Distr.
LIMITED

E/ESCWA/ECW/2018/Brief.2
2 October 2018
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

موجز السياسات العامة
حول
معيار العناية الواجبة والعنف ضد المرأة
وأوامر الحماية في المنطقة العربية

الأمم المتحدة
بيروت، 2018

ملاحظة: يسترشد هذا الموجز بالأبحاث والمفاهيم التي تتضمنها دراسة مرتقبة للإسكوا بعنوان "ما وراء القيود: أوامر الحماية لتعزيز الاستجابة الشاملة للعنف الزوجي في المنطقة العربية".

المحتويات

الصفحة

مقدمة 1

الفصل

أولاً- أوامر الحماية للتصدي للعنف ضد المرأة 2

ثانياً- معيار العناية الواجبة وتطبيقه على العنف ضد المرأة..... 3

ثالثاً- أوامر الحماية كمعيار يتطور باستمرار في إطار القانون الدولي العرفي..... 5

رابعاً- أوامر الحماية من العنف الزوجي وتطبيقها في المنطقة العربية..... 8

خامساً- أطر المساءلة الحالية في المنطقة العربية 10

سادساً- خلاصة وتوصيات..... 11

مقدمة

قامت ستة بلدان عربية حتى الآن بتنفيذ تشريعات قائمة بذاتها للتصدي للعنف ضد المرأة[1]، في الوقت الذي تعمل فيه بلدان عربية أخرى على إعداد مشاريع قوانين في هذا الشأن. وتحدّد هذه التشريعات التدخلات الاجتماعية والقانونية و/أو الطبية التي ينبغي أن تتخذها الدولة والجهات الفاعلة الأخرى، مثل المجتمع المدني، للتصدي للعنف ضد المرأة. وأحد التدخلات التي ينص عليها عادةً هذا النوع من التشريعات هو إصدار أوامر الحماية[2]. وفي ضوء الجهود الكبيرة التي تبذلها البلدان العربية لمكافحة العنف ضد المرأة، يدل سنّ هذه التشريعات بشكل متزايد في المنطقة على أن أوامر الحماية سوف تؤدي دوراً كبيراً في مكافحة العنف داخل الأسرة وفي دعم الناجيات منه. وفي البلدان التي لا توجد فيها مثل هذه التشريعات، ينبغي أن يُنظر إلى أوامر الحماية على أنها آلية إلزامية في إطار استجابةٍ منسقة أوسع نطاقاً للعنف ضد المرأة.

ويناقش هذا الموجز مفهوم أوامر الحماية في ضوء القانون الدولي وواجب بذل العناية الواجبة من جانب الدولة لمنع العنف ضد المرأة والحماية منه ومحاكمة مرتكبيه ومعاقبتهم والتعويض للمتضررات منه. ويستند الموجز إلى تعريف الإسكوا للعدالة بين الجنسين، التي يصفها إعلان مسقط "نحو تحقيق العدالة بين الجنسين في المنطقة العربية" بأنها آلية ونتيجة في الوقت نفسه[3]. وباعتبار مبدأ العناية الواجبة إطاراً منهجياً، يبيّن هذا الموجز أن أمر الحماية هو معيار لا يزال يتطور في إطار القانون الدولي العرفي، مستنداً في ذلك إلى الاجتهاد القضائي الإقليمي ومناقشات اللجنة المعنية بالقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة وأحكام البروتوكول الاختياري، وإلى تعليقات المقررات الخاصة المعنية بالعنف ضد المرأة وأسبابه وعواقبه.

ويبدأ الموجز بتعريف أوامر الحماية، ثم يستعرض مفهوم معيار بذل العناية الواجبة وإمكانية تطبيقه على العنف ضد المرأة الذي ترتكبه جهات تابعة للدول وجهات غير تابعة لها في المجالَين العام والخاص. وبعد ذلك يطبَّق هذا المعيار، بوصفه قاعدةً مستمرة في التطور في إطار القانون الدولي العرفي، على أحكام وآليات توفير الدولة لأوامر الحماية. ويقدم الموجز عرضاً مفصّلاً عن أحكام الاجتهاد القضائي الدولي والإقليمي بشأن التزام الدول بتوفير أوامر الحماية من أجل الناجيات من العنف. وأخيراً، يتناول هذا الموجز فحوى أوامر الحماية في البلدان العربية وسبل تطبيقها، ويسلط الضوء على الخطوات المتخذة وتلك اللازمة لضمان تماشي هذه الأوامر مع أفضل الممارسات الدولية وضمان تمحورها حول الناجيات. ويقدّم الموجز مجموعة من التوصيات الإقليمية والوطنية، ويدعو الجهات الفاعلة غير التابعة للدولة، مثل مؤسسات المجتمع المدني، إلى زيادة تقديم الخدمات.

---

1 هذه الدول هي الأردن، والبحرين، وتونس، ولبنان، والمغرب، والمملكة العربية السعودية. وأدخلت الجزائر تعديلات محددة بشأن تجريم العنف الزوجي في قانون العقوبات، بموجب القانون رقم 15-19 لعام 2015، ولكن هذه التعديلات لا تمثّل تشريعاً قائماً بذاته.

2 حسب السياق، قد يستعاض عن تسمية أوامر الحماية بتسمية أخرى هي الأوامر الزجرية، أو أوامر الإبعاد، أو أوامر عدم الاعتداء، أو أوامر المنع، أو أوامر عدم الاتصال. ويشار إلى كل ما سبق عادة باسم أوامر الحماية.

3 E/ESCWA/ECW/2015/IG.1/7/Report؛ E/ESCWA/ECW/2017/4.

أولاً- أوامر الحماية للتصدي للعنف ضد المرأة

تعتبر أوامر الحماية من أنجح سبل الانتصاف القانوني المتاحة للناجين من العنف، وتشكل جزءاً من نهج شامل للتصدي للعنف الزوجي[4]. وتعزز هذه الأوامر عادة سلامة الضحايا واستقلاليتهم الذاتية في نفس الوقت[5]. ولذلك، فإن لأوامر الحماية القدرة على ردع الجناة عن ارتكاب أعمال العنف في المستقبل، وعلى تمكين الناجيات من اتخاذ خطوات إضافية تضمن سلامتهنّ. ويُعتبر توافر أوامر الحماية أيضاً بمثابة "إعلان عام" عن التزام البلد بالتصدي للعنف ضد المرأة، وهو ما يشكل خطوة هامة في تغيير الثقافة الاجتماعية-القانونية المتعلقة بالعنف الجنساني[6].

وتصدر أوامر الحماية عادة عن المحكمة أو المدعي العام أو الشرطة لحماية الناجيات من العنف أو من التهديد بالعنف. ويستخدم هذا الموجز تعريف أوامر الحماية بحسب المقررة الخاصة المعنية بمسألة العنف ضد المرأة، على النحو التالي:

> ... أمرُ الحماية هو أمر "بالمغادرة" يلزم مرتكب العنف العائلي بترك المنزل المشترك والبقاء على مسافة معينة من الضحية (أوامر المنع). وتفرض أوامر الحماية مجموعة متنوعة من القيود على الأشخاص الخاضعين لها. على سبيل المثال، تلزم هذه الأوامر الجاني بإخلاء منزل الضحية أو البقاء بعيداً عن المنزل المشترك وعن أماكن محددة (مثل مكان عمل الضحية أو مدرسة أطفالها)، أو الامتناع عن الاتصال بالضحية أو الشخص المعرض للخطر. ويسمح بعض السلطات القضائية بإصدار أوامر إضافية، لإلزام الجاني مثلاً بدفع إيجار المنزل الأسري أو نفقات إعالة الطفل، أو بتسليم الأسلحة التي في حوزته. ويمكن أن تصدر هذه الأوامر بصورة مستقلة من قبل محكمة مدنية، أو أن تكون جزءاً من الإجراءات القانونية المدنية أو الجنائية الهادفة إلى حماية سلامة الضحايا أثناء تنفيذ الإجراءات الأخرى[7].

ويمكن للمحاكم الجنائية أو المدنية إصدار أوامر الحماية، ويشمل ذلك الأوامر الصادرة بناء على طلب طرف واحد أو بشكل عاجل. ويصدر أمر الحماية الجنائي عادة عن المحكمة كشرط للإفراج عن الجاني قبل المحاكمة في قضايا العنف العائلي التي تم إيقافه بشأنها. ويصدر أمر الحماية وتُحدَّد شروطه وصلاحيته حسب تقدير القاضي. أما أوامر الحماية المدنية، فتبادر الناجيات أنفسهن (أو وكلاؤهن) إلى استصدارها، وهي تهدف إلى تقديم الإغاثة الفورية للناجيات من العنف وليس إلى معاقبة الجناة بشكل مباشر، أو الشروع بإجراءات الطلاق، أو إنهاء العلاقة. وعبء الإثبات المتعلق بإصدار أوامر الحماية المدنية ليس شديداً بشكل عام، أي أن هذه الأوامر قادرة على تأمين الحماية من حالات الإساءة التي قد لا تُعتبر شديدة بقدر يمثل انتهاكاً جنائياً، أو الحالات التي قد لا تتوفر أدلة تكفي لاتخاذ إجراءات بشأنها أمام المحاكم الجنائية. وعلى الرغم من أن أوامر الحماية الجنائية

---

4 يشير هذا الموجز إلى أن أوامر الحماية تُستخدم بشكل عام للتصدي لأشكال مختلفة من عنف الشريك، سواء كان ذلك في نطاق الزواج أو خارجه، وللتصدي للعنف ضد أفراد الأسرة الآخرين. ومع ذلك، ونظراً إلى أن التشريعات المتعلقة بالعنف ضد المرأة في المنطقة العربية عموماً تشير إلى العنف الزوجي، سيستخدم هذا الموجز مصطلح "العنف الزوجي" بدلاً من "العنف العائلي" في الدول الأعضاء. ولكن، سيُستخدم مصطلح "العنف العائلي" عند الإشارة إلى تعليقات المقررة الخاصة المعنية بمسألة العنف ضد المرأة وما يصدر عن أية آليات دولية أو إقليمية أخرى.

5 J.K. Stoever, “Freedom from violence: Using the stages of change model to realize the promise of civil protection orders”, Ohio State Law Journal, vol. 72, No. 2 (2011), pp. 318-322.

6 E.M. Schneider, Battered Women & Feminist Lawmaking (New Haven, Yale University Press, 2000). p. 94.

7 A/HRC/35/30، ص 14.

والمدنية عناصر هامة من عناصر الاستجابة المنسقة لحالات العنف الزوجي، يدعو هذا الموجز إلى اللجوء إلى خيار أوامر الحماية المدنية على وجه التحديد، لأنها الآلية التي تضمن أكبر قدر من الانتصاف للناجيات.

وتتوقف فعالية أمر الحماية على مدى شموله، بما في ذلك حيثياته ومدى إنفاذه، وعلى مدى استثمار الدولة في ضمان أن تكون هذه الآليات جزءاً من استجابة شاملة ومنسقة للتصدي للعنف تشمل توفير الخدمات الاجتماعية والقانونية والطبية للناجيات من أجل حمايتهن ودعمهن وتمكينهن، مع ضمان محاسبة الجناة.

ثانياً- معيار العناية الواجبة وتطبيقه على العنف ضد المرأة

ساعد وضع معيار العناية الواجبة وتطبيقه للتصدي للعنف ضد المرأة على تغيير الانطباع السائد بأنه ليس من واجب الدولة التدخل في الانتهاكات التي تحدث في حياة الناس الخاصة. ويندرج تطبيق هذا المعيار على حالات العنف ضد المرأة في إطار واجب الدولة المتمثل في منع الجهات التابعة لها وغير التابعة لها من ارتكاب العنف، وفي الحماية منه، وملاحقة مرتكبيه قضائياً ومعاقبتهم، وتقديم التعويضات للمتضررات منه[8]. ويكتسب تطبيق معيار العناية الواجبة في التصدي للعنف ضد المرأة أهمية كبيرة، لأنه يلغي الفصل بين المجالين العام والخاص المكرَّس بموجب القوانين الدولية (والمحلية)، ويركز على الوقاية وسبل الانتصاف الفعالة، ويقضي بأن تتصدى البلدان للأسباب الجذرية للعنف ضد المرأة، ويشكل وسيلة للتصدي لهذا العنف، ويكمّل المبادئ والأطر الأخرى لحقوق الإنسان[9].

وتم تطبيق معيار العناية الواجبة لتحميل الدولة مسؤوليةً عن أفعال جهات غير تابعة لها، للمرة الأولى، في قضية Velasquez Rodriguez ضد هندوراس لعام 1988 التي عُرِضت على محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان وتعلقت بمسؤولية الدولة عن حالات الاختفاء القسري التي ارتكبتها جهات غير تابعة لها. وقبل هذه القضية، كان على الدول بذل العناية الواجبة لحماية الأفراد من أذى الموظفين التابعين لها فقط. وأشارت المحكمة إلى أن أي فعل غير قانوني ينطوي على انتهاك لحقوق الإنسان ولا يمكن إسناده مباشرة في الأصل إلى الدولة [...] قد يستتبع مسؤوليةً دوليةً للدولة، ليس بسبب الفعل في حد ذاته، وإنما بسبب عدم تنفيذ العناية الواجبة لمنع الانتهاك أو الاستجابة له على النحو المطلوب[10]. وبموجب هذا الحكم، يُتوقع الآن من الدول منع ارتكاب أي انتهاك لحقوق الفرد من جانب الجهات التابعة لها، والتحقيق بشأنه ومعاقبة مرتكبيه، بمن فيهم مرتكبو العنف ضد المرأة ولا سيما العنف الزوجي[11]. وتشير نظم حقوق الإنسان في البلدان الأفريقية والآسيوية والأمريكية والأوروبية بشكل صريح إلى معيار العناية الواجبة، كما سنت نظم البلدان الأمريكية والنظم الأوروبية على حد سواء تشريعات ملزمة للتصدي للعنف ضد المرأة.

وتشير اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (سيداو) إلى العناية الواجبة بصورة غير مباشرة، وذلك في المادة 2 (هـ) منها التي يُطلب بموجبها إلى الدول أن تتخذ جميع التدابير المناسبة للقضاء على التمييز ضد المرأة المرتكَب من جانب أي شخص أو منظمة أو مؤسسة، حتى ولو لم تتضمن هذه الاتفاقية إشارة صريحة إلى العنف الذي ترتكبه الجهات الفاعلة غير التابعة للدول، كما أشارت إليه لجنة البلدان الأمريكية لحقوق

---

8 E/CN.4/2006/61.

9 J. Goldscheid & D.J. Liebowitz, “Due diligence and gender violence: Parsing its power and its perils”, Cornell International Law Journal, vol. 48 (2015), pp. 301-345.

10 http://hrlibrary.umn.edu/iachr/b_11_12d.htm.

11 M. Sassòli, “State responsibility for violations of international humanitarian law”, International Review of the Red Cross, vol. 84, No. 846 (2002), pp. 401-433.

الإنسان. وكانت اللجنة المعنية بالقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة أول من أشار بوضوح إلى معيار العناية الواجبة في حالات العنف ضد المرأة، وذلك في المادة 9 من توصيتها العامة رقم 19. وتوضح اللجنة أنه يمكن اعتبار الدولة مسؤولة عن التمييز الجنساني الذي يرتكبه أي شخص أو منظمة أو مؤسسة، وأنّ القانون الدولي العام والعهود الخاصة بحقوق الإنسان يمكن أيضاً أن تحمّل الدولة مسؤولية العنف المرتكَب في المجال الخاص إذا لم تبذل العناية الواجبة لمنع انتهاكات الحقوق أو للتحقيق في أعمال العنف ومعاقبة مرتكبيها وتقديم التعويضات عنها. وبعد ذلك، أصدرت اللجنة التوصية العامة رقم 28 التي بينت فيها أن معيار بذل الدولة للعناية الواجبة منصوص عليه بموجب المادة 2 من الاتفاقية، وفي التوصية العامة رقم 35 التي صدرت مؤخراً. وهذه التوصية تحدّث التوصية العامة رقم 19 وتحدد مختلف مستويات مسؤولية الدولة عن أفعال العاملين لصالحها وتقصيرهم، بمن فيهم الجهات غير التابعة لها.

ويتكرر تدوين هذا المفهوم في القانون الدولي العرفي في الإعلان بشأن القضاء على العنف ضد المرأة، الذي يحث الدول على ممارسة العناية الواجبة بهدف منع ارتكاب أعمال العنف ضد المرأة والتحقيق بشأنها والمعاقبة على ارتكابها وفقاً للتشريعات الوطنية، سواء ارتُكبت هذه الأعمال من قبل الدولة أو من قبل أشخاص عاديين (المادة 4 (ج)). وبموجب الفقرة 124 (ب) من الهدف الاستراتيجي (د) من منهاج عمل بيجين، تُدعى الدول كذلك إلى الامتناع عن ممارسة العنف ضد المرأة وإلى بذل العناية الواجبة لمنع أعمال العنف ضد المرأة والتحقيق بشأنها والمعاقبة عليها وفقاً للتشريعات الوطنية، سواء ارتكبت هذه الأعمال من قبل الدولة أو من قبل أشخاص عاديين[12].

وبموازاة تطوّر معيار العناية الواجبة في ما يتعلق بالعنف ضد المرأة عبر عدة سبل، دفعت المقررة الخاصة المعنية بمسألة العنف ضد المرأة وأسبابه وعواقبه باستمرار باتجاه تنفيذ هذا المعيار. فمنذ فترة طويلة ترجع إلى عام 1995، أشارت السيدة Radhika Coomaraswamy، وهي أول من شغل منصب مقررة خاصة معنية بمسألة العنف ضد المرأة وأسبابه وعواقبه، إلى أن القانون الدولي العرفي سبق أن تناول مسؤولية الدول عن انتهاك الحقوق الإنسانية للمرأة من قِبل الجهات الخاصة، وأن معيار العناية الواجبة لطالما كان مقبولاً بشكل عام كإجراء لتقييم مسؤولية الدولة عن انتهاك حقوق الإنسان من جانب جهات خاصة[13].

وفي عام 2006، أصدرت المقررة الخاصة الثانية، السيدة Yakin Ertürk، تقريراً تحت عنوان معيار العناية الواجبة بوصفه أداة للقضاء على العنف ضد المرأة، عرضت فيه معايير ضمان بذل العناية الواجبة على المستويات التالية: مستوى فرادى النساء، ومستوى المجتمع المحلي/الأسرة، ومستوى الدولة، والمستوى عبر الوطني. وأشارت إلى أن تطبيق معيار العناية الواجبة في إطار التصدي للعنف ضد المرأة كان محدوداً وأنه، عندما طبّق، ركّز أساساً على إجراء الإصلاحات التشريعية وعلى الوصول إلى العدالة وتوفير الخدمات. وكان التركيز على منع العنف ضئيلاً، شأنه شأن التركيز على تحدي القوالب النمطية والأعراف الاجتماعية الضارة وتغييرهما، وهو أمر لا بد من أن يقترن بآليات مساءلة أكثر استجابة. وفي عام 2013، عندما أصبح من المؤكد أنه من واجب الدولة بذل العناية الواجبة للتصدي للعنف ضد المرأة، أكدت المقررة الخاصة الثالثة، السيدة Rashida Manjoo أنّ معيار بذل العناية يشكل أداة تمكن الأفراد من مساءلة الدولة، وذلك من خلال توفير إطار للتقييم تحدَّد ضمنه الإجراءات الفعلية التي اتخذتها الدولة، أم قصرت عن اتخاذها، للوفاء بواجباتها[14].

---

12 http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20A.pdf.

13 E/CN.4/1995/42، ص 23-24.

14 A/HRC/23/49، ص 5.

بناء على ذلك، تفترض تلك الأطر الأساسية أنه من واجب الدول بذل العناية الواجبة إزاء العنف ضد المرأة، بما في ذلك العنف الزوجي. إلا أن هذا لا يعني أن الدولة مسؤولة مباشرة عن أفعال المواطنين العاديين أو الجهات الفاعلة غير التابعة لها. فهذا الواجب يركّز بالأحرى على ما تقصر الدولة عن اتخاذه من إجراءات عند الاستجابة للانتهاكات. وإن عدم قيام الدولة ببذل العناية الواجبة في حالات العنف يلحق أضراراً إضافية بالناجيات، إذ يسهم في زيادة انعدام المساءلة وفي تعزيز ثقافة الإفلات من العقاب[15].

ثالثاً- أوامر الحماية كمعيار يتطور باستمرار في إطار القانون الدولي العرفي

إن إصدار أوامر الحماية، كتدبير وقائي تتخذه الدولة، معيارٌ يتطور باستمرار في إطار القانون الدولي العرفي، كما يتبين من زيادة تقبّله وتنفيذه. وتشير دراسة أعدها البنك الدولي عام 2015 إلى أنّ أوامر الحماية متوفرة في 124 بلداً من أصل 173[16]. ويتضمن القانون الدولي العرفي عادة الالتزامات الدولية كما تكرّسها الممارسات الدولية الراسخة، وهو مستمد من ممارسات الدول والاعتقاد بإلزامية هذه الممارسات وضرورتها[17]. ويتأكد ذلك في تعريف مصطلح "العرف" في المادة 38 من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية بأنه "قانون دلّ عليه تواتر الاستعمال".

وخلال عملها كمقررة خاصة، أشارت السيدة Coomaraswamy Radhika إلى تزايد اعتماد أوامر الحماية كسبيل للانتصاف في حالات العنف ضد المرأة[18]. وفي عام 1996، اقترحت إطاراً لتشريع نموذجي عالمي بشأن العنف العائلي تضمن إصدار أوامر الحماية المدنية والأوامر التقييدية بناء على طلب طرف واحد، وذلك في إطار استجابة منسقة للعنف العائلي[19]. واعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة لاحقاً في عام 1997 استخدام أوامر الحماية بوصفه جزءاً من تدبير نموذجي للاستجابة للعنف ضد المرأة[20]. ودعا اجتماع فريق خبراء نظمته في عام 2008 شعبة النهوض بالمرأة في الأمم المتحدة ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة إلى إصدار مبادئ توجيهية وإطار نموذجي للتشريعات المتعلقة بالعنف ضد المرأة، بما في ذلك أوامر الحماية[21]. ونتج من هذا الاجتماع دليل التشريعات المتعلقة بالعنف ضد المرأة لعام 2012، والذي دعا إلى إتاحة أوامر الحماية للناجيات من جميع أشكال العنف ضد المرأة والمعرضات له. ودعا أيضاً إلى أن تتضمن هذه الأوامر مجموعة متنوعة من التدابير، منها إعطاء الأمر للجاني بالبقاء على مسافة محددة بعيدا عن الناجية وغيرها من الأشخاص (ولا سيما الأطفال)؛ ومنعه من التسبب في مزيد من العنف ضد الناجية؛ وتوجيه الأمر له بإخلاء منزل الأسرة[22]. إضافة إلى ذلك، يدعو دليل الأمم المتحدة لخطط العمل الوطنية المتعلقة بالعنف ضد المرأة لعام 2012 إلى إتاحة أوامر الحماية بسهولة ومن دون مقابل، وبناء على طلب طرف واحد أو على أساس عاجل. وأشار إلى ضرورة

---

15 Goldscheid, J. & Liebowitz, D.J. (2015) Due diligence and gender violence: Parsing its power and its perils. Cornell International Law Journal, vol. 48, pp. 301-345.

16 http://pubdocs.worldbank.org/en/810421519921949813/Women-Business-and-the-Law-2016.pdf, p. 22.

17 https://www.law.cornell.edu/wex/customary_international_law.

18 E/CN.4/1995/42، ص 33.

19 E/CN.4/1996/53/Add.2.

20 A/RES/52/86.

21 "الممارسات الجيدة في التشريعات المتعلقة بالعنف ضد المرأة"، تقرير اجتماع للخبراء عقدته هيئة الأمم المتحدة للمرأة ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة في فيينا، النمسا، في الفترة من 26 إلى 28 أيار/مايو 2008.

22 دليل التشريعات المتعلقة بالعنف ضد المرأة لعام 2012.

تجريم انتهاك هذه الأوامر، ونص على متطلبات أخرى. كذلك، يتعين على الدول تيسير إنفاذ الأوامر عبر الحدود وعبر الولايات القضائية المتعددة.

وقد قدمت المقرّرات الخاصات اللاحقات مزيداً من التوضيح حول العلاقة بين بذل العناية الواجبة من جانب الدولة وأوامر الحماية. ففي تقريرها الصادر عام 2006، أكدت السيدة Ertürk أن أوامر الحماية تصنف كآليات للوقاية والحماية في الوقت نفسه، وأنها تمثل للناجيات من العنف وسيلة للوصول إلى العدالة. وأشارت إلى أنه يتعين على الدول وضع الأطر التشريعية ونظم الشرطة والإجراءات القضائية اللازمة لتوفير الحماية الكافية لجميع النساء، بما في ذلك توفير بيئة آمنة ومواتية للنساء للإبلاغ عن أعمال العنف ضدهن، واتخاذ تدابير مثل إصدار الأوامر التقييدية أو أوامر الطرد، وتنفيذ إجراءات لحماية الضحايا[23]. كذلك، أعلنت المقررة الخاصة الحالية، السيدة Dubravka Šimonović، أن واجب الدولة المتمثل في مكافحة العنف ضد المرأة يشمل ضمان إصدار أوامر الحماية، وأنه مكرس بصورة مباشرة أو غير مباشرة في الصكوك القانونية والسياسات العامة المتعلقة بحقوق الإنسان الإقليمية والدولية، وأنّ الآليات المستقلة المعنية برصد تنفيذها توليه اهتماماً كبيراً[24].

وأُدرِج مفهوم أوامر الحماية في القانون الدولي العرفي من خلال البروتوكول الاختياري لعام 2000 لاتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة[25]. وعلى الرغم من أن اللجنة المعنية بالقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة هيئة شبه قضائية، فإنّ لأحكامها تأثيراً عميقاً على فهم الاتفاقية وواجب الدول المتمثل في محاكمة مرتكبي العنف الزوجي وتوفير سبل الانتصاف منه، بما في ذلك عن طريق إنفاذ أوامر الحماية أو توافرها. وكانت قضية A.T. ضد هنغاريا (2005) أولى شكاوى العنف المنزلي المستعرَضة من قِبل اللجنة المعنية بالقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة التي شكّل ضمان إصدار وإنفاذ أوامر الحماية موضوعها الرئيسي[26]. وحكمت اللجنة بأن عدم حماية المرأة من العنف المنزلي هو شكل من أشكال التمييز وانتهاك لحقوق الإنسان، بحجة أن هنغاريا لم تقدم خدمات الحماية والدعم لِـ A.T.، بما في ذلك إتاحة استصدار أوامر الحماية بموازاة الإجراءات المدنية والجنائية.

واستمعت اللجنة إلى قضايا لاحقة متعلقة بعدم قيام الدولة بحماية الناجيات وضحايا العنف المنزلي وعدم إنفاذ أوامر الحماية. وفي قضيتَي Şahide Goekce (متوفاة) ضد النمسا (2005)[27] وFatma Yildirim (متوفاة) ضد النمسا (2005)[28]، خلصت اللجنة إلى أنه في حين كانت النمسا تمتلك الوسائل للتصدي للعنف المنزلي، لم تفِ الجهات الفاعلة في الدولة بواجب بذل العناية الواجبة. فعلى سبيل المثال، في قضية Goekce، صدرت ثلاثة أوامر طرد ومنع من العودة بحق مرتكب الجريمة، ولكنها انتُهكت عدة مرات. وصدر بعد ذلك أمر قضائي مؤقت، وهذا أيضاً انتهكه الجاني الذي كان، علاوة على ما سبق، يحمل مسدساً. ورفض المدعي العام الطلبات

23 E/CN.4/2006/61 ، ص 19.

24 A/HRC/35/30، ص 6.

25 البروتوكول الاختياري لاتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة هو تدبير للتبليغ وفي نفس الوقت عملية للتحقيق، وتُعطى بموجبه النساء، فرادى أو مجموعات، الحق في الاتصال باللجنة مباشرة بشأن انتهاكات الدولة للاتفاقية. ويسمح هذا التدبير للمرأة بتقديم بلاغات (شكاوى) تبين فيها انتهاكات الدولة المحتملة لحقوقهن بموجب الاتفاقية. ومن ثم تخوَّل اللجنة إجراء تحقيقات بشأن ممارسات الدولة، لفهم ما إذا كانت قد ارتكبت انتهاكات بموجب الاتفاقية. وتشكل هذه العمليات وسيلة توجه اللجنة من خلالها توصيات محددة إلى الدولة بشأن سبل معالجة الأسباب الهيكلية للانتهاكات.

26 البلاغ رقم 2003/2.

27 CEDAW/C/39/D/5/2005.

28 https://undocs.org/ar/CEDAW/C/39/D/6/2005.

باحتجاز الجاني بعد ارتكابه لهذه الانتهاكات. لاحقاً، قُتلت السيدة Goekce بالرصاص. وفي قضية Yildirim كذلك، لم يحتجز مدعي عام الشرطة الجاني بعد انتهاكه أمر الطرد والمنع من العودة. وصدر بعد ذلك أمران قضائيان مؤقتان مختلفان، ولكنهما انتُهكا مراراً، ولم تتخذ الشرطة أو النيابة العامة أي إجراء بصددهما. وبعد أن قدّمت السيدة Yildirim طلب طلاق بفترة وجيزة، طعنها الجاني حتى الموت. وتُبين قضايا أخرى معروضة على اللجنة أن كلاً من عدم قيام الدولة بإنفاذ القانون و/أو عدم مساءلتها أمام الناجية، حتى في وجود الآليات اللازمة، يؤدي إلى استمرار الضرر على حدته أو إلى تفاقمه. ويترتب عن ذلك في الوقت نفسه ترسيخ القوالب النمطية الجنسانية والحرمان من الوصول إلى العدالة[29].

وتحدد الصكوك الإقليمية لحقوق الإنسان واجب الدول المتمثل في مكافحة العنف ضد المرأة، وتنص على إصدار أوامر الحماية. وتهيب المادة 7(د) من اتفاقية البلدان الأمريكية لمنع العنف ضد المرأة والمعاقبة عليه والقضاء عليه لعام 1994 بالدول أن تتخذ التدابير القانونية اللازمة لمنع الجاني من مضايقة المرأة أو تخويفها أو تهديدها باستخدام أي طريقة تلحق الضرر بحياتها أو بسلامتها أو تهددهما أو تلحق أضراراً بممتلكاتها[30]. ويطالب التقرير الثاني المتعلق بتنفيذ الاتفاقية في نصف الكرة الغربي الدولة بإنفاذ أوامر الحماية استناداً إلى قضية Jessica Lenahan (Gonzales) وآخرون ضد الولايات المتحدة لعام 2011، حيث لم تقم قوات الشرطة بإنفاذ هذه الأوامر في ولاية كولورادو في الولايات المتحدة[31]. وتسبب إهمال الدولة بخطف بنات Lenahan الثلاث وقتلهن على يد زوجها المنفصل عنها. وأحيلت القضية في بداية الأمر إلى المحكمة العليا للولايات المتحدة في قضية Castle Rock v. Gonzales لعام 2005، والتي حكمت بأن Lenahan ليس لديها أي حق قانوني في استصدار أمر بالحماية المدنية. وخلصت لجنة البلدان الأمريكية إلى أن الولايات المتحدة قد انتهكت الالتزامات الدولية بموجب عدد من أطر حقوق الإنسان ضمن منظومة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان. وأكدت هذه اللجنة أنه تقع على عاتق الولايات المتحدة "مسؤولية الدولة" عن التصدي للعنف المنزلي، والتي تلزم المنظومة بموجبها الدول بمنع العنف ضد المرأة والتحقيق بشأنه والمعاقبة عليه وتوفر سبل الانتصاف منه، عملاً بواجب بذل العناية الواجبة.

وفي النظام الأوروبي الخاضع للاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان لعام 1950، تشكل قضية Opuz ضد تركيا لعام 2009 قضية مفصلية في ما يتعلق ببذل العناية الواجبة من جانب الدولة بغية حماية الأفراد من العنف العائلي وإنفاذ أوامر الحماية[32]. وكانت السيدة Opuz ووالدتها تُستهدفان بوحشية متزايدة من قِبل زوج السيدة Opuz السابق، ما أدى في النهاية إلى وفاة والدتها. وعلى الرغم من صدور تكليف بإصدار أوامر الحماية في تركيا بموجب القانون رقم 4320 لسنة 1998، لم تتخذ السلطات المسؤولة عن إنفاذ القانون أي إجراءات ذات أهمية للتحقيق في الادعاءات وتوفير الحماية في الوقت المناسب وتنفيذ تدابير منع فعالة، بما في ذلك تنفيذ أمر صادر بالحماية سُحب بعد قتل والدة السيدة Opuz بفترة وجيزة. وحكمت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بأن السلطات الحكومية لم تقصّر في المنع والحماية فحسب، وإنما شكّل عدم قيامها بالتصدي للعنف المنزلي تمييزاً جنسانياً أيضاً. ومن الأهمية بمكان أنّ قضية Opuz استرشدت بالصكوك الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان وشددت على الطابع الإلزامي لاتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة وعلى واجبات الدول. ومنذ قضية Opuz ضد تركيا، أصدرت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أحكاماً بشأن العديد من القضايا التي تسلط الضوء

29 V.K. ضد بلغاريا (2008)؛ وIsatou Jallow ضد بلغاريا (2011) وAngela Gonzalez Carreño ضد إسبانيا (2012).

30 http://www.oas.org/juridico/english/treaties/a-61.html.

31 https://www.aclu.org/cases/jessica-gonzales-v-usa.

32 https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168069454a.

على إهمال الدولة وعدم ضمانها توفير تدابير الحماية أو إنفاذها بطريقة ملائمة، بما في ذلك أوامر الحماية. وفي تلك القضايا، بينت المحكمة أنه ينبغي سنّ هذه التدابير وإنفاذها في إطار استجابة منسقة أوسع نطاقاً للعنف ضد المرأة، ولا سيما العنف المنزلي[33].

رابعاً- أوامر الحماية من العنف الزوجي وتطبيقها في المنطقة العربية

يُلزِم معيار بذل العناية الواجبة الدول بالتصدي للعنف ضد المرأة من خلال وسائل مختلفة، بما فيها وضع وإنفاذ أوامر الحماية. وإن تدوين قوانين قائمة بذاتها تُعنى بالتصدي للعنف ضد المرأة وترسّخ مفهوم أوامر الحماية هو خطوة أولى يمكن للدول من خلالها استيفاء هذا المعيار. ونظراً إلى تزايد إصدار أوامر الحماية لصالح الناجيات من العنف الزوجي، من المنطقي القول بأن إصدار هذه الأوامر بات قاعدة تتطور باستمرار في المنطقة العربية. وعلى الرغم من تزايد اعتماد أوامر الحماية في المنطقة، لا يقوم إلا عدد قليل فقط من البلدان بجمع البيانات في الوقت المناسب عن تطبيقها أو إصدارها أو الإخلال بها، ما يجعل من الصعب تقييم أثرها[34].

واستعرضت الإسكوا جميع التشريعات القائمة بذاتها بشأن العنف ضد المرأة في المنطقة العربية والأحكام الواردة فيها بشأن أوامر الحماية. ويهدف أمر الحماية بشكل رئيسي إلى ضمان سلامة الضحايا وأطفالهن وأفراد الأسرة الآخرين. ومن بين الدول الست التي سنت تشريعات قائمة بذاتها حول العنف ضد المرأة، تتناول خمس دول منها أوامر الحماية المدنية في تشريعاتها. وتحدد التشريعات القائمة بذاتها بشأن العنف ضد المرأة في المنطقة العربية معايير أوامر الحماية في كل دولة، والتي:

- تحظر على الجناة الاتصال بالناجيات وأطفالهن وغيرهم من أفراد الأسرة أو إلحاق الضرر بهم على نحو مباشر أو غير مباشر (عن طريق طرف ثالث)؛
- تُلزم الجناة بالبقاء على بعد مسافة محددة من الناجيات وأطفالهن أينما كانوا؛
- تحظر على الجناة الإضرار بالممتلكات الشخصية للناجيات أو بالممتلكات المشتركة (السيارات والمنازل والأثاث)؛
- تحظر على الجناة استخدام الأصول المشتركة مع الناجيات؛
- تسمح للناجيات بالوصول إلى منزل الأسرة أو التماس اللجوء في مكان آخر إذا لزم الأمر؛
- تجبر الجناة على مغادرة منزل الأسرة لفترة محددة؛
- تجبر الجناة على تقديم المساعدة المالية المخصصة للإعالة وبدل التكاليف المتكبدة بسبب العنف، بما في ذلك العلاج الطبي والمأوى.

---

33 تشمل القضايا Kalucza ضد هنغاريا (2012)؛ Mudric ضد جمهورية مولدوفا (2013)؛ إيريميا ضد جمهورية مولدوفا (2013)؛ T.M. وC.M ضد جمهورية مولدوفا (2014)؛ Bălșan ضد رومانيا (2017).

34 في دراسة استقصائية أرسلتها الإسكوا إلى الآليات الوطنية المعنية بشؤون المرأة، تبين أن بلدين فقط يوثقان عدد أوامر الحماية الصادرة خلال فترة زمنية محددة. وفي عام 2017، أصدر الأردن ثلاثة أوامر حماية، بينما أصدرت عُمان 63 أمراً.

ويصدر بعض البلدان العربية أوامر من جانب واحد. على سبيل المثال، باستطاعة المدعي العام في البحرين إصدار أمر حماية من جانب واحد أو بناء على طلب الناجية. ويصدر الأردن أوامر في حالات الطوارئ تتبعها استجابة من وزارة التنمية الاجتماعية، لضمان حصول الناجيات على الرعاية الطبية والمأوى. وفي المملكة العربية السعودية، يُطلَب من السلطات الحكومية إصدار أمر في حالة الطوارئ في حال كان ورد ادعاء بوجود خطر داهم. وفي تونس، بإمكان القاضي أن يصدر أمر الحماية على أساس طارئ. وفي لبنان، ما من نص صريح حول أوامر الحماية الطارئة، ولكن المدعي العام يتمتع بالصلاحية لإبقاء الجناة بعيداً عن الناجيات أو إيداعهم السجن لفترة 48 ساعة تستطيع خلالها الناجيات استصدار أوامر الحماية. وفي حين يمكن إعطاء الناجيات الصلاحية لاستصدار أوامر الحماية بأنفسهن، يمكن لكيانات أخرى في معظم البلدان أن تساعد في هذه العملية، وعلى وجه التحديد موظفو المحاكم والشرطة (ويشمل ذلك الوحدات المتخصصة) ومنظمات المجتمع المدني، مثل المنظمات النسائية أو جمعيات المساعدة القانونية.

كذلك، حدد بعض البلدان العربية التي سنّت إجراءات تتعلق بأوامر الحماية الخطوات التالية التي يمكن للناجيات من خلالها استصدار أمر الحماية والتقيّد به، ومنها : تحديد من يحق له، إضافةً إلى الناجيات، الحصول على أمر الحماية؛ ومدة سريان هذه الأوامر؛ وضرورة اتخاذ (أو عدم اتخاذ) إجراءات قانونية أخرى؛ وآليات الوساطة؛ والشواغل المتعلقة بحضانة الأطفال؛ والأدلة المطلوبة؛ والخدمات المتاحة للناجية (اجتماعية وقانونية و/أو طبية)؛ وخدمات إعادة التأهيل المتاحة للجاني؛ وإطار المساءلة الذي تعتمده الدولة للتصدي لانتهاكات أمر الحماية. وبوجه عام، لا تترتب أية تكاليف عن استصدار أوامر الحماية، ويمكن طلب هذه الأوامر خارج ساعات العمل العادية.

وبشكل عام، تطابق أحكام أوامر الحماية في المنطقة العربية الأطر الدولية وأفضل الممارسات، ما يؤشر إلى زيادة اعتماد المعايير العالمية التي تهدف إلى حماية وتمكين الناجيات من العنف الزوجي. ومع ذلك، لم يسنّ أي بلد تشريعاً متكاملاً حول أوامر الحماية يشمل جميع البروتوكولات اللازمة، على النحو المبين في "دليل التشريعات المتعلقة بالعنف ضد المرأة". وفي حالات أخرى، يجب حذف بعض عناصر التشريعات التي لا تحقق هدف الحماية المرجوّ، ومنها آليات الوساطة. ففي حين تعتبَر هذه الآليات مفيدة للحفاظ على سلامة الأسرة، فهي لا تتمحور حول مصلحة الناجيات. على سبيل المثال، يحذّر الدليل من أن الوساطة "تحول دون التدقيق القضائي في القضايا، وتفترض أن للطرفين قوة تفاوض متكافئة، وتعكس افتراضاً بأن الطرفين مسؤولان بالقدر نفسه عن وقوع العنف، وتقلل من مساءلة الجاني"[35]. ومن الممكن أن يكون خيار الوساطة محبَّذاً من قِبل أعضاء الأسرة أو المجتمع المحلي الذين قد يمارسون على الناجيات ضغطاً غير مستحَبّ لحلّ الأمور دون مراعاة احتياجاتهن أو تفضيلاتهن.

وبمقدور العديد من البلدان العربية التي ليست لديها تشريعات قائمة بذاتها إصدار أوامر الحماية بناء على السلطة التقديرية للقاضي، من خلال قانون الإجراءات الجنائية للدولة، وذلك عند محاكمة حالات العنف الزوجي عن طريق نظام العدالة الجنائية. وعلى الرغم من أن هذه الأوامر يمكن أن تؤدي دوراً مفيداً في الإجراءات الجنائية، فإن نطاقها يقتصر على فترة المحاكمة، ومن غير المرجح أن تعطي الأولوية لاحتياجات الناجيات من العنف وتفضيلاتهنّ.

وللاستراتيجيات الوطنية القدرة على ضمان استخدام جميع عناصر الاستجابة للعنف ضد المرأة والمتوفرة في البلد استخداماً شاملاً وكلياً، ما يضاعف فعالية هذه التدخلات. وتدعو العديد من الاستراتيجيات وخطط العمل

35 دليل التشريعات المتعلقة بالعنف ضد المرأة (2012).

الوطنية في المنطقة العربية بالفعل إلى تشريعات شاملة للاستجابة للعنف ضد المرأة، ومنها أوامر الحماية. غير أنّ أياً منها لا يتناول بالتفصيل المواءمة بين التشريعات المتعلقة بأوامر الحماية والخدمات الاجتماعية والقانونية والطبية الأخرى.

خامساً- أطر المساءلة الحالية في المنطقة العربية

حتى الآن، لا توجد تشريعات إقليمية ملزمة تتعلق بحقوق الإنسان أو العنف ضد المرأة في المنطقة العربية. إلا أن مسودة اتفاقية القضاء على العنف ضد المرأة في المنطقة العربية[36]، التي أُعدّت منذ فترة وجيزة، تدعو الدول إلى اتخاذ التدابير اللازمة لحماية الناجيات، بسبل منها توفير أوامر الحماية (المادة 36). وتنص الاتفاقية المنشودة على إتاحة أوامر الحماية دون تأخير ودون مقابل مالي، وعلى الشروع في تنفيذها بغض النظر عن الإجراءات القانونية المتخذة الأخرى (المادة 36). كما تدعو الدول العربية إلى ضمان مساءلة الجناة ومحاسبتهم في حال انتهاك أمر الحماية (المادة 27)، وإلى إنشاء آلية للرصد والمساءلة من خلال إنشاء فريق من الخبراء الإقليميين (المواد 47-50). كذلك، يدين الميثاق العربي لحقوق الإنسان العنف في الأسرة بموجب المادة 33(2) منه، ولكنه لا ينص على أي سبل انتصاف مدنية أو جنائية، ولا توجد آلية للمساءلة بشأن تنفيذه[37].

ويشير انخراط البلدان العربية في مسار اتفاقية سيداو وفي أطر أخرى مثل منهاج عمل بيجين إلى قبول البلدان العربية لتعريف العنف ضد المرأة ولمفهوم العناية الواجبة الوارد في الإعلان بشأن القضاء على العنف ضد المرأة. وهذه الصكوك توفر المفاهيم التأسيسية التي يتوجّب على البلدان العربية الالتزام باحترامها، نظرياً وعملياً. كما أنها تشكل إطاراً للمساءلة حيث لا تزال هناك حاجة إلى وضع هذا النوع من الأطر.

وعلى الرغم من أن اللجنة المعنية بالقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة ملتزمة بضمان بذل الدول للعناية الواجبة للتصدي للعنف ضد المرأة من خلال توفير أوامر الحماية، فقد كان التعاون مع البلدان العربية في هذا الشأن محدوداً[38]. على سبيل المثال، طلبت اللجنة عام 2010 من تونس وضع تشريعات تكفل إمكانية وصول النساء والفتيات ضحايا العنف إلى وسائل الانتصاف والحماية الفورية، بما في ذلك أوامر الحماية[39]. ودعت اللجنة عام 2012 من الأردن جمع بيانات عن عدد أوامر الحماية الصادرة والمنتهَكة، وهو ما لم يقم الأردن به رسمياً بعد[40]. وفي عام 2017، أعربت اللجنة عن أسفها لافتقار دولة فلسطين إلى تشريعات حول أوامر الحماية، ودعت لاحقاً إلى سن قانون ينص على إصدار أوامر الحماية، فضلا عن جمع البيانات بشكل منهجي عن عدد أوامر الحماية الصادرة والمنتهكة[41]. وفي المنطقة العربية، وحدهما تونس وليبيا انضمتا

---

36 أعدت الأمانة العامة لجامعة الدول العربية مشروع الاتفاقية، بدعم من هيئة الأمم المتحدة للمرأة والمكتب الإقليمي لصندوق الأمم المتحدة للسكان للدول العربية، والإسكوا، وائتلاف البرلمانيات من الدول العربية لمناهضة العنف ضد المرأة، ومؤسسة Westminster Foundation for Democracy.

37 http://hrlibrary.umn.edu/instree/loas2005.html.

38 السودان والصومال هما البلدان العربيان الوحيدان اللذان لم يصادقا على الاتفاقية.

39 CEDAW/C/TUN/CO/6. تم التصديق على القانون التونسي الأساسي رقم 58-2017 بشأن القضاء على العنف ضد المرأة في آب/أغسطس 2017.

40 CEDAW/C/JOR/CO/6.

41 CEDAW/C/PSE/CO/1.

إلى البروتوكول الاختياري؛ وحتى الآن، لم تقم أي مدّعية أو مدعٍ من تلك البلدان بتفعيل هذا التدبير، ربما بسبب عدم المعرفة بتوافره.

وتناولت آليات مساءلة أخرى أوامر الحماية في المنطقة العربية. ومن خلال عملية الاستعراض الدوري الشامل التي يدعمها مجلس حقوق الإنسان، كانت تونس البلد الوحيد الذي سئل مباشرة عن توفيره لأوامر الحماية. وفي أيار/مايو 2017، قبل التصديق على القانون الأساسي رقم 58-2017 بشأن القضاء على العنف ضد المرأة بثلاثة أشهر، أوصي أن تُدرِج تونس أوامر حماية شاملة ضمن قانون الإجراءات المدنية بدلاً من إدراجها في القانون الجنائي[42]. وفي عام 2017، نصحت لجنة مناهضة التعذيب البحرين بوضع تشريعات بشأن العنف ضد المرأة وضمان استفادة الناجيات من العنف الزوجي من أوامر الحماية[43].

سادساً- خلاصة وتوصيات

يبين هذا الموجز كيف ازداد الاعتراف بأوامر الحماية في إطار واجب الدول المتمثل في بذل العناية الواجبة للتصدي للعنف ضد المرأة، وكيف أدرج هذا الموضوع في القانون الدولي العرفي. ويؤكد أن العديد من الاتفاقيات والأطر والإجراءات الخاصة الدولية والإقليمية تدعو الدول إلى بذل العناية الواجبة، من خلال منع العنف ضد المرأة، لا سيما العنف الزوجي، والحماية منه وملاحقة مرتكبيه ومعاقبتهم والتعويض عنه.

وإن ما قامت به البلدان العربية مؤخراً من إصلاح لسياساتها وتشريعاتها، بما يشمل سن القوانين، أو وضع أحكام قانونية جنائية قائمة بذاتها حول العنف الزوجي أو العنف ضد المرأة، وإلغاء القوانين التي تتيح للمغتصب الزواج من الضحية، وتوفُّر المزيد من الخدمات مثل الملاجئ والخدمات الطبية والقانونية، شكّل رسالة مفادها أن الدول تلتزم نظرياً فقط بمعيار العناية الواجبة. وتندرج أوامر الحماية ضمن الاستجابة للعنف ضد المرأة، وينبغي أن تظلّ كذلك. ومع ذلك، لا بد من تعزيز هذه التدخلات لضمان استجابة شاملة ومنسقة تمكّن الناجيات وتتمحور حولهنّ. والاعتراف صراحةً بمعيار العناية الواجبة في المنطقة سيكفل بأن تشكل أوامر الحماية إطاراً يعزز آليات الوصول والتنفيذ والإنفاذ. كما أن وجود آلية إقليمية ملزمة سيفرض على الدول الوفاء بواجبها بذل العناية الواجبة، وسيوجِد ثقافة تتصدى لإفلات مرتكبي العنف الزوجي من العقاب.

ويوصي هذا الموجز البلدان العربية بالقيام بما يلي:

وضع تشريعات إقليمية قائمة بذاتها تتسم بالشمول والاتساق: في الوقت الذي تعتمد فيه البلدان العربية تشريعات قائمة بذاتها بشأن العنف ضد المرأة، يجب تنفيذ استجابة إقليمية منسقة بشأن أوامر الحماية. وعلى الصعيد الإقليمي، على الدول الأعضاء كفالة أن تتضمن اتفاقية القضاء على العنف ضد المرأة في المنطقة العربية، في صيغتها النهائية، حكماً يتعلق بأوامر الحماية، وأن تحدد الحالات التي توجب إصدار أوامر الحماية، وأن تنص على سُبل إنفاذها (بما في ذلك التدابير العقابية لدى انتهاكها). وعلى الدول أيضاً أن تكفل الاعتراف بأوامر الحماية عبر الحدود وإنفاذها لصالح الناجيات المتنقلات بين البلدان العربية[44]. وينبغي تطوير الميثاق العربي لحقوق الإنسان بحيث يكون واضحاً حول واجبات الدول فيما يخص العنف ضد المرأة، وخاصة العنف

---

42 A/HRC/36/5.

43 CAT/C/BHR/CO/2-3.

44 في الوقت الراهن، توجد اتفاقات من هذا النوع بين دول الاتحاد الأوروبي، وبين دول أمريكا اللاتينية، وبين كندا والولايات المتحدة، وبين أستراليا ونيوزيلندا، وهي تندرج ضمن مفهوم "السلطة التامة والاعتبار الكامل".

الزوجي، بما في ذلك توفير وإنفاذ أوامر الحماية. وأخيراً، فإن وضع آلية إقليمية للمساءلة تشمل الوثيقتين يكفل مساءلة الدول ووصول الناجيات إلى العدالة.

تعزيز اعتماد الدول للقواعد والممارسات الدولية: يتعين على جميع البلدان العربية أن تضمن التنفيذ الكامل لاتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، بهدف زيادة الامتثال للمعايير الدولية وأفضل الممارسات. غير أن التصديق على الاتفاقية لا يكفي، إذ على الدول أن تنشر الاتفاقية في الجريدة الرسمية وأن تعمل على ضمان مواءمتها مع التشريعات المحلية. فتنفيذ الاتفاقية على الصعيد الوطني، بما في ذلك التوصيات العامة للجنة، هو السبيل الوحيد لكفالة إعمال معيار العناية الواجبة بشكل كامل. وتمثل المشاركة في تنفيذ هذه الاتفاقية، بما يشمل الإبلاغ في الوقت المناسب والمشاركة في الحوار البناء الذي تجريه اللجنة واعتماد الملاحظات الختامية، عنصراً هاماً في تطوير استجابة أقوى للعنف ضد المرأة. كذلك، يجب أن يكون الانضمام إلى البروتوكول الاختياري جزءاً لا يتجزأ من هذا الامتثال.

وضع تشريعات وطنية وأطر سياساتية شاملة بشأن العنف ضد المرأة: على الصعيد الوطني، على الدول الأعضاء وضع تشريعات تتعلق بالعنف ضد المرأة تشمل أحكاماً بشأن أوامر الحماية تكون واضحة وشاملة ومتمحورة حول الناجيات. وينبغي أن تتناول هذه التشريعات مختلف أشكال العنف ضد المرأة، على النحو المبين في المادة 2 من الإعلان بشأن القضاء على العنف ضد المرأة، وأيضاً العنف الزوجي. ويجب أن تكون التشريعات متسقة مع الأطر الدولية، مثل منهاج عمل بيجين وخطة التنمية المستدامة لعام 2030 وأهداف التنمية المستدامة (ولا سيما الهدفان 5-1 و5-2)، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة. وإضافة إلى تنفيذ كامل نطاق اتفاقية سيداو، على الدول أيضاً أن تسترشد بالتوصيتَين العامتَين رقم 19 و35 الصادرتَين عن لجنة الاتفاقية، لكفالة تماشي التشريعات المتعلقة بالعنف ضد المرأة مع المعايير الدولية وأفضل الممارسات. وعلى الدول كذلك أن تتعاون بشكل أفضل مع المقررة الخاصة المعنية بمسألة العنف ضد المرأة.

وبالنسبة إلى البلدان التي لديها تشريعات تنصّ على توفير أوامر الحماية أو البلدان التي هي بصدد مناقشة هذه التشريعات، يتعين تعديل أو تعزيز الأحكام على نحو يتماشى مع أفضل الممارسات الدولية. ويجب صياغة تشريعات محددة في البلدان التي لا توجد فيها تشريعات متعلقة بأوامر الحماية أو أحكام حول أوامر الحماية المدنية. وريثما يتحقق ذلك، يجب أن تنص المبادئ التوجيهية الإجرائية في القانون الجنائي على إصدار أوامر الحماية في جميع حالات العنف الزوجي، كما ينبغي المواءمة بين هذه التشريعات عبر المحاكم المختلفة.

علاوة على ذلك، يجب على البلدان أن تضع أو تستكمل الاستراتيجيات وخطط العمل الوطنية لتوضيح الحاجة إلى أوامر الحماية المدنية، عن طريق سنّ تشريعات قائمة بذاتها حول العنف ضد المرأة. وأما البلدان التي لم تعتمد هذه الاستراتيجيات أو لم تقم بتحديثها بعد، فينبغي أن تعطي الأولوية لإدماج أوامر الحماية فيها. ويجب أن تحدد وثائق السياسات العامة الاستجابة المنسقة المكمِّلة لأوامر الحماية، بما في ذلك الخدمات الاجتماعية والقانونية والطبية التي يتعيّن تقديمها من جانب كل من الدولة والجهات غير التابعة لها.

وضع نظم شاملة لجمع البيانات: يُسترشَد بالبيانات الشاملة وحسنة التوقيت لوضع السياسات، ثم تُترجَم هذه السياسات بدورها إلى أفعال. ومن أجل وضع سياساتٍ لمكافحة العنف ضد المرأة، وتطوير تشريعات قادرة على الاستجابة، وتحسين تقديم الخدمات، على البلدان أن تجمع وتحلل بانتظام البيانات المتعلقة بعدد أوامر الحماية المدنية والجنائية المطلوبة والصادرة والمنتهَكة. وينبغي جمع هذه المعلومات مع بيانات أخرى حول العنف ضد المرأة. ويسهم جمع البيانات الحسنة التوقيت بشأن العنف ضد المرأة، وتلك المتعلقة بأوامر الحماية، في تحسين استجابة الدولة، وفي رصد التقدم المحرز نحو تحقيق أهداف خطة التنمية المستدامة لعام 2030 والهدف 5-2،

وفي الإبلاغ عن التقدم المحرز بموجب منهاج عمل بيجين، وذلك على نحو ما أوصت به لجنة القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة في توصيتَيها العامتَين 19 و35.

وضع نهج شامل ومنسَّق للتصدي للعنف ضد المرأة بالتعاون مع الجهات غير التابعة للدول، لا سيما المجتمع المدني: على الرغم من أن الدول ملزمة بالامتثال لمعيار العناية الواجبة، فتنفيذ استجابة شاملة ومنسقة بالنيابة عن الدولة يعني أنه على الجهات الفاعلة غير التابعة للدول، لا سيما المجتمع المدني، أداء دور مهم في أي استجابة للعنف ضد المرأة. وبمقدور المجتمع المدني تقديم آراء قيّمة بشأن احتياجات المرأة على الصعيد المحلي، وتيسير تنفيذ استجابة أكثر ملاءمة من قِبل الدولة للناجيات من أجل سدّ الفجوة بين المجالين العام والخاص.

وتسمح البلدان العربية بالفعل للمجتمع المدني بالمساعدة في عملية تقديم طلبات أوامر الحماية، كما يقدم العديد منها خدمات حيوية للناجيات، بما في ذلك الخطوط الساخنة لتفعيل هذه الخدمات. ومع ذلك، ونظراً إلى المخاوف إزاء تقلص الحيز المتاح للمجتمع المدني على الصعيدين العالمي والإقليمي، من المهم أن تمكّن الدولُ المجتمعَ المدني من توفير الخدمات المطلوبة للناجيات من العنف. وإن مسؤولية منع العنف والحماية منه ومقاضاة مرتكبيه ومعاقبتهم وتقديم التعويضات تبقى مناطة بالدولة. ومع ذلك، ومن أجل إعمال معيار العناية الواجبة إعمالاً كاملاً، على الدول إقامة شراكات مع المجتمع المدني لتحسين الوصول إلى الناجيات وتوفير أنسب الخدمات لهنّ وتيسير وصولهنّ إلى العدالة.