



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
5 August 2014
Russian
Original: English

Шестидесят девятая сессия

Пункт 69(b) предварительной повестки дня*

Поощрение и защита прав человека:

вопросы прав человека, включая альтернативные
подходы в деле содействия эффективному
осуществлению прав человека и основных свобод

Ликвидация всех форм религиозной нетерпимости

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи промежуточный доклад Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений Хайнера Билефельдта, представленный в соответствии с резолюцией 68/170 Генеральной Ассамблеи.

* A/69/150.



Промежуточный доклад Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений

Резюме

В настоящем докладе Специальный докладчик по вопросу о свободе религии или убеждений Хайнер Билефельдт представляет обзор его предусмотренной мандатом деятельности, осуществлявшейся в период после представления предыдущего доклада Генеральной Ассамблее (A/68/290), в том числе обзор его докладов Совету по правам человека и о поездках в страны, а также направленных им сообщений и основных выступлений и консультаций.

Специальный докладчик уделяет особое внимание средствам ликвидации религиозной нетерпимости и дискриминации на рабочем месте, поскольку эта проблема, по его мнению, требует более систематического подхода. Источники религиозной нетерпимости и дискриминации на рабочем месте могут быть самыми разнообразными, включая предрассудки среди работодателей, работников или клиентов, ограничительное толкование корпоративного стиля или просто боязнь религиозного многообразия.

Отмечая, что право человека на свободу мысли, совести, религии или убеждений, в частности, подразумевает проявления религиозного многообразия на рабочем месте, Специальный докладчик уделяет особое внимание мерам «разумного приспособления», которые могут потребоваться для борьбы с дискриминацией. Опираясь на Конвенцию о правах инвалидов, в законодательном порядке предусматривающей принцип «разумного приспособления» в качестве одного из неотъемлемых элементов соответствующих программ по борьбе с дискриминацией, он утверждает, что подобные меры следует также принимать для ликвидации дискриминации на основе религии или убеждений на рабочем месте. В заключение Специальный докладчик представляет выводы и рекомендации, адресованные государственным учреждениям, государственным и частным работодателям, а также другим заинтересованным сторонам.

I. Введение

1. Мандат Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений был определен Комиссией по правам человека в ее резолюции 1986/20 и продлен Советом по правам человека в его резолюции 6/37. На четырнадцатой сессии Совета мандатарием был назначен Хайнер Билефельдт, который приступил к исполнению своих обязанностей 1 августа 2010 года. В своей резолюции 22/20 Совет продлил этот мандат еще на три года.

2. В своей резолюции 68/170 Генеральная Ассамблея решительно осудила все формы нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений, а также нарушения свободы мысли, совести и религии или убеждений и просила Специального докладчика представить Ассамблее на ее шестьдесят девятой сессии промежуточный доклад.

3. В разделе II настоящего доклада Специальный докладчик проводит обзор своей работы, проделанной им в период после представления предыдущего доклада Генеральной Ассамблее (A/68/290). В разделе III он рассматривает вопрос о борьбе с религиозной нетерпимостью и дискриминацией на рабочем месте. В разделе IV приводятся его выводы и рекомендации в адрес различных субъектов.

II. Деятельность Специального докладчика

4. В период с 1 августа 2013 года по 31 июля 2014 года Специальным докладчиком был проведен целый ряд мероприятий в соответствии с резолюциями 6/37, 14/11 и 22/20 Совета по правам человека.

A. Поездки в страны

5. Специальный докладчик совершил три официальные поездки: в Иорданию со 2 по 10 сентября 2013 года¹; Казахстан с 25 марта по 5 апреля 2014 года; и Вьетнам с 21 по 31 июля 2014 года². Он выражает признательность всем, с кем ему предоставилась возможность побеседовать, и официальным лицам за содействие, оказанное ему в ходе поездок. В настоящее время планируются дополнительные официальные поездки. Уточненную информацию о поездках Специального докладчика и о соответствующих просьбах можно получить на веб-сайте Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ)³.

B. Сообщения

6. Специальный докладчик рассматривает отдельные проблемные случаи и вопросы, которые доводятся до его сведения. Он направляет государствам

¹ Доклад о поездке в Иорданию был представлен Совету по правам человека на его двадцать пятой сессии в марте 2014 года (A/HRC/25/58/Add.2).

² Доклады о поездках в Казахстан и Вьетнам будут представлены Совету по правам человека на его двадцать восьмой сессии в марте 2015 года.

³ См. веб-страницу www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/CountryandothervisitsSP.aspx.

письма с изложением утверждений и срочные обращения, пытаюсь получить разъяснения по заслуживающим доверия утверждениям об инцидентах и действиях государственных органов, которые, возможно, несовместимы с положениями Декларации о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений (резолюция 36/55 Генеральной Ассамблеи).

7. Специальный докладчик регулярно получает жалобы о нарушениях прав человека, совершенных в отношении лиц и групп, исповедующих различные религии или выражающих различные убеждения, и эти жалобы он, при необходимости, обсуждает с соответствующими государствами. После учреждения должности Специального докладчика лица, которые ее занимали, направили свыше 1350 писем с изложением утверждений и срочных обращений в адрес в общей сложности 130 государств. Сообщения, направленные в период с 1 марта 2013 года по 28 февраля 2014 года, и ответы, полученные от правительств до 30 апреля 2014 года, включены в последние доклады о сообщениях (A/HRC/24/21, A/HRC/25/74 и A/HRC/26/21).

С. Выступления и консультации

8. 27 и 28 августа 2013 года Специальный докладчик провел ряд семинаров, организованных государственными учреждениями и организациями гражданского общества в Хельсинки.

9. 12 сентября 2013 года Специальный докладчик совершил повторный визит на Кипр, где он принял участие в первом межрелигиозном совещании «за круглым столом», организованном Управлением по религиозным вопросам Кипрского мирного процесса под эгидой посольства Швеции в сотрудничестве с УВКПЧ.

10. В период с 30 сентября по 2 октября 2013 года Специальный докладчик принял участие в Международной конференции, посвященной диалогу между культурами и религиями, которая была организована в Фезе Международной организацией франкоязычных стран и Исламской организацией по вопросам образования, науки и культуры под эгидой короля Марокко.

11. 18 октября 2013 года Специальный докладчик принял участие в международной конференции по вопросам религии и политики на тему «Богохульство как политическая игра», организованной Институтом высших исследований по международным проблемам и проблемам развития в Женеве.

12. В период с 27 по 31 октября 2013 года Специальный докладчик представил Генеральной Ассамблее (A/68/290) на ее шестьдесят восьмой сессии свой промежуточный доклад, уделив особое внимание взаимосвязи между свободой религии или убеждений и равенством мужчин и женщин. В связи с этим он также участвовал в ряде параллельных мероприятий, посвященных различным вопросам.

13. 14 и 15 ноября 2013 года Специальный докладчик совершил поездку в Стокгольм, где принял участие в семинаре, организованном Министерством иностранных дел Швеции, по теме «Свобода религии или убеждений и равенство между мужчинами и женщинами — возможные действия ЕС и его государств-членов». Он воспользовался этой возможностью, чтобы принять участие и в ряде других мероприятий.

14. 27 ноября 2013 года Специальный докладчик присутствовал на шестой сессии Форума по вопросам меньшинств, состоявшейся в Женеве. Основное внимание на сессии было уделено обеспечению прав религиозных меньшинств.

15. В период с 17 по 19 января 2014 года Специальный докладчик принял участие в конференции по вопросу о свободе религии или убеждений, организованной Международной ассоциацией религиозной свободы в Мадриде.

16. 12 февраля 2014 года Специальный докладчик принял участие в конференции по теме «Положение в области свободы религии или убеждений в мире», организованной в Европейском парламенте в Брюсселе после представления первого ежегодного доклада, подготовленного Рабочей группой Европейского парламента по вопросу о свободе религии или убеждений.

17. В период с 17 по 27 февраля 2014 года Специальный докладчик совершил неофициальную поездку в Индию, где принял участие в ряде совещаний и семинаров организаций гражданского общества и выступил с публичными лекциями.

18. В период с 10 по 14 марта 2014 года Специальный докладчик представил свои доклады Совету по правам человека на его двадцать пятой сессии (A/HRC/25/58, Add.1 и Add.2) и принял участие в ряде параллельных мероприятий.

19. 8 мая 2014 года Специальный докладчик принял участие в заседании Комитета по человеческому измерению Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе в Вене и выступил с докладом по вопросу о свободе религии или убеждений в рамках повестки дня по вопросам мира и защиты прав человека.

20. В период с 15 по 18 мая Специальный докладчик находился в Республике Молдова для ознакомления с выполнением рекомендаций, содержащихся в его докладе об официальной поездке, совершенной им в 2011 году. Он также участвовал в совещании за «круглым столом», на котором присутствовали представители религиозных общин и организаций гражданского общества Республики Молдова, и совершил поездку в Приднестровье.

21. 19 и 20 июня 2014 года Специальный докладчик участвовал в конференции по вопросу о свободе религии или убеждений, организованной объединением университетов в Риме.

22. Кроме того, Специальный докладчик провел целый ряд встреч с представителями правительств, организаций гражданского общества и социальных групп, объединяющихся по религиозным признакам или на основе убеждений, а также с экспертами из академических кругов, занимающимися вопросами свободы религии или убеждений. Он подготавливал замечания по проектам законодательства, касающегося свободы религии или убеждений, выступал с видеообращениями, публиковал сообщения в прессе и давал многочисленные интервью международным средствам массовой информации.

III. Борьба с религиозной нетерпимостью и дискриминацией на рабочем месте

A. Введение

23. Приемлемость разнообразия на основе религии и убеждений на рабочем месте представляет серьезную проблему для современной политики в области занятости. Все более разнообразная и мобильная глобальная рабочая сила, увеличение производственных потребностей и новые производственные графики могут приводить к конфликту между профессиональной и религиозной идентичностью и соответствующими обязанностями. С учетом актуальности этой темы и все более важного значения религиозной идентичности или идентичности, основанной на убеждениях, среди некоторых групп населения Специальный докладчик решил посвятить настоящий доклад изучению вопроса о способах надлежащего осуществления права на свободу мысли, совести, религии или убеждений на рабочем месте и о мерах, которые следует принять государствам, работодателям и другим заинтересованным сторонам для борьбы с нетерпимостью и дискриминацией на основе религии или убеждений в этом контексте.

24. Этот вопрос затрагивает ответственность работодателей за политику и практику, касающиеся осуществления права на свободу религии или убеждений на рабочем месте, прав работников (в том числе кандидатов) и прав клиентов или потребителей услуг. В докладе освещается вопрос о занятости в государственных учреждениях и частном секторе, но не рассматривается тема автономии религиозных или связанных с религиями учреждений.

25. В докладе рассматриваются как прямые, так и косвенные формы нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений на рабочем месте, анализируются существующие пробелы, усилия и подходы, освещаются текущие проблемы и предлагаются различные варианты политики для более эффективной защиты права на исповедание религии на рабочем месте. В нем также анализируется роль концепции «разумного приспособления» как правовой стратегии и как средства управления разнообразием на основе религии или убеждений на рабочем месте.

1. Работа как одна из главных составляющих человеческой жизни

26. Для большинства людей работа имеет важное значение не только из-за ее экономической функции. Помимо того, что работа обеспечивает доход, она является важной частью повседневной жизни человека и играет значимую роль в повышении самооценки, формировании собственного образа и социальных связей и интеграции в общественные группы и общество в целом. Более того, на рабочем месте многие люди проявляют или хотели бы проявлять свои религиозные убеждения. В частности, некоторые работники носят религиозную одежду и совершают молитвы на работе. Члены религиозных меньшинств могут также обращаться с просьбами предоставлять им возможность соблюдать предписываемые религией правила приема пищи и чтить праздничные дни. А иногда они отказываются выполнять определенные служебные обязанности, которые противоречат их глубоким религиозным или иным убеждениям.

27. Во многих случаях проявление религиозных убеждений на рабочем месте не вызывает никаких проблем или расценивается как положительное свойство многообразия, однако наряду с этим могут иметь место случаи противодействия, конфронтации и нетерпимости. Нежелающие решать эту проблему государственные и частные работодатели, как правило, ссылаются на корпоративный стиль, «нейтралитет», положения контрактов, ориентацию на клиентов, охрану труда и здоровья и права других сотрудников, пытаясь таким образом предотвратить или ограничить открытое проявление религиозной идентичности на работе. В иных ситуациях лишь последователям основных религий или сторонникам господствующих убеждений предоставляется возможность открыто проявлять свою идентичность на рабочем месте, в то время как лица, принадлежащие к общинам меньшинств, скептики, атеисты или неконформисты вынуждены скрывать свои убеждения, чтобы избежать притеснений со стороны коллег, клиентов или работодателей. Дополнительные проблемы могут возникать и в тех случаях, когда члены групп меньшинств, образованных по религиозному признаку или на основе убеждений, просят о своего рода «особом режиме», например об исключении из общих правил, или когда отдельные лица отказываются выполнять определенную работу, которая противоречит их убеждениям⁴. Конфликты из-за таких вопросов могут приводить к увольнению работников или другим видам санкций и судебным разбирательствам⁵. В некоторых случаях подобные конфликты могут перерасти в весьма эмоциональные споры, а за пределами рабочего места могут способствовать разжиганию ненависти в отношении меньшинств, образованных по религиозному признаку или на основе убеждений.

2. Малоизученный вопрос

28. С учетом чрезвычайно важной роли работы, где многие люди проводят большую часть своей повседневной жизни, проблема религиозной нетерпимости и дискриминации на рабочем месте рассматривалась в рамках практики, связанной с выполнением мандата Специального докладчика⁶. Однако этот вопрос, несомненно, заслуживает более систематического изучения. Источники нетерпимости и дискриминации могут быть самыми разнообразными: существующие предрассудки по отношению к меньшинствам, образованным по религиозному признаку или на основе убеждений, могут существенно осложнять отношения между сотрудниками; клиенты могут отказываться взаимодействовать

⁴ Например, по религиозным или иным убеждениям врачи и медсестры могут отказаться проводить аборт; лица, работающие в сфере пищевой промышленности или общественного питания, отказываются прикасаться к алкоголю, свинине или другим продуктам.

⁵ См. например, решение Европейского суда по правам человека по делу «Эвейда и другие против Соединенного Королевства» (иски №№ 48420/10, 59842/10, 51671/10 и 36516/10), решение от 15 января 2013 года.

⁶ См. например, тематический доклад (A/HRC/10/8, пункты 41–43). Что касается поездок в страны, то в докладе о Соединенных Штатах Америки рассматривался вопрос о национальном законодательстве и судебной практике по делам, касающимся отправления религиозных обрядов на рабочем месте (E/CN.4/1999/58/Add.1, пункт 72). В докладе о поездке во Францию отмечалось, что некоторые женщины были уволены с работы или же испытывали трудности с получением работы из-за того, что они носили головные платки (E/CN.4/2006/5/Add.4, пункт 67). В докладе о поездке в Индию отмечались проблемы, с которыми сталкиваются мусульмане при получении паспортов или при прохождении проверки службы безопасности при приеме на работу (A/HRC/10/8/Add.3, пункт 20).

вать с работниками, исповедующими религию, отличную от их собственной; государственные и частные работодатели могут проводить ограничительную политику с целью предотвращения возможных конфликтов (зачастую искусственно создаваемых) между последователями разных религий и убеждений; или некоторые представители меньшинств могут чувствовать себя обязанными придерживаться определенных религиозных предписаний, для выполнения которых на работе не имеется необходимых условий. Кроме того, требования, касающиеся производственной деятельности, нередко необоснованно ограничивают пространство для проявления религиозных убеждений, а положения трудового законодательства могут намеренно или непроизвольно носить дискриминационный характер по отношению к религиозным меньшинствам или неконформистам. Подобные проблемы могут возникать в государственных учреждениях, а также в частном секторе. Помимо этого, женщины могут подвергаться сразу нескольким и/или общим для ряда отраслей формам дискриминации или связанным с ней нарушениям их прав на рабочем месте, зачастую по признаку пола и их религиозной принадлежности или на основе убеждений. Таким образом, этот вопрос очевидно связан и с гендерной проблематикой (см. также A/68/290, пункты 17–74).

29. Учитывая сложность этого вопроса, Специальный докладчик решил сосредоточиться конкретно на двух его аспектах: во-первых, в докладе эта тема рассматривается с точки зрения работников, а не работодателей (лишь в отдельных случаях). Тем не менее следует по меньшей мере отметить, что и работники, и работодатели, как и все люди, имеют право на свободу религии или убеждений. Хотя это право человека также имеет коллективную или корпоративную составляющую, его полный анализ предполагает обсуждение вопроса об автономии религиозных учреждений в плане их политики в отношении приема на работу, а этот вопрос выходит далеко за рамки настоящего доклада⁷. Во-вторых, особое внимание будет уделяться существующим трудовым отношениям, а не недискриминационному доступу к трудоустройству. Эти два вопроса тесно взаимосвязаны, поскольку между уважением религиозного многообразия в рамках существующих трудовых отношений и недискриминационным доступом к трудоустройству существует естественная взаимосвязь. В некоторых странах люди, принадлежащие к определенным меньшинствам, образованным по религиозному признаку или на основе убеждений, официально не могут состоять на государственной службе и работать в некоторых отраслях частного сектора. Вопрос о недискриминационном доступе к трудоустройству рассматривался Комитетом экспертов по применению конвенций и рекомендаций Международной организации труда (МОТ), в частности в отношении Конвенции МОТ № 111 о дискриминации в области труда и занятий, принятой в 1958 году. Специальный докладчик хотел бы воспользоваться этой возможностью, чтобы выразить признательность за работу, проделанную Комитетом экспертов МОТ на основании Конвенции № 111, в которой затрагивается вопрос о дискриминации в сфере занятости по различным признакам, включая религию или убеждения. МОТ также проводит регулярный диалог с религиозными общинами по вопросам обеспечения достойной работы и в связи с этим подготовила справочник с указанием некоторых общих позиций⁸.

⁷ В отношении религиозных учреждений иногда действуют изъятия или исключения, позволяющие им требовать от работников исповедания определенной религии.

⁸ ILO, *Convergences: Decent Work and Social Justice in Religious Traditions — a handbook*

3. Терминология

30. Специальный докладчик хотел бы прежде всего подчеркнуть, что термины «религия» и «убеждение», используемые в настоящем докладе, должны пониматься широко, в соответствии с толкованием, содержащимся в замечании общего порядка № 22 Комитета по правам человека. Как указал этот Комитет, «статья 18 защищает теистические, нетеистические и атеистические убеждения, а также право не исповедовать никакой религии или убеждений»⁹. В замечании общего порядка далее указывается, что «применение положений статьи 18 не ограничивается традиционными религиями или религиями и убеждениями, которые по своим организационным формам и практике аналогичны традиционным религиям»¹⁰. Специальный докладчик полностью поддерживает такое толкование. Помимо этого, он руководствуется широким пониманием дискриминации, которое включает прямую и косвенную дискриминацию. В то время как прямая дискриминация открыто направлена против определенных лиц или групп, с целью отказать им в праве на полное равенство, косвенная дискриминация обычно начинается с «нейтральных» на первый взгляд общих правил, политики или практики, которые, как изначально представляется, применимы ко всем в равной степени, однако на самом деле влекут за собой дискриминационные последствия для определенных лиц или групп. Исходя из предположения о том, что косвенную дискриминацию, как правило, сложнее выявлять и ликвидировать, чем прямую дискриминацию, в настоящем докладе этой проблеме будет уделяться особое внимание в той мере, в какой она касается свободы религии или убеждений на рабочем месте.

В. Свобода религии или убеждений на рабочем месте

1. Применимость свободы религии или убеждений на рабочем месте

31. При обсуждении вопросов религиозной нетерпимости и дискриминации на рабочем месте Специальный докладчик часто сталкивается с двумя общими ошибочными убеждениями. Первое ошибочное убеждение связано с охватом понятия свободы религии или убеждений. Существует мнение, что религия является «личным» делом, которое в основном касается семьи и религиозных обрядов в узком смысле и практически не связано с профессиональной деятельностью человека. Однако для многих верующих их религиозные убеждения распространяются на все аспекты их жизни: семейные отношения, образование, поведение, культуру общения в обществе в целом, социальные и экономические вопросы, общественную и политическую жизнь и так далее, и, таким образом, на их работу. Статья 18 Международного пакта о гражданских и политических правах поддерживает такое всеобъемлющее понимание. В ней говорится о свободе каждого человека исповедовать свою религию «как единолично, так и сообща с другими, публичным или частным порядком, в отправлении культа, выполнении религиозных и ритуальных обрядов и учении». В то время как понятия «учение» и «культ» связаны с конкретными религиозными местами и учреждениями, «выполнение религиозных и ритуальных обрядов»

(Geneva, 2012).

⁹ Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 22 (A/48/40, том I, приложение VI), пункт 2.

¹⁰ Там же.

не связано с какими-то пространственными или институциональными параметрами и должно применяться в широком смысле. В этой статье также четко обозначено, что право исповедовать свою религию или убеждения охватывает как частные, так и общественные аспекты жизни человека. Кроме того, в пункте 1 статьи 4 Декларации о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений 1981 года (резолюция 36/55 Генеральной Ассамблеи) уточняется, что ответственность государств за борьбу с религиозной дискриминацией охватывает «все области гражданской, экономической, политической, социальной и культурной жизни». Таким образом, не может быть никаких обоснованных сомнений в том, что право на свободу мысли, совести, религии или убеждений применимо и к рабочему месту.

32. Второе общее ошибочное убеждение опровергнуть сложнее. В его основе лежит предположение о том, что, добровольно подписывая трудовой договор, сотрудники, как правило, отказываются от своего права на свободу религии или убеждений, которое они, предположительно, могут в полной мере вернуть, оставив свою работу или устроившись на альтернативную работу, где будут учитываться их религиозные потребности и убеждения. Иными словами, добровольный характер трудовых отношений используется в качестве аргумента для того, чтобы не допускать никакого вмешательства в осуществление права на свободу религии или убеждений и исключить возможность того, что на рабочем месте могут возникнуть серьезные проблемы, связанные со свободой религии, поскольку направившее жалобу лицо может принять меры, чтобы избежать подобных ограничений, например найти другую работу. Хотя на практике в некоторых случаях это предположение является справедливым, общая аргументация остается весьма спорной по ряду причин. Действительно, есть случаи, когда работодатель определяет некоторые связанные с работой обязательства, которые могут фактически ограничивать свободу работника исповедовать его/ее религию или убеждения. Масштабы таких ограничений, в частности, зависят от (государственных, частных, религиозных, светских и т.д.) характеристик учреждения-работодателя, а также от конкретной цели работы. Тем не менее, ограничения права исповедовать свою религию или убеждения, если таковые определены в трудовом договоре, всегда должны быть конкретными, совместимыми с природой задачи, которую необходимо выполнять, и пропорциональными законной цели. Они никогда не могут сводиться к простому отказу работника в его праве на свободу религии или убеждений, которому, в конечном счете, присвоен высокий статус «неотъемлемого» права человека. Кроме того, следует учитывать, что в действительности некоторые сотрудники практически лишены возможности найти какую-либо другую работу. Таким образом, ссылка на «добровольный» характер трудового договора и гипотетический вариант прекращения действующего контракта может быть нереалистичным в зависимости от конкретной ситуации. Вместо этого важным эмпирическим фактором при оценке соразмерности ограничений на свободу религии или убеждений по конкретному контракту может стать фактическое наличие или отсутствие альтернативных возможностей для трудоустройства.

2. Критерии для введения ограничений на свободу религии или убеждений

33. Введение ограничений на осуществление какого-либо права на свободу всегда требует особого внимания. С одной стороны, общеизвестно, что свобода отдельного лица или группы лиц не может быть полностью безграничной, по-

сколькo реализация права одного человека на свободу может ущемлять права других людей или негативно сказываться на важных общественных интересах. С другой стороны, общая потребность в некоторых ограничениях легко может стать предлогом для установления произвольных и дискриминационных или слишком широких ограничений. Бесчисленные примеры свидетельствуют о том, что то же самое происходит и в области свободы религии или убеждений. Таким образом, при ответе на вопрос, где следует провести границы и как предупредить злоупотребление ограничениями, необходимо проявлять осторожность и осмотрительность. Статья 18 Международного пакта о гражданских и политических правах предусматривает для этого ряд необходимых критериев, а Комитет по правам человека посвятил прояснению этого вопроса несколько пунктов своего замечания общего порядка № 22.

34. По мнению Комитета, для того чтобы ограничения были законными, они должны удовлетворять нескольким условиям. Кроме того, следует учитывать, что внутренний аспект свободы мысли, совести, религии или убеждений (что обычно называется *forum internum*) пользуется защитой без каких-либо ограничений¹¹ в соответствии с пунктом 2 статьи 18 Пакта, в котором говорится, что «никто не должен подвергаться принуждению, умаляющему его свободу иметь или принимать религию или убеждения по своему выбору». Комитет подчеркивает, что политика или практика, «которые, например, ограничивают доступ к образованию, медицинскому обслуживанию, трудоустройству или правам, гарантированным в статье 25 и других положениях Пакта, также являются несовместимыми с пунктом 2 статьи 18»¹².

35. Что касается проявлений *forum externum*, то ограничения допустимы только в том случае, если они удовлетворяют всем критериям, изложенным в пункте 3 статьи 18 Пакта. Соответственно, любые ограничения должны быть установлены законом, и они должны быть «необходимы» для достижения законной цели — охраны «общественной безопасности, порядка, здоровья и морали, равно как и основных прав и свобод других лиц». Кроме того, ограничения должны оставаться в пределах пропорциональности, что, в частности, означает, что они должны сводиться к минимальному уровню вмешательства, необходимого для достижения законной цели. Эти критерии установлены с целью защитить основу свободы религии или убеждений даже в тех ситуациях, когда возникает конфликт с правами и свободами других лиц или важными общественными интересами.

36. Поэтому бремя доказывания ложится на тех, кто выступает в пользу ограничения, а не на тех, кто отстаивает полное осуществление права на свободу. Подтверждая крайнюю важность этой функции, Комитет по правам человека настаивает на том, что «положения пункта 3 статьи 18 должны толковаться строго: не признаются никакие основания для установления ограничений, кроме тех, которые конкретно предусмотрены [...]. Ограничения могут устанавливаться лишь для тех целей, для которых они предназначены, и должны быть прямо связаны с конкретной целью, достижение которой ими преследуется, и быть ей соразмерны. Ограничения не могут устанавливаться в дискриминационных целях или применяться дискриминационным образом»¹³.

¹¹ Там же, пункт 3.

¹² Там же, пункт 5.

¹³ Там же, пункт 8.

3. Ограничения в отношении религиозных проявлений на основе трудового договора?

37. Подписывая трудовой договор или сходное соглашение о трудовом найме, сотрудник, как правило, берет на себя определенные связанные с работой обязательства. В некоторых случаях такие основанные на контракте обязательства могут прямо или косвенно ограничивать право исповедовать религию или убеждения на рабочем месте. Исходя из того, что трудовые договоры основаны на трудовом законодательстве, можно утверждать, что ограничения свободы религии, вытекающие из таких связанных с контрактом обязательств, во многих случаях могут удовлетворять требованию о правовой основе, как это предусмотрено в пункте 3 статьи 18 Пакта. Однако, даже в этом случае следует убедиться, что такие ограничения служат законной цели и применяются соразмерно. Каждая конкретная ситуация и каждый отдельный случай заслуживают тщательной эмпирической и нормативной оценки.

38. Факторы, непосредственно касающиеся условий труда, которые противостоят праву лица на свободу религии или убеждений и, возможно, входят в перечень законных целей в соответствии с пониманием, изложенным в пункте 3 статьи 18 Пакта, в том числе зависят от задачи деятельности учреждения-работодателя и конкретной цели и характера работы. Например, цель работы в государственном секторе может существенно отличаться от цели работы частной компании, и такие различия могут стать аргументом в пользу введения разных правил поведения в соответствующих государственных или частных трудовых договорах. Однако любые положения, ограничивающие свободу религии или убеждений, должны быть определены четко и точно. Ограничения всегда должны быть четко связаны с одной из законных целей, перечисленных в пункте 3 статьи 18 Пакта; они также должны быть необходимы для достижения заявленной цели; и они должны применяться без каких-либо дискриминационных намерений или последствий.

39. В этой связи Специальный докладчик хотел бы вновь отметить работу Комитета экспертов МОТ по применению конвенций и рекомендаций, который участвует в постоянном диалоге с правительствами по вопросам применения ратифицированных конвенций, оказывая помощь в выявлении информационных пробелов и предлагая меры и механизмы для более эффективного осуществления. В своих замечаниях и прямых запросах МОТ может также принимать во внимание информацию, поступающую от надзорных органов, форумов и учреждений Организации Объединенных Наций. При отслеживании осуществления конвенции МОТ № 111 Комитет экспертов всегда настаивал на узком понимании пункта 2 статьи 1, который гласит: «любое различие, недопущение или предпочтение в отношении определенной работы, основанное на специфических требованиях таковой, не считается дискриминацией». По мнению Комитета экспертов, «концепцию специфических требований необходимо толковать узко, чтобы не допускать ненужных ограничений защиты, целям обеспечения которой служит Конвенция»¹⁴.

¹⁴ См. например, замечание Комитета в отношении Австралии (принята в 2013 году), в котором говорится об «Общем исследовании Международной конференции труда основных конвенций, касающихся прав на работу, с учетом Декларации МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации, 2008 год» (МОТ.101/III/1B), пункт 827.

40. У Специального докладчика создалось впечатление, что ограничения, введенные в отношении религиозных проявлений на рабочем месте, зачастую не отвечают критериям, изложенным в соответствующих международных документах в области прав человека. Эта критическая оценка относится к работодателям как в государственном, так и в частном секторе. Ограничения зачастую носят слишком широкий характер; остается неясным, каким конкретным целям они служат и являются ли эти цели достаточно важными, чтобы оправдать посягательство на право сотрудника на свободу религии или убеждений. Требование всегда минимизировать вмешательство в то, что является «необходимым» для достижения законной цели, которое подразумевается в принципе соразмерности, часто игнорируется. Кроме того, ограничения иногда применяются на дискриминационной основе. Действительно, как представляется, многие работодатели не осознают, что в результате введения в отношении своего персонала ограничений на проявления свободы религии или убеждений у них могут возникнуть серьезные проблемы в области прав человека. Согласно международному праву в области прав человека, государства вместе с другими заинтересованными сторонами несут общую ответственность за исправление такого положения дел.

41. В этой связи следует отметить, что религиозные организации представляют собой особую категорию, поскольку с самого начала смысл их деятельности носит религиозный характер. Свобода религии или убеждений включает также право на такую организацию религиозной жизни, которая дала бы возможность наладить важные стороны религиозной жизни общины. Для религиозных меньшинств это может быть даже вопросом их долгосрочного выживания¹⁵. Таким образом, автономия религиозных учреждений, несомненно, относится к области свободы религии или убеждений. Она предоставляет религиозным учреждениям-работодателям возможность вводить религиозные правила поведения на рабочем месте в зависимости от конкретных целей работы. Это может привести к конфликту со свободой религии или убеждений работников, например в случае, если они хотят исповедовать религиозные убеждения, отличающиеся от убеждений, которых придерживается учреждение (т.е. религиозных). Хотя религиозным учреждениям необходимо предоставлять более широкие дискреционные полномочия в отношении введения религиозных норм поведения на рабочем месте, многое зависит от особенностей каждого конкретного случая¹⁶.

С. Борьба с дискриминацией по религиозному признаку в прямой и косвенной форме

1. Борьба с открытой нетерпимостью и прямой дискриминацией

42. Нетерпимость и дискриминация на рабочем месте могут проявляться в открытой или более скрытой формах, а также в прямой или косвенной форме. Например, члены религиозных меньшинств могут подвергаться неприкрытым

¹⁵ См. тематические доклады Специального докладчика, A/HRC/22/51, пункты 14–89, и A/68/290, пункт 57.

¹⁶ См., например, European Court of Human Rights, *Schüth v. Germany* (application No. 1620/03), judgement of 23 September 2010; и *Obst v. Germany* (application No. 425/03), judgement of 23 September 2010.

притеснениям со стороны коллег, клиентов или работодателей, когда они демонстрируют свои религиозные взгляды или убеждения или когда они хотят это сделать. Подобные притеснения, как правило, принимают форму безвкусных шуток, устных оскорблений и других проявлений неуважения, от которых зачастую гораздо больше страдают женщины-представительницы религиозных меньшинств. Лица, сменившие религию или убеждения, являются еще одной особо уязвимой группой, которая часто подвергается крайним формам притеснения на рабочем месте. Существующие предрассудки в отношении некоторых религиозных или духовных общин иногда используются в качестве предлога для того, чтобы не дать членам этих групп общаться с клиентами или же в целом сделать их «незаметными» на рабочем месте. Кроме того, Специальный докладчик слышал о случаях давления со стороны коллег или работодателей на членов религиозных меньшинств с целью заставить их отказаться от ношения религиозных предметов одежды, потреблять запрещенные по религиозным соображениям продукты питания или принимать пищу во время религиозного поста. Некоторые работодатели частного и государственного сектора открыто обращаются к своим работникам с просьбой отказаться от определенных религий или убеждений; порой они могут даже настаивать на нарушении религиозных норм, например пищевых запретов, в качестве проверки лояльности. невыполнение таких требований может повлечь за собой сокращение заработной платы, отказ в продвижении по службе, утрату пенсионных прав, увольнение и другие виды наказания. Некоторые компании или государственные учреждения могут также создавать атмосферу враждебности и запугивания, побуждая работников и клиентов докладывать о нежелательных религиозных проявлениях со стороны их персонала¹⁷.

43. В рамках обеспечения свободы религии или убеждений государства обязаны делать все возможное для предотвращения таких действий и устранения их коренных причин. Очевидно, что на них ложится особая ответственность в отношении работы в государственных учреждениях, поскольку обращение с работниками в государственных учреждениях может служить примером для общества в целом. Если работодатели в государственном секторе необоснованно препятствуют проявлениям религиозного многообразия на рабочем месте или открыто дискриминируют представителей религиозных или конфессиональных меньшинств среди своего персонала, это может подтолкнуть работодателей в частном секторе к тому, чтобы устанавливать аналогичные ограничения в отношении их собственных сотрудников. Однако, с другой стороны, создание атмосферы религиозной терпимости для сотрудников государственных учреждений может также служить позитивным примером для работодателей частного сектора.

44. Помимо особой ответственности в отношении трудоустройства и условий работы в государственных учреждениях, государства обязаны разрабатывать эффективные антидискриминационные законы для общества в целом, включая и частный сектор. Такие законы должны охватывать и Дискриминацию на основе религии или убеждений. Именно об этом говорится в декларации о лик-

¹⁷ Как отмечалось ранее, такая ограничительная практика, естественно, негативно сказывается также на недискриминационном доступе к работе, который, в свою очередь, является одним из ключевых аспектов права на труд. Полный анализ этого вопроса выходит за рамки настоящего доклада. См. также Замечание общего порядка № 20 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам (E/C.12/GC/20), пункт 22.

видации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений, статья 3, которая гласит: «Дискриминация людей на основе религии или убеждений является оскорблением достоинства человеческой личности и отрицанием принципов Устава Организации Объединенных Наций». Ответственность государств по преодолению религиозной дискриминации в этой области предусматривает регулирование вопросов трудоустройства в государственных учреждениях и частном секторе посредством включения положений о недискриминации в общее трудовое законодательство и с помощью других мер. И наконец, государство также несет ответственность за устранение коренных причин религиозной нетерпимости и связанных с ней нарушений, например, путем проведения просветительской работы по вопросам борьбы с предрассудками в школах или принятия мер по борьбе с негативными стереотипами, которые используются в средствах массовой информации¹⁸.

45. Как известно, государства взяли на себя официальные обязательства согласно международному праву в области прав человека, однако негосударственные субъекты также несут ответственность за борьбу с нетерпимостью и дискриминацией на рабочем месте. Это особенно касается работодателей, профсоюзов и организаций потребителей. Им следует задействовать весь свой конкретный потенциал для содействия созданию атмосферы толерантности и признания разнообразия на рабочем месте как части повседневной жизни.

2. Борьба с дискриминацией и нетерпимостью в скрытой и косвенной форме

46. Помимо прямого выражения религиозной нетерпимости и дискриминации в отношении религиозных меньшинств, нетерпимость и дискриминация могут также проявляться в более скрытых или косвенных формах, которые не всегда легко заметить. Во многих случаях они по-прежнему скрываются за внешне «нейтральными» правилами, которые на первый взгляд применяются ко всем в одинаковой степени, однако на самом деле могут оказывать непропорционально большое негативное воздействие на некоторых людей. Например, проведение официальных праздников в организациях и учреждениях, как правило, происходит согласно преобладающим в стране религиозным и культурным традициям. В то время как приверженцы большинства религий, как правило, не испытывают серьезных трудностей при попытке совместить свои трудовые обязательства с празднованием религиозных праздников, представители религиозных или профессиональных меньшинств могут оказаться в гораздо более сложном положении. У людей, которые считают своей религиозной обязанностью не работать в определенные дни недели, могут возникнуть дополнительные проблемы. Например, некоторые евреи или адвентисты седьмого дня лишаются работы по причине их отказа работать по субботам, то же самое происходит с мусульманами и христианами, которые возражают против работы по пятницам или воскресеньям, соответственно. Еще одним примером возможной косвенной дискриминации могут служить правила ношения одежды, согласно которым в целях соблюдения традиций корпоративной культуры или по другим причинам всем сотрудникам запрещается носить религиозную одежду. Хотя на первый взгляд может показаться, что такие положения затрагивают всех сотрудников в равной степени, на практике они могут гораздо сильнее влиять на

¹⁸ См. Рабатский план действий по запрещению национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде и насилию (A/HRC/22/17/Add.4, добавление).

жизнь представителей религиозных или конфессиональных меньшинств, которые могут столкнуться с дилеммой: жить в соответствии со своими убеждениями или подвергаться риску увольнения или других санкций.

47. Косвенная дискриминация на рабочем месте может иметь место как в государственных учреждениях, так и в частном секторе. В некоторых случаях при установлении норм или практик, которые могут повлечь за собой косвенную дискриминацию, работодатели государственного или частного сектора делают это осознанно и используют такие механизмы преднамеренно. Однако представляется вполне правдоподобным, что во многих случаях они не в полной мере осознают, что правила, кажущиеся на первый взгляд нейтральными, могут подвергнуть дискриминации представителей религиозных или конфессиональных меньшинств среди их сотрудников.

48. Помимо трудностей с выявлением косвенной дискриминации или других скрытых форм религиозной нетерпимости, найти адекватное решение в таких ситуациях, как правило, еще более сложно, чем в случае прямой нетерпимости и дискриминации. Очевидно, для этого необходима культура открытости и доверительного общения между работодателями, руководителями и персоналом. В это общение следует всегда вовлекать представителей религиозных или конфессиональных меньшинств, призывая их заявлять о своих конкретных нуждах и проблемах. В некоторых ситуациях бороться с косвенной дискриминацией можно только путем изменения общих норм или установления конкретных «исключений» в отношении отдельных лиц. Многие работодатели не желают идти по такому пути, опасаясь, что это может способствовать появлению всякого рода предположительно «неразумных» требований. У некоторых работодателей могут также появиться опасения, что путем удовлетворения конкретных потребностей религиозных меньшинств они могут в конечном итоге нанести ущерб таким важным аспектам, как корпоративная культура, нейтралитет, учет интересов клиентов и права других сотрудников. Создается впечатление, что требования об удовлетворении конкретных потребностей представителей религиозных или конфессиональных меньшинств вызывают сопротивление среди широких слоев общества, поскольку иногда ошибочно считается, что представителям меньшинств «отдается предпочтение» в ущерб принципу равенства. По этой причине даже те люди, которые в целом поддерживают борьбу за права человека и недискриминацию в более широком плане, могут неоднозначно реагировать на предложения о создании особых условий для представителей религиозных или конфессиональных меньшинств на рабочем месте. Для того чтобы развеять эти страхи, лица, выступающие с предложениями о создании особых условий, обычно уточняют, что такие меры должны оставаться в рамках «разумного». А это уже подводит к вопросу о «разумном приспособлении».

D. Роль разумного приспособления

1. Значение разумного приспособления

49. «Разумное приспособление» стало признанным термином в контексте международной полемики о правах человека, а его особое значение для всеобъемлющей стратегии по борьбе с дискриминацией было официально закреплено в Конвенции о правах инвалидов 2006 года (резолюция 61/106 Генераль-

ной Ассамблеи)¹⁹. В статье 2 Конвенции содержится следующее определение: «разумное приспособление» означает внесение, когда это нужно в конкретном случае, необходимых и подходящих модификаций и коррективов, не становящихся несоразмерным или неоправданным бременем, в целях обеспечения реализации или осуществления инвалидами наравне с другими всех прав человека и основных свобод». В пункте 3 статьи 5 Конвенции предусмотрено следующее обязательство государств-участников в этой области: «Для поощрения равенства и устранения дискриминации государства-участники предпринимают все надлежащие шаги к обеспечению разумного приспособления». Следует отметить, что в статье 5 Конвенции речь идет о равенстве и недискриминации в целом, и поэтому в данном конкретном контексте разумное приспособление играет системную роль. В своих заключительных замечаниях по докладам государств-участников Комитет по правам инвалидов пояснил, что он рассматривает непринятие мер разумного приспособления как нарушение принципов равенства и недискриминации²⁰.

50. Конвенция о правах инвалидов отражает некоторые из последних идей в данной области, включая ценные выводы по итогам международных дискуссий о мерах, необходимых для действенной борьбы с дискриминацией, и в частности с косвенными формами дискриминации. Вполне обоснованно можно сделать вывод о том, что конкретные положения Конвенции о разумном приспособлении в интересах инвалидов также можно было бы применять к лицам, подвергающимся дискриминации на других основаниях, включая религию или убеждения.

2. Меры разумного приспособления на рабочем месте

51. Меры разумного приспособления на рабочем месте для обеспечения свободы религии или убеждений каждого на основе принципов равенства и недискриминации — вовсе не несбыточная мечта. К счастью, в этой области есть целый ряд впечатляющих примеров ее успешной реализации, которые могут вдохновить на позитивные действия и рассеять необоснованные опасения.

52. Во многих учреждениях более или менее соответствующая инфраструктура уже существует или создается. Введение на рабочем месте мер приспособления к религиозному разнообразию и разнообразию убеждений стало стандартной практикой во многих государственных учреждениях и частных компаниях. Одним из примеров этого является удовлетворение особых потребностей, связанных с питанием и обусловленных религиозными предписаниями

¹⁹ Термин «разумное приспособление» использовался Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам в замечании общего порядка № 5 (E/1995/22, приложение IV, пункт 15. См. также замечание общего порядка № 20 Комитета (E/C.12/GC/20, пункт 28).

²⁰ См. ссылки на «разумное приспособление» в заключительных замечаниях Комитета CRPD/C/TUN/CO/1, пункты 12–13; CRPD/C/ESP/CO/1, пункты 19–20, 40 и 43–44; CRPD/C/PER/CO/1, пункты 6–7; CRPD/C/ARG/CO/1, пункты 11–12; CRPD/C/CHN/CO/1 и Согг.1, пункты 11–12 и 74; CRPD/C/HUN/CO/1, пункты 15, 16, 27, 34, 39 и 41–43; CRPD/C/PRY/CO/1, пункты 13–14, 32, 44 и 65; CRPD/C/AZE/CO/1, пункты 13, 41 и 43; CRPD/C/CRI/CO/1, пункты 11–12, 28 и 55–56; CRPD/C/SWE/CO/1, пункты 9–10, 21, 23 и 26; CRPD/C/SLV/CO/1, пункты 13–14, 28–32, 49–50 и 55; CRPD/C/AUS/CO/1, пункты 45–46. См. также соображения Комитета по делам *Х.М. против Швеции* (CRPD/C/7/D/3/2011); *Нушити и Такач против Венгрии* (CRPD/C/9/D/1/2010); *Булдош и др. против Венгрии* (CRPD/C/10/D/4/2011); и *Х против Аргентины* (CRPD/C/11/D/8/2012).

или другими морально-этическими соображениями. В столовых сотрудникам часто предлагается халяльная и кошерная еда, а также вегетарианское меню, и во многих случаях за такую возможность выбора выражают признательность даже те сотрудники, которые этого не просили, поскольку не разделяют эти религиозные убеждения. Государственные и частные работодатели успешно находят путем переговоров практические способы приспособления к празднованию различных религиозных праздников, например, позволяют сотрудникам использовать для этой цели дни их ежегодного отпуска. В таких переговорах часто участвуют профсоюзы и представители персонала. Также имеются примеры, когда сотрудники могут соблюдать молитвенные ритуалы на рабочем месте без отрицательных последствий для профессиональной деятельности. Кроме того, ношение религиозных предметов одежды считается нормальным явлением во многих государственных учреждениях и частных компаниях, и коллеги и клиенты относятся к этому в основном уважительно. Таким образом, при наличии доброй воли у обеих сторон, практические решения можно найти в большинстве случаев. Поэтому перед тем, как заняться решением остающихся проблем и устранением возражений, будет полезно обратиться к широкому спектру примеров успеха в этой области.

3. Сопротивление разумному приспособлению

53. Несмотря на большой положительный опыт, те, кто принимает меры разумного приспособления, продолжают сталкиваться со скептическим отношением или сопротивлением. Скептиками и противниками движут различные опасения. Например, они опасаются, что такие меры будут наделять меньшинства привилегиями за счет равенства среди коллег, нарушат «нейтральность» определенных учреждений, дадут повод для предъявления всевозможных особых требований, размоют корпоративную идентичность, создадут нездоровую атмосферу на работе и приведут к высоким экономическим издержкам и организационным трудностям. В рамках настоящего доклада Специальный докладчик может лишь в общих чертах ответить на такие типичные возражения.

а) Привилегии для меньшинств

54. Вопреки распространенному заблуждению, цель разумного приспособления состоит не в том, чтобы наделять привилегиями членов религиозных меньшинств в ущерб принципу равенства. Напротив, на самом деле разумное приспособление лишь способствует обеспечению реального равенства. Прежде всего, следует отметить, что в контексте прав человека нельзя смешивать равенство с уравниловкой или единообразием. Основанные на признании достоинства, присущего всем членам человеческой семьи, и их равных и неотъемлемых прав²¹, права человека обеспечивают всем людям — в соответствии с принципом равного уважения и равной заботы — возможности стремиться к осуществлению своих личных жизненных планов, уважение к их уникальному и незаменимому жизненному опыту, свободу высказывать различные политические мнения и жить в соответствии со своими различными религиозными убеждениями и практиками и т.д. В контексте прав человека равенство всегда означает ориентированное на разнообразие «комплексное равенство». Обеспечение равенства в таком смысле будет способствовать существующему и воз-

²¹ См. первое предложение преамбулы Всеобщей декларации прав человека.

никающему разнообразию людей во всех секторах общества. Это требует, в частности, искоренения дискриминации, включая косвенную дискриминацию, а именно в этом и заключается смысл разумного приспособления. Короче говоря, разумное приспособление не подрывает принцип равенства, а способствует более комплексному, а потому более адекватному осмыслению реального равенства, основанного на равном уважении всех людей и заботе о них независимо от их происхождения, убеждений, индивидуальных особенностей и потребностей. Оно не наделяет привилегиями какие-то группы людей, а способствует формированию в конечном итоге более разнообразного общества на благо всех людей.

b) Угроза нейтральности

55. Некоторые работодатели проводят политику «нейтральности», чтобы продемонстрировать своим клиентам, что они служат всем частям общества, не проводя различий между приверженцами различных убеждений. Такая политика нейтральности может иметь особое значение для государственной службы или других государственных институтов, например, полиции или судебных органов, которые должны служить всем людям без предубеждения к религиозной принадлежности. При обсуждении вопроса нейтральности следует учитывать различные функции, которые выполняют государственные институты. При ближайшем рассмотрении становится очевидно, что в контексте свободы религии или убеждений термин «нейтральность» может иметь очень разные значения. Иногда он может означать политику непринятия обязательств в отношении религиозного разнообразия или разнообразия убеждений и непризнание их и даже может приводить к довольно ограничительным мерам в этой области. К сожалению, имеются примеры нерационально ограничительного толкования нейтральности как в государственных учреждениях, так и в частном секторе. В других случаях нейтральность также может означать политику справедливого учета интересов людей различных религиозных или иных убеждений — как сотрудников организации, так и ее клиентов. В этом положительном смысле принцип нейтральности служит средством против всевозможных предубеждений, негативных стереотипов, изоляции и дискриминации. Он обеспечивает открытую и всеохватную основу для свободной и недискриминационной реализации разнообразия религиозных и других убеждений среди сотрудников и в отношениях с внешним обществом. Именно такое понимание нейтральности полностью разделяет Специальный докладчик. С этой точки зрения разумное приспособление не только не угрожает нейтральности на рабочем месте, но и при должном его понимании может стать положительным фактором «нейтральности».

c) Повод для необоснованных требований

56. Неготовность работодателей к разумному приспособлению может объясняться опасениями того, что такая политика приведет к появлению всевозможных необоснованных требований со стороны сотрудников. Действительно, важно обеспечить, чтобы разумное приспособление не потворствовало необоснованным запросам. Лежащая в его основе идея заключается не в том, чтобы просто удовлетворить всевозможные личные вкусы и предпочтения, а в том, чтобы не допускать ситуаций, в которых сотрудники сталкиваются с дискриминационным обращением и серьезной экзистенциальной дилеммой. В преам-

буле к Декларации о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений указывается на то, что «религия или убеждения являются для каждого, кто их придерживается, одним из основных элементов его понимания жизни». Поэтому те, кто требуют определенных мер приспособления для полноправного осуществления своей свободы религии или убеждений, должны доказать, что без таких мер они столкнутся с экзистенциальным конфликтом, т.е. серьезной дилеммой. Разумеется, в некоторых случаях сложно отличить серьезные требования, связанные с религией или убеждениями, от мелкокорыстных интересов. Соответственно, государственным или частным работодателям, которые сталкиваются с такими вопросами, могут потребоваться профессиональные консультации, основанные на четком понимании свободы религии или убеждений и ее широкого применения. Возможность получения профессиональных консультаций имеет стратегическое значение для практического применения мер разумного приспособления в этой области.

d) *Размывание корпоративной идентичности*

57. Государственные учреждения и частные компании могут иметь законный интерес в том, чтобы быть публично узнаваемыми в своих отношениях с клиентами и другими людьми. Опыт как государственных учреждений, так и частных компаний показывает, что заинтересованность в поддержании корпоративной идентичности в большинстве случаев легко сочетается с приспособлением к религиозному разнообразию. Разумное приспособление обычно не ставит дилеммы «всё или ничего», а просто требует определенной гибкости от работодателей и работников, а также терпимости от третьих сторон и общества в целом²². Следует повторить, что религиозные учреждения могут требовать другого подхода в этом отношении, поскольку их корпоративная идентичность изначально определяется религией.

e) *Риск конфликтов на рабочем месте*

58. Меры разумного приспособления на рабочем месте не всегда пользуются популярностью среди персонала и могут привести к трениям, иногда основанным на (неверном) восприятии их как «привилегированного» положения членов меньшинств. Как уже вкратце отмечалось ранее, это — недоразумение, поскольку разумное приспособление предполагает более строгую концепцию комплексного равенства. Однако вместо того, чтобы устранять это недопонимание среди своих сотрудников, некоторые работодатели прибегают к политике «абстрактного предотвращения конфликтов», отказываясь даже рассматривать меры разумного приспособления. Такие ограничительные меры часто вводятся без проведения реалистичного анализа рисков. В качестве предлога для отказа от любых мер приспособления к разнообразию на рабочем месте берется лишь возможность, причем иногда даже отдаленная, что такие конфликты могут ги-

²² См. также решение Комитета по правам человека о приемлемости по делу *Райли и др. против Канады* (CCPR/C/74/D/1048/2002, пункт 4.2: «Комитет принял к сведению заявления авторов о том, что они являются жертвами нарушения статей 3, 9, пункта 1, 18, 23, пунктов 3 и 4, 26 и 2, пункта 1, поскольку сотрудникам Королевской канадской конной полиции из числа халса-сикхов разрешается носить религиозные символы как часть своей формы. [...] Комитет считает, что авторы не смогли показать, как осуществление их прав в соответствии с Пактом нарушается разрешением на ношение религиозных символов сотрудниками из числа халса-сикхов».

потетически возникнуть. Вместе с тем проводимая в результате этого ограничительная политика может быть равносильна необоснованному ограничению свободы исповедовать свою религию или убеждения. Как уже говорилось выше, введение ограничений всегда требует наличия четких эмпирических и нормативно-правовых доводов в соответствии с пунктом 3 статьи 18 Международного пакта о гражданских и политических правах, а также другими соответствующими международными нормами в области прав человека.

f) *Излишние экономические и организационные издержки*

59. Самым частым доводом против принятия мер приспособления является, пожалуй, обеспокоенность возможными далеко идущими экономическими или организационными последствиями. Однако в определении разумного приспособления в Конвенции о правах инвалидов поясняется, что меры приспособления не должны представлять собой несоразмерное или неоправданное бремя для соответствующего учреждения. В зависимости от контекста это положение может служить как довод для отказа в просьбах о приспособлении со слишком далеко идущими последствиями, если они могут привести к несоразмерным экономическим или иным издержкам. Однако такой отказ всегда должен быть четко сформулирован и основываться на конкретных обстоятельствах дела. Широко применяемая «превентивная» стратегия, которая на основании лишь гипотетических издержек и сложностей не допускает любого обсуждения приспособления, является неправомерной. Кроме того, опыт показывает, что во многих случаях меры приспособления не влекут или почти не влекут за собой каких-либо издержек²³. Таким образом, отказ от мер приспособления будет необоснованным даже в узком экономическом понимании обоснованности. В долгосрочной перспективе меры приспособления могут даже дать положительный экономический эффект, повысив репутацию учреждения или компании, укрепив лояльность или солидарность сотрудников и создав творческую атмосферу, в которой разнообразие расценивается как преимущество.

4. Разумное приспособление как законодательное требование

60. Несмотря на значение и потенциал разумного приспособления для борьбы с дискриминацией, законодатели и суды в большинстве своем не проявляют стремления закрепить этот принцип в законодательстве. Специальный докладчик надеется, что Конвенция о правах инвалидов станет первым шагом к закреплению этого права не только за инвалидами.

61. Противники юридического подхода к этому вопросу утверждают, что превращение разумного приспособления в законное право может привести к негативным последствиям и отразиться на готовности государственных и частных работодателей экспериментировать с творческими мерами. Вместо этого они предпочитают прагматичные меры для стимулирования работодателей к использованию разумного приспособления как инструмента управления, находящегося вне правового поля. Однако недостаток этого неправового подхода состоит в том, что сотрудники будут зависеть от желания работодателей прини-

²³ См. Marie-Claire Foblets and Katayoun Alidadi, eds., “Summary report on the RELIGARE Project: Religious Diversity and Secular Models in Europe-Innovative Approaches to Law and Policy”, (summer 2013), p. 13. С докладом можно ознакомиться по адресу: www.religareproject.eu/system/files/RELIGARE%20Summary%20Report_0.pdf.

мать меры для приспособления к их религиозным или связанным с убеждениями потребностям на рабочем месте. В этом случае у них не будет права подавать в суд на работодателя, который изначально отказывается от любых форм приспособления, даже если речь идет о значимых религиозных соображениях, а экономические или организационные издержки таких мер невелики.

62. Специальный докладчик призывает сочетать преимущества правового подхода к разумному приспособлению с преимуществами более прагматичного управленческого подхода. В духе статьи 5 Конвенции о правах инвалидов, которая цитируется в пункте 49 выше, меры разумного приспособления должны пониматься как часть юридической ответственности государств, в том числе в отношении гарантирования свободы религии или убеждений. Это также следует из пункта 1 статьи 4 Декларации о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений, которая гласит: «Все государства должны принимать эффективные меры для предупреждения и ликвидации дискриминации на основе религии или убеждений в признании, осуществлении и реализации прав человека и основных свобод во всех областях гражданской, экономической, политической, социальной и культурной жизни». В зависимости от обстоятельств конкретного дела, отказ принимать меры приспособления в ситуациях, когда такие меры не станут несоразмерным или неоправданным бременем, может быть расценен как дискриминация. Кроме того, у людей должна быть возможность оспорить в суде отказ от принятия мер разумного приспособления. Серьезные последствия косвенной дискриминации для полноценного пользования свободой религии или убеждений для всех определенно требуют наличия права обращаться в суд, без которого разумное приспособление будет зависеть только от благосклонности работодателя.

63. В то же время государственным и частным работодателям, а также другим заинтересованным сторонам следует рекомендовать продолжать изучать возможности разумного приспособления и расширять сферу применения этих мер за пределы, установленные действующим законодательством. Государственные и частные работодатели, профсоюзы, представители персонала и другие стороны должны обмениваться положительным опытом, обсуждать типичные препятствия и устанавливать прагматичные критерии с учетом конкретных условий. Органы государственной власти должны поддерживать такие эксперименты, предоставляя консультации и показывая пример путем внедрения передовых методов в собственной политике в области занятости.

5. Роль подготовки и консультативных услуг

64. Меры разумного приспособления могут привести к сложным вопросам, проблемам, а иногда — к тупиковым ситуациям. Например, не всегда легко отличить серьезные требования, обусловленные религиозной принадлежностью человека, от требований, обусловленных приземленными интересами, или от необоснованных претензий²⁴. Для проведения таких различий требуется чуткость к формирующим человеческую личность убеждениям и практикам, а также четкое понимание конкретных нормативных последствий свободы религии или убеждений и ее универсального и всеохватного применения. Пробле-

²⁴ См. A/HRC/13/40/Add.2, пункт 16, касающийся решения Европейского суда по правам человека от 13 апреля 2006 года по делу Костески против бывшей югославской Республики Македония (заявление № 55170/00).

мы могут возникнуть также, если у некоторых руководителей или сотрудников остаются сомнения в том, что разумное приспособление к религиозному разнообразию служит значимой цели. Еще одной сложностью является анализ расходов или возможных побочных эффектов, который требует наличия опыта и квалификации.

65. Поэтому для успешного решения вопросов разумного приспособления стратегическое значение имеет возможность получения соответствующей подготовки и консультаций. Учитывая общую ответственность государств за борьбу со всеми формами нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений, государства должны создать соответствующую инфраструктуру для подготовки по вопросам прав человека и оказания консультативных услуг. На одну из ключевых ролей в этой области идеально подходят национальные правозащитные учреждения. Многие национальные правозащитные учреждения уже создали правозащитные программы подготовки по вопросам разнообразия, предназначенные, в частности для государственных и частных работодателей. Программы подготовки также должны включать обучение способам выявления множественной и межсекторальной дискриминации, например гендерно-религиозных проблем, с которыми сталкиваются на рабочем месте женщины из числа религиозных меньшинств.

66. Несмотря на официально предусмотренную нормами международного права прав человека ответственность государств, другие заинтересованные стороны, такие как работодатели и их ассоциации, профсоюзы, религиозные общины, организации гражданского общества и т.д., тоже должны использовать свой потенциал для участия в борьбе с религиозной нетерпимостью и дискриминацией на рабочем месте. Например, они могут помогать в разработке соответствующих мер разумного приспособления, бороться с типичными стереотипами и участвовать в обмене опытом в этой области.

IV. Выводы и рекомендации

67. Несмотря на огромное значение рабочего места, на котором многие люди проводят большую часть своей жизни, проблеме религиозной дискриминации в области занятости пока что уделяется мало систематического внимания. Однако свобода исповедовать свою религию или убеждения без какой-либо дискриминации, несомненно, должна соблюдаться и на рабочем месте.

68. Хотя трудовые договоры могут предусматривать связанные с работой конкретные обязательства, которые в определенных условиях могут несколько ограничивать свободу исповедания религии или убеждений работника, они никогда не могут быть равносильны общему отказу от этого права человека на рабочем месте. Кроме того, любые ограничения права исповедовать свою религию или убеждения на рабочем месте, если они считаются необходимыми, должны быть конкретными и строго определенными; то есть, они должны быть явно необходимы для достижения законной цели, а также быть соразмерны этой цели. Хотя эти требования относятся к работе как в государственном, так и частном секторе в целом, следует учитывать, что религиозные учреждения представляют особый случай. Поскольку их смысл существования и корпоративная идентич-

ность определяются религией, политика религиозных учреждений в области занятости может находиться в пределах сферы действия свободы религии или убеждений, которая также имеет корпоративный аспект.

69. В соответствии с принципом свободы религии или убеждений государства несут официальную ответственность за предотвращение и искоренение всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений, в том числе на рабочем месте. Их ответственность не ограничивается обеспечением недискриминации на рабочем месте в государственных учреждениях; они также должны бороться с дискриминацией в обществе в целом, в том числе в сфере занятости в частном секторе. Другим заинтересованным сторонам — компаниям, профсоюзам, религиозным общинам, организациям гражданского общества — также рекомендуется использовать свой потенциал для содействия созданию обстановки терпимости и уважения к религиозному разнообразию и разнообразию убеждений на рабочем месте.

70. Борьба с дискриминацией требует всеобъемлющего подхода к искоренению как прямых, так и косвенных форм дискриминации на основе религии или убеждений. Если прямую дискриминацию, как правило, легко опознать, то косвенная дискриминация часто скрывается под видом «нейтральных» правил, которые якобы распространяются на всех сотрудников. Для выявления косвенной дискриминации, возможно, стоит возложить на конкретные наблюдательные органы задачу по сбору соответствующих данных. Кроме того, для искоренения косвенной дискриминации могут потребоваться меры «разумного приспособления». Чтобы выявить конкретные потребности людей, принадлежащих к меньшинствам по признаку религии или убеждений, на уровне конкретных учреждений необходимо создать культуру коммуникации на основе взаимного доверия и уважения.

71. Закрепление принципа разумного приспособления в Конвенции о правах инвалидов должно послужить отправной точкой для обсуждения роли аналогичных мер в борьбе с другими видами дискриминации, в том числе на основе религии или убеждений. Политика искоренения дискриминации не может быть полностью эффективной, если она не предусматривает мер разумного приспособления.

72. Вопреки распространенному заблуждению, цель разумного приспособления состоит не в том, чтобы наделить привилегиями членов меньшинств по признаку религии или убеждений в ущерб принципу равенства. Следует учитывать, что в контексте прав человека равенство всегда следует понимать как равенство, ориентированное на разнообразие, т.е. как противоположность уравниловке и единообразию. С точки зрения ориентированного на разнообразие, комплексного и реального равенства, меры разумного приспособления следует рассматривать как инструменты реализации принципа равенства в различных социальных контекстах. Чтобы найти надлежащие практические решения в этой области, государственным и частным работодателям требуются подготовка и консультации, которые им должно обеспечивать государство.

73. С учетом вышесказанного Специальный докладчик выносит сформулированные ниже рекомендации.

А. Рекомендации для государственных учреждений

74. Государства должны принять эффективное антидискриминационное законодательство, охватывающее, в частности, условия труда в государственных и частных организациях. Такое законодательство должно включать запрет на дискриминацию на основе религии или убеждений. Особого внимания требуют вопросы множественной или межсекторальной дискриминации — например, по признакам пола и религии или убеждений.

75. Чтобы обеспечить эффективное выполнение антидискриминационного законодательства, следует создать соответствующие наблюдательные механизмы. Активную функцию в этой деятельности могут особенно хорошо выполнять национальные правозащитные учреждения, действующие в соответствии с Парижскими принципами. Они также должны содействовать выявлению на рабочих местах косвенной дискриминации (или других форм скрытой дискриминации) на основе религии или убеждений, в том числе путем сбора соответствующих дезагрегированных данных.

76. Государства должны подавать пример уважения к религиозному разнообразию в своей собственной политике в сфере занятости в государственных учреждениях. Передовые методы в этой области должны распространяться в частном секторе и в других социальных сферах.

77. Государства должны обеспечить государственным и частным работодателям подготовку и консультативные услуги по вопросам разнообразия для соблюдения принципов религиозной терпимости и недискриминации на рабочем месте. Эта деятельность должна включать консультирование по мерам разумного приспособления к религиозному разнообразию и разнообразию убеждений на рабочем месте.

78. Директивные органы, законодатели и судьи должны рассматривать требования разумного приспособления как важную часть борьбы с косвенной дискриминацией на основе религии или убеждений.

В. Рекомендации для государственных и частных работодателей

79. Государственные и частные работодатели должны в принципе рассматривать религиозную терпимость и разнообразие как положительный фактор и неотъемлемую и важную часть их корпоративной идентичности. Разнообразие должно, в частности, сочетать в себе учет гендерных факторов с терпимостью и уважением к религиозному разнообразию.

80. В качестве предварительного условия для выявления скрытых форм дискриминации и случаев и проявлений косвенной дискриминации работодатели должны создать атмосферу доверительной и уважительной коммуникации, которая позволит сотрудникам, в том числе членам меньшинств по признаку религии или убеждений, открыто высказываться о своих проблемах и обсуждать свои потребности.

81. Работодателям рекомендуется разрабатывать меры разумного приспособления к религиозному разнообразию или разнообразию убеждений

на рабочем месте, чтобы предотвращать или исправлять ситуации косвенной дискриминации и способствовать разнообразию и интеграции.

82. Для внедрения и распространения передовых методов можно обмениваться опытом применения мер разумного приспособления с представителями других компаний и другими заинтересованными сторонами.

С. Рекомендации для других заинтересованных сторон

83. Профсоюзам рекомендуется создавать программы по борьбе с нетерпимостью и дискриминацией на основе религии или убеждений на рабочем месте.

84. Религиозным общинам рекомендуется обращать больше внимания на вопросы нетерпимости и дискриминации на рабочем месте и участвовать в переговорах по поиску практических решений.

85. Организациям гражданского общества, занимающимся правами человека и борьбой с дискриминацией, рекомендуется отслеживать формы дискриминации на основе религии или убеждений на рабочем месте.

86. Национальным правозащитным учреждениям следует создавать программы подготовки и консультационные подразделения для оказания государственным и частным работодателям помощи как по своей инициативе, так и по их запросу. Сюда также должно входить консультирование по правозащитным мерам разумного приспособления.

87. Тесное сотрудничество между МОТ и УВКПЧ по вопросам договоров по правам человека является важной стратегией обеспечения последовательности и согласованности в системе Организации Объединенных Наций в отношении прав человека на рабочем месте.