



# ПРЕОДОЛЕВАЯ РАЗЛИЧИЯ

КОНЦЕПЦИЯ БОРЬБЫ  
С ДИСКРИМИНАЦИЕЙ В ЕВРОПЕ

AMNESTY  
INTERNATIONAL



# **ПРЕОДОЛЕВАЯ РАЗЛИЧИЯ**

КОНЦЕПЦИЯ БОРЬБЫ  
С ДИСКРИМИНАЦИЕЙ В ЕВРОПЕ

AMNESTY INTERNATIONAL – ГЛОБАЛЬНОЕ ДВИЖЕНИЕ, ОБЪЕДИНЯЮЩЕЕ 2, 2 МИЛЛИОНА ЧЕЛОВЕК В БОЛЕЕ ЧЕМ 150 СТРАНАХ И ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ, КОТОРЫЕ ВЫСТУПАЮТ ЗА ПРЕКРАЩЕНИЕ ГРУБЫХ НАРУШЕНИЙ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА. МЫ СТРЕМИМСЯ К ТОМУ, ЧТОБЫ КАЖДЫЙ ЧЕЛОВЕК МОГ ПОЛЬЗОВАТЬСЯ ВСЕМИ ПРАВАМИ, ПРОВОЗГЛАШЁННЫМИ ВО ВСЕОБЩЕЙ ДЕКЛАРАЦИИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ДРУГИХ МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТАХ В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА. МЫ НЕ ЗАВИСИМ НИ ОТ КАКИХ ПРАВИТЕЛЬСТВ, ПОЛИТИЧЕСКОЙ ИДЕОЛОГИИ, ЭКОНОМИЧЕСКИХ ИНТЕРЕСОВ И РЕЛИГИОЗНЫХ ВОЗЗРЕНИЙ, ТАК КАК ОСНОВНУЮ ЧАСТЬ СРЕДСТВ ПОЛУЧАЕМ ЗА СЧЁТ ЧЛЕНСКИХ ВЗНОСОВ И ДОБРОВОЛЬНЫХ ПОЖЕРТВОВАНИЙ.

[www.amnesty.org](http://www.amnesty.org)

# ПРЕОДОЛЕВАЯ РАЗЛИЧИЯ

КОНЦЕПЦИЯ БОРЬБЫ  
С ДИСКРИМИНАЦИЕЙ В ЕВРОПЕ

Amnesty International Publications



Опубликовано  
Amnesty International Secretariat  
Peter Benenson House  
1 Easton Street  
London WC1X 0DW  
United Kingdom

© Amnesty International  
Publications 2009  
Индекс: EUR 01/003/2009

ISBN: 978-0-86210-452-8  
Язык оригинала: английский  
Библиографическая запись Британской библиотеки  
Каталогизационная запись находится в Британской библиотеке.

Фотография на обложке: © AP Photo/Джон Макконнико

Отпечатано на бумаге, полностью изготовленной из вторсырья, в издательстве  
**Lightning Source**  
Milton Keynes, UK

Все права защищены. Данная публикация охраняется авторским правом, однако может бесплатно воспроизводиться в правозащитных целях, для проведения кампаний и в целях обучения, но не для перепродажи. В таких случаях правообладатели просят всегда предварительно согласовывать использование текста публикации с ними, чтобы оценить возможные последствия. При воспроизведении в иных обстоятельствах, перепечатывании в других изданиях, а также при переводе на другие языки и адаптации требуется предварительное письменное согласие издателей и может взиматься плата.

# СОДЕРЖАНИЕ

<b>СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ СОКРАЩЕНИЙ</b>	<b>vii</b>
<b>ВВЕДЕНИЕ</b>	<b>1</b>
<b>1/ДИСКРИМИНАЦИЯ В ЕВРОПЕ: ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ</b>	<b>3</b>
РАСИЗМ, КСЕНОФОБИЯ И СВЯЗАННАЯ С НИМИ НЕТЕРПИМОСТЬ	4
ГЕНДЕРНОЕ РАВЕНСТВО	12
СЕКСУАЛЬНАЯ ОРИЕНТАЦИЯ, ПОЛОВАЯ САМОИДЕНТИФИКАЦИЯ И ИХ ВЫРАЖЕНИЕ	13
ОГРАНИЧЕННЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ (ИНВАЛИДНОСТЬ)	14
ДИСКРИМИНАЦИЯ ПО ПРОЧИМ ПРИЗНАКАМ	14
<b>2/ЧТО ТАКОЕ ДИСКРИМИНАЦИЯ</b>	<b>16</b>
ЭЛЕМЕНТЫ ДИСКРИМИНАЦИИ	16
ТИПЫ ДИСКРИМИНАЦИИ	19
<b>3/ЗАПРЕТ НА ДИСКРИМИНАЦИЮ В МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТАХ И МЕХАНИЗМЫ МОНИТОРИНГА</b>	<b>23</b>
ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЁННЫХ НАЦИЙ	23
СОВЕТ ЕВРОПЫ	24
ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ	25
ОРГАНИЗАЦИЯ ПО БЕЗОПАСНОСТИ И СОТРУДНИЧЕСТВУ В ЕВРОПЕ	26
ЗАПРЕТ НА ДИСКРИМИНАЦИЮ В ДРУГИХ МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТАХ	27
<b>4/КАК ГАРАНТИРОВАТЬ РАВЕНСТВО: СИСТЕМА ПРАВООЩИТНЫХ МЕХАНИЗМОВ</b>	<b>31</b>
СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВА НА СВОБОДУ ОТ ДИСКРИМИНАЦИИ	32
ЗАЩИТА ПРАВА НА СВОБОДУ ОТ ДИСКРИМИНАЦИИ	36
ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПРАВА НА СВОБОДУ ОТ ДИСКРИМИНАЦИИ	46

<b>5/ ЛИКВИДАЦИЯ ДИСКРИМИНАЦИИ</b>	<b>53</b>
РЕКОМЕНДАЦИИ	53
<b>ПРИМЕЧАНИЯ</b>	<b>55</b>

### **ИНФОРМАЦИЯ И ПОЛИТИЧЕСКАЯ СПРАВКА**

ДИСКРИМИНАЦИЯ И УНИЖАЮЩЕЕ ДОСТОИНСТВО ОБРАЩЕНИЕ	3
ОГРАНИЧЕНИЯ НА НОШЕНИЕ РЕЛИГИОЗНОЙ СИМВОЛИКИ И ОДЕЖДЫ	10
ПРИНЦИП РАВЕНСТВА	17
ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ПО БОРЬБЕ С РАСИЗМОМ И НЕТЕРПИМОСТЬЮ	25
ЗАПРЕТ НА ДИСКРИМИНАЦИЮ В ЗАКОНАХ ЕС	28
ОПЕРАТИВНЫЕ ОРИЕНТИРОВКИ, УКАЗЫВАЮЩИЕ НА ЭТНИЧЕСКУЮ ПРИНАДЛЕЖНОСТЬ	34
ПРИСПОСОБЛЕНИЕ К РАЗЛИЧИЯМ	37
ЯЗЫК ВРАЖДЫ	42
НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПЛАНЫ ДЕЙСТВИЙ ПО БОРЬБЕ ПРОТИВ РАСИЗМА	49
ВРЕМЕННЫЕ СПЕЦИАЛЬНЫЕ МЕРЫ	51

## СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ СОКРАЩЕНИЙ

АОП	Агентство Европейского союза по основным правам
БДИПЧ	Бюро по демократическим институтам и правам человека
ЕКПЧ	Европейская конвенция о правах человека (Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод)
ЕКРН	Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью
ЕКСП	Европейский комитет по социальным правам
ЕС	Европейский союз
ЕСХ	Европейская социальная хартия
КЛДЖ	Конвенция ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин
КЛРД	Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации
КПИ	Конвенция ООН о правах инвалидов
КПР	Конвенция ООН о правах ребёнка
КПЧ	Комитет ООН по правам человека
КЭСКП	Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам
МКЛРД	Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации
МПГПП	Международный пакт о гражданских и политических правах
МПЭСКП	Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе





# ВВЕДЕНИЕ

Дискриминация — одно из наиболее грубых и повсеместных нарушений прав человека в современной Европе. Миллионы людей продолжают страдать от изоляции, нищеты, жестокого обращения и даже насилия лишь из-за того, во что они верят, или кем они являются, или кем их считают. Равное обращение для всех — не просто вопрос здравого смысла или обычной вежливости. Это нечто большее, чем мудрая или щедрая уступка, на которую, руководствуясь расчётом или благими намерениями, идут сильные в отношении слабых или большинство в отношении меньшинства. Это право. И все правительства обязаны обеспечивать соблюдение этого основополагающего принципа.

Дискриминация может принимать разные формы: от оскорблений и нападений до лишения элементарных благ, услуг и прочих прав. Жертв дискриминации могут ущемлять при устройстве на работу или ограничивать им доступ к образованию, жилью и необходимой медицинской помощи. Дискриминируемые группы также могут лишаться права участвовать в общественной жизни, свободно создавать объединения, исповедовать свою веру или сохранять свои культурные особенности. Дискриминация в системе уголовного правосудия проявляется в том, что определённые группы не могут рассчитывать на соблюдение процессуальных норм и чаще подвергаются пыткам и другим видам жестокого обращения. Все эти виды дискриминации встречаются повсюду в Европе.

Какие бы формы ни принимала дискриминация, в её основе всегда лежит неприятие и очернение различий. Она проистекает из нежелания уважать присущее каждому достоинство и равенность всех людей. Поэтому права человека не способны процветать там, где их могут частично или полностью отнять у человека из-за его происхождения, цвета кожи, вероисповедания, пола, половой самоидентификации, сексуальной ориентации, возраста, ограниченных возможностей или других обстоятельств.

Дискриминация может присутствовать как в частном, так и в государственном секторе. Как правило, она представляет собой всепроникающее явление, которое охватывает общественные структуры, институты, социальные отношения и взгляды. В результате жертвы дискриминации часто попадают в замкнутый круг изоляции, неравноправия и предубеждений, порождающих новую дискриминацию.

Повсеместное лишение представителей определённых групп экономических и социальных прав быстро приводит к их фактической сегрегации. Даже в отсутствие официальной поддержки массовые предрассудки имеют опасное свойство проникать в государственные структуры, что оборачивается закреплением дискриминации на уровне общественных институтов. Поднявшись до уровня государственной политики, дискриминация приводит к сегрегации на законодательном уровне и — в своей крайней форме — к апартеиду. Именно постепенное превращение предрассудков в дискриминацию, дискриминации — в сегрегацию, сегрегации — в истребление было первопричиной такой катастрофы в области прав человека, как Холокост.

Ответом на этот кошмар стала разработка международной системы правозащитных механизмов, и они создавались с глубочайшей убеждённостью, что подобное не должно повториться. Центральное место в данной системе отводится борьбе с дискриминацией. Это отражено в первых двух статьях Всеобщей декларации прав человека, где говорится, что «*Все люди рождаются свободными и равными в своём достоинстве и правах*» (статья 1) и что «*каж-*

*дый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами, провозглашенными настоящей Декларацией, без какого бы то ни было различия, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения» (статья 2).*

За последние 60 лет международные антидискриминационные стандарты претерпели существенное развитие. Европейские страны всегда были в авангарде этого движения. Антидискриминационные стандарты Европы<sup>1</sup> — одни из наиболее развитых в мире. Настоящий доклад представляет собой простое и в то же время достаточно полное введение в эти стандарты с пояснением их практического смысла. В нём содержатся общие сведения по основным вопросам, связанным с дискриминацией в современной Европе, и предлагаются методы выявления отдельных случаев дискриминации. Наконец, в справочном пособии описан широкий спектр мер, которые позволят государствам гарантировать свободу от дискриминации и создать условия для подлинного равенства.

С 1945 года Европа прошла долгий путь. За последние два десятилетия народы и страны Европы стали ещё ближе друг к другу из-за поднятия железного занавеса, появления новых технологий, большей мобильности населения. Права человека завоёвывают всё новые территории. Однако дискриминация до сих пор не ликвидирована, а различия и сегодня остаются объектом неприятия и очернения.

Шестьдесят лет назад была принята Всеобщая декларация прав человека, в которой права человека провозглашались всеобщими и неделимыми, — принцип, согласно которому каждый человек должен обладать всеми правами. Этот принцип лежит в основе миссии Amnesty International, а вместе с ним — и борьба с дискриминацией.

# 1/ДИСКРИМИНАЦИЯ В ЕВРОПЕ: ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ

Дискриминация по-прежнему представляет собой острую проблему в Европе, несмотря на относительно развитые региональные и национальные антидискриминационные стандарты, а также наблюдаемые во многих странах положительные изменения в отношении людей к традиционно дискриминируемым группам.

Достаточно даже самого поверхностного взгляда: расистские, шовинистические, гомофобные, исламофобные и антисемитские суждения до сих пор в ходу — их можно услышать на улице, в СМИ, в политических дискуссиях. Опросы общественного мнения в самых разных частях Европы неизменно демонстрируют высокий уровень предубеждённости и нетерпимости во всех слоях общества.<sup>2</sup> Неприкрытая, прямая дискриминация на уровне национальных законов и норм не так распространена, как раньше, но всё ещё встречается. Однако не меньшую обеспокоенность вызывает скрытая, косвенная дискриминация, посредством которой с виду нейтральные законы и правила оказывают несоразмерное влияние на ущемляемые части общества и поражают их в правах — как преднамеренно, так и из-за того, что не делается попыток искоренить дискриминационные взгляды, утвердившиеся в государственных институтах. Сохраняющиеся в обществе массовые предрассудки по-прежнему являются причиной широкомасштабной дискриминации в частном секторе (в вопросах занятости, доступа к жилью, товарам и услугам), проявляясь в форме оскорблений и насилия.

## ДИСКРИМИНАЦИЯ И УНИЖАЮЩЕЕ ДОСТОИНСТВО ОБРАЩЕНИЕ

Европейский суд по правам человека признаёт, что в некоторых случаях дискриминация может быть настолько унижительной для человеческого достоинства, что её можно приравнять к унижающему достоинство обращению (согласно статье 3 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ), запрещающей пытки и бесчеловечные или унижающие достоинство виды обращения и наказания). Это случаи, когда под дискриминацией понимают оскорбление или неуважение к личности человека, или когда человека преднамеренно дискриминируют, чтобы унижить или оскорбить его.<sup>3</sup>

В Европе предстоит ещё очень многое сделать для борьбы с дискриминацией. Необходимо восполнить вопиющие пробелы в законодательстве отдельных стран и более эффективно применять уже имеющиеся законы. Следует бороться с предрассудками и нетерпимостью в государственных структурах и обществе в целом, а также безотлагательно принять меры по интеграции в общество изолированных социальных групп.

## РАСИЗМ, КСЕНОФОБИЯ И СВЯЗАННАЯ С НИМИ НЕТЕРПИМОСТЬ

Оказалось, что искоренить в Европе расизм, ксенофобию и связанную с ними нетерпимость не так просто. Европа — неоднородный континент. Вся её сложная история — как внутри, так и за её пределами — состоит из постоянного перемещения разных народов, культур, языков и религий, которые редко считаются с национальными границами. Вопрос, что делать с этими различиями и как уважать права всех людей, был и остаётся одной из величайших проблем Европы.

Можно выделить несколько категорий людей, часто подвергающихся дискриминации. Прежде всего, это меньшинства, традиционно или дольше остальных являющиеся объектом дискриминации. Они могут, как ромы или курды, проживать на территории разных стран, не имея родины. А могут представлять собой меньшинство в составе одной страны и большинство — в другой. Множество новых меньшинств, подвергающихся дискриминации, появилось в государствах, которые получили или вернули себе независимость в 1990-е годы. Так, например, произошло с русскоговорящими меньшинствами в прибалтийских государствах<sup>4</sup>, а также со многими новыми меньшинствами, появившимися в результате распада Югославии. Помимо этих «европейских» меньшинств, волны послевоенной иммиграции прибили к берегам Европы миллионы новых людей и множество новых религий, культур и обычаев. Разные аспекты отношения к этим группам меняются от страны к стране, однако все они подвергаются схожим формам дискриминации.

### РОМЫ

Ромы — одно из самых старых меньшинств в Европе — уже давно страдают от дискриминации и ущемления своих прав на территории всего континента. Лишь недавно эта проблема получила признание, и начали предприниматься попытки её решения. Тем не менее высказывания и действия неприкрыто расистского и дискриминационного характера в отношении ромов и по сей день не прекращаются по всему региону.<sup>5</sup>

В Европе, которая становится всё более единой благодаря росту благосостояния и мобильности населения, ромам угрожает серьёзная опасность остаться в стороне от общих процессов. Как на востоке, так и на западе ромы по-прежнему сталкиваются с серьёзными препятствиями к получению элементарных вещей и услуг и при осуществлении равных прав на жильё, медицинское обслуживание, образование и работу.<sup>6</sup> Миллионы ромов до сих пор живут в самовольных поселениях, где водопровод и канализация находятся в удручающем состоянии, а то и вовсе отсутствуют. Уровень безработицы среди них ужасающе высок, а возможности получения медицинской помощи ограничены.<sup>7</sup> Amnesty International собрала документальные подтверждения того, как социальная изоляция ромов поддерживается их сегрегацией в системах образования ряда стран Центральной и Восточной Европы, где детей ромов систематически направляют в специальные школы, отличающиеся от школ для остальных детей (нередко расположенных буквально через дорогу) худшим оснащением и значительно сокращённой программой обучения.<sup>8</sup>

### СЕГРЕГАЦИЯ РОМОВ В СЛОВАКИИ

*«Если все дети ромов пойдут в начальную школу, белые дети окажутся в меньшинстве. Чтобы этого не допустить, белые заставляют наших детей ходить в специальные школы... Ромы из*

*обеспеченных семей ходят в обычные начальные школы. А ромам из бедных семей, как правило, так и приходится ходить в специальную школу»*

Ром, работающий в одном из муниципалитетов на востоке Словакии

*«Если я создам группу для ромов, но мне перестанут ходить все белые дети. Они недостаточно чистоплотные, к тому же у меня нет для них места»*

Директор детского сада в Кошице

*«Наши дети не играют с белыми детьми. Они даже не могут поиграть в футбол на футбольной площадке, потому что их оттуда прогоняет полиция... Здесь у детей вообще ничего нет, им даже негде играть. У белых детей есть собственная футбольная площадка, а наши дети играют в поле»*

Ром о своих детях, Свиния

Amnesty International, *Still separate, still unequal: Violations of the right to education of Romani children in Slovakia* («До сих пор в изоляции, до сих пор неравноправны: нарушения права детей-ромов на образование в Словакии», на англ. яз.), индекс: EUR 72/002/2007

В Западной Европе препятствия в получении документов, необходимых для доступа к общественным благам, неприятие кочевого образа жизни, распространённые предубеждения и сокращающийся спрос на традиционные умения и ремёсла ромов повергли многих из них в порочный круг нищеты и изоляции.

На всей территории Европы ромы почти не представлены в политических и административных структурах. Им очень трудно слиться с основной частью общества, не утратив своих культурных особенностей. Ромов оттесняют на самые задворки. То, как с ними обращаются, недостойно континента, претендующего на роль оплота международных стандартов в области прав человека.<sup>9</sup>

## ДРУГИЕ МЕНЬШИНСТВА

Другие национальные, этнические и языковые меньшинства также сталкиваются со значительными трудностями в осуществлении своих прав, особенно в новых государствах, получивших независимость в 1990-е годы, где из-за резкого роста национализма недоминирующие группы оказались в изоляции, де-факто и де-юре. Amnesty International, например, собрала документальные свидетельства дискриминации представителей русскоговорящего меньшинства в Эстонии в области трудоустройства, образования и получения гражданства.<sup>10</sup> В аналогичной ситуации оказалось и такое же меньшинство в Латвии. На всей территории Балкан новые национальные меньшинства сталкиваются с серьёзными трудностями при попытках вернуться в прежние места проживания и добиться восстановления своих имущественных и прочих прав, утраченных в результате отъезда во время различных вооружённых конфликтов 1990-х годов.<sup>11</sup> Наиболее жёсткие формы стала принимать дискриминация в области трудоустройства, особенно в крупных компаниях, официально принадлежащих государству, где в результате целенаправленной политики отбора и исключения формируется всё более мононациональный коллектив.<sup>12</sup>

## ДМИТРИЙ: ПРАВО НА ТРУД

Дмитрию за пятьдесят, и он – лицо без гражданства. Он родился в России, но в ранней молодости переехал в Эстонию. Он получил профессию инженера в университете. В советское время он работал на предприятиях по переработке горючих сланцев на востоке Эстонии. Однако после того как Эстония обрела независимость, компания, в которой он работал, перестала существовать. Дмитрий надеялся получить должность инженера в одной из множества новых компаний, возникших в молодой рыночной экономике Эстонии.

*«Однако я не владел эстонским языком. Я много раз пытался получить работу, но безуспешно. Мне говорили, что я не отвечаю языковым требованиям. Мне не раз говорили, что хотели бы нанять меня, так как у меня хорошая репутация квалифицированного и опытного инженера, но не могут этого сделать, поскольку это запрещено законом. Я не виню их в том, что мне отказали, законы необходимо соблюдать.»*

Дмитрий долгое время оставался без работы. В середине 90-х годов он переехал в поисках работы в Россию, где нашёл работу в небольшой инженерной фирме. Его жена и дети оставались в Эстонии. Через несколько лет Дмитрий вернулся в Эстонию, так как очень скучал по семье.

*«Я принял решение приложить все усилия к тому, чтобы выстроить свою жизнь и жизнь моих родных в новой Эстонии. Я собирался выучить эстонский язык, получить эстонское гражданство, найти хорошую работу, которая позволит мне содержать семью и послужит хорошим примером для моих детей. Я поступил на курсы эстонского языка, но в моём возрасте трудно овладеть иностранным языком. У меня нет способностей к языкам, я инженер, у меня математический, а не языковедческий склад ума»*

Дмитрий не сдал экзамен по языку и потерял средства, потраченные на оплату курсов. Это означало, что он не может получить эстонское гражданство, что закрыло ему возможность получить работу практически во всех сферах занятости в Эстонии. В настоящее время Дмитрий нашёл работу, которая не требует специального образования и владения эстонским языком.

*«Я счастлив, что Эстония обрела независимость. Я вижу, что детей здесь ожидает более светлое будущее, нежели в России или в бывшем СССР. Но мне жаль себя. Я был инженером, гордился своей профессией и любил свою работу. Сейчас меня считают обузой для общества, бесполезным русским, который не говорит по-эстонски, у которого низкооплачиваемая работа, и который бесполезен для будущего этой страны. Я пытаюсь остаться оптимистом, но это нелегко.»*

Amnesty International, *Linguistic minorities in Estonia: Discrimination must end* («Языковые меньшинства в Эстонии: дискриминации необходимо положить конец», на англ. яз.; имеется краткое изложение доклада на русском языке – прим. перев.), индекс: EUR 51/002/2006.

За последние несколько десятилетий европейская правовая база, обеспечивающая защиту национальных меньшинств, претерпела значительное развитие. Однако многие до сих пор сталкиваются с трудностями, связанными с официальным признанием своего статуса меньшинства<sup>13</sup> и осуществлением культурных прав, без которых они не могут сохранить свою культурную идентичность (в частности образование и СМИ на родном языке).

## ИММИГРАНТЫ И НОВЫЕ ЭТНИЧЕСКИЕ МЕНЬШИНСТВА

Нельзя не обратить внимание на то, что большинство стран Западной Европы фактически так и не смогли осуществить интеграцию послевоенных иммигрантов и новых этнических меньшинств таким образом, чтобы гарантировать им соблюдение всех прав человека и одновременно принять их социальные, культурные и религиозные особенности. Совместимость этих двух сторон вопроса всё чаще становится предметом обсуждения, а за призывами активнее перенимать ценности и обычаи преобладающего большинства населения часто проглядывает плохо скрываемая ксенофобия. Однако терпимость и уважение должны быть взаимными – только тогда они чего-то стоят. Им должно сопутствовать подлинное равенство возможностей. Этого пока не удалось достичь нигде. Даже спустя три поколения, давно получив гражданство, миллионы представителей видимых этнических меньшинств продолжают во всех сферах жизни сталкиваться с дискриминацией, неравноправием и исключением. Усиление крайне правых политических партий (пришедших к власти во многих странах) и широкая распространённость ксенофобских высказываний — это лишь заметная часть предубеждений, влияющих на повседневную жизнь как давно сформировавшихся этнических меньшинств, так и новых иммигрантов.

Дискриминация по признаку национальной принадлежности остаётся распространённой в области жилья<sup>14</sup>, трудоустройства<sup>15</sup> и доступа к услугам, особенно в частном секторе. Расистские нападения со стороны негосударственных субъектов, в том числе организованных националистических и неонацистских групп, по-прежнему являются проблемой Западной Европы.<sup>16</sup> В последние годы они с тревожной регулярностью стали происходить также в России<sup>17</sup> и Украине.<sup>18</sup> Расизм в правоохранительных органах проявляется в форме нежелания оказывать надлежащую помощь и защиту представителям этнических меньшинств, которые пострадали от преступлений, а также в виде различных нарушений и жестокого обращения на расовой почве. Эта проблема также требует признания и решения во многих европейских странах.<sup>19</sup>

### ДИСКРИМИНАЦИЯ СО СТОРОНЫ ПОЛИЦИИ: ФРАНЦИЯ

*Amnesty International установила, что полиция систематически совершает неправомерные действия, включая жестокое обращение, преимущественно в отношении лиц, воспринимаемых как иностранцы. Как отмечает организация, в государственных структурах бытует мнение, что такие лица могут быть более опасными для общества и с большей вероятностью совершают преступления, чем граждане Франции белого или немусульманского происхождения и другие европейцы. Дискриминация способствует укреплению безнаказанности сотрудников полиции, ответственных за жестокое обращение с подобными людьми и уверенных в том, что совершённые ими действия не станут объектом тщательного расследования, если оно вообще будет проводиться. Одно из последствий этой атмосферы безнаказанности заключается в том, что люди, чьи права оказались нарушены, не могут заявить об этом. Они либо не видят возможности сообщить о нарушении, либо сотрудники полиции и прокуратура предпочитают не принимать и не регистрировать их заявления или не давать им ход.*

Amnesty International, *France the search for justice: The effective impunity of law enforcement officers in cases of shootings, deaths in custody or torture and ill-treatment* («Франция: в поисках справедливости: фактическая безнаказанность сотрудников правоохранительных органов в случаях применения огнестрельного оружия, смерти задержанных, пыток и жестокого обращения», на англ. яз.), индекс: EUR 21/001/2005



От ксенофобских настроений в обществе сильнее всего страдают рабочие-мигранты и просители убежища. По всей Европе вводятся многочисленные меры, препятствующие поступлению нелегальных мигрантов и просителей убежища и облегчающие их выдворение, что часто приводит к серьёзному нарушению их прав. Среди подобных мер: длительное содержание под стражей в неприемлемых местах в ожидании решения по заявлению о предоставлении убежища; значительно урезанные гарантии, касающиеся процесса предоставления убежища; лишение элементарной социальной помощи; нередко насильственное изгнание.<sup>20</sup> Часто ограничивается право законных мигрантов на семейную жизнь; им всё труднее становится воссоединиться в новой стране проживания с оставшимися на родине супругами и детьми.<sup>21</sup> Нелегальных мигрантов всё чаще выселяют, невзирая на их семейное положение и длительность пребывания в стране, в то время как остальное общество нажимается на их уязвимости: целые отрасли (особенно строительство, туризм и сельское хозяйство) широко используют их дешёвый труд и эксплуатируют всё новых и новых мигрантов.

## НАРУШЕНИЯ ПРАВ МИГРАНТОВ В СЕУТЕ И МЕЛИЛЬЕ

29 сентября 2005 года ПН (имя не разглашается) из Демократической Республики Конго в составе группы из примерно 500 человек попытался перейти через границу между Марокко и Сеутой. Когда первая группа попыталась приставить самодельные лестницы и взобраться на первый забор, находившиеся по другую сторону забора сотрудники Гражданской гвардии Испании стали стрелять по ним резиновыми пулями, пытаясь сбить с заборов. Пуля попала ПН в правую ступню, оторвав палец. Впоследствии он провёл в больнице три недели, где ему сделали хирургическую операцию и ампутировали ещё один палец.

Местные неправительственные организации посоветовали ПН не подавать заявление, чтобы не навлечь на себя встречное преследование. Хотя ПН сообщил в больнице и на собеседовании по поводу предоставления убежища, что его ранили из огнестрельного оружия, насколько известно Amnesty International, на момент составления данного документа ни один официальный орган ничего не предпринял для расследования данного происшествия.

В октябре 2005 года СМ (имя не разглашается) из Мали в третий раз приехал в Мелилью. В первый раз ему удалось добраться до полицейского участка в Мелилье, где ему дали справку. Он рассказал Amnesty International, что на пути в Центр кратковременного размещения иммигрантов его остановили сотрудники Гражданской гвардии Испании. Они порвали его справку, отобрали одежду, оставив в одном нижнем белье, а затем передали в марокканскую полицию, где его избili и отвезли в марокканский город Уджда на алжирской границе. Во второй раз у него получилось преодолеть оба забора, но на пути к полицейскому участку его опять остановили сотрудники Гражданской гвардии Испании. Они его избili, конфисковали всю одежду, кроме обуви, и забрали у него дневник с номерами телефонов. СМ передали марокканским властям, которые снова отвезли его в Уджду.

*Amnesty International, Spain and Morocco: Failure to protect the rights of migrants-Ceuta and Melilla one year on («Испания и Марокко: права мигрантов никто не защищает — Сеута и Мелилья год спустя», на англ. яз.), индекс: EUR 41/009/2006*

Иностранцы граждане и представители национальных меньшинств зачастую наиболее уязвимы перед дискриминацией по двум и даже нескольким признакам. Например, женщины-мигранты часто подвергаются дискриминации по половому признаку внутри своего сообщества (где их заставляют играть традиционно отводимую им роль и следовать таким обычаям, как принудительный брак) и по признакам пола и национальности в обществе в целом (например, в вопросах трудоустройства). Женщины, ставшие жертвами торговли людьми, также постоянно подвергаются двойной дискриминации: помимо того, что их эксплуатируют как женщин, заставляя заниматься проституцией, в качестве жертв преступлений они получают меньше защиты, чем граждане страны.<sup>22</sup>

## РЕЛИГИОЗНЫЕ ГРУППЫ

Различные мотивы дискриминации часто сплетаются воедино. Это наиболее ярко проявляется в дискриминации по признаку национального происхождения и вероисповедания. Действительно, порой их довольно сложно различить. А люди, склонные к дискриминации, редко отличаются разборчивостью, — они, скорее, соберут всё «другое» в единый объект дискриминации.

Евреи и мусульмане — две группы, часто страдающие от дискриминации из-за многочисленных, пересекающихся между собой предубеждений. Евреев и мусульман могут дискриминировать не только из-за их этнического происхождения и зачастую неверно понимаемых или приписываемых им религиозных взглядов, но и из-за приписываемых им политических убеждений и ответственности за события в мире. Так, европейские евреи страдают от нападок и даже насилия из-за того, что их считают виновными в событиях в Израиле и на оккупированных Палестинских территориях. Европейские мусульмане часто поголовно ассоциируются с экстремистскими взглядами и идеями насилия. Дискриминация по этим пересекающимся между собой признакам принимает самые разные формы, такие как жестокие нападения, нарушение свободы вероисповедания и выражения мнений, неравноправие при трудоустройстве, неравный доступ к товарам и услугам.

Европейский антисемитизм имеет долгую и трагическую историю. Хотя сегодня публичные проявления антисемитских настроений не столь распространены, как когда-то в прошлом, они всё ещё пользуются широкой поддержкой и не всегда встречают должное противодействие. В результате до сих пор по всей Европе с тревожной регулярностью происходят отдельные антисемитские выходки, в том числе жестокие нападения на евреев и осквернение храмов и кладбищ.<sup>23</sup>

Нынешняя исламофобия в Европе представляет собой более новое явление, которое совпало с широкомасштабным наплывом иммигрантов-мусульман в большинство западноевропейских стран, произошедшим за последние 50 лет. Однако этого короткого промежутка времени оказалось достаточно, чтобы исламофобия прочно укоренилась в господствующем общественном дискурсе и политических дебатах. Хотя её часто бывает сложно отличить от ксенофобии в широком смысле, исламофобия представляет собой отдельное, вызывающее глубокое беспокойство явление, которое приобрело существенно более острые формы в связи с реакцией на нападения 11 сентября 2001 года в США.<sup>24</sup> Результатом стали самые разнообразные нарушения прав человека.

## ОГРАНИЧЕНИЯ НА НОШЕНИЕ РЕЛИГИОЗНОЙ СИМВОЛИКИ И ОДЕЖДЫ

Ношение религиозной символики и прочих элементов одежды, предусмотренных религией и культурой<sup>30</sup>, — животрепещущий вопрос, оказавшийся на пересечении социальных, политических и правозащитных проблем. Он затрагивает такие аспекты, как сплочённость общества, сосуществование многих культур, равенство возможностей, следование религиозным и общинным стереотипам, сохранение церковных или светских государственных структур, религиозные институты и их взаимоотношения с государством, свобода совести и вероисповедания, свобода выражения мнений, право на свободу от дискриминации и гендерное равенство. Поэтому неудивительно, что религиозные символы и формы одежды стали предметом бурных обсуждений во многих странах Европы, когда были введены новые и пересмотрены ранее существовавшие ограничения на ношение подобных символов и форм одежды, особенно в сфере образования и занятости.

Позиция Amnesty International основывается на положениях и стандартах международного права в области прав человека, в частности статьях 18 и 19 Международного пакта о гражданских и политических правах и статьях 9 и 10 Европейской конвенции о правах человека, в которых говорится о свободе мысли, совести, вероисповедания и религии и свободе выражения мнений.<sup>31</sup> Форма одежды может являться важным выражением веры человека, его культурных и личных особенностей или взглядов. Amnesty International придерживается того мнения, что люди имеют право по своему выбору носить или не носить религиозные символы и другие элементы одежды и иметь возможность следовать этому выбору, не подвергаясь при этом дискриминации, насилию или принуждению.

Это, однако, не означает, что ограничения на ношение религиозных символов и других элементов одежды не могут быть легитимными. Согласно международному праву в области прав человека, право придерживаться взглядов и убеждений не подлежит обсуждению и не должно ограничиваться. Свобода выражения мнений и право проявлять или практиковать свою веру могут, однако, подлежать определённым ограничениям. Но для того чтобы соответствовать нормам международного права, подобные ограничения должны удовлетворять трём условиям: они должны быть предусмотрены законом, преследовать конкретную легитимную цель (обеспечение соблюдения прав других людей или защита общественной безопасности, порядка, здоровья или морали) и быть необходимыми для достижения этой цели.<sup>32</sup> Кроме того, подобные ограничения не могут вводиться в целях дискриминации или применяться дискриминирующим образом.<sup>33</sup>

Таким образом, ограничения на ношение религиозной символики и других элементов одежды могут быть оправданными, если они водятся с законными целями (например, обеспечение общественной безопасности), соразмерны этой цели и не являются дискриминационными ни по своим задачам, ни фактически. Примером, удовлетворяющим этим условиям, может служить запрет на ношение платков в лаборатории, где используются источники открытого пламени, налагаемый из соображений пожарной безопасности. Поскольку как ношение религиозной символики и одежды, так и запрет на них могут иметь самые разные последствия для осуществления широкого спектра прав человека, при оценке законности ограничений необходимо тщательно взвешивать все «за» и «против» в каждом отдельном случае.<sup>34</sup>

Не следует забывать и ещё об одном принципе — всеобщем характере прав человека. Государства должны соблюдать права без каких-либо различий, в том числе по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, вероисповедания, политических и других взглядов, национального и социального происхождения, имущественного положения, рождения и других обстоятельств (МПГПП, ст. 2; МПЭСКП, ст. 2). Кроме того, государства также обязаны защищать людей от нарушений их прав со стороны негосударственных субъектов, которые могут ограничить осуществление таких прав человека, как право на труд, образование, свободу перемещения или свободу выражения мнений. Когда речь идёт о форме одежды в школах, необходимо принимать во внимание право на образование, право на свободу от дискриминации, право выражать свои религиозные взгляды, а также обязанность защищать детей и молодёжь от преследований и запугивания. В то же время, если поведение одного человека создаёт дискомфорт для другого, это не может быть основанием запрещать такое поведение. Например, если преподаватель или студент испытывает неудобство из-за того, что одежда кого-то из учащихся не соответствует его полу, это не может быть достаточным основанием для запрета на ношение подобной одежды.

Отдельные лица должны в целом пользоваться свободой в выборе одежды, и поэтому той инстанции, которая собирается ввести ограничения (будь то школа, правительство, местный совет или частный работодатель), следует юридически обосновать их необходимость. И делать это следует на основании наблюдаемых фактов, а не предположений, умозаключений или предубеждений. В своём особом мнении по делу *Leyla Sahin v. Turkey* («Лейла Сахин против Турции», на англ. яз.) судья Тулкенс возразила, что «[т]олько бесспорные факты и основания, законность которых не вызывает сомнений, — а не пустые опасения и страхи — могут ... оправдать ограничение какого-либо из прав, гарантированных [европейской] конвенцией». Сохранение светской природы государства не должно само по себе служить общим оправданием ограничений, хотя не исключено, что государство сможет продемонстрировать необходимость введения ограничений на проявление религиозных взглядов в определённых сферах общественной жизни в целях обеспечения общественной безопасности или защиты прав других людей.

По мнению Amnesty International, если семья или какой-либо негосударственный субъект применяет насилие, чтобы заставить ребёнка носить определённую одежду, то государству следует вмешаться через систему уголовного или семейного права, чтобы отстоять интересы ребёнка, применить действенные средства защиты и найти наилучший для него выход из ситуации. Государству не следует отвечать на насилие или угрозу насилия введением правил, запрещающих определённые формы религиозной или культурной одежды.

Набирающая силу исламофобия привела к усилению дискриминации во всех сферах жизни в отношении мусульман и лиц, которых принимают за мусульман. Даже устоявшиеся мусульманские общины сталкиваются с трудностями в осуществлении своих прав на свободу вероисповедания. Строительство мечетей часто встречает сильное противодействие на местах<sup>25</sup>, а существующие мечети подвергаются отдельным, но всё более частым нападениям вандалов и поджогам.<sup>26</sup> По всей Европе распространена дискриминация мусульман в вопросах трудоустройства; особенно это касается женщин, одевающихся в соответствии с наставлениями своей веры.<sup>27</sup> Действительно, всё чаще оспаривается само право носить положенную по религии одежду. (См. информационную и политическую справку «Ограничения на ношение религиозной символики и одежды», с. 10)

Кроме того, мусульмане Европы подвергаются целенаправленному преследованию и чаще других страдают от ряда мер по обеспечению безопасности, которые под предлогом противодействия террористической угрозе часто ведут к грубым нарушениям прав человека. Указание этнической принадлежности в оперативных ориентировках привело к тому, что мусульман останавливают, обыскивают и арестовывают чаще, чем остальных людей, при этом почти никогда не находят оснований для их уголовного преследования.<sup>28</sup> В соответствии с поспешно принятыми антитеррористическими законами из-за подозрений даже в самой косвенной причастности к террористической деятельности мусульманам назначают длительное предварительное заключение, рассматривают их дела с нарушением процессуальных норм и высылают в страны, где им угрожает реальная опасность пыток или других видов жестокого обращения.<sup>29</sup> Подобные меры не только нарушают права отдельных лиц, но и создают питательную среду для массовых предрассудков и способствуют дальнейшему отчуждению мусульманских общин Европы.

Очевидно, что система правозащитных механизмов не способна полностью решить множество проблем, которые возникают из-за многоликости Европы. Но она устанавливает минимальный набор прав и обязательств, которые, при условии их более добросовестного соблюдения, могли бы внести огромный вклад в гармоничное процветание многочисленных и разнообразных народов, традиций, культур, языков и религий Европы.

## ГЕНДЕРНОЕ РАВЕНСТВО

Гендерное равенство — одна из областей, в которой за последние десятилетия Европе удалось достичь реальных положительных сдвигов как в сознании людей, так и на практике. Однако этого пока не достаточно для обеспечения полного равенства. Женщины продолжают подвергаться дискриминации во многих сферах жизни. На работе женщинам труднее добиться назначения на высокие посты и равной платы за равную работу, а в политике женщины явно слабо представлены в большинстве европейских стран.<sup>35</sup>

По меркам международных правозащитных стандартов, насилие и эксплуатация по признаку пола — крайне опасные формы дискриминации. Однако по всей Европе миллионы женщин по-прежнему страдают от бытового насилия и связанных с ним нарушений прав человека из-за недостаточного освещения этих проблем и слабости законодательных и практических средств защиты.<sup>36</sup> Женщины также намного чаще становятся жертвами торговли людьми и кабального труда, особенно в целях сексуальной эксплуатации.<sup>37</sup>

## НАСИЛИЕ В ОТНОШЕНИИ ЖЕНЩИН: ПРЕСТУПЛЕНИЕ И БЕЗНАКАЗАННОСТЬ

*«Это ты приходил сюда узнать о тех пташках, которых сюда приводят и которые говорят, что их изнасиловали?. Да по крайней мере 85% из них – шлюхи. Им нужен секс, а потом они просто не могут договориться. Они проститутки – явные или тайные. Любому понимающему человеку это ясно».*

Из интервью сотрудника венгерской полиции Amnesty International.

Amnesty International, Hungary: *Cries unheard: The failure to protect women from rape and sexual violence in the home* («Венгрия: неслышанный крик. Женщины беззащитны перед изнасилованиями и сексуальным насилием в семье», на англ. яз.), индекс: EUR 27/002/2007.

## СЕКСУАЛЬНАЯ ОРИЕНТАЦИЯ, ПОЛОВАЯ САМОИДЕНТИФИКАЦИЯ И ИХ ВЫРАЖЕНИЕ

Несмотря на все достижения последних десятилетий, лесбиянки, геи, бисексуалы и транссексуалы (ЛГБТ) продолжают сталкиваться с дискриминацией по всей Европе, что проявляется как в законах, так и на практике. Вопреки формальному запрету на дискриминацию по признаку сексуальной ориентации во многих сферах жизни, ряд государств до сих пор отказывается узаконить однополые отношения и уравнивать их в гражданских правах.

### НЕТЕРПИМОСТЬ В ПОЛЬШЕ И ЛАТВИИ

*«Если извращенцы начнут ходить на демонстрации, надо бить их дубинками».*

Войцех Вежейски, депутат сейма (польского национального собрания), 11 мая 2006 года.

*«Они утверждают, что борются за семейные ценности. Забрасывать экскрементами в полиэтиленовых пакетах – это и есть их «семейные ценности»?»*

Организатор гей-парада 2006 года в Риге Линда Фреймане о противниках демонстрации, 24 июля 2006 года

*«Мы с вами поступим, как Гитлер поступил с евреями».*

Члены организации «Молодёжь всей Польши» («Млодзёж Вшехпольска») во время акции протеста против «Марша равенства» в Познани в 2005 году.

Amnesty International, Poland and Latvia. *Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender Rights in Poland and Latvia* («Польша и Латвия. Права лесбиянок, геев, бисексуалов и транссексуалов в Польше и Латвии», на англ. яз.), индекс: EUR 01/019/2006

В разных странах, сообществах и сферах жизни люди с разной степенью терпимости относятся к гомосексуальности. Во многих профессиях и социальных обстоятельствах на гомосексуальность по сей день накладывается табу, а открытое проявление гомосексуальной или транссексуальной самоидентификации и в наши дни нередко вызывает неприятие и нападки. Amnesty International, например, зарегистрировала нарушения права на свободу выражения мнений и собраний в ряде восточноевропейских стран, где гей-парады либо запрещались, либо их проведение допускалось, но при этом не обеспечивалась надлежащая защита от насильственного вмешательства гомофобов.<sup>38</sup> По всей Европе до сих пор с тревожной регулярностью происходят гомофобные нападения.

Транссексуалы сталкиваются с дискриминацией по признаку половой самоидентификации и её проявления. Дискриминация в отношении транссексуалов предусмотрена законами многих стран. В некоторых странах транссексуалам не разрешается изменять информацию о своём поле в документах, удостоверяющих личность. В странах же, где такие изменения допустимы, условиями их внесения часто являются хирургическое вмешательство, ведущее к стерилизации, и развод (для лиц, состоящих в браке).<sup>39</sup> Широко распространено насилие в отношении транссексуалов; порой их даже убивают. Транссексуалы, попадающие в руки полиции, в том числе при обращении с заявлениями о совершённых в отношении них противоправных действий, часто сообщают об оскорблениях и прочих видах ненадлежащего обращения. Кроме того, транссексуалы сталкиваются с враждебностью в сфере здравоохранения, трудоустройства и образования.

## ОГРАНИЧЕННЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ (ИНВАЛИДНОСТЬ)

По всей Европе миллионы людей с ограниченными возможностями продолжают испытывать трудности с осуществлением своих прав и с получением полного спектра благ и услуг. Даже в не столь процветающих странах Центральной и Восточной Европы это, прежде всего, вопрос отношения, а не недостатка ресурсов. Поэтому необходимо ещё очень многое сделать, чтобы все лица с ограниченными возможностями смогли стать полноправными участниками повседневной жизни европейских стран.

Лица с умственными отклонениями и сильными физическими нарушениями сталкиваются с самыми сильными формами дискриминации, особенно в странах Центральной и Восточной Европы, где у них до сих пор почти нет другого выбора, кроме пребывания в учреждениях социальной защиты и психиатрических клиниках, которые страдают от хронической нехватки финансирования и персонала.<sup>40</sup> Amnesty International и организации, помогающие инвалидам, указывали на систематические произвольные задержания и жестокие, бесчеловечные и унижающие достоинство виды обращения в подобных заведениях.<sup>41</sup> Даже в более богатых западных странах тысячи людей с нарушениями умственного развития и психическими заболеваниями отбывают тюремные сроки в местах лишения свободы, где отсутствует надлежащее оборудование для необходимого им лечения и подготовки к возвращению в общество.<sup>42</sup>

## ДИСКРИМИНАЦИЯ ПО ПРОЧИМ ПРИЗНАКАМ

В международных правозащитных стандартах также выделяется дискриминация по другим признакам, таким как возраст или социальный и экономический статус. Несмотря на формальный запрет, дискриминация по признаку возраста получила широкое распространение, особенно в вопросах трудоустройства. Дискриминация по экономическому или социальному статусу также нередкое явление, но далеко не всегда её относят к нарушениям прав человека. Нередко её сложно заметить на фоне других, более явных форм дискриминации. На самом деле, нищета зачастую является следствием дискриминации по прочим признакам: национальные меньшинства, общины иммигрантов и женщин часто ущемляют и лишают определённых благ из-за их происхождения или пола. Но нищета и сама по себе может быть причиной дискриминации, определяя не только то, что могут себе позволить неимущие, но и ограничивая круг доступных им услуг. Действительно, качество общественных услуг, таких как здравоохранение и образование, часто оказывается совсем разным для людей из сосед-

них кварталов, но имеющих разный уровень доходов. Также существует дискриминация по признаку статуса: власти на общенациональном или местном уровне могут распределять финансирование и услуги в пользу тех слоёв населения, которые с большей вероятностью за них проголосуют. Кроме того, дискриминация по экономическому статусу в судебных системах европейских стран носит повсеместный характер, так как обнищавшие участники судебных тяжб и обвиняемые зачастую не могут позволить себе квалифицированного адвоката.<sup>43</sup>

Правовой статус, связанный, например, с регистрационными требованиями или получением официального вида на жительство, также может быть причиной незаконной дискриминации, если предоставление требуемого статуса неоправданно задерживается или не имеет отношения к праву или услуге, в которой отказывают человеку. Вынужденные переселенцы обычно сталкиваются с дискриминацией в области социальной защиты и жилья, и их не рассматривают как давних жителей страны, переехавших на новое место.<sup>44</sup>

Европа как общий дом, Европа, терпимая к многообразию и уважающая различия, Европа, в которой все люди имеют равные возможности и в равной мере пользуются правами человека, – такая Европа не сможет состояться, пока в ней повсеместно присутствует дискриминация. Дискриминация до сих пор сохраняется на всех уровнях и во всех сферах общественной жизни. Справиться с ней можно только общими усилиями всех людей.



## 2/ЧТО ТАКОЕ ДИСКРИМИНАЦИЯ

Дискриминация — нарушение прав человека, запрещённое целым рядом обязательных для исполнения документов в области прав человека. Термин «дискриминация» имеет точное определение и устоявшееся значение в международном праве. Комитет ООН по правам человека — независимый экспертный орган, наблюдающий за выполнением Международного пакта о гражданских и политических правах, — разъяснил, что в пакте этот термин включает в себя:

*«любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, которое основано на признаках расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных взглядов, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства и которое имеет целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления всеми лицами, на равных началах, всех прав и свобод».*<sup>45</sup>

Тем не менее не всякое различие в обращении является дискриминацией: оно не будет являться таковой, если «критерии такого различия являются разумными и объективными, а задача состоит в том, чтобы достичь цель, которая допускается по Пакту».<sup>46</sup> Европейский суд по правам человека даёт аналогичное определение дискриминации:

*«Различие в обращении является дискриминационным, если оно «не имеет объективного и разумного оправдания», то есть если оно не преследует «законную цель» или отсутствует «разумная соразмерность используемых средств и преследуемой цели».*<sup>47</sup>

### ЭЛЕМЕНТЫ ДИСКРИМИНАЦИИ

Согласно международному праву, дискриминация состоит из трёх отдельных элементов. Её неотъемлемыми признаками являются: ущемление прав; недопустимые признаки, по которым осуществляется дискриминация; отсутствие разумных и объективных оснований для такого обращения.

#### УЩЕМЛЕНИЕ ПРАВ

Ущемление — это ограничение группы или отдельных лиц в осуществлении того или иного права. Как правило, оно подразумевает лишение или ограничение доступа к какой-либо основной услуге или праву. Необходимо объективно оценивать, приводит ли та или иная мера к

## ПРИНЦИП РАВЕНСТВА

Гарантировать защиту от дискриминации — значит соблюдать принцип равенства, то есть сделать так, чтобы люди были равны как перед законом, так и на практике. Тем не менее относиться к людям как к равным между собой и обращаться с ними одинаково — не всегда одно и то же. Это было бы уместно, если бы все люди были одинаковыми и всегда жили в абсолютно одинаковых условиях. Очевидно, что это не так: между нами существуют бесчисленные различия, и не последнее место среди них занимают различия между полами, языками, религиями, национальностями, сексуальной ориентацией, политическими взглядами, различия в зрении и слухе, мобильности, обеспеченности и здоровье.

В большинстве ситуаций эти различия не имеют значения. Однако бывают случаи, когда они могут служить оправданием разного обращения с людьми, которое порой бывает просто необходимо. Чтобы относиться к людям как к равным между собой, важно понимать значение этих различий в разных ситуациях. Это позволит добиться не только формального равноправия на уровне закона, но и равноправия фактического. Если же отличие несущественно (например, цвет кожи по отношению к способности выполнять определённую работу), то разное обращение будет считаться дискриминацией.

В то же время, бывают обстоятельства, когда равное обращение или неспособность принять во внимание существенные в данной ситуации различия могут фактически привести к неравенству и дискриминации.<sup>48</sup> Это происходит в ситуациях, когда имеющаяся картина неравенства такова, что формально равные условия лишь способствуют сохранению исторически сложившейся дискриминации в отношении определённой группы.<sup>49</sup> Так, например, бывает в случаях, когда из-за того, что игнорируются важные различия, обуславливающие особые потребности людей, равное осуществление прав становится невозможным. Примером тому может служить ситуация, когда лица, передвигающиеся в инвалидных колясках, не могут попасть в общественные здания, которые не оборудованы пандусами.

Принцип равенства — устоявшаяся норма международного права. Говоря простым языком, он требует, «чтобы в одинаковым ситуациям подходили одинаково, а в неодинаковым ситуациям — по-разному»<sup>50</sup>, при этом различия в обращении должны иметь объективные основания и быть соразмерны преследуемой цели.<sup>51</sup>

ущемлению прав, причём важны её фактические последствия, а не цели, с которыми она вводилась. На практике дискриминация может принимать самые разные формы:

- **Различие** — например, когда за одну и ту же работу женщинам платят меньше, чем мужчинам, или когда полиция жестоко обращается с молодыми чернокожими мужчинами.
- **Исключение** — например, когда ромам или странствующим лицам не выдают документы, удостоверяющие личность, или когда дети просителей убежища лишаются права на образование.
- **Ограничение** — например, когда ограничивается свобода собраний для лесбиянок, геев, бисексуалов и транссексуалов или вводятся ограничения на строительство мусульманских мечетей.

- **Предпочтение** — например, когда государственное финансирование выделяется только одной государственной церкви, или когда государственной жильё в приоритетном порядке выделяется белым гражданам.
- **Сегрегация** — например, когда детей-инвалидов или детей ромов систематически направляют в отдельные школы, игнорируя их способности и потребности.<sup>52</sup>
- **Нежелание создавать разумные приспособления** — например, когда общественные здания не оборудуются пандусами для лиц<sup>53</sup>, передвигающихся в инвалидных колясках, или когда не учитываются разумные потребности сотрудника, связанные с его религиозными взглядами.

## НЕДОПУСТИМЫЕ ПРИЗНАКИ

Не любое ущемление прав является дискриминационным. Ущемление прав превращается в дискриминацию, когда происходит по недопустимому признаку, такому как национальность, вероисповедание, страна происхождения или социальная принадлежность, язык, внешний вид, родовое происхождение, пол, половая самоидентификация, сексуальная ориентация, возраст, инвалидность.

Дискриминация может осуществляться по таким признакам, как любые личные качества, свойства или обстоятельства, которые становятся поводом для произвольных различий. Ими часто оказываются свойства, составляющие неотъемлемую часть личности человека, в частности вероисповедание, этническое происхождение, гражданство, язык, пол, половая самоидентификация и сексуальная ориентация. Однако этот список отнюдь не исчерпывающий. Всё чаще признаётся, что дискриминация может основываться на самых разнообразных личных обстоятельствах, способных меняться со временем, таких как политические убеждения, здоровье и социальный или экономический статус.<sup>54</sup>

Разные правозащитные механизмы охватывают разные признаки, на основании которых происходит дискриминация. Некоторые из механизмов, такие как Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (МКЛРД) или Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ), рассматривают только отдельные признаки.<sup>55</sup> Другие документы, такие как Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП)<sup>56</sup>, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ)<sup>57</sup> и Хартия Европейского союза об основных правах, содержат «открытый» список признаков, где среди прочего упоминается ущемление прав по тем признакам, которые не вошли в список.

Открытые списки, как правило, предваряемые словами «такие как» или «в частности», позволяют правозащитным органам трактовать документы с учётом новых обстоятельств и меняющихся социальных установок, не ограничиваясь кругом проблем, существовавших на момент составления документа. Например, дискриминацию по признаку сексуальной ориентации уже многие считают нарушением прав человека, однако до недавних пор она почти не упоминалась в правозащитных документах в явном виде.<sup>58</sup> При этом международные суды и наблюдательные органы в своих трактовках неоднократно подразумевали, что она включена в открытые антидискриминационные положения<sup>59</sup>, действие которых всё чаще аналогичным образом распространяется и на транссексуалов.<sup>60</sup>

## РАЗУМНЫЕ И ОБЪЕКТИВНЫЕ ОСНОВАНИЯ

Международные правозащитные органы пришли к ясному пониманию того, что не все случаи ущемления прав по какому-либо недопустимому признаку являются дискриминацией. Чтобы ущемление стало дискриминацией, оно должно быть лишено цели и неоправданно. Другими

словами, если ущемление прав преследует законную цель (такую как защита здоровья или безопасности общества в целом) и соразмерно этой цели, то никакой дискриминации нет.<sup>61</sup>

Как правило, это самый сложный и противоречивый аспект в выявлении дискриминации. Чтобы установить пределы оправданного, необходимо тщательно анализировать каждый конкретный случай. Такой анализ должен проводиться с учётом как местных уникальных особенностей, так и более широкого контекста, в котором возникает ущемление прав.

Во многих случаях даже если ущемление прав преследует законную цель (такую как защита общественного порядка), но при этом существуют альтернативные средства её достижения, не оказывающие негативного влияния на те или иные группы, то такое ущемление будет считаться несоразмерным. Европейский суд по правам человека особенно твёрд в том, что только при наличии очень веских причин ущемление прав по недопустимым признакам может быть совместимо с принципом недискриминации.<sup>62</sup>

## ТИПЫ ДИСКРИМИНАЦИИ

Международное право в области прав человека различает две формы дискриминации: прямую и косвенную.<sup>63</sup>

### ПРЯМАЯ ДИСКРИМИНАЦИЯ

Прямая дискриминация — это очевидное ущемление прав по недопустимому признаку. Прямая дискриминация может быть «открытой», то есть явно выражаться в тексте закона или отчётливо проявляться в тех или иных действиях. И она может быть «скрытой», но всё же идентифицируемой.

#### ПРИМЕРЫ ПРЯМОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ

- Правила кемпингов, куда не допускаются странствующие лица.
- Ограничение доступа к экстренной медицинской помощи в зависимости от законности пребывания человека в стране.
- Надпись «Арабам вход запрещён» на входе в бассейн.
- Система водопровода и канализации, из которой систематическим образом исключаются территории, где проживают представители определённых меньшинств.
- Закон, запрещающий использование языков меньшинств в СМИ.
- Отказ полиции защищать активистов ЛГБТ во время публичных собраний.

### КОСВЕННАЯ ДИСКРИМИНАЦИЯ

Косвенная дискриминация имеет место в ситуациях, когда на первый взгляд нейтральный закон, правило, процедура или действие ставит определённую группу в невыгодные условия или оказывает на неё несоразмерное влияние без какой-либо цели или разумного оправда-

ния.<sup>64</sup> Критерием наличия дискриминации должно быть именно следствие той или иной нормы или действий для определённой группы, а не исходные намерения.<sup>65</sup>

### ПРИМЕРЫ КОСВЕННОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ

- Закон, в котором определение жилья, даваемое в целях обеспечения социальной помощи, ограничивается недвижимостью, таким образом исключая из сферы применения документа ромов и странствующих лиц, живущих в жилых автоприцепах.
- Порядок тестирования детей для выяснения их годности к обучению в обычных школах или направления их в школы для труднообучаемых детей, требующий от ребёнка такого владения языком, которое дети из определённых меньшинств не могут продемонстрировать.
- Требования по росту при трудоустройстве, которым заведомо не удовлетворяет большинство женщин.
- Закон о реституции имущества, где выдвигается условие непрерывного проживания в стране, в то время как представители определённых этнических групп были вынуждены в течение нескольких лет проживать за границей.

Антидискриминационные положения большинства международных инструментов в области защиты прав человека распространяются как на прямую, так и на косвенную дискриминацию. Иногда она включается посредством ссылки на следствие ущемления прав непосредственно в формулировке антидискриминационного положения. Например, в статье 1 МНЛРД дано следующее определение расовой дискриминации:

*«любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, имеющие целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления на равных началах прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или любых других областях общественной жизни».*

Но чаще это уточняется с помощью толкований<sup>66</sup> и в рамках судебной практики. Например, прецедентное право Европейского суда по правам человека ясно определяет, что *«если политика или мера общего характера имеет несоразмерные пагубные последствия для какой-либо группы лиц, нельзя исключать, что она может оказаться дискриминационной, даже если она не была специально направлена или введена в отношении этой группы».*<sup>67</sup>

### ДИСКРИМИНАЦИЯ ПО НЕСКОЛЬКИМ ПРИЗНАКАМ

На практике люди часто сталкиваются дискриминацией по нескольким признакам, или «перекрёстной» дискриминацией. Это происходит, когда человек одновременно относится к двум подвергающимся дискриминации категориям. Дискриминация по нескольким признакам часто порождает уникальные формы дискриминации. Как правило, от неё страдают наиболее беззащитные представители общества, такие как иммигрантки и неимущие старики, постоянно сталкивающиеся с наиболее суровыми лишениями и исключением из жизни общества.

Чтобы преодолеть дискриминацию по нескольким признакам, необходимо учитывать её особенности.<sup>68</sup> Для этого важно взглянуть на ситуацию шире и рассмотреть не только отдельные признаки, по которым людей дискриминируют, но и учесть реальные жизненные ситуации, чтобы этот опыт нашёл выражение как в формулировках политических решений, так и при рассмотрении дел о дискриминации в судах.

В Общей рекомендации о «гендерных аспектах расовой дискриминации» Комитет по ликвидации расовой дискриминации — экспертный орган, наблюдающий за выполнением Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (МКЛРД), — рассмотрел вопрос о том, как расовая дискриминация может по-разному влиять на женщин и мужчин по совокупности причин:

*«... женщины и мужчины не всегда подвергаются [расовой] дискриминации в равной степени или в одной и той же форме. Существуют обстоятельства, в которых [расовая] дискриминация затрагивает исключительно или в первую очередь женщин либо затрагивает положение женщин в иной форме, либо затрагивает их положение в иной степени, нежели положение мужчин. Такую расовую дискриминацию зачастую нелегко установить, если не существует чёткого признания различий в жизненном укладе женщин и мужчин как в общественной, так и в частной жизни».*<sup>69</sup>

Оперативные ориентировки с указанием этнической принадлежности<sup>70</sup> (см. информацию и политическую справку «Оперативные ориентировки, указывающие на этническую принадлежность», с. 34) сплошь и рядом встречаются в Европе в контексте антитеррористических мер и служат вопиющим примером дискриминации по нескольким признакам. Лица, которые чаще других подвергаются обыскам, облавам, задержаниям, превентивным арестам и другим мерам дискриминационного характера, применяемым полицией, как правило, не просто мусульмане. Они одновременно с этим молоды (в возрасте от чуть менее двадцати до немногим более тридцати лет), являются мужчинами и выглядят как выходцы с Ближнего Востока, из Южной Азии или Северной Африки.<sup>71</sup>

Из-за пересечения личных качеств и характеристик один признак может служить предлогом для дискриминации по другим признакам, если правовая защита от такого вида дискриминации в стране отсутствует или неэффективна. Так, например, за требованиями к гражданству часто скрывается дискриминация по признаку религии или национальности.

## ДИСКРИМИНАЦИЯ ПО НЕСКОЛЬКИМ ПРИЗНАКАМ: ЖЕНЩИНЫ-РОМЫ В МАКЕДОНИИ

*«Ромы разделяют девочек и мальчиков ещё в раннем детстве. Если ты девочка, ты не ходишь в школу. Ты сидишь дома. Если ты мальчик, ты должен ходить в школу, чтобы стать мужчиной. Даже если девочка ходит в школу, она должна вовремя возвращаться домой, чтобы присматривать за своими братьями и сёстрами».*

*«Многие женщины-ромы пытались найти работу на текстильной фабрике... И я тоже пыталась. Управляющий сказал нам, что они не берут на работу женщин-ромов, потому что другие сотрудники не хотят работать вместе с ромами».*

Как видно из цитат, женщины-ромы часто подвергаются дискриминации как по признаку пола, так и по признаку национальности. По итогам изучения доступа женщин-ромов к образованию и медицинской помощи, а также возможностей их трудоустройства в докладе делается вывод, что подобная двойная дискриминация со стороны государства, негосударственных субъектов и нередко мужской части общины ромов носит массовый, повседневный и повсеместный характер.

Случаи, задокументированные Amnesty International, отражены в статистике, собранной Программой развития ООН (ПРООН), по данным которой около 39% жен-

щин-ромов, проживающих в Македонии, не имеют образования или не окончили начальную школу, тогда как для мужчин-ромов этот показатель равен 22%, а для лиц других национальностей, живущих бок о бок с ромами, — 8%; 83% женщин-ромов и 65% мужчин-ромов никогда нигде не работали официально (для лиц других национальностей, живущих по соседству с ромами, это показатель равен 50%); около 31% женщин-ромов страдают хроническими заболеваниями, у мужчин-ромов это показатель равен 27%, а среди лиц других национальностей, живущих по соседству с ромами — 23%.<sup>72</sup>

Amnesty International установила, что женщины-ромы подвергаются дискриминации не только по признаку пола и национальности, но и вследствие своей бедности и нередко отсутствия официальных документов. Из-за подобной дискриминации по нескольким признакам люди, как правило, оказываются в порочном круге изоляции и предвзятого отношения. Кроме того, они могут лишаться сразу нескольких прав под видом лишения одного права: так, например, лишение права на образование нередко приводит к более серьезным трудностям в осуществлении других прав, таких как право на работу или нормальное жильё.

Amnesty International, «*Little by little we women have learned our rights*»: *The Macedonian government's failure to uphold the rights of Romani women and girls* («Шаг за шагом мы, женщины, стали понимать свои права»: правительство Македонии не защищает права женщин и девочек-ромов», на англ. яз.), индекс: EUR 65/004/2007.

---

# 3/ЗАПРЕТ НА ДИСКРИМИНАЦИЮ В МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТАХ И МЕХАНИЗМЫ МОНИТОРИНГА

Система международных правозащитных механизмов включает в себя огромное количество антидискриминационных норм в составе самых разных документов различного уровня. В них используются одинаковые или в общем схожие определения дискриминации, но они относятся к разным признакам, защищают разные права и по-разному реализуются на практике.

## ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЁННЫХ НАЦИЙ

На общемировом уровне обязательные к исполнению Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП) и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП) запрещают дискриминацию по признакам «*расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства*» в отношении осуществления тех прав, которые закреплены в данных двух договорах.<sup>73</sup> Антидискриминационные положения подобного рода, которые распространяют защиту на основные права, упомянутые в соответствующем документе, известны как «дополнительные» положения. МПГПП, однако, содержит и другую, самостоятельную статью, запрещающую дискриминацию по тем же признакам во всех сферах и в отношении всех прав.<sup>74</sup> В ней говорится:

*«Все люди равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту закона. В этом отношении всякого рода дискриминация должна быть запрещена законом, и закон должен гарантировать всем лицам равную и эффективную защиту против дискриминации по какому бы то ни было признаку, как-то расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства».*

Другие обязательные для исполнения инструменты ООН обеспечивают дополнительную защиту от дискриминации в отношении определённых групп или по конкретному признаку. В Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (МКЛРД), Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ) и Конвенции о правах инвалидов (НПИ) имеются самостоятельные положения, запрещающие дискриминацию во всех сферах жизни, соответственно, по признакам «*расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения*», пола или инвалидности.<sup>75</sup> Конвенция о правах ребёнка применительно к закреплённым в ней правам запрещает дискриминацию в отношении детей по тем же признакам, что и МПГПП и МПЭСКП.<sup>76</sup>



За исключением Конвенции о правах инвалидов<sup>77</sup>, все эти конвенции ратифицированы всеми государствами-членами Совета Европы<sup>78</sup> и должны ими соблюдаться. За выполнением данных договоров наблюдают независимые экспертные комитеты (соответствующие «договорные органы»), которые периодически анализируют соблюдение обязательств по этим договорам государствами, их подписавшими. Комитеты, наблюдающие за выполнением МПГПП, КЛДЖ и МКЛРД, также могут рассматривать заявления отдельных лиц из стран, признавших компетенцию этих органов, к каковым относится подавляющее большинство стран Европы.<sup>79</sup>

## СОВЕТ ЕВРОПЫ

Созданный в 1949 году и в настоящее время насчитывающий 47 государств-членов Совет Европы<sup>80</sup> — старейшая межправительственная организация региона, защищающая права человека, демократию и правопорядок. Совет Европы разработал огромное количество правозащитных стандартов и наблюдает за их выполнением при помощи разнообразных механизмов и процедур. Один из его важнейших нормативных документов — Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (известная как Европейская конвенция о правах человека, или ЕКПЧ). Потенциально ЕКПЧ даёт существенную защиту от дискриминации и гарантирует всем лицам право обращаться с жалобой в международный суд — Европейский суд по правам человека, где они могут искать защиты от нарушения их прав, предусмотренных ЕКПЧ.

В ЕКПЧ есть открытое дополнительное положение, запрещающее при осуществлении прав, предусмотренных в конвенции, дискриминацию «по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или по любым иным признакам».<sup>81</sup> Хотя эта статья является открытой в том смысле, что она не ограничивает перечень признаков, которые могут служить основанием для заявления о дискриминации, она распространяет защиту лишь на те права человека, которые предусмотрены ЕКПЧ. Так как в ней не упоминаются в явном виде все экономические, культурные и социальные права, её антидискриминационное положение может не защитить человека от дискриминации, скажем, при трудоустройстве или в случае оказания медицинской помощи.<sup>82</sup> Дополнительный протокол к ЕКПЧ — Протокол №12 — содержит самостоятельное антидискриминационное положение, распространяющееся на все случаи дискриминации в отношении всех прав. Тем не менее по состоянию на ноябрь 2008 года только 17 из 47 государств-членов Совета Европы ратифицировали этот протокол (в том числе шесть государств-членов ЕС).<sup>83</sup>

Дополнительную защиту от дискриминации в Европе обеспечивает Европейская социальная хартия<sup>84</sup> (ЕСХ) Совета Европы, в которой рассматривается широкий спектр экономических и социальных прав. В ЕСХ имеется открытое дополнительное положение, запрещающее дискриминацию. Вместе с тем, в отличие от большинства договоров, ЕСХ оставляет за государствами право на своё усмотрение принимать одни её положения и отклонять другие, поэтому её часто называют инструментом с набором факультативных обязательств. Европейский комитет по социальным правам (ЕКСП) наблюдает за выполнением этого договора — и более полного переработанного варианта Европейской социальной хартии (ЕСХ), который должен заменить его после присоединения всех государств-членов Совета Европы.

## ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ПО БОРЬБЕ С РАСИЗМОМ И НЕТЕРПИМОСТЬЮ

Кроме Европейского суда по правам человека и Европейского комитета по социальным правам есть ещё один орган Совета Европы, уполномоченный наблюдать за дискриминацией в государствах-членах Совета Европы, — Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью (ЕКРН). ЕКРН — независимый орган по надзору за соблюдением прав человека, занимающийся вопросами дискриминации по признаку цвета кожи, языка, вероисповедания, гражданства и национального или этнического происхождения. Он следит за расистскими настроениями и расовой дискриминацией во всех государствах-членах Совета Европы и составляет доклады с анализом законов и установившихся порядков, а также рекомендациями относительно того, каким образом каждая из стран могла бы решать обозначенные проблемы. Он также утверждает общеполитические рекомендации для государств-членов с указанием мер, которые им следует принять для борьбы с различными формами расизма и ксенофобии.<sup>86</sup>

Наблюдение за выполнением ЕСХ не входит, однако, в обязанности Европейского суда по правам человека, а ЕКСП не принимает петиции от *частных лиц*. Тем не менее 11 государств-членов Совета Европы<sup>85</sup>, 10 из которых также являются членами ЕС, ратифицировали Дополнительный протокол к ЕСХ, наделяющий ЕКСП правом рассматривать коллективные жалобы от определённых организаций, в которых говорится о невыполнении государством положений подписанного им договора. Этим механизмом могут воспользоваться международные и национальные профсоюзы и организации работодателей, а также неправительственные организации, обладающие соответствующими полномочиями, в целях борьбы с системными дискриминационными явлениями, влияющими на осуществление закреплённых в ЕСХ.

## ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ

Обязанности Европейского союза (ЕС) в области прав человека и, в частности, борьбы с дискриминацией значительно расширились со времени основания Европейского экономического сообщества (ЕЭС) в 1957 году. Современные цели и полномочия ЕС определяются двумя договорами: Договором об учреждении Европейского Сообщества и Договором о Европейском союзе. Статья 6 Договора о ЕС гласит, что ЕС «основан на принципах свободы, демократии, уважения прав человека и основных свобод, а также принципе правового государства» и что ЕС «уважает основные права, как они гарантированы ЕКПЧ». Статья 13 Договора об учреждении Европейского Сообщества является правовой основой для действий ЕС «для борьбы с дискриминацией, осуществляемой по признакам пола, расового или этнического происхождения, религии или убеждений, недееспособности, возраста и сексуальной ориентации».

Основной правозащитный инструмент ЕС — Хартия об основных правах. Этот инструмент, дополняющий, а в некоторых областях — развивающий существующие международные правозащитные нормы, содержит положение, согласно которому запрещается

*«дискриминация любого рода, в частности, по признаку пола, расы, цвета кожи, этнического или социального происхождения, генетических характеристик, языка, религии или убеждений, политических и иных взглядов, принадлежности к национальному меньшинству, имущественного положения, происхождения, ограниченной трудоспособности, возраста или сексуальной ориентации».*<sup>87</sup>

В Хартии об основных правах также утверждается, что ЕС *«уважает культурное, религиозное и языковое разнообразие»*.<sup>88</sup> В настоящее время хартия имеет, по существу, декларативный статус. Тем не менее Лиссабонский договор (Договор о реформе ЕС), подписанный всеми государствами-членами ЕС в 2007 году, включил хартию в нормативно-правовую базу ЕС. Если договор ратифицируют все страны-члены ЕС, хартия станет обязательной для исполнения всеми институтами ЕС. Она также обретёт силу закона для государств-членов ЕС.<sup>89</sup> Кроме того, договор в отдельном выделении борется с исключением из общества и дискриминацией в качестве задач ЕС.<sup>90</sup>

Агентство по основным правам (АОП) — главный орган Евросоюза, осуществляющий мониторинг в области прав человека.<sup>91</sup> Его задача — проводить исследования и анализ и давать рекомендации институтам и государствам-членам ЕС по соблюдению прав человека при выполнении законов Европейского Сообщества. АОП, учреждённое в 2007 году, пришло на смену Европейскому центру мониторинга проблем расизма и ксенофобии. Борьба с расизмом и ксенофобией по-прежнему относятся к его основным обязанностям.

## ОРГАНИЗАЦИЯ ПО БЕЗОПАСНОСТИ И СОТРУДНИЧЕСТВУ В ЕВРОПЕ

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) — межправительственная организация, занимающаяся предотвращением конфликтов, урегулированием кризисов и постконфликтным восстановлением. В неё входит 56 государств, в том числе государства-члены Совета Европы, а также Беларусь, бывшие советские республики Средней Азии, США и Канада. Укрепление прав человека, демократии и правопорядка — центральные задачи ОБСЕ, которая создала целый ряд механизмов для работы в этой области. Некоторые из них очень эффективны в сфере борьбы с дискриминацией. В последние годы ОБСЕ в целом стремится активнее работать в данном направлении.<sup>97</sup>

Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) — основной орган ОБСЕ в области укрепления прав человека.<sup>98</sup> В 2004 году он приступил к выполнению «Программы по толерантности и недискриминации», направленной на решение проблем в сфере преступлений на почве ненависти, расизма и ксенофобии, антисемитизма, нетерпимости и дискриминации в отношении мусульман, свободы религии и убеждений. Бюро ежегодно публикует данные о преступлениях на почве ненависти в странах ОБСЕ.<sup>99</sup> В информационной системе «Программы по толерантности и недискриминации» представлена общая информация о соответствующих международных стандартах и инициативах в этих областях.<sup>100</sup> Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств также борется с системными проявлениями дискриминации, подрывающими единство общества и соблюдение прав меньшинств в государствах-участниках ОБСЕ.<sup>101</sup>

## ЗАПРЕТ НА ДИСКРИМИНАЦИЮ В ДРУГИХ МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТАХ

Некоторые международные конвенции дополнительно защищают определённые группы, которые в силу своих особенностей, нужд или уязвимости часто оказываются жертвами дискриминации. К ним относятся представители национальных меньшинств, рабочие-мигранты и лица, пострадавшие от торговли людьми.

Рамочная конвенция Совета Европы о защите национальных меньшинств, ратифицированная почти всеми государствами-членами Совета Европы<sup>102</sup>, обеспечивает дополнительную защиту представителям национальных меньшинств. Она не только требует, чтобы государства не допускали дискриминации по признаку принадлежности к национальному меньшинству.<sup>103</sup> Она также настаивает на том, чтобы они способствовали подлинному равенству, принимая во внимание «особые обстоятельства» меньшинств.<sup>104</sup> Однако от государств требуются дальнейшие конкретные шаги по созданию условий, необходимых для сохранения и развития языков национальных меньшинств, их традиций и культурного наследия.<sup>105</sup>

Европейская Хартия о региональных языках и языках меньшинств налагает на государства-участников дополнительные обязательства по развитию и использованию языков меньшинств в общественной жизни, в том числе в системе образования, СМИ и работе судебных и административных органов.<sup>106</sup>

Рабочие-мигранты наиболее беззащитны перед дискриминацией по признаку их видимых отличий, гражданства и нередко нелегального статуса в стране пребывания. Некоторые отличия в обращении с мигрантами из-за их гражданства и законности пребывания в стране объективно оправданы. Тем не менее эти критерии часто используются для дискриминации в отношении иностранных граждан, ущемляющей их основные права, такие как право на образование, жильё и справедливый суд. Рабочих-мигрантов защищают три международных инструмента. Это Конвенция Международной организации труда (МОТ) о трудящихся-мигрантах (пересмотренная в 1949 году), Конвенция МОТ о трудящихся-мигрантах 1975 года (дополнительные положения) и принятая в 1990 году ООН Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей. Каждая конвенция охватывает всё больше людей, прав и сфер жизни, но при этом её ратифицирует всё меньше стран.

Конвенция 1949 года распространяется только на трудовые права мигрантов, законно проживающих в стране пребывания. Конвенция 1975 года защищает, помимо трудовых прав, и другие основные права мигрантов, законно проживающих в стране пребывания. Конвенцией 1990 года уже предусматриваются и минимальные стандарты защиты прав нелегальных мигрантов. По состоянию на февраль 2009 года эти конвенции были ратифицированы 18, 14 и четырьмя европейскими странами<sup>107</sup> соответственно. Таким образом, миллионы мигрантов в Европе, в том числе наиболее беззащитные нелегальные мигранты, остаются без дополнительной защиты, предоставляемой этими конвенциями, особенно последней.

В Протоколе ООН о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за неё<sup>108</sup> даётся признанное во всём мире определение торговли людьми и ряд минимальных стандартов по её предотвращению. В протоколе содержится призыв к государствам принимать определённые меры по защите лиц, ставших объектом торговли. По состоянию на ноябрь 2008 года из 47 государств-членов Совета Европы его ратифицировали все, кроме восьми, пять из которых – члены ЕС.<sup>109</sup> Конвенция Совета Европы о противодей-

## ЗАПРЕТ НА ДИСКРИМИНАЦИЮ В ЗАКОНАХ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

ЕС имеет большие полномочия в борьбе с дискриминацией благодаря статье 13 Договора об учреждении Европейского Сообщества (ДУЕС), дающей институтам ЕС право предпринимать «соответствующие действия для борьбы с дискриминацией, осуществляемой по признакам пола, расового или этнического происхождения, религии или убеждений, недееспособности, возраста и сексуальной ориентации». Статья 2 ДУЕС требует от ЕС содействовать равноправию мужчин и женщин.

ЕС последовательно принимал ряд законов, или директив<sup>92</sup>, требующих от государств-членов предпринимать разнообразные шаги для борьбы с разными формами дискриминации. По сфере применения такие директивы, вступившие в силу на сегодняшний день, можно разделить на три большие группы:

- недопущение дискриминации по признаку пола;
- недопущение дискриминации по признаку расы или национальности;
- недопущение дискриминации по остальным признакам, указанным в статье 13 ДУЕС.

Основными директивами в каждой из этих групп являются:

- Директивы о равной оплате и равном обращении (дир. 75/117 и дир. 76/207), касающиеся дискриминации по признаку пола. За этими так называемыми «гендерными директивами» недавно последовали ещё две директивы: Директива 2006/54 о «равном обращении с мужчинами и женщинами в вопросах трудоустройства и занятости» и Директива 2004/113 о «равном обращении с мужчинами и женщинами в вопросах предоставления и получения товаров и услуг». Помимо защиты равного обращения с мужчинами и женщинами, эти правовые инструменты также считаются механизмами защиты транссексуалов.<sup>93</sup>
- Директива 2000/43 о «равном обращении вне зависимости от расовой и этнической принадлежности», иногда называемая «расовой директивой».
- Директива 2000/78 о «равном обращении в области трудоустройства и занятости», иногда называемая «рамочной директивой», или «директивой о равенстве».

В отличие от расовой и гендерной директив, предоставляющих защиту от дискриминации не только в области трудоустройства, но и в других важных сферах общественной жизни (таких как здравоохранение, образование, социальная защита и доступ к товарам и услугам), Директива о равенстве 2000/78 запрещает только прямую и косвенную дискриминацию по признакам религии или убеждений, инвалидности, возраста или сексуальной ориентации в сферах трудоустройства и профессионального образования. Таким образом, остаётся несколько важных областей дискриминации, которые не охватываются законами ЕС. Согласно действующей нормативно-правовой базе ЕС, было бы, например, незаконно отказать в аренде квартиры чернокожей

женщине-мусульманке из-за её этнического происхождения, но не из-за её религии, сексуальной ориентации или возможной инвалидности. Хотя некоторые страны-члены расширили предоставляемую ими правовую защиту на случаи дискриминации по всем признакам и во всех областях, такая защита ещё не стала повсеместной в ЕС и обязательной по законам ЕС. В июле 2008 года Европейская комиссия выступила с предложением о новой директиве, которая распространила бы защиту от дискриминации по любым признакам за пределы сферы трудоустройства.<sup>94</sup> Для принятия этого предложения необходимо единогласное одобрение всех государств-членов ЕС.

Директивы ЕС требуют от государств-членов создания судебных и административных механизмов, обеспечивающих выполнение прав и обязательств, предусмотренных этими документами. Таким образом, после принятия директив у людей должна быть возможность обращаться за защитой в национальные суды в случае нарушения их прав. За выполнением директив на национальном уровне также непосредственно наблюдает Европейская Комиссия. Если страна-член ЕС не меняет свои законы в соответствии с директивами, то к такому государству-нарушителю могут быть применены специальные меры. В ходе мониторинга соблюдения Директив о равенстве 2000 года Комиссия выявила многочисленные упущения. В июне 2007 года Европейская Комиссия направила официальные обращения в 14 государств-членов ЕС<sup>95</sup> с требованием полного выполнения Директивы 2000/43. В январе 2008 года комиссия выразила 11 странам свою обеспокоенность в связи с выполнением Директивы 2000/78, а ещё трём государствам сделала официальные предупреждения о намерении начать рассмотрение дел о нарушениях.<sup>96</sup>

ствии торговли людьми требует от государств-участников принятия ряда мер, направленных на предотвращение торговли людьми и на защиту пострадавших от неё лиц.<sup>110</sup> В ней есть глава «Меры по защите и укреплению прав жертв, гарантирующие гендерное равенство», в которой признаётся двойная дискриминация многих жертв – как иностранных граждан и как женщин – и предлагаются пути её преодоления. Конвенция была принята и открыта для подписания в 2005 году. К ноябрю 2008 года её подписало 41 государство-член Совета Европы, но ратифицировали только 19, из-за чего множество пострадавших от торговли людьми остаются беззащитными перед новыми нарушениями и дискриминацией даже после того, как власти государства признали их жертвами.

#### СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВ РОМОВ В ЕС

Как показали исследования Amnesty International и других НПО, единичные и половинчатые меры, принятые ЕС и входящими в него странами, не обеспечили структурного и устойчивого улучшения положения миллионов ромов в самых важных сферах жизни, таких как доступ к образованию, жилью, здравоохранению и рабочим местам.

Евросоюз обязан играть более активную роль в решении одной из самых масштабных и сложных правозащитных проблем на своей территории, и он располагает средствами, которые при должном их использовании дают ему такую возможность. Тем не менее у него до сих пор нет единой и всесторонней политики, направленной на решение проблемы дискриминации ромов.

Поэтому Amnesty International присоединяется к другим организациям, настаивающим на необходимости выработки всесторонней правозащитной рамочной стратегии ЕС по интеграции ромов, которая позволила бы эффективнее использовать финансовые средства и инструменты, имеющиеся в распоряжении ЕС.

## 4/ГАРАНТИРОВАТЬ РАВЕНСТВО: СИСТЕМА ПРАВООЩИТНЫХ МЕХАНИЗМОВ

Обязательные для исполнения нормы международного права, запрещающие дискриминацию, рассмотренные в предыдущем разделе, накладывают на государства Европы различные требования. В настоящем разделе обсуждается практический смысл этих стандартов. Здесь описываются меры, которые государства обязаны принимать для ликвидации дискриминации, а также перечислены дополнительные меры и рекомендуемые действия, которые, по мнению Amnesty International, имеют большую важность для укрепления фактического равноправия.

Обязательства, налагаемые на государства в рамках международного права, можно разделить на три большие группы. Государства обязаны:

- **Соблюдать** право на свободу от дискриминации — это значит, что законы и порядки, сложившиеся в государстве, не должны носить дискриминационный характер.
- **Защищать** право на свободу от дискриминации — это значит, что они обязаны осуществлять эффективное регулирование и контроль за соблюдением законов, чтобы гарантировать людям защиту от дискриминации со стороны третьих лиц.
- **Осуществлять** право на свободу от дискриминации, что требует от государств принятия необходимых законодательных, административных, бюджетных, судебных и разъяснительных мер, которые обеспечат полное осуществление права на свободу от дискриминации.<sup>111</sup>

Необходимость **соблюдать** право на свободу от дискриминации не только требует от государств воздерживаться от нарушения прав, но и обязывает их принимать конкретные меры для выявления и ликвидации дискриминации в государственных структурах, в частности институционального расизма<sup>112</sup> в полиции или фактического отсутствия доступа к общественным услугам для лиц с ограниченными возможностями. Государства также обязаны проводить расследования по фактам дискриминации, совершаемой органами власти или с их согласия или попустительству, а также наказывать виновных и предоставлять пострадавшим средства правовой защиты.

Государства должны не только сами воздерживаться от дискриминации, но и следить за тем, чтобы люди были **защищены** от дискриминации со стороны третьих лиц. Это значит, что государства должны добросовестно стремиться к предотвращению дискриминации со стороны частных и негосударственных субъектов посредством введения эффективных законов и политических мер, а также предоставления путей возмещения вреда и применения санкций в случае дискриминации в частном секторе.

Обязательство **осуществлять** право на свободу от дискриминации требует от государств предпринимать шаги, позволяющие действительно пользоваться этим правом на практике как в государственном, так и в частном секторах. Это означает обязанность способствовать недопущению дискриминации с помощью мер, призванных выявлять массовую дискриминацию, бороться с её причинами и предотвращать её новые проявления.



На практике конкретные обязательства, как правило, относятся сразу к нескольким из этих категорий. Международное право требует от государств принимать самые разные меры с целью ликвидации дискриминации и укрепления равенства, которые часто выполняют сразу несколько функций.

## СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВА НА СВОБОДУ ОТ ДИСКРИМИНАЦИИ

Обязательство соблюдать право на свободу от дискриминации налагает на государства как позитивные, так и негативные обязательства. Это означает, что государства обязаны как воздерживаться от дискриминации, так и предпринимать конкретные шаги, направленные на выполнение своих функций по недопущению дискриминации.

### ОТКАЗ ОТ ДИСКРИМИНАЦИИ

Одно из основополагающих требований, предъявляемых к государствам в международном праве, заключается в обеспечении того, чтобы все государственные органы и институты как на национальном, так и на местном уровне не совершали действий, прямо или косвенно приводящих к дискриминации.

Для этого государства должны принимать все меры к тому, чтобы

- законодательство, нормативные акты, циркуляры и стандарты не допускали и не порождали дискриминации;
- методы работы всех государственных институтов и должностных лиц по применению законов, предоставлению услуг и выполнению любых других функций не являлись дискриминационными.

### ЗАПРЕТ НА ОСКОРБИТЕЛЬНЫЕ ВЫСКАЗЫВАНИЯ СО СТОРОНЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ

Обязательство воздерживаться от дискриминации также подразумевает, что ни один государственный деятель не имеет права поддерживать, инициировать и защищать дискриминацию, осуществляемую другими.<sup>118</sup> Это значит, что должностные лица, занимающие государственные и выборные посты, должны избегать высказываний, провоцирующих дискриминацию, ненависть или насилие в отношении, например, этнических и религиозных меньшинств или мигрантов, а если они допускают подобные высказывания — подвергаться санкциям.<sup>119</sup> Тем не менее подстрекательская риторика, направленная против этих меньшинств, сплошь и рядом звучит в Европе. Её можно услышать даже в парламентах стран и из уст высшего руководства государств.

В ответ на подобные высказывания о беженцах и просителях убежища ЕКПН порекомендовал властям не поощрять в обществе отрицательное отношение к просителям убежища и беженцам<sup>120</sup>, избегать обобщений и оскорбительных замечаний в адрес просителей убежища или определённых групп просителей убежища<sup>121</sup>, а также не распространять предубеждения и стереотипы в отношении этих категорий лиц.<sup>122</sup> Кроме того, ЕКПН посоветовал политикам, журналистам и другим общественным деятелям быть крайне осмотрительными и не поддерживать вражду или отрицательные стереотипы в отношении неграждан и представителей меньшинств.<sup>123</sup> Эти нормы в равной мере применимы и к другим группам, страдающим от нетерпимости.

## ПОЗИТИВНЫЕ МЕРЫ ПО ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ ДИСКРИМИНАЦИИ

Поскольку государство и его представители действуют во всех сферах жизни, для соблюдения норм, запрещающих дискриминацию, требуется принимать самые разнообразные меры, направленные на то, чтобы такая деятельность не имела никаких дискриминационных последствий.

### ОЦЕНКА ВЛИЯНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Законодательные органы власти, прежде чем принимать новые законы и правила, должны тщательно взвесить их возможное влияние на различные группы. Особое внимание следует уделить тому, чтобы новые законы и правила, даже если они не носят явного дискриминационного характера, не приводили к косвенной дискриминации. Этому может значительно помочь промежуточное рассмотрение законопроектов в парламентских правозащитных комитетах. Консультации с объединениями представителей разных групп — также полезный способ выявить потенциальные упущения и устранить их на ранней стадии разработки закона.

### ОБУЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ

Правозащитные организации неоднократно подчёркивали важность надлежащей подготовки, необходимой для соблюдения принципа недискриминации всеми государственными должностными лицами.<sup>124</sup> Государствам следует проводить целенаправленную образовательную стратегию в отношении всех государственных должностных лиц во всех сферах (включая работников юстиции, сотрудников полиции, учителей, социальных работников, работников системы здравоохранения, местных чиновников и т. д.), разъясняя соответствующие принципы недискриминации и равенства и способы их реализации.

Это обучение должно быть направлено на искоренение распространённых предрассудков, таких как расизм, сексизм, гомофобия, а также при необходимости — на улучшение понимания различных культурных норм, чтобы преодолеть невежество и предубеждения, которые служат причиной и оправданием дискриминации. Важнее всего проводить подобную подготовку среди государственных служащих, непосредственно работающих с людьми из разных слоёв общества.

Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации (КЛРД) опубликовал, например, специальную рекомендацию по подготовке сотрудников правоохранительных органов, в которой говорится, что «[с]отрудники правоохранительных органов должны пройти интенсивный курс подготовки, признанный обеспечить, чтобы при выполнении своих обязанностей они уважали и защищали человеческое достоинство и отстаивали права человека всех лиц без различия по признаку расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения».<sup>125</sup> ЕКПН также рекомендует, чтобы в процессе обучения рассматривались вопросы расизма и дискриминации и относящиеся к ним законы.<sup>126</sup> Кроме того, следует уделять внимание вопросам прав человека и недопущению дискриминации применительно к оперативным мероприятиям по охране правопорядка.<sup>127</sup>

### ДОЛЖНОЕ ВНИМАНИЕ К РАЗЛИЧИЯМ

В некоторых случаях для соблюдения права на свободу от дискриминации требуется нечто большее, чем равное обращение со всеми. Некоторые группы, такие как этнические меньшинства или инвалиды, могут оказаться ограничены в правах и услугах по сравнению с другими людьми, если не учесть их реальные отличия, такие как мобильность или знание языка. Поэтому иногда для соблюдения права на свободу от дискриминации необходимы позитивные

## ОПЕРАТИВНЫЕ ОРИЕНТИРОВКИ, УКАЗЫВАЮЩИЕ НА ЭТНИЧЕСКУЮ ПРИНАДЛЕЖНОСТЬ

Оперативные ориентировки, указывающие на этническую принадлежность, — распространённая в правоохранительных органах Европы практика, очень часто приводящая к дискриминации. Несмотря на это, она до сих пор не всегда регистрируется и не до конца осознаётся во многих странах.

Обычные ориентировки представляют собой вероятные приметы лиц, подозреваемых в совершении уголовных преступлений. Они применяются в целенаправленной деятельности по охране порядка и представляют собой стандартную и зачастую необходимую в работе полиции практику. Описательные ориентировки составляются на основе имеющихся доказательств совершённого преступления, чтобы полиция смогла установить личности нарушителей. Прогнозные ориентировки используются, чтобы превентивно сконцентрироваться на сборе оперативной информации и других упреждающих мерах в отношении лиц, которые с большой степенью вероятности могут быть причастны к совершению или планированию преступлений.

Оперативные ориентировки с указанием этнической принадлежности возникают, когда полиция учитывает в них такие критерии, как цвет кожи, язык, вероисповедание, гражданство или этническое происхождение.<sup>113</sup> Само использование подобных критериев в правоохранительной деятельности не приводит к дискриминации автоматически, но оно является дискриминационным в случаях, когда применяется без объективных и разумных оснований.<sup>114</sup>

Иногда применение этнических критериев при составлении полицейских ориентировок может быть оправданным. Включение в список примет конкретных преступников сведений о принадлежности к определённой этнической группе, подкреплённых точной и достоверной информацией, очевидно, поможет полиции установить их личности и задержать их. Тем не менее не всегда применение подобных ориентировок оправданно. Так, как правило, не будет считаться оправданным указание сотрудникам полиции останавливать всех белых мужчин поблизости от места преступления только по той причине, что имеется информация о том, что преступление совершил белый. Принимая решение о том, является ли дискриминационным то или иное применение оперативных ориентировок с указанием этнической принадлежности, необходимо учитывать законность преследуемой цели, а также оправданность и соразмерность используемых средств. Прогнозные оперативные ориентировки также могут быть оправданы только тогда, когда они используются для введения узкого спектра мер, минимально вторгающихся в жизнь людей, и основываются на оперативной информации о месте и времени. Например, практически никогда не будет оправданным подозревать целые сообщества на основании этнического критерия или применять к представителям определённой группы меры безопасности, которые существенно вторгаются в их жизнь и нарушают их права.

Точный масштаб применения дискриминирующих оперативных ориентировок с указанием этнической принадлежности в Европе оценить сложно из-за того, что почти полностью отсутствует официальная статистика о национальной принадлежности лиц, которых полиция считает объектами своей работы.<sup>115</sup> Тем не менее всё больше исследований в ряде стран указывают на массовую дискриминацию при применении оперативных ориентировок, указывающих на этническую принадлежность.<sup>116</sup>

Особенно широко оперативные ориентировки с указанием этнической принадлежности применяются в Европе по отношению к ромам и видимым этническим меньшинствам. Их гораздо чаще, чем других людей в аналогичной ситуации, произвольно останавливают и обыскивают (при этом намного чаще имеют место злоупотребления и жестокое обращение), а также арестовывают по подозрению в причастности к преступлениям. Хотя иногда оперативные ориентировки с указанием этнической принадлежности составляются по официальному распоряжению, часто такой подход является следствием широко распространённых в правоохранительных органах предубеждений о связи определённых групп с преступной деятельностью, что порождает структурные механизмы дискриминации.

В контексте борьбы с терроризмом оперативные ориентировки с указанием этнической принадлежности порой применяются более преднамеренно и зачастую открыто. Типичными ситуациями использования таких ориентировок в данном контексте стали: несоразмерное использование полномочий останавливать и обыскивать людей применительно к предполагаемым мусульманам, массовые рейды и проверки документов около мечетей и углублённый сбор информации (в том числе тщательное изучение записей почти миллионов человек, принадлежащих к очень широкому религиозным и этническим категориям, в компьютерных базах данных государственных органов).

Хотя оперативные ориентировки с указанием этнической принадлежности преследуют важную и законную цель (когда они направлены на предотвращение терроризма), Amnesty International считает, что подобные методы обычно не могут считаться обоснованными и соразмерными средствами её достижения, а потому носят дискриминационный характер. Такие меры нередко не охватывают всех возможных подозреваемых и приводят к тому, что слишком часто за основу принимаются чрезмерно общие критерии, вместо того, чтобы сделать оперативную работу по охране правопорядка более целенаправленной. Примечательно, что ни значительные полномочия останавливать и обыскивать людей в Великобритании, ни операция по массовому сбору данных в Германии после нападений 11 сентября 2001 года в США до сих пор не привели ни к одному успешному уголовному преследованию за преступления, связанные с терроризмом. Эти недостатки применения в оперативной работе ориентировок с указанием этнической принадлежности необходимо принимать во внимание как в связи с серьёзными нарушениями прав тех лиц, на которых они направлены (в том числе прав на частную жизнь и свободу передвижения), так и в свете более широких негативных последствий для целых сообществ, коллективная репутация которых страдает от подобных мер, что стимулирует и укрепляет ксенофобские настроения.

Необходимо на всей территории Европы уделять больше внимания пагубному влиянию на права человека оперативных ориентировок, указывающих на этническую принадлежность, и принимать более строгие меры по предотвращению их дискриминационного использования. ЕКПН рекомендует ввести отдельный запрет на дискриминационное применение этнических критериев при составлении оперативных ориентировок, используемых в работе полиции, и прилагать больше усилий для контроля за ориентировками, указывающими на этническую принадлежность, в том числе посредством сбора данных об этнической принадлежности лиц, подвергшихся вмешательству со стороны полиции.<sup>117</sup> Чёткие инструкции о том, в каких ситуациях можно останавливать людей для проверки документов и обыска, существенно снижают опасность дискриминационного применения подобных мер. В большинстве европейских стран такие инструкции до сих пор отсутствуют.

действия со стороны государства (такие как установка звуковых сигналов для слепых в общественных местах и предоставление услуг переводчиков в государственных учреждениях), способные обеспечить равноправие на практике (см. информацию и политическую справку, в частности «Временные специальные меры», с. 51).

## ЗАЩИТА ПРАВА НА СВОБОДУ ОТ ДИСКРИМИНАЦИИ

Положения международного права налагают на государства обязательства по защите граждан от всех актов дискриминации, независимо от того, кем совершены такие акты – государством или частными лицами. Это значит, что государства должны принимать все необходимые меры в целях предупреждения, расследования, наказания и возмещения вреда, причинённого дискриминационными действиями со стороны представителей государства или частных лиц, коммерческих предприятий, организаций и прочих негосударственных субъектов.<sup>131</sup>

Международные принципы недискриминации требуют от государств обеспечения защиты от разного рода ущемления прав человека в частной сфере. Такая защита должна обеспечиваться не только в случае отказа в равных правах на трудоустройство, товары или обслуживание, но и в случае эксплуатации или злоупотребления на основании принадлежности человека к определённой категории, особенно если такая принадлежность ставит его в чрезвычайно уязвимое положение. Это касается так называемых «преступлений по мотивам чести»<sup>132</sup>, домашнего насилия<sup>133</sup>, а также нападений расистского<sup>134</sup> и гомофобного характера.

На практике государства обязаны **разработать** всесторонние законодательные меры, запрещающие прямую и косвенную дискриминацию по любым признакам как в государственной, так и в частной сферах; **обеспечить** лицам, пострадавшим от дискриминации, эффективные средства правовой защиты и(или) компенсацию; принять меры по недопущению актов дискриминации, а также **обеспечить защиту** от таковых; **осуществлять контроль** за реализацией законодательства по борьбе с дискриминацией.

## РАЗРАБОТКА ВСЕСТОРОННИХ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ МЕР С ЦЕЛЬЮ ЗАПРЕТА ДИСКРИМИНАЦИИ

Законодательство по борьбе с дискриминацией служит двум целям: сдерживает её и повышает осведомлённость в обществе. Запрет на дискриминацию даёт чётко понять, что такое обращение недопустимо, в то время как классификация различных видов дискриминации и обстоятельств, в которых она может проявляться, служит для повышения осведомлённости о том, что действительно стоит за данным термином.

Действенные законодательные меры по недопущению дискриминации требуют принятия комплексных положений гражданского и административного права, которые обеспечат пострадавшим эффективные средства возмещения вреда. Кроме того, некоторые виды дискриминации следует объявить уголовно наказуемыми и предусмотреть соответствующие виды наказания.

## ЗАПРЕТ НА ДИСКРИМИНАЦИЮ В РАМКАХ ГРАЖДАНСКОГО И АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Крайне важно, чтобы в гражданском и административном праве содержались всесторонние положения по недопущению дискриминации, достаточные для защиты людей во всех случаях дискриминации, с которыми они могут столкнуться. Следовательно, законодательство по борьбе с дискриминацией должно:

## ПРИСПОСОБЛЕНИЕ К РАЗЛИЧИЯМ

В некоторых случаях для обеспечения равенства на практике необходимо учитывать важные различия, чтобы обеспечить группам со специальными потребностями возможность пользоваться всеми правами.

Например, согласно Конвенции ООН о правах инвалидов (КПИ), государства обязаны принимать «надлежащие меры для обеспечения инвалидам доступа наравне с другими к физическому окружению, к транспорту, к информации и связи, включая информационно-коммуникационные технологии и системы, а также к другим объектам и услугам, открытым или предоставляемым для населения, как в городских, так и в сельских районах». <sup>128</sup> К примерам подобных мер относится установка в общественных зданиях пандусов для инвалидных колясок и знаков для слепых, выполненных по системе Брайля; обучение по специально адаптированным методикам; услуги по предоставлению информации и поддержки.

Пределы, в которых государства обязаны принимать подобные меры, определяются необходимостью в «разумном приспособлении». Этот принцип определяется в Конвенции о правах инвалидов как «внесение, когда это нужно в конкретном случае, необходимых и подходящих модификаций и коррективов, не становящихся несоразмерным или неоправданным бременем, в целях обеспечения реализации или осуществления инвалидами наравне с другими всех прав человека и основных свобод». <sup>129</sup>

Могут также потребоваться различные меры в отношении групп меньшинств, отличающихся от большинства по языку, религии, традициям и образу жизни, чтобы сделать обычные товары и услуги доступными для них, а также помочь им в сохранении отличий, важных для их самобытности. <sup>130</sup> Для разумного приспособления к этим отличиям могут потребоваться такие меры, как предоставление материальной или финансовой поддержки СМИ, работающим на языках меньшинств, образование на языках меньшинств или «остановочные пункты» для ромов и странствующих лиц, ведущих кочевой образ жизни.

Важно отметить, что меры, призванные удовлетворить подобные потребности, не являются ни привилегиями, ни благотворительностью. Принимать такие меры — обязанность государства, проистекающая из права представителей подобных групп не на особое отношение, но на равное отношение.

### ■ Учитывать дискриминацию по всем признакам

Как было отмечено ранее в разделе 3, различные международные нормы, обязательные для исполнения европейскими странами, запрещают дискриминацию по разным признакам. Однако лишь незначительное число стран ратифицировали Протокол 12 к Европейской конвенции о правах человека, который предусматривает запрет на дискриминацию по всем признакам и в любой области. В то же время директивы ЕС о равенстве также предусматривают запрет на дискриминацию по всем признакам, но не одинаково во всех областях. Национальное законодательство, регулирующее борьбу с дискриминацией, чаще всего налагает запрет на дискриминацию по ограниченному числу признаков, оставляя лазейки в законах,

которые способствуют злоупотреблениям и допускают серьёзные проявления дискриминации в отсутствие действующих на национальном уровне средств правовой защиты. Кроме того, степень защиты людей различается в зависимости от признаков дискриминации, поскольку разные законодательные меры принимались в разное время и поэтому предусматривают разные гарантии и процедуры реализации.

Отсутствие равной защиты по всем признакам означает, что дискриминация по недопустимым признакам может маскироваться под другие формально допустимые признаки. Подобная ситуация нередко складывается с дискриминацией по признаку гражданства<sup>135</sup>, который на практике применяется для дискриминации определённых групп меньшинств, как например, ромов, многие поколения которых могут жить в стране, так и не став её гражданами официально.

#### ■ Учитывать все сферы

Многие государства ограничивают действие антидискриминационного законодательства определёнными областями, например, сферой трудоустройства, исключая все прочие, как то: жилищное обеспечение и правоохранительная деятельность. В случае если законодательные меры не распространяются на ключевые области, где люди сталкиваются с дискриминацией, борьба с дискриминацией как с системным явлением крайне затрудняется, что способствует исключению части общества.

#### ■ Учитывать дискриминацию как в государственной, так и в частной сфере

Законодательство по борьбе с дискриминацией должно распространяться на все субъекты как в государственной, так и в частной сфере. Законодательство не должно позволять каким-либо категориям организаций, коммерческих предприятий или лиц безнаказанно осуществлять дискриминацию.<sup>136</sup>

#### ■ Предусматривать запрет на прямую и косвенную дискриминацию

Для того чтобы обеспечить эффективную защиту как от прямой, так и от косвенной дискриминации, законодательство по борьбе с дискриминацией должно явным образом учитывать оба вида и давать их определение. Это необходимо не только для того, чтобы обеспечивать возмещение вреда пострадавшим от всех проявлений дискриминации, но и для того, чтобы повысить осведомлённость общественности о косвенной дискриминации. Директивы ЕС о равенстве выдвигают к государствам-членам ЕС отдельное требование о включении обоих видов дискриминации в национальную законодательную базу с учётом всех областей, которые они охватывают.

#### ■ Предусматривать запрет на расовую сегрегацию

Комитет по ликвидации расовой дискриминации (КЛРД) и ЕКРН рекомендовали прямо запретить<sup>137</sup> расовую сегрегацию.<sup>138</sup> Общеполитическая рекомендация № 7 ЕКРН гласит, что «теоретически, с учётом общих принципов права» сегрегация должна подпадать под «понятие дискриминации», однако «практика показывает, что часто такие действия игнорируются или исключаются из сферы применения законодательства». Поэтому ЕКРН рекомендует, чтобы законодательство прямо признавало расовую сегрегацию одной из форм дискриминации.

#### ■ Предусматривать недискриминационный характер специальных временных мер

Международное право в области прав человека чётко предусматривает, что специальные временные меры не являются одной из форм дискриминации и, более того, при определённых обстоятельствах требуются для того, чтобы бороться с дискриминацией и устанавливать фактическое равноправие.<sup>139</sup> Например, это касается мер, призванных облегчить приём представителей этнических меньшинств на работу, в которой им традиционно отказывали. Для того чтобы бороться с распространёнными в обществе предрассудками, крайне важно прямо предусмотреть в законодательстве то, что такие меры не являются формой дискриминации.

## ЗАПРЕТ И УГОЛОВНОЕ ПРЕСЛЕДОВАНИЕ ПРАВОНАРУШЕНИЙ, СВЯЗАННЫХ С ПРОЯВЛЕНИЕМ ДИСКРИМИНАЦИИ

Международное право в области прав человека требует, чтобы насилие по расовому и гендерному признаку, представляющее собой вопиющие и преднамеренные акты дискриминации, неизбежно влекло за собой уголовное наказание в соответствии с законами, предусматривающими санкции, соразмерные тяжести нарушения прав человека. Тот же принцип применяется в отношении актов насилия, обусловленных иными формами нетерпимости, включая целенаправленные нападения на геев, лесбиянок, бисексуалов и транссексуалов, а также инвалидов.

МКЛРД, например, предусматривает, что государства-участники «объявляют наказуемым по закону преступлением... все акты насилия или подстрекательство к таким актам, направленным против любой расы или группы лиц другого цвета кожи или этнического происхождения».<sup>140</sup> В Общей рекомендации № 19 Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ) подчёркивается необходимость принять «эффективные меры правового характера, в том числе применение мер уголовного наказания, гражданско-правовых средств защиты и положений, предусматривающих выплату компенсации в целях защиты женщин от всех видов насилия, включая, в частности, насилие и злоупотребление в семье, сексуальные посягательства и сексуальные домогательства на рабочем месте».<sup>141</sup> Некоторые государства ввели специальные категории уголовных преступлений для описания таких видов насилия; другие – предусматривают возможность признать акты дискриминации отягчающими обстоятельствами, предполагающими более строгое наказание.

Сотрудникам правоохранительных органов следует со всем тщанием расследовать случаи правонарушений, где есть основания подозревать наличие мотивов расистского, гомофобного или аналогичного характера (так называемые преступления на почве ненависти). В деле «Начова и другие против Болгарии» Европейский суд по правам человека заявил: «... учитывая потребность в постоянном подтверждении общественного осуждения расизма и национальной ненависти, а также подтверждая необходимость поддержания уверенности меньшинства в том, что официальные власти способны обеспечить защиту от угрозы насилия на расовой почве, – в случаях, когда существует подозрение, что акт насилия был обусловлен мотивом расовой ненависти, исключительно важное значение имеет быстрое осуществление независимого расследования».<sup>142</sup>

В деле «Стойка против Румынии» Европейский суд по правам человека постановил, что «при расследовании актов насилия на органы государственной власти ложится дополнительная обязанность принять все разумно необходимые меры по изобличению мотива расовой нетерпимости и установлению того, повлиял ли факт этнической ненависти или предубеждения в конкретном случае. Одинаковый подход к актам насилия и жестокости на почве расовой нетерпимости и к прочим правонарушениям, где подобный мотив отсутствует, можно рассматривать как игнорирование особого характера преступлений, в которых особенно чётко прослеживается нарушение основных прав. Отсутствие различия в подходе к ситуациям, которые разнятся коренным образом, может стать причиной несправедливого обращения, несовместимого с требованиями статьи 14 Конвенции».<sup>143</sup>

## ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭФФЕКТИВНЫХ СРЕДСТВ ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ

### ЭФФЕКТИВНЫЕ СРЕДСТВА ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ

Государства обязаны обеспечить доступ к эффективным средствам правовой защиты всем лицам, чьё право на свободу от дискриминации было нарушено. Для этого государствам следует ввести в действие доступные и эффективные судебные и административные процедуры.<sup>147</sup>



Все лица должны иметь возможность воспользоваться средствами судебной защиты. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам подчеркивает:

*«Право на эффективную защиту не следует толковать как непременно требующее наличия средств судебной защиты. Во многих случаях средства административной защиты будут достаточными, и те, кто находится под юрисдикцией государства-участника, имеют законные основания, базирующиеся на принципе добросовестности, рассчитывать на то, что при принятии своих решений все административные органы будут учитывать требования Пакта. Любые такие средства административной защиты должны быть доступными, приемлемыми, своевременными и эффективными. Зачастую уместной была бы также возможность обжалования в конечном итоге таких административных процедур в судебном порядке. Аналогичным образом, существуют некоторые обязательства, такие, как (но ни в коей мере не исключительно) обязательства, касающиеся недискриминации (а также ряд других), в отношении которых для выполнения требований Пакта, как представляется, непременно требуется обеспечение определённой формы судебной защиты. Иными словами, во всех случаях, когда полное и эффективное осуществление того или иного права по Пакту невозможно обеспечить без определённого судебного вмешательства, необходимо предусмотреть средства судебной защиты».*<sup>148</sup>

Согласно рекомендации ЕКПР «в экстренных случаях жертвам дискриминации должны быть доступны процедуры, позволяющие оперативно и быстро принимать временные решения».<sup>149</sup> Это особенно важно в случаях, когда дискриминация немедленно влечёт за собой крайне серьёзные или непоправимые последствия (например, в случае выселения из жилья).<sup>150</sup>

Эффективные средства правовой защиты требуют надлежащего возмещения вреда пострадавшим, а также соразмерных и оказывающих сдерживающее влияние санкций в отношении виновных в дискриминации. Комитет ООН по правам человека подчёркивает:

*«Пункт 3 статьи 2 [МПГПП о недискриминации] требует, чтобы государства-участники обеспечивали возмещение лицам, права которых, признаваемые в Пакте, были нарушены... Комитет считает, что Пактом предусматривается, как правило, обязательство выплаты соответствующей компенсации. Комитет отмечает, что в соответствующих случаях возмещение может представлять собой реституцию, реабилитацию и такие меры сатисфакции, как публичные извинения, публичные церемонии, гарантии неповторения и внесение изменений в соответствующие законы и практику, а также привлечение к судебной ответственности лиц, виновных в нарушениях прав человека».*<sup>151</sup>

В делах о дискриминации должна предусматриваться компенсация как материального, так и морального ущерба.<sup>152</sup> Прочие надлежащие средства правовой защиты могут включать: восстановление лиц в ранее утраченных ими правах; нематериальные формы возмещения вреда, как, например, публикация полного текста судебного решения или его части; а также принуждение виновного в дискриминации лица осуществить программу позитивных мер в случае, если дискриминация не ограничивается отдельным актом.<sup>153</sup>

Следует отметить, что во многих европейских странах санкции, предусмотренные уголовным и гражданским законодательством в случае различных видов дискриминации, остаются слишком мягкими для того, чтобы оказывать сдерживающее влияние.<sup>154</sup> Кроме того, следует обратить внимание на то, что ситуации, при которых суды и прочие механизмы вправе распорядиться о реализации позитивных мер, крайне редки. Чаще всего это значит, что отдельные пострадавшие от дискриминации вправе получить возмещение вреда, но при этом системные причины, лежащие в основе такой дискриминации, останутся без надлежащего внимания.

## ДОСТУПНЫЕ СРЕДСТВА ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ

Законодательство по борьбе с дискриминацией должно предусматривать механизмы и процедуры, которые позволят пострадавшим воспользоваться имеющимися средствами правовой защиты на практике, а также добиться эффективного осуществления своих прав. Следовательно, процедуры возмещения должны учитывать, что пострадавшие в результате дискриминации, как правило, находятся в уязвимом положении и могут столкнуться с серьёзными трудностями при обосновании своей жалобы. Виновные в дискриминации обычно владеют информацией, имеющей решающее значение в деле доказывания факта дискриминации, что крайне ограничивает возможности пострадавшего при сборе доказательств (например, работодатель, отказавший в приёме на работу какому-либо лицу, владеет информацией о других соискателях, о причинах отказа и о внутренней структуре компании). Пострадавшие в результате дискриминации также нередко сталкиваются с репрессивными действиями со стороны тех, кто их дискриминирует, и других лиц. У пострадавших также могут отсутствовать материальные ресурсы, необходимые для начала судебного разбирательства, особенно в случае трудовых споров, которые приводят к потере заработка.

Международные и европейские<sup>155</sup> стандарты предусматривают ряд способов преодоления таких трудностей. Среди них – разделение бремени доказывания (и переход такового на ответчика после того, как истец предоставит достаточные, серьёзные доказательства для возбуждения дела); возможность использования статистических данных в качестве доказательства дискриминации; меры по защите заявителей и свидетелей от репрессивных действий; предоставление организациям права подавать жалобы от лица пострадавших; обеспечение бесплатной консультативной и правовой помощи; а также дополнение средств правовой защиты, доступных в рамках судебно-правовой системы, другими внесудебными и квазисудебными механизмами рассмотрения жалоб.

### ■ Разделение бремени доказывания

В деле «Начова и другие против Болгарии»<sup>156</sup> Европейский суд по правам человека постановил, что эффективное соблюдение запрета на дискриминацию в рамках ЕКПЧ может потребовать применения мер, которые позволят учитывать трудности, связанные с доказыванием факта дискриминации. Одним из способов преодоления таких трудностей является разделение бремени доказывания в исках о дискриминации в рамках гражданского и административного производства. Согласно положениям Директивы ЕС «О бремени доказывания в случаях дискриминации по признаку пола», заявители «были бы лишены эффективных средств реализации принципа равного обращения в национальных судах, если бы процедура предоставления доказательств не возлагала на ответчика бремя доказывания того, что его действия на самом деле не носили дискриминирующий характер».<sup>157</sup>

Поэтому все директивы ЕС о равенстве требуют от государств-членов перекладывания бремени доказывания на ответчика по искам о дискриминации в административных и гражданских судах. Положения директив требуют следующего:

*«Если лицо, считающее себя пострадавшим в результате акта дискриминации, представит суду либо любому другому компетентному органу власти факты, дающие основание полагать, что в отношении данного лица имела место прямая или косвенная дискриминация, то бремя доказывания отсутствия дискриминации лежит на ответчике».*

### ■ Использование статистических данных в качестве доказательства

Статистические данные могут существенно помочь в обосновании исков о дискриминации. Даже в тех странах, где законодательная база предусматривает переход бремени доказыва-

## ЯЗЫК ВРАЖДЫ

В последнее время во многих европейских странах всё интенсивнее обсуждается проблема возможного противоречия между запретом на использование языка вражды и защитой свободы слова. Несмотря на то что политический и социальный контекст, на фоне которого проходит дискуссия, отчасти трансформировался в связи с нападениями 11 сентября 2001 года в США, применимые к данному вопросу нормы в области прав человека продолжают действовать и не претерпели никаких изменений.

Термин «язык вражды» не используется в явном виде и не определяется в международном праве. В повседневном дискурсе данный термин иногда толкуется довольно широко и подразумевает любое публичное выражение взглядов расистского и ксенофобного характера либо мнений, оскорбляющих чувства верующих. Однако, по мнению Amnesty International, данный термин касается тех форм выражения мнений, которые в статье 20 МПГПП описываются как «*выступлени[я] в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию*». Таким образом, оскорбительное или враждебное содержание того или иного высказывания не является достаточным основанием для того, чтобы отнести его к «языку вражды»; помимо этого высказывание должно подстрекать других к вражде, дискриминации или насилию. Статья 20 МПГПП не только поощряет, но и требует от государств-участников запретить такого рода высказывания. Язык вражды может быть направлен и на другие группы лиц, в частности на женщин, инвалидов, геев, лесбиянок, бисексуалов и транссексуалов.

ЕКПЧ не содержит прямого запрета на использование языка вражды, однако толкование положений конвенции допускает такой запрет в соответствии с требованиями МПГПП. МКЛРД содержит ещё более жёсткие требования, чем предыдущие два инструмента; она прямо требует от государств предусмотреть не только запрет, но и наказание за подстрекательство к расовой дискриминации и насилию на почве расовой ненависти.<sup>144</sup> Требование МКЛРД о наказании за «*распространение идей, основанных на расовом превосходстве или ненависти*» носит общий характер, не оговаривая, что такое распространение должно являться подстрекательством к дискриминации, вражде или насилию.

Несмотря на то что в статье 4 МКЛРД говорится, что применять её следует с учётом принципов, содержащихся во Всеобщей декларации прав человека, потенциально широкая трактовка данного положения создала определённые трудности для государств, намеревающихся перенести этот запрет в национальное законодательство в соответствии со своими прочими обязательствами в области прав человека.<sup>145</sup> Поэтому несколько европейских государств при ратификации МКЛРД включили заявление о толковании, в котором подчеркнули важность уважения прав, изложенных в ЕКПЧ, при применении положений статьи 4 МКЛРД.

Это связано с тем, что запрет на применение языка вражды требует соблюдения определённого баланса между двумя в равной степени важными правами – правом на свободу от дискриминации и правом на свободу выражения мнений. В то время как право на свободу от дискриминации подразумевает уважение неотъемлемой и равной ценности каждого человека, право на свободу вы-

ражения мнений является ключевой составляющей свободы как таковой и важнейшей гарантией пользования прочими правами. По этой причине МПГПП и ЕКПЧ предусматривают строгие рамки того, до какой степени можно ограничивать свободу выражения мнений. Международные нормы также признают, что свободу выражения мнений легко утратить, а законными ограничениями можно злоупотреблять в целях подавления критики и инакомыслия.

Принимая во внимание сказанное выше, Amnesty International считает, что любые запреты на использование языка вражды должны быть предельно точно сформулированы и применяться только в том случае, когда прослеживается явное намерение подстрекать к дискриминации, вражде или насилию либо сознательное пренебрежение угрозой возникновения такой дискриминации, вражды или насилия.

По мнению Европейского суда по правам человека, право на свободу выражения мнений относится «не только к "информации" или "идеям", которые получают положительный отклик или рассматриваются как неоскорбительные или нейтральные, но и к тем идеям, которые для государства или любой части его населения являются оскорбительными, шокирующими или нарушающими спокойствие. Таковы требования плюрализма, толерантности и терпимости, без которых не может существовать демократическое общество».<sup>146</sup>

Тем не менее язык вражды выходит за рамки простых оскорблений, поэтому на него подобная защита не распространяется. Государства обязаны бороться с данным явлением. При этом важно добиться того, чтобы их усилия не ограничивались формальными запретами, а охватывали более широкий спектр мер в области образования и социальной политики, призванных искоренить основные причины расизма и нетерпимости.

ния на ответчика в делах о дискриминации, заявителям всё равно необходимо предоставить достаточные, реальные доказательства того, что есть основания предполагать факт прямой или косвенной дискриминации, которые ответчик затем опровергает в суде. В случаях косвенной дискриминации статистические доказательства подтвердили свою эффективность, неоднократно продемонстрировав негативное воздействие на первый взгляд нейтральных законов и порядков на представителей определённых групп.<sup>159</sup> Несмотря на то что международное право прямо не требует от государств разрешить использование статистики в качестве доказательства дискриминационного обращения, данный шаг поможет государствам в соблюдении обязательства по обеспечению эффективной защиты от косвенной дискриминации.<sup>160</sup>

#### ■ **Защита от репрессивных действий**

Предоставление заявителям и свидетелям защиты от репрессивных действий поможет пострадавшим от дискриминации принять решение о подаче жалобы. Директивы ЕС о равенстве требуют от государств «предусмотреть в национальном законодательстве необходимые меры для защиты лиц от неблагоприятного обращения или неблагоприятных последствий, являющихся реакцией на жалобу или юридическое разбирательство, цель которых заключается в принуждении к соблюдению принципа равного обращения».<sup>161</sup> Согласно рекомендации ЕКРП, защита от репрессивных действий должна «предоставляться не только лицам, инициирующим судебные разбирательства или подающим жалобы и иски, но также и тем, кто располагает доказательствами, информацией, данными или оказывает помощь властям в связи с судебными разбирательствами или жалобами».<sup>162</sup>

#### ■ **Предоставление неправительственным организациям возможности подавать жалобы**

Предоставление НПО, профсоюзам и другим юридическим лицам возможности подавать жалобы от лица пострадавших также может помочь таким лицам преодолеть нерешительность при составлении жалоб, особенно в случаях, когда виновником предполагаемой дискриминации выступали органы власти.<sup>163</sup> Директивы ЕС о равенстве также требуют от государств обеспечения такой возможности в сферах, где применяются положения данных директив.<sup>164</sup>

#### ■ **Оказание помощи в оплате судебных издержек**

Пострадавшие от дискриминации нередко испытывают трудности с реализацией своих прав, поскольку не могут получить правовую помощь и оплатить расходы, связанные с подачей и рассмотрением жалоб. Крайне важно, чтобы государства сделали всё возможное для того, чтобы дискриминация, которой изначально подверглись пострадавшие, не усугублялась дискриминацией при получении средств правовой защиты, которая может возникнуть из-за материального положения лица. Государства обязаны, таким образом, принять все меры по обеспечению юридической помощи пострадавшим в результате возможной дискриминации. Например, предоставление назначенных судом адвокатов, имеющих соответствующий опыт работы, является одним из способов обеспечения правовой защиты тем, у кого нет собственного адвоката. Кроме того, бесплатная квалифицированная правовая помощь тем, кто намерен обратиться за защитой в суд или другие органы, но не располагает материальными средствами, чтобы нанять адвоката, представляет собой важную гарантию обеспечения правовой защиты всем пострадавшим от дискриминации.<sup>165</sup>

#### ■ **Внесудебные механизмы рассмотрения жалоб**

Доступ пострадавших от дискриминации к эффективным средствам правовой защиты можно значительно упростить за счёт создания внесудебных или квазисудебных механизмов рассмотрения жалоб, предлагающих более простые, быстрые и дешёвые процедуры возмещения вреда, чем судебное разбирательство. В связи с этим ЕКРП рекомендует государствам учредить независимые механизмы, наделённые полномочиями «принимать и рассматривать жа-

лобы и обращения по конкретным случаям и стремиться к их разрешению либо путём примирения сторон, либо в установленных законом рамках путём принятия юридически обязывающих решений».

В некоторых европейских странах существуют общие институты по защите прав человека и специализированные – по содействию равному обращению, а также уполномоченные по правам человека, наделённые полномочиями рассматривать и проводить расследование по индивидуальным жалобам на дискриминацию как в частной, так и в государственной сферах. Многие из таких институтов сочетают функции рассмотрения жалоб с более широкими официальными полномочиями по поощрению и контролю за соблюдением государствами норм в области борьбы с дискриминацией (см. ниже). Несмотря на то что процедуры примирения сторон, не имеющие обязательной юридической силы, позволяют добиваться возмещения вреда более простым и быстрым способом, следует предусмотреть, чтобы такие неформальные процедуры не препятствовали пострадавшим, если те впоследствии захотят прибегнуть к средствам судебной защиты.

## ЗАЩИТА ОТДЕЛЬНЫХ ЛИЦ И ГРУПП ОТ АКТОВ ДИСКРИМИНАЦИИ

Согласно нормам международного права, государства обязаны пресекать дискриминацию не только посредством законодательных запретов, но и посредством активного вмешательства с целью защиты прав лиц, которые пострадали или могут пострадать от дискриминации. Государства, например, должны защищать право лесбиянок, геев, бисексуалов и транссексуалов на свободу от дискриминации в части уважения свободы мирных собраний. Власти страны обязаны не только разрешать проведение шествий ЛГБТ, но и защищать участников от притеснений, оскорблений и вмешательства со стороны отдельных противников таких мероприятий и целых групп.<sup>166</sup> Аналогично, государства обязаны защищать места отправления культа и захоронения от осквернения и надругательства.<sup>167</sup>

## КОНТРОЛЬ ЗА ЭФФЕКТИВНОСТЬЮ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПО БОРЬБЕ С ДИСКРИМИНАЦИЕЙ

Несмотря на обозначенные выше недостатки, на сегодняшний день в большинстве европейских стран принято законодательство, налагающее запрет на довольно большое число дискриминирующих видов обращения. Однако подлинные проблемы вскрываются, когда дело доходит до применения действующих законов на практике. Нередко трудности возникают в связи с получением средств правовой защиты. Кроме того, контроль за деятельностью органов государственной власти часто оставляет желать лучшего.

Международное право требует от государств не только создания правовой системы, но и эффективной реализации прав на практике. Для того чтобы обеспечить эффективное применение антидискриминационного законодательства и создать условия для принятия необходимых корректирующих мер, важно, чтобы государства разработали и ввели в действие системы, позволяющие контролировать исполнение законов и выявлять недостатки. Эти системы должны использоваться в целях оценки результатов применения законодательства и мониторинга количества и характера жалоб, а также качества и итогов их обработки. Системы мониторинга следует вводить в действие с учётом положений уголовного<sup>168</sup>, а также гражданского и административного права.<sup>169</sup> В отношении уголовного права ЕКПР рекомендовала государствам: «Собирать и публиковать информацию и поступающие в полицию конкретные статистические данные о количестве правонарушений с признаками расизма и ксенофобии, о количестве возбуждённых дел и их результатах, а также причинах их невозбуждения».<sup>170</sup>

## ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПРАВА НА СВОБОДУ ОТ ДИСКРИМИНАЦИИ

Нормы международного права в области прав человека требуют от государств не только не допускать дискриминации путём запретов и обеспечения правовой защиты в каждом отдельном случае дискриминации. Государства также обязаны применять целый спектр профилактических мер, нацеленных на устранение исходных причин и последствий дискриминации, чтобы содействовать равному обращению со всеми людьми на практике.

Дискриминация – широко распространённое явление, которое в каждом из сообществ Европы имеет свою долгую, сложную и разнообразную историю. Взгляды, обуславливающие дискриминацию, как правило, имеют глубокие корни. Расизм, гендерная дискриминация и прочие скрытые предрассудки по-прежнему пронизывают все структуры общества и социальные отношения, хотя открытые выступления в защиту подобных взглядов как целой идеологии слышатся гораздо реже, чем раньше. Дискриминация наиболее явно проявляется тогда, когда речь идёт о власти, привилегиях, приобщении или исключении из общества. Осуществление или реализация права на свободу от дискриминации требует позитивных действий, призванных разорвать порочный круг.

Таким образом, в обязанности государств входит выявление и устранение сложившейся дискриминационной практики; помощь группам лиц, притеснение которых имеет исторические корни либо носит масштабный характер; а также содействие укреплению толерантности и понимания.

Государства могут добиваться поставленных целей разными средствами, в том числе путём вменения функции **обеспечения равенства** в обязанность органам государственной власти; создания независимых **институтов по содействию равному обращению** и защите прав человека, которые лоббируют и контролируют исполнение законов по борьбе с дискриминацией; регулярного сбора **данных**; реализации **специальных временных мер** и борьбы с нетерпимостью посредством **учебных программ** и **повышения осведомлённости** в обществе.

### ВМЕНЕНИЕ ФУНКЦИИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАВЕНСТВА В ОБЯЗАННОСТЬ ОРГАНАМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

В настоящий момент продолжается разработка международных норм в части положений, которые государствам следует включить в национальные антидискриминационные законодательства в целях реализации профилактических мер по борьбе с массовой дискриминацией. ЕКПН рекомендует целый ряд законоположений, нацеленных на ликвидацию дискриминации в государственных институтах. К таким мерам относится, например, вменение в обязанность органам государственной власти поощрения равенства и недопущения дискриминации при исполнении своих функций.<sup>171</sup> Кроме того, на центральные, региональные и местные органы власти могут налагаться обязательства по разработке и осуществлению «программ равноправия», устанавливающих цели и стандарты внутреннего управления и взаимоотношений с общественностью.<sup>172</sup>

Обязанность властей по оценке воздействия нормативных актов и руководящих принципов на различные группы лиц также способствует выявлению и ликвидации институциональной дискриминации. ЕКПН рекомендует возложить функции контроля за соблюдением данных обязательств на независимые органы обеспечения равноправия.<sup>173</sup>

### СОЗДАНИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРАВООЩИТНЫХ ИНСТИТУТОВ В ЦЕЛЯХ СОДЕЙСТВИЯ РАВНОМУ ОБРАЩЕНИЮ

Международные правозащитные органы признают важное значение национальных правозащитных институтов в деле поощрения и защиты прав человека. Подобные механизмы дей-

ствуют сейчас в большинстве европейских государств, несмотря на существенные различия в названиях, функциях и полномочиях. К их числу относятся и уполномоченные по правам человека, рассматривающие индивидуальные жалобы, и различные виды национальных комиссий, в чей мандат входит более общий контроль за соблюдением прав человека. Некоторые институты сочетают в себе обе эти функции. В одних странах действуют одновременно несколько институтов, которые занимаются разными регионами или тематиками (как например, права инвалидов, права детей, расовое равенство), в то время как в других – одно учреждение выполняет работу по всем направлениям.

В 1993 году Генеральная Ассамблея ООН приняла «Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений» (так называемые «Парижские принципы»), устанавливающие минимальные стандарты эффективной работы независимых учреждений, занимающихся защитой прав человека.<sup>174</sup> Правозащитные органы, осуществляющие контроль за соблюдением договоров в области недопущения дискриминации, такие как КЛРД<sup>175</sup>, КЛДЖ и ЕКРП<sup>176</sup>, каждый в своей области предложили рекомендации, касающиеся полномочий, которыми следует наделять такие институты. Указанные выше международные механизмы регулярно осуществляют проверку наличия и эффективности национальных институтов в рамках соответствующих докладов.<sup>177</sup>

Недавно принятая Конвенция о правах инвалидов прямо требует от государств-участников «поддерживать, укреплять, назначать или учреждать у себя структуру, включающую, где это уместно, один или несколько независимых механизмов, для поощрения, защиты и мониторинга за осуществлением настоящей Конвенции».<sup>178</sup>

Расовая и гендерная директивы ЕС также накладывают на государства-членов ЕС обязательства по созданию органов, в чьи полномочия входит предоставление пострадавшим от дискриминации независимой помощи в составлении и подаче жалоб на акты дискриминации, проведение исследований, публикация докладов и выработка рекомендаций по вопросам дискриминации в своей области.<sup>179</sup>

Мандат таких институтов должен как минимум предусматривать: контроль за проявлениями дискриминации в законодательстве и практике его применения со стороны государства и органов государственной власти; исследование форм социальной дискриминации; подготовку заключений по поводу возможного дискриминационного характера законопроектов; внесение предложений, касающихся общих или адресных мер по борьбе с нетерпимостью и предубеждениями; подготовку рекомендаций по ликвидации дискриминации в законах и на практике; а также оказание консультативной поддержки и помощи, в том числе юридической, отдельным пострадавшим от дискриминации, пытающимся получить возмещение вреда.

Наиболее эффективно работают те учреждения, которые сочетают функции мониторинга и консультационной помощи с полномочиями по рассмотрению конкретных жалоб на дискриминацию как в частной, так и государственной сферах. Они должны иметь право заслушивать и самостоятельно расследовать обвинения в дискриминации, а также добиваться урегулирования разногласий либо путём примирения через посредничество и переговоры между всеми заинтересованными сторонами, либо путём принятия юридически обязывающих решений. Эффективность работы таких учреждений существенно возрастёт, если им предоставить полномочия принуждать государство и частных лиц к выполнению целого ряда специальных и позитивных мер, нацеленных на устранение исходных причин и последствий дискриминации, выявленных при рассмотрении отдельных дел или вопросов о выполнении юридических обязательств по обеспечению равенства. Кроме того, такие полномочия ускорят процесс перемен в тех областях и институтах, которых уличили в систематической дискриминации.



Крайне важно, чтобы все органы по борьбе с дискриминацией были полностью независимы, располагали достаточными ресурсами и персоналом, а также обладали реальными полномочиями по расследованию как в части отдельных жалоб, так при осуществлении общего контроля за соблюдением антидискриминационных норм органами государственной власти.

## СБОР СТАТИСТИЧЕСКИХ ДАННЫХ О ПОЛОЖЕНИИ РАЗНЫХ ГРУПП

Точные, структурированные данные играют важнейшую роль в выявлении фактов дискриминации и борьбе с ней.<sup>180</sup> Наибольшее значение статистика имеет для установления фактов косвенной дискриминации, обусловленной на первый взгляд нейтральными законами и практикой их применения. Например, благодаря таким данным можно выяснить, что женщины-представительницы этнических меньшинств редко состоят на государственной службе или что представителей этнического меньшинства несоразмерно часто останавливают сотрудники полиции для выборочной проверки документов. Статистика может предоставить важные средства, с помощью которых можно продемонстрировать косвенную дискриминацию и дать пострадавшим возможность доказать, что они подпадают под определённую категорию лиц, чьи права ущемляются в рамках тех или иных нормативных актов или процедур.<sup>181</sup>

Европейские и международные правозащитные органы неизменно требуют от государств предоставления структурированных данных, касающихся запретов на дискриминацию по конкретным признакам, чтобы они могли отслеживать достижения государств на пути поощрения равного обращения.<sup>182</sup> Например, в Общей рекомендации № 24 КЛДЖ заявляет: «чтобы Комитет мог оценивать, являются ли меры по ликвидации дискриминации в отношении женщин в области здравоохранения соответствующими, государства-участники должны представлять отчётность о законодательстве, планах и политике в области здравоохранения в отношении женщин с использованием надёжных данных с разбивкой по признаку пола о числе случаев и серьёзности заболеваний и об условиях, опасных для здоровья и питания женщин, а также о проведении и эффективности с точки зрения затрат профилактических и лечебных мероприятий. В докладах, представляемых Комитету, необходимо отражать информацию о том, что законодательство, планы и политика в области здравоохранения основаны на научных исследованиях и оценках и анализе этических аспектов состояния здоровья и потребностей женщин в этих странах, и в них учтены любые этнические, региональные или общинные различия и практика, основанная на религии, традициях и культуре».

Кроме того, статистическое наблюдение необходимо для планирования и мониторинга реализации политики и мер, нацеленных на борьбу с дискриминацией и обеспечение полного равноправия.<sup>183</sup> Консультативный комитет по выполнению Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств неоднократно отмечал, что неточная оценка численности национальных меньшинств может «серьёзно ограничить возможности государства в части планирования, реализации и контроля за исполнением мер по обеспечению полного и эффективного равноправия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам».

Существует широко распространённое, но ошибочное представление о том, что сбор данных, касающихся вероисповедания, этнической принадлежности и происхождения, нарушает права на неприкосновенность частной жизни и защиту личной информации, а возможно и стандарты в области защиты от дискриминации. При условии законности цели сбора таких данных (они должны быть предназначены исключительно для отслеживания возможной дискриминации) и наличии твёрдых гарантий анонимности респондентов, нет никаких правовых оснований для отказа от предоставления и сбора такой информации.<sup>184</sup>

## НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПЛАНЫ ДЕЙСТВИЙ ПО БОРЬБЕ ПРОТИВ РАСИЗМА

На Всемирной конференции ООН по борьбе против расизма<sup>185</sup>, которая состоялась в городе Дурбане (ЮАР) в 2001 году, все страны ЕС подписали Программу действий, которая призывает государства «незамедлительно разработать и осуществлять национальную политику и планы действий по борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, включая их гендерные проявления».<sup>186</sup> Лишь половина стран ЕС приняла подобные планы. Ряд государств занимаются их разработкой в настоящее время, в то время как десяти странам ещё только предстоит начать эту работу.<sup>187</sup>

Национальные планы действий по борьбе против расизма представляют собой всестороннюю, долгосрочную стратегию, основанную на подробном анализе характера, причин и последствий расизма во всех сферах жизни и сегментах общества, а также содержащую конкретные правовые и политические меры борьбы. Национальные планы должны разрабатываться в ходе широких консультаций с гражданским обществом и органами государственной власти и содержать конкретные цели с указанием сроков их реализации.

Несмотря на то что в разных странах национальные планы действий по борьбе против расизма будут отличаться по объёму и содержанию, все они должны:

- предусматривать меры по борьбе с расизмом в государственном секторе, в системе уголовного правосудия, а также в сфере занятости, жилищного обеспечения, здравоохранения и образования;
- предусматривать меры, нацеленные на более интенсивное вовлечение представителей дискриминируемых групп в общественную жизнь, представительные органы власти, а также в работу административных органов на национальном и местном уровнях;
- стремиться к совершенствованию законодательства по борьбе с дискриминацией и упрощению доступа к эффективным средствам правовой защиты;
- бороться с основными причинами расизма и нетерпимости, а также предусматривать меры по содействию в осуществлении культурных прав и прав меньшинств.

Государства должны стремиться к реализации поставленных целей с помощью законодательства, социальной политики, внедрения при необходимости специальных и позитивных мер, подготовки должностных лиц в свете стандартов и норм по защите от дискриминации, повышения осведомлённости общества путём кампаний, а также учебных программ.

Успех национальных планов действий по борьбе против расизма зависит от их способности привлечь к работе все органы и секторы общества, а также от наличия действенной координирующей структуры при правительстве страны, уполномоченной содействовать реализации таких планов и осуществлять контроль. Для оценки эффективности отдельных компонентов национальных планов действий по борьбе против расизма и гибкого реагирования на новые и сложные формы дискриминации требуется определить показатели изменений, а также проводить сбор и структурирование данных для точной оценки ситуации.

## РЕАЛИЗАЦИЯ ВРЕМЕННЫХ СПЕЦИАЛЬНЫХ МЕР

Нередко негативные последствия и отторжение дискриминируемых групп надолго сохраняются и после введения официального запрета на дискриминацию, в особенности, если дискриминация носила долговременный и масштабный характер. Для эффективной борьбы против дискриминации, которая прочно вошла в социальные взаимоотношения и приобрела институциональный характер, могут потребоваться многочисленные меры, направленные на скорейшее достижение равного обращения с дискриминируемыми группами в разных сферах. Такие меры могут предусматривать дополнительную материальную и финансовую помощь представителям дискриминируемых групп, а также поддержку в сфере профессионального образования, что облегчит им доступ к товарам и услугам, зарезервированным рабочим местам и обеспечит им равное обращение. (См. информацию и политическую справку «Временные специальные меры», с. 51)

Международное право однозначно требует от государств применять специальные (особые) меры в тех случаях и на тот срок, когда они объективно оправданы. Пункт 2 статьи 2МЖУЛРД, например, гласит:

*«Государства-участники должны принимать, когда обстоятельства этого требуют, особые и конкретные меры в социальной, экономической, культурной и других областях, с целью обеспечения надлежащего развития и защиты некоторых расовых групп или лиц, к ним принадлежащих, с тем чтобы гарантировать им полное и равное использование прав человека и основных свобод».*

Предоставление судебным и другим надлежащим механизмам возможности налагать на органы государственной власти и частных лиц обязанность по исполнению временных специальных мер также способствует соблюдению государствами своих обязательств по эффективному обеспечению права на свободу от дискриминации. Согласно рекомендации ЕКПР, например, закон *«должен предусматривать возможность обязать организацию, допустившую акты дискриминации, разработать и осуществить план мероприятий по борьбе с этим явлением»*, поскольку *«такой подход является действенным средством для изменения стиля и методов работы организации в долгосрочном плане»*.<sup>188</sup> Это делается для того, чтобы по закону можно было, например, обязать компанию, допустившую дискриминацию в отношении женщин при решении о повышении в должности, пересмотреть стандарты и процедуры в части повышения сотрудников и разработать план найма женщин на руководящие должности.

## БОРЬБА С ПРЕДРАССУДКАМИ И ПОВЫШЕНИЕ ОСВЕДОМЛЁННОСТИ В ОБЩЕСТВЕ

Обязательство защищать право на свободу от дискриминации подразумевает борьбу с предрассудками, которые обуславливают, подпитывают и узаконивают существование дискриминации. Поэтому государства обязаны безотлагательно принимать эффективные меры, особенно в области преподавания, воспитания, культуры и массовой информации, с целью борьбы со стереотипами, сложившимися вокруг этнической принадлежности, национальности, языка, религии, сексуальной ориентации, пола, инвалидности и прочих недопустимых признаков.<sup>196</sup> Причём повышать осведомлённость следует как в обществе в целом, так и в органах государственной власти и среди конкретных лиц.<sup>197</sup> Кроме того, государства обязаны принять все меры к тому, чтобы система образования помогала бороться с неблагоприятными стереотипами и поощряла понимание и уважение к различиям среди людей. Государствам следует пе-

## ВРЕМЕННЫЕ СПЕЦИАЛЬНЫЕ МЕРЫ

Нередко представители групп, чьи права ущемлялись в течение долгого времени, продолжают сталкиваться с дискриминацией даже после официального уравнивания в правах в законном порядке. Это обусловлено тем, что давние социальные предрассудки, устоявшиеся обычаи и соотношение сил по-прежнему ставят одну группу выше другой.

В данных обстоятельствах соблюдение принципа равного обращения может потребовать введения временных специальных мер, которые предназначены для помощи представителям уязвимых групп в преодолении структурных препятствий и обеспечения подлинного равноправия на практике. К подобным мерам относится создание для представителей дискриминируемых групп определённого преференциального режима по сравнению с остальной частью населения. Так, введение особых мер может, например, потребоваться для увеличения числа женщин или представителей этнических меньшинств на государственных службе.<sup>189</sup>

Несмотря на то что специальные меры в некоторых случаях могут по своему характеру совпадать с теми, которые требуются для компенсации существенных различий (см. «Приспособление к различиям», с. 37; например, целенаправленная информация и программы поддержки), их подоплёка разнится. Целью тех и других мер является установление фактического равенства, однако временные специальные меры не предназначены для того, чтобы компенсировать существенные различия, которые в противном случае воспрепятствовали бы равному осуществлению прав; они применяются для устранения неблагоприятных последствий долговременной дискриминации, в основе которой лежали несущественные различия.

Среди временных специальных мер можно отметить целевую материальную помощь и обучение; разработку кампаний, направленных на равное участие; а также введение квот и целевых показателей для обеспечения равных возможностей в сфере трудоустройства, образования и участия в представительных органах власти.

Временные специальные меры нередко фигурируют под разными названиями.<sup>190</sup> Некоторые из наиболее часто встречающихся – «особые меры», «позитивные меры», «позитивные действия» и «активные практические меры».<sup>191</sup> Иногда такие меры называют «позитивной дискриминацией». Однако данный термин вводит в заблуждение, поскольку особые меры в действительности не предусматривают никакой дискриминации. Дискриминация по определению представляет собой необоснованное, произвольное и несправедливое обращение. Если позитивные меры используются в соответствии с законными целями, для достижения которых они предназначены (то есть для обеспечения равноправия), их нельзя приравнивать к дискриминации.<sup>192</sup>

Поэтому следует чётко формулировать цель временных специальных мер, а также крайне внимательно выбирать средства её достижения. Необходимо также остерегаться возникновения сегрегации, к которой могут привести временные специальные меры.<sup>193</sup> Помимо этого, действие таких мер оправдано только до тех пор, пока сохраняется социальная несправедливость. Реализация особых мер по достижению поставленной цели носит неоправданный характер.<sup>194</sup> Временные специальные меры в некоторых случаях не просто желательны, но и обязательны.<sup>195</sup>

рассмотреть школьные учебники и прочие учебные материалы с тем, чтобы исключить влияние стереотипов. В учебную программу следует включить вопросы защиты прав человека, в том числе темы уважения к различиям среди людей и запрета на дискриминацию.<sup>198</sup>

Так, КЛДЖ требует от государств принять все соответствующие меры для того, чтобы обеспечить «[у]странение любой стереотипной концепции роли мужчин и женщин на всех уровнях и во всех формах обучения путём поощрения совместного обучения и других видов обучения, которые будут содействовать достижению этой цели, и, в частности, путём пересмотра учебных пособий и школьных программ и адаптации методов обучения».<sup>199</sup>

Указанные меры призваны не только бороться с неблагоприятными стереотипами, но и обеспечивать объективную информацию о положении тех, кто признаёт всё многообразие различий между людьми.

# 5/ЛИКВИДАЦИЯ ДИСКРИМИНАЦИИ

Вас могут не пустить в ресторан из-за цвета кожи; напасть на улице потому, что вы говорите на другом языке или молитесь не в том месте; отказать в продвижении по службе из-за пола или возраста; оскорбить из-за сексуальной ориентации; отказать в праве на образование из-за инвалидности и в праве на надлежащее жильё из-за этнической принадлежности – дискриминация в любых её проявлениях отравляет жизнь миллионов людей в Европе.

Более того, предубеждения в настоящее время являются единственной существенной причиной нарушений прав человека в Европе. Борьба с предубеждениями и ликвидация повсеместной дискриминации, обусловленной ими, представляют собой одну из наиболее важных задач в области прав человека, стоящих перед странами региона.

## РЕКОМЕНДАЦИИ

### **Amnesty International призывает государства-членов Совета Европы:**

- ратифицировать и выполнять положения Протокола № 12 к Европейской конвенции о правах человека, касающегося общего запрета на дискриминацию.

### **Amnesty International также призывает Европейский союз:**

- совершенствовать действующее законодательство по борьбе с дискриминацией, чтобы обеспечить равную защиту от дискриминации по всем признакам и во всех сферах.

### **Кроме того, Amnesty International обращается к правительствам всех европейских стран с требованием:**

- запретить прямую и косвенную дискриминацию по всем признакам и во всех сферах, а также гарантировать всем пострадавшим от дискриминации, в том числе от дискриминации по нескольким признакам, эффективные средства судебной защиты, включая при необходимости обеспечение правовой помощи и предоставление неправительственным организациям права защищать интересы пострадавших и подавать жалобы от их лица;
- эффективно противодействовать преступлениям на почве нетерпимости и предоставлять всем пострадавшим доступ к эффективным средствам правовой защиты;
- в законном порядке вменить в обязанность всем органам государственной власти соблюдение принципов равного обращения и запрета на дискриминацию, а также обеспечить контроль за исполнением данных принципов со стороны независимых механизмов мониторинга, которые бы знакомили общественность с результатами проверок;

- учредить на национальном уровне независимые органы по защите от дискриминации для проведения мониторинга и составления рекомендаций по соблюдению антидискриминационного законодательства; уполномочить такие органы проводить расследования, рассматривать отдельные жалобы на дискриминацию в частной и государственной сферах и выносить по ним решения, обязательные к исполнению с юридической точки зрения; а также надлежащим образом укомплектовать такие органы кадрами и обеспечить достаточное финансирование;
- рассматривать вопрос о мерах, которые могут привести к негативным последствиям для определённых групп, мероприятиях по борьбе с дискриминацией и нетерпимостью, а также о возможной помощи представителям дискриминируемых групп только в условиях широкого консультационного процесса с участием гражданского общества и, в частности, заинтересованных неправительственных организаций;
- тщательно отслеживать результаты воздействия законодательных актов и политики на различные группы, в частности в деятельности органов государственной власти и правоохранительных органов, в том числе путём сбора и публикации структурированных данных;
- принять и эффективно применять национальные планы действий по ликвидации причин и проявлений дискриминации;
- обеспечить эффективную подготовку должностных лиц в свете стандартов по недопущению дискриминации и – при необходимости – с учётом понимания межкультурных различий;
- принять все меры к тому, чтобы развивать толерантность и уважение к различиям среди людей посредством государственных учебных программ и кампаний, нацеленных на повышение осведомлённости в обществе;
- исполнять рекомендации соответствующих международных правозащитных механизмов.

# ПРИМЕЧАНИЯ

1. В настоящей публикации под «Европой» понимаются 47 государств-членов Совета Европы и Беларусь.
2. По данным опроса «Евробарометр» за 2008 год, 62% европейцев считают, что широко распространена дискриминация по признаку этнического происхождения; 51% — по признаку сексуальной ориентации, 45% — по признаку ограниченных возможностей, 42% — по признаку вероисповедания и 36% — по признаку пола.  
*Доклад Discrimination in the European Union: Perceptions, Experiences and Attitudes* («Дискриминация в Европейском союзе: восприятие, опыт и отношение», на англ. яз.), июль 2008 г., можно найти на странице [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_296\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_296_en.pdf). См. также доклад Европейского центра мониторинга проблем расизма и ксенофобии *Majorities' Attitudes Towards Minorities: Key Findings from the Eurobarometer and the European Social Survey* («Отношение большинства к меньшинствам: основные результаты опроса «Евробарометр» и «Европейского социального исследования», на англ. яз.), март 2005 г., <http://fra.europa.eu/fra/material/pub/eurobarometer/EB2005/EB2005-summary.pdf>
3. См. дело *Abdulaziz, Cabales and Balkandali v the United Kingdom* («Абдулазиз, Кабалес и Балкандали против Соединенного Королевства», на англ. яз.), заявления №№ 9214/80, 9473/81, 9474/81, 28/05/1985); пункт 91.
4. Небольшие коренные русскоговорящие меньшинства в прибалтийских государствах резко увеличились с притоком русских после 1945 года.
5. См., например, опрос, на который ссылается Иштван Погани в своём исследовании, опубликованном в журнале *Human Rights Law Review*. В ходе опроса выяснилось, что из 500 венгерских студентов-историков выпускного курса 35% считают, что склонность к совершению преступлений «у цыган в крови», а 60% соглашались с утверждением, что ромы, прежде всего, сами виноваты в том, что люди настроены против них. *Minority Rights and the Roma of Central and Eastern Europe* («Права меньшинств и ромы в Центральной и Восточной Европе», на англ. яз.), *Human Rights Law Quarterly* 2006 6:1-25. С самим опросом (на венгерском языке) можно ознакомиться на странице <http://www.es.hu/pd/display.asp?channel=CIMOLDAL0407>
6. См. доклад Альваро Хиль-Роблеса *The Human Rights Situation of the Roma, Sinti and Travellers in Europe* («Ситуация с правами ромов, синти и странствующих лиц в Европе», на англ. яз.). Страсбург: CommDH(2005)4. См. также доклады Европейской комиссии по борьбе с расизмом и нетерпимостью, заключения Консультативного комитета по выполнению Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, а также страновые доклады Европейского центра по правам ромов.
7. Подробнее о ситуации с ромами Европы можно узнать, например, на сайте Европейского центра по правам ромов [www.ercg.org](http://www.ercg.org).
8. Amnesty International, *False starts: The exclusion of Romani children from primary education in Bosnia and Herzegovina, Croatia and Slovenia* («Плохое начало: исключение детей-ромов из начального образования в Боснии и Герцеговине, Хорватии и Словении», на англ. яз.), индекс: EUR 05/002/2006; *Still separate, still unequal: Violations of the right to education of Romani children in Slovakia* («До сих пор в изоляции, до сих пор неравноправны: нарушения права детей-ромов на образование в Словакии», на англ. яз.), индекс: EUR 72/002/2007.  
  
См. также решение Европейского суда по правам человека в деле *D. H. and Others v Czech Republic* («Д.Х. и другие против Чешской Республики», на англ. яз.), заявление № 57325/00, 13 ноября 2007 г.
9. Рекомендации по улучшению ситуации с соблюдением прав ромов предложили как Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации (Общая рекомендация №27, касающаяся дискриминация в отношении ромов), так и Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью Совета Европы (Общеполитическая рекомендация №3: борьба с расизмом и нетерпимостью в отношении ромов/цыган).
10. Amnesty International, *Linguistic minorities in Estonia: Discrimination must end* («Языковые меньшинства в Эстонии: дискриминации необходимо положить конец», на англ. яз.), индекс: EUR 51/002/2006.
11. См. доклад Amnesty International *The Balkans: Summary of Amnesty International's Concerns in the Region: January – June 2007* («Балканы: краткая информация о проблемах региона, вызывающих



обеспокоенность Amnesty International (январь – июнь 2007 года)», на англ. яз.), индекс: EUR 05/003/2007. См. также доклад Amnesty International *Slovenia: The «erased» - Briefing to the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights* («Словения: «вычеркнутые» — брифинг для Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам», на англ. яз.), индекс: EUR 68/002/2005.

12. См., например, доклад Amnesty International *Bosnia and Herzegovina: Behind closed gates: Ethnic discrimination in employment* («Босния и Герцеговина: за закрытыми воротами. Дискриминация по национальному признаку при трудоустройстве», на англ. яз.), индекс: EUR 63/001/2006.

13. Amnesty International считает, что существование меньшинства следует определять на основании разумных и объективных критериев. Принадлежность к меньшинству должна устанавливаться посредством выбора и самоопределения; Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации, Общая рекомендация VIII (тридцать восьмая сессия, 1990 год).

14. *2008 Report on Racism and Xenophobia in the Member States of the EU* («Доклад по проблемам расизма и ксенофобии в государствах-членах ЕС за 2008 год», на англ. яз.), с. 58; Европейский центр мониторинга проблем расизма и ксенофобии.

15. *2008 Report on Racism and Xenophobia in the Member States of the EU* («Доклад по проблемам расизма и ксенофобии в государствах-членах ЕС за 2008 г.», на англ. яз.), с. 43; Европейский центр мониторинга проблем расизма и ксенофобии.

16. *2008 Report on Racism and Xenophobia in the Member States of the EU* («Доклад по проблемам расизма и ксенофобии в государствах-членах ЕС за 2008 г.», на англ. яз.), с. 27; Европейский центр мониторинга проблем расизма и ксенофобии.

17. См. например, доклад Amnesty International «Российская Федерация: разгул жестокого расизма», индекс: EUR 46/022/2006.

18. См., например, доклад Amnesty International «Украина: правительство должно принять меры для прекращения расовой дискриминации», индекс: EUR 50/005/2008.

19. См., например, доклад Amnesty International *France the search for justice: The effective impunity of law enforcement officers in cases of shootings, deaths in custody or torture and ill-treatment* («Франция: в поисках справедливости: фактическая безнаказанность сотрудников правоохранительных органов в случаях

применения огнестрельного оружия, смерти задержанных, пыток и жестокого обращения», на англ. яз.), индекс: EUR 21/001/2005, с. 2.

20. См., например: Amnesty International, *Spain and Morocco: Failure to protect the rights of migrants – Ceuta and Melilla one year on* («Испания и Марокко: права мигрантов никто не защищает — Сеута и Мелилья год спустя», на англ. яз.), индекс: EUR 41/009/2006. Amnesty International, *Spain: The Southern Border: the state turns its back on the human rights of refugees and immigrants* («Испания: южная граница. Государство поворачивается спиной к правам беженцев и мигрантов», на англ. яз.), индекс: EUR 41/008/2005. Amnesty International, *Malta: Investigation of incidents at Hal-Safi Detention Centre finds excessive use of force and ill-treatment of detainees by armed forces*, («Мальта: расследование инцидентов в центре содержания беженцев в Халь-Сафи выявило факты превышения силы и жестокого обращения с задержанными со стороны военнослужащих», на англ. яз.), индекс: EUR 33/002/2005. Amnesty International, *Italy: Temporary stay - Permanent rights: The treatment of foreign nationals detained in 'temporary stay and assistance centres' (CPTAs)* («Италия: временное пребывание — постоянные права. Обращение с иностранными гражданами, содержащимися под стражей в «центрах временного пребывания и помощи»», на англ. яз.), индекс: EUR 30/004/2005. Amnesty International, *Greece: Out of the Spotlight: The rights of foreigners and minorities are still a grey area* («Греция: вне поля зрения – права иностранных граждан и меньшинств до сих пор не ясны», на англ. яз.), индекс: EUR 25/016/2005. Amnesty International, *United Kingdom - Seeking asylum is not a crime: detention of people who have sought asylum* («Соединенное Королевство: просить убежища — не преступление. Задержания просителей убежища», на англ. яз.), индекс: EUR 45/015/2005.

21. См., например, доклад комиссара по правам человека Альваро Хиль-Роблеса по итогам визита в Данию, 13 – 16 апреля 2004 г., (CommDH (2004)12), на англ. яз., с. 6.

22. Amnesty International, *Living in the Shadows: a primer on the human rights of migrants* («Живущие в тени: введение в права мигрантов», на англ. яз.), индекс: POL 33/006/2006.

23. *Anti-Semitism: Summary overview of the situation in the European Union 2001-2007* («Антисемитизм: краткий обзор ситуации в Европейском союзе в 2001 – 2007 годах», на англ. яз.), дополненная версия за январь 2008 г.; Европейский центр мониторинга проблем расизма и ксенофобии.

24. *Muslims in the European Union: Discrimination and Islamophobia* («Мусульмане в Европейском

- союзе: дискриминация и исламофобия», на англ. яз.), декабрь 2006 г.; Европейский центр мониторинга проблем расизма и ксенофобии.
25. Например, демонстрации протеста против строительства мечети в Кёльне (Германия) в июне 2007 года, а также в 2008 году – попытка Швейцарской народной партии провести общенациональный референдум о запрете на строительство минаретов на том основании, что они символизируют «политико-религиозные претензии на власть, ставящие под угрозу права человека».
26. *Muslims in the European Union: Discrimination and Islamophobia* («Мусульмане в Европейском союзе: дискриминация и исламофобия», на англ. яз.), декабрь 2006 г.; см., в частности главу 4 «Проявления ксенофобии: основной упор на насилие и преступность», с. 66-107. Европейский центр мониторинга проблем расизма и ксенофобии
27. См., например, третий доклад ЕКРП по Австрии, CRI(2005)1 (на англ. яз.).
28. Подробнее см. в публикации James Goldston: *Ethnic Profiling and Counter-Terrorism: Trends, Dangers and Alternatives* (Джеймс Голдстон, «Оперативные ориентировки, указывающие на этническую принадлежность, и борьба с терроризмом: тенденции, опасности и альтернативы», на англ. яз.), июнь 2006 г.
29. См., например, Amnesty International, *UK: Human Rights: A Broken Promise* («Соединённое Королевство: права человека. Нарушенные обещания», на англ. яз.), индекс: EUR 45/004/2006; Amnesty International, *United Kingdom: Deportations to Algeria at all costs* («Соединённое Королевство: депортация в Алжир любой ценой», на англ. яз.), индекс: EUR 45/001/2007. См. также доклад Amnesty International *Europe and Central Asia: Summary of Amnesty International's Concerns in the Region: January – June 2007* («Европа и Центральная Азия: вопросы, вызывающие озабоченность Amnesty International (январь – июнь 2007)», на англ. яз.), индекс: EUR 01/010/2007, где анализируется законодательство Италии, разрешающее без надлежащих процессуальных гарантий депортировать иностранных граждан, которые подозреваются в том, что они представляют собой угрозу безопасности (закон Пизану).
30. Подобная символика и одежда может зависеть от пола, например, платки женщин-мусульманок или *ермолки* у мужчин-евреев, либо быть одинаковой для мужчин и женщин, как, например, *кара* у синхов или кресты у христиан.
31. Права, гарантированные данными статьями, распространяются как на религиозные, так и на нерелигиозные убеждения.
32. Комитет ООН по правам человека подчеркнул, что требование необходимости означает, что в качестве ограничения следует выбирать такую меру, которая создаёт наименьшие неудобства при достижении желаемой законной цели, при этом вмешательство в каждом конкретном случае должно быть соразмерно этой цели. См. Комитет ООН по правам человека, Замечания общего порядка №№ 22, 27 и 31.
33. Например, см. Замечание общего порядка № 22 Комитета ООН по правам человека.
34. Доклад в Комиссии ООН по правам человека, представленный Асмой Джахангир, специальным докладчиком по вопросу о свободе религии и убеждений, документ ООН E/CN.4/2005/61 (на англ. яз.), 20 декабря 2004 г., пункты 67, 70.
35. Во всех государствах-членах Совета Европы женщины составляют менее 20% депутатов национальных законодательных собраний. Источник: *Viewpoint of the Council of Europe Commissioner for Human Rights* («Точка зрения комиссара Совета Европы по правам человека», на англ. яз.), август 2007 г., [www.coe.int/t/commissioner/viewpoints](http://www.coe.int/t/commissioner/viewpoints).
36. Об обязательствах государств в области борьбы с насилием над женщинами читайте в докладе Amnesty International «Сделать права реальностью: обязанность государств бороться с насилием в отношении женщин», индекс: АСТ 77/049/2004. Конкретные примеры того, как государства не предпринимают надлежащих действий, чтобы пресечь бытовое насилие, см.: Amnesty International, *Spain: More than words. Making protection and justice a reality for women who suffer gender based violence in the home* («Испания. Больше, чем слова: женщинам, пострадавшим от домашнего гендерного насилия, надо дать реальную защиту и правосудие», на англ. яз.), индекс: EUR 41/005/2005; Amnesty International, *France: Violence against women: a matter for the State* («Франция: насилие в отношении женщин — проблема, которую должно решать государство», на англ. яз.), индекс: EUR 21/001/2006; Amnesty International, *Albania: Violence against Women in the Family: «It's not her shame»* («Албания: насилие в отношении женщин в семье — «это не ей должно быть стыдно», на англ. яз.), индекс: EUR 11/002/2006; Amnesty International, *Belarus: Domestic violence - more than a private scandal* («Беларусь: домашнее насилие – больше, чем внутрисемейный скандал», на англ. яз.), индекс: EUR 49/014/2006; Amnesty International, *Georgia:*

*Thousands suffering in silence: Violence against women in the family* («Грузия: тысячи страдают молча. Насилие в отношении женщин в семье», на англ. яз.), индекс: EUR 56/009/2006; Amnesty International, *Ukraine: Domestic Violence - Blaming the Victim* («Украина: бытовое насилие — вину перекладывают на жертву», на англ. яз.), индекс: EUR 50/005/2006

37. Amnesty International, *Living in the Shadows: a primer on the human rights of migrants* («Живущие в тени: введение в права мигрантов», на англ. яз.), индекс: POL 33/006/2006; «Доклад Amnesty International 2007: права человека в современном мире», индекс: POL 10/001/2007.

38. См. соответствующие разделы о Латвии, Литве, Молдове, Польше, Российской Федерации и Румынии в «Докладе Amnesty International 2008» (индекс: POL 10/001/2008). Дополнительную информацию о правах лесбиянок, геев, бисексуалов и транссексуалов можно найти на сайте Международной ассоциации лесбиянок и геев [www.ilga.org](http://www.ilga.org) (на англ. яз.).

39. В деле «Гудвин против Соединённого Королевства» Европейский суд по правам человека постановил, что отказ Соединённого Королевства признать изменённый пол транссексуала и зарегистрировать его брак представляет собой нарушение статьи 8 (право на уважение семейной жизни) и 12 (право на вступление в брак) конвенции о правах человека. Дело *Goodwin v. UK* (Гудвин против Соединённого Королевства, на англ. яз.), заявление № 28957/95, 11 июля 2002 г.

40. См. European Coalition for Community Living, *Included in Society: Results and Recommendations of the European Research Initiative of Community-Based Residential Alternatives for Disabled People*. Geert Freyhoff, Camilla Parker, Magali Coué, Nancy Greig eds. (Les Editions Européennes : 2003) (Европейская коалиция за жизнь в обществе, «Включённые в общество: результаты и рекомендации Европейской исследовательской инициативы об альтернативных возможностях обустройства жизни инвалидов в обществе», под ред. Г. Фрейхоффа, К. Паркер, М. Куэ, Н. Грейг, изд. Les Editions Européennes, 2003 г., на англ. яз.).

41. См. Amnesty International, *Romania: Memorandum to the government concerning inpatient psychiatric treatment* («Румыния: меморандум о стационарном психиатрическом лечении, обращённый к правительству страны», на англ. яз.), индекс: EUR 39/003/2004; Amnesty International, *Bulgaria: Far from the eyes of society: Systematic discrimination against people with mental disabilities* («Болгария: вне поля зрения общества –

систематическая дискриминация в отношении лиц с психическими недостатками», на англ. яз.), индекс: EUR 15/005/2002, 10 октября 2002 г.; Amnesty International, *Bulgaria and Romania: Amnesty International's Human Rights Concerns in the EU Accession Countries*: («Болгария и Румыния: проблемы в области прав человека в странах-кандидатах на вступление в ЕС, вызывающие обеспокоенность Amnesty International», на англ. яз.), индекс: EUR 02/001/2005. См. также *Cage Beds: Inhuman and Degrading Treatment or Punishment in Four EU Accession Countries*, 2003; Mental Disability Advocacy Centre («Нравити-клетки: бесчеловечное и унижающее достоинство обращение и наказание в четырёх странах-кандидатах на вступление в ЕС», 2003 г.; Центр защиты лиц, имеющих нарушения психического здоровья; на англ. яз.).

42. См., например, доклады Комиссара Совета Европы по правам человека по итогам его визитов в Соединённое Королевство в ноябре 2004 года (CommDH(2005)6, на англ. яз., с. 41) и во Францию в сентябре 2005 года (CommDH(2006)2, на англ. яз., с. 39).

43. Анализ расходов на правовую помощь и доступа к ней в государствах-членах Совета Европы см. в докладе *Report on the European Judicial Systems – Edition 2006* («Доклад о судебных системах европейских стран, издание 2006 года», на англ. яз.), составленном Европейской комиссией по эффективности правосудия ([www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/cepej/evaluation/2006/CEPEJ\\_2006\\_eng.pdf](http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/cepej/evaluation/2006/CEPEJ_2006_eng.pdf))

44. См. доклад Amnesty International Azerbaijan: *Displaced then discriminated against - the plight of the internally displaced population* («Азербайджан. Перемещение с последующей дискриминацией – тяжёлое положение внутренне перемещённого населения», на англ. яз.) и его краткое изложение на русском языке (прим. перев.); индекс: EUR 55/011/2007. См. также доклад Amnesty International Slovenia: *The «erased» - Briefing to the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights* («Словения: «вычеркнутые» — брифинг для Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам», на англ. яз.), индекс: EUR 68/002/2005, где показывается, как отказ в восстановлении постоянного вида на жительство для нескольких тысяч человек, многие годы проживших в Словении, но лишённых статуса вскоре после обретения страной независимости, привёл к их грубой дискриминации в вопросах реализации различных экономических и социальных прав.

45. Замечание общего порядка №18: недискриминация, тридцать седьмая сессия (1989 год), пункт 7.
46. Замечание общего порядка №18: недискриминация, тридцать седьмая сессия (1989 год), пункт 13.
47. См. дело *Abdulaziz, Cabales and Balkandali v the United Kingdom* («Абдулазиз, Кабалес и Балкандали против Соединённого Королевства», на англ. яз.), решение от 28 мая 1985 г., серия А, №94, пункт 72.
48. В деле Флиimmenоса Европейский суд по правам человека постановил, что «... [п]раво не подвергаться дискриминации при осуществлении прав, гарантированных конвенцией [Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод], также нарушается, когда государство без объективной и разумной причины отказывается по-разному обращаться с лицами, чьи обстоятельства существенно различны». Дело *Thlimmenos v. Greece* («Флиimmenос против Греции», на англ. яз.), заявление № 34369/97, 6 апреля 2000 г., пункт 44.
49. В своей Общей рекомендации № 25 о временных специальных мерах Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин (независимый экспертный орган, наблюдающий за выполнением Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин государствами-участниками этого договора) отметил: «По мнению Комитета, чисто формального правового или программного подхода недостаточно для обеспечения фактического равенства между женщинами и мужчинами, которое Комитет рассматривает в качестве основополагающего равенства. Кроме того, в соответствии с положениями Конвенции женщинам необходимо обеспечивать равные стартовые возможности и расширять их права и возможности путём создания благоприятных условий для достижения равных результатов. Недостаточно гарантировать женщинам обращение, идентичное обращению с мужчинами. Вместо этого следует принимать во внимание биологические, а также социальные и культурные конструктивные различия между женщинами и мужчинами. В некоторых условиях для устранения таких различий необходимо будет обеспечивать неидентичное обращение с женщинами и мужчинами. Для достижения целей обеспечения основополагающего равенства также необходима эффективная стратегия, нацеленная на ликвидацию недопредставленности женщин и перераспределение ресурсов и полномочий между мужчинами и женщинами».
50. См. Пояснительный доклад к Протоколу №12 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (здесь и далее Протокол №12 к ЕКПЧ). В Пояснительном докладе чётко формулируется взаимосвязь между недопущением дискриминации и равенством: «...следует отметить, что принципы недискриминации и равенства тесно переплетены. Например, принцип равенства требует, чтобы к одинаковым ситуациям подходили одинаково, а к неодинаковым ситуациям – по-разному. Если так не делается, то налицо дискриминация, если, конечно, это не имеет объективного и разумного оправдания...» (пункт 15).
51. См. дело *Abdulaziz, Cabales and Balkandali v the United Kingdom* («Абдулазиз, Кабалес и Балкандали против Соединённого Королевства», на англ. яз.), заявления №№ 9214/80, 9473/81, 9474/81), 28 мая 1985 г., пункт 82.
52. Статья 3 МКЛРД гласит: «Государства-участники особо осуждают расовую сегрегацию и апартеид и обязуются предупреждать, запрещать и искоренять всякую практику такого характера на территориях, находящихся под их юрисдикцией».
- Комитет по ликвидации расовой дискриминации отметил, что: «хотя в некоторых странах созданы условия для полной или частичной расовой сегрегации, возможно, в результате соответствующей политики правительства, положение с частичной сегрегацией может также быть ненамеренным побочным итогом действий частных лиц. Во многих городах на характер расселения жителей влияет различие в доходах между отдельными группами населения, что иногда сочетается с различиями по признаку расы, цвета кожи, социального, национального или этнического происхождения, так что жители могут подвергаться клеймению, а отдельные лица - страдать от формы дискриминации по признаку расы в сочетании с другими признаками. Комитет поэтому заявляет, что положение расовой сегрегации может возникнуть также без какой-либо инициативы или прямого участия со стороны государственных органов. Он предлагает государствам-участникам контролировать все тенденции, которые могут привести к расовой сегрегации, прилагать усилия к искоренению любых соответствующих негативных последствий и описывать любые такие действия в своих периодических докладах». Общая рекомендация XIX к статье 3 конвенции.
- По вопросу об инвалидах в пункте 2 (а) статьи 24 Конвенции о правах инвалидов говорится, что «государства-участники обеспечивают, чтобы: инвалиды не исключались по причине инвалидности из системы общего образования, а

дети-инвалиды — из системы бесплатного и обязательного начального образования или среднего образования».

**53.** Конвенция ООН о правах инвалидов определяет «разумное приспособление» как «внесение, когда это нужно в конкретном случае, необходимых и подходящих модификаций и коррективов, не становящихся несоразмерным или неоправданным бременем, в целях обеспечения реализации или осуществления инвалидами наравне с другими всех прав человека и основных свобод» (статья 2).

Рамочная директива ЕС о равном обращении в области трудоустройства и занятости также даёт определение разумного приспособления. В статье 5 говорится, что разумное приспособление «означает, что работодателю следует принять надлежащие меры, когда того требуют обстоятельства, чтобы обеспечить инвалиду возможность работать, участвовать в трудовой деятельности и делать карьеру или проходить обучение, кроме случаев, когда подобные меры окажутся несоразмерным бременем для работодателя. Они не являются несоразмерным бременем, если их осуществление в достаточной степени компенсируется в рамках общей политики данного государства-члена в отношении инвалидов». Директива Совета 2000/78/ЕС (на англ. яз.).

**54.** Программа развития Организации Объединённых Наций выразила следующее мнение по вопросу о тех личных обстоятельствах, на которые распространяются положения о недопущении дискриминации: «Права человека одни для всех — как для богатых и образованных, так и для лиц, живущих в нищете и социальной изоляции. При осуществлении прав человека международное право запрещает дискриминацию по любым признакам, таким как национальность, цвет кожи, пол, язык, вероисповедание, политические и другие взгляды, национальное и социальное происхождение, имущественный статус, рождение или иное положение. Термин «иное положение» подразумевает, в частности, личные обстоятельства, профессию, образ жизни, сексуальную ориентацию и состояние здоровья. Например, лица, страдающие ВИЧ и СПИДом, могут пользоваться своими основными правами и свободами без неоправданных ограничений». См. практическое замечание Poverty Reduction and Human Rights, а Practice Note («Снижение уровня бедности и права человека», на англ. яз.), июнь 2003 г., с. 7, [http://www.undp.org/governance/docs/HRPN\\_\(poverty\)En.pdf](http://www.undp.org/governance/docs/HRPN_(poverty)En.pdf).

В деле *John K. Love, William L. Bone, William J. Craig and Peter B. Ivanoff v. Australia* («Джон К. Лав, Уильям Л. Боун, Уильям Дж. Крейг и Питер Б. Иванофф против Австралии») Комитет по правам человека постановил, что «различие по признаку возраста, которое не основывается на разумных и объективных критериях, может представлять собой дискриминацию по признаку «иного положения»...». Комитет по правам человека, сообщение №983/2001, ССРР/С/77/D/983/2001 (на англ. яз.), 23 апреля 2003 г., пункт 8.2.

**55.** МКЛРД распространяется только на вопросы дискриминации по признаку расы, цвета кожи, происхождения, национальной и этнической принадлежности, а КЛДЖ распространяется только на вопросы дискриминации по признаку пола.

**56.** Статья 26

**57.** Статья 14

**58.** Пункт 1 статьи 21 Хартии Европейского союза об основных правах в явном виде запрещает дискриминацию по признакам «ограниченной трудоспособности, возраста или сексуальной ориентации».

**59.** Комитет ООН по правам человека и Европейский суд по правам человека, например, признали факты нарушения статьи 26 МПГПП и статьи 14 ЕКПЧ по признаку сексуальной ориентации. См., например, дело, рассматривавшееся в Комитете по правам человека, — *Young v Australia* («Янг против Австралии», на англ. яз.), № 941/2000, МПГПП; и дела Европейского суда по правам человека *B.B. v the United Kingdom* («Б.Б. против Соединённого Королевства», на англ. яз.), №53760/00, 10/10/2004; *S.L. v Austria* («С.Л. против Австрии», на англ. яз.), №45330/99, 09/01/2003; и *L. and V. v Austria* («Л. и В. против Австрии», на англ. яз.), №39392/98 и 39829/98, 09/01/2003.

**60.** См., например, решение ЕСПЧ по делу *Christine Goodwin v. UK* («Кристин Гудвин против Соединённого Королевства», на англ. яз.), заявление №28957/95, пункт 90: «... сама суть конвенции заключается в уважении к достоинству и свободе человека. В частности, статья 8 конвенции, где говорится о личной независимости как о важном принципе, лежащем в основе интерпретации дающихся ею гарантий, защищает частную жизнь каждого человека, в том числе право определяться с информацией о себе как о человеке (см., в частности, дела «Притти против Соединённого Королевства», № 2346/02, решение от 29 апреля 2002 года, § 62, и «Минулич против Хорватии», №53176/99, решение от 7 февраля 2002 года, § 53, публикация которых ожидается в

издании ЕСПЧ за 2002-... г.). В двадцать первом веке право транссексуалов на личное развитие и физическую и моральную неприкосновенность, которым в полной мере пользуются остальные люди, не может считаться спорным вопросом, требующим времени для выяснения всех его аспектов».

61. В деле *Belgian Linguistics* («Бельгийская лингвистика», на англ. яз.) Европейский суд по правам человека отчётливо сформулировал свою позицию, что «различия в обращении ... должны не только преследовать законную цель. Статья 14 [Европейской конвенции о запрещении дискриминации] также нарушается и в тех случаях, когда однозначно установлено, что отсутствует разумное отношение соразмерности между используемыми средствами и преследуемой целью». Дело «Бельгийская лингвистика» (№2), 1 European Human Rights Report (EHRR) 252, пункт 10 (1968). Такая проверка систематически применяется Европейским судом по правам человека в соответствии со статьёй 14, Комитетом по правам человека при рассмотрении заявлений по статье 26, также другими правозащитными органами. См., например, дела, рассматривавшиеся в Комитете по правам человека: *Broeks v. the Netherlands* («Брукс против Нидерландов», на англ. яз.), 172/1984, 9 апреля 1987 г.; *Zwaan-de Vries v. the Netherlands* («Зван де Врис против Нидерландов», на англ. яз.), 182/1984, 9 апреля 1987 г.

62. См., например, дела *East African Asians* («Жители Восточной Африки азиатского происхождения», на англ. яз.), 3 EHRR 76 (1973 г.), пункт 207 («необходимо уделять особое внимание дискриминации по признаку расы»); *Hoffman v Austria* («Хоффман против Австрии», на англ. яз.), 17 EHRR 293, пункт 36 (1993 г.) («различие, которое делается исключительно по признаку религии, неприемлемо»); *Abdulaziz, Cabales and Balkandali v United Kingdom* («Абдулазиз, Кабалес и Балкандали против Соединённого Королевства», на англ. яз.), заявление №9214/80; 9473/81; 9474/81, пункт 78 («необходимо иметь очень веские основания, чтобы различие в обращении по признаку пола могло считаться совместимым с конвенцией»); *Inze v Austria* («Инце против Австрии», на англ. яз.), заявление №8695/79, 28 октября 1987 г. («Соответственно должны существовать очень веские причины, чтобы разница в обращении по причине рождения вне брака могла считаться совместимой с конвенцией»); *Gaygusuz v. Austria* («Гайгуз против Австрии», на англ. яз.), 23 EHRR 365, пункт 42 (1996 г.) («необходимо предъявить очень веские основания, чтобы суд мог признать различия в обращении, основанные исключительно на

признаке гражданства, совместимыми с конвенцией»); *Kamer v. Austria* («Карнер против Австрии», на англ. яз.), заявление №40016/98, 24 июля 2003 г., пункт 37 («необходимо очень веские причины, чтобы суд признал различия в обращении исключительно по признаку пола совместимыми с конвенцией... Как и различия по признаку пола, различия по признаку сексуальной ориентации должны иметь очень серьёзные оправдания»).

63. См., например, определения прямой и косвенной расовой дискриминации в Общеполитической рекомендации №7 ЕКРП о национальном законодательстве по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией.

64. См., например, пункт 2 (b) статьи 2 Рамочной директивы ЕС 2000/78 о равном обращении в области трудоустройства и занятости (на англ. яз.).

65. В Общей рекомендации №14 КЛРД пояснил, что «[д]авая оценку результатам тех или иных действий с точки зрения их соответствия Конвенции, Комитет будет стремиться определить, не ставят ли такие действия в неоправданно неравное положение ту или иную группу, отличающуюся по признаку расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения». Подобный подход используется и другими правозащитными органами.

66. Комитет ООН по правам человека в своём Замечании общего порядка №18 отметил, что «выражение «дискриминация», как оно используется в Пакте, следует понимать как означающее любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, которое основано на признаках расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства и которое имеет целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления всеми лицами, на равных началах, всех прав и свобод». [выделение добавлено]. Комитет ООН по правам человека, Замечание общего порядка №18: недискриминация, тридцать седьмая сессия (1989 г.), пункт 7.

67. *Zarb Adami v. Malta* («Зарб Адами против Мальты», на англ. яз.), заявление №17209/02, 20 июня 2006 г., пункт 80.

КПЧ в мотивировке по делу *Althammer et al v Austria* («Альтхаммер и др. против Австрии», на англ. яз.) аналогично заявил, что «... нарушение статьи 26 [статьи МПГПП о запрете дискриминации] также может происходить из-за дискриминационных последствий правил или мер,

номинально нейтральных и не имеющих дискриминационных целей». Сообщение №998/2001 (на англ. яз.), семьдесят восьмая сессия.

68. Например, в статье 6 Конвенции ООН о правах инвалидов говорится: «Государства-участники признают, что женщины-инвалиды и девочки-инвалиды подвергаются множественной дискриминации, и в этой связи принимают меры для обеспечения полного и равного осуществления ими всех прав человека и основных свобод».

69. Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации, Общая рекомендация №25, касающаяся связанных с гендерной проблематикой аспектов расовой дискриминации, 56-я сессия, 2000 г., пункт 1.

70. В своей Общеполитической рекомендации №11 о борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в работе правоохранительных органов ЕКРН определяет оперативные ориентировки, указывающие на расовую принадлежность, как «[И]спользование правоохранительными органами, без объективных и разумных обоснований, таких признаков как раса, цвет кожи, язык, религия, гражданство или национальное или этническое происхождение при контроле, слежении или проведении расследований». Подробнее см. в публикации James Goldston: *Ethnic Profiling and Counter-Terrorism: Trends, Dangers and Alternatives* (Джеймс Голдстон, «Оперативные ориентировки, указывающие на этническую принадлежность, и борьба с терроризмом: тенденции, опасности и альтернативы», на англ. яз.), июнь 2006 г.

71. Определённые группы, страдающие от применения ориентировок с указанием этнической принадлежности, варьируются от страны к стране. Подробнее см. в публикации James Goldston: *Ethnic Profiling and Counter-Terrorism: Trends, Dangers and Alternatives* (Джеймс Голдстон, «Оперативные ориентировки, указывающие на этническую принадлежность, и борьба с терроризмом: тенденции, опасности и альтернативы», на англ. яз.), июнь 2006 г.

72. UNDP, *Faces of Poverty, Faces of Hope. Vulnerability Profiles for Decade of Roma Inclusion Countries* (ПРООН, «Лица нищеты, лица надежды. Характеристики уязвимости в государствах-участниках программы «Десятилетие интеграции цыган в общество»», на англ. яз.), Братислава, 2005 г.

73. МПГПП, пункт 1 статьи 2; МПЭСЧП, пункт 2 статьи 2.

74. МПГПП, статья 26.

75. МКЛРД, пункт 1 статьи 1; КЛДЖ, статья 2; КПИ, статья 5.

76. КПР, статья 2.

77. По состоянию на февраль 2008 года КПИ была подписана всеми государствами-членами Совета Европы, за исключением Латвии, Лихтенштейна, России, Сербии, Украины и Швейцарии. Беларусь также не подписала КПИ.

78. За исключением МКЛРД, не ратифицированной Андоррой.

79. По состоянию на февраль 2008 года Монако, Соединённое Королевство и Швейцария не ратифицировали Первый факультативный протокол к МПГПП. По состоянию на ту же дату только Армения, Болгария, Латвия, Монако, Швейцария и Эстония не ратифицировали Факультативный протокол к КЛДЖ. Армения, Босния и Герцеговина, Греция, Латвия, Соединённое Королевство, Хорватия и Эстония до сих пор отказываются признавать право Комитета по ликвидации расовой дискриминации рассматривать заявления от отдельных лиц о нарушении государством их прав, предусмотренных соответствующим договором.

80. Дополнительную информацию можно найти на сайте Совета Европы [www.coe.int](http://www.coe.int) (на англ. яз) и <http://www.coe.int/DefaultRU.asp> (на рус. яз., прим. перев.).

81. Статья 14 ЕКПЧ.

82. В судебной практике Европейского суда по правам человека накопился небольшой, но постоянно пополняющийся блок прецедентов в сфере экономических и социальных прав, на которые распространяется юрисдикция ЕСПЧ. Например, в деле *Sуrpru v. Turkey* («Кипр против Турции», на англ. яз.) суд отметил, «что может иметь место нарушение статьи 2 конвенции, если будет показано, что власти государства-участника договора поставили под угрозу жизнь человека, лишив его услуг здравоохранения, доступность которых они обязаны обеспечивать для всего населения». Заявление №25781/94, пункт 219.

83. Из государств-членов ЕС Протокол №12 к ЕКПЧ ратифицировали Нидерланды, Испания, Кипр, Люксембург, Румыния и Финляндия. Из государств за пределами ЕС его ратифицировали Албания, Армения, Босния и Герцеговина, Грузия, Македония, Румыния, Сан-Марино, Сербия, Украина и Хорватия.

- 84.** Дополнительную информацию можно найти на сайте ECX [http://www.coe.int/T/E/Human\\_Rights/Esx](http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Esx) (на англ. яз.)
- 85.** Бельгия, Греция, Ирландия, Италия, Кипр, Норвегия, Португалия, Финляндия, Франция, Хорватия, Швеция.
- 86.** Дополнительную информацию см. на сайте ЕКРП [http://www.coe.int/t/e/human\\_rights/ecri/](http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri/) (на англ. яз.). Текст некоторых документов переведён на русский язык, в частности *Общеполитических рекомендаций* (прим. перев.)
- 87.** Статья 21 Хартии об основных правах
- 88.** Статья 22 Хартии об основных правах
- 89.** Две страны — Польша и Соединённое Королевство — оставили за собой «право выхода» из Хартии об основных правах.
- 90.** В статье 3 Договора о реформе ЕС (прежде статья 2 Договора о Европейском союзе) говорится, что ЕС «*должен бороться с исключением из общества и дискриминацией, способствовать социальной справедливости и защите, равенству между женщинами и мужчинами, солидарности между поколениями и защите прав ребёнка*». В статье 10 нового Договора о функционировании ЕС говорится, что «*в определении и реализации своей политики и деятельности Союз должен стремиться к искоренению дискриминации по признакам пола, расового или этнического происхождения, религии или убеждений, инвалидности, возраста или сексуальной ориентации*».
- 91.** Дополнительную информацию можно найти на сайте АОП <http://fra.europa.eu/fra/index.php> (на англ. яз.)
- 92.** Согласно статье 249 ДУЕС, директива является правовым инструментом, который направляется государствам-членам. Директива обязательна к исполнению в том смысле, что должен быть достигнут определённый результат, при этом формы и методы достижения цели государство может выбирать самостоятельно.
- 93.** Впервые это признал Суд Европейских сообществ в делах *P. v. S and Cornwall County Council* («П. против С. и Совета графства Корнуолл», на англ. яз.), дело C-13/94, [1996 г.] и *K.B & NHS Pensions Agency* («К.Б. и пенсионное агентство NHS», на англ. яз.), дело C-117/01, [2004 г.]. Подтверждение было получено в совместном заявлении комиссии и Совета от 4 октября 2004 года со ссылкой на Директиву 2000/4/113 (см. <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/04/st13/st13369.en04.pdf>, на англ. яз.). Однако на сегодняшний день применимость законов ЕС признаётся лишь в случае тех транссексуалов, которые медицинским путём изменили свой юридический зарегистрированный пол или находятся в процессе его изменения.
- 94.** Предложение принять директиву о реализации принципа равного обращения с людьми независимо от их религии или убеждений, инвалидности, возраста или сексуальной ориентации.
- 95.** Греция, Ирландия, Испания, Италия, Латвия, Польша, Португалия, Словакия, Словения, Соединённое Королевство, Франция, Чешская Республика, Швеция, Эстония.
- 96.** Мотивированные заключения комиссии получили Венгрия, Греция, Ирландия, Италия, Мальта, Нидерланды, Финляндия, Франция, Чешская Республика, Швеция и Эстония. Официальное предупреждение о возбуждении дела о нарушениях было направлено Германии, Латвии и Литве.
- 97.** См., например, решения Совета министров ОБСЕ о борьбе с дискриминацией и нетерпимостью, принятые в последние годы (решения 10/07, 13/06, 10/05, 12/04, 04/04/ и 06/02, с которыми можно ознакомиться по адресу <http://tandis.odihr.pl/index.php?p=ki-ra.instru&qid=a559563c50bcd8ce915c97ab41b9c64e&sort=pubdate>, на англ. яз.). Русская версия сайта находится по адресу: <http://tandis.odihr.pl/index.php?p=home&id=0&l=ru> (прим. перев.)
- 98.** Дополнительную информацию можно найти на сайте <http://www.osce.org/odihr/> (на англ. яз.)
- 99.** Ознакомиться можно по адресу [http://www.osce.org/odihr/item\\_11\\_26296.html](http://www.osce.org/odihr/item_11_26296.html) (на англ. яз.)
- 100.** Дополнительную информацию можно найти на сайте <http://tandis.odihr.pl/index.php?p=home> (на англ. яз.). Русская версия сайта находится по адресу: <http://tandis.odihr.pl/index.php?p=home&id=0&l=ru> (прим. перев.)
- 101.** Дополнительную информацию можно найти на сайте <http://www.osce.org/hcnm/> (на англ. яз.)
- 102.** Страны-члены Совета Европы, которые не подписали: Андорра, Бельгия, Греция, Исландия, Люксембург, Монако, Турция и Франция. За соблюдением Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств следит высший руководящий и директивный орган Совета Европы — Комитет министров, которому помогает Консультативный комитет, состоящий из независимых экспертов.



103. Пункт 1 статьи 4 Рамочной конвенции

104. Пункт 2 статьи 4 Рамочной конвенции

105. Статья 5 Рамочной конвенции

106. Хартию подписала только половина государств-членов Совета Европы. От государств-участников требуется представлять периодические доклады о выполнении своих обязательств по договору. Эти доклады рассматриваются комитетом из независимых экспертов, который передаёт свои заключения и рекомендации Комитету министров. После этого Комитет министров, если сочтёт необходимым, может передать эти рекомендации государствам-участникам.

107. Конвенция о трудящихся-мигрантах 1949 года ратифицирована Албанией, Арменией, Бельгией, Боснией и Герцеговиной, Германией, Испанией, Италией, Кипром, Македонией, Молдовой, Нидерландами, Норвегией, Португалией, Сербией, Словенией, Соединённым Королевством, Францией, Черногорией; принятая в 1975 году Конвенция о трудящихся-мигрантах (дополнительные положения) ратифицирована Албанией, Арменией, Боснией и Герцеговиной, Испанией, Италией, Кипром, Македонией, Норвегией, Португалией, Сан-Марино, Сербией, Словенией, Черногорией, Швецией; Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов 1990 года ратифицирована только Албанией, Боснией и Герцеговиной, Сербией и Черногорией.

108. Этот протокол, принятый в 2000 году, является дополнением к Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности. Дополнительную информацию об этом протоколе и подписавших его странах можно найти на сайте <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/signatures.html> (на англ. яз.). Русский текст протокола находится по адресу <http://www.un.org/russian/document/convents/protocol1.htm> (прим. перев.)

109. Ратифицирован всеми государствами-членами Совета Европы, кроме Андорры, Греции, Ирландии, Исландии, Лихтенштейна, Люксембурга, Сан-Марино и Чешской Республики.

110. В дополнение к положениям о международном сотрудничестве и введении ряда положений в области уголовного права конвенция требует от государств принимать меры по установлению личности жертв, защите частной жизни, оказанию материальной и психологической помощи пострадавшим, а также предусматривает минимальный восстановительный период перед репатриацией, выплату компенсации, возмещение

вреда и предоставление возможности получить вид на жительство.

111. Эта классификация теперь признаётся органами, наблюдающими за выполнением договоров, а также региональными структурами, следящими за соблюдением прав человека. См. Замечания общего порядка Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, а также, например, решение Межамериканского суда по правам человека по делу Веласкеса Родригеса (*Velázquez Rodríguez*) от 29 июля 1988 г., серия C, №4 (на англ. яз.), и дело *Social and Economic Rights Action Center and Center for Economic and Social Rights v Nigeria* («Центр по обеспечению социальных и культурных прав и Центр по защите экономических и социальных прав против Нигерии», на англ. яз.), Африканская комиссия по правам человека и народов, сообщение №155/96, октябрь 2001 г.

112. Определение институционального расизма было дано авторами доклада по делу Стивена Лоренса. Стивен Лоренс — чернокожий молодой человек, убитый в Лондоне в 1993 году. Полиция не приняла достаточных мер для надлежащего расследования его убийства. В 1997 году началось официальное расследование обстоятельств, возникших в связи с гибелью Стивена Лоренса, чтобы в будущем учесть допущенные ошибки при расследовании и ведении уголовных дел о преступлениях на расовой почве. Авторы пришли к заключению, что в полиции Соединённого Королевства существует проблема институционального расизма. Они определили институциональный расизм как «*коллективное нежелание организации надлежащим образом оказывать людям профессиональные услуги из-за их цвета кожи, культуры или этнического происхождения. Его можно заметить или распознать по процессам, отношению или поведению, приравниваемым к дискриминации и выражающимся в неосознанных предубеждениях, незнании, ограниченности или подверженности расистским стереотипам, из-за которых ущемляются интересы представителей национальных меньшинств*». Inquiry into the Matters Arising from the Death of Stephen Lawrence («Расследование обстоятельств, связанных с гибелью Стивена Лоренса», на англ. яз.), пункт 6.34.

113. Ориентировки могут основываться и на других признаках, дискриминация по которым также запрещается (например, пол или сексуальная ориентация). Как и оперативные ориентировки с указанием этнической принадлежности, они также могут носить дискриминационный характер.

**114.** В Общеполитической рекомендации №11 ЕКРП оперативная ориентировка, указывающая на этническую принадлежность, определяется следующим образом: *«Использование правоохранительными органами, без объективных и разумных обоснований, таких признаков как раса, цвет кожи, язык, религия, гражданство или национальное или этническое происхождение при контроле, слежении или проведении расследований».*

**115.** Только в Соединённом Королевстве ведётся систематический учёт национальности лиц, останавливаемых и обыскиваемых полицией.

**116.** См. *Ethnic Profiling by Police in Europe*, Open Society Justice Initiative («Применение оперативных ориентировок, указывающих на этническое происхождение, в работе европейской полиции», Правовая инициатива открытого общества, на англ. яз.), июнь 2005 г.; и «*I Can Stop and Search Whoever I Want—Police Stops of Ethnic Minorities in Bulgaria, Hungary and Spain*, Open Society Justice Initiative («Я могу остановить и обыскать кого угодно» — полиция останавливает представителей этнических меньшинств в Болгарии, Венгрии и Испании», Правовая инициатива открытого общества, на англ. яз.), апрель 2007 г.

**117.** Общеполитическая рекомендация №11 ЕКРП, пункты 1 и 2.

**118.** См., например, пункт 1(b) статьи 2 МКЛРД, в которой говорится, что *«каждое государство-участник обязуется не поощрять, не защищать и не поддерживать расовую дискриминацию, осуществляемую какими бы то ни было лицами или организациями».*

**119.** См., например, пункт (с) статьи 4 МКЛРД, в которой говорится, что *«государства-участники... не разрешают национальным или местным органам государственной власти или государственным учреждениям поощрять расовую дискриминацию или подстрекать к ней».*

**120.** См., например, третий доклад ЕКРП по Франции, CRI(2005)3 (на англ. яз.). Все третьи доклады ЕКРП по разным странам можно найти на сайте [http://www.coe.int/t/e/human\\_rights/ecri/4-Publications/1default.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri/4-Publications/1default.asp#TopOfPage) (на англ. яз.).

**121.** См., например, третий доклад ЕКРП по Австрии, CRI(2005)1 (на англ. яз.).

**122.** См., например, третий доклад ЕКРП по Франции, CRI(2005)3 (на англ. яз.).

**123.** См., например, третий доклад ЕКРП по Германии, CRI92004)23 (на англ. яз.).

**124.** Доклады ЕКРП по странам часто содержат разделы «Образование и разъяснительная работа». В третьем докладе по Чешской Республике ЕКРП, например, рекомендует *«организовать массовое целенаправленное обучение государственных служащих, работающих в разных сферах на местном уровне, которое должно включать не только общую подготовку по вопросам недопущения дискриминации, но и работу по разъяснению правовых обязательств в области равенства и недискриминации, а также соответствующих национальных приоритетов».* CRI(2004) 22 (на англ. яз.), пункт 100.

См. также Заключительные замечания КЛРД по итогам мониторинга в разных странах. Так, в своих замечаниях по Люксембургу КЛРД заявил, что он *«обеспокоен сообщениями о дискриминационном или досаждающем обращении с негражданами со стороны должностных лиц, работающих в различных национальных и местных органах власти. Комитет принял во внимание предоставленную государством-участником информацию об обучении государственных служащих, однако призывает государство-участника уделить в этом обучении особое внимание проблемам расизма и дискриминации и обеспечить, чтобы такую подготовку обязательно проходили все должностные лица, работающие с представителями меньшинств».* Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Luxembourg («Заключительные замечания Комитета по ликвидации расовой дискриминации: Люксембург», на англ. яз.), 18/04/2005, CERD/C/LUX/CO/13, пункт 19.

**125.** КЛРД, Общая рекомендация №13 относительно подготовки должностных лиц правоохранительных органов по вопросам прав человека, сорок четвёртая сессия (1993 г.).

**126.** См., например, третий доклад ЕКРП по Албании (пункт 78), Германии (пункт 86), бывшей Югославской Республике Македония (пункт 90), Норвегии (пункт 75), Румынии (пункт 106) и Эстонии (пункт 118) (на англ. яз.).

**127.** См., например, третий доклад ЕКРП по Испании (пункт 93) (на англ. яз.).

**128.** Конвенция о правах инвалидов, статья 9.

**129.** Конвенция о правах инвалидов, статья 2.

**130.** Комитет ООН по правам человека, Замечание общего порядка №23: статья 27 («Права меньшинств»), пятнадцатая сессия, 1994 г., пункт 6.2. См. также пункт 1 статьи 5 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, согласно которому государства-участники обязаны

«... содействовать созданию условий, необходимых для обеспечения лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, возможности поддерживать и развивать свою культуру, а также сохранять основные элементы их самобытности, а именно: религию, язык, традиции и культурное наследие». См. также пункт 2 статьи 4 принятой в 1992 году Декларации ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, согласно которому «государства принимают меры для создания благоприятных условий, позволяющих лицам, принадлежащим к меньшинствам, выражать свои особенности и развивать свои культуру, язык, религию, традиции и обычаи, за исключением тех случаев, когда конкретная деятельность осуществляется в нарушение национального законодательства и противоречит международным нормам».

**131.** См. Замечание общего порядка № 31 Комитета ООН по правам человека к статье 2 [о недискриминации] Международного пакта о гражданских и политических правах: «Пакт нельзя рассматривать как замену внутреннего уголовного или гражданского законодательства. Однако позитивные обязательства государств-участников по обеспечению соблюдения предусмотренных Пактом прав будут выполнены полностью только в том случае, если люди будут защищены государством не только от нарушения предусмотренных Пактом прав представителями государства, но и от актов, совершаемых частными лицами или негосударственными образованиями, наносящими ущерб осуществлению предусмотренных Пактом прав в той мере, в какой они могут применяться в отношениях между частными лицами или негосударственными образованиями. Могут иметь место такие обстоятельства, при которых необеспечение признаваемых в Пакте прав, как это требуется положениями статьи 2, приведет к нарушениям государствами-участниками этих прав в результате попустительства со стороны государств-участников или непринятия ими необходимых мер или неосуществления должной предусмотрительности в целях предупреждения, наказания, расследования или компенсации вреда, причиненного такими действиями со стороны частных лиц или негосударственных образований». Восьмидесятая сессия (2004 г.), пункт 8.

См. также Общую рекомендацию XX КЛРД к статье 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации: «Поскольку частные институты оказывают влияние на осуществление прав или наличие возможностей, государства-участники обязаны обеспечивать,

чтобы их деятельность не приводила к возникновению или закреплению расовой дискриминации».

**132.** «Преступление по мотивам чести» подразумевает наказание, а нередко и убийство, женщины членами семьи в случаях, когда она, по мнению родственников, нарушив традиционные устои и ценности, навлекла позор на всю семью.

В Замечании общего порядка № 28 Комитета по правам человека подчеркивается, что статья 26 МПГПП касается действий частных лиц, в том числе преступлений по мотивам чести: «Право на равенство перед законом и свободу от дискриминации, защищаемое статьей 26, требует от государств принятия мер по борьбе с дискриминацией со стороны государственных и частных учреждений во всех областях... Совершение так называемых «преступлений по мотивам чести», которые остаются безнаказанными, представляют собой серьезное нарушение Пакта, и в частности статей 6, 14, 26. Законы, предусматривающие для женщин более суровое наказание, чем для мужчин, за супружескую измену или другие правонарушения, также нарушают принцип равного обращения». Замечание общего порядка № 28 Комитета по правам человека. Статья 3 (равноправие мужчин и женщин), шестьдесят восьмая сессия, 2000 г.

**133.** Декларация об искоренении насилия в отношении женщин прямо признаёт связь между дискриминацией в отношении женщин и насилием над женщинами и призывает государство «уделять надлежащее внимание вопросам предупреждения и расследования актов насилия в отношении женщин и наказания за них в соответствии с национальным законодательством, независимо от того, совершены ли такие акты государством или частными лицами».

**134.** МКЛРД, пункт (а) статьи 4.

**135.** Например, Директива Европейского союза 2000/43 о реализации принципа равного обращения вне зависимости от расовой или этнической принадлежности (директива о расовом равенстве) касается дискриминации по признаку «расовой или этнической принадлежности», но не включает сюда дискриминацию по признаку «гражданство».

**136.** Пункт 7 Общеполитической рекомендации № 7 ЕКРН о национальном законодательстве по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией гласит: «Закон должен предусматривать запрещение дискриминации в деятельности органов государственной власти, всех физических и юридических лиц в государственном и частном секторах, во всех сферах жизни общества и,

особенно, в области труда и занятости, в вопросах членства в профессиональных организациях, в области образования и профессиональной подготовки, в жилищной сфере, в здравоохранении, в сфере социальной защиты, в вопросах обеспечения населения и общественных заведений товарами и услугами, в экономической деятельности и работе государственных служб».

**137.** Согласно определению ЕКПР, сегрегация – это «акт, в соответствии с которым (физическое или юридическое) лицо без объективного и разумного оправдания осуществляет отделение одних индивидуумов от других, руководствуясь при этом одним из оснований, перечисленных в предложенном выше определении понятия дискриминации. Акт добровольного отделения индивидуума от других индивидуумов по одному из вышеперечисленных оснований не является сегрегацией». См. Пояснительный меморандум к Общеполитической рекомендации №7 ЕКПР, пункт 16.

**138.** Общая рекомендация XIX КЛРД в отношении статьи 3 (о расовой сегрегации), пункт 1. Пояснительный меморандум к Общеполитической рекомендации №7 ЕКПР, пункт 15.

**139.** Пункт 5 Общеполитической рекомендации № 7 ЕКПР гласит: «Закон должен предусматривать, чтобы факт запрещения расовой дискриминации не препятствовал осуществлению или принятию специальных временных мер, имеющих целью исключить или компенсировать неудобства, испытываемые лицами по основаниям, перечисленным в пункте 1б Рекомендации (далее: по вышеперечисленным основаниям), или облегчить полноценное участие этих лиц во всех сферах жизни общества. Осуществление этих мер должно быть приостановлено сразу же после достижения намеченных целей».

**140.** Статья 4, пункт (а). В Общей рекомендации XV КЛРД поясняет, что пункт (а) статьи 4 МКЛРД требует, чтобы государства-участники «объявили караемыми по закону преступлениями четыре категории противоправных действий: i) распространение идей, основанных на расовом превосходстве или ненависти; ii) подстрекательство к расовой ненависти; iii) акты насилия, направленные против любой расы или группы лиц другого цвета кожи или этнического происхождения; и iv) подстрекательство к таким актам». Комитет по ликвидации расовой дискриминации, сорок вторая сессия, 1993 г.

**141.** См. также доклад Amnesty International «Сделать права реальностью: обязанность государств бороться с насилием в отношении женщин», индекс: АСТ 77/049/2004, с. 18–19.

**142.** ЕСПЧ, дело *Nachova and Others v. Bulgaria* («Начова и другие против Болгарии», на англ. яз.), заявления № 43577/98 и 43579/98, решение Большой палаты, Страсбург, 6 июля 2005 г., пункт 160.

**143.** Дело *Stoica v. Romania* («Стойка против Румынии», на англ. яз.), заявление №42722/02, 4 марта 2008 г.

**144.** Пункт (а) статьи 4 МКЛРД: «Государства-участники... объявляют караемым по закону преступлением всякое распространение идей, основанных на расовом превосходстве или ненависти, всякое подстрекательство к расовой дискриминации, а также все акты насилия или подстрекательство к таким актам, направленным против любой расы или группы лиц другого цвета кожи или этнического происхождения, а также предоставление любой помощи для проведения расистской деятельности, включая ее финансирование».

**145.** В деле «Ерсилль против Дании» ЕСПЧ приводит интересный анализ того, как трудно соблюсти баланс между обязательствами по защите свободы слова, существующими в рамках международного права, и запретом на использование языка вражды. Дело *Jersild v. Denmark* («Ерсилль против Дании», на англ. яз.), 23 сентября 1994 г., серия А, № 298.

**146.** ЕСПЧ, *Handyside v. The United Kingdom* («Хэндисайд против Соединённого Королевства», на англ. яз.), 7 декабря 1976 г.

**147.** См., например, статью 6 МКЛРД: «Государства-участники обеспечивают каждому человеку, на которого распространяется их юрисдикция, эффективную защиту и средства защиты через компетентные национальные суды и другие государственные институты в случае любых актов расовой дискриминации, посягающих, в нарушение настоящей Конвенции, на его права человека и основные свободы, а также права предъявлять в эти суды иск о справедливом и адекватном возмещении или удовлетворении за любой ущерб, понесённый в результате такой дискриминации».

**148.** Замечание общего порядка № 9: применение Пакта во внутреннем праве, девятнадцатая сессия (1998 г.).

**149.** Общеполитическая рекомендация № 7 ЕКПР, пункт 10.

**150.** Пояснительный меморандум к Общеполитической рекомендации № 7 ЕКПР, пункт 28.

151. КПЧ, Замечание общего порядка № 31.

Характер общего юридического обязательства, налагаемого на государства-участников Пакта, восьмидесятая сессия (2004 г.).

152. КЛРД подчеркнул в своей Общей рекомендации XXVI, что «степень, в которой акты расовой дискриминации и расовые оскорбления наносят ущерб чувству собственного достоинства и репутации пострадавшей стороны, зачастую недооценивается... право добиваться справедливой и адекватной компенсации или сатисфакции в случае нанесения ущерба в результате такой дискриминации, которое воплощено в статье 6 Конвенции, не всегда можно обеспечить лишь путём наказания лица, виновного в такой дискриминации; судам и другим компетентным органам власти следует, когда это уместно, также рассматривать вопрос о присуждении финансовой компенсации за материальный или моральный ущерб, нанесённый жертве». КЛРД, Общая рекомендация XXVI, касающаяся статьи 6 Конвенции, 1399-е заседание, 24 марта 2000 г., пятьдесят шестая сессия (2000 г.), пункты 1 и 2.

153. Позитивные меры подробно обсуждаются в информации и политической справке «Национальные планы действий по борьбе против расизма» на с. 49.

154. Комиссар Совета Европы по правам человека в своём недавнем докладе, посвящённом проблемам народности рома, заявил: «Помимо предоставления правовой защиты пострадавшим, решения суда могут выполнять превентивную функцию, указывая обществу на то, что определённые действия запрещены законом. Для этого необходимо, чтобы санкции, применяемые в случае преступлений, связанных с дискриминацией, были достаточно жёсткими для обеспечения их эффективности. В некоторых странах, как сообщается, относительно мягкие меры, применяемые в случаях дискриминации, не позволяют должным образом предупреждать нарушения и не являются эффективным средством профилактики повторных нарушений». Доклад Альваро Хиль-Роблеса *The Human Rights Situation of the Roma, Sinti and Travellers in Europe* («Ситуация с правами ромов, синти и странствующих лиц в Европе», на англ. яз.), CommDH (2005)4, 4 мая 2005 г., пункт 16.

Дополнительную информацию об эффективных средствах правовой защиты и компенсациях см. в руководстве *Non-Discrimination in International Law: A Handbook for Practitioners* («Недопущение дискриминации в рамках международного права: руководство для практиков», на англ. яз.), с. 134-

136. См. сайт организации Interights: <http://www.interights.org/handbook/index.htm>

155. В частности, разработанные в рамках Директив ЕС о равенстве и Общеполитических рекомендаций ЕКРП.

156. Дело *Nachova and Others v. Bulgaria* («Начова и другие против Болгарии», на англ. яз.), заявления № 43577/98 и 43579/98, решение палаты Первой секции, Страсбург, 26 февраля 2004 г., пункт 168. В деле Начовой выдвигались обвинения в том, что убийство двух мужчин-ромов сотрудниками болгарской полиции было совершено на расовой почве (см. также с.). В решении суда отмечается, что «в делах, где должностные лица не отработали очевидные направления расследования в отношении актов насилия со стороны представителей государства, а также не обратили внимания на факты, свидетельствующие о возможной дискриминации, при рассмотрении жалоб на нарушение статьи 14 Конвенции это может привести к негативным выводам или дать основания переложить бремя доказывания на Правительство-ответчика, подобно тому, как это было сделано ранее в делах, сопряженных с трудностями доказывания» (пункт 169).

157. Директива Совета 97/80/ЕС от 15 декабря 1997 г. о бремени доказывания в случаях дискриминации по признаку пола, пункт 17 преамбулы (на англ. яз.).

158. Директивы Совета 2000/43/ЕС (статья 8), 2000/78/ЕС (статья 10), 2004/113/ЕС (статья 9). См. также Общеполитическую рекомендацию № 7 ЕКРП, пункт 11. Данное положение отражает устоявшуюся общепринятую практику договорных органов ООН, касающуюся о перекладывания бремени доказывания в делах о дискриминации. См. также, например, Комитет по правам человека, *Chedi Ben Ahmed Karoui v Sweden* («Чеди Бен Ахмед Каруи против Швеции», на англ. яз.), дело № 185/2001 от 25 мая 2002 г., пункт 10; Заключительные замечания Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам: Люксембург (U.N.Doc. E/C.12/1/Add.86 (2003), на англ. яз.), пункт 10, и Польша (U.N.Doc. E/C.12/1/Add.82 (2002), на англ. яз.), пункт 7. Кроме того, практика перекладывания бремени доказывания широко применяется Судом Европейских сообществ. См., например, *дело С-33/89 Ковальска* (Kowalska) [1990] ECR I-2591, пункт 16, а также дело 109/88 *Данфосс* (Danfoss) [1989] ECR 3199, пункт 16 (на англ. яз.).

159. Статистические данные представляют собой один из основных индикаторов косвенной дискриминации. См. подробное обсуждение данной проблемы в письменном обращении

организаций Interights и Хьюман Райтс Вотч к Европейскому суду по правам человека по делу *D. H. and Others v Czech Republic* («Д.Х. и другие против Чешской Республики»), по адресу: [http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res\\_id=102627](http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res_id=102627) (на англ. яз.)

В деле *Hoogendijk v. the Netherlands* («Хогендейк против Нидерландов», на англ. яз., заявление №58461/00, 6 января 2005 г.) Европейский суд по правам человека постановил: «[Е]сли заявитель в состоянии подтвердить при помощи неоспоримой официальной статистики наличие достаточных доказательств того, что то или иное конкретное правило, даже будучи сформулированным нейтрально, в действительности сказывается на женщинах явно в большей степени, чем на мужчинах, Правительство-ответчик обязано продемонстрировать, что причиной тому являются объективные факторы, не имеющие никакого отношения к дискриминации по признаку пола. Если бремя доказывания того, что разное воздействие на мужчин и женщин в действительности не носит дискриминационный характер, не будет возложено на Правительство-ответчика, заявителям на практике будет крайне трудно доказать факт косвенной дискриминации».

**160.** См. обсуждение в *Report on the Situation of Fundamental Rights in the European Union* («Доклад о ситуации с соблюдением основных прав в Европейском союзе», на англ. яз.) Сети независимых экспертов ЕС по основным правам, январь 2004 г., с. 109. См. также обсуждение в работе Miguel Sierra, Maria, *Towards Equal Treatment: Transposing the Directive – Analysis and Proposals* («К равному обращению: реализация Директив. Анализ и предложения», на англ. яз.), Мария Мигель-Сьерра. Европейская сеть против расизма, март 2002 г., с. 14 и 17.

**161.** Статья 10 Директивы 2004/113/ЕС. Формулировка статьи 9 Директивы 2000/43/ЕС также идентична, за исключением слова «люди» (individuals), которое заменено на слово «лица» (persons). Формулировка статьи 11 Директивы 2000/78/ЕС касается большей частью сферы трудоустройства.

**162.** Пояснительный меморандум к Общеполитической рекомендации № 7 ЕКРП, пункт 57. См. также пункт 27 рекомендации.

**163.** Общеполитическая рекомендация № 7 ЕКРП, пункт 25, а также Пояснительный меморандум, пункт 56.

**164.** Директива о равенстве между мужчинами и женщинами (2004/113 ЕС), статья 8, пункт 3; Директива о равном обращении в сфере занятости (2000/78 ЕС), статья 9, пункт 2; Директива о

расовом равенстве (2000/43 ЕС), статья 7, пункт 2. Директивы содержат один и тот же пункт: «Государства-члены обязаны принять все меры к тому, чтобы объединения, организации и другие юридические лица, которые в соответствии с критериями, установленными национальным законодательством, имеют законный интерес в обеспечении выполнения положений настоящей Директивы, имели право от лица или в качестве помощи заявителю и с его согласия принимать участие в любом судебном и(или) административном производстве, целью которого является принуждение к исполнению обязательств, предусмотренных настоящей Директивой».

**165.** См. Общеполитическую рекомендацию № 7 ЕКРП, пункт 26.

**166.** Европейский суд по правам человека заявил, например: «Любая демонстрация может раздражать или оскорблять тех, кто выступает против идей или требований, в поддержку которых она проводится. Однако у участников демонстрации должна быть, тем не менее возможность проводить её без опасений подвергнуться физическому насилию со стороны своих противников; такие опасения могли бы воспрепятствовать ассоциациям и иным группам, разделяющим общие идеи или интересы, открыто выражать своё мнение по самым актуальным вопросам, затрагивающим общество. В демократическом обществе право на проведение контрдемонстрации не может выливаться в ограничение осуществления права на демонстрацию». Дело «Платформа «Врачи за жизнь» (Ärzte für das Leben) против Австрии», заявление № 10126/82, пункт 32.

**167.** Европейский суд по правам человека постановил, что в соответствии с положениями пункта 1 статьи 9 о свободе вероисповедания на государства ложится позитивное обязательство по защите мирного пользования свободой вероисповедания от враждебных нападок со стороны других лиц: «...способы критики или отрицания религиозных учений и убеждений могут повлечь за собой ответственность государства, если оно не обеспечивает спокойного пользования правом, гарантированным статьёй 9, всем, кто придерживается этих учений и убеждений. В экстремальных ситуациях результат критики или отрицания религиозных убеждений может быть таким, что воспрепятствует свободе придерживаться или выражать такие убеждения». Дело «Отто Премингер Институт против Австрии», заявление № 13470/87, пункт 47.

**168.** В заключительных замечаниях по Боснии и Герцеговине КЛРД недавно «с обеспокоенностью

[отметил] несоблюдение положений уголовного законодательства, в частности статей 145 и 146 Уголовного кодекса Боснии и Герцеговины, предусматривающих наказание за акты расовой дискриминации (статья 4, пункт (а), и статья 6)». Комитет потребовал, чтобы «государство-участник обеспечило эффективное исполнение всех положений законодательства, нацеленных на ликвидацию расовой дискриминации, а также предоставило в своём следующем докладе уточнённые данные о применении судами Боснии и Герцеговины положений уголовного законодательства, предусматривающих наказание за акты расовой дискриминации, в частности статей 145 и 146 Уголовного кодекса Боснии и Герцеговины; в эти данные следует включить информацию о количестве рассмотренных судами дел, составе преступлений и вынесенных решениях и приговорах, в том числе информацию о реституции и прочих средствах правовой защиты, предоставленных пострадавшим от таких актов». КЛРД, Заключительные замечания: Босния и Герцеговина, шестьдесят восьмая сессия, 20 февраля – 10 марта 2006 г., пункт 16 (на англ. яз.).

**169.** В своём третьем докладе по Испании ЕКПН рекомендовала, чтобы «власти Испании строго контролировали эффективность действующих положений гражданского и административного законодательства в части недопущения расовой дискриминации... [и] при этом рассмотрели возможность усовершенствования положений такого законодательства». В частности, комиссия рекомендовала властям Испании «собирать данные о реализации новых положений по борьбе с расовой дискриминацией, в особенности о числе поданных жалоб и результатах их рассмотрения, включая данные о присуждённом возмещении вреда и компенсациях». ЕКПН (2006) 4, доклад принят 24 июня 2005 года и опубликован 21 февраля 2006 года, пункты 15 и 16 (на англ. яз.).

**170.** Общеполитическая рекомендация № 1 о борьбе с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью, ЕКПН (96) вер. 43 от 4 октября 1996 г.

**171.** См. Общеполитическую рекомендацию № 7 ЕКПН, пункт 8. Пример подобного положения в национальном законодательстве можно найти в пункте 1 статьи 71 закона «О расовых отношениях» 1976 года с поправкой от 2000 года. Закон накладывает на органы государственной власти позитивное обязательство по ликвидации дискриминации, а также поощрению равных возможностей и добрых отношений между представителями разных рас. Комиссия по расовому равенству наделена чётко обозначенными полномочиями, которые

позволяют ей обеспечивать исполнение данных обязательств.

**172.** Пояснительный меморандум к Общеполитической рекомендации № 7 ЕКПН, пункт 27.

**173.** Общеполитическая рекомендация № 7 ЕКПН, пункт 13.

**174.** См. «Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений», приложение к резолюции 48/134 «Национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека» (CHR Res. 54, UN ESCOR, 1992, Supp. No. 2 of UN Doc. E/1992/22), chap. II, sect. A; GA Res. 48/134, UNGAOR, 1993, Annex).

**175.** См. Общую рекомендацию XVII Комитета по ликвидации расовой дискриминации относительно создания национальных институтов по содействию осуществлению Конвенции, сорок вторая сессия (1993 г.).

**176.** Общеполитическая рекомендация № 2, ЕКПН.

**177.** Например, в недавних Заключительных замечаниях по Литве, КЛРД заявил, что «приветствуя наличие ряда консультативных органов, которые занимаются правами человека и конкретно правами национальных меньшинств, [Комитет] сожалеет о том, что государство-участник до сих пор не рассмотрело вопрос о создании национального правозащитного учреждения». КЛРД, Заключительные замечания: Литва, 11 апреля 2006 г., шестьдесят восьмая сессия, 20 февраля – 10 марта 2006 г., пункт 11. Аналогично, в Заключительных замечаниях по Австрии КЛДЖ выразил озабоченность тем, что «мандат Комиссии по вопросам равного обращения при рассмотрении вопросов о дискриминации в отношении женщин сосредоточен лишь на трудовой сфере, между тем как в вопросах, касающихся дискриминации по признаку расы или этнического происхождения, её полномочия распространяются и на другие сферы». КЛДЖ, Заключительные замечания: Австрия, 2 февраля 2007 г., тридцать седьмая сессия, 15 января – 2 февраля 2007 г. В третьем докладе по Польше ЕКПН настоятельно рекомендовала «... властям Польши учредить в ближайшем времени независимый специальный орган, занимающийся вопросами борьбы с расизмом и расовой дискриминацией, с учётом положений Общеполитической рекомендации № 2 ЕКПН о специализированных органах по борьбе с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью на национальном уровне, а также Общеполитической рекомендации № 7 о национальном законодательстве по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией». ЕКПН,

третий доклад по Польше, CRI(2005)25, пункт 43 (на англ. яз.).

**178.** Конвенция о правах инвалидов, статья 33, пункт 2.

**179.** Директива Совета 2000/43/ЕС, статья 13, а также Директива 2006/54/ЕС, статья 20 (на англ. яз.).

**180.** См. *Roma Rights Quarterly*, 2/2004: Ethnic Statistics («Ежеквартальный обзор по вопросам соблюдения прав рома, 2/2004: этническая статистика, на англ. яз.), где подробно объясняется необходимость статистических данных в целях улучшения положения народности рома: [http://www.errc.org/Romarights\\_index.php](http://www.errc.org/Romarights_index.php).

**181.** См. E.U. Network of Independent Experts on Fundamental Rights, *Thematic Comment No. 3* (Тематическое замечание № 3 Сети независимых экспертов ЕС по основным правам, на англ. яз.), с. 13 – 14.

**182.** В Общей рекомендации № 9 о статистических данных, касающихся положения женщин, КЛДЖ заявил: «... учитывая, что статистическая информация крайне необходима для понимания реального положения женщин в каждом из государств-участников Конвенции; отмечая, что многие государства-участники, которые представляют свои доклады на рассмотрение Комитета, не сопровождают их статистическими данными, [Комитет] рекомендует государствам-участникам прилагать все усилия для обеспечения того, чтобы их национальные статистические службы, отвечающие за организацию переписей населений и других социальных и экономических обследований, составили вопросники таким образом, чтобы можно было получить данные с разбивкой по полу как в абсолютном выражении, так и в процентах, с тем чтобы заинтересованные потребители могли свободно получать информацию о положении женщин в секторе, представляющем для них интерес». Восьмая сессия (1989 г.).

В Общеполитической рекомендации № 1 ЕКРН о борьбе с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью говорится: «В связи с тем, что без соответствующей информации трудно разработать и эффективно осуществить политику в вышеуказанных областях, [государствам-членам следует] собирать, в соответствии с европейским законодательством, регламентирующими актами и рекомендациями по охране данных и защите частной жизни, информацию, необходимую для оценки положения и опыта групп, особенно уязвимых в связи с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью». CRI(96)43.

**183.** См., например, Консультативный комитет по выполнению Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств: мнение о Польше (ACFC/INF/OP/I/(2004)005), пункт 27; мнение о Словакии (ACFC/INF/OP/I/(2001)001), пункт 21; мнение о Чешской Республике (ACFC/INF/OP/I/(2002)002), пункт 28 (на англ. яз.).

**184.** Сеть независимых экспертов ЕС по основным правам недавно подробно проанализировала данный вопрос в рамках «Тематического замечания № 3: защита меньшинств в Европейском союзе» и пришла к следующему выводу: «Правила, касающиеся обработки личных данных, в том числе усиленной защиты таких конфиденциальных данных, как этническое происхождение и религиозные убеждения лица, не должны рассматриваться как препятствие для надлежащего мониторинга того, какое воздействие оказывает государственная политика, законодательство и порядки, сложившиеся в частной сфере, на определённые этнические, религиозные и языковые группы. Напротив, они представляют собой необходимую и полезную гарантию защиты от возможных злоупотреблений в ходе мониторинга, обязательным условием проведения которого должно стать строгое соблюдение правил защиты личных данных. Несмотря на то что ряд государств, по-видимому, считают такую форму мониторинга противоречащей праву на защиту личных данных, прямо гарантированному в рамках их национального законодательства в соответствии с положениями Директивы 95/46/ЕС Европейского парламента и Совета о защите интересов физических лиц в отношении обработки личных данных и о свободном обращении этих данных от 24 октября 1995 года, в действительности такое противоречие отсутствует. По мнению Сети, несмотря на серьёзные препятствия для этнического, религиозного и лингвистического мониторинга, обусловленных культурными традициями, непреодолимыми юридическими препонами для проведения подобного мониторинга нет». См. с. 15–16.

**185.** Всемирная конференция по борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости. См. [www.un.org/WCAR/](http://www.un.org/WCAR/). Русская версия – <http://www.un.org/russian/conferen/racism/> (прим. перев.)

**186.** Всемирная конференция по борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости; Программа действий, пункт 66.

**187.** Национальные планы действий в настоящее время разрабатываются в Австрии и Германии. По состоянию на начало 2008 года в Эстонии,



Франции, Греции, Венгрии, Италии, Люксембурге, Мальте, Португалии, Словении и Испании никаких подвижек не наблюдалось.

**188.** Пояснительный меморандум к Общеполитической рекомендации № 7 ЕКРН, пункт 34.

**189.** См., например, Общую рекомендацию № 23 КЛДЖ: «Хотя устранение препятствий де-юре является необходимым, этого далеко не достаточно. Отсутствие прогресса в обеспечении полного и равноправного участия женщин может быть непреднамеренным и являться результатом не отвечающих современным требованиям практики и процедур, которые подспудно ориентированы на мужчин. [...] Официальное устранение препятствий и применение временных специальных мер по поощрению равноправного участия как мужчин, так и женщин в общественной жизни их обществ является важной предпосылкой для обеспечения полного равноправия в политической жизни». Шестнадцатая сессия, 1997 г., пункт 15.

**190.** Термин «временные специальные меры» используется в Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, см. пункт 1 статьи 4: «Принятие государствами-участниками временных специальных мер, направленных на ускорение установления фактического равенства между мужчинами и женщинами, не считается, как это определяется настоящей Конвенцией, дискриминационным, однако оно ни в коей мере не должно влечь за собой сохранение неравноправных или дифференцированных стандартов; эти меры должны быть отменены, когда будут достигнуты цели равенства возможностей и равноправного отношения».

**191.** Термин «особые меры» используется в МКЛРД (пункт 4 статьи 1). Термин «позитивные меры» используется Европейским судом по правам человека, а Комитет ООН по правам человека называет такие меры «активными практическими мерами».

**192.** Протокол 12 к ЕКПЧ, а также Пояснительный доклад к нему чётко определяют связь между позитивными мерами и принципом пропорциональности. В преамбуле к Протоколу 12 говорится, что «принцип недискриминации не препятствует государствам-участникам принимать меры для обеспечения полного и эффективного равенства при условии существования объективной и разумной обоснованности таких мер». В пояснительной записке подробно объясняется, что в указанном выше пункте преамбулы «говорится о мерах, принимаемых для

обеспечения полного и эффективного равенства, и подтверждается, что принцип недискриминации не должен препятствовать осуществлению таких мер при условии наличия объективной и разумной необходимости для них... Факт существования определенных групп или категорий лиц, находящихся в неравном положении, а также наличия неравенства де-факто может служить оправданием для принятия мер, предусматривающих особые преимущества с целью содействия равенству при условии, что соблюдается принцип пропорциональности».

**193.** Пункт 4 статьи 1 МКЛРД чётко поясняет, что позитивные меры не носят дискриминационный характер в том случае, если они отвечают принципу пропорциональности. В нём говорится: «Принятие особых мер с исключительной целью обеспечения надлежащего прогресса некоторых расовых или этнических групп или отдельных лиц, нуждающихся в защите, которая может оказаться необходимой для того, чтобы обеспечить таким группам или лицам равное использование и осуществление прав человека и основных свобод, не рассматривается как расовая дискриминация, при условии, однако, что такие меры не имеют своим последствием сохранение особых прав для различных расовых групп и что они не будут оставлены в силе по достижении тех целей, ради которых они были введены».

**194.** См. также Общую рекомендацию № 25 КЛДЖ по пункту 1 статьи 4 Конвенции: «Принятие государствами-участниками временных специальных мер, направленных на ускорение установления фактического равенства между мужчинами и женщинами, не считается, как это определяется настоящей Конвенцией, дискриминационным, однако оно ни в коей мере не должно влечь за собой сохранение неравноправных или дифференцированных стандартов; эти меры должны быть отменены, когда будут достигнуты цели равенства возможностей и равноправного отношения».

**195.** См., например, пункт 2 статьи 2 МКЛРД: «Государства-участники должны принимать, когда обстоятельства этого требуют, особые и конкретные меры в социальной, экономической, культурной и других областях, с целью обеспечения надлежащего развития и защиты некоторых расовых групп или лиц, к ним принадлежащих, с тем чтобы гарантировать им полное и равное использование прав человека и основных свобод. Такие меры ни в коем случае не должны в результате привести к сохранению неравных или особых прав для различных расовых групп по достижении тех целей, ради которых они были введены».

В Замечании общего порядка № 18 о недискриминации Комитет по правам человека заявляет: «... принцип равенства иногда требует, чтобы государства-участники предпринимали активные практические меры с целью сглаживания или устранения условий, которые влекут за собой или же поощряют осуществление дискриминации, запрещённой Пактом. Например, в государстве, где общее положение определённой части населения не допускает или ущемляет осуществление им прав человека, государство должно принимать конкретные меры для исправления такого положения. Такие меры могут предполагать предоставление на какое-то время данной части населения некоего преференциального режима в конкретных областях по сравнению с остальной частью населения. Вместе с тем, когда такие меры являются необходимыми для исправления фактической дискриминации, различие является законным по Пакту».

**196.** В отношении расовой дискриминации см. статью 7 МКЛРД, а также положения Декларации о расе и расовых предрассудках, принятой Организацией Объединённых Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) в 1978 году. Что касается дискриминации в отношении женщин, см. статьи 3 и 5 КЛДЖ.

**197.** Во многих из своих первых, вторых и третьих периодических докладов ЕКПН особо отмечала

необходимость в общих и целевых кампаниях по повышению осведомлённости в обществе. См., например, третий доклад ЕКПН по Хорватии, Греции, Литве и Словакии.

**198.** Декларация ЮНЕСКО о расе и расовых предрассудках гласит: «Государство в соответствии со своими конституционными принципами и процедурами, а также все компетентные органы и все работники образования несут ответственность за то, чтобы ресурсы в области образования всех стран использовались для борьбы с расизмом, в частности добиваясь того, чтобы в программах и учебниках отводилось место научным и этическим понятиям о единстве и различиях людей и не допускалось проведения различий, унижающих достоинство какого-нибудь народа; обеспечивая подготовку преподавательского состава в этих целях, предоставляя ресурсы школьной системы в распоряжение всех групп населения без ограничения или расовой дискриминации и принимая меры, способные устранить ограничения, от которых страдают отдельные расовые или этнические группы как в отношении уровня образования, так и в отношении уровня жизни, и в особенности для того, чтобы избежать перенесения этих ограничений на детей». Статья 5, пункт 2.

**199.** КЛДЖ, статья 10, пункт (с).



# ПРЕОДОЛЕВАЯ РАЗЛИЧИЯ

## КОНЦЕПЦИЯ БОРЬБЫ С ДИСКРИМИНАЦИЕЙ В ЕВРОПЕ

Дискриминация – одно из наиболее грубых и повсеместных нарушений прав человека в современной Европе. В большом и в малом, начиная с оскорблений и заканчивая нападениями и отказом в элементарных социальных благах и прочих правах, дискриминация отравляет существование миллионам жителей континента. Однако её суть не до конца понимается, и далеко не всегда делается всё возможное для борьбы с этим явлением.

Правительствам необходимо признать, что потребности людей различны, и соответственно подходить к их удовлетворению. Некоторым следует лучше разобраться с тем, что такое дискриминация и какие меры могут – и должны – приниматься в связи с этим явлением. В докладе «Преодолевая различия» описываются наиболее распространённые проявления дискриминации в Европе, а также приводится исчерпывающий тематический обзор региональных и международных стандартов в сфере прав человека. Кроме того, в документе отражена точка зрения Amnesty International на наиболее сложные вопросы, которые возникают в связи с дискриминацией.

Борьба с дискриминацией относится к ключевым правозащитным проблемам Европы. В настоящем докладе содержится перечень шагов, которые необходимо предпринять правительствам, чтобы воплотить равенство в жизнь.

AMNESTY  
INTERNATIONAL



ISBN 978-0-89210-432-8



9 780862 104528 >

[www.amnesty.org](http://www.amnesty.org)