برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
البرنامج العالمي لدعم البرلمانات– برنامج إدارة الحكم في الدول العربية
مبادرة التنمية البرلمانية في المنطقة العربية

ندوة إقليمية حول

المرأة في البرلمانات العربية: تقدّم، ركود أم تراجع؟

ورقة مفاهيمية

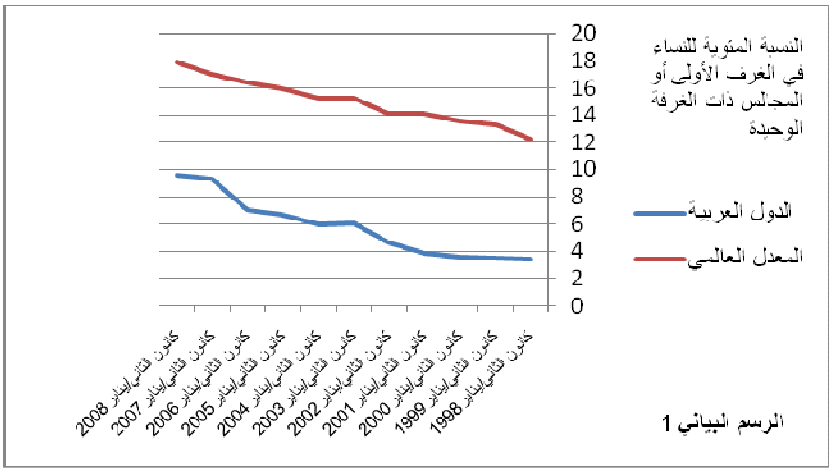
9– 10 تموز/يوليو 2008
بيروت، لبنان

المرأة في البرلمانات: التوجّهات العالمية

تشكّل المشاركة حجر أساس الديمقراطية وهي وسيلة لضمان مساهمة جميع الفئات الاجتماعية في عملية صنع السياسات. اليوم، ورغم التقدّم الملحوظ الذي أحرزته المرأة خلال العقود القليلة المنصرمة، لا تزال معظم البرلمانات حتى في الديمقراطيات العريقة عاجزةً عن ضمان مشاركة كاملة، كما أنّ عدد النساء المنتخبات في المجالس البرلمانية قليلا ما يعكس حقيقة مشاركتهن العالية والفاعلة في المجتمع.

بذلت الأسرة الدولية جهوداً ضخمة لضمان مشاركة وتمثيل أكثر عدالةً للمرأة توّجت في العام 1979 باعتماد اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضدّ المرأة[1] التي تدعو إلى مشاركة متساوية للرجال والنساء في الحياة العامّة. وينصّ إعلان ومنهاج عمل بيجينغ[2] اللذان اعتمدا خلال مؤتمر المرأة العالمي المنعقد في العام 1995 على "مشاركة المرأة في السلطة وصنع القرار" من بين المجالات الإثني عشر الأساسية التي تضمّناها ويلحظان نسبة 30% كحدّ أدنى لمشاركة المرأة الفعّالة في البرلمان. كما شدّد إعلان الألفية على المساواة بين الجنسين حيث يتناول الهدف الإنمائي الثالث للألفية بشكل خاصّ "تعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة."

ساهمت هذه الصكوك الدولية وغيرها، بما في ذلك الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، في إعطاء زخم عالمي لموضوع المساواة بين الجنسين. ولكن، ورغم ارتفاع مستوى المشاركة السياسية للمرأة خلال العقود القليلة الماضية، لا تزال الإحصاءات تشير إلى أنّ المرأة غير ممثلة بشكل كافٍ في المناصب السياسية. كما لا تزال المرأة من حول العالم، رغم مشاركتها الناشطة في الحياة الاجتماعية وسعيها الدؤوب إلى توفير موارد العيش لأسرتها، تواجه تحدّيات كثيرة في سعيها للوصول إلى مواقع صنع القرار والبرلمان والتعبير عن مصالح نصف الشعب ومن ثم التأثير على السياسات العامّة.



الرسم البياني 1

سجّلت نسبة النساء في البرلمانات خلال السنوات العشرة الماضية ارتفاعاً مطرداً من 12.2% في العام 1998 إلى 17.9% في العام 2008 (الرسم البياني 1)[3]. وتعكس هذه الأرقام تباينات حادّة بين البلدان الشمالية التي باتت على وشك تحقيق المساواة بين الرجال والنساء وبعض البلدان التي شهدت نزاعات والتي اتخذت فيها تدابير خاصة للرفع من مستوى مشاركة

[1] http://www.arabhumanrights.org/publications/cbased/ga/cedaw-convention79a.html
[2] http:/www.un.org/womenwatch/daw/Beijing/platform/declar.htm
[3] المصدر: الاتحاد البرلماني الدولي: www.ipu.org

المرأة (رواندا[4]، جمهورية إفريقيا الجنوبية، بوروندي) من جهة، والبلدان التي تغيب أو تكاد تغيب فيها المرأة من البرلمان من جهة أخرى. تسجّل الدول العربية أدنى المستويات مقارنةً مع باقي المناطق في العالم حيث تشكّل المرأة في الغرف الأولى أو المجالس ذات الغرفة الوحيدة 9.6% فقط من حجم العضوية (الرسم البياني 2)[5].

المنطقة	النسبة في الغرف الأولى أو الوحيدة
البلدان الاسكندنافية	**% 41.4**
أمريكا	**%21.8**
أوروبا- الدول الأعضاء في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا (OSCE) بما في ذلك البلدان الشمالية	**%21.1**
آسيا	**%17.4**
أفريقيا جنوب الصحراء	**% 17.2**
المحيط الهادئ	**%13.4**
الدول العربية	**% 9.6**

الرسم البياني 2

المرأة في البرلمانات العربية: تقدّم، ركود أم تراجع؟ (الرسم البياني 3)

إنّ نسبة المرأة في البرلمانات العربية اليوم (9.6%) أدنى من المعدّل العالمي المسجّل قبل 10 سنوات (12.2% في العام 1998) وإذاما ظل النمو على نفس النمط، من المرجّح أن تبقى المرأة العربية في حالة تأخّر مستمرّ مقارنة بالمناطق الأخرى في العالم. لذلك لا بد من فهم أسباب هذا التقدّم العسير والبطيئ الذي أحرزته المرأة في مجال التمكين السياسي في المنطقة العربية.

غالباً ما ترتبط المشاركة المتدنية للمرأة في البرلمانات العربية بمستوى التنمية البشرية وبتجربة الديمقراطية الحديثة العهد نسبياً في معظم البلاد العربية. وفي الوقت الذي لا يجب فيه إغفال هذين العاملين، لا يصح اعتبارهما السببين الوحيدين اللذان يعترضان نفاذ المرأة إلى الساحة السياسية. فالأطر القانونية والمؤسّساتية القائمة غالباً ما لا تدعم تمثيل المرأة ومشاركتها ولا تزال بعض الدول العربية[6] تحرم المرأة من حقّ التصويت والترشّح للانتخابات.

تساهم الحواجز التقليدية والثقافية إلى حد بعيد في عرقلة تقدّم المرأة العربية، لاسيما متى تعلّق الأمر بالمشاركة والتمثيل السياسيين. وقد أظهرت الانتخابات التي جرت مؤخّراً في الكويت[7] أنّ انتخاب المرأة لعضوية البرلمان لا يزال يثير الجدل. في بعض البلدان الأخرى، لا تحظى المرأة التي تصبو إلى المنافسة في الانتخابات على الدعم بالاستناد إلى كفاءاتها وبرنامجها السياسي بل على أساس انتمائها القبلي والعائلي.

كل هذا لا يعني أنّ المرأة العربية لم تحقق أي تقدّم. في الواقع، يظهر تحليل الأرقام أنّ التقدّم المحرز منذ العام 1998 يفوق ذلك المحقّق في أنحاء أخرى من العالم حيث ارتفع عدد النساء العربيات في مجلس النواب بثلاثة أضعاف تقريباً في أقلّ من

---

[4] تشكّل المرأة 48.8% من أعضاء البرلمان في رواندا وهي أعلى نسبة في العالم.

[5] المصدر: الاتحاد البرلماني الدولي: http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm

[6] المملكة العربية السعودية.

[7] لم تفز المرأة الكويتية بأي مقاعد برلمانية في انتخابات أيار/مايو 2008 وهي الانتخابات البرلمانية الثانية منذ أن حصلت المرأة على حقّ التصويت والترشّح للانتخابات في العام 2006.

10 سنوات. إلا أنّ هذا الارتفاع السريع يعكس تباينات حادّة تتراوح بين نسبة 25.5% (العراق) و22.5% (تونس) و 0-2% (المملكة العربية السعودية، عمان، الكويت، اليمن، مصر والبحرين).

قد يعود الارتفاع في الأرقام في بعض البرلمانات مؤخراً، والذي يساهم نوعاً ما في نقل صورة مغلوطة لتمثيل المرأة وحجم مشاركتها السياسية، إلى اعتماد عدد من بلدان المنطقة لبعض القيم والممارسات الديمقراطية نذكر منها منح المرأة حقّ التصويت والترشّح، وإصلاح القواعد والأنظمة الانتخابية، وتنظيم حياة الأحزاب السياسية، الخ. ولربما يعود هذا الأمر أيضاً وإلى حد بعيد إلى الإجراءات الخاصّة التي اتخذتها بلدان عديدة في سعيها إلى تعزيز مشاركة المرأة في الانتخابات وضمان نفاذها إلى البرلمان. وتلك هي حال جيبوتي والأردن والعراق وموريتانيا والمغرب والسودان وسوريا وتونس[8]. (الرسم البياني 3)

وبغض النظر عن تحليل النسب التي تزداد نوعا ما، لا بد من التساؤل عما إذا كان هذا الارتفاع في عدد النساء البرلمانيات يشكّل مؤشّراً حقيقياً على التقدّم الذي أحرزته المرأة العربية. تقتضي الإجابة على هذا السؤال الهام التمحيص في بعض الأرقام ومحاولة فهمها وتحليلها وتحديد العقبات والعوامل التي تعيق مشاركة المرأة في الانتخابات والبرلمان.

الترتيب من أعلى نسبة إلى أدناها		
الدولة	**نسبة النساء في مجلس النواب**	**نسبة النساء في مجلس النواب**
	الإنتخابات السابقة %	الإنتخابات الأخيرة %
العراق	غير متوفر	25.5
تونس	11.5	22.8
لسودان	9.7	18.1
موريتانيا	3.7	17.9
جيبوتي	10.8	13.8
الأراضي الفلسطينية المحتلة	5.7	12.9
سوريا	12	12.4
المغرب	10.8	10.5
الإمارات	0	9
الصومال	غير متوفر	8.2
الجزائر	6.7	7.7
ليبيا	غير متوفر	7.7
الأردن	5.5	6.4
لبنان	2.3	4.7
جزر القمر	0	3
البحرين	0	2.5
مصر	2.5	2
اليمن	0.7	0.3
الكويت*	0	0
عمان	2.4	0
قطر	0	0
السعودية	0	0

* تم تعيين وزيرتين في مجلس الوزراء ضمن آخر تشكيل وزاري (2008)، وبالتالي أصبحتا عضوتين في مجلس الأمة.

الرسم البياني 3

[8] جيبوتي (10.8%)، الأردن (6.4%)، العراق (25.5%)، موريتانيا (22.1%)، المغرب (10.5%)، السودان (18.1%)، سوريا (12.4%) وتونس (22.8%). النسبة في المجلس الأدنى أو الوحيد. المصدر: الاتحاد البرلماني الدولي.

تراجع؟

إنه لفي غاية الأهمية أن نحاول فهم أسباب تراجع الأرقام في بعض البلدان التي تعدّ فيها التجربة الديمقراطية قديمة نسبياً مثل مصر والمغرب: في مصر، سُجّل تراجع من 2.5% في العام 2000 إلى 2% في العام 2005[9]؛ في حين تراجعت الأرقام في المغرب من 10.8% في العام 2002 إلى 10.5% في العام 2007. واللافت أنّ عدد المرشّحات خلال الانتخابات البرلمانية للعام 2005 في مصر تراجع بأكثر من 20%. وفيما قد يفسّر البعض تراجع عدد الفائزات بتراجع عدد المرشحات، إلا أن تحليلا أكثر واقعية يحثنا على الوقوف على أسباب ترشّح عدد أقل من النساء للانتخابات وتحديد ما إذا كانت مشاركة أوسع للمرأة قد أدت حتماً إلى ولوج أكثر من أربع سيدات قبة مجلس الشعب عن طريق الانتخاب.

ركود؟

في بلدان أخرى مثل الجزائر والأردن وإلى حد ما لبنان، يبدو واضحاً أنّ الوضع يراوح مكانه. في الجزائر بشكل خاصّ، بالكاد ارتفعت الأرقام الإجمالية (7.2% في العام 2002 إلى 7.7% في العام 2007)، ولكن اللافت في الأمر هو أنّ حزب العمّال الجزائري كان على وشك تحقيق المساواة بين الجنسين في البرلمان (تشكل المرأة 42% من أعضاء الكتلة البرلمانية لحزب العمال)، في حين شهدت غالبية الأحزاب الأخرى تراجعاً ملحوظاً في عدد النساء في الجمعية الوطنية. لفت هذا الواقع انتباه المراقبين بشكل خاصّ كونه يشكّل مثالاً مثيراً للاهتمام عن كيفية مساهمة الأحزاب السياسية في تمكين المرأة أو إضعافها.

تقدّم؟

ارتفع عدد النساء البرلمانيات في الأراضي الفلسطينية المحتلّة، لاسيما بفضل اعتماد نظام التمثيل النسبي على أساس اللائحة في العام 2006 فيما يتعلّق بـ50% من مقاعد المجلس التشريعي الفلسطيني. ولكن يبدو أنّ المحلّلين يجمعون على أنّ هذا الأمر لا يشكّل مؤشّر تقدّم بما أنّه لم يتم انتخاب أي إمرأة مرشحة على مستوى المقاطعات (خلافاً لانتخابات العام 1996 حيث فازت النساء بأربعة مقاعد من خلال نظام تصويت الغالبية البسيطة).

من الممكن أن تكون النتائج الإيجابية التي سجلت خلال الانتخابات التشريعية الأخيرة في العراق وموريتانيا دليلا على تبني البلدين مبدأ المشاركة وإقراراً بأنّ الديمقراطية تعني تمثيلاً مناسباً للنساء في البرلمان. على المستوى العملي، فقد تم في كل من العراق وموريتانيا اعتماد سياسات داعمة للمرأة من أجل تسهيل نفاذها إلى المناصب السياسية. ولكن في هذين البلدين كما في بعض البلدان الأخرى التي أدرجت فيها إجراءات إيجابية مماثلة، يطرح السؤال التالي نفسه: إلى أي مدى تؤدّي الإجراءات الإيجابية (الأنظمة الانتخابية الداعمة للنساء– نظام التمثيل النسبي على أساس اللائحة، المقاعد المحفوظة، الحصص القانونية، الخ.) إلى استحداث بيئة تسمح للنساء بالاضطلاع بدور أكثر فعالية وبالمشاركة بشكل فعّال وفعلي في عملية صنع السياسات؟

تمكين البرلمانيات العربيات

ثمّة سؤال آخر يطرح نفسه، ألا وهو: إلى أي مدى يمكن المضي بهذا التقدّم وكيف السبيل إلى تعزيز الكفاءات بحيث تفيد البرلمانيات ناخبيهن وتشجع أجيال جدد من المرشّحات على خوض السباق نحو المجالس النيابية؟ تظهر مناوبة أعضاء البرلمان في عدد من البلدان العربية أنّ حصّة المرأة من النسبة الإجمالية للأعضاء (رجال ونساء) المعاد انتخابهم أدنى بكثير من حصّة الرجال. هذا يعني أنّ فرص وصول المرأة إلى البرلمان ضعيفة ويعني أيضا أن فرص إعادة انتخابها وتعزيز قدراتها واكتسابها

[9] تتضمن هذه النسب النواب الأعضاء اللواتي عينّ ضمن المقاعد ال10 المخصصة لرئيس الجمهورية. في العام 2000، تم انتخاب 7 وتعيين 4 نساء. أما في العام 2005، فقد تم انتخاب 4 نساء وتعيين 5 لعضوية البرلمان. إذا اقتصر التمثيل على الأعضاء المنتخبات فقط لكانت النسبة في المجلس الشعب المصري أقل من 1%.

الخبرة أكثر ضعفا. نادراً ما تحتل المرأة العربية مناصب قيادية في البرلمان. وما خلا بعض الاستثناءات[10]، تعاني المرأة العربية عموماً من التهميش سواء في اللجان أو ضمن الكتل أو الفرق النيابية.

الندوة الإقليمية حول المرأة في البرلمانات العربية: تقدّم، ركود أم تراجع؟
بيروت، 9-10 تموز/يوليو 2008

تستعرض المراجعة أعلاه بإيجاز بعض الأنماط العامّة في عدد من البلدان العربية التي شهدت انتخابات خلال السنوات الثلاثة الماضية وتلقي الضوء على الواقع المعقد الذي يتسم به "التمكين السياسي للمرأة العربية" عبر تحليل بعض الوقائع والأرقام التي غالباً ما ترسل إشارات مشوشة.

في إطار جهوده الآيلة إلى تقييم التقدّم الذي أحرزته المرأة العربية عند مستوى الانتخابات التشريعية والبرلمان، ينظم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، من خلال مبادرة التنمية البرلمانية في المنطقة العربية، ندوة إقليمية في شهر تموز/يوليو ترمي إلى تحديد العقبات التي تحول دون تمثيل المرأة بشكل مناسب في الانتخابات والبرلمان وفهم الديناميكية الداخلية المعقّدة التي تميّز وضع المرأة العربية في السياسة سواء في سباقها إلى الانتخاب أو في تعزيز دورها ضمن المؤسّسة البرلمانية.

يهدف هذا الاجتماع الإقليمي إلى توفير أرضية لتبادل التجارب والخبرات بين نساء ورجال من دول المنطقة ومحاولة تحديد الحواجز والبحث في سبل معالجتها على ضوء الإجراءات المعتمدة حديثاً (إصلاح النظام أو القواعد الانتخابية، المقاعد المحجوزة، الحصص القانونية، الخ.) والتي جرى اختبارها للمرّة الأولى في معظم البلدان. يتوّقع بعد هذا الحوار الإقليمي أن تتشكل مجموعة أساسية من المشاركين الذين قد يدعمهم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مرحلة لاحقة كمجموعة عمل إقليمية تهتم بمعالجة قضية تمكين المرأة السياسي عبر الحوار حول أفضل الآليات وتبادل المعرفة والدعم والتأييد.

المنهجية

تقوم المنهجية على تحليل معمق لمشاركة المرأة في الانتخابات البرلمانية الأخيرة التي جرت في بلدان مثل الأردن والبحرين والجزائر والعراق والأراضي الفلسطينية المحتلة والكويت ولبنان ومصر والمغرب وموريتانيا واليمن سواء من خلال المراجعة الإقليمية المقارنَة التي أعدها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أم تحليلات خاصّة بكل بلد تستعرض الإطار المؤسّساتي والقانوني، والنظام الانتخابي، والإجراءات الإيجابية في حال وجودها، وعدد المرشّحات وعملية التسمية، ودور الأحزاب السياسية، والحملات الانتخابية والنتائج.

ستواكب مناقشات الأوراق التحليلية شهادات لبرلمانيات ومرشحات عربيات سيشاطرن تجاربهن الشخصية عبر الإجابة على بعض الأسئلة مثل: كيف أصبحن مرشحات؟ كيف شاركن في الانتخابات ونظمن الحملات وحشدن الدعم اللازم؟ ما هي أهم أسباب الفشل؟ كيف تحرز المرأة المنتخبة التقدّم وتنفذ إلى الأدوار القيادية في حزبها وداخل البرلمان؟ كيف تعمل النساء معاً؟ ...

المشاركون

سيحضر الندوة مشاركون من 10- 12 برلمان عربي (مجالس وحيدة أو غرف أولى) ومرشحات في الانتخابات التي نظّمت مؤخّراً وممثّلون عن أحزاب سياسية ومنظّمات المجتمع المدني، بالإضافة إلى عدد من الخبراء العرب والدوليين. من بين البلدان المشاركة نذكر الأردن والبحرين والجزائر والعراق والأراضي الفلسطينية المحتلة والكويت ولبنان ومصر والمغرب وموريتانيا واليمن.

[10] المغرب: تحتل المرأة مراكز نائب الرئيس، ورئاسة لجنة، ورئاسة كتلة برلمانية. في الجزائر تحتل المرأة رئاسة كتلة حزب العمل، أما في لبنان فتحتل المرأة رئاسة لجنتين من أصل خمسة عشر لجنة.