

Distr.: General

המועצה הכלכלית חברתית

E/C.12/2005/4
11 August 2005

Original: ENGLISH

הוועדה לזכויות כלכליות,

חברתיות ותרבותיות

המושב ה-34

גינבה, 25 באפריל – 13 במאי 2005

נושא מס' 5 על סדר היום

סוגיות מהותיות העולות בנוגע ליישום האמנה הבינלאומית לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות

הערה כללית מס' 16: (2005)

זכותם השווה של נשים וגברים ליהנות מכל הזכויות הכלכליות,
החברתיות והתרבותיות (סעיף 3 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות
כלכליות, חברתיות ותרבותיות)

מבוא

1. זכותם השווה של גברים ונשים ליהנות מכל זכויות האדם היא אחד מעקרונות היסוד המוכרים במשפט הבינלאומי ומעוגנים בכלים העיקריים של זכויות האדם. האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות מגנה על זכויות האדם המונחות ביסוד כבודו של כל אדם. באופן מיוחד, סעיף 3 לאמנה זו מעגן את זכותם השווה של גברים ונשים ליהנות מהזכויות שהיא מבטאת. הוראה זו מבוססת על סעיף 1 ג' למגילת האומות המאוחדות ועל סעיף 2 להכרזת האו"ם לכל באי עולם בדבר זכויות האדם. למעט ההפניה לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, סעיף זה זהה לסעיף 3 באמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות, שנוסחה באותה עת.

2. בעבודות ההכנה לאמנה נקבע כי סעיף 3 נכלל בה, כמורגם באמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות, כדי להצביע על כך שמלבד האיסור על אפליה, "יש להכיר מפורשות באותן זכויות עבור גברים ונשים מתוך שוויון, ויש לנקוט אמצעים הולמים כדי להבטיח כי לנשים ישנה הזדמנות לממש את זכויותיהן... זאת ועוד, אפילו חפץ סעיף 3 לסעיף 2 ב', עדיין היה זה חיוני לשוב ולהדגיש את שוויון הזכויות בין גברים לבין נשים. יש להדגיש ללא הרף עקרון יסוד זה, המעוגן במגילת האומות המאוחדות, במיוחד כיוון שקיימות עדיין דעות קדומות רבות המונעות את יישומו המלא".¹ בשונה

מסעיף 26 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות, סעיפים 3 ו-2 ב' לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות אינם בגדר הוראות עצמאיות, אלא יש לקרוא אותם ביחד עם כל זכות ספציפית המובטחת בחלקה השלישי של האמנה.

3. סעיף 2 ב' לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות קובע ערובה לאי-אפליה מטעמי מין ומטעמים אחרים. הוראה זו, והערובה המעוגנת בסעיף 3 להנאה שווה של נשים וגברים מהזכויות, קשורות זו בזו באורח שאינו ניתן להפרדה ומחזקות זו את זו. זאת ועוד, ביעור האפליה חיוני להנאה מתוך שוויון מזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות.

4. הוועדה לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות ציינה באופן ספציפי את הגורמים שנודעה להם השפעה שלילית על זכותם השווה של גברים ונשים ליהנות מזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות ברבות מההערות הכלליות שלה, לרבות אלה העוסקות בזכות לדיור הולם,² בזכות למזון הולם,³ בזכות לחינוך,⁴ בזכות לרמת הבריאות הגבוהה ביותר שניתן להשיג⁵ ובזכות למים.⁶ הוועדה אף מבקשת דרך קבע מידע בנוגע להנאה השווה של גברים ונשים מהזכויות המעוגנות באמנה במסגרת רשימת הנושאים שלה עבור דוחות של מדינות שהן צד לאמנה ובמסגרת הדיאלוג שלה עם מדינות אלה.

5. לעתים מזומנות נמנעת מנשים ההנאה השווה מזכויות האדם שלהן, בייחוד בשל המעמד הנחות המיוחס להן על-פי המסורת או המנהגים, או בשל אפליה גלויה או סמויה. נשים רבות חוות צורות מובהקות של אפליה בשל ההצטלבות של מין עם גורמים כמו גזע, צבע, לשון, דת, דעה פוליטית או אחרת, מוצא לאומי או חברתי, רכוש, ייחוס או מעמד אחר, כגון גיל, זהות אתנית, מוגבלות, נישואין או העובדה שהן פליטות או מהגרות, ועניין זה מוביל לקיפוח מרובד.⁷

1. המסגרת המושגית

א - שוויון

6. מהותו של סעיף 3 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות היא הקביעה שנשים וגברים צריכים ליהנות מהזכויות המעוגנות בה מתוך שוויון, מושג המקפל בחובו משמעות ממשית. אמנם, בהוראות חוקתיות, בחקיקה ובמדיניות של ממשלות ניתן למצוא ביטויים לשוויון פורמאלי, אך סעיף 3 לאמנה מחייב בנוסף לכך גם הנאה שווה של גברים ונשים בפועל מהזכויות המעוגנות בה.

7. יש להבין את ההנאה השווה של גברים ונשים מזכויות האדם באורח מקיף. ערובות לאי-אפליה ולשוויון באמנות הבינלאומיות לזכויות האדם מחייבות הן שוויון להלכה והן שוויון בפועל. שוויון להלכה (או שוויון פורמאלי) ושוויון בפועל (או שוויון ממשי) הם מושגים שונים אך קשורים זה בזה. שוויון פורמאלי מניח כי שוויון יושג כאשר חוק או מדיניות מתייחסים לגברים ולנשים באורח ניטראלי. שוויון ממשי מתייחס, בנוסף לכך, להשפעותיהם של חוקים, מדיניות ודפוסי פעולה ודואג לכך שאלה לא ישמרו את הקיפוח האינהרנטי שקבוצות שונות חוות, אלא דווקא יצמצמו אותו.

8. לא ניתן להשיג שוויון ממשי עבור גברים ונשים אך ורק באמצעות העברת חוקים ואימוץ מדיניות שיהיו, על-פניהם, ניטראליים מבחינה מגדרית. בבואן ליישם את סעיף 3, על מדינות שהן צד לאמנה להביא בחשבון כי חוקים, מדיניות ודפוסי פעולה כאלה עלולים שלא לתת מענה לחוסר השוויון בין גברים לבין נשים ואף להנציחו כיוון שאינם

מביאים בחשבון את הפערים הכלכליים, החברתיים והתרבותיים הקיימים, ובייחוד אלה שנשים סובלות מהם.

9. סעיף 3 מחייב מדינות שהן צד לאמנה לכבד את עקרון השוויון בחוק ואת עקרון השוויון בפני החוק. את עקרון השוויון בחוק נדרשים המחוקקים לכבד בעת חקיקת חוקים, בכך שיבטיחו כי חוקים אלה יקדמו הנאה שווה של גברים ונשים מזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות. את עקרון השוויון בפני החוק חייבים לכבד גופים מנהליים וכן בתי משפט ובתי דין, ופירושו כי רשויות אלה חייבות להחיל את החוק על גברים ועל נשים באורח שווה.

ב' – אי-אפליה

10. העיקרון של אי-אפליה נובע מעקרון השוויון. בכפוף לנאמר בפס' 15 להלן בנוגע לאמצעים זמניים מיוחדים, עקרון זה אוסר על יחס מבחין לאדם או לקבוצת אנשים על סמך מעמדו או מעמדם או על סמך מצבו או מצבם, כגון גזע, צבע, מין, לשון, דת, עמדה פוליטית או אחרת, מוצא לאומי או חברתי, רכוש, ייחוס או מעמד אחר, כגון גיל, זהות אתנית, מוגבלות, נישואין או מעמד של פליט או של מהגר.

11. אפליית נשים לרעה היא "כל הבחנה, הוצאה מן הכלל או הגבלה על יסוד מין, שתוצאתן או מטרתן לפגום או לבטל את ההכרה, ההנאה והשימוש בידי נשים, בלא שיש לב למעמדם האישי, על בסיס שוויון בין גברים ונשים, בזכויות האדם וחירויות היסוד בתחום המדיני, הכלכלי, הסוציאלי, התרבותי, האזרחי או בכל תחום אחר"⁸. אפליה על יסוד מין עלולה להתבסס על יחס מבחין לנשים בשל המבנה הביולוגי שלהן, כגון סירוב להעסיק נשים כיוון שהן עשויות להרות; או על הנחות סטריאוטיפיות, כגון הפנייתן של נשים למשרות בדרג נמוך מתוך הנחה שאינן מוכנות להקדיש לעבודתן זמן רב כפי שיקדישו לה גברים.

12. אפליה ישירה מתרחשת כאשר יחס מבחין מסתמך במישרין ובמפורש על הבחנות המבוססות באורח בלעדי על מין ועל מאפיינים של גברים ונשים, וכאשר לא ניתן להצדיקו באופן אובייקטיבי.

13. אפליה עקיפה מתרחשת כאשר חוק, מדיניות או תכנית אינם נראים כמפלים, אך יש להם השפעה מפלה כאשר מיישמים אותם. הדבר עלול להתרחש, למשל, כאשר נשים סובלות מקיפוח ביחס לגברים בכל הנוגע להנאה מהזדמנות או מהטבה מסוימות בגין אי-שוויון שהתקיים עוד קודם לכן. החלה של חוק שהוא ניטראלי מבחינה מגדרית עשויה להותיר על כנו את חוסר השוויון הקיים או להחריפו.

14. המגדר משפיע על זכותם השווה של גברים ונשים ליהנות מזכויותיהם. מגדר מתייחס לציפיות ולהנחות תרבותיות בנוגע להתנהגות, לגישות, לתכונות האישיות וליכולות הגופניות והאינטלקטואליות של גברים ונשים, אך ורק על סמך זהותם כגברים או כנשים. הנחות וציפיות מגדריות מציבות נשים לרוב במצב של נחיתות בכל הנוגע להנאה הממשית מהזכויות, כגון הזכות לפעול ולזכות בהכרה כבני אדם בוגרים, ריבוניים ובעלי יכולת מלאה להשתתף באורח מלא בפיתוח כלכלי, חברתי ופוליטי, ולהגיע להחלטות בנוגע לנסיבותיהם ולמצבם. הנחות מגדריות בנוגע לתפקידים כלכליים, חברתיים ותרבותיים מונעות שותפות באחריות בין גברים ונשים בכל התחומים, והרי זו נחוצה לצורך שוויון.

ג – אמצעים זמניים מיוחדים

15. לא תמיד די בעקרון השוויון ובעיקרון של אי-אפליה כשלעצמם להבטחת שוויון אמתי. לעתים נדרשים אמצעים זמניים מיוחדים כדי להביא אנשים מקופחים או כאלה שנדחקו לשוליים או קבוצות של אנשים לרמתם הממשית של אחרים. אמצעים זמניים מיוחדים נועדו לממש לא רק שוויון להלכה או שוויון פורמאלי, אלא גם שוויון בפועל או שוויון ממשי בין גברים לבין נשים. אולם, לעתים יישומו של עקרון השוויון יחייב מדינות שהן צד לאמנה לנקוט אמצעים הנותנים לנשים עדיפות כדי להחליש או לדכא את התנאים המנציחים אפליה. כל זמן שאמצעים אלה חיוניים כדי לטפל באפליה בפועל והשימוש בהם מופסק כאשר מושג שוויון בפועל, הבחנה כזו היא לגיטימית.⁹

2. חובות המדינות שהן צד לאמנה

א – חובות משפטיות כלליות

16. זכותם השווה של גברים ונשים ליהנות מזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות היא חובה החלה על מדינות שהן צד לאמנה באופן מחייב ומידי.¹⁰

17. כמו כל זכויות האדם, זכותם השווה של גברים ונשים ליהנות מזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות מטילה על המדינות שהן צד לאמנה חובות בשלוש רמות שונות – החובה לכבד, החובה להגן והחובה לממש. החובה לממש מקפלת בתוכה, בנוסף, חובות לספק, לקדם ולאפשר.¹¹ סעיף 3 קובע אמת מידה שלא ניתן לגרוע ממנה לציות לחובותיהן של המדינות שהן צד לאמנה, כפי שנקבעו בסעיפים 6 עד 15 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות.

ב – חובות משפטיות ספציפיות

ב 1. החובה לכבד

18. החובה לכבד מחייבת מדינות שהן צד לאמנה להימנע מפעולות מפלות הגורמות במישרין או בעקיפין לשלילת זכותם השווה של גברים ונשים ליהנות מזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות. כיבוד הזכות מחייב מדינות שהן צד לאמנה להימנע מאימוץ חוקים, מדיניות, אמצעים מנהליים ותכניות שאינם עולים בקנה אחד עם הזכות המוגנת בסעיף 3, או לבטלם. בייחוד, מחובתן של מדינות שהן צד לאמנה להביא בחשבון את השפעתם של חוקים, מדיניות ותכניות המתאפיינים למראית עין בניטראליות מגדרית ולבחון אם הם עשויים להוביל להשפעה שלילית על יכולתם של גברים ונשים ליהנות באורח שווה מזכויות האדם שלהם.

ב 2. החובה להגן

19. החובה להגן מחייבת מדינות שהן צד לאמנה לנקוט אמצעים שנועדו ישירות לביעורן של דעות קדומות, מנהגים וכל דפוסי הפעולה האחרים המנציחים את רעיון הנחיתות או העליונות של מי מהמינים, ואת התפקידים הסטריאוטיפיים של גברים ונשים. חובתן של מדינות שהן צד לאמנה להגן על-פי סעיף 3 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות כוללת, בין היתר, כיבוד ואימוץ של הוראות חוקתיות ותחיקתיות בנוגע לזכותם השווה של גברים ונשים ליהנות מכל זכויות האדם ואת האיסור על אפליה מכל סוג שהוא; אימוץ של חוקים לביעור אפליה ומניעה של התערבות ישירה או

עקיפה בהנאה מזכות זו מצד צדדים שלישיים; אימוץ של אמצעים מנהלים ותכניות, כמו גם ייסוד של מוסדות, סוכנויות ותכניות ציבוריים להגנה על נשים מפני אפליה.

20. על מדינות שהן צד לאמנה מוטלת חובה לפקח על התנהלותם של גורמים שאינם מדינות ולהסדירה, כדי להבטיח שאלה אינם מפריים את זכותם השווה של גברים ונשים ליהנות מזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות. חובה זו חלה, למשל, במקרים שבהם שירותים ציבוריים הופרטו בחלקם או במלואם.

ב 3. החובה לממש

21. החובה לממש מחייבת מדינות שהן צד לאמנה לנקוט אמצעים כדי להבטיח כי גברים ונשים יהנו בפועל מזכויותיהם הכלכליות, החברתיות והתרבותיות מתוך שוויון. אמצעים כאלה צריכים לכלול:

- הבטחת זמינות ונגישות של תרופות הולמות, כגון פיצויים, תיקון, השבת המצב לקדמותו, שיקום, ערבויות לכך שהדברים לא יחזרו על עצמם, הצהרות, התנצלויות פומביות, תכניות חינוכיות ותכניות מניעה;
- ייסוד ערוצים הולמים לתיקון עוולות כגון בתי משפט ובתי דין או מנגנונים מנהלים הנגישים לכול מתוך שוויון, לרבות לגברים ולנשים העניים והמקופחים ביותר ואלה שנדחקו יותר מכול לשוליים;
- פיתוח מנגנוני פיקוח כדי להבטיח שלישומם של חוקים ומדיניות שנועדו לקדם את ההנאה השווה של גברים ונשים מזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות לא יהיו השפעות שליליות לא מכוונות על אנשים או קבוצות של אנשים מקופחים או על כאלה שנדחקו לשוליים, ובייחוד על נשים ועל ילדות;
- פיתוח ויישום של מדיניות ותכניות שייתנו תוקף ארוך טווח לזכויות הכלכליות, החברתיות והתרבותיות הן של גברים והן של נשים מתוך שוויון. זאת, למשל באמצעות אימוץ אמצעים זמניים מיוחדים כדי להאיץ את הנאתן השווה של נשים מזכויותיהן, עריכת ביקורות מגדריות והקצאת משאבים מבוססת מגדר;
- קיום תכניות לחינוך ולהכשרה בזכויות האדם עבור שופטים ובעלי תפקידים רשמיים;
- קיום תכניות להעלאת מודעות ולהכשרה בנושא שוויון לעובדים המעורבים במימוש זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות ברמת השטח;
- שילוב העיקרון של זכותם השווה של גברים ונשים ליהנות מזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות במסגרת החינוך הרשמי והבלתי רשמי וקידום השתתפות שווה של גברים ונשים, ילדים וילדות, בבתי ספר ובתכניות חינוך אחרות;
- קידום הייצוג השווה של גברים ונשים במשרות ציבוריות ובגופים המקבלים החלטות;
- קידום השתתפות השווה של גברים ונשים בתכניות פיתוח, בקבלת החלטות ובתועלת מפיתוח ומכל התכניות הנוגעות למימוש זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות.

ג – דוגמאות ספציפיות לחובותיהן של מדינות שהן צד לאמנה

22. סעיף 3 מטיל חובה החלה באופן רוחבי על כל הזכויות המעוגנות בסעיפים 6 עד 15 לאמנה. הסעיף מחייב לטפל בדעות קדומות כלכליות וחברתיות המבוססות על מגדר, קובע שוויון בהקצאת משאבים ומקדם את השותפות באחריות במשפחה, בקהילה ובחיים הציבוריים. בפסקאות שלהלן מובאות דוגמאות שאמנם לא נועדו להיות ממצות, אך ניתן לראותן כמסמנות דרכים שבהן סעיף 3 חל על זכויות אחרות באמנה.

23. סעיף 6 א' לאמנה מחייב מדינות שהן צד לה להבטיח את זכותו של כל אדם להזדמנות להשתכר למחייתו בעבודה שיבחר בה או יקבל אותה באורח חופשי ולנקוט צעדים מתאימים כדי להבטיח את מימושה המלא של זכות זו. יישומו של סעיף 3, ביחס לסעיף 6, מחייב בין היתר כי לגברים ולנשים תהיה בחוק ובפועל גישה שווה למשרות בכל הדרגים ובכל תחומי העיסוק וכי תכניות ההכשרה וההדרכה המקצועית, הן במגזר הציבורי והן במגזר הפרטי, יקנו לגברים ולנשים את המיומנויות, המידע והידע החיוניים עבורם כדי שיוכלו להפיק תועלת בה במידה מהזכות לעבוד.

24. סעיף 7 א' לאמנה מחייב מדינות שהן צד לה להכיר בזכותו של כל אדם ליהנות מתנאי עבודה צודקים ונאותים ולהבטיח בין היתר שכר הוגן ותשלום שווה תמורת עבודה בעלת ערך שווה. סעיף 3 מחייב ביחס לסעיף 7 בין היתר כי מדינה שהיא צד לאמנה תזכה ותבער את הגורמים המונחים ביסוד הבדלי השכר כמו הערכות עבודה הלוקות בהטיה מגדרית ותפיסה שלפיה קיימים הבדלים בין גברים לנשים בכל הנוגע לפריון העבודה. זאת ועוד, על מדינה שהיא צד לאמנה לפקח על ציורתו של המגזר הפרטי לחקיקה במדינה בנוגע לתנאי העבודה באמצעות גוף מפקח לענייני עבודה, המתפקד ביעילות. מדינה שהיא צד לאמנה נדרשת גם לאמץ חקיקה המכתיבה שיקולים שווים ביחס לקידום, לפיצוי שאינו שכר, ולהזדמנות שווה ותמיכה בהתפתחות תעסוקתית או מקצועית במקום העבודה. לבסוף, על מדינה שהיא צד לאמנה לצמצם את המגבלות העומדות בפני גברים ונשים בכל הנוגע לשילוב בין עבודה ומשפחה באמצעות קידום מדיניות הולמת בנושא טיפול בילדים וטיפול בבני משפחה שאינם עצמאיים.

25. סעיף 8 א' (1) לאמנה מחייב מדינות שהן צד לה להבטיח את זכותו של כל אדם להתאגד עם אנשים אחרים לאיגודים מקצועיים, ולהצטרף לאיגוד מקצועי לפי בחירתו. בהקשר של סעיף 8, סעיף 3 מחייב להתיר לגברים ולנשים להתאגד ולהצטרף לאיגודים מקצועיים המטפלים בסוגיות הספציפיות המטרידות אותם. בהקשר זה, יש להקדיש תשומת לב מיוחדת לעובדות במשקי בית, לנשים כפריות, לנשים העובדות בתעשיות שבהן הנשים מהוות את רוב כוח העבודה ולנשים העובדות בבית, שזכות זו נשללת מהן לעתים מזומנות.

26. סעיף 9 לאמנה מחייב מדינות שהן צד לה להכיר בזכותו של כל אדם לביטחון סוציאלי, לרבות ביטוח סוציאלי, ולגישה שווה לשירותים סוציאליים. יישומו של סעיף 3, ביחס לסעיף 9, מחייב בין היתר להשוות את גיל הפרישה הכפויה לנשים ולגברים; להבטיח כי נשים מקבלות תגמול שווה בתכניות פנסיה ציבוריות ופרטיות; ולהבטיח חופשת לידה הולמת לנשים; חופשת אבהות לגברים, ופגרת הורות הן לגברים והן לנשים.

27. סעיף 10 א' לאמנה דורש מכל המדינות שהן צד לה להכיר בכך שיש להעניק למשפחה הגנה וסיוע נרחבים ככל האפשר וכי נישואין צריכים להיערך בהסכמתם החופשית של בני הזוג המיועדים. יישומו של סעיף 3, ביחס לסעיף 10, מחייב מדינות שהן צד לאמנה, בין היתר, לספק לנפגעי אלימות במשפחה, שרובם נשים, גישה לדיור בטוח, לתרופות ולפיצויים בגין נזק גופני, נפשי ורגשי; להבטיח לגברים ולנשים זכות שווה לבחור

האם, מתי ולמי יינשאו – ובייחוד, גיל הנישואין החוקי לנשים ולגברים צריך להיות זהה, ויש להגן באורח שווה על בנים ועל בנות מפני דפוסי פעולה המקדמים נישואי ילדים או ילדות, נישואין באמצעות בא כוח, או נישואין בכפייה; ולהבטיח כי לנשים תהיה זכות שווה לרכוש המשפחה ולירושה במקרה של מות הבעל. אלימות מבוססת מגדר היא צורה של אפליה המדכאת את היכולת ליהנות מתוך שוויון מזכויות ומחירויות, לרבות זכויות וחירויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות. על המדינות שהן צד לאמנה לנקוט אמצעים הולמים כדי לבער אלימות נגד גברים ונשים ולפעול במלוא השקדנות הראויה כדי למנוע מעשי אלימות נגדם בידי גורמים פרטיים, לחקור מעשים כאלה, לתווך בעניינם, להעניש עליהם ולהעניק בגינם פיצוי.

28. סעיף 11 לאמנה מחייב מדינות שהן צד לה להכיר בזכותו של כל אדם לרמת חיים נאותה עבורו ועבור משפחתו, לרבות דיור (ס"ק א') ומזון (ס"ק ב') נאותים. יישומו של סעיף 3, ביחס לסעיף 11 א', מחייב כי לנשים תעמוד הזכות להחזיק בבעלותן דיור, קרקע ורכוש, להשתמש בהם או לשלוט בהם בדרך אחרת, באופן שווה לגברים, וכן כי תהיה להן גישה למשאבים הנדרשים כדי לעשות זאת. יישומו של סעיף 3 ביחס לסעיף 11 ב' אף מחייב מדינות שהן צד לאמנה, בין היתר, להבטיח כי יהיו לנשים גישה לאמצעים לייצור מזון, או שליטה בהם, ולטפל באורח פעיל במנהגים שעל-פיהם נשים אינן מורשות לאכול עד אשר הגברים אכלו לשובע או שהן מורשות לאכול רק מזון פחות מזין.¹²

29. סעיף 12 לאמנה מחייב מדינות שהן צד לה לנקוט אמצעים למימושה המלא של זכותו של כל אדם ליהנות מהרמה הגבוהה ביותר שניתן להשיג של בריאות גופנית ונפשית. יישומו של סעיף 3 ביחס לסעיף 12 מחייב, לכל הפחות, לסלק מכשולים חוקיים ואחרים המונעים מגברים ומנשים ליהנות משירותי בריאות ולהפיק מהם תועלת מתוך שוויון. חובה זו כוללת, בין היתר, התייחסות לדרכים שבהן תפקידים מגדריים משפיעים על הגישה לגורמים מכריעים באשר לבריאות, כגון מים ומזון; סילוק של הגבלות חוקיות על מתן טיפול רפואי הקשור ברבייה; איסור על מילת נשים וילדות; והחובה לספק לעובדי בריאות הכשרה ראויה לטיפול בבעיות בריאות של נשים.¹³

30. סעיף 13 א' לאמנה מחייב מדינות שהן צד לה להכיר בזכותו של כל אדם לחינוך, וס"ק ב' (1) קובע כי חינוך יסודי יהיה חובה וזמין חינם לכול. יישומו של סעיף 3, ביחס לסעיף 13, מחייב בין היתר לאמץ חקיקה ומדיניות שיבטיחו אמות מידה שוות לקבלת בנים ובנות לכל רמות החינוך. על מדינות שהן צד לאמנה לוודא, בייחוד באמצעות פעולות הסברה והעלאת מודעות, כי משפחות יימנעו ממתן יחס מועדף לבנים בעת שליחת ילדיהם לבית ספר, וכי תכניות הלימודים יקדמו שוויון ואי-אפליה. על מדינות שהן צד לאמנה ליצור תנאים מעודדים להבטחת ביטחונם של ילדים, ובייחוד בנות, בדרכם לבית הספר ובחזרה.

31. סעיף 15 א' (1) ו-(2) לאמנה מחייב מדינות שהן צד לה להכיר בזכותו של כל אדם להשתתף בחיי התרבות וליהנות מיתרונות הקדמה המדעית. יישומו של סעיף 3, ביחס לסעיף 15 א' (1) ו-(2) מחייב בין היתר להתגבר על חסמים מוסדיים ועל מכשולים אחרים, כגון אלה המבוססים על מסורות תרבותיות ודתיות המונעות מנשים להשתתף באורח מלא בחיי התרבות, בלימוד המדעים ובמחקר המדעי ולהפנות משאבים למחקר מדעי הנוגע לבריאותן ולצורכיהן הכלכליים של נשים מתוך שוויון לאלה של גברים.

3. היישום ברמת המדינה

א – מדיניות ואסטרטגיה

32. הדרכים והאמצעים הראויים ביותר ליישומן של הזכויות המעוגנות בסעיף 3 לאמנה יהיו שונים בכל מדינה שהיא צד לאמנה. לכל מדינה כזו יש מרחב שיקול דעת בכל הנוגע לאימוץ אמצעים כדי לציית לחובה הראשונית והמיידית להבטיח את זכותם השווה של גברים ונשים ליהנות מכל זכויותיהם הכלכליות, החברתיות והתרבותיות. בין היתר, מדינות שהן צד לאמנה נדרשות לשלב בתכניות פעולה לאומיות לזכויות האדם אסטרטגיות הולמות כדי להבטיח את זכותם השווה של גברים ונשים ליהנות מזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות.

33. אסטרטגיות אלה צריכות להיות מבוססות על זיהוי שיטתי של מדיניות, תכניות ופעילויות הרלוונטיות למצב ולנסיבות הקיימים במדינה, כפי שעולה מתוכנו הנורמטיבי של סעיף 3 לאמנה, ויש להבהירן ביחס לרמות ולאופי של חובות המדינות שהן צד לאמנה המפורטות בפסקאות 16 עד 21 לעיל. על האסטרטגיות לתת מענה במיוחד לצורך לבער את האפליה בכל הנוגע להנאה מזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות.

34. על מדינות שהן צד לאמנה לבחון אחת לתקופה את החקיקה, המדיניות, האסטרטגיות והתכניות הקיימים ביחס לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, ולנקוט כל שינוי הנחוץ כדי להבטיח כי תהיה הלימה בינן לבין חובותיהן על-פי סעיף 3 לאמנה.

35. ייתכן כי יהיה צורך באימוץ אמצעים זמניים מיוחדים כדי להאיץ את הנאתן השווה של נשים מכל הזכויות הכלכליות, החברתיות והתרבותיות וכדי לשפר את מעמדם בפועל.¹⁴ יש להבחין בין אמצעים זמניים מיוחדים לבין מדיניות ואסטרטגיות קבועות הננקטות לשם השגת שוויון בין גברים לבין נשים.

36. הוועדה מעודדת מדינות שהן צד לאמנה לאמץ אמצעים זמניים מיוחדים כדי להאיץ את השגת השוויון בין גברים לבין נשים בכל הנוגע להנאה מהזכויות המעוגנות באמנה. אין לראות אמצעים אלה כמפלים כשלעצמם, כיוון שהם מבוססים על חובתה של המדינה לבער את הקיפוח הנגרם בידי חוקים, מסורות ודפוסי פעולה מפלים מהעבר ומההווה. יש לתכנן את אופיים, משכם ויישומם של אמצעים כאלה תוך התייחסות לסוגיות ולהקשר הספציפיים, ולהתאימם ככל שהנסיבות מחייבות. יש לפקח על השפעותיהם של אמצעים כאלה מתוך כוונה להפסיקם עם השגת המטרות שלשמן ננקטו.

37. זכותם של יחידים וקבוצות של יחידים להשתתף בתהליכי קבלת החלטות העשויים להשפיע על התפתחותם חייבת להוות מרכיב בלתי נפרד מכל מדיניות, תכנית או פעילות שמפתחים כדי לקיים חובות ממשלתיות על-פי סעיף 3 לאמנה.

ב – תרופות ומתן דין וחשבון

38. בהיעדר מנגנונים ומוסדות יעילים, לרבות רשויות מנהליות, נציבי תלונות ומוסדות לאומיים אחרים לזכויות האדם, בתי משפט ובתי דין, נחוץ שמדיניות ואסטרטגיות לאומיות יובילו להקמתם. על מוסדות אלה לחקור הפרות לכאורה הנוגעות לסעיף 3, לטפל בהן ולספק להן תרופות. מדינות שהן צד לאמנה צריכות מצדן להבטיח כי תרופות כאלה ייושמו ביעילות.

ג – מבחנים ומדדים

39. המדיניות והאסטרטגיות הלאומיות צריכות לזהות מבחנים ומדדים הולמים בכל הנוגע לזכותם של גברים ונשים להנאה שווה מזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות כדי לפקח ביעילות על הדרך שבה מדינה שהיא צד לאמנה ממלאת את חובותיה על-פי האמנה בתחום זה. כדי למדוד את המימוש הגובר והולך של זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בידי גברים ונשים, נחוצים נתונים סטטיסטיים שהופרדו למרכיביהם ואשר יסופקו בתוך מסגרת זמן ספציפית, כאשר הדבר הולם.

4. הפרות

40. מדינות שהן צד לאמנה חייבות לממש את חובתן המידית והעיקרית להבטיח את זכותם השווה של גברים ונשים ליהנות מזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות.

41. עקרון השוויון בין גברים לבין נשים מהותי להנאה מכל אחת מהזכויות הספציפיות המפורטות באמנה. אי-הבטחת שוויון פורמאלי וממשי בהנאה מכל אחת מהזכויות הללו מהווה הפרה של זכות זו. לצורך ההנאה השווה מזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות נדרש לבער הן אפליה להלכה והן אפליה בפועל. אי-אימוץ ואי-יישום של חוקים, מדיניות ותכניות לביעור אפליה להלכה ואפליה בפועל ביחס לכל אחת מהזכויות המפורטות בסעיפים 6 עד 15 לאמנה, ואי-פיקוח על השפעותיהם, מהווים הפרה של זכויות אלה.

42. הפרות של הזכויות שנכללו באמנה יכולות להתרחש באמצעות פעולה ישירה של המדינות שהן צד לה או באמצעות אי-פעולה או מחדל מצדן, וכן באמצעות מוסדותיהן או סוכנויותיהן ברמה הלאומית והמקומית. אימוץ אמצעים כלשהם המהווים נסיגה לאחור ומשפיעים על זכותם השווה של גברים ונשים ליהנות מכל הזכויות שנקבעו באמנה ונקיטת אמצעים כאלה מהוות הפרה של סעיף 3.

הערות

¹ טיוטות אמנות בינלאומיות בדבר זכויות האדם, דו"ח הוועדה השלישית, A/53/65 (17 בדצמבר 1962), פס' 85.

² הוועדה לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, הערה כללית מס' 4 (1991): הזכות לדיור הולם (סעיף 11 א' לאמנה), פס' 6; הערה כללית מס' 7 (1997): הזכות לדיור הולם (סעיף 11 א' לאמנה); פינוי כפוי, פס' 10.

³ הוועדה לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, הערה כללית מס' 12 (1999): הזכות למזון הולם (סעיף 11 לאמנה), פס' 26.

⁴ הוועדה לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, הערה כללית מס' 11 (1999): תכניות לחינוך יסודי (סעיף 14 לאמנה), פס' 3; הערה כללית מס' 13 (1999): הזכות לחינוך (סעיף 13 לאמנה), פס' 6 ב', פס' 31 ופס' 32.

⁵ הוועדה לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, הערה כללית מס' 14 (2000): הזכות לרמת הבריאות הגבוהה ביותר שניתן להשיג (סעיף 12 לאמנה), פס' 18-22.

⁶ הוועדה לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, הערה כללית מס' 15 (2000): הזכות למים (סעיפים 11 ו-12 לאמנה), פס' 13 ופס' 14.

⁷ ר' הוועדה לביעור כל הצורות של אפליה גזעית, הערה כללית מס' 25 (2000): ממדים של אפליה גזעית הקשורים למגדר.

⁸ כפי שהיא מוגדרת בסעיף 1 לאמנה הבינלאומית בדבר ביטול אפליה נגד נשים לצורותיה.

⁹ אולם, ישנו חריג אחד לעיקרון כללי זה: סיבות הנוגעות ספציפית למועמד מסוים שהוא גבר עשויות להטות את הכף לטובתו, דבר שיש להעריכו באופן אובייקטיבי, תוך הבאה בחשבון של כל אמות המידה הנוגעות למועמדים הספציפיים. זוהי דרישה הנובעת מעקרון המידתיות.

¹⁰ הוועדה לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, הערה כללית מס' 3 (1990): אופי החובות של מדינות שהן צד לאמנה (סעי' 2, פס' 2).

¹¹ על-פי הערות כלליות מס' 12 ו-13 של הוועדה לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, החובה לממש מקפלת בתוכה חובה לאפשר וחובה לספק. בהערה הכללית הנוכחית החובה לממש מקפלת בתוכה גם חובה לקדם את ביטול אפליית הנשים לרעה על כל צורותיה.

¹² דוגמאות אחרות לחובות ולהפרות אפשרויות של סעיף 3 ביחס לסעיף 11 א' ו-11 ב' נידונות בהערה כללית מס' 12, פס' 26, של הוועדה הבינלאומית לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות.

¹³ הוועדה הבינלאומית לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, הערה כללית מס' 14, פס' 18-21.

¹⁴ בהקשר זה אנו מפנים להמלצה כללית מס' 25 בנוגע לסעיף 4 א' לאמנה בדבר ביטול כל צורות האפליה נגד נשים, שאומצה בידי הוועדה לביטול אפליה נגד נשים לצורותיה, להערה כללית מס' 13 של הוועדה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות ולעקרונות לימבורג ליישום האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות.