



منتدى المنظمات الأهلية الفلسطينية لمناهضة العنف ضد المرأة  
Palestinian Non-Governmental Organization Against Domestic  
Violence Against Women (Al Muntada)



للارشاد القانوني والاجتماعي

مركز المرأة  
للارشاد القانوني والاجتماعي

Women's Centre for Legal Aid and Counselling

## تقرير المتابعة الموازي المقدم من مركز المرأة للإرشاد القانوني والاجتماعي ومنتدى المنظمات الأهلية الفلسطينية لمناهضة العنف<sup>1</sup>

أيلول 2020

### المقدمة:

1. انضمت دولة فلسطين إلى اتفاقية إلغاء جميع أشكال التمييز ضد المرأة (سيداو) في نيسان من العام 2014 ، واعتبر هذا الإنضمام في حينه خطوة واعدة في سبيل تحقيق المساواة المبنية على النوع الاجتماعي التي ناضلت الحركة النسوية الفلسطينية في سبيل إحقاقها عقوداً من الزمن. وقد انبثق عن انضمام دولة فلسطين لأحكام الاتفاقية التزاماً تعاقدياً بتقديم تقرير إنجاز إلى اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة "لجنة سيداو".
2. أشادت اللجنة بإستجابة دولة فلسطين بتقديم تقرير متابعة خلال سنتين، إلا أنّ دولة فلسطين لم تحقق تقدماً محرزاً منذ تقديم التقرير الأولي وحتى تاريخ كتابة هذا التقرير.
3. وفي هذا الإطار يُرحّب منتدى المنظمات الأهلية الفلسطينية لمناهضة العنف بإنضمام دولة فلسطين للاتفاقية دون تحفظات، ويؤكد على ضرورة قيام دولة فلسطين بإتخاذ الإجراءات والتدابير لإنفاذ أحكام الاتفاقية لكي لا يكون انضمام دولة فلسطين للاتفاقيات الدولية لأسباب سياسية بحثة لتعزيز سيادة دولة فلسطين على المستوى الدولي.
4. ويظهر ضعف التقدم الفلسطيني المحرز لتنفيذ أحكام اتفاقية إلغاء جميع أشكال التمييز ضد المرأة من خلال إدماجها في القانون الوطني الفلسطيني بتأخر نشر الاتفاقية في الجريدة الرسمية وما يترتب على ذلك من تأخر إعطاء الاتفاقية القوة القانونية الملزمة ضمن النظام القانوني الوطني، وعدم صدور قانون حماية الأسرة من العنف، مما يجعل النظام القانوني عاجز عن اختراق الفضاء

<sup>1</sup> يضم منتدى المنظمات الأهلية المؤسسات التالية: مركز بيسان للبحوث والإنماء، جمعية المرأة العاملة الفلسطينية للتنمية، مركز المرأة للإرشاد القانوني والاجتماعي، طاقم شؤون المرأة، المركز الفلسطيني للإرشاد، جمعية الدفاع عن الأسرة، مركز الدراسات النسوية، مؤسسة سوا، إتحاد جمعيات الشابات المسيحية فلسطين، جمعية تنظيم وحماية الأسرة الفلسطينية، جمعية تنمية المرأة الريفية، مركز الإرشاد النفسي الاجتماعي للمرأة، لجان العمل الصحي، المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية "مفتاح"، جمعية نجوم الأمل لتمكين النساء ذوات الإعاقة، مؤسسة قادر للتنمية المجتمعية، مدرسة الأمهات

الخاص المتمثل بالأسرة. وعليه، ما زالت الأسرة محكومة بشكل كبير بالأعراف والتقاليد المجتمعية والقوانين التمييزية، بحيث أصبح اختلال توازن القوى داخل الأسرة الفلسطينية سمة أساسية من سماتها وسبباً من أسباب تزايد العنف والتمييز ضد النساء والفتيات الفلسطينيات. علاوة على ذلك، فقد تأخرت عملية موائمة التشريعات السارية مع أحكام الإتفاقية، علماً أن منظومة القوانين والتشريعات المطبقة في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة هي في أغلبها قوانين قديمة وموروثة من الحقب التاريخية السابقة، وتنطوي على تمييز كبير ضد النساء والفتيات، الأمر الذي يمكن القول معه بأن عملية التمييز ضد النساء في فلسطين هي ممارسة راسخة في العملية التشريعات المطبقة والعملية القضائية ككل، مما يهدد حق النساء في الوصول إلى العدالة والحصول على أحكام قضائية منصفة تعيد لهن حقوقهن المنتهكة.

5. وقد شهدت دولة فلسطين قيام حملة مضادة ضد إدماج اتفاقية إلغاء جميع أشكال التمييز ضد المرأة في القوانين الوطنية الفلسطينية بقيادة بعض القوى التقليدية المحافظة التي تمثل قادة بعض العشائر وتيارات الإسلام السياسي، حيث صورت هذه القوى اتفاقيات حقوق الإنسان على وجه العموم واتفاقية إلغاء جميع أشكال التمييز ضد المرأة على وجه الخصوص على أنها أدوات غريبة مستوردة، وتurf فكري يتعارض مع قيم مجتمعنا الفلسطيني ومنظومته الثقافية والدينية. وقد بدا واضحاً عدم اتخاذ الحكومة الفلسطينية أي موقف حازم أو تدابير خاصة للتصدي لهذه الهجمة التي استهدفت تثبيط جهود دولة فلسطين لتنفيذ التزاماتها التعاقدية المتمثلة بإنفاذ المعاهدات الدولية التي انضمت إليها.

6. ورغم خصوصية ما تمر به دولة فلسطين من ظروف الإحتلال والإنقسام وحصار قطاع غزة بالإضافة إلى ظروف انتشار كوفيد-19، إلا أن هذه المعطيات لا تشكل ذريعة لتأخير تنفيذ أحكام الإتفاقية. علاوة على ذلك، ينبغي أن تكون هذه الظروف المحرك الأساسي الذي يدفع دولة فلسطين إلى الإسراع بتبني أحكام الإتفاقية وإدماجها في القانون الوطني الفلسطيني من منطلق العناية الواجبة التي ينبغي على الدولة تقديمها في كل الظروف.

المعلومات المطلوب تقديمها خلال عامين من استلام الملاحظات الختامية بناءً على المادة (53) من هذه الملاحظات:

#### الفقرة 11 (أ):

عرفت المادة الأولى من اتفاقية إلغاء جميع أشكال التمييز ضد المرأة مفهوم التمييز بشكل صريح، ورغم إشارة تقرير المتابعة الخاص بفلسطين بقيام الدولة بتبني تعريف للتمييز في مشروع قانون حماية الأسرة، إلا أن مشروع حماية قانون الأسرة من العنف الحالي تكتنفه الكثير من الإشكالات، إذ تظهر حالة إختلال توازن القوى المنطوي على التمييز القائم على أساس النوع الاجتماعي بشكل جلي، كما أن مشروع القانون ما زال في مرحلة المسودة ولم يصدر كقانون من خلال القنوات الرسمية للتشريع في فلسطين.

7. ولضمان الأخذ بفحوى تعريف التمييز ضد المرأة وترجمته في جميع التشريعات التي تصدر في دولة فلسطين، من الضروري بمكان تبني هذا المبدأ باعتباره أحد المبادئ الدستورية التي يقوم عليها القانون الأساسي في دولة فلسطين.

8. ويُشير تقرير المتابعة الرسمي إلى مساعي النيابة العامة الحثيثة لمحاربة جميع أشكال التمييز، إلا أنّ ذلك لا يشكّل بديلاً عن تقنين تعريف التمييز ضد المرأة بشكل صريح في التشريعات الفلسطينية، وبدون ذلك فإن الإجراءات والسياسات المتخذة لمحاربة التمييز ضد النساء لن تتخذ شكل الممارسة الأصلية وستبقى جهوداً مفرقة غير محكمة بإطار قانوني ناظم.

9. كما يُشير تقرير المتابعة الرسمي إلى دور القضاء الشرعي بالفصل في قضايا قائمة على التمييز، إلا أنّ الواقع العملي يشير إلى أنّ القضاء الشرعي لا يعد جهة ذات صلاحية بالنظر في قضايا التمييز، وذلك لأن الإطار القانوني الناظم لعمل هذه المحاكم والمتمثل في قانون الأحوال الشخصية ينطوي على الكثير من التمييز ضد النساء والفتيات وتحتاج نصوصه إلى إعادة نظر لتتواءم وأحكام إتفاقية إلغاء جميع أشكال التمييز ضد المرأة.

10. مثل إنشاء نيابة حماية الأسرة من العنف في العام 2016، وليس في العام 2012 كما ورد في التقرير الرسمي، تغييراً نوعياً في كيفية النظر في قضايا العنف ضد النساء، إلا أنّ نيابة حماية الأسرة من العنف ما زالت تواجه نظاماً قضائياً غير قادر على وضع المساواة على أساس النوع الاجتماعي كأولوية. فعلى الرغم من تشكيل وحدة النوع الاجتماعي في الجهاز القضائي، إلا أنّ القضاة الذين يعملون في وحدة النوع الاجتماعي ما زالوا أقلية بالمقارنة مع عدد القضاة داخل الجهاز القضائي المتأثرين بالتوجهات المجتمعية التقليدية السائدة القائمة على تفوق جنس على آخر. كما أنّ قضايا العنف ضد النساء لا تنظر دوماً من قبل القضاة المتخصصين بقضايا النوع الاجتماعي، الأمر الذي يفتح باب التمييز ضد النساء على مصراعيه. وفي هذا الصدد أشارت نيابة حماية الأسرة من العنف إلى أنه قد يتم إسناد فعل جرمي للنساء بناءً على التحقيق في واقعة أخرى منفصلة. فعلى سبيل المثال، سجلت نيابة حماية الأسرة من العنف قيام القضاء بإسناد تهمة الزنا لمرأة جاءت تشكو وقوع تحرش جنسي عليها.

### الفقرة 13 (ج)

#### أ. الإنضمام إلى البرتوكول الإختياري

11. انضمت دولة فلسطين إلى البرتوكول الإختياري بتاريخ 10 نيسان من العام 2019. ورغم أهمية هذه الخطوة، إلا أنها غير مقترنة بخطى رسمية سريعة نحو إدماج نصوص اتفاقية إلغاء جميع أشكال التمييز ضد المرأة على مستوى النظام القانوني الوطني الفلسطيني.

12. لم يتزامن انضمام فلسطين إلى البرتوكول الإختياري بحملات توعية بتبعات هذه الخطوة التي أقدمت عليها دولة فلسطين وأثرها على حياة النساء من خلال توفير سبل انتصاف جديدة لهن في

حال تعرضهن للتمييز في جميع المجالات وعدم نجاعة سبل الإنتصاف الوطنية. الأمر الذي يمكن القول معه بأنّ عدم علم النساء بقدرتهن على تقديم شكاوى فردية إلى اللجنة المعنية بالقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة يفرغ هذه الخطوة من مضمونها وأهميتها.

13. لم يُحرز سوى تقدم ضئيل في تطبيق أحكام اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة ومزاياها القانونية ، مثل دمج الاتفاقية في القوانين والتشريعات الوطنية الفلسطينية لضمان موافقة هذه التشريعات مع أحكام اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة.

#### ب- نشر الاتفاقية في الجريدة الرسمية

14. نصت المادة (10) من القانون الأساسي على أنه يقع على عاتق دولة فلسطين الإسراع بالإنضمام إلى الإتفاقيات الدولية بما في ذلك اتفاقيات حقوق الإنسان، إلا أنّ القانون الأساسي الفلسطيني لم يبين القيمة القانونية للمعاهدات والإتفاقيات الدولية ضمن النظام القانوني الفلسطيني الوطني.

15. ورغم عدم وضوح التوجه الدستوري الفلسطيني، جاء قرار المحكمة الدستورية الفلسطيني رقم (4) ليوضح القيمة القانونية للإتفاقية الدولية، إذ نصّ القرار على عدم دستورية التشريع الوطني في حال مخالفته للإتفاقية الدولية، بمعنى أنّ القرار جاء ليؤكد على مبدأ سمو الإتفاقية الدولية على التشريع الوطني. وفي ذات القرار، ناقضت المحكمة الدستورية قرارها من خلال الإشارة إلى عدم نفاذ الإتفاقيات الدولية في حال تعارضها الموروث الديني والثقافي والحضاري الفلسطيني.

16. جاء قرار المحكمة الدستورية اللاحق ليزيد قرار المحكمة الدستورية المشار إليه سابقاً تعقيداً. إذ أشار القرار إلى أنّ القيمة القانونية للإتفاقيات والمعاهدات الدولية تأتي في مرتبة أقل من مرتبة القانون الأساسي الفلسطيني. تنطوي هذه المقارنة على مغالطة قانونية، إذ تعد جميع القواعد القانونية الفلسطينية بإختلاف تدرجاتها قواعد قانونية وطنية ويُنظر إليها كوحدة واحدة. كما أوضح قرار المحكمة الدستورية التوجه الرسمي بشأن أدوات إنفاذ الإتفاقيات ضمن القانون الوطني، على اعتبار أنّ دولة فلسطين "ثنائية النظام".

17. تشير الممارسات الدستورية في الكثير من الدول "ثنائية النظام" إلى أنه على الإتفاقية الدولية أن تمر في القنوات التشريعية الرسمية للدولة المنضمة من خلال صدور تشريع ينص على ضرورة إدماج الإتفاقية ضمن نصوص القانون المحلي. ومع ذلك فقد قام قرار المحكمة الدستورية لإستحداث وسيلة غير معهودة في هذا الصدد وهي النشر في الجريدة الرسمية. وتجدر الإشارة إلى أنّ نشر الإتفاقيات في الجريدة الرسمية ليس شرطاً لنفاذ الإتفاقية على المستوى الوطني.

18. رغم استحداث قرار المحكمة الدستورية لوسيلة جديدة غير مألوفة في الممارسة الدستورية للدول لإضفاء القوة القانونية الملزمة على المعاهدات الدولية ضمن قواعد القانون الوطني، ورغم قبول لجنة سيداو بهذه الوسيلة تلافياً لتعقيدات الوضع الفلسطيني المتمثلة في عدم انعقاد المجلس

التشريعي، إلا أنّ دولة فلسطين ما زالت غير قادرة على نشر الإتفاقية في الجريدة الرسمية/ الوقائع الفلسطينية حتى تاريخ كتابة هذا التقرير.

19. كما يخشى أن تكون خطوة نشر الإتفاقية في الجريدة الرسمية عديمة القيمة القانونية في ظل قراري المحكمة الدستورية المشار إليهما، اللذان ينصان على عدم نفاذ الإتفاقيات في إطار النظام القانوني الوطني الفلسطيني في حال تعارضها مع الموروث الثقافي والديني وفي حال تعارضها مع القانون الأساسي الفلسطيني. من هذا المنطلق، نوّكد على ما ورد في الفقرة (12) من الملاحظات الختامية، ونُطالب دولة فلسطين بالإلتزام بما ورد فيها.

20. لقد تذرعت الحكومة في تقرير المتابعة الرسمي المقدّم إلى اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة بقيام وكلاء النيابة بالإستناد إلى أحكام الإتفاقية في مرحلتي التحقيق وتكييف التهمة، كما أشار التقرير إلى توجّه القضاء الشرعي بالإستناد إلى أحكام الإتفاقية. وفي ظل بطء التقدم المحرز في أعمال أحكام الإتفاقية على المستوى الوطني، تعتبر هذه السلوكيات حالات فردية لا ترقى إلى مستوى حجم إلتزام الدولة بإنفاذ أحكام الإتفاقية، بمعنى أنه لا يمكن الإعتماد على الممارسات الفردية لإنفاذ التزمات بحجم التزمات الدولة.

21. علاوةً على ذلك، يمكن الطعن بالقرارات المسببة بناءً على أحكام الإتفاقية في ظل قرار المحكمة الدستورية الذي أشار إلى عدم اكتساب الإتفاقية القوة القانونية الملزمة في إطار القانون الوطني ما لم تمر بالمراحل الشكلية الواجب توافرها لإصدار قانون داخلي معين، ممّا يعني أنّ المحاكم الفلسطينية لا تستطيع تطبيق أحكام الإتفاقية في ظل عدم نشر الإتفاقية في الجريدة الرسمية، وأنّ أي حكم صادر بالإستناد إلى الإتفاقية في الوقت الراهن يمكن الطعن به تحت طائلة عدم الدستورية.

#### الفقرة 15 (أ):

22. عانت دولة فلسطين من أزمة إختلاف الأنظمة القانونية التي تحكم شقيها (الضفة الغربية وقطاع غزة) وذلك نظراً لخضوع كلا الإقليمين لسيطرة قوى خارجية مختلفة، ممّا أدّى إلى خضوع كل منهما إلى عملية تشريعية متميزة عن الأخرى.

23. إن تعثر جهود المصالحة وعدم إجراء انتخابات تشريعية ورئاسية يمثلان عائقاً رئيسياً لإتمام عملية توحيد القوانين بين شقي الوطن، وبالتالي تأخر عملية موائمة القوانين المطبّقة في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة مع أحكام الإتفاقية.

## الفقرة 15 (ج)

### مشروع قانون العقوبات لسنة 2011:

24. عملت دولة فلسطين على صياغة مسودة لقانون العقوبات في العام 2011، ومع ذلك فإنّ المسودة لم تحقق تقدماً كبيراً عند معالجة الجرائم الجنسية.
25. فما زالت مسودة قانون العقوبات تشرع قتل النساء على خلفية تدنيس شرف العائلة من خلال نص المادة (486). إذ تعد المادة (486) شبيهة بالمادة (340) من قانون العقوبات رقم (16) من حيث المضمون وشرعنة مفهوم جرائم الشرف بدلاً من تجريم الظاهرة ومحاربتها.
26. وفي ذات السياق فقد فشلت المواد (440) و(441) من مسودة قانون العقوبات في تعريف جرائم سفاح ذوي القربى إذ أخفقت النصوص القانونية في مشروع قانون العقوبات في التمييز بين الرضا والإذعان، بحيث لم تأخذ بالحسبان إختلال موازين القوى داخل الأسرة. علاوةً على ذلك فقد أعطت النصوص القانونية في مشروع القانون حق الملاحقة القضائية للفعل الجرمي للأقارب حتى الدرجة الرابعة تماماً كما هو الحال في نص المادة (286) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960.
27. أمّا على صعيد جرائم الإغتصاب فما زالت المادة (459) من مشروع قانون العقوبات تستثني الزوجات من الحماية القانونية بموجب النص القانوني. كما أكد نص المادة (480) من مشروع قانون العقوبات على ضرورة معرفة الجاني بسن الضحية لإعتبار حادثة سن الضحية سنة ظرفاً مشدداً، وفي حال عدم علمه يعفى الجاني من الظرف المشدد!
28. استحدث مشروع قانون العقوبات عقوبة خاصة للمواقعة الزوجية بخلاف الطبيعة من خلال نص المادة (466)، ولكن القانون لم يأبه لوضع الضحية النفسي وعواقب الفعل الجسدية عليها، حيث اقتصر العقوبة على قيام الجاني بدفع غرامة مالية.
29. ورد في تقرير المتابعة الرسمي أنّ دولة فلسطين كانت تنوي عقد اجتماعات للفريق الوطني المتخصّص في مراجعة مشروع قانون العقوبات في بداية العام 2020، لكن اجتماعات الفريق قد تأجلت بسبب تداعيات انتشار كوفيد-19 وإعلان حالة الطوارئ.
30. ورد في تقرير المتابعة الرسمي أنّ ممارسات النيابة تتسق مع أحكام الإتفاقية الدولية حتى في ظل تطبيق قانون عقوبات مهالك موروث عن الحقبة الأردنية، إلا أنه لا يمكن الإعتماد على ممارسات النيابة العامة للقول بأنّ هناك تقدم محرز في مجال التشريعات العقابية في فلسطين، إذ تظلّ الممارسات قابلة للتغيير والتبديل ما لم يكن هناك إطار قانوني ناظم وملزم.
31. رغم قيام دولة فلسطين بتعديل أحكام المادة (98) في القرار بقانون رقم (10) للعام 2014 والذي ينص على وقف استخدام الأعدار المخففة في جرائم القتل على خلفية الشرف، فإننا نشدّد على

ضعف التطبيق القضائي لهذه التعديلات الأمر الذي أفضى إلى زيادة حالات قتل النساء بشكل مطرد في الأونة الأخيرة.

32. نُشيد بجهود دولة فلسطين بإلغاء المادة (308) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960، إلا أنّ نجاح هذا التعديل التشريعي في القضاء على ظاهرة تزويج المغتصبة من مغتصبها موقوف على إباحة الإجهاض الأمن لضحايا جرائم الإغتصاب و الإعتداءات الأسرية. ومن هنا نرى ضرورة تضمين مادة في مشروع قانون العقوبات لإباحة الإجهاض الأمن للحالات المذكورة أعلاه بصورة حصرية.

### مشروع قانون حماية الأسرة من العنف:

33. في شباط/ فبراير من العام 2020 قامت وزارة التنمية الإجتماعية بتقديم مشروع قانون حماية الأسرة من العنف. وتم تقديم مشروع القانون إلى مجلس الوزراء في 20 أبريل 2020 وتمت الموافقة عليه بالقراءة الأولى. تركزت جهود منظمات المجتمع المدني على مراجعة المسودات واقتراح التعديلات لضمان الامتثال لاتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة ومعايير حقوق الإنسان.

34. تمت إعادة مسودة قانون حماية الأسرة من العنف إلى وزارة التنمية الإجتماعية ووزارة شؤون المرأة ووزارة العدل لإعادة تقييمه ودراسته من خلال لجنة فنية ضمت المنتدى، نيابة عن مؤسسات المجتمع المدني، للمشاركة في صياغة طبعة 2017.

35. أمّا أبرز ملاحظات مؤسسات المجتمع المدني فقد تمحورت حول ضرورة أن يشتمل القانون على تعريف محدد للعنف على أنه شكل من أشكال التمييز ومظهر من مظاهر العلاقات غير المتكافئة تاريخياً في القوة بين الرجل والمرأة. وتوسيع نطاق تعريف الأسرة لتشمل الأقارب حتى الدرجة الرابعة دون شرط الإقامة في بيت الزوجية. كما يجب أن يتضمن القانون تعريفاً للتمييز وفقاً لما جاء في الاتفاقيات الدولية، بالإضافة إلى تعريف الاعتداءات الجنسية وعدم الاكتفاء بذكرها من خلال تعريف العنف الجسدي، وتزويج الصغيرات، والاعتصاب. ومن هذا المنطلق يجب أن يكون القانون حساساً للنوع الاجتماعي ولا يتعامل بلغة الحياد مع النساء ويشير صراحة إلى اعتبارهن ضحايا العنف القائم على النوع الاجتماعي دون الإكتفاء بإيراد مصطلحي الضحية والمعتدي، إذ ينطوي استخدام هذه المصطلحات على أن الجنسين قد يكونان محلاً للعنف القائم على النوع الاجتماعي على قدم المساواة دون مراعاة الاختلال في توازن القوى القائم بين أفراد الأسرة الواحدة.

36. كما أشارت مؤسسات المجتمع المدني إلى ضرورة وقف التدرع بالعرف والتقاليد وضرورات حماية الأسرة وسمعتها، ومن الضروري بمكان أن يشتمل القانون على آليات فعالة لحماية الضحية وإعادة إدماجها في المجتمع، بالإضافة إلى ضرورة اشتماله على آليات فعالة لحماية مقدمي الخدمات، وتأهيل المعتدي.

37. كما على النسخة الجديدة من القانون أن تتضمن مادة تتناول بصورة صريحة وتفصيلية التزامات كل مفاصل الدولة اتجاه مناهضة العنف الأسري. وتخصيص بند على الميزانية العامة للدولة لغايات تطبيق هذا القانون بحيث لا يجعل تنفيذ القانون مقتصرًا على وزارة معينة دون غيرها.

38. وعلى القانون أن يمنح النساء والفتيات ذوات الإعاقة حماية خاصة من العنف المبني على الجنس وذلك نظراً لظروف تهميشهن المزودج المنبثقة عن جنسهن وإعاقتهم.

39. وأخيراً لا بد من تضمين مسودة القانون كل الأفعال المجرمة والعقوبات المترتبة عليها بما ذلك إعادة تعريف جرائم الإعتداءات الجنسية داخل الأسرة بشكل يعكس اختلال توازن القوى داخل الأسرة، وعدم اعتماد سقف العقوبات الواردة في القوانين الجزائية السارية مع الإكتفاء بتغليظ العقوبة في حالات العنف الأسري و/أو الإعاقة، وذلك لإن القوانين الجزائية السارية والمتوارثة من الحقبات التاريخية السابقة قد عفا عليها الزمن وتحتاج إلى تحديث وتطوير لتتلاءم مع مستجدات العصر.

40. وبالرغم من تنامي دور المجتمع المدني في الضغط على الحكومة بإتجاه سن قانون يلبي طموحات نساء فلسطين، إلا أن جهود مؤسسات المجتمع المدني تصطدم بين الفينة والأخرى بضعف الإرادة السياسية للمؤسسة الرسمية لتنفيذ التزاماتها التعاقدية بإنفاذ أحكام الإتفاقية. كما لاحظت مؤسسات المجتمع المدني تنامي تأثير المنظومة الدينية الأصولية على الحكومة وسياساتها، الأمر الذي بات يشكل عقبة كبيرة في طريق إصدار قانون حماية للأسرة من العنف.

41. وأخيراً، فإن كثيراً من الوثائق التي تمت الإشارة إليها من خلال تقرير المتابعة الحكومي على أنها "إنجازات" في مجال حماية الأسرة من العنف، هي مجرد مسودات غير نهائية لم تعرف طريقها إلى العلن بعد، إذ أشارت النيابة العامة إلى أن صدور هذه الوثائق بصورة نهائية موقوف على صدور قانون حماية الأسرة من العنف.

#### قانون الأحوال الشخصية:

42. إنَّ قانون الأحوال الشخصية الأردني لعام 1976 المطبق في الضفة الغربية وقانون حقوق العائلة المطبق في قطاع غزة يصبأ في ذات البوتقة، إذ يعد هذين القانونين بيئة تمييزية خصبة ما بين الجنسين خصوصاً وأنهما القانونين الوحيدين الذين يحكمان الفضاء الخاص. كما أن قانون الأحوال الشخصية الذي يحكم حياة الطوائف المسيحية الفلسطينية عفا عليه الزمن وبه تمييز واضح ضد المرأة.

43. وبرغم مخالفة نصوص قانون الأحوال الشخصية السارية لنص المادة (16) من الإتفاقية، إلا أن دولة فلسطين لم تتمكن من إحراز تقدم في موائمة قانون الأحوال الشخصية مع أحكام الإتفاقية، كما لم تتمكن من بلورة رؤية لصورة وشكل قانون الأحوال الشخصية المستقبلي.

44. أما التعديل الوحيد الحاصل في إطار قانون الأحوال الشخصية فهو رفع سن الزواج من خلال تعديل نص المادة الخامسة من القانون بموجب القرار بقانون رقم (21) لسنة 2019. إذ يشير النص



قبل التعديل أن الحد الأدنى أن يتم الخاطب سن السادسة عشرة وأن تتم المخطوبة سن الخامسة عشرة من العمر. أما النص المعدل فقد أشرت أن يتم الخاطب والمخطوبة سن الثامنة عشرة شمسية من العمر.

45. ورغم أن ديوان الفتوى والتشريع قد علل التعديل الحاصل على نص المادة الخامسة من قانون الأحوال الشخصية على أنه خطوة باتجاه موائمة قانون الأحوال الشخصية مع إتفاقية إلغاء جميع أشكال التمييز ضد المرأة، إلا أن الضغوط التي مارسها ديوان قاضي قضاة المحاكم الشرعية ودار الإفتاء الفلسطينية قد أفضت إلى تفرغ هذا التعديل التشريعي من مضمونه. فعلى سبيل المثال فقد تذرغ مكتب دار الإفتاء الفلسطينية بأنه لا يجوز الإعتماد في صياغة قانون الأحوال الشخصية على الإتفاقيات الدولية فقط، وإنما يجب الإعتماد بشكل كبير على الشريعة الإسلامية. وقد أشارت دار الإفتاء إلى ضرورة تحقيق المصالح وتجنب المفاسد في حال إجراء تعديل تشريعي على قانون الأحوال الشخصية.

46. استجابة لضغوطات التيارات الإسلامية الأصولية تم تفرغ التعديل من مضمونه بإعطاء القاضي الشرعي ومأذوني صلاحيات تقديرية في الأحوال (الإستثنائية) لعقد عقود زواج يقل فيها عمر المخطوبة عن العمر المقرر في النص المعدل.

47. أصبحت هذه الإستثناءات تشكل القاعدة العامة، إذ توسع القضاة الشرعيين ومأذوني الزواج في تعريف الإستثناءات بحيث صارت تبني الإستثناءات على أسباب واهية كإقتدار الخاطب مالياً أو موافقته على إتمام المخطوبة دراستها أو قرب موعد حفل الزفاف أو موافقة الفتاة على إتمام مراسم عقد الزواج.

48. تشير الإحصاءات الرسمية إلى أنه تم تسجيل 800 عقد زواج خلال أول ستة شهور من العام 2020 في الضفة الغربية، 260 عقد زواج من أصل 800 كانت لفتيات تحت السن القانوني، بمعنى أن 33% من عقود الزواج المسجلة في المحاكم الشرعية في الضفة الغربية كانت لفتيات قاصرات. ويظهر التراجع الحقوقي الحاصل بعد تعديل نص المادة الخامسة من قانون الأحوال الشخصية في أقوى صورته إذا ما نظرنا إلى إحصائيات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني التي أشارت إلى أنه بلغت نسبة زواج القاصرات في العام 2019 ما يقدر بـ 20% من نسبة عقود الزواج المنظمة في ذلك العام.

49. رغم أن التعديل التشريعي لنص المادة الخامسة من قانون الأحوال الشخصية قد بدأ واعداداً في بدايته، إلا أن منح القضاة الشرعيين ومأذوني الزواج صلاحية تقديرية (استثنائية) في عقد زواج فتيات دون السن القانونية قد فرغ التعديل من مضمونه وزاد مشكلة تزويج القاصرات تعقيداً، فبعد أن كان الحد الأدنى لعمر المخطوبة لا يقل عن 15 سنة في كل الأحوال قبل التعديل التشريعي، منحت الصلاحيات الإستثنائية القضاة الشرعيين ومأذوني الزواج تزويج من هن دون سن الخامسة عشرة بعد التعديل.

## التوصيات:

50. لضمان الأخذ بفحوى تعريف التمييز ضد المرأة وترجمته في جميع التشريعات التي تصدر في دولة فلسطين بما يضمن حقوق الفئات المهمشة وعلى رأسهن النساء ذوات الإعاقة، من الضروري بمكان تبني هذا المبدأ باعتباره أحد المبادئ الدستورية التي يقوم عليها القانون الأساسي في دولة فلسطين.
51. نشر أحكام إتفاقية إلغاء جميع أشكال التمييز ضد المرأة بالجريدة الرسمية لإعطاء الإتفاقية القانونية الملزمة في إطار القانون الوطني الفلسطيني.
52. مساندة مؤسسات المجتمع المدني في التصدي للحملات المضادة التي تقودها القوى الأصولية الرجعية ضد الإتفاقية وقانون حماية الأسرة من العنف.
53. وقف العمل بالإستثناءات على رفع سن الزواج حالاً لما تسببت فيه من أضرار جسيمة تتمثل في زيادة ظاهرة تزويج القاصرات، والتعجيل بتشكيل لجنة وطنية لمراقبة سن الزواج.
54. التعجيل بمراجعة مشروع قانون العقوبات وإقراره بما يتواءم وأحكام الإتفاقية باعتباره شكل الشريعة العامة لقانون حماية الأسرة من العنف.
55. إصدار قانون أحوال شخصية بما يتوافق وأحكام المادة (16) من إتفاقية سيداو.
56. في إصدار قانون حماية الأسرة من العنف وفقاً لرؤية مؤسسات المجتمع المدني التي تعمل في مجال مناهضة العنف منذ ثلاثة عقود وذلك للتصدي لإرتفاع نسب العنف داخل الأسرة نتيجة لظروف قمع الإحتلال والتراجع الإقتصادي وإنتشار كوفيد-19.
57. الإسراع بإجراء الإنتخابات الرئاسية والتشريعية الفلسطينية لتسريع عملية توحيد التشريعات وموائمتها مع أحكام الإتفاقية.