

**Algemene Aanbeveling nr. 25 betreffende artikel 4, lid 1, van het VN-  
Vrouwenverdrag inzake de Uitbanning van Alle Vormen van Discriminatie van  
Vrouwen, over tijdelijke bijzondere maatregelen**

Inhoud

	<i>Lid</i>	<i>Pagina</i>
I. Inleiding.....	1-2	8
II. Achtergrond: onderwerp en doelstelling van het VN-Vrouwenverdrag.....	3-14	8
III. Betekenis en reikwijdte van tijdelijke bijzondere maatregelen in het Verdrag inzake de Uitbanning van Alle Vormen van Discriminatie van Vrouwen.....	15-24	10
A. Het verband tussen lid 1 en 2 van artikel 4.....	15-16	10
B. Terminologie.....	17	11
C. Hoofdpunten van artikel 4, lid 1.....	18-24	11
IV. Aanbevelingen aan Verdragsstaten.....	25-39	12

## I. Inleiding

1. De Commissie voor de Uitbanning van Discriminatie van Vrouwen heeft tijdens zijn twintigste zitting (1999) besloten om op grond van artikel 21 van het VN-Vrouwenverdrag een Algemene Aanbeveling te doen over artikel 4, lid 1, van het Verdrag inzake de Uitbanning van Alle Vormen van Discriminatie van Vrouwen. Deze nieuwe Algemene Aanbeveling bouwt, onder andere, verder op eerdere Algemene Aanbevelingen, waaronder Algemene Aanbeveling nr. 5 (zevende zitting, 1988) inzake tijdelijke bijzondere maatregelen, nr. 8 (zevende zitting, 1988) inzake de tenuitvoerlegging van artikel 8 van het VN-Vrouwenverdrag, en nr. 23 (zestiende zitting, 1997) inzake vrouwen in het openbare leven, alsmede op verslagen van de Verdragsstaten en op de slotopmerkingen van de Commissie bij die verslagen.

2. Met de onderhavige Algemene Aanbeveling beoogt de Commissie de aard en betekenis van artikel 4, lid 1, te verduidelijken, teneinde de toepassing ervan te bevorderen en ervoor te zorgen dat de Verdragsstaten het artikel volledig toepassen bij de tenuitvoerlegging van het VN-Vrouwenverdrag. De Commissie moedigt de Verdragsstaten aan deze Algemene Aanbeveling te vertalen in nationale en plaatselijke talen en de aanbeveling ruim te verspreiden onder de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke machten, met inbegrip van hun administratieve structuren, alsmede in het maatschappelijke middenveld, waaronder de media, de academische wereld en mensenrechten- en vrouwenorganisaties en -instellingen.

## II. Achtergrond: onderwerp en doelstelling van het VN-Vrouwenverdrag

3. Het VN-Vrouwenverdrag is een dynamisch instrument. Sinds het aannemen van het VN-Vrouwenverdrag in 1979 hebben de Commissie en andere nationale en internationale actoren op innovatieve wijze bijgedragen aan de verduidelijking en het begrip van de wezenlijke inhoud van de artikelen van het VN-Vrouwenverdrag, de specifieke aard van discriminatie van vrouwen en de instrumenten voor het bestrijden van dergelijke discriminatie.

4. De reikwijdte en betekenis van artikel 4, lid 1, moet worden vastgesteld in het licht van het onderwerp en de doelstelling van het VN-Vrouwenverdrag, namelijk het uitbannen van alle vormen van discriminatie van vrouwen om te bereiken dat vrouwen juridisch en feitelijk gelijk zijn aan mannen en dezelfde mensenrechten en fundamentele vrijheden genieten. De Verdragsstaten zijn wettelijk verplicht dit recht op non-discriminatie voor vrouwen te eerbiedigen, te beschermen, te bevorderen en toe te passen en te zorgen voor de ontwikkeling en voor verbetering van de positie van vrouwen, zodat zij zowel juridisch als feitelijk gelijk zijn aan mannen.

5. Het VN-Vrouwenverdrag gaat verder dan het in vele nationale en internationale wettelijke standaarden en normen gebruikte begrip discriminatie. Hoewel dergelijke standaarden en normen discriminatie op grond van geslacht verbieden en zowel mannen als vrouwen ertegen beschermen behandeld te worden op grond van willekeurige, oneerlijke en/of ongerechtvaardigde verschillen, richt het VN-Vrouwenverdrag zich specifiek op discriminatie van vrouwen, benadrukkend dat vrouwen nog altijd worden blootgesteld aan verschillende vormen van discriminatie omdat ze vrouw zijn.

6. Uit de gezamenlijke lezing van de artikelen 1 tot en met 5 en 24, die het algemene kader vormen voor de interpretatie van alle artikelen van het VN-Vrouwenverdrag, volgt dat op Verdragsstaten drie hoofdverplichtingen rusten bij hun inspanningen om de discriminatie van vrouwen uit te bannen. Deze verplichtingen moeten op integrale wijze ingevoerd worden en zijn niet beperkt tot een zuiver formele wettelijke verplichting om vrouwen en mannen gelijk te behandelen.

7. Ten eerste moeten Verdragsstaten ervoor zorgen dat vrouwen door hun wetgeving noch direct, noch indirect<sup>1</sup> worden gediscrimineerd en dat vrouwen zowel in de publieke als in de privé sfeer door bevoegde rechtbanken, alsmede via sancties en andere rechtsmiddelen, worden beschermd tegen discriminatie door de overheid, de rechterlijke macht, organisaties, ondernemingen of

privépersonen. Ten tweede moeten Verdragsstaten zorgen voor verbetering van de feitelijke positie van vrouwen door middel van concrete en doeltreffende beleidslijnen en programma's. Ten derde moeten Verdragsstaten heersende genderverhoudingen<sup>2</sup> aanpakken, alsook hardnekkige, op gender gebaseerde stereotypen op grond waarvan vrouwen niet alleen worden benadeeld door individuele handelingen van personen, maar ook door wetgeving en gerechtelijke en maatschappelijke structuren en instellingen.

8. Een zuiver formele, wettelijke of programmatische aanpak is volgens de Commissie niet voldoende om tot feitelijke gelijkheid tussen vrouwen en mannen te komen – door de Commissie uitgelegd als werkelijke gelijkheid. Daarnaast eist het VN-Vrouwenverdrag dat vrouwen een gelijke start krijgen en dat ze in een stimulerende omgeving in staat worden gesteld gelijke resultaten te behalen. Het is niet voldoende te waarborgen dat vrouwen gelijk worden behandeld als mannen. In plaats daarvan moet er rekening worden gehouden met biologische, maatschappelijke en cultureel bepaalde verschillen tussen vrouwen en mannen. Onder bepaalde omstandigheden moeten vrouwen met het oog op deze verschillen anders worden behandeld dan mannen. Het streven naar werkelijke gelijkheid maakt bovendien een doeltreffende strategie noodzakelijk die gericht is op het aanpakken van ondervertegenwoordiging van vrouwen en een herverdeling van middelen en macht tussen mannen en vrouwen.

9. Gelijke resultaten zijn een logisch uitvloeisel van feitelijke of werkelijke gelijkheid. Deze resultaten kunnen kwantitatief en/of kwalitatief van aard zijn; dat wil zeggen dat vrouwen en mannen op verschillende gebieden in nagenoeg gelijke aantallen hun rechten genieten, hetzelfde inkomen hebben, gelijkheid genieten qua besluitvorming en politieke invloed en dat vrouwen gevrijwaard zijn van geweld.

10. De positie van vrouwen zal niet verbeteren wanneer de onderliggende oorzaken van discriminatie en de ongelijkheid van vrouwen niet doeltreffend worden aangepakt. Het leven van vrouwen en mannen moet in zijn context beschouwd worden, en er moeten maatregelen genomen worden voor een daadwerkelijke verandering van kansen, instellingen en systemen, zodat deze niet langer gebaseerd zijn op historisch bepaalde mannelijke machtsparadigma's en levenspatronen.

11. De permanente, biologisch bepaalde behoeften en ervaringen van vrouwen moeten los worden gezien van andere behoeften die mogelijk het gevolg zijn van discriminatie van vrouwen in het verleden en heden door individuele actoren, de dominante genderideologie of manifestaties van dergelijke discriminatie in maatschappelijke en culturele structuren en instellingen. Terwijl er maatregelen worden genomen om de discriminatie van vrouwen uit te bannen, kunnen behoeften van vrouwen veranderen of verdwijnen, of de behoeften worden van zowel vrouwen als mannen. Daarom moeten wetten, programma's en praktijken om tot feitelijke of werkelijke gelijkheid van vrouwen te komen voortdurend tegen het licht worden gehouden, om te voorkomen dat maatregelen tegen ongelijke behandeling die niet langer noodzakelijk zijn van kracht blijven.

12. Bepaalde groepen vrouwen staan niet alleen bloot aan discriminatie omdat ze vrouw zijn, maar ook op grond van bijvoorbeeld ras, etnische of godsdienstige identiteit, handicap, leeftijd, klasse, kaste of andere factoren. Dergelijke vormen van discriminatie kunnen met name gericht zijn tegen deze groepen vrouwen, of in een andere mate dan wel op een andere manier dan tegen mannen. Verdragsstaten moeten mogelijk specifieke tijdelijke bijzondere maatregelen nemen om deze vormen van discriminatie van vrouwen en de extra negatieve impact op hen uit te bannen.

13. Behalve het Verdrag inzake de Uitbanning van Alle Vormen van Discriminatie van Vrouwen bevatten ook andere in het systeem van de Verenigde Naties aangenomen internationale mensenrechteninstrumenten en beleidsdocumenten bepalingen over tijdelijke bijzondere maatregelen om gelijkheid te bevorderen. Bij de beschrijving van dergelijke maatregelen wordt verschillende terminologie gebruikt, en ook de betekenis en uitleg die aan dergelijke maatregelen worden toegekend, verschillen. De Commissie spreekt de hoop uit dat de onderhavige Algemene Aanbeveling betreffende artikel 4, lid 1, zal bijdragen tot verduidelijking van de terminologie.<sup>3</sup>

14. Het VN-Vrouwenverdrag is gericht op discriminatoire dimensies van vroegere en huidige maatschappelijke en culturele contexten die verhinderen dat vrouwen mensenrechten en fundamentele vrijheden genieten. Het doel is de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen, waaronder de uitbanning van de oorzaken en gevolgen van hun feitelijke of werkelijke ongelijkheid. Derhalve is het toepassen van tijdelijke bijzondere maatregelen in overeenstemming met het VN-Vrouwenverdrag geen uitzondering op de normen van non-discriminatie en gelijkheid, maar een van de manieren om tot feitelijke of werkelijke gelijkheid van vrouwen te komen.

### **III. Betekenis en reikwijdte van tijdelijke bijzondere maatregelen in het Verdrag inzake de Uitbanning van Alle Vormen van Discriminatie van Vrouwen**

#### **Artikel 4, lid 1**

*De vaststelling door de verdragsluitende partijen van tijdelijke bijzondere maatregelen die de feitelijke gelijkheid tussen mannen en vrouwen beogen te versnellen, wordt niet aangemerkt als discriminatie in de zin van het onderhavige VN-Vrouwenverdrag, doch deze maatregelen mogen in geen geval de instandhouding van ongelijke of afzonderlijke normen tot gevolg hebben; de maatregelen zullen worden ingetrokken zodra de doelstellingen van gelijke kansen en gelijke behandeling bereikt zijn.*

#### **Artikel 4, lid 2**

*De vaststelling door de verdragsluitende partijen van bijzondere maatregelen, met inbegrip van de in het VN-Vrouwenverdrag vervatte maatregelen die beogen het moederschap te beschermen, worden niet aangemerkt als discriminerend.*

#### **A. Het verband tussen lid 1 en 2 van artikel 4**

15. Er is een duidelijk verschil tussen het doel van de “bijzondere maatregelen” op grond van artikel 4, lid 1, en die van lid 2. Artikel 4, lid 1, beoogt de positie van vrouwen versneld te verbeteren om tot feitelijke of werkelijke gelijkheid tussen vrouwen en mannen te komen, en de structurele, maatschappelijke en culturele veranderingen te bewerkstelligen die nodig zijn om vormen en gevolgen van discriminatie van vrouwen in het verleden en heden te corrigeren, alsook vrouwen daarvoor te compenseren. Deze maatregelen zijn van tijdelijke aard.

16. Artikel 4, lid 2, voorziet in de niet-gelijke behandeling van vrouwen en mannen vanwege hun biologische verschillen. Deze maatregelen zijn van permanente aard, althans tot de in artikel 11, lid 3, genoemde wetenschappelijke en technologische kennis herziening zou rechtvaardigen.

#### **B. Terminologie**

17. In de *travaux préparatoires* van het VN-Vrouwenverdrag worden verschillende termen gebruikt om de “tijdelijke bijzondere maatregelen” van artikel 4, lid 1, te beschrijven. De Commissie gebruikte in zijn eerdere Algemene Aanbevelingen eveneens verschillende termen. De Verdragsstaten stellen “bijzondere maatregelen” in de corrigerende, compenserende en bevorderende betekenis vaak gelijk met de termen “*affirmative action*”, “positieve actie”, “stimulerende maatregelen”, “omgekeerde discriminatie” en “positieve discriminatie”. Deze termen komen voort uit de debatten en de verschillende toepassingen in diverse nationale contexten.<sup>4</sup> In de onderhavige Algemene Aanbeveling, en in overeenstemming met de toepassing daarvan bij de beoordeling van de verslagen van de Verdragsstaten, gebruikt de Commissie uitsluitend de term “tijdelijke bijzondere maatregelen”, zoals vereist op grond van artikel 4, lid 1.

#### **C. Hoofdpunten van artikel 4, lid 1**

18. Maatregelen die door de Verdragsstaten worden genomen op grond van artikel 4, lid 1, moeten ten doel hebben de gelijkwaardige deelname van vrouwen te versnellen op politiek, economisch, maatschappelijk, cultureel, civielrechtelijk of enig ander gebied. De Commissie ziet de toepassing van deze maatregelen niet als een uitzondering op de norm van non-discriminatie, maar eerder als een bevestiging dat tijdelijke bijzondere maatregelen deel uitmaken van een noodzakelijke strategie van de Verdragsstaten om te bereiken dat vrouwen feitelijk of werkelijk gelijk zijn aan mannen en dezelfde mensenrechten en fundamentele vrijheden genieten. Hoewel door de toepassing van tijdelijke bijzondere maatregelen de gevolgen van discriminatie die vrouwen in het verleden hebben ondervonden vaak verdwijnen, zijn de Verdragsstaten, ongeacht enig bewijs van discriminatie in het verleden, uit hoofde van het VN-Vrouwenverdrag verplicht de positie van vrouwen te verbeteren, zodat zij feitelijk of werkelijk gelijk zijn aan mannen. De Commissie is van oordeel dat Verdragsstaten en dergelijke maatregelen op grond van het VN-Vrouwenverdrag aannemen en ten uitvoer leggen, mannen daardoor niet discrimineren.

19. Verdragsstaten moeten duidelijk onderscheid maken tussen tijdelijke bijzondere maatregelen die op grond van artikel 4, lid 1, worden genomen om versneld een concreet doel van feitelijke of werkelijke gelijkheid van vrouwen te bereiken, en andere algemene maatschappelijke beleidslijnen die worden aangenomen ter verbetering van de situatie van vrouwen en meisjes. Niet alle maatregelen die potentieel gunstig (zullen) zijn voor vrouwen zijn tijdelijke bijzondere maatregelen. Het bieden van algemene voorwaarden om de civielrechtelijke, politieke, economische, maatschappelijke en culturele rechten van vrouwen en meisjes te waarborgen, bedoeld om hun een waardig leven zonder discriminatie te garanderen, behoort niet tot tijdelijke bijzondere maatregelen.

20. Artikel 4, lid 1, vermeldt uitdrukkelijk de “tijdelijke” aard van dergelijke bijzondere maatregelen. Zulke maatregelen moeten daarom niet als permanent noodzakelijk worden beschouwd, ook al kan het woord “tijdelijk” in feite betekenen dat zulke maatregelen lange tijd worden toegepast. De duur van een tijdelijke bijzondere maatregel moet worden bepaald op grond van het resultaat ervan met betrekking tot een concreet probleem en niet op grond van een vooraf vastgestelde periode. Tijdelijke bijzondere maatregelen moeten ingetrokken worden wanneer de gewenste resultaten zijn bereikt en een tijdlang hebben voortgeduurd.

21. De term “bijzonder”, hoewel in overeenstemming met het mensenrechtendiscours, heeft eveneens zorgvuldige uitleg. Door het gebruik van de term worden vrouwen en andere groepen die gediscrimineerd worden vaak afgeschetst als zwak, kwetsbaar en behoefte hebbend aan extra of “bijzondere” maatregelen om in de samenleving te participeren of mee te dingen. De werkelijke betekenis van “bijzonder” in de formulering van artikel 4, lid 1, is echter dat de maatregelen bedoeld zijn om een specifiek doel te dienen.

22. De term “maatregelen” heeft betrekking op een breed scala wetgevende, uitvoerende, administratieve en andere regelgevende instrumenten, beleidslijnen en praktijken, zoals contact- of ondersteuningsprogramma's, alsmede toewijzing en/of verschuiving van middelen, voorkeursbehandelingen, doelgerichte aanwerving, indienstneming en promotie, numerieke doelstellingen in samenhang met tijdsbestekken, en quotastelsels. De keus voor een bepaalde “maatregel” is afhankelijk van de context waarin artikel 4, lid 1, wordt toegepast en van het specifieke doel dat daarmee bereikt moet worden.

23. Het nemen en ten uitvoer leggen van tijdelijke bijzondere maatregelen kan leiden tot een discussie over kwalificatie en geschiktheid van de groep of personen waarvoor die maatregelen bedoeld zijn, en een reden zijn om in geval van minder gekwalificeerd geachte vrouwen op het gebied van politiek, onderwijs en werkgelegenheid de voorkeur te geven aan mannen. Omdat tijdelijke bijzondere maatregelen ten doel hebben feitelijke of werkelijke gelijkheid te versnellen, moeten kwalificatie- en geschiktheidskwesties, met name wat werkgelegenheid betreft in de publieke en particuliere sector, zorgvuldig worden beoordeeld op gendervooroordelen aangezien ze normatief en cultureel bepaald zijn. Voor benoeming in dan wel selectie of verkiezing voor een openbaar of politiek ambt moeten mogelijk ook andere factoren dan kwalificatie en geschiktheid, waaronder de toepassing van de beginselen van democratische rechtvaardigheid en electorale keuze, een rol spelen.

24. Artikel 4, lid 1, gelezen in samenhang met de artikelen 1, 2, 3, 5 en 24, moet toepassing vinden in het kader van de artikelen 6 tot en met 16, waarin wordt gesteld dat Verdragsstaten “alle passende maatregelen moeten nemen”. Bijgevolg is de Commissie van oordeel dat op Verdragsstaten de verplichting rust om in het kader van een van deze artikelen tijdelijke bijzondere maatregelen te nemen en ten uitvoer te leggen als zulke maatregelen aantoonbaar noodzakelijk en passend zijn om versneld het algemene doel, of een specifiek doel, van feitelijke of werkelijke gelijkheid van vrouwen te bereiken.

#### **IV. Aanbevelingen aan Verdragsstaten**

25. De verslagen van Verdragsstaten moeten informatie bevatten over het al dan niet nemen van tijdelijke bijzondere maatregelen in overeenstemming met artikel 4, lid 1, van het VN-Vrouwenverdrag, en Verdragsstaten moeten bij voorkeur de term “tijdelijke bijzondere maatregelen” bezigen om verwarring te voorkomen.

26. Verdragsstaten moeten duidelijk onderscheid maken tussen tijdelijke bijzondere maatregelen om versneld een concreet doel van feitelijke of werkelijke gelijkheid van vrouwen te bereiken, en andere algemene maatschappelijke beleidslijnen die worden aangenomen en ten uitvoer gelegd ter verbetering van de situatie van vrouwen en meisjes. Verdragsstaten moeten voor ogen houden dat niet alle maatregelen die potentieel gunstig (zullen) zijn voor vrouwen als tijdelijke bijzondere maatregelen aangemerkt kunnen worden.

27. Verdragsstaten moeten de context van de situatie van vrouwen in alle levenssferen analyseren, alsmede op het specifieke doelgebied, bij het toepassen van tijdelijke bijzondere maatregelen om versneld tot feitelijke of werkelijke gelijkheid van vrouwen te komen. Ze moeten de potentiële impact van tijdelijke bijzondere maatregelen met betrekking tot een bepaalde doelstelling in hun nationale context beoordelen en die tijdelijke bijzondere maatregelen nemen die ze het meest geschikt achten om versneld tot feitelijke of werkelijke gelijkheid van vrouwen te komen.

28. Verdragsstaten moeten uitleggen waarom ze aan een bepaald soort maatregelen de voorkeur geven. De verantwoording van de toepassing van dergelijke maatregelen moet een beschrijving bevatten van de werkelijke levenssituatie van vrouwen, waaronder de omstandigheden en invloeden die hun leven en kansen bepalen – of die van een specifieke groep vrouwen die het slachtoffer zijn van verschillende vormen van discriminatie – en van wie de Verdragsstaat de positie versneld wenst te verbeteren door de toepassing van dergelijke tijdelijke bijzondere maatregelen. Tevens moet het verband tussen zulke maatregelen en algemene maatregelen en inspanningen ter verbetering van de positie van vrouwen worden toegelicht.

29. Verdragsstaten moeten voldoende uitleggen waarom ze het eventueel nalaten om tijdelijke bijzondere maatregelen te nemen. Zulke nalatigheid mag niet gerechtvaardigd worden door simpelweg machteloosheid aan te tonen, of door de inactiviteit te wijten aan heersende markt- of politieke krachten, zoals die welke inherent zijn aan de particuliere sector, particuliere organisaties of politieke partijen. Verdragsstaten worden erop gewezen dat artikel 2 van het VN-Vrouwenverdrag, dat in samenhang met alle andere artikelen gelezen moet worden, de Verdragsstaat verantwoordelijkheid oplegt voor het handelen van deze actoren.

30. Verdragsstaten kunnen op grond van verschillende artikelen rapporteren over tijdelijke bijzondere maatregelen. Krachtens artikel 2 worden Verdragsstaten verzocht te rapporteren over de rechtsgronden of andere grondslagen voor dergelijke maatregelen en over hun verantwoording van de keuze van een bepaalde aanpak. Voorts worden Verdragsstaten verzocht informatie te verschaffen over eventuele wetgeving betreffende tijdelijke bijzondere maatregelen en met name kenbaar te maken of dergelijke wetgeving voorziet in het bindende of vrijwillige karakter van zulke tijdelijke bijzondere maatregelen.

31. Verdragsstaten moeten in hun grondwet of in hun nationale wetgeving bepalingen opnemen die het mogelijk maakt om tijdelijke bijzondere maatregelen te nemen. De Commissie wijst de

Verdragsstaten erop dat wetgeving, zoals omvangrijke antidiscriminatielwetten, wetten inzake gelijke behandeling of uitvoeringsbepalingen inzake de gelijkheid van vrouwen, als leidraad kan dienen bij het soort tijdelijke bijzondere maatregelen die toegepast moeten worden om op bepaalde gebieden een gesteld doel, of gestelde doelen, te bereiken. Een dergelijke leidraad kan ook in specifieke wetgeving over werkgelegenheid of onderwijs zijn vervat. Relevante wetgeving over non-discriminatie en tijdelijke bijzondere maatregelen moet betrekking hebben op zowel overheidsactoren als op particuliere organisaties of ondernemingen.

32. De Commissie vestigt de aandacht van Verdragsstaten op het feit dat tijdelijke bijzondere maatregelen ook gebaseerd kunnen zijn op besluiten, beleidsdoelstellingen en/of administratieve richtlijnen die door nationale, regionale of lokale uitvoerende overheidsorganen zijn geformuleerd en aangenomen ten behoeve van de openbare werkgelegenheids- en onderwijssector. Dergelijke tijdelijke bijzondere maatregelen kunnen daarnaast betrekking hebben op het overheidsapparaat, de politieke sfeer en de particuliere onderwijs- en werkgelegenheidssector. Voorts vestigt de Commissie de aandacht van Verdragsstaten op het feit dat zulke maatregelen ook besproken kunnen worden door sociale partners van de openbare of particuliere werkgelegenheidssector of vrijwillig toegepast kunnen worden door overheids- of particuliere bedrijven, organisaties, instellingen en politieke partijen.

33. De Commissie herhaalt dat actieplannen voor tijdelijke bijzondere maatregelen ontworpen, toegepast en beoordeeld moeten worden in de specifieke nationale context en tegen de achtergrond van de specifieke aard van het probleem dat ermee moet worden opgelost. De Commissie beveelt aan dat Verdragsstaten in hun verslagen informatie opnemen over eventuele actieplannen die ten doel kunnen hebben vrouwen toegang te verschaffen tot bepaalde gebieden en hun ondervertegenwoordiging op dat gebied tegen te gaan, middelen en macht op bepaalde terreinen te herverdelen en/of institutionele verandering te bewerkstelligen om discriminatie in verleden of heden uit te bannen en versneld tot feitelijke gelijkheid te komen. In de verslagen moet ook worden aangegeven of in zulke actieplannen rekening wordt gehouden met mogelijke onbedoelde nadelige gevolgen van dergelijke maatregelen en wat ondernomen kan worden om vrouwen daartegen te beschermen. Voorts moeten Verdragsstaten in hun verslagen de resultaten van tijdelijke bijzondere maatregelen beschrijven en de oorzaken beoordelen van het eventuele falen daarvan.

34. Krachtens artikel 3 worden Verdragsstaten verzocht te rapporteren over de instelling(en) die verantwoordelijk is (zijn) voor het ontwerp, de tenuitvoerlegging, de controle, de beoordeling en de uitvoering van dergelijke tijdelijke bijzondere maatregelen. Die verantwoordelijkheid kan gegeven worden aan bestaande of geplande nationale instellingen, zoals ministeries voor vrouwenzaken, departementen voor vrouwenzaken op ministeries of presidentiële bureaus, ombudsmannen, rechtbanken of andere publieke of particuliere lichamen met de vereiste machtiging om specifieke programma's te ontwerpen, de tenuitvoerlegging ervan te controleren en de impact en uitkomsten ervan te beoordelen. De Commissie beveelt aan dat Verdragsstaten ervoor zorgen dat vrouwen in het algemeen, en benadeelde groepen vrouwen in het bijzonder, betrokken worden bij het ontwerp, de tenuitvoerlegging en de beoordeling van zulke programma's. Samenwerking en overleg met het maatschappelijke middenveld en non-gouvernementele organisaties die diverse groepen vrouwen vertegenwoordigen, wordt met name aanbevolen.

35. De Commissie herhaalt en vestigt de aandacht op Algemene Aanbeveling nr. 9 inzake statistische gegevens over de situatie van vrouwen en beveelt aan dat Verdragsstaten statistische, naar geslacht uitgesplitste gegevens verstrekken aan de hand waarvan vastgesteld kan worden welke vooruitgang is geboekt bij het verwezenlijken van feitelijke of werkelijke gelijkheid van vrouwen en in hoeverre tijdelijke bijzondere maatregelen doeltreffend zijn.

36. Verdragsstaten moeten rapporteren over het soort tijdelijke bijzondere maatregelen die op grond van het (de) relevante artikel(en) van het VN-Vrouwenverdrag op specifieke gebieden genomen zijn. Bij de verslaglegging op grond van het (de) respectieve artikel(en) moeten concrete doelstellingen worden genoemd, alsmede tijdsbestekken, de redenen waarom voor bepaalde maatregelen is gekozen, stappen om vrouwen in staat te stellen gebruik te maken van zulke maatregelen, en de instelling die verantwoordelijk is voor het controleren van tenuitvoerlegging en vooruitgang.

Verdragsstaten worden bovendien verzocht te beschrijven op hoeveel vrouwen een maatregel betrekking heeft, hoeveel vrouwen er gebruik van kunnen maken en op een bepaald terrein actief zijn dankzij een tijdelijke bijzondere maatregel, of de hoeveelheid middelen en macht die een maatregel binnen een bepaalde tijd over een bepaald aantal vrouwen beoogt te herverdelen.

37. De Commissie herhaalt zijn Algemene Aanbevelingen 5, 8 en 23 om tijdelijke bijzondere maatregelen toe te passen op het gebied van onderwijs, economie, politiek en werkgelegenheid, op het terrein van vrouwen die internationaal hun overheid vertegenwoordigen en participeren in de werkzaamheden van internationale organisaties, en op het gebied van het politieke en openbare leven. Verdragsstaten moeten, in hun nationale contexten, dergelijke inspanningen met name intensiveren met betrekking tot alle aspecten van onderwijs op alle niveaus en alle aspecten en niveaus van training, werkgelegenheid en vertegenwoordiging in het openbare en politieke leven. De Commissie roept in herinnering dat Verdragsstaten in alle gevallen, maar vooral met betrekking tot gezondheid, op elk gebied nauwkeurig onderscheid moeten maken tussen maatregelen van permanente aard en maatregelen van tijdelijke aard.

38. Verdragsstaten worden erop gewezen dat tijdelijke bijzondere maatregelen genomen moeten worden om versneld culturele praktijken en stereotype houdingen en gedrag te veranderen en uit te bannen als zij discriminerend of nadelig zijn voor vrouwen. Tijdelijke bijzondere maatregelen moeten ook ten uitvoer worden gelegd op het gebied van kredieten en leningen, sport, cultuur, recreatie en juridische voorlichting. Waar nodig moeten dergelijke maatregelen gericht zijn op vrouwen die het slachtoffer zijn van verschillende vormen van discriminatie, waaronder plattelandsvrouwen.

39. Hoewel de toepassing van tijdelijke bijzondere maatregelen wellicht niet mogelijk is op grond van alle artikelen van het VN-Vrouwenverdrag beveelt de Commissie aan dat aanneming ervan wordt overwogen in geval van problemen met betrekking tot versnelde verwezenlijking van gelijkwaardige participatie enerzijds en versnelde herverdeling van macht en middelen anderzijds, alsmede in gevallen waarin deze maatregelen gezien de omstandigheden aantoonbaar noodzakelijk en het meest geschikt zijn.

## Noten

<sup>1</sup> Er kan sprake zijn van indirecte discriminatie van vrouwen wanneer wetten, beleidslijnen en programma's op ogenschijnlijk genderneutrale criteria steunen die in werkelijkheid een nefaste impact hebben op vrouwen. Genderneutrale wetten, beleidslijnen en programma's kunnen onbedoeld leiden tot bestendiging van de gevolgen van discriminatie in het verleden. Ze kunnen onopzettelijk gebaseerd zijn op mannelijke levensbeschouwingen en als zodanig geen rekening houden met aspecten van de levensbeschouwingen van vrouwen, die kunnen verschillen van die van mannen. Deze verschillen kunnen het gevolg zijn van stereotype verwachtingen, houdingen en gedrag ten opzichte van vrouwen op basis van de biologische verschillen tussen man en vrouw. Ook kunnen ze het gevolg zijn van algemeen voorkomende onderdrukking van vrouwen door mannen.

<sup>2</sup> "Gender wordt gedefinieerd als de maatschappelijke betekenissen die aan biologische geslachtsverschillen worden toegekend. Het is een ideologische en culturele constructie die zich echter ook doet gelden in feitelijke praktijken en op zijn beurt weer van invloed is op de uitkomst van die praktijken. Het beïnvloedt de verdeling van middelen, welvaart, werk, besluitvorming, politieke macht en het uitoefenen van rechten binnen de familie en in het openbare leven. Ondanks verschillen tussen culturen en historie leiden genderverhoudingen als een algemeen kenmerk wereldwijd tot onevenwichtige machtsverhoudingen tussen mannen en vrouwen. Gender is dan ook een maatschappelijk gelaagd begrip dat in dit opzicht vergelijkbaar is met andere gelaagde begrippen, zoals ras, klasse, etniciteit, seksualiteit en leeftijd. Het draagt bij tot inzicht in de maatschappelijke constructie van genderidentiteit en de ongelijke machtsstructuur die ten grondslag ligt aan de verhoudingen tussen de seksen." 1999 World Survey on the Role of Women in Development, United Nations, New York, 1999, pagina ix.

<sup>3</sup> Zie bijvoorbeeld het Internationaal Verdrag inzake de Uitbanning van Alle Vormen van Rassendiscriminatie, dat tijdelijke bijzondere maatregelen verplicht stelt. De praktijk van de controleorganen van de verdragen, waaronder de Commissie voor de Uitbanning van Rassendiscriminatie, de Commissie inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten, en de Commissie voor de Rechten van de Mens, toont aan dat deze organen van oordeel zijn dat de toepassing van tijdelijke bijzondere maatregelen verplicht is om de doelstellingen van de respectieve verdragen te behalen. Onder de auspiciën van de Internationale Arbeidsorganisatie aangenomen verdragen en diverse documenten van de Organisatie van de Verenigde Naties voor Onderwijs, Wetenschap en Cultuur voorzien eveneens expliciet of impliciet in dergelijke maatregelen. De Subcommissie Bevordering en Bescherming van de Mensenrechten heeft de kwestie in ogenschouw genomen en een speciale rapporteur benoemd om verslagen op te stellen die aan haar oordeel worden voorgelegd en op basis waarvan zij maatregelen neemt. De toepassing van



tijdelijke bijzondere maatregelen is in 1992 beoordeeld door de Commissie inzake de Positie van de Vrouw. In de slotdocumenten die zijn aangenomen door wereldconferenties van de Verenigde Naties voor vrouwen, waaronder het Platform voor Actie van de in 1995 gehouden Vierde Wereldconferentie voor Vrouwen en haar follow-uponderzoek van 2000, wordt positieve actie een hulpmiddel genoemd om tot feitelijke gelijkheid te komen. De toepassing van tijdelijke bijzondere maatregelen door de secretaris-generaal van de Verenigde Naties is een praktijkvoorbeeld op het gebied van vrouwenwerkgelegenheid, onder andere door middel van dienstinstructies met betrekking tot de aanwerving, promotie en plaatsing van vrouwen in het secretariaat. Deze maatregelen beogen een genderverdeling van 50/50 op alle niveaus, maar met name in de hogere echelons.

<sup>4</sup> De term “affirmative action” wordt gebruikt in de Verenigde Staten van Amerika en in een aantal documenten van de Verenigde Naties, terwijl de “positieve actie” tegenwoordig wijdverbreid is in Europa en ook veelvuldig wordt gebruikt in een groot aantal VN-documenten. Toch wordt de term “positieve actie” ook in de internationale wetgeving betreffende de mensenrechten gebruikt in de betekenis “positieve actie van de staat” (de verplichting van een staat om actie te ondernemen tegenover de verplichting van een staat om af te zien van actie). Vandaar dat de term “positieve actie” dubbelzinnig is voor zover de betekenis ervan niet beperkt is tot tijdelijke bijzondere maatregelen in de zin van artikel 4, lid 1, van het VN-Vrouwenverdrag. De termen “omgekeerde discriminatie” en “positieve discriminatie” worden door een aantal commentatoren bekritiseerd als ongeschikt.