

Distr.: General
28 May 2014
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



مجلس حقوق الإنسان

الدورة السادسة والعشرون

البند ٣ من جدول الأعمال

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

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

موجز

يركز هذا التقرير إلى حد كبير على التطورات التي استجرت في الأمم المتحدة فيما يخص مسألة العنف ضد المرأة وأسبابه وعواقبه، على مدى نحو ٢٠ عاماً. ويهدف إلى تقديم نظرة خاطفة على هذه التطورات، بما في ذلك توسيع الجانب المفاهيمي لموضوع العنف ضد المرأة وأسبابه وعواقبه. ويستند التحليل الذي يتناول استمرار التحديات إلى عمل الولاية على النحو المحدد من خلال التقارير المواضيعية والبعثات القطرية والمشاركة في المؤتمرات والاجتماعات. وبسبب القيود المفروضة من حيث طول الوثائق، لا يتناول هذا التقرير التطورات على الصعيدين الإقليمي والوطني.

* تأخر تقديم هذه الوثيقة بغية تضمينها آخر ما استجد من معلومات.



الرجاء إعادة الاستعمال

080715 090715 GE.14-54155 (A)



* 1 4 5 4 1 5 5 *

المحتويات

الصفحة	الفقرات		
٣	١	.....	أولاً - مقدمة
٣	٥-٢	.....	ثانياً - الأنشطة
٣	٣-٢	.....	ألف - الزيارات القطرية
٣	٥-٤	.....	باء - التقارير المقدمة إلى الجمعية العامة ولجنة وضع المرأة
		عشرون عاماً من التطورات ضمن الأمم المتحدة ووقفه مع التحديات التي لا تزال قائمة	ثالثاً -
٤	٧٥-٦	.....	ألف - مقدمة
٤	٧-٦	.....	باء - لجنة وضع المرأة
٥	٢٠-٨	.....	جيم - الأحكام التعاهدية ذات الصلة والمبادئ التوجيهية التفسيرية
٨	٢٥-٢١	.....	دال - القرارات والإعلانات
١٠	٣٦-٢٦	.....	هاء - لحظة موجزة عن عمل هيئات الأمم المتحدة
١٣	٤٢-٣٧	.....	واو - أنشطة المقررة الخاصة
١٥	٦٠-٤٣	.....	زاي - التحديات المستمرة
٢١	٧٥-٦١	.....	رابعاً - الاستنتاجات والتوصيات
٢٦	٧٨-٧٦	.....

أولاً - مقدمة

١- تقدم المقررة الخاصة المعنية بمسألة العنف ضد المرأة وأسبابه وعواقبه، رشيدة مانجو، هذا التقرير عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ٢٣/٢٥. ويرد في الجزء ثانياً من التقرير ملخص عن الأنشطة التي اضطلعت بها المقررة الخاصة منذ تقديمها تقريرها الأخير إلى المجلس في آذار/مارس ٢٠١٤. أما التطورات التي حصلت في الأمم المتحدة فيما يخص مسألة العنف ضد المرأة وأسبابه وعواقبه على مدى العشرين عاماً الأخيرة تقريباً فتزد في الجزء ثالثاً.

ثانياً - الأنشطة

ألف - الزيارات القطرية

٢- طلبت المقرر الخاص، أثناء الفترة قيد البحث، توجيه دعوات لها لزيارة أفغانستان، وجنوب السودان، والسودان، وفرنسا، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، ونيجيريا، وهندوراس.

٣- وقد زارت المقررة الخاصة الهند في الفترة من ٢٢ نيسان/أبريل إلى ١ أيار/مايو ٢٠١٣ (A/HRC/26/38/Add.1)؛ وبنغلاديش في الفترة من ٢٠ إلى ٢٩ أيار/مايو ٢٠١٣ (A/HRC/26/38/Add.2)؛ وأذربيجان في الفترة من ٢٦ تشرين الثاني/نوفمبر إلى ٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣ (A/HRC/26/38/Add.3) والمملكة المتحدة في الفترة من ٣١ آذار/مارس إلى ١٥ نيسان/أبريل ٢٠١٤. وتشكر المقررة الخاصة هذه الحكومات على تعاونها.

باء - التقارير المقدمة إلى الجمعية العامة ولجنة وضع المرأة

٤- في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣، قدمت المقررة الخاصة تقريرها المكتوب الثالث إلى الجمعية العامة (A/68/340)، حيث بحثت مسألة العنف ضد المرأة في أماكن الاحتجاز وأبرزت الصلة الوثيقة القائمة بين العنف ضد المرأة وسجن النساء، قبل وأثناء وبعد سجنهن.

٥- وفي آذار/مارس ٢٠١٤، شاركت المقررة الخاصة في الدورة الثامنة والخمسين للجنة وضع المرأة. وقدمت بيانا شفويا عن أنشطتها وعقدت لقاءين على هامش الدورة تحدثت فيهما عن التطورات العالمية بشأن القضاء على جميع أشكال العنف ضد المرأة على مدى العقدين الماضيين.

ثالثاً- عشرون عاماً من التطورات ضمن الأمم المتحدة ووقفه مع التحديات التي لا تزال قائمة^(١)

ألف- مقدمة

٦- كانت مسألة العنف ضد المرأة والعنف المنزلي على وجه التحديد، قبل وأثناء عقد الأمم المتحدة للمرأة، من ١٩٧٥ إلى ١٩٨٥، من أولويات جدول أعمال المدافعين عن حقوق المرأة. وكانت حملات التوعية في المؤتمرين العالميين بشأن المرأة المعقودين في مكسيكو وكوبنهاغن في عام ١٩٧٥ وعام ١٩٨٠ على التوالي، بمثابة المحفز على اعتماد قرار الجمعية العامة ٣٦/٤٠ بشأن العنف المنزلي في عام ١٩٨٥. ثم إن المؤتمر العالمي الثالث بشأن المرأة المعقود في نيروبي في عام ١٩٨٥ واجتماع فريق الخبراء بشأن الأسرة المعقود في فيينا في عام ١٩٨٦ أبرزاً كذلك الطبيعة العالمية لمسألة العنف ضد المرأة والانشغال إزاءها على الصعيد العالمي. وفي أيار/ مايو ١٩٩١، اتخذ المجلس الاقتصادي والاجتماعي القرار ١٨/١٩٩١ بشأن العنف ضد المرأة بجميع أشكاله، حيث أوصى بإيجاد إطار لصك دولي يتناول صراحة مسألة العنف ضد المرأة. وحث المجلس الدول الأعضاء أيضاً على اعتماد تشريع يحظر العنف ضد المرأة وتدعيم هذا التشريع وتعزيزه، وعلى اتخاذ التدابير الإدارية والاجتماعية والتعليمية المناسبة لحماية النساء من جميع أشكال العنف الجسدي والنفسي.

٧- وقد أقرت الأمم المتحدة صراحة بأن العنف ضد المرأة انتهاك من انتهاكات حقوق الإنسان، وكان ذلك في المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان المعقود في فيينا في عام ١٩٩٣. ولاحظ إعلان وبرنامج عمل فيينا اللذين اعتمدهما المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان "أن حقوق الإنسان للمرأة والطفلة جزء غير قابل للتصرف من حقوق الإنسان العالمية وجزء لا يتجزأ منها ولا يمكن فصله عنها"^(٢). وفي معرض التأكيد على أن القضاء على العنف ضد المرأة في جميع مجالات الحياة، العامة والخاصة معاً، أمر أساسي لإعمال ما للمرأة من حقوق الإنسان، دعا المؤتمر الحكومات والأمم المتحدة إلى اتخاذ الخطوات اللازمة لتحقيق هذا الهدف، بما في ذلك إدماج ما للمرأة من حقوق الإنسان "في أنشطة الأمم المتحدة على نطاق المنظومة"^(٣)، عن طريق أنشطة هيئات المعاهدات والآليات ذات الصلة، بما في ذلك الترويج لكيفية استعمال الإجراءات الحالية استعمالاً فعالاً، واعتماد تدابير جديدة بغية "تعزيز تنفيذ الالتزام بتأمين المساواة للمرأة وحقوق الإنسان للمرأة"^(٤). وعلاوة على ذلك، اعتمدت الجمعية العامة في عام ١٩٩٣ إعلان القضاء

- (١) تود المقررة الخاصة أن تشكر كوري كالابريز ونورين شامين ولوسيا نويسي وإيرين جاردين ومايثيلي برادان ونينا أندرسون وكليز مالكوم وهيلين غريفيثس على مساعدتهن البحثية.
- (٢) إعلان وبرنامج عمل فيينا (A/CONF.157/23)، الجزء أولاً، الفقرة ١٨.
- (٣) المرجع نفسه، الجزء ثانياً، الفقرة ٣٧.
- (٤) المرجع نفسه، الجزء ثانياً، الفقرة ٤٠.

على العنف ضد المرأة (القرار ٤٨/١٠٤)، بناء على توصية من المجلس الاقتصادي والاجتماعي، واعتمدت لجنة حقوق الإنسان في عام ١٩٩٤ القرار ٤٥/١٩٩٤ القاضي بإنشاء الولاية التي أسندت إلى المقررة الخاصة المعنية بمسألة العنف ضد المرأة وأسبابه وعواقبه.

باء- لجنة وضع المرأة

٨- لقد كانت لجنة وضع المرأة، التي أنشئت في عام ١٩٤٦^(٥)، مفيدة للغاية في إطلاق وتطوير أطر معيارية واعدة بشأن حقوق الإنسان للمرأة. ويعود الفضل في وجود كل من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة وإعلان القضاء على العنف ضد المرأة إلى ما اضطلعت به هذه اللجنة من عمل. وقد أوصت اللجنة، في دورتها الخامسة والثلاثين المعقودة في آذار/مارس ١٩٩١، بأن يضع المجلس الاقتصادي والاجتماعي إطاراً لصك دولي يتناول صراحة مسألة العنف ضد المرأة، وذلك بالتشاور مع اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة. واعتمد المجلس الاقتصادي والاجتماعي تبعاً لذلك القرار ١٨/١٩٩١، حيث أوصى، في جملة ما أوصى به، بوضع إطار لصك دولي يتناول صراحة مسألة العنف ضد المرأة. وأعد اجتماع لفريق الخبراء بشأن العنف ضد المرأة، عُقد في فيينا في عام ١٩٩١ بدعوة من شعبة النهوض بالمرأة، مشروع إعلان بشأن القضاء على العنف ضد المرأة لتقديمه إلى لجنة وضع المرأة واللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، وناقش أيضاً مسائل إعداد وتعزيز التوصيات العامة للجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، وتعيين مقرر مواضيعي معني بالعنف ضد المرأة، ووضع بروتوكول اختياري لاتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، وما هو مهم أيضاً استحداث اتفاقية بشأن العنف ضد المرأة.

٩- وقُدّم مشروع الإعلان إلى لجنة وضع المرأة في دورتها السادسة والثلاثين المعقودة في فيينا في عام ١٩٩٢، وقُدّم مشروع القرار الخامس بشأن العنف ضد المرأة بجميع أشكاله إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي لاعتماده^(٦). ودعا مشروع القرار إلى دعوة فريق عمل لما بين الدورات للانعقاد بغية زيادة إثراء مشروع الإعلان عن العنف ضد المرأة. وعُقد الاجتماع في عام ١٩٩٢. وأعيد تقديم مشروع الإعلام في الدورة السابعة والثلاثين للجنة وضع المرأة المعقودة في عام ١٩٩٣ ضمن تقرير موجه إلى الأمين العام^(٧). وحث المجلس الاقتصادي والاجتماعي الجمعية العامة، في قراره ١٠/١٩٩٣، على إقرار مشروع الإعلان بشأن القضاء على العنف ضد المرأة، وحث المجلس الحكومات، في قراره ٢٦/١٩٩٣، على تقديم دعمها الكامل لإقرار مشروع الإعلان. ودعا المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان المعقود في عام ١٩٩٣ أيضاً إلى إقرار مشروع الإعلان^(٨).

(٥) انظر قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ١١ (د-٢)، ٢١ حزيران/يونيه ١٩٤٦.

(٦) E/1992/24-E/CN.6/1992/13، الفصل أولاً، الجزء ألف.

(٧) E/CN.6/1993/12.

(٨) إعلان وبرنامج عمل فيينا (A/CONF.157/23)، الجزء ثانياً، الفقرة ٣٨.

واعتمدت الجمعية العامة الإعلان المتعلق بالقضاء على العنف ضد المرأة بدون تصويت بموجب القرار ٤٨/٤٠ الصادر في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣. ومنذ ذلك الوقت، شكّل الإعلان الإطار المعياري الرئيس لعمل المقررة الخاصة المعنية بالعنف ضد المرأة.

١٠- وثمة من جادل قائلاً إن الإجراء المتمثل في إيجاد بروتوكول اختياري أو اتفاقية جديدة بشأن العنف ضد المرأة ينبغي النظر إليه على أنه تدبير طويل الأمد ينفذ إذا ثبت عدم جدوى التوصيات العامة للجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة والإعلان والمقررة الخاصة^(٩). وقال آخرون إن الإعلان، إذا ما قوبل باتفاقية القضاء على العنف ضد المرأة، اعتمد بسبب المخاوف من الخلط بين نطاق اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة ومعاهدة ملزمة جديدة بشأن العنف ضد المرأة؛ والمخاوف من أن الصك الملزم الجديد قد يواجه خطر عدم حصوله سوى على عدد محدود من التصديقات؛ وأيضاً بسبب القلق إزاء تكاليف تنفيذ صك ملزم جديد^(١٠).

١١- وقد ركّزت لجنة وضع المرأة على مسألة العنف ضد النساء والفتيات باعتباره موضوعاً ذا أولوية في ثلاثة مناسبات هي: أن موضوع الاضطهاد على أساس نوع الجنس كان محط تركيز دورتها الثانية والأربعين المعقودة في عام ١٩٩٨؛ أن موضوع القضاء على جميع أشكال التمييز والعنف ضد الطفلة تناولته دورتها الحادية والخمسين المعقودة في عام ٢٠٠٧؛ أن موضوع القضاء على جميع أشكال العنف ضد المرأة ومنع وقوعها كان معروضاً للبحث في دورتها السابعة والخمسين المعقودة في عام ٢٠١٣.

١٢- وكانت الاستنتاجات التي اعتمدها لجنة وضع المرأة في دوراتها للأعوام ١٩٩٨ و٢٠٠٧ و٢٠١٣^(١١) تشترك في عدة نقاط. ففيما يتعلق بتقديم الخدمات، دعت استنتاجات عام ٢٠١٣ إلى توفير خدمات وبرامج وإجراءات متعددة القطاعات تكون شاملة ومنسقة ومتعددة الاختصاصات وفي المناول ودائمة على جميع المستويات لجميع الضحايا والناجين من

(٩) Jutta Joachim, "Shaping the Human Rights Agenda: The Case of Violence against Women", in *Gender Politics in Global Governance*, Mary K. Meyer and Elisabeth Prugl, eds. (Lanham, Maryland, Rowman & Littlefield, 1999), pp. 142-160.

(١٠) Joan Fitzpatrick, "The Use of International Human Rights Norms to Combat Violence Against Women", in *Human Rights of Women: National and International Perspectives*, Hilary و Rebecca Cook, ed. (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1994), pp. 532-571
Charlesworth and Christine Chinkin, "Violence against women: a global issue", in *Women, Male Violence and the Law 13*, Julie Stubbs, ed. (Sydney, Institute of Criminology Monograph Series, (No. 6, 1994).

(١١) لجنة وضع المرأة، الاستنتاجات بشأن المرأة والنزاعات المسلحة (انظر E/1998/27-E/CN.6/1998/12)؛ والاستنتاجات المتفق عليها بشأن القضاء على جميع أشكال العنف ضد الطفلة (انظر E/2007/27-E/CN.6/2007/9)؛ والاستنتاجات المتفق عليها بشأن القضاء على جميع أشكال العنف ضد المرأة (انظر E/2013/27-E/CN.6/2013/11).

العنف ضد النساء والفتيات بجميع أشكاله. وكانت استنتاجات عام ١٩٩٨ أكثر تحديداً فيما يتعلق بالخطوات التي ينبغي للحكومات اتخاذها للتصدي للعنف ضد المرأة، في حين كانت الاستنتاجات المتفق عليها في عامي ٢٠٠٧ و ٢٠١٣ أكثر عمومية بكثير. وثمة تشديد كبير على التقاطع بين الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من جهة والعنف ضد المرأة في جهة أخرى في استنتاجات عامي ٢٠٠٧ و ٢٠١٣.

١٣- وفيما يتعلق بإدماج فئات معينة من النساء المعرضات للخطر، فقد تحقق قدر أكبر من الإدماج على مر السنين. وتتناول الاستنتاجات المتفق عليها الثلاثة المذكورة أعلاه الممارسات التقليدية والعرفية والدينية الضارة بالمرأة، مع التركيز بوجه خاص على تشويه الأعضاء التناسلية للإناث وعواقبه الصحية. وتعد استنتاجات عام ٢٠١٣ الأقل تصريحاً بشأن ممارسة تشويه الأعضاء التناسلية للإناث، لكنها تشير إلى الممارسات والأعراف التي توقع تمييزاً بالمرأة أو تنطوي على أثر تمييزي على المرأة. والدول مدعوة للتأكد من تقييد أحكام النظم القانونية المتعددة، حيثما وجدت، بالالتزامات والتعهدات والمبادئ الدولية في مجال حقوق الإنسان، بما في ذلك مبدأ عدم التمييز.

١٤- وتركز استنتاجات عام ١٩٩٨ تركيزاً شديداً على وضع وتمويل خطط وطنية لإنهاء العنف ضد المرأة، في حين تدعو استنتاجات عام ٢٠٠٧ إلى صياغة خطة وطنية للتصدي لعمل الأطفال. وتوصي استنتاجات عام ٢٠١٣ الحكومات بوضع وتنفيذ سياسات واستراتيجيات وبرامج وطنية فعالة متعددة القطاعات.

١٥- وركزت استنتاجات عامي ١٩٩٨ و ٢٠١٣ أيضاً تركيزاً شديداً على جمع البيانات لتسترشد بها عملية وضع ومراجعة وتنفيذ القوانين والسياسات والاستراتيجيات. وتتناول استنتاجات عام ٢٠١٣ المجال الحساس المتمثل في تحسين قاعدة الأدلة، عن طريق البحث والتحليل المتعدد التخصصات للأسباب الهيكلية والأساسية للعنف ضد النساء والفتيات وتكلفته وعوامل الخطر التي ينطوي عليها.

١٦- وكانت استنتاجات عام ١٩٩٨ محددة للغاية فيما يتعلق بالتحقيق في أعمال العنف ضد المرأة وملاحقة الجناة، حيث كفلت وضع إطار متكامل يراعي نوع الجنس يشمل أحكاماً جنائية ومدنية وإجرائية ومتعلقة بالأدلة للتصدي لأشكال العنف المتعددة ضد المرأة، وكذلك لضمان مساءلة وكالات إنفاذ القانون ذات الصلة عن تنفيذ هذه السياسات.

١٧- وسلطت استنتاجات عام ٢٠١٣ الضوء على منع جميع أشكال العنف ضد النساء والفتيات، بما في ذلك العنف الجنسي والجنساني، والتصدي لها أثناء النزاعات المسلحة وفي أوضاع ما بعد النزاع، لا سيما عن طريق التحقيق فيها ومقاضاة الجناة ومعاقبتهم لإنهاء الإفلات من العقاب؛ وإزالة العراقيل التي تعترض لجوء النساء للعدالة؛ واستحداث آليات الشكوى والإبلاغ؛ وتقديم الدعم للضحايا والناجين؛ وإتاحة خدمات رعاية صحية ميسورة ومتيسرة؛

واتخاذ تدابير لإعادة الإدماج؛ واتخاذ خطوات لزيادة مشاركة النساء في عمليات تسوية النزاعات وبناء السلام وفي صناعة القرار في مرحلة ما بعد النزاع.

١٨- وكانت دورة لجنة وضع المرأة لعام ٢٠١٣ شاقّة للغاية، إذ مارست بعض الدول ضغوطاً قوية لمنع إدراج عبارات تشير إلى مسائل الميل الجنسي، أو الهوية الجنسية، أو عنف الشريك الحميم، وسادتها أيضاً اعتراضات على تفسير "الأسرة" تفسيراً واسعاً. ومع ذلك، برزت مواضيع جديدة في الاستنتاجات، منها ضرورة دعم وحماية المدافعين عن حقوق المرأة الذين يعنون بمسألة العنف الجنساني؛ وضرورة تكفل الحكومات بتعزيز وحماية حقوق الإنسان لجميع النساء، بما في ذلك حقهن في أن تتحكم وأن تقرر بحرية ومسؤولية في المسائل المتصلة بحياتها الجنسية، بما في ذلك صحتها الجنسية والإنجابية دون إكراه أو تمييز أو عنف؛ والالتزام المحددة التي تأخذها الحكومات بضمان سلامة الفتيات في الأماكن العامة والخاصة؛ والالتزام بوقف الزواج المبكر والقسري؛ ومنع أعمال العنف ضد النساء والفتيات التي يرتكبها أشخاص يتولون مناصب تحوّلهم سلطة ما، مثل المعلمين والقادة الدينيين والزعماء السياسيين وضباط الأمن، والتحقيق في هذه الأعمال ومعاقبة الجناة.

١٩- ويعطي العمل الذي اضطلعت به لجنة وضع المرأة على مدى العشرين سنة الماضية مؤشراً على اتساع وتزايد تقبل الأساسين الزماني والمكاني للعنف ضد المرأة؛ وتحسين فهم المسألة وأسبابها وعواقبها، باعتماد منظور شمولي لحقوق الإنسان؛ والتركيز على مسؤولية الدولة عن توخي الحرص اللازم في سبيل القضاء على جميع أشكال العنف ضد المرأة، بما في ذلك معالجة أسبابه وعواقبه؛ وفي الأخير الإقرار بأن العنف ضد المرأة قضية واسعة النطاق ومنتشرة من قضايا حقوق الإنسان التي تتطلب اهتماماً من جميع الدول.

٢٠- ولسوء الحظ، ينظر إلى لجنة وضع المرأة في الوقت الحاضر أكثر فأكثر على أنها محفل معترض عليه لإجراء مفاوضات سياسية بشأن حقوق الإنسان للمرأة، مع تزايد ممارسة استغلال أطراف للمكاسب التي تحققت. وينظر إلى التصريحات ذات النطاق الواسع والتعميم الشديد التي ترد في الوثائق الختامية للجنة على أنها محاولة للحد من مجابهة الواقع المتمثل في انتشار واستمرار انتهاكات ما للمرأة من حقوق الإنسان على الصعيد العالمي. وقد أدت هذه التصورات إلى إثارة تساؤلات بشأن جدوى لجنة وضع المرأة، وهي أول هيئة اتخذ القرار تابعة للأمم المتحدة فيما يتعلق بالقواعد المعيارية المتعلقة بحقوق المرأة.

جيم - الأحكام التعاهدية ذات الصلة والمبادئ التوجيهية التفسيرية

٢١- ثمة العديد من معاهدات حقوق الإنسان، منها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، واتفاقية حقوق الطفل، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، واتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة،

تشير إلى مسألة العنف ضد المرأة، بعبارة واسعة، وفي بعض الأحيان إلى العنف ضد الطفلة. وسيركز هذا الجزء على المسألة المتعلقة باتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة.

٢٢- وفيما يتعلق باتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، فباستثناء المادة ٦ التي تدعو الدول إلى اتخاذ جميع التدابير المناسبة لقمع جميع أشكال الاتجار بالمرأة واستغلالها في الدعارة، لا توجد أحكام محددة في المعاهدة تلزم الدول بالتصدي لجميع أشكال العنف ضد المرأة والقضاء عليها. وتنص المادة ٢ بعبارة عامة على أن الدول ملزمة بالامتناع عن إتيان أي عمل تمييزي أو ممارسة تمييزية ضد المرأة، وملزمة بإزالة التشريعات التمييزية وصياغة قوانين جديدة غير تمييزية. وتصدر اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة توصيات عامة لتكون أداة تفسيرية لمعالجة الثغرات التي تعترض المعاهدة. ففي توصيتها العامة رقم ١٢ (١٩٨٩) بشأن العنف ضد المرأة، أوصت اللجنة للمرة الأولى بأن تدرج الدول في تقاريرها الدورية معلومات محددة عن العنف ضد المرأة. وفي عام ١٩٩٢، اعتمدت اللجنة التوصية العامة رقم ١٩ بشأن العنف ضد المرأة، وبذلك عاجلت ثغرة كبرى في الاتفاقية.

٢٣- وفي هذه التوصية العامة رقم ١٩، أكدت اللجنة أن العنف القائم على أساس نوع الجنس، الذي ينال من تمتع المرأة بحقوق الإنسان والحريات الأساسية بموجب القانون الدولي العام أو بمقتضى اتفاقيات حقوق الإنسان أو يبطل تمتعها بتلك الحقوق والحريات، ينطوي على تمييز بمقتضى المادة ١ من الاتفاقية ويربط التمييز القائم على أساس نوع الجنس بمختلف الحقوق وبالمجالات الجوهرية المشمولة بالاتفاقية. ومن الناحية العملية، تتوسل اللجنة بعدة أحكام جوهرية من الاتفاقية للتصدي لمسألة العنف ضد المرأة، بما في ذلك المادة ٥ بشأن التنميط وما ينجر عنه من عواقب؛ والمادة ١١ بشأن التحرش الجنسي؛ والمادة ١٢ بشأن الانتهاكات على صعيد الصحة الجنسية والإنجابية؛ والمادة ١٦ بشأن مسائل متعلقة بالزواج والعلاقات الأسرية. ومما زاد من تعزيز موقف اللجنة ومؤداه أن العنف ضد المرأة يعدل التمييز على أساس الجنس، الذي يصيب النساء أكثر من الرجال، اعتماد البروتوكول الاختياري للاتفاقية في عام ١٩٩٩ والاجتهادات القضائية التي ترتبت عنه لاحقاً. وتجدر الملاحظة أن هذه التطورات لا تذكر صراحة أن العنف ضد المرأة هو في حد ذاته انتهاك لحقوق الإنسان نفسها.

٢٤- أما فيما يتعلق باتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، فقد تناولت لجنة مناهضة التعذيب، في تعليقها العام رقم ٢ (٢٠٠٧) بشأن تنفيذ الدول الأطراف المادة ٢ من الاتفاقية، مسألة مسؤولية الدولة عن توكي الحرص اللازم فيما يتعلق بمسألة العنف ضد المرأة تحديداً، معتبرة أنه حيثما "عرفت سلطات الدولة أو جهات فاعلة أخرى تتصرف بصفة رسمية أو تحت مظلة القانون بوجود موظفين غير حكوميين أو أطراف خاصة فاعلة ترتكب أعمال تعذيب أو إساءة معاملة أو كان لدى هذه السلطات أو الجهات من الأسباب المعقولة ما يدفع إلى الاعتقاد بأنه يجري ارتكابها، ولم تقم بممارسة العناية

الواجبة لمنعها والتحقيق مع هؤلاء الموظفين غير الحكوميين أو الأطراف الخاصة الفاعلة ومقاضاتهم ومعاقبتهم" (المادة ١٨) بما يتفق وأحكام الاتفاقية. وتطبق اللجنة هذا المبدأ على الدول الأطراف التي تعجز عن منع العنف القائم على أساس الجنس كالاغتصاب والعنف المنزلي، وتشويه الأعضاء التناسلية للإناث، والاتجار بالأشخاص وعن حماية ضحاياه. صحيح أن هناك من يجادل بالقول إن اتفاقية مناهضة التعذيب يمكن أن تُتخذ أداة للتصدي للعنف ضد المرأة، إلا أن اللجنة لم تدرج ضمن التعذيب حتى الآن إلا الاغتصاب، ولم تتناول صراحة بقية أشكال العنف ضد المرأة.

٢٥- وقد عولجت مسألة العنف ضد المرأة في أوضاع النزاعات بمزيد من العمق في معاهدات دولية أخرى، بما فيها اتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩ والبروتوكولان الإضافيان الملحقان بها، التي تركز، في جملة أمور، على الاغتصاب والاستغلال الجنسي والحمل القسري. ويغطي نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية أيضاً جوانب معينة من العنف ضد المرأة، منها الاغتصاب والاستعباد الجنسي والإكراه على البغاء والحمل القسري والتعقيم القسري وأي شكل آخر من أشكال العنف الجنسي على مثل هذه الدرجة من الخطورة، مما يشكل 'جريمة ضد الإنسانية' وانتهاكاً خطيراً لاتفاقيات جنيف. واعتمدت اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة مؤخراً التوصية العامة رقم ٢٠ (٢٠١٣)، التي تقدم مزيداً من الإرشاد عن التزامات الدول الأطراف فيما يتعلق بوضع المرأة في سياق منع نشوب النزاعات وفي حالات النزاع وما بعد انتهاء النزاع.

دال- القرارات والإعلانات

٢٦- دعت عدة هيئات تابعة للأمم المتحدة، في قراراتها بشأن مسألة العنف ضد المرأة، الدول إلى توخي الحرص اللازم لمنع أعمال العنف ضد النساء والفتيات والتحقيق فيها ومعاقبة مرتكبيها^(١٢). وبشكل عام، تطلب هذه القرارات إلى الدول وضع تدابير مدنية وجنائية لمساءلة الجناة، وضمان سلامة الضحية، وتوفير تدابير جبرية وقضائية يمكن للضحايا اللجوء إليها بالفعل.

٢٧- واعتمدت لجنة حقوق الإنسان، في الفترة ما بين ١٩٩٤ و ٢٠٠٥، ١٢ قراراً متعلقاً بإدماج ما للمرأة من حقوق الإنسان في آليات حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة، وبالقضاء على العنف ضد المرأة^(١٣). وبمرور السنوات، عكست قرارات لجنة حقوق الإنسان تعبيراً لا لبس فيه بأن العنف ضد المرأة قضية من قضايا حقوق الإنسان، ومن ذلك الإقرار بمبدأ استمرار سلسلة العنف على المستويين الزماني والمكاني؛ وصارت الممارسات التي تشكل عنفاً ضد المرأة يعبر عنها بوضوح أكبر؛ وباتت الأعمال المقترحة للقضاء على العنف تُتناول بمزيد من التفصيل؛ وأصبحت الأسباب والعواقب تتطلب فهماً دقيقاً لتداخل العنف مع نظم أخرى من الإخضاع

(١٢) انظر، على سبيل المثال، قراري الجمعية العامة ١٣٧/٦٤ و ١٨٧/٦٥، وقرار مجلس حقوق الإنسان ١٤/١٢.

(١٣) انظر قرار لجنة حقوق الإنسان ٤٥/١٩٩٤ والقرارات اللاحقة بشأن المرأة.

والتمييز. وبالإضافة إلى ذلك، يجري التأكيد بقدر أكبر على التزام الدولة بالامتناع عن إتيان أي عمل من أعمال العنف ضد المرأة وتوخي الحرص اللازم لمنع أعمال العنف ضد المرأة والتحقيق فيها ومعاينة مرتكبيها وتوفير سُبُل الانتصاف العادلة والفعالة والمساعدة المتخصصة للضحايا.

٢٨- وفي عام ٢٠٠٦، حل مجلس حقوق الإنسان محل لجنة حقوق الإنسان واحتفظ المجلس في قراراته، من حيث الجوهر، بالصياغة التي كانت في قرارات اللجنة. وفي الفترة ما بين ٢٠٠٧ و٢٠١٣، اعتمد مجلس حقوق الإنسان ٢٨ قراراً متعلقاً بصورة مباشرة أو غير مباشرة بولاية المقررة الخاصة المعنية بمسألة العنف ضد المرأة وأسبابه وعواقبه^(١٤). أما القرارات السبعة المتصلة مباشرة بالولاية فتمحور إلى حد كبير حول موضوع تسريع الجهود الرامية إلى القضاء على جميع أشكال العنف ضد المرأة، بما في ذلك مسألة توخي الحرص اللازم فيما يتعلق بالوقاية والحماية وتقديم سبل الجبر للنساء اللاتي تعرضن للعنف. وتتعلق قرارات أخرى متصلة بالولاية بمواضيع إدماج حقوق الإنسان للمرأة في منظومة الأمم المتحدة برمتها؛ والسكن اللائق باعتباره عنصراً من عناصر الحق في مستوى معيشي لائق؛ والحد من الوفيات والأمراض المرتبطة بالولادة التي يمكن الوقاية منها باعتبارها قضية من قضايا حقوق الإنسان؛ والقضاء على التمييز ضد المرأة؛ والاتجار بالأشخاص، لا سيما النساء والأطفال؛ وحقوق الإنسان والميل الجنسي والهوية الجنسية؛ والحق في الجنسية للنساء والأطفال؛ وحماية المدافعين عن حقوق الإنسان الذين يقدمون الدعم للنساء اللاتي تعرضن للعنف؛ وفي الآونة الأخيرة موضوع دور حرية الرأي والتعبير في تمكين المرأة.

٢٩- وفي الفترة ما بين ١٩٩٣ و٢٠١٣، اعتمد مجلس حقوق الإنسان ٥٧ قراراً متعلقاً بصورة مباشرة أو غير مباشرة بولاية المقررة الخاصة المعنية بمسألة العنف ضد المرأة وأسبابه وعواقبه. وفي عام ١٩٩٣ حصل تطور بارز تمثل في اعتماد الإعلان المتعلق بالقضاء على العنف ضد المرأة^(١٥)، الذي أتاح إطاراً شاملاً من حيث التعريف والنطاق والتزام الدول بتوخي الحرص اللازم ودور الأمم المتحدة. وهذا الإعلان بمثابة بيان يتسم بقدر أكبر من الصراحة بشأن العنف ضد المرأة وقد شكّل الأساس للعديد من القرارات التي اتخذت لاحقاً. وفي ديباجة الإعلان، تقر الجمعية العامة بأن الأسباب الجذرية للعنف ضد المرأة تعود إلى نزعة التسلط الرجالي وإخضاع المرأة؛ وأن العنف ضد المرأة مظهر لعلاقات قوى غير متكافئة بين الرجل والمرأة عبر التاريخ، أدت إلى هيمنة الرجل على المرأة وممارسته التمييز ضدها، والحيلولة دون نخوض المرأة على نحو كامل.

٣٠- وثمة عدة قرارات للجمعية العامة بشأن المرأة تتناول مسألة العنف ضد المهاجرات العاملات؛ والاتجار بالمرأة؛ والممارسات التقليدية والعرفية التي تؤثر في صحة النساء والفتيات؛ والجرائم المرتكبة ضد المرأة باسم الشرف؛ والاعتصاب وغيره من أشكال العنف الجنسي، بما في ذلك أثناء النزاعات وما يتصل بها من أوضاع؛ والنساء ونزع السلاح وحظر الانتشار والحد من

(١٤) انظر قرار مجلس حقوق الإنسان ٢٧/٦ والقرارات اللاحقة بشأن المرأة.

(١٥) قرار الجمعية العامة ١٠٤/٤٨.

التسلح؛ وتشويه الأعضاء التناسلية للإناث؛ وقتل المرأة لأسباب جنسانية؛ وحماية المدافعين عن حقوق الإنسان. وتكرر هذه القرارات التطورات المعيارية المتصلة بالإقرار بأن العنف ضد المرأة انتهاك من انتهاكات حقوق الإنسان؛ وواجب الدول توخي الحرص اللازم لإنهاء الإفلات من العقاب؛ والأخذ بمبدأ تقاطع المواضيع والنهج المتعدد القطاعات إزاء مسألة العنف ضد المرأة. وتتعلق قرارات أخرى بشأن المرأة بجملة مسائل منها تعيين يوم ٢٥ تشرين الثاني/نوفمبر يوماً دولياً للقضاء على العنف ضد المرأة؛ وتدابير منع الجريمة والعدالة الجنائية الرامية إلى القضاء على العنف ضد المرأة؛ وواجب المقررة الخاصة الإبلاغ سنوياً بشأن العنف ضد المرأة، ويدخل في ذلك شرط تقديم تقرير خطي إلى الجمعية العامة.

٣١- ومنذ الدراسة المتعمقة التي أعدها الأمين العام في عام ٢٠٠٦ بشأن جميع أشكال العنف ضد المرأة^(١٦)، تتلقى الجمعية العامة كل سنتين تقارير من الأمين العام عن التدابير التشريعية والسياساتية وغيرها من التدابير التي اتخذتها الدول الأعضاء والهيئات والكيانات التابعة للأمم المتحدة لمكافحة العنف ضد المرأة^(١٧). وفي قرار الجمعية العامة ١٤٣/٦١ و ١٣٣/٦٢، طلبت الجمعية من اللجنة الإحصائية ومن الأمين العام أن يضعوا، بالتشاور مع لجنة وضع المرأة، وبلاستفادة من العمل الذي قامت به المقررة الخاصة المعنية بالعنف ضد المرأة، مجموعة من المؤشرات الممكنة بشأن العنف ضد المرأة وتقديمها، بغرض مساعدة الدول على تقييم نطاق العنف ضد المرأة ومدى تفشيته وتكرار حدوثه.

٣٢- ويتجلى تعاطي مجلس الأمن مع موضوع العنف ضد المرأة في سبع قرارات بشأن المرأة اتخذها في الفترة ما بين ٢٠٠٠ و ٢٠١٣. فقرار مجلس الأمن ١٣٢٥ (٢٠٠٠) يركز على إدراج المنظور الجنساني في تسوية النزاعات وذلك بتلبية الاحتياجات المحددة للمرأة وضمان أعمال القانون الإنساني لمعالجة مسألة حقوق المرأة وبإبراز الدور الحاسم للمرأة في بناء السلام. وفي هذا القرار، اعترف مجلس الأمن بأن النساء والأطفال يشكلون الغالبية العظمى من المتضررين من النزاعات المسلحة؛ ودعا إلى توفير التدريب المتخصص لجميع موظفي حفظ السلام في مجال حماية المرأة والطفل واحتياجاتهما الخاصة وحقوق الإنسان الخاصة بهما في حالات النزاع؛ وحث الأمين العام على زيادة تمثيل النساء في الجهود التي تبذل لتسوية النزاعات. وشدد المجلس أيضاً على مسؤولية الدول عن محاكمة المسؤولين عن أعمال العنف الجنسي وأبرز الحاجة لجمع البيانات.

٣٣- وفي قرارات لاحقة، ركّز مجلس الأمن على حماية المدنيين عموماً، لا سيما الذين سُردوا؛ وشدد على أهمية التنقيف للوقاية من الاستغلال الجنسي والاتجار بالبشر؛ وأدان جميع أعمال الاستغلال الجنسي والإيذاء والاتجار الذي تتعرض له النساء والأطفال على أيدي عسكريين ورجال شرطة وموظفين مدنيين مشاركين في عمليات تابعة للأمم المتحدة؛ وأوصى باعتماد سياسة عدم التسامح مطلقاً مع مثل هذه الانتهاكات. وأثار المجلس أيضاً شواغل إزاء العراقيل

(١٦) A/61/122/Add.1

(١٧) A/HRC/23/25، الفقرة ٢٥.

التي تواجهها المرأة للمشاركة في الوقاية من النزاعات وتسويتها، بما في ذلك تعرضها للعنف والتخويف والتمييز. وطلب من الأمين العام نشر تقرير عن حالات النزاع المسلح التي استخدم فيها العنف الجنسي ضد المدنيين على نطاق واسع أو بصورة منهجية، يشمل تحليلاً للاتجاهات من حيث العنف الجنسي ومعايير قياس التقدم المحرز في سبيل القضاء عليه.

٣٤- وللتأكد من التركيز فعلياً على مسألة العنف الجنسي في أوضاع النزاعات المسلحة وفي المرحلة التي تليها، اقترح مجلس الأمن أن يعيّن الأمين العام ممثلاً خاصاً يتولى مهمة القيادة المتسقة والاستراتيجية، والعمل بفعالية من أجل تعزيز آليات التنسيق القائمة التابعة للأمم المتحدة في مجال التصدي للعنف الجنسي في مثل تلك الأوضاع. وحث مجلس الأمن الدول على اعتماد إصلاحات قضائية ليتسنى لها مكافحة العنف الجنسي؛ وعلى التحقيق في جميع البلاغات عن العنف الجنسي؛ وعلى نشر فريق من الخبراء للتحقيق في حالات العنف الجنسي في سياق النزاعات المسلحة. ودعا مجلس الأمن أيضاً إلى مزيد من الرصد والإبلاغ بفعالية فيما يتعلق بضحايا العنف الجنسي ضمن منظومة الأمم المتحدة، وتطبيق عقوبات هادفة، وتوخي مزيد من الفعالية في استخدام الزيارات الميدانية الدورية التي تقوم بها آلياتها.

٣٥- ويتناول إعلان ومنهاج عمل بيحين اللذين اعتمدهما المؤتمر العالمي الرابع المعني بالمرأة المعقود في عام ١٩٩٥ شتى مظاهر العنف ضد المرأة، مثل القتل والاعتصاب المنهجي والإكراه على الحمل أثناء النزاعات المسلحة، فضلاً عن الرق الجنسي والتعقيم القسري والإجهاض القسري وقتل الإناث وانتقاء جنس الجنين قبل الوضع^(١٨). ويحدد الإعلان ومنهاج العمل ثلاثة أهداف استراتيجية بخصوص العنف ضد المرأة، هي: اتخاذ تدابير متكاملة للوقاية من العنف ضد المرأة والقضاء عليه (د-١)، ودراسة أسباب العنف ضد المرأة وعواقبه ومدى فعالية التدابير الوقائية (د-٢)، والقضاء على الاتجار بالمرأة ومساعدة ضحايا العنف الناجم عن البغاء والاتجار (د-٣)؛ وبيّن الإجراءات التي اتخذت بخصوص كل واحد من هذه الأهداف، بما في ذلك اعتماد و/أو تنفيذ التشريع ذي الصلة واستعراضه وتحليله دورياً لضمان فعاليته في القضاء على العنف ضد المرأة^(١٩).

٣٦- وينبغي التأكيد على أن الإعلانات والقرارات المذكورة أعلاه هي بمثابة بيانات توافقية صادرة عن الدول الأعضاء. فهي ذات قوة إقناع في التأثير على معايير دولية فيما يخص القضاء على العنف ضد المرأة وفي إتاحة قواعد معيارية للدول تسير وفقها على المستوى الوطني.

هاء- لمحة موجزة عن عمل هيئات الأمم المتحدة

٣٧- تنص المادة ٥ من الإعلان المتعلق بالقضاء على العنف ضد المرأة على أنه ينبغي لهيئات الأمم المتحدة المساهمة في الترويج للاعتراف بالحقوق والمبادئ الواردة في هذا الإعلان

(١٨) انظر برنامج العمل (A/CONF.177/20)، الفصل أولاً، القرار ١، المرفق الثاني، الفقرتان ١١٤ و ١١٥.

(١٩) المرجع نفسه، الفقرة ١٢٤(د).

وتطبيقها عملياً، بما في ذلك عن طريق تعزيز تنسيق الجهود الدولية وتقديم الدعم الفني. وقد كان العديد من وكالات الأمم المتحدة وهيئاتها سباقة في الوفاء بهذه الالتزامات منذ اعتماد الإعلان، كما أنها وضعت بعض مجالات النشاط ضمن أولوياتها.

٣٨- وقد تصدّت وكالات الأمم المتحدة وهيئاتها إلى حد كبير للعنف ضد المرأة بالطرق التالية: الاضطلاع بأنشطة للنهوض بالمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة؛ جمع بيانات وإجراء بحوث؛ تقديم المساعدة الفنية وبناء القدرات؛ التنسيق فيما بين الأمم المتحدة والحكومات والهيئات غير الحكومية؛ إطلاق حملات لإذكاء الوعي؛ الدعوة؛ البرمجة المباشرة؛ المساعدة المالية؛ تحديد المعايير. وركزت معظم الوكالات والهيئات على بعض من مظاهر العنف ضد المرأة التالية أو جميعها: العنف الجنسي؛ وعنف الشريك الحميم؛ والاتجار بالبشر؛ وتشويه الأعضاء التناسلية للإناث. وبالإضافة إلى ذلك، تنظر كل وكالة إلى العنف ضد المرأة من منظورها الخاص وتتعامل معه تبعاً لذلك، وفقاً لولايتها، بما في ذلك من منظور الصحة الجنسية والإنجابية؛ والتنمية؛ والتمكين الاقتصادي والقانوني؛ والأمن الغائي وأمن سبل العيش؛ والأمن والأمان الوظيفي؛ والتعليم؛ ومعالجة شواغل السكان اللاجئين والمهاجرين والذين تعرضوا للاتجار؛ وتطوير نظم إقامة العدل المراعية للاعتبارات الجنسانية؛ ودعم تنفيذ قرارات الأمم المتحدة. وتجري بعض الهيئات رسداً وتحقيقاً محددتين في مجال حقوق الإنسان؛ أو تشجع على سيادة القانون، بوجه عام، وعلى المساءلة، على وجه التحديد؛ أو تتصدى بصورة جوهرية لانتهاكات حقوق الإنسان.

٣٩- وتجري عدة وكالات تابعة للأمم المتحدة بحوثاً، بما في ذلك جمع البيانات، بشأن مدى انتشار العنف ضد المرأة وآثاره، وبشأن مواضيع أخرى ذات صلة، بما في ذلك الكيفية التي تساهم بها المعايير والسلوكيات وعدم المساواة الجنسانية في هذه المسألة. وفي غالب الأحيان، تستعمل هذه البحوث لصياغة السياسات وتقديم المساعدة الفنية والتوجيه البرنامجي. ثم إن تنمية القدرات على المستوى الوطني لتعزيز المساواة ومن ثم مكافحة العنف ضد المرأة قد يشمل تقديم المساعدة في مجال وضع الاستراتيجيات والسياسات الوطنية ودعم أنشطة بناء القدرات.

٤٠- وتشمل الجهود المشتركة بين الوكالات لمكافحة العنف ضد المرأة أنشطة تنفذها الشبكة المشتركة بين الوكالات المعنية بالمرأة والمساواة بين الجنسين، ومبادرة الأمم المتحدة لمكافحة العنف الجنسي في النزاعات، وفرقة العمل المشتركة بين الوكالات المعنية بالمرأة والسلام والأمن، وفرقة العمل المشتركة بين الوكالات المعنية بالحماية من الاستغلال والاعتداء الجنسيين، وصندوق الأمم المتحدة الاستئماني لوضع حد للعنف ضد المرأة، وفرقة العمل المشتركة بين الوكالات المعنية بالمراهقات، والفريق العامل المشترك بين الوكالات لحملة الأمين العام "التحدوا لإنهاء العنف ضد المرأة"^(٢٠).

٤١- وأحد المجالات الخمسة ذات الأولوية لهيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (هيئة الأمم المتحدة للمرأة) هو إنهاء العنف ضد المرأة. وتشمل الجهود التي تبذلها هيئة

(٢٠) انظر هيئة الأمم المتحدة للمرأة، جرد لأنشطة منظومة الأمم المتحدة لمنع العنف ضد المرأة والقضاء عليه، شباط/فبراير ٢٠١٤. متاح على الموقع www.un.org/womenwatch/daw/vaw/v-inventory.htm.

الأمم المتحدة للمرأة في هذا الصدد تحديد المعايير والمساعدة الفنية والمساعدة المالية والتثقيف والدعوة وجمع البيانات والتنسيق. وتدعم الهيئة الدول الأعضاء عند قيامها بتحديد المعايير لتحقيق المساواة بين الجنسين، وتعمل مع الحكومات والمجتمع المدني لتصميم القوانين والسياسات والبرامج والخدمات اللازمة لتنفيذ هذه المعايير، بما في ذلك وضع وتنفيذ خطط عمل وطنية لإنهاء العنف ضد المرأة^(٢١). وتشارك هيئة الأمم المتحدة للمرأة أيضاً في عدد من البرامج مع الوكالات الشريكة على المستوى القطري وتتولى تنسيق حملة الأمين العام "التحدوا لإنهاء العنف ضد المرأة" ومبادرة الالتزام بإنهاء العنف ضد النساء والفتيات. ويتناول جرد أنشطة الأمم المتحدة للوقاية من العنف ضد المرأة والقضاء عليه بالتفصيل جهود ٣٨ وكالة تابعة للأمم المتحدة ومنظمة الهجرة الدولية و٦ شراكات بين وكالات. وطوّرت هيئة الأمم المتحدة للمرأة أيضاً مركز المعرفة الافتراضي لإنهاء العنف ضد النساء والفتيات، وهو مركز للموارد عبر الإنترنت.

٤٢- ومعظم العمل الذي تقوم به هيئات الأمم المتحدة للتصدي للعنف ضد المرأة جدير بالثناء. على أن هناك ثغرات تعترض سياسات وبرامج عدة وكالات وازدواجية فيما بينها. وعلاوة على ذلك، يوحى استخدام أساليب مماثلة لمعالجة المسألة بأن هناك مجالاً لمزيد من التنسيق والتعاون فيما بين شتى وكالات الأمم المتحدة وشركائها. ومن شأن هذا التعاون أن يساهم في وضع برامج جوهرية وهادفة، ومن شأنه أيضاً أن يؤدي إلى الإفراج عن موارد لتنفيذ عمليات أكثر فاعلية.

واو- أنشطة المقررة الخاصة

٤٣- أنشئت ولاية المقررة الخاصة المعنية بمسألة العنف ضد المرأة وأسبابه وعواقبه في ٤ آذار/مارس ١٩٩٤ من قبل لجنة حقوق الإنسان بموجب قرارها ٤٥/١٩٩٤ بشأن مسألة إدماج حقوق المرأة في آليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان والقضاء على العنف ضد المرأة. وفي ذلك القرار، بينت اللجنة المجال الرئيسي لهذه الولاية ودعت المقررة الخاصة إلى أداء هذه الولاية في إطار الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وجميع الصكوك الدولية الأخرى لحقوق الإنسان، بما فيها الإعلان المتعلق بالقضاء على العنف ضد المرأة.

٤٤- وفي القرار نفسه، طلبت اللجنة من جميع الحكومات التعاون مع المقررة الخاصة ومساعدتها في أداء المهام والواجبات التي كلفت بها، وتزويدها بجميع المعلومات التي تطلبها. وطلب القرار من الأمين العام تزويد المكلفة بالولاية بكل ما يلزم من مساعدة، وبالأخص ما يلزم من الموظفين والموارد لأداء جميع المهام التي كلفت بها، لا سيما القيام ببعثات ومتابعتها، فضلاً عن توفير المساعدة الكافية لإجراء مشاورات دورية مع اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة وجميع الهيئات الأخرى المنشأة بموجب معاهدات. وطلب من الأمين العام أيضاً التأكد من إطلاع لجنة وضع المرأة على تقارير المقررة الخاصة وذلك لمساعدتها في عملها في مجال مكافحة العنف ضد المرأة.

(٢١) المرجع نفسه.

٤٥ - وقررت اللجنة تمديد الولاية لمدة ثلاث سنوات إضافية بموجب قرارها ١٩٩٧/٤٤، فذكرت بأحكام القرار ١٩٩٤/٤٥ وطلبت من جميع الحكومات الاستجابة لطلبات المقررة الخاصة زيارة بلدانها والرد على مراسلاتها. وشجعت اللجنة المقررة الخاصة أيضاً على بحث وتجميع المعلومات المتعلقة بمسألة الاتجار بالنساء والفتيات.

٤٦ - وفي نيسان/أبريل ٢٠٠٠، مُدّدت الولاية للمرة الثالثة بموجب قرار لجنة حقوق الإنسان ٢٠٠٠/٤٥، حيث ذُكرت اللجنة بقراراتها السابقة وأشارت إلى واجب الدول توشي الحرص اللازم. وأكدت اللجنة، بإدراجها في قرارها العبارات الواردة في الإعلان المتعلق بالقضاء على العنف ضد المرأة، على واجب الحكومات الامتناع عن إتيان أعمال عنف ضد المرأة وتوشي الحرص اللازم لمنع أعمال العنف ضد المرأة والتحقيق فيها ومعاقبة مرتكبيها، وفقاً للقوانين الوطنية، واتخاذ الإجراءات المناسبة والفعالة إزاء أعمال العنف ضد المرأة، سواء ارتكبتها الدولة أو أفراد أو جماعات مسلحة أو فصائل متحاربة، وإتاحة سُبل الانتصاف العادلة والفعالة والمساعدة المتخصصة للضحايا.

٤٧ - ومُجّدت الولاية في عام ٢٠٠٣ بموجب قرار لجنة حقوق الإنسان ٢٠٠٣/٤٥، حيث حثت اللجنة الدول على مراعاة توصيات المقررة الخاصة عند صياغة سياسات وبرامج، وعلى إدراج منظور جنساني في لجان التحقيق ولجان الحقيقة والمصالحة، ودعت المقررة الخاصة إلى الإبلاغ، حسب الاقتضاء، عن تلك الآليات. وشجعت اللجنة المقررة الخاصة أيضاً على التعاون مع المنظمات الحكومية الدولية الإقليمية.

٤٨ - وفي عام ٢٠٠٧، مُجّدت ولاية المقررة الخاصة من قبل مجلس حقوق الإنسان بموجب قراره ٢٤/٧، حيث رحب المجلس بالمبادرات والجهود المتزايدة والمساهمات الهامة على المستوى المحلي والوطني والإقليمي والدولي للقضاء على جميع أشكال العنف ضد النساء والفتيات، وشجع على مواصلة الجهود التي تبذلها الدول وهيئات الأمم المتحدة ووكالاتها وغيرها من الجهات ذات المصلحة المعنية، من أجل تعزيز ودعم هذه المبادرات الناجحة، بما في ذلك عن طريق تخصيص موارد كافية، وعلى دعم المشاورات الإقليمية في هذا المجال والمشاركة فيها، وذلك إسهاماً منها في التنفيذ الفعال لولاية المقررة الخاصة. وفي هذا القرار، طلب المجلس من الأمين العام أن يكفل إطلاع الجمعية العامة على تقارير المقررة الخاصة، وأن يكفل تقديم المقررة الخاصة سنوياً تقريراً شفويّاً إلى لجنة وضع المرأة والجمعية العامة.

٤٩ - ومُجّدت مجلس حقوق الإنسان الولاية للمرة السادسة في عام ٢٠١١ بموجب قراره ١٦/٧ ودعا الهيئات المعنية إلى إيلاء الاهتمام لمسألة منع جميع أشكال العنف ضد النساء والفتيات والقضاء عليها في مجال عمل كل هيئة من هذه الهيئات، والتعاون مع المقررة الخاصة ومساعدتها في الاضطلاع بولايتها. وطلب المجلس من الأمين العام ومفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان أن يواصل تقديم جميع المساعدة اللازمة، لا سيما من حيث الموارد البشرية والمالية، إلى المقررة الخاصة ليتسنى لها الاضطلاع بولايتها على نحو فعال.

٥٠- وفي الآونة الأخيرة، جُددت الولاية في عام ٢٠١٣ بموجب قرار مجلس حقوق الإنسان ٢٥/٢٣ الذي ركّز تركيزاً مستفيضاً على مسألة العنف الجنسي في ظروف النزاعات.

٥١- وفي سياق أداء المقررة الخاصة ولايتها، يتعين عليها إعداد تقارير سنوية مواضيعية وتقارير عن الزيارات القطرية. وبمبادرة من المقررة الخاصة السابقة، أُجري استعراض بمناسبة مرور ١٥ عاماً على إنشاء الولاية. ويقدم الاستعراض^(٢٢) نظرة عامة وتحليلاً شاملياً لسير الولاية من ١٩٩٤ إلى ٢٠٠٩. ومثلما ذُكر في الاستعراض، تناولت الولاية، إضافةً إلى المسائل المشمولة في التقارير المواضيعية، عدة مسائل أخرى مدرجة في التقارير السنوية وتقارير البعثات القطرية والمراسلات الموجهة إلى الحكومات، بما في ذلك مسائل متعلقة بالحقوق الصحية، ومنها الحقوق الجنسية والإنجابية؛ وتلك المتعلقة باللاجئين وطالبات اللجوء؛ والآليات المؤسسية الوطنية؛ فضلاً عن شتى جوانب التحديات المطروحة في مجال التنفيذ. وبيّنت المكلفات بالولاية خلال تلك الفترة في تقاريرهن أنه، بالرغم من أوجه التقدم التي أحرزت في استحداث أدوات لتيسير الامتثال وتعزيزه، لا تزال مسألة التنفيذ تثير صعوبات جمّة.

٥٢- وكانت التقارير المواضيعية السنوية المقدمة في الفترة ما بين ١٩٩٤ و٢٠٠٣ منسجمة تماماً مع التطورات المفاهيمية للأهداف المحددة في القرار الذي أنشئت الولاية بموجبه. فقد ركّزت تلك التقارير على مختلف مظاهر العنف وأسبابه وعواقبه، بما في ذلك العنف داخل الأسرة، والعنف في المجتمع، والعنف الذي ترتكبه الدولة أو تغض الطرف عنه، وكذلك العنف في أوقات النزاعات المسلحة، والعنف على الصعيد العابر للحدود الوطنية. ووسّعت التقارير من نطاق الولاية لتبحث مسألة العنف المتقاطع وسلسلة العنف المتصلة في المجالين الخاص والعام، مع التركيز بوجه خاص على جوانب العرق والإثنية والثقافة والمهجرة والاتجار والتمكين الاقتصادي. وأبرزت المكلفات بالولاية كيف أن النهج التقليدية في القانون والنظام إزاء العنف، مقترنة بسياسات غير فعالة وتمييزية ومحاكم منحازة لاعتبارات جنسية وعمليات تقرير العقوبات، تسبب في منع النساء من اللجوء إلى القضاء والحصول على جبر فعال.

٥٣- وأوصت أول مقررة خاصة الدول بتجريم جميع مظاهر العنف ضد المرأة، بما في ذلك العنف المرتكب بغطاء الممارسات الثقافية وبمحاكمة الجناة^(٢٣)، ودعت إلى تحمل الدول مزيداً من المسؤولية عن حماية المرأة الواقعة ضحية الاتجار ومنع الهجرة بالإكراه أو القسرية^(٢٤). ودعت أيضاً إلى نهج أوسع ينظر إلى العنف ضد المرأة على أنه "مشكلة صحية وقانونية واقتصادية وتنموية ومشكلة على صعيد حقوق الإنسان"^(٢٥)، وبحث مسألة أشكال الحماية القانونية

(٢٢) "١٥ عاماً على إنشاء ولاية مقررة الأمم المتحدة الخاصة المعنية بمسألة العنف ضد المرأة وأسبابه وعواقبه" (A/HRC/11/6/Add.5).

(٢٣) E/CN.4/2002/83.

(٢٤) E/CN.4/2000/68.

(٢٥) E/CN.4/1996/53، الفقرة ١٣٢.

وسبل الانتصاف إزاء العنف ضد المرأة الذي يرتكب في ظروف النزاعات المسلحة^(٢٦)؛ ودعت إلى إدماج أحكام وإجراءات متعلقة بنوع الجنس في المحكمة الجنائية الدولية^(٢٧). وذكرت المقررة الخاصة الأولى، في تقريرها الأخير في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٣، أن أكبر الإنجازات التي تحققت أثناء ولايتها تمثلت في "إذكاء الوعي وتحديد المعايير"^(٢٨)، بما في ذلك فيما يتعلق بحدود إطار العدالة الجنائية، وتحديد معايير جديدة للتصدي للعنف بوصفه نتاجاً لعدم مساواة اجتماعية وسياسية واقتصادية. بيد أنها أقرت بأنه رغم هذه النجاحات لم يتغير شيء يذكر في حياة معظم النساء خلال فترة ولايتها^(٢٩).

٥٤ - وبنت المقررة الخاصة الثانية، في أول تقرير لها في عام ٢٠٠٣ (E/CN.4/2004/66)، الأهداف الرئيسية لولايتها والمتمثلة في كفالة حماية فعلية لحقوق المرأة والمساواة في فرص اللجوء إلى العدالة؛ ورصد مدى فعالية الاستراتيجيات الرامية إلى إنهاء العنف ضد المرأة؛ وكفالة إمكان لجوء النساء اللائي يطلبن الجبر إلى آلية المساءلة. وبالإضافة إلى التركيز في عام ٢٠٠٥ على مسألة التقاطع بين فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز والعنف ضد المرأة، اضطلعت المقررة الخاصة بأعمال أخرى بشأن التقاطع بين الثقافة والعنف. وتناولت في تقاريرها أيضاً الاقتصاد السياسي لحقوق الإنسان الخاصة بالمرأة ووضع استراتيجيات فعالة للتنفيذ والإنفاذ، بما في ذلك عن طريق استكشاف جدوى معيار توخي الحرص اللازم لتعزيز مسؤولية الدولة^(٣٠) ووضع مؤشرات للعنف ضد المرأة واستجابات الدول. ورأت المقررة الخاصة أن من الممكن تعزيز المبادرات على صعيد الدعوة والسياسات والعدالة على الصعيدين الوطني والدولي^(٣١). وسوف يتطلب ذلك إجراء قياس ممنهج لمستويات العنف والتسامح الاجتماعي وسرعة استجابة الدولة والعمل المؤسسي وتدابير الحماية، والإبلاغ عن كل ذلك^(٣٢).

٥٥ - وكررت تقارير المقررة الخاصة في الفترة ما بين ٢٠٠٤ و ٢٠٠٩ باستمرار المناقشات بشأن حقوق المرأة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وكيف يساهم الحرمان من هذه الحقوق في انتشار التمييز والعنف ضد المرأة. وقيمت أيضاً علاقات القوة والحجج الثقافية النسبية التي تساق لتبرير العنف المرتكب بدوافع ثقافية^(٣٣). وبينما أدانت المقررة الخاصة الخطاب الثقافي النسبي على أنه غير جائز قانوناً^(٣٤) وأقرت بتزايد أوجه القلق إزاء استقطاب هياكل القوة بين

(٢٦) E/CN.4/2001/73

(٢٧) E/CN.4/1998/54

(٢٨) E/CN.4/2003/75، الفقرة ٧١.

(٢٩) المرجع نفسه، الفقرة ٧٧.

(٣٠) E/CN.4/2006/61

(٣١) A/HRC/7/6/Add. 5 و A/HRC/7/6

(٣٢) A/HRC/7/6

(٣٣) A/HRC/4/34، الفقرة ٥٦.

(٣٤) المرجع نفسه.

الشمال والجنوب على مستوى العالم، فقد أوصت بالشروع في مفاوضات ثقافية لرفض السلوك التمييزي والقمعي وشجعت على دعم خطاب عالمية حقوق الإنسان على الصعيد المحلي^(٣٥). وإرساء حقوق الإنسان للمرأة ضمن سياق سياسي بمنظار الليبرالية الجديدة، أثارت المقررة الخاصة في تقريرها الختامي في عام ٢٠٠٩ شواغل بشأن الانفصام بين الكيفية التي تنظر بها الدول إلى العنف ضد المرأة وكيفية تصديها لعدم المساواة بين الجنسين بوجه عام^(٣٦). وفي الإشارة إلى أن المرأة لا تتمتع بحقوق اجتماعية واقتصادية على قدم المساواة مع الرجل ولا تتمتع بسبل متساوية مع الرجل للحصول على موارد الإنتاج، تحدثت المقررة الخاصة عن الكيفية التي تسببت بها أسواق رأس المال في تفاقم عدم المساواة الاجتماعية والسياسية بين المرأة والرجل بحيث أثر في تمتعها بحقوقها الصحية، وأمنها الغذائي والمائي، وفي حصولها على التعليم والسكن، وفي سبل عيشها ووصولها إلى أسواق العمل، وفي إجبارها على الهجرة، وفي وضعها في النزاعات وبناء السلام والأمة.

٥٦- وقد تولت المقررة الخاصة الحالية مهامها في آب/أغسطس ٢٠٠٩ واستمرت في البناء على عمل من سبقها في المنصب، لا سيما فيما يتعلق بموضوعي التداخل القطاعي ومسؤولية الدولة، وفي الوقت نفسه استكشاف جوانب أقل اعتياداً من مسألة العنف ضد المرأة، مثل تقديم تعويضات لضحايا العنف، وسلسلة العنف المتصلة بدءاً من البيت إلى المجال العابر للحدود الوطنية، وقتل النساء لأسباب جنسانية، والعنف ضد المرأة ذات الإعاقة، ومسألة العنف والمرأة المسجونة. وتسعى المقررة الخاصة في تقاريرها بوجه عام إلى زيادة تطوير مبدأ مسؤولية الدولة عن توخي الحرص اللازم باعتبار ذلك إطاراً قانونية للقضاء على العنف ضد المرأة، وتلاحظ الفجوة القائمة بين قبول مسؤولية الدولة عن العنف من الناحية القانونية والواقع العملي للنساء اللائي يسعين للحصول على الجبر.

٥٧- ففي تقريرها لعام ٢٠١٠ (A/HRC/14/22)، بحثت المقررة الخاصة جوانب القصور في معيار توخي الحرص اللازم بخصوص تعويض المرأة التي تعرضت للعنف، سواء في أوقات السلم أو النزاعات أو في مرحلة ما بعد النزاع أو في أوضاع الاستبداد. وفي تقريرها لعام ٢٠١٣ (A/HRC/23/49)، توسعت المقررة الخاصة أكثر في موضوع مسؤولية الدولة عن القضاء على العنف ضد المرأة وخلّصت إلى أنه رغم قبول معظم الدول بأن العنف ضد المرأة انتهاك منتشر ومنتظم لحقوق الإنسان تعاني منه البلدان، إلا أن ذلك لم يؤد إلى اعتماد حلول متسقة ومستدامة. وأوصت باعتبار مسؤولية الدولة عن توخي الحرص اللازم واجباً مزدوجاً: (أ) فهي مسؤولية بنوية، حيث تسعى الدولة إلى إيجاد نُظُم وهيكل فعالة ومهيأة للاستجابة تعالج الأسباب الجذرية للعنف ضد المرأة وعواقبه؛ (ب) وهي مسؤولية فردية، حيث تتيح الدول للضحايا تدابير فعالة للوقاية والحماية والعقاب والجبر. وأوصت المقررة الخاصة بأن تكون مساءلة الجناة، وكذلك سلطات الدولة على التقصير في الحماية من إلحاق الضرر والوقاية منه، هي القاعدة.

(٣٥) المرجع نفسه، الفقرة ٣٧.

(٣٦) A/HRC/11/6.

٥٨- ولاحظت المقررة الخاصة في تقريرها لعام ٢٠١١ (A/HRC/17/26) استمرار القصور في الاستجابة لأشكال التمييز المتعددة والمتقاطعة، سواء بين الجنسين أو بين الجنس الواحد، وصلة ذلك بالعنف. ولاحظت كيف أن القصور في الاهتمام بمسألة التقاطعية لا تعيق مقرري السياسات عن تقييم الاختلالات بين النساء والرجال فحسب، بل تعيق قدرتهم أيضاً على تقييم كيفية تعرض المرأة من مواقعها المختلفة للتمييز والعنف. وبجثت المقررة الخاصة مسألة توقف العنف على الظروف المادية للمرأة وعلى خصائص الأفراد ومراكزهم الاجتماعية، وأوصت بالأخذ بنهج شمولي لمعالجة التمييز والتمهيش المنهجين. ويقوم النهج الشمولي على فكرة أن إعمال جميع حقوق الإنسان سيظل مفهوماً مجرداً ما لم تتمكن المرأة من تحقيق استقلاليتها الاقتصادية وما لم تمكّن اجتماعياً وسياسياً.

٥٩- وفي تقريرها لعام ٢٠١٢ (A/HRC/20/16)، تناولت المقررة الخاصة موضوع قتل المرأة لأسباب جنسانية، وهو الفعل الذي اعتبرت أنه يشكل أقصى أشكال العنف، وأنه ليس فعلاً منفصلاً ولا معزولاً. وتكمن مظاهر القتل لأسباب جنسانية في سياقات اجتماعية وسياسية واقتصادية بعينها. وبجثت المقررة الخاصة هذه المظاهر بالإشارة إلى أنماط من الاختلالات الفردية والهيكلية والمؤسسية، وبجثتها أيضاً من منظور نهج سلسلة العنف المتصلة، ومن ثم رفض الحجج النسبوية الثقافية وغيرها من التبريرات التي تسمح بأعمال العنف هذه، واستنكار الإفلات من العقاب الذي يسود في سياقات كثيرة.

٦٠- وعمدت المقررة الخاصة في تقاريرها إلى الجمعية العامة، مثل تقريرها لعام ٢٠١١ (A/66/215)، إلى زيادة تطوير النهج الشمولي إزاء حقوق المرأة وذلك بإدراج العنف ضد المرأة ضمن سلسلة متصلة تبدأ من البيت وتمتد إلى المجال العابر للحدود الوطنية. وفي هذا التقرير، أوصت المقررة الخاصة الدول بأن تعمل على إيجاد سبل انتصاف تحويلية لمواجهة الأسباب الجذرية للعنف ضد المرأة بغية تحقيق التغيير الفردي والمؤسسي والهيكلية المنشود. وفي تقريرها لعام ٢٠١٢ و٢٠١٣ إلى الجمعية العامة، تناولت المقررة الخاصة مسألتين لم تعالج على وجه التحديد في التقارير المواضيعية السابقة، وهما مسألة العنف ضد المرأة ذات الإعاقة^(٣٧) ومسألة العنف إزاء المرأة المحبوسة^(٣٨). وقدم كلا التقريرين شرحاً واضحاً لتداخل العنف ضد المرأة مع قطاعات أخرى، بما في ذلك مختلف أشكال عدم المساواة والوضع من حيث الهوية، مثل الفقر والصحة والعرق والإثنية والميل الجنسي والدين واللغة.

(٣٧) A/67/227.

(٣٨) A/68/340.

زاي- التحديات المستمرة

١- استجابات الدول - التحول إلى الحياد

٦١- العنف ضد المرأة انتهاك منهجي وشائع ومنتشر لحقوق الإنسان، تتعرض له المرأة أساساً لا لشيء إلا لأنها امرأة. وقد صيغ مفهوم الحياد الجنساني بحيث يفهم منه العنف بوصفه تهديداً عالمياً يمكن أن يتعرض له الجميع والذي يستحق الجميع الحماية منه. ويوحى ذلك أن الذكور ضحايا العنف يلزمهم، ويستحقون، موارد متساوية لتلك الممنوحة للإناث الضحايا، ومن ثم تجاهل واقع أن العنف ضد الرجال لا يقع نتيجة لانتشار عدم المساواة والتمييز، فضلاً عن أنه لا هو منهجي ولا هو شائع شيوعاً كبيراً مثلما هو حال العنف ضد المرأة بلا منازع. فالتحول لمفهوم الحياد يصب في صالح فهم أكثر براغماتية وفهم مقبول سياسياً للمسألة الجنسانية، أي مجرد تسمية مخففة لـ 'الرجال والنساء'، وليس نظام لهيمنة الرجال على النساء. والحال أن العنف ضد المرأة لا يمكن تحليله على أساس كل حالة على حدة بمعزل عن العوامل الفردية والمؤسسية والهيكلية التي تحكم وتشكل حياة النساء. وهذه العوامل تتطلب نُهجاً محددة للاعتبارات الجنسانية لكفالة نتائج للمرأة على صعيد المساواة. ومحاوله ضم أو توحيد جميع أشكال العنف في إطار "الحياد الجنساني" إنما هو جنوح إلى إيجاد خطاب غير ميسر أو مخفف يتخلى عن البرنامج التحويلي. والمطلوب إيجاد مجموعة مختلفة من التدابير المعيارية والعملية للتصدي للعنف ضد المرأة ومنعه وكذلك، بنفس القدر من الأهمية، للوفاء بالالتزام القانوني الدولي المتمثل في تحقيق المساواة الحقيقية، في مقابل المساواة الشكلية.

٦٢- لقد عرض الإعلان المتعلق بالقضاء على العنف ضد المرأة واتفاقية القضاء على التمييز ضد المرأة وشتى المعاهدات الإقليمية بوضوح فهماً دولياً للمسألة، وأكدت هذه الصكوك وأقرت بأن العنف ضد المرأة هو في الوقت نفسه سبباً ونتيجة للتمييز والهيمنة والسيطرة الرجالية؛ وأنه هيكلي بطبيعته؛ وأنه يتجلى في صورة آلية اجتماعية تدفع بالنساء دفعاً إلى وضع التبعية، في المجالين العام والخاص على حد سواء. وقد انتقدت اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة الدول التي أخذت بنهج الحياد الجنساني^(٣٩). وعلاوة على الخصوصية الجنسانية في التشريعات والسياسات والبرامج، ثمة من يجادل بأن "الخدمات ينبغي أن تديرها، حيثما أمكن، منظمات غير حكومية نسائية مستقلة تقدم دعماً شاملاً ومحددًا جنسانياً وموجهاً لتمكين النساء الناجيات من العنف، استناداً إلى مبادئ نسائية"^(٤٠). والخصوصية مكفولة أيضاً في صكوك حقوق الإنسان الإقليمية ذات الصلة بشأن المرأة والعنف.

(٣٩) انظر تقارير اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، مثل، CEDAW/C/NLD/CO/4؛ CEDAW/C/POL/CO/6؛ CEDAW/C/FIN/CO/6؛ CEDAW/C/UK/CO/6.

(٤٠) إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية للأمم المتحدة، شعبة النهوض بالمرأة، دليل التشريعات المتعلقة بالعنف ضد المرأة (نيويورك، ٢٠٠٩) الجزء ٣-٦-١.

٢- استمرار ثنائية العام والخاص في الاستجابات إزاء العنف ضد المرأة

٦٣- ثمة مظهر آخر لعدم المساواة والتمييز في الاستجابات التي تعتمد للتصدي للعنف ضد المرأة هو ثنائية العام والخاص، التي تُرجع مسألة المرأة في نهاية المطاف إلى المجال الخاص. وتتعزز هذه الثنائية من خلال الفجوة في أحوال الجنسين؛ و"العبء المزدوج" المتمثل في الإنتاج والإنجاب، الذي غالباً ما يجد من استقلالية المرأة بنفسها؛ وكذلك، في المجتمعات التي يكون فيها تسلط الرجل أكثر وضوحاً، تُظم الوصاية والأدوات القانونية المصممة عمداً للحد من وصول المرأة إلى المجال العام. وحتى في المجتمعات التي تقدم فيها النساء مساهمة مضطربة وكبيرة في القوة العاملة، فإن أدوارها في الحياة العامة تتقلص على ما يبدو، والمسائل التي تعتبر ذات اهتمام خاص للنساء كثيراً ما يفترض أنها مسائل خاصة. والعنف ضد النساء ليس استثناءً، والاعتقاد الذي مؤداه أن العلاقات الشخصية ليست موضع اهتمام عام لا يزال يؤثر في الاستجابات على مستوى الوقاية والإبلاغ عن حالات العنف وملاحقة الجناة.

٣- المساءلة والإفلات من العقاب: إخفاق الدول في توكي الحرص اللازم للقضاء على العنف ضد المرأة

٦٤- أبرزت المقررة الخاصة، في تقريرها لعام ٢٠١٣ المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان، التحديات المتمثلة في استمرار الإخفاقات على صعيد التزام الدول بتوكي الحرص اللازم للقضاء على العنف ضد المرأة. وتقتضي مسؤولية الدولة عن توكي الحرص اللازم، في جملة ما تقتضيه، الاستجابة بفعالية للعنف، وكفالة أطر للمساواة بين الجنسين، والتشجيع على إحداث تغيير على مستوى المواقف، والمبادرة لضمان مشاركة المرأة في اتخاذ القرار، وتنفيذ برامج تركز تركيزاً كبيراً على التشجيع على تمكين المرأة وجعلها قادرة على التصرف.

٤- عدم وجود سبل انتصاف تحوُّلية تعالج الأسباب الجذرية للعنف ضد المرأة، بما في ذلك جوانبه الفردية والمؤسسية والهيكلية

٦٥- تقتضي سبل الانتصاف التحوُّلية الاعتراف بمشكلة العنف ضد المرأة على أنها منهجية وليست فردية؛ وأن ذلك يقتضي بدوره تدابير محددة لمعالجته بوصفه انتهاكاً لحقوق الإنسان ذي طابع جنساني. وفي تقرير عام ٢٠١١، عرضت المقررة الخاصة إطاراً محدداً لنوع الجنس وشمولي، بما في ذلك نُهج الحماية والوقاية والتمكين. وتتطلب الاستجابات المطلوب إدراجها في القوانين والسياسات والبرامج مراعاة واقع حياة النساء تاريخياً وحالياً ومستقبلاً من منظور ترابط الحقوق وعدم قابليتها للتجزئة. ومما يقوّض الجهود الرامية إلى إحداث تغيير تحوُّلي تقويض الموارد المتاحة للمجموعات النسائية لتقدم الخدمات والدعوة، بما في ذلك بإعطاء الأولوية للمجموعات الرجالية.

٦٦- وثمة تحدٍ برز مؤخراً هو خلق تراتبيات في العنف ضد المرأة، لا سيما عن طريق أعمال سياسية وقموية. ويتضح ذلك بوجه خاص في حدوث العنف الجنسي في أوضاع النزاع باعتباره

عنفاً مختلفاً واستثنائياً، ويقابله النمط المستمر من التمييز والعنف الذي يتفاقم في أوقات النزاعات، مثلما حدث في حالات من النزاعات المسلحة مؤخراً. وقد أدى منح الأولوية لهذا الوجه من العنف إلى ظهور شواغل عديدة، منها التحوّل بعيداً عن فهم العنف ضد المرأة على أنه جنساني ويندرج في إطار سلسلة العنف المتصلة؛ وتحوّل في الموارد، في بعض الحالات، بالرغم من ضرورة معالجة جميع مظاهر العنف، بما في ذلك على المستوى الوطني؛ وتحوّل في التركيز من جانب بعض وكالات الأمم المتحدة؛ وأثر الأولويات التي يملها المانحون في هذه العملية. ويرى العديد من المدافعين عن حقوق المرأة أن هذه التحولات أدت إلى 'تفضيل' مظهر العنف ضد المرأة في أوضاع النزاعات على حساب، بل تجاهل، 'حالة الحرب' دون ذلك المستوى التي تشهدها النساء والفتيات في بيوتهن ومجتمعاتهن يومياً.

٥- الأزمات المالية وتدابير التشفيف وتقليص الإنفاق على الخدمات الاجتماعية

٦٧- تشعر المقررة الخاصة بقلق بالغ إزاء ضعف قطاع حقوق المرأة بسبب تقليص التمويل عن تقديم خدمات أساسية، بما في ذلك العمل القانوني والسياساتي والدعوي. ويعد تقليص التمويل عن المنظمات غير الحكومية، انتقاماً من عمل المدافعين عن حقوق المرأة، مصدر قلق هو الآخر. وقد أثرت هذه المسألة في عدة تقارير صادرة عن هيئات المعاهدات ومنظمات غير حكومية.

٦- عدم وجود صك ملزم قانوناً

٦٨- لقد بيّنت المقررة الخاصة أن ثمة ثغرة قانونية على المستوى الدولي. فعدم وجود صك ملزم قانوناً بشأن العنف ضد المرأة يحول دون تقديم المسألة على أنها في حد ذاتها انتهاك لحقوق الإنسان نفسها، ومعالجة جميع أشكال العنف ضد المرأة على نحو شامل، وبيان التزامات الدول بوضوح بتوخي الحرص اللازم للقضاء على العنف ضد المرأة. وثمة عدد كبير من "النصوص غير الملزمة" التي تتناول هذه المسألة، بما في ذلك إعلان وبرنامج عمل فيينا، والإعلان بشأن القضاء على العنف ضد المرأة وإعلان ومنهاج عمل بيجين، والملاحظات والتوصيات العامة لهيئات المعاهدات. والقوانين غير الملزمة يمكن أن تؤثر على وضع القواعد، غير أن طبيعتها غير الملزمة لا تجيز مساءلة الدول في حال الانتهاكات. وتلاحظ المقررة الخاصة أنه لا يوجد حتى الآن قانون واحد من القوانين غير الملزمة بشأن العنف ضد المرأة شهد تطوّرات بحيث تحوّل إلى حيز القانون العرفي الدولي.

٦٩- وهناك قدر أكبر من الخصوصية في ثلاث معاهدات إقليمية رئيسية لحقوق الإنسان تتناول موضوع العنف ضد المرأة، وهي اتفاقية البلدان الأمريكية لمنع العنف ضد المرأة والمعاقبة عليه والقضاء عليه لعام ١٩٩٤ (اتفاقية بيليم دو بارا)، وبروتوكول الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب الخاص بحقوق المرأة في أفريقيا لعام ٢٠٠٣ (بروتوكول موبوتو)، واتفاقية مجلس أوروبا بشأن منع ومكافحة العنف ضد المرأة والعنف العائلي التي اعتمدت مؤخراً (اتفاقية اسطنبول). وتطوّرت الأسس المعيارية لالتزامات الدول للقضاء على العنف ضد المرأة منذ

عام ١٩٩٤، والمعاهدات الإقليمية هي حصيلة للتطورات في وضع المعايير الدولية، ولكنها تبقى ضمن صك إقليمي ملزم قانوناً. وعلى الرغم من خصوصية هذه الصكوك، لا تزال تنطوي على بعض القيود، ومنها ما يرتبط بالتعاريف والشمولية في تغطية الأشخاص والأفعال على النحو المبين في الصكوك. ومثل هذه الثغرات، فضلاً عن عدم وجود صكوك إقليمية محددة في مناطق أخرى من العالم، تؤكد الحاجة إلى صك عالمي جامع ملزم قانوناً بشأن العنف ضد المرأة على مستوى الأمم المتحدة.

٧- التحول في فهم الاستجابات الجنسانية والانتقال إلى التركيز على الرجال والفتيان^(٤١)

٧٠- شهدت الأعوام القليلة الماضية تحولاً عن "التركيز على نوع الجنس" على أنه يرتبط بالمرأة، بما في ذلك ما يتعلق بالعنف، على النحو المبين والمفهوم في الأطر المعيارية الدولية وفي أوساط المجموعات النسائية. ويختصر أحد الباحثين دواعي القلق والإحباط التي تعبر عنها المنظمات غير الحكومية المعنية بحقوق المرأة والأفراد على النحو التالي:

نوع الجنس، بعد تجريده من أفكار تميّز الذكر وتبعيّة الأنثى، يعني أن المرأة والرجل يعانيان على قدم المساواة من تكاليف النظام القائم لنوع الجنس. فالمنظمات النسائية تُسأل على نحو متزايد "إذا كان عملكم ينصب على نوع الجنس، فأين الرجل"، وهي تتعرض لضغوط متزايدة لضم الرجل. وفي ظل هذه الضغوط، نشأت جهة جديدة هي منظمات الرجال. ويات وجود المنظمات النسائية الضعيفة أصلاً مهدداً تهديداً متزايداً وتفاقمت التحديات التي تعوق محاولات النساء لحفز التحركات. ويرى البعض أن التركيز المتزايد على الرجل ومنظمات الرجال، بدعة جديدة، وكأنها الحل السحري الأحدث لتحقيق المساواة بين الجنسين، وأنه تهديد للمنظمات النسائية ولتحركات المرأة. ومن وجهة النظر هذه، يبدو أن اهتمام المانحين بمنظمات الرجال يعني تحولاً في الدعم من تمكين المرأة ودورها القيادي، وتسليم زمام النضال للمساواة بين الجنسين إلى الرجال. وبذلك يتولّى الرجل مرة أخرى زمام الأمور، لكن هذه المرة يتولى الكفاح من أجل تحرير المرأة^(٤٢).

٧١- ويتبين من الشواغل العديدة التي أثّرت مع المقررة الخاصة أنه رغم ما يكتنف التحول إلى برنامج "الرجال والفتيان" من صعوبات، يبدو أنه حظي بقدر كبير من التمويل والإقرار والدعم السياسي. ومن أجل إضفاء الشرعية على ولايات منظمات الرجال، يدّعي الكثير منها أن دمج الرجال والفتيان هو واجب ملزم ينصّ عليه العديد من الوثائق والأطر الدولية، بما في

(٤١) Claire Malcolm and Helen Griffiths, "The limitations of engaging men and boys in the prevention of violence against women"; كانون الثاني/يناير ٢٠١٤ (ورقة لم تنشر محفوظة لدى المحررة).

(٤٢) Shamim Meer, "Struggles for Gender Equality: Reflections on the place of men and men's organisations", Open Debate, (Johannesburg, Open Society Initiative for Southern Africa, 2011), chaps. 2-4. متاح في الموقع www.osisa.org.

ذلك إعلان ريو في الندوة العالمية لدمج الرجال والفتيان في تحقيق العدالة للنوع الاجتماعي الذي عقد في ريو دي جانيرو في البرازيل من ٢٩ آذار/مارس إلى ٣ نيسان/أبريل ٢٠٠٩. ويحدد هذا الإعلان التزامات الدول، ووكالات الأمم المتحدة والجهات المانحة بتعزيز برنامج دمج الرجال والفتيان، ويدعو إلى تخصيص الموارد لزيادة العمل في هذا الاتجاه. لكنّ إعلان ريو صادر عن منظمة غير حكومية، وليس له صفة مقارنة له، من الناحية القانونية، مع وثائق الأمم المتحدة، وقد وضعته وعمّمته مجموعات الرجال نفسها التي يدعو هذا الإعلان إلى حمايتها وتقويتها. ومثل هذه الحجج تمنع في تشويه الأساس المنطقي لمعايير وأطر حقوق الإنسان الدولية وتفسيرها، لا سيما فيما يتعلق بالمساواة بين الجنسين وإشراك الرجال أو التشارك معهم لتحويل معنى عدم المساواة بين الجنسين. ومثل هذا الخلط بين التزامات الأمم المتحدة وإعلان منظمة غير حكومية أدى إلى تكاثر مجموعات ومنظمات رجالية مستقلة، بشكل منفصل عن الحركات النسائية، والعديد منها أعاد تحديد العمل مع الرجال والفتيان، على أساس الذكورية.

٧٢- ومن وجهة نظر عملية، إذا كان الرجال يشكلون الغالبية الكبرى من مرتكبي العنف ضد المرأة، فإن إشراكهم في المناقشات وتثقيفهم على مقاومة ورفض طبيعة ونتائج الذكورية المفرطة وكره النساء والتصدي لأنماط العنف خطوة لازمة للقضاء على العنف ضد المرأة. فالنهج النسائي عامة اعتبر الرجل حليفاً والجهة التي يتعين توعيتها سعياً إلى تحقيق التحوّل في المساواة بين الجنسين. وفي السنوات الأخيرة، تحوّل العديد من المجموعات الرجالية من دور المشاركة والتحالف إلى قيادة المبادرات المتعلقة بالمساواة بين الجنسين، لا سيما من خلال إنشاء منظمات رجالية مخصصة لإشراك الرجال والفتيان. ويبدو أن الأساس المنطقي للتحوّل في التركيز يؤدي إلى نتائج عكسية لأنه يتيح أسباب القوة للمجموعة التي ينتمي إليها - والتي تستمر بأغلبية ساحقة في الحفاظ على هيكل القوة والامتياز والفرص على المستويات الاقتصادية والسياسية والمجتمعية - لتقديم الحماية من العنف والتمييز. وتعرب المقررة الخاصة عن القلق أيضاً لأن الآراء السائدة المطالبة بإشراك الرجال والفتيان، سواء من خلال التقارير، أو اجتماعات الأمم المتحدة أو بالاتصال بالجمهور الأوسع عبر الصحافة والثقافة الشعبية، هي آراء مجموعة صغيرة جداً من الرجال ذوي الصلة بأكبر المنظمات المرتبطة بالبرنامج الخاص بالرجال والفتيان. ويشير هذا الواقع عدداً من التساؤلات، بما في ذلك ما يتعلق بالشرعية والمساءلة.

٧٣- وهناك العديد من الإيديولوجيات بشأن أدوار الرجال والفتيان. وفي الكثير من الأحيان، لا يكون التركيز على المرأة بوصفها كائناً مستقلاً، تعاني أكثر من غيرها من عدم المساواة والتمييز والعنف؛ بل يُخلط بين العنف ضد المرأة ومصالح الرجال والفتيان. وتميل مجموعات الرجال إلى اعتبار أن معظم الرجال غير متورطين في الاعتداءات وأن جميع الرجال يعانون من الآثار المترتبة على التصورات السائدة بشأن الذكورية المفرطة، وأن هذه التصورات، في جزء منها، تدفع بالفرد إلى ارتكاب العنف. وعليه، فإن الحجة هي أنه إذا كان كل من الرجل والمرأة عرضة لقوالب نمطية يحددها نوع الجنس، وبما أن أشكال القوة الفاسدة والمفسدة تسيء للرجل كما تسيء للمرأة، فالرجل والمرأة كلاهما يستفيد من تفكيك القوالب النمطية.

٧٤- وثمة استراتيجية مرتبطة بإشراك الرجال والفتيان هي اللجوء إلى فكرة أن المرأة تستحق الاحترام لكونها أمّاً وأختاً وزوجة وما إلى ذلك. ويقال إن التركيز على العلاقات الشخصية يسهّل فهم عواقب العنف ضد المرأة. وتعتبر هذه الاستراتيجية فعالة أيضاً في المجتمعات التي تخضع لحكم الذكور بصورة مكشوفة، حيث ينظر إلى النداءات إلى اعتبار المرأة فرداً له حقوق، بغض النظر عن وضعها العائلي، على أنها متطرفة للغاية بحيث يصعب أن تستقطب الدعم، حتى في صفوف النساء أنفسهن. وهذا الاقتراح الضمني يشوّه بالتالي قضية المرأة كفرد مستقل يستحق الاحترام ويجعل مراعاة حقوق المرأة متوقفة على وضعها في المجال الخاص، الأمر الذي يزيد من تعزيز ثنائية المجال العام والمجال الخاص.

٧٥- ويكشف تحليل موجز لولايات ومبادئ المنظمات المعنية بإشراك الرجال والفتيان في جهود مكافحة العنف ضد المرأة عن سلسلة من التناقضات الداخلية التي تقوّض فهم المبادئ الأساسية المرتبطة بحقوق الإنسان للمرأة. ويتبين ذلك بأوجه شتى، بما في ذلك إعادة التأكيد على قواعد الخضوع لحكم الذكور باعتبار الرجل هو "الحامي"، وبالتالي، المرأة هي "الضحية"؛ وإعادة تحديد الأسرة باعتبارها المرجع الأساسي في مجال التحليل؛ وعدم تسييس فهم المساواة بين الجنسين والعنف القائم على أساس الجنس؛ وتعزيز الفصل بين المجالين العام والخاص؛ واستخدام حجج القضاء على العنف ضد المرأة كأدوات خاصة؛ والخلط بين المفاهيم بشأن الرجل والذكورية وأدوار الجنسين؛ والمبررات والتناقضات في تحويل التركيز إلى الرجال والفتيان والصلة المزعومة بالواجبات الملزمة بمقتضى القانون الدولي.

رابعاً- الاستنتاجات والتوصيات

٧٦- يبيّن هذا التقرير التحديات على مدى ٢٠ عاماً من النشاط على مستوى المعايير، دون مشروعية، في التصدي للعنف ضد المرأة، باللجوء في كثير من الأحيان إلى نُهج القوانين غير الملزمة. وعلى الرغم من وجود مبادئ توجيهية تفسيرية وورصد العنف ضد المرأة الذي تضطلع به هيئات معاهدات حقوق الإنسان 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 استيضاح المعلومات المتعلقة بالعنف ضد المرأة وأسبابه ونتائجه وإلى قصور في تقييم الاستجابات. وعلاوة على ذلك، فإن عدم وجود معايير محددة قابلة للإنفاذ قانوناً يؤثر تأثيراً أكبر على المحاولات الرامية إلى إيجاد استجابات مناسبة وكذلك المساءلة عن أعمال العنف ضد المرأة الذي يُعترف بأنه انتهاك منهجي وواسع النطاق لحقوق الإنسان.

٧٧- وتوصي المقررة الخاصة بأن يجري مجلس حقوق الإنسان بحثاً في الفجوة المعيارية، في مسعى لزيادة تعزيز الجهود الرامية إلى القضاء على العنف ضد المرأة.

٧٨- وفيما يتعلق بالتحديات الأخرى التي أثّرت في هذا التقرير، توصي المقررة الخاصة بأن يشرع الأمين العامة في إجراء دراسة عن أثر هذه التحديات في السعي للقضاء على العنف ضد المرأة.