

28-я СЕССИЯ
Страсбург, 24-26 марта 2015 г.

CG/2015(28)9PROV
24 февраля 2015 г.

Гарантировать права лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов и трансгендеров (ЛГБТ): ответственность городов и регионов Европы

Комитет по актуальным вопросам
Докладчик¹: Йооми РЕНСТРОМ, Швеция (Р, СОЦ)

Проект резолюции (для голосования)	2
Проект рекомендации (для голосования)	5

Резюме

В докладе освещается дискриминация и те проблемы, с которыми сталкиваются лесбиянки, гомосексуалисты, бисексуалы и трансгендеры (ЛГБТ), и содержатся конкретные рекомендации, призванные обеспечить преодоление препятствий на пути содействия соблюдению прав лиц из группы ЛГБТ на основе примеров лучшей практики и стратегий, которые доказали свою эффективность. В нем подчеркивается, что все люди рождаются свободными и равными в достоинстве и правах. Сексуальная ориентация и гендерная идентичность признаются как запрещенные основания для дискриминации. Однако, несмотря на многочисленные международные документы о стандартах в области прав человека, лесбиянки, гомосексуалисты, бисексуалы и трансгендерные лица (ЛГБТ) сталкиваются с глубоко укоренившимися предрассудками, враждебностью и широко распространенной дискриминацией по всей Европе. Ни ценности (культурные, традиционные или религиозные), ни правила "доминирующей культуры" не могут приводиться в качестве обоснования для того, чтобы оправдать "язык ненависти" или любую иную форму дискриминации, в том числе на основании сексуальной ориентации или гендерной идентичности. Уголовные преследования, социальная отчужденность, насилие и маргинализация лиц ЛГБТ широко распространены и этому должен быть положен конец.

Защита и продвижение прав человека являются совместной ответственностью разных уровней властей. Однако из-за тесных связей между гражданами и их выборными представителями на этих уровнях, именно местные и региональные органы власти могут лучше всего анализировать положение в области прав человека, выявлять соответствующие проблемы, которые возникают, и принимать меры для их решения. Эти органы власти играют важнейшую роль в борьбе с дискриминацией и в продвижении равенства; и их первостепенной обязанностью является конкретная защита прав всех граждан.

В докладе излагаются практические рекомендации для развития культуры прав человека, обеспечения эффективной защиты в этой области и проведения такой политики и оказания таких услуг, которые были бы свободны от какой-либо дискриминации.

¹ М: Палата местных властей / Р: Палата регионов
ЕНП/КСЕ: Группа Европейской народной партии Конгресса
СОЦ: Социалистическая группа
ГНЛД: Группа независимых и либеральных демократов
ЕКР: Группа европейских консерваторов и реформистов
НР: члены, не принадлежащие ни к одной политической группе Конгресса

ПРОЕКТ РЕЗОЛЮЦИИ²

1. Все люди рождаются свободными и равными в достоинстве и правах. Сексуальная ориентация и гендерная идентичность признаются как запрещенные основания для дискриминации. Однако, несмотря на многочисленные международные документы о стандартах в области прав человека, лесбиянки, гомосексуалисты, бисексуалы и трансгендерные лица (ЛГБТ) сталкиваются с глубоко укоренившимися предрассудками, враждебностью и широко распространенной дискриминацией по всей Европе³.

2. Ни ценности (культурные, традиционные или религиозные), ни правила "доминирующей культуры" не могут приводиться в качестве обоснования для того, чтобы оправдать "язык ненависти" или любую иную форму дискриминации, в том числе на основании сексуальной ориентации или гендерной идентичности. Уголовные преследования, социальная отчужденность, насилие и маргинализация лиц ЛГБТ широко распространены и этому должен быть положен конец⁴.

3. Защита и продвижение прав человека являются совместной ответственностью разных уровней властей, однако из-за тесных связей между гражданами и их выборными представителями на этих уровнях, именно местные и региональные органы могут лучше всего анализировать положение в области прав человека, выявлять соответствующие проблемы, которые возникают, и принимать меры для их решения⁵. Местные и региональные уровни играют ключевую роль в борьбе с дискриминацией и продвижении равенства, и поэтому важнейшей обязанностью этих органов власти является позитивная защита прав всех граждан.

4. И хотя уже признано важное значение связи между близостью власти к населению и эффективностью местной и региональной политики в борьбе с дискриминацией и неравенством, тем не менее власти на этих уровнях не всегда знают, как решать эти вопросы и как гарантировать права лиц из группы ЛГБТ. Представляется, что борьба с дискриминацией, направленной против лиц ЛГБТ, редко учитывается в деятельности местных и региональных административных органов. Притом, что имеется немного данных, существующие исследования показывают, что относительно немногие органы власти включают вопросы ЛГБТ в свою политическую повестку дня. Политика в отношении ЛГБТ явно отсутствует в политике сельских регионов.

5. Эти пробелы могут быть заполнены благодаря сотрудничеству и обмену лучшей практикой между местными и региональными властями, но также и через многоуровневое сотрудничество между центральными государственными учреждениями, местными и региональными органами власти, специализированными учреждениями, группами поддержки и добровольными организациями.

² Предварительный проект резолюции и предварительный проект рекомендации, утвержденные Комитетом по актуальным вопросам 15 октября 2014 г.

Члены Комитета:

Ф. Мухаметшин (Председатель), М. Бирн (1-й заместитель Председателя; заместитель: П. Райен Баглер), Ж. Ньюман (2-й заместитель Председателя), В. Удовиченко (3-й заместитель Председателя), М. С. Лука (4-й заместитель Председателя), Э. Ерицян (5-й заместитель Председателя), Л. Аадель, С. Алиева, А.И. Алоп Лопес, А. Амброс, П. Б. Андерсен, А. Антосова, Л. Андрусак, Г. Арнардогитир, Е. Аргирис, С. Барнс (заместитель: С. Хатун), Ж. Барска, А. Бесков, Л. Бласковицова (заместитель: А. Афтанасова), С. Бохатырчук-Кривко, А. Бофф, А. Бидав, Е. Кемпбелл-Кларк, М. Катович, И. Челик, Л. Седерскьёлд, П. Чесно (заместитель: М. Бов), А. Кук, З. Дамьяновски, Ц. Дейонг, З. Драгункина, Н. Диргинчиев, Ж. В. Ден Хаут, И. Эмиц, Б. Флек, Е. Фливхолм, Ж.-Л. Готье (заместитель: А. Юар), Ф. Гезмис, Д. Гизлетта, К. Глоанец-Морен, Г. Гржелак, Х. Химмельсбах, М. Кардинар, М. Казанджиев, А. Кордфельдер, А. Коопманшап, Л. Ковач, Х. Кун-Тис, В. Лазари, И. Линге, М. Манке, Г.М. Маллиа, Х. Марва, М. Медарич, И. Мищеряков, М. Мирос, С. Науди Бексенч, К. Оппитц-Плёрер (заместитель: С. Хубер), С. Орлова, Н. Павлова, А. Пеллиццари, Л. Перикли, Н. Пиллиус, К. Попа, Н. Рафик-Эльмрини, К. Рембер, А. Равинс, Ф. Рамос, М. Реес Лопес, Р. Рор, Н. Росю, Н. Рыбак, М. Рио, И. Ржаева, А. Соколов, М. Сибасиоглу, Ж.-Л. Тестуд, Г. Ткемаладзе, Р. Токкачели, Б. Точе, М. Тоскани, С. Квагхебер, Л. Векки, Л.С. Веннеланд, П. Вризиду, Дж. Вармишем, Ж. Уотсон, П. Вейдиг, У. Вутрих-Пеллоли.

Н.В.: Фамилии членов Комитета, принявших участие в голосовании, выделены курсивом.

Секретариат Комитета: С. Канчок, Дж. Хантинг.

³ Резолюция 1728(2010) Парламентской Ассамблеи о дискриминации на основе сексуальной ориентации и гендерной идентичности.

⁴ Рекомендация Комитета министров CM/Rec(2010)5 о мерах по борьбе с дискриминацией на основе сексуальной ориентации или гендерной идентичности.

⁵ Резолюция 296(2010) Конгресса (пересмотренная) о роли местных и региональных властей в соблюдении прав человека.

Благодаря сотрудничеству, защита прав человека может быть более эффективной тем более ныне, в эпоху экономического и финансового кризиса, а также мер жесткой экономии, когда обмены в сфере политики, идей и лучшей практики не только желательны, но и необходимы для того, чтобы объединить ограниченные ресурсы.

6. Сотрудничество с группами защиты прав ЛГБТ приведет также к принятию основанной на информации и эффективно адаптированной политики, в рамках которой будет осуществляться координация по вопросам ЛГБТ, тем самым обеспечивая, что политические меры будут отвечать запросам всех граждан. Лица из группы ЛГБТ не могут рассматриваться лишь исходя из их сексуальной ориентации или гендерной идентичности, ибо на них распространяются также политические меры, охватывающие всех граждан, и поэтому необходимо отражать это многообразие.

7. Основанная на информации и эффективно адаптированная политика улучшит доступ лиц из группы ЛГБТ к их социальным правам, таким как образование, занятость, охрана здоровья, жилье и доступ к другим товарам и услугам. Все эти права являются социальными правами человека, гарантированными на основании Европейской социальной хартии (ЕСХ) и других международных документов в сфере прав человека, но при этом лица из группы ЛГБТ часто сталкиваются с серьезной дискриминацией при попытке получить доступ к этим правам.

8. Аналогичным образом граждане Европы также имеют право на безопасную и надежную городскую среду, свободную, насколько это возможно, от преступности, беззакония и агрессии. Именно на местном уровне наиболее остро ощущаются последствия преступности и чувство отсутствия безопасности. Лица из группы ЛГБТ часто становятся жертвами насилия как дома, так и за его пределами, и необходимо принять действия для улучшения их безопасности. Местные органы власти лучше всего способны проводить политику и осуществлять подходы по предупреждению преступности и содействию безопасной среде⁶.

9. Важный вклад в обеспечение соблюдения прав человека лиц, принадлежащих к группе ЛГБТ, может быть достигнут благодаря повышению информированности граждан о вопросах ЛГБТ и проведению кампаний по содействию взаимному уважению и взаимопониманию. Необходимо противодействовать негативному отношению, гомофобии и трансфобии, создавать связи поддержки между всеми гражданами. Благодаря внедрению образования в области прав человека в школах на всех уровнях, а также в рамках неформального образования, можно добиться приобретения знания прав человека и связанных с этим вопросов, а также развить взгляды, основанные на уважении равенства и достоинства. Таким образом можно в самом юном возрасте внедрить культуру прав человека среди детей. Уважение к человеческому достоинству и многообразию можно достигнуть лишь благодаря вовлечению и участию всех членов сообщества.

10. Политики представляют собой мощную движущую силу для продвижения изменений в обществе и обеспечения того, чтобы соблюдение прав человека стало не только юридической обязанностью, но и общей ценностью. При этом они могут также влиять на общественное мнение благодаря большому объему внимания к ним со стороны СМИ, так как многие люди получают информацию и формируют свои взгляды, основываясь именно на СМИ. С учетом этого политики и другие общественные деятели и лица, занимающие высокие должности, должны воздерживаться от гомофобных и трансфобных заявлений и публично их осуждать, тем самым помогая создавать отношения диалога и доверия с сообществом ЛГБТ.

11. С учетом вышесказанного, Конгресс местных и региональных властей предлагает местным и региональным органам власти:

а. что касается развития культуры прав человека:

- i. принимать четкие, всеобъемлющие планы действий для своих городов и регионов, в которых содержатся обязательства уважать многообразие, содействовать уважению между людьми и противодействовать дискриминации, руководствуясь при этом политикой и практикой, содержащимися в приложении к Рекомендации CM/Rec(2010)5 Комитета министров государствам-членам о мерах по борьбе с дискриминацией на основе сексуальной ориентации или гендерной идентичности;

⁶ Европейская хартия городов Конгресса.

- ii. обеспечивать, чтобы их выборные представители и иные лица, занимающие высокие должности, публично осуждали любое возбуждение ненависти, нетерпимости и дискриминации или их поддержку;
- iii. включить образование в области прав человека в учебные программы школ и других образовательных учреждений, относящихся к их кругу ведения, таким образом, чтобы дети и молодежь обучались правам человека и понимали важность соблюдения равенства и уважения достоинства;
- iv. проводить информационно-пропагандистские кампании и образовательные мероприятия для широкой общественности всех возрастов для того, чтобы укреплять понимание и уважение в отношении лиц из группы ЛГБТ;
- v. организовывать мероприятия в области многообразия и принимать меры в связи с конкретными событиями, связанными с ЛГБТ;

b. что касается обеспечения эффективной защиты прав человека:

- i. сотрудничать с центральными государственными учреждениями, местными и региональными органами власти, специализированными учреждениями, группами поддержки и добровольными организациями для обеспечения того, чтобы законодательство в полной мере соблюдало права человека лиц из группы ЛГБТ и чтобы законодательные положения на всех уровнях были взаимодополняющими и полными;
- ii. когда национальное законодательство отсутствует, вводить местные положения для заполнения такого правового вакуума;
- iii. работать с организациями по защите прав ЛГБТ и правозащитными НПО для координации вопросов, связанных с ЛГБТ, в рамках существующих и новых политических мер, обеспечивая тем самым принятие основанной на информации и эффективно адаптированной политики, отражающей многообразие;
- iv. обмениваться примерами эффективной практики с другими местными и региональными органами власти, например, через такую сеть, как "Города радуги";

c. что касается обеспечения политики и услуг без дискриминации:

- i. осуществлять ясную и масштабную антидискриминационную и направленную против преследований политику, распространяя ее на сотрудников публичных органов власти и услуги, а также на провайдеров услуг, получивших контракт на основании тендерных процедур;
- ii. обеспечивать, чтобы все местные и региональные служащие, а также сотрудники, работающие по контракту, из частных компаний получали соответствующую подготовку для продвижения толерантности и принятия других людей, и обеспечивали уважение и равное обращение для всех граждан;
- iii. создавать муниципальные бюро координации ЛГБТ для координации политики ЛГБТ по всем муниципальным департаментам, разрабатывать политику в отношении ЛГБТ для обеспечения конкретных потребностей, предоставлять информацию о вопросах и организациях ЛГБТ, а также оказывать соответствующую поддержку;
- iv. разрабатывать пособия по соблюдению обязательств в сфере прав человека;
- v. в сотрудничестве с местными группами ЛГБТ проводить аудит предоставления услуг и доступа к этим услугам, а также заполнять любые пробелы благодаря внедрению новой политики, обеспечивая, на основании постоянного мониторинга, актуальность и эффективность такой политики.

12. Конгресс предлагает своему Комитету по актуальным вопросам продолжать свое сотрудничество с группами поддержки ЛГБТ, такими как Международная ассоциация лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов, трансгендеров и интерсексуалов (ILGA Европа), Трансгендерная Европа, а также сеть "Города радуги", для дальнейшего продвижения и защиты прав ЛГБТ на местном и региональном уровнях.

ПРОЕКТ РЕКОМЕНДАЦИИ⁷

1. Все люди рождаются свободными и равными в достоинстве и правах. Сексуальная ориентация и гендерная идентичность признаются как запрещенные основания для дискриминации. Однако, несмотря на многочисленные международные документы о стандартах в области прав человека, лесбиянки, гомосексуалисты, бисексуалы и трансгендерные лица (ЛГБТ) сталкиваются с глубоко укоренившимися предрассудками, враждебностью и широко распространенной дискриминацией по всей Европе⁸.

2. Ни ценности (культурные, традиционные или религиозные), ни правила "доминирующей культуры" не могут приводиться в качестве обоснования для того, чтобы оправдать "язык ненависти" или любую иную форму дискриминации, в том числе на основании сексуальной ориентации или гендерной идентичности. Уголовные преследования, социальная отчужденность, насилие и маргинализация лиц ЛГБТ широко распространены и этому должен быть положен конец⁹.

3. Защита и продвижение прав человека являются совместной ответственностью разных уровней властей, при этом национальные правительства призваны играть важную роль в принятии такого законодательства, которое противодействует дискриминации, поощряет позитивные изменения в культуре и отношениях и учитывает причины неравенства, тем самым создавая более справедливое и более сплоченное общество.

4. В докладе Конгресса CG(26)5FINAL о лучшей практике в соблюдении прав человека на местном и региональном уровне в государствах-членах Совета Европы и других странах подчеркивается, что защита прав человека может быть более эффективной благодаря многоуровневому сотрудничеству между центральными правительственными учреждениями, местными и региональными органами власти, специализированными учреждениями и добровольными организациями.

5. Исходя из вышесказанного, Конгресс местных и региональных властей Совета Европы рекомендует, чтобы Комитет министров призвал государства-члены:

a. сотрудничать с центральными государственными учреждениями, местными и региональными органами власти, специализированными учреждениями, группами поддержки и добровольными организациями для обеспечения того, чтобы законодательство в полной мере соблюдало права человека лиц из группы ЛГБТ и чтобы законодательные положения на всех уровнях были взаимодополняющими и полными;

b. выполнять различные документы Совета Европы, содействующие соблюдению прав лиц ЛГБТ, в частности, Рекомендацию Комитета министров CM/Rec(2010)5 о мерах по борьбе с дискриминацией на основе сексуальной ориентации или гендерной идентичности, Резолюцию 1728(2010) о дискриминации на основе сексуальной ориентации и гендерной идентичности и Резолюцию 1948(2013) о противодействии дискриминации на основе сексуальной ориентации и гендерной идентичности Парламентской Ассамблеи, а также рекомендации Комиссара по правам человека в докладе "Дискриминация на основе сексуальной ориентации и гендерной идентичности в Европе"¹⁰.

⁷ См. сноску 2.

⁸ Резолюция 1728(2010) Парламентской Ассамблеи on discrimination on the basis of sexual orientation and gender identity.

⁹ Рекомендация Комитета министров CM/Rec(2010)5 о мерах по борьбе с дискриминацией на основе сексуальной ориентации или гендерной идентичности.

¹⁰ Дискриминация на основе сексуальной ориентации и гендерной идентичности в Европе, Комиссар по правам человека, сентябрь 2011 года.