمة في ممارسة العنف ضد المرأة، باعتبار أن تأديب المرأة هو حق للرجل، فهو المقرر قانوناً وعرفاً وشرعاً. (مقابلة مع بشرى العبيدي).

ثانياً، شرّعت المنظمات النسوية فعلاً في تقديم مختلف أشكال الدعم للنساء المعنفات، وتوصلت إلى أن أحد السبل المهمة لإيقاف العنف هو استحداث قانون مناهضة العنف ضد المرأة أو حمايتها من العنف الأسري، وإلغاء قوانين تتعارض مع قانون حماية المرأة من العنف المنزلي (مقابلة مع بشرى العبيدي).

ثالثاً، ضغط المنظمات الدولية، إذ أكدت الأدلة أن المنظمات الدولية مثل الأمم المتحدة والمنظمات العالمية المعنية بحقوق المرأة وكذلك السفارات الأجنبية كان لها دور مهم في الضغط على الحكومة العراقية لتبني سياسات واستراتيجيات لحماية المرأة، على سبيل المثال أقرت في كانون الثاني/ديسمبر ٢٠١٨ استراتيجية حماية المرأة من العنف المنزلي بين العراق والأمم المتحدة.

لحظة التحول

مشروع كسر القوالب

أطلق برنامج «الفاعلون في المجتمع المدني وصنع السياسات في العالم العربي» في معهد عصام فارس للسياسات العامة والشؤون الدولية بدعم من Open Society Foundations في منتصف عام ٢٠١٨. الحلقة الثانية من مشروعه البحثي المطول «كسر القوالب: الفاعلون في المجتمع المدني العربي ومحاولة التأثير على السياسات العامة»، والتي هدفت إلى رصد وتحليل المحاولات التي قام بها المجتمع المدني العربي بكافة توجهاته، وهيكلياته واختلافاته من أجل التأثير على السياسة العامة في مجالات عديدة. أحاط هذا البحث بحركة المجتمع المدني في عشر دول عربية هي لبنان، سوريا، فلسطين، الأردن، مصر، المغرب، تونس، العراق، اليمن ودول الخليج العربي وأنتج ٩٢ حالة دراسية تناولت دور المجتمع المدني في مختلف المواضيع السياسية والاجتماعية والاقتصادية والجنسانية والتعليمية والصحية والبيئية.

شارك في عملية الرصد التي استمرت ما يقارب سنة ونصف ٢٥ باحثاً وباحثة ومجموعة بحثية من البلاد المذكورة كما أشرفت لجنة استشارية متخصصة على صياغة المنهجية ومراجعة الحالات لتتم كتابتها بما يتوافق مع هدف المشروع. تم عرض الحالات من قبل الباحثين خلال جلسات تحت عناوين مختلفة خلال المؤتمر الذي امتد على يومين.

برنامج الفاعلون في المجتمع المدني وصنع السياسات

يمثل الدور المتزايد لجهات المجتمع المدني الفاعلة ظاهرة حديثة ذات أهمية كبيرة، تعود إلى التقدم في مجالات التواصل، بالإضافة إلى التحولات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية. يُعاین هذا البرنامج طيقاً واسبقاً من جهات المجتمع المدني الفاعلة ودورها في صنع القرارات. إذ يقوم بدراسة كيفية تنظيم المجتمع المدني لنفسه ضمن تحالفات تناصر قضية محددة وشبكات تؤثر في الإجراءات السياسية ونتائج هذه المحاولات. كما أنه يعاین مؤسسات الأبحاث السياسية ومساهماتها في ترجمة المعارف إلى اقتراحات وتوصيات سياسية. كذلك يتم البحث في الدور المتصاعد للعالم والذي يعتبره البعض لاعباً أساسياً في تحفيز المظاهرات والثورات في العالم العربي.

معهد عصام فارس للسياسات العامة والشؤون الدولية في الجامعة الأميركية في بيروت

يسعى معهد عصام فارس للسياسات العامة والشؤون الدولية في الجامعة الأميركية في بيروت، إلى تيسير الحوار وإثراء التفاعل بين الجامعيين المتخصصين والباحثين وبين واضعي السياسات وصانعي القرار في العالم العربي بصفة خاصة. ويعمل على إشراك أهل المعرفة والخبرة في المنظمات الدولية والهيئات غير الحكومية وسائر الفاعلين في الحياة العامة. كما يهتم، من خلال الدراسات والأنشطة، بتعزيز النقاش المفتوح حول جملة من القضايا العامة والعلاقات الدولية وبصياغة الاقتراحات والتوصيات المناسبة لرسم السياسات أو إصلاحها.

المصادر:

Aref. S "Statement to the UN Security Council" (٢٠١٨). http://www.womenpeacesecurity.org/files/UNSC_Briefing_Iraq_Aref-08-2018.pdf

ابراهيم وداد، (٢٢ آب/أغسطس ٢٠١٧)، «مدافعات عن قانون مناهضة العنف يتواصلن في طرق أبواب البرلمان»، <http://newsabah.com/newspaper/131815>.

صندوق الامم المتحدة للسكان في العراق (٢٠١٨)، «ا لاستجابة الإنسانية لصندوق الامم المتحدة للسكان في العراق لعام ٢٠١٨-٢٠١٩»، <https://iraq.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf>

تحالف المنظمات غير الحكومية لتقرير الظل لسيداو (٢٠١٦)، «تقرير منتصف الفترة لشبكة النساء العراقيات شباط/فبراير ٢٠١٤ لغاية ١ آب/أغسطس ٢٠١٦»، https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/IRQ/INT_CEDAW_NGS_IRQ_25070_A.pdf

منظمة حرية المرأة في العراق (٢٠١٧)، «منظمة حرية المرأة في العراق تطالب بضرورة تعديل قانون الحماية من العنف الأسري»، <https://www.almubadarai.org/?p=4077>

يوسف دعاء، (٢٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٧)، «العنف ضد النساء.. هالة العين الزرقاء ليست أسوأ ما يحدث»، <https://www.irfaasawtak.com/a/women-violence-law/403999.html>

الأمم المتحدة، ٢٥ تموز/يوليو ٢٠١٤، «الإتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري في العراق»، https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CED/StatesReportsarticle29/CED-C-IRQ-1_ar.pdf

WOMEN'S HUMAN RIGHTS VIOLATIONS IN" (٢٠١٥) IWHR, Madre and OWFI, "IRAQ", https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/IRQ/INT_CESCR_CSS_IRQ_21592_E.pdf



معهد عصام فارس للسياسات العامة والشؤون الدولية

الجامعة الأميركية في بيروت

صندوق البريد 11-0236

رياض الصلح / بيروت 2020 1107، لبنان، مبنى عصام فارس، الجامعة الأميركية في بيروت

+961-1-350000 الخط الداخلي 4150 \ الفاكس: +961-1-737627

ifi.comms@aub.edu.lb

www.aub.edu.lb

aub.ifi

@ifi_aub

@ifi_aub