

ЦЕНТР ИНФОРМАЦИИ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА



**ГРАЖДАНСКОЕ  
ОБЩЕСТВО  
БОРЬБА С НЕТЕРПИМОСТЬЮ  
И ДИСКРИМИНАЦИЕЙ**

**МАТЕРИАЛЫ СЕМИНАРОВ**

ТАЛЛИН, 2008

---

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО.  
БОРЬБА С НЕТЕРПИМОСТЬЮ И ДИСКРИМИНАЦИЕЙ  
Материалы семинаров



Публикация настоящего сборника стала возможной благодаря поддержке Европейской Комиссии.

ISBN 978-9985-9967-0-6

© Центр информации по правам человека, 2008



Центр информации по правам человека, LICHR  
Почтовый адрес: Nunne 2, 10133 Tallinn, Estonia  
Телефон: (372) 64 64 270  
Факс: (372) 64 64 272  
Электронная почта: [centre@lichr.ee](mailto:centre@lichr.ee)  
Интернет: [www.lichr.ee](http://www.lichr.ee)

---

# ПРЕДИСЛОВИЕ

В 2008 г. Центр информации по правам человека реализовал профинансированный Европейской Комиссией проект «Рост влияния гражданского общества на политику и помощь жертвам нарушений основных прав человека». Основной проектной деятельностью были: правовая помощь и информационная поддержка через работу «горячей линии» для лиц, чьи основные права были нарушены, в особенности случаи неравного обращения; анализ антидискриминационного законодательства; поддержка и обучение неправительственных организаций, продвигающих принцип равноправия; работа со СМИ. 18-19 апреля 2008 г. был проведен семинар-тренинг для неправительственных организаций, вовлеченных в борьбу с проявлениями нетерпимости и с дискриминацией. Итоги проекта были подведены на международном семинаре, который 21 ноября 2008 г. состоялся в Таллине. В настоящий сборник вошли наиболее интересные и полезные выступления участников тренинга и семинара.

В первом разделе сборника объединены выступления иностранных участников. Докладчик ПАСЕ Борис Цилевич представил международные стандарты и принципы, касающиеся прав национальных меньшинств и принципа недискриминации. Баши Караш, председатель Консультативного совета Европейской сети против расизма (ENAR), рассказал об удачном опыте создания международного союза неправительственных организаций, занятых борьбой с расизмом, а также с этнической и религиозной дискриминацией в странах ЕС. Ольга Демиан, юрист Европейского центра по правам ромов (цыган), на примере дела, недавно выигранного ее организацией в Европейском суде по правам человека, показала, как можно на практике заставить работать принцип равного обращения.

Второй раздел сборника посвящен ситуации в Эстонии. Юридические аспекты борьбы с расизмом и дискриминацией в нашей стране стали темой доклада Вадима Полещука, юриста-аналитика Центра информации по правам человека. Факторы этнического неравенства на эстонском рынке труда были рассмотрены Еленой Хелемяэ, старшим научным сотрудником Института международных и социальных исследований Таллинского Университета. Особым аспектом реализации проекта было сотрудничество с местными самоуправлениями и поддержка их деятельности, направленной на реализацию принципа равного обращения. Информация о соответствующих инициативах эстонской столицы содержится в выступлении Ирис Петтай, разработчика Программы «Гражданский мир».

Особое внимание в рамках проекта уделялось поддержке работы «горячей линии» для жертв дискриминации и других нарушений основных прав человека. В третьем разделе сборника размещены два материала, посвященные проблематике «горячих линий»: в них юрист Центра информации по правам человека Мстислав Русаков рассматривает особенности такой деятельности и делится практическим опытом.

В конце сборника помещены рекомендации экспертов, касающиеся вопросов недискриминации и борьбы с нетерпимостью.

*Составители*

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Раздел I. БОРЬБА С ДИСКРИМИНАЦИЕЙ И НЕТЕРПИМОСТЬЮ: ЕВРОПЕЙСКИЙ КОНТЕКСТ</b>		<b>5</b>
<i>Борис Цилевич</i>	Национальные меньшинства и недискриминация: международные стандарты в контексте рекомендаций для Эстонии	5
<i>Баши Караши</i>	ENAR и преимущества «сетевого сотрудничества» неправительственных организаций	10
<i>Ольга Демьян</i>	Как заставить работать принцип равного обращения?	13
<b>Раздел II. ЭСТОНИЯ И БОРЬБА С ДИСКРИМИНАЦИЕЙ И НЕТЕРПИМОСТЬЮ</b>		<b>17</b>
<i>Вадим Полещук</i>	Эстонское антидискриминационное законодательство	17
<i>Елена Хелемяэ</i>	Факторы этнического неравенства на рынке труда	26
<i>Ирис Петтай</i>	Таллинская программа «Гражданский мир»: сегодняшний день и планы на будущее	32
<b>Раздел III. «ГОРЯЧАЯ ЛИНИЯ» ДЛЯ ЖЕРТВ ДИСКРИМИНАЦИИ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА</b>		<b>39</b>
<i>Мстислав Русаков</i>	Организация работы «горячей линии» по вопросам дискриминации	39
<i>Мстислав Русаков</i>	О работе «горячей линии» по вопросам дискриминации Центра информации по правам человека	42
<b>РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ ЭСТОНСКИХ ВЛАСТЕЙ</b>		<b>46</b>

---

# Раздел I. БОРЬБА С ДИСКРИМИНАЦИЕЙ И НЕТЕРПИМОСТЬЮ: ЕВРОПЕЙСКИЙ КОНТЕКСТ

## Национальные меньшинства и недискриминация: международные стандарты в контексте рекомендаций для Эстонии

*Борис Цилевич  
Член Сейма Латвии,  
докладчик Парламентской ассамблеи Совета Европы*

Готовясь к семинару, я изучил рекомендации международных организаций, которые касались различных аспектов проблемы национальных меньшинств в Эстонии. Часть этих рекомендаций, очевидно, уже устарела. Другие, напротив, слишком общие и допускают различное толкование. Ряд рекомендаций касаются отдельных вопросов, т. е. не имеют системного характера.

Кроме того, изучая эти рекомендации, необходимо учитывать, что закончился период т. н. политической кондициональности. До вступления в Европейский Союз и НАТО странам Балтии приходилось доказывать соответствие определенным стандартам, в частности, выполнять рекомендации Совета Европы, ОБСЕ и т. д. Однако в опубликованной в *European Yearbook of Minority Issues* совместно с В. Полещуком статье, еще накануне расширения ЕС, мы прогнозировали резкое падение интереса к выполнению рекомендаций, хотя ситуация с меньшинствами и в Эстонии, и в Латвии все еще далека от идеальной.

Любые рекомендации используют определенного рода терминологию и исходят из некоего понятийного аппарата. И на уровне терминов, и даже на уровне ценностей и целей исходные установки заинтересованных сторон могут существенно различаться. Поэтому оценки одной и той же ситуации могут быть диаметрально противоположными.

Однако если посмотреть на документы международных организаций, то по большей части их рекомендации основаны на признании ценности культурного многообразия. Однородное общество – это миф, по крайней мере, в современной Европе. Возможность существования государства без меньшинств – опасная иллюзия. С одной стороны, таких государств просто нет. С другой, даже если мы захотим «решить» эту проблему путем сессии, то все равно в новых государственных образованиях появятся свои меньшинства. Однородности общества препятствуют миграция, смешанные браки и т. д. Евросоюз в целом представляет собой конгломерат меньшинств, ведь ни одна группа не составляет в нем большинства. Это лишь наглядный пример общемировой тенденции.

Культурное многообразие является проблемой или преимуществом? Это зависит от *ценностей* – и, соответственно, от *целей* политического руководства. Конкретный пример. Я как депутат Сейма получил поздравительную открытку от президента Латвии, который пожелал мне всяческих успехов в «процветающей и *латышской* Латвии». К сожалению, вряд ли можно уточнить у отправителя, что он имел в виду.

Вопрос о культурном многообразии часто встает и на практическом, и на символическом уровне. Важны оба уровня, и многие вопросы невозможно отнести только к одному из них.

Например, в Латвии одним из препятствий для ратификации Рамочной конвенции по защите национальных меньшинств были опасения, что нужно будет «признать в правах» русскоязычные топонимы, названия улиц и т.п. В Эстонии, в свою очередь, конвенция нарушалась вплоть до начала 2007 года, когда, наконец, было разрешено переводить на «иностранные языки» частные уличные вывески и рекламу. В этой ситуации практическая проблема рассматривалась и в Латвии, и в Эстонии как имеющая важное символическое значение.

Таким образом, встает вопрос: как относиться к неизбежному культурному многообразию? Как его учитывать? Универсальных рецептов здесь нет. Однако исходить следует из того, что **культурное многообразие**, наряду со **стабильностью** и **демократией**, является одной из основных ценностей современного общества.

Исторически **стабильность** стала первой признанной ценностью, но для ее обеспечения использовались разные подходы. История знает массу примеров, когда во имя стабильности прибегали к подавлению, насильственной ассимиляции и даже физическому уничтожению меньшинств. Естественно, такие решения не соответствуют современным представлениям о демократии и правах человека.

Современные государства используют разные стратегии по отношению к культурному многообразию.

**Консервативные** стратегии направлены на гомогенизацию общества, ослабление и подавление культурного разнообразия (в крайнем выражении эта стратегия звучит в печально известном лозунге «одна страна, один народ, один язык»). Она была особенно распространена в Европе в XIX – да и в XX – веке.

Сегодня на практике чаще применяется **либеральная** стратегия: государство соблюдает т.н. *культурный нейтралитет*, стремясь к единообразию в публичной сфере, но не препятствуя (и даже поддерживая) многообразию в частной сфере. Очевидно, что при всей своей «нейтральности» либеральная стратегия все же ставит меньшинства в заведомо неравные условия.

Третья, менее распространенная в Европе, стратегия – мультикультурализм, т.е. признание и поддержка многообразия и в частной, и в публичной сферах.

Государства на практике используют различные стратегии, пытаясь найти оптимальный баланс между единством нации и правами меньшинств.

Для анализа и планирования политики по отношению к многообразию можно использовать различный понятийный аппарат и инструментарий. Это и юридические концепции прав человека и прав национальных меньшинств, и аппарат конфликтологии (предотвращение конфликтов с использованием методов психологии групп), и теория демократии, политологические концепции. Интересно, что успешное «управление многообразием» имеет и выраженное экономическое измерение: (не)учет многообразия влияет на экономическую эффективность государства.

Впрочем, есть и некоторые универсальные ограничения, обязательные для современного государства. Речь идет, прежде всего, о принципах недискриминации и равноправия, которые лежат в основе правовой системы европейских стран. Как на практике могут быть выражены и применены эти принципы, во многом зависит от исторических обстоятельств, уровня правовой культуры, а также от идеологии конкретного государства.

Ключевой вопрос интерпретации принципа недискриминации: является ли равное обращение гарантией равноправия? Далеко не всегда. Современное понимание равенства выходит за пределы формально равного отношения и равного обращения.

Например, в Латвии только один государственный язык – латышский, хотя для более трети населения родным языком является русский. Это ставит русскоязычных в фактически неравное положение, в частности, в судебной системе – хотя формально отношение одинаковое ко всем жителям.

Другой пример. И в Эстонии, и в Латвии некоторые официальные праздники – это фактически религиозные праздники лютеран и католиков (например, Рождество), хотя формально они имеют статус общенациональных праздников. В то же время праздники православных, мусульман и иудеев такого статуса не имеют.

Третий известный пример. В некоторых странах сотрудники железной дороги должны ходить в униформе, включающей фуражку. Такое требование становится непреодолимым препятствием, скажем, для сикхов, которые по религиозным соображениям постоянно должны носить тюрбан.

Таким образом, формально нейтральные, равные для всех требования далеко не всегда гарантируют реальное равенство людей, принадлежащих к различным группам. Современная концепция **полного и эффективного равенства** подразумевает, что иногда для обеспечения реального равенства по отношению к индивидам, находящимся в существенно различных ситуациях, необходимо различное отношение, а формально равное отношение может оказаться дискриминационным. Этот принцип признан, в частности, Европейский суд по правам человека в своем решении по делу Тлимменоса.

Понятно, что равенство и недискриминация являются важнейшей составляющей содержания прав меньшинств. В определенной степени эти принципы могут быть реализованы и в рамках консервативной или либеральной стратегии. Однако крайне важным является и такой аспект полного и эффективного равенства, как сохранение идентичности меньшинств и предотвращение их (насильственной) ассимиляции.

Права меньшинств не следует рассматривать как некие дополнительные права: они скорее являются выражением современной интерпретации принципа равенства и недискриминации.

Исторически правовую базу концепции прав национальных меньшинств заложили документы ООН и Совета Европы по правам человека. Эти документы признают **индивидуальный** характер прав меньшинств. Основу современной (по сравнению, например, с системой Лиги наций) системы защиты меньшинств заложили документы СБСЕ/ОБСЕ, основанные скорее на конфликтологических подходах. Документы Совета Европы – в первую очередь, Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств – облекли политические декларации ОБСЕ в юридическую форму. Евросоюз пока ограничивается декларациями (хотя недвусмысленно признает культурное, религиозное и языковое разнообразие). В то же время надо отметить, что именно ЕС разработал и принял детальные директивы, направленные на борьбу с дискриминацией.

Особое место занимают общие рекомендации Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств, относящиеся к т. н. «мягкому праву»:

- 1996 г.: Гаагские рекомендации о правах национальных меньшинств на образование
- 1998 г.: Ословские рекомендации о правах национальных меньшинств в области языка
- 1999 г.: Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни
- 2001 г.: Варшавские рекомендации, способствующие участию национальных меньшинств в избирательном процессе
- 2003 г.: Рекомендации по использованию языков меньшинств в телерадиовещании
- 2006 г.: Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе
- 2008 г.: Больцанские рекомендации о национальных меньшинствах в межгосударственных отношениях.

В рамках Совета Европы важнейшим инструментом стала Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств.

Рамочная конвенция стала первым **юридически обязывающим** панъевропейским документом о защите меньшинств, который, как уже отмечалось, трансформировал положения политической декларации – Копенгагенского документа ОБСЕ – в строго юридическую форму. К достоинствам этого документа следует отнести предусмотренный им механизм мониторинга соблюдения его положений отдельным государством с привлечением независимых экспертов. Мониторинг предусматривает и определенные возможности участия неправительственных организаций, которые могут в его рамках активно сотрудничать как с государством, так и со структурами Совета Европы.

Важнейшее значение имеет ст. 15 конвенции, согласно которой государства «обязуются создавать необходимые условия для эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в культурной, общественной и экономической жизни, а также в ведении государственных дел, особенно тех, которые затрагивают их».

Нередко конвенцию критикуют за чересчур общие, неконкретные формулировки многих статей. Однако не стоит забывать, что конвенция – «документ принципов», т. е. в ней сформулированы самые общие принципы, которые могут реализовываться в различных формах в зависимости от конкретной ситуации в том или ином государстве. К сожалению, конвенция не предусматривает процедуры индивидуальных жалоб.

В настоящий момент 39 государств Совета Европы ратифицировали конвенцию, четыре подписали, но не ратифицировали ее (Греция, Бельгия, Исландия и Люксембург), и четыре государства даже не подписали конвенцию (Франция, Турция, Андорра и Монако).

В заключение хотел бы сформулировать наиболее важные принципы современной системы защиты прав меньшинств:

1. Права меньшинств – неотъемлемая составная часть фундаментальных прав человека, и потому они должны соблюдаться без какой-либо дискриминации (т. е. необоснованных различий). Права меньшинств – это не какие-то привилегии, которые государство может по своему усмотрению предоставлять (или не предоставлять) некоторым группам.
2. Концепция прав меньшинств дополняет фундаментальный принцип недискриминации: она действует в случаях, когда различное отношение необходимо для обеспечения полного и эффективного равенства.



3. Международные договоры (в частности, Рамочная конвенция) предлагают лишь основные принципы защиты меньшинств, которые могут реализовываться по-разному в разных странах, в зависимости от конкретной ситуации. Соответствие этих конкретных решений букве и духу договоров определяется посредством процедур мониторинга, и эти решения должны постоянно совершенствоваться в постоянном диалоге между всеми заинтересованными сторонами.
4. Права меньшинств – *индивидуальные* права, которые, однако, в ряде случаев могут быть реализованы совместно с другими индивидами, принадлежащими к данной группе. ***Права меньшинств не являются групповыми правами.***
5. Принцип эффективного участия является ключевым для добросовестного исполнения договоров о защите меньшинств. Многочисленные условия, включенные в нормы международных договоров, следует интерпретировать именно в контексте принципа эффективного участия, а не использовать в качестве предлога для отказа в предоставлении меньшинствам предусмотренных договорами прав.
6. Государства имеют определенную свободу выбора в отношении решения, какие группы признавать национальными меньшинствами на своей территории. Однако эти решения не могут быть произвольными, должны приниматься на основе диалога со всеми заинтересованными группами и ни в коем случае не должны приводить к дискриминации каких-либо индивидов или групп.

# **ENAR и преимущества «сетевого сотрудничества» неправительственных организаций**

*Баши Караши*

*Председатель Консультативного совета ENAR,  
председатель Европейской платформы еврейско-мусульманского сотрудничества*

## **История ENAR**

Чтобы понимать цели создания ENAR, необходимо коснуться истории иммиграции, дискриминации и расизма в Европе.

После двух разрушительных мировых войн, европейские политики решили добиться мирного и благополучного сосуществования, сделав выбор в пользу создания альянсов и сотрудничества вместо военного противостояния. Долгий период мира привел к повышению уровня жизни и благосостояния, индустриальному буму и нехватке неквалифицированной рабочей силы. Для решения этой проблемы начали приглашаться работники из-за рубежа. Сначала рабочая сила приглашалась из Южной Европы в Северную. В настоящее время трудовая миграция направляется в Европу из-за ее пределов.

К сожалению, изначально в договорах о европейских сообществах (от Римского до Маастрихтского договора) не содержалось какой-либо защиты от дискриминации. На фоне участвовавших расистских инцидентов по всей Европе ряд неправительственных организаций, объединившихся в движение «Стартовая линия», выступили в 1991 году за изменения ситуации и обратились к европейскому сообществу с призывом обеспечить юридическую защиту для жертв дискриминации. Наконец, в 1996 году антидискриминационное положение было включено в Амстердамский договор (т. н. статья 13).

1997 год был объявлен Европейским годом против расизма. Год спустя на учредительном собрании более 200 европейских антирасистских организаций в Брюсселе была основана Европейская сеть против расизма (European Network against Racism – ENAR). Создаваемая зонтичная организация должна была стать для институций Евросоюза советником, партнером, а также защитником и представителем интересов простого человека.

## **Из чего исходит ENAR?**

ENAR верит в Европу без расизма и в то, что согласованная деятельность неправительственных организаций значительно способствует борьбе с этнической и религиозной дискриминацией в Европе.

ENAR считает своей миссией:

- сглаживать негативные последствия дискриминации по признаку цвета кожи, этничности, национального происхождения, убеждений и культуры;
- способствовать разнообразию и создавать условия для равного участия в жизни общества, характеризуемого плюрализмом ценностей;
- искоренять дискриминационные практики в политике Евросоюза.

## **Долгосрочные цели ENAR**

- Предать борьбе с расизмом и ксенофобии европейское измерение через:
- борьбу с дискриминацией на основе расы, этничности, религиозных и иных убеждений, культуры, языка и гражданства;
  - искоренение расизма в миграционной политике Евросоюза;
  - внедрение антидискриминационной политики;
  - равное обращение;
  - акцент на антирасизме и антидискриминации в политике Евросоюза.

## **Основные задачи ENAR:**

- создание сетей и совместное пользование ресурсами;
- поддержание работы сильной сети антирасистских организаций;
- работа в практической сфере;
- влияние на публичную политику и антирасизм;
- обмен информацией, знаниями и опытом;
- сотрудничество внутри и за пределами сети;
- организационное развитие и улучшение возможностей дальнейшей деятельности.

## **Основные сферы практической деятельности ENAR:**

- Борьба с дискриминацией на основании этничности, религии или верований, культуры, языка и гражданства, особенно:
  - транспонирование и применение т. н. директив статьи 13;
  - искоренение расизма, ксенофобии и насилия;
  - мониторинг контртеррористической борьбы и работы полиции.
- Равное обращение с представителями этнических меньшинств:
  - в отношении граждан третьих государств;
  - на рынке труда;
  - способствуя социальному включению и интеграции.
- Миграция и мобильность.
- Акцентирование важности антирасистской деятельности и укрепление принципа равного обращения.

В распоряжении ENAR имеется ряд инструментов, например, сайт в интернете ([www.enar-eu.org](http://www.enar-eu.org)). Организация печатает краткие справки, доклады по конкретным темам или тематические доклады по странам-членам ЕС, доклады о политической ситуации и ежеквартальные бюллетени. ENAR распространяет еженедельные инфосводки через e-мейлы (наряду с классическими пресс-релизами). Кроме того, сеть регулярно предоставляет информацию о финансировании Евросоюзом деятельности, направленной на борьбу с дискриминацией.

## **Структура ENAR**

ENAR имеет секретариат, базирующийся в Брюсселе и занятый координацией и организацией работы сети. На 88% финансирование предоставляется Европейской Комиссией (остаток покрывается грантами различных фондов и взносами членов).

В настоящее время ENAR имеет партнеров во всех странах-членах ЕС, всего более 600 неправительственных организаций. ENAR организован весьма демократично. От организаций каждой страны в правлении сети имеется по одному представителю. Правление выбирает бюро (президент, 2 вице-президента, казначей и 3 представителя от Южной, Северной и Восточной Европы). Бюро может предпринимать действия и принимать решения от имени всего правления.

Меня часто спрашивают о пользе создания сетей и коалиций. Я всегда отвечаю, что объединившиеся – выигрывают, разделенные – нет. В Пакистане, откуда я родом, говорят, что 1+1 будет два, но 1 рядом с 1 будет 11.

Работа в сети имеет много преимуществ:

1. Мы живем в эпоху лоббистов. Маленькая организация имеет мало влияния, и голос ее зачастую неслышен. Те, кто принимают решения, могут легко ее проигнорировать. Сплоченная работа вместе ради общей цели дает больше шансов на успех.
2. С политической точки зрения слово «объединенного фронта» весит гораздо больше, чем слово отдельной организации.
3. В сети неправительственные организации могут получать выгоды от обмена опытом, ноу-хау и информацией.
4. Сеть помогает привлечь внимание к местной проблеме на национальном уровне или к национальной проблеме на международном.
5. Сеть облегчает поиск партнеров для проектов, а также получение финансирования под проекты.
6. Каждый член сети может быть частью успешной кампании. У него не возникает чувства, что он одинок в своей борьбе.

### **Каковы возможности присоединения к ENAR?**

ENAR – это сеть организаций, поэтому только организации, но не индивидуальные члены могут вступить в нее (организации, занимающиеся защитой чьих-то прав; инфоцентры; организации верующих; организации меньшинств; профсоюзы и прочие организации, вовлеченные в борьбу против расизма). В каждой стране-члене есть филиал ENAR, местный секретариат и национальное правление. Функции секретариата в Эстонии выполняет Центр информации по правам человека.

Поскольку ENAR является сетью ЕС и наша работа финансируется в основной Еврокомиссией, то имеется и ряд ограничений. Мы можем открывать представительства ENAR только в странах-членах ЕС. Мы не можем официально приглашать людей из-за пределов Евросоюза на наши конференции и семинары или оплачивать их расходы на проезд и проживание. Однако у нас имеются неформальные контакты с антирасистскими организациями из-за пределов ЕС, и мы часто принимаем участие в их мероприятиях. ENAR все-таки может быть полезен организациям из-за пределов ЕС (обмен информацией, публикации, участие в кампаниях и т. п.).

Я живу на Западе уже 40 лет, и мой опыт подсказывает мне, что луч надежды есть всегда, каким бы мрачным не представлялось сегодня будущее. Вера во все лучшее в человеке может сдвигать горы. Если мы не утратим четкого видения цели, то когда-нибудь дойдем до конца пути. Но обязательным условием будет, чтобы прогрессивные силы делали все от них зависящее: кому многое дано, с того многое спросится.

## Как заставить работать принцип равного обращения?

*Ольга Демиан*  
*Юрист Европейского центра по правам ромов, Венгрия*

В рамках своего короткого выступления я расскажу об одном из стратегических судебных дел Европейского центра по правам ромов, а именно дело *D. H. and others v Czech Republic (Application no. 57325/00)*. Оно рассматривалось в Европейском суде по правам человека и являет собой пример того, как можно заставить работать на практике принцип равного обращения.

Это судебное дело выбрано мною по ряду причин. Во-первых, оно имеет большое значение, поскольку вновь подтвердило право на недискриминацию. В его рамках также прояснилось содержание данного права. Во-вторых, при рассмотрении этого дела к толкованию Европейской конвенции по правам человека были применены некоторые принципы, ранее установленные в отношении права ЕС, норм ООН и национального антидискриминационного права. В-третьих, решение по данному делу демонстрирует новые формирующиеся подходы к ключевым вопросам недискриминации.

Дело *D. H. and others v Czech Republic* касалось 18 граждан Чехии ромского (цыганского) происхождения. Они заявили, что подвергались дискриминации по признаку расы или этнического происхождения в том, что касалось использования ими права на образование. «Заявители были помещены в школу для детей с умственными недостатками, которые работали по упрощенной по сравнению с обычной школой учебной программе, и где они были изолированы от учеников, которые происходили из большей части общества. В итоге они получили образование, которое усугубило их проблемы и усложнило дальнейшее индивидуальное развитие вместо того, чтобы решать их реальные проблемы или помочь им интегрироваться в обычные школы и выработать навыки, которые облегчили бы им жизнь среди большинства населения». Как правительство открыто признало, «возможности трудоустройства для выпускников этих школ более ограниченные».

13 ноября 2007 г. года Большая палата Европейского суда по правам человека нашла, что правительство Чехии нарушило свои обязательства воздерживаться от дискриминации на основе расового или этнического происхождения при доступе к образованию. Суд установил, прояснил или заново отметил следующие принципы:

- Европейская конвенция по правам человека касается не только отдельных случаев дискриминации, но и систематической практики, которая отрицает права расовых или этнических групп.
- «Разница в обращении может принять форму непропорционально предвзятого осуществления общей политики или мер, которые, даже если выражены нейтрально, дискриминируют какую-либо группу». Подобная ситуация может быть расценена как «косвенная дискриминация», что будет нарушением Конвенции.
- Разница в обращении, которая не имеет объективного и разумного обоснования, может нарушать положения ст. 14 Конвенции даже при отсутствии намерения дискриминировать. Таким образом, если можно показать, что законодательство оказыва-

ет неоправданное дискриминационное воздействие, нет необходимости доказывать намерения властей соответствующей страны, направленные на дискриминацию.

- Как дискриминация расценивается ситуация, когда соответствующее положение закона, даже если оно выражено нейтрально, применяется «расово непропорциональным образом», если это не может быть оправдано и если это ставит членов определенной расовой или этнической группы в особо неблагоприятное положение.
- «Если необходимо оценить воздействие меры или практики на индивида или на группу, данные статистики, которые при критическом взгляде можно считать достоверными и важными, станут достаточным условием для того, чтобы установить, что заявитель, как то и требовалось, представил первоначальные доказательства (*prima facie evidence*)». Это, однако, не означает, что «косвенная дискриминация не может быть доказана и без статистических доказательств».
- «Суд отмечает, что заявители могут иметь сложности с доказыванием дискриминационного обращения. Чтобы обеспечить заинтересованным лицам эффективную защиту их прав человека, к случаям заявленной косвенной дискриминации должны применяться менее строгие критерии доказывания».
- «Если заявитель утверждает наличие косвенной дискриминации и на основе его утверждений можно установить презумпцию дискриминационного воздействия неких мер или практики, которую можно опровергнуть, то обязанность доказывания переходит к соответствующему Государству, которое должно показать, что разница в обращении не имела дискриминационного характера».
- «Ввиду основополагающей важности запрета расовой дискриминации нельзя согласиться с какими-либо исключениями из права не подвергаться расовой дискриминации, поскольку это будет противоречить важному публичному интересу».

В заключениях Суд отметил: хотя его решение юридически обязательно только для Чешской Республики, проблема имеет общеевропейское значение. Суд также отметил, что «в результате их сложной истории и постоянного искоренения, ромы превратились в особенный тип меньшинства, уязвимый и испытывающий лишения, и им необходима особая защита».

Хотя данное решение для заявителей несколько запоздало (все они уже завершили школьное обучение), это решение имеет важный характер: оно уже привело к изменению в чешском законе об образовании и придает особый характер соответствующим вопросам в повестке дня национального правительства и международных организаций.

Обсуждая обязательства государства, касающиеся защиты от нарушений прав человека, важно отметить также роль позитивных мер (такие меры не являются дискриминацией постольку, поскольку неравенство в обращении нацелено на достижения полного и эффективного равенства и поскольку они пропорциональны преследуемой цели). Позитивные меры следует рассматривать не как исключение из принципа равного обращения, а как неотъемлемую часть его реализации.

Наконец, я хотела бы упомянуть некоторые меры, которые могут помочь борьбе с дискриминацией ромов в Европе:

- создать политическую волю к переменам;
- лоббировать новое законодательство или изменения старого для повышения его эффективности;

- выступать за принятие и внедрение эффективных законов и мер, касающихся меньшинств/недискриминации;
- выступать за позитивные меры;
- активно выступать в пользу создания специализированных органов, которые занимались бы вопросами, касающимися прав и вопросов меньшинств;
- собирать достоверные данные, в разбивке по расе/этническому происхождению, чтобы использовать эти сведения в процессе принятия решений;
- вовлекаться в диалог с правительственными структурами и судебными органами;
- способствовать развитию антирасистского образования и образования в области прав человека;
- приглашать к участию международные структуры – это каналы, которые помогут твоему голосу быть услышанным;
- способствовать политической мобилизации в своей общине и участвовать в политическом процессе;
- создавать сеть неправительственных организаций и активистов, работающих в сфере прав ромов.





---

## Раздел II. ЭСТОНИЯ И БОРЬБА С ДИСКРИМИНАЦИЕЙ И НЕТЕРПИМОСТЬЮ

### Эстонское антидискриминационное законодательство

*Вадим Полещук  
Юрист-аналитик Центра информации по правам человека*

В 2000 г. в ЕС была принята директива, которая запрещала дискриминацию по признаку расы и этнического происхождения/принадлежности практически во всех областях общественной жизни (т. н. Расовая директива). Принятая в том же году другая директива запретила дискриминацию на рынке труда из-за религиозной принадлежности, возраста, недостатков (инвалидности) и сексуальной ориентации лица.<sup>1</sup> Страны-кандидаты в ЕС должны были ввести в свое законодательство требования директив уже к 1 мая 2004 г. Директива – это обязательный для выполнения нормативный акт Европейского Союза. Ее требования должны транспонироваться (внедряться) в национальное законодательство; в противном случае Европейская Комиссия может прибегнуть к особой «ограничительной процедуре» в отношении государства-члена ЕС.

В 2004 г. в Эстонии был принят отдельный Закон о гендерном (половом) равенстве. Что касается дискриминации по иным основаниям, то как временное решение в 2004 г. были внесены поправки в Закон ЭР о трудовом договоре и Закон о канцлере права. Два законопроекта, призванные завершить внедрение европейских норм в национальное законодательство (законопроекты № 1198 (Рийгикогу 9-го созыва) и № 1101 (Рийгикогу 10-го созыва)), парламент не смог принять до выборов 2003 и 2007 гг. В мае 2007 г. эстонское правительство одобрило очередной третий проект Закона о равном обращении (законопроект № 67, Рийгикогу 11-го созыва). В мае 2008 г. он, однако, принят не был (при голосовании не хватило одного голоса). После этого в производстве парламента появился схожий по содержанию законопроект № 262. В октябре 2008 г., однако, этот законопроект постигла участь предыдущего: для его принятия не хватило одного голоса. 6 ноября 2008 г. было подан очередной законопроект № 384. Именно он был принят парламентом 11 декабря 2008 г.

Таким образом, у эстонского законодателя ушло около пяти лет на то, чтобы установить детальные нормы по защите от дискриминации по расовому признаку, из-за этнического происхождения, цвета кожи, религиозных убеждений, возраста, инвалидности,

---

<sup>1</sup> Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin; Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation

сексуальной ориентации в соответствующих требованиях директив ЕС сферах общественной жизни.<sup>2</sup>

Ниже мы рассмотрим, какие гарантии против дискриминации содержались в эстонском законодательстве на конец 2008 г., и коротко упомянем о том, что изменилось с вступлением в силу Закона о равном обращении. Мы также познакомимся с данными некоторых социологических исследований, посвященных проблеме неравного обращения в Эстонии.

### **Конституционные гарантии**

Статья 12 Конституции Эстонской Республики устанавливает равенство всех людей перед законом. Данная статья запрещает дискриминацию из-за национальной, расовой принадлежности, цвета кожи, пола, языка, происхождения, вероисповедания, политических или иных убеждений, а также имущественного и социального положения или «по иным обстоятельствам». Конституционный принцип недискриминации повторяется в некоторых других законах. Общепринятой является точка зрения, что Конституция запрещает дискриминацию по любому основанию, включая и те, что не были перечислены в ст. 12. Это важно с учетом того обстоятельства, что Конституция имеет в Эстонии прямое действие.

В отношении равенства перед законом Коллегия конституционного надзора Верховного (Государственного) суда подтвердила, что данный принцип касается «всех сфер жизни». Суд также четко указал, что равенство перед законом является основным правом человека.<sup>3</sup>

В производстве Верховного суда часто бывают дела, где аргументы сторон связаны со ст. 12 Конституции, но суд ни разу специально не рассматривал по существу дел об этнической, расовой или религиозной дискриминации. Тем не менее суд выработал несколько важных принципов, касающихся «неравного обращения». В целом, ст. 12 Конституции должна интерпретироваться таким образом, что «с равными надо обращаться как с равными, с неравными – не равным образом». Запрет на неравное обращение нарушается тогда, когда такое обращение имеет «произвольный характер», т.е. для него нет разумной причины.<sup>4</sup> Вопрос об обоснованности неравного обращения можно рассматривать, когда имеющиеся группы подлежат сравнению, т.е. в контексте их различия они находятся в аналогичной ситуации.<sup>5</sup> При этом в одном из решений Верховный суд четко показал, что для оправдания неравного обращения власти не могут ссылаться на трудности административного или технического характера.<sup>6</sup>

---

2 Деятельность эстонского парламента отражена на его официальном сайте <http://www.riigikogu.ee>. Там же можно найти тексты всех законопроектов.

3 Решение Коллегии по конституционному надзору Верховного суда от 6 марта 2002 г. по делу № 3-4-1-1-02, п. 13, опубликовано Riigi Teataja, III 2002, 8, 74

4 Решение Коллегии по конституционному надзору Верховного суда от 3 апреля 2002 г. по делу № 3-4-1-2-02, п. 17, опубликовано Riigi Teataja, III 2002, 11, 108

5 Решение Общее собрание Верховного суда от 27 января 2005 г. в деле № 3-4-1-2-05, п. 40, опубликовано RT III 2005, 24, 248

6 Решение Коллегии по конституционному надзору Верховного суда от 21 января 2004 г. по делу № 3-4-1-7-03, п. 39, опубликовано Riigi Teataja, III 2004, 5, 45

В сентябре 2007 г. Коллегия конституционного надзора Верховного суда признала неконституционным<sup>7</sup> ст. 120 и ст. 131 (3) Закона о публичной службе, которые предусматривали право освобождать чиновника от службы в силу достижения им 65-летнего возраста, а также устанавливали компенсацию на случай такого увольнения. Верховный суд сослался на свою собственную практику, подчеркнув, что произвольное неравное обращение является неконституционным. В рассматриваемом случае не имеется никаких разумных причин, которые могли бы оправдать установленное в законе неравенство. Неравное обращение в отношении пожилых чиновников неразумно, неоправданно и очевидно произвольно, решил суд.

Однако запрет на дискриминацию не является абсолютным и должен рассматриваться в совокупности со ст. 11 Конституции, согласно которой «права и свободы можно ограничивать лишь в соответствии с Конституцией. Эти ограничения должны быть необходимы в демократическом обществе и не должны искажать сути ограничиваемых прав и свобод».

Статья 9 (1) Конституции устанавливает, что предусмотренными в нем правами и свободами обладают как граждане, так и неграждане Эстонии. Тем не менее неравное обращение граждан и неграждан разрешено в определенных областях: например, ст. 28 Конституции (социальная помощь), ст. 29 (свобода выбора профессии) и ст. 31 (свобода предпринимательства).

### **Уголовное законодательство**

В уголовном праве специальная статья вступившего в сентябре 2002 г. в силу Уложения о наказаниях (ст. 152) устанавливает ответственность за незаконное ограничение прав человека или предоставление человеку незаконных преимуществ из-за его этнической или расовой принадлежности, цвета кожи, пола, языка, происхождения, вероисповедания, сексуальной ориентации (с июля 2006 г.), политических убеждений, имущественного или социального положения. В 2002-2007 гг., однако, по данной статье не было возбуждено ни одного дела.<sup>8</sup>

В контексте борьбы с дискриминацией актуальными могли бы быть следующие статьи Уложения о наказаниях: ст. 151 (разжигание розни), ст. 153 (дискриминация на основании генетических рисков), ст. 154 (нарушение свободы религии) и ст. 155 (принуждение к членству в религиозном объединении или политической партии). Однако из этих статей только положения о разжигании розни применялись на практике в последние годы.

В июне 2006 г. парламент принял поправки<sup>9</sup> к Уложению о наказаниях и ряду других законов, которые должны были облегчить для правоохранительных органов расследование преступлений в Интернете. Также был изменен состав статьи 151 УН, предусматривающей ответственность за разжигание ненависти на этнической, религиозной и т. д. почве. К числу положительных изменений следует отнести введение по этой статье ответственности для юридических лиц (это возможно в эстонском уголовном праве). Кроме того в состав правонарушения включены призывы к дискриминации. К числу негативных изме-

7 Решение Коллегии по конституционному надзору Верховного суда от 1 октября 2007 г. по делу № 3-4-1-14-07, опубликовано Riigi Teataja, III 2007, 34, 274

8 Письма Департамента полиции № PA2-1.11.2/3177 от 18 июля 2006 г. и № PA\_2.1-20.2/5648 от 12 января 2007 г.; письмо Министерства юстиции от 21 января 2008 г. (е-мейл)

9 Riigi Teataja, I 2006, № 31, art. 234

нений надо отнести ограничение применения статьи только случаями, когда противоправные деяния поставили под угрозу жизнь, здоровье или имущество человека.

Тем самым уголовное право более нельзя применять при преследовании «языка ненависти» в СМИ, если это непосредственно не привело к каким-либо серьезным последствиям. Изучение пояснительной записки к соответствующему законопроекту свидетельствует о том, что это было сделано намеренно, дабы исключить ответственность лишь за то, что человек публично высказал свое мнение.<sup>10</sup>

В последние годы большинство административных и уголовных дел на основании статьи 151 УН возбуждалось по случаям, связанным с «языком ненависти» в Интернете. Означенные поправки привели к значительным изменениям в статистике применения этой статьи, к тому же некоторые ранее возбужденные дела были прекращены после изменения законодательства. Так, в 2004-2007 гг. Департаментом полиции было возбуждено шесть уголовных производств по этой статье (одно производство в 2004 г. и 5 в 2005 г.). После изменения состава статьи в 2006 г. ни одно производство начато не было.<sup>11</sup> Эстонская спецслужба – Полиция безопасности – возбудила два таких дела в 2005 г., одно в 2006 г., но ни одного в 2007 г.<sup>12</sup>

## Трудовое право

До конца 2008 г. внедрение антидискриминационных требований ЕС в Эстонии дальше всего продвинулось в сфере трудового права. Соответствующие поправки были внесены в 2004 г.<sup>13</sup> в Закон о трудовом договоре. Однако данный акт касается лишь работы в частной сфере. Он не регулирует работу в ряде областей, в особенности работу чиновников. Сфера применения антидискриминационных положений Закона о трудовом договоре, таким образом, до конца 2008 г. была уже, чем того требовали директивы ЕС в отношении рынка труда.

Закон о трудовом договоре (ст. 10) запрещал и запрещает дискриминацию по ряду оснований, включая расу, национальность, владение языком, религиозные и иные убеждения.

Закон о трудовом договоре в прежней редакции (ст. 10-2) давал схожее с директивами определение прямой и косвенной дискриминации. Определение «преследования» (*harassment, ahistamine*)<sup>14</sup> в директивах ЕС было шире, нежели это было предусмотрено в национальном законе. Кроме того, эстонский законодатель не транспонировал положения директив, касающиеся виктимизации (т. е. защиты пострадавших от дискриминации лиц, которые, например, обратились в суд на работодателя). Данные недостатки были исправлены с принятием Закона о равном обращении.

10 Пояснительная записка к законопроекту № 913 (Рийгикогу 10-го созыва) находится на <http://www.riigikogu.ee> (17.10.2008)

11 Письма Департамента полиции № РА2-1.11.2/3177 от 18 июля 2006 г. и № РА\_2.1-20.2/5648 от 12 января 2007 г.; письма Министерства юстиции №. 8-2-04/10613 от 24 октября 2007 и от 21 января 2008 (е-мейл)

12 Письма Департамента полиции безопасности № 2041 от 28 июля 2006 г. и № 31АТ от 5 января 2007; письма Министерства юстиции №. 8-2-04/10613 от 24 октября 2007 и от 21 января 2008 (е-мейл)

13 Riigi Teataja, I 2004, № 37, art. 256

14 Притеснение – нежелательное для подчиненного поведение, словесного или физического характера, целью или результатом которого будет унижение человеческого достоинства, создание для работника враждебного, унижительного и т.п. положения.

## Новый Закон о равном обращении

Закон о равном обращении вступил в силу с 1 января 2009 г.<sup>15</sup> Включенные в него определения прямой и косвенной дискриминации, преследования, а также нормы, касающиеся виктимизации (ст. 3), практически неотличимы от соответствующих положений директив ЕС.

Детальные антидискриминационные нормы в законе установлены не только для работников частной сферы, но и для чиновников (ст. 2).

В том, что касается расовой и этнической дискриминации, закон будет распространяться не только на сферу трудовой занятости, но также на сферу образования, социальной защиты и социального обеспечения, здравоохранения, социальных льгот, предоставления товаров и услуг (включая жилище) (ст. 2).

Закон о равном обращении (ст. 10) не считает дискриминацией установление т.н. подлинных и определяющих профессиональных требований, связанных с особенностями или с контекстом профессиональной деятельности (при условии легитимности цели и пропорциональности самого требования). Допускается также принимать определенные меры для предотвращения или компенсации потерь, связанных с неравенством какой-либо группы («позитивные меры»). Однако такие меры должны быть пропорциональны преследуемой цели (ст. 6).

Согласно статье 9 (1), Закон о равном обращении «не ограничивает те соответствующие данному закону меры, которые необходимы для поддержания общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, для предотвращения преступлений, в интересах здравоохранения, а также защиты прав и свобод других лиц». Хотя закон и делает оговорку, что такие меры должны быть пропорциональны преследуемой цели, данное положение противоречит требованиям Директивы 2000/43/ЕС: эстонский закон позволяет делать исключение из общего запрета прямой дискриминации по этническому и расовому признаку, тогда как директива позволяет это только при наличии подлинных и определяющих профессиональных требований или в контексте позитивных мер.

Закон о равном обращении внес поправки в Закон о публичной службе. К числу положительных изменений следует отнести запрет на дискриминацию чиновников по таким признакам, как пол, национальность (этническая принадлежность), раса, цвет кожи, религиозные верования или убеждения, возраст, недостатки (инвалидность), сексуальная ориентация, владение языком, обязанность служить в Силах обороны, семейное положение, выполнение семейных обязанностей, социальное положение, представление интересов других чиновников или членство в объединениях чиновников. При дискриминации по любому из этих оснований будет применяться Закон о равном обращении (статьи 36-1 (1) – (2) Закона о публичной службе).

К числу проблематичных законоположений можно отнести статью 36-1 (3) Закона о публичной службе: «Не считается дискриминацией неравное обращение на основе владения языком, если такое обращение разрешено настоящим законом или Законом о языке». Неравное обращение на основе языка, если требования заведомо завышены, может привести к косвенной дискриминации по расовому или этническому признаку. Сделав данное

исключение, эстонский законодатель отказался от выполнения в полном объеме требований Директивы 2000/43/ЕС.

### **Специализированные органы по борьбе с дискриминацией**

Выполняя требования ЕС, Эстония изменила в 2003 г.<sup>16</sup> Закон о канцлере права, превратив Канцлера в специализированный орган по борьбе с дискриминацией.

В распоряжении канцлера права имеются две различные процедуры. Все зависит от того, кто дискриминирует жертву: 1) государственное учреждение, учреждение или орган местного самоуправления, публично-правовое юридическое лицо (например, школа) либо частное физическое или юридическое лицо, выполняющее публичные функции; 2) частное юридическое и физическое лицо. В первом случае канцлер выступает в роли омбудсмана. Здесь он может начать процедуру и по собственной инициативе. В частной сфере канцлера наделили полномочиями для проведения т. н. согласительной процедуры, участие в которой добровольно и для предполагаемой жертвы, и для лица, «заподозренного» в дискриминации.

Канцлеру права можно жаловаться на дискриминацию в публичной сфере по любому основанию. В частной сфере перечень оснований для дискриминации выглядит следующим образом: пол, раса, национальность (этническая принадлежность), цвет кожи, язык, происхождение, религия или религиозные убеждения, политические или иные убеждения, имущественное или иное положение, возраст, недостатки (инвалидность), сексуальная ориентация, иные предусмотренные законом основания для дискриминации (ст. 19 (2) Закона о канцлере права). Однако канцлер права не будет рассматривать вопросы, которые касаются исповедования религии или работы священником в религиозном объединении с зарегистрированным уставом, отношений в семейной и личной жизни, а также реализации прав наследования (ст. 35-5 (2)).

Если стороны в рамках проводимой при участии канцлера права «согласительной процедуры» подпишут договоренности, которые канцлер утвердит, – это будет иметь те же последствия, что и решение суда. В итоговом соглашении может быть зафиксировано также обязательство выплатить компенсацию. Оспорить в административном суде такое соглашение можно будет лишь в случае, если канцлер права серьезно нарушил процедурные требования (ст. 35-14, 35-15).

Проблема «неравного обращения» затрагивалась в 2007 г. в Бюро канцлера права в рамках 60 процедур (в 2006 г. – 23).<sup>17</sup> Тем не менее ничтожная часть из них касалась этнической или расовой дискриминации.

Что касается согласительной процедуры, то в 2004-2007 гг. канцлер права получил не более дюжины заявлений с просьбой о ее начале и ни одна из процедур не была по разным причинам доведена до финальной стадии.<sup>18</sup>

В 2006-2007 гг. комиссии по разрешению трудовых споров (досудебный орган) по всей Эстонии получили 14 жалоб, которые содержали касающиеся дискриминации требования. Ни одна из них не касалась этнической, расовой или религиозной дискриминации.<sup>19</sup>

---

16 Riigi Teataja, I 2003, № 23, art. 142

17 Õiguskantsleri 2007. a. tegevuse ülevaade (Обзор деятельности канцлера права в 2007 г.), Tallinn, 2008. Lk. 315

18 Информация о деятельности канцлера права имеется на его сайте <http://www.oiguskantsler.ee> (01.12.2008)

19 Письма Инспекции по труду от 9 января 2007 г. (е-мейл); от 26 сентября 2006 г. № 1-05/17675-1; от 18 января 2008 г. № 1-05/234-1.

В Заключительных замечаниях по Эстонии (2006 г.) Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации выразил озабоченность в связи с весьма малым числом случаев расовой дискриминации, по которым были начаты процедуры. Комитет напомнил Эстонии, что «одно лишь отсутствие жалоб и исков со стороны жертв расовой дискриминации может указывать главным образом на отсутствие соответствующего конкретного законодательства или на недостаточную осведомленность об имеющихся средствах правовой защиты, или же свидетельствовать о недостаточном стремлении властей преследовать такие действия в судебном порядке». <sup>20</sup>

Закон о равном обращении, который вступил в силу с 1 января 2009 г., предусматривает, что кроме канцлера создается еще один дополнительный орган по борьбе с дискриминацией – комиссар по гендерному (половому) равноправию и равному обращению (на практике, расширяется мандат уже действующего комиссара по гендерному равноправию). Кроме прочего, комиссар будет высказывать официальное мнение по поводу того, нарушен ли в конкретном случае принцип равного обращения (ст. 17 (2)). Обязанностью комиссара будет также публикация отчетов о реализации принципов гендерного равноправия и равного обращения (п. 7 ст. 16).

### Исследования Евробарометра 2006 и 2008 гг.

В 2008 г. по инициативе генерального директората Еврокомиссии по занятости, социальным вопросам и равным возможностям было проведено специальное исследование, касающееся вопросов дискриминации. Использовалась стандартная методика Евробарометра – регулярных обследований общественного мнения в ЕС по заказу Еврокомиссии. Опрос в Эстонии проводился силами социологической фирмы «Эмор» по репрезентативной выборке (1000 интервью с гражданами Эстонии и других стран ЕС).<sup>21</sup> Подобное исследование проводилось ранее в июне-июле 2006 г.<sup>22</sup>

Согласно данным этого исследования, отвечая на вопрос о распространенности дискриминации по какому-либо основанию, жители Эстонии в большинстве случаев выказывали больший оптимизм, чем дают средние показатели по всем странам ЕС. В целом наибольшее распространение дискриминации (по сумме ответов «широко распространено» и «скорее распространено») эстонские респонденты видят на основании недостатков/инвалидности (40%), возраста (36%) и этнического происхождения (41%). Средние показатели для всех стран ЕС – 45, 42 и 62%.<sup>23</sup> В 2006 г. эстонские показатели выглядели следующим образом: инвалидность – 49%, возраст – 48% и этническое происхождение – 37%.<sup>24</sup>

Для проверки степени открытости/толерантности в рамках исследования 2008 г. задавался вопрос о наличии у респондента друзей/знакомых этнического или расового происхождения, отличного от его собственного. При среднем по ЕС показателе в 55%

---

20 Комитет по ликвидации расовой дискриминации. Рассмотрение докладов, представляемых государствами-участниками в соответствии со статьей 9 Конвенции, Заключительные замечания КЛРД: Эстония, 69-я сессия, CERD/C/EST/CO/7, 22 августа 2006 г. П. 19

21 Discrimination in the European Union 2008: Results for Estonia, European Commission, 2008, имеется на (01.12.2008). Этот и другие отчеты Евробарометра опубликованы на [http://ec.europa.eu/public\\_opinion](http://ec.europa.eu/public_opinion) (01.12.2008)

22 Discrimination in the European Union: Summary, Special Eurobarometer 263/Wave 65.4 – TNS Opinion & Social, January 2007, European Commission. P. 33

23 Discrimination in the European Union 2008: Results for Estonia, European Commission, 2008. P. 1

24 Discrimination in the European Union: Estonia, European Commission, 2007. P. 4

в Эстонии таковых было 78% (в 2006 г. – 76%).<sup>25</sup> С учетом того внимания, который в Евросоюзе сейчас уделяется цыганам-рома, особый вопрос в рамках исследования задавался о друзьях или знакомых из этой общины. Примечательно, что при среднем по ЕС показателе 14%, в Эстонии таковых оказалось 7%.<sup>26</sup> Неясно, как можно интерпретировать эти данные: по самым смелым оценкам цыгане в населении Эстонии составляют около 0,1%.

В 2006 г. 41% эстонских респондентов считали, что их государство прилагает достаточно усилий для борьбы с любыми видами дискриминации. Этот показатель близко подходил к среднему по ЕС (45%). Однако лишь 19% эстоноземельцев заявило, что знает о своих правах в случае дискриминации.<sup>27</sup> Здесь худший, чем у Эстонии результат из всех 25 стран-членов тогда показала лишь Австрия (17%). В среднем в ЕС о своих правах в случае дискриминации был в 2006 г. осведомлен каждый третий.<sup>28</sup> Однако в 2008 г. уже 33% респондентов заявило, что знает о своих правах. Эта цифра совпадает с данными в среднем по ЕС. Кроме того, выросла доля респондентов (47%), считающих, что в Эстонии прилагается достаточно усилий для борьбы с любыми видами дискриминации. Этот показатель также близко подходил к среднему по ЕС (48%).<sup>29</sup> Не вполне понятно, за счет чего произошли такие сдвиги, поскольку никакой видимой кампании по проблемам дискриминации официальные власти не проводили, Закон о равном обращении был принят лишь в конце 2008 г., а скромные результаты работы специализированных органов представлены выше.

### Общэстонский опрос 2007 г.

Первое масштабное исследование проблем «неравного обращения» в масштабах всей Эстонии было проведено только в 2007 г. (по заказу Министерства социальных дел в рамках «Европейского года равных возможностей – 2007»). Опрос по репрезентативной выборке (1208 человек) проводился фирмой «Туру-уурингуге АС» в мае-июне 2007 г., т. е. вскоре после апрельских событий, связанных с переносом памятника советским солдатам на Тынисмяги. Это могло актуализировать некоторые сюжеты, связанные с этничностью, родным языком и т. п. Затрагивая политически болезненную тему, социологи, тем не менее, заявляют, что «предполагаемая большая чувствительность к неким вопросам сама по себе не дает какого-либо повода утверждать, что ответы содержат вымысел или преувеличения».<sup>30</sup>

Отвечая на вопрос о важности проблемы дискриминации, респонденты разделились на две почти равные группы – 47% посчитали данную проблему серьезной, а 49% – не усмотрели ее важности. Чаще других в качестве сферы, где имеет место неравное обращение, называли работу. Среди тех, кто лично испытал за последние три года неравное обращение, 57% указали, что это было именно на работе. В особо уязвимом положении на

---

25 Ibid. P. 1

26 Discrimination in the European Union 2008: Results for Estonia, European Commission, 2008. P. 4

27 Ibid. P. 3

28 Discrimination in the European Union: Summary, Special Eurobarometer 263/Wave 65.4 – TNS Opinion & Social, January 2007, European Commission. P. 25

29 Discrimination in the European Union 2008: Results for Estonia, European Commission, 2008. P. 3-4

30 M. Lagerspetz, K. Hinno, S. Joons, E. Rikmann, M. Sepp, T. Vallimäe. Isiku tunnuste või sotsiaalse positsiooni tõttu aset leidev ebavõrdne kohtlemine: elanike hoiakud, kogemused ja teadlikkus. Uuringuraport (Неравное обращение на основании личных признаков или социального положения: установки, опыт и информированность населения. Отчет исследования). Tallinn, 2007. С. 15, имеется на <http://www.sm.ee> (01.12.2008)



рабочем месте находилась молодежь 18-29 лет. С большими проблемами здесь столкнулись лица с очень низкими доходами или доходами выше среднего. Респонденты чаще всего указывали следующие поводы для дискриминации: недостаточное владение государственным, т. е. эстонским языком; прошлое человека; недостатки (инвалидность), физические недостатки, либо долговременные проблемы со здоровьем; возраст; национальность; родной язык.<sup>31</sup>

Значительная часть респондентов (42%) заявили о том, что за последние три года сами были жертвами неравного обращения. До трети опрошенных указали, что соответствующий опыт получили их родственники, друзья, знакомые. Больше всего случаев дискриминации связано с местом работы и сферой обслуживания. Среди возможных причин лично испытанной дискриминации респонденты, как правило, указывали на такие признаки, как национальность и возраст. Также говорили о том, что частой причиной неравного отношения могли стать личные связи, имущественное положение человека, недостаточное владение эстонским языком, инвалидность или проблемы со здоровьем.<sup>32</sup>

Делая выводы, авторы исследования отмечают, что

*«восприятие дискриминации в большой степени зависит от того, насколько и как соответствующая тема обсуждается публично. В нынешнем эстонском обществе наиболее часто в качестве дискриминации воспринимаются сюжеты, в той или иной мере связанные с национальным вопросом. Респонденты, по всей видимости, в качестве неравного обращения толкуют и тот свой опыт, который нынешние эстонские законы и политические решения не признают в качестве неравного обращения; на подобное толкование снова влияет также связанная с национальностью острая политизация в эстонском обществе. Несмотря на эти обстоятельства, наличие подобного понимания (ситуации) является установленным фактом. Дискриминацию по национальности признают не только неграждане: парадоксальным образом больше всего таковых среди граждан Эстонии, у которых родной язык русский. Поскольку гражданство по идее должно свидетельствовать о статусе полноправного члена общества, продвигая политическую интеграцию русскоязычных жителей, следует уделять большее внимания мерам по предотвращению дискриминации по признаку национальности».*<sup>33</sup>

31 Ibid. С. 143-144

32 Ibid. С. 144

33 Ibid. С. 150-151

## **Факторы этнического неравенства на рынке труда**

*Елена Хелемяэ*

*Старший научный сотрудник Института международных и социальных исследований Таллинского Университета*

Исследования этнической стратификации в целом можно разделить на две группы: а) акцентированные преимущественно на индивиде; б) учитывающие общие условия поведения индивида. Не вдаваясь в подробности, можно сказать, что подходы к этническому неравенству характеризует ныне стремление все больше рассматривать достоинства, ресурсы, капиталы и т. п. индивида в связке с той средой, где они появляются и где их возможно использовать. В эстонском общественном дискурсе доминирует акцентированный на индивиде подход к неравенству на рынке труда. Различные возможности национальных групп здесь объясняются, исходя, прежде всего, из теории человеческого и социального капитала. Эксперты также указывают на важность общей обстановки (т. н. структурные факторы), особенно на региональные особенности Ида-Вирумаа, а также на сохранившееся со времен СССР профессиональное разделение между разными национальными группами. Важность принципа равного обращения обосновывается, прежде всего, исходя из прагматичных соображений, с точки зрения использования человеческого капитала, при этом редки ссылки на важность принципа социальной справедливости. К немногим исключениям можно отнести Эстонскую программу интеграции 2008-2013 гг., где европейские ценности стали важным аргументом в пользу политики, способствующей равным возможностям.

В западной научной литературе к числу важнейших условий, от которых зависит, как иммигрантам/представителям меньшинств удастся на практике применять свои способности и ресурсы, каковы их возможности выбора на рынке труда, относят политику, касающуюся миграции и национальных меньшинств, структуру рынка труда и имеющееся там регулирование, равно как и роль социальной политики государства (направлена ли она на снижение рисков либо заставляет их приниматься за наименее престижную работу). Степень этнического неравенства на рынке труда также во многом зависит от системы образования, от того, насколько обеспечен равный доступ к образованию, каковы условия для инвестирования в человеческий капитал (включая капитал, специфичный для данного государства).

Социально-экономические и политические условия, а также доминирующая идеология либо усиливают, либо снижают склонность работодателей и работников принимать этнически мотивированные решения, в результате чего может появиться значительное разделение рынка труда по национальному признаку.

Из объяснений этнического неравенства, которое делает акцент преимущественно на индивиде, наиболее распространенной является теория человеческого капитала. Если этническое неравенство на рынке труда Эстонии объяснять исходя из этой теории, то нужно учитывать, что понятие «человеческий капитал» может использовать-

ся в узком и широком значении. В первом случае имеются в виду, прежде всего, знания, навыки и опыт, которые позволяют успешно справляться с трудовыми заданиями. В данном случае ограничиваются только учетом образования и/или сферы занятости (индикатор особенностей опыта работа), и/или возраста (индикатор стажа работы). С другой стороны, «человеческий капитал» в широком значении включает в себя наряду с образованием и опытом работы также, например, знание местного языка и культуры. Обычно известного рода человеческий капитал в одном общественном контексте может оказаться полезнее, чем в ином, благодаря чему требуемый на рынке труда человеческий капитал различается в зависимости от страны. В ходе реформ после восстановления независимости Эстонии особенно возросла важность такого человеческого капитала как владение эстонским языком. Оно начало оказывать серьезное влияние на перспективы людей на рынке труда. В первые годы независимости существенно сократилась доля неэстонцев, которые работали руководителями. Этому способствовала также политика правительства 1992-1995 гг. (известная под лозунгом «Очистим площадку!»). Данная политика не была ориентирована конкретно на неэстонцев. Однако если добавить к выдавливанию прежних руководителей также требование знать эстонский, то становится понятным, почему многие занятые на руководящих постах неэстонцы были вынуждены сменить место работы. И на сегодняшний день знание эстонского языка является важным капиталом для занятия руководящих должностей. По общему правилу отсутствие эстонского гражданства законодательно не ограничивает возможности людей на рынке труда. Однако к ряду должностей в публичной сфере (в иерархии рынка труда это должности среднего и высшего уровня) предъявляется требование иметь гражданство Эстонии.

Данные Исследования трудовой занятости Эстонии позволяют выявить, от чего зависят такие аспекты трудовой самореализации неэстонцев и эстонцев, как работа руководителем/ведущим специалистом и соответствие работы образовательному уровню (см. *Таблицу 1*). Мы имеем дело с общей характеристикой периода 2001-2007 гг.

Из таблицы следует, что существенную роль играют как индивидуальные, так и структурные факторы этнического неравенства (как в том, что касается работы руководителем/ведущим специалистом, так и в вопросе соответствия работы образовательному уровню). Из показателей человеческого капитала самым важным для достижения положения руководителя/ведущего специалиста является образовательный уровень: так, вероятность работать на таком месте у людей с основным образованием в 28 раз меньше, чем у лиц с высшим образованием, и это при прочих равных условиях, использованных в нашей модели (внесенных в таблицу). Из таблицы следует, что требование специфичного для страны капитала также является ДОПОЛНЕНИЕМ ко всем упомянутым в таблице ограничениям: при всех прочих равных условиях неэстонцу даже с хорошим знанием государственного языка и эстонским гражданством в 1,4 раза сложнее (в 1,4 раза меньше вероятности) попасть на такую должность, чем эстонцу. Что касается структурных факторов, то перспективы работы руководителем/ведущим специалистом больше зависят от отрасли и сектора экономики, нежели от региона.

Связанный с национальностью риск недоиспользования образования больший, нежели в отношении других приведенных в таблице факторов. Это является проблемой, прежде всего, для наиболее образованных работников. В структурном плане этот риск сосредоточен в Таллине и касается скорее частного, нежели публичного сектора.

Таблица 1. Факторы работы руководителем/ведущим специалистом и использования образования, период 2001-2007 гг., данные регрессионного анализа

	Работа руководителем, ведущим специалистом	Образование работника выше необходимого для выполнения работы (самооценка): Недоиспользование образования	
	Вероятность <b>меньше</b> , чем в сравниваемой группе (в разах)	Вероятность <b>больше</b> , чем в сравниваемой группе (в разах)	Вероятность <b>меньше</b> , чем в сравниваемой группе (в разах)
<b>Человеческий капитал:</b>			
<b>Специфичный для государства</b> (владение неэстонцами государственным языком и наличие гражданства – в сравнении с эстонцами)			
Незначительный (слабый эстонский язык, нет гражданства Эстонии)	<b>2,16</b>	<b>1,52</b>	
Средний	<b>1,49</b>	<b>1,42</b>	
Хороший (владеет государственным языком, гражданин Эстонии)	<b>1,40</b>	<b>1,22</b>	
<b>Образование</b> (в сравнении с высшим образованием)			
Основное образование	<b>27,8</b>		1,63
Среднее образование	<b>5,88</b>		1,08
Среднее специальное образование на базе среднего	<b>2,96</b>	<b>1,04</b>	
<b>Возраст</b> (опыт работы – в сравнении с возрастной группой 30-44)			
15-29	1,31	1,01	
45-49	1,06	1,13	
60-74	1,25	1,29	
<b>Сегмент рынка труда:</b>			
<b>Регион</b> (по сравнению с Таллином)			
Ида-Вирумаа	1,04		1,15
Прочее	1,11		1,27
<b>Сектор</b>			
Частный сектор (в сравнении с публичным)	1,31	1,14	
<b>Сфера деятельности</b> (в сравнении с публичной службой)			
Сельское хозяйство	2,38	1,37	
Горная промышленность	1,71	1,21	
Торговля, транспорт	1,27		
Финансы, недвижимость		1,20	
Промышленность, энергетика, строительство	1,38	1,13	
Гостиницы, рестораны и т. п.	1,07	1,14	
<b>Пол</b>			
Женщины (в сравнении с мужчинами)	1,24	1,26	
<b>Период</b>			
2004-2007 гг. (в сравнении с 2001-2003 гг.)			1,07

В таблице отражены только статистически значимые показатели (степень значимости  $p < 0,05$ )  
 Источник: Данные Исследования трудовой занятости Эстонии 2001-2007 гг., расчеты автора

Специфичный для государства капитал является важной предпосылкой для получения руководящей должности и для достаточного использования образования также для работников с высшим образованием (см. Таблицу 2).

**Таблица 2. Факторы работы руководителем/ведущим специалистом и использования образования: работники с высшим образованием, период 2001-2007 гг., данные логистической регрессии**

	Работа руководителем, ведущим специалистом	Образование работника выше необходимого для выполнения работы (самооценка): Недоиспользование образования	
	Вероятность <b>меньше</b> , чем в сравниваемой группе (в разах)	Вероятность <b>больше</b> , чем в сравниваемой группе (в разах)	Вероятность <b>меньше</b> , чем в сравниваемой группе (в разах)
<b>Человеческий капитал:</b>			
<b>Специфичный для государства</b> (владение неэстонцами государственным языком и наличие гражданства – в сравнении с эстонцами)			
Незначительный (слабый эстонский язык, нет гражданства Эстонии)	1,87	1,71	
Средний	1,46	1,60	
Хороший (владеет государственным языком, гражданин Эстонии)	1,28	1,38	
<b>Возраст</b> (опыт работы – в сравнении с возрастной группой 30-44)			
15-29	1,39		
45-49	1,06	1,14	
60-74	1,21	1,45	
<b>Сегмент рынка труда:</b>			
<b>Регион</b> (по сравнению с Таллином)			
Ида-Вирумаа			1,17
Прочее			
<b>Сектор</b>			
Частный сектор (в сравнении с публичным)	1,38	1,26	
<b>Сфера деятельности</b> (в сравнении с публичной службой)			
Сельское хозяйство	3,76	1,43	
Горная промышленность	1,47	1,51	
Торговля, транспорт	1,79	1,41	
Финансы, недвижимость	1,25	1,18	
Промышленность, энергетика, строительство	1,36	1,32	
Гостиницы, рестораны и т.п.	1,13	1,26	
<b>Пол</b>			
Женщины (в сравнении с мужчинами)	1,38	1,13	

В таблице отражены только статистически значимые показатели (степень значимости  $p < 0,1$ )  
 Источник: Данные Исследования трудовой занятости Эстонии 2001-2007 гг., расчеты автора

Перспективы граждан-неэстонцев с высшим образованием и хорошим владением государственным языком являются значительно более скромными по сравнению с конкурентами-эстонцами с тем же образовательным уровнем: вероятность работать руководителем/ведущим специалистом меньше в 1,28 раза, а вероятность оказаться на месте работы, с выполнением которой можно справиться и без высшего образования, больше в 1,38 раза.

Из таблиц 1 и 2 следует, что вероятность, что неэстонцы будут работать на верхних ступенях служебной лестницы, заметно меньше по сравнению с эстонцами даже при наличии одинакового человеческого капитала, будь то в узком или широком значении этого термина. Важность специфичного для страны капитала иллюстрирует Таблица 3 (в таблице под этим термином имеются в виду владение государственным языком и наличие гражданства Эстонии): обладающим этим капиталом неэстонцам значительно легче, чем прочим неэстонцам, конкурировать с эстонцами. И все-таки шансы и таких неэстонцев сравнимы с шансами эстонцев лишь при условии, что у эстонцев по сравнению с ними ниже образовательный уровень. Риск начать заниматься трудом, который не соответствует уровню образования человека (т.е. рабочее место, где требуется более низкий образовательный уровень, чем имеется у работника), у неэстонцев по сравнению с эстонцами выше и при прочих (приведенных в таблице) равных условиях. Принадлежность к «неправильной» национальности является большим препятствием именно при доступе к лучшим рабочим местам. Уравнивание возможностей (например, адекватное использование образования) лучше получается на низших ступенях карьерной лестницы. Иными словами, мы сталкиваемся с т.н. феноменом «стеклянного потолка».

**Таблица 3. Возможности и риски неэстонцев по сравнению с эстонцами при прочих равных условиях, период 2001-2007 гг.**

Для каждой группы: неэстонцы по сравнению с эстонцами при прочих равных условиях*	Работа руководителем, ведущим специалистом			Образование работника выше необходимого для выполнения работы (самооценка)		
	Все сектора	Публичный сектор	Частный сектор	Все сектора	Публичный сектор	Частный сектор
	У неэстонцев вероятность меньше (в размах)			У неэстонцев вероятность больше (в размах)		
Все <b>работоспособные</b> неэстонцы (возраст 15-74)	1,65	1,67	1,65	1,41	1,42	1,41
... в том числе те, у кого нет высокого уровня владения эстонским языком**, отсутствует гражданство Эстонии	2,16	1,92	2,29	1,52	1,57	1,51
... в том числе те, у кого высокий уровень владения эстонским языком**, имеется гражданство Эстонии	1,40	1,52	1,35	1,22	1,20	1,23

Источник: Данные Исследования трудовой занятости Эстонии 2001-2007 гг., расчеты автора

\* В качестве прочих равных условий в модели логистической регрессии учтены следующие факторы: возраст; сфера (отрасль экономики) предприятия; сектор (работает в частном или публичном секторе); место жительства (Таллин, Ида-Вирумаа, иное); пол; период, который характеризуют данные (2001-2003 гг. или 2004-2007 гг.).

\*\* Ответ на вопросы: (а) Какой Ваш язык домашнего общения? Если используете несколько языков, то отметьте все, начиная с более используемого. (б) Владеете ли кроме языка домашнего общения каким-нибудь другим языком или можете ли понимать другой язык в пределах ежедневного общения? Какими языками еще владеете?

К категории «высокий уровень владения эстонским языком» отнесены (1) те, у кого языком домашнего общения является эстонский, и (2) те, кто на вопрос (с) ответили «могу говорить и писать».

В таблице отражены только статистически значимые показатели (степень значимости  $p < 0,01$ ).

## **Заключение**

То, насколько равными являются возможности на рынке труда, зависит кроме владения государственным языком и гражданством от многих других обстоятельств, в том числе от сегмента рынка труда (в нашем случае от отрасли экономики). Если принимать во внимание эти факторы (т. е. если неэстонцы и эстонцы работали бы в том же секторе экономики, в том же регионе и т. п.), то выясняется, что у неэстонцев по сравнению с эстонцами гораздо более скромные перспективы попасть на вершину карьерной лестницы и использовать должным образом полученное образование. Это одинаково верно как для экономики в целом, так и по отдельности для частного и публичного секторов.

## Таллинская программа «Гражданский мир»: сегодняшний день и планы на будущее

*Ирис Петтай*

*Эстонский институт открытого общества,  
эксперт Таллинской программы «Гражданский мир»*

Таллинская программа «Гражданский мир» была разработана в 2007 г. после апрельских событий, которые пагубно отразились на стабильности межнациональных отношений и безопасности населения. Во избежание событий, аналогичных апрельским, руководство города сочло крайне важным наличие у Таллина своей программы действий, способной снизить межнациональное напряжение и обеспечить гражданский мир.

В Эстонии ситуация, при которой отдельный город или уезд разрабатывает и приводит в исполнение собственную программу улучшения межнациональных отношений, происходит впервые. До того времени органы местных самоуправлений проявляли пассивность в данном вопросе, четкий приоритет принадлежал государственной интеграционной политике, которая, к сожалению, сводилась преимущественно к обучению языку и получению гражданства и не привела к улучшению межнациональных отношений.

Разобщенность эстонцев и неэстонцев продолжает оставаться достаточно глубокой, можно утверждать, что Эстония во многом разделилась на эстоноязычное и русскоязычное общество, каждое из них характеризуется своими информационным полем, образовательной средой, рынком труда, жизненным пространством (как известно, эстонцы и неэстонцы проживают в разных жилых районах) и т. д. Это порождает взаимное недоверие и является источником потенциальных конфликтов.

Первой задачей программы Таллина «Гражданский мир» является предупреждение различных рисков, которые могут вытекать из межнациональных трений, и обеспечение горожанам безопасности, взаимного доверия и спокойного сосуществования. В более отдаленной перспективе – объединение общин, говорящих на эстонском и на русском языке, где два параллельных мира заменит единый информационный мир, образовательная среда, рынок труда, жизненное пространство, близкие ценности, представления об истории и т. д.

Как и в Эстонии, в других странах Европы государственная интеграционная политика не дала желаемых результатов, что принято объяснять узостью рамок данной политики и тем, что соответствующие программы обычно ограничивались обучением языку и получением гражданства. По оценке Евросоюза, такая политика изживает себя. Вместо политики, ограничивающейся обучением языку и получением гражданства, Евросоюз рекомендует внедрить намного более развернутые стратегии, ключевыми словами в описании которых стали бы «равные права и возможности», «политическое и социальное участие», «плюрализм», «взаимоуважение и солидарность».<sup>1</sup> В рамках нового стратегического подхода большое значение придается роли местных самоуправлений в реальной интеграцион-

---

<sup>1</sup> W. Bosswick, F. Heckmann, D. Lüken-Klaßen. Housing and integration of migrants in Europe. Straßburg, Dublin, 2007



ной политике. При этом исходят из того, что на государственном уровне трудно учитывать национальные особенности городов и уездов, а также местную специфику. С этим более эффективно могут справиться руководители городов и местных самоуправлений в сотрудничестве со специалистами и организациями третьего сектора.

Многие города Европы имеют собственную интеграционную программу, в которой предусматриваются специальные меры и программы для решения проблем национальных меньшинств. Так, в Амстердаме успешно реализована «мультикультурная стратегия развития», в Штутгарте – «стратегия равных возможностей и вовлечения» и т. д. Мониторинги межнациональных отношений в городах, где были внедрены интеграционные программы, демонстрируют положительные результаты. Результаты удовлетворительные, качество межнациональных отношений в городах и уездах, реализовавших принцип вовлечения, значительно улучшилось.

В рамках нового стратегического подхода в Европе было создано сетевое сотрудничество городов в области интеграционной политики (CLIP), к которому в 2008 г. присоединился и Таллин.<sup>2</sup> Участие в сети CLIP помогает самоуправлениям внедрять стратегию вовлечения и преодолевать узкое понимание интеграции, основывающееся лишь на обучении языку и получении гражданства.

В соответствии с рекомендациями Евросоюза в рамках сетевого сотрудничества городов в области интеграционной политики (CLIP), Таллинская программа «Гражданский мир» построена на стратегии вовлечения, в которой приоритетными являются равное положение эстонцев и представителей других национальностей.

Достижение этой цели требует времени и не может быть точно датировано. Но начать следует с создания в Таллине безопасной и комфортной жизненной среды с учётом специфических проблем и потребностей эстонцев и неэстонцев. На городском уровне важно видеть и различать специфические потребности многих целевых групп и по возможности лучше их учитывать в жизнедеятельности города. В этом направлении в рамках программы «Гражданский мир» уже предпринимаются соответствующие шаги.

Для решения первоочередной задачи по восстановлению мирного сосуществования очень важно организовать широкий и открытый диалог с участием представителей как эстонской, так и русской общин, где будут откровенно обсуждаться причины и проблемы напряженности в национальных отношениях. Таллин регулярно проводит форумы «Гражданский мир» (проведено 8 форумов, в которых приняли участие свыше тысячи человек и где выступали известные специалисты из Эстонии, Европейского Союза и России).

Летом 2007 г. приступили к работе пять рабочих групп:

1. Содействие развитию равного обращения и равных возможностей в Таллине.
2. Привлечение неэстонских культурных обществ, объединений и т. п. к подготовке города к программе «Таллин – культурная столица 2011».
3. Уменьшение разобщенности эстонской и русскоязычной прессы».
4. Помощь проведению реформы в русскоязычных гимназиях Таллина».
5. Информирование населения и подготовка к экономическому спаду и росту цен.

---

<sup>2</sup> CLIP был создан в 2006 г. Советом Европы для уравнивания неудач государственной политики. CLIP объединяет 30 городов как Евросоюза, так и за его пределами. Сетевое сотрудничество городов CLIP помогает органам самоуправления претворять в жизнь стратегии вовлечения и преодолевать узость интеграционного видения, которое ограничивается лишь обучением языку и получением гражданства.

В рабочие группы вошли около 50 человек, в том числе лидеры эстоно- и русскоязычных объединений граждан, члены Рийгикогу, члены городского собрания и городской управы Таллина, преподаватели вузов, эксперты и т. д.

Первоочередной задачей стало также изучение и анализ сложившегося положения, описание сформировавшихся на почве национальных отношений страхов и чувства опасности. В связи с этим в июле 2007 г. и в апреле 2008 г. были проведены исследования межнациональных отношений, чтобы получить представление об установках эстонской и русской общин и об их взаимоотношениях.

Таллин располагает вполне надежной и ценной базой данных относительно ситуации в сфере межнациональных отношений в Эстонии.

Одним из путей получения новых идей при реализации программы Таллина «Гражданский мир» является организация конкурсов проектов. В 2008 г. был проведен первый конкурс, приоритетом которого стала активизация диалога и совместной деятельности русско- и эстоноязычной молодежи.

Были организованы курсы для лиц, участвующих в конкурсах проектов «Гражданский мир», на эстонском и русском языках. На конкурсе было представлено множество новых и интересных проектов – в целом 101 заявка. Из них был отобран 21 наилучший проект, которые и получили финансирование. К настоящему времени работа по всем этим проектам уже завершена. С результатами проектов можно познакомиться на информационных днях, которые будут проводиться в феврале и марте 2009 г.

В рамках программы «Гражданский мир» также организованы:

- Таллинские стипендии восьмерым известным журналистам эстонской и русскоязычной прессы.
- Организация психологической поддержки и системы помощи для школ с русским языком обучения.
- Подключение к рынку труда пожилых людей. В Таллине организованы 2 клуба для поиска работы для пожилых людей (50+).
- Запуск совместной деятельности представителей русско- и эстоноязычных общин.
- Организация оснащения аптек города Таллина русскоязычными аннотациями к медикаментам.

В рамках программы «Гражданский мир» также организованы семинары, обсуждения и курсы для почти 800 человек, где участники пытались найти решение острых проблем. Претворение в жизнь программы «Гражданский мир» во многом опирается на эстоно- и русскоязычные гражданские объединения.

## **Планы на будущее**

Перспективной целью Таллинской программы «Гражданский мир» является превращение эстонской столицы в толерантный город, отвечающий европейским традиционным ценностям, в котором представители всех народов обеспечиваются равными правами и возможностями. В этом направлении у программы следующие подцели:

1. содействие равному обращению и равным возможностям в Таллине;
2. увеличение доверия между эстонской и русской общинами;
3. снижение разобщенности между эстонской и неэстонской молодежью и вовлечение их в совместную деятельность;

4. помощь таллинским русскоязычным школам в деле реформирования гимназий;
5. обеспечение равных возможностей при получении информации;
6. расширение предпринимательства среди неэстонцев.

### 1. Содействие равному обращению и равным возможностям в Таллине

В Эстонии доля руководителей и специалистов высшего звена из числа неэстонцев среди занятых значительно меньше, чем среди эстонцев. По данным Департамента статистики, в 2006 г. в Эстонии удельный вес руководителей и специалистов высшего звена эстонской национальности составлял 31%, среди неэстонцев 19%.

Среди молодых людей Эстонии усугубляется тренд, согласно которому неэстонцы чаще являются рабочими или обслуживающим персоналом, а эстонцы руководителями и специалистами. По данным Исследования трудовой занятости Эстонии<sup>3</sup> (2006 г.), среди эстонской молодежи 37% составляют «белые воротнички» (руководители, специалисты, чиновники), которые трудятся в конторах и занимаются относительно менее рутинным и более интеллектуальным трудом. Среди русских молодых людей «белых воротничков» более чем вдвое меньше – 16%. Русская молодежь – это в основном (84%) «синие воротнички» (рабочие и обслуживающий персонал), которые заняты более рутинным и физически более тяжелым трудом. Среди молодых эстонцев «синих воротничков» значительно менее 2/3.

Тренд свидетельствует о расслоении рынка труда в ущерб молодым русским. Да и зарабатывают неэстонцы примерно на 20% меньше. Хотя и полагают, что эстонское гражданство и достаточное знание языка – это как раз то, что ликвидирует разницу в зарплате, однако анализ рынка труда свидетельствует о том, что гражданство и знание языка еще не панацея от неравенства. Скорее гражданство и знание языка являются предпочтительными в конкурентной борьбе с собратьями по национальной принадлежности.<sup>4</sup>

Хорошее знание языка и гражданство недостаточны для обладания на рынке труда равными возможностями. 83% представителей национальных меньшинств утверждают, что им приходится больше напрягаться и прикладывать больше усилий, чем эстонцам, чтобы добиться в Эстонии успеха.

Серьезной проблемой является и высокий процент безработных неэстонцев по сравнению с эстонцами. В 2006 г. неэстонцы составляли в Таллине 45% населения, при этом 51% среди неактивных и 74% среди безработных.<sup>5</sup>

К представителям национальных меньшинств часто относятся неприязненно (нередко скрытно), ведут себя соответствующе и т. п. Все это ослабляет позиции представителей нацменьшинств на рынке труда.

В исследовании 2007 г. был задан вопрос: «Как пошли бы дела в Эстонии, если бы на руководящих и ответственных постах работало больше неэстонцев, чем сейчас?» Лишь 7% столичных эстонцев полагали, что дела пошли бы лучше, 30% выразили мнение, что стало бы хуже, 37% считали, что ничего не изменилось бы, и 20% не сумели ответить.<sup>6</sup> Исследование показало, что готовность эстонцев к привлечению неэстонцев минимальна.

Существенным фактором формирования образа мыслей эстонцев и процесса интеграции является то, как эстонцы оценивают потенциал местных неэстонцев и их востре-

3 S. Krusell. Noorte eestlaste ja mitte-eestlaste tööturupositsioonid. Sotsiaaltrendid nr. 4. 2007, Statistikaamet

4 Ibid.

5 Данные Департамента статистики, 2006 г.

6 Общеэстонское исследование Института открытого общества Эстонии, 2007 г.

бованность эстонским обществом. Эстонцы в своих представлениях и установках не готовы пока «вкладывать» в живущих в Эстонии неэстонцев, они не видят необходимости в большем привлечении их на ответственные должности, имеющие важное значение для государственной и экономической жизни Эстонии.

## **2. Увеличение доверия между эстонской и русской общинами**

Напряженность и недоверие, возникшие между эстонской и русскоязычной общиной после т. н. бронзовых ночей, значительно повлияли на чувство безопасности людей. Сложившаяся ситуация предполагает наличие острого противостояния и новых непрогнозируемых рисков.

Внешне отношения между двумя сторонами не выходят за рамки вежливости, чисто внешней, в то же время проводится чёткая граница между собой и другой национальной группой. Это происходит во многом из-за углубившегося недоверия. Малый уровень доверия приводит к противостоянию и конфликтным ситуациям.

Для обеспечения стабильности крайне важно, чтобы представители разных национальностей доверяли и ценили друг друга. Соответственно теории терпимости стабильность национального государства гарантируется лишь уважением по отношению к другим национальностям. Уверенно могут чувствовать себя лишь те государства, в которых от пренебрежительных стереотипов, опасностей и чувства страха перешли к активному общению и уважению.

## **3. Снижение степени разобщенности эстонской и неэстонской молодежи и их вовлечение в совместную деятельность**

По данным Регистра народонаселения, в Таллине проживает 87296 молодых людей в возрасте от 15 до 29 лет, из них 56% составляют эстонцы и, соответственно, 44% неэстонцы. В период независимости выросло поколение неэстонцев (15-29-летних), преобладающее большинство которых (91%) родились в Эстонии. Молодое поколение характеризует ряд положительных показателей: хорошее знание языка (72% знают эстонский язык на хорошем или среднем уровне), наличие гражданства (69% – граждане Эстонии), интерес к эстонским теле- и радиоканалам (37% смотрит-слушает ежедневно), каждый третий относится к состоятельному слою населения. У среднего и пожилого поколений перечисленные показатели почти вдвое ниже.<sup>7</sup> Несмотря на знание языка и гражданство об интеграции эстонских русских в эстонское общество говорить не приходится: напротив, ощущается их отчуждение от Эстонии, прежде всего от эстонского государства. К сожалению, даже хорошо знающие язык молодые русские ощущают себя в Эстонии второстепенными и заброшенными.

Большая проблема – растущая обособленность эстонской и неэстонской молодежи. Половину эстонской молодежи русские раздражают: раздражает другое мышление и менталитет. Среди неэстонской молодежи тех, кого раздражают эстонцы, значительно меньше – пятая часть.

Жизненный опыт неэстонской молодежи говорит им, что знание эстонского языка, даже на хорошем уровне, еще не гарантирует успеха и равных позиций в эстонском обществе. Поколение молодых эстонских русских хотят наравне с эстонской молодежью ощу-

---

<sup>7</sup> Там же

щать себя частью народа Эстонии, равноценно участвовать во всех сферах жизни. Но нужна социальная компетентность, знания, как справляться в эстонском обществе, как общаться с эстонцами, понимать их, как преодолеть разделительные барьеры.

Если не действовать вместе, взаимного доверия не будет. А начать следовало бы с более тесного общения эстонской и русскоязычной молодежи.

#### **4. Помощь Таллинским русскоязычным школам в деле реформирования гимназий**

В Таллине 63 общеобразовательные школы, в том числе 10 основных школ (8 с эстонским языком обучения и 2 – с русским). Всего в муниципальных школах Таллина 42362 ученика, в русскоязычных школах – 15322, а в школах с эстонским языком обучения – 27040.

В 2007 г. в русскоязычных гимназиях началось изучение отдельных предметов на эстонском языке, в 2007/2008 уч./г. на эстонском языке изучается, как минимум, эстонская литература, и это первая проба новой системы. Переход на обучение отдельным предметам на эстонском языке должно привести к тому, что 60% учебных гимназических программ преподавалось бы на эстонском языке. Русскоязычная школа испытывает трудности в приспособлении к требованиям эстонского государства и общества. Этот процесс сложен и проходит медленно. Русские школы нуждаются в поддержке и помощи, чтобы справиться с реформой. Ситуацию усугубляет неуверенность в том, что нынешняя реформа образования гарантирует молодёжи получение хорошего образования. Социологические исследования свидетельствуют, что отношение неэстонского общества к школьной реформе скорее недоверчивое и негативное, чем поддерживающее. Лишь треть таллинских неэстонцев полагает, что проведение реформы правильно и что благодаря ей улучшится возможность неэстонской молодёжи достичь успехов в Эстонии. 2/3 же опасаются, что результатом реформы станет утрата русскими молодыми людьми своей идентичности.<sup>8</sup>

Скептицизм неэстонцев является отражением того, что разъяснительная работа о содержании и целях школьной реформы для русской общественности была недостаточной. Нужно активизировать русскоязычные СМИ для обсуждения и анализа проблем и будущего русской школы в Эстонии. Разъяснительная работа должна уменьшить неуверенность неэстонцев в отношении реформы гимназии.

#### **5. Обеспечение равных возможностей на получение информации**

Эстонская и русская общины живут в собственном информационном пространстве и потому довольно плохо осведомлены о проблемах, представлениях и взаимных страхах. Единое информационное пространство позволяет лучше понимать друг друга, предотвратить возможные конфликтные ситуации и создаёт предпосылки для взаимного доверия. Большая часть взаимного недоверия определённо обусловлена недостатком информации. Русской общине сложнее, чем эстонской получить адекватную и объективную информацию. Одна из причин этого – недостаточное знание эстонского языка. По данным исследования 2007 г., хорошо владеет эстонским языком лишь каждый четвёртый неэсто-

<sup>8</sup> Там же

нец, 28% оценивают своё знание языка как среднее, половина представителей других национальностей владеют эстонским языком крайне слабо или не владеют вовсе.<sup>9</sup>

Эстонцы значительно лучше, чем неэстонцы информированы в таких областях как: социальная помощь, возможности рынка труда, контроль над состоянием здоровья, предупреждение о рисках и опасностях и т. д.

Группы риска из числа эстонцев постоянно информируются о грозящих их здоровью опасностях, приглашаются на контроль состояния здоровья и т. д. Владеющие лишь русским языком неэстонцы часто оказываются неинформированными. До сих пор в аптеках отсутствуют аннотации к лекарствам на русском языке. Школьники-неэстонцы годами не получают жизненно важную информацию (предотвращение заражения ВИЧ-инфекцией и другими инфекционными заболеваниями, обеспечение сексуального здоровья и т. п.).

Каждый житель Таллина должен иметь доступ к достоверной и необходимой для жизни информации в доступной ему форме. Рискованно оставить большую часть русскоязычного населения без информации из-за их недостаточного владения эстонским языком.

## **6. Расширение предпринимательства среди неэстонцев**

Среди неэстонцев предпринимательская активность ниже по сравнению с эстонцами, всего в качестве предпринимателей зарегистрированы 10% от занятых эстонцев и лишь 6% неэстонцев.<sup>10</sup> Мы имеем здесь дело с достаточно необычной ситуацией, поскольку в других странах, как правило, предпринимательская деятельность национальных меньшинств значительно выше таковой среди основного населения.<sup>11</sup> Причиной этого является то обстоятельство, что в большинстве стран заработная плата национальных меньшинств ниже зарплаты коренного населения. Подобная закономерность наблюдается и в Эстонии, где согласно данным Департамента статистики, зарплата неэстонцев примерно на 20% ниже зарплаты эстонцев.

Во многих странах мира более низкая заработная плата и трудности трудоустройства вынуждают представителей национальных меньшинств заниматься предпринимательством. Например, в Германии значительно лучше готовые к риску иммигранты сами создали тысячи рабочих мест и превратились в значительную экономическую силу. В Эстонии, к сожалению, предпринимательский потенциал неэстонцев во многом все еще остается неиспользованным.

Сейчас, когда в Эстонии наблюдается экономический спад, расширение предпринимательства приобретает еще большее значение, поскольку, с одной стороны, оно способствовало бы улучшению экономического положения неэстонцев, а с другой, – каждый новый предприниматель создавал бы новые рабочие места, что сократило бы безработицу.

Несмотря на то, что в среде неэстонцев имеется значительный предпринимательский потенциал, в Эстонии его реализацией целенаправленно не занимаются. Во многих странах разработаны специальные эффективные программы поддержки предпринимательства среди национальных меньшинств. Таллину также следует заняться целенаправленной поддержкой предпринимательства среди неэстонцев.

---

<sup>9</sup> Там же

<sup>10</sup> Департамент статистики, Исследование трудовой занятости Эстонии, 2006 г.

<sup>11</sup> См. данные на: [http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise\\_policy/survey/eurobarometer83.htm](http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise_policy/survey/eurobarometer83.htm)

---

## **Раздел III. «ГОРЯЧАЯ ЛИНИЯ» ДЛЯ ЖЕРТВ ДИСКРИМИНАЦИИ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА**

### **Организация работы «горячей линии» по вопросам дискриминации**

*Мстислав Русаков  
Юрист Центра информации по правам человека*

#### **Преимущества «горячей линии»**

Зачем нужна «горячая линия» и в чём её преимущества перед другими способами оказания правовой помощи?

Основным преимуществом «горячей линии» является то, что в данном случае осуществляется прямой и непосредственный контакт человека, нуждающегося в информации, с консультантом. Это как «скорая помощь». В отличие, например, от Интернета, доступ к телефону есть почти у всех. Помимо этого некоторые жертвы дискриминации в силу своих психологических особенностей могут предпочесть общение по телефону общению в офисе. Это позволяет им сохранить анонимность и быть более открытыми.

Минусом может являться то, что ответ на вопрос надо давать сразу, особого времени на раздумья и изучение нормативной базы нет. Но эта проблема решаема. Во-первых, на «горячей линии» должны сидеть люди компетентные, прошедшие спецподготовку. Во-вторых, «горячая линия» создаётся по достаточно узкому кругу вопросов, который специалист может освоить за короткий период времени. В-третьих, всегда можно не давать ответ сразу, но взять телефон звонившего, сделать уточнения в нормативной базе, а потом перезвонить. В-четвёртых, если вопрос не исчерпывается дачей консультации по телефону, а именно так часто и бывает, то респондент приглашается в офис.

#### **Подбор кадров**

Организация работы «горячей линии» начинается с подбора кадров. Претендент на должность телефонного консультанта должен обладать определенным складом характера и личностными качествами, необходимыми для работы. Он должен быть предельно выдержанным, лаконичным, с устойчивой психикой и не склонным к эмоциональным всплескам.

#### **Составление рабочего графика**

Подобрав подходящие кадры, можно заняться составлением рабочего графика. Практика показывает, что основное количество звонков приходится на первую половину рабочего дня. По выходным дням звонков несколько меньше, чем в будни. Это объясняется выработанной у людей установкой, что учреждения работают именно с понедельника

по пятницу с 9 до 17 часов. Поэтому самые активные пользователи «горячей линии», как правило, пенсионеры. По выходным дням у работающего человека есть возможность обратиться за помощью, но линия может не работать. Подумайте об этом, если хотите расширить круг своих респондентов.

Немаловажным плюсом работы «горячей линии» по выходным дням и в вечернее время является то, что, как правило, цены за телефонные переговоры в это время ниже. Но для организации работы линии в вечернее время и по выходным дням нужна мотивация телефонных консультантов. И если они не волонтеры, а наёмные работники, то работодатель не должен забывать о доплате за работу в вечернее время.

Надо также учитывать, что работа «горячей линии» не ограничивается приёмом телефонных звонков. Куда более важным является оказание правовой помощи жертвам дискриминации в офисе. Работа будет более результативной, если оператором «горячей линии» и офисным консультантом будет одно лицо. Правовая помощь в офисе не ограничивается часами приёма посетителей. Львиная доля времени уходит на составление юридических документов (запросов в органы власти, жалобы в суд и проч.). Надо оставлять консультантам время для анализа и составления периодических отчётов.

### **Разработка регистрационной формы**

«Горячая линия» – это не только оказание правовой помощи жертвам дискриминации, но и возможность провести мониторинг, некое социологическое исследование. Но здесь возникает другая проблема. С декабря 2007 г. в Эстонии вступил в силу новый Закон о защите личных данных, который налагает определённые ограничения на сбор таких данных. Это обязательно надо учитывать в работе.

Для приёма звонков рекомендуется использовать предельно лаконичную форму, в которой отсутствуют личные данные.

### **Составление списка для переадресовки**

Операторам «горячей линии» необходимо составить список организаций, в которые можно перенаправить респондентов, если их проблема не относится к сфере вашей компетенции или если вы считаете, что другая организация лучше справится с решением какого-либо вопроса.

### **Установка телефона**

Когда решены все организационные вопросы, можно наконец-то установить телефон «горячей линии». Причём понятно, что у каждой организации и так есть телефон. И почему бы ему не стать «горячим»? Настоятельно рекомендуем этого не делать, так как на него будут звонить ваши повседневные клиенты, что создаст дополнительные сложности. Вы не сможете получить точную статистику звонков на «горячую линию», так как не всегда будет ясно, обычный ли это клиент или человек, звонящий именно на эту линию.

Если есть возможность, постарайтесь выбрать для «горячей линии» легко запоминающийся номер.



## **Рекламная кампания**

Телефон установлен. Что дальше? Реклама не только двигатель торговли, но также двигатель любой общественно полезной деятельности. Здесь многое зависит от имеющихся на рекламу средств. Самый распространённый способ – это объявления о «горячей линии» в СМИ. При этом текст должен быть адресным и максимально доступным для понимания широкого круга лиц. Такие специфические термины, как «дискриминация» и «основные права», мало кому понятны. И это провоцирует совершенно ненужные звонки, например, с жалобами на соседей или коммунальные проблемы.

Когда начнут поступать первые звонки, то появятся и первые клиенты. Их дела можно описывать в СМИ, что будет лучшей рекламой «горячей линии».

## **Особенности общения**

Как должен разговаривать с клиентом телефонный оператор?

«Горячая линия» – это не телефон психологической помощи. Поэтому здесь не должно быть длинных разговоров о жизни, о несовершенстве наших законов и непростой политической ситуации. Хотя многие звонят именно с этими целями – пожаловаться на тяжёлую жизнь и излить душу. При этом оказание помощи ими не предполагается, хотя у звонящих могут быть вопросы, на которые консультант знает ответ.

Чтобы избежать подобных ситуаций, оператор сразу должен жёстко поставить вопрос о том, в чём заключается проблема, решению которой он мог бы помочь. Не надо ждать, пока человек выскажется: следует задавать уточняющие вопросы, которые могут прояснить ситуацию.

Первое, что надо сделать оператору – это решить максимум за одну минуту, по адресу ли обращение. Если оно не по адресу, то следует извиниться и перенаправить звонящего в одно из учреждений в списке. Если однозначно установлено, что позвонивший именно клиент «горячей линии», то ему надо либо дать консультацию по телефону, если вопрос может быть решён таким образом, либо назначить время для приёма в офисе.

## **Приглашение в офис**

Если человек приглашается в офис, то необходимо провести подготовительную работу. Его дело, уже известное по телефонному звонку, изучается со всех сторон. Возможно, наводятся какие-то справки, составляются запросы в официальные учреждения. Внимательно изучается нормативная база. Проводятся консилиумы юристов, если вопрос сложный. Также можно заранее составить какой-нибудь юридический документ.

Когда человек приходит на приём к юристу, сначала на него заполняется регистрационная форма, которая уже должна содержать информацию о том, что посетитель согласен на обработку личных данных.

## **Анализ информации**

После первого месяца работы «горячей линии» можно подводить какие-то предварительные итоги. Для этого анализируется полученная информация; устанавливается число тех, в отношении кого есть основание предполагать, что они подверглись дискриминации. Также устанавливается общее количество консультаций по телефону, консультаций в офисе и их основная тематика.

## **О работе «горячей линии» по вопросам дискриминации Центра информации по правам человека**

*Мстислав Русаков  
Юрист Центра информации по правам человека*

В январе 2008 г. Центром информации по правам человека по проекту Европейской Комиссии была организована «горячая линия» по вопросам дискриминации и нарушений основных прав и свобод человека. Первый подобный опыт у нас был три года назад. И линия практически всё это время не переставала работать. В настоящий момент она работает шесть дней в неделю, с понедельника по субботу. За 2008 г. было принято около 500 звонков: 5-10% обращений имели то или иное отношение к дискриминации, 10-15% – к иным нарушениям основных прав и свобод человека. Остальные звонки касались преимущественно трудового и пенсионного права. В последние месяцы всё большую популярность приобретают вопросы, связанные с судебным исполнением.

На «горячей линии» посменно работают два юриста-консультанта. Нас прежде всего интересуют вопросы, связанные с дискриминацией. Но основная масса звонков не связана с неравным обращением. В таких случаях мы либо даём юридическую консультацию по телефону, либо переадресовываем звонящего в компетентное учреждение. Если же человек позвонил по адресу и речь действительно идёт о дискриминации или грубом нарушении иного конституционного права, то мы назначаем ему встречу в офисе и уже непосредственно пытаемся решить его вопрос.

К сожалению, мало кто знает, в каком случае он сталкивается именно с дискриминацией, а не с каким-либо иным нарушением. Любую несправедливость к себе человек склонен воспринимать именно как дискриминацию. Поэтому в порядке ликбеза мы отбираем наиболее интересные и характерные дискриминационные дела и освещаем их в СМИ. В основном, это выглядит как статья о жертве дискриминации, в которой есть герой со своей проблемой, и даётся юридический анализ ситуации с нашей стороны.

Чтобы было понятно, о чём идёт речь, я проиллюстрирую нашу деятельность несколькими примерами.

### **Дело о детском саде**

На «горячую линию» обратилась русскоязычная женщина из Палдиски, чью дочь отказались поставить на очередь в эстонский детский сад. Когда мы стали разбираться с ситуацией, то выяснилось, что заведующая детским садом действовала на основании постановления Палдиского горсовета о порядке приёма в этот детский сад. В нём прямым текстом было сказано, что русские и иные неэстонские дети принимаются в детский сад только в том случае, если есть свободные места, не занятые эстонскими детьми. То есть фактически существуют две очереди. Первая очередь из эстонских детей и вторая из неэстонских. И первой отдаётся предпочтение.

В данном случае мы имеем дело с неравным обращением по национальному признаку при доступе к образованию и социальным услугам, что является нарушением ст. 12 Конституции и «Расовой» Директивы ЕС № 2000/43/ЕС.

Нами было подано заявление канцлеру права о признании этого положения постановлением противоречащим Конституции. Канцлер возбудил производство, в результате дискриминационные положения были отменены, и теперь туда принимаются все дети в порядке общей очереди. По крайней мере, должны приниматься.

У нас есть серьёзные основания полагать, что город Палдиски не уникален и подобная практика есть и в других городах Эстонии. Но везде это делается негласно, а в Палдиски было закреплено в нормативном акте.

### **Дело адвентиста седьмого дня**

Адвентист седьмого дня приехал в Эстонию из Болгарии на заработки. Религиозные особенности адвентистов заключаются помимо прочего в том, что они свято чтят 4-ю заповедь – *помни день субботний, еже святити его*. Поэтому по своим религиозным убеждениям они не могут работать по субботам. Обратившийся в Центр не был топ-менеджером: он приехал в Эстонию, чтобы выполнять самую простую и грязную работу. А такая работа, как правило, посменная. В итоге ему все отказывали в приёме, узнав, что он не может работать по субботам.

Директива ЕС № 2000/78/ЕС, устанавливающая общую систему равного обращения в сфере занятости и профессиональной деятельности, налагает запрет на прямую и косвенную дискриминацию, в том числе на основании религии. Это положение было также имплементировано в эстонское трудовое законодательство.

На первый взгляд может показаться, что в отношении адвентиста седьмого не допущено неравного обращения, так как другие работники, как и адвентисты, вынуждены работать по субботам. Напротив, адвентисты седьмого дня даже требуют для себя каких-то исключений.

Однако согласно Закону о трудовом договоре предоставление работникам подходящего для удовлетворения их религиозных потребностей режима рабочего времени и времени отдыха не считается неравным обращением. Следовательно, дискриминации по отношению к работникам, не являющимися адвентистами седьмого дня, здесь не было бы. Более того, исходя из определения косвенной дискриминации, не допускается практика, ставящая в особо неудобное положение лицо определённой религиозной принадлежности по сравнению с другими лицами, даже если она внешне выглядит как очевидно нейтральное условие. Что мы в данном случае и имеем.

Следовательно, работодатели, отказывающиеся адаптировать рабочий график для нужд адвентистов седьмого дня, косвенно дискриминируют их по религиозному признаку.

### **Дело о туристической фирме**

Некая молодая женщина жила три года в Египте, учила там детей английскому языку. Она российская гражданка, но имеет статус долгосрочного жителя в Эстонии. Потом она решила вернуться в Эстонию. Начала искать работу. Увидела объявление туристической фирмы о вакансии представителя фирмы в Египте и отправила своё CV по указанному адресу. Через некоторое время ей позвонили и пригласили на собеседование. Ещё

через какое-то время она получила сообщение о том, что принята на работу. Ей выслали по электронной почте трудовой договор и страховой полис, и она уже готовилась к отлёту в Египет.

Менеджер по персоналу для чего-то спросил у женщины номер ее паспорта, который и был выслан ему SMS-кой. Увидев номер, менеджер уточнил SMS-кой же: «Это эстонский паспорт?» На что получил ответ: «Нет, российский». После чего менеджер ответил SMS-кой, что «нужен гражданин Эстонии».

В перечне оснований, по которым запрещено дискриминировать, в Законе о трудовом договоре нет такого признака, как гражданство. Вместе с тем ст. 12 Конституции запрещает дискриминацию по любому признаку. При этом канцлер права в ответе на наше обращение подтвердил, что содержащийся в Законе о трудовом договоре перечень оснований для дискриминации не является исчерпывающим. В данном случае действия работодателя не имеют под собой никакого законного основания, так как визовые требования для нахождения в Египте одинаковы как для граждан Эстонии, так и для граждан России.

Нами был составлен иск против туристической фирмы с истребованием суммы в размере годовой заработной платы, которая была указана в отосланном по e-мейлу договоре. При этом ущерб складывался из материального, в виде упущенной выгоды, а также из морального ущерба за дискриминацию. И то и другое предусмотрено Законом о трудовом договоре.

Хотелось бы сказать несколько слов о доказательствах неравного обращения. Как правило отказ в приёме на работу на дискриминационном основании происходит в устной форме, и доказать что-либо очень трудно. В изложенном случае он произошёл путём обмена SMS-сообщениями. Текст SMS-ок набирается в Word, распечатывается, а потом предъявляется нотариусу вместе с мобильным телефоном для нотариального удостоверения. Таким образом, SMS-ки превращаются в документ, который можно предъявить суду.

## **Дело продавца**

К русскоязычной продавщице на рынке у Балтийского вокзала подошёл мужчина, который по-эстонски попросил килограмм творога. Когда женщина положила творог на весы, на них оказалось 1 кг и 100 граммов. Она спросила: «Может, так пойдёт?» Мужчина куда-то торопился и нервничал. Он начал кричать, что просил кг творога, а не 1,1 кг. Тогда продавщица начала отбавлять лишний творог. Покупатель стал кричать: «Ладно, ладно, пусть будет как есть». Женщина «пошла на принцип»: «Нет уж! Теперь килограмм будет». Мужчина заявил ей, что она не знает эстонского языка, развернулся и ушёл. После чего донёс на продавщицу в Языковую инспекцию, хотя весь их диалог проходил на эстонском языке и торговка прекрасно его понимала. Она работает на рынке 15 лет, имеет постоянную клиентуру, в том числе и среди эстонцев. Языком владеет на разговорном уровне, проблем и жалоб до сей поры не имела, поэтому и экзамен никогда не сдавала. Имеет высшее техническое образование и вполне интеллигентна.

Через несколько дней на рынок пришла женщина – языковой инспектор, которая сделала работодателю торговки предписание обеспечить обслуживание в указанной торговой точке на эстонском языке к определённом сроку (в течение месяца). Срок нереальный для сдачи экзамена. В устной беседе инспектор сказала работодателю, чтобы этой женщины здесь больше не было.

В соответствии с Законом о защите прав потребителя покупатель имеет право получать информацию от продавца на эстонском языке. В данном случае мы не можем говорить, что потребитель не получил информацию на эстонском языке, так как общение на нём и происходило. Недопонимание возникло на бытовой почве, а не из-за недостаточного владения эстонским языком. Согласно Закону о языке работник должен владеть эстонским языком на уровне, необходимом для исполнения им своих обязанностей, что мы в данном случае и имеем. Требование знания языка на более высоком уровне является дискриминацией по языковому признаку (косвенно по национальному) и нарушением ст. 12 Конституции.

### **Дело вегетарианца**

В Центр информации по правам человека пришло письмо от вегетарианца, который находился под следствием в Нарвском арестном доме, а потом в Вирусской тюрьме. Проблема заключалась в том, что он с шести лет вследствие перенесённой психологической травмы не принимает мясной пищи, а в тюрьме его не обеспечивали вегетарианским питанием. Не имея возможность потреблять мясную пищу, он был вынужден голодать, из-за чего даже падал в голодные обмороки. В конечном итоге в знак протеста он предпринял попытку суицида, порезав себе вены.

Согласно ст. 41 Конституции ЭР, «каждый вправе сохранять верность своим мнениям и убеждениям. Никого нельзя принуждать изменить их».

Если человека, находящегося в заключении, не обеспечивают в достаточной степени питанием, которое не противоречит его убеждениям, это можно квалифицировать как нарушение Конституции и соответствующей нормы Европейской конвенции по правам человека (ст. 9). Кроме того, если заключенный не может принимать пищу, которую ему дает администрация тюрьмы, то это может быть расценено как бесчеловечное или унижающее достоинство наказание, запрещенное ст. 3 Европейской конвенции по правам человека.

В эстонском законодательстве вопросы питания заключенных регулирует Закон о тюремном заключении. В соответствии с ним по возможности заключенным разрешается соблюдать традиции потребления продуктов питания, соответствующие их религиозным убеждениям. Таким образом, убеждения нерелигиозные в расчёт могут не приниматься. Следовательно, мы можем говорить о дискриминации на основании убеждений: под защитой Конституции и Европейской конвенции по правам человека находятся не только религиозные, но и прочие взгляды, определяющие мировоззрение человека. Нельзя, как это делает Закон о тюремном заключении, увязывать возможность получения вегетарианского питания только с религией.

По этому вопросу наша организация обратилась к канцлеру права с заявлением о признании положений Закона о тюремном заключении, ограничивающих права вегетарианцев, противоречащими Конституции. Канцлер права возбудил производство, однако несоответствия не нашел, сославшись на информацию, предоставленную Министерством юстиции (министерство утверждало, что особое питание на практике предоставляется не только по религиозным основаниям).

## Рекомендации для эстонских властей

*В рамках проекта «Рост влияния гражданского общества на политику и помощь жертвам нарушений основных прав человека» Центр информации по правам человека предложил экспертам проанализировать ситуацию в Эстонии с учетом советов международных мониторинговых структур. Целью было составить список наиболее актуальных рекомендаций, касающихся вопросов недискриминации и борьбы с нетерпимостью. Результаты работы экспертов приводятся ниже.*

Властям Эстонии рекомендуется:

### 1. Повышение уровня информированности общественности

- С использованием различных методов (в том числе СМИ) организовать широко-масштабную информационную кампанию, чтобы проинформировать основные целевые группы (политиков, чиновников, работодателей) и общественность о мерах и механизмах по борьбе с дискриминацией, как того требуют директивы и стандарты Европейского Союза.
- Особые информационные кампании должны быть ориентированы на группы риска (меньшинства, недавние иммигранты и т.п.) для ознакомления их с возможностями, предоставляемыми новым антидискриминационным законодательством.
- Провести по всей стране ознакомление работодателей, судей и прокуроров с Законом о равном обращении и соответствующими статьями других законов, чтобы обеспечить полное выполнение новых антидискриминационных законоположений. Чрезвычайно важно, чтобы судьи и прокуроры получили особую подготовку по вопросу применения статей 151 и 152 Уложения о наказаниях.

### 2. Исследования и мониторинг

- Тщательно исследовать положение этнических меньшинств (включая цыган-ромов и новых иммигрантов). На основе этих исследований можно разработать систему сбора касающихся дискриминации сведений на государственном и местном уровне, которая касалась бы всех сфер общественной жизни.
- Подобная система сбора этнических данных должна соответствовать местному и европейскому законодательству и международным стандартам о защите личных данных. Собранные сведения помогут выявить случаи прямой и косвенной недискриминации и наметить возможности для борьбы с нею.

Имеются области, где подобные исследования могут быть особо востребованными:

- Реализация положений Закона о языке в частной сфере должна тщательно отслеживаться на предмет соблюдения статьи 2-1 закона, которая ограничивает его применение теми областями, где имеются сформулированная с учетом принципа пропорциональности легитимная цель и ясно выраженный публичный интерес, признаваемые международным правом.

- 
- Следует отслеживать применение иммиграционной квоты, чтобы избежать дискриминационной практики или нарушений прав человека (например, права на неприкосновенность личной и семейной жизни).
  - Необходимо исследовать причины отсутствия дел по статье 151 Уложения о наказаниях (разжигание ненависти) с тем, чтобы оценить эффективность уголовного права в части, касающейся борьбы с разжиганием ненависти на расовой, этнической или религиозной основе.
  - Изучить работу Канцлера права, чтобы выявить причины малого интереса со стороны меньшинств к имеющимся механизмам защиты от дискриминации (согласительная процедура).

### **3. Соблюдение международных стандартов**

Эстония должна ратифицировать:

- Протокол № 12 к Европейской конвенции по правам человека;
- Конвенцию о борьбе с дискриминацией в области образования;
- Конвенцию об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне;
- Европейскую конвенцию о гражданстве;
- Европейскую хартию региональных языков или языков меньшинств;
- Европейскую конвенцию о правовом положении рабочих-мигрантов;
- Дополнительный протокол к Конвенции по киберпреступлениям в отношении криминализации деяний расистского и ксенофобского характера, осуществляемых при помощи компьютерных систем;
- Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей.

Эстония должна также принять декларацию в соответствии со статьей 14 Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации.

### **4. Особые вопросы**

#### **Гражданство**

- Проводить более активную политику по предоставлению гражданства Эстонии лицам без гражданства («лицам с неопределенным гражданством»).
- Дополнить как можно скорее Закон о гражданстве с тем, чтобы облегчить возможности получения гражданства Эстонии представителям старшего поколения. В частности, языковые требования для пожилых людей могут быть отменены.
- Организовывать высококачественные и бесплатные языковые курсы для лиц без гражданства, которые желают сдать натурализационный экзамен, вне зависимости от того, смогут ли они после курсов сдать экзамен по языку.

### **Уголовное законодательство**

- Более активно преследовать лиц, совершивших преступления на почве, обеспечивая наказание виновных в таких преступлениях по всей строгости закона. Правоохранители и жертвы преступлений на почве ненависти должны быть проинформированы о статьях 151 и 152 Уложения о наказаниях.
- При вынесении судом приговора по соответствующим делам расистский мотив должен рассматриваться как отягчающее вину обстоятельство. Власти должны принять особые меры для запрещения расистских организаций.
- Восстановить возможность привлекать к ответственности по статье 151 Уложения о наказаниях за использование «языка ненависти», оскорбления и иные злоупотребления даже в тех случаях, когда те не поставили под угрозу жизнь, здоровье или имущество человека.

### **Вопросы высылки и легализации**

- Даже в случае вынесения решения о высылке, ходатайствующие о статусе беженца и нелегальные иммигранты не должны подвергаться задержанию на неопределенно долгое время. Такие люди должны иметь свободный доступ к правовой помощи.
- Долговременные жители Эстонии, желающие легализовать свое пребывание, не должны задерживаться. Такие люди должны иметь достаточно времени, чтобы оспорить решение о высылке из страны; каждый случай должен изучаться с учетом индивидуальных особенностей конкретного лица и необходимости защиты личной и семейной жизни.

### **Рынок труда**

- Оказывать государственную поддержку мерам, направленным на искоренение расовой, этнической и языковой дискриминации на рынке труда.





## Центр информации по правам человека

Центр информации по правам человека был основан 2 мая 1994 г. при содействии неправительственных организаций Дании и Эстонии. Активную деятельность он начал в январе 1995 г.

Центр является независимым неправительственным некоммерческим объединением, деятельность которого осуществляется по конкретным проектам.

Центр выделяет четыре приоритетные сферы своей деятельности:

1. Предотвращение конфликтов: выявление причин возможных конфликтов через анализ и распространение информации, повышение уровня знаний о правах человека;
2. Содействие формированию общества, основанного на стандартах прав человека;
3. Анализ эстонского законодательства в области прав человека на соответствие его международному праву;
4. Оказание правовой помощи лицам, чьи права не гарантируются должным образом или нарушаются. Для этого юристы Центра ведут индивидуальный прием или отвечают на запросы через Интернет.

Дополнительная информация: <http://www.lichr.ee>