



**International
Partnership**
for Human Rights



РАВЕНСТВО И ЗАПРЕТ ДИСКРИМИНАЦИИ

Пособие для студентов

РАВЕНСТВО И ЗАПРЕТ ДИСКРИМИНАЦИИ

Пособие для студентов

Автор-составитель: **Галина Деревенченко.**

Редактор: **Нигина Бахриева**

Алматы 2016

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	7
1. ЗНАЧЕНИЕ И ВАЖНОСТЬ ЗАПРЕЩЕНИЯ ДИСКРИМИНАЦИИ	10
2. ЗАПРЕЩЕНИЕ ДИСКРИМИНАЦИИ В МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОКУМЕНТАХ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА	13
3. ПОНЯТИЕ ДИСКРИМИНАЦИИ	14
3.1. Элементы дискриминации.....	15
3.1.1. Ущемление прав.....	15
3.1.2. Недопустимые признаки.....	16
3.2. Типы дискриминации.....	18
3.3. Позитивные действия.....	21
3.4. Защита права на не дискриминацию.....	22
4. ОСНОВАНИЯ ДИСКРИМИНАЦИИ	25
4.1. Дискриминация по признаку пола.....	25
4.2. Дискриминация по признаку расы, цвета кожи или этнического происхождения.....	29
4.3. Дискриминация по признаку религиозной принадлежности.....	32
4.4. Дискриминация по признаку сексуальной идентичности.....	36
4.5. Дискриминация, связанная с ограниченными возможностями.....	44
4.6. Дискриминация по прочим признакам.....	
5. СИСТЕМА МЕЖДУНАРОДНЫХ ПРАВООЩИТНЫХ МЕХАНИЗМОВ И ПРОЦЕДУР	54
5.1. Учреждения и органы системы ООН как средства защиты против дискриминации.....	54
5.2. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).....	59

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ СОКРАЩЕНИЙ

- БДИПЧ** Бюро по демократическим институтам и правам человека
- ЕКПЧ** Европейская Конвенция о правах человека (Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод)
- ЕС** Европейский Союз
- КЛДЖ** Конвенция ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин
- КЛРД** Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации
- КПИ** Конвенция ООН о правах инвалидов
- КПР** Конвенция ООН о правах ребёнка
- КПЧ** Комитет ООН по правам человека
- КЭСКО** Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам
- ЛОВ** лица с ограниченными возможностями
- МКЛРД** Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации
- МПГП** Международный пакт о гражданских и политических правах
- МПЭСКО** Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах
- ОБСЕ** Организация по Безопасности и Сотрудничеству в Европе
- ООН** Организация Объединённых Наций
- УВКПЧ** Управление Верховного Комиссара по правам человека
- ЦА** Центральная Азия

ВВЕДЕНИЕ

Дискриминация — одно из наиболее грубых и повсеместных нарушений прав человека в современном мире. Миллионы людей продолжают страдать от изоляции, нищеты, жестокого обращения и даже насилия лишь из-за того, во что они верят, или кем они являются, или кем их считают.

Дискриминация часто основывается на невежестве, предрассудках и негативных **стереотипах**. Поскольку многие люди боятся того, что кажется странным или неизвестным, они реагируют с подозрением или даже применяют насилие против любого, чей внешний вид, культура или поведение непривычны.

Дискриминация может принимать разные формы: от оскорблений и нападений до лишения элементарных благ, услуг и прочих прав. Жертв дискриминации могут ущемлять при устройстве на работу или ограничивать им доступ к образованию, жилью и необходимой медицинской помощи. Дискриминируемые группы также могут лишаться права участвовать в общественной жизни, свободно создавать объединения, исповедовать свою веру или сохранять свои культурные особенности. Дискриминация в системе уголовного правосудия проявляется в том, что определённые группы не могут рассчитывать на соблюдение процессуальных норм и чаще подвергаются пыткам и другим видам жестокого обращения. Все эти виды дискриминации встречаются повсюду.

Какие бы формы ни принимала дискриминация, в её основе всегда лежит неприятие различий и нежелания уважать присущее каждому достоинство и равноценность всех людей. Поэтому права человека не способны процветать там, где их могут частично или полностью отнять у человека из-за его происхождения, цвета кожи, вероисповедания, пола, половой самоидентификации, сексуальной идентичности, возраста, ограниченных возможностей или других обстоятельств.

Дискриминация может присутствовать как в частном, так и в государственном секторе. Как правило, она представляет собой все-

проникающее явление, которое охватывает общественные структуры, институты, социальные отношения и взгляды. В результате, жертвы дискриминации часто попадают в замкнутый круг изоляции, неравноправия и предубеждений, порождающих новую дискриминацию.

Повсеместное лишение представителей определённых групп экономических и социальных прав быстро приводит к их фактической сегрегации. Даже в отсутствие официальной поддержки массовые предрассудки имеют опасное свойство проникать в государственные структуры, что оборачивается закреплением дискриминации на уровне общественных институтов. Поднявшись до уровня государственной политики, дискриминация приводит к сегрегации на законодательном уровне.

Ответом на эти вызовы стала разработка международной системы правозащитных механизмов, которые создавались с глубочайшей убеждённой уверенностью, что подобное не должно повториться. Центральное место в данной системе отводится борьбе с дискриминацией. Это отражено в первых двух статьях Всеобщей Декларации прав человека, где говорится, что *«[в]се люди рождаются свободными и равными в своём достоинстве и правах»* (статья 1) и что *«каждый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами, провозглашенными настоящей Декларацией, без какого бы то ни было различия, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения»* (статья 2)¹.

Настоящее пособие представляет собой анализ вопросов дискриминации с точки зрения международных стандартов и практики международных органов по правам человека. Надеемся, что она будет особо полезно читателям региона Центральной Азии (Казахстан, Кыргызстан Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан), поскольку в нем приведены решения различных Комитетов ООН по правам человека в отношении стран ЦА. Пособие отвечает на вопросы: что такое дискриминация; какие типы дискриминации существуют; по каким основаниям; как отличить дискриминацию от позитивных действий и наконец, какие международные механизмы и процедуры существуют для защиты права на не дискриминацию. В части международных механизмов была использована публикация «Руководство для гражданского обще-

1 «Преодолевая различия – концепция борьбы с дискриминацией в Европе», Amnesty International. http://amnesty.org.ru/sites/default/files/Dealing_with_difference_ru.pdf

ства по использованию механизмов договорных органов Организации Объединенных Наций», подготовленная Общественным Фондом «Нотабене» в 2012 году при финансовой поддержке Института Открытое общество (Будапешт). Настоящее пособие будет полезно не только для студентов, юристов, но также для представителей гражданского общества, академических кругов и населения.

1. ЗНАЧЕНИЕ И ВАЖНОСТЬ ЗАПРЕЩЕНИЯ ДИСКРИМИНАЦИИ

Понятие равенства имеет ключевое значение для защиты прав человека. Невозможность обеспечить «равенство» прав без достаточного обоснования означает неспособность гарантировать права человека. В этом смысле право на равенство или «равные права» является составной частью любого другого права человека. Равноправие – это не просто умозрительное понятие; отказ от предоставления равенства прав имеет серьезные практические последствия на благополучие людей. Дискриминация влияет на все аспекты жизни людей – она ведет к социальному отчуждению, маргинализации и потере человечности.

Дискриминация де-юре означает дискриминацию, закрепленную в законах, тогда как дискриминация де-факто означает последствия применения законов, политики или практики. Из этого следует, что дискриминация де-юре должна незамедлительно искореняться путем внесения поправок в дискриминационное законодательство или путем его упразднения. Когда государства сталкиваются с дискриминацией де-факто, они должны незамедлительно принимать меры, позволяющие как можно скорее обеспечить ее ликвидацию (из доклада Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений Асмы Джахангир²).

ПРИНЦИП РАВЕНСТВА

Гарантировать защиту от дискриминации — значит соблюдать принцип равенства, то есть сделать так, чтобы люди были равны как перед законом, так и на практике. Очевидно, что между людьми существуют бесчисленные различия, и не последнее место среди них занимают различия между полами, языками, религиями, национальностями, сексуальной идентичности, политическими взглядами, различия в зрении и слухе, мобильности, обеспеченности и здоровье.

В большинстве ситуаций эти различия не имеют значения. Однако бывают случаи, когда они могут служить оправданием разного обращения с людьми, которое порой бывает просто необходимо, чтобы относиться к людям как к равным. Важно понимать значение этих различий в разных ситуациях.

² <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/101/06/PDF/G0910106.pdf?OpenElement>

Это позволит добиться не только формального равноправия на уровне закона, но и равноправия фактического. Если же отличие несущественно (например, цвет кожи по отношению к способности выполнять определённую работу), то разное обращение будет считаться дискриминацией.

В то же время, бывают обстоятельства, когда равное обращение или неспособность принять во внимание существенные в данной ситуации различия могут фактически привести к неравенству и дискриминации³. Это происходит в ситуациях, когда имеющаяся картина неравенства такова, что формально равные условия лишь способствуют сохранению исторически сложившейся дискриминации в отношении определённой группы⁴. Так, например, бывает в случаях, когда из-за того, что игнорируются важные различия, обуславливающие особые потребности людей, равное осуществление прав становится невозможным. Примером тому может служить ситуация, когда лица, передвигающиеся в инвалидных колясках, не могут попасть в общественные здания, которые не оборудованы пандусами.

Принцип равенства – устоявшаяся норма международного права. Говоря простым языком, он требует, «чтобы к одинаковым ситуациям подходили одинаково, а к неодинаковым ситуациям – по-разному»⁵, при этом различия в обращении должны иметь объективные основания и быть соразмерны преследуемой цели.

3 В деле Флиimmenоса Европейский Суд по правам человека постановил, что «... [п]раво не подвергаться дискриминации при осуществлении прав, гарантированных Конвенцией [Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод], также нарушается, когда государства без объективной и разумной причины отказываются по-разному обращаться с лицами, чьи обстоятельства существенно различны». Дело Thlimmenos v. Greece («Флиimmenос против Греции», на англ. яз.), заявление № 34369/97, 6 апреля 2000 г., пункт 44.

4 В своей общей рекомендации № 25 о временных специальных мерах Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин (независимый экспертный орган, наблюдающий за выполнением КЛДЖ государствами-участниками этого договора) отметил: «По мнению Комитета, чисто формального правового или программного подхода недостаточно для обеспечения фактического равенства между женщинами и мужчинами, которое Комитет рассматривает в качестве основополагающего равенства. Кроме того, в соответствии с положениями Конвенции женщинам необходимо обеспечивать равные стартовые возможности и расширять их права и возможности путём создания благоприятных условий для достижения равных результатов. Недостаточно гарантировать женщинам обращение, идентичное обращению с мужчинами. Вместо этого следует принимать во внимание биологические, а также социальные и культурные конструктивные различия между женщинами и мужчинами. В некоторых условиях для устранения таких различий необходимо будет обеспечивать неидентичное обращение с женщинами и мужчинами. Для достижения целей обеспечения основополагающего равенства также необходима эффективная стратегия, нацеленная на ликвидацию недопредставленности женщин и перераспределение ресурсов и полномочий между мужчинами и женщинами».

5 см. Пояснительный доклад к протоколу №12 к европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (здесь и далее протокол №12 к ЕКПЧ). В пояснительном докладе чётко формулируется взаимосвязь между недопущением дискриминации и равенством: «...следует отметить, что принципы недискриминации и равенства тесно переплетены. Например, принцип равенства требует, чтобы к одинаковым ситуациям подходили одинаково, а к неодинаковым ситуациям – по-разному. Если так не делается, то налицо дискриминация, если, конечно, это не имеет объективного и разумного оправдания...» (пункт 15).

Равенство прав – это постулат или даже требование, которое идет дальше, чем запрет дискриминации. Запрет дискриминации говорит о том, что нельзя применять дифференциацию прав, если нет рационального обоснования. А что касается равенства прав, то это означает, что нет причины, которая могла бы обосновывать какую-либо дифференциацию. То есть, если бы было положение, что у мужчин и женщин равные права, то это куда сильнее, чем положение, говорящее о запрете дискриминации по половому принципу. Потому что запрет дискриминации говорит о том, что если будет обоснованная причина, то можно дифференцировать. А когда мы говорим о равенстве прав, то мы не допускаем никаких причин, которые могли бы их ограничивать⁶.

➤ **Кто ответственен за дискриминацию?**

Дискриминация не ограничивается действиями, которые совершаются правительствами или от их имени. В соответствии с общими нормами международного права на государства может быть также возложена ответственность за деяния, совершаемые частными лицами, в том случае, если эти государства не проявляют должной заботы для предотвращения нарушения прав или же расследования актов насилия, наказания виновных и выплаты компенсации (*Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, Общая рекомендация № 19 – Насилие в отношении женщин (1992 год)*).

Например: тот факт, что фирма является частной, не даёт предпринимателю право действовать так, как ему заблагорассудится, принимая на работу секретарём только девушек моложе 25 лет. Поскольку данное требование практически не может быть разумно обосновано.

⁶ Марек Новицкий. Лекция по правам человека, ©Хельсинкский Фонд по Правам Человека, Варшава - Польша, доступно по адресу: <http://protivpytok.org/biblioteka/marek-novickij-lekcija-po-pravam-cheloveka>.

2. ЗАПРЕЩЕНИЕ ДИСКРИМИНАЦИИ В МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОКУМЕНТАХ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Запрещение дискриминации и принцип равенства считаются настолько фундаментальными для защиты прав человека, что они включены во все основные международные и региональные правозащитные механизмы, включая, в числе прочих, следующие документы:

- Всеобщая декларация прав человека – ВДПЧ (1948 г.);
- Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах – МПГПП (1966 г.);
- Международный пакт о гражданских и политических правах (1965 г.);
- Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1966 г.);
- Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979 г.);
- Конвенция о правах ребенка (1989 г.);
- Конвенция о правах инвалидов (2007 г.);
- Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (2003 г.);
- Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека⁷.

⁷ Доступна по адресу: <http://www.terralegis.org/terra/act/c26.html>

3. ПОНЯТИЕ И ЭЛЕМЕНТЫ ДИСКРИМИНАЦИИ

Дискриминация — нарушение прав человека, запрещённое целым рядом обязательных для исполнения документов в области прав человека. Комитет по правам человека ООН определяет «дискриминацию», как⁸:

«любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, которое основано на признаках расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных взглядов, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства и которое имеет целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления всеми лицами, на равных началах, всех прав и свобод».

В статье 1 МКЛРД дано следующее определение расовой дискриминации:

«любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, имеющие целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления на равных началах прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или любых других областях общественной жизни».

Согласно КЛДЖ (статья 1):

«дискриминация в отношении женщин» означает любое различие, исключение или ограничение по признаку пола, которое направлено на ослабление или сводит на нет признание, пользование или осуществление женщинами, независимо от их семейного положения, на основе равноправия мужчин и женщин, прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любой другой области».

Дискриминация — это необоснованная рационально дифференциация прав и правомочий людей. Почему? Потому что, например, положение, которое бы гласило, что незрячий человек не может иметь

⁸ пункт 7 Замечания общего порядка № 18 (37) Недискриминация, приводится в UN doc. HRI/GEN/1/ Rev.5, сс. 134-137. Доступно по адресу: <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/gencomm/Rhrcom18.html>

водительских прав, не является дискриминирующим. Это рационально, потому что связано с биологическим обоснованием такой дифференциации. Но положение, где говорилось бы, что у блондинки не может быть водительских прав и у цыган не может быть водительских прав – было бы дискриминацией. Потому что нет здесь рационального обоснования⁹.

3.1. Элементы дискриминации

Согласно международным документам о правах человека, дискриминация состоит из трёх отдельных элементов:

- ущемление прав;
- недопустимые признаки, по которым осуществляется дискриминация;
- отсутствие разумных и объективных оснований для такого обращения.

3.1.1. Ущемление прав

Ущемление – это ограничение группы или отдельных лиц в осуществлении того или иного права. Как правило, оно подразумевает лишение или ограничение доступа к какой-либо основной услуге или праву. Необходимо объективно оценивать, приводит ли та или иная мера к ущемлению прав, причём важны её фактические последствия, а не цели, с которыми она вводилась. На практике дискриминация может принимать самые разные формы:

- **Различие** – например, когда за одну и ту же работу женщинам платят меньше, чем мужчинам, или когда полиция жестоко обращается с человеком только лишь на основании того, что он исповедует определенную религию;
- **Исключение** – например, когда определенным группам лиц не выдают документы, удостоверяющие личность, или когда дети беженцев лишаются права на образование.

⁹ Марек Новицкий. Лекция по правам человека, ©Хельсинкский Фонд по Правам Человека, Варшава - Польша, доступно по адресу: <http://protivpytok.org/biblioteka/marek-novickij-lekcija-po-pravam-cheloveka>.

- **Ограничение** – например, когда ограничивается свобода собраний для представителей отдельных политических групп или вводятся ограничения на строительство мусульманских мечетей или христианских школ;
- **Предпочтение** – например, когда государственное финансирование выделяется только для строительства церквей или мечетей одной религии или религиозного течения;
- **Сегрегация** – например, когда детей-инвалидов или детей рома систематически направляют в отдельные школы, игнорируя их способности и потребности¹⁰.
- **Нежелание создавать разумные приспособления** – например, когда общественные здания не оборудуются пандусами для лиц¹¹, передвигающихся в инвалидных колясках, или когда не учитываются разумные потребности сотрудника, связанные с его религиозными взглядами.

3.1.2. Недопустимые признаки

Важный аспект, позволяющий констатировать дискриминацию – наличие запрещённого основания (признака). А именно: если человек считает, что подвергся дискриминации, необходимо выяснить – на каком основании (по какому признаку)?

Разные правозащитные механизмы охватывают разные признаки, на основании которых происходит дискриминация. Некоторые из механизмов, такие как Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (МКЛРД) или Конвенция о ликвидации

¹⁰ статья 3 МКЛРД гласит: «Государства-участники особо осуждают расовую сегрегацию и апартеид и обязуются предупреждать, запрещать и искоренять всякую практику такого характера на территориях, находящихся под их юрисдикцией». По вопросу об инвалидах в пункте 2 (а) статьи 24 Конвенции о правах инвалидов говорится, что «государства-участники обеспечивают, чтобы: инвалиды не исключались по причине инвалидности из системы общего образования», а по вопросу об инвалидах в пункте 2 (а) статьи 24 Конвенции о правах инвалидов говорится, что «государства-участники обеспечивают, чтобы: инвалиды не исключались по причине инвалидности из системы общего образования, а дети-инвалиды – из системы бесплатного и обязательного начального образования или среднего образования».

¹¹ Конвенция ООН о правах инвалидов определяет «разумное приспособление» как «внесение, когда это нужно в конкретном случае, необходимых и подходящих модификаций и коррективов, не становящихся несоразмерным или неоправданным бременем, в целях обеспечения реализации или осуществления инвалидами наравне с другими всех прав человека и основных свобод» (статья 2).

всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ), рассматривают только отдельные признаки, МКЛРД распространяется только на вопросы дискриминации по признаку расы, цвета кожи, происхождения, национальной и этнической принадлежности, а КЛДЖ распространяется только на вопросы дискриминации по признаку пола¹². Другие документы, такие как Международный Пакт о гражданских и политических правах (МПГПП), содержат «открытый» список признаков, так дискриминация должна быть запрещена законом и должна быть гарантирована равная и эффективная защита *по какому-либо признаку «как-то расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства»*¹³.

Практика международных правозащитных органов показывает, что не все случаи ущемления прав по какому-либо недопустимому признаку являются дискриминацией. Чтобы ущемление стало дискриминацией, оно должно быть лишено цели и неоправданно. Для того чтобы установить пределы оправданного, необходимо тщательно анализировать каждый конкретный случай. Такой анализ должен проводиться с учётом, как местных уникальных особенностей, так и более широкого контекста, в котором возникает ущемление прав.

Во многих случаях даже если ущемление прав преследует законную цель (такую как защита общественного порядка), но при этом существуют альтернативные средства её достижения, не оказывающие негативного влияния на те или иные группы, то такое ущемление будет считаться несоизмерным.

Для того, чтобы определить, имеет ли место дискриминация, необходимо определить:

- a) суть различий в обращении;
- b) носят ли различия в обращении целесообразный и обоснованный характер;
- c) имеется ли у них законная цель;
- d) можно ли достичь ту же самую законную цель, не прибегая к дискриминационным мерам.

¹² МКЛРД, 1 статья и КЛДЖ, ст. 1.

¹³ статья 26.

Важно и то, по каким признакам проводится различие в обращении. Ограничение каких-либо фундаментальных прав или создание затруднений для доступа к ним лиц из-за их пола, этничности, вероисповедания, родного языка не может быть обосновано никакими причинами и не может иметь никакой законной цели.

3.2. Типы дискриминации

Международное право в области прав человека различает две формы дискриминации: прямую и косвенную.

Прямая дискриминация имеет место в тех случаях, когда одно лицо сталкивается с менее благоприятным отношением к себе, чем то, с которым сталкивалось, сталкивается или может столкнуться другое лицо в аналогичной ситуации, по причине его расовой, этнической, религиозной, языковой принадлежности или по признакам пола, возраста, состояния здоровья, сексуальной идентичности. Прямая дискриминация будет иметь место в случае увольнения при сокращении штата исключительно или преимущественно женщин, если на предприятии работает одинаковое количество мужчин и женщин или большинство работников — мужчины.

Другими примерами прямой дискриминации являются: ограничение доступа к экстренной медицинской помощи в зависимости от законности пребывания человека в стране, понуждение к выселению и оставлению своих домов и территории национальных меньшинств, закон, запрещающий использование языков меньшинств в СМИ, не регистрация организаций, которые защищают права ЛГБТ, а также установление более усложненной процедуры регистрации религиозной организации, по сравнению с другими типами организаций и др..

Косвенная дискриминация имеет место, когда внешне нейтральные положения, критерии или практика ставят лиц, принадлежащих к определенной группе, в очевидно невыгодное положение по сравнению с другими лицами, за исключением случаев, в которых такие положения, критерии или практика объективно оправданы законной целью, а средства достижения этой цели являются целесообразными и необходимыми¹⁴.

14 В общей рекомендации №14 КЛРД пояснил, что «[д]авая оценку результатам тех или иных действий с точки зрения их соответствия Конвенции, Комитет будет стремиться опреде-

Например, администрация универмага, запрещающая вход лицам в длинных юбках, может быть обвинена женщинами-цыганками или женщинами-мусульманками в дискриминации на том основании, что на практике такое правило, само по себе внешне нейтральное, приведет к тому, что доступ в универмаг будет в большей степени ограничен для женщин, нежели для мужчин, а также для представителей определенных этнических и религиозных групп, традиционно носящих длинные юбки. Если истец в состоянии доказать, что такое правило ставит женщин или членов определенной группы «в невыгодное положение», этого будет достаточно для возбуждения дела о дискриминации. Косвенной дискриминацией может быть, например, установление такого правила приема на работу, согласно которому сотрудники должны быть весом свыше 80 кг и ростом выше 172 см. Поскольку подобные характеристики статистически чаще встречаются у мужчин, чем у женщин, такое внешне нейтральное правило позволит избежать найма на работу женщин, однако дискриминационным оно будет считаться лишь в том случае, если работодатель не сможет доказать, что подобные требования были обусловлены спецификой труда.

Примеры косвенной дискриминации могут быть:

- порядок тестирования детей для выяснения их годности к обучению в обычных школах или направления их в школы для труднообучаемых детей, требующий от ребёнка такого владения языком, которое дети из определённых меньшинств не могут продемонстрировать;
- требования по росту при трудоустройстве, которым заведомо не удовлетворяет большинство женщин;
- школьное правило о том, что перед посещением экскурсии все дети должны принести справку от врача с пометкой “здоровые”, автоматически означает, что дети с инвалидностью не смогут принять участие в такой экскурсии.

Дискриминация по нескольким признакам: на практике люди часто сталкиваются с дискриминацией по нескольким признакам, или «перекрёстной» дискриминацией. Это происходит, когда человек одновременно относится к двум (и более) подвергающимся дискрими-

нить, не ставят ли такие действия в неоправданно неравное положение ту или иную группу, отличающуюся по признаку расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения». Подобный подход используется и другими правозащитными органами.

нации категориям. Чтобы преодолеть дискриминацию по нескольким признакам, необходимо учитывать её особенности¹⁵. В общей рекомендации о «гендерных аспектах расовой дискриминации» **Комитет по ликвидации расовой дискриминации** рассмотрел вопрос о том, как расовая дискриминация может по-разному влиять на женщин и мужчин по совокупности причин:

«... женщины и мужчины не всегда подвергаются [расовой] дискриминации в равной степени или в одной и той же форме. Существуют обстоятельства, в которых [расовая] дискриминация затрагивает исключительно или в первую очередь женщин либо затрагивает положение женщин в иной форме, либо затрагивает их положение в иной степени, нежели положение мужчин. Такую расовую дискриминацию зачастую нелегко установить, если не существует чёткого признания различий в жизненном укладе женщин и мужчин, как в общественной, так и в частной жизни»¹⁶.

Комитет по правам инвалидов в своих заключительных замечаниях в отношении Туркменистана выразил обеспокоенность по поводу того, что женщины и девочки-инвалиды страдают от множественной и межсекторальной дискриминации, которая негативно влияет на осуществление их прав на образование, здоровье, занятость и защиту от насилия и в связи с этим рекомендовал Правительству Туркменистана разработать и осуществить эффективные программы, включая меры позитивной дискриминации, в целях поощрения прав женщин и девочек-инвалидов и искоренения дискриминации этих групп во всех сферах общественной жизни, а также обеспечения должного учета их мнений в рамках программ в области развития¹⁷.

15 Например, в статье 6 конвенции ООН о правах инвалидов говорится: «Государства-участники признают, что женщины-инвалиды и девочки-инвалиды подвергаются множественной дискриминации, и в этой связи принимают меры для обеспечения полного и равного осуществления ими всех прав человека и основных свобод».

16 Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации, общая рекомендация № 25, касающаяся связанных с гендерной проблематикой аспектов расовой дискриминации, 56-я сессия, 2000 г., пункт 1.

17 Заключительные замечания по первоначальному докладу Туркменистана, май 2015, п. 11-12. Документ: CRPD/C/TKM/CO/1.

3.3. Позитивные действия

Для борьбы с дискриминацией, особенно с косвенной и скрытой, некоторые страны приняли так называемые аффирмативные (позитивные) действия, что означает преднамеренное предпочтение определенной группы или групп, переживших историческую и всеобъемлющую дискриминацию (например, предпочтение кандидатов из групп, которые редко учатся в университете или установление квот для меньшинств, таких как женщины или сельские жители, на занятие определенных официальных должностей). К позитивным действиям относится вся совокупность законодательных, исполнительных, административных, бюджетных и нормативных инструментов на любом уровне деятельности государственного аппарата, включая разработанные и осуществляемые на основе этих инструментов политику, программы и преференциальные режимы, действующие в таких областях, как трудоустройство, жилищное обеспечение, образование, культура и участие в общественной жизни применительно к обездоленным группам.

Различные государства по-разному называют позитивные действия: «установление квот», «позитивные действия», «позитивные меры», «обратная дискриминация», «позитивная дискриминация», «временные специальные меры». В контексте международных норм в области прав человека термин **«позитивная дискриминация»** является *contradictio in terminis*, и его следует избегать.

Особые меры должны:

- учитывать специфику положения, которое надлежит исправить;
- носить законный характер;
- быть необходимыми в демократическом обществе;
- отвечать принципам справедливости и соразмерности и;
- применяться на временной основе.

Намеченный результат – компенсировать скрытую дискриминацию, а также обеспечить более сбалансированное социальное представительство. В других ситуациях позитивные меры означают создание условий для людей с определенными проблемами (например, физической недееспособностью) с целью осуществления таких же прав и возможностей. Другая форма позитивных мер направлена на исправление прежней несправедливости. Все эти меры и практики нацелены

на поддержание равенства «посредством неравенства». Такие меры должны быть **временными**, т.е. должны быть отменены, когда цели введения мер были достигнуты.

Так, действия, которые имеют законную цель и носят необходимый плюс целесообразный характер, не являются дискриминацией, даже если формально имеют некоторые ее признаки. Именно поэтому более уместно говорить о позитивных действиях и позитивных мерах. Не будет дискриминацией мужчин прием на работу женщин или инвалидов по установленным законодательством квотам, не будет дискриминацией установление особых правил приема в университеты для женщин вплоть до времени выравнивания образовательного уровня мужчин и женщин, не будет дискриминацией введение квот в законодательные собрания для представителей этнических меньшинств или коренных малочисленных народов. Не будут дискриминационными и социальные меры, направленные на установление фактического равенства, например, введение пособий на детей для малоимущих семей, доплаты к пенсиям до уровня прожиточного минимума лицам с самыми низкими доходами.

3.4. Защита права на не дискриминацию¹⁸

Обязательные для исполнения нормы международного права, запрещающие дискриминацию, рассмотренные в предыдущем разделе, накладывают на государства различные требования. В настоящем разделе обсуждается практический смысл этих стандартов. Здесь описываются меры, которые государства обязаны принимать для ликвидации дискриминации, а также перечислены дополнительные меры и рекомендуемые действия, которые, имеют большую важность для укрепления фактического равноправия. Обязательства, налагаемые на государства в рамках международного права, можно разделить на три большие группы. Государства обязаны:

- **соблюдать** право на свободу от дискриминации – это значит, что законы и порядки, сложившиеся в государстве, не должны носить дискриминационный характер.

¹⁸ В настоящей части использованы материалы Amnesty International «Преодолевая различия – концепция борьбы с дискриминацией в Европе». Доступен на: http://amnesty.org.ru/sites/default/files/Dealing_with_difference_ru.pdf

- **защищать** право на свободу от дискриминации – это значит, что они обязаны осуществлять эффективное регулирование и контроль соблюдения законов, чтобы гарантировать людям защиту от дискриминации со стороны третьих лиц;
- **осуществлять** право на свободу от дискриминации, что требует от государств принятия необходимых законодательных, административных, бюджетных, судебных и разъяснительных мер, которые обеспечат полное осуществление права на свободу от дискриминации¹⁹.

Необходимость **соблюдать** право на свободу от дискриминации не только требует от государств воздерживаться от нарушения прав, но и обязывает их принимать конкретные меры для выявления и ликвидации дискриминации в государственных структурах, в частности институционального расизма в полиции или фактического отсутствия доступа к общественным услугам для лиц с ограниченными возможностями. Государства также обязаны проводить расследования по фактам дискриминации, совершаемой органами власти или с их согласия или попустительства, а также наказывать виновных и предоставлять пострадавшим средства правовой защиты.

Государства должны не только сами воздерживаться от дискриминации, но и следить за тем, чтобы люди были **защищены** от дискриминации со стороны третьих лиц. Это значит, что государства должны добросовестно стремиться к предотвращению дискриминации со стороны частных и негосударственных субъектов посредством введения эффективных законов и политических мер, а также предоставления путей возмещения вреда и применения санкций в случае дискриминации в частном секторе.

Обязательство **осуществлять** право на свободу от дискриминации требует от государств предпринимать шаги, позволяющие действительно пользоваться этим правом на практике, как в государственном, так и в частном секторах. Это означает обязанность способствовать недопущению дискриминации с помощью мер, призванных выявлять массовую дискриминацию, бороться с её причинами и предотвращать её новые проявления.

¹⁹ Эта классификация теперь признаётся органами, наблюдающими за выполнением договоров, а также региональными структурами, следящими за соблюдением прав человека. см. Замечания общего порядка комитета по экономическим, социальным и культурным правам.

На практике конкретные обязательства, как правило, относятся сразу к нескольким из этих категорий. Международное право требует от государств принимать самые разные меры с целью ликвидации дискриминации и укрепления равенства, которые часто выполняют сразу несколько функций.

Соблюдение права на свободу от дискриминации

Обязательство соблюдать право на свободу от дискриминации налагает на государства как позитивные, так и негативные обязательства. Это означает, что государства обязаны как воздерживаться от дискриминации, так и предпринимать конкретные шаги, направленные на выполнение своих функций по недопущению дискриминации.

ОТКАЗ ОТ ДИСКРИМИНАЦИИ

одно из основополагающих требований, предъявляемых к государствам в международном праве, заключается в обеспечении того, чтобы все государственные органы и институты как на национальном, так и на местном уровне не совершали действий, прямо или косвенно приводящих к дискриминации. Для этого государства должны принимать все меры к тому, чтобы:

- законодательство, нормативные акты, циркуляры и стандарты не допускали и не порождали дискриминации;
- методы работы всех государственных институтов и должностных лиц по применению законов, предоставлению услуг и выполнению любых других функций не являлись дискриминационными.

4. ОСНОВАНИЯ ДИСКРИМИНАЦИИ

Статья 26 МПГПП содержит неисчерпывающий перечень потенциальных признаков, по которым запрещена дискриминация. Этот перечень включает:

- расу;
- цвет кожи;
- пол;
- язык;
- религию;
- политические или иные убеждения;
- национальное или социальное происхождение;
- имущественное положение;
- рождение или
- иные обстоятельства.

Неуказанные признаки («иные обстоятельства») включают, но не исчерпываются следующим:

Семейное положение	Профессиональный статус
Сексуальная идентичность	Воинское звание
Рождение в браке и вне брака	Инвалидность

4.1. Дискриминация по признаку пола

Дискриминация по половому признаку является повсеместно распространенной. Многие общественные институты, такие как средства массовой информации, семья, институты по уходу за детьми или школы, сохраняют и распространяют стереотипы о мужчинах и женщинах. Традиционные черты пола в западных обществах часто связаны с властью: мужчины и их обычные занятия характеризуются как общительные, сильные, производительные, храбрые, важные, общественно ориентированные, влиятельные и получающие высокое финансовое вознаграждение и социальное признание и значение. Ключевые характеристики женщин отражают бессилие: зависимые, заботливые, пассивные и ориентированные на семью. Женщины часто занимают

подчиненные позиции, их работа ценится меньше и получает меньшее признание и вознаграждение.

По меркам международных правозащитных стандартов, насилие и эксплуатация по признаку пола – крайне опасные формы дискриминации. Однако миллионы женщин по-прежнему страдают от бытового насилия и связанных с ним нарушений прав человека из-за недостаточного освещения этих проблем и слабости законодательных и практических средств защиты²⁰. Женщины также намного чаще становятся жертвами торговли людьми и кабального труда, особенно в целях сексуальной эксплуатации. Очень часто все это является последствиями дискриминации в отношении женщин.

Международные документы и рекомендации договорных органов ООН в отношении стран ЦА

Нормы международного права в области прав человека запрещают дискриминацию по признаку пола и включают в себя гарантии равноправного осуществления мужчинами и женщинами гражданских, культурных, экономических, политических и социальных прав. В статье 15 (1) **Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин**²¹ четко говорится, что государства, должны предоставлять равный правовой статус женщинам и мужчинам, а положения статьи 2 Конвенции налагают на эти государства обязательство *«принимать соответствующие законодательные и другие меры, включая санкции, там, где это необходимо, запрещающие всякую дискриминацию в отношении женщин»*.

Домогательство на рабочем месте может быть также расценено в качестве дискриминации. Так, в соответствии с пунктами 17 и 18 его общей рекомендации № 19 равноправие в области занятости может быть серьезно ущемлено, когда женщины подвергаются гендерному насилию, например, сексуальным домогательствам на рабочем месте, которые включают такие проявления нежелательного сексуально мотивированного поведения, как физический контакт и приставания, прямые или косвенные замечания сексуального характера и понуждение

20 Об обязательствах государств в области борьбы с насилием над женщинами читайте в докладе Amnesty International «сделать права реальностью: обязанность государств бороться с насилием в отношении женщин», индекс: АСТ 77/049/2004

21 Принята резолюцией 34/180 Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1979 года. Доступна по адресу: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/cedaw.shtml

к вступлению в половую связь, выраженное словами или действиями. Такое поведение может быть унижительным и может создать проблему для здоровья и безопасности. Оно является дискриминационным, когда женщина имеет разумные основания полагать, что ее возражения нанесут ущерб ее положению в области занятости, включая найм на работу или продвижение по службе, или когда такое поведение создает враждебную обстановку на рабочем месте²².

Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин отметил, что в Таджикистане закон «О государственных гарантиях равноправия мужчин и женщин и равных возможностей их реализации» включает запрещение дискриминации по признаку пола, но определение дискриминации не включает прямой и косвенной дискриминации. Комитет рекомендовал включить в свою Конституцию или другое соответствующее национальное законодательство всеобъемлющее правовое определение дискриминации в отношении женщин в соответствии со статьей 1 Конвенции, которое должно охватывать как прямую, так и косвенную дискриминацию в государственной и частной сферах²³.

Идентичные замечания были приняты КЛДЖ в отношении Казахстана в 2014 году²⁴. В Туркменистане определение дискриминации в отношении женщин, закрепленное в Конституции страны, касается только гражданских прав и, следовательно, не соответствует статье 1 Конвенции. В связи с этим КЛДЖ рекомендовал Правительству Туркменистана включить в Конституцию или в Закон о государственных гарантиях по обеспечению гендерного равенства принцип равноправия применительно ко всем правам человека, включая гражданские, политические, экономические, социальные и культурные права, и определение дискриминации в отношении женщин в соответствии со статьей 1 Конвенции²⁵.

22 http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT/CEDAW/GEC/3731&Lang=en

23 Заключительные замечания по сводному четвертому и пятому периодическому докладу Таджикистана, п.9-10. Документ: CEDAW/C/TJK/CO/4-5

24 Заключительные замечания по объединенным третьему и четвертому периодическим докладом Казахстана, п.10-11, Документ: CEDAW/C/KAZ/CO/3-4

25 Заключительные замечания в отношении третьего-четвертого периодического доклада Туркменистана, принятые Комитетом на его пятьдесят третьей сессии (1-19 октября 2012 года), п.12-13. Документ: CEDAW/C/TKM/CO/3-4 Доступен по адресу: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=TKM&Lang=EN

Многие дела, рассмотренные Комитетом ООН о ликвидации дискриминации в отношении женщин, касаются насилия в отношении женщин, где власти не приняли соответствующие законодательные и другие меры, включая санкции, запрещающие насилие в отношении женщин в качестве одной из форм дискриминации; не установили юридическую защиту прав женщин на равной основе с мужчинами и не обеспечили с помощью компетентных судов и других государственных учреждений эффективную защиту женщин от дискриминации; не воздержались от совершения дискриминационных актов или действий в отношении женщин и не обеспечили, чтобы государственные органы и учреждения действовали в соответствии с этим обязательством; не приняли все соответствующие меры для ликвидации дискриминации в отношении женщин со стороны любого лица, организации или предприятия; и не приняли все соответствующие меры, включая законодательные, для изменения или отмены действующих законов, постановлений, обычаев и практики, которые представляют собой дискриминацию в отношении женщин²⁶. В деле Анна Белоусова против Казахстана²⁷ автор сообщения работала техническим сотрудником в начальной школе. После вступления в должность новый директор школы завуалированно дал ей понять, что продолжение ее работы будет зависеть от ее вступления с ним в интимную связь, иначе ей придется заплатить крупную сумму денег. Автор сообщения обращалась за защитой своих прав в различные государственные органы, но безрезультатно. Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин нашел нарушение КЛДЖ и напомнил, что в соответствии с пунктом 6 его общей рекомендации № 19 понятие «дискриминация» в значении, определенном в статье 1 Конвенции, охватывает гендерное насилие в отношении женщин, включая действия, которые, среди прочего, причиняют ущерб или страдания психического или сексуального характера, представляют собой угрозу таких действий или понуждение. Кроме того, в соответствии с пунктом 17 этой рекомендации равенство в области занятости может быть серьезно нарушено, когда женщины подвергаются насилию по признаку пола, например, сексуальным домогательствам на рабочем месте, и такая дискриминация не ограничивается мерами, принимаемыми правительствами или от их имени. Государство может также нести ответственность за действия частных лиц, если они не проявляют должной осмотрительности для предотвращения нарушения прав или для расследования актов насилия и наказания за них, а также за предоставление компенсации.

Согласно практике КЛДЖ, важная гарантия, основанная на недопущении дискриминации в отношении женщин заключается в обеспечении того, чтобы надзор за женщинами-заключенными должен

26 См. например решение Комитета по делам X и Y против Грузии (№ 24/2009) и Шахида Гекче против Австрии (№ 5/2005). Практика КЛДЖ доступна на: <http://juris.ohchr.org/ru/search/results?Bodies=3&sortOrder=Date>

27 <http://juris.ohchr.org/ru/search/results?Bodies=3&sortOrder=Date>

осуществляться лицами женского пола. Так согласно правилу 53 Минимальных стандартных правил обращения с заключенными:

«1) В заведениях, где содержатся как мужчины, так и женщины, женское отделение должно находиться в ведении ответственного сотрудника женского пола, в руках которого должны находиться ключи, открывающие доступ к данному отделению.

2) Сотрудники мужского пола допускаются в женское отделение только в сопровождении сотрудников женского пола.

3) Заботу о находящихся в заключении женщинах и надзор за ними следует возлагать только на сотрудников женского пола».

Кроме этого условия содержания под стражей должны быть приспособлены для нужд женщин. В своем решении КЛДЖ по делу *Инга Абрамова против Беларуси* (№ 23/2009) нашел нарушение Конвенции в том случае, когда автора сообщения содержали в СИЗО, где сотрудники были все мужчины, условия не были приспособлены для содержания женщин (например, возможность для мужского персонала наблюдать за ней через отверстие в двери и с помощью видеокамеры, в том числе, когда она одевалась или пользовалась туалетом), а кроме этого автор подверглась сексуальным домогательствам.²⁸

4.2. Дискриминация по признаку расы, цвета кожи или этнического происхождения

Случаи расовой и этнической дискриминации происходят ежедневно, расизм и нетерпимость разрушают жизни людей и сообществ, лишая отдельных лиц права на основополагающие принципы равенства и недискриминации и способствуя разжиганию этнической ненависти.

Международные документы и рекомендации договорных органов ООН в отношении стран ЦА

На Всемирной конференции по борьбе против расизма 2001 г. была принята наиболее влиятельная и исчерпывающая программа по борьбе с расизмом, расовой дискриминацией, ксенофобией и связан-

28 <http://juris.ohchr.org/ru/search/results?2?sortOrder=Date&typeOfDecisionFilter=0&countryFilter=0&treatyFilter=0>

ной с ними нетерпимостью – **Дурбанская декларация и Программа действий**²⁹. В апреле 2009 г. на Конференции по обзору Дурбанского процесса обсуждались достигнутые результаты по борьбе с расизмом, и участники пришли к выводу, что еще многое предстоит сделать. Самым крупным достижением Конференции, без сомнения, стало возобновление международного обязательства по борьбе с расизмом.

Международная Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации определяет обязательства государств-участников³⁰:

а) **объявлять караемым** по закону преступлением всякое распространение идей, основанных на расовом превосходстве или ненависти, всякое подстрекательство к расовой дискриминации, а также все акты насилия или подстрекательство к таким актам, направленным против любой расы или группы лиц другого цвета кожи или этнического происхождения, а также предоставление любой помощи для проведения расистской деятельности, включая ее финансирование;

б) **объявлять противозаконными и запрещать организации**, а также организованную и всякую другую пропагандистскую деятельность, которые поощряют расовую дискриминацию и подстрекают к ней, и признают участие в таких организациях или в такой деятельности преступлением, караемым законом;

с) **не разрешать** национальным или местным органам государственной власти или государственным учреждениям **поощрять расовую дискриминацию** или подстрекают к ней (статья 4 Конвенции).

В своих замечаниях общего порядка, Комитет по ликвидации расовой дискриминации отметил гендерный аспект следующим образом:

Некоторые формы расовой дискриминации могут быть направлены конкретно против женщин вследствие их половой принадлежности, например, сексуальное насилие в отношении женщин, принадлежащих к конкретной расовой или этнической группе, женщин, находящихся под стражей, или в ходе вооруженного конфликта; принудительная стерилизация женщин из числа коренных народов; злоупотребления в отношении женщин, работающих в неформальном секторе или в качестве домашней прислуги за рубежом со стороны их нанимателей.

29 <http://www.un.org/ru/ga/durbanmeeting2011/ddpa.shtml>

30 Принята резолюцией 2106 (XX) Генеральной Ассамблеи от 21 декабря 1965 года, http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/raceconv.shtml

Расовая дискриминация может иметь последствия, которые затрагивают в первую очередь или исключительно женщин, такие, как беременность в результате изнасилования на расовой почве; при этом в некоторых обществах женщины, являющиеся жертвами таких изнасилований, могут подвергаться остракизму³¹. **п.2 Общей рекомендации XXV КЛДЖ о гендерных аспектах расовой дискриминации (2000 г.)**³²

Комитет по ликвидации всех форм расовой дискриминации в своих последних заключительных замечаниях Казахстану выразил свою обеспокоенность потому, что государство не приняло всеобъемлющее законодательство для предотвращения и пресечения дискриминации во всех сферах, в частности определение, охватывающее как прямую, так и косвенную дискриминацию по признакам расы и этнического происхождения, что может затруднить доступ жертв расовой дискриминации к органам правосудия. Комитет рекомендовал Казахстану продолжать прилагать усилия для принятия всеобъемлющего антидискриминационного законодательства, включая определение прямой и косвенной дискриминации в целях обеспечения жертвам расовой дискриминации реального доступа к органам правосудия и надлежащим средствам правовой защиты. Комитет также попросил распространить среди населения, в частности меньшинств, соответствующую информацию о том, что представляет собой дискриминация, и об имеющихся средствах правовой защиты для лиц, сталкивающихся с расовой дискриминацией³³.

В Таджикистане Комитет выразил сожаление, что в стране не предусматривается уголовная ответственность за подстрекательство к расовой дискриминации и актам насилия по расовым мотивам и рекомендовал пересмотреть свое законодательство для борьбы с расовой дискриминацией³⁴.

Положения КЛРД могут быть напрямую использованы судами при рассмотрении дел о расовой дискриминации, что часто не исполняется

31 Остракизм – это изгнание, ссылка; гонение, отвержение.

32 http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=6&DocTypeID=11

33 Заключительные замечания по объединенным шестому и седьмому периодическим докладам Казахстана, март 2014, п.6. Документ: CERD/C/KAZ/CO/6-7 Доступен по адресу: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=KAZ&Lang=EN

34 Заключительные замечания по шестому–восьмому периодическому докладу Таджикистана, принятые Комитетом по ликвидации расовой дискриминации на его восемьдесят первой сессии (6–31 августа 2012 года). П.10. Документ: CERD/C/TJK/CO/6-8

на практике. Так, например, в отношении Туркменистана и Таджикистана Комитет по ликвидации расовой дискриминации выразил обеспокоенность отсутствием информации о прямой применимости Конвенции в правовой системе государства-участника, включая информацию о делах, свидетельствующую о прямом и косвенном применении положений Конвенции судебными и административными органами. Комитет попросил государство-участник привести в своем следующем периодическом докладе конкретные примеры применения Конвенции в судах и решениях административных органов³⁵.

4.3. Дискриминация по признаку религиозной принадлежности

Вопросам ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений была посвящена Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 63/181. В марте 2009 года. Данная резолюция отражает общую обеспокоенность в связи с проблемой дискриминации на основе религиозной принадлежности и рекомендует государствам участникам предпринять конкретные меры³⁶.

Дискриминация на основе религии или убеждений часто вытекает из осознанной государственной политики, преследующей цель подвергнуть гонениям некоторые общины, исповедующие определенные религии или убеждения, и ограничить их или отказать им в доступе, например, к услугам здравоохранения, общественному образованию или государственным постам. Государства обязаны воздерживаться от дискриминации в отношении отдельных лиц или групп лиц на основе их религии или убеждений (**обязательство уважать**); предупреждать такую дискриминацию, в том числе со стороны негосударственных субъектов (**обязательство защищать**); и принимать меры для обеспечения того, чтобы на практике каждое лицо на их территории пользовалось

35 Заключительные замечания Комитета по ликвидации расовой дискриминации в отношении Туркменистана, апрель 2012 года, п.11. Документ: CERD/C/TKM/CO/6-7 Доступен по адресу: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=TKM&Lang=EN
Заключительные замечания Комитета по ликвидации расовой дискриминации в отношении Таджикистана, октябрь 2012 года, п.9. Документ: CERD/C/TJK/CO/6-8 Доступен по адресу: <http://khit.tj/rus/wp-content/uploads/2015/12/6-8-ZR-po-rasovoy-diskriminacii-2012.pdf>

36 Резолюция, принятая ГА 18 декабря 2008 года, 63/181. Ликвидация всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений. Документ: A/RES/63/181. Доступна по адресу: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/481/67/PDF/N0848167.pdf?OpenElement>

всеми правами человека без дискриминации какого-либо рода (**обязательство осуществлять**)³⁷.

Международные документы и рекомендации договорных органов ООН в отношении стран ЦА

В статье 18 Всеобщей декларации прав человека и в статье 18 Международного пакта о гражданских и политических правах определяются основные элементы права на свободу религии или убеждений. Эта статья защищает право каждого на свободу мысли, совести и религии. Это право включает свободу иметь или принимать религию или убеждения по своему выбору и свободу исповедовать свою религию и убеждения как единолично, так и сообща с другими, публичным или частным порядком, в отправлении культа, выполнении религиозных и ритуальных обрядов и учений.

Свобода мысли и совести не может быть ограничена, в то время как свобода исповедовать религию или убеждения подлежит лишь ограничениям:

- установленным законом;
- защищающим одну из перечисленных целей (общественная безопасность, порядок, здоровье и мораль, равно как и основные права и свободы других лиц);
- быть необходимым для достижения данных целей.

Формулировка «установлено законом» означает, что ограничение должно быть закреплено в формальном обще-абстрактном акте, принятом парламентом.

Вмешательство должно быть необходимым: для уважения прав и репутации других лиц и для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения. Требование необходимости предусматривает, что ограничение должно быть пропорциональным конкретной цели по своей суровости и интенсивности и не должно становиться правилом.

³⁷ Доклад Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений Асмы Джахангир*, 6 января 2009 года. Документ: A/HRC/10/8, стр. 3. Доступен по адресу: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/101/06/PDF/G0910106.pdf?OpenElement>

Право на свободу мысли, совести и религии охватывает свободу мысли по всем вопросам, а также воззрения человека и приверженность религии или убеждениям, исповедуемым как единолично, так и сообща с другими.

МПГПП защищает теистические, нетеистические и атеистические убеждения, а также право не исповедовать никакой религии или убеждений. Понятие «убеждения» и «религия» следует толковать широко. Применение положений статьи 18 не ограничивается традиционными религиями или религиями и убеждениями, которые по своим организационным формам или практике аналогичны традиционным религиям. В связи с этим Комитет беспокоит любая тенденция к дискриминации любых религий или вероисповеданий на любых основаниях, в том числе потому, что они являются вновь созданными или что их исповедуют религиозные меньшинства, к которым может враждебно относиться преобладающая религиозная община.

Комитет отмечает, что государственное образование, которое включает обучение в области какой-либо конкретной религии или верования, несовместимо с положениями пункта 4 статьи 18, если не предусмотрены не имеющие дискриминационного характера исключения и альтернативные варианты, учитывающие положения родителей или опекунов.

**Замечание общего порядка № 22 Комитета ООН по правам человека
Статья 18 (Сорок восьмая сессия, 1993 год)³⁸.**

Принцип недискриминации подробно рассматривается в статьях 2, 3 и 4 Декларации о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений. В частности, пункт 1 статьи 2 Декларации гласит, что *«никто не должен подвергаться дискриминации на основе религии или убеждений со стороны любого государства, учреждения, группы лиц или отдельных лиц»*. Декларация определяет религиозную дискриминацию как *«любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на религии или убеждениях и имеющее целью или следствием уничтожение или умаление признания, пользования или осуществления на основе равенства прав человека и основных свобод»³⁹.*

Также согласно Декларации *«все государства должны принимать эффективные меры для предупреждения и ликвидации дискриминации на основе религии или убеждений в признании, осуществлении и реализации прав человека и основных свобод во всех областях гражданской, экономической, политической, социальной и культурной жизни»* и что они должны прилагать *«все усилия по принятию или*

38 <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/gencomm/Rhrcom22.html>

39 Аналогичное определение термина «дискриминация» используется Комитетом по правам человека в его Замечании общего порядка № 18 (1989 год), пункт 7.

отмене законодательства, когда это необходимо, для запрещения любой подобной дискриминации, а также для принятия всех соответствующих мер по борьбе против нетерпимости на основе религии или иных убеждений в данной области».

Признание какой-либо религии в качестве государственной не противоречит пассивной свободе религии, если государство разрешает существование других религий, кроме официальной, и не принуждает, прямо или косвенно, присоединяться к последней. В процессе подготовки текста Пакта это четко было оговорено. Тем не менее, часто государства, в которых существует официальная религия, имеют тенденцию устанавливать определенные льготы и привилегии для членов данной религии, что ставит других людей в невыгодное положение из-за их религии и равняется дискриминации.

Право на отказ от военной службы по соображениям совести

Право на свободу вероисповедания включает право на отказ от несения воинской службы по религиозным соображениям и осуществление альтернативной (гражданской службы). В Кыргызстане Закон «О всеобщем призыве граждан на военную и альтернативную службу» предоставляет возможность отказа от прохождения военной службы по причине убеждений лишь членам зарегистрированных религиозных организаций, проповедующих взгляды, запрещающие использование оружия. Кроме этого Закон предусматривает сокращения срока несения военной и альтернативной службы для лиц с высшим образованием. В своих последних замечаниях Комитет по правам человека рекомендовал Кыргызстану обеспечить, чтобы поправки к Закону о всеобщем призыве граждан Кыргызской Республики на военную и альтернативную службу предусматривали возможность отказа от прохождения военной службой в соответствии с положениями статей 18 и 26 Пакта, с учетом того факта, что статья 18 также защищает свободу совести лиц, не являющихся верующими. Ему следует также установить сроки несения военной и альтернативной службы на недискриминационной основе⁴⁰.

Комитет по правам человека выразил свою озабоченность, что Закон о воинской обязанности и военной службе, не признает право лиц возражать от прохождения военной службы по соображениям совести

⁴⁰ Заключительные замечания по второму периодическому докладу Кыргызстана, Комитет по правам человека, апрель 2014. п. 23.

и не предусматривает возможностей прохождения какой-либо альтернативной службы. На основании этого закона ряд лиц, принадлежащих к «Свидетелям Иеговы», неоднократно подвергались судебному преследованию и лишались свободы за отказ проходить обязательную военную службу. Комитет рекомендовал Туркменистану пересмотреть свое законодательство с целью предусмотреть в нем положение об альтернативной военной службе (подобные рекомендации были сделаны и в отношении Таджикистана в 2013 году)⁴¹.

4.4. Дискриминация, основанная на сексуальной идентичности

Гомофобия – это отвращение или ненависть по отношению к лесбиянкам, геям, бисексуалам и трансгендерам (ЛГБТ) или их образу жизни или культуре, или, в целом, к людям с отличающейся сексуальной ориентацией. Многие представители ЛГБТ могут столкнуться с дискриминационными законами, притеснением и даже насилием со стороны общественности и властей. Многие люди до сих пор считают гомосексуальность заболеванием или психологическим расстройством.

Глубоко укоренившиеся гомофобные и трансфобные взгляды⁴², зачастую наряду с отсутствием правовой защиты от дискриминации по признаку сексуальной и гендерной идентичности, подвергают представителей ЛГБТ нарушениям прав человека. Они сталкиваются с дискриминацией на рынке труда, в школах и больницах. Их не понимают семьи, которые зачастую отказываются от них. Они становятся жертвами нападений, подвергаясь побоям, сексуальным надругательствам, пыткам и убийствам. Примерно, в 76 странах, включая Туркменистан и Узбекистан⁴³ дискриминационные законы криминализируют интимные

41 Заключительные замечания Комитета по правам человека в отношении Туркменистана (CCPR/C/TKM/CO/1), апрель 2012 года. Доступен по адресу: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fTKM%2fCO%2f1&Lang=ru

Заключительные замечания по второму периодическому докладу Таджикистана (CCPR/C/TJK/CO/2), Комитет по правам человека, август 2013, п. 21. Доступен по адресу: <http://khit.tj/rus/wp-content/uploads/2015/12/2-ZR-po-vtoromu-period-dokladu-2013-MPGPP.pdf>

42 Трансфобия — враждебное отношение к трансгендерным и транссексуальным людям. Трансфобия может выражаться в форме насилия, дискриминации, ненависти, отвращения, агрессивного поведения по отношению к людям, которые не соответствуют существующим в обществе гендерным ожиданиям и нормам.

43 Уголовный Кодекс Узбекистана криминализирует мужеложество (то есть удовлетворение половой потребности мужчины с мужчиной без насилия), ст. 120. В Туркменистане ответственность за мужеложество предусмотрена ст. 135 Уголовного Кодекса.

однополюе отношения, предусматривая за них арест, судебное преследование и тюремное заключение. По крайней мере, в пяти странах за это введена смертная казнь (Иран, Йемен, Мавритания, Саудовская Аравия, Судан).

Защита ЛГБТ-лиц от насилия и дискриминации не означает создание нового комплекса прав ЛГБТ или новых международных стандартов в области прав человека. Правовые обязательства государств по обеспечению прав человека ЛГБТ закреплены международным правом в области прав человека на основе Всеобщей декларации прав человека и последующих международных договоров в области прав человека. Все люди, независимо от их пола, сексуальной идентичности или гендерной идентичности, имеют право на защиту в рамках международного права в области прав человека, в том числе в отношении права на жизнь, личную безопасность и неприкосновенность частной жизни, права быть свободными от пыток, произвольных арестов и задержаний, права быть свободным от дискриминации и права на свободу выражения мнений, ассоциации и мирные собрания.

Международные документы

В то время как в настоящее время не существует отдельный набор международных стандартов по правам ЛГБТ, существующие нормы в области прав человека твердо устанавливает обязательство государств защищать и уважать права представителей ЛГБТ-сообществ. Равенство и недискриминация являются основными принципами международного права прав человека, включая Всеобщую декларацию прав человека (ВДПЧ, ст. 1, 2 и 7), Международный пакт о международных и политических правах (МПГПП, ст. 2 и 26), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП, ст. 2), а также другие международные документы по правам человека, которые обязывают государства обеспечить равную защиту закона, гарантировать и защищать права всех лиц в пределах своей юрисдикции, без различия или дискриминации любого рода. В то время как перечисленные документы, напрямую не включают «*сексуальную идентичность*» или «*гендерную идентичность*», основания, прописанные в этих документах позволяют ссылаться на «*иные обстоятельства*», которые включают сексуальную и гендерную идентичность. Данная интерпретация была подтверждена органами ООН по правам человека (см. подробнее ниже).

Совет ООН по правам человека

В июне 2011 г. Совет ООН по правам человека принял первую в истории ООН резолюцию о правах человека, сексуальной идентичности и гендерной идентичности (резолюция (A/HRC/RES/17/19)⁴⁴, которая получила поддержку от членов Совета из всех регионов мира. В этой резолюции Совет выразил серьезную озабоченность по поводу актов насилия и дискриминации, совершаемых в отношении лиц по признаку их сексуальной и гендерной идентичности и попросил Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ) провести исследование в этой области.

В своем последующем докладе, УВКПЧ (A/HRC/19/41) подчеркнул нарушения в отношении представителей ЛГБТ в различных частях мира; рассмотрел применимость международных стандартов в области прав человека в таких нарушениях и предоставил рекомендации государствам для улучшения защиты прав ЛГБТ в соответствии с их международными обязательствами. УВКПЧ призвал государства осуществить следующие рекомендации:

- **оперативно расследовать** все сообщения об убийствах и других проявлениях грубых нарушений, совершаемых в отношении отдельных лиц по причине их действительной или предполагаемой сексуальной или гендерной идентичности, независимо от того, совершаются ли они в публичном или частном порядке государственными или негосударственными субъектами, и привлекать виновных к ответственности, а также создать системы для регистрации и представления информации о таких случаях;
- **принимать меры по предотвращению пыток** и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания по признаку сексуальной и гендерной идентичности, проводить тщательное расследование всех ставших известными случаев применения пыток и жестокого обращения и привлекать к уголовной ответственности и наказывать ответственных за них лиц;
- **обеспечить, чтобы уголовные законы не использовались для преследования** или задержания лиц по причине их сексуаль-

44 <http://daccess-ods.un.org/TMP/2350810.17017365.html>

ной или гендерной идентичности и выражения соответствующих мнений;

- **принять всеобъемлющее антидискриминационное законодательство**, относящее дискриминацию по признаку сексуальной и гендерной идентичности к запрещенным признакам и признающее взаимопересекающиеся формы дискриминации; обеспечить, чтобы борьба с дискриминацией по признаку сексуальной и гендерной идентичности была включена в мандаты национальных правозащитных учреждений;
- **обеспечить**, чтобы отдельные лица могли **осуществлять свои права на свободу выражения мнений, ассоциации и мирных собраний** в условиях безопасности без дискриминации по признаку сексуальной и гендерной идентичности;
- **осуществлять соответствующие программы**, направленные на привлечение внимания и **подготовку сотрудников** полиции, тюремных учреждений, пограничной службы, иммиграционной службы и других правоохранительных органов и оказывать поддержку проведению публичных информационных кампаний, направленных на противодействие гомофобии и трансфобии среди широкой общественности, а также целевым кампаниям по борьбе с гомофобией в школах;
- **способствовать юридическому признанию пола**, выбираемого транссексуалами, и создать механизмы, позволяющие повторно выдавать соответствующие документы, удостоверяющие личность, с указанием предпочитаемого пола и имени, не допуская при этом нарушений других прав человека.

В 2012 г. УВКПЧ был разработан буклет, содержащий дополнительную информацию об обязательствах государств по отношению к представителям ЛГБТ, а также применение норм международного права в области прав человека в этом контексте. Буклет резюмирует рекомендации государствам в следующих пяти ключевых шагах:

1. **Защищать людей от гомофобного и трансфобного насилия.** Включать сексуальную ориентацию и гендерную идентичность как подлежащие защите человеческие особенности в законодательство о преступлениях на почве ненависти. Создать эффективные системы для регистрации актов насилия на почве

ненависти и отчетности о таких актах. Обеспечивать эффективное расследование и уголовное преследование злоумышленников и возмещение ущерба жертвам такого насилия. Законы и политика в области предоставления убежища должны признавать преследование по признаку чьей-либо сексуальной или гендерной идентичности в качестве обоснованной причины для обращения с просьбой о предоставлении убежища.

- 2. Предотвращать пытки и другие жестокие, бесчеловечные и унижающие достоинство виды обращения с ЛГБТ,** находящимися в заключении, и с этой целью запрещать такие акты и наказывать за них, а также обеспечивать предоставление возмещения ущерба жертвам. Расследовать все случаи ненадлежащего обращения со стороны государственных агентов и предавать виновных лиц суду. Проводить соответствующее обучение сотрудников правоохранительных органов и обеспечивать эффективный мониторинг мест содержания под стражей.
- 3. Отменить законы, устанавливающие уголовную ответственность за гомосексуальность,** в том числе все законы, запрещающие вступление по обоюдному согласию в сексуальную связь совершеннолетних лиц одного пола. Обеспечить, чтобы сексуальная ориентация или гендерная идентичность отдельных лиц не служили поводом для ареста или задержания и чтобы эти лица не подвергались необоснованному и унижительному физическому осмотру с намерением установить их сексуальную ориентацию.
- 4. Запретить дискриминацию по признаку сексуальной и гендерной идентичности.** Принять всеобъемлющие законы, которые относили бы сексуальную и гендерную идентичность к запрещенным основаниям для дискриминации. В частности, обеспечить недискриминационный доступ к базовым услугам, в том числе в контексте трудоустройства и медицинского обслуживания. Обеспечивать обучение и подготовку в целях предупреждения дискриминации и стигматизации ЛГБТ и интерсексуалов.
- 5. Гарантировать свободу выражения мнений, ассоциации и мирных собраний ЛГБТ и интерсексуалов.** Любое ограничение этих прав должно быть совместимым с международным

правом и не должно быть дискриминационным. Защищать лиц, пользующихся своими правами на свободу выражения мнений, свободу ассоциаций и собраний, от актов насилия и запугивания со стороны частных лиц.

Договорные органы ООН и специальные процедуры

В своих замечаниях общего порядка и заключительных замечаниях, договорные органы ООН постоянно отмечают, что дискриминация на основании сексуальной и гендерной идентичности запрещена в соответствии с нормами международного права. Они также неоднократно выражали обеспокоенность по поводу нарушений прав человека в отношении ЛГБТ и призывали государства принять соответствующие меры для предотвращения и устранения таких нарушений.

Например, в своих заключительных замечаниях Комитет по правам человека призвал государства-участников гарантировать равные права всем лицам, в соответствии с МПГПП, независимо от их сексуальной идентичности и принять законы, запрещающие дискриминацию на этом основании. В своих последних заключительных замечаниях в отношении Кыргызстана⁴⁵, Комитет выразил озабоченность по поводу неспособности государства-участника вести борьбу с насилием в отношении представителей ЛГБТ со стороны как государственных, так и негосударственных субъектов, вопреки своим обязательствам в соответствии со статьями 2 и 26 МПГПП. Комитет призвал государство-участника обеспечить, чтобы такие случаи были тщательно расследованы, а виновные привлечены к ответственности и получили соответствующее наказание и предоставить жертвам адекватную компенсацию. В отношении Туркменистана и Узбекистана Комитет по правам человека выразил сожаление по поводу криминализации половых сношений по обоюдному согласию между совершеннолетними одного и того же пола.. Комитет рекомендовал Туркменистану и Узбекистану декриминализировать половые сношения по обоюдному согласию между совершеннолетними одного и того же пола с целью приведения своего законодательства в соответствие с Пактом и принять необходимые меры, с тем чтобы положить конец социальной стигматизации гомосексуализма и дать четко понять, что оно не будет мириться с какими-

⁴⁵ Заключительные рекомендации Комитета ООН по правам человека в отношении Кыргызстана, апрель 2014 года, п. 9. Документ: CCPR/C/KGZ/CO/2. Доступен по адресу: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=625&Lang=en

либо формами дискриминации в отношении лиц по признаку их сексуальной ориентации или гендерной идентичности⁴⁶.

В некоторых из своих замечаний общего порядка, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам подтвердил, что МПЭСКП предоставляет гарантии недискриминации в отношении сексуальной идентичности, среди прочего, с точки зрения занятости, здравоохранения, социального обеспечения и образования⁴⁷.

В своем Замечании общего порядка № 2, Комитет против пыток заявил, что обязательство государств по предотвращению пыток включает в себя обязательство обеспечить, чтобы «законы на практике применялись ко всем лицам» независимо, среди прочего, от их «сексуальной идентичности» и «трансгендерной идентичности»⁴⁸. В отношении Кыргызстана Комитет против пыток выразил обеспокоенность сообщениями о притеснениях со стороны милиции, произвольных арестах, неправомерном обращении и пытках, в том числе с использованием сексуального насилия, совершаемых в отношении отдельных лиц по признаку их сексуальной ориентации или гендерной идентичности, включая принадлежащих к сообществу ЛГБТ лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов и трансгендеров; а также общем нежелании властей расследовать жалобы о сексуальном насилии со стороны должностных лиц, наказывать виновных в совершении такого насилия и предоставлять эффективные средства правовой защиты жертвам. Комитет рекомендовал Кыргызстану обеспечить безотлагательное, беспристрастное и тщательное расследование всех утверждений о случаях жестокого обращения и пыток со стороны сотрудников полиции и пенитенциарных учреждений в отношении лиц, принадлежащих к сообществу ЛГБТ, или других лиц на основании их сексуальной ориентации или гендерной идентичности и осуществлять судебное преследование лиц, совер-

46 Заключительные рекомендации Комитета ООН по правам человека в отношении Туркменистана, апрель 2012, п. 21. Документ: CCPR/C/TKM/CO/1 Доступен по адресу: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=TKM&Lang=EN Заключительные замечания Комитета по правам человека

47 Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам, Общее замечание № 18, 2005 год (п.11,i) и Общее замечание № 14, 2000 г. (п.18). Доступны по адресу: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=11

48 п. 21, Документ: CAT/C/GC/2 Доступен по адресу: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=1&DocTypeID=11

шающих такие деяния, и в случае осуждения назначать им соответствующее наказание⁴⁹.

Комитетом по правам ребенка⁵⁰ и Комитетом по ликвидации дискриминации в отношении женщин⁵¹ также были рассмотрены вопросы в этих областях, и вынесены рекомендации по борьбе с дискриминацией по признаку сексуальной и гендерной идентичности.

Джогьякартские принципы⁵²

Так называемые Джогьякартские принципы применения норм международного права в области прав человека в отношении сексуальной и гендерной идентичности были разработаны в 2006 году группой известных экспертов по правам человека из разных слоев общества и регионов, в том числе представителей органов ООН по правам человека. Принципы предоставляют руководства по применению различных международных стандартов прав человека в отношении представителей ЛГБТ, включая недискриминацию, свободу от насилия и пыток, доступа к правосудию, права на личную жизнь, право на свободу выражения мнений и собраний, занятости, здравоохранения, образования, участия общественности, а также ряд других прав. Принципы утверждают обязывающие международно-правовые стандарты, которые должны соблюдаться всеми государствами и обеспечивают подробные рекомендации государствам.

Ресурсы ОБСЕ и Совета Европы

Государства-участники ОБСЕ взяли на себя конкретные обязательства в отношении принципов равенства и недискриминации, среди прочего заявив, что «все люди равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту закона» и «запретить любую дискриминацию и гарантировать всем лицам равную и эффективную защиту против дискриминации по любому признаку»⁵³.

49 п. 19, Заключительные замечания по второму периодическому докладу Кыргызстана, декабрь 2013 года. Документ: CAT/C/KGZ/CO/2 Доступен по адресу: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fC%2fKGZ%2fCO%2f2&Lang=en

50 Комитет ООН по правам ребенка, Общее замечание № 4, 2003 г.

51 Комитет ООН по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Общая рекомендация №28, 2010 г.

52 http://www.yogyakartaprinciples.org/principles_ru.pdf

53 В ходе Копенгагенской встречи в 1990.

В 2010 году Парламентской ассамблей ОБСЕ была принята резолюция, запрещающая дискриминацию по признаку сексуальной ориентации или гендерной идентичности⁵⁴, которая, среди прочего, осуждает подстрекательство к ненависти и дискриминации или оскорбительные высказывания против представителей ЛГБТ и призывает государства принять законы, запрещающие любые формы дискриминации по признаку сексуальной ориентации или гендерной идентичности.

В 2010 году Парламентской ассамблей Совета Европы была принята резолюция 1728, запрещающая дискриминацию по признаку сексуальной или гендерной идентичности, которая, среди прочего, осуждает подстрекательство к ненависти и дискриминации или оскорбительные высказывания против представителей ЛГБТ и призывает государства принять законы, запрещающие любые формы дискриминации по признаку сексуальной или гендерной идентичности⁵⁵.

4.5. Дискриминация, связанная с ограниченными возможностями

Согласно Конвенции о правах инвалидов «к инвалидам относятся лица с устойчивыми физическими, психическими, интеллектуальными или сенсорными нарушениями, которые при взаимодействии с различными барьерами могут мешать их полному и эффективному участию в жизни общества наравне с другими» (А/АС.265/2006/4, приложение II). В современной терминологии принято говорить – «лицо с ограниченными возможностями» и избегать термина «инвалид». В 1994 году Комитет по экономическим, социальным и культурным правам выпустил замечание общего порядка № 5 об инвалидах, в пункте 15 которого говорится: «*Последствия дискриминации по признаку инвалидности были особенно тяжелыми в области образования, занятости, обеспечения жильем, транспортом, в культурной жизни и в обеспечении доступа к общественным местам и службам*». Люди с ограниченными возможностями имеют такие же права человека, как и все остальные люди. Однако по ряду причин они часто сталкиваются с социальными, правовыми и практическими барьерами при требовании соблюдения

54 Доступно по адресу: <http://www.oscepa.org/publications/declarations/2010-oslo-declaration/267-oslo-declaration-english/file>

55 http://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/%5BRussian_documents%5D/%5B2010%5D/%5BApr2010%5D/Res1728_rus.asp#P4_75

их прав наравне с другими. Причиной этого являются неверное восприятие и отрицательные установки в отношении самих ограниченных возможностей. У многих людей имеется превратное представление о том, что люди с ограниченными возможностями не могут быть продуктивными членами общества. Основной отрицательной установкой является то, что люди с ограниченными возможностями «больны» или у них «расстроенное здоровье» и что они нуждаются в лечении или исцелении, или что они беспомощны и нуждаются в уходе.

Вместо этого, положительная установка рассматривает ограниченные возможности как естественную часть человеческого разнообразия, к которым надо подходить разумно, включая различные меры, разработанные для содействия полному участию и доступу и для предоставления человеку возможностей действовать от собственного имени (например, инвалидная коляска или большее количество времени для выполнения задания). Этот положительный подход предполагает, что общество ответственно за адаптацию человека с ограниченными возможностями.

Существует 4 подхода к инвалидности:

1. **Благотворительный подход** – это подход основан на том, что лица с инвалидностью нуждаются в сочувствии и оказании всевозможной помощи.
2. **Медицинский подход** – основан на том, что инвалидность – это болезнь, которую нужно вылечить, лица с инвалидностью не способны вести самостоятельную жизнь.
3. **Социальный подход** – инвалидность результат неправильного подхода в организации общества: они сталкиваются и предубеждением и барьерами препятствующими участию. Инвалидность не индивидуальная проблема, она лежит в социальной среде, которая ограничивает либо усиливает зависимость.
4. **Подход, основанный на правах человека** – сфокусирован на обеспечении полного и равного пользования всеми правами человека лицами с инвалидностью и продвижении уважения их достоинства, на равных возможностях, недискриминации на основе инвалидности и участия в обществе.

Подход, основанный на правах человека, является наиболее прогрессивным и основан на запрете дискриминации и обеспечении равных возможностей пользоваться всеми правами человека.

Одной из форм дискриминации является отказ от разумного приспособления. Иногда необходимо приспособливать условия труда таким образом, чтобы работник, имеющий инвалидность, мог выполнять свою работу наравне с людьми без инвалидности. Если инвалид оказался лучшим кандидатом на какую-либо должность, то работодатель должен подумать о том, как, в пределах своих возможностей, приспособить условия труда к потребностям этого человека. Если же работодатель ничего не меняет, хотя это не требует больших усилий от предприятия, то это дискриминация.

Например: на должность бухгалтера претендуют близорукий человек и человек без инвалидности. Работодатель, не принимая во внимание квалификацию, решил, что близорукого человека он не примет на работу, потому что из-за него пришлось бы покупать увеличитель компьютерного экрана. Это дискриминация на основе инвалидности⁵⁶.

Международные документы и рекомендации договорных органов ООН в отношении стран ЦА

Первые нормы по защите лиц с ограниченными возможностями (ЛОВ) появились в международном праве в 70-х годах. С тех пор международное сообщество выработало ряд документов, закрепляющих права ЛОВ. К числу наиболее значимых из них можно отнести следующие международные акты:

- Декларация прав умственно отсталых лиц 1971 г.⁵⁷;
- Декларация прав инвалидов 1975 г.⁵⁸;

56 Как распознать дискриминацию в трудовых отношениях, и куда обращаться в случае дискриминации, Латвийский Центр по правам человека, 2007. <http://cilvektiesibas.org.lv/ru/publications/brosyura-kak-raspoznat-diskriminaciju-v-trudovyh-/>

57 Декларация прав умственно отсталых лиц. Принята Резолюцией 2856 ГА ООН от 20 декабря 1971 [Электронный ресурс] // Организация Объединенных Наций [сайт]. – URL: <http://www.un.org/russian/documen/declarat/retarded.htm>

58 Декларация прав инвалидов. Принята Резолюцией ГА ООН 3447 от 09 декабря 1975 [Электронный ресурс] // Организация Объединенных Наций [сайт]. – URL: <http://www.un.org/russian/documen/declarat/disabled.htm>

- Всемирная программа действий в отношении инвалидов 1982 г.⁵⁹;
- Конвенция МОТ О профессиональной реабилитации и занятости инвалидов 1983 г.⁶⁰;
- Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов 1993 г.⁶¹;
- Конвенция о правах инвалидов 2006 г.⁶²

Создатели Конвенции о правах инвалидов исходили из утверждения, что не инвалид является неприспособленным к нормальной социальной и физической среде, а физическое и социальное окружение содержит барьеры, препятствующие нормальной жизни инвалида и эффективной реализации его прав⁶³. В качестве примера таких барьеров можно привести лестницу без пандуса, препятствующую нормальному передвижению инвалида-колясочника, предубеждение врача, считающего, что «ребенок с диагнозом ДЦП – безнадежен» или корпоративные нормы, ограничивающие возможность использования услуг авиаперевозчика инвалидом без сопровождающего лица.

59 Всемирная программа действий в отношении инвалидов. Принята резолюцией 37/52 ГА ООН от 3 декабря 1982 [Электронный ресурс] // Организация Объединенных Наций [сайт]. – URL: <http://www.un.org/russian/disabilities/default.asp?navid=38&pid=553>

60 Конвенция №159 о профессиональной реабилитации и занятости инвалидов. Принята Генеральной Конференцией МОТ 01 июня 1983. Вступила в силу 20 июня 1985. Ратифицирована СССР 29 марта.1988. [Электронный ресурс] // Международная Организация Труда [сайт]. – URL: <http://www.ilo.org/ilolex/russian/docs/conv159.htm>

61 Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов. Приняты резолюцией 48/96 ГА ООН от 20 декабря 1993 [Электронный ресурс] // Организация Объединенных Наций [сайт]. – URL: <http://www.un.org/russian/document/convents/disabled.htm>

62 Конвенция о правах инвалидов. Принята резолюцией 61/106 ГА ООН 13 декабря 2006. Вступила в силу 3 мая 2008 г. РФ пока не ратифицировала ее. [Электронный ресурс] // Организация Объединенных Наций [сайт]. – URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/disability.shtml

63 “From Exclusion to Equality. Realizing the rights of persons with disabilities Handbook for Parliamentarians on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol” / HR/PUB/07/6. – United Nations. – Geneva. – 2007. – P. 4

Конвенция о правах инвалидов

«дискриминация по признаку инвалидности» означает любое различие, исключение или ограничение по причине инвалидности, целью или результатом которого является умаление или отрицание признания, реализации или осуществления наравне с другими всех прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любой иной области. Она включает все формы дискриминации, в том числе отказ в разумном приспособлении;

«разумное приспособление» означает внесение, когда это нужно в конкретном случае, необходимых и подходящих модификаций и коррективов, не становящихся несоразмерным или неоправданным бременем, в целях обеспечения реализации или осуществления инвалидами наравне с другими всех прав человека и основных свобод; (Статья 2).

Государства-участники обязуются:

- принимать все надлежащие меры, в том числе законодательные, для изменения или отмены существующих законов, постановлений, обычаев и устоев, которые являются по отношению к инвалидам дискриминационными;
- принимать все надлежащие меры для устранения дискриминации по признаку инвалидности со стороны любого лица, организации или частного предприятия (ст.4);
- равенство перед законом и эффективную правовую защиту от дискриминации на любой почве (ст. 5);
- устранить дискриминацию в отношении инвалидов во всех вопросах, касающихся брака, семьи, отцовства, материнства и личных отношений, наравне с другими (ст. 23);
- без дискриминации обеспечить инклюзивное образование на всех уровнях и обучение в течение всей жизни (ст. 24);
- обеспечить право на наивысший достижимый уровень здоровья без дискриминации по признаку инвалидности, а также запрещают дискриминацию в отношении инвалидов при предоставлении медицинского страхования и страхования жизни, если последнее разрешено национальным правом, и предусматривают, что оно предоставляется на справедливой и разумной основе; (ст. 25);
- запрещать дискриминацию по признаку инвалидности в отношении всех вопросов, касающихся всех форм занятости, включая условия приема на работу, найма и занятости, сохранения работы, продвижения по службе и безопасных и здоровых условий труда; (ст. 27);
- обеспечивают право на достаточный жизненный уровень и социальную защиту без дискриминации по признаку инвалидности; (ст. 28);
- способствовать созданию обстановки, в которой инвалиды могли бы эффективно и всесторонне участвовать в управлении государственными делами без дискриминации и наравне с другими; (ст. 29)

- обеспечивают, чтобы законы о защите прав интеллектуальной собственности не становились неоправданным или дискриминационным барьером для доступа инвалидов к произведениям культуры (ст. 30).

Отказ в разумном приспособлении может быть признан в качестве дискриминации. Так Комитет нашел нарушение Конвенции в том случае, когда банкоматы не были приспособлены к нуждам слабовидящих людей в Венгрии (без надписей на языке Брайля и без голосовых команд)⁶⁴.

Комитет по правам инвалидов нашел нарушение права инвалидов эффективно и всесторонне участвовать в политической и общественной жизни наравне с другими, в том числе праве голосовать в деле **Жюльет Булдошэ и др. против Венгрии** (сообщение № 4/2011)⁶⁵. Авторы сообщения «страдают умственной отсталостью» и были переданы под частичную или общую опеку по решению судов. Автоматическим следствием передачи их под опеку стало исключение фамилий авторов из списков избирателей согласно пункту 5 статьи 70 Конституции, которая действовала на тот момент и предусматривала, что переданные под полную или частичную опеку лица не имеют право голосовать. Из-за такого ограничения их правоспособности авторы не смогли участвовать в парламентских выборах. Согласно решению Комитета, лишение права голосовать на основе предполагаемого или фактического психо-социального или умственного расстройства, включая ограничение в результате индивидуальной оценки, представляет собой дискриминацию по признаку инвалидности. Признав оценку правоспособности отдельных лиц дискриминационной по своему характеру, Комитет признал, что такая мера не может считаться законной. Не является она и пропорциональной цели сохранения целостности политической системы государства-участника. Комитет напомнил, что государство-участник должно изменять свои процедуры с тем, чтобы они были «подходящими, доступными и легкими для понимания и использования», и, когда это

64 Сильвией Ниушти и Петером Такачем против Венгрии (Сообщение № 1/2010), документ: CRPD/C/9/D/1/2010. Соображения, принятые Комитетом по правам инвалидов на его девятой сессии (15–19 апреля 2013 года) <http://www.ohchr.org/ru/HRBodies/CRPD/Pages/Jurisprudence.aspx>

65 Жюльет Булдошэ, Яношн Ильдикю Маркуш, Виктория Мартон, Шандор Месарош, Гергели Полк и Янош Сабо против Венгрии, Соображения, принятые Комитетом по правам инвалидов на его десятой сессии (2–13 сентября 2013 года) Документ: CRPD/C/10/D/4/2011. <http://juris.ohchr.org/Search/Details/1988>

необходимо, оказывать инвалидам по их просьбе помощь при голосовании. Именно таким образом государство обеспечит лиц, страдающих умственной отсталостью, возможностью компетентно проголосовать наравне с другими в условиях сохранения тайны голосования.

В своих заключительных замечаниях Комитет по правам инвалидов в отношении Туркменистана выразил обеспокоенность тем, что в национальном законодательстве отсутствует определение дискриминации по признаку инвалидности, в котором напрямую оговаривались бы все формы дискриминации, в том числе отказ в обеспечении разумного приспособления, как одной из форм дискриминации. Комитет обеспокоен также отсутствием информации и данных, касающихся осуществления мер по борьбе с дискриминацией инвалидов, в том числе внедрения средств и мер правовой защиты. Комитет рекомендовал Туркменистану провести пересмотр своего законодательства в целях включения в него определения дискриминации по признаку инвалидности, в котором напрямую оговариваются все формы дискриминации, включая отказ в обеспечении разумного приспособления. Также было рекомендовано обеспечить эффективное применение имеющихся мер по искоренению дискриминации инвалидов с использованием четких целевых показателей на основе сопоставимых дезагрегированных данных и рассмотреть возможность внедрения дополнительных мер и правовых средств позитивной дискриминации в целях равноправного и эффективного вовлечения и защиты инвалидов⁶⁶.

Дискриминация детей с инвалидностью

Комитет ООН по правам ребенка уделяет особое внимание дискриминации детей с инвалидностью. В 2006 году было принято Замечание общего порядка № 9 – Права детей-инвалидов. Дискриминация проявляется, зачастую де-факто, в различных сферах жизни и развития детей с ограниченными возможностями. Например, социальная дискриминация и стигматизация приводят к их маргинализации и социальной изоляции и даже могут угрожать их жизни и развитию, когда они доходят до физического и психологического насилия в отношении детей-инвалидов. Дискриминация в сфере услуг лишает их доступа к образованию и возможности получить качественные медицинские и

66 Заключительные замечания по первоначальному докладу Туркменистана, май 2015 года, п. 9-10. Документ: CRPD/C/TKM/CO/1 Доступен по адресу: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/097/11/PDF/G1509711.pdf?OpenElement>

социальные услуги. Отсутствие надлежащего образования и профессионально-технической подготовки становится дискриминирующим фактором, лишая их возможности трудоустройства в будущем. Социальная стигматизация, страхи, чрезмерная изоляция, враждебное отношение, ложные представления и устойчивые предрассудки в отношении детей-инвалидов по-прежнему господствуют во многих обществах и приводят к маргинализации и социальному отчуждению детей-инвалидов. В своем Замечании общего порядка Комитет рекомендует государствам участникам:

- Конкретно включить в конституционные положения, касающиеся недискриминации, инвалидность в качестве одного из запрещенных оснований для дискриминации и/или включить в отдельные антидискриминационные законы или правовые положения конкретный запрет на дискриминацию по признаку инвалидности;
- Предусмотреть эффективные средства правовой защиты в случае нарушений прав детей-инвалидов и обеспечить, чтобы эти средства правовой защиты были легкодоступными для детей-инвалидов и их родителей и/или других лиц, заботящихся о ребенке;
- Проводить информационно-просветительские и образовательные кампании, ориентированные на широкую общественность и конкретные группы специалистов, в целях предупреждения и ликвидации дискриминации де-факто в отношении детей-инвалидов.

Кроме этого государствам рекомендуется уделять особое внимание девочкам с инвалидностью, поскольку девочки-инвалиды зачастую в большей степени уязвимы по отношению к дискриминации в силу дискриминации по признаку пола⁶⁷.

В своих заключительных замечаниях Комитет по правам ребенка отметил наличие в обществе предрассудков в отношении детей-инвалидов и их стигматизации и дискриминации в Кыргызстане, Таджикистане, Узбекистане и рекомендовал организовать информационно-просветительские программы, включая кампании, по вопросам ликвидации дискриминации детей-инвалидов и укреплять правоприменительные

⁶⁷ Подборка Замечаний общего порядка и общих рекомендаций, принятых договорными органами по правам человека, Документ HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. II), Стр. 349. Доступно по адресу: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/422/45/PDF/G0842245.pdf?OpenElement>

механизмы для обеспечения соблюдения своего законодательства, за-
прещающего такую дискриминацию⁶⁸.

4.6. Дискриминация по прочим признакам

В международных правозащитных стандартах также выделяется дискриминация по другим признакам, таким как возраст или социальный и экономический статус. Несмотря на формальный запрет, дискриминация по признаку возраста получила широкое распространение, особенно в вопросах трудоустройства. Дискриминация по экономическому или социальному статусу также нередкое явление, но далеко не всегда её относят к нарушениям прав человека. Нередко её сложно заметить на фоне других, более явных форм дискриминации. На самом деле, нищета зачастую является следствием дискриминации по прочим признакам: национальные меньшинства, общины иммигрантов и женщин часто ущемляют и лишают определённых благ из-за их происхождения или пола. Но нищета и сама по себе может быть причиной дискриминации, определяя не только то, что могут себе позволить неимущие, но и ограничивая круг доступных им услуг. Действительно, качество общественных услуг, таких как здравоохранение и образование, часто оказывается совсем разным для людей из соседних кварталов, но имеющих разный уровень доходов. Также существует дискриминация по признаку статуса: власти на общенациональном или местном уровне могут распределять финансирование и услуги в пользу тех слоёв населения, которые с большей вероятностью за них проголосуют. Кроме того, дискриминация по экономическому статусу в судебных системах европейских стран носит повсеместный характер, так как обнищавшие участники судебных тяжб и обвиняемые зачастую не могут позволить себе квалифицированного адвоката⁶⁹. Правовой статус, связанный, например, с регистрационными требованиями или получением офици-

68 п.49-50, Замечания по объединенным третьему и четвертому периодическим докладам Узбекистана, принятые Комитетом на его шестьдесят третьей сессии (27 мая – 14 июня 2013 года), документ: CRC/C/USB/CO/3-4. п. 45-46 Заключительные замечания по объединенным третьему и четвертому периодическим докладам Кыргызстана, июль 2014, CRC/C/KGZ/CO/3-4. п.26-27 Заключительные замечания Комитета ООН по правам ребенка в отношении Таджикистана, февраль 2010, документ: CRC/C/TJK/CO/2

69 Анализ расходов на правовую помощь и доступа к ней в государствах-членах совета Европы см. в докладе Report on the European Judicial Systems – Edition 2006 («доклад о судебных системах европейских стран, издание 2006 года», на англ. яз.), составленном европейской комиссией по эффективности правосудия (www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/cepej/evaluation/2_006/CEPEJ_2006_eng.pdf)

ального вида на жительство, также может быть причиной незаконной дискриминации, если предоставление требуемого статуса неоправданно задерживается или не имеет отношения к праву или услуге, в которой отказывают человеку. Вынужденные переселенцы обычно сталкиваются с дискриминацией в области социальной защиты и жилья, и их не рассматривают как давних жителей страны, переехавших на новое место⁷⁰.

70 см. доклад Amnesty International Azerbaijan: Displaced then discriminated against - the plight of the internally displaced population («Азербайджан. Перемещение с последующей дискриминацией – тяжёлое положение внутренне перемещённого населения», на англ. яз.) и его краткое изложение на русском языке (прим. перев.); индекс: EUR 55/011/2007. см. также доклад Amnesty International Slovenia: The «erased» - Briefing to the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights («словения: «вычеркнутые» — брифинг для комитета оон по экономическим, социальным и культурным правам», на англ. яз.), индекс: EUR 68/002/2005, где показывается, как отказ в восстановлении постоянного вида на жительство для нескольких тысяч человек, многие годы проживавших в Словении, но лишённых статуса вскоре после обретения страной независимости, привёл к их грубой дискриминации в вопросах реализации различных экономических и социальных прав.

5. СИСТЕМА МЕЖДУНАРОДНЫХ ПРАВООЩИТНЫХ МЕХАНИЗМОВ И ПРОЦЕДУР

В настоящей части пособия рассмотрены особенности работы с международными механизмами защиты прав человека по вопросам недискриминации. Рассмотрены две системы защиты прав человека: Организации Объединенных Наций и Организации по Безопасности и сотрудничеству в Европе. В настоящем пособии не рассмотрены национальные механизмы защиты прав человека, поскольку они различны у разных стран, также не отражена такая региональная система защиты прав человека, как Европейская система (с информацией о ней можно ознакомиться отдельно, единственно о чем необходимо помнить это то, что страны Центральной Азии не являются участниками Европейской конвенции о правах человека, но граждане ЦА могут направлять жалобы в Европейский Суд по правам человека, если их права были нарушены со стороны государства, которое подписало Конвенцию, например: Россия, Грузия, Украина и т.д.⁷¹).

Для получения более подробной информации о механизмах ООН по правам человека вы можете ознакомиться с информационной брошюрой «Защита прав человека в системе Организации Объединенных Наций»⁷².

5.1. Учреждения и органы системы ООН как средства защиты против дискриминации

Для защиты против дискриминации могут быть использованы различные механизмы в рамках системы ООН: уставные (Совет ООН по правам человека, специальные докладчики и рабочие группы) и договорные (различные Комитеты по правам человека).

71 С полным списком стран можно ознакомиться по адресу: <http://echr.ru/coe/states/index.htm>

72 Данная публикация была выпущена при содействии Европейского Союза. Содержание данной публикации является предметом ответственности Казахстанского международного бюро по правам человека и соблюдению законности, Общественного Фонда «Нота Бене», Туркменской инициативой по правам человека и Международного партнерства по правам человека. Доступна по адресу: <http://bureau.kz/files/press-center/gallery/HumanRights%20in%20UN%20system.pdf>

Совет ООН по правам человека⁷³

Жалоба в Совет ООН по правам человека может быть направлена лишь только в случаях массовых и грубых нарушений. Процедура является конфиденциальной, не имеется возможности активно принимать участие в процессе дальнейшей коммуникации по жалобе и в процессе рассмотрения дела в Совете по правам человека. По итогам рассмотрения жалобы Совет может вынести рекомендации в отношении государства-нарушителя. В публичных докладах Совета по правам человека включается только информация о странах, которые проходили по данной процедуре и принятых решениях. Информация о содержании жалобы и процессе рассмотрения жалобы отсутствует. Если жалоба зарегистрирована и по ней начинается коммуникация, это хорошая возможность начать широкие обсуждения ситуации в области избранных прав человека на национальном и международном уровне.

Специальные докладчики ООН

«Специальные процедуры» Совета по правам человека – это общее название, данное механизмам, созданным Комиссией по правам человека и принятым Советом по правам человека для рассмотрения либо конкретных ситуаций в стране, либо тематических вопросов во всех частях мира.

На момент 27 марта 2015 г. было 41 тематических⁷⁴ и 14 страновых мандатов⁷⁵. Специальные докладчики могут предпринимать различные действия, включая ответы на жалобы отдельных лиц, проведение исследований, предоставление консультаций по вопросам технического сотрудничества на национальном уровне, а также участие в общей поощрительной деятельности. Специальные процедуры могут получать информацию о конкретных нарушениях прав человека, которые произошли или могут произойти. Информация может касаться нарушений прав отдельных лиц или группы лиц, или например, разработка и принятия закона, которая может нарушить права и основные свободы человека. В сообщении о нарушении конкретных прав человека, необходимо указать данные предполагаемой жертвы, нарушителя (если известно), а также подробное описание нарушения. Для сообщения,

⁷³ С более подробной информацией можно ознакомиться здесь: <http://ohchr.org/RU/HRBodies/HRC/Pages/AboutCouncil.aspx>

⁷⁴ С полным списком тематических специальных докладчиков и их контактными данными можно ознакомиться тут: <http://ohchr.org/RU/HRBodies/SP/Pages/Themes.aspx>

⁷⁵ <http://ohchr.org/RU/HRBodies/SP/Pages/Countries.aspx>

касающегося законодательства, необходимо предоставить копию текста закона/законопроекта, а также информацию о том, почему правовые положения или применение закона предположительно противоречит международным стандартам в области прав человека. Любая информация, направляемая специальными процедурами, должна быть на английском, французском или испанском языке. Некоторые специальные процедуры разработали специальные формы индивидуальных сообщений.

При получении сообщения, специальные процедуры могут направить правительствам *призывы к незамедлительным действиям или письма с указанием предполагаемых нарушений*, в которых они просят дать разъяснения. Далее, ситуация по конкретному нарушению прав человека будет находиться под контролем специальной процедуры до ее разрешения, а информация о нарушении и сотрудничестве государства по конкретному делу публиковаться в специальных докладах.

Индивидуальные сообщения: информацию о случаях нарушения прав человека (конкретные кейсы) или разрабатываемых законопроектах или других инициативах, которые нарушают права человека и требует незамедлительного вмешательства специальной процедуры, вы можете направить с пометкой URGENT по адресу urgent-action@ohchr.org. В последующем, важно направлять обновленную информацию о кейсе или ситуации.

Очень многие специальные докладчики имеют тематические исследования по вопросам недискриминации, например СД по пыткам в своих отчетах затрагивал вопросы пыток и дискриминации в отношении сексуальных меньшинств⁷⁶; СД по вопросам религии отразил вопросы дискриминации на рабочем месте⁷⁷ и равенства мужчин и женщин и др.⁷⁸ При выборе специального докладчика может быть учтена конкретная группа людей, к которой относится жертва (жертвы нарушения) нарушения права на не дискриминацию, например:

- Независимый эксперт по вопросам меньшинств;
- Рабочая группа по вопросу о дискриминации в отношении женщин в законодательстве и на практике;

76 <http://www.un.org/documents/ga/docs/56/a56156.pdf>

77 <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Religion/A.69.261.pdf>

78 <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Religion/A.68.290.pdf>

- Рабочая группа экспертов по проблемам лиц африканского происхождения;
- Специальный докладчик по вопросу о правах ЛОВ;
- Специальный докладчик по правам коренных народов;
- Специальный докладчик по вопросу о правах мигрантов;
- Независимый эксперт по вопросу об осуществлении всех прав человека пожилых людей.

Либо во внимание может быть взято конкретное право, которое было нарушено в связи с дискриминацией: например, право на защиту от пыток (специальный докладчик по вопросу о пытках и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видах обращения и наказания); право на физическое и психическое здоровье (специальный докладчик по вопросу о праве каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья); право на свободу вероисповедания (специальный докладчик по вопросу о свободе религии и убеждений); право на свободу ассоциации (специальный докладчик по вопросу о праве на свободу мирных собраний и ассоциаций); право на свободу слова (специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение) и др.

Так с учетом индивидуального случая может быть использован любой специальный докладчик или даже несколько. Например, когда лицо с инвалидностью было подвергнуто пыткам – это могут быть специальный докладчик по ЛОВ и специальный докладчик по вопросу о пытках; или когда женщина-правозащитница была незаконно задержана и столкнулась с насилием – специальный докладчик по правозащитникам и специальный докладчик по вопросу о насилии в отношении женщин и др.

С полным списком специальных докладчиков можно ознакомиться на официальном сайте Верховного Комиссара по правам человека: <http://www.ohchr.org/RU/HRBodies/SP/Pages/Themes.aspx>

Договорные органы ООН⁷⁹

Использовать этот механизм можно путем подачи жалобы на нарушении определенного документа по правам человека. В настоящее

⁷⁹ Более подробно см. Система договоров Организации Объединенных Наций в области прав человека. Изложение фактов № 30. <http://ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet30ru.pdf>

время существует несколько основных Комитетов, которые были созданы для контроля за соблюдением этих документов:

Международный договор	Статьи о дискриминации	Комитет
Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП)	Ст.2 и 10	Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКП)
Международный Пакт о гражданских и политических правах (МПГПП)	Ст.2, 20, 24, 25, 26	Комитет по правам человека (КПЧ)
Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (КПП)	Любая статья, если пытки имели место на основе дискриминации	Комитет против пыток (КПП)*;
Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (КЛРД);	ст.2, 4, 5, 6, 7	Комитет по ликвидации расовой дискриминации (КЛРД)
Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ)	Ст. 2, 7, 8, 9, 10	Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ)
Конвенция о правах ребенка (КПР),	Ст. 2 и 23	Комитет по правам ребенка (КПР)
Международная конвенция о праве всех трудящихся мигрантов и членов их семей (КПТМ)	Ст.7	Комитет по защите прав трудящихся мигрантов (КТМ)
Конвенция о правах лиц с инвалидностью (КПИ)	Ст.2, 4, 5, 22, 23, 24, 25, 27, 28, 30	Комитет по правам лиц с инвалидностью (КПИ)

В случае решения подать индивидуальную жалобу в определенный Комитет необходимо убедиться, что ваше государство признало

* В настоящее время из стран ЦА, лишь Казахстан сделал заявление по ст. 22. Позволяющей Комитету рассматривать жалобы.

компетенцию этого Комитета путем заявления согласно соответствующей статье договора, либо принятия соответствующего факультативного протокола. С требованиями, предъявляемыми к жалобе, и вопросами процедур можно ознакомиться на веб-сайте Офиса Верховного Комиссара по правам человека: <http://ohchr.org/RU/HRBodies/Pages/TreatyBodies.aspx>

5.2. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) работает во имя стабильности, процветания и демократии в 57 государствах путем политического диалога на темы общих ценностей и путем практических действий, обеспечивающих долговременные перемены к лучшему.

В рамках своей деятельности ОБСЕ подготовила ряд документов рекомендательного характера и провело ряд мероприятий по устранению всех форм дискриминации. Первоначально ОБСЕ (СБСЕ) вошла в историю как форум, где был разработан Заключительный акт Сопредседания в Хельсинки, включавший 4 части – так называемые «корзины». Первая часть – включает два раздела – «Принципы, регулирующие отношения между государствами и Меры доверия и некоторые аспекты безопасности и разоружения», вторая – «Сотрудничество в области экономики, науки, технологии и окружающей среды», третья – «Сотрудничество в гуманитарной и других областях», четвертая – «Последующие меры».

Спецификой каталога прав человека, провозглашаемых в рамках инструментов ОБСЕ, стало появление в международно-правовых документах тематики прав национальных меньшинств. Эти права стали основной темой документов – Парижской хартии для Новой Европы (1990 г.), Заключительного документа Копенгагенской встречи (1990 г.), Московского заключительного документа (1991 г.), Будапештского документов (1994 г.). Так, Заключительный документ Копенгагенской встречи (5-19 июня 1990 года) подчеркнул (п. 33):

«Государства-участники будут защищать этническую, культурную, лингвистическую и религиозную самобытность национальных меньшинств на своих территориях и создавать условия для развития этой

идентичности». Вместе с тем, то же положение уточнило, что такие меры будут соответствовать принципу равенства и запрета дискриминации по отношению к другим гражданам государств-членов.

Органы ОБСЕ, имеющие полномочия в области борьбы против дискриминации

Заключительный документ Совещания в Вене (1989 г.) создал механизм, получивший название «Механизм человеческого измерения». В настоящее время это система переговоров, посредничества, комиссий по расследованию фактов, главным образом, в области защиты прав человека.

Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ)

Особыми полномочиями в сфере международной защиты личности обладает, прежде всего, Бюро по демократическим институтам и правам человека в Варшаве⁸⁰. Созданное на основании Парижской хартии для Новой Европы Бюро по свободным выборам было переименовано на Пражском совещании 1992 года в Бюро по демократическим институтам и правам человека. Офис не работает по индивидуальным случаям и ситуациям, но может оказывать консультативную поддержку.

Функции Бюро – способствовать демократическому процессу в форме наблюдения за выборами на национальном и местном уровне, укреплению демократических институтов и гражданского общества, деятельности представительств ОБСЕ на местах, в частности, путем проведения образовательных семинаров и мероприятий по повышению квалификации, а также предотвращению конфликтов посредством наблюдения за соблюдением обязательств в рамках человеческого измерения.

С 2004 года мандат Бюро расширен и на проведение работы по предотвращению и запрету расизма и ксенофобии. Расизм, ксенофобия и иные формы нетерпимости продолжают угрожать безопасности во всевозрастающем разнообразном сообществе в регионе ОБСЕ. БДИПЧ разработал сборник ресурсов и программ по повышению осведомленности о дискриминации, преступлений на почве ненависти,

80 OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, <http://www.osce.org/odihr>

антисемитизма и иных форм нетерпимости, включая нетерпимости к мусульманам, христианам и членам других религий. Посредством предоставления консультаций по политике и обучению сотрудников правоохранительных органов и преподавателей, офис работает по повышению потенциала правительств в предотвращении и реагировании на эту проблему. БДИПЧ также работает по повышению возможностей для гражданского общества в мониторинге и документировании преступлений на почве ненависти и похожих инцидентов⁸¹.

Контакты:

OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights
Ul. Miodowa 10
00-251 Warsaw
Poland
Office: +48 22 520 06 00
Fax: +48 22 520 06 05
office@odhr.pl

Верховный Комиссар по национальным меньшинствам

Бюро Верховного Комиссара по делам национальных меньшинств (Гаага)⁸² стало постоянным органом по ведению работы по предотвращению дискриминации в отношении национальных меньшинств государств-членов организации и по предотвращению межнациональных конфликтов в конфликты, представляющие опасность для международной безопасности.

Этот институт был создан в 1992 г. Верховный комиссар обеспечивает по возможности на самом раннем этапе «раннее предупреждение» и, в соответствующих случаях, «срочные действия» в отношении напряженных ситуаций, которые связаны с проблемами национальных меньшинств и которые потенциально способны перерасти в конфликт в регионе СБСЕ, затрагивающий мир, стабильность или отношения между государствами-участниками⁸³. Верховный Комиссар совершает поездки на места возможных конфликтов и ведет превентивную дипломатию, с тем, чтобы содействовать диалогу и укреплению доверия.

81 <http://www.osce.org/odhr/tolerance>

82 OSCE High Commissioner on National Minorities, <http://www.osce.org/hcnm>

83 СБСЕ, ХЕЛЬСИНКСКИЙ ДОКУМЕНТ 1992 ГОДА, п.3. Доступен по адресу: <http://www.osce.org/ru/mc/39534?download=true>

Комиссар обязан осуществлять свою деятельность конфиденциально, непредвзято и независимо. **Комиссар не занимается отдельными случаями и ситуациями, связанными с актами терроризма и не вступает в коммуникацию** с любым лицом или организацией, которые **практикуют терроризм или публично оправдывающими терроризм или насилие.**

Получение информации и докладов

Верховный комиссар может:

- собирать и получать из любого источника информацию о положении национальных меньшинств и роли причастных к нему сторон, в том числе от средств массовой информации и неправительственных организаций, за исключением тех, кто использует терроризм или открыто поддерживает его;
- получать конкретные доклады от непосредственно причастных сторон о событиях, связанных с вопросами национальных меньшинств. В их число могут входить доклады о нарушениях обязательств по СБСЕ в отношении национальных меньшинств, а также других нарушениях в связи с вопросами национальных меньшинств.

Доклады должны отвечать следующим требованиям:

- они должны быть представлены в письменном виде, адресованы лично Верховному комиссару и подписаны, с указанием фамилии, имени и адреса полностью (т.е. не могут быть анонимными);
- они должны содержать фактический отчет о недавних, в основном произошедших не более года назад событиях, которые касаются положения лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, а также роли причастных сторон. В докладах должна содержаться информация, подкрепленная достаточными убедительными фактами.

Посещение страны, контакты и консультации

После получения информации по ситуации, Комиссар может:

- **осуществлять оценку**, по возможности на самом раннем этапе, роли непосредственно заинтересованных сторон, харак-

тера напряженности и связанных с ней последних событий, а также, когда это возможно, потенциальных последствий для мира и стабильности в регионе ОБСЕ для этой цели имеет возможность;

- **посещать страну** в соответствующем порядке (проводятся консультации со страной-участницей до визита), и лично **вступать в контакт** с непосредственно заинтересованными сторонами⁸⁴ для получения из первых рук информации о положении национальных меньшинств;
- после завершения своей работы по проблеме Верховный комиссар представит действующему Председателю (ОБСЕ) отчет об установленных им фактах, результатах и выводах. В месячный срок Председатель в конфиденциальном порядке проводит с соответствующим(и) государством-участником (государствами-участниками) консультации относительно установленных фактов, результатов и выводов, а также может провести более широкие консультации.

Контакты

OSCE High Commissioner on National Minorities,
Prinsessegracht 22, 2514 AP The Hague
Netherlands
Office: +31 70 312 55 00
Fax: +31 70 363 59 10
hcnm@hcnm.org

⁸⁴ Представители государства и представители ассоциаций, неправительственных организаций, религиозных и других групп непосредственно заинтересованных и находящихся в районе напряженности национальных меньшинств, уполномоченные лицами, принадлежащими к этим национальным меньшинствам, представлять их интересы.



Данная публикация была выпущена при содействии Европейского Союза в рамках совместного проекта Казахстанского международного бюро по правам человека и соблюдению законности, Общественного Фонда «Нота Бене», Международного партнерства по правам человека и Туркменской Инициативы по правам человека «Транснациональная коалиция гражданского общества в поддержку фундаментальных прав в Центральной Азии». Содержание данной публикации является предметом ответственности этих четырех организаций и никоим образом не отражает точку зрения Европейского Союза.