

Культурное разнообразие и равенство: современные подходы и стандарты

Борис Цилевич

Культурное разнообразие:

- *максимально широкий спектр этнических, лингвистических, конфессиональных и т.п. различий*
- **Международные стандарты?**
 - **Правовая база?**

Культурное многообразие

- “*Романтический национализм*”: идеал – культурно однородное государство без меньшинств
- Государство без меньшинств – опасная иллюзия!
- Даже в случае сецессии – появление новых меньшинств (Косово)
- Миграция
- Смешанные браки
- Возрождение исторических идентичностей
- ЕС – “*квази-государство*” без большинства – тенденция?

Дилемма стабильности

- Подавление и устранение различий (ассимиляция, гомогенизация)?
- Уважение и признание идентичности меньшинств?

“Баланс демократии”:

- Многообразие как фундаментальная ценность -
- Единообразиие как необходимая предпосылка единства нации
- *Оптимальный баланс?*
- Универсальные принципы – но вряд ли универсальные решения

Равенство и равноправие

- Основа современной системы защиты прав человека
- «Ранние» системы прав человека: цензы
 - гендерный: в некоторых кантонах Швейцарии женщины не имели права голоса вплоть до 60-х годов – *голосование мечом*
 - расовый – десегрегация в США
 - имущественный
 - образовательный...

Равенство и равноправие

- *все равны и богаты, и каждый имеет как минимум трёх рабов*
- Всеобщая декларация прав человека:
Все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах
- Сегодня - универсально признаваемое нормативное требование

Политика разнообразия на национальном уровне

- **Консервативная:** гомогенизация, подавление многообразия — *«одна страна, одна нация, один язык»*
- **Либеральная:** *культурный нейтралитет* — единообразие в публичной сфере, многообразие в частной
- **Мультикультурная:** признание и поддержка многообразия как в частной, так и в публичной сфере

Концепция равенства

- Индивидуальный уровень: все люди разные, следовательно, неравны??
- Равенство возможностей – запрет *дискриминации*
- *Equality of outcome* – эффективное равенство: не только предоставить возможность, но и гарантировать равные права воспользоваться ею
- Позитивные меры (*affirmative action*)?

Международная правовая база

- **Политические декларации**
- **Юридически обязывающие документы**
- **Рекомендации**
- **Решения международных судов**
- **Заключения международных экспертных комитетов**

Не-дискриминация – интерпретация?

- Равное обращение – равенство по существу
- Полное и эффективное равенство
- Примеры:
 - Религиозные праздники
 - Язык судопроизводства
 - Униформа железнодорожника

Не-дискриминация – основной вопрос:

- Обеспечивает ли равное обращение равенство на практике?
- Иногда для обеспечения равенства по существу необходимо различное обращение
- - *Thlimmenos vs Greece* (6/04/2000, No. 34369/97)

Не-дискриминация и равенство: международные инструменты

- Универсальность – основа современных прав человека
- ООН: CERD
- ЕС: Расовая директива
- Совет Европы: Ст. 14 ЕКПЧ, Протокол 12

Не-дискриминация и равенство: ООН

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

Не-дискриминация и равенство: Совет Европы

- Европейская конвенция о защите прав человека,
Ст. 14:

Запрещение дискриминации

Пользование правами и свободами, признанными в настоящей Конвенции, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или по любым иным признакам.

Не-дискриминация и равенство: Совет Европы

- Европейская конвенция о защите прав человека,
Протокол № 12:

Статья 1

1. Пользование любым правом, признанным законом, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или любого иного обстоятельства.
2. Никто не может быть подвергнут дискриминации со стороны каких бы то ни было публичных властей по признакам, упомянутым в пункте 1 настоящей статьи.

Решения Европейского суда по правам человека

- “*Belgian linguistic case*” (1968) – использование языков меньшинств в образовании
- *Buckley* (1996), *Chapman* (2001)... *vs UK* – традиционный образ жизни цыган
- *Thlimmenos vs Greece* (2000) – равное отношение может быть дискриминационным
- *Nachova vs Bulgaria* (2009) – дискриминационное отношение со стороны полиции и следствия
- *D.H. vs Czech Republic* (2007) – сегрегация в образовании
- *Sejdic and Finci vs Bosnia* (2009) – разделение власти между этническими/религиозными общинами
- *Andrejeva vs Latvia* (2009) – более низкие пенсии о возрасту для неграждан, работавших на предприятиях «союзного подчинения»

Не-дискриминация и равенство: Европейский Союз

- “Расовая директива” 2000/43/ЕС от 29 июня 2000
- 1. В целях настоящей Директивы, принцип равенства означает, что не должно быть никакой прямой или косвенной дискриминации на основе расовой или этнической принадлежности.

Не-дискриминация и равенство: Европейский Союз

- (а) прямая дискриминация имеет место, если с одним лицом обращаются, обращались или будут обращаться хуже, чем с другим в сопоставимой ситуации на основе расовой или этнической принадлежности;

Не-дискриминация и равенство: Европейский Союз

- (б) косвенная дискриминация имеет место, если очевидно нейтральное условие, критерий или практика поставили бы лица конкретной расовой или этнической принадлежности в особо неудобное положение по сравнению с другими лицами, если только данное условие, критерий или практика объективно не оправданы законной целью, и средства достижения этой цели не являются адекватными и необходимыми.

Не-дискриминация и равенство: ЕС - практическое применение

- Перенос бремени доказывания
- Указание дискриминировать = дискриминация
- Преследование (harrassment): нежелательное поведение, связанное с расовой или этнической принадлежностью, имеет целью или результатом оскорбление человеческого достоинства и создание запугивающей, враждебной, унижающей, оскорбительной или агрессивной обстановки.

Не-дискриминация и равенство: современная интерпретация

- Дискриминация – *необоснованные* различия
- Как определить обоснованность различий?
- Принцип соразмерности
(пропорциональности)
 - Установлены законом
 - Легитимная цель
 - Необходимы в демократическом обществе

Не-дискриминация и равенство: современная интерпретация

- Практика ЕС: разумное приспособление (*reasonable accommodation*)
- Пример: обеспечение равенства людей с особыми потребностями (инвалидов) – затраты?
- Неравенство по другим основаниям (пол, возраст, родной язык...) – аналогичный подход?

Не-дискриминация и равенство: современная интерпретация

- Примеры:
- Права на вождение автомобиля
- Конкурс на место профессора в ВУЗе
- Конкурс на место диктора на радио
- Использование языков
 - в общении с властями
 - в суде
 - в образовании...

Не-дискриминация и равенство: современная интерпретация

- Использование языков:
- Все говорят только на одном языке – равенство?
- Каждый говорит на своём родном языке – равенство?
- Формальное равенство против эффективного равенства

Права национальных меньшинств и равенство

- **Альтернатива или комплементарность?**
- **Субъект прав меньшинств**
- **Индивидуальные или групповые права?**
- **Определение меньшинства?**
- **Юридические или политические критерии?**

Определение меньшинства

- Permanent Court of International Justice (1930):
Existence of minorities is a question of fact, not of law
- UN Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities (1950s):
a number of factors to be taken into account
- Capotorti's definition (1977)
- Deschenes' definition (1985)
- PACE Recommendation 1201 (1993)
- OSCE HCNM van der Stoep:
«I will recognize minority when I meet it»

Определение меньшинства: основные элементы

- Постоянно проживают в государстве
- Отличающаяся раса, религия, язык, традиции
- Объединены общей идентичностью и солидарностью, стремление сохранить её
- Численность – менее 50%
- Достаточное количество
- Недоминирующее положение (*режим апартеида в ЮАР*)
- + Лояльность государству?
- + Цель: юридическое и фактическое равенство?
- + Гражданство (*longstanding and lasting ties*) ?

Права меньшинств

- “Ранние” двусторонние договоры
- “Договоры о меньшинствах” Лиги Наций
- Ст.27 МПГПП (1966)
- ОБСЕ: Копенгагенский документ (1990)
- ООН: Декларация... (1992)
- Совет Европы: Рамочная конвенция (1994)

ОБСЕ: права меньшинств как средство предотвращения конфликта

- Копенгагенский документ, 1990, ст.30-40:
- Равенство и недискриминация. Особые меры для обеспечения равенства
- Принадлежность к меньшинству – вопрос личного выбора
- Свободное использование языка меньшинства в личной и общественной жизни (*in private and in public*)
- Собственные образовательные, культурные и религиозные учреждения и организации меньшинств – *без финансовых обязательств со стороны государств*
- Беспрепятственные контакты между собой и через границы
- Право распространять и получать информацию на языках меньшинств
- “Адекватные возможности” использовать языки меньшинства в общении с властями
- Эффективное участие в жизни общества

Совет Европы: Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств

- Первый юридически обязывающий документ о защите меньшинств
- Содержание политической декларации - Копенгагенского документа ОБСЕ – трансформировано в юридические обязательства
- Юридический документ – но не судебный
- *“Документ принципов”*
- Механизм мониторинга
- Роль НПО
- Нет процедуры индивидуальных жалоб – идея дополнительного протокола?
- 39 государств ратифицировали, 4 подписали, 4 даже не подписали

Современное понимание прав меньшинств

- Дополняют фундаментальный принцип недискриминации – в ситуациях, когда для обеспечения полного и эффективного равенства необходимо различное отношение
- Таким образом, нельзя использовать ссылки на принцип равного отношения в качестве предлога для отрицания прав меньшинств

Современное понимание прав меньшинств

- Ключевой фактор – **эффективное участие** меньшинств в принятии решений, особенно в вопросах, затрагивающих их интересы
- Относительно новый аспект защиты меньшинств
- Связь с концепцией полного и эффективного равенства: не только право высказаться, проголосовать – и заведомо проиграть, но и право реально влиять
- Не только в вопросах, непосредственно затрагивающих меньшинства!

Эффективное участие: возможные институциональные решения

- Федеративное устройство
- Территориальная автономия
- Субсидиарность - децентрализация
- Культурная автономия
- Специальное представительство
- Делегирование полномочий
- Консультативные органы
- Специализированные органы государства и самоуправлений

Обеспечение равенства: ПОЗИТИВНЫЕ меры

- Необходимы, когда в результате долговременной системной дискриминации лица, принадлежащие к определённой группе, оказываются в неравном положении
- Формально декларированное равноправие не обеспечивает равенства по существу
- Принципиально временный характер
- Периодическая проверка необходимости сохранения

Заключение: обеспечение равенства и управление культурным многообразием (*diversity management*)

- Равенство и недискриминация – краеугольный камень современного понимания прав человека и демократии, базовая ценность
- Обеспечение равенства – не через устранение многообразия (культурную гомогенизацию)
- Эволюция понимания равенства: от формального равенства (*equal treatment*) к равенству по существу, концепции **полного и эффективного равенства**

Заключение: обеспечение равенства и управление культурным многообразием

- Различные подходы (недискриминация, права меньшинств, право на сохранение идентичности...) взаимосвязаны и дополняют друг друга, нет противопоставления и чётких границ
- В основном – *мягкое право*, нет жёстких предписаний и универсальных решений типа *one size fits all*

Заключение: обеспечение равенства и управление культурным многообразием

- Интеграция, сплочённость общества (*social cohesion*): обеспечение равенства – ключевая предпосылка
- Сочетание единства на базе общих ценностей с сохранением права на собственную идентичность и культурного разнообразия - *unity in diversity*