



ТИПОВОЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЗАКОН
О РАЗВИТИИ ТОЛЕРАНТНОСТИ

ПРЕДОСТАВЛЕН С ЦЕЛЬЮ ПРИНЯТИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ЕВРОПЕЙСКИХ
ГОСУДАРСТВ

Поскольку уважение человеческого достоинства основано на признании разнообразия людей и их неотъемлемого права быть разными,

Поскольку толерантность предполагает непредвзятое отношение к незнакомым идеям и образу жизни,

Поскольку концепция толерантности является противоположностью любой формы незаконной дискриминации,

Поскольку толерантность играет крайне важную роль в обеспечении успешного сосуществования различных групп в рамках единого общества,

Поскольку такое сосуществование обогащает и укрепляет структуру общества, оно не должно затрагивать основополагающую идентичность такого общества или его общие ценности, историю, устремления и цели,

Поскольку интеграция в обществе не означает ассимиляцию,

Поскольку сосуществование и сотрудничество в демократическом обществе требуют от отдельных лиц и групп взаимных уступок по отношению друг к другу,

Поскольку уважение к отличительным особенностям различных групп не должно снимать взаимные обязательства, присущие ответственной гражданской позиции в демократическом и открытом обществе в целом,

принимаются следующие положения:

Раздел 1. Определения

Для целей настоящего Закона:

- (a) «Группа» означает несколько человек, объединенных национальными или культурными корнями, этническим происхождением или наследием, религиозной принадлежностью или лингвистическими связями, сексуальной идентификацией или ориентацией, или любыми прочими характеристиками подобного характера.
- (b) «Дискредитация группы» означает публичные клеветнические заявления против группы, как определено в пункте (a), или ее членов, призывающие к насилию, оскорбляющие или осмеивающие группу или подвергающие ее ложным обвинениям.
 - Пояснения:¹
 - (i) Настоящее определение включает «кровавый навет» и антисемитские обращения, а также утверждения такого рода, как «цыгане – воры» или «мусульмане – террористы»,
 - (ii) Необходимо понимать, что «дискредитация группы» может оказаться нацеленной на членов группы в другое время (другую историческую эпоху) или в другом месте (за границами Государства).
- (c) «Преступления на почве ненависти» означает любое преступное деяние вне зависимости от его определения,

¹ Пояснения необходимо рассматривать как аутентичное толкование текста Типового закона. В соответствующих случаях эти пояснения также должны служить основой для подзаконных актов.

совершенное в отношении как людей, так и имущества, если жертвы или объекты преступления выбираются на основании их реально существующей или подразумеваемой связи с группой, ее поддержки или членства в ней, как определено в пункте (а).

- (d) «Толерантность» означает уважение к проявлению, сохранению и развитию самобытности группы, как определено в пункте (а), а также их принятие. Настоящее определение не умаляет важности принципа сосуществования различных групп в одном обществе.

Пояснения:

Сосуществование различных групп в едином обществе требует, помимо прочего, определенного уровня владения местным языком как средством взаимодействия с властями и социальной средой.

Раздел 2. Цель

Целью настоящего Закона является:

- (a) Развитие толерантности в обществе без ослабления связей, формирующих общество как единое целое.
- (b) Воспитание толерантности между различными обществами.
- (c) Искоренение преступности на почве ненависти, как определено в Разделе 1(с).
- (d) Порицание любых проявлений нетерпимости, основанных на предубеждениях, фанатизме или предрассудках.
- (e) Принятие конкретных мер для борьбы с нетерпимостью, в частности с целью искоренения расизма, предубеждений, вызванных цветом кожи, этнической дискриминации, религиозной нетерпимости, идеологии тоталитаризма, ксенофобии, антисемитизма, антифеминизма и гомофобии.

Пояснения:

(i) Данная формулировка не характеризует перечисленные подгруппы в деталях. Таким образом, подразумевается, что религиозная нетерпимость включает исламофобию, антихристианство и т.п. Подразумевается, что этническая дискриминация включает деятельность, направленную против цыган.

(ii) Антисемитизм выделяется в отдельную подгруппу, поскольку пересекается с линиями различных подгрупп. Он, несомненно, не

ограничивается религиозной нетерпимостью (переход в другую веру не спасал евреев от истребления нацистами).

Раздел 3. Гарантии прав

Толерантность (как определено в Разделе 1 (d)) должна быть гарантирована любой группе, как определено в Разделе 1 (a), в первую очередь, в отношении соблюдения следующих прав человека:

Пояснения:

- (i) Список прав человека, указанный ниже, не является исчерпывающим.
 - (ii) Перечисленные ниже права должны иметь широкое толкование.
 - (iii) Важно подчеркнуть, что толерантность должна применяться на практике не только правительственными органами, но в равной степени и отдельными лицами, включая участников одной группы по отношению к другой.
 - (iv) Гарантия толерантности должна пониматься не только как вертикальные взаимоотношения (между Правительством и индивидом), но и как горизонтальные (между группами и между людьми). Обязанностью правительства является обеспечить, чтобы нетерпимость не практиковалась ни в вертикальных, ни в горизонтальных отношениях.
- (a) Свобода самовыражения, включая свободу требовать, получать и передавать информацию и идеи, независимо от границ, как устно, так и в письменном или печатном виде, с использованием любых средств вещания или электронных средств (включая Интернет).
- (b) Свобода религии и вероисповедания, выражаемая как индивидуально, так и совместно с другими, включая:
- (i) свободу проявлять эту религию или веру в отправлении обрядов, ритуалов, церемонии, практик и учений, и
 - (ii) свободу менять религию или отказываться от ее исповедания.
- (c) Свобода объединения с другими членами группы для целей развития ее особой культуры, образа жизни, религии или языка.

- (d) Свобода мирных собраний, включая ненасильственные парады и демонстрации.
- (e) Свобода голосовать и баллотироваться на выборах при соблюдении общих требований, таких как гражданство, минимальный возраст и постоянное местопребывание.
- (f) Свобода принимать участие в общественной деятельности, включая гражданскую службу, при соблюдении общих требований в отношении гражданства и общих квалификационных требований.
- (g) Получение гражданства по праву рождения или продолжительного проживания.
- (h) Свобода передвижения.
- (i) Право на неприкосновенность частной жизни.
- (j) Свобода получения профессии при условии соблюдения общих квалификационных требований и осуществления индивидуальной экономической деятельности.
- (k) Свобода получения образования на языке группы, а также в соответствии с ее религиозными и культурными традициями.
- (l) Право на равное участие в общей культурной деятельности.
- (m) Право владения имуществом и его наследования.
- (n) Право на жилище.
- (o) Право на труд, включая свободу выбора трудовой деятельности и равную оплату за одинаковую работу.
- (p) Право на получение медицинской помощи и социального страхования.

Раздел 4. Ограничения

Права, закрепленные в Разделе 3, подлежат следующим ограничениям, применимым соответственно по мере необходимости в демократическом обществе:

Пояснения:

- (i) Список ограничений, изложенный ниже, является исчерпывающим.
 - (ii) Ограничения, перечисленные ниже, должны толковаться в узком смысле.
- (a) Государственная или международная безопасность

Пояснение:

Толерантность не должна использоваться как средство освобождения от ответственности за совершение террористических действий или как защита для тех, кто стремится подорвать мир и стабильность на государственном или международном уровне.

(b) **Общественный порядок**

Пояснения:

- (i) Показательный пример: следует понимать, что демонстрации (как осуществление свободы собраний) не следует допускать в тех случаях, когда они перерастают в мятежи или ущемляют права других.
- (ii) Другим примером является то, что в условиях необходимости бороться с преступностью, людям не должно быть позволено закрывать свои лица в общественных местах.
- (iii) Понятие *Общественного порядка* не ограничивается проблемами преступности и насилия. К примеру, правила градостроительства и зонирования могут не допустить создания храма в конкретном месте.

(c) **Общественная политика**

Пояснение:

Толерантность не означает, что группа может отделиться от общества в целом, не признавая потребности в общении с другими группами.

(d) **Общественная мораль**

Пояснение:

Примеры: толерантность не означает принятие таких обычаев, как женское обрезание, насильственный брак, полигамия или любая форма эксплуатации женщин или доминирования над женщинами.

(e) **Общественное здравоохранение**

Пояснение:

Пример: апелляционный суд Англии (в лице Лорда Деннинга) не нашел нарушений в отказе кондитерской фабрики принять на работу носящего бороду сикха ввиду опасности микробного заражения.

(f) **Защита прав и свобод других**

Пояснения:

- (i) Толерантность – это улица с двусторонним движением. Члены группы, которые желают пользоваться преимуществами толерантности, должны проявлять ее в отношении общества в полном объеме, а также в отношении членов других групп и несогласных или прочих членов своей группы.
- (ii) Не нужно проявлять толерантность к нетерпимым. Это особенно важно, когда разговор идет о свободе

самовыражения: этой свободой нельзя злоупотреблять для того, чтобы оклеветать другие группы.

Раздел 5. Мигранты

- (a) Толерантность (как определено в Разделе 1(d)) должна быть гарантирована любой группе (как определено в Разделе 1(a)), независимо от того, имеет ли она давние исторические корни в этом обществе, или эта группа сформирована недавно, особенно в результате миграции.
- (b) Мигранты, в свою очередь, должны следовать принципам сосуществования с другими группами в едином обществе.
- (c) Если мигрант, не получивший гражданства, не следует принципу сосуществования с другими группами в одном обществе, он на этом основании может быть лишён права оставаться в Государстве.

Пояснения:

- (i) В соответствии со Статьёй 3 Протокола 4 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод «Никто не может быть выслан ... с территории государства, гражданином которого он является». Безусловно, после того как новый мигрант получит гражданство, пункт (c) более не применим.
- (ii) Даже лицам, не являющимся гражданами, необходимо помнить, что в соответствии со Статьёй 4 этого же Протокола «коллективная высылка иностранцев запрещена». Решение о том, лишился ли новый мигрант права оставаться на территории Государства, принимается, таким образом, индивидуально в отношении каждого лица в надлежащем судебном или квазисудебном порядке.
- (iii) Право высылать рабочих мигрантов, которые «наносит ущерб общественным интересам или морали», прямо изложено в Статье 19(8) Европейской общественной хартии.
- (iv) При въезде на территорию Государства от мигрантов может потребоваться подписанное заявление с подтверждением того, что им известно об оговорке о лишении права оставаться в Государстве.

Раздел 6. Реализация

С целью обеспечения реализации настоящего Закона Правительство обязано:

- (a) Нести ответственность за особую защиту уязвимых и социально незащищенных групп;

Пояснения:

- (i) Представители уязвимых и социально незащищенных групп имеют право на особую защиту, в дополнение к общей защите, предоставляемой Правительством каждому человеку, находящемуся на территории Государства.
- (ii) Защита уязвимых и социально незащищенных групп населения может предполагать особое отношение. Строго говоря, такое особое отношение - это больше, чем просто уважение и принятие, лежащие в основе толерантности (см. определение толерантности в Разделе 1(d)). В то же время настоящее положение обусловлено связью между исторической нетерпимостью и уязвимостью.
- (iii) Ответ на вопрос о том, какая группа является уязвимой или ущемлена в правах в конкретном обществе, варьируется в зависимости от страны.

- (b) Иметь специальное административное подразделение для осуществления надзора за реализацией настоящего Закона.

Пояснения:

- (i) Реализация настоящего положения зависит от того, существует ли такая структура в каком-либо конкретном государстве. В любой стране, где уже создано административное подразделение, наделённое общими полномочиями осуществлять надзор над законами, аналогичными настоящему Закону, нет необходимости в дополнительных действиях. Однако, там, где такого органа нет, его необходимо учредить.
- (ii) Предпочтительно, чтобы такое специальное административное подразделение функционировало в составе Министерства юстиции (однако другим приемлемым вариантом будет Министерство внутренних дел).

- (c) Создать Национальную комиссию по наблюдению за состоянием толерантности в качестве независимого органа, в который войдут выдающиеся личности, не занятые на гражданской службе, и наделить его полномочиями по развитию толерантности. Комиссия будет уполномочена:

- (i) формулировать общие принципы и специальные рекомендации к действию;
- (ii) выражать мнение о степени реализации настоящего Закона на практике;
- (iii) распространять такие принципы, рекомендации и мнения через средства массовой информации и иным образом;
- (iv) развивать международное сотрудничество с подобными органами в других Государствах.

Пояснения:

- (i) Основной целью пунктов (b) и (c) является существование двух государственных органов, на которые возлагаются обязанности по реализации настоящего Закона. Первым органом (о котором говорится в пункте (b)) является правительственное управление. Второй орган (созданный в соответствии с пунктом (c)) не входит в состав Правительства и действует независимо (как специальный Омбудсмен).
- (ii) Независимая Комиссия будет уполномочена высказывать свое мнение в отношении реализации настоящего Закона всеми указанными лицами. В данном контексте реализация включает (но не ограничивается) назначение уголовного наказания, образование и освещение средствами массовой информации.
- (iii) Независимая Комиссия будет также уполномочена организовывать национальные и международные конференции, рабочие совещания, семинары и т.п.

Раздел 7. Уголовные санкции

- (a) Следующие действия будут считаться уголовными преступлениями, наказуемыми, как квалифицированные преступления:
 - (i) Преступления на почве ненависти, как определено в Разделе 1(c);
 - (ii) Подстрекательство к насилию против группы, как определено в Разделе 1(a);
 - (iii) Дискредитация группы, как определено в Разделе 1(b);
 - (iv) Публичное одобрение или отрицание Холокоста;

- (v) Публичное одобрение или отрицание любого другого акта геноцида, существование которого установлено международным уголовным судом или трибуналом.
- (b) Подростки, признанные виновными в совершении преступлений, перечисленных в пункте (а), будут обязаны проходить реабилитационную программу, разработанную для воспитания в них культуры толерантности.
- (c) Преступления, перечисленные в пункте (а), не будут считаться политическими преступлениями для целей экстрадиции.
- (d) Жертвам преступлений, перечисленных в пункте (а), будет предлагаться бесплатная юридическая помощь вне зависимости от уровня их материальной обеспеченности.
- (e) Жертвы преступлений, перечисленных в пункте (а), будут обладать правосубъектностью для инициирования судебного разбирательства против правонарушителей, а также правом на возмещение ущерба.

Раздел 8. Образование

Правительство обязано обеспечить, чтобы:

- (a) Школы, с начального уровня и выше, вводили курсы, призванные помогать школьникам принять культурное многообразие, развивать атмосферу толерантности по отношению к качествам и культуре других людей;

Пояснения:

- (i) Этот принцип применяется уже много лет (см. Декларацию "Нетерпимость: угроза демократии" принятую Комитетом министров Совета Европы 14 мая 1981 года).
- (ii) Очень важно вводить такие курсы на как можно более раннем этапе образовательной программы, то есть в начальной школе. Однако такие курсы также необходимо предлагать на более высоких уровнях образования, вплоть до высших учебных заведений.
- (b) Схожие курсы вводились в программу подготовки лиц, служащих в военных и правоохранительных органах.
- (c) Подготовка и курсы по расширению знаний о толерантности были доступны различным слоям общества, при этом особое внимание должно быть уделено профессиональным группам;

Пояснения:

- (i) Подготовка должна быть доступна в рамках программы непрерывного образования для взрослых.
 - (ii) Это особенно важно для обеспечения повышения профессиональной квалификации юристов (включая судей и работников системы уголовной юстиции), административных служащих, сотрудников полиции, врачей и проч.
- (d) Департаментами образования велась разработка учебных материалов для курсов по расширению знаний о толерантности (включая учебные планы) и осуществлялась подготовка преподавателей таким образом, чтобы они соответствовали потребностям;
- (e) Департаменты образования заботились о том, чтобы учебные материалы по обычным курсам не содержали каких-либо инсинуаций и пренебрежительного отношения, направленных против какой-либо группы, как определено в Разделе 1(a).
- (f) Правительство поддерживало и, при необходимости, финансировало выпуск литературы, постановок, газетных отчетов, журнальных статей, фильмов и телевизионных программ, развивающих атмосферу толерантности.

Раздел 9. Средства массовой информации

Правительство обязано побуждать средства массовой информации:

- (a) Развивать атмосферу толерантности согласно Разделу 8(f);
- (b) Принять кодекс этики, запрещающий распространение нетерпимости, надзор за соблюдением которого будет осуществляться комиссией по жалобам на СМИ.

Пояснения:

- (i) Это деликатный вопрос, поскольку нет намерения подвергать средства массовой информации цензуре. Предполагается, что комиссия по жалобам на СМИ будет состоять из независимых лиц, но должна быть создана самими СМИ, а не Правительством, и быть им подотчетной.
- (ii) С этим связана также проблема злоупотребления Интернетом для распространения идей нетерпимости. Однако инициативы установления правового регулирования виртуального пространства в настоящее время обсуждаются

в более широком контексте. Сейчас преждевременно делать предположения о решении этого вопроса.

Текст составлен в Хайдельберге в декабре 2011 года под эгидой Европейского совета по толерантности и примирению Группой экспертов, в состав которой входят Йорам Динштейн (Председатель), Уго Генезио, Райн Мюллерсон, Даниэль Тюрер и Рюдигер Вольфрум.