



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
6 August 2018
Russian
Original: English

Семьдесят третья сессия

Пункт 29 предварительной повестки дня*

Улучшение положения женщин

Насилие в отношении женщин в политике**

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад Специального докладчика по вопросу о насилии в отношении женщин, его причинах и последствиях Дубравки Шимонович, представленный в соответствии с резолюцией [71/170](#) Ассамблеи.

* [A/73/150](#).

** Настоящий доклад был представлен после установленного срока, с тем чтобы включить информацию о последних событиях.



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

Резюме

В настоящем докладе Специальный докладчик по вопросу о насилии в отношении женщин, его причинах и последствиях анализирует вопрос насилия в отношении женщин в политике, в том числе в парламенте и при проведении выборов, и излагает свои выводы и рекомендации по предупреждению и борьбе с такими проявлениями гендерного насилия.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	4
II. Мероприятия	4
III. Насилие в отношении женщин в политике	5
A. Введение	5
B. Проявления насилия в отношении женщин в политике в современном мире	6
1. Насилие в отношении женщин в парламентах	10
2. Насилие в отношении женщин при проведении выборов	11
C. Международное право в области прав человека и независимые механизмы по борьбе с насилием в отношении женщин	14
D. Региональная нормативная база и независимые механизмы по борьбе с насилием в отношении женщин в политике	18
E. Меры и действия, предпринимаемые для решения проблемы насилия в отношении женщин в политике на национальном уровне	20
IV. Выводы и рекомендации	22

I. Введение

1. Настоящий доклад представляется Специальным докладчиком по вопросу о насилии в отношении женщин, его причинах и последствиях Дубравкой Шимонович во исполнение резолюции 71/170 Генеральной Ассамблеи. В разделе II она представляет обзор своей инициативы в рамках своего мандата по разработке организационных связей и тематического сотрудничества между независимыми глобальными и региональными механизмами по борьбе с насилием и дискриминацией в отношении женщин. Мероприятия, проведенные Специальным докладчиком за отчетный период, включены в ее тематический доклад, представленный Совету по правам человека (A/HRC/38/47). В разделе III она анализирует насилие в отношении женщин в политике и основные проблемы при борьбе с таким насилием. В разделе IV она излагает свои выводы и рекомендации по предотвращению и борьбе с насилием в отношении женщин в политике.

II. Мероприятия

2. В течение отчетного периода Специальный докладчик продолжала осуществлять инициативу в рамках своего мандата по укреплению институционального и тематического сотрудничества между независимыми глобальными и региональными механизмами по борьбе с насилием в отношении женщин. В период с 12 по 23 марта 2018 года в Нью-Йорке она участвовала в шестидесяти второй сессии Комиссии по положению женщин, где она приступила к осуществлению новой инициативы по разработке организационных связей и тематического сотрудничества между независимыми механизмами в целях более эффективного осуществления существующей международной и региональной нормативно-правовой базы по борьбе с насилием в отношении женщин.

3. В частности, 13 марта 2018 года Специальный докладчик создала дискуссионную группу высокого уровня по вопросам институционального сотрудничества между независимыми глобальными и региональными механизмами по борьбе с насилием и дискриминацией в отношении женщин, в работе которой приняли участие Председатель Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин, член Рабочей группы по вопросу о дискриминации в отношении женщин в законодательстве и на практике, Председатель Африканской комиссии по правам человека и народов, Председатель Межамериканской комиссии по правам человека, Председатель Группы экспертов Совета Европы по противодействию насилию в отношении женщин и насилию в семье и Председатель Комитета экспертов механизма последующих действий по осуществлению Конвенции Белен-ду-Пара¹, а также первый заместитель Генерального секретаря Организации Объединенных Наций и Директор-исполнитель Структуры Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин (Структура «ООН-женщины»). В тот же день вместе с другими независимыми глобальными и региональными механизмами по правам женщин она также провела встречу с Генеральным секретарем, в ходе которой он вновь заявил о своей поддержке инициативы в рамках мандата.

4. На тридцать пятую сессию Совета по правам человека, состоявшейся в июне 2018 года, Специальный докладчик представила свой тематический доклад, озаглавленный «Насилие в отношении женщин и девочек в интернете» (A/HRC/38/47). В докладе она анализирует насилие в отношении женщин и

¹ Межамериканская конвенция о предотвращении и искоренении насилия в отношении женщин и наказании за него (Конвенция Белен-ду-Пара) 1994 года.

девочек в интернете с точки зрения прав человека и выносит рекомендации по предотвращению и борьбе с ним в более широких рамках стандартов в области прав человека для устранения структурной дискриминации и насилия в отношении женщин. Она также представила доклады по итогам ее страновых поездок в Австралию (A/HRC/38/47/Add.1) и на Багамские Острова (A/HRC/38/47/Add.2).

III. Насилие в отношении женщин в политике

A. Введение

5. В настоящем докладе Специальный докладчик анализирует насилие в отношении женщин в политике, его причины и последствия, а также то, как оно затрагивает права человека женщин и их участие в политической и общественной жизни. Данный анализ отражает консультации с различными заинтересованными сторонами и рядом национальных, региональных и международных организаций и информацию, предоставленную ими в ответ на призыв о направлении представлений, сделанный на совещании группы экспертов по вопросам насилия в отношении женщин в политике, которое состоялось 8–9 марта 2018 года в Нью-Йорке². Совещание было организовано Структурой «ООН-женщины», Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) и Специальным докладчиком в сотрудничестве с Межпарламентским союзом (МПС) и Национальным демократическим институтом по международным делам (НДИ)³.

6. В соответствии с инициативой в рамках мандата по укреплению сотрудничества и взаимодействия между независимыми глобальными и региональными механизмами, занимающимися правами женщин, к другим организациям, представленным на совещании, относились Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, Рабочая группа по вопросу о дискриминации в отношении женщин в законодательстве и на практике, Африканская комиссия по правам человека и народов, Межамериканская комиссия по правам человека, Группа экспертов Совета Европы по противодействию насилию в отношении женщин и насилию в семье и Комитет экспертов механизма последующих действий по осуществлению Конвенции Белен-ду-Пара. Их представители предоставили информацию о насилии в отношении женщин в политике с точки зрения своих соответствующих глобальных и региональных мандатов в рамках осуществления соответствующих документов в области прав человека женщин. На основе их материалов Специальный докладчик представляет в настоящем докладе рекомендации относительно способов предотвращения насилия в отношении женщин в политике и борьбы с ним.

² Структура «ООН-женщины»/Отдел специальных процедур УВКПЧ Совета по правам человека, доклад **о работе** совещания группы экспертов по вопросам насилия в отношении женщин в политике (Нью-Йорк, 8–9 марта 2018 года). Доступно по адресу https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/SR/EGM_Report.pdf.

³ Справочная информация по вопросам насилия в отношении женщин в политике, включая представления, поданные Специальному докладчику по этой теме, доступна по адресу <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Women/SRWomen/Pages/ViolenceAgainstWomeninPolitics.asp>.

В. Проявления насилия в отношении женщин в политике в современном мире

7. Равное участие женщин и их доступ к должностям, связанным с политическим руководством и принятием решений на всех уровнях, имеют основополагающее значение для достижения гендерного равенства, как закреплено в Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (статья 2) 1979 года и подтверждено в цели 5 в области устойчивого развития. На глобальном уровне степень участия женщин в политической жизни улучшилась за последние десятилетия. Миллионы женщин в настоящее время активно участвуют в общественной и политической жизни в качестве членов политических партий, избранных должностных лиц или гражданских служащих. Более 10 000 женщин в настоящее время выступают в качестве членов национальных парламентов⁴.

8. Вместе с тем женщины по-прежнему в значительной степени недостаточно представлены на всех уровнях принятия политических решений. По состоянию на 1 января 2017 года женщины составляли лишь 7,2 процента глав государств, 5,7 процента глав правительств и 23,3 процента членов парламента⁵. В целях устранения дисбаланса в плане участия женщин в политической жизни многие государства приняли временные специальные меры, такие как квотирование и меры по обеспечению равенства, в соответствии с пунктом 1 статьи 4 Конвенции и общей рекомендацией № 25 (2004) о временных специальных мерах Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин.

9. Недостаточная представленность женщин в политике и общественной жизни, в том числе в учреждениях всех государств и на представительских должностях на международном уровне (таких, как послы и делегаты в постоянных представительствах), обусловлена и усугубляется дискриминацией, вредными стереотипами и гендерным насилием⁶. Насилию в отношении женщин в политике до недавнего времени уделялось мало внимания. Данные по этой теме ограничены, а их сбор представляет собой проблему. Тем не менее некоторые исследования свидетельствуют о том, что такое насилие является широко распространенным и систематическим⁷. Другие говорят о том, что насилие в отношении женщин, занимающих государственные должности и должности, связанные с принятием политических решений, оказывает негативное воздействие на политические амбиции молодых женщин с затрагивающими разные поколения последствиями для полной реализации их политических прав.

10. Для целей настоящего доклада термин «женщины в политике» включает всех женщин, занимающихся политической деятельностью; женщин, избранных на национальном или местном уровне; членов и кандидатов от политических партий, правительственных и государственных должностных лиц на местном, национальном и международном уровнях; гражданских служащих; министров; послов, а также женщин, занимающих другие должности в дипломатическом

⁴ IPU, “Women in national parliaments: situation as of 1st June 2018”. Доступно по адресу <http://ipu.org/wmn-e/world.htm>.

⁵ IPU and UN-Women, “Women in politics: 2017”. Доступно по адресу <http://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2017/4/women-in-politics-2017-mar>.

⁶ См. Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (статьи 7 и 8) и общие рекомендации № 5 (1988) о временных специальных мерах, № 8 (1988) об осуществлении статьи 8 Конвенции, № 23 (1997) об участии в политической и общественной жизни и № 25 (2004) касательно пункта 1 статьи 4 Конвенции (временные специальные меры) (пункт 37) Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин.

⁷ IPU, “Sexism, harassment and violence against women parliamentarians”, *Issues Brief* (Geneva, October 2016).

корпусе. Некоторые женщины в политике могут быть в большей степени подвержены риску гендерного насилия, чем другие, включая правозащитниц; активисток, защищающих права молодежи, коренных народов, лесбиянок, бисексуалов, трансгендеров и интерсексуалов; членов оппозиционных групп или групп меньшинств; и тех, кто высказывает мнения меньшинств, несогласные или «спорные» мнения.

11. И мужчины, и женщины могут сталкиваться с насилием в политике. Акты насилия в отношении женщин, однако, направлены на них по причине их пола и принимают гендерные формы, такие как сексистские угрозы или сексуальные домогательства и насилие. Их цель заключается в том, чтобы вынуждать женщин отказываться от политической активности и осуществления своих прав человека, а также оказывать влияние, ограничивать или предотвращать политическое участие отдельных женщин и женщин как группы⁸.

12. Такое насилие, в том числе насилие на выборах и вне выборов, включает любой акт гендерного насилия или угрозу совершения таких актов, которые причиняют или могут причинить ущерб или страдания физического, сексуального или психологического характера и направлены против женщины в политике в силу того, что она женщина, либо оказывают на женщин несоразмерное воздействие. Это определение ссылается на определения гендерного насилия, включенные в Декларацию об искоренении насилия в отношении женщин (статья 1), в общую рекомендацию № 19 (1992) о насилии в отношении женщин (пункт 7) и общую рекомендацию № 35 (2017) о гендерном насилии в отношении женщин, которая обновляет общую рекомендацию № 19 Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин.

13. Целью насилия в отношении женщин в политике является сохранение традиционных гендерных ролей и стереотипов и поддержание структурного и гендерного неравенства. Оно может принимать различные формы, от женоненавистнических и сексистских словесных нападок до наиболее распространенных актов преследования и сексуального домогательства, которые все чаще происходят в интернете, или даже фемцида. Убийство в 2016 году Джо Кокс, члена парламента в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии, привлекло внимание общественности, поскольку продемонстрировало, как это ни трагично, что женщины по-прежнему страдают от угнетения по признаку пола, когда участвуют в общественной и политической жизни. Убийство в марте 2018 года видной афро-бразильской правозащитницы Мариэль Франко в Бразилии свидетельствует о том, как сочетание гендерной принадлежности, расы и участия в общественной жизни может ставить под угрозу жизнь женщин-активисток. Еще одним знаковым делом стало убийство в 2016 году гондурасской экоактивистки Берты Касерес, одной из многочисленных экоактивисток, которых убивают каждый год⁹.

14. В своем докладе Совету по правам человека о насилии в отношении женщин в интернете (A/HRC/38/47) Специальный докладчик подчеркнула, что женщины в политике регулярно становятся жертвами насилия в интернете и насилия, осуществляемого при помощи информационно-коммуникационных технологий (ИКТ). Они получают сетевые угрозы, как правило, женоненавистнического свойства и зачастую сексуального характера. В конечном итоге насилие в отношении женщин в политике через интернет является прямым посягательством на всестороннее участие женщин в политической и общественной жизни и осуществление ими своих прав человека. Степень, в которой такое насилие в интернете используется государственными и негосударственными субъектами

⁸ NDI, *Not the Cost: Stopping Violence against Women in Politics* (Washington, D.C., 2016).

⁹ См.: Global Witness, *On Dangerous Ground* (London, 2016).

для распространения дезинформации, призванной вынудить женщин отказаться от участия в политической жизни, лишить политически активных женщин общественной поддержки и повлиять на то, как мужчины и женщины рассматривают конкретные вопросы, еще не полностью изучена.

15. Насилие в отношении женщин в политике может осуществляться государственными и негосударственными субъектами, включая членов политических партий, коллег-парламентариев или оппозиционных парламентариев, избирателей, представителей средств массовой информации или религиозных лидеров. Это происходит главным образом в общественной жизни, но может также иметь место и в частной или семейной сфере. Перечень виновных в насилии не ограничивается политическими оппонентами. Во многих случаях они могут быть коллегами женщин, членами их семьи или их друзьями, которые пытаются вынудить их отказаться от политической активности. Согласно международному праву в области прав человека государства несут не только прямую ответственность за действия или бездействие своих органов и представителей, но и должны нести ответственность за предотвращение, расследование и наказание действий или бездействия, совершенных частными лицами и негосударственными субъектами¹⁰.

16. Насилие в отношении женщин в политике нередко приравнивается к норме и допускается, особенно в условиях, когда в обществе глубоко укоренился патриархат. Стереотипы, согласно которым мужчины ассоциируются со взаимодействием в общественной сфере, а женщины — со взаимодействием в частной, домашней сфере семьи, сохраняются во многих частях современного мира. Такие нормы включают представления о том, что роль женщин должна ограничиваться частной сферой (дом и уход), что политика не имеет значения для повседневной жизни и потребности женщин и что женщины являются неумелыми и неэффективными лидерами.

17. Кроме того, информирование общественности и действия по уменьшению масштабов насилия в отношении женщин в политике ограничены гендерными стереотипами, зачастую проецируемыми средствами массовой информации, включая социальные сети. Обо всех формах насилия в отношении женщин, как правило, сообщается не в полной мере, что обусловлено культурой замалчивания, стигматизации и безнаказанности, связанной с гендерным насилием¹¹. В политике и при проведении выборов женщины с большей вероятностью могут скрывать случаи насилия из-за боязни показаться слабой или непригодной для мира политики.

18. В результате женщины в политике, которые становятся жертвами гендерного насилия, сталкиваются с разноплановыми препятствиями в попытках добиться правосудия, выходящими за рамки их положения как женщин в политике, включая повторную виктимизацию в ходе процесса сообщения о насилии и подачи жалоб, сопротивление со стороны должностных лиц правоохранительных органов, отвечающих за судебное преследование виновных лиц, и недостаточную правовую защиту или недостаточный доступ к комплексным услугам, причем все из вышеперечисленного характерно и для других форм гендерного насилия в отношении женщин.

19. Зачастую сообщения об угрозах, преследовании или других формах гендерного насилия не принимаются властями, особенно в тех случаях, когда не был причинен какой-либо физический вред. Гендерные аспекты насилия, с

¹⁰ UN-Women and United Nations Development Programme (UNDP), *Preventing Violence against Women in Elections: A Programming Guide* (2017).

¹¹ Ibid., p. 19.

которыми сталкиваются женщины в политике, по-прежнему вызывают сильное сопротивление и иногда отклоняются. В отдельных случаях жалобы на злоупотребления, преследования и нападения отклоняются, поскольку такие действия считаются естественным компонентом цены участия в политической жизни¹². В ответ на такие мнения НДИ в 2016 году приступил к осуществлению своей кампании #NotTheCost по прекращению насилия в отношении женщин в политике.

20. Возложение вины на жертв является общей чертой всех форм насилия в отношении женщин. Женщины, ставшие жертвами всех форм гендерного насилия, могут сталкиваться с обвинениями в клевете, маргинализацией или унижением в связи с тем, что их не воспринимают серьезно в полиции. Последствия могут быть еще более тяжелыми для известных общественности женщин в политике. Таких женщин могут считать политически нелояльными, подвергать критике за «несоответствие должности» или рассматривать как ненадежных партнеров, и все из вышеперечисленного может иметь разрушительные последствия для их профессиональной карьеры. Вследствие этого многие жертвы воздерживаются от публичных заявлений или сообщений о насилии, которому они подвергаются, в результате чего виновные остаются безнаказанными¹³.

21. Данные и стандартные показатели для измерения частоты случаев насилия в отношении женщин в политике и в ходе выборов отсутствуют на всех уровнях. Акты такого насилия, как правило, рассматриваются как отдельные инциденты, а не как проявления широкомасштабной структурной дискриминации в отношении женщин в политической и общественной жизни.

22. В ходе совещания группы экспертов, проведенного в марте 2018 года, Специальный докладчик собрала освещающие проблемы показания женщин, которые стали жертвами насилия из-за своей политической деятельности¹⁴. Бывший член парламента Пакистана, например, рассказала о том, как пережила несколько нападений, как ей было предъявлено обвинение в сексуальных связях с премьер-министром и как она получала угрозы физической расправы в связи со своей деятельностью по разработке законодательства в отношении женщин в составе рабочей силы и нападений с использованием кислоты. Бывший министр Перу сообщила Специальному докладчику о том, что угрозы, с которыми она столкнулась, затрагивали всю ее семью, в том числе ее дочь и внуков, а также представителей близкого окружения, и все они пытались отговорить ее от продолжения политической деятельности. Бывший член парламента Швеции, которая принимала активное участие в кампаниях по борьбе с расизмом, описала многолетние угрозы и преследования посредством писем, телефонных звонков, текстовых сообщений и сетевых злоупотреблений. Она рассказала, что, когда она сообщила об этих инцидентах, полиция пояснила, что ей как публичному лицу, выступающему в местных средствах массовой информации, придется научиться жить с этими угрозами. Она отметила, что в последнее время в Швеции было возбуждено несколько судебных дел и вынесено несколько приговоров за такие притеснения, что является важным сигналом о том, что виновных в преследованиях можно найти и осудить¹⁵. Во Франции в 2016 году 17 женщин — бывших министров выступили против сексуальных домогательств во французской политике¹⁶.

¹² См.: Sandra Pepera, “Review of the Committee on Standards in Public Life into the intimidation of parliamentary candidates” (Washington, D.C., NDI, 2018).

¹³ IPU, “Sexism, harassment and violence against women parliamentarians”, p. 7.

¹⁴ Структура «ООН-женщины»/Отдел специальных процедур УВКПЧ, доклад о работе совещания группы экспертов, сессия 2.

¹⁵ Там же.

¹⁶ UN-Women and UNDP, *Preventing Violence*, p. 40.

1. Насилие в отношении женщин в парламентах

23. В среднем женщины составляют 23,8 процента парламентариев во всем мире¹⁷. Это достижение, однако, все еще намного ниже паритета в результате структурной дискриминации, гендерного насилия и неравенства, с которыми сталкиваются женщины. Традиционно большинство в парламентах всего мира составляют представители мужского пола. Кроме того, из-за восприятия полномочий и иммунитета, предусматриваемых парламентским статусом, который защищает свободу выражения мнений, среди парламентариев преобладает культура безнаказанности за сексистские высказывания.

24. По данным одного из исследований МПС, насилие в отношении женщин-парламентариев является универсальной и системной проблемой. В ходе исследования, в рамках которого были опрошены 55 женщин-парламентариев из 39 стран пяти регионов, было установлено, что 81,8 процента из них подвергались психологическому насилию в той или иной форме со стороны представителей общественности и коллег-парламентариев; 44,4 процента во время сроков своих парламентских полномочий получали угрозы убийства, изнасилования, избиения или похищения; 65 процентов выслушивали сексистские высказывания, в первую очередь от коллег-парламентариев мужского пола и представителей оппозиционных партий, а также от представителей собственной партии. Более 60 процентов тех женщин, которые подвергались воздействию сексистского поведения или насилию, считали, что эти действия были направлены на то, чтобы убедить их и их коллег-женщин отказаться от продолжения занятий политикой, и были мотивированы четкой позицией, принятой женщинами-парламентариями по таким вопросам, как права человека и права женщин. По мнению респондентов, к усугубляющим факторам для парламентариев-женщин относились следующие: пребывание в рядах членов оппозиционной партии; молодой возраст или принадлежность к той или иной группе меньшинств; и работа по защите прав женщин в странах, характеризующихся общим контекстом небезопасности или враждебности по отношению к таким правам¹⁸.

25. В 2018 году НДИ провел опрос 64 женщин и 76 мужчин из числа членов политических партий четырех стран, в ходе которого 70 процентов респондентов, как мужчин, так и женщин, подтвердили, что в их политических партиях имело место насилие. С политическим насилием, по мнению 44 процентов респондентов, чаще сталкивались женщины, чем мужчины, в то время как только 4 процента респондентов полагали, что такое насилие было скорее направлено против мужчин¹⁹.

26. Несмотря на эти тревожные данные, во многих парламентах предусмотрено мало или не предусмотрено вовсе никаких внутренних механизмов для борьбы с сексуальными домогательствами. Что касается 42 парламентав, охваченных опросом, МПС установил, что у 35,8 процента парламентав, участвовавших в опросе, имелись положения и кодексы, запрещающие оскорбления, вульгарные комментарии и неприемлемое поведение; у 21,2 процента имелась политика касательно сексуальных домогательств в отношении членов парламента; и у 28,3 процента имелась процедура урегулирования жалоб. МПС также установил, что, хотя более половины опрошенных женщин-парламентариев, которые подверглись насилию (51,7 процента), сообщили об инцидентах в соответствующую парламентскую службу безопасности или полицию, некоторые из них

¹⁷ IPU, "Women in national parliaments".

¹⁸ IPU, "Sexism, harassment and violence against women parliamentarians".

¹⁹ NDI, *No Party to Violence: Analyzing Violence against Women in Political Parties* (Washington, D.C., 2018).

рассказали о том, что полиция не смогла провести расследование в отношении их жалоб или обеспечить безопасность²⁰.

27. Вместе с тем имеются примеры инициатив по борьбе с насилием в отношении женщин в парламенте на национальном уровне.

28. В Канаде Палата общин проводит политику по предотвращению домогательств и борьбе с ними. Кроме того, согласно документу «Кодекс поведения членов Палаты общин: сексуальные домогательства между членами» всем членам предлагается внести свой вклад в создание рабочих условий, свободных от сексуальных домогательств, подписав обязательство. Кроме того, для членов парламента и персонала организуются учебные занятия, касающиеся данной политики.

29. Во Франции координатор в Национальном собрании оказывает правовую помощь и психологическую поддержку жертвам, которых также могут направить к сотруднику по вопросам этики в Национальном собрании. Информационно-пропагандистская работа включает распространение информации и материалов об Уголовном кодексе в отношении сексуальных домогательств. Персонал в Национальном собрании проходит подготовку по вопросам сексуальных домогательств и подписывает обязательство соблюдать Уголовный кодекс.

30. В Швейцарии федеральный парламент проводит эксперимент по созданию независимого специализированного органа по борьбе с травлей и притеснениями на рабочем месте, в который парламентарии могут обращаться анонимно.

31. В Соединенных Штатах Америки Палата представителей приняла в феврале 2018 года Закон об ответственности Конгресса в рамках Закона о реформе 1995 года. В соответствии с этим законопроектом, в случае его принятия, члены Конгресса будут привлекаться к ответственности за ненадлежащее поведение, а жертвам будет оказываться помощь.

2. Насилие в отношении женщин при проведении выборов

32. Право женщин на участие в государственных делах, в том числе путем голосования и участия в выборах в качестве кандидатов, является признанным на международном уровне правом человека. Важно рассматривать подлинно демократические выборы в рамках международной системы защиты прав человека с использованием подхода, основанного на соблюдении прав человека. Принимая участие в выборах, женщины осуществляют свои права человека на участие в политической и общественной жизни, в частности свое право голосовать и избираться на должности во все публично избираемые органы на равных условиях с мужчинами, в соответствии с Конвенцией о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (статья 7). Поскольку выборы являются ключевым моментом учреждения власти и реализации избирательных прав, насилие в отношении женщин при проведении выборов остается одним из основных препятствий для осуществления женщинами своего права на участие в политической и общественной жизни и представляет собой особую категорию насилия в отношении женщин в политике.

33. Насилие в отношении женщин в контексте выборов может включать акты гендерного насилия в отношении регистрации и голосования, выдвижения кандидатур на выборы и проведения политических кампаний, объявления результатов выборов и формирования правительства²¹. Насилие при проведении выборов, с которым сталкиваются женщины, отличается от того, с которым

²⁰ IPU, "Sexism, harassment and violence against women parliamentarians", p. 7.

²¹ UN-Women and UNDP, *Preventing Violence*.

сталкиваются мужчины, учитывая гендерный характер нарушений. Очень часто насилие носит сексуальный характер и может также включать угрозы личной безопасности женщин и безопасности их близких, социальный остракизм и нападки на их моральные качества и уверенность в себе. Женщины чаще, чем мужчины, сталкиваются с сексуальными домогательствами в своих собственных политических партиях и со стороны членов своей семьи или подвергаются унижению сексуального характера. Например, в Пакистане лидеры пяти основных политических партий подписали официальные соглашения с заявлением о том, что не позволят женщинам подавать документы о выдвижении кандидатов или отдавать свои голоса на выборах, сославшись в качестве причины на местные традиции²².

34. Помимо возможных кратко- и долгосрочных психологических и физических последствий для жертв и их семей и общин, наиболее непосредственное воздействие насилия в отношении женщин при проведении выборов может включать сокращение числа женщин, конкурирующих на выборах и стремящихся занять политические должности, сокращение количества избираемых женщин, снижение явки избирателей, а в некоторых случаях — и перенос выборов. Насилие на избирательных участках и в отношении сотрудников по проведению выборов также может отталкивать женщин от участия в такой жизненно важной области, как организация проведения выборов, что, в свою очередь, может привести к дальнейшему сокращению явки женщин-избирателей и снизить для них комфортность избирательного процесса.

35. К сожалению, насилие в отношении женщин при проведении выборов становится заметным лишь на нерегулярной основе ввиду отсутствия систематического сбора данных на национальном, региональном и глобальном уровнях, которое является результатом по большей части не учитывающих гендерные аспекты стандартов наблюдения за выборами и отсутствия политической воли для борьбы с насилием в отношении женщин при проведении выборов.

36. Вместе с тем предпринимаются усилия по сбору таких данных, в том числе путем создания комиссий по расследованию насилия в период после выборов, которые помогли обратить внимание на распространенность такого гендерного насилия в отношении женщин. Например, в Кении Комиссия по расследованию насилия, имевшего место после выборов, при расследовании насилия при проведении выборов рассмотрела вопросы насильственных действий сексуального характера. В 2008 году Комиссия сообщила о 900 случаях изнасилований, групповых изнасилований, причинения сексуальных увечий и содомии, совершенных в отношении женщин в период с 2007 по 2008 год. Также сообщалось, что среди виновных были агенты служб безопасности, организованные банды, частные лица и знакомые жертв (соседи, родственники и друзья)²³.

37. Согласно результатам одного исследования, сравнивавшего более чем 2000 актов насилия, имевших место при проведении выборов в шести странах в период с 2006 по 2010 год, и содержавшего данные с разбивкой по полу, женщины были жертвами почти в 40 процентах всех актов насилия при проведении выборов. Однако этот показатель предположительно должен быть значительно

²² UN-Women and UNDP, *Preventing Violence*, p. 3; South Asia Partnership International and International IDEA, *Women, Representation and Violence: Exploring the Constituent Assembly Election in Nepal* (2008).

²³ Kenya, Commission of Inquiry into Post-Election Violence (2008); Human Rights Watch, *“They Were Men in Uniform”: Sexual Violence against Women and Girls in Kenya’s 2017 Elections* (2017).

выше, поскольку не были собраны данные по всему спектру форм насилия, которому подвергаются женщины, в том числе в частной сфере²⁴.

38. Как наблюдение за выборами, так и программы мониторинга насилия предоставляют значительные возможности для сбора информации о насилии в отношении женщин при проведении выборов. Путем включения гендерных аспектов и мониторинга насилия в отношении женщин при проведении выборов в ходе миссий по наблюдению за выборами можно будет на систематической основе собирать данные о насилии в отношении женщин при проведении выборов и публиковать их в отчетах о выборах.

39. Представители политических партий относятся к числу лиц, наиболее часто оказывающихся виновными в насилии в отношении женщин в политике²⁵, а дискриминация со стороны членов партий является одной из самых серьезных проблем в вопросе участия женщин в выборах с учетом угроз и насилия, с которыми они сталкиваются в качестве кандидатов и при проведении кампании. Партийные лидеры и члены партий могут решить проблему насилия в отношении женщин при проведении выборов, например выразив в учредительных документах партии приверженность делу ликвидации такого насилия, публично отвергнув любые формы такого насилия и разработав эффективные дисциплинарные процедуры.

40. В 2017 году Структура «ООН-женщины» и Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) опубликовали документ под названием «Preventing Violence against Women in Elections: A Programming Guide» («Предупреждение насилия в отношении женщин при проведении выборов: руководство по разработке программ»), в котором был проанализирован опыт более чем 40 стран, были определены действия, необходимые для документирования, предупреждения и искоренения насилия в отношении женщин при проведении выборов, и были представлены функции различных субъектов, которые могут принять участие в осуществлении стратегий. В данном руководстве рекомендуется, чтобы органы по управлению избирательным процессом могли играть важную роль в борьбе с насилием в отношении женщин при проведении выборов посредством картографирования, мониторинга и представления сообщений о насилии в отношении женщин при проведении выборов; анализа процедур регистрации избирателей и кандидатов в целях недопущения барьеров, препятствующих участию женщин; определения мер для предупреждения и пресечения насилия, совершаемого в рамках политических партий, особенно в течение периода политической кампании; сбора информации о насилии в отношении женщин при проведении выборов и соответствующих мерах по уменьшению масштабов насилия, которые могут быть включены в учебные программы для руководителей избирательных органов и других участников избирательного процесса.

41. Другие организации также разработали инструменты для борьбы с насилием в отношении женщин в политике. НДИ подготовил онлайн-форму заявления об инциденте для сбора показаний женщин — политических деятелей, пострадавших от насилия, а также комплект материалов на тему «Выборы без насилия» для оказания помощи группам гражданских наблюдателей во всем мире в целях отслеживания и уменьшения масштабов насилия в отношении женщин при проведении выборов. МПС провел обширную работу по этому вопросу, в том числе в плане картографирования и оценки масштабов насилия в отношении женщин в политике, уделив особое внимание положению женщин-

²⁴ Gabrielle Bardall, “Breaking the mold: understanding gender and electoral violence”, *White Paper Series* (International Foundation for Electoral Systems (IFES), 2011).

²⁵ Ibid.; UN-Women and UNDP, *Preventing Violence*, p. 36.

парламентариев. Международный фонд для избирательных систем (МФИС) разработал инструменты для оказания помощи в документировании насилия в отношении женщин в политике и при проведении выборов посредством количественного и качественного анализа и использования ИКТ²⁶. Фонд также руководил разработкой VAWE-Online — адаптируемого на глобальном уровне инструмента для оценки масштабов насилия в отношении женщин в политике в социальных сетях. Интернет-пространство представляет собой площадку для многочисленных действий, нарушающих политические права отдельных лиц или групп лиц по причине их гендерной идентичности²⁷. Данный инструмент (разработанный в сотрудничестве с Консорциумом в поддержку выборов и укрепления политического процесса и его подпрограммой по глобальным выборам и политическим преобразованиям) использует анализ настроений для выявления и анализа моделей и тенденций преследований и агрессивных и оскорбительных замечаний в адрес женщин, принимающих активное участие в гражданской и политической жизни. Экспериментальные проекты были реализованы в 2018 году в ходе местных выборов в Шри-Ланке и всеобщих выборов в Зимбабве²⁸. В настоящее время данный инструмент используется в Украине. Международный институт по оказанию помощи в деле демократизации и проведения выборов также подготовил полезный инструмент управления рисками избирательного процесса для сбора данных о насилии в отношении женщин в политике²⁹.

С. Международное право в области прав человека и независимые механизмы по борьбе с насилием в отношении женщин

42. Насилие в отношении женщин в политике является нарушением права человека женщин на жизнь, свободную от гендерного насилия в политической и общественной жизни, и влияет на реализацию всех других прав человека, включая способность избранных женщин эффективно представлять своих избирателей.

43. В международном праве в области прав человека прямо говорится о праве на равное участие женщин в политической и общественной жизни, закрепленном в Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (статья 7), но не о конкретной проблеме насилия в отношении женщин в политике. Вместе с тем применяются общие стандарты, запрещающие гендерное насилие в отношении женщин, хотя на национальном уровне по-прежнему не в полной мере.

44. Право на участие в политической и общественной жизни гарантируется всем без исключения. Конвенция о политических правах женщин 1953 года стала первым документом в области международного права, согласно которому были закреплены и защищены политические права женщин. В соответствии с

²⁶ IFES, Gabrielle Bardall, “Violence against women in politics: IFES submission to Dr Dubravka Šimonović, the OHCHR Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences” (31 May 2018). Доступно по адресу <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/SR/IFES.pdf>.

²⁷ См.: Jessica Huber and Lisa Kammerud, *Violence against Women in Elections: A Framework for Assessment, Monitoring and Response* (Arlington, Virginia: IFES, 2016).

²⁸ См.: IFES, *Violence against Women in Elections in Zimbabwe: An IFES Assessment* (Arlington, Virginia: 2018).

²⁹ См. <https://www.idea.int/data-tools/tools/electoral-risk-management-tool>. Ведется также работа и на национальном уровне, например Кенийской национальной комиссией по правам человека и Федерацией женщин-юристов Кении, а также Сетью действий женщин в Шри-Ланке.

Международным пактом о гражданских и политических правах 1966 года равная и эффективная защита от любой формы дискриминации при осуществлении прав и свобод гарантирована для всех.

45. Право на свободу мнений и их свободное выражение и право на мирные собрания закреплены в статьях 19 и 21 Пакта. В статье 25 гарантируется право на участие в политической жизни, включая право на участие в ведении государственных дел, право голосовать и быть избранным и право на равный доступ к государственной службе.

46. В Декларации об искоренении насилия в отношении женщин 1993 года говорится о равной защите права женщин на осуществление всех прав человека и основных свобод в политической области, в частности (статья 3), и определено, что масштабы насилия в отношении женщин должны включать общественную и частную жизнь.

47. В соответствии с Конвенцией о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин государства обязаны принимать надлежащие меры для ликвидации дискриминации в отношении женщин в политической и общественной жизни и обеспечивать, чтобы они пользовались на равных условиях с мужчинами правом голосовать и быть избранными во все публично избираемые органы; участвовать в формулировании и осуществлении политики правительства и занимать государственные посты, а также осуществлять все государственные функции на всех уровнях государственного управления; и принимать участие в деятельности ассоциаций (статья 7).

48. Государства также обязаны принимать соответствующие меры, чтобы обеспечить женщинам возможность на равных условиях с мужчинами представлять свои правительства на международном уровне и участвовать в работе международных организаций (статья 8).

49. Согласно статье 5 Конвенции государства обязаны принимать меры для изменения социальных и культурных моделей поведения мужчин и женщин и искоренения предрассудков, обычаев и всей прочей практики, основанных на идее неполноценности или превосходства одного из полов или стереотипности роли мужчин и женщин, в политической и общественной жизни.

50. В своей общей рекомендации № 23 (1997) о политической и общественной жизни Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин призывает государства обеспечить, чтобы такие организации, как политические партии и профсоюзы, не осуществляли дискриминацию в отношении женщин, и разработать и претворить в жизнь временные специальные меры по обеспечению равного представительства женщин во всех сферах, охватываемых статьями 7 и 8 Конвенции (пункты 42 и 43).

51. В соответствии с целями в области устойчивого развития, изложенными в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, государства также обязуются обеспечить всестороннее и реальное участие женщин и равные для них возможности для лидерства на всех уровнях принятия решений в политической, экономической и общественной жизни (цель 5, задача 5.5) и ликвидировать все формы насилия в отношении всех женщин и девочек в публичной и частной сферах, включая торговлю людьми и сексуальную и иные формы эксплуатации (задача 5.2). Кроме того, цель 16 направлена на обеспечение ответственного принятия решений репрезентативными органами на всех уровнях с участием всех слоев общества (задача 16.7). Равное участие женщин в государственных делах имеет ключевое значение для достижения этой задачи.

52. Связь между насилием в отношении женщин и их участием в политической жизни рассматривается в принятой в 2011 году резолюции 66/130 Генеральной Ассамблеи о женщинах и участии в политической жизни, в которой Ассамблея призвала к абсолютной нетерпимости к насилию в отношении женщин, занимающих выборные должности, и женщин — кандидатов на политические должности. МПС вновь подтвердил этот призыв в 2016 году в резолюции, принятой на его 135-й ассамблее, по вопросу свободы женщин полноценно и безопасно участвовать в политических процессах без какого-либо вмешательства. В 2013 году в доклад Генерального секретаря о принятых мерах и достигнутом прогрессе в деле поощрения прав женщин и их участия в политической жизни (A/68/184) были включены меры, направленные на предотвращение насилия в отношении женщин в ходе выборов или в отношении женщин, занимающих выборные должности.

53. Заместитель Председателя Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин подтвердила на совещании группы экспертов, состоявшемся в марте 2018 года, что насилие в отношении женщин в политике, которое конкретно не упоминается ни в Конвенции, ни в общих рекомендациях № 19 и 35 Комитета, не рассматривалось Комитетом на систематической основе. Она рекомендовала государствам-участникам, не обеспечившим решение проблемы насилия в отношении женщин в политике, обратиться к Комитету с просьбой о рассмотрении этого вопроса в процессе представления докладов, а также о проведении с ними конструктивного диалога. Она отметила, что имеются и другие механизмы в соответствии с Факультативным протоколом к Конвенции, которые допускают индивидуальные петиции и расследования серьезных или систематических нарушений Конвенции³⁰.

54. С 2012 года данному вопросу начали уделять внимание в заключительных замечаниях Комитета по периодическим докладам, представляемым государствами-участниками³¹. Например, в 2012 году Комитет настоятельно призвал Того «безотлагательно выполнить рекомендации Комиссии по вопросам установления истины, справедливости и примирения, включенные в ее доклад о политическом насилии, в том числе о насилии в отношении женщин» и «обеспечить предание в руки правосудия лиц, виновных в нарушениях прав человека женщин в ходе нынешней избирательной кампании, и назначение наказаний за совершение всех актов сексуального насилия» (CEDAW/C/TGO/CO/6-7, пункты 23 (g) и (h)). В 2016 году он рекомендовал Гондурасу «способствовать учету тематической записки МПС «Дискриминация по признаку пола, домогательства и насилие в отношении женщин-парламентариев», ускорению принятия законопроекта о домогательствах и политическом насилии в отношении женщин и обеспечивать соблюдение законов о гендерном равенстве и свободе от насилия и дискриминации в отношении женщин в сфере политической и общественной жизни» (CEDAW/C/HND/CO/7-8, пункт 27 (c)). В 2017 году он выразил обеспокоенность по поводу того, что в Италии (CEDAW/C/ITA/CO/7, пункты 31 и 32) «в политической жизни женщины часто становятся объектом сексистских нападений и преследований по признаку пола и сталкиваются с негативными культурными взглядами и гендерными стереотипами внутри

³⁰ Структура «ООН-женщины»/Отдел специальных процедур УВКПЧ, доклад о работе совещания группы экспертов, сессия 3.

³¹ На сегодняшний день этот вопрос был рассмотрен в заключительных замечаниях относительно Багамских Островов (CEDAW/C/BHS/CO/1-5) в 2012 году; Того (CEDAW/C/TGO/CO/6-7) в 2012 году; Многонационального Государства Боливия (CEDAW/C/BOL/CO/5-6) в 2015 году; Гондураса (CEDAW/C/HND/CO/7-8) в 2016 году; Коста-Рики (CEDAW/C/CRI/CO/7) в 2017 году; и Италии (CEDAW/C/ITA/CO/7) в 2017 году.

политических партий, в средствах массовой информации и среди избирателей», и рекомендовал данному государству-участнику «рассмотреть вопрос о принятии специального закона о борьбе с политическими преследованиями и сексистскими нападениями».

55. В 2013 году Рабочая группа по вопросу о дискриминации в отношении женщин в законодательстве и на практике представила Совету по правам человека доклад, в котором она рассмотрела вопрос о ликвидации дискриминации в отношении женщин в политической и общественной жизни с уделением внимания на политических преобразованиях (A/HRC/23/50). Один из членов Рабочей группы сообщил комитету группы экспертов о том, что насилие в отношении женщин в политике носит глобальный и межсекторальный характер и актуально для мандатов многих организаций и механизмов³².

56. С самого начала своего пребывания в должности Специальный докладчик сделала проблему насилия в отношении женщин в политике приоритетной темой своего мандата, подтвердив, что женщины в политике становятся жертвами насилия не только в силу своей политической активности, но уже потому, что они являются политически активными женщинами.

57. Ее призыв, содержащийся в предыдущем докладе Генеральной Ассамблеи (A/71/398) относительно создания «группы контроля за фемцидом» во всех государствах для отслеживания гендерно мотивированных убийств женщин в политике и для использования в качестве инструмента для предотвращения насилия, подразумевает сбор информации и контроль таких дел для определения того, каким образом можно предотвратить такие убийства.

58. Инициатива Специального докладчика о налаживании и укреплении сотрудничества между независимыми глобальными и региональными правозащитными механизмами, занимающимися вопросами насилия в отношении женщин, привела к организации работы совещания группы экспертов по вопросам насилия в отношении женщин в политике в марте 2018 года, в котором приняли участие независимые механизмы по правам женщин. Совещание предоставило им уникальную возможность для обмена практикой и опытом по борьбе с насилием в отношении женщин в политике согласно их соответствующим мандатам. Специальный докладчик считает, что путем укрепления сотрудничества между независимыми глобальными и региональными механизмами общее взаимодействие и усилия по борьбе с насилием в отношении женщин в рамках существующей нормативной базы в области прав человека будут способствовать ликвидации пробелов в предотвращении насилия в отношении женщин в политике во всем мире и борьбе с ним (A/72/134).

59. Мандат давно работает в сотрудничестве с гражданским обществом над повышением осведомленности об этой проблеме. В связи с несколькими знаковыми убийствами женщин, жертвами которых стали женщины, участвовавшие в политической жизни, и которые были предметом публичных заявлений со стороны мандата и сообщений в адрес государств, Специальный докладчик призвала все заинтересованные стороны к сотрудничеству с мандатом в целях предоставления данных и информации о случаях насилия в отношении женщин в политике. В рамках своей кампании # NotTheCost НДИ создал форму заявления об инцидентах в целях сбора информации о случаях для передачи Специальному докладчику для последующего принятия ею действий в рамках

³² Структура «ООН-женщины»/Отдел специальных процедур УВКПЧ, доклад о работе совещания группы экспертов, сессия 3.

процедуры сообщений с целью углубления осведомленности правительств в отношении этого вопроса и отражения его глобальной распространенности³³.

60. Специальный докладчик считает, что совещание группы экспертов, состоявшееся в марте 2018 года, ознаменовало собой начало прочного партнерства между системой Организации Объединенных Наций, международными организациями, независимыми глобальными и региональными механизмами, занимающимися вопросами насилия в отношении женщин, и организациями гражданского общества для решения проблемы насилия в отношении женщин в политике во всем мире.

D. Региональная нормативная база и независимые механизмы по борьбе с насилием в отношении женщин в политике

61. В 2015 году Комитет экспертов механизма последующих действий по осуществлению Конвенции Белен-ду-Пара принял Декларацию о политических преследованиях и насилии в отношении женщин. В Декларации, которая представляет собой первый всеобъемлющий региональный документ по вопросу о насилии в отношении женщин в политике, политическим партиям, политическим и общественным организациям и профсоюзам рекомендуется создавать собственные внутренние документы и механизмы в целях предотвращения, наказания и искоренения насилия в отношении женщин в политике и проводить внутренние информационные и учебные мероприятия. Политические преследования и насилие в отношении женщин определяют как «любые действия или бездействие, среди прочего, по признаку их пола, совершаемые индивидуально или коллективно, которые имеют своей целью или следствием подрыв, отмену или ограничение их политических прав, нарушение прав женщин на жизнь, свободную от насилия, и на участие в ведении политических и государственных дел на равной основе с мужчинами». Декларация также подтверждает приверженность государств-участников содействию принятию положений, программ и мер по защите от политического насилия и притеснений и предупреждению и искоренению политического насилия и преследований, направленных против женщин, позволяющих осуществлять надлежащее наказание и возмещение за такие деяния в административных, уголовных и избирательных нормах.

62. Впоследствии, в 2016 году, Комитет принял Межамериканский типовой закон о предупреждении, наказании и искоренении насилия в отношении женщин в политической жизни, в котором такое насилие определяется как «любые действия или бездействие, осуществляемые непосредственно или через третьи стороны по признаку пола, которые причиняют вред или страдания женщине или различным женщинам, что направлено на ослабление или сводит на нет признание, использование или осуществление женщинами своих политических прав» (статья 3). Типовой закон призван служить инструментом для контроля и пресечения такого насилия и поддержки согласования национального законодательства с положениями Конвенции Белен-ду-Пара. В нем содержатся предлагаемые гарантии и меры защиты, такие как ограничения на доступ субъекта нападения к тем местам, которые часто посещает жертва; выделение телохранителей для женщин в ситуациях, связанных с насилием; анализ рисков и планы по обеспечению безопасности; прекращение сопровождающихся насилием кампаний; и приостановление действия кандидатуры или выборной должности субъекта нападения либо его отстранение от государственной должности или работы (статья 37). Согласно Типовому закону меры по возмещению ущерба должны

³³ См. также: Isabel Torres García, *Violence against Women in Politics: Research on Political Parties in Honduras* (NDI, 2017).

гарантировать полное удовлетворение прав жертв, а также прав их семей и общин и неповторение деяний (статья 47). К мерам по возмещению относятся компенсация жертве; немедленное восстановление в должности, которую жертва была вынуждена покинуть по причине политического насилия; определение мер безопасности и других мер для обеспечения работы на занимаемой должности; и отказ от оскорблений в адрес женщин, ставших жертвами насилия (статья 48).

63. Комитет экспертов намеревается разработать оперативные инструменты для защиты женщин от насилия в политике, включая типовой протокол для политических партий, руководство для избирательных судов и серию практикумов по выявлению насилия в отношении женщин в политике³⁴.

64. Председатель Межамериканской комиссии по правам человека (МКПЧ) на совещании группы экспертов, состоявшемся в марте 2018 года, обратила внимание на роль, которую могут играть региональные механизмы для обеспечения того, чтобы государства соблюдали согласованные принципы и стандарты даже в тех случаях, когда ратификация или осуществление региональных договоров носят фрагментарный характер. Она заявила, что МКПЧ приняла юрисдикцию в отношении стран, которые еще не ратифицировали Американскую конвенцию по правам человека, путем применения стандартов и принципов Конвенции. Существует необходимость более глубокого понимания взаимосвязи между свободой слова и насилием в отношении женщин в политике, и это представляет собой тот вопрос, над которым готова работать МКПЧ и по которому государствам необходимы руководящие принципы³⁵.

65. В Африке Африканская хартия прав человека и народов, Протокол к Африканской хартии прав человека и народов, касающийся прав женщин в Африке (Мапутский протокол) и Африканская хартия по вопросам демократии, выборов и управления в совокупности обеспечивают основу для расширения прав и возможностей женщин и обеспечения гендерного равенства в знак признания того, что участие женщин в политической жизни имеет важнейшее значение для развития демократии в данном регионе. Председатель Африканской комиссии по правам человека и народов сообщила совещанию группы экспертов об ограничениях, связанных с участием женщин в политической жизни в Африке, включая сдерживающие избирательные системы, не соблюдаемые должным образом законы о квотах, консервативную негативную реакцию и вредную традиционную практику, и отметила отсутствие данных о насилии в отношении женщин в политике в регионе³⁶.

66. Конвенция Совета Европы о предотвращении и борьбе с насилием в отношении женщин и насилием в семье (Стамбульская конвенция) не содержит каких-либо конкретных положений, касающихся насилия в отношении женщин в политике. Вместе с тем на совещании группы экспертов Председатель Группы экспертов по противодействию насилию в отношении женщин и насилию в семье указала, что актуальными в этой связи являются преамбула и некоторые статьи Конвенции (статьи 3, 17, 33, 34 и 40). На совещании был сделан вывод о том, что международные нормативные базы обладают достаточно широкой сферой охвата, чтобы охватить проблему насилия в отношении женщин в политике в

³⁴ После внедрения типовой протокол будет включать проверку, позволяющую судьям легче выявлять акты насилия в отношении женщин в политике. Руководство для избирательных судов будет включать эту же проверку и будет рассматривать вопросы такого насилия, совершаемого государством, интерсекциональности (в частности, применительно к женщинам, относящимся к коренным народам) и свободы выражения мнений.

³⁵ Структура «ООН-женщины»/Отдел специальных процедур УВКПЧ, доклад о работе совещания группы экспертов, сессия 3.

³⁶ Там же.

качестве одной из форм гендерного насилия, несмотря на то что еще многое можно сделать для издания специальных положений, протоколов, руководящих принципов или рекомендаций, которыми могли бы руководствоваться государства и пережившие насилие лица³⁷.

Е. Меры и действия, предпринимаемые для решения проблемы насилия в отношении женщин в политике на национальном уровне

67. Государства приступили к решению проблемы насилия в отношении женщин в политике путем определения такого насилия в законодательстве и принятия корректирующих мер для его прекращения. Законодательство может быть интегрировано в более широкую правовую базу по борьбе с насилием в отношении женщин или может включать отдельные положения, направленные на предупреждение насилия в отношении женщин в политике. На сегодняшний день Многонациональное Государство Боливия является единственной страной в мире, в которой имеется конкретный закон, устанавливающий уголовную ответственность за насилие в отношении женщин в политике (Закон № 243 от мая 2012 года о преследованиях и политическом насилии в отношении женщин). Что касается других стран Латинской Америки, законодательство находится на различных этапах разработки в Гондурасе, Коста-Рике, Мексике, Перу и Эквадоре.

68. Закон № 243 Многонационального Государства Боливия уделяет столь необходимое внимание проблеме насилия в отношении женщин в политике в этой стране и рассматривается как новаторское законодательство в этой области. Он стал возможным благодаря усилиям женщин, активно участвующих в политической жизни, включая Ассоциацию женщин-советников Боливии (АСОВОЛ), в ходе которых были зафиксированы случаи насилия в отношении женщин в политике по всей стране. Закон охватывает не только женщин, избираемых и назначаемых на государственные должности, но и женщин, выполняющих любую политическую или общественную роль. Он предусматривает механизмы предотвращения, контроля и санкций в отношении индивидуальных или коллективных актов преследований и политического насилия в отношении женщин, с тем чтобы гарантировать полное осуществление их политических прав. Был создан национальный наблюдательный центр по вопросам демократического паритета для отслеживания гендерного и межкультурного паритета и политических прав женщин, а также для повышения уровня осведомленности и акцентирования внимания на ряде вопросов, касающихся участия женщин в политической жизни, включая насилие, и для сбора данных³⁸.

69. Помимо законодательных реформ, различные субъекты могут принимать ряд других мер в целях борьбы с насилием в отношении женщин в политике, включая повышение осведомленности; сбор данных; принятие кодексов поведения (в парламенте и других органах); учебную подготовку и наращивание потенциала; и проведение информационно-просветительных мероприятий в средствах массовой информации.

70. В Буркина-Фасо была проведена предвыборная кампания по повышению осведомленности в целях борьбы со всеми формами насилия в политике, включая гендерное насилие (A/68/184, пункт 51).

³⁷ Там же.

³⁸ Структура «ООН-женщины»/Отдел специальных процедур УВКПЧ, доклад о работе совещания группы экспертов, сессия 4.

71. В Гватемале, где отсутствует конкретный закон о насилии в отношении женщин в политике, Верховный суд по делам о выборах в ходе избирательной кампании 2015 года выпустил Договор № 113, согласно которому он оштрафовал политические партии за участие в политической и избирательной пропаганде, включавшей дискриминационную практику и изображение женщин в качестве сексуальных объектов, в нарушение Всеобщей декларации прав человека, Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и Межамериканской конвенции о предотвращении и искоренении насилия в отношении женщин и наказании за него.

72. В Кении проблема насилия в отношении женщин в политике решается различными способами. В Законе о выборах № 24 2011 года содержатся положения, обеспечивающие избирательное право женщин и содействующие полному и равному участию женщин в политической деятельности. В соответствии с Законом о нарушениях избирательного законодательства 2016 года запрещено применение насилия, включая сексуальное насилие, в ходе выборов. Кроме того, Комиссия по расследованию насилия, имевшего место после выборов, рекомендовала учредить в соответствии с кенийским законодательством должность докладчика по вопросам сексуального насилия, ответственного за освещение на постоянной основе того факта, что сексуальное насилие является серьезным преступлением и требует столь же серьезных ответных мер со стороны правоохранительных органов³⁹.

73. В 2016 году в Мексике Федеральный суд по делам о выборах, полномочия которого равны полномочиям Конституционного суда и который обладает мандатом по защите политических прав как прав человека, утвердил судебный протокол о борьбе с насилием в отношении женщин в политике для использования на национальном уровне⁴⁰. Протокол был использован в ходе более 20 выборов. Суд недавно утвердил новый протокол с усиленными положениями о возмещении ущерба и координации властей. В 2014 году были созданы наблюдательные центры по отслеживанию и содействию участию женщин в политической жизни на национальном и местном уровнях⁴¹. В некоторых из них, включая национальный наблюдательный центр, имеются рабочие группы, призванные искоренять насилие в отношении женщин в политике. Они распространяют обновленную информацию по данному вопросу, поощряют культуру сообщения о насилии и координируют действия по оказанию помощи женщинам в политике, которые становятся жертвами насилия⁴².

74. В Пакистане Национальная комиссия по положению женщин в 2015 году приступила к сбору официальных данных о насилии в отношении женщин в политике⁴³.

75. В Танзании Танзанийская женская межпартийная платформа осуществляла мониторинг насилия в отношении женщин в ходе избирательного процесса 2015 года. Прошедшие подготовку наблюдатели были направлены в 14 регионов и использовали специально подготовленные вопросники для опроса более 1500 респондентов. Они подтвердили распространенность физического, сексуального и, прежде всего, психологического насилия в отношении женщин,

³⁹ Kenya, Commission of Inquiry into Post-Election Violence (2008).

⁴⁰ См. http://sitios.te.gob.mx/protocolo_mujeres/.

⁴¹ См. <http://observatorio.inmujeres.gob.mx>.

⁴² Mexico, National Electoral Institute, "Convocatoria de presentaciones sobre violencia contra las mujeres en la política (31 May 2018). Доступно по адресу <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/SR/INE.pdf>.

⁴³ См. <http://www.ncsw.gov.pk/news-events/ncsw-to-launch-standardised-indicators-on-vaw-to-collect-reliable-data-in-pakistan>.

включая оскорбительные высказывания, словесные оскорбления и оскорбления, направленные на деморализацию кандидатов-женщин⁴⁴.

76. Международные организации также принимают меры по предупреждению насилия в отношении женщин в политике. Учреждения Организации Объединенных Наций, включая Департамент по политическим вопросам, ПРООН, Организацию Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) и Структуру «ООН-женщины», оказывают помощь государствам-членам для предупреждения насилия в отношении женщин в политике, в том числе с помощью учебной подготовки и наращивания потенциала. В Мадагаскаре различными заинтересованными сторонами при поддержке ЮНЕСКО были разработаны курсы по вопросам гендерного равенства, ориентированные прежде всего на предупреждение насилия в отношении женщин и обеспечение участия женщин в политической жизни (A/68/184, пункт 52). Структура «ООН-женщины» также оказала поддержку национальным партнерам в их усилиях по сбору данных о случаях насилия в отношении женщин при проведении выборов и подготовке полицейских сил и сил для обеспечения безопасности в ходе выборов в Танзании (2015 год), Гаити (2017 год) и Сьерра-Леоне и Зимбабве (2018 год).

IV. Выводы и рекомендации

77. **Насилие в отношении женщин в политике является серьезным нарушением прав человека женщин и препятствием на пути к достижению гендерного равенства, оказывая воздействие не только на жертв, но и на общество в целом.**

78. **Право женщин на участие в политической и общественной жизни, в том числе в выборах в качестве избирателей и кандидатов на выборах, на равных с мужчинами условиях прямо защищено международным правом в области прав человека, как предусмотрено в статьях 7 и 8 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, но насилие в отношении женщин в политике не рассматривается конкретно в рамках отдельных положений. Тем не менее международное право в области прав человека по вопросам прав человека женщин и насилия в отношении женщин обеспечивает прочную основу для предотвращения и борьбы с насилием в отношении женщин в политике, которая должна в полной мере применяться на национальном уровне.**

79. **Насилие в отношении женщин в политике, как и все формы гендерного насилия, представляет собой нарушение прав человека и является формой дискриминации в отношении женщин, запрещенной международными стандартами в области прав человека, в соответствии с которыми государства несут должную ответственность за предотвращение, расследование и наказание актов насилия в отношении женщин вне зависимости от того, совершается ли такое насилие государственными или негосударственными субъектами. Поэтому государства обязаны искоренять и предотвращать акты насилия в отношении женщин в политике.**

80. **Для эффективного выполнения такого обязательства крайне необходимо разработать, принять и осуществить общие законы и политику по предотвращению и борьбе с насилием в отношении женщин, включая политическое насилие, а также гарантировать равное участие женщин в политической и общественной жизни в соответствии с международным**

⁴⁴ UN-Women and UNDP, *Preventing Violence*, p. 59.

правом в области прав человека, которое охватывает все формы гендерного насилия в отношении женщин и защищает их право на равное участие в политической жизни.

81. С учетом того факта, что насилие в отношении женщин в политике является нарушением Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Мапутского протокола, Конвенции Белен-ду-Пара и Стамбульской конвенции, международные и региональные механизмы контроля могут играть ключевую роль, обеспечивая для государств руководство по борьбе с таким насилием и его предупреждению в соответствии с их международными и региональными обязательствами в области прав человека.

Рекомендации

82. Необходимо незамедлительно принять меры не только со стороны государств и их парламентов, но и со стороны негосударственных субъектов, таких как политические партии и другие заинтересованные стороны, международные организации и независимые механизмы мониторинга насилия в отношении женщин, для предотвращения и борьбы с гендерным насилием в отношении женщин в политике и при проведении выборов.

83. Специальный докладчик выносит следующие рекомендации для государств:

а) принять и применять законы, запрещающие и устанавливающие уголовную ответственность за насилие в отношении женщин в политике, или включить соответствующие положения в существующие законы о ликвидации насилия в отношении женщин в соответствии с международными и региональными стандартами в области прав человека. Это включает законы о запрещении дискриминации по признаку пола, преследований и других форм гендерного насилия в отношении женщин в политике, общественной жизни и парламенте. Законы должны быть достаточно всеобъемлющими и охватывать новые формы насилия, в том числе насилие в интернете или насилие с применением ИКТ в отношении женщин;

б) наращивать потенциал всех государственных институтов, в том числе парламентов и избирательных органов, для гарантирования работы женщин в безопасности и со свободой от гендерного насилия, включая сексуальные домогательства, и проводить открытые обсуждения по вопросам предупреждения насилия в отношении женщин, в том числе путем опросов о его распространенности и создания механизмов для эффективных процедур подачи жалоб;

в) укреплять законодательную базу для обеспечения гендерного паритета во всех ветвях и на всех уровнях государственного управления в целях обеспечения участия женщин в политической и общественной жизни в полном объеме в соответствии с международными и региональными стандартами в области прав человека, применяя, при необходимости, временные специальные меры, такие как квоты и другие меры, для ускорения прогресса в деле обеспечения равного участия женщин в политической жизни;

г) укреплять механизмы подачи жалоб и протоколы ответных действий в соответствии с международными и региональными стандартами, например путем разработки руководящих принципов, кодексов поведения и протоколов для таких институтов, как парламенты, органы по

управлению избирательным процессом, политические партии, избирательные суды, законодательные палаты или местные администрации, и обеспечивать функционирование механизмов их реализации;

e) собирать и отслеживать данные о насилии в отношении женщин, в том числе об убийстве женщин, в политике на национальном уровне и анализировать каждый случай в целях разработки стратегий предотвращения. Сбор и анализ данных могут повлечь объединение данных о насилии в отношении женщин в политике с другими показателями для национального статистического контроля или создание специальных наблюдательных органов или наблюдательных центров для защиты прав женщин;

f) обеспечивать доступ к механизмам правосудия и мерам по возмещению ущерба для женщин, ставших жертвами насилия в политике, включая компенсацию жертвам; восстановление в должности для тех, кто был вынужден покинуть государственные должности в результате насилия; надлежащие меры безопасности, для того чтобы женщины, являющиеся должностными лицами, могли выполнять свои функции; и официальный отказ от оскорблений или клеветы в адрес женщин в политике;

g) обеспечивать, в соответствии с обязательством нести должную ответственность и принципом, согласно которому права человека, защищенные в реальном мире, защищены и в сети, чтобы положения об интернет-посредниках соответствовали международной системе защиты прав человека и чтобы в отношении всех форм насилия с применением ИКТ в отношении женщин в политике были предусмотрены уголовная ответственность и судебное преследование;

h) поощрять средства массовой информации повышать информированность общественности и стимулировать меры по смягчению гендерных стереотипов и уменьшению масштабов насилия в отношении женщин в политике, разрабатывать кампании в средствах массовой информации и повышать значимость инициатив по расширению прав и возможностей женщин для борьбы с насилием в отношении женщин в политике;

i) обеспечивать, чтобы приговоры, вынесенные судебной системой, в том числе органами по защите избирательных прав, касательно случаев насилия в отношении женщин в политике, становились достоянием общественности и учитывали гендерные аспекты в соответствии с международными стандартами;

j) активизировать усилия и наращивать потенциал для защиты женщин, относящихся к категориям, которые особенно часто становятся объектами насилия, совершаемого в отношении женщин в политике;

k) организовать подготовку сотрудников правоохранительных органов, включая сотрудников служб безопасности и судей, в целях повышения их информированности о проблеме насилия в отношении женщин в политике и тем самым обеспечить их способность применять законы в соответствии с международными стандартами в области прав человека при расследовании жалоб и судебном преследовании виновных.

84. Национальным парламентам, являющимся высшим законодательным институтом государства, рекомендуется:

a) принять новое законодательство или адаптировать существующее законодательство для защиты женщин в политике от насилия и использовать надзорные полномочия для обеспечения его неукоснительного выполнения;

b) принять новые кодексы поведения и механизмы сообщения о насилии или пересмотреть существующие механизмы, четко заявив об абсолютной нетерпимости парламента по отношению к сексуальным домогательствам, запугиванию и другим формам насилия в отношении женщин в политике;

c) периодически проводить обследования и общественные дискуссии для повышения осведомленности о проблеме насилия в отношении женщин в политике и о той решающей роли, которую парламентарии-мужчины могут играть в плане предупреждения насилия в отношении женщин в политике;

d) решить проблему безнаказанности парламентариев в том, что касается насилия в отношении женщин в политике, и изучить правила применения иммунитета, которые не должны никоим образом защищать лиц, виновных в таком насилии.

85. Политическим партиям, являющимся ключевыми партнерами в деле наблюдения за поведением своих членов в плане насилия в отношении женщин в политике и «стражами» для избираемых должностей, рекомендуется:

a) решить проблему насилия в отношении женщин в политике, рассмотреть ее в учредительных документах и кодексах поведения политических партий, публично отвергнув любые формы насилия в отношении женщин в политике и предусмотрев эффективные санкции в отношении насилия, совершенного их членами;

b) принять внутренние правила, кодексы поведения и политику абсолютной нетерпимости в отношении лиц, виновных в совершении любых форм насилия в отношении женщин в политике и при проведении выборов, включая сексуальные домогательства и насилие, совершаемое посредством пресс-релизов и заявлений;

c) включить парламентариев-мужчин в работу по предотвращению и пресечению насилия в отношении женщин в политике и при проведении выборов в качестве пропагандистов и проводников преобразований в области гендерного равенства и прав женщин.

86. С учетом того что многие случаи насилия в отношении женщин в политике происходят во время избирательных процессов, заинтересованным сторонам предлагается:

a) органам по управлению избирательным процессом: отслеживать и сообщать о насилии в отношении женщин при проведении выборов, анализировать процедуры регистрации избирателей и кандидатов в целях предотвращения появления препятствий для участия женщин; обеспечивать, чтобы избирательные механизмы гарантировали безопасность женщин в центрах регистрации и на избирательных участках; включать информацию о насилии в отношении женщин в политике и при проведении выборов и соответствующие меры по уменьшению масштабов насилия в программы подготовки руководителей избирательных органов; и обеспечивать, чтобы системы раннего предупреждения насилия во время выборов и оценки безопасности в ходе выборов учитывали гендерные формы насилия;

b) национальным и международным миссиям по наблюдению за выборами: включать в отчеты миссий информацию о количестве или процентной доле голосующих или избираемых женщин, а также количественные и качественные данные о насилии в отношении женщин в политике и

при проведении выборов в течение всего избирательного процесса; и проводить подготовку наблюдателей за выборами.

87. С учетом ключевой роли, которую независимые глобальные и региональные механизмы мониторинга насилия в отношении женщин и прав женщин могут играть в предотвращении и борьбе с насилием в отношении женщин в политике путем обеспечения того, чтобы все государства следовали международным и региональным стандартам, данным механизмам рекомендуется:

a) укреплять сотрудничество в целях борьбы с насилием в отношении женщин в политике во всем мире на основе существующих механизмов по борьбе с гендерным насилием в соответствии с международной системой защиты прав человека;

b) расширять сотрудничество между специальными процедурами Совета по правам человека, в частности между Канцелярией Специального докладчика и региональными механизмами, например путем проведения совместных миссий, и рассмотреть вопрос о подготовке совместных руководящих указаний, публичных заявлений и пресс-релизов или сообщений о насилии в отношении женщин в политике на национальном уровне;

c) укреплять функции мониторинга для устранения недостатков государств в деле искоренения насилия в отношении женщин в политике. В частности, Комитету по ликвидации дискриминации в отношении женщин следует на систематической основе включать проблемы насилия в отношении женщин в политике в свой процесс представления докладов и в свои руководящие указания, пересматриваемые в соответствии с целями в области устойчивого развития, в то время как Специальному докладчику и другим мандатариям следует использовать свои процедуры представления сообщений и процедуры представления сообщений договорных органов по правам человека, включая те, которые предусмотрены Факультативным протоколом к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин для борьбы с насилием в отношении женщин в политике⁴⁵;

d) расширять сотрудничество между специальными процедурами, в частности между Канцелярией Специального докладчика и региональными механизмами, путем проведения совместных миссий, представления публичных заявлений и пресс-релизов или сообщений о насилии в отношении женщин в политике на национальном уровне;

e) поощрять женские правозащитные организации и жертв насилия, совершенного в отношении женщин в политике, подавать жалобы в Канцелярию Специального докладчика, через другие специальные процедуры и в другие договорные органы, следуя их соответствующим процедурам подачи жалоб;

f) расширять сотрудничество с общинами, ведущими наблюдение за выборами и за соблюдением прав человека, для осуществления анализа насилия в отношении женщин при проведении выборов, в частности путем обмена выводами на основе фактических данных о насилии в отношении женщин при проведении выборов и стимулирования официальных представлений жалоб в договорные наблюдательные органы, а также процесса универсального периодического обзора, используя процедуры сообщений

⁴⁵ См. также: OHCHR and the Carter Center, *Human Rights and Election Standards: A Plan of Action* (2017).

правозащитных механизмов и обмен сообщениями с мандатариями специальных процедур;

g) сотрудничать с организациями гражданского общества, такими как МПС и НДИ, и другими заинтересованными сторонами в целях предотвращения и борьбы с насилием в отношении женщин в политике и ликвидации гендерной дискриминации.

88. Системе Организации Объединенных Наций и другим международным и региональным организациям рекомендуется:

a) поддерживать и дополнять усилия государств-членов по предупреждению и борьбе с насилием в отношении женщин в политике, в том числе путем разработки стандартов для сбора данных и поддержки инициатив по мониторингу в течение всего избирательного цикла, в сотрудничестве с независимыми механизмами по борьбе с насилием в отношении женщин и соблюдению прав женщин;

b) повышать осведомленность о проблеме насилия в отношении женщин в политике в подразделениях и миссиях Организации Объединенных Наций в целях обеспечения осуществления положений резолюции [1325 \(2000\)](#) Совета Безопасности, которая предусматривает участие женщин в переходных политических и мирных процессах.

89. Всем женщинам в политике, будь то на национальном или международном уровне, рекомендуется бороться с культурой замалчивания гендерного насилия, высказывать свое мнение и сообщать о таком насилии в соответствующие национальные и международные механизмы в целях привлечения виновных к ответственности и осуществления общесистемных изменений на пути к достижению равенства между женщинами и мужчинами в политической и общественной жизни и искоренению гендерного насилия⁴⁶.

⁴⁶ Специальный докладчик вместе с другими экспертами Организации Объединенных Наций по правам человека дала высокую оценку глобальному движению «Я тоже», которое пролило свет на проблему сексуального насилия в отношении женщин и гендерного неравенства, и отдала должное тем, кто выступает и требует изменений, в ходе мероприятия по случаю Международного женского дня, состоявшегося 6 марта 2018 года. Их совместное заявление размещено по адресу <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22759&LangID=E>.