

«Международные обязательства и рекомендации международных органов Республике Казахстан в области защиты от дискриминации. Общие подходы к разработке проектов законов Республики Казахстан «О Совете по обеспечению равенства и защите от дискриминации» и «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам обеспечения равенства и защите от дискриминации», состав Досье»

Евгений Жовтис,

директор Казахстанского международного бюро по правам человека и
соблюдению законности

28 ноября 2023 г., г.Астана

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ДИСКРИМИНАЦИИ

Дискриминация - любое предпочтение, различие, исключение или ограничение по мотивам расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, языка, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, места жительства или по любым иным обстоятельствам, целью или результатом которого является умаление или отрицание признания, реализации или осуществления наравне с другими всех прав человека и основных свобод.

ЗАПРЕЩЕНИЕ ДИСКРИМИНАЦИИ

В статутном международном праве запрещение дискриминации является широко признанной императивной нормой (*jus cogens*) вне зависимости от формальных обязательств государства.

ФОРМЫ И ГАРАНТИИ

Прямая дискриминация

Косвенная дискриминация

Множественная дискриминация

Дискриминация по ассоциации

Притеснения

Преследование

Домогательства

Сегрегация

Невыполнение требования разумного приспособления

Виктимизация

ЯВНЫЕ ОСНОВАНИЯ

- Раса
- Цвет кожи
- Этническая принадлежность
- Происхождение
- Пол
- Беременность
- Материнство
- Гражданский, семейный статус или статус лица, осуществляющего уход
- Язык
- Религия или верование
- Политические или иные взгляды
- Рождение
- Национальное или социальное происхождение
- Гражданство
- Экономический статус
- Ассоциирование с национальным меньшинством
- Сексуальная ориентация
- Половая идентичность
- Возраст
- Недостатки (инвалидность)
- Состояние здоровья
- Генетическое или другое предрасположение к болезни
- Другие обстоятельства

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА

Республика Казахстан ратифицировала ряд международных договоров по правам человека, содержащих положения о защите от дискриминации, среди которых:

- Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него (1948 г.);
- Конвенция МОТ о дискриминации в области труда и занятий (Конвенция 111) (1958 г.);
- Конвенция ЮНЕСКО о дискриминации в области образования;
- Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1965 г.);
- Международный пакт о гражданских и политических правах (1966 г.);
- Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966 г.);
- Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979 г.);
- Конвенция МОТ о равном обращении и равных возможностях для трудящихся мужчин и женщин: трудящиеся с семейными обязанностями (Конвенция 156) (1981 г.);
- Конвенция о правах ребёнка (1989 г.);
- Конвенция о правах инвалидов (2006 г.).

ПРОБЛЕМА

В области обеспечения и защиты права на дискриминацию и прав меньшинств Республика Казахстан получила наибольшее количество рекомендаций, наряду с рекомендациями в области обеспечения и защиты права на свободу от пыток, рекомендациями в области обеспечения права на свободу от рабства, принудительного труда и пресечения торговли людьми, а также обеспечения и защиты прав женщин и детей.

Эти рекомендации были представлены Республике Казахстан Советом ООН по правам человека, Комитетом ООН по правам человека, Комитетом ООН по экономическим, социальным и культурным правам, Комитетом ООН по ликвидации расовой дискриминации, Комитетом ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин, Комитетом ООН по правам ребёнка, а также специальными тематическими механизмами ООН, посетившими Республику Казахстан - Независимым экспертом ООН по вопросам меньшинств и Специальным докладчиком ООН по вопросу о праве на образование.

ПРОБЛЕМА

Ключевые рекомендации, которые представляются Казахстану из года в год, в том числе профильными комитетами ООН, Комитетом ООН по ликвидации расовой дискриминации, Комитетом ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин, а также Комитетом ООН по правам человека и Советом ООН по правам человека, относятся к необходимости принятия всеобъемлющего антидискриминационного законодательства, которое бы запрещало дискриминацию по любым основаниям; содержало бы юридическое определение дискриминации, в том числе расовой дискриминации, соответствующее положениям Международной конвенции о ликвидации расовой дискриминации; обеспечивало бы эффективную защиту от прямой и косвенной дискриминации применительно к каждому из прав, закреплённых в Международном пакте о гражданских и политических правах; содержало бы механизмы эффективной защиты от дискриминации и доступа к средствам правовой защиты; предусматривало гражданско-правовые и уголовные санкции за совершение актов дискриминации и обеспечивало правовую базу для создания официального контрольного и правоприменительного органа, наделённого реальными полномочиями по предупреждению и борьбе с дискриминацией.

НАЦИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Статья 14 Конституции Республики Казахстан провозглашает, что все равны перед законом и судом, а также что никто не может подвергаться какой-либо дискриминации по мотивам происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства или по любым иным обстоятельствам. Статья 39 Конституции предусматривает, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только законами и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения, но что ни в каких случаях не подлежат ограничению права и свободы, предусмотренные, в частности, статьёй 14 Конституции.

НАЦИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

В целом ряде кодифицированных правовых актов Республики Казахстан содержится запрет дискриминации, в том числе в Гражданском процессуальном кодексе (ГПК РК), Уголовно-процессуальном кодексе (УПК РК), Кодексе об административных правонарушениях (КоАП РК), а также в Трудовом кодексе и Кодексе о здоровье народа и системе здравоохранения. Ряд норм, запрещающих дискриминацию, содержатся и в некоторых других правовых актах, однако практически **в законодательстве Казахстана нет определения дискриминации, соответствующего международным стандартам**, например, ратифицированным Республикой Казахстан Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации или Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин.

НАЦИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Только в подпункте 3) статьи 1 Закона о государственных гарантиях равных прав и равных возможностей мужчин и женщин предпринята весьма скромная попытка определить дискриминацию как *«любое ограничение или ущемление прав и свобод человека, а также принижение его достоинства по признаку пола»*. Ни в каких других кодифицированных правовых актах или законах нет определения дискриминации, не говоря уже об определении прямой, косвенной или других форм дискриминации.

Соответственно, в законодательстве нет ни антидискриминационных институтов, ни антидискриминационных процедур.

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

За последние несколько десятилетий антидискриминационное законодательство во многих странах было усовершенствовано под влиянием международного права. Список государств-участников, основные законы которых учитывают вопросы недискриминации, среди прочих стран включает в себя Азербайджан, Беларусь, Латвию, Российскую Федерацию, Швейцарию, Туркменистан и Таджикистан.

Специальные антидискриминационные законы и/или законы о равенстве существуют в большинстве государств-участников ОБСЕ: Албании, Австрии, Бельгии, Боснии и Герцеговине, Болгарии, Канаде, Хорватии, Кипре, Чешской Республике, Эстонии, Финляндии, Грузии, Германии, Греции, Венгрии, Ирландии, Италии, Латвии, Лихтенштейне, Литве, Люксембурге, Мальте, Молдове, Черногории, Нидерландах, Норвегии, Польше, Португалии, Румынии, Сербии, Словакии, Словении, Испании, Швеции, Швейцарии, БЮР Македонии, Турции, Украине, Великобритании, США и др.

В июне 2022 года Республика Таджикистан приняла Закон «О равенстве и ликвидации всех форм дискриминации»

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Международное право, передовая зарубежная практика, в том числе в государствах-членах ОБСЕ (Республика Казахстан – государство-участник ОБСЕ) и рекомендации международных органов и организаций Республике Казахстан в области предупреждения и борьбы с дискриминацией показывают, что преобладающей тенденцией в этой сфере являются разработка и принятие антидискриминационного законодательства, антидискриминационных институтов и процедур.

Такое законодательство не ограничивается уголовно-правовой сферой, а, главным образом, создает правовую основу для предупреждения и борьбы с дискриминацией в гражданско-правовой и административно-правовой сферах.

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Принятое в различных странах антидискриминационное законодательство значительно различается, но имеет общие характеристики. Практически во всех случаях в нем содержатся: определение дискриминации, причем как ее различных форм, так и максимально возможное отражение в законодательстве оснований и признаков дискриминации, создание эффективного и доступного понятийного аппарата; положения о создании специализированных органов (государственных, общественных или комбинированных) и наделение их соответствующими компетенцией и полномочиями, материальными и человеческими ресурсами; положения, касающиеся разработки и детализации эффективных и доступных процедур рассмотрения жалоб на дискриминацию.

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

В некоторых случаях это отдельный закон, в других – это несколько законов, касающихся отдельных признаков дискриминации (этнических, в рамках трудовых отношений, по половому признаку и т.д.), в-третьих – рамочный закон о равенстве или недопущении дискриминации и положения о недискриминации в специальном законодательстве, касающемся различных социальных групп или сфер деятельности.

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Такое же разнообразие существует в отношении специальных органов, в задачу которых входит борьба с дискриминацией и продвижение равенства. Они различаются по способу формирования, мандату, функциям и сфере компетенции. Большинство из них создаются, следуя Парижским принципам создания и деятельности национальных учреждений по правам человека в виде независимых структур, а не государственных органов, с экспертами, а не государственными служащими в составе, и представляют собой некий «хаб» для многих экспертных организаций и организаций гражданского общества, занимающимися проблемами дискриминации. В ряде стран они назначаются правительством, в других – парламентами. Во многих случаях в компетенцию таких органов рассмотрение жалоб по всем или большинству оснований дискриминации, в других – это специализированные органы, например, по вопросам дискриминации в сфере занятости или лиц с ограниченными возможностями. Часто эти органы обладают квазисудебными функциями.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Рассмотреть вопрос о:

- разработке и принятии рамочного закона о равенстве в Республике Казахстан, содержащего соответствующее положениям международных договоров, ратифицированных Республикой Казахстан определение «дискриминации» (в том числе прямой и косвенной дискриминации, множественной дискриминации, дискриминации по ассоциации, притеснений, сексуальных домогательств, подстрекательства к дискриминации и т.д.), а также «специальных мер», рассматриваемых как допустимые формы неравного обращения (позитивная дискриминация, разумные приспособления для лиц с ограниченными возможностями, профессиональные требования и т.д.); положения о создании специализированных органов (государственных, общественных или комбинированных) и наделение их соответствующими компетенцией и полномочиями, материальными и человеческими ресурсами; положения, касающиеся разработки и детализации эффективных и доступных процедур рассмотрения жалоб на дискриминацию;

ПРЕДЛОЖЕНИЯ

- разработке и принятии изменений и дополнений в Закон РК о государственных гарантиях равных прав и равных возможностей мужчин и женщин для уточнения понятийного аппарата и обеспечения эффективных и доступных процедур рассмотрения жалоб на дискриминацию по гендерному признаку;
- разработке и принятии изменений и дополнений в Трудовой кодекс РК для уточнения понятийного аппарата и обеспечения эффективных и доступных процедур рассмотрения жалоб на дискриминацию в сфере занятости, в том числе домогательства на рабочем месте;
- разработке и принятии изменений и дополнений в законодательство об обеспечении прав лиц с ограниченными возможностями для уточнения понятийного аппарата и обеспечения эффективных и доступных процедур рассмотрения жалоб на дискриминацию лиц с ограниченными возможностями, а также правовом обеспечении концепции разумных приспособлений;
- разработке и принятии закона о независимом органе по предупреждению и защите от дискриминации и создание такого органа с наделением его соответствующими компетенцией и полномочиями, материальными и человеческими ресурсами.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Досье на проект Закона Республики Казахстан

**«О Совете по обеспечению равенства и защите от дискриминации» и проект Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам обеспечения равенства и защите от дискриминации»
(март 2023 года)**

1. Проект Закона Республики Казахстан «О Совете по обеспечению равенства и защите от дискриминации» (ноябрь 2023 года)
2. Проект Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан по вопросам обеспечения равенства и защите от дискриминации» (ноябрь 2023 года)
3. Проект Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые конституционные законодательные акты Республики Казахстан по вопросам обеспечения равенства и защите от дискриминации» (ноябрь 2023 года)
4. Проект Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам обеспечения равенства и защите от дискриминации» (ноябрь 2023 года)
5. Сравнительная таблица к проекту Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам обеспечения равенства и защите от дискриминации» (ноябрь 2023 года)
6. Концепция законодательства по обеспечению равенства и защите от дискриминации в Республике Казахстан (находится на стадии доработки)
7. Консультативный документ регуляторной политики по вопросу обеспечения равенства и защите от дискриминации в Республике Казахстан (февраль 2023 года)

ПРЕДЛОЖЕНИЯ

**Досье на проект Закона Республики Казахстан
«О Совете по обеспечению равенства и защите от дискриминации» и проект Закона Республики Казахстан «О
внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам
обеспечения равенства и защите от дискриминации»
(март 2023 года)**

8. Аналитическая записка «Дискриминация как актуальная проблема в трудовых отношениях в современном Казахстане» с предложениями по изменению законодательства (март 2023 года).
9. Аналитическая записка «Дискриминация как системная проблема нарушения прав женщин в Республике Казахстан» с предложениями по изменению законодательства (март 2023 года)
10. Концепция раздела проекта Закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам обеспечения равенства и защите от дискриминации» по состоянию здоровья и Пояснительная записка к нему (март 2023 года)
11. Концепция раздела проекта Закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам обеспечения равенства и защите от дискриминации» в отношении лиц, живущих с ВИЧ, и Пояснительная записка к нему (март 2023 года)
12. Обзор рекомендаций международных органов и организаций в области защиты от дискриминации в рамках выполнения Республикой Казахстан обязательств по международным договорам по правам человека (ноябрь 2023 года)
13. Аналитическая записка о наличии дискриминационных норм в законодательстве Республики Казахстан по некоторым основным признакам (март 2022 года)
14. Информационная записка «О возможных направлениях разработки антидискриминационного законодательства, создания антидискриминационных институтов и процедур в Республике Казахстан» (февраль 2023 года)
15. Аналитическая записка «Антидискриминационное законодательство: существующие подходы и передовые практики» (декабрь 2021 года)

СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ