



Продвижение равенства для пожилых людей

Краткий отчет



EQUAL RIGHTS TRUST

HelpAge

International

Выражение признательности

Данный отчет был подготовлен по инициативе организации «ХелпЭйдж Интернэшнл» (HelpAge International) и составлен организацией «Фонд в защиту равных прав» (ФЗРП). Исследованием руководил и подготовил отчет Сэм Барнс, сотрудник юридического отдела ФЗРП. Данный отчет был создан при щедром финансировании Американской ассоциации пенсионеров (AARP).

Подготовка данного отчета стала возможной благодаря щедрому вкладу широкого круга заинтересованных сторон. Особая благодарность выражается Консультативному комитету по подготовке отчета за полезные комментарии и замечания по анализу международного права и необходимости разработки обязательного документа ООН по правам человека в отношении пожилых людей. Это:

Эндрю Бирнс (почетный профессор по правам человека в Университете Нового Южного Уэльса, Сидней); Билл Митчелл (главный юрист в организации «Общественное право Таунсвилла» (Townsville Community Law); Нена Георганци (координатор по политике в «ЭЙДЖ-Европейская платформа»); Уильям Альварато Ривера (старший вице-президент по судебным делам в Фонде ААП); Бриджет Слип (старший исследователь, права пожилых людей, Организация по наблюдению за осуществлением прав человека (Human Rights Watch)).

Первоначальные страновые оценки восьми юрисдикций были завершены при любезной поддержке на безвозмездной основе следующих юридических фирм:

Bruchou, Fernández Madero & Lombardi (Аргентина); NRA Legal (Индия); SyCip Salazar Hernandez & Gatmaitan (Филиппины); Kinstellar (Сербия); Allen and Overy LLP (Республика Корея); Bowmans (Танзания); и Simmons & Simmons LLP (Великобритания).

Мы также благодарим за оказание услуг по расширению первоначального анализа правовой базы и за предоставление отзывов о резюме по странам:

Николаса Фореро Вильярреала (Аргентина); Шарлотту Бломквист (Финляндия); Джессамину Мэтью (Индия); Сорай Баувенс (Иордания); Маргарет Муга (Кения и Танзания); Наталью Чудык (Парагвай); Бенджамину Веласко (Филиппины).

В заключение выражаем благодарность экспертам в области национального права за полезный обзор резюме по странам и комментарии по применению антидискриминационной законодательной базы на практике. Это:

Изолин Давове (Аргентина); Джайна Котари (Индия); Арва Аль-Наждави (Иордания); Сара Кинянджуи (Кения); Сардорбек Абдухалилов (Кыргызская Республика); Вилнор Папа (Филиппины); Чо Хёнсе (Республика Корея); Эвелин Коллинз (Северная Ирландия); Косана Бекер (Сербия); и Ливингстон Бьеквасо (Танзания).

Мы искренне благодарим всех, кто внес свой вклад в подготовку данного отчета, наша неизменная солидарность с теми борцами за равенство, которые работают по всему миру для продвижения защиты прав пожилых людей.

Данный отчет был подготовлен благодаря щедрой финансовой поддержке AARP/ААП.



Содержание

2 Выражение признательности

4 Введение

5 Подход, методология и структура



6 Глава 1. Защита прав пожилых людей

6 Дискриминация по возрастному признаку в контексте

7 Двуетельный подход



8 Глава 2. Право на равенство и недискриминацию



9 Глава 3. Подходы в национальном законодательстве

10 Комплексные подходы

10 Законодательство, ориентированное на пожилых людей

11 Несогласованность форм защиты



12 Глава 4. Запрет дискриминации по возрастному признаку

12 Область применения по кругу лиц и материальному содержанию

13 Запрещенное поведение

14 Оправдывающие основания и исключения

16 Выводы



17 Глава 5. Продвижение равенства для пожилых людей

17 Обязательства по борьбе с эйджизмом

18 Позитивные действия

19 Меры по продвижению равенства

20 Выводы



21 Глава 6. Исполнение и реализация законодательства

21 Исполнение антидискриминационного законодательства

22 Свидетельства и доказательства

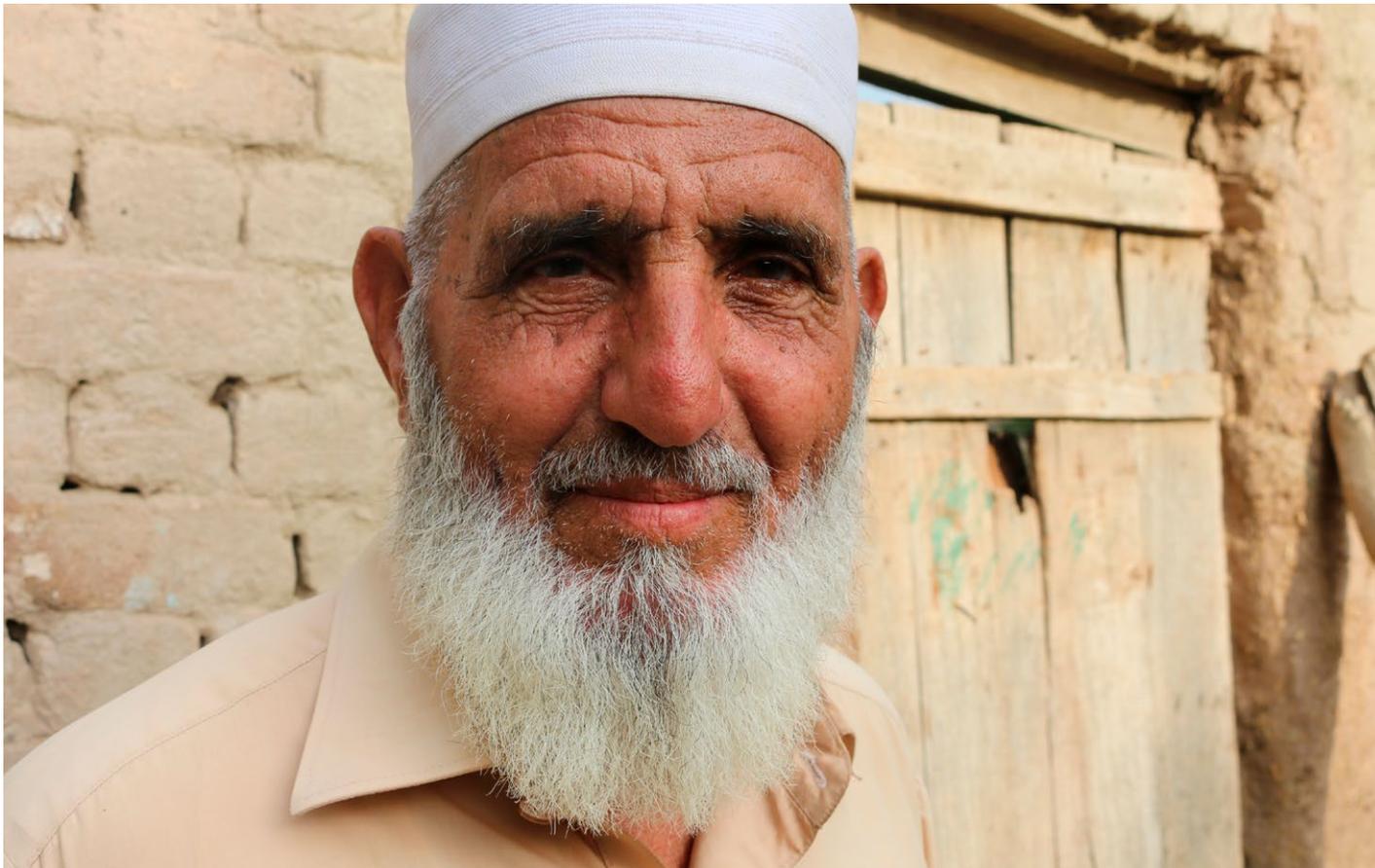
23 Органы по вопросам равенства

23 Выводы



24 Глава 7. Резюме и рекомендации

26 Сноски



Введение

С того момента как в марте 2020 года Всемирная организация здравоохранения объявила о глобальной пандемии коронавируса, страны по всему миру начали в экстренном порядке вводить в действие законы и политику, направленные на борьбу с распространением вируса и защиту ограниченных национальных ресурсов здравоохранения. Меры реагирования государства в сфере оказания медицинской помощи, введения карантина и политики по смягчению экономических последствий оказали непропорциональное и дискриминационное воздействие - как предвиденное, так и непредвиденное - на широкий круг групп населения. Среди наиболее пострадавших - пожилые люди. Дискриминационные меры, ограничивающие передвижение пожилых людей, применялись на всех этапах реагирования. Пожилые люди были лишены доступа к базовым медицинским услугам, повысился риск насилия, а существующее неравенство в таких областях, как занятость, только усилилось.

Широкое использование и принятие в период пандемии мер, дискриминирующих по возрастному признаку, отражает непоследовательность правовых гарантий, запрещающих дискриминацию по возрасту, в национальном законодательстве. Несмотря на свои международно-правовые обязательства, антидискриминационные законы многих стран не предусматривают прямого запрета дискриминации по возрастному признаку. Другие запрещают дискриминацию по возрасту только в конкретных сферах жизни или делают это только в качестве отдельного основания. Часто такие законы не признают перекрестную дискриминацию, например, по признаку возраста и пола. Отсутствие правовой защиты имеет тройной эффект: принятие и сохранение законов и политики, дискриминирующих по причине пожилого возраста, неспособность эффективно запретить дискриминацию со стороны государственных и частных субъектов и укоренение эйджизма.

Данное исследование ставит своей целью изучить практику государств в области законодательства, запрещающего дискриминацию по возрастному признаку и способствующего равноправному участию пожилых людей во всех сферах жизни. При этом цель отчета - выявить основные пробелы, несоответствия и барьеры, препятствующие реализации прав пожилых людей на равенство и недискриминацию, а также отметить передовой опыт и перспективные направления развития.

Подход, методология и структура

В данном отчете сравниваются и критически анализируются национальные правовые рамки по вопросам равенства и недискриминации в 12 юрисдикциях из различных частей мира, исследуется их соответствие международным правовым стандартам и проводится сравнение между практикой в этих различных странах.

Страны проекта были выбраны с учетом их географического разнообразия, отличающихся правовых традиций и различных этапов развития в принятии и реализации закона о равенстве.

К этим странам относятся:

 Аргентина	 Кыргызская Республика
 Финляндия	 Парагвай
 Великобритания	 Филиппины
 Индия	 Республика Корея
 Иордания	 Сербия
 Кения	 Танзания

Исследования для отчета проводились в несколько этапов. На первом этапе был проведен комплексный анализ международной правовой базы по вопросам равенства и недискриминации по возрастному признаку. Параллельно с этим в 12 исследуемых странах было проведено правовое картирование, при этом для обеспечения согласованности и сопоставимости исследований использовались единые рекомендации и стандартный шаблон. На втором этапе процесса анализ международной правовой базы и первоначальные оценки национальной правовой базы были подвергнуты проверке и валидации соответствующими экспертами. На заключительном этапе результаты этих двух исследовательских процессов были сведены воедино и проанализированы с целью проведения сравнительного анализа нормативно-правовой базы в 12 рассматриваемых странах.

Наряду с подготовкой глобального сравнительно-аналитического отчета, для каждой из стран были составлены оценки национальной правовой базы. Они описывают, анализируют и оценивают законодательство в 12 странах, причем более подробно, чем это может быть представлено в сравнительном отчете.

Выдержки из глав

Глобальный отчет состоит из семи глав.

Глава 1 начинается с изучения изменений в отношении защиты прав пожилых людей на международном уровне.

В **Главе 2** излагается международная правовая база в области прав человека, касающаяся равенства и недискриминации, применительно ко всем общепризнанным основаниям, включая возраст.

В **Главе 3** представлены страны, являющиеся предметом данного отчета, и рассматривается их участие в ратификации международных и региональных документов в области прав человека. Далее в главе кратко описываются основные инструменты, с помощью которых каждое государство пыталось реализовать свои обязательства по обеспечению равенства и недискриминации через национальное законодательство. В следующих трех главах рассматриваются эти национальные правовые рамки, и дается их критическая оценка в сравнении с международными стандартами в трех различных измерениях.

В **Главе 4** изложены международные стандарты права на недискриминацию, и рассмотрена степень соответствия законов в каждом из государств этим стандартам.

В **Главе 5** оцениваются подходы государств к выполнению своих обязательств по продвижению равенства для пожилых людей, анализируется, требуют ли и в какой степени национальные законы принятия и эффективного осуществления комплексного пакета проактивных и целенаправленных мер по обеспечению равенства, которые нацелены на выявление и устранение структурных барьеров для равного участия.

В **Главе 6** анализируются меры по исполнению и реализации, исследуется наличие в государствах необходимых процедур, рамок и институтов, позволяющих жертвам дискриминации отстаивать свои права.

В **Главе 7** представлены основные выводы и рекомендации отчета, которые адресованы международному сообществу, государственным субъектам и гражданскому обществу.

Глава 1. Защита прав пожилых людей



Fabeha Monir/Age International



Дискриминация по возрастному признаку в контексте

На протяжении всей пандемии пожилые люди были представлены в негативном свете «как одинаково немощные и уязвимые».¹ Это не новое явление. Хотя коронавирус «обнажил укоренившийся эйджизм и дискриминацию по возрастному признаку во многих областях» и «пролил свет на пробелы в области защиты прав человека», эйджизм - это эндемическая и глубоко укоренившаяся проблема, которую можно встретить в культурах по всему миру.²

Пожилых людей слишком часто стереотипно считают «бременем для общества»³ или «получателями дорогостоящих социальных льгот и услуг».⁴ Эти представления отражены в национальных правовых и политических системах, которые часто рассматривают права пожилых людей через призму милосердия, социального обеспечения или медицины⁵ - точка зрения, которая в основе своей является патерналистской и подрывает позицию пожилых людей как правообладателей.

Чтобы достичь прогресса в обеспечении равенства для пожилых людей, необходим трансформационный сдвиг. Это требует принятия подхода, основанного на правах человека, который бросает вызов эйджизму и возрастной дискриминации и который признает пожилых людей как людей, рожденных равными в своем достоинстве и правах.⁶ Это, в свою очередь, требует от государств принятия, соблюдения и исполнения законов, запрещающих дискриминацию по возрастному признаку и предусматривающих обязательства по продвижению равенства для пожилых людей. В своем

ежегодном докладе за 2021 год Независимый эксперт ООН по вопросам осуществления пожилыми людьми всех прав человека признал, что «подход, основанный на правах человека, является наиболее подходящей и эффективной основой для борьбы с эйджизмом».⁷ Этот подход должен быть «интегрирован в законы, политику и институциональную практику, охватывающие вопросы старения и пожилых людей» и «гарантировать достоинство, равенство, автономию и участие на протяжении всей жизни».⁸ Аналогичным образом в *Глобальном докладе Всемирной организации здравоохранения о борьбе с эйджизмом*, также опубликованном в 2021 году, подчеркивается центральная роль законодательства, как первой из трех стратегий борьбы с эйджизмом, отмечается, что «принятие политики и законов представляет собой важную стратегию, которая может быть использована для снижения или ликвидации эйджизма, особенно дискриминации по возрастному признаку».⁹

Восстановление после пандемии предоставляет уникальную возможность добиться прогресса на пути к «более инклюзивному, справедливому и дружественному к пожилым людям обществу», которое обеспечивает защиту прав человека пожилых людей.¹⁰ Генеральный секретарь ООН призвал государства «полностью интегрировать акцент на пожилых людях в социально-экономические и гуманитарные меры реагирования на COVID-19». Это, в свою очередь, требует «укрепления национальной и международной правовой базы для защиты прав человека пожилых людей» и интеграции аспекта прав человека в планирование восстановления после пандемии.¹¹ По состоянию на 20 мая 2020 года 146 государств, включая каждую из 12 стран, являющихся предметом настоящего исследования, подписали заявление в поддержку концептуальной записки Генерального секретаря о влиянии COVID-19 на пожилых людей.¹²

Необходимость перемен очевидна. Однако эти изменения могут быть достигнуты только в том случае, если все заинтересованные стороны возьмут на себя обязательство придерживаться подхода, который полностью учитывает аспекты прав человека в отношении пожилых людей и гарантирует их права на недискриминацию и равное участие. К сожалению, до настоящего времени практика в этой области на национальном, региональном и международном уровнях была несоответствующей.

Двуединый подход

Международное право требует от государств искоренения всех форм дискриминации. Это обязательство вытекает непосредственно из статьи 2 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП) и Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП), которые требуют от государств гарантировать осуществление прав, защищаемых этими документами, «без какого бы то ни было различия». Оно подкрепляется самостоятельным правом на недискриминацию, установленным статьей 26 МПГПП, которая предусматривает, что «все люди равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту закона», и требует, чтобы законодательство государств «гарантировало всем лицам равную и эффективную защиту от дискриминации по любому признаку». Последовательная практика Комитета ООН по правам человека и Комитета по экономическим, социальным и культурным правам - структур, ответственных за толкование пактов - подчеркивает тот факт, что возраст защищается как характеристика. Оба органа признали возраст как форму «иного статуса» - основание для дискриминации, защищаемое этими документами, тем самым четко сформулировав то, что подразумевалось в пактах.

Тем не менее, по ряду причин - в частности, из-за того, что возраст *не обозначен однозначно*, как основание для дискриминации в основных документах ООН по правам человека - это обязательство по ликвидации дискриминации по возрастному признаку не является общепризнанным, правильно понятым или общепринятым. Возрастная дискриминация не получила достаточного внимания в работе договорных органов ООН по правам человека, и пожилые люди остаются в значительной степени невидимыми в системе договорных органов.¹³ Конкретные понятия, такие как эйджизм, не были однозначно признаны или разработаны.¹⁴ И хотя некоторые из важных вопросов дискриминации по возрастному признаку были исследованы, этот процесс был фрагментарным, а в некоторых областях формулировки, используемые договорными органами, могут фактически служить укреплению стереотипов, связанных с возрастом, что противоречит подходу, основанному на правах человека, описанному выше.¹⁵ На сегодняшний день практика ограничена, и отсутствует четкое руководство о том, как государства должны выполнять свои обязательства по обеспечению равенства и недискриминации в отношении пожилых людей.¹⁶

На простейшем уровне это отсутствие общего понимания означает, что государства не приняли законы, которые бы запрещали дискриминацию в отношении пожилых людей так же, как и по другим

признакам дискриминации - пол, раса или ограниченные возможности. Это также означает, что в тех государствах, которые приняли законы, непосредственно сосредоточенные на возрастной дискриминации или правах пожилых людей - в отличие от признания возраста в качестве одного из ряда оснований, заслуживающих равной защиты в комплексных антидискриминационных законах - эти законы часто отражают патерналистское или снисходительное понимание, сосредоточенное на предоставлении ухода или услуг, а не на признании прав. Отсутствие общего понимания проблемы также означает, что конкретные элементы эффективной гарантии недискриминации и равного участия для пожилых людей пока не сформулированы, что оставляет пробел в интерпретации, который может создать пробелы в защите. В частности, неспособность определить или нежелание оспорить дискриминационные стереотипы, связанные с возрастом, означают, что акты дискриминации в отношении пожилых людей были признаны оправданными, в то время как такие акты, возникающие на любом другом основании, не были бы приняты. В то же время не признается, что меры, якобы направленные на благо пожилых людей, на самом деле отражают патерналистские подходы и неосознанные предубеждения относительно возможностей пожилых людей и являются прямо дискриминационными по своему воздействию.

Для устранения этих пробелов необходим «двуединый подход».¹⁷

Во-первых, необходимо **улучшить взаимодействие по вопросу прав пожилых людей** на международном уровне. Государства имеют четкие обязательства по обеспечению равенства и недискриминации посредством ратификации международных договоров в области прав человека, и существует установленный консенсус относительно основного нормативного содержания этих прав, которое применимо к дискриминации по возрасту так же, как и по другим признакам. Однако на практике ограниченное участие пожилых людей в реализации права на недискриминацию и яркие примеры плохой или непоследовательной практики означают, что необходимо усилить понимание того, что международные стандарты в равной степени применимы к дискриминации пожилых людей.

Во-вторых, следует принять новую **Конвенцию ООН о правах пожилых людей**. Эйджизм широко распространен в обществе. Чтобы перейти от моделей снисходительности и социального обеспечения к подходу, основанному на правах человека, необходим трансформационный сдвиг в понимании. Подобные трансформационные сдвиги наблюдались и в отношении других групп, подвергающихся дискриминации, где были созданы специальные международные инструменты, такие как Конвенция о правах инвалидов.¹⁸ Независимый международный документ по правам человека прояснит правовые обязательства государств по отношению к пожилым людям в различных сферах жизни; улучшит понимание таких концепций равенства, как эйджизм, жестокое обращение с пожилыми людьми и дискриминация по возрастному признаку; даст дополнительный импульс для проведения правовой реформы на национальном уровне; и будет способствовать переходу к подходу, ориентированному на права человека.

Главе 2. Право на равенство и недискриминацию



Ben Small/HelpAge International

Равенство и недискриминация являются фундаментальными правами, которые лежат в основе международного законодательства в области прав человека. Дискриминация запрещена по определенным «основаниям».¹⁹ За некоторыми исключениями,²⁰ международные договоры по правам человека не включают «возраст» в качестве основания для дискриминации. Однако, как отмечалось выше, возраст признается в качестве защищаемой характеристики в международном праве. Действительно, возраст является одной из десятков характеристик, которые прямо не перечислены в международном документе (в качестве других примеров можно привести гендерную идентичность, состояние здоровья, семейное положение и сексуальную ориентацию), но признаны в качестве «иного статуса».²¹

Интерпретируя статьи 2(1) и 26 МПГПП, Комитет по правам человека четко заявил, что «различие, связанное с возрастом, которое не основано на разумных и объективных критериях, может быть равносильно дискриминации по признаку иного статуса».²² Аналогичным образом Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (Комитет КЭСКП) в своем Общем комментарии №20 о недискриминации перечисляет возраст как защищаемую характеристику, подпадающую под понятие «иной статус», установленное статьей 2(2) МПЭСКП.²³

В дополнение к этим договорам были приняты Конвенции по конкретным направлениям, которые запрещают все формы расовой дискриминации,

а также дискриминацию по признаку пола и гендера, в отношении лиц с ограниченными возможностями. Комитеты, которым поручено толкование этих договоров, признали, что запрет дискриминации, включает дискриминацию, которая происходит по двум или более признакам (множественная или пересекающаяся дискриминация),²⁴ и каждый из них признал возраст как основание для дискриминации в рамках этого более широкого запрета.²⁵

Международное право в области прав человека не признает нормативного различия между основаниями, которые «включены» или «не включены» в список, или какой-либо их иерархии. В то время как некоторые региональные органы по правам человека, например, Европейский суд по правам человека, постановили, что определенные основания дискриминации могут подвергаться «более строгому контролю», чем другие, на международном уровне таких выводов не было. На практике, однако, исключение возраста из числа оснований, перечисленных в международных документах по правам человека, имеет существенные последствия. Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ) отметило, что тот факт, что возраст не был четко обозначен в перечне, может «дать понять, что опущенное основание имеет менее важное значение, чем перечисленные основания, и может быть подвергнуто менее тщательной проверке, чем другие прямо упомянутые основания».²⁶ Такая интерпретация противоречила бы международному праву в области прав человека, но, тем не менее, это реальность того факта, что государства и другие субъекты будут проводить подобные различия.

Главе 3. Подходы в национальном законодательстве



Ida Shiang/HelpAge USA

Каждая из стран, представленная в данном исследовании, приняла на себя обязательства по соблюдению, защите и реализации прав на равенство и недискриминацию путем ратификации международных договоров в области прав человека. Примечательно, что каждое государство, рассмотренное в исследовании, является участником МПГПП и МПЭСКП. Органы, ответственные за толкование и мониторинг соблюдения этих пактов, однозначно заявили, что «иной статус» включает в себя «возраст». Многие государства также являются подписантами региональных документов по правам человека, которые подкрепляют защиту, предоставляемую на международном уровне.

В 12 государствах, рассматриваемых в рамках данного отчета, были приняты различные подходы к ликвидации дискриминации по возрастному признаку. В некоторых странах приняли комплексные (или почти комплексные) антидискриминационные законы, запрещающие дискриминацию по обширному перечню признаков, включая возраст, во многих сферах жизни. В других странах были приняты законы по вопросам равенства, ориентированные на пожилых людей, хотя сфера охвата, содержание и возможность

приведения в исполнение предусмотренных ими мер защиты существенно различаются. В третью группу входят страны, в которых защита от дискриминации по возрастному признаку имеет несогласованность форм защиты и разбросана по целому ряду различных законов и политик, обеспечивающих разную степень защиты (а в некоторых случаях очень слабую или вообще отсутствующую). Таким образом, государства, которые мы исследовали, можно разделить на три большие категории:

Комплексные подходы	Финляндия Великобритания Сербия
Законы по вопросам равенства, ориентированные на пожилых людей	Аргентина Кыргызская Республика Парагвай Филиппины Республика Корея
Несогласованность форм защиты	Индия Иордания Кения Танзания

Комплексные подходы

Три государства, рассмотренные в данном исследовании - Финляндия, Великобритания и Сербия, приняли всеобъемлющие (или почти всеобъемлющие) антидискриминационные законы, которые запрещают все формы дискриминации во всех сферах жизни, регулируемых законом, по обширному списку оснований, включающему возраст. Эти законы устанавливают четкие процедуры для обеспечения и реализации прав на равенство и недискриминацию.

- В **Финляндии** основным антидискриминационным законодательством является Закон о недискриминации, который дополняет положения других законов и конституционную гарантию равенства.²⁷
- В **Великобритании** основным антидискриминационным законодательством является Закон о равенстве от 2010 года, который запрещает дискриминацию по возрасту и восьми другим, «защищенным законом, основаниям».²⁸
- В **Сербии** основным антидискриминационным законодательством является Закон о запрете дискриминации (ЗЗД), который применяется наряду с законами о равенстве по признаку пола и инвалидности, конституционными гарантиями равенства и антидискриминационными положениями в других областях права.²⁹

Законодательство, ориентированное на пожилых людей

Аргентина, Кыргызская Республика, Парагвай, Филиппины и Республика Корея приняли законы о равенстве, ориентированные на конкретную возрастную группу людей, которые обычно действуют наряду с конституционными гарантиями равенства и положениями о недискриминации в других областях права. Эти законы существенно различаются по своей цели, области применения и воздействию.

В двух государствах - Парагвае и Кыргызской Республике - законодательство о равенстве, ориентированное на конкретную возрастную группу, не устанавливает независимое и имеющее исковую силу право на недискриминацию:

- В 2002 году в **Парагвае** был принят Закон № 1885 о пожилых людях. Согласно этому закону, пожилым людям предоставляется приоритет в таких областях, как здравоохранение, жилье, питание, транспорт, образование и трудоустройство. Статья 3 закона провозглашает право всех пожилых людей на недискриминацию при выполнении государственных или частных функций. Однако конкретных механизмов, обеспечивающих соблюдение этих гарантий, не существует. Хотя Конституция также запрещает дискриминацию, возраст не указан в качестве защищаемой характеристики.
- В 2011 году в **Кыргызстане** был принят Закон «О пожилых людях в Кыргызской Республике». Закон действует в основном как рамочная основа,

устанавливая правила для разработки политики и стратегий, касающихся пожилых людей. Он не создает юридически закрепленного права на недискриминацию. Основной гарантией недопущения дискриминации по возрасту в стране является статья 24 Конституции, которая запрещает дискриминацию по возрасту наряду с другими признаками.

В двух государствах, Филиппинах и Республике Корея, было принято законодательство, запрещающее дискриминацию именно по возрастному признаку, но только в сфере занятости:

- Основным антидискриминационным законодательством, защищающим пожилых людей от дискриминации по возрастному признаку на **Филиппинах**, является Закон о трудоустройстве. Этот закон действует наряду с законодательством о равенстве³⁰ по признаку пола и инвалидности, отдельными антидискриминационными положениями, запрещающими дискриминацию по различным признакам в различных правовых сферах,³¹ и другими законами, обеспечивающими конкретные гарантии прав пожилых людей.³² Конституция Филиппин не содержит прямого запрета на дискриминацию, хотя раздел 1 Билля о правах гласит, что ни одному человеку не может быть «отказано в равной защите со стороны закона».
- **Республика Корея** приняла Закон о запрете дискриминации по возрастному признаку при трудоустройстве и содействии занятости пожилых людей,³³ а также ряд специальных законов о равенстве для других групп населения. Эти законы действуют наряду с конституционным положением, которое запрещает «дискриминацию в политической, экономической, общественной или культурной сферах жизни по признаку пола, религии или социального положения».³⁴ Возраст здесь прямо не указан, но термин «социальное положение» интерпретируется как включающий защиту по этому признаку. Возраст также указан в качестве признака дискриминации в Законе о Национальной комиссии по правам человека Кореи (НКПЧК).³⁵

В одной из рассмотренных стран (Аргентине) было принято законодательство, учитывающее возрастную специфику, которое создает имеющее исковую силу право на недискриминацию, применяемое во многих сферах жизни.

- В 2017 году Аргентина ратифицировала Межамериканскую конвенцию о защите прав человека пожилых людей. Благодаря уникальному статусу, предоставленному международным договорам по правам человека в соответствии с Конституцией страны, этот закон действует *де-факто* как законодательство о равенстве по возрастному признаку, которое может быть применено в национальных судах.³⁶ Федеральный закон государства №23.592 содержит широкий запрет на дискриминацию, хотя возраст прямо не указан в качестве защищаемого основания. Этот закон дополняет конституционные гарантии равенства,³⁷ антидискриминационные законодательство на уровне провинций,³⁸ и отдельные положения о недискриминации в конкретных правовых областях, например, в сфере занятости.³⁹

Несо согласованность форм защиты

Четыре государства - Индия, Иордания, Кения и Танзания - не приняли комплексного или ориентированного на возрастные особенности законодательства о равенстве. Защита от дискриминации по возрастному признаку в этих странах, как правило, слабая и фрагментированная в различных законах и политиках, что обеспечивает непоследовательную и ненадлежащую защиту.

- В **Индии** основная защита от дискриминации по возрастному признаку обеспечивается конституционным положением о равной защите, которое гарантирует гражданам право на равенство перед законом.⁴⁰ Суды применяют и интерпретируют это положение, но помимо этого в стране предусмотрено мало существенных мер защиты от дискриминации по возрастному признаку.
- В **Иордании** Статья 6 Конституции провозглашает всех иорданцев «равными перед законом без какой-либо дискриминации в правах и обязанностях, даже если они отличаются по расе, языку или религии». В этой статье возраст прямо не указан в качестве защищаемой характеристики, однако государство заявило в своем взаимодействии с договорными органами ООН, что слово «иорданцы» имеет широкое толкование и может распространяться на другие группы населения.⁴¹ Помимо этой гарантии, в Иордании нет законодательных положений, запрещающих дискриминацию.
- Статья 27 Конституции **Кении** предусматривает равенство перед законом и прямо запрещает дискриминацию со стороны государства или любого другого лица по возрастному признаку среди обширного перечня оснований. В отношении этого положения сложилась определенная положительная судебная практика. Гарантии защиты от дискриминации по возрастному признаку также включены в другие законы, хотя возраст, в частности, исключен из (закрытого) списка оснований в Законе о занятости от 2007 года.
- Статья 13 Конституции **Танзании** запрещает дискриминацию и объявляет всех людей равными перед законом, хотя возраст прямо не указан в качестве защищаемой характеристики. Помимо этой конституционной защиты, законодательство Танзании устанавливает отдельные антидискриминационные положения, которые применяются в различных сферах жизни. Основным законодательным актом является Закон о занятости и трудовых отношениях, который запрещает дискриминацию по признаку возраста и устанавливает обязательства работодателей по обеспечению равенства.

Некоторые из этих государств приняли меры уголовного наказания за дискриминацию. Однако использование уголовного права для борьбы с дискриминацией порождает ряд уникальных вопросов, в том числе в связи с требованием антидискриминационного законодательства предусматривать перенос бремени доказывания и противоречие этого подхода с принципами презумпции невиновности.⁴² Поэтому обсуждение этих санкций выходит за рамки настоящего отчета.

Эффективность этих разрозненных мер защиты зависит от целого ряда факторов, которые рассматриваются в следующих главах. На практике правовая и политическая база, созданная в некоторых из этих государств (например, конституционное положение в Кении), обеспечивает значительно большую защиту от дискриминации по возрасту, чем в других.



HelpAge International

Главе 4. Запрет дискриминации по возрастному признаку



Juan Pablo Zorro/HelpAge International



Хотя на международном уровне тема возрастной дискриминации рассматривалась весьма ограниченно, существует четкий международный консенсус относительно содержания права на недискриминацию - права, которое в равной степени распространяется на все основания для дискриминации, включая возраст.

Право на недискриминацию можно понимать как имеющее четыре основных компонента. К ним относятся:

- Область применения права по кругу лиц: кто защищен от дискриминации?
- Материальная область применения права: в каких сферах применяется запрет?
- Формы запрещенного поведения: что представляет собой «дискриминация»?
- Оправдывающие основания: когда может быть разрешено различие по возрастному признаку?

Для того чтобы государства могли выполнять свои обязательства по обеспечению равенства и недискриминации, международное право признает, что антидискриминационные законы должны иметь широкую область применения по кругу лиц и материального применения, должны признавать и определять различные формы запрещенного поведения и устанавливать четкие правила, касающиеся оправдывающих оснований: и исключения, основанные на индивидуальной оценке и разумных и объективных критериях.

Область применения по кругу лиц и материальному содержанию

Право на недискриминацию применяется во всех сферах жизни, регулируемых законом. Статья 26 МПГПП предусматривает, что «закон запрещает всякую дискриминацию и гарантирует всем лицам равную и эффективную защиту от дискриминации», Комитет по правам человека отметил, что это требует запрета дискриминации во всех областях, «регулируемых и защищаемых государственными органами».⁴³ Таким образом, государства должны запретить дискриминацию по признаку возраста во всех сферах жизни, регулируемых законом.

Три исследуемые страны с комплексной антидискриминационной законодательной базой - Финляндия, Великобритания и Сербия - напрямую запрещают дискриминацию по возрастному признаку во всех сферах жизни, регулируемых законом.

Область применения антидискриминационного законодательства в других рассмотренных странах существенно различается. В большинстве этих государств приняты конституционные гарантии равенства. В принципе, эти положения имеют широкую область охвата. Однако существует множество факторов, которые могут ограничивать уровень защиты, предоставляемой на практике - не в последнюю очередь это трудности с предъявлением иска в соответствии с конституциями многих стран. Конституция Аргентины *де-факто* предлагает наибольшую степень защиты от дискриминации благодаря прямому внедрению международных договоров по правам человека⁴⁴

и предоставлению отдельным лицам возможности оспаривать их в рамках специальной конституционной процедуры. Кения и Индия имеют широкие конституционные гарантии равенства и недискриминации, на которые люди могут опираться в национальных судах при отстаивании своих прав.⁴⁵ Однако из этих двух стран только Конституция Кении прямо указывает возраст в качестве защищаемой характеристики; конституционная защита Индии предусмотрена положением о равенстве, в котором не перечислены конкретные основания. В Кыргызской Республике дискриминация по возрасту запрещена статьей 24 Конституции, но область применения и возможность реализации этой защиты ограничены. Ни одна из конституций Парагвая, Филиппин, Республики Корея, Танзании или Иордании не предусматривает прямой защиты от дискриминации по возрастному признаку, хотя некоторые из них включают основания, которые достаточно широки, чтобы охватить возраст как защищаемую характеристику.

В тех странах, где есть законы о равенстве, ориентированные на пожилых людей, материальная сфера защиты разнообразна. Как отмечалось, в Кыргызской Республике и Парагвае хотя законы и имеют широкое материальное содержание области поля применения, в них отсутствуют механизмы правоприменения, что делает их в значительной степени риторическими по своей природе. И наоборот, в Республике Корея и на Филиппинах законы о равенстве, ориентированные на возрастные группы населения, предоставляют права, которые можно обеспечить, но только в сфере занятости. Опять же Аргентина обеспечивает самый высокий стандарт защиты благодаря тому, что Конституция напрямую вводит в действие Межамериканскую конвенцию о защите прав человека пожилых людей.

За рамками этих законов - и в странах, где отсутствует либо комплексное, либо особое законодательство о равенстве - право на недискриминацию по признаку возраста реализуется только в определенных, ограниченных сферах жизни. В Танзании, например, дискриминация по возрасту запрещена в сфере занятости и трудовых отношений,⁴⁶ но не в других сферах жизни.

Помимо запрета дискриминации по возрастному признаку во всех сферах жизни, регулируемых законом, государства должны обеспечить запрет дискриминации, если она возникает на основе восприятия или ассоциации. Все три государства с комплексными законами предоставляют такую же гарантию, что и Аргентина, в то время как ни одна из правовых систем Индии, Кыргызстана, Парагвая, Танзании или Иордании не признает эти понятия. Защита от дискриминации по признаку ассоциации или восприятия в остальных трех странах ограничена другими основаниями, за исключением возраста. Международное право также требует от государств обеспечить защиту от множественных форм дискриминации, однако из рассматриваемых стран только Сербия обеспечивает однозначную защиту от этой формы дискриминации.

Запрещенное поведение

Государства обязаны обеспечить признание и запрет всех форм дискриминации в соответствии со своим внутренним законодательством. Чтобы выполнить это требование, государства должны признать, определить и запретить как минимум четыре «основных формы» дискриминации:

1. прямая дискриминация;
2. косвенная дискриминация;
3. отказ в разумном приспособлении; и
4. притеснение.⁴⁷

Кроме того, государства должны запретить как сегрегацию, так и виктимизацию.

С большим отрывом законодательная база тех государств, которые приняли всеобъемлющий антидискриминационный закон, наиболее близка к соответствию международным правовым стандартам в отношении определения и запрета различных форм запрещенного поведения. Законы Финляндии и Великобритании запрещают прямую и косвенную дискриминацию, притеснения и отказ в разумном приспособлении, хотя последнее относится только к лицам с ограниченными возможностями. Закон Сербии является наиболее полным, определяя и запрещая все формы дискриминации, признанные международным правом.

Как и в других областях, признание форм запрещенного поведения в тех странах, которые приняли законодательство о равенстве, ориентированное на пожилых людей, и в тех странах, где действуют фрагментарные механизмы защиты от дискриминации, существенно различается. В большинстве случаев национальное законодательство не дает четкого определения ни одной из форм запрещенного поведения, хотя в ряде юрисдикций положения, гарантирующие право на недискриминацию, могут быть истолкованы национальными судами как охватывающие определенные формы в дополнение к прямой дискриминации. Более того, в ряде стран различные формы дискриминации запрещены, но только в тех законах, которые применяются к основаниям, не относящимся к возрасту.

В странах, где действуют законы о равенстве, ориентированные на возрастную группу населения, ситуация неоднозначная. В Аргентине благодаря прямому введению международных документов по правам человека в национальную правовую систему прямая дискриминация, косвенная дискриминация, преследование и отказ в разумном приспособлении в принципе запрещены в государстве. Тем не менее, следует отметить, что без четкого определения этих форм поведения в национальном законодательстве как правообладатели, так и субъекты, несущие обязательства, могут не иметь четкого представления о своих законных правах и обязанностях.

На Филиппинах закон, предусматривающий запрещение дискриминации по возрастному признаку при трудоустройстве, не определяет формы запрещенного поведения, и неясно, запрещены ли, кроме прямой дискриминации, иные формы дискриминации. И наоборот, Закон о запрете дискриминации по возрастному признаку при трудоустройстве и содействии занятости пожилых людей (AERA) в Республике Корея запрещает как прямую, так и косвенную дискриминацию, а также виктимизацию.

В большинстве государств с фрагментарными положениями не определены или однозначно запрещены различные формы запрещенного поведения. Конституция Кении определяет и запрещает прямую и косвенную дискриминацию со стороны государственных и негосударственных субъектов,⁴⁸ но другие формы дискриминации не перечислены. Конституция Индии не определяет формы запрещенного поведения, однако Верховный суд истолковал ее как запрещающую косвенную дискриминацию⁴⁹ наряду с прямой дискриминацией. В Танзании Конституция не определяет формы запрещенного поведения, но Закон о занятости и трудовых отношениях запрещает прямую, косвенную формы дискриминации и притеснения по таким признакам, как возраст.⁵⁰ В Кыргызской Республике единственные меры защиты, применимые к дискриминации по возрастному признаку, не определяют формы запрещенного поведения, и неясно, в какой степени эти понятия охватываются конституционной гарантией равенства или защитой Трудового кодекса. В Парагвае и Иордании законы, регулирующие право на недискриминацию, не различают и не определяют различные формы запрещенного поведения.

Оправдывающие основания и исключения

Не всякое установление различий ведет к признанию дискриминации. В случаях, касающихся прямой и косвенной дискриминации, Комитет КЭСКП и Комитет по правам человека постановили, что дифференциация может быть оправдана только тогда, когда она основана на «разумных и объективных» критериях.⁵¹ В своей практике эти органы сводят данный анализ к трем основным компонентам: чтобы исключить признания дискриминации, принятые меры должны:

1. преследовать законную цель и;
2. быть необходимыми;
3. и соразмерными этой цели.

Для соблюдения своих обязательств по обеспечению равенства и недискриминации государства должны применять эти принципы во всех делах, связанных с дискриминацией, включая случаи дискриминации по возрастному признаку.

Любой случай дискриминации по какому-то признаку подлежит проверке в соответствии с данными тремя компонентами. Однако применение этого теста может привести к различным результатам, в том числе к результатам, которые не соответствуют подходу в области прав человека в отношении пожилых людей. Например, в деле *Солис против Перу*, Комитет по правам человека счел возраст «объективным отличительным критерием», не оценив, существуют ли разумные и объективные основания для обоснования возрастной дифференциации.⁵² Подобные факты подчеркивают необходимость разработки специального международного документа в области прав пожилых людей, так как необходимо углубить понимание проблемы эйджизма и обеспечить, чтобы стереотипы относительно возраста не приводили к неверным выводам об оправданности дискриминационного поведения.

В каждом из тех государств, которые приняли комплексное антидискриминационное законодательство, утверждены четко определенные правила относительно оправдания в делах о дискриминации. Однако в некоторых из этих государств возраст рассматривается иначе, чем другие характеристики. Это, безусловно, весьма проблематично, поскольку приводит к ограничению возможных защитных мер, доступных пожилым людям, подвергающимся дискриминации, создавая при этом фактическую иерархию дискриминационных признаков, в которой возраст имеет или воспринимается как имеющий более низкий статус.



Paul Grogan/Centre for Ageing Better

В Великобритании, например, прямая дискриминация может быть оправдана только по признаку возраста.⁵³ Прямая дискриминация, возникающая по другим основаниям, не оправдана, но может быть предметом специального исключения, предусмотренного законом. Тест для оправдания прямой дискриминации по возрастному признаку изложен в точно таких же терминах, как и тест для оправдания косвенной дискриминации по всем признакам. Судебная практика устанавливает, что круг законных целей, которые могут быть использованы для оправдания прямой дискриминации по возрасту, ограничивается рынком труда и целями социальной политики. Верховный суд Великобритании отметил, что прямая дискриминация по возрасту - например, обязательный выход на пенсию - может быть оправдана только законными целями, связанными с политикой занятости, рынком труда и профессиональным обучением. Кроме того, необходимо проводить различие между данными категориями целей социальной политики и чисто индивидуальными причинами, характерными для ситуации конкретного работодателя, такими как снижение затрат или повышение конкурентоспособности, которые не могут быть использованы для оправдания дифференцированного отношения.⁵⁴ Национальные суды и трибуналы признают законными различные цели, включая необходимость гарантировать «достоинство» пожилых людей и обеспечить «справедливость между поколениями». Эти цели часто подкрепляются эйджистскими стереотипами и обобщенными представлениями о трудоспособности,⁵⁵ что противоречит международным стандартам, которые требуют, чтобы стереотипы и предрассудки не были частью оценки обоснованности.

Аналогичные исключения действуют в Финляндии, где раздел 13 Закона о недискриминации предусматривает, что «различное обращение по признаку возраста (...)

также оправдано, если обращение имеет объективно и надлежащим образом обоснованную цель политики занятости или цель, касающуюся рынка труда». Опять же такой подход не соответствует международным стандартам.

Правила в отношении оправдывающих оснований отличаются в каждой из тех стран, которые приняли законы о равенстве, ориентированные на возрастную специфику, и применяют разрозненные меры защиты от дискриминации. Например, в Иордании в связи с отсутствием норм о дискриминации в законодательстве не существует конкретного теста на оправданность. В Аргентине, напротив, должны применяться общие нормы международного права.

В таких государствах, как Танзания и Кыргызская Республика, где вопрос дискриминации по возрасту (среди прочих оснований) регулируется трудовым законодательством, предусматривается исключение для случаев «истинных профессиональных требований» - то есть когда обладание определенной защищаемой характеристикой необходимо для выполнения конкретной работы, например, требование, чтобы служители определенной религиозной организации были приверженцами данной веры. Однако как и в государствах с комплексными системами, существуют свидетельства того, что возраст рассматривается отдельно от других оснований для дискриминации: в Кыргызской Республике, например, раздел 9 Трудового кодекса предусматривает, что дифференцированное обращение также может быть разрешено, когда «обусловлено особой заботой государства о лицах, нуждающихся в повышенной социальной и правовой защите». Это исключение весьма проблематично: Верховный суд на основании этого положения признал законными возрастные различия, например, требования об обязательном выходе на пенсию определенных категорий работников.



Исключения из запрета дискриминации по возрастному признаку в сфере занятости встречаются даже в тех государствах, которые приняли законы о равенстве, ориентированные на возраст, например, на Филиппинах и в Республике Корея. Так, в Республике Корея статья 4-5 Закона о дискриминации по признаку возраста при трудоустройстве и содействии занятости пожилых людей устанавливает ряд исключений из запрета дискриминации по возрасту. Если работодатель может доказать, что «определенный возрастной предел (...) необходим с учетом характера соответствующих обязанностей», или если «принимаются меры поддержки для сохранения и поощрения занятости определенной возрастной группы», то дискриминация не будет признана как таковая. Закон также устанавливает обязательный возраст выхода на пенсию в 60 лет и старше,⁵⁶ несмотря на то, что Независимый эксперт ООН по вопросам осуществления всех прав человека пожилыми людьми - среди прочих - призвал к отмене обязательного выхода на пенсию, который построен на эйджистских представлениях о пожилom возрасте.⁵⁷

Выводы

В отношении области применения права на недискриминацию и запрещенных форм дискриминации существует четкое различие между тремя государствами, принявшими комплексные антидискриминационные законы, и остальными девятью. За исключением некоторых пробелов в отношении положений о множественной дискриминации в Великобритании и Финляндии, законы этих трех государств обеспечивают уровень защиты от дискриминации по признаку возраста, который в целом соответствует международным стандартам.

Уникальная по сравнению с другими государствами Аргентина обеспечивает наилучший уровень защиты в силу прямого юридического действия Межамериканской конвенции о защите прав человека пожилых людей в соответствии с Конституцией. Это означает, что правовая система обеспечивает защиту в целом - от прямой дискриминации, косвенной дискриминации, притеснений и отказа в разумном приспособлении по признаку возраста, во всех сферах жизни, регулируемых законом. Однако поскольку многие из этих концепций включены в национальное законодательство из международной системы, существует недостаточная ясность в отношении их интерпретации и применения на национальном уровне.

В остальных восьми государствах - включая пять, принявших специальное законодательство о равенстве для пожилых людей - сфера защиты и спектр запрещенных действий ограничены, фрагментарны и не соответствуют международным стандартам. В отсутствие комплексного антидискриминационного законодательства лишь немногие из этих государств обеспечивают эффективную защиту от дискриминации по возрасту во всех сферах жизни, регулируемых законом. Только в Кении и Индии существуют широкие

конституционные гарантии равенства и недискриминации, которые распространяются на все сферы жизни и на которые могут опираться люди в национальных судах для отстаивания своих прав, хотя в Конституции Индии возраст не указан в качестве основания для дискриминации. Конституция Кыргызской Республики применяется широко, но только к законодательству, а не к действиям государственных или частных субъектов. Ни в одной из конституций Парагвая, Республики Корея, Танзании или Иордании эта защита не закреплена напрямую, в результате чего люди вынуждены полагаться на законодательство, которое применяется только в определенных сферах жизни.

Аналогичным образом ни одно из государств, не принявших комплексных антидискриминационных законов, не определяет и не запрещает все формы дискриминации, признанные международным правом. Конституция Кении запрещает как прямую, так и косвенную дискриминацию, а законодательство Республики Корея, учитывающее возраст, запрещает обе эти формы дискриминации и виктимизацию. В других странах, даже в тех, где приняты законы о возрастной дискриминации, различные формы дискриминации четко не определены, что создает неопределенность в отношении степени предоставляемой защиты.

Если относительно охвата лиц и материального содержания защиты права на недискриминацию и форм запрещенного поведения между государствами с комплексными системами и всеми остальными существуют явные различия, то в области оправдывающих оснований и исключений между различными системами больше общего. Действительно, примечательно (и это серьезный повод для беспокойства), что во всех трех государствах с всеобъемлющими антидискриминационными законами возраст отличается от всех других оснований для дискриминации, являясь предметом конкретных исключений, которые допускают дискриминационную дифференциацию по этому признаку там, где она была бы незаконной по любому другому признаку. Аналогичные положения - допускающие, например, прямую дискриминацию пожилых людей при трудоустройстве - встречаются как в государствах с законодательством о равенстве, ориентированным на возрастную специфику, так и в тех, которые запрещают дискриминацию по возрасту в своем трудовом законодательстве. Такое различие между возрастом и другими характеристиками отражает повсеместное влияние эйджизма, даже в обществах с хорошо развитыми правовыми режимами равенства. До тех пор пока эйджистские предрассудки и стереотипы не будут выявлены и преодолены, системная дискриминация по возрасту будет сохраняться.

Главе 5. Продвижение равенства для пожилых людей



Fedaa Qatshshah/HelpAge International

Наряду с ликвидацией дискриминации, государства обязаны содействовать обеспечению равенства для членов групп, подвергающихся дискриминации, включая пожилых людей. Это, в свою очередь, требует принятия и эффективной реализации всеобъемлющего пакета как проактивных, так и целевых мер по обеспечению равенства, направленных на выявление и устранение структурных барьеров на пути к равному участию.

Обязательства по борьбе с эйджизмом

Термин «эйджизм» не определен ни в одной из основополагающих конвенций ООН по правам человека, и эта фраза лишь недавно вошла в обиход мандатариев специальных процедур. И Комитет КЭСКП, и Комитет по правам человека в своих Заключительных замечаниях призывали государства бороться с возрастными стереотипами, однако это происходило крайне редко.⁵⁸ Эти немногочисленные обсуждения обязательств государств по борьбе с эйджизмом отражают более широкую картину - ни МПГПП, ни МПЭСКП не устанавливают прямых обязательств государств по борьбе со стигмой, предрассудками или стереотипами, возникающими по какому-либо признаку. Вместо этого обязательство принимать такие меры вытекает непосредственно из обязательства государств по выполнению права на недискриминацию - ликвидировать любые формы дискриминации и обеспечить осуществление закрепленных в Пакте прав без каких-либо различий.⁵⁹ Это касается как возраста, так и других оснований.

В отсутствие подробного рассмотрения обязательств государств по борьбе со стереотипами и предрассудками в рамках МПГПП и МПЭСКП стандарты, изложенные в специальных документах по правам человека, и интерпретация этих стандартов соответствующими договорными органами имеют значение в двух аспектах. Во-первых, стандарты из МКЛРД, КЛДЖ и КПИ могут быть использованы для разработки и примера того, как каждое государство должно выполнять свои обязательства по МПГПП и МПЭСКП. Во-вторых, эти стандарты имеют непосредственное отношение к борьбе с эйджизмом, поскольку они рассматриваются в межсекторальной перспективе. Эти органы определили три основные практические меры, которые государства должны принять для борьбы с дискриминационными стереотипами и предрассудками, хотя этот список является скорее иллюстративным, чем исчерпывающим:

1. меры по повышению осведомленности;
2. образовательные меры;
3. меры по профессиональной подготовке.

Во многих случаях меры по профессиональной подготовке, образованию и повышению осведомленности закрепляются в государственной политике и программах, а не в законе. В результате изучение практики государств в этой области выходит за рамки исследования данного отчета. Тем не менее, важно подчеркнуть более широкие международно-правовые обязательства государств по борьбе с дискриминационными стереотипами, в том числе основанными на возрасте.

Позитивные действия

В международном праве четко указано, что государства должны принимать целенаправленные, преференциальные меры - иногда называемые «специальными мерами» или «позитивными действиями» - для устранения последствий исторически сложившегося ущемленного положения или ликвидации основополагающего неравенства, затрагивающего конкретные группы.⁶⁰ Поскольку позитивные действия предполагают определенную степень преференциального обращения на основании какого-либо признака (который в противном случае был бы равносителен запрещенному поведению), органы по правам человека определили условия, которые должны быть соблюдены, чтобы меры позитивных действий считались законными. В целом такие меры должны:

1. служить законной цели продвижения равенства;
2. быть ограниченными по времени и подлежащими пересмотру; и
3. быть соразмерными.

Национальная правовая практика в области позитивных действий в разных юрисдикциях различна. Во многих государствах в интересах пожилых людей разработаны конкретные меры, изложенные в целом ряде различных законов и стратегий. Обсуждение всего спектра таких мер, многие из которых не вытекают из антидискриминационной системы и не интегрированы в нее, выходит за рамки данного отчета. Вместо этого мы сосредоточимся на законодательной базе, устанавливающей правила применения данных мер.

Как в Великобритании, так и в Финляндии комплексные антидискриминационные законы разрешают, но не требуют принятия мер позитивного действия. Сербская система законодательства о равенстве содержит ряд положений, которые позволяют принимать меры позитивного действия. Несмотря на то, что формулировка некоторых из этих положений вызывает сомнения и не полностью соответствует международным стандартам,⁶¹ они, тем не менее, предлагают средства борьбы с формами структурной дискриминации и эффективного прогресса в достижении равенства.

Положения, касающиеся принятия позитивных действий в тех странах, где существует законодательство, ориентированное на возрастную дискриминацию, и фрагментарная защита от дискриминации по возрасту, различаются по своему качеству. Во многих государствах правила, касающиеся принятия позитивных мер, не содержат оговорок и формулируются в широком смысле, что создает риск того, что программы будут отражать эйджистские стереотипы и патерналистские представления.

И в Кении, и в Аргентине законы требуют от государства принятия мер позитивного действия. Принятие позитивных действий прямо требуется Конституцией Кении. Согласно статье 27(6) «государство принимает законодательные и другие меры, включая программы и политику позитивных действий, направленные на устранение любых ущемлений, которым подвергаются отдельные лица или группы лиц из-за дискриминации в прошлом». Формулировка этих положений как обязательства является позитивной, хотя оно распространяется только на государство. Статья 75(23) Конституции Аргентины уполномочивает Конгресс «содействовать принятию позитивных мер, гарантирующих подлинное равенство возможностей и обращения», а согласно статье 4(b) Межамериканской конвенции о защите прав человека пожилых людей, Аргентина прямо обязана принимать позитивные меры в отношении пожилых людей. Тем не менее, неясно, могут ли эти положения применяться в судах Аргентины.

В ряде государств меры позитивного действия разрешены, но не обязательны. В Республике Корея в Законе о Национальной комиссии по правам человека Кореи четко указано, что целевые меры, направленные на устранение неравенства, не являются дискриминацией.⁶² Статья 4-5(4) Закона о запрете дискриминации по возрастному признаку при трудоустройстве и содействии занятости пожилых людей предусматривает, что «меры поддержки (...), принятые для обеспечения и содействия занятости определенной возрастной группы», не считаются дискриминацией.⁶³ Статья 24(1) Конституции Кыргызской Республики разрешает принятие позитивных мер, а статья 9 Трудового кодекса предусматривает специальное исключение из запрета дискриминации, связанное с «особой заботой» о «лицах, нуждающихся в повышенной социальной и правовой защите». Хотя эта статья может быть истолкована как разрешающая позитивные действия, существует риск, что она может быть применена для обоснования принятия мер, основанных на эйджистских представлениях в отношении пожилых людей. Аналогичным образом в Танзании, где меры позитивного действия разрешены, но не обязательны,⁶⁴ Конституция не устанавливает никаких условий для применения этого положения, что создает риск того, что оно может быть использовано для обоснования принятия дискриминационных мер, основанных на патерналистских представлениях о пожилом возрасте.

В ряде исследуемых государств нет положений о позитивных действиях по признаку возраста. В Индии, несмотря на то, что несколько статей Конституции позволяют государству принимать «специальные меры» для определенных групп населения, пожилые люди не указаны однозначно в этих положениях.⁶⁵ На Филиппинах, хотя позитивные действия и предусмотрены законодательством, запрещающим дискриминацию по признаку инвалидности и пола, Закон о борьбе с дискриминацией по возрасту в сфере занятости не требует и не разрешает принятия позитивных мер. В Иордании нет закона, который бы прямо требовал или разрешал принятие позитивных действий.



Меры по продвижению равенства

Для выполнения своих обязательств по недискриминации и равенству в соответствии с международным правом многие государства ввели обязанности по обеспечению равенства (либо как часть комплексного антидискриминационного закона, либо в отдельных сферах жизни), которые требуют от государственных органов и других ответственных лиц, таких как работодатели и поставщики услуг, оценивать воздействие своей политики и учитывать права дискриминируемых групп в своей работе.

Финляндия, Великобритания и Сербия ввели в действие положения, обязывающие обеспечивать равенство как часть комплексного антидискриминационного законодательства. Хотя эти обязательства существенно отличаются друг от друга, каждое из них предлагает четкие средства для продвижения равенства для пожилых людей. В Финляндии в рамках антидискриминационного законодательства установлены превентивные, институциональные обязанности, а также обязательства по обеспечению равенства.⁶⁶ В Великобритании раздел 149 Закона о равенстве предусматривает, что все государственные органы (и те, кто выполняет государственные функции) должны при выполнении своих обязанностей надлежащим образом учитывать необходимость ликвидации дискриминации, продвижения равенства возможностей и укрепления хороших отношений между лицами, обладающими соответствующей защищенной характеристикой, и лицами, которые не обладают такой характеристикой. Это обязательство распространяется на все признаки, защищаемые законом, включая возраст. В Сербии в 2021 году было введено новое требование о равенстве, которое обязывает государственные органы проводить оценку воздействия в области равенства «при подготовке нового

нормативного акта или государственной политики, имеющей отношение к осуществлению прав социально-экономически неблагополучных лиц или групп лиц».⁶⁷

В тех странах, где нет комплексного антидискриминационного законодательства, механизмы, направленные на продвижение равенства, менее конкретизированы, и между юрисдикциями существуют большие различия. Ни в одной из этих стран не установлены обязательные к исполнению обязанности по обеспечению равенства и не требуется оценка воздействия на равенство, что является существенным упущением. Вместо этого многие государства приняли стратегии или политику, которые, хотя и приветствуются при определении приоритетов и целей, в значительной степени являются скорее желаемыми, чем ощутимыми и эффективными. Республика Корея обеспечивает, вероятно, самую сильную основу, хотя даже в ней отсутствуют механизмы обеспечения соблюдения: статья 3 Закона о запрете дискриминации по возрастному признаку при трудоустройстве и содействии занятости пожилых людей требует от правительства принять ряд мер по ликвидации дискриминации и продвижению равенства пожилых людей в сфере занятости. Это включает в себя отдельную обязанность по разработке соответствующей политики по трудоустройству пожилых людей. Данная обязанность более подробно изложена в статье 4-3 закона, которая требует от министра занятости и труда разрабатывать «базовый план (...) каждые пять лет по согласованию с руководителем соответствующего центрального ведомства». В 2011 году Кыргызстан принял Закон «О пожилых гражданах в Кыргызской Республике». Этот закон обеспечивает основу для разработки государственной политики в отношении «пожилых граждан», под которыми подразумеваются мужчины в возрасте 63 лет и старше и женщины в возрасте 58 лет и старше, достигшие пенсионного возраста.⁶⁸

Закон не устанавливает обязательных к исполнению прав, а вместо этого определяет принципы, которыми следует руководствоваться в государственной политике. Статьи 4 и 5 закона устанавливают основные принципы государственной политики в этой области, а статья 8 предусматривает вовлечение и участие пожилых людей в разработке политики, хотя, как отмечалось выше, у пожилых людей нет возможности добиться соблюдения этих положений.

Выводы

Подлинно всеобъемлющая и эффективная система законодательства о равенстве будет требовать и интегрировать позитивные обязательства по продвижению равенства, в том числе: меры по борьбе с предрассудками и стереотипами посредством образования и повышения осведомленности; меры позитивных действий по исправлению основополагающего неравенства; требования по оценке воздействия на равенство и обязанности по обеспечению равенства. В действительности лишь немногие государства приняли полный комплекс позитивных мер по продвижению равенства. Та положительная практика, которая существует, носит спорадический и фрагментарный характер - одно государство может принять передовые подходы к позитивным действиям, в то время как другое может иметь хорошо развитые механизмы оценки воздействия на равенство. Отсутствие надлежащей практики затрагивает все признаки дискриминации, включая возраст, но не ограничиваясь им.

В глобальном масштабе понимание сути, объема и степени обязательств государств по борьбе с предрассудками, стигмой и стереотипами особенно ограничено, а практика находится в стадии развития. Хотя эта обязанность непосредственно вытекает из обязательства и обязанности государств по ликвидации всех форм дискриминации, лишь немногие государства приняли эффективные меры в данной области, а если шаги и были предприняты, то они, как правило, касаются только одной группы или признака. Хотя эта проблема существует в отношении предрассудков и стереотипов по всем признакам, она особенно остро стоит в случае с эйджизмом. Это объясняется тем, что эйджизм выступает, с одной стороны, как эндемическое явление, укоренившееся в институтах, политике и законах почти всех обществ, а с другой - не считается широко или очевидно признанным явлением. Таким образом, при всей важности того, чтобы государства предпринимали активные шаги по борьбе с эйджизмом в общественном дискурсе, они менее склонны это делать. Это проблема, которую должны решить все государства.

Обязательства по позитивным действиям более понятны, чем обязательства, связанные с борьбой с предрассудками и стигмой, и государства более склонны к принятию политики и программ позитивных действий. Однако, как показывает обзор 12 исследуемых стран, во многих из них меры позитивного действия скорее разрешены, чем требуются в соответствии с национальным законодательством, что означает, что программы не разрабатываются и не реализуются последовательно или комплексно. В результате даже такое государство, как Индия, с относительно хорошо развитым режимом позитивных действий, не имеет никаких юридических обязательств по принятию мер позитивных действий для продвижения равенства пожилых людей. Учитывая, что исследование сосредоточено на законодательной базе государств, за рамки данного отчета не входит оценка ряда принятых государствами стратегий, обеспечивающих преференциальный режим или льготы для пожилых людей, большинство из которых не предусмотрены антидискриминационным законодательством. Тем не менее, существует опасение, что из-за отсутствия правового обоснования такой политики в антидискриминационном законодательстве она может отражать стереотипы и предрассудки, связанные с возрастом.

В третьей области позитивных обязательств, рассмотренных в исследовании, - требования оценки воздействия на равенство и обязанности по обеспечению равенства. Существует четкое различие между государствами, имеющими комплексные законы о равенстве, и государствами, не имеющими таких законов. В то время как в Финляндии, Великобритании и Сербии есть законодательные требования к лицам, принимающим государственные решения, предотвращать дискриминацию и обеспечивать равенство по признаку возраста среди прочих характеристик, ни в одном из остальных девяти стран таких обязанностей нет. Таким образом, как и в случае с определением права на недискриминацию, в этой ключевой области правовой базы преимущества комплексного подхода по сравнению как с законами, ориентированными на возрастные группы, так и с правовыми системами с фрагментарными и несогласованными мерами защиты, очевидны.

Главе 6. Исполнение и реализация законодательства



Ben Small/HelpAge International

Международное право требует от государств не только не допускать дискриминации в своих законах, политике и практике и запрещать ее путем принятия антидискриминационных законов, но и ликвидировать дискриминацию на практике.⁶⁹ Это, в свою очередь, призывает к тому, чтобы государства обеспечили надлежащее внедрение и соблюдение правовых запретов на дискриминацию.

Исполнение антидискриминационного законодательства

Эффективное применение права на недискриминацию требует от государств гарантий того, что в случае нарушения положений антидискриминационных законов это будет иметь реальные последствия как для жертвы, так и для нарушителя. По существу, это призывает государства создавать институты, процедуры и правила, позволяющие людям обеспечить эффективное средство правовой защиты.⁷⁰

В соответствии с международным правом государства несут обязательства по обеспечению доступа к правосудию для жертв дискриминации.⁷¹ Для достижения этой цели они должны создать систему правоприменительных институтов, законов и процедур, которые в равной степени доступны и эффективны на практике.⁷² Помимо обеспечения создания правоприменительных органов и их надлежащего финансирования и ресурсного обеспечения, хорошего

качества, независимости, беспристрастности и подотчетности, государства должны обеспечить доступность этих органов.⁷³

Как и следовало ожидать, три государства с комплексным антидискриминационным законодательством имеют сильную процессуальную базу для обеспечения соблюдения прав. В двух государствах (Финляндии и Сербии) эти рамки отводят центральную роль национальному органу по вопросам равенства - специальному независимому учреждению, созданному для поддержки реализации прав на равенство и недискриминацию. В Сербии, например, уполномоченный по защите равенства имеет право принимать и рассматривать жалобы и возбуждать судебные разбирательства. В Великобритании национальный орган по вопросам равенства может поддерживать правоприменительные действия, но сам не принимает жалобы, которые вместо этого подаются в суд.

В ряде стран, где нет комплексных антидискриминационных законов, основным средством правовой защиты жертв дискриминации являются конституционные процедуры, хотя их эффективность существенно варьируется. В Индии существует мало прямых путей правовой защиты для лиц, столкнувшихся с дискриминацией по возрасту: иски, связанные с нарушением конституционных положений о равенстве, могут быть поданы в Высший или Верховный суд, но на практике дела о дискриминации по возрастному признаку крайне редки,⁷⁴ а конституционные механизмы правоприменения сталкиваются с процессуальными недостатками.

В Кыргызской Республике Конституционная палата Верховного суда уполномочена пересматривать национальные законы и отменять законодательство, если оно не соответствует Конституции. Кроме того, лица, подвергшиеся дискриминации в результате применения национального законодательства, могут подать жалобу непосредственно в суд, требуя отмены законодательства. Однако суд не имеет полномочий рассматривать индивидуальные заявления о дискриминации.⁷⁵ Напротив, в Кении Конституция предусматривает четкую процедуру для лиц, которые могут оспорить любой акт дискриминации и получить средство правовой защиты. Статья 22 предусматривает, что «каждое лицо имеет право возбудить судебное разбирательство, ссылаясь на то, что право или основная свобода, предусмотренные Биллем о правах, были отклонены, нарушены, ущемлены или находятся под угрозой», а статья 23 устанавливает четкие полномочия суда по исправлению положения. В Аргентине, если человек столкнулся с дискриминацией как нарушением своих конституционных прав или договоров, ратифицированных государством, он может подать иск «ампаро», посредством которого судья, рассматривающий дело, уполномочен объявить «норму, на которой основано вредное действие или бездействие, неконституционной».⁷⁶

Как на Филиппинах, так и в Республике Корея законы о возрастном равенстве в сфере занятости устанавливают особые процедуры правоприменения. На Филиппинах нарушение Закона о борьбе с дискриминацией по возрастному признаку в сфере занятости карается только уголовными, но не гражданскими санкциями. Такой подход противоречит лучшей международной практике.⁷⁷ Для сравнения, в Республике Корея закон содержит особые положения о применении гражданского законодательства в отношении Национальной комиссии по правам человека, которая уполномочена принимать жалобы. В случае невыполнения рекомендации комиссии, Министерство занятости и труда может в течение трех месяцев после принятия заявления издать корректирующее постановление, требующее от работодателя не допускать дискриминации, предотвратить повторение, обеспечить возмещение ущерба и другие подобные меры, необходимые для исправления ситуации с дискриминацией.⁷⁸

Свидетельства и доказательства

Международное право требует адаптации норм доказательного права в делах о дискриминации для обеспечения эффективного соблюдения права на недискриминацию. В частности, международное право призывает, чтобы правовая база государств предусматривала «перенос» или «передачу» бремени доказывания в делах о дискриминации с истца на ответчика. Как заявил Комитет по экономическим, социальным и культурным правам: «[в]тех случаях, когда рассматриваемые факты и события полностью или частично находятся в исключительном ведении властей или другого ответчика, бремя доказывания должно



Fernand Mugisha/HelpAge International

рассматриваться как лежащее на властях или другом ответчике, соответственно».⁷⁹ Положение о переносе бремени доказывания имеет важное значение для надлежащего применения антидискриминационного закона - без такого положения люди часто не смогут доказать, что они подверглись дискриминации.

Во всех трех исследуемых государствах, имеющих комплексную законодательную базу по вопросам равенства и недискриминации, предусматривается перенос бремени доказывания. В тех государствах, где действуют либо законы о равенстве, ориентированные на пожилых людей, либо «фрагментарная» защита, положения в этой области непоследовательны. В Индии, Иордании и Филиппинах нет положений, требующих переноса бремени доказывания в гражданских делах о дискриминации. То же самое происходит на федеральном уровне в Аргентине и, согласно соответствующим антидискриминационным законам, в Республике Корея. В Кении Конституция не предусматривает передачу бремени доказывания. Раздел 5(7) Закона о занятости возлагает бремя доказывания того, что дискриминация не имела места, на работодателя, но это весьма проблематично, учитывая, что закон предусматривает уголовное наказание в случаях дискриминации. В Танзании нет специальных норм, касающихся бремени доказывания в соответствии с Конституцией, но в трудовом законодательстве предусмотрено положение о передаче бремени доказывания в случаях дискриминации.

Органы по вопросам равенства

Органы по вопросам равенства - это государственные органы, созданные для поддержки исполнения и реализации антидискриминационных законов. Эти органы выполняют важную функцию по продвижению права на недискриминацию и защите людей от причинения вреда. Во многих юрисдикциях органы по вопросам равенства также играют важную роль в устранении структурного неравенства: поддерживают принятие мер позитивного действия и выполнение установленных законом обязанностей по обеспечению равенства. Кроме того, органы по вопросам равенства могут выполнять важную функцию по обеспечению соблюдения антидискриминационных законов. Таким образом, необходимость создания органов по вопросам равенства вытекает непосредственно из обязательств государств по соблюдению, защите и реализации прав на равенство и недискриминацию.⁸⁰

В каждом из трех государств с комплексной системой антидискриминационного законодательства есть специализированный независимый орган по вопросам равенства, каждый из которых обладает широким спектром функций и полномочий. Например, в Великобритании Комиссия по равенству и правам человека имеет ключевые обязанности по продвижению и профилактике, начиная от предоставления консультаций и поддержки населению и заканчивая разработкой рекомендаций для работодателей и педагогов относительно их обязательств. Он также уполномочен расследовать факты предполагаемых нарушений закона о равенстве и принимать различные меры по их результатам, включая выдачу уведомлений о незаконных действиях и требование принятия планов действий по устранению нарушений. Хотя Комиссия по равенству и правам человека не имеет квазисудебных функций - вместо этого она наделена полномочиями по поддержке судебных процессов, органы по вопросам равенства в Финляндии⁸¹ и Сербии⁸² обладают правоприменительными полномочиями, а также полномочиями по продвижению и профилактике.

В государствах, не имеющих комплексных антидискриминационных законов, существует три широких подхода к созданию органов по вопросам равенства: два государства - Кения и Аргентина - создали специализированный орган по вопросам равенства в соответствии с передовой международной практикой.⁸³ Одно государство - Филиппины - учредило специальный орган, занимающийся правами пожилых людей: Национальную комиссию по делам пожилых людей, которая отвечает за «полную реализацию законов, политики и программ правительства, касающихся пожилых людей».⁸⁴ В остальных шести странах орган по вопросам равенства не создан, но существуют национальные правозащитные учреждения, которые могут выполнять отдельные из соответствующих функций.

Выводы

Чтобы любой антидискриминационный закон был эффективным, жертвы дискриминации должны иметь возможность добиться соблюдения своих прав и получить средства правовой защиты - не только в виде индивидуальной компенсации и возмещения, но и наказания виновных, а также институциональные и общественные средства защиты, необходимые для предотвращения повторения подобных случаев. Эффективная система правоприменения требует, чтобы государство обеспечило процедуру рассмотрения жалоб, и чтобы эта процедура была независимой, качественной и доступной. В случае исков о дискриминации характер действий также требует адаптации к стандартным правилам доказывания и доказательств, в частности, переноса бремени доказывания. Без этого положения лишь небольшая часть дел о дискриминации когда-либо завершится признанием факта дискриминации.

Как и во многих других областях, рассмотренных в исследовании, правоприменительные положения значительно лучше в трех государствах с комплексным антидискриминационным законодательством. Хотя каждое из них имеет недостатки на практике, законы этих государств предусматривают четкие и доступные процедуры подачи исков жертвами, и все они позволяют передавать бремя доказывания по искам о дискриминации. В отличие от этого, ни одно из других рассматриваемых государств не предусматривает передачу бремени доказывания по всем искам о дискриминации, что создает значительные препятствия для жертв, добивающихся правосудия. Процедуры подачи исков о дискриминации в этих девяти странах существенно различаются. Однако в отсутствие всеобъемлющих антидискриминационных законов в каждой из стран существует множество процессов, и в ряде случаев нет возможности добиться соблюдения прав - особенно тех, которые гарантированы конституционными положениями.

Наконец, в ходе исследования была изучена практика государств по созданию и поддержанию органов по вопросам равенства - специализированных, независимых институтов, организованных для поддержки исполнения и реализации антидискриминационного законодательства. Опять же Финляндия, Великобритания и Сербия отражают передовую практику, сформировав национальные органы по вопросам равенства. Кения и Аргентина также создали такие органы, а Филиппины - орган по вопросам пожилых людей.

Главе 7. Резюме и рекомендации



Malik Alymkulov/HelpAge International



Данный сравнительный анализ законодательства, регулирующего дискриминацию по возрастному признаку в 12 странах - от Аргентины до Республики Корея и от Финляндии до Танзании - показывает, что мы все еще далеки от мира, в котором пожилые люди пользовались бы своими правами без дискриминации. Разнообразие исследуемых стран - и, в частности, значительные различия в уровнях развития их антидискриминационных законодательных систем - означает, что существуют большие различия в практике государств, и даже в странах с наиболее развитыми системами антидискриминационных законов пожилые люди не получают всеобъемлющей и эффективной защиты от дискриминации.

При этом в предыдущих главах четко определены лучшие и наиболее эффективные подходы к борьбе с дискриминацией пожилых людей и обеспечению их равного участия в жизни общества. Во всех трех подробно рассмотренных областях - запрет на недискриминацию, поощрение равенства, обеспечение и реализация прав - **комплексные антидискриминационные законы** гарантируют наиболее широкую и эффективную защиту.

Повсеместно распространенная проблема эйджизма - в частности, как неосознанного и системного предубеждения - является ключевым фактором, ограничивающим эффективность законов о равенстве

по возрасту в рассматриваемых странах. Законы Филиппин и Республики Корея узаконивают обязательный возраст выхода на пенсию и разрешают прямое дифференцированное обращение по возрастному признаку по причинам, якобы связанным с экономической конкурентоспособностью и «справедливостью отношений между поколениями». **Законы, ориентированные на пожилых людей**, в Парагвае и Кыргызской Республике не предусматривают юридически закрепленных прав, а создают основу для принятия политики в интересах пожилых людей, что открывает возможность для патерналистских интерпретаций. Эти законы также ограничены по объему и содержанию предоставляемой защиты и не обеспечивают эффективных процедурных гарантий, позволяющих жертвам дискриминации отстаивать свои права и получать средства правовой защиты.

В государствах с так называемыми **«фрагментарными» или несогласованными мерами защиты**, проблемы, выявленные в комплексных и учитывающих конкретные возрастные категории системах, присутствуют, но усугубляются другими недочетами. В большинстве этих государств основная защита обеспечивается конституционным положением о недопущении дискриминации. В результате в этих системах в значительной степени отсутствует определение и запрет на различные формы дискриминации, а возможности подачи исков о дискриминации для отдельных лиц ограничены.

Таким образом, несмотря на свои недостатки, комплексные подходы обеспечивают наиболее полную и эффективную основу для борьбы с дискриминацией и продвижения равенства для пожилых людей. Однако тот факт, что даже эти законы отражают и укрепляют эйджистские стереотипы - в частности, в области исключений и обоснований, а также в отношении позитивных и проактивных мер - ясно показывает необходимость системных изменений на международном уровне.

Эти выводы позволяют сформулировать три четких рекомендации:

1.

На международном уровне государства должны сотрудничать в разработке и принятии **конкретного, обязательного к исполнению документа о правах пожилых людей**. Права на равенство и недискриминацию по признаку возраста должны лежать в основе этого документа, который также должен устанавливать проактивные обязательства государств по борьбе с эйджизмом во всех его формах, а также по выявлению и устранению барьеров для равного участия пожилых людей во всех сферах жизни.

2.

В рамках системы Организации Объединенных Наций следует предпринять незамедлительные шаги по изданию **четкого, всеобъемлющего и компетентного руководства** по правильному толкованию и эффективной защите права на недискриминацию по признаку возраста, защищенного, в частности, Международным пактом о гражданских и политических правах и Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах.

3.

На национальном уровне государства должны разработать и принять **комплексные и всеобъемлющие антидискриминационные законы**, запрещающие все формы дискриминации по возрасту и всем другим признакам, признанным международным правом, и во всех сферах жизни, регулируемых законом. Такие законы должны устанавливать четкие процедуры и вносить необходимые изменения в нормы доказательного права, чтобы жертвы дискриминации могли получить доступ к правосудию и эффективным средствам правовой защиты. Кроме того, они должны как требовать, так и предусматривать весь спектр позитивных действий и других проактивных мер, необходимых для реализации прав на равенство и недискриминацию для пожилых людей и других групп, подвергающихся дискриминации.



GRAVIS

Глава 1

1. Всемирная организация здравоохранения, Глобальный отчет по проблемам эйджизма, 2021, стр. IX.
2. Доклад Независимого эксперта по вопросу об осуществлении пожилыми людьми всех прав человека, UN Doc. A/HRC/48/53, 2021 год, п. 17.
3. Доклад Независимого эксперта по вопросу об осуществлении пожилыми людьми всех прав человека, UN Doc. A/75/205, 2020, п. 32.
4. Права человека пожилых людей, 20-й неофициальный семинар Форума «Азия-Европа» (АСЕМ) по правам человека, 2021, стр. 48.
5. *Тот же источник*, стр. 50-51. См. также, Доклад независимого эксперта по вопросу осуществления всех прав человека пожилыми людьми, UN Doc. A/HRC/48/53, 2021, п. 33.
6. *Тот же источник*.
7. Доклад Независимого эксперта по вопросу об осуществлении пожилыми людьми всех прав человека, UN Doc. A/HRC/48/53, 2021, п. 76.
8. *Тот же источник*.
9. Всемирная организация здравоохранения, Глобальный отчет по проблемам эйджизма, 2021 год, глава 6.1, стр. 94, доступно на сайте: www.who.int/publications/i/item/9789240016866
10. Генеральный секретарь ООН, *Концептуальная записка: Влияние COVID-19 на пожилых людей*, 2020 год, стр. 16, доступно www.un.org/development/desa/ageing/wp-content/uploads/sites/24/2020/05/COVID-Older-persons.pdf. См. также, Департамент ООН по экономическим и социальным вопросам, Виртуальное внеочередное совещание по теме «Создание более благоприятных условий для пожилых людей после COVID-19», 2-5 марта 2021 года, доступно www.un.org/development/desa/ageing/meetings-and-workshops-2/expert-group-meeting-on-building-forward-better-for-older-persons-post-covid-19-2-5-march-2021.html?preview=true
11. Генеральный секретарь ООН, *Концептуальная записка: Влияние COVID-19 на пожилых людей*, 2020, стр. 3, 13 и 16, доступно www.un.org/development/desa/ageing/wp-content/uploads/sites/24/2020/05/COVID-Older-persons.pdf
12. В этот список входят Аргентина, Финляндия, Индия, Иордания, Кения, Кыргызстан, Парагвай, Филиппины, Сербия, Объединенная Республика Танзания, Республика Корея и Великобритания. См. Департамент ООН по экономическим и социальным вопросам, «146 государств-членов выступают в поддержку концептуальной записки ГС о влиянии COVID-19 на пожилых людей», 20 мая 2020 года, доступно www.un.org/development/desa/ageing/unauthorized/2020/05/140-member-states-support-the-sg-policy-brief-on-covid19-and-older-persons/
13. См. далее Управление Верховного комиссара ООН по правам человека, *Обновление аналитического итогового исследования 2012 года по нормативным стандартам в международном праве в области прав человека в отношении пожилых людей: Рабочий документ*, 2021 год, п. 66-99
14. Хотя Независимый эксперт Организации Объединенных Наций по вопросам осуществления всех прав человека пожилыми людьми дал соответствующие указания. См. UN Doc. A/HRC/48/53, 2021, п. 17-34.
15. Доклад Независимого эксперта по вопросу об осуществлении всех прав человека пожилыми людьми, UN Doc. A/HRC/48/53, 2021 год, п. 43.

16. Отсутствие четкого руководства в этой области было определено как препятствие для осуществления прав человека пожилыми людьми экспертами по национальному праву в Иордании и Республике Корея, консультации с которыми проводились в рамках данного Отчета.

17. Управление Верховного комиссара ООН по правам человека, *Обновление аналитического итогового исследования 2012 года по нормативным стандартам международного права в области прав человека пожилых людей: Рабочий документ*, 2021 год, п. 207.

18. Права человека пожилых людей, 20-й неофициальный семинар Форума «Азия-Европа» (АСЕМ) по правам человека, 2021, п. 50.

Глава 2

19. Как МПГПП, так и МПЭСКП запрещают дискриминацию по признаку «расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства». Международный пакт о гражданских и политических правах, статьи 2(1) и 26; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Статья 2(2).

20. Статьи 1 и 7 Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей прямо запрещают дискриминацию по возрастному признаку. Кроме того, статья 8(1)(b) Конвенции о правах инвалидов налагает на государства конкретное обязательство «бороться со стереотипами, предрассудками и вредной практикой в отношении инвалидов, в том числе по признаку пола и возраста, во всех сферах жизни». В некоторых региональных документах «возраст» также указан в качестве защищаемого основания. Эти документы рассматриваются в Главе 1 настоящего отчета.

21. Признание возраста в качестве защищаемого основания более подробно рассматривается ниже.

22. Комитет по правам человека, Лав и др. против Австралии, Сообщение № 983/2001, 2003, параграф 8.2.

23. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Замечание общего порядка № 20, UN Doc. E/C.12/GC/20, 2009 год, п. 29.

24. Эти концепции обсуждаются в Главе 4 настоящего Отчета.

25. См. соответственно: Комитет по правам инвалидов, Замечание общего порядка № 6, UN Doc. CRPD/C/GC/6, 2018, п. 21; Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, Замечание общего порядка № 27, UN Doc. CEDAW/C/GC/27, 2010, п. 13; и Комитет по ликвидации расовой дискриминации, Замечание общего порядка № 36, UN Doc. CERD/C/GC/36, 2020, пп. 13, 18 и 60.

26. Управление Верховного комиссара ООН по правам человека, *Обновление аналитического итогового исследования 2012 года по нормативным стандартам международного права в области прав человека в отношении пожилых людей: Рабочий документ*, 2021 год, п. 106.

Глава 3

27. См. соответственно, Финляндия, Закон о недискриминации (1325/2014); Закон о равенстве женщин и мужчин (609/1986); Уголовный кодекс (39/1889); Закон о трудовых договорах (55/2001), раздел 2; и Конституция Финляндии (731/1999), раздел 6. Данное исследование сосредоточено на Законе о недискриминации как основном законодательном акте о равенстве. Уголовные санкции выходят за рамки данного исследования.

28. Закон 2010 года о равных правах и недопущении дискриминации.

29. Закон о запрете дискриминации (ЗЗД), «Официальный вестник Республики Сербия», № 22/2009; Закон о предотвращении дискриминации в отношении лиц с инвалидностью (ЗПДЛИ), «Официальный вестник Республики Сербия», № 33/2006 и 13/2016; Закон о гендерном равенстве (ЗГР), «Официальный вестник Республики Сербия», № 52/2021; и Конституция Республики Сербия 2006 года, статья 21. Для обсуждения положений о недискриминации или положений, гарантирующих «равные права» в других областях права, а также положений Уголовного кодекса, см. Фонд в защиту равных прав: *Равенство на практике: Реализация законов о равенстве в Сербии*, 2019, стр. 71-78 и Приложение 3.

30. См., в частности, «Хартия прав женщин» и «Хартия прав лиц с ограниченными возможностями».

31. Например, Закон о психическом здоровье предусматривает, что лица с «любым жизненным опытом любого состояния психического здоровья» должны иметь возможность осуществлять свои права без дискриминации, в том числе по признаку возраста. Трудовой кодекс Филиппин содержит конкретные положения, запрещающие дискриминацию по признаку пола, а также дискриминацию по возрасту в отношении детей. См. Закон о психическом здоровье; Трудовой кодекс, Статьи 133 и 138.

32. См. Закон о центрах для пожилых граждан; Расширенный Закон о пожилых гражданах 2010 года; Закон, предусматривающий обязательное медицинское страхование для всех пожилых граждан; и Закон, уполномочивающий Комиссию по выборам создавать избирательные участки, оборудованные для доступного голосования исключительно для людей с ограниченными возможностями и пожилых граждан.

33. Закон о запрете дискриминации по возрастному признаку при трудоустройстве и содействии занятости пожилых людей, Статья 4-4.

34. Конституция Республики Корея, Статья 11.

35. Закон о Национальной комиссии по правам человека Республики Корея, Статья 2(4).

36. Тем не менее, существуют оговорки к этому общему правилу, которые обсуждаются далее в данной публикации.

37. Статья 16 Конституции предусматривает равенство перед законом.

38. В частности, Закон № 5.261 от 2015 года (Антидискриминационный закон Буэнос-Айреса).

39. Раздел 17 Закона 20.744 о трудовом договоре запрещает дискриминацию работников, в частности, на основании их возраста. Согласно национальному законодательству, дискриминация по возрасту может также караться в уголовном порядке. Однако, как отмечается ниже, обсуждение запретов уголовного характера в отношении дискриминации выходит за рамки данного отчета.

40. Конституция Индии, Статья 14.

41. См. в отношении женщин: Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, *Доклад государства-участника: Иордания*, UN Doc. CEDAW/C/JOR/6, 2015, стр. 11. Примечательно, что статья 6 не применяется к негражданам.

42. Подробное обсуждение проблем, связанных с применением уголовных санкций в случаях дискриминации, не связанных с насилием или другими преступными действиями, см: УВКПЧ ООН и Фонд в защиту равных прав, «*Защита прав меньшинств: Практическое руководство по разработке комплексного антидискриминационного законодательства*», готовится к изданию в 2022 году, находится в архиве авторов, часть 2(II)(A).

Глава 4

43. См. Комитет по правам человека, Общий комментарий № 18, 1989, п. 12. Договоры по конкретным основаниям имеют такую же широкую материальную сферу применения. См. далее обсуждение в главе 2А.

44. См. обсуждение в главе 3.

45. Конституция Индии, статьи 14-16; Конституция Кении, статья 27.

46. См. Закон о занятости и трудовых отношениях, раздел 7.

47. Комитет по правам инвалидов, Замечание общего порядка № 6, документ ООН. CRPD/C/GC/6, п. 18.

48. Конституция Кении, статьи 27(4) и (5).

49. Верховный суд Индии, Нитиша против Индийского союза, 25 марта 2021 года.

50. Определение терминов «прямая дискриминация» и «косвенная дискриминация» включено в раздел 31 Кодекса надлежащей практики в области занятости и трудовых отношений.

51. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Замечание общего порядка № 20, UN Doc. E/C.12/GC/20, п. 13; Комитет по правам человека, Общий комментарий № 18, 1989, п. 13.

52. КПЧ, Солис против Перу, комм. 1016/2001, U.N. Doc. A/61/40, 2006.

53. Закон о равенстве 2010 года, раздел 197.

54. См. *Селдон против Кларксон Райт и Джейкс (и Государственный секретарь по инновациям в бизнесе и навыкам, и организация «Age UK» - третье лицо, не заявляющее самостоятельные требования) [2012] UKSC* (Верховный Суд Великобритании) 16.

55. Это было признано судами в отношении первой категории. См. там же, п. 57. Для дальнейшего обсуждения см. Эндрю Бирнс и др., *Право пожилых людей на работу и доступ к рынку труда*, 2020, стр. 18-22.

56. АЕРА, Статья 19 (1).

57. Доклад Независимого эксперта по вопросу о реализации всех прав человека пожилыми людьми, UN Doc. A/HRC/48/53, 2021 год, п. 65 и 81.

Глава 5

58. См. например, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Заключительные замечания по Маврикию, UN Doc. E/C.12/MUS/CO/5, 2019, п. 40(с).

59. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Замечание общего порядка № 20, UN Doc. E/C.12/GC/20, 2009, п. 8(б).

60. Например, Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, статья 4; Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, статья 1(4); Конвенция о правах инвалидов, статья 5(4). См. также: Комитет по правам человека, Общий комментарий № 18, 1989, п. 10; Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Замечание общего порядка № 20, UN Doc. E/C.12/GC/20, 2009, п. 9.

61. См., например, обсуждение положений об «особой защите» Конституции Сербии в Фонде в защиту равных прав, *Равенство на практике: Реализация законов о равенстве в Сербии*, 2019, стр. 37-38

62. Закон о Национальной комиссии по правам человека Кореи, статья 2.

63. АЕРА, статья 4-5 (4).

64. Статья 13(5) Конституции предусматривает, что «слово "дискриминация" не должно толковаться таким образом, чтобы запрещать правительству предпринимать целенаправленные шаги, направленные на улучшение ситуации с инвалидностью в обществе».

65. См., в частности, Конституцию Индии, статьи 15 и 16.

66. См. далее: Эквинет, *Сделать Европу более равной: Юридическая обязанность*, 2016, доступно по ссылке: www.archive.equineteurope.org/IMG/pdf/positivequality_duties-finalweb.pdf

67. Закон о запрете дискриминации, статья 14.

68. Закон «О пожилых гражданах в Кыргызской Республике», статья 2.

Глава 6

69. См. например, Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 2; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, статья 2; Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, статья 2; Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, статья 2; Конвенция о правах инвалидов, статья 4.

70. Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 2(3); Комитет по правам человека, Общий комментарий № 31 (CCPR/C/21/Rev.1/Add.13), 2004, п. 15.

71. См. например, Комитет по правам инвалидов, Замечание общего порядка № 6 (CRPD/C/GC/6), 2018 год, пп. 31 (b) и 73 (h); Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, Общая рекомендация № 33 (CEDAW/C/GC/33), 2015, п. 1; Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Заключительные замечания по Непалу (E/C.12/NPL/CO/3), 2014, п. 11(f); Комитет по правам человека, Заключительные замечания по Словакии (CCPR/C/SVK/CO/4), 2016, п. 11; и Комитет по ликвидации расовой дискриминации, Заключительные замечания по Польше (CERD/C/POL/CO/22-24), 2019, п. 8(b).

72. *Тот же источник*, Параграф 14 (a). См. также: Международный пакт о гражданских и политических правах, Статья 2(3)(b); Международная конвенция о ликвидации всех форм

расовой дискриминации, статья 6; Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, статья 2(c); Комитет по правам инвалидов, Замечание общего порядка № 6 (CRPD/C/GC/6), 2018, п. 73(h); Комитет по правам человека, Замечание общего порядка № 31 (CCPR/C/21/Rev.1/Add.13), 2004, п. 15; Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Замечание общего порядка № 20 (E/C.12/GC/20), 2009, п. 40.

73. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, Общая рекомендация № 33 (CEDAW/C/GC/33), 2015, п. 17.

74. См. далее, Информация о дискриминации по возрастному признаку, Индия, 2018, доступно на сайте: www.agediscrimination.info/international-age-discrimination/india

75. Например, те, которые затрагивают спор между работодателем и работником.

76. Конституция Аргентины, статья 43.

77. Это может включать штраф в размере от 50 000 до 500 000 песо и лишение свободы на срок от трех месяцев до двух лет. См. Закон о борьбе с дискриминацией по возрастному признаку при приеме на работу, раздел 7.

78. АЕРА, статьи 4-7(3), 5-7(1), и статья 4-7(2).

79. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Замечание общего порядка № 20 (E/C.12/GC/20), 2009 год, п. 40.

80. Для дальнейшего обсуждения этих обязательств см. главу 2.

81. Омбудсмен по вопросам недискриминации.

82. Уполномоченный по защите равенства.

83. Национальная комиссия по гендерным вопросам и равенству и Национальный институт по борьбе с дискриминацией, ксенофобией и расизмом, соответственно.

84. Закон о Национальной комиссии по делам пожилых людей, раздел 7 (с).



Узнайте больше:

www.helpage.org/AgeEquality

HelpAge International - это глобальная сеть организаций, отстаивающих право всех пожилых людей вести достойную, здоровую и безопасную жизнь.

HelpAge International
PO Box 70156, London WC1A 9GB, UK
Tel +44 (0)20 7278 7778
info@helpage.org
www.helpage.org

Зарегистрированный благотворительный номер

Дизайн: TRUE www.truedesign.co.uk
Фото на обложке: Peter Kindersley/Centre for Ageing Better

 @HelpAge  HelpAge International

Авторские права защищены © HelpAge International 2022
Эта работа лицензируется в соответствии с Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License, <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

Эта публикация может быть воспроизведена полностью или частично без разрешения в некоммерческих и образовательных целях. При использовании публикации, пожалуйста, указывайте название организации HelpAge International и направьте нам копию или ссылку.

ISBN 978-1-910743-83-6