

Права человека

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГОСУДАРСТВ В ОБЛАСТИ ЛИКВИДАЦИИ ВСЕХ ФОРМ ДИСКРИМИНАЦИИ В ОТНОШЕНИИ ЖЕНЩИН

И.Е. Р у б и н а*

Равноправие является важнейшей основой любого демократического общества, стремящегося к социальной справедливости и уважению прав человека. Современные государства вынуждены признать, что отрицание свобод личности на том лишь основании, что эта личность-женщина, является нарушением прав человека, и что действия государств, приводящие к унижению женщин, к утрате ими человеческого достоинства и к их подавлению по одной лишь причине их пола, должны быть каждое по отдельности выявлены, подвергнуты осуждению, компенсированы, а по возможности — предотвращены. Однако, в реальной жизни практически во всех обществах и сферах деятельности женщины подвергаются дискриминации как с юридической, так и с практической точек зрения¹.

В реальной жизни повсеместные нарушения женских прав часто проходят незамеченными. Более того, даже будучи замеченными, они остаются безнаказанными и неисправленными, и слишком часто их защищают как неотъемлемую часть культуры или религии или человеческой природы. Хотя в разных странах нарушения женских прав различны, у всех жертв таких нарушений один общий фактор риска — то, что они женщины².

Государства часто отрицают не только свою юридическую ответственность за незаконные действия, но и свою подотчетность кому бы то ни было. Юридическая ответственность предполагает наступление правовых последствий в случае нарушения закона. Однако, государства могут отрицать (и поступают именно так) либо само существование международных обязательств, либо то, что они нарушали эти обязательства, либо что тот или иной суд имеет юрисдикцию над ними, либо что те или иные истцы правомочны предъявлять иск. Государствам редко

* Старший преподаватель кафедры международного и конституционного права Петрозаводского государственного университета. Подробнее об авторе см. в № 3 нашего журнала за 2000 год.

приходится отвечать за невыполнение своих международных обязательств уважать человеческие права женщин, чаще всего их призывают лишь дать обоснование существующего статуса женщин на своей территории. Международная правозащитная судебная практика показывает, что международные и региональные правозащитные конвенции очень редко применяются в отношении нарушений женских прав³.

Ответственность государств согласно международному праву

Ответственность государств является фундаментальным принципом международного права, согласно которому государство несет юридическую ответственность за нарушение взятых на себя международных обязательств. Международно-правовые положения о государственной ответственности за нарушение прав человека в последнее время получили значительное развитие. Теперь от правительств требуется принимать превентивные меры для обеспечения реализации и соблюдения прав человека, расследовать сообщения о случаях нарушения прав, наказывать виновных в их нарушении, а также обеспечивать эффективные средства защиты. Произошедшие за последнее время перемены в международном правозащитном законодательстве расширили сеть международных обязательств посредством присоединения государств к многосторонним правозащитным конвенциям, и тем самым повысили возможности для контроля за соблюдением принципа государственной ответственности.

Цель данной публикации — выяснить, каким образом изменения в международном законодательстве об ответственности и подотчетности государств могут быть применены с целью обеспечения более эффективной защиты человеческих прав женщин.

Женская конвенция

В Международном билле о правах человека⁴ закреплена совокупность прав, которыми могут пользоваться все люди, включая женщин. Почему же тогда необходим отдельный правовой документ о защите прав женщин?

Дополнительные средства защиты прав человека женщин были сочтены необходимыми, поскольку тот факт, что они являются частью человечества, оказался недостаточным для обеспечения женщинам защиты их прав. В преамбуле к Конвенции (имеется в виду Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин от 18 декабря 1979 г.) поясняется, что, несмотря на принятие ряда договоров, женщины по-прежнему не имеют равных с мужчинами прав. Во всех странах по-прежнему сохраняется дискриминация в отношении женщин.

Определение дискриминации

Статья 1 дает исчерпывающее определение дискриминации. В отличие от Международного билля о правах человека, в котором говорится лишь о “различии” или “дискриминации” по признаку пола, в ст.1 дается разъяснение понятия “дискриминация” именно в отношении женщин. К данного рода дискриминации приводит любое

различие в обращении по признаку пола, которое: - умышленно/неумышленно наносит ущерб женщинам,

- мешает обществу в целом признать права женщин в частной и общественной сферах, или которое

- мешает женщинам пользоваться своими признанными правами человека и основными свободами.

Юридическое закрепление дифференциации по признаку пола, согласно данной статьи, следует расценивать как дискриминацию.

Что относится к подобного рода дифференциации? В целом ряде государств мира женщины лишены основных юридических прав, включая право голоса и право на владение имуществом⁵. Кроме того, в 1992 году Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин распространил общее запрещение дискриминации в отношении женщин на проявления насилия по признаку пола⁶.

Обязательства государств-участников

Определение того, какие действия или упущения государства является нарушением Женской конвенции, зависит от характера обязательств, которые государство приняло на себя, подписав Конвенцию.

Статья 2 - это статья об общих обязательствах и политике государств, которую надлежит проводить для ликвидации дискриминации в отношении женщин. Она, в целом, требует от государств-участников "обеспечить" соблюдение Конвенции государственными органами и "принять все необходимые меры" по "ликвидации дискриминации во всех ее формах со стороны любого частного лица, организации или предприятия", а также по "изменению или отмене существующих законов, постановлений, обычаев и практики, которые содержат дискриминацию женщин".

Выразив свое согласие "проводить всеми возможными мерами и без промедления политику ликвидации дискриминации женщин", государства-участники тем самым взяли на себя обязательство конкретно рассмотреть природу каждой формы дискриминации. Женская конвенция ясно требует прекращения дискриминации по признаку пола, но ее цель не в том, чтобы просто достичь гендерной нейтральности. В отличие от предыдущих договоров, Женская конвенция вводит правовую норму ликвидации всех форм дискриминации женщин как отличную от дискриминации противоположных полов как таковой. Иными словами, Конвенция развивает далее правовую норму, переходя к признанию того, что специфические особенности женщин и их подверженность дискриминации требует особых правовых норм. Становясь участниками Конвенции, государства берут на себя ответственность предпринимать активные шаги для осуществления принципа равенства мужчин и женщин в рамках их национальных конституций и иного соответствующего законодательства. Кроме того, государства должны ликвидировать юридические основы для дискриминации, пересмотрев существующие законы, а также гражданское, уголовное и трудовое законодательство (ст.2 в, д).

Включить во внутrigосударственное законодательство положения о

запрещении дискриминации недостаточно. Согласно Конвенции от государств-участников требуется эффективно защищать права женщин и предоставить им возможности для получения правовой помощи (например, создание сети кризисных центров) и защиты от дискриминации. Они должны включить в законодательство положения о принятии соответствующих САНКЦИЙ за проявление и осуществление дискриминации в отношении женщин и ввести СИСТЕМУ подачи и рассмотрения жалоб в национальных трибуналах и судах. Государства-участники Конвенции должны принимать меры к ликвидации дискриминации как в общественной, так и в частной сферах. Недостаточно стремиться к “вертикальному” равенству отдельных женщин по отношению к государственным органам; государства должны также принимать меры к обеспечению ликвидации дискриминации на “горизонтальном” уровне, даже в рамках семьи.

В ст.2 признается, что законодательные изменения наиболее эффективны тогда, когда их осуществление подкрепляется одновременными преобразованиями в экономической, социальной, политической и культурной сферах. С этой целью государства предписывается не только вносить изменения в законы, но и принимать меры к искоренению дискриминационных обычаев и практики (ст.2 п. f) (7).

Обязательство по ликвидации дискриминации женщин “во всех ее формах”

. Став участниками Женской конвенции, государства соглашаются осудить дискриминацию “во всех ее формах”. В Преамбуле отмечается, что Хартия ООН, Всемирная декларация прав человека, Декларация по ликвидации дискриминации женщин, а также резолюции, декларации и рекомендации ООН провозглашают равенство прав мужчин и женщин.

Однако, в Преамбуле высказана озабоченность тем, “что несмотря на эти различные документы, продолжает существовать обширная дискриминация женщин”. Преамбула завершается твердо выраженным намерением “принять необходимые меры по ликвидации такой дискриминации во всех ее формах и проявлениях”.

Выразив свое согласие “проводить всеми возможными мерами и без промедления политику ликвидации дискриминации женщин”, государства-участники тем самым взяли на себя обязательство конкретно рассматривать природу каждой формы дискриминации. Женская конвенция ясно требует прекращения дискриминации по признаку пола. Она вводит правовую норму ликвидации всех форм дискриминации женщин как отличную от дискриминации полов как таковой (см. выше определение “дискриминация женщин”. Т.е. Конвенция развивает правовую норму далее, переходя к признанию того, что специфические особенности женщин и их подверженность дискриминации требуют ОСОБЫХ ПРАВОВЫХ норм, а не просто ОДИНАКОВОГО обращения с мужчинами и женщинами (гендерный подход).

Исходя из определения “дискриминация женщин” (ст.1), данного в Конвенции, можно сделать вывод, что всякий закон, содержащий

разграничение по признаку пола и имеющий своим результатом или целью ущемление прав каким бы то ни было образом, квалифицируется как дискриминационный, нарушает Конвенцию и соответственно должен быть отменен или исправлен государством-участником.

Не все виды законодательства или практики, которые создают неблагоприятную для женщин ситуацию, могут быть квалифицированы как “дискриминация женщин” по смыслу ст.1. Однако, в ст.3 от государств требуется: “...обеспечить полноценное развитие и улучшение положения женщин с целью гарантировать им реализацию и соблюдение человеческих прав и фундаментальных свобод на основе равенства с мужчинами”.

В дополнение к таким видам законодательства и практики, которые фактически наносят вред, но внешне нейтральны, ст.3 вводит запрет на практику, которая наносит ущерб женщинам как таковая (например, отсутствие акушерской службы). Таким образом, ст.3 охватывает те виды дискриминационной практики, которые не подпадают под определение, данное в ст.1.

В целом, ст.3 определяет те меры, которые необходимо принимать во всех областях для осуществления положений ст.2. Кроме того, данная статья призвана подтвердить неделимость и взаимосвязанность прав, закрепленных в Конвенции, и основополагающих прав человека, гарантируемых всем людям. Здесь же признается положение, согласно которому в государствах, не предпринимающих активные шаги для обеспечения всестороннего развития и прогресса женщин, последние не смогут в полной мере пользоваться основными правами человека, провозглашенными в других международных договорах.

Временные специальные меры по борьбе против дискриминации

Статья 4 признает, что, даже если женщинам обеспечивается юридическое (*de jure*) равноправие, это не гарантирует автоматически, что на практике (*de facto*) с ними будут обращаться на равноправной основе. С целью скорейшего установления фактического равенства между мужчинами и женщинами в обществе и на производстве государства имеют право принимать специальные меры до тех пор, пока сохраняется неравенство. Тем самым, Конвенция выходит за рамки узкой концепции формального равенства и определяет в качестве своих целей равенство возможностей и равенство результатов. Позитивные меры являются законными и необходимыми для достижения этих целей. Однако, следует иметь в виду, что достижение фактического равенства женщин и мужчин не должно влечь за собой принятие разных стандартов для обоих полов. Т.е. целесообразность принятия любых специальных мер должна оцениваться с учетом фактического наличия дискриминационной политики. Следовательно, по мере достижения равенства возможностей и обращения эти специальные меры перестанут быть необходимыми и их осуществление должно быть прекращено.

Важное значение Конвенции заключается и в том, что она содержит новые существенные положения. Для достижения подлинного равен-

ства мало принятия специальных временных мер (ст.4), необходимо осуществить изменения на ином уровне. Государствам следует прилагать усилия для искоренения социальных, культурных и традиционных стереотипов о роли мужчины и женщины, а также для создания в обществе условий, которые содействуют осуществлению в полной мере прав женщин. Например, отводя женщине традиционную роль обслуживания членов семьи, общество считает эту ее функцию не столь важной и не требующей образования. Однако, п. b ст.5 предлагает государствам-участникам по-новому оценить значение семейного воспитания и рассматривать роль материнства как одной из социальных функций. Данному обстоятельству будет способствовать признание государством общей ответственности мужчин и женщин за воспитание детей, и что эту задачу должны выполнять не только женщины.

Из такого подхода к новым ролям женщины и мужчины следует необходимость развития социальной инфраструктуры (например, системы отпусков по уходу за детьми папе и маме), которая создает условия для разделения родительских обязанностей и ответственности. А это уже реальные шаги по осуществлению Конвенции во внутригосударственном законодательстве. Статьи 5-16 определяют тот комплекс сфер жизни, в которых женщины наиболее часто сталкиваются с ущемлениями в правах. Представляется, что наиболее важной из указанных статей является ст.10, поскольку касается равенства в области образования. Почему? Равенство в области образования — основа для осуществления женщинами их прав во всех сферах: на рабочем месте, в кругу семьи и в обществе в целом. Именно посредством образования можно искоренить те традиции и представления, которые усиливают неравенство между мужчинами и женщинами, и содействовать тем самым ликвидации легитимности дискриминации, переходящей из поколения в поколение.

Осуществление конвенции: комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин

В соответствии со ст.17 для рассмотрения хода осуществления ее положений учреждается Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин.

Согласно положениям Конвенции этот Комитет действует в качестве системы мониторинга для наблюдения за ходом осуществления Конвенции государствами, ратифицировавшими ее или присоединились к ней. Это осуществляется, главным образом, посредством рассмотрения докладов о законодательных, судебных, административных и других мерах, принятых ими для выполнения положений настоящей Конвенции, и о прогрессе, достигнутом в этой связи (ст.18). По результатам своего рассмотрения Комитет высказывает предложения и рекомендации. Он вправе также предложить специализированным учреждениям ООН представить свои доклады и может получать информацию от неправительственных организаций (ст.22). Ежегодно Комитет представляет доклад о своей работе Генеральной Ассамблее

через ЭКОСОС, и Совет препровождает эти доклады Комиссии по положению женщин для информации (ст.21).

Ратифицируя Конвенцию или присоединяясь к ней, государства-участники берут на себя юридическое обязательство своевременно представлять исчерпывающие доклады, хотя многие из них не выполняют этого обязательства. Несмотря на это, Комитет никогда официально не заявляет, что то или иное государство нарушает Конвенцию. Он обращает внимание на слабые стороны в политике соответствующего государства посредством вопросов и замечаний. Такой подход означает, что Комитет не занимает позицию, позволяющую ему оказывать сильное давление на государства, которые открыто нарушают положения Конвенции, в целях изменения их политики и законодательства.

Несмотря на существование Конвенции, необходимо признать, что Комитет неэффективно выполняет мандат по наблюдению за осуществлением Конвенции государствами-участниками. Это связано, прежде всего, с тем, что имеющаяся у него информационная база для сбора и анализа докладов довольно узка; во-вторых, Комитет не имеет права давать толкование норм, закрепленных в статьях Конвенции; в-третьих, сама система наблюдения нечетко разработана и продумана. Кроме того, Комитет, в отличие от подобных структур (например, Комитет по правам человека ООН), не наделен полномочиями принимать и рассматривать петиции лиц, подвергшихся различного рода дискриминации в своих государствах. Принятием факультативного протокола к Конвенции можно было бы решить данную проблему. Подобный протокол (аналогично факультативному протоколу к Международному пакту о гражданских и политических правах) позволил бы гражданам государств-участников подавать жалобы в Комитет на нарушения их прав, закрепленных в Конвенции. Он мог бы также обеспечить возможность взаимной подачи жалоб государствами.

Очевидно, что такое нововведение значительно повысило бы авторитет Комитета и его способность оказывать прямое воздействие на решение проблемы дискриминации.

Развитие международного правозащитного законодательства посредством таких договоров, как Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, и признание международного обычного права в сфере прав человека — это необходимые, но недостаточные шаги для осуществления человеческих прав женщин с помощью системы международного права. Юридическая основа прав женщин служит только базой, на которой предстоит построить структуры, призванные защитить безопасность, предоставить им равные с мужчинами возможности для индивидуального и коллективного развития. За договорами должен идти эффективный метод мониторинга и контроля за соблюдением государствами принятых на себя обязательств, а также национальные⁸ и международные механизмы, призванные поддерживать юридическую силу договоров и призывать государства к ответу за нарушение договоров.

¹ Проблемы женской безработицы в России. Материал Федеральной службы занятости. — М., 1997. с. 21.

Хроника ООН. Ноябрь 1995. — Том XXXII, N2.— с.40-42.

² Charlotte Bunch "Womens' Rights as Human Rights: Toward a Revision of Human Rights", Human Rights Quarterly, 12(1990) p:486.

³ Rebecca Cook "International Human Rights Law Concerning Women: Case Notes and Comments", Vand. Journal of Transnational Law.

⁴ Международным Биллем о правах человека называют совокупность трех международных договоров: Всеобщей декларации прав человека, Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и Международного пакта о гражданских и политических правах, а также двух Факультативных протоколов к нему. Тексты см.: Действующее международное право. — М., Изд-во Московского независимого института международного права. — 1997. — Т.2.— с.5-45.

⁵ Women in parliaments 1945-1995. A World Statistical Survey. Series "Reports and Documents", № 23 Inter-Parliamentary Union, Geneva, 1995. — p. 24.

⁶ Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин / Дж. Мертус. Права женщин — права человека. — М. Глас., 1996.— с.219

⁷ Скандинавские государства и Финляндия приняли Акт о равных возможностях как инструмент улучшения положения женщин на рынке труда. Текст см.: Act on Equality between women and men. Ministry for social affairs and health. Publications on Equality. Brochuresissn 1236-993. — p.13.

⁸ Pohjoismaiden tasa-arvoyhteistyöohjelma 1995-2000. — Tema — Nord, — 33 s.

Статья поступила в редакцию в июне 2000 г.