الأمم المتحدة

A/70/209

الجمعية العامة

Distr.: General
29 July 2015
Arabic
Original: English

الدورة السبعون

البند ٢٩ (أ) من جدول الأعمال المؤقت*

النهوض بالمرأة: النهوض بالمرأة

# العنف ضد المرأة وأسبابه وعواقبه

## مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى الجمعية العامة التقرير المقدَّم من رشيدة مانجو، المقررة الخاصة المعنية بمسألة العنف ضد المرأة وأسبابه وعواقبه، وفقاً لقرار الجمعية ١٤٧/٦٩.

## تقرير المقررة الخاصة المعنية بمسألة العنف ضد المرأة وأسبابه وعواقبه

موجز

في هذا التقرير، تقدم المقررة الخاصة نظرة إجمالية للأحكام الملزمة قانوناً، وآليات التنفيذ وأحكام القضاء المتصلة بالعنف ضد المرأة في ثلاثة نظم إقليمية لحقوق الإنسان، هي: النظام الأفريقي والنظام الأوروبي ونظام البلدان الأمريكية. وهي تؤكد أيضاً أن من الضروري لكي تعزز النظم الإقليمية المعايير العالمية لحقوق الإنسان، كما وردت في الصكوك الدولية لحقوق الإنسان، إيجاد إطار ملزم قانوناً داخل منظومة الأمم المتحدة بشأن العنف ضد النساء والفتيات.

* A/70/150.

140815 120815 15-12501 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

# المحتويات

الصفحة


أولاً – مقدمة ..... ٣

ثانياً – الأنشطة ..... ٣

ألف – الزيارات القطرية ..... ٣

باء – التقارير المرفوعة إلى لجنة وضع المرأة ومجلس حقوق الإنسان ..... ٣

ثالثاً – سدّ الثغرة في القانون الدولي لحقوق الإنسان: الدروس المستفادة من النظم الإقليمية الثلاثة لحقوق الإنسان فيما يختص بالمعايير والممارسات القانونية بشأن العنف ضد المرأة ..... ٤

ألف – مقدمة ..... ٤

باء – قرارات الأمم المتحدة وتقاريرها بشأن التعاون الإقليمي ..... ٤

جيم – النظام الأفريقي لحقوق الإنسان ..... ٥

دال – النظام الأوروبي لحقوق الإنسان ..... ١١

هاء – نظام البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان ..... ١٨

رابعاً – الاستنتاجات والتوصيات ..... ٢٥

## أولا - مقدمة

١ - تقدم رشيدة مانجو، المقررة الخاصة المعنية بمسألة العنف ضد المرأة وأسبابه وعواقبه هذا التقرير عملاً بقرار الجمعية العامة ١٤٧/٦٩. ويرد في الفرع الثاني، موجز للأنشطة التي قامت بها المقررة الخاصة منذ صدور تقريرها السابق (A/69/368) المرفوع إلى الجمعية العامة حتى تموز/يوليه ٢٠١٥. أما الفرع الثالث، فيتضمن مناقشة للمعايير والممارسات القانونية القائمة بشأن العنف ضد المرأة في ثلاثة نظم إقليمية لحقوق الإنسان. ويجري تسليط الضوء على المناقشات التي يجريها المجتمع المدني والأنشطة التي يضطلع بها فيما يتعلق بالثغرة المعيارية في القانون الدولي لحقوق الإنسان في إضافة إلى تقرير المقررة الخاصة المقدَّم إلى مجلس حقوق الإنسان (A/HRC/29/27/Add.5).

## ثانيا - الأنشطة

### ألف - الزيارات القطرية

٢ - زارت المقررة الخاصة المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية في الفترة من ٣١ آذار/مارس إلى ١٥ نيسان/أبريل ٢٠١٤ (A/HRC/29/27/Add.2)، وهندوراس في الفترة من ١ إلى ٨ تموز/يوليه ٢٠١٤ (A/HRC/29/27/Add.1)، وأفغانستان في الفترة من ٤ إلى ١٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٤ (A/HRC/29/27/Add.3)، والسودان في الفترة من ١٣ إلى ٢٤ أيار/مايو ٢٠١٥. وهي تتوجه بالشكر إلى حكومات تلك البلدان تقديراً لتعاونها. وهي تأسف لأنه تعيَّن عليها إلغاء زيارتها إلى الأراضي الفلسطينية المحتلة في كانون الثاني/يناير ٢٠١٥، نظراً لعدم قدرتها على الحصول على تأشيرة سفر. وقد أرجأت المقررة الخاصة زيارتها إلى جنوب أفريقيا بناءً على طلب الحكومة، ونظراً لعدم تأكيد المواعيد الجديدة التي اقترحتها فقد اضطرت إلى إلغاء زيارتها. وهي تشكر حكومة إسرائيل على قبولها مؤخراً طلبها الزيارة، الذي أُرسل في ٢٠١٢.

### باء - التقارير المرفوعة إلى لجنة وضع المرأة ومجلس حقوق الإنسان

٣ - في آذار/مارس ٢٠١٥، اشتركت المقررة الخاصة في الدورة التاسعة والخمسين للجنة وضع المرأة. وقدمت بياناً شفوياً بشأن أنشطتها ودعت إلى نشاط جانبي بشأن التحديات المستمرة والجديدة المشهودة في مجال السعي للقضاء على العنف ضد المرأة.

٤ - وفي حزيران/يونيه ٢٠١٥، قدمت المقررة الخاصة تقريرها المواضيعي السادس إلى مجلس حقوق الإنسان (A/HRC/29/27). وهذا التقرير ينبني على ذلك التقرير المواضيعي.

## ثالثا – سدّ الثغرة في القانون الدولي لحقوق الإنسان: الدروس المستفادة من النظم الإقليمية الثلاثة لحقوق الإنسان فيما يختص بالمعايير والممارسات القانونية بشأن العنف ضد المرأة

### ألف – مقدمة

٥ – يتضمن هذا الفرع نظرة إجمالية عن القواعد والمعايير، وآليات التنفيذ، وأحكام القضاء المناسبة فيما يختص بالقضاء على العنف ضد المرأة في النظم الإقليمية لحقوق الإنسان في أفريقيا وأوروبا والبلدان الأمريكية. وتحاول المقررة الخاصة إسداء التوجيه الذي قد يكون من المفيد للنظام الدولي لحقوق الإنسان بحثه عند معالجة الثغرة المعيارية. وهي تعزز أيضاً الرأي، المفصل في تقاريرها السابقة، القائل بأنه كي تعزز النظم الإقليمية المعايير العالمية لحقوق الإنسان، كما وردت في الصكوك الدولية لحقوق الإنسان، يصبح من الضروري أن تعتمد منظومة الأمم المتحدة إطاراً ملزماً قانوناً بشأن العنف ضد النساء والفتيات.

### باء – قرارات الأمم المتحدة وتقاريرها بشأن التعاون الإقليمي

٦ – اعتمدت الجمعية العامة ومجلس حقوق الإنسان كلاهما قرارات بشأن الموضوع العام المعنون ”الترتيبات الإقليمية لتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها“[(١)]. وقد جاء بصورة محددة، في الفقرة ٥ (ح) من قرار الجمعية العامة ٢٥١/٦٠ الصادر في ١٥ آذار/مارس ٢٠٠٦، أن المجلس ينبغي، في جملة أمور، أن يعمل بتعاون وثيق في مجال حقوق الإنسان مع الحكومات والمنظمات الإقليمية والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والمجتمع المدني. وأكد المجلس مجدداً، في قراره ١٥/١٢ المعتمد في ٢٠٠٩، أن الترتيبات (الآليات) الإقليمية تؤدي دوراً هاماً في تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها وأن من المتعين أن تعزز تلك الترتيبات (الآليات) المعايير العالمية لحقوق الإنسان، كما وردت في الصكوك الدولية لحقوق الإنسان.

٧ – وفي قرارات لاحقة، دعا مجلس حقوق الإنسان مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان إلى عقد حلقات عمل لتبادل الآراء بشأن الممارسات الحميدة، ومناقشة القيمة المضافة للترتيبات الإقليمية وما تواجهه تلك الترتيبات من تحديات؛ وتعزيز التعاون بين الآليات الدولية والإقليمية، بوسائل تشمل إنشاء جهات تنسيق في الأمم المتحدة والآليات الإقليمية لحقوق الإنسان، في جملة أشياء. وتشدد تقارير مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان

(١) انظر، في جملة أمور، قرار الجمعية العامة ١٧٠/٦٣ وقرارات مجلس حقوق الإنسان ٢٠/٦ و ١٥/١٢ و ١٤/١٨ و ١٩/٢٤.

(A/HRC/15/56 و Corr.1)، والمفوض السامي (A/HRC/23/18 و A/HRC/28/31) والأمين العام (A/65/369) على طائفة من القضايا، منها استمرار وجاهة المعايير الدولية للتشريعات والسياسات في مناطق متنوعة؛ وإنشاء أشكال تآزر فيما بين الآليات الدولية والإقليمية، بوسائل تشمل تعزيز ومتابعة توصيات كل نظام؛ ومناقشات بشأن كيفية سدّ ما يوجد حالياً من ثغرات في مجال حماية حقوق الإنسان.

## جيم - النظام الأفريقي لحقوق الإنسان

٨ - في عام ١٩٦٣، أُنشئت منظمة الوحدة الإفريقية، التي حل محلها الاتحاد الأفريقي في عام ٢٠٠٢. ولم يشر الميثاق المنشئ لمنظمة الوحدة الأفريقية إلى حقوق الإنسان، نظرا إلى أن القضية الرئيسية في جدول الأعمال كانت إنهاء الاستعمار والتأكيد على حق الدول الأفريقية في تقرير المصير[٢]. وأدى إنشاء النظام الأفريقي لحقوق الإنسان عام ١٩٨١ إلى اعتماد العديد من صكوك حقوق الإنسان وإقامة آليات للرصد.

٩ - وصكوك حقوق الإنسان المعتمدة تشمل الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، والاتفاقية التي تحكم المظاهر الخاصة بمشكلات اللاجئين في أفريقيا، والميثاق الأفريقي لحقوق ورفاهية الطفل، والبروتوكول الملحق بالميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب المتعلق بحقوق المرأة في أفريقيا، وبروتوكول النظام الأساسي للمحكمة الأفريقية للعدالة وحقوق الإنسان. كما أشير إلى النظام الأفريقي لحقوق الإنسان في معاهدات الجماعات الاقتصادية والسياسية دون الإقليمية الأفريقية. ونظراً لضيق المجال، لن تُناقَش في هذا التقرير تلك النظم دون الإقليمية.

١٠ - وآليات الرصد تشمل اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، التي ترصد تنفيذ الدول لالتزاماتها كما تحددها مجموعة من الصكوك، ومنها الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب وبروتوكوله المتعلق بحقوق المرأة في أفريقيا، ولجنة الخبراء الأفريقية المعنية بحقوق ورفاهية الطفل، التي ترصد تنفيذ الميثاق الأفريقي لحقوق ورفاهية الطفل. وتملك أولى اللجنتين ولاية تخولها تلقي وبحث تقارير الدول الأطراف، والنظر في البلاغات، والوفاء بالمسؤوليات الأخرى المتعلقة بالحماية والتعزيز[٣].

١١ - وفي الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، تشدد الدول الأعضاء على ترابط الحقوق وتُدخل سمات فريدة، من قبيل حماية حقوق المجتمعات المحلية والجماعات، وفرض

(٢) انظر ميثاق منظمة الوحدة الأفريقية، لا سيما المادتين الثانية والثالثة.

(٣) انظر المواد ٣٠ و ٤٥ و ٤٧ من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب.

الواجبات على الأفراد. وكان الميثاق أول صك من صكوك حقوق الإنسان يكرس الحق في التنمية. وتضمَّن الميثاق إشارات معينة إلى المرأة، ومثال ذلك إشارته، في المادة ٢، التي تحظر التمييز، بما فيه التمييز على أساس الجنس، والمادة ١٨ (٣) التي تُلزم الدول بالقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة وضمان حماية حقوق المرأة كما نصت عليها الإعلانات والاتفاقيات الدولية. وتندرج في الميثاق المبادئ المتصلة بالثقافة، وحقوق الجماعات، واحترام البيئة الأُسرية. وتكلف المادة ٦٠ من الميثاق اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب باستلهام القانون الدولي فيما يختص بتعزيزه وحمايته لحقوق الإنسان. ويقول بعض الدارسين إنه رغم احتواء الميثاق على حد أدنى من الأحكام المتعلقة بحقوق المرأة، فإنه يفرض، على سبيل الاستدلال، على الدول الأعضاء واجب التقيد بالمعايير الدولية لحقوق الإنسان فيما يختص بحقوق المرأة[٤]. وقد انتقد الميثاق من قبل البعض، باعتباره غير واقعي ومفرط في الطموح، ولتجاهله حقوق الإنسان الخاصة بالمرأة، بينما أشاد به آخرون لحمايته لحقوق الإنسان كافة، الفردية منها والجماعية[٥].

١٢ - وفي عام ١٩٩٥، بدأت جهود ملموسة للضغط من أجل إعداد صك معين يتعلق بحقوق المرأة، وهذه جهود قادتها إلى حد بعيد المنظمات غير الحكومية العاملة في مجال حقوق المرأة. وفي عام ١٩٩٩، عُيِّنت أول مقررة خاصة معنية بحقوق المرأة في أفريقيا؛ وقد أيدت تلك المقررة جهود المنظمات غير الحكومية الرامية إلى إعداد بروتوكول ملحق بالميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب يتعلق بحقوق المرأة. وقد تبنَّت الدول الأعضاء نهج الحد الأدنى في معالجة أوجه قصور الميثاق. وكان هناك اتفاق على اعتماد بروتوكول، وذلك مقابل الدعوة إلى إعداد معاهدة منفصلة لها هيئة رصد خاصة بها. وأثناء المفاوضات، ثار الجدل بشأن مشاريع أحكام معينة، منها على سبيل المثال الأحكام المتعلقة بتعدد الأزواج أو الزوجات، والممارسات التقليدية الضارة، وحظر استخدام التوجه الجنسي كسبب للتمييز، وحق المرأة في التحكم في خصوبتها[٦]. وقام فريق من الخبراء الحكوميين بوضع الصيغة النهائية لمشروع البروتوكول، واعتمده مؤتمر الاتحاد الأفريقي في تموز/يوليه ٢٠٠٣. ودخل حيز النفاذ في ٢٠٠٥.

---

(٤) Frans Viljoen, *International Human Rights Law in Africa* (Oxford University Press, 2007).

(٥) Ebow Bondzie-Simpson, "A critique of the African Charter on Human and Peoples' Rights", *Howard Law Journal*, vol. 31 (1988).

(٦) Rachel Rebouché, "Health and reproductive rights in the Protocol to the African Charter: competing influences and unsettling questions", *Washington and Lee Journal of Civil Rights and Social Justice*, vol. 16 (2009).

١٣ - والمادة ٢ من البروتوكول تتطلب من الدول اتخاذ إجراءات إيجابية لمعالجة أوجه اللا مساواة بين النساء والرجال في الجهود الحكومية الرامية إلى ضمان تمتع المرأة بحقوقها. وتبيّن مواد أخرى الالتزامات المتعلقة بأمور شتى من بينها الحق في الكرامة، والحق في الحياة، والسلامة والأمن الشخصي، والحماية من الممارسات الضارة، والحقوق في مجال الزواج، التي تشمل حق التملك والحضانة والوصاية على الأطفال، والحماية من الزواج المبكر والقسري، والحق في الاحتكام إلى القضاء والمساواة في التمتع بحماية القانون، والحق في الاشتراك في العملية السياسية وعملية صنع القرار، والحق في السلام، والحق في الحصول على المسكن المناسب، وفي الأمن الغذائي، والتعليم، والمساواة في إمكانية الحصول على العمل، والحقوق الإنجابية والصحية، بما فيها التحكم في الخصوبة الشخصية، والحق في الحماية من الإصابة بفيروس نقص المناعة البشرية. كما يشمل البروتوكول أحكاماً معينة بشأن حماية حقوق النساء ذوات الإعاقة. وكافة أحكام التعزيز والحماية الواردة في الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب وغيره من صكوك حقوق الإنسان تنطبق بنفس القدر عند تفسير البروتوكول[٤].

١٤ - ويشمل البروتوكول أحكاماً بشأن العنف ضد المرأة، تستند إلى حد بعيد إلى الإعلان المتعلق بالقضاء على العنف ضد المرأة، وإن كانت هناك إضافات ترتبط بالسياق على نحو محدد وإضافات تتسم بكونها تدريجية. وتطرح المادة ١ من البروتوكول تعريفاً عاماً للعنف ضد المرأة، يشمل إشارة صريحة إلى الحرمان من الحريات الأساسية في الحياة الخاصة أو الحياة العامة، ويعرّف الممارسات الضارة بأنها كافة السلوكيات و/أو المواقف و/أو الممارسات التي تؤثر سلباً على الحقوق الأساسية للنساء والفتيات، التي من قبيل حقهن في الحياة، والصحة، والكرامة، والتعليم، والسلامة الجسدية. وتتسم المادة ٤ بكونها شاملة فيما يختص بالتدابير القانونية وغير القانونية المتعين اتخاذها من قبل الدول عند معالجة العنف ضد المرأة، بما في ذلك سن تشريعات معينة، وفرض جزاءات/عقوبات مناسبة عند حدوث العنف، وتوفير موارد ميزانوية كافية؛ واعتماد تدابير للتعليم العام والتوعية، تشمل معالجة العناصر السلبية في المواقف والتقاليد والثقافة لأجل القضاء على الممارسات الثقافية والتقليدية الضارة، وتوفير ما يتصل بالموضوع من خدمات، بما في ذلك العدالة والرعاية الصحية والمأوى.

١٥ - والمهم أن ديباجة البروتوكول قد نصت صراحة على استناد القيم الأفريقية الإيجابية إلى مبادئ المساواة، والحرية، والكرامة، والعدالة، والتضامن، والديمقراطية. وهذا التوضيح هام في مجال العنف ضد المرأة، إذ تشير الأبحاث إلى أن العنف، بما فيه ضرب الزوجات، يعدّ من قيم الأُسر الأفريقية في بعض المجتمعات أو يتصور أنه من تلك القيم[٧].

(٧) Alice Armstrong, Culture and Choice: Lessons from Survivors of Gender Violence in Zimbabwe (Southern African Research and Documentation Centre, 1998).

١٦ - وثمة تطور رائد يتمثل في تضمين البروتوكول أحكاماً بشأن الإجهاض، وكانت هذه المرة الأولى التي تدرج فيها أحكام من هذا القبيل في صك دولي أو إقليمي متعلق بحقوق الإنسان. والمادة ١٤ (٢) (ج) تتناول مسألة الإجهاض المستحث، وقد جاء فيها أن من الواجب اتخاذ كافة التدابير المناسبة لحماية الصحة الإنجابية للمرأة، بوسائل تشمل الإذن بالإجهاض في حالات الانتهاك الجنسي، والاغتصاب وسفاح المحارم، ومتى كان استمرار الحمل خطراً يهدد صحة الأم العقلية والجسدية. وهذا الحكم بالغ الأهمية، نظراً لارتباط معدلات وفيات الأمهات المرتفعة بممارسة الإجهاض غير الآمن. إلا أن الحجج الثقافية والدينية وغيرها من الحجج الأخلاقية المضادة لإنهاء الحمل في بلدان أفريقية عديدة تتحدى الإعمال الفعال لهذا الحق.

١٧ - وتتطلب المادة ١٤ (١) من الدول حماية وتعزيز حقوق المرأة لأجل حمايتها من الأمراض المنقولة بالاتصال الجنسي، بما فيها فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، وإطلاعها على حالة الشريك من حيث الإصابة أو عدم الإصابة بفيروس نقص المناعة البشرية. وهذا الحكم هام في ظل ارتفاع معدلات الإصابة بذلك الفيروس، وكذلك نظراً للترابط بين العنف ضد المرأة والفيروس إياه. وتشير المادة ٦ (ج) من البروتوكول إلى مسألة تعدد الأزواج والزوجات، وهذا التعدد يمثل ممارسة تتصل غالباً بأعمال العنف ضد المرأة.

١٨ - وقد انتُقد البروتوكول لأسباب متنوعة، منها أن لغته شديدة التحديد والضيق، وأن اللغة التي من هذا القبيل يمكن أن تنفّر الدول من التصديق على الصك، وأن الأحكام الملهمة تنشئ التزامات قانونية لا تستطيع الدول الوفاء بها، وأنه يعتمد على أفكار غربية بشأن حقوق المرأة، دون تقرير طريقة النظر عند تنفيذه إلى القانون العرفي ودون تقرير ما إذا كان ذلك القانون سيُنظر في أمره عند التنفيذ[٨]. وتمثل انتقاد آخر في أن بعض جوانب البروتوكول غير متناسقة ولا تلبي المعايير الدولية[٦].

١٩ - ويشير الميثاق الأفريقي لحقوق ورفاهية الطفل إلى جوانب العنف ضد الفتيات، بما فيها الزواج المبكر والزواج القسري، وعمل الأطفال، والانتهاك، والتعذيب، والممارسات الاجتماعية والثقافية الضارة، وحالة الأطفال في النزاع المسلح، والاستغلال الجنسي، والاتجار، والسبي. وبينما يحتوي الميثاق التقاليد والقيم الأفريقية، فإنه يحظر الممارسات التقليدية والعادات الضارة بالطفل[٩].

(٨) انظر Kirstin Davis "The emperor is still naked: why the Protocol on the Rights of Women in Africa leaves women more exposed to discrimination", *Vanderbilt Journal of Transitional Law*, vol. 42, No. 3 (2009).

(٩) انظر Rachel Murray, *Human Rights in Africa: From the OAU to the African Union* (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2004).

٢٠ - وأدى عدم وجود آلية إنفاذ قضائية في النظام الأفريقي لحقوق الإنسان إلى نشاط دعوي قام به المجتمع المدني على مدى أكثر من أربعة عقود[١٠]. ونصَّ بروتوكول النظام الأساسي للمحكمة الأفريقية للعدالة وحقوق الإنسان[١١] على إنشاء المحكمة الأفريقية للعدالة وحقوق الإنسان، وهو ما انطوى على دمج محكمة العدل الأفريقية في المحكمة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب. وتشير ديباجة البروتوكول إلى أن هدف المحكمة هو تأمين الحقوق الواردة في الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، والميثاق الأفريقي لحقوق ورفاهية الطفل، والبروتوكول المتعلق بحقوق المرأة في أفريقيا، وأية صكوك قانونية أخرى متصلة بحقوق الإنسان تكون الدول قد صدَّقت عليها. وبذلك يتوسع البروتوكول توسعاً شديداً في ولاية المحكمة لتتجاوز الصكوك الموجودة في النظام الأفريقي لحقوق الإنسان. ومما يؤسف له أن خمسة دول فحسب قد صدَّقت على هذا البروتوكول، الذي يستلزم ١٥ تصديقاً قبل أن تظهر المحكمة إلى الوجود. وفي الأثناء، تواصل المحكمة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، المنشأة عام ١٩٩٨، النظر في الدعاوى.

٢١ - وتسمح المادة ٤٥ من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، بصورة غير مباشرة، بتعيين مقررين خاصين، بينما تنص المادة ٢٣ من النظام الداخلي للجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب صراحة على إنشاء اللجنة آليات فرعية من قبيل المقررين الخاصين. وقد أُنشئت ولاية المقرر الخاص المعني بحقوق المرأة في أفريقيا عام ١٩٩٦ وأول مَن كُلف بولاية من هذا القبيل جرى تعيينه في عام ١٩٩٩، وقد جاء التعيين من بين أعضاء اللجنة. وواجه مكتب المقرر الخاص تحديات جسيمة، نظراً لأنه لا يحصل على ميزانية كافية من اللجنة أو على دعم من الأمانة[١٢]. وعلى الرغم من التحديات، قامت المقررة الخاصة بزيارة العديد من البلدان للترويج، حيث كان موضوع العنف ضد المرأة مجالاً للتركيز.

٢٢ - وتقتضي المادة ٦٢ من الميثاق أن تقدم الدول الأطراف تقارير كل سنتين. وقد اعتمدت المبادئ التوجيهية لتقديم التقارير، والدول مطالبة بالإبلاغ عن الحالة العامة لحقوق الإنسان على النحو المبين في الميثاق الأفريقي؛ بينما يجمل الجزء السابع من المبادئ التوجيهية للتقارير الدورية الوطنية، المعتمدة في ١٩٨٩، متطلبات الإبلاغ المتعلقة بالقضاء على جميع

(١٠) Vincent O. Orlu Nmehille, "Towards an African Court of Human Rights: Structuring and the Court", *Annual Survey of International and Comparative Law*, vol. 6, No. 1 (2000).

(١١) المعتمد رسمياً في مؤتمر قمة الاتحاد الأفريقي المعقود في تموز/يوليه ٢٠٠٨.

(١٢) انظر Julia Harrington, "Special rapporteurs of the African Commission on Human and Peoples' Rights", *African Human Rights Law Journal*, vol. 1, No. 2 (2001).

أشكال التمييز ضد المرأة. ويُطلب من الدول الإبلاغ عن كل من التدابير التشريعية والتدابير الأخرى المتخذة لتمكين المرأة، فضلاً عن التدابير المتخذة لإزالة العقبات الحائلة دون اشتراك المرأة في جميع مناحي الحياة. كما تقتضي المبادئ التوجيهية تناول الدول الأطراف، في تقاريرها، كل مادة من مواد اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة. وتكرر المادة ٢٦ من بروتوكول حقوق المرأة في أفريقيا الالتزام الواقع على عاتق الدول الأطراف كي تدرج في تقاريرها الدورية معلومات عن التدابير المتخذة لإعمال حقوق المرأة كما وردت في البروتوكول. وقد اعتُمدت في عام ٢٠١٠ المبادئ التوجيهية لإعداد التقارير عن البروتوكول. وتعكس التقارير الدورية المقدمة بعد اعتماد تلك المبادئ التوجيهية حالة من عدم الامتثال فيما يختص بتقديم تقارير بشأن البروتوكول. إلا أنه في أثناء النظر في التقارير تطرح اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب أسئلة بشأن حقوق المرأة، وتشير في بعض الملاحظات الختامية إشارة محددة إلى حالة المرأة.

٢٣ - وإجراء اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب المتعلق بتقديم البلاغات لم يستخدم على نطاق واسع فيما يختص بمعالجة حقوق المرأة عموماً والعنف ضد المرأة تحديداً. وبينما أشارت اللجنة في عدد من القرارات إلى حماية حقوق المرأة، مستشهدة بالمادة ١٨ من الميثاق الأفريقي، فإن هذا كان أساساً على سبيل الاستدلال وليس قراراً معيناً بشأن حقوق الإنسان الخاصة بالمرأة. وقد عالجت اللجنة أكثر من ٥٥٠ بلاغاً حتى الآن، إلا أن سبل الانتصاف من الانتهاكات الماسة بحقوق المرأة لم تُلتمس على وجه التحديد سوى في دعوى واحدة، هي دعوى المبادرة المصرية للحقوق الشخصية والمركز الدولي للحماية القانونية لحقوق الإنسان ضد مصر (البلاغ رقم ٠٦/٣٢٣)، التي فصلت فيها اللجنة عام ٢٠١١. وفي تلك الدعوى، نظرت اللجنة في الادعاءات المتصلة بحوادث عنف جنساني من قبل السلطات الحكومية أثناء تظاهرات سياسية، وقررت وجود انتهاكات لحقوق الإنسان الخاصة بالمرأة بموجب الميثاق الأفريقي، نظراً لأن مصر ليست طرفاً في البروتوكول المتعلق بحقوق المرأة في أفريقيا. وقضت اللجنة بعدم المقبولية للتقادم في دعوى إتشاريا ضد كينيا (البلاغ رقم ٠٩/٣٧٥)، المتعلقة بحقوق ملكية المرأة عند حدوث الطلاق، وأعلنت عدم مقبولية دعوى متعلقة بالاغتصاب أقامتها منظمة المساواة الآن (البلاغ رقم ٠٧/٣٤١).

٢٤ - وتمثل محدودية استخدام إجراء تقديم البلاغات لحماية حقوق المرأة داعياً من دواعي القلق. وبعض أسباب محدودية الاستخدام تشمل: انعدام أو محدودية احتكام المرأة للقضاء على الصعد الوطنية، مما يسفر عن تصورات مفادها وجود أوجه ضعف مماثلة في النظام الإقليمي الأفريقي؛ وعدم معرفة طريقة استخدام النظام؛ وعدم إمكان الاستفادة من نظام

تقديم البلاغات بفعل متطلبات المادة ٥٦ (٥) من الميثاق الأفريقي بشأن استنفاد سبل الانتصاف الوطنية قبل التقدم إلى اللجنة بأية ادعاءات؛ والصغر النسبي لعدد منظمات حقوق المرأة المتفاعلة مع النظام الإقليمي لحقوق الإنسان، وعدم كفاية الأحكام المتعلقة بحقوق المرأة في الميثاق، مما حال دون استخدام النظام الإقليمي. وتلك الحجة ثبت خطؤها الآن، نظراً لأن البروتوكول المتعلق بحقوق المرأة في أفريقيا قد وضع موضع التنفيذ لمدة تقارب العقد ورغم ذلك فإن استخدام الإجراء المذكور ما زال محدوداً.

٢٥ - ودور المنظمات غير الحكومية القائمة على الصعيد الوطني فيما يختص بتقديم التقارير الموازية يستخدم استخداماً غير تام في النظام الأفريقي لحقوق الإنسان. ومثل هذه التقارير لا يقدمها سوى عدد قليل من المنظمات غير الحكومية المعنية بحقوق المرأة القائمة في أفريقيا. وثمة شروح يمكن أن تفسر ذلك، منها أن المنظمات غير الحكومية تعرف الأمم المتحدة أكثر مما تعرف النظام الأفريقي، أو أنها لم ترى أثر أعمال اللجنة وبالتالي لم تعتبرها آلية فعالة.

٢٦ - ورغم وجود ميثاق حقوق الإنسان والشعوب والبروتوكول المتعلق بحقوق المرأة في أفريقيا، انتقدت الدول الأفريقية بسبب سجلها في مجال حقوق الإنسان بصفة عامة، بل انتقدت أيضاً بسبب معالجتها لحقوق الإنسان الخاصة بالمرأة تحديداً[١٣]. وأدت تحديات - من قبيل قلة الموارد، والتأخير في صنع القرار، والافتقار إلى المعرفة أو الثقة أو الإرادة السياسية، وعدم الامتثال لالتزامات الإبلاغ، وعدم التعاون مع الآليات الإقليمية لحقوق الإنسان - إلى اعتبار النظام الأفريقي غير فعال فيما يختص بتنفيذ ولايته، بما في ذلك جوانب التعزيز والحماية والمساءلة، فيما يتعلق بحقوق الإنسان الخاصة بالمرأة.

## دال - النظام الأوروبي لحقوق الإنسان

٢٧ - كانت اتفاقية مجلس أوروبا للوقاية من العنف ضد النساء والعنف المترلي ومكافحتهما ثاني معاهدة إقليمية تعتمد خصيصاً لمعالجة العنف ضد المرأة[١٤]. وقد أُنشئت مؤخراً آلية الرصد ذات الصلة بهذه المعاهدة، ولا توجد في الوقت الحالي تقارير أو اجتهادات قضائية يمكن الرجوع إليها لتقييم الكفاءة.

٢٨ - ويملك مجلس أوروبا صلاحيات تشريعية ضخمة، بينما لا يملك الاتحاد الأوروبي، بوصفه الهيئة السياسية - القانونية الأوروبية الرئيسية الأخرى، سوى اختصاص قضائي محدود،

(١٣) Christof Heyns, "The African regional human rights system: In need of reform?", *African Human Rights Journal*, vol. 1, No. 2 (2001).

(١٤) الأولى هي اتفاقية البلدان الأمريكية لمنع العنف ضد المرأة والمعاقبة والقضاء عليه، المبرمة عام ١٩٩٤.

بما في ذلك اختصاص بسَنّ أية قوانين في مجال العنف ضد المرأة[١٥]. وقد أصدر الاتحاد الأوروبي توجيهين بشأن أشكال العنف المعينة التي تؤثر على المرأة تأثيراً غير تناسبي، ألا وهي الاتجار والتحرش الجنسي في مكان العمل. واعتمد مجلس أوروبا صكين ملزمين قانوناً، هما: اتفاقية مجلس أوروبا بشأن مكافحة الاتجار بالبشر واتفاقية حماية الأطفال من الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي. ونظراً لضيق المجال، لن تناقش تلك الصكوك في هذا التقرير.

٢٩ - ومنذ تسعينيات القرن العشرين، اعتمد مجلس أوروبا تدابير عديدة وأصدر توصيات ومؤشرات وتقارير وصكوكاً أخرى غير ملزمة تحدد المبادئ التوجيهية بشأن تحقيق التقدم عن طريق تدابير تشريعية وغير تشريعية تعالج العنف ضد المرأة[١٦]. وبعض نماذج هذه التدابير تشمل اعتماد التوصية ٢٠٠٢ (٥) بشأن حماية المرأة من العنف؛ والقيام عام ٢٠٠٥ بإنشاء فرقة العمل لمكافحة العنف ضد المرأة، بما فيه العنف العائلي؛ والمشاركة في حملات ومؤتمرات وأنشطة للتوعية[١٧]. واستناداً إلى التوصية المتعلقة بفرقة العمل، قرر المجلس عام ٢٠٠٩ وضع صك قانوني ملزم من شأنه تنظيم الوقاية والحماية والمعاقبة في مجال العنف ضد المرأة، وذلك لمعالجة الثغرة القائمة في النظام الإقليمي لحقوق الإنسان. واعتمدت اتفاقية الوقاية من العنف ضد المرأة والعنف العائلي ومكافحتهما في عام ٢٠١١، ودخلت حيز النفاذ عام ٢٠١٤.

٣٠ - وتعالج الاتفاقية العنف ضد المرأة بوصفه انتهاكاً لحقوق الإنسان وبوصفه أيضاً شكلاً من أشكال التمييز الجنساني، لتعزز بذلك الالتزامات المفروضة على الدول. وتحدد المواد الإحدى والثمانين الواردة في الاتفاقية نطاق التدابير القانونية وغير القانونية المتكاملة التي يُطلب من الدول اتخاذها للوفاء بالتزاماتها المتعلقة بالوقاية من العنف ضد المرأة والحماية منه ومقاضاة مرتكبيه. وهذه التدابير تشمل جمع البيانات، وتدابير المنع والحماية والدعم، فضلاً عن التدابير التشريعية والمتعلقة بالتحقيق والادعاء. كما تنص الاتفاقية على إنشاء آلية رصد لضمان مساءلة الدول.

٣١ - وتقتضي الاتفاقية من الدول أن تعتمد سياسات شاملة منسقة تجعل حقوق الضحايا محوراً تدور حوله التدابير كافة، وأن تشرك كافة الجهات الفاعلة ذات الصلة، بما فيها الهيئات

(١٥) European Commission, *Feasibility Study to Assess the Possibilities, Opportunities and Needs to Standardise National Legislation on Violence against Women, Violence against Children and Sexual Orientation Violence* (Luxembourg, 2010).

(١٦) انظر Council of Europe, "Compilation of international legal instruments relevant to the Ad Hoc Committee on preventing and combating violence against women and domestic violence", available from www.coe.int/t/dghl/standardsetting/convention-violence/CAHVIO/compilation_en.pdf.

(١٧) نظر www.coe.int/t/dg2/equality/domesticviolencecampaign/Intro_Task_Force_EN.asp.

الحكومية والسلطات الوطنية والإقليمية والمحلية، ومنظمات المجتمع المدني، وغيرها من الكيانات ذات الصلة. وتدعو الاتفاقية صراحة في فصلها الثاني إلى نهج متكامل وتطلب إنشاء هيئة تنسيق حكومية مكرسة للإشراف على تنفيذ السياسات والتدابير، بما فيها جمع البيانات المصنفة. وتشمل الفروع الأخرى الفصل الثالث، المتعلق بالتدابير التشريعية والسياساتية والتدابير الأخرى المعينة في مجال الوقاية؛ والفصل الرابع المتعلق بمسائل الحماية والدعم؛ والفصل الخامس المتعلق بجوانب القانون الوضعي؛ والفصل السادس المتعلق بالتحقيق والادعاء وقانون الإجراءات وتدابير الحماية؛ والفصل السابع المتعلق بمسائل الهجرة واللجوء، والفصل الثامن المتعلق بالتعاون الدولي.

٣٢ - وفيما يختص بالوقاية، يُطلب إلى الدول أن تضع السياسات اللازمة من أجل تغيير المواقف وتحدي الأدوار والتصورات النمطية الجنسانية التي تجعل العنف ضد المرأة مقبولاً؛ وتدريب الفنيين العاملين مع الضحايا؛ والتوعية بمختلف أشكال العنف وطبيعتها الصادمة؛ والتعاون مع المنظمات غير الحكومية ووسائط الاتصال والقطاع الخاص، وإعلام الجمهور. وفيما يختص بالحماية والدعم، يجب أن تضمن الدول تمحور كافة التدابير حول احتياجات الضحايا وسلامتهم، وأن تنشئ خدمات دعم متخصصة لتوفير المساعدة الطبية فضلاً عن المشورة النفسية والقانونية للضحايا وأولادهن؛ والملاجئ بأعداد كافية، وخطوط الهاتف المجانية المخصصة للمساعدة، والدعم المتخصص لضحايا العنف الجنسي، وهياكل الإبلاغ المخصصة للفنيين.

٣٣ - وفيما يختص بالقانون الوضعي، مطلوب من الدول أن توفر ما يلزم لسبل الانتصاف المدنية المناسبة، وأن تكفل تجريم كافة أشكال العنف ضد المرأة والعنف المترلي والمعاقبة عليهما بصورة مناسبة، والاعتراف في القانون بأن كون الشخص فرداً في أسرة ضحية للعنف ضد المرأة أو العنف العائلي أو كونه زوجاً سابقاً للضحية يمثل ظرفاً مشدداً تجب مراعاته عند تقرير العقوبة. وفيما يختص بجوانب التحقيق والمحاكمة والإجراءات، يجب على الدول أن تضمن فرض عقوبات مناسبة على جميع أشكال العنف ضد المرأة والعنف العائلي؛ وتضمن عدم قبول الثقافة أو العادات أو الدين أو ما يسمى الشرف كمبرر لأي من أعمال العنف؛ وتضمن إمكانية استفادة الضحايا من تدابير حماية خاصة أثناء التحقيق والإجراءات القضائية؛ وتنفذ بروتوكولات تقييم للمخاطر تعزيزاً لحماية الضحايا، وتضمن استجابة هيئات إنفاذ القوانين استجابة سريعة لنداءات المساعدة وإدارتها الحالات الخطيرة إدارة مناسبة؛ وتُدخِل تشريعات للوقاية والحماية، تشمل أوامر منع في حالات الطوارئ.

٣٤ - وجمع البيانات المنهجي المناسب معترف به كعنصر أساسي من عناصر صنع السياسة الفعال وكمتطلب جد هام لرصد تنفيذ التدابير. وتحدد الاتفاقية نوع البيانات المتعين جمعها بغرض التعميم، بواسطة هيئة التنسيق الوطنية، على هيئات الرصد المناسبة. ويتضمن الفصل التاسع من الاتفاقية أحكاماً تفصيلية بشأن نظام الرصد الضروري لتنفيذ الاتفاقية، على الصعيدين الوطني والإقليمي معاً. ولا يمكن أن تبدي الدول الأطراف تحفظات بشأن أحكام الرصد. ومطلوب من الدول الأطراف إنشاء هيئات حكومية على كل من الصعيد الإقليمي والصعيد الوطني والصعيد المحلي لأجل تنسيق السياسات والتدابير ذات الصلة ولتنفيذها ورصدها وتقييمها.

٣٥ - وتنص الاتفاقية على إنشاء فريق الخبراء لمناهضة العنف ضد المرأة والعنف العائلي. ويضم فريق الخبراء ما بين عشرة أعضاء و ١٥ عضواً، يعيَّنون بصفتهم الشخصية، ويكونون مسؤولين أمام لجنة الأطراف في الاتفاقية. ويستخدم الفريق إجراءً قائماً على التقارير لتقييم شتى التدابير التي اتخذتها الدولة الطرف، ويضع في حسبانه المعلومات المقدمة من الدولة وكذا من المنظمات غير الحكومية. ويجوز أن ينظم فريق الخبراء زيارات قطرية في الحالات التي تكون فيها المعلومات المتعلقة بالدعوى غير كافية ولا تكون هناك طريقة أخرى ممكنة للحصول على المعلومات بصورة تدعو إلى الثقة. وفي حالات معينة، يمكن أن يطلب فريق الخبراء أن تقدم الدولة الطرف على وجه السرعة تقريراً خاصاً بشأن التدابير اللازمة لمنع نمط انتهاك لأحكام الاتفاقية يتسم بالخطورة أو الجسامة أو الاستدامة، أو أن يطلب زيارة البلد المعني.

٣٦ - ووفقاً للاتفاقية، تُدعى البرلمانات الوطنية إلى الاشتراك في رصد الاتفاقية، ويتعين على الدول الأطراف أن تقدم تقارير فريق الخبراء إلى برلمان كل منها لأجل النظر فيها. كما كُلفت الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا بتقييم تنفيذ الاتفاقية.

٣٧ - ويجوز للجنة الأطراف أن تعتمد، على أساس استنتاجات فريق الخبراء، توصيات بشأن التدابير المتعين اتخاذها من جانب الدولة الطرف المعنية. ووفقاً للاتفاقية، يجوز أيضاً لفريق الخبراء أن يعتمد توصيات عامة لا تتعلق ببلد معين. وهذه التوصيات التفسيرية ليست ملزمة قانوناً، بل يمكن أن تكون بمثابة دليل يُهتدى به لفهم الاتفاقية بصورة أوضح وزيادة فعالية تنفيذها.

٣٨ - وأحد دواعي القلق التي طرحها الباحثون هو أن الاتفاقية تفرد بوضوح العنف العائلي باعتباره عنصراً متميزاً عن العنف ضد المرأة. ويقال إن الاتفاقية بينما تدرج العنف العائلي باعتباره ظاهرة محايدة جنسانياً تقر بأن العنف العائلي يؤثر على المرأة بصورة غير متناسبة.

ويقال أيضاً إن هذا خروج على اعتراف مجلس أوروبا في وقت سابق بطبيعة العنف العائلي الجنسانية وإنه يناقض التفاهمات الدولية المقبولة بشأن العنف الجنساني[١٨].

٣٩ - وتنعكس في الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية المعايير والأخلاقيات الأوروبية الغربية كما تُمارَس في الظروف الأوروبية. وقد دخلت تلك الاتفاقية حيز النفاذ في ٣ أيلول/سبتمبر ١٩٥٣. وهي تبيِّن كلاً من الحقوق الأصلية والحقوق التبعية، بما فيها الحق في الانتصاف الفعال وحظر التمييز. وتكفل البروتوكولات المعدِلة اللاحقة عدداً من الحقوق الأخرى، بما فيها الحق في المساواة بين الزوجين (انظر المادة ٥ من البروتوكول رقم ٧)، والحق العام في عدم معاناة التمييز (انظر المادة ١ من البروتوكول رقم ١٢).

٤٠ - وفي أثناء التفاوض على الاتفاقية، تقرر إنشاء كل من محكمة أوروبية لحقوق الإنسان ولجنة أوروبية لحقوق الإنسان[١٩]. وإلى حد بعيد، أدت اللجنة، التي عملت في الفترة من ١٩٥٣ إلى ١٩٩٩، وظيفتين هما حماية المحكمة من احتمال نشوء فيض من الشكاوى الفردية والقيام بدور مؤسسة إقليمية يتسنى للأفراد الوصول إليها بصورة مباشرة[٢٠]. وقد صفَّت اللجنة الشكاوى عن طريق إجراءات المقبولية، وتوسطت في المنازعات عن طريق التسوية الودية، وقامت بأنشطة تقصي للحقائق، وأعدت تقارير تتعلق بالمنازعات التي أعلنت مقبوليتها وإن لم تسوَّ. وعملاً بالبروتوكول رقم ١١، تولت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان مهام اللجنة.

٤١ - وقد تشكلت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان عام ١٩٥٩. وأحكام تلك المحكمة تحال إلى لجنة الوزراء، المعهود إليها بمسؤولية الإشراف على تنفيذ تلك الأحكام[٢١]. وقد ذكرت المحكمة أن دورها في تعزيز وحماية حقوق الإنسان فرعي وإشرافي، حيث تقع المسؤولية الرئيسية عن حماية حقوق الإنسان على عاتق الدول المتعاقدة. وقراراتها تعكس بصفة عامة الرأي القائل بأن الاتفاقية ينبغي تفسيرها بطريقة دينامية تضع في الاعتبار المعايير المقبولة عموماً في القوانين الوطنية للدول الأوروبية. وفي غياب توافق آراء أوروبي، ينعكس القانون الوطني بواسطة تطبيق مذهب هامش التقدير، الذي يسمح بقدر من السلطة التقديرية

(١٨) René Römkens and Fleur van Leeuwen, research paper (on file with author).

(١٩) انظر Council of Europe, Collected Edition of the "*Travaux Preparatoires" of the European Convention on Human Rights*, vol. I.

(٢٠) انظر Mark W. Janis, Richard S. Kay and Anthony W. Bradley, *European Human Rights Law: Text and Materials* (Oxford, Oxford University Press, 2008).

(٢١) الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، المادة ٤٦ (٢).

في الإجراءات التشريعية أو الإدارية أو القضائية التي تتخذها الدول، وبذلك يستوعب الاختلافات في ممارسات الدول. وهذا قد يسفر عن امتناع المحكمة عن إصدار أحكام تفسيرية شديدة الإحكام، نظراً لعدم وجود توافق آراء أخلاقي و/أو قانوني شامل للدول الأعضاء. وقد انتُقد هذا المذهب لأنه يقوض الطابع العالمي لحقوق الإنسان ويدخل في الاتفاقية مستوى من المرونة لا مبرر له. ومن ناحية أخرى، يرى المؤيدون أن ذلك المذهب يعترف بوجود اختلافات في المعايير الثقافية والسياسية في الدول الأوروبية.

٤٢ - وعالجت المحكمة دعاوى العنف العائلي، والاغتصاب، والعنف دفاعاً عن الشرف، وتشويه الأعضاء التناسلية للإناث، والمعاملة اللاإنسانية أثناء الاحتجاز، والعنف في الأماكن العامة، والاسترقاق، والتعقيم القسري، والعنف المرتبط بالإجهاض. ومعظم الدعاوى تشتمل على عنف جرت أحداثه فعلاً، باستثناء دعاوى العنف دفاعاً عن الشرف وتشويه الأعضاء التناسلية للإناث التي تتناول الحق في عدم الإعادة القسرية، أي منع الحدوث الفعلي لأعمال العنف. وتتصل المادة ٢ (الحق في الحياة)، والمادة ٣ (حظر التعذيب)، والمادة ٨ (الحق في احترام الحياة الخاصة والحياة الأسرية)، والمادة ١٣ (الحق في سبيل انتصاف فعال)، والمادة ١٤ (حظر التمييز) بدعاوى عنف ضد المرأة. إلا أن الشكاوى المتعلقة بالعنف ضد المرأة تناقش عادة في إطار مواضيع عامة تتمثل فيما إذا كانت الحوادث تشكل انتهاكاً للمادة ٨، وما إذا كان العنف يبلغ بموجب المادة ٢ حداً أدنى معيناً من الشدة، وما إذا كان العنف بموجب المادة ٣ يبلغ حد التعذيب أو المعاملة اللاإنسانية أو المهينة. وفي أحيان كثيرة، ناقشت المحكمة دعاوى العنف ضد المرأة في إطار المادة ٨ وحدها، وامتنعت عن النظر في صلة العنف بالمواد الأخرى.

٤٣ - ويعكس قضاء المحكمة الرأي القائل بأنه طالما كان الهدف الأساسي للمادة ٨ هو حماية الفرد من العمل التعسفي الصادر عن السلطات العامة يمكن أن توجد التزامات إيجابية قد تشمل اعتماد تدابير في مجال علاقات الأفراد[٢٢]. وهكذا استنبطت المحكمة في بعض الدعاوى التزامات على الدول الأطراف تتطلب منها العمل، لا مجرد الامتناع عن التدخل. وهذه الممارسة تجلت غالباً في الدعاوى المتعلقة بالعنف ضد المرأة في صورة انتهاكات تندرج تحت المادة ٢ والمادة ٨[٢٣]. وتعتبر المحكمة الحكم الخاص باحتكام النساء ضحايا العنف إلى

(٢٢) انظر على سبيل المثال Airey v. Ireland (1979); *X and Y v. The Netherlands (1985); Bevacqua and S. v. Bulgaria (2008); A. v. Croatia (2010); Kalucza v. Hungary* (2012).

(٢٣) انظر *Osman v. United Kingdom* (1998); *Tomasic and Others v. Croatia* (2009); *Opuz v. Turkey* (2009); *Kontrova v. Slovakia* (2007); *Bevacqua and S. v. Bulgaria* (2008); *A. v. Croatia (2010); Hajduova v. Slovakia* (2010); *Ebcin v. Turkey* (2011); *Kalucza v. Hungary* (2012); *M.C. v. Bulgaria* (2003); *Siliadin v. France* (2005).

القضاء بمثابة التزام واقع على عاتق الدول الأطراف، وتدرج في إطار ذلك الالتزام الحكم الخاص بوضع إطار قانوني يجرم أعمال العنف ضد المرأة، ووضع إطار تنظيمي لآلية تحكيم وإنفاذ تحمي حقوق الأفراد[٢٤]، والمعونة القانونية[٢٥]، ووضع إطار إجرائي لإعمال الحقوق عندما لا تتخذ السلطات الحكومية إجراءً[٢٦]. وقد رأت المحكمة دائماً أن الاتفاقية تقتضي التحقيق الفعال في دعاوى العنف ضد المرأة ومقاضاة الجناة المشمولين بتلك الدعاوى، ومعاقبة الجناة، دون تأخير لا مبرر له[٢٧]، بما أن التأخير لفترات طويلة يؤثر على فعالية الحكم الصادر ويقلل إلى الحد الأدنى التأثير الرادع المطلوب للمحاكمات[٢٨]. والالتزام الإيجابي بالوقاية من العنف يشمل في الظروف المناسبة اقتضاء اتخاذ السلطات تدابير عملية لحماية الفرد من الأفعال الإجرامية التي يرتكبها فرد آخر[٢٩].

٤٤ - ولا تشير المحكمة عادة إلى مصطلح ''العناية الواجبة'' فيما يتعلق بالدعاوى المنطوية على عنف ضد المرأة. وفي دعوى إبشين ضد تركيا، كررت المحكمة القول بأن العناية الواجبة مطلوبة ضمنياً بحكم الالتزام بإجراء التحقيقات. إلا أنه عندما تقرر المحكمة أن السلطات الوطنية قد علمت، أو كان من المتعين أن تعلم، بوجود خطر فعلي داهم فإنها، (أي المحكمة)، تبحث ما إذا كانت السلطات قد أظهرت العناية الواجبة لمنع العنف ضد الضحية[٣٠]. ولاحظت المحكمة أن نطاق الالتزام الإيجابي يجب تفسيره بطريقة لا تفرض عبئاً مستحيلاً أو غير تناسبي على كاهل السلطات ولا ينطبق على كل خطر يدعى أنه يهدد الحياة[٣١]''.

٤٥ - وباستثناء دعوى واحدة[٣٢]، لم تعترف المحكمة بالتمييز ضد المرأة كأحد أسباب العنف ضد المرأة، و لم تعتبر من اللازم بحث الشكاوى بموجب أحكام أخرى بالاتفاقية، منها المادة ١٤. ويشير انتقاد آخر موجَّه إلى قضاء المحكمة إلى عدم اتساق الأحكام، رغم تشابه

---

(٢٤) *A, B and C. v. Ireland* (2010).

(٢٥) *Airey v. Ireland* (1979).

(٢٦) *Tysiac v. Poland* (2007).

(٢٧) *M.C. v. Bulgaria* (2003); *Kontrova v. Slovakia* (2007); *Bevacqua and S. v. Bulgaria* (2008); *Opuz v. Turkey* (2009); *Kalucza v. Hungary* (2012).

(٢٨) *Ebcin v. Turkey* (2011).

(٢٩) *Kontrova v. Slovakia* (2007);*Tomasic and Others v. Croatia* (2009); *Opuz v. Turkey* (2009).

(٣٠) *Opuz v. Turkey* (2009).

(٣١) *Kontrova v. Slovakia* (2007);*Tomasic and Others v. Croatia* (2009); *Opuz v. Turkey* (2009).

(٣٢) *Opuz v. Turkey* (2009).

الوقائع والظروف. وأحد الأمثلة على ذلك هو اختلاف الحكمين الصادرين في دعوى أوبُز ضد تركيا ودعوى أ. ضد كرواتيا بشأن تفسير الأدلة الإحصائية المتاحة فيما يختص بالعنف العائلي باعتباره عاملاً يؤثر على المرأة تأثيراً غير تناسبي[٣٣]. كما أنه رغم الإشارة إلى عدم التمييز وإلى العناية الواجبة في بضع دعاوى لم تتفطن المحكمة بأية صورة إلى نطاق مثل هذه الالتزامات سوى في دعوى أوبُز. وكانت هذه هي دعوى العنف العائلي الوحيدة التي فيها أشارت المحكمة إلى صكوك حقوق الإنسان الدولية والإقليمية العديدة وشددت على الطابع الملزم لاتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة والانطباق المشترك للمعايير الدولية والإقليمية. ومما يؤسف له أن المحكمة لم تشر إلى الصكوك الدولية في دعاوى لاحقة متعلقة بالعنف الجنساني. وقد أشارت لاحقاً إلى اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة في دعويين فقط، إحداهما تنطوي على تعقيم قسري (ف. س. ضد سلوفاكيا، ٢٠١١) وواحدة تتعلق بالحق القانوني في إجراء إجهاض (ر. ر. ضد بولندا، ٢٠١١).

٤٦ - ونظراً لعدم وجود آلية إنفاذ فعالة، يظل تنفيذ أحكام المحكمة ضعيفاً في دول أعضاء شتى. وثمة تحد آخر يواجه المحكمة هو ازدياد عبء الدعاوى، الذي يمكن أن يؤدي إلى تحديد أولويات الدعاوى على نحو ضار بدعاوى العنف ضد المرأة.

## هاء - نظام البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان

٤٧ - أُنشئ نظام البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان عام ١٩٤٨، وهو يعمل في إطار منظمة الدول الأمريكية، ومجالات تركيزه الرئيسية تشمل الديمقراطية، وحقوق الإنسان، والأمن، والتنمية. والتطورات المعيارية تشمل اعتماد الإعلان الأمريكي لحقوق الإنسان وواجباته وميثاق منظمة الدول الأمريكية، عام ١٩٤٨. ويعترف الإعلان بطائفة من الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما فيها الحق في الحياة (المادة الأولى)؛ وحق النساء، أثناء الحمل وفترة الإرضاع، والأطفال في الحماية الخاصة والرعاية والعون (المادة السابعة)، والحق في صون صحة الشخص ورفاهه (المادة الحادية عشرة)، والحق في التعليم (المادة الثانية عشرة)، والحق في الاشتراك في الحياة الثقافية والانتفاع بالتقدم الفكري (المادة الثالثة عشرة)؛ والحق في العمل والأجر العادل (المادة الرابعة عشرة)؛ والحق في الضمان الاجتماعي (المادة السادسة عشرة). ويشير الميثاق إلى حقوق الإنسان في العديد من أحكامه، بما فيها المادة ٣ (ل) المتعلقة بحقوق الفرد الأساسية دون تمييز بسبب العرق، أو الجنسية، أو العقيدة، أو الجنس. وتنص المادة ١٧ على: أن يكون ”لكل دولة الحق في تطوير حياتها الثقافية والسياسية والاقتصادية بحرية وعلى نحو طبيعي. وفي إطار هذا التطور

(٣٣) *Opuz v. Turkey* (2009); *A. v. Croatia* (2010).

الحر، تحترم الدولة حقوق الفرد ومبادئ الأخلاق العامة''. ونصت المادة ١٠٦ على إنشاء لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان بوصفها آلية استشارية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان.

٤٨ - والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، المعتمدة عام ١٩٦٩، هي المعاهدة الرئيسية الحاكمة لنظام البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان. ويشمل الباب الأول منها قائمة بالحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تُلزم الدول باحترامها وضمانها، دون أي من أشكال التمييز. وتنشئ المادة ١ (١) التزام الدول العام باحترام وضمان الحقوق المقررة في الاتفاقية، دون أي تمييز بالنظر لأسباب مختلفة، من بينها الجنس. وتقتضي المادة ٢ اعتماد الدول تدابير تشريعية وغير تشريعية لتفعيل الحقوق. أيضاً، فإنه من العوامل الأساسية لحماية حق المرأة في العيش بمنأى عن العنف وجود الأحكام المتعلقة بالحماية القضائية والضمانات الواجبة في المادتين ٨ (١) و ٢٥؛ والمتعلقة بالحق في المعاملة الإنسانية وفي السلامة الشخصية (المادة ٥)؛ وبالحق في الخصوصية واحترام شرف الإنسان والاعتراف بكرامته (المادة ١١)؛ وبالحق في الحياة (المادة ٤). وترد المساواة أمام القانون وضمانات الحماية على قدم المساواة في المادة ٢٤، بينما تعترف المادة ١٧ بتساوي حقوق الزوجين أثناء الزواج، وفي حالة انفصامه، والحق العام في حماية الأسرة. وتشمل التزامات الدولة بصدد مشكلة العنف ضد المرأة واجب العمل مع إيلاء العناية الواجبة استجابة لهذا الانتهاك الماس بحقوق الإنسان، والالتزام بضمان الاحتكام للقضاء على نحو مناسب فعال[٣٤]. وينشئ الباب الثاني من الاتفاقية لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان ومحكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان باعتبارهما جهازي الرصد المختصين.

٤٩ - واتفاقية البلدان الأمريكية لمنع العنف ضد المرأة والمعاقبة والقضاء عليه (اتفاقية بيليم دو بارا)، المعتمدة عام ١٩٩٤، هي الصك الذي حظي بأكبر عدد من التصديقات في نظام البلدان الأمريكية. وأحد ميزات هذه الاتفاقية هو تعريفها للعنف ضد المرأة باعتباره ''أي فعل أو سلوك، مستند إلى الاعتبار الجنساني، يتسبب في وفاة المرأة أو حدوث ضرر أو عناء جسدي أو جنسي أو نفسي، سواء في المجال العام أو في المجال الخاص'' (المادة ١). والاتفاقية تعترف صراحة بالصلة بين العنف الجنساني والتمييز، وتشير إلى أن مثل هذا العنف واحد من مظاهر علاقات القوى غير المتكافئة تاريخياً فيما بين المرأة والرجل، وبأن حق المرأة في العيش بمنأى عن العنف يشمل الحق في العيش بمنأى عن جميع أشكال التمييز والحق في تقديرها وتعليمها بمنأى عن أمور شتى تشمل أنماط السلوك المقولبة (الديباجة والمادة ٦).

(٣٤) انظر Inter-American Commission on Human Rights, *Access to Justice for Women Victims of Violence in the Americas* (Organization of American States, 2007), paras. 23–122.

وهي تقرر أن العنف يؤثر على المرأة بطرائق متعددة، إذ يعرقل ممارستها للحقوق الأساسية الأخرى ذات الطابع المدني والسياسي، فضلاً عن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (المادة ٥). وهي تنص على وجوب تصرف الدول الأطراف مع إيلاء العناية الواجبة لمنع العنف ضد المرأة والتحقيق في الأفعال المرتبطة به وفرض عقوبات على مرتكبيه (المادة ٧) سواء حدث في المجال العام أو في المجال الخاص وسواء ارتكبه أفراد أو موظفون حكوميون. وهي تقضي بأن تأخذ الدول في الحسبان على نحو خاص حالة خطر حدوث العنف التي يمكن أن تواجهها جماعات معينة من النساء بسبب عرقها أو خلفيتها الإثنية، أو وضع المنتميات لها كمهاجرات أو لاجئات أو مشردات؛ مع إيلاء اعتبار مماثل للنساء الحوامل أو ذوات الإعاقة أو اللائي يواجهن ظروفاً اقتصادية غير مواتية أو يتضررن من النزاع المسلح أو المحرومات من حريتهن (المادة ٩).

٥٠ - كما تعترف اتفاقية بيليم دو بارا بالصلة الشديدة بين حصول المرأة على الحماية القضائية الكافية عند الإبلاغ عن أعمال العنف والقضاء على مشكلة العنف والتمييز الذي يديمها. ووفقاً للمادة ٨، توافق الدول الأطراف على أن تتخذ تدريجيا تدابير معينة، من بينها برامج لإعداد تدريبات لجميع المشاركين في إقامة العدالة بصفة عامة؛ وتنفيذ أنشطة تعليمية رامية إلى ترقية الوعي الجماهيري العام بالقضية؛ وتعديل أنماط السلوك الاجتماعية والثقافية والتصدي للتحيزات والتقاليد وغير ذلك من الممارسات التي تضفي الشرعية على العنف ضد المرأة أو تفاقمه؛ وتوفير خدمات متخصصة مناسبة للنساء اللائي تعرضن للعنف؛ وضمان إجراء الأبحاث وجمع البيانات المتصلة بأسباب العنف ضد المرأة وعواقبه وتواتره، تمكيناً لوضع السياسات وتقييم فعلية التدابير ذات الصلة.

٥١ - وقد أُنشئت عام ٢٠٠٤ آلية لمتابعة تنفيذ اتفاقية بيليم دو بارا ومعالجة الشواغل المتعلقة بعدم الامتثال. وهي تتألف من عنصرين، هما مؤتمر الدول الأطراف ولجنة الخبراء. وقد أنيط بتلك الآلية كفالة ما يلزم لإنشاء مؤسسات تترجم النوايا السياسية للدول، وما يلزم لإنشاء نظام مستقل قائم على توافق الآراء ويستهدف تقييم التقدم في تنفيذ الاتفاقية، وتعزيز تنفيذها، وإنشاء نظام للتعاون التقني فيما بين الدول الأطراف. وتشمل عملية المتابعة جولات متعددة الأطراف للتقييم وللمتابعة. وفي أثناء جولة التقييم المتعدد الأطراف، تحلل لجنة الخبراء تنفيذ الاتفاقية وتصدر توصيات استناداً إلى الاستبيانات المستكملة من الدول الأطراف وتعد تقريراً شاملاً لنصف الكرة الغربي. وفي أثناء جولة المتابعة، توزع اللجنة استبياناً إضافياً على الدول الأطراف بشأن تنفيذ توصياتها المعينة. وحتى

الآن، جرى نشر ٥٦ تقريراً قطرياً وتقريراً واحداً من تقارير المتابعة وتقريرين شاملين لنصف الكرة الغربي.

٥٢ - وطبقت اللجنة اتفاقية بيليم دو بارا للمرة الأولى في الدعوى الرائدة المقامة من دا بنها مايا فِرنانديز ضد البرازيل؛ وحكمت بأن الدولة لم تتصرف بالعناية الواجبة التي تلزم لمنع العنف العائلي والمعاقبة والقضاء عليه، واعتبرت الدولة مسؤولة عن انتهاك يتعلق بعدم إدانة أو معاقبة مرتكب الجريمة على مدى ١٧ سنة[٣٥].

٥٣ - وثمة معاهدة إقليمية أخرى متصلة بالموضوع هي اتفاقية البلدان الأمريكية لمنع التعذيب والمعاقبة عليه (١٩٨٥)، وذلك نظراً لتأثيرها في مجال التأصيل المفاهيمي للاغتصاب بوصفه إرهاباً[٣٦].

٥٤ - وتشمل الآليات المؤسسية لجنة ومحكمة على السواء. وولاية لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان تشمل تلقي الالتماسات الفردية المتصلة بانتهاكات حقوق الإنسان والتحقيق في تلك الالتماسات، ورصد الحالة العامة لحقوق الإنسان في الدول الأعضاء؛ وإجراء زيارات معاينة على الطبيعة للبلدان بهدف إجراء تحليل متعمق للحالة العامة و/أو التحقيق في حالة معينة؛ وخلق الوعي بحقوق الإنسان بين شعوب الأمريكتين، بوسائل تشمل نشر التقارير بشأن المسائل المواضيعية ذات الصلة؛ وتنظيم وتنفيذ الزيارات والمحاضرات والحلقات الدراسية والاجتماعات مع الجهات الحكومية والجهات التي من غير الدول؛ وتقديم توصيات إلى الدول الأعضاء؛ والتقدم بطلبات إلى الدول الأعضاء كي تتخذ، في الحالات الخطيرة والمُلحّة، تدابير احترازية لأجل منع الضرر الذي لا سبيل إلى جبره؛ وتقديم الدعاوى إلى محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، وطلب الفتاوى من محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، ودراسة البلاغات الصادرة عن الدول. وقد دفع استخدام آلية التدابير الاحترازية اللجنة إلى مطالبة دولة طرف باعتماد تدابير لحماية حياة وسلامة المدافعين عن حقوق المرأة في كولومبيا الذين يعالجون قضايا متصلة بالنزاع المسلح، ولحماية حياة وسلامة وصحة النساء اللائي يعشن في مخيمات المشردين في هايتي؛ وضمان سلامة المدافعين عن حقوق المرأة في المكسيك، وحماية ضحايا الانتهاك الجنسي، وذلك في جملة حالات مُلحّة.

---

(٣٥) انظر Inter-American Commission on Human Rights, *da Penha Maia Fernandes v. Brazil*, Case 12.051, Report No. 54/01 (2001).

(٣٦) انظر Inter-American Court of Human Rights, *Fernández Ortega et al. v. Mexico*. Preliminary Objections, Merits, Reparations, and Costs, Judgement of 30 August, 2010 and *Rosendo Cantú et al. v. Mexico*, Preliminary Objections, Merits, Reparations, and Costs, Judgement of 31 August, 2010.

٥٥ - وتمتلك محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان صلاحيات وظيفية متعلقة بالتحكيم والإفتاء على السواء. وفي مجال الصلاحية الوظيفية التحكيمية، تملك المحكمة سلطة تخولها معالجة الدعاوى المقدمة إليها سواء من اللجنة أو من الدول الأطراف في الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان. وقد أصدرت المحكمة عديداً من الأحكام بشأن طائفة من قضايا حقوق الإنسان[٣٧]، ولكنها حتى فترة قريبة لم تكن قد عالجت في أحكامها قضايا جنسانية، وقد استهلت علاجها هذا بمسألة العنف الجنسي عندما حكمت في دعوى سجن ميغويل كاسترو كاسترو ضد بيرو[٣٨]. وبعد عام ٢٠٠٧، أدى نظام الالتماسات الفردية إلى زيادة في الدعاوى المتعلقة بحقوق الإنسان الخاصة بالمرأة المقدمة من اللجنة إلى المحكمة. وأسفر هذا عن سلسلة أحكام أتت بمعايير قانونية هامة في مجالي التمييز والعنف ضد المرأة[٣٩]. وتستطيع المحكمة أيضاً اعتماد تدابير مؤقتة في الدعاوى البالغة الخطورة والإلحاح، وتفادياً للضرر الذي لا سبيل إلى جبره متى دعت الضرورة إلى ذلك[٤٠]. وكجزء من وظيفة الإفتاء، تستطيع المحكمة أيضاً إصدار فتاوى بشأن تفسير الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان وغيرها من المعاهدات الإقليمية[٤١]. ولم تستخدم حتى الآن آلية الإفتاء التي تملكها المحكمة لمعالجة قضايا حقوق المرأة. وقد دأبت المحكمة على الاستجابة لما تتلقاه من إفادات صادرة عن أصدقاء المحكمة، وهي الإفادات التي ساعدت على تشكيل تحليلاتها القانونية، بما فيها التحليلات التي تتناول نطاق التزامات الدول بشأن عدم التمييز[٤٢].

---

(٣٧) انظر www.corteidh.or.cr/casos.cfm.

(٣٨) انظر Rosa M. Celorio, "The rights of women in the Inter-American system of human rights: current opportunities and challenges in standard-setting", *University of Miami Law Review*, vol. 65, No. 3 (2011).

(٣٩) انظر Inter-American Court of Human Rights, *González et al. ("Cotton Field") v. Mexico* , Preliminary Objection, Merits, Reparations and Costs, Judgement of 16 November 2009; *"Las Dos Erres" Massacre v. Guatemala* 2008, Preliminary Objection, Merits, Reparation, and Costs, Judgement of 24 November 2009; *Fernández Ortega v. Mexico*; *RosendoCantú et al. v. Mexico*; *Atala Riffo and Daughters v. Chile*, Merits, Reparations, and Costs, Judgement of 24 February 2012;*Artavia Murillo et al.*("*In Vitro Fertilization") v. Costa Rica*, Preliminary Objections, Merits, Reparations and Costs, Judgement of 28 November 2012; *Espinoza Gonzáles v. Perú*, Preliminary Objections, Merits, Reparations and Costs, Judgement of 20 November 2014; *J. v. Perú*, Preliminary Objection, Merits, Reparations and Costs, Judgement of 27 November 2013.

(٤٠) للاطلاع على التدابير المؤقتة المحكوم بها، انظر www.corteidh.or.cr/medidas.cfm.

(٤١) للاطلاع على الفتاوى الصادرة، انظر www.corteidh.or.cr/index.php/en/advisory-opinions.

(٤٢) انظر *González et al. ("Cotton Field") v. Mexico, and Atala Riffo and Daughters v. Chile*.

٥٦ - وتضم اللجنة ٣٥ مقرراً قطرياً وتسعة مقررين مواضعيين. وأنشئ مكتب المقرر المعني بحقوق المرأة عام ١٩٩٤ ليستعرض مدى تقيد تشريعات وممارسات الدول الأعضاء في منظمة الدول الأمريكية المؤثرة على حقوق المرأة بالالتزامات العامة المتعلقة بالمساواة وعدم التمييز الواردة في الصكوك الدولية والإقليمية المتصلة بحقوق الإنسان[٤٣]. وساهم ذلك المكتب في تطوير الاجتهاد القضائي والمعايير القانونية في إطار نظام ملفات القضايا الانفرادية، وقدم الدعم للتحقيق في المواضيع المؤثرة على حقوق الإنسان على الصعيدين الإقليمي والوطني، بوسائل تشمل زيارات للمعاينة على الطبيعة ونشر التقارير المواضيعية والقطرية، وعزز أيضاً إدراج المنظور الجنساني في مختلف الآليات المؤسسية لنظام البلدان الأمريكية، مع التركيز على مسائل العنف والتمييز والعناية الواجبة والاحتكام إلى القضاء، ووفَّر للجنة الدافع للموافقة على عدد من تقارير الحيثيات والمقبولية والتسوية الودية المتعلقة بدعاوى وانتهاك حقوق الإنسان لأسباب جنسانية، ونظر الدعاوى الرائدة أمام المحكمة، وشجع المراعاة العامة لالتزامات حقوق الإنسان المتصلة بالمساواة بين الجنسين وحقوق المرأة على مستوى أكبر في مختلف أنحاء الأمريكتين. وتتضمن التقارير الموضوعية العديدة الصادرة تقريراً معنوناً ''احتكام النساء ضحايا العنف إلى القضاء في الأمريكتين''، نُشر عام ٢٠٠٧ ويعرض تشخيصاً شاملاً للتحديات الرئيسية التي تواجهها المرأة عندما تحاول الاستفادة من الموارد والحماية على الصعيد القضائي.

٥٧ - وفيما يختص بدعاوى العنف ضد المرأة، تأثرت قرارات اللجنة وقضاء المحكمة المتعلقين بالموضوع بالصكوك الدولية والإقليمية ذات الصلة[٤٤]. وتولدت عن هذه الأحكام معايير قانونية تعالج مسائل حاسمة منطبقة على حقوق المرأة في مجالات رئيسية، منها حق المرأة في التحرر من كافة أشكال التمييز والعنف؛ والتزام الدول بالعمل مع إبداء العناية الواجبة، واحتكام النساء ضحايا التمييز والعنف إلى القضاء، وحقوق المرأة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وحقوق المرأة الإنجابية. وبعض المعايير الأهم تشمل واجب الدول الذي يحتم عليها إبداء العناية الواجبة لمنع جميع أشكال العنف ضد المرأة، المرتكبة من جانب

(٤٣) انظر www.oas.org/en/iachr/women/default.asp.

(٤٤) انظر Inter-American Commission on Human Rights, *Legal Standards Related to Gender Equality and Women's Rights in the Inter-American Human Rights System: Development and Application* (2011), para. 16. انظر أيضاً Cases of the Inter-American Commission on Human Rights: *Martín de Mejía v. Peru*, Case 10.970, Report No. 5/96 (1996); *Morales de Sierra v. Guatemala*, Case 11.625, Report No. 4/01 (2001); *González Pérez v. Mexico*, Case 11.565, Report No. 53/01 (2001); *da Penha Maia Fernandes v. Brazil*; *Lenahan (Gonzales) et al. v. United States*, Case 12.626, Report No. 80/11 (2011).

جهات حكومية أو غير حكومية والتحقيق في أشكال العنف هذه والمعاقبة عليها؛ والالتزام بتوفير مسارات قضائية فعالة محايدة لضحايا جميع أشكال العنف ضد المرأة؛ واعتبار الاغتصاب أحد أشكال التعذيب عندما يرتكبه موظفون حكوميون؛ والتزام الدول باتخاذ إجراءات للقضاء على التمييز ضد المرأة وأنماط السلوك المقولبة التي تشجع المعاملة غير المتساوية في مجتمعات أولئك الضحايا؛ والاعتراف بالأشكال المتعددة للتمييز والعنف التي يمكن أن تعاني منها نساء الشعوب الأصلية استناداً إلى الجنس، والعنصر، والانتماء الإثني، والوضع الاقتصادي. وتركزت غالبية توصيات اللجنة عادة على المواضيع التالية: العنف، ووجوب إبداء المراعاة الواجبة، والاحتكام إلى القضاء، ومختلف جوانب التمييز، بما في ذلك طبيعته الهيكلية والعامة والمتعددة الجوانب[٤٥].

٥٨ - وقد اعتُبر الحكم الصادر في قضية غونزاليس وآخرون (''كوتون فيلد'') ضد المكسيك حكماً تاريخياً في مجال العنف ضد المرأة[٤٦]. وجاء في الحكم أن الدولة لم تتصرف بالعناية الواجبة لحماية حق الضحايا في الحياة وفي المعاملة الإنسانية والحرية الشخصية والتحرر من العنف، و لم تجر تحقيقاً مناسباً فعالاً في اختفاء الضحايا وقتلهن دون سبق إصرار. وشددت المحكمة على واجب الدولة الذي يحتم عليها التصرف مع إيلاء العناية الواجبة وتوفير تحليل شامل بشأن مضمون واجبات الوقاية والتحقيق وتوفير صور جبر الضرر في مختلف أنواع القضايا التي من هذا القبيل. وأكدت المحكمة أنه رغم تعلق الالتزام بمنع أعمال العنف بالوسائل لا بالنتائج، فإن الواجب الشامل يتضمن اعتماد تدابير قانونية وسياساتية عامة ومؤسسية تستهدف منع الأعمال التي من هذا القبيل وحماية النساء من المخاطر التي تزيد تعرضهن للعنف. أيضاً أقرت المحكمة، للمرة الأولى، بأن التحقيق العاجل الجدي المحايد الشامل بشأن انتهاكات حقوق الإنسان نطاقه يكون أوسع في حالة قتل المرأة أو إساءة معاملتها، وحيثما تضررت الحرية الشخصية للمرأة، في سياق عنف معلوم واسع النطاق ضد النساء. وهذا الحكم يمثل أيضاً للمرة الأولى معالجة المحكمة لما ينبغي أن يكون عليه جبر الضرر من المنظور الجنساني لضحايا أعمال التمييز والعنف ضد المرأة، فيما يختص بالإرضاء والتأهيل

(٤٥) انظر cases of the Inter-American Court of Human Rights:*Fernández Ortega et al. v. Mexico*, para. 4; *Rosendo Cantú et al v. Mexico*, paras. 3 and 4; *Atala Riffo and Daughters v. Chile*; *Artavia Murillo et al. ("In Vitro Fertilization") v. Costa Rica*, including the Inter-American Commission on Human Rights Report on Merits No. 85/10 (14 July 2010).

(٤٦) Rosa M. Celorio, "Inter-American Court of Human Rights: *Gonzalez ("Cotton Field") v. Mexico*", *International Legal Materials*, vol. 49, No. 3 (2010); Rosa M. Celorio, "The rights of women in the inter-American system of human rights: current opportunities and challenges in standard-setting", *University of Miami Law Review*, vol. 65, No. 3 (2011).

وضمانات عدم التكرار والتصحيح والتعويض. كما أكدت المحكمة على الصلة بين واجب العمل مع إبداء العناية الواجبة والتزامات الدول لضمان الاستفادة بسبل الانتصاف القضائي المناسبة الفعالة للضحايا ولأفراد أسرهن.

٥٩ - وتعكس الأحكام، بما فيها الحكم الصادر في قضية دا بناها مايا فِرناندیز، وغونزاليس وآخرون (''كوتون فيلد'')، ولِناهان (غونزاليس) وآخرون، وفِليز فرانكو متوالية من التطورات الإيجابية فيما يختص بقضايا التمييز والعنف ضد المرأة، وتتجلى فيها سوابق أقرتها النظم العالمية والإقليمية لحماية حقوق الإنسان. كما أن الطائفة الكبيرة من الآليات التي تطبقها اللجنة لمعالجة العنف ضد المرأة تخلق، بصورة متزايدة، مجالات لاشتراك الضحايا ومنظمات المجتمع المدني في تطوير المعايير القانونية المتصلة بالعنف ضد المرأة.

٦٠ - وفي الوقت الراهن تجري مناقشة التحديات التي تواجهها اللجنة والمحكمة، بما فيها التحديات المتصلة بكيفية تعزيز أعمال هذا النظام الإقليمي لحقوق الإنسان. وثمة تحديات أخرى تشمل: القيود المالية والقيود المتعلقة بالموارد البشرية؛ وحالات التأخير المؤسسي في معالجة التماسات الدعاوى الفردية والتدابير الاحترازية؛ والحاجة إلى القيام على نطاق أوسع بتعميم المعارف وبناء القدرات بشأن المعايير القانونية التي أقرها نظام البلدان الأمريكية. كما يتناول النقاش التحديات المتعلقة بالإقرار بالانتقادات وتلبية توقعات المجتمع المدني بشأن الحاجة إلى معايير أكثر تطوراً فيما يتصل بالعنف ضد المرأة، وتحسين نظام متابعة القرارات والتوصيات.

## رابعا - الاستنتاجات والتوصيات

٦١ - كما لوحظ أعلاه، استحدثت النظم الإقليمية الثلاثة لحقوق الإنسان صكوكاً ملزمة وأنشأت آليات لمعالجة ما تختص به المرأة من حقوق الإنسان بصفة عامة؛ واعتُمدت في حالة النظام الأوروبي ونظام البلدان الأمريكية صكوك معينة لمعالجة مسألة العنف ضد المرأة. وهذه النظم تطورت على أساس احتياجات وتفاهمات إقليمية وعلى أساس الدروس المستفادة من النظام الدولي، ومن كل نظام من النظم الإقليمية نفسها. ومن دواعي الأسف أن انعدام، أو تدني، التطور في مناطق العالم الأخرى بشأن الأطر المعيارية الملزمة المتعلقة بحقوق الإنسان الخاصة بالمرأة والعنف ضد المرأة يدعو للقلق.

٦٢ - وتؤدي القيود التي يعاني منها النظام الدولي، بما فيها انعدام صك معين ملزم قانوناً بشأن العنف ضد المرأة، إلى إضعاف طموح الجمعية العامة ومجلس حقوق الإنسان إلى تعزيز الترتيبات الإقليمية للمعايير العالمية لحقوق الإنسان، بصورتها الواردة في الصكوك الدولية لحقوق الإنسان. وتنبع القواعد والمعايير الجارية في منظومة

حقوق الإنسان من تطورات القانون غير الملزم، وهي ذات قيمة إقناعية وإن كانت غير ملزمة قانوناً.

٦٣ - وقد أعربت المقررة الخاصة في تقارير سابقة عن قلقها بشأن الممارسة الجارية في الأمم المتحدة المتمثلة في ''معيارية بدون شرعية''، على النحو الذي يتجلى في إقرار الدول للمبادئ، من خلال القرارات والإعلانات، دون وضع واعتماد إطار قانوني ملزم معين مكرس يقرر أن جميع أشكال العنف ضد المرأة تمثل انتهاكاً معيناً خطيراً واسع المدى لحقوق الإنسان. ومعالجة العنف ضد المرأة كشكل من أشكال التمييز يدخل في نطاق تفسير اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، بالصورة المبينة في التوصية العامة رقم ١٩، معالجة محدودة غير مباشرة هي أمر تتمثل قيمته في قدرته على الإقناع وإن كان غير ملزم قانوناً. وهذا التقرير يشدد على أن معالجة العنف ضد المرأة باعتباره في حد ذاته انتهاكاً لحقوق الإنسان لا تتجسد إلا في الصكوك القانونية الثلاثة الملزمة قانوناً التي نوقشت أعلاه.

٦٤ - وقد اشتركت المقررة الخاصة في اجتماعات ومناقشات عديدة بشأن موضوع الثغرة المعيارية القائمة في القانون الدولي فيما يختص بالعنف ضد المرأة (انظر **A/HRC/29/27/Add.5**). وتشير البيانات الواردة من المنظمات والأفراد إلى الحاجة إلى مناقشات أعمق على صعيد الأمم المتحدة. وقد أتاح الحوار التفاعلي المشهود في دورة مجلس حقوق الإنسان المعقودة في حزيران/يونيه ٢٠١٥ فرصة لطرح أسئلة وتعليقات من جانب الدول الأعضاء بشأن المسألة. وبصفة عامة، شملت الآراء المعرب عنها ما يلي: يوجد ما يكفي من القانون الدولي المنطبق ولذلك ينبغي التركيز بدرجة أكبر على إعداد استراتيجيات وخطط عمل لتنفيذ القوانين على الصعيد الوطني؛ أما سَنْ صك جديد فإنه يمثل مخاطرة بحدوث ازدواج مع اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة والصكوك الإقليمية المتعلقة بالعنف ضد المرأة. وأُعرِب عن تأييد سن صك جديد ملزم قانوناً، دون أية تحفظات، وجرى الإعراب عن آراء مفادها أن الفكرة تستحق المزيد من النظر والنقاش من قبل الدول الأعضاء. وتخلص المقررة الخاصة إلى أنه رغم وجود قواعد عامة متصلة باحترام حقوق الإنسان وحمايتها وإعمالها في إطار المساواة وعدم التمييز، فقد تقبلت الدول الأعضاء الحاجة إلى اعتماد ١٠ معاهدات معينة منذ صدور الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. وهذا يعكس تفهماً وقبولاً لأهمية التحديد فيما يتعلق بمسائل معينة متصلة بحقوق الإنسان. ومما يؤسف له أنه عند صوغ اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة لم تبحث مسألة الحاجة إلى أحكام محددة بشأن العنف ضد النساء

والفتيات. وقد حان الوقت الآن للنظر في معالجة هذه الثغرة المعيارية فيما يتعلق بانتهاك لحقوق الإنسان يتسم بالتفشي واتساع النطاق. وتمثل اتفاقيات البلدان الأمريكية والأوروبية المتعلقة بالعنف ضد المرأة منطلقاً لنقاش عالمي بشأن إعداد صك قابل للانطباق على الصعيد العالمي.

٦٥ - وعلى ضوء المحاولات السابقة والجارية لإسكات وكبت النقاشات المتعلقة بموضوع الثغرة المعيارية، يتحتم توفير منظور تاريخي وتحاشي فقدان الذاكرة المؤسسية. ومن دواعي القلق عدم وجود نقاش أو توثيق أو إقرار لاجتماع تاريخي لفريق من خبراء الأمم المتحدة معقود عام ١٩٩١ في فيينا كانت له أهميته كنقطة بداية. وخُصص هذا الاجتماع لمناقشات بشأن إعداد صك معيّن متعلق بالعنف ضد المرأة، وقدمت فيه حكومة كندا ورقة عمل بعنوان ''مسائل بصدد إعداد صك دولي بشأن العنف ضد المرأة'' (١٩٩١). وتضمنت ورقة العمل اعترافاً بمحدودية انطباق الموجود من المعاهدات الدولية على العنف ضد المرأة. وعللت حكومة كندا اقتراح معاهدة بشأن العنف ضد المرأة بقولها إنه ''لا توجد حالياً صكوك دولية تعالج المسألة صراحة وبطريقة شاملة''[٤٧]. والوثيقة الوحيدة الصادرة عن اجتماع فريق الخبراء التي اطلعت عليها المقررة الخاصة هي تقرير يتناول مشروع معاهدة بصيغة اقترحتها حكومة كندا. ولم توفق المقررة الخاصة في الحصول على وثائق أخرى، رغم اتصالها بوكالات الأمم المتحدة ذات الصلة بالموضوع وبالمشاركين الذين حضروا اجتماع فريق الخبراء.

٦٦ - وتعزز دواعي القلق التي طرحت قبل أكثر من ٢٠ سنة، ثم شددت عليها المقررة الخاصة في تقاريرها، الرأي القائل بأن الوقت قد حان للنظر في وضع وإعداد صك دولي ملزم بشأن العنف ضد النساء والفتيات. وينبغي أن يكفل مثل هذا الصك مساءلة الدول عن تقيدها بالمعايير الملزمة قانوناً، وأن يوفر إطاراً معيارياً واضحاً لحماية النساء والفتيات على الصعيد العالمي، وأن يقترن بهيئة رصد معينة توفر بشكل موضوعي تحليلاً متعمقاً لكل من التطورات العامة والتطورات الحادثة على الصعيد القطري. وبوجود صك ملزم قانوناً يمكن إنشاء إطار حمائي وقائي تعليمي لإعادة التأكيد على التزام المجتمع الدولي بقوله إن حقوق المرأة حقوق للإنسان وإن العنف ضد المرأة في حد ذاته انتهاك حقوق الإنسان.

(٤٧) Andrew Byrnes "Observations on the background paper prepared by the Government of Canada on issues in the development of an international instrument on violence against women" Paper prepared for the Expert Group Meeting on Violence against Women 11-15 Nov 1991, Vienna (para 2).

٦٧ - ويقتضي سد الثغرة المعيارية تقنيناً دولياً لحق المرأة في التحرر من جميع أشكال العنف، سواء كان عاماً أو خاصاً. ومن شأن قانون دولي لحقوق الإنسان يحدد صراحة الالتزامات القانونية في مجال حماية كرامة المرأة وحريتها وسلامتها وأمنها وحقها في المساواة أن يسفر عن التزامات قانونية، وبذلك يكفل ما يلزم للتدقيق والمساءلة الدوليين عن طريق هيئة رصد مكرسة. وهذا سيؤدي إلى عواقب إيجابية في الممارسات الوطنية بمجال حقوق الإنسان فيما يختص بالحماية والوقاية والمساءلة المتعلقة بجميع مظاهر العنف ضد النساء والفتيات.