



**המלצה כללית מס' 30 על נשים במסגרת מניעת סכסוכים, מצבי סכסוך
ובמצבים שלאחר סכסוך**

א. מבוא

1. הוועדה לביטול האפליה נגד נשים לצורותיה החליטה בישיבתה ה-47, בשנת 2010, בהתאם לסעיף 21 לאמנה בדבר ביטול אפליה נגד נשים לצורותיה, לאמץ המלצה כללית על נשים במסגרת מניעת סכסוכים, במצבי סכסוך ובמצבים שלאחר סכסוך. היעד והמטרה העיקריים של ההמלצה הכללית הם לספק למדינות שהן צד לאמנה הנחיות מוסמכות בנושא חקיקה, מדיניות ואמצעים נאותים אחרים להבטחת עמידתן בחובותיהן על פי האמנה לשמור על זכויות האדם של נשים, לכבדן ולממשן. ההמלצה אף מסתמכת על עקרונות שבאו לידי ביטוי בהמלצות כלליות שנתקבלו בעבר.
2. שמירה על זכויות האדם של נשים בכל עת, קידום שוויון מגדרי מהותי לפני סכסוך, במהלכו ולאחריו ודאגה לכך שהתנסויותיהן המגוונות של נשים יילקחו בחשבון באופן מלא בכל תהליכי בניית השלום, השכנת השלום והשיקום הם יעדים חשובים של האמנה. הוועדה חוזרת ומדגישה כי חובותיהן של מדינות שהן צד לאמנה ממשיות לחול במהלך סכסוך או מצבי חירום, ללא אפליה בין אזרחים למי שאינם אזרחים, הנמצאים בשטח שבשליטתן האפקטיבית, גם אם אינם בתוך שטחן. הוועדה הביעה שוב ושוב את חששה מהשפעותיו המגדריות של סכסוך ושל הדרתן של נשים ממאמצים למניעת סכסוכים, תהליכי מעבר ושיקום לאחר סכסוך וכן מהעובדה שדו"חות של מדינות שהן צד לאמנה אינם מספקים די מידע על יישומה של האמנה במצבים כאלה.
3. ההמלצה הכללית מספקת למדינות שהן צד לאמנה הנחיות ספציפיות ליישום מחויבותן לנקוט שקידה ראויה ביחס למעשיהם של אנשים או ישויות פרטיים הפוגעים בזכויות המעוגנות באמנה, ומציעה דרכים שבהן גורמים לא מדינתיים יכולים לתת מענה לזכויותיהן של נשים באזורים המושפעים מסכסוך.

Commented [SE1]: לדניאל:
obligation of due diligence
בעבר תרגמנו את זה כך: "החובה לבצע בדיקות נאותות" אבל זה לא ממש מובן ואולי עדיף "לנקוט שקידה ראויה".... כך תרגמתי גם בהמשך המסמך.

ב. היקף תחולתה של ההמלצה הכללית

4. ההמלצה הכללית מתייחסת לתחולת האמנה בכל הנוגע למניעת סכסוכים, סכסוכים מזוינים בינלאומיים ולא בינלאומיים, מצבים של כיבוש זר, צורות כיבוש אחרות והשלב שלאחר הסכסוך. בנוסף, ההמלצה מתייחסת למצבים אחרים המעוררים דאגה, כגון תסיסה פנימית, סכסוכים אזרחיים מתמשכים שעוצמתם נמוכה, סכסוכים פוליטיים, אלימות אתנית וקהילתית, מצבי חירום ודיכוי התקוממויות המוניות ומלחמה בטרור ובפשע המאורגן, שלא יסווגו בהכרח כסכסוך מזוין לפי המשפט ההומניטארי הבינלאומי, ואשר מובילים להפרות חמורות של זכויות נשים והוועדה סבורה כי הם מעוררים חשש מיוחד. לצורך ההמלצה הכללית הנוכחית התייחסה הוועדה לעתים בנפרד לשלבי הסכסוך ולשלבים שלאחריו, שכן הם עשויים לכלול אתגרים והזדמנויות שונים בכל הנוגע למתן מענה לזכויות האדם של נשים וילדות. עם זאת, הוועדה מציינת שלעתים קרובות המעבר מסכסוך למצב שלאחריו אינו ליניארי ועלול להיות כרוך בהפסקת הסכסוך ולאחריה גלישה מחודשת לתוכו, דבר העלול לחזור על עצמו שוב ושוב במשך תקופות ארוכות.

5. מצבים אלה קשורים קשר הדוק למשברים של עקירה פנימית, חוסר אזרחות וקשיים עמם מתמודדות אוכלוסיות פליטים במסגרת תהליכי החזרה למדינת המוצא. בהקשר זה, הוועדה חוזרת על הערתה במסגרת המלצה כללית מס' 28, לפיה מדינות שהן צד לאמנה ממשיכות לשאת באחריות לכל פעולותיהן המשפיעות על זכויות האדם של אזרחים ואנשים שאינם אזרחים, עקורים, פליטים, מבקשי מקלט וחסרי אזרחות, בתוך שטחן שלהן או הנתונים לשליטתן האפקטיבית, אפילו אם אינם נמצאים בתוך שטחן.
6. נשים אינן קבוצה הומוגנית, והדרך שבה הן חוות סכסוך כמו גם צורכיהן הספציפיים במצבים שלאחר סכסוך מגוונים. נשים אינן רק עוברות אורח פסיביות, קורבנות או מטרות. הן מילאו לאורך ההיסטוריה, ומוסיפות למלא, תפקידי לוחמות וכן תפקידים שונים במסגרת חברה אזרחית מאורגנת, כמגינות זכויות האדם, כחברות בתנועות התנגדות וכמשתתפות פעילות בתהליכי בנייה ושיקום רשמיים ולא רשמיים. על מדינות שהן צד לאמנה להתייחס לכל ההיבטים של חובותיהן על פי האמנה לביטול אפליה נגד נשים.
7. בנוסף, האפליה נגד נשים מוחמרת באמצעות צורות צולבות של אפליה, כמצוין בהמלצה כללית מס' 28. היות שהאמנה משקפת גישה המבוססת על מחזור החיים, מדינות שהן צד לאמנה נדרשות לתת מענה גם לזכויות ולצרכים הייחודיים של ילדות שנפגעו בסכסוך עקב אפליה מבוססת מגדר.

ג. החלת האמנה על מניעת סכסוכים, במצבי סכסוך ובמצבים שלאחר סכסוך

- א. תחולת האמנה בשטח המדינה ומחוצה לו
8. הוועדה חוזרת על עמדתה בהמלצה כללית מס' 28, לפיה חובותיהן של מדינות שהן צד לאמנה חלות גם מחוץ לגבולותיהן על אנשים הנתונים לשליטתן האפקטיבית, אפילו אם אנשים אלה אינם נמצאים בתוך שטחן. הוועדה קובעת שמדינות שהן צד לאמנה נושאות באחריות לכל פעולותיהן המשפיעות על זכויות האדם, בין אם האנשים המושפעים נמצאים בשטחן ובין אם לאו.
9. במצבים של סכסוך ולאחר סכסוך, מדינות שהן צד לאמנה מחויבות להחיל אותה וכן רכיבים אחרים של משפט זכויות האדם הבינלאומי והמשפט ההומניטארי הבינלאומי, בכל עת שהן מפעילות סמכות שיפוט בשטחן או מחוצה לו. זאת כשהן פועלות בגפן, למשל במסגרת פעולה צבאית חד-צדדית, והן בפועלן כחברות בארגונים או בקואליציות בינלאומיים או בין-ממשלתיים, למשל כחלק מכוח בינלאומי לשמירת השלום. האמנה חלה על מגוון רחב של מצבים, ובכלל זה בכל מקום שבו מדינה מפעילה סמכות שיפוט, כגון כיבוש וצורות אחרות של ניהול שטחים זרים, למשל, ניהול שטח בידי האו"ם; במקרה של יחידות לאומיות המהוות חלק מפעולה בינלאומית לשמירת השלום או לאכיפת השלום; במקרה של אנשים העצורים בידי סוכני המדינה, כגון הצבא או שכירי חרב, מחוץ לשטחה; וכן על פעולות צבאיות חוקיות ובלתי חוקיות במדינה אחרת; על סיוע דו-צדדי או רב-צדדי של תורמים לצורך מניעת סכסוכים וסיוע ההומניטארי, שיפור המצב לאחר סכסוך או שיקום; על מעורבות כצדדים שלישיים בתהליך השלום או במשא ומתן לשלום; וכן על גיבוש הסכמי סחר עם מדינות המושפעות מסכסוך.
10. האמנה אף מחייבת מדינות שהן צד לה להסדיר את פעילותם של גורמים לא מדינתיים מארצן, הנתונים לשליטתה האפקטיבית, ופועלים מחוץ לשטחה. בהמלצתה הכללית מס' 28 שבה הוועדה ואישרה את הדרישה המעוגנת בסעיף 2(ה) לאמנה, לבער כל אפליה, מצד כל גורם ציבורי או פרטי, החלה גם על פעולות של תאגידים לאומיים הפועלים מחוץ לשטחה. זאת לרבות מקרים שבהם פעילותם של תאגידים לאומיים באזורים שהושפעו מסכסוך מובילה להפרת זכויותיהן של נשים ומקרים המחייבים הקמת מנגנונים למתן דין וחשבון ולפיקוח על פעילותם של קבלנים פרטיים בתחום הביטחון ובתחומים אחרים הפועלים באזורי סכסוך.
11. ייתכנו מקרים שבהם למדינות שהן צד לאמנה יהיו גם מחויבות לשיטתן פעולה בינלאומי מחוץ לשטחן, כפי שנקבע במשפט הבינלאומי, כגון בדיני אמונת בנושא נשים עם מוגבלות (סעיף 32 לאמנה בדבר זכויות אנשים עם מוגבלויות), ילדות בסכסוכים מזוינים (סעיף 24 (ד) לאמנה בדבר זכויות הילד ושני הפרוטוקולים האופציונליים הראשונים שלה) וההנאה ללא אפליה מזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (סעיפים 2 (א), 11 (א), 22 ו-23 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות). במקרים כאלה, החלתה של האמנה מחוץ לשטח המדינה מחייבת מדינות לציית לאמנה ביישום חובות אלה.
12. הוועדה ממליצה למדינות שהן צד לאמנה:

- א. להחיל את האמנה וכלים בינלאומיים אחרים של זכויות האדם והמשפט ההומניטארי באופן מקיף בעת הפעלת סמכות שיפוט בשטח המדינה ומחוצה לה, בין אם המדינה פועלת בגפה ובין אם כחלק מארגונים או קואליציות בינלאומיים או בין-ממשלתיים.

ב. להסדיר את פעילותם של כל הגורמים הלא מדינתיים מארצן, הנתונים לשליטתן האפקטיבית ופועלים מחוץ לשטחן, ולהבטיח כי הם מכבדים את האמנה באופן מלא.

ג. לכבד את הזכויות המובטחות באמנה וחלות מחוץ לשטח המדינה, לשמור עליהן ולממשן, ככוח כובש במצבים של כיבוש זר.

ב. תחולת האמנה על גורמים מדינתיים ושאינם מדינתיים

13. זכויותיהן של נשים במסגרת מניעת סכסוכים, במהלך סכסוכים ובתהליכים שלאחר סכסוך מושפעות מגורמים שונים, כולל מדינות הפועלות בגפן (למשל, מדינה שבגבולה מתפתח הסכסוך, מדינות שכנות המעורבות בממדים אזוריים של הסכסוך או מדינות המעורבות בתמרונים צבאיים חד-צדדיים החוצים את הגבול), מדינות הפועלות כחברות בארגונים בינלאומיים או בין-ממשלתיים (למשל, באמצעות השתתפות בכוחות בינלאומיים לשמירת השלום או כתורמות המספקות כספים באמצעות מוסדות פיננסיים בינלאומיים לתמיכה בתהליכי שלום) וקואליציות וגורמים לא-מדינתיים, כגון ארגונים חמושים, ארגונים צבאיים למחצה, תאגידים, קבלינים צבאיים פרטיים, ארגוני פשע מאורגן וקבוצות הלוקחות את החוק לידיהן. בהקשרים של סכסוך ולאחר סכסוך, מוסדות המדינה מוחלשים לעתים קרובות ותפקידים ממשלתיים מסוימים עשויים להתבצע בידי ממשלות אחרות, ארגונים בין-ממשלתיים או אפילו ארגונים לא מדינתיים. הוועדה מדגישה כי, במקרים כאלה, עשויות להתקיים בו זמנית מערכות שונות ומשלימות של חובות על פי האמנה, החלות על מגוון גורמים מעורבים.

14. אחריות המדינה על פי האמנה קמה גם כאשר, על פי המשפט הבינלאומי, ניתן לייחס למדינה מעשים או מחדלים של גורמים לא מדינתיים. כאשר מדינה שהיא צד לאמנה פועלת כחברה בארגון בינלאומי במסגרת מניעת סכסוכים, במצבי סכסוך או בתהליכים שלאחריהם, המדינה ממשיכה לשאת באחריות לחובותיה על פי האמנה בתוך שטחה ומחוצה לו, וכן מוטלת עליה האחריות לנקוט צעדים כדי להבטיח שהמדינות וההחלטות של ארגונים אלה עולים בקנה אחד עם חובותיה על פי האמנה.

15. הוועדה גם שבה ומדגישה כי האמנה מחייבת מדינות שהן צד לה להסדיר את פעילותם של גורמים שאינם מדינתיים במסגרת החובה להגן, כך שעל המדינות לנקוט שקידה ראויה כדי למנוע ולחקור את מעשיהם של אנשים או ישויות פרטיים הפוגעים בזכויות המעוגנות באמנה, וכן להעניש ולהבטיח תיקון בגין מעשים כאלה. בהמלצותיה הכלליות מסי' 19 ו-28, הוועדה פירטה את חובות הנקיטה בשקידה ראויה בכל הנוגע להגנה על נשים מפני אלימות ואפליה, והדגישה כי לצד צעדים חוקתיים וחקיקתיים, על מדינות שהן צד לאמנה לספק גם תמיכה מנהלית ופיננסית נאותה ליישום האמנה.

16. בנוסף לחובותן של מדינות שהן צד לאמנה להסדיר את פעילותם של גורמים שאינם מדינתיים, המשפט ההומניטארי הבינלאומי מכיל חובות המחייבות גורמים שאינם מדינתיים, כצדדים לסכסוך מזוין (לדוגמה מורדים וקבוצות מורדים), כמו בסעיף 3 המשותף לאמנות גינבה משנת 1949 והפרוטוקול הנוסף לאמנות גינבה מ-12 באוגוסט 1949, ואשר נוגעות להגנה על קורבנות סכסוכים מזוינים שאינם בינלאומיים. על פי משפט זכויות האדם הבינלאומי, על אף שגורמים שאינם מדינתיים אינם יכולים להיות צד לאמנה, הוועדה מציינת כי בנסיבות מסוימות, ובמיוחד כאשר לארגון חמוש שלא ניתן לזהות את מבנהו הפוליטי יש שליטה ניכרת בשטח ובאוכלוסייה, גורמים שאינם מדינתיים מחויבים לכבד את זכויות האדם הבינלאומיות. הוועדה מדגישה כי הפרות חמורות של זכויות אדם ושל המשפט ההומניטארי עשויות להיות כרוכות באחריות פלילית אישית, ובכלל זה עבור חברי ארגונים חמושים שאינם מדינתיים ומנהיגיהם, וקבלינים צבאיים פרטיים.

17. הוועדה ממליצה למדינות שהן צד לאמנה:

א. להבטיח תיקון בגין מעשיהם של אנשים או ישויות פרטיים, כחלק מחובתן לנהוג בשקידה ראויה;

ב. לדחות את כל צורות ההסגה לאחור של ההגנות על זכויותיהן של נשים שנועדו לפייס גורמים שאינם מדינתיים כגון טרוריסטים, אנשים פרטיים או ארגונים חמושים;

ג. לפעול מול גורמים שאינם מדינתיים כדי למנוע הפרות של זכויות האדם הנוגעות לפעילותם באזורים המושפעים מסכסוך, ובייחוד את כל צורות האלימות מבוססת המגדר; להעניק סיוע נאות לתאגידים לאומיים בהערכת הסיכונים המוגברים להפרת זכויותיהן של נשים ולמתן מענה לסיכונים אלה; ולכוון מנגנונים יעילים למיצוי הדין;

Commented [SE2]: לדניאל: או לקיים בדיקות נאותות

- ד. להשתמש בפרקטיקות המבטאות רגישות למגדר (למשל, הפעלת שוטרות) לחקירת הפרות במהלך הסכסוך ולאחריו, כדי להבטיח שהפרות מצד המדינה ומצד גורמים שאינם מדינתיים יזוהו ויטופלו.
18. הוועדה גם קוראת לגורמים שאינם מדינתיים, כגון ארגונים חמושים:
- א. לכבד את זכויותיהן של נשים במהלך סכסוכים ולאחריהם, באופן העולה בקנה אחד עם האמנה;
 - ב. להתחייב לציית לכללי ההתנהגות בתחום זכויות האדם ולאסור על כל צורות האלימות מבוססת המגדר.
- ג. האופן שבו האמנה והמשפט ההומניטארי הבינלאומי, משפט הפליטים הבינלאומי והמשפט הפלילי הבינלאומי משלימים זה את זה
19. בכל מצבי המשבר, בין אם מדובר בסכסוך מזוין בינלאומי או שאינו בינלאומי, במצבי חירום ציבוריים, בכיבוש זר או במצבים מעוררי דאגה אחרים כגון מאבק פוליטי, זכויותיהן של נשים מובטחות על-ידי משטר של משפט בינלאומי. משטר זה מורכב מהגנות משלימות המעוגנות באמנה, במשפט ההומניטארי הבינלאומי, במשפט הפליטים הבינלאומי ובמשפט הפלילי הבינלאומי.
20. במצבים העומדים בהגדרת הסף של סכסוך מזוין בינלאומי או שאינו בינלאומי, האמנה והמשפט ההומניטארי הבינלאומי חלים בו זמנית וההגנות השונות המעוגנות בהם משלימות זו את זו, ואינן מוציאות זו את זו. על פי המשפט ההומניטארי הבינלאומי, נשים שנפגעו בסכסוכים מזוינים זכאיות להגנות כלליות החלות הן על נשים והן על גברים ולהגנות מסוימות שהן מוגבלות וספציפיות, בעיקר הגנה מפני אונס, זנות כפויה וכל צורה אחרת של תקיפה מגונה; עדיפות לאמהות לעתיד, יולדות ואימהות מניקות במסגרת חלוקת משלוחי סיוע בסכסוך מזוין בינלאומי; מעצר בתנאים נפרדים מגברים ובפיקוחן הצמוד של נשים; והגנה מפני עונש מוות עבור נשים הרות או אימהות לילדים תלויים או צעירים.
21. המשפט ההומניטארי הבינלאומי מטיל גם הוא חובות על כוח כובש, ואלה חלות במקביל לאמנה ולהוראות אחרות של משפט זכויות האדם הבינלאומי. המשפט ההומניטארי הבינלאומי אף אוסר על מדינה להעביר חלק מאוכלוסייתה האזרחית לשטח שנכבש על-ידיה. על פי המשפט ההומניטארי הבינלאומי, נשים תחת כיבוש זכאיות להגנות כלליות ולהגנות הספציפיות הבאות: הגנה מפני אונס, זנות כפויה או כל צורה אחרת של תקיפה מגונה; מעבר חופשי של משלוחי בנדים חיוניים המיועדים לאמהות לעתיד ולילדות; אזורים בטוחים או מפורזים שניתן לכונן כדי להגן על האוכלוסייה האזרחית, ובפרט על אמהות לעתיד ואמהות לילדים מתחת לגיל 7; ומעצר בתאים נפרדים מגברים ובפיקוח צמוד של נשים. יש לספק לעצירות אזרחיות שירותים סניטריים, וחימושים על גופן צריכים להתבצע בידי נשים.
22. הוראות האמנה האוסרות על אפליית נשים לרעה מחזקות ומשלימות את משטר ההגנה המשפטית הבינלאומי על נשים וילדות פליטות, עקורות וחסרות אזרחות בהקשרים רבים. זאת, בעיקר משום שבהסכמים הבינלאומיים הרלוונטיים, ובמיוחד באמנה משנת 1951 בדבר מעמדם של פליטים ובפרוטוקול הנלווה לה משנת 1967, חסרות הוראות מפורשות בנושא שוויון בין המינים.
23. על פי האמנה, המשפט הפלילי הבינלאומי מחזק את חובותיהן של מדינות שהן צד לאמנה למנוע ולחקור סחר בנשים ואלימות מינית או מבוססת מגדר ולהעניש בגינם. זאת, לרבות תורת המשפט של בתי הדין הפליליים הבינלאומיים והמעורבים ואמנת רומא של בית הדין הפלילי הבינלאומי, שעל פיהן שעבוד במהלך סחר בנשים ובילדות, אונס, עבדות מינית, זנות כפויה, הריון בכפייה, עיקור כפוי או כל צורה אחרת של אלימות מינית שחומרתה דומה עשויים להוות פשע מלחמה, פשע נגד האנושות או עינויים, או שהם בגדר רצח עם. את המשפט הפלילי הבינלאומי, לרבות ההגדרות לאלימות מבוססת מגדר, ובמיוחד אלימות מינית, יש לפרש גם באופן העולה בקנה אחד עם האמנה ועם מסמכי זכויות אדם מוכרים אחרים, שאין בהם התייחסות שלילית מיוחדת למגדר.
24. הוועדה ממליצה כי בעת שמדינות שהן צד לאמנה מבצעות את חובותיהן על פי האמנה, הן יביאו בחשבון כיאות את ההגנות המשלימות לנשים וילדות הנובעות מהמשפט ההומניטארי הבינלאומי, משפט הפליטים הבינלאומי והמשפט הפלילי הבינלאומי.

ד. האמנה וסדר היום של מועצת הביטחון בנושא נשים, שלום וביטחון

25. הוועדה מכירה בכך שהחלטות מועצת הביטחון בנושאים השונים, ובפרט החלטות מספר [1325 \(2000\)](#), [1820 \(2008\)](#), [1888 \(2009\)](#), [1889 \(2009\)](#), [1960 \(2010\)](#), [2106 \(2013\)](#) ו-[2122 \(2013\)](#) בנוסף להחלטות כגון [1983 \(2011\)](#), המספקת הנחיות ספציפיות לגבי השפעת HIV ואיידס על נשים בהקשרים של סכסוך ולאחר סכסוך, הן מסגרות פוליטיות בעלות חשיבות מכרעת לקידום סגוריה עבור נשים, שלום וביטחון.
26. בהינתן שכל התחומים מעוררי הדאגה שקיבלו מענה בהחלטות אלה באים לידי ביטוי בהוראות המהותיות של האמנה, יישומם של מענים אלה חייב להתבסס על מודל של שוויון מהותי ולכלול את כל הזכויות המעוגנות באמנה. הוועדה חוזרת ומדגישה את הצורך בגישה מתואמת ומשולבת המציבה את יישום סדר היום של מועצת הביטחון בנושא נשים, שלום וביטחון במסגרת הרחבה יותר של יישום האמנה והפרוטוקול האופציונלי שלה.
27. האמנה מכילה נוהל דיווח, מכוח סעיף 18, שבמסגרתו נדרשות מדינות שהן צד לה לדווח על צעדים שנקטו ליישום הוראות האמנה, לרבות בכל הנוגע למניעת סכסוכים, למצבי סכסוך ולמצבים שלאחריהם. העובדה שבמגנטון הדיווח נכלל מידע בנוגע ליישום התחייבויות מועצת הביטחון עשויה לאפשר איחוד בין האמנה לבין סדר היום של המועצה ולפיכך היא מרחיבה ומגבירה את השוויון בין המינים ומאפשרת את יישומו.
28. הוועדה ממליצה למדינות שהן צד לאמנה:

- א. להבטיח שתוכניות פעולה ואסטרטגיות לאומיות ליישום החלטת מועצת הביטחון מס' [1325 \(2000\)](#) והחלטות שהתקבלו אחריה תואמות את האמנה, וכי הוקצו תקציבים הולמים ליישומן;
- ב. להבטיח כי יישום התחייבויות מועצת הביטחון משקף מודל של שוויון מהותי ומביא בחשבון את השפעת ההקשרים של סכסוך ולאחר סכסוך על כל הזכויות המעוגנות באמנה, בנוסף להפרות הנוגעות לאלמנטים הקשורים לסכסוך ומבוססת מגדר, לרבות אלימות מינית;
- ג. לשותף פעולה עם כל הרשות, המחלקות, הסוכנויות, הקרנות והתוכניות של האו"ם ביחס למגוון המלא של תהליכי סכסוך, לרבות מניעת סכסוכים, מצבי סכסוך, יישוב סכסוכים ושיקום לאחר סכסוכים, כדי לתת תוקף להוראות האמנה;
- ד. להגביר את שיתוף הפעולה עם החברה האזרחית ועם ארגונים לא ממשלתיים הפועלים ליישום סדר היום של מועצת הביטחון בנושא נשים, שלום וביטחון.

ד. האמנה ומניעת סכסוכים, מצבי סכסוך והמצבים שלאחריהם

ה. א. נשים ומניעת סכסוכים

29. מדינות שהן צד לאמנה נדרשות להתמקד במניעה של סכסוכים ושל כל צורות האלימות. מניעת סכסוכים כזו כוללת מערכות יעילות להתרעה מוקדמת לצורך איסוף וניתוח מידע ממקורות גלויים, דיפלומטיה מונעת וגישור, ומאמצי מניעה המתמודדים עם הגורמים שביסוד הסכסוך. היא כוללת גם פיקוח תקיף ויעיל על סחר בנשק, בנוסף לשליטה הולמת בהפצתו של נשק קונבנציונאלי קיים, שהוא לעתים קרובות בלתי חוקי, לרבות נשק קל. זאת, כדי למנוע את השימוש בכלי נשק אלה כדי לבצע פעולות חמורות של אלימות מבוססת מגדר או לאפשר את ביצוען. קיים מתאם בין התגברות שכיחותה של אלימות מבוססת מגדר לבין אפליה ופריצת סכסוכים. לדוגמה, עלייה מהירה בשכיחותה של אלימות מינית יכולה לשמש כהתרעה מוקדמת לסכסוך. בהתאם לכך, מאמצים לביעור הפרות מבוססות מגדר תורמים גם הם, בטווח הארוך, למניעה של סכסוכים, של הסלמתם ושל התחדשות האלימות בשלב שלאחר הסכסוך.
30. למרות החשיבות שבמניעת סכסוכים עבור זכויות נשים, חוויותיהן של נשים מודרות לעתים קרובות מהמאמצים למניעת סכסוכים, כביכול לא היו רלוונטיות לחיזויים, ושיעור השתתפותן של נשים במניעת סכסוכים נמוך. הוועדה ציינה בעבר את שיעור השתתפות הנמוך של נשים במוסדות העוסקים בדיפלומטיה מונעת ובסוגיות גלובליות כגון הוצאות צבאיות ופירוק נשק גרעיני. אמצעים כאלה למניעת סכסוכים, הלוקים בעיוורון מגדרי, לא זו בלבד שאינם עונים על דרישות האמנה, אלא שאף אינם יכולים לחזות ולמנוע סכסוכים כראוי. רק באמצעות הכללתן של נשים בעלות עניין ושימוש בניתוח מגדרי של סכסוך יוכלו מדינות שהן צד לאמנה לתכנן תגובות הולמות.

31. האמנה דורשת שמדיניות למניעת סכסוך לא תהיה מפלה וכי מאמצעים למניעת סכסוך או לשיכוכו לא יגעו בנשים במכוון או שלא במכוון ולא ייצרו או יגבירו אי שוויון בין המינים. במסגרת התערבות של ממשלות מרכזיות או מדינות צד שלישי בתהליכי שלום מקומיים עליהן לכבד תפקידי מנהיגות ושמירת שלום שממלאות נשים ברמה המקומית ולא לערער עליהם.

32. הוועדה ציינה בעבר כי לתפוצה המהירה של הנשק הקובנציונלי, ובמיוחד נשק קל, לרבות נשק שהוטה ממסלול הסחר החוקי, עלולה להיות השפעה ישירה או עקיפה על נשים כקורבנות של אלימות מבוססת מגדר הקשורה לסכסוך ושל אלימות במשפחה וכן כמפגניות או כפעילות בתנועות התנגדות.

33. הוועדה ממליצה למדינות שהן צד לאמנה:

- א. להעצים את מאמצייהן הפורמליים והבלתי פורמליים של נשים למניעת סכסוכים ולתמוך בהם;
- ב. להבטיח את השתתפותן השווה של נשים בארגונים לאומיים, אזורים ובינלאומיים, כמו גם בתהליכים לא רשמיים, מקומיים או קהילתיים העוסקים בדילומטיה מונעת;
- ג. לכוון מערכות התרעה מוקדמות ולאמץ אמצעי ביטחון מותאמים מגדרית למניעת הסלמה באלימות מבוססת מגדר ובצורות אחרות של הפרת זכויותיהן של נשים;
- ד. לכלול מדדים ואמות מידה הקשורים למגדר במערך ניהול התוצאות של מערכות התרעה מוקדמות אלו;
- ה. לתת מענה להשפעה המגדרית של העברות נשק בינלאומיות, ובמיוחד כלי נשק קטנים ובלתי חוקיים, לרבות באמצעות אשורר ואכיפה של אמנת הסחר בנשק.

ו. ב. נשים במסגרת סכסוך ולאחר סכסוך

1. אלימות מבוססת מגדר (סעיפים 3-1 ו-5 (א))

34. אלימות נגד נשים וילדות היא צורת אפליה האסורה על פי האמנה ומהווה הפרה של זכויות האדם. סכסוכים מחריפים את אי-השוויון הקיים בין המינים, דבר המעמיד נשים בסיכון מוגבר לצורות שונות של אלימות מבוססת מגדר מצד גורמים מדינתיים וגורמים שאינם מדינתיים כאחד. אלימות הקשורה לסכסוך מתרחשת בכל מקום, כגון בתוך בתים, במתקני מעצר ובמחנות לנשים פליטות ועקרות; היא מתרחשת בכל עת, למשל, בעת ביצוע פעילויות יומיומיות כגון הצטיידות במים או בעצי הסקה או יציאה לבית הספר או לעבודה. גורמים רבים מבצעים מעשי אלימות מבוססת מגדר. אלה עשויים לכלול אנשים מהכוחות המזוינים של הממשלה, מארגונים פרה-צבאיים, מארגונים חמושים שאינם מדינתיים, מכוחות לשמירת השלום וכן אזרחים. ללא קשר לאופיו של הסכסוך המזוין, למשכו או לגורמים המעורבים בו, נשים וילדות משמשות במידה הולכת וגוברת, ובמכוון, מטרות וקורבנות לצורות שונות של אלימות והתעללות, החל במעשי הרג שרירותיים, עינויים והטלת מום, אלימות מינית, נישואין בכפייה, זנות כפויה והריון כפויה וכלה בהפסקת הריון כפויה ובעיקור בכפייה.

35. אין לחלוק על כך שבעוד כל האזרחים מושפעים לרעה מסכסוך מזוין, נשים וילדות הן, במידה הולכת וגוברת, מטרה עיקרית לשימוש באלימות מינית. זאת "לרבות כטקטיקה של מלחמה, להשפיל, לשלוט, להחזיר פחד, לפזר ו/או להעביר בכפייה אזרחים המהווים חלק מקהילה או מקבוצה אתנית", וכי צורה זו של אלימות מינית נמשכת גם לאחר הפסקת מעשי האיבה (ראו החלטת מועצת הביטחון מס' 1820 (2008)). עבור רוב הנשים בסביבות שלאחר סכסוך, האלימות אינה נפסקת עם הפסקת האש הרשמית או עם חתימת הסכם השלום, ולעיתים קרובות היא גוברת במציאות שלאחר הסכסוך. הוועדה מכירה בדו"חות הרבים המאשרים כי, על אף שחל שינוי בצורות האלימות ובאתרים בהם היא מתרחשת, ולפיכך ייתכן שהאלימות שבחסות המדינה נפסקת, כל צורות האלימות מבוססת המגדר, ובמיוחד אלימות מינית, הולכות ומחריפות במציאות שלאחר סכסוך. הכישלון במניעה ובחקירה של כל צורות האלימות מבוססת המגדר, ושל הענישה בגינן, בנוסף לגורמים נוספים כגון תהליכים לא יעילים לפירוק מנשק, שחרור מהצבא והשתלבות מחדש בחברה, עלולים להוביל גם הם למעשי אלימות נוספים נגד נשים בתקופות שלאחר הסכסוך.

36. במהלך סכסוך ולאחריו, קבוצות ספציפיות של נשים וילדות נתונות בסיכון מיוחד לאלימות, ובעיקר לאלימות מינית, ובחן עקורות פנימיות ופליטות; מגינות זכויות האדם; נשים בעלות מגוון זהויות של השתייכות לקאסטות, קבוצות אתניות, לאומיות או דתיות, או מיעוטים אחרים, המתקפות פעמים רבות כנציגות

סמליות של קהילותיהן; אלמנות; ונשים עם מוגבלות. נשים לוחמות ונשים המשרתות בצבא חשופות גם הן לתקיפות מיניות ולהטרדה מצד ארגונים חמושים מדינתיים ושאינם מדינתיים ותנועות התנגדות.

37. אלימות מבוססת מגדר מובילה גם להפרות רבות נוספות של זכויות האדם כגון, התקפות מצד המדינה או גורמים שאינם מדינתיים על מגינות זכויות האדם, הפוגעות בהשתתפות שוויונית ומשמעותית בחיים הפוליטיים והציבוריים. לאלימות מבוססת מגדר הקשורה לסכסוך יש קשת רחבה של השלכות גופניות ופסיכולוגיות עבור נשים, כגון פציעות ונכויות, סיכון מוגבר להידבקות ב-HIV וסיכון להריון לא רצוי כתוצאה מאלימות מינית. קיים קשר הדוק בין אלימות מבוססת מגדר לבין HIV, לרבות העברה מכוונת של HIV, המשמשת כנשק מלחמתי, באמצעות אונס.

38. הוועדה ממליצה למדינות שהן צד לאמנה:

- א. לאסור על כל צורה של אלימות מבוססת מגדר מצד גורמים מדינתיים וגורמים שאינם מדינתיים, לרבות באמצעות חקיקה, מדיניות ותקנונים;
- ב. למנוע ולחקור את כל צורות האלימות מבוססת המגדר ולהעניש בגינן, ובמיוחד אלימות מינית המבוצעת בידי גורמים מדינתיים וגורמים שאינם מדינתיים, וליישם מדיניות של אפס סובלנות;
- ג. להבטיח כי לנשים וילדות יש גישה לצדק; לאמץ נהלי חקירה המבטאים רגישות למגדר לצורך טיפול באלימות מגדרית, ובמיוחד באלימות מינית, לקיים סדנאות הכשרה ברגישות למגדר ולאמץ כללי התנהגות ותקנונים למשטרה ולצבא, לרבות אנשי כוחות לשמירת השלום; ולבנות את יכולותיה של הרשות השופטת, לרבות בהקשר של מנגנוני צדק מעברי, כדי להבטיח את עצמאותה ויורשתה ואת היותה נטולת משוא פנים;
- ד. לאסוף נתונים ולתקן את שיטות איסוף הנתונים, בנוגע לשכיחותה ולתפוצתה של אלימות מבוססת מגדר, ובמיוחד אלימות מינית, בסביבות שונות וביחס לקבוצות שונות של נשים;
- ה. להקצות משאבים הולמים ולאמץ אמצעים יעילים כדי להבטיח שלקורבנות של אלימות מבוססת מגדר, ובעיקר אלימות מינית, יש גישה לטיפול רפואי מקיף, לטיפול נפשי ולתמיכה פסיכו-סוציאלית;
- ו. לפתח ולהפיץ נהלי תפעול ומסלולי הפניה סטנדרטיים כדי לקשר בין גורמי ביטחון לבין ספקי שירותים הנוגעים לאלימות מבוססת המגדר, לרבות גופים המספקים את כל מגוון השירותים הנדרש כגון שירותים רפואיים, משפטיים ופסיכו-סוציאליים עבור ניצולות אלימות מינית, מרכזים קהילתיים רב-תכליתיים המקשרים בין סיוע מיידית להעצמה והשתלבות כלכלית וחברתית, ומרפאות ניידות;
- ז. להשקיע בפיתוח מומחיות טכנית ולהקצות משאבים למתן מענה על צורכיהן הייחודיים של נשים וילדות שנחשפו לאלימות, לרבות השפעתה של האלימות המינית על בריאותן בתחום המין, הפריון והילודה;
- ח. לוודא כי צעדי מניעה ומענה ברמה הלאומית כוללים התערבויות ספציפיות בנושא אלימות מבוססת מגדר ו-HIV.

2. סחר בנשים וילדות (סעיף 6)

39. סחר בנשים וילדות, המהווה אפליה מבוססת מגדר, מחרף במהלך סכסוכים ולאחריהם עקב קריסת מבנים פוליטיים, כלכליים וחברתיים, רמות גבוהות של אלימות והתגברות המיליטריזם. מצבי סכסוך ומצבים שלאחר סכסוך עלולים לייצר מבני ביקוש מסוימים לניצול מיני, כלכלי וצבאי של נשים הקשורים ללוחמה. אזורים המושפעים מסכסוך יכולים להיות אזורים מוצא, מעבר ויעד עבור סחר בנשים וילדות, כשצורות הסחר משתנות לפי אזור, הקשר כלכלי ופוליטי ספציפי וגורמים מעורבים, מדינתיים ושאינם מדינתיים. נשים וילדות הגרות במחנות לעקורים פנימיים או במחנות פליטים או שבות מהם, או כאלה המחפשות אחר מקורות פרנסה, נתונות בסיכון מיוחד לסחר כזה.

40. סחר בנשים וילדות עלול להתרחש גם כאשר מדינות צד שלישי מנסות להגביל את זרימתם של מהגרים מאזורים שנפגעו מסכסוך באמצעות צעדי הרתעה, גירוש או מעצר. מדיניות הגירה מגבילה, ספציפית למין או

מפלה, המגבילה את ההזדמנויות עבור נשים וילדות הנמלטות מאזורי סכסוך, עלולה להגביר את פגיעותן לניצול ולסחר.

41. הוועדה ממליצה למדינות שהן צד לאמנה:

- א. למנוע סחר בנשים ובילדות והפרות של זכויות האדם הקשורות אליו המתרחשות בתחום שיפוטן, להעמיד לדין ולהעניש בגינם, בין אם בוצעו על ידי רשויות ציבוריות או גורמים פרטיים, ולאמץ אמצעי הגנה ספציפיים לנשים וילדות, כולל עקורות פנימיות או פליטות;
- ב. לאמץ מדיניות של אפס סובלנות המבוססת על הסטנדרטים הבינלאומיים של זכויות האדם בנושא סחר בבני אדם, ניצול מיני והתעללות, המתייחסים לגורמים כמו כוחות לאומיים, כוחות שמירת שלום, משטרת גבולות, פקידי הגירה וגורמים הומניטריים, ולספק לגורמים אלה הכשרה בזהויה נשים וילדות פגיעות ובהגנה עליהן באופן המבטא רגישות למגדר;
- ג. לאמץ מדיניות הגירה המבטאת רגישות למגדר ומבוססת על זכויות, ומבטיחה כי נשים וילדות המגיעות מאזורים שנפגעו מסכסוך אינן נופלות קורבן לסחר בבני אדם;
- ד. לאמץ הסכמים דו-צדדיים או אזוריים וצורות אחרות של שיתוף פעולה להגנה על זכויותיהן של נשים וילדות שנפלו קורבן לסחר בבני אדם ולהקל על העמדתם לדין של מבצעי הפשעים.

3. השתתפות (סעיפים 7-8)

42. במהלך סכסוך, נשים מקבלות על עצמן לעיתים קרובות תפקידי מנהיגות, כעומדות בראש משקי בית, משכינות שלום, מנהיגות פוליטיות ולוחמות. אולם, הוועדה חוזרה והביעה את חששה מכך שבתקופה שלאחר סכסוך ובתקופות מעבר ותהליכי התאוששות, קולותיהן של נשים מושקעים ונדחקים לשוליים. הוועדה שבה ומדגישה כי הכללת משה קריטית של נשים במשא ומתן בינלאומי, בפעילויות לשמירת השלום ובכל רמות הדיפלומטיה המונעת, הגישור, הסיוע ההומניטארי, הפיוס החברתי והמשא ומתן לשלום ברמה הלאומית, האזורית והבינלאומית, כמו-גם במערכת המשפט הפלילי, יכולה להוות גורם מכריע. ברמה הלאומית, השתתפות שוויונית, משמעותית ואפקטיבית של נשים בענפי השלטון השונים, מיוני לתפקידי הנהגה במגזרים ממשלתיים ויכולתן להשתתף כחברות פעילות בחברה האזרחית, הם תנאים מוקדמים ליצירת חברה שבה קיימים דמוקרטיה, שלום ושוויון מגדרי ברי קיימא.

43. השלבים שמיד עם תום הסכסוך יכולים לספק למדינות שהן צד לאמנה הזדמנות אסטרטגית לאמץ צעדי חקיקה ומדיניות לביעור אפלייתן של נשים לרעה בחייה הפוליטיים והציבוריים של המדינה, ולהבטיח כי לנשים יש הזדמנויות שוות להשתתף במבני השלטון החדשים הנוצרים לאחר הסכסוך. עם זאת, במקרים רבים, קידום השוויון בין המינים והשתתפותן של נשים בתהליכי קבלת החלטות אינם נתפסים כבעלי עדיפות גבוהה במסגרת ההפסקה הרשמית של מעשי האיבה, ועלולים אפילו להידחק לשוליים כיעדים שאינם עולים בקנה אחד עם המטרה של השגת יציבות. השתתפותן ומעורבותן המלאות של נשים בפעולות רשמיות להשכנת שלום, לשיקום לאחר סכסוך ולפיתוח חברתי-כלכלי אינן מתממשות לעיתים קרובות בשל הסטריאוטיפים המושרשים עמוק. סטריאוטיפים אלה משתקפים בהנהגה הגברית המסורתית של ארגונים מדינתיים ושאינם מדינתיים, המדירה נשים מכל ההיבטים של קבלת החלטות, בנוסף לאלימות מבוססת מגדר ולצורות אחרות של אפליית נשים לרעה.

44. מילוי חובותיהן של מדינות שהן צד לאמנה להבטיח את ייצוגן השווה של נשים בחיים הפוליטיים והציבוריים (סעיף 7) ובזירה הבינלאומית (סעיף 8) מחייב נקיטת אמצעים, לרבות אמצעים זמניים מיוחדים מכוח סעיף 4 (1), כדי לתת מענה להקשר הרחב יותר של אפליה מגדרית ואי-שוויון באזורים המושפעים מסכסוך. זאת, בנוסף לחסמים הספציפיים בפני השתתפות שווה של נשים, הנוגעים להגבלות נוספות הקשורות לסכסוך על נידות, ביטחון, גיוס כספים, ניהול קמפינים וכישורים טכניים.

45. יישום החובות הללו נוגע במיוחד למדינות שהן צד לאמנה שבשטחן התרחשו פעולות איבה. זאת, בנוסף למדינות אחרות המעורבות בתהליכי השכנת שלום, הנדרשות להבטיח את ייצוגן של נשים במוסדותיהן שלהן ולתמוך בהשתתפות נשים מקומיות בתהליכי השכנת שלום. יישומן, בשילוב עם החלטות מועצת הביטחון [1325](#) (2000) על נשים, שלום וביטחון, מבטיח השתתפות משמעותית של נשים בתהליכים הקשורים למניעת סכסוכים, ניהולם ויישובם.

46. הוועדה ממליצה למדינות שהן צד לאמנה:

א. לוודא כי אמצעי הסדרה ביצועיים, מנהליים או אחרים אינם מגבילים את השתתפותן של נשים במניעת סכסוכים, בניהולם וביישובם;

ב. להבטיח ייצוג שווה לנשים בכל דרגי קבלת ההחלטות במוסדות ובמנגנונים הלאומיים, לרבות בכוחות המזוינים, במשטרה, במוסדות הצדק ובמנגנוני הצדק המעברי (שיפוטים ולא שיפוטניים) המטפלים בפשעים שבוצעו במהלך הסכסוך;

ג. להבטיח כי נשים, ארגוני חברה אזרחית המתמקדים בסוגיות הנוגעות לנשים ונציגות החברה האזרחית, ייכללו באופן שווה בכל משא ומתן לשלום ובמאמצי השיקום והבנייה מחדש לאחר סכסוך;

ד. לספק לנשים הכשרה במנהיגות כדי להבטיח את השתתפותן היעילה בתהליכים הפוליטיים שלאחר סכסוך.

47. הוועדה ממליצה למדינות צד שלישי המשתתפות ביישוב סכסוכים הן בגפן והן כחברות בארגונים או בקואליציות בינלאומיים או בין-ממשלתיים;

א. לכלול נשים במשא ומתן ובפעילויות גישור כנציגות, לרבות בדראגים הבכירים;

ב. לספק למדינות הנמצאות בשלבי יציאה מסכסוך סיוע טכני בתהליכי יישוב סכסוכים כדי לקדם את השתתפותן האפקטיבית של נשים.

4. גישה לחינוך, התעסוקה ושירותי בריאות, ונשים כפריית (סעיפים 10-12 ו-14)

48. אחת ההשלכות העיקריות והישירות של סכסוך מזוין היא קריסת התשתית לאספקת שירותים ציבוריים במדינה, דבר אשר משבש את אספקת השירותים החיוניים לאוכלוסייה. במצבים כאלה, נשים וילדות הן הראשונות לסבול, והן נושאות בעיקר הנטל של ממדיו הסוציו-אקונומיים של הסכסוך. באזורים שהושפעו מסכסוך בתי ספר נסגרים בשל המצב הלא בטוח ונתפסים בידי ארגונים חמושים מדינתיים או שאינם מדינתיים או נהרסים, וכל אלה פוגעים בגישתן של ילדות לבתי ספר. גורמים אחרים המונעים מילדות גישה לחינוך כוללים התקפות מכוונות ואיומים עליהן ועל מוריהן בידי גורמים שאינם מדינתיים, כמו-גם תפקידים טיפוליים ואחרים שהן נדרשות לקבל על עצמן במשק הבית.

49. באופן דומה, נשים נאלצות לחפש מקורות פרנסה חלופיים, שכן הישרדות המשפחה הופכת במידה רבה להיות תלויה בהן. על אף שבמהלך סכסוכים נשים לוקחות על עצמן תפקידים שמולאו בעבר בידי גברים במגזר התעסוקה הפורמלי, אין זה נדיר שבנסיבות שלאחר סכסוך הן מאבדות משרות במגזר זה וחוזרות למשק הבית או למגזר הבלתי פורמלי. במצבים שלאחר סכסוך, יצירת התעסוקה עומדת בראש סדר העדיפויות לבניית הכלכלה בת-קיימא; עם זאת, יוזמות הנוגעות ליצירת תעסוקה במגזר הפורמלי נוטות להזניח נשים משום שהן מתמקדות בהזדמנויות כלכליות לגברים שהשתחררו מכווחות מזוינים. חיוני שתוכניות שיקום לאחר סכסוך יעריכו את תרומתן של נשים בתחומי הכלכלה הלא פורמלית והעבודה היצרנית, שבהם מתרחשת רוב הפעילות הכלכלית, ויתמכו בתרומה זו.

50. באזורים המושפעים מסכסוך נפגעת הנגישות לשירותים חיוניים, כגון שירותי בריאות, לרבות שירותי בריאות בתחום המין, הפריור והילודה, בשל תשתית לקויה ומחסור בעובדים מקצועיים, בתרופות בסיסיות ובאספקה רפואית. עקב כך, נשים וילדות נתונות בסיכון גבוה יותר להריון לא מתוכנן, פציעות מייניות חמורות ופציעות חמורות הקשורות לפריור והידבקות במחלות המועברות במגע מיני, לרבות HIV ואיידס עקב אלימות מינית הקשורה לסכסוך. קריסתם או הריסתם של שירותי הבריאות, בשילוב עם הגבלות על נייחותן של נשים ועל חופש התנועה שלהן, פוגעים גם הם בגישה השווה של נשים לטיפול רפואי, המועגנת בסעיף 12 (1). יחסי כוחות לא מאוזנים ונורמות מגדריות מזיקות מגבירים את פגיעותן של ילדות ונשים להידבקות ב-HIV, וגורמים אלה מובהקים יותר במצבי סכסוך ולאחר סכסוך. בנוסף, הסטיגמה והאפליה הקשורות ל-HIV רווחות גם הן ויש להן השלכות עמוקות על מניעת HIV, טיפול רפואי, השגחה ותמיכה, במיוחד בשילוב עם התיג השלילי הקשור לאלימות מבוססת מגדר נגד נשים.

51. נשים באזורים כפריים מושפעות לעתים קרובות באופן לא מידתי מהיעדר שירותי בריאות ושירותים סוציאליים נאותים ומגישה לא שוויונית לקרקע ולמשאבים טבעיים. כמו כן, מצבן של נשים במצבי סכסוך מציב אתגרים מיוחדים בכל הנוגע לתעסוקתן ולהשתלבותן מחדש בשוק העבודה. זאת משום שמצבן מתדרדר

לעתים קרובות בשל קריסת השירותים, המובילה לאי-ביטחון תזונתי, היעדר דיור נאות, נישול מרכוש והיעדר גישה למים. אלמנות, נשים עם מוגבלות, נשים מבוגרות, רווקות ללא תמיכה משפחתית ומשקי בית שבראשם עומדות נשים פגיעים במיוחד לקשיים כלכליים מוגברים בשל מצבם המוחלש מלכתחילה ולעתים קרובות סובלים מהיעדר תעסוקה ואמצעים והזדמנויות להישרדות כלכלית.

52. הוועדה ממליצה למדינות שהן צד לאמנה:

- א. לפתח תוכניות לילדות ולנערות שהושפעו מסכסוכים ועזבו את בית הספר בשלב מוקדם, כדי לאפשר להן להשתלב מחדש בהקדם האפשרי בבתי ספר או באוניברסיטאות; לדאוג לשיפוץ ולשיקום מהירים של תשתית בתי הספר; לנקוט אמצעים למניעת התקפות ואיומים על ילדות ומוריהן; ולוודא כי מבצעי מעשי אלימות כאלה נחקרים מיד, עומדים לדין ונענשים;
- ב. להבטיח כי אסטרטגיות להתאוששות כלכלית מקדמות שוויון בין המינים, כתנאי מוקדם הכרחי לכלכלה בת-קיימא לאחר סכסוך ולהתמקד בנשים עובדות, הן במגזר הפורמלי והן במגזר הבלתי פורמלי; לתכנן התערבויות ספציפיות למינוף הזדמנויות להעצמה כלכלית עבור נשים, ובמיוחד עבור נשים באזורים כפריים וקבוצות נשים מוחלשות אחרות; להבטיח כי נשים מעורבות בעיצוב אסטרטגיות ותוכניות אלה ובניטורן; ולתת מענה יעיל לכל החסמים העומדים בדרכן של נשים להשתתפות שווה בתוכניות אלה;
- ג. לוודא כי שירותי בריאות בתחום המין, הפרייון והילודה כוללים גישה למידע באשר לתחומי בריאות אלה ולזכויות הנוגעות אליהם; לתמיכה פסיכו-סוציאלית; לשירותי תכנון המשפחה, לרבות אמצעי מניעה דחופים; לשירותי בריאות לילדות, כולל טיפול טרום לידתי, שירותי מיילדות מיומנים, מניעת העברה אנכית של מחלות וטיפול חירום מיילדותי; שירותי הפלות בטוחים; טיפול לאחר הפלה; מניעה וטיפול ב-HIV/אייДС ומחלות מדבקות אחרות המועברות במגע מיני, כולל טיפול מונע לאחר חשיפה; ומתן טיפול בפציעות כגון פיסטולה הנובעת מאלימות מינית, סיבוכי לידה או סיבוכים בריאותיים אחרים, בתחום המין, הפרייון והילודה, כמו-גם בתחומים אחרים;
- ד. להבטיח את גישתן של נשים וילדות, לרבות אלה העלולות להיות פגיעות במיוחד ל-HIV, לשירותי בריאות בסיסיים ולמידע, לרבות בתחום מניעת HIV, טיפול רפואי במדבקים, וכן טיפול אחר ותמיכה הקשורים בכך;
- ה. לתאם את כל הפעילויות עם בעלי עניין מקהילת הסיוע ההומניטארי והפיתוח, כדי להבטיח גישה מקיפה שאינה כרוכה בשכפול המאמצים בתחומי החינוך, התעסוקה והבריאות ומגיעה לאוכלוסיות מוחלשות, לרבות באזורים מרוחקים וכפריים.

5. עקירה, פליטים ומבקשי מקלט (סעיפים 1-3 ו-15)

53. הוועדה ציינה בעבר כי האמנה חלה בכל שלבי מעגל העקירה וכי פעמים רבות מצבי עקירה בכפייה וחוסר אזרחות פוגעים בנשים באופן שונה מגברים, לרבות אפליה ואללימות מבוססות מגדר. לעקירה בשטח המדינה או מחוצה לו ישנם ממדים מגדריים ספציפיים המתקיימים בכל שלבי מעגל העקירה; נשים וילדות פגיעות במיוחד לעקירה בכפייה במהלך המנוסה, ההתיישבות והחזרה בתוך אזורים המושפעים מסכסוך. בנוסף, הן חשופות לעתים קרובות להפרות חמורות של זכויות האדם במהלך המנוסה ובשלב העקירה, כמו-גם בסביבות של מחנות עקורים ומחוצה להם, ובכלל זה לסיכונים הנוגעים לאלימות מינית, סחר בבני אדם וגיוס ילדות לכוחות מזוינים ולארגוני מרדנים.
54. נשים עקורות חיות בתנאים מסוכנים בסביבות של סכסוך או לאחר סכסוך, בשל היעדר גישה שווה לחינוך, ליצירת הכנסה ולפעילויות לרכישת מיומנויות; שירותי בריאות לקויים בתחום המין, הפרייון והילודה; הדרתן מתהליכי קבלת החלטות, המוחרפת על-ידי מבני הנהגה הנשלטים בידי גברים; ופריסה מרחבית ותשתיות לקויים הן בתוך מחנות והן מחוצה להם. מצב זה של עוני ואי שוויון קיצוניים עלול להוביל אותן למתן שירותים מיניים בעבור כסף, מחסה, מזון או מוצרים אחרים, בנסיבות שהופכות אותן פגיעות לניצול, אלימות והידבקות ב-HIV ובמחלות אחרות המועברות במגע מיני.
55. לפליטות יש צרכים שונים ונוספים ביחס לגברים פליטים, בשל התנסויותיהן הייחודיות. צורכי הסיוע וההגנה של פליטות דומים לאלה של עקורות פנימיות ולפיכך הן יכולות להפיק תועלת מהתערבויות דומות, המבטאות רגישות למגדר, לצורך מענה על צורכיהן. הוועדה מכירה בגיוון בקרב קבוצות אלה, באתגרים הספציפיים עמם

הוספתי כי הזכרו גם אוניברסיטאות, Commented [SE3]: לא ממש רלוונטי לילדות...

הן עשויות להידרש להתמודד ובהשלכות המשפטיות, החוקיות והאחרות של ההקשר של עקירתן בתוך גבולות המדינה או מחוצה לה, בפערים המתגלעים בסיוע הבינלאומי הניתן להן ובצורך במענה המתאים לצורכיהן.

56. במסגרת החיפוש אחר פתרונות ברי-קיימא לאחר עקירה הקשורה לסכסוכים מודרת פעמים רבות נקודת המבט של נשים עקורות. זאת, אם משום שהחיפוש מסתמך על קבלת ההחלטות בידי בן המשפחה או הקהילה, שבמסגרתן קולותיהן של נשים נדחקים לשוליים, ואם משום שפתרונות ברי קיימא נקבעים במסגרת תהליכים לאחר סכסוך מהן מודרות נשים. בנוסף, מבקשות מקלט מאזורים המושפעים מסכסוך עלולות להיתקל במכשולים מגדריים העומדים בדרכן למקלט, שכן הנרטיב שלהן אינו תואם את דפוסי הרדיפה המסורתיים, שנוסחו במידה רבה מנקודת מבט גברית.

57. הוועדה ממליצה למדינות שהן צד לאמנה:

- א. לנקוט את אמצעי המנע הנדרשים כדי להבטיח הגנה מפני עקירה בכפייה, בנוסף להגנה על זכויות האדם של נשים וילדות עקורות, לרבות גישה לשירותים בסיסיים, במהלך מנוסה, עקירה ובהקשר של פתרונות ברי קיימא;
- ב. לתת מענה לסיכונים הספציפיים ולצרכים המיוחדים של קבוצות שונות של נשים עקורות פנימיות ופליטות החשופות לצורות רבות וצולבות של אפליה, לרבות נשים עם מוגבלות, נשים מבוגרות, ילדות, אלמנות, נשים העומדות בראש משקי בית, נשים הרות, נשים החיות עם HIV/אידס, נשים כפריות, נשים ילידיות, נשים המשתייכות למיעוטים אתניים, לאומיים, מיניים או דתיים ומגוונות זכויות האדם;
- ג. לקדם הכללה והשתתפות משמעותיות של נשים עקורות ופליטות בכל תהליכי קבלת ההחלטות, ובכלל זה בכל ההיבטים הנוגעים לתכנון וליישום של תוכניות סיוע וניהול מחנות, החלטות הנוגעות לבחירת פתרונות ברי קיימא ומהלכים הקשורים לתהליכים שלאחר סכסוך;
- ד. לספק הגנה וסיוע לנשים וילדות עקורות ופליטות, לרבות באמצעות הגנה עליהן מפני אלימות מבוססת מגדר, ובכלל זה נישואין בכפייה ונישואי ילדות; להבטיח את גישתן השווה לשירותים ולטיפול רפואי ואת השתתפותן המלאה בחלוקת האספקה, וכן בפיתוח וביישום תוכניות סיוע המבטיחות בחשבון את צרכיהן הספציפיים; לספק הגנה מפני עקירה לנשים ילידיות, כפריות וכאלה המשתייכות למיעוטים שיש להן תלות מיוחדת בקרקע; וכן להבטיח את זמינותם של חינוך ופעילויות הכשרה בייצור הכנסה ובפיתוח מיומנויות;
- ה. לאמץ אמצעים מעשיים להגנה מפני אלימות מבוססת מגדר ולמניעתה, בנוסף למנגנונים למתן דין וחשבון, בכל סביבות העקירה, במחנות, ביישובי עקורים או בסביבות שמחוץ למחנות;
- ו. לחקור את כל המקרים של אפליה ואלימות מבוססת מגדר המתרחשים בכל שלביו של מעגל עקירה הקשור לסכסוך, ולהעמיד בגינם לדין;
- ז. לספק לנשים וילדות עקורות ופליטות שנפלו קורבן לאלימות מבוססת מגדר, לרבות אלימות מינית, גישה חופשית ומיידית לשירותים רפואיים, סיוע משפטי וסביבה בטוחה; להסדיר גישה לנשים המספקות טיפול רפואי ושירותים, כגון שירותי בריאות בתחום המין, הפריור והילודה, וייעוץ הולם; ולהבטיח כי רשויות צבאיות ואזרחיות הנוכחות בהקשרים של עקירה קיבלו הכשרה הולמת באתגרי ההגנה, זכויות האדם וצרכיהן של נשים עקורות;
- ח. לוודא שצרכי סיוע הומניטארי ודרישות הגנה מיידיים יושלמו על-ידי אסטרטגיות ארוכות טווח התומכות בזכויותיהן הסוציו-אקונומיות של עקורות פנימיות ופליטות ובזכויותיהן להזדמנויות פרנסה. וכן שאסטרטגיות אלה מחזקות את המנהיגות ומגבירות את ההשתתפות בקרב נשים כדי להעצימן לבחור פתרונות ברי-קיימא התואמים את צורכיהן;
- ט. להבטיח שכל המצבים של זרימה מסיבית של פליטים ואוכלוסיות עקורות, לרבות נשים וילדות, מטופלים בצורה הולמת וכי המעעים לצורכי ההגנה והסיוע אינם נמנעים בשל חוסר בהירות לגבי סמכויותיהן של סוכנויות בינלאומיות או בשל אילוצי משאבים.

6. אזרחות וחוסר אזרחות (סעיפים 1-3 ו-9)

58. בנוסף לסיכונים המוגברים עמם מתמודדים עקורים פנימיים, פליטים ומבקשי מקלט, סכסוך יכול להיות גם גורם וגם תוצאה של חוסר אזרחות. הדבר הופך נשים וילדות לפגיעות במיוחד לצורות שונות של התעללות, הן במגזר הפרטי והן במגזר הציבורי. חוסר אזרחות יכול להיווצר כאשר התנסותה של אישה בסכסוך מצטלבת עם אפליה הנוגעת לזכויות אזרחות, כגון חוקים המחייבים נשים להחליף את אזרחותן עם נישואיהן או עם פירוקם או כאלה השוללים מהן את היכולת להעביר את אזרחותן לילדיהן.

59. נשים עלולות להיות חסרות אזרחות כאשר הן אינן יכולות להוכיח את אזרחותן כיוון שמסמכים הכרחיים, כגון תעודות זהות ותעודות לידה, מעולם לא הונפקו, או אבדו או נהרסו במהלך סכסוך ולא הונפקו מחדש בשמן. חוסר אזרחות עלול גם להוביל למצבים שבהם נשללת מנשים היכולת להעביר את אזרחותן לילדיהן על פי חוקי אזרחות המפלים בין המינים.

60. נשים וילדות חסרות אזרחות נמצאות בסיכון מוגבר להתעללות בעתות סכסוך, משום שאינן נהנות מההגנה הנובעת מאזרחות, לרבות סיוע קונסולרי, וכן משום שרבות מהן אינן מחזיקות במסמכי זיהוי ו/או שייכות לאוכלוסיות מיעוט אתניות, דתיות או לשוניות. חוסר אזרחות מוביל גם לשלילה נרחבת של זכויות האדם וחירויות היסוד בתקופות שלאחר סכסוך. לדוגמה, בתקופות של אילוצים תקציביים מוגברים, גישה לטיפול רפואי, תעסוקה וזכויות חברתיות ותרבותיות אחרות עשויה להישלל מנשים כאשר ממשלות מגבילות את מתן השירותים לאזרחיהן בלבד. נשים מהן נשללת אזרחות מודרות פעמים רבות גם מתהליכים פוליטיים ומהשתתפות בממשלה ובממשל החדשים של ארצן, תוך הפרה של סעיפים 7 ו-8 לאמנה.

61. הוועדה ממליצה למדינות שהן צד לאמנה:

א. להבטיח כי צעדים למניעת חוסר אזרחות מוחלים על כל הנשים והילדות ונותנים מענה לאוכלוסיות הנמצאות בסיכון מוגבר להפוך לחסרות באזרחות במצבי סכסוך, כגון עקורות פנימיות, פליטות, מבקשות מקלט ונשים שנפלו קורבן לסחר בבני אדם;

ב. לוודא כי צעדים להגנה על נשים וילדות חסרות אזרחות ייוותרו על כנם לפני סכסוך, במהלכו ואחריו.

ג. לדאוג לכך שלנשים וילדות שנפגעו מסכסוך יהיו זכויות שוות לקבלת המסמכים הנחוצים לצורך מימוש זכויותיהן המשפטיות, וכן, לדאוג לכך שתעמוד להן הזכות לכך שמסמכים אלה יונפקו על שמן, בזמן סביר וללא הטלת תנאים בלתי סבירים, כגון חיובן של נשים וילדות עקורות לשוב למקום מגוריהן המקורי כדי לקבל את המסמכים;

ד. להבטיח תיעוד פרטני של נשים עקורות, פליטות ומבקשות מקלט ושל ילדות מופרדות או בלתי מלוות, לרבות במסגרת זרמי הגירה לאחר סכסוך, ולוודא רישום מהיר ושוויוני של כל הילדות, הנישואין והגירושיין.

7. נישואין ויחסים משפחתיים (סעיפים 15-16)

62. אי-שוויון בנישואין וביחסים במשפחה משפיע על התנסותן של נשים במצבי סכסוך ולאחר סכסוכים. במצבים כאלה, נישואין עלולים להיכפות על נשים וילדות כדי לרצות ארגונים חמושים או כיוון שמצבן הכלכלי הרעוע לאחר הסכסוך מאלץ אותן להינשא עבור ביטחון כלכלי, דבר הפוגע בזכויותיהן לבחור בן זוג ולהתקשר בנישואין באופן חופשי, המעוגנות בסעיפים 16 (א) ו-16 (ב). במהלך סכסוך, ילדות פגיעות במיוחד לנישואין בכפייה, פרקטיקה מזיקה שהשימוש בה בקרב ארגונים חמושים הולך וגובר. בנוסף, משפחות כופות על ילדות להינשא עקב עוני ותפיסה מוטעית לפיה הדבר עשוי להגן עליהן מפני אונס.

63. גישה שווה לרכוש, כפי שהיא מעוגנת בסעיף 16 (ח), היא בעלת חשיבות מכרעת במיוחד במצבים שלאחר סכסוך, בהינתן חשיבותם המכרעת של דיור וקרקעות למאמצי ההתאוששות. זאת, בייחוד עבור נשים במשקי בית שבראשם עומדות נשים, שמספרם נוטה לעלות במצבי משבר עקב פירוד משפחות ואלמנות. גישתן המוגבלת והבלתי שוויונית של נשים לרכוש הופכת להיות מזיקה במיוחד במצבים שלאחר סכסוך, ובייחוד כאשר נשים עקורות שאיבדו את בעליהן או גברים מבני המשפחה הקרובה שבות לבתיהן ומגבולות שאין להן בעלות חוקית על אדמתן ועקב כך, שום אמצעי פרנסה.

64. הריונות, הפלות או עיקורים כפויים של נשים באזורים שהושפעו מסכסוך מפריים רבות מזכויותיהן, לרבות הזכות המעוגנת בסעיף 16 (ה) להחליט באורח חופשי ואחראי על מספר הילדים שיביאו לעולם ועל מרווחי הזמן שביניהם.

65. הוועדה חוזרת על המלצותיה הכלליות מס' 21 ו-29 וממליצה בנוסף למדיניות שהן צד לאמנה:

א. למנוע ולחקור הפרות מבוססת מגדר כגון נישואים, הריגות, הפלות או עיקורים כפויים של נשים וילדות במסגרת סכסוך ולהעניש בנין.

ב. לאמץ חקיקה ומדיניות המבטאים רגישות למגדר ומכירים במצבן המוחלש הייחודי של נשים בבואן לתבוע את זכותן לירושה ואת זכותן על אדמתן בהקשרים שלאחר סכסוך, לרבות אובדן או הרס של שטרי קניין על קרקע ושל תיעוד עקב סכסוך.

8. רפורמה במגזר הביטחוני, התפרקות מנשק, שחרור מהצבא והשתלבות מחדש (סעיפים 3-1, 5 (א ו-7))

66. התפרקות מנשק, שחרור מהצבא והשתלבות מחדש הם חלק מהמסגרת הרחבה יותר של הרפורמה במגזר הביטחוני, ונמנים עם הצעדים הראשוניים הננקטים בתחום הביטחון בתקופה שלאחר סכסוך ובתקופת המעבר. עם זאת, נדיר שתוכניות להתפרקות מנשק, שחרור מהצבא והשתלבות מחדש מפותחות או מיושמות בתיאום עם יוזמות של רפורמה במגזר הביטחוני. חוסר התיאום פוגע לעתים קרובות בזכויות נשים, כמו למשל בעת מתן חנינות לצורך הקלה על השתלבותם מחדש של לוחמים לשעבר, שביצעו הפרות מבוססות מגדר, בתפקידים ביטחוניים. נשים אף מודרות מתפקידים במוסדות חדשים במגזר הביטחוני, בשל היעדר תכנון ותיאום בין רפורמות במגזר הביטחוני לבין יוזמות של התפרקות מנשק, שחרור מהצבא והשתלבות מחדש. תהליכי בדיקה לקויים מעכבים עוד יותר רפורמות המבטאות רגישות למגדר במגזר הביטחוני, החיוניות לפיתוח מוסדות ביטחון לא מפלים, שיפעלו מתוך רגישות למגדר וייתנו מענה לצורכי הביטחון של נשים וילדות, לרבות מקבוצות מוחלשות.

67. בתום סכסוך, נשים מתמודדות עם אתגרים ייחודיים בתור לוחמות לשעבר ונשים וילדות הקשורות לארגונים חמושים כשליחות, טבחיות, חובשות, מטפלות, עובדות כפייה ונשותיהם של אנשי הארגונים. בהינתן המבנה הגברי המסורתי של ארגונים חמושים, תוכניות בנושאי התפרקות מנשק, שחרור מהצבא והשתלבות מחדש פעמים רבות אינן נותנות מענה לצורכיהן הייחודיים של נשים וילדות, איש אינו נועץ בהן והן אף מודרות מהן. אין זה נדיר שלוחמות לשעבר מודרות מרשימות של התפרקות מנשק, שחרור מהצבא והשתלבות מחדש. תוכניות כאלה אף כושלות בהכרה במעמדן של ילדות הקשורות לארגונים חמושים בכך שהן מאפיינות אותן כתלויות, ולא כחטופות, או בכך שהן מדירות את מי שלא מילאו תפקידי לחימה גלויים. לוחמות רבות סובלות מאלימות מבוססת מגדר, ובייחוד אלימות מינית, המובילה ללידתם של ילדים כתוצאה ממעשי אונס, שיעור גבוה של הידבקות במחלות המועברות במגע מיני, דחייה או תיוג שלילי מצד בני משפחה וטראומות אחרות. תוכניות התפרקות מנשק, שחרור מהצבא והשתלבות מחדש כושלות לעתים קרובות במתן מענה להתנסויותיהן של נשים אלה ולטראומה שעברו, ועקב כך, הן אינן מסוגלות להשתלב מחדש בהצלחה בחיי המשפחה והקהילה.

68. אפילו כאשר נשים וילדות נכללות בתהליכי התפרקות מנשק, שחרור מהצבא והשתלבות מחדש, התמיכה אינה מספקת, והיא מושפעת מסטריאוטיפים מגדריים ומגבילה את העצמתן הכלכלית באמצעות פיתוח מיומנויות בתחומים נשיים מסורתיים בלבד. תוכניות התפרקות מנשק, שחרור מהצבא והשתלבות מחדש אף כושלות בהתמודדות עם הטראומה הפסיכו-סוציאלית שחוות נשים וילדות במצבים של סכסוך ולאחר סכסוך. כשל זה, בתורו, גורר הפרות נוספות של זכויות, בהינתן שהסטיגמה החברתית, הבידוד ושילול הכוח ממנו סובלות נשים עלול לאלץ את חלקן להישאר במצבים נצלניים (כגון עם שוביהן) או לכפות עליהן להיכנס למצבים נצלניים חדשים, כאשר הן נאלצות לפנות לפעילויות אסורות כדי לפרנס את עצמן ואת התלויים בהן.

69. הוועדה ממליצה למדיניות שהן צד לאמנה:

א. לפתח וליישם תוכניות התפרקות מנשק, שחרור מהצבא והשתלבות מחדש בתאום עם הרפורמה במגזר הביטחוני ובמסגרתה.

ב. לערוך במגזר הביטחוני רפורמה המבטאת רגישות למגדר ונותנת מענה לסוגיות מגדריות, שתוביל לכך שמוסדות ייצוגיים במגזר הביטחוני ייתנו מענה להתנסויות ולסדרי העדיפויות השונים של נשים במגזר זה; וכן לפעול בשיתוף פעולה עם נשים וארגוני נשים;

ג. לוודא שהרפורמה במגזר הביטחוני כפופה למנגנוני פיקוח ומתן דין וחשבון כוללניים לרבות הטלת סנקציות, ובכלל זה בחינה של לוחמים לשעבר; לכוון פרוטוקולים מיוחדים ולהקים יחידות מיוחדות לחקירת עבירות מבוססות מגדר; להעמיק את המומחיות המגדרית ולחזק את התפקיד שממלאות נשים בפיקוח על המגזר הביטחוני;

ד. להבטיח את השתתפותן השווה של נשים בכל שלבי ההתפרקות מנשק, שחרור מהצבא וההשתלבות מחדש, החל מהמשא ומתן על הסכמי שלום והקמת מוסדות לאומיים ועד להכנתן ויישומן של תוכניות;

ה. לדאוג לכך שתוכניות התפרקות מנשק, שחרור מהצבא והשתלבות מחדש יתמקדו באופן מיוחד בלוחמות ובנשים וילדות הקשורות לארגונים חמושים, כמוטבות, לתת מענה לחסמים בפני השתתפותן השווה ולהבטיח כי מסופקים להן שירותי תמיכה פסיכולוגיים ואחרים;

ו. לוודא שתהליכי התפרקות מנשק, שחרור מהצבא והשתלבות מחדש ייתנו מענה ספציפי לצורכיהן הייחודיים של נשים כדי לספק תמיכה הולמת לגיל ולמגדר במסגרת ההתפרקות מנשק, שחרור מהצבא וההשתלבות מחדש. זאת, בין היתר באמצעות התייחסות לקשיים הספציפיים של אימהות צעירות וילדיהן, מבלי להתמקד בהן יתר על הדרוש ולחשוף אותן לתיוג שלילי נוסף.

9. רפורמה חוקתית ואלקטורלית (סעיפים 5-1 (א), 7 ו-15)

70. הרפורמה בבחירות ותהליך בניית החוקה שלאחר הסכסוך מספקים הזדמנות מכרעת להנחת יסודות לשוויון בין המינים בתקופת המעבר ומעבר לה. הן התהליך והן המהות של רפורמות אלה יכולים להוות תקדים להשתתפותן של נשים בחיים החברתיים, הכלכליים והפוליטיים בתקופה שלאחר הסכסוך. זאת, בנוסף ליצירת בסיס משפטי שיאפשר לפעילים למען זכויות נשים לדרוש רפורמות מסוגים אחרים, המתייחסות לסוגיות מגדריות ומתרחשות בתקופת המעבר. חשיבותה של נקודת מבט מגדרית במסגרת רפורמה אלקטורלית וחוקתית לאחר סכסוך מודגשת גם בהחלטת מועצת הביטחון [1325 \(2000\)](#).

71. במהלך תהליך ניסוח החוקה, השתתפותן השווה והמשמעותית של נשים היא מהותית להכללתן של ערכיות חוקתיות לזכויות נשים. על מדינות שהן צד לאמנה לוודא כי החוקה החדשה תען את עקרון השוויון ואי-האפליה בין נשים לגברים, בהתאם לאמנה. על-מנת שנשים ייהנו מזכויות האדם ומחירויות היסוד שלהן באופן שווה לגברים, חשוב לספק להן עמדת מוצא שווה, באמצעות אימוץ אמצעים זמניים מיוחדים להגברת השוויון בפועל.

72. תהליכים של רפורמה אלקטורלית וניסוח חוקה בהקשרים שלאחר סכסוך מציבים שורת אתגרים ייחודיים באשר להבטחת השתתפותן של נשים ולקידום השוויון בין המינים. זאת, כאשר מביאים בחשבון שעיצובן של מערכות בחירות אינו נעשה תמיד באופן ניטרלי מבחינה מגדרית. כללי הבחירות והנהלים הקובעים אילו קבוצות של בעלי עניין מיוצגות בגופים לכינון חוקה ובגופים אלקטורליים אחרים בתקופה שלאחר סכסוך הם בעלי חשיבות מכרעת להבטחת התפקידן של נשים בחיים הציבוריים והפוליטיים. החלטות בדבר בחירת מערכת בחירות הן חשובות לצורך ההתגברות על הטיה מגדרית מסורתית הפוגעת בהשתתפותן של נשים. התקדמות מהותית לקראת השתתפותן השווה של נשים כמועמדות וכמצביעות, בנוסף לקיום בחירות חופשיות והוגנות, לא תתאפשר אלא אם כן יינקטו צעדים מתאימים. זאת, לרבות כינון מערכת בחירות המבטאת רגישות למגדר ואימוץ אמצעים זמניים מיוחדים כדי להגביר את השתתפותן של נשים כמועמדות ולהבטחת מערכת נאותה של רישום מצביעים וכדי לוודא שמצביעות ומועמדות פוליטיות אינן חשופות לאלימות מצד גורמים מדינתיים או פרטיים.

73. הוועדה ממליצה למדינות שהן צד לאמנה:

א. להבטיח השתתפות שווה של נשים בתהליכי ניסוח חוקה ולאמץ מנגנונים המבטאים רגישות למגדר עבור השתתפות ציבורית בתהליכים אלה וקבלת תשומות מהציבור במסגרתם;

ב. לוודא כי רפורמה חוקתית ורפורמות חקיקה אחרות יכללו את זכויות האדם של נשים בהתאם לאמנה ואת האיסור על אפליה לרעה של נשים, אשר חל על אפליה ישירה ועקיפה במרחב הציבורי ובמרחב הפרטי, בהתאם לסעיף 1 לאמנה; וכן כי רפורמות כאלה יכללו הוראות האוסרות על כל צורות האפליה נגד נשים;

ג. לוודא שחוקות חדשות כוללות אמצעים זמניים מיוחדים, חלות על אזרחים ומי שאינם אזרחים, ומבטיחות כי לא ניתן לגרוע מזכויות האדם של נשים במצבי חירום;

ד. לוודא כי עקרון השוויון בין המינים משולב ברפורמות אלקטורליות ולהבטיח ייצוג שווה לנשים באמצעות אימוץ אמצעים זמניים מיוחדים כגון מכסות, לרבות עבור קבוצות נשים מוחלשות; לאמץ

שיטת בחירות ייצוגית ויחסית; להסדיר מפלגות פוליטיות; ולהסמיך את הגופים המופקדים על ניהול הבחירות להבטיח ציות באמצעות הטלת סנקציות;

ה. להבטיח את רישומן והצבעתן של בוחרות, למשל באמצעות מתן אפשרות להצביע בדואר, לפי הצורך, והסרת כל החסמים, לרבות באמצעות הבטחת מספר מספיק של קלפיות נגישות;

ו. לאמץ מדיניות של אפס סובלנות כלפי כל סוגי האלימות הפוגעים בהשתתפותן של נשים, לרבות אלימות מכוונת מצד ארגונים מדינתיים ושאנים מדינתיים נגד נשים המנהלות מסעות בחירות למשרות ציבוריות או נשים המממשות את זכותן להצביע.

10. גישה לצדק (סעיפים 1-3, 5 (א) ו-15)

74. עם תום הסכסוך עומדת בפני החברה המשימה המורכבת של התמודדות עם העבר, הכרוכה בצורך למצות את הדין עם מפרי זכויות האדם, לשים קץ לפטרור מעונש, לשקם את שלטון החוק ולתת מענה לכל צורכיהם של ניצולים באמצעות עשיית צדק המלווה במתן פיצויים. אתגרים הנוגעים לגישה לצדק גוברים ומחריפים במצבים של סכסוך ולאחר סכסוך כיוון שייכתן שמערכות משפט רשמיות חדלו להתקיים או שאינן מתפקדות באופן יעיל או אפקטיבי. מערכות המשפט הקיימות עלולות לעתים קרובות להפר את זכויותיהן של נשים במקום להגן עליהן, דבר העלול להרתיע קורבנות מפני ניסיון לזכות בצדק. במהלך סכסוך מתעצמים כל החסמים שעמדו בדרכן של נשים לצדק בפני בתי המשפט הלאומיים לפני הסכסוך, כגון חסמים משפטיים, פרוצדורליים, מוסדיים, חברתיים ומעשיים, בנוסף לאפליה המגדרית המורשת. בתקופה שלאחר הסכסוך חסמים אלה משתמרים וממשיכים לעמוד בדרכן של נשים, לצד קריסתם של מנגוני המשטרה והמשפט, באופן המונע מנשים גישה לצדק או מעכב את גישתן.

75. בתקופה שלאחר סכסוך מכוונים מנגוני צדק מעברי במטרה להתמודד עם המורשת של הפרת זכויות האדם ועם הסיבות שבשורשי הסכסוך, להקל על המעבר מסכסוך לממשל דמוקרטי, למסד את מנגון המדינה שנועד להגן ולקדם את זכויות האדם וחירויות היסוד, לעשות צדק ולדאוג למתן דין וחשבון על כל הפרות של זכויות האדם והמשפט ההומניטארי ולהבטיח כי אלה לא יחזרו על עצמן. כדי להשיג מטרות רבות אלה, מוקמים פעמים רבות מנגונים זמניים, שיפטיים ושאנים שיפטיים, לרבות ועדות אמת ובתי משפט היברידיים, המחליפים מערכות משפט לאומיות שחדלו לתפקד או משלמים אותן.

76. לעתים קרובות מנגוני צדק מעברי אינם מענישים בגין הפרות הבטוחות והרווחות ביותר שבוצעו במהלך סכסוך והן הופכות לחלק מהנורמה בסביבה שלאחר הסכסוך. למרות מאמצים לחיזוק או השלמה של מערכות משפט מקומיות, מנגוני צדק מעברי כשלו במתן מענה לנשים והם ממשיכים להיכשל בכך כיוון שאינם עושים עמן צדק כראוי ואינם מספקים להן פיצויים בגין כל הפגיעות שסבלו. בכך, מנגונים אלה מעצימים את הפטרור מעונש ממנו נהנים אנשים שהפרו את זכויות האדם של נשים. מנגוני צדק מעברי לא הצליחו לתת מענה לפגיעות המגדרית של סכסוכים או להתייחס לתלות ההדדית ולזיקה שבין כל הפרות זכויות האדם המבוצעות במהלך סכסוך. עבור רוב הנשים, סדר העדיפויות בתחום עשיית הצדק לאחר סכסוך אינו צריך להיות מוגבל להפסקת ההפרה של זכויות אזרחיות ופוליטיות, אלא לכלול את כל הזכויות המופרות, לרבות זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות.

77. חובותיהן של מדינות שהן צד לאמנה מחייבות אותן לתת מענה לכל הפרות של זכויות נשים, כמו-גם לאפליה המובנית המונחת ביסודן ומבוססת על מגדר ומין. בנוסף למתן פיצויים לנשים בגין הפרות מבוססות מגדר מהן סבלו במהלך הסכסוך, מנגוני צדק מעברי יכולים לחולל שינוי מהותי בחיי נשים. בהינתן תפקידם החשוב בהנחת היסודות לחברה החדשה, מנגונים אלה מייצגים הזדמנות ייחודית עבור מדינות שהן צד לאמנה להניח יסודות להשגת שוויון מגדרי מהותי, באמצעות מתן מענה לאפליה מורשתת המבוססת על מגדר ומין ופוגעת בהנאתן של נשים מזכויותיהן על פי האמנה.

78. על אף שבתו דין בינלאומיים תרמו להכרה בפשעים מבוססי מגדר ולהעמדה לדין בגינם, נותרו מספר אתגרים בדרך להבטחת גישתן של נשים לצדק, וחסמים פרוצדורליים, מוסדיים וחברתיים רבים ממשיכים למנוע מנשים להשתתף בתהליכי צדק בינלאומיים. השלמה פאסיבית עם מעשי אלימות בעבר מחזקת את תרבות קשר השתיקה והתיג השלילי. תהליכי פיוס כגון ועדות אמת ופיוס מעניקים לעתים קרובות לנשים ניצולות הזדמנות להתמודד עם עברן בסביבה בטוחה ומהווים רשומות היסטוריות רשמיות. עם זאת, אסור שימשו לעולם תחליף לחקירת הפרות של זכויות האדם נגד נשים וילדות ולהעמדה לדין של מבצעייהן.

79. הוועדה חוזרת ומדגישה כי התחייבויותיהן של מדינות שהן צד לאמנה מחייבות אותן גם להבטיח את זכותן של נשים לתרופה, הכוללת את הזכות לפיצויים הולמים ואפקטיביים בגין הפרת זכויותיהן על פי האמנה. כדי להבטיח מתן פיצויים הולמים, יעילים ומידיים לנשים בגין הפרות שנגרמו במהלך העימות חיוני להעריך את

הממד המגדרי של הנזק שהוסב להן. זאת, בין אם הגוף שהורה על מתן הפיצויים הוא בית משפט לאומי, בית משפט בינלאומי או תוכנית שילומים מנהלית. במקום לכוון מחדש את המצב שהתקיים לפני זכויות הנשים הופרו, צעדי השילומים צריכים לחתור לשינוי אי-השוויון המבני שהוביל להפרת זכויות הנשים, למתן מענה על צורכיהן הספציפיים של נשים ולמניעת הישנות ההפרות.

80. במדינות רבות, בשלבי היציאה מסכסוך, סוג הצדק היחיד הזמין לנשים הוא מנגנוני צדק בלתי רשמיים, ואלה יכולים להוות כלי רב ערך לאחר סכסוך. עם זאת, בהינתן שהתהליכים המתנהלים במנגנונים אלה והחלטותיהם עלולים להפלות נשים לרעה, חשוב לבחון היטב את תפקידם בקידום גישה לצדק עבור נשים, כגון הגדרת סוג ההפרות שיטופלו בהם והאפשרות לערער על החלטותיהם במסגרת מערכת המשפט הרשמית.

81. הוועדה ממליצה למדינות שהן צד לאמנה:

- א. להבטיח גישה כוללת למנגנוני צדק מעברי המשלבת מנגנונים שיפוטיים ולא-שיפוטיים, לרבות ועדות אמת ופיצויים, המבטאים רגישות למגדר ומקדמים זכויות נשים;
- ב. לוודא כי היבטים מהותיים של מנגנוני צדק מעברי מבטיחים את גישתן של נשים לצדק, באמצעות הסכמת גופים לטפל בכל ההפרות מבוססות המגדר, דחיית בקשות חנינה על הפרות מבוססות מגדר והבטחת קיומן של המלצות ו/או החלטות שקיבלו מנגנוני צדק מעברי;
- ג. להבטיח שתמיכה בתהליכי פיוס אינה מובילה למתן חנינה גורפת בגין הפרות של זכויות האדם, ובמיוחד אלימות מינית נגד נשים וילדות, ושתהליכים אלה מחזקים את המאמצים למאבק בפטר מעונש בגין פשעים כאלה;
- ד. להבטיח כי כאשר משיבים על כנו את שלטון החוק במהלך רפורמה משפטית, מוטל איסור על כל צורות האפליה נגד נשים, נקבעות סנקציות פליליות, אזרחיות ומשמעיות במקרים שבהם הדבר מתאים, והרפורמה כוללת צעדים ספציפיים שנועדו להגן על נשים מפני כל צעד מפלה;
- ה. לוודא שנשים מעורבות בתכנון, הפעלה וניטור של מנגנוני צדק מעברי בכל הרמות, על מנת להבטיח שהתנסותן בסכסוך תילקח בחשבון וצורכיהן הייחודיים וסדרי העדיפויות שלהן יזכו למענה, וכי כל ההפרות מהן סבלו יטופלו; כמו כן יש להבטיח את השתתפותן של נשים בהכנת כל תוכניות השילומים;
- ו. לאמץ את המנגנונים המתאימים כדי לעודד שיתוף פעולה מלא של נשים ומעורבות שלהן במנגנוני צדק מעברי, ולהקל על כך. זאת לרבות דאגה להגנה על זהותן במהלך הדיונים הציבוריים ולכך שעדותן תיגבה בידי נשות מקצוע;
- ז. לספק, בעת הנכונה, תרופות יעילות הנותנות מענה לסוגי ההפרות השונים מהן סבלו נשים, להבטיח מתן פיצויים הולמים ומקיפים, ולטפל בכל ההפרות מבוססות המגדר. זאת, לרבות הפרות מבוססות מין, כולל הפרת זכויות בתחום המין, הפרייון והילודה, שעבוד במשקי בית ושעבוד ומיני, נישואין בכפייה ועקירה בכפייה, אלימות מינית והפרות של זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות;
- ח. לאמץ נהלים המבטאים רגישות למגדר כדי למנוע קורבנות חוזרת ותיגו שלילי, להקים יחידות הגנה מיוחדות ועמדות קבלה מותאמות מגדרית בתחנות משטרה, לבצע חקירות באופן חסוי וברגישות ולהבטיח כי עדותן של נשים וילדות זוכה למשקל שווה לזה של גברים במהלך חקירות ומשפטים;
- ט. להילחם במתן פטר מעונש על הפרה של זכויות נשים ולהבטיח שכל ההפרות של זכויות האדם נחקרות כראוי וגוררות העמדה לדין וענישה באמצעות הבאתם לדין של מבצעי ההפרות;
- י. לשפר את מתן הדין והחשבון הפלילי, לרבות על-ידי הבטחת עצמאותה של מערכת המשפט, יושרתה, והיותה נטולת משוא פנים. זאת, באמצעות הגברת יכולתם של בעלי תפקידים בתחום הביטחון, הרפואה והמשפט לאסוף ולשמר ראיות משפטיות הנוגעות לאלימות מינית בהקשרים של סכסוך ולאחר סכסוך, ועל ידי העמקת שיתוף הפעולה עם מערכות צדק אחרות, לרבות בית הדין הפלילי הבינלאומי;

יא. לשפר את גישתן של נשים לצדק, לרבות באמצעות מתן סיוע משפטי והקמת בתי משפט מיוחדים, כגון בתי משפט לאלימות במשפחה ולענייני משפחה, הקמת בתי משפט ניידיים עבור סביבות של מחנות ויישובי עקורים ועבור אזורים מרוחקים, והבטחת אמצעי הגנה נאותים לקורבנות ועדים, לרבות הימנעות מחשיפת זהותם ומתן והקצאת מקלטים;

יב. לפעול במישרין מול מנגנוני צדק בלתי רשמיים ולעודד רפורמות מתאימות, במידת הצורך, כדי להביא לכך שתהליכים אלה יעמדו בסטנדרטים של זכויות האדם ושל שוויון בין המינים, ולהבטיח כי נשים אינן מופלות לרעה.

ה. מסקנות

82. בנוסף להמלצות שלעיל, הוועדה ממליצה למדינות שהן צד לאמנה את ההמלצות המפורטות להלן.

א. ניטור ודיווח

83. על מדינות שהן צד לאמנה לדווח על המסגרת המשפטית, המדינית והתוכנית שהן מיישמות כדי להבטיח את זכויות האדם של נשים במסגרת מניעת סכסוכים, במצבי סכסוך ובמצבים שלאחר סכסוך. על מדינות שהן צד לאמנה לאסוף, לנתח ולהנגיש נתונים סטטיסטיים מפורטים לפי מין, בנוסף למגמות לאורך זמן, בכל הנוגע לנשים, לשלום ולביטחון. דיווחים של מדינות שהן צד לאמנה צריכים להתייחס לפעולות בשטחיהן ומחוצה לו, באזורים הכפופים לסמכות השיפוט שלהן, בנוסף לפעולות שהן נוקטות הן בגפן והן כחברות בארגונים או בקואליציות בינלאומיים או בין-ממשלתיים, ככל שהדבר נוגע לנשים ולמניעת סכסוכים, מצבי סכסוך ומצבים שלאחר סכסוך.

84. המדינות החברות נדרשות לספק מידע על יישום סדר היום של מועצת הביטחון בנושא נשים, שלום וביטחון, ובמיוחד על יישומן של החלטות 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013) ו-2122 (2013), לרבות על-ידי דיווח ספציפי על עמידה בכל אמות המידה והמדדים המוסכמים של האו"ם, שפותחו במסגרת סדר יום זה.

85. בנוסף, הוועדה תקבל בברכה הגשה של דו"חות על ידי משלחות או"ם רלוונטיות המעורבות בניהול שטחים זרים בנוגע למצב זכויות הנשים בשטחים שתחת ניהולן, ככל שהדבר נוגע למניעת סכסוכים, מצבי סכסוך ומצבים שלאחר סכסוך.

86. בהתאם לסעיף 22 לאמנה, הוועדה מזמינה סוכנויות מיוחדות להגיש דו"חות על יישום האמנה בכל הנוגע למניעת סכסוכים, מצבי סכסוך ומצבים שלאחר סכסוך.

ב. הצטרפות לאמנות ואשרורן

87. הוועדה מעודדת מדינות שהן צד לאמנה לאשרר את כל הכלים הבינלאומיים הרלוונטיים להגנה על זכויות נשים במסגרת מניעת סכסוכים, מצבי סכסוך ומצבים שלאחר סכסוך, לרבות:

א. הפרוטוקול האופציונלי לאמנה לביטול אפליה נגד נשים לצורתה (1999);

ב. הפרוטוקול האופציונלי לאמנה בדבר זכויות הילד, בדבר מעורבות ילדים בסכסוך מזוין (2000);

ג. הפרוטוקול הנוסף לאמנות גינבה מ-12 באוגוסט 1949, בדבר הגנת קורבנות סכסוכים מזוינים בינלאומיים (1977); הפרוטוקול הנוסף לאמנות גינבה מ-12 באוגוסט 1949, בדבר הגנת קורבנות סכסוכים מזוינים שאינם בינלאומיים (1977);

ד. האמנה בדבר מעמדם של פליטים (1951) והפרוטוקולים שלה (1967);

ה. האמנה בדבר מעמדם של מחוסרי אזרחות (1954) והאמנה בדבר צמצום חוסר-אזרחות (1961);

ו. הפרוטוקול למניעה, לדיכוי ולהענשה על סחר בבני אדם, בעיקר נשים וילדים, המשלים את אמנת האומות המאוחדות נגד פשע מאורגן חוצה גבולות (2000);

ז. אמנת רומא של בית הדין הפלילי הבינלאומי (1998);

ח. אמנת הסחר בנשק (2013).