



Дополнительное заседание по вопросам человеческого измерения

ВКЛАД ОБСЕ В ЗАЩИТУ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ

29–30 октября 2015 года

Хофбург, Вена

АННОТИРОВАННАЯ ПОВЕСТКА ДНЯ

Предпосылки

Защита и поощрение прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, является ключевым аспектом обязательств ОБСЕ с момента принятия Хельсинского Заключительного акта в 1975 году. ОБСЕ сыграла значительную роль в развитии системы по защите прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Принятие Документа Копенгагенского совещания в 1990 году представляет собой ключевое событие в этом отношении. В 1992 году государства-участники приняли решение учредить должность Верховного комиссара по делам национальных меньшинств (ВКНМ). В полномочия ВКНМ входит вынесение заблаговременных предупреждений и принятие упреждающих мер для предотвращения перерастания межэтнической напряженности в этнические конфликты. Защита и поощрение прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, являются неотъемлемыми условиями защиты прав человека в целом, а также основным способом решения таких проблем и, следовательно, предотвращения конфликтов.

С момента учреждения данной должности Верховные комиссары по делам национальных меньшинств исполняли свои обязанности по предотвращению конфликтов в нескольких государствах-участниках. Работая в центре событий, они сформулировали необходимость разработки практических инструментов для поддержки выполнения обязательств ОБСЕ и других международных и региональных обязательств относительно прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Для содействия процессам определения политики в государствах-участниках ВКНМ предоставляет тематические рекомендации и руководства, основанные на работе выдающихся экспертов по всему региону ОБСЕ.

В ходе данного дополнительного заседания по вопросам человеческого измерения будут рассмотрены аспекты практической реализации и вклад ОБСЕ в защиту национальных меньшинств, особенно в свете рекомендаций и руководств ВКНМ. В частности, будет дана оценка достижений в этой области, а также будут рассмотрены проблемные аспекты и определены способы устранения имеющихся недочетов в ходе выполнения принятых обязательств. На дополнительном заседании по вопросам человеческого измерения будут обсуждаться следующие темы:

- 1) 25 лет после принятия Копенгагенского документа

2) Интеграция разнообразных обществ и *Люблянские рекомендации*

3) Национальные меньшинства в межгосударственных отношениях и *Большанские/Боценские рекомендации*

ДЕНЬ 1: ЧЕТВЕРГ, 29 ОКТЯБРЯ 2015 г.

15:00–16:00 ОТКРЫТИЕ

16:00–18:00 СЕССИЯ 1: 25 лет после принятия Копенгагенского документа

Документ Копенгагенского совещания СБСЕ, принятый в 1990 году, описывает ряд ключевых обязательств ОБСЕ по вопросам человеческого измерения и представляет собой важный этап в организации защиты прав меньшинств во всем регионе ОБСЕ. Этот документ задал новые стандарты в области защиты прав человека и многие из содержащихся в нем принципов и политических обязательств позднее были закреплены в договорных документах других региональных и международных организаций. Известным примером в этом отношении может служить Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств Совета Европы, принятая в 1994 году.

Копенгагенский документ содержит подтверждение того, что «уважение прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, как части общепризнанных прав человека, является существенным фактором мира, справедливости, стабильности и демократии в государствах-участниках». Государства-участники также признают, что лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, имеют право полностью и эффективно осуществлять свои права человека и основные свободы без какой-либо дискриминации и в условиях полного равенства перед законом. Более того, государства-участники обязуются, в случае необходимости, принять «специальные меры с целью гарантировать лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, полное равенство с другими гражданами в осуществлении прав человека и основных свобод и пользовании ими».

Многие аспекты защиты меньшинств, включенные в стандарты ОБСЕ и другие международные стандарты, впоследствии нашли отражение в рекомендациях и руководствах Верховного комиссара по делам национальных меньшинств. Цель этих тематических публикаций, основанных на опыте, накопленном этим институтом ОБСЕ, заключается в пояснении соответствующих международных стандартов и предоставлении государствам-участникам практических рекомендаций по их применению. На данный момент опубликовано семь тематических руководств или сводов рекомендаций: *Люблянские рекомендации по интеграции разнообразных обществ* (2012 г.), *Большанские/Боценские рекомендации о национальных меньшинствах в межгосударственных отношениях* (2008 г.), *Рекомендации по работе полиции в многоэтнических обществах* (2006 г.), *Рекомендации по использованию языков меньшинств в телерадиовещании* (2003 г.), *Лундские рекомендации по*

эффективному участию национальных меньшинств в общественно-политической жизни (1999 г.), Ословские рекомендации по языковым правам национальных меньшинств (1998 г.) и Гаагские рекомендации о правах национальных меньшинств на образование (1996 г.).

Цель данного рабочего заседания заключается в рассмотрении развития системы по защите прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в частности, в контексте ОБСЕ. Будут рассмотрены достижения, а также проблемные аспекты и сохраняющиеся проблемы реализации в этом отношении. Также будет обсуждаться, как ВКНМ и выпущенные рекомендации могут способствовать реализации прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

Вопросы для обсуждения:

- **Как государства-участники ОБСЕ использовали рекомендации и руководства, изданные Верховным комиссаром по делам национальных меньшинств? Как можно поддержать государства-участники в дальнейшем использовании рекомендаций и руководств ВКНМ?**
- **Какие аспекты, связанные с правами и положением лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, еще не были обозначены в международных и региональных документах?**
- **Какие проблемные аспекты, связанные с защитой прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, необходимо рассмотреть ОБСЕ?**
- **Какие положительные практики использует ОБСЕ при сотрудничестве с другими региональными и международными организациями, такими как Совет Европы, обеспечивая защиту прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам?**
- **Какой вклад внесла ОБСЕ в защиту прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам?**

ДЕНЬ 2: ПЯТНИЦА, 30 ОКТЯБРЯ 2015 г.

10:00–12:00 СЕССИЯ 2: Интеграция разнообразных обществ и Люблянские рекомендации

Защита и поощрение прав человека, включая права меньшинств, тесно связаны с сохранением мира и стабильности в государстве и в межгосударственных отношениях. Вопрос отношения между правами и интеграцией меньшинств вызывает множество разногласий. Интеграция должна дополнять права меньшинств, а не противопоставляться им. В дополнение к защите и поощрению прав меньшинств необходимо создать условия, в которых меньшинства смогут на равных участвовать в общественно-политической жизни. Государства также имеют практический интерес в обеспечении равных возможностей участия в общественно-политической жизни, поскольку низкий уровень участия маргинализированных или отчужденных групп негативно сказывается на обществе в целом. В разнообразном обществе может

возникнуть напряжение, если отдельные группы настолько изолированы, что общество теряет свою целостность. Подобное напряжение может представлять риск для обеспечения стабильности, инклюзивности или даже жизнеспособности многонациональных государств. С другой стороны, поддержка интеграции общества, подкрепленная соответствующими политиками, снижает подобные риски. Меры по созданию инклюзивных обществ могут способствовать возникновению чувства принадлежности к общему государству, обеспечивая дополнительную безопасность.

В ответ на потребности, выявленные в ходе работы, в 2012 году ВКНМ выпустил *Люблянские рекомендации по интеграции разнообразных обществ* с целью предоставить лицам, ответственным за формирование политик, и представителям государств рекомендательные принципы и практические советы по разработке и реализации политик, способствующих интеграции разнообразных обществ. Регион ОБСЕ крайне многообразен во всех отношениях, поэтому трудности интеграции различны в каждой области, стране и регионе. Поэтому *Люблянские рекомендации по интеграции разнообразных обществ* должны применяться с учетом конкретного контекста.

На этом заседании будут рассмотрены права меньшинств как неотъемлемая часть успешной политики интеграции. В частности, будут рассмотрены принципы эффективной политики интеграции, описанные в *Люблянских рекомендациях*, такие как признание разнообразия и отличий самосознания, важность добровольной самоидентификации, ощущение принадлежности и мирное сосуществование, инклюзивность и эффективное участие в общественно-политической жизни, отношения между сообществами и политики, включающие в себя как большинство, так и различные меньшинства. Далее будут рассмотрены элементы политики интеграции. Наконец, будут затронуты ключевые направления политики интеграции, такие как борьба с дискриминацией, гражданская ответственность, СМИ и участие в общественно-политической жизни.

Вопросы для обсуждения:

- **В каких государствах-участниках были разработаны стратегии интеграции общества, и каков опыт этих государств в области создания и реализации таких стратегий?**
- **Как защита прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, поддерживает интеграцию и наоборот?**
- **Как разработать эффективную политику интеграции с учетом того, что самосознание может быть изменчивым, многослойным, контекстуальным и динамичным?**
- **Как разработать эффективную политику интеграции, способствующую диалогу между сообществами?**
- **Какую роль играют СМИ в поддержке интеграции разнообразных обществ?**

- Каковы положительные практики обеспечения эффективного участия в политической жизни и всех аспектах социальной, экономической и культурной жизни для всех членов общества, включая лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам?
- Как разработать политику гражданской ответственности, поддерживающую интеграцию разнообразных обществ?
- Каким образом лучше всего могут быть разрешены особые сложности рома — общими схемами политики интеграции или отдельными стратегиями по вопросам рома?
- Как обеспечить успех политики интеграции в ситуации, когда государства сталкиваются с растущим числом мигрантов, беженцев и/или лицами, ищущими убежища?

12:00–14:00 Перерыв на обед

<p>14:00–16:00 СЕССИЯ 3: Национальные меньшинства в межгосударственных отношениях и <i>Большанские/Боценские рекомендации</i></p>
--

Государственные границы и этно-культурные границы редко совпадают. Практически во всех государствах есть меньшинства того или иного рода, живущие на отдельной территории и часто принадлежащие сообществам, которые выходят за пределы государственных границ. Такие сообщества и отношение к ним на территории государства и за его пределами могут сыграть решающую роль в межгосударственных отношениях. С другой стороны, сообщества меньшинств могут служить мостом между государствами, способствуя добрососедским отношениям и содействуя межгосударственному диалогу, терпимости и сотрудничеству. Кроме того, они могут оказаться в центре растущего напряжения, особенно когда государство начинает придерживаться настойчивой и односторонней протекционистской политики относительно "родственной" группы меньшинств в другом государстве.

Признавая серьезное влияние, которое защита меньшинств может оказывать на межгосударственные отношения и региональную безопасность, ВКНМ ОБСЕ были разработаны *Большанские/Боценские рекомендации о национальных меньшинствах в межгосударственных отношениях* — ключевые тематические рекомендации в истории института. Основная цель этих рекомендаций — разъяснить, каким образом государства могут защищать свои интересы, связанные с национальными меньшинствами, проживающими на территории других государств, не подвергая риску мир и добрососедские отношения. Полагаясь на принципы международных законов и основываясь на опыте ВКНМ, *Большанские/Боценские рекомендации* разъясняют, как государства могут поддерживать лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам и проживающим в других странах, при этом не создавая напряжения в межэтнических или двусторонних отношениях. В общих чертах, данные рекомендации признают, что,

несмотря на то, что основная ответственность за защиту прав меньшинств лежит на государстве, в котором они проживают, проблемы меньшинств часто затрагивают интересы не только одного государства. Государства должны решать подобные проблемы с учетом принципов территориальной целостности, суверенитета и добрососедских отношений.

На этом заседании будут рассмотрены общие принципы, описанные в *Большанских/Боценских рекомендациях*, например суверенитет и сфера полномочий; обязанность государства уважать и защищать права человека и основные свободы всех лиц на своей территории и в рамках своей юрисдикции, включая права и свободы лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам; и поддержание дружеских отношений между государствами и нациями. Далее на заседании будут обсуждаться льготы, которые могут быть законно предоставлены родственным меньшинствам за границей, а также условия предоставления гражданства лицам, проживающим за границей. Наконец, будут рассмотрены доступные многосторонние и двусторонние инструменты и механизмы защиты меньшинств и соответствующих межгосударственных отношений.

Вопросы для обсуждения:

- **В какой мере могут законно простираются протекционистские меры государства относительно «родственных» меньшинств?**
- **По каким каналам государство может конструктивно выразить свои интересы и беспокойство относительно «родственных» меньшинств за границей?**
- **Когда протекционистские меры государства могут считаться вмешательством во внутренние дела другого государства?**
- **Какие льготы (например, стипендии, гранты на культурные мероприятия и т.д.) государство может законно предоставлять своим соотечественникам за границей?**
- **Каких принципов необходимо придерживаться при предоставлении гражданства лицам, живущим на территории другого государства?**
- **Что можно сделать, чтобы избежать и предотвратить односторонние меры, нарушающие принципы территориальной целостности и суверенитета?**
- **Каковы положительные примеры возможных переговоров и разрешения межгосударственного напряжения и споров относительно национальных меньшинств (например, совместные комитеты, консультативные органы и т.д.)?**
- **Каковы положительные примеры того, как сообщества меньшинств могут служить мостом между государствами, способствуя дружеским отношениям и содействуя атмосфере диалога и терпимости?**
- **Как обеспечить соблюдение *Большанских/Боценских рекомендаций* государствами-участниками?**

16:00–16:30 Перерыв

16:30–17:30 ЗАКРЫТИЕ

Доклады координаторов рабочих сессий
Комментарии с мест

Подведение итогов:

Г-жа Астрид Турс, Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств

17:30 **Заккрытие заседания**