

KHUYẾN NGHỊ CHUNG SỐ 25

CÁC BIỆN PHÁP ĐẶC BIỆT TẠM THỜI (ĐIỀU 4(1))*

Giới thiệu

1. Thực hiện Điều 21 của Công ước CEDAW, Ủy ban Xoá bỏ phân biệt đối xử chống lại phụ nữ quyết định thông qua một Khuyến nghị chung cho Khoản 1 Điều 4 của Công ước, tại Kỳ họp thứ 20 (năm 1999). Khuyến nghị chung mới này dựa trên những Khuyến nghị chung khác đã được xây dựng từ trước, bao gồm Khuyến nghị chung số 5 (Kỳ họp lần thứ 7 năm 1988) về các biện pháp đặc biệt tạm thời, Khuyến nghị số 8 (Kỳ họp thứ 7 năm 1988) về việc thực hiện Điều 8 của Công ước và Khuyến nghị chung số 23 (Kỳ họp thứ 16 năm 1997) về phụ nữ trong đời sống công cộng, cũng như dựa trên báo cáo của các Quốc gia thành viên Công ước và những nhận xét của Ủy ban về các bản báo cáo này.

2. Trong Khuyến nghị chung này, Ủy ban làm rõ bản chất và ý nghĩa của Khoản 1 Điều 4 để tạo thuận lợi và đảm bảo cho các quốc gia thành viên có thể dễ dàng triển khai và thực hiện đầy đủ Công ước. Ủy ban khuyến khích các quốc gia thành viên dịch Khuyến nghị chung này sang những ngôn ngữ quốc gia và địa phương rồi phổ biến rộng rãi đến các cơ quan lập pháp, tư pháp và hành pháp của Chính phủ, bao gồm cả những đơn vị hành chính của các cơ quan này, cũng như đến các thiết chế xã hội dân sự, bao gồm giới truyền thông, học thuật, nghiên cứu, các cơ quan quyền con người cùng những tổ chức và cơ quan của phụ nữ.

Bối cảnh chung: Đối tượng và mục đích của Công ước

3. Công ước là một văn kiện mang tính động. Từ khi Công ước được thông qua vào năm 1979, Ủy ban cũng như những chủ thể khác ở các cấp quốc gia và quốc tế đã đóng góp trí tuệ nhằm làm rõ nội dung rộng lớn của các điều khoản trong Công ước, về bản chất đặc thù của hiện tượng phân biệt đối xử chống lại phụ nữ và những công cụ để đấu tranh chống lại sự phân biệt đối xử như vậy.

4. Phạm vi và ý nghĩa của nội dung Khoản 1 Điều 4 phải được xem xét trong bối cảnh đối tượng và mục tiêu chung của Công ước là loại trừ tất cả các hình thức phân biệt đối xử chống lại phụ nữ, với mục đích đạt được sự bình đẳng cả về luật pháp và trên thực tế giữa phụ nữ và nam giới trong việc hưởng thụ các quyền và tự do cơ bản của con

* Phiên họp thứ 30 (2004)

người. Các nước thành viên Công ước có nghĩa vụ pháp lý tôn trọng, bảo vệ, khuyến khích và thực hiện các quyền của phụ nữ không bị phân biệt đối xử, nhằm đảm bảo sự phát triển và tiến bộ của phụ nữ để nâng cao vị thế của họ sao cho bình đẳng với nam giới trong pháp luật và trên thực tế.

5. Công ước còn vượt ra ngoài khái niệm thông thường về phân biệt đối xử được sử dụng trong các chuẩn mực và quy phạm quốc gia và quốc tế. Những chuẩn mực và quy phạm này cấm phân biệt đối xử dựa trên cơ sở giới và bảo vệ cả nam giới lẫn phụ nữ trước sự đối xử bất công, tùy tiện và không thể biện minh được, trong khi Công ước tập trung vào sự phân biệt đối xử chống lại phụ nữ, đồng thời nhấn mạnh rằng phụ nữ đang phải đối mặt và chịu đựng nhiều hình thức phân biệt đối xử khác nhau chỉ vì họ là phụ nữ.

6. Kết hợp các Điều từ 1 đến 5 và 24 là những điều hình thành nên khuôn khổ giải thích chung cho tất cả các điều cơ bản của Công ước cho thấy có ba nghĩa vụ mà các quốc gia thành viên cần tập trung cố gắng thực hiện để loại trừ phân biệt đối xử chống lại phụ nữ. Những nghĩa vụ này cần được thực hiện một cách đồng bộ, vượt ra ngoài phạm vi một nghĩa vụ pháp lý thông thường về đối xử bình đẳng giữa phụ nữ và nam giới.

7. Trước hết, nghĩa vụ của các quốc gia thành viên là đảm bảo không có sự phân biệt đối xử trực tiếp hay gián tiếp¹ chống lại phụ nữ trong luật pháp nước mình, đảm bảo rằng phụ nữ được bảo vệ chống lại sự phân biệt đối xử mà có thể do các nhà chức trách công quyền, các cơ quan tư pháp, tổ chức, doanh nghiệp hay cá nhân gây ra ở những nơi công cộng cũng như những lĩnh vực riêng tư bởi các toà án có thẩm quyền, có xử lý vi phạm và những giải pháp khắc phục khác. Thứ hai, các quốc gia thành viên có nghĩa vụ nâng cao vị thế thực tế của phụ nữ thông qua những chính sách và chương trình cụ thể, hiệu quả. Thứ ba, các quốc gia thành viên có nghĩa vụ giải quyết những mối quan hệ giới hiện có² và sự tồn tại dai dẳng của những định kiến về giới làm ảnh

¹ Phân biệt đối xử gián tiếp đối với phụ nữ có thể xảy ra trong luật pháp, chính sách và chương trình dựa trên tiêu chí dường như tương đối trung tính về giới mà trên thực tế có gây ra những tác động bất lợi với phụ nữ. Các văn bản pháp luật, chính sách, và chương trình trung tính về giới có thể không chủ ý gây ra những hậu quả của phân biệt đối xử trong quá khứ. Chúng có thể được định ra một cách vô tình theo lối sống của nam giới mà không được tính đến những khía cạnh kinh nghiệm sống của nữ giới vốn có thể khác so với nam giới. Sự khác nhau này tồn tại có thể do các định kiến có sẵn, do thái độ và hành vi trực tiếp đối với phụ nữ dựa trên những khác biệt sinh học giữa nam giới và nữ giới. Chúng có thể tồn tại vì sự lệ thuộc thường rất phổ biến của phụ nữ vào nam giới.

² “Giới” được xác định là các ý nghĩa xã hội cho những khác nhau về sinh học giới tính. Đây là một cơ cấu tư tưởng và văn hoá, nhưng nó cũng được tái tạo trong lĩnh vực các tập tục vật chất cụ thể và sau đó lại ảnh hưởng đến chính các nhân tố đầu ra của những thực tiễn đó. Nó tác động đến sự phân phối nguồn lực, của sản, công việc, ra quyết định và quyền lực chính trị, thụ hưởng các quyền và lợi ích trong gia đình cũng như đời sống xã hội. Mặc dù có những biến đổi theo các nền văn hoá và theo thời gian nhưng những mối quan hệ về giới trên toàn thế giới xoay quanh sự không tương xứng về quyền lực giữa phụ nữ và nam giới như một đặc điểm phổ biến. Như vậy, giới là một vấn đề bất bình đẳng xã hội, và theo ý nghĩa này thì nó tương tự như các bất bình đẳng khác như chủng tộc, đẳng cấp, sắc tộc, giới tính và tuổi. Nó giúp cho chúng ta hiểu về cấu trúc xã hội của giới và cấu trúc bất bình đẳng về quyền lực giữa hai giới. “Khảo sát vai trò của phụ nữ trong phát triển trên thế giới năm 1999”, Liên hợp quốc, New York, 1999, trang IX.

hưởng đến phụ nữ không chỉ thông qua các hoạt động đơn lẻ của cá nhân mà còn thông qua luật pháp và các cấu trúc, thiết chế xã hội.

8. Theo quan điểm của Ủy ban, cách tiếp cận thuần túy pháp lý hay theo chương trình là chưa đủ để bảo đảm quyền bình đẳng giữa phụ nữ và nam giới trong thực tế mà theo Ủy ban đây là quyền bình đẳng trọng yếu. Thêm vào đó, Công ước đòi hỏi phụ nữ phải có được sự xuất phát ban đầu bình đẳng với nam giới, để sau đó được trao quyền năng với một môi trường thuận lợi để có thể đạt được sự bình đẳng giới về kết quả. Sẽ là chưa đủ nếu chỉ đảm bảo đối xử với phụ nữ giống như đối với nam giới. Bởi cần phải tính đến sự khác biệt về sinh học, xã hội và văn hoá giữa phụ nữ và nam giới. Trong những trường hợp nhất định, cần phải có sự đối xử khác nhau với nam giới và phụ nữ nhằm khắc phục những khác biệt đó. Để đạt được mục tiêu bình đẳng lâu dài như trên, cũng cần phải có một chiến lược hiệu quả để khắc phục tình trạng đại diện còn thấp của người phụ nữ và phân phối lại các nguồn lực và quyền lực giữa phụ nữ và nam giới.

9. Sự bình đẳng về kết quả là hệ quả tất yếu hợp logic của sự bình đẳng trên thực tế. Những kết quả này có thể là định lượng hoặc định tính về bản chất. Như vậy, phụ nữ được hưởng các quyền của họ trên nhiều lĩnh vực khác nhau một cách bình đẳng với nam giới, được hưởng cùng những mức thu nhập, bình đẳng trong vai trò ra quyết định và ảnh hưởng chính trị, được tự do không bị cưỡng bức.

10. Vị thế của phụ nữ sẽ không được cải thiện chừng nào các nguyên nhân sâu xa của nạn phân biệt đối xử chống lại phụ nữ và những nguyên nhân dẫn đến bất bình đẳng không được giải quyết hiệu quả. Cuộc sống của phụ nữ và nam giới phải được xem xét theo cách nhìn hoàn cảnh và các biện pháp phải được áp dụng nhằm chuyển đổi thực sự những cơ hội, thể chế và hệ thống để chúng không còn cơ sở dựa trên những nếp nghĩ và lối sống mà trong lịch sử từ trước đến nay được xác định theo mô hình nam giới làm chủ.

11. Các đặc điểm sinh học của phụ nữ quyết định những nhu cầu và kinh nghiệm của họ, và những nhu cầu này cần phải được phân biệt với những nhu cầu khác, điều mà có thể là kết quả của sự phân biệt đối xử với phụ nữ trong hiện tại và trong quá khứ do hành động của các chủ thể cá nhân, những định kiến về giới hay những biểu hiện của sự phân biệt đối xử trong các thể chế, truyền thống văn hoá và xã hội. Do đã thực hiện các biện pháp nhằm xóa bỏ sự phân biệt đối xử chống lại phụ nữ nên những nhu cầu của phụ nữ có thể thay đổi hoặc mất đi, hay trở thành các nhu cầu chung của cả nam giới và phụ nữ. Như vậy, việc tiếp tục theo dõi, giám sát thi hành luật pháp, chương trình và các biện pháp trực tiếp để đạt được sự bình đẳng thực tế cho phụ nữ là cần thiết và để tránh sự đối xử khác biệt mà có thể không cần duy trì nữa.

12. Bên cạnh việc phải chịu đựng những hình thức phân biệt đối xử trực tiếp vì họ là phụ nữ, một số nhóm phụ nữ nhất định còn phải chịu đựng thêm nhiều hình thức phân biệt đối xử khác vì những cơ sở, lý do khác nhau như: chủng tộc, sắc tộc,

tôn giáo, khuyết tật, tuổi tác, giai cấp, đẳng cấp xã hội hoặc các yếu tố khác. Phân biệt đối xử như vậy trước hết sẽ tác động đến những nhóm phụ nữ đó, hay sẽ ảnh hưởng qua các con đường khác mạnh hơn và khác hơn so với nam giới. Các Quốc gia thành viên cần tiến hành những biện pháp đặc biệt tạm thời cụ thể nhằm xoá bỏ những hình thức phân biệt đối xử như vậy và những hậu quả phức tạp, tiêu cực của chúng đối với phụ nữ.

13. Ngoài Công ước CEDAW, nhiều Công ước quốc tế khác về quyền con người và các văn kiện chính sách được Liên Hợp Quốc thông qua cũng bao gồm những điều khoản về các biện pháp đặc biệt tạm thời nhằm hỗ trợ việc đạt được sự bình đẳng. Những biện pháp đó được mô tả bằng những thuật ngữ khác nhau, đồng thời nội dung và cách giải thích của các biện pháp này cũng khác nhau. Vì vậy, Ủy ban hy vọng rằng Khuyến nghị chung này sẽ góp phần vào việc làm rõ thuật ngữ sự phân biệt đối xử với phụ nữ¹.

14. Công ước nhắm tới các giác độ phân biệt đối xử trong những bối cảnh văn hoá, xã hội, cả trong hiện tại và trong quá khứ mà đã cản trở phụ nữ hưởng thụ những quyền và tự do cơ bản của con người. Công ước nhằm loại trừ tất cả các hình thức phân biệt đối xử chống lại phụ nữ, bao gồm việc loại xoá bỏ những nguyên nhân và hậu quả của sự bất bình đẳng rộng lớn trên thực tế. Vì vậy, theo Công ước, việc áp dụng những biện pháp đặc biệt tạm thời là một trong những cách thức để thực hiện quyền bình đẳng cơ bản trên thực tế và lâu dài cho phụ nữ hơn là một ngoại lệ về những chuẩn mực về không phân biệt đối xử và bình đẳng.

Ý nghĩa và phạm vi của các biện pháp đặc biệt tạm thời trong Công ước CEDAW

Khoản 1 Điều 4

¹ Ví dụ, xem Công ước quốc tế về xoá bỏ tất cả các hình thức phân biệt chủng tộc là công ước đã đưa ra những biện pháp đặc biệt tạm thời. Thực tiễn hoạt động của các cơ quan giám sát công ước, bao gồm Ủy ban xoá bỏ phân biệt chủng tộc, Ủy ban về các quyền kinh tế, xã hội và văn hoá, Ủy ban Quyền con người đã chỉ ra rằng những cơ quan này coi việc áp dụng các biện pháp đặc biệt tạm thời là bắt buộc để thực hiện các mục tiêu của những điều ước này. Các Công ước được thông qua bởi ILO và UNESCO cũng trực tiếp hoặc gián tiếp đưa ra những biện pháp như vậy. Tiểu ban về thúc đẩy và bảo vệ quyền con người cũng xem xét vấn đề này và đã chỉ định một báo cáo viên đặc biệt để chuẩn bị các báo cáo để Tiểu ban xem xét và có hướng hành động. Trong năm 1992, Ủy ban về Địa vị của phụ nữ cũng đã nghiên cứu về thực tế việc sử dụng các biện pháp đặc biệt tạm thời. Tài liệu đầu ra của các hội nghị quốc tế về phụ nữ của Liên hợp quốc thông qua gồm cả Chương lĩnh Hành động năm 1995 của Hội nghị Thế giới lần thứ tư về phụ nữ và Hội nghị tiếp theo năm 2000, bao gồm các tham chiếu về những hoạt động tích cực được coi là công cụ để thực hiện bình đẳng trong thực tế của phụ nữ. Việc sử dụng các biện pháp đặc biệt tạm thời của Tổng Thư Ký Liên Hợp Quốc đã là một ví dụ thực tiễn trong lĩnh vực việc làm của phụ nữ, bao gồm các chỉ thị hướng dẫn hành chính về tuyển dụng, thăng tiến và sắp xếp công việc cho phụ nữ trong Ban Thư Ký Liên Hợp Quốc. Các biện pháp này nhằm đạt được mục tiêu 50/50 số lượng tham gia của hai giới vào những cơ quan ở tất cả các cấp độ khác nhau, đặc biệt là trong các cơ quan, tổ chức ở những cấp cao hơn.

Việc các Quốc gia thành viên thông qua những biện pháp đặc biệt tạm thời nhằm đẩy nhanh sự bình đẳng thực tế giữa nam giới và phụ nữ sẽ không bị coi là phân biệt đối xử như đã xác định trong Công ước, nhưng sẽ hoàn toàn không vì thế mà đưa đến việc duy trì những chuẩn mực bất bình đẳng hay riêng biệt cho phụ nữ. Các biện pháp này phải ngừng thực hiện khi đã đạt được những mục tiêu về cơ hội và đối xử bình đẳng với phụ nữ.

Điều 4, Khoản 2

Việc các Quốc gia thành viên áp dụng các biện pháp đặc biệt, bao gồm cả các biện pháp nêu trong Công ước hiện hành, nhằm bảo vệ người mẹ sẽ không bị coi là phân biệt đối xử.

Mối quan hệ giữa Khoản 1 và Khoản 2 của Điều 4

15. Có một sự khác biệt rõ ràng giữa “các biện pháp đặc biệt” trong Khoản 1 và Khoản 2. Trong Khoản 1, những biện pháp đặc biệt là nhằm thúc đẩy nhanh sự cải thiện, nâng cao vị thế của phụ nữ nhằm đạt được sự bình đẳng thực chất, lâu dài với nam giới và nhằm thực hiện những thay đổi văn hoá, xã hội và thiết chế cần thiết để xóa bỏ những hình thức phân biệt đối xử với phụ nữ trong hiện tại và quá khứ, đồng thời nhằm bù đắp những thiệt thòi cho phụ nữ. Các biện pháp này có bản chất tạm thời.

16. Khoản 2 nêu ra sự đối xử không giống nhau giữa nam giới và phụ nữ do những khác biệt về sinh học giữa hai giới. Các biện pháp này có tính chất lâu dài, ít nhất là cho đến khi những hiểu biết về khoa học và công nghệ đã đề cập trong khoản 3 Điều 11 có thể làm thay đổi quan điểm này.

Thuật ngữ

17. *Hồ sơ soạn thảo* Công ước cho thấy các nhà soạn thảo đã từng sử dụng những thuật ngữ khác để mô tả “những biện pháp đặc biệt tạm thời” nói đến trong Khoản 1 Điều 4. Trong những Khuyến nghị chung trước đây, chính Ủy ban cũng đã sử dụng những thuật ngữ khác nhau để nói về vấn đề này. Những Quốc gia thành viên thường đánh đồng “các biện pháp đặc biệt” với những thuật ngữ “hành động khẳng định”, “các biện pháp tích cực”, “hành động quả quyết”, “phân biệt đối xử ngược” và “phân biệt đối xử tích cực”. Các thuật ngữ này xuất hiện từ những cuộc tranh luận và trong thực tế đa dạng của các quốc gia¹. Từ việc xem xét báo cáo của các Quốc gia thành viên, trong Khuyến nghị

¹ Thuật ngữ “hành động khẳng định” được sử dụng ở Mỹ và trong nhiều tài liệu của Liên Hợp Quốc, trong khi đó, thuật ngữ “hành động tích cực” hiện tại được sử dụng rộng rãi ở châu Âu và trong nhiều tài liệu của Liên Hợp Quốc. Tuy nhiên, thuật ngữ “hành động tích cực” được sử dụng theo một nghĩa khác trong Luật quốc tế về quyền con người nhằm mô tả “hành động tích cực của nhà nước” (nghĩa vụ của Nhà nước trong việc đề ra hành động trái với nghĩa vụ của Nhà nước trong việc không hành động). Như vậy, thuật ngữ “hành động tích cực” là khá mơ hồ vì ý nghĩa của nó không chỉ giới hạn là các biện pháp đặc biệt tạm thời như được hiểu trong Điều 4, đoạn 1 của Công ước CEDAW. Thuật ngữ “phân biệt đối xử ngược” hay “phân biệt đối xử tích cực” bị các nhà bình luận phê phán là không thích hợp.

chung này, Ủy ban quyết định chỉ sử dụng thuật ngữ “các biện pháp đặc biệt tạm thời” như đã nêu ở Khoản 1 Điều 4 của Công ước.

Các yếu tố then chốt trong Khoản 1 Điều 4

18. Những biện pháp do các Quốc gia thành viên thực hiện như đã nêu ở Khoản 1 Điều 4 nhằm mục đích thúc đẩy nhanh sự tham gia bình đẳng của phụ nữ trong những lĩnh vực chính trị, dân sự, kinh tế, văn hóa, xã hội hay bất kỳ lĩnh vực nào khác. Ủy ban coi việc áp dụng những biện pháp này không phải là một ngoại lệ của nguyên tắc không phân biệt đối xử mà muốn nhấn mạnh rằng các biện pháp đặc biệt tạm thời là một thành phần trong chiến lược cần thiết của các quốc gia thành viên nhằm hướng trực tiếp tới việc đạt được bình đẳng trong thực tế và lâu dài giữa phụ nữ và nam giới trong việc hưởng thụ các quyền và tự do cơ bản của con người. Do việc áp dụng các biện pháp đặc biệt tạm thời thường khắc phục được những hậu quả của sự phân biệt đối xử chống lại phụ nữ trong quá khứ, nên theo Công ước các quốc gia thành viên có nghĩa vụ cải thiện vị thế của phụ nữ để giúp họ đạt được sự bình đẳng trên thực tế và lâu dài với nam giới, bất chấp những thực tiễn phân biệt đối xử trong quá khứ. Ủy ban coi việc các Quốc gia thành viên thông qua và triển khai những biện pháp như vậy không phải là sự phân biệt đối xử với nam giới.

19. Các Quốc gia thành viên cần phân biệt rõ giữa các biện pháp đặc biệt tạm thời nêu ở Khoản 1 Điều 4 nhằm đẩy nhanh việc đạt được mục tiêu cụ thể là có bình đẳng thực tế và lâu dài cho phụ nữ với các chính sách xã hội chung khác được thông qua để cải thiện hoàn cảnh cho phụ nữ và trẻ em gái. Không phải tất cả các biện pháp ưu tiên cho phụ nữ đều là hoặc sẽ là những biện pháp đặc biệt tạm thời. Việc tạo những điều kiện chung nhằm đảm bảo các quyền chính trị, dân sự, kinh tế, văn hoá và xã hội cho phụ nữ và trẻ em gái để bảo đảm cho họ một cuộc sống có phẩm giá và không bị phân biệt đối xử thì không được gọi là những biện pháp tạm thời.

20. Khoản 1 Điều 4 đã nêu rõ tính chất “tạm thời” của các biện pháp đặc biệt. Theo đó, những biện pháp này sẽ không được coi là cần thiết vĩnh viễn, mặc dù trên thực tế ý nghĩa “tạm thời” vẫn dẫn đến việc áp dụng các biện pháp này trong một thời gian dài. Thời gian của một biện pháp đặc biệt tạm thời phải được xác định dựa trên những kết quả cụ thể của nó khi giải quyết một vấn đề cụ thể chứ không được xác định bởi thời gian. Các biện pháp đặc biệt tạm thời sẽ được ngừng áp dụng khi những kết quả mong muốn từ việc áp dụng những biện pháp này đã đạt được và được duy trì trong một thời gian.

21. Mặc dù phù hợp với bối cảnh về các quyền con người, thuật ngữ “đặc biệt” cũng cần được giải thích một cách cẩn trọng. Thông thường, thuật ngữ này ám chỉ một nhóm phụ nữ hoặc một nhóm người khác là đối tượng của sự phân biệt đối xử do yếu đuối và dễ bị tổn thương và cần phải có các biện pháp “đặc biệt” hoặc ngoại lệ để có thể tham gia hoặc cạnh tranh trong xã hội. Tuy nhiên, ý nghĩa thực sự của từ “đặc biệt” nêu ở Khoản 1 Điều 4 là các biện pháp nhằm phục vụ một mục tiêu cụ thể.

22. Thuật ngữ “các biện pháp” bao gồm rất nhiều công cụ lập pháp, hành pháp, hành chính và các công cụ điều chỉnh khác, các chính sách, những hành động như những chương trình trợ giúp và hỗ trợ; phân bổ và/hoặc phân bổ lại các nguồn nhân lực; đối xử ưu tiên; tuyển dụng, thuê mướn, thăng chức có mục tiêu và số lượng gắn với các khung thời gian và những hệ thống chỉ tiêu. Sự lựa chọn một “biện pháp” cụ thể sẽ phụ thuộc vào hoàn cảnh áp dụng theo Khoản 1 Điều 4 và sẽ được áp dụng tùy thuộc vào mục tiêu cụ thể cần đạt được.

23. Việc thông qua và thực hiện các biện pháp đặc biệt tạm thời có thể dẫn đến một cuộc tranh luận về những trình độ và phẩm chất của nhóm, với quan điểm cho rằng phụ nữ thường có năng lực kém hơn so với nam giới trong một số lĩnh vực như chính trị, giáo dục và việc làm. Do các biện pháp đặc biệt tạm thời nhằm đẩy nhanh quá trình đạt được sự bình đẳng trên thực tế và lâu dài, nên vấn đề năng lực và phẩm chất, đặc biệt trong lĩnh vực việc làm ở khu vực công và cả ở khu vực tư nhân cần phải được xem xét một cách thận trọng, vì những định kiến giới thông thường và mang tính văn hoá từ trước đến nay vẫn còn ảnh hưởng đến điều này. Trong việc bổ nhiệm, lựa chọn và bầu cử vào các cơ quan chính trị, công cộng thì các yếu tố khác ngoài vấn đề phẩm chất và trình độ cũng được đặt ra, bao gồm việc áp dụng các nguyên tắc dân chủ, công bằng và lựa chọn cử tri.

24. Khoản 1 Điều 4 khi liên kết với các Điều 1, 2, 3, 5 và Điều 24 cần được áp dụng cùng với các Điều từ 6 đến 16, trong đó quy định rằng các Quốc gia thành viên “phải thực hiện tất cả những biện pháp thích hợp” để bảo đảm quyền bình đẳng giữa nam và nữ. Do đó, Ủy ban cho rằng các Quốc gia thành viên buộc phải thông qua và triển khai những biện pháp đặc biệt tạm thời liên quan đến bất kỳ điều nào trong số các điều kể trên của Công ước, nếu những biện pháp như vậy tỏ ra là cần thiết và thích hợp để đẩy nhanh việc đạt được tất cả hoặc một mục tiêu cụ thể về bình đẳng thực tế và lâu dài của phụ nữ.

Những khuyến nghị cho quốc gia thành viên

25. Báo cáo của các quốc gia thành viên cần bao gồm thông tin về việc thông qua hoặc không có các biện pháp đặc biệt tạm thời theo Khoản 1 Điều 4 của Công ước, và các quốc gia thành viên cần bám sát thuật ngữ “các biện pháp đặc biệt tạm thời” để tránh nhầm lẫn.

26. Các quốc gia thành viên cần phân biệt rõ giữa những biện pháp đặc biệt tạm thời nhằm đẩy nhanh đạt một mục tiêu cụ thể về bình đẳng thực tế và lâu dài của phụ nữ với các chính sách xã hội chung khác được thông qua để cải thiện tình trạng nói chung của phụ nữ và trẻ em gái. Các quốc gia thành viên cần ghi nhớ rằng không phải tất cả các biện pháp ưu tiên cho phụ nữ đều được coi là những biện pháp đặc biệt tạm thời.

27. Khi áp dụng những biện pháp đặc biệt tạm thời nhằm đẩy nhanh việc đạt được sự bình đẳng trong thực tế và lâu dài cho phụ nữ, các quốc gia thành viên cần phân tích bối cảnh tình hình của phụ nữ trong tất cả các lĩnh vực cuộc sống, cũng như

trong những lĩnh vực đặc thù. Các quốc gia thành viên cần đánh giá tiềm năng tác động của những biện pháp đặc biệt tạm thời ở nước mình và áp dụng những biện pháp đó đối với từng mục tiêu cụ thể trong hoàn cảnh của nước mình nhằm thúc đẩy quyền bình đẳng thực tế và lâu dài cho phụ nữ.

28. Các quốc gia thành viên cần giải thích rõ lý do chọn một loại biện pháp nào đó mà không phải là những biện pháp khác. Sự lý giải cho việc áp dụng những biện pháp đó phải bao gồm cả việc mô tả điều kiện sống hiện tại của phụ nữ, các điều kiện và ảnh hưởng tác động sâu sắc đến cuộc sống và những cơ hội của họ - hoặc mô tả hoàn cảnh sống của một nhóm phụ nữ cụ thể đang phải chịu nhiều hình thức phân biệt đối xử khác nhau mà các quốc gia thành viên đang có ý định nhanh chóng nâng cao vị thế của họ nhờ những biện pháp đặc biệt tạm thời như vậy. Đồng thời, cũng cần làm rõ mối quan hệ giữa các biện pháp đó và những biện pháp chung khác nhằm cố gắng cải thiện vị thế của phụ nữ.

29. Các quốc gia thành viên Công ước phải giải thích rõ ràng về những thất bại khi áp dụng những biện pháp đặc biệt tạm thời. Không nên giải thích những thất bại đó chỉ đơn giản là do không có khả năng hay không thực hiện vì bị những yêu cầu hay thế lực chính trị chi phối, điều mà thường gặp ở khu vực tư nhân, các tổ chức tư nhân hay đảng phái chính trị. Các quốc gia thành viên Công ước cần lưu ý Điều 2 của Công ước, đây là điều khoản cần phải tham khảo đến các điều khoản khác để hiểu rõ về hoạt động của các tổ chức tư nhân, đảng phái chính trị của bên tham gia Công ước.

30. Các quốc gia thành viên có thể công bố báo cáo về các biện pháp đặc biệt tạm thời áp dụng theo một số điều của Công ước. Theo Điều 2, các quốc gia thành viên được yêu cầu báo cáo về những cơ sở pháp lý hoặc các cơ sở khác của những biện pháp này và giải thích tại sao họ lại chọn cách tiếp cận đặc biệt đó. Hơn thế, các Quốc gia thành viên còn được yêu cầu cung cấp những chi tiết về bất kỳ quy định pháp luật nào liên quan đến các biện pháp đặc biệt tạm thời, đặc biệt là những yêu cầu pháp luật quy định về tính chất bắt buộc hay tự nguyện của các biện pháp đặc biệt tạm thời đó.

31. Các quốc gia thành viên cần quy định trong hiến pháp hay trong các văn bản pháp luật khác của quốc gia những điều khoản cho phép thông qua những biện pháp đặc biệt tạm thời. Ủy ban nhắc nhở các quốc gia thành viên rằng các văn bản pháp luật, chẳng hạn như các đạo luật chống phân biệt đối xử, về bảo đảm sự bình đẳng về cơ hội hay các mệnh lệnh hành chính về bình đẳng của phụ nữ có thể cho thấy về loại hình các biện pháp đặc biệt tạm thời cần áp dụng để đạt được những mục tiêu đã đề ra. Hướng dẫn như vậy cũng có thể đưa vào trong các văn bản pháp luật chuyên ngành về lao động, việc làm hoặc giáo dục. Pháp luật về không phân biệt đối xử và các biện pháp đặc biệt tạm thời cần bao quát cả những cơ quan chính phủ cũng như các doanh nghiệp và tổ chức tư nhân.

32. Ủy ban lưu ý các quốc gia thành viên về thực tế là những biện pháp đặc biệt tạm thời cũng có thể được quy định trong các nghị định, chỉ thị, chính sách và/hoặc những văn bản hướng dẫn thi hành được thông qua bởi các cơ quan hành pháp của nhà nước ở các cấp quốc gia, vùng hoặc địa phương nhằm điều chỉnh những lĩnh vực như lao động, việc làm và giáo dục. Các biện pháp đặc biệt tạm thời như vậy cũng có thể bao gồm cả trong những quy định pháp luật về công vụ, hoạt động chính trị, các khu vực giáo dục và lao động tư nhân. Hơn nữa, Ủy ban cũng muốn lưu ý các quốc gia thành viên rằng có thực tế là những biện pháp như vậy cũng có thể thương lượng giữa các đối tác xã hội của khu vực lao động công hoặc lao động tư nhân và có thể được những doanh nghiệp nhà nước hoặc tư nhân, cơ quan tổ chức, thiết chế và các đảng phái chính trị áp dụng trên cơ sở tự nguyện.

33. Ủy ban nhắc lại rằng các kế hoạch hành động nhằm thực hiện những biện pháp đặc biệt tạm thời cần phải được xây dựng, áp dụng và đánh giá phù hợp với hoàn cảnh cụ thể của quốc gia và nền tảng tính chất của vấn đề mà quốc gia đó có ý định giải quyết. Ủy ban khuyến nghị các quốc gia thành viên nêu trong báo cáo của mình những thông tin về bất kỳ kế hoạch hành động chi tiết nào nhằm tạo thêm nhiều khả năng tiếp cận hơn cho phụ nữ, khắc phục tình trạng thiếu sự hiện diện của phụ nữ trong một số lĩnh vực nhất định, tái phân phối các nguồn lực và quyền lực trong một số lĩnh vực đặc biệt và/hoặc tạo ra thay đổi thể chế để vượt qua sự phân biệt đối xử trong hiện tại và quá khứ, đẩy nhanh việc đạt được sự bình đẳng trên thực tế của nữ giới. Các báo cáo quốc gia cũng cần giải thích rõ ràng những kế hoạch hành động như vậy có bao gồm những dự đoán về sự tác động tiêu cực tiềm tàng không mong đợi của những biện pháp như vậy hay không, và nêu ra những biện pháp có thể tiến hành để bảo vệ phụ nữ khỏi những tác động tiêu cực đó. Trong báo cáo, các quốc gia thành viên cũng cần mô tả kết quả của các biện pháp đặc biệt tạm thời và lý do dẫn đến thất bại có thể có của những biện pháp như vậy.

34. Theo Điều 3, các quốc gia thành viên cũng cần đưa vào báo cáo thông tin về những thể chế chịu trách nhiệm xây dựng, triển khai, giám sát, đánh giá và thực hiện các biện pháp đặc biệt tạm thời như vậy. Trách nhiệm như vậy có thể được trao cho một số cơ quan, tổ chức cấp quốc gia đang có hoặc sẽ được thành lập theo kế hoạch, như các cục, vụ chuyên trách về phụ nữ ở các bộ, ngành, văn phòng tổng thống, cơ quan thanh tra, toà án hoặc các cơ quan, tổ chức nhà nước hay tư nhân khác để những cơ quan, tổ chức có thẩm quyền này xây dựng những chương trình đặc biệt nhằm giám sát quá trình triển khai và đánh giá tác động cũng như kết quả của việc thực hiện các biện pháp đặc biệt tạm thời. Ủy ban khuyến nghị các quốc gia thành viên phải đảm bảo cho phụ nữ nói chung và các nhóm phụ nữ bị tổn thương nói riêng có vai trò trong quá trình xây dựng, triển khai và đánh giá những chương trình này. Ủy ban đặc biệt khuyến nghị cần có sự phối hợp và tham vấn các tổ chức xã hội dân sự và tổ chức phi chính phủ đại diện cho các nhóm phụ nữ khác nhau.

35. Ủy ban lưu ý và nhắc lại nội dung Khuyến nghị chung số 9 của Ủy ban về số liệu thống kê tình hình phụ nữ, và khuyến nghị các quốc gia thành viên cung cấp dữ liệu thống kê có sự tách biệt theo giới để đánh giá sự tiến bộ hướng tới sự bình đẳng nam nữ trên thực tế và lâu dài cùng mức độ hiệu quả của các biện pháp đặc biệt tạm thời như vậy.

36. Các quốc gia thành viên cần báo cáo về những loại biện pháp đặc biệt tạm thời đã sử dụng trong các lĩnh vực cụ thể theo những điều liên quan của Công ước. Báo cáo theo các điều tương ứng bao gồm cả những tham chiếu về mục tiêu và nhiệm vụ cụ thể, thời gian biểu, lý do lựa chọn những biện pháp đặc biệt như vậy, các cách thức để giúp phụ nữ tiếp cận những biện pháp này, cũng như về các cơ quan, tổ chức chịu trách nhiệm giám sát việc thực hiện và theo dõi sự tiến bộ. Các quốc gia thành viên cũng cần mô tả cụ thể về số lượng phụ nữ được hưởng lợi từ việc tham gia vào một lĩnh vực do tác động của một biện pháp đặc biệt tạm thời, cả nguồn lực và quyền lực được tái phân bổ lại cho phụ nữ và trong khoảng thời gian nào.

37. Ủy ban nhắc lại những Khuyến nghị chung số 5, 8 và 23 của Ủy ban trong đó yêu cầu áp dụng những biện pháp đặc biệt tạm thời trong các lĩnh vực chính trị, dân sự, kinh tế, giáo dục và lao động, kể cả trong hoạt động quốc tế. Tùy theo hoàn cảnh cụ thể của nước mình, các quốc gia thành viên phải tăng cường những nỗ lực đặc biệt về các mặt giáo dục ở tất cả các cấp, cũng như tất cả các lĩnh vực đào tạo, việc làm và đại diện trong đời sống chính trị và xã hội. Ủy ban cũng kêu gọi các quốc gia thành viên, trong tất cả các trường hợp, cần phân biệt một cách thận trọng giữa các biện pháp đang được tiến hành và những biện pháp có tính chất lâu dài với những biện pháp mang tính tạm thời.

38. Các quốc gia thành viên được nhắc nhở cần thông qua những biện pháp đặc biệt tạm thời nhằm thúc đẩy nhanh quá trình thay đổi và loại trừ những thái độ thành kiến và hành vi văn hóa gây ra phân biệt đối xử hoặc gây bất lợi cho phụ nữ. Cũng cần triển khai thực hiện những biện pháp đặc biệt tạm thời trên các lĩnh vực tín dụng, vay vốn, thể thao, văn hoá và giải trí và phổ biến pháp luật. Nếu cần thiết, các biện pháp như vậy cần hướng vào những nhóm phụ nữ chịu nhiều loại phân biệt đối xử, bao gồm phụ nữ nông thôn.

39. Mặc dù không thể áp dụng những biện pháp đặc biệt tạm thời theo tất cả các điều khoản của Công ước, song Ủy ban vẫn khuyến nghị các Quốc gia thành viên thông qua những biện pháp như vậy cho tất cả các điều khi nào có những vấn đề cần đẩy nhanh sự tham gia bình đẳng của phụ nữ, mặt khác là đẩy nhanh tiến trình phân phối lại nguồn lực và quyền lực mỗi khi có thể được, cũng như chỉ ra rằng các biện pháp này là cần thiết và thích hợp trong những hoàn cảnh nhất định.

