



Министерство труда,
социальной защиты и семьи
Республики Молдова



Полноправные люди.
Устойчивые страны.

ИССЛЕДОВАНИЕ ПО ВОПРОСУ ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТИ

ратификации Факультативного протокола
к Конвенции ООН о правах инвалидов

Автор: Андрей Бригидин



Кишинёв 2016

CZU

L

Descrierea CIP a Camerei Naționale a Cărții

Studiu de fezabilitate privind ratificarea Protocolului opțional la Convenția ONU privind drepturile persoanelor cu dizabilități = Исследование по вопросу целесообразности ратификации Факультативного протокола к Конвенции ООН о правах инвалидов = Feasibility study on the ratification of the Optional Protocol to the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities / Andrei Brighidin - Ch.: "Sinectica Com" SRL, 2016. – 39; 43; 37



Это исследование было подготовлено при содействии Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) в рамках проекта „Укрепление верховенства права и защиты прав человека в Молдове”, финансируемого Федеральным Министерством по вопросам Европы, интеграции и иностранных дел Австрии, ко-финансируемого и реализуемого ПРООН в Молдове в сотрудничестве с Управлением Верховного Комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ). Мнения, выраженные в этом издании, не обязательно отражают мнение и политики Федерального министерства европейских, интеграционных и иностранных дел Австрии, ПРООН или УВКПЧ.



Полноправные люди.
Устойчивые страны.



Редактирование текста на русском обеспечено Екатериной Ворониной, онлайн волонтером www.onlinevolunteering.org

ISBN:

СОДЕРЖАНИЕ

Аббревиатуры.....	4
Благодарности	5
Краткое изложение	6
Введение	9
Глава 1. Система ООН по защите прав лиц с ограниченными возможностями.....	11
1.1. Обзор Конвенции ООН по правам инвалидов (КПИ ООН)	11
1.2. Обзор Факультативного протокола	13
1.3. Практика по соответствующим делам	15
1.4. Выводы.....	21
Глава 2. Права лиц с ограниченными возможностями в Молдове	22
2.1. Национальное законодательство	22
2.2. Соответствующая правовая практика.....	30
2.3. Выводы.....	32
Глава 3. Проблемы и преимущества, связанные с ратификацией ФП КПИ ООН	33
3.1. Выявленные проблемы.....	33
3.2. Выгоды.....	34
3.3. Выводы.....	37
Общие выводы	41
Общие рекомендации	42
Приложение 1. Список встреч и консультаций	43

Аббревиатуры

ЕКПЧ – Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод

КПП – Конвенция ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания

КЛДЖ – Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин

МКЛРД – Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации

КПИ – Конвенция ООН о правах инвалидов

Комитет КПИ – Комитет по правам инвалидов

МПГПП – Международный пакт о гражданских и политических правах

МПЭСКП – Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах

МКПМР – Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей

НУТ – Национальное управление по трудоустройству

ОЛОВ – Организация лиц с ограниченными возможностями

ООН – Организация Объединенных Наций

ПРООН – Программа развития Организации Объединенных Наций

Совет по равенству – Совет по предотвращению и ликвидации дискриминации и обеспечению равенства

УВКПЧ – Управление Верховного комиссара ООН по правам человека

ФП КПИ – Факультативный протокол к Конвенции ООН о правах инвалидов

Благодарности

Это исследование было выполнено при поддержке Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) в Молдове и Управления Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ) по заказу Министерства труда, социальной защиты и семьи. Проведение этого исследования было бы невозможно без поддержки и сотрудничества Министерства труда, социальной защиты и семьи, Министерства юстиции, Министерства здравоохранения, Министерства иностранных дел и европейской интеграции, а также членов ключевых организаций гражданского общества, включая Центр правовой помощи лицам с ограниченными возможностями, Ассоциацию Keystone Human Services Moldova и другие.

Автор выражает благодарность за поддержку, рекомендации и помощь, которые предоставили г-н Евгений Александрович Голощанов, Координатор программы „Правосудие и права человека” ПРООН в Молдове, г-жа Наталия Воронова, Менеджер проекта, Отдел по внедрению проектов в сфере правосудия и прав человека, ПРООН в Молдове, г-н Клод Кан (Mr. Claude Cahn), Советник по правам человека в Офисе постоянного координатора ООН в Молдове и УВКПЧ, г-жа Алина Григораш, Координатор в области прав человека, УВКПЧ, и г-н Аркадие Астрахан, эксперт в области здравоохранения и прав человека.

Краткое изложение

В этом исследовании проведён анализ возможности для Молдовы ратифицировать Факультативный протокол к Конвенции ООН о правах инвалидов (ФП КПИ). Вслед за общим обзором Протокола рассматривается молдавское законодательство и практика рассмотрения жалоб по вопросам, регулируемым этим соглашением. Далее в работе анализируются открывающиеся возможности и препятствия на пути ратификации.

КПИ является основным международным договором в системе защиты прав человека Организации Объединенных Наций, продвигающим права лиц с ограниченными возможностями. КПИ фокусируется на действиях, которые должны выполнять государства для того, чтобы лица с ограниченными возможностями пользовались этими правами наравне с другими людьми. Ратификация КПИ подразумевает обязательные юридические обязательства по соблюдению, защите и исполнению прав человека, признанных конвенцией.

ФП КПИ создает процедуру подачи индивидуальных сообщений. Критерии приемлемости являются относительно строгими. В то время, как функции Комитета КПИ в части рассмотрения индивидуальных сообщений не сравнимы с функциями судебных органов, мнения, высказанные Комитетом на основе ФП содержат в себе важнейшие характеристики, присущие судебному решению.

К настоящему времени Комитет КПИ рассмотрел и высказался по восьми индивидуальным сообщениям, определив нарушения прав в пяти из них, а два сообщения признал неприемлемыми для рассмотрения их по существу. Решения были приняты в духе судебной инстанции, включая беспристрастность и независимость членов Комитета, интерпретацию положений Конвенции, а также определяющий характер, который носят данные решения.

Предварительное изучение показывает, что ратификация возможна. Республика Молдова обладает продвинутой правовой базой в области прав лиц с ограниченными возможностями. Национальная система прав человека основывается на Конституции Республики Молдова от 29 июля 1994 г., национальном законодательстве и международных инструментах, одной из сторон которых является Республика Молдова. Республика Молдова приняла комплексные национальные политики, продвигающие права лиц с ограниченными возможностями. Молдова также создала настоящие квази-судебные институты, действующие в сфере предупреждения и борьбы с дискриминацией, включая дискриминацию по критерию ограниченных возможностей. Правоприменительная практика, отмеченная выше, демонстрирует, что как Совет по предупреждению и ликвидации дискриминации и обеспечению равенства, так и судебные инстанции располагают достаточными полномочиями по рассмотрению жалоб и применению средств защиты для лиц с ограниченными возможностями, которые стали жертвами дискриминации.

Во время встреч с заинтересованными лицами в Молдове был определен ряд выгодных моментов для Республики Молдова, как страны-участницы ФП КПИ, на национальном и международном уровне. На международном уровне ратификация ФП укрепит международную правовую систему и подтвердит позицию Молдовы, как добросовестного участника международной системы защиты прав человека, а также подтвердит её решимость соблюдать принципы равенства и недискриминации, и защищать права человека и человеческое достоинство.

Соответственно, ратификация Молдовой этого документа может подтвердить её решимость участвовать в совместных конструктивных процессах, сформированных механизмами рассмотрения индивидуальных сообщений в международной системе защиты прав человека, и обеспечивать равный доступ к международным процедурам рассмотрения индивидуальных сообщений по поводу нарушения всех прав человека.

Ратифицировав ФП КПИ, Молдова может занять ведущее положение в регионе в плане социальной интеграции и защиты лиц с ограниченными возможностями.

Молдова может также играть роль в развитии международно-правовой практики по правам лиц с ограниченными возможностями. Конкретное преимущество состоит в дальнейшем разъяснении и конкретизации её позитивных обязательств, установленных в КПИ. Конкретизация обязательств и юридическая ясность могут улучшить осознание и понимание человеческого достоинства, равенства, равных возможностей и недопущения дискриминации в Молдове. Лучшее понимание помогает укреплять и не нарушать эти права.

Ратификация ФП КПИ придаст необходимый импульс процессу европейской интеграции страны. КПИ была ратифицирована более 90% государств-членов Европейского Союза. Молдова уже является стороной Европейской конвенции по правам и основным свободам человека. Однако, вдобавок к решениям ЕСПЧ, имеющим индивидуальный характер, решения Комитета КПИ смогут помочь Молдове разработать систематические решения, способствующие решению структурных проблем, затрагивающих лиц с ограниченными возможностями.

Сама процедура рассмотрения сообщений может побудить правительство предпринять шаги для более полной имплементации закрепленных в КПИ прав во внутригосударственное законодательство и практику, а также рассмотреть последствия этих действий для экономических, социальных и культурных прав. Таким образом, этот Протокол может побудить правительство всегда учитывать социальные права во всех своих действиях и усилить ответственность за действия, нарушающие права лиц с ограниченными возможностями. Следует также отметить, что механизм рассмотрения индивидуальных сообщений, предусмотренный в ФП, требует перехода от абстрактных принципов в сторону конкретных случаев. Таким образом, процедура, основанная на решениях Комитета в отношении реальных ситуаций, может быть использована правительством, как важный инструмент выявления проблем и предложения решений для реальных жизненных ситуаций.

Подп. (d) ст. 2 ФП КПИ требует ичерпания всех доступных внутригосударственных средств правовой защиты (судебных и квазисудебных) до подачи сообщения в Комитет по правам инвалидов (Комитет КПИ). Это положение побуждает использовать, развивать и укреплять эффективную систему правовой защиты на национальном уровне скорее, чем сталкиваться с перспективой получения отрицательного результата международной процедуры. В такой же степени, необходимость применения всех доступных внутригосударственных средств правовой защиты потребует, чтобы отдельные лица и группы лиц были лучше осведомлены о ситуации в Молдове, своих правах и взаимосвязи их прав и ситуации. Во многих случаях они получают информацию о пределах и о возможностях привлечения внимания к правам лиц с ограниченными возможностями в своем государстве. Таким образом, механизм рассмотрения индивидуальных сообщений становится важным инструментом расширения прав и возможностей гражданского общества. Используя механизм рассмотрения индивидуальных сообщений, отдельные лица могут обнаружить, что их правительство действительно выполняет свои обязательства или, по крайней мере, добросовестно пытается это сделать. Эти лица не только приобретают опыт в расширении своих прав и возможностей, но они также лучше понимают пределы исполнимости своих требований.

Что касается связанных с ратификацией расходов, то следует отметить, что ратификация не подразумевает никаких дополнительных затрат для Молдовы, поскольку ФП КПИ не предполагает никаких новых существенных обязательств помимо тех, что уже взяла на себя Республика Молдова, став Стороной, подписавшей КПИ. Соответственно, этот инструмент выдвигает чёткие критерии отбора, такие как строгие временные ограничения

для подачи сообщения, использование всех доступных внутригосударственных средств правовой защиты, предотвращение дублирования сообщений, подаваемых в разные договорные органы. Принимая во внимание изложенные выше аргументы и предпринятые Молдовой усилия в отношении принципов равенства и недопущения дискриминации, а также опыт Молдовы в подобных процедурах рассмотрения сообщений в рамках работы других договорных органов ООН по правам человека, есть мало оснований предполагать, что присоединение к Протоколу повлечёт за собой значительное количество сообщений. Следовательно, ратификация ФП КПИ не может создать дополнительные проблемы для Республики Молдова в виде увеличения рабочей нагрузки и расходов.

Следует также подчеркнуть, что кроме выгод для государства, как Стороны, подписавшей ФП, механизм рассмотрения индивидуальных сообщений несёт явные положительные выгоды для лиц с ограниченными возможностями и лиц, ассоциируемых с ними.

Введение

13 декабря 2006 года Генеральная Ассамблея ООН приняла Конвенцию ООН о правах инвалидов (КПИ) и Факультативный протокол к этой Конвенции (ФП КПИ), которые наделяют соответствующий Комитет правом получать и рассматривать сообщения, включая индивидуальные сообщения, связанные со сферой действия КПИ.

Во время составления первого Универсального Периодического Обзора (УПО) по Республике Молдова в 2011 году были предложены следующие рекомендации относительно ФП КПИ: ратифицировать или присоединиться, если приемлемо, к ФП МПЭСКП, КЛДЖ, МКПМР и ФП КПИ;¹ подписать и ратифицировать ФП к МПЭСКП и КПИ; и ратифицировать КЛДЖ.²

В декабре 2012 года Парламент Республики Молдова принял пересмотренный Национальный план действий по правам человека (НПДПЧ) на 2011-2014 годы, в который были включены рекомендации УПО по Молдове. Пересмотренный НПДПЧ включает, как одно из действий, завершение анализа осуществимости возможности ратифицировать ФП КПИ в течение 2014 года. Ответственными сторонами за это действие были названы Министерство труда, социальной защиты и семьи, Министерство финансов, Министерство здравоохранения, Министерство образования, Министерство информационных технологий и связи, Министерство регионального развития и строительства, Парламентский комитет по правам человека и межэтническим отношениям и Министерство иностранных дел и европейской интеграции. Программа развития ООН (ПРООН) и Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ) выразили намерение поддержать эту работу.

На этом фоне данное исследование изучает вопрос: осуществима ли ратификация ФП КПИ. На 30 марта 2015 года ФП КПИ был ратифицирован в 86 странах³. ФП КПИ позволяет индивидуальным жертвам подавать сообщения в Комитет КПИ, если поставившая свою подпись страна не смогла выполнить свои обязательства по КПИ. Перед тем, как дело будет передано в Комитет КПИ, должны быть исчерпаны все доступные внутригосударственные средства правовой защиты, и выполнены все строгие критерии отбора. Хотя функция Комитета КПИ при рассмотрении индивидуальных заявлений, строго говоря, не является судебной, однако, решения, которые принимает Комитет КПИ в соответствии с ФП КПИ, содержат некоторые важные характеристики судебного решения.

В данном отчёте исследовались следующие вопросы:

- включает ли национальная правовая структура права, закрепленные в КПИ?
- существуют ли доступные внутригосударственные средства правовой защиты в случае нарушения прав лиц с ограниченными возможностями? Существует ли соответствующая правовая практика по таким делам?
- какие проблемы и возможности возникнут в связи с ратификацией ФП КПИ?
- если ратификация осуществима, что следует сделать для ускорения процесса ратификации? Какие действия необходимы для обеспечения эффективного и работающего механизма рассмотрения сообщений?

Данная работа разделена на три главы. В первой главе дано описание системы ООН по защите прав лиц с ограниченными возможностями. В особенности рассмотрены права, закрепленные в КПИ, суть обязательств Молдовы в соответствии с КПИ, и дано описание ФП КПИ и сложившейся практики по рассмотрению индивидуальных сообщений.

¹ Рекомендация № 76.2., сделана Уругваем

² Рекомендация № 76.3., сделана Испанией

³ http://indicators.ohchr.org/maps/OHCHR_Map_CRPD-OP.pdf

Во второй главе рассмотрена национальная правовая структура с точки зрения прав, закрепленных в КПИ. Рассмотрены доступные средства правовой защиты для случая нарушения прав лиц с ограниченными возможностями и соответствующая судебная-правовая практика.

В третьей главе предложен комплексный анализ проблем, стоящих перед национальными структурами, и возможностей, связанных с последующей ратификацией процедуры рассмотрения сообщений. В заключительной части работы дан краткий обзор основных выводов и рекомендаций.

Глава 1. Система ООН по защите прав лиц с ограниченными возможностями

В данной главе будет дано краткое описание системы ООН по защите прав инвалидов. В первой части будут рассмотрены права, закрепленные в КПИ, и суть обязательств Молдовы в соответствии с КПИ. Во второй части дано описание ФП КПИ. В последней части дано описание сложившейся практики по рассмотрению сообщений о защите прав лиц с ограниченными возможностями.

1.1. Обзор Конвенции ООН по правам инвалидов (КПИ ООН)

Конвенция по правам инвалидов (КПИ) вместе с Факультативным протоколом (ФП) была принята консенсусом Генеральной Ассамблеей ООН 13 декабря 2006 года. После 30 марта 2007 года Конвенция и ФП были открыты для подписания в штаб-квартире ООН в Нью-Йорке. Статья 1 КПИ устанавливает, что цель Конвенции состоит “в поощрении, защите и обеспечении полного и равного осуществления всеми инвалидами всех прав человека и основных свобод, а также в поощрении уважения присущего им достоинства.” Республика Молдова ратифицировала КПИ 21 сентября 2010 г. По состоянию на 1 декабря 2015 г., конвенция была ратифицирована 163 государствами.⁴

КПИ – это не первый инструмент для защиты прав человека, который направлен на решение проблем инвалидности. Однако, в отличие от предыдущих, КПИ обеспечивает лицам с ограниченными возможностями беспрецедентный уровень защиты. В КПИ детально обозначены права для всех лиц с ограниченными возможностями, обязательства государств и других ответственных структур.

Конвенция поощряет и защищает права лиц с ограниченными возможностями в экономической, социальной, политической, правовой и культурной жизни. Она призывает к недискриминационному отношению и равенству в доступе к правосудию, в отношении судов и полиции, и в решении административных задач по предоставлению необходимых, разумных приспособлений, соответствующих по возрасту и процедуре, в образовании, здравоохранении, на рабочем месте, для семейной жизни, для культурной и спортивной деятельности, а также для участия в политической и общественной жизни. КПИ гарантирует всем лицам с ограниченными возможностями равенство перед законом. Она запрещает пытки, эксплуатацию, насилие и злоупотребление в отношении лиц с ограниченными возможностями, защищает жизнь, свободу и безопасность лиц с ограниченными возможностями, их свободу передвижения и выражения, и уважение их частной жизни.

Конвенция не даёт строгого определения термина “ограниченные возможности” или “инвалидность”. В преамбуле КПИ признаёт, что “инвалидность” – это эволюционирующее понятие. Не определяет КПИ и термины “лицо с ограниченными возможностями” или “инвалид”. Однако, в конвенции говорится, что этот термин относится к лицам с устойчивыми физическими, психическими, интеллектуальными или сенсорными нарушениями, которые в силу негативного отношения или физических препятствий могут мешать этим лицам полноценно интегрироваться в общество.⁵

Подход Конвенции к инвалидности подчёркивает то важное влияние, которое оказывают создаваемые человеческим отношением и физической средой барьеры в обществе на возможности лиц с ограниченными возможностями пользоваться своими правами человека. Другими словами, человеку в инвалидной коляске бывает трудно воспользоваться общественным транспортом или получить работу не из-за своего состояния, а потому, что не приспособлена социальная среда, например нет автобусов с

⁴ https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-15&chapter=4&lang=en

⁵ Статья 1, КПИ

низким полом или нет пандусов/лифтов на рабочем месте, что затрудняет таким людям доступ.

Общие принципы являются руководством для государств и других субъектов при интерпретации и имплементации Конвенции. К восьми общим принципам относятся:

- i. уважение присущего человеку достоинства, его самостоятельности, включая свободу принимать собственные решения, и независимости личности;
- ii. недискриминация;
- iii. полное и эффективное вовлечение и включение в общество;
- iv. уважение особенностей инвалидов и их принятие в качестве компонента людского многообразия и части человечества;
- v. равенство возможностей;
- vi. доступность;
- vii. равенство мужчин и женщин;
- viii. уважение развивающихся способностей детей-инвалидов и уважение права детей-инвалидов сохранять свою индивидуальность.

Действия, которые должны предпринимать государства-участники, включают следующее:

- принимать законодательные и другие меры по искоренению дискриминации;
- защищать и поощрять права лиц с ограниченными возможностями во всех стратегиях и программах;
- прекращать любую практику, нарушающую права лиц с ограниченными возможностями; обеспечивать, чтобы государственный сектор уважал права лиц с ограниченными возможностями;
- обеспечивать, чтобы частный сектор и частные лица уважали права лиц с ограниченными возможностями;
- предпринимать исследования и развивать доступные для лиц с ограниченными возможностями товары, услуги и технологии и поощрять других предпринимать такие исследования;
- обеспечивать доступную информацию о вспомогательных технологиях для лиц с ограниченными возможностями;
- поощрять обучение профессионалов и персонала, работающих с лицами с ограниченными возможностями, касательно прав, закрепленных в Конвенции; консультировать и вовлекать лиц с ограниченными возможностями в процессы развития и исполнения законодательства и политики и принятия решений по вопросам, их касающимся⁶.

Как закреплено в Статье 4 Конвенции, Правительство, ратифицировавшее Конвенцию, соглашается поощрять и обеспечивать полную реализацию всех прав человека и основных свобод для всех инвалидов без какой бы то ни было дискриминации. Каждое государство должно постепенно принимать меры для реализации экономических, социальных и культурных прав, используя для этого все возможные доступные ресурсы. Это обязательство, часто называемое, как прогрессивная реализация, признаёт, что необходимо значительное время для полной реализации многих из этих прав, например, для создания или улучшения систем социального обеспечения или здравоохранения. Хотя

⁶ Статья 4, КПИ

прогрессивная реализация даёт государствам-участникам, особенно развивающимся странам, некоторую гибкость в достижении целей Конвенции, она не освобождает государства-участников от ответственности защищать эти права.

Как и в других соглашениях по правам человека, ратификация КПИ ООН влечёт за собой юридические обязательства уважать, защищать и обеспечивать признаваемые ей права⁷. **Обязательство уважать** означает, что государства-участники должны воздерживаться от вмешательства в осуществление лицами с ограниченными возможностями своих прав. Например, государства не должны проводить медицинские эксперименты на лицах с ограниченными возможностями без их согласия или исключать человека из школы на основании ограниченных возможностей. **Обязательство защищать** – государства-участники должны предотвращать нарушение этих прав третьими сторонами. Например, государства должны требовать от частных работодателей обеспечивать справедливые и благоприятные рабочие условия для лиц с ограниченными возможностями, включая разумное приспособление. Государства должны быть настойчивыми в защите лиц с ограниченными возможностями от жестокого обращения и насилия. **Обязательство обеспечивать** – государства-участники должны предпринимать соответствующие законодательные, административные, бюджетные, судебные и другие действия с целью достижения полной реализации этих прав.

1.2. Обзор Факультативного протокола

Факультативный протокол (ФП КПИ) вступил в силу 3 мая 2008 года. Он признаёт правомочность Комитета по правам инвалидов (Комитет КПИ), состоящего из независимых экспертов, принимать и рассматривать сообщения от имени или напрямую от отдельных лиц или групп лиц, заявляющих, что стали жертвами нарушения прав человека, признанных и охраняемых Конвенцией. На 1 декабря 2015 года 88 стран ратифицировали или присоединились к ФП КПИ.⁸

ФП КПИ не предоставляет никаких дополнительных существенных прав, помимо тех, которые уже признаны в КПИ. Комитет КПИ может только получать и изучать сообщения, используя указанные выше процедуры, если государство ратифицировало как КПИ, так и Факультативный протокол.

Прежде, чем подавать сообщение в Комитет КПИ, следует учесть несколько факторов, таких как: будет ли сообщение зарегистрировано (в соответствии с предварительным критерием наличия достаточно серьёзных доказательств (*prima facie* case) и сочтена Комитетом, как формально приемлемая; длительность процедуры; результат процедуры; может ли сообщение быть передано в другой судебный орган, и так далее.

Сообщение может быть подано только против государства, ратифицировавшего ФП КПИ. Комитет КПИ имеет право рассматривать только те сообщения, в которых утверждается о нарушении одного или более прав, признаваемых в КПИ существенными.

Сообщение о нарушении должно относиться к событию, которое произошло после того, как КПИ и ФП КПИ вступили в силу в данной стране. Исключением из этого правила может быть сообщение на продолжающееся нарушение прав. В случае, если нарушение прав отдельного лица или группы лиц произошло до того, как КПИ и ФП КПИ вступили в силу, но это нарушение продолжает происходить и после их вступления в силу, сообщение может быть подано.⁹

⁷ См. также UN (2007). *From exclusion to Equality: Realising the Rights of Persons with Disabilities*. Geneva: SRO-Kindig. Pp. 21-22, доступно по адресу: <http://www.ipu.org/PDF/publications/disabilities-e.pdf>

⁸ https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-15-a&chapter=4&lang=en

⁹ См. *Sankara et al v Burkina Faso* (1159/03) – Факультативный протокол к МПГПП вступил в силу через 12 лет после нарушения, лежащего в основе данного дела.

Сообщение может быть подано самим/самой пострадавшим(шей) или группой пострадавших. Сообщения также могут быть поданы третьей стороной, адвокатами, неправительственными организациями (НГО), включая организации лиц с ограниченными возможностями (ОЛОВ), от имени пострадавших отдельных лиц или групп лиц, заявляющими о нарушении прав человека в соответствии с КПИ. В таких случаях согласие от отдельного лица (или от каждого лица, входящего в группу) на передачу полномочий представителю должно быть выражено в форме заверенной доверенности или декларации о представительстве.

Там, где обстоятельства не позволяют получить согласие лица (например, затруднен доступ к предполагаемому пострадавшему), требование письменного согласия не является обязательным. Будет необходимо установить конкретные обстоятельства, не позволившие автору сообщения получить согласие, и от Комитета КПИ будет зависеть принять или не принять сообщение.

В случаях, когда отдельное лицо или группа лиц испытывают проблемы с процессуальной правоспособностью во внутренней юрисдикции (например, они могут быть лишены или ограничены в правоспособности), заявленная позиция Комитета КПИ состоит в том, чтобы на основании статьи 12 КПИ признавать правоспособность автора сообщения или пострадавшего, независимо от того, признана ли его/её правоспособность соответствующим государством-участником КПИ.¹⁰

Сообщения не могут быть поданы анонимно.¹¹ Если есть желание сохранить анонимность, тогда в Комитет КПИ может быть подана просьба не раскрывать в своём окончательном решении личность вовлеченного лица/лиц. Комитет КПИ может и по собственной инициативе принять решение сохранить анонимность этого лица или лиц перед широкой общественностью. Личность автора(ов) сообщения может быть в таком случае обозначена инициалами или буквой. В случае, когда личность автора не раскрывается публично по соответствующей просьбе, она все равно сообщается государству-участнику, против которого подано сообщение.

Сообщения не будут рассматриваться Комитетом КПИ, если этот же вопрос уже рассматривался Комитетом или был рассмотрен (или рассматривается в данный момент) в рамках другой процедуры международного разбирательства или урегулирования, или регионального судебного механизма, как например Европейский суд по правам человека.

Для того, чтобы сообщение считалось приемлемым, все доступные внутригосударственные средства правовой защиты должны быть исчерпаны до его подачи в Комитет. В этом смысл принципа субсидиарности. Национальным механизмам должна быть дана возможность изучить обвинения в нарушении и обеспечить средства правовой защиты в случае выявления нарушений до подачи сообщения на международном уровне. Отдельные лица или группы лиц должны использовать все доступные и эффективные внутригосударственные средства правовой защиты до подачи сообщения в Комитет КПИ.

Однако, есть некоторые исключения из правил. Следующие характеристики средств правовой защиты представляют собой исключения из требования предварительного полного использования внутригосударственных средств правовой защиты:

- неэффективные, неадекватные, поверхностные, опасные;
- исключительные (включая высоко избирательные средства);
- излишне затянутые средства.

¹⁰ См. Правило 68(2) Правил Процедуры Комитета по правам инвалидов, CRPD/C/1, 5 июня 2014.

¹¹ Статья 2(а), ФП КПИ

Сообщения должны представляться в письменном виде или в другой форме, позволяющей передавать его в удобочитаемом виде государству-участнику.¹² После того, как сообщение зарегистрировано, это дело передаётся заинтересованному государству-участнику, что дает ему возможность представить свои замечания касательно приемлемости сообщения и его обоснованности. Государству-участнику предоставляется срок не более шести месяцев на представление своих замечаний по приемлемости и обоснованности сообщения и два месяца на представление замечаний только по его приемлемости. После того, как государство-участник подаст свои замечания, они передаются автору сообщения для комментариев. После получения комментариев автора дело готово для рассмотрения в Комитете.

Решение о приемлемости и/или обоснованности принимается в Комитете простым большинством и передается одновременно автору сообщения и государству-участнику. Если Комитет находит, что государство-участник не выполнило свои обязательства по отношению к лицу или группе лиц, он принимает рекомендации для государства-участника по предоставлению этому лицу или группе лиц средств правовой защиты и запрашивает государство-участника предоставить информацию об исполнении в течение шести месяцев. Окончательное решение Комитета по существу дела или решение о неприемлемости сообщения размещается на вебсайте УВКПЧ, как часть его правовой практики.

В любое время между получением сообщения и вынесением определения по существу Комитет может направить соответствующему государству-участнику для безотлагательного рассмотрения просьбу о принятии временных мер во избежание непоправимого вреда жертве/ жертвам предполагаемого нарушения.¹³

Государству-участнику предлагается предоставить информацию об исполнении рекомендаций Комитета в течение шести месяцев после решения. Комитет назначает Специального докладчика или рабочую группу для контроля над исполнением рекомендаций, чтобы удостовериться, что государство-участник предприняло меры по исполнению рекомендаций Комитета.

ФП КПИ также устанавливает **процедуру расследования** (статья 6), которая позволяет Комитету при получении надёжной информации начать расследование грубых или систематических нарушений государством-участником прав, закрепленных в КПИ. Если механизм индивидуальных сообщений направлен на предоставление индивидуальных компенсаций за нарушение прав человека, то механизм расследования стремится создать правовую защиту при систематическом нарушении прав человека со стороны государства. Процедура расследования конфиденциальна. После того, как результаты расследования были рассмотрены всем составом Комитета, и он сформулировал комментарии и рекомендации, они пересылаются государству, у которого есть шесть месяцев для ответа на них.

1.3. Практика по соответствующим делам

На декабрь 2015 года Комитет КПИ получил 8 сообщений от отдельных лиц и, рассмотрев, нашёл, что в пяти случаях имело место нарушение прав, а два сообщения признал неприемлемыми для рассмотрения по существу.¹⁴ Краткое содержание нескольких дел приведено ниже.

¹² См. Справку о процедуре подачи сообщений в Комитет по правам инвалидов согласно Факультативному протоколу к Конвенции, 12 апреля 2012, CRPD/C/5/2/Rev.1, параграф 4.

См. Правила 24 и 55(3) Правил процедуры Комитета по правам инвалидов, CRPD/C/1, 5 июня 2014.

¹³ Следует понять, что Комитет КПИ не может принимать меры, которые по природе являются скорее постоянными, а не временными, поскольку это равноценно предвосхищению результата рассмотрения сообщения Комитетом.

¹⁴ <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/Jurisprudence.aspx>

Г-жа С.К. против Бразилии (CRPD/C/12/D/10/2013) – не принято к рассмотрению по существу¹⁵

Автор сообщения утверждала, что политика Банка Бразилии, заключающаяся в понижении в должности сотрудника после трёх месяцев пребывания на больничном, является дискриминационной по отношению к лицам с ограниченными возможностями и привела к её понижению в должности в 2009 году, когда она оставалась на больничном более трёх месяцев из-за травмы колена, приведшей к инвалидности. Она также утверждала, что нарушение её прав произошло в 2009 году, когда Банк Бразилии отказал ей в просьбе перевести её в другой офис ближе к дому в связи с инвалидностью.

Комитет принял во внимание утверждение государственной стороны, что травма колена автора не являлась инвалидностью согласно Статье 1 Конвенции, так как в рассматриваемый период времени автору был поставлен диагноз временной нетрудоспособности, и она не предъявила соответствующих доказательств устойчивых нарушений её здоровья, поэтому её сообщение не подпадает под предметную компетенцию (*ratione materiae*) Комитета. Комитет принял во внимание утверждение государственной стороны, что в просьбе автора о переводе в другой офис было отказано в связи с избыточным количеством сотрудников в этом офисе, а не в связи с инвалидностью, поэтому её сообщение не имеет оснований. Комитет принял во внимание аргумент государственной стороны, что автор не исчерпала всех доступных внутригосударственных средств правовой защиты, поскольку она не обращалась в национальные суды с жалобой на понижение в должности по причине инвалидности.

Г-жа Мария-Луиза Юнгелин против Швеции (CRPD/C/12/D/5/2011) – нарушение прав отсутствует¹⁶

Сообщение подано Марией-Луизой Юнгелин, шведкой, 1970 г.р. Она заявила, что пострадала от нарушения её прав Швецией по статьям 5 и 27 КПИ. Автор сообщения страдает сильным врождённым нарушением зрения. Она посещала обычную школу, получила степень бакалавра в области права в Университете Стокгольма и имеет многолетний и разнообразный опыт работы. В мае 2006 года она пыталась поступить на работу в Агентство социального страхования на должность сотрудника по оценке/изучению заявлений на получение пособий по болезни и компенсации в связи с болезнью. 25 августа 2006 года ей сообщили, что, хотя она удовлетворяет всем требованиям по квалификации, опыту работы и отзывам с прежней работы, её не могут принять, поскольку Агентство социального страхования не может адаптировать свою компьютерную систему к её плохому зрению. Автор сообщила об этом случае шведскому омбудсмену по инвалидности, и тот от её имени подал иск в Трудовой суд. 17 февраля 2010 года Трудовой суд отклонил иск омбудсмена.

Комитет КПИ решил, что Трудовой суд тщательно и объективно оценил все доводы, приведённые автором и Агентством социального страхования, прежде, чем прийти к заключению, что меры по поддержке и адаптации компьютерной системы, рекомендованные омбудсменом, явятся неоправданным бременем для Агентства социального страхования. Далее Комитет выразил мнение, что автор не предоставила свидетельств, которые позволили бы сделать вывод, что такая оценка суда была явно произвольной и равноценной отказу в правосудии. В данных обстоятельствах Комитет заявил, что не может сделать вывод, что заключение Трудового суда не было основано на объективном и разумном рассмотрении. Вследствие чего, Комитет пришел к мнению, что в данном случае он не может установить нарушения прав по Статьям 5 и 27 КПИ.

¹⁵ http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD-C-12-D-10-2013&Lang=en

¹⁶ http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD-C-12-D-5-2011&Lang=en

Лиана Гренингер и другие против Германии (CRPD/C/D/2/2010) – нарушение установлено¹⁷

Автор Лиана Гренингер, француженка, подала сообщение от имени своего сына и мужа и самой себя. Её сын, гражданин Германии, рождённый 14 мая 1979 года, является инвалидом. Она заявляет, что её сын пострадал от нарушения Германией его прав по статьям 3, 4, 8 и 27 Конвенции по правам инвалидов. ФП КПИ вступил в силу в Германии с 26 марта 2009 года.

Автор сообщения утверждала, что её сын был зарегистрирован в агентствах по трудоустройству с 2002 года. В октябре/ноябре 2009 года он также посещал и успешно окончил курсы профессиональных кассиров, но агентство по трудоустройству отказалось предоставить ему финансовую поддержку, аргументируя это тем, что обучение не оправдывало затраты. Автор подала иск в суд по данному вопросу, но его рассмотрение в Социальном суде Кёльна тянется уже более трёх лет. В марте-апреле 2010 года и в апреле-мае 2011 года её сын посещал курсы бухгалтеров, и семья снова покрывала эти расходы, поскольку агентство по трудоустройству не предоставило ни направления на учебу, ни финансовой поддержки. Автор сообщения утверждала, что агентство по трудоустройству преднамеренно создавало неблагоприятные условия для лиц с ограниченными возможностями с тем, чтобы через несколько лет безработного положения они более не могли ничего предложить на рынке труда и были бы “отправлены в мастерскую для инвалидов”. Автор также утверждала, что каждое действие агентства по трудоустройству было изначально рассчитано на отрицательный результат, поскольку согласно разделу 219 тома III Кодекса Социального Права, её сын мог рассчитывать на интеграционную субсидию только в том случае, если его полная работоспособность восстановится в течение трёх лет.

Комитет принял во внимание утверждение автора сообщения, что положения социального законодательства в отношении предоставления субсидий для интеграции в общество являются дискриминационными, поскольку они применимы только для лиц с инвалидностью, чья полная работоспособность может восстановиться в течение 36 месяцев; что они не предоставляют прав лицам с ограниченными возможностями, поскольку право подать заявку на такую субсидию принадлежит исключительно работодателю; и что манера, в которой агентства по трудоустройству применяют эти положения по своему усмотрению, ведёт к дальнейшей дискриминации. Комитет принял во внимание аргумент автора, что интеграционная субсидия является единственной доступной позитивной мерой, чтобы помочь её сыну включиться в рынок труда. Комитет отметил что параграфы 1 (d) и (e) статьи 27 КПИ закрепляют право на получение соответствующей помощи по содействию в поиске рабочего места, такой как предоставление эффективного доступа к общим службам по трудоустройству, а также поддержка в поиске и в получении рабочего места. Комитет КПИ пришёл к выводу, что меры, предпринятые ответственными органами подписавшего КПИ государства, по поддержке интеграции сына автор сообщения в рынок труда не соответствовали стандартам обязательств государства-участника согласно параграфам 1 (d) и (e) статьи 27, взятой в совокупности со статьёй 3 (a), (b), (c) и (e), параграфом 1 (a) и (b) статьи 4, и параграфом 1 статьи 5, КПИ.

Г-н. Х. против Аргентины (CRPD/C/11/D/8/2012) – нарушение установлено¹⁸

Автором сообщения является г-н Х., подданный Аргентины, родившийся 25 ноября 1952 года. Он содержался в следственном изоляторе в г. Сан Мартин. С разрешения суда 27.01.2010 г. он перенёс операцию на позвоночнике по замене шейного межпозвоночного

¹⁷ http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/D/2/2010&Lang=en

¹⁸ http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/11/D/8/2012&Lang=en

диска. На следующий день у него произошёл инсульт, который привёл к левосторонней гомонимной гемианопсии, сенсорному нарушению равновесия, когнитивному расстройству и нарушению зрительно-пространственной ориентации. Позднее, по решению Федерального уголовного суда автор был переведён в Институт неврологических исследований (FLENI) в г. Эскобар, где его состояние стабилизировалось, и он начал проходить программу госпитальной реабилитации пациентов. 7 апреля 2010 г. Институт неврологических исследований сообщил в Федеральный уголовный суд о том, что состояние пациента улучшилось, и он может продолжать программу реабилитации амбулаторно. В тот же день истец попросил о замене предварительного заключения на домашний арест, аргументируя свою просьбу тем, что он нуждается в жилой обстановке, приспособленной к его заболеванию, и, что расстояние между следственным изолятором и реабилитационной больницей задержит процесс его выздоровления, что явится нарушением его права на медицинскую помощь. 6 августа 2010 г. Федеральный суд отказал ему в переводе под домашний арест и распорядился перевести его в центральную тюремную больницу в Федеральном тюремном комплексе в Буэнос-Айресе, где были сделаны необходимые приготовления для того, чтобы автор мог получить предписанное реабилитационное лечение в этом месте. Автор сообщения утверждает, что суд не принял во внимание его ситуацию и вынес решение о его содержании под стражей, несмотря на медицинскую информацию, поддерживавшую его просьбу о переводе под домашний арест или создании условий предварительного заключения в больнице. В частности, судьи произвольно пренебрегли его заявлениями, что поездки из тюрьмы Эзейза в реабилитационную больницу нанесут вред его здоровью и могут представлять серьёзный риск в связи с повреждённым позвоночником. Автор утверждал, что при вынесении решения о его содержании в тюрьме, включая тюремную больницу, следовало принять во внимание состояние его здоровья, отсутствие инфраструктуры, медицинских служб и ухода, а также общий размер вреда, который содержание в тюрьме наносит его здоровью.

Комитет КПИ напомнил, что в соответствии с параграфом 2 статьи 14 КПИ лица с ограниченными возможностями, лишённые свободы, имеют право на обращение в соответствии с целями и принципами Конвенции, включая обеспечение разумного приспособления. В рассматриваемом случае Комитет признал, что государство предприняло шаги по устранению барьеров, мешавших физическому доступу автора в некоторые области тюрьмы.

Комитет КПИ заявил, что ему известны противоречия в утверждениях автора и государства-участника относительно качества и количества реабилитационных процедур, которые автор прошел во время пребывания в тюрьме. Учитывая особые обстоятельства данного дела, Комитет КПИ не получил достаточных свидетельств, чтобы прийти к заключению, что нарушения статей 25 и 26 Конвенции имели место.

Комитет КПИ принял во внимание утверждение автора, что власти подвергли серьёзной угрозе его жизнь и здоровье, заключив его в тюрьму и заставив его перейти на амбулаторное лечение, сопряжённое с частыми поездками на машине скорой помощи. Комитет КПИ, действуя в соответствии со статьёй 5 ФП КПИ, пришел к мнению, что государство-участник не выполнило свои обязательства согласно параграфу 1 (a) и (b) статьи 9, параграфу 2 статьи 14, и статьи 17 Конвенции.

Рекомендации Комитета КПИ включили обязательство предоставить автору средства правовой защиты в соответствии с Конвенцией путём таких изменений в месте его содержания, которые обеспечили бы ему доступ в помещения и службы тюрьмы наравне с другими заключёнными. Комитет КПИ также рекомендовал государству-участнику возместить автору расходы, связанные с подачей сообщения. Кроме того, имея в виду слабое здоровье автора, Комитет КПИ потребовал от государства-участника обеспечить

условия, чтобы автор имел доступ к адекватной и своевременной медицинской помощи сообразно его состоянию здоровья, а также полный доступ к адекватному реабилитационному лечению на регулярной основе, вне зависимости от права пациента соглашаться или отказываться от медицинского лечения.

Жолт Буйдозо и пятеро других против Венгрии (CRPD/C/10/D/4/2011) – нарушение установлено¹⁹

Шесть авторов сообщения утверждали, что пострадали от нарушения Венгрией их прав в соответствии со статьёй 29 КПИ. Все шесть авторов страдают умственной отсталостью и были помещены под частичную или полную опеку на основании судебных решений. Как автоматическое следствие их помещения под опеку, их имена были удалены из реестра избирателей согласно параграфу 5 статьи 70 Конституции государства-участника, которая действовала на тот момент, где говорится, что лица, помещённые под полную или частичную опеку, не имеют права голосовать. Из-за ограничения их дееспособности, авторы были отстранены от участия в Венгерских парламентских выборах, которые состоялись 11 апреля 2010 года, и в муниципальных выборах, которые состоялись 3 октября 2010 года. Они утверждали, что до настоящего времени остаются лишёнными гражданских прав и потому не могут участвовать в выборах.

Комитет КПИ отметил, что государство-участник ограничилось абстрактным описанием нового законодательства, применённого к лицам, взятым под опеку, утверждая, что он приведён в соответствие со статьёй 29 КПИ, не указав при этом, каким образом этот режим непосредственно затрагивает авторов, и степень соблюдения этим режимом их прав в соответствии со статьёй 29 Конвенции. Комитет напомнил, что статья 29 КПИ требует от государств-участников обеспечить, чтобы лица с ограниченными возможностями могли эффективно и полноценно участвовать в политической и общественной жизни на равной основе с другими, включая их право голосовать. Комитет КПИ далее отметил, что согласно параграфу 2 статьи 12 КПИ, государства-участники должны признавать и поддерживать право- и дееспособность лиц с ограниченными возможностями “на равной основе с другими во всех аспектах жизни”, включая политическую жизнь и право голосовать. Комитет КПИ поэтому пришёл к выводу, что государство-участник не выполнило свои обязательства по статье 29, как взятой отдельно, так и в совокупности со статьёй 12 Конвенции.

Комитет сделал ряд рекомендаций государству-участнику, включая обязанность исправить исключение имён авторов из списка избирателей, включая предоставление им адекватной компенсации за моральный ущерб, понесённый в результате лишения их права голосовать на выборах 2010 года, а также судебные издержки, понесённые в результате представления сообщения авторов.

Сильвия Ниушти, Петер Такач против Венгрии (CRPD/C/9/D/1/2010) – нарушение установлено²⁰

Авторы – лица с сильными нарушениями зрения. Независимо друг от друга они заключили контракты на обслуживание частных текущих счетов с кредитной организацией OTP Bank Zrt. (ОТП), в соответствии с которым они должны были использовать банковские карты. Однако, они были неспособны пользоваться банкоматами без посторонней помощи, поскольку клавиши банкоматов, установленных ОТП, не были снабжены шрифтом Брайля

¹⁹ http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/10/D/4/2011&Lang=en

²⁰ http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2f9%2fd%2f1%2f2010&Lang=ru

и аппаратурой голосовых инструкций и голосовых подсказок для операций с банковскими картами. Авторы утверждали, что они вносили ежегодную оплату за пользование банковскими картами и за транзакции с ними, такую же, что и другие клиенты. Однако, они были неспособны пользоваться услугами банкоматов в той же степени, что зрячие клиенты, поэтому за ту же цену они получали меньше услуг.

11 апреля 2005 года юридический представитель авторов подал в ОТП, требуя внести изменения в банкоматы, ближайšie к домам его клиентов. Жалоба была отвергнута ОТП 16 июня 2005 года. 5 августа 2005 года авторы обратились в Столичный суд с гражданским иском на основании статей 76 и 84 Закона IV Гражданского Кодекса от 1959 года (Гражданский Кодекс). 14 мая 2007 года Столичный суд вынес решение, что ОТП нарушил право истцов на человеческое достоинство и равное обращение. Столичный суд постановил, что ОТП должна обеспечить для своих клиентов с недостатками зрения доступ к информации, необходимой для пользования банкоматами. Суд обязал ОТП модифицировать в течение 120 дней по крайней мере один банкомат в столичном городе каждого медье. Столичный суд также присудил денежную компенсацию в размере 200 000 венгерских форинтов каждому автору.

2 июля 2007 года авторы подали апелляцию в суд первой инстанции Столичного апелляционного суда с требованием, чтобы все банкоматы были переоборудованы, и чтобы сумма денежной компенсации была увеличена до 300 000 венгерских форинтов каждому истцу. 10 января 2008 года Столичный апелляционный суд отклонил апелляционное ходатайство авторов и принял аргумент ОТП, что в связи с ростом риска для личной безопасности переделка банкоматов не обеспечит возможность для истцов самостоятельно пользоваться банкоматами.

14 апреля 2008 года авторы обратились в Верховный суд с ходатайством о пересмотре дела в чрезвычайном порядке, в котором они просили изменить решение Столичного апелляционного суда. Верховный суд вынес своё решение 4 февраля 2009 года, в котором он отказал истцам в судебном пересмотре и отказал ОТП в судебном пересмотре.

Комитет КПИ напомнил, что согласно параграфу 1 (е) статьи 4 КПИ, государства-участники должны “принимать все надлежащие меры для устранения дискриминации по признаку инвалидности со стороны любого лица, организации или частного предприятия”. В силу этого, согласно статье 9 Конвенции, государства-участники обязаны принять надлежащие меры, чтобы обеспечить лицам с ограниченными возможностями доступ на основе равенства с другими людьми, в частности, к информации, средствам связи и другим услугам, включая электронные услуги, с помощью выявления и устранения барьеров и препятствий к доступу. В особенности, государства-участники должны принять соответствующие меры для развития, принятия и мониторинга исполнения минимальных стандартов и рекомендаций по организации доступности помещений и услуг, открытых или предназначенных для общественного пользования (параграф 2 (а) статьи 9 Конвенции), и обеспечить, чтобы частные организации, которые предлагают помещения и услуги, открытые или предназначенные для общественного пользования, принимали во внимание все аспекты их доступности для лиц с ограниченными возможностями (параграф 2(b) статьи 9.).

Рекомендации Комитета КПИ включали следующее: устранить недостатки в доступности для авторов сообщения услуг банковских карт в отношении банкоматов, управляемых ОТП; предоставить адекватную компенсацию авторам за судебные издержки, которые они понесли за время разбирательств в национальных судах, и затраты на составление и подачу данного сообщения.

1.4. Выводы

КПИ является главным соглашением в системе ООН по защите прав человека, направленным на продвижение прав лиц с ограниченными возможностями. КПИ концентрирует внимание на тех действиях, которые должны предпринимать государства, чтобы лица с ограниченными возможностями могли в полной мере пользоваться своими правами наряду с другими людьми. Ратификация КПИ влечёт за собой юридические обязательства уважать, защищать и соблюдать права человека, признанные этим соглашением.

ФП КПИ создает процедуру подачи индивидуальных сообщений. Приняты сравнительно строгие критерии приемлемости сообщений. Хотя функция Комитета КПИ в рассмотрении индивидуальных сообщений не является судебной, рекомендации, выработанные Комитетом согласно ФП, несут некоторые важные черты судебного решения.

До сего дня Комитет КПИ рассмотрел восемь индивидуальных сообщений, обнаружив нарушение прав в пяти случаях и объявив два из них неприемлемыми. Решения вырабатывались в судебном стиле, включая беспристрастность и независимость членов Комитета, взвешенную интерпретацию языка Конвенции и определительный характер решений.

Глава 2. Права лиц с ограниченными возможностями в Молдове

В этой главе будет проанализирована национальная нормативно-правовая база в области недискриминации и прав лиц с ограниченными возможностями в Республике Молдова. В первой части будет рассмотрено, до какой степени право на недискриминацию и права лиц с ограниченными возможностями включены в национальное законодательство. Во второй части будет рассмотрена соответствующая судебная практика и средства правовой защиты на национальном уровне.

2.1. Национальное законодательство

Национальная система защиты прав человека основана на Конституции Республики Молдова от 29 июля 1994 года, национальном законодательстве и международных договорах, участницей которых является Республика Молдова. Конституция обеспечивает, в силу статьи 4, приоритет международных норм по правам человека над национальным законодательством.²¹

Республика Молдова ратифицировала КПИ 9 июля 2010 года. После этого была принята комплексная основа для анти-дискриминации и социальной интеграции лиц с ограниченными возможностями. Первым шагом к имплементации Конвенции стало развитие и реализация Стратегии социальной интеграции лиц с ограниченными возможностями (2010-2013), принятой Парламентом в соответствии с Законом от 09.07.2010 г. № 169-XVIII.²² Стратегия определяет изменение политики в вопросах инвалидности и включает план действий для различных государственных и частных структур.

30 марта 2012 году Парламент принял Закон № 60 «О социальной интеграции лиц с ограниченными возможностями».²³ Этот закон направлен на обеспечение прав лиц с ограниченными возможностями наравне с другими гражданами на социальное обеспечение, медицинское обслуживание, реабилитацию, образование, трудоустройство, общественную жизнь, физическую среду, транспортное обслуживание, пользование технологическими, информационными и коммуникационными системами и другими общедоступными услугами и системами.

Принципы недискриминации, универсальности и равенства прав заложены в Конституцию и являются основой системы защиты прав человека в Молдове. Пункт 2 статьи 16 Конституции запрещает дискриминацию по признаку расы, национальности, этнического происхождения, языка, религии, пола, взглядов, политической принадлежности, имущественного положения или социального происхождения. Эти конституционные нормы усилены Законом от 25 мая 2012 года «Об обеспечении равенства», который гарантирует равные права всем людям, проживающим в Молдове, “независимо от расы, цвета кожи, национальности, этнического происхождения, языка, религии или убеждений, пола, возраста, ограниченных возможностей, взглядов, политической принадлежности, а также на основе любого другого подобного признака”. Закон даёт в статье 2 определение разумной адаптации, как любого необходимого и адекватного изменения или адаптации, но не обязывающего к несоразмерному или неоправданному решению, когда это необходимо для обеспечения какому-либо лицу в установленных законом случаях осуществления прав и основных свобод в равных с другими условиях.²⁴

Закон также предусматривает образование Совета по предупреждению и ликвидации дискриминации и обеспечению равенства (Совет по равенству). Молдавский Совет по

²¹ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=311496&lang=2>

²² <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=336276&lang=2>

²³ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=344149&lang=2>

²⁴ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=343361&lang=2>

равенству начал свою деятельность в октябре 2013 года. По состоянию на 31 декабря 2015 г. Совет установил дискриминацию на основании ограниченных возможностей в 26 делах.²⁵

Национальная нормативно-правовая база запрещает дискриминацию женщин с ограниченными возможностями. В соответствии с п.(12) ст. 8 и п.(12) ст. 42 Закона от 30.03.2012 г. № 60 «О социальной интеграции лиц с ограниченными возможностями», государство принимает меры, чтобы лица с ограниченными возможностями, включая женщин и девочек с ограниченными возможностями, не подвергались множественной дискриминации и пользовались всеми правами человека и основными свободами. Закон от 09.02.2006 года № 5-XVI «Об обеспечении равных возможностей для женщин и мужчин» гарантирует равный доступ для женщин и мужчин к занятию государственных должностей в правительственных органах, к подаче заявок на занятие позиций в избирательных списках и содержит ряд социальных и экономических обязательств, особенно при найме, а также некоторые обязательства со стороны работодателя. Закон также вводит понятие позитивных мер.²⁶

Молдова является стороной, подписавшей Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ) и в 2006 году ратифицировала ФП КЛДЖ, что позволило Комитету по ликвидации дискриминации в отношении женщин заслушивать сообщения от отдельных лиц или расследовать грубые или систематические нарушения Конвенции.

Конституция Республики Молдова обеспечивает уважение прав и свобод всех людей, включая детей с ограниченными возможностями, путем предоставления пособий и других форм социальной защиты (п. (1) – (5) ст. 50). Эти положения Конституции закрепляются Законом от 30.03.2012 г. № 60 «О социальной интеграции лиц с ограниченными возможностями», который устанавливает запрет на дискриминацию и оговаривает максимальное соблюдение интересов ребёнка при принятии различных решений, касающихся детей, а также гарантирует исключение дискриминации детей с ограниченными возможностями (п. (10) – (13) ст. 8, ст. 10).

Стратегия социальной интеграции лиц с ограниченными возможностями (2010-2013), принятая Законом от 09.07.2010 г. № 169, обеспечивает шаги для повышения информированности населения в данных вопросах и по правам лиц с ограниченными возможностями. Так, государственные власти обязались предпринять, вместе с социальными партнерами, организацию ежегодных разъяснительных кампаний/социальных кампаний, связанных с правами и возможностями социальной интеграции лиц с ограниченными возможностями.

Закон «О социальной интеграции лиц с ограниченными возможностями» впервые вводит в национальное законодательство такие концепции, как доступность, универсальный дизайн и разумное приспособление. Так, данный закон содержит ряд положений, касающихся государственной политики в области доступности (ст. 17), проектирования и строительства объектов социальной инфраструктуры с соблюдением потребностей лиц с ограниченными возможностями (ст. 18), обустройства объектов социальной инфраструктуры для того, чтобы они могли использоваться лицами с ограниченными возможностями (ст. 19), обеспечения доступа лиц с ограниченными возможностями к транспортным средствам общего пользования (ст. 20), обустройства жилых помещений с целью обеспечения пользования ими лицами с ограниченными возможностями (ст. 21), обеспечения доступа лиц с ограниченными возможностями к культурным, туристическим

²⁵ Для деталей, см. www.egalitate.md

²⁶ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=328234&lang=2>

объектам и спортивным комплексам (залам) (ст. 23), доступа к информации любыми средствами (ст. 25).

Право на жизнь, без различия между людьми с ограниченными возможностями или без неё, гарантируется Конституцией Республики Молдова и Законом от 28.03.1995 г. № 411 «Об охране здоровья» (с последующими дополнениями). Лица с ограниченными возможностями от рождения имеют право на жизнь, и никто не может быть произвольно лишён этого права.²⁷ Закон от 30.03.2012 г. № 60 «О социальной интеграции лиц с ограниченными возможностями» (ст. 7) оговаривает права лиц с ограниченными возможностями, включая равенство перед законом без дискриминации и право на жизнь, свободу и личную неприкосновенность. Согласно Уголовному Кодексу от 18.04.2002 г. № 985, убийство на почве ненависти к лицам с ограниченными возможностями является отягчающим обстоятельством и влечёт за собой более суровое наказание (п.(1) ст. 77 и п.(2) ст. 145).²⁸ Статья 145 часть (2)(е) включает в список отягчающих обстоятельств убийство лица, совершенное с использованием его заведомо или очевидно беспомощного состояния, обусловленного болезнью или его физическими или психическими отклонениями.

Конституция Республики Молдова, в статье 20 (пп. 1, 2), обеспечивает каждому гражданину право на получение эффективной защиты в компетентных судах от действий, нарушающих его/её права, свободы и законные интересы. Никакой закон не может ограничить доступ к правосудию. Статья 46 Конституции гарантирует право на частную собственность и её защиту, и статья 55 устанавливает, что "каждый человек пользуется своими конституционными правами и свободами добросовестно, без нарушения прав и свобод других лиц". Закон от 30.03.2012 г. № 60 «О социальной интеграции лиц с ограниченными возможностями» устанавливает, что "лица с ограниченными возможностями имеют право быть признанными, где бы они не находились, в качестве лиц, обладающих равными правами перед лицом закона. Лица с ограниченными возможностями обладают правоспособностью наравне с другими лицами во всех сферах жизни, пользуются при необходимости предусмотренными действующим законодательством мерами по защите и правовой помощи в осуществлении правоспособности." (пп. 1, 2 ст. 8). Права на имущество, управление своими доходами и другими активами, и меры, принимаемые властями для обеспечения этих прав, установлены в п. (2) ст. 9 этого закона.

Однако, Гражданский Кодекс Республики Молдова от 06.06.2002 г. № 1107 регламентирует вопросы лишения дееспособности лица и ограничения его дееспособности (ст. 24).²⁹ Для согласования действующего законодательства, в частности, положений Гражданского Кодекса и Гражданско-процессуального Кодекса, положений ст. 12 КПИ и, соответственно, Закона «О социальной интеграции лиц с ограниченными возможностями», межминистерским приказом (Министерство здравоохранения, Министерство труда, социальной защиты и семьи, Министерство юстиции) от 9 декабря 2011 года была образована межсекторальная рабочая группа. Рабочая группа состоит из представителей профильных министерств, гражданского общества, включая представителей организации Омбудсмена, и нацелена на реформу института дееспособности.

В соответствии с пп. (1) и (2) ст. 20 Конституции "Любое лицо имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными судами в случае нарушения его прав свобод и законных интересов. Ни один закон не может ограничить доступ к правосудию". Гражданско-процессуальный кодекс от 30.05.2003 г. № 225, устанавливает доступ к правосудию, право на юридическую помощь, равенство перед законом и

²⁷ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=312823&lang=2>

²⁸ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=331268&lang=2>

²⁹ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=325085&lang=2>

правосудием (ст. 5, 8, 22) без различий между лицами, имеющими и не имеющими ограниченные возможности.³⁰ Уголовно-процессуальный кодекс от 14.03.2003 г. № 122, устанавливает равенство перед законом и властями, неприкосновенность личности, обеспечение права на защиту, свободный доступ к правосудию, и т.д. (ст. 9, 11, 17, 19).³¹ Привлечение сурдопереводчика или использование письменной формы допроса для участников с ограниченными возможностями предусмотрено ст. 219 Гражданско-процессуального кодекса, цитированного выше.

Конституция устанавливает, что обыск, задержание или арест человека допускаются только в случаях и согласно процедуре, предусмотренных законом. Закон от 16.12.1997 г. № 1402 «О психическом здоровье» (с дополнениями) устанавливает, что "не допускается ограничение прав и свобод лиц, страдающих психическими расстройствами, только на основании психиатрического диагноза, фактов нахождения под диспансерным наблюдением, в психиатрическом стационаре либо в психоневрологическом учреждении . " (п. (3) ст. 5).³²

В то же время Закон «О психическом здоровье» содержит некоторые положения, которые позволяют госпитализацию без предварительного согласия человека или его законного представителя до постановления суда, если его психическое расстройство является тяжелым и обуславливает его непосредственную социальную опасность или существенный вред его здоровью (ст. 28). Эти положения должны быть пересмотрены, и должен быть установлен четкий правозащитный механизм для экстренных медицинских обстоятельств, позволяющий исключить риск произвольной госпитализации для лиц с психосоциальными ограниченными возможностями. Уголовный Кодекс от 18.04.2002 г. № 985 и Уголовно-процессуальный Кодекс от 14.03.2003 г. № 122 устанавливают, что лишение свободы, арест, насильственное содержание лица в медицинском учреждении допустимы только на основании ордера на арест или мотивированного решения суда.

Согласно Конституции, "Никто не может подвергаться пыткам, жестокому, бесчеловечному либо унижающему его достоинство наказанию или обращению" (п. 2 ст. 24). Закон от 16.12.1997 г. № 1402 «О психическом здоровье» в дополненном виде устанавливает, что лечение психических нарушений лиц, включая подвергнутых принудительному лечению, путем хирургического вмешательства или другими методами, имеющими необратимые последствия, или применением новых лекарственных препаратов, научно обоснованных, но всё ещё не допущенных к массовому использованию, не допускается (п. 5 ст. 11).³³ Закон от 28.03.1995 г. № 411 «Об охране здоровья» содержит некоторые положения, которые не согласуются с Конвенцией ООН о правах инвалидов, что делает лиц с психосоциальными ограниченными возможностями незащищёнными от принудительного лечения. (п. 3 ст. 42).

Закон от 01.03.2007 г. № 45-XVI «О предупреждении и пресечении насилия в семье» устанавливает организационно-правовые основы деятельности по предупреждению и пресечению насилия в семье, определяет органы и учреждения, наделенные функциями предупреждения и пресечения насилия в семье, механизм заявления и разрешения случаев насилия.³⁴ Эти положения подкреплены Решением Правительства от 23.12.2010 г. № 1200 «Об утверждении Минимальных стандартов качества социальных услуг, предоставляемых жертвам насилия в семье», согласно которому данные услуги предоставляются без

³⁰ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=286229&lang=2>

³¹ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=326970&lang=2>

³² <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=312970&lang=2>

³³ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=312970&lang=2>

³⁴ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=327246&lang=2>

дискриминации по различным признакам, указанным в законе, включая ограниченные возможности.³⁵

В Республике Молдова лицам с ограниченными возможностями полагается, как и другим гражданам, защита их физической и психической неприкосновенности, которая является правом, гарантированным Конституцией. Закон от 28.03.1995 г. № 411 «Об охране здоровья» (с последующими дополнениями) содержит ряд положений, таких как: согласие больного на оказание любой медицинской помощи (п. (1) ст. 23,), добровольная хирургическая стерилизация может быть выполнена только с согласия пациента (п. (1) ст. 31,), добровольное прерывание беременности (ст. 32). Специальные положения существуют для случаев недееспособности больных.. Согласно Закону «Об охране здоровья», согласие за недееспособного больного даёт его законный представитель; а при отсутствии такового - ближайший родственник (п. 3 ст. 23,). В случае неминуемой смерти или серьёзной угрозы здоровью, согласие временно или постоянно недееспособного, предполагается и не требуется (п. 4 ст. 23). Согласно положениям Закона от 30.03.2012 г. № 60 «О социальной интеграции лиц с ограниченными возможностями», лица с ограниченными возможностями должны лично изъявлять своё согласие на медицинское вмешательство, заполняя добровольное информированное согласие или отказ в соответствии с действующим законодательством (п. 8 ст. 42).

Право на гражданство и право на свободу перемещения закреплены в Конституции Республики Молдова. Согласно п. 2 ст. 17 Конституции "никто не может быть произвольно лишён гражданства или права изменить его". Статья 27 Конституции гарантирует право на свободу перемещения в пределах страны каждому гражданину, и право поселиться или пребывать в любом населенном пункте страны, выезжать из страны, эмигрировать из нее и возвращаться в нее. Не существует законных положений, которые ограничивают эти права для лиц с ограниченными возможностями. Закон от 02.06.2000 г. № 1024 «О гражданстве Республики Молдова» (с последующими дополнениями) содержит положения о предоставлении гражданства через натурализацию лицам с ограниченными возможностями (п. (2) ст. 18).³⁶

Чтобы облегчить передвижение лицам с ограниченными возможностями, законодательство предлагает поддержку в форме компенсаций и льгот. Согласно положениям ст. 49 Закона от 30.03.2012 г. № 60 «О социальной интеграции лиц с ограниченными возможностями», лицам с тяжелыми и выраженными ограничениями возможностей, детям с ограниченными возможностями и лицам, сопровождающим лиц с тяжелыми ограничениями возможностей или детей с ограниченными возможностями, предоставляются компенсации из местного бюджета на проезд в общественном городском, пригородном и междугородном транспорте.

Согласно Молдавской Конституции (п. (1) ст. 32), всем гражданам «гарантируется свобода мысли, мнений, а также свобода публичного выражения посредством слова, изображения или иными возможными средствами". П. 1 ст. 34 Молдавской Конституции гарантирует "право лица на доступ к любой информации, касающейся общественных дел." Закон от 30.03.2012 г. № 60 «О социальной интеграции лиц с ограниченными возможностями» гарантирует доступ к информации для лиц с ограниченными возможностями (ст. 25).

Конституция Республики Молдова устанавливает, что "государство уважает и охраняет интимную, частную и семейную жизнь." Жилище неприкосновенно. Уголовно-процессуальный Кодекс от 14.03.2003 г. № 122 устанавливает процедуры в отношении уважения прав человека, свобод и достоинства, а также права на неприкосновенность личности, жилища, собственности, частной жизни и т.д. в случаях уголовного пре-

³⁵ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=337208&lang=2>

³⁶ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=311522&lang=2>

следования, без различий между людьми с инвалидностью и без неё (ст. 10 - 15).³⁷ Закон от 18.06.2010 г. № 123 «О социальных услугах» закрепляет право на «уважение достоинства и частной жизни получателя <услуг>», в том числе и для лиц с ограниченными возможностями, помещённых в учреждения для проживания.³⁸

Право иметь семью является конституционным правом. Однако, право вступить в брак не признаётся за людьми, признанными недееспособными по решению суда (для лиц с интеллектуальными и тяжёлыми психосоциальными ограниченными возможностями). Так, в Семейном Кодексе устанавливается, что не допускается заключение брака между лицами, из которых, по крайней мере, одно признано недееспособным (подп. (f) п. (1) ст. 15).³⁹

Право на образование закреплено в статье 35 (1) Конституции. Закон от 30.03.2012 г. № 60 «О социальной интеграции лиц с ограниченными возможностями» устанавливает, что лица с ограниченными возможностями имеют доступ к образованию на всех уровнях наравне с другими гражданами (п. (1) ст. 27), и государственные власти и образовательные учреждения обязаны обеспечить им разумное приспособление (подп. (a), п. (6) ст. 27), альтернативные способы коммуникации (подп. (b-d) п. (6) ст. 27), создавать условия для развития и продвижения системы инклюзивного образования. Своим Решением от 11.07.2011 г. № 523 Молдавское Правительство одобрило программу инклюзивного образования в Республике Молдова на 2011-2020 году. Эта программа помещает инклюзивное образование в разряд образовательных приоритетов и прогнозирует обеспечение условий для включения детей, исключённых из школ-интернатов, зачисление и включение детей со специальными потребностями в общеобразовательные школы.⁴⁰

Право на здоровье закреплено в статье 36 Молдавской Конституции. Согласно Закону от 27.02.1998 г. № 1585 «Об обязательном медицинском страховании», Правительство выступает в качестве страхователя для (i) детей; (ii) лиц с тяжелой, выраженной или средней степенью ограничения возможностей; (iii) лиц, ухаживающих дома за лицами с тяжелой степенью ограничения возможностей, нуждающимися в уходе и/или постоянном наблюдении со стороны другого лица; и для других категорий неработающих лиц, находящихся в неблагоприятной положении.⁴¹ Закон от 30.03.2012 г. № 60 «О социальной интеграции лиц с ограниченными возможностями» устанавливает, что "во время медицинского обследования и лечения лицо с ограниченными возможностями имеет право на получение информации о проводимых ему медицинских процедурах, их потенциальном риске и терапевтической эффективности, об альтернативных методах лечения, диагностике, прогнозе и ходе лечения, а также профилактических рекомендаций в доступной форме." (п. 11 ст. 42). Своим Решением от 30.01.2012 г. № 55 Правительство утвердило «Типовое положение об Общинном центре психического здоровья и Минимальные стандарты качества»⁴², а Приказом от 13.07.2010 г. № 482 Министерство здравоохранения одобрило Регламент для Национального центра психического здоровья.⁴³

Закон от 30.03.2012 г. № 60 «О социальной интеграции лиц с ограниченными возможностями» устанавливает право на медицинскую и социальную реабилитацию лиц с ограниченными возможностями, включая меры, связанные с предотвращением инвалидности, ранним вмешательством, индивидуальной программой реабилитации и социальной интеграции. Индивидуальная программа реабилитации и социальной интеграции уста-

³⁷ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=326970&lang=2>

³⁸ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=335808&lang=2>

³⁹ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=286119&lang=2>

⁴⁰ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=339343&lang=2>

⁴¹ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=311622&lang=2>

⁴² <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=342072&lang=2>

⁴³ См. Текст документа на румынском языке на стр. 191:

http://www.somato.md/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=40&Itemid=48

навливают общие рекомендации о деятельности и услугах в медицинской, социальной, образовательной и профессиональной областях, необходимые для лица в процессе социальной интеграции.

Конституция Республики Молдова (пп. 1 ст. 43) устанавливает, что "каждый человек имеет право на труд, свободный выбор работы, справедливые и удовлетворительные условия труда, а также право на защиту от безработицы." По Закону от 30.03.2012 г. № 60 «О социальной интеграции лиц с ограниченными возможностями» государство содействует интеграции лиц с ограниченными возможностями в рынок труда путем предоставления гарантий права на труд, включая запрет на дискриминацию лиц с ограниченными возможностями в отношении всех форм занятости, установление различных обязанностей работодателей относительно приёма на работу лиц с ограниченными возможностями, регулирование продолжительности рабочего времени и предоставления отпусков, обеспечение доступа к профессиональной ориентации, формированию и реабилитации (ст. 33 - 40). Закон от 13.03.2003 г. № 102-XV «О занятости населения и социальной защите лиц, находящихся в поиске работы» предписывает, что лица с ограниченными возможностями, ищущие работу, должны иметь возможность пользоваться активной поддержкой со стороны Национального агентства занятости населения: получать информацию, профессиональные консультации, посредничество в поиске работы, методическую помощь и профессиональное обучение.⁴⁴

В соответствии со ст. 47 Конституции Республики Молдова, "государство обязано принимать меры для обеспечения любому человеку достойного жизненного уровня, потребного для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, в том числе пищи, одежды, жилища, медицинского ухода и необходимого социального обслуживания. Граждане имеют право на социальное обеспечение в случае безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или в других случаях утраты средств к существованию по не зависящим от них обстоятельствам.". Эти положения обеспечиваются Законом от 14.10.1998 г. № 156-XIV «О пенсиях государственного социального страхования»,⁴⁵ Законом от 14.07.1999 г. № 499-XIV «О государственных социальных пособиях некоторым категориям граждан»,⁴⁶ Законом от 13.06.2008 г. № 133-XVI «О социальном пособии»⁴⁷ и другими нормативно-правовыми актами.

Согласно действующим положениям Конституции, "право избирать имеют граждане Республики Молдова, достигшие на день выборов 18-летнего возраста, за исключением лиц, лишенных этого права в порядке, установленном законом." и "право быть избранным дано гражданам Республики Молдова, имеющим право избирать" (пп. 2 и 3 ст. 38.). Статья 7 Закона «О социальной интеграции лиц с ограниченными возможностями» предоставляет право лицам с ограниченными возможностями эффективно и полноценно участвовать в политической и общественной жизни на равных основаниях с другими гражданами. Статья 29 Кодекса о выборах предписывает, чтобы избирательные участки организовывались таким образом, чтобы облегчить доступ для престарелых и лиц с ограниченными возможностями. Внесением дополнений к Кодексу о выборах, принятых 7 мая 2015 года, Парламент аннулировал положения об ограничениях для лиц, объявленных недееспособными вступившим в законную силу решением суда.⁴⁸

Право принимать участие в культурной жизни признаётся и обеспечивается в соответствии с п. 2 ст. 10 Конституции Республики Молдова. Согласно Закону от 30.03.2012 г. № 60 «О

⁴⁴ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=312729&lang=2>

⁴⁵ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=313291&lang=2>

⁴⁶ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=311676&lang=2>

⁴⁷ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=329197&lang=2>

⁴⁸ <http://inprofunzime.md/stiri/politic/in-premiera-persoanele-cu-dizabilitati-mintale-vor-putea-vota---955441.html>

социальной интеграции лиц с ограниченными возможностями», центральные и местные государственные власти, общественные ассоциации и юридические лица, государственные и частные организации, обязаны облегчать доступ для лиц с ограниченными возможностями к культурным ценностям, объектам культурного наследия, туристическим достопримечательностям, спортивным аренам и местам отдыха (ст. 23).

Республика Молдова развила всеобъемлющую национальную политику совершенствования прав человека, включая права лиц с ограниченными возможностями. Молдавский Парламент решением от 12 мая 2011 года № 90 принял Национальный план действий в области прав человека на 2011-2014 годы. Следуя рекомендациям Универсального Периодического Обзора, Национальный план был дополнен 27 декабря 2012 года положениями, направленными на продвижение прав уязвимых групп, включая права лиц с ограниченными возможностями.⁴⁹

Молдова также организовала всеобъемлющую **институциональную структуру для защиты прав человека**, включая следующие элементы:

Национальный Консилиум по защите прав ребенка – правительственный орган, предназначенный для руководства и контроля за действиями центральных и местных государственных органов и гражданского общества с целью обеспечения соблюдения прав детей в Республике Молдова.

Национальный Совет по правам лиц с ограниченными возможностями – консультативный орган, созданный для разработки и осуществления государственной политики, программ, планов и действий по профилактике травматизма и реабилитации лиц с ограниченными возможностями и обеспечению им равных возможностей с другими гражданами Молдовы с целью оказания им помощи в реализации конституционных прав и свобод.

Национальная Комиссия по выполнению Национального плана действий в области прав человека – орган, который координирует, отслеживает и оценивает внедрение Национального плана действий в области прав человека

Центр по правам человека – это национальный институт по защите прав человека под руководством омбудсмена, который обеспечивает соблюдение конституционных прав и свобод граждан в их отношениях с центральными и местными органами государственной власти, организациями и предприятиями, независимо от формы собственности, общественными объединениями и должностными лицами любого уровня.

Совет по предотвращению и ликвидации дискриминации и по обеспечению равенства – это утверждённый законом коллегиальный орган, созданный для обеспечения равенства и защиты от дискриминации всех людей, считающих себя жертвами дискриминации.

Молдова уже ратифицировала ряд соглашений, которые позволяют международным органам по защите прав человека рассматривать индивидуальные сообщения. Молдова является участницей ФП Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, ФП Конвенции ООН против пыток, ФП Международного пакта о гражданских и политических правах. Молдавское Правительство присоединилось к декларации ст. 14 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации 8 мая 2013 г. Это позволит Комитету ООН по ликвидации всех форм расовой дискриминации рассматривать индивидуальные сообщения и петиции, если предмет этих сообщений не рассматривается другим международным органом. Кроме того, Правительство выразило положительное мнение о ратификации Протокола 12, проект которого ожидает одобрения в Молдавском Парламенте.

⁴⁹ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=339395&lang=2>

2.2. Соответствующая правовая практика

Предыдущий раздел доказывает, что Республика Молдова обладает широкой нормативно-правовой и организационной системой по правам лиц с ограниченными возможностями и уже ратифицировала ряд соглашений, которые помогают отдельным лицам подавать индивидуальные сообщения в международные органы по защите прав человека в рамках этих соглашений. В данном разделе будут рассмотрены национальная судебная практика и соответствующие правовые средства защиты.

По состоянию на 31 декабря 2015 г., Совет по предупреждению и ликвидации дискриминации и обеспечению равенства в Молдове (Совет по равенству) принял 26 решений по дискриминации на основании ограниченных возможностей. Анализ решений указывает на факт, что большинство из них касалось дискриминации в доступе к общественным благам и услугам – в 15 случаях, 5 решений подтвердили дискриминацию в области образования, 3 решения - дискриминацию в доступе к правосудию, 2 решения - дискриминацию на рабочем месте, 1 решение - дискриминацию в доступе к правосудию, и 1 решение - подстрекательство к дискриминации. Из общего числа случаев, 6 были оспорены в административном порядке. Впоследствии, 1 решение было поддержано судом, 1 решение было аннулировано, 4 решения всё ещё находятся в стадии судебного рассмотрения.

Некоторые показательные случаи и решения, вынесенные Молдавским Советом по обеспечению равенства, приведены ниже. Эти случаи являются иллюстративными, принимая во внимание тот факт, что многие решения по ним не были оспорены либо были поддержаны в судебных решениях.

*Дело 004/13 по жалобе, поданной В.У. против Профессионально-технического училища № 1 в Кишинёве, о дискриминации в образовании и притеснениях на основании ограниченных возможностей и социального происхождения (ребёнок-сирота)*⁵⁰

Жалоба была подана матерью потерпевшей, Б.Л., и самой потерпевшей, В.У., по поводу дискриминационного отношения на основании ограниченных возможностей и социального происхождения со стороны администрации *Профессионально-технического училища № 1 в Кишинёве* и коллег автора жалобы. Автор жалуется, что администрация учреждения проявляла к ней враждебное отношение с момента подачи ею заявления о приёме в училище. Она жаловалась, что администрация чинила различные препятствия при её зачислении, заставляя её консультироваться у невролога и предъявить документ, подтверждающий её способность к учёбе. Кроме того, автор ссылалась на то, что администрация предоставила ей место в студенческом общежитии училища только после подачи дополнительной просьбы в Министерство образования. Комната, предоставленная училищем с задержкой, была переполнена, выделенная кровать была у окна, что не соответствовало физиологическим потребностям автора. Истица утверждает, что администрация не смогла обеспечить разумное приспособление для её проживания в общежитии. В заключение, автор требует признать незаконным её исключение из училища.

На основании исследования свидетельств по данному делу, Совет по равенству вынес Решение от 22.11.2013 г., указав, что действия и бездействие администрации представляют собой дискриминацию и преследование на основании ограниченных возможностей и социального происхождения. Совет рекомендовал администрации возместить ущерб потерпевшей путём восстановления её в училище и обеспечения для неё разумного приспособления в процессе обучения и в условиях проживания. Угрозы, высказанные

⁵⁰ http://egalitate.md/media/files/files/2013_decizie_cauza_004_13_ursu_valentina_final_3196018.pdf

администрацией училища в адрес заявительницы в процессе рассмотрения дела, были квалифицированы Советом, как преследование и издевательство. В связи с этим фактом, Совет рекомендовал Министерству образования начать дисциплинарное расследование против заместителя директора и заместителя директора по учебному процессу в соответствии с п.1 статьи 67 Закона от 21.07.1995 г. № 547 «Об образовании» и п. (j) статьи 12 Закона от 25.05.2012 г. № 121 «Об обеспечении равенства». Ответчик оспорил Решение Совета по обеспечению равенства. Суд сектора Ботаника отклонил этот иск, как необоснованный. Апелляционный Суд поддержал решение Суда сектора Ботаника.

Дело 083/14 по жалобе, поданной М.О. в интересах её сына М.Т., о дискриминации в доступе к дошкольному образованию и об отказе в обеспечении разумного приспособления⁵¹

Заявительница утверждала, что её ребёнок подвергся дискриминации со стороны группы преподавателей дошкольного образования в специализированном детском саду для детей с ограниченными возможностями, отказавших в обеспечении разумного приспособления для её ребёнка.

На основании изучения свидетельств по данному делу, Совет по равенству вынес решение от 28.06.2014 г., указав на дискриминацию на основании ограниченных возможностей, и рекомендовал администрации детского сада с лечением дефектов речи принять все необходимые меры для предотвращения подобных ситуаций в будущем. Особая рекомендация относилась к немедленному внедрению рекомендации от Республиканской медико-педагогической комиссии о разработке индивидуального учебного плана для этого ребёнка. Кроме того, Совет рекомендовал Министерству образования разработать инструкции по изменению внутренних правил в дошкольных учреждениях, чтобы обеспечить качественное образование и интеграцию детей с индивидуальными особенностями обучения. Совет также рекомендовал организацию начального и продолжающегося обучения для воспитателей и вспомогательного персонала, участвующего в организации учебного процесса, на основе индивидуализированного подхода к детям с особыми образовательными потребностями.

Дело 176/14 по жалобе, поданной В.С. против суда сектора Центр и Кишинёвского Апелляционного суда, о предполагаемой дискриминации в доступе к правосудию и отсутствии разумного приспособления⁵²

Заявитель утверждает, что он не может добиться соблюдения своих прав, закреплённых национальным законодательством, поскольку здания судов не обеспечивают разумного приспособления. После изучения дела, Совет отметил необходимость обеспечения доступности судов для людей с физическими ограниченными возможностями, чтобы обеспечить им доступ к правосудию. Своим решением от 30.12.2014 г. Совет рекомендовал суду сектора Центр и Апелляционному суду мун. Кишинёва предпринять немедленные и адекватные меры, чтобы обеспечить разумное приспособление зданий этих судов для лиц с ограниченными возможностями, как для посетителей, так и для служащих, в течение 6 месяцев.

Дело 017/13 по жалобе, поданной Е.К., на отказ местной государственной администрации обеспечить разумное приспособление в месте проживания⁵³

Автор жалобы, страдающая эпилепсией, заявила, что подверглась дискриминации со стороны Примэрии мун. Кишинёва, поскольку Примэрия не обеспечила приспособление жилого помещения к состоянию её здоровья, тем самым отказав ей в разумном

⁵¹ http://egalitate.md/media/files/files/decizie_cauza_083_depersonalizat_1357797.pdf

⁵² http://egalitate.md/media/files/files/decizie__176_14_2356598.pdf

⁵³ http://egalitate.md/media/files/files/decizie_conf_din_20_12_2013_cauza_017_2013_e_c_2094521.pdf

приспособлении. Заявительница проживает в общежитии с местами общего пользования и становится жертвой отрицательного и унижительного отношения со стороны соседей во время приступов эпилепсии. Кроме того, она утверждала, что эпилептические припадки, случающиеся в местах общего пользования, влекут за собой ушибы, ожоги и материальный ущерб.

Изучив материалы, Совет решил, что комната автора жалобы требует разумного приспособления для того, чтобы обеспечить её право на физическую неприкосновенность. Совет рекомендовал Примэрии мун. Кишинёва оборудовать её комнату душевой кабиной и туалетом, что и будет являться разумным приспособлением.

Примэрия известила Совет, что она готова обеспечить разумное приспособление, как рекомендовалось в решении Совета. Однако, Примэрия сообщила, что заявительница была категорически против предложенных изменений, утверждая, что она хочет получить новое жильё. При таких обстоятельствах, Совет вынес новое решение, отозвав свои рекомендации Примэрии мун. Кишинёва об обеспечении разумного приспособления.

2.3. Выводы

Республика Молдова обладает передовой нормативно-правовой базой для защиты прав лиц с ограниченными возможностями. Национальная система защиты прав человека основана на Конституции Республики Молдова от 29 июля 1994 года, национальном законодательстве и международных правовых договорах, участницей которых Республика Молдова является. Республика Молдова разработала всеобъемлющую национальную политику для продвижения прав лиц с ограниченными возможностями. На национальном уровне существуют квазисудебные учреждения, работающие в сфере предотвращения и борьбы с дискриминацией, в том числе, по признаку ограниченных возможностей. Анализ практики рассмотрения жалоб по таким делам показывает, что и Совет по предупреждению и ликвидации дискриминации и обеспечению равенства и суды обладают достаточным потенциалом для рассмотрения жалоб и предоставления средств правовой защиты лицам с ограниченными возможностями, пострадавшим от дискриминации.

Глава 3. Проблемы и преимущества, связанные с ратификацией ФП КПИ ООН

В этой главе исследуются проблемы, обозначенные различными структурами на национальном уровне, и предлагаются пути их решения. Рассматриваются также новые возможности, которые могут возникнуть после ратификации ФП КПИ.

3.1. Выявленные проблемы

Во время встреч с представителями соответствующих государственных учреждений были озвучены некоторые препятствия и практические затруднения, а также прямые опасения. Они представлены ниже вместе с пояснениями, как их преодолеть или смягчить.

“Неподъёмное финансовое бремя для Молдовы в результате процедуры рассмотрения сообщений”

Некоторые собеседники высказывали опасения, что предусмотренная в ФП КПИ процедура подачи сообщения приведёт к значительным финансовым потерям для нашей страны. Эти опасения отражают непонимание, как характера ФП КПИ, как процедурного инструмента, так и природы разных типов обязательств, связанных с правами, закреплёнными в КПИ. ФП КПИ, как процедурный инструмент, не накладывает никаких новых существенных обязательств, сверх тех, что уже признаются Республикой Молдова, как государством-участником КПИ. Следует также отметить, что КПИ не накладывает неразумные, связанные с ресурсами обязательства на государства-участники. Согласно п. 2 ст. 4 КПИ, государство-участник принимает меры в полном объёме доступных ресурсов и, если необходимо, в рамках международного сотрудничества с целью постепенного достижения полной реализации этих прав без ущерба к тем обязательствам, содержащимся в данной Конвенции, которые подлежат незамедлительному выполнению в соответствии с международным правом. Соответственно, не все обязательства, прописанные в КПИ, требуют значительных финансовых ресурсов. Как упоминалось выше в Разделе 2.1., КПИ предписывает государствам три разных типа обязательств: обязательство уважать, защищать и осуществлять. Во многих случаях реализация экономических и социальных прав, закреплённых в КПИ, требует от правительств воздерживаться (например, воздерживаться от определенного поведения) или регулировать действия третьих лиц (например, работников здравоохранения).

Принимая во внимание представленную выше информацию, в частности, положения Статьи 4 КПИ и природу обязательств, выдвигаемых в КПИ, мы можем заключить, что эти страхи безосновательны.

“ФП КПИ создает новые права для лиц с ограниченными возможностями и, следовательно, новые обязательства для государства”

На встречах звучало также опасение, что в ФП КПИ закрепляет новые права. Как упомянуто выше, ФП КПИ – это процедурный протокол, и поэтому он не накладывает на государства никакие новые обязательства, помимо тех, что уже установлены в КПИ.

“Существует опасность подачи очень большого числа сообщений”

Некоторые собеседники, кажется, опасаются, что есть опасность большого количества сообщений. При рассмотрении этого вопроса следует учитывать ключевые факторы. Во-первых, как уже упоминалось, ФП КПИ не накладывает новые существенные обязательства. Существенные нормы, установленные в КПИ, уже были приняты Молдовой и являются частью национального правового режима. Во-вторых, этот Протокол предлагает строгие критерии приемлемости, такие как определенные временные ограничения на подачу сообщений, исчерпание всех внутригосударственных средств правовой защиты, предотвращение дублирования сообщений в разные международные договорные органы. В-третьих, как упоминалось в Главе 2 этого исследования, Республика

Молдова прилагает усилия для содействия в реализации права на недискриминацию и социальной интеграции лиц с ограниченными возможностями. Наконец, опыт Молдовы с похожими процедурами подачи индивидуальных сообщений в другие договорные органы ООН по правам человека не выявил потока сообщений. Таким образом, ратификация ФП КПИ вряд ли приведет к наплыву сообщений против Правительства Молдовы.

“Ратификация может обойтись очень дорого”

Возникли опасения, что ратификация ФП КПИ может быть затратной. На самом деле, эти опасения не имеют оснований, поскольку ФП КПИ можно ратифицировать относительно легко, принимая во внимание действующую правовую систему в Республике Молдова, что не повлечет прямые затраты. Соответственно, есть мало причин считать, что присоединение к Протоколу вызовет большое число сообщений. Следовательно, маловероятно, что ратификация ФП КПИ создаст значительные проблемы для Республики Молдова в виде увеличения рабочей нагрузки и расходов.

“Судебные средства правовой защиты не эффективны при реализации прав лиц с ограниченными возможностями”

Собеседники иногда утверждали, что судебные и квази-судебные средства правовой защиты сами по себе не могут запустить систематические изменения, необходимые для реализации прав лиц с ограниченными возможностями. Следует отметить, что судебные и квази-судебные средства правовой защиты нацелены на обеспечение адекватного возмещения ущерба жертвам нарушений прав человека, а также на гарантирование неповторения таких нарушений. Таким образом, средства правовой защиты иногда могут быть ограничены в своей способности воздействовать или изменить ситуацию во всей стране. Тем не менее, решения Комитета КПИ, как части механизма рассмотрения индивидуальных сообщений, могут служить рекомендацией в вопросах соблюдения прав человека для правительств, судов и гражданского общества. Прежде всего, решения Комитета могут быть очень ценными за счёт их влияния на вносимые изменения в законодательство и понимание прав, установленных Конвенцией.

3.2. Выгоды

На основании встреч и online консультаций с представителями соответствующих министерств, правительственных учреждений и неправительственных организаций в Молдове были определены различные выгоды для Республики Молдова.

Подтверждение Республикой Молдова принципа равенства и недискриминации и обеспечение уважения прав человека и человеческого достоинства лиц с ограниченными возможностями

КПИ и ФП КПИ являются, по сути, “ответом международного сообщества на долгую историю дискриминации, исключения из общества и дегуманизации лиц с ограниченными возможностями. Это историческое и во многих отношениях прорывное соглашение о правах человека, которое было согласовано в самые короткие сроки в истории и первым такого рода в двадцать первом веке. Эта Конвенция явилась результатом трёх лет переговоров с вовлечением гражданского общества, правительств, национальных и международных организаций по правам человека. После принятия Конвенции на Генеральной Ассамблее ООН в декабре 2006 года, рекордное количество стран продемонстрировали свою решимость соблюдать права лиц с ограниченными возможностями, поставив свою подпись под КПИ и ФП КПИ, когда они открылись для подписания в марте 2007 г.”⁵⁴ Поэтому ратификация ФП КПИ Республикой Молдова ещё

⁵⁴ Совместное заявление Ша Цуканга, Заместитель Генерального Секретаря департамента по экономическим и социальным делам; Луизы Арбур, бывшего Верховного Комиссара ООН по правам человека; Андерса Б. Джонсона, Генерального Секретаря Межпарламентского союза: <http://www.un.org/disabilities/default.asp?id=214>

раз подтвердит решимость страны поддерживать человеческое достоинство и обеспечивать равные возможности для лиц с ограниченными возможностями.

Дополнение и усиление защиты прав лиц с ограниченными возможностями в Молдове

Процедура рассмотрения сообщений может подтолкнуть правительство на шаги к полной инкорпорации КПИ в национальную политическую и правовую систему. Механизм рассмотрения индивидуальных сообщений на международном уровне ассоциируется с улучшением защиты прав. “Возможность того, что право отдельного человека подать сообщение в экспертную комиссию улучшает общее отношение к правам человека, уже является сильным аргументом в пользу ратификации”⁵⁵.

Повышение осведомленности и понимания прав лиц с ограниченными возможностями через вовлечение правительства в конструктивный и коллективный процесс, установленный в ФП КПИ

Даже хотя Комитет уже проделал значительную работу, особенно в своих Общих комментариях, рекомендации Комитета, как части механизма рассмотрения индивидуальных сообщений, могут быть дополнительно полезными для правительств за счёт более точного определения их обязательств по Конвенции. Конкретизация этих обязательств и юридическая ясность улучшат имплементацию конвенции и соблюдение прав, закреплённых в КПИ. ФП КПИ также может дополнительно стать платформой для групп, социальных движений и гражданского общества по мобилизации и укреплению понимания в обществе закреплённых в КПИ прав.

Подтверждение решимости Молдовы конструктивно участвовать в международной системе защиты прав человека

Молдова уже взяла на себя обязательства, допустив процедуру обращения с сообщениями в органы Международного пакта о гражданских и политических правах, Конвенции против пыток, Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации и Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Ратификация Молдовой ФП КПИ подтвердит её решимость участвовать в конструктивном коллективном и развивающем процессе, образованном механизмом рассмотрения индивидуальных сообщений в системе ООН по защите прав человека. Соответственно, Молдова могла бы воспользоваться возможностью обеспечить равный доступ к международным процедурам рассмотрения индивидуальных сообщений в отношении всех прав человека. В этом контексте стоит отметить, что базовым принципом международной защиты прав человека является обязательство уважать, защищать и соблюдать права человека, включая обязанность обеспечить эффективную правовую защиту пострадавшим, чьи права были нарушены.

Участие в развитии международной практики по защите прав человека, формируемой Комитетом КПИ

ФП КПИ представляет собой важную площадку для обсуждения и развития международной правовой практики по закреплённым в КПИ правам. Опыт изучения практики рассмотрения индивидуальных сообщений и процедур расследования в рамках других соглашений ООН показал, что они помогают в развитии специфичных подходов для наиболее полной реализации всеобщих принципов. Конкретным преимуществом может послужить дальнейшее разъяснение и конкретизация положительных обязательств по КПИ. Важно отметить, что эта правовая практика потребует соблюдения условий КПИ,

⁵⁵ Simmons, B (2009). Should states ratify? Process and consequences of the Optional Protocol to the ICESCR. 27(1) Nordic Journal of Human Rights, p. 66.

обеспечивающих последовательную реализацию прав с максимальным использованием доступных ресурсов.

Использование механизма подачи и рассмотрения индивидуальных сообщений, как важного дополнения к диалогу между Комитетом КПИ и нашей страной

Разрешение отдельным лицам подавать сообщения может быть важной частью процесса постепенного приближения к чёткому пониманию содержания понятия прав лиц с ограниченными возможностями и того, что входит в добросовестные усилия государств-участников по исполнению своих международных правовых обязательств в рамках КПИ. Механизм рассмотрения индивидуальных сообщений является важным дополнением к диалогу между надзорным комитетом и каждым государством-участником. Для рассмотрения индивидуальных сообщений необходимо, чтобы дискуссия о правах перешла от абстрактных принципов на конкретные случаи. Смысл процедуры в том, чтобы помочь государствам выполнять свои обязательства по Конвенции путём рассмотрения отдельных случаев и принятием решений по жизненным ситуациям. Эти решения обеспечивают рекомендации для государств в ситуациях, с которыми они сталкиваются на практике. Предложения Комитета обозначат те проблемы, которые государство могло не увидеть или неправильно оценить. Любое государство, которое серьёзно относится к добросовестному выполнению своих международных обязательств, будет приветствовать механизм подачи и рассмотрения индивидуальных сообщений, как ценный инструмент, помогающий выявить реальные жизненные проблемы и предложить их решение. Это послужит индикатором и для правительств и для международного сообщества, на какие вопросы следует обратить внимание.

Усиление ответственности Правительства за свои действия по обеспечению прав лиц с ограниченными возможностями

Система подачи и рассмотрения сообщений может служить в качестве устройства подачи сигналов тревоги. Работа механизма рассмотрения индивидуальных сообщений может поддержать улучшение методов демократического управления и принятия решений за счёт выявления проблем в формировании и реализации конкретной политики. Хорошим примером является дело *Жолт Буйдозо и пятеро других против Венгрии (CRPD/C/10/D/4/2011)*⁵⁶, представленное в Разделе 1.3.

Мотивирование правительства учитывать права лиц с ограниченными возможностями в своих программах развития и социальном планировании

Ратификация ФП КПИ может побудить правительство рассматривать свои действия с точки зрения их возможных последствий для прав, закрепленных в КПИ, и разрабатывать конкретные планы для дальнейшей реализации социальных прав в своей политике и принимаемых решениях. В этом отношении ФП КПИ имеет сильный потенциал привести правительство к популяризации недискриминации на основании ограниченных возможностей во всех сферах деятельности. Таким образом, ФП КПИ может укрепить имплементацию КПИ в стране. Это также подразумевает, что индивидуальные обращения в суды за защитой социальных прав – это не самый дорогой путь для достижения правосудия для отдельных лиц. Наоборот, в большинстве случаев решения будут вызывать системные изменения. Кроме предоставления возможной защиты для конкретного автора сообщения, у государств появится возможность корректировать свои действия, что положительно повлияет на более широкие слои населения.

Стимулирование развития и использования внутригосударственных средств правовой защиты

⁵⁶ http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/10/D/4/2011&Lang=en

Статья 2 ФП КПИ требует полного исчерпания всех внутригосударственных средств правовой защиты (судебных и квази-судебных) до подачи сообщения в Комитет по правам инвалидов. Это побуждает использовать, развивать и укреплять эффективную систему средств правовой защиты на национальном уровне скорее, чем ожидать отрицательного результата международной процедуры рассмотрения сообщения. Кроме того, необходимость полного исчерпания национальных средств правовой защиты потребует от отдельных лиц и групп быть более информированными о правах человека. Во многих случаях, лица с ограниченными возможностями узнают при этом об ограничениях, а также и о возможностях привлечения внимания к своим правам на национальном уровне.

Укрепление национальных механизмов по обеспечению прав лиц с ограниченными возможностями

Индивидуальные случаи могут побудить Правительство изменить/дополнить государственную политику и приоритеты, и развивать внутригосударственные средства правовой защиты. Решения Комитета также будут полезными для местных групп гражданского общества в формировании требований к Молдавскому Правительству и законодательным органам в связи с защитой прав лиц с ограниченными возможностями.

Расширение прав отдельных лиц и гражданского общества в целом

Механизм рассмотрения индивидуальных сообщений является важной формой расширения прав гражданского общества. Как правильно указывает Симмонс, “новые свидетельства о действенности соглашений по защите прав человека показывают, что ратификация соглашений имеет последствия в национальной политике, мобилизуют общественность, позволяя ей рассматривать свои права и свою роль с новой точки зрения, концентрируя и узаконивая требования, создавая новые возможности для образования местных коалиций”.⁵⁷ Вовлечённые в механизм подачи и рассмотрения индивидуальных сообщений лица часто осознают, что наше Правительство на самом деле выполняет свои обязательства или добросовестно пытается это сделать. Отдельные лица не только получают урок расширения прав, но они также узнают пределы своих требований.

Побуждение других стран к ратификации этого документа

Государства стремятся ратифицировать Факультативные Протоколы, когда это делают соседние государства. Сдержанное давление со стороны соседей может побудить другие страны ратифицировать ФП и расширить доступ отдельным лицам к международным процедурам рассмотрения сообщений.⁵⁸ Ратифицировав ФП КПИ, Молдова может занять лидирующую позицию в регионе, а также и во всём Восточном Партнёрстве в области продвижения прав лиц с ограниченными возможностями.

3.3. Выводы

Любое решение относительно ратификации должно основываться на объективном рассмотрении проблем и выгод. Чтобы облегчить процесс выбора, ниже приведена сводка аргументов за и против ратификации.

Аргументы против ратификации	Аргументы в пользу ратификации
В результате процедуры рассмотрения сообщений Молдова понесет неподъёмное финансовое бремя.	Ратификация ФП КПИ не подразумевает дополнительные затраты по следующим причинам: (i) ФП КПИ не содержит никаких новых существенных обязательств, помимо тех,

⁵⁷ Simmons, B (2009). Should states ratify? (...), p. 69.

⁵⁸ Simmons, B (2009). Should states ratify? (...), p. 80.

	<p>которые уже были признаны Республикой Молдова при подписании КПИ;</p> <p>(ii) Осуществление экономических и социальных прав, закреплённых в КПИ, будет зависеть от имеющихся в Молдове ресурсов.</p> <p>(iii) В отношении понятия “разумное приспособление”, если требуемое приспособление будет являться чрезмерным или неоправданным бременем для лица или организации, от которых ждут его выполнения, тогда невозможность выполнить его не будет являться дискриминацией.</p>
ФП КПИ создаёт новые права для лиц с ограниченными возможностями и, тем самым, дополнительные обязательства для государства	ФП КПИ – это процедурный протокол, и поэтому он не накладывает никаких новых обязательств на государства, помимо тех, которые уже были признаны при подписании КПИ.
Ожидается большое количество сообщений против Молдовы	<p>Ратификация – это возможность укрепить национальный механизм соблюдения прав лиц с ограниченными возможностями:</p> <p>(i) ФП КПИ требует исчерпания всех доступных внутригосударственных средств правовой защиты до подачи сообщения в Комитет;</p> <p>(ii) ФП КПИ выдвигает строгие критерии приемлемости сообщения;</p> <p>(iii) Республика Молдова предпринимает усилия для скорейшей имплементации прав лиц с ограниченными возможностями;</p> <p>(iv) Опыт Молдовы, касающийся процедуры рассмотрения индивидуальных сообщений в другие органы соглашений ООН по правам человека указывает на небольшое количество сообщений.</p>
Чрезмерные затраты на ратификацию	ФП КПИ может быть ратифицирован с относительной лёгкостью, учитывая действующую правовую систему в Республике Молдова, что не приведёт к прямым затратам или к существенному увеличению рабочей нагрузки или расходов.
Судебно-правовая защита неэффективна при реализации прав лиц с ограниченными возможностями	(i) Судебная защита прав может быть полезной для определения, что включено в соблюдение прав человека, а также для стимуляции правовых изменений и

	<p>понимания прав КПИ. В деле Жолт Буйдозо и пятеро других против Венгрии решение Комитета вызвало структурные изменения, что привело к полной реализации избирательных прав лиц с ограниченными возможностями.</p> <p>(ii) Молдова уже присоединилась к Европейской конвенции по правам человека. В отличие от ЕСПЧ, решения которого имеют индивидуальный характер, Комитет КПИ может помочь Молдове в разработке системных решений, которые помогут устранить структурные проблемы, стоящие перед лицами с ограниченными возможностями.</p>
	<p>Ратификация ФП КПИ будет способствовать продвижению процесса европейской интеграции. КПИ была ратифицирована 90% государств-членов ЕС.</p>
	<p>Ратификация ФП КПИ может подтвердить решимость Молдовы следовать принципу недискриминации и равной защиты прав лиц с ограниченными возможностями.</p>
	<p>Ратификация ФП КПИ может улучшить информированность о своих правах и их понимание лицами с ограниченными возможностями.</p>
	<p>Ратификация ФП КПИ ещё раз подтвердит решимость Молдовы конструктивно сотрудничать с договорными органами ООН.</p>
	<p>Ратифицировав ФП КПИ, Молдова может сыграть важную роль в развитии международной практики Комитета КПИ по защите прав лиц с ограниченными возможностями.</p>
	<p>Ратификация ФП КПИ может простимулировать к развитию и использованию национальных средств правовой защиты.</p>
	<p>Ратификация ФП КПИ может расширить права отдельных лиц и гражданского общества.</p>
	<p>Ратификация ФП КПИ может предложить новые возможности для борьбы с изоляцией</p>

	лиц с ограниченными возможностями и бедностью.
	Ратификация ФП КПИ подтолкнёт другие государства к ратификации этого документа.

Общие выводы

Многие из обязательств Молдовы в рамках КПИ не требуют значительных финансовых ресурсов. Как в случае других соглашений, участницей которых Молдова является, обязательство соблюдать права может потребовать значительных расходов, но они ограничены доступными ресурсами.

ФП КПИ не предоставляет какие-либо дополнительные значительные права. Хотя функция Комитета КПИ при рассмотрении индивидуальных сообщений не приравнивается к судебной, решения, выносимые Комитетом КПИ в рамках ФП КПИ, несут некоторые важные черты судебного решения. Критерии приемлемости сообщений сравнительно строги.

Республика Молдова обладает передовой правовой системой по вопросам недискриминации и прав лиц с ограниченными возможностями. Существует обширная правовая практика рассмотрения сообщений, указывающая на наличие полноценной системы средств правовой защиты на национальном уровне.

Всесторонний анализ сомнений, вызванных предстоящей перспективой ратификации, показывает, что аргументы против неубедительны. Аргументы в пользу ратификации могут быть приведены следующие, не являющиеся исчерпывающими:

- ратификация ФП КПИ не подразумевает дополнительных затрат;
- ратификация ФП КПИ поможет дальше развивать систему судебных средств защиты прав, которые очень полезны при рассмотрении отдельных нарушений, а также при определении того, в чём состоит соответствие Конвенции;
- ратификация – это возможность усилить национальный механизм соблюдения принципа равенства и недискриминации;
- ФП КПИ – это процедурный протокол, и поэтому не налагает новые обязательства на государства, помимо тех, которые уже признаются в КПИ;
- ратификация ФП КПИ подтвердит решимость Молдовы отстаивать равную защиту для лиц с ограниченными возможностями и поддержание человеческого достоинства;
- ратификация усилит международную правовую систему и подтвердит позицию Молдовы, как добросовестного участника международной системы защиты прав человека;
- ратификация ФП КПИ повысит информированность о своих правах и улучшит их понимание лицами с ограниченными возможностями;
- ратификация ФП КПИ подтвердит решимость Молдовы конструктивно сотрудничать с договорными органами ООН;
- ратифицировав ФП КПИ, Молдова сможет играть важную роль в развитии международной практики Комитета по защите прав инвалидов;
- ратификация ФП КПИ расширит права отдельных лиц и гражданского общества;
- ратификация ФП КПИ подтолкнет другие государства ратифицировать это соглашение.

Общие рекомендации

В связи с вышеизложенным, рекомендуется ратифицировать ФП КПИ. В особенности, рекомендуется следующее:

- привести Гражданский Кодекс и Гражданско-процессуальный Кодекс в соответствие с положениями ст. 12 КПИ;
- дополнить Статью 28 Закона от 21.05.1998 г. № 1402 «О психическом здоровье» положениями для установления ясного защитного механизма на случай чрезвычайных медицинских обстоятельств и исключения риска необоснованной госпитализации для лиц с психо-социальными ограниченными возможностями;
- исправить положения Семейного Кодекса, чтобы обеспечить право на брак и создание семьи, в соответствии со ст. 23 КПИ;
- ратифицировать ФП МПЭСКИП;
- совершенствовать дополнительную ценность нового инструмента, чтобы укрепить реализацию прав лиц с ограниченными возможностями и привлечь к участию все соответствующие органы в правительстве для выполнения рекомендаций Комитета КПИ;
- провести обучение судей для распространения международной и региональной судебной практики по вопросам прав лиц с ограниченными возможностями и соответствующих решений молдавского Совета по обеспечению равенства и молдавских судов;
- усилить сотрудничество между правительством и неправительственными организациями в области проектирования, планирования и реализации политики, законов, планов действий для защиты прав лиц с ограниченными возможностями.

Приложение 1. Список встреч и консультаций

Правительство:

Министерство труда, социальной защиты и семьи;
Министерство образования;
Министерство иностранных дел и европейской интеграции;
Министерство здравоохранения;
Министерство информационных технологий и связи;
Министерство регионального развития и строительства;
Министерство юстиции.

Парламент:

Юридический отдел Парламента Республики Молдова.

Национальные учреждения по правам человека:

Офис Народного адвоката (Омбудсмена);
Совет по предотвращению и ликвидации дискриминации и обеспечению равенства.

Неправительственные организации:

Центр правовой помощи лицам с ограниченными возможностями;
Молдавский институт по правам человека;
Центр правовых ресурсов;
Инфонет;
Альянс организаций лиц с ограниченными возможностями;
Национальный механизм мониторинга КПИ;
Keystone Human Services;
Promo-Lex.

Независимые эксперты:

Аркадие Астрахан, эксперт в области здравоохранения и прав человека.

Международные организации:

ПРООН в Молдове;
УВКПЧ.