

Distr.: General
14 May 2013
Arabic
Original: English



مجلس حقوق الإنسان

الدورة الثالثة والعشرون

البند ٣ من جدول الأعمال

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فيما في ذلك الحق في التنمية

تقرير المقررة الخاصة المعنية بمسألة العنف ضد المرأة، أسبابه وعواقبه، رشيدة مانجو*

موجز

يتناول هذا التقرير موضوع مسؤولية الدولة عن القضاء على العنف ضد المرأة. وكقاعدة عامة، تُحدد مسؤولية الدولة على أساس أفعال تقوم بها، أو تمتنع عن القيام بها، جهات فاعلة تابعة للدولة أو جهات فاعلة تُعزى أفعالها إلى الدولة. وثمة استثناء طويل العهد من هذه القاعدة هو أنه يجوز أن تتحمل الدولة المسؤولية في حالة عدم ممارسة العناية الواجبة بمنع أو مواجهة قيام جهات فاعلة غير تابعة للدولة بأفعال معينة أو امتناعها عن القيام بها. ويشكل معيار العناية الواجبة أداة يستخدمها أصحاب الحقوق لمساءلة الدول، بتوفيره إطار تقييم للتحقق مما يشكل وفاءً فعلياً بالتزامات الدولة، ولتحليل ما تقوم به أو تمتنع عن القيام به من أفعال. وللوفاء بمعيار العناية الواجبة، يجب أن يكون الإطار الرسمي الذي تضعه الدولة فعالاً في الممارسة الفعلية أيضاً.

* تأخر تقديم هذه الوثيقة.

المحتويات

الصفحة	الفقرات		
٣	١	.....	أولاً - مقدمة
٣	١٠-٢	.....	ثانياً - الأنشطة
٣	٣-٢	.....	ألف - الزيارات القطرية
٣	٥-٤	.....	باء - الرسائل والبيانات الصحفية
٤	٩-٦	.....	جيم - الجمعية العامة ولجنة وضع المرأة
٤	١٠	.....	دال - الأنشطة الأخرى
٤	٦٨-١١	.....	ثالثاً - مسؤولية الدولة عن القضاء على العنف ضد المرأة
٤	٢٢-١١	.....	ألف - مقدمة
٩	٤٠-٢٣	.....	باء - المعايير النموذجية القائمة
١٥	٦٨-٤١	.....	جيم - تحليل المعلومات الواردة
٢٥	٧٧-٦٩	.....	رابعاً - الاستنتاجات والتوصيات

أولاً - مقدمة

١- تقدم المقررة الخاصة المعنية بمسألة العنف ضد المرأة وأسبابه وعواقبه، رشيدة مانجو، هذا التقرير عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ١٦/٧. ويلخص الجزء الثاني منه الأنشطة التي اضطلعت بها المقررة الخاصة منذ أن قدمت تقريرها السابق إلى المجلس حتى ٤ آذار/مارس ٢٠١٣. ويعالج الجزء الثالث من التقرير موضوع مسؤولية الدولة عن القضاء على العنف ضد المرأة.

ثانياً - الأنشطة

ألف - الزيارات القطرية

٢- أثناء الفترة قيد الاستعراض، طلبت المقررة الخاصة أن توجه إليها دعوات لزيارة أذربيجان، وإسرائيل، وجنوب أفريقيا، ودولة فلسطين، وكوبا، وكولومبيا. وكررت أيضاً طلباتها بإجراء زيارات قطرية كانت قد قدمتها في وقت سابق إلى حكومات أوزبكستان وبنغلاديش، وتركمانستان، وزمبابوي، وجمهورية فتزويلا البوليفارية، ونيبال.

٣- وقامت المقررة الخاصة بزيارة جزر سليمان، في الفترة من ١٢ إلى ١٦ آذار/مارس ٢٠١٢ (A/HRC/23/49/Add.1)؛ وبابوا غينيا الجديدة من ١٨ إلى ٢٦ آذار/مارس ٢٠١٢ (A/HRC/23/49/Add.2)؛ والبوسنة والهرسك من ٢٩ تشرين الأول/أكتوبر إلى ٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢ (A/HRC/23/49/Add.3)؛ وكرواتيا من ٧ إلى ١٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢ (A/HRC/23/49/Add.4). وتود المقررة الخاصة أن تتوجه بالشكر إلى هذه الحكومات لتعاونها قبل الزيارة وأثناءها وبعدها، وتحث الحكومات التي لم تبد تعاوناً بعد على الاستجابة.

باء - الرسائل والبيانات الصحفية

٤- تعلقت الرسائل التي تم توجيهها إلى الحكومات أثناء الفترة المشمولة بالتقرير (A/HRC/21/49، وA/HRC/22/67، وA/HRC/23/51) بالاحتجاز التعسفي، والتعذيب أو المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة؛ وحالات الإعدام خارج القضاء وبإجراءات موجزة؛ والعنف الجنسي، بما في ذلك الاغتصاب، والاعتداء الجنسي والاستغلال الجنسي وغير ذلك من أشكال العنف القائمة على التمييز ضد المرأة.

٥- وأصدرت المقررة الخاصة بيانات صحفية عديدة، إما بمفردها وإما بالاشتراك مع غيرها من أصحاب الولايات.

جيم - الجمعية العامة ولجنة وضع المرأة

- ٦- في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢، قدمت المقررة الخاصة تقريرها الخطي الثاني إلى الجمعية العامة (A/67/227). وهو يناقش العنف ضد النساء ذوات الإعاقة.
- ٧- وفي ذلك التقرير، ألفت المقررة الخاصة الضوء على تعرض النساء ذوات الإعاقة لأشكال كثيرة من نفس العنف الذي تتعرض له جميع النساء، ومع ذلك فإن العنف ضدهن يتخذ أشكالاً فريدة من نوعها، كما أن أسبابه ونتائجه فريدة من نوعها. فالنساء ذوات الإعاقة يواجهن كلاً من المواقف النمطية التي تواجه النساء عامةً، وتلك التي يتعرض لها الأشخاص ذوو الإعاقة.
- ٨- وترى المقررة الخاصة أنه ينبغي للدول، في تصديها للعنف ضد النساء ذوات الإعاقة، أن تكفل توجيهاً منظوراً تمكينياً، بدلاً من منظور الاستضعاف، كما يتعين عليها أن تطبق نموذجاً اجتماعياً للإعاقة بدلاً من النموذج الطبي أو الخيري، وذلك في إطار جهودها الرامية إلى منع العنف ضد النساء ذوات الإعاقة والتصدي له.
- ٩- وفي آذار/مارس ٢٠١٣، شاركت المقررة الخاصة في الدورة السابعة والخمسين للجنة وضع المرأة. وقدمت بياناً شفوياً عن أنشطتها في الستين الماضيتين؛ وعقدت نشاطين جانبيين بشأن عمليات القتل المتصلة بنوع الجنس التي تستهدف النساء وبشأن العنف ضد المرأة في أماكن الاحتجاز؛ وشاركت في عدد من الأنشطة التي نظمتها وكالات تابعة للأمم المتحدة ومنظمات من المجتمع المدني.

دال - الأنشطة الأخرى

- ١٠- شاركت المقررة الخاصة في عدد من المؤتمرات، وحلقات العمل والأنشطة الجانبية تناولت مواضيع متنوعة تتصل بولايتها.

ثالثاً - مسؤولية الدولة عن القضاء على العنف ضد المرأة

ألف - مقدمة

- ١١- كقاعدة عامة، تُحدد مسؤولية الدولة على أساس الأفعال التي تقوم بها أو تمتنع عن القيام بها جهات فاعلة تابعة للدولة أو جهات فاعلة تُعزى أفعالها إلى الدولة^(١). وثمة استثناء

(١) انظر مشروع المواد المتعلقة بمسؤولية الدولة عن الأفعال غير المشروعة، التعليق العام، حولية لجنة القانون الدولي، ٢٠٠١، المجلد الثاني (الجزء الثاني) والتصويب، الفقرة ٧٧.

طويل العهد من هذه القاعدة هو أنه يجوز أن تتحمل الدولة المسؤولية في حالة عدم ممارسة العناية الواجبة. يمنع أو مواجهة قيام جهات غير تابعة للدولة بأفعال معينة أو امتناعها عن القيام بها^(٢). وفي القرن السابع عشر، صاغ غروسوس مبادئ يمكن اعتبارها تمهيداً للمفاهيم المعاصرة المتعلقة بمسؤولية الدول. فمبدأ التمهّل (*patientia*) يحتمل المجتمع أو المحاكم المسؤولية عندما يكون هناك علم بأن شخصاً ما ارتكب جريمة، ومع ذلك حدث تقصير في منع وقوعها في ظروف كان يمكن وينبغي فيها الحيلولة دون وقوعها^(٣). وفي أوائل القرن العشرين، قدم أوبنهايم نظرية تحمّل الدولة التبعات بالنيابة، وتكون الدولة وفقاً لهذه النظرية مسؤولة عن أفعال الأفراد من الخواص على أراضيها عندما تكون قد قصّرت في التبرؤ من السلوك المطعون فيه أو في استنكاره^(٤). وصاغ تريبل مذهباً بشأن مسؤولية الدولة يحتمل الدول المسؤولية في الأحوال التي تخفق فيها في تطبيق معيار العناية الواجبة^(٥).

١٢ - وقد شهدت الـ ٢٥ سنة الماضية تطورات في القواعد القانونية التي تنظم مسؤولية الدولة بوجه عام ومعيار العناية الواجبة بوجه خاص فيما يتعلق بواجبات الدولة أن تكفل حماية الأفراد الموجودين في أراضيها أو الخاضعين لولايتها من انتهاكات حقوق الإنسان. وتحدد مشاريع المواد التي اعتمدها لجنة القانون الدولي بشأن مسؤولية الدولة عن الأفعال غير المشروعة في القانون الدولي النهج الحديث إزاء مسؤولية الدولة. وتنص المادتان ٢ و ١٢ بشكل عام على أن الدولة تتحمل المسؤولية عن أي فعل أو امتناع عن فعل يُنسب إليها عندما يشكل هذا السلوك خرقاً لالتزام دولي واقع على عاتق الدولة، وعندما يكون الفعل الذي تقوم به الدولة غير مطابق لما يتطلبه منها هذا الالتزام، بغض النظر عن منشأ الالتزام أو صفته. ويتوقف معيار الخطأ المنطبق سواء كان القصد أو الإهمال أو الإخفاق في إيلاء العناية الواجبة على القاعدة القانونية الدولية المنطبقة^(٦). ويلاحظ التعليق على المواد أن معيار العناية الواجبة مرتبط بالسياق الذي يطبق فيه ويعتمد على القاعدة القانونية الموضوعية الدولية المعنية^(٧).

١٣ - ويشكل معيار العناية الواجبة أداة يستخدمها أصحاب الحقوق لمساءلة الدول، بتوفير إطار تقييم للتحقق مما يشكل وفاءً فعلياً بالتزامات الدولة، ولتحليل ما تقوم به أو تقصّر في القيام به من أفعال. ويكتسي إطار التقييم أهمية خاصة عندما يحدث الخرق المحتمل بسبب تقصير الدولة في القيام بفعل ما، نظراً لأنه من الصعب على أصحاب الحقوق تقييم ما إذا كان التقصير يشكل انتهاكاً لحقوقهم في غياب أساس معياري للتقييم.

(٢) Amos Hershey, *The Essentials of International Public Law* (New York, 1918), p. 162

(٣) Hugo Grotius, *De Jure Belli Ac Pacis* (1922)

(٤) L. Oppenheim, *International Law* (1912), p. 218

(٥) انظر Heinrich Triepel, *Droit International et Droit Interne* (Paris, 1920)

(٦) مشروع المواد، التعليق على المادة ٢، الفقرة ٣.

(٧) المرجع نفسه.

١٤ - وفيما يتعلق بالجهات الفاعلة غير التابعة للدولة، تم الدفع بالقول إن "قانون حقوق الإنسان الدولي يقتضي من الدولة اتخاذ تدابير - مثلاً عن طريق التشريع والممارسات الإدارية - لمراقبة أفعال الجهات الفاعلة غير التابعة للدولة والتي تنتهك حقوق الإنسان للأفراد الموجودين على أراضي هذه الدولة، وتحديد هذه الأفعال وسن قوانين بشأنها والتحقيق فيها والملاحقة بشأنها. ولا يجب أن تُعزى إلى الدولة هذه الأفعال التي ترتكبها جهات فاعلة غير تابعة للدولة بل إن هذه المسؤولية هي بالأحرى جزء من التزام الدول بتوخي العناية الواجبة لحماية حقوق جميع الأشخاص الموجودين على أراضيها"^(٨).

١٥ - وقد عانت محكمة البلدان الأمريكية أولى هيئات التي تعتبر أولى هيئات حقوق الإنسان التي تعتبر أن الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان تقتضي من الدول توخي العناية الواجبة لمنع وقوع الاعتداءات على حياة الأشخاص أو سلامتهم الجسدية أو حريتهم على أراضيها، ولمعالجة مرتكبي هذه الأفعال وإعادة الحقوق المنتهكة إلى أصحابها والتعويض عن الأضرار الناجمة عن الانتهاك المرتكب^(٩). ويُستند في ذلك إلى التزام الدولة بكفالة حقوق الإنسان لمن يطالب بها. ويستتبع واجب منع الاعتداء استخدام جميع الوسائل القانونية والسياسية والإدارية والثقافية لتعزيز حماية حقوق الإنسان وضمان اعتبار ومعالجة الانتهاكات بوصفها أفعالاً غير قانونية، تؤدي إلى معاقبة الأطراف المسؤولة عن ارتكابها وتعويض الضحايا^(١٠). وللوفاء بمعيار العناية الواجبة يجب أن يكون الإطار الرسمي الذي تضعه الدولة فعالاً أيضاً عند التطبيق^(١١).

١٦ - ومن المواضيع التي تناقش في سياق العناية الواجبة ما إذا كانت هذه العناية التزاماً بسلوك/وسيلة أو التزاماً بنتيجة^(١٢). وأغلب الرأي أنها سلوك، غير أنه من المحتمل أن يؤدي الإخفاق في هذا السلوك إلى إخفاق في تحقيق النتيجة. وبذا يمكن الجحالة بأن نوع السلوك المتبع هو المهم. وكثيراً ما تتطلب المعاهدات التي تنص على التزاماتٍ بالحماية من انتهاكات الحقوق من الدول أن تتخذ تدابير ملائمة، دون أن تحدد صراحةً التدابير التي تعد ملائمة. وبالمثل، تقتضي معايير العناية الواجبة من الدول أن تمارس العناية التي تراها واجبة، دون تحديد شكل هذه العناية^(١٣).

(٨) Robert McCorquodale and Penelope Simons, "Responsibility beyond borders: State responsibility for extraterritorial violations by corporations of international human rights law", *Modern Law Review*, vol. 70, No. 4 (2007), p. 618.

(٩) انظر Inter-American Court of Human Rights (IACtHR), *Velásquez Rodríguez v. Honduras*, judgement of 29 July 1988.

(١٠) المرجع نفسه، الفقرة ١٧٥.

(١١) المرجع نفسه، الفقرة ١٧٨.

(١٢) Riccardo Pisillo-Mazzeschi, "The due diligence rule and the nature of the international responsibility of States", *German Yearbook of International Law* (1992), pp. 9 and 30.

(١٣) Monica Hakimi, "State bystander responsibility", *European Journal of International Law*, vol. 21, No. 2 (2010), p. 372.

١٧- وقد تابعت ولاية المقررة الخاصة المعنية بمسألة العنف ضد المرأة على مدى ما يقرب من عقدين موضوع مسؤولية الدولة بشكل عام ومبدأ العناية الواجبة بشكل خاص واهتمت بهما. ولدى تقييم مسؤولية الدولة عن بذل العناية الواجبة للتصدي للعنف ضد المرأة، أشارت أول مقررة خاصة في عام ١٩٩٩ إلى ضرورة طرح الأسئلة التالية:

(أ) هل صدقت الدولة الطرف على جميع الصكوك الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، بما في ذلك اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة؟
 (ب) هل توجد سلطة دستورية تكفل المساواة للمرأة أو حظر ممارسة العنف عليها؟
 (ج) هل يوجد تشريع وطني و/أو عقوبات إدارية توفر الجبر الملائم والكافي للنساء ضحايا العنف؟

(د) هل توجد سياسات تنفيذية أو خطط عمل تحاول معالجة مسألة العنف ضد المرأة؟

(هـ) هل يراعي نظام القضاء الجنائي مسائل العنف ضد المرأة؟ وما هي ممارسة الشرطة في هذا الصدد؟ وما هو عدد الحالات التي حققت الشرطة فيها؟ وكيف تعامل الشرطة الضحايا؟ وما هو عدد الحالات التي أقيمت دعاوى بشأنها؟ وما هو نوع الأحكام التي تصدر في هذه الدعاوى؟ وهل لدى العاملين في مجال الصحة الذين يساعدون النيابة العامة وعي بالمسائل المتعلقة بالعنف ضد المرأة؟

(و) هل تتمتع النساء ضحايا العنف بخدمات مساندة مثل توفير المأوى، وتقديم المشورة القانونية والنفسية، والمساعدة المتخصصة وإعادة التأهيل، المقدمة إما من الحكومة أو المنظمات غير الحكومية؟

(ز) هل أُخذت تدابير مناسبة في ميدان التعليم ووسائل الإعلام للتوعية بالعنف ضد المرأة بوصفه انتهاكاً لحقوق الإنسان، وتغيير الممارسات التي تميز في حق المرأة؟

(ح) هل يجري جمع البيانات والإحصاءات بصورة تكفل الكشف عن مشكلة العنف ضد المرأة^(١٤)؟

١٨- وقد تناولت المقررة الخاصة الثانية المعنية بمسألة العنف ضد المرأة بمزيد من التفصيل أيضاً معنى مسؤولية الدولة فيما يتعلق ببذل العناية الواجبة في تقريرها لعام ٢٠٠٦ (E/CN.4/2006/61، الفقرة ١٩ وما يليها). فوجدت من بين المشاكل الرئيسية أن معيار العناية الواجبة يركز بشكل أساسي على العنف ضد المرأة كفعل معزول ولا يأخذ في الاعتبار الصلات القائمة بين العنف وانتهاك حقوق الإنسان الأخرى، بما في ذلك المبدأ العام المتمثلان في المساواة بين الجنسين وعدم التمييز. كما تناولت الحاجة إلى الابتعاد عن الفصل

(١٤) E/CN.4/1999/68، الفقرة ٢٥.

بين الحياة العامة والخاصة عند النظر في مسألة العنف ضد المرأة. وحجتها في ذلك أن تصنيف بعض أشكال العنف ضد المرأة كجزء من المجال الخاص قد يكون له أثر تطبيعي، ويجعل تدخل الدول يبدو مختلفاً في مثل هذه الحالات، مقارنة بتدخلها عندما تكون هناك حوادث عنف في "المجال العام".

١٩- وتجادل المكلفة السابقة بالولاية بأن مبادئ عدم التمييز تلزم الدول "بأن تتوخى في منع العنف ضد المرأة والتحقيق فيه والمعاقبة عليه وتوفير سبل الانتصاف لضحاياه القدر ذاته من الالتزام الذي تتصدى به لأشكال العنف الأخرى" (المرجع نفسه، الفقرة ٣٥). ولاحظت أن تطبيق معيار العناية الواجبة "يقتصر حتى الآن على مواجهة العنف ضد المرأة لدى وقوعه، ويركز بالتالي على الإصلاح التشريعي وإقامة العدل وتوفير الخدمات. وقليل نسبياً ما تم فيما يتعلق بالالتزام الأعم بالوقاية، بما في ذلك واجب تغيير الهياكل والقيم الأبوية القائمة على نوع الجنس التي تديم العنف ضد المرأة وترسخه" (المرجع نفسه، الفقرة ١٥).

٢٠- كذلك سلطت المكلفة السابقة بالولاية الضوء على عدم مساءلة الدول بشأن أوجه القصور الهيكلية الاجتماعية، مثل التمييز المستمر القائم على نوع الجنس، الذي يهيئ بيئة توسّع على ارتكاب أفعال عنف في حق المرأة. وقد تناولت المكلفة الحالية بالولاية هذا الموضوع بمزيد من التفصيل في تقرير عام ٢٠١١ المتعلق بأشكال التمييز المتعددة والمتقاطعة التي تسهم في العنف ضد المرأة وتفاقمه (A/HRC/17/26). وفي هذا التقرير، تؤكد المقررة الخاصة أنه بالرغم من أن القوانين والسياسات والموارد تكتسي أهمية حاسمة في التصدي بشكل فعال للعنف ضد النساء والفتيات، فيجب أن تقترن الجهود المبذولة بإرادة متجددة وإجراءات للتغلب على التحديات الهيكلية والنظمية التي تشكل أحد أسباب ونتائج هذا العنف. ويجب كذلك من أجل منع العنف ضد الفتيات والنساء والقضاء عليه، أن يُنظر إليه على أنه عامل يؤثر على المرأة طوال حياتها ويدعمه تفاعل معقد بين عوامل فردية وأسرية ومجتمعية واقتصادية واجتماعية. ويتطلب هذا الأمر الاعتراف بأن مسؤولية الدولة المتمثلة في بذل العناية الواجبة هي مسؤولية على المستوى النظمي، أي أن الدولة مسؤولة عن إنشاء نُظم جيدة وفعالة وهياكل تعالج الأسباب الجذرية للعنف ضد المرأة وعواقبه؛ وهي كذلك مسؤولة على المستوى الفردي، أي أن الدولة مسؤولة عن أن توفر لكل ضحية تدابير فعالة للوقاية والحماية ومعاقبة المذنبين والجبر.

٢١- وأعاد الأمين العام إلى الأذهان، في دراسة أُعدت في عام ٢٠٠٦ (A/61/122/Add.1) و Corr.1)، أن العنف ضد المرأة هو شكل من أشكال التمييز وانتهاك لحقوق الإنسان. وأيد مبدأ مسؤولية الدول المتمثلة في بذل العناية الواجبة في سياق العنف ضد المرأة. وبالإضافة إلى ذلك، دعت القرارات المتعلقة بالقضاء على العنف ضد المرأة الصادرة عن مجلس حقوق الإنسان والجمعية العامة، الدول إلى بذل العناية الواجبة لمنع أفعال العنف ضد النساء والفتيات والتحقيق فيها ومعاقبة مرتكبيها^(١٥). وبشكل عام تطلب هذه القرارات إلى الدول وضع

(١٥) انظر قرار الجمعية العامة ١٣٧/٦٤ و ١٨٧/٦٥، وقرار مجلس حقوق الإنسان ١٢/١٤.

تدابير مدنية وجنائية لمساءلة الجناة، وضمان سلامة الضحية، والأهم من ذلك، توفير تدابير جبرية وقضائية يمكن للضحايا الوصول إليها بالفعل. كما يتم حث الدول على وضع قوانين وسياسات وبرامج تأخذ في الاعتبار الآثار المترتبة على أشكال التمييز المتعددة والمتداخلة والتي تؤدي إلى زيادة ضعف بعض الفئات من النساء.

٢٢- وثمة مجال محدد تم فيه تطوير وتطبيق مبدأ العناية الواجبة فيما يتعلق بانتهاكات حقوق الإنسان وهو مجال الشركات عبر الوطنية. ففي ٢٠٠٨، أصدر الممثل الخاص للأمين العام المعني بمسألة حقوق الإنسان والشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال التجارية تقريراً بعنوان "الحماية والاحترام والانتصاف: إطار للأعمال التجارية وحقوق الإنسان" (A/HRC/8/5). ويركز هذا الإطار على "واجب الدولة أن تحمي" وعلى "مسؤولية الشركات عبر الوطنية عن أن تحترم". وواجب الحماية هو معيار للسلوك، وليس معياراً للنتائج، ويعني ذلك أنه يُنتظر من الدول أن تتخذ الخطوات المناسبة لمنع الانتهاكات التي تُرتكب من قِبل الجهات الفاعلة من القطاع الخاص، والتحقيق في هذه الانتهاكات والمعاقبة عليها وجبر ما تخلفه من أضرار وأذى (A/64/216، الفقرة ٧). وفي عام ٢٠١١، قدم الممثل الخاص إلى مجلس حقوق الإنسان المبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان (A/HRC/17/31، المرفق)، المشتملة على مبادئ تأسيسية توضح وتشرح بالتفصيل ما يستتبعه واجب الدولة أن تحمي مسؤولية الشركات عن أن تحترم. وأيد المجلس هذه المبادئ التوجيهية في قراره ٤/١٧، أنشئ الفريق العامل المعني بمسألة حقوق الإنسان والشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال، ليقوم ضمن جملة أمور، بتشجيع النشر والتنفيذ الفعالين والشاملين للمبادئ التوجيهية ويشتمل بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان من جانب الشركات عبر الوطنية على أربعة عناصر: (أ) تحديد وتقييم أي آثار فعلية أو محتملة ضارة بحقوق الإنسان؛ و(ب) اتخاذ إجراءات مناسبة استناداً إلى المعلومات المستمدة من التقييم؛ و(ج) تتبع فعالية الاستجابة؛ و(د) التواصل الفعال مع أصحاب المصلحة بشأن الاستجابة. ويمكن استخدام هذه العناصر الأربعة كأداة تقييم مفيدة في مجال العنف ضد المرأة، يمكن للدول بواسطتها أن تنظر فيما إذا كانت استجاباتها تفي بمعيار العناية الواجبة فيما يتعلق بالمسؤولية، والأهم من ذلك، معرفة ما إذا كانت فعالة أيضاً عند التطبيق.

باء- المعايير النموذجية القائمة

١- المعايير الدولية

٢٣- يتفق عدد كبير من صكوك حقوق الإنسان، سواء كانت ملزمة قانوناً أو عبارة عن قوانين مرنة، تفسيراً و/أو عناصر أساسية توجيهية فيما يتعلق بمسؤولية الدول عن بذل العناية الواجبة ومن جملة ما تتضمن هذه العناصر الأساسية الاعتراف بوجود المشكلة؛ واستعراض السياسات القائمة من أجل تحديد مواطن الإشكال؛ وتعديل القوانين والسياسات لتجنب الضرر أو لحماية حق من الحقوق؛ ومعاقبة و/أو إعادة تأهيل الجاني؛ ودفع وتعويض للضحية

وغير ذلك من التدابير التصحيحية؛ وإبلاغ إحدى الهيئات الدولية بالتدابير المتخذة لتحقيق الامتثال وأحياناً، رصد الحالات والمؤشرات لمتابعة السياسات وإجراء المزيد من التعديلات فيها. والجبر هو إحدى خطوات العملية التي كثيراً جداً ما يتم إهمالها، على نحو ما تؤكد تقارير الولاية الحالية، وبرغم ذلك، يمكن، عموماً الوقوف على إطار متماسك للعناية الواجبة بوضوح في كل من صكوك حقوق الإنسان الدولية والإقليمية، مع وجود أحكام مختلفة يمكن أن تؤثر على تنفيذ التزامات الدول الأطراف.

٢٤- وفيما يتعلق باتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، تشير المادة ٢ إلى التزام الدول بأن تنتهج، بكل الوسائل المناسبة ودون إبطاء، سياسة تستهدف القضاء على التمييز ضد المرأة. ومع ذلك، لا يوجد حكم خاص يتصل بمسؤولية الدولة عن بذل العناية الواجبة في القضاء على العنف ضد المرأة. وفي محاولة لمعالجة هذا العيب، أصدرت اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة مبادئ توجيهية تفسيرية في شكل توصيتين عامتين. فتمسك التوصية العامة رقم ١٢ (١٩٨٩) الضوء على التزام الدول بحماية المرأة من العنف داخل الأسرة، أو العنف في مكان العمل، أو في أي مكان آخر من مجالات الحياة الاجتماعية بموجب المواد ٢ و ٥ و ١١ و ١٢ و ١٦ من الاتفاقية. وفي التوصية العامة رقم ١٩ (١٩٩٢)، أوضحت اللجنة أن العنف "القائم على نوع الجنس" يمكن أن يشكل انتهاكاً لأحكام محددة في الاتفاقية، بصرف النظر عما إذا كانت تلك الأحكام تشير إلى العنف صراحةً أو لا تشير إليه (الفقرة ٦). وتؤكد اللجنة أن "التمييز وفقاً للاتفاقية لا يقتصر على أعمال من جانب الحكومات أو باسمها" وأنه "قد تحمل الدول أيضاً مسؤولية الأعمال التي ترتكبها جهات خاصة إذا لم تبذل العناية الواجبة لمنع انتهاكات الحقوق أو للتحقيق في أفعال العنف ومعاقبة مرتكبيها وتعويض ضحاياها" (الفقرة ٩). وبتفسير مواد محددة في الاتفاقية بشأن الخطر المركب للعنف القائم على نوع الجنس. أوصت اللجنة في توصيتها العامة رقم ١٢ بأن تورد الدول في تقاريرها الدورية معلومات عن التدابير التشريعية وغيرها من التدابير النافذة المقصود بها حماية المرأة من العنف، وعن توفير خدمات للنساء، وبيانات إحصائية عن كافة أنواع العنف الذي يمارس على المرأة.

٢٥- وفي عام ٢٠٠٧، أعادت اللجنة نفسها التأكيد على معيار العناية الواجبة، من خلال نظرها في بلاغين يدعيان أن الدولة أخفقت في التحقيق في أفعال عنف ضد المرأة وفي ملاحقة مرتكبي هذه الأفعال، الأمر الذي يشكل انتهاكاً للمواد ١ و ٢ و ٣ و ٥ من الاتفاقية^(١٦). وفي رأي مخالف في بلاغ غير مقبول، أشار ثلاثة من أعضاء اللجنة إلى معيار العناية الواجبة في بلاغ مقدم ضد إحدى الدول لعدم موافقتها على طلب لجوء يستند إلى زعم بالاتجار،

(١٦) البلاغ رقم ٢٠٠٥/٥، *حافان غويكسة وآخرون ضد النمسا*، الآراء، ٦ آب/أغسطس ٢٠٠٧، والبلاغ رقم ٢٠٠٥/٦، *بانو أكباك وآخرون ضد النمسا*، الآراء، ٦ آب/أغسطس ٢٠٠٧.

وهو ما يشكل انتهاكاً للمادة ٦ من الاتفاقية^(١٧). ويُدفع بأن هذه القرارات/الآراء تُبين أنه "يجوز أن تتحمل الدولة المسؤولية بموجب القانون الدولي لا عن أفعال المسؤولية فيها فحسب وإنما أيضاً عن عدم قيام هؤلاء المسؤولين بأفعال. ومن غير القانوني بالنسبة للدولة: أن تحجم عن تقديم المساعدة حيثما تكون هذه المساعدة لازمة بوضوح؛ وأن تحقق في التحقيق الذي من شأنه أن يكفل حقوق المرأة، وأن تميز في الطريقة التي تقوم بإنفاذ حقوق الإنسان بها (حتى عندما لا يكون هذا التمييز مقصوداً)"^(١٨).

٢٦- وفي عام ٢٠١٠، قدمت اللجنة المزيد من الإرشاد التفسيري بشأن مسؤولية الدول بإضافة التوصية العامة رقم ٢٨ (٢٠١٠).

٢٧- وتحتاج لجنة مناهضة التعذيب في الفقرة ١٨ من تعليقها العام رقم ٢ (٢٠٠٧)، بأن العناية الواجبة بشكل عام، وعندما يتعلق الأمر بالعنف ضد المرأة بشكل خاص، تظهر إذا عرفت السلطات الدولية أو الجهات الأخرى التي تتصرف بصفة رسمية أو تحت مظلة القانون بوجود موظفين غير حكوميين أو أطراف فاعلة خاصة ترتكب أعمال التعذيب أو إساءة المعاملة أو كان لدى هذه السلطات أو الجهات من الأسباب المعقولة ما يدفع إلى الاعتقاد بارتكابها، وعجزت عن ممارسة العناية الواجبة لمنعهم والتحقيق معهم ومقاضاتهم ومعاقبتهم بما يتفق وأحكام الاتفاقية، فإن الدولة تتحمل مسؤولية ذلك وينبغي اعتبار موظفيها مرتكبي هذه الأعمال غير المسموح بها أو متواطئين في ارتكابها أو مسؤولين بهذا الشكل أو ذاك بموجب الاتفاقية عن قبولها أو السكوت عنها. ونظراً إلى أن عدم ممارسة الدولة العناية الواجبة للتدخل لوقف أعمال التعذيب ومعاقبة مرتكبيها وتوفير سبل انتصاف لضحاياها، يسهل على الجهات من غير الدول ارتكاب أفعال غير مسموح بها بموجب الاتفاقية مع الإفلات من العقاب، ويمكن هذه الجهات من ارتكابها، فإن لا مبالاة الدولة أو تقاعسها يوفر شكل من أشكال التشجيع و/أو الترخيص الفعلي بارتكابها. وقد طبقت اللجنة هذا المبدأ على الدول الأطراف التي تعجز عن منع العنف القائم على أساس الجنس كالاعتصاب والعنف المنزلي، وتشويه الأعضاء التناسلية للإناث، والاتجار بالأشخاص وعن حماية ضحاياه.

٢٨- واعتمدت الجمعية العامة الإعلان المتعلق بالقضاء على العنف ضد المرأة في ١٩٩٣. ويعكس هذا الإعلان أحكاماً واردة في التوصية العامة رقم ١٩ الصادرة عن لجنة القضاء على جميع أشكال العنف ضد المرأة، ولكنه يقدم عرضاً أكثر إسهاباً وصراحة بشأن مسألة العنف ضد المرأة. ويتضمن الإعلان مسؤولية الدول المتمثلة في التصرف على نحو يراعي معيار العناية الواجبة، الذي يتطلب من الدول "منع ارتكاب أفعال العنف ضد المرأة والتحقيق فيها

(١٧) البلاغ رقم ١٥/٢٠٠٧، زهينغ ضد هولندا، قرار بشأن المقبولية، ٢٢ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧.

(١٨) Bonita Meyersfeld, "Developments in International Law and Domestic Violence", *INTERIGHTS Bulletin*, vol. 16, No. 3 (2011), p. 110.

والمعاقبة عليها، وفقاً للقوانين الوطنية، سواء ارتكبت الدولة هذه الأفعال أو أفراداً (المادة ٤ بشكل عام والفقرة (ج) من المادة ٤ على وجه التحديد).

٢٩- ويتضمن إعلان ومنهاج عمل بيجين مجموعة من الإجراءات تتعلق بالعناية الواجبة يتعين على الدول أن تتخذها، ومن بينها: اعتماد و/أو تنفيذ التشريعات واستعراضها على نحو دوري وتحليلها بغية ضمان فعاليتها في القضاء على العنف ضد المرأة، والتشديد على منع العنف وملاحقة مرتكبيه؛ واتخاذ تدابير لضمان حماية النساء المعرضات للعنف، وتوفير إمكانية الوصول إلى سبل انتصاف عادلة وفعالة؛ بما في ذلك الجبر والتعويض عن الأضرار، وتعافي الضحايا، وإعادة تأهيل مرتكبي العنف^(١٩).

٣٠- وشدد مجلس الأمن في قراره ١٣٢٥ (٢٠٠٠)، على مسؤولية الدول عن وضع حد للإفلات من العقاب وعن مقاضاة المسؤولين عن جرائم الحرب المتعلقة بالعنف الجنسي الذي تتعرض له النساء وغيره من أشكال العنف. كما أن البروتوكول المتعلق بمنع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، يشدد أيضاً على بذل العناية الواجبة.

٣١- وفي عام ٢٠١١، اعتمدت الجمعية العامة القرار ٢٢٨/٦٥ بشأن تعزيز التدابير المتخذة في مجال منع الجريمة والعدالة الجنائية من أجل التصدي للعنف ضد المرأة. وفي هذا القرار، أكدت الجمعية العامة مجدداً الاستراتيجيات النموذجية والتدابير العملية للقضاء على العنف ضد المرأة في مجال منع الجريمة والعدالة الجنائية لعام ١٩٩٧، واعتمدت الاستراتيجيات النموذجية والتدابير العملية المحدثة، كما وضعتها لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية. وترتكز الاستراتيجيات النموذجية والتدابير العملية على مفاهيم مسؤولية الدولة عن بذل العناية الواجبة، وتُشجّع الدول الأعضاء على الاسترشاد بالمبدأ العام الذي مؤداه أن أي تدابير فعالة تتخذ في مجال منع الجريمة والعدالة الجنائية من أجل التصدي للعنف ضد المرأة لا بد أن تستند إلى حقوق الإنسان وأن تكفل إدارة المخاطر وتعزز سلامة الضحايا وتمكينهن ومحاسبة الجناة في الوقت نفسه (الفقرة ١٣(أ)).

٣٢- وتجمع حملة الأمين العام تحت شعار "اتحدوا من أجل إنهاء العنف ضد المرأة" ما بين مجموعة من الوكالات التابعة للأمم المتحدة وشركاء آخرين لتكثيف العمل في منظومة الأمم المتحدة ككل من أجل التصدي للعنف ضد النساء ومنعه. وتدعو حملة الأمين العام الحكومات والمجتمع المدني والمنظمات النسائية، والشباب، والقطاع الخاص، ووسائل الإعلام ومنظومة الأمم المتحدة ككل إلى توحيد قواها في التصدي لظاهرة العنف ضد المرأة والفتاة المتفشية على الصعيد العالمي. وتهدف حملة الأمين العام، بحلول عام ٢٠١٥، إلى تحقيق الأهداف الخمسة التالية في جميع البلدان وهي قوانين وطنية للتصدي لجميع أشكال العنف

(١٩) منهاج العمل، الفقرة ١٢٤(د): انظر أيضاً الفقرة ١٢٤(ج) و(ط).

ضد النساء والفتيات والمعاقبة عليها؛ واعتماد وتنفيذ خطط عمل وطنية متعددة القطاعات؛ وتعزيز جمع البيانات عن مدى انتشار العنف ضد النساء والفتيات؛ وزيادة الوعي العام والتعبئة الاجتماعية؛ والتصدي للعنف الجنسي في حالات النزاع^(٢٠).

٣٣- وفي عام ٢٠١٠، قام صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة (الذي أُدمج الآن في هيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (هيئة الأمم المتحدة للمرأة) باستحداث الإطار الوطني للمساءلة) من أجل إنهاء العنف ضد المرأة والفتاة كأداة لمساعدة الدول الأعضاء فيما تبذله من جهود على المستوى الوطني في رصد القوانين والسياسات والبرامج^(٢١). ويعتمد هذا الإطار على العديد من المسائل المثارة في تقرير عام ١٩٩٩ المقدم من أول مقرررة خاصة معنية بمسألة العنف ضد المرأة ويضيف إليها. وهو يتضمن قائمة مرجعية لعناصر رئيسية لتعزيز المساءلة على المستوى الوطني من أجل إنهاء العنف ضد المرأة. والأسئلة العشرة العامة هي:

- (أ) هل يتم التصدي للأشكال المختلفة من العنف ضد المرأة والفتاة؟
- (ب) هل توجد نُظم لجمع البيانات وتحليلها ونشرها؟
- (ج) هل تعكس السياسات والبرامج نهجاً شاملاً ومتعدد القطاعات؟
- (د) هل خدمات "الخط الأول" الطارئة متاحة ويمكن الوصول إليها؟
- (هـ) هل توجد تشريعات وطنية كافية ومتماشية مع معايير حقوق الإنسان؟
- (و) هل تحدد المراسيم القانونية واللوائح والبروتوكولات المسؤوليات والمعايير؟
- (ز) هل هناك خطة عمل وطنية وهل ثمة سياسات رئيسية قائمة أو يجري وضعها؟
- (ح) هل يتم توفير موارد كافية بشكل منتظم لإنفاذ القوانين وتنفيذ البرامج؟
- (ط) هل تتركز الجهود على تمكين المرأة وتعبئة المجتمع المحلي؟
- (ي) هل تؤدي نظم الرصد والمساءلة وظيفتها وهل تقوم على المشاركة؟

٢- المعايير الإقليمية

٣٤- على النقيض مما يحدث على المستوى الدولي، فإن وضع صكوك محددة ملزمة قانوناً، أو أحكام في صكوك أخرى، على المستوى الإقليمي فيما يتعلق بالعنف ضد المرأة، قد وُظِنَ أطر حقوق الإنسان في نُظم حقوق الإنسان في أفريقيا والبلدان الأمريكية وأوروبا. وتشمل هذه الصكوك جملة أمور منها، آليات للإنفاذ، وهي تشدد على إدماج مسؤولية الدولة فيما يتعلق ببذل العناية الواجبة، بوصفهما عنصرين رئيسيين.

(٢٠) انظر <http://endviolence.un.org/>

(٢١) انظر <http://admin.unwomen.org/en/digital-library/publications/2010/1/ending-violence-against-women-and-girls-unifem-strategy-and-information-kit>

٣٥- وتشكل اتفاقية البلدان الأمريكية لمنع العنف ضد المرأة (اتفاقية بيليم دو بارا) المبرمة في عام ١٩٩٤ استجابة إقليمية للدعوة إلى التسليم بأن العنف ضد المرأة يعتبر قضية من قضايا حقوق الإنسان، والتسليم بضرورة زيادة الوفاء بالتزامات حقوق الإنسان فيما يتعلق بحقوق الإنسان للمرأة والاتفاقية لا تكتفي بفرض واجباً سلبياً على الدول بالإحجام عن انتهاك حقوق الإنسان فحسب وإنما تفرض أيضاً واجباً إيجابياً يتمثل في المنع والتحقيق والمعاقبة وتوفير سبل الانتصاف^(٢٢). والتزام الدولة ببذل العناية الواجبة يعني أنه يجوز تحميل الدولة المسؤولية عن فعل غير مشروع، حتى لو لم تكن الدولة من ارتكب هذا الفعل، وذلك بسبب إخفاقها في منع وقوع هذا الانتهاك أو التصدي له بشكل مناسب^(٢٣).

٣٦- واتفاقية بيليم دو بارا هي أول صك من صكوك حقوق الإنسان يتعلق بالعنف ضد المرأة يشمل معيار العناية الواجبة، والفصل الثالث منها يحدد واجبات الدول الأطراف، بما في ذلك الالتزام بتطبيق معيار العناية الواجبة المتمثل في منع العنف ضد المرأة والمعاقبة عليه واستتصاليه. ويتعين على الدول الأعضاء أن تتخذ تدابير قانونية لتنفيذ أهداف الاتفاقية. وترد قائمة بالتزامات ولكنها غير شاملة، وتشمل هذه الالتزامات بالتصدي لأشكال محددة من العنف، بما فيها التحرش والممارسات العرفية التي تديم العنف ضد المرأة وتدعو المادة ٧ الدول إلى وضع إجراءات قانونية منصفة وفعالة من أجل الضحايا، بما في ذلك عقد جلسات استماع في أوائها وإتاحة اللجوء إلى سبل رد الحق والجبر وغير ذلك من سبل الانتصاف.

٣٧- وتنص ديباجة اتفاقية مجلس أوروبا بشأن منع ومكافحة العنف ضد المرأة والعنف المتزلي على أن مسؤولية الدولة المتمثلة في بذل العناية الواجبة ليست التزاماً بتحقيق نتائج، وإنما هي بالأحرى التزام بإتاحة السبل. ويتعين على الأطراف في الاتفاقية أن تنظم سبل تصديها لجميع أشكال العنف المشمولة بالاتفاقية بطريقة تتيح للسلطات المعنية بذل العناية الواجبة في منع أفعال العنف والتحقيق فيها والمعاقبة عليها وفي توفير سبل الانتصاف لضحايا هذه الأفعال. وتعالج الفقرة ١ من المادة ٥ من الاتفاقية الالتزام الذي يقع على عاتق الدولة بأن تضمن أن يُحجم كل التابعين لها من سلطات ومسؤولية وموظفين ومؤسسات وغير ذلك من الجهات التي تتصرف باسم الدولة، عن ارتكاب أفعال عنف ضد المرأة. وتنص الفقرة ٢ من المادة ٥ على التزامات الدول الأطراف ببذل العناية الواجبة فيما يتعلق بالأفعال التي ترتكبها جهات فاعلة غير تابعة للدولة. وفي كلتا الحالتين تتحمل الدولة المسؤولية عن الإخفاق في القيام بذلك.

٣٨- وتنص الفقرة ٢ من المادة ٢٩ من اتفاقية مجلس أوروبا على الالتزام بتوفير سبل انتصاف في إطار القانون المدني. ويتيح هذا الحكم للضحايا مقاضاة السلطات ومطالبتها بالتعويض في حالة إخفاقها في أداء واجبها المتمثل في بذل العناية الواجبة في اتخاذ تدابير لمنع

Ursula A. O'Hare, "Realizing human rights for women", *Human Rights Quarterly*, vol. 21, No. 2 (٢٢) (1999), p. 395.

IACtHR, *Velásquez Rodríguez* (footnote 9) (٢٣)

العنف والحماية منه ويمكن أن يؤدي الإخفاق في الوفاء بهذا الالتزام إلى تحمل المسؤولية القانونية وتوفير سبل انتصاف في إطار القانون المدني، بما في ذلك التعويض عن الأضرار الناتجة عن تصرف ينم عن إهمال أو إهمال جسيم. وينظم القانون الداخلي للأطراف نطاق المسؤولية المدنية لسلطات الدولة التي تحتفظ بصلاحيات تقدير أي نوع من أنواع السلوك الذي ينم عن إهمال يجوز رفع دعوى بشأنه^(٢٤).

٣٩- ودخل البروتوكول الملحق بالميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب المتعلقة بحقوق المرأة (بروتوكول مابوتو) حيز النفاذ في عام ٢٠٠٥. وهو يستند إلى حد كبير إلى صكوك القانون الدولي، ولا سيما الإعلان المتعلق بالقضاء على العنف ضد المرأة وإعلان بيجين. ويعرف هذا البروتوكول العنف ضد المرأة ويلقي على عاتق الدولة عدداً من الالتزامات الإيجابية في مجال العنف ضد المرأة. وتعالج المادة ٢ منه مسألة القضاء على جميع أشكال التمييز من خلال تدابير تشريعية ومؤسسية وتنظيمية ملائمة. كما يدرج معيار العناية الواجبة في عدة أحكام من جملتها الفقرة ٢(أ) من المادة ٤، التي تدعو الدول إلى سن وإنفاذ قوانين تحظر جميع أشكال العنف ضد المرأة، بما في ذلك الممارسة الجنسية غير المرغوب فيها أو القسرية، سواء حدث هذا العنف في مكان خاص أو عام. وتوجه الفقرة ٢(ب) من المادة ٤ بشكل عام الدول صوب اعتماد أي تدابير أخرى تكون لازمة لضمان منع جميع أشكال العنف ضد المرأة والمعاقبة والقضاء عليها.

٤٠- وتلقي الفقرة ٣(ج) و(د) من المادة ٤ من البروتوكول التزاماً إيجابياً على عاتق الدول بدراسة أسباب العنف وبتعزيز الوعي وغير ذلك من التدابير للقضاء على هذه الأسباب، بينما تدعو الفقرة ٢(ط) الدول إلى تمويل جميع التدابير المناسبة. وتشير الفقرة ٢(هـ) و(و) إلى المعاقبة على الأفعال وإلى وسائل الجبر الفعالة. وتفرض المادة ٢٥ على الدول التزاماً إيجابياً بتوفير جميع سبل الانتصاف الملائمة للنساء اللواتي انتهكت حقوقهن. وتعالج المادة ٢٦ مسائل التنفيذ وتدعو الدول إلى اتخاذ جميع التدابير اللازمة، وتلاحظ بوجه خاص ضرورة التمويل وتوفير الموارد من أجل التنفيذ الفعال. أما آلية إنفاذ البروتوكول الأساسية فتكون خلال عملية تقديم التقارير للجنة الأفريقية المعنية بحقوق الإنسان والشعوب.

جيم - تحليل المعلومات الواردة

٤١- مواصلةً للتحليل الذي أجراه المكلفون بالولاية على مدى الـ ١٩ سنة الماضية، حاولت المقررة الخاصة الراهنة تحليل مدى قيام الدول بمسؤوليتها في التصرف ببذل العناية الواجبة للقضاء على العنف ضد المرأة، من خلال اتباع نهج يقوم على الأدلة في مقاربة

(٢٤) اللجنة المختصة لمنع ومكافحة العنف ضد المرأة والعنف المنزلي، Convention on Preventing and Combating Violence Against Women and Domestic Violence: Draft Explanatory Memorandum, Strasbourg, 28 January 2011.

البحوث والمعارف النظرية والعملية. وقد أُجري البحث من خلال دعوة الدول الأعضاء ومنظمات المجتمع المدني إلى تقديم معلومات ومن خلال إجراء مشاورات في بعض المناطق. وكان الغرض هو جمع التجارب القطرية، من منظور كل من الدول والجهات الفاعلة من غير الدول، فيما يخص تفسير وتطبيق وفعالية التدابير التي تتخذها الدول للقضاء على العنف ضد المرأة.

٤٢- وللأسف، أعاق عدد من العوامل المبينة أدناه تقديم استنتاجات وتوصيات موضوعية بشأن تفسير وتطبيق وفعالية التدابير: انخفاض معدل استجابة كل من قطاعات الدولة والقطاعات غير التابعة للدولة؛ تأثر الانخفاض في معدل الاستجابة أكثر بنوعية الردود الواردة؛ التحديات التي واجهتها المكلفة بالولاية بسبب انعدام الموارد لإجراء بحوث وتحليلات موضوعية وتجريبية متخصصة؛ تأثر المعلومات التي تم تجميعها أثناء المشاورات الإقليمية بقلّة الموارد والمعارف. وفضلاً عن ذلك، ثمة عائق آخر هو عدم وجود صك ملزم قانوناً بموجب القانون الدولي، ولا سيما فيما يتعلق بالعنف ضد المرأة، لإجراء مراقبة فعالة لمسؤولية الدول في التصرف ببذل العناية الواجبة فيما تقوم به من جهود بهدف التصدي لجميع أشكال العنف ضد المرأة ومنعها والقضاء عليها.

٤٣- وعلى الرغم من وجود مبادئ توجيهية تفسيرية ومن رصد العنف ضد المرأة الذي تظطلع به لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة وعمليات الاستعراض الدوري الشامل، فإن القيود التي تكتنف ولاية رصد واسعة النطاق ومتنوعة الاهتمامات، مصحوبة بقيود زمنية عند النظر في تقارير الدول الأطراف، تؤدي إلى قصور في استنطاق المعلومات المتعلقة بالعنف ضد المرأة وأسبابه ونتائجه وإلى قصور في تقييم الامتثال العقلي للمعايير القائمة. وهكذا فإن لهذه التحديات، وأمور أخرى، تأثير على تقييم فعالية التدابير الموضوعية بغرض التصدي لجميع أشكال التمييز ضد المرأة. وواقع الحال في العالم هو أن معظم الدول الأعضاء اعترفت بأن العنف ضد المرأة هو أكثر انتهاكات حقوق الإنسان انتشاراً التي تواجهها البلدان، حيث إن العنف بين الزوجين/الشريكين هو أكثر مظاهر ذلك العنف شيوعاً. ومع ذلك، لم يؤد هذا التسليم إلى اعتماد حلول لازمة متسقة ومستدامة التي ربما كانت ستؤدي إلى القضاء على جميع أشكال العنف ضد جميع النساء. ويرى المجتمع المدني في الواقع أن معدلات انتشار العنف ضد المرأة في تزايد وأنها تظهر أيضاً في أشكال جديدة في أنحاء عديدة من العالم، كما يرى أن توفير الإفلات من العقاب لكل من الجناة والموظفين الحكوميين الذين لا يوفرون الحماية للمرأة من العنف ولا يمنعونه لا يزال سنّة المجتمعات.

٤٤ - وقد ورد ٤٣ رداً (٢٢ في المائة) من الدول الأعضاء^(٢٥) و ١٧ رداً من منظمات المجتمع المدني. وعالج نصف الدول تقريباً في ردوده مباشرةً مواضيعاً أُثيرت في طلب المعلومات. ويتضمن جميع ردود الدول معلومات بشأن القوانين والسياسات والخطط الوطنية القائمة؛ فيما يشير بعض الردود إلى مبادرات من المزمع اتخاذها في المستقبل على الصعيد الوطني؛ ويشير بعضها الآخر إلى الجهود التي تبذلها دول خارج السياق الوطني. ولم تشر إلا نسبة ١٠ في المائة من الدول صراحةً إلى مسؤوليتها فيما يتعلق بالتصرف ببذل العناية الواجبة المترتبة على القانون الدولي لحقوق الإنسان الملزم قانوناً، على الرغم من التصديق الواسع النطاق على معاهدات من قبيل اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة.

٤٥ - وعقدت المقررة الخاصة أيضاً و/أو شاركت في خمس مشاورات إقليمية^(٢٦). وحضر المشاورات خبراء تراوح عددهم بين ١٠ و ٢٠ خبيراً من داخل المنطقة، ودُعي ممثلون عن وكالات الأمم المتحدة للحضور إلى جلسات مختارة. وزُوّد المشاركون بتقرير قصير قبل انعقاد الاجتماع يسلط الضوء على النهج والتحديات الوطنية التي تم تحديدها من خلال عملية البحث المكتبي. واشتملت صيغة المشاورات على استعراض عام لولاية المقررة الخاصة المعنية بمسألة العنف ضد المرأة والموضوع مسؤولية الدول في التصرف ببذل العناية الواجبة، وعلى مناقشة دراسات حالة قُطرية، وأخيراً، على مناقشات عامة تناولت تنفيذ معيار ببذل العناية الواجبة في كل بلد من بلدان المشاركين. وناقش المشاركون التحديات القانونية

(٢٥) تتوجه المقررة الخاصة بالشكر إلى الدول الأعضاء التالية أسماؤها على استجابتها للدعوة التي وجهتها إليها بتقديم معلومات: أذربيجان وإسبانيا وأستراليا وإستونيا وألمانيا وجمهورية إيران الإسلامية وباراغواي والبحرين وبلغاريا وبنما وبيرو وتركيا وتوغو والجزيل الأسود والجمهورية التشيكية والجمهورية العربية السورية وجمهورية مولدوفا وجورجيا ورومانيا وسلوفينيا وسنغافورة وسورينام وسويسرا وشيلي وطاجيكستان وغواتيمالا وفنزويلا (جمهورية - البوليفارية) وقطر وكرواتيا وكوبا وكولومبيا ولافتيا ولبنان وليتوانيا والمغرب والمكسيك والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية وموريتانيا وموريشيوس والنمسا ونيوزيلندا وهنغاريا واليونان.

(٢٦) مول صندوق الأمم المتحدة للسكان عملية الاستطلاع والبحوث الأولية بشأن مسؤولية الدول في التصرف ببذل العناية الواجبة. وأجرى جوناثان ستراغ (جامعة كيب تاون) وطلاب من المركز الدولي لحقوق الإنسان التابع لجامعة فرجينيا، تحت إشراف ديننا هورفيتز، المزيد من البحوث الطوعية. وعُقدت مشاورات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في تونس في ٢٠ و ٢١ حزيران/يونيه ٢٠١٢ (بتمويل من حكومة المملكة المتحدة). وعُقدت مشاورات أوروبا الوسطى والجنوبية الشرقية، في سلوفاكيا في ٩ و ١٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢ (بتمويل من هيئة الأمم المتحدة للمرأة). وعُقدت مشاورات جزر المحيط الهادئ في فيجي في ٢٧ و ٢٨ كانون الثاني/يناير ٢٠١٣ (بتمويل من هيئة الأمم المتحدة للمرأة). واستضافت منظمات مختلفة مشاورات أفريقيا جنوب الصحراء حضرها المقررة الخاصة المعنية بمسألة العنف ضد المرأة، وعُقدت في جنوب أفريقيا في ٨ و ٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١ وفي أوغندا في ٢ و ٣ نيسان/أبريل ٢٠١٢. ونظمت الشبكة الأفريقية للمحاميين الدستوريين ومولت اجتماع جنوب أفريقيا الذي استضافته وحدة الحكومة الديمقراطية والحقوق، بجامعة كيب تاون. واستضافت رابطة المحاميات في أوغندا ومركز الدراسات القانونية التطبيقية، بجامعة ويتوترسراند، اجتماع أوغندا.

والسياساتية والمؤسسية التي تعترض على المستوى الوطني تطبيق معيار بذل العناية الواجبة وتحديد الممارسات الجيدة والدروس المستخلصة في مختلف بلدان المنطقة.

٤٦- وتعكس جميع ردود الدول، بدرجات متفاوتة، تركيزاً على التطورات التشريعية والسياساتية. وفيما يلي بعض المجالات المشار إليها في الردود الواردة من الدول؛ وبعض الشواغل المعرب عنها في ردود/مشاركات المجتمع المدني، وكذلك في المشاورات الإقليمية؛ ومعلومات بشأن بعثات قُطرية أجرتها المقررة الخاصة.

١- التشريعات

٤٧- عدلت الدول أو أصدرت قوانين جديدة على مستويي القانون الجنائي والقانون المدني، تتعلق إما بالمساواة بين الجنسين بوجه عام مع الإشارة إلى العنف ضد المرأة كجانب من الجوانب، وإما بقوانين محددة بشأن العنف. وهذه الفئة الأخيرة من القوانين تستخدم طائفة من المصطلحات وتنطبق على العنف داخل الأسرة، والعنف المتزلي، والعنف بين شريكين حميمين، والاتجار، والعنف الجنسي، وتشويه الأعضاء التناسلية للأنثى، على التوالي. وعكست معظم الردود حدوث تطورات فيما يخص العنف المتزلي، وسبل الانتصاف. بموجب القانونين المدني والجنائي على السواء، والاتجار. وكان الميل باتجاه الحياد الجنساني في القوانين، وكذلك التحول في التركيز من العنف ضد المرأة بالتحديد، أمراً واضحاً في التطورات التي حدثت في بعض البلدان. وبالإضافة إلى ذلك، فإن المبادرات المتخذة لإدخال تعديلات على القوانين لا تعكس، بالضرورة، ما استجد في القانون الدولي، سواء فيما يتعلق بالمساواة، أو عدم التمييز، أو الحقوق المتعلقة بالسلامة الجسدية، أو بأمور أخرى. وعلى الرغم من وجود القوانين، لا تزال معدلات الإبلاغ والملاحقة القضائية والإدانة منخفضة فيما يتعلق بأفعال العنف ضد المرأة.

٢- الاستراتيجيات الوطنية وخطط العمل

٤٨- إن وضع استراتيجيات وخطط عمل وطنية تدابير شائعة أيضاً عبر المناطق، ويركز معظمها على العنف المتزلي والاتجار. وتفتقر بعض الدول لاستراتيجية أو خطة بشأن العنف ضد المرأة، لكن لديها استراتيجية/خطة بشأن المساواة بين الجنسين تتناول أيضاً العنف ضد المرأة. وهناك بصفة عامة نقص في المعلومات والتوعية بأهمية اتباع نهج شامل فيما يتعلق بالأطر السياسية التي تعالج جميع أشكال العنف ضد المرأة معالجة شاملة، حيث تظهر الخصوصية من خلال التركيز الأوسع نطاقاً. كما لا تعكس هذه الاستراتيجيات والخطط تحقيق التكامل وتدابير الحماية والوقاية المتعاضدة، التي تراعي أشكالاً متعددة ومتداخلة من التمييز وما يترتب عليه من نتائج.

٤٩- وانعدام معلومات بشأن عمليات ونتائج الرصد والتقييم فيما يتعلق بالاستراتيجيات/الخطط كان سائداً في ردود الدول. ومن المخاوف التي أعربت عنها منظمات المجتمع المدني:

وجود استراتيجيات بلا خطط لتنفيذها؛ وخطط لا تحدد مسؤولية مختلف وكالات الدولة، ولا المعالم، والجدول الزمني، ومخصصات الميزانية؛ والنقص الحاصل في التمويل وفي الموظفين المتخصصين لأغراض تنفيذ مثل هذه الاستراتيجيات والخطط؛ والاعتماد على جهات مانحة لتمويل تنفيذ الخطط؛ وعدم تنظيم حملات تثقيفية عامة لإنتاج معلومات ومعارف بشأن مثل هذه الاستراتيجيات/الخطط؛ وعدم إجراء بحوث في فعالية مثل هذه التدابير؛ وعدم الاتساق والاستدامة. وعلى الرغم من أن المقررة الخاصة قد وجدت أمثلة مشجعة فيما يتعلق ببروتوكولات العمل المشترك، فإن نظم الإحالة، والفرق المتنقلة ذات الاختصاصات المتعددة، والتنسيق الكافي فيما بين موردي الخدمات التابعين للدول وبينهم وبين موردي الخدمات غير التابعين للدول، لا تزال تشكل أهم تحدٍّ. وكذلك فإن قلة إحساس موردي الخدمات بوضع المرأة وعدم مراعاتهم منظور حقوق المرأة في ما يقدمونه من خدمات غالباً ما يؤدي إلى عدم توفير حماية موضوعية للنساء ضحايا العنف.

٣- حفظ النظام

٥٠- عاجلت بعض الردود الواردة موضوع توسيع نطاق دور و/أو صلاحيات خدمات الشرطة، بما في ذلك فيما يتعلق بطرد/استبعاد الجناة وإصدار الشرطة لأوامر الحماية. وعلى الرغم من بعض التطورات الإيجابية، تظهر بعض أهم أوجه الفشل في تقديم الحماية الكافية للنساء ضحايا العنف من خلال الاستجابة الأولى للنداء العاجل من جانب السلطات، حيث أن الشرطة غالباً ما تكون هي أول سلطة يمكن للمرأة الاتصال بها. ولا شك في أن الطريقة التي يتبعها ضباط الشرطة في الاستجابة، ومواقفهم تجاه الضحايا والحماية التي يقدمونها هي الخطوة الأولى الهامة للغاية على طريق ضمان أمن الضحية ومساءلة الجاني. وثمة شكوى يشترك في تقديمها كل من النساء الباقيات على قيد الحياة بعد التعرض للعنف والناشطات اللاتي قابلتهن المقررة الخاصة، تتمثل في أن الشرطة في غالب الأحيان لا تعالج حالات العنف ضد المرأة بنفس الجدية التي تعالج بها جرائم أخرى، ولا سيما إذا كان الأمر يتعلق بالعنف من جانب الشريك/الزوج. وثمة شكوى أخرى مفادها أن الشرطة غالباً ما تفتشل في الاستجابة لتقارير العنف الشخصي وأنها، في حال استجابتها، تقوم بذلك بصورة غير صحيحة.

٥١- ومن الشائع أن يشجع ضباط الشرطة الطرفين على التوصل إلى حل غير رسمي، بدلاً من إلقاء القبض على الجاني، أو أنهم يقومون باعتقالات مزدوجة من خلال اتهام الضحية بالتصرف أيضاً بعنف. ويسمح ضباط الشرطة أحياناً لآرائهم الشخصية الجنسانية أن تؤثر على قراراتهم بشأن ما إذا كان من الواجب احتجاز الجاني أو رفض القضية. وإلى جانب عدم الإحساس بالضحية والافتقار للتدريب الجنساني المتخصص، تكون استجابات ضباط الشرطة محدودة إلى درجة كبيرة أيضاً في بعض الحالات لمجرد عدم توفر الموارد اللازمة لأداء واجباتهم.

٥٢- وقابلت المقررة الخاصة ضباط شرطة أطلعوها على مدى ما يشعرون به من إحباط بسبب عجزهم عن مساعدة النساء ضحايا العنف بسبب انعدام الموارد الأساسية، بما في ذلك السيارات أو الوقود في بعض الحالات. وعلى الرغم من أنه تم في بعض البلدان تشكيل وحدات للشرطة متخصصة في التصدي لحالات العنف المنزلي و/أو العنف الجنسي، وحصول ضباط الشرطة على التدريب المتخصص، فإن هذه الوحدات غالباً ما تفتقر إلى ما يكفي من الموظفين والموارد، ولا تتوفر تلك الوحدات في جميع مخافر الشرطة أو في جميع الأوقات. فينتهي الأمر بأن يكون الضابط الأول الذي يستجيب لحالة العنف، ضابطاً شرطة عام لم يحصل على تدريب متخصص في العنف ضد المرأة. ولذلك فإن انعدام الموارد الكافية لتقديم خدمات متخصصة طوال الوقت يعوق حدوث التطورات الإيجابية.

٤- الملاحقة والعقاب

٥٣- لا يقترن توسيع نطاق الصلاحيات والسلطة التقديرية في مجال التصدي للعنف ضد المرأة يشمل المدعين العامين والقضاة، بالضرورة، بتدريب مناسب في هذا الشأن أو في كيفية تفسير وتنفيذ القوانين الجديدة بفعالية. فضلاً عن ذلك، فإن التحقيق في القضايا ومعاقبة الجناة يقوم على مفاهيم السلطة الأبوية المرتبطة بالأفكار المغلوطة والقوالب النمطية بشأن المرأة والرجل وأدوار كل منهما وفقاً لنوع جنسه. ويعتمد المدعون العامون أيضاً، في كثير من الأحيان، وإلى حد كبير، على شهادات الضحايا والشهود بدلاً من جمع الأدلة الضرورية خلال مرحلة التحقيق. وهي مشكلة ناجمة أولاً وقبل كل شيء عن النقائص التي تشوب عملية التحقيق التي تجريها الشرطة. وغالباً ما تخضع النساء الضحايا لإجراءات جنائية دون الحصول على مساعدة اجتماعية ونفسية وقانونية كافية مع احتمال وقوعهن ضحية للمرة الثانية خلال هذه الإجراءات. وعلى الرغم من توفر المساعدة القانونية المجانية للضحايا في معظم الأحيان، فإن الحصول عليها صعب بسبب تعقيد عملية ملء استمارات الطلبات، أو بسبب اشتراط تدني الدخل، أو بسبب الجهل بوجود مثل هذه المساعدة.

٥٤- وتنعكس التحديات التي تواجهها النساء ضحايا العنف أيضاً في تصنيف الجرائم وأنماط توجيه التهم. ويؤثر ذلك فيما بعد على تقرير أي من القضايا يدخل بالفعل إلى نظام المحاكم. وفيما يتعلق بالعنف بين الزوجين/الشريكين/العنف المنزلي، فإن هذا النوع من العنف يُحاكم عليه بصفته جنحة وذلك حتى في البلدان التي تعتبره جريمة جنائية، ويلقى نفس المعاملة التي تلقاها الجناح البسيطة الأخرى. والعذر الشائع لذلك هو أن هذه القضايا "الأسهل من غيرها" هي قضايا يمكن معالجتها وغلق ملفها بصورة أسرع. ورغم أن من المسلم به أن معالجة الدعاوى في إطار نظام الجناح تكون أسرع مما هي عليه في إطار النظام القضائي الجنائي العام، فإن المقررة الخاصة تلقت تقارير تشير إلى حالات تأخير غير مقبولة في إصدار وتنفيذ تدابير الحماية كما في إتمام المحاكمات.

٥٥- ونادراً ما يتوفر لدى المحاكم مستوى التخصص اللازم فيما يتعلق بقضايا العنف ضد المرأة. وغالباً ما تتخذ القرارات في هذه القضايا دون مراعاة المصلحة الفضلى للمرأة، ودون إيلاء الاعتبار الواجب لعنصري اللامساواة بين الجنسين والتمييز بينهما تحديداً المستغلغلين في هذا العنف. ومن الشائع ألاّ تعامل كجريمة سوى أخطر الحالات، أي تلك التي تنطوي على ضرر جسدي خطير أو تؤدي إلى الوفاة. ولا تدل الممارسات القضائية، في أحيان كثيرة، على فهم لديناميات العنف المتزلي ولا على إحساس بالضحايا اللاتي يتعرضن للعنف المتكرر على مدى فترات طويلة. وأحياناً لا يصدّق القضاة معاناة الضحايا ويشكون في صحة أقوال المرأة التي تتأخر في الإبلاغ عن العنف، أو يتهمونها بالكذب للاستفادة غير المشروعة من النظام أو للحصول على مكاسب مالية أو على أملاك. وفضلاً عن ذلك، من المستحيل أن يحصل القضاة على التخصص بسبب رصد القدر الأدنى من الموارد والموظفين.

٥٦- وتركز العقوبات القضائية في بعض البلدان على معاملة الجناة بدلاً من تركيزها على حماية الضحايا. حيث يؤمر بالخضوع لبرامج العلاج النفسي الاجتماعي وعلاج الإدمان ضمن العقوبات التي تصدر مع وقف التنفيذ، وذلك حتى في بعض الحالات التي يكون فيها الخطر كبيراً. وقد استمعت المقررة الخاصة إلى شهادات تتعلق بقرارات قضائية تأثر فيها القضاة بمفهوم السلطة الأبوية وبال حاجة إلى الاصطفاف إلى جانب الرجل عند الفصل في قضية تتعلق بالعنف بين زوجين أو شريكين، بسبب دور الرجل "كمعيل" وضرورة مراعاة احتياجات الأسرة المالية. ويستند بعض القضاة إلى هذا الاعتبار عند اتخاذ القرار بحبس الجاني أو عدمه. إلا أن هذه الاعتبارات أو المخاوف المتعلقة بالأوضاع المالية لأسرة الجاني لا تؤخذ في الاعتبار عندما يتعلق الأمر بجرائم المخدرات أو السرقة أو غيرها من الجرائم؛ حيث يبدو أن نظام القضاء الجنائي يعتبر هذه الجرائم أكثر خطورة من جرائم العنف ضد المرأة. وتدل هذه التحديات على وجود حاجة ملحة إلى توفير تدريب قضائي شامل فيما يتعلق بالعنف ضد المرأة.

٥- الخدمات الاجتماعية

٥٧- من الشائع أن الخدمات الاجتماعية تقدم سلطات الدولة في جميع المناطق، ولكن لا توجد أية معلومات توضح ما إذا كان ذلك يقوم على قواعد ومعايير حقوق الإنسان، ولا سيما فيما يتعلق بحق المرأة في المساواة وعدم التمييز والسلامة الجسدية. وهناك توافق في الآراء عام، في مناطق عديدة، على أن يكون توفير الرعاية الاجتماعية هو النهج المتبع في القضايا المتعلقة بالعنف ضد المرأة. وقد اطلعت المقررة الخاصة في العديد من البعثات القطرية التي أجرتها على الطريقة التي تتبعها المرافق التي تديرها الدولة، ولا سيما المرافق الاجتماعية أو "مراكز العمل الاجتماعي"، في إدارة الخدمات التي تقدمها وغالباً ما يكون ذلك من خلال التركيز الصريح على مصالحة الأسرة أو إعادة تمثيلها. فالمعيار في مثل هذه البلدان، هو إيجاد حل لحالات العنف بين الشريكين/الزوجين/العنف المتزلي من خلال تدابير المصالحة لا المحاسبة

بوسائل منها مقاضاة الجناة ومعاقبتهم. وتكون استجابة هذه المؤسسات، لحاجة المرأة الضحية إلى الحماية، في كثير من الأحيان ناقصة وغير ملائمة، إذ لا يدرك العاملون فيها الطبيعة المعقدة للعلاقات الاعتسافية ولا يستجيبون على النحو الصحيح وقد يبلغ ذلك أحياناً حد تعريض سلامة الضحايا للخطر.

٥٨- ولا يحصل العاملون في كثير من الأحيان على أي تدريب في مجال التصدي للعنف ولا في مجال تقييم المخاطر يمكنهم من تحديد حالات الخطر واتخاذ قرار بشأن التدابير الوقائية المناسبة لحماية ضحايا العنف، عند الاقتضاء. ويدفع التركيز على صون وحدة الأسرة العاملين إلى نصح الضحية بالعودة إلى منزل الشخص الذي اعتدى عليها أو إنذارها بأنها ستنفصل عن أطفالها إذا لجأت إلى إحدى دور الإيواء. ومما يثير القلق الأولوية التي توليها مثل هذه المرافق لإعادة لم شمل الأسرة لأن عمليات الوساطة أو المصالحة التي تطبقها لا تعترف إلا نادراً بالاختلال القائم في ميزان القوى بين الضحية والجاني، بل ليست لديها أي منهجية للتصدي.

٥٩- وتلقت المقررة الخاصة أيضاً معلومات عن الطريقة التي تتبعها مرافق العمل الاجتماعي هذه أحياناً من أجل تيسير زيارة الجاني للأسرة بل حتى للسماح له برعاية الأطفال، في الحالات التي لا يبلغ فيها عن حدوث اعتداء على الأطفال. ولذلك فإن الجاني الذي يمارس العنف ضد امرأة دون أن يمارسه ضد أطفالها يُعتبر، رغم ذلك، قادراً على رعاية الأطفال، بل إن مرافق العمل الاجتماعي، في الواقع، تشجّع وتيسّر استمرار الاتصال بين الجاني والأطفال. ولهذا الممارسة عواقب وخيمة، لأنها لا تقلل من شأن معاناة الضحية التي تعرضت للضرب فحسب، وإنما تؤثر سلباً أيضاً على الطفل الذي ربما يكون قد شاهد اعتداء والده على والدته.

٦٠- وتقوم هذه المراكز أو هؤلاء الأخصائيين الاجتماعيين، في بعض هذه البلدان، بدور حراس البوابة بين الضحايا ودور الإيواء، ولا سيما تلك التي تديرها منظمات غير حكومية بتمويل من الدولة. وعادةً تحال الضحية التي تصل إلى مخفر الشرطة أو إلى دار الإيواء مباشرة إلى أخصائي اجتماعي لأغراض تسجيلها والموافقة على إيوائها في دار الإيواء. وينبغي ألا تؤدي الأنظمة الشاقة التي تنظم الدخول إلى دور الإيواء إلى تعريض الضحية لإجراءات متحجرة وبيروقراطية للحصول على الخدمات التي هي بحاجة عاجلة وماسة إليها. ولئن كان رصد دور إيواء النساء والإشراف عليها أمراً هاماً لضمان الامتثال للمعايير المناسبة، فإن المقررة الخاصة تعتقد أنه ينبغي أن تواصل منظمات المجتمع المدني إدارة مراكز حماية المرأة/دور الإيواء، بصورة مستقلة. وإن توفير دور إيواء تديرها الدولة وأخرى يديرها القطاع الخاص يحقق المصالح الفضلى للمرأة وهذا بالفعل من الممارسات الفضلى المتبعة دولياً.

٦- جمع البيانات

٦١- قُدمت المعلومات بشأن نظم البيانات والتسجيل في بعض الحالات، دون إدراج تفاصيل عن كيفية استخدامها لتعقب الاتجاهات والأنماط وكيفية تأثيرها على صياغة القوانين والسياسات والبرامج. والافتقار لنظم الرصد والتقييم، الذي يتضمن جمع البيانات والمؤشرات وأموراً أخرى، يجعل من الصعب تقييم فعالية التدابير والتدخلات المعتمدة وأثرها أيضاً. وحتى في البلدان التي لديها إدارات مكلفة بالإحصاءات، يشكل انعدام البيانات التحليلية المصنفة بشأن العنف ضد المرأة شاغلاً هاماً بالنسبة لهذه الولاية وكذلك بالنسبة لولايات هيئات معاهدات معنية. وإن تماسك واستدامة عملية جمع البيانات أساسيان في وضع وتنفيذ القوانين والسياسات والبرامج بفعالية. ومن الضروري أيضاً إدراج كل من البيانات الكمية لقياس انتشار هذه الظاهرة وأشكالها، والبيانات النوعية لتقييم فعالية التدابير.

٧- التعاون مع المجتمع المدني

٦٢- وعبرت ردود الدول أيضاً عن أهمية التعاون والشراكات بين الدولة ومنظمات المجتمع المدني، ولا سيما فيما يتعلق بتقديم خدمات المشورة القانونية وخدمات والإيواء. ولم تعكس المعلومات الواردة الواقع المتمثل في أن منظمات المجتمع المدني هي التي تتحمل عبء وتكاليف تقديم الخدمات في حالات عديدة؛ وأن بعض الدول تفرض لوائح مرهقة فيما يتعلق بطلبات التمويل والإبلاغ؛ وأن التحيز والتفضيل يؤثران في إصدار قرارات بشأن تمويل منظمات المجتمع المدني؛ وأن خفض التمويل (المرتبط بتدابير التقشف) يؤثر تأثيراً كبيراً على تقديم الخدمات.

٦٣- وفضلاً عن ذلك، يؤثر الانتقال إلى التركيز على الرجال والبنين تأثيراً سلبياً على تقديم خدمات شاملة للمرأة والطفل؛ والواقع أن برامج الرجال تتنافس في الحصول على الأموال مع المنظمات العريقة والخيرة التي تقدم خدمات متخصصة للمرأة والطفل. وفضلاً عن ذلك، فإن العديد من هذه البرامج الجديدة الخاصة بالرجال لم تخضع للتقييم ولا لتقدير مدى فعاليتها - ولا سيما فيما يتعلق بسلامة الضحايا ومحاسبة الجناة. وهناك آراء تشير إلى أن التحول في التركيز والتمويل الذي طرأ مؤخراً إنما هو مؤشر آخر على استمرار تمتع الرجل بمكانة متميزة ضمن مجتمعات قائمة على السلطة الأبوية بالفعل.

٨- التوعية

٦٤- من السمات المشتركة بين التدابير التي تتخذها الدول الأعضاء بث برامج توعية في مختلف القطاعات. ولا توضح المعلومات الواردة الآثار المترتبة على التحول الاجتماعي، وتمكين المرأة، وتأثير الأقران، وتغير السلوك. كما أنها لا توضح ما إذا كانت تدابير التوعية تراعي الحاجة إلى عمليات تثقيفية أكثر استدامة وتعبر عنها.

٩- العقبات السياسية

٦٥- للتحدّيات التي تطرحها الهياكل الأساسية، سواء كانت أنظمة فيدرالية أو تدابير لتطبيق اللامركزية، تأثير في وضع القوانين والسياسات والبرامج، وفي تقديم الدعم المالي والخدمات، وفي المسؤولية والمساءلة، إلى جانب أمور أخرى. وإن التفتت وعدم التماسك والاتساق واحتمال تسييس القضايا أمرٌ واقع في بعض السياقات. ويؤثر ذلك على مسؤولية الدول عن تقديم خدمات جوهرية بالإنصاف بين جميع المواطنين.

١٠- عدم بذل العناية الواجبة

٦٦- على الرغم من أن طلب المعلومات الذي وجهته صاحبة الولاية كان للحصول على معلومات بشأن مسؤولية الدول عن بذل العناية الواجبة للقضاء على التمييز ضد المرأة - من خلال تعزيز الحق في حياة خالية من العنف؛ ومن خلال منع حدوث العنف والحماية منه والتحقيق فيه والمعاقبة عليه؛ وجبر الضرر- فإن المعلومات الواردة عن التدابير المتخذة من أجل التصديّ لعدم بذل سلطات الدولة العناية الواجبة اللازمة للوفاء بهذه الالتزامات، كانت قليلة للغاية. ويعكس تطبيق المعايير وفرض العقوبات في حال عدم الامتثال موافقة الدولة على تحمّل مسؤولية في بذل العناية الواجبة. ويرى الضحايا ومنظمات المجتمع الدولي أن الإفلات من العقاب لا يزل سنة المجتمعات بالنسبة لكل من مرتكبي أفعال العنف غير التابعين للدولة والمسؤولين الذين إما يقومون بنشر العنف و/أو يفشلون في توفير الحماية ومنع العنف.

١١- الاستخدام العملي للمعايير الدولية والتدخلات التثقيفية والمواد ودورات التدريب و/أو القيمة التي تضيفها

٦٧- نظراً إلى العدد الهائل من الوثائق التي نتجت عن مشاورات فريق الخبراء والاستفادة من التعاون التقني، ولا سيما من وكالات الأمم المتحدة وغيرها من الوكالات الدولية بشأن موضوع العنف ضد المرأة، فإن من بواعث القلق عدم توفر معلومات عن الاستخدام العملي و/أو القيمة التي يضيفها لما تنتجه مثل هذه المداخلات والمواد وحلقات التدريب التثقيفية والمحدّدة للمعايير.

٦٨- وفضلاً عن ذلك، فإن من أهم محاور التفكير دور الأمم المتحدة وغيرها من الوكالات الدولية التي تشارك في صياغة تقارير البحوث والمبادئ التوجيهية وغيرها من الأدوات. والسؤال الذي يتبادر إلى الأذهان هو: ما هو دور هذه المؤسسات ومسؤوليتها في المتابعة بعد أن تكون قد وضعت الأدوات ذات الصلة وغيرها من المواد المتعلقة بالمعايير والقواعد وأفضل الممارسات؟ فهل من واجب هذه الوكالات القيام بعمل تثقيفي لنشر مثل هذه المواد؟ وهل من واجبها رصد وتقييم استخدام مثل هذه الوثائق بما في ذلك إجراء البحوث على المستوى الوطني، لتقييم ما إذا كانت هناك عقبات تعوق الاستخدام الفعّال لمثل هذه الأدوات والمعايير؟ وهل يكون لها دور في إجراء البحوث بشأن النتائج، من خلال

مشاريع البحث التجريبي التي تشارك فيها الجهات الفاعلة من الدول ومن غير الدول على السواء؟ وكذلك، هل يكون لها دور في تحديد أفضل الممارسات وفي نشر مثل هذه المعلومات بوجه عام وفي تعميمها على الدول الأعضاء بوجه خاص؟

رابعاً - الاستنتاجات والتوصيات

٦٩- على الرغم من حدوث تطورات عديدة، لا يزال العنف ضد المرأة متوطناً، كما أن عدم المحاسبة على الانتهاكات التي تتعرض لها المرأة، هو القاعدة في بلدان عديدة بدلاً من أن يكون الاستثناء. ومن جملة التحديات المتعلقة بمسؤولية الدول، عدم قبول العنف ضد المرأة بوصفه قضية من قضايا حقوق الإنسان؛ وعدم كفاية وملاءمة الوسائل التي تتخذها الدول في التصدي له؛ وبذل القدر الأدنى من الجهود للتصدي لهذه المشكلة بصورة منهجية وشاملة ودائمة؛ بذل القدر الأدنى من الجهود وتخصيص القدر الأدنى من الوقت والموارد لمعالجة هذه المشكلة؛ وقلة الاهتمام بأنماط التحقيق في العنف وأسبابه ونتائجه؛ وحتى في الحالات المبلغ عنها لا يلاحق إلا عدد قليل من الجناة، بل إن عدد الذين تتم إدانتهم أقل من ذلك؛ وعدم تناسب الجزاءات المفروضة مع خطورة الجريمة المرتكبة. وفضلاً عن ذلك، لا يزال النقص يعتري التصدي لكل من الجوانب الفردية والهيكلية المتعلقة باللامساواة ومن نتائجه أشكال التمييز المتعددة والمتداخلة التي هي من أسباب العنف ضد المرأة.

٧٠- وهناك حاجة إلى وضع إطار لمناقشة مسؤولية الدول في بذل العناية الواجبة، من خلال تقسيم معيار بذل العناية الواجبة إلى فئتين هما: العناية الواجبة على مستوى الأفراد والعناية الواجبة على مستوى الأنظمة. وهذا التكيف يطعن في الصيغ السابقة لمعيار بذل العناية الواجبة، التي كانت تدمج التزامات الدول حيال ضحايا العنف من الأفراد مع التزامات الدول بإنشاء نظام للقضاء على العنف ضد المرأة يؤدي وظيفته. ويشير معيار بذل العناية الواجبة على مستوى الأفراد إلى التزامات الدول إزاء أفراد معينين، أو مجموعات معينة من الأفراد، بمنع العنف والحماية منه والمعاقبة عليه وتقديم سبل الانتصاف الفعالة منه على أساس محدد. وتتطلب عملية بذل العناية الواجبة على مستوى الأفراد التحلي بالمرونة لأن الإجراءات المتخذة في هذه الحالات يجب أن تأخذ في الحسبان احتياجات الأفراد المتضررين وما يفضلونه. ويامكان الدول أن تفي بالتزام بالحماية ومن معيار بذل العناية الواجبة على مستوى الأفراد من خلال توفير خدمات للنساء كتوفير الخطوط الهاتفية المباشرة، والرعاية الصحية، ومراكز المشورة، والمساعدة القانونية، ودور الإيواء، وإصدار أوامر زجرية وتقديم المساعدة المالية. وقد يساعد التعريف بتدابير الحماية والاستفادة من التدابير الفعالة أيضاً في الوفاء بالتزامات الحماية والمنع التي تتعهد بها الدول إزاء الأفراد. ويوقع معيار بذل العناية الواجبة على مستوى الأفراد التزاماً على

عاتق الدول بمساعدة الضحايا في إعادة بناء حياتهم والمضي قدماً فيها وقد يشتمل ذلك الالتزام على التعويض المادي، وكذلك المساعدة في الانتقال للعيش في مكان آخر أو في إيجاد عمل. ويتطلب معيار بذل العناية الواجبة على مستوى الأفراد أيضاً من الدول لا معاقبة الجناة فحسب، وإنما معاقبة الجهات التي قصرت في أداء واجبها في التصدي للانتهاك كذلك.

٧١- ويشير معيار بذل العناية الواجبة على مستوى الأنظمة إلى الالتزامات التي يتعين على الدول أن تتعهد بها لضمان اتباع نموذج شامل ودائم المنع عن أفعال العنف ضد المرأة والحماية منها والمعاقبة عليها وجبر الضرر الناجم عنها. ويمكن للدول، على مستوى الأنظمة، أن تفي بمسؤوليتها في الحماية والمنع والمعاقبة بوسائل منها اعتماد أو تعديل التشريعات؛ ووضع استراتيجيات وخطط عمل وحملات توعية وتقديم خدمات؛ وتعزيز قدرات وسلطات الشرطة والمدعين العامين والقضاة؛ وتوفير التمويل الكافي لمبادرات التغيير التي تؤدي إلى تحولات؛ ومحاسبة من لا يكفل الحماية والمنع، ومن ينتهك حقوق الإنسان للمرأة. ويتعين على الدول أيضاً أن تشارك بصورة ملموسة أكثر في التحول المجتمعي الشامل بغية التصدي لأوجه اللامساواة والتمييز بين الجنسين الهيكلية النظامية.

٧٢- يجب إنشاء نظام للحماية والمنع عام وشامل وينبغي تشغيله عملياً بصورة معقولة كما يجب أن يكون فعالاً بشكل عام في الحالات الفردية^(٢٧). والالتزام بالسبل لا النتائج، لكنه يتطلب من الدول أن تتخذ تدابير معقولة من شأنها فعلاً أن تغير النتائج أو تخفف الضرر^(٢٨). وأخيراً ينبغي أن يكون للنظام العام وتطبيقه على حالات محددة أثر رادع كافٍ لمنع العنف ضد المرأة. وعلى الرغم من أن معيار بذل العناية الواجبة لا يقتضي تحقيق ردع كامل في الواقع، في كل حالة، لكنه يتطلب من الدول أن تتصرف بطريقة تردع العنف بصورة معقولة^(٢٩). والمقصود من بذل العناية الواجبة هو التأكيد مما إذا كانت تدابير الحماية المتوفرة في القوانين الداخلية مناسبة للاستجابة للحالة، وما إذا كان يتم تطبيقها^(٣٠). وأخيراً، فإن "ما يبين الوفاء بمعيار بذل العناية الواجبة ليس وجود سبل انتصاف قضائية رسمية بل كونها بالأحرى متاحة وفعالة"^(٣١).

(٢٧) اعتمدت هذا النهج لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة وكذلك نظام البلدان الأمريكية والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان. انظر، *Banu Akbak et al.* (footnote 16)، الفقرات 12.051؛ 12.1.1-12.1.5. لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، القضية رقم ١٢-٠٥١، دا بينها مايبا فيرنانديس ضد البرازيل، ١٦ نيسان/أبريل ٢٠٠١.

(٢٨) ECtHR, applications No. 33401/02, *Opuz v. Turkey*, judgement of 9 June 2009, para. 136, and No. 33218/96, *E. and others v. the United Kingdom*, judgement of 26 November 2002, para. 99.

(٢٩) المرجع نفسه، الفقرة ١٥٣.

(٣٠) المرجع نفسه، الفقرة ١٤٨.

(٣١) IACHR, case No. 12.626, *Lenahan (Gonzales) v. United States of America*, 21 July 2011, para. 212.

٧٣- ومن واجب الدولة التحقيق في جميع أفعال العنف ضد المرأة، بما فيها أوجه القصور النظامية في منع العنف ضد المرأة. وعندما يقع حادث عنف بعينه في سياق نمط عام من العنف ضد المرأة، فإن القيام بواجب بذل العناية الواجبة يتطلب النظر إلى العنف من منظور أوسع^(٣٢). وينبغي أن يتم التحقيق أيضاً من منظور جنساني^(٣٣) ومراعاة ضعف حال الضحية بشكل خاص^(٣٤). ولعنصر التحقيق غرضان هما: منع التكرار في المستقبل وإقامة العدل في الحالات الفردية. وينبغي أن يشمل التحقيق كلاً من هياكل الدولة وتصرفات الموظفين العموميين المعنيين تحديداً^(٣٥). ويجب أن يكون مثل هذا التحقيق محايداً وجاداً وشاملاً وأن يحاسب الموظفين العموميين إما إدارياً أو تأديبياً أو جنائياً عندما تُنتهك سيادة القانون^(٣٦). وشرط بذل العناية الواجبة لا يقتصر على الطريقة المتبعة في إجراء التحقيق، وإنما يشمل أيضاً حق الضحايا في الحصول على المعلومات بشأن المرحلة التي بلغها التحقيق^(٣٧).

٧٤- ويتطلب بذل العناية الواجبة إنشاء نظام قضائي مستقل وفعال^(٣٨). وهناك في سياق العنف بين الشريكين/الزوجين بوجه خاص، تداخل بين الالتزام بالمنع والالتزام بالعقاب. وبسبب الطبيعة المستمرة للعلاقة بين الضحية والجاني، فإن فرض جزاءات فعالة بسبب تصرف عنيف في الماضي ضروري لمنع تكراره في المستقبل. ويقتضي بذل العناية الواجبة فرض عقوبات على مرتكبي أفعال العنف ضد المرأة تكون شديدة بما يكفي لردع إتيان سلوك عنيف في المستقبل^(٣٩). وفضلاً عن ذلك، وعلى الرغم من أن الدول تحتفظ بقدر من السلطة التقديرية في تحديد العقوبات الجنائية الواجب فرضها، فإن بذل العناية الواجبة يتطلب التطبيق الفعلي للعقوبات المفروضة بهدف وقف وردع الجاني (على سبيل المثال الخضوع للعلاج النفسي)^(٤٠). وقد يكون في إخفاق السلطة القضائية في فرض عقوبات ملزمة بموجب القانون على جرائم محددة إخلال بالالتزام بذل العناية الواجبة^(٤١).

(٣٢) IACtHR, *González et al. v. Mexico*, judgement of 16 November 2009, para. 293

(٣٣) المرجع نفسه، الفقرة ٤٥٥.

(٣٤) لم تحقق الشرطة فعلياً في شكاوى صاحبة الطلب من التعرض لسوء المعاملة ويعود السبب في ذلك جزئياً إلى عدم مراعاة ضعفها كامرأة أفريقية تعمل في الدعارة.

(٣٥) *Lenahan (Gonzales)*, para. 178; *González et al. v. Mexico*, para. 242

(٣٦) *Lenahan (Gonzales)*, para. 178; IACHR, "The situation of the rights of women in Ciudad Juárez, Mexico: the right to be free from violence and discrimination" (2003), para. 142; IACHR, "Access to justice for women victims of violence in the Americas (2007), recommendation 1

(٣٧) *Lenahan (Gonzales)*, para. 193

(٣٨) *Opuz*، الفقرة ١٥٠.

(٣٩) المرجع نفسه، الفقرة ١٦٩.

(٤٠) انظر *ECtHR A. v. Croatia*, application No. 55164/08, judgement of 14 October, paras. 78-79

(٤١) انظر *ECtHR Hajduová v. Slovakia*, application No. 2660/03, judgement of 30 November 2010, para. 52

ولذلك يجب وضع الصيغة النهائية للإجراءات القضائية الرامية إلى منع العنف ضد المرأة في غضون فترة زمنية معقولة^(٤٢).

٧٥- ولا يتطلب معيار بذل العناية الواجبة وجود سبل انتصاف بشكل رسمي فحسب، بل يقتضي أن تكون هذه السبل متاحة وفعالة أيضاً^(٤٣). ولا يقتصر الالتزام ببذل العناية الواجبة فيما يتعلق بسبل الانتصاف على إعادة المرأة إلى الوضع الذي كانت عليه قبل حالة العنف الفردية، بل، الأحرى به أن يسعى إلى إتاحة فرصة تغيير وضعها. ويعني ذلك ضمناً أنه ينبغي أن تهدف سبل الانتصاف، بقدر المستطاع، إلى إتاحة فرصة لتغيير الوضع بدلاً من تعزيز ما هو موجود من أنماط التبعية الهيكلية المتداخلة، والتسلسل الهرمي الجنساني، والتهميش النسقي، وعدم المساواة الهيكلية التي ربما تكون هي الأسباب الجذرية وراء العنف الذي تعانيه المرأة. ومثلما ذكرت المقررة الخاصة في تقريرها لعام ٢٠١٠، فإن مفهوم الحق في الجبر يقع في إطار قانون سبل الانتصاف ويمكن أن يحقق الأهداف الفردية والاجتماعية على السواء والذي من أغراضه الكامنة العدالة الإصلاحية والردع والعقاب والعدالة التصالحية (A/HRC/14/22، الفقرة ١٢). وينبغي لأشكال الجبر أن تراعي المنظور الجنساني لا سيما عندما يتعلق الأمر بالنساء ضحايا أفعال التمييز والعنف، بما في ذلك في مجالات الترضية، وإعادة التأهيل، وضمانات عدم التكرار والتعويض^(٤٤).

٧٦- يستند التصدي للعنف ضد المرأة إلى المبادئ العامة التي تعرّف طبيعة حقوق الإنسان، أي طابعها العالمي وعدم قابليتها للتصرف، والمساواة، وعدم التمييز، وعدم قابليتها للتجزئة، وترابطها وتعاضدها، وإلى المبادئ المتعلقة بالاحترام والحماية والوفاء بأهداف حقوق الإنسان. لذلك، ينبغي أن تكون قيم المشاركة، والإدماج، وسيادة القانون، والحاسبة القيم الأساسية التي تستند إليها الدول في ردودها عند بذل العناية الواجبة للوفاء بالتزاماتها من أجل القضاء على العنف ضد المرأة.

٧٧- ويجب أن يواصل مبدأ مسؤولية الدول عن التصرف ببذل العناية الواجبة تطوره لتحويل إلى نهج تراكمي وشامل. ومن العوامل ذات الصلة: قياس التزامات الدول وواجباتها في مجال منع العنف؛ وضمان مساءلة الجهات الفاعلة من الدول ومن غير الدول؛ والتصدي للأسباب الجذرية للعنف ومصادر التمييز التي تتداخل في الواقع الذي تعيشه النساء. ويتطلب القضاء على العنف ضد المرأة اتباع نهج يقوم على تعدد أصحاب

(٤٢) انظر ECtHR *Kalucza v. Hungary*, application No. 57693/10, judgement of 24 April 2012, paras. 64-67.

(٤٣) IACHR, *Smith and Armendatriz et al. v. United States*, Report No. 81/10, case No. 12.562 (2010), para. 62; *Gonzales and others v. United States*, decision of admissibility of 24 July 2007, para. 42; IACHR, "Access to justice", para. 26.

(٤٤) *González et al.*, para. 446 ff.

المصلحة في محاسبة المسؤولين ويشمل مراقبة امتثال الجهات الفاعلة من الدول ومن غير الدول واعتبارها صاحبة واجب مباشر في تحقيق المنع والحماية وإحداث التغيير. ويتطلب بذل العناية الواجبة فيما يتعلق بحقوق الإنسان التحقيق والتقييم من أجل معرفة ما إذا كانت مبادئ حقوق الإنسان المقبولة عالمياً تنطبق على سلوك الدولة نفسها وعلى مراقبة الدولة لسلوك طرف ثالث - سواء كان فرداً أو منظمة.
