

Совещание ОБСЕ по рассмотрению выполнения обязательств, посвященное человеческому измерению



Совещание ОБСЕ по рассмотрению выполнения обязательств, посвященное человеческому измерению

«**Два десятилетия спустя после** падения Берлинской стены мы продолжаем сталкиваться с нарушениями прав человека в регионе ОБСЕ - Европе, Центральной Азии и Северной Америке. Совещание ОБСЕ по рассмотрению выполнения обязательств, посвященное человеческому измерению может внести важный вклад в критическую оценку того, как нам удастся воплотить свои обязательства на практике, в определении областей требующих дальнейшего усовершенствования и участие в диалоге о том, как лучше всего это сделать. Гражданское общество играет важную роль в этом стремлении - в духе Хельсинского движения, группы гражданского общества имеют свободный доступ на совещание и возможность наровне обсуждать проблемы с представителями правительств»

— *Посол Янез Ленарчич, Директор БДИПЧ*

«**Нам удалось не только утвердиться и** заявить о себе как о ведущих организациях в этой области — мы почувствовали, что заявления, которые мы делаем, уже не пропускают мимо ушей, и что нас стали воспринимать всерьез.»

— *Андрей Арюпин, Информационный центр по юридическим аспектам прав человека, Эстония*

Каждую осень Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) организует в Варшаве Совещание ОБСЕ по рассмотрению выполнения обязательств, посвященное человеческому измерению — крупнейшую в Европе конференцию по правам человека. Это совещание проводится уже более пятнадцати лет. Впервые оно было создано после того, как СБСЕ в 1990 г. учредило БДИПЧ (выполнявшее тогда функции Бюро по свободным выборам) в качестве главного института ОБСЕ по человеческому измерению. На это двухнедельное Совещание в польскую столицу съезжаются сотни представителей государств-участников ОБСЕ, экспертов по международным вопросам, активистов неправительственных организаций и правозащитников.

Что представляет собой Совещание ОБСЕ по рассмотрению выполнения обязательств, посвященное человеческому измерению?

Тех, кто не имеет об этом представления, слова «Совещание ОБСЕ по рассмотрению выполнения обязательств, посвященное человеческому измерению» могут привести в недоумение, потому что для их расшифровки необходимо понимание того, как функционирует Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе – крупнейшая в мире региональная организация по безопасности.

В терминологии ОБСЕ термин «человеческое измерение» используется для обозначения набора норм и видов деятельности, связанных с правами человека и демократией, которые рассматриваются в ОБСЕ в качестве одного из трех измерений безопасности, наряду с военно-политическим и экономико-экологическим измерениями, и являются основополагающими принципами безопасности в ее широком понимании.

Совещание ОБСЕ по рассмотрению выполнения обязательств, посвященное человеческому измерению – это прежде всего форум, на котором государства-участники ОБСЕ обсуждают выполнение своих обязательств по человеческому измерению, принятых путем консенсуса на предшествующих встречах на высшем уровне ОБСЕ или на встречах Совета министров. Эти нормы и принципы не имеют обязательной юридической силы, но являются политически обязательными, представляя собой политическое обещание соблюдать содержащиеся в документах ОБСЕ стандарты. В основе последующих встреч, на которых рассматривалось осуществление этих обязательств, лежал принцип прямой и основанной на законе ответственности всех государств-участников ОБСЕ за их соблюдение, от которой ни одно государство не может уклониться, ссылаясь на внутренние обстоятельства.

НПО получают место за столом

Одна из наиболее важных черт Совещания ОБСЕ по рассмотрению выполнения обязательств, посвященное человеческому измерению состоит в том, что оно открыто для участия неправительственных организаций (НПО).

Участие НПО в Совещании ОБСЕ по рассмотрению выполнения обязательств, посвященное человеческому измерению, наравне с представителями правительств очень важно — это обогащает дискуссию и делает обмен мнениями более релевантным и конструктивным.

Значение, придаваемое участию НПО, отличает это Совещание от других конференций высокого уровня, посвященных правам человека. Неправительственным организациям из стран, в которых гражданское общество еще недостаточно развито или стес-



Участники Совещания по рассмотрению выполнения обязательств, посвященное человеческому измерению

Год	Общее число участников	Число участников от НПО
2008	1 013	438
2007	1 020	443
2006	1 031	433
2005	945	433
2004	768	300
2003	790	280
2002	754	259
2001	475	155
2000	598	200
1998	700+	186
1997	441	135
1995	484	187
1993	380	

(представлено 58 НПО)

нено в своей деятельности, это Совещание дает редкую возможность быть услышанными международной аудиторией.

Путь к сплочению в рамках ОБСЕ

Хотя в регионе ОБСЕ действует более двадцати полевых миссий ОБСЕ и осуществляются проекты на местах, это Совещание открывает для сотрудников миссий, работающих в области человеческого измерения, дополнительные возможности для встреч, обмена идеями и опытом и налаживания связей с БДИПЧ в целях повышения общей эффективности Организации. Особо активную роль в работе Совещания принимают Представитель ОБСЕ по свободе средств массовой информации и Верховный комиссар по делам национальных меньшинств, председательствуя на сессиях или организуя дополнительные мероприятия. Присутствуют также Специальные представители Действующего председателя по вопросам толерантности и по вопросам борьбы с торговлей людьми.

“Такие двухнедельные встречи ...

позволяют поддерживать и развивать представление о международных стандартах в той или иной области прав человека и таким образом противостоять попыткам манипулирования понятиями и концепциями, чем часто занимаются авторитарные режимы и диктатуры.»

— Евгений Жовтис, Директор Казахстанского международного бюро по правам человека и соблюдению законности, Казахстан

ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ СОВЕЩАНИЯ

На пленарных заседаниях рассматриваются как успехи государств-участников за истекший год, так и недостатки в выполнении обязательств по человеческому измерению. Эти заседания представляют собой общий форум государств-участников, институтов ОБСЕ и ее миссий на местах, других международных и неправительственных организаций, на котором обсуждается ситуация в 56 государствах-участниках, а также важные тематические вопросы в контексте перспектив на будущее.

Повестку дня Совещания определяет Постоянный совет ОБСЕ, выбирая три подлежащие глубокому рассмотрению темы, для каждой из которых выделяется «свой день». Чтобы дать возможность участникам наилучшим образом подготовиться к дискуссии, в аннотированную повестку дня включается перечень вопросов, предложенных для обсуждения на каждом заседании; тем не менее, дискуссия не ограничена этими темами. Чтобы обеспечить возможность широкого и открытого обсуждения, продолжительность выступления каждого участника на пленарном заседании не должна превышать пяти минут; выступления не цензурируются.

КУЛУАРНАЯ АКТИВНОСТЬ

Параллельно с заранее намеченными заседаниями, значительная часть работы Совещания протекает вне его формального регламента. Дополнительные мероприятия по той или иной теме могут быть организованы в ходе Совещания любым заинтересованным участником, будь-то НПО, делегация государств-участников или отдел БДИПЧ. В отличие от более формальных пленарных

заседаний, эти небольшие встречи дают возможность более глубокого и активного обсуждения возникающих проблем. Многие из родившихся в ходе таких встреч идей впоследствии включаются в рабочие программы отделов БДИПЧ. НПО могут также воспользоваться дополнительными мероприятиями, чтобы сделать важное заявление.

Для многих участников не менее важна возможность неформального обмена информацией. Совещание дает многим НПО уникальную возможность встретиться с членами делегаций тех государств-участников ОБСЕ, в которых они работают. Возникает возможность обсуждений между НПО и делегациями государств-участников ОБСЕ которые могут привести к поддержке и поощрению новых и уже осуществляемых проектов. НПО со всего региона ОБСЕ могут также воспользоваться этой возможностью для создания сети организаций, решающих аналогичные задачи, и для обмена идеями и опытом.

Совещание ОБСЕ по рассмотрению выполнения обязательств, посвященное человеческому измерению, собирающее около тысячи участников, – идеальное место для распространения информации о правах человека. В распоряжении участников имеется обширная информация, включая последние публикации БДИПЧ и печатные документы, предложенные самими участниками. Кроме того, система электронного распространения документов БДИПЧ обеспечивает мгновенный доступ ко всем материалам Совещания, представленным в электронном формате. В 2008 г. участниками было представлено более пятисот документов.



«Если бы это Совещание было лишь

местом, где повторяют одни и те же правовые обязательства, задают вопросы о нравственности, призывают к ответу глав правительств, выражают солидарность и обмениваются мнениями, его действительно можно было бы назвать «говорильней». Но здесь у нас есть возможность высказать свое мнение и задать нелицеприятные вопросы странам о соблюдении в них прав человека. Мы можем встретиться с участниками других НПО, поделиться опытом, принять участие в дополнительных мероприятиях, на которых назревшие вопросы разбираются более тщательно, и вступить в реальную полемику.»

—Энн Марит Аустбо, Советник Норвежского Хельсинского Комитета

«В свои первые дни Совещание было

очень формальным. Это, вероятно, объясняется тем, что заседания проводились в военном центре, а также формой их проведения, когда участники зачитывали заранее подготовленные выступления, а стихийные дискуссии исключались. Для поощрения диалога, мы стали формировать малые дискуссионные группы и учитывать предложения по проведению семинаров. Это оказалось чрезвычайно полезным в двух случаях: один из них касался проблемы рома, а другой – религиозной терпимости. Оба раза был достигнут конкретный результат: принята рекомендация о создании при БДИПЧ контактного пункта по вопросам рома и синти, который впоследствии был организован. Группа экспертов, состоящая из представителей различных конфессий, обсуждавшая вопросы религиозной свободы на посвященном этой теме семинаре, до сих пор привлекается для консультаций в Соединенном Королевстве.»

— Посол Одри Гловер, в 1994-1997 гг. – Директор БДИПЧ.

От слов к делу

Совещание ОБСЕ по рассмотрению выполнения обязательств, посвященное человеческому измерению было учреждено в 1992 г. вслед за принятием на Конференции по человеческому измерению в то время Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) документов Копенгагенского (1990 г.) и Московского (1991 г.) совещаний. Эти два ключевых документа по-прежнему определяют обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения. Хотя уже сам факт того, что 56 государств-участников ОБСЕ подписались под высказанными в них принципами демократии и прав человека можно считать значительным достижением, выполнение обязательств не происходит само по себе, и основной упор в деятельности Организации сместился с выработки норм к их соблюдению. Раз в два года созывалась конференция по рассмотрению всех аспектов работы ОБСЕ, а чтобы держать под контролем вопросы человеческого измерения в промежутке между этими конференциями, было учреждено это Совещание.

За прошедшее десятилетие его масштабы и влияние существенно выросли. Если сперва оно созывалось раз в два года, то теперь стало ежегодным, а участие в нем представителей как НПО, так и правительств более чем удвоилось.

Ежегодно Совещание разрабатывает сотни рекомендаций, и все они включаются в его итоговый отчет. Многие из них напоминают государствам о принятых ими обязательствах, обращая внимание на моменты, которые вызывают особую озабоченность; другие же содержат предложения по методам их более эффективного осуществления. Совещание – это не просто место для дискуссий: обсуждавшиеся на нем идеи и рекомендации уже несколько лет приносят осязаемые результаты.

В качестве лишь нескольких примеров можно привести постоянно выражаемую на Совещаниях озабоченность усилением в регионе ОБСЕ расизма, ксенофобии и нетерпимости к группам верующих, что имело результатом создание в 2004 г. программы БДИПЧ по толерантности и недискриминации. Были разработаны детальные рекомендации по таким видам деятельности, как сбор данных о преступлениях на почве ненависти, обучение сотрудников правоохранительных органов, утверждение свободы вероисповедания и составление образовательных программ по этнокультурным различиям и борьбе с антисемитизмом. Проекты в этих областях образуют сейчас костяк программы БДИПЧ по толерантности и недискриминации.

Что касается выборов, то рекомендации 1997 г. по подготовке рома к наблюдению за ходом выборов и рекомендации 2001 г. обращать особое внимание на участие в выборах национальных меньшинств были учтены: БДИПЧ сейчас в рабочем порядке часто включает эксперта по национальным меньшинствам в основной состав групп по наблюдению за ходом выборов в странах со значительным представительством таких меньшинств, включая рома, и поощряет за счет фонда диверсификации участие рома в качестве краткосрочных наблюдателей в составе миссий. В 2001 г. был опубликовано пособие по привлечению представителей национальных меньшинств к участию в выборном процессе.

На Совещании 1997 г. делегаты заявили о необходимости подготовки членов миссий ОБСЕ в области прав человека. БДИПЧ отреагировал на это предложение и стал проводить регулярные курсы по вопросам в области человеческого измерения, адаптированные к определенным нуждам членов миссий.

Рекомендации могут быть адресованы как ОБСЕ, так и государствам-участникам. Вносить рекомендации могут все участники, что создает необходимую атмосферу взаимодействия и общей ответственности. Не превращаясь лишь в платформу для критики отдельных государств, Совещание стремится к оценке выполнения обязательств всеми государствами-участниками, обращает внимание на нерешенные проблемы и ищет конструктивные пути движения вперед. В то же время все страны ясно сознают, что если пос-



тупает информация о возможном нарушении ими своих обязательств по человеческому измерению, им могут быть заданы соответствующие вопросы.

Последующая деятельность

Рекомендации, внесенные государствами-участниками и НПО, выносятся для рассмотрения на Встрече Совета министров ОБСЕ в декабре того же года. Принятые на этом Совете решения определяют общие направления деятельности Организации на следующий год. Рекомендации служат основой для обсуждения и принятия решений на Постоянном совете ОБСЕ в Вене. Работа по многим важным вопросам, которые были подняты на Совещании, ведется в дальнейшем на специальном Дополнительном совещании по человеческому измерению в Вене или на Семинаре по человеческому измерению в Варшаве. Эти более короткие встречи также организуются БДИПЧ в сотрудничестве с Действующим председателем ОБСЕ. Аналогично, на Совещании может рассматриваться осуществление рекомендаций, внесенных на других форумах ОБСЕ. Поэтому Совещание является важной и неотъемлемой частью более широкого и постоянно действующего в ОБСЕ процесса продвижения идеалов свободы и демократии во всех государствах-участниках.

АДАПТАЦИЯ К ПЕРЕМЕНАМ

Являясь столь важным мероприятием в календаре ОБСЕ, Совещание многие годы привлекает к себе пристальное внимание, а деятельность его вызывает как одобрение, так и критику. В 2002 году оно получило свежий импульс и обратилось к новым условиям проведения совещания в результате появления рабочей группы, возглавляемой Послом Норвегии Каем Эйде, по словам которого Совещание превратилось «в мероприятие, вместо того, чтобы стать средством достижения перемен».

Недавно в адрес государств-участников был высказан упрек, что они весьма неохотно передают гласности случаи невыполнения принятых обязательств по ОБСЕ. Было высказано мнение, что обсуждения на Совещании теряют остроту из-за все растущего нежелания государств-участников подвергать критике страны, с которыми они находятся в тесном союзе, будь-то членство в ЕС, НАТО или СНГ. Харм Хазевинкел, бывший член голландской делегации при ОБСЕ, сказал в этой связи, что «участники Совещания должны вернуться к сути дела, сосредоточившись на выполнении и соблюдении обязательств по человеческому измерению, имея в виду общую цель улучшить ситуацию с правами человека в государствах-участниках ОБСЕ».

Это лишний раз напоминает о том, что успех Совещания — как и ОБСЕ в целом — зависит от стремления государств-участников вести открытую и конструктивную дискуссию и играть свою роль в осуществлении принятых рекомендаций. Совещание может и должна обеспечивать оптимальные условия для таких дискуссий.

«Существование такого форума

открывает для нас возможность обсуждать насущные вопросы, общую ситуацию в нашей стране и то, на чем Организация, по нашему мнению, должна сосредоточить внимание.»

— *Мира Карыбаева, женская неправительственная организация «Агентство социальных технологий», Кыргызстан*

«Ответственность и перемены — так

вкратце можно подытожить назначение этого Совещания, которое служит важным инструментом по выполнению наших совместно принятых обязательств. Оно не только позволяет обнаружить области, где слово расходится с делом, но открывает в равной степени как делегациям государств-участников, так и НПО возможность высказать свою позицию по человеческому измерению, предоставляя слово и тем, кого лишают основных свобод и чье человеческое достоинство унижено. Неудивительно, что это вызывает раздражение у нарушителей и у тех, кто готов закрывать глаза на нарушения. Если бы их энергия была направлена на устранение существующих пробелов в выполнении обязательств, мы все выиграли бы от этого, а в Совещании исчезла бы необходимость. Но до тех пор мы должны продолжать наш упорный и терпеливый труд, который будет щедро вознагражден, когда наступят перемены.»

— *Рональд МакНамара, Директор по международной политике, Комиссия по безопасности и сотрудничеству в Европе*



Дополнительные совещания по человеческому измерению

- 2009**
- Преступления на почве ненависти – эффективное выполнение законодательства (4-5 мая)
 - Свобода религии и убеждений (9-10 июля)
 - Гендерное равенство, с обращением особого внимания на борьбу с насилием против женщин (5-6 ноября)
- 2008**
- Национальные структуры против дискриминации в борьбе с расизмом и ксенофобией (29-30 мая)
 - Устойчивая политика в отношении интерации синти и рома (10-11 июля)
 - Демократический законотворческий процесс (6-7 ноября)
- 2007**
- Борьба с сексуальной эксплуатацией детей (18-19 октября)
 - Защита и укрепление прав человека: ответственность и эффективные средства защиты (12-13 июля)
 - Свобода собрания, объединения и выражения: поощрение полного и равного участия в плюралистических обществах (29-30 марта)
- 2006**
- Демократизация: Укрепление демократии путем эффективного представительства (2-3 ноября)
 - Свобода средств массовой информации: Защита журналистов и доступ к информации (13-14 июля)
 - Правозащитники и национальные институты по правам человека: законодательные, государственные и негосударственные аспекты (30-31 марта)
- 2005**
- Роль адвокатов в обеспечении справедливого судебного разбирательства (3-4 ноября)
 - Права человека и борьба с терроризмом (14-15 июля)
 - Трудности, связанные с избирательными технологиями и процедурами (21-22 апреля)
- 2004**
- Внутренне перемещенные лица (4-5 ноября)
 - Избирательные стандарты и обязательства (15-16 июля)
 - Образование и обучение в области прав человека (25-26 марта)
- 2003**
- Предотвращение пыток (6-7 ноября)
 - Свобода религии и убеждений (17-18 июля)
 - Рома и синти (10-11 апреля)
- 2002**
- Роль полицейской работы с населением в установлении большего доверия в отношениях с меньшинствами (28-29 октября)
 - Пенитенциарная реформа (8-9 июля)
 - Предупреждение и искоренение насилия в отношении женщин (18-19 марта)
- 2001**
- Права человека: правозащитная деятельность и правозащитники (22-23 октября)
 - Поощрение толерантности и недискриминации (18-19 июня)
 - Свобода слова: Новые и существующие задачи (12-13 марта)
- 2000**
- Миграция и внутреннее перемещение (25 сентября)
 - Торговля людьми (19 июня)
 - Права человека и бесчеловечное обращение или наказания (27 марта)
- 1999**
- Вопросы в отношении рома и синти (6 сентября)
 - Гендерные вопросы (14-15 июня)
 - Свобода религии и убеждений (22 марта)



Семинары по человеческому измерению

2009

Укрепление верховенства права в регионе ОБСЕ, с особым упором на эффективный процесс отправления правосудия (12–14 мая)

2008

Конституционное Правосудие (14-16 мая)

2007

Эффективное участие и представительство в демократических обществах (16-18 мая)

2006

Обеспечение верховенства закона и должного процессуального порядка в системе уголовного правосудия, включая пенитенциарные системы (10-12 мая)

2005

Миграция - интеграция (11-13 мая)

2004

Демократические институты и демократическое правление (12-14 мая)

2003

Участие женщин в общественной и экономической жизни (13-15 мая)

2002

Судебные системы и права человека (23-25 апреля)

2001

Избирательные процессы (29-31 мая)

2000

Дети и вооруженный конфликт (23-26 мая)

1999

Права человека: Роль миссий на местах (27-30 апреля)

1998

Омбудсмены и национальные институты по правам человека (25-28 мая)

1997

Содействие участию женщин в общественной жизни (14-17 октября)

Проведение избирательных кампаний и наблюдение за ходом выборов (8-11 апреля)

1996

Конституционные, административные и правовые аспекты свободы религии (16-19 апреля)

1995

Верховенство закона (28 ноября-1 декабря)

Фундамент для гражданского общества: Свобода объединений и НПО (4-7 апреля)

1994

Рома в регионе ОБСЕ (20-23 сентября)

Демократия на местном уровне (16-20 мая)

Рабочие-мигранты (21-25 марта)

1993

Свободные средства массовой информации (2-5 ноября)

Рассмотрение отдельных ситуаций, связанных с проблемами национальных меньшинств: Положительные результаты (24-28 мая)

Миграция, включая проблемы беженцев и перемещенных лиц (20-23 апреля)

1992

Толерантность (16-20 ноября)

**Для получения дополнительной информации, пожалуйста,
обращайтесь по следующему адресу:**

**OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights
Public Affairs
Ul. Miodowa 10
00-251 Warsaw
Poland**

Телефон: +48 22 520 0600

Факс: +48 22 520 0605

Адрес электронной почты: office@odihr.pl

Интернет-сайт: www.osce.org/odihr

