



UNOPS



Совместное заседание Исполнительных советов ПРООН/ЮНФПА/ЮНОПС, ЮНИСЕФ, Структуры «ООН-женщины» и ВПП в 2019 году

Справочный документ — Тема 2

Преследования, сексуальные домогательства, злоупотребление служебным положением и дискриминация, а также сексуальная эксплуатация и надругательства

Настоящий справочный документ будет служить для информирования участников сессии по вышеупомянутой теме на Совместном совещании исполнительных советов ПРООН/ЮНФПА/ЮНОПС, ЮНИСЕФ, структуры «ООН-женщины» и ВПП 31 мая 2019 года.

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Сексуальные домогательства (СД) и сексуальная эксплуатация и надругательства (СЭН) представляют собой формы проявления полового и гендерного неравенства и являются нарушениями прав человека. Оба явления серьезно подрывают наши ключевые ценности и идеалы, которые поддерживают наши организации.

2. Цели СД и СЭН выбираются не случайным, индивидуальным образом, но в силу определенного статуса жертв — женщины, девочки, девушки и т.д. Таким образом, СЭН и СД являются формами дискриминации, представляющей собой устойчивую структурную проблему. Как отметил Генеральный секретарь ООН, «СЭН и СД глубоко укоренены в исторических дисбалансах силы и культуры доминирования мужчин», которые пронизывают правительства, частный сектор, гражданское общество и международные организации. В таких случаях часто проявляются разнообразные и пересекающиеся формы дискриминации, однако характер СЭН и СД могут также определять, в числе прочих, такие аспекты, как возраст, инвалидность, сексуальная ориентация, этническая принадлежность, иммиграционный статус и возраст.

3. Государства-члены подтвердили свою приверженность задаче искоренения гендерной дискриминации (Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Пекинская платформа действий, Повестка дня на период до 2030 года) и любых форм дискриминации и насилия в отношении женщин и девочек (Цель устойчивого развития (ЦУР) 5 — Гендерное равенство). ООН приветствует эту инициативу и нормативные стандарты, а также наращивает свои усилия по реализации этой инициативы в своей работе.

4. Неравенства на рабочем месте определяют, кто совершает СД и кто является объектом, а также способствуют и другим проявлениям злоупотреблений властью, таким как преследования, травля и иные проявления злоупотребления служебным положением, при этом не все из них основаны на тех же гендерных неравенствах, что и СЭН и СД.

5. Все шесть учреждений подтверждают общее видение реализации права всех индивидуумов и сообществ, которым мы служим, на доступ к защите и поддержке, на которые они имеют право. Мы стремимся устранить сексуальную эксплуатацию и надругательства и утверждаем право всех наших сотрудников и связанного персонала на работу в обстановке, свободной от любых форм преследований и злоупотреблений, в которой высочайших стандартов поведения придерживаются все, работающие с нашими организациями и для наших организаций, в которой ценности и этическое поведение имеют важное значение и в которой действует абсолютная нетерпимость ко всем формам ненадлежащего поведения при межличностном взаимодействии.
6. Глобальное внимание, которое уделяется данным проблемам, является беспрецедентным, и мы намерены использовать его для ускорения изменений для наших организаций как на уровне стран в каждом из наших офисов, так и на уровне операций по всему миру.

II. РЕАКЦИЯ НА КЛЮЧЕВЫЕ ВОПРОСЫ И ПРОБЛЕМЫ

7. Проблемы, стоящие в контексте данной темы, являются общими для шести учреждений, и, таким образом, работа над ними ведется в нескольких межведомственных структурах, таких как рабочая группа КСР по решению случаев сексуального домогательства в системе Организации Объединенных Наций, Канцелярия Специального координатора по улучшению реагирования ООН на сексуальную эксплуатацию и надругательства, а также Межучрежденческий постоянный комитет (МПК).
8. Значительные инвестиции на протяжении последних двух лет, направленные на решение ключевых вызовов, привели к осязаемому прогрессу, в том числе в плане улучшения организационных политик и системных изменений, повышения осведомленности среди персонала и партнеров-исполнителей, расширения возможностей расследования и правоспособности для работы с обвинениями, а также ускорения совместных действий в других областях. Внутренние оценки существующих и новых систем предотвращения и работы со случаями СЭН и СД, а также с преследованиями и злоупотреблениями на рабочем месте, были проведены несколькими учреждениями с целью выявления оставшихся недоработок и мест применения дальнейших действий. Обновления этих инициатив для конкретных учреждений будут представлены соответствующим Исполнительным советам.
9. С точки зрения политик и процедур все шесть учреждений уже имеют прочные основы для борьбы с СЭН и СД, а также с другими формами ненадлежащего поведения при межличностном взаимодействии на рабочем месте. В отношении СД рабочая группа КСР ООН разработала и утвердила межучрежденскую типовую политику, представляющую собой основу для создания соответствующих политик отдельных учреждений на базе единых стандартов, а также направленную на продвижение подхода, ориентированного на потерпевших. Что касается СЭН, бюллетень Генерального секретаря в отношении СЭН в настоящее время перерабатывается и вступит в силу ориентировочно ближе к концу 2019 года.
10. Данная секция сосредоточена на координации и совместных подходах, которые реализуются на уровне всей системы для ускорения продвижения данной повестки. Они представлены под следующими ключевыми заголовками: i) предотвращение ненадлежащего поведения и изменение культуры; ii) механизмы сообщений и подачи жалоб; iii) действия на уровне стран по ускорению и расширению реагирования на СЭН, ориентированного на потерпевших; iv) расследования и привлечение к ответственности.

Предотвращение ненадлежащего поведения и изменение культуры

11. Улучшение политик и процедур; повышение эффективности отчетов и расследований; инвестирование в экспертизу персонала и партнеров, а также в меры и программы по снижению риска; повышение осведомленности среди персонала органа и партнеров, являются критически важными мерами для предотвращения ненадлежащего поведения, в которые все шесть учреждений уже инвестировали свои ресурсы. Кроме этого, все шесть учреждений подтверждают необходимость перехода от оценки нормативно-правового соответствия к более глубокому изменению организационной культуры, что необходимо для предотвращения ненадлежащего поведения. Таким образом, все учреждения постоянно инвестируют в программы по повышению разнообразия и инклюзивности, открытости и доверия, а также уважения на рабочем месте. В их число входят инициативы по достижению равноправия полов и создания среды, обеспечивающей гендерное равенство, а также программы по расширению возможностей руководства для создания атмосферы уважения и широких возможностей для каждого в рамках рабочей среды.

12. Помимо внутренних усилий, учреждения также соглашаются с необходимостью инвестиций в процессы изменений в рамках сообществ, в которых они работают, с тем чтобы бороться с гендерным и властным неравенством и вредными социальными нормами и практиками, которые нормализуют насилие и являются питательной средой для ненадлежащего сексуального поведения. Это долгосрочные цели, которые требуют действий, выходящих за рамки обычного повышения осведомленности и распространения информации.

Механизмы сообщений и подачи жалоб

13. В каждом из шести учреждений существует серьезный риск, связанный с несообщениями о СЭН и СД, а также в меньшей степени о других формах ненадлежащего поведения при межличностном взаимодействии. Несообщения имеют множество причин, в числе которых, помимо прочего, недостаточная осведомленность, недоверие существующим механизмам подачи жалоб и реагирования на них, которые нередко воспринимаются как излишне громоздкие, длительные и сложные и небезопасные в доступе, страх преследования, а также широко распространенное мнение, что инцидент не будет воспринят всерьез и не будет эффективно проработан.

14. В плане СЭН в нескольких странах органы работают совместно для разработки механизмов подачи жалоб в рамках сообществ; общий механизм сообщений, использующийся на уровне стран в масштабах всей системы ООН, — форма сообщения об инциденте (ФСИ) — разрабатывается более широкими усилиями ООН; все учреждения внедряют строгие внутренние протоколы сообщений об обвинениях в СЭН, внося таким образом вклад в создание ежеквартальных отчетов Генерального секретаря по специальным мерам в отношении СЭН. Эти отчеты предоставляют данные обо всех обвинениях в СЭН, переданные отдельными учреждениями и миссиями ООН, с разбивкой по странам, типам необоснованных обвинений, виновникам и жертвам, с использованием новой защищенной онлайн-системы отчетности (iReport SEA Tracker), в соответствии с инициативой Генерального секретаря по повышению прозрачности.

15. В плане СД значительные действия были предприняты для совершенствования внутренних механизмов сообщений о ненадлежащем поведении при межличностном взаимодействии путем гармонизации и улучшения соответствующих политик и процедур, включая защиту от преследования за сообщение о ненадлежащем поведении. Некоторые учреждения также скорректировали свои политики для устранения положений об ограничениях и предоставления возможности передачи анонимных сообщений и сообщений от третьих сторон, а также для использования независимой системы приема сообщений («горячей линии») и механизмов

психологической и социальной поддержки, обеспечивающих более полную реализацию подхода, ориентированного на жертву.

16. Эти инициативы, наряду с целевой пропагандой и расширением осведомленности, привели к значительному увеличению числа сообщений о СД в системе ООН в целом, которое радикально выросло в 2018 году при совершенно незначительном увеличении численности персонала системы ООН (более 200 000 человек). В 2018 году было передано 281 сообщение о СД, в 2017 году — 99, а в 2016 — 66 сообщений. Исходя из доступных данных женщины по-прежнему в значительно большей степени подвергаются СД (90% всех сообщений), при этом главными виновниками являются мужчины (96% сообщений).

17. Подгруппа по совершенствованию системы сообщений в составе рабочей группы КСР ООН работает над тем, чтобы единообразные данные по обвинениям в ненадлежащем сексуальном поведении собирались и распространялись среди 31 межправительственного органа в рамках ООН, а также использовались для разработки политик и процедур.

Действия на уровне стран по ускорению и расширению реагирования на СЭН, ориентированного на потерпевших

18. МПК было представлено предложение по ускорению мер и инвестиций в защиту от сексуальной эксплуатации и надругательств (ЗСЭН) на уровне стран, во всех контекстах гуманитарных проблем и проблем беженцев, которое было поддержано всеми руководителями МПК в декабре 2018 года. Это привело к ускорению работы на уровне стран и улучшению согласованности в рамках гуманитарной системы, ориентированной на набор из трех ключевых аспектов, ориентированных на потерпевшего, а именно: i) доступ к безопасным и пользующимся доверием каналам передачи сообщений; ii) доступ к качественным сервисам реагирования на сообщение; и iii) доступ к оперативным расследованиям, соответствующим принципам уважения. План также предусматривает наличие подотчетной структуры под руководством Координатора по гуманитарным вопросам, осуществляющей координацию и реализацию указанных определенных общих стратегических приоритетов.

19. Коллективные усилия по реализации стратегии Генерального секретаря по противодействию СЭН также продолжались под руководством Канцелярии Специального координатора ООН. В зависимости от соответствующих мандатов шесть учреждений в той или иной степени участвовали в нескольких направлениях работы по СЭН, связанных с улучшением системы сообщений (см. выше), совершенствованию поддержки жертв и поддержки подходов, ориентированных на потерпевших, реализованных в расследованиях, а также более широкого вовлечения партнеров-исполнителей.

20. 27 сентября 2018 года Генеральным секретарем было выпущено Коллективное заявление членов Руководящей группы, в котором они еще раз подтвердили свою персональную приверженность как глобальных лидеров усилиям, направленным на противодействие сексуальной эксплуатации и надругательствам в системе ООН. На сегодняшний день это заявление поддержали 49 глав государств и правительств и 22 руководителя учреждений ООН. Глобальные лидеры призвали присоединиться к Руководящей группе, насчитывающей в настоящее время 72 члена.

21. Недавняя базовая оценка механизмов и ресурсов по противодействию СЭН в 34 странах, имеющих планы реагирования на гуманитарные проблемы и проблемы беженцев, показала, что лишь около половины сети ЗСЭН имеют отдельного координатора. Кроме этого, примерно в трети этих стран менее 25% пострадавшего населения имеют доступ к каналам сообщений. Лишь четыре

страны сообщили, что более 75% пострадавшего населения имеют доступ к сервисам сообщений. Это подтверждает, что на местах сохраняются серьезные проблемы. Юридическая поддержка жертв СЭН и гендерного насилия (ГН) продолжает испытывать недостаток финансирования. Эта повестка требует постоянных и существенных ресурсов. Это не ограниченное по срокам мероприятие.

22. В перспективе задача мобилизации и поддержания выделения ресурсов на реализацию необходимых мер по этой повестке на уровне страны остается главным приоритетом для шести учреждений. Недостаток ресурсов, в частности в отношении поддержки жертв СЭН через программы поддержки жертв ГН и иные средства, является главным препятствием на пути реализации подходов, ориентированных на пострадавшего.

Расследования и привлечение к ответственности

23. Усиление мер по привлечению к ответственности за участие в запрещенном поведении является ключевым направлением в деятельности шести учреждений. Учитывая это, инвестиции в расширение внутренних возможностей для проведения расследований получили более высокий приоритет, также с учетом важной роли, которую следственные органы могут играть в предотвращении ненадлежащего поведения. Это включает дальнейшее увеличение числа специализированных дознавателей, а также разработку дополнительных руководств в отношении критериев доказательности для СД: тип свидетельства, принимаемого при оценке дисциплинарных мер, а также факторы, соответствующие оценке правдивости свидетелей на основе доступной правовой практики.

24. Конфиденциальная база данных для проверки («Чистая проверка») развертывается в настоящее время с целью избежать первичного и повторного приема на работу лиц, чьи рабочие отношения с организацией в системе ООН были прекращены по причине ненадлежащих действий сексуального характера со стороны таких лиц, либо (для некоторых учреждений) по причине того, что они прекратили работу, являясь объектом расследования, с которым они отказались сотрудничать.

25. Силами подгруппы по расширению возможностей расследования и повышению эффективности расследований случаев сексуального домогательства в рамках рабочей группы КСР ООН продолжается важная работа по разработке модели лучших практик, а также по улучшению ресурсного обеспечения расследований случаев сексуального домогательства и привлечения к ответственности.

26. Также важно понимать, что привлечение к ответственности выходит за рамки расследования и судебного разбирательства. Правосудие для жертв СЭН/СД и других форм ненадлежащего поведения при межличностном взаимодействии также означает, помимо прочего, доступ к услугам и источникам существования, где это применимо, признание страданий, компенсацию и урегулирование. Органы подтверждают необходимость расширения диалога по вопросам доступа к правосудию для жертв ненадлежащего поведения.

III. ИЗВЛЕЧЕННЫЕ УРОКИ

27. В отношении СЭН важное значение имеет акцент на нормативно-правовом соответствии, сообщениях и прозрачности, которые на сегодняшний день являются основой системы реагирования. Вместе с тем, чтобы значительно продвинуться на местах, органы должны серьезно увеличить инвестиции в предотвращение СЭН, а также в поддержку пострадавших. Это требует дополнительных ресурсов для создания безопасных и доступных механизмов сообщений в

сообществах, в которых работают органы, эффективных, безопасных и конфиденциальных сервисов для жертв, а также уделения большего внимания программам развития, нацеленным на улучшение экономического положения, расширение гендерного равенства и предотвращение гендерного насилия.

28. В 2018 году по инициативе Генерального секретаря в системе ООН был проведен опрос «Безопасное пространство», целью которого было достижение лучшего понимания степени распространенности, природы и проявлений сексуальных домогательств. Результаты опроса указали на необходимость создания более эффективных механизмов защиты, расширения поддержки и улучшения методов сообщений о случаях сексуальных домогательств. Они также подтвердили связь между уязвимыми типами договоров и возрастом работников, а также превалирование некорректного поведения в рамках системы и его связь с сексуальными домогательствами.

29. В отношении проблем межличностного взаимодействия на рабочем месте, включая сексуальные домогательства, важно продолжить комплексную работу с такими проблемами, основанную на более глубоком понимании сложных проявлений неравенства, а также сферы, масштаба и серьезности проявлений дискриминационного и оскорбительного поведения, наиболее распространенного профиля лица, допускающего ненадлежащее поведение на рабочем месте и наиболее значительных факторов риска, с тем чтобы разработать более эффективные стратегии создания и поддержания атмосферы уважения на рабочих местах. Принятые ранее меры привели к значительному прогрессу в этой области, однако необходимы дальнейшие действия.

30. Организационная культура играет главную роль во влиянии на поведение персонала. Учреждения осознали, что этическое лидерство является основой для изменения качества организационной культуры. Таким образом, руководители шести учреждений привержены принципу продвижения этой повестки со стороны руководства, постоянно и прозрачным образом моделируя примеры этического поведения и поддерживая подотчетность персонала. Продвижение культуры, при которой способ достижения результата не менее важен, чем сам результат, также является ключевым для создания более здоровой и уважительной атмосферы в рабочей среде.

IV. ВЫВОДЫ

31. Устранение сексуальной эксплуатации и надругательств, сексуальных домогательств и других форм ненадлежащего поведения при межличностном взаимодействии на рабочем месте является корпоративным приоритетом для шести учреждений. Реагирование на подобные случаи является является долгосрочной задачей, требующей смелости, последовательных действий и наличия адекватных ресурсов. В последнее время многое было сделано в этом направлении, однако еще больше предстоит сделать, с тем чтобы консолидировать достигнутый прогресс и устранить причины подобных форм дискриминации.

32. Изменение культуры, этичность и более широкое внедрение инициатив в рабочей среде обладает потенциалом для формирования подлинной преобразовательной повестки, возможностей и вызовов, которые учреждения готовы совместно принимать.

33. Дальнейшие усилия будут поддержаны продольными исследованиями восприятия персоналом культуры на рабочем месте; последовательным изучением того, что работает, а что нет; при этом концентрация на сообщениях и опыте жертв/потерпевших станет ключевым элементом этой работы. Изучение опыта других сфер деятельности, включая частный сектор, организация безопасного, защищенного и пользующегося доверием пространства для персонала для его участия в дискуссиях, посвященных рабочему месту, с использованием в том числе инновационных технологических решений — все это будет играть важную роль в продвижении вперед, а также в принятии решений по расстановке приоритетов с учетом доступных ресурсов.

34. Учреждения также продолжают поддерживать государства-члены в дальнейшем продвижении этой повестки и будут участвовать в работе совместных заседаний Исполнительных советов и отдельных Исполнительных советов в предстоящие месяцы и годы.