الإجراءات الإيجابية، أيُّ حلٍّ لمعالجة اللامساواة الفعلية بين الرجل والمرأة؟!

الدكتور أعمر يحياوي
أستاذ مساعد مكلف بالدروس في كلية الحقوق
بجامعة تيزي وزو

المقدمة :

إذا كانت حقوق المرأة قد تم تكريسها نظريا في كل الدول تقريبا، إلا أن تمتعها بها فعليا ما زال هدفا بعيد المنال سواء تعلق الأمر بالحقوق المدنية والسياسية أو بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

وفي هذا الصدد نشير إلى بعض الحقائق، كما تبينها الإحصائيات، كالتالي:

- يقدّر الفقراء في العالم بـ 1,3 بليون شخصا وتمثل النساء 70% من هذا العدد[1].

- يبلغ عدد الأميين البالغين في العالم 960 مليون شخصا والنصيب الأكبر يعود للنساء باعتبارهن يشكلن أكثر من 3/2 هذا العدد[2].

---

1 ـ انظر: Editorial of Mary Robinson in the Review Human Rights of the Office of the United Nations High commissioner for Human Rights, spring 2000, p. 3.

2 ـ انظر: Beijing Platform for action (1995), para. 70.

- يقدر عدد وفيات الأمهات بنصف مليون امرأة سنويا [3].

- لا يتجاوز التمثيل النسوي في الهيئات التشريعية نسبة 10% [4].

تتراوح نسبة تشغيل المرأة في الوظيفة العامة ما بين 10 و20% [5].

أمام هذا الوضع اتجه العمل الدولي نحو ضرورة اتخاذ إجراءات إيجابية لصالح المرأة قصد الإسراع بتحقيق المساواة الفعلية بينها وبين الرجل. وعليه، نبحث فيما إذا كانت هذه الإجراءات كفيلة بضمان كرامة المرأة من خلال بيان مفهومها والمشاكل التي تطرحها.

أولا - مفهوم الإجراءات الإيجابية :

خلافا للنصوص الدولية الأخرى لحقوق الإنسان، لم تكتف اتفاقية إلغاء كل أشكال التمييز تجاه النساء (1979) بإلزام الدول الأطراف بتكريس حقوق المرأة نظريا، ما دام التمييز إزاءها لم يختف في الواقع بعد، بل ألقت على عاتقها واجب « تبني... إجراءات مؤقتة خاصة التي تهدف إلى التعجيل في إقامة مساواة واقعية بين الرجال والنساء... »[6]. لذلك، نتناول فيما يلي الخصائص العامة لهذه الإجراءات وحدود التزام الدولة بها.

---

3 - انظر: Sanjeev Gupta et autres, «La marche vers les objectifs : internationaux de développement « Revue finances et développement du FMI, Vol. 37, N° 4, Décembre 2000, p. 17.

4 - أنظر : Beijing Platform for action, op.cit., para. 182.

5 - انظر: Centre pour les droits de l'homme, fiche d'information N° 22: Discrimination à l'égard des femmes - la convention et le comité, Genève, Fèvrier 1995, p. 3.

6 - انظر: Article 4 para. 1 de la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'ègard des femmes (1979).

1 ـ الخصائص العامة للإجراءات الإيجابية:

تقتضي معرفة الخصائص العامة لهذه الإجراءات بيان تعريفها وتمييزها عن الإجراءات الأخرى ثم الإشارة إلى تطورها.

أ ـ تعريفها وتمييزها عن الإجراءات الأخرى:

أ ـ 1 ـ تعريفها:

يقصد بالإجراءات الإيجابية مجموعة من الأعمال القانونية والممارسات التي تكفل للنساء المشاركة الفعلية في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية على قدم المساواة مع الرجال، مثل برامج الدعم، وتوزيع أو إعادة توزيع الموارد، والمعاملة التفضيلية ونظام الحصص[7].

إضافة إلى مصطلح الإجراءات الإيجابية Positive measures، هناك مجموعة من المصطلحات الأخرى للدلالة على الإجراءات المؤقتة الخاصة Temporary special measures الواردة في المادة الرابعة، الفقرة الأولى، من الاتفاقية المشار إليها آنفا، ويتعلق الأمر بالإجراءات الخاصة Special measures، العمل الإيجابي Affirmative or positive action، التمييز المخالف Reverse discrimination أو التمييز الإيجابي Positive discrimination[8]. ولقد فضلنا استعمال مصطلح الإجراءات الإيجابية لأن وضعية المرأة التي كشفتها تقارير سلبية لا بدّ من أن تُقَابَلَ بإجراءات إيجابية علاجاً لمأساتها كما ارتأت ذلك أجهزة الأمم المتحدة المعنية بحقوق المرأة ولاسيما لجنة القضاء على التمييز ضد النساء.

---

7 ـ انظر: The committee on the elimination of discrimination against women, general recommendation N° 25, (thirtieth session, 2004), paras. 18 and 22.

8 ـ انظر: Ibid, para. 17.

أ ـ 2 ـ تمييزها عن الإجراءات الأخرى:

ونميز بين الإجراءات الإيجابية والسياسات العامة الاجتماعية الهادفة إلى تحسين وضعية النساء من جهة، والإجراءات الخاصة الرامية إلى حماية الأمومة من جهة أخرى.

أ ـ 2 ـ أ ـ تمييزها عن السياسات العامة الاجتماعية الهادفة إلى تحسين وضعية النساء:

إذا كانت الإجراءات الإيجابية تهدف إلى التعجيل في إقامة مساواة فعلية بين الجنسين، فإن السياسات العامة الاجتماعية الهادفة إلى تحسين وضعية النساء لا تعد إجراءات إيجابية ما دامت تضع الشروط العامة التي تكفل للنساء حقوقهن المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية بما يضمن لهن حياة كريمة[9].

أ ـ 2 ـ ب ـ تمييزها عن الإجراءات الخاصة الرامية إلى حماية الأمومة:

لقد وردت عبارة "إجراءات خاصة" في الفقرتين الأولى والثانية من المادة الرابعة من اتفاقية إلغاء كل أشكال التمييز تجاه النساء. ففي الفقرة الأولى، ويتعلق الأمر بالإجراءات الإيجابية، يهدف النص إلى الإسراع في تحسين وضعية النساء لبلوغ مساواتهن الفعلية أو الجوهرية De facto or substantive equality مع الرجال، والقيام بالتغييرات الضرورية في النواحي النظامية والاجتماعية والثقافية قصد تصويب أشكال وآثار التمييز ضد النساء، الماضية والحالية. فهذه الإجراءات ذات طبيعة مؤقتة [10].

أما الفقرة الثانية من المادة الرابعة فتنص على معاملة غير متماثلة بين النساء والرجال بسبب اختلافاتهما البيولوجية، وتلك هي إجراءات حماية الأمومة. فهي ذات طبيعة دائمة [11]

9 ـ انظر: The committee on the elimination of discrimination against women, general recommendation N° 25 , op . cit., para 19.

10 ـ انظر: Ibid, para. 15

11 ـ انظر: Ibid, para. 16

ب ـ تطورها :

تعود فكرة الاهتمام بالمساواة الفعلية بين الجنسين إلى سنة 1963 عندما دعا المجلس الاقتصادي والاجتماعي الدول الأعضاء في هيئة الأمم المتحدة إلى تقديم تقارير كل سنتين حول المناصب العليا التي تضطلع بمهامها النساء على أن تقدم هذه التقارير كل أربع سنوات اعتبارا من سنة 1978، وهو ما أعاد التأكيد عليه المؤتمرون في مؤتمر مكسيكو (19 جوان ـ 2 جويلية سنة 1975) إذ حثّوا الدول الأطراف في المنظمة على ضرورة بلوغ تمثيل متكافئ بين الرجال والنساء في الهيئات المنتخبة والوظائف العامة[12].

وبصدور اتفاقية إلغاء كل أشكال التمييز تجاه النساء سنة 1979، أضحت المجموعة الدولية لا تهتم بضرورة بلوغ مساواة فعلية بين الجنسين في المجال السياسي فحسب، بل وسعت هذه المساواة إلى الميادين المدنية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وفقا للمادة الرابعة، الفقرة الأولى من هذه الاتفاقية، في إطار ما يسمى الإجراءات المؤقتة الخاصة أو الإجراءات الإيجابية.

غير أن لجنة القضاء على التمييز ضد النساء، على إثر دراسة تقارير الدول الأعضاء في الاتفاقية، لاحظت أنه رغم تحقق تطور معتبر فيما يخص إلغاء أو تعديل القوانين القائمة على التمييز، إلا أن الحاجة ماسة إلى العمل من أجل التطبيق الكامل للاتفاقية عن طريق اتخاذ تدابير لترقية المساواة الفعلية De facto equality بين الرجال والنساء. لذلك حثّت الدول الأطراف، بمقتضى توصيتها العامة رقم 5 (الدورة السابعة، 1988)، على استعمال المزيد من الإجراءات المؤقتة الخاصة مثل العمل الإيجابي، المعاملة التفضيلية

12 ـ أعمر يحياوي، الحقوق السياسية للمرأة في الشريعة الإسلامية والقانون الدولي، دار هومه، الجزائر، 2001، ص 141.

Preferential treatment أو نظام الحصص Quota systems لترقية إدماج النساء في التربية والاقتصاد والسياسة والعمل[13].

ومن أجل تحقيق هذا الهدف، حددت لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة، بمقتضى توصيتها العامة رقم 25 (الدورة الثلاثون، 2004)، كيفيات تطبيق الدولة تلك الإجراءات الإيجابية.

2 ـ حدود التزام الدولة بالإجراءات الإيجابية:

بعد إلغاء الدولة التمييز تجاه النساء في قوانينها، تلتزم بتحسين وضعيتهن الواقعية من خلال سياسات وبرامج ملموسة وفعالة[14]. وفيما يلي إشارة إلى مضمون هذا الالتزام وحدوده.

أ ـ مضمون الالتزام:

يتحدد مضمون التزام الدولة إعمالا للإجراءات الإيجابية فيما يأتي:

1 ـ النص في الدستور على تبني الإجراءات الإيجابية[15]،

2 ـ إقامة هيئات ومؤسسات، عامة أو خاصة، تضطلع بإعداد وتنفيذ ومراقبة وتقييم ودعم الإجراءات الإيجابية[16]،

13 ـ انظر: General recommendation N° 5 of the committee on the elimination of discrimination against women (seventh session, 1988).

14 ـ انظر: The committee's general recommendation N° 25, op.cit., para. 7

15 ـ انظر: The committee's general recommendation N° 25, op.cit., para. 31

16 ـ انظر: Ibid, para. 34

3 ـ تمكين المرأة من المشاركة في كل مراحل هذه البرامج[17]،

4 ـ القيام بدراسة لوضعية النساء وتحديد المشاكل المراد تجاوزها مع تنبؤ النتائج الممكنة ثمّ يُختار هذا الإجراء أو ذاك لتحقيق هذه النتيجة أو تلك[18]. وللتمثيل على ذلك نسوق المثال التالي:

فلو أرادت الدولة إقامة توازن في التمثيل الانتخابي، ينبغي أن تتصرف كما يأتي:

ـ بعث حوار عام حول أهلية المرأة الانتخابية تُدحَض من خلاله، من قبل ذوي الاختصاص، حجج المعادين لمشاركة المرأة في الحياة السياسية[19].

ـ تعديل الأنظمة الانتخابية والنص على حملات موجّهَة للمشاركة المتساوية بين الجنسين ونظام الحصص[20].

ب ـ حدود الالتزام:

ما دامت الإجراءات الإيجابية تتسم بطبيعة مؤقتة، لزم أن تنتهي بعد تحقق النتائج المرجوة منها. لكن، يمكن أن تستمر لزمان طويل يتعذر تحديده مسبقا لأن المسألة ترتبط أساسا بطبيعة المشكلة المراد تجاوزها[21].

بعد تحديد ماهية الإجراءات الإيجابية وكيفيات تطبيقها، نحاول في التحليلات اللاحقة إبداء رأينا بصددها.

---

17 ـ انظر: Ibid, para. 34.

18 ـ انظر: Ibid, paras. 22, 27 and 33.

19 ـ انظر: Ibid, para. 23.

20 ـ انظر: The committee on the elimination of discrimination against women, general recommendation N° 23 (16th session, 1997), Para. 15.

21 ـ انظر: The committee's general recommendation N° 25, op.cit., para. 20.

ثانيا ـ المشاكل التي تطرحها الإجراءات الإيجابية :

سوف يتضح بعد حين بأن الإجراءات الإيجابية ليست صعبة التطبيق فحسب، بل تتعارض مع الحقوق الأخرى أيضا.

1 ـ صعوبة تطبيق الإجراءات الإيجابية :

نتعرض لهذه الصعوبة في مجالين أساسيين هما المساواة في الأجور ونظام الحصص.

أ ـ المساواة في الأجور :

يستحيل تطبيق الإجراءات الإيجابية في كل المجالات. وفي هذا الصدد، أكدت لجنة القضاء على التمييز ضد النساء على أنه: « **... لا يمكن تطبيق الإجراءات الخاصة المؤقتة وفقا لكل مواد الاتفاقية...** » [22].

ففيما يخص الأجور، إذا تبين وجود فارق بين الجنسين، لا يسع السلطة العامة سوى القيام بتقييم الوظائف وإن أسفرت الدراسة عن تجانس وضعية الجنسين في نواحي الشهادة والأقدمية والمؤهلات تعيَّن تقرير المساواة بينهما في نظام العمل أو الوظيفة، ولا يعتبر ذلك من قبيل الإجراءات الإيجابية بل يندرج ضمن السياسة العامة للدولة الهادفة إلى أن يُضمَن للمرأة حق اقتصادي مهم أو بتعبير آخر لا يهدف الإجراء المتخذ سوى ضمان المساواة النظرية.

ب ـ نظام الحصص :

ولئن كان نظام الحصص يجد المجال الخصب ليُطبَق في مجال العمل والوظيفة ولاسيما في دول كالنرويج والدانمرك اللتين تمنحان حصصا للنساء في التمثيل السياسي، إلا أن مثل هذا الإجراء تكتنفه الصعوبات التالية:

22 ـ انظر: The committee's general recommendation N° 25, op.cit., para. 39

1 ـ تعمل النساء بصفة عادية في الوظائف الثانوية وفقا لنظرية سوق العمل الثنائي ولا يمكن إعمال الإجراءات الإيجابية قصد تبوئهن المناصب العليا لنقص مهاراتهن الناتج عن الاستثمار القليل في تعليم وتدريب البنات بالمقارنة مع البنين كما يؤكد ذلك المختصون في الدراسات المتعلقة بالرأس المال الإنساني[23].

2 ـ تميل المرأة إلى تربية ولدها على حساب الترقي في الوظيفة[24]. وفي هذا الإطار، أشارت دراسة قام بها معهد الاقتصاد الألماني والمعهد الاقتصادي والاجتماعي التابع لاتحاد نقابات العمال الألمانية سنة 1994 إلى أن النساء في نحو50% من الشركات يضطرن إلى الغياب عن العمل للعناية بأولادهن[25].

3 ـ لم تَعُدُ المرأة تهتم بالسياسة بعدما جربت أزماتها[26] بدليل مثلا أن نسبة امتناع النساء في فرنسا عن التصويت تفوق نسبة الرجال[27].

2 ـ تعارض الإجراءات الإيجابية مع الحقوق الأخرى:

تتعارض الإجراءات الإيجابية مع حقوق الغير تارة ومع حقوق المرأة نفسها تارة أخرى.

---

23 ـ إيمان سليم، تأنيث الفقر، بحوث المؤتمر الثاني لكلية التجارة (بنات) بجامعة الأزهر (23ـ24 سبتمبر 1998)، تحرير: إبراهيم حافظ،199، ص 387 ـ 388 .

24 ـ المرجع نفسه، ص 387 ـ 388 .

25 ـ بيتينا بيهلر، "بين الأطفال والوظيفة: الأمهات العاملات"، مجلة Deutschland الألمانية، عدد 3ـ 6 /1995، ص 52.

26 ـ أعمر يحياوي، مرجع سابق، ص 61. وأيضاً أبو اليزيد علي المتيت، النظم السياسية والحريات العامة، ط 4، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 1989، ص 68.

27 ـ انظر: Ney Bensadon, Les droits de la femme, Casbah éditions, Alger 1999, p. 117.

أ ـ حقوق الغير :

تتمثل حقوق الغير التي تصطدم بها الإجراءات الإيجابية في حقوق المرفق، وحقوق الطفل، والحقوق الاقتصادية للفقراء.

أ ـ 1 ـ حقوق المرفق :

من المقرر أن المرفق العام يجب أن يُضمَن سيرُه بانتظام واطّراد حتّى يؤدي أكبر ما يمكن من الخدمات العامة للجمهور. لكن قد يصاب بالقصور أو الشلل إذا طبقنا مبدأ التماثل العددي كعمل إيجابي لو فرضنا تغيبا جماعيا عن العمل بسبب التسهيلات الواسعة التي تمنحها الدولة بمناسبة الأمومة. ومما يوضح ذلك قانون العمل البلغاري الناص على عطلة أمومة لمدة 120 يوما للطفل الأوّل، و150 يوما للطفل الثاني، و180 يوما للطفل الثالث. ولم يتوقف التساهل الكبير لهذا القانون عند هذا الحد، بل خول الأم الحق في عطلة أمومة إضافية مدفوعة الأجر في حدود الأجر الأدنى حتى يبلغ الوليد عامين. وأكثر من ذلك من حقها أيضا الاستفادة من عطلة غير مدفوعة الأجر حتى يبلغ 3 سنوات[28].

أ ـ 2 ـ حقوق الطفل :

إنّ زَجْوَ النساء إلى الوظائف بفرض نظام الحصص يلهي المرأة عن التكفل بولدها الذي يحق له « **أن يكبر في الوسط العائلي في جو من السعادة والحب والتفاهم** »[29] باعتبار الوالدين تقع على عاتقهما المسؤولية في تربيته وضمان تطور شخصيته[30]، على أن دور

---

28 ـ أشار إلى أحكام هذا القانون: UNESCO, Droit international - Bilan et perspectives, Tome 2, Ed. A. Pedone, Paris, 1991, p.p. 1194 - 1195.

29 ـ انظر: Préambule de la convention relative aux droits de l'enfant (1989).

30 ـ انظر: Article 18/1 de la convention relative aux droits de l'enfant

الأم يبقى مرجحا. وهو ما تنبه له واضعو الاتفاقية المتعلقة بحقوق الطفل عندما أكدوا في المادة 24/2/هـ على أهمية تعبئة الرأي العام « **... بمنافع الرضاعة من الثدي...** ».

أ ـ 3 ـ الحقوق الاقتصادية للفقراء :

في إطار برامج دعم النساء كعمل إيجابي يمكن للدولة أن تنشئ بنوكا خاصة بالفقراء على غرار ما جرى العمل به في بعض البلدان مثل البنك الزراعي والتعاونيات الزراعية في تايلاندا وجرامين بنك Grameen Bank في بنغلاديش[31]. لكن، منح القروض الامتيازية للنساء فقط، كإعفائهن من الرهن الحيازي[32]، يعتبر من قبيل اللا عدالة لأنهن لا ينفردن وحدهن بعدم ملكية الأرض. كما أن مثل هذا الإجراء مما يتناقض مع مقتضيات العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (1966) ولاسيّما ما نصت عليه المادة 11، الفقرة الأولى، من ضرورة اعتراف الدول الأطراف « **بحق كل شخص في مستوى معيشة كاف** ».

ب ـ حقوق المرأة :

تتناقض الإجراءات الإيجابية وخاصة نظام الحصص مع حقوق المرأة كموظفة وكأم.

ب ـ 1 ـ حقوق المرأة كموظفة :

إذا حصلت المرأة على المنصب باستخدام نظام الحصص، تتولد لديها عقدة النقص والشعور بالاحتقار لأنها تعتقد ويعتقد الغير معها بأنها لم تتقلد الوظيفة بسبب جدارتها بل مُكِّنت من ذلك بتدخل الدولة، وهو ما يتعارض والاحترام الواجب للموظف.

---

31 ـ لمعرفة أكثر عن هذه المؤسسات المالية، انظر: Jacob Yaron,«Des institutions financières rurales qui ont réussi»,Revue finances et développement, du FMI, Vol. 31, N° 1, Mars 1994, p.p.32 -35.

32 ـ لقد هجرت تلك المؤسسات السياسة التقليدية في مجال القرض بلجوئها إلى تقنيات أخرى مثل منح قروض صغيرة على المسؤولية المشتركة للمقترضين...

ب ـ 2 ـ حقوق المرأة كأم:

إذا اختارت المرأة تربية الولد والتفرغ لشؤون البيت، فإن صرفها عن هذه المهام بإيصاء نماذج الحياة والعمل يعد إجراءً مخالفاً لميولها الطبيعية والنفسية وما غياب النساء عن العمل في نحو 50% من الشركات الألمانية للتفرغ لأولادهن إلا دليل قوي على ذلك. وعليه، فإن النص في المادتين 5/ب و1/16/د من اتفاقية إلغاء كل أشكال التمييز تجاه النساء، على مبدأ المساواة بين الزوجين في تربية الولد، مما يخالف الواقع الاجتماعي المعيش. لذا، وجب النص صراحة على ترجيح حق الأم.

خاتمة:

على ضوء ما سبق نخلص إلى القول بأن الإجراءات الإيجابية عمل دولي غير سليم لأن المجموعة الدولية قد تسرعت في تبني حلول تهدم كتلة الحقوق المقررة دوليا ولاسيما حقوق المرأة ذاتها. لذلك، من أجل بعث استقرار حقوق الإنسان، يجب الاكتفاء بضمان حقوق المرأة في إطار السياسات العامة الاجتماعية الهادفة إلى تحسين وضعية النساء فحسب. ويعتبر الاستثمار في تعليم البنات على قدم المساواة مع البنين النموذج الأمثل لبلوغ هذا الهدف.