



Совет по правам человека

Сорок первая сессия

24 июня – 12 июля 2019 года

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав,
включая право на развитие**

**Насилие в отношении женщин, его причины
и последствия**

**Доклад Специального докладчика по вопросу о насилии
в отношении женщин, его причинах и последствиях***

Резюме

Секретариат имеет честь препроводить Совету по правам человека доклад Специального докладчика по вопросу о насилии в отношении женщин, его причинах и последствиях, подготовленный согласно резолюции 32/19 Совета.

* Настоящий доклад был представлен с опозданием в связи с включением в него самой последней информации, поступившей в ответ на призыв мандатария.



Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	3
II. Деятельность Специального докладчика	3
III. Двадцатипятилетие мандата Специального докладчика по вопросу о насилии в отношении женщин, его причинах и последствиях: анализ его эволюции, нынешних проблем и путей продвижения вперед – вклад в 25-летний обзор Пекинской декларации и Платформы действий	5
A. Размышления о новых и сохраняющихся проблемах, с которыми сталкивается глобальное движение за права женщин, и их воздействии на работу Специального докладчика	5
B. Международно-правовые рамки по вопросу о правах человека женщин и насилии в отношении женщин и расширение роли мандата	7
C. Изменение мандата: от установления стандартов к стратегиям консолидации и осуществления	13
D. Реакция мандатария на необходимость разработки стратегий осуществления	16
E. Искоренение насилия в отношении женщин: призыв к общесистемному подходу	18
IV. Выводы и рекомендации	21

I. Введение

1. Настоящий доклад Специального докладчика по вопросу о насилии в отношении женщин, его причинах и последствиях Дубравки Шимонович представляется Совету по правам человека в соответствии с его резолюцией 32/19. В этом докладе Специальный докладчик анализирует текущие задачи, связанные с мандатом в настоящее время, когда отмечается его 25-летие, и выносит рекомендации относительно выработки общесистемного подхода к решению проблемы насилия в отношении женщин и путей укрепления роли мандата в целях ускорения усилий по предупреждению и искоренению насилия в отношении женщин в будущем.
2. Настоящий доклад дополняет доклады предыдущих мандатариев (A/HRC/11/6/Add.5 и A/HRC/26/38), в которых содержится критический анализ основной работы мандатария 15 и 20 лет спустя после выдачи мандата, соответственно.
3. В январе 2019 года в рамках подготовки настоящего доклада Специальный докладчик обратилась с призывом о представлении материалов, и она выражает искреннюю признательность всем, кто на него откликнулся¹. Специальный докладчик также выражает глубокую признательность Лондонской школе экономики за проведение совещания группы экспертов в январе 2019 года, результаты которого легли в основу настоящего доклада.

II. Деятельность Специального докладчика

4. В дополнение к осуществлению своей регулярной предусмотренной мандатом деятельности Специальный докладчик продолжает руководить инициативой по институционализации сотрудничества между независимыми международными и региональными механизмами в области прав женщин. В связи с этим 2 октября 2018 года Председатель Межамериканской комиссии по правам человека и ее Докладчик по правам женщин провели региональное совещание Платформы независимых международных и региональных механизмов по борьбе с насилием в отношении женщин и правам женщин. Совещание состоялось в Университете Колорадо в Боулдере, Соединенные Штаты Америки, в рамках сессии Межамериканской комиссии по правам человека².
5. Специальный докладчик представила Генеральной Ассамблее свой тематический доклад о насилии в отношении женщин в политике 5 октября 2018 года (A/73/301). В рамках семьдесят третьей сессии Ассамблеи – и в качестве способа представления своего доклада соответствующим заинтересованным сторонам – Специальный докладчик также провела параллельное мероприятие, посвященное искоренению насилия в отношении женщин в политике³.
6. 16 и 17 октября 2018 года Специальный докладчик провела встречи с представителями различных информационных и технологических компаний, базирующихся в Кремниевой долине, Соединенные Штаты, и организовала параллельные мероприятия с преподавателями Калифорнийского университета, Беркли, и Стэнфордского университета для обсуждения вопроса о сетевом насилии в отношении женщин и девочек, на котором она сосредоточила внимание в своем докладе Совету по правам человека за 2018 год (A/HRC/38/47).
7. Специальный докладчик провела 5 ноября 2018 года брифинг для Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин на его семьдесят первой сессии, состоявшейся в Женеве. В ходе этого заседания были согласованы основы

¹ Полный перечень полученных материалов см. <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Women/SRWomen/Pages/Celebrating25yearsMandate.aspx>.

² Доклад Платформы о работе этой сессии имеется по адресу www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/SR/ReportColorado2Oct2018.pdf.

³ С видеоматериалом о мероприятии можно ознакомиться по адресу <http://webtv.un.org/meetings-events/watch/ending-violence-against-women-in-politics/5846158901001/?term>.

сотрудничества в борьбе с насилием в отношении женщин в рамках мандатов Специального докладчика и Комитета⁴.

8. С 6 по 9 ноября 2018 года при поддержке Европейского регионального бюро Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) Специальный докладчик организовала визит в Брюссель, в ходе которого она представила свой доклад относительно сетевого насилия в отношении женщин и девочек и свой доклад о насилии в отношении женщин в политике. Она также участвовала в двусторонних совещаниях с различными высокопоставленными представителями Европейского союза, включая Высокого представителя Европейского союза по иностранным делам и политике безопасности/заместителя Председателя Комиссии и Европейского комиссара по международному сотрудничеству и развитию. Она обсудила необходимость оказания дополнительной поддержки мандату, а также возможности сотрудничества между мандатарием и совместной Инициативой Европейского союза и Организации Объединенных Наций под названием «Луч света» по ликвидации насилия в отношении женщин и девочек⁵. Кроме того, она была одним из организаторов параллельного мероприятия в Европейском парламенте по вопросу о сетевом насилии в отношении женщин в политике и провела встречи с представителями различных организаций гражданского общества.

9. Специальный докладчик участвовала 14 декабря 2018 года в консультативном совещании высокого уровня с государствами – членами Африканского союза по вопросу о ратификации Протокола к Африканской хартии прав человека и народов о правах женщин в Африке (Мапутский протокол) и в групповом совещании, посвященном празднованию пятнадцатой годовщины Мапутского протокола, которое состоялось в штаб-квартире Комиссии Африканского союза в Аддис-Абебе.

10. Специальный докладчик приняла участие в консультативном совещании по вопросу о феминизме, организованном 16 и 17 января 2019 года в Вильнюсе Европейским институтом по вопросам гендерного равенства и Европейским наблюдательным советом по проблеме феминизма. Цель совещания заключалась в разработке методов сбора сопоставимых данных о феминизме.

11. Специальный докладчик участвовала 26 и 27 января 2019 года в глобальном совещании по торговле женщинами и девочками в контексте глобальной миграции, проведенном в Бангкоке Международной организацией по наблюдению за осуществлением прав женщин Азиатско-Тихоокеанского региона. Она также представила письменный документ⁶ Комитету для общей дискуссии по новой общей рекомендации о торговле женщинами и девочками в контексте глобальной миграции.

12. С 11 по 22 марта 2019 года Специальный докладчик приняла участие в работе шестьдесят третьей сессии Комиссии по положению женщин, на которой она выступила с устным докладом⁷. Она также организовала два параллельных мероприятия под названием «Двадцать пять лет мандата и инициатива по наблюдению за феминизмом» и «Мандат Специального докладчика по вопросу о насилии в отношении женщин и общая рекомендация № 35». Кроме того, совместно с сетью «Фейсбук» она организовала мероприятие, посвященное сетевому насилию в отношении женщин и девочек и расп ространению интимных изображений без согласия сторон. В кулуарах сессии Специальный докладчик провела неофициальное совещание членов Платформы независимых международных и региональных механизмов по вопросу о насилии в отношении женщин и правах женщин⁸.

13. В ознаменование Международного дня борьбы за искоренение насилия в отношении женщин 24 ноября 2018 года Специальный докладчик и члены Платформы

⁴ См. www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/SR/SRVAV_CEDAW_FrameworkCooperation.pdf.

⁵ См. www.un.org/en/spotlight-initiative/.

⁶ См. www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/GRTrafficking.aspx.

⁷ <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24339&LangID=E>.

⁸ Имеется по адресу www.ohchr.org/EN/Issues/Women/SRWomen/Pages/CooperationGlobalRegionalMechanisms.aspx.

опубликовали совместное заявление, в котором они отметили поступление от ряда государств и заинтересованных сторон данных о фемicide и вновь призвали к созданию на глобальном уровне центров или органов по наблюдению с целью предотвращения фемicide и гендерно мотивированных убийств⁹.

14. Специальный докладчик посетила Непал 19–29 ноября 2018 года (A/HRC/41/42/Add.1).

15. С июня 2018 года Специальный докладчик, в том числе вместе с другими мандатариями, рассмотрела более 50 сообщений и выпустила несколько пресс-релизов и заявлений совместно с другими правозащитными механизмами.

III. Двадцатипятилетие мандата Специального докладчика по вопросу о насилии в отношении женщин, его причинах и последствиях: анализ его эволюции, нынешних проблем и путей продвижения вперед – вклад в 25-летний обзор Пекинской декларации и Платформы действий

A. Размышления о новых и сохраняющихся проблемах, с которыми сталкивается глобальное движение за права женщин, и их воздействия на работу Специального докладчика

16. Мандат Специального докладчика по вопросу о насилии в отношении женщин, его причинах и последствиях был учрежден 4 марта 1994 года Комиссией по правам человека в ее резолюции 1994/45. Учреждение мандата в качестве первого независимого правозащитного механизма по искоренению насилия в отношении женщин – это важная веха в истории глобального движения за права женщин, поскольку в нем не только признается, что насилие в отношении женщин является нарушением прав человека, но и содержится поручение к Специальному докладчику обеспечить включение вопроса о насилии в отношении женщин в правозащитную систему и механизмы Организации Объединенных Наций.

17. Хотя настоящий доклад будет посвящен главным образом первым 25 годам осуществления мандата, он будет также способствовать проведению в 2020 году 25-летнего обзора хода осуществления Пекинской декларации и Платформы действий и будет учитывать предстоящий 20-летний обзор хода осуществления резолюции 1325 (2000) Совета Безопасности о женщинах, мире и безопасности, а также 5-летний обзор хода достижения целей в области устойчивого развития, из которых цель 5, в первую очередь задача 5.2, касается ликвидации всех форм насилия в отношении женщин и девочек в публичной и частной сферах.

18. Анализ эволюции мандата проводится в контексте международных рамок по правам человека женщин с целью выработки рекомендаций о том, как можно усилить этот мандат, наряду с другими соответствующими независимыми глобальными и региональными независимыми механизмами мониторинга в области прав женщин. В нем также отмечаются недостатки нынешней системы и рассматривается вопрос о разработке общесистемного подхода к вопросу ликвидации насилия в отношении женщин, в том числе посредством создания институциональной платформы для сотрудничества между независимыми механизмами мониторинга, направленного на ускорение процесса осуществления международных и региональных стандартов в области ликвидации насилия в отношении женщин и девочек. Поэтому в докладе рассматривается нынешнее отсутствие связи между различными подразделениями Организации Объединенных Наций и мандатом, включая Целевой фонд Организации Объединенных Наций в поддержку действий по искоренению насилия в отношении женщин, с одной стороны, и работой соответствующих механизмов Организации

⁹ См. <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23924&LangID=E>.

Объединенных Наций и региональных механизмов по борьбе с насилием в отношении женщин, а также фрагментарным осуществлением программ и документов Организации Объединенных Наций и региональных механизмов по правам женщин и насилию в отношении женщин, с другой стороны, что сильно затрудняет выработку общесистемного подхода к решению проблемы насилия в отношении женщин.

19. В анализе также отражены изменения в глобальном контексте прав женщин за последние 25 лет, которые принесли много позитивных перемен, но которые также выявили сохраняющуюся и систематическую дискриминацию и насилие в отношении женщин, глубоко укоренившиеся в структуре нашего общества и ставшие нормой. Именно в этом контексте подъем народных движений, таких как #MeToo и #NiUnaMenos, и их различных проявлений во всем мире привел к тому, что проблемы сексуальных домогательств и других форм гендерного насилия перестали замалчиваться и стали раздаваться призывы к переменам.

20. В то же время повсеместно нарастает противодействие правам женщин и происходит движение вспять, включая всплеск ретроградных движений и сопротивление феминизму, гендерному равенству и расширению прав и возможностей женщин. В этом контексте термин «гендерный» также неправильно истолковывается как «гендерная идеология» и ведет к росту гендерного насилия в отношении женщин.

21. Рост авторитаризма, популизма и фундаментализма отрицательно сказался на усилиях по искоренению насилия в отношении женщин и подкрепляется усиливающейся тенденцией отрицания и оспаривания международных стандартов в области прав человека женщин и гендерного насилия. Растущая волна консерватизма также может привести к отказу от устоявшихся норм и стандартов в области прав человека женщин. На национальном уровне в некоторых государствах принимаются законы и подзаконные акты, ограничивающие права женщин, свободу действий и мобильность, и в том числе государственные органы позволяют так называемой «полиции нравов» применять насилие в отношении женщин.

22. Растущая стигматизация и неоправданные ограничения доступа женских неправительственных организаций (НПО) к финансированию и ресурсам в сочетании с участвовавшими нарушениями и репрессиями в отношении женщин из числа правозащитников сужают возможности гражданского общества и ставят под угрозу значительные достижения этих НПО в области прав жертв гендерного насилия.

23. Кроме того, цифровизация и использование новых информационно-коммуникационных технологий породили новые формы сетевого насилия в отношении женщин. В своем тематическом докладе 2018 года о сетевом насилии в отношении женщин (A/HRC/38/47) Специальный докладчик предупредила, что использование информационно-коммуникационных технологий без принятия надлежащего правозащитного подхода может способствовать росту гендерной дискриминации и насилия в отношении женщин и девочек. Она рекомендовала государствам рассматривать в соответствии с принципом должной осмотрительности новые формы сетевого насилия в отношении женщин и девочек в качестве нарушений прав человека, которые взаимосвязаны с более широкими рамками дискриминации в отношении женщин и девочек, и обеспечить соблюдение интернет-посредниками стандартов в области прав человека женщин.

24. На шестьдесят третьей сессии Комиссии по положению женщин Генеральный секретарь проанализировал вышеупомянутые «движения вспять», направленные против прав женщин, и призвал все государства «давать отпор тем, кто движется вспять, и продолжать оказывать сопротивление». В ответ на этот призыв Специальный докладчик выступила с заявлением совместно с членами Платформы независимых механизмов по борьбе с насилием в отношении женщин и правам женщин¹⁰.

25. В этом контексте и в связи с празднованием двадцать пятой годовщины своего мандата Специальный докладчик считает, что сейчас настал тот ключевой момент, когда надо подумать о роли мандата, с тем чтобы определить, каким образом он может

¹⁰ См. www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24380&LangID=E.

решать эти проблемы и оказывать помощь государствам и другим заинтересованным сторонам в их решении.

В. Международно-правовые рамки по вопросу о правах человека женщин и насилии в отношении женщин и расширение роли мандата

26. За последние 25 лет насилие в отношении женщин стало признаваться нарушением прав человека женщин и одной из форм дискриминации по признаку пола. Борьба женского правозащитного движения за то, чтобы убедить международное сообщество рассматривать дискриминацию женщин и гендерное насилие в отношении женщин как нарушения прав человека, развивалась постепенно и подкреплялась эволюцией международно-правовой базы по правам человека женщин и насилию в отношении женщин, в том числе в связи с бытовым насилием, а также растущей ролью механизмов независимых экспертов, созданных для наблюдения за ее осуществлением, включая мандат Специального докладчика, а также других соответствующих механизмов Организации Объединенных Наций и региональных механизмов, способствующих таким изменениям.

27. В то время, когда проводилась четвертая Всемирная конференция по положению женщин в Пекине в 1995 году, механизмы контроля за соблюдением прав человека многих женщин были только что созданы, включая мандат Специального докладчика, и тогда некоторые из них только делали свои первые шаги. Например, Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин существовал 13 лет, а мандат Специального докладчика был учрежден лишь годом ранее. Однако после этой Конференции они накопили опыт и взяли на вооружение эффективные методы работы для изучения пробелов в осуществлении и вынесения рекомендаций в отношении мер по ликвидации насилия в отношении женщин. Сегодня не следует недооценивать роль мандата Специального докладчика и других независимых механизмов мониторинга, поскольку они играют жизненно важную роль в мониторинге и являются неотъемлемой составной частью всей международной системы защиты прав человека женщин и борьбы с насилием в отношении женщин. На них на всех была возложена задача отслеживания обязательств государств-участников в области прав человека, включая обязательство уделять должное внимание предотвращению насилия в отношении женщин и девочек и борьбе с ним.

28. По этой причине 25-летний обзор Пекинской декларации и Платформы действий и другие соответствующие обзоры должны также включать оценку незаменимой роли Специального докладчика и других независимых механизмов мониторинга в осуществлении Пекинской декларации и Платформы действий и других соответствующих программ действий.

29. Существующая международно-правовая база в области прав человека женщин и насилия в отношении женщин, в рамках которой действует мандат, состоит из нескольких международных документов.

30. Хотя Декларация об искоренении насилия в отношении женщин, принятая Генеральной Ассамблеей в 1993 году в ее резолюции 48/104, не имеет обязательной юридической силы, она стала первой глобальной рамочной основой для анализа, а также для практических шагов по борьбе с насилием в отношении женщин на национальном и международном уровнях. В этой Декларации Ассамблея признала, что насилие в отношении женщин является «проявлением исторически сложившегося неравного соотношения сил между мужчинами и женщинами», и дала определение насилия в отношении женщин. Она также призвала государства включать в доклады, представляемые во исполнение положений соответствующих документов по правам человека Организации Объединенных Наций, информацию, касающуюся насилия в отношении женщин и мер, принятых в целях осуществления этой Декларации.

31. В Венской декларации и Программе действий, принятых на Всемирной конференции по правам человека, подтверждается, что права человека женщин и девочек являются неотъемлемой, составной и неделимой частью универсальных прав

человека, и содержится призыв к назначению специального докладчика по вопросу о насилии в отношении женщин. Год спустя, в 1994 году, был учрежден мандат Специального докладчика.

32. В 1995 году четвертая Всемирная конференция по положению женщин подтвердила выводы Всемирной конференции по правам человека и определила искоренение насилия в отношении женщин в качестве одной из 12 приоритетных областей деятельности. В пунктах 124 r) и s) Декларации государствам было настоятельно предложено «сотрудничать со Специальным докладчиком Комиссии по правам человека по вопросу о насилии в отношении женщин и оказывать ей помощь в выполнении ее мандата и представлять всю запрашиваемую информацию» и «возобновить мандат Специального докладчика по вопросу о насилии в отношении женщин по истечении ее мандата в 1997 году и, если это оправданно, обновить и укрепить его».

33. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин была принята Генеральной Ассамблеей в 1979 году в ее резолюции 34/180. Это был первый документ Организации Объединенных Наций по правам человека женщин и как таковой был первым документом, признающим «права женщин в качестве прав человека». Четвертая Всемирная конференция по положению женщин также подтвердила Конвенцию и призвала к разработке факультативного протокола к ней. Она также укрепила роль Комитета, обратившись к нему с просьбой оценить прогресс в осуществлении Платформы действий в рамках процесса представления докладов государств-участников. На момент проведения Конференции Комитет уже принял свои общие рекомендации № 12 (1989 год) и № 19 (1992 год) о насилии в отношении женщин, в которых он признал насилие в отношении женщин в качестве одной из форм дискриминации в соответствии со статьей 1 Конвенции. В то время работа Комитета не была столь заметной, как сегодня. Когда Комитет начинал свою работу в 1982 году в Вене, он проводил только одну сессию в год. По мере увеличения числа государств – участников Конвенции¹¹ Комитет стал проводить по две сессии в год, а с 2007 года в соответствии с резолюцией 62/218 Ассамблеи – по три сессии в год, причем в течение недели функционировала предсессионная рабочая группа для каждой сессии, и проводились три ежегодные сессии Рабочей группы по сообщениям в соответствии с Факультативным протоколом к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Таким образом, с тех пор Комитет становился все более эффективным и влиятельным механизмом мониторинга, обеспечивающим важную и широкую юрисдикцию и разрабатывающим общие рекомендации в отношении насилия в отношении женщин.

34. В 2008 году ответственность за обслуживание Комитета была передана из Отдела Организации Объединенных Наций по улучшению положения женщин, который в настоящее время входит в состав Структуры Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин («ООН-женщины») в Нью-Йорке, в УВКПЧ в Женеве. Это решение представлялось своевременным, поскольку Комитет только что начал свою работу в рамках Факультативного протокола¹² к Конвенции, а правовые знания, которыми располагает Группа по петициям УВКПЧ в Женеве, считаются крайне важными для его успешного осуществления¹³. Эта передача была согласована в резолюции 62/218 и позволила Комитету проводить две сессии в год в Женеве и одну в Нью-Йорке¹⁴. Достигнутая договоренность соблюдалась в течение нескольких лет, а впоследствии Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека принял решение о переносе всех сессий в Женеву. В ответ на это решение Комитет решил проводить в

¹¹ В настоящее время участниками Конвенции являются 189 государств.

¹² 112 государств ратифицировали их или присоединились к ним.

¹³ См. www.ohchr.org/EN/NEWSEVENTS/Pages/Cedaw.aspx.

¹⁴ См. www.ohchr.org/Documents/HRBodies/TB/HRTD/LeafletTBS_en.pdf.

Нью-Йорке одну сессию в год в соответствии со статьей 20.2 Конвенции¹⁵. Однако этого не произошло.

35. В рамках процедуры рассмотрения индивидуальных жалоб на насилие в отношении женщин Комитет приобрел значительный юридический опыт, включая рассмотрение двух дел, касающихся фемицида¹⁶, и одного дела, в котором ярко видны стереотипы, сохраняющиеся в ходе расследования случаев изнасилования и судебного преследования виновных¹⁷. Еще одно важное решение, принятое Комитетом, касалось убийства ребенка ее отцом во время посещения без надзора¹⁸. В ходе ряда проведенных до настоящего времени Комитетом расследований¹⁹ были также рассмотрены вопросы насилия в отношении женщин и вынесены важные рекомендации, которые применимы не только к соответствующим государствам-участникам, но и ко всем случаям аналогичного характера и масштаба.

36. Мандат Специального докладчика позволил добиться значительного прогресса в нормотворческой работе по вопросу о насилии в отношении женщин, в том числе посредством представления тематических докладов и докладов о посещениях стран и толкования обязательств государств «в рамках Всеобщей декларации прав человека и всех других международных документов по правам человека, включая Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и Декларацию об искоренении насилия в отношении женщин»²⁰, в которых действует этот мандат. Благодаря прогрессивному толкованию Конвенции в последние годы мандат получил дальнейшее развитие путем расширения своих рекомендаций, основанных на решениях Комитета и общих рекомендациях, а также на региональных договорах, включая Межамериканскую конвенцию о предупреждении и искоренении насилия в отношении женщин и наказании за него (Конвенция, подписанная в Белем-ду-Пара); Мапутский протокол и Конвенцию Совета Европы о предупреждении насилия в отношении женщин и насилия в семье и борьбе с ним (Стамбульская конвенция); а также на работе их соответствующих механизмов мониторинга.

37. В своей резолюции об учреждении мандата Комиссия по правам человека поручила Специальному докладчику тесно сотрудничать с Комитетом. Со временем это сотрудничество было несколько затруднено, главным образом из-за различной сферы охвата обоих мандатов, а также из-за отсутствия институционального и предметного сотрудничества между ними. Финансовые трудности также ограничивали возможности для развития такого сотрудничества. На поддержании этой взаимосвязи также отрицательно сказывались неоднократные призывы к разработке отдельной конвенции о насилии в отношении женщин и оценке ее необходимости за последние 20 лет, в том числе выводы бывшего мандатария Рашиды Манджу, сделанные в ее докладе Совету по правам человека в 2015 году (A/HRC/29/27), в которых она призвала к разработке нового международного документа по этой проблеме. Нынешний мандатарий продолжала аналитическую работу своей предшественницы и представила Генеральной Ассамблее доклад об адекватности международных рамок борьбы с насилием в отношении женщин (A/72/134). Этот доклад основан на ответах, полученных от 300 заинтересованных сторон, включая региональные механизмы по правам женщин и насилию в отношении женщин, и содержит вывод о том, что в нынешних условиях основное внимание следует уделять

¹⁵ Статья 20.2 отмечает, что заседания Комитета обычно проводятся в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций или в любом другом удобном месте, определяемом Комитетом.

¹⁶ См. communications No. 6/2005, *Fatma Yildirim (deceased) v. Austria* (CEDAW/C/39/D/6/2005) and No. 5/2005, *Şahide Goekce (deceased) v. Austria* (CEDAW/C/39/D/5/2005).

¹⁷ См. communication No. 18/2008, *Karen Tayag Vertido v. the Philippines* (CEDAW/C/46/D/18/2008).

¹⁸ См. communication No. 47/2012, *Angela González Carreño v. Spain* (CEDAW/C/58/D/47/2012). Верховный суд признал решение Комитета юридически обязательным.

¹⁹ С базой данных по расследованиям можно ознакомиться по адресу https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=3&DocTypeCategoryID=7.

²⁰ См. пункт 7 резолюции 1994/45 Комиссии по правам человека.

осуществлению существующих документов, а долгосрочное решение может быть найдено путем принятия факультативного протокола к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, который может содержать дополнительные юридически обязывающие положения о праве женщин и девочек на жизнь, свободную от насилия.

38. Процесс оценки международных рамок борьбы с насилием в отношении женщин побудил Комитет обновить свою историческую общую рекомендацию № 19. В связи с этим Комитет предложил Специальному докладчику сотрудничать в разработке новой общей рекомендации, и поэтому она приняла участие в разработке и принятии общей рекомендации № 35 (2017 год) о гендерном насилии в отношении женщин, которая обновляет общую рекомендацию № 19. Это первый пример такого официального сотрудничества между договорным органом и мандатарием специальных процедур.

39. В своей общей рекомендации № 35 Комитет признал вклад Специального докладчика в разработку этого документа, а также ее работу по осуществлению своего мандата и Конвенции. Он также признал, что запрещение гендерного насилия в отношении женщин превратилось в один из принципов международного обычного права и поэтому является обязательным для всех государств. Он также представил обновленную «дорожную карту» по предотвращению насилия в отношении женщин и борьбе с ним.

40. К сожалению, общая рекомендация № 35, содержащая самые передовые стандарты в отношении насилия в отношении женщин и обновленную «дорожную карту» по предотвращению насилия в отношении женщин и борьбе с ним, получила лишь ограниченное распространение в системе Организации Объединенных Наций и за ее пределами.

41. Хотя в своей работе Комитет все чаще упоминает о насилии в отношении женщин, его руководящие принципы представления докладов не охватывают этот вопрос в надлежащей степени, а времени, выделяемого на него в ходе сессий по страновому обзору, недостаточно. В связи с этим и в рамках сотрудничества, налаженного между Специальным докладчиком и Комитетом, создание постоянной рабочей группы по вопросу о насилии в отношении женщин в рамках Комитета стало бы важным шагом на пути к его искоренению.

42. В дополнение к мандату Специального докладчика ряд других мандатариев специальных процедур на протяжении ряда лет учитывали гендерную проблематику в своей работе, причем некоторые из них уделяли особое внимание вопросу о насилии в отношении женщин. Рабочая группа по вопросу о дискриминации в отношении женщин в законодательстве и на практике была учреждена в 2010 году, и она не только занимается проблемами дискриминации в отношении женщин, но и рассматривает вопросы насилия в отношении женщин в различных условиях и контекстах.

43. В 2016 году Специальный докладчик по вопросу о пытках и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видах обращения и наказания провел оценку применимости запрещения пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания в международном праве к уникальному опыту женщин, девочек и других групп населения (A/HRC/31/57). Специальному докладчику по вопросу о насилии в отношении женщин, его причинах и последствиях было предложено внести свой вклад в подготовку этого доклада и принять участие в его презентации.

44. Кроме того, Специальный докладчик в области культурных прав рассмотрел вопрос о воздействии фундаментализма и экстремизма на культурные права женщин (A/72/155), а в 2017 году Специальный докладчик по вопросу о правах инвалидов рассмотрел проблемы, с которыми сталкиваются девочки и молодые женщины – инвалиды в связи с их сексуальным и репродуктивным здоровьем и правами (A/72/133). Специальный докладчик по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях рассмотрел ключевые элементы мандата с учетом гендерных аспектов (A/HRC/35/23), а Специальный докладчик по вопросу о праве каждого человека на наивысший

достижимый уровень физического и психического здоровья включил в свой доклад (A/HRC/38/36) раздел о женщинах, праве на здоровье и содержании под стражей.

1. Повестка дня «Женщины, мир и безопасность» и резолюция 1325 (2000) Совета Безопасности

45. Мандат Специального докладчика является целостным и охватывает насилие в отношении женщин как в мирное время, так и в ходе конфликта и в постконфликтных ситуациях. В тематическом докладе 1998 года тогдашнего мандатария Радхики Кумарасвами основное внимание уделялось насилию, совершаемому и/или попустительствуемому государством, включая насилие во время вооруженного конфликта (E/CN.4/1998/54).

46. 31 октября 2000 года Совет Безопасности единогласно принял резолюцию 1325 (2000) и тем самым заложил столь необходимую международную основу по вопросу о женщинах, мире и безопасности. С 2000 года было принято восемь дополнительных резолюций, каждая из которых предусматривает дополнительные меры и инструменты для борьбы с сексуальным насилием во время конфликтов с применением насилия. В своей резолюции 1888 (2009) Совет учредил Канцелярию Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о сексуальном насилии в условиях вооруженного конфликта при поддержке Группы экспертов по вопросам верховенства права и сексуального насилия в условиях конфликта.

47. После принятия резолюции 1325 (2000) тогдашний мандатарий представила в 2001 году последующий доклад о принятых мерах, в котором она обратила особое внимание на насилие в отношении женщин, совершаемое государством и/или при его попустительстве во время вооруженного конфликта (E/CN.4/2001/73). Специальный докладчик также продолжала свою работу в этом направлении, совершая поездки в страны, и в своем докладе о визите в Демократическую Республику Конго тогдашний мандатарий Якин Эртюрк предостерегла от рассмотрения проблемы сексуального насилия, связанного с войной, в отрыве от гендерной дискриминации, с которой женщины сталкиваются в «мирное время» (A/HRC/7/6/Add.4).

48. В 2013 году Комитет принял свою общую рекомендацию № 30 о положении женщин в условиях предотвращения конфликтов, в конфликтных и постконфликтных ситуациях для обеспечения применения Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин в ситуациях вооруженного конфликта. Нынешний Специальный представитель Генерального секретаря по вопросу о сексуальном насилии в условиях вооруженного конфликта подписала рамочный документ о сотрудничестве с Комитетом²¹, который представляет собой позитивный шаг на пути к налаживанию столь необходимого сотрудничества по этому вопросу.

49. В пункте 24 своей резолюции 1888 (2009) Совет Безопасности призвал Специального докладчика, в координации со Специальным представителем Генерального секретаря по вопросам сексуального насилия в условиях вооруженного конфликта, проводить дополнительные брифинги и предоставлять Совету информацию и документацию по проблемам сексуального насилия в условиях вооруженных конфликтов, а Совет по правам человека в своей резолюции 23/25 также обратил внимание на проблему сексуального насилия в ситуациях конфликтов. Специальный докладчик считает, что следует приложить усилия для выполнения мандата по этому вопросу.

50. Усилиям по разработке повестки дня по вопросам женщин, мира и безопасности уделялось особое внимание, и на это выделялись значительные ресурсы. Однако результаты были неоднозначными, и недостатки будут устранены в следующем году в ходе 20-летнего обзора хода осуществления резолюции 1325 (2000), включая

²¹ Имеется по адресу https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/INT_CEDAW_BRD_8710_E.pdf.

фрагментарный характер ее осуществления и ее изолированность от более широких международных рамок прав человека женщин и ее механизмов.

51. В 2017 году Генеральный секретарь назначил первого Защитника прав потерпевших. Хотя были предприняты первые шаги по налаживанию сотрудничества в рамках осуществления этого мандата, Специальный докладчик выражает надежду на то, что в будущем можно сделать еще больше для укрепления дальнейшего сотрудничества между этими двумя мандатами.

2. Цели в области устойчивого развития и насилие в отношении женщин

52. Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года включает 17 далеко идущих целей в области устойчивого развития, включая достижение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек, и впервые в ее задачах 5.1 и 5.2 особое внимание уделяется ликвидации всех форм дискриминации и искоренения насилия в отношении женщин и девочек в публичной и частной сферах. Таковы ключевые стандарты в области прав человека, предусмотренные Конвенцией, Декларацией об искоренении насилия в отношении женщин и Пекинской декларацией и Платформой действий. Следует предложить мандатарю – Специальному докладчику и другим независимым механизмам мониторинга внести более непосредственный вклад в осуществление Повестки дня на период до 2030 года посредством активного участия в работе Политического форума высокого уровня по устойчивому развитию.

3. Региональные договоры и их механизмы мониторинга

53. В 1994 году Организация американских государств (ОАГ) приняла Конвенцию, подписанную в Белем-ду-Пара. Это был первый международный документ по вопросу о насилии в отношении женщин, и к 2019 году, когда отмечается двадцать пятая годовщина Конвенции, ее ратифицировали 32 государства. Механизм последующей деятельности в связи с Конвенцией, подписанной в Белем-ду-Пара, был создан 10 лет спустя и функционирует в рамках многосторонних раундов оценки, которые включают этап оценки и этап последующей деятельности. Он собирается дважды в год для проведения двухдневного совещания, но его продолжительность можно увеличить, чтобы было достаточно времени для выполнения поставленных задач. По состоянию на сегодняшний день эта система опубликовала три доклада о положении в Западном полушарии, а также доклады о последующей деятельности в 2010 и 2014 годах²².

54. В 1994 году Межамериканская комиссия по правам человека учредила должность Докладчика по правам женщин²³, перед которым первоначально была поставлена задача проанализировать, в какой степени законы и практика государств – членов ОАГ, касающиеся прав женщин, соответствуют общим обязательствам, изложенным в региональных документах по правам человека и в Пекинской декларации и Платформе действий.

55. Протокол к Африканской хартии прав человека и народов, касающийся прав женщин в Африке (Мапутский протокол), был принят в 2003 году, вступил в силу в 2005 году, а в 2018 году отмечалась его пятнадцатая годовщина. К сегодняшнему дню Протокол подписали 49 государств и ратифицировали 37 государств. Процесс его осуществления государствами оценивается Африканской комиссией по правам человека и народов, которая также следит за выполнением многих других региональных документов. Специальный докладчик по вопросу о правах женщин в Африке, мандат которого был учрежден в 1998 году, также играет ключевую роль в его осуществлении, в том числе путем подготовки докладов о положении в области прав женщин в Африке²⁴. Африканский союз также выступает с инициативой по поощрению ратификации Мапутского протокола к 2020 году всеми африканскими

²² См. <http://belemdopara.org/en/datos-yo-cifras/>.

²³ См. www.oas.org/en/iachr/women/mandate/mandate.asp.

²⁴ См. www.achpr.org/mechanisms/rights-of-women/about/.

государствами, что потребует укрепления механизмов наблюдения за осуществлением Мапутского протокола либо в рамках Африканской комиссии, либо путем создания отдельного мониторингового органа.

56. В 2011 году Совет Европы принял Стамбульскую конвенцию, которая вступила в силу в 2014 году и была ратифицирована 34 государствами – членами Совета Европы. Эта конвенция является наиболее всеобъемлющим международным договором по вопросу о насилии в отношении женщин и бытовом насилии и содержит юридически обязывающее определение насилия в отношении женщин, которое оно провозглашает в качестве «нарушения прав человека и одной из форм дискриминации в отношении женщин». В нем также содержатся подробные положения о скоординированных мерах по предупреждению, защите, судебному преследованию и необходимым услугам. Механизм мониторинга осуществления Конвенции состоит из двух органов: Группы экспертов по борьбе с насилием в отношении женщин и насилием в семье и ее Комитета сторон. Группа провела свое первое совещание в 2015 году.

57. В Азии не существует имеющей обязательной юридической силы конвенции о правах женщин и насилии в отношении женщин. В 2010 году Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) учредила Комиссию АСЕАН по поощрению и защите прав женщин и детей. Двумя наиболее важными документами АСЕАН по вопросу о насилии в отношении женщин являются Декларация АСЕАН об искоренении насилия в отношении женщин (2004 год) и Декларация об искоренении насилия в отношении женщин и детей в государствах-членах АСЕАН (2013 год). В 2016 году АСЕАН приняла региональный план действий по искоренению насилия в отношении женщин, в котором изложены обязательства государств – членов АСЕАН по достижению их цели искоренения насилия в отношении женщин в регионе и содержатся практические рекомендации по осуществлению вышеупомянутой Декларации.

С. Изменение мандата: от установления стандартов к стратегиям консолидации и осуществления

58. Специальному докладчику поручено запрашивать и получать информацию о насилии в отношении женщин, его причинах и последствиях от правительств, договорных органов, специализированных учреждений, других специальных докладчиков, отвечающих за различные вопросы прав человека, и межправительственных и неправительственных организаций, включая женские организации, и эффективно реагировать на такую информацию и рекомендовать меры, пути и средства на местном, национальном, региональном и международном уровнях для ликвидации всех форм насилия в отношении женщин и его причин и для устранения его последствий.

59. В этом контексте Специальный докладчик также направляет государствам призывы к незамедлительным действиям и сообщения, касающиеся предполагаемых случаев насилия в отношении женщин. Большинство сообщений, направленных мандатарием, было подготовлено совместно с одним или несколькими специальными механизмами. В настоящее время возможности для отслеживания и мониторинга событий в конкретных случаях ограничены.

60. Комиссия по правам человека регулярно продлевала этот мандат до 2008 года, когда он был впоследствии продлен Советом по правам человека в его резолюции 7/24. В этой резолюции Пекинская декларация и Платформа действий были включены в правовые рамки, в соответствии с которыми действует мандат. В 2011 году Совет продлил мандат в своей резолюции 16/7 и предложил соответствующим субъектам гражданского общества рассмотреть вопрос о предупреждении и ликвидации всех форм насилия в отношении женщин и девочек в их соответствующей работе и сотрудничать со Специальным докладчиком и оказывать ему помощь в выполнении им своего мандата. Мандат был продлен в 2013 году в резолюции 23/25 Совета, в которой Совет уделил особое внимание вопросу о сексуальном насилии в конфликтных ситуациях.

61. Последний раз мандат был продлен Советом в 2016 году в его резолюции 32/19, в которой Совет призвал Специального докладчика проводить регулярные консультации, в частности с Комиссией по положению женщин, Всемирной организацией здравоохранения, Структурой «ООН-женщины», Фондом Организации Объединенных Наций в области народонаселения и Статистическим отделом Организации Объединенных Наций по вопросу о дезагрегированных данных о насилии в отношении женщин и эффективных способах достижения цели искоренения насилия в отношении женщин. На сегодняшний день взаимодействие между мандатариями и этими структурами носит ограниченный характер, а предложенные консультации еще не состоялись.

62. В вышеупомянутых резолюциях была определена целостная и всеобъемлющая сфера охвата мандата, и к сегодняшнему дню были назначены четыре мандатария, которые внесли вклад в его эволюцию в последние 25 лет. За это время мандат стал заметным, уважаемым и авторитетным механизмом защиты прав женщин, призванным направлять усилия государств, субъектов гражданского общества, международного сообщества и других соответствующих заинтересованных сторон в деле искоренения насилия в отношении женщин, его причин и последствий. Однако Специальный докладчик считает, что потенциал мандата реализован не полностью из-за отсутствия общесистемных мер реагирования Организации Объединенных Наций на насилие в отношении женщин и ограниченного характера имеющихся механизмов последующей деятельности для выполнения предусмотренных мандатом тематических и страновых рекомендаций и сообщений, а также нехватки бюджетных и финансовых ресурсов для поддержки мандата и его инициатив.

63. На протяжении многих лет мандат постоянно менялся в результате принятия вышеупомянутых резолюций и работы соответствующих мандатариев. Первый Специальный докладчик г-жа Кумарасвами выполняла свои функции в рамках мандата с 1994 по 2003 год. За это время она представила 15 докладов о посещениях стран, включая доклад о совместной поездке в три государства-участника (E/CN.4/2001/73/Add.2), и 11 тематических докладов Комиссии по правам человека. Г-жа Кумарасвами принимала участие в установлении стандартов, затрагивающих все формы насилия в отношении женщин, включая разработку рамок для типового законодательства о насилии в семье (E/CN.4/1996/53/Add.2). В период ее пребывания в должности вопрос о насилии в отношении женщин был новым в повестке дня в области прав человека, и основное внимание уделялось поощрению государств к принятию международных стандартов, соответствующего законодательства и созданию механизмов для борьбы с насилием в отношении женщин. В своем заключительном докладе 2003 года г-жа Кумарасвами указала, что в первом десятилетии своего мандата она сделала акцент на установлении стандартов и повышении осведомленности, а в следующем десятилетии основное внимание следует уделить стратегиям более эффективного осуществления.

64. Второй Специальный докладчик г-жа Эртюрк выполняла функции мандатария с 2003 по 2009 год. За время своего пребывания в должности она подготовила 17 страновых докладов и 7 тематических докладов, 4 из которых были представлены Комиссии по правам человека, а остальные – Совету по правам человека. В течение этого периода сфера охвата мандата была расширена, и Совет в своей резолюции 7/24 просил мандатария представлять доклады Генеральной Ассамблее, а устные доклады – Комиссии по положению женщин²⁵. Благодаря представлению мандата как Ассамблее, так и Комиссии по положению женщин он стал более заметным. Однако дополнительная отчетность не подкрепляется адекватными ресурсами. Г-жа Эртюрк также представила доклад о 15-летию мандата²⁶. В своем первом докладе о разработке эффективных мер по соблюдению международных норм, направленных на искоренение насилия в отношении женщин (E/CN.4/2004/66), она подчеркнула, что осуществление и подотчетность являются приоритетными областями мандата, и отметила, что «предотвращение» должно быть частью обязательства государств

²⁵ См. резолюцию 7/24 Совета по правам человека, пункт 12.

²⁶ См. www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/15YearReviewofVAWMandate.pdf.

проявлять должную осмотрительность. Г-жа Эртюрк также отметила, что для обеспечения последующей деятельности международные учреждения, включая Организацию Объединенных Наций, должны обеспечить в дальнейшем надлежащее планирование, составление бюджетов и распределение ресурсов в рамках содействия соблюдению и подотчетности. В связи с этим г-жа Эртюрк подчеркнула необходимость дополнения мандата устойчивым источником финансирования, из которого можно было бы направлять средства на выполнение рекомендаций, вынесенных по итогам официальных поездок в страны.

65. Третий мандатарий г-жа Манджу работала в период с 2009 по 2015 год, в течение которого она подготовила 19 докладов о посещениях стран и 11 тематических докладов, 6 из которых были представлены Совету по правам человека и 5 – Генеральной Ассамблее. Устные доклады были также представлены Комиссии по положению женщин. Она также подготовила доклад о 20-летию действия мандата (A/HRC/26/38). В период своего пребывания в должности она провела ряд региональных консультаций с организациями гражданского общества, что является хорошей практикой²⁷. Она продолжала уделять особое внимание обязательству государств-участников проявлять должную осмотрительность, особенно в том, что касается возмещения ущерба жертвам насилия. Она также указала, что, хотя в мандате уделяется определенное внимание автономным органам по борьбе с насилием в отношении женщин в докладах о посещениях стран, консолидированные стандарты в отношении таких механизмов на национальном уровне еще не соблюдаются, особенно в том, что касается поощрения учета гендерных проблем, или укрепления самостоятельности и роли этих учреждений/механизмов.

66. Нынешний Специальный докладчик г-жа Шимонович приступила к исполнению своих обязанностей в июле 2015 года. Ей было поручено подготовить два тематических доклада в год, один из которых представляется Совету по правам человека, а другой – Генеральной Ассамблее. Количество страновых визитов, которые может совершать мандатарий, было сокращено до двух в год из-за финансовых трудностей. На сегодняшний день она подготовила девять докладов о посещениях стран и шесть тематических докладов²⁸ по следующим вопросам: насилие в отношении женщин в политике (A/73/301), а это вопрос, который ранее оставался без внимания; сетевое насилие в отношении женщин и девочек (A/HRC/38/47), что является новой проблемой, создающей серьезные вызовы; адекватность международно-правовой базы по проблеме насилия в отношении женщин (A/72/134); порядок создания групп наблюдения за фемцидом/гендерно мотивированными убийствами (A/71/398) и правозащитный подход к комплексным услугам и защитным мерам в рамках борьбы с насилием в отношении женщин с уделением особого внимания приютам и охранным судебным приказам (A/HRC/35/30). В этом докладе Специальный докладчик рассмотрела обязательство государств в области прав человека оказывать комплексные услуги и принимать защитные меры в рамках борьбы с насилием в отношении женщин, в том числе путем предоставления приютов и охранных судебных приказов. В настоящее время в системе Организации Объединенных Наций отсутствует глобальная база данных о количестве и типах приютов в государствах, что свидетельствует об общем недостаточном понимании обязательств государств в области прав человека, включая обязательство бороться с гендерным насилием и предотвращать его, а также оказывать услуги по защите, в частности, предоставлять приюты, а также принимать соответствующие меры.

67. В целях обеспечения стабильной последующей деятельности и осуществления рекомендаций, изложенных в вышеупомянутых докладах, Специальный докладчик стремилась подготовить эти доклады в сотрудничестве с соответствующими учреждениями Организации Объединенных Наций. Например, доклад по вопросу о насилии в отношении женщин в политике (A/73/301) был подготовлен в сотрудничестве со Структурой «ООН-женщины» и УВКПЧ. Предстоящий доклад Специального докладчика Генеральной Ассамблее будет посвящен неправильному

²⁷ К сожалению, мандатарий не смог продолжить эту практику из-за финансовых трудностей.

²⁸ В том числе три – Совету по правам человека и три – Генеральной Ассамблее.

обращению во время родов и будет подготовлен при поддержке Всемирной организации здравоохранения.

68. В соответствии с резолюцией 32/19 Совета теперь у мандатария есть возможность проводить консультации или участвовать в работе Комиссии по предупреждению преступности и уголовному правосудию Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности. В связи с этим с 2017 года Специальный докладчик принимает участие в работе Комиссии, в ходе которой она уделяет особое внимание предотвращению фемцида в качестве инструмента осуществления резолюции 70/176 Генеральной Ассамблеи о гендерно мотивированных убийствах женщин и девочек и о насилии в отношении женщин и системе уголовного правосудия.

69. В октябре 2015 года, когда Специальный докладчик впервые выступила перед Генеральной Ассамблеей в качестве мандатария, она отметила, что ситуация вокруг мандата с момента его учреждения изменилась и что роль мандата должна измениться, с тем чтобы можно было сосредоточить внимание на предотвращении, проблемах осуществления и укреплении сотрудничества со всеми другими соответствующими глобальными и региональными механизмами. Она также обратила внимание на значительный пробел в осуществлении и указала, что в дальнейшем главной задачей является устранение этого пробела и ускорение полного инкорпорирования и осуществления международных, региональных и национальных документов.

70. Специальный докладчик также призвала к улучшению взаимодействия в осуществлении Пекинской декларации и Платформы действий и Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Декларации о ликвидации дискриминации в отношении женщин и резолюции 1325 (2000) Совета Безопасности и к принятию последующих мер по резолюциям и/или региональным документам о насилии в отношении женщин для обеспечения их полного осуществления и ускоренной ликвидации насилия в отношении женщин (A/HRC/32/42 и Corr.1).

D. Реакция мандатария на необходимость разработки стратегий осуществления

1. Создание центров и органов по наблюдению за фемцидом и его предотвращению

71. В ответ на такое глобальное явление, как фемцид, Специальный докладчик выступила с призывом к созданию на глобальном, национальном и региональном уровнях наблюдательных центров и органов по предотвращению фемцида и гендерно мотивированных убийств и насилия в отношении женщин. В своем ежегодном докладе Генеральной Ассамблее в 2016 году (A/71/398) Специальный докладчик затронула тему фемцида и изложила условия, необходимые для создания такого превентивного механизма.

72. Призывая все государства создать центр по наблюдению за фемцидом или «гендерно мотивированными убийствами женщин», Специальный докладчик предложила публиковать ежегодно, 25 ноября, данные о распространенности фемцида, а также информацию о судебном преследовании и наказании виновных. В вышеупомянутом докладе она предложила провести сбор сопоставимых данных относительно: а) фемцида, совершаемого интимным партнером; б) фемцида в семейном кругу, основанного на отношениях между преступником и жертвой или жертвами; в) всех других форм фемцида, обусловленных национальными условиями. Она также призвала разработать гибкую модель создания национального центра или органа по наблюдению за фемцидом, который занимался бы анализом случаев насилия в отношении женщин, с тем чтобы выявить недостатки на национальном уровне и сосредоточить внимание на предотвращении таких случаев.

73. В дополнение к резолюциям 68/191 и 70/176 Генеральной Ассамблеи о принятии мер против гендерно мотивированных убийств женщин и девочек Комитет

по ликвидации дискриминации в отношении женщин в пункте 34 b) своей общей рекомендации № 35 также призвал государства собирать данные о насилии в отношении женщин. Он призвал к созданию или назначению центров по наблюдению за гендерно мотивированными убийствами женщин для сбора административных данных о гендерно мотивированных убийствах и попытках убийства женщин, также называемых «фемцидом» или «феминцидом».

74. В исследовании 2018 года Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК) подчеркнуло необходимость принятия эффективных мер в области предупреждения преступности и уголовного правосудия в целях борьбы с насилием в отношении женщин²⁹.

75. В своем ежегодном заявлении по случаю Международного дня борьбы за ликвидацию насилия в отношении женщин 25 ноября 2018 года Специальный докладчик вместе с соответствующими механизмами Организации Объединенных Наций и региональными механизмами вновь призвала все государства создать службу по наблюдению за фемцидом или «гендерно мотивированными убийствами женщин» и призвала государства представлять данные о фемциде. Специальный докладчик получила материалы от ряда стран, в том числе от Австралии, Австрии, Азербайджана, Аргентины, Гватемалы, Грузии, Испании, Италии, Канады, Катар, Колумбии, Коста-Рики, Мексики, Никарагуа, Норвегии, Португалии, Сальвадора, Словении, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Турции, Франции, Хорватии, Швейцарии, Швеции и Эквадора³⁰.

76. Со времени представления доклада за 2016 год был достигнут определенный прогресс в создании национальных наблюдательных центров и сборе данных о гендерно мотивированных убийствах, однако многое еще предстоит сделать.

2. Основы сотрудничества между Специальным докладчиком и Комитетом

77. Специальный докладчик и Комитет приняли 8 ноября 2018 года основы сотрудничества³¹, в которых они признали общие цели и взаимоукрепляющий характер обоих независимых мандатов по защите женщин и девочек от гендерного насилия и поощрению их прав. Они предусмотрели разработку совместной программы работы по поощрению и поддержке осуществления общей рекомендации № 35 о гендерном насилии в отношении женщин путем разработки руководящих принципов, инструментов и/или показателей, а также стратегий обновления национальных планов действий по борьбе с насилием в отношении женщин.

78. Они также предусмотрели создание в рамках Комитета рабочей группы по вопросу о насилии в отношении женщин в целях содействия координации усилий между Комитетом и Специальным докладчиком по любым вопросам, касающимся проведения согласованных мероприятий. Такая рабочая группа обеспечила бы сотрудничество более практического характера между мандатариями.

3. Улучшение сотрудничества между независимыми механизмами Организации Объединенных Наций и региональными механизмами по борьбе с насилием в отношении женщин

79. В своем докладе за 2016 год (A/HRC/32/42 и Согг.1) Специальный докладчик осветила необходимость укрепления сотрудничества между независимыми глобальными и региональными механизмами, занимающимися вопросами прав женщин и насилия в отношении женщин. В связи с этим Специальный докладчик в настоящее время возглавляет инициативу, направленную на развитие институциональных связей и тематического сотрудничества между глобальными и региональными независимыми механизмами мониторинга, занимающимися

²⁹ United Nations Office on Drugs and Crime, *Global Study on Homicide: Gender-related killing of women and girls* (Vienna, 2018). Имеется по адресу www.unodc.org/documents/data-and-analysis/GSH2018/GSH18_Gender_related_killing_of_women_and_girls.pdf.

³⁰ См. www.ohchr.org/EN/Issues/Women/SRWomen/Pages/CallForFemicide.aspx.

³¹ См. www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/SR/SRVAW_CEDAW_Framework_Cooperation.pdf.

вопросами насилия в отношении женщин, в целях создания институциональных возможностей и площадок для диалога в интересах ускорения осуществления существующих международных и региональных норм и стандартов на глобальном, региональном и национальном уровнях.

80. В число независимых механизмов, участвующих в этой инициативе совместно со Специальным докладчиком, входят: Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин; Специальный докладчик Межамериканской комиссии по правам человека по вопросу о правах женщин; Рабочая группа по вопросу о дискриминации в отношении женщин в законодательстве и на практике; Специальный докладчик Африканской комиссии по правам человека и народов по вопросу о правах женщин в Африке; Комитет экспертов Механизма по наблюдению за осуществлением Конвенции, подписанной в Белем-ду-Пара, и Группа экспертов Совета Европы по мерам борьбы с насилием в отношении женщин и домашним насилием. Эта инициатива была поддержана правительствами Испании, Республики Корея и Швейцарии.

81. Эта инициатива была представлена Генеральному секретарю в октябре 2017 года и официально инициирована в 2018 году на основе консультаций между семью международными и региональными механизмами в рамках шестидесяти второй сессии Комиссии по положению женщин 12 марта 2018 года. Затем 13 марта 2018 года состоялось совещание группы высокого уровня, в котором приняли участие первый заместитель Генерального секретаря Амина Мохаммед и Директор-исполнитель Структуры «ООН-женщины» Фумзиле Мламбо-Нгкука.

82. Платформа независимых международных и региональных механизмов по борьбе с насилием в отношении женщин и правам женщин прилагает усилия к тому, чтобы приблизить эти механизмы к регионам. Первое совещание Платформы состоялось в ходе 169-й сессии Межамериканской комиссии по правам человека, состоявшейся в Боулдере 2 октября 2018 года. Последнее совещание состоялось в ходе шестидесяти четвертой сессии Комиссии по положению женщин, состоявшейся в Нью-Йорке в марте 2019 года, а следующее совещание будет проводиться Советом Европы в Страсбурге, Франция, в мае 2019 года³². Будущие совещания планируется провести в конце 2019 года в Африканском регионе и в ходе сессии Комиссии по положению женщин в 2020 году.

Е. Искоренение насилия в отношении женщин: призыв к общесистемному подходу

83. В соответствии со статьей 5 Декларации об искоренении насилия в отношении женщин учреждения Организации Объединенных Наций должны содействовать признанию и реализации прав и принципов, изложенных в ней, в том числе путем укрепления координации международных усилий и оказания технической поддержки.

84. Нынешний подход к решению проблемы насилия в отношении женщин в системе Организации Объединенных Наций является фрагментарным, поскольку различные учреждения зачастую работают изолированно и сотрудничают со Специальным докладчиком в ограниченных масштабах. Существуют также пробелы и дублирование в стратегиях и программах многих учреждений. В настоящее время не существует общесистемного подхода к обеспечению максимально рационального и эффективного использования существующих структур и ресурсов и обеспечению слаженности и координации их усилий.

85. Кроме того, внимание различных учреждений к схожим тематическим вопросам, касающимся насилия в отношении женщин, свидетельствует о наличии возможностей для дальнейшей координации и сотрудничества между различными учреждениями Организации Объединенных Наций, а также с механизмами Организации Объединенных Наций и региональными независимыми механизмами мониторинга в области прав человека женщин и искоренения насилия в отношении

³² См. www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24380&LangID=.

женщин. Результатом такого сотрудничества стала бы разработка более всеобъемлющих общесистемных мер по борьбе с насилием в отношении женщин, которые в конечном итоге привели бы к более эффективным, заслуживающим доверия и скоординированным усилиям по его искоренению. Это также высвободило бы ресурсы для проведения более эффективных мероприятий.

1. Целевой фонд Организации Объединенных Наций в поддержку действий по искоренению насилия в отношении женщин

86. Целевой фонд Организации Объединенных Наций в поддержку действий по искоренению насилия в отношении женщин был учрежден в соответствии с резолюцией 50/166 Генеральной Ассамблеи, в которой Ассамблея просила Фонд Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин при проведении любых соответствующих мероприятий тесно сотрудничать со Специальным докладчиком Комиссии по правам человека по вопросу о насилии в отношении женщин.

87. В резолюции установлена четкая связь между Целевым фондом и мандатом Специального докладчика по вопросу о насилии в отношении женщин, и в связи с этим в апреле 2017 года Специальный докладчик установила контакты со Структурой «ООН-женщины» в ее качестве администратора Целевого фонда в целях изучения путей и средств сотрудничества между обеими структурами. С учетом сферы охвата мандата, включая его задачу запрашивать и получать информацию о насилии в отношении женщин от других специализированных учреждений и эффективно реагировать на такую информацию и рекомендовать меры³³, Специальный докладчик стремилась к сотрудничеству, как это предусмотрено в резолюции об учреждении целевого фонда. Специальный докладчик сожалеет, что до сих пор Целевой фонд не предпринял никаких усилий по установлению связей с мандатарием, несмотря на соответствующую конкретную просьбу Генеральной Ассамблеи, содержащуюся в ее резолюции 50/166. В 2017 году Специальный докладчик направила еще одно письмо, в котором подтвердила свою заинтересованность в сотрудничестве, а также запросила полную информацию о методах работы Целевого фонда и его надзорного совета в составе представителей учреждений Организации Объединенных Наций и двух НПО. Ответа на это письмо до сих пор не поступило. В настоящее время Целевой фонд принимает свои решения по ежегодным приоритетам работы, включая просьбы о представлении заявок от НПО, без проведения каких-либо консультаций и без сотрудничества со Специальным докладчиком. Согласно данным веб-сайта Целевого фонда, в 2017 году 31 НПО в 25 странах и территориях получила гранты на общую сумму в 11 млн долл. США.

2. Основанное на мандате сотрудничество с Комиссией по положению женщин, Структурой «ООН-женщины» и УВКПЧ

88. В своей резолюции 1994/45, а также во всех последующих резолюциях, касающихся этого мандата, Комиссия по правам человека особо подчеркнула важность сотрудничества с Комиссией по положению женщин в качестве одного из ключевых компонентов своей работы. С 2008 года мандатарий представляет устный доклад Комиссии по положению женщин, но не имеет возможности провести интерактивный диалог с государствами-участниками. Кроме того, в своей резолюции 7/24 Совет по правам человека призвал Генерального секретаря обеспечить, чтобы доклады Специального докладчика доводились до сведения Комиссии для оказания помощи в ее работе по вопросу о насилии в отношении женщин. Хотя тематические доклады Специального докладчика доводятся до сведения Структуры «ООН-женщины», они находятся в доступе лишь временно на сессионной веб-странице Комиссии и не упоминаются в докладе о работе сессии Комиссии и в ходе ее обсуждений.

89. Ранее Председатель Комиссии по правам человека выступал перед Комиссией на ежегодной основе и наоборот. Однако после создания Совета по правам человека в

³³ См. резолюцию 16/7 Совета по правам человека, пункт 3 с).

2006 году многое из этого сотрудничества между этими двумя подразделениями было утрачено. Хотя создание Структуры «ООН-женщины» принесло много позитивных изменений, оно не способствовало укреплению связей с мандатом Специального докладчика, а доклады и рекомендации мандатария не размещаются на веб-сайте Структуры «ООН-женщины».

90. В своих устных заявлениях перед Комиссией в 2017³⁴ и 2018³⁵ годах Специальный докладчик призвала уделять больше внимания вопросам насилия в отношении женщин, в том числе посредством: а) проведения пятой Всемирной конференции Организации Объединенных Наций по положению женщин; б) разработки глобального плана осуществления деятельности по борьбе с насилием в отношении женщин; с) включения вопроса о насилии в отношении женщин в качестве постоянного пункта повестки дня Комиссии для создания площадки регулярного ежегодного обзора прогресса, достигнутого в деле ликвидации насилия в отношении женщин³⁶.

Совет по правам человека

91. Совет по правам человека учредил день общей дискуссии по вопросу о правах человека женщин и насилии в отношении женщин. Однако Специальный докладчик считает, что одного дня в год недостаточно. Раньше председатели договорных органов по правам человека представляли доклады Комиссии по правам человека, но с созданием Совета эта практика закончилась. Поэтому Председатель Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин не отчитывается перед Советом, и, хотя на Специального докладчика возложена такая обязанность, представляемая ею информация была бы намного значительнее, если бы Комитету было предложено представлять свои доклады о ликвидации дискриминации и насилия в отношении женщин.

Генеральная Ассамблея

92. В соответствии с резолюцией 7/24 Совета по правам человека Специальный докладчик представляет Генеральной Ассамблее доклады на основе резолюции Генеральной Ассамблеи по вопросу о насилии в отношении женщин, которая принимается раз в два года. Специальный докладчик считает, что это прекрасная возможность для мандатария наладить взаимодействие с Комитетом по социальным, гуманитарным и культурным вопросам (Третий комитет). Вместе с тем она отмечает, что, хотя в вышеупомянутой резолюции к мандатарии обращен призыв представлять доклады Ассамблее, никаких дополнительных финансовых или людских ресурсов для поддержки подготовки таких докладов не предусмотрено, а финансирование подготовительных совещаний группы экспертов зачастую осуществляется через внешних партнеров и при содействии гражданского общества.

Комиссия по предупреждению преступности и уголовному правосудию

93. Приветствуя предоставленную мандатарии возможность взаимодействовать с Комиссией по предупреждению преступности и уголовному правосудию, Специальный докладчик считает, что в работе Комиссии следует уделять больше внимания борьбе с гендерно мотивированным насилием в отношении женщин и системе уголовного правосудия. Она также считает, что Комиссия призвана играть важную роль в борьбе с насилием в отношении женщин во всем мире и поэтому должна быть включена в качестве одного из ключевых механизмов в систему Организации Объединенных Наций по борьбе с гендерным насилием в отношении женщин.

³⁴ См. www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21382&LangID=E.

³⁵ См. <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23041&LangID=E>.

³⁶ См. <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24339&LangID=E>.

Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности

94. ЮНОДК играет важную роль в сборе данных об убийствах, и в 2018 году оно опубликовало свое первое глобальное исследование по проблеме гендерно мотивированных убийств женщин и девочек (см. пункт 74). В докладе ясно сказано, что женщины составляют подавляющее большинство жертв, убитых интимным партнером, – 82% в 2017 году. Это также показывает, что для предотвращения и прекращения гендерно мотивированных убийств необходимы целенаправленные меры в области уголовного правосудия.

IV. Выводы и рекомендации

95. В настоящее время на международном нормативном уровне право женщин на свободу от насилия признано в качестве международного стандарта в области прав человека, однако на практике гендерное насилие в отношении женщин и девочек остается терпимым явлением и стало нормой во многих обществах. Отмечается также общее недопонимание соответствующих положений международных документов по правам человека женщин, включая взаимосвязь между дискриминацией и насилием в отношении женщин. В связи с этим Специальный докладчик делает следующие рекомендации.

96. Что касается Пекинской декларации и Платформы действий и других обзоров, то государствам, учреждениям Организации Объединенных Наций и другим соответствующим заинтересованным сторонам следует рассмотреть следующие вопросы:

а) 15-летний процесс обзора хода осуществления Пекинской декларации и Платформы действий и других соответствующих обзоров должен включать оценку той важной роли, которую Специальный докладчик и другие независимые механизмы мониторинга играют в осуществлении Пекинской декларации и Платформы действий и других программ действий, с целью укрепления их мандатов, в том числе путем выделения достаточного времени, а также надлежащих финансовых и людских ресурсов;

б) государствам следует увязать осуществление Пекинской платформы действий и достижение цели 5 в области устойчивого развития с осуществлением Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Декларация об искоренении насилия в отношении женщин и других региональных документов, в том числе путем разработки показателей по задаче 5.2 целей в области устойчивого развития, по уровням фемицида и количеству приютов и охранных судебных приказов;

в) мандат Специального докладчика и других соответствующих механизмов должен быть интегрирован в процессы Политического форума высокого уровня по устойчивому развитию и универсального периодического обзора.

97. В отношении мандата Специального докладчика государствам, учреждениям Организации Объединенных Наций и другим соответствующим заинтересованным сторонам следует:

а) на основе анализа, представленного в настоящем докладе, выделять достаточные людские и финансовые ресурсы для поддержки мандата Специального докладчика в деле всестороннего развития его потенциала, в том числе посредством выполнения рекомендаций, содержащихся в настоящем докладе, и для обеспечения мандатария возможностей проводить регулярные консультации с организациями гражданского общества, национальными правозащитными учреждениями, органами по вопросам равенства и другими соответствующими заинтересованными сторонами;

б) налаживать сотрудничество между Целевым фондом Организации Объединенных Наций в поддержку действий по искоренению насилия в

отношении женщин и мандатом Специального докладчика по вопросу о насилии в отношении женщин в соответствии с резолюцией 50/166 Генеральной Ассамблеи;

с) содействовать сотрудничеству между Специальным докладчиком и Специальным представителем Генерального секретаря по вопросу о сексуальном насилии в условиях вооруженного конфликта, а также Защитником прав потерпевших;

д) поддерживать тематическое сотрудничество между мандатом Специального докладчика и другими соответствующими договорными органами и специальными процедурами;

е) поддерживать взаимодействие между Специальным докладчиком и Комитетом в рамках сотрудничества (см. пункт 77) по вопросам разработки руководящих принципов осуществления общей рекомендации № 35.

98. Комитету по ликвидации дискриминации в отношении женщин следует:

а) учредить рабочую группу по вопросу о насилии в отношении женщин в рамках сотрудничества (там же) и увеличить время, выделяемое в ходе сессий Комитета на решение вопроса о насилии в отношении женщин;

б) принять факультативный протокол к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин на основе общей рекомендации № 35;

с) перенести одну из своих сессий в Нью-Йорк в соответствии с решением 2000 года по этому вопросу и представить доклад о работе этой сессии Совету по правам человека.

99. Что касается Комиссии по положению женщин, то государствам, учреждениям Организации Объединенных Наций и другим соответствующим заинтересованным сторонам следует:

а) включить вопрос о насилии в отношении женщин в качестве постоянного пункта в повестку дня и разработать глобальный план действий по искоренению насилия в отношении женщин;

б) установить конструктивный диалог между Специальным докладчиком и Комиссией в ходе устного выступления мандатария.

100. Что касается Комиссии по предупреждению преступности и уголовному правосудию, то государствам, учреждениям Организации Объединенных Наций и другим соответствующим заинтересованным сторонам следует включать вопрос о насилии в отношении женщин и системе уголовного правосудия в качестве стандартного пункта повестки дня в программу работы в период сессий Комиссии и сделать гендерную проблематику составной частью всей ее работы.

101. В отношении общесистемного подхода к искоренению насилия в отношении женщин и девочек государствам, учреждениям Организации Объединенных Наций и другим соответствующим заинтересованным сторонам следует:

а) принять резолюцию Генеральной Ассамблеи или другие соответствующие меры для институционализации Платформы независимых международных и региональных механизмов по правам женщин и искоренению насилия в отношении женщин;

б) поддерживать Структуру «ООН-женщины», в сотрудничестве с УВКПЧ и ЮНОДК, в выполнении ведущей роли в разработке более согласованного общесистемного подхода к предупреждению насилия в отношении женщин и борьбе с ним при активном участии Специального докладчика и других соответствующих независимых механизмов мониторинга;

с) вовлекать Специального докладчика и другие соответствующие независимые механизмы в разработку инициатив по искоренению насилия в

отношении женщин, таких как инициатива «Луч света», в качестве средства обеспечения устойчивости их результатов.

102. Что касается повестки дня по вопросам женщин, мира и безопасности и резолюции 1325 (2000) Совета Безопасности, то государства, подразделения Организации Объединенных Наций и другие соответствующие заинтересованные стороны должны поддерживать участие Специального докладчика в ее осуществлении, в том числе путем предоставления Совету дополнительных брифингов и документации по вопросам сексуального насилия в условиях вооруженного конфликта в соответствии с резолюцией 1888 (2009) Совета Безопасности.

103. В отношении национальных планов действий по борьбе с насилием в отношении женщин государствам, учреждениям Организации Объединенных Наций и другим соответствующим заинтересованным сторонам следует:

а) обновлять и выполнять национальные планы действий по борьбе с насилием в отношении женщин согласно общей рекомендации № 35;

б) в соответствии с докладом Специального докладчика (A/71/398) и общей рекомендацией № 35 создать центры или органы по наблюдению за насилием в отношении женщин и фемицидом.
