



## «К эффективному законодательству о гендерном равенстве в Беларуси – анализ и рекомендации»

### Отчет со стратегической встречи

Варшава, 28 – 29 апреля 2014 г.

#### 1. Цели, участники и эксперты стратегической встречи

28-29 апреля 2014 г. в Варшаве состоялась стратегическая встреча «К эффективному законодательству о гендерном равенстве в Беларуси – анализ и рекомендации». Целей встречи была разработка эффективного законопроекта о гендерном равенстве путем распространения знаний экспертов и использования польского и хорватского опыта в этой области, а также разработка стратегии продвижения закона о гендерном равенстве в Беларуси и действий для его принятия, используя польский и хорватский опыт в этой области.

Участниками встречи были юристы и активисты занимающиеся продвижением прав женщин в Беларуси. Экспертами приглашенными на встречу были юристы и эксперты по законодательству о гендерном равенстве с Хорватии, Польши и Германии: Саня Сарнавка, Инес Бойич, Каролина Кендзиора, проф. Малгожата Фушара и Силке Стейнхильбер.

**Саня Сарнавка** за последние 12 лет профессионально участвовала, первоначально в качестве координатора а потом в качестве президента, в деятельности группы по защите прав женщин «В.а.В.е.» (Be active. Be emancipated / Будь активной. Будь эмансипированной) в Хорватии. Она эксперт по защите и продвижению прав и по средствам массовой информации в гендерном контексте. Саня является членом Международного консультативного совета Сети домов прав человека в Загребе и Совета общественного надзора за службами безопасности в Хорватии. На международном уровне она активный член нескольких международных сетей таких как East West Женщины, Astra, Karat, WIDE, WAVE и других). Она является членом Совета КАРАТ-а и членом Консультативного совета Агентства основных прав Европейского Союза.

**Инес Бойич** адвокат с длинной историей опыта (с 2003 года) в области прав человека. Она работала юристом Европейского суда по правам человека и Хорватского Конституционного суда. Она была законным представителем во многих делах в национальных судах и в Европейском суде в Страсбурге. Инес сотрудничает с



несколькими НПО в Хорватии, в частности с «В.а.В.е.» (Be active. Be emancipated / Будь активной. Будь эмансипированной). В настоящее время она работает юридическим координатором Юридической клиники по правам человека в Загребе.

**Малгожата Фушара** – юрист и социолог, эксперт по вопросам гендера, социологии политики, социологии этнических, культурных и социальных меньшинств а также социологии права. Профессор гуманитарных наук. Работает в Кафедре антропологии и социологии обычаев и права Института прикладных социальных наук Варшавского Университета. Она член редакционных комитетов научных журналов таких как «European Journal of Женщины's Studies», «Signs: Journal of Женщины in Culture and Society» и «Societas/Communitas». В своей научной деятельности сосредоточивается на вопросах участия женщин в общественно-политической жизни. Ведет исследования в области гендера и изменений социальных ролей женщин и мужчин. Она соавтор образцового законопроекта о равном статусе женщин и мужчин, который был предметом голосования в польском парламенте в девяностые годы, но не был принят.

**Каролина Кендзиора** – юрисконсульт, заместитель председателя Польского общества антидискриминационного права, тренер с сертификатом по антидискриминационному обучению, член Общества антидискриминационного обучения. В 2003 – 2006 годы работала для Хельсинского Фонда Прав Человека. Она участвует в защите в польских судах прав лиц подвергнувшихся дискриминации. Каролина координирует неформальную сеть – Коалиция для равных возможностей – которая вела мониторинг так-называемого «антидискриминационного закона» в Польше в 2010 г. является соавтором изменения этого закона, которое в настоящее время обсуждается в польском парламенте.

**Силке Стейнхильбер** работала исследователем и тренером по вопросам гендерного равенства в социально-трудовой политике в Центральной и Восточной Европе, Кавказе, Центральной Азии и Европейском Союзе, начиная с 1999 года. В 2001 году она создала консалтинговую компанию «Исследования, оценка и развитие потенциала по гендерному равенству» и с этого времени сотрудничала в качестве консультанта с Международной организацией труда, ЮНИСЕФ-ом, Программой развития ООН, Советом Европы, Европейской экономической комиссией ООН у другими, в том числе профсоюзами и женскими организациями. По образованию специалист в области феминистических политических наук, она автор многих публикации по вопросам гендера и рынка труда, реформ социальной защиты и гендерных аспектов политики социального включения. Она кандидат наук с дипломом Новой школы по социальным исследованиям в Нью-Йорке. Ее диссертация касалась реформ семейной политики в Польше и Чешской Республике с 1990 по 2005 год.

## **2. Процесс формулирования хорватского закона о гендерном равенстве и лоббирования о его принятии и внедрение [Саня Сарнавка]**



В.а.В.е была организацией, которая создала закон о гендерном равенстве в 2001 г. Благодаря нашим усилиям и усилиям других людей закон был принят хорватским парламентом в 2003 г. Потом были введены некоторые изменения в 2008 г. Принятие закона о гендерном равенстве было только началом, потому что позже нужно было много усилий, чтобы закон смог сработать на практике. В Хорватии закон о гендерном равенстве существует уже более 10 лет, но все еще имеются инциденты дискриминации по признаку гендера в публичной сфере. Поэтому продвижение и мониторинг гендерного равенства это работа без конца. Когда речь идет о продвижении закона о гендерном равенстве надо принимать в учет контекст данной страны, в которой закон будет вводиться. Поэтому того, что мы имеем в Хорватии, невозможно просто копировать в Беларуси. Однако, я опишу ситуацию в Хорватии и как мы добились принятия этого закона о гендерном равенстве.

Хорватские женщины участвовали во второй волне феминизма в конце семидесятых лет. Хорватия открыла первый приют для битых женщин в 1987 г. Это значит, что мы уже долгое время боремся за права женщин. После войны, когда Хорватия стала независимой, много зарубежных спонсоров приехало в мою страну и в первый раз в нашей истории женское движение получило поддержку из вне. При социализме правительство не видело проблемы неравенства и воспринимало феминизм как буржуазное понятие. Однако, когда пришел капитализм, правительство сказала, что женщинам нравится оставаться дома, иметь много детей и что нам не нужно это феминистическое понятие гендерного равенства импортированное с Запада. Католическая церковь, которая в Хорватии является очень консервативной, присоединилась к дискуссии выступая сильно против прав женщин. Но женское движение не сдалось и мы старательно запланировали наши стратегии продвижения, чтобы как возможно много людей поняло, что такое гендерное равенство и зачем нам оно нужно. Мы решили, что нам нужен закон о гендерном равенстве а то права женщин не будут защищаться, ввиду факта, что консервативные группировки росли в силу.

Первый законопроект о гендерном равенстве был сформулирован В.а.В.е в тесном сотрудничестве с юристами и профсоюзами. К счастью для нас в то же время один профессор юридического факультета, мужчина, также создал законопроект о гендерном равенстве. Мы узнали о работе друг друга по средствам массовой информации и мы соединили наши усилия, чтобы вместе лоббировать об этом законе в парламенте. В парламенте мы нашли женщин и мужчин с разных партий, которые нас поддерживали, и за 2 года мы добились того, что закон был принят. Однако, принятый закон очевидно не был совершенным. Прежде всего он не был принят как конституционный закон, он не содержал никаких санкций и не существовал независимый орган занимавшийся мониторингом и продвижением гендерного равенства. К счастью для Хорватии, Конституционный суд и Европейская комиссия приказали правительству менить этот закон. В 2008 г. были введены поправки и парламент принял данный закон как конституционный закон.



Я считаю очень важным во время лоббирования за такой закон иметь много сторонников с разных кругов. Организация В.а.В.е старательно запланировала разные стратегии, чтобы достичь разные социальные и политические группы. Мы осознавали, что для удачи мы нуждались в поддержке средств массовой информации. Кроме того когда мы планировали нашу стратегию лоббирования мы думали также о аргументах, которыми могут пользоваться наши противники. Итак В.а.В.е искала хорошие аргументы, чтобы выиграть с противниками в дискуссии. Сначала мы заметили, что в Хорватии не было данных разделенных по гендеру. Статистические данные очень важны. Если нет хороших статистических данных невозможно сказать, в которых областях происходит дискриминация. Статистические данные помогают доказать существующее неравенство и поддержать данное дело. Мы решили сосредоточиться на средствах массовой информации, чтобы доказать, что женщины в Хорватии подвергаются дискриминации. Мы предприняли процесс глобального мониторинга, который ведется каждые пять лет. В 1995 г. мы сделали исследование содержания средств массовой информации и опрос журналистов. Мы узнали, что среди журналистов было 43% женщин, что уже было неплохо, но когда мы проверили кем были главные актеры статей, телевизионных программ и новостей мы обнаружили, что женщины составляли только 17%. В 2000 г. это число увеличилось достигая 18%, итак мы пришли к выводу, что с такими медленными темпами роста в 1% каждые пять лет 5 нам нужно 160 лет, чтобы достигнуть равенства в содержании средств массовой информации. Это был очень хороший аргумент. Люди это понимали. Кроме того мы начали публично задавать вопросы, почему такая ситуация имеет место, а политики и журналисты не знали, что ответить. Следующим шагом В.а.В.е было исследование, как женщины и мужчины представлены в рекламе. Мы сравнили снимки женщин и мужчин представляемых с теми-же товарами, например автомобилями, пивом, бутылками вина. Мы сразу заметили, что в большинстве случаев рекламы были очень сексистскими. По опыту моей организации я могу сказать, что исследование средств массовой информации это один из лучших способов показать людям имеющиеся неравенство женщин и мужчин. В случае Хорватии это сработало очень хорошо. К концу этой кампании в СМИ мы сделали документальный фильм «Искавленное изображение» который был показыван во многих городах, а также передавался по телевидению. Большинство общества поняло это простое сообщение. Мы заметили большое изменение в обществе за последние 10 лет. Когда мы вели эту кампанию, разные виды рекламных объявлений были полны сексизма и являлись естественным элементом хорватского публичного пространства. В настоящее время была бы сильная общественная реакция на такие рекламы. Значит наша стратегия сработала. В 2001 г. мы перевели также исследование школьных учебников указывая стереотипы продвигаемые в них. Это также был очень успешный метод перебить к обществу с сообщением, что нам необходимо что-то сделать с широко распространенной дискриминацией в отношении женщин. Это был интенсивный двухлетний период когда мы собирали статистические данные,



исследовали средства массовой информации, вели разные кампании адресованные обществу и искали сторонников в парламенте.

В закон о гендерном равенстве были внесены поправки в 2008 г., но все еще не имеем независимого органа по мониторингу и продвижению гендерного равенства. У нас есть в парламенте комитет по гендерному равенству с двумя внешними экспертами избранными среди академической среды и общественных организаций. Несмотря на то, что они не имеют право голосовать, важно что они могут участвовать в дебатах этого комитета. Благодаря им члены парламента поинформированные о проблемах а женские неправительственные организации знают, что происходит в комитете. Мы убедили комитет организовать тематические сессии в парламенте где мы представляем важные вопросы касающиеся гендерного равенства. По опыту моей организации я должна сказать, что за всем связанным с правами человека и гендерным равенством надо постоянно следить и продвигать эти темы. Это труд который никогда не кончится, потому что все чего нам удалось достичь у нас не на всегда и может быть отменено. Поэтому В.а.В.е всегда готова организовать новые кампании.

Главные факторы которые определили удачу В.а.В.в достижении принятия закона о гендерном равенстве:

1. Наша решительность и отвага. Мы путешествовали в демократические страны, собирали их опыт по законодательству о гендерном равенстве и включении гендерных вопросов в общественные дебаты, и мы осмелились создать законопроект о гендерном равенстве не ждая политиков.
2. Тесное сотрудничество с другими женскими организациями и сотрудниками высших учебных заведений.
3. Поддержка нашего дела со стороны сотрудников высших учебных заведений и некоторых членов парламента.
4. Присутствие представителя в рабочей группе по законопроекту о гендерном равенстве в парламенте, благодаря чему мы были информированные о ходе процесса.
5. Давление со стороны Европейской комиссии связанное с процессом присупления к Европейскому союзу.

Главные препятствия в процессе продвижения закона о гендерном равенстве:

1. Возражение некоторых членов парламента и консервативных сил против введения закона в таком виде как мы его хотели. В результате закон не был принят как конституционныц закон, они не согласились создать независимый орган по продвижении гендерного равенства, не было санкций.
2. Отсутствие обучения для лиц ответственных за введение и применение этого закона, например судей.
3. Отсутствие статистических данных.



Отсутствие статистических данных также может быть хорошим аргументом указывающим, что вопрос гендерного равенства не принимается в учет в стране если государство не наблюдает за тем, как гендерное равенство выглядит на практике. В Хорватии сбор статистических данных финансируется с государственного бюджета.

*Вопрос: Как вы сотрудничали со средствами массовой информации и убедили их присоединиться к вам и поддерживать ваши кампании?*

*Саня Сарнавка:* Проблема в том, что журналисты обыкновенно думают, что они очень умные и не нуждаются в обучении по никакой теме. Поэтому с самого начала, когда мы пытались организовать обучение для журналистов, эти попытки были очень неудачными. Но одновременно мы должны были обучать неправительственные организации так как они не имели никакого опыта работы со средствами массовой информации, итак мы решили пригласить журналистов обучить представителей НПО. Журналистам эта идея понравилась, особенно ввиду того, что им платили как тренерам. Потом они просто естественно стали нашими друзьями и сотрудниками. Когда мы начали сотрудничать с журналистами это было время когда государственное телевидение стало частым телевидением с независимым советом принимающим решения о содержании телевизионных программ. Это содержание стало совместимо с ценностями, которые Хорватия декларировала соблюдать, также с принципами гендерного равенства, которые упоминаются в статье 3 хорватской конституции. Со временем В.а.В.е научилась как организовать мероприятия привлекательные для средств массовой информации и СМИ начали следить за нашей деятельностью. Мы всегда планировали краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные кампании. Например наша кампания о домашнем насилии была запланированная на 5 лет и каждый год направляясь инной целевой группе, например женщинам, мужчинам, тем кто принимают решения итд. Важно, чтобы планировать много разных мероприятий, чтобы достичь свою цель. Поэтому, для того чтобы у вас был принят закон о гендерном равенстве вам надо планировать много мероприятий и действий и работать вместе с возможно большим количеством сторонников.

*Вопрос: Есть-ли у вас какие-нибудь санкции для тех, кто например использует сексизм в рекламе или продвигает сексизм в средствах массовой информации?*

*Саня Сарнавка:* В нашем первом законе о гендерном равенстве не было никаких санкций но поправки в 2008 г. добавили санкции. Однако эти санкции не очень эффективны потому что наша юридическая система плохого качества и хорватские суды имеют тенденцию исследовать дела очень долгое время. Хорваты предпочитают не возбуждать судебное дело. Все таки мы заметили, что это постоянное подчеркивание и напоминание публично, что эти виды рекламы не в порядке значительно улучшило ситуацию. Например две недели назад появился сексистский комментарий в нашем публичном телевидении о новом прокуроре женщине. Омбудсмен реагировал немедленно на этот



комментарий и на следующий день публичное телевидение извинилось за то, что они сказали. Общественная культура изменилась и сейчас средства массовой информации осторожны, чтобы из не обвинили в продвижении сексизма.

*Вопрос: Финансируется-ли политика гендерного равенства в Хорватии с государственного бюджета?*

*Саня Сарнавка:* Даже до принятия закона о гендерном равенстве у нас были трех- или пятилетние стратегические планы по гендерному равенству. Но эти планы были очень общие и не определяли, как надо финансировать эту политику. В настоящее время государственный орган ответственный за политику гендерного равенства создает так называемые стратегические документы, но не следит за их реализацией. Поэтому эти документы довольно бесполезны. Женские организации в Хорватии занимаются продвижением и мониторингом гендерного равенства в рамках своих проектов.

### **3. Процесс формулирования польского законопроекта о гендерном равенстве и лоббирования о его принятии в польском парламенте [проф. Малгожата Фушара]**

В Польше законопроект о гендерном равенстве был создан в начале девяностых лет. Первый законопроект был сформулирован академками – мной и профессор Клеонорой Зелинской в сотрудничестве с женскими НПО и Женской парламентарной группой. В состав этой группы входили разные политические партии и они сосредоточивались на специфическом законодательстве направленным на вопросы касающиеся женщин. Группа послужила платформой для дискуссии и продвижения закона о гендерном равенстве.

Были две главные причины почему мы решили создать этот закон. Во-первых, феминистки осознали, что демократия необязательно означает защиту прав женщин и что нам могут отнять эти права как в случае репродуктивных прав (в конце 1989 г. репродуктивные права были сильно ограничены и были даже попытки ввести полный запрет на аборт). Мы подумали, что мы должны не только защищать наши права но также атаковать. Во-вторых женщины вовлеченные в продвижение прав женщин уехали за границу и изучали как права женщин включаются в законодательство западных стран. Мы особенно присматривались примерам США и скандинавских стран. В случае США принципы гендерного равенства были включены в специфические законы например закон о образовании, о здравоохранении итд., а скандинавские страны выбрали метод включения гендерных вопросов в общественные дебаты и у них было очень общее законодательство о гендерном равенстве. Мы решили следовать примеру Норвегии и Исландии. Создавая законопроект мы хотели показать политикам и обществу, что гендерное неравенство существует и поэтому принципы гендерного равенства должны иметь высокий приоритет и надо их принимать в учет во всех сферах жизни в Польше.



Это было наше стратегическое мышление. Наш законопроект был очень общим и охватывал все сферы общественной и политической жизни.

Женская парламентская группа выдвинула данный законопроект на обсуждение в парламенте. Мы начали процесс лоббирования используя разные стратегии. С целью получить поддержку парламента женщины с парламентской группы попросили своих партийных коллег поддержать законопроект и подписать его. Мы также организовали встречи с представителями политических партий. Однако не было политической воли принять данный закон несмотря на то, что большинство парламента составляли представители левой партии. Главным аргументом против этого закона было то, что в Польше нет неравенства и что наша конституция гарантирует равенство всем. Отсутствие понимания вопроса гендерного равенства и отсутствие поддержки со стороны политиков было одной причиной нашей неудачи. Второй было то, что вопрос о гендерном равенстве превратился в политический вопрос. В коридорах политики откровенно говорили, что они не поддержат законопроект потому что они не видят что на этом смола бы выиграть их партия. Они думали только о себе и не о польских женщинах. Было очень трудно вести дискуссию с таким аргументом, потому что дело было не в сути а в политической игре. По моему опыту кажется, что самое главное для принятия любого закона это политическая воля.

Когда Польша вступила в Европейский союз мы были обязаны привести наше законодательство в соответствие со стандартами ЕС. Это относилось также к некоторым гендерным нормам. Польша ввела в специфические законы минимум того, что от нас требовалось в отношении гендерного равенства. Самое большое количество поправок было введено в кодекс труда. Потом мы уже знали, что было бы очень сложно поддерживать данный закон в ситуации где часть наших предложений относительно гендерного равенства уже были введены главным образом в трудовое законодательство. Поэтому мы изменили нашу стратегию.

В 2009 г. на политической и общественной сцене появился Конгресс женщин. Это был год когда Польша торжественно отмечала первые демократические выборы. Группа женщин с разных сфер решила организовать конгресс адресован всем женщинам которые могут быть заинтересованные в обсуждении политических и социальных вопросов. Конгресс был очень особым и все еще таким остается так как он соединяет не только женщин с высших учебных заведений и НПО но также женщин, которые активны в бизнесе, профсоюзах, образовании, искусстве, средствах массовой информации, итд. Он соединяет женщин с разных профессиональных и социальных сфер. В этом году 6-ой Конгресс женщин состоялся в Варшаве но в течении всего года были также организованы малые конгрессы на местном уровне. Конгресс является очень важной женской платформой для выражения наших нужд и давления на правительство. Он достаточно большой и влиятельный, чтобы эффективно лоббировать о правах женщин. Нашей первой целью было ввести квоты в списки кандидатов на выборы в парламент. Мы собрали более 100 000 подписей и предложили законопроект о квотах в парламент как гражданскую законодательную инициативу. Это было возможно благодаря огромной



общественной поддержке. Мы также убедили политиков поддержать наш законопроект и закон был принят. С 2011 г. в каждом списке кандидатов на выборы в европейский, национальный и местные парламенты должно быть 35% женщин. Эта удача поощрила нас формировать теневой кабинет женщин. Это был важный шаг так как Конгресс женщин это движение без специфической структуры и теневой кабинет действует в качестве официального голоса женщин по разным политическим и общественным вопросам. Мы достигаем людей через СМИ и у нас регулярные встречи с премьер-министром. Таким образом сегодня теневой кабинет женщин и Конгресс женщин это методы которые мы используем в лоббировании о правах женщин. Я говорю об этом, чтобы вам показать другую стратегию кроме продвижения одного закона о гендерном равенстве.

По моему опыту могу сказать, что необходимое постоянное давление на политиков и немедленные реакции на любые попытки потому что никогда не можно быть уверенным, что права женщин не будут у них отняты. Кроме того чтобы принять закон о гендерном равенстве необходима общественная поддержка. Это значит постоянные кампании адресованы разным общественным группам. Сейчас в Польше не вижу возможность ввести общий закон о гендерном равенстве, поэтому нам надо сосредоточиться на специфических законах и специфических правах, которых хотим достичь в нашем законодательстве. Однако, по-моему даже если нам не удастся достичь принятия закона о гендерном равенстве, усилия для его принятия очень важны. Лоббирование значит начинать общественную дискуссию и осведомлять людей, что проблема гендерного равенства существует. Я считаю, что Конгресс женщин не возник бы без предыдущей работы для защиты прав женщин.

*Вопрос: Вы считаете, что лучше иметь один общий закон о гендерном равенстве чем принципы гендерного равенства введены в специфические законы?*

*Малгожата Фушара:* Я думаю, что нельзя сказать, что во всех условиях общий закон лучше введения принципов гендерного равенства в специфические законы. Вы должны принять в учет специфические условия каждой страны. Невозможно просто копировать систему другой страны и применить ее точно таким-же образом в вашей стране. В Польше мы решили создать общий законопроект о гендерном равенстве, потому что у нас были конкретные поводы чтобы так сделать. Мы хотели решить все проблемы одним законодательным актом, что гораздо легче чем проверка каждого отдельного закона, чтобы узнать содержит-ли он принципов гендерного равенства. Кроме того, такой общий закон являлся бы сигналом для общества, что существует проблема и необходимо что-то сделать в этой области. Если принципы гендерного равенства включены например лишь в трудовой кодекс, дискуссия ограничена и относится только к трудовым отношениям.



*Вопрос: Вы считаете, что лучше законодательство о гендерном равенстве чем общее антидискриминационное законодательство согласно тенденции имеющейся сейчас в Евросоюзе.*

*Малгожата Фушара:* Я думаю, что это зависит от стратегического решения. Но если вы считаете, что нормы о гендерном равенстве имеющиеся в вашем национальном законодательстве не гарантируют хорошей защиты прав женщин тогда гораздо лучше иметь закон о гендерном равенстве. С таким законом легче показать значение проблемы и также легче защищать свои права тем кто чувствуют, что они подвергаются дискриминации. Хорошо также если существует независимый орган ответственный только за вопросы связанные с гендерной дискриминацией, потому что лицу ответственному за защиту всех прав человека может не хватать знаний или гендерной чувствительности, чтобы заметить проблему. По моему опыту кажется что когда гендерная дискриминация смешивается с дискриминацией по другим признакам тогда гендерное равенство часто теряется и воспринимается как менее важное дискриминации по другим признакам. Надо также помнить, что санкции необходимы для того чтобы закон о гендерном равенстве действовал.

*Вопрос: Чего невозможно достичь, если у государства нет закона о гендерном равенств?*

*Малгожата Фушара:* В случае Польши невозможно было решить проблему гендерного равенства в образовании и рекламе. В Польше сексизм в рекламе не запрещается. Это сложная проблема так как Польша страна член Конвенции CEDAW, которая запрещает гендерной дискриминации во всех сферах жизни но на практике это не действует. В случае образования у нас постоянная дискуссия, что значит гендерное равенство и гендерные роли и не вредят-ли они нашим детям. Следовательно нет систематических действий направленных на введение гендерного равенства в сектор образования. У нас санкции за несоблюдение гендерного равенства в трудовых отношениях потому что этого требовал Евросоюз. Однако в других сферах жизни гораздо труднее пользоваться правами женщин и защита этих прав является довольно декларативной.

*Вопрос: Я думаю, что очень важно привлечь к идеи гендерного равенства возможно много женщин и сделать их нашими сторонниками. Но одновременно я считаю, что мы должны также сосредоточиться на мужчинах. Трудно достичь подлинного гендерного равенства без понимания и поддержки со стороны мужчин. Можете сказать нам ваше мнение об этом и какую стратегию мы должны применить, чтобы привлечь мужчин к нашей идее?*

*Силке Стейнхильбер:* Я согласна, что в принципе мужская поддержка очень важна. Но по моему опыту могу сказать, что всегда есть группа мужчин являющимися безнадежными случаями и работа с ними это пустая трата сил. К сожалению многие из них в настоящий момент находятся в структурах власти. Работа с молодым поколением



мужчин является лучшей стратегией, потому что они чаще не имеют предвзятых мнений и замечают, как сильные гендерные стереотипы и нормы ограничивают их жизнь. Но одновременно я также поддерживаю стратегию создания пространств только для женщин, чтобы противодействовать имеющемуся отсутствию равновесия власти.

*Саня Сарнавка:* Надо обсудить некоторые вопросы только с женщинами, чтобы они осознали отсутствие гендерного равновесия. Сначала наша организация называлась В.а.В.е, ее название значило «Будь активной. Будь эмансипированной» и мы работали только с женщинами. Но 5 лет назад мы решили использовать фразу «Будь активной» в женском роде и «Будь эмансипированным» в мужском. Мы заметили, что время включить мужчин в нашу работу и иметь более мужчин сторонников. Поэтому сейчас мы поддерживаем мужчин как отцов и показываем, что хорошо чтобы женщина и мужчина работали вместе. Мы работаем с мужчинами и показываем им, что в странах, которые соблюдают гендерное равенство во всех сферах жизни более стабильны экономически и люди там более счастливые чем в других странах. Пытайтесь получить поддержку от всех.

*Силке Стейнхильбер:* Женские организации и активисты обсуждают между собой права женщин и гендерное равенство в контексте социальных привилегий. Я считаю, что защита прав женщин и продвижение гендерного равенства значит, что женщинам надо отказаться от привилегий, которые у них были много лет. Я заметила, что в белорусском законопроекте подтверждается разный возраст ухода на пенсию женщин и мужчин и это не считается дискриминационным. С моей точки зрения поддержание привилегий для женщин не имеет основания. По поводу этих привилегий трудно строить сотрудничество с мужчинами и вовлекать большую группу молодых женщин. Продвижение равенства и недискриминация это отказ от старых стереотипов, являющихся также частью привилегий. Я думаю, что важно иметь это ввиду, когда хотим расширять круг сторонников.

*Вопрос:* В Беларуси мы слышим противоречивые высказывания властей о продвижении гендерного равенства с одной стороны и о демографической политике, которая строится на патриархальных ценностях с другой стороны. В зависимости от того кто их слушает эти люди выражают разные мнения. Имеете ли вы опыт с похожими противоречиями и, если так, как решаются такие ситуации?

*Саня Сарнавка:* Гендерное равенство демография совместимы. Например в скандинавских государствах если правительство хочет, чтобы родилось больше детей, оно должно поддерживать молодые семьи. Это значит например иметь детские сады доступны с 6 часов утра до полуночи потому что люди, в том числе женщины работают по сменам. Государство должно обеспечить бесплатное образование и другие способы поддержки. Таким образом, решением демографической проблемы является поддержка семей путем создания условий разрешающих совместить семейную и трудовую жизнь.



Вот аргумент в ответ тем, кто хочет заставить женщины оставаться дома, чтобы они родили детей.

*Силке Стейнхильбер:* Везде люди говорят разные вещи в зависимости от того, кто их слушает. Довольно часто государственные власти понимают продвижение гендерного равенства как продвижение некоторых очень стереотипных понятий о женских и мужских ролях. Они не понимают, в чем состоит гендерное равенство.

#### **4. Процесс разработки белорусского законопроекта о гендерном равенстве и общественная и политическая обстановка этого процесса в Беларуси (вызовы и стратегия) [Людмила Петина]**

У меня впечатление, что у нас много похожих проблем касающихся гендерных стереотипов, сложности продвижения гендерного равенства и факта, что правительственная политика не дает приоритет гендерному равенству и нам надо бороться за него. Однако между нашими странами также много различий. Прежде всего обстановка в Беларуси сильно связана с нашей политической системой. Мы живем в авторитарном государстве и общество, политические партии, НПО находятся под строгим контролем властей. Это серьезная проблема так как продвижение и введение гендерного равенства демократический процесс. Гендерное равенство надо понимать в рамках прав человека. К сожалению, права человека в Беларуси серьезно нарушаются. Беларусь это страна гендерного парадокса. Мы часто говорим об этом в связи с глобальными рейтингами так как Беларусь находится довольно высоко в рейтингах ООН по гендерному равенству. Это потому что женщины в Беларуси образованы лучше мужчин, женщины хорошо интегрированы на рынке труда, женщины эксперты и специалисты, а с 2004 г. женщины составляют почти 30% обеих палат парламента. Хотя показатели гендерного равенства кажутся хорошими, фактически происходит огромная дискриминация женщин во всех сферах жизни. Например хотя в парламенте столько женщин, они не имеют никакого влияния на государственную политику. Правительственная гендерная политика в большой степени формальна.

Организации по защите прав женщин и активисты осознают, что нестойкое изменение отношения к правам женщин и гендерному равенству станет возможным только когда политическая система изменится. К сожалению, сейчас государство смотрит в направлении России и это, конечно, значит сохранение гендерных стереотипов. Наше общество живет в патриархальном контексте и это совпадает с официальной политикой Беларуси. С 1986 г. оппозиция не имеет своих представителей в парламенте, не располагает никакими инструментами влияния на законодательство или доступа к информации.

В настоящее время самой острой проблемой в Беларуси является дискриминация женщины на рынке труда. Это вертикальная и горизонтальная дискриминация и она имеет системный и структуральный характер. Поэтому, для улучшения ситуации



женщин на рынке труда нам надо менять экономическую систему в целом. Гендерная дискриминация существует также в других сферах общественной, экономической и политической жизни. У нас большая проблема домашнего насилия: каждый месяц регистрируется 20 000 случаев домашнего насилия в отношении женщин. За закрытыми дверьми происходит настоящая война. Правительство не обращает никакого внимания на эту проблему.

По моему мнению, политическая воля – необходимое условие для введения гендерного равенства в Беларуси. Это не значит подписывать международные документы о защите прав женщин так как Беларусь подписала и ратифицировала много из них но на практике ситуации женщин вообще не изменилась. Белорусское законодательство гендерно нейтрально, то есть в законах нет прямой дискриминации но одновременно эти законы неэффективны в защите прав женщин. Поэтому женские НПО настаивали на создание законов о домашнем насилии и равных возможностях для женщин и мужчин. Законопроект о домашнем насилии был разработан в 2001 г. и с тех пор нам не удалось сделать больше. Два года назад моя организация актуализировала этот законопроект и начала продвигать его. Мы создали сеть многих НПО, которые участвовали в лоббировании и это было много хорошей работы. Все таки законопроект не попал в парламент на обсуждение.

Мы начали обсуждать законопроект о гендерном равенстве в прошлом году принимая в учет альтернативный отчет с 2003 г. и последние рекомендации Комитета CEDAW Беларуси. Официально Беларусь приняла 4 Национальных плана действий по продвижению гендерного равенства, но ни один из них был полностью реализован. Если ведутся какие-нибудь действия по продвижению гендерного равенства, их финансируют международные организации. Сейчас у нас 2 больших проекта финансируемых ООН, но я опасюсь, что после завершения этих проектов их положительные результаты исчезнут.

Проекты белорусских НПО часто зависят от финансовых средств международных организаций и их надо официально регистрировать. НПО могут делать очень много полезной работы, но часто им не разрешается приглашать журналистов и широко распространять информацию. Поэтому наша работа как правило сосредоточена на малой группе людей прямо участвующих в отдельных инициативах. Благодаря усилиям НПО у нас Национальный совет по гендерному равенству, в состав которого входят представители правительства и 4 НПО. Он служит платформой сотрудничества между нами и правительством и предоставляет нам возможность обучать государственных служащих о дискриминации и гендерном равенстве. К сожалению, совет не является эффективным инструментом для продвижения гендерного равенства. Мы представили совету наш законопроект и совет обсудил потребность такого закона в Беларуси. В январе этого года совет решил, что в имеющейся общественной и экономической ситуации в стране нет потребности принять такой закон. Они посоветовали разработать специфические нормы. Однако женские организации участвовавшие в разработке законопроекта все таки хотят лоббировать за него. Для этого мы создали гендерную



платформу, стратегический документ определяющий что одним из элементов для достижения гендерного равенства является принятие закона о гендерном равенстве. Документ подписало 25 организаций, профсоюзов и оппозиционных политических партий. Платформа очень важна так как она дает нам возможность встречаться и обсуждать стратегии итд.

Обстоятельства которые способствуют нашей деятельности: существование гендерной платформы и Национального совета по гендерному равенству, длинный опыт женских организаций в работе по правам женщин и налаживании сотрудничества, некие финансовые средства на продвижение гендерного равенства. Мы знаем, что нам надо собрать хорошие статистические данные в поддержку нашего дела и осуществлять мониторинг решений принимаемых нашим правительством в отношении Национальных планов действий по продвижению гендерного равенства и других законодательных инициатив. С помощью мониторинга мы должны указать места, где необходимо улучшить законодательство. Все эти действия должны происходить в рамках широкой общественной кампании. Информационные кампании создадут круг сторонников. По моему мнению гендерные проблемы надо решать в процессе демократизации страны и улучшения правовой системы.

*Силке Стейнхильбер: Почему при конституционных сложностях и отсутствии демократических процедур в Беларуси женские организации решили продвигать закон о гендерном равенстве? Не послужит-ли этот закон только как внешняя декорация? Каковы пользы принятия этого закона в вашей ситуации?*

*Белорусская участница:* С перспективы моей организации это дело в потребности повысить осведомленность общества о гендерном равенстве. Важно подготовить общество к гендерному равенству, потому что как мы видели в соседних странах переход от социализма к демократии необязательно значит принятие стандартов гендерного равенства. Наша стратегия состоит в продвижении демократии вместе с гендерным равенством. Мы видим потребность нашей работы и того, чтобы ее вести сейчас.

*Белорусская участница:* С перспективы моей организации, которая развивает гендерное образование, закон о гендерном равенстве служил бы в качестве карты целей, к которым мы должны стремиться. Закон направлял бы нашу работу. Такой закон имел бы тоже образовательное влияние на общество. Сейчас гендерное образование очень слабо и разработка законопроекта дает нам дополнительный аргумент, почему мы должны продолжать нашу образовательную работу. Это общий подход к решению проблем, которые нам предстоят.

*Белорусская участница:* Мы тоже нуждаемся в этом законе потому что в XXI веке государства это люди а в Беларуси у нас нет правильных пропорций между женщинами и мужчинами как общественными группами. Наши мужчины как общественная группа исчерпали свой потенциал. Женщины в Беларуси живут 11 лет дольше мужчин.



Мужчины принимают решения но одновременно не справляются эффективно со своими обязанностями. Они много пьют и умирают. Женщины как общественная группа гораздо более качественны. Однако их потенциал не используется полностью. Женщины подвергаются двойной дискриминации: на работе и дома. На работе они в лучшем случае управляющие на среднем уровне, они не имеют влияния на принятие решений итд. Итак, крупный аргумент в пользу закона о гендерном равенстве такой, что закон помог бы стране в целом. Мы сможем использовать гораздо лучше имеющиеся ресурсы.

*Инес Бойич: Предусматривает белорусское уголовное законодательство положения против дискриминации и сексуального домогательства?*

*Белорусская участница:* В нашем уголовном кодексе глава о сексуальных преступлениях. Сексуальное домогательство запрещается например в трудовых отношениях. В нашем трудовом кодексе запрещается дискриминация по разным признакам, но эта статья довольно общая. До сих пор суды не рассматривали ни одного дела на основании этой статьи.

*Белорусская участница:* В Беларуси нет эффективных законных механизмов по защите прав человека. У нас только декларативные нормы. Защита прав женщин ограничена к защите прав матерей и детей.

*Силке Стейнхильбер:* В некоторых странах похожих в какой-то степени на Беларусь, как Армения или Кыргызстан, существуют законы о гендерном равенстве, но они довольно бесполезны. Я опасаясь, что ваше правительство может хитро захотеть ввести такой очень слабый закон о гендерном равенстве. Политический процесс ослабит этот закон. Это риск пока белорусское общество остается неподготовленным и нечувствительным. Даже слабый закон разрешил бы правительству хвастаться ним. Тогда было бы сложно объяснить международному сообществу, почему закон плохой. Это точно случай Армении. Международное сообщество, как правительства, заинтересовано существованием мер. Поэтому я думаю, что может быть лучше, чтобы просто работать дальше над законопроектом и лоббировать.

*Белорусская участница:* Даже слабый закон это начало для развития учреждений по гендерному равенству. Закон о гендерном равенстве в любой форме очень много значил бы для нашей страны. Проблема в том, что наше правительство не представляет себе принятия даже слабого закона. Разработка законопроекта и встречи как сегодняшняя с иностранными экспертами показывают нам разные возможности и стратегии. Может быть нам надо разработать стратегию направленную не на конкретный закон но на общее включение вопросов гендера в белорусское законодательство. Такой подход может нам разрешить добиться положительных результатов в недалеком будущем. За последние 15 или 20 лет мы достигли значительного прогресса в образовании общества о правах женщин. Молодое поколение уже иное и мы надеемся, что это частично благодаря нашим усилиям. Я думаю, что на этом этапе мы должны сосредоточиться на поддержке,



которую мы можем получить, в том числе от людей в министерствах. Нам тоже надо искать сторонников среди международных организаций. Мы должны найти способы, чтобы сделать наших оппонентов нейтральными и для этого нам нужна долгосрочная стратегия.

*Саня Сарнавка:* Авторитарный режим в вашей стране очень осложняет ситуацию. В Хорватии до 2000 г. у нас тоже был очень авторитарный президентский режим и это были трудные времена для женских организаций. Однако у нас был важный сторонник – независимые СМИ, которые не обращали внимания на то, что говорил президент. Если у вас хотя бы один сегмент общества поддерживающий вас, вы сможете набрать сторонников. Но в вашей ситуации я просто не знаю как вам добиться к людям. Прежде всего вы должны говорить с женщинами, чтобы они поддерживали вашу идею и поняли, в чем дело. Надо быть очень творческим. Я также согласна с Силке, что вы должны продолжать работу над хорошим законом о гендерном равенстве но ждать лучших времен.

*Инес Бойич:* А если вы бы ссылались на имеющиеся положения как статья 13 трудового кодекса или положения о дискриминации в уголовном кодексе. Беларусь также страна член Конвенции CEDAW, итак у вас доступ к Комитету CEDAW. Может это правильный путь.

*Белорусская участница:* У нас уже несколько дел попавших в Комитет ООН по правам человека. Проблема в том, что комитет дает белорусскому правительству рекомендации, которых правительство не выполняет. То-же самое происходит с рекомендациями Комитет CEDAW.

*Силке Стейнхильбер:* Имеют женские организации в Беларуси формальные отношения с агентствами ООН в Беларуси? В них тематические группы по вопросам гендера. Вас приглашают на встречи этих групп? Вас признают партнерами?

*Белорусская участница:* Некоторые женские организации сотрудничают с ООН потому что они реализуют проекты ООН в Беларуси. Эти организации могут например координировать горячую линию для жертв домашнего насилия. Иногда представителей НПО приглашают сделать анализ специфических случаев. Например в случае учебника для журналистов, как обсуждать гендерные темы. Но это не постоянное сотрудничество. Агентства ООН мне кажутся более заинтересованы сотрудничать с правительством чем с НПО.

*Силке Стейнхильбер:* Я хочу подчеркнуть две вещи. Во-первых подход ООН иногда меняется, когда представители меняются. Итак ваше сотрудничество с ними может улучшиться. Во-вторых, принимая в учет последствия, о которых я говорила, я бы вам советовала обратиться формально в ООН как группа, коалиция. Попросите встретиться с представителем и главой гендерной тематической группы, чтобы обсудить ситуацию,



подчеркнуть вашу работу в связи с законопроектом, вести дискуссию о каком-то аспекте гендера, и проверьте какова будет реакция. Тогда женские организации выйдут за рамки статуса только исполнителей. Позвольте, чтобы вас признали экспертами в стране. Судя по программе действий ООН, сейчас агентства ООН на раннем этапе подготовки программы поддержки для Беларуси. Настоящая кончится в 2015 г., что значит, что в 2014 г, они должны начать процесс определения приоритетов. Это часто зависит от приоритетов правительства, но всегда находится место для переговоров. Итак, если есть возможность подчеркнуть больше гендерный вопрос в ООН, она сейчас, в 2014 г. Это ваш шанс. Это момент, чтобы ПРО говорили одним голосом. Постарайтесь найти возможности и использовать их.

*Саня Сарнавка:* Если агентства ООН откажутся, вы можете деликатно им грозить, что вы сообщите ООН Женщины и Секретарю генеральному, что данные агентства не заинтересованы в поддержке гендерного равенства. Стоит попробовать.

*Силке Стейнхильбер:* В связи с ситуацией в Украине политики Евросоюза думают, что сделать с Беларусей в будущем. Это может открыть новые возможности для защиты прав женщин в Беларуси.

*Саня Сарнавка:* Вы должны связаться с людьми в Доме сети по правам человека в Минске и попросить их продвигать ваше дело. Представители сети в Хорватии регулярно лоббируют о нас в Женеве и Страсбурге. Я могу быть вашим контактом так как я в управлении этой сети.

*Силке Стейнхильбер:* Очень мало данных о гендерном равенстве в Беларуси и в международных индексах обычно нет Беларуси. Я бы вам советовала разработать минимальные рамки гендерного мониторинга вместе с лоббирование о законопроекте. Минимальные статистические данные которых требуют на международном уровне. Я охотно помогу вам это сделать. Подумайте о институциональных механизмах, рамки гендерного мониторинга должны стать частью вашей деятельности по продвижении законопроекта.

## **5. Основные права и обязанности в законодательстве о гендерном равенстве.**

### **Критерия оценки хорошей практики в национальном законодательстве [Силке Стейнхильбер]**

Я хочу представить международные практики в области законодательства о гендерном равенстве. С перспективы политической стратегии важно, как закон формулируется, продвигается и окончательно вводится в стране. Это много говорит о его реализации и мониторинге в будущем.

Начнем с законодательных рамок определяющих гендерное равенство. Самой сильной системой по гендерному равенству является Конвенция CEDAW. Поэтому



идеальный закон построен в соответствии со всей Конвенцией CEDAW. Я не думаю, что такой закон где-то в мире существует. Страны часто пользуются Конвенциями МОТ, в том числе Конвенцией № 100 о равной заработной плате за равноценный труд, Конвенцией 111 о недискриминации, Конвенцией № 183 о защите материнства и Конвенцией № 156 о трудящихся с семейными обязанностями. Определения в Конвенции № 100 и 111 считаются основными. Эти Конвенции МОТ часто употребляются при формулировании антидискриминационных положений в трудовых кодексах в странах где нет общего закона о гендерном равенстве. Нет разницы между определениями в Конвенциях МОТ и в Конвенции CEDAW. Страны Евросоюза обычно основывали свою антидискриминационную политику на Конвенции ЕС, директивах ЕС и решениях Европейского суда по правам человека. Хотя Конвенция CEDAW защищает гендерное равенство гораздо шире, директивы ЕС сильнее так как они обязательные для членов ЕС.

Конвенция CEDAW предусматривает 12 основных сфер, которые должны быть охвачены в идеальном законе о гендерном равенстве:

1. Равенство и недискриминация
2. Политическая и общественная жизнь
3. Занятость и сфера труда
4. Образование
5. Здоровоохранение
6. Социальные и экономические пользы
7. Гражданское равенство
8. Брак и семейные отношения
9. Сельские женщины
10. Стереотипизация женщин в средствах массовой информации
11. Гендерное насилие
12. Эксплуатация женщин в проституции

Первые 4 из них самые главные и необходимы для хорошего закона о гендерном равенстве. Обязательно закон должен включать в себя определения гендерного равенства и недискриминации. Часто закон включает в себя положения о политической и общественной жизни, безработице и сфере труда и о образовании. В странах, в которых нет закона о гендерном равенстве определения и общие рамки сосредоточены на трудовых отношениях у положениях трудового кодекса. Редко упоминается защита совмещения семейной и профессиональной жизни. В отношении политической и общественной жизни в странах без закона о гендерном равенстве положения о равном



обращении в этих сферах будут включены в специфические законы. Сложнее представляется ситуация с образованием. Я не помню ни одной страны в мире имеющей закон, который гарантирует равенство в образовании. Это важный аргумент, почему гораздо лучше иметь общий закон о гендерном равенстве. Общий закон о гендерном равенстве, кроме первых 4 сфер, обычно содержит главу о здравоохранении, социальных и экономических пользах, о гражданском равенстве, о браке и семейных отношениях, о средствах массовой информации и гендерному насилию. Многие законы о гендерном равенстве, особенно в Азии и южной Азии, содержат тоже главу о сельских женщинах. В случае гендерного насилия страна должна также иметь специфический закон о насилии в отношении женщин. Так рекомендует Комитет CEDAW. Эксплуатация женщин в проституции является очень спорной темой в Европе и эта сфера обычно не включается в закон о гендерном равенстве. Однако, чтобы полностью отразить Конвенцию CEDAW все 12 сфер должно быть охвачено законом о гендерном равенстве.

Я считаю, что абсолютно необходимо определить в законе о гендерном равенстве положительную обязанность государства обеспечить или по крайней мере стремиться к обеспечению равенства женщин и мужчин. Государство должно что-то сделать, чтобы обеспечить гендерное равенство и это выходит за пределы одних только равных возможностей и равного обращения. За это надо бороться так как это очень важно.

Конвенция CEDAW предусматривает, что женщины пользуются всеми основными правами и свободами в политической, экономической, общественной, культурной, гражданской и всякой иной сфере жизни без дискриминация. Однако, законы о гендерном равенстве в странах Европы, Кавказа и Центральной Азии часто не содержат фразу «основные права и свободы» или «любых иных сферах жизни». Эти фразы чрезвычайно важны так как она разрешают включить те вопросы, которых не охватили специфические главы закона.

Очень важны тоже определения прямой и косвенной дискриминации в законе о гендерном равенстве. Если их нет, закон очень слабый. Это относится также к ситуации, когда в стране нет закона о гендерном равенстве и необходимо сослаться на кодекс труда. Все таки, включение ясных определений прямой и косвенной дискриминации в кодекс труда не является частой практикой равенства в странах Европы, Кавказа и Центральной Азии. Сложные и многократные виды дискриминации тоже должны включаться в закон о гендерном равенстве.

Закон должен обязывать государства, представителей публичной власти, а также частные организации и отдельных лиц. Механизмы реализации и мониторинга важны наравне с определениями, так как если нет мер для реализации закона и нет методов мониторинга, как закон действует на практике, тогда это очень слабый закон.

В отношении реализации и мониторинга с точки зрения хороших практик международно признано, что надо включить 7 компонентов:



1. Механизм гармонизации обеспечивающий соответствие настоящего и будущего национального законодательства с международными рамками законодательства о гендерном равенстве.
2. Положительная обязанность государственных и частных учреждений реализовать хорошие практики международных рамок законодательства о гендерном равенстве.
3. Создан механизм для мониторинга обеспечения и соблюдения государственным властями и частными организациями и лицами международных рамок законодательства о гендерном равенстве.
4. Процесс обжалования разрешает жертвам нарушений гендерного равенства подать заявления и получить соответствующее возмещение.
5. Создан механизм для обеспечения сбора гендерных статистических данных.
6. Процесс пересмотра определяет действует-ли правильно законодательство о гендерном равенстве.
7. Создан механизм для финансирования реализации и мониторинга законодательства о гендерном равенстве.

Более подробную информацию на эту тему найдете в моем докладе «Основные права и обязанности в законодательстве о гендерном равенстве. Критерия оценки хорошей практики в национальном законодательстве.»

## **6. Хорватский закон о гендерном равенстве [Инес Бойич]**

Первый закон о гендерном равенстве был принят в Хорватии в 2003 г. и вскоре потом он попал в конституционный суд на пересмотр после жалобы, что по своему характеру такой закон должен быть принят как конституционный закон, что и произошло в 2003 г. В 2008 г. конституционный суд определил срок 6 месяцев для введения изменений в закон и принятия его как конституционного закона. Мы уже знали его недостатки, итак не было трудно предложить поправки. Самым большим недостатком было отсутствие уголовных санкций и слабая позиция омбудсмена. Парламент принял поправки и принял закон как конституционный закон 2008 г.

Чтобы стать членом ЕС Хорватия была обязана принять много антидискриминационных норм и принятие закона о гендерном равенстве являлось частью процесса. В настоящее время в Хорватии несколько действующих законов, которые содержат определение дискриминации и антидискриминационные положения такие как Конвенция CEDAW, Европейская конвенция о правах человека, Декларация о равенстве женщин и мужчин, директивы ЕС, антидискриминационный закон, закон о гендерном равенстве, закон о труде, уголовный закон и Конституция. Статья 3 хорватской Конституции говорит о высочайших демократических ценностях, в том числе гендерном равенстве.

Процесс присоединения к ЕС имел огромное влияние на развитие хорватской правовой системы. Статья 14 Конвенции ЕС запрещает дискриминации а Протокол №12 гарантирует равенство в обеспечении любого права предусмотренного этим законом. Разница в том, что статья 14 защищает права гарантируемые Европейской конвенцией а Протокол № 12 намного шире так как он гарантирует каждому лицу под юрисдикцией Европейского суда по правам человека равные права в рамках любого закона. Мы можем прямо ссылаться на эту статью и протокол в наших судах. Хорватское законодательство взяло много с директив ЕС. Например



определение гендерного равенства в нашем законе такое же как определение сформулированное Советом Европы. Мы можем сказать, что в какой-то степени международный контекст заставил нас принять закон о гендерном равенстве.

Статья 1 закона о гендерном равенстве описывает основания для защиты и продвижения гендерного равенства и ссылается на них как на основную ценность конституционную порядка Республики Хорватия. Статья определяет и регулирует защиту от гендерной дискриминации и описывает предварительные условия необходимы для создания равных возможностей женщин и мужчин. Закон о гендерном равенстве содержит несколько важных определений таких как определение гендерного равенства, прямой и косвенной дискриминации, приставания, сексуального домогательства и определение специальных мер. Закон направлен на целую серию общественных сфер, где может появиться дискриминация. Он специфически регулирует сферы занятости, образования, политики, СМИ и официальных статистических данных. Закон адресован государственным органам, учреждениям местного и регионального самоуправления, юридическим лицам в большей части принадлежащим государству и учреждениям местного и регионального самоуправления, образовательным и научным учреждениям, СМИ, физическим лицам и частным работодателям. Среди них государственные органы и юридические лица в большей части принадлежащие государству и учреждениям местного и регионального самоуправления обязаны применять специальные меры, что значит, что имеют эту положительную обязанность осуществлять гендерное равенство.

Закон содержит определение «гендерного равенства» как «Гендерное равенство означает, что женщины и мужчины равно присутствуют во всех сферах общественной и частной жизни, что они имеют равный статус, равный доступ к всем правам и равные пользы от полученных результатов». Это определение основано на 4 ценностях: женщины равно присутствуют, женщины имеют равный статус, женщины имеют равный доступ ко всем правам, женщины имеют равные пользы от полученных результатов. «Равно присутствуют во всех сферах общественной и частной жизни» значит, что женщины и мужчины пропорционально представляемы во всех сферах общественной и частной жизни. «Женщины и мужчины имеют равный статус» значит, что у них должны быть равные права в каждом статусе: как сотрудники, родители итд. «Равный доступ ко всем правам» значит, что у каждого равная возможность пользоваться публичными благами. Это можно также толковать, что женщины не должны терпеть никаких негативных последствий в отношении профессиональной работы в связи с беременностью. «Равные пользы» значит, что усилия приложенные к различным задачам например на работе должны равно оцениваться и оплачиваться.

Определения прямой и косвенной дискриминации очень важная часть закона:

- Прямая дискриминация – каждое поведение, в котором по признаку пола обращение в отношении одного лица есть, было или может быть менее благоприятное обращения в отношении иного лица в сравнимой ситуации.
- Косвенная дискриминация происходит когда нейтральное решение, критерий или практика ставит лица одного пола в ситуации менее благоприятной по сравнению с ситуацией лиц другого пола, исключая случаи когда данное решение, критерий или практика объективно обоснованные законной целью и способ достижения этой цели является правильным и необходимым.



В обоих определениях упоминается сравнимая ситуация женщины и мужчины. Для того, чтобы правильно применять определение косвенной дискриминации нам нужны статистические данные.

Среди важных определений у нас определение приставания и сексуального домогательства:

- Приставание это всякое нежелательное поведение связанное с полом лица и целей или последствием которого является унижение достоинства лица и создание неприятной, враждебной, унижающей или оскорбляющей обстановки.
- Сексуальное домогательство это любая форма нежелательного поведения в любой форме вербального, невербального или физического поведения сексуального характера, целей или последствием которого является унижение достоинства лица, в частности при создании неприятной, враждебной, унижающей или оскорбляющей обстановки.

«Унижение достоинства» может значить например уменьшение вклада работы и усилий лица с целью унижить это лицо перед сотрудниками и такое поведение должно быть мотивированное полом данного лица. Приставание может быть очевидным как оскорбительные вербальные комментарии, но может также быть скрытым как назначение очень сложной или абсурдной задачи, которой данное лицо не сможет выполнить.

*Вопрос: Были в Хорватии какие-нибудь дела в связи с сексуальным домогательством? Если да, это были коллективные или индивидуальные дела? Каким образом собирались доказательства сексуального домогательства?*

*Инес Бойич:* Да, у нас были такие случаи. Даже сейчас у нас такой случай. Это дело молодой женщины, которая работала в государственном ВУЗе как ассистент профессора. Она пожаловалась В.а.В.е и омбудсмену, который нашел в ей случае много нарушений так как эту женщину защищает не только закон о гендерном равенстве, но тоже закон труда. Хорватский трудовой кодекс предусматривает специальную процедуру защиты достоинства сотрудника. Каждый работодатель, который нанимает на работу более 20 человек, должен назначить специальное конфиденциальное лицо, задача которого состоит в защите достоинства сотрудников. Итак, если человек который чувствует, что подвергается дискриминации должен иметь возможность обратиться к такому конфиденциальному лицу, чтобы данный случай был внутренне исследован. В этом случае нет сомнений, что женщина была жертвой сексуального домогательства. Тем не менее внутренняя процедура исследования в ВУЗ-е показала, что профессор не виноват сексуальные домогательства. Сейчас В.а.В.е готовит гражданский иск от имени этой женщины. Омбудсмен будет третьей стороной в данном деле. Итак, как вы видите, даже в случаях сексуального домогательства кажущихся очевидными нелегко выиграть перед судом. Важна здесь положительная роль омбудсмена, который помогает организациям или лицам подготовить дело а потом может участвовать в судопроизводстве и



поддерживать жертву. В соответствии с хорватским законом даже общественная организация может быть третьей стороной в судопроизводстве.

*Вопрос: Педусматривает хорватское законодательство какую-нибудь ответственность за проституцию?*

*Саня Сарнавка:* В Хорватии ведется дискуссия о легализации проституции. В настоящее время в соответствии с уголовным кодексом как клиент так и проститутка могут быть наказанными, но на практике так никогда не бывает. Проституция часто связана с торговлю женщинами. В Хорватии существуют планы действий по торговле людьми, но до сих пор ничего значительного не было сделано. Это трудная тема так как Хорватия является страной происхождения, транзита и местом назначения проституток. Под давлением Европейской комиссии в прошлом году впервые 35 женщин было признанными как жертвы торговли людьми. Раньше женщины жертвы торговли людьми воспринимались как нелегальные проститутки.

*Инес Бойич:* Проституцию в Хорватии регулирует закон о преступлениях против общественного мира и порядка. Мало дел в судах.

*Вопрос: Глава 5 о образовании, статья 14.5 хорватского закона о гендерном равенстве говорит о употреблении лингвистических стандартов указывающих профессиональные квалификации, профессии и занятия в женском или мужском роде в зависимости от пола лица. У вас мржно употреблять так женские как мужские грамматические формы? В Беларуси у нас с тем большая проблема.*

*Саня Сарнавка:* Да, имеем женские и мужские грамматические формы. До принятия закона о гендерном равенстве женщины употребляли как правило мужские грамматические формы. Однако сейчас употребление женских грамматических форм строго соблюдается, особенно в СМИ.

*Вопрос: Как ваше законодательство о гендерном равенстве и недискриминации решило вопрос обязанности военной службы? У нас была дискуссия о привилегиях женщин например разный пенсионный возраст или военная служба, которые обыкновенно не считаются дискриминацией.*

*Саня Сарнавка:* Как во всех социалистических странах у нас был список работ, которых определенные группы женщины не должны выполнять, например женщины с малыми детьми не должны работать на ночной смене итд. Однако, Европейская комиссия с саого начала потребовала от Хорватии устранить эти специальные положения и создать равные условия труда женщин и мужчин. Хорватия сопротивлялась и у нас были дебаты с Европейской комиссией. Мы приводили аргумент, что наше общества очень патриархальное и женщины ухаживают за детьми и старыми людьми и они перегружены работой. Но в конце Хорватия устранила эти привилегии женщин. Мы были также



обязаны менять пенсионный возраст, чтобы женщины и мужчины уходили на пенсию в том-же возрасте 65 лет.

*Силке Стейнхильбер:* Я более по стороне Европейской комиссии относительно устранения привилегий женщин. Однако, важно чтобы вознаграждение за уход над людьми, независимо от того, кто эту работу исполняет, было регулировано в национальной системе социального страхования. Но это не должно влиять на пенсионный возраст, я так думаю и так типично отвечает ЕС. В системе социального страхования должны существовать другие меры для обеспечения, чтобы этот вид труда был признан государством. Это делается по-разному в разных странах.

*Вопрос:* Как вы смогли создать учреждение омбудсмена по гендерному равенству? Каким аргументам вы употребляли? Влияет-ли факт, что это учреждение финансируется с центрального бюджета, на деятельность омбудсмена?

*Саня Сарнавка:* Создание учреждения омбудсмена по гендерному равенству было натуральным процессом потому что когда мы разрабатывали наш первый законопроект, мы показывали, что во многих странах, даже не имеющих закона о гендерном равенстве, было лицо ответственное за продвижение равенства. Итак, учреждение омбудсмена было включено в первый закон о гендерном равенстве. К сожалению, это учреждение никогда не имело большой власти. Омбудсмена готовит отчеты, рекомендации и, что важно, может быть третьей стороной в судопроизводстве. Она сотрудничает с НПО такими как В.а.В.е. Однако, рекомендации омбудсмена не обязательны для правительства, парламента или судов. Омбудсмена назначает правительство, что значит, что учреждение может легко быть коррумпированным. Это недостатки данного учреждения в Хорватии. Но все таки хорошо, что оно у нас.

*Инес Бойич:* Особой чертой данного учреждения является то, что у омбудсмена - до сих пор только женщины назначались на эту должность - должен быть заместитель и обязательно противоположного пола.

*Вопрос:* Я понимаю, что у вас был общий закон о омбудсмене а потом у вас появился закон о этом специфическом омбудсмене. Правильно?

*Саня Сарнавка:* Сначала у нас был закон о гендерном равенстве со слабой позицией омбудсмена, а потом был принят антидискриминационный закон, в котором учреждения омбудсмена получило статус А, то есть оно было признано важным учреждением. Закон о гендерном равенстве с 2008 г. описует механизмы защиты и продвижения гендерного равенства. В Хорватии кроме учреждения омбудсмена есть также люди ответственные за гендерное равенство в правительственной структуре, в министерствах. Однако у них нет бюджета ни времени, чтобы фактически работать по гендерному равенству. В результате гендер не включается в постоянную работу правительства. Поэтому важно, чтобы был омбудсмен по гендерному равенству. Наш омбудсмен пишет очень полезные



отчеты и анализы, которыми НПО пользуются в своей деятельности. Лучше иметь омбудсмена по гендерному равенству как независимое учреждение со своим бюджетом и экспертами, юристами способными исследовать дела.

*Вопрос: Каковы пользы для правительства от омбудсмена если это учреждение надо финансировать с центрального бюджета а рекомендации омбудсмена могут мешать работе правительства?*

*Саня Сарнавка:* Существование учреждения омбудсмена это обязанность правительства, потому что гендерное равенство признается во всем мире, по крайней мере de jure и устно, как ценность.

*Силке Стейнхильбер:* Если правительство незаинтересованно в продвижении прав человека и гендерного равенства, не очень поможет сослаться на Конвенцию CEDAW или пекинскую платформу. Роля омбудсмена состоит в контроле деятельности правительства. Итак если ваше правительство не хочет, чтобы его контролировали, будет очень трудно создать учреждение омбудсмена. Необходима политическая воля.

*Саня Сарнавка:* Скажите вашему правительству «если вы чувствительны к гендерным вопросам, докажите того. Пусть омбудсмен докажет, что вы правительство чувствительное к гендерным вопросам. Разве боитесь?».

## **7. Предотвращение гендерной дискриминации в польском законодательстве [Каролина Кендзиора]**

В Польше 2 закона упоминают дискриминацию: трудовой кодекс и антидискриминационный закон. Они содержат определение «дискриминации» в соответствии с директивами ЕС. Польша как член ЕС обязана защищать от гендерной дискриминации в сфере занятости и труда. С 2011 у нас тоже антидискриминационный закон, который гарантирует очень ограниченную защиту от дискриминации. Его полное название «Закон о введении некоторых положений Европейского союза в области равного обращения». Польша приняла только минимум того, что требовал ЕС, не принимая в учет Конвенции CEDAW. Поэтому в некоторых сферах нет защиты от дискриминации. Например в высших учебных заведениях трудовой кодекс защищает учителей но не студентов. Это большая проблема, особенно в случае сексуального домогательства, которое все еще табу в Польше. До сих пор у нас было только 5 судебных дел на основании этого закона, в том числе 4, которые вела моя организация «Польское общество антидискриминационного закона». В законе много исключений и трудно



понять, кого закон защищает. Общество не знает об этом законе, даже юристы его не знают.

Равенство упоминается в польской Конституции в статьях 32 и 33, которые предусматривают, что все равны перед законом, все имеют право на равное обращение со стороны государственных властей и никто не будет подвергаться дискриминации в политической, общественной или экономической сфере по никакому признаку. Итак, существует открытый каталог признаков, что очень важно так как это дает нам, группе юристов и правозащитников, аргумент для давления на правительство, чтобы менять закон и гарантировать равную защиту всех во всех сферах жизни. Возможно ссылаться на эти статьи в судебных делах связанных с дискриминацией.

Существует также закон о омбудсмене. Польша была обязана Европейской комиссией создать независимый орган по защите прав человека. Этот омбудсмен отвечает за защиту от всех видов дискриминации, также гендерной. На практике не действует очень хорошо. Слишком много обязательств и слишком мало бюджета для учреждения омбудсмана. В общем, в Польше нет политической воли укрепить позицию омбудсмана.

Трудовой кодекс гарантирует лучшую защиту от дискриминации в Польше. Трудовой кодекс современный акт с открытым каталогом признаков дискриминации. Закон защищает от дискриминации по признаку гендера, возраста, инвалидности, расы, религии, политических взглядов, участия в профсоюзах, этнического происхождения, сексуальной ориентации, всех форм занятости. Сферы равного обращения в соответствии с трудовым кодексом: заключение и расторжение трудового договора, условия труда, продвижение по службе и доступ к обучению повышающим профессиональные квалификации. Важно, что трудовой кодекс тоже защищает от дискриминации во время отбора кандидатов на работу, но люди часто об этом не знают. Статья 22 трудового кодекса определяет, о чем работодатель может спросить кандидата. Это закрытый список вопросов и работодатель конечно не может спрашивать о семейных планах и семейной жизни. Тем не менее в Польше дискриминация во время отбора кандидатов на работу происходит все еще довольно часто, особенно по признаку гендера и возраста. Формы дискриминации запрещенные трудовым кодексом: прямая и косвенная дискриминация, приставание, сексуальное домогательство и поощрение нарушить принципы равного обращения. Закон запрещает не только поощрять к дискриминации в отношении лиц или групп, но также запрещает разрешать дискриминацию на работе. Это может относиться к ситуации, в которой происходит дискриминация в отношении сотрудника, но работодатель не обращает на это внимания.

Трудовой кодекс содержит определения прямой и косвенной дискриминации:

«Прямая дискриминация имеет место, когда по одному или нескольких признаках (...), обращение с работником есть или могло бы быть менее благоприятное в сравнимой ситуации чем с другими работниками».



Чтобы проверить произошла ли прямая дискриминация необходимо лицо для сравнения. Можно сравнить ситуацию одного лица с настоящей ситуацией иного лица, но также с ситуацией из прошлого. Можно сравнить ситуацию одного лица с гипотетической ситуацией, например если я бы не была женщиной, не потеряла бы работу в таких обстоятельствах. В случае прямой дискриминации работник не может оправдаться. Прямая дискриминация может быть случайной или умышленной, но суд исследует произошло ли менее благоприятное обращение.

«Косвенная дискриминация происходит когда решения или практики кажущееся нейтральными на практике ведут к исключениям при заключении и расторжении трудового договора, условий труда, продвижения по службе доступа к обучению по повышению квалификации. Исключая ситуации когда решения или практики являются объективно обоснованными для достижения цели, которой невозможно достичь иным способом. Методы для достижения этой цели должны быть правильными и необходимыми».

В случае косвенной дискриминации работодатель может обосновать свое дискриминационное действие если его цель законная и направлена например на защиту клиентов. Чтобы проверить является ли косвенная дискриминация в данной ситуации обоснованной, важно ответить на 3 вопроса:

1. Имеет ли данное правило, критерий или практика законную цель?
2. Являются ли методы для достижения этой цели правильными и необходимыми: возможно достигнуть эту цель другим способом?
3. Соблюдались ли принцип пропорциональности между тяжестью дискриминации и интересом дискриминирующего?

В Польше большинство дел связанных с дискриминацией относится к прямой дискриминации в трудовых отношениях. Мало судебных дел связанных с косвенной дискриминацией.

«Приставание – нежелательное поведение, целью или последствием которого является нарушение достоинства лица и/или создание угрожающей, враждебной, унижающей или оскорбительной атмосферы».

В случае приставания суд проверяет было ли возражение со стороны жертвы. Жертва должна возразить против слов или поведения, которое считает дискриминирующими. Приставание всегда рассматривается принимая в учет индивидуального лица, так как то, что является нарушением достоинства для одного лица может быть приемлемым поведением для другого. Итак, возражение со стороны жертвы очень важно в таком случае.

«Сексуальное домогательство – нежелательное поведение сексуального характера или относящееся к полу работника, целью или последствием которого является нарушение



достоинства лица и/или создание угрожающей, враждебной, унижающей или оскорбительной атмосферы».

В Польше трудно говорить о сексуальном домогательстве, потому что много сексуальных поведений все еще воспринимается как нормальные в трудовых отношениях. Проблема в том, что работники, особенно мужчины, не осознают, что некоторые виды поведения, например сексуальные шутки, являются дискриминацией. Лучший метод предотвращения таких видов поведения ввести закон обязывающий работодателей активно предотвращать все формы дискриминации на работе. В соответствии с польским законом работодатель всегда несет ответственность за дискриминацию на работе, даже если не он/она дискриминирует. В Польше крупные предприятия предпринимают усилия, чтобы предотвращать дискриминацию формулируя внутренние регламенты со списком неприемлемых поведений. Это связано с фактом, что каждый год растет количество судебных дел против работодателей. Тем не менее, все еще много женщин жертв сексуального домогательства предпочитает менять работу и не возбуждать судебное дело, опасаясь общественного мнения. В случае приставания как в случае сексуального домогательства должно быть возражение со стороны жертвы.

Хороший закон должен тоже содержать главу о так называемых «позитивных действиях». Это ситуации когда работодатель обращается с группой лиц более благоприятно потому что эта группа является недостаточно представляемой в некоторых сферах занятости. Важно чтобы позитивные действия были временными а их результаты подвергались регулярному мониторингу.

*Вопрос: Кто представляет жертв дискриминации в судах в Польша?*

*Каролина Кендзиора:* Это сложная ситуация, потому что юристы и судьи не знают много о антидискриминационном законе. Иногда женщины приходят в мою организацию после встреч в нескольких юридических конторах, где им сказали, что польский закон не применяется к их случаям. В университетах юристов не учат о антидискриминационном законе. Моя организация «Польское общество антидискриминационного закона» сотрудничает с Обществом юристов и обучает их о антидискриминационном законодательстве. В настоящее время только моя организация занимается антидискриминационными делами. В моей организации 5 юристов и мы сотрудничаем с примерно 50 pro-bono юристов со всей Польши. Существует также Хельсинский фонд по правам человека и несколько других организаций, ни у них другие приоритеты. Я думаю, что обеспечение юристов для дел связанных с неравенством и дискриминацией задача для нашего омбудсмена. Однако в этом учреждении только 5 юристов, которые могут представлять жертвы дискриминации и кажется, что данная ситуация не изменится в ближайшем будущем.



*Белорусская участница:* Сказанное Каролиной дает еще один аргумент о потребности иметь закон о гендерном равенстве. Если такого закона нет, у государственных учреждений нет обязанности обучать специалистов способных защищать граждан от дискриминации.

*Каролина Кендзиора:* Важной темой является право на равное вознаграждение. В Польше неравное вознаграждение самое распространенное нарушение прав гарантируемых трудовым кодексом, и это нарушение часто по признаку гендера и возраста. Трудовой кодекс предусматривает, что работники имеют право на равное вознаграждение за одинаковый или равноценный труд. Хотя это прямо не сказано в нашем законе, понятие «вознаграждение» толкуется широко, не только деньги но любые пользы, которые работник может получить от работодателя, например частное здравоохранение, сотовый телефон. Трудовой кодекс предусматривает, что «равноценный труд» значит, что у работников: похожие профессиональные квалификации, похожий профессиональный опыт, похожая ответственность и похожие усилия (физические или умственные).

В каждом антидискриминационном законе важно перенесенное бремя доказывания, то есть работодатель должен доказать в суде, что не было дискриминации. Это связано с тем, что работник обыкновенно имеет ограниченную возможность проверить например зарабатывает-ли он/она менее другого лица за равноценный труд. Если у работника основанные подозрения, может возбудить судебное дело. Позиция работника всегда слабее работодателя. В соответствии с трудовым кодексом работник выигравший в суде дело связанное с дискриминацией может получить возмещение. Закон определяет, что возмещение не может быть ниже минимальной заработной платы в Польше. Нет максимального лимита. Тем не менее, на практике суды обыкновенно решают о возмещении эквивалентном последней заработной плате жертвы полученной в данной компании. Закон не упоминает неденежного возмещения.

Трудовой кодекс содержит список обязанностей работодателя по предотвращении дискриминации и обеспечении равных возможностей для работников. Недавно Верховный суд решил, что если работодатель принимает действия, которые могут эффективно предотвращать дискриминацию, даже если имело место нарушение работодатель не является ответственным за данное нарушение.

#### Польские правительственные учреждения ответственные за равное обращение:

- Омбудсмен – независимый орган финансируемый с центрального бюджета ответственный за все аспекты нарушений прав человека.
- Уполномоченный правительства по равному обращению – лицо назначенное на эту должность правительством, ответственное за антидискриминационную политику и равное обращение. Настоящий уполномоченный хорошо выполняет свои обязанности, например недавно она убедила правительство подписать и ратифицировать Конвенцию Европейского совета о предотвращении насилия в



отношении женщин, а также убедила правительство подписать первый Национальный план по равному обращению.

### Недостатки нашего законодательства

- Польское законодательство не дает возможность пользоваться статистическими данными как доказательством в судопроизводстве. Статистические данные были бы очень полезными, особенно с делами о дискриминации. В настоящее время мы можем представлять статистические данные в судах, но судьи воспринимают их как дополнительный материал а не как серьезное доказательство.
- Многократная дискриминация не определяется прямо в польском законодательстве.
- Закон не дает возможность обратиться в суд в связи с общественным интересом (*actio popularis*).
- Закон не содержит фразы «возмещение для жертвы должно быть эффективным и пропорциональным с причиненным жертве вредом». В результате возмещения решенные судами часто слишком малые.
- Закон не защищает от дискриминации в сфере образования.

*Вопрос: В Беларуси можно получить возмещение в суде и государство разрешает накладывать штрафы, чтобы повысить компенсацию. Кроме того официальные власти заставляют партии платить штраф в государственный бюджет. У вас похожая ситуация, особенно в делах о дискриминации?*

*Каролина Кендзиора: Насколько знаю возможно заставить работодателя заплатить штраф в Фонд предотвращения безработицы, если работодатель нарушил принцип равного обращения в объявлении о работе. На практике это очень редко.*

*Вопрос: Запрещает-ли польское законодательство дискриминацию в рекламе? В каком законе?*

*Каролина Кендзиора: Физические лица могут обратиться в суд ссылаясь на положения трудового кодекса если объявление связанное с трудовыми отношениями*

*Силке Стейнхильбер: Конвенция МОТ № 111 запрещает дискриминации во всех сферах связанных с занятостью, в том числе в объявлениях о работе и доступе к труду. Каждое государства член МОТ, в том числе Беларусь, должно отразить самые главные Конвенции МОТ в национальном законодательстве. Если государство сделает это правильно, тогда данное государство гарантирует защиту от дискриминации в трудовых отношениях, в том числе в объявлениях о работе.*

*Вопрос: Поддерживает-ли польское законодательство привилегии женщин такие как разный пенсионный возраст, благоприятные условия труда для матерей, освобождение от военной службы, итд.?*



*Каролина Кендзиора:* Наш трудовой кодекс гарантирует несколько привилегий для некоторых групп таких как родители малых детей или люди с инвалидностью. Даже если эти привилегии являются неравным обращением, они не считаются дискриминацией. Это вид позитивного действия. В Польше в армии и в полиции обыкновенно применяются ограничения по возрасту и инвалидности. Эти два признака в случае военной службы указаны в директивах ЕС как приемлемое основание неравного обращения. В Польше существует также отдельный закон содержащий закрытый список занятий, к которым не допускаются беременные и кормящие женщины. О пенсионном возрасте все еще идет в Польше большая дискуссия. Недавно правительство повысило этот возраст в соответствии с требованиями ЕС. В настоящий момент пенсионный возраст для женщин 60 лет а для мужчин 65 лет, но процесс выравнивания уже начался и в 2040 г. пенсионный возраст будет одинаковым для женщин и мужчин.

## **8. Белорусский законопроект о гендерном равенстве [Антонина Ковалева, Елена Ескова]**

*Антонина Ковалева*

В процессе формулирования законопроекта мы анализировали законодательство соседних стран: Литвы, Эстонии, России, Украины, Кыргызстана и других стран бывшего СССР. Законопроект довольно длинный но не очень сбалансированный при сравнении разных глав и направлений. Некоторые вопросы все еще открыты для обсуждения. Этот законопроект состоит из 11 глав содержащих общие положения и специфические положения по разным сферам жизни. Законопроект начинается с преамбулы, которая описывает виды отношений регулируемых данным законом. Потом у нас ссылка на Конституцию Беларуси.

Важной частью законопроекта являются определения гендера, гендерного равенства, дискриминации, гендерной дискриминации, прямой гендерной дискриминации, косвенной гендерной дискриминации, домашнего труда, квот, равных прав женщин и мужчин, равных возможностей женщин и мужчин, сексуального домогательства и специальных мер. Мы включили домашний труд, которого не регулирует белорусский закон о браке и семи, квоты и специальные меры, поддерживающие один из полов в сфере, где он подвергается дискриминации. В статье 2 мы описали цель закона, то есть обеспечение равных прав и возможностей женщин и мужчин во всех сферах государственной и общественной жизни и создание национального механизма (институтов и мер) для обеспечения гендерного равенства. В статье 6 мы описали действия относящиеся к прямой и косвенной дискриминацию, но в части 3 этой статьи мы назвали действия, которые не являются дискриминацией как благоприятное отношение к женщинам в случае военной службы, материнства и пенсионного возраста. Итак, мы решили поддержать существующее законодательство по этим вопросам. Мы посвятили отдельную главу сбору и мониторингу статистических данных о гендерном равенстве. В статье 9 мы написали «Мониторинг и сбор статистических данных о различиях в доходах, доступе к вакансиям на рынке труда, а



также во всех сферах государственной и общественной жизни ведется раздельно в отношении женщин и мужчин». Мы тоже написали, что государственные и местные власти обязаны пользоваться помощью экспертов при работе над правовыми актами с целью обеспечить гендерное равенство. Мы освятили главу омбудсмену по гендерному равенству. Была длинная дискуссия между правозащитниками должен-ли законопроект упомянуть омбудсмена в настоящей политической ситуации в Беларуси. Мы знаем, что омбудсмен назначенный правительством мог бы быть только декорацией без никакой настоящей власти или влияния. Дополнительно существует риск, что введение должности омбудсмена может повредить более чем помочь гендерному равенству. Однако, участники консультации пришли к выводу, что даже если омбудсмен не будет эффективным или полезным факт что существует официальный орган по гендерному равенству уже значительный шаг в направлении соблюдения прав человека в Беларуси. Мы знаем, что невозможно включить все необходимые детали в отношении должности омбудсмена и нужен отдельный закон.

*Елена Ескова*

Разница между тем, что мы услышали от экспертов, и тем, что имеем в нашем законопроекте, состоит в некоторых практических сокращениях. Польша и Хорватия уже в ходе процесса направленного на обеспечение гендерного равенства а в случае Беларуси мы просто создали законопроект. На этом этапе для нас важно то, что много организаций вовлечено в обсуждение гендерного равенства, самого законопроекта и белорусского законодательства. Если хотим, чтобы закон был принят в будущем, прежде всего нам надо пересмотреть правовые акты в нашей стране такие как закон о выборах, где имеющаяся мажоритарная система должна быть заменена пропорциональной. Мы должны тоже менять наш пенсионные урегулирования. Вместе с дискуссией о пенсионном возрасте надо обсудить как улучшить качество жизни граждан повысить вероятную продолжительность жизни.

Беларусь страна член МОТ и ратифицировала 48 Конвенций МОТ. Тем не менее, Беларусь не реализует международные положения на национальном уровне. Наши власти и государственные служащие не знают международных законов и стандартов. Сейчас работник, который чувствует, что его дискриминируют, иожет обратиться в суд, но это происходит очень редко. На практике суды не наказывают работодателей и работодатели не чувствуют себя обязанными соблюдать принципы равного обращения. Сигнал, чтобы не обращать внимания на достоинство других, идет со стороны высокопоставленных чиновников, отношение которых к людям обыкновенно очень грубо. Это цепная реакция. То-же происходит в сфере трудовых отношений. Международные законы и антидискриминационные стандарты в сфере трудовых отношений нарушаются в Беларуси, например в нашей стране краткосрочные договоры являются нормой, работника можно легко уволить без основания или объяснения. Женщинам очень трудно получить доступ к высоким должностям. Проблемой являются также плохие условия труда.



Глава 4 нашего законопроекта говорит о гендерном равенстве в сфере социальных и трудовых отношений. В таком контексте мы посвятили много времени вопросу сексуального домогательства. В Беларуси это широко распространена проблема и даже женщины не знают, что некоторые поведения являются сексуальным домогательством. Поэтому мы решили назвать в законопроекте поведения, которые должны считаться сексуальным домогательством. Мы тоже назвали все виды ответственности, которые могут быть связаны с дискриминацией. Если надо внести поправки, например в уголовный или трудовой кодекс, тогда эти поправки будут применяемые также к положениям о гендерном равенстве. Законопроект описывает обязанности работодателей соблюдать антидискриминационные принципы и гендерное равенство в трудовых отношениях. Мы подчеркнули, что вмешательство в частную жизнь работника является нарушением. Законопроект содержит положения о перенесении тяжести доказывания, равных правах женщин и мужчин в общественной сфере, гарантиях признать домашний труд и равного обращения в домашнем труде, гендерном равенстве в государственной службе, и конечно в образовании и культуре.

Мы пытались включить в законопроект разные положения в соответствии с международными нормами о гендерном равенстве.

*Вопрос: С моей точки зрения как юриста, социолога с опытом в гендерном образовании и воспитании, определение «гендера» в законопроекте очень узко и недостаточно. Не включена характеристика женщин и мужчин. Каким источником вы пользовались при разработке определения находящегося в законопроекте?*

*Антонина Ковалева: Я не помню точно откуда мы взяли это определение, но мы не анализировали социологических или методологических документов только законы и законопроекты. На основании анализированных актов мы выбрали это определение. Оно подходящее в процессе разработки закона. Однако мы открыты к предложениям и готовы их развивать.*

*Вопрос: Хотя моя организация участвовала в формулировании законопроекта, по некоторым идеологическим вопросам мы несогласны. Например пенсионный возраст. Мы считаем, что различный возраст ухода на пенсию женщин и мужчин является дискриминацией. Мы должны сосредоточиться на равенстве во всех сферах жизни и это относится как к женщинам так и к мужчинам. Другое дело что в некоторых статьях формулировка неясная, что может привести к манипуляции. Например в статье 8 упоминается специальный государственный орган по равенству. Что вы имеете в виду?*

*Антонина Ковалева: Специальный государственный орган в правительстве, может быть что-то на уровне министерства.*

*Белорусская участница: Я буду очень настаивать на конкретные формулировки. Вместо «государственного органа» можем назвать конкретное министерство. Если будут специфические положения будет возможность нажимать власти, чтобы эти положения*



соблюдались и все будут знать, кто ответственный за что. В законопроекте употребляется тоже формулировка «компетентный орган». Я считаю, что она слишком неясна и надо ее определить точнее, чтобы жертва дискриминации знала, к кому ей надо обратиться, а то получатся только пустые слова.

*Елена Ескова:* Мы должны помнить, что невозможно включить все в нормативный акт. В законе о гендерном равенстве можем назвать институты ответственные за гендерное равенство, но не можем назвать их обязанностей и задач во всех случаях. В отношении омбудсмена в этом законе должны находиться специфические положения, но в случае например министерства образования его обязанности связанные с равным обращением должны быть определены в законе о работе этого министерства. Вот мое объяснение как юриста. Огромное спасибо за все ваш комментарий, мы были бы благодарны если вы бы их нам изложили в письменном виде.

*Силке Стейнхильбер:* Я считаю, что очень важно сбалансировать потребность или желание совершенствовать законопроект и конкретные слова с желанием использовать эту работу с законопроектом в процессе мобилизации, обмена информацией и знаниями и совместной деятельности правозащитников. Сбалансирование этих двух подходов к работе очень трудно. Поэтому нужна толерантность у обеих сторон. Толерантность со стороны тех, кто хотят сосредоточиться на специфических формулировках и толерантность со стороны тех, кто просто заинтересованы темой, не юристов заинтересованных работой над законопроектом. Ваша специфическая политическая ситуация требует, чтобы вы применили оба эти подхода одновременно. Я бы хотела попросить наших польских и хорватских экспертов о последние комментарии о белорусском законопроекте.

## **9. Комментарии о белорусском законопроекте о гендерном равенстве со стороны польских, хорватских и немецких экспертов**

*Каролина Кендзиора:* Я хочу подчеркнуть несколько элементов, которые самые главные с моей точки зрения как юриста:

- Определения находящиеся в законопроекте. У меня сомнения достаточны-ли некоторые определения, которые вы употребляете, для того чтобы эффективно предотвращать дискриминацию. Например определение прямой дискриминации: «дискриминация прямо указывающая половую принадлежность». Нет в определении ничего о лице для сравнения, которое очень важно в случаях прямой дискриминации. Чтобы решить произошла-ли прямая дискриминация нам нужен человек с которым можем сравнить ситуацию потенциальной жертвы дискриминации. Вы должны развить это определение и сделать его более детальным.



- У вас есть статья о праве на равную заработную плату но должна быть еще статья о равноценном труде, включая детальное определение, что значит «равноценный».
- Ваш законопроект содержит много примеров. По-моему, примеры в законе, особенно так многие, могут серьезно ограничить закон. По моему опыту как юриста работающего по делам связанным с дискриминацией, я могу сказать, что многих ситуациях невозможно предусмотреть при формулировании закона. Открытый каталог в законе хорошая практика, но если приведены примеры, суды могут сомневаться, является-ли конкретная ситуация дискриминацией если она не указана как пример в законе.
- Я бы рекомендовала посмотреть на определения употребляемые в директивах Евросоюза и проверить могут-ли они быть кака-то полезными для вашего законопроекта.

*Саня Сарнавка:* Вот мои рекомендации в отношении вашего законопроекта:

- Будьте очень осторожными и конкретными относительно определений, особенно когда определяете «дискриминацию». Я советую вам сделать то, что мы сделали в Хорватии, то есть употреблять определения употребляемые в директивах Евросоюза.
- Я заметила, что вы употребляете в вашем законопроекте оба понятия «гендер» и «пол». Вы должны принять решение и постоянно употреблять один из этих терминов. В хорватском законе о гендерном равенстве употребляется термин «равенство полов» вместо «гендерного». Так решило правительство, которому не нравился термин «гендер».
- Очень важно, что работа с законопроектом начала в вашей стране дискуссию о вопросах гендерного равенства, по крайней мере в некоторых группах общества. Вы должны продолжать вашу работу и продвигать этот законопроект несмотря на то, что он не будет принят в недалеком будущем.
- Сосредоточитесь на исследованиях и сборе статистических данных, чтобы укрепить ваши аргументы почему этот закон нужен в Беларуси. Мы так и сделали в Хорватии после разработки первого законопроекта о гендерном равенстве. Организация В.а.В.е начала исследовать школьные учебники а потом средства массовой информации, чтобы доказать, что сексизм и стереотипные изображения женщин и мужчин преобладают в общественной сфере. В нашем случае эта стратегия сработала и это был значительных прогресс в продвижении гендерного равенства в Хорватии. Давайте продолжим сотрудничать и подумаем каковы будут самые подходящие действия в вашей ситуации.



*Инес Бойич:* В общем у меня такие-же замечания как у моей польской коллеги:

- Будьте осторожны с определениями в вашем законопроекте. В случае «прямой дискриминации» вы должны упомянуть лицо для сравнения.
- Подумайте о добавлении определения «приставания». В хорватском законе у нас оба определения: «приставание» и «сексуальное домогательства». Вы можете тоже расширить определение «сексуальных домогательств» и добавить понятие «оскорбительное и неприятное окружение».
- Вы должны включить несколько санкций за несоблюдение принципов гендерного равенства, если хотите, чтобы закон действовал на практике. В настоящий момент юристы описали бы ваш законопроект как «lex imperfect».
- В некоторых статьях вы рискуете ограничение применения закона. Например в статьях 6.2 и 6.3 вы закрыли список действий употребляя слова «иные случаи, указанные в настоящем законе». Оставьте этот список открытым употребляя слова «всякие иные случаи». Вы рискуете тоже в статье 14, где вы называете виды физического поведения: неприличные жесты, прикосновения, принуждение к действиям сексуального характера, половому акту или покушение на изнасилование. Последним элементом должно быть очевидно «изнасилование», которое не упоминается здесь. Нет необходимости включать в закон список действий или поведений. Я бы рекомендовала оставить это вашей юриспруденции.
- Я бы тоже советовала вам включить в вашу рабочую группу эксперта, который технически знает, как создать хороший закон. Я опытный юрист, но не имела бы смелости создать законопроект. Закон должен быть ясным и точным и каждое лицо которому закон адресован должно осознавать последствия данного закона, а то получите закон, которых не действует хорошо на практике.

*Саня Сарнавка:* Я бы хотела прокомментировать то, что Инес сказала о знании техник формулирования закона. Я несогласна с этой рекомендацией. По моему мнению на этом этапе работы и принимая в учет политическую ситуацию в Беларуси вы должны включить в ваш законопроект все, что хотите, не сосредоточиваясь слишком на достижении совершенного закона.

*Инес Бойич:* Я несогласна с тобой, Саня, потому что если закон создан профессором университета, как в случае белорусского законопроекта, имеется тенденция писать его в форме учебника с разными определениями, но эти определения более философские чем юридические. Я вижу угрозу в этой сфере так как вы рискуете ограничить применение закона.

*Силке Стейнхильбер:* Я бы хотела подчеркнуть, что это был интересный обмен опытом между юристом и не юристом. В каком-то смысле это точно ситуация в которой вы



сейчас и она принадлежит к трудностям, на которые вам надо ответить. После услышанного вчера о политической ситуации в Беларуси и малых шансах чтобы закон был принят в недалеком будущем, я согласна с Саней в этой дискуссии. В настоящий момент вам более удобно использовать данный законопроект в качестве своего рода учебника. Я бы предлагала пользоваться этим законопроектом для повышения осведомленности и мобилизации. Продвигайте его среди женских организаций или потенциальных сторонников а также среди ваших оппонентов в политической дискуссии. Я думаю, что вы не на таком этапе, чтобы сосредоточиваться на разработке полностью совершенного закона.

Я бы хотела добавить несколько замечаний о определениях и понятиях:

- В моей презентации я подчеркивала как важно делать упор на положительную обязанность государства продвигать равенство, как это выходит за пределы равных возможностей и равного обращения. Это соответствует Конвенции CEDAW. Я думаю, что вы должны подчеркнуть этот аспект сильнее в вашем законопроекте. Вы должны более подчеркнуть обязанности, которые Конвенция CEDAW накладывает на государство.
- Проверьте еще раз определения и приведите понятия используемые в вашем законопроекте более в соответствие с международной терминологией. Хотя может быть, что по политическим причинам лучше не подчеркивать, что вы смотрели на директивы Евросоюза. Не упоминайте директив Евросоюза но упомяните Конвенцию CEDAW и Конвенцию МОТ.
- Посмотрите еще раз на статью 9 в отношении сбора статистических данных потому что сейчас она, по моему мнению, слишком сосредоточена на разделении. Мониторинг гендерного равенства и сбор гендерно чувствительных статистических данных выходит за пределы их разделения.
- Статья 10.3 говорит о том, что государство имеет право ввести специальные меры. Я бы подчеркнула еще раз, что должна быть обязанность наложенная на государство обеспечить гендерное равенство, а не право.
- Я думаю, что механизмы реализации надо еще обсудить. По моему мнению все государственные учреждения должны быть обязаны способствовать введению закона о гендерном равенстве. И это должно быть ясно сказано в законе.
- О процессе разработки законопроекта. После услышанного от вас, я считаю, что нужны дальнейшие консультации этого законопроекта. Я бы советовала вести консультации не в отношении полного законопроекта но по его специфическим частям. Если вы захотите обсудить полный законопроект на встречах, очень трудно будет получить все комментарии и предоставить экспертам возможность выразить точно их мнения.
- Я думаю, что замечание Саньи о исследовании и сборе данных чрезвычайно важно. Исследования и сбор данных это хорошая стратегия в вашей ситуации,



когда нет шансов, чтобы закон был принят в недалеком будущем. Статистические данные усиливают ваши аргументы и вы будете готовы к дискуссии с вашими оппонентами.

- Вам надо будет ответить в какой-то момент на спорные вопросы как возраст ухода на пенсию. Дискуссия о гендерном равенстве всегда обнаруживает спорные вопросы между защитниками прав женщин потому что равенство не всегда то-же самое что привилегии, которыми женщины много лет пользовались. Если ищите сторонников вам необходимо думать стратегически. Елена права в том, что если вы заставите женщин и мужчин уходить на пенсию в том-же возрасте, вы потеряете поддержку пофсоюзр. Поэтому будьте стратегически. Это момент когда толерантность необходима, чтобы идти дальше. Не сосредоточивайтесь сейчас на вопросах, которые могут делить ваше движение, сосредоточитесь на повышении осведомленности в обществе и на создании чувствительности к гендерным вопросам.

Саня, вы бы хотели еще что-то добавить касательно процесса создания законопроекта?

*Саня Сарнавка:* Мы никогда не планировали иметь идеальный закон потому что не в этом состоит роль общественной организации. Наша роль открывать пространство и показывать направления. Не все нам полностью удалось. Закон был принят, но нам не повезло создать эффективное, независимое учреждение по продвижению гендерного равенства. Омбудсмен зависит от правительства и не имеет настоящей власти. Поэтому надо помнить, что окончательная версия вашего законопроекта не будет фактически принятым законом. Вы должны приложить все усилия, чтобы убедить общество, политиков и правительство, что данный закон важен и что гендерное неравенство существует в вашей стране. Будьте творчески и передайте ваше сообщение просто. Будьте отважны и если необходимо также провоцируйте, чтобы привлечь общественное внимание к вашему делу. Вы должны вести деятельность на многих уровнях, чтобы бросить вызов имеющейся ситуации а то даже лучший закон ничего не сделает.

---

*Отчет составила Агнешка Валько-Мазурек с Коалиции КАРАТ, Варшава, май 2014 г.*