

نحو قانون خدمة مدنية عادل وحساس للنوع الاجتماعي

ورقة سياسات عامة ومقترحات لتعديل قانون الخدمة المدنية

2021



القنصلية البريطانية العامة
القدس

KAYANI



نحو قانون خدمة مدنية عادل وحساس للنوع الاجتماعي

ورقة سياسات عامة لتعديل قانون الخدمة المدنية

إعداد وإشراف الباحث: نبيل دويكات

مركز المرأة للإرشاد القانوني والاجتماعي - 2021



وجهات النظر والآراء والحقائق والأرقام المعروضة في هذا الكتاب هي آراء المؤلفين ولا تعكس أو تمثل بالضرورة وجهات النظر والآراء التي تتبناها منظمة كير العالمية في فلسطين (الضفة الغربية / غزة) و / أو الجهة المانحة

5	تقديم
7	مقدمة
8	القسم الأول: الارضية الفكرية والسياساتية
8	تمهيد
9	أسس ومرتكزات هامة للمساواة في النوع الاجتماعي
10	آلية مناقشة تعديل القانون
11	في الرؤى والمفاهيم
	القسم الثاني: مراجعة لأحكام مشروع قانون الخدمة المدنية الفلسطيني لسنة 2020
12	مقدمة
13	أولاً: قوننة حظر التمييز ضد المرأة في تقلد الوظيفة العامة والترقية
16	ثانياً: قوننة حظر التحرش بالموظفات كمخالفة مسلكية
17	ثالثاً: قوننة دور وحدات النوع الاجتماعي في تغيير القوالب النمطية تجاه المرأة العاملة ...
18	رابعاً: التمييز الإيجابي (المعاملة التفضيلية) لصالح المرأة في مجال التعيين والترقية بالوظيفة العامة
19	• المعاملة التفضيلية في التعيين:
20	• المعاملة التفضيلية في الترقية:
20	• المعاملة التفضيلية في التدريب ورفع القدرات (الايقاد والابتعاث):
21	• المعاملة التفضيلية في أماكن العمل:
22	خامساً: مراعاة الصحة الانجابية ومصحة الأطفال في الإجازات
23	سادساً: مراعاة الصياغة اللغوية التي تستجيب للنوع الاجتماعي تذكيراً وتأنياً
24	سابعاً: ضمان تمثيل المرأة في اللجان المنبثقة عن القانون ولوائحه التنفيذية
24	ثامناً: المساواة في الأجور والعلاوات
25	تاسعاً: توفير الخدمات الاجتماعية المساندة للمرأة
26	القسم الثالث: التغذية الراجعة
29	ملاحق
32	قائمة المراجع



تقديم

يسرنا في مركز المرأة للإرشاد القانوني والاجتماعي أن نقدم هذه الدراسة حول مسودة قانون الخدمة المدنية، ونضعها بين أيدي كل الجهات المعنية في القطاع الرسمي والأهلي والحقوقى، حيث نسلط من خلالها الضوء على واقع قطاع الخدمة المدنية في فلسطين، وتحديدًا من منطلقات نسوية حقوقية.

إن انضمام فلسطين إلى مجموعة من المعاهدات والمواثيق الدولية، ومنها اتفاقية القضاء على كافة أشكال التمييز ضد المرأة «سيداو»، وما ترتب عليها من التزامات تتطلب من دولة فلسطين الوفاء بها من خلال مواءمة تشريعاتها مع هذه الالتزامات ومراجعة هذه التشريعات، وقياس مدى حساسيتها لموضوع النوع الاجتماعي ومحاربتها لكل أشكال التمييز ضد المرأة، خاصة أن هذا القطاع يشغل ما يقارب (85) ألف موظف، وتبلغ نسبة الإناث العاملات فيه 45% مقابل 55% من الذكور. وترتفع هذه النسبة في بعض القطاعات، خاصة قطاعي الصحة والتربية والتعليم، ومع ذلك، لا تزال نسبة النساء اللواتي يشغلن المناصب العليا متدنية، حيث تبلغ نسبة الإناث في الفئة الوظيفية العليا 13.6% في الضفة الغربية و6.9% في قطاع غزة. أما في التي تليها نزولًا في سلم الهرم الوظيفي وهي الفئة الأولى فتبلغ نسبة الإناث 27.3% في الضفة الغربية و18.8% في قطاع غزة.

يتركز وجود النساء في قطاع الخدمة المدنية بشكل خاص في سلم درجات الفئتين الثانية والثالثة تحديدًا (حيث تبلغ نسبة الإناث في هاتين الفئتين على التوالي 52.0% و51.1% في الضفة الغربية مقابل 36.4% و39.6% في قطاع غزة)، حيث يلاحظ أن الفئتين الثانية والثالثة تتقاطعان مع العاملين والعاملات في قطاعي الصحة والتربية والتعليم، وهو ما يؤشر على «تفوق» نسبة الإناث العاملات على نسبة الذكور في القطاعين، ويشير إلى تكريس الأفكار والأدوار النمطية للنساء في الثقافة التقليدية السائدة.

لقد جاءت دراستنا حول مسودة قانون الخدمة المدنية في سياق دورنا كمركز في التأثير والمناصرة في مجال التشريعات والقوانين باتجاه قوانين أكثر مساواة وعدالة للنساء الفلسطينيات، ومكملةً لعملنا المتواصل حول العديد من الأنظمة والقوانين التي شكلت بمضمونها وتطبيقاتها مجالًا للتمييز ضد النساء، وتكريسًا للثقافة الأبوية البطريركية التي تكرر الأنماط التقليدية لأدوار الرجال والنساء، وهو ما يتعاكس مع روح التطورات المتسارعة في مجتمعنا وفي عالمنا المحيط، ويتناقض أيضًا مع الدور المتقدم الذي لعبته، ولا تزال، النساء الفلسطينيات في حياة المجتمع الفلسطيني، سواء في مرحلة النضال أم التحرر الوطني، أم خلال مرحلة بناء مجتمع ديمقراطي فلسطيني مستقل ومتحرر من قيود الاحتلال وتسوده المساواة والعدالة وسيادة القانون. فإلى جانب دورنا مع مؤسسات المجتمع المدني في المطالبة بتبني قوانين الانتخابات، والعقوبات، والأحوال الشخصية، وحماية الأسرة من العنف وغيرها، فإننا نواصل العمل في مجال قانون الخدمة المدنية. وكنا في العام الماضي قد أنهينا دراسة أخرى تتعلق بمعيقات وصول النساء العاملات في قوى الأمن إلى مراكز صنع القرار، فإننا نواصل الدور ذاته هنا في مجال الخدمة المدنية.

مقدمة

جرى إعداد هذه الورقة السياساتية (الأولية) بهدف المراجعة العامة لعملية مناقشة وتعديل قانون الخدمة المدنية الساري حالياً، والمراحل المختلفة التي مرت بها عملية اقتراح مسودة جديدة للقانون، والمناقشات التي جرت لها سواء من قبل ديوان الموظفين العام أم من خلال اللجان المختصة التي تم تشكيلها لهذا الغرض. حيث قمنا بالاطلاع على سلسلة الوثائق والأوراق التي جرى إعدادها من قبل الديوان.

وجرى أيضاً عقد مجموعة من اللقاءات والاجتماعات، سواء في ديوان الموظفين العام أم مع وزارة شؤون المرأة وبمشاركة مؤسسة «كير» الدولية، إضافة إلى النقاش داخل مركز المرأة للإرشاد القانوني والاجتماعي، مستفيدين بذلك من الملاحظات والأفكار العامة التي تبلورت خلال ورشة العمل التي عقدها المركز في منطقة طولكرم.

من المهم الإشارة إلى أن الورقة السياساتية لا تمثل مراجعة قانونية لنصوص القانون ومواده، سواء الساري حالياً أم المقترح، وإنما تتناول المبادئ والأفكار العامة التي من شأنها أن تؤثر في عملية المناقشة الحالية وصولاً إلى إقرار قانون جديد يأخذ بعين الاعتبار تحقيق المساواة والعدالة للنوع الاجتماعي في فلسطين وفق الأسس الأخلاقية والقانونية التي أقرتها المؤسسات الفلسطينية، وفي مقدمتها وثيقة استقلال دولة فلسطين التي أعلنها المجلس الوطني الفلسطيني في الجزائر عام 1988، ثم نصوص القانون الأساسي الفلسطيني. كما تنسجم مع المبادئ والمواثيق الدولية، وتحقق التزامات دولة فلسطين وتعهداتها في الاتفاقيات الدولية التي وقعت عليها بما فيها اتفاقية «سيداو».

يُعد قطاع الخدمة المدنية أحد أكبر قطاعات العمل في فلسطين، ويستوعب ما يقارب خمسة وثمانين ألف موظف وموظفة. وبينما تحتل النساء ما يقارب 45% من حجم هذا القطاع إلا أنه لوحظ أن نسبة النساء في الفئة الوظيفية العليا لا تتجاوز 15% في أحسن الأحوال. وهذا ما دفعنا لتسليط الضوء على قانون الخدمة المدنية وتطبيقاته، إذ لا يمكن لدولة فلسطين أن تستمر في القبول بوجود فجوات في هذا المجال في ظل التزاماتها الدولية وفي ظل قانونها الأساسي ووثيقة استقلال فلسطين التي نصت صراحة على المساواة وعدم التمييز.

نقدم في هذه الدراسة الأساس السياساتي والفكري الذي استند إليه المركز في عملية المراجعة القانونية، ونتائج المراجعة والتعديلات التي نقرحها على مسودة القانون التي جرت مناقشتها الأشهر الماضية في مجلس الوزراء الفلسطيني.

ونحن نقدم هذه الدراسة، فإننا نتقدم بالشكر والتقدير من كل المؤسسات الشريكة، وبخاصة منظمة كير الدولية في فلسطين، ووزارة شؤون المرأة، على شراكتهم الوثيقة معنا في إنجاز هذه الدراسة. كما يتقدم المركز أيضاً بالشكر والتقدير من ديوان الموظفين العام على تعاونهم ومشاركتهم في مراحل المراجعة وتزويدنا بالمعلومات والوثائق اللازمة.

كما نتقدم بالشكر والتقدير من الأستاذ د. أحمد الأشقر على قيامه بالمراجعة القانونية لمسودة القانون وتقديمه المقترحات القانونية للتعديل، والشكر موصول إلى منتدى المنظمات الأهلية الفلسطينية المناهضة للعنف ضد المرأة وجمعية النجدة الاجتماعية لتنمية المرأة الفلسطينية، وكل الأفراد والمؤسسات الذين شاركوا وتعاونوا معنا في عقد حلقات النقاش والمقابلات الخاصة بالدراسة.

إننا نرى في مركز المرأة للإرشاد القانوني والاجتماعي أن حقيقة عملنا في مكافحة العنف والتمييز المبني على أساس النوع الاجتماعي تنطلق أساساً من كشف الواقع القائم ودراسته، لتبيان أسباب ودوافع العنف والتمييز ونتائجه القائمة على الأرض وانعكاساته السلبية، وكذلك الآليات القائمة التي تعيد إنتاج دوامة العنف والتمييز وتكرس وجودها. ويسرنا أن نقدم لكم اليوم هذه الدراسة كخطوة أساسية من أجل محاربة التمييز ضد النساء وحرمانهن من الوصول إلى مراكز صنع القرار في قطاع الخدمة المدنية.

رندة سنيورة

المديرة العامة / مركز المرأة للإرشاد القانوني والاجتماعي

القسم الأول:

الأرضية الفكرية والسياساتية

تمهيد

تأتي أهمية موضوع قانون الخدمة المدنية من منطلقات السعي إلى تعديل التشريعات القائمة، وسن وتشريع قوانين وأنظمة عادلة ومساوية للنوع الاجتماعي في فلسطين، وبما ينسجم مع وثيقة استقلال فلسطين والقانون الأساسي الفلسطيني، وتحقيقاً لالتزامات دولة فلسطين بالمعاهدات والاتفاقيات الدولية ذات الصلة، وفي مقدمتها اتفاقية «سيداو» والعهدان الخاصان بالحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

يعتبر قطاع الخدمة المدنية في فلسطين من أكبر وأوسع القطاعات، حيث تتكون منظومة الخدمة المدنية من الدوائر الحكومية الوزارية وغير الوزارية التي تقدم خدماتها للمواطن الفلسطيني في كافة أماكن تواجده، ويتوزع موظفو هذا القطاع البالغ عددهم نهاية عام 2016 (90862) موظفًا/ة على (83) دائرة حكومية» (ديوان الموظفين العام، 2017).

منذ عام 1994 وحتى عام 2005 جرى تنظيم الخدمة المدنية الفلسطينية وفق قانون رقم 23 لسنة 1998، ثم جرى تعديل القانون. وجرى في عام 2005 إصدار قانون الخدمة المدنية المعدل رقم (4) لسنة 2005، كما جرى في العام نفسه إصدار اللائحة التنفيذية للقانون، وبهذا فقد أصبح لديوان الموظفين العام المرجعية القانونية التي تحدد صلاحياته وتؤطرها (ديوان الموظفين العام، 2017).

ورغم ذلك، فقد بقي قطاع الخدمة المدنية يعاني من فجوات واضحة فيما يتعلق بالمساواة على أساس النوع الاجتماعي، حيث بلغت نسبة الإناث في الخدمة المدنية ما يقارب 47% مقابل 57% من الذكور (ديوان الموظفين العام، 2017). غير أن الأرقام والنسب قد لا تعطي صورة دقيقة عن فجوات النوع الاجتماعي. حيث أشارت إحصاءات الديوان إلى أن ما يقارب من 69% من موظفي الخدمة المدنية يتركزون في قطاعي الصحة والتعليم. وهذه الأرقام والنسب تعكس حقيقة الواقع من حيث سيادة الموروث التقليدي الذي يعزز اللامساواة على أساس النوع الاجتماعي من خلال تكريس فكرة الأدوار النمطية لكل من الرجل والمرأة في المجتمع عموماً وفي مجال الخدمة المدنية خصوصاً.

تتضح هذا الصورة أكثر إذا أخذنا بعين الاعتبار نسب وصول النساء في مجال الخدمة المدنية إلى مستويات صناعة القرار. فإذا أخذنا مثلاً نسبة النساء في الفئات «العليا» و«الأولى» في تصنيف درجات

الفئات حسب القانون، فإن نسبة الإناث في الفئة العليا 11% مقابل 89% للذكور، وتزيد في الفئة التي تليها حتى تصل في الفئة الثانية مثلاً إلى ما نسبته 48% إناث مقابل 52% ذكور (ديوان الموظفين العام، 2017).

منهجية الدراسة

استندت منهجية الدراسة إلى المنظور النسوي التحليلي لواقع قطاع الخدمة المدنية في فلسطين، والمراجعة النظرية للمعاهدات والمواثيق الدولية الخاصة بحقوق الإنسان عامة وحقوق المرأة والنوع الاجتماعي خاصة، وإلى تقرير دولة فلسطين الأول إلى اللجنة المكلفة بمتابعة تنفيذ فلسطين لبنود الاتفاقية، وتقارير الظل وملاحظات اللجنة على التقرير.

واعتمدت المنهجية على إجراء مقابلات معمقة مع خبراء ومختصين وموظفات وموظفين عامين في قطاع الخدمة المدنية في عدة مؤسسات وهيئات رسمية وفي مراكز وظيفية مختلفة، ومن بينها ديوان الموظفين العام. وعقدت عدة اجتماعات تشاورية مع وزارة شؤون المرأة ومنظمة كير الدولية جرت خلالها مناقشة آلية المراجعة للقانون وأبرز القواعد القانونية التي تتطلبها المراجعة. كما جرى عقد ثلاث حلقات نقاش لعرض النتائج الأولية والحصول على التغذية الراجعة من المشاركين والمشاركات في حلقات النقاش الثلاث، ومن بينها ديوان الموظفين العام ومنتدى المنظمات الأهلية الفلسطينية لمناهضة العنف ضد المرأة، ومؤسسات حقوقية ونسوية مختلفة. (مرفق في الملاحق جدول المقابلات وحلقات النقاش).

أسس ومرتكزات هامة للمساواة في النوع الاجتماعي

تقوم فكرة المساواة على أساس النوع الاجتماعي على النظر للإنسان ككائن كامل متكامل له كامل الحقوق السياسية والمدنية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية دون النظر إلى جنسه أو انتمائه السياسي والطبقي والعنقي أو مستواه الثقافي والاجتماعي، أو إلى طبيعة الدور والمهام الاجتماعية والاقتصادية التي يقوم بها في المجتمع. وبهذا المعنى فإنه من أجل تحقيق العدالة والمساواة في النوع الاجتماعي يتوجب إزالة كافة المعوقات التي تحول دون أي إنسان وإمكانية حصوله على حقوقه المختلفة، وضمان بيئة آمنة تتيح له التمتع بهذه الحقوق، وإمكانية التطور المستمر وفقاً لمبدأ العدالة وتكافؤ الفرص. بل وتتيح له أيضاً التمتع بهذه الحقوق بما يتناسب مع احتياجاته ويتلاءم مع قدراته وإمكاناته الجسدية والثقافية والمهنية، وضمان أن لا تكون هذه القدرات والإمكانات سبباً يعيق وصوله إلى حقوقه الكاملة، وتوفير كل الظروف المناسبة لتطويرها وتعزيزها.

من الناحية المبدئية فإنه يتوجب النظر إلى موضوع النوع الاجتماعي بتداخلاته في كل جوانب الحياة، وفيما يتعلق بالمرأة فإن النظر إلى طبيعة مشاركة المرأة في مجالات الحياة كافة هو أولى بديهيات

■ في الرؤى والمفاهيم

عند الدخول في تفاصيل النصوص القانونية للقانون، واللوائح التنفيذية وملاحظة تطبيقاتها على أرض الواقع، يلاحظ أن هناك ضعفاً في الرؤية حول مفهوم النوع الاجتماعي وعلاقته المتداخلة في المجتمع والوظيفة العامة. وكذلك غياب مفهوم وطني موحد للنوع الاجتماعي. وهذا ينعكس عموماً في طبيعة النصوص القانونية الواردة، وفي غياب بعض المفاهيم والمصطلحات المرتبطة به.

لا يوجد تعريف محدد موحد للنوع الاجتماعي، ولا للمفاهيم المرتبطة به كمفهوم التمييز أو العنف ضد المرأة، وهو ما أقر به تقرير دولة فلسطين إلى لجنة «سيداو» عام 2017، وقد أوصت لجنة «سيداو» دولة فلسطين باعتماد تعريف شامل للتمييز ضد المرأة في التشريعات الوطنية (اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة-الملاحظات الختامية على التقرير الأولي لدولة فلسطين، 2018)

في هذا الإطار فقد أشرف المركز على عملية مراجعة قانونية لمواد قانون الخدمة المدنية ونصوصه، مركزاً على عدد من المحاور التي تتعلق بموضوع المساواة في النوع الاجتماعي، وهي مثلاً وليس حصراً: وحدات النوع الاجتماعي: المهام والصلاحيات، الموقع والدور في سلم الهرم الوظيفي، دورها في التخطيط الاستراتيجي والموازنات المخصصة لها. مرجعيات قانون الخدمة المدنية، الهيئات الرقابية ودورها في مراقبة ومتابعة جهود محاربة التمييز ضد النساء في الوظيفة العامة، علاقة القانون بالقوانين والتشريعات الأخرى، أسس الترقيات في الهرم الوظيفي ومتطلباتها ومدى حساسيتها للنوع الاجتماعي، المنح والبعثات والتدريب وشروط وظروف المشاركة فيها، وهل هناك إمكانية لكويتا نسوية في مواقع صنع القرار في قطاع الخدمة المدنية؟

وعلى هذه الأسس جرت المراجعة القانونية لنصوص القانون، ونرفق فيما يلي المراجعة التفصيلية للقانون متضمنة الاقتراحات المقدمة من أجل تعديلها بصيغة تتناسب مع تحقيق مبدأ العدالة والمساواة للنوع الاجتماعي في قطاع الخدمة المدنية.

المساواة، بما تتطلبه هذه المساواة من إعادة بناء صورة مختلفة لطبيعة المشاركة، والتخلص من كل الأفكار والقوالب النمطية التقليدية التي من شأنها أن «تقوّل» مشاركة النساء في أي مجال من مجالات الحياة. فإذا أخذنا مشاركة المرأة في قطاع الخدمة المدنية كمثال، يتوجب علينا النظر للنساء العاملات في هذا القطاع نظرة تأخذ بعين الاعتبار: الأول: بعد المشاركة المتساوية والنوعية في كل مجالات الخدمة المدنية ومستوياتها وصولاً إلى مراكز صنع القرار، وهذا ما يجب أن ينعكس على الحقوق والواجبات والامتيازات التي تحصل عليها بصورة مساوية للذكور. أما الجانب الآخر فهو النظر إلى خصوصية المرأة واتخاذ التدابير والإجراءات الكفيلة بأن لا تكون هذه الخصوصية سبباً يعيق فرصها وحقوقها في المشاركة الكاملة والمتساوية.

■ آلية مناقشة تعديل القانون

المخرجات الكمية والنوعية حول النسب المختلفة في الخدمة المدنية ذات العلاقة بالنوع الاجتماعي تشير إلى أن القانون القائم لم يحقق تقدماً في مجال مواجهة الفجوات القائمة على أساس النوع الاجتماعي، أو أن ما حققه في هذا المجال لا يتعدى الشكليات دون الخوض في جوهر وأسس التمييز على أساس النوع الاجتماعي. ومن جهة ثانية فإنه أعاد إنتاج وتكريس الثقافة التقليدية القائمة على التمييز.

خلصت المراجعة من منظور النوع الاجتماعي التي قام بها الديوان عامي 2013 و2014 إلى أن «الخطة الاستراتيجية للأعوام 2013 - 2015 لم تتطرق إلى ضرورة وجود خطة للنوع الاجتماعي يتم من خلالها إدماج النوع الاجتماعي في أهداف وتدخلات الديوان» (ديوان الموظفين العام، 2014) رغم «أن التوجهات المعلنة وغير الموثقة/ المأسسة توحى بوجود توجه وسياسة داعمة لدمج قضايا النوع الاجتماعي في أعمال الديوان» (ديوان الموظفين العام، 2017، ص16) وعموماً، فإن المراجعة أشارت إلى أنه يتوجب إجراء سلسلة من التغييرات في الخطط الاستراتيجية لديوان الموظفين العام باتجاه مأسسة قضية النوع الاجتماعي في الخدمة المدنية.

وحتى تكون التغييرات أكثر عمقا وتأثيراً في تغيير علاقات النوع الاجتماعي باتجاه إرساء أسس أكثر ثباتاً وقابلية للاستمرار في المساواة، فإنه لا بد من إشراك كافة الأطراف ذات العلاقة. فالمجتمع المدني عموماً، والمؤسسات النسوية والحقوقية تلعب دوراً مهماً في التعبير عن احتياجات الفئات المختلفة، وخاصة النساء في كل المجالات، ومنها بشكل خاص احتياجات النساء العاملات في قطاع الخدمة المدنية. ولذلك فإن أهم أبعديات مناقشة تعديلات قانون الخدمة المدنية تتضمن إشراك مؤسسات المجتمع المدني في مناقشة القانون القائم وطرح التعديلات المقترحة، وفق آلية يتم الاتفاق عليها مع كل المؤسسات الحكومية ذات العلاقة.

القسم الثاني:

مراجعة أحكام مشروع قانون الخدمة المدنية الفلسطيني لسنة 2020

“من منظور المعايير الدولية لحقوق الإنسان للمرأة”

وفي سبيل تحقيق ذلك، ارتأى مركز المرأة للإرشاد القانوني إعداد مراجعة لأحكام مشروع قانون الخدمة المدنية الفلسطيني لسنة 2020 من منظور المعايير الدولية لحقوق الإنسان للمرأة، بغية وضع مقترحات تضمن أن يتواءم هذا المشروع مع المعايير الدولية ذات الصلة.

سوف يعتمد تقرير المراجعة على منهجية تحليلية تقوم على ثلاثة محاور:

- وضع المعايير الدولية ذات الصلة.
- تحليل النصوص في مشروع قانون الخدمة المدنية
- اقتراح نصوص تضاف لمشروع القانون لتحقيق المواءمة التشريعية مع المعايير الدولية.

أولاً: قوينة حظر التمييز ضد المرأة في تقلد الوظيفة العامة والترقية

ألزمت المادة 2 من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (CEDAW) الدول أن تشجع جميع أشكال التمييز ضد المرأة، وأن تنتهج بكل الوسائل المناسبة سياسة تستهدف القضاء على التمييز ضد المرأة بغية إدماج مبدأ المساواة بين الرجل والمرأة في دساتيرها الوطنية أو تشريعاتها المناسبة الأخرى وكفالة التحقيق العملي لهذا المبدأ من خلال التشريع وغيره من الوسائل المناسبة، بما في ذلك اتخاذ تدابير تشريعية لفرض جزاءات، لحظر كل تمييز ضد المرأة.⁴

وفي هذا الإطار أشارت التوصية العامة رقم 25 بشأن الفقرة 1 من المادة 4 من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، المتعلقة بالتدابير الخاصة المؤقتة إلى ضرورة التزام الدول الأطراف بالأداء يكون هناك تمييز مباشر أو غير مباشر ضد المرأة في قوانينها، وأن تحمي المرأة من التمييز الذي ترتكبه السلطات العامة أو السلطة القضائية أو المنظمات أو الشركات أو الأشخاص العاديون في ميداني الأنشطة العامة والأنشطة الخاصة من جانب المحاكم الخاصة، وكذلك عن طريق الجزاءات وغيرها من وسائل الانتصاف، والتزام الدول الأطراف بتحسين وضع المرأة الفعلي من خلال سياسات عامة وبرامج محددة وفعالة، ومعالجة استمرار القوالب النمطية القائمة على نوع الجنس والتي تؤثر على المرأة لا من خلال التصرفات الفردية فحسب، بل أيضاً في القانون أو الهياكل والمؤسسات القانونية والمجتمعية.⁵

(4) اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (CEDAW)، اعتمدت وعرضت للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 180/34 المؤرخ في 18 كانون الأول/ديسمبر 1979، تاريخ بدء النفاذ: 3 أيلول/سبتمبر 1981، وفقاً لأحكام المادة 27 (1)، حقوق الإنسان: مجموعة صكوك دولية، المجلد الأول، الأمم المتحدة، نيويورك، 1993، رقم المبيع، A.94.XIV-Vol.1، Part 1، ص 208.

(5) انظر، التوصية العامة رقم 25 بشأن الفقرة 1 من المادة 4 من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، المتعلقة بالتدابير الخاصة المؤقتة، منشور على موقع المفوضية السامية لحقوق الإنسان على الرابط التالي: [https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20\(Arabic\).pdf](https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20(Arabic).pdf)

مقدمة:

تثبت دراسة تقارير الدول الأطراف في اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (CE-DAW) أن المرأة مستبعدة من أعلى المناصب في الوزارات، والخدمة المدنية، والإدارة العامة، والقضاء، وأنظمة العدالة، ومن النادر أن تعين المرأة في هذه المناصب أو ذات النفوذ،¹ ولا يزال التمييز المنهجي يعيق تمتع المرأة بحقوقها في العمل وحقوقها في مكان العمل في جميع أنحاء العالم، ويبقى العائق الكبير أمام انخراط المرأة في الحياة العامة تحملها مسؤولية غير متكافئة في أعمال الرعاية والعمل المنزلي، ولهذا الواقع تداعيات كبيرة على المرأة، تشمل التمييز العمودي والأفقي ضد العاملات وانتشار التمييز القائم على نوع الجنس في مكان العمل، وارتفاع حالات التحرش الجنسي والعنف، ويتطلب إعمال حق المرأة في العمل إزالة الحواجز التي تعيق مشاركتها في القوى العاملة، مثل الحواجز القانونية والحواجز الاجتماعية والثقافة ومنها عدم تركيز السياسات العامة على دعم الرعاية وتوفير فرص العمل اللائق وغيرها، وهو يشمل أيضاً مكان العمل، بما في ذلك المساواة في الحصول على الاستحقاقات والمساواة في الأجر، وإزالة الحواجز التي تعيق حصول المرأة على فرص متساوية في التدرج الوظيفي والوصول إلى المناصب القيادية، والتحرر من العنف والتمييز والتحرش، وإتاحة الظروف المواتية لمشاركة المرأة في العمل الجماعي وصنع القرار.²

ويعتبر توجه الحكومة الفلسطينية بناء على اقتراح ديوان الموظفين العام نحو إقرار قانون جديد للخدمة المدنية لسنة 2020 مدخلاً مناسباً لتعزيز مشاركة المرأة في تقلد الوظائف العامة،³ انسجاماً مع الالتزامات التي ترتبها المعايير والاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان للمرأة، لا سيما اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (CEDAW) وغيرها من المعايير الدولية ذات الصلة.

(1) اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، الدورة السادسة عشرة (1997) التوصية العامة رقم 23 بشأن الحياة السياسية والعامة، وثيقة الأمم المتحدة A/52/38.

(2) انظر، استبيان بشأن حقوق الإنسان للمرأة في عالم العمل المتغير، منشور على موقع المفوضية السامية لحقوق الإنسان على الرابط التالي: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/SR/questionnaireArabic.pdf>

(3) مشروع قانون الخدمة المدنية لسنة 2020 - ديوان الموظفين العام، جلسة مجلس الوزراء رقم 64، 6 تموز 2020.

كما أوصت اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة في التوصية العامة رقم 33 بشأن لجوء المرأة إلى القضاء بوجود أن تقوم الدول الأطراف بتوفير حماية دستورية صريحة من أجل تحقيق المساواة الشكلية والموضوعية، ومن أجل عدم التمييز في المجالين العام والخاص على نطاق جميع مجالات القانون،⁶ وتضمن القوانين الإدارية للمرأة إمكانات الوصول إلى الآليات القضائية والآليات شبه القضائية، وسبل الانتصاف بموجب القوانين الإدارية والاجتماعية وقوانين العمل، على أساس المساواة. وتشمل المجالات التي يمكن أن تأتي في نطاق القانون الإداري والاجتماعي وقانون العمل، والتي تكتسب أهمية خاصة بالنسبة للمرأة ما يلي: الخدمات الصحية، واستحقاقات الضمان الاجتماعي، وعلاقات العمل، بما في ذلك المساواة في الأجر، وتكافؤ الفرص في التعيين والترقية، والمساواة في الأجور بين موظفي الخدمة المدنية.⁷

وبمراجعة نصوص مشروع قانون الخدمة المدنية لسنة 2020 في هذا الجانب يظهر التالي:

- **المادة 3 من مشروع القانون** نصت على أن الوظيفة العامة تقوم على المساواة وعدم التمييز، وهذا نص جيد لكنه لم يركز بشكل كافٍ على التمييز الفعلي الأكثر انتشاراً ضد النساء، كما أنه لم يتضمن حظر التمييز ضد المرأة وإيقاع العقوبة التأديبية على ممارسته.

يُقترح في هذا الإطار أن تضاف فقرة على المادة 3 من مشروع القانون تنص على ما يلي:

«يحظر التمييز ضد المرأة بأي شكل من الأشكال في شغل الوظيفة العمومية أو الترقية فيها، ويُعد التمييز الواقع ضد المرأة مخالفة مسلكية من قبل مرتكبه تستوجب العقوبة التأديبية وفقاً لأحكام هذا القانون».

- **المادة 5 من مشروع القانون** التي تتعلق بصلاحيات مجلس الوزراء لم تشر ضمن صلاحياته إلى إيلائه الاهتمام ضمن هذه الصلاحيات باتخاذ التدابير التي من شأنها حظر التمييز ضد المرأة في الوظيفة العامة، ووفقاً للتوصية العامة رقم 25 بشأن الفقرة 1 من المادة 4 من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، المتعلقة بالتدابير الخاصة المؤقتة، فإن مصطلح «تدابير» يشمل مجموعة كبيرة من مختلف الأدوات والسياسات والممارسات التشريعية والتنفيذية والإدارية، وغير ذلك من الأدوات والسياسات والممارسات التنظيمية من قبيل برامج توسيع نطاق وصول الخدمات أو برامج الدعم، وتخصيص و/أو إعادة تخصيص الموارد؛ والمعاملة التفضيلية، والتوظيف والتعيين والترقية للفئات المستهدفة؛ ووضع أهداف رقمية مقرونة بجدول زمني.⁸

(6) اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، التوصية العامة رقم 33 بشأن لجوء المرأة إلى القضاء، الأمم المتحدة، CEDAW/C/33، August 2015.

(7) المرجع السابق.

(8) المرجع السابق.

يُقترح في هذا الإطار إضافة فقرة على المادة 5 من مشروع القانون وفقاً للتالي:

«اتخاذ كافة التدابير الملائمة لحظر التمييز ضد المرأة في الوظيفة العامة، وإلزام الدوائر الحكومية كافة بمعايير المساواة بين الرجل والمرأة في الوظيفة العامة، بما يكفل تمكين المرأة في الوظيفة العامة وضمان مشاركتها على قدر المساواة في إشغالها دون تمييز أو انتقاص».

- **المادة 6 من مشروع القانون** المتعلقة بإنشاء إدارة الموارد البشرية، حيث تتمتع هذه الإدارة بأهمية كبيرة، إلا أن اختصاصات هذه الإدارة قد خلت تماماً من النص على دور لها في حظر التمييز ضد المرأة وتمكينها وتطوير قدراتها وإعداد الخطط اللازمة لذلك، لا سيما في مسائل التدريب والإيفاد والترقية والنقل والندب والإعارة.

يُقترح في هذا الإطار أن تضاف فقرة على المادة 6 وفقاً للتالي:

«إجراء الدراسات اللازمة والخطط التنفيذية لحظر التمييز ضد المرأة في الوظيفة العامة، واقتراح آليات لتمكين المرأة وتطوير قدراتها بالشراكة والتعاون مع الديوان».

- **المادة 7 من مشروع القانون** المتعلقة بمهام ديوان الموظفين العام ومسؤولياته، حيث تعتبر مهام ومسؤوليات ديوان الموظفين العام بالغة الأهمية، وتضبط من خلالها كافة المسائل المتعلقة بالوظيفة العامة والارتقاء بها، إلا أن هذه المادة لم تشر إلى مسؤولية ديوان الموظفين عن حظر التمييز ضد المرأة في الوظيفة العامة، ودوره كجهة اختصاص مركزية في تعزيز المرأة وتمكينها في تقلد الوظائف العامة، ولا دوره في الرقابة على أية انتهاكات لمبدأ عدم التمييز الفعلي أو السياساتي ضد المرأة الذي يمكن أن يقع في الدوائر الحكومية.

وفي هذا السياق، فإن لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية رأت في التعليق العام رقم 16/2005 بشأن المساواة بين الرجل والمرأة في حق التمتع بجميع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وجوب وضع آليات رصد للتأكد من أن إنفاذ القوانين والسياسات الرامية إلى تعزيز المساواة بين الرجل والمرأة في التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ليس لديه تأثيرات سلبية غير مقصودة على المستضعفين أو المهمشين من الأشخاص أو المجموعات، وخصوصاً النساء والفتيات.⁹

كما أن التوصية العامة رقم 28 بشأن الالتزامات الأساسية للدول الأطراف بموجب المادة 2 من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة الصادرة عن اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، أوجبت أن تتخذ الدول الأطراف تدابير تنفيذية لتخصيص الموارد البشرية والمالية الكافية؛ ووضع

(9) انظر، لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في التعليق العام رقم 16/2005 بشأن المساواة بين الرجل والمرأة في حق التمتع بجميع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الدورة الرابعة والثلاثون، جنيف، 25 نيسان/أبريل -13 أيار/مايو 2005.

مدونات لقواعد السلوك للموظفين العموميين من أجل كفالة احترام مبادئ المساواة وعدم التمييز.¹⁰

يُقترح في هذا الإطار إضافة فقرة على المادة 7 من مشروع القانون وفقاً للتالي:
«إعداد لوائح وأدلة حول آليات الرصد والرقابة على الانتهاكات التي تمس مبدأ عدم التمييز ضد المرأة في الوظيفة العامة بما يتضمن عقوبات تأديبية على مرتكبي هذه الانتهاكات، ووضع مدونة للسلوك بالتعاون مع الدوائر الحكومية تضمن حظر التمييز ضد المرأة في تقلد الوظيفة العامة والترقية للمناصب العليا، وبما يشمل وضع آليات لتعزيز المرأة وتمكينها في تقلد الوظائف العامة في مجال التدريب والإيفاد».

ثانياً: قوننة حظر التحرش بالموظفات كمخالفة مسلكية

ظلت المرأة لفترة طويلة من الزمن تعاني من التحرش الذي يؤثر سلباً على قدرتها على التعبير عن رأيها وحققها في الاختيار والفعل، فضلاً عن قدرتها على المشاركة الكاملة في الاقتصاد والمجتمع. وإذا لم يكن هناك وسيلة لحماية النساء اللائي يواجهن التحرش الجنسي في أماكن العمل، فإنهن غالباً ما يذكرن أنه ليس لديهن خيار آخر سوى ترك العمل، أو فقدان فرص الترقى الوظيفي، وتشير الدراسات إلى أن التحرش الجنسي يقلص من فرص المرأة في النجاح المهني، وكذا من الشعور بالرضا في العمل.¹¹

وفي كثير من الأحيان، يأخذ التحرش الجنسي أشكالاً متنوعة قد لا تكون واضحة الآثار، وفي مجال الوظيفة العامة، يمكن أن يقع هذا التحرش من قبل المسؤولين أو الموظفين العاديين، وهو ما يؤثر بشكل كبير على قدرة المرأة على العمل في ظل واقع يؤثر سلباً على المرأة، وفي العديد من القوانين الجزائية، لا يتم تحديد مفهوم واضح للتحرش في العمل الحكومي، وهذا ما ينطبق على القوانين الجزائية في فلسطين، وكذلك قانون الخدمة المدنية وفي لوائحه التنفيذية، وفي ظل طرح مشروع قانون للخدمة المدنية، فإن من المناسب أن يتم وضع نص يحظر إبداء أية أفعال أو أقوال تحمل على الاعتقاد أنها تشكل تحرشاً بموظفة.

كما أن اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، في الملاحظات الختامية بشأن التقرير الأولي لدولة فلسطين، كانت قد نبهت إلى غياب تشريع يحظر التحرش الجنسي في مكان العمل وينص على معاقبة مرتكبيه في فلسطين، وأوصت السلطات المختصة في دولة فلسطين بضرورة اعتماد تشريعات تحظر التحرش الجنسي في مكان العمل وتنص على أحكام لمعاقبة مرتكبيه، وجمع بيانات إحصائية عن حجم مشكلة التمييز على أساس الجنس في مكان العمل، بما في ذلك حالات التحرش الجنسي، وإجراء عمليات تفتيش منتظمة لأماكن العمل بهدف إنفاذ تلك القوانين.¹²

(10) التوصية العامة رقم 28 بشأن الالتزامات الأساسية للدول الأطراف بموجب المادة 2 من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة الصادرة عن اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، CEDAW، الأمم المتحدة / 16/2010/28/ GC.C. التحرش الجنسي- أين نحن من الحماية القانونية للمرأة، PAULA TAVARES وكوينتن وودون 04/05/2018، تقرير منشور على الرابط التالي: <https://blogs.worldbank.org/ar/voices/sexual-harassment-where-do-we-stand-legal-protection-women>.

(12) اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، الملاحظات الختامية بشأن التقرير الأولي لدولة فلسطين، الأمم المتحدة / CEDAW/C/PSE/CO/1، July 2018 25.

وفي هذا الإطار، يظهر أنّ عدم تخصيص تجريم لأفعال التحرش ضد المرأة في العمل لا يتفق مع ما أشارت إليه التوصية العامة رقم 19 بشأن العنف ضد المرأة الصادرة عن اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة،¹³ والتي جاء فيها أنه «يمكن أن تحدث إساءة بالغة إلى المساواة في العمالة عندما تتعرض المرأة لعنف أساسه نوع الجنس، مثل المضايقة الجنسية في مكان العمل، وتشمل المضايقة الجنسية أي سلوك مقيت ومتعمد أساسه الجنس، مثل الملامسات البدنية والعروض المادية، والملاحظات ذات الطابع الجنسي، وعرض المواد الإباحية والمطالب الجنسية سواء بالقول أو بالفعل، ويمكن أن يكون هذا السلوك مهيناً ويتسبب في مشكلة للصحة والسلامة؛ وهو تمييزي عندما تعتقد المرأة لأسباب معقولة أن اعتراضها يسيء إلى وضعها في العمل بما في ذلك توظيفها أو ترقيتها، أو عندما يخلق بيئة عمل معادية».

وبمراجعة نصوص مشروع قانون الخدمة المدنية لسنة 2020 في هذا الجانب يظهر التالي:

- **المادة 83 من مشروع القانون** التي تناولت ما يحظر على الموظف العام القيام به من أعمال، لم تتناول حظر القيام بأية أفعال أو أقوال تحمل على الاعتقاد أنها تشكل تحرشاً بموظفة كموجب للمسؤولية التأديبية والمسلكية، وبما لا يخل أيضاً بالمسؤولية الجزائية، وهذا يشكل قصوراً ينبغي تداركه في مشروع القانون.

يُقترح في هذا الإطار إضافة فقرة على المادة 83 من مشروع القانون وفقاً للتالي:

«يحظر على الموظف... إبداء أية أفعال أو أقوال أو بأي طريقة كانت ما يحمل على الاعتقاد بأن ما أبداه يشكل تحرشاً بموظفة».

ثالثاً: قوننة دور وحدات النوع الاجتماعي في تغيير القوالب النمطية تجاه المرأة العاملة

يجب أن ينص القانون على تمكين وحدات النوع الاجتماعي في الدوائر الحكومية من العمل على تغيير الصورة النمطية تجاه المرأة العاملة، وفي هذا الإطار، أوجبت المادة 5/أ من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (CEDAW) على الدول الأطراف أن تتخذ التدابير المناسبة لتغيير الأنماط الاجتماعية والثقافية لسلوك الرجل والمرأة، بهدف تحقيق القضاء على التحيزات والعادات العرفية وكل الممارسات الأخرى القائمة على الاعتقاد بكون أي من الجنسين أدنى أو أعلى من الآخر، أو على أدوار نمطية للرجل والمرأة.¹⁴

- أوجبت الفقرة 4 من المادة 5 من مشروع القانون على الدوائر الحكومية أن تقوم بإعداد مقترح هيكلها التنظيمي بتقسيماته محددًا فيه اختصاص كل منها، ويمكن في هذه الفقرة النص على أن تتضمن هذه التقسيمات إنشاء وحدة للنوع الاجتماعي يكون من بين اختصاصاتها العمل على تغيير الصورة النمطية تجاه المرأة العاملة، وتثقيف الموظفين والجمهور في مجال الحقوق الإنسانية

(13) انظر، اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، الدورة الحادية عشرة، 1992، التوصية العامة 19، العنف ضد المرأة.

(14) اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (CEDAW)، مرجع سابق.

للرأة، وإعداد الدراسات الجندرية، وتنفيذ الخطط الوطنية في مجال تعزيز مكانة المرأة في الوظيفة العامة، وغيرها من المجالات المرتبطة بعمل الدائرة الحكومية.

يُتّرح في هذا الإطار إضافة نص في آخر الفقرة 4 من المادة 5 من مشروع القانون وفقاً للتالي: «يجب أن يتضمن الهيكل التنظيمي للدائرة الحكومية وحدة خاصة بالنوع الاجتماعي، يكون من بين اختصاصاتها العمل على تغيير الصورة النمطية تجاه المرأة العاملة وتنفيذ الموظفين والجمهور في مجال الحقوق الإنسانية للمرأة، وإعداد الدراسات الجندرية وتنفيذ الخطط الوطنية في مجال تعزيز مكانة المرأة في الوظيفة العامة، وغيرها من المجالات المرتبطة بعمل الدائرة الحكومية».

رابعاً: التمييز الإيجابي (المعاملة التفضيلية) لصالح المرأة في مجال التعيين والترقية في الوظيفة العامة

تعتبر المعاملة التفضيلية للمرأة من قبيل التمييز الإيجابي المقبول في المعايير الدولية، وقد أكدت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في تعليقها العام رقم 18 بشأن عدم التمييز أن مبدأ المساواة يتطلب أحياناً من الدول الأطراف أن تتخذ إجراءات إيجابية للتقليل من الظروف التي تتسبب أو تساعد في إدامة التمييز الذي يحظره العهد أو للقضاء على تلك الظروف، ويجوز أن تنطوي هذه الإجراءات على منح الجزء المعني من السكان نوعاً من المعاملة التفضيلية في مسائل محددة لفترة ما مقارنةً ببقية السكان. ومع ذلك، فطالما دعت الحاجة إلى هذه الإجراءات لتصحيح التمييز في الواقع، فإن التفريق هنا مشروع بمقتضى العهد.¹⁵

كذلك فإن المادة 4 فقرة 2 من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (CEDAW) قد أشارت إلى أنه لا يعتبر اتخاذ الدول الأطراف تدابير خاصة تستهدف حماية الأمومة، بما في ذلك تلك التدابير الواردة في هذه الاتفاقية، إجراء تمييزياً.¹⁶

كما أوصت اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة في الملاحظات الختامية بشأن التقرير الأولي لدولة فلسطين بأن تقوم دولة فلسطين بإنشاء آلية لرصد الامتثال للحصة التي لا تقل عن 30 في المئة لتمثيل المرأة في جميع المؤسسات في الدولة الطرف، بما في ذلك في المناصب المعينة والمنتخبة، ولا سيما في الحكومات المحلية ونقابات التجار والمناصب القيادية العليا.¹⁷

وأوصت اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة في الملاحظات الختامية بشأن التقرير الأولي لدولة

(15) انظر، اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 18، عدم التمييز، الدورة السابعة والثلاثون (1989)، وثيقة الأمم المتحدة A/45/40.

(16) اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (CEDAW)، مرجع سابق.

(17) اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، الملاحظات الختامية بشأن التقرير الأولي لدولة فلسطين، الأمم المتحدة / CEDAW/C، PSE/CO/1، July 2018 25.

فلسطين أيضاً بضرورة التعجيل باعتماد استراتيجية لتنفيذ الإجراءات الخاصة المؤقتة لتحقيق المساواة الفعلية بين الرجل والمرأة، ولا سيما في الحياة السياسية والحياة العامة؛ وتنفيذ برامج لبناء قدرات جميع المعنيين من موظفي الدولة والمديرين المكلفين بالتعيين بشأن الطابع غير التمييزي للتدابير الخاصة المؤقتة وأهميتها في تحقيق المساواة الفعلية بين المرأة والرجل في جميع المجالات التي تكون المرأة ممثلة فيها تمثيلاً ناقصاً أو محرومة من التمثيل.¹⁸

كذلك فإن التوصية العامة رقم 23 الصادرة عن اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة بشأن الحياة السياسية والعامة أشادت بإقرار العديد من الدول قاعدة مفادها ضرورة تفضيل المرشحة عند تساوي مؤهلات الأشخاص المحتمل تعيينهم، واعتماد قاعدة مفادها ضرورة ألا يشكل أي من الجنسين أقل من 40 في المئة من أعضاء أي هيئة عامة؛ وتخصيص حصة للمرأة في الوظائف العامة؛ والتشاور مع المنظمات النسائية بما يكفل ترشيح النساء المؤهلات لعضوية الهيئات والوظائف العامة.¹⁹

وبمراجعة نصوص مشروع قانون الخدمة المدنية لسنة 2020 في هذا الجانب يتبين من خلال المحاور التالية ما يلي:

المعاملة التفضيلية في التعيين:

يلاحظ أنّ مشروع قانون الخدمة المدنية لسنة 2020 لم يعتمد نظام المعاملة التفضيلية بشأن مشاركة المرأة بنسبة لا تقل عن 30% لتمثيلها في جميع المؤسسات في دولة فلسطين، ولم يتم اعتماد كوتا نسائية للتعيين الأولي وفقاً لهذه النسبة التي أشارت لها اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة في الملاحظات الختامية بشأن التقرير الأولي لدولة فلسطين المشار لها أعلاه.

- المواد من 12 إلى 25 من مشروع القرار بقانون نظمت أحكام وآليات التعيين الأولي للموظفين والموظفات، إلا أنّ هذه المواد لم تتضمن اعتماد كوتا نسائية ضمن قوائم التعيين كما أوصت اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة في الملاحظات الختامية بشأن التقرير الأولي لدولة فلسطين.

يُتّرح في هذا الإطار إضافة فقرة تحمل الرقم 2 على المادة 12 من مشروع القانون وفقاً للتالي:

«على الرغم مما ورد في هذا القانون أو أي قانون آخر، يجب أن تتضمن قوائم التعيين نسبة لا تقل عن 30% من النساء اللائي تنطبق عليهن شروط إشغال الوظيفة وتعطى النساء الأولوية في التعيين لتحقيق بلوغ هذه النسبة».

- المادة 21 تناولت تنظيم تشكيل لجان اختيار الموظفين والموظفات للتعيين، ويفضل هنا أن ينص القانون على مشاركة المرأة وجوباً في هذه اللجان لضمان عدم وقوع أي تمييز ضد المتقدمات للوظائف.

(18) المرجع السابق.

(19) اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، الدورة السادسة عشرة (1997) التوصية العامة رقم 23 بشأن الحياة السياسية والعامة، وثيقة الأمم المتحدة A/52/38.

يُقترح في هذا الإطار أن يضاف على الفقرة 1 من المادة 21 من مشروع القانون بشأن عضوية اللجان نقطة تحمل الترميز (ه) وفقاً للتالي:

«يشترط أن تكون امرأة واحدة على الأقل عضواً في لجان اختيار الموظفين والموظفات للتعين».

المعاملة التفضيلية في الترقية:

إنّ المواد من 38 إلى 50 من مشروع القانون تناولت تنظيم أحكام ترقية الموظفين والموظفات، إلا أنها خلت من أي نص يشير إلى المعاملة التفضيلية للمرأة بغية تمكينها وتعزيز تمثيلها ومشاركتها في المناصب العليا ويعزز من حقها في الترقى، لا سيما أنّ الأعباء العائلية ومسؤولياتها في الرعاية غالباً ما تكون سبباً في التأخر بالترقية الوظيفية.

يُقترح في هذا الإطار إضافة فقرة على المادة 49 من مشروع القانون وفقاً للتالي:

«ينبغي أن يولى الاعتبار وفق مقتضى الحال في كافة إجراءات الترقية الوظيفية إلى المعاملة التفضيلية للمرأة في الحصول على شواغر الترقية بغية تمكينها وتعزيز تمثيلها ومشاركتها في المناصب العليا».

المعاملة التفضيلية في التدريب ورفع القدرات (الإيفاد والابتعاث):

رأت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في التعليق العام رقم 16/2005 بشأن المساواة بين الرجل والمرأة في حق التمتع بجميع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، أن الفقرة 1 من المادة 6 من العهد تقتضي قيام الدول الأطراف بصون حق كل إنسان في الحصول على فرصة لكسب العيش من خلال عمل يختاره بمحض إرادته أو يقبله، واتخاذ الخطوات اللازمة لتحقيق إعمال هذا الحق بصورة تامة، ويقتضي تنفيذ المادة 3 بالاتزان مع المادة 6، في جملة أمور، تحقيق المساواة بين الرجل والمرأة قانوناً وعملاً في سبل الوصول إلى جميع مستويات الوظائف وجميع المهن، وأن يقوم التدريب المهني وبرامج الإرشاد، في القطاعين العام والخاص، بتزويد الرجل والمرأة بالمهارات والمعلومات والمعرفة اللازمة للمساواة بينهما في الاستفادة من الحق في العمل.²⁰

كما أشارت المادة 3 من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (CEDAW) إلى وجوب العمل على تطوير قدرات المرأة لتمكينها من التمتع بالحقوق على أساس المساواة مع الرجل، وأوجبت على الدول أن تتخذ في جميع الميادين، ولا سيما الميادين السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية، كل التدابير المناسبة، بما في ذلك التشريعي منها، لكفالة تطور المرأة وتقديمها الكاملين. وذلك لتضمن لها

(20) انظر، لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في التعليق العام رقم 16/2005 بشأن المساواة بين الرجل والمرأة في حق التمتع بجميع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الدورة الرابعة والثلاثون، جنيف، 25 نيسان/أبريل 13- أيار/مايو 2005.

ممارسة حقوق الإنسان والحريات الأساسية والتمتع بها على أساس المساواة مع الرجل.²¹

وأكدت المادة 10 من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (CEDAW) على ضرورة توافر شروط متساوية في التوجيه الوظيفي والمهني بين المرأة والرجل، وكذلك في جميع أنواع التدريب المهني، والتساوي في فرص الحصول على المنح والإعانات الدراسية الأخرى.²²

• المواد من 127 إلى 136، الأحكام المتعلقة بالبعثات والدورات التدريبية والمهمات: خلت هذه المواد جميعها من النص على وجوب أن يكون هناك معاملة تفضيلية للمرأة في مجالات التدريب والبعثات بغية تمكينها من تطوير قدراتها في المنافسة على المناصب القيادية في الدوائر الحكومية، وتزويدها بالمهارات والمعلومات والمعرفة اللازمة للمساواة بينها وبين الرجل في الاستفادة من الحق في الترقية والتمكين في الوظيفة العامة.

يُقترح في هذا الإطار إضافة مادة بعد المادة 136 من مشروع القانون وفقاً للتالي:

« ينبغي أن يولى الاعتبار وفق مقتضى الحال في كافة إجراءات الابتعاث والتدريب والمهمات إلى المعاملة التفضيلية للمرأة في الحصول على فرص الابتعاث والتدريب والمهمات بغية تزويدها بالمهارات والمعلومات والمعرفة اللازمة للمنافسة في مجال العمل والترقية».

وفي سياق مترابط، يجب النص على عدم ربط ترقية الموظفة بحصولها على دورة تدريبية أو ابتعاث، لا سيما أن الأعباء العائلية الملقاة على كاهل المرأة قد تمنعها في الكثير من الأحيان عن المشاركة في الدورات أو الابتعاث أو المهمات، وتزداد هذه الإشكالية إذا كانت الموظفة حاملاً أو مرضعاً.

ويقترح في هذا السياق إضافة مادة بعد المادة 136 من مشروع القانون تنص على ما يلي:

«لا يجوز ربط ترقية الموظفة بحصولها على دورة تدريبية أو ابتعاث أو مهمة إذا تبين أن عدم تمكنها من الالتحاق بالدورة ناتج عن كونها حاملاً أو مرضعاً أو بسبب الأعباء العائلية ورعاية أطفالها».

المعاملة التفضيلية في أماكن العمل:

إن من الصعوبات التي تواجه الموظفة في كثير من الأحيان وتؤدي إلى عزوفها عن العمل ما يتمثل في تعيينها أو نقلها إلى مكان بعيد عن مكان سكنها، وهو ما يشكل عبئاً يؤثر على قدرة المرأة على الاستمرار بالعمل والمفاضلة بين مسؤولياتها في رعاية أطفالها والأعباء المنزلية وبين عملها، وينبغي في هذا الإطار أن ينص مشروع القانون على مراعاة أن يكون مكان عمل المرأة قريباً من مكان سكنها وعائلتها، لا سيما حين تكون المرأة حاملاً أو مرضعاً، ما قد يؤثر أيضاً على وظيفتها الإنسانية الإيجابية، وقد نصت

(21) اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (CEDAW)، مرجع سابق.

(22) اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (CEDAW)، مرجع سابق.

المادة 11 فقرة 1/ و من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (CEDAW) على حق المرأة في الوقاية الصحية وسلامة ظروف العمل، بما في ذلك حماية وظيفة الإنجاب، كما أن عبء المرأة المزدوج، المتمثل في عمل المرأة إلى جانب طول ساعات العمل أو عدم مرونتها في المجال العام والسياسي، كل ذلك يمنعها من أداء دور أكثر فاعلية.²³

المادة 63 من مشروع القانون نصت على أن تلتزم الدائرة الحكومية عند نقل الموظف من مكان عمله بمراعاة الظروف الاجتماعية للموظف وضرورة إعلامه بمدة لا تقل عن ثلاثة شهور قبل تاريخ بداية النقل، ومع أهمية هذه المادة، إلا أنها لم تضمن تخصيصاً متعلقاً بمراعاة ظروف المرأة المرتبطة بأعبائها المنزلية والأسرية ورعاية أطفالها، لا سيما عندما تكون حاملاً أو مرضعاً.

يُقترح في هذا الإطار إضافة فقرة على المادة 63 من مشروع القانون وفقاً للتالي:

«يجب إيلاء الاعتبار للوضع الاجتماعي للمرأة وأعبائها الأسرية ورعاية أطفالها عند اتخاذ قرار نقلها، وضمان ألا يكون مكان عملها بعيداً عن مكان سكنها، ويحظر في كل الحالات نقل الموظفة الحامل أو المرضع بعيداً عن مكان سكنها».

خامساً: مراعاة الصحة الإنجابية ومصحة الأطفال في الإجازات

من المقرر أن الموظفين وعلى قدر المساواة مكلفون بالالتزام بالدوام الرسمي، وهم كذلك يتمتعون بحقوقهم في الحصول على الإجازات المقررة بالقانون، وبمراجعة نصوص مشروع قانون الخدمة المدنية لسنة 2020 في هذا الجانب يظهر التالي:

نظمت المواد من 96 إلى 116 من مشروع القانون أحكام الدوام والإجازات للموظفين والموظفات، وقد قررت المادة 105 حق الموظفة بإجازة الأمومة والولادة لمدة تسعين يوماً قبل الحمل وبعده، كما قررت ساعة رخصة للموظفة المرضع بمقدار ساعة يومياً في بداية الدوام أو نهايته، ويلاحظ أن المادة 105 قد جعلت مدة الإجازة تسري قبل الوضع، وهذا يعني أن الموظفة قد تستنفد رصيد إجازاتها قبل الوضع، ما يعرض صحتها الإنجابية بعد الوضع للمخاطرة، لذلك فإن مدة التسعين يوماً يجب أن تبدأ بعد الوضع، وفيما يتعلق بحاجتها للإجازة بسبب الحمل وآثاره، فيجب اعتبار ذلك من رصيد إجازاتها المرضية إن قدمت التقارير التي تثبت ذلك.

يُقترح في هذا الإطار أن يتم تعديل مقترح المادة 105 من مشروع القانون وفقاً للتالي:

«تمنح الموظفة الحامل إجازة براتب كامل لمدة تسعين يوماً بعد الوضع، ويحق لها في حال الاحتياج لإجازة قبل الحمل وبسببه أن تحصل على إجازة مرضية إذا قدمت ما يثبت من تقارير استحقاقها للإجازة المرضية».

المادة 96، يجب استثناء المرأة الحامل أو المرضع والعاملات في المؤسسات التعليمية من تطبيق نص الفقرة 1، حيث حظرت هذه الفقرة حصول المعين أو المعينة حديثاً على إجازات في الشهور الثلاثة الأولى من العمل، وهذا قد يتصادف مع موظفة معينة حديثاً وتكون حاملاً أو مرضعاً.

يُقترح إضافة فقرة على المادة 96 من مشروع القانون وفقاً للتالي:

«يستثنى من تطبيق الفقرة الأولى الموظفة الحامل أو المرضع، حتى لو كانت تعمل في دائرة تعليمية، ويحق لها الحصول على إجازة الأمومة والولادة أو ساعات الرضاعة المقررة وفقاً لأحكام هذا القانون».

يُقترح إضافة نص بعد المادة 116 من مشروع القانون وفقاً للتالي:

«في كل الحالات، ومراعاة للصحة الإنجابية ومصحة الطفل الفضلى، يجوز لرئيس الدائرة الحكومية أن يمنح الموظفة بعد استنفاد رصيد إجازاتها المختلفة إجازة خاصة براتب كامل واعتبارها إجازة مرضية، وذلك بعد تقديم الأوراق والتقارير الثبوتية وموافقة الديوان».

كما أن المادة 11 من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (CEDAW) نصت على حق المرأة في الوقاية الصحية وسلامة ظروف العمل، بما في ذلك حماية وظيفة الإنجاب.²⁴ وقد حظرت الفصل من الخدمة بسبب الحمل أو إجازة الأمومة، وهذا ما خلت منه نصوص مشروع القانون، ما يستوجب تدارك ذلك.

يُقترح في هذا الإطار إضافة مادة على مشروع القانون بعد المادة 105 وفقاً للتالي:

«يحظر الفصل من الخدمة بسبب الحمل أو إجازة الأمومة».

سادساً: مراعاة الصياغة اللغوية التي تستجيب للنوع الاجتماعي تذكيراً وتأنياً

يلاحظ في مشروع القانون أن الصياغة التشريعية فيه لم تكن حساسة ومستجيبة للنوع الاجتماعي، إذ إن القانون استخدم صيغة التذكير في مخاطبة الموظفين والموظفات في كل مواد المشروع، وعلى الرغم من الإشارة الواردة في المادة 1 من القانون بشأن تعريف الموظف، والتي أشارت إلى أن المقصود بالموظف هو الموظف أو الموظفة، وكذلك تعريف الزوج بأنه الزوج أو الزوجة، فإن ذلك يحتاج إلى مراجعة لتوجيه الخطاب بصيغة المذكر والمؤنث على حد سواء.

(24) اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (CEDAW)، مرجع سابق.

(23) اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (CEDAW)، مرجع سابق.

يُقترح في هذا الإطار تعديل مواد المشروع لتُضاف كلمة (موظفة) أو (موظفات) أو (زوجة) إلى جانب كل مصطلح مشابه ورد بصيغة المذكر.

سابعاً: ضمان تمثيل المرأة في اللجان المنبثقة عن القانون ولوائحه التنفيذية

يلاحظ من استعراض نصوص المواد في مشروع القانون أنه قد نص في العديد من مواده على تشكيل لجان متعددة الأغراض، إلا أن تشكيل هذه اللجان قد خلا من تمثيل المرأة فيها بالنص صراحة على ذلك، وينبغي أن يتم إشراك المرأة في اللجان كافة حتى يتم ضمان حظر أي تمييز ضد المرأة في أعمال هذه اللجان واختصاصاتها.

يُقترح في هذا الإطار إضافة مادة على مشروع القانون في الأحكام الختامية وفقاً للتالي:

«يجب إيلاء الاعتبار لمشاركة موظفة ممن تنطبق عليهن الشروط في عضوية أية لجان مشكلة بموجب هذا القانون ولوائحه التنفيذية».

ثامناً: المساواة في الأجور والعلاوات

أوجبت المادة 11 من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (CEDAW) ضرورة المساواة في الأجر بين الرجل والمرأة، بما في ذلك الاستحقاقات،²⁵ وقد نظمت المواد من 51 إلى 55 من مشروع القانون المسائل المتعلقة بالرواتب والعلاوات للموظف والموظفة، ويلاحظ في مشروع القانون في هذا الجانب ما يلي:

المادة 51 من مشروع القانون فقرة 3 نصت على صرف علاوة اجتماعية للزوج والأولاد، وفي الواقع العملي، ربما يتم صرف هذه العلاوة للموظف دون الموظفة، بداعي أن زوجها موظف ويتقاضى هذه العلاوة، وهذا يشكل تمييزاً في صرف هذه العلاوة لصالح الرجل، لذلك ينبغي أن تكون هذه العلاوة مقررة للموظفة والموظف على حد سواء.

يُقترح في هذا الإطار تعديل الفقرة 3 من المادة 51 بخصوص العلاوة الاجتماعية وفقاً للتالي:

«يصرف الراتب الإجمالي للموظف على أساس: أولاً الاستحقاقات / ب: علاوة اجتماعية للزوج والأولاد تصرف للموظفة والموظف على حد سواء».

تاسعاً: توفير الخدمات الاجتماعية المساندة للمرأة

أكدت المادة 11 فقرة 2 من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (CEDAW) على ضرورة أن تتخذ الدول الأطراف مبادرات وتدابير لتشجيع توفير الخدمات الاجتماعية المساندة، اللازمة لتمكين الوالدين من الجمع بين الالتزامات العائلية وبين مسؤوليات العمل والمشاركة في الحياة العامة، ولا سيما عن طريق تشجيع إنشاء وتنمية شبكة من مرافق رعاية الأطفال.²⁶

وفي هذا الإطار، خلت مواد مشروع القانون من أي نص يشجع على مبادرات لتوفير الخدمات الاجتماعية المساندة اللازمة لتمكين الوالدين من الجمع بين الالتزامات العائلية وبين مسؤوليات العمل والمشاركة في الحياة العامة، ولا سيما عن طريق تشجيع إنشاء وتنمية شبكة من مرافق رعاية الأطفال.

يُقترح في هذا الإطار إضافة مادة على مشروع القانون في الأحكام الختامية وفقاً للتالي:

«تتولى الدوائر الحكومية طرح مبادرات وعطاءات لتوفير الخدمات الاجتماعية المساندة اللازمة والقريبة من أماكن العمل، لتمكين الوالدين من الجمع بين الالتزامات العائلية وبين مسؤوليات العمل، كإنشاء وتنمية شبكة من مرافق رعاية الأطفال».

26) اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (CEDAW)، مرجع سابق.

25) اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (CEDAW)، مرجع سابق.

القسم الثالث:

التغذية الراجعة

على ضوء الورقة المفاهيمية التي تم إعدادها في القسم الأول، عقدت سلسلة من الاجتماعات مع وزارة شؤون المرأة والمؤسسات الشريكة، وخاصة منظمة كير الدولية، وتكليف د. أحمد الأشقر بالمراجعة القانونية لمسودة القانون المقترحة على طاولة مجلس الوزراء لتعديل القانون، ومن ثم تقديم مراجعة قانونية موسعة متضمنة تعديلات قانونية على بعض مواد القانون، والتي جرى تلخيصها في الملحق رقم (1) جدول المقترحات القانونية للتعديل. قمنا بعقد عدد من المقابلات الإضافية، جرى قبل عقدها تزويد المشاركين/ المشاركات في المقابلات بالدراسة والمقترحات للاطلاع المسبق عليها قبل المقابلة. وتم إعداد محاور الأسئلة لتركز بشكل أساسي على الحصول على وجهات نظر من تجري مقابلتهم من هذه التعديلات.

هناك أهمية لتطوير قطاع الخدمة المدنية، لأنه قطاع مهم جدا يتولى مسؤوليات ومهام كبيرة وواسعة تهم حياة المواطنين، فالمدخل الأساسي للحكم على أي نظام سياسي هو تعاطيه مع مؤسساته ووزاراته. والقطاع العام يعكس مدى اهتمام النظام السياسي بالمواطنين، وتطور الخدمات العامة، ومدى تأهيل الكادر، ويتمتع بأخلاقيات عامة ولديه قواعد عامة وقواعد سلوك، ولديه حرص على المال العام، وحرص على مصلحة المواطنين

(داوود الديك، مقابلة، 2021)

في قطاع التنمية الاجتماعية، وكوننا نعمل على مكافحة الفقر واللامساواة، فإننا حريصون على إشراك المرأة بما يليق بالمرأة ودورها وحجمها ومكانتها في إدارة الشأن العام. والخدمة المدنية شأن عام، ونحن نوافق على الملاحظات والتعديلات المقترحة. هذا مدخل أساسي لأنه كلما كان القطاع العام أكثر حساسية للنوع الاجتماعي كانت هناك ترجمة أكثر للسياسات العامة التي تتعلق بحماية المرأة وتمكينها والاستفادة من هذه الطاقة غير المستغلة، لا سيما أننا نعلم أن نسبة مشاركة المرأة في سوق العمل هي نسبة لا نفتخر بها في فلسطين، حيث وصلت في أعلى درجاتها إلى 19%، ومقارنة حتى مع دول الجوار، دول الشرق الأوسط، نحن نعتبر نسبة متدنية، خاصة عند الحديث عن فئة تشكل تقريبا 49% من المجتمع

(داوود الديك، مقابلة، 2021)

بالنسبة لديوان الموظفين العام فإن أبرز المخرجات من المقابلة التي أجريت مع د. فتحي خضر -وكيل مساعد في الإدارات المتخصصة في ديوان الموظفين العام، أنه قدم لنا ورقة إحصائية تتضمن أرقامًا محدثة عن نسب مشاركة النساء في قطاع الخدمة المدنية وأعداد الموظفين/ات فيه عموماً، حيث أشار إلى أنه «يوجد تفاوت بالأعداد ما بين الضفة الغربية وغزة. إجمالي الإناث العاملات في الضفة هو 49.7%، وفي غزة 32.9%، أما الإجمالي الكلي فهو 45.3%. وهذا التفاوت يؤثر تلقائياً على توزيع الفئات الوظيفية. هناك أيضاً فرق ما بين الفئات الوظيفية المختلفة، ففي الضفة الغربية، نسبة النساء في الفئة العليا هي 15.3%، وفي الفئة الأولى 29.4%، وفي الفئة الثانية 54.2%، وفي الفئة الثالثة 55.7%. أما في قطاع غزة، فالنسب كالتالي (الترتيب السابق نفسه): 5%، 19.9%، 38.2%، 40%. ومع ذلك، فإنه لا يوجد أي نصوص تفضيلية للذكور على الإناث في قانون الخدمة المدنية الساري حالياً

(فتحي خضر، مقابلة، 2020)

إن عدم وجود نص تفضيلي بين الذكور والإناث، أو حتى المساواة، في أي قانون، ومن بينها قانون الخدمة المدنية إنما يعني (عمى جندياً)، فهناك فارق كبير بين الذكور والإناث من ناحية الخبرات والمؤهلات ناتج في الأساس عن الثقافة التقليدية الأبوية التي تستند إلى عملية تنميط الأدوار بين الذكور والإناث، وبالتالي فإن هذه الثقافة لا تزال تضع الكثير من الأعباء المنزلية كواجبات يتوجب على النساء القيام بها، حتى بعد انخراطهن في سوق العمل جنباً إلى جنب مع الذكور، وبالتالي فإن هذا يقلل من فرصهن في الحصول على الوقت والجهد اللازم لتطوير كفاءتهن وإمكانياتهن من ناحية، ومن ناحية ثانية فإن هناك احتياجات خاصة للنساء في بيئة العمل ويتطلب أخذها بعين الاعتبار وليس معاملتهن على قدم المساواة مع الذكور، ومن ناحية ثالثة فإن التساؤل الذي يطرح نفسه، لماذا لا تزال نسب النساء في المراكز العليا في قطاع الخدمة المدنية متدنية؟ وحتى في وزارة شؤون المرأة مثلاً فإن نسبة النساء في هذه المراكز أقل من 25%، حيث توجد مديرة عامة واحدة فقط في الوزارة مقابل 4 مدراء ذكور في الإدارات العامة المختلفة، ومن ناحية رابعة فإنه لو افترضنا وجود أنظمة وآليات للتوظيف، فإن الثقافة التقليدية النمطية تفرض نفسها من خلال الفكرة التي تقول: «دعونا نعطي الفرصة» لأنه معيل لعائلة وهو ما يقود في النهاية إلى عدم تساوي وإجحاف بحقوق النساء ويقلل من فرصهن، وخاصة في المراكز الوظيفية العليا

(الهام سامي، مقابلة، 2021).

صحيح أنه لا يوجد في القانون أي أمر تمييزي ضد النساء، لكنه لم يساعد على خلق بيئة ممكنة تسهل على النساء الانخراط في أنشطة تطوير. ثانياً لا يمكن الحديث عن قانون الخدمة المدنية بمعزل عن سياسات العمل وقانون العمل والبيئة الممكنة للمرأة وتساوي الفرص وغيرها من المحفزات وتخفيف العبء على المرأة، وعند النظر لنسبة إشغال المرأة للمناصب العليا حتى 15% غير مرضية، فإذا كانت نسبة النساء في القطاع العام تقريبا 45%، مع أنه في بعض الوزارات نجد نسبة النساء أكثر في المهن التقليدية، كالتعليم والصحة، لأنها تعكس الصورة النمطية التقليدية لعمل المرأة، وهذه مشكلة، وحتى تتقدم المرأة في الوظيفة العامة، فإن هناك حاجة إلى عمل، ليس فقط في سياسات الخدمة المدنية، ونعود

ملحق

ملحق رقم (1) جدول يبين المقترحات التشريعية لتحقيق الموازنة التشريعية بين مشروع قانون الخدمة المدنية لسنة 2020 والمعايير الدولية لحقوق المرأة

الرقم	المقترح التشريعي
1	إضافة فقرة على المادة 3 من مشروع القانون تنص على ما يلي: "يحظر التمييز ضد المرأة بأي شكل من الأشكال في شغل الوظيفة العمومية أو الترقية فيها، ويُعد التمييز الواقع ضد المرأة مخالفة مسلكية من قبل مرتكبه تستوجب العقوبة التأديبية وفقاً لأحكام هذا القانون».
2	إضافة فقرة على المادة 5 من مشروع القانون وفقاً للتالي: «اتخاذ كافة التدابير الملائمة لحظر التمييز ضد المرأة في الوظيفة العامة، وإلزام كافة الدوائر الحكومية بمعايير المساواة بين الرجل والمرأة في الوظيفة العامة، بما يكفل تمكين المرأة في الوظيفة العامة وضمان مشاركتها على قدر المساواة في إشغالها دون تمييز أو انتقاص».
3	إضافة فقرة على المادة 6 وفقاً للتالي: «إجراء الدراسات اللازمة والخطط التنفيذية لحظر التمييز ضد المرأة في الوظيفة العامة، واقتراح آليات لتمكين المرأة وتطوير قدراتها بالشراكة والتعاون مع الديوان».
4	إضافة فقرة على المادة 7 من مشروع القانون وفقاً للتالي: «إعداد لوائح وأدلة حول آليات الرصد والرقابة على الانتهاكات التي تمس مبدأ عدم التمييز ضد المرأة في الوظيفة العامة، بما يتضمن عقوبات تأديبية على مرتكبي هذه الانتهاكات، ووضع مدونة للسلوك بالتعاون مع الدوائر الحكومية تضمن حظر التمييز ضد المرأة في تقلد الوظيفة العامة والترقية للمناصب العليا، وبما يشمل وضع آليات لتعزيز وتمكين المرأة في تقلد الوظائف العامة في مجال التدريب والإيفاد».
5	إضافة فقرة على المادة 83 من مشروع القانون وفقاً للتالي: «يحظر على الموظف... إبداء أية أفعال أو أقوال أو بأي طريقة كانت ما يحمل على الاعتقاد بأن ما أبداه يشكل تحرشاً بموظفة».
6	إضافة نص في آخره الفقرة 4 من المادة 5 من مشروع القانون وفقاً للتالي: «يجب أن يتضمن الهيكل التنظيمي للدائرة الحكومية وحدة خاصة بالنوع الاجتماعي، يكون من بين اختصاصاتها العمل على تغيير الصورة النمطية تجاه المرأة العاملة وتثقيف الموظفين والجمهور في مجال الحقوق الإنسانية للمرأة وإعداد الدراسات الجندرية وتنفيذ الخطط الوطنية في مجال تعزيز مكانة المرأة في الوظيفة العامة وغيرها من المجالات المرتبطة بعمل الدائرة الحكومية».
7	إضافة فقرة تحمل الرقم 2 على المادة 12 من مشروع القانون وفقاً للتالي: «على الرغم مما ورد في هذا القانون أو أي قانون آخر، يجب أن تتضمن قوائم التعيين نسبة لا تقل عن 30% من النساء اللاتي تنطبق عليهن شروط إشغال الوظيفة، وتعطى النساء الأولوية في التعيين لتحقيق بلوغ هذه النسبة».
8	إضافة بند على الفقرة 1 من المادة 21 من مشروع القانون بشأن عضوية اللجان نقطة تحمل الترميز (هـ) وفقاً للتالي: «يشترط أن تكون امرأة واحدة على الأقل عضواً في لجان اختيار الموظفين والموظفات للتعيين».

هنا للحديث عن السياسات التي تميز ضد المرأة في الحيز العام، في المستويات الثقافية والاقتصادية والاجتماعية

(داوود الديك، مقابلة، 2021)

في حال المساواة سيكون هناك إجحاف بحق المرأة، هناك تمييز قائم ضد المرأة، وإن كان ليس بالقانون فهناك تمييز في الثقافة والعادات والتقاليد والتنشئة، ولذلك ينتج أن المرأة غير متساوية مع الرجل. لا يوجد نصوص قانونية حول عدم المساواة، بل هناك نصوص تنص على المساواة، لكن عند فحص طريق كل من الرجل والمرأة نجد أن طريق التطور الوظيفي للمرأة يتضمن عقبات غير موجودة أمام الرجل. نضطر لاستخدام الكوتا لاختصار الزمن وتحقيق نتائج سريعة ثم يفترض أن تنتهي الكوتا، أمامنا عقبات، ولذلك نذهب إلى تدابير تحقق نتائج سريعة، وعندما تتحقق تنتهي الحاجة للكوتا. والكوتا يجب ألا تكون مفتوحة، أي لا تخل بمعايير الجدارة والكفاءة والمهنية

(داوود الديك، مقابلة، 2021)

على صعيد تأهيل النساء وفتح الفرص أمامهن، فإن هناك مؤشرات على وجود تمييز ضد النساء، فإذا كان القانون لا يميز بين الذكور والإناث في فرص التنافس على فرص العمل والترقية في الوظيفة العامة، فإن أغلبية فرص التطور ورفع الكفاءة تذهب تلقائياً للذكور دون الإناث، وخاصة بعثات التدريب خارج البلاد، أو بعيداً عن مكان السكن، بفعل الثقافة التقليدية، حيث على النساء وفق الثقافة التقليدية السائدة القيام بكل واجبات المنزل والأعمال المرتبطة به وتربية الأطفال إضافة إلى عملهن، وهذا من شأنه الحد من قدرة النساء على التنافس وتقليل الفرص أمامهن، وترقيهن في عملهن وفي سلم الوظائف. على القانون أن يأخذ هذا الأمر بعين الاعتبار عند وضعه موضع التطبيق، وأن يأخذ الاحتياجات المختلفة لكل من الذكور والنساء بعين الاعتبار، ويضع الآليات المناسبة التي تلبى هذه الاحتياجات، ويكفل عدم انعكاس الثقافة التقليدية على مخرجاته، فحتى وإن كان القانون لا ينطوي على تمييز فإن ما ينتج عنه يتضمن تمييزاً، ولذلك نحن نريد قانوناً تكون مخرجاته قادرة على تخطي التمييز وتعطي الفرص المتساوية بشكل فعلي

(أمين عاصي، مقابلة، 2021)

9	إضافة فقرة على المادة 49 من مشروع القانون وفقاً للتالي: «ينبغي أن يولى الاعتبار وفق مقتضى الحال في كافة إجراءات الترقية الوظيفية إلى المعاملة التفضيلية للمرأة في الحصول على شواغر الترقية بغية تمكينها وتعزيز تمثيلها ومشاركتها في المناصب العليا».
10	إضافة مادة بعد المادة 136 من مشروع القانون وفقاً للتالي: «ينبغي أن يولى الاعتبار وفق مقتضى الحال في كافة إجراءات الإبتعاث والتدريب والمهمات إلى المعاملة التفضيلية للمرأة في الحصول على فرص الإبتعاث والتدريب والمهمات بغية تزويدها بالمهارات والمعلومات والمعرفة اللازمة للمنافسة في مجال العمل والترقية».
11	إضافة نص مادة بعد المادة 136 من مشروع القانون تنص على ما يلي: «لا يجوز ربط ترقية الموظفة بحصولها على دورة تدريبية أو إبتعاث أو مهمة إذا تبين أن عدم تمكنها من الالتحاق بالدورة ناتج عن كونها حاملاً أو مرضعاً أو بسبب الأعباء العائلية ورعاية أطفالها».
12	إضافة فقرة على المادة 63 من مشروع القانون وفقاً للتالي: «يجب إيلاء الاعتبار للوضع الاجتماعي للمرأة وأعبائها الأسرية ورعاية أطفالها عند اتخاذ قرار نقلها وضمان أن لا يكون مكان عملها بعيداً عن مكان سكنها، ويحظر في كل الحالات نقل الموظفة الحامل أو المرضع بعيداً عن مكان سكنها».
13	تعديل مقترح المادة 105 من مشروع القانون وفقاً للتالي: «تمنح الموظفة الحامل إجازة براتب كامل لمدة تسعين يوماً بعد الوضع، ويحق لها في حال الاحتياج لإجازة قبل الحمل وبسببه أن تحصل على إجازة مرضية إذا قدمت ما يثبت من تقارير استحقاقها للإجازة المرضية».
14	إضافة فقرة على المادة 96 من مشروع القانون وفقاً للتالي: «يستثنى من تطبيق الفقرة الأولى الموظفة الحامل أو المرضع، حتى لو كانت تعمل في دائرة تعليمية، ويحق لها الحصول على إجازة الأمومة والولادة أو ساعات الرضاعة المقررة وفقاً لأحكام هذا القانون».
15	إضافة نص بعد المادة 116 من مشروع القانون وفقاً للتالي: «في كل الحالات، ومراعاة للصحة الإنجابية ومصحة الطفل الفضلى، يجوز لرئيس الدائرة الحكومية أن يمنح الموظفة بعد استفاد رصيد إجازاتها المختلفة إجازة خاصة براتب كامل واعتبارها إجازة مرضية، وذلك بعد تقديم الأوراق والتقارير الثبوتية وموافقة الديوان».
	إضافة مادة على مشروع القانون بعد المادة 105 وفقاً للتالي: «يحظر الفصل من الخدمة بسبب الحمل أو إجازة الأمومة».
16	تعديل مواد المشروع لتُضاف كلمة (موظفة) أو (موظفات) أو (زوجة) إلى جانب كل مصطلح مشابه ورد بصيغة المذكر.
17	إضافة مادة على مشروع القانون في الأحكام الختامية وفقاً للتالي: «يجب إيلاء الاعتبار لمشاركة موظفة ممن تنطبق عليهم الشروط في عضوية أية لجان مشكلة بموجب هذا القانون ولوائحه التنفيذية».

18	تعديل الفقرة 3 من المادة 51 بخصوص العلاوة الاجتماعية وفقاً للتالي: «يصرف الراتب الإجمالي للموظف على أساس: أولاً الاستحقاقات / ب: علاوة اجتماعية للزوج والأولاد تصرف للموظفة والموظف على حد سواء».
19	إضافة مادة على مشروع القانون في الأحكام الختامية وفقاً للتالي: «تتولى الدوائر الحكومية طرح مبادرات وعطاءات لتوفير الخدمات الاجتماعية المساندة اللازمة والقريبة من أماكن العمل، لتمكين الوالدين من الجمع بين الالتزامات العائلية وبين مسؤوليات العمل، كإنشاء وتنمية شبكة من مرافق رعاية الأطفال».

ملحق رقم (2) جدول المقابلات

الرقم	الإسم	الصفة	تاريخ المقابلة
1	بشائر طهبوب	رئيسة وحدة النوع الاجتماعي-ديوان الموظفين العام	
2	د. فتحي خضر	وكيل مساعد في الإدارات المتخصصة في ديوان الموظفين العام	22/12/2020
3	إسراء عمر	مديرة دائرة التقييم في ديوان الموظفين	3/2/2021
4	الهام سامي	القائم بأعمال مدير عام الإعلام والتأثير والاتصال- وزارة شؤون المرأة	28/1/2021
5	د. أمين عاصي	مدير عام التخطيط والسياسات-وزارة شؤون المرأة بحضور الأستاذة نسرین أبو كشك-مديرة دائرة الموازنات في الوزارة	1/2/2021
6	الأستاذ داوود الديك	وكيل وزارة التنمية الاجتماعية	11/2/2021
7	د. علاء بدارنة	المستشار القانوني لمركز الدفاع عن الحريات	3/3/2021

ملحق رقم (3) حلقات النقاش

حلقة نقاش بتاريخ 30/11/2020، عقدت في فندق السيزر في رام الله وشاركت فيها ممثلات من منظمة كير الدولية، ومركز المرأة للإرشاد القانوني والاجتماعي، ووزارة شؤون المرأة، ومؤسسة تام، وديوان الموظفين العام.

حلقة نقاش بتاريخ 17/3/2021، وبالشراكة مع منتدى المنظمات الأهلية الفلسطينية لمناهضة العنف ضد المرأة، عقدت عبر نظام زوم بسبب الإغلاق، وشاركت فيها إضافة إلى مندوبات من المؤسسات الممتلئة في المنتدى ممثلات من منظمة كير الدولية، ومركز المرأة للإرشاد القانوني، ود. أحمد الأشقر.

حلقة نقاش بتاريخ 17/3/2021 بالشراكة مع جمعية النجدة الاجتماعية لتنمية المرأة الفلسطينية في شمال الضفة الغربية، شارك فيها د. أحمد الأشقر، وممثلات من الجمعية ومركز المرأة إضافة إلى موظفات في قطاع الخدمة المدنية.

قائمة المراجع

- مشروع قانون الخدمة المدنية لسنة 2020- ديوان الموظفين العام، جلسة مجلس الوزراء رقم 64، 6 تموز 2020.
- اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، الدورة السادسة عشرة (1997)، التوصية العامة رقم 23 بشأن الحياة السياسية والعامة، وثيقة الأمم المتحدة A/52/38.
- استبيان بشأن حقوق الإنسان للمرأة في عالم العمل المتغير، منشور على موقع المفوضية السامية لحقوق الإنسان على الرابط التالي: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/SR/questionnaireArabic.pdf>.
- اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (CEDAW)، حقوق الإنسان: مجموعة صكوك دولية، المجلد الأول، الأمم المتحدة، نيويورك، 1993، رقم المبيع 1، Vol.1، Part 1، XIV-94.A، ص 208.
- التوصية العامة رقم 25 بشأن الفقرة 1 من المادة 4 من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، المتعلقة بالتدابير الخاصة المؤقتة، منشورة على موقع المفوضية السامية لحقوق الإنسان على الرابط التالي: [https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20\(Arabic\).pdf](https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20(Arabic).pdf).
- اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، التوصية العامة رقم 33 بشأن لجوء المرأة إلى القضاء، الأمم المتحدة، 3، August 2015، CEDAW/C/GC/33.
- لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في التعليق العام رقم 16/2005 بشأن المساواة بين الرجل والمرأة في حق التمتع بجميع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الدورة الرابعة والثلاثون، جنيف، 25 نيسان/أبريل 13- أيار/مايو 2005.
- التوصية العامة رقم 28 بشأن الالتزامات الأساسية للدول الأطراف بموجب المادة 2 من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة الصادرة عن اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، CEDAW/C/GC/28، December 2010.
- التحرش الجنسي- أين نحن من الحماية القانونية للمرأة، PAULA TAVARES وكوينتن وودون 04/05/2018، تقرير منشور على الرابط التالي: <https://blogs.worldbank.org/ar/voices/sexual-harassment-where-do-we-stand-legal-protection-women>.
- اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، الملاحظات الختامية بشأن التقرير الأولي لدولة فلسطين، الأمم المتحدة 25 July 2018، CEDAW/C/PSE/CO/1.
- اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، الدورة الحادية عشرة، 1992، التوصية العامة 19، العنف ضد المرأة.
- اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 18، عدم التمييز، الدورة السابعة والثلاثون (1989)، وثيقة الأمم المتحدة A/45/40.
- اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، الملاحظات الختامية بشأن التقرير الأولي لدولة فلسطين، الأمم المتحدة 25 July 2018، CEDAW/C/PSE/CO/1.
- اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، الدورة السادسة عشرة (1997) التوصية العامة رقم 23 بشأن الحياة السياسية والعامة، وثيقة الأمم المتحدة A/52/38.
- لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في التعليق العام رقم 16/2005 بشأن المساواة بين الرجل والمرأة في حق التمتع بجميع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الدورة الرابعة والثلاثون، جنيف، 25 نيسان/أبريل 13- أيار/مايو 2005.

