

ДЫСКРЫМІНАЦЫЯ АСОБНЫХ УРАЗЛІВЫХ ГРУП У БЕЛАРУСІ

ДАКЛАД





ДЫСКРЫМІНАЦЫЯ АСОБНЫХ УРАЗЛІВЫХ ГРУП У БЕЛАРУСІ

ДАКЛАД

Мінск
2018

УДК 341.01:323.1(476+100)
ББК 67.9
Д36

На беларускай, рускай мовах

Д36 **Дыскрымінацыя** асобных уразлівых груп у Беларусі : даклад / Д. Чарных, А. Гулак. — Мінск : РПГА «Беларускі Хельсінскі Камітэт», 2018. — 40 с.

Выдаецца на правах унутранай дакументацыі.

Падпісана ў друк 25.12.2018

Тыраж 99 асобн.



© Чарных Д., Гулак А., 2018

Змест

Рэзюмэ.....	4
Асноўныя вывады і рэкамендацыі.....	5
1. Заканадаўства і палітыка ў галіне роўнасці і недыскрымінацыі ў Беларусі	7
Прававыя рамкі абароны правоў нацыянальных меншасцяў	9
Міжнародныя абавязацельствы Беларусі ў галіне абароны правоў нацыянальных меншасцяў.....	11
Нацыянальнае заканадаўства аб адказнасці за дзеянні, накіраваныя супраць нацыянальных меншасцяў.....	15
2. Дыскрымінацыя ромскага насельніцтва (цыган) у Беларусі.....	18
Меры этнічнага прафілявання	18
Негатыўныя стэрэатыпы	21
Адсутнасць дакументаў, якія сведчаць асобу. Адсутнасць грамадзянства Рэспублікі Беларусь.....	25
Дыскрымінацыя ў сферы працаўладкавання.....	27
3. Адсутнасць эфектыўных механізмаў абароны ад дыскрымінацыі	28
<i>Дадатак</i>	
Концепцыя нацыянальнага антыдыскрымінацыйнага заканадаўства	32
Аналіз заканадаўства і міжнародна-правовых абавязацельстваў Рэспублікі Беларусь.....	33
Прапановы па прыкладнай структуры і названню	36
Позітыўныя эфекты ад прыняцця нацыянальнага антыдыскрымінацыйнага заканадаўства	40

РЭЗЮМЭ

Гэты даклад падрыхтаваны па выніках работы экспертаў РПГА «Беларускі Хельсінскі Камітэт» (Беларусь), экспертна-прававога таварыства «Ініцыятыва FORB» (Беларусь), установы «Кансультацыйны цэнтр па актуальных міжнародных практыках і іх імплементацыі ў праве “Хьюман Канстанта”» (Беларусь), Цэнтра экспертыз у галіне роўных правоў (Літва).

Мэтай дакладу з’яўляюцца:

- абагульненне і аналіз нацыянальнага заканадаўства і міжнародных абавязацельстваў Рэспублікі Беларусь, якія тычацца прававога становішча нацыянальных (этнічных) меншасцяў, а таксама практыкі іх прымянення, з пункту гледжання забеспячэння рэалізацыі іх правоў на роўнасць і недыскрымінацыю;

- падрыхтоўка прапаноў для заканадаўцаў, правапрымяняльнікаў і іншых зацікаўленых бакоў па імплементацыі міжнародных стандартаў забеспячэння роўнасці і недыскрымінацыі;

- абгрунтаванне неабходнасці прыняцця антыдыскрымінацыйнага заканадаўства ў Беларусі шляхам абагульнення праблем, звязаных з забеспячэннем рэалізацыі права на роўнасць і недыскрымінацыю.

Роўнасць і недыскрымінацыя з’яўляюцца найважнейшымі прынцыпамі міжнароднага права правоў чалавека. Асабліва важнай з’яўляецца іх рэалізацыя ў адносінах да нацыянальных (этнічных) меншасцяў і іншых уразлівых груп, таму што менавіта яны з-за сваіх асаблівасцяў у першую чаргу сутыкаюцца з сур’ёзнымі абмежаваннямі сваіх правоў, як грамадзянскіх і палітычных, так і сацыяльных, эканамічных, культурных.

Гэтыя прынцыпы забараняюць любое адрозненне, выключэнне, абмежаванне або перавагу, заснаванае на прыкметах расы, колеру скуры, радавога, нацыянальнага або этнічнага паходжання, якія маюць мэтай або наступствам знішчэнне або прыніжэнне прызнання, выкарыстання або ажыццяўлення на роўнай аснове правоў чалавека і асноўных свабод у палітычнай, эканамічнай, сацыяльнай, культурнай або любых іншых галінах грамадскага жыцця (артыкул 1 Канвенцыі аб ліквідацыі ўсіх формаў расавай дыскрымінацыі).

Першая частка дакладу прысвечана агляду і аналізу нацыянальнага заканадаўства, а таксама міжнародных абавязацельстваў Рэспублікі Беларусь у галіне забеспячэння правоў некаторых уразлівых груп. У другой частцы прадстаўлены асобныя праблемы, звязаныя з рэалізацыяй прынцыпу роўнасці і недыскрымінацыі ў дачыненні да прадстаўнікоў народнасці рома ў Беларусі. У трэцяй частцы дакладу прыводзяцца прыклады, якія сведчаць аб адсутнасці ў Беларусі эфектыўных механізмаў абароны ад дыскрымінацыі. Таксама ў дакладзе прадстаўлены асноўныя высновы і рэкамендацыі па вырашэнні праблем, звязаных з дыскрымінацыяй, у заканадаўстве і ў правапрымяняльнай дзейнасці.

Выкладзеныя ў гэтым дакладзе высновы з’яўляюцца вынікам маніторынгу, праведзенага РПГА «Беларускі Хельсінскі Камітэт» у 2018 годзе, і не прэтэндуюць на ўсёабдымны аналіз існуючых у Беларусі праблем у сферы рэалізацыі прынцыпаў роўнасці і недыскрымінацыі.

Асноўныя вывады і рэкамендацыі

1. Нацыянальнае заканадаўства змяшчае асноўныя міжнародна-прававыя абавязацельствы ў галіне абароны нацыянальных меншасцяў. Аднак асноўная праблема прымянення адпаведных нормаў заключаецца ў тым, што яны *не ўтрымліваюць сучаснага прапрацаванага і дэталізаванага паняццёвага апарату і не падмацаваныя эфектыўнымі механізмамі іх рэалізацыі*. Наяўнасць у беларускім заканадаўстве агульных палажэнняў, якія тычацца прынцыпаў роўнасці і недыскрымінацыі, не можа служыць заменай спецыяльнага ўсёабдымнага антыдыскрымінацыйнага заканадаўства. Без яго прыняцця немагчыма дамагчыся эфектыўнай рэалізацыі прынцыпаў роўнасці і недыскрымінацыі ў Беларусі.

2. Рэалізацыя прадстаўнікамі народнасці рома сваіх канстытуцыйных правоў істотна ўскладненая ў сувязі з наяўнасцю ўстойлівых негатыўных стэрэатыпаў адносна гэтай нацыянальнай меншасці. Як паказаў аналіз публікацый у СМІ за апошнія 2-3 гады, прадстаўнікі ромскай народнасці *прадстаўляюцца ў негатыўным святле, што спрыяе фармаванню адмоўнага стаўлення да іх, распаўсюджванню і ўкараненню негатыўных стэрэатыпаў, узбуджэнню варожасці да іх*.

3. *Да прадстаўнікоў рома па сённяшні дзень прымяняюцца меры этнічнага прафілявання з боку супрацоўнікаў органаў унутраных спраў, хоць такіх фактаў у 2018 годзе стала менш у параўнанні з папярэднімі перыядамі*.

4. Істотнай праблемай ромскага насельніцтва з'яўляецца адсутнасць у некаторых яго прадстаўнікоў грамадзянства Рэспублікі Беларусь, а таксама дакументаў, якія сведчаць асобу. *Атрыманню грамадзянства некаторымі прадстаўнікамі дадзенай нацыянальнай меншасці перашкаджае шэраг заканадаўчых палажэнняў, якія маюць патрэбу ў пераглядзе*.

5. Адною са значных праблем пры рэалізацыі і абароне замацаванага ў артыкуле 22 Канстытуцыі Рэспублікі Беларусь¹ права на роўнае абыходжанне і недыскрымінацыю з'яўляецца *адсутнасць эфектыўных механізмаў разгляду заяў аб дыскрымінацыі*. Пры адсутнасці нацыянальнай установы па правах чалавека адным з нямногіх спосабаў абароны права на роўнае абыходжанне з'яўляецца зварот у суд. Аднак прававы пазітывізм, які застаецца пануючай тэндэнцыяй у юрыдычнай і судовай практыцы, ускладняе задачу выкарыстання суда як інструмента абароны права на роўнае абыходжанне.

6. Істотнай праблемай у сферы забеспячэння роўнасці і недыскрымінацыі з'яўляецца *адсутнасць спецыяльнай антыдыскрымінацыйнай экспертызы праектаў нарматыўных прававых актаў, у выніку чаго праекты нарматыўных актаў у працэсе нарматворчай дзейнасці не правяраюцца з пункту гледжання патэнцыйных наступстваў парушэння права на роўнае абыходжанне ў дачыненні ўразлівых груп, што можа прыводзіць да іх дыскрымінацыі ў розных формах*.

Вырашэнню выяўленых у гэтым дакладзе праблем магла б садзейнічаць рэалізацыя наступных рэкамендацый:

— прыняцце комплекснага антыдыскрымінацыйнага заканадаўства, якое змяшчае канкрэтныя пазітыўныя меры па забеспячэнні правоў уразлівых груп, прадугледжвае

¹ Далей — Канстытуцыя.

правядзенне антыдыскрымінацыйнай экспертызы праектаў нарматыўных прававых актаў, якія патэнцыйна закранаюць правы чалавека, і іншыя меры;

— прыняцце нацыянальнай праграмы сацыяльнай інтэграцыі ромскага насельніцтва, якая ўключае меры садзейнічання ў навучанні, працаўладкаванні і інш. ромскага насельніцтва, а таксама меры, якія паспрыяюць пераадоленню існуючых у грамадстве негатыўных устаноў і стэрэатыпаў адносна ромскага насельніцтва;

— садзейнічанне ў атрыманні грамадзянства Рэспублікі Беларусь прадстаўнікамі ромскага насельніцтва шляхам непрымянення (у тым ліку часовага) умовы аб адсутнасці факту прыцягнення да адміністрацыйнай адказнасці за пражыванне без дакументаў, якія сведчаць асобу (частка 3 артыкула 23.53 Кодэкса Рэспублікі Беларусь аб адміністрацыйных правапарушэннях²) альбо за парушэнне заканадаўства аб прававым становішчы замежных грамадзян і асоб без грамадзянства (артыкул 23.55 КоАП);

— адмова беларускіх СМІ і прэс-службаў органаў унутраных спраў ад выкарыстання ў артыкулах указанняў на нацыянальную прыналежнасць асоб, якія парушылі закон;

— спыненне з боку органаў унутраных спраў практыкі прыняцця мер этнічнага прафілявання ў дачыненні да прадстаўнікоў рома, укараненне ў працу праваахоўных органаў методык, якія выключаюць выкарыстанне этнічнага прафілявання;

— уключэнне прадстаўнікоў рома ў месцах іх кампактнага пражывання ў працэс абмеркавання і прыняцця мясцовых праграм развіцця, у тым ліку па пытаннях адукацыі і працаўладкавання.

² Далей — КоАП.

1. Заканадаўства і палітыка ў галіне роўнасці і недыскрымінацыі ў Беларусі

Асновай прынцыпу роўнасці ў Беларусі з’яўляецца артыкул 22 Канстытуцыі. Ён замацоўвае, што ўсе роўныя перад законам і маюць права без усякай дыскрымінацыі на роўную абарону правоў і законных інтарэсаў.

Аналагічная норма змяшчаецца ў артыкуле 26 ратыфікаванага Рэспублікай Беларусь Міжнароднага пакта аб грамадзянскіх і палітычных правах³. У гэтым жа артыкуле прадугледжана абавязацельства прыняць адпаведнае заканадаўства, якое б гарантавала ўсім асобам роўную і эфектыўную абарону супраць дыскрымінацыі па кожнай з прыкмет: расы, колеру скуры, полу, мовы, рэлігіі, палітычных ці іншых перакананняў, нацыянальнага або сацыяльнага паходжання, маёмнага становішча, нараджэння ці іншых абставінаў.

Рэалізуючы дадзенае абавязацельства, Беларусь прыняла шэраг законаў, дзе прама паказала на забарону дыскрымінацыі ў розных сферах грамадскага жыцця.

Так, паводле абзаца 5 часткі 2 артыкула 2 Грамадзянскага кодэкса Рэспублікі Беларусь суб’екты грамадзянскага права ўдзельнічаюць у грамадзянскіх адносінах на роўных, роўныя перад законам, не могуць карыстацца перавагамі і прывілеямі, якія супярэчаць закону, і маюць права без усякай дыскрымінацыі на роўную абарону правоў і законных інтарэсаў.

У адпаведнасці з часткай 1 артыкула 14 Працоўнага кодэкса Рэспублікі Беларусь дыскрымінацыя — абмежаванне ў працоўных правах або атрыманне якіх-небудзь пераваг у залежнасці ад полу, расы, нацыянальнага і сацыяльнага паходжання, мовы, рэлігійных ці палітычных перакананняў, удзелу ці няўдзелу ў прафсаюзах ці іншых грамадскіх аб’яднаннях, маёмнага або службовага становішча, узросту, месца жыхарства, недахопаў фізічнага або псіхічнага характару, якія не перашкаджаюць выкананню адпаведных працоўных абавязкаў, і іншых абставінаў, не звязаных з дзелавымі якасцямі і не абумоўленых спецыфікай працоўнай функцыі работніка, забараняецца.

Часткай 1 артыкула 2.12 Працэсуальна-выканаўчага кодэкса Рэспублікі Беларусь аб адміністрацыйных правапарушэннях замацавана, што ўсе асобы, якія ўдзельнічаюць у адміністрацыйным працэсе, роўныя перад законам і маюць права без усякай дыскрымінацыі на роўную абарону іх правоў, свабод і законных інтарэсаў. Аналагічная фармулёўка ўтрымліваецца ў частцы 1 артыкула 20 Крымінальна-працэсуальнага кодэкса Рэспублікі Беларусь.

Паводле артыкула 4 Закона «Аб сацыяльнай абароне інвалідаў у Рэспубліцы Беларусь» дзяржаўная палітыка Рэспублікі Беларусь у галіне сацыяльнай абароны інвалідаў накіравана на забеспячэнне паўнапраўнага ўдзелу інвалідаў у жыцці грамадства і праводзіцца на аснове прынцыпу забароны дыскрымінацыі па прыкмеце інваліднасці.

³ Далей — МПГПП.

У Законе «Аб прафесійных саюзах» ёсць спецыяльны артыкул, які гарантуе забарону дыскрымінацыі грамадзян па прыкмеце прыналежнасці да прафсаюзаў. У адпаведнасці з артыкулам 2 Закона «Аб парадку і ўмовах утрымання асоб пад вартай» не дапускаецца дыскрымінацыя асоб, якія ўтрымліваюцца пад вартай, па прыкметах полу, расы, нацыянальнасці, мовы, паходжання, маёмаснага і сацыяльнага становішча, месца жыхарства, адносінаў да рэлігіі, перакананняў, прыналежнасці да грамадскіх аб'яднанняў, а таксама па іншых акалічнасцях.

Праблема прымянення гэтых норм у тым, што яны не маюць сучаснага распрацаванага і дэталізаванага паняццёвага апарату і не падмацаваныя эфектыўнымі механізмамі іх рэалізацыі. Да гэтага часу ў Беларусі не прынята ўсёабдымнае антыдыскрымінацыйнае заканадаўства, не створаны эфектыўныя заканадаўчыя механізмы забеспячэння роўнасці і абароны ад дыскрымінацыі. У нацыянальным заканадаўстве адсутнічае агульнае вызначэнне дыскрымінацыі, легальны падзел дыскрымінацыі на прамую і ўскосную, адсутнічаюць вызначэнні важных паняццяў, шырока прызнаных у іншых еўрапейскіх юрысдыкцыях у кантэксце права на роўнасць, такіх як, напрыклад, «пераслед» або «харасмент», «разумнае прыстасаванне», «віктымізацыя» і інш., што не дазваляе кваліфікаваць такія дзеянні як дыскрымінацыю.

Наяўнасць у беларускім заканадаўстве агульных палажэнняў, якія тычацца прынцыпаў роўнасці і недыскрымінацыі, не можа служыць заменай спецыяльнага ўсёабдымнага антыдыскрымінацыйнага заканадаўства. Без яго прыняцця немагчыма дабіцца эфектыўнай рэалізацыі прынцыпаў роўнасці і недыскрымінацыі ў Беларусі.

Варта адзначыць, што ў апошнія 2 гады дзяржавай зроблены пэўныя крокі ў кірунку прыняцця антыдыскрымінацыйнага заканадаўства. Так, у кастрычніку 2016 года ўрадам быў зацверджаны Міжведамасны план па рэалізацыі рэкамендацый, прынятых Рэспублікай Беларусь па выніках праходжання другога цыклу ўніверсальнага перыядычнага агляду ў Савеце ААН па правах чалавека, і рэкамендацый, адрасаваных Рэспубліцы Беларусь дагаворнымі органамі па правах чалавека, на 2016–2019 гады. Адным з мерапрыемстваў плана з'яўляецца «правядзенне аналізу актаў заканадаўства ў частцы неабходнасці замацавання ў іх нарматыўных прадпісанняў аб недапушчальнасці дыскрымінацыі па любых прыкметах, а таксама вызначэнне мэтазгоднасці падрыхтоўкі комплекснага заканадаўчага акта аб забароне такой дыскрымінацыі».

Пазітыўным момантам варта прызнаць прыняцце ў 2017 годзе трох Нацыянальных планаў дзеянняў па забеспячэнні гендарнай роўнасці, па паляпшэнні становішча дзяцей і рэалізацыі палажэнняў Канвенцыі аб правах людзей з інваліднасцю, якія прадугледжваюць шэраг мерапрыемстваў па дасягненні роўнасці ў названых сферах.

На жаль, да сёння не прыняты адпаведныя планы ў сферы палітыкі сацыяльнай інтэграцыі ромскага насельніцтва, якое застаецца найбольш неабароненай і дыскрымінаванай меншасцю ў Беларусі.

Прававыя рамкі абароны правоў нацыянальных меншасцяў

Як ужо адзначалася, агульнай рамкай забароны дыскрымінацыі ў Беларусі з’яўляецца артыкул 22 Канстытуцыі, які замацоўвае роўнасць усіх перад законам і права кожнага без усякай дыскрымінацыі на роўную абарону правоў і законных інтарэсаў. Шэраг іншых артыкулаў Канстытуцыі ўсталёўвае пазітыўныя абавязкі дзяржавы па забеспячэнні роўнасці розных сацыяльных, нацыянальных і іншых супольнасцяў. Так, артыкулам 14 Канстытуцыі ўстаноўлена, што дзяржава рэгулюе адносіны паміж сацыяльнымі, нацыянальнымі і іншымі супольнасцямі на аснове прынцыпаў роўнасці перад законам, павагі іх правоў і інтарэсаў. Артыкул 15 Канстытуцыі накладвае на дзяржаву адказнасць за захаванне гісторыка-культурнай і духоўнай спадчыны, свабоднае развіццё культур усіх нацыянальных супольнасцяў, якія пражываюць у Рэспубліцы Беларусь.

Разам з абавязкамі дзяржавы Канстытуцыя ў артыкуле 50 замацоўвае права кожнага захоўваць сваю нацыянальную прыналежнасць, а таксама забарону прымусу да вызначэння і ўказання нацыянальнай прыналежнасці. Гарантыяй рэалізацыі дадзенага права з’яўляецца замацаванне ў гэтай жа канстытуцыйнай норме палажэння, паводле якога абраз нацыянальнай годнасці караецца згодна з законам.

Паводле артыкула 137 Канстытуцыі Канстытуцыя валодае найвышэйшай юрыдычнай сілай. Законы, дэкрэты, указы і іншыя акты дзяржаўных органаў выдаюцца на падставе і ў адпаведнасці з Канстытуцыяй. У выпадку разыходжання закона, дэкрэта або ўказа з Канстытуцыяй дзейнічае Канстытуцыя.

Такім чынам, пералічаныя вышэй канстытуцыйныя палажэнні з’яўляюцца базісам, асновай, на якой павінна грунтавацца заканадаўства, у тым ліку тое, якое мае дачыненне да правоў нацыянальных меншасцяў.

Спецыяльным законам, які рэгулюе становішча нацыянальных меншасцяў, у Рэспубліцы Беларусь з’яўляецца прыняты яшчэ ў 1992 годзе Закон «Аб нацыянальных меншасцях у Рэспубліцы Беларусь». Гэты Закон з’яўляецца рамкавым і мае ўсяго 13 артыкулаў.

Паводле артыкула 1 Закона пад асобамі, якія належаць да нацыянальных меншасцяў, разумеюцца асобы, якія стала пражываюць на тэрыторыі Рэспублікі Беларусь і маюць грамадзянства Рэспублікі Беларусь, якія па сваім паходжанні, мове, культуры ці традыцыях адрозніваюцца ад асноўнага насельніцтва рэспублікі. Такім чынам, неад’емнымі крытэрыямі аднясення той ці іншай супольнасці або асобы да нацыянальнай меншасці з’яўляюцца сталае пражыванне і наяўнасць грамадзянства. У гэтым сэнсе фармулёўка Закона з’яўляецца абмежавальнай і дыскрымінацыйнай па сваёй сутнасці.

Такі падыход не адпавядае сутнасці міжнародных абавязацельстваў Рэспублікі Беларусь па абароне правоў нацыянальных меншасцяў. Так, у артыкуле 27 МПГПП замацавана, што ў тых краінах, дзе існуюць этнічныя, рэлігійныя і моўныя меншасці, асобам, якія належаць да такіх меншасцяў, не можа быць адмоўлена ў праве сумесна з іншымі членамі той жа групы карыстацца сваёй культурай, вызнаваць сваю рэлігію і выконваць яе абрады, а таксама карыстацца роднай мовай.

Заўвагі агульнага парадку № 23 з’яўляюцца афіцыйнымі каментарамі да артыкула 27 МПГПП. У іх Камітэт ААН па правах чалавека адзначае, што з фармулёўкі артыкула 27 вынікае, што да ліку асоб, якія маюць права на абарону, адносяцца асобы, якія належаць да той ці іншай групы і карыстаюцца агульнай культурай, рэлігіяй і/або мовай. Гэта фармулёўка, на думку Камітэта, таксама сведчыць пра тое, што асобы, якія маюць права на абарону, неабавязкова павінны быць грамадзянамі дзяржавы-ўдзельніцы. Такім чынам, Камітэт ААН па правах чалавека падкрэсліў, што артыкул 27 МПГПП абараняе не толькі грамадзян краіны, якія належаць да нацыянальных меншасцяў, але і неграмадзян.

Закон «Аб нацыянальных меншасцях у Рэспубліцы Беларусь» замацоўвае асноўныя гарантыі для членаў нацыянальных меншасцяў:

- прыналежнасць грамадзяніна Рэспублікі Беларусь да нацыянальнай меншасці з’яўляецца справай яго асабістага свабоднага выбару, ажыццяўленне якога не можа выклікаць неспрыяльных наступстваў (артыкул 2);

- не дапускаецца любое прамое або ўскоснае абмежаванне правоў і свабод грамадзян Рэспублікі Беларусь з-за іх прыналежнасці да нацыянальнай меншасці, а таксама спробы асіміляцыі супраць іх волі (артыкул 4);

- ніхто не можа быць прымушаны да вызначэння і ўказання сваёй нацыянальнай прыналежнасці, а таксама да доказу нацыянальнай прыналежнасці або адмовы ад яе (артыкул 5).

Дзяржава гарантуе грамадзянам Рэспублікі Беларусь, якія адносяць сябе да нацыянальных меншасцяў, роўныя палітычныя, эканамічныя і сацыяльныя правы і свабоды, якія ажыццяўляюцца ва ўстаноўленым заканадаўствам Рэспублікі Беларусь парадку, у тым ліку:

- права на атрыманне дапамогі з боку дзяржавы ў справе развіцця нацыянальнай культуры і адукацыі;

- права карыстацца роднай мовай, права выбару мовы зносін, а таксама права на свабоду выбару мовы выхавання і навучання;

- права на заснаванне сродкаў масавай інфармацыі, выдавецкую дзейнасць, а таксама на атрыманне, захоўванне і распаўсюд інфармацыі на роднай мове;

- права на ўсталяванне культурных сувязяў з суайчыннікамі за межамі Рэспублікі Беларусь;

- права вызнаваць любую рэлігію або не вызнаваць ніякай, удзельнічаць у адпраўленні рэлігійных культаў, рытуалаў, абрадаў на роднай мове;

- права на захаванне сваёй гісторыка-культурнай і духоўнай спадчыны, свабоднае развіццё культуры, у тым ліку прафесійнага і самадзейнага мастацтва;

- права на стварэнне грамадскіх аб’яднанняў і ўступленне ў дзеючыя грамадскія аб’яднанні;

- права свабодна выбіраць і быць выбранымі ў дзяржаўныя органы Рэспублікі Беларусь на аснове ўсеагульнага, роўнага, прамога або ўскоснага выбарчага права пры тайным галасаванні;

- права роўнага доступу да любых пасадаў у дзяржаўных органах Рэспублікі Беларусь (артыкул 6).

У артыкуле 13 Закона замацавана, што грамадзяне Рэспублікі Беларусь незалежна ад нацыянальнай прыналежнасці карыстаюцца абаронай дзяржавы на роўных

падставах. Важным тэзісам з’яўляецца частка 2 указанага артыкула, якая прадугледжвае, што любыя дзеянні, накіраваныя на дыскрымінацыю па нацыянальных прыкметах, стварэнне перашкод у рэалізацыі нацыянальнымі меншасцямі сваіх правоў, распальванне міжнацыянальнай варожасці, цягнуць адказнасць у адпаведнасці з заканадаўствам Рэспублікі Беларусь.

Такім чынам, Закон «Аб нацыянальных меншасцях» замацоўвае шэраг правоў і гарантый для нацыянальных меншасцяў, аднак механізм іх рэалізацыі ўстаноўлены толькі ў самых агульных рысах. Не створана якіх-небудзь эфектыўна функцыянуючых механізмаў па абароне правоў нацыянальных меншасцяў у Беларусі. Адсутнічаюць, як ужо адзначалася, планы або дзяржаўныя праграмы па сацыяльнай інтэграцыі ромскага насельніцтва, накіраваныя на пераадоленне сфарміраванага гадамі дыскрымінацыйнага становішча ромаў. Адзначым, што прыняцце асаблівых мер да нацыянальных меншасцяў заахвочваецца ратыфікаванай Рэспублікай Беларусь Канвенцыяй аб ліквідацыі ўсіх формаў расавай дыскрымінацыі.⁴

Камітэт па ліквідацыі расавай дыскрымінацыі ў сваёй Агульнай рэкамендацыі XXVII, якая тычыцца дыскрымінацыі ў дачыненні да рома, рэкамендаваў, у прыватнасці, прыняць і ажыццявіць нацыянальныя стратэгіі і праграмы і выказаць рашучую палітычную волю і маральнае кіраўніцтва ў мэтах паляпшэння становішча рома і абароны іх ад дыскрымінацыі з боку як дзяржаўных органаў, так і любых асоб або арганізацый.

Міжнародныя абавязацельствы Беларусі ў галіне абароны правоў нацыянальных меншасцяў

Рэспубліка Беларусь з’яўляецца ўдзельніцай шэрагу міжнародных дагавораў, якія змяшчаюць палажэнні, што датычаць абароны правоў нацыянальных меншасцяў.

У першую чаргу адзначым МПГПП. У артыкуле 27 Пакта замацавана, што ў тых краінах, дзе існуюць этнічныя, рэлігійныя і моўныя меншасці, асобам, якія належаць да такіх меншасцяў, не можа быць адмоўлена ў праве сумесна з іншымі членамі той жа групы карыстацца сваёй культурай, вызнаваць сваю рэлігію і выконваць яе абрады, а таксама карыстацца роднай мовай.

Паводле пункта 6.1 Заўваг агульнага парадку № 23 абавязак захавання палажэнняў артыкула 27 МПГПП ляжыць не толькі на дзяржаве, але і на іншых асобах, якія знаходзяцца на тэрыторыі дзяржавы-ўдзельніцы Пакта. Дзяржава, такім

⁴ Паводле пункта 4 артыкула 1 Канвенцыі аб ліквідацыі ўсіх формаў расавай дыскрымінацыі прыняцце асаблівых мер з выключнай мэтай забеспячэння належнага прагрэсу некаторых расавых або этнічных груп або асобных асоб, якія маюць патрэбу ў абароне, якая можа стаць неабходнай для таго, каб забяспечыць такім групам ці асобам роўнае выкарыстанне і ажыццяўленне правоў чалавека і асноўных свабод, не разглядаецца як расавая дыскрымінацыя пры ўмове, аднак, што такія меры не маюць сваім наступствам захаванне асаблівых правоў для розных расавых груп і што яны не будуць пакінутыя ў сіле па дасягненні тых мэтаў, дзеля якіх яны былі ўведзеныя.

чынам, павінна стварыць эфектыўныя заканадаўчыя, адміністрацыйныя і судовыя сродкі абароны правоў нацыянальных меншасцяў.

Рэспубліка Беларусь з’яўляецца ўдзельніцай Канвенцыі аб ліквідацыі ўсіх формаў расавай дыскрымінацыі⁵ (прынята рэзалюцыяй 2106 (XX) Генеральнай Асамблеі ад 21 снежня 1965 года) і ў адпаведнасці з ёй абавязалася неадкладна ўсімі магчымымі спосабамі праводзіць палітыку ліквідацыі ўсіх формаў расавай дыскрымінацыі і спрыяць паразуменню паміж усімі расамі, у тым ліку:

- не ўчыняць у дачыненні да асоб, груп ці ўстаноў актаў або дзеянняў, звязаных з расавай дыскрымінацыяй, і гарантаваць, што ўсе дзяржаўныя органы і дзяржаўныя ўстановы, як нацыянальныя, так і мясцовыя, будуць дзейнічаць у адпаведнасці з гэтым абавязацельствам;

- не заахвочваць, не абараняць і не падтрымліваць расавую дыскрымінацыю, якая ажыццяўляецца любымі асобамі або арганізацыямі;

- прыняць эфектыўныя меры для перагляду палітыкі ўрада ў нацыянальным і мясцовым маштабе, а таксама для выпраўлення, адмены або анулявання любых законаў і пастановаў, якія вядуць да ўзнікнення або ўвекавечання расавай дыскрымінацыі ўсюды, дзе яна існуе;

- выкарыстаўшы ўсе належныя сродкі ў залежнасці ад абставін, у тым ліку і заканадаўчыя меры, забараніць расавую дыскрымінацыю, якая праводзіцца любымі асобамі, групамі або арганізацыямі, і дабіцца яе знікнення;

- заахвочваць у належных выпадках аб’яднаўчыя шматрасавыя арганізацыі і рухі, а таксама іншыя мерапрыемствы, накіраваныя на знішчэнне расавых бар’ераў, і не падтрымліваць тыя з іх, якія спрыяюць паглыбленню расавага падзелу (артыкул 2 Канвенцыі).

Канвенцыя аб ліквідацыі ўсіх формаў расавай дыскрымінацыі, як і МПГПП, прадугледжвае наяўнасць кантрольнага механізму – перыядычнай справаздачнасці дзяржавы перад Камітэтам па ліквідацыі расавай дыскрымінацыі аб выкананні сваіх абавязацельстваў, прадугледжаных гэтым міжнародным дагаворам.

Рэспубліка Беларусь як дзяржава – удзельніца АБСЕ ўзяла на сябе абавязацельствы, змешчаныя ў Дакуменце Капенгагенскай нарады канферэнцыі па чалавечым вымярэнні НБСЕ 1990 года⁶. Ён змяшчае найбольш поўны каталог агульнапрызнаных правоў нацыянальных меншасцяў.

Пункт 31 Капенгагенскага дакумента абвяшчае: «асобы, якія належаць да нацыянальных меншасцяў, маюць права цалкам і эфектыўна ажыццяўляць свае правы чалавека і асноўныя свабоды без дыскрымінацыі і ва ўмовах поўнай роўнасці перад законам.

Дзяржавы-ўдзельніцы прымуць пры неабходнасці спецыяльныя меры, каб гарантаваць асобам, якія належаць да нацыянальных меншасцяў, поўную роўнасць з іншымі грамадзянамі ў ажыццяўленні правоў чалавека і асноўных свабод і карыстанні імі».

Такім чынам, Капенгагенскі дакумент, як і МПГПП, раскрываючы асноўныя правы прадстаўнікоў нацыянальных меншасцяў, аперуе тэрмінам, не звязаным з наяўнасцю крытэрыя грамадзянства.

⁵ Далей – Канвенцыя аб ліквідацыі ўсіх формаў расавай дыскрымінацыі.

⁶ Далей – Капенгагенскі дакумент.

Пунктам 32 Капенгагенскага дакумента замацаваны асноўныя правы асоб, якія належаць да нацыянальных меншасцяў. Асобы, якія належаць да нацыянальных меншасцяў, маюць права свабодна выказваць, захоўваць і развіваць сваю этнічную культурную, моўную ці рэлігійную самабытнасць, падтрымліваць і развіваць сваю культуру ва ўсіх яе аспектах, не падвяргаючыся спробам асіміляцыі насуперак сваёй волі. У прыватнасці, яны маюць права:

- свабодна карыстацца сваёй роднай мовай у асабістым і грамадскім жыцці;
- ствараць і падтрымліваць уласныя адукацыйныя, культурныя і рэлігійныя ўстановы, арганізацыі або асацыяцыі, якія могуць шукаць добраахвотную фінансавую і іншую дапамогу, а таксама дзяржаўную падтрымку ў адпаведнасці з нацыянальным заканадаўствам;
- вызнаваць сваю рэлігію, у тым ліку набываць, валодаць і выкарыстоўваць рэлігійныя матэрыялы і ажыццяўляць рэлігійную дзейнасць у галіне адукацыі на сваёй роднай мове;
- усталёўваць і падтрымліваць бесперашкодныя кантакты паміж сабой у межах сваёй краіны, а таксама праз межы з грамадзянамі іншых дзяржаў, з якімі яны маюць агульнае этнічнае ці нацыянальнае паходжанне, культурную спадчыну ці рэлігійныя вераванні;
- распаўсюджваць інфармацыю, мець доступ да яе і абменьвацца інфармацыяй на сваёй роднай мове;
- ствараць і падтрымліваць арганізацыі або асацыяцыі ў межах сваёй краіны і ўдзельнічаць у дзейнасці міжнародных няўрадавых арганізацый.

Капенгагенскі дакумент ускладае на дзяржаву выкананне ёй сваіх пазітыўных абавязацельстваў па забеспячэнні правоў нацыянальных меншасцяў. У прыватнасці, у ім адзначана, што дзяржавы-ўдзельніцы будуць абараняць этнічную, культурную, моўную і рэлігійную самабытнасць нацыянальных меншасцяў на сваёй тэрыторыі і ствараць умовы для заахвочвання гэтай самабытнасці. Яны будуць прымаць неабходныя меры з гэтай мэтай пасля правядзення належных кансультацый, у тым ліку кантакты з арганізацыямі або асацыяцыямі такіх меншасцяў, у адпаведнасці з працэдурай прыняцця рашэнняў кожнай дзяржавы. Любыя такія меры будуць адпавядаць прынцыпам роўнасці і недыскрымінацыі ў дачыненні да іншых грамадзян адпаведных дзяржаў-удзельніц (пункт 33).

Дзяржавы-ўдзельніцы будуць імкнуцца гарантаваць, каб асобы, якія належаць да нацыянальных меншасцяў, незалежна ад неабходнасці вывучаць афіцыйную мову або афіцыйныя мовы адпаведнай дзяржавы, мелі належныя магчымасці для вывучэння сваёй роднай мовы або навучання на сваёй роднай мове, а таксама там, дзе гэта магчыма і неабходна, для яе выкарыстання ў дзяржаўных органах у адпаведнасці з нацыянальным заканадаўствам (пункт 34).

У пункце 40 пералічаныя канкрэтныя меры, якія дзяржавы — удзельніцы АБСЕ абавязваюцца ўзяць на сябе. Гэтыя меры ўключаюць у сябе, у прыватнасці:

- прыняцце законаў, неабходных для забеспячэння абароны ад любых актаў, якія ўяўляюць сабой падбукторванне да гвалту супраць асоб або груп, заснаванае на нацыянальнай, расавай, этнічнай ці рэлігійнай дыскрымінацыі, варожасці або нянавісці, у тым ліку антысемітызм;
- прыняцце належных і адпаведных мер для абароны асоб або груп, якія могуць падвяргацца пагрозам або актам дыскрымінацыі, варожасці ці гвалту, абумоўленым

іх расавай, этнічнай, культурнай, моўнай ці рэлігійнай самабытнасці, і для абароны іх уласнасці;

– прыняцце эфектыўных мер у адпаведнасці з іх канстытуцыйнымі сістэмамі на нацыянальным, рэгіянальным і мясцовым узроўнях для садзейнічання ўзаемаразуменню і цягпымасці, асабліва ў галінах адукацыі, культуры і інфармацыі.

Шэраг абавязацельстваў Рэспублікі Беларусь па абароне правоў нацыянальных меншасцяў змяшчаецца ў спецыяльных міжнародных дагаворах.

Так, у адпаведнасці з Канвенцыяй ЮНЕСКА аб барацьбе з дыскрымінацыяй у галіне адукацыі Рэспубліка Беларусь узяла на сябе абавязак прызнаць за асобамі, якія належаць да нацыянальных меншасцяў, права весці ўласную асветніцкую працу, у тым ліку кіраўніцтва школамі, і ў адпаведнасці з палітыкай у галіне адукацыі кожнай дзяржавы выкарыстоўваць ці выкладаць уласную мову пры ўмове, аднак, што:

(i) ажыццяўленне гэтага права не перашкаджае асобам, якія належаць да меншасцяў, разумець культуру і мову ўсяго калектыва і ўдзельнічаць у яго дзейнасці, і што яно не падрывае суверэнітэту краіны;

(ii) узровень адукацыі ў такога роду школах не ніжэй за агульны ўзровень, прадпісаны або зацверджаны кампетэнтнымі органамі; і

(iii) наведванне такіх школ з'яўляецца факультатыўным.

Беларусь з'яўляецца таксама ўдзельніцай Канвенцыі ЮНЕСКА аб ахове і заахвочванні разнастайнасці форм культурнага самавыяўлення. У адпаведнасці з ёй Рэспубліка Беларусь абавязалася імкнуцца да стварэння на сваёй тэрыторыі такога асяроддзя, якое дапамагае некаторым асобам і сацыяльным групам ствараць, вырабляць, распаўсюджваць і размяркоўваць уласныя формы культурнага самавыяўлення і мець доступ да іх з наданнем належнай увагі асаблівым умовам і патрэбам жанчын, а таксама розных сацыяльных груп, у тым ліку асоб, якія належаць да меншасцяў і карэнных народаў.

У адпаведнасці з Канвенцыяй ААН аб правах дзіцяці Рэспубліка Беларусь абавязалася забяспечыць дзіцяці, што належыць да этнічных, рэлігійных або моўных меншасцяў, права сумесна з іншымі членамі сваёй групы карыстацца сваёй культурай, вызнаваць сваю рэлігію і выконваць яе абрады, а таксама карыстацца роднай мовай.

У шэрагу міжнародных дамоваў Рэспублікі Беларусь змяшчаюцца палажэнні аб роўнасці і недыскрымінацыі пры рэалізацыі асобных правоў (частка 2 артыкула 2 Міжнароднага пакта аб сацыяльных, эканамічных і культурных правах; артыкул 5 Міжнароднай Канвенцыі ААН аб ліквідацыі ўсіх формаў расавай дыскрымінацыі і інш.).

Нацыянальнае заканадаўства аб адказнасці за дзеянні, накіраваныя супраць нацыянальных меншасцяў

Нацыянальнае заканадаўства ўтрымлівае шэраг норм, якія прадугледжваюць адказнасць за дзеянні, накіраваныя на распальванне варожасці або розні, у тым ліку на нацыянальнай глебе.

Так, частка 1 артыкула 130 Крымінальнага кодэкса Рэспублікі Беларусь⁷ прадугледжвае адказнасць за наўмысныя дзеянні, накіраваныя на ўзбуджэнне расавай, нацыянальнай, рэлігійнай альбо іншай сацыяльнай варожасці або розні па прыкмеце расавай, нацыянальнай, рэлігійнай, моўнай ці іншай сацыяльнай прыналежнасці. Максімальная санкцыя за такія дзеянні – 5 гадоў пазбаўлення волі.

У адпаведнасці з часткай 2 артыкула 130 КК тыя ж дзеянні, злучаныя з гвалтам альбо здзейсненыя службовай асобай з выкарыстаннем сваіх службовых паўнамоцтваў, караюцца на тэрмін ад 3 да 10 гадоў.

На тэрмін ад 5 да 12 гадоў пазбаўлення волі караюцца дзеянні, названыя ў частках 1 і 2 артыкула 130 КК, учыненыя групай асоб, альбо тыя, якія пацягнулі па неасцярожнасці смерць чалавека альбо іншыя цяжкія наступствы.

Заканадаўца не канкрэтызуе дзеянні, у якіх выяўляецца «ўзбуджэнне». У навукова-практычным каментары да КК пад такімі дзеяннямі разумеюцца «розныя дзеянні, якія маюць сваім вынікам фарміраванне непрыязнасці, пачуцця агіды або нянавісці да прадстаўнікоў пэўнай расы, нацыянальнасці, этнічнай ці рэлігійнай групы: прапаганда выключнасці і перавагі адной чалавечай групы над іншымі, прыніжэнне прадстаўнікоў пэўнай расы, распаўсюд ілжывай інфармацыі пра сутнасць пэўнага веравучэння, якая спараджае недавер да прадстаўнікоў дадзенай канфесіі і інш.»⁸.

Для прыцягнення асобы да адказнасці па артыкуле 130 КК неабходна даказаць наяўнасць прамого намеру, накіраванага на ўзбуджэнне расавай, нацыянальнай і рэлігійнай варожасці або розні. Гэта значыць, што выказванні з элементамі мовы варожасці як такія, калі яны не скіраваныя на ўзбуджэнне варожасці або розні, на прыніжэнне нацыянальнага гонару і годнасці, не ахопліваюцца дадзеным артыкулам. Такія дзеянні могуць быць кваліфікаваныя па менш цяжкім артыкуле КК (артыкул 189 КК – абраза) і пры наяўнасці адміністрацыйнай прэюдыцыі (ажыццяўленне дзеянняў на працягу года пасля накладання мер адміністрацыйнага спагнання за абразу або паклёп).

Можна прывесці таксама артыкул 190 КК (парушэнне раўнапраўя грамадзян), які прадугледжвае адказнасць за наступныя віды супрацьпраўных дзеянняў: наўмыснае прамое або ўскоснае парушэнне або абмежаванне правоў і свабод, альбо за ўсталяванне прамых або ўскосных пераваг грамадзян у залежнасці ад полу, расы, нацыянальнасці, мовы, паходжання, маёмнага або службовага становішча, месца

⁷ Далей – КК.

⁸ Гл. : Научно-практический комментарий к Уголовному кодексу Республики Беларусь / Н.Ф. Ахраменка [и др.]; под общ. ред. А.В. Баркова, В.М. Хомича. – Минск: ГИУСТ БГУ. – С. 282.

жыхарства, адносінаў да рэлігіі, перакананняў, прыналежнасці да грамадскіх аб'яднанняў. Пры гэтым для прыцягнення да адказнасці па дадзеным артыкуле недастаткова здзяйснення паказаных дзеянняў. Крымінальны склад утвараюць названыя вышэй дзеянні, якія прычынілі істотную шкоду правам, свабодам і законным інтарэсам грамадзяніна. Права даваць ацэнку наяўнасці істотнага ўрону належыць органам папярэдняга расследавання, якія могуць адвольна вырашаць гэтае пытанне.

Варта адзначыць, што КК разглядае здзяйсненне злачынства па матывах расавай, нацыянальнай, рэлігійнай варожасці або розні, палітычнай ці ідэалагічнай варожасці, а таксама па матывах варожасці або розні ў дачыненні да якой-небудзь сацыяльнай групы як абцяжваючую адказнасць акалічнасць. Гэта значыць, што пры здзяйсненні любога іншага супрацьпраўнага дзеяння па адным з названых матываў суд абавязаны ўлічыць гэтую акалічнасць пры прызначэнні меры пакарання.

Акрамя таго, шэраг крымінальных складаў разглядае названыя матывы як кваліфікуючую прыкмету і, такім чынам, павышаецца ўзровень адказнасці за здзяйсненне злачынства з такім матывам. Напрыклад, за ўчыненне забойства (частка 1 артыкула 139 КК) прадугледжана пакаранне ў выглядзе пазбаўлення волі на тэрмін ад 6 да 15 гадоў. Забойства ж, здзейсненае па матывах расавай, нацыянальнай, рэлігійнай варожасці або розні, палітычнай ці ідэалагічнай варожасці, а таксама па матывах варожасці або розні ў дачыненні да якой-небудзь сацыяльнай групы (частка 2 артыкула 140 КК), прыводзіць да адказнасці ў выглядзе пазбаўлення волі на тэрмін ад 8 да 25 гадоў, пажыццёвага зняволення або смяротнага пакарання.

Аналагічны падыход замацаваны ў артыкуле 147 КК (наўмыснае прычыненне цяжкага цялеснага пашкоджання) і артыкуле 443 КК (парушэнне ўстаўных правілаў узаемаадносін паміж асобамі, на якіх распаўсюджваецца статус ваеннаслужачага, пры адсутнасці адносін падпарадкаванасці).

Адносна адказнасці за дзеянні, якія маюць на мэце прыніжэнне нацыянальных моў, можна сцвярджаць, што беларускае заканадаўства ўтрымлівае толькі адзін артыкул, які прадугледжвае адказнасць за такія дзеянні. Артыкул 9.22 КоАП прадугледжвае адказнасць за публічную абразу, ганьбаванне дзяржаўных і іншых нацыянальных моў, стварэнне перашкод і абмежаванняў у карыстанні імі, пропаведзь варожасці на моўнай глебе. Такія дзеянні цягнуць накладанне штрафу ў памеры ад 4 да 10 базавых велічынь.

Такім чынам, нацыянальнае заканадаўства не прадугледжвае мер адказнасці за шэраг дзеянняў, якія могуць быць звязаныя з расавай дыскрымінацыяй. У прыватнасці, не прадугледжана адміністрацыйнай адказнасці непасрэдна за выкарыстанне мовы варожасці, у тым ліку за выкарыстанне расісцкіх выразаў або дзеянняў, якія абражаюць асобу па матывах расы. Падобныя дзеянні могуць карацца па артыкуле 9.3 КоАП (абраза, або наўмыснае прыніжэнне гонару і годнасці асобы, выказанае ў непрыстойнай форме). Аднак для прыцягнення да адказнасці па дадзеным артыкуле абраза павінна быць у непрыстойнай форме. Акрамя таго, справа можа быць распачата толькі па патрабаванні пацярпелага.

Адсутнасць падобных механізмаў фактычна цягне беспакаранасць асоб, якія ажыццяўляюць расісцкія дзеянні, у тым ліку ў дачыненні да прадстаўнікоў нацыянальных меншасцяў. Між тым, паводле згаданай вышэй Канвенцыі аб ліквідацыі ўсіх формаў расавай дыскрымінацыі ўвядзенне мер адказнасці

ўдачыненні да любых расісцкіх актаў з'яўляецца абавязкам дзяржавы. Разгледзеўшы аб'яднаныя дваццаты і дваццаць трэці перыядычны даклад Рэспублікі Беларусь аб выкананні Канвенцыі аб ліквідацыі ўсіх формаў расавай дыскрымінацыі Камітэт выказаў занепакоенасць з нагоды паведамленняў аб распаўсюдзе ненавісніцкіх выказванняў у сродках масавай інфармацыі і са шкодаваннем адзначыў «адсутнасць прагрэсу ў прыняцці ўсёабдымнага заканадаўства, які прадугледжвае крымінальную адказнасць за ненавісніцкія выказванні, у адпаведнасці са сваёй агульнай рэкамендацыяй № 35 (2013) аб барацьбе з ненавісніцкімі выказваннямі расісцкага толку».

У сувязі з гэтым, спаслаўшыся на сваю агульную рэкамендацыю № 7 (1985) адносна ажыццяўлення артыкула 4 і агульную рэкамендацыю № 35, Камітэт зноў рэкамендаваў Рэспубліцы Беларусь «прыняць усёабдымнае заканадаўства, якое прадугледжвае канкрэтную крымінальную адказнасць за ненавісніцкія выказванні расісцкага толку ў адпаведнасці з артыкулам 4 Канвенцыі, і забяспечыць, каб расавая і нацыянальная нянавісць сістэматычна расцэньвалася як абцяжваючая акалічнасць у тых выпадках, калі яна служыць матывам здзяйснення правапарушэння».

2. Дыскрымінацыя ромскага насельніцтва (цыган) у Беларусі

Ромскае насельніцтва (цыганы) з'яўляюцца найбольш уразлівай этнічнай групай, якая падвяргаецца сістэмнай дыскрымінацыі. Цыганскія абшчыны часта сегрэгуюцца ў публічнай прасторы. Гэтаму спрыяе іх негатыўны вобраз у грамадскай свядомасці⁹.

Меры этнічнага прафілявання

Перасоўванне ромаў па тэрыторыі Беларусі ў пошуках сезоннай і нізкакваліфікаванай працы ўскладнена па прычыне этнічнага прафілявання з боку супрацоўнікаў МУС, якое выяўляецца ў затрыманнях цыган, іх шматразовым дактыласкапаванні, пастановамі на прафілактычныя ўлікі без законных падстаў. Затрыманні ромаў адбываюцца рэгулярна і сістэматычна.

Многія рома скардзяцца на канфіскацыю ў іх аўтамабіляў для правядзення экспертыз на прадмет наяўнасці фактаў падробкі ідэнтыфікацыйных нумароў. Аўтамабілі вяртаюцца ўладальнікам у тэрмін ад двух тыдняў да аднаго месяца.

Адзін з такіх выпадкаў адбыўся ў чэрвені 2018 года. У БХК па прававую дапамогу звярнуўся грамадзянін Б., які жыве ў а.г. Русіна Баранавіцкага р-на. Ён паведаміў, што быў затрыманы і дастаўлены супрацоўнікамі аддзела крымінальнага вышуку Баранавіцкага РАУС у аддзяленне міліцыі, калі рухаўся па г. Баранавічы на ўласным аўтамабілі. Супрацоўнікі міліцыі прычыну яго затрымання патлумачылі тым, што ў яго легкавога аўтамабіля «перабітыя кузаўныя нумары і ён арыштаваны да высвятлення названых абставін». Праз некаторы час грамадзяніну Б. вярнулі аўтамабіль, выдалі на рукі копію пастановы аб адмове ва ўзбуджэнні крымінальнай справы ў сувязі з адсутнасцю ў дзеянні складу злачынства. З пастановы ўгледжваецца, што затрыманне Б. выраблена «ў межах распараджэння № 44 начальніка УУС Брэсцкага аблвыканкама».

З наступнай перапіскі з Аддзелам унутраных спраў Баранавіцкага райвыканкама высветлілася, што распараджэнне УУС Брэсцкага аблвыканкама № 44 ад 01.12.2016 «Аб актывізацыі работы з асобамі цыганскай народнасці» выдадзена начальнікам УУС і прынята супрацоўнікамі міліцыі як кіраўніцтва да дзеяння, а прадугледжаныя ў ім мерапрыемствы актыўна ажыццяўляюцца да цяперашняга часу. Так, у пункце 1 распараджэння ў якасці мэтавай групы, на якую накіраваны прадугледжаныя ў ім мерапрыемствы, прама названы асобы «цыганскай народнасці», у дачыненні да якіх «супрацоўнікі АУС у мэтах папярэджання ашуканскіх дзеянняў, крадзяжоў, рабаванняў, у тым ліку ў дачыненні да састарэлых грамадзян і непаўналетніх...» праводзяць мерапрыемствы, сярод якіх:

⁹ За полчаса до весны. Даклад аб няроўнасці і дыскрымінацыі ў Беларусі. Лондан, Лістапад 2013. — С. 109.

- пастаноўка на дакта-, фота-, відэаўлік (пункт 9.2.2);
- праверка дакументаў аўтатранспарту пры ўзнікненні сумненняў у іх сапраўднасці, а таксама пры наяўнасці прыкмет змены ідэнтыфікацыйнага нумара кузава састаўленне рапарта для правядзення праверкі ў парадку КПК (пункт 9.2.4);
- праверка на дачыненне да нераскрытых злачынстваў на тэрыторыі абслугоўвання АУС (пункт 9.2.8) і інш.

Аб рабоце па выкананні названага распараджэння паведамлялася ў газеце «Навіны Палесся» ў нумары ад 20.01.2017 у артыкуле «Столінская міліцыя падвяла вынікі службовай дзейнасці»:

«Выклікае пэўную заклапочанасць рост злачынстваў у дачыненні да пажылых і адзінокіх састарэлых грамадзян, асабліва асобамі з ліку цыганскай дыяспары. Названымі асобамі за мінулы перыяд 2016 года на тэрыторыі раёна здзейсненыя 7 злачынстваў.

Праца з імі праводзіцца ў адпаведнасці з распараджэннем УУС Брэсцкага аблвыканкама № 44 ад 1 снежня 2016 года. Звярталася ўвага на іх перамяшчэнне па тэрыторыі раёна, мэты знаходжання ў пэўным населеным пункце. Усяго адпрацавана і пастаўлена на дакта-, фота-, відэаўлік 71 асоба цыганскай дыяспары. У ходзе штодзённых адпрацовак выяўлены 117 адміністрацыйных правапарушэнняў, учыненых гэтымі асобамі»¹⁰.

У ходзе маніторынгу паведамленняў у сетцы Інтэрнэт, у тым ліку сайтаў рэгіянальных падраздзяленняў органаў унутраных спраў, было ўстаноўлена, што падобныя мерапрыемствы адносна асоб ромскай народнасці праводзяцца на ўсёй тэрыторыі Рэспублікі Беларусь. Напрыклад:

1) паведамленне на сайце Беларускай чыгункі:

«...Мерапрыемствы па выяўленні і спыненні фактаў супрацьпраўнай дзейнасці асоб цыганскай народнасці ў зоне адказнасці АУСТ праводзяцца на пастаяннай аснове. Актывізавана работа ў гэтым напрамку і ў зоне адказнасці Барысаўскага АУСТ, супрацоўнікамі якога праверана па наяўных уліках 36 асоб цыганскай народнасці»¹¹.

2) сайт УУС Брэсцкага аблвыканкама, паведамленне за подпісам намесніка начальніка Пінскага РАУС, падпалкоўніка міліцыі Будніка В.Л.:

«Вельмі шмат сказана і напісана пра захоўванне грошай, пра асоб цыганскай народнасці, неаднаразова публікаваліся артыкулы на дадзеную тэматыку. Супрацоўнікі органаў унутраных спраў на пастаяннай аснове праводзяць прафілактычную работу з насельніцтвам па папярэджанні махлярстваў

¹⁰ <http://www.polese.by/2017/01/stolinskaya-miliciya-podvela-itogi-služheboj-deyatelnosti/>.

¹¹ http://www.rw.by/uploads/userfiles/files/OVDT_informiruet.doc.

і крадзяжоў, аднак жыхары нашага раёну дасюль пападаюцца на дзеянні зламыснікаў, якія пад выглядам продажу, пакупак, лячэння, а таксама пад выглядам сацыяльных, медыцынскіх і іншых работнікаў дзяржаўных устаноў пранікаюць у жылыя памяшканні грамадзян і здзяйсняюць крадзяжы грошай і іншых матэрыяльных каштоўнасцяў... Пераканаўчая просьба праяўляць пільнасць пры з'яўленні на тэрыторыі Пінскага раёна цыган і неадкладна паведамляць у Пінскі РАУС па тэл. 31-70-25, 32-36-01 або 139»¹².

3) сайт УУС Мінскага аблвыканкама, паведамленне ад 20.04.2018 «Маладзечанская міліцыя нагадвае: не патрапім на вуду махляроў»:

«Варта асобна сказаць пра прадстаўнікоў цыганскай этнічнай групы. Дзякуючы вопыту, яны выдатна ведаюць, дзе ў доме часцей за ўсё захоўваюцца каштоўнасці, і нават валодаюць дарам гіпнозу. А талент уваходзіць у давер, мабыць, дадзены з самага нараджэння. У апошнія тыдні смуглявых людзей на вуліцах Маладзечна стала больш. Яны ходзяць па вуліцах. Смела і нават нахабна падыходзяць да мінакоў і просяць грошай... Сапраўды, такія факты ёсць. Міліцыя рэагуе на сігналы грамадзян. Мы практычна штодня дастаўляем вулічных жабракоў у аддзяленне, усталёўваем іх асобу, правяраем на дачыненне да злачынстваў і законнасць знаходжання. Затрыманыя тлумачаць, што яны, напрыклад, прыехалі ў госці. У нашым раёне ёсць такія месцы пастаяннага пражывання прадстаўнікоў цыганскай народнасці – у вёсцы Мазалі і ў межах Маладзечна», – кажа Юрый Карчмоў. Пры з'яўленні ў вашым населеным пункце асоб цыганскай народнасці таксама паведамляйце ў міліцыю»¹³.

4) сайт УУС Мінскага аблвыканкама, паведамленне ад 21.03.2018 «Клецкі РАУС папярэджвае: «Сцеражыцеся незнаёмцаў неславянскай знешнасці»:

«Аналіз аператыўнай абстаноўкі на тэрыторыі Мінскай вобласці сведчыць аб тым, што за апошнія гады адбылося ўскладненне крымінагеннай сітуацыі ў сувязі з учыненнем карыслівых злачынстваў у дачыненні да самотных пажылых грамадзян асобамі, якія наведваюць іх жылыя памяшканні з розных нагодаў. Зыходзячы з паказанняў пацярпелых, такія супрацьпраўныя дзеянні часцяком здзяйсняюцца прадстаўнікамі цыганскай дыяспары. Варта адзначыць, што паказаная катэгорыя займае актыўную пазіцыю ў здзяйсненні злачынстваў у сферы незаконнага абароту наркотыкаў і ажыццяўленні незаконнай прадпрыемальніцкай дзейнасці... У выпадку з'яўлення ў вашым населеным пункце асоб цыганскай народнасці неадкладна тэлефануйце па тэл. 102 у РАУС»¹⁴.

5) інтэрв'ю з начальнікам аддзела ўнутраных спраў Карэліцкага райвыканкама падпалкоўнікам міліцыі Салаўёвым В.І., апублікаванае ў Карэліцкай газеце «Полымя»:

¹² <http://uvd.brest.gov.by/news/6438/>.

¹³ http://uvd-mo.gov.by/news/events/~page_m12=79~news_m12=11613.

¹⁴ http://www.uvd-mo.gov.by/news/events/~page_m12=61~news_m12=11190.

« — Ці былі зарэгістраваныя ў 2017 годзе злачынствы, учыненыя асобамі цыганскай народнасці?

— Дадзеная праблема з'яўляецца актуальнай для ўсёй рэспублікі, у тым ліку і Карэліцкага раёна. За 2017 год было зарэгістравана 2 злачынствы, якія здзейснілі цыганы. Падазраваныя асобы па абодвух злачынствах устаноўлены. Асноўная праблема ў тым, што сёння асобы цыганскай народнасці могуць быць абсалютна славянскай знешнасці і прадстаўляцца пенсіянерам, бо менавіта яны ў большасці выпадкаў становяцца ахвярамі, работнікамі газавай службы, цэнтра сацыяльнага абслугоўвання насельніцтва ці прадстаўнікамі іншых службаў... Супрацоўнікамі РАУС праводзіцца прафілактычная і тлумачальная праца з мясцовым насельніцтвам. Сёння грамадзяне ведаюць, што пры з'яўленні цыган у населеным пункце неабходна адразу ж паведамляць пра гэта ў Карэліцкі РАУС»¹⁵.

6) паведамленне на сайце адміністрацыі Ленінскага раёна г. Магілёва ад 31.03.2016 «Прафілактыка крадзяжоў у састарэлых і асоб сталага ўзросту асобамі цыганскай нацыянальнасці»:

«...Варта адзначыць, што значная доля злачынстваў гэтага роду, як правіла, прыпадае на прадстаўнікоў цыганскай дыяспары».

Аўтар, старшы інспектар ГІАЗ Ленінскага раёна г. Магілёва А. Сіманава, раіць:

«У выпадку з'яўлення ў вашым населеным пункце асоб цыганскай нацыянальнасці паспрабуйце запомніць і запісаць дзяржаўны нумар аўтатранспарту, на якім яны прыехалі»¹⁶.

Негатыўныя стэрэатыпы

Сацыяльнай інтэграцыі рома ў грамадскае жыццё перашкаджаюць таксама ўкаранёныя ў грамадскую свядомасць негатыўныя стэрэатыпы ў дачыненні да ромскага насельніцтва. Многія СМІ замест удзелу ў сацыяльнай інтэграцыі ромаў узмацняюць гэтыя стэрэатыпы, выкарыстоўваючы ў тэксце паведамленняў аб учыненых правапарушэннях указанне на нацыянальную прыналежнасць меркаваных правапарушальнікаў. Прыкладаў артыкулаў з негатыўным чынам цыганой у беларускіх СМІ дастаткова. Вось некаторыя з іх.

Сюжэт «Маці кінула нованароджаную дзяўчынку на ганку радзільні ў Слуцку» на тэлеканале АНТ ад 05.08.2017:

¹⁵ <http://www.polymia.by/2018/03/sluzhit-zakonu-narodu-otechestvu/>.

¹⁶ <http://lenadm-mogilev.gov.by/pravo/newsrovd/9422-profilaktika-krazh-u-prestarelykh-i-lits-pozhilogo-vozrasta-litsami-tsyganskoj-natsionalnosti>.

«Слуцкая міліцыя шукае маці нованароджанай дзяўчынкі, якую напярэдадні рана раніцай знайшлі на ганку мясцовага радзільнага дома. Жанчыну са скруткам у руках бачылі відавочцы – іх ужо апытваюць. Малую лекары назвалі Марыяй. Першыя абследаванні паказалі, што яна абсалютна здаровая. Сяргей Казловіч спрабаваў высветліць, што за маці так паступіла з дзіцём і які далейшы лёс дзяўчынкі...

Па версіі следства, гэта можа быць жанчына-цыганка. За гадзіну да таго, як была знойдзена дзяўчынка, меркаваная маці-зязюля заходзіла ў Дом малюткі¹⁷».

Артыкул «За 8 месяцаў бягучага года ў Карэліцкім раёне зарэгістравана 135 злачынстваў» у інтэрнэт-версіі газеты «Полымя» ад 20.09.2016:

«Асаблівую заклапочанасць у праваахоўнікаў выклікаюць цыганскія крадзяжы, ахвярамі якіх становяцца даверлівыя пажылыя вяскоўцы. Цыганы, з'явіўшыся на парозе патэнцыйных ахвяр у дзень пенсіі, прадстаўляюцца работнікамі сацыяльнай службы або райвыканкама, уваходзяць у давер і здзяйсняюць крадзяжы. «Зусім нядаўна падобнае злачынства адбылося ў в. Падгайна Варанчанскага сельскага савета, – прыводзіць прыклад В.Н. Януш, – цыганка ўвайшла ў дом жанчыны сталага веку і прадставілася работнікам мясцовай адміністрацыі. Мэту візіту патлумачыла проста: прывезла ў падарунак коўдру. Усыпіўшы пільнасць гаспадыні дома, махлярка падманным шляхам завалодала 250 рублямі з яе зберажэнняў»¹⁸.

Артыкул «Як адпрэчваць цыган-варажбітак, сталкераў і гарадскіх вар'ятаў» у анлайн-часопісе КҮКҮ ад 21.09.2018:

«Здабычай» цыган зазвычай робяцца людзі гіпнабельныя, іх лёгка адсачыць у натоўпе: яны пагружаныя ў сябе, гэта значыць у лёгкім стане трансу... Цыганы дзейнічаюць па схеме «перагрузілі ўсе тры каналы ўспрымання інфармацыі»: візуальны, аўдыяльны і кінестэтычны...»

Артыкул «Разам з нагаворам цыганка “зняла” з гродзенкі ўпрыгажэнні і ўсе грошы», апублікаваны ў блогу s13 г. Гродна 04.10.2017:

«Сваю «ахвяру» цыганка Тамара Іванаўна (дадзеныя асуджанай змененыя) знайшла выпадкова. Адночы ў маі бягучага года ў двары аднаго з дамоў па вул. Пестрака ў Гродне Тамара Іванаўна ўбачыла жанчыну, якая спатыкнулася аб галіну і ледзь не ўпала. Скарыстаўшыся сітуацыяй, цыганка паведаміла незнаёмай жанчыне, што ёй зроблены чары на смерць, і прапанавала свае паслугі па іх зняцці... Даверлівая жанчына прынесла наяўныя ў яе 250 рублёў, 40 даляраў ЗША, залатыя вырабы агульным коштам у 6285 рублёў, а таксама іншыя прадметы, неабходныя для працягу працэдуры зняцця сурокаў...»¹⁹

¹⁷ <https://ont.by/news/mat-brosila-novorozhdyonnyyu-devochky-na-krilce-roddoma-v-slycke>.

¹⁸ <http://www.polymia.by/2016/09/za-8-mesyacev-tekushhego-goda-v-korelichskom-rajone-zaregistrirvano-135-prestuplenij/>.

¹⁹ <http://s13.ru/archives/189038>.

Артыкул «Суд вынес прысуд цыганцы, якая зняла чары за 3000 даляраў» на сайце інтэрнэт-рэсурсу Медыя-Палессе ад 31.10.2018:

«Увечары 18 ліпеня 48-гадовая лунінчанка звярнулася ў міліцыю і паведаміла, што пасля візіту цыганкі з дому прапала 2000 даляраў, яшчэ 1000 даляраў яна перадала гасці сама»²⁰.

Як паказвае аналіз гэтых публікацый, прадстаўнікі ромскай народнасці прадстаўляюцца ў негатыўным святле, што спрыяе фарміраванню адмоўнага стаўлення да іх, распаўсюджванню і ўкараненню негатыўных стэрэатыпаў, узбуджэнню варожасці да гэтай нацыянальнай меншасці. У беларускім грамадстве даўно сфарміраваўся негатыўны вобраз прадстаўнікоў цыганскай народнасці, які працягвае культывавацца ў публічнай прасторы беларускімі СМІ і на сайтах органаў унутраных спраў.

Наяўнасці падобных публікацый, якія змяшчаюць элементы мовы варожасці, спрыяе і адсутнасць комплекснага антыдыскрымінацыйнага заканадаўства. Адсутнасць адзінага вызначэння дыскрымінацыі, яе прыкмет і відаў не дазваляе прыняць рашучыя меры да мовы варожасці ў СМІ. Сёння такія артыкулы могуць разглядацца толькі ў кантэксце парушэння журналісцкай этыкі.

Наступствамі негатыўнага ўспрымання прадстаўнікоў народнасці рома з боку грамадзян з'яўляюцца інцыдэнты на глебе нянавісці, якія перыядычна адбываюцца ў краіне.

Так, вялікі грамадскі рэзананс атрымала злачынства, учыненае ў Кобрыне.

*На інтэрнэт-партале TUT.BY 26 лютага 2017 года быў апублікаваны артыкул «Па падазрэнні ў забойстве цяжарнай жанчыны ў Кобрыне затрыманы 19-гадовы студэнт», у якім паведамлялася, што 23 лютага па падазрэнні ў забойстве цяжарнай жанчыны ў Кобрыне затрымалі 19-гадовага навучэнца адной з навучальных устаноў горада. Аб гэтым паведаміў TUT.BY афіцыйны прадстаўнік упраўлення Следчага камітэта па Брэсцкай вобласці Зміцер Іванюк. У артыкуле ад 1 сакавіка 2018 года на інтэрнэт-партале TUT.BY таксама паведамлялася, што матыў злачынства ўсё яшчэ высвятляецца. «Па адной з версій, падазраваны пайшоў на злачынства па ідэалагічных меркаваннях. Загінула жанчына і яе муж – прадстаўнікі этнічнай меншасці. Праваахоўнікі не пацвярджаюць, але і не абвяргаюць інфармацыю аб ідэалагічным матыве нападу. Пакуль следчыя расследуюць крымінальную справу, распачатую за забойства (ч. 1 арт. 139 КК) і замах на забойства дзвюх асоб (ч. 1 арт. 14, ч. 2 арт. 139 КК). У той час як забойства, здзейсненае па матывах расавай варожасці або розні, прадугледжвае п. 14 ч. 2 арт. 139 КК. Паводле інфармацыі TUT.BY, пакуль справа не перакваліфікавана».*²¹

У сваіх паказаннях абвінавачваны тлумачыў, што выказаў здагадку, быццам муж з жонкай выйшлі ў той вечар з дому, каб прадаць наркатыкі. Такую выснову, на думку следства, ён засноўваў не на фактах, а на перакананасці, што «цыганы

²⁰ <https://media-polesye.by/news/sud-vynes-prigovor-cyganke-snyavshey-porchu-za-3000-dollarov-50612>.

²¹ <https://news.tut.by/society/582715.html>.

прадаюць наркатыкі». Пры гэтым пацярпелыя ніколі не здзяйснялі злачынстваў, звязаных з абаротам наркатыкаў.

РПГА «Беларускі Хельсінскі Камітэт» на стадыі расследавання дадзенай крымінальнай справы накіроўваў зварот у Кобрынскі раённы аддзел упраўлення Следчага камітэта па Брэсцкай вобласці з просьбай уважліва паставіцца да версіі аб тым, што злачынства было здзейснена па матывах нянавісці. У сваім звароце эксперты БХК адзначылі, што ўсталяванне матыву здзяйснення злачынства з'яўляецца важным элементом расследавання па крымінальных справах. Асабліва гэта важна ў справах, дзе ёсць сур'ёзныя падставы лічыць, што злачынства было здзейснена менавіта па матывах нянавісці да розных сацыяльных, этнічных, рэлігійных і іншых груп.

БХК накіраваў на адрас Кобрынскага РАСК Практычнае кіраўніцтва БДІПЧ АБСЕ «Заканадаўства супраць злачынстваў на глебе нянавісці», у якім адзначалася, у тым ліку, што злачынствы на глебе нянавісці здольныя прывесці да расколу ў грамадстве і спарадзіць замкнёнае кола гвалту і помсты за яго. Вось чаму такія злачынствы патрабуюць рашучага рэагавання. Важна адзначыць, што орган папярэдняга расследавання ўстанавіў, што забойства ромскай жанчыны і замах на забойства яе мужа, таксама прадстаўніка рома, былі здзейснены, у тым ліку, па матывах расавай, нацыянальнай, рэлігійнай варожасці або розні, палітычнай ці ідэалагічнай варожасці, а таксама па матывах варожасці або розні ў дачыненні да якой-небудзь сацыяльнай групы (пункт 14 часткі 2 артыкула 139 КК).

Яшчэ адзін інцыдэнт зафіксаваны ў г. Пінск Брэсцкай вобласці:

9 снежня 2018 г. грамадзянін А. напаў з нажом на сяброўку пляменніка, якая з'яўлялася прадстаўніцай рома, з-за падазрэння ў здзяйсненні крадзяжу грошай. Дадзеныя падазрэнні былі заснаваныя на агульнай устаноўцы пра тое, што «скрасці магла толькі асоба цыганскай народнасці»²².

Здзіўленне выклікаюць таксама асобныя выказванні вядомых у Беларусі людзей, ад якіх чакаецца выкарыстанне карэктных выразаў, але не мовы варожасці. Так, у лістападзе 2018 года ў эфіры праграмы «Гутаркі з уладаром Паўлам» на тэлеканале «Эхо-ТВ» Мітрапаліт Мінскі і Заслаўскі Павел для стварэння адмоўнага вобраза прадстаўнікоў пратэстанцкіх канфесій назваў іх сектантамі і параўнаў з цыганамі, даўшы сацыяльна негатыўныя характарыстыкі. Даслоўна яго выказванне прагучала так:

«Так здарылася, што я жыў у Карагандзе. Вакол нас там было вельмі шмат сектантаў: баптыстаў, нейкіх евангелістаў. Вы ведаеце, ну нібыта ўсё было нармальна — працавалі людзі, вучыліся. Але як толькі яны прыходзяць, заводзяць свае размовы — гэта нешта робіцца страшнае. Проста настолькі надакучліва! А ў іх галоўнае ўжыцці — гэта місія, яны ўсе місіянерствуюць, усіх хочуць звярнуць у сваю секту... Іх падрыхтоўка з самага ранняга ўзросту ідзе ў гэтым напрамку. Яны валодаюць навыкамі весці прапаганду. Не пропаведзь, а прапаганду, таму

²² <http://www.ivatsevichy.by/1/zdaryenn/roznae/panazho-shchyna-chamjalah.html>.

што пропаведзь ніколі не гвалтуе людзей. А яны дзяўбуць у адно месца пастаянна. З імі ні пра што нельга казаць, а калі яны яшчэ ўдваіх прыйшлі! Ведаеце, як цыганы. Прыходзяць дадому і пачынаюць, разумеете, агітаваць, пакуль не абяруць чалавека  ²³.

Падобныя выказванні высокага прадстаўніка праваслаўнай царквы могуць разглядацца як прыніжэнне нацыянальнага гонару і годнасці. Яны апелююць да негатыўных стэрэатыпаў, якія захоўваюцца ў грамадскай свядомасці ў дачыненні да народнасці рома, і ўмацоўваюць гэтыя стэрэатыпы ў свядомасці людзей.

Адсутнасць дакументаў, якія сведчаць асобу. Адсутнасць грамадзянства Рэспублікі Беларусь

Істотнай праблемай ромскага насельніцтва з'яўляецца адсутнасць у некаторых яго прадстаўнікоў грамадзянства Рэспублікі Беларусь. Паводле агульнага правіла, для атрымання пашпарта грамадзяніна Рэспублікі Беларусь неабходна звярнуцца з заявай у АДДЗел па грамадзянстве і міграцыі мясцовага органа ўнутраных спраў. Паколькі некаторыя цыганы жывуць без афармлення дагавора найму жылога памяшкання і, адпаведна, не маюць рэгістрацыі, ім адмаўляюць у прыёме дакументаў на атрыманне пашпарта і прыцягваюць да адміністрацыйнай адказнасці за пражыванне без дакументаў, якія сведчаць асобу (частка 3 артыкула 23.53 КоАП), альбо за парушэнне заканадаўства аб прававым становішчы замежных грамадзян і асоб без грамадзянства (артыкул 23.55 КоАП).

Факт шматразовага (тры і больш разоў) прыцягнення да адміністрацыйнай адказнасці з'яўляецца перашкодай для падачы заявы аб набыцці грамадзянства. Да заканчэння тэрміну, па заканчэнні якога лічыцца, што чалавек не падвяргаўся адміністрацыйнаму спагнанню, гэты чалавек не можа падаць заяву аб набыцці грамадзянства. Такім тэрмінам, паводле артыкула 2.8 КоАП, з'яўляецца адзін год з дня заканчэння выканання асноўнага і дадатковага адміністрацыйных спагнанняў. Гэта значыць, што чалавек, які хоча набыць грамадзянства Рэспублікі Беларусь, як асоба, якая нарадзілася на тэрыторыі краіны, не павінен прыцягвацца да адміністрацыйнай адказнасці на працягу аднаго года пасля таго, як выплаціць раней прызначаны яму штраф.

Аднак на практыцы выканаць дадзеную ўмову надзвычай складана, паколькі любое ўзаемадзеянне з супрацоўнікамі міліцыі або органамі ўлады можа пацягнуць накладанне на асобу новага адміністрацыйнага спагнання за здзяйсненне згаданых вышэй і іншых адміністрацыйных правапарушэнняў. Нават у выпадку, калі на працягу названага тэрміну чалавек не будзе падвергнуты адміністрацыйным спагнанням, пры падачы заявы аб атрыманні грамадзянства ён можа быць зноў падвергнуты пакаранню за пражыванне без дакумента, які сведчыць асобу, паколькі фармальна

²³ Запіс праграмы «Гутаркі з уладаром Паўлам» і даступная на YouTube-канале ЭХОме:
https://www.youtube.com/watch?time_continue=22&v=Ke7uH22whHE.

маюць месца прыкметы адміністрацыйнага правапарушэння. Ніякіх выключэнняў беларускае заканадаўства для такіх сітуацый не прадугледжвае, і застаецца толькі спадзявацца на разуменне сітуацыі з боку службовай асобы органаў унутраных спраў, які будзе прымаць заяву аб набыцці грамадзянства.

Выйсцем з дадзенай сітуацыі магло б стаць змяненне заканадаўства аб грамадзянстве. У прыватнасці, у Закон «Аб грамадзянстве» трэба было б унесці норму, якая прадугледжвае непрымяненне (у тым ліку часовае непрымяненне) умовы аб адсутнасці факту прыцягнення да адміністрацыйнай адказнасці па гэтай катэгорыі спраў для падачы заявы аб набыцці грамадзянства. Такое рашэнне дапамагло б легалізавацца дэ-факта грамадзянам краіны з ліку асабліва ўразлівых прадстаўнікоў народнасці рома. Такі падыход будзе накіраваны на выкананне аднаго з абавязацельстваў Рэспублікі Беларусь, прадугледжанага Канвенцыяй аб ліквідацыі ўсіх формаў расавай дыскрымінацыі, у якой пункт 2 артыкула 2 гаворыць пра неабходнасць прыняцця спецыяльных часовых мер (пазітыўных дзеянняў):

«Дзяржавы-ўдзельніцы павінны прымаць, калі абставіны гэтага патрабуюць, асаблівыя і канкрэтныя меры ў сацыяльнай, эканамічнай, культурнай і іншых галінах, з мэтай забеспячэння належнага развіцця і абароны некаторых расавых груп або асоб, што да іх належаць, з тым, каб гарантаваць ім поўнае і роўнае выкарыстанне правоў чалавека і асноўных свабодаў. Такія меры ні ў якім выпадку не павінны ў выніку прывесці да захавання няроўных або асаблівых правоў для розных расавых груп па дасягненні тых мэтай, дзеля якіх яны былі ўведзеныя».

Некаторыя з цыганоў, якія нарадзіліся на тэрыторыі Рэспублікі Беларусь (і якія мелі раней права на атрыманне грамадзянства ўспрошчаным парадку), атрымліваюць від на жыхарства як асобы без грамадзянства; для атрымання грамадзянства яны павінны пражыць на працягу 7 гадоў бесперапынна пасля атрымання віду на жыхарства (гэты тэрмін можа быць скарачаны). Аднак перашкодай для атрымання дазволу на часовае або пастаяннае пражыванне зноў можа выступаць нявыплата раней накладзенага штрафу.

Адсутнасць дакументаў, як правіла, цягне за сабой перашкоды ў рэалізацыі, у першую чаргу, права на працу, а таксама права на здароўе, адукацыю, сацыяльнае забеспячэнне і інш.

У складанай сітуацыі апынуўся адзін з прадстаўнікоў рома Павел А., які нарадзіўся і ўсё жыццё пражыў у Беларусі, але да гэтага часу не мае пашпарта. Ён трапіў у так званую пашпартную пастку, паколькі ў свой час яго бацькі не мелі пастаяннай рэгістрацыі, што пазбавіла яго магчымасці звярнуцца ў аддзел па грамадзянстве і міграцыі па атрыманне пашпарта. Пасля дасягнення паўналецця ён мог атрымаць грамадзянства толькі ў парадку набыцця. Для гэтага яму ўжо неабходна было даказаць сваю прыналежнасць да грамадзянства Рэспублікі Беларусь і не мець перашкодаў для падачы дакументаў на атрыманне дакументаў (адсутнасць непашаных штрафаў, наяўнасць рэгістрацыі па месцы жыхарства). Немагчымасць сабраць грошы на пагашэнне назапашаных штрафаў (ён мае на

ўтрыманні чатырох дзяцей) і аплату «прапіскі» прывяло да таго, што атрыманне дакументаў для яго стала невырашальнай праблемай.

Дыскрымінацыя ў сферы працаўладкавання

Адной з прычын існуючага цяжкага становішча ромскага насельніцтва Беларусі з'яўляецца немагчымасць афіцыйнага працаўладкавання. У ходзе праведзеных кансультацый многія прадстаўнікі рома паведамлялі, што сістэматычна сутыкаюцца з праблемамі пры працаўладкаванні. З гутарак з імі можна зрабіць выснову, што ім адмаўлялі ў афармленні на працу толькі на падставе іх нацыянальнай прыналежнасці. Такія адмовы сустракаюцца нават пры прыёме на працу, якая не патрабуе высокай кваліфікацыі. Так, адна з прадстаўніц рома, Т. з Нясвіжскага раёна паведаміла, што неаднаразова спрабавала працаўладкавацца па аб'явах аб прыёме на працу. Па тэлефоне наймальнік пацвярджаў, што вакансія ёсць і што неабходна прыйсці з усімі дакументамі для афармлення працаўладкавання. Калі Т. прыходзіла працаўладкоўвацца, вакансіі «закрываліся» з розных нагодаў.

3. Адсутнасць эфектыўных механізмаў абароны ад дыскрымінацыі

Адной са значных праблем пры рэалізацыі і абароне замацаванага ў артыкуле 22 Канстытуцыі права на роўнае абыходжанне і недыскрымінацыю з'яўляецца адсутнасць эфектыўных механізмаў разгляду заяў аб дыскрымінацыі. З прычыны адсутнасці нацыянальнай установы па правах чалавека адным з нямногіх спосабаў абароны права на роўнае абыходжанне з'яўляецца зварот у суд. Аднак пашыраны ў юрыдычнай і судовай практыцы прававы пазітывізм на практыцы ўскладняе выкарыстанне звароту ў суд як інструмента абароны права на роўнае абыходжанне. Ёсць прыклады, калі суды адмаўлялі ў разглядзе скаргаў, у якіх людзі скардзіліся на дыскрымінацыйныя падставы абмежаванняў сваіх правоў, у сувязі з непадведмаснасцю справы судам.

У РПГА «Беларускі Хельсінскі Камітэт» звярнулася група бацькоў, якія спрабавалі стварыць для сваіх дзяцей беларускамоўныя групы ў дзіцячых садках у Мінску. Яны паведамілі, што звярнуліся ва Упраўленне адукацыі Адміністрацыі Першамайскага раёна г. Мінска аб пастаноўцы на ўлік і прадастаўленні месцаў іх дзецям ва ўстановах дашкольнай адукацыі (дзіцячых садках) з магчымасцю атрымліваць адукацыю і выхаванне на роднай для іх і іх дзяцей беларускай мове. Ім было важна, каб іх дзеці знаходзіліся ў беларускамоўным асяроддзі групы дзіцячага сада, паколькі ў сваім штодзённым жыцці, у грамадскім жыцці і іншых сферах дзейнасці яны ўжываюць беларускую мову. На роднай мове яны хацелі выхоўваць і вучыць сваіх дзяцей. У сувязі з гэтым яны прасілі разгледзець магчымасць стварэння рознаўзроставых груп у дзіцячых садках на тэрыторыі Першамайскага раёна г. Мінска з мэтай выхавання іх дзяцей у цалкам беларускамоўным асяроддзі такім чынам, каб усе дзеці (не толькі іх, але і іншыя, хто прыйшоў у групу), выхавальнікі і іншыя работнікі дашкольнай установы выкарыстоўвалі выключна беларускую мову ва ўсіх сітуацыях выхаваўчага і адукацыйнага працэсу (у тым ліку на занятках музыкай, фізкультурай і інш.). Паколькі адказы на звароты не задаволілі просьбы заяўнікаў, яны звярнуліся за абаронай парушаных правоў у суд. У скарге яны, апроч іншага, ставілі пытанні аб дыскрымінацыі па нацыянальнай і моўнай прыкмеце ў сістэме дашкольнай адукацыі і выхавання.

Аднак суд адмовіў ва ўзбуджэнні справы ў сувязі з непадведмаснасцю справы судам. У сваім вызначэнні суд Першамайскага раёна г. Мінска паказаў, што «спрэчкі (пазовы, скаргі) аб прымусе да залічэння ў дашкольную выхаваўчую (адукацыйную) установу, а таксама аб прымусе да стварэння групы выхаванцаў у дашкольнай адукацыйнай установе не падведмасны суду». Абскарджанне дадзенага вызначэння ў Мінскі гарадскі суд таксама не прынесла выніку.

Не ацэньваючы абгрунтаванасць аргументаў бацькоў, адзначым, што гэты прыклад дэманструе наступнае: адсутнасць узаканадаўства Рэспублікі Беларусь рэгламентацыі права на зварот у суд у сувязі з дыскрымінацыйнай або няроўным зваротам прыводзіць да неабгрунтаванага абмежавання права на эфектыўную абарону ад дыскрымінацыі.

Такім чынам, прыведзеныя заяўнікамі довады аб дыскрымінацыі не былі разгледжаны па сутнасці. Ім фактычна адмоўлена ў рэалізацыі права на судовую абарону.

У сувязі з гэтым варта адзначыць, што стварэнне эфектыўных сродкаў прававой абароны ў выпадку парушэння правоў, якія прызнаюцца МПГПП, з'яўляецца абавязкам Рэспублікі Беларусь як дзяржавы – ўдзельніцы дадзенага міжнароднага дагавора. Гэта і іншыя справы²⁴ паказваюць, што для эфектыўнай абароны права на роўнае абыходжанне неабходна ўнесці змены і дапаўненні ў грамадзянскае працэсуальнае заканадаўства, у прыватнасці, у артыкул 37 Грамадзянскага працэсуальнага кодэкса Рэспублікі Беларусь (агульныя правілы аб падведамнасці), дапоўніўшы яго пунктам 6 наступнага зместу: «па спрэчках аб дыскрымінацыі і няроўным звароце».

Яшчэ адной праблемай у сферы забеспячэння роўнасці і недыскрымінацыі з'яўляецца адсутнасць спецыяльнай антыдыскрымінацыйнай экспертызы праектаў нарматывных прававых актаў. Гэта прыводзіць да таго, што праекты нарматывных актаў у працэсе нарматворчай дзейнасці не правяраюцца з пункту гледжання патэнцыйных наступстваў парушэння права на роўнае дачыненне ў адносінах уразлівых груп, што спрыяе ўзнікненню розных формаў іх дыскрымінацыі.

Наяўнасць гэтай праблемы дэманструе прыклад з існуючай у Беларусі забаронай мусульманкам фатаграфавацца ў хіджабе для афармлення дакументаў, якія сведчаць асобу²⁵. У адпаведнасці з тэхнічнымі патрабаваннямі да фатаграфій для атрымання ў Беларусі пашпарта і віду на жыхарства²⁶ асоба, якая фатаграфуецца, павінна быць без галаўнога ўбору. Такія патрабаванні, відавочна, не звязаныя з мэтай ідэнтыфікацыі ўладальніка пашпарта.

На практыцы ўказаная норма вядзе да забароны мусульманскім жанчынам фатаграфавацца ў хіджабе, пастаяннае нашэнне якога абумоўлена рэлігійнымі прадпісаннямі і з'яўляецца неад'емнай часткай іх рэлігійнага доўгу нароўні з малітвамі і пастом. Такім чынам, акрамя таго, што хіджаб з'яўляецца традыцыйным прадметам адзення, шмат у чым яго нашэнне з'яўляецца неад'емнай часткай адпраўлення рэлігійнага культу і рэалізацыяй мусульманкамі сваіх рэлігійных правоў. Патрабаванне зняць хіджаб і фатаграфавацца з непакрытай галавой з'яўляецца абмежаваннем ажыццяўлення імі права на свабоду рэлігіі.

У Заўвазе агульнага парадку № 22 па артыкуле 18 МПГПП (права на свабоду думкі, сумлення і рэлігіі) Камітэт па правах чалавека адзначаў, што абмежаванні могуць усталявацца толькі для тых мэтаў, для якіх яны прызначаны, і павінны быць

²⁴ Гл. : Доклад о неравенстве и дискриминации в Беларуси «За полчаса до весны». Даступна на: http://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/belarus%20cr_russian_4web.pdf. С. 251–257.

²⁵ У дадзеным выпадку гаворка ідзе аб пашпарце грамадзяніна Рэспублікі Беларусь і відзе на жыхарства замежнага грамадзяніна або асобы без грамадзянства.

²⁶ Гл. : Инструкция о порядке организации работы по выдаче, учету, обмену, признанию недействительным, изъятию, хранению, уничтожению вида на жительство в Республике Беларусь, формах вносимых в него отметок и порядке их внесения и аннулирования, утвержденная постановлением Министерства внутренних дел Республики Беларусь от 05.12.2008 № 366; Инструкция о порядке организации работы подразделений по гражданству и миграции органов внутренних дел по выдаче, учету, обмену, признанию недействительным, изъятию, хранению и уничтожению паспорта гражданина Республики Беларусь, утвержденная постановлением Министерства внутренних дел от 28.06.2010 № 200.

прама звязаныя з канкрэтнай мэтай, дасягненне якой імі пераследуецца, і быць суразмернымі ёй²⁷.

Дадзенае патрабаванне не мае дастаткова разумных абгрунтаванняў. Наадварот, фатаграфія ў дакументах служыць для мэт ідэнтыфікацыі асобы чалавека, а паколькі мусульманкі з'яўляюцца ў публічных месцах выключна з пакрытай галавой, фатаграфаванне без хіджаба на практыцы можа ускладняць іх ідэнтыфікацыю. Такое патрабаванне з'яўляецца ўскоснай дыскрымінацыяй мусульманскіх жанчын па рэлігійнай прыкмеце – калі ў цэлым нейтральныя нормы, патрабаванні, працэдуры або практыка ставяць таго ці іншага чалавека ў менш спрыяльнае становішча ў параўнанні з іншымі людзьмі ў супастаўнай сітуацыі. Дарэчы, паняцце «ўскосная дыскрымінацыя» невядома беларускаму заканадаўству. Гэта, у прыватнасці, прыводзіць да таго, што падобныя сітуацыі не разглядаюцца праз прызму дыскрымінацыі.

РПГА «Беларускі Хельсінскі Камітэт» звярнуўся ў Міністэрства ўнутраных спраў з просьбай разгледзець пытанне аб унясенні змен у тэхнічныя патрабаванні да фатаграфій для дакументаў, якія сведчаць асобу, з тым каб выключыць палажэнне аб неабходнасці фатаграфаванага быць без галаўнога ўбору ў адносінах да асобаў, рэлігійныя перакананні якіх не дазваляюць ім з'яўляцца перад іншымі людзьмі без галаўнога ўбору. У звароце БХК спаслаўся, у прыватнасці, на пункт 4 Заўваг агульнага парадку № 22 да артыкула 18 МПГПП адносна свабоды веравызнання. У іх Камітэт па правах чалавека адзначыў, што захаванне і вызнанне рэлігіі або перакананняў могуць заключацца не толькі ў ажыццяўленні цырымоній, але і ў такіх звычаях, як захаванне прадпісаных абмежаванняў у рацыёне харчавання, нашэнне адметнага адзення або галаўных убораў²⁸. У адпаведнасці з пунктам 3 артыкула 18 МПГПП свабода вызнаваць рэлігію або перакананні падлягаюць толькі тым абмежаванням, якія ўстаноўлены законам і неабходны для абароны грамадскай бяспекі, парадку, здароўя і маралі, роўна як і асноўных правоў і свабод іншых асобаў²⁹.

У звароце БХК таксама звярнуў увагу МУС на тое, што ў міжнароднай практыцы афармлення замежнага пашпарта або віз склалася правіла, паводле якога галаўныя ўборы на фота не дапускаюцца, за выключэннем тых выпадкаў, калі іх нашэнне абумоўлена рэлігійнымі звычаямі. У прыватнасці, Міжнародная арганізацыя грамадзянскай авіяцыі (ІКАО) прадугледзела пэўныя патрабаванні для фатаграфій на пашпарт. Адно з асноўных патрабаванняў ІКАО заключаецца ў наступным: пакрыццё галавы, валасы, галаўныя ўборы альбо ўпрыгажэнні для асобы не павінны засланяць твар. У патрабаваннях таксама ўказана, што пакрыццё галавы дапускаецца па рэлігійных прычынах у тым выпадку, калі рысы асобы ад ніжняй часткі падбародка да верху ілба і краёў твару дакладна бачныя. Такім чынам, прадпісанні ІКАО не забараняюць фатаграфавання на пашпарт у хіджабе. Аналагічныя палажэнні існуюць і ў заканадаўстве іншых дзяржаў.

²⁷ Гл. : Замечание общего порядка № 22 (статья 18), принятое Комитетом ООН по правам человека на 48 сессии, 1993 год, CCPR/C/21/Rev.1/Add. 4, пункт 8. Даступна на: <http://hrlibrary.umn.edu/russian/gencomm/Rhrcom22.html>.

²⁸ Тамсама, пункт 4.

²⁹ Гл. : Замечание общего порядка № 22 (статья 18), принятое Комитетом ООН по правам человека на 48 сессии, 1993 год, CCPR/C/21/Rev.1/Add. 4, пункт 8. Даступна на: <http://hrlibrary.umn.edu/russian/gencomm/Rhrcom22.html>.

Міністэрства ўнутраных спраў, разгледзеўшы зварот БХК, паведаміла, што ў сувязі з планаваным укараненнем біямэтрычных тэхналогій у нацыянальныя дакументы Рэспублікі Беларусь пры падрыхтоўцы нарматыўна-прававых дакументаў і тэхнічных патрабаванняў да фатаграфій для біямэтрычных дакументаў будзе дадаткова прапрацавана пытанне аб магчымасці фатаграфавання ў галаўных уборах, якія не захінаюць авал твару грамадзян, рэлігійныя перакананні якіх не дазваляюць знаходзіцца перад староннімі людзьмі без галаўных убораў.

Гэтая сітуацыя дэманструе, што адсутнасць антыдыскрымінацыйнай экспертызы праектаў нарматыўных прававых актаў можа прыводзіць да прыняцця актаў, якія змяшчаюць дыскрымінацыйныя палажэнні.

КОНЦЕПЦИЯ НАЦИОНАЛЬНОГО АНТИДИСКРИМИНАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Концепция представлена для широкого обсуждения всеми заинтересованными лицами и органами.

Первый ее проект был разработан экспертами белорусской Сети за равенство и недискриминацию³⁰ еще в 2016 году. После серии консультаций и публичных обсуждений в концепцию были внесены изменения и дополнения, в том числе с целью приведения ее в соответствие с требованиями новой редакции Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах».

Цель концепции:

Установление надлежащего правового регулирования сложившихся общественных отношений в области обеспечения равенства и предотвращения дискриминации. Обобщение и представление аргументов в пользу необходимости принятия антидискриминационного законодательства в Беларуси.

Национальное антидискриминационное законодательство должно заполнить пробелы в правовом регулировании сложившихся общественных отношений, определить ключевые антидискриминационные термины, закрепить общие принципы и правовые основы государственной политики в области обеспечения равенства и предотвращения дискриминации. Принятие антидискриминационного законодательства имеет целью также создание механизма защиты и предотвращения дискриминации, определение полномочий соответствующих государственных органов и мер ответственности за нарушение права на равное обращение.

Правовой основой для принятия всеобъемлющего антидискриминационного законодательства в Республике Беларусь являются:

1) обязательства, вытекающие из международных договоров Республики Беларусь, которые направлены на обеспечение равенства и защиту от дискриминации, а также рекомендации договорных органов ООН³¹

³⁰ В Сеть за равенство и недискриминацию, в частности, входят: РПОО «Белорусский Хельсинкский Комитет» (<http://www.belhelcom.org/>, office@belhelcom.org), Просветительское учреждение «Офис по правам людей с инвалидностью» (<http://www.disright.org/>, info@disright.org), Простое товарищество «Инициатива Forb» (<http://www.forb.by>) и другие.

³¹ См. Заключительные замечания Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин

и рекомендации, полученные в рамках второго цикла Универсального периодического обзора³²;

2) конституционный принцип равенства всех перед законом и отсутствие эффективных механизмов его реализации в законодательных актах Республики Беларусь.

Анализ законодательства и международно-правовых обязательств Республики Беларусь

Анализ законодательной базы и международно-правовых обязательств Республики Беларусь достаточно подробно изложен в Докладе о неравенстве и дискриминации в Беларуси «За полчаса до весны»³³, подготовленном Ассоциацией равных прав (The Equal Rights Trust), совместно с РПОО «Белорусский Хельсинкский Комитет» и рядом экспертов Сети за равенство и недискриминацию, поэтому в данной концепции отметим лишь основные правовые положения.

Республика Беларусь является участником основных международных договоров, принятых в рамках ООН, положения которых направлены на обеспечение равенства и защиты от дискриминации. Республика Беларусь ратифицировала или присоединилась, кроме прочего, к следующим договорам: Международный пакт о гражданских и политических правах, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (оба ратифицированы Республикой Беларусь 05.10.1973), Международная Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (ратифицирована 27.01.1969), Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (ратифицирована 27.01.1969), Конвенция о правах ребенка (ратифицирована 28.07.1990), Конвенция ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования (ратифицирована 17.11.1962), Конвенция № 111 МОТ о дискриминации в области труда и занятий (ратифицирована 12.06.1961). К данным конвенциям Республикой Беларусь не сделано каких-либо оговорок. Кроме того, Республика Беларусь приняла на себя ряд обязательств по обеспечению равенства в рамках СНГ и ОБСЕ.

Важно отметить, что Республика Беларусь является одним из 193 государств — членов Организации Объединенных Наций, официально принявшим новую программу в области устойчивого развития, озаглавленную «Преобразование

по восьмому периодическому докладу Беларуси, CEDAW/C/BLR/CO/8, Заключительные замечания Комитета по ликвидации расовой дискриминации по объединенным двадцатому–двадцать третьему периодическим докладам Беларуси, CERD/C/BLR/CO/20-23, Заключительные замечания Комитета по правам человека по пятому периодическому докладу Беларуси, CCPR/C/BLR/CO/5
³² Доклад Рабочей группы по универсальному периодическому обзору, Совет по правам человека, Пятнадцатая сессия, A/HRC/15/16, добавление к Докладу Рабочей группы по универсальному периодическому обзору, A/HRC/15/16/Add.1

³³ Доклад о неравенстве и дискриминации в Беларуси «За полчаса до весны», с. 196–230 http://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/belarus%20cr_russian_4web.pdf

нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года»³⁴. Данная повестка дня включает 17 целей и 169 задач. Одной из Целей устойчивого развития (ЦУР) является Цель № 10 «Сокращение неравенства внутри стран и между ними». Среди задач Цели № 10, в частности: «к 2030 году поддержать законодательным путем и поощрять активное участие всех людей в социальной, экономической и политической жизни независимо от их возраста, пола, инвалидности, расы, этнической принадлежности, происхождения, религии и экономического или иного статуса; обеспечить равенство возможностей и уменьшить неравенство результатов, в том числе путем отмены дискриминационных законов, политики и практики и содействия принятию соответствующего законодательства, политики и мер в этом направлении».

Конституция Республики Беларусь предусматривает в статье 22 принцип равенства каждого перед законом. В этой же статье установлено право на равную защиту прав и законных интересов без какой-либо дискриминации. Некоторые законодательные акты содержат общие положения, касающиеся равенства и недискриминации. Так, процессуальное законодательство закрепляет принцип равенства всех перед законом и право без всякой дискриминации на равную защиту прав, свобод и законных интересов³⁵. В Уголовном кодексе Республики Беларусь имеются нормы, позволяющие бороться с преступлениями на почве ненависти. Наиболее подробно вопросы борьбы с дискриминацией проработаны в трудовом законодательстве, которое предусматривает ряд позитивных мер в интересах уязвимых групп, которые также активно применяются на практике. В ряде других законодательных актов также содержатся общие положения о равенстве перед законом и запрете дискриминации³⁶.

Однако наличие в белорусском законодательстве общих положений, касающихся принципов равенства и недискриминации, не может заменить комплексное антидискриминационное законодательство. Без его принятия невозможно добиться эффективной реализации права на равенство и защиту от дискриминации. Проблема применения существующих в действующем законодательстве норм о равенстве состоит в том, что они не содержат современного проработанного и детализированного понятийного аппарата и не подкреплены эффективными механизмами их реализации. На практике это приводит к тому, что факты неравного, дискриминационного отношения не получают должной оценки, а подвергшиеся такому обращению лица не получают эффективной защиты. Так, обращения в суд за защитой от дискриминации неэффективны во многом из-за недостаточной детализации антидискриминационных положений и процедур в национальном законодательстве, а суды не применяют непосредственно конституционную норму о равенстве при разрешении конкретных дел. В связи с этим не наработана судебная практика по данной категории дел.

³⁴ Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 25 сентября 2016 года, A/RES/70/1

³⁵ Например, Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях, ст. 2.12; Уголовно-процессуальный кодекс Республики Беларусь, ст. 20; Гражданский процессуальный кодекс Республики Беларусь, ст. 12

³⁶ Например, Уголовно-исполнительный кодекс Республики Беларусь, ст. 6; Гражданский кодекс Республики Беларусь, ст. 2; Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях, ст. 4.2; Закон Республики Беларусь «О профессиональных союзах», ст. 4; и др.

О наличии в нормативных правовых актах дискриминационных положений свидетельствуют, в частности, решения Конституционного Суда Республики Беларусь³⁷.

Существование серьезных проблем, связанных с дискриминацией в различных сферах общественной жизни в Беларуси, подчеркивается в ряде публикаций в СМИ³⁸ и докладах неправительственных организаций Беларуси³⁹.

Следует отметить, что в рамках второго цикла Универсального периодического обзора Совета ООН по правам человека Республика Беларусь поддержала ряд рекомендаций, направленных, в том числе, на принятие комплексного антидискриминационного законодательства.

В частности, Республика Беларусь поддержала рекомендацию 129.27 (предпринять дополнительные усилия в целях принятия всеобъемлющего антидискриминационного закона, который предусматривал бы, в частности, меры институционального характера по решению проблемы насилия в отношении женщин); и рекомендацию 129.26 в части принятия всеобъемлющих законодательных положений, направленных на борьбу с дискриминацией⁴⁰.

Ряд договорных органов ООН по итогам рассмотрения периодических докладов Республики Беларусь вынесли рекомендации о принятии антидискриминационного законодательства⁴¹.

В Национальном плане действий по обеспечению гендерного равенства в Республике Беларусь на 2017–2020 годы, а также в Межведомственном плане по реализации рекомендаций, принятых Республикой Беларусь по итогам прохождения второго цикла универсального периодического обзора в Совете

³⁷ См. Решения Конституционного Суда Республики Беларусь от 15 июня 2007 г. № Р-200/2007, от 23 марта 2010 г. № Р-432/2010, от 17 июля 2009 г. № Р-360/2009, от 16 февраля 2012 г. № Р-681/2012, 14 июля 2005 г. № Р-187/2005 и другие.

³⁸ Например, <https://finance.tut.by/news527823.html>, https://naviny.by/rubrics/society/2016/06/21/ic_articles_116_191934, <https://lady.tut.by/news/work/402519.html>, <https://thinktanks.by/publication/2016/12/22/implementatsiya-konventsii-o-pravah-invalidov-nevozmozhna-bez-sistemnyh-i-kompleksnyh-reform.html>, http://www.zautra.by/art.php?sn_nid=21346

³⁹ Например, Исследование ситуации в сфере гендерной дискриминации на рынке труда и при приеме на работу (<https://www.genderperspectives.by/novosti/527-rezultaty-sotsiologicheskogo-issledovaniya-situatsii-v-sfere-gendernoj-diskriminatsii>), Мониторинг обращений граждан в «Офис по правам людей с инвалидностью (2011-2012)» (http://www.disright.org/sites/default/files/godovoy_final.pdf), О трудовой дискриминации заключенных в Беларуси (<http://spring96.org/ru/news/73302>), О дискриминации «обязанных лиц» (<http://spring96.org/ru/news/89035>), Анализ национального законодательства Республики Беларусь, связанного с правами ЛГБТ и ВИЧ (https://www.belaid.net/wp-content/uploads/2018/04/02_BELARUS_RUS.compressed.pdf) и другие.

⁴⁰ Доклад Рабочей группы по универсальному периодическому обзору, Совет по правам человека, Пятнадцатая сессия, А/HRC/15/16, добавление к Докладу Рабочей группы по универсальному периодическому обзору, А/HRC/15/16/Add.1. Более подробную информацию об участии Республики Беларусь во втором цикле Универсального периодического обзора и рекомендациях, принятых страной, можно узнать здесь: <http://upr.belhelcom.org/>

⁴¹ Заключительные замечания Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин по восьмому периодическому докладу Беларуси, пункт 9, CEDAW/C/BLR/CO/8; Заключительные замечания Комитета по правам человека по пятому периодическому докладу Беларуси, пункт 16, CCPR/C/BLR/CO/5; Заключительные замечания Комитета по ликвидации расовой дискриминации по объединенным двадцатому–двадцать третьему периодическим докладом Беларуси, пункт 11, CERD/C/BLR/CO/20-23

Организации Объединенных Наций по правам человека на 2016–2019 годы предусмотрено проведение анализа законодательных актов Республики Беларусь на предмет необходимости закрепления в них нормативных предписаний о недопустимости дискриминации по любым признакам, а также определение целесообразности подготовки комплексного законодательного акта о запрете такой дискриминации.

Таким образом, изложенное выше свидетельствует о наличии правовой основы для принятия комплексного антидискриминационного законодательства.

Национальная система обеспечения равенства и предотвращения дискриминации в дополнение к существующим мерам должна включать:

- 1) базовый закон о равенстве, содержащий общее определение дискриминации, включая прямую и косвенную, определение различных видов дискриминации, а также перечень мер по обеспечению равенства и предотвращению дискриминации;
- 2) законодательные акты, направленные на реализацию принципа равенства и недискриминации в отношении отдельных уязвимых групп;
- 3) комплексную государственную политику, предусматривающую конкретные меры административного и финансового характера, в том числе в отношении отдельных уязвимых групп;
- 4) создание эффективных средств защиты от дискриминации, включая обращение в суд в случае нарушения права на равное обращение, проведение антидискриминационной экспертизы проектов нормативных правовых актов;
- 5) создание специального уполномоченного органа по обеспечению равенства и предотвращению дискриминации;
- 6) установление в законодательных актах мер ответственности за совершение актов дискриминации, повлекших наступление предусмотренных законом последствий.

В рамках принятия комплексного законодательства о равенстве будут внесены **изменения и дополнения в ряд законодательных актов**, направленные на реализацию положений закона о равенстве, в частности, в Гражданский процессуальный кодекс Республики Беларусь, Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях, Уголовный кодекс Республики Беларусь и другие законодательные акты.

Предложения по примерной структуре и названию

В качестве названия для антидискриминационного закона считаем наиболее адекватным следующее: Закон Республики Беларусь «О равенстве и мерах по предотвращению дискриминации». Это название включает указание на то, что Закон о равенстве будет содержать не только общие положения о равенстве, но и конкретные механизмы по его обеспечению.

В статье «Сфера действия Закона» следует предусмотреть, что Закон о равенстве определяет правовые основы государственной политики в области обеспечения равенства, основные термины, включающие определения различных видов дискриминации, принципы законодательства о равенстве, основы государственной антидискриминационной политики, механизмы обеспечения равенства и предотвращения дискриминации, полномочия соответствующих государственных органов по обеспечению равенства и предотвращения дискриминации, а также меры ответственности за нарушение законодательства о равенстве. В Законе о равенстве необходимо закрепить универсальный принцип запрещения дискриминации во всех сферах общественной жизни.

Одна из статей должна быть посвящена **определению основных терминов**. При определении терминов важно учесть существующую в национальном законодательстве терминологию. При этом в связи с тем, что многие из обязательных для включения в законодательство о равенстве терминов пока неизвестны национальному праву, важно уделить большое внимание их точному определению. В качестве предложения можно рассмотреть следующую терминологию для законодательства о равенстве.

Дискриминация означает любое различие, исключение, ограничение, предпочтение или иное различное обращение в зависимости от пола, расы, цвета кожи, национального и социального происхождения, языка, религиозных, политических или иных убеждений, участия или неучастия в профсоюзах или иных общественных объединениях, имущественного или служебного положения, возраста, места жительства, инвалидности, гендерной идентичности, иных обстоятельств (далее — защищаемые признаки), целью и (или) результатом которых является умаление человеческого достоинства, отрицание признания, реализации или осуществления наравне с другими прав, предусмотренных Конституцией Республики Беларусь и другими законодательными актами.

Не являются дискриминацией различия, исключения, ограничения и предпочтения, если они имеют объективное и разумное оправдание для достижения законной цели, а применяемые средства соразмерны преследуемой цели. Не являются дискриминацией, в частности:

1) ограничения в некоторых правах на основе гражданства, если иное не определено международными договорами Республики Беларусь (в частности, избирательного права при участии в выборах высших органов государственной власти в соответствии с Избирательным законодательством. В законодательстве при этом должен содержаться исчерпывающий перечень таких ограничений);

2) различия, исключения, ограничения и предпочтения, основанные на свойственных определенной работе требованиях и обусловленные необходимостью особой заботы государства о лицах, нуждающихся в повышенной социальной и правовой защите (женщины, несовершеннолетние, лица с инвалидностью, лица, пострадавшие от катастрофы на Чернобыльской АЭС, и др.) при условии отсутствия невозможности устранения негативных факторов разумными и обоснованными мерами;

3) предоставление определенных льгот, компенсаций и социальных гарантий отдельным категориям лиц в соответствии с законодательством и международными договорами Республики Беларусь;

4) осуществление мероприятий, направленных на сохранение идентичности отдельных групп лиц;

5) принятие позитивных действий.

Прямая дискриминация имеет место, когда к какому-либо лицу относятся менее благоприятно, чем к другому лицу, находящемуся в аналогичном положении, в связи с наличием у данного лица одного или нескольких защищаемых признаков, а также когда в связи с наличием одного или более защищаемых признаков с лицом или с группой лиц обращаются хуже, чем с другим лицом или с группой лиц обращаются, обращались или стали бы обращаться в аналогичной ситуации; или когда в связи с наличием одного или более защищаемых признаков лицу или группе лиц наносится вред.

Косвенная дискриминация имеет место, когда в результате реализации или применения формально равных правовых норм, критериев оценки, правил, требований или практики для лица или группы лиц, имеющих статус или характеристику, ассоциируемую с одним или более защищаемыми признаками, возникают менее благоприятные условия по сравнению с другими лицами.

Дискриминация по ассоциации – любой акт дискриминации, совершенный против лица, которое, хотя и не обладает каким-либо из защищаемых признаков, однако связано с одним или несколькими лицами, обладающим(и) такими защищаемыми признаками.

Антидискриминационная экспертиза – юридический анализ нормативных правовых актов, государственных программ и мероприятий, а также рекламы, учебных и информационно-материалов с целью определения соответствия их конституционному принципу равенства.

Позитивные действия – специальные временные меры, направленные на устранение фактической дискриминации какой-либо группы лиц, принимаемые для обеспечения их естественного развития и эффективной реализации ими на равных основаниях прав и свобод, предусмотренных Конституцией Республики Беларусь, международными договорами и законодательными актами.

Разумное приспособление – внесение необходимых и подходящих изменений, не становящихся несоразмерным или неоправданным бременем, когда это необходимо в конкретном случае для обеспечения какому-либо лицу или группе лиц осуществления прав и основных свобод в равных условиях с другими лицами.

Притеснение – нежелательное для лица или группы лиц поведение, целью или результатом которого является унижение достоинства или создание для лица или группы лиц запугивающей, враждебной, унижительной, оскорбительной или обидной обстановки.

Для четкого понимания, какие признаки являются защищаемыми, необходимо закрепить максимально возможный их перечень, на основании которого определяется наличие или отсутствие дискриминации определенного лица или группы лиц, что позволит ему (им) обращаться в суд за защитой от дискриминации по конкретному признаку. При этом принципиально важным является закрепление в Законе о равенстве открытого перечня защищаемых признаков. О важности наличия открытого перечня защищаемых признаков свидетельствует принятие Закона Республики Беларусь от 8 января 2014 г. № 131-З, которым внесены изменения в статью 14 Трудового кодекса Республики Беларусь, предусматривающие расширение перечня защищаемых признаков и указание на его открытый характер.

В Законе о равенстве и мерах по предотвращению дискриминации следует закрепить **основные принципы**, на которых основывается антидискриминационная политика государства. Иерархия принципов должна начинаться с упоминания конституционного принципа равенства всех перед законом (статья 22 Конституции Республики Беларусь). Остальные принципы должны его дополнять и детализировать основные подходы по обеспечению его реализации.

Примерный перечень принципов, которые следует включить в Закон о равенстве:

- 1) обеспечение равенства прав и свобод лиц или группы лиц вне зависимости от наличия у него (у них) защищаемых признаков;
- 2) уважение достоинства каждого человека;
- 3) запрет любых форм ограничения прав и свобод в связи с наличием у лица или группы лиц защищаемых признаков;
- 4) недопустимость предоставления каким-либо лицам (группе лиц) предпочтений, не имеющих объективных и разумных обоснований, основанных на законе;
- 5) недопустимость разжигания расовой, национальной и религиозной вражды или розни, пропаганды таких действий и пренебрежения к лицам или группе лиц в связи с наличием у них защищаемых признаков;
- 6) обязательность принятия позитивных действий для устранения фактической дискриминации.

Отдельный раздел Закона о равенстве должен быть посвящен механизмам защиты от дискриминации и мерам по ее предотвращению. Данные механизмы должны, в частности, включать проведение обязательной антидискриминационной экспертизы проектов нормативных правовых актов и регламентацию права на обращение в суд в случае нарушения права на равное обращение.

Антидискриминационная экспертиза проектов нормативных правовых актов является важным механизмом предотвращения дискриминации, поскольку она будет выступать барьером для включения дискриминационных положений в законодательство. Введение такой процедуры видится вполне реалистичным с учетом существования в стране института обязательной юридической экспертизы проектов нормативных правовых актов. Предметом антидискриминационной экспертизы является выявление возможных нарушений принципов равенства, а также негативных последствий для уязвимых групп в связи с принятием соответствующего нормативного правового акта. Процедуру проведения антидискриминационной экспертизы можно регламентировать в действующем Законе Республики Беларусь «О нормативных правовых актах», а в Закон о равенстве включить соответствующую отсылочную норму.

В Законе о равенстве следует закрепить положения, регламентирующие **право на обращение в суд** каждому, кто считает, что его право на равное обращение было нарушено, а также право на возмещение вреда. Данная норма материального права будет служить правовой основой для судебного порядка защиты от дискриминации.

В Гражданском процессуальном кодексе Республики Беларусь следует предусмотреть специальные правила о распределении бремени доказывания по делам о дискриминации. В частности, обязанность доказывания отсутствия нарушения права на равное обращение необходимо возложить на ответчика, а на истца — обязанность представить суду факты, позволяющие предположить нарушение его права на равное обращение.

Необходимо закрепить, что при обращении в суд по делам о дискриминации истец вправе требовать пресечения дискриминации, восстановления прав, нарушенных в результате дискриминации, возмещения вреда, причиненного в результате дискриминации, а также компенсацию морального вреда.

Следует закрепить альтернативную подсудность по делам о дискриминации, предусмотрев, что иск (жалоба) подается в суд по месту жительства (нахождения) ответчика (лица, чьи действия обжалуются), либо по месту жительства истца (заявителя).

Положительные эффекты от принятия национального антидискриминационного законодательства

Принятие Закона о равенстве будет способствовать повышению уровня обеспечения и защиты прав человека, приведению законодательства Республики Беларусь в соответствие с общепризнанными международными стандартами в области обеспечения равенства и предотвращения дискриминации, оказанию системной помощи в защите и поощрении прав и свобод человека, в особенности в отношении уязвимых групп, а также укреплению доверия к государству со стороны общества и частных лиц.

В целом принятие антидискриминационного законодательства позволит:

1) использовать правовые основы антидискриминационной государственной политики для создания единого подхода к равенству, обеспечения равной защиты прав и законных интересов лиц без всякой дискриминации;

2) обеспечить реализацию принципа равенства и недискриминации на таких основаниях, как пол, раса, цвет кожи, национальное и социальное происхождение, язык, религиозные, политические или иные убеждения, участие или неучастие в профсоюзах или иных общественных объединениях, имущественное или служебное положение, возраст, место жительства, инвалидность, гендерная идентичность и иных основаниях;

3) создать условия для эффективной защиты от дискриминации, в том числе путем закрепления возможности обратиться в суд с исками о дискриминации;

4) улучшить практику защиты и соблюдения прав и свобод человека в Республике Беларусь;

5) приблизиться к достижению ЦУР;

6) повысить рейтинг Республики Беларусь в отчетах и периодических обзорах международных организаций, инвестиционную привлекательность страны;

7) обеспечить реализацию равных возможностей в получении образования, в сфере трудоустройства, участии в экономической жизни государства и других сферах общественной жизни;

8) содействовать достижению равенства в экономической сфере, развитию вовлеченности в предпринимательскую деятельность уязвимых групп, повышению их конкурентоспособности на рынке труда.