

**המלצה כללית מס' 25 שאומצה על-ידי הוועדה**

**בנוגע לסעיף 4 (1) לאמנה לביטול אפליה נגד נשים לצורותיה**

**בנושא אמצעים זמניים מיוחדים**

**Gen. Rec. No. 25. (General Comments)**

ראשי התיבות של שם האמנה: CEDAW

המלצה כללית מס' 25

**(I) מבוא**

1. הוועדה לביטול אפליה נגד נשים לצורותיה החליטה במושב העשרים (1999), בהתאם לסעיף 21 לאמנה, לנסח המלצה כללית בנוגע לסעיף 4 (1) לאמנה לביטול אפליה נגד נשים לצורותיה. ההמלצה הכללית החדשה תתבסס, בין היתר, על המלצות כלליות קודמות, לרבות המלצה כללית מס' 5 (המושב השביעי, 1988) בנוגע לאמצעים זמניים מיוחדים, המלצה כללית מס' 8 (המושב השביעי, 1988) בנוגע ליישומו של סעיף 8 לאמנה והמלצה כללית מס' 23 (המושב ה-16, 1997) בנוגע לנשים בחיים הציבוריים, כמו-גם על דוחות של מדינות שהן צד לאמנה ועל ההערות המסכמות של הוועדה בנוגע לדוחות אלה.

2. מטרת הוועדה בהמלצה כללית זו היא להבהיר את טבעו של סעיף 4 (1) ואת משמעותו, כדי להבטיח כי מדינות שהן צד לאמנה ישתמשו בו ביישום האמנה וכדי להקל על שימוש זה. הוועדה מעודדת מדינות שהן צד לאמנה לתרגם המלצה כללית זו לשפות המדינה ולשפות מקומיות ולהפיצה באופן נרחב ברשות המחוקקת, ברשות המבצעת וברשות השופטת, לרבות גופי מנהלה, כמו-גם בחברה האזרחית, לרבות התקשורת, האקדמיה ואגודות ומוסדות לזכויות האדם וארגוני נשים.

## III רקע: יעד האמנה ומטרתה

3. האמנה היא מסמך דינמי. מאז אימוצה בשנת 1979, הוועדה וגורמים אחרים ברמת המדינה וברמה הבינלאומית תרמו באמצעות חשיבה פרוגרסיבית להבהרה ולהבנה של תוכנם המהותי של סעיפי האמנה ושל טבעה הספציפי של אפליה נגד נשים ושל הכלים למאבק באפליה כזו.

4. היקפו של סעיף 4 (1) ומשמעותו חייבים להיקבע בהקשר של היעד והמטרה הכוללים של האמנה, דהיינו ביעור האפליה לרעת נשים על כל צורותיה מתוך כוונה להשיג שוויון של נשים לגברים הן להלכה והן למעשה בהנאה מזכויות האדם ומחירויות היסוד שלהן. על מדינות שהן צד לאמנה מוטלת החובה המשפטית לכבד את זכותן זו של נשים לאי-אפליה, להגן עליה, לקדמה ולממשה ולהבטיח את התפתחותן וקידומן של נשים כדי לשפר את מעמדם לכדי שוויון לגברים הן להלכה והן למעשה.

5. מושג האפליה באמנה זו רחב ממושג זה כמובנו באמות מידה ובנורמות חוקיות מדינתיות ובינלאומיות רבות. בעוד אמות מידה ונורמות כאלה אוסרות להפלות מטעמי מין ומגנות הן על גברים והן על נשים מפני יחס המבוסס על הבחנות שרירותיות, לא הוגנות ו/או שאינן ניתנות להצדקה, האמנה מתמקדת באפליית נשים לרעה, בדגש על כך שנשים סבלו וממשיכות לסבול מצורות שונות של אפליה בשל היותן נשים.

6. כאשר קוראים זה לצד זה את הסעיפים 1 עד 5 ו-24, המהווים את המסגרת הפרשנית הכללית לכל הסעיפים המהותיים באמנה, עולה מכך ששלוש חובות ממלאות תפקיד מרכזי במאמצייהן של מדינות שהן צד לאמנה לבער אפליית נשים לרעה. יש ליישם חובות אלה באורח משולב, ותחולתן רחבה מהחובה החוקית הפורמאלית לקיים יחס שווה לגברים ולנשים.

7. ראשית, מחובתן של מדינות שהן צד לאמנה להבטיח כי בחוקיהן אין שום אפליה ישירה או עקיפה<sup>1</sup> לרעת נשים וכי נשים מוגנות הן במרחב הציבורי והן בזה הפרטי מפני אפליה שמבצעה הם רשויות ציבוריות, הרשות השופטת, ארגונים, חברות מסחריות או אנשים פרטיים, וזאת באמצעות בתי דין מוסמכים ובאמצעות עונשים ותיקונים אחרים. שנית, מחובתן של מדינות שהן צד לאמנה לשפר את

מעמדן של נשים בפועל באמצעות מדיניות ותכניות ממשיות ויעילות. שלישית, מוטלת על מדינות שהן צד לאמנה החובה להתייחס ליחסי מגדר רווחים<sup>2</sup> ולקיומם המתמשך של סטריאוטיפים מבוססי מגדר המשפיעים על נשים לא רק באמצעות פעולות פרטניות של יחידים אלא גם בחוק ובמערכות ומוסדות משפטיים וחברתיים.

8. לדעת הוועדה, אין די בגישה פורמאלית המתמקדת בחוק או בתכניות בלבד כדי להשיג שוויון בפועל של נשים לגברים, שהוועדה מפרשת כשוויון מהותי. בנוסף, האמנה מחייבת להעניק לנשים נקודת התחלה שווה ולהעצים אותן להשגת שוויון בתוצאות באמצעות סביבה מאפשרת. לא מספיק להבטיח כי היחס לנשים יהיה שווה לזה שלו זוכים גברים. יש להביא בחשבון הבדלים ביולוגיים וכן הבדלים שהם בגדר הבניה חברתית או תרבותית בין נשים לגברים. בנסיבות מסוימות ידרש יחס לא זהה לנשים ולגברים כדי לטפל בהבדלים כאלה. השאיפה להשגת היעד של שוויון מהותי מחייבת גם אסטרטגיה יעילה שתפקידה להתגבר על תת-ייצוג של נשים ולאפשר חלוקה מחדש של משאבים וכוח בין גברים לנשים.

9. שוויון בתוצאות הוא התולדה ההגיונית של שוויון בפועל, כלומר של שוויון מהותי. אפשר שתוצאות אלה יהיו כמותיות ו/או איכותיות באופיין; דהיינו, נשים הנהנות מזכויותיהן בתחומים מגוונים, במספרים שווים פחות או יותר לגברים, נהנות מאותן רמות הכנסה, משוויון בקבלת החלטות ובהשפעה פוליטית, ונשים הנהנות מחופש מפני אלימות.

10. מעמדן של נשים לא ישתפר כל עוד אין מטפלים ביעילות בגורמים המונחים ביסוד האפליה לרעתן והאי-שוויון שלהן. יש לבחון את חייהם של נשים וגברים באופן הקשרי ולנקוט אמצעים לקראת שינוי אמתי בהזדמנויות, במוסדות ובמערכות כך שאלה לא יתבססו עוד על פרדיגמות גבריות של כוח ודפוסי חיים שנקבעו לאורך ההיסטוריה.

11. יש להבחין בין צרכים והתנסויות קבועים של נשים המוכתבים על-ידי הביולוגיה לבין צרכים אחרים העשויים להיות תוצאה של אפליית נשים לרעה מצד יחידים בעבר או בהווה, של האידיאולוגיה המגדרית השלטת או של ביטויים של אפליה כזו במערכות ומוסדות חברתיים ותרבותיים. בעת שנוקטים אמצעים

לביעורה של אפליה לרעת נשים, צרכים של נשים עשויים להשתנות או להיעלם, או להפוך להיות צרכים הן של נשים והן של גברים. לפיכך, יש צורך בפיקוח מתמשך על חוקים, תכניות ודפוסי פעולה שנועדו להשיג שוויון בפועל, כלומר שוויון מהותי, של נשים כדי שלא להנציח יחס לא זהה שייתכן שאין לו עוד הצדקה.

12. קבוצות נשים מסוימות עשויות לסבול, בנוסף לאפליה המכוונת נגדן כנשים, גם מצורות של אפליה מרובדת מטעמים אחרים, כגון גזע, זהות אתנית או דתית, מוגבלות, גיל, מעמד, קסטה או גורמים אחרים. אפליה כזו עשויה להשפיע בעיקר על קבוצות נשים אלה, או להשפיע עליהן במידה שונה או באורח שונה מאשר על גברים. מדינות שהן צד לאמנה עשויות להזדקק לאמצעים זמניים מיוחדים כדי לבער צורות כאלה של אפליה מרובדת לרעת נשים ולבטל את השפעתה השלילית המוגברת עליהן.

13. בנוסף לאמנה לביטול אפליה נגד נשים לצורותיה, ישנם מסמכים בינלאומיים אחרים ומסמכי מדיניות בתחום זכויות האדם שאומצו על-ידי מוסדות האו"ם ואשר מכילים הוראות בדבר אמצעים זמניים מיוחדים לתמיכה בהשגת שוויון. מונחים שונים משמשים לתיאורם של אמצעים כאלה, והמשמעות והפרשנות הניתנים להם שונות גם הן. הוועדה מקווה כי ההמלצה הכללית הנוכחית בנוגע לסעיף 4 (1) תתרום להבהרת מינוח זה.<sup>3</sup>

14. הוועדה שמה לה למטרה להתמודד עם היבטים מפלים של הקשרים חברתיים ותרבותיים בעבר ובהווה המונעים מנשים ליהנות מזכויות האדם ומחירויות היסוד שלהן. היא פועלת לביעור אפליית נשים לרעה על כל צורותיה, לרבות ביעור הגורמים לאי-שוויון המהותי שלהן, כלומר לאי-שוויון בפועל, ושל תוצאות אי-שוויון זה. לפיכך, יישומם של אמצעים זמניים מיוחדים בהתאם לאמנה הוא אחת הדרכים להגשמת שוויון מהותי, כלומר בפועל, עבור נשים, ולא בגדר חריג לנורמות של אי-אפליה ושוויון.

### **III) משמעות האמצעים הזמניים המיוחדים באמנה לביטול אפליה נגד נשים לצורותיה והיקפם**

#### **סעיף 4 (1)**

אימוצם בידי מדינות שהן צד באמנה של אמצעים זמניים מיוחדים שמטרתם להחיש שוויון למעשה בין גברים ונשים, לא

יראו אותו בגדר אפליה, כמוגדר באמנה זו; אולם אימוץ זה לא יגרור בשום אופן, כתוצאה מכך, קיומן של אמות מידה בלתי שוות או נפרדות; אמצעים אלה יופסקו משיושגו המטרות של שוויון ההזדמנות ושוויון היחס.

#### סעיף 4 (2)

אימוצם בידי מדינות שהן צד באמנה, של אמצעים מיוחדים, לרבות אותם אמצעים הכלולים באמנה זו, שמטרתם להגן על האמהות, לא יראו אותו כמפלה.

#### א. היחסים בין הסעיפים 4 (1) ו-4 (2)

15. קיים הבדל ברור בין מטרתם של "אמצעים מיוחדים" על-פי סעיף 4 (1) לבין מטרתם על-פי סעיף 4 (2). מטרתו של סעיף 4 (1) היא להחיש את השיפור במעמדן של נשים כדי להשיג שוויון מהותי שלהן, כלומר בפועל, לגברים, ולבצע את השינויים המבניים, החברתיים והתרבותיים החיוניים כדי לתקן צורות והשפעות של אפליית נשים לרעה בעבר ובהווה, וכן להעניק להן פיצוי. טבעם של אמצעים אלה הוא זמני.

16. סעיף 4 (2) מתייחס ליחס לא זהה לנשים ולגברים בגין ההבדלים הביולוגיים ביניהם. אמצעים אלה קבועים מטבעם, לפחות עד אשר הידע המדעי והטכנולוגי הנזכר בסעיף 11 (3) יחייב בחינה מחודשת.

#### ב. מינוח

17. במסמכי עבודות ההכנה לאמנה נעשה שימוש במונחים אחרים לתיאור ה"אמצעים הזמניים המיוחדים" המופיעים בסעיף 4 (1). הוועדה עצמה השתמשה במונחים שונים בהמלצות כלליות קודמות שלה. מדינות שהן צד לאמנה משוות לעתים מזומנות בין "אמצעים מיוחדים" במשמעותם המתקנת, המפצה והמקדמת לבין המושגים "העדפה מתקנת", "פעולה פוזיטיבית", "צעדים פוזיטיביים", "אפליה הפוכה" ו"אפליה פוזיטיבית". מונחים אלה עולים מהדיונים ומדפוס הפעולה המגוונים הקיימים בהקשרים לאומיים שונים.<sup>4</sup> בהמלצה הכללית הנוכחית, ובהתאם לדרך התנהלותה בעת בחינת דוחות של מדינות שהן צד לאמנה, הוועדה משתמשת באורח בלעדי במונח "אמצעים זמניים מיוחדים", כנדרש בסעיף 4 (1).

## ג. מרכיבי מפתח בסעיף 4 (1)

18. אמצעים הננקטים על-ידי מדינות שהן צד לאמנה בהתאם לסעיף 4 (1) צריכים להיות מיועדים להאיץ את ההשתתפות השווה של נשים בתחומים הפוליטיים, הכלכליים, החברתיים, התרבותיים, האזרחיים או בכל תחום אחר. הוועדה רואה ביישומם של אמצעים אלה לא חריג לנורמה של אי-אפליה אלא דגש המושם על כך שאמצעים זמניים מיוחדים הם חלק מאסטרטגיה חיונית של מדינות שהן צד לאמנה שנועדה להשיג שוויון בפועל, כלומר שוויון מהותי, של נשים לגברים בהנאה מזכויות האדם מחירויות היסוד שלהן. אמנם, יישומם של אמצעים זמניים מיוחדים מתקן לעתים קרובות את השפעותיה של אפליית נשים לרעה בעבר, אך החובה שהאמנה מטילה על מדינות שהן צד לה לשפר את מעמדן של נשים עד לכדי שוויון בפועל, כלומר שוויון מהותי, לגברים קיימת ללא תלות בכל הוכחה בדבר אפליה בעבר. הוועדה סבורה כי מדינות שהן צד לאמנה המאמצות ומיישמות אמצעים כאלה על-פי האמנה אינן מפלות בכך גברים לרעה.

19. על מדינות שהן צד לאמנה להבחין בבירור בין אמצעים זמניים מיוחדים, הננקטים בהתאם לסעיף 4 (1) כדי להאיץ את השגתה של מטרה ממשית לקראת שוויון בפועל, כלומר שוויון מהותי, של נשים, לבין רכיבים של מדיניות חברתית כללית אחרת הנקטת לשיפור מצבן של נשים וילדות. לא כל האמצעים העשויים להיטיב עם נשים בהווה או בעתיד הם אמצעים זמניים מיוחדים. יצירת תנאים כלליים שיבטיחו את זכויותיהן האזרחיות, הפוליטיות, הכלכליות, החברתיות והתרבותיות של נשים ושל ילדות, במטרה להבטיח עבורן חיים של כבוד ואי-אפליה, אינה יכולה להיחשב לאמצעי זמני מיוחד.

20. סעיף 4 (1) קובע במפורש את טבעם ה"זמני" של אמצעים מיוחדים כאלה. לפיכך, לא ניתן להתייחס לאמצעים אלה כאל אמצעים הנחוצים לעד, גם אם משמעות המילה "זמני" עשויה, למעשה, להביא ליישומם של אמצעים כאלה למשך תקופת ארוכה. משך היישום של אמצעי זמני מיוחד צריך להיקבע על-פי התוצאות המעשיות שלו בתגובה לבעיה ממשית ולא בהתאם לסימומו של פרק זמן שנקבע מראש. חובה להפסיק אמצעים זמניים מיוחדים כאשר התוצאות הרצויות שלהם הושגו והתקיימו לאורך תקופה.

21. המונח "מיוחדים", אף שהוא עולה בקנה אחד עם שיח זכויות האדם, מצריך גם הוא הסבר מדוקדק. השימוש בו מציג לעתים נשים וקבוצות אחרות הסובלות מאפליה כאילו הן חלשות, פגיעות וזקוקות לאמצעים נוספים או "מיוחדים" כדי להשתתף או להתחרות בחברה. אולם, המשמעות האמתית של "מיוחדים" בנוסח סעיף 4 (1) היא כי האמצעים נועדו לשרת מטרה ספציפית.

22. המונח "אמצעים" מקיף מגוון רחב של כלים, מדיניות ודפוסי פעולה תחיקתיים, ביצועיים, מנהליים ואחרים בתחום הפיקוח כגון תכניות יישוג או תמיכה; הקצאה ו/או הקצאה מחדש של משאבים; יחס מועדף; גיוס, קבלה לעבודה וקידום ממוקדים; מטרות מספריות הקשורות למסגרת זמן; ומערכת של מכסות. הבחירה ב"אמצעי" כזה או אחר תהיה תלויה בהקשר שבו מיושם סעיף 4 (1) ובמטרה הספציפית שנועד להשיג.

23. אימוץ אמצעים זמניים מיוחדים ויישומם עשויים להוביל לדיון בנושא הכישורים והערך של הקבוצה או הפרט שאליהם הם מכוונים, ולוויכוח על העדפה של נשים מסוימות שלכאורה הנן מוכשרות פחות מגברים בתחומים כגון פוליטיקה, חינוך או תעסוקה. כיוון שאמצעים זמניים מיוחדים נועדו להחיש את השגתו של שוויון בפועל, כלומר שוויון מהותי, יש לבחון ביסודיות שאלות העולות בעניין הכישורים או הערך ולבדוק אם הן נגועות בהטיה מגדרית, בייחוד בתחום התעסוקה במגזר הציבורי ובמגזר הפרטי, כיוון ששאלות אלה מעוצבות על-פי נורמות ותרבות. בכל הנוגע למינוי, מיון ובחירה של מועמדים ומועמדות לתפקידים ציבוריים ופוליטיים, יש מקום לכך שימלאו תפקיד גם גורמים שאינם נוגעים לכישורים ולערך, לרבות יישום עקרונות ההוגנות הדמוקרטית והבחירה האלקטוראלית.

24. את סעיף 4 (1), כאשר הוא נקרא ביחד עם הסעיפים 1, 2, 3, 5 ו-24, יש ליישם ביחס לסעיפים 6 עד 16, הקובעים כי מדינות שהן צד לאמנה "ינקטו את כל האמצעים המתאימים". עקב כך, הוועדה סבורה כי מדינות שהן צד לאמנה מחויבות לאמץ וליישם אמצעים זמניים מיוחדים ביחס לכל אחד מהסעיפים האלה אם ניתן להראות כי אמצעים כאלה נחוצים והולמים כדי להחיש את השגתו של שוויון בפועל, כלומר שוויון מהותי, של נשים, באורח כולל, או של מטרה ספציפית בתחום זה.

#### ד. המלצות למדינות שהן צד לאמנה

25. דוחות של מדינות שהן צד לאמנה צריכים לכלול מידע בנוגע לאימוץ או לאי-אימוץ של אמצעים זמניים מיוחדים בהתאם לסעיף 4 (1) לאמנה, וכדי להימנע מבלבול, עדיף כי מדינות שהן צד לאמנה ידבקו במינוח "אמצעים זמניים מיוחדים".

26. על מדינות שהן צד לאמנה להבחין בבירור בין אמצעים זמניים מיוחדים שנועדו להחיש את השגתה של מטרה ממשית בתחום השוויון בפועל, כלומר השוויון המהותי, של נשים, לבין רכיבי מדיניות חברתית כלליים שאומצו ואשר מיושמים כדי לשפר את מצבן של נשים ושל ילדות. על מדינות שהן צד לאמנה להביא בחשבון שלא כל האמצעים המיטיבים עם נשים או עשויים להיטיב עמן נחשבים לאמצעים זמניים מיוחדים.

27. בעת יישומם של אמצעים זמניים מיוחדים להחשת השגתו של שוויון בפועל, כלומר שוויון מהותי, של נשים, על מדינות שהן צד לאמנה לנתח את ההקשר של מצבן של נשים בכל תחומי החיים, כמו-גם בתחומים ספציפיים וייעודיים. עליהן להעריך את ההשפעה האפשרית של אמצעים זמניים מיוחדים ביחס למטרה ספציפית בהקשר של אותה מדינה, ולאמץ את אותם אמצעים זמניים מיוחדים שהן סבורות כי יהיו ההולמים ביותר כדי להחיש את השגתו של שוויון בפועל, כלומר שוויון מהותי, לנשים.

28. על מדינות שהן צד לאמנה להסביר את הטעמים לבחירה בסוג מסוים של אמצעי על-פני סוג אחר. ההצדקה ליישומם של אמצעים כאלה צריכה לכלול תיאור של המצב שבו חיות נשים בפועל, לרבות התנאים וההשפעות המעצבים את חייהן ואת ההזדמנויות העומדות לרשותן – או תיאור של מצבן של קבוצות ספציפיות של נשים, הסובלות מסוגים של אפליה מרובדת – ואשר את מעמדן מתכוונת המדינה שהיא צד לאמנה לשפר באופן מואץ באמצעות יישום אמצעים זמניים מיוחדים כאלה. בה בעת, יש להבהיר את היחסים בין אמצעים כאלה לבין אמצעים ומאמצים כלליים לשיפור מעמדן של נשים.

29. על מדינות שהן צד לאמנה לספק הסברים הולמים ביחס לכל הימנעות מאימוץ אמצעים זמניים מיוחדים. לא ניתן יהיה להצדיק הימנעות כזו אך ורק בטענה לחוסר אונים או על-ידי ההסבר כי אי-פעולה נובעת מדומיננטיות של



כוחות שוק או של כוחות פוליטיים, כגון אלה האינהרנטיים למגזר הפרטי, לארגונים פרטיים ולמפלגות. הוועדה מזכירה למדינות שהן צד לאמנה כי סעיף 2 לאמנה, שיש לקוראו ביחד עם כל הסעיפים האחרים, מטיל על המדינה שהיא צד לה אחריות על פעולותיהם של גורמים אלה.

30. מדינות שהן צד לאמנה עשויות לדווח על אמצעים זמניים מיוחדים בהתאם לכמה וכמה סעיפים. על-פי סעיף 2, מדינות אלה מוזמנות לדווח על הבסיס החוקי או על בסיס אחר לאמצעים כאלה, ועל ההצדקה לבחירה בגישה מסוימת. כמו כן, מדינות שהן צד לאמנה מוזמנות למסור פרטים בנוגע לכל חקיקה הנוגעת לאמצעים זמניים מיוחדים, וכן, בייחוד, לדווח אם חקיקה כזו נוגעת לאמצעים זמניים מיוחדים מחייבים או וולונטריים.

31. על מדינות שהן צד לאמנה לכלול בחוקותיהן או בחוקי המדינה הוראות המאפשרות לאמץ אמצעים זמניים מיוחדים. הוועדה מזכירה למדינות אלה כי החקיקה שלהן, כגון הוראות חוק מקיפות נגד אפליה, הוראות חוק הנוגעות להזדמנות שווה או הוראות מנהליות בדבר שוויון של נשים, עשויה לספק הכוונה בנוגע לסוג האמצעים הזמניים המיוחדים שראוי לנקוט כדי להשיג מטרה מוצהרת, או מטרות מוצהרות, בתחומים נתונים. הכוונה כזו עשויה להיכלל גם בחקיקה ספציפית בדבר תעסוקה או חינוך. חקיקה רלוונטית בנוגע לאי-אפליה ולאמצעים זמניים מיוחדים צריכה לחול על גורמים ממשלתיים כמו-גם על ארגונים או חברות פרטיים.

32. הוועדה מסבה את תשומת לבן של מדינות שהן צד לאמנה לכך שאמצעים זמניים מיוחדים עשויים להתבסס גם על צווים, הוראות לביצוע מדיניות ו/או הנחיות מנהליות שגובשו ואומצו בידי הרשויות המבצעות ברמת המדינה, המחוז או היישוב לצורך החלה על מגזרי התעסוקה והחינוך הציבוריים. אמצעים זמניים מיוחדים כאלה עשויים לכלול את השירות הציבורי, את המערכת הפוליטית ואת מגזרי החינוך והתעסוקה הפרטיים. הוועדה מוסיפה ומסבה את תשומת לבן של מדינות שהן צד לאמנה לכך ששותפים חברתיים מקרב הציבור או מגזרי תעסוקה פרטיים עשויים גם לשאת ולתת בנוגע לאמצעים כאלה או שהאמצעים עשויים להיות מיושמים באורח וולונטרי בידי חברות, ארגונים ומוסדות ציבוריים או פרטיים ובידי מפלגות.

33. הוועדה חוזרת שוב על כך שיש לגבש, להחיל ולהעריך תכניות פעולה הנוגעות לאמצעים זמניים מיוחדים במסגרת ההקשר הספציפי של המדינה ונוכח אופייה הספציפי של הבעיה שהם נועדו לפתור. הוועדה ממליצה כי מדינות שהן צד לאמנה יספקו בדוחותיהן פרטים בנוגע לכל תכניות הפעולה העשויות להיות מיועדות ליצירת גישה לנשים ולהתגברות על תת-ייצוג שלהן בתחומים מסוימים, וכן לחלוקה מחדש של משאבים וסמכויות בתחומים מסוימים, ו/או לייזום של שינוי מוסדי במטרה להתגבר על אפליה בעבר או בהווה ולהחיש את השגתו של שוויון בפועל. על הדוחות להסביר גם אם תכניות פעולה כאלה כוללות התחשבות בתופעות לוואי מזיקות אפשריות ולא מכוונות של אמצעים כאלה כמו-גם פעולה אפשרית להגנה על נשים מפניהן. על מדינות שהן צד לאמנה גם לתאר בדוחותיהן את התוצאות של אמצעים זמניים מיוחדים ולהעריך את הגורמים העשויים להביא לכישלון אמצעים אלה.

34. על-פי סעיף 3, מדינות שהן צד לאמנה מוזמנות לדווח על מוסדות/ות הנושאים באחריות לעיצוב וליישום של אמצעים זמניים מיוחדים, לפיקוח עליהם, להערכתם ולאכיפתם. ניתן להטיל אחריות כזו על מוסדות קיימים או מתוכננים של המדינה, כגון משרדים ממשלתיים לענייני נשים, מחלקות לענייני נשים בתוך משרדי ממשלה או משרדים נשיאותיים, נציבי תלונות, בתי דין או ישויות אחרות בעלות אופי ציבורי או פרטי אשר יוסמכו כנדרש לעצב תכניות מיוחדות, לפקח על יישומן ולהעריך את השפעתן ותוצאותיהן. הוועדה ממליצה כי מדינות שהן צד לאמנה יודאו שנשים ככלל, וקבוצות נפגעות של נשים בפרט, ימלאו תפקיד בעיצוב, יישום והערכה של תכניות כאלה. מומלץ במיוחד לקיים שיתוף פעולה והתייעצות עם ארגוני החברה האזרחית וארגונים לא ממשלתיים המייצגים קבוצות שונות של נשים.

35. הוועדה מסבה את תשומת הלב להמלצתה הכללית מס' 9, בנוגע למידע סטטיסטי על מצבן של נשים, ושבה וחוזרת על המלצה זו. הוועדה ממליצה כי מדינות שהן צד לאמנה יספקו מידע סטטיסטי מפולח על-פי מין כדי למדוד את ההתקדמות שהושגה לקראת שוויון בפועל, כלומר שוויון מהותי, של נשים ואת יעילותם של אמצעים זמניים מיוחדים.

36. על מדינות שהן צד לאמנה לדווח על סוג האמצעים הזמניים המיוחדים שהן נוקטות בתחומים ספציפיים בהתאם לסעיף הרלוונטי או לסעיפים הרלוונטיים באמנה. דיווח בהתאם לסעיף זה או לכל אחד מסעיפים אלה צריך לכלול התייחסות ליעדים ומטרות ממשיים, ללוחות זמנים, לטעמים שהביאו לבחירה באמצעים מסוימים, לצעדים שננקטו כדי לאפשר לנשים גישה לאמצעים כאלה ולמוסד הנושא באחריות לפיקוח על היישום וההתקדמות. מדינות שהן צד לאמנה מתבקשות גם למסור כמה נשים מושפעות מאמצעי מסוים, כמה נשים יזכו לגישה וישתתפו בתחום מסוים בזכות אמצעי זמני מיוחד, וכמה משאבים וסמכויות בכוונתן לחלק מחדש, לכמה נשים ובאיזו מסגרת זמן.

37. הוועדה שבה וחוזרת על המלצותיה הכלליות מס' 5, 8 ו-23, שבהן המליצה על יישום של אמצעים זמניים מיוחדים בתחומי החינוך, הכלכלה, הפוליטיקה והתעסוקה, בתחום ייצוגן של נשים את ממשליהן במישור הבינלאומי והשתתפותן בעבודת ארגונים בינלאומיים, ובתחום החיים הפוליטיים והציבוריים. על מדינות שהן צד לאמנה להגביר מאמצים כאלה, בהקשר הפנים מדינתי, ובייחוד ביחס לכל היבטי החינוך בכל הרמות, כמו גם לכל ההיבטים והרמות של הכשרה, תעסוקה וייצוג בחיים הציבוריים והפוליטיים. הוועדה מזכירה כי בכל מקרה ומקרה, אך בייחוד בתחום הבריאות, מדינות שהן צד לאמנה צריכות להבחין הבחן היטב בכל אחד מהתחומים בין אמצעים בעלי טבע מתמשך וקבוע לבין אלה שטבעם זמני.

38. הוועדה מזכירה למדינות שהן צד לאמנה כי יש לאמץ אמצעים זמניים מיוחדים כדי להחיש את התיקון והביעור של דפוסי פעולה תרבותיים וגישות והתנהגות סטריאוטיפיות המפלים נשים לרעה או גורמים לקיפוחן. יש ליישם אמצעים זמניים מיוחדים גם בתחומים של אשראי והלוואות, ספורט, תרבות וביילוי וכן בתחום המודעות לחוק. כאשר הדבר נחוץ, יש לנקוט אמצעים כאלה ביחס לנשים הסובלות מאפליה מרובדת, לרבות נשים כפריות.

39. אף שייתכן כי לא ניתן ליישם אמצעים זמניים מיוחדים בהתאם לכל אחד ואחד מסעיפי האמנה, הוועדה ממליצה לבחון את אימוצם בכל עת שבה עולות סוגיות של החשת הגישה להשתתפות שווה מצד אחד ושל האצת החלוקה מחדש של סמכויות ומשאבים מצד שני, כמו גם כאשר ניתן להראות כי אמצעים אלה יהיו נחוצים והולמים ביותר מתוקף הנסיבות.

## הערות

<sup>1</sup> אפליה עקיפה לרעת נשים עשויה להתרחש כאשר חוקים, מדיניות ותכניות מבוססים על קריטריונים הנראים כניטראליים מבחינה מגדרית, אף על פי שבפועל הם פוגעים בנשים. חוקים, מדיניות ותכניות שהם ניטראליים מבחינה מגדרית עלולים להנציח שלא בכוונה את השלכותיה של אפליה מן העבר. הם עלולים להיות מעוצבים שלא במתכוון על-פי סגנון חיים גברי ובכך הם עלולים שלא להביא בחשבון היבטים מניסיון חייהן של נשים העשויים להיבדל מאלה של גברים. אפשר שהבדלים אלה יתקיימו בשל ציפיות, גישות והתנהגויות סטריאוטיפיות המכוונות כלפי נשים ומבוססות על ההבדלים הביולוגיים בין נשים לבין גברים. הם עשויים להתקיים גם בשל כפיפותן של נשים לגברים ככלל.

<sup>2</sup> "מגדר מוגדר כמשמעות החברתית המיוחסת להבדלים ביולוגיים מיניים. זוהי תבנית אידיאולוגית ותרבותית, אך היא משוחזרת גם בתחום דפוסי הפעולה החומריים; ובתורה היא משפיעה על התוצאות של דפוסי פעולה אלה. יש לה השפעה על חלוקת המשאבים, העושר, העבודה, קבלת ההחלטות והסמכות הפוליטית, וההנאה מזכויות ומזכאויות בתוך המשפחה כמו גם בחיים הציבוריים. על אף גוונים שונים בתרבויות ובתקופות שונות, היחסים המגדרים ברחבי העולם גוררים אסימטריה של כוח בין גברים ונשים כמאפיין נפוץ. לפיכך, מגדר הוא גורם המביא לריבוד חברתי, ומבחינה זו הוא דומה לגורמים אחרים לריבוד חברתי כגון גזע, מעמד, זהות אתנית, מיניות וגיל. הדבר מסייע לנו להבין את ההבניה החברתית של זהויות מגדריות ואת מבנה הכוח הלא שווה העומד ביסוד היחסים בין המינים". הסקר העולמי לשנת 1999 על תפקידן של נשים בפיתוח, האומות המאוחדות, ניו יורק, 1999, עמ' ix.

<sup>3</sup> ר' לדוגמה האמנה הבינלאומית בדבר ביעור כל צורות האפליה הגזעית, המעניקה סמכות לנקוט אמצעים זמניים מיוחדים. ניסיונם של גופים המופקדים על יישום אמנות, לרבות הוועדה לביעור כל צורות האפליה הגזעית, הוועדה לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, וועדת זכויות האדם, מלמד כי גופים אלה רואים את יישומם של אמצעים זמניים מיוחדים כצעד שחובה לנקוט לשם השגת מטרותיהן של האמנות שהם מופקדים על הפיקוח על ביצוען. אמנות שאומצו בחסות ארגון העבודה העולמי וכמה מסמכים של ארגוני החינוך, המדע והתרבות של האו"ם מורים גם הם במפורש או במשתמע לנקוט אמצעים כאלה. תת-הוועדה לקידום זכויות האדם ולהגנה עליהן בחנה סוגיה זו ומינתה דווח מיוחד שהופקד על הכנת דוחות בנושא כדי שתוכל לבחון אותם ולפעול בעניין. הוועדה למעמד הנשים בחנה את השימוש באמצעים זמניים מיוחדים בשנת 1992. המסמכים שהופקו בעקבות בחינה זו אומצו על-ידי הוועידות העולמיות של האו"ם על נשים, לרבות מצע הפעילות של הוועידה העולמית הרביעית של האו"ם בעניין נשים בשנת 1995 והביקורת והמעקב עליה בשנת 2000, והם מכילים התייחסויות לפעולה פוזיטיבית ככלי להשגת שוויון בפועל. השימוש באמצעים זמניים מיוחדים בידי המזכיר הכללי של האומות המאוחדות הוא דוגמה מעשית בתחום העסקת נשים, לרבות באמצעות הוראות מנהליות לגיוס, קידום והצבה של נשים במזכירות האו"ם. אמצעים אלה נועדו להשיג את המטרה של יחס מגדרי של חצי-חצי בכל הדרגים, אך בראש ובראשונה בדרגים הבכירים.

<sup>4</sup> המונח "העדפה מתקנת" משמש בארצות הברית של אמריקה ובכמה מסמכים של האומות המאוחדות, ואילו המונח "פעולה פוזיטיבית" משמש כיום באופן נרחב באירופה כמו גם במסמכים רבים של האומות המאוחדות. אולם, המונח "פעולה פוזיטיבית" משמש גם במשמעות אחרת במשפט זכויות האדם הבינלאומי, כדי לתאר "פעולה פוזיטיבית של המדינה" (חובותה של המדינה ליזום פעולה מול חובתה להימנע מפעולה). לפיכך, "פעולה פוזיטיבית" הוא מונח מעורפל הואיל ומשמעותו אינה מוגבלת לאמצעים זמניים מיוחדים כמשמעם בסעיף 4 (1) לאמנה. כמה פרשנים מתחו ביקורת על המונחים "אפליה הפוכה" או "אפליה פוזיטיבית" וקבעו כי אינם ראויים.