



Права человека в Эстонии 2008-2009

Годовой обзор Центра по правам человека
Института права Таллиннского технического
университета

Отчет составлен и опубликован при поддержке Министерства культуры
Эстонской Республики

Перевод отчета на русский язык осуществлен при поддержке
Фонда Открытого Эстонии

Авторы:

Мерле Албрант (Центр по правам человека)

Мерле Харуоя (Эстонский институт прав человека)

Кари Кяспер (Центр по правам человека)

Урмо Кюбар (Союз некоммерческих организаций и фондов Эстонии)

Марианне Мейорг (Центр по правам человека)

Редакторы: Кари Кяспер, Марианне Мейорг

Перевод с эстонского: Валерий Калабугин

В составлении принимали участие: Никола Я. Кэрноу, Йоонас Ульрих

Авторское право: Центр по правам человека Института права
Таллиннского технического университета, 2010

ISBN 978-9985-59-990-7

Издательство Таллиннского технического университета

Содержание

Введение	5
ПРАВО НА СВОБОДУ ЛИЧНОСТИ	7
Содержание под стражей после отбытия наказания	7
Содержание под стражей после отбытия наказания в Эстонии	7
Соответствие требованиям прав человека	9
Заключение	14
ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВОЕ СУДЕБНОЕ РАЗБИРАТЕЛЬСТВО	16
Доступ к правосудию	16
Право обжалования	16
Право на участие в судебном разбирательстве	17
Юридическая помощь государства	18
Право на судопроизводство в пределах разумного времени	20
Независимость суда	20
Заключение	21
ПРАВО НА НЕПРИКОСНОВЕННОСТЬ ЧАСТНОЙ И СЕМЕЙНОЙ ЖИЗНИ	22
Защита данных	22
Инспекция по защите данных	22
Санкции, компенсации и юридические последствия	24
СВОБОДА МЫСЛИ, СОВЕСТИ И РЕЛИГИИ	26
Военная служба и альтернативная служба	26
Альтернативная служба как замена военной службе	27
Обзор альтернативной службы	29
Альтернативная служба в свете прав человека	30
СВОБОДА СОБРАНИЙ	34
Закон о публичных собраниях	34

Приведение Закона о публичных собраниях в соответствие с современными нормами	35
Применение Закона о публичных собраниях	37
Заключение	40
ПРАВО ВСТУПАТЬ В БРАК	41
Однополое партнерство	41
Право заключать брак	43
Признание однополых браков в Эстонии	45
Права однополых пар	48
Направления развития в мире	50
ЗАПРЕТ ДИСКРИМИНАЦИИ	52
Закон о равном обращении	52
Принятие Закона о равном обращении	52
Изменения, связанные со вступлением в силу Закона о равном обращении	55
Поправки к Закону о равном обращении	58
Правовая защита, обеспечиваемая Законом о равном обращении	58
Принципы равного обращения в Законе о трудовом договоре	59
ПРАВА РЕБЕНКА	62
ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО	64
Развитие и текущее положение гражданского общества в Эстонии в 2008–2009 гг.	64
Заключение	71

Введение

Данная работа – второй обзор, составленный Центром по правам человека. Центр по правам человека является независимым исследовательским учреждением при Институте права Таллиннского технического университета и одной из своих задач ставит наблюдение и анализ в сфере прав человека в Эстонии. В 2010 году он продолжит свою деятельность как независимое целевое учреждение. Дополнительные сведения о деятельности Центра по правам человека можно найти на интернет-странице www.humanrights.ee.

При составлении обзора использовалась имеющаяся в открытом доступе информация из разных источников, в том числе ежегодные отчеты государственных учреждений, обзоры и мнения общественных объединений и международных организаций, а также материалы, собранные самим Центром по правам человека. Цель обзора – составить общую картину развития в 2008 и 2009 гг. ситуации в области прав человека в Эстонии в различных областях. В ряде случаев, для прояснения исторического фона и для сравнения, приводятся данные о предшествующих периодах. По своему характеру данный обзор скорее юридическое, нежели социологическое исследование: анализируются не столько общественные понятия и ценностные установки, сколько применение законов государственными учреждениями.

При составлении обзора соблюдались принципы объективности и независимости. Авторы самостоятельно и достаточно критически анализировали источники, а обзор перед публикацией не представлялся на одобрение государственным учреждениям. Из материалов, полученных от государственных учреждений, международных орга-

низаций и общественных объединений, выбирались, насколько это возможно, разносторонние данные, по возможности проводился их сравнительный анализ.

В настоящем обзоре за 2008 и 2009 гг. некоторым темам уделено особое внимание. Это содержание под стражей после отбытия наказания, однополое партнерство и равное обращение. В ряде случаев выбор тем определялся стремлением привлечь внимание к ситуации, ранее в Эстонии широко не обсуждавшейся. Так, например, подробно рассмотрены альтернативная военная служба и противоречия в трактовке прав человека на конкретном примере.

Центр по правам человека выражает благодарность Институту прав человека и Союзу некоммерческих организаций и фондов Эстонии за помощь в составлении обзора. Мы благодарим также всех, кто помогал собирать и передавал нам необходимую дополнительную информацию.

Центр по правам человека ждет отзывов об обзоре. Просим высылать их на адрес: aastaaruanne@humanrights.ee.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Meier', with a long vertical line extending downwards from the end of the signature.

Марианне Мейорг

ПРАВО НА СВОБОДУ ЛИЧНОСТИ

Содержание под стражей после отбытия наказания

В том, что касается свободы личности, главное событие в 2008 и 2009 гг. – это изменения, внесенные в уголовный и уголовно-процессуальный кодексы, а также в закон о тюремном заключении¹. Эти нововведения коснулись лиц, отбывших тюремное заключение. Была введена возможность наблюдения за их поведением, ранее распространявшаяся только на освобождаемых досрочно. Введена также дополнительная возможность содержания их под стражей после отбытия наказания. Иначе говоря, при определенных условиях осужденный после отбытия тюремного срока не обязательно будет освобожден из места заключения.

Само по себе содержание под стражей после отбытия наказания не нарушает прав человека. В той или иной форме оно применяется в целом ряде европейских стран². Европейскому суду по правам человека тоже приходилось рассматривать эту меру, и он не счел нужным ее запретить³. Но так или иначе, эта мера существенно ограничивает право на свободу личности. Поэтому очень важно определить, в каких случаях и при каких условиях эта мера применяется. Но уверенности, что изменения, внесенные в законодательство Эстонии, были в этом отношении достаточно серьезно взвешены, нет.

¹ RT I 2090, 39, 261 (вступили в силу 24 июля 2009).

² В пояснительной записке к законопроекту указано восемь государств (Австрия, Бельгия, Великобритания, Германия, Лихтенштейн, Норвегия, Швейцария, Швеция). – См. Vabariigi Valitsus, “Karistusseadustiku, kriminaalmenetluse seadustiku ja vangistusseaduse muutmise seaduse” eelõhu seletuskiri (382 SE). Яан Соотак указывает еще на шесть государств Европы (Венгрия, Голландия, Испания, Италия, Словакия, Чехия). - См. Jaan Sootak. Mida teha, kui isiku ohtlikkus on süüst suurem? : Saksamaa kogemuse mittekariustlike mõjutusvahendite osas. - Juridica VII/2006.

³ Самая недавняя возможность для этого представилась в деле “Reinhard M. v. Germany” (17 December 2009).

Содержание под стражей после отбытия наказания в Эстонии

Согласно изменениям, внесенным в уголовный и уголовно-процессуальный кодексы, после отбытия срока наказания осужденный может продолжать находиться в заключении. Необходимость в такой мере назначается судом при вынесении приговора, т.е. это решение выносится уже до того, как осужденный начал отбывать срок заключения (Уголовный кодекс, ст. 87²(2)). Чтобы содержание под стражей после отбытия наказания вообще могло быть применено, необходимы следующие условия (Уголовный кодекс, ст. 87²(2)):

- лицо осуждается за преступление с применением насилия, направленное «против основных законных прав»⁴ (преступления против жизни и здоровья, сексуальные, против свободы личности, особо опасные преступления и др., где состав преступления включает применение насилия, как например, разбой и вымогательство);
- преступление совершено умышленно;
- «лицо приговаривается к лишению свободы на срок не менее двух лет без права на условное освобождение»;
- «осужденный минимум дважды приговаривался ранее [...] за указанные действия лишением свободы, каждый раз на срок не менее года» (в определенных случаях лицо может не иметь судимостей или быть осужденным только однажды – Уголовный кодекс, ст. 87²(3) и (4));
- «учитывая личность осужденного, в том числе его прежнюю жизнь и ее условия, а также обстоятельства преступлений, есть основания полагать, что вследствие предрасположенности к совершению преступлений лицо, находясь на свободе, будет совершать новые [...] преступления такого рода».

Конкретного срока содержания под стражей после отбытия наказания не назначается. Необходимая предпосылка освобождения – это снижение опасности лица (Уголовный кодекс, ст. 87³(1), и Уголовно-процессуальный кодекс, ст. 426²(1)). Продолжает ли человек по-прежнему оставаться опасным или нет, оценивается по тем же критериям, по каким эта мера была первоначально ему назначена. Учитывается также поведение лица

⁴ См. Eelnõu seletuskiri (примечание 2), lk. 8.

во время отбытия наказания и в последующий период содержания под стражей. Как правило, дольше десяти лет содержать под стражей после отбытия наказания нельзя (Уголовный кодекс, ст. 87³(2)). Судья регулярно – не реже чем раз в два года – проверяет необходимость продолжать содержание под стражей; первая такая проверка должна быть проведена сразу по окончании срока наказания. Требовать освобождения могут также сам осужденный или его защитник (первый раз через год после окончания срока наказания и начала содержания под стражей и далее до раза в год) и начальник учреждения, осуществляющего содержание под стражей после отбытия наказания (в любое время) (Уголовно-процессуальный кодекс, ст. 426²(3) и (4)).

Такая система содержания под стражей после отбытия наказания очень схожа с применяемой в Германии – последняя, судя по всему, и была взята за образец Министерством юстиции, представившим законопроект.

Соответствие требованиям прав человека

Всякое содержание под стражей должно быть установлено законом – это условие в данном случае соблюдено. Содержание под стражей не должно быть и произвольным: оно должно преследовать конкретную установленную законом цель и соответствовать этой цели.⁵ Как указано в пояснительной записке к законопроекту, конкретная цель содержания под стражей после отбытия наказания – повысить безопасность общества, сократив повторное совершение преступлений⁶. Но та ли это цель, что предусмотрена Конституцией Эстонской Республики и Европейской конвенцией о правах человека? У эстонских юристов этот вопрос вызвал разноречивые суждения.

В пояснительной записке к законопроекту указано, что содержание под стражей после отбытия наказания может иметь место в двух ситуациях, допускаемых как Конституцией, так и Европейской конвенцией о правах человека: лицо содержится под стражей либо на основании обвинительного судебного приговора (Конституция Эстонской Республики, ст. 20, п. 1, и Европейская конвенция о

⁵ Европейский суд по правам человека, дело “Kurt v. Turkey” (25 May 1998).

⁶ См. Eelnõu seletuskiri (примечание 2), lk. 1, 20.

правах человека, ст. 5(1a)), либо с целью предупреждения правонарушения (Конституция Эстонской Республики, ст. 20, п. 3, и Европейская конвенция о правах человека, ст. 5(1с)). Но последний вариант сразу приходится отбросить, ибо Европейский суд по правам человека требует в этом случае иметь оправданное подозрение, достаточно конкретное в отношении места, времени и жертвы предполагаемого преступления⁷. В данном же случае применяемая мера не предполагает такой конкретизации.

Гораздо более серьезные основания для содержания под стражей после отбытия наказания дает первая из двух допускаемых целей. Европейский суд по правам человека в недавнем решении, вынесенном по Германии, вновь подтвердил состоятельность этой цели для применения данной меры⁸. Обусловлено это тем, что решение о содержании под стражей после отбытия наказания выносится вместе с обвинительным приговором. В итоге, логика такова: содержание под стражей после отбытия наказания само по себе не обязательно является нарушением права на свободу личности, если необходимость в нем достаточно обоснована и условия, предусмотренные для его применения, направлены на достижение цели.

В отношении поправок, вступивших в силу в 2009 г., вызывает серьезное нарекание обстоятельство, что Министерство юстиции так и не смогло доказать необходимости в содержании под стражей после отбытия наказания. Никто не станет отрицать наличия в Эстонии рецидивистов, по выходе из тюрьмы представляющих собой такую же или даже еще бóльшую опасность, чем когда их отправляли за решетку. Но Министерство юстиции упрекают в том, что анализа причин такого положения проведено не было⁹. Какими именно недостатками страдала прежняя система и нельзя ли было ее улучшить как-то по-иному, меньше ограничивая права человека, – этот вопрос министерство оставило в стороне.

⁷ Reinhard M. v. Germany (см. примечание 3), Paragraph 102.

⁸ Reinhard M. v. Germany (см. примечание 3), Paragraphs 94-5.

⁹ См. Mare Allas (главный специалист отдела правовой информации, Государственный суд). Karistusseadustiku, kriminaalmenetluse seadustiku ja vangistusseaduse muutmise seaduse eelnõu kohta, kiri justiitsministeeriumile nr. 10-4-1-7 (29.09.2008).

Действующая уголовная политика всегда рассматривала наказание не только как средство осудить преступление, но и как средство сделать общество безопасным – и, в конечном итоге, исправить осужденного¹⁰. Закон о тюремном заключении направлен именно на то, чтобы заключение служило этим целям, и устанавливает конкретные средства для их достижения (ст. 6(1) и 16). Результатом заключения человека в тюрьму должна быть его ресоциализация¹¹. Согласно пояснительной записке к законопроекту, тем же целям служит и содержание под стражей после отбытия наказания – возможно, цели расставлены чуть по-иному и исключен элемент наказания¹². Но если уголовная политика в Эстонии и ранее исходила из тех же целей, которым должно служить содержание под стражей после отбытия наказания, то эта новая мера не привносит ничего нового. Значит, необходимость в ней обосновать этим нельзя.

Можно предположить, что возможность содержания под стражей после отбытия наказания должна создать у осужденных дополнительную мотивацию: пока их поведение не отвечает установленным обществом правилам, на свободу им не выйти. Однако чем дольше человек находится в заключении, тем маловероятнее, что он выйдет оттуда полноценным членом общества¹³. Как мы отметили выше, такие заключенные не воспринимают свободу как реальную перспективу, а потому не прилагают усилий к освобождению. Результат таков, что осужденный, отправляясь в место заключения, не имеет представления о том, когда оттуда выйдет. Свое наказание он воспринимает как не имеющее срока. Законодатель может называть заключение после отбытия наказания средством воздействия, но тот, к кому оно применяется, ощущает его как бессрочное наказание¹⁴. Вероятнее всего, содержание под стражей после отбытия наказания лишь затрудняет ресоциализацию. Следовательно, тюрьмы будут

¹⁰ См. Eelnõu seletuskiri (примечание 2), lk. 20.

¹¹ Sootak (см. примечание 2), lk. 526.

¹² См. Eelnõu seletuskiri (примечание 2), lk. 20.

¹³ На это обстоятельство указывает в своей статье и Sootak (см. примечание 2), lk. 526.

¹⁴ См. дело “Reinhard M. v. Germany” (примечание 3), Paragraphs 74, 126, 130; а также Sootak (см. примечание 2), lk. 524.

пополняться заключенными, чьими проблемами рано или поздно придется заниматься опять – они лишь отложены на некоторое время.

Само по себе отбывание заключения бесполезно, если ему не сопутствует активное усилие к тому, чтобы, освободившись, эти люди вернулись в общество, не будучи опасными для окружающих. Юри Саар отмечает, что «в Эстонии нет традиции социальной терапии для преступников и опыта создания таких учреждений»¹⁵. Но если таких учреждений и сейчас нет, а это препятствует ресоциализации, то какова польза от дальнейшего содержания преступников в заключении? По сути, их попросту не выпускают на улицы, фактически не пытаюсь ресоциализировать. Ведь без специальных программ и обученного персонала тот, кого сочли опасным для общества, не перестанет быть таковым, сидя в тюрьме и убивая время. И закон, вступивший прошедшим летом в силу, не прибавляет тут ничего нового.

Без конкретных мер, направленных на ресоциализацию личности, содержание под стражей после отбытия наказания противоречит правам человека. Европейский суд по правам человека подчеркивает важность наличия специальных программ, при этом ссылаясь на мнение как уполномоченного по правам человека Совета Европы, так и Европейского комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания¹⁶. Лица, содержащиеся в заключении после отбытия наказания, нуждаются в психологической помощи и поддержке еще больше, чем отбывающие свой срок. Предусматриваемые для них меры не могут быть теми же, что для отбывающих срок, поскольку ранее эти меры на них не повлияли, а самостоятельно делать шаги к ресоциализации они не способны. Важно учитывать и то, что содержание под стражей после отбытия наказания не имеет четко установленного срока и потому к этим людям нужен особый подход.

Как Европейский суд, так и уполномоченный по правам человека и Комитет по предупреждению пыток уже указывали на общее отсутствие мотивации у содержащихся под стражей после отбытия

¹⁵ Jüri Saar. Karistusjärgne kinnipidamine ja Eesti kriminaalpoliitika. - Juridica II/2009, lk. 120.

¹⁶ Reinhard M. v. Germany (см. примечание 3), Paragraphs 76-77, 129.

наказания. Большинство из них просто убивают время в исправительном учреждении и не воспринимают возможность освобождения как реальную. Суд по правам человека указал, что работу с такими заключенными должна вести обученная, мультидисциплинарная администрация. Но для этого нужно в первую очередь иметь разработанный план действий и программу, в которой будут изложены шаги, ведущие к реальной возможности выхода на свободу.

В Эстонии для содержащихся под стражей после отбытия наказания нет никаких программ по реабилитации. Дополнение к закону, вступившее в силу в июле, ни в одном пункте не говорит ничего о том, как достигать снижения опасности этих лиц и готовить их к возвращению в общество. В результате есть опасность, что возникнет группа заключенных, отсидевших в тюрьмах свои десятилетние сроки, после чего их освободят невзирая на то, представляют они опасность для общества или нет. В планах, обнародованных Министерством юстиции, ни о каких специальных реабилитационных мерах для содержащихся под стражей после отбытия наказания ничего не сказано – и в таком случае нет никакой уверенности, что эта мера будет способствовать выполнению тех целей, для которых она предназначена.

Помимо изъянов в обосновании необходимости содержания под стражей после отбытия наказания, критики указывают и на недоработки в правилах по ее применению. Основания для содержания под стражей после отбытия наказания большей частью весьма формальны, для их оценки не требуется подробного анализа, но оценка общественной опасности лица – задача более сложная¹⁷. Тут нужно как-то прогнозировать будущее поведение человека. Трудно не согласиться с Юри Сааром: «Содержание под стражей после отбытия наказания сродни [...] принудительному психиатрическому

¹⁷ Saar (см. примечание 15, lk. 118) указывает еще на одно основание, которое считает слишком поверхностным для столь серьезной меры. А именно: список преступлений, при которых может быть применено содержание под стражей после отбытия наказания, «открыт и заканчивается словами “другие умышленные преступления, признаком состава которых является применение насилия (например, разбой)”».

лечению, но его применяют, не ставя диагноза» и предоставляя суду «по-прежнему заниматься проблематикой степени опасности личности, склонной по своему характеру причинять вред»¹⁸. Для такой оценки нужна компетентная экспертиза, но положения, вступившие в силу этим летом, подобной экспертизы не требуют (Уголовно-процессуальный кодекс, ст. 432(3)). В этой связи и государственная прокуратура, и канцлер юстиции в своих комментариях к законопроекту высказали озабоченность¹⁹. Несмотря на их предостережения, проблематичный пункт был все же сохранен, и в этом виде дополнение к закону вступило в силу.

Сомнительным выглядит и обоснование необходимости в содержании под стражей после отбытия наказания, если наказание имеет длительный срок и судье предстоит принимать решения об эмоциональном состоянии личности через 10 или 15 лет²⁰. Многочисленными исследованиями доказано, что поведение лица в тюрьме не позволяет уверенно предсказать его поведение после освобождения²¹. Такие же сомнения высказал и уполномоченный по правам человека Совета Европы в отчете о визите в Германию²².

Заключение

Любые меры, ограничивающие права человека, следует тщательно взвешивать. Содержание под стражей после отбытия наказания ограничивает права человека. Эта мера должна служить лишь

¹⁸ Saar (см. примечание 15), lk. 116.

¹⁹ См. Norman Aas (главный государственный прокурор, Государственная прокуратура), Отзыв о законопроекте, письмо Министерству юстиции. = Eelnõu kohta arvamus avaldamine, kiri justiitsministeeriumile nr. RP-1-8/08/1689 (25.09.2008), lk. 2; Правовая комиссия Рийгикогу, Пояснительная записка к проекту Закона о поправках в Уголовном кодексе, Уголовно-процессуальном кодексе и Законе о тюремном заключении. = Riigikogu õiguskomisjon, Seletuskiri karistusseadustiku, kriminaalmenetluse seadustiku ja vangistusseaduse muutmise seaduse eelnõu juurde. - 08.06.2009, lk. 4.

²⁰ Aas (см. примечание 19), lk. 2.

²¹ Saar (см. примечание 15), lk. 117.

²² См. рапорт уполномоченного по правам человека Совета Европы: *Report by the Commissioner for Human Rights, Thomas Hammarberg, on his visit to Germany, 9-11 and 15- 20 October 2006*. - CommDH (2007) 14 (11 July 2007), Paragraph 203.

последним средством для достижения конкретной цели. Дело не только в том, что ее следует применять как самое последнее средство воздействия на конкретную личность с учетом ее поведения и эмоционального состояния. Но дело еще и в том, что это последнее из доступных государству средств. Целью содержания под стражей после отбытия наказания является защита общества. Неясно, является ли оно в данном виде единственно возможным в Эстонии для этого средством. Преследуя поставленные цели, государство должно употреблять такие средства, которые как можно менее ограничивают права человека, но все же достигают поставленных целей – в данном случае защищают общество от опасных рецидивистов.

Из предыдущего анализа очевидно, что содержание под стражей после отбытия наказания не обязательно позволяет достигнуть поставленных целей. Кроме того, ни из пояснительной записки к законопроекту, ни из других разъяснений Министерства юстиции нельзя понять, рассматривались ли другие средства – и если да, то какие именно. Применение такой же меры в других странах – недостаточный аргумент. Решение Европейского суда по правам человека в деле Рейнхарда М. против Германии показывает, что система содержания под стражей после отбытия наказания в Германии тоже обладает существенными недостатками, которые не остались для международных организаций незамеченными.

Все эти обстоятельства следовало серьезно проработать, прежде чем законодательно вводить содержание под стражей после отбытия наказания. Ограничение свободы личности в такой форме, по всей вероятности, будет осуществляться произвольно. Государственный суд тоже предвидит, что конституционность такого ограничения начнут оспаривать в судебном порядке, а потому воздержался от подробного отзыва по существу²³.

²³ Allas (см. примечание 9).

ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВОЕ СУДЕБНОЕ РАЗБИРАТЕЛЬСТВО

Доступ к правосудию

В целом доступность правосудия в Эстонии обеспечена. Имеются отдельные проблемы, например, в организации юридической помощи. Поднимались и вопросы, касающиеся независимости судебной власти.

Право на доступ к правосудию надежно закреплено Конституцией Эстонской Республики, а также обеспечены следующие права:

- право на доступ к инстанции, рассматривающей споры,
- право на справедливое судебное разбирательство,
- право на разрешение споров в течение разумного времени,
- право на справедливое возмещение ущерба,
- право на реальное и эффективное средство правовой защиты.

Эти права большей частью закреплены законодательно или вытекают из постановлений Государственного суда. Это не означает, что проблем нет или что все перечисленные элементы на практике всегда предусматриваются. Судебная система Эстонии и соответствующие законы, безусловно, нуждаются в дальнейшей детализации, дабы обеспечить постоянную и эффективную защиту перечисленных прав.

При подробном рассмотрении судебных дел и связанных с ними вопросов выявляются проблемные сферы: длительность судебной процедуры, влияние Министерства юстиции на суды и вопрос о беспристрастности судей, неравномерное предоставление юридической помощи тем, кто не имеет денежных средств для найма адвоката. В следующих разделах эти темы рассмотрены более детально.

Право обжалования

Как было сказано выше, право на доступ к инстанции, рассматривающей споры, установлено Конституцией, и на соответствующую статью ее можно опираться в судах Эстонии. Многочисленные ограничения устанавливают, кто и какие иски имеет право подавать

и при каких обстоятельствах. Эти ограничения аналогичны тем, что действуют в правовых системах всего мира и признаются такими учреждениями, как Суд Европейского союза и Европейский суд по правам человека.

Строгие правила обжалования толкуются судами в их практике столь же строгим образом²⁴. У третьих лиц, чьи права или свободы не нарушены непосредственно, право обжалования крайне ограничено. Они могут подать иск лишь в предусмотренных законом случаях (примеры: родитель может подавать иски от имени своего ребенка; тот, кто распоряжается имуществом исчезнувшего лица, может подавать от его имени иски, касающиеся этого имущества; квартирные товарищества могут подавать иски от имени своих членов)²⁵.

Ограничение права обжалования – это вопрос правовой политики и проистекает из структуры самой правовой системы, но тем не менее заслуживает анализа. Сужение этого права может преграждать доступ к правосудию, и в определенных случаях излишние ограничения неоправданны. Улучшить ситуацию можно, например, разработав нормы, по которым суд сам определял бы необходимость в праве обжалования, вместо того чтобы устанавливать законом узкий список возможностей, исключая всё остальное. Тогда преграда была бы не столь непреодолимой, и появилась бы гибкость для рассмотрения новых ситуаций и случаев.

В этой связи стоит отметить также особое требование о предъявлении доказательств при исках о дискриминации²⁶. Оно действует только при исках о дискриминации и состоит в том, что при подаче жалобы ответчик обязан доказать, что обвинение необоснованно. Поскольку с тех пор, как этот закон был введен в действие, таких исков не подавалось, то в судебной практике применение этого закона еще не опробовано.

²⁴ Riigikohus, 3-2-1-73-05 (15.06.2005), lõigud 10-11.

²⁵ Riigikohus, 3-2-1-83-04 (16.09.2004), lõik 17.

²⁶ См. Закон о равном обращении = Võrdse kohtlemise seadus (RT I 2008, 56, 315; RT I 2009, 48, 323), §8; Закон о гендерном равноправии = Soolise võrdõiguslikkuse seadus (RT I 2004, 27, 181; RT I 2009, 48, 323), §4.

Право на участие в судебном разбирательстве

Право на участие в судебном разбирательстве как один из аспектов доступа к правосудию обеспечено Конституцией и не имеет чрезмерных ограничений. Право на ознакомление с доказательствами и те нормы, которыми это право обеспечено в Эстонии, рассматривались в Европейском суде по правам человека в деле «Тааль против Эстонии». Причиной послужило то, что «подателю жалобы и его представителю [не] предоставили возможности опросить ни одного свидетеля ни на одном этапе судопроизводства и что суды не опросили ни одного свидетеля»²⁷. Нарушение состояло в том, что суды не приложили достаточно усилий, чтобы обеспечить явку свидетелей. Вынесенное решение заставляет суды задуматься над тем, сколь настойчиво им следует обеспечивать вручение судебных повесток и других документов получателям. Добиться «максимально возможной убедительности» при вызове лица в суд – эта обязанность возлагается на суды не только решением Суда по правам человека, но и Конституцией²⁸.

Юридическая помощь государства

Оказывая поддержку участникам судебного разбирательства, не имеющим достаточных средств для судебной тяжбы, государство исходит из принципа равенства, иначе стесненность в средствах может повлиять на способность сторон обеспечить себе предусмотренное законом представительство и покрыть судебные расходы. Статья 12 Конституции устанавливает равенство каждого перед законом; статья 7 Кодекса гражданского судопроизводства тоже поддерживает этот принцип, устанавливая, что «стороны и другие лица равны перед законом и судом».

С судопроизводством связаны два разных и в принципе не связанных между собою вопроса. Во-первых, те жалобы, судебные расходы на которые зависят от ценности оспариваемого имущества или от суммы предъявленного иска, не поступают в суд, пока не будут покрыты все необходимые расходы. Это значительное бремя, которое может преградить доступ к правосудию, особенно когда

²⁷ Европейский суд по правам человека, дело “Taal v. Estonia” (22 November 2005), Paragraph 35.

²⁸ Riigikohus, 3-2-3-10-05 (26.09.2005), lõik 12.

истцу приходится возмещать судебные расходы ответчика. Поэтому суд может сократить эти расходы частично или полностью, хотя случаи, когда у суда открывается такая возможность, очень редки.

Другой финансовый вопрос касается оплаты предусмотренного законом юридического представительства – и тут противоречий, по-видимому, гораздо больше. В расчет надо принимать два аспекта: во-первых, когда именно государство должно обеспечить юридическое представительство и, во-вторых, если такое представительство будет обеспечено, то сколь качественным оно будет.

Согласно эстонскому законодательству, доступ к бесплатному юридическому представительству – это далеко не абсолютное право: будет ли оно обеспечено, зависит как от ходатайствующего об этом лица, так и от конкретного судебного дела. Так, суд должен убедиться в том, что лицо не может само представлять себя. Решение будет зависеть от сложности судебного дела и – в зависимости от характера дела – от того, требует ли законодательство, чтобы лицо было юридически представлено²⁹.

Участники судебного разбирательства могут ходатайствовать о юридическом представительстве за государственный счет на основании Закона о государственной юридической помощи³⁰. Однако ее дают в крайне ограниченном числе случаев и, кроме того, выяснилось, что процесс ходатайства и последующая ревизия занимают очень много времени. Согласно этому закону, предлагать данную услугу имеют право только присяжные адвокаты.

Последнее требование может создавать проблемы по двум причинам. В некоторых местностях Эстонии мало присяжных адвокатов, и если клиенту не подходит местный адвокат либо он не удовлетворен работой адвоката, то юридическую услугу приходится искать в другом месте. Это во многих отношениях непрактично, а порой и накладно, и тогда мало пользы от того, что Закон о государственной юридической помощи позволяет сменить адвоката. Другая причина в том, что для присяжных адвокатов предоставление юридической помощи за счет государства – дело добровольное, а устанавливать оплату за эту услугу Закон о

²⁹ См. Taavi Annus. Riigiõigus. - Juura 2006, lk. 400.

³⁰ Riigi õigusabi seadus (RT I 2004, 56, 403; RT I 2009, 67, 460).

государственной юридической помощи вверил Министерству юстиции, и оплата эта заметно ниже обычной – в итоге такие судебные дела непривлекательны для большинства успешных адвокатов. Поэтому возникла ситуация, когда государственную юридическую помощь чаще оказывают не слишком компетентные присяжные адвокаты – те, кому не удастся найти других клиентов на рынке юридических услуг.

Канцлеру юстиции приходилось отмечать и такие случаи, когда государственную юридическую помощь назначали слишком поздно³¹.

Право на судопроизводство в пределах разумного времени

Из-за особенностей организации судебной системы и большого числа дел по-прежнему наблюдаются неприемлемые задержки в судопроизводстве – это отмечают и Европейский суд по правам человека, и министр юстиции³². Эффективность судов надо повысить, но это требует больших ресурсов и является долговременной задачей, которую можно решить только реформой судебной системы.

Независимость суда

Независимость суда складывается из трех составляющих: независимости судов, независимости судей и беспристрастности судей в отношении рассматриваемого дела. Эти составляющие взаимосвязаны и равно важны для достижения максимальной объективности. Независимость судов установлена статьей 146 Конституции. Но в административных и бюджетных вопросах суды первой и второй инстанций по-прежнему зависят от Министерства юстиции, и это можно употребить как рычаг для получения желаемых решений в судебных делах.

Что касается независимости судей, то основная проблема правовой системы Эстонии – переплетение знакомств и связей среди юридической общественности. Эстония долгое время имела лишь один университет с факультетом правоведения – отсюда определенная

³¹ Õiguskantsler, Märgikiri, nr. 7-1/060638/0606055 (09.2006).

³² Õiguskantsler, Vastus põrdumisele, nr. 16-4/091365/0905176 (27.08.2009).

корпоративность в среде юристов, и потому следует уделять особое внимание вопросу беспристрастности. В деле «Дорожко и Пожарский против Эстонии», рассматривавшемся в Европейском суде по правам человека, беспристрастность судей оказалась в центре внимания³³. В этом деле было выявлено нарушение статьи 6(1) Европейского суда по правам человека: супруг судьи руководил группой, проводившей предварительное следствие. Суд по правам человека постановил, что судья могла знать о связи своего мужа с судебным делом и что подобная ситуация недопустима, даже если судья не позволила этому обстоятельству повлиять на свое решение³⁴. Этот случай подводит к выводу, что следует более внимательно контролировать беспристрастность судей, дабы избежать возможного конфликта интересов.

Непредвзятость судей становилась темой обсуждения и из-за скандалов, связанных с подкупом судей. С одной стороны, похвально, что эти случаи выявлены и виновные наказаны, но, с другой стороны, такие скандалы бросают тень на систему правосудия в Эстонии. Случаев таких было немало, а потому желательно было бы шире проанализировать мотивы получения взяток и по возможности взвесить возможности предотвращения подобных ситуаций как через юридическое образование, так и при назначении судей на должность.

Заключение

В целом доступ к правосудию в Эстонии обеспечен, но для его улучшения можно сделать еще много. Что касается права обжалования, то большим шагом вперед будет, если вместо жестко закрепленного законом узкого списка разработать условия, руководствуясь которыми судьи могли бы сами устанавливать право обжалования, исходя из конкретных обстоятельств.

Для улучшения доступа к юридической помощи в регионах, где мало присяжных адвокатов, полезно было бы скорректировать механизм ее предоставления (например, повысить оплату за юридическую помощь за пределами крупных центров). Чтобы сделать среду юристов менее однородной, можно взвесить возможности более

³³ Европейский суд по правам человека, 24 апреля 2008 г.

³⁴ Европейский суд по правам человека (см. примечание 33), пп. 55-59.

пропорционально распределять государственный заказ на обучение юристов между разными высшими учебными заведениями, преподающими правоведение, и ввести поддержку обучению за границей.

ПРАВО НА НЕПРИКОСНОВЕННОСТЬ ЧАСТНОЙ И СЕМЕЙНОЙ ЖИЗНИ

Защита данных

Правовое регулирование защиты данных в Эстонии отвечает соответствующему законодательству Европейского Союза и международному праву. Законы ЕС введены в действие в полном объеме, и заметных недостатков в регулирующих эту сферу законах Эстонии нет. В первую очередь это Закон о защите персональных данных,³⁵ но те же правовые положения закреплены и в Конституции Эстонской Республики³⁶. Закон о защите персональных данных вводит в действие директиву 95/46/EU³⁷ в полном объеме, начиная с внесенных в нее в 2008 г. поправок.

Инспекция по защите данных

Эстонская инспекция по защите данных, учрежденная в соответствии с Законом о защите персональных данных, представляет собой отдельное учреждение в компетенции Министерства юстиции. Инспекция по защите данных снискала общее признание своей инициативностью: она самостоятельно возбуждает жалобы и повышает осведомленность общественности как о самом учреждении, так и вообще о правах на защиту данных. Последнее особенно важно, учитывая крайне плохую осведомленность широкой публики и о правовой стороне, и о принципах защиты данных. Единственное исследование на эту тему было проведено в 2006 г. Оно показало низкий уровень знаний о правовом регулировании защиты данных как среди всего населения, так и среди тех, кто занимается обработкой данных³⁸.

³⁵ Isikuandmete kaitse seadus (RT I 2007, 24, 127; RT I 2007, 68, 421).

³⁶ Eesti Vabariigi põhiseadus (RT 1992, 26, 349; RT I 2007, 33, 210), §42, §44.

³⁷ Директива 95/46/ЕС Европейского парламента и Европейского совета о защите физических лиц в отношении обработки персональных данных и свободном движении таких данных.

³⁸ См. Elanikonna ja asutuste teadlikkus isikuandmete kaitsmisest. - Turu-uuringute AS, detsember 2006. В электронной форме: <http://www.aki.ee/document.php?id=115> (04.03.2010).

Хотя законодательство в области защиты данных находится на хорошем уровне и явных промахов нет, имеются все же темы, которые желательно рассмотреть подробнее. Есть ряд проблем в том, что касается структуры инспекции и управления ею. Во-первых, бюджет инспекции утверждает, исправляет и оценивает его выполнение министр юстиции. Во-вторых, генеральный директор инспекции назначается сроком на пять лет, и его назначает правительство по рекомендации министра юстиции. В-третьих, компетенция инспекции не ограничивается защитой данных – она также осуществляет надзор за соблюдением Закона о публичной информации, регулирующем доступ к подлежащим оглашению сведениям³⁹.

Озабоченность вызывает то, что бюджет находится под контролем Министерства юстиции: такая зависимость может быть использована для оказания влияния на Инспекцию по защите данных. Если правительство воспользуется этим обстоятельством, чтобы косвенно влиять на инспекцию, то это может серьезно нарушить способность последней действовать как независимое учреждение.

Процесс выбора и назначения генерального директора целиком сосредоточен в руках Министерства юстиции и правительства. Во-первых, прозрачность процедуры тут сомнительна, так как она осуществляется полностью внутри одного ведомства. Во-вторых, выбор делается правительством без какого-либо контроля извне, что может ставить под угрозу независимость и беспристрастность учреждения. Иллюстрацией тому служит одно из требований к кандидату на должность руководителя Инспекции по защите данных на открытом конкурсе в 2008 г.: «ориентация исходя из интересов государства»⁴⁰.

Инспекция по защите данных имеет двоякую компетенцию: она обеспечивает и защиту данных, и доступ к публичной информации. Таким образом, одна и та же инстанция занимается принципиально разными сферами, которые могут входить в противоречие. Одно учреждение, имеющее один бюджет, один персонал и ограниченные

³⁹ Avaliku teabe seadus (RT I 2000, 92, 597; RT I 2009, 63, 408), §44.

⁴⁰ Riigikantselei, Avalik konkurss: Andmekaitse Inspektsiooni peadirektor, 29.01.2008. В электронной форме: <http://www.riigikantselei.ee/tan?id=73200> (04.03.2010).

средства, занимается двумя противоположными правовыми сферами – и встает вопрос, не отдается ли одной из этих сфер предпочтение в ущерб другой и в каком объеме могут при этом пострадать задачи защиты данных. Эту опасность усиливают две указанные выше проблемы, связанные с возможностью правительства влиять на Инспекцию по защите данных.

Как выше отмечено, Инспекция по защите данных прилагала усилия к повышению осведомленности общественности о правовой стороне и о принципах защиты данных. Масштабных кампаний, однако, не проводилось. Основное, что делала инспекция в этом направлении, было проведение ежегодных конференций в Международный день защиты персональных данных⁴¹. Это шаг в верном направлении, но очевидно, что такие конференции привлекают не широкую публику, а в первую очередь тех, кто и так интересуются защитой данных. В целом, для информирования общественности следовало бы в будущем применять более серьезные и широкие средства.

Санкции, компенсации и юридические последствия

При нарушении правил защиты данных законодательство Эстонии позволяет применять уголовные санкции (согласно Уголовному кодексу)⁴² либо административные (согласно Закону о защите персональных данных). Суммы максимальных штрафов, взыскиваемых с юридических лиц за нарушение Закона о защите персональных данных, были увеличены в 2007 году десятикратно. Это должно подействовать на организации, не соблюдающие правил обращения с персональными данными.

На практике Инспекция по защите данных применяла санкции довольно неохотно, что частично отражалось и в малых суммах штрафов⁴³. Видимо, инспекция предпочитает вместо наказания тех, кто обрабатывает данные, сотрудничать с ними, чтобы последние уяснили себе правила и в дальнейшем их соблюдали. Жалобы инспекция принимает бесплатно: это должно поощрить людей подавать заявления. Единственное явное упущение заключается в том,

⁴¹ Информацию о конференциях см.: <http://www.aki.ee/est/?part=html&id=25> (04.03.2010).

⁴² Karistusseadustik (RT I 2001, 61, 364; RT I 2010, 8, 34).

⁴³ Статистику см.: <http://www.aki.ee/est/?part=html&id=23> (04.03.2010).

что после подачи жалобы ее податель не может никак влиять на процедуру ее рассмотрения.

В том, что касается уголовных санкций за нарушение правил защиты данных, беспокойство вызывают два аспекта. Во-первых, компетентность полицейских чиновников в данной сфере сомнительна, поэтому нет уверенности, что закон будет применяться эффективно. Во-вторых, положения закона оставляют широкий простор для толкования, и это затруднит его выполнение в отсутствие предыдущей судебной практики. Полное отсутствие судебной практики в области защиты данных не позволяет предсказать, будут ли суды назначать компенсацию за ущерб, особенно нематериальный. Вызывает озабоченность и то, что суды Эстонии вообще неохотно назначают возмещение за нематериальный ущерб при любых исках.

СВОБОДА МЫСЛИ, СОВЕСТИ И РЕЛИГИИ

Военная служба и альтернативная служба

В области защиты прав человека особое внимание следует уделять таким сферам, где права человека ограничиваются больше, чем в обычных ситуациях. Одна из таких сфер – государственная оборона, в частности, обязательная военная служба.

На необходимость улучшить соблюдение прав человека в Силах обороны указывал и канцлер юстиции, обнаруживший в 2008 году во время инспекционных поездок в Отдельный караульный батальон Пехотного учебного центра и в Куперьяновский пехотный батальон многочисленные нарушения в обеспечении основных прав и свобод военнослужащих срочной службы⁴⁴. В 2009 году канцлер юстиции совершил четыре инспекционных поездки в различные учреждения Сил обороны (в штабной батальон и батальон связи, в артиллерийский батальон, на военно-морскую базу и в батальон материально-технического обеспечения), но результаты их ко времени подготовки настоящего обзора, к сожалению, носят пометку «для служебного пользования», поэтому недоступны. В своих инспекционных поездках в 2008 г. канцлер юстиции отметил следующие недостатки:

- в медицинском обслуживании военнослужащих срочной службы – им приходилось при медицинском контроле или для визита к врачу сообщать свои деликатные личные данные лицам, не имевшим ни законного права, ни обоснованной необходимости обрабатывать их личные данные;
- в бытовых условиях – военнослужащие срочной службы не могли пользоваться учебными классами в свободное от учебы время и из-за отсутствия помещений были вынуждены заниматься в коридоре стоя, им не разрешалось пользоваться для

⁴⁴ Õiguskantsler, Õiguskantsleri kontrollkäik JVÕK Kuperjanovi Üksik-jalaväepataljoni, 15.10.2008, в электронной форме: http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/01_Kontrollik_ik_JV_K_Kuperjanovi_ksik-jalav_epataljoni_oktoober_2008.pdf (04.03.2010); а также Õiguskantsler, Õiguskantsleri kontrollkäik JVÕK Üksik-vahipataljoni, 08.02.2008, в электронной форме: http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/02_Kontrollik_ik_..._ksik_vahipataljoni_veebruur_2008.pdf (04.03.2010).

стирки белья стиральными машинами и, поскольку буфет принимал только наличные деньги, военнослужащие не могли пользоваться получаемым денежным пособием;

- применение физической нагрузки в качестве наказания (в том числе коллективного) и произвольный отказ отпустить военнослужащих в увольнение.

Из этого видно, что контроль над защитой прав человека в Силах обороны и над законностью, пропорциональностью и обоснованностью ограничений прав человека на военной службе нужно усилить.

В регулирующих военную службу правовых актах нет положений, которые запрещали бы лицам ЛГБТ⁴⁵ проходить военную службу. Общественности пока еще неизвестно таких случаев, чтобы Силы обороны Эстонии отказались принять или досрочно уволили кого-то из-за половой ориентации. Нет и статистики насчет того, какова доля лиц ЛГБТ в Силах обороны.

Альтернативная служба как замена военной службе

Прежде всего следует отметить, что в Эстонии, в отличие от ряда других европейских стран, сохраняется призыв мужчин на обязательную военную службу и нет планов перехода на профессиональную армию. Хотя требование к мужчинам служить в вооруженных силах противоречит принципу равноправия мужчин и женщин, международные нормы прав человека допускают такую дискриминацию в области государственной обороны⁴⁶. Нельзя, впрочем, исключать, что если в большинстве стран Европы призывную военную службу сменит профессиональная, то эта точка зрения изменится.

Обязательный характер военной службы установлен статьей 124 Конституции Эстонской Республики, согласно которой участие в государственной обороне страны – обязанность для ее граждан⁴⁷. Закон о воинской службе уточняет воинскую обязанность в статье 3

⁴⁵ ЛГБТ (LGBT) – лесбиянки, геи, бисексуалы и транссексуалы.

⁴⁶ Сходной точки зрения придерживаются канцлер юстиции и уполномоченный по равноправию полов и равному обращению - см. Inimõigused Eestis 2007. - Tallinn : Inimõiguste keskus, 2008, lk. 19.

⁴⁷ Eesti Vabariigi põhiseadus (RT 1992, 26, 349; RT I 2007, 33, 210).

и устанавливает, что военнообязанными являются имеющие гражданство Эстонии мужчины в возрасте от 16 до 60 лет. Поскольку воинская обязанность очевидным образом ограничивает право каждого на свободный выбор профессии и места работы (ст. 29 Конституции Эстонской Республики),⁴⁸ то данное исключение из общих прав особо оговорено и в Конституции, и в статье 4 Европейской конвенции о правах человека, запрещающей принудительный труд.

Помимо запрета на принудительный труд, военная обязанность потенциально может ущемлять и право людей на свободу мысли, совести и религии (ст. 9 Европейской конвенции о правах человека и ст. 40 Конституции Эстонской Республики). Поэтому эстонская конституция предусматривает такое исключение, как замена военной службы альтернативной по политическим или моральным причинам (ст. 124, ч. 2). Международные нормы по правам человека оставляют неясным, обязано ли государство предлагать такую альтернативную службу или нет. Недавно Европейский суд по правам человека подтвердил, что государство делать этого не обязано; Комитет по правам человека ООН придерживается противоположного мнения⁴⁹. Статья 124 эстонской конституции предусматривает возможность альтернативной службы для отказывающихся от военной службы по религиозным или моральным причинам.

В 2008 и 2009 гг. в Закон о воинской службе был введен ряд существенных поправок, касавшихся именно альтернативной службы. Согласно пояснительной записке к законопроекту, целью

⁴⁸ См. также: Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (принята в 1950 г., вступила в силу в 1953 г., вступила в силу в отношении Эстонии в 1996 г.), статья 9.

⁴⁹ См. соответственно дело "Bayatyan v. Armenia" (27 October 2009), Paragraph 63; Комитет по правам человека ООН, *General Comment no 22: The right to freedom of thought, conscience and religion* (Art. 18), U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.4 (30 July 1993), Paragraph 11; а также Комитет по правам человека ООН, *Concluding observations of the Human Rights Committee: Estonia*, U.N. Doc. CCPR/CO/77/EST (15 April 2003), Paragraph 15.

поправок было привести законодательное регулирование альтернативной службы в соответствие с современными требованиями⁵⁰.

Обзор альтернативной службы

Согласно статье 4 Закона о воинской службе, альтернативная служба является заменой для призывника, «отказывающегося от прохождения военной службы по религиозным или моральным причинам». Исходя из этого, нельзя заставлять находящееся на альтернативной службе лицо «пользоваться оружием или другими боевыми средствами [...] либо пользоваться другими средствами и веществами, предназначенными для уничтожения людей или нанесения им увечий» (ст. 76(1)). Вопросы, связанные с альтернативной службой, находятся в компетенции Департамента оборонных ресурсов Министерства обороны, куда призывник должен подать ходатайство с обоснованием желанья нести альтернативную службу вместо военной (ст. 72).

В 2009 г. вступила в силу поправка к закону, согласно которой решение о прохождении альтернативной службы сообщается лицу как минимум за месяц до начала службы (ст. 39, ч. 9). Ранее этот срок составлял, как и при военной службе, один год. Другим нововведением был трехсторонний договор об альтернативной службе, заключаемый между призывником, учреждением, где он будет проходить службу, и Департаментом оборонных ресурсов (ст. 75²). Был также расширен список возможных мест прохождения службы, и теперь альтернативную службу призывники проходят либо в спасательных учреждениях Министерства внутренних дел, либо в государственных или местных социальных учреждениях, либо в учебных заведениях для учащихся с особыми образовательными потребностями (ст. 73). Важным изменением стало и то, что для проходящего службу введено ежемесячное денежное пособие, величину которого устанавливает правительство, тогда как раньше зарплата зависела от конкретного учреждения (ст. 76(2¹)).

Срок альтернативной службы составляет 16 месяцев (срок военной службы – девять, в отдельных случаях 11 месяцев)⁵¹.

⁵⁰ Vabariigi Valitsus, Seletuskiri kaitseväeteenistuse seaduse, ravikindlustuse seaduse ja sotsiaalmaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu juurde (289 SE III), lk. 1.

Альтернативная служба в свете прав человека

С точки зрения защиты прав человека, в регулировании альтернативной службы в Эстонии есть ряд проблем. Проблемы эти частью старые, а частью возникли в связи с новыми поправками. Главными из них можно назвать необходимость предоставить подтверждения своих убеждений, неразумно короткий срок извещения об альтернативной службе и удлинённый срок альтернативной службы по сравнению с военной. По сравнению с другими странами, в Эстонии проходящих альтернативную службу крайне мало – вероятно, многие вместо альтернативной службы по разным причинам идут в Силы обороны вопреки своим религиозным или моральным убеждениям. Рассмотрим проблемные сферы подробнее.

Закон по-прежнему требует от ходатайствующих о направлении на альтернативную службу доказывать свои религиозные или моральные убеждения, и при недостаточных доказательствах ходатайство могут не удовлетворить. Кроме того, Департамент оборонных ресурсов проверяет утверждения призывника, опрашивая его самого и его близких и обращаясь с запросами по месту учебы или работы и в религиозную организацию (ст. 72). То, что призывнику приходится предъявлять подтверждения своих глубоко личных убеждений, само по себе может противоречить свободе мысли, совести и религии⁵². Вдобавок не исключено, что личные убеждения доказать не удастся. Согласно закону, департамент должен запрашивать религиозную организацию – тем самым подразумевается, что пацифистские убеждения могут происходить исключительно лишь из веры, что противоречит букве Конституции. На эти обстоятельства и неувязки указывалось еще перед внесением в

⁵¹ См. Vabariigi Valitsuse 25. juuli 2000. a määrus nr. 241 “Ajateenistuse ja asendusteenistuse kestuse määramine”, соответственно § 3 и § 1 и 2.

⁵² Например, уполномоченный по правам человека Совета Европы нашел, что система, согласно которой заключенный должен доказывать, что желание питаться по особой диете объясняется его верой, проблематично с точки зрения свободы религии. - См. Council of Europe Commissioner for Human Rights, *Memorandum to the Estonian Government - Assessment of the progress made in implementing the 2004 recommendations of the Commissioner for Human rights of the Council of Europe*, CommDH(2007)12 (11 July 2007), Paragraph 29. В электронной форме:
<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1163131&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679> (04.03.2010).

закон поправок⁵³. Исследование, проведенное Государственной канцелярией в 2008 году, подтвердило, что ряд других европейских стран, в которых обязательная военная и альтернативная служба еще существуют (например, Финляндия, Дания и Германия), отменили требование доказывать убеждения⁵⁴.

Другая проблема альтернативной службы касается сокращения срока уведомления о ее начале с одного года (как при военной службе) до одного месяца (Закон о воинской службе, ст. 39, ч. 9). Согласно пояснительной записке, это вызвано тем, что должности на альтернативной службе требуют немедленного укомплектования и «учреждения, которые могут предоставить места для службы, не заинтересованы и не могут ждать год, пока призывник, проходящий альтернативную службу, приступит к исполнению обязанностей»⁵⁵. Но интересы самого призывника не учитываются. Один месяц – непропорционально короткий срок на то, чтобы сделать все необходимые приготовления для отправки на альтернативную службу сроком почти на полтора года. Чтобы ограничение прав человека было оправданным, следует находить гармоничное соотношение между интересами государства и отдельного лица. Важно при этом, чтобы и каждое конкретное ограничение не служило только цели, вытекающей из интересов государства, но также по возможности минимально ограничивало права человека. Законодательство Эстонии этих условий не выполняет.

Но крупнейшая проблема альтернативной службы в Эстонии – ее длительность по сравнению с военной службой. На чрезмерный срок альтернативной службы указали как Верховный комиссар ООН по правам человека в своем обзоре альтернативной службы во всем мире, так и Комитет по правам человека ООН в заключительных замечаниях по Эстонии.

Практика Европейского суда по правам человека несколько иная. Прежняя Комиссия по правам человека ООН в своих заключениях

⁵³ См. Rain Liivoja, Annika Talmar, Varro Vooglaid ja Martensi Selts. Essee: Teenistus riigi hüvanguks: kuidas ja kellele? - Eesti Ekspress, 26.10.2006.

⁵⁴ Riho Kangur. Asendusteenistus Eestis, Leedus, Saksamaal, Soomes ja Taanis. - Riigikogu kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakond. - Nr. 15-3/044 (10. märts 2008).

⁵⁵ См. Seletuskiri (примечание 49), lk. 2.

придерживалась точки зрения, что альтернативная служба носит менее обременительный характер и менее опасна, люди могут этим злоупотреблять, поэтому логично, что альтернативная служба компенсируется более долгим по сравнению с военной службой сроком⁵⁶. Если призывников освобождают от необходимости доказывать свои убеждения, то перед ними ставится другое требование, чтобы избежать злоупотребления альтернативной службой. В Эстонии призывник вначале проходит этап, когда он должен полностью подтвердить свои убеждения, а затем отправляется на альтернативную службу – значительно более долгую, чем военная, что в других странах выполняет ту же цель, которая в Эстонии достигается уже на этапе ходатайства. Срок альтернативной службы критиковали не только за рубежом, но и в самой Эстонии⁵⁷. Альтернативная служба не должна носить характера наказания,⁵⁸ но сейчас она в Эстонии именно такова.

Альтернативная служба в Эстонии относительно малоизвестна. Этой возможностью воспользовались очень немногие призывники: к 31 декабря 2009 г. альтернативную службу прошло всего 20 человек⁵⁹. Но в последний год это число стало расти: в 2009 году на альтернативную службу поступило 28 человек и было подано 20 новых заявлений о замене военной службы альтернативной. По сравнению с общим числом призывников это все же очень мало – особенно если сравнить, например, со статистикой Германии, где поступление на альтернативную службу вдвое больше, чем на военную⁶⁰. Небольшое число проходящих альтернативную службу в Эстонии особенно удивляет, если взглянуть на составленную

⁵⁶ Европейская комиссия по правам человека, дело “N.C. van Buiten v. Netherlands” (2 March 1987) и Европейская комиссия по правам человека, дело “Autio v. Finland” (6 December 1991).

⁵⁷ Liivoja et al. (см. примечание 52), а также Kaidi Toomsalu. Asendusteenistus kui Eesti kaitsevõtteenistuse alternatiiv: olulisus ja rakendatavus : Bakalaureusetöö. - Tallinna Ülikool, 2008.

⁵⁸ Комитет по правам человека ООН (см. примечание 49), п. 15.

⁵⁹ Письмо Лилиан Тукк, советника по альтернативной службе Департамента оборонных ресурсов – Lilian Tukk, asendusteenistuse nõunik, Kaitseressursside Amet. Kiri 11.02.2010 nr. 9-5/1776.

⁶⁰ См. Aivar Engel. Ajateenistuskohustus või kutseline kaitsevägi? - Kaitse Kodu, nr. 6, 2005. В электронной форме: http://www.mod.gov.ee/static/sisu/files/Kaitsemin_artiklid.pdf (04.03.2010).

Министерством обороны статистику об отношении населения к альтернативной службе. Согласно ей, сторонников альтернативной службы почти 80%, и доля их постоянно растет⁶¹.

Чтобы привести альтернативную службу в соответствие с требованиями прав человека, можно сделать еще многое. Прежде всего, желательно отменить требование доказывать свои убеждения, продлить срок уведомления о прохождении альтернативной службы и сократить ее длительность настолько, чтобы она утратила характер наказания. Следовало бы также шире заранее информировать призывников о возможности направления на альтернативную службу по религиозным и моральным причинам и исследовать, чем объясняется малое число выбирающих альтернативную службу.

⁶¹ Avalik arvamus ja riigikaitse. / Koostanud Turu-uuringute AS. - Kaitseministeerium, jaanuar 2010, lk. 54.

СВОБОДА СОБРАНИЙ

Закон о публичных собраниях

Свобода собраний – одно из важнейших прав человека, лежащих в основе демократического общества. Она тесно связана с рядом других прав человека – свободой выражения, считающейся основой демократического общества, свободой мысли, совести и религии.⁶² Кроме того, свобода собраний, а также свобода выражения во многом служат залогом обеспечения других прав человека, позволяя людям отстаивать свои права и требовать их соблюдения от государства.

В Конституции Эстонской Республики свобода собраний установлена статьей 47: «Все люди имеют право без предварительного разрешения мирно собираться и проводить собрания»⁶³. Аналогичные положения содержат Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (статья 11)⁶⁴ и Международный пакт о гражданских и политических правах (статья 21)⁶⁵. Однако это право не абсолютно – его можно, а при определенных условиях и нужно ограничивать. Конституция и, в несколько иной формулировке, конвенция и пакт позволяют ограничивать свободу собраний в установленном законом порядке «в целях обеспечения государственной безопасности, общественного порядка, нравственности, безопасности дорожного движения и участников собрания, а также для пресечения распространения инфекционных болезней».

В Эстонии свободу собраний регулирует прежде всего Закон о публичных собраниях, согласно которому публичным является «проводимое на площади, в парке, на дороге, на улице или в другом общественном месте на открытом воздухе собрание, демонстрация, митинг, пикет, религиозное мероприятие, шествие или иная мани-

⁶² Европейский суд по правам человека, дело “Handyside v. United Kingdom” (7 December 1976), Paragraph 49.

⁶³ Eesti Vabariigi põhiseadus (RT 1992, 26, 349; RT I 2007, 33, 210).

⁶⁴ Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (принята в 1950 г., вступила в силу в 1953 г., вступила в силу в отношении Эстонии в 1996 г.).

⁶⁵ Международный пакт о гражданских и политических правах (принят в 1966 г., вступил в силу в 1976 г., вступил в силу в отношении Эстонии в 1992 г.).

фестация» (статья 2)⁶⁶. Этот закон был принят в 1997 г., и уже тогда его настоятельно требовалось привести в соответствие с современными нормами⁶⁷. На парламентских дебатах по поправкам к Закону о публичных собраниях в 2008 г. председатель правовой комиссии парламента Кен-Марти Вахер даже заявил, что в первоначальном виде закон противоречит конституции⁶⁸.

Приведение Закона о публичных собраниях в соответствие с современными нормами

Сомнения в конституционности прежнего правового регулирования публичных собраний возникали прежде всего в том, что касалось порядка предварительного уведомления. Раньше в большинстве случаев требовалось сообщать о собрании за семь дней, и это вызывало проблемы: манифестации проводятся чаще всего на злободневные темы, где важно среагировать сразу. «[Н]екоторые собрания и манифестации со временем теряют свою актуальность, и с точки зрения демократии важно, чтобы мнение можно было выразить быстрее»⁶⁹.

Поправки, вступившие в силу 13 июля 2008 г., установили два разных срока уведомления о публичном собрании, в зависимости от его массовости и характера:

- О публичном собрании следует уведомить волостное или городское управление, либо уездное управление, либо Правительство Республики (в зависимости от территориального масштаба мероприятия) не менее чем за 4 дня и не более чем за 3 месяца, если для собрания требуется (ст. 7, ч. 1)
 - реорганизация движения;
 - установка палатки, помоста, трибуны или иной конструкции больших размеров;

⁶⁶ Avaliku koosoleku seadus (RT I 1997, 30, 472; RT I 2009, 62, 405).

⁶⁷ См. Ken-Marti Vaher, XI Riigikogu stenogramm, III istungjärk, 4.06.2008 kell 14:50.

⁶⁸ См. Ken-Marti Vaher, XI Riigikogu stenogramm, III istungjärk, 4.06.2008 kell 14:50. См. также: Silver Meikari põhjendus eelnõu §4 p 2 muutmiseks. - Eelnõu teine lugemine, 222 SE II, Muudatusettepanekute loetelu politiseaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõule (04.06.2008), p. 11.

⁶⁹ См. Silver Meikar, XI Riigikogu stenogramm, III istungjärk, 4.06.2008 kell 14:50.

- использование звуко- или светоаппаратуры.
- В остальных случаях следует уведомить полицию о собрании не менее чем за два часа (ст. 7, ч. 2).

В очень ограниченном числе случаев собрания запрещены (Закон о публичных собраниях, ст. 3, ч. 5 и ст. 8, ч. 6, а также Закон о чрезвычайном положении⁷⁰, ст. 27, ч. 1). В этом отношении в 2008 году в Законе о публичных собраниях была изменена формулировка 3-го пункта 3-й статьи. В отличие от прежней, теперь публичное собрание запрещено, если оно «направлено на разжигание ненависти, насилия или дискриминации по признакам национальности, расы, цвета кожи, пола, языка, происхождения, религиозных убеждений, половой ориентации, политических взглядов либо имущественного или социального положения». Согласно прежней редакции закона, публичное собрание могли запрещать министр внутренних дел или префект, теперь также генеральный директор Департамента полиции и пограничной охраны (Закон о публичных собраниях, ст. 8, ч. 7).

Законодательное регулирование запрета публичных собраний после внесенных поправок стало значительно более гибким. У чиновников больше нет безусловной обязанности запретить собрание, если оно противоречит положениям Закона о публичных собраниях, – им предоставлена известная свобода решений и даже возможность делать организаторам конкретные предложения (ст. 8).

В целом поправки, внесенные в 2008 г. в Закон о публичных собраниях, были шагом в положительном направлении. Срок предварительного уведомления о публичном собрании укорочен, что позволяет оперативно реагировать на злободневные темы. Положительно и то, что введена бóльшая гибкость в случае, если общественное собрание или уведомление о нем не отвечает закону. Чиновникам дана возможность, приняв в расчет конкретные обстоятельства, решить, запретить ли данное собрание или предложить организаторам меры, как привести собрание или уведомление о нем в соответствие с законом.

⁷⁰ Hädaulukorra seadus (RT I 2009, 39, 262; RT I 2009, 62, 405).

Применение Закона о публичных собраниях

Несмотря общий положительный характер поправок к Закону о публичных собраниях, на практике в нем уже обнаружилось и серьезные недостатки. В 2008 и 2009 годах внимание печати привлекли потуги защитников животных протестовать против показа зверей в цирке. Летом, когда по Эстонии путешествовало «Цирковое турне», они перемещались за ним, устраивая демонстрации почти в каждом месте, где проходили выступления⁷¹. Устав от этих демонстраций, работники «Циркового турне» стали сами регистрировать заявку на манифестацию в очередном месте своего выступления, тем самым препятствуя регистрации такой же заявки от защитников животных⁷². Это повторялось как в 2008, так и в 2009 гг. Зарегистрировав демонстрацию, лица, получившие разрешение, не скрывали своей настоящей цели, комментируя эту идею в средствах массовой информации.

Права и свободы человека не являются неограниченными, в том числе и свобода собраний. Большинство их можно и даже нужно ограничивать. Конституция Эстонской Республики требует уважать права и свободы других лиц и считаться с ними (ст. 19, ч. 2). Несколько с иной стороны подходят к этому вопросу международные договоры по правам человека, имеющие обязательную силу для Эстонии: они запрещают использовать права и свободы в ущерб их истинному смыслу⁷³. До сих пор это

⁷¹ См. Merilin Kruuse. Loomakaitsjad korraldavad tsirkusevastaseid meeleavaldusi. - epl.ee, 03.07.08: <http://www.epl.ee/artikkel/434428> (05.03.2010); а также Kerttu Kaldoja. Loomaõiguslased jätkavad tsirkusevastaste meeleavaldustega. - epl.ee, 05.07.08: <http://maja.epl.ee/artikkel/434602> (05.03.2010); Ott Heinapuu. Loomaõiguslased avaldavad Tallinnas meelt metsloomade kasutamise vastu tsirkuses. - epl.ee, 16.05.09: <http://www.epl.ee/artikkel/468722> (05.03.2010).

⁷² См. Kertu Kalmus. Politsei sekkus Hiiumaal toimunud loomaõiguslaste meeleavaldusse. - epl.ee, 25.07.08: <http://www.epl.ee/artikkel/436509> (05.03.2010); Kerttu Kaldoja. Tsirkuse Tuur blokeerib loomakaitsjate meeleavaldusi. - epl.ee, 19.09.09: <http://www.epl.ee/artikkel/478301> (05.03.2010); Martti Kass. Loomakaitsjaid tõrjuv Viikna hakkas taimekaitsjaks. - Postimees.ee, 21.09.09, в электронной форме: <http://www.postimees.ee/?id=166165> (05.03.2010); см. также: <http://www.suvetuurid.ee/taimedanimel/> (05.03.2010).

⁷³ Tarlach McGonagle. *The Potential for Practice of an Intangible Idea*. - 13 Media Law and Policy 28, p. 38. См. также, например: Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, статья 17; Хартия Европейского

правило применялось лишь в экстремальных ситуациях, когда свободой выражения, собраний или объединений пользуются для возбуждения расовой ненависти или для свержения демократического государственного устройства⁷⁴. На первый взгляд, формулировка Конституции – более широкая. Данный пункт Конституции (ст. 19, ч. 2) обязывает каждого пользоваться своими правами так, чтобы уважать при этом права и свободы других⁷⁵. Если это требование не соблюдается, то государство вправе и обязано на это реагировать.

Эта обязанность государства вытекает из статей 13 и 14 Конституции, дающих каждому право на защиту со стороны государства и, таким образом, обязывающих государство и местное самоуправление обеспечивать права и свободы каждого. Эти положения обязывают государство (и местное самоуправление) активно «защищать каждого от помех [...] со стороны других лиц».⁷⁶ Государство должно активно применять требования закона, но при этом толковать нормы закона «в свете основных прав»⁷⁷. Закон следует применять не автоматически, а с учетом того, чтобы в конкретных ситуациях применение соответствующей нормы отвечало бы требованию Конституции обеспечивать права и свободы.

В ситуации, когда применение нормы закона ограничит чьи-то права человека, государство должно найти равновесие между интересами

союза об основных правах, статья 54; Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 5(1).

⁷⁴ См., например: Европейский суд по правам человека, дело “Norwood v. United Kingdom” (16 November 2004); Европейский суд по правам человека, дело “W.P. and others v. Poland” (2 September 2004); Европейский суд по правам человека, дело “Gustafsson v. Sweden” (25 April 1996).

⁷⁵ Этот пункт Конституции анализировал и Государственный суд: «Использованию любой основной свободы ставит пределы пункт 2 статьи 19 Конституции, согласно которому каждый должен, пользуясь своими правами и свободами и выполняя свои обязанности, уважать и учитывать права и свободы других и соблюдать закон». - Riigikohtu erikogu, 3-2-1-99-97 (1.12.1997).

⁷⁶ См. Taavi Annus. Riigiõigus. - Juura 2006, lk. 223; Rait Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. - Juura 2004, lk. 295.

⁷⁷ Annus (см. примечание 76), lk. 223.

сторон⁷⁸. Цель – найти такое решение, которое минимально ограничит права всех сторон и максимально послужит цели, на которую направлено конкретное основное право или свобода.

Результатом распри между «Цирковым турне» и защитниками животных стало искажение сути свободы собраний ради прибыли. Связанные с «Цирковым турне» лица, регистрировавшие псевдодемонстрации, злоупотребили своими правами и свободами. Об этом свидетельствуют их выступления в различных средствах массовой информации⁷⁹. Митинг в защиту растений они зарегистрировали не для того, чтобы его проводить, а чтобы воспрепятствовать мероприятию защитников животных. Тем самым они нарушили свою конституционную обязанность уважать права других и считаться с ними (ст. 19, ч. 2).

Возникли ли при таком ходе событий какие-то обязанности у государства? Согласно Конституции, государству следовало защитить свободу собраний для защитников животных (ст. 13 и 14). Узнав о настоящем намерении лиц, связанных с «Цирковым турне», государство должно было немедленно что-то предпринять. Защитники животных могли бы ускорить это, сообщив местному самоуправлению, что зарегистрированное общественное собрание противоречит Конституции. Местному же самоуправлению следовало, разобравшись в интересах конфликтующих групп, принять взвешенное решение и действовать исходя из него. Возможным решением могли быть переговоры с организаторами обоих публичных собраний.

Согласно поправкам к Закону о публичных собраниях, вступившим в силу в середине 2008 года, с местного самоуправления снята безусловная обязанность накладывать запрет на собрание, если оно противоречит положениям закона. В представленном парламенте обосновании поправок было подчеркнуто именно смягчение правил с предоставлением чиновникам определенной свободы решений и возможности делать организаторам конкретные предложения (ст. 8). В данном случае местное самоуправление не воспользовалось своей свободой самостоятельно взвесить ситуацию и приняло автоматическое решение не регистрировать то уведомление о

⁷⁸ Annus (см. примечание 76), lk. 235-236. См. также: Eesti Vabariigi põhiseadus, kommenteeritud väljaanne (teine, täiendatud väljaanne). - Juura 2008, lk. 129.

⁷⁹ Kaldoja (см. примечание 72); Kass (см. примечание 72).

публичном собрании, которое поступило позже. Согласно Конституции, однако, местное самоуправление должно при толковании закона исходить из основных прав лиц, а при столкновении их прав пытаться найти равновесие между интересами сторон так, чтобы обеспечить осуществление прав всех лиц в возможно большем объеме.

Местное самоуправление не выполнило обязанности, возложенной на него Конституцией. В результате те, кто хотели использовать свои права и свободы в указанных ими целях, были лишены этой возможности. А публичное собрание было разрешено провести лицам, никогда не собиравшимся этого делать. Местное самоуправление должно было знать о неконституционности этой ситуации (если не в первом случае в 2008 г., то во втором – в 2009 г., когда лица, связанные с «Цирковым турне», повторили свой прием, причем заранее сообщив об этом через средства массовой информации. Следовательно, местное самоуправление нарушило свою конституционную обязанность по защите прав, а у защитников животных, публичное собрание которых отказались регистрировать, появилось право потребовать выполнения этой обязанности.

Заключение

Недавно принятые парламентом поправки существенно упростили проведение публичных собраний, и к тексту закона нет серьезных претензий. Но, как показывает так называемый «инцидент с “Цирковым турне”», по-прежнему случаются проблемы, связанные с применением закона. Необходимо лучше информировать государственных и муниципальных служащих о нюансах проведения публичных собраний.

ПРАВО ВСТУПАТЬ В БРАК

Однополое партнерство

Тема однополых партнерств вновь привлекла внимание общественности в 2008 году. Реакция на совет министра юстиции Рейна Ланга однополым партнерам закреплять их отношения договором партнерства была неоднозначной⁸⁰. Но в результате был поднят вопрос о принятии закона о партнерстве, и министр пообещал в 2009 году приступить к его разработке⁸¹. Иначе обстоят дела с однополым браком – он по-прежнему остается вне обсуждения: премьер-министр Андрус Ансип заявил, что точку зрения правительства на этот счет отражает новый Закон о семье. Согласно этому закону, брак может быть заключен только между мужчиной и женщиной, браки же, заключенные между лицами одного пола, законной силы не имеют⁸².

В 2009 г. обещание министра было выполнено и появилось исследование Министерства юстиции о внебрачном союзе и его правовом регулировании⁸³. В исследовании рассматривались внебрачные союзы в целом, анализировались связанные с ними проблемы и различные решения, в том числе возможность заключать договор партнерства, предложенный министром юстиции. Сейчас дело склоняется именно к разработке такого договора, но к подготовке конкретного законопроекта пока не приступили.

В Эстонии общественное мнение по вопросу об однополых браках, по сравнению со средним по Европейскому союзу, консервативно. Если в среднем по ЕС в 2006 г., по данным Eurobarometer, мнения за

⁸⁰ См. Priit Luts. Lang: samasoolised saavad ka praegu oma kooselu seadustada. - ERR, 03.07.2008. В электронной форме: <http://uudised.err.ee/index.php?06126808> (12.05.2009).

⁸¹ Luts (см. примечание 80). По утверждению другого источника, министр юстиции обещал в 2009 г. подготовить и сам законопроект. См. Kadri Ibrus. Нотораарид saavad reagi kooselu seadustada. - Eesti Päevaleht, 3. juuli 2008, в электронной форме: <http://www.epl.ee/artikkel/434315> (7.08.2009).

⁸² Perekonnaseadus (RTI, 14.12.2009, 60, 395), §1(1) ja 10.

⁸³ См. A.Olm. Mitteamieluline kooselu ja selle õigusliku regulatsioon. - Justiitsministeerium, 2009. В электронной форме: http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=44568/Partnerlussuhted_ana1%FC%FCs_09.07.2009.pdf (25.01.2010).

и против разделились в соотношении 44–49%, то в Эстонии – 21–71%⁸⁴. Опрос, проведенный European Social Survey два года спустя, в 2008 г., дал другие цифры по Эстонии: за – 18%, против – 60%⁸⁵. Это данные разных исследователей, поэтому сравнивать их, строго говоря, нельзя. Но возникает впечатление, что за два года, прошедших между двумя исследованиями, возросло число людей, не имеющих твердого мнения, причем именно за счет тех, кто раньше были против однополых браков. Можно сказать, что общественное мнение начало несколько склоняться в сторону положительного мнения.

По данным Министерства социальных дел, перепись населения 2000 года зарегистрировала общей сложностью более 61 000 пар, живущих в свободном браке (21,5% от общего числа живущих вместе пар). Десять из них были однополыми. Само ЛГБТ-сообщество⁸⁶ оценивает число таких пар в 300–400⁸⁷. Все эти живущие в свободном браке пары (гетеро- и гомосексуальные) испытывают одинаковую неуверенность из-за отсутствия прав и обязанностей, сопутствующих в Эстонии большей частью именно браку⁸⁸. Но если гетеросексуальные пары могут избавиться от этой неуверенности, заключив брак, то у однополых пар такой или другой аналогичной возможности в Эстонии нет.

⁸⁴ См. материал Европейской комиссии: Eurobarometer 66. Public Opinion in the European Union, December 2006: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb66/eb66_en.pdf (13.08.2009), p. 36.

⁸⁵ L.Järviste, K.Kasearu, ja A.Reinomägi. Abielu ja vaba kooselu: trendid, regulatsioonid, hoiakud : Poliitikaanalüüs. - Sotsiaalministeeriumi toimetised nr. 4/2008, lk. 17.

⁸⁶ ЛГБТ (LGBT) – лесбиянки, геи, бисексуалы и транссексуалы.

⁸⁷ Järviste et al. (см. примечание 85), lk. 4.

⁸⁸ Например, социальное страхование и обеспечение, права владения жильем, выплата алиментов материально малообеспеченному партнеру, вопросы, связанные с имуществом (долги и т. п.) и наследством, вопросы, возникающие при пересечении границы (разрешение на жительство и т. п.), защита от насилия в семье, права партнера при возникновении медицинских проблем (визиты к больному, право решения и т. п.). - Järviste et al. (см. примечание 85), lk. 8-9.

Право заключать брак

С принятием Всеобщей декларации прав человека право заключать брак стало общепризнанным во всем мире⁸⁹. Хотя Конституция Эстонской Республики этого права в прямом виде не устанавливает, Эстония признала его, подписав Европейскую конвенцию о правах человека (ст. 12)⁹⁰ и Международный пакт о гражданских и политических правах (ст. 23)⁹¹. В Эстонии право заключать брак регулируется Законом о семье и различными постановлениями, устанавливающими форму документов и т. п.⁹² Значение этого права в контексте прав человека постоянно эволюционирует. То, что имели в виду составители Всеобщей декларации прав человека и Европейской конвенции о правах человека, – уже не совсем то право, как его понимают ныне.

С тех пор как право заключать брак было впервые сформулировано, не изменилось по крайней мере одно, важное именно для однополых пар обстоятельство: это право по-прежнему имеют только люди разного пола. Все важнейшие международные документы позволяют толковать это право и так, чтобы включить в него однополый брак. Тем не менее, международные организации считают, что на нынешнем этапе развития можно надежно закрепить только право человека на гетеросексуальный брак⁹³.

⁸⁹ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/217 (10 декабря 1948 г.). В электронной форме: http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/est.pdf (13.08.2009), статья 16(1).

⁹⁰ Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, принята в 1950 г., вступила в силу в 1953 г., вступила в силу в отношении Эстонии в 1996 г.).

⁹¹ Международный пакт о гражданских и политических правах (принят в 1966 г., вступил в силу в 1976 г., вступил в силу в отношении Эстонии в 1992 г.).

⁹² См. Vabariigi Valitsuse 19. 08. 1997. a. määrus nr. 159 “Perekonnaseisuaktide koostamise, muutmise, parandamise, taastamise ja tühistamise ning perekonnaseisutunnistuste väljaandmise korra kinnitamine” (RT I 1997, 62, 1067; RT I 2007, 67, 418); а также Siseministri 07.07.2004 määrus nr. 46 “Perekonnaseisuasutusele esitatavate avalduste ja nende poolt väljaantavate tõendite vormide kehtestamine” (RTL 2005, 33, 473; RTL 2005, 51, 720).

⁹³ См. Комитет по правам человека ООН, дело “Joslin v. New Zealand”: заявление – Communication No. 902/1999, заключение Комитета от 17 июля 2002 г. – U.N. Doc. CCPR/C/75/D/902 /1999; Европейский суд по правам

Предоставление права заключать брак только людям разного пола по существу означает для гомосексуальных пар неравное обращение. Европейский суд по правам человека и Комитет по правам человека ООН согласны с тем, что это прямая дискриминация по признаку половой ориентации⁹⁴. До сих пор эти международные учреждения оправдывают такое неравное обращение необходимостью защищать концепцию традиционного брака и семьи. Но эта концепция со временем меняется: точное ее содержание зависит от того, как развивается общество.

Так, в знаменательном деле Кристин Гудвин (2002 г.) Европейский суд по правам человека принял решение, что брак не обязательно может заключаться только между двумя биологически противоположными полами⁹⁵. Речь шла о транссексуале, требовавшем права заключить брак, поскольку после операции он и его партнер стали лицами разных полов (хотя традиционное оплодотворение между ними было невозможно). Ссылаясь на формулировку статьи 12 конвенции, гарантирующую право заключать брак и создавать семью, суд постановил, что вторая часть права не обязательно зависит от первой. Согласно решению суда, неспособность пары к оплодотворению или невозможность иметь детей не может сама по себе дать основание лишать ее первого права – права заключать брак. Если рассматривать это в более широком плане, то можно сказать, что в современном европейском понимании прав человека понятие традиционного брака и семьи заметно сузилось. Ограничивая это право, нельзя больше ссылаться на то, что однополые пары не могут иметь общих детей.

Однако именно на этот аргумент опирался в 2006 г. канцлер юстиции Эстонской Республики в своем ответе насчет узаконивания однополых брачных отношений⁹⁶. Его заключением

человека, дело “Christine Goodwin v. United Kingdom” (11 июля 2002 г.); Европейский суд по правам человека, дело “Karner v. Austria” (24.07.2003).

⁹⁴ См. Комитет по правам человека ООН, дело “X v. Columbia”: заявление - Communication No. 1361/2005, заключение Комитета от 27 мая 2007 г. - U.N. Doc. CCPR/C/89/D/1361/2005; дело Karner (примечание 93).

⁹⁵ Дело Christine Goodwin (см. примечание 93).

⁹⁶ См. Õiguskantsler, Seisukoht samasooliste peresuhete seadustamise kohta, 01.2006 nr. 6-1/060166/0600782.

было, как и следовало ожидать, что хотя отказ однополым парам в заключении брака является неравным обращением, в данном случае это оправдано. Согласно мнению канцлера юстиции, «брак есть устойчивая единица, состоящая из мужчины и женщины, которые могут иметь общее потомство и тем обеспечивают дальнейшее существование общества». Эта точка зрения находится в прямом противоречии с практикой Европейского суда по правам человека⁹⁷. Хотя ни одно положение международного права не требует брака для однополых пар, государство не может здесь больше опираться на аргумент невозможности иметь детей. Это исключило бы возможность брака для многочисленных пар разного пола, которые по независящим от них причинам не могут или просто не хотят иметь детей. Точка зрения канцлера юстиции выглядит именно так.

Международное право, таким образом, не требует предоставлять однополым парам возможность заключать брак, но и не запрещает открыть им эту возможность наравне с парами разного пола. Этой возможностью воспользовался уже целый ряд стран: Бельгия, Голландия, Испания, Канада, Норвегия, Португалия, Швеция, Южно-африканская Республика и некоторые штаты США (столичный округ Колумбия, Айова, Вермонт, Коннектикут, Массачусетс, Нью-Гемпшир)⁹⁸. В странах, выбравших этот путь, к гетеро- и гомосексуальным бракам должно быть равное обращение⁹⁹. Отказавшись от концепции традиционного брака и семьи и разрешив заключать однополые браки, эти страны утратили и оправдание неравному обращению по отношению к однополым парам по сравнению с парами разного пола.

Признание однополых браков в Эстонии

Эстония выбрала другой путь, решив не открывать однополым парам возможности заключать брак. Здесь встает серьезный

⁹⁷ При этом в заключении канцлера юстиции даже не упомянуто дело Christine Goodwin, считающееся одним из важнейших и поворотных дел в практике Европейского суда по правам человека за последнее десятилетие.

⁹⁸ См. Lesbian and gay rights in the world. - ILGA, March 2010, <http://ilga.org/Statehomophobia/> (13.03.2010).

⁹⁹ См. De Schutter. Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation in the EU Member States, Part I. - Legal Analysis, FRA 2008, p. 59.

вопрос о статусе в Эстонии браков, заключенных в других странах. Согласно Закону о международном частном праве, брак признается в Эстонии, если он заключен согласно закону конкретного государства и отвечает «по своей сущности законодательству страны проживания обоих супругов»¹⁰⁰. Отсюда, состоящая в браке однополая пара, приехавшая из-за границы и поселившаяся в Эстонии, должна сохранить свой семейный статус и в Эстонии. В Европейском союзе, где с целью создать рынок без границ одной из основных свобод обеспечена свобода передвижения, такое положение настоятельно необходимо.

Директива ЕС 2004/38, введенная в Эстонии в действие принятием Закона о гражданине Европейского союза,¹⁰¹ позволяет супругу автоматический и безусловный въезд в страну назначения (ст. 2, пункт 2а)¹⁰². Согласно как заключению Агентства ЕС по основным правам, так и решению Европейского парламента, под супругом в этой директиве следует понимать лицо, находящееся в браке с иммигрантом по законам государства, где брак заключен¹⁰³. Это может означать и однополый брак, вне зависимости от того, разрешено заключать такой брак в стране назначения или нет. Министерство внутренних дел уже высказало свою точку зрения, а именно: оно не видит причин, препятствующих рассматривать однополых супругов супругами в том смысле, в каком это устанавливает Закон о гражданине Европейского союза¹⁰⁴. Практических случаев, которые подтвердили бы это, пока не было.

¹⁰⁰ Rahvusvahelise eraõiguse seadus (RT I 2002, 35, 217; RT I 2004, 37, 255).

¹⁰¹ Euroopa Liidu kodaniku seadus (RT I 2006, 26, 191; RT I 2009, 62, 405).

¹⁰² Директива Европейского парламента и Европейского совета 2004/38/EU от 29 апреля 2004 г. о праве граждан Европейского союза и членов их семей свободно перемещаться и жить на территориях стран-членов, о внесении поправки в постановление ЕЭС 1612/68/ЕЕС и об отмене директив 64/221/ЕЕС, 68/360/ЕЕС, 72/194/ЕЕС, 73/148/ЕЕС, 75/34/ЕЕС, 75/35/ЕЕС, 90/364/ЕЕС, 90/365/ЕЕС и 93/96/ЕЕС.

¹⁰³ См. De Schutter (примечание 99), pp. 62-63; резолюция Европейского парламента от 2 апреля 2009 г. о применении директивы 2004/38/EU (рассматривающая право граждан Европейского союза и членов их семей свободно перемещаться и жить на территориях стран-членов), п. 2.

¹⁰⁴ См. Thematic Legal Study on Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation (Estonia). - FRA, February 2008, pp. 14-15.

Из-за отсутствия практики все же остается одна неясность, которую следовало бы каким-то образом рассеять. Свобода передвижения – одна из четырех основных экономических свобод Европейского союза – явно наталкивается на препятствие, если перемещение из одной страны в другую ставит однополые пары в юридически неопределенную ситуацию. В подобном случае они скорее предпочтут оставаться в стране, где их права известны и защищены. Это может создавать помехи как предпринимательству, так и дипломатическим отношениям Эстонии со странами, где однополые браки узаконены. Так, Эстония может оказаться в неудобной ситуации, если в дипломатическом корпусе иностранного государства окажутся лица, состоящие в однополых браках¹⁰⁵. Хотя с точки зрения закона обращение с ними должно быть таким же, как с супругами разного пола, на практике вряд ли в Эстонии к этому готовы. Эту готовность еще больше ограничивает новый Закон о семье, согласно которому браки между лицами одного пола законной силы не имеют (ст. 10, ч. 1)¹⁰⁶.

Новый Закон о семье затрагивает прежде всего тех граждан Эстонии, которые захотят заключить за границей брак с партнерами того же пола. Для этого они должны получить от Департамента записи актов гражданского состояния справку об отсутствии обстоятельств, препятствующих заключению брака. Эта справка подтверждает не только то, что лицо не состоит в браке, но и то, что препятствия для его вступления в брак, согласно законам

¹⁰⁵ L.Kampus, RE: Kõsimus, e-maili vastus Marianne Meiorile, 13.02.2008.

¹⁰⁶ Помимо сферы однополых браков, законодательство Эстонии, возможно, не вполне отвечает требованиям директивы ЕС 2004/38 и в другом отношении. Статья 3(2b) директивы требует от государств-членов «способствовать» въезду и проживанию партнера, с которым иммигрант имеет «устойчивые отношения, надлежащим образом удостоверенные». Примером как раз таких отношений будет уже зарегистрированное партнерство (подтвержденное соответствующими документами). Эстонский же Закон о гражданине Европейского союза вообще не оперирует понятием «надлежащим образом удостоверенные устойчивые отношения» и признаёт только те отношения, которые можно рассматривать либо как брак, либо как совместное ведение хозяйства. Причем подтверждать совместное ведение хозяйства требуется другими материалами, нежели брак, и объем их намного больше. Кроме того, при определении характера связи между лицами и их экономической или физической зависимости государство имеет гораздо более широкое право принятия решений.

Эстонии, отсутствуют¹⁰⁷. Необходимость в такой справке аргументируется необходимостью поддерживать правовой порядок. Согласно канцлеру юстиции, «брак, действующий в одной правовой системе, а в другой не действующий, делает непредсказуемыми последствия правовых отношений – как между самими супругами, так и с другими лицами. Это противоречит принципам правового порядка»¹⁰⁸. Значит, желающему вступить в брак с лицом одного с ним пола такая справка не будет выдана, так как законы Эстонии этого не допускают. Даже в случае, если в стране проживания лица такой брак разрешен.

Канцлер юстиции признал, что указанная справка не всегда сможет реально гарантировать правовой порядок. Она не подтверждает ничего иного, кроме сведений, имевшихся в Департаменте записи актов гражданского состояния на момент ее выдачи; получатель не обязан сообщать, вступил ли он в брак за границей; имя будущего супруга не всегда позволяет понять его пол, а в справке пол не требуется отдельно указывать. Со справкой, содержащей столь мало информации, за границей все же удастся вступить в такой брак, который в Эстонии в обычной ситуации исключен¹⁰⁹. В результате цель обеспечить правовой порядок оказывается невыполненной – следовательно, установленное правило недостаточно, не выполняет цели и нуждается в пересмотре.

Права однополых пар

Хотя государство не позволяет однополым парам вступать в брак, это не обязательно должно означать, что они не вправе иметь права и привилегии, устанавливаемые институтом брака. Общепринято, что внебрачные пары не рассматриваются наравне с состоящими в браке и с ними может быть иное обращение, но при этом все же исходят из предпосылки, что конкретная пара в принципе может заключить брак. Это сознательный выбор самих

¹⁰⁷ См. Siseministri 07.07.2004 määrus nr. 46 “Perekonnaseisuasutusele esitatavate avalduste ja nende poolt väljaantavate tõendite vormide kehtestamine” (RTL, 98, 1559).

¹⁰⁸ См. Õiguskantsler, asi nr. 9-4/1012, Õiguskantsleri 2005. aasta tegevuse ülevaade, 2006, lk. 270.

¹⁰⁹ См. Õiguskantsler (примечание 108), lk. 269; а также Õiguskantsler (примечание 96), p. 5.

людей – иметь права и льготы, связанные с браком, или отказаться от них¹¹⁰. Но такая свобода выбора – обычно лишь у пар разного пола, а однополые пары ее имеют только в немногих странах. И в таком случае для выявления неравного обращения нельзя сравнивать только разнополые и однополые браки. Международное право развивается в том направлении, чтобы считать отказ однополым парам (с достаточно длительными отношениями) в предоставлении прав супружеских пар косвенной дискриминацией, если в их стране возможность брака для них исключена¹¹¹. Так, Комитет по правам человека ООН критиковал практику стран, не позволяющих однополым парам пользоваться некоторыми льготами, предоставляемыми супружеским парам, например, правом на пенсию в случае смерти супруга¹¹².

Суд Европейского союза приравнивал зарегистрированное однополое партнерство к браку в своем решении по делу Тадао Маруко в 2008 году¹¹³. После смерти партнера Тадао Маруко Германия отказалась выплачивать ему пенсию по потере кормильца, предусмотренную только для супругов. Суд счел, что поскольку государство создало институт регистрации партнерства, в важнейших аспектах сравнимый с браком, то оно не должно подходить к нему с мерками, отличными от брака¹¹⁴. Если Эстония тоже планирует создать такой институт, то при разработке соответствующего законопроекта следует принять во внимание и этот случай из практики ЕС.

Еще большее значение для Эстонии приобретает сейчас сопоставимость брака и однополых сожительства. Этот вопрос подняли в 2002 г. двое членов Комитета по правам человека ООН, Лаллах и Шейнин, в своем совместном отчете. В общих чертах они согла-

¹¹⁰ См. Комитет по правам человека ООН, дело “Danning v. Netherlands”: заявление – Communication No. 180/1984, заключение Комитета от 9 апреля 1987 г. - U.N. Doc. CCPR/C/44/D/395/1990; Европейский суд по правам человека, дело “Shackell v. United Kingdom” (решение от 27 апреля 2000 г.).

¹¹¹ De Schutter (см. примечание 99), p. 56.

¹¹² Комитет по правам человека ООН, дело “Young v. Australia”: заявление - Communication No. 41/2000, заключение Комитета от 18.09.2003 - U.N. Doc. CCPR/C/78/D/941/2000; а также дело “X v. Columbia” (см. примечание 94).

¹¹³ Court of Justice of the European Union, Case C-267/06 (1 April 2008) “Tadao Maruko v. Versorgungsanstalt der deutschen Bühnen”.

¹¹⁴ См. дело Tadao Maruko (примечание 113), Paragraph 73.

сились с мнением Комитета, что международное право пока еще рассматривает брак как прерогативу гетеросексуальных пар. Но они пошли в этом вопросе дальше, проанализировав права гомосексуальных пар в ситуации, когда эти пары не имеют права заключать брак¹¹⁵. В этом случае для выявления неравного обращения следует сопоставлять состоящие в браке пары (разного пола) с не состоящими в браке однополыми парами, считают Лаллах и Шейнин. Их выводом было, что отказ однополым парам в определенных правах супругов может в ряде случаев приводить к недопустимой разнице в обращении. К этому же заключению пришло и Агентство Европейского союза по основным правам в своем исследовании в 2008 г.¹¹⁶

Чтобы не отстать от развития международного права, Эстонии в этом вопросе требуется реформа. Министерство юстиции подтвердило, что в принципе ничто не мешает признавать за прибывающими из-за границы парами «возникающие из зарегистрированного партнерства те же имущественные права и обязательства, как и те, что вытекают из договора»¹¹⁷. Речь, однако, шла только о частно-правовых правах/обязательствах. У свободно сожительствующих пар нет и этой возможности, если они не заключили между собой соответствующего договора. Проведенное Министерством социальных дел исследование показало: «в том, что касается семейной жизни, свободный брак признается нашим законодательством лишь в относительно второстепенных вопросах»¹¹⁸. Важнейшие вопросы семейной жизни, касающиеся имущества, детей, алиментов, налогов или жилья, для пар, живущих в свободном браке, отрегулированы не полностью. Определенные отношения могут регулироваться через гражданское право (такие, например, как вопросы имущества, жилья или наследования), но на решение других вопросов сами эти лица влиять не могут. Это подтверждает и проведенное в 2009 г. исследование Министерства юстиции.

¹¹⁵ См. дело *Joslin* (примечание 93), р. 15-16.

¹¹⁶ См. дело *De Schutter* (примечание 99).

¹¹⁷ См. *Õiguskantsler* (примечание 108), lk. 266.

¹¹⁸ См. *Järviste et al.* (примечание 85), lk. 12.

Направления развития в мире

В сфере однополых браков и партнерства Эстонии предстоит долгий путь. В данный момент эстонское законодательство согласуется с международным правом, но надо учитывать и тенденции в окружающем мире. И Европейский суд по правам человека, и Комитет по правам человека ООН в своей практике следуют так называемому международному консенсусу. В результате прогресс в других странах приносит нам изменения и в трактовке прав человека. Однополые браки сейчас возможны в 8 странах и в 5 штатах США¹¹⁹. Еще больше стран сделали первый шаг, разрешив однополым парам регистрировать партнерство.

Во многих странах путь к однополым бракам открыли суды. Именно суды отделили право заключать брак от способности иметь детей и установили, что способность иметь детей не может быть единственным отличительным признаком брака¹²⁰. Отброшена и необходимость защищать концепцию традиционного брака и семьи, поскольку выяснилось, что разрешение однополым парам заключать брак никак не мешает парам разного пола вступать в брак и создавать семью в традиционном смысле¹²¹. А именно на эти аргументы опирался канцлер юстиции в своем мнении об однополых браках.

Государствам становится все труднее обосновывать дискриминацию однополых пар по сравнению с разнополыми. Аргументы, которые ранее были убедительны, постепенно теряют вес. Конституционный суд ЮАР разъяснил, что на государстве лежит обязанность содействовать равноправию на всех уровнях¹²². Исключая брак для однополых пар или давая им отдельную

¹¹⁹ См. Lesbian and gay rights in the world. - ILGA, May 1009, http://www.ilga.org/Statehomophobia/ILGA_map_2009_A4.pdf (7.08.2009).

¹²⁰ См. дело "Halpern v. Canada (Attorney General)", [2002] O.J. No. 2714 (Ont. Div. Ct.), Paragraphs 122, 130; а также дело "Minister of Home Affairs and another v. Fourie and another", South African Constitutional Court, Case CCT 60/04, 1 December 2005, Paragraph 86.

¹²¹ См. дело Halpern (примечание 120), Paragraph 121; дело Fourie (примечание 120), Paragraph 111.

¹²² См. дело Fourie (примечание 120), Paragraphs 149-150; а также дело Halpern (примечание 120), Paragraph 107. То же устанавливает Конституция Эстонской Республики, если рассматривать статью 12 в совокупности со статьей 14.

возможность регистрировать партнерство, государство не выполняет этой обязанности, а создает такое положение, когда однополые партнерства рассматриваются как «другие, но равные», – концепция, давно решительно отброшенная в межрасовых отношениях. Такие сдвиги в других странах мира увеличивают шанс, что если сейчас в суд поступит жалоба на невозможность заключать однополые браки, которая, пройдя все судебные инстанции, поступит в Европейский суд по правам человека, то к моменту принятия решения по этой жалобе положение изменится настолько, что Европейский суд будет уже готов изменить свою нынешнюю позицию.

ЗАПРЕТ ДИСКРИМИНАЦИИ

Закон о равном обращении

2008-й год для Эстонии ознаменовался изменениями в применении принципов равного обращения. Конституция Эстонской Республики устанавливает равное обращение в статье 12:

«Перед законом все равны. Никто не может быть подвергнут дискриминации из-за его национальной, расовой принадлежности, цвета кожи, пола, языка, происхождения, вероисповедания, политических или иных убеждений, а также имущественного и социального положения или по другим обстоятельствам. Разжигание национальной, расовой, религиозной или политической ненависти, насилия и дискриминации запрещается и карается по закону. Также запрещено и карается по закону разжигание ненависти, насилия и дискриминации между слоями общества»¹²³.

Помимо общего запрета, нужно иметь и более конкретную защиту с уточнением проявлений дискриминации. Такую защиту дает Закон о равном обращении, принятый 11 декабря 2008 г. и вступивший в силу 1 января 2009 г.¹²⁴

Принятие Закона о равном обращении

Закон о равном обращении не был принят парламентом столь же быстро и плавно, как шел процесс его подготовки. Проект закона рассматривался в парламенте несколько раз, прежде чем был принят. Впервые законопроект поступил на заседание правительства 24 сентября 2002 г., но рассмотрение было прекращено во втором чтении¹²⁵. Процедура была возобновлена в парламенте (законопроект 67 SE) лишь пять лет спустя – 30 мая 2007 года. В пояснительной записке необходимость внесения законопроекта мотивировалась следующим образом:

«28 июня 2006 г. Европейская комиссия (далее – Комиссия) направила Эстонии официальное письмо о введении в законодательство

¹²³ Eesti Vabariigi põhiseadus (RT 1992, 26, 349; RT I 2007, 33, 210).

¹²⁴ Võrdse kohtlemise seadus (RT I 2008, 56, 315; RT I 2009, 48, 323).

¹²⁵ См. Vabariigi Valitsus, Võrdse kohtlemise seaduse eelnõu seletuskiri (67SE III).

директивы Европейского совета 2000/43/EU от 29 июня 2000 г. (устанавливающей принцип равного обращения независимо от расового или этнического происхождения). 3 января 2007 г. Комиссия направила Эстонии официальное письмо о введении в законодательство директивы Совета 2000/78/EU от 27 ноября 2000 г. (устанавливающей общую правовую структуру равного обращения при поступлении на работу и при получении работы по профессии). В официальных письмах Комиссия находит, что Эстония не выполняет обязательств, вытекающих из директив 2000/43/EU и 2000/78/EU. Официальное письмо является первым формальным шагом в процедуре рассмотрения нарушения статьи 226 договора об учреждении Европейского сообщества. Поскольку Европейская комиссия приступила к процедурам рассмотрения нарушений, проект следует рассмотреть по возможности быстрее».

Из этой пояснительной записки явствует, что основной причиной принятия к чтению Закона о равном обращении послужило начатое Европейской комиссией рассмотрение нарушения.

Процедура рассмотрения парламентом законопроекта 67 SE о равном обращении была начата в 2007 г. и длилась почти год: в третье чтение он поступил лишь в мае 2008 г., но из-за отсутствия необходимой поддержки на пленарном заседании был снят с рассмотрения 7 мая 2008 г.¹²⁶

Фракция Эстонской партии реформ, фракция Социал-демократической партии и фракция Союза Isamaa и Res Publica решили 8 мая 2008 г. вновь внести Закон о равном обращении на рассмотрение без изменений (законопроект 262 SE III). В третьем чтении на пленарном заседании 23 октября 2008 г. он был отвергнут.

6 ноября 2008 г. фракции Эстонской партии реформ, Социал-демократической партии и Союза Isamaa и Res Publica опять внесли законопроект в том же виде. На первом его чтении 19 ноября 2008 г. слово взял член фракции Эстонской партии реформ Вяйно Линде, речь которого еще раз подтвердила, что Закон о равном обращении нужен прежде потому, что этого требует Европейская комиссия:

¹²⁶ См. Seletuskiri (примечание 125).

«На сегодняшний день никак нельзя сказать, что дела у нас в Эстонии обстоят так, что здесь не борются с дискриминацией, что у нас нет соответствующих законодательных положений. Напротив, это у нас записано прямо в Конституции Эстонской Республики. Эстонская Конституция дает защиту от дискриминации [...] Но, как я сказал, с точки зрения Европейской комиссии этого недостаточно, требуют все-таки отдельного закона. Исходя из этого, вам теперь представлен проект закона».

Эту мысль Вяйно Линде повторил в той же речи еще раз:

«Можно вспомнить позапрошлый этап обсуждения здесь, в зале Рийгикогу, законопроекта с тем же содержанием, когда уважаемый коллега Урмас Рейнсалу, выступая от имени фракции Союза Isamaa и Res Publica, сказал, что, по мнению фракции, этот закон, по сути, не нужен. Извините, но точка зрения была, в принципе, именно такова, и он пояснил, что закон этот нужен прежде всего Европейской комиссии и именно для того, чтобы строить отношения Эстонии в Европейском союзе. Лично моя точка зрения, в сущности, и сейчас такова».

При такой постановке вопроса о необходимости принятия закона возникает сомнение, понимают ли законодатели, что при опоре на другие законы принцип равного обращения остался бы без внимания. Из пояснительных записок ко всем законопроектам о равном обращении можно ясно вычитать, что закон этот нужен для Европейской комиссии и для репутации Эстонии, а не для общества самой страны. Выступая в парламенте 19 ноября 2008 г., Вяйно Линде вновь подтвердил необходимость в Законе о равном обращении лишь ради репутации Эстонии:

«Быстрое принятие этого законопроекта будет иметь одно хорошее последствие, а именно: будет остановлено рассмотрение нарушения, начатое Европейской комиссией в отношении Эстонской Республики. Это то, за что мы все должны [...] сердцем болеть. Это создаст не очень хорошее мнение о нашей стране».

Законопроект о равном обращении поддержал и канцлер юстиции, но при этом нашел, что проект согласуется скорее с правом Европейского союза в этой сфере, нежели с Конституцией Эстонской Республики. Мнение канцлера юстиции парламент проигнорировал. Канцлер юстиции указал и на ряд недостатков в

законопроекте: в частности, приведенный в нем перечень признаков дискриминации проблематичен в свете тех обязательств, которые вытекают и из Конституции, и из международных договоров. Канцлер также предложил оставить сферу применения данного закона открытой, чтобы обеспечить защиту во всех областях общественной жизни, и указать исключения из сферы применения. По мнению канцлера юстиции, нецелесообразно порождать разбросанность правовых норм, регулирующих одну область, по различным правовым актам¹²⁷.

11 декабря 2008 года парламент наконец принял Закон о равном обращении 55 голосами за.

Изменения, связанные со вступлением в силу Закона о равном обращении

Вступивший с 1 января 2009 г. в силу Закон о равном обращении привнес ряд изменений и в другие законы – такие, как Закон Эстонской Республики о трудовом договоре, Закон о заработной плате, Закон о публичной службе, Закон о Правительстве Республики, Закон о разрешении индивидуальных трудовых споров, Закон о должностных наименованиях государственных служащих и шкале должностных окладов, Закон о гендерном равноправии.

Принятие Закона о равном обращении самым непосредственным образом затрагивает Закон о гендерном равноправии и уполномоченного по гендерному равноправию. Раздел 4 Закона о равном обращении посвящен уполномоченному по равноправию полов и равному обращению – в частности, устанавливается порядок назначения, финансирование, организация работы, сфера компетенции и процедура подачи мнения уполномоченного. До вступления в силу Закона о равном обращении Эстония имела уполномоченного по равноправию полов, но теперь он стал «уполномоченным по равноправию полов и равному обращению». Теперь один и тот же уполномоченный следит за соблюдением как Закона о гендерном равноправии, так и Закона о равном обращении (см. Закон о равном

¹²⁷ См. Õiguskantsleri 2008. aasta tegevuse ülevaade. - Tallinn : Õiguskantsler, 2009. В электронной форме: <http://www.õiguskantsler.ee/index.php?weeklyID=153&menuID=38> (05.03.2010).

обращении, ст. 15, ч. 1)¹²⁸. В пояснительной записке к законопроекту о равном обращении (384 SE) было указано:

«поскольку в Эстонии не имеется массовых нарушений прав человека, нецелесообразно создавать ряд органов по соблюдению равноправия в разных сферах по отдельности. Наилучшим решением будет учредить одного уполномоченного, в чью задачу будет входить защита равноправия в целом (независимо от признака дискриминации)»¹²⁹.

Таким образом, начиная с 1 января 2009 г. Эстония имеет уполномоченного по равноправию полов и равному обращению (в дальнейшем – уполномоченный), занимающегося вопросами неравного обращения по признакам пола, национальности, расы, цвета кожи, веры или убеждений, инвалидности или половой ориентации. До 1 января 2009 г. уполномоченный по равноправию полов занимался только одной сферой – гендерной дискриминацией; теперь к этому добавилось еще пять сфер.

Составители пояснительной записки к законопроекту о равном обращении предвидели, что вступление закона в силу принесет дополнительные расходы на создание канцелярии уполномоченного и на дополнительные рабочие места и увеличит хозяйственные расходы (предварительная оценка бюджета уполномоченного давала сумму в 4,4 млн. крон). Из бюджета Министерства социальных дел на 2009 г. неясно, выделены ли дополнительные средства на уполномоченного, хотя это обещали сделать¹³⁰. Судя по ответу Министерства финансов, точка зрения министра такова, что нецелесообразно дополнительно направлять средства из государственного бюджета в сферу, указанные в законопроекте задачи которой уже покрыты из средств других финансируемых из государственного бюджета учреждений или должностных лиц¹³¹.

¹²⁸ См. Võrdse kohtlemise seadus (примечание 124), §15. lg 1.

¹²⁹ См. Seletuskiri (примечание 125). Такой же точки зрения придерживается и канцлер юстиции (см. примечание 127).

¹³⁰ Sotsiaalministeeriumi 2009. a. eelarve. - Rahandusministeerium, 2009 [http://www.fin.ee/?id=366]. 19. mai 2009.

¹³¹ См. Seletuskiri (примечание 125).

5 мая 2009 года на заседании парламента по второму чтению законопроекта 317 УА слово взяла Эвелин Сепп, объяснившая, как обстоит дело в Эстонии с равноправием полов и равным обращением:

«[...] Когда мы [члены парламента] в прошлом году объединили сферы равного обращения и равноправия полов, то следовало ожидать заметного увеличения финансовой поддержки независимого уполномоченного, чтобы он мог нанимать себе помощников. Но, несмотря на твердое обещание, положение сейчас в точности наоборот: вместо того чтобы добавить, так сказать, один плюс один, он потерял несколько десятков процентов своего бюджета. Выходит, мы опять сделали что-то только ради названия. В таком виде эта инстанция наверняка неработоспособна»¹³².

Если ознакомиться с тем, как финансируется деятельность уполномоченного, то выясняется, что на необходимость финансировать его смотрят по-разному, и возникает сомнение, может ли он выполнять свои задачи. Поставленная цель – защищать людей от дискриминации – оказывается не достигнутой, если Эстония не в состоянии предоставить достаточно средств и обеспечить авторитет органу, содействующему равноправию, т. е. уполномоченному, дабы он мог эффективно выполнять свою роль как в информировании, так и в помощи дискриминируемым. Какое внимание в Эстонии уделяют работе уполномоченного и ее финансированию, стало ясно в 2009 году. Именно тогда государство ограничило эффективность работы уполномоченного, сократив его ресурсы. И сделано это было вопреки указанию в законопроекте о равном обращении о том, что ресурсы уполномоченного в связи с расширением его обязанностей нужно увеличить. Если в 2008 г. бюджет уполномоченного составлял 950 000 крон, то в 2009 г. – 923 254 кроны. В канцелярии уполномоченного работают только два человека – сам уполномоченный и советник, а обещанный в законопроекте дополнительный персонал так и не появился. Наоборот, с мая 2009 г. из-за нехватки бюджетных средств уполномоченный был вынужден работать с неполной нагрузкой (75%).

¹³² См. XI Riigikogu stenogramm, III istungjärk, 5.05.2009 kell 10:00.

Сокращение финансирования работы уполномоченного при одновременном добавлении новых сфер деятельности говорит о том, что в Эстонии эту работу (а тем самым и всю тематику, касающуюся равного обращения) правительство не считает приоритетной.

Общество, напротив, проявило к уполномоченному больше доверия – об этом свидетельствует число обращений к нему. Всего таких обращений в 2009 г. было 161 – почти вдвое больше, чем в 2008 г. Большинство из них касалось гендерного равноправия (77 обращений). Обращений по другим причинам (национальность, инвалидность, половая ориентация и др.) было заметно меньше (общим числом 47). Каждая третья жалоба касалась трудовой сферы. Очень часто в запросах к уполномоченному затрагивали принцип равного обращения в широком плане, без конкретизации сферы или признака дискриминации¹³³.

Поправки к Закону о равном обращении

Вскоре после того как Закон о равном обращении вступил в силу, в парламент поступили предложения о внесении в него поправок. Эти поправки касались распределения обязанности доказывания и выдачи уполномоченным заключений. Законопроект 317 SE поступил в третье чтение 19 февраля 2009 г., был принят парламентом и направлен президенту. Президент, однако, не утвердил его, мотивировав это тем, что поправки были приняты с такими нарушениями процедур, предусмотренных Законом о регламенте и порядке работы Рийгикогу, которые можно считать существенным нарушением как процесса рассмотрения законопроектов, так и Конституции¹³⁴. 11 марта 2009 г. проект поправок был вновь обсужден, и было решено принять его без изменений. Этот законопроект (317 UA) был в конце концов принят и вступил в силу 23 октября 2009 г.¹³⁵

¹³³ Информация уполномоченного по гендерному равноправию.

¹³⁴ Vabariigi Presidendi 3. märtsi 2009. a. otsus nr. 440 ««Soolise võrdõiguslikkuse seaduse, võrdse kohtlemise seaduse, Eesti Vabariigi töölepingu seaduse, kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse muutmise seaduse» väljakuulutamata jätmine» (RTL, 10.03.2009, 22, 284).

¹³⁵ Soolise võrdõiguslikkuse seaduse ja võrdse kohtlemise seaduse muutmise seadus (RTI 2009, 48, 323).

Правовая защита, обеспечиваемая Законом о равном обращении

Исходя из принципа равного обращения, принятие и вступление в силу Закона о равном обращении – положительный шаг для обеспечения равноправия. Теперь те, кто подвергнутся дискриминации по признаку национальности, расы, цвета кожи, веры или убеждений, инвалидности или половой ориентации, могут для защиты своих прав опираться на конкретный действующий в Эстонии закон. Уполномоченный по равноправию полов и равному обращению Маргит Сарв тоже подтвердила необходимость иметь для этого специальный закон: «Хорошо, если можно рассчитывать на принцип равного обращения как на отдельное основное право и обращаться за защитой в случае дискриминации, опираясь на конкретный отдельный закон, потому что в других законах принцип равного обращения может оставаться в тени или связи с ним можно не заметить»¹³⁶.

Для разрешения споров по вопросам дискриминации Закон о равном обращении дает основания обращаться в суд или в комиссию по трудовым спорам и требовать возмещения ущерба. Люди могут обращаться также к уполномоченному, который консультирует их, помогает в подаче жалоб о дискриминации и делает заключения о том, могла ли иметь место дискриминация. Можно обращаться и к канцлеру юстиции, который разрешает споры о дискриминации в порядке процедуры примирения: принципы равного обращения и равноправия входят в его сферу¹³⁷. Подробно устанавливает задачи канцлера юстиции и регулирует его деятельность по содействию равноправию и соблюдению принципа равного обращения Закон о канцлере юстиции¹³⁸. К канцлеру юстиции имеет право обратиться каждый, кто сочтет, что его как физическое или частно-правовое юридическое лицо дискриминируют по признаку пола, расы, национальности (этнической принадлежности), цвета кожи, языка, происхождения, веры или религиозных убеждений, политических

¹³⁶ См. Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik, "Võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamine Eestis", ettekanne "Sotsiaalfoorumil - õigus võrdsele kohtlemisele Eestis" 30.11.2007. В электронной форме: <http://www.svv.ee/index.php?id=478> (5.03.2010).

¹³⁷ Võrdse kohtlemise seadus (см. примечание 124).

¹³⁸ Õiguskantsleri seadus (RT I 1999, 29, 406; RT I 2009, 15, 94).

или других взглядов, имущественного или социального положения, возраста, инвалидности, половой ориентации или другим указанным в законе признакам дискриминации (Закон о канцлере юстиции, ст. 19).

В 2008 г. к канцлеру юстиции поступило 52 заявления, связанных с принципом равного обращения¹³⁹.

Принципы равного обращения в Законе о трудовом договоре

2009-й год принес с собой радикальные изменения в эстонском трудовом праве. 1 июля 2009 г. вступил в силу новый Закон о трудовом договоре, принятый 17 декабря 2008 г.¹⁴⁰ При его составлении были проанализированы пути введения в законодательство Эстонии обязательств, вытекающих из законодательства ЕС и из международных договоров. В регулирование отношений между работодателями и работниками был введен принцип равного обращения. Статья 3 Закона о трудовом договоре устанавливает принцип равного обращения следующим образом:

«Работодатель должен обеспечивать работникам защиту от дискриминации, соблюдать принцип равного обращения и содействовать равноправию согласно Закону о равном обращении и Закону о гендерном равноправии».

Тем самым Закон о трудовом договоре возлагает на работодателя прямую обязанность придерживаться принципа равного обращения. В тексте закона принцип равного обращения и недопущения дискриминации рассмотрен в разных сферах отношений между работодателем и работником. Работодатель обязан не допускать дискриминации уже при переговорах о получении работы. Статья 11 устанавливает, что от желающего получить работу работодатель не может требовать данных, к которым у него нет обоснованного интереса. В пояснительной записке были перечислены сферы, интерес работодателя к которым может привести к дискриминации. Это, например, личные данные работника, политические и религиозные взгляды, вопросы о семейном планировании работника, его любимых занятиях, убеждениях и т.п. Закон устанавливает

¹³⁹ См. *Õiguskantsleri tegevuse ülevaade* (примечание 127).

¹⁴⁰ *Töölepingu seadus* (RT I, 2009, 5, 35; RT I 2009, 36, 234).

принципы равного обращения и во многих других контекстах – например, требует недопущения дискриминации между работниками с частичным и полным рабочим днем и между работающими по бессрочному и срочному трудовому договору.

Закон о равном обращении принят и вступил в силу, но это не означает автоматического улучшения защиты от дискриминации. Если люди не знают, в чем состоит их право на равное обращение, то они не умеют его и отстаивать, а представители уязвимых групп вдобавок, из-за отношения к ним общества и правоохранительных органов, не решаются обращаться за правовой защитой¹⁴¹.

Подводя итог, можно сказать, что равное обращение в Эстонии обеспечено как Конституцией, так и Законом о равном обращении, и что Эстония наконец выполнила обязательство внести в свои законы директивы Европейского союза 2000/43/EU и 2000/78/EU. Принятие Закона о равном обращении заполнило значительный пробел в законодательстве Эстонии – это подтвердил и канцлер юстиции¹⁴². В то же время еще неизвестно, сколь успешно будет этот закон применяться на практике, особенно когда уполномоченному по равноправию полов и равному обращению средства выделяются крайне скупо.

¹⁴¹ См. Seletuskiri (примечание 125).

¹⁴² См. Õiguskantsleri tegevuse ülevaade (примечание 127).

ПРАВА РЕБЕНКА

В защите прав детей серьезная проблема – отсутствие закона, отвечающего нынешним потребностям. Проект нового закона о защите детей начали разрабатывать уже в 2005 г., но он не был готов и к концу 2009 года. До сих пор не выполнено и требование статьи 68 существующего закона – подготовить и ввести в действие положения по его применению¹⁴³.

Больше всего внимания в 2008 и 2009 гг. уделялось исправительным учреждениям для несовершеннолетних. Тюрьма для несовершеннолетних в Вильянди была закрыта 1 мая 2008 г., и отбывавших там наказание перевели в Вирускую и Тартускую тюрьмы. В декабре при инспекционном посещении Вируской тюрьмы канцлер юстиции выявил недостатки в отделении для несовершеннолетних: содержащиеся там не имели достаточно возможностей общаться с контактным лицом – инспектором, а некоторые дети школьного возраста не посещали занятий¹⁴⁴.

В мае 2008 г. советники канцлера юстиции при инспекционной поездке без предварительного предупреждения в спецшколу Пуйату, находившуюся в подчинении Министерства образования и науки, обнаружили, что изолятор там использовался с нарушением всех установленных законом требований к средствам воздействия на несовершеннолетних, и сочли содержание детей в таких условиях бесчеловечным и унижающим достоинство¹⁴⁵. Канцлер юстиции упрекнул школу также в частом применении рукоприкладства, в некомпетентности руководства и в отсутствии специальных условий для учащихся с психическими отклонениями. Он также нашел, что учащимся не обеспечено основное право на защиту здоровья, а детям, обучавшимся в объединенных классах, –

¹⁴³ Eesti Vabariigi lastekaitse seadus (RT 1992, 28, 370; RT I 2009, 62, 405).

¹⁴⁴ Viru Vangla kontrollkäik 02.12.-03.12.2008. - Õiguskantsler, detsember 2008, в электронной форме:
http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/02_Kontrollk_ik_Viru_Vanglasse_detsember_2008.pdf (05.03.2010).

¹⁴⁵ Kokkuvõtte õiguskantsleri nõunike ja erialaasjatundjate etteatamata kontrollkäigust Puiatu Erikooli 12.05.2008. - Õiguskantsler, mai 2008, в электронной форме:
http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/04_Kontrollk_ik_Puiatu_Erikooli_mai_2008.pdf (05.03.2010).

право на образование. 31 августа 2009 года Министерство образования и науки закрыло спецшколу Пуйату¹⁴⁶.

Важным шагом в защите прав детей было открытие в начале 2009 г. работающей круглосуточно по всей стране бесплатной консультационной телефонной линии помощи детям 116 111¹⁴⁷. По этому телефону можно сообщить о детях, нуждающихся в помощи, и получить совет. В 2009 г. Союз защиты детей инициировал дискуссию о необходимости учредить институт детского омбудсмена¹⁴⁸.

Примером шагов государства в деле предупреждения преступности несовершеннолетних могут служить два исследования. В 2008 г. была исследована эффективность наказаний, применяемых к несовершеннолетним, и проанализированы характер и источники сбора вспомогательной информации для проведения досудебного расследования и вынесения судебного решения, меры наказания для несовершеннолетних, практика применения так называемых альтернативных мер наказания и мнения специалистов о выборе этих мер и эффективности наказаний для несовершеннолетних¹⁴⁹. Был также проведен анализ преступлений с применением насилия, совершенных в 2008 году несовершеннолетними¹⁵⁰. Анализ показал, что практика делопроизводства по преступлениям с применением насилия со стороны несовершеннолетних бывает неровной, и Министерству образования и науки было предложено обеспечить равное обращение

¹⁴⁶ См. Puiatu Erikool lõpetab tegevuse. - Haridusministeerium, в электронной форме: <http://www.hm.ee/index.php?0510500> (05.03.2010).

¹⁴⁷ См.: www.lasteabi.ee (05.03.2010).

¹⁴⁸ Lastekaitse Liidu noortekogu pöördumine Riigikogu poole : Seisukoht. Laste ombudsman. - Lastekaitse Liit, 7. detsember 2009. В электронной форме: <http://www.lastekaitseliit.ee/?id=15764> (05.03.2010).

¹⁴⁹ Anna Markina ja Maarja Märtson. Alaealiste karistuste tulemuslikkus. - Tallinn: Avaliku õiguse instituut, Tartu Ülikooli õigusteaduskond, 2008. В электронной форме:

<http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=37875/Alaealiste+karistuste+tulemuslikkus.+Tartu+%DClitkooli+%D5igusinstituut%2C+A.+Markina%2C+M.+M%E4rtson+%282008%29.pdf> (05.03.2010).

¹⁵⁰ Jako Salla. Alaealiste vägivallakuritegevus. - Kriminaalpoliitika osakond, Justiitsministeerium, 2010. В электронной форме: <http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=49166/Alaealiste+v%E4givalakuritegevuse+anal%FC%FCs%2C+Justiitsministeerium.pdf> (05.03.2010).

по всей Эстонии и разработать рекомендации для школ по борьбе со случаями насилия.

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

Развитие и текущее положение гражданского общества в Эстонии в 2008–2009 гг.

Важная гарантия обеспечения прав человека – это сильное гражданское общество. Конечно, в первую очередь надо уделять внимание защите свобод, открывающих людям путь к организации и деятельности, но это всего лишь минимальный стандарт для создания благоприятной среды для гражданской инициативы. В любом мало-мальски свободном обществе надо делать уже следующие шаги, задаваясь вопросом: что предпринято и что достигнуто для содействия дальнейшему развитию в этом направлении? Важно не только наличие возможностей – роль играет и распространение в обществе ценностей, способствующих гражданской активности: это и осведомленность общественности о том, что такое гражданская инициатива, каковы ее функции и потенциал, и готовность самим выступать с инициативами, присоединяться к ним или оказывать им поддержку. Столь же важно и умение граждан действовать эффективно. Силу гражданского общества в равной степени определяют ценности, возможности и умение. Эти три сферы тесно связаны между собой: успехи или неудачи в одной из них влияют на другие. Рассмотрим развитие этих трех сфер в Эстонии в 2008–2009 гг. подробнее.

Гражданские объединения в Эстонии – это создаваемые в порядке частной инициативы некоммерческие организации и фонды (учреждать их можно и в общественном секторе). Третий, неофициальный вид совместной деятельности – участие в различных обществах, традиционно имеющих форму клубов по интересам, однако это могут быть и различные движения или сети общения (в том числе виртуальные), не требующие официальной регистрации. Иногда такие общества служат первым шагом к созданию официальной организации, а иногда остаются лишь временной формой сотрудничества и распадаются, когда их цель достигнута или участники теряют интерес; некоторые общества существуют много лет.

Правовое регулирование гражданских инициатив осуществляется в Эстонии Законом о некоммерческих объединениях, а также Законом о целевых учреждениях, последние поправки к которому,

внесенные в 2009 г., расширили контроль членов над руководством и сделали годовые отчеты организаций открытыми для публики¹⁵¹. В целом законы поддерживают свободу деятельности объединений и не ставят каких-либо недемократических преград деятельности организаций, управлению ими или свободе слова. Организацию зарегистрировать легко, это можно сделать по интернету, потратив на всю процедуру лишь несколько дней¹⁵². В последние годы, однако, предоставление налоговых льгот организациям, действующим в общественных интересах, оказалось под вопросом. У организаций, внесенных в утверждаемый правительством список,¹⁵³ налогом не облагаются определенные расходы, а жертвователи освобождаются от налога на сумму пожертвований. Условия внесения в список – это деятельность благотворительного характера и в общественных интересах, но первый критерий толкуется Налоговым и таможенным департаментом очень строго, а потому внесение в список затруднено для организаций, которые получают от своей деятельности финансовый доход¹⁵⁴. И правительство, и различные жертвователи неоднократно выражали желание расширить экономическую самостоятельность гражданских объединений, чтобы уменьшить необходимость в государственном финансировании. Ограничения на получение налоговых льгот сдерживают развитие в этом направлении.

Основные принципы развития среды для деятельности объединений и для развития отношений между государственным и третьим секторами были заложены в концепции развития гражданского общества Эстонии, составленной по инициативе

¹⁵¹ Mittetulundusühingute seadus (RT I 1996, 42, 811; RT I 2009, 54, 363); sihtasutuste seadus (RT I 1995, 92, 1604; RT I 2009, 54, 363).

¹⁵² Интернет-страница для регистрации: <https://ettevotjaportaal.rik.ee/> (05.03.2010).

¹⁵³ Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2006. a määrus nr. 279 "Tulumaksusoodustusega mittetulundusühingute ja sihtasutuste nimekirja koostamise kord ning asjatundjate komisjoni moodustamise kord ja töökorraldus" (RTI, 61, 464). С 1 января 2010 г. действует список, утвержденный распоряжением Правительства Республики № 94-k от 8.02.2000 г. (RTL 2000, 21, 298).

¹⁵⁴ Таково наблюдение Союза некоммерческих объединений и фондов на опыте консультирования организаций.

гражданских объединений и принятой Рийгикогу в 2002 г.¹⁵⁵ В ней установлены принципы равноправного партнерства и независимости между государственной властью и гражданской инициативой и намечены конкретные цели на следующие годы. Исходя из этой концепции, Союз некоммерческих объединений и фондов Эстонии работал, например, в таких направлениях, как привлечение общественности, финансирование объединений, делегирование услуг, гражданское образование, добровольная деятельность и др.

Принципы привлечения граждан и их объединений к выработке общественно-государственной политики были заложены в 2005 г., когда были приняты Правила привлечения общественности¹⁵⁶. Такого привлечения требуют и некоторые пункты законодательства, но Правила привлечения как рекомендательный материал содержат то, чего в законы вписать нельзя, например, кого и как следует привлекать. Таким образом, этот документ направлен прежде всего на внедрение культуры привлечения общественности. Важным нововведением последних лет стало создание и развитие правительственной интернет-сети привлечения общественности www.osale.ee – в ней интересующиеся могут комментировать составленные министерствами законопроекты, а также предлагать свои собственные идеи и искать им поддержки. Было проведено и соответствующее обучение сотен работников государственных и местных органов, изданы различные учебные материалы¹⁵⁷. Привлечение общественности или ее игнорирование при выработке общественно-государственной политики постоянно находится в центре внимания средств массовой информации.

Хотя привлечение правительством общественности с каждым годом улучшается, можно отметить две крупных проблемы. Во-первых, бывают вопросы, по которым находящиеся у власти партии уже выработали свои четкие политические предпочтения и не заинте-

¹⁵⁵ Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon : Riigikogu otsus, 12. detsember 2002. В электронной форме: <http://www.siseministeerium.ee/30410/> (на эст. яз.), <http://www.ngo.ee/7337> (на англ. яз.) (05.03.2010).

¹⁵⁶ “Kaasamise hea tava”, в электронной форме: <http://www.siseministeerium.ee/30329/> (на эст. яз.), <http://www.ngo.ee/11583> (на англ. яз.) (05.03.2010).

¹⁵⁷ Например: Poliitikaanalüüsi ja huvirühmade ning avalikkuse kaasamise meetodid. - Praxis, 29-30. oktoober 2010: <http://www.praxis.ee/index.php?id=138> (05.03.2010).

ресованы в публичных обсуждениях (как например, при сооружении Памятника победы в Освободительной войне). Во-вторых, в Эстонии привлечение общественности большей частью носит характер консультаций: на общественное обсуждение предлагают определенный готовый проект. Для не имеющих юридической подготовки такие тексты часто трудны для понимания, тем более что обсуждение направляют в уже заданные проектом рамки. Граждане и объединения могли бы успешнее сказать свое слово, если бы к ним обращались перед составлением проектов и использовали бы для этого более легкие для обычного гражданина методы вовлечения – такие, как беседы, опросы, дни открытых дверей, гражданские форумы и т. п. Обе указанные проблемы затрагивают и местные самоуправления, хотя там картина более пестрая и зависит прежде всего от лиц, находящихся у власти: где-то сотрудничество идет более плавно, а где-то отсутствует полностью.

В отношении финансирования одним из достижений было создание в начале 2008 года двух новых фондов. Первый из них – финансируемый из государственного бюджета Целевой капитал гражданского общества¹⁵⁸, второй – Фонд гражданских объединений, поддерживаемый Норвегией и финансовыми механизмами Европейского экономического пространства (должен быть закрыт в 2010 г., и вопрос о продолжении его деятельности висит в воздухе)¹⁵⁹. В течение двух лет эти фонды вложили в развитие гражданского общества около 70 млн. крон. Особенно важно, что ресурсы эти выделялись не только на проекты по конкретным темам, но во многом и на проекты, содействовавшие развитию среды для деятельности общественных объединений и повышению их организационной способности. Развитию объединений сильно препятствует то, что слишком большая часть средств, которые они получают, дается на выполнение каких-то конкретных проектов. Во многих сферах такое финансирование бывает оправдано, но в ситуации, когда источников средств на поддержку самих организаций мало (а такую поддержку сейчас получают лишь немногие организации в небольшом числе сфер

¹⁵⁸ Kodanikuühiskonna Sihtkapital: www.kysk.ee (05.03.2010).

¹⁵⁹ Vabaühenduste Fond: <http://www.oef.org.ee/programmid/norra.html> (05.03.2010).

деятельности), большинству гражданских объединений приходится в планировании своей деятельности исходить из конкурсных проектов и потому они не развиваются в достаточной степени сами как организации. Многие возможности финансирования требуют непомерных затрат времени на администрирование (касается это прежде всего ЕС, но такое бывает и в самой стране), а потому многие организации попросту не подают ходатайств о финансировании – в результате страдает уровень конкурсов или же время неразумно тратится на бюрократию, а из-за этого страдает суть работы.

У самого правительства тоже нет четкой текущей картины, в каком объеме и сколь результативно финансируются гражданские объединения: у разных министерств в этом деле разная практика, и общая картина проясняется лишь через проводимые время от времени исследования. Правительство работает над концепцией государственного финансирования объединений, от которой ждут, что проблемы будут как-то решены, но подготовка ее тянется¹⁶⁰.

То же, в общих чертах, можно сказать и о третьей из наиболее важных сфер сотрудничества государства с гражданскими объединениями – о делегировании общественных услуг. Как и оказание финансовой поддержки объединениям, делегирование им услуг тоже отнюдь не редкая и не новая практика: согласно проведенному в 2009 г. исследованию, делегируют услуги объединениям 60% самоуправлений, на территории которых живет 87% населения Эстонии¹⁶¹. Но проблема здесь заключается в отсутствие единой системы и в разном понимании потенциальных возможностей делегирования разными сторонами. Органам власти это часто видится как некое одолжение гражданским объединениям и возможность сократить таким образом свои расходы, тогда как третий сектор подчеркивает свою роль именно

¹⁶⁰ Подробнее о государственном финансировании гражданских объединений см.: <http://www.siseministeerium.ee/rahastamine/> (05.03.2010).

¹⁶¹ См. Kohaliku omavalitsuse üksuste avalike teenuste lepinguline delegeerimine kodanikeühendustele : Analüüsi lõpparuanne. - Siseministeerium, juuli 2009. В электронной форме: http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Valitsemine_ja_kodanikeuhiskond/Av_aliike_teenuste_delegeerimine_KY/SIMDEL_aruanne_SIM_le_korrektuuriga_finalver_2.pdf (05.03.2010), lk. 7.

как более качественного поставщика услуг. Из-за разницы в подходах договоры об услугах тоже часто бывают основанными на проектах – кратковременными и на покрытие только прямых расходов, а это не дает поставщику услуги ни уверенности, ни возможности для собственного развития. Такая ситуация дает те же последствия, что и неулаженное финансирование: большой потенциал остается неиспользованным.

В Эстонии сложилась довольно хорошая сеть головных организаций, каждая из которых занимается своей отдельной областью деятельности; через них объединения сотрудничают для достижения единых целей. Во всех уездах есть так называемые центры развития, где гражданские объединения могут бесплатно получать консультации и подготовку, но многие объединения об этом не знают¹⁶². Центры развития зачастую сосредоточивают внимание только на потребностях новых, создаваемых с нуля объединений, а когда речь заходит о потребностях даже чуть более высокого уровня, то оставляют их один на один со своими проблемами.

Существует тесная взаимосвязь между возможностью вести деятельность и ценностями – желанием и умением быть активными гражданами. Распространение ценностей зависит прежде всего от роста уровня жизни и наличия положительных примеров. За всплеском гражданской активности в конце 1980-х гг. последовал спад в 1990-х гг., но в последнее десятилетие можно заметить явный подъем. Не смог помешать и экономический спад последних двух лет. Проведенное в 2009 г. исследование показало, что у большинства гражданских объединений сократились средства, получаемые от организаций – например, от государства или из местного бюджета – и от предприятий, но не от частных лиц¹⁶³. Число добровольных участников уменьшилось только у 4% объединений, а у трети – возросло. Надо полагать, большую роль сыграли массовые начинания “Teeme ära!” («Сделаем!») – в 2008 году это была уборка мусора по всей стране, в которой приняло участие около 50 000 человек, в 2009 году – обмен идеями, в котором участвовало 12 000.

¹⁶² Подробнее об уездных центрах развития см.: <http://mak.eas.ee/> (05.03.2010).

¹⁶³ Suutlik sektor : Uuringu aruanne. - Tallinn: Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit, 2009. В электронной форме: <http://www.ngo.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=28056/Suutlik+sektor+raport.pdf> (05.03.2010), lk. 10-11.

Оба мероприятия не только дали всем участникам хороший непосредственный опыт, но и активно освещались прессой, став, пожалуй, самыми известными гражданскими инициативами за последние годы. С ростом профессионализма организаций повышается и их способность быть «на слуху» и привлекать людей.

Но именно организационное умение и прежде всего профессионализм в управлении остаются слабыми местами третьего сектора в Эстонии. В определенной степени причиной этому является описанная выше среда деятельности общественных объединений, однако в рамках этой среды оставляет желать лучшего их умение участвовать в выработке общественно-государственной политики, оказывать услуги, развивать экономически самостоятельные финансовые модели и привлекать людей к своей деятельности. Хотя год от года растет число умело управляемых, активных и влиятельных гражданских объединений, чья деятельность находит отражение в средствах массовой информации и с которых берут пример, большинство объединений все же действует весьма случайно, ограничиваясь лишь имеющимися возможностями, не задумываясь о своих потребностях и о поиске возможностей развития.

Это значит, что, помимо решения обсуждавшихся выше практических вопросов, важно развивать и гражданское сознание в Эстонии: способствовать тому, чтобы люди, независимо от своей прямой работы, стремились быть заботливыми, полезными и активными гражданами и чтобы талантливые и деятельные люди видели в третьем секторе заслуживающую внимания возможность самореализации.

Заключение

В ряде сфер, связанных с правами человека, в 2008 и 2009 гг. произошли важные сдвиги, более или менее подробно рассмотренные в настоящем обзоре.

Можно выделить следующие положительные изменения, укрепляющие права человека в Эстонии:

- Существенное упрощение в 2008 г. процедуры организации публичного собрания: для его проведения теперь в большинстве случаев нужно лишь устное уведомление за два часа. Снято безусловное требование отказа в регистрации собрания – упор сделан на переговоры, в результате которых мероприятие можно привести в соответствие с законом.
- Начата дискуссия по вопросу о регулировании отношений однополых пар: в Министерстве юстиции подготовлен анализ внебрачного союза, в котором рассмотрены различные возможности регулирования таких отношений. В ходе дискуссии поступило предложение принять закон о партнерстве, но к подготовке законопроекта еще не приступили.
- Большим шагом вперед в недопущении дискриминации стало принятие Закона о равном обращении. Хотя принят он был под давлением Европейской комиссии и есть проблемы как с текстом, так и с применением закона, но теперь в эстонском законодательстве принцип равного обращения установлен более подробно. Это обеспечивает лучшую защиту в случае дискриминации, чем прежде.
- В развитии гражданского общества в 2008 и 2009 гг. положительным было существенное увеличение возможностей финансирования благодаря созданию Целевого капитала гражданского общества и Фонда гражданских объединений. Причем эти средства направляются прежде всего на повышение жизнеспособности гражданских объединений.

В то же время сохранился ряд узких мест и возникли новые проблемные сферы:

- Создана возможность содержания рецидивистов под стражей после отбытия наказания. Безусловно, заняться проблемой тех, кто повторно совершают преступления, – это шаг вперед в обеспечении безопасности в стране, но предпринятые

конкретные меры потенциально вступают в противоречие с правами человека в ряде аспектов. До тех пор пока не решены вопросы, связанные с ресоциализацией, содержание под стражей после отбытия наказания может не согласовываться с практикой Европейского суда по правам человека.

- Система предоставления государством юридической помощи по-прежнему создает проблемы с доступом к правосудию, поскольку не обязательно обеспечивает всем равные возможности обращаться в суд и быть представленными (особенно вне крупных городов). Малочисленность и корпоративность в среде юристов Эстонии заставляет обращать особое внимание на возможность конфликта интересов. Доступ к правосудию можно облегчить и смягчением ограничений на право обжалования для третьих лиц.
- Эстония может улучшить защиту прав человека в Силах обороны – это отметил и канцлер юстиции. Проблему создает большая продолжительность альтернативной службы по сравнению с военной; об этом говорит и малое число людей, выбирающих альтернативную службу. Есть и другие проблемы. Так, призывник должен доказывать свои моральные и религиозные убеждения, и при недостаточной убедительности доказательств государство может отказать ему в направлении на альтернативную службу.
- Однополые пары по-прежнему не имеют возможности регулировать свои отношения наравне с браком. Новый Закон о семье прямо исключает однополый брак и в этом расходится с общим направлением развития в мире.
- Хотя был принят Закон о равном обращении, отсутствует общая политическая воля заниматься вопросами недопущения дискриминации. Об этом свидетельствует, в частности, сокращение ресурсов уполномоченного по равноправию полов и равному обращению.