

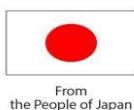
Консультационная работа по поддержке разработки национального законодательства о семейном благополучии (профилактика и реагирование на гендерное насилие)

Отчет



Ашхабад, Туркменистан

18-20 февраля 2025 г.



1. Предыстория и цель

Целью данной работы является оказание поддержки парламенту и правительству Туркменистана в понимании необходимости усовершенствования действующего законодательства о благополучии семьи и противодействии насилию в отношении женщины в семье в соответствии с последними рекомендациями Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ).

Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин отмечает пробелы в действующем законодательстве по защите женщин и девочек от домашнего насилия. Усовершенствование законодательства о домашнем насилии призвано восполнить эти пробелы и улучшить качество услуг, а также укрепить защитные механизмы для женщин и девочек от насилия в семье.

Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин отмечает, что в действующей законодательной базе есть пробелы в защите женщин и девочек от домашнего насилия. Совершенствование Всеобъемлющее законодательство о домашнем насилии должно устранить некоторые из этих пробелов и способствовать улучшению услуг и улучшению результатов для женщин и девочек.

Однако законодательство является лишь частью комплексного подхода. Хотя оно создает правовую основу для предоставления услуг, его обязательно нужно дополнять обучением поставщиков услуг, внедрением программ по обучению мальчиков и девочек и адекватным финансированием этих программ.

Данное мероприятие сосредоточено на законодательстве и предлагает рекомендации по внесению поправок в существующую законодательную основу в соответствии с международными стандартами. Оно также включает разработку рекомендаций по дальнейшему взаимодействию с различными заинтересованными сторонами для обеспечения долгосрочных изменений, укрепления защиты и улучшения положения женщин и девочек.

2. Предлагаемые мероприятия и согласованные результаты:

1. Обзор текущей правовой базы, передовой международной практики, включая регион Центральной Азии. 2. Двухдневная консультация для парламентариев 18-19 февраля 2025 года.
3. Однодневная консультация для рабочей группы Межведомственной комиссии в области прав человека и международного гуманитарного права (МВК) 20 февраля 2025 года.
4. Обзор предложенного модельного закона и разработка рекомендаций по внесению поправок в соответствии с информацией и рекомендациями, полученными в результате консультаций, проведенных в феврале 2025 года, а также в соответствии с международными стандартами, рекомендациями КЛДЖ и передовой практикой.

5. Заключительный отчет и рекомендации.

3. Первоначальный план по выполнению технического задания был представлен 15 января 2025 года и одобрен страновым офисом ЮНФПА.

4. Двухдневный семинар для парламентариев и однодневная консультация для Рабочей группы МВК состоялись 18-20 февраля 2025 года в г. Ашхабаде в здании ООН. Повестки дня и участники обоих мероприятий включены в приложение А. Подробные отчеты о мероприятиях обоих мероприятий прилагаются в приложениях Б и В.

5. Поправки к проекту модельного закона :

Разработано несколько предложений и комментариев к проекту модельного закона, которые прилагаются в приложении Г.

Эти предложения направлены на то, чтобы привести проект модельного закона в соответствие с передовой международной практикой. Следует отметить, что в данном проекте отсутствуют компоненты, которые обязательны для приведения данного проекта в соответствие с международными нормами и стандартами. В данном состоянии, даже с предлагаемыми поправками данный модульный закон не соответствует международной практике. К примеру, в тексте отсутствуют конкретные упоминания о гендере и дискриминации в отношении женщин, а также недостаточно информации о порядке предоставления услуг, что затрудняет практическую реализацию некоторых мер. В качестве примера лучшей международной практики можно привести Закон Украины.

После обсуждений с ЮНФПА и АФПНР было принято решение начать тесное сотрудничество с Парламентом страны по дальнейшему обсуждению вопроса совершенствования законодательства в области защиты женщин и девочек от насилия в семье и приведения его в соответствие с международными нормами. Данное сотрудничество будет опираться на интересы и потребности страны и оказание поддержки в данном вопросе в плане либо разработки и принятия отдельного закона, что может также включать разработку и внесение поправок в проект модульного закона, либо совершенствование и внесение поправок в существующее национальное законодательство.

Этот подход был выбран исходя из понимания, что законодательные изменения — это поэтапный процесс. На данном этапе принятие закона, либо внесение поправок в существующее законодательство, даже если потребуются дальнейшее внедрение дополнительных поправок для полного соответствия международным стандартам, уже считается успехом.



Кроме того, добавление слишком большого количества деталей может нанести ущерб процессу, поскольку некоторые из дополнений могут не отражать уровень услуг, доступных в настоящее время, и могут показаться обременительными для законодателей на данном этапе.

Приоритетные области: Ниже приведен список некоторых основных пробелов в предложенном проекте типового закона и взаимодействие с заинтересованными сторонами должно быть сосредоточено на попытке изменить/улучшить эти аспекты законодательства в приоритетном порядке:

1. Режим защитных судебных приказов: Это ключевой механизм защиты жертв и, как таковой, должен рассматриваться в качестве приоритета.

Первый вопрос: Чрезвычайные и долгосрочные защитные приказы:

В проекте типового закона защитные приказы выдаются в чрезвычайном порядке на максимальный срок 10 дней с продлением на 30 дней.

Как правило, и согласно лучшей международной практике, меры защиты от домашнего насилия делятся на чрезвычайные (немедленные) и долгосрочные.

Чрезвычайные приказы выдаются полицией сразу же, обычно на срок до 15-30 дней. Это обеспечивает немедленную защиту пострадавшей.

Затем дело передается в суд, где выносится более длительный судебный приказ. Он может действовать от 3 до 6 месяцев, а в некоторых случаях быть бессрочным. Суд принимает решение, выслушав обе стороны и рассмотрев представленные доказательства, давая каждой стороне возможность высказаться "за" или "против" приказа. Как правило, и согласно лучшей международной практике, меры защиты от домашнего насилия делятся на два типа:

- Чрезвычайные (немедленные) предписания: Их может выдать полиция на короткий срок (обычно до 15-30 дней) для немедленной защиты пострадавшего.

- Длительные (долгосрочные) судебные приказы: После этого дело передаётся в суд. Суд, заслушав обе стороны и рассмотрев представленные доказательства, принимает решение о выдаче более длительного приказа (до 3-6 месяцев, а иногда и бессрочно).

Такое разделение позволяет обеспечить быструю реакцию в экстренных ситуациях и одновременно гарантировать надлежащую правовую процедуру для долгосрочной защиты.

Второй вопрос: Ограничения, включенные в охранный судебный приказ:

В предложенном проекте модульного закона охранный судебный приказ не лишает виновника доступа к общей собственности.

Согласно лучшей международной практике меры охранный судебный приказ должны включать возможность запрета виновнику нахождения в семейном доме, чтобы жертва могла оставаться дома с детьми в безопасности и без угрозы со стороны виновника.

Третий вопрос: Отмена охранный судебный приказ

В действующем типовом законе есть ряд ссылок на отмену охранный приказ (например, статья 20).

Это следует удалить, поскольку это, скорее всего, приведет к давлению на жертв, чтобы они подали заявление на эти отмены.

2. Ссылки на примирение

В предложенном проекте модульного закона есть ряд ссылок на примирение (статьи 17, 20, 23).

Примирение жертв и преступников не является передовой международной практикой из-за дисбаланса сил между ними. Ссылки на это следует удалить, чтобы избежать правовой базы, которая заставляет жертв примиряться с преступниками.

3. Ссылки на анализ причин и условий, которые приводят к домашнему насилию

В предложенном проекте модульного закона есть ряд ссылок на анализ причин и условий, которые приводят к домашнему насилию (статьи 3, 8, 18).

Это подразумевает, что домашнее насилие может быть оправдано при определенных обстоятельствах или может быть «вызвано» определенным поведением. Это не отражает передовую международную практику и может привести к постоянным оправданиям домашнего насилия. Эти ссылки следует удалить.

Дополнительные законодательные изменения, которые следует рассмотреть в приоритетном порядке:

- Необходимость криминализации нарушения охранного порядка и домашнего насилия .

- Обеспечение включения жертв домашнего насилия в категорию лиц, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи .

1. Общие рекомендации:

Наращивание потенциала:

1. В рамках дальнейшего взаимодействия, предлагается, чтобы ЮНФПА и АФПНР сосредоточились на выявлении и привлечении ключевых специалистов к участию в будущих мероприятиях и встречах. Такой подход позволит эффективно доносить позитивную информацию о важности и необходимости совершенствования законодательства в данной области до лиц, принимающих решения. Для этих специалистов необходимо организовать обучение, способствующее углублению их понимания домашнего насилия и его влияния на общество, что обеспечит более прочную основу для поддержки и продвижения инициатив.
2. Судя по информации, полученной от участников однодневной консультации, полиция уже предпринимает шаги по профилактике домашнего насилия, проводя беседы в семьях. Это открывает отличную возможность для дальнейшего сотрудничества. Хотя в данное время гендерный аспект данных мероприятий недостаточно выражен, дальнейшее взаимодействие и обучение сотрудников полиции могут значительно улучшить результаты для пострадавших. Это можно и нужно делать уже сейчас, не дожидаясь вступления нового законодательства в силу, поскольку такие действия уже являются частью работы полиции.
3. Союз женщин Туркменистана также активно участвует в профилактической работе по предотвращению насилия. Несмотря на то, что детали их методов и степень учета гендерных аспектов могут быть не всегда очевидны, существует значительный потенциал для дальнейшего сотрудничества. Дальнейшее взаимодействие и специализированное обучение для сотрудников Союза женщин может значительно улучшить их способность поддерживать пострадавших. Это особенно актуально, так как их работа уже ведется на местах и может быть усилена до вступления в силу нового законодательства. Такое партнерство позволит обеспечить более эффективную и гендерно-чувствительную помощь женщинам и девочкам.
4. Не менее важно, что всем поставщикам услуг потребуются наращивание потенциала в использовании подходов, ориентированных на пострадавших, независимо от сроков вступления в силу нового законодательства. Например, активное обсуждение вызвало обязательное сообщение о случаях домашнего насилия медицинскими работниками, что подчеркнуло необходимость углубленного понимания того, почему такой подход не всегда может быть в интересах

пострадавшей. Постоянное обучение в этой сфере критически важно для обеспечения эффективной и чувствительной помощи.

Законодательная деятельность:

1. Обе группы участников активно включились в процесс пересмотра законодательства. Это демонстрирует готовность к открытому диалогу по такой важной теме. Признание того, что Туркменистан является единственной страной в регионе без законодательства о домашнем насилии, в сочетании с рекомендациями КЛДЖ и стремлением соответствовать международным стандартам в области прав человека, создает мощный импульс для продвижения этого закона.
2. ЮНФПА и АФПНР могут выступить с инициативой по созданию рабочей группы для разработки и продвижения законодательства. В состав данной ключевой группы предлагается включить представителей парламента, полиции, прокуратуры, судейского корпуса, служб здравоохранения, НПО, женских групп, сферы образования, Аппарата Президента, Управления Омбудсмана, Государственного комитета по статистике и Института государства, права и демократии. Это позволит обеспечить комплексный и всесторонний подход к столь важному вопросу.
3. Для этой рабочей группы предлагается организовать первоначальное обучение с последующим наставничеством по вопросам законодательства и его содержания. Обсуждения показывают, что существует потребность в более глубоком понимании влияния домашнего насилия на пострадавших и причин, по которым некоторые подходы (например, примирение) могут не отвечать их наилучшим интересам. Поэтому целесообразно провести углубленное обучение до внесения поправок в законодательство.
4. План работы для рабочей группы должен включать регулярные встречи для всестороннего обсуждения различных аспектов законодательства. Эти дискуссии будут проходить под руководством ЮНФПА, АФПНР или независимого эксперта. В результате данной совместной работы ожидается разработка согласованного проекта закона, который в дальнейшем будет представлен в парламент на утверждение. К участию в тренингах и работе по совершенствованию законодательства рекомендуется привлекать специалистов от ведомств, сведущих в данном вопросе на обучающих сессиях и встречах.
5. ЮНФПА и АФПНР необходимо продолжать активно выступать за совершенствование законодательства на самом высоком уровне при тесном взаимодействии с Правительством.

Приложение А

Программа

Семинара с представителями Меджлиса Туркменистана по вопросам внедрения комплексного гендерного подхода с целью дальнейшего совершенствования в области защиты женщин от домашнего насилия

18-19 февраля 2025 года

Место проведения мероприятия – здание ООН

18 февраля 2025 года

Время	Сессии	Ведущие/ выступающие
10:00 - 10:30	Открытие. Обзор повестки дня. Знакомство.	Представители АФПНР, ЮНФПА (страновой и региональный офисы)
10:30 – 11:00	Онлайн обращение представителя Управления ООН по правам человека	Представители УВКПЧ ООН
11:00 – 11:15	Перерыв	
11:15 – 13:00	Что такое домашнее насилие и его последствия на пострадавших женщин, детей, семьи, общество. Распространенность домашнего насилия глобально.	Консультант ЮНФПА
13:00 – 14:00	Обед	
14:00 – 15:30	Распространенность домашнего насилия в Туркменистане – результаты Национального обследования «Здоровье и положение женщины в семье в Туркменистане»	Консультант ЮНФПА
15:30 – 15:45	Перерыв	
15:45 - 17:00	Оказание поддержки пострадавшим от домашнего насилия	Консультант ЮНФПА
17:00 - 17:30	Вопросы и ответы. Обсуждение и подведение итогов дня	Консультант ЮНФПА

19 февраля 2025 года

Время	Сессии	
10:00 – 10:30	Обзор предыдущего дня	Консультант ЮНФПА
10:30 – 11:45	Роль законодательства в предотвращении домашнего насилия.	Консультант ЮНФПА
11:45 – 12:00	Перерыв	
12:00 – 13:00	Знакомство с передовым опытом зарубежных стран	Консультант ЮНФПА
13:00 – 14:00	Обед	
14:00 – 15:30	Что должен включать Модельный закон о защите женщин от домашнего насилия?	Консультант ЮНФПА
15:30 - 15:45	Перерыв	Консультант ЮНФПА
15:45 - 17:00	Следующие шаги. Вопросы и ответы. Обсуждение и подведение итогов семинара.	Консультант ЮНФПА

Список участников

Семинара с представителями Меджлиса Туркменистана по вопросам внедрения комплексного гендерного подхода с целью дальнейшего совершенствования в области защиты женщин от домашнего насилия

18-19 февраля 2025 года

Место проведения мероприятия – здание ООН

Представители Меджлиса Туркменистана

1.	Комитет по законодательству и его нормам	3
2.	Комитет по защите прав и свобод человека	3
3.	Комитет по международным и межпарламентским связям	3
4.	Комитет по социальной политике	3
5.	Представитель АФПНР	1
6.	Международный консультант ЮНФПА	1
7.	Сотрудники ЮНФПА	2

Программа

**Консультационной встречи с представителями Рабочей группы
Межведомственной комиссии по обеспечению выполнения
международных обязательств в области прав человека и
международного гуманитарного права по вопросам изучения передового
зарубежного опыта в области обеспечения прав и защиты женщин от
гендерного насилия.**

20 февраля 2025 года

Место проведения мероприятия – здание ООН

Время	Сессии	Ведущие/ выступающие
10:00 - 10:30	Открытие и приветствие. Обзор повестки дня. Знакомство.	Представители Института государства, права и демократии Туркменистана, ЮНФПА
10:30 – 11:30	Краткая информация по национальному законодательству Туркменистана по обеспечению прав женщин и девочек.	Консультант ЮНФПА
11:30 – 11:45	Перерыв	
11:45 – 13:30	Презентация успешного международного опыта в области защиты прав женщин и детей от гендерного насилия	Консультант ЮНФПА
13:30 – 14:30	Обед	
14:30 – 15:30	Обсуждения. Выводы	Консультант ЮНФПА
15:30 – 16:00	Выводы. Завершение встречи	
17:00 - 17:30	Подведение итогов дня	Консультант ЮНФПА

Список участников

**Консультационной встречи с представителями Рабочей группы
Межведомственной комиссии по обеспечению выполнения
международных обязательств в области прав человека и
международного гуманитарного права по вопросам изучения передового
зарубежного опыта в области обеспечения прав и защиты женщин от
гендерного насилия.**

20 февраля 2025 года

Место проведения мероприятия – здание ООН

1	Институт государства, права и демократии Туркменистана	1
2	Меджлис Туркменистана	1
3	Министерство иностранных дел Туркменистана	
4	Министерство Адалат Туркменистана	1
5	Верховный суд Туркменистана	1
6	Генеральная прокуратура Туркменистана	1
7	Министерство внутренних дел Туркменистана	
8	Министерство обороны Туркменистана	1
9	Аппарат Омбудсмана в Туркменистане	1
10	Министерство здравоохранения и медицинской промышленности Туркменистана	1
11	Министерство труда и социальной защиты населения Туркменистана	1
12	Министерство образования Туркменистана	1
13	Министерство финансов и экономики Туркменистана	1
14	Министерство культуры Туркменистана	1
15	Государственный комитет по статистике Туркменистана	1
16	Союз женщин Туркменистана	1

17	Молодежная организация имени Махтумкули Туркменистана	1
18	Национальный центр профсоюзов Туркменистана	1
19	Национальное общество красного полумесяца Туркменистана	1
20	Представитель АФПНР	1
21	Международный консультант ЮНФПА	1
22	Сотрудники ЮНФПА	2

Приложение Б

Отчет о семинаре – Парламентарии – 18-19 февраля 2025 г.

Цели:

- Понять домашнее насилие и его влияние на жертв, детей, семьи и общество.
- Понять распространенность домашнего насилия в Туркменистане.
- Понять услуги, необходимые жертвам домашнего насилия.
- Понять, как другие страны используют законодательство для борьбы с домашним насилием и передовой опыт.
- Обсудить модельный закон о домашнем насилии для Туркменистана.

Участники:

Первый день: по 1 от каждого из следующих комитетов: комитет по законодательству и нормам, занимающийся защитой прав и свобод человека, комитет по международным и межпарламентским связям и комитет по социальной политике. Было приглашено по три человека от каждого комитета, но пришел только один человек от каждого комитета.

Второй день: представитель комитета по социальной политике не смог присутствовать.

Место и дата:

Здание ООН, г. Ашхабад, 18-19 февраля

Краткое содержание сессий:

Первый день: Первый день был посвящен пониманию домашнего насилия и его влияния на общество. Это включало определение домашнего насилия и

понимание его влияния на женщин, детей, семьи и общество. Кроме того, используя исследование распространенности 2020 года и MICS6 2018 года, участники обсудили распространенность домашнего насилия в Туркменистане. Исполнительный директор Кейик оара (единственная ОО в Туркменистане, предоставляющая услуги пострадавшим от домашнего насилия) рассказал участникам об услугах и пробелах в предоставлении услуг.

Второй день: Второй день был посвящен законодательству о домашнем насилии. Это включало вопросы о роли законодательства в предотвращении домашнего насилия, международные обязательства Туркменистана в области прав человека, связанные с законодательством о домашнем насилии, международную передовую практику в области законодательства о домашнем насилии и текущий предлагаемый типовой закон о домашнем насилии (разработанный в 2019-2021 годах).

Методология: оба дня были интерактивными и включали мероприятия, видео, презентации и открытые обсуждения по темам.

Оценка обучения: Отзывы были положительными, и все участники оценили различные аспекты семинара как хорошие или отличные. Некоторые участники хотели бы больше обучения по данному вопросу.

Извлеченные уроки:

Участники были готовы обсуждать тему домашнего насилия в оживленных дискуссиях на протяжении всех сессий. Кроме того, участники обсудили изучение проекта модульного закона и выработку рекомендаций по его поправкам. Хотя некоторые из этих поправок не отражают передовые мировые практики, позитивно, что участники были готовы предоставить обратную связь.

Некоторые из участников придерживались взглядов, которые не обязательно были гендерно-чувствительными или ориентированными на жертву, включая убеждение, что домашнее насилие может быть оправдано при определенных обстоятельствах.

Использование статистики Туркменистана, собранной правительством, было полезно для демонстрации масштабов проблемы, но участники иногда не могли установить связь между статистикой и проблемой или необходимостью попытаться бороться с домашним насилием.

Данный вопрос требует дальнейшего рассмотрения и обучения, поскольку есть желание участвовать в процессе разработки законодательства.

Одна сессия была посвящена следующим шагам, и участники предложили создать рабочую группу для работы над законодательством с представителями парламента, полиции, здравоохранения, НПО, женских групп и образования.

Приложение В

Отчет о консультациях — рабочая группа межведомственной комиссии по обеспечению выполнения международных обязательств Туркменистана в области прав человека и международного гуманитарного права — 20 февраля 2025 г.

Цели:

- Понять передовой международный опыт в борьбе с домашним насилием в отношении женщин и девочек.
- Выявить пробелы в действующей законодательной базе и предлагаемом модельном законе

Участники:

19 - из различных правительственных ведомств, профсоюзов, Верховного суда, прокуратуры и молодежных организаций (полный список см. в приложении А).

Место и дата:

Здание ООН, Ашхабад, 20 февраля 2025 г.

Краткое содержание сессий:

День был посвящен передовому международному опыту в разработке законодательства о домашнем насилии, а также причинам принятия законодательства о домашнем насилии.

Кроме того, участникам был представлен предлагаемый проект модельного закон, и они обсудили предложения по поправкам к нему оживленной дискуссии, в которой участники не соглашались друг с другом относительно содержания законодательных норм. Проведенные обсуждения показали, что участники были вовлечены в тему, а также подчеркивали некоторые вопросы, с которыми они могут столкнуться на будущих консультациях при работе над совершенствованием данного законодательства.

Методология: для обеспечения участия использовалось сочетание презентации, групповой работы и открытых дискуссий.

Оценка обучения: обратная связь была положительной. Большинство людей отметили, что консультация была актуальной для их работы и они смогли узнать что-то новое. Было несколько комментариев о необходимости проведения более длительного мероприятия или большего количества таких мероприятий (и до тех пор, пока законодательство не будет принято). Все, кто ответил, были довольны консультационными материалами, обсуждением и докладчиками.

Извлеченные уроки:

Как и парламентарии, участники данного формата также вовлеченно обсуждали этот вопрос о ни спорили и не соглашались друг с другом. Было несколько участников, которые не придерживались взглядов, которые были бы гендерно-чувствительными или ориентированными на жертву, часто обвиняя жертв в насилии или оправдывая домашнее насилие в определенных обстоятельствах.

Кроме того, некоторые участники говорили о работе, которую они проводят в области предотвращения домашнего насилия, например, через профсоюзы, Союз женщин и полицию. Необходимо повышение потенциала специалистов в данных отраслях по вопросам обеспечения гендерно-чувствительного подхода и подходов, ориентированных на интересы и выбор пострадавшей, что повысит результативность их работы на местах .

Например, в настоящее время также существует обязательная отчетность о случаях домашнего насилия со стороны органов здравоохранения. Большинство участников не считали это проблемой для жертв, и, как следствие, вероятно, необходимо провести дополнительную разъяснительную работу по домашнему насилию для поставщиков медицинских услуг.

Представитель министерства внутренних дел был уверен, что большая часть работы, предлагаемой в рамках любого нового законодательства о домашнем насилии (например, охранного судебного приказа), уже доступна и выполняется. Может быть полезно понять, что делается, чтобы любое будущее взаимодействие с министерством внутренних дел могло улучшить законодательства о домашнем насилии по сравнению с работой, которая проводится в настоящее время. Следующие шаги: некоторые из представителей, присутствующих на этой консультации, могли бы совместно сотрудничать, во благо продвижения вопроса совершенствования законодательства о домашнем насилии в своих министерствах/ведомствах.