

ТЕМА 2. МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ СТАНДАРТЫ ЗАЩИТЫ ОТ ДИСКРИМИНАЦИИ

Цель лекционного занятия: познакомить студентов с международно-правовыми стандартами, направленными на предотвращение и ликвидацию отдельных видов дискриминации, а также международно-правовыми механизмами защиты прав лиц, ставших жертвами дискриминации.

Задачи лекционного занятия: познакомить студентов с понятием дискриминации в международном праве, универсальными и региональными механизмами защиты от дискриминации, обязательствами государств в сфере борьбы с дискриминацией, практикой международных органов по разрешению жалоб на дискриминацию и дискриминационное обращение.

Дискриминация рассматривается как несправедливое, ничем не обоснованное нарушение принципа равенства и ущемление достоинства личности. В ст. 1 Декларации ООН о ликвидации дискриминации в отношении женщин (1967 г.) так и записано: «Дискриминация в отношении женщин, приводящая к отрицанию или ограничению ее равноправия с мужчинами, является несправедливостью в своей основе и представляет собой преступление против человеческого достоинства». Об этом же говорится и в Декларации ЮНЕСКО о расе и расовых предрассудках от 27 ноября 1978 г.: «Все люди принадлежат к одному и тому же виду и имеют общее происхождение. Они рождаются равными в достоинстве и правах, и все они составляют неотъемлемую часть человечества» (ч. 1 ст. 1); «Все люди и группы людей имеют право отличаться друг от друга, рассматривать себя как таковых и считаться таковыми. Однако многообразие форм жизни и право на различие ни при каких обстоятельствах не могут служить предлогом для расовых предрассудков; ни юридически, ни фактически они не могут служить оправданием какой бы то ни было дискриминационной практики...» (ч. 2 ст.

Неудивительно, что запрет дискриминации стал общепризнанным принципом международного права. Достаточно полный список международных документов, в которых он нашел отражение, содержится в книге «Дискриминация вне закона: сборник документов» под ред. А.Я. Капустина (М.: Юристь, 2003).

Среди основных документов, запрещающих дискриминацию, следует назвать Всеобщую декларацию прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах; Международную конвенцию о ликвида-

¹ Дискриминация вне закона: Сборник документов / Под ред. А.Я. Капустина. М.: Юристь, 2003. С. 165–166.

ции всех форм расовой дискриминации; Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ).

Всеобщая декларация прав человека 1948 г. в ст. 7 закрепила: «Все люди равны перед законом и имеют право, без всякого различия, на равную защиту закона. Все люди имеют право на равную защиту от какой бы то ни было дискриминации, нарушающей настоящую Декларацию, и от какого бы то ни было подстрекательства к такой дискриминации».

Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. в ст. 2 обязал каждое участвующее в Пакте государство уважать и обеспечивать всем лицам в пределах его территории права, признаваемые в Пакте, «без какого бы то ни было различия, как-то: в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических и иных убеждений, национального и социального происхождения, имущественного положения, рождения и иного обстоятельства». В ст. 3 Пакта отдельно закреплено положение, что государства обязуются обеспечить равное право пользования всеми гражданскими и политическими правами для мужчин и женщин. Ст. 26 Пакта устанавливает, что все люди равны перед законом и судом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту закона, а также, что всякого рода дискриминация должна быть запрещена законом, и закон должен гарантировать всем лицам равную и эффективную защиту против дискриминации по какому бы то ни было признаку. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах содержит запрет на дискриминацию в отношении пользования экономическими, социальными и культурными правами.

Важно обратить внимание на то, что список оснований, по которым запрещалось дискриминировать людей, постепенно расширялся.

Устав ООН (ст. 55) призывает государства к соблюдению прав человека для всех без различия расы, пола, языка и религии. Эти четыре основания выделяются наиболее часто и наиболее важны, потому что неразрывно связаны с самоидентификацией человека, его личностью. Раса, пол, родной язык и, как правило, религия не выбираются человеком самостоятельно, а либо принадлежат ему от рождения, либо привносятся с самого раннего детства семьей и местным сообществом. При этом раса человека, его этническая принадлежность является наиболее неотъемлемой чертой идентификации личности, поскольку абсолютно независима от волеизъявления человека и не может быть им изменена.

Всеобщая декларация прав человека 1948 г. в ст. 2 расширяет список недопустимых оснований дискриминации, включая различия в отношении политических и иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения. В последующих документах список еще более расширяется — к нему добавляются инвалидность (Декларация о правах инвалидов, п. 2) и детский возраст (Конвенция о правах ребенка 1989 г., ст. 2). Государства, в соответствии с Конвенцией о правах ребенка, признают и обеспечивают все права за каждым ребенком без какой-либо дискриминации, добавляя при этом к вышеперечисленным такие признаки, как состояние здоровья, рождение ребенка, его родителей или законных опекунов.

Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей в ст. 7 требует обеспечивать права еще одной слабозащищенной группы, которая часто подвергается дискриминации, — трудовых мигрантов.

Несмотря на то, что практически все международно-правовые документы в области прав человека содержат запрет дискриминации, общего определения понятия «дискриминация» в них нет. Однако его можно вывести из отдельных документов, запрещающих дискриминацию в конкретных сферах. Наиболее полным является определение расовой дискриминации, которое содержится в Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г. На его основе можно вывести и общее определение понятия дискриминации. Дискриминация — это любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, языка, религии, пола, социального происхождения, места рождения, возраста, инвалидности или других юридически несущественных признаках, имеющее 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.

На что важно обратить внимание в данном определении? Во-первых, дискриминационным считается неравное обращение с людьми по причине наличия у них особенностей, которые юридически не могут считаться существенными и служить оправданием или объяснением различия в обращении с ними. Перечень таких причин может расширяться, и споры о том, какие особенности статуса личности следует считать юридически существенными, а какие — нет, продолжают. Общая тенденция состоит в расширении списка признаков, добавлении в международных документах к их перечню слов «и иным признакам». Во-вторых, дискриминация означает не только отсутствие равенства перед законом и судом, как это зачастую понимают, но и любое неравенство в обращении (различие, исключение, ограничение, предпочтение) в любой из сфер общественной жизни — политической, экономической, социальной, культурной, административной, иной другой. В-третьих, положение «имеющее целью или следствием уничтожение или умаление признания...» подразумевает то, что дискриминационными являются только такие действия, которые имеют целью затруднить или сделать невозможной для людей определенной расы, конкретного пола, той или иной религиозной принадлежности и т.п. реализацию каких-либо прав человека и основных свобод. Формулировка Конвенции не позволяет относить к дискриминации позитивные меры, направленные на реальное содействие каким-либо группам населения, исторически находящимся в неравноправном, менее благоприятном положении, в улучшении, выравнивании их положения по сравнению с другими. Например, не может рассматриваться как дискриминация большинства такая мера, как введение льгот при поступлении в вуз для представителей коренных малочисленных народов, поскольку различие в обращении в данном случае не имеет целью «умаление признания или осуществления на равных началах» прав человека и основных свобод.

Похожая дефиниция используется и в ст. 1 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г., в соответствии с которой понятие «дискриминация» в отношении женщин определяется как «любое различие, исключение или ограничение (обратите внимание: нет слова «предпочтение»! — А.С.) 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». Практически дословно воспроизводит определение дискриминации из Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации и Декларация о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии и убеждений 1981 г. В п. 2 ст. 2 говорится, что выражение «нетерпимость и дискриминация на основе религии или убеждений» означает «любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на религии и убеждениях и имеющее целью или следствием уничтожение или умаление признания, пользования или осуществления на основе равенства прав человека и основных свобод».

Можно не давать студентам общего определения дискриминации, а попросить их вывести его самостоятельно после ознакомления с дефинициями из вышеперечисленных конвенций.

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ), в отличие от Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, в ст. 14 запрещает дискриминацию только в отношении тех прав, которые закреплены в самой ЕКЧП. Однако Россия уже подписала (хотя еще не ратифицировала) Протокол № 12, который предусматривает общий запрет на дискриминацию, действующий в отношении не только прав, закрепленных в самой ЕКПЧ, но и всех других прав, признанных в государствах-участниках на законодательном уровне.

Ст. 14 ЕКПЧ гласит: «Пользование правами и свободами, признанными в настоящей Конвенции, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических и иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или по любым иным признакам». Эта статья дополняет другие нормативные статьи Конвенции, и для ее применения необходимо, чтобы было нарушено или затронуто какое-либо иное право (например, право на жизнь, на свободу слова, на свободу от пыток, на свободу и личную неприкосновенность, на уважение частной и семейной жизни и т.п.), и нарушено именно потому, что лицо принадлежит к одной из перечисленных групп.

В практике Европейского Суда обращение считается дискриминационным, если, во-первых, имеется различие в обращении между жертвой и другими лицами, находящимися в сходной ситуации, во-вторых, если оно не имеет объективного и разумного обоснования (т.е. не преследует законную цель), и, в-третьих, если при наличии цели нет разумной соразмерности между этой целью и использованными для ее достижения средствами.

Основная проблема с использованием при дискриминации механизма защиты, предусмотренного Европейской конвенцией, — отсутствие у Европейского Суда критериев для определения того, какие доказательства нужны для установления факта дискриминации, а также неурегулированность вопроса о процедуре сбора и закрепления доказательств. Именно поэтому вплоть до недавнего времени Суд, как правило, избегал рассмотрения нарушений в свете ст. 14 Конвенции, ограничиваясь констатацией нарушения основного права.

Поскольку трудность доказывания в делах о дискриминации оказалась практически непреодолима и для национального законодательства европейских стран, страны Европейского Сообщества решили изменить стандарты доказывания. Была принята Директива Совета ЕС 2000/43/ЕС от 29 июня 2000 г. «Об обеспечении выполнения принципа равного обращения с людьми независимо от их расовой или этнической принадлежности», после вступления в силу которой стала радикально меняться ситуация в сфере антидискриминационного законодательства на большей части территории Европы.

Директива устанавливает, что явная 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 или этнической принадлежности». По стандартам ЕС в данном случае истец должен доказать только сам факт неравного обращения, и ему не требуется доказывать наличие умысла на дискриминацию (дискриминационного намерения). Директива устанавливает также, что факт скрытой дискриминации может быть «доказан любыми средствами, в том числе на основании статистических данных». Важно отметить и то, что Директива 2000 г. установила менее жесткие стандарты доказывания с точки зрения последствий дискриминации — теперь не надо доказывать, что то или иное положение нормативно-правового акта или сложившаяся административная практика имели дискриминационные последствия для лица или членов определенной этнической группы. Необходимо доказать только то, что одно лицо сталкивается с менее благоприятным к себе отношением, чем то, с которым другое лицо «сталкивается, сталкивалось или может столкнуться в аналогичной ситуации». Самым же важным моментом при анализе Директивы является то, что Директива перекладывает бремя доказывания по искам о расовой дискриминации с истца на ответчика, предусматривая, что «обязанность по доказыванию отсутствия факта нарушения принципа равенства возлагается на [обвиняемого в дискриминации]» (ст. 8). Переложение бремени доказывания в делах о дискриминации вполне обоснованно: на практике зачастую только обвиняемый в дискриминации обладает информацией для решения вопроса о том, имело ли место неравное обращение (например, только у работодателя есть информация о том, какую зарплату получают за равный труд мужчины и женщины в его организации и чем он обосновывает различие в оплате их труда).

В рамках Европейского Союза приняты и многие другие документы, направленные на обеспечение принципа равенства. Принцип равенства на-

шел отражение в ряде положений учредительных договоров (ст. 7 Договора о ЕС — запрет дискриминации по признаку национальной принадлежности; ст. 40 (3) — запрет дискриминации между производителями и потребителями в области сельского хозяйства; ст. 199 — применение принципа равной оплаты за равный труд мужчинам и женщинам). Принципу равенства полностью посвящена глава III Хартии Европейского Союза об основных правах. Были приняты директивы по имплементации принципа равенства мужчин и женщин применительно к различным сферам (образованию, доступу к работе, социальному обеспечению и др.). Эти документы, а также практику Суда ЕС по делам о дискриминации предлагается разобрать и проанализировать на семинарском занятии, а также предложить студентам подготовить по конкретным аспектам этой темы рефераты или доклады.

Методические рекомендации по проведению семинарских занятий

План семинарских занятий № 1—2

«Понятие дискриминации, ее виды и контрольные механизмы предотвращения в международном праве»

Цель семинарских занятий: углубление теоретических знаний о существующих концепциях дискриминации и механизмах защиты от дискриминации в рамках международных институтов, а также приобретение практических умений и навыков анализа дел о дискриминации на примере решений КПЧ ООН.

Задачи семинарских занятий: изучение текстов международных документов, содержащих запрет дискриминации, знакомство с текстами Замечаний общего порядка и решений КПЧ ООН по защите от дискриминации, рассмотрение подходов Комитета к пониманию дискриминации и анализ методики исследования им фактов дела, выработка практических навыков по составлению и обоснованию жалоб в КПЧ ООН от имени жертв дискриминации.

Вопросы к семинарским занятиям

1. Формулирование в международном праве понятия дискриминации и закрепление в международно-правовых актах запрета определенных видов дискриминации.

2. Комплексные международно-правовые акты ООН, содержащие запрет дискриминации.

3. Запрет дискриминации в документах ЮНЕСКО и МОТ.

4. Функции Комитета по правам человека ООН как контрольного механизма соблюдения государствами обязательств по запрету дискриминации. Замечания общего порядка о недискриминации (№ 18 (37) 1989 г., № 23 (50), 28 (68) 2000 г. и др.).

5. Право жертв дискриминации на обращение с индивидуальными жалобами в комитеты ООН и механизм подготовки обращения.

6. Практика Комитета по правам человека ООН по рассмотрению жалоб на нарушение ст. 26 Международного пакта о гражданских и политических правах:

а) Анализ дела «Ширин Аумеерудди-Чиффра и другие против Маврикия» (Сообщение № 35/1978);

б) Анализ дела Карл Хенрик Блом против Швеции (Сообщение № 191/1985);

в) Анализ дела «Фредерик Фуэн против Франции» (Сообщение № 666/1995);

г) Анализ дела «Джозеф Каванах против Ирландии» (Сообщение № 819/1998).

Рекомендации для преподавателя: при анализе текстов решений КПЧ ООН и решений судов (в том числе ЕСПЧ) студентам при ответе следует излагать материал по следующей схеме: 1) факты дела (кратко); 2) основной вопрос правового спора (например: суду следовало определить, является ли дискриминацией по признаку пола установленный порядок выплаты пенсии по случаю потери кормильца, при котором пенсия выплачивалась только женщинам-вдовам, и не выплачивалась мужчинам-вдовцам?); 3) аргументы сторон «за» и «против»; 4) решение и его обоснование. По этой же схеме студенты должны анализировать казусы. Особенно важно, чтобы эта схема выдерживалась при выполнении ими письменных заданий по анализу казусов и конспектированию решений судов. Можно предложить студентам при подготовке к семинару делать по предложенной схеме конспекты всех или отдельных судебных решений, которые входят в план семинарского занятия (при этом важно требовать, чтобы объем каждого конспекта не превышал двух страниц — это тренирует умение выделять суть аргумента и кратко излагать основные мысли).

План семинарского занятия № 3

«Практика ЕСПЧ по толкованию и применению антидискриминационных положений Конвенции»

Цель семинарского занятия: углубление теоретических знаний о механизме защиты от дискриминации в рамках Совета Европы, а также приобретение практических умений и навыков анализа дел о дискриминации, рассмотренных Европейским Судом по правам человека.

Задачи семинарского занятия: изучение текстов ст. 14 Европейской конвенции и Протокола № 12 к ней; изучение подхода ЕСПЧ к пониманию дискриминации и методики анализа фактов при рассмотрении дел, выработка практических навыков по составлению и обоснованию жалоб в ЕСПЧ от имени жертв дискриминации.

Вопросы к семинарскому занятию

1. Формулирование запрета дискриминации в ст. 14 Конвенции и в Протоколе № 12 к ней. Различие в подходах и механизмах защиты от дискриминации по ст. 14 Конвенции, по Протоколу № 12 к ней и по ст. 26 Международного пакта о гражданских и политических правах.

2. Анализ практики ЕСПЧ по ст. 14 Конвенции и методика анализа дел о дискриминации Судом:

- а) Дело «Национальный профсоюз полиции Бельгии против Бельгии»;
- б) Дело «Расмуссен против Дании»;
- в) Дело «Абдулазиз, Кабалес и Белкандали против Соединенного Королевства»;
- г) Дело «Энгель и другие против Нидерландов»;
- д) Дело «Сальгуэйра Да Сильва Моута против Португалии»;
- е) Дело «Шассагну и другие против Франции»;
- ж) Дело «Тлимменос против Греции»;
- з) Дело «Кипр против Турции».

Рекомендации для преподавателя: при анализе текстов судебных решений ЕСПЧ следует руководствоваться ранее предложенной схемой (факты, основной вопрос спора, аргументы сторон и суда, решение). План семинарского занятия включает изучение самых ранних решений ЕСПЧ по дискриминации. Подход суда в более поздних решениях несколько изменился в сторону снижения стандартов доказывания (особенно по делам о дискриминации цыган по этническому признаку), и это будет необходимо проследить при изучении последующих разделов курса. На данном семинаре важно обратить внимание студентов на то, что, по мнению ЕСПЧ, ст. 14 не имеет самостоятельного значения («Национальный профсоюз полиции Бельгии...»), поэтому она применяется в совокупности с другими статьями; при решении вопроса о наличии или отсутствии дискриминации необходимо установить, было ли различие в обращении к лицам или группе лиц, которые находятся в одинаковой ситуации; если различие имело место, имелись ли цель и разумное обоснование для его проведения; была ли соразмерность между целями и средствами, которые были применены для ее достижения. Важно отметить, что Суд пока не выработал четких критериев того, как определять, находятся ли люди в аналогичной ситуации. В своих решениях он признал, что в аналогичной ситуации находятся мужчины и женщины в отношении их права оспорить отцовство на ребенка (дело Расмуссена), замужние женщины и женатые мужчины (дело Абдулазиз), политические партии независимо от их количественной представленности в парламенте в отношении предоставления им эфирного времени; работающие супруги в отношении налогообложения. Не находятся в аналогичной ситуации, по мнению Суда, наемные работники и предприниматели в вопросах налогообложения, адвокаты при предоставлении ими бесплатной юридической помощи в соответствии с законодательством и представители других свободных профессий (которые не обязаны оказывать какие-либо услуги бесплатно), военные и гражданские лица, женатые и неженатые пары в вопросах налогообложения. При анализе дел следует обратить внимание на то, какие личные особенности или особенности статуса лица Суд подводит под понятие «иные признаки» в контексте нормы о запрете дискриминации (например, он признал «иным признаком», по которому дискриминация недопустима, гомосексуальность).

План семинарского занятия № 4

«Запрет дискриминации в праве Европейского Союза»

Цель семинарского занятия: углубление теоретических знаний об антидискриминационных положениях в праве Европейского Союза, механизмах защиты от дискриминации в рамках ЕС, судебной практике Суда Европейских сообществ по делам о дискриминации.

Задачи семинарского занятия: изучение антидискриминационных норм в документах ЕС, знакомство с решениями Суда Европейских Сообществ по защите от дискриминации, выработка практических навыков по анализу фактов дела с целью установления наличия или отсутствия в них дискриминации.

Вопросы семинарского занятия

1. Антидискриминационные положения учредительных договоров Европейских сообществ и Европейского Союза, Хартии Европейского Союза об основных правах, директивах ЕС.

2. Практика Суда Европейских сообществ по рассмотрению споров о дискриминации.

Темы для докладов на семинаре:

1. Общий принцип недискриминации — часть права Европейского Сообщества.

2. Отражение принципа равенства и недискриминации в договорах ЕС.

3. Положения главы III Хартии Европейского Союза об основных правах.

4. Антидискриминационные директивы Совета ЕС.

5. Обзор решений Суда ЕС по делам о дискриминации.

6. Запрещение «дискриминации по ассоциации» в практике Суда ЕС (на примере дела *Coleman v. Attridge Law and Steve Law*, Case C-303/06).

7. Рассмотрение споров о дискриминации при отсутствии реальной жертвы дискриминации в практике Суда ЕС (на примере дела *Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding v. Firma Feryn NV*, Case C-54/07).