

חיים פוליטיים וציבוריים: 31/1/1997
המלצה 23 של הוועדה לביטול אפליה נגד נשים לצורותיה

ראשי התיבות של שם האמנה: CEDAW

המלצה כללית מס' 23

חיים פוליטיים וציבוריים

(המושב ה-16, 1997) *

מדינות שהן צד לאמנה ינקטו את כל האמצעים ההולמים כדי לבער אפליית נשים לרעה בחיים הפוליטיים והציבוריים של המדינה, ובייחוד יודאו כי לנשים עומדת בתנאים שווים לתנאי הגברים הזכות:

- (א) להצביע בכל הבחירות ומשאלי העם הציבוריים ולהיות זכאיות להיבחר לכל הגופים הנבחרים בבחירות ציבוריות;
- (ב) להשתתף בעיצוב מדיניות הממשלה וביישומה, להחזיק במשרה ציבורית ולמלא את כל התפקידים הציבוריים בכל רמות הממשל;
- (ג) להשתתף בארגונים לא ממשלתיים ובאגודים העוסקים בחיים הציבוריים והפוליטיים במדינה.

רקע

1. האמנה לביטול אפליה נגד נשים לצורותיה מייחסת חשיבות רבה להשתתפותן של נשים בחיים הציבוריים בארצותיהן. המבוא לאמנה קובע בין השאר כך:

"בהזכירן כי אפליה נגד נשים מפרה את עקרונות שוויון הזכויות ושמירת כבודו של בן אנוש, הנה מכשול להשתתפותן של נשים, בתנאים שווים לתנאי הגברים, בחיים המדיניים, הסוציאליים, הכלכליים והתרבותיים בארצותיהן, מעכבת את צמיחת רווחתן של החברה והמשפחה ומקשה על פיתוחו המלא של הכוח הטמון בנשים, בשירות ארצותיהן ובשירות האנושות."

2. האמנה שבה וחוזרת במבוא שלה על החשיבות של השתתפות נשים בקבלת החלטות, כדלהלן:

"בהיותן משוכנעות כי פיתוחה המלא והשלם של ארץ, רווחת העולם ועניין השלום, מחייבים השתתפות מרבית של נשים, בתנאים שווים לתנאי הגברים, בכל התחומים."

3. זאת ועוד, בסעיף 1 לאמנה, מפורש המונח "אפליה נגד נשים" באופן זה:

"כל הבחנה, הוצאה מן הכלל או הגבלה על יסוד מין, שתוצאתן או מטרתן לפגום או לבטל את ההכרה, ההנאה והשימוש בידי נשים, בלא שים לב למעמדן האישי, על בסיס שוויון בין גברים ונשים, בזכויות האדם וחירויות היסוד בתחום המדיני, הכלכלי, הסוציאלי, התרבותי, האזרחי או בכל תחום אחר."

4. אמנות, הצהרות ומסמכים בינלאומיים אחרים הבוחנים את הנושא מייחסים חשיבות רבה להשתתפות נשים בחיים הציבוריים, ואלה התוו מסגרת של סטנדרטים בינלאומיים לשוויון. המסמכים הללו כוללים את ההכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם,¹ האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות,² האמנה בדבר זכויות פוליטיות לנשים,³ הצהרת וינה,⁴ סעיף 13 להצהרה ולמצע הפעילות של בייג'ינג,⁵ המלצות כלליות 5 ו-8 שניתנו במסגרת האמנה,⁶ הערה כללית 25 שאומצה על-ידי ועדת זכויות האדם,⁷ ההמלצה שאומצה על-ידי מועצת האיחוד האירופי בדבר השתתפות מאוזנת של נשים וגברים בתהליך קבלת החלטות⁸ ומסמך הנציבות האירופית "כיצד להגיע לאיזון מגדרי בקבלת החלטות פוליטיות".⁹

5. סעיף 7 מחייב מדינות שהן צד לאמנה לנקוט את כל האמצעים ההולמים כדי לבער אפליה לרעת נשים בחיים הפוליטיים והציבוריים ולוודא כי הן נהנות משוויון לגברים בחיים הפוליטיים והציבוריים. החובה המפורטת בסעיף 7 חלה על כל תחומי החיים הפוליטיים והציבוריים ואינה מוגבלת לתחומים שפורטו בס"ק (א), (ב) ו-(ג) בלבד. מושג החיים הפוליטיים והציבוריים במדינה הוא רחב. הוא מתייחס למימוש הכוח הפוליטי, ובייחוד למימוש סמכויות החקיקה, השיפוט, הביצוע והניהול. מושג זה כולל את כל תחומי המנהל הציבורי ואת גיבוש המדיניות ויישומה במישור הבינלאומי, ברמת המדינה, ברמה המחוזית וברמה המקומית. מושג זה כולל גם היבטים רבים של החברה האזרחית, לרבות ועדות ציבוריות

ומועצות מקומיות ואת פעילויותיהם של ארגונים כגון מפלגות, איגודי עובדים, איגודים מקצועיים או תעשייתיים, ארגוני נשים, ארגונים מבוססי קהילה וארגונים אחרים העוסקים בחיים הציבוריים והפוליטיים.

6. הוועדה צופה כי כדי ששוויון זה יהיה ממשי יש להשיגו במסגרת מערכת פוליטית שבה נהנה כל אזרח מהזכות להצביע ולעמוד לבחירה בבחירות תקופתיות ואמתיות הנערכות תוך מתן זכות הצבעה לכול ובאמצעות הצבעה חשאית, בדרך המבטיחה ביטוי חופשי של רצון הבוחרים, כפי שנקבע באמנות הבינלאומיות לזכויות האדם, כגון סעיף 21 להכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם ובסעיף 25 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות.

7. הדגש ששמה האמנה על חשיבותם של שוויון ההזדמנויות, השוויון בהשתתפות בחיים הציבוריים והשוויון בקבלת החלטות הוביל את הוועדה לבחון את סעיף 7 ולהציע למדינות שהן צד לאמנה כי בעת שהן בוחנות את חוקיהן ואת מדיניותן ובעת שהן מדווחות כנדרש באמנה יביאו בחשבון את ההערות וההמלצות המפורטות להלן.

הערות

8. המרחב הפרטי והמרחב הציבורי בחיים האנושיים נחשבו תמיד למובחנים זה מזה, והוסדרו בהתאם. נשים מוקמו באופן קבוע במרחב הפרטי או הביתי, שנקשר ברבייה ובגידול הילדים, והיחס לפעילויות אלה בכל החברות היה כאל נחותות. בניגוד לכך, החיים הציבוריים זוכים לכבוד וליקרה ומקיפים קשת רחבה של פעילויות מחוץ למרחב הפרטי והביתי. היסטורית, גברים שלטו בחיים הציבוריים ואף היה להם הכוח להגביל נשים למרחב הפרטי ולשעבד אותן.

9. על אף תפקידן המרכזי של נשים בקיום המשפחה והחברה ותרומתן לפיתוח, הן הודרו מהחיים הפוליטיים ומתהליך קבלת ההחלטות, אף על פי שבהם נקבעים דפוסי חיי היומיום שלהן ועתיד החברה. הדרה זו משתיקה את קול הנשים ומעלימה מהעין את תרומתן ואת ניסיוןן, בייחוד בתקופות משבר.

10. בכל האומות, הגורמים המשמעותיים ביותר שבלמו את יכולתן של נשים להשתתף בחיים הציבוריים היו המסגרת התרבותית של ערכים ואמונות דתיות, היעדר שירותים והעובדה שגברים לא חלקו עמן את המשימות המזוהות עם ארגון

הבית ועם הטיפול בילדים וגידולם. בכל האומות, מסורות תרבותיות ואמונות דתיות מילאו תפקיד בהגבלת הנשים לתחומי הפעילות הפרטיים ובהדרתן מהשתתפות פעילה בחיים הציבוריים.

11. הסרת חלק מנטל עבודות הבית מעל כתפי הנשים תאפשר להן להשתתף באורח מלא יותר בחיי קהילותיהן. לעתים מזומנות, תלותן הכלכלית של נשים בגברים מונעת מהן לקבל החלטות פוליטיות חשובות ולהשתתף באורח פעיל בחיים הציבוריים. הנטל הכפול של עבודתן ושל תלותן הכלכלית, בשילוב עם השעות הארוכות והקשיחות של העבודה הציבורית והעבודה הפוליטית, מונעים מנשים להיות פעילות יותר.

12. הצמדת סטריאוטיפים, לרבות כשהדבר נעשה על-ידי כלי התקשורת, מגבילה נשים בחיים הפוליטיים לנושאים כגון איכות הסביבה, ילדים ובריאות, ומדירה אותן מאחריות לכספים, משליטה תקציבית ומיישוב סכסוכים. מיעוטן של נשים בקרב העוסקים במקצועות שמביניהם מגויסים פוליטיקאים יכולה ליצור חסם נוסף. במדינות שבהן מנהיגות מגיעות לעמדות כוח, הדבר עשוי להיות תוצאה של ההשפעה של אביהן, בעליהן או קרובי משפחה גברים ולא של הצלחה שזכו לה בבחירות בזכות עצמן.

המערכות הפוליטיות

13. עקרון השוויון בין נשים וגברים אושר בחוקות ובחוקים של רוב המדינות ובכל האמנות הבינלאומיות. עם זאת, בחמישים השנים האחרונות הנשים לא השיגו שוויון, והאי-שוויון שלהן התחזק בשל שיעור ההשתתפות הנמוך שלהן בחיים הציבוריים והפוליטיים. מדיניות המפותחת על-ידי גברים בלבד והחלטות המתקבלות על-ידי גברים בלבד משקפות רק חלק מהניסיון והפוטנציאל האנושיים. ארגונה הצודק והיעיל של החברה מחייב הכללה והשתתפות של כל החברים בה.

14. שום מערכת פוליטית לא העניקה לנשים לא את הזכות להשתתפות מלאה ושווה ולא את היתרונות הנובעים ממנה. אף שהמערכות הדמוקרטיות שיפרו את ההזדמנויות העומדות לרשות נשים למעורבות בחיים הפוליטיים, החסמים הכלכליים, החברתיים והתרבותיים הרבים שהן ממשיכות להיתקל בהם הגבילו מאוד את השתתפותן. אפילו דמוקרטיות בעלות היסטוריה של יציבות נכשלו

בשילוב הדעות והאינטרסים של המחצית הנשית של האוכלוסייה באופן מלא ושווה. חברות שנשים מודרות בהן מהחיים הציבוריים וממעגלי קבלת ההחלטות אינן יכולות להיחשב לדמוקרטיות. למושג הדמוקרטיה תהיה השפעה אמיתית, דינמית ומתמשכת רק כאשר הן נשים והן גברים יהיו שותפים לקבלת ההחלטות הפוליטיות וכאשר החלטות אלה יתחשבו באורח שווה באינטרסים של שני המינים. בחינת דוחות של מדינות שהן צד לאמנה מגלה כי במקומות שבהם קיימת השתתפות מלאה ושווה של נשים בחיים הציבוריים ובקבלת ההחלטות חל שיפור ביישומן של זכויות הנשים ובציות לאמנה.

אמצעים זמניים מיוחדים

15. אמנם, הכרחי להסיר את החסמים דה יורה, אך לא די בכך. אי-השגת השתתפות מלאה ושווה של נשים, אפשר שתהיה לא מכוונת אלא תולדה של דפוסי התנהלות והליכים מיושנים המקדמים גברים שלא במחשבה תחילה. האמנה מעודדת בסעיף 4 את השימוש באמצעים זמניים מיוחדים כדי לתת תוקף מלא לסעיפים 7 ו-8. במדינות שפיתחו אסטרטגיות זמניות יעילות בניסיון להגיע לשוויון בהשתתפות, יושם מגוון רחב של אמצעים, לרבות גיוס של מועמדות, סיוע כספי למועמדות אלה והכשרתן, תיקון הליכי בחירות, פיתוח קמפינים להשתתפות שווה, קביעת מטרות מספריות ומכסות ובחירה מכוונת של נשים למינויים למשרות ציבוריות כגון כס השיפוט או קבוצות מקצועיות אחרות הממלאות תפקיד חיוני בחיי היום יום של כל החברות. סילוקם הרשמי של חסמים ושילוב אמצעים זמניים מיוחדים לעידוד ההשתתפות השווה של גברים ונשים כאחד בחיים הציבוריים של החברות שבהן הם חיים הם תנאים מקדימים חיוניים לשוויון אמיתי בחיים הפוליטיים. עם זאת, כדי להתגבר על מאות שנות שלטון גברי במרחב הציבורי וכדי להגיע להשתתפות מלאה ויעילה של נשים הן זקוקות גם לעידוד ולתמיכה של כל מגזרי החברה, ואת הענקתו של עידוד כזה צריכים להוביל מדינות שהן צד לאמנה, כמו גם מפלגות ואנשי ציבור. על מדינות שהן צד לאמנה מוטלת החובה להבטיח כי אמצעים זמניים מיוחדים נועדו בבירור לתמוך בעקרון השוויון ולפיכך הם עולים בקנה אחד עם עקרונות חוקתיים המבטיחים שוויון לכל האזרחים.

סיכום

16. הסוגיה הגורלית, שהודגשה במצע הפעילות של בייגינג,⁵ היא הפער בין המצב דה יורה לבין המצב דה פקטו, או זכותן של נשים להשתתף בפוליטיקה ובחיים הציבוריים באופן כללי מול המציאות של השתתפות זו. מחקר שנערך הראה כי אם השתתפותן של נשים מגיעה ל-30% עד 35% (שיעור המכונה ככלל "מסה קריטית"), קיימת השפעה ממשית על הסגנון הפוליטי ועל תוכנן של החלטות, והדבר מפיח רוח חדשה בחיים הפוליטיים.

17. כדי להגיע לייצוג נרחב בחיים הציבוריים, נשים חייבות ליהנות משוויון מלא במימוש כוחן הפוליטי והכלכלי; כדי שיוכלו לתרום את תרומתן למטרות השוויון, הפיתוח והשגת השלום עליהן להיות מעורבות באורח מלא ושוויוני בקבלת ההחלטות בכל הרמות, הן בתוך המדינה והן בזירה הבינלאומית. כדי להשיג מטרות אלה ולהבטיח דמוקרטיה אמתית קיים צורך חיוני בנקודת מבט מגדרית. מטעמים אלה, חיוני לערב נשים בחיים הציבוריים, לנצל את תרומתן, להבטיח כי האינטרסים שלהן מוגנים ולהגשים את ההבטחה שלפיה ההנאה מזכויות האדם נועדה לכל בני האדם, בלי להתחשב במגדר. השתתפותן המלאה של נשים חיונית לא רק להעצמתן אלא גם לקידום החברה בכללותה.

הזכות להצביע ולהיבחר (סעיף 7 א')

18. האמנה מחייבת מדינות שהן צד לה לנקוט בחוקתן או בחוקיהן אמצעים הולמים כדי להבטיח כי נשים ייהנו, באורח שווה לגברים, מהזכות להצביע בכל הבחירות ומשאליו העם ולהיות כשירות להיבחר. ההנאה מזכויות אלה חייבת להיות הן דה יורה והן דה פקטו.

19. בחינת דוחות של מדינות שהן צד לאמנה ממחישה כי אף שכמעט כולן אימצו בחוקתן או בדרך אחרת הוראות חוק המעניקות הן לנשים והן לגברים את הזכות להצביע בכל הבחירות ומשאליו העם, בארצות רבות נשים ממשיכות להיתקל בקשיים במימוש זכות זו.

20. בין הגורמים הפוגעים במימוש זכויות אלה:

- (א) לנשים יש לעתים מזומנות פחות גישה מאשר לגברים למידע בנוגע למועמדים, למצעים הפוליטיים של מפלגות ולהליכי ההצבעה; ממשלות ומפלגות פוליטיות לא דאגו לספק מידע זה. גורמים חשובים אחרים

הפוגעים במימוש המלא והשווה של הזכות להצביע על-ידי נשים כוללים אי-ידיעת קרוא וכתוב וחוסר ידע והבנה לגבי מערכות פוליטיות או לגבי השפעת יזמות פוליטיות ומדיניות פוליטית על חייהן. אי-הבנה של הזכויות, האחריות וההזדמנויות לשינוי המוענקות על-ידי זכות ההצבעה משמעותה גם כי נשים לא תמיד רשומות להצביע;

(ב) נטל העבודה הכפול של נשים, כמו-גם אילוצים כלכליים, מגבילים את הזמן שנשים יכולות להקדיש למעקב אחר מערכות בחירות ואת ההזדמנויות שיש להן לכך, ושוללים מהן את החופש המלא לממש את זכותן להצביע;

(ג) בארצות רבות, מסורות וסטריאוטיפים חברתיים ותרבותיים מניאים נשים ממימוש זכותן להצביע. גברים רבים משפיעים על הצבעתן של נשים או שולטים בה באמצעות שכנוע או פעולה ישירה, לרבות הצבעה עבורן. יש למנוע כל התנהלות מסוג זה;

(ד) גורמים אחרים הפוגעים בארצות מסוימות במעורבותן של נשים בחיים הציבוריים או הפוליטיים של קהילותיהן כוללים הגבלות על חופש התנועה שלהן או על זכותן להשתתף, גישות שליליות רווחות כלפי השתתפות פוליטית של נשים, או היעדר אמון או תמיכה בנשים מועמדות מצד הבוחרים. בנוסף, נשים מסוימות רואות במעורבות בפוליטיקה דבר סר טעם ונמנעות מהשתתפות בקמפינים פוליטיים.

21. גורמים אלה מסבירים לפחות באורח חלקי את הפרדוקס הגלום בכך שנשים, המהוות מחצית מכל ציבורי הבוחרים, אינן משתמשות בכוחן הפוליטי או יוצרות בריתות שיוכלו לקדם את האינטרסים שלהן, להחליף ממשלות או לבטל מדיניות מפלה.

22. השיטה שבה נערכת ההצבעה, חלוקת המושבים בפרלמנט, בחירת המחוזות, לכל אלה השפעה משמעותית על שיעור הנשים הנבחרות לפרלמנט. מפלגות חייבות לאמץ את עקרונות ההזדמנות השווה והדמוקרטיה ולהשקיע מאמץ באיזון מספר המועמדים והמועמדות.

23. הנאתן של נשים מהזכות להצביע אינה צריכה להיות כפופה להגבלות או לתנאים שאינם חלים על גברים או שיש להם השפעה לא מידתית על נשים. לדוגמה, הגבלת הזכות להצביע לבעלי רמת השכלה מסוימת, לאנשים העומדים בדרישות סף של בעלות על רכוש או ליודעי קרוא וכתוב, בנוסף להיותה בלתי סבירה, היא גם עלולה להפר את הערובות האוניברסאליות לזכויות האדם. סביר גם כי להגבלה כזו תהיה השפעה לא מידתית על נשים, ובכך היא עומדת בניגוד להוראות האמנה.

הזכות להשתתף בעיצוב מדיניות הממשל (סעיף 7 ב')

24. שיעור השתתפותן של נשים בממשל ברמת המדיניות ממשיך ככלל להיות נמוך. אמנם, הושגה התקדמות משמעותית, ובמדינות מסוימות אף הושג שוויון, אך במדינות רבות חלה למעשה ירידה בהשתתפותן של נשים.

25. סעיף 7 ב' מחייב מדינות שהן צד לאמנה גם להבטיח כי לנשים תעמוד הזכות להשתתף באורח מלא ולהיות מיוצגות בעיצוב מדיניות ציבורית בכל המגזרים ובכל הרמות. הדבר יאפשר את שילובן של סוגיות מגדריות בזרם המרכזי ויתרום לשילוב נקודת מבט מגדרית בעת גיבוש המדיניות הציבורית.

26. על מדינות שהן צד לאמנה מוטלת האחריות, כאשר הדבר נמצא בשליטתן, הן למנות נשים לתפקידים בכירים של קבלת החלטות, והן להיוועץ כעניין שבשגרה בארגונים המייצגים במידה רבה את העמדות והאינטרסים של נשים, ולשלב את עצותיהם.

27. כמו כן, מוטלת על מדינות שהן צד לאמנה החובה להבטיח כי חסמים העומדים בפני השתתפותן המלאה של נשים בעיצוב מדיניות הממשל יזוהו ויוסרו. חסמים כאלה כוללים הסתפקות במינוי סמלי של נשים, וגישות מסורתיות ומנהגיות המעודדות אי־השתתפות של נשים. כאשר נשים אינן זוכות לייצוג נרחב בדרגי הממשל הבכירים או כאשר אין מתייעצים בהן באורח הולם או בכלל, מדיניות הממשל אינה בגדר מדיניות מקיפה או יעילה.

28. אמנם, למדינות שהן צד לאמנה יש ככלל סמכות למנות נשים לתפקידים בכירים בממשלה ולתפקידי מנהל בכירים, אך האחריות להבטיח כי נשים נכללות ברשימות המפלגות וכי מועמדותן מוגשת לבחירות באזורים שבהם יש להן סיכוי לזכות בתמיכת ציבור הבוחרים מוטלת גם על מפלגות. מדינות שהן צד לאמנה צריכות גם להשקיע מאמצים כדי להבטיח כי נשים ממונות לגופים המייעצים לממשלה על בסיס שווה לזה של גברים וכי גופים אלה מביאים בחשבון באורח הולם את עמדותיהם של ארגונים המייצגים נשים. הממשלה נושאת באחריות מהותית לעודד יזמות כאלה להנהיג ולהדריך את דעת הקהל ולשנות גישות המפלגות של נשים לרעה או מעודדות אי־השתתפות של נשים בחיים הפוליטיים והציבוריים.

29. כדי להבטיח השתתפות שווה של נשים בעמדות בכירות בממשל ובדרג המנהלי וחברות שלהן בגופים המייעצים לממשלה נקטו כמה מדינות שהן צד לאמנה בין השאר צעדים אלה: אימוצו של כלל המעניק עדיפות למועמדת על-פני מועמד כאשר שניהם מוכשרים לתפקיד בה במידה; אימוצו של כלל ולפיו אף אחד משני המינים לא יהווה פחות מ-40% מהחברים בגוף ציבורי; מכסה לנשים חברות בממשלה ולמינויים למשרות ציבוריות; והיועצות בארגוני נשים כדי להבטיח את הגשת מועמדותן של נשים בעלות כישורים מתאימים לחברות בגופים ובמשרדים ציבוריים ופיתוח וניהול של רשימות של נשים בעלות כישורים כאלה כדי להקל על הצגת מועמדותן של נשים למינויים בגופים ציבוריים ולמשרות. כאשר ממנים חברים לגופים מייעצים מבין אנשים שארגונים פרטיים הגישו את מועמדותם, על מדינות שהן צד לאמנה לעודד ארגונים אלה להציג את מועמדותן של נשים מוכשרות ומתאימות לחברות בגופים אלה.

הזכות להחזיק במשרה ציבורית ולמלא כל תפקיד ציבורי (סעיף 7 ב')

30. בחינת דוחות של מדינות שהן צד לאמנה ממחישה כי נשים מודרות מעמדות בכירות בממשלות, בשירות הציבורי, במנהל הציבורי, בכס השיפוט ובמערכות המשפט. נשים ממונות לעמדות בכירות או רבות השפעה אלה רק לעתים רחוקות, ואף כי ייתכן שבמדינות מסוימות מספרן עולה בדרגים הנמוכים יותר ובמשרות המקושרות בדרך כלל לבית או למשפחה, הן מהוות רק מיעוט זעיר בתפקידי קבלת ההחלטות הנוגעים למדיניות הכלכלית, לפיתוח, לסוגיות הפוליטיות, לביטחון, למשלחות להשכנת השלום, ליישוב הסכסוכים או לפירוש החוקה ולפיתוח המשפט החוקתי.

31. בחינת דוחות של מדינות שהן צד לאמנה ממחישה גם כי במקרים מסוימים החוק מונע מנשים לפעול מכוח סמכויות מלכותיות, לאיש תפקידי שיפוט בבתי דין דתיים או מסורתיים המחזיקים בסמכויות שהוענקו להם על-ידי המדינה או להשתתף באופן מלא בצבא. הוראות חוק אלה מפלות נשים לרעה, שוללות מהחברה את היתרון שבמעורבותן ובכישוריהן בתחומים אלה של חיי קהילותיהן, ומנוגדות לעקרונות האמנה.

הזכות להשתתף בארגונים לא ממשלתיים וציבוריים או פוליטיים (סעיף 7 ג')

32. בחינת דוחות של מדינות שהן צד לאמנה ממחישה כי בהזדמנויות המעטות שבהן מסופק מידע הנוגע למפלגות, נשים סובלות מתת-ייצוג או מרוכזות בתפקידים בעלי השפעה פחותה מאלה של גברים. כיוון שמפלגות הן אמצעי חשוב בתפקידים של מקבלי החלטות, על ממשלות לעודד מפלגות לבחון את המידה שבה נשים משתתפות באורח מלא ושווה בפעילויותיהן וכאשר זה אינו המצב לזהות את הסיבות לכך. יש לעודד מפלגות לנקוט צעדים יעילים, לרבות אספקת מידע, וכן להקדיש משאבים כספיים ואחרים, כדי להתגבר על מכשולים העומדים בפני השתתפות וייצוג מלאים של נשים ולהבטיח כי לנשים יש הזדמנות שווה בפועל לשרת כבעלות תפקידים במפלגה ולהציג את מועמדותן בבחירות מטעם המפלגה.

33. אמצעים שאומצו בידי מפלגות פוליטיות מסוימות כוללים קביעת מספר או אחוז מינימאלי של נשים בעמדות בגופים הביצועיים שלהן, דאגה לאיזון בין מספר הגברים והנשים שמועמדותם מוגשת לבחירות, ודאגה לכך שנשים אינן משויכות באורח עקבי לאזורי בחירה אוהדים פחות או לעמדות בעלות הסיכויים הנמוכים ביותר ברשימתה של מפלגה. על מדינות שהן צד לאמנה להבטיח כי אמצעים זמניים מיוחדים יותרו באופן ספציפי במסגרת חקיקה נגד אפליה או ערובות חוקתיות אחרות לשוויון.

34. על ארגונים אחרים כגון איגודי עובדים ומפלגות פוליטיות חלה חובה להפגין את מחויבותם לעקרון השוויון המגדרי בחוקותיהם, ביישום כללים אלה ובהרכב החברות בהם באמצעות ייצוג מאוזן מגדרית בגופים הביצועיים שלהם כך שגופים אלה יוכלו להפיק תועלת מהשתתפותם המלאה והשווה של כל המגזרים בחברה ומתרומותיהם של שני המינים. ארגונים אלה מהווים גם מגרש אימונים רב ערך לנשים לרכישת מיומנויות פוליטיות, להשתתפות פוליטית ולמנהיגות פוליטית, וכמוהם גם ארגונים לא ממשלתיים.

סעיף 8 (המישור הבינלאומי)

המדינות שהן צד לאמנה ינקטו את כל האמצעים ההולמים כדי לוודא כי לנשים יש הזדמנות לייצג את ממשלתן במישור הבינלאומי ולהשתתף בעבודתם של ארגונים בינלאומיים בתנאים שווים לאלה של הגברים וללא אפליה.

הערות

35. על-פי סעיף 8, ממשלות מחויבות להבטיח את נוכחותן של נשים בכל הדרגים ובכל התחומים במישור הבינלאומי. הדבר מחייב לשתף נשים במגעים בנושאים כלכליים וצבאיים, הן בדיפלומטיה רב-צדדית והן בדיפלומטיה דו-צדדית, ובמשלחות רשמיות לוועידות בינלאומיות ואזוריות.

36. בחינת דוחות של מדינות שהן צד לאמנה מראה כי נשים סובלות מתתייצוג חמור בשירות הדיפלומטי ובשירות החוץ של רוב המדינות, ובייחוד בדרגים הבכירים ביותר. לרוב ממונות נשים לשגרירויות שחשיבותן עבור יחסי החוץ של המדינה פחותה ובמקרים מסוימים הן מופלות לרעה במינוין באמצעות הגבלות הנוגעות למעמדן המשפחתי. במקרים אחרים הטבות לבני הזוג ולמשפחה הניתנות לדיפלומטים גברים אינן עומדות לרשות נשים בעמדות מקבילות. לעתים קרובות נשללות מנשים ההזדמנויות לעסוק בעבודה בינלאומית בשל הנחות בנוגע לתפקידיהן במשק הבית, לרבות ההנחה שהטיפול בבני משפחה תלויים ימנע מהן לקבל מינויים.

37. רבות מן המשלחות הקבועות לאומות המאוחדות ולארגונים בינלאומיים אחרים אינן כוללות נשים כלשהן בצוות הדיפלומטי שלהן, ומעטות בלבד מכהנות בדרגים הגבוהים. המצב דומה במפגשים ובוועידות של מומחים שנקבעים בהן יעדים, סדרי יום וסדרי עדיפויות בינלאומיים וכלל עולמיים. ארגונים ממערכת האומות המאוחדות ומנגנונים כלכליים, פוליטיים וצבאיים שונים ברמה האזורית הפכו למעסיקים בינלאומיים חשובים, אך גם כאן נשים נותרו מיעוט המרוכז בעמדות זוטרות.

38. רק בהזדמנויות מעטות יכולים נשים וגברים לייצג ממשלות ברמה הבינלאומית ולהשתתף בעבודתם של ארגונים בינלאומיים בתנאים שווים. הדבר נובע לעתים מזומנות מהיעדר אמות מידה והליכים אובייקטיביים למינוי ולקידום למשרות רלוונטיות ולמשלחות רשמיות.

39. הגלובליזציה של העולם בן זמננו הופכת את ההכללה וההשתתפות של נשים בארגונים בינלאומיים בתנאים שווים לאלה של גברים לחשובה יותר ויותר. מחובתן של ממשלות לשלב בסדר היום של כל הגופים הבינלאומיים נקודת מבט מגדרית

ואת זכויות האדם של נשים. החלטות מכריעות רבות בסוגיות בינלאומיות, כגון השכנת שלום ויישוב סכסוכים, הוצאות צבאיות ופירוק הנשק הגרעיני, הפיתוח והסביבה, סיוע חוץ וארגון מחדש של הכלכלה, מתקבלות במעורבות מוגבלת של נשים. זאת בניגוד גמור למעורבותן בתחומים אלה ברמה הלא ממשלתית.

40. שילוב מסה קריטית של נשים במגעים בינלאומיים, בפעילויות לשמירת השלום, בכל הרמות של הדיפלומטיה המונעת, בגישור, בסיוע הומניטארי, בפיוס חברתי, במשא ומתן לשלום ובמערכת הצדק הפלילי הבינלאומית יוכל להביא לשינוי. בעת שמטפלים בסכסוכים מזוינים או אחרים, נחוצים נקודת מבט וניתוח מגדריים להבנת ההשפעות השונות על גברים ועל נשים. 10.

המלצות

סעיפים 7 ו-8

41. על מדינות שהן צד לאמנה לוודא כי חוקותיהן ותחיקתן עולות בקנה אחד עם עקרונות האמנה, ובייחוד עם סעיפים 7 ו-8.

42. על מדינות שהן צד לאמנה מוטלת החובה לנקוט את כל האמצעים ההולמים, לרבות חקיקת חוקים רלוונטיים העולים בקנה אחד עם חוקתן, כדי להבטיח שארגונים כמו מפלגות ואיגודי עובדים, שחובות האמנה אינן חלות עליהם בהכרח באופן ישיר, לא יפלו נשים לרעה וכי הם יכבדו את העקרונות שנקבעו בסעיפים 7 ו-8.

43. על מדינות שהן צד לאמנה לזהות וליישם אמצעים זמניים מיוחדים כדי להבטיח לנשים ייצוג שווה בכל התחומים הנסקרים בסעיפים 7 ו-8.

44. על מדינות שהן צד לאמנה להסביר את הטעם לכל הסתייגות מהסעיפים 7 ו-8 ואת השפעת ההסתייגויות ולהצביע על המקומות שבהם ההסתייגויות משקפות גישות מסורתיות, מנהגיות או סטריאוטיפיות כלפי תפקידיהן של נשים בחברה, כמו גם על הצעדים שהן נוקטות כדי לשנות גישות אלה. על מדינות שהן צד לאמנה לבחון היטב ובהתמדה את הצורך בהסתייגויות כאלה ולכלול בדוחותיהן לוח זמנים להסרתן.

סעיף 7

45. האמצעים שיש לזהות וליישם ושעל יעילותם יש לפקח יכללו, על-פי סעיף 7 א', את אלה שנועדו:

- (א) להשיג איזון בין נשים לבין גברים המחזיקים במשרות של נבחרי ציבור;
- (ב) להבטיח כי נשים מבינות את זכותן להצביע, את חשיבותה של זכות זו וכיצד לממשה;
- (ג) להבטיח התגברות על חסמים בפני שוויון, לרבות אלה הנובעים מאי-ידיעת קרוא וכתוב, מלשון, מעוניי ומהגבלות על חופש התנועה של נשים;
- (ד) לסייע לנשים החוות נחיתות כזו לממש את זכותן להצביע ולהיבחר.

46. על-פי סעיף 7 ב', אמצעים כאלה יכללו את אלה שנועדו להבטיח:

- (א) שוויון בייצוג נשים בעיצוב מדיניות הממשל;
- (ב) הנאת נשים בפועל מהזכות השווה להחזיק במשרה ציבורית;
- (ג) תהליכי גיוס המכוונים לנשים ואשר יהיו פתוחים וניתנים לערעור.

47. על-פי סעיף 7 ג', אמצעים כאלה יכללו את אלה שנועדו:

- (א) להבטיח את חקיקתם בפועל של חוקים יעילים האוסרים על אפליית נשים לרעה;
- (ב) לעודד ארגונים לא ממשלתיים ואיגודים ציבוריים ופוליטיים לאמץ אסטרטגיות המעודדות ייצוג והשתתפות של נשים בעבודתם.

48. בעת דיווח בהתאם לסעיף 7, על מדינות שהן צד לאמנה:

- (א) לתאר את הוראות החוק המעניקות תוקף לזכויות הכלולות בסעיף 7;
- (ב) לספק פרטים בנוגע לכל הגבלה המוטלת על זכויות אלה, בין אם היא עולה מהוראות חוק ובין אם מדפוסי פעולה מסורתיים, דתיים או תרבותיים;
- (ג) לתאר את האמצעים שננקטו ותוכננו כדי להתגבר על החסמים בפני מימושן של זכויות אלה;
- (ד) לכלול מידע סטטיסטי המפולח על-פי מין ומלמד על אחוז הנשים הנהנות מזכויות אלה ביחס לאחוז הגברים הנהנים מהן;
- (ה) לתאר באילו סוגים של עיצוב המדיניות, לרבות מדיניות הקשורה בתכניות פיתוח, משתתפות נשים ומה דרג השתתפותן והיקפה;

- (ו) בהתאם לסעיף 7 ג', לתאר את המידה שבה נשים משתתפות בארגונים לא ממשלתיים בארצותיהן, לרבות בארגוני נשים;
- (ז) לנתח את המידה שבה המדינה מבטיחה כי נועצים בארגונים אלה ואת השפעת הייעוץ שלהם בכל הרמות של עיצוב מדיניות הממשל ויישומה;
- (ח) לספק מידע בנוגע לתת-ייצוג של נשים בחברות וכבעלות תפקידים במפלגות, באיגודי נשים, באיגודי מעסיקים ובאיגודים מקצועיים, ולנתח גורמים התורמים לתת-ייצוג זה.

סעיף 8

49. האמצעים שיש לזהות וליישם ושעל יעילותם יש לפקח יכללו את אלה שנועדו להבטיח איזון מגדרי טוב יותר בחברות בכל מוסדות האו"ם, לרבות הוועדות המרכזיות של העצרת הכללית, המועצה הכלכלית-חברתית וגופי מומחים, לרבות גופי אמנות, ובמינויים לקבוצות עבודה עצמאיות או במינוי לדווחים לעניינן של מדינות או לדווחים מיוחדים.

50. בעת שהן מדווחות בהתאם לסעיף 8, על המדינות שהן צד לאמנה:

- (א) לספק נתונים מפולחים לפי מין המלמדים על אחוז הנשים בשירות החוץ והנשים המעורבות באורח סדיר בייצוג בינלאומי או בעבודה מטעם המדינה, לרבות חברות במשלחות ממשלתיות לוועידות בינלאומיות ומינויים לתפקידים של שמירת השלום או יישוב סכסוכים, ולגבי המידה שבה נשים מגיעות לתפקידים בכירים במגזר הרלוונטי;
- (ב) לתאר את המאמצים המוקדשים לקביעת אמות מידה והליכים או בייקטיביים למינוי וקידום של נשים לעמדות רלוונטיות ולמשלחות רשמיות;
- (ג) לתאר את האמצעים הננקטים להפצה נרחבת של מידע על מחויבויותיה הבינלאומיות של הממשלה בכל הנוגע לנשים ושל מסמכים רשמיים שפורסמו בידי פורומים רב-צדדיים, באופן מיוחד, הן למוסדות ממשלתיים והן למוסדות לא ממשלתיים האחראים לקידום נשים;
- (ד) לספק מידע בנוגע לאפליית נשים לרעה בשל פעילויותיהן הפוליטיות, בין באופן עצמאי ובין בחברות בארגוני נשים או בארגונים אחרים.

הערות

¹ החלטת העצרת הכללית של האו"ם מס' 217 A (III).

² החלטת העצרת הכללית של האו"ם מס' 2200 A (XXI), נספח.

³ החלטת העצרת הכללית של האו"ם מס' 640 (VII).

⁴ דו"ח הוועידה העולמית לזכויות האדם, וינה, 14-25 ביוני 1993 (A/CONF.157/24 (Part I)), פרק III.

⁵ דו"ח הוועידה העולמית הרביעית על נשים, בייג'ינג, 4-15 בספטמבר 1995 (A/CONF.177/20 and Add.1), פרק I, החלטה 1, נספח I.

⁶ ר' רשומות רשמיות של העצרת הכללית, המושב הארבעים ושלושה, תוספת מס' 38 (A/43/38), פרק V.

⁷ CCPR/21/21/Rev.1/Add.7, 27 באוגוסט 1996.

⁸ 96/694/EC, בריסל, 2 בדצמבר 1996.

⁹ מסמך V/1206/96-EN של הנציבות האירופית (מארס 1996).

¹⁰ ר' פס' 141 למצע הפעילות שאומץ בידי הוועידה העולמית הרביעית בנושא נשים, שנערכה בבייג'ינג מ-4 ועד 15 בספטמבר 1995 (A/CONF.177/20, chap. I, resolution 1, annex II). ר' גם פס' 134, שבה נאמר בין היתר: "גישה שווה והשתתפות מלאה של נשים במבני כוח ומעורבותן המלאה בכל המאמצים למניעת סכסוכים וליישובם הם חיוניים לקיום השלום והביטחון ולקידומם".