

Институты ОБСЕ Институты Институты ОБСЕ Институты ОБСЕ



Бюро по демократическим институтам и правам человека | Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств | Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации

Бюро по демократическим институтам и правам человека

Учрежденное в 1990 году согласно Парижской хартии Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) является основным институтом ОБСЕ, ответственным за деятельность Организации в области человеческого измерения. Ее мандат включает четыре главные задачи:

- содействие проведению демократических выборов, в частности, путем наблюдения за избирательным процессом;
- практическую помощь в утверждении демократических институтов и прав человека, укрепление гражданского общества и верховенства закона;
- участие в раннем предупреждении и предотвращении конфликтов, в частности, путем наблюдения за выполнением обязательств по человеческому измерению;
- выполнение функций контактного пункта ОБСЕ по вопросам, касающимся рома и синти.

Бюро базируется в Варшаве (Польша), но самая заметная часть его деятельности осуществляется на местах, где БДИПЧ ведет наблюдение за выборами и реализует многочисленные проекты по оказанию государствам-участникам помощи, направленной на устранение слабых мест в таких областях, как верховенство закона и демократические институты, права человека и электоральные процессы.

С марта 2003 года руководителем БДИПЧ является австрийский дипломат, посол Кристиан Штрогал, а его штат насчитывает в общей сложности 116 сотрудников.

2004 год стал для БДИПЧ годом преобразований. Столкнувшись в 2003 году с необходимостью решать новые задачи и применять более последовательный, долгосрочный и программно ориентированный подход в своей работе, Бюро положило начало процессу анализа и консолидации своей деятельности, нацеленному на повышение оперативной преемственности и достижение более стабильных результатов. В 2004 году в развитие этого процесса была проведена внутренняя оценка всех текущих мероприятий, проектов и программ, исходя из нужд и потребностей государств-участников. Результатом этих реформ стал всеобъемлющий процесс составления долгосрочных программ работы, призванный содействовать эффективному выполнению государствами-участниками своих обязательств по человеческому измерению ОБСЕ.

Программа реформ позволила БДИПЧ повысить свою способность к долгосрочному обеспечению потребностей государств-участников, а также к эффективному и своевременному реагированию на них при одновременном сохранении гибкости, позволяющей отвечать на новые вызовы, которые ставят под угрозу безопасность людей, их индивидуальные права и свободы.

Одним из таких вызовов, рассматриваемых ОБСЕ в качестве угрозы безопасности людей в ее регионе, является расизм, дискриминация и нетерпимость. В соответствии с этим новым приоритетом Бюро разработало программу, ставящую во главу угла вопросы терпимости и недискриминации. Воплощая в жизнь результаты трех международных конференций по этим

вопросам, проведенных ОБСЕ в 2004 году, БДИПЧ приступило к сбору информации, накоплению примеров позитивной практики и активному сотрудничеству на этом направлении с другими международными партнерами.

Бюро также укрепило свой потенциал по оказанию поддержки законодательному процессу. Его проект „Legislationline“ („законодательство в онлайн-режиме“) превратился в полномасштабную программу поддержки законодателей, которая облегчает государствам-участникам выработку законов, соответствующих принятым обязательствам по человеческому измерению.

Бюро продолжало проводить широкий спектр мероприятий по упрочению демократии и верховенства закона, утверждению и защите прав человека, преодолению недостатков в этой области и содействию государствам-участникам в выполнении их обязательств.

Этот год был одним из самых напряженных в истории Бюро как ведущего европейского учреждения по наблюдению за выборами, для чего была организовано целых 15 миссий. Помимо мониторинга выборов в новых демократических странах региона ОБСЕ продолжалось наблюдение за выборами и в тех государствах-участниках Организации, где существуют давние демократические традиции. В частности, наблюдательные миссии БДИПЧ были направлены в Грузию, Россию, Беларусь, США и Украину; кроме того сотрудники Бюро выезжали для оценки выборов в Испанию, Румынию и Словакию.

Выборы

Исходя из того, что демократический избирательный процесс есть фундамент демократического правления, Бюро продолжало свои усилия по обеспечению добросовестного проведения выборов. Деятельность Бюро по наблюдению за выборами и оказанию помощи в связи с ними продолжала способствовать совершенствованию административно-правовой базы электоральных процессов в регионе ОБСЕ.



Один из избирателей в бывшей югославской Республике Македонии.

Для наблюдения за 15 выборами и оценки их проведения БДИПЧ задействовало в общей сложности свыше 5300 наблюдателей. Кроме них на места было направлено около 225 краткосрочных и 14 долгосрочных наблюдателей, деятельность которых финансировалась из имеющегося у БДИПЧ Фонда диверсификации миссий по наблюдению. Этот добровольный фонд был создан для обеспечения более активного участия в наблюдательных миссиях БДИПЧ граждан государств-участников, представители которых не командированы на регулярной основе для работы в таких миссиях.

График миссий БДИПЧ по наблюдению за выборами и оценке их проведения в 2004 году

Страна	Вид выборов	Дата
Грузия	президентские	4 января
Российская Федерация	президентские	14 марта
Испания	парламентские	14 марта
Грузия	повторные парламентские	28 марта
Словацкая Республика	президентские	3 апреля
бывшая югославская Республика Македония	президентские	14 апреля
Сербия/Сербия и Черногория	президентские	13 июня/27 июня
Казахстан	парламентские	19 сентября/3 октября
Босния и Герцеговина	муниципальные	2 октября
Беларусь	парламентские	17 октября
Украина	президентские	31 октября/21 ноября/ 26 декабря
Соединенные Штаты Америки	выборы президента и в конгресс	2 ноября
бывшая югославская Республика Македония	референдум	7 ноября
Румыния	президентские/ парламентские	28 ноября
Узбекистан	парламентские	26 декабря

БДИПЧ следило за ходом выборов в ряде государств – участников ОБСЕ с давними демократическими традициями, и в частности провело целевое наблюдение за ноябрьскими выборами в США (см. также стр. 17) и оценку парламентских выборов в Испании. В преддверии выборов в Европейский парламент была проведена предвыборная оценка, по итогам которой был опубликован предвыборный доклад о проблемах проведения выборов в масштабах ЕС.

Поддержка первых президентских выборов в Афганистане

В тесном взаимодействии с Секретариатом ОБСЕ Бюро оперативно отреагировало на начавшую подготовку к выборам в Афганистане, направив в эту страну группу поддержки выборов. Благодаря применению особой, не имеющей аналогов методики, не похожей на ту, что используется в ходе традиционных миссий по наблюдению, Бюро смогло оказать поддержку электоральному процессу в Афганистане, не применяя в то же время строгих критериев ОБСЕ к этой стране на нынешнем, решающем этапе ее перехода к демократии. В 2003 году Афганистану был предоставлен статус партнера ОБСЕ по сотрудничеству (подробнее о роли ОБСЕ в организации выборов в Афганистане см. на стр. 24).

В случаях, когда миссия по наблюдению не направлялась, БДИПЧ оказывало поддержку миссиям ОБСЕ на местах в оценке проводившихся выборов. В 2004 году эксперты БДИПЧ выезжали на муниципальные выборы в Кыргызстан и Азербайджан и на выборы регионального собрания в Аджарии (Грузия).

Реформирование и экспертиза законов о выборах

В рамках программы предупреждения и помощи по вопросам избирательного законодательства Бюро продолжало оказывать государствам-участникам содействие в выполнении ими своих обязательств. Данная программа предусматривает консультации экспертов по реформированию законов о выборах и финансируется из добровольного фонда. Совместно с Венецианской комиссией Совета Европы БДИПЧ дало рекомендации по вопросам избирательного законодательства и организации выборов в Албании и сформулировало предварительные замечания по проекту поправок к избирательному кодексу Армении. Помимо этого БДИПЧ представило свои соображения по предложенному политическими партиями проекту поправок к закону Таджикистана о выборах, результаты анализа конституционного закона о выборах в Казахстане, а также провело экспертизу электорального законодательства Узбекистана и Кыргызстана.

Выполнение рекомендаций и дальнейшие шаги в этой связи.

Наряду с экспертизой законодательства Бюро вело активную работу по обеспечению учета рекомендаций, высказанных в адрес Албании и Армении. Долгосрочные мероприятия в аналогичных целях, начатые в Казахстане в 2000 году перед последним туром выборов, завершились проведением анализа конституционного закона о выборах в этой стране.

Несмотря на значительные улучшения в практике проведения выборов в целом ряде государств-участников, на протяжении 2004 года выполнение связанных с выборами обязательств в рамках ОБСЕ нередко оказывалось под вопросом, а соответствующие рекомендации БДИПЧ еще не выполнены. В ряде государств-участников дальнейшее продвижение к подлинно демократическим выборам требует проявления соответствующей политической воли. Без активного подключения государств-участников осуществление дальнейших шагов в этой области и выполнение рекомендаций БДИПЧ будет нелегким делом.

БДИПЧ констатирует ряд тревожных тенденций, проявившихся в последние годы, в том числе:

- создание препятствий для регистрации кандидатов, урезание гражданских и политических прав, ограничение плюрализма и состязательности;
- недостатки в сфере регистрации избирателей, подрывающие в целом уверенность в надежном обеспечении всеобщего избирательного права;
- непредставительный состав избирательных комиссий, что наносит ущерб транспарентности и доверию;
- склонность контролируемых государством средств массовой информации к поддержке тех, кто стоит у власти, лишаящая других кандидатов равных возможностей донесения своих идей до электората;
- ограничение доступа наблюдателей (в том числе нейтральных национальных наблюдателей), ведущее к снижению транспарентности;
- нечеткие или невыполнимые процедуры подачи жалоб,

- мешающие осуществлению права на апелляцию; и
- отсутствие транспарентности в подведении итогов голосования, порождающее недоверие к официальным результатам.

Среди других, в том числе новых, вызовов – такие проблемы, как гарантии участия женщин, обеспечение возможности проголосовать для инвалидов, охват национальных меньшинств, электронное голосование, использование сканеров при подсчете голосов и другие новые технологии голосования, а также проведение референдумов и досрочных выборов.

Дополнительное совещание по человеческому измерению.

Темой состоявшегося в 2004 году второго дополнительного совещания ОБСЕ по человеческому измерению были нормы и обязательства, касающиеся выборов. До начала совещания Бюро распространило документ под названием „Электоральные принципы и существующие в ОБСЕ обязательства в отношении демократических выборов“, послуживший основой для содержательной дискуссии. Признав, что соблюдение основополагающих принципов транспарентности, подотчетности и всеобщего избирательного права является необходимым условием обеспечения доверия к любому электоральному процессу, участники совещания обозначили те области, где существующие в рамках ОБСЕ обязательства могут быть дополнены.

Обеспечение участия женщин. Бюро опубликовало справочник по мониторингу участия женщин в выборах, где перечисляются практические шаги, которые могут быть предприняты каждой миссией по наблюдению для учета гендерных аспектов в своей работе. Формулируя свои выводы о том, в какой степени тот или иной электоральный процесс соответствует принятым в ОБСЕ обязательствам и отражает всеобщие принципы, каждая миссия по наблюдению за выборами должна в полной мере принимать во внимание и то, какие последствия этот процесс имеет для женщин и мужчин.

ДЕМОКРАТИЗАЦИЯ

БДИПЧ обеспечивает трансграничные профессиональные контакты между людьми, позволяющие обсуждать проблемы и создавать потенциал, необходимый для консолидации демократической культуры. Благодаря этим усилиям возникают несуществовавшие до этого дискуссионные форумы, налаживаются связи между правительством и гражданским обществом и ведутся конструктивные дебаты, подчас на потенциально острые темы. Ключевыми предпосылками успеха Бюро считает опору на местные силы и использование соответствующего опыта и знаний, накопленных другими государствами-участниками, находящимися в аналогичной ситуации. Соответственно, с методологической точки зрения БДИПЧ последовательно выступает за обмен консультационными услугами по линии „Восток-Восток“ и, являясь хранителем традиций Организации в сфере человеческого измерения, настойчиво стремится к более широкому распространению в рамках сообщества ОБСЕ того опыта, который накоплен в Юго-Восточной Европе.

Основными направлениями деятельности БДИПЧ в сфере демократизации являются:

- демократическая практика управления и обеспечение участия женщин в общественной жизни;

- верховенство закона и поддержка законотворческой деятельности;
- миграция и свобода передвижения; и
- борьба с торговлей людьми.

Учитывая приоритеты государств-участников, Отдел демократизации в 2004 году взял на себя ведущую роль в усилиях по приданию новой направленности всей работе БДИПЧ в государствах-участниках и операциях ОБСЕ на местах. Он также продолжал наращивать свой потенциал по оказанию конкретной целевой экспертной поддержки, прежде всего в правовой области.

Верховенство закона

Понятие „верховенство закона“, изначальный смысл которой состоит в обеспечении справедливости и равноправия для всех людей, служит краеугольным камнем принятой в ОБСЕ концепции прав человека. Работа БДИПЧ в этой области заключается в том, чтобы помогать государствам-участникам в утверждении этого наиважнейшего принципа, и ведется исходя из положений Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года.

Недопущение применения пыток. Проблема пыток сохраняет свою актуальность в регионе ОБСЕ. Во многих странах пытки и иные формы унижительного и бесчеловечного обращения до сих пор считаются частью обыденной работы правоохранительных органов. В некоторых государствах получение признания от подозреваемого считается простейшим способом раскрытия преступления, следствием чего является практика „выбивания“ показаний и признаний посредством пыток. Слишком часто этому попустительствуют судьи и прокуроры, не препятствующие использованию добытых таким способом показаний в суде.

В соответствии с рекомендациями, сформулированными в 2003 году на дополнительном совещании по человеческому измерению, посвященном недопущению применения пыток, БДИПЧ назначило в 2004 году координатора по вопросам борьбы против применения пыток. Он несет ответственность за согласование усилий по недопущению применения пыток между структурами ОБСЕ, с государствами-участниками и с другими международными субъектами.

Содействие пенитенциарной реформе. Помощь Бюро в проведении пенитенциарной реформы способствует сохранению набранного темпа преобразований и поступательному движению реформ в ряде государств-участников. В некоторых странах это позволило добиться перевода тюрем из подчинения министерств внутренних дел в подчинение министерств юстиции.

Одной из главных целей БДИПЧ является создание механизмов общественного мониторинга мест содержания под стражей. Бюро организовало и поддерживало проведение встреч за „круглым столом“, посвященных такому мониторингу в Таджикистане и Кыргызстане. В Армении оно помогло сформировать совет по мониторингу тюрем и организовало для его членов курсы подготовки.

БДИПЧ также оказывало помощь в повышении профессионального уровня сотрудников пенитенциарных учреждений,

уделяя особое внимание потребностям в подготовке личного состава, обеспечивающего исполнение наказаний, не связанных с лишением свободы. По просьбе властей Казахстана Бюро продолжило осуществлять свою программу повышения юридической грамотности в Павлодарском училище по подготовке сотрудников пенитенциарных учреждений, в рамках которой курсанты знакомятся с основными правами человека.

В целях содействия повышению квалификации сотрудников тюрем, которым приходится иметь дело с нештатными ситуациями, Бюро организовало для работников пенитенциарных учреждений Казахстана программу по изучению методов предупреждения и разрешения конфликтов. В Грузии для ответственных сотрудников пенитенциарной системы, работающих в учебном центре министерства юстиции, была организована подготовка по вопросам обеспечения режима безопасности.

Укрепление адвокатуры. Право на справедливое судебное разбирательство не может быть обеспечено в отсутствие компетентных и высокопрофессиональных адвокатов, а также процедурных гарантий, позволяющих им надлежащим образом выполнять свою работу. В Армении, Азербайджане и Кыргызстане БДИПЧ предпринимало усилия по реформированию адвокатуры, внедрению международных стандартов и заимствованию передового опыта других государств ОБСЕ. Совместно с бакинским Бюро ОБСЕ и другими партнерами БДИПЧ стимулировало дискуссии среди азербайджанских юристов относительно нового закона об адвокатской деятельности и его будущего применения.

В дополнение к этой деятельности Бюро разработало программы повышения индивидуального потенциала юристов. Они включали проведение в Казахстане и Кыргызстане учебных семинаров для адвокатов по развитию юридических навыков и изучению Международного пакта о гражданских и политических правах. Полученные в ходе этих семинаров знания уже применяются киргизскими юристами на практике: в марте и в августе Комитет ООН по правам человека принял к рассмотрению первые индивидуальные жалобы, поданные при содействии участвовавшего в этой программе юриста из Кыргызстана.

Поддержка законотворческой деятельности. Учитывая растущее число обращений государств-участников с просьбами о проведении экспертизы законопроектов, Бюро основало в мае программу по поддержке законодательного процесса. Основное назначение этой программы, одним из главных принципов которой является опора на местные силы, состоит в оказании государствам помощи в разработке законодательства, отвечающего принятым в ОБСЕ обязательствам по человеческому измерению и способствующего открытости и транспарентности законотворческого процесса.

Продолжением тенденции прошлых лет стало новое увеличение объема правовой информации и сведений об экспертах, содержащихся в базе данных на созданном БДИПЧ веб-сайте www.legislationline.org, а также расширение круга охватываемых ею тем. Эта база данных акцентирует внимание на хорошо себя зарекомендовавшей практике и знакомит с правовыми решениями и механизмами, применяемыми в разных странах региона ОБСЕ. Работа по ведению этой базы данных не только служит интересам законодателей, но и позволяет экспертам ОБСЕ следить за динамикой законодательной деятельности, выявлять

лучшую практику и контролировать соблюдение международных стандартов.

Эксперты БДИПЧ представили свои соображения по большому числу законодательных актов, в основном касающихся торговли людьми, борьбы с терроризмом, справедливого судебного разбирательства и свободы собраний. Так, в Молдове Бюро оказало поддержку осуществлявшейся местными силами разработке нового закона о предупреждении и пресечении торговли людьми, представив рекомендации, в которых разъяснялись конкретные вопросы совместимости законопроекта с международными нормами.

Бюро также разработало руководящие принципы, призванные служить подспорьем в выработке законодательства по ряду вопросов прав человека. Кроме того, оно внесло свой вклад в формулирование и дальнейшее развитие норм, заложенных в международно-правовых документах по правам человека. В частности, эксперты БДИПЧ приняли участие в разработке новой конвенции Совета Европы о мерах по борьбе с торговлей людьми.

Миграция и свобода передвижения. Наблюдаемый в последние годы рост мобильности населения и новые миграционные тенденции в регионе ОБСЕ наглядно высветили несовершенство политики и правовой базы в области защиты мигрантов. И государственные чиновники, и общественность сталкиваются с недостатком информации об изменениях в миграционной политике и соответствующих правилах, что ведет к многочисленным нарушениям прав мигрантов и росту враждебности по отношению к ним. Ключевое значение для эффективного преодоления этих явлений имеют поэтому политические решения, способствующие укреплению трансграничного сотрудничества.

Бюро оказывало содействие странам, унаследовавшим от прошлого ограничения на свободу передвижения. В целях распространения знаний об имеющихся системах регистрации и облегчения дискуссии относительно возможных реформ Бюро организовало ряд встреч за „круглым столом“, а также ознакомительные поездки в Армению, Беларусь, Грузию и Украину.

В Российской Федерации и Кыргызстане были начаты экспериментальные исследовательские проекты по изучению вопросов регионального сотрудничества в области трудовой миграции и защиты прав мигрантов. Их результаты будут положены в основу оказания государствам-участникам помощи в выработке более действенной политики в области трудовой миграции и улучшении положения рабочих-мигрантов.

Совместно с МОМ Бюро содействовало развитию международного сотрудничества и обмена информацией по вопросам миграции, оказывая помощь в формировании механизмов взаимной передачи данных. На состоявшемся в сентябре в Кишиневе двухдневном семинаре-практикуме руководящие работники, специалисты по статистике и ученые-исследователи из Беларуси, Молдовы, России и Украины обсудили новые проблемы миграции, связанные с расширением Европейского союза.

Бюро оказывало властям Беларуси содействие в работе над законопроектом, регулирующим право белорусских граждан на въезд в собственную страну и выезд из нее. В процессе этой

работы состоялись ознакомительные поездки белорусских должностных лиц в Словакию и Литву, опыт которых нашел отражение в проекте документа, представленном в ходе встречи за „круглым столом“ в Минске.

На Дополнительном совещании по человеческому измерению, состоявшемся в ноябре, обсуждались практические способы облегчения положения внутренне перемещенных лиц (ВПЛ) в регионе ОБСЕ. Участники совещания обратились к государствам ОБСЕ с призывом разрабатывать законодательные акты и политику, направленные на защиту ВПЛ, и обеспечить их возвращение в постоянные жилища, опираясь на руководящие принципы ООН касательно внутреннего перемещения. Институтам ОБСЕ было настоятельно предложено „систематически учитывать“ проблемы ВПЛ в своей деятельности.

Укрепление гражданского общества и демократического правления. Главной целью усилий БДИПЧ в этой области стало нахождение путей, позволяющих не просто повышать потенциал институтов как таковых, но и добиваться укрепления демократической практики и процедур. Соответственно, Бюро расширило рамки своей программы по развитию гражданского общества, дополнив свою деятельность работой по утверждению демократической практики управления.

В 2004 году Бюро также завершило свой проект в области „народной дипломатии“ в Грузии, благодаря которому были созданы каналы для поддержания связи между НПО на всей территории Грузии, а также в сепаратистских районах страны. Одним из завершающих этапов данного проекта было обучение сотрудников НПО навыкам мониторинга, развития взаимных контактов, ведения переговоров и достижения примирения. Проект стал основой для дальнейшей работы Миссии ООН по наблюдению в Грузии и Миссии ОБСЕ в Грузии.

В мае Бюро выступило организатором семинара по человеческому измерению на тему „Демократические институты и демократическое управление“. Его участники, подчеркнув существующий дефицит демократии в институциональной сфере и опасность, связанную с распространением циничного отношения к политической деятельности, призвали ОБСЕ активнее заниматься укреплением демократической культуры и демократической практики, в частности, путем поощрения транспарентности и более широкого участия граждан в законодательном процессе, а также более активного взаимодействия с политическими партиями.

Бюро также продолжало оказывать помощь неправительственным организациям, желающим принять участие в мероприятиях по человеческому измерению. На пяти основных совещаниях по человеческому измерению, состоявшихся в 2004 году, НПО были представлены шире, чем в предыдущие годы; так, на октябрьском совещании ОБСЕ по рассмотрению выполнения, посвященном человеческому измерению, присутствовали представители рекордного числа НПО – 222 организаций из 38 стран.

БДИПЧ оказало многим НПО финансовую поддержку, тем самым облегчив участие в своих мероприятиях сотрудникам самых компетентных организаций, ведущих наиболее актуальную работу в регионе ОБСЕ, которые не имели возможности самостоятельно оплатить свои поездки. Это также позволило обеспечить более сбалансированное представительство НПО из разных государств – участников ОБСЕ.

Участие женщин в демократических процессах. На Южном Кавказе и в Центральной Азии БДИПЧ осуществляет составленные с учетом специфики каждой страны программы по расширению участия женщин в демократических процессах. В 2004 году такие программы осуществлялись в следующих пяти основных областях: развитие у женщин навыков руководства; создание и укрепление местного экспертного потенциала по гендерным вопросам; гендерное просвещение молодежи; учет гендерных аспектов в деятельности правительственных структур; профилактика и пресечение насилия в отношении женщин, прежде всего в быту.

Для помощи странам в их усилиях по обеспечению равных прав и возможностей для женщин и мужчин и в интересах повышения роли женщин на всех уровнях принятия решений Бюро содействовало созданию сетей НПО в Азербайджане, Армении, Грузии, Кыргызстане и Казахстане.

Так, в Грузии благодаря программе БДИПЧ была создана коалиция НПО, борющихся за гендерное равенство. Сформированная в 2000 году, она объединяет более 50 НПО и 22 местных экспертов из 11 регионов Грузии. Коалиция признана государственными структурами в качестве официального партнера по осуществлению политики в гендерной области и разработке национального плана действий по гендерным вопросам. В 2004 году она разработала и представила правительству стратегию лоббирования прав женщин, усилий по обеспечению равных возможностей для женщин и мужчин и повышению роли женщин на всех уровнях принятия решений. Коалиция также взаимодействует с правительством в вопросах расширения экономических прав и возможностей женщин, образования и здравоохранения.

Еще одним направлением работы коалиции НПО является пропаганда руководящей роли женщин и гендерного равенства в средствах массовой информации. Совместно с БДИПЧ членами созданной в рамках коалиции рабочей группы по СМИ была организована региональная конференция под девизом „Средства массовой информации Южного Кавказа за гендерное равенство“, на которой было положено начало развитию действенных контактов и сотрудничества в регионе.

Борьба с торговлей людьми. Опираясь на предыдущие инициативы по недопущению торговли людьми и оказанию помощи жертвам этой преступной практики, Бюро продолжало свою деятельность по борьбе с торговлей людьми в сотрудничестве с государствами-участниками, НПО и другими международными организациями. Был назначен специальный представитель по борьбе с торговлей людьми, а в Секретариате ОБСЕ создана группа по содействию борьбе с торговлей людьми (см. также стр. 19). В интересах более строго соблюдения государствами-участниками принятых в ОБСЕ обязательств БДИПЧ будет использовать для поддержки этого нового механизма свой экспертный потенциал и тесно координировать с ним свою работу.

Подготовка справочника по национальным механизмам передачи и рассмотрения дел. В целях повышения национального потенциала по предупреждению торговли людьми и защите ее жертв Бюро опубликовало справочник по национальным механизмам передачи и рассмотрения дел (НМПП), составленный на основе конкретного опыта работы на местах. НМПП – это механизм взаимодействия, позволяющий

государственным чиновникам выполнять свои обязанности по защите и обеспечению прав лиц, попавших в руки торговцев людьми, а также координировать свои усилия в стратегическом партнерстве с гражданским обществом. В процессе работы над справочником БДИПЧ оказало миссиям на местах поддержку в деле создания НМПП в Армении, Молдове и Грузии.

Деятельность, финансируемая из Фонда проектов по борьбе с торговлей людьми. В 2001 году БДИПЧ учредило Фонд проектов по борьбе с торговлей людьми для поощрения разработки и реализации мероприятий, направленных на решение проблемы торговли людьми. В число проектов, осуществлявшихся в 2004 году, входили занятия для журналистов в Таджикистане по освещению вопросов, связанных с торговлей людьми, поддержка экстренных справочных служб для жертв торговли людьми в Сербии и Черногории, ознакомительная поездка в Украину, позволившая государственным чиновникам и работникам НПО из Грузии узнать о проводимой в этой стране политике борьбы с торговлей людьми, и экспертиза грузинского национального плана действий по борьбе с торговлей людьми.

Защита жертв торговли людьми в странах назначения
В ходе проведенной в Берлине в 2001 году конференции на тему „Европа против торговли людьми“ было рассмотрено положение жертв такой торговли в странах назначения и принят всеобъемлющий комплекс рекомендаций по решению этой проблемы в государствах-участниках. Тем не менее в усилиях государств по защите человеческих прав лиц, становящихся объектом торговли, до сих пор существует целый ряд слабых мест. В целях их устранения БДИПЧ и министерство иностранных дел Финляндии, руководствуясь положениями Плана действий ОБСЕ, организовали в рамках дальнейших шагов новую конференцию по этим вопросам, посвятив ее теме „Обеспечение защиты прав человека в странах назначения: как прервать цикл торговли людьми“. Это мероприятие, состоявшееся в сентябре в Хельсинки, позволило согласовать конкретные практические рекомендации, которые также помогут задать направление работе нового механизма в Вене.

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

В области защиты и поддержки прав человека БДИПЧ выполняет две основные функции. Первая – это та работа, которой Бюро занимается уже долгое время: мониторинг и представление докладов о выполнении государствами-участниками своих обязательств в области прав человека, особенно касающихся свободы собраний и ассоциаций, права на свободу и на справедливое судебное разбирательство, а также в вопросах применения смертной казни. Наряду с этим Бюро занимает инициативную позицию и по другим проблемам, касающимся прав человека, организуя учебные и просветительские мероприятия и предпринимая усилия на таких конкретных направлениях, как защита прав человека в условиях глобальной борьбы с терроризмом и противодействие расизму, дискриминации и нетерпимости.

Контртеррористическая деятельность. В 2004 году БДИПЧ уделяло особое внимание проблеме роста политического и религиозного экстремизма в контексте прав человека. Одним из мероприятий Бюро была, в частности, проведенная в июле в Центральной Азии встреча за „круглым столом“, на которой подчеркивалось значение свободы религии и убеждений и роль

образования в борьбе с экстремизмом, а также был выработан ряд рекомендаций казахским властям по поводу нового законопроекта об экстремизме.

В марте Бюро провело в Копенгагене двухдневный семинар-практикум, посвященный защите прав человека в процессе борьбы с терроризмом. Организованный в развитие работы, начатой на семинаре по правам человека и терроризму в Гааге в 2003 году, он стал форумом для дискуссии о контртеррористических мерах, которые не должны противоречить обязательствам государств – участников ОБСЕ в области прав человека.

Терпимость и недискриминация. В 2004 году БДИПЧ продолжало играть все более весомую роль в борьбе с расизмом и нетерпимостью. В апреле, июне и сентябре ОБСЕ провела три крупных международных конференции на темы антисемитизма (Берлин), пропаганды расизма, ксенофобии и антисемитизма в Интернете (Париж), а также толерантности и борьбы с расизмом, ксенофобией и дискриминацией (Брюссель). Основываясь на итогах этих мероприятий, Бюро направило усилия на повышение своего потенциала как центра по сбору информации, статистических данных и законодательных текстов о преступлениях на почве ненависти и сопряженных с насилием проявлениях расизма, ксенофобии, антисемитизма и дискриминации. Другими его приоритетами были укрепление сотрудничества и координация действий с международными организациями и проведение мероприятий в ключевых тематических областях, включая свободу религии и убеждений и проблему антисемитизма.

После реорганизации группа экспертов БДИПЧ по вопросам свободы религии и убеждений была в 2004 году расширена и сейчас включает более 50 экспертов из самых разных стран региона ОБСЕ. Совместно с Венецианской комиссией Совета Европы членами группы был подготовлен комплекс „Руководящих принципов пересмотра законодательства по вопросам религии и убеждений“, которые впоследствии были опубликованы БДИПЧ.

Бюро также издало на польском и английском языках сборник аналитических очерков польских экспертов, озаглавленный „Почему нужно знать о холокосте?“, и финансировало создание „Онлайн-справочника по воспитанию терпимости“ (<http://tolerance.research.uj.edu.pl/en>). Вместе с сотрудниками управления Верховного комиссара ООН по правам человека члены группы разработали учебный курс по международным нормам и судебной практике в области свободы религии и убеждений.

Назначенный недавно советник по проблеме антисемитизма приступил к формированию в регионе ОБСЕ сети ключевых НПО, имея в виду налаживание сотрудничества по мониторингу и обобщению позитивного опыта в таких областях, как распространение знаний о холокосте и воспитание терпимости.

Смертная казнь. На состоявшемся в октябре совещании по рассмотрению выполнения, посвященном человеческому измерению, БДИПЧ представило свою ежегодную справку о применении смертной казни в регионе ОБСЕ. На этот документ государства-участники могут опираться при доведении до общественности информации о применении ими смертной казни.

Состоявшаяся в Казахстане встреча за „круглым столом“ на тему о правах лиц, приговоренных к высшей мере наказания, собрала

26 участников, среди которых были представители правительственных органов и гражданского общества Казахстана, а также международные эксперты. Речь, в частности, шла о правах тех, в отношении кого действует введенный в Казахстане мораторий на применение смертной казни.

В целях развития основанной на фактах дискуссии о смертной казни и ее отмене, Бюро подготовило серию радиопередач, которые в декабре вышли в эфир во всех странах Центральной Азии. Данный проект был реализован совместно с Европейской комиссией и Би-би-си.

Подготовка по тематике прав человека. Просветительские и учебные мероприятия по ознакомлению с правами человека были главной темой первого в 2004 году дополнительного совещания по человеческому измерению, которое состоялось в марте. Его участники делились передовым опытом и обсуждали такие вопросы, как формальное и неформальное обучение по тематике прав человека, права человека в учебных программах для средней школы, а также учебно-просветительские мероприятия на эту тему для государственных чиновников. На совещании были выработаны практические предложения по повышению качества таких просветительских и учебных мероприятий.

Откликаясь на просьбу, высказанную на венском форуме по человеческому измерению в ноябре 2003 года, Бюро организовало четыре курса занятий для сотрудников по человеческому измерению, впервые выезжающих на места. Слушателями этих проведенных в Варшаве курсов были работники местных структур ОБСЕ в Азербайджане, Албании, Армении, Беларуси, Боснии и Герцеговине, Грузии, Казахстане, Косово, бывшей югославской Республике Македонии, Молдове, Сербии и Черногории, Таджикистане, Туркменистане, Узбекистане, Украине и Хорватии.

Наблюдение за судебными процессами. Опираясь на результаты проведенных в 2003 году учебных занятий, Бюро осуществило в Азербайджане экспериментальный проект по наблюдению за судебными процессами. Тематами занятий были принципы и методы такого наблюдения, национальные и международные стандарты справедливого судебного разбирательства, навыки составления и представления отчетов. С января по октябрь 19 прослушавших курс юристов и представителей НПО применяли полученные знания на практике, участвуя в наблюдении за процессами по делам 125 человек, обвиненных в преступлениях после президентских выборов 2003 года. Наблюдение охватывало предварительные слушания, разбирательство дел в судах первой инстанции и ход рассмотрения апелляций.

В июне в Азербайджан был направлен международный эксперт по наблюдению за судебными процессами, который присутствовал вместе с вышеупомянутыми наблюдателями на судебных заседаниях, давая им советы и консультации. Планируется опубликовать доклад с выводами наблюдателей относительно соответствия указанных судебных процессов национальным и международным нормам и обязательствам.



БДИПЧ провело несколько учебных семинаров, направленных на повышение политической активности рома и синти.

ПУНКТ ДЛЯ КОНТАКТОВ ПО ВОПРОСАМ, КАСАЮЩИМСЯ РОМА И СИНТИ

Полной интеграции рома, синти и родственных им групп населения в общественную жизнь стран региона ОБСЕ по-прежнему мешают расизм и дискриминация. Руководствуясь Планом действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ, БДИПЧ стремится преодолеть эту дискриминацию, открывая пути для взаимных контактов между цыганами и властями общенационального и местного уровня, журналистами и руководителями профсоюзов. Бюро также иницирует и поддерживает дискуссии по злободневным для рома и синти проблемам.

В 2004 году целый ряд государств-участников добился прогресса в выполнении своих обязательств в этой области, в частности, благодаря принятию законодательства о борьбе с дискриминацией и созданию организационно-правовых механизмов обеспечения его соблюдения. Однако не все государства в полной мере использовали возможности, заложенные в Плане действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ.

Основным направлением деятельности Бюро на этом участке было представление информации о ходе выполнения Плана действий. Была также начата работа по нахождению способов контроля за его выполнением без создания еще одного механизма в рамках ОБСЕ.

Бюро обеспечило условия для проведения дискуссий и обмена информацией по проблемам, касающимся цыган, помогая рома и другим группам принимать участие в мероприятиях по человеческому измерению и в соответствующих параллельных мероприятиях в ходе совещаний ОБСЕ. Так, в Белграде была проведена региональная встреча за „круглым столом“ на тему повышения осведомленности о торговле людьми, участники которой получили возможность обсудить практические аспекты культурной специфики рома и синти. Бюро также провело серию учебных занятий, посвященных участию рома и синти в политической жизни, особое внимание в ходе которых уделялось роли цыганских женщин.

Верховный комиссар по делам национальных меньшинств

Снижение напряженности в отношениях между национальными меньшинствами и большинством населения с целью не допустить ее перерастания в конфликты стало в последние годы одной из самых важных и нелегких задач международного сообщества. В 1992 году государства-участники тогдашнего Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе постановили учредить для выполнения этой задачи пост Верховного комиссара по делам национальных меньшинств.

Предназначение Верховного комиссара состоит в выявлении и содействии урегулированию напряженных ситуаций, связанных с этническими или иными противоречиями и несущих в себе потенциальную угрозу миру, стабильности и безопасности в отношениях между государствами – участниками ОБСЕ и внутри этих государств. Данная функция предполагает две самостоятельные задачи:

- реагировать на возникшую напряженность и разряжать ее на как можно более раннем этапе, не дожидаясь резкого обострения ситуации, и
- выступать в качестве „дозорного“, в обязанности которого входит сигнализировать государствам ОБСЕ обо всех случаях, когда напряженность грозит возрасти настолько, что он не сможет обеспечить ее снижения имеющимися в его распоряжении средствами.

С июля 2001 года пост Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств занимает Рольф Экеус (Швеция).

В соответствии со своим мандатом Верховный комиссар в 2004 году продолжал выполнять функцию раннего предупреждения и, когда это требовалось, предпринимать незамедлительные действия в отношении напряженных ситуаций, связанных с проблемами национальных меньшинств. При необходимости он также принимал конкретные меры по стабилизации потенциально конфликтных ситуаций.

Наряду с этим он стремился вносить свой вклад в достижение целей ОБСЕ и в других областях, затрагивающих положение меньшинств, таких, как борьба с расизмом, ксенофобией и дискриминацией. Особое внимание уделялось вопросам образования для меньшинств, включая использование их языков.

В соответствии с Планом действий ОБСЕ по гендерным вопросам Верховный комиссар при выработке своих политических рекомендаций и проектов, касающихся национальных меньшинств, обращал пристальное внимание на положение женщин, с тем чтобы не допускать их двойной дискриминации. Например, он оказал поддержку ряду проектов, направленных на улучшение положения цыганских женщин.

Свою деятельность в политической сфере Верховный комиссар подкреплял активным участием в различных программах и проектах, таких, как разработанная им политика социальной интеграции путем осуществления программы предотвращения конфликтов и интеграции в регионе Самцхе-Джавахети в Грузии.

Как и в предыдущие годы Верховный комиссар вел работу в государствах-участниках, расположенных в разных частях региона ОБСЕ.

Молдова. В Приднестровском регионе Верховный комиссар участвовал в долговременных усилиях по преодолению разногласий относительно регистрации школ, ведущих преподавание на молдавском языке с использованием латинского алфавита. В ходе своего июльского визита в страну он обсудил эту проблему с представителями правительства и призвал руководителей сепаратистского режима Приднестровья обеспечить условия для нормальной работы этих школ. Хотя осенью и удалось достичь определенного прогресса, Верховный комиссар продолжает испытывать беспокойство за дальнейшую судьбу этих школ.

Протесты против принудительного закрытия школ в Приднестровье

В июле приднестровские власти перешли к действиям по закрытию нескольких школ на своей территории, ведущих преподавание на молдавском языке с использованием латинского алфавита; эти действия мотивировались отсутствием у школ надлежащей регистрации. Закрытие школ осуществлялось с применением силы, включая оцепление школьных зданий вооруженными милиционерами и ополченцами. Из зданий выносились мебель и оборудование, а родителей учеников и учителей при этом внутрь не пускали.

В своем официальном заявлении Верховный комиссар охарактеризовал эти события как „лингвистическую чистку“. „Меня глубоко огорчает противозаконная и негуманная акция, предпринятая сегодня в Тирасполе, – заявил он. – Это ... наносит ущерб тысячам детей, которых приднестровские власти делают пешками в политической игре“.

В итоге власти дали согласие на временную регистрацию школ, которые, однако, по-прежнему сталкиваются с проблемами. Молдавский/румынский язык является родным примерно для 40 процентов населения Приднестровья, причем около 5000 детей посещают школы, использующие латинский алфавит. (Подробнее об этом см. в разделе, посвященном Миссии ОБСЕ в Молдове).

В ходе своей поездки в Молдову Верховный комиссар также изучал возможности для осуществления новых проектов в сфере образования, особенно касающихся преподавания молдавского/румынского языка как второго. В 2004 году был успешно завершен начатый по инициативе Верховного комиссара четырехлетний проект по поддержке преподавания государственного языка в школах для меньшинств. Было подготовлено свыше 1200 учителей, разработаны новые методики преподавания и создано четыре информационно-методических центра для преподавательского состава. Верховным комиссаром рассматривается возможность распространения данного языкового проекта и на другие группы населения.

Венгрия и Румыния. В Венгрии и Румынии предметом основного внимания Верховного комиссара была государственная политика в отношении родственных меньшинств за рубежом. Он внимательно следил за развитием событий в этой области и поддерживал тесные контакты с правительствами обеих стран в связи с новыми инициативами.

Эстония. В ходе своей поездки в эту страну в марте Верховный комиссар продолжил диалог с властями и представителями меньшинств по вопросам интеграции последних в эстонское общество. В ходе дискуссий он уделял основное внимание предстоящей в стране реформе образования для меньшинств и предлагал оказать поддержку усилиям, направленным на их дальнейшую интеграцию. Верховный комиссар продолжал поддерживать инициативы, содействующие процессу натурализации.

Латвия. Продолжая диалог со всеми заинтересованными сторонами о положении национальных меньшинств в стране, Верховный комиссар в течение 2004 года побывал в Латвии дважды. На встречах с властями страны, представителями меньшинств, родителями и школьниками он говорил о различных проблемах – от процесса социальной интеграции до вопросов натурализации и ратификации Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств. Особое внимание уделялось началу реформы среднего образования для меньшинств. Верховный комиссар подчеркивал необходимость продолжения диалога в период осуществления реформы и указывал, что особое внимание следует обращать на качество образования.

В течение года Верховный комиссар также завершил разработку проекта по нахождению дополнительных, вспомогательных способов поощрения процесса социальной интеграции в Латвии и подготовил для государственной языковой инспекции руководство по применению закона о государственном языке в либеральном и справедливом духе.

Украина. В тесном сотрудничестве с Советом Европы Верховный комиссар предложил властям и парламенту Украины свои соображения относительно выработки ими законопроекта о национальных меньшинствах. В ходе своей сентябрьской поездки в страну он подчеркивал необходимость дальнейшего оказания международной поддержки в целях облегчения процесса интеграции ранее депортированного населения и вызвался оказать помощь в областях, где его бюро обладает конкретными знаниями и опытом, таких, как образование для меньшинств.

Хорватия. В ходе пребывания в этой стране в феврале Верховный комиссар встречался с представителями правительства и национальных меньшинств для обсуждения вопросов, касающихся прав человека и возвращения беженцев. На переговорах рассматривались проблемы возвращения имущества и оказания помощи в восстановлении разрушенного жилья, реформа судебной системы, вопросы наказания военных преступников и осуществления положений конституционного закона о национальных меньшинствах (КЗНМ). Верховный комиссар с оптимизмом отметил улучшение обстановки в Хорватии и выраженную большинством его собеседников надежду на то, что процесс присоединения к европейским институтам ускорит решение вопросов, относящихся к его мандату.

В октябре эксперты Верховного комиссара провели обсуждение дальнейших мер содействия осуществлению КЗНМ, и в частности тех его положений, которые касаются образования для меньшинств и их пропорционального представительства в административных и судебных органах.

Сербия и Черногория. В апреле Верховный комиссар совершил поездку в Белград и Подгорицу, где обсудил положение дел с осуществлением закона о национальных меньшинствах и

вопросы образования. Он высказал озабоченность по поводу принятых в Сербии в мае 2004 года поправок к закону об основах системы образования в связи с их последствиями для соответствующих прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. В дальнейшем эта тема затрагивалась в его переписке с сербским министром образования.

В мае, после своего первого визита в Южную Сербию – район компактного проживания албанского меньшинства, – Верховный комиссар оказал содействие в создании комиссии, на которую была возложена разработка учебной программы по истории для албаноязычных школ. В реализации этой инициативы участвовали представители сербского министерства образования и местной албанской общины.

В Черногории Верховный комиссар продолжал давать консультации по разработке закона о национальных меньшинствах. Его цель – привести черногорское законодательство в соответствие с законами Государственного союза, и в частности с его Конституционной хартией, а также с международными и национальными нормами защиты прав меньшинств. В мае Верховный комиссар представил свои рекомендации по окончательному варианту законопроекта.

Бывшая югославская Республика Македония. В ходе своей поездки в эту страну, состоявшейся в мае, Верховный комиссар занимался рядом межэтнических проблем в связи с осуществлением Охридского рамочного соглашения, и в частности вопросами образования, использования языков и символики.

Он также продолжал оказывать поддержку Университету Юго-Восточной Европы в Тетово, удостоенному весьма лестных отзывов за высокие академические стандарты и за подаваемый им пример межэтнической интеграции. Этот университет, где в 2004 году обучалось в общей сложности 5000 студентов (из них 25 процентов – неалбанцы), позволил значительно повысить представленность албанского населения в высших учебных заведениях страны.

В январе македонским парламентом был принят новый закон об учреждении в Тетово третьего по счету государственного университета, в связи с чем высказывалась озабоченность по поводу возможного превращения этого учебного заведения в еще один очаг радикального национализма на Балканах. По предложению министра образования Верховный комиссар выделил одного из своих экспертов в состав комиссии, отвечающей за создание нового университета. Этот специалист поможет комиссии обеспечить, чтобы университет полностью соответствовал международным стандартам и чтобы в нем применялся полиэтнический и многоязычный подход к образованию, целиком отвечающий принципам, заложенным в основу Университета Юго-Восточной Европы.

Еще одной инициативой, получившей поддержку Верховного комиссара, стала Программа переходного года, цель которой – увеличить число этнических албанцев, принимаемых в государственные университеты Скопье и Битола. Как и в предыдущие годы в рамках этой Программы для албаноязычных учеников выпускных классов средней школы организовывались интенсивные занятия македонским языком в порядке подготовки ко вступительным экзаменам в вузы.

Грузия. После политических перемен, имевших место в Грузии в конце 2003 года, Верховный комиссар предпринял ряд шагов по налаживанию конструктивных рабочих контактов с новым руководством страны. В ходе поездок в Тбилиси в марте и октябре он смог заложить основы будущего сотрудничества своего бюро с новым правительством. Верховный комиссар внимательно следил за тем, как изменения политического ландшафта отражаются на межэтнических отношениях в Грузии, уделяя особое внимание политике нового руководства в отношении меньшинств. Совместно с грузинским парламентом он провел семинар, направленный на оказание правительству помощи в разработке стратегии гражданской интеграции, имеющей целью вовлечение меньшинств в общественную жизнь. Он также предоставлял консультационно-техническую помощь министерству образования в связи с реформированием грузинской системы образования.

В целях поддержки интеграционных процессов в Самцхе-Джавахети Верховный комиссар организовал программу по предотвращению конфликтов и обеспечению интеграции. Самцхе-Джавахети – экономически отсталый район страны, прилегающий к границам с Арменией и Турцией и населенный в основном представителями армянского меньшинства. Начатая Верховным комиссаром программа включает преподавание государственного языка сотрудникам госучреждений, содействие поступлению выпускников армянских средних школ в университеты за счет лучшего изучения грузинского языка и перевод на армянский язык программ грузинского телевидения. Последняя инициатива весьма способствовала лучшему пониманию сути парламентских и президентских выборов в 2004 году и повышению активности избирателей в данном районе.

Важной составляющей усилий Верховного комиссара по обеспечению права грузинских учащихся в Гальском районе Абхазии получать образование на родном языке был новый проект „Учителя за взаимопонимание“. Эта инициатива, направленная также на укрепление доверия между двумя общинами, включала организацию занятий по совершенствованию навыков владения грузинским и абхазским языками для учителей в Гальском, Ткварчельском и Очамчирском районах.

Российская Федерация. В 2004 году Верховный комиссар посетил Москву дважды. В ходе мартовского визита его внимание было сосредоточено на межэтнических отношениях и положении национальных меньшинств в нескольких государствах бывшего СССР. В частности, речь шла о положении турок-месхетинцев, проживающих в Краснодарском крае России, прежде всего в свете программы США по предоставлению статуса беженцев тем представителям этой общины, которые соответствуют установленным критериям.

Рассмотрение этих проблем было продолжено во время ноябрьской поездки Верховного комиссара, в ходе которой также обсуждались потенциальные последствия планируемых российским правительством реформ в сфере межэтнических отношений.

Казахстан. Ввиду многочисленных языковых трудностей, с которыми сталкиваются узбекские абитуриенты на государственных экзаменах перед поступлением в государственные университеты Казахстана (так как эти экзамены принимаются

на казахском и русском языках), Верховный комиссар оказал поддержку экспериментальному проекту по содействию узбекским школам на юге Казахстана в организации дополнительных языковых занятий. Еще один проект, осуществлявшийся при поддержке Верховного комиссара, был связан с мониторингом межэтнических отношений в стране и служил источником информации и аналитических данных на эту тему как для казахстанского правительства, так и для ОБСЕ.

Кыргызстан. Ключевым событием, связанным с деятельностью Верховного комиссара в Кыргызстане, стало опубликование в июле доклада и рекомендаций „рабочей группы по интеграции посредством образования“. Ее деятельность Верховный комиссар поддерживал всю первую половину 2004 года. Рекомендации группы были положены в основу дальнейших инициатив национального министерства образования и Верховного комиссара по внедрению в Кыргызстане комплексного подхода к образованию, в частности в том, что касается многоязычного обучения.

Другим важным событием стала поддержанная Верховным комиссаром инициатива по подготовке доклада о перспективах создания в стране полиэтнической полиции, для работы над которым были наняты два полицейских эксперта. Доклад был призван заложить основу для развития более тесных связей между различными этническими общинами в Кыргызстане и повышения таким образом их потенциала по предотвращению конфликтов.

Основным содержанием деятельности Верховного комиссара на юге Кыргызстана были мониторинг межэтнических отношений и реализация проекта по обучению государственных чиновников методам регулирования межэтнических отношений и решения проблем меньшинств.

Таджикистан. Во время поездки в эту страну в ноябре Верховный комиссар обсуждал с должностными лицами, представителями национальных меньшинств и НПО проблемы, касающиеся национальных меньшинств в Центральной Азии, такие, как образование и преподавание языков.

Туркменистан. В декабре 2004 года Верховный комиссар посетил Туркменистан, где имел встречи с президентом и другими высокопоставленными должностными лицами. Эта поездка была частью усилий Верховного комиссара, направленных на развитие диалога с Туркменистаном по проблемам, касающимся национальных меньшинств.

Узбекистан. В развитие итогов своей февральской поездки, в ходе которой он встречался с государственными чиновниками, представителями национальных меньшинств и НПО, Верховный комиссар провел в сентябре конференцию по вопросам модернизации образования и развития социальной интеграции в полиэтнических обществах. На этой конференции, организованной в Бухаре совместно с министерством народного образования, обсуждался вопрос о способах реформирования образовательной системы, обеспечивающих полноценное участие национальных меньшинств.

Представитель по вопросам свободы средств массовой информации

Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации – самый молодой из трех специализированных институтов ОБСЕ – было официально учреждено в 1997 году в соответствии с решением, принятым в 1996 году Лиссабонской встречей на высшем уровне. Мандат Представителя, в основе которого лежит признание свободы самовыражения одним из основных прав человека, нацелен на развитие в государствах-участниках свободных, независимых и плюралистичных средств массовой информации. Его основные задачи состоят в том, чтобы:

- наблюдать за актуальными с этой точки зрения событиями в области средств массовой информации в государствах-участниках ОБСЕ, с тем чтобы заблаговременно сигнализировать о нарушениях свободы выражения мнений;
- в тесном сотрудничестве с Действующим председателем оказывать государствам-участникам помощь путем поддержки и поощрения полного соблюдения принятых в рамках ОБСЕ принципов и обязательств в отношении свободы выражения мнений и свободы средств массовой информации.

В марте 2004 года вторым по счету Представителем ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации стал писатель и бывший диссидент Миклош Харасти, являвшийся одним из основателей венгерского движения демократической оппозиции.

Его предшественник, немец Фраймут Дуве, занимал этот пост с января 1998 по декабрь 2003 года. В венском Бюро Представителя работает 11 международных сотрудников.

Некоторые примеры деятельности по странам

Первая оценочная поездка в Украину. В апреле вновь назначенный Представитель совершил свою первую оценочную поездку в Украину. По приглашению украинского правительства он побывал в Киеве для ознакомления с положением СМИ в этой стране. В своем отчете, представленном впоследствии государствам-участникам, Представитель подчеркнул, что украинские СМИ в целом характеризуются плюрализмом. В них представлены различные точки зрения и регулярно высказывается критика в адрес политических деятелей всех уровней, хотя эти СМИ и не обеспечивают диалога между сторонами различных взглядов и представителями разных общественных сил.

Представитель отметил, что несколько принятых в стране законов можно рекомендовать в качестве примера для всех государств-участников, включая некоторые государства с давними демократическими традициями:

- Украина – одно из немногих государств-участников ОБСЕ, решившихся на отмену уголовной ответственности за клевету в печати.
- В соответствии с принятыми в 2003 году поправками к закону о радио и телевидении отменены ограничения на доходы от рекламы, что позволит СМИ обрести большую независимость от разного рода «спонсоров».

- В 2003 году подписан закон, содержащий определение цензуры и устанавливающий запрет на нее.
- Согласно этому же закону государственным и местным органам власти запрещено подавать иски о защите чести и достоинства с требованием компенсации «морального ущерба», что в прошлом нередко приводило к разорению органов СМИ.

Тем не менее, по мнению Представителя, некоторые события в стране вызывают беспокойство и заставляют задаваться вопросом о том, насколько активно ее власти поддерживают свободу выражения мнений:

- Вещательные СМИ занимают откровенно проправительственную позицию и зачастую представляют лишь одну из нескольких существующих в стране точек зрения.
- Практика рассылки так называемых «темников» – указаний редакторам о том, как освещать те или иные события, – должна быть ликвидирована и заменена открытой стратегией развития связей с общественностью с четко определенными целями и задачами.
- Прекращение ретрансляции в Украине передач радио «Свобода/Свободная Европа» и других западных программ высокого качества, хотя оно и было официально мотивировано коммерческими и юридическими причинами, тем не менее вызвало вопросы, так как пришлось на предвыборный год.
- Хотя распределением частот руководит не имеющее независимого статуса государственное учреждение, фактически выдачей лицензий занимается Национальный совет по вопросам телевидения и радиовещания. Такая «двухголовая» процедура лицензирования не только сложна, но и создает возможности для политического протекционизма.
- Расследование дела журналиста Георгия Гонгадзе, который был убит в 2000 году и убийцы которого до сих пор на свободе, продолжалось, хотя со времени возбуждения дела генеральный прокурор сменился уже трижды.

Возвращаясь к темам, затрагивавшимся в ходе его апрельской оценочной поездки, Представитель в своем пресс-релизе от 30 ноября отметил: «Сейчас, в период бурного развития событий после выборов в Украине, я нахожусь под большим впечатлением от недавних сдвигов в сторону большей открытости и объективности в освещении происходящего украинскими СМИ. В ходе своей первой оценочной поездки в Украину в апреле 2004 года ничего подобного я не наблюдал».

Беспорядки и насилие в Косово: роль средств массовой информации. В апреле Представитель выступил с докладом о роли СМИ в трагических событиях, развернувшихся в Косово в середине марта. В нем было высказано несколько идей о том, как предотвратить подобные ситуации в будущем путем создания в крае условий для свободного, непредвзятого и сбалансированного освещения событий средствами массовой информации. В первую очередь Представитель рекомендовал укрепить общественное радио и телевидение Косово, превратив его в «оплот объективной, справедливой и изначально плюралистичной журналистики».

В своем докладе Представитель выделил три недостатка, которыми страдало освещение мартовских событий: ангажированность репортажей, отсутствие плюрализма и неспособность общественного вещания справиться со своими задачами.

Выступая 22 апреля перед Постоянным советом, он отмечал, что все эти элементы, особенно в совокупности, привели к фактической, пусть даже временной, утрате свободы СМИ в Косово и нанесли большой ущерб межэтническому миру и демократии в крае. Основной вывод Представителя заключался в том, что наиболее влиятельные каналы заняли предвзятую позицию в двух случаях. В репортажах 16 и 17 марта гибель двух албанских детей в Косово была представлена ими как жестокое преднамеренное убийство по этническим мотивам. Когда же, после такого освещения событий, дело действительно дошло до насилия на межэтнической почве, последовали комментарии, выдержанные, особенно на телевидении, в духе оправдания и чуть ли не одобрения происходящего.



С разрешения МООНК/Африм Хаджруллаху

В середине марта 2004 года в Косово имела место серьезная вспышка межэтнического насилия.

В докладе также говорилось, что система общественного вещания в Косово оказалась не способной обеспечить прочную и надежную инфраструктуру для объективной подачи новостей в противовес бездумной и безответственной дезинформации.

Трагические события в Беслане и СМИ. По заказу Представителя был подготовлен доклад об освещении средствами массовой информации произошедшего в сентябре кризиса с захватом заложников в школе южноосетинского города Беслана. Согласно выводам авторов доклада, освещение этих событий свидетельствует о том, что свобода средств массовой информации в России стала реальностью. Однако внимание местных и международных экспертов и активистов-правозащитников оказалось привлечено к ряду тревожных моментов в развитии отношений между правительством и СМИ.

В докладе указывалось на случаи задержания и травли журналистов, серьезно осложнившие их работу. В нем также подчеркивалось, что правительство своевременно не предоставляло правдивой информации о мерах по ликвидации кризиса, включая данные о числе заложников и захвачивших их лиц, равно как и о личностях и требованиях последних. В результате этого несколько журналистов в Беслане подверглись физическому насилию за то, что якобы дезинформировали общественность.

По мнению авторов доклада, в Беслане имел место тройной кризис доверия: между правительством и СМИ, между СМИ и населением и между населением и правительством. Три общенациональных канала, являющиеся основными источниками информации для россиян, не обеспечивали точного и своевременного освещения событий, из-за чего функцию заполнения информационного вакуума были вынуждены по мере возможности брать на себя печатные издания и новостные сайты Интернета.

Оценка положения СМИ в Молдове. Вторая оценочная поездка Представителя состоялась в октябре – на этот раз в Молдову, которую он посетил по приглашению правительства и Миссии ОБСЕ в Молдове. Его выводы по итогам этой поездки были представлены Постоянному совету в специальном докладе.

По мнению Представителя, в Молдове существует весьма высокий уровень плюрализма средств массовой информации, как в плане количества самих СМИ, так и в плане разнообразия выражаемых ими взглядов. Представитель отметил, что в средствах массовой информации регулярно высказывается критика в адрес политиков всех рангов и что независимая пресса весьма откровенно комментирует действия властей. В докладе также подробно рассказывалось об открытой дискуссии на тему развития средств массовой информации, которое министр иностранных дел в беседе с Представителем охарактеризовал как „транспарентное“.



ОБСЕ/Южан Зверенсэль

За чтением новостей в Кишиневе.

Главным среди обсуждавшихся вопросов было положение государственной компании Телерадио Молдовы (ТРМ). В своем докладе Представитель высоко оценил достижение Молдовы как одной из первых стран региона, преобразовавших государственную телекомпанию в общественный орган вещания. Тем не менее, беспокойство по-прежнему вызывает качество новостных передач, явная склонность компании к поддержке правящей партии, а также возникший в ней трудовой конфликт, который стал приобретать политический оттенок. Представитель выступил с рядом рекомендаций, которые могли бы способствовать улучшению положения СМИ в стране:

- ТРМ является единственным в стране каналом, вещающим на всей ее территории. Между тем истинный плюрализм невоз-

Отмена уголовной ответственности за клевету в СМИ

Уголовное преследование за клевету в СМИ неуместно и даже пагубно в условиях современной демократии, где применение уголовных наказаний к журналистам в связи с их профессиональной деятельностью может нанести ущерб свободе прессы и беспрепятственному обсуждению общественно значимых вопросов.

Уже в течение ряда лет Бюро активно добивается отмены уголовной ответственности за клевету в СМИ. На сегодняшний день такая клевета уже не рассматривается как уголовное преступление в следующих пяти государствах – участниках ОБСЕ, где такие дела передаются гражданско-правовым инстанциям:

- Босния и Герцеговина
- Грузия
- Молдова
- Украина
- США (хотя в 17 штатах положение об уголовной ответственности за клевету в СМИ сохраняется).

Необходимость предоставления журналистам определенных гарантий применительно к обсуждению важных для общества проблем признается весьма широко. По аналогии с защитой источников информации не следует допускать уголовного преследования журналистов либо волонтеристского возбуждения



против них исков даже в случаях, когда распространяемая ими информация может оказаться ложной или порочащей кого-то. Этими гарантиями не следует поступаться, помня о том, к какому „сковывающему“ эффекту это может привести.

В общем и целом Бюро рассматривает несколько возможных способов оказания воздействия на политику по вопросам клеветы в СМИ:

- добиваться от парламентариев внесения законопроектов об отмене уголовного преследования за клевету;
- посредством информационно-пропагандистских кампаний побуждать государственных чиновников воздерживаться от использования действующих положений уголовного кодекса для возбуждения дел против СМИ и журналистов; и
- в странах, где существует уголовная ответственность за клевету в СМИ, призывать судебные органы к введению моратория на применение мер наказания, связанных с лишением свободы, в том числе условно, на период до проведения необходимых реформ.

можен без конкуренции между отечественными каналами общенационального вещания. В сложившейся ситуации необходимо проведение прозрачного тендера на еще одну общенациональную частоту вещания.

- В увеличении числа государственных газет нет необходимости, а негосударственные печатные издания не должны подвергаться дискриминации в административных вопросах или в вопросах размещения рекламы. Не целесообразно возобновлять выпуск так называемых „районных газет“, финансируемых из бюджетов местных органов власти.
- Размеры компенсаций по искам о защите чести и достоинства по прежнему велики, и государственные чиновники часто злоупотребляют имеющимися в этой связи возможностями. Компенсацию можно было бы ограничить разумными пределами. Судам следует исходить из того, что в адрес общественных деятелей допустима более жесткая критика, как это было подтверждено соответствующими решениями Европейского суда по правам человека.
- Приднестровские СМИ подвергаются жесткому давлению, и международным организациям следует изыскивать способы оказания помощи независимым журналистам в этом регионе.

Специальные проекты

В 2004 году Бюро Представителя приступило к разработке оформленной в виде сводной таблицы базы данных о действующих в регионе ОБСЕ законах о клевете в СМИ, которые будут сопровождаться юридическим анализом и пояснениями. Это поможет найти оптимальные решения данной проблемы. Таблица должна быть представлена в начале 2005 года.

Защита свободы выражения мнений в Интернете.

В августе Бюро Представителя организовало в Амстердаме свою вторую конференцию по проблемам Интернета. Среди обсуждавшихся тем были законодательство и юрисдикция в отношении компьютерных сетей, разжигание ненависти в Интернете, вопросы образования и повышения интернет-грамотности, доступ к информации и сетям, а также проблемы саморегулирования, блокирования и фильтрации доступа к интернет-сайтам. В числе более чем 100 участников конференции были международные эксперты и представители ОБСЕ, Совета Европы, ЮНЕСКО, научных кругов, средств массовой информации и НПО. В ходе этого двухдневного мероприятия подчеркивалось, что сферу регулирования следует ограничить теми вопросами, где без него совершенно невозможно обойтись, т. к. регламентация, даже предпринимаемая из самых лучших побуждений, чревата возможными серьезными последствиями для свободы СМИ в Интернете.

Результаты состоявшихся на конференции обсуждений и сформулированные ее участниками рекомендации вошли в „Сборник рецептов обеспечения свободы СМИ в Интернете“, опубликованный Представителем в декабре. Выдержанный в традициях аналогичных публикаций на темы программного обеспечения и программирования, „Сборник рецептов“ представляет собой подборку материалов о лучшей практике по широкому кругу связанных с Интернетом проблем и содержит ценные ориентиры на этот счет для государств – участников ОБСЕ.

Бюро Представителя организовало несколько параллельных мероприятий по той же тематике в ходе различных конференций и совещаний ОБСЕ, в том числе на июльском совещании в Париже, посвященном взаимосвязи между расистской, ксенофобской и антисемитской пропагандой в Интернете и преступлениями на почве ненависти, на Брюссельской конференции на тему терпимости и борьбы с расизмом, ксенофобией и дискриминацией, а также на ежегодном совещании по рассмотрению выполнения, посвященном человеческому измерению, проведенном БДИПЧ в октябре в Варшаве.

Совместное заявление о доступе к информации. В декабре Представитель вместе со специальным докладчиком ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение и СМИ и со специальным докладчиком Организации американских государств по вопросам свободы выражения мнений опубликовал совместное заявление о доступе к информации. Изложенные в этом документе принципы и рекомендации весьма актуальны для сообщества ОБСЕ, поскольку в них признается, что свобода прессы невозможна без предоставления гражданам права на доступ к информации, имеющейся в распоряжении органов государственной власти.

В заявлении говорится, что доступ к информации представляет собой одно из основных прав человека, которое должно быть реализовано на национальном уровне через всеобъемлющее законодательство, в частности, путем принятия законов о свободе информации. В нем также отмечается, что современные правила ограничения доступа к информации должны утверждать принцип ее максимальной открытости и основываться на презумпции гласности всей информации за весьма узко очерченными и систематизированными исключениями.

В документе указывается, что ответственность за защиту засекреченной по закону информации несут исключительно органы государственной власти и их сотрудники, которым такая информация доверена по роду их служебной деятельности. Соответственно, другие лица, в том числе журналисты и представители гражданского общества, ни при каких обстоятельствах не должны нести ответственности за публикацию или дальнейшее распространение этой информации, независимо от того, была ли она им предоставлена или нет, за исключением случаев, когда такая информация получена ими обманным или иным преступным путем.

Представитель и специальные докладчики рекомендовали подвергнуть пересмотру положения уголовных кодексов, отменив или изменив соответствующие статьи, если в соответствии с ними круг лиц, привлекаемых к ответственности за разглашение государственной тайны, не ограничен теми, кто официально допущен к подобной информации.

Шестая Центральноазиатская конференция по СМИ в Таджикистане. В сентябре Представитель организовал в Душанбе шестую Центральноазиатскую конференцию по СМИ. Это мероприятие стало для журналистов из Центральной Азии форумом для обсуждения проблем преследования за клевету и свободы информации на базе собственного опыта. Более 100 журналистов, присутствовавших на конфе-

ренции, пришли к общему мнению о том, что действующие в странах Центральной Азии законы о клевете в СМИ устарели и наносят ущерб свободе прессы. Участники, некоторые из которых лично подвергались преследованию за клевету, обсудили ряд конкретных случаев такого рода.

Данное мероприятие позволило заострить внимание на сохраняющихся в регионе существенных проблемах со свободой информации. Ни об одной из стран региона нельзя сказать, что ее законы отвечают международным стандартам в сфере доступа к информации, а законодательство о государственной тайне, ущемляющее право на доступ к информации, применяется часто и не всегда обоснованно. Необходимо приложить немало усилий, чтобы право общественности и СМИ на доступ к информации получило в данном регионе такое же признание, как и в остальных государствах ОБСЕ.

Защита чести и достоинства и свобода СМИ на Южном Кавказе. Аналогичные темы обсуждались и на первой Южнокавказской конференции по СМИ, которая была проведена в Тбилиси в октябре. Речь шла о развитии ситуации с законодательством о защите чести и достоинства в трех странах региона – Армении, Азербайджане и Грузии. Ранее в 2004 году уголовная ответственность за клевету была отменена в Грузии, а в Армении был сделан важный шаг вперед в виде смягчения уголовных наказаний, предусмотренных за клевету в СМИ. В Азербайджане начался процесс разработки нового закона, регулирующего вопросы диффамации, клеветы в СМИ и защиты чести и достоинства.

ОБСЕ/Клифф Болонге



Представитель по вопросам свободы средств массовой информации Миклаш Хараста рассказывает журналистам о ходе Южнокавказской конференции по СМИ в Тбилиси.

Весьма существенной проблемой для южнокавказских журналистов оставался доступ к официальной информации. Некоторые из основных препятствий, о которых они особо упоминали на конференции, аналогичны существующим в Центральной Азии: слабое применение действующих законов о доступе к информации, слишком далеко идущие законы о государственной тайне, за нарушение которых предусмотрена уголовная ответственность, недостаточное знание гражданами своих законных прав в отношении доступа к информации и низкий профессиональный уровень СМИ.

В докладе, подготовленном по заказу Представителя, и в исследовании, проведенном НПО „Статья 19“, специализирующейся на проблемах СМИ, была проанализирована взаимосвязь между свободой СМИ и свободой информации. В докладе названы десятки имевших место в 2004 году случаев, когда органам СМИ и журналистам в трех странах Южного Кавказа отказывали в доступе к информации.

„Круглый стол“ в Баку. В октябре Представитель совместно с Советом Европы организовал в Баку встречу за „круглым столом“, в которой приняли участие парламентарии, судьи, международные и местные эксперты в области подготовки законодательных актов, касающихся клеветы в СМИ и свободы информации.

Поскольку Азербайджан находится в процессе пересмотра действующих и принятия новых законодательных норм по этим вопросам, главной темой дискуссии были два правоведческих исследования, проводившихся с осени по заказу двух упомянутых организаций. Являясь государством-участником как ОБСЕ, так и Совета Европы, Азербайджан приводит свои законы в соответствие с международными обязательствами и нормами. Обмен мнениями между национальными и международными экспертами стал важной составляющей этого процесса.

Обзоры законодательства. По просьбе премьер-министра Албании, парламентского комитета по СМИ и Национального совета по вопросам радио и телевидения учрежденный под эгидой ОБСЕ Фонд правовой защиты им. Вероники Герин подготовил для Албании семь обзоров законодательства. Два из них были предприняты совместно с Советом Европы.

Фонд им. Вероники Герин, созданный в 2003 году по инициативе первого Представителя по вопросам средств массовой информации Фраймута Дуве, предоставляет правовую защиту нуждающимся в ней журналистам. Он финансируется за счет добровольных взносов государств-участников, правозащитных организаций и частных лиц. В 2004 году Фондом было представлено в общей сложности 18 правоведческих обзоров.

Веб-сайт: www.osce.org/fom