

О необходимости ликвидации дискриминации в отношении инвалидов

*Овсяк А.М.**

Много примеров свидетельствует о том, что во многих странах инвалиды, особенно с психическими расстройствами, рассматривались и рассматриваются целиком отличными от других членов общества и как таковые дискриминируются и даже преследуются. Так, например, в Германии при нацистах их отправляли в концентрационные лагеря и уничтожали. Нацистские вожди выделили психически больных в отдельную нежелательную группу, подлежащую уничтожению вместе с евреями, цыганами и некоторыми другими «неполноценными» расовыми группами.

И даже после второй мировой войны инвалиды повсюду подвергались дискриминации и сегрегации. В частности, несмотря на то, что в большинстве случаев инвалидность вызывается факторами окружающей среды, а не заразными болезнями, их лишали права иметь детей. Некоторые известные учёные утверждали, что психически больные дети не достойны жизни, призывая таким образом к актам геноцида. Этим лицам отказывали в признании их гражданских и политических прав. Такое положение побудило многие неправительственные организации и правозащитников к организации кампаний в защиту прав этих лиц. Они требовали от властей принятия действенных мер их защиты. Эти выступления не были столь мощными и организованными, как движение за гражданские права в США в 1960-е и 1970-е годы, тем не менее они принесли определённые результаты. В частности, дискриминация против инвалидов была признана на официальном уровне, и в результате во многих странах были приняты законы, направленные на борьбу с ней и на её предотвращение.

В настоящее время как само собой разумеющееся воспринимается то, что принципы недискриминации и равенства лежат в основе поощрения и защиты прав человека в целом, и прав инвалидов в частности. Также является общепризнанным то, что равенство и недискриминация не предполагают одинакового отношения ко всем членам общества. Поэтому получили признание концепция и практика позитивных

* Овсяк Александр Михайлович – к.ю.н., советник Inclusion International.

действий в отношении инвалидов, таких как обеспечение доступности для них зданий и транспорта, печатание книг и других материалов шрифтом Брайля для слепых и предоставление других вспомогательных услуг и устройств, «с тем чтобы содействовать им в повышении уровня их независимости в повседневной жизни и в осуществлении их прав»¹. Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов (далее Стандартные правила), принятые резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 48/96 от 20 декабря 1993 г., в параграфе 25 провозглашают следующее:

«Принцип равенства прав предполагает, что потребности всех без исключения индивидуумов имеют одинаково важное значение, что эти потребности должны служить основой планирования в обществе и что все средства следует использовать таким образом, чтобы каждый индивидуум имел равные возможности для участия в жизни общества».

Статьи 1 и 2 Всеобщей декларации прав человека провозглашают принципы равенства и недискриминации. В соответствии со статьями 2 Международных пактов о правах человека каждое участвующее в них государство обязуется гарантировать, что права, провозглашённые в них, будут осуществляться без какой бы то ни было дискриминации или 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 положения, рождения или иного обстоятельства». Параграф 1 статьи 2 Международного пакта о гражданских и политических правах содержит обязательство государств-участников «уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в настоящем Пакте». Слова «всем лицам» и «иного обстоятельства» недвусмысленно подразумевают то, что все инвалиды должны быть защищены от какой бы то ни было дискриминации.

Предпочтительнее было бы включить в пакты прямую ссылку на запрещение дискриминации по признаку инвалидности. Однако во время их разработки эта проблема ещё не приобрела настолько большого значения, чтобы быть отраженной в пактах и других договорах по правам человека. Позднее, особенно во время Десятилетия инвалидов ООН (1983-1992), она приобрела надлежащее значение, и поэтому запрещение дискриминации по признаку «инвалидности» было вклю-

¹ Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов. Организация Объединённых Наций, 1994, стр. 35, Правило 4.

чено в параграф 1 статьи 2 Конвенции о правах ребёнка 1989 г. (в русском тексте термин «disability», «инвалидность», неправильно перевели как «состояние здоровья»). Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г. и Конвенция МОТ (№ 159) о профессиональной реабилитации и занятости инвалидов 1983 г. также содержат положения, запрещающие дискриминацию в отношении инвалидов. Иными словами, согласно упомянутым договорам, все инвалиды имеют право на защиту от дискриминации.

Во время Десятилетия органы ООН по правам человека также начали уделять внимание этой проблеме. Как отмечалось в докладе, озаглавленном «Права человека и инвалиды», в настоящее время они подвергаются дискриминации в области образования, трудоустройства, транспорта и жилья. Сюда можно добавить дискриминацию в отношении права участвовать в выборах, создавать семью, эмигрировать и ряда других прав. В докладе отмечалось, что сейчас является общепризнанным то, что лица, страдающие психическими заболеваниями, подвергаются наибольшей дискриминации. Например, их часто не пускают в бары, рестораны, бассейны, отели, дискотеки и другие подобные места. Имеется много примеров дискриминационных положений иммиграционного законодательства, которое в ряде стран не разрешает лицам с психическими заболеваниями въезжать в эти страны не только на постоянное проживание, но и в качестве туристов².

Женщины и девушки – инвалиды сталкиваются с двойной дискриминацией – как женщины и как инвалиды. В последние годы было много дискуссий о дискриминации в отношении женщин-инвалидов, но очень мало было сделано практических шагов по улучшению их положения. Особенно это касается участия женщин-инвалидов в жизни общества и обеспечения равных возможностей. Поэтому насущными являются разработка и реализация мер направленных на их доступ к образованию, занятость, охрану здоровья и социальное обеспечение, а также их участие в экономической, социальной и культурной жизни. Дети-инвалиды, особенно те из них, кто проживает за чертой бедности или в районах вооруженных конфликтов, больше других подвергаются дискриминации.

Однако на положение инвалидов как отдельной дискриминируемой группы обращается мало внимания. Дискриминация в отношении них

² Права человека и инвалиды. Организация Объединённых Наций, Нью-Йорк, 1993, параграфы 182-199.

до сих пор не рассматривалась как расизм или даже как особая форма нетерпимости. Тем не менее на международном уровне негативные последствия дискриминационной практики против инвалидов были признаны в ряде документов ООН. В частности, статья XIX (d) Декларации социального прогресса и развития содержит признание того, что дискриминация в отношении инвалидов является препятствием для их социального прогресса и развития. Призывая к ликвидации дискриминации и обеспечению недискриминации в отношении инвалидов, Венская декларация и Программа действий 1993 г. признали существование такой дискриминации и призвали все страны обеспечивать права человека для инвалидов на основе недискриминации и равенства.

Однако что же означает конкретно дискриминация на основе инвалидности? Параграф 4 Принципа 1 Принципов о защите психически больных лиц и улучшения психиатрической помощи 1991 г. гласит, что «дискриминация» означает любое отличие, исключение или предпочтение, следствием которого является отмена или затруднение равного пользования правами. Специальные меры, принимаемые исключительно с целью защиты прав или улучшения положения психически больных лиц, не считаются дискриминационными. Дискриминация не включает в себя любое отличие, исключение или предпочтение, осуществляемое в соответствии с положениями настоящих Принципов и необходимые для защиты прав человека психически больного лица или других индивидуумов». Параграф 15 Замечания общего порядка № 5, принятого Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам в 1994 г., определяет дискриминацию в отношении инвалидов следующим образом:

«Для целей Пакта «дискриминация по признаку инвалидности» может определяться как включающая любое различие, исключение, ограничение или предпочтение или же отказ в создании разумных условий на основе инвалидности, которая приводит к сведению на нет или затруднению признания, осуществления или использования экономических, социальных или культурных прав»³.

В том же параграфе 15 Замечания № 5 также утверждается, что как дискриминация де-юре, так и дискриминация де-факто в отношении лиц с различными формами инвалидности принимают различные формы: «от самых отвратительных, например лишения возможности по-

³ HRI/GEN/1/Rev. 4. С. 28, 29.

лучения образования, до более «изошренных» форм дискриминации, таких как сегрегация и изоляция путем применения физических и социальных барьеров». Далее отмечалось, что очень часто, для того чтобы помешать инвалидам в осуществлении их экономических, социальных или культурных прав на равноправной основе с неинвалидами, использовались пренебрежение, невежество, предрассудки и ложные представления. Как утверждается, 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.

Ввиду вышеизложенного параграф 16 Замечания № 5 отмечает, что с целью ликвидации последствий дискриминации в прошлом и в настоящем, а также предотвращения дискриминации в будущем практически во всех государствах-участниках необходимо принять всеобъемлющие антидискриминационные юридические нормы в отношении инвалидов. Как утверждается в Замечании, «подобное законодательство должно не только обеспечивать инвалидов судебными средствами защиты по мере возможности и необходимости, но должно также предусматривать программы в области социальной политики, которые позволили бы лицам с различными формами инвалидности жить полной, независимой и самостоятельной жизнью»⁴.

Принимая во внимание вышеизложенные определения и области наиболее серьезных проявлений дискриминации, легко увидеть, как близки характеристики дискриминации, основанной по признакам инвалидности, к тем, которые относятся к расовой дискриминации. Однако первая даже не была признана в качестве расизма. Тем не менее, как утверждалось в публикации Международного совета по политике в области прав человека, «отрицание того, что дискриминация или предубеждение являются расовыми, представляется настолько же распространенным, как и само предубеждение». В ней дальше указывается, что при многих обстоятельствах женщины, инвалиды, старики и дети подвергаются двойной (и даже тройной) дискриминации. В целом делается вывод, что уязвимые группы населения подвергаются дискриминации в наибольшей степени⁵.

В последние годы наблюдался определенный прогресс в области законодательства, политики и практических мер в данной области.

⁴ Там же. С. 29.

⁵ The persistence and mutation of racism. International Council on Human Rights Policy. Versoix, 2000. P. 5,9

Однако международное сообщество приводило всё новые примеры проявлений различного рода дискриминации и призывало к принятию практических мер с целью ликвидации этих проявлений. В частности, много примеров дискриминации в отношении инвалидов приводилось в публикации, рассказывающей об исключении инвалидов из жизни общества в различных странах⁶.

Несмотря на то, что положения о недискриминации включены в оба пакта, государства-участники редко упоминают проблему запрещения дискриминации по признаку инвалидности в своих докладах. Среди них Германия, которая отметила в своем третьем периодическом докладе (1996), что в рамках конституционной реформы 1994 г. параграф 3 статьи 3 её Основного Закона был дополнен следующим положением: «Никто не может быть дискриминирован по признаку инвалидности». В докладе дальше утверждалось, что согласно этому положению какая бы то ни была дискриминация по признаку физической, психической или психологической инвалидности недвусмысленно запрещается, в то время как предусматриваются программы по поддержке таких групп лиц⁷.

В одном исследовании, предпринятом в этой области, утверждалось, что более чем в сорока странах были приняты законы, запрещающие дискриминацию по признаку инвалидности в течение последнего десятилетия. Двадцать из этих стран упомянули об этом факте в своих докладах, представленных в Комитет по правам человека. Однако немногие доклады содержат подробную информацию об этих сравнительно новых законах и их применении. Положительные примеры в этом отношении содержатся в докладах Австралии, Великобритании, Гонконга (специального Административного Района), Финляндии, Китая и Соединенных Штатов Америки. Доклады этих государств-участников содержат полезную информацию о целях современного антидискриминационного законодательства, охватывающего инвалидов, и сферы его применения⁸. Однако, как уже неоднократно подтверждалось, в частности в брошюре «Are Disabled People Included?»,

⁶ Are Disabled People Included ? An exposure document on the violation of disabled people's human rights and the solutions recommended within the UN Standard Rules. Produced by Disabled People International, Inclusion International, World Blind Union, World Federation of the Deaf, World Psychiatric Users Federation, 1998.

⁷ См. Док. E/1994/104/Add. 14, параграфы 7 и 8

⁸ Human Rights and Disability. The current use and future potential of United Nations human rights instruments in the context of disability. Gerard Quinn and Theresa Degener with Anna Bruce, Christine Burke, Dr. Joshua Castellino, Padraic Kenna, Dr. Ursula Kilkelly, Shivaun Quinlivan. P. 45.

законы о равенстве и недискриминации в отношении инвалидов содержат довольно прогрессивные нормы, однако в реальной жизни практикуется дискриминация по отношению к ним даже в вышеупомянутых странах, которые включили в свои доклады примеры положительных законов.

Возможно, именно в этом кроется причина того, что государства в своих докладах в Комитет по правам человека и в Комитет по экономическим, социальным и культурным правам в основном воспроизводят свое законодательство и редко приводят примеры его выполнения и тех трудностей, с которыми они сталкиваются при искоренении дискриминационной практики в отношении инвалидов. Всё же пример такой практики приводится в четвертом периодическом докладе Великобритании (2001) в Комитет по экономическим, социальным и культурным правам. В нем отмечается, что Актом о Комиссии по правам инвалидов 1999 г. была учреждена такая комиссия, в задачи которой входит оказание помощи инвалидам по осуществлению их прав, содержащихся в Акте о ликвидации дискриминации в отношении инвалидов 1995 г. Комиссия начала свою работу в апреле 2000 г. И в настоящее время предоставляет четыре следующие услуги: правовую помощь инвалидам, информацию и советы отдельным лицам и организациям, рекомендации правительству в отношении его политики по отношению к инвалидам и связи со средствами массовой информации⁹.

Время от времени оба комитета высказывают свою озабоченность по поводу дискриминационной практики в отношении инвалидов. В частности, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам отметил в заключительных замечаниях то, что подобная практика продолжает существовать в Японии, особенно в областях трудовых отношений и социального обеспечения. Принимая это во внимание, Комитет рекомендовал отменить дискриминационные положения соответствующих законов и принять закон, запрещающий дискриминацию в отношении инвалидов¹⁰. Комитет по правам человека при рассмотрении первоначального доклада Чешской Республики (CCPR/C/CZT/2000), высказал свою озабоченность «в отношении диспропорционально большого количества детей цыган, которых определяют в специальные школы, предназначенные для психически больных детей, что, как предполагается, указывает на использование стереотипов

⁹ См док. E/C.12/4/Add. 8. С. 48.

¹⁰ См док. E/C.12/Add. 67, параграфы 25 и 52.

при принятии решений о направлении детей в школы в нарушение статьи 26 Пакта и что затрудняет, если не делает невозможным, обеспечение поступления в среднюю школу» детей, принадлежащих к указанному национальному меньшинству. В этой связи Комитет рекомендовал стране-участнице предпринять «немедленные и решительные шаги с целью искоренения сегрегации детей цыган в системе образования путем обеспечения того, что набор в школы должен осуществляться на индивидуальной основе и на него не должна влиять принадлежность ребёнка к этнической группе»¹¹. Он также отметил с озабоченностью «явное отсутствие инициативы со стороны Специальной Администрации Гонконга по борьбе с дискриминацией в отношении психически больных в области образования»¹².

Комитет по правам ребенка также уделял все возрастающее внимание практике дискриминации в отношении детей-инвалидов, которая продолжает отрицательно влиять на них в ряде государств-участников. Как отмечалось в докладе Гвинеи-Бисау, «закон специально не запрещает дискриминации в отношении инвалидов, нет никакого закона, обеспечивающего доступность инвалидов, включая детей-инвалидов, к материальному окружению, а существующие законы в отношении них не выполняются»¹³. Комитет высказал свою озабоченность тем, что в Гвинеи-Бисау дискриминация в отношении детей-инвалидов является широко распространенным явлением. Отмечая, что конституции и другие законы в ряде стран-участниц предусматривают ликвидацию всех форм дискриминации, Комитет тем не менее постоянно высказывал свою озабоченность тем, что принцип недискриминации не воплощается в жизнь в отношении детей-инвалидов в Бхутане, Гамбии, Гватемале, Греции, Камеруне, Кении, Кот-Дивуаре, Танзании, Турции, Чили Узбекистане и некоторых других странах¹⁴. В частности, он выразил обеспокоенность тем, что законодательство Турции «недвусмысленно не запрещает дискриминацию в отношении детей на основании тех признаков, которые включены в статью 2 Конвенции о правах ребенка, например дискриминации в отношении детей-инвалидов». При рассмотрении доклада Чили Комитет, отмечая,

¹¹ См. док. A/56/40 (Vol. 1). С. 85.

¹² См. док. E/C-12/2001/17, параграф 182.

¹³ См. док. CRC/C/118, параграф 66 (b).

¹⁴ См. док-ты: CRC/C/108, параграфы 109, 171, 172, 253, 309, 378, 450; CRC/C/111, параграфы 105, 350, 423-425, 463, 549; CRC/C/114, параграфы 696, 297 и 401; CRC/C/118, параграфы 51 (c) и 152; CRC/C/SR. 821, параграф 59 и SR. 823, параграф 16.

что ее конституция запрещает дискриминацию, выразил сожаление, что дискриминация в отношении детей-инвалидов является повсеместной, а дискриминация в отношении девочек-инвалидов представляет собой двойную форму дискриминации. В своих заключительных замечаниях по докладу Кот-Дивуара Комитет отметил, что социальная дискриминация в отношении детей-инвалидов продолжает оставаться серьезной, в то время как девочки-инвалиды страдают еще и от дискриминации по признаку пола.

Комитет также рекомендует предпринять действия в отношении недопущения социальной дискриминации этих детей путем осуществления информационных программ, охватывающих родителей, учителей, работников социальной сферы, общины в целом и детей. Положительным является и то, что Комитет требует у государств, в которых наблюдается дискриминация детей-инвалидов и других уязвимых групп детей, чтобы специальная информация была включена в их следующий доклад о предпринятых мерах по осуществлению статьи 2 Пакта, а также Декларации и Программы действий, принятых Всемирной конференцией по борьбе против расизма в 2001 г.

Иногда государства – участники Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации приводят выдержки из своего законодательства, запрещающего дискриминацию и по признаку инвалидности. Так, например, конституция Уганды содержит положение о запрещении дискриминации по этому признаку. Ряд государств-участников также освещают меры, предпринимаемые ими для предотвращения или борьбы с дискриминацией инвалидов. Такая информация, правда, довольно общего характера, была включена в доклады Австралии, Армении, Великобритании, Венгрии, Гаити, Египта, Индии, Канады, Колумбии, Латвии, Монголии, Марокко, Нигерии, Норвегии, Республики Корея, Шри Ланки, Туниса, Уганды, Фиджи, Финляндии и Франции.

Следует также отметить, что определенные положительные сдвиги в этой области произошли не только в ряде стран, но и в некоторых регионах. В частности, Организация Американских Государств приняла 7 июня 1999 г. Межамериканскую конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении инвалидов¹⁵. В ней такая «дискриминация» определялась как *«какое бы то ни было различие, исключение или ограничение по признаку инвалидности, записи об инвалидност-*

¹⁵ AG/RES/1608, 7 June 1999.

ти, условия, являющимся результатом предыдущей инвалидности, или восприятию инвалидности в настоящее время или в прошлом, которые приводят или имеют целью затруднение или сведение на нет признания, осуществления или использования инвалидом его или ее прав человека и основных свобод».

В Конвенцию были включены положения по ее имплементации, в частности согласно ее статье VI был учрежден Комитет по ликвидации всех форм дискриминации в отношении инвалидов. В этой же статье предусматриваются процедура предоставления докладов и другие конкретные меры по ее выполнению, которые призваны сделать реальностью принципы и нормы этого договора. Важным является и то, что процесс его выполнения уже начался. Так, например, Аргентина уже ратифицировала его. Как отмечалось, был учрежден Рабочий комитет, состоящий из представителей правительства и гражданского общества, для рассмотрения путей осуществления этой Конвенции и обеспечения более полного равенства возможностей для инвалидов. Кроме того, Национальная консультативная комиссия по интеграции инвалидов, учрежденная в составе президиума кабинета министров, регулярно консультируется с инвалидами по вопросу о мерах, которые надлежит принять для борьбы с дискриминацией и обеспечения полноценного участия инвалидов в жизни общества. Таким образом, эти две важные цели тесно увязываются и способствуют осуществлению еще одной имеющей большое для инвалидов значение цели, а именно обеспечение равных для них возможностей. Создание национального механизма направлено как на выполнение этих целей, так и на осуществление самой Конвенции, что является взаимосвязанным процессом¹⁶.

Европейский Союз также подтвердил в Амстердамском договоре 1997 г. необходимость борьбы с дискриминацией инвалидов. В Договор была внесена статья 6а и была принята Декларация 22 по инвалидам. Статья 6а была принята в следующей редакции:

«Без предубеждения к другим положениям этого Договора и в рамках полномочий, предоставленных им Сообществу, Совет, действуя единогласно в отношении предложения Комиссии, и после консультаций с Европейским Парламентом, может предпринять соответствующее действие с целью борьбы с дискриминацией по признаку пола,

¹⁶ См док. E/CN.4/2003/88, параграф 11.

расового или национального происхождения, религии или верования, инвалидности, возраста или половой ориентации»¹⁷.

За этим дополнением к законодательству ЕС последовали некоторые меры, принятые на национальном уровне. В частности, в Норвегии в соответствии с Национальным планом действий в интересах инвалидов министерство социальных дел предложило осуществить ряд мер, включая принятие антидискриминационного акта, запрещающего какую бы то ни было дискриминацию в отношении инвалидов. В Испании правовую основу защиты прав инвалидов составляют соответствующие положения Основного Закона страны. В течение нескольких последних лет были приняты несколько законов и подзаконных актов в целях осуществления положений Конституции о недискриминации и равенстве возможностей инвалидов¹⁸. Вероятнее всего, и другие страны – члены ЕС принимают или примут соответствующие меры, особенно в 2003 г. учитывая, что этот год провозглашен Европейским годом инвалидов.

Органы ООН по правам человека постоянно указывают на необходимость борьбы и предотвращения дискриминации в отношении инвалидов. В частности, в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 54/121, принятой на ее 44-й сессии в 1999 г., содержалась рекомендация правительствам, межправительственным и неправительственным организациям предпринять конкретные шаги в этом направлении, в частности путем организации и проведения информационных кампаний. Комиссия по правам человека в параграфе 8 резолюции 2001/5 от 18 апреля 2001 г., озаглавленной «Расизм, расовая дискриминация, ксенофобия и связанная с ними нетерпимость», выразила глубокую обеспокоенность и осуждение по поводу проявлений расизма и других форм нетерпимости по отношению к «уязвимым группам во многих обществах». В другой резолюции 2002/61 от 25 апреля 2002 г., озаглавленной «Права человека инвалидов», Комиссия признала, что какое бы то ни было нарушение основного принципа равенства и какая бы то ни была дискриминация в отношении инвалидов являются несовместимыми со Стандартными правилами и представляют нарушение прав человека инвалидов. Таким образом, этим положением

¹⁷ Treaty of Amsterdam amending the treaty of European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, as signed in Amsterdam on 2 October 1997, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1997. P. 26.

¹⁸ См. док. E/CN.4/2003/88, параграфы 19 и 22.

Комиссия признала, что Правила провозглашают и определяют более детально, нежели положения других деклараций в этой области большинство прав человека данной группы лиц. Важно и то, что нарушение этих прав рассматривается как дискриминация и нарушение принципа равенства.

Во время подготовки ко Всемирной конференции по борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, прежде всего на заседаниях Подготовительного комитета, состоявшихся в Женеве в 2000 и 2001 годах, указывалось на необходимость того, чтобы специальное внимание и ресурсы выделялись на контроль за соблюдением прав человека инвалидов и других уязвимых групп¹⁹. Некоторые региональные семинары, состоявшиеся в рамках подготовки к Конференции, рассмотрели эту проблему и сделали конкретные предложения в этом отношении. В частности, Региональный семинар экспертов по недопущению этнических и расовых конфликтов в Африке, состоявшийся в Аддис-Абебе (Эфиопия) 4-6 октября 2000 г. потребовал «продолжения усилий по оказанию особого внимания проблемам групп, страдающих от многих форм дискриминации, таких как женщины, дети, старики и инвалиды, и обеспечить к ним отношение, основанное на равенстве...»²⁰. Похожая рекомендация была включена в доклад Региональной конференции экспертов для Латинской Америки и Карибского района по вопросу об экономических, социальных и правовых мерах борьбы с расизмом при особом внимании на положение уязвимых групп, состоявшейся в Сантьяго (Чили) 25-27 октября 2000 г. Эта Конференция потребовала, чтобы страны рассмотрели и приняли специальные меры, направленные на защиту уязвимых групп, среди которых были названы лица с «физической и психической инвалидностью»²¹.

На сессии Подготовительного комитета к Конференции, состоявшимся в Женеве в 2000 и 2001 годах, и на самой Конференции автор данной статьи имел честь представлять Инклюжен Интернэшнл, неправительственную организацию, занимающейся защитой прав человека лиц с психическими расстройствами. Естественно, что он делал все от него зависящее, чтобы внести в подготовительные документы по-

¹⁹ См., например, док-ты: WCR/IC/2001/Misc. 2, Information paper : Note by the Secretariat. C. 25.

²⁰ См. док. A/CONF.189/PC.2/8, параграф 24.

²¹ См. док. A/CONF.189/PC.2/7, параграфы 138 и 140.

ложения, направленные на запрещение какой бы то ни было дискриминации в отношении инвалидов. Некоторые из них были включены в рекомендации для дальнейшего рассмотрения Конференцией. В частности, было внесено предложение, чтобы Конференция признала специфическое положение лиц с психическими расстройствами, которые постоянно подвергаются расовой дискриминации и связанной с ней нетерпимости. Предлагалось также признать двойную дискриминацию всех инвалидов. Были также изложены возможные меры и средства борьбы с этой дискриминацией²². Однако в процессе работы над документами уже в рабочих группах самой Конференции, в которые входили только представители государств, большинство этих положений были исключены из проектов, подготовленных для дальнейшего обсуждения.

В этой связи, выступая на пленарном заседании, автор обратил внимание на то, что проект Декларации и Программы действий содержал только формальную ссылку на дискриминацию инвалидов в контексте отягощающих аспектов дискриминации. Были приведены примеры постоянных и тяжелых форм дискриминации в отношении этой группы лиц. Отмечалось также, что две региональные организации приняли четкие документы в данной области.

Исходя из этого, было выдвинуто предложение включить в Декларацию и Программу действий положение о необходимости поощрения и защиты прав человека инвалидов. Далее предлагалось недвусмысленно признать тот факт, что эти лица как группа, составляющая наибольшее в мире меньшинство, подвергается различным формам расовой дискриминации и связанной с ней нетерпимости. Также было отмечено, что достичь всего этого можно было бы только путем разработки и принятия в ООН договора о правах инвалидов. По правде говоря, эти призывы и предложения не встретили понимания среди большинства делегатов.

Помогло в определенной степени то, что параллельно с Конференцией проходил Форум неправительственных организаций. В Декларации, принятой на Форуме, упоминалась дискриминация по признаку инвалидности и осуждалось отсутствие программ и политики, которые были бы направлены на борьбу с дискриминацией инвалидов. Форум потребовал у Конференции принять такую программу. Большинство пе-

²² См. док. WCR/IC/2001/Misc. 3. С. 43.

речисленных выше предложений не были включены в документы, принятые на Конференции. Однако мы упомянули большинство из них, так как считаем эти предложения ценными наработками, которые могут быть использованы в настоящее время и в будущем.

Решающей в деле включения в документы Конференции положений о необходимости защиты прав человека инвалидов и недопущении их дискриминации стала позиция делегации Мексики, глава которой г-н Жилбер Ринсон, сам инвалид, заявил, что Конференция не должна забывать о дискриминации инвалидов, представляющих 10 процентов населения мира. Он представил предложение, требующее рассмотреть вопрос о разработке всесторонней и интегральной конвенции о поощрении и защите прав и достоинства инвалидов на Генеральной Ассамблее ООН. Это предложение было включено в параграф 180 Программы действий. В нем также предлагалось включить в будущую конвенцию положение о недопустимости дискриминации по признаку инвалидности. В параграфе 57 Программы содержится требование к странам, межправительственным и региональным организациям обратить внимание на положение инвалидов, которые также подвергаются расизму, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости. В нем также содержалось требование, чтобы страны приняли необходимые меры, с тем чтобы обеспечить полное соблюдение их прав человека и облегчить их интеграцию во все области жизни. Конференция призвала неправительственные организации и частный сектор способствовать этому.

В целом Конференция приняла решение рассматривать как жертвы расизма африканцев, лиц африканского происхождения, коренные народы, мигрантов, беженцев, женщин, представителей национальных меньшинств и некоторые другие группы. Такой подход отразил действительное положение вещей в настоящее время в данной области, когда расизм приобретает такие новые формы, как ксенофобия, нетерпимость и нарушение прав человека этих групп. Конференция также отнесла к этой категории жертв и инвалидов, которые подвергаются нескольким формам дискриминации одновременно. Она подчеркнула важность равноправного участия всех лиц и групп населения в справедливом, равном и демократическом обществе, право жить в мире и в условиях свободы и право на равное участие без какой бы то ни было дискриминации в экономической, социальной, культурной, гражданской и политической жизни.

Принятые на Конференции документы содержат конкретные предложения по выполнению ее решений, такие как создание подразделения по борьбе с дискриминацией в Бюро Верховного Комиссара ООН по правам человека. Такое подразделение было учреждено в конце 2001 г. В соответствии с другим предложением Бюро создало базу данных, содержащую информацию о конкретных мерах и средствах борьбы с расизмом, расовой дискриминацией, ксенофобией и связанной с ними нетерпимостью; о правовых средствах борьбы с расовой дискриминацией; о международных механизмах борьбы с ней; о возможностях технического сотрудничества; о научных работах и специальной документации. Еще ряд предложений были рассмотрены и приняты на расширенной 56-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН. Однако вышеперечисленные предложения и те, которые были приняты на Ассамблее, не имеют большого значения для инвалидов, ибо, несмотря на два упомянутых выше важных положения, включенных в Программу, дискриминация по признаку инвалидности остается второстепенной проблемой при выполнении Декларации и Программы действий.

В то же самое время включение в эти документы положений о мерах по борьбе с дискриминацией инвалидов явилось своего рода прорывом, ибо раньше подобные документы таких положений не содержали. Еще большим достижением явилось предложение разработать всеобъемлющую конвенцию по поощрению и защите прав и достоинства инвалидов. Генеральная Ассамблея ООН в своей резолюции 56/168 от 19 декабря 2001 г. постановила разработать такую конвенцию и учредила для этой цели Специальный комитет, который провел свою первую сессию с 29 июля по 9 августа 2002 г. На своей первой сессии Комитет рассмотрел организационные вопросы и общие подходы к разработке проекта конвенции²³.

Работа над конвенцией является обнадеживающим развитием событий в деле будущего обеспечения международно-правовых средств защиты прав человека инвалидов и недопущения их дискриминации. Однако, как показывает опыт, этот процесс занимает многие годы, а защита прав и борьба с дискриминацией в отношении этой многочисленной группы лиц требуют принятия неотложных мер уже сейчас. Одной из таких довольно эффективных мер могло бы быть создание в рамках Комиссии по правам человека тематического механизма в виде рабочей группы или специального докладчика по вопросу

²³ См. док. А/ 57/ 357.

мониторинга обеспечения всеми странами прав человека инвалидов. Такие механизмы существовали или существуют в отношении других уязвимых групп, например трудящихся-мигрантов. Численность инвалидов в мире, составляет около 600 миллионов человек, их бесправное положение и дискриминация в их отношении требуют, чтобы Комиссия приняла действенные меры по улучшению этого положения в виде конкретного его рассмотрения и составления рекомендаций в рамках своего тематического механизма.