الأمم المتحدة
A/72/134
الجمعية العامة
Distr.: General
19 July 2017
Arabic
Original: English

الدورة الثانية والسبعون
البند ٢٩ من جدول الأعمال المؤقت*
النهوض بالمرأة

مدى كفاية الإطار القانوني الدولي المتعلق بالعنف ضد المرأة

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى الجمعية العامة تقرير المقررة الخاصة المعنية بمسألة العنف ضد المرأة وأسبابه وعواقبه، دوبرافكا شيمونوفيتش، المقدم عملا بقرار الجمعية ١٧٠/٧١.

* A/72/150.

17-11934 (A) 090817 160817

الرجاء إعادة استعمال الورق

تقرير المقررة الخاصة المعنية بمسألة العنف ضد المرأة وأسبابه وعواقبه بشأن مدى كفاية الإطار القانوني الدولي المتعلق بالعنف ضد المرأة

موجز

في هذا التقرير، تقدم المقررة الخاصة المعنية بمسألة العنف ضد المرأة وأسبابه وعواقبه سردا لأنشطتها منذ تقاريرها السابقة. وبعد مناقشة مدى كفاية الإطار القانوني الدولي المتعلق بالعنف ضد المرأة، تعرض المكلفة بالولاية الإجابات التي تلقتها من الآليات الإقليمية لحقوق المرأة واللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، وتقدم الردود الواردة من المجتمع المدني بعد دعوتها إلى تقديم مدخلات بشأن هذه المسألة. ثم تحلل مدى كفاية الإطار القانوني الدولي المتعلق بالعنف ضد المرأة، فتتناول النقاش الدائر بشأن الأسس الموضوعية لصك قانوني جديد.

المحتويات

الصفحة

أولا – مقدمة ٤

ثانيا – أنشطة المقررة الخاصة ٤

ألف – التقارير والمبادرات ٤

باء – الزيارات والرسائل ٥

جيم – التعاون ٥

ثالثا – النقاش الدائر حول مدى كفاية الإطار القانوني المتعلق بالعنف ضد المرأة ٦

ألف – الآراء الواردة من الآليات العالمية والإقليمية المستقلة ٧

باء – الآراء المقدمة من المجتمع المدني ٩

جيم – وجهة نظر المقررة الخاصة بشأن مدى كفاية الإطار القانوني الدولي ١٧

رابعا – الاستنتاجات والتوصيات ٢٠

أولا - مقدمة

١ - تقدم دوبرافكا سيمونوفيتش، المقررة الخاصة المعنية بمسألة العنف ضد المرأة وأسبابه وعواقبه، هذا التقرير عملاً بقرار الجمعية العامة ٧١/١٧٠.

٢ - وفي الفرع الثاني، تورد لمحة موجزة عن الأنشطة التي اضطلعت بها منذ تقديم تقريرها السابق إلى الجمعية العامة، وحتى تموز/يوليه ٢٠١٧.

٣ - وفي الفرع الثالث، تعرض المناقشة المتعلقة بمدى كفاية الإطار القانوني المتعلق بالعنف ضد المرأة، وفي هذا الصدد، (أ) تشير إلى الآراء التي وردت من الآليات العالمية والإقليمية المستقلة لحقوق الإنسان للمرأة بشأن مدى كفاية الإطار الدولي؛ (ب) وتقدم موجزا للآراء الواردة من أكثر من ٢٢٠ جهة معنية، في أعقاب دعوة لتقديم التقارير؛ (ج) وتقدم تحليلا لمنظورها بشأن هذه المناقشة. وفي الفرع الرابع، تستخلص المقررة الخاصة استنتاجاتها بشأن مدى كفاية الإطار الدولي المتعلق بالعنف ضد المرأة، تليها توصياتها بشأن السبل الممكنة للمضي قدما.

ثانيا - أنشطة المقررة الخاصة

ألف - التقارير والمبادرات

٤ - في ١٧ آذار/مارس ٢٠١٧، اجتمعت المقررة الخاصة، في سياق مشاركتها في الدورة الحادية والستين للجنة وضع المرأة، مع الأمين العام، ومع رئيسة اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، ورئيسة فريق الخبراء التابع لمجلس أوروبا المعني بإجراءات مكافحة العنف ضد المرأة والعنف العائلي، وعضوة من الفريق العامل المعني بمسألة التمييز ضد المرأة في القانون والممارسة، ومنسق الرصد المواضيعي في لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان. وفي سياق ذلك الاجتماع، تناول المكلفون بولايات المسألة الرئيسية المتمثلة في التعاون بين الآليات الدولية والإقليمية المستقلة المعنية بحقوق المرأة والعنف ضد المرأة واقترحوا إضفاء الطابع المؤسسي على هذا التعاون. وحظي هذا الاقتراح بتأييد الأمين العام الذي كلف مكتبه بالعمل مع هيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (هيئة الأمم المتحدة للمرأة) ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان من أجل تفعيله. وفي الدورة الخامسة والثلاثين لمجلس حقوق الإنسان المعقودة في ١٢ حزيران/يونيه ٢٠١٧، عرضت المقررة الخاصة تقريرها بشأن اتباع نهج قائم على حقوق الإنسان إزاء الخدمات المتكاملة وتدابير الحماية المتعلقة بالعنف ضد المرأة، مع التركيز على الملاجئ وأوامر الحماية (A/HRC/35/30)[(١)]. وأوصت المكلفة بالولاية بأن تضع الدول مؤشرات إضافية بشأن تنفيذ الغاية ٥-٢ من أهداف التنمية المستدامة، بشأن القضاء على العنف ضد المرأة، بما في ذلك مؤشرات عن قتل الإناث، والملاجئ وأوامر الحماية.

٥ - وشاركت المقررة الخاصة أيضا في اليوم السنوي لمجلس حقوق الإنسان للمناقشة بشأن حقوق الإنسان للمرأة، وأدلت ببيان في حلقة النقاش بشأن ”التعجيل بالجهود الرامية إلى القضاء على العنف ضد المرأة: إشراك الرجال والفتيان في منع العنف ضد النساء والفتيات والتصدي له“. وعلاوة

(١) www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21733&LangID=E.

على ذلك، نظمت المكلفة بالولاية مناسبة موازية لمواصلة مناقشة النتائج التي خلص إليها تقريرها المواضيعي بشأن الملاجئ وأوامر الحماية وشاركت في العديد من المناسبات الموازية الأخرى. وفي الفترة من ٢٦ إلى ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠١٧، شاركت المكلفة بالولاية في الاجتماع السنوي الرابع والعشرين المعقود في جنيف للمكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة. وفي ١٠ تموز/يوليه ٢٠١٧، شاركت المكلفة بالولاية في مؤتمر بدء البرنامج الإقليمي للاتحاد الأوروبي/هيئة الأمم المتحدة للمرأة بشأن العنف ضد المرأة الذي عُقد في بروكسل.

باء - الزيارات والرسائل

٦ - للاطلاع على الزيارات القطرية التي أجريت خلال الفترة المشمولة بالتقرير وعلى التقارير المقدمة عن تلك الزيارات، يُرجى الرجوع إلى الوثيقة A/HCR/35/30. وتعتزم المقررة الخاصة القيام بزيارة رسمية إلى جزر البهاما في عام ٢٠١٧. كما تلقت دعوة لزيارة بلغاريا، وأرسلت طلبا لزيارة كندا في نيسان/أبريل ٢٠١٧.

٧ - وخلال الفترة قيد الاستعراض، وجهت المقررة الخاصة ما مجموعه أكثر من ٤٠ رسالة تتعلق بمسائل تدخل في نطاق ولايتها، منها رسائل وُجهت بالاشتراك مع مكلفين بولايات آخرين.

جيم - التعاون

٨ - خلال عامي ٢٠١٥ و ٢٠١٦، أقامت المقررة واللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة تعاونا رسميا بهدف تحديث التوصية العامة رقم ١٩ (١٩٩٢) بشأن العنف ضد المرأة[٢]. وفي هذا الصدد، شاركت المكلفة بالولاية في ٣٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٦ في اجتماع عقد في جنيف للفريق العامل التابع للجنة بشأن تحديث التوصية العامة رقم ١٩؛ وفي ٢ و ٣ شباط/فبراير ٢٠١٧، شاركت في اجتماع متابعة للفريق العامل، عُقد في لندن. وفي ١٨ تموز/يوليه ٢٠١٧، شاركت في جزء الدورة السابعة والستين للجنة الذي اعتمدت فيها التوصية العامة رقم ٣٥ (٢٠١٧) المتعلقة بالعنف الجنساني ضد المرأة والتي تحدِّث التوصية العامة رقم ١٩.

٩ - وفي ٤ نيسان/أبريل ٢٠١٦، وجهت المقررة الخاصة رسالة إلى المديرة التنفيذية لهيئة الأمم المتحدة للمرأة، فومزيلي ميلامبو - نغكوكا، لتواصل مع الهيئة، بصفتها مديرة الصندوق الاستئماني لضحايا العنف ضد المرأة، بحث سبل ووسائل التعاون بين الولاية والصندوق الاستئماني، بغية الارتقاء إلى أقصى حد ممكن بالجهود والإجراءات الرامية إلى إعطاء دفعة لتنفيذ القواعد والمعايير المتصلة بالعنف ضد المرأة ، على النحو المتوخى في القرار المؤسس للصندوق الاستئماني[٣].

١٠ - ويتضمن ذلك القرار التعاون مع ولاية المقررة الخاصة، حيث يطلب إلى الصندوق ”لدى الاضطلاع بأي أنشطة ذات صلة، أن يتعاون على نحو وثيق مع أجهزة وهيئات الأمم المتحدة المختصة، ولا سيما المقررة الخاصة للجنة حقوق الإنسان المعنية بالعنف ضد المرأة، بما يكفل أن تكون

(٢) هو أول مثال عن تعاون رسمي من هذا القبيل بين هيئة منشأة بموجب معاهدة ومكلف بولاية في إطار الإجراءات الخاصة.

(٣) قرار الجمعية العامة ١٦٦/٥٠.

أنشطته جزءا من جهود الأمم المتحدة المبذولة على نطاق المنظومة للقضاء على العنف ضد المرأة''. وبالنظر إلى نطاق الولاية، بما في ذلك مهمتها المتمثلة في التماس وتلقي المعلومات عن العنف ضد المرأة من الوكالات المتخصصة الأخرى، والاستجابة بفعالية لتلك المعلومات والتوصية بتدابير وسبل ووسائل على المستويات المحلي والوطني والإقليمي والدولي للقضاء على العنف ضد المرأة ولتدارك عواقبه[٤]، بعثت المقررة الخاصة رسالة إلى هيئة الأمم المتحدة للمرأة، بوصفها مديرة الصندوق الاستئماني، التمست فيها إقامة تعاون وثيق على النحو المتوخى في القرار المؤسس للصندوق. وفي ٧ تموز/يوليه ٢٠١٧، أصدرت المكلفة بالولاية بيانا مشتركا مع اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، والفريق العامل المعني بمسألة التمييز ضد المرأة في القانون والممارسة، ومقررة لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان المعنية بحقوق المرأة، بشأن استعراض الهدف ٥ من أهداف التنمية المستدامة من جانب المنتدى السياسي الرفيع المستوى المعني بالتنمية المستدامة. وركز البيان على الهدف ٥ من أهداف التنمية المستدامة وعلى كيفية الأخذ في هذه العملية باستنتاجات وتوصيات الآليات الدولية والإقليمية لحقوق المرأة.

ثالثا - النقاش الدائر حول مدى كفاية الإطار القانوني المتعلق بالعنف ضد المرأة

١١ - بدأت المكلفة بالولاية فترة ولايتها في ١ آب/أغسطس ٢٠١٥، فآل إليها العمل الذي اضطلعت به سلفها بشأن مدى كفاية الإطار القانوني المتعلق بالعنف ضد المرأة (A/HRC/26/38 و A/69/368 و A/HRC/29/27)، ولا سيما اقتراحها ''دراسة الثغرات المعيارية في الأطر القانونية الدولية الملزمة القائمة، وعلى وجه التحديد معالجة الثغرات القانونية في الحماية والوقاية والمساءلة فيما يتعلق بالعنف ضد المرأة''. وقدمت المقررة الخاصة الحالية تقرير سلفها إلى الجمعية العامة وقررت مواصلة مناقشة هذه المسألة بدعوة جميع الجهات المعنية إلى إرسال آرائها ووجهات نظرها بشأن مدى كفاية الإطار القانوني الحالي المتعلق بالعنف ضد المرأة.

١٢ - وعرضت المكلفة بالولاية، في تقييمها الأولي المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان، رؤيتها على النحو المبين في الوثيقة A/HRC/32/42، وأبرزت عدم وجود قبول واعتماد كاملين لهذه المعايير الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان بشأن العنف ضد المرأة، وضرورة اتخاذ تدابير محددة إضافية للتصدي لهذا التحدي المعياري والثغرة في التنفيذ. وأوضحت رأيها بشأن تجزؤ عمل الأمم المتحدة والصكوك الإقليمية فيما يتعلق بالعنف ضد المرأة، ودعت إلى تعزيز التعاون بين الآليات وإلى الاستخدام المشترك للصكوك العالمية والإقليمية من أجل الاستفادة من أوجه التآزر بينها. وارتأت المقررة الخاصة أيضا أن هناك إطارا ملزما قانونا بشأن حقوق المرأة والعنف ضد المرأة تتيحه اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة والتوصية العامة رقم ١٩ وتحديثها، والتوصية العامة رقم ٣٥، وإعلان القضاء على العنف ضد المرأة، والصكوك الإقليمية المتعلقة بالعنف ضد المرأة[٥].

١٣ - وفي ضوء هذه الفرضية، دعت المقررة الخاصة الآليات العالمية والإقليمية لحقوق الإنسان التي ترصد تنفيذ الصكوك الدولية والإقليمية المتعلقة بالعنف ضد المرأة إلى إرسال آرائها ومدخلاتها بشأن

(٤) انظر A/HRC/RES/16/7، الفقرة ٣ (أ) و (ب).

(٥) www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20183&LangID=E.

الحاجة إلى صك جديد متعلق بالعنف ضد المرأة والثغرات القائمة وأوجه القصور في تنفيذ واعتماد الإطار القانوني الحالي. وقد تم جمع ردود تلك الجهات وتلخيصها في التقرير المقدم إلى الجمعية العامة. ولدى إعداد هذا التقرير، دعت المقررة الخاصة جميع الجهات المعنية الأخرى، بما في ذلك الدول والمنظمات غير الحكومية وسائر المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة والهيئات المنشأة بمعاهدات، فضلا عن المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وأعضاء الهيئات الأكاديمية، إلى إرسال آرائها ومدخلاتها استجابة لدعوة إلى تقديم تقارير عن هذه المسألة نشرت على صفحتها الرسمية على شبكة الإنترنت[٦]. وأشارت المقررة إلى أنه بعد جمع إجابات تلك الجهات، سيجري تقييم شامل لمدى كفاية الإطار الدولي المتعلق بالعنف ضد المرأة والإجراءات التي يلزم اتخاذها.

١٤ - وسألت المقررة الخاصة، في إطار دعوتها لتقديم تقارير، عما إذا كانت هناك ثغرة معيارية في السياسات أو في تنفيذ السياسات المتعلقة بالعنف ضد المرأة، وما إذا كانت هناك حاجة إلى معاهدة منفصلة ملزمة قانونا تكون لها هيئة رصد خاصة بها.

ألف - الآراء الواردة من الآليات العالمية والإقليمية المستقلة

١٥ - ترى اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة أنه بالرغم من أن اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة لا تتضمن صراحة حكما بشأن العنف الجنساني ضد المرأة، فإن توصيتها العامة رقم ١٩ أصبحت مرجعا ومصدر إلهام لوثائق دولية وإقليمية شتى، بما في ذلك إعلان القضاء على العنف ضد المرأة. وتعكس التوصية العامة رقم ١٩، بوصفها الأداة التفسيرية الرسمية ذات الحجية التي وضعتها اللجنة، موقف هذه الأخيرة الذي يعتبر أن العنف ضد المرأة يشكل تمييزا قائما على نوع الجنس بالمعنى المقصود في المادة ١ من الاتفاقية. ومنذ اعتماد التوصية في عام ١٩٩٢، لم تطعن الدول الأطراف في صحتها أو اختصاصها. وتجدر الإشارة إلى أن اللجنة عالجت كما ينبغي مسألة الانتصاف من الانتهاكات المزعومة، وذلك في إطار التوصية العامة، مقترنة بالمواد ١ و ٢ و ٥ من الاتفاقية. ولذلك، ترى اللجنة أن الاتفاقية، بشكلها الحالي، تتضمن حكما بشأن العنف الجنساني ضد المرأة. وذكرت اللجنة أيضا عملها المتعلق بتحديث التوصية العامة رقم ١٩ من خلال تدوين التطورات الإيجابية التي حدثت منذ اعتمادها. وتلاحظ اللجنة أن وضع اتفاقية جديدة سيكون مناقضا للمقصود من وجهة نظر الدول الأطراف التي ما فتئت تحث اللجنة على تبسيط أنشطتها.

١٦ - ورأت لجنة الخبراء المعنية بآلية متابعة تنفيذ اتفاقية البلدان الأمريكية لمنع العنف ضد المرأة والمعاقبة والقضاء عليه أن ينبغي تأييد عملية وضع بروتوكول، بوصفه صكا تكميليا لاتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، لأنه سيعزز العمل الذي أنجزته اللجنة بالفعل ويعزز اتفاقية البلدان الأمريكية لمنع العنف ضد المرأة والمعاقبة والقضاء عليه، دون إضعاف تنفيذ أي من هاتين المعاهدتين. ومن شأن الموافقة على البروتوكول أن تعزز العمل الذي تقوم به الآليات الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان للمرأة.

١٧ - وشددت محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان على أهمية الحوار مع آليات الإجراءات الخاصة من أجل تدعيم عملية وضع معايير حقوق الإنسان وتنفيذها على نحو فعال في جميع أنحاء

(٦) www.ohchr.org/EN/Issues/Women/SRWomen/Pages/InternationalLegalFramework.aspx.

العالم. وأشارت المحكمة إلى أنه تكوَّن لديها قدر كبير من السوابق القضائية بشأن جميع أشكال العنف ضد المرأة والمعايير الدولية ذات الصلة المتعلقة بالعنف الجنسي، فضلا عن العنف ضد المرأة كشكل من أشكال التعذيب.

١٨ - وأكد فريق الخبراء التابع لمجلس أوروبا المعني بإجراءات مكافحة العنف ضد المرأة والعنف العائلي أن المناخ السياسي والوضع الاقتصادي الدوليين في الوقت الراهن لا يساعدان على صياغة صك إضافي بشأن حقوق المرأة، وأن وضع هذا الصك من شأنه أن يشكل خطرا متوقعا يتمثل في التخلف عن المعايير القائمة التي وضعتها اللجنة وتوصيتها العامة رقم ١٩، ناهيك عن المعايير الأكثر تقدما المنصوص عليها في اتفاقية منع ومكافحة العنف ضد المرأة والعنف العائلي. ورأى أن الأخذ بصك آخر في المرحلة الراهنة، وإن كان على المستوى العالمي، سيكون سابقا لأوانه ويشكل تحديا أمام تنفيذ القواعد والمعايير القائمة. وينبغي إعطاء الأولوية لضمان التنفيذ الكامل للمعاهدات والصكوك الأخرى القائمة بالفعل، بدلا من وضع معايير جديدة.

١٩ - ورأت اللجنة الحكومية الدولية المعنية بحقوق الإنسان التابعة لرابطة أمم جنوب شرق آسيا أنه لا توجد حاجة إلى معاهدة منفصلة ملزمة قانونا بشأن القضاء على العنف ضد المرأة. وتعتقد لجنة رابطة أمم جنوب شرق آسيا المعنية بتعزيز وحماية حقوق المرأة والطفل أنه ليس من الضروري وجود معاهدة منفصلة ملزمة قانونا تركز على العنف ضد المرأة ولها هيئة رصد خاصة بها، وذلك نظرا لوجود اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة والتوصية العامة رقم ١٩، حيث أن هذه المعاهدة سوف تتنافس على الاهتمام والموارد. وأشارت لجنة الرابطة المعنية بتعزيز وحماية حقوق المرأة والطفل إلى أن تقديم التقارير إلى هيئة رصد أخرى سيشكل عبئا إضافيا على الحكومات من حيث الموارد. ولاحظت أن توطيد الاتفاقية وترسيخها سيكونان أفضل استراتيجية بدلا من فرض معاهدة أخرى قد تقوض سلطة اللجنة وصلاحيتها.

٢٠ - ورأت المقررة الخاصة المعنية بحقوق المرأة في أفريقيا أنه من الناحية النظرية، هناك حاجة إلى معاهدة دولية بشأن العنف ضد المرأة، ولكن ينبغي أخذ بعض الحجج المضادة في الاعتبار. وأبرزها أن التحدي الحقيقي في معالجة مسألة العنف ضد المرأة لا يكمن في أوجه القصور القانونية بل في التنفيذ. وثمة حجة أخرى ضد معاهدة عالمية بشأن العنف ضد المرأة هي أن بعض المناطق، بما في ذلك الأمريكتان وأفريقيا وأوروبا، يمكن أن تدعي بحق أنه لا توجد ثغرة معيارية. وفي هذا الصدد، فإن القيام بحملة لاستحداث آلية تعاهدية إضافية والتصديق عليها وتنفيذها سيحوِّل وجهة جهود وموارد من الأفضل إنفاقها على تعزيز نظم الحماية الإقليمية القائمة. غير أن هذا الاعتراض يمكن دحره لأن آسيا وأوقيانوسيا لا تستفيدان من الحماية الإقليمية. ورأت أيضا أنه إذا نصت معاهدة عالمية بشأن العنف ضد المرأة على آليات إنفاذ واضحة وملزمة قانونا على الصعيدين الدولي والوطني، فإنها يمكن أن تخلق بعض الوئام المفيد لتدارك تجزؤ السياسات والتشريعات المتعلقة بالتصدي للعنف الجنساني.

٢١ - ورأى الفريق العامل المعني بمسألة التمييز ضد المرأة في القانون والممارسة أنه ليس من الضروري ولا من الممكن في الوقت الحاضر استثمار الطاقة والموارد في وضع اتفاقية جديدة قائمة بذاتها بشأن العنف ضد المرأة. ومن المستحسن بدلا من ذلك استثمار الموارد المحدودة المتاحة في تدابير ترمي إلى تعزيز الآليات القائمة. ولاحظ الفريق العامل أن اللجنة تناولت مسألة العنف ضد المرأة بصورة منهجية في جميع حواراتها البناءة مع الدول الأطراف، التي انعكست فيما بعد في ملاحظاتها

الختامية. وبالإضافة إلى ذلك، قدمت التوصية العامة رقم ١٩ توجيهات فنية ومعيارية دولية فعالة بشأن هذه المسألة. ومن شأن تحديثها أن يتيح فرصة قيمة لتعزيز تلك التوجيهات. ورأى الفريق العامل أن تحويل التوصية إلى بروتوكول ملزم قانونا يمكن أن يكون، في مرحلة ما وفي حدود الموارد، تطورا جديرا بالترحيب.

٢٢ - وتلاحظ المقررة الخاصة أنه في حين أن اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة وفريق الخبراء التابع لمجلس أوروبا المعني بإجراءات مكافحة العنف ضد المرأة والعنف العائلي واللجنة الحكومية الدولية المعنية بحقوق الإنسان التابعة لرابطة أمم جنوب شرق آسيا ولجنة الرابطة المعنية بتعزيز حقوق المرأة والطفل وحمايتها لم تؤيد مقترح وضع صك جديد قائم بذاته بشأن العنف ضد المرأة، فإن المقررة الخاصة المعنية بحقوق المرأة في أفريقيا شجعت على وضع معاهدة جديدة. وفي الوقت نفسه، فإن اتفاقية البلدان الأمريكية لمنع العنف ضد المرأة والمعاقبة والقضاء عليه والفريق العامل المعني بمسألة التمييز ضد المرأة في القانون والممارسة يؤيدان وضع بروتوكول تكميلي لاتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة كحل طويل الأجل.

باء - الآراء المقدمة من المجتمع المدني

٢٣ - تلقت المقررة الخاصة، في أعقاب النداء الذي أصدرته لتقديم مدخلات، ٢٩١ تقريرا من المجتمع المدني. ويبرز العدد الكبير من الإجابات الواردة من منظمات المجتمع المدني الاهتمام الملحوظ للمجتمع المدني بهذه المسألة، حيث أشار بعض المجيبين إلى مجموعة متنوعة من وجهات النظر والشواغل الخاصة.

٢٤ - وعلى الرغم من أن منظمات المجتمع المدني لم تعبر عن وجهة نظر موحدة بشأن النقاش الدائر حول مدى كفاية الإطار القانوني الدولي المتعلق بالعنف ضد المرأة، أمكن للمقررة الخاصة تحديد بعض الشواغل المتكررة التي جمعت في إطار الفئات التالية: (أ) تأييد لمعاهدة جديدة قائمة بذاتها لها هيئة رصد مستقلة جديدة؛ (ب) معارضة هذه المعاهدة وتقديم مقترحات بتعزيز الصكوك القائمة؛ (ج) تأييد لتعزيز الإطار القانوني والآليات القانونية الحالية مع إمكانية اعتماد بروتوكول اختياري جديد في إطار الاتفاقية كحل طويل الأجل؛ (د) مقترحات مبتكرة أخرى.

٢٥ - وفيما يتعلق بالنظر عموما في التقارير الواردة من منظمات المجتمع المدني، تشدد المقررة الخاصة على أن هذه المنظمات أظهرت، في المقام الأول، أنها تشعر بالقلق إزاء ما يعتبره البعض الطابع ''القانوني غير الملزم'' الذي يتسم به الإطار القانوني الحالي المتعلق بالعنف ضد المرأة، إلى جانب تجزؤ الإطار القانوني الحالي والعديد من الثغرات الموضوعية وأوجه التضارب الموجودة في الصكوك الحالية والضعف الذي لا يزال يعتور تنفيذها، ولا سيما على الصعيد الوطني. وفيما يتعلق بفرصة استحداث صك قانوني جديد، أيدت أغلبية منظمات المجتمع المدني هذه الفكرة، ولكن عدة تقارير أبرزت أن هناك سبلا لمعالجة بعض المسائل والأخذ بتدابير عملية جديدة دون الحاجة إلى معاهدة جديدة. وأشار آخرون إلى أن هناك خطرا سياسيا كبيرا في السعي إلى التفاوض بشأن معاهدة جديدة، قد تنطوي على معايير أدنى من المعايير المقبولة بالفعل على نطاق واسع. وأخيرا، من بين المسائل الرئيسية التي حددها المجتمع المدني، ضرورة أن توفر الدول الموارد الكافية لتدابير منع الجناة والحماية منهم ومقاضاتهم ، فضلا عن جبر الضرر الذي لحق بالضحايا والناجيات.

٢٦ - وأعربت منظمات المجتمع المدني أيضا عن قلقها إزاء أوجه الضعف في الإطار القانوني الحالي، و ''القيمة المضافة'' لمعاهدة جديدة، والمسائل العملية التي ينبغي التشديد عليها في معاهدة جديدة، والمسائل الحساسة المتعلقة بالتفاوض بشأنها، وأخيرا الخيارات العملية الرامية إلى تحسين إعمال منع العنف الجنساني والتي قد لن تنطوي بالضرورة على التفاوض بشأن معاهدة جديدة.

٢٧ - وفيما يتعلق بمدى كفاية الإطار القانوني الحالي، أبرزت منظمات المجتمع المدني أن هناك حاجة إلى إعادة تصور تامة لحقوق الإنسان بحيث تشمل حقوق المرأة، وإلى توجيه رسالة قوية إلى العالم بشأن عدم مقبولية العنف الجنساني.

٢٨ - وشددت عدة منظمات على أهمية وضع تحليل العنف ضد المرأة في سياق المساواة بين الجنسين الأوسع نطاقا عبر طائفة أشكال التمييز الجنساني، ولذلك فإن الاتفاقية لا تزال تؤطر هذه المسألة على أساس أفضل نهج تفسيري. ووفقا لتلك المصادر، تتمثل الأولوية في التركيز على المسائل الهيكلية - قانون الأحوال الشخصية، والتهميش الاقتصادي للمرأة، وعدم المساواة - التي مكنت العنف ضد المرأة من الاستمرار، والتي لن يكون من قبيل الاتساق معالجتها بمعزل عن التمييز الجنساني بشكل أعم.

٢٩ - وذكرت منظمات المجتمع المدني أيضا أن الإطار الحالي لم يتناول العنف ضد المرأة في سياقات محددة مثل العنف ضد المرأة في حالات النزاع؛ وحالات ''العنف المستتر''، أي العنف الاقتصادي والعنف النفسي الذي يستهدف، على سبيل المثال، النساء المنتميات إلى الأقليات؛ والتجارب المحددة التي يعيشها الأطفال الذين يعايشون العنف ضد المرأة. وأشارت تلك المنظمات أيضا إلى أن من بين المسائل الموضوعية التي يفتقر إليها الإطار القانوني الحالي ضرورة إكساب النهج المتبع طابعا متعدد الجوانب، يشمل المبادرات التي اتخذتها لجنة حقوق الطفل، واللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ومجلس حقوق الإنسان، ولجنة القضاء على التمييز العنصري.

٣٠ - وبالإضافة إلى ذلك، أبرزت عدة منظمات وجود ثغرة معيارية على الصعيد الدولي وعقبات مستمرة أمام حماية النساء اللواتي يتعرضن للعنف الجنساني، مثل تطبيع العنف الجنسي ضد المرأة أو التركيز على الحفاظ على الزواج والأسرة بدلا من التصدي لإفلات الرجال من العقاب على العنف العائلي. وأُعرب عن القلق إزاء دوامة الأصولية والتطرف التي تسهم حاليا في تفاقم العنف ضد المرأة.

٣١ - وشددت منظمات المجتمع المدني أيضا على ضرورة وجود معيار عالمي أفضل للرصد، فضلا عن مؤشرات عالمية. وينبغي أن يتضمن جمع البيانات تقييما لعدد الجرائم التي أُبلغت عنها الشرطة وعدد النساء اللواتي شملهن الاستقصاء وأفدن بأنهن تعرضن للاعتداء وألقي عليهن القبض وحكم عليهن، وأن تكون هذه المؤشرات محددة زمنيا.

٣٢ - وأشارت منظمات المجتمع المدني أيضا إلى أن الدول تحتاج إلى فهم واضح لالتزاماتها فيما يتعلق بعدم الامتثال وإلى مزيد من المساعدة التقنية من أجل تحسين التنفيذ. وعلاوة على ذلك، أبرزت عدة تقارير أن القواعد المتعلقة باستنفاد سبل الانتصاف المحلية تجعل من الصعب على المرأة التماس العدالة، إذ أن استنفاد سبل الانتصاف المحلية يمكن أن يطرح مشاكل عندما تكون قوانين الدولة وسياساتها تعسفية وغير عادلة في حد ذاتها تجاه المرأة. وبصفة عامة، أوضحت منظمات المجتمع

المدني أنه ينبغي ترتيب القواعد المناهضة للعنف الجنساني بطريقة تفهمها بوضوح جميع دوائر الدول، بما في ذلك الأوساط الاقتصادية والسياسية، وأن التركيز ينبغي أن ينصب على التنفيذ من القاعدة إلى القمة.

٣٣ - وأُفيد أيضا بأن التمويل مسألة رئيسية. فالحكومات ليست على استعداد لتمويل المبادرات، وكثيرا ما تتحجج بالافتقار إلى الموارد عندما يعاب عليها الأداء الضعيف في تنفيذ القواعد المتعلقة بالعنف ضد المرأة.

٣٤ - ودعت منظمات المجتمع المدني إلى تقديم المزيد من الدعم للمنظمات النسائية على أرض الواقع، مؤكدة أن المدافعات عن حقوق الإنسان يتعرضن للتهديدات والمضايقات اليومية، ويحتجن إلى قدر أكبر من الحماية. وفي الوقت نفسه، أُعرب عن التأييد لوضع مزيد من الأنظمة التي تعالج العنف ضد فئات معينة من النساء، مثل النساء المنتميات إلى الأقليات؛ والمهاجرات؛ والمثليات ومزدوجات الميل الجنسي ومغايرات الهوية الجنسانية؛ والمسنات؛ والنساء ذوات الإعاقة؛ والأرامل.

٣٥ - وأعربت منظمات المجتمع المدني كذلك عن قلقها إزاء عدم كفاية تدابير الدعم المتاحة للمتعرضات للعنف، مثل تدابير وخدمات الحماية. وتظل الاستفادة من الملاجئ والرعاية الصحية والدعم النفسي بعيدة عن المتناول. وكما أبرزت المقررة الخاصة في الوثيقة A/HRC/35/30، فإن الافتقار إلى جمع البيانات بصورة منهجية عن العنف الجنساني ضد المرأة وقتل الإناث يشكل عقبة خطيرة أمام التصدي للعنف ضد المرأة. ويشكل جمع البيانات خطوة حاسمة في تعزيز الدعوة على الصعيد الوطني لمكافحة العنف الجنساني.

٣٦ - وأشارت منظمات المجتمع المدني إلى أن الآليات الإقليمية كثيرا ما يجري اعتمادها لسد الثغرة بين المعايير الدولية والوطنية، وكثيرا ما يكون هدفها تكملة الأحكام الدولية مع خصوصية تعكس السياق الإقليمي. ومع ذلك، أفادت بعض المنظمات بأن هذا الهدف النبيل لم يتحقق دائما.

٣٧ - وإضافة إلى ذلك، أشارت بعض المنظمات إلى عدم وجود تدابير متابعة قوية وذات طابع مؤسسي تهدف إلى ضمان التنفيذ الوطني للتوصيات الصادرة عن آليات حقوق المرأة في هذا الخصوص. وعلاوة على ذلك، ففي منطقة رابطة أمم جنوب شرق آسيا، تقتصر ولاية لجنة الرابطة المعنية بتعزيز وحماية حقوق المرأة والطفل على الترويج للقوانين والمعايير الدولية، بدلا من كفالة الإنفاذ والتنفيذ من جانب الدول[٧].

٣٨ - واقترح العديد من منظمات المجتمع المدني أن أي تدابير جديدة تُتخذ للتعجيل بمنع العنف ضد المرأة والقضاء عليه ينبغي أن تستند إلى الالتزامات القانونية القائمة والالتزام الدولي للدول بموجب الاتفاقية باتخاذ تدابير للقضاء على العنف الجنساني ضد المرأة والتصدي له على نحو شامل، بما في ذلك أي ثغرات معيارية وثغرات في التنفيذ تعتور القوانين والسياسات المحلية.

(٧) Solidarity for Asian People's Advocacy Task Force on ASEAN and Human Rights, *Four Years on and Still Treading Water: A Report on the Performance of ASEAN Human Rights Mechanism in 2013* (Asian Forum for Human Rights and Development, 2013).

٣٩ - وأخيرا، شددت منظمات المجتمع المدني على أن أغلبية الجهود والموارد ينبغي أن تبذل في مجال إدماج وتنفيذ القانون الدولي والمعايير الدولية، وأن تركز على الاستراتيجيات المحلية، وبخاصة على التدابير الرامية إلى تعزيز قدرة المؤسسات الوطنية، بما فيها مؤسسات حقوق الإنسان.

٤٠ - وفيما يتعلق بقواعد ومعايير الاتفاقية، أبرزت منظمات المجتمع المدني أنه ينبغي للصكوك الدولية أن تركز على زيادة توضيح التزامات الدول لكي تعكس التعقيدات الحالية للنظم السياسية والاقتصادية العالمية التي أسهمت في إدامة العنف الجنساني ضد المرأة، وشكلت عائقا أمام القضاء عليه. وينبغي أن تعكس صكوك الاتفاقية تزايد انتشار العنف الجنساني ضد المرأة الذي ترتكبه كيانات من قبيل الشركات والجهات الفاعلة العسكرية غير التابعة للدولة، بسبب اختلال التوازن في السلطة الناجم عن انتشار السياسات الاقتصادية الليبرالية الجديدة وزيادة النزاعات المسلحة. واقترحت منظمات المجتمع المدني كذلك أن تتوسع اللجنة في تعريف الجهات الفاعلة غير التابعة للدولة وأن تحدد نطاق الالتزامات المفروضة عليها. وينبغي أيضا التركيز بشكل إضافي على توضيح التزامات الدولة بمزيد من التفصيل فيما يتعلق بالقوانين والسياسات الرامية إلى القضاء على العنف الجنساني ضد المرأة. فعلى سبيل المثال، ينبغي تبيان الإشارات المشتركة إلى القوانين الموضوعية والإثباتية والإجرائية التي تشكل عقبة أمام المتعرضات للعنف اللواتي يلتمسن العدالة. ولدى عرض الممارسات الوطنية، بإمكان اللجنة أيضا أن تستفيد من الممارسات الجيدة للدول في تنفيذ النهج والحلول القانونية أو السياساتية أو البرنامجية في التصدي للعنف الجنساني ضد المرأة. وأخيرا، اتفقت منظمات المجتمع المدني على أن تحديث اللجنة للتوصية العامة رقم ١٩ يتيح فرصة لتحقيق أشكال التآزر هذه.

٤١ - وأعربت أغلبية كبيرة نسبيا من تدخلات منظمات المجتمع المدني عن تأييدها لمعاهدة جديدة. ومع ذلك، لم يقدم سوى عدد قليل منها حججا مفصلة تؤيد وضع معاهدة من هذا القبيل. حيث تقل النسبة التي قدمت أسبابا وافية عن ٥٠ في المائة.

١ - منظمات المجتمع المدني المؤيدة لمعاهدة جديدة قائمة بذاتها لها هيئة رصد منفصلة جديدة

٤٢ - فيما يتعلق بتقارير منظمات المجتمع المدني المؤيدة لمعاهدة جديدة قائمة بذاتها لها هيئة رصد منفصلة جديدة، كان من بين الحجج الرئيسية المتعلقة بالحاجة إلى معاهدة عالمية جديدة بشأن العنف ضد المرأة ضرورة سد الثغرة المعيارية، وعدم وجود تعريف ملزم قانونا للعنف الجنساني ضد المرأة وضرورة وضع معيار عالمي ملزم قانونا وصياغة عالمية تعكس الطابع العالمي للمشكلة. وأبرزت عدة حجج كيف أن ''العنف ضد المرأة هو أكثر انتهاكات حقوق الإنسان انتشارا على الأرض'' وأن ''الظاهرة العالمية تقتضي استجابة عالمية ومحددة''. كما دعت منظمات المجتمع المدني إلى إعداد تقرير عن التقدم العالمي والتطورات الاستراتيجية، حيث أن ''العنف ضد المرأة هو في الوقت الراهن موضوع وليس هدفا'' ويجب معالجته كأولوية عالمية.

٤٣ - واعتبر العديد من منظمات المجتمع المدني أن الاتفاقية لا تتناول العنف ضد المرأة صراحة، وأنه لهذا السبب، هناك حاجة إلى صك قانوني ملزم يتناول هذه المسألة. وفي حين اعترف كثيرون بأهمية التوصية العامة رقم ١٩، فإن كثيرين أعربوا عن قلقهم إزاء طابعها غير الملزم، مشيرين إلى أنه في غياب قانون ملزم بشأن هذه المسألة، تستطيع الحكومات أن تختار جوانب الحظر وجوانب الحق في الانتصاف والجبر التي تأخذ بها. ''وعلى الرغم من أن القوانين غير الملزمة قد تكون مؤثرة في وضع

القواعد، فإن طبيعتها غير الملزمة تعني فعليا أنه لا يمكن مساءلة الدول عن الانتهاكات''. وبالإضافة إلى ذلك، أفادت بعض منظمات المجتمع المدني بأن الصك القانوني الحالي يعتبر العنف ضد المرأة شكلا من التمييز، ولكنه لا يعكس تجارب الصدمات التي تعيشها الضحايا نتيجة للعنف البدني الفعلي الذي يمكن اعتباره تعذيبا. وأدى ذلك إلى تعقيد الاستراتيجيات القانونية والسياسية، وهو أمر يمكن لمعاهدة جديدة أن تعالجه. ولذلك حث كثير من منظمات المجتمع المدني على اعتماد معاهدة جديدة ''بشأن العنف ضد المرأة تحديدا، تكون شاملة وملزمة قانونا'' وتعكس ''الاتساق والطابع المحدد ومساءلة الدولة''.

٤٤ - واقترحت بعض منظمات المجتمع المدني المؤيدة لفكرة وضع معاهدة جديدة إنشاء هيئة دولية جديدة لرصد المعاهدة، على أن تكون إما لجنة فرعية تابعة للجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة أو هيئة جديدة تماما منشأة بمعاهدة. وأبرزت تلك المنظمات أن اللجنة تحتاج، في أي حال، إلى مزيد من الموارد من حيث الوقت والموارد البشرية.

٤٥ - وفيما يتعلق بالقيمة المضافة التي تنطوي عليها معاهدة جديدة، أبرزت منظمات المجتمع المدني أنها ستساعد أيضا في خلق مزيد من الإرادة السياسية فيما يتعلق بالعنف ضد المرأة. وأضافت أن أي معاهدة جديدة ينبغي أن تعتمد نهجا شاملا ويركز على الناجيات وعلى حقوق الإنسان عبر جميع فروع القانون والممارسة المحلية.

٤٦ - واعتبرت منظمات المجتمع المدني أن تفاصيل التزامات الدول ''بالاحترام والحماية والإعمال'' ينبغي تبيانها صراحة، بسبل منها وضع معايير واضحة تبين حالات وقوع انتهاك لحقوق الإنسان. وهناك حاجة أيضا إلى صياغة محددة لإبراز مسؤولية الدول عن أعمال الجهات الفاعلة غير التابعة للدولة.

٤٧ - وأضافت منظمات المجتمع المدني أن المعاهدة الجديدة يمكن أن توضح ضرورة ضمان الاتساق بين مختلف النظم القانونية المحلية. وفي بعض الدول، قد يكون العنف المنزلي جريمة جنائية، ولكنه لا يزال مقبولا في جوهره من خلال إجراءات أخرى، مثل الوساطة والتوفيق في إجراءات قانون الأسرة.

٤٨ - وفيما يتعلق بعملية التفاوض على معاهدة جديدة، أبرزت منظمات المجتمع المدني أن هذه المعاهدة ينبغي أن تنطوي على مشاورة عالمية مع المتعرضات للعنف وصندوق لضمان بناء القدرات المالية للضحايا. وينبغي تنفيذ المعاهدة الجديدة بالتشاور مع الضحايا وجماعات المجتمع المدني، ومن المهم ضمان قيام المنظمات النسائية بدور ناجع في المفاوضات. وكما ذكر آنفا، يتعين إدماج الدعم المقدم للمدافعات عن حقوق الإنسان ومنظمات المجتمع المدني النسائية في أي صك قانوني جديد يقتضي من الدول التشاور مع المنظمات النسائية بشأن جميع جوانب التصدي للعنف ضد المرأة. ومن الناحية العملية، ينبغي أن يدرج الدعم المقدم إلى المجتمع المدني في الصك الجديد، الذي ينبغي أيضا أن يقتضي الإشراك الإلزامي للمرأة في كل الاجتماعات والاتفاقات الدولية، ولا سيما محادثات السلام والمفاوضات المتعلقة بالمعاهدات. وينبغي للدول أيضا أن تمول المنظمات النسائية غير الحكومية بطريقة مستدامة، بسبل منها تقديم الدعم للمنظمات النسائية المحلية. وشددت منظمات المجتمع المدني على أنه ينبغي للدول أن تخصص موارد كافية (١ في المائة على الأقل من الناتج المحلي الإجمالي)، مشيرة إلى تكاليف العنف ضد المرأة وفوائد الاستثمار في المبادرات المتعلقة بهذا العنف. وأضافت أن الدول تحتاج

أيضا إلى الميزنة المراعية للمنظور الجنساني مع تخصيص اعتمادات مكرسة لتقديم الخدمات والتعليم القائم على المساواة بين الجنسين.

٤٩ - وفي هذا الصدد، شددت منظمات المجتمع المدني على أهمية وجود وثيقة ملزمة قانونا تحدد بوضوح مسؤوليات الهيئات ذات السيادة فيما يتعلق بتوفير الجبر لضحايا العنف الجنساني ومنع هذا العنف. وعلى وجه الخصوص، يجب اعتبار منع العنف الجنساني قاعدة آمرة بغية إعطاء زخم للجهود المتعلقة بحماية النساء والفتيات من العنف. ومن الضروري أن تعالج هذه الوثيقة القوالب النمطية الجنسانية والوصم الذي يطال الضحايا، وينبغي التصدي للعنف ضد المرأة عن طريق معالجة أسبابه الجذرية، مثل الفقر والإعاقة والضعف.

٥٠ - وكما أشير إلى ذلك سابقا، ذكر العديد من منظمات المجتمع المدني أنه ينبغي أيضا إعطاء أهمية خاصة لتحسين استراتيجيات التنفيذ ونظم الرصد: أي ينبغي رصد ممارسة الدول في تنفيذ المبادئ المتعلقة بالعنف ضد المرأة بوصفه مسألة من مسائل حقوق الإنسان (المنع، والملاحقة القضائية، والحماية، والسياسة العامة). ويمكن أن تضطلع بهذا الرصد منظمات مستقلة تعمل مع هيئة دولية من الهيئات المنشأة بمعاهدات. ويمكن أن تقتضي المعاهدة أيضا من الدول الأطراف إنشاء أو ترشيح هيئة رصد وطنية مستقلة معنية بالعنف ضد المرأة تشمل أطرا للمسؤوليات المنوطة بكل جهة في الدول الاتحادية، وتتوفر لديها الموارد الكافية والقدرة على الفصل في قضايا العنف ضد النساء والفتيات. ويمكن أن تنشئ المعاهدة مرصدا جنسانيا عالميا جديدا أو مركزا دوليا للمراقبة. وينبغي أن تتضمن اشتراط قبول الدول لمزيد من الزيارات القطرية كجزء من الرصد، وكفالة التشاور مع ضحايا العنف كجزء من عملية الإبلاغ والرصد. وعلاوة على ذلك، ينبغي إعطاء مزيد من الأهمية لضمان تحسين جمع البيانات، بما في ذلك اشتراط قيام الدول بنشر التقارير. ووفقا لبعض منظمات المجتمع المدني، ينبغي أن يكون لأي هيئة جديدة منشأة بمعاهدة سلطة تقديم التوصيات العامة.

٥١ - وبغية ضمان التنفيذ الفعال، ينبغي أن يقترن أي صك قانوني مستقبلي بحملة تصديق جيدة التمويل والموارد، وأن يستند إلى قيام المرأة بدور فعلي بدلا من النهج الحمائي. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن يتناول هذا الصك الجهات الفاعلة غير التابعة للدولة مثل الأعمال التجارية والمؤسسات والشركات.

٥٢ - وأبرزت بعض المنظمات أن أي صك جديد ينبغي أن يشجع أيضا تسخير الاتصالات لأغراض التنمية والتكنولوجيا لأغراض برامج التنمية، ويقتضي من الدول إنشاء ''مرصد لجرائم قتل الإناث''.

٥٣ - ومن الجوانب الرئيسية الأخرى الحماية الثانوية للنساء والفتيات بعد وقوع العنف لتجنب المزيد من العنف والتعرض للإيذاء مرة أخرى. وفي هذا الصدد، ينبغي توفير ملاجئ وإيجاد حلول دائمة للإسكان، لا سيما بالنسبة للنساء من الشعوب الأصلية والنساء في المناطق الريفية. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن يكون استقبال النساء اللاجئات والمهاجرات في مرافق آمنة (حيث لا يختلطن بالرجال وبالتالي لا يتعرضن للخطر).

٥٤ - وشددت منظمات المجتمع المدني على أن المعاهدة ينبغي أن تتناول الفتيان والرجال على أنهم جناة وحلفاء محتملون لإحداث التغيير. وبالإضافة إلى ذلك، يتعين توضيح العلاقة بين العنف ضد

المرأة والعنف ضد الأطفال، سواء كانوا شهودا على العنف العائلي ضد أمهاتهم أو أطفالا من جميع الهويات الجنسانية يتعرضون للعقاب البدني، وينبغي أن تكون الحلول جزءا من المعاهدة.

٥٥ - وأخيرا، شددت بعض المنظمات على أن أي معاهدة جديدة ستحتاج أيضا إلى إجراء لتقديم الشكاوى في كنف السرية، يحمي الضحايا ويضمن الإبلاغ والتوثيق الإلزاميين للشكاوى وتقديم الخدمات والموارد والجبر.

٢ - منظمات المجتمع المدني التي تعارض وضع معاهدة جديدة قائمة بذاتها بشأن العنف ضد المرأة وتقترح تعزيز الصكوك القائمة

٥٦ - فيما يتعلق بالحجج ضد وضع معاهدة جديدة ومقترحات تعزيز الصكوك القائمة، أبرزت عدة تقارير أن وضع معاهدة جديدة ''ليس ضروريا أو من قبيل الحكمة في الوقت الراهن؛ وبدلا من ذلك ينبغي توجيه الإرادة السياسية والموارد إلى التنفيذ الكامل للمعايير الدولية والإقليمية القائمة''. وأشار العديد من منظمات المجتمع المدني إلى أنه سيكون من الأفضل تعزيز الالتزامات القائمة بدلا من خطر الدخول في عملية تفاوض جديدة؛ فجهود كسب التأييد لوضع معاهدة جيدة ستكون مكلفة وستشكل عبئا كبيرا، بما في ذلك على موارد تلك المنظمات ذاتها التي ترى أن أي تدابير إضافية جديدة ينبغي ألا يكون هدفها تحميل الدول التزامات جديدة بالتصدي للعنف الجنساني ضد المرأة، بل ينبغي أن تهدف، بدلا من ذلك، إلى تعزيز ما هو موجود من معايير واجتهادات قانونية للهيئات الإقليمية والدولية المنشأة بمعاهدات والمعنية بهذا النوع من العنف، وزيادة إخضاع استجابات الدول لأسباب وعواقب العنف الجنساني ضد المرأة للمساءلة.

٥٧ - وسلطت منظمات المجتمع المدني المؤيدة لهذا الاقتراح الضوء على القانون الدولي لحقوق الإنسان والآليات الإقليمية القائمة التي تفرض على الدول التزامات واسعة النطاق ومفصلة بالتصدي للعنف الجنساني ضد المرأة. وقد أدت الاتفاقية، بصفة خاصة، وممارسة اللجنة دورا حيويا في توسيع نطاق تعريف العنف ضد المرأة وتحديده على أنه انتهاك لحقوق الإنسان وتمييز في إطار الاتفاقية، ونصت على التزامات واجبة قانونا على الدول باحترام تلك الحقوق وحمايتها وضمان إعمالها. واعترفت اللجنة، باعتمادها التوصية العامة رقم ١٩، بأن العنف الجنساني ضد المرأة هو شكل من أشكال التمييز، وألزمت الدول باعتماد تدابير قانونية وسياسات لمنع مختلف أشكال هذا العنف وحماية ضحاياه وضمان معاقبة مرتكبيه.

٥٨ - وجرى توسيع نطاق التزامات الدول بالتصدي للعنف الجنساني ضد المرأة وشرحها من خلال اعتماد العديد من التوصيات العامة الأخرى المتصلة بهذا العنف والملاحظات الختامية والمقررات المتعلقة بفرادى الرسائل وتقارير التحقيق الخاصة بدول أطراف معينة. واستخدمت اللجنة أيضا هذه الأدوات للتصدي بصورة منتظمة لما يستجد من أشكال العنف الجنساني ضد المرأة وللأسباب الكامنة وراءه، فضلا عن صلته بأشكال التمييز الأخرى، والسياق الذي يحدث فيه.

٥٩ - وأشارت منظمات المجتمع المدني إلى أن ممارسة الدول قد بينت قبولها لتغطية الاتفاقية للعنف في التوصية العامة رقم ١٩، تلميحا وضمنا، على حد سواء. ولاحظت المنظمات أن من بين التقارير الـ ١٠٩ المقدمة من الدول الأطراف بموجب الاتفاقية بين كانون الثاني/يناير ٢٠١٠ وآذار/مارس ٢٠١٥، هناك ٢٩ دولة طرفا أيدت صراحة التوصية العامة رقم ١٩ و ١١ دولة أيدت عموما

التوصيات العامة للجنة، وأوردت جميع الدول الأطراف التي قدمت تقارير معلومات عن العنف الجنساني ضد المرأة في تقاريرها الدورية، تمشيا مع التزامها بموجب المادة ١٨ من الاتفاقية بتقديم تقرير عما ''اتخذته من تدابير تشريعية وقضائية وإدارية وغيرها من أجل تنفيذ أحكام هذه الاتفاقية، وعن التقدم المحرز في هذا الصدد''. وفي إطار إجراء الرسائل المقدمة بموجب البروتوكول الاختياري للاتفاقية، أيدت الدول الأطراف صراحة التوصية العامة رقم ١٩ في ٢٠ من أصل ٢٤ حالة تنطوي على شكاوى بشأن العنف ضد المرأة، في حين لم تخالف أي دولة المضمون العام لتلك التوصية. وقد وضعت الاتفاقية وممارسة اللجنة وممارسة الدول مجموعة كبيرة من الأطر المفاهيمية والتنفيذية فيما يتعلق بالعنف الجنساني ضد المرأة بموجب القانون الدولي، مما أرسى الأساس للقواعد والمعايير العالمية المتعلقة بهذا العنف والتي أثرت على معايير القانون المحلي وكانت أيضا بمثابة أداة مفيدة للدعوة من جانب المجموعات النسائية. وبالإضافة إلى ذلك، استفادت الآليات الإقليمية المنشأة لمعالجة العنف الجنساني ضد المرأة من القواعد والمعايير الواردة في الاتفاقية والتوصية العامة رقم ١٩.

٦٠ - وتشعر منظمات المجتمع المدني أيضا بالقلق إزاء العبء الكبير الذي قد تستلزمه اتفاقية جديدة، وما تنطوي عليه من خطر محتمل في تحويل قدر كبير من الطاقة عن تنفيذ القواعد القائمة. وبالمثل، أعربت هذه المنظمات عن قلقها إزاء الأثر الذي تخلفه معاهدة جديدة ملزمة قانونا على مجموعة الاجتهادات القانونية الراسخة للجنة فيما يخص ربط العنف الجنساني ضد المرأة بأشكال التمييز الأخرى. وقد مكّن إدراج العنف الجنساني ضد المرأة ضمن مجموعة أشكال التمييز من توضيح الأشكال الجديدة من العنف الجنساني ضد المرأة، ووسع نطاقَ التزام الدولة بحماية المرأة من هذا العنف عن طريق إقامة صلة بين العنف الجنساني ضد المرأة وأشكال التمييز الأخرى التي توجد نتيجة لعدم المساواة في الاقتصاد السياسي العالمي، فضلا عن السياقات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والدينية. وينطوي وضع معاهدة منفصلة على خطر عزل العنف الجنساني ضد المرأة عن الأسباب الأساسية للعنف.

٦١ - وفي الوقت الراهن، تضطلع هيئات الرصد والهيئات الاستشارية العالمية مثل اللجنة وولاية المقررة الخاصة بقدر كبير من العمل في رصد ودعم امتثال الدول للمعايير الدولية المتعلقة بالعنف الجنساني ضد المرأة. وسيكون من الصعب تصور كيف يمكن لآلية رصد أخرى على المستوى العالمي أن تعالج المسائل الحرجة المتصلة بالعنف ضد المرأة، حيث على الأرجح أن تكون هذه الآلية مطابقة من حيث هيكلها وسلطاتها وولايتها ومواردها للآليات العالمية الراهنة التي يتوقف نجاحها في التأثير وفي التفاعل مع الدول الأعضاء على عوامل مختلفة، منها الإرادة السياسية، والتنافس على الموارد الشحيحة على الصعيد القطري، ومحددات الثقافة المتوافقة مع حقوق الإنسان الموجودة في تلك الدولة وغير ذلك من العوامل الاجتماعية والسياسية.

٣ - منظمات المجتمع المدني المؤيدة لوضع بروتوكول اختياري جديد ملحق بالاتفاقية

٦٢ - أيدت مجموعة أخرى من تقارير المجتمع المدني الحجة الداعية إلى تعزيز الإطار القانوني والآليات القانونية الراهنة، ويمكن أن يكون ذلك باعتماد بروتوكول اختياري جديد ملحق بالاتفاقية كحل طويل الأجل. وعلى وجه الخصوص، ارتأت منظمات المجتمع المدني أن استخدام التوصية العامة رقم ١٩ المحدّثة (التوصية العامة رقم ٣٥)، إلى جانب بروتوكول اختياري يتعلق تحديدا بالعنف ضد

المرأة، ربما يمكن اعتباره الخيار الأفضل لتعزيز الجهود الرامية إلى مكافحة العنف ضد المرأة. وأعربت هذه المجموعة عن حجج متداخلة مع المجموعة المعارضة لمعاهدة جديدة قائمة بذاتها بشأن العنف ضد المرأة.

٤ - مقترحات مبتكرة أخرى قدمتها منظمات المجتمع المدني

٦٣ - من المقترحات المبتكرة الأخرى التي قدمتها منظمات المجتمع المدني استخدام غاية هدف التنمية المستدامة المتعلق بالعنف الجنساني كوسيلة للمساءلة. وأثيرت تساؤلات بشأن قدرة اللجنة على رصد تنفيذ التوصيتين العامتين رقم ١٩ ورقم ٣٥، بشكل مكثف أكثر، باستخدام سلطاتها القانونية القائمة، بل وحتى إنشاء لجنة فرعية معنية بالعنف ضد المرأة.

٦٤ - وارتأى آخرون أنه ينبغي للأمم المتحدة والدول أن تعطي الأولوية للتعريف بالتوصيات العامة الموجودة الصادرة عن اللجنة وبقرارات الأمم المتحدة والآليات القائمة. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن للجنة أن تركز بقدر أكبر على العنف ضد المرأة في رصدها وملاحظاتها الختامية وما تقوم به من عمليات المتابعة. كما أن من شأن الموارد الإضافية أن تمكن اللجنة من استخدام إجراءاتها في مجال التحقيق بشكل أكثر تواترا والاستفادة من كامل طاقتها لتحقيق تغيير منهجي في ممارسات الدول، وإعطاء الأولوية للتعريف بعمليات اللجنة عندما تفشل سبل الانتصاف المحلية.

٦٥ - وذكرت بعض المنظمات أنه يمكن للجنة أن تشترط وضع خطط عمل وطنية بشأن العنف ضد المرأة، يمكن للدول أن تقيّمها في سياق الرصد الدوري الذي تقوم به اللجنة، والذي يمكن إجراؤه بالتعاون مع المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة، ولا سيما المقررة الخاصة. وينبغي أن تشترط الأمم المتحدة قيام الدول بتقديم مزيد من التفاصيل عن العنف ضد المرأة في الوثيقة الأساسية المشتركة للهيئات المنشأة بمعاهدات. وبالمثل، ينبغي للدول والمنظمات الإقليمية لحقوق الإنسان أن توفر مزيدا من الموارد للرصد الإقليمي لحقوق الإنسان، ويمكن للبلدان من خارج أوروبا التصديق على اتفاقية منع ومكافحة العنف ضد المرأة والعنف العائلي. ولا بد من زيادة الوعي بأن هذه الاتفاقية (الأكثر تفصيلا) مفتوحة أمام البلدان من خارج مجلس أوروبا. ويمكن للأمم المتحدة والدول أن تزيد من المساعدة التقنية والمالية المقدمة إلى الدول والمنظمات غير الحكومية من أجل رصد العنف ضد المرأة وتوثيقه، كما ينبغي لها أن تجري المزيد من البحوث بشأن ''الإجراءات الناجعة'' في القضاء على العنف ضد المرأة وتبادل المعلومات بشأن السياسات الناجعة القائمة على الأدلة. و ''يتعين على منظومة الأمم المتحدة أن تضطلع بدور أكبر وتُخضع الدول للمساءلة''.

٦٦ - ويمكن أن يُطلب إلى الأمين العام الدعوة إلى عقد اجتماع لفريق رفيع المستوى معني بتكثيف الجهود من أجل منع جميع أشكال العنف والقضاء عليها، ولا سيما العنف والتمييز ضد نساء وفتيات الشعوب الأصلية. ويمكن للدول أن تزيد من الرصد الإقليمي والتعاون الأقاليمي؛ وتمت الإشادة بعمليات معاهدة البحيرات الكبرى، في هذا الصدد.

٦٧ - واقترح البعض أيضا إنشاء ''مرصد لجرائم قتل الإناث''، في حين اقترح آخرون إنشاء مركز دولي لرصد العنف ضد المرأة يتضمن نشاطه إعداد تقارير سنوية عن ''لجان تنفيذ ورصد المشاريع في كل بلد'' ويمكن أن يكون مجموعة دولية من منظمات المجتمع المدني. ويمكن لمنظمات الرصد المحلية أن تجتمع شهريا على مستوى المقاطعات، وعلى أساس ربع سنوي على مستوى

الولايات والمستوى الوطني، لتقييم النتائج والإنجازات فيما يتعلق بإدماج المعايير الدولية والإقليمية في عمليات الرصد، بما في ذلك التبادلات والمنتديات بين المحامين والمنظمات النسائية وقادة الحكومة والمجتمعات المحلية.

جيم - وجهة نظر المقررة الخاصة بشأن مدى كفاية الإطار القانوني الدولي

٦٨ - شددت المقررة الخاصة، منذ بداية فترة ولايتها، على ضرورة تعزيز التعاون بين الآليات العالمية والإقليمية لحقوق الإنسان. وهي ترى، على وجه الخصوص، أن المعايير التي وضعتها الآليات الإقليمية يمكن أن تقدم مزيدا من التفاصيل وتوفر حماية محددة إضافية للضحايا، كما يتبين من اعتماد اتفاقية منع ومكافحة العنف ضد المرأة والعنف العائلي في المنطقة الأوروبية.

٦٩ - وتسلم المقررة الخاصة أيضا بأن الإطار القانوني الحالي لم ينفذ تنفيذا كافيا. فعلى سبيل المثال، حتى في الحالات التي اعتمدت فيها الدول قوانين وطنية تهدف إلى التصدي للعنف الجنساني ضد المرأة، لا تزال هناك ثغرات في التنفيذ.

٧٠ - وتعتقد المقررة الخاصة أن هيئات إنفاذ القانون والوكالات الوطنية كثيرا ما تكون غير قادرة على الاستجابة لاحتياجات ضحايا العنف الجنساني ضد المرأة. وبسبب الافتقار إلى التوعية والوصم المرتبط بهذا العنف، كثيرا ما تتعرض الضحايا للإيذاء مرة أخرى أثناء عمليات التحقيق والمقاضاة والادعاء. وتواجه النساء المنتميات إلى الفئات المهمشة مزيدا من التمييز.

٧١ - وعلى الرغم من وجود قواعد ومعايير دولية وإقليمية بشأن العنف ضد المرأة، لاحظت المقررة الخاصة الافتقار عموما إلى نهج شاملة ومتكاملة لمكافحة العنف ضد المرأة ومنعه والمعاقبة عليه. وكما هو مبين في تقريرها المتعلق برسم الرؤية، هناك قدر من التجزؤ والانفصال بين الصكوك والخطط العالمية والإقليمية التي تعالج العنف ضد المرأة، مثل إعلان القضاء على التمييز ضد المرأة، وقرار مجلس الأمن ١٣٢٥ (٢٠٠٠) والقرارات اللاحقة ذات الصلة، ومنهاج عمل بيجين، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، والآليات المكلفة برصد تنفيذ هذه الصكوك. ولا يزال تنفيذ هذه المعايير غير فعال على الصعيد الوطني، وهو أمر يعزى أيضا إلى عدم وجود إطار قانوني وسياساتي منسق يهدف إلى التصدي للعنف الجنساني.

٧٢ - ويشكل قبول الصكوك الدولية والإقليمية كافة والأخذ بها وتنفيذها من قِبل جميع الدول خطوات حيوية لتوطيد الأطر القانونية الوطنية التي تعالج القضاء على العنف ضد المرأة. وهذا لا يقتصر على التصديق على الاتفاقيات الدولية والإقليمية الرئيسية المتعلقة بالعنف الجنساني ضد المرأة، بل يشمل أيضا إلغاء جميع القوانين التمييزية والممارسات الضارة التي تحول دون تمتع النساء والفتيات تمتعا كاملا بحقوق الإنسان الواجبة لهن.

٧٣ - وفي ضوء هذه الفرضية، شجعت المقررة الخاصة، منذ بداية فترة ولايتها النقاش بشأن الحلول الممكنة للتجزؤ الحالي للسياسات والتشريعات التي تتناول العنف ضد المرأة. فإحدى أولوياتها الرئيسية هي المساهمة في سد الثغرة التي تعتور الأخذ بالصكوك الدولية والإقليمية القائمة بشأن العنف ضد المرأة وتنفيذها وتمكين الضحايا من تدابير وخدمات الحماية الكافية، بما في ذلك الملاجئ وأوامر الحماية، فضلا عن سبل الانتصاف الفعالة.

٧٤ - وعلاوة على ذلك، فإن لدى المقررة الخاصة اقتناعا راسخا بأن لولايتها دورا هاما في تعزيز التعاون بين الصكوك الدولية والإقليمية القائمة بشأن العنف ضد المرأة بغية التعجيل بتحقيق تنفيذها الكامل. وهي تعتبر أن تعزيز أوجه التآزر بين اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة والبروتوكول الاختياري الملحق بها ومنهاج عمل بيجين وإعلان القضاء على التمييز ضد المرأة وقرار مجلس الأمن ١٣٢٥ (٢٠٠٠) وأهداف التنمية المستدامة وسائر الصكوك الإقليمية مسألة ذات أولوية من أجل تحقيق تنفيذها الكامل والتعجيل بالقضاء على العنف ضد المرأة.

٧٥ - وتحقيقا لهذه الغاية، قررت المقررة الخاصة إحياء المناقشة بشأن مدى كفاية الأطر القانونية الدولية والإقليمية والوطنية لمنع ومكافحة العنف ضد المرأة، بما في ذلك ما يتعلق باستحداث صك قانوني جديد يتناول العنف ضد المرأة. ومن المهم أيضا، في هذا الصدد، التذكير بالخطوات الهامة التي اتخذت في الآونة الأخيرة، مثل عملية اعتماد التوصية العامة رقم ٣٥ للجنة مؤخرا، التي شاركت فيها المقررة الخاصة بنشاط.

٧٦ - وتكملة لمشاركتها في تحديث التوصية العامة رقم ١٩ وفي تعزيز التعاون مع الآليات الإقليمية، دعت المقررة الخاصة أيضا، في بداية توليها مهمة المكلفة بالولاية، إلى إيلاء اهتمام متجدد لضرورة أن تنظر الدول في وضع مبادئ توجيهية في إطار إعلان القضاء على العنف ضد المرأة للمساعدة في تنفيذ المبادئ الواردة في الصكوك الدولية والإقليمية الرئيسية المتعلقة بالعنف ضد المرأة.

٧٧ - وتتضمن التوصية العامة رقم ٣٥ أحدث التطورات على الصعد الوطني والإقليمي والدولي، وتستند إلى الاجتهاد القضائي المتنامي وإلى عمل اللجنة وعمل المقررة الخاصة وآليات حقوق الإنسان الأخرى. وتعتقد المقررة الخاصة أن هذا الصك الجديد سيوفر في الوقت المناسب توجيهات إضافية تمس إليها الحاجة بشأن الخطوات التي ينبغي اتخاذها للتصدي للعنف الجنساني بجميع أشكاله والتعجيل بإحراز تقدم نحو القضاء عليه. وترحب المكلفة بالولاية أيضا بالعملية التشاركية الشاملة التي صاحبت تحديث التوصية العامة رقم ١٩.

٧٨ - وتكرر التوصية العامة رقم ٣٥ تأكيد نطاق التوصية العامة رقم ١٩ وتكمله ليس فقط بالإشارة إلى المعايير الواردة في الاجتهاد القضائي لآليات حقوق المرأة وتوصيات اللجنة خلال السنوات الخمس والعشرين الماضية، وإنما أيضا بتوسيع طائفة المسائل التي تعالجها توصيات اللجنة صراحة.

٧٩ - وتؤيد المقررة الخاصة تفسير اللجنة الذي مفاده أن ”ممارسة الدول والاعتقاد بالإلزام يشيران إلى أن حظر العنف الجنساني ضد المرأة قد تطور ليصبح مبدأ من مبادئ القانون الدولي العرفي“. وتشدد اللجنة أيضا على دور المجتمع المدني في القضاء على العنف ضد المرأة والأثر الاجتماعي والسياسي العميق لأنشطة المجتمع المدني.

٨٠ - واستنادا إلى التوصية العامة رقم ١٩ والتوصية العامة رقم ٣٠ (٢٠١٣) بشأن المرأة في سياق منع نشوب النزاعات وفي حالات النزاع وما بعد النزاع، تحث التوصية العامة رقم ٣٥ الدول الأطراف على تعزيز التزاماتها فيما يتعلق بالعنف الجنساني ضد المرأة سواء داخل حدودها الإقليمية أم خارجها، وتهيب بالدول أن تعتمد عدة أحكام في مجالات المنع والحماية والمقاضاة والجبر ينبغي تنفيذها في إطار نهج يركز على الضحايا والناجيات بهدف تجنب التعرض للإيذاء مرة أخرى.

٨١ - ويشمل ذلك إجراء تقييم فوري للمخاطر والحماية، بما في ذلك طائفة واسعة من تدابير الحماية، منها إصدار ورصد أوامر الإخلاء، وأوامر الحماية، وتسليط العقوبات المناسبة في حالات عدم الامتثال.

٨٢ - وتوصي التوصية العامة رقم ٣٥ أيضا الدول بأن ”تكفل للضحايا والناجيات وأفراد أسرهن إمكانية الحصول على المعونة المالية وخدمات المساعدة القانونية الجيدة[٨] المجانية أو المنخفضة التكلفة، والخدمات الطبية والنفسية - الاجتماعية وخدمات المشورة[٩]، والتعليم، والإسكان بأسعار معقولة، والأراضي، ورعاية الأطفال، والتدريب وفرص العمل. وينبغي أن تكون خدمات الرعاية الصحية مستجيبة للصدمات وأن تشمل تقديم خدمات الصحة الجنسية والإنجابية والصحة العقلية[١٠] في الوقت المناسب وبصورة شاملة. وينبغي أن توفر الدول خدمات الدعم المتخصصة للمرأة، مثل الخطوط الهاتفية المجانية للمساعدة التي تعمل على مدار الساعة، والأعداد الكافية من مراكز الأزمات والدعم والإحالة المأمونة والمجهزة تجهيزا كافيا، فضلا عن توفير ملاجئ كافية للنساء وأطفالهن وغيرهم من أفراد الأسرة، حسب الحاجة“[١١].

٨٣ - وبالإضافة إلى ذلك، تشير المقررة الخاصة إلى أن التوصيات تشجع الدول على تحسين جمع البيانات وإنشاء نظام لجمع البيانات الإحصائية وتحليلها ونشرها بانتظام بشأن العنف الجنساني ضد المرأة، بما في ذلك بشأن أوامر الحماية، ورفض الشكاوى ومعدلات الإدانة والجبر.

رابعا - الاستنتاجات والتوصيات

٨٤ - تمثل التقارير الواردة من منظمات المجتمع المدني بشأن مدى كفاية الإطار القانوني القائم تنوعا كبيرا في الإجابات. وكانت هذه الآراء، إلى جانب آراء اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة والآليات الإقليمية، إسهاما مثْريا للغاية في النقاش الدائر بشأن مدى كفاية الإطار القانوني المتعلق بالعنف ضد المرأة. وأكدت جميع التقارير تقريبا دور اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة بوصفها صكا ديناميا حيا يشمل العنف ضد المرأة بوصفه شكلا من أشكال التمييز ضد المرأة، والتفسير التدريجي للاتفاقية من خلال اعتماد اللجنة لتوصيات عامة متعاقبة بشأن العنف ضد المرأة، فضلا عن المواضيع الأخرى ذات الصلة، مثل الالتزامات الأساسية للدول بتنفيذ الاتفاقية، واللجوء إلى القضاء (التوصية العامة رقم ٣٣ (٢٠١٥) بشأن لجوء المرأة إلى القضاء)، وحقوق النساء والفتيات في حالات النزاع وما بعد النزاع (التوصية العامة رقم ٣٠ (٢٠١٣) بشأن المرأة في سياق منع نشوب النزاعات وفي حالات النزاع وما بعد النزاع)، إلى جانب جميع التوصيات العامة الأخرى. وأشار عدد كبير من التقارير إلى أن عدم

(٨) انظر أيضا الفقرة ٣٧ من التوصية العامة رقم ٣٣؛ والفقرة ٣٤ من التوصية العامة رقم ٢٨ (٢٠١٠) بشأن الالتزامات الأساسية للدول الأطراف بموجب المادة ٢ من الاتفاقية.

(٩) انظر أيضا الفقرة ١٦ من التوصية العامة رقم ٣٣.

(١٠) انظر أيضا التعليق العام رقم ٢٢ (٢٠١٦) للجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بشأن الحق في الصحة الجنسية والإنجابية.

(١١) انظر أيضا التوصية العامة المشتركة رقم ٣١ للجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة/التعليق العام رقم ١٨ (٢٠١٤) للجنة حقوق الطفل بشأن الممارسات الضارة.

وجود معاهدة عالمية محددة بشأن العنف الجنساني ضد المرأة له قيمة رمزية هامة، وأوضحت هذه التقارير كذلك أن المعاهدة الجديدة يمكن أن تؤدي دورا هاما في حفز التنفيذ على مستوى الدولة. وهذه القيمة الرمزية وإمكانية العمل كحافز للتغيير كانت حجة قوية بوجه خاص في عموم منطقتي آسيا والمحيط الهادئ والشرق الأوسط، وهما المنطقتان الوحيدتان اللتان ليس لديهما معاهدة إقليمية محددة بشأن العنف ضد المرأة.

٨٥ - وتعتقد المقررة الخاصة أن عدم الأخذ بالمعايير الدولية، بما في ذلك الاتفاقية وغيرها من الصكوك، وتطبيقها بالكامل على الصعيد المحلي يشكل التحدي الرئيسي الذي يواجه التصدي للعنف الجنساني ضد المرأة. وينبغي معالجة هذه المشكلة بمزيد من النجاعة من خلال مختلف التدابير الموصى بها في هذا التقرير، ومن بينها دراسة مدى كفاية الإطار القانوني الحالي. وتعتقد المقررة الخاصة أن وضع خطة تنفيذ عالمية بشأن العنف ضد المرأة يمكن أن يكون استجابة ملائمة تتناول جميع المبادرات والمقترحات الواردة في التقارير العديدة التي تم تلقيها.

٨٦ - وتشدد المقررة الخاصة على أن مجموعة متنوعة من الهيئات الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان والخبراء المستقلين تعمل على معالجة مسألة العنف ضد المرأة. وقد وضعت هذه الهيئات جميعها اجتهادات وافرة وتعليقات عامة وتوصيات تتعلق بحق النساء والفتيات في عدم التعرض للعنف الذي قد يصل في بعض الحالات إلى حد التعذيب أو المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، والحرمان من الحق في الصحة وحقوق الإنسان الأخرى. وهناك معاهدات إقليمية وهيئات منشأة بمعاهدات تهتم تحديدا بالعنف الجنساني في أفريقيا والأمريكتين وأوروبا. وهناك أيضا خبراء مستقلون في أفريقيا والأمريكتين. غير أن هذه الصكوك تحتاج إلى مزيد من الإدماج والتنفيذ، بوسائل منها التمويل المستمر لآليات خبراء الرصد للاضطلاع بعملها وتيسير التنسيق وتبادل أفضل الممارسات والمعلومات والأفكار. وهذه الحاجة لدعم العمل الجيد القائم هي أكثر إلحاحا بالنظر إلى الأولوية العالية المعطاة للقضاء على العنف ضد المرأة في أهداف التنمية المستدامة.

٨٧ - وتعتقد المكلفة بالولاية أن حجة وجود ثغرة معيارية في مجال العنف ضد المرأة على الصعيد الدولي لا تأخذ في الاعتبار تغطية الاتفاقية للعنف الجنساني بوصفه شكلا من أشكال التمييز ضد المرأة واعتماد التوصية العامة رقم ٣٥ (٢٠١٧) مؤخرا بشأن العنف الجنساني ضد المرأة، وتحديث التوصية العامة رقم ١٩ (١٩٩٢) بشأن العنف ضد المرأة. وتشدد المقررة الخاصة على أن ممارسة الدول بموجب الاتفاقية قد عبّرت صراحة أو ضمنا عن قبولها لتفسير الاتفاقية للعنف ضد المرأة دون الاعتراض على مضمونه الأساسي، كما أعيد تأكيد ذلك أيضا في التوصية العامة رقم ٣٥. ولذلك، تم توثيق قبول العنف ضد المرأة بوصفه شكلا من أشكال التمييز ضد المرأة خلال السنوات الـ ٢٥ الماضية في الاجتهادات القانونية للجنة التي تربط العنف ضد المرأة بأشكال التمييز الأخرى.

٨٨ - وترى المقررة الخاصة أن اعتماد التوصية العامة رقم ٣٥ مؤخرا يمثل إسهاما كبيرا في تحسين فهم وتنفيذ الإطار القانوني للاتفاقية بشأن العنف الجنساني ضد المرأة.

٨٩ - وفي حين أن جميع الخيارات تظل مطروحة، تشدد المقررة الخاصة على ضرورة تقييم المبادرات حسب احتمال معالجتها للتحدي المعياري القائم على الصعيد الوطني والمتمثل في الأخذ

بالالتزامات الدولية الموجودة وتنفيذها وضمان استجابة دينامية من جانب الدولة تنطوي على الموارد اللازمة والإرادة السياسية لإحداث التغيير.

٩٠ - ومن المهم أيضا التذكير بأن العملية الخاصة بتطور من هذا القبيل تحتاج أن يُنظر فيها بعناية، مع الحرص على عدم تقويض المعايير القائمة.

٩١ - وتؤيد المقررة الخاصة تفسير العنف ضد المرأة بوصفه شكلا من أشكال التمييز ضد النساء والفتيات وانتهاكا لحقوق الإنسان. ولذلك، فإن خيار وضع معاهدة منفصلة من شأنه أن يعرض الإطار القانوني المتعلق بالعنف ضد المرأة والقائم بموجب الاتفاقية إلى خطر عزل الأحكام الرامية إلى التصدي للعنف الجنساني ضد المرأة عن الأسباب الهيكلية للتمييز ضد المرأة.

٩٢ - وفي الوقت نفسه، تقر المكلفة بالولاية بأن الإطار القانوني الحالي المكون من الاتفاقية، إلى جانب التوصيتين العامتين رقم ١٩ ورقم ٣٥ والفقه القضائي، ومنهاج عمل بيجين، وإعلان القضاء على التمييز ضد المرأة، وقرار مجلس الأمن ١٣٢٥ (٢٠٠٠) والصكوك الإقليمية لحقوق المرأة، معقد ومجزأ، وتطبيقه ملتبس من بعض النواحي، بما في ذلك ما يتعلق بتنفيذه على الصعيدين الإقليمي والوطني.

٩٣ - وترى المقررة الخاصة أن وجود بروتوكول اختياري للاتفاقية هو أيضا خيار يمكن اعتباره حلا طويل الأجل ويساعد على التنفيذ. ويمكن دمج الفرص الابتكارية المتاحة في صكوك أخرى، مثل التعاون مع آليات التنفيذ الوطنية (البروتوكول الاختياري لاتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة) وهيئات التنسيق الوطنية، وقيام البرلمانات الوطنية بدور (كما هو مقترح في المادتين ٧ و ١٠ من اتفاقية منع ومكافحة العنف ضد المرأة والعنف العائلي).

٩٤ - وترى المقررة الخاصة أنه ينبغي، في إطار الهدف ٥ من أهداف التنمية المستدامة، تركيز طاقة وموارد جديدة على سد الثغرات المتعلقة بالإدماج والتنفيذ بين القوانين والسياسات الدولية والقوانين والسياسات الوطنية، ولا سيما فيما يتعلق بالاستخدام الأفضل للآليات العالمية والإقليمية القائمة المعنية بالعنف ضد المرأة، بما في ذلك جمع البيانات والمؤشرات المتعلقة بالعنف الجنساني ضد المرأة، وقتل الإناث، والملاجئ وأوامر الحماية.

٩٥ - وتعتقد المقررة أن ثمة خيارا مهما هو إنشاء فريق عامل مفتوح العضوية يعنى بمعالجة العنف الجنساني ضد المرأة في القوانين والسياسات، ويكون مفتوحا أمام جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة ويهدف إلى تعزيز حماية حقوق الإنسان للمرأة. وسيقوم الفريق العامل الذي سيجري إنشاؤه بتحليل مدى كفاية الإطار الدولي القائم المتعلق بحقوق المرأة والثغرات في الأخذ به وتنفيذه. وسيخوَّل له أيضا أن يقترح حلولا، بما في ذلك النظر، حسب الاقتضاء، في جدوى وضع المزيد من الصكوك وتدابير التنفيذ، بدعم من الأمين العام. وستؤدي ولاية المقررة الخاصة دورا نشطا في ضمان اتباع نهج يقوم على حقوق الإنسان للمرأة في إطار عمل الفريق.

٩٦ - وتقدم المقررة الخاصة التوصيات المحددة التالية:

(أ) ينبغي للدول أن تعزز التعاون بين الآليات الدولية والإقليمية والوطنية التي تتناول العنف ضد المرأة، بسبل منها تحسين جمع المعلومات عن الحالة الراهنة للعنف الجنساني ضد المرأة؛

(ب) ينبغي أن تستهل الحكومات ومنظمات المجتمع المدني العملية المفضية إلى عقد مؤتمر عالمي خامس للأمم المتحدة معني بالمرأة، يركز على العنف ضد المرأة على سبيل الأولوية، وأن تنظر في إمكانية وضع خطة عمل أو مبادئ توجيهية عالمية للتنفيذ متعلقة بالعنف ضد المرأة[١٢]؛

(ج) ينبغي للدول أن تخصص موارد مالية وبشرية كافية لتنفيذ التشريعات والسياسات والتدابير والبرامج المتكاملة لمنع العنف الجنساني ضد المرأة ومكافحته، بما في ذلك تخصيص الموارد المالية والبشرية الكافية لهيئات الرصد ذات الصلة؛

(د) ينبغي للدول أن تعطي الأولوية لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة، ولا سيما الهدف ٥ (المساواة بين الجنسين وتمكين جميع النساء والفتيات)، بسبل منها وضع مؤشرات بشأن الغاية ٥-٢ (القضاء على العنف ضد المرأة) وبشأن قتل الإناث والملاجئ وأوامر الحماية، ودعم الخطط الوطنية لتنفيذ جميع الأهداف بطريقة تراعي المنظور الجنساني[١٣]. بيد أن عملية أهداف التنمية المستدامة يجب ألا تنتقص من التزام الدول باحترام حقوق الإنسان للمرأة وحمايتها وإعمالها في جميع ميادين الحياة، وفقا لقانون حقوق الإنسان الدولي القائم في القانون العرفي والالتزامات التعاهدية. وينبغي إدماج آلية رصد مستقلة في هذه العملية؛

(ه) ينبغي للدول أن تصدق دون تحفظ على الصكوك الدولية والإقليمية القائمة التي تتناول العنف الجنساني ضد المرأة وأن تنفذها على الوجه الصحيح على الصعيد الوطني؛

(و) ينبغي للدول أن تلغي جميع الأحكام والإجراءات التي تنطوي على تمييز ضد النساء والفتيات، والتي، من ثم، تيسر وتجيز التسامح مع أي شكل من أشكال العنف الجنساني ضدهن، بما في ذلك التشريعات التي تبرر الممارسات الضارة ضد المرأة[١٤]، وأن تلغي أيضا أو تعدل القوانين والسياسات المحايدة جنسانيا التي قد تحول دون تمتع النساء والفتيات بالكامل بحقوق الإنسان الواجبة لهن في المجالين الخاص والعام؛

(ز) ينبغي للدول أن تنظم دورات تدريبية وحملات توعية وبرامج لبناء القدرات تهدف إلى تعزيز فهم العنف الجنساني ضد المرأة، بما في ذلك دورات تدريبية موجهة للموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين الذين يتعاملون مع العنف ضد المرأة، مثل ضباط الشرطة والمحامين والقضاة والمرشدين الاجتماعيين والموظفين الطبيين؛

(ح) ينبغي للدول أن تنشئ ”مرصدا لجرائم قتل الإناث“ بغية جمع وتحليل واستعراض البيانات المتعلقة بالعنف الجنساني على الصعد الوطني والإقليمي والعالمي، وجمع ونشر بيانات

---

(١٢) www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21382&LangID=E.

(١٣) الوثيقة الختامية للدورة الستين للجنة وضع المرأة.

(١٤) وفقا للتوجيه الوارد في التوصية العامة رقم ٣٣.

سنوية عن عدد حالات قتل الإناث. وينبغي أن تُدرس بعناية كل عملية لقتل الإناث لتحديد أي فشل في الحماية، بغية تحسين التدابير الوقائية ومواصلة تطويرها. وينبغي للدول أيضا تكثيف جهودها لاستخدام جميع صكوك حقوق الإنسان وآليات الخبراء العالمية والإقليمية المتاحة لوضع نظم فعالة لمنع قتل الإناث والعنف الجنساني ضد النساء والفتيات ووضع حد لهما.

٩٧ - وينبغي للدول وكيانات الأمم المتحدة والآليات المستقلة وغيرها من الجهات المعنية أن تتعهد بالقيام بما يلي:

(أ) إقامة صلات مؤسسية ودعم التعاون بشأن المسائل المواضيعية بين الآليات العالمية والإقليمية المستقلة المعنية بالمساواة بين الجنسين والعنف ضد المرأة، وهي المقررة الخاصة المعنية بالعنف ضد المرأة، واللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، والفريق العامل المعني بمسألة التمييز ضد المرأة في القانون والممارسة، ومقررة لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان المعنية بحقوق المرأة، وفريق الخبراء التابع لمجلس أوروبا المعني بمكافحة العنف ضد المرأة والعنف العائلي، والمقررة الخاصة المعنية بحقوق المرأة في أفريقيا، وآلية متابعة تنفيذ اتفاقية البلدان الأمريكية لمنع العنف ضد المرأة والمعاقبة والقضاء عليه، ولجنة رابطة أمم جنوب شرق آسيا المعنية بتعزيز وحماية حقوق المرأة والطفل، وذلك بعقد اجتماعات منتظمة ومناقشات بشأن تنفيذ نتائج تلك الاجتماعات من خلال استحداث نهج متسق ومتكامل، لضمان ألا يكون هناك تجزؤ أو عدم اتساق في التوصيات ولدعم الآليات الوطنية والدولية الفعالة والناجعة؛

(ب) دعم تعزيز التعاون بين اللجنة والمقررة الخاصة المعنية بالعنف ضد المرأة، على النحو المتوخى في القرارات المؤسِّسة للولاية، وذلك عن طريق عقد اجتماعات مواضيعية منتظمة بشأن العنف ضد المرأة، ولا سيما سبل تنفيذ التوصية العامة رقم ٣٥؛

(ج) دعم تعزيز تعاون المقررة الخاصة المعنية بالعنف ضد المرأة مع الهيئات الأخرى المنشأة بمعاهدات التي تتناول العنف ضد المرأة؛

(د) تعزيز تعاون المقررة الخاصة المعنية بالعنف ضد المرأة مع الصندوق الاستئماني للأمم المتحدة على النحو المتوخى في القرار المؤسس للصندوق الاستئماني.

٩٨ - وينبغي للهيئات الحكومية الدولية التابعة للأمم المتحدة أن تتعهد بما يلي:

(أ) القيام، كل سنة خلال إحدى دورات مجلس حقوق الإنسان، بعقد حلقة نقاش بشأن العنف ضد المرأة لمناقشة إنجازات الآليات العالمية والإقليمية المستقلة التي تتناول هذا العنف؛

(ب) تنظيم حلقات نقاش بشأن تنفيذ توصيات اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة والمقررة الخاصة المعنية بالعنف ضد المرأة أثناء دورات لجنة وضع المرأة؛

(ج) إدراج العنف ضد المرأة والاحتكام إلى العدالة الجنائية كبندين منتظمين في جدول أعمال لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية؛

(د) إدراج مشاركة الآليات المستقلة المعنية بحقوق الإنسان للمرأة في عملية استعراض أهداف التنمية المستدامة؛

(ه) كفالة دعم أقوى من جانب منظومة الأمم المتحدة الأوسع نطاقا، بما في ذلك الوكالات ذات الصلة، لمكافحة العنف ضد المرأة.

٩٩ - وينبغي للدول أن تعزز تنفيذ التوصية العامة رقم ٣٥ وأن تختبر، بهذه الطريقة، الحاجة إلى بروتوكول اختياري موضوعي بشأن العنف ضد المرأة، أو مجرد بروتوكول إجرائي على غرار البروتوكول الاختياري لاتفاقية مناهضة التعذيب.

١٠٠ - وينبغي أن تنظر الدول ومنظمات المجتمع المدني في عقد مؤتمر الأمم المتحدة العالمي الخامس المعني بالمرأة، مع تركيزه على العنف ضد المرأة، باعتبار هذا المؤتمر فرصة مفيدة لترسيخ الاعتراف الذي تمس الحاجة إليه بنطاق العنف ضد المرأة وخطورته، وعقد التزام عالمي بالتصدي لهذا العنف، وفرض التزامات خاصة بكل دولة، وخارطة طريق عالمية، وخطط للتنفيذ بشأن منع هذا العنف ومكافحته.

١٠١ - وينبغي للدول، عند اتخاذ قرار بشأن التدابير اللازمة، أن تركز على تنفيذ المعايير القائمة، وأن تواصل التعاون بشأن سبل مكافحة العنف ضد المرأة، بما في ذلك على الصعيد الدولي، وأن تعترف بأن أي حل ينبغي أن يكون متعدد الأوجه ويمكن أن يشمل تشكيل فريق عامل حكومي دولي معني بالعنف ضد المرأة.

١٠٢ - وعلى أية حال، ينبغي تقييم القرار المتعلق بضرورة وضع أي صك جديد أو خطة عمل عالمية بشأن العنف ضد المرأة ومناقشته من خلال مشاورات ملائمة شاملة تقوم بها الدول الأعضاء في الأمم المتحدة والدول الأطراف في الاتفاقية، بمشاركة الآليات العالمية والإقليمية المستقلة، والمنظمات غير الحكومية، والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، وسائر الجهات المعنية. وتظل ولاية المقررة الخاصة على استعداد لمواصلة الإسهام في هذه المناقشات.